



2023년 춘계학술대회 **2023 Spring Conference**

기रो에 선 공적연금 개혁

일 시 2023년 4월 21일(금), 10:00 ~ 17:30
장 소 세종국책연구단지 A동 강당 및 회의실
주 관 한국사회보장학회
공동주최 경제인문사회연구회
 한국보건사회연구원
 국민연금연구원



2023년 춘계학술대회 **기रो에 선 공적연금 개혁**

2023년
춘계학술대회
2023 Spring Conference

기रो에 선 공적연금 개혁

KSSA 한국사회보장학회
 NRC 경제·인문사회연구회
 KIHASA 한국보건사회연구원
 NPS 국민연금연구원



기रो에 선 공적연금 개혁

프로그램

등록 10:00~10:30

Session 1 10:30~12:00

공적연금 **대회의실2**

좌장 이용하(전주대학교)

- 공적연금의 거시경제적 효과
 - 발표: 김병우(한국교통대학교)
 - 토론: 류재린(한국보건사회연구원)
- 공적연금의 개혁방안: 모수개혁과 구조개혁
 - 발표: 최병호, 강성호(가톨릭대학교)
 - 토론: 김원섭(고려대학교)

대안적 소득보장 **중회의실4**

좌장 한은희(한국사회보장정보원)

- 서울시 안심소득제도의 효과에 대한 일반균형 분석
 - 발표: 남상호(Adelman Institute for Economics)
 - 토론: 이원진(한국보건사회연구원)
- Analysis of the regional socio-economic effects of the basic income in South Korea
 - 발표: 남상호(Adelman Institute for Economics)
 - 토론: 전용복(경성대학교)
- 더 효율적인 빈곤정책의 역설: 영국의 Universal credit과 실시간 정보시스템 사례를 중심으로
 - 발표: 김지현(복지국가연구센터), 김나리(연세대학교 박사과정), 최영준(연세대학교)
 - 토론: 정이윤(건국대학교)

건강과 돌봄 **화상회의실3**

좌장 노진원(연세대학교)

- 국내 노년층의 건강불평등의 격차 및 요인 분석과 시사점: 한국복지패널조사 자료를 활용한 분석을 중심으로
 - 발표: 김경아(한국노동연구원)
 - 토론: 이정면(국민건강보험공단)
- 코로나 19 팬데믹과 노년층의 건강 변화: 유럽과 한국의 비교를 중심으로
 - 발표: 최혜진(한국보건사회연구원)
 - 토론: 권용진(서울대학교)
- 건강불평등과 장소효과: 미충족의료의 지역적 특성과 정책적 불균형
 - 발표: 전미선(부산대학교), 윤병훈(LH토지주택연구원)
 - 토론: 배재용(한국보건사회연구원)

기रो에 선 공적연금 개혁

프로그램

대학원 세션 화상회의실4

좌장 남재욱 (한국교원대학교)

- 웹3.0 시대 비정형노동자의 사회보장제도에 관한 인식연구: 근거이론을 중심으로
- 발표: 이태형(연세대학교 박사과정), 양재진(연세대학교)
- 토론: 이상준(한국노동연구원)
- 장애등급제의 정책변동과정 분석: 단절적 균형이론을 중심으로
- 발표: 오서은(연세대학교 박사과정)
- 토론: 이송희(서울시복지재단)
- 주관적 계층의식의 형성과 변화에 영향을 미치는 요인 탐색: 서울과 비서울의 지역 간 차이를 중심으로
- 발표: 신명준(한국교원대학교 석사과정), 최석현(한국교원대학교)
- 토론: 유은지(한국조세재정연구원)

오찬 **국책연구단지 구내식당** 12:00~13:00

개회식 **중강당4** 13:00-13:30

- 개회사 양재진(한국사회보장학회 회장)
환영사 정해구(경제·인문사회연구회 이사장)
이태수(한국보건사회연구원 원장)
권문일(국민연금연구원 원장)

기획세션 **중강당4** 13:30~15:30



좌장 이상은 (숭실대학교)

- The analytical split of Bismarck vs Beveridge in pension research and its relevance for pension outcomes in Europe
- 발표: Traute Meyer (University of Southampton)
- The historical trajectory of public pensions in Europe: Increasingly better integrated, but less generous
- 발표: Einar Øverbye (Oslo Metropolitan University)
- 종합토론: 김원섭(고려대학교), 최영준(연세대학교), 이다미(한국보건사회연구원), 문현경(국민연금연구원)

Session 2 15:50~17:20

공적연금 **대회의실2**

좌장 최병호 (가톨릭대학교)

- 2004년 일본 연금개혁의 특징과 시사점
- 발표: 정채철(서울 공공보건의료재단)
- 토론: 정인영(국민연금연구원)

기रो에 선 공적연금 개혁

프로그램

2. 100세 시대의 연금개혁 방향
- 발표: 유종성(불평등과사회정책연구소)
 - 토론: 김혜진(국민연금연구원)

지역 복지재정 중회의실4

좌장 김윤영(전북대학교)

1. 지방정부 현금성 복지급여의 특성과 원인에 대한 탐색적 고찰-경기도 사례를 중심으로
 - 발표: 이성욱, 민효상(경기복지재단)
2. 단층제 세종시의 복지재정 토크아보기: 노인복지예산을 중심으로
 - 발표: 최성은 (대전세종연구원)
 - 종합토론: 신가희(서울연구원), 윤성원(감사연구원), 유란희(강릉원주대학교)

지역과 사회서비스 화상회의실3

좌장 김희성(한국보건사회연구원)

1. 사회서비스 민영화 가능성과 쟁점
 - 발표: 유정원(경기복지재단)
 - 토론: 박경하(한국노인인력개발원)
2. 시설장애인의 자립육구 변화와 지원정책 방향 연구
 - 발표: 이병화, 이미영(경기복지재단)
 - 토론: 이동석(대구대학교)
3. 지역별 출산율 제고 유형과 원인조합에 관한 연구: 퍼지셋 분석을 중심으로
 - 발표: 정의룡(한국교통대학교)
 - 토론: 김정숙(충북대학교)

Path-dependence or path-breaking reforms 화상회의실4



좌장 정무권(연세대학교)

1. How do politicians get away with path-breaking pension reforms?
 - 발표: Einar Øverbye (Oslo Metropolitan University)
2. How does one regime transition to another?
 - 발표: 최영준(연세대학교)
 - 종합토론: Traute Meyer (University of Southampton), 이주하(동국대학교), 류재린(한국보건사회연구원)

폐회식 중강당4 17:20~17:30

폐회사 양재진(한국사회보장학회 회장)

만찬 씨밋부 18:00~

기रो에 선 공적연금 개혁

목 차

Session 1

공적연금

1. 공적연금의 거시경제적 효과 03
- 발표: 김병우(한국교통대학교)
2. 공적연금의 개혁방안: 모수개혁과 구조개혁 25
- 발표: 최병호(가톨릭대학교), 강성호(보험연구원)

대안적 소득보장

1. 서울시 안심소득제도의 효과에 대한 일반균형 분석 55
- 발표: 남상호(Adelman Institute for Economics)
2. Analysis of the regional socio-economic effects of the basic income in South Korea 95
- 발표: 남상호(Adelman Institute for Economics)
3. 더 효율적인 빈곤정책의 역설 : 영국의 Universal credit과 실시간 소득파악 체계 사례를 중심으로 107
- 발표: 김지현(복지국가연구소), 김나리(연세대학교 박사과정), 최영준(연세대학교)

건강과 돌봄

1. 국내 노년층의 건강불평등의 격차 및 요인 분석과 시사점: 한국복지패널조사 자료를 활용한 분석을 중심으로 131
- 발표: 김경아(한국노동연구원)
2. 복지지출이 코로나19 시기 노인의 주관적 건강에 미친 영향 155
- 발표: 최혜진(한국보건사회연구원)
3. 건강불평등과 장소효과: 미충족의료의 지역적 특성과 정책적 불균형
- 발표: 전미선(부산대학교), 윤병훈(LH토지주택연구원)

대학원 세션

1. 웹3.0 시대 비정형노동자의 사회보장제도에 관한 인식연구: 근거이론을 중심으로
- 발표: 이태형(연세대학교 박사과정), 양재진(연세대학교)
2. 장애등급제의 정책변동과정 분석: 단절적 균형이론을 중심으로 177
- 발표: 오서은(연세대학교 박사과정)
3. 주관적 계층의식의 형성과 변화에 영향을 미치는 요인 탐색: 계층별 결정요인과 '부동산 계급'을 중심으로 217
- 발표: 신명준(한국교원대학교 석사과정), 최석현(한국교원대학교)

기रो에 선 공적연금 개혁

목 차

기획세션

1. The analytical split of Bismarck vs Beveridge in pension research and its relevance 243
for pension outcomes in Europe
- 발표: Traute Meyer (University of Southampton)
2. "Capitalism with a human face" and European pension systems: Historical change, present reform directions,
and possible relevance for the Republic of Korea 255
- 발표: Einar Øverbye (Oslo Metropolitan University)

Session 2

공적연금

1. 2004년 일본 연금개혁의 특징과 시사점 285
- 발표: 정재철(서울 공공보건의료재단)
2. 100세 시대의 연금개혁 방향 297
- 발표: 유중성(불평등과사회정책연구소)

지역 복지재정

1. 지방정부 현금성 복지급여의 특성과 원인에 대한 탐색적 고찰-경기도 사례를 중심으로 323
- 발표: 이성욱, 민효상(경기복지재단)
2. 단층제 세종시의 복지재정 톨아보기: 노인복지예산 분석을 중심으로 343
- 발표: 최성은 (대전세종연구원)

지역과 사회서비스

1. 사회서비스 민영화 가능성과 쟁점 363
- 발표: 유정원(경기복지재단)
2. 시설장애인의 자립육구 변화와 지원정책 방향 연구 375
- 발표: 이병화, 이미영(경기복지재단)
3. 지역별 출산율 제고 유형과 원인조합에 관한 연구: 퍼지셋 분석을 중심으로
- 발표: 정의룡(한국교통대학교)

Path-dependence or path-breaking reforms

1. How do politicians get away with path-breaking pension reforms? 401
- 발표: Einar Øverbye (Oslo Metropolitan University)
2. How does one regime transition to another? 423
- 발표: 최영준(연세대학교)

2023년

춘계학술대회 2023 Spring Conference

기रो에 선 공적연금 개혁

Session 1.

공적 연금

시간: 10:30~12:00

장소: 세종 국책연구단지 A동 대회의실 2

발표 1. 공적연금의 거시경제적 효과

김병우(한국교통대학교)

발표 2. 공적연금의 개혁방안: 모수개혁과 구조개혁

최병호(가톨릭대학교), 강성호(보험연구원)

Economic Effects of National Pension Fund

Kim, ByungWoo*

** Korea National University of Transportation (KNUT)*

72 DaehangNo, ChungJu, KOREA 380-702, bwkim2@daum.net

Summary

We develop the model of time-series of ARMA and BVAR that find the effects of contributions and benefits of National Pension(NP) in Korea. It is known that the effects on savings of NP are mixed. In this study, we found that the collecting social security tax increase the amount of saving.

In addition, economic theory argues that income effect of social security benefit dominates the substitution effect, and social security system decreases labor supply. We found that wage income is an (temporary) increasing function of contributions and benefits of pension. From a microeconomic viewpoint, total income in household has a positive correlation with holding public pension.

JEL Classification: E32, O30

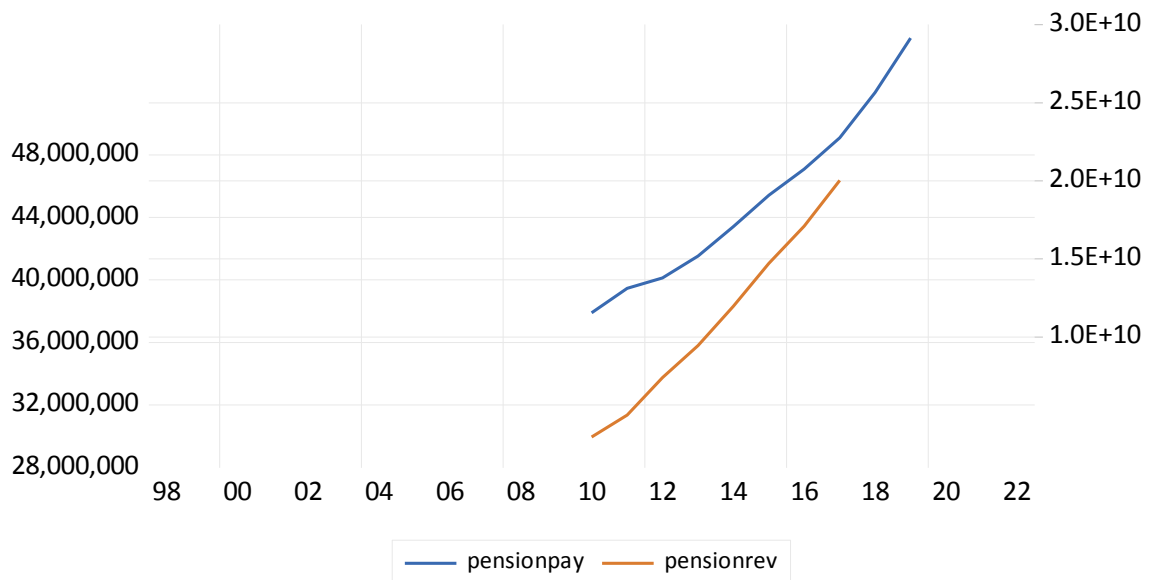
Key Words: Bayesian VAR, limited variable regression, social security tax, benefits of national pension.

1. Introduction

<Figure 1> depicts the trend of benefits and contributions of national pension in Korea.

<Figure 1> Trend of National Pension in Korea

[Source: KOSIS]



Name	PENSIONPAY	PENSIONREV
Axes	Left	Right
Variable	Social security Tax (contributions)	Transfer Payment (benefits)
Unit	Mil. Won	Thousand Won

In this study, we examine the effects of social security system of Korea. For example, an increase in benefits of National Pension may have some factors that affect the macroeconomic fluctuations of business cycle with the trend.

It is Behrendt et al. (2019) that investigated the choice of social security for digital workers from 2017 survey. They also cited the Global Commission for the Future of Work (2019).

They considered ensuring social security for digital platform workers. Cantillon et al. (2021) study the responses by European welfare states to the COVID-19 crisis.

We first use 8,792 cross section household-level data of NaSTaB 2021 of Korea. Using panel data from 2020-2021 is preferred, we tried advanced-level estimation technique that was difficult due to unavailability of statistical package. Households (or a consumer) selected a brand because he or she had higher utility from this choice than any other alternatives. The survey data used in this study have characteristics of non-experimental or observational data, so, the (response) value may be random. <Table 1> shows the basic statistics for consumers' choices.

<Figure 2> Social Insurance Taxes in OECD

(Source: OECD Tax Revenue Sources)



Individual Taxes	Corporate Taxes	Social Insurance Taxes	Property Taxes	Consumption Taxes	Other
------------------	-----------------	------------------------	----------------	-------------------	-------

We can see that from description data table, next to the consumption tax social insurance tax has the second highest share in OECD government revenue in 2019. We can infer that this tax revenue has the potential effects on the macroeconomy through government expenditure and transfer payment.

We also have some belief that there are some correlated factors affecting these public pension memberships. This mechanism may work through Manki

and McFadden (1981)'s Random Utility (RU) Model if we consider private financial product like private pension, insurance, etc. and we can find this relation with limited dependent econometric models. We can infer diverse factors affect the consumer(citizen)'s choice depending on the household characteristics like household size, level of income, kind of job and the cost of financing. By this study, we can predict consumer's selection and may give policy implication to macroeconomic policy implementation. We also use the multiple choice models from econometric literatures. In this paper, we give brief review for models of multinomial choice.

Hansher and Greene (2002) analyzed the (stated) choice for long distance travel by air, train, and car in New Zealand by mixed logit model.¹ Koo et al. (2012) estimated consumer preferences for automobile energy(-efficiency) grades in Korea.² Berry, Levinsohn and Pakes (BLP, 1995) used aggregate market share data. They estimated random parameters based on mixed logit model.³

Our motivation in this study is that for choices of private pension and mutual fund, we need to focus on the behavior with regard to characteristics of household such as income.

This paper is organized as follows: Section 2 presents standard econometric model. Then, we provide the basis for estimating the parameters and a short interpretation of the behavior in Korea. Section 4 concludes.

2. Economic Models and Econometric Methods

¹ Allenby and Rossi (1999) emphasized that consumer heterogeneity had been neglected. They argue that in marketing applications, the appropriate modelling of this is important. They estimated finite mixture model for choice of 4 brands of ketchup(Heinz, Hunt's, Del Monte, House).

² Berry S., J. Levinsohn and A. Pakes (1995) analyzed automobile prices in an oligopolistic industry.

³ Ann, Jeong and Kim (2008) also estimated Mixed MDCEV(multiple discrete-continuous extreme value) model that explains the choice behavior for alternative fuel vehicles (AFV) chosen.

2.1. Social Security and Consumption

We use Diamond (1956)'s overlapping-generations model. There is a continuous turnover in the population. Time span considered is discrete and existence of turnover make this model different from Ramsey-Cass-Koopmans model.

An individual who lives two periods has logarithmic and CRRA(constant-relative-risk-aversion) utility function.

$$U(t) = \ln C(1,t) + [1/(1+\rho)] \ln C(2, t+1)$$

Many competitive firms have the same production function.

$$Y(t) = F[K(t), A(t)L(t)]$$

AL denotes effective labor and this type of technical progress is Harrod-neutral.

Real interest rate and real wage per effective labor are.

$$r(t) = f'(k)$$

$$w(t) = f(k) - kf'(k)$$

First, we consider pay as you go system, in which young(working) generation transfer resources to old generation by social contract. Government levys tax, T (contribution) from young generation and pay benefit, $(1+n)T$ to old generation. We can examine the effects on the dynamics of capital.

In first period, old generation(retiree) consumes capital income and wealth and young generation(worker) dispose labor income $Aw(t)$ into consumption and savings.

Disposal of income of young generation born at t is:

$$\ln C(1,t) + S(t) = Aw(t) - T$$

Second period consumption(after retirement) of an individual born at t:

$$\ln C(2,t+1) = [1+r(t+1)]S(t) + (1+n)T$$

This consumption at (t+1) is different from C(2,t), the consumption of old generation.

In the case of log-utility, average propensity is determined by the ratio $(1+\rho)/(2+\rho)$ from lifetime wealth.

First-period consumption is:

$$C(1,t) = [(1+\rho)/(2+\rho)][Aw(t) - [r(t+1)-n]/[1+r(t+1)] T] \quad (2-1)$$

The saving at first period is affected by the interest rate:

$$S(t) = [1/(2+\rho)]Aw(t) - [(2+\rho)(1+r(t+1)) - (1+\rho)(r(t+1)-n)] / (2+\rho)(1+r(t+1))]T$$

If we ignore social security system, then first period consumption is:

$$\begin{aligned} C(1,t) &= [1 - s(r_{(t+1)})]/Aw(t) \\ &= [1 - 1/(2+\rho)]Aw(t) \quad (2-2) \end{aligned}$$

where $s(r_{(t+1)})$: marginal saving propensity at (t+1).

The Introduction of National Pension could crowd out private saving in intertemporal

utility maximization model. Next, we can get the following relationship:

$$k^{(t+1)} = [1/(n+1)][1/(\rho+2)(1-\alpha)k^\alpha(t) - Z(t)T/A]$$

The effects of social security on k^* in balanced-growth-path depend on the sign of $Z(t)$.

The goal of social security is in enhancing social welfare by social contract. But, it affects macroeconomy in operating security mechanism. Blanchard (1989) derived the negative sign of partial derivative of social security tax on saving. Old generation may have the incentive of bequest. (Blanchard, 1989)

We can examine the implications from Diamond model using time-series macroeconomic data.

Fully funded type has the following advantages. First, there will be no conflicts of interest across generations. Second, there will be no problem of insolvency.

The second period consumption is:

$$\ln C(2,t+1) = [1+r(t+1)]S(t) + [1+r(t+1)]T$$

In this case, the relationship between capital across present and future times is:

$$k^{(t+1)} = [1/(n+1)][1/(\rho+2)](1-\alpha)k^\alpha(t)$$

In this way, fully funded system does not affect the dynamics of capital. This is possible since social security provides the same rate of return to private savings.

Modigliani, and Brumberg (1954) provided life cycle hypothesis. Lifetime utility is:

$$U = \int_{t=0}^T u[C(t)] dt$$

By consumption smoothing, the consumption level is constant each time. Intuitively, an individual smooth after-retirement consumption through dissaving (or receiving pension). In view of this model, in considering timing of retirement, R , is affected by the introduction of social security,

Maximized lifetime utility $V(R)$ is:

$$V(R) = U^* = \int_{t=0}^T u[C(t)] dt$$

This makes us to consider option value of no retirement. (Stock and Wise, 1990) From time ($T=0$), the option value is:

$$V(R^*) - V(0)$$

where $V(R^*)$: utility at optimal timing of retirement.

Unexpected retirement affects the response of workers. (Gruber and Wise, 2001)

2.2. Binary Choice Analysis for Brand Choice

Basic econometric models for choice of brands have a base on the random utility model:

$$U_{ij} = z'_{ij}\theta + \varepsilon_{ij} \quad (2-3)$$

For i th consumer confronting J alternatives, this condition is necessary for

choosing alternative j: $P(U_{ij} > U_{ik})^4$ If we observe that a specific private pension plan is chosen, then we can guess that the utility of this is larger than other alternatives.⁵

In general, applying OLS(LPM: linear probability model) to binary choice data is not a good idea since though both OLS and Feasible GLS yield consistent estimators, the latter produces more efficient estimator.⁶

For estimating the choice behavior for alternatives, we need the fact that the probability of choosing a specific type of pension can be affected by consumer's characteristics.⁷ <Table 1> summarized the questions and answers related with having National Pension membership.

<Table 1> Public Pension Types in Questionnaire

Descriptive Statistics for PUBPENSION			
Sample: 2020 2021			
Included observations: 754			
PUBPENSION	Mean		Obs.
1		NP(Firm)	676
2		NP(Region)	44
3		NP(Random)	4
4		Public Officer	24
5		Private School	3
6		Military	3
All	1.200265		754

We can express consumers' difference between benefit and cost for a pension membership as a latent variable y^* . We express consumers' choices for specific type by the binary dependent variable:

⁴ This random utility model extends the case of binary choice to the case of many alternatives.

⁵ We can consider utility as ordinal things that have no meaning for the level, but the ordering is important. This random utility model is used in Nakosteen-Zimmer (1980) for explaining migration based on a probit model.

⁶ Shortcomings of simple LPM(linear probability model) model may be summarized: First, heterogeneity problem, which leads to inefficient estimator or misleading standard error. Second, estimated dependent variable can be inconsistent with the concept of probability. Third, implied constant increasing rate is impossible.

⁷ We can see that the size of household affects the probability of choosing brands, but this LPM has the problem of heteroscedasticity and unreasonable marginal effect implication.

$y_j = 1$: consumer chooses j type of pension

$y_j = 0$: does not

We can set the probability of choosing patents as F:

$$\text{Prob}(Y=1) = F(x, \beta) \quad (2-4)$$

In this study, we use in probit estimation:⁸

$$\text{Prob}(Y=1) = \Phi(\beta'x)$$

2.3. Results from Estimation

We first estimated a standard binary logit model with pooled data for the choice of public pension. <Table 2> shows the trend of time-series macroeconomic variables. We can find the following inference. 1) The revenue of household from National Pension(NP) will decrease the private saving. 2) Although the incentive of working is uncertain, it will decrease the supply of labor, but the change of amount in earnings will be uncertain.

<Table 2> Macroeconomic Variables(Benefits and Contributions of NP)

	LOG(GDP) GDP	LOG(PENSIONPAY) Contributions of NP	LOG(PENSIONREV) Benefits of NP	LOG(SAVING) Saving	LOG(WL) Earnings of Labor	LOG(CONS) Consumption
Mean	14.25211	23.51173	17.42931	3.570564	3.783380	4.167876
Std. Dev.	0.113598	0.237856	0.156154	0.029279	0.023506	0.018221

There are two approaches that treat binary choice model, regression approach and latent regression (index function model).⁹We can try to estimate the marginal effect of the number of household on the choice, for example.

⁸ This probability model can be seen as regression: $E(y|x) = F(\beta'x)$.

⁹ If we use logistic or normal distribution, then these are logit or probit models. There is close relation between two estimates. (Amemiya, 1961)

Probit estimation for the relationship between choice(or probability) of public pension(PENSIONY2) and income(TOTALINCOME) results show that there are negative correlations between them. Considering that most public pension is compulsory in Korea, high-income merchants affect these choices, for example.

McFadden(1974) R-squared means likelihood ratio index(LRI):

$$LRI = 1 - (\ln L / \ln L_0) \quad (2-5)$$

$\ln L_0$: log-likelihood with only a constant term.

This value shows that including more explanatory variables has better goodness of fit. We can examine McFadden R-squared in estimation results of Tab 3.

The marginal effect in probit model is:

$$dp/dx_{mi} = \varphi(\beta'x_{mi}) \beta$$

In this case, marginal effect is not the coefficient, but multiplication term with density(pdf) of standard normal.

<Table 3> Binary Probit Model for Choice of Public Pension

Dependent Variable: PENSIONY2
 Method: ML - Binary Probit (Newton-Raphson / Marquardt steps)
 Sample: 2020 2021
 Included observations: 5252

Variable	Coefficient	Prob.
C	5.418459	0.0000**
LOG(TOTALINC)	-0.486927	0.0000**

McFadden R-squared	0.035147	Mean dependent var	0.858720
Prob(LR statistic)	0.000000**		

Obs with Dep=0	742	Total obs	5252
Obs with Dep=1	4510		

Dependent Variable: PENSIONY2			
Method: ML - Binary Probit			
Included observations: 2635			
Variable		Coefficient	Prob.
C		5.074960	0.0000**
LOG(TOTALINC)		-0.503334	0.0000**
LOG(CONSUMPTION(-1))		0.083391	0.0699**
McFadden R-squared	0.039777	Mean dependent var	0.850474
Prob(LR statistic)	0.000000**		
Obs with Dep=0	394	Total obs	2635
Obs with Dep=1	2241		

If we recognize that the contribution of social security system (partial fully funded in Korea) is treated as lump-sum tax T in Diamond model, paying taxes would reduce macroeconomic growth rate slightly. We use time-series ARMA (autoregressive moving average) model for estimation of the effects of social security tax. Coincident with intuition, contribution reduces the growth rate of GDP.

In the case of saving (SAVING), there are conflicting prediction for the effects of social security system. In this study, paying security tax increases savings, and this seems to come from the fact that people choose to retire early or to prepare bequest. Finally, we regressed labor income (wL) on the social security tax. And, we got positive relationship between tax and labor income. Most theories argue that main interest is for the incentive on the supply of labor. If we can assume that wage rate is stable in short period, we can see that the substitution effect of social security tax is larger than income effect. People can work more in the expectation that tax paid will return with high rate of return, and this can make provide the incentive to work more.

<Table 4> Economic Growth, Saving, Wage Earnings and Contributions of NP: ARMA

Dependent Variable: DLOG(GDP)
Method: ARMA Maximum Likelihood (OPG - BHHH)
Sample: 2010 2019

Variable	Coefficient	Prob.
C	1.064159	0.0311**
LOG(PENSIONPAY)	-0.065089	0.0079**
SAVING	0.014665	0.0462**
AR(1)	0.218045	0.5877
SIGMASQ	8.85E-05	0.2150

R-squared	0.765141	Mean dependent var	0.046790
Prob(F-statistic)	0.077864*		

Inverted AR Roots	.22
-------------------	-----

Dependent Variable: LOG(SAVING)
Method: Least Squares

Variable	Coefficient	Prob.
C	1.384230	0.0481**
LOG(PENSIONPAY)	0.090165	0.0072**
DLOG(GDP)	1.189511	0.0128**

R-squared	0.690210	Mean dependent var	3.569199
Prob(F-statistic)	0.016548**		

Dependent Variable: LOG(WL)
Method: ARMA Maximum Likelihood

Variable	Coefficient	Prob.
C	1.636000	0.0150**
LOG(PENSIONPAY)	0.091709	0.0045**
DLOG(GDP)	-0.167799	0.7024
AR(1)	0.341478	0.5954
SIGMASQ	5.88E-05	0.4865

R-squared	0.930657	Mean dependent var	3.793490
Prob(F-statistic)	0.004212**		

We also consider a posterior density in VAR(Univariate AR VAR) model. This comes from Litterman (1989) and Minnesota (FRB).

The disadvantage of VAR is in the over-parameterization, and this can be solved by shrinkage through Bayesian approach. Prior probability provides consistent method for imposing restriction on parameters.

We can express the interdependence of variables by reduced-form BVAR(Bayesian VAR):

$$Y = XA + E$$

$$y = (\text{Im} \otimes X)\theta + e$$

Litterman (1989) and Minnesota (FRB) assumes a multivariate Normal distribution. And, they also assume covariance matrix for errors, Σ_e .

In addition, they use estimated variance-covariance matrix: $\Sigma_{\hat{e}}$. Now, it is needed to specify prior for θ_i in VAR.

$$\theta_i \sim N(\theta_0, V_0)$$

We can also specify diagonal matrix in V.

$$v_{ij}(I) = (\lambda_1 \lambda_2 \sigma / l^{\lambda_3} \sigma_j) \quad (i \neq j)$$

This prior distribution leads to choosing λ_i . Giannone et al. (2008) presented inference procedure. Prior provide the value for hyper-parameter.

In the case of Normal-Wishart prior, we use two scalars, and conjugate prior has normal-Wishart distribution.

$$\theta \sim N(\theta_0, \Sigma \otimes V_0)$$

where $\theta_0 = \mu_1 \mathbf{i}_m$ is the mean of AR(1) coefficient, and $V_0 = \lambda_1 \mathbf{i}_m$ is the covariance of coefficients.

Matrix V is a diagonal matrix, and has $v_{ij}(l)$ as elements:

$$\Sigma_e^{-1} \sim W(\nu_0, S_0^{-1})$$

where $\nu_0 = m$ is d.f., and $S_0 = I_m$ is scale matrix.

This prior can be simplified into choosing θ_0 . In this study, Normal-Wishart prior is used in VAR(BVAR) constructed by macroeconomic and NP-related variables. In general, as higher the level of AR(1) coefficient, the higher the reliability of forecast.

In Fig. 3, we can see the estimated impulse response and variance decomposition in three-variable BVAR model. Social security taxes(PENSIONPAY) have a positive effects on wage income and savings, respectively.(first panel in second row, first panel in third row)

These coincide with those from ARMA estimation. The share of explanatory power using forecast variance decomposition is shown in lower graph. We can see that about 40% of explanation of security tax apply to the variable of saving.(first panel in third row in lower graph)

<Figure 3> BVAR Estimation: Contributions, Wage Income and Savings

Bayesian VAR Estimates

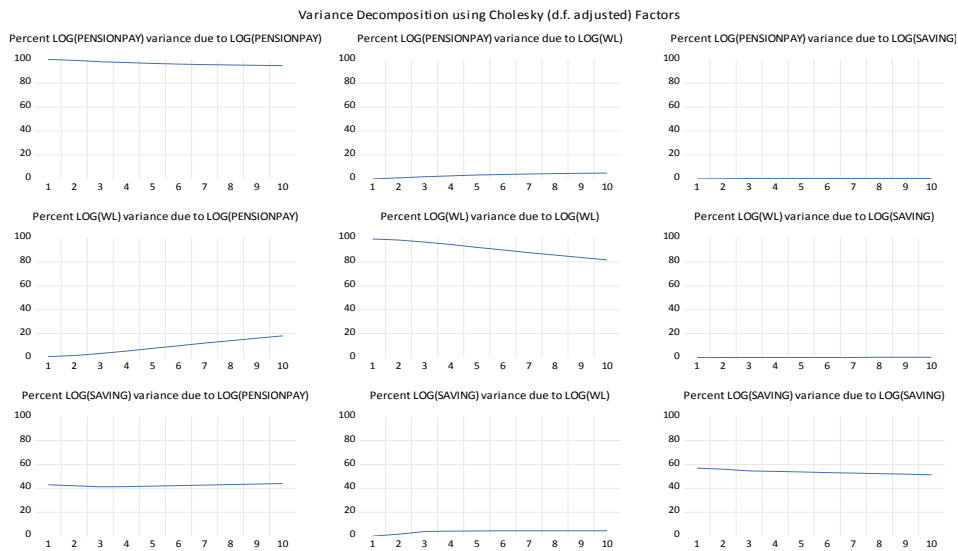
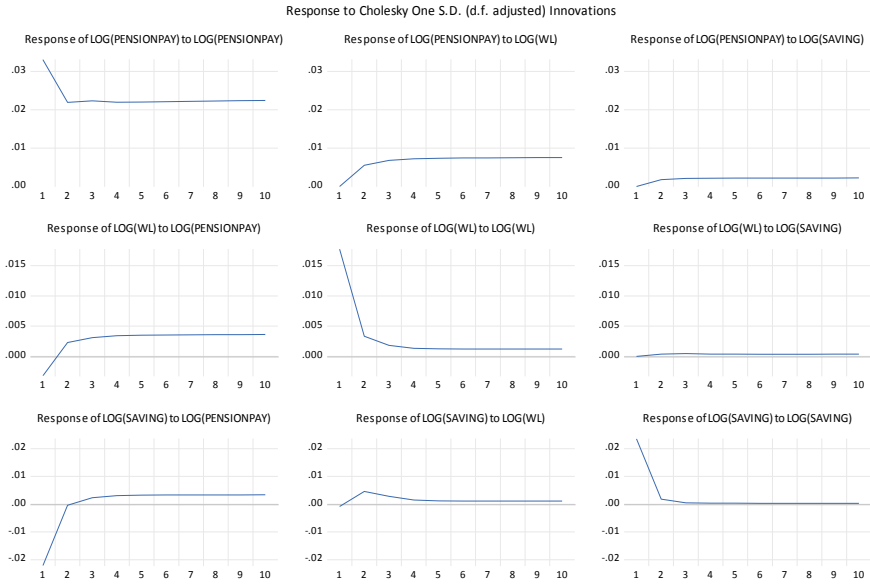
Sample: 1998 2022

Prior type: Litterman/Minnesota

Initial residual covariance: Univariate AR

Hyper-parameters: Mu: 0, L1: 0.1, L2: 0.99, L3: 1

LOG(PENSIONPAY) LOG(WL) LOG(SAVING)



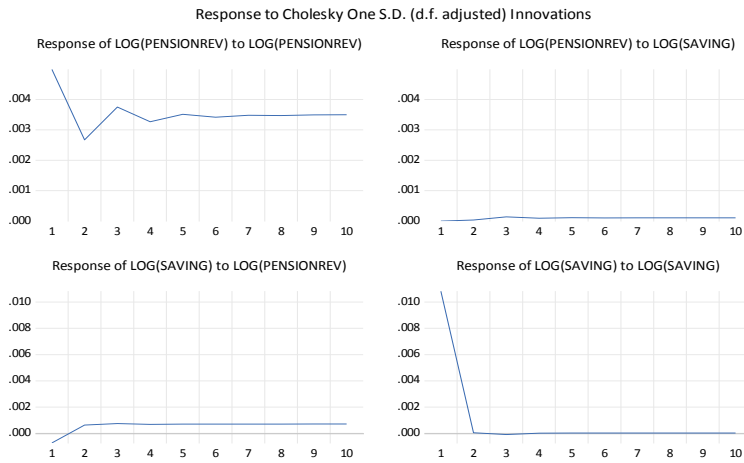
Next, in Fig. 4, we can also see the estimated impulse response and variance decomposition in two-variable BVAR model. Social security benefits paid from government(PENSIONREV) has a slight positive effects on saving and

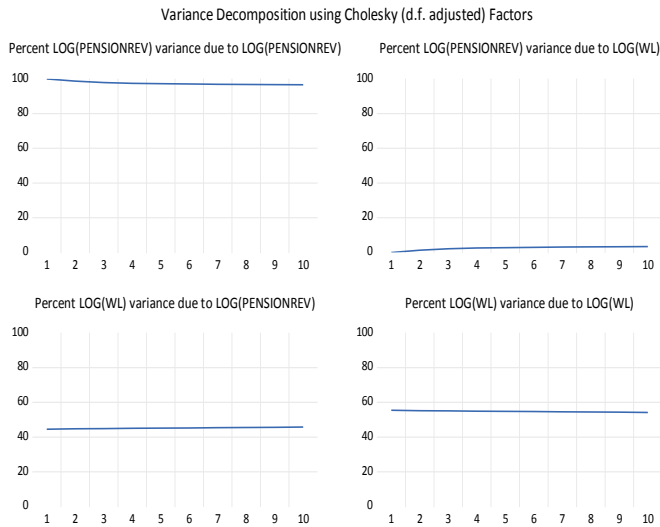
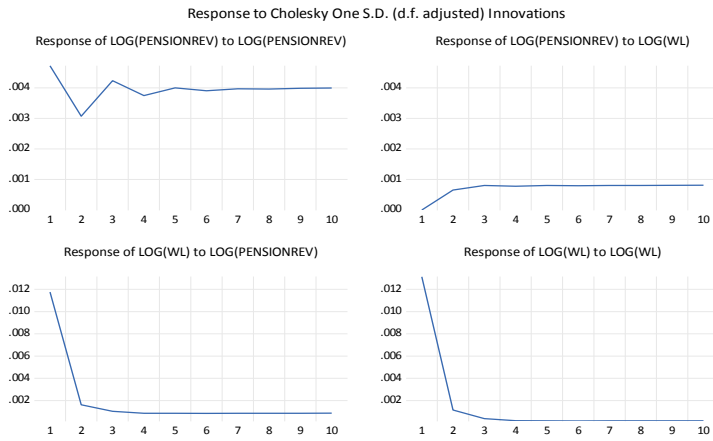
persistence. In the case of wage income, the initial positive response quickly disappears as time passes. (first panel in second row in first graph, first panel in second row in second graph)

These may coincide with previous studies with regard to the microeconomic effects of national pension.

<Figure 4> BVAR Estimation: Savings and Benefits

Bayesian VAR Estimates
 Sample: 1998 2022
 Prior type: Litterman/Minnesota
 Initial residual covariance:
 Univariate AR
 Hyper-parameters: Mu: 0, L1:
 0.1, L2: 0.99, L3: 0.1





3. Summary and Limitations

We developed and estimated the model of binary choices and time-series model that find the characteristics affecting the choice for public pension and macroeconomic impact. We also examine how the factors affect the main aggregate economic variables.

We develop the model of time-series of ARMA and BVAR that find the effects of contributions and benefits of National Pension(NP) in Korea. It is known that the effects on savings of NP are mixed. In this study, we found that the collecting social security tax increase the amount of saving.

In addition, economic theory argues that income effect of social security benefit dominates the substitution effect, and social security system decreases labor supply. We found that wage income is an (temporary) increasing function of contributions and benefits of pension. From a microeconomic viewpoint, total income in household has a positive correlation with holding public pension.

Our empirical research may be extended in the future research. This job can give help for making appropriate reformation or revision of pension system and give implication for social security tax policy.

We can also use Multinomial Probit Model (MNP). Recently, simulation based methods are popular. If we accept Normal distribution assumption, we can use multinomial probit model. Main problem in MNP is that accurate computation of multivariate normal is difficult. In this case, we can use simulation model. GHK or Gibbs sampling technique may give some advantages over non-simulation based method. All these topics would be studied in future research.

References

- 국민연금발전위원회 (2003) 「2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선방안.
- 성혜영, 이은영 (2015) 「생애주기별 소비 및 저축실태분석에 따른 노후준비 전략」, 정책보고서, 국민연금연구원.
- 한국조세재정연구원 (2016) 「7 차년도 재정패널조사 기초분석보고서」.
- 한국조세재정연구원, 11 차년도 재정패널조사 설문지, 가구용.

- Abel A., B. Mankiw, G. Summers and L. Zeckhauser(1989)“Assessing Dynamic Efficiency”, *Review of Economic Studies* 56: 1-20.
- Allenby G. and P. Rossi (1999) “Marketing Models of Consumer Heterogeneity,” *Journal of Econometrica*, 89: 57-78.
- Attanasio O. and A. Brugiavini (2003) "Social Security, and Households Saving", *Quarterly Journal of Economics*, 118(3), 1075-1120.
- Attanasio O. and S. Rohwedder (2003) "Pension Wealth and Household Saving", *American Economic Review*, 93(5), 1499-1521.
- Auerbach and Kotlikoff (1987) *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge Univ. Press.
- Auerbach, Gale, Orszag, and Potter (1997) "Budget Blues", *Agenda for the Nation*, 190-143.
- Berry S., J. Levinsohn and A. Pakes (1995), “Automobile Prices in Market Equilibrium”, *Econometrica*, 63(4): 841-890.
- Blanchard O. (1989) *Lectures on Macroeconomics*, MIT Press.
- Brown (1999) “Early Retirement Windows”, *Forecasting Retirement Needs and Retirement Wealth*, Philadelphia: Univ. of Pennsylvania Press.
- Behrendt C., Q. Anh Nguyen, and U. Rani (2019), “Social protection systems and the future of work: Ensuring social security for digital platform workers”, *Special Issue: Social security and the digital economy, Volume72, Issue3*, 17-41.
- Cahuc P. and A. Zylberberg (2004) *Labor Economics*, MIT Press.
- Feldstein M. (1974) "Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation", *Journal of Political Economy*, 82(5), 905-926.
- Cantillon B., M. Seeleib-Kaiser, and R. van der Veen (2021), “The COVID-

19 crisis and policy responses by continental European welfare states”,
Special Issue: Social policy in the face of a global pandemic: Policy
responses to the COVID-19 crisis, Volume55, Issue2, 326-338.

Feldstein(1996) "Social Security, and Saving: New Time Series
Evidence", *National Tax Journal*, 49, 151-164.

Greene, W. (2015), *Econometric Analysis*, 7^h. Prentice-Hall.

Grill et al.(1991) "Political and Monetary Institutions and Public Financial
Policies in the Industrial Countries", *Economic Policy*, 341-392.

Gruber and Wise(2001) “An International Perspective on Policies for an
Aging Society", *NBER Working Paper*, 8103.

Hensher D. and W. Greene (2002) "The Mixed Logit Model : The State of
Practice”, *Working Paper 02-0*, Institute of Transport Studies, 2-49.

Koo Y., C. Kim, J. Hong, I. Choi and J. Lee (2012) "Consumer Preferences
for Auromobile Energy-Efficiency Grades,” *Energy Economics*, (34): 446-
451.

McFadden D. (1974) "Conditional Logit Analysis of Qualitative Choice
Behavior” *Frontiers in Econometrics*, Academic Press.

Romer D.(2006) *Advanced Macroeconomics*, International Edition,
McGraw-Hill.

Rosen H. and T. Gayer(2008) *Public Finance*, 8th Edition, McGrawHill.

Stock J. and D. Wise(1990)“Pension, the Optimal Value of Work and
Retirement", *Econometrica*, 58(5), 1151-1180.

한국사회보장학회 춘계학술대회 발표자료 (2023.4.21.)

공적연금의 개혁방안: 모수개혁과 구조개혁

최병호 (가톨릭대)
강성호 (보험연구원)

<요약>

현재의 공적연금제도는 재정적으로 지속가능하지 않고, 연금수급의 사각지대가 넓을 뿐 아니라 적절한 급여수준을 보장하지 못해 제도 개혁이 불가피하다. 개혁방안으로 모수개혁과 구조개혁 두 가지 방안을 제시하였다. 양 개혁안을 평가하기 위해 재정지속성 분석은 수익비 분석을 수행하였고, 급여적정성 분석으로 소득대체율을 제시하였다. 사각지대 분석은 질적으로 접근하였다. 평가 결과, 모수개혁(안)은 제도발전의 역사성을 존중하는 점진적이고 현실수용성이 높은 방안이지만 재정지속성 확보를 위한 부단한 개혁 갈등을 야기하게 된다. 반면 구조개혁(안)은 사회적 타협을 끌어내기에 쉽지 않지만 재정지속성, 급여적정성, 사각지대 최소화를 이루어내기에 우월한 방안일 것이다.

핵심주제어: 공적연금, 국민연금, 연금개혁, 재정지속가능성, 연금사각지대, 연금급여적정성, 연금재정방식
JEL: H55, H30, J18

I. 서론

공적연금은 은퇴 후 소득의 상실로 인한 생계문제를 해결하기 위한 제도로 도입되어 노후생활보장의 중심적인 제도로 자리잡고 있지만 역피라미드형 인구구조로의 전환과 저성장 경제기조 하에서 지속가능성의 도전을 받고 있다. 공적연금제도에 대해 기대하는 것은 노후의 적절한 생계보장수단이 되면서 재정적으로 지속가능하고 모든 노인이 공적연금의 혜택에서 배제되지 않도록 하는 것이다. 즉 공적연금제도 운영의 세 가지 목표는 재정적 지속성, 급여적정성, 사각지대의 해소에 있다. 공적연금제도가 존립할 수 있는 기반은 경제는 지속적으로 성장할 것이고 피라미드형 인구구조가 유지되고 근로자의 장기근속 관행이 지속되는 데에 있다. 그러나 이러한 패러다임은 변화하고 있다. 인구구조는 역피라미드형으로 전환되고 있고 과거와 같은 경제성장은 기대하기 어려워지고 근로형태는 한 기업에서의 장기근속 관행이 무너지고 디지털 혁명으로 새로운 근로방식이 확산되면서 노동시장의 불확실성은 커지고 있다. 패러다임의 변화에 공적연금제도가 적응하는 방식에 대해 연금선진국들의 고민이 깊어지고 있다. 우리나라는 후발국으로써 선진국의 대응방식을 쫓아갈 것인지, 혹은 우리나라에 적합한 방식으로 새로운 노선을 개척해볼 것인지 선택의 기로에 서 있다. 어떤 방식을 선택하든 공적연금이 지향하는 세 가지 목표를 충족하는 방식이어야 할 것이고, 이것이 연금개혁의 목표가 되어야 할 것이다.

현재의 공적연금제도는 상기 세 가지 목적을 달성하기에 미흡하다. 첫째, 재정지속성 측면에서 보험료를 인상하거나 연금급여수준을 인하하는 조치를 취하지 않고서는 지속가능하지 않다는 것을 알면서도 개혁을 계속 미루면서 미래 세대에 부담을 전가하고 있다. 또한 장기근속의 안정적 고소득계층일수록 자신의 기여분 보다 훨씬 더 많은 연금혜택을 받아가는 불공정한 구조를 가지고 있다. 둘째, 사각지대의 측면에서 국민연금의 역사가 30년을 넘었고 전 국민에 대한 적용의 역사도 20년을 넘었지만 여전히 연금생활자는 많지 않다. 2022년 65세이상 노인 900만 중

연금수급자는 55.1%이고¹⁾ 10년 이상 가입 수급자 수는 303만명으로써 33.6%에 불과하다.²⁾ 정작 노후 생계가 취약한 계층은 국민연금에 의존하지 못하고 기초연금이 그 역할을 일부 메꾸고 있고, 국민 노인층은 기초생보제도에 의해 구제될 뿐이다. 셋째, 국민연금 수급자의 경우 연금급여수준이 노후 생활을 유지하기에 부족하다. 우리나라의 노령연금 평균 수령액은 2022년 기준 월 58만원으로 낮아 노인빈곤율이 38%(2021년)에 이르며, 이는 OECD 평균 노인빈곤율 13.5%에 비해 매우 높다.³⁾ 물론 노후 생활의 안정은 연금제도로만 해결될 수 없고 의료, 주거, 돌봄 등 복합적인 복지제도의 뒷받침이 필요하다. 이들 복지제도가 잘 되어 있으면 노후 생계비 부담은 그만큼 줄어들 것이다. 또한 공적연금 이외에 주택연금이나 농지연금, 퇴직연금 혹은 개인연금, 노후대비 저축 및 자산형성이 잘 되어 있으면 공적연금의 역할 부담은 줄어들 것이다. 결국 공적연금의 개혁과정에서 놓치지 말아야 할 것은 공적연금제도만으로 노후보장을 기대해서는 안된다는 점이다. 공적연금의 역할을 어떻게 규정하느냐에 따라 연금개혁의 방향도 달라질 필요가 있다는 것이다.

현재의 공적연금제도는 국민연금과 공무원·사립학교교직원·군인연금(소위 공적직역연금)으로 구성되어 있다. 국민연금은 현행 9%의 보험료율을 유지할 경우 2055년에 기금이 고갈될 전망이며 이후 보험료로 급여를 충당할 경우 보험료율(부과방식 비용율)은 2088년 31.7%까지 인상되어야 할 것으로 전망된다(국민연금5차 재정재계산 결과 보도자료)⁴⁾ 국민연금제도의 지속을 위해서는 보험료율 인상이 불가피하며, 보험료율 인상의 적절한 시점과 인상 폭을 두고 이미 사회적 갈등을 빚고 있는 상황이다. 공무원 및 군인연금은 이미 적자를 국고로 보전하고 있으며, 그 규모가 갈수록 커지고 있다. 사학연금 역시 2048년부터 적자로 전환될 것으로 예상되어 공적직역연금제도의 지속을 위한 국고 투입은 한계에 부딪칠 것으로 예상된다. 공적직역연금 역시 보험료율의 인상이나 급여수준의 조정이 불가피해질 것이고 이미 국민연금제도와 비교한 형평성 문제는 사회적 갈등을 유발하고 있다.

<표 1> 국민연금 재정계산 시 재정수지 적자 및 적립금 소진 시기

구분	수지적자 시점	기금소진 시점	최대 적립기금 (년도)	현 적립기금 (2019년)	
국민연금	제5차 재정계산(‘23년)	2041년	2055년	1,755조원(2040년)	915조원(‘22.10)
	제4차 재정계산(‘18년)	2042년	2057년	1,778조원(2041년)	
	국회예산처	2039년	2055년	1,344.6조원(2038년)	
사학연금(국회예산처)	2033년	2048년	27.9조원(2032년)	21조원	
공무원연금	1993년	-	-	12조원	
군인연금	1973년	-	-	1.2조원	

주: 4대 공적연금의 장기재정전망 결과는 <부표 1> 참조

자료: 국민연금재정추계위원회 “국민연금재정계산: 국민연금 장기재정추계” 제1~5차; 국회예산처(2020), 4대 공적연금 장기재정전망

공적연금 개혁의 필요성은 2022년 초의 대선 토론과정에서 대선 후보들이 모두 공감하였으나, 개혁의 방향에 대해서는 혼란한 상황에 있다. 연금개혁의 모호성에도 불구하고 연금개혁은 집권 정당의 대선 공약집에 포함되었으며, 2022년 7월 22일 국회 내에 연금개혁특별위원회 구성에 관한 건이 국회 본회의에서 의결되었다. 연금개혁특위는 10월25일 첫 회의를 열고 4대 공적연금과 기초연금 등의 개혁방안을 논의하고 관련 법률안을 처리하기로 했다. 이어 11월 16일에는 전문가들로 구성된 민간자문위원회를 구성하였다. 민간자문위원회는 12월 31일까지 연금개혁

1) 통계청 보도자료(2022)

2) 2022년 5월 기준으로 국민연금 수급자는 600만명을 돌파하였으나, 연금제도의 미성숙으로 월 100만원 이상 수급자는 50만명에 불과하며, 65세이상 노령연금수급자 중 연금수급자격 10년 이상 가입자는 303만명 정도이다(국민연금공단 보도자료, ‘국민연금 수급자, 600만명 시대 열어’, 2022.5.23).

3) 2021년 우리나라의 노인빈곤율(상대빈곤율)은 37.6%로써 2011년 46.5%에서 지속적으로 감소하고 있으나 여전히 OECD국가의 평균 13.5%에 못미친다(통계청, 가계금융복지조사, 2023.1).

4) 보건복지부, 제5차 국민연금 재정계산결과 보도자료, 2023년 1월 27일

대안을 연금특위에 제출하고, 연금특위에서 이를 검토한 후 연금개혁 방향을 정하고, 이에 따라 민간자문위원회는 1월 31일까지 구체적인 연금개혁 방안을 연금특위에 제출하도록 했다.

연금개혁의 접근방식은 모수개혁과 구조개혁으로 나눌 수 있는데, 어떤 방식이든 공적연금이 지향하는 목표를 달성할 수 있어야 할 것이다. 모수개혁은 연금제도의 틀을 유지하면서 보험료율이나 급여수준, 연금수급개시연령 등을 조정함으로써 제도의 지속성을 담보하려는 것이다. 구조개혁은 연금제도의 틀을 변경함으로써 제도의 지속성을 담보하려는 것으로서, 기초연금과 국민연금의 균등부분을 통합하거나 재정운영방식을 적립방식으로 전환하는 조치 등이 있다. 그동안의 연금개혁은 대부분 모수개혁에 의존하였다. 가장 최근인 2018년 12월에 국민연금제도의 모수개혁이 추진되었으나 이해당사자들 간의 합의 불발로 중단되었다. 근래에 연금개혁특위의 민간자문위원회에서 논의되는 방향은 모수개혁에서 구조개혁으로 방향을 선회하였다. 조기에 연금개혁이 필요하다는 공감대에서 모수개혁으로 추진되었지만, 근본적 개혁이 논의되지 않고는 궁극적인 개혁이 성공할 수 없다는 이유였다고 판단된다. 민간자문위원회는 보험료율 인상에는 대부분 공감하고 있으나, 소득대체율에 대해서는 침예하게 대립하고 있어 향후 구조개혁을 논하는 과정에서도 두 변수에 대한 침예한 논쟁이 있을 것으로 보인다. 물론 연금개혁의 주요 대립점이 보험료율과 소득대체율만 있는 것은 아니다. 연금수급개시연령의 연장, 물가상승률의 조정 등도 연금개혁의 주요 논쟁점이 될 수 있다는 점에서 향후 연금개혁의 과정이 순탄하지 않을 것으로 전망된다.

본고는 크게 연금개혁의 목표를 달성할 수 있는 모수개혁과 구조개혁 두 가지 방안으로 접근하며 이의 목표 달성 가능성에 대해 논하고자 한다. 물론 개혁 대안의 경우의 수는 다양한 조합이 가능하지만 양 방안의 차이를 대비시키기 위해 본 고에서는 두 개의 대립 안을 제시하였다. 본고의 구성은 2장에서 그간의 공적연금의 역사를 간략히 정리하고 평가한다. 3장에서는 공적연금 개혁의 대안을 제시하고, 평가방식을 제시하였다. 4장에서 평가 결과를 제시하고 고찰하였다. 5장에서 결론을 맺었다.

II. 공적연금 개혁의 역사와 평가

1. 국민연금 개혁의 역사와 평가

국민연금제도는 수차례의 연기 끝에 1988년에 도입되었다. 연금급여의 평균 소득대체율은 40년 가입기준 70%에 달했으나 법정보험료율은 9%로 정함으로써 제도의 지속가능성 측면에서 한계를 안고 있었다. 대표적으로 두 가지를 지적할 수 있다. 첫 번째는 일본의 1986년 연금개혁 이전의 구제도(후생연금제도)를 답습한 것이고, 두 번째는 법정 보험료율 9%를 정해 놓고 매 5년 단위로 3, 6, 9%로 인상하는 방식을 채택한 것이다. 첫 번째에 대해서, 일본은 1986년에 후생연금을 기초연금과 소득비례연금으로 분리하여,⁵⁾ 기초연금을 ‘국민연금’으로 명명하였다. 당시 선진국의 연금개혁은 기초연금을 도입·강화하는 경향이 있었고, 세계은행의 권고도 기초연금, 소득비례연금, 퇴직연금 혹은 개인연금으로 다층화할 것을 권고하였다. 우리나라에서 국민연금제도를 도입하면서 이러한 세계적인 동향을 따르지 않았다. 그 이유는 기초연금 재원을 마련하기 어려웠을 것이고 은퇴 후의 연금은 근로기에 적립해서 대비해야 한다는 경제학자들의 신념에 토대를 두었을 것으로 풀이된다. 이 때문에 국민연금 수급자격을 갖춘 은퇴자는 더디게 배출되었고 노후 생계유지에 어려움을 겪게 되자 기초연금의 필요성을 인식하게 되었다. 1999년 국민연금의 전국 확대를 앞두고 수급권을 갖추지 못한 노인에 대한 연금을 도입하면서 연금재정안정화를 위해 평

5) 일본의 구 후생연금은 근로자를 대상으로 1944년부터 시행, 구 국민연금은 1961년에 시행하여 일본 공적연금은 국민연금, 후생연금, 공제연금(공무원 등 특수직역) 등 3원화된 형태로 운영하였음. 그러나 주부를 위시한 모든 국민이 연금의 사각지대에 놓이지 않도록 하기 위해 1985년 법 개정으로 국민연금을 기초연금제도로 전환하면서 모든 직역에게 공통으로 적용함. 이 과정에서 구 후생연금은 국민연금과 후생연금으로 분리하고, 특수직역연금 역시 국민연금과 직역별 공제연금으로 분리함. 이후 2015년에는 공무원연금 등은 후생연금으로 통합

균 소득대체율 70%를 60%로 하향 조정하였다. 이 과정에서 1998년 7월에 저소득노인에 대한 경로연금 월 3만원을 도입하였다. 연금재정의 지속성을 우려하는 목소리가 커지면서 2007년 국민연금의 소득대체율을 60%에서 50%로 하향 조정하고 2028년까지 40%로까지 인하해가는 과감한 개혁을 단행하면서, 2008년부터 월 8-9만원으로 지급하는 기초노령연금을 도입하였다. 이어 2014년 7월에는 기초연금을 월 20만원 지급하는 파격적인 조치를 단행했다. 다만, 기초연금의 1.5배 이상의 국민연금을 수급할 경우에는 기초연금을 감액토록 했다. 2018년 9월에는 기초연금을 월 25만원으로 인상(부부 40만원)하고 이어 2019년 4월에 하위 20% 노인에게 월 30만원, 2020년부터 하위 40% 노인에게 월 30만원, 2021년부터는 하위 70% 노인에게 월 30만원을 지급하였다. 2022년 대선 과정에서 윤석열 후보는 기초연금을 월 40만원 지급하는 공약을 제시했다. 두 번째에 대해서, 1985년 당시 KDI의 재정추계는 장기적으로 보험료율을 25% 수준으로 인상해야 제도 유지가 가능하다고 보고했다(민재성외 1986)⁶⁾ 그럼에도 불구하고 법정보험료율을 9%에 묶어 놓았고, 지금까지 완고하게 자리 잡아 1999년과 2007년 두 차례의 연금개혁에서도 보험료율의 인상 보다는 연금수준을 인하⁷⁾하여 기금소진 시점을 연장하는 대응을 계속해왔다.

정부가 2018년 12월 14일 '국민연금 종합운영계획'을 발표(<표 2> 참조)하였으나 동 계획은 경제사회노동위원회(경사노위) 연금개혁특위에서 합의 도출에 실패⁸⁾하였다.

<표 2> 보건복지부의 국민연금제도 개편안 (2018년 12월 14일)

구 분	연금급여 (40년가입, 평균소득자 기준)	예상연금액(소득대체율) (250만원 소득자, 25년 가입 기준)	재 원	최대기금규모 및 고갈시점
1안 (현행 유지)	평생소득의 40% 기초연금: 25만원에서 21년 30만원	86만 7천원 소득대체율: 국민 40%+기초 12%=52% (실질대체율은 34.7%)	보험료율 9% 일반재정	2034년 1,778조(경상 가격), GDP대비 48.2% 2057년 기금고갈
2안	평생소득의 40% 기초연금 25만원에서 2021년 30만원, 2022년 40만원	101만7천원 소득대체율: 국민 40%+기초 15%=55%(실질대체율은 40.7%)	보험료율 9% 일반재정	2034년 GDP대비 48.2% 2057년 고갈
3안	평생소득의 45% 기초연금 30만원	91만 9천원 소득대체율: 국민45%+기초 12%=57% (실질대체율은 36.8%)	보험료율 9%에서 2031년 12%로 인상 (매5년마다 1%p씩)	2039년 GDP대비 58.3% 2063년 고갈
4안	평생소득의 50% 기초연금 30만원	97만 1천원 소득대체율: 국민 50%+기초 12%=62% (실질대체율은 38.8%)	보험료율 2036년 13%(매5년마다 1%p씩)	2039년 GDP대비 58.7% 2062년 고갈

자료: 보건복지부, 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획. 2018. 12.

보건복지부의 개편안이나 경사노위의 제안 역시 현재의 국민연금제도의 틀을 바꾸지 않으면서 소득대체율이나 보험료율을 점진적으로 조정하려는 보수적인 개선에 의존하였다. 기금의 고갈시점을 조금씩 연장해 나가는 미봉책이며, 책임을 미래에 떠넘기게 될 수밖에 없다. 보험료의 큰 인상 없이 연금급여를 인상하려는 모순된 요구가 무리한 개편방안으로 나타난 것이다.

6) 국민연금제도의 설계와 관련된 상세한 논의는 민재성 외(1986)를 참조하기 바란다.

7) 1999년에 자영업자와 지역주민을 포함한 전 국민연금제도를 시행하면서 연금급여수준을 40년 가입기준 평생소득의 70%에서 60%로 인하하였다. 2007년에는 국민연금 급여수준을 50%로 인하하였고 2028년까지 40%로 단계적으로 인하하는 법 개정을 단행하였다.

8) 경사노위의 연금개혁특위에서 2019년 8월 30일 ‘국민연금개혁과 노후소득보장제도 개선을 위한 활동결과보고’를 내놓음.

가안(다수안)은 소득대체율을 45%로 상향조정하고 보험료율을 10년에 걸쳐 9%에서 12%로 인상(정부가 제시한 3안과 유사)

나안은 현행 제도를 유지하자는 안(경총과 대한상의)

다안은 소득대체율 40%를 유지하되 보험료율을 10%로 즉시 인상하는 안

* 연금특위의 합의: 기초연금을 소득하위 70%에서 점차 확대해나가고, 소득하위 20%에 집중 지원

2. 공적직역연금 개혁의 역사와 평가

1960년에 도입된 공무원 및 군인연금, 1975년에 도입된 사립학교교직원연금 등 공적직역연금은 거의 동일한 제도의 적용을 받고 있으며, 공무원연금의 개혁이 군인 및 사립학교교직원에게도 동일하게 적용되어 왔다. 공무원연금 개혁의 대략의 역사는 다음 <표 3>과 같다. 2010년 이후 개혁과정에서 국민연금 제도와 유사하게 개정을 추진하였다. 즉 부과대상 소득의 범위를 넓히는 기준소득월액을 조정하거나, 수급개시연령을 2033년까지 60세에서 65세로 연장하거나, 소득재분배 요소를 도입하는 등의 개혁을 하였다.

가장 최근인 2015년 공무원연금 개혁은 보험료율을 14%(본인부담 7%)에서 2020년 18%(9%)로 인상하고, 지급율(가입 1년당 연금급여율)은 1.9%에서 2035년 1.7%로 점진적으로 인하하고, 연금가입자 간 재분배 요소를 도입하였다. 재분배 요소란 지급율 1%에 대해서는 공무원연금 가입자 전체의 평균보수를 적용하고, 1% 초과분에 대해서 공무원 개인의 보수를 적용하였다. 그리고 재직자 집단의 연금은 큰 변화가 없어 재직자의 기득권을 지켜내었다는 평가를 받았다.

<표 3> 공무원 연금제도 연혁

일자	주요내용
1960.1.1.	공무원연금법 제정 공포
1962.10.1.	군인을 적용대상에서 제외 (군인연금법 제정 1963.1.20.)
1995.12.29.	연금지급 연령 60세로, 조기퇴직연령(55세-60세미만) 도입 (1996년 신규임용자 대상)
2000.12.30.	연금지출액 부족분에 대한 정부보전금 제도 도입
2010.1.1	보수월액(총소득의 65%수준)을 기준소득월액으로 변경 수급개시연령을 65세로 상향조정(신규임용자만 적용) 소득상한 적용: 기준소득월액의 1.8배
2016.1.1	기여율 및 부담률 인상: 7%→8%(’16년) → 8.25%(’17년) → 8.5%(’18년) → 8.75%(’19년)→9%(’20년) 연금지급율 인하: 재직 1년당 1.9% → 1.7%(’35년) 퇴직연금산식에 소득재분배도입
2018.03.20.	공무원 재해보상법 제정

자료: 인사혁신처·공무원연금공단(2022), 2021회계연도 공무원연금기금 결산보고서. p. 9 ; 최재식(2016), 공무원 연금제도 해설

한편 국회의 ‘공무원연금 개혁 특위’는 국민연금의 명목 소득대체율을 현행 40%에서 50%까지 인상하기로 합의했으나, 정부의 반발로 국민연금 개혁은 수면 아래로 들어갔다. 공무원연금과 군인연금의 경우, 이미 적자상태여서 국고로 부족분을 메우고 있으며, 수차례의 공적연금의 개혁은 기득권을 보장하는 형태로 이루어졌다. 이로 인해 공무원연금은 2015년 개혁에도 불구하고 적자보전금은 2016년 2조1689억에서 2020년에 2조4025억, 2025년에는 6조1144억으로 뛰고 2030년에는 8조2011억까지 총72조원의 적자를 보전해야 하는 것으로 추산되었다(인사혁신처, 보도자료, 2015. 5.3)

<표 4> 공무원연금 및 군인연금의 적자 보전금 전망

(단위: 억 원)

연도	공무원연금	군인연금
2020년	24,025	20,034
2025년	61,144	-
2030년	82,011	34,140
2040년	97,103	48,510
2050년	108,794	65,817
2060년	116,398	89,768

자료: 신용정 외(2021), 미래 인구구조 변화에 따른 보건복지 대응, 한국보건사회연구원, p. 269.

3. 선진국의 연금개혁과 시사점

선진국의 연금개혁은 대체로 기대여명의 연장에 따라 수급개시연령을 상향 조정하거나 급여수준을 인하하는 것을 비롯한 자동조정장치를 도입하는 경향이 많았다(European Commission, 2021). 급여수준 하향 보다는 수급개시연령의 상향조정을 더 선호하였고, 수급기간을 세대별로 동일하게 함으로써 세대간 형평성을 확보하는 조치를 취하려 하였다. 유호선(2022)은 선진국의 공적연금 보험료율 인상을 감안하여 보험료율을 6%포인트 상향조정하여 2036년까지 15%까지 인상하는 제안을 하였다(<표 5> 참조). 그리고 급여수준은 ILO와 EU가 제안하는 급여수준의 하한을 기준으로 하면 우리나라의 소득대체율 수준 50%를 적절하게 보았다. 즉 기초연금 12%에 국민연금 40%를 합산한 52%이다. 그리고 수급개시연령은 2033년 이후 5년에 1세씩 상향하여 68세로 연장하고, 연금수급기간을 17년으로 고정하며 연금가입기간을 67세까지로 연장할 것을 제안하였다. 상기 제안이 개인의 제안이기는 하지만 국민연금공단의 공개적인 세미나 발표였기 때문에 선진국의 동향을 한국이 답습하는 것이 비교적 안전하다는 정부의 입장이 어느 정도 반영되었다고 판단된다.

<표 5> 독일, 스웨덴, 일본의 연금보험료율(%) 현황

구분	독일			스웨덴			일본			한국		
	노	사	합	노	사	합	노	사	합	노	사	합
국민연금	9.3	9.3	18.6	7	10.21	17.21	9.15	9.15	18.3	4.5	4.5	9
기업연금	-	4.2	4.2	-	4.5	4.5	-	8	8	-	8.3	8.3
전체	9.3	13.5	21.71	7	14.71	21.71	9.15	17.15	26.3	4.5	12.8	17.3

자료: 유호선(2022)

OECD 주요국들을 중심으로 소득대체율과 보험료율 간의 관계를 보면(<표 6> 참조) 소득대체율/보험료율 비율은 한국은 3.5배, OECD 38개국 평균은 2.3배로써 재정안정화 대책은 불가피함을 강력하게 시사한다. 또한 강제적인 사적 퇴직연금을 통한 소득대체율을 제고하려는 동향도 보인다.

선진국들의 공적연금의 구성을 보면 대체로 기초연금(1층)과 소득비례연금(2층)으로 구성되어 있고, 기초연금이 노후빈곤을 해소하는 역할에 중점을 두고 있다. 기초연금은 보편적 혹은 보충적인 급여를 지급하거나 저소득층에 대한 공공부조식 급여를 추가로 지급하여 생계를 보장(0층)하기도 한다. 영국은 2016년 개혁으로 기초연금을 근로자 평균소득의 19%에서 24%로 인상하였고, 기업연금의 가입율을 2012년 30% 중반에서 2017년에 76%로 증가시키는 성과를 거두었다(류재린, 2022). 핀란드의 경우 기초연금과 소득비례연금(근로자연금과 자영자연금) 2층으로 되어 있고 기초연금은 기본연금(National Pension)과 보증연금(Guaranteed Pension)으로 구성되어 있다. 기본연금은 보편적 지급제도에서 노인의 절반이 수급하는 보충적인 제도로 변화하였고 소득비례연금이 커질수록 기본연금을 줄이는 방식으로 지급된다. 2022년 8월 말 기준, 월 기본연금 만액은 단독 노인 €703.45(약 97만 원), 부부(동거)노인 1인 당 €628.03(약 86만 원)이다. 보증연금(Guarantee Pension, GP)은 소득비례연금액 등이 매우 낮거나 아예 없는 노인에게 지급된다. 현재 총 연금수급자 중 약 8%(약 10만 명)가 보증연금을 수급하고 있으며, 월 만액은 €885.63(약 122만 원)이나 기타 연금액에 따라 100% 감액되는 특징을 띤다. 한편 지속가능성을 위해 기대여명 계수와 지급 연금액 간 연계 규정을 도입하였고(2009년 시행), 2015년 개혁을 통해 기대여명 계수와 수급개시연령 간 연계 규정을 도입하여 2030년에 시행한다(문현경, 2022). 캐나다의 경우에도 기초연금과 소득비례연금으로 구성되며, 기초연금은 보편적인 기본연금과 저소득노인에 대한 보충연금으로 이루어져 있다. 기본연금은 15%의 소득 대체율에 해당하는 정액을 보편 지급하는데 고소득자에 대해서는 일부 혹은 전액을 환수한다. 노인의 5%가 환수 대상이었고 2%는 전액환수가 이루어졌다. 극빈 노인을 위한 보충급여는 수급조건을 완화하고 급여액 역시 인상함으로써 노후 빈곤 해소에 주력하였다. 소득비례연금은 기초연금을 보충하는 급여로서의 성격을 애초에 갖고 있었

고, 소득대체율은 25%였는데, 2023년까지 대체율을 33%로 인상하고 보험료율을 9.9%에서 11.9%로 인상하는 개혁을 단행하였다(정창률, 2022).

<표 6> OECD 주요국의 공적연금 소득대체율, 보험료율, 배율

구분	소득대체율(A)		보험료율(B)		배율(A/B)		구분	소득대체율(A)		보험료율(B)		배율(A/B)	
호주	31.3	(31.3)	0.0	(9.5)	-	(3.3)	네덜란드	29.2	(69.7)	18.0	(40.5)	1.6	(1.7)
캐나다	38.8	(38.8)	10.5	(10.5)	3.7	(3.7)	스웨덴	41.3	(53.3)	17.8	(22.3)	2.3	(2.4)
덴마크	29.5	(80.0)	0.0	(12.0)	2.3	(6.7)	영국	21.6	(49.0)	-	-	-	-
독일	41.5	(41.5)	18.6	(18.6)	2.2	(2.2)	미국	39.2	(39.2)	10.6	(10.6)	3.7	(3.7)
일본	32.4	(32.4)	18.3	(18.3)	1.8	(1.8)	소계	33.6	(46.6)	16.7	(19.0)	2.0	(2.5)
대한민국	31.2	(31.2)	9.0	(9.0)	3.5	(3.5)	OECD (35개국)*	42.2	(51.8)	18.2*	-	2.3	(2.8)

주: 1) ()은 각각 강제사적 퇴직연금 보험료 포함 시 소득대체율과 보험료율임 2) *는 OECD 35개국 평균임 (보험료율은 평균소득대비 실효율임) 3) 소계는 10개국의 평균임
 자료: OECD(2021), Pension at a Glance 2021, p.141⁹⁾, p.197¹⁰⁾

선진국의 연금개혁 동향을 고령화의 진행 단계별로 살펴보면(<표 7> 참조), 고령화사회에는 연금급여와 보험료를 동시에 인상하면서 기초연금을 도입함으로써 노후소득보장에 초점을 둔 시기였다. 고령화가 심화되는 고령사회에 들어서는 경기침체와 더불어 급여수준을 하향조정하고 보험료율을 인상하고 사적연금을 활성화하는 경향을 보였다. 초고령사회에 진입하면서 노후소득보장과 재정적 지속성을 함께 확보해나가는 효율적 정책을 추구하고 있다.

<표 7> 고령화 단계별 공적 연금 변화

구분	시기	특징
고령화사회 (고령화율 7%~14%)	2차 세계대전 ~1970년대 (우리나라: '00~' 16)	-공적연금 중심 노후소득보장 팽창기 · 공적연금 적용대상 확대(자영자 포함한 전국민) · 기초연금 도입 등 연금수급대상 확대 · 연금급여와 보험료 동시 인상
고령사회 (고령화율 14%~20%)	1970년대~현재 (우리나라: '17~) *1970년대 오일쇼크 등	-공적연금 급여완화 및 사적연금 활성화 등 조정기 · 세계 경기침체와 급속한 고령화로 1980년대 공적연금 재정문제가 심화 · 공적연금의 민영화, 사적연금 활성화(보조금, 세제혜택) 등 · 연금수령시기 연장, 연금급여 축소, 보험료 인상, 자동조절장치 도입 등
초고령사회 (고령화율 20% 초과)	현재 2개 국가 해당 일본('06~), 독일('10~)	-고령사회의 노후소득보장 정책을 유지하되, 재정적 여력을 고려하여 선별적 노후소득보장으로 대응할 것으로 예상됨

주: OECD(2021), Pensions at a Glance 등을 참고하여 정리함

4. 소결

국민연금은 우리나라의 발전단계에 비추어볼 때 늦게 도입되면서 미래에 어떻게 운영해나갈지에 대한 계획이 불투명한 채로 시작되었다. 일종의 ‘개문발차’인 셈이다. 1988년 제도 도입 당시에 9%의 보험료율을 40년간 적립해야 70%의 소득대체율을 보장받는 제도는 미래에 지속가능하지 않고 현재에 연금수급권을 확보하기도 어려운 제도였다. 이미 미래의 개혁 갈등은 예고된 것이었다. 결국 노후보장 기능을 제대로 하지 못하니 기초연금을 도입할 수밖에 없었고, 기초연금이 일단 도입되자 대선 때마다 기초연금의 인상은 단골 공약이 되었다. 기초연금이 대선 때마다 얼마까지 인상될지 알 수 없는 상황이다. 그동안의 국민연금의 개혁은 연금수준을 삭감하고 기초연금을 인상하되 보험료율은 손대지 않은 것으로 요약된다. 어쩌면 이것이 사회적 합의인지도 모른다. 이러한 연장선상에서

9) Table 4.2 Gross pension replacement rates from mandatory public, mandatory private and voluntary private pension schemes

10) Table 8.1. Mandatory pension contribution rates for an average worker in 2020

생각하면 우선 기초연금의 인상은 좀 더 여지가 있을 것 같지만, 보험료율을 동결하면서 국민연금 급여수준을 마냥 인하해나가는 어려울 것으로 보인다. 예를 들면, 40년 가입기준 소득대체율을 40%에서 20%까지 절반으로 인하해야 재정적으로 지속가능성을 확보할 수 있다. 따라서 기초연금과 국민연금의 조합 이외에 다른 대안을 찾아야 할 것이고, 그것은 퇴직연금이 될 수 있겠다.

공무원연금은 국민연금의 과감한 개혁에 따라 형평성 차원에서 개혁의 압박을 피하기 어려웠다. 그러나 공무원 연금의 노후보장성은 공무원의 든든한 버팀목이었기 때문에 연금수준을 삭감하기 보다는 보험료율을 인상하는 방식을 선호하였다. 그러나 보험료 인상에도 한계가 있었기 때문에 급여수준을 다소 인하하고 연금수급개시연령을 연장하는 방식을 채택하였다. 이때 하위직 공무원의 연금수준이 지나치게 낮아지는 것을 방지하기 위하여 하후상박식 재분배 제도를 도입하였다. 한편으로는 재직 공무원의 기득권을 보호하는 데에 진력을 다하였다. 이러한 연장선에서 보면 향후의 개혁도 국고지원의 부담이 무거워질수록 보험료율의 인상은 계속될 수밖에 없다.

결국 지금까지의 연금개혁은 기존의 틀을 유지하면서 지속가능한 기간을 조금씩 연장해나가는 방식에 의존하였다. 급여를 줄이거나 수급개시연령을 연장하거나 보험료를 인상하는 방안 중 가장 저항이 적은 방안을 채택하였다. 연금수급 기득권 계층의 개혁에 대한 저항이 극심하기 때문에 소폭의 조치만 취하였다. 결국 연금수급 시점에서 멀리 떨어져있는 가입자일수록 개혁의 부담을 무겁게 질 가능성이 크다.

선진국의 대부분은 점진적인 모수개혁 방식을 채택해왔다. 기초연금의 보편적 혹은 공공부조식 선별적 강화를 통해 노인빈곤을 완화하는 데에 중점을 두어 왔다. 기초연금이 재분배 기능을 수행했다면 2층 연금은 소득비례형으로 운영해 왔으며 재정지속성을 위해 수급개시연령의 연장과 급여액 조정, 가입기간의 연장과 같은 모수를 조정하는 방식을 채택했다. 이는 정부가 제도의 근본적인 변화에 따른 대중의 저항을 회피하려 했기 때문이었다.

Ⅲ. 연금개혁방안과 개혁에 대한 평가방법

연금개혁방안으로 모수개혁과 구조개혁 두 가지 방식을 제시하고, 각 방식에 따른 대표적인 개혁안을 하나씩 제시하고, 각 개혁안이 연금개혁의 세 가지 목표 즉 재정지속성, 급여적정성, 사각지대 해소에 미치는 영향을 분석한다. 재정지속성을 측정하는 지표로써 수익비를 사용하고, 급여적정성은 소득계층별 소득대체율을 사용한다. 다만, 사각지대 해소는 정량적인 측정이 쉽지 않아 정성적인 접근을 한다.

1. 연금개혁방안: 모수개혁과 구조개혁

모수개혁과 구조개혁 두 가지 접근을 하되 각각 하나의 대안을 제시하고자 한다. 모수개혁안과 구조개혁안 모두 기초연금, 국민연금, 퇴직연금 세 가지를 합산한 소득대체율 평균이 40년 가입기준으로 최대 70%가 되도록 하고, 장기적인 재정지속성을 위한 보험료율의 인상방안을 제시하였다. 모수개혁(안)은 기존의 연금제도의 기본 틀을 유지하면서 보험료율과 급여수준, 연금수급개시연령 등의 모수(parameters)를 조정함으로써 급여수준의 적정화와 재정지속성, 사각지대를 최소화해 나가는 것이고, 구조개혁(안)은 기존의 연금제도의 틀을 바꿈으로써 상기 세 가지 개혁의 목표를 달성하려는 방식이다. 모수개혁과 구조개혁의 구체적 방안은 어떤 점을 중시하느냐에 따라 다양하게 나타날 수 있지만, 본고에서는 양 방식을 대표하는 단일안을 제시하고 두 대안을 비교하고자 한다. 그 구체적인 방안은 다음과 같다(<표 8> 참조).

가. 모수개혁방안

모수개혁의 골자는 국민연금과 공적직역연금의 급여수준을 동등하게 조정하면서 재정지속성을 확보하기 위하여

보험료율을 장기적으로 인상하고 연금수급개시연령을 기대여명 연장에 연동해 나가도록 한다. 현재의 공적연금의 급여수준이 그다지 높지 않다는 공감대가 어느 정도 형성되어 있고, 더 이상의 급여 삭감을 사회적으로 수용하기가 쉽지 않다. 따라서 용인할 수 있을 정도의 보험료율의 상한까지만 인상하면서 보험료율 이외의 다른 수단들인 수급개시연령의 자동연장이나 가입기간의 연장, 연금급여 인상을 등의 조정을 통하여 재정지속성을 확보해나가려는 취지이다. 노후 소득보장의 사각지대 해소를 위해 기초연금을 모든 노인에게 지급하고 국민연금제도의 조속한 성숙을 위한 제도적 지원방안을 마련하도록 한다. 그리고 공적연금 이외의 각종 소득보장제도를 통해 노후 빈곤을 해소해나가는 정책적 패키지를 동원하도록 한다.

<표 8> 공적연금 개혁안: 모수개혁과 구조개혁

현행	모수개혁(안)	구조개혁(안)
[기초연금] · 월 30.75만원 (2022년 기준, 소득대체율 11.5% 수준, 물가연동) · 노인의 70%에 지급 · 국민연금급여에 연동 감액	[기초연금] · 가입자 평균소득(A값)의 12% · 노인의 100%에 지급 (단, 소득·자산에 연동, 기대여명에 연동)	[기초연금] · 가입자 평균소득(A값)의 20% · 노인의 100%에 지급 (단, 소득·자산에 연동, 기대여명에 연동)
[국민연금] · 소득대체율 70%→40%(40년 가입) (균등 20% + 비례 20%) · 보험료율 9% (2088년 부과방식 보험료율 31.7% 전망)	[국민연금] · 소득대체율 70%→40% (40년 가입): 현행 (균등 20% + 비례 20%) · 보험료율 9%는 2025년 10%에서 2045년 20%로 인상(연 0.5%p인상)	[국민연금] · 2030년부터 소득대체율 30%(40년 가입) (균등 폐지 + 비례30%) · 보험료율 9%는 2025년 10%에서 2035년 15%로 인상(연 0.5%p인상)
[퇴직급여(퇴직금+퇴직연금)] · 보험료율 8.3%에 해당하는 퇴직 일시금 혹은 퇴직연금 선택 가능 · 퇴직연금 DB 혹은 DC · 연금계정의 portability 없음	[퇴직급여(퇴직금+퇴직연금)] · 보험료율 8.3%의 퇴직연금 혹은 일시금 (퇴직연금에 대해 세제 혜택 우대) · DB(소득대체율 18%) 혹은 DC 선택 · 개인별 퇴직연금 계정(portability)	[퇴직연금] · 보험료율 9%의 의무적 퇴직연금 · DB(소득대체율 20%) 혹은 DC 방식 · 개인별 퇴직연금 계정(portability)
[직역연금] · 보험료율 18% · 소득대체율 61.2%(36년 가입) * 연간지급율 1.7% (61.2%/36년) * 퇴직수당: 기업 퇴직금의 39% (20년 이상가입) · 기초연금 적용 배제	[직역연금] · 보험료율 18%→28.3%(2045년) · 소득대체율 58%(40년 가입) * 연간지급율 1.45% (58%/40년) · 기초연금 12% 수준	[직역연금] · 보험료율 18%→24%(2035년) · 소득대체율 70%(40년 가입) * 기초연금 20%, 국민연금 30%, 퇴직연금 20%
· 국민연금, 공적직역연금의 연금수급개시연령을 2033년 65세로 연장	· 기대여명에 따라 재정적 지속가능성을 확보할 수 있도록 수급개시연령을 자동연장 · 기 수급자 및 과거 가입기간의 기득권을 최대한 보장	

구체적으로 기초연금은 국민연금 가입자 평균소득(A값)인 2022년 기준 268만원의 12%인 월 32만원을 65세 이상 모든 노인에게 지급하되 수급자의 소득·자산에 연동하여 조정한다. 기초연금의 수급개시연령도 기대여명 연장에 따라 조정한다. 국민연금의 급여구조와 수준(재분배기능과 40년가입 소득대체율 40%)은 유지하고, 보험료율은 2025년 10%로 시작하여 매년 0.5%p씩 인상하여 2045년까지 20%로 인상한다. 국민연금도 기초연금과 마찬가지로 수급개시연령을 기대여명에 연동한다. 현행 퇴직급여(퇴직금+퇴직연금)는 보험료율 8.3%의 퇴직연금으로 일원화 한다. 재정운용방식은 DB형과 DC형 중 선택이 가능하도록 하고, 정년퇴직이 아닌 직장 이전 시에는 계좌를 해지하지 못하도록 하여 ‘portability’ 를 강화한다. DB형은 8.3% 보험료율로 하고 수급개시시점에서 평균소득자의 소득대체율은 40년 가입기준으로 18%로 하고 이후 물가상승률에 연동하도록 한다. DB형의 소득대체율 18%를 보장하기 위해 필요 투자수익율은 4.28%로 추정되는데, 현행 국민연금 누적 투자수익률이 6~7%수준이라는 점을 고려하면 DB형 퇴직연금의 소득대체율을 18%로 설정하는 것은 무리한 가정은 아니라고 판단된다.¹¹⁾ DC형은 보험료율 8.3%를 적립한

11) 현행 퇴직연금의 소득대체율 18%(40년 가입)에 상응하는 수익비는 1.157로 추정되며, 동 수익비를 충당하기 위

퇴직연금자산으로 종신 지급하도록 한다. 비근로자(자영자)도 근로자와 동일하게 세제혜택을 부여하여 퇴직연금 가입을 권장한다. 공적직역연금은 보험료율을 근로자와 형평을 맞추기 위해 현재의 18%에서 2045년까지 28.3%로 인상한다. 즉 국민연금 보험료에 상응하는 20%와 퇴직연금 보험료율 8.3%를 합산한 통합 보험료율이 28.3%이다. 현재의 직역연금의 재분배 구조를 유지한 소득비례연금이며 40년 가입기준으로 소득대체율을 58%로 한다. 이는 국민연금의 40년가입 소득대체율 40%와 퇴직연금 소득대체율 18%를 합산한 것과 같다. 기초연금, 국민연금과 마찬가지로 연금수급개시연령을 기대여명에 연동하여 연장하되, 공적직역연금 수급자도 기초연금제도의 적용을 받도록 한다. 이에 따라 직역연금 수급자 연금의 소득대체율은 직역연금 58%와 기초연금 12%를 합산한 70%가 된다. 이는 국민연금 수급자의 소득대체율인 국민연금 40%와 퇴직연금 18%, 기초연금 12%를 합산한 것과 같다.

나. 구조개혁방안

구조개혁 방안은 현재의 기초연금, 국민연금, 퇴직급여(퇴직금+퇴직연금) 제도의 틀을 개편하는 것이다. 개혁의 골자는 기초연금을 강화하여 최저생계 수준을 보장하고, 국민연금은 소득비례방식의 수지상당한 제도로 개편하고, 퇴직급여를 의무적인 퇴직연금으로 개편하는 것이다. 우선 국민연금을 이분화하여 소득대체율 40% 중 10% 해당분은 기초연금으로 전환하고, 30% 해당분은 소득비례방식의 국민연금으로 운영한다. 이에 따라 국민연금은 균등부분 20%와 비례부분 20%는 비례부분 30%로 전환함으로써 소득비례방식을 강화한다. 국민연금 보험료율은 현행 9%에서 2025년 10%로부터 시작하여 매년 0.5%p씩 인상하여 2035년까지 15%로 인상한다. 보험료율 15%를 상한으로 하면서 연금수급개시연령의 조정, 연금가입기간의 연장, 연금인상율 등을 조정하여 재정수지 상등을 유지하도록 한다. 기초연금 급여수준은 국민연금으로부터 전환된 10%와 합산하여 국민연금 가입자의 평균소득의 20%로 한다. 이는 기초연금의 조세재원조달의 어려움을 감안한 것이다.¹²⁾ 그리고 향후 기초연금을 선거과정에서 임의로 인상하지 않도록 법적인 기준을 정하여 정치화되는 것을 막아야 한다. 2022년 기준으로 평균소득(소위 A값)인 268만원의 20%는 53만6천원이 된다. 기초연금을 모든 노인에게 지급하되 소득·자산에 연동하여 감액 조정한다. 한편, 2021년 근로자 월평균 임금(명목)은 327만 1,000원으로(고용노동부, 고용노동통계) 기초연금은 해당 임금의 20%에 못미치는 수준이다. 아래 <표 9>의 외국의 기초연금과 비교하여도 과도한 수준은 아니다.

<표 9> 외국의 기초연금 수준 (평균 임금 대비 %)

뉴질랜드	덴마크	일본	캐나다	호주	네덜란드	영국
40.0	36.2	34.2	32.7	27.6	26.3	22.2

자료: OECD, 2017; 국회예산정책처, 2018

퇴직급여제도는 보험료율 9%의 의무적인 퇴직연금제도로 운영하도록 한다. 즉 공적퇴직연금을 도입하는 것이다. 재정운영방식은 DB형과 DC형 두 가지 대안으로 운용하며, DB형은 9%의 보험료율로 소득대체율 20%를 보장하며, 최초 수급 후 물가상승률에 연동하여 지급한다. DC형은 보험료율 9%를 적립한 퇴직연금자산으로 종신 지급하며, 본인부담 기여금에 대해서는 세제상의 혜택을 부여한다. 비근로자(자영자)에게도 근로자와 동등한 퇴직연금 가입의 혜택을 부여한다. 또한 퇴직연금기금을 운영하기 위해 국민연금공단과 유사한 ‘퇴직연금공단’을 설립한다.

한 투자수익률은 4.28%로 추정됨 (할인률 3%, 임금상승률 3%, 물가상승률 2% 가정)

12) 최병호, 강성호(2019)에서 구조개혁방안으로 국민연금 소득대체율 40% 중 균등부분 20%를 현행 기초연금과 합산하여 기초연금으로 전환하고, 비례부분 20%는 보험료율 9%를 유지하는 소득비례연금으로 전환할 것을 제안하였다. 이 제안은 국민연금 보험료율 인상에 저항하는 국민적 정서를 감안한 것이었다. 소득비례의 국민연금 대체율이 20%에 불과하기 때문에 퇴직연금 의무화를 통한 대체율 18%를 보충할 것을 제안하였다. 따라서 총체적인 대체율은 기초연금 20%, 국민연금 20%, 퇴직연금 18%를 합산한 58%를 제시하였다.

공적직역연금은 국민연금 가입자와 동일하게 기초연금, 국민연금, 퇴직연금 3층으로 개편한다. 현재 9%의 보험료를 부담하는 공무원은 새 제도에서는 국민연금에 4.5%, 퇴직연금에 4.5%를 부담함으로써 현재 보험료율 9%에 변화가 없다. 정부는 국민연금에 4.5%, 퇴직연금에 4.5%를 부담함으로써 현재의 부담률 9%가 유지된다. 현재의 퇴직수당제도는 폐지되는 대신 기초연금의 혜택을 받도록 한다. 제도 개편의 적용시기는 2025년으로 하되, 2025년 이전 시기에 적용하던 법의 기득권을 인정한다. 공적연금 개혁안을 현행, 모수개혁, 구조개혁안으로 구분하여 소득대체율과 보험료율 관계로 정리하면 다음 <표 10>과 같다.

<표 10> 공적연금 개혁안별 소득대체율과 보험료율

구분		현행	모수개혁(안)	구조개혁(안)
국민연금 가입자	소득대체율 (40년 기준)	52%~70% · 기초연금 12% · 국민연금 40% · 퇴직연금 0~18%	52%~70% · 기초연금 12% · 국민연금 40% · 퇴직연금 0~18%	70% · 기초연금 20% · 국민연금 30% · 퇴직연금 20%
	보험료율	17.3% → 40.0%(2088년) · 국민 9%→31.7%(2088년) · 퇴직 8.3%	17.3% → 28.3%(2045년) · 국민 9%→20%(2045년) · 퇴직 8.3%	18% → 24%(2035년) · 국민 9%→15%(2035년) · 퇴직 9%
공적직역연금 가입자	소득대체율	61.2% (36년 가입) · 직역연금 61.2% * 퇴직수당: 기업퇴직금의 39%(20년 이상가입)	70% (40년 가입) · 기초연금 12% · 직역연금 58%	70% (40년 가입) · 기초연금 20% · 국민연금 30% · 퇴직연금 20%
	보험료율	18%	18%(2025년)→28.3%(2045년)	18%(2025년)→24%(2035년)

2. 개혁안 평가를 위한 분석방법

개혁안의 평가방식으로 재정지속성 평가는 개혁안의 최종적인 보험료율 및 급여수준에 기반한 수익비를 보고 판단하였다. 수익비는 생애 연금급여총액의 현가를 생애 연금보험료 총액의 현가로 나눈 비율이 된다. 연금급여의 적정성 판단은 소득대체율로 계산하며, 대체율은 연금수급시점의 연금급여액을 수급 직전의 근로소득액으로 나눈 비율을 사용했다. 계산에 사용된 제도 및 경제변수의 가정은 다음과 같다. 모든 계산은 2022년 시점으로 현가화(할인률 3%) 하였으며, 가입기간은 40년과 25년으로 두 개로 크게 구분하였다. 가입기간이 동일하더라도 제도변화 시점에 따른 효과가 달리 나타나므로 제도 변화가 발생하는 시점을 고려하여 가입시점(혹은 수급개시시점)을 구분하였다. 즉, 국민연금제도가 도입되는 시점인 1988년, 전국민연금화 시행 시점인 1999년, 소득대체율이 40%로 완료되는 시점인 2028년을 고려하여, 40년 가입 시 최초 가입시점은 각각 1990년, 2000년, 2030년으로 구분하였다. 분석기간 납부예외, 체납은 발생하지 않는 것으로 가정하였으며, 이에 따른 40년 가입 시 수급개시 시점은 각각 2030, 2040, 2070년으로 하였다.¹³⁾

수급기간은 65세에서의 기대여명을 고려하여 반영하였으며, 수급개시시점 2030년에 65세 기대여명은 24년으로 추정되었으며, 추계기간 말인 2070년은 기대여명이 31년으로 추정되어 수급기간 24~31년을 분석에 활용하였다. 임금, 물가, 투자수익률 등은 제4차 국민연금재정추계 가정을 참고하였다.

13) 같은 논리로 25년 가입 시 가입시점~수급개시시점은 각각 2005년~2030년, 2015년~2040년, 2045년~2070년임

<표 11> 제도 및 경제변수 가정

구분		가정 값	근거 및 시뮬레이션 안
제도 변수	국민연금 A값	268만원	2022년 기준 A값(3년 평균소득월액)
	가입기간	40년(25년)	가입시기 3개 안: 1990~2030(2005~2030), 2000~40(2015~40), 2030~70(2045~70)
	수급기간	수급개시연도에 따라 24년, 26년, 31년	65세 기대여명이며 3개 안: 2030년 수급 시 24년, 2040년 수급 시 26년, 2070년 수급 시 31년 (<부표 2> 참조)
경제 변수	임금상승률	3.0%	제4차 국민연금재정추계의 가정을 준용*
	물가상승률	2.0%	
	투자수익률, 금리, 할인율	3.0%	
기타	기타 모든 변수 값은 <표 9> 공적연금 개혁안: 모수개혁(안)과 구조개혁(안)에 제시된 값을 모형에 적용하여 분석함		

주: *제4차 국민연금재정추계에서 제시한 거시변수 가정은 <부표 3> 참조

소득계층별 분석을 위해 5개 등급으로 나누었다.

<표 12> 가입자의 소득계층 5개 등급

소득 등급	월액	근거
1 등급	95만원	2등급의 절반
2 등급	191만원	2022년 월 최저임금 (주 40시간, 유급휴 8시간 포함)
3 등급	268만원	2022년 국민연금 가입자 평균소득(A값)
4 등급	410만원	3등급과 5등급의 중간 값
5 등급	553만원	2022년 보험료납입의 소득상한

현재의 기초연금 급여액은 2022년 월 30만 7,500원으로 하고, 수급대상은 노인의 70%임을 감안하여 소득 1~3등급자에게 지급하도록 한다. 모수개혁(안)의 경우, 기초연금액은 월 32만원(A값의 12%)으로 하되 소득수준에 따라 차등지원하여 4등급은 월 16만원(A값의 6%), 5등급은 월 8만원(A값의 3%)으로 한다. 구조개혁의 경우 월 53.6만원(A값의 20%)을 지급하되 소득수준에 따라 차등 지원하여 4등급은 월 32만원(A값의 12%), 5등급은 월 16만원(A값의 6%)으로 한다. 기초연금과 국민연금의 급여수준은 최초 수급액이 결정된 후 물가상승률에 연동하며, 퇴직연금은 DB형 기준으로 계산하며, 마찬가지로 물가상승률에 연동하여 연금액이 인상된다. 모든 연금급여의 수급개시연령은 기대여명 연장에 연동된다.

IV. 연금개혁안에 대한 평가

연금개혁안에 대한 평가에 앞서 대안별 부담수준 추이와 이에 대해 평가하면 다음과 같다. 국민연금 보험료율은 현행 9%로 적용되나 기금소진 후 부과방식 보험료율은 2088년 31.7%까지 상승할 것으로 전망되고, 기초연금을 보험료율로 환산하면 5.2%에 해당하여 합산 36.9%까지 부담해야 할 것으로 예상된다. 여기에 퇴직금 부담 8.3%를 더하면 보험료율은 45.2%가 되어 과도한 부담이 예상된다. 향후에 건강보험료율 등 사회보험료율의 상승을 감안하면 지속가능하지 않을 것으로 전망된다. 가입자의 직접 부담은 현재 4.5%에서 15.8%¹⁴⁾까지 상승하며, 고용주의 부담은 12.8%(국민연금 4.5%+퇴직금 8.3%)에서 24.1%(국민연금 15.8%+퇴직금 8.3%)로 상승할 것으로 전망된다. 2088년에 퇴직급여 부담 8.3%를 합산하면 임금의 40%(근로자 15.8%, 고용주 24.1%¹⁵⁾)를 국민연금과 퇴직급여를 위해 부담해야 할 것이다.

14) 2088년 국민연금 보험료율 31.7%의 절반
 15) 국민연금 사용자 부담분 15.8%과 퇴직급여 부담 8.3%의 합산액

<표 13> 연금제도별 부담률 추이

구분	현재	모수개혁(안)	구조개혁(안)	
기초연금 ¹⁾	5.2%	5.4%	9%	
국민연금(DB형)	9%→31.7% (2088년)	9%→20% (2045년)	9%→15% (2035년)	
퇴직연금(DB형)	8.3%	8.3%	8.3%→9%	
합계	기초+국민+퇴직	22.5% →45.2%	22.7%→33.7%	26.3%→33%
	국민+퇴직	17.3%→40%	17.3%→28.3%	17.3%→24%

주: 1) 기초연금은 실제 부담하는 것이 아니라 급여수준에 상응하는 부담 수준을 제시한 것임. 즉, 수지상등을 충족하는 소득대체율과 보험료율은 40년 가입기준 각각 40%, 18%로 설정하였으며, 동 관계를 고려하여 기초연금(소득대체율 11.5%, 12%, 20%)의 보험료율을 추정하면 5.2%, 5.4%, 9%임

1. 재정지속성

재정지속성을 판단하는 기준으로 가입자 개인의 수익비를 중심으로 살펴보았다. 국민연금제도 도입 이후부터 현재까지 재정지속성 문제를 검토하기 위해 앞서 설정한 3개의 분석기간으로 구분한다. 이에 따라 40년 가입 시 수급개시 시점별(2030년, 2040년, 2070년)로 구분한 소득계층별 수익비 분석결과는 <표 14>~<표 16>에 제시되었다. <표 14>은 수급개시 2030년(가입시점 1990년)의 경우로, 국민연금제도의 도입 초기 효과¹⁶⁾가 많이 반영되어 평균 소득자의 수익비는 3.218로 높게 나타난다. 1등급 소득자는 6.270, 5등급 소득자는 2.354로 추정되어 재분배 효과가 존재하나, 고소득층의 수익비도 2를 넘어서는 등 재정지속성이 가능하지 않음을 보여준다. 한편, 2025년부터 모수개혁(안)이 추진되어 국민연금 보험료율이 2025년 10%에서 매년 0.5%p씩 상승하여 2045년 20%로 설정할 경우 2030년에 평균 소득자의 수익비는 3.131로 감소한다. 구조개혁(안)은 모수개혁(안)과 달리 2030년부터 국민연금의 소득대체율을 30%로 하되 완전소득비례형으로 설정하고 있으나, 동 시점(가입기간: 1990~2029년)에서는 모수개혁(안)과 제도적 차이가 없어 두 개혁의 효과는 동일하게 나타난다. 기초연금은 일반재정이므로 수익비 산출은 불가능하지만, 국민연금과 합산한 공적연금으로 볼 때 국민연금 보험료현가 대비 공적연금 급여로 수익비 산출이 가능하다. 이에 의하면 평균소득자의 공적연금 수익비는 3.903으로 증가하며, 소득 1, 2등급은 무려 8.203, 4.855로 높아짐을 알 수 있다. 퇴직연금의 경우 현행 제도에서는 의무화가 되지 않았다는 점에서 분석에서 제외하였으나, 모수개혁(안)과 구조개혁(안)에서는 소득비례 확정급여형(DB형)의 준공적연금으로 설정하여 분석에 포함하였다. 모수개혁(안)과 구조개혁(안)에서 퇴직연금의 보험료는 각각 8.3%와 9%로, 소득대체율은 18%, 20%로 설정하였다. 이에 의하면, 퇴직연금은 소득비례 확정급여형으로 설정하였으므로 수익비는 모든 소득계층에서 동일하며, 모수개혁(안)과 구조개혁(안)에서 각각 1.166, 1.295로 추정되었다. 동 결과는 투자수익률과 할인율을 3%로 동일하게 설정한 결과이나, 준공적 퇴직연금의 향후 투자수익률이 국민연금(투자수익률 연 6~7%수준)과 유사할 것으로 예상하면 수익비가 1을 다소 초과하더라도 재정문제는 발생하지 않을 수 있다. 그럼에도 불구하고, 할인율을 투자수익률로 설정하게 되면 수리적으로 재정불안정이 초래될 수 있다는 점에서 궁극적으로 수급개시연령을 조정하거나 DC형을 적용하는 것도 방법이라고 하겠다.

16) 동 시점은 최고 소득대체율인 70%가 적용되는 시점(1988~1998년)이 많이 반영된 시점임

<표 14> 연금 개혁 시 수익비 (1990년 가입, 2030년 수급개시)

구분	40년 가입 시					25년 가입 시				
	95만원	191만원	268만원	410만원	553만원	95만원	191만원	268만원	410만원	553만원
현재	기초연금	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	국민연금	6.270	3.894	3.218	2.637	2.354	5.318	3.344	2.783	2.301
	합계	8.203	4.855	3.903	2.637	2.354	8.411	4.883	3.880	2.301
모수 개혁	기초연금	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	국민연금(DB형)	6.101	3.788	3.131	2.566	2.290	5.091	3.202	2.665	2.203
	퇴직연금(DB형)	1.166	1.166	1.166	1.166	1.166	1.166	1.166	1.166	1.166
	합계	7.355	4.387	3.543	2.818	2.464	7.110	4.181	3.348	2.633
		(5.586)	(3.507)	(2.916)	(2.408)	(2.160)		(4.477)	(2.872)	(2.415)
구조 개혁	기초연금	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	국민연금(DB형)	6.101	3.788	3.131	2.566	2.290	5.091	3.202	2.665	2.203
	퇴직연금(DB형)	1.295	1.295	1.295	1.295	1.295	1.295	1.295	1.295	1.295
	합계	8.534	4.973	3.961	3.091	2.667	8.865	5.054	3.970	3.039
		(5.586)	(3.507)	(2.916)	(2.408)	(2.160)		(4.477)	(2.872)	(2.415)

주: 1) 합계는 기초연금, 국민연금, 퇴직연금의 합산 값으로 수익비를 산출함
 2) () 안은 기여연금(국민연금, 퇴직연금)을 합산한 총급여액 현가를 기여연금의 총보험료 현가로 나누어 산출함
 3) 수급기간은 24년으로 가정함 (이하 동일)

<표 15>는 수급개시 2040년(가입시점 2000년)의 경우로, 전국민 연금화가 시작된 시점에 제도적용을 받았던 가입자의 수급 효과를 보여주고 있다. 이에 의하면 2030년 수급자에 비해 낮아진 소득대체율을 적용받는 기간이 많아¹⁷⁾ 평균 소득자의 수익비는 2.785로 나타나고, 1등급 소득자는 5.320, 5등급 소득자는 2.062로 추정되었다. 동수급자는 2030년 수급자에 비해 낮은 수익비를 보이지만, 여전히 고급여 속성을 갖고 있어 재정문제를 유발하고 있음을 보여주고 있다. 이에 2025년부터 모수개혁(안)이 추진되는 것으로 가정하여 분석한 결과, 2040년에 평균 소득자의 수익비는 2.345로 상당히 감소하고 2030년 수급자(3.131)에 비해 재정안정은 개선되는 것으로 추정된다. 한편, 구조개혁(안)의 경우 동 시점(가입기간: 2000~2039년)의 모수개혁(안)과 비교할 때 재정안정이 다소 강하게 나타나 수익비가 2.246으로 추정된다. 이는 모수개혁(안)에 비해 구조개혁(안)은 보험료가 2035년까지 15%만 증가하나, 급여수준인 소득대체율은 30%(비례형)로 10%p 줄어들어, 수익비는 더 감소하는 것으로 추정된다. 기초연금은 2030년 수급자와 동일하게 적용되므로 앞의 설명과 동일하다. 퇴직연금은 모수개혁(안)과 구조개혁(안) 모두 소득비례 확정급여형이므로 모든 소득계층, 모든 시점에서 수익비가 동일하고, 각각 1.166, 1.295로 추정된다.

17) 해당 수급자는 소득대체율이 최고 60%(1999~2007년)에서 40%(2028년 이후)까지 적용된 경우임

<표 15> 연금 개혁 시 수익비 (2000년 가입, 2040년 수급개시)

구분		40년 가입 시					25년 가입 시				
		95만원	191만원	268만원	410만원	553만원	95만원	191만원	268만원	410만원	553만원
현재	기초연금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	국민연금	5.320	3.346	2.785	2.303	2.067	4.772	3.001	2.498	2.065	1.854
	합계	7.254	4.308	3.470	2.303	2.067	7.865	4.540	3.594	2.065	1.854
모수 개혁	기초연금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	국민연금(DB형)	4.480	2.818	2.345	1.939	1.741	3.671	2.309	1.921	1.589	1.426
	퇴직연금(DB형)	1.166	1.166	1.166	1.166	1.166	1.166	1.166	1.166	1.166	1.166
	합계	5.014 (3.695)	3.064 (2.408)	2.509 (2.042)	2.033 (1.727)	1.800 (1.574)	4.619	2.786 (2.873)	2.265 (1.918)	1.817 (1.646)	1.599 (1.413)
구조 개혁	기초연금	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	국민연금(DB형)	3.943	2.621	2.246	1.923	1.765	2.867	2.011	1.768	1.559	1.457
	퇴직연금(DB형)	1.295	1.295	1.295	1.295	1.295	1.295	1.295	1.295	1.295	1.295
	합계	5.491 (3.273)	3.355 (2.252)	2.748 (1.962)	2.227 (1.713)	1.972 (1.591)	5.247	3.170 (2.303)	2.580 (1.706)	2.072 (1.536)	1.825 (1.390)

<표 16>은 수급개시 2070년(가입시점 2030년)의 경우로, 법정 소득대체율 40%가 완성되는 시점인 2028년 이후에 가입하여 수급하게 되는 수급효과를 보여주고 있다. 이에 의하면 이전 세대에 비해 적용 받는 소득대체율이 낮아¹⁸⁾ 평균 소득자의 수익비는 2.389이며, 1등급 소득자는 4.564, 5등급 소득자는 1.773로 나타나 앞의 수급자들에게 비해 낮다. 그러나, 수익비가 1을 초과하여 여전히 재정안정화 문제는 남아 있는 것으로 나타난다. 마찬가지로 모수개혁(안)에 따르면, 2070년에 평균 소득자의 수익비는 1.238로 상당히 감소하고 2030년(3.131), 2040년(2.345)에 비해 재정안정이 상당히 개선되는 것으로 추정된다. 한편, 구조개혁(안)의 경우 동 시점(가입기간: 2030-2069년) 평균소득자의 수익비는 1.127로, 2030년(3.131), 2040년(2.246)에 비해 상당히 개선된 것으로 추정된다. 이는 앞서 설명한 바와 같이 모수개혁(안)에 비해 구조개혁(안)에서 보험료 증가효과 보다 급여감소 효과가 커서 수익비가 더 감소한 것으로 설명할 수 있다. 특이한 점은 구조개혁(안)에서 소득대체율은 완전비례형이고 보험료율도 모든 소득계층에서 동일하므로 모든 소득계층에서 수익비는 동일한 것으로 추정된다. 앞의 2030년, 2040년 수급자에게서 소득계층별로 소득대체율의 차이가 발생한 이유는 구조개혁(안)이 적용되는 이전시점인 2030년 이전까지는 현행 국민연금제도의 소득재분배 효과가 작용하였기 때문이다. 퇴직연금도 소득비례 소득대체율이 적용되므로 2070년 이후 국민연금 수급자와 마찬가지로 모든 소득계층에서 수익비가 동일하다. 이는 앞의 2030년, 2040년 수급 효과와 동일하므로 별도로 설명하지는 않는다.

앞의 분석결과에서 보듯이 제도가 완전히 성숙기에 진입한 2070년에 현행 제도에 의한 국민연금 수익비는 2.389로 나타나 재정안정화를 위해 모수개혁(안), 구조개혁(안) 등 개혁이 요구되는 것으로 분석되었다. 다만, 본 연구에서 설정한 모수개혁(안), 구조개혁(안)에 의해서도 수익비가 각각 1.238, 1.127로 1.0을 초과하기 때문에 장기 재정지속성을 위해 추가적 보험료율 인상, 수급개시연령의 연장 등 후속적 재정안정화 조치는 여전히 필요함을 시사한다.

18) 해당 수급자는 모두 소득대체율이 40%로 적용되는 시점(2028년이후)에 가입한 경우임

<표 16> 연금 개혁 시 수익비 (2030년 가입, 2070년 수급개시)

구분		40년 가입 시(가입기간에 무관)				
		95만원	191만원	268만원	410만원	553만원
현재	기초연금	-	-	-	-	-
	국민연금	4.564	2.871	2.389	1.975	1.773
	합계	6.498	3.832	3.074	1.975	1.773
모수개혁	기초연금	-	-	-	-	-
	국민연금(DB형)	2.364	1.487	1.238	1.023	0.919
	퇴직연금(DB형)	1.166	1.166	1.166	1.166	1.166
	합계	2.632	1.682	1.412	1.180	1.067
		(1.923)	(1.330)	(1.161)	(1.016)	(0.945)
구조개혁	기초연금	-	-	-	-	-
	국민연금(DB형)	1.127	1.127	1.127	1.127	1.127
	퇴직연금(DB형)	1.295	1.295	1.295	1.295	1.295
	합계	2.421	1.747	1.556	1.391	1.311
		(1.080)	(1.080)	(1.080)	(1.080)	(1.080)

다음으로 시간의 경과에 따른 수익비 변화를 관찰함으로써 재정지속성 여부를 판단해 본다. 현 제도의 특성을 고려하면 수익비는 소득대체율 감소로 낮아질 수 있으나, 기대여명 증가(수급기간의 증가)로 높아질 수 있다. 즉, 제도변화 효과와 기대여명 변화 효과에 따라 수익비의 증감여부가 결정된다. <표 17>은 현행 국민연금제도가 유지된다고 가정할 경우 소득대체율 감소와 기대여명 증가에 따른 수익비 변화를 보여주고 있다. 기대여명은 2030년 24년에서 2070년 31년으로 5년에 1세(연간 0.2세)씩 증가한다고 가정하였다(<부표 2> 참조). 2030년~2070년 동안 수익비는 3.218에서 2.987로 감소한다. 동 기간 소득대체율 감소로 인한 수익비 감소 효과가 기대여명 증가로 인한 수익비 증가 효과 보다 컸다. 여기서 기대여명 증가에 따른 효과는 기대여명이 24년으로 고정된 상황에서 산출된 수익비(3.218~2.389)와의 차이로 파악할 수 있다. 이에 의하면 수급기간 7년 증가(24년→31년)에 따른 수익비는 0.598만큼 증가하여, 수급기간 1년 증가에 수익비 0.085가 증가하는 것으로 추정된다. 이는 인구구조 변화로 인한 추가적으로 발생하는 재정문제를 의미하며, 최소한 이에 상응하는 만큼의 보험료율을 증가시켜야 추가적 재정문제 발생을 억제할 수 있다는 것을 의미한다. 이를 균형보험료율로 살펴보면, 수급기간 7년 증가에 따른 필요 보험료율은 5.4%p여서 이는 수급기간 1년 증가에 0.77%p만큼 보험료율을 증가시켜야 추가적 재정문제를 억제할 수 있음을 보여준다.

<표 17> 국민연금 수급자의 기대여명 증가에 따른 수익비 변화 (현행 제도 유지)

수급개시연도 (가입연도)	수급기간	연금액(월)	소득대체율	수익비			균형보험료율		
2030년(1990년)	24년	144.4만원	53.9%	3.218	(3.218)	<0.000>	29.0%	(29.0%)	<0.0%p>
2035년(1995년)	25년	134.3만원	50.1%	3.104	(2.994)	<0.110>	27.9%	(26.9%)	<1.0%p>
2040년(2000년)	26년	125.0만원	46.6%	2.989	(2.785)	<0.204>	26.9%	(25.1%)	<1.8%p>
2045년(2005년)	27년	118.3만원	44.1%	2.924	(2.635)	<0.289>	26.3%	(23.7%)	<2.6%p>
2050년(2010년)	28년	112.9만원	42.1%	2.882	(2.517)	<0.365>	25.9%	(22.7%)	<3.2%p>
2055년(2015년)	29년	110.2만원	41.1%	2.900	(2.457)	<0.443>	26.1%	(22.1%)	<4.0%p>
2060년(2020년)	30년	108.4만원	40.5%	2.937	(2.416)	<0.521>	26.4%	(21.7%)	<4.7%p>
2065년(2025년)	30.5년	107.4만원	40.1%	2.909	(2.394)	<0.515>	26.2%	(21.5%)	<4.7%p>
2070년(2030년)	31.0년	107.2만원	40.0%	2.987	(2.389)	<0.598>	26.9%	(21.5%)	<5.4%p>

- 주: 1) 가입기간은 40년, 보험료율과 소득대체율 모두 현행과 동일(각각 9%, 40%)로 설정됨
 2) 균형보험료율은 수익비를 1로 되게 하는 보험료율
 3) ()안은 수급기간 24년으로 고정할 경우 값이고, < >안은 기대여명 증가에 따른 추가적으로 발생하는 값임

모수개혁(안)의 경우, 2045년에 보험료율이 20%가 되면서 수익비는 하락하고 재정건전성은 개선될 것이다. 그러나, 기대여명 증가에 따른 수급기간의 연장은 재정지출을 증가시키는 요인이므로 종합적으로 살펴볼 필요가 있다. <표 18>은 2025년부터 모수개혁(안)이 추진될 경우 기대여명 증가에 따른 수익비 변화를 보여주고 있다. 모수개혁(안)은 현행 제도보다 강한 재정안정화 조치가 설정되어 있어 기대여명 증가에도 불구하고 수급기간 2030년~2070년 동안 수익비는 3.131에서 1.453으로 감소한다. 마찬가지로 기대여명 증가에 따른 순수효과를 살펴보기 위해 기대여명을 24년으로 고정된 상황에서의 수익비를 3.131~1.162로 산출하였다. 이에 의하면 수급기간 7년 증가(24년→31년)에 따라 수익비는 0.291만큼 증가하여, 수급기간 1년 증가에 0.042의 수익비가 증가하는 것으로 추정된다. 균형보험료율로 살펴보면, 수급기간 7년 증가에 따른 필요 보험료율은 5.4%p여서 이는 수급기간 1년 증가에 0.77%p만큼 보험료율이 증가되어야 추가적으로 재정문제가 발생하지 않음을 보여준다. 모수개혁(안)도 현행 제도에 비해 상당한 재정안정 요소를 가지고 있음에도 불구하고 여전히 추가적 재정안정 대책이 요구됨을 보여준다고 하겠다.

<표 18> 국민연금 수급기간별 수익비 변화 (모수개혁 가정)

수급개시연도 (가입연도)	수급기간	연금액(월)	소득대체율	수익비			균형보험료율		
2030년(1990년)	24년	144.4만원	53.9%	3.131	(3.131)	<0.000>	29.0%	(29.0%)	<0.0%p>
2035년(1995년)	25년	134.3만원	50.1%	2.847	(2.746)	<0.101>	27.9%	(26.9%)	<1.0%p>
2040년(2000년)	26년	125.0만원	46.6%	2.517	(2.345)	<0.172>	26.9%	(25.1%)	<1.8%p>
2045년(2005년)	27년	118.3만원	44.1%	2.216	(1.997)	<0.219>	26.3%	(23.7%)	<2.6%p>
2050년(2010년)	28년	112.9만원	42.1%	1.957	(1.709)	<0.248>	25.9%	(22.7%)	<3.3%p>
2055년(2015년)	29년	110.2만원	41.1%	1.785	(1.512)	<0.273>	26.1%	(22.1%)	<4.0%p>
2060년(2020년)	30년	108.4만원	40.5%	1.652	(1.359)	<0.293>	26.4%	(21.7%)	<4.7%p>
2065년(2025년)	30.5년	107.4만원	40.1%	1.507	(1.240)	<0.267>	26.2%	(21.5%)	<4.6%p>
2070년(2030년)	31.0년	107.2만원	40.0%	1.453	(1.162)	<0.291>	26.9%	(21.5%)	<5.4%p>

- 주: 1) 가입기간은 40년, 보험료율은 9%~20%(2045년), 소득대체율은 40%(현행과 동일)로 설정됨
- 2) 균형보험료율은 수익비를 1로 되게 하는 보험료율
- 3) ()안은 수급기간 24년으로 고정할 경우 값이고, < >안은 기대여명 증가에 따른 추가적으로 발생하는 값임

<표 19>는 구조개혁(안)이 추진된다고 가정하고, 기대여명 증가에 따른 수익비 변화를 보여주고 있다. 보험료율은 2025년 10%에서 시작하여 2035년 15%로 상승하고 소득대체율은 2030년 이후 30%(완전비례형)로 낮아지면서 현 제도 유지 시에 비해 수익비는 하락하는 것으로 예상된다. 모수개혁(안)에 비해서도 다소 강한 재정안정화 조치여서 2030년~2070년 동안 수익비는 3.131에서 1.361로 감소한다. 앞에서와 마찬가지로 기대여명을 24년으로 고정하여 산출한 수익비는 3.131~1.089로 추정된다. 따라서, 수급기간 7년 증가(24년→31년)에 따른 수익비의 순변화분은 0.272로, 수급기간 1년 증가에 0.039만큼의 수익비가 증가하는 것으로 추정된다. 이를 균형보험료율로 설명하면, 수급기간 7년 증가에 따른 필요 보험료율은 4.0%p여서 이는 수급기간 1년 증가에 0.57%p만큼 보험료율을 증가시켜야 추가적 재정문제를 억제할 수 있음을 보여준다. 구조개혁(안)은 현행 제도에 비해 상당한 재정안정 요소를 가지고 있음에도 불구하고 여전히 추가적 재정안정 대책이 요구됨을 시사하는 대목이다. 구조개혁(안)이 모수개혁(안)과 비교할 때 수익비의 차이가 발생하는 이유는 두 (안)간의 보험료율 증가 스케줄과 소득대체율의 차이 때문이다. 또한 현행 제도에 비해 두 (안) 모두 상당한 재정안정화 효과를 보여주고 있지만, 보험료율 증가 외에 수급개시연령의 연장, 물가상승률 조정 등 지속적으로 재정안정화 방안을 고민해야 함을 보여주고 있다.

<표 19> 국민연금 수급기간별 수익비 변화 (구조개혁 가정)

수급개시연도 (가입연도)	수급기간	연금액(월)	소득대체 율	수익비		균형보험료율			
2030년(1990년)	24년	144.4만원	53.9%	3.131	(3.131)	<0.000>	29.0%	(29.0%)	<0.0%p>
2035년(1995년)	25년	131.0만원	48.9%	2.776	(2.677)	<0.099>	27.2%	(26.3%)	<1.0%p>
2040년(2000년)	26년	118.3만원	44.1%	2.410	(2.246)	<0.164>	25.5%	(23.7%)	<1.7%p>
2045년(2005년)	27년	108.2만원	40.4%	2.128	(1.919)	<0.209>	24.1%	(21.7%)	<2.4%p>
2050년(2010년)	28년	99.5만원	37.1%	1.895	(1.655)	<0.240>	22.9%	(20.0%)	<2.9%p>
2055년(2015년)	29년	93.5만원	34.9%	1.728	(1.464)	<0.264>	22.1%	(18.8%)	<3.4%p>
2060년(2020년)	30년	88.3만원	33.0%	1.587	(1.306)	<0.281>	21.5%	(17.7%)	<3.8%p>
2065년(2025년)	30.5년	84.0만원	31.3%	1.430	(1.176)	<0.254>	20.5%	(16.8%)	<3.6%p>
2070년(2030년)	31.0년	80.4만원	30.0%	1.361	(1.089)	<0.272>	20.2%	(16.1%)	<4.0%p>

- 주: 1) 가입기간은 40년, 보험료율은 9%~15%(2035년), 소득대체율은 30%(2030년)로 설정됨
 2) 균형보험료율은 수익비를 1로 되게 하는 보험료율
 3) ()안은 수급기간 24년으로 고정할 경우 값이고, < >안은 기대여명 증가에 따른 추가적으로 발생하는 값임

한편 퇴직연금을 DC형으로 운영할 경우 투자수익율에 따른 재정지속성을 가늠해보았다. DC형 퇴직연금의 투자수익률에 따른 수익비 변화를 분석한 결과는 <표 20>과 같다. DC형으로 운용할 경우에는 DB형 소득대체율과 동등한 연금급여를 보장하기 위해 필요한 투자수익율이 중요하다. 여기에서는 투자수익율의 변화에 따른 수익비를 분석하였다. 투자수익률의 증가에 따라 수익비는 증가하는 양상을 볼 수 있으며 DB형 연금 수익비를 능가하게 될 것이다. 한편 DC형의 투자수익률이 증가할 때에 수익비 상승 보다는 보험료율을 인하하는 선택을 할 수도 있음을 <표 20>은 보여주고 있다. 투자수익률이 7%까지 달성되면 보험료율은 기존의 8.3%를 5.2%로 인하해도 급여수준은 동등하게 됨을 보여준다.

<표 20> DC형 퇴직연금의 투자수익율에 따른 수익비 등 분석

투자수익률	월연금액 (65세 시점)	소득대체율	수익비	필요보험료율	보험료율 감액효과
3.00%	37.1만원	13.8%	1.000	8.3%	(0.0%p)
4.00%	45.5만원	17.0%	1.120	7.4%	(0.9%p)
5.00%	56.4만원	21.0%	1.259	6.6%	(1.7%p)
6.00%	70.5만원	26.3%	1.419	5.8%	(2.5%p)
7.00%	89.0만원	33.2%	1.604	5.2%	(3.1%p)

- 주: 1) 퇴직연금의 보험료율은 8.3%, 할인율은 3%, 40년 가입, 24년 동안 수급, 수급개시연령은 65세 가정
 2) 퇴직연금급여액은 투자수익율에 따라 변동하며, DB형 소득대체율 18%에 상응하는 연금급여액을 지급하기 위한 필요 투자수익율은 4.28임¹⁹⁾
 3) 여기서 산출된 수익비는 투자수익률이 할인율(예, 무위험 이자율)에 비해 높은 경우 발생하는 것으로 공적연금 수익비와 다른 개념임
 4) 필요보험료율은 투자수익률 3%, 보험료율 8.3%로 달성되는 수급액(411만원)과 동일한 급여를 받게 하는 보험료율임. 보험료율 감액효과는 동일급여 가정 시 투자수익률 증가에 따른 보험료율 감액 효과를 의미함

2. 연금급여의 적정성

현 제도 유지 시와 비교하여 연금 개혁에 따른 연금급여액과 소득대체율을 소득계층별로 계산한 결과는 <표

19) 현행 퇴직연금의 소득대체율 18%(40년 가입)에 상응하는 수익비는 1.157로 추정되며, 동 수익비를 충당하기 위한 투자수익률은 4.28%로 추정됨 (할인률 3%, 임금상승률 3%, 물가상승률 2% 가정)

21>, <표 22>와 같다. 향후 제도 개선에 따른 효과를 비교하는 것에 초점을 두고 있으므로 2025년 제도 개혁이 추진되어 제도 성숙기를 거쳐 수급효과를 살펴볼 필요가 있으므로 가입기간 2030년~2069년, 수급시점 2070년의 연금 수급자를 대상으로 정리하였다²⁰⁾.

현 제도 유지 시에 평균소득자(268만원) 기준으로 급여액 및 소득대체율은 40년 가입 기준으로 기초연금 30.8만원 + 국민연금 107.2만원 = 138만원 (소득대체율 51.5%)이 되며, 25년 가입 기준으로 기초연금 30.8만원 + 국민연금 67만원 = 97.7만원(소득대체율 36.5%)으로써 100만원에 미치지 못한다. 이에 비해 부담 수준은 앞에서 언급한 바와 같이 장기적으로 높게 나타나 유지가 불가능할 것으로 예상된다.

모수개혁(안)의 경우 평균소득자(268만원) 기준으로 급여액 및 소득대체율은 다음과 같다. 40년 가입 기준으로 기초연금 32만원 + 국민연금 107.2만원 + 퇴직연금 48.2만원 = 187.6만원 (소득대체율 70%)이 되며, 25년 가입 기준으로 기초연금 32만원 + 국민연금 67만원 + 퇴직연금 30.2만원 = 129.3만원 (소득대체율 48.2%)으로써 충분하지는 않지만 50%대에 가까운 소득대체율이 예상된다. 부담은 국민연금 보험료가 9%에서 2045년 20%까지 상승하고, 기초연금을 보험료율로 환산하면 5.4%(평균소득자 기준)에 해당하고, 퇴직금 부담 8.3%를 합산하면 33.7%까지 부담하게 된다. 여기에다 건강보험료율 등 사회보험료율 부담을 감안하면 상당한 부담이 예상된다. 가입자의 직접 부담은 현재 4.5%에서 10%까지 상승하며, 고용주의 부담은 현재 12.8%(국민연금 4.5%+퇴직금 8.3%)에서 18.3%(국민연금 10%+퇴직금 8.3%)로 상승하게 된다.

구조개혁(안)의 경우 평균소득자(268만원) 기준으로 급여액 및 소득대체율은 다음과 같다. 40년 가입 기준으로 기초연금 53.6만원 + 국민연금 80.4만원 + 퇴직연금 53.6만원 = 187.6만원 (소득대체율 70%)이 되며, 25년 가입 기준으로 기초연금 53.6만원 + 국민연금 50.3만원 + 퇴직연금 33.5만원 = 137.3만원 (소득대체율 51.3%)으로써 50%대에 달하는 소득대체율이 예상된다. 부담은 국민연금 보험료가 9%에서 15%까지 상승한다. 기초연금을 보험료율로 환산하면 9%에 해당하고, 퇴직연금 부담 9%를 합산하면 33%까지 부담하게 된다. 가입자 직접 부담은 현재의 4.5%에서 7.5%로 상승하고, 고용주의 부담은 현재 12.8%(국민연금 4.5%+퇴직금 8.3%)에서 16.5%(국민연금 7.5%+퇴직금 9%)로 상승한다.

<표 21> 연금 개혁 시 연금급여수준(월급여): 수급시점 2070년

(단위: 만원)

구분	40년 가입 시					25년 가입 시					
	95만원	191만원	268만원	410만원	553만원	95만원	191만원	268만원	410만원	553만원	
현재	기초연금	30.8	30.8	30.8	-	-	30.8	30.8	30.8	-	-
	국민연금	72.6	91.8	107.2	135.6	164.2	45.4	57.4	67.0	84.7	102.6
	합	103.4	122.5	138.0	135.6	164.2	76.1	88.1	97.7	84.7	102.6
모수 개혁	기초연금	32.2	32.2	32.2	16.1	8.0	32.2	32.2	32.2	16.1	8.0
	국민연금(DB형)	72.6	91.8	107.2	135.6	164.2	45.4	57.4	67.0	84.7	102.6
	퇴직연금(DB형)	17.1	34.4	48.2	73.8	99.5	10.7	21.5	30.2	46.1	62.2
	합	121.9	158.3	187.6	225.5	271.8	88.2	111.0	129.3	147.0	172.9
구조 개혁	기초연금	53.6	53.6	53.6	32.2	16.1	53.6	53.6	53.6	32.2	16.1
	국민연금(DB형)	28.5	57.3	80.4	123.0	165.9	17.8	35.8	50.3	76.9	103.7
	퇴직연금(DB형)	19.0	38.2	53.6	82.0	110.6	11.9	23.9	33.5	51.3	69.1
	합	101.1	149.1	187.6	237.2	292.6	83.3	113.3	137.3	160.3	188.9

20) 수급시점 2030년, 2040년의 경우는 <부표 4>~<부표 7>을 참고

<표 22> 연금 개혁 시 소득대체율: 수급시점 2070년

(단위: %)

구분	40년 가입 시					25년 가입 시					
	95만원	191만 원	268만 원	410만 원	553만 원	95만원	191만 원	268만 원	410만 원	553만 원	
현재	기초연금	32.4	16.1	11.5	-	-	32.4	16.1	11.5	-	-
	국민연금	76.4	48.1	40.0	33.1	29.7	47.8	30.0	25.0	20.7	18.6
	합	108.8	64.2	51.5	33.1	29.7	80.1	46.1	36.5	20.7	18.6
모수 개혁	기초연금	33.9%	16.8%	12.0%	3.9%	1.5%	33.9%	16.8%	12.0%	3.9%	1.5%
	국민연금(DB형)	76.4%	48.1%	40.0%	33.1%	29.7%	47.8%	30.0%	25.0%	20.7%	18.6%
	퇴직연금(DB형)	18.0%	18.0%	18.0%	18.0%	18.0%	11.3%	11.3%	11.3%	11.3%	11.3%
	합	128.3%	82.9%	70.0%	55.0%	49.1%	92.9%	58.1%	48.2%	35.8%	31.3%
구조 개혁	기초연금	56.4%	28.1%	20.0%	7.8%	2.9%	56.4%	28.1%	20.0%	7.8%	2.9%
	국민연금(DB형)	30.0%	30.0%	30.0%	30.0%	30.0%	18.8%	18.8%	18.8%	18.8%	18.8%
	퇴직연금(DB형)	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%	12.5%
	합	106.4%	78.1%	70.0%	57.8%	52.9%	87.7%	59.3%	51.3%	39.1%	34.2%

3. 사각지대

연금의 사각지대는 수급자 사각지대와 급여수준의 사각지대로 나누어볼 수 있다. 국민연금의 가입에서 배제되거나 퇴직금 수급에서 배제되는 경우에는 기초연급에 의존할 수 밖에 없는데 기초연금 수급도 65세이상 노인의 소득 자산 조사를 거쳐 70%에게 혜택이 주어진다. 소득자산의 특정한 기준에 의해 기초연금의 절벽이 발생하게 된다. 이러한 문제를 완화하기 위해서는 모수개혁(안)에서는 소득자산 상태에 비례하여 기초연금액을 조정하는 방안을 제안하였다. 기초연금에서 배제되는 30% 노인의 소득자산에 비례하여 감액된 형태의 기초연금을 지급할 것을 제안한다. 구조개혁(안)은 기초연금액을 국민연금 가입자 평균소득의 20%수준에 해당하는 금액(2022년 기준 53만원)을 지급함으로써 기초연금이 노인의 생계 유지에 실질적인 도움이 되도록 하였고, 소득자산의 크기에 비례하여 그 금액을 조정하도록 하였다. 구조개혁(안)이 노인의 생계유지의 사각지대를 해소하는 데에 크게 기여하리라 생각한다. 다만, 그 재원을 마련하는 데 어려움이 예상되지만 외국과 비교하여 과도한 부담은 아니라고 본다. 기초연금액을 파격적으로 인상하는 만큼 국민연금급여액을 40년가입기준 소득대체율 40%를 30%로 인하함으로써 국민연금의 지속 가능성을 제고하였다. 그리고 국민연금을 소득비례형으로 전환함으로써 국민연금의 재분배기능을 폐지하고 재분배 역할은 기초연금이 담당하도록 구조조정을 하였다. 구조개혁(안)의 기초연금 수준은 현재의 국민연금의 40년가입 기준 평균 소득대체율 20%에 해당하는 금액에 해당하기 때문에 매우 큰 금액이고 노인계층의 소득재분배에 크게 기여할 것으로 보인다. 한편 기초연금액이 파격적으로 인상되면 기초연금에만 의존하고 국민연금에 가입을 꺼릴 것이라는 우려가 제기되고 있다. 그러나 은퇴자가 기초연금에만 의존하여 생계를 꾸려가기에 부족할 것이라는 점을 인식할 것이고, 다른 노후대비 수단에 비해 국민연금에 가입하는 것이 유리하다는 점을 적극 홍보해야 할 것이다. 일례로, 장기요양시설에 입소할 경우 2023년 기준 법정본인부담 20%는 1-3등급의 경우 월 40-47만원이고 그밖에 식비, 간식비는 비급여로 100% 본인부담임을 인식하도록 해야 한다.

한편 기초연금을 저소득 노인일수록 더많은 금액을 지원하자는 제안이 있다. 저소득 노인의 경우 기초생계급여와 차상위 급여를 지원받고 있는데, 기초연금액이 인상되면 인상분만큼 기초생계급여액에서 차감되기 때문에 실질적으로 도움이 되지 않을 것이다. 기초연금액이 정액으로 지급되므로 소득수준 대비 비율은 저소득 노인일수록 높아지기 때문에 정액 지급이 누진적인 지원이 되는 것도 고려해야 한다. 요약하면 기초연금은 소득이 중단된 은퇴 노인을 위한 최소한의 보편적인 생계유지 수단으로 제공되는 것으로 이해해야 할 것이다. 근로할 능력이 있음에도 불구하고 정년이란 제도에 의해 강제 퇴직되거나 사회적 관습에 의해 일터에서 밀려나는 은퇴자를 위해 현직 취업

자들이 교차 보조하는 생계비로 이해할 수 있다. 기초연금의 수준은 외국의 사례를 참조하고 우리의 현실을 감안하여 그 수준을 결정해야 할 것인데 본고에서는 국민연금 가입자 평균소득의 20%수준을 제안하였고 보편적으로 지급되 소득자산 수준에 비례하여 감액할 것을 권고한다.

IV. 결론

공적연금 개혁의 목표는 재정적으로 지속가능하면서 적절한 노후소득을 보장하고, 연금의 사각지대를 최소화하는 것이다. 이러한 관점에서 본 연구는 모수개혁과 구조개혁 방안을 제시하였다. 모수개혁(안)과 구조개혁(안) 중 어떤 방안이 절대적으로 우위에 있다고 단언하기는 어려울 것이나, 양 방식의 장단점을 고려한 사회적 합의가 필요하다. 본고에서는 현제도와 모수개혁(안) 및 구조개혁(안)에서 40년가입기준 평균적인 소득대체율의 최대치는 모두 70%로 동일하게 상정하고 비교하는 접근을 하였다.

모수개혁(안)의 경우 보험료율은 장기적으로 28.3%(노 10%, 사 18.3%)가 되어 다소 과도한 부담이 될 것이다. 정부의 기초연금 부담을 보험료율로 환산한 5.4%를 더하면 총 보험료율은 33.7%가 된다. 모수개혁(안)의 장점은 기존 제도에 대한 신뢰와 안정에 바탕을 둔다는 것이다. 이에 따라 기존 가입자와 수급자에 대한 변화의 갈등을 최소화할 수 있다. 그러나 은퇴 후의 적절한 소득보장 수준을 담보하기에는 한계가 있다. 소득대체율이 기초연금 12%, 국민연금이 40%(25년 가입 시 25%)이고 퇴직연금에 꾸준히 가입하지 않으면 퇴직연금은 보잘 것 없게 된다. 또한 모수개혁(안)은 재정적인 지속가능성이 불확실하고 그 결과 미래세대에 부담을 전가할 가능성이 크다. 이 때문에 개혁 이후에도 끊임없이 개혁의 갈등이 지속될 것이다. 특히 연금 가입이 어려운 계층에 대한 사각지대의 논란이 계속 잔존할 것이다.

<표 23> 공적연금의 모수개혁(안)과 구조개혁(안)의 비교와 장단점

구분		모수개혁(안)	구조개혁(안)
급여수준과 부담	소득대체율 (40년 기준)	· 기초연금 12% · 국민연금 40% · 퇴직연금 18% 총 70%	· 기초연금 20% · 국민연금 30% · 퇴직연금 20% 총 70%
	보험료율	· 국민연금 20% · 퇴직연금 8.3% 총 28.3% * 기초연금 5.4% (국고의 환산)	· 국민연금 15% · 퇴직연금 9% 총 24% * 기초연금 9% (국고의 환산)
장단점	장점	· 제도의 안정성 · 제도의 전환과정의 단순화 · 개혁 갈등의 완화	· 재정지속성 담보 · 미래세대에 부담 최소화 · 사각지대의 완화
	단점	· 재정지속성 불확실 · 미래세대에 부담 전가 · 끊임없는 개혁의 논란 되풀이 · 사각지대 잔존 우려	· 기초연금 재원조달의 부담 · 국민연금(소득비례) 수준 미흡 · 제도 개혁에 대한 사회갈등 우려 · 제도 전환과정의 복잡성

구조개혁의 경우 보험료율은 장기적으로 24%(노 7.5%, 사 16.5%(국민연금 7.5%+퇴직연금 9%))로써 비교적 부담가능한 수준이 될 것이다. 다만, 정부의 기초연금 부담을 보험료율로 환산하면 9%로써 정부의 부담이 다소 과다하게 된다. 구조개혁(안)의 장점은 재정적 지속가능성을 담보하는 데에 유리하고, 미래세대의 부담을 완화하고, 기초연금급여가 보편적인 노후소득보장 수단으로 기능할 것이다. 그리고 퇴직연금을 의무화하는 공적제도로 전환하게 되면 노후 보장의 적절성은 강화될 것이다. 구조개혁(안)의 단점은 정부의 기초연금 재원의 조달이 과중해질 것인 점, 국민연금(소득비례)의 낮은 급여 수준에 대한 가입자의 불만, 구조개혁 이후에 불리한 위치에 서게 될 가입자의 불만, 그 불만 완화를 위한 경과조치의 행정적 복잡성이 불거질 것이다.

공적연금 개혁의 세 가지 목표에 비추어본 평가를 요약하면, 재정적 지속가능성 측면에서는 구조개혁(안)이 우월하고, 적절한 노후소득 보장 측면에서 기초연금의 파격적 인상과 퇴직연금의 의무화로 인한 구조개혁이 더 실질적인 방안이 될 것이다. 연금의 사각지대 최소화 측면에서는 구조개혁이 우월하나 정부는 기초연금 재원 부담을 각오해야 한다.

총체적으로 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다. 연금 사각지대를 해소하고 노후 빈곤에 대한 최소한의 안전망으로써 기초연금급여 수준을 상향 조정할 것을 제안한다. 다만, 그 수준은 가입자 평균소득의 20%로 제한하도록 함으로써 선거 때마다 기초연금을 정치적으로 이용하지 않도록 한다. 그리고 모든 노인에게 지급함으로써 보편성을 확보하되 가구의 소득자산에 비례하여 금액 조정하며, 기대여명에 연동하여 수급개시연령을 연장하도록 한다. 기초연금만으로 생계를 유지하기 어려운 계층에 대해서는 다른 소득보장제도를 활용하여 보충하고 재정적 지속성을 확보하기 위하여 국민연금을 장기적으로 수직상등이 가능한 소득비례연금으로 전환한다. 연금급여의 적정성을 확보하기 위해, 즉 국민연금의 낮은 소득대체율을 보완하기 위하여 퇴직급여제도를 의무적인 공적 퇴직연금제도로 전환한다. 공적직역연금을 단계적으로 기초연금, 국민연금, 퇴직연금 3층 체계로 전환함으로써 공적연금의 부담과 혜택의 국민 계층 간 전가를 해소하도록 한다.

<참고문헌>

- 국민연금재정추계위원회 “국민연금재정계산: 국민연금 장기재정추계” 제1~4차; 국회예산처(2020), 4대 공적연금 장기재정전망
- 국회 예산정책처, 2018-2027년 기초연금 재정소요추계, 2018.
- 국회 예산정책처, 4대 공적연금 장기재정전망, 2020
- 류재린, 2000년대 이후의 영국의 연금개혁과 시사점, GLOBAL ISSUE BRIEF, Vol.04 2022년 10월호, 경제인문사회연구회.
- 문현경, 재정적 지속가능성을 위한 핀란드 공적연금 개혁, GLOBAL ISSUE BRIEF, Vol.04 2022년 10월호, 경제인문사회연구회. 신윤정 외, 미래 인구구조 변화에 따른 보건복지 대응, 한국보건사회연구원, 2021, p. 269.
- 민재성·김중수·이덕훈·이혜경·서상목·구성열, 국민연금제도의 기본구상과 경제사회 파급효과, 한국개발연구원, 1986.
- 보건복지부, 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획. 2018.12.
- 보건복지부, 보도자료 ‘국민연금 재정추계 시산결과 발표’, 2023. 1. 27
- 신윤정 외, 미래 인구구조 변화에 따른 보건복지 대응, 한국보건사회연구원, 2021, p. 269.
- 유호선, 국민연금의 재정안정화 방안, 전문가포럼 발표자료, 2022.12.08.
- 인사혁신처·공무원연금공단, 2021회계연도 공무원연금기금 결산보고서. 2022, p. 9
- 정창률, 캐나다의 연금개혁 동향, GLOBAL ISSUE BRIEF, Vol.04 2022년 10월호, 경제인문사회연구회.
- 최병호, 강성호, 사회적 합의를 위한 지속가능한 국민연금 개혁 방향, 재정정책논집, 21(4), 한국재정정책학회, 2019. 12, 141-177.
- 최재식, 공무원연금제도 해설, 2016
- European Commission, The 2021 Ageing Report, 2022.
- OECD, Pensions at a Glance 2017
- OECD, Pension at a Glance 2021

<부록>

<부표 1> 국회예산정책처(NABO)의 공적연금 장기전망: 2020~2090년

(단위: 조 원, %)

구분	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	연평균 증가율
국민연금	29.2 (1.5)	59.5 (2.5)	103.5 (3.7)	155.3 (4.9)	206.2 (6.0)	244.0 (6.7)	260.0 (6.7)	251.0 (6.1)	3.1
사학연금	3.5 (0.19)	5.3 (0.23)	6.6 (0.24)	7.7 (0.25)	8.9 (0.27)	11.4 (0.32)	13.2 (0.35)	13.5 (0.34)	2.0
공무원 연금	18.2 (0.94)	26.3 (1.09)	33.3 (1.19)	40.3 (1.28)	45.9 (1.35)	49.8 (1.36)	53.3 (1.37)	56.6 (1.37)	1.6
군인연금	3.5 (0.18)	4.6 (0.19)	5.7 (0.20)	6.7 (0.21)	7.7 (0.23)	8.7 (0.24)	9.2 (0.24)	9.8 (0.24)	1.8

- 주: 1) 전망액은 2020년 불변가격
 2) 사학연금은 퇴직급여, 유족급여, 관리운영비를 합산한 값임
 3) 공무원연금, 군인연금은 연금급여, 퇴직수당 등을 포함한 값임
 4) ()안은 GDP 대비 비율

자료: 국회예산처(2020), 4대 공적연금 장기재정전망

<부표 2> 65세 고령자의 연도별 기대여명 및 장기추정

연도	(실적치)	추계치			
		(추계치: 2차 함수)		(추계치: 3차 함수)	
		$y = 0.0026x^2 + 0.0422x + 12805$ ($R^2 = 0.997$)		$y = -3E-05x^3 + 0.0048x^2 - 0.0044x + 13.021$ ($R^2=0.9977$)	
1970	12.9	12.8		13.0	
1980	13.5	13.6	(0.8)	13.5	(0.5)
1990	14.9	14.8	(1.2)	14.8	(1.3)
2000	16.4	16.6	(1.8)	16.6	(1.8)
2010	19.1	18.9	(2.3)	18.8	(2.2)
2020	21.5	21.7	(2.8)	21.3	(2.5)
2030		25.1	(3.4)	23.8 <24>	(2.5)
2040		28.9	(3.8)	26.2 <26>	(2.4)
2050		33.3	(4.4)	28.2 <28>	(2.0)
2060		38.2	(4.9)	29.8 <30>	(1.6)
2070		43.6	(5.4)	30.6 <31>	(0.8)

주: ()안은 10년 전 대비 증가한 기대여명(세), < >은 분석에 실제적용한 값
 자료: 통계청/완전생명표(1세별) (kosis.kr)

<부표 3> 제4차 국민연금재정추계에서 제시한 거시변수 가정

구분	'18~'20	'21~'30	'31~'40	'41~'50	'51~'60	'61~'70	'71~'80	'81~'88
실질임금상승률	2.1	2.1	2.1	2.0	1.9	1.8	1.7	1.6
실질금리	1.1	1.4	1.5	1.4	1.4	1.3	1.2	1.1
물가상승률	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
기금투자수익률	4.9	4.8	4.6	4.5	4.5	4.4	4.4	4.3

자료: 국민연금재정추계위원회(2018)

<부표 4> 연금 개혁 시 연금급여수준(월급여): 수급기간 2030년

(단위: 만원)

구분	40년 가입 시					25년 가입 시					
	95만원	191만원	268만원	410만원	553만원	95만원	191만원	268만원	410만원	553만원	
현재	기초연금	30.8	30.8	30.8	0.0	0.0	30.8	30.8	30.8	0.0	0.0
	국민연금	99.7	124.5	144.4	181.0	218.0	52.9	66.8	78.1	98.7	119.6
	합	130.5	155.3	175.1	181.0	218.0	83.6	97.6	108.8	98.7	119.6
모수 개혁	기초연금	32.2	32.2	32.2	16.1	8.0	32.2	32.2	32.2	16.1	8.0
	국민연금(DB형)	99.7	124.5	144.4	181.0	218.0	52.9	66.8	78.1	98.7	119.6
	퇴직연금(DB형)	2.1	4.3	6.0	9.2	12.4	2.1	4.3	6.0	9.2	12.4
	합	134.0	161.0	182.6	206.3	238.4	87.2	103.3	116.2	124.0	140.0
구조 개혁	기초연금	53.6	53.6	53.6	32.2	16.1	53.6	53.6	53.6	32.2	16.1
	국민연금(DB형)	99.7	124.5	144.4	181.0	218.0	52.9	66.8	78.1	98.7	119.6
	퇴직연금(DB형)	2.4	4.8	6.7	10.3	13.8	2.4	4.8	6.7	10.3	13.8
	합	155.7	182.9	204.7	223.4	247.9	108.8	125.2	138.4	141.1	149.5

- 주: 1) 기초연금의 재원은 일반조세이나 조세 역시 국민의 부담으로 간주하여 보험료 부담으로 산정
 2) 국민소득연금과 국민퇴직연금은 DB형을 기준으로 계산
 3) DC형으로 운용하여 DB형 급여수준을 유지하기 위해서는 투자수익율은 현행 기준일 경우 10.0%, 모수개혁시 4.835%, 구조개혁시 %가 되어야 함

<부표 5> 연금 개혁 시 연금급여수준(월급여): 수급기간 2040년

(단위: 만원)

구분		40년 가입 시					25년 가입 시				
		95만원	191만 원	268만 원	410만 원	553만 원	95만원	191만 원	268만 원	410만 원	553만 원
현재	기초연금	30.8	30.8	30.8	0.0	0.0	30.8	30.8	30.8	0.0	0.0
	국민연금	84.6	107.0	125.0	158.1	191.4	47.4	60.0	70.0	88.6	107.3
	합	115.4	137.8	155.7	158.1	191.4	78.2	90.7	100.8	88.6	107.3
모수 개혁	기초연금	32.2	32.2	32.2	16.1	8.0	32.2	32.2	32.2	16.1	8.0
	국민연금(DB형)	84.6	107.0	125.0	158.1	191.4	47.4	60.0	70.0	88.6	107.3
	퇴직연금(DB형)	6.4	12.9	18.1	27.7	37.3	6.4	12.9	18.1	27.7	37.3
	합	123.2	152.1	175.2	201.8	236.8	86.0	105.0	120.3	132.4	152.7
구조 개혁	기초연금	53.6	53.6	53.6	32.2	16.1	53.6	53.6	53.6	32.2	16.1
	국민연금(DB형)	73.6	98.4	118.3	154.9	191.8	36.4	51.4	63.3	85.5	107.7
	퇴직연금(DB형)	7.1	14.3	20.1	30.8	41.5	7.1	14.3	20.1	30.8	41.5
	합	134.3	166.3	192.0	217.8	249.4	97.1	119.3	137.0	148.4	165.3

- 주: 1) 기초연금의 재원은 일반조세이나 조세 역시 국민의 부담으로 간주하여 보험료 부담으로 산정
 2) 국민소득연금과 국민퇴직연금은 DB형을 기준으로 계산
 3) DC형으로 운용하여 DB형 급여수준을 유지하기 위해서는 투자수익율은 현행 기준일 경우 10.0%, 모수개혁시 4.835%, 구조개혁시 %가 되어야 함

<부표 6> 연금 개혁 시 소득대체율: 수급기간 2030년

(단위: %)

구분		40년 가입 시					25년 가입 시				
		95만원	191만 원	268만 원	410만 원	553만 원	95만원	191만 원	268만 원	410만 원	553만 원
현재	기초연금	32.4	16.1	11.5	0.0	0.0	32.4	16.1	11.5	0.0	0.0
	국민연금	105.0	65.2	53.9	44.2	39.4	55.6	35.0	29.1	24.1	21.6
	합	137.3	81.3	65.3	44.2	39.4	88.0	51.1	40.6	24.1	21.6
모수 개혁	기초연금	33.9	16.8	12.0	3.9	1.5	33.9	16.8	12.0	3.9	1.5
	국민연금(DB형)	105.0	65.2	53.9	44.2	39.4	55.6	35.0	29.1	24.1	21.6
	퇴직연금(DB형)	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3	2.3
	합	141.1	84.3	68.1	50.3	43.1	91.7	54.1	43.4	30.3	25.3
구조 개혁	국민기초연금	56.4	28.1	20.0	7.8	2.9	56.4	28.1	20.0	7.8	2.9
	국민연금(DB형)	105.0	65.2	53.9	44.2	39.4	55.6	35.0	29.1	24.1	21.6
	퇴직연금(DB형)	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
	합	163.9	95.8	76.4	54.5	44.8	114.6	65.6	51.6	34.4	27.0

- 주: 1) 기초연금의 재원은 일반조세이나 조세 역시 국민의 부담으로 간주하여 보험료 부담으로 산정
 2) 국민소득연금과 국민퇴직연금은 DB형을 기준으로 계산
 3) DC형으로 운용하여 DB형 급여수준을 유지하기 위해서는 투자수익율은 현행 기준일 경우 10.0%, 모수개혁시 4.835%, 구조개혁시 %가 되어야 함

<부표 7> 연금 개혁 시 소득대체율: 수급기간 2040년

(단위: %)

구분	40년 가입 시					25년 가입 시					
	95만원	191만 원	268만 원	410만 원	553만 원	95만원	191만 원	268만 원	410만 원	553만 원	
현재	기초연금	32.4	16.1	11.5	0.0	0.0	32.4	16.1	11.5	0.0	0.0
	국민연금	89.1	56.0	46.6	38.6	34.6	49.9	31.4	26.1	21.6	19.4
	합	121.4	72.1	58.1	38.6	34.6	82.3	47.5	37.6	21.6	19.4
모수 개혁	기초연금	33.9	16.8	12.0	3.9	1.5	33.9	16.8	12.0	3.9	1.5
	국민연금(DB형)	89.1	56.0	46.6	38.6	34.6	49.9	31.4	26.1	21.6	19.4
	퇴직연금(DB형)	6.8	6.8	6.8	6.8	6.8	6.8	6.8	6.8	6.8	6.8
	합	129.7	79.6	65.4	49.2	42.8	90.5	55.0	44.9	32.3	27.6
구조 개혁	국민기초연금	56.4	28.1	20.0	7.8	2.9	56.4	28.1	20.0	7.8	2.9
	국민연금(DB형)	77.5	51.5	44.1	37.8	34.7	38.3	26.9	23.6	20.8	19.5
	퇴직연금(DB형)	7.5	7.5	7.5	7.5	7.5	7.5	7.5	7.5	7.5	7.5
	합	141.4	87.1	71.6	53.1	45.1	102.3	62.5	51.1	36.2	29.9

- 주: 1) 기초연금의 재원은 일반조세이나 조세 역시 국민의 부담으로 간주하여 보험료 부담으로 산정
 2) 국민소득연금과 국민퇴직연금은 DB형을 기준으로 계산
 3) DC형으로 운용하여 DB형 급여수준을 유지하기 위해서는 투자수익율은 현행 기준일 경우 10.0%, 모수개혁시 4.835%, 구조개혁시 %가 되어야 함

2023년

춘계학술대회 2023 Spring Conference

기रो에 선 공적연금 개혁

Session 1.

대안적 소득보장

시간: 10:30~12:00

장소: 세종 국책연구단지 A동 중회의실 4

발표 1. 서울시 안심소득제도의 효과에 대한 일반균형 분석

남상호(Adelman Institute for Economics)

발표 2. Analysis of the regional socio-economic effects of the basic income in South Korea

남상호(Adelman Institute for Economics)

발표 3. 더 효율적인 빈곤정책의 역설 :

영국의 Universal credit과 실시간 소득파악 체계 사례를 중심으로

김지현(복지국가연구센터), 김나리(연세대학교 박사과정), 최영준(연세대학교)

한국사회보장학회 (춘계) 발표용
2023년 4월 10일 (진행중인 연구임)

서울시 안심소득제도의 효과에 대한 일반균형 분석¹⁾

2023. 4. 10.

남상호
아델만경제연구소
<http://adelman-institute.org>

1) 이 연구는 2023년 4월 10일 현재 진행 중이며, 이 버전은 2023년 4월 세종국책연구단지에서 개최되는 한국사회보장학회 춘계 학술대회에서 의견 수렴을 위해 준비한 것입니다.

목차

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적 / 1
2. 연구의 구성 / 2

II. 선행연구의 소개

1. 기초연금의 효과 / 3
2. 선행연구의 요약 / 6
3. 안심소득제에 대한 논의 / 8

III. 부분균형 분석

1. 분석 자료 / 9
2. 분석 방법 / 9
3. 분석 결과 / 12

IV. 일반균형 분석

1. 분석 방법 / 18
2. 분석 모형과 데이터베이스 / 20
3. 분석 결과 / 22

IV. 요약 및 시사점

1. 연구결과의 요약 / 23
2. 시사점 / 24

참고문헌 / 27

부록

“Existing models of our socio-economic system have proved to be of rather limited predictive usefulness. This is particularly true with respect to predictions about the effects of alternative governmental actions.”

(Guy Orcutt, 1956).

“현재 이용 가능한 분석 도구 중에서 사회-복지의 상호 의존 관계를 고려하는 모형은 예측 능력이 그리 좋은 편이 아니다. 이와 같은 한계는 대안적인 정부 복지정책의 효과를 비교하고자 할 때 특히 더 심각하다.”

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

2017년 말부터 우리나라는 65세 이상 노인 인구 비중이 14%를 넘어서게 되어 본격적인 고령사회로 진입하였다. 이러한 증가 추세가 계속된다면 2025년에는 그 비중이 20%를 넘어서면서 초고령사회에 진입할 것으로 예상된다.

가계금융복지조사에 의한 65세 이상 노인가구의 상대적 빈곤율은 2017년의 경우 56.6%(시장소득 기준)와 42.2%(처분가능소득 기준)이며, 이는 OECD 국가 중에서는 가장 높은 수준에 속한다. 우리나라의 노인빈곤율이 이렇게 높은 이유는 고령화의 진전으로 노인 인구는 크게 높아졌으나 대표적인 사회보험제도인 국민연금은 아직 성숙단계에 이르지 못하였고, 또 복지수혜의 사각지대가 존재하기 때문이다. 이러한 이유로 은퇴 이후 근로소득이 급감하는 경우 소득계층이 하락하게 되는 경우가 많다. 특히 중국에서 시작된 COVID-19로 인한 장기침체는 세계 경제에 큰 타격을 주었다.

빈곤율은 빈곤의 규모를 측정하는 대표적인 지표로 노인빈곤율은 2007년 43.6%에서 2013년 48.1%까지 증가하였다. 그러나 기초연금이 도입된 2014년 노인빈곤율은 전년대비 0.7%포인트 감소한 47.4%를 기록했고 2015년에는 44.8%까지 낮아졌다.

지니계수는 인구분포와 소득분포의 관계를 나타내는데, 소득이 얼마나 균등하게 분배되어 있는가를 측정하기 위하여 주로 이용된다. 지니계수가 0이면 완전평등이고 1이면 완전불평등한 상태를 나타내는데, 그 값이 클수록 불평등이 심해진다.

2007년 기준 65세 이상 노인의 지니계수는 0.397에서 2012년 0.433으로 증가해 노인 인구 내부의 소득불평등이 심화되는 경향을 보였다. 그러나 기초연금이 도입된 2014년 이후 노인인구의 지니계수가 0.4를 하회하며 기초연금 도입 이전과 비교해 노인의 소득불평등이 개선되는 모습을 보였다. COVID-19가 진행중인 2021년에는 은퇴연령자들의 시장소득 지니계수는 0.552를 보여 극심한 소득불평등을 나타내었다. 또 은퇴연령자들의 시장소득 기준 빈곤율은 59.5%에 이르며, 복지정책의 효과가 반영된 가처분소득 기준의 빈곤율도 39%를 넘어서고 있다. 이 외에도 우리나라는 광범위한 복지 사각지대가 존재하고 있어서 복지정책의 효과가 가시화되지 못하는 문제가 상존한다.

2022년에 들어와서 서울시에서는 안심소득제도를 시범운영하기로 하였다. 중위소득의 85% 이하이면서 순자산이 3억 2,600만 원 이하이면 대상자가 될 수 있다. 이러한 새로운 복지제도의 도입은 순기능과 역기능을 동시에 가지는 경우가 많다. 순기능 측면에서는 복지 사각지대를 축소할 수 있고, 빈곤심도를 축소시키는 등 여러 가지가 있을 수 있다. 한편 역기능 측면에서는 노동의용을 감소시킬 가능성, 다른 복지급여와의 중복으로 인한 차감 급여로 실 수령액이 크게 다르지 않다는 점, 복잡한 절차가 추가되어 행정비용이 증가한다는 등이다.

<표 1> 분배지표의 비교 (2021년)

	근로연령(18~65세)		은퇴연령(66세 이상)	
	시장소득	처분가능소득	시장소득	처분가능소득
지니계수	0.365	0.315	0.552	0.379
5분위배율(배)	7.590	5.30	41.08	6.92
균등화 중위소득(만 원)	3,594	3,451	1,196	1,940
중위소득 50% 미만	13.5	10.6	59.5	39.3
중위소득 50~150%	54.1	61.8	32.9	51.7
중위소득 150% 이상	32.4	27.7	7.6	9.1
평균빈곤갭(중위소득 50%)		32.1		33.9

출처 : 통계청, 한국은행, 금융감독원, 「가계금융복지조사(패널)」, 2022.12.

본 연구의 목적은 서울시 안심소득제도의 도입에 따른 소득재분배 효과를 살펴보는 데 있다. 소득재분배란 소득불평등, 빈곤, 그리고 양극화를 주로 의미하지만 여기서는 구체적으로 정부에서 새롭게 실시하는 지급액 확대가 불평등과 빈곤 완화에 어떠한 영향을 미치는가를 살펴보고자 한다.

2. 연구의 방법과 구성

복지지출을 확대하는 방법에는 여러 가지가 있는데 그 효과에 대한 평가를 위해서는 몇 가지 요소가 필요한데, 특히 사전효과 평가에 관련된 연구에는 다음의 세 가지가 필수적이다. 첫째, 새로 도입하는 안의 재정 소요를 가늠하는 것이고, 둘째는 새로 도입하는 안의 파급 효과를 분석하는 것이며, 셋째는 새로 도입하는 안과 대안적인 안의 정책 효과를 비교 분석하는 것이다. 첫째 분야와 관련된 연구는 주로 국회 예산정책처, 보건사회연구원, 그리고 사회보장위원회에서 주로 이루어진다. 두 번째와 세 번째 연구는 부분균형적인 측면에서 연구가 이루어지는 경우가 대부분인데, 최근에 와서는 좀 더 발전된 양상인 일반균형 접근법에 의한 연구도 시도되기 시작하였다. 여기서는 부분균형 분석에 의한 복지지출 확대가 소득분배에 미치는 효과를 분석하며, 구체적인 정책수단으로는 최근에 시범 도입된 서울시 안심소득제도의 효과를 사전적으로 분석해 본다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 기존연구를 개관한다. 제3절에서는 실증 분석을 담고 있는데, 먼저 본 연구의 접근 방법과 사용된 자료를 소개하고, 분석 결과를 살펴본다. 본 연구에서 사용하는 주된 분석기법은 최근에 개발된 모수적 분포함수를 추정하고 그로부터 도출되는 분배와 빈곤 관련 지표의 변화를 살펴보는 정책 효과 평가방법을 이용하기로 한다. 제4장에서는 본 연구의 성과를 정리하고 정책적 시사점을 제시한다.

II. 선행연구의 소개

1. 기초연금의 효과

지금까지 이루어진 국내의 연구는 대부분 부분균형 분석법을 이용하여 이전소득이 빈곤이나 소득재분배에 미치는 영향을 분석하고 있다. 여기서 이전소득이란 정부·기업·자녀 등이 반대급부 없이 무상으로 지불하는 소득을 말하며, 사회보장급여, 기초연금, 자녀·친인척으로부터의 용돈 등이 여기에 포함된다. 빈곤율이란 전체 인구에서 빈곤한 사람의 비율을 말하는데, 절대빈곤율이란 총 노인 가구 중 소득인정액이 절대빈곤선 ('14년 기준 최저생계비: 1인 가구 60만 3,000원, 2인 가구 102만 7,000원 등) 미만인 가구의 비율을 지칭한다. 반면 상대빈곤율이란 균등화된 중위소득의 50%에 미달하는 비율을 말한다. 분석 대상이 노인인 경우 노인의 상대빈곤율을 주로 이용하는데, 노인의 상대빈곤율이란 총 노인 인구 중 균등화된 중위소득 50% (2014년 4분기 기준 93만 9,000원) 미만인 계층이 차지하는 비율로 측정할 수 있다. 또 5분위 배율도 많이 사용되고 있는데, 5분위 배율이란 처분가능소득을 기준으로 하위 20% (1분위) 대비 상위 20% (5분위)의 비율을 말한다.

이용하·성명기 (2015. 7.)에서는 기초연금 도입의 사회적 효과 및 거시경제적 효과를 분석하였다. 이들에 의하면 새 제도 도입 이후 이전소득은 전년동기 대비 15.4% 증가(65만 6000원→75만 7000원, 2014. 4/4 기준)하였으며, 상대빈곤율은 전년동기 대비 4.1%p 하락 (47.9%→43.8%)하였고, 절대빈곤율은 3.6%p 하락 (33.4%→29.8%)하였다고 한다. 소득분배 측면에서는 노인 가구의 처분가능소득 기준 5분위 배율이 전년동기 대비 24.3% 개선됨 (10.5배→7.9배)을 보고하고 있다.

원종욱 외 (2015)에서는 사회회계행렬을 이용해 2014년 7월부터 시작된 기초연금의 사회경제적 효과를 분석하고, 정책의 실효성 제고와 개선 방향에 대한 시사점을 제시하고 있다. 현금성 사회보장 급여의 재분배 효과를 살펴본 결과, 산업에 대한 생산유발 효과 및 가계 부문의 소득유발 효과가 미세하게 감소하였음을 발견하였다.

석재은 (2015)에서는 2014년에 있었던 박근혜 정부의 기초연금 도입을 평가하고 있는데, 박근혜 정부에서 진행된 기초연금에 대한 논의뿐만 아니라 한국 연금의 역사적 맥락에서 기초연금이 논의된 배경까지 포함하여 논의할 필요가 있다고 보았다. 특히 한국의 연금 역사에서 기초연금 논의 배경 및 도입 과정을 일관되게 관통하며 연결하는 핵심 논리가 세대 간 이전의 공평성 (equity of intergenerational transfer)이라고 보고, 이를 기준으로 기초연금 도입의 전(前) 역사와 기초연금 도입을 평가하고자 하였다.²⁾ 또 이를 통해 기초연금 도입 과정에서 주요 쟁점이 되었던 국민연금과의 연계가 세대 간 이전의 공평성과 제도의 경로

2) 자세한 내용은 해당 논문의 <표 1>을 참고할 수 있다 (석재은 2015, pp. 76-77).

의존성을 통해 설명될 수 있음을 밝혔으며, 보편적인 기초연금으로서의 제도 정체성을 확실히 갖게 하였다는 점에서 긍정적인 평가를 내리고 있다. 그러나 정치적 절충을 통해 도입된 현 기초연금은 세대 간 이전의 공평성 측면에서 불완전한 제도임을 지적하고 있다 (석재은 2015, pp. 94-96).

이정화·문상호 (2014)에서는 시뮬레이션 분석법을 이용하여 새로 도입되는 기초연금이 고령자 소득에 미치는 영향을 살펴보고 있다. 한국복지패널조사 7차 및 8차(2012~2013) 자료를 이용하여 기초연금 수급 상황을 가상으로 구성한 다음, 이중(삼중)차이 분석법을 이용하여 수급 집단과 비수급 집단 간의 차이를 분석하였다. 비교되는 두 집단 간의 유사성을 확보하기 위하여 성향점수매칭 방법을 이용하여 동질성을 확보하였다. 분석 결과, 노인의 인적 및 가구적 특성을 나타내는 변수들이 기초연금과 통계적으로 유의한 관계를 나타내지 않았다. 노인의 소득과 지출을 고려하여 분석한 결과, 월평균 지출이 90만 원 이하인 집단을 제외하고는 기초연금의 효과가 유의적인 것으로 나타났다고 한다 (이정화·문상호 2014, pp. 434-435).

원종욱 외(2014)에서는 현 노인 세대를 대상으로 한 기초연금의 노후 생활 안정 효과를 살펴보고 있다. 노후 생활 안정 효과의 분석을 위하여 국민연금과 기초연금의 소득대체율을 시산하였는데, 소득계층별로는 소득 수준이 낮을수록 두 연금의 소득대체율이 높았고, 나머지 교육 수준 및 소득계층별 그룹의 소득대체율은 출생 코호트별로 큰 차이를 보이지 않았다. 정책 제언으로는 국민연금 가입자와 비가입자 간 형평성 및 세대 간 형평성 문제를 고려할 때, 기초연금 도입 후에도 이들 이슈를 지속적으로 모니터링하고, 형평성 제고를 위한 장기적인 제도 보완 및 발전 방향을 모색할 필요가 있음을 지적하였다 (원종욱 외 2014, pp. 122-123).

윤성주 (2014)에서는 기초연금제도의 쟁점을 제시하고 향후 과제를 정리하고 있다. 특히 국민연금 장기 가입자가 기초연금 수급에서 불리하다는 주장에 대해서는 세 부담을 고려하는 순기초연금액 부분이 반영되는 경우를 검토해야 한다고 지적하고 있다. 또 물가연동 급여 체제에 대해서는 우리나라 제도가 두 가지 측면에서 구매력 유지를 염두에 두고 있다고 본다. 첫 번째는 납입기간의 보험금이고, 두 번째는 연금 수급 개시 이후의 물가 상승에 대한 보전이다. 현행 국민연금이 수급 개시 이후 물가에만 연동되므로 기초연금 수급자에게 물가 상승분에 더하여 임금 상승분을 추가적으로 보전하는 것은 형평성에도 어긋남을 지적하고 있다(윤성주 2014, p. 17). 또 이 제도가 국민연금 미가입자를 위한 제도인지, 국민연금 소득대체율 하락을 보전하기 위한 보상적인 제도인지, 아니면 저소득 노인들의 소득보장을 위한 정책인지 정책 목적과 대상을 명확히 하여 재정의 지속 가능성을 높일 것을 권고하고 있다(윤성주 2014, p. 22). 끝으로 노인 빈곤층에게 한정하여 선별적으로 예산을 지출하는 경우 노인빈곤율을 낮출 가능성이 더 높으며, 필요한 노인들에게 실질적인 도움을 주는 방향으로 나아갈 필요가 있다고 한다 (윤성주 2014, p. 23).

김대철·전형준 (2014)에서는 기초연금의 도입으로 인한 지방비 부담을 중장기적으로 추계하고 재원 배분과 관리 운영에 대한 시사점을 논의하고 있다. 이 연구의 주요

결론으로는 기초연금의 도입으로 인하여 지방비 부담은 과거의 기초노령연금에 비하여 중·장기적으로 더 높아지는 것으로 나타났다.³⁾ 또 선진국의 경험을 검토한 결과에 의하면 기초연금과 같이 보편적 급여인 경우의 재원은 대부분 중앙정부가 부담하고 있었으며, 관리 운영 또한 중앙정부에서 담당하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 우리의 경우 보건복지부가 전반적인 운영의 주체가 되고, 실제 업무는 국민연금공단이 담당하게 하는 것이 현재의 지자체 복지 업무 과중 문제를 해결할 수 있어 더 효율적이라고 주장하였다 (김대철 외 2014, p. 155).

김재진 외 (2014)에서는 행복e음 자료를 이용하여 기초연금 도입의 사회·경제적 효과를 살펴보고 있다.⁴⁾ 이 연구에서는 2014년 11월에 500명 규모의 표본을 추출하여 “기초연금 도입에 따른 노인의 생활실태 및 변화”를 조사하여 기초연금에 노인 가구의 소득, 소비, 저축, 사적 이전소득에 미치는 영향을 미시적으로 분석하였다. 대부분의 노인은 기초연금에 대하여 긍정적인 평가를 하고 있었으며, 기초연금 수령액은 식비와 의료비로 충당하였고, 미래에 대한 불확실성이 감소한 것으로 인지하고 있으나, 기초연금이 소득 획득 활동이나 사회활동에는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 또 기초연금으로 인하여 사적 이전이 구축되는 현상은 나타나지 않고 있어서 기초연금이 노인의 생활 안정과 복지 증진에 긍정적인 역할을 하고 있는 것으로 결론짓고 있다 (김재진 외 2014, pp. 112-115).

가장 최근의 연구에 속하는 임완섭 (2016)에서는 통계청의 가계동향조사 자료를 이용하여 2014년 7월부터 도입된 기초연금의 빈곤 감소 효과를 개인 및 가구 유형별로 분석하고 정책적 함의를 제시하고 있다. 주요 연구결과를 요약하면 다음과 같다. 개인 단위에서는 기초연금의 빈곤 감소 효과가 기초노령연금의 빈곤 감소 효과보다 더 크고, 2014년에 비하여 2015년의 빈곤 감소 효과가 더 크게 나타나서 최저생계비 기준 절대빈곤율을 10%p만큼 낮추는 효과가 있었다. 가구 단위 분석에서는 기초연금으로 인하여 노인 독거가구의 빈곤율이 가장 많이 감소하였으며, 노인 부부 가구가 그다음을 이었다. 구체적으로 기초연금은 노인 가구의 절대빈곤율을 10.3%p만큼 낮추는 것으로 나타났다. 또 2015년의 경우 기초연금은 빈곤갭 비율을 8.3%p만큼 낮추는 것을 알 수 있었다. 결론적으로 기초연금은 노인 빈곤의 규모 (빈곤율)와 심도 (빈곤갭 비율) 모두에서 빈곤을 완화하는 효과가 상당함을 발견하였다 (임완섭 2016, p. 96).

박기백 (2010)에서는 재정패널 자료를 이용하여 조세 및 사회지출에 따른 소득재분배 효과를 살펴보고 있다. 사회보장부담금, 소득세 및 현금 급여는 조사된 자료를, 그리고 소비세 및 현물 급여는 재정패널 자료를 이용하여 조세 및 사회지출에 따른 소득재분배 효과를 살펴보았는데, 소득분위에 비례하여 소득세 및 사회보장 부담이 높으며, 공적 이전은 저소득층에 집중되어 있었다. 의료 혜택은

3) 현행의 국고보조율이 변하지 않는다고 가정하면 향후 지방비 부담은 현재보다 최소 2배 정도는 증가한다고 한다(김대철 외 2014, p. 129)

4) 기초연금제도가 도입된 직후에 이루어진 연구이기 때문에 여러 가지 한계에 직면하고 있음을 저자들도 지적하고 있다.

골고루 혜택이 돌아가고 있으나, 교육 분야의 혜택은 소득에 비례하는 양상을 보이는 것을 확인하였다.

성명재 외 (2010)에서는 조세·재정 모의실험을 위한 모형을 구축하여 조세 및 재정 지출의 미시적 분배 및 재분배 구조를 추정하고 있는데, 정책 변화에 따른 조세수입, 재정소요, 실효부담 및 혜택의 귀착, 그리고 소득재분배 효과를 분석할 수 있도록 모형을 설계하였다. 특히 여기서는 정책 변화에 따른 노동공급의 변화 및 수요량 변화를 포함하고 있어서 모형의 현실성을 제고한 점을 특징으로 볼 수 있다.

권혁진·한정림 (2009)에서는 국민연금의 파급 효과를 분석할 수 있는 미시-시물레이션 모형을 개발하여 연금의 적정성을 분석하였다. 이 연구는 미시-시물레이션 분야의 초기 연구에 속하는 것으로, 향후 노인 빈곤을 방지하고 소득분배를 개선하는 데 활용도가 높을 것으로 보인다.

이 외에도 남상호 외 (2013) 및 황상현 외 (2013) 등에서도 조세 부담의 귀착과 수혜 분포를 분석하고 있는데, 이들 연구는 미시-시물레이션 분석을 위한 기초 연구에 속하며, 앞으로 이 모형을 바탕으로 다양한 복지제도의 변화에 따른 수혜-부담의 분석이 가능하게 될 것이다.

조세 부담 및 귀착에 대한 좀 더 최근 연구로는 고제이 외 (2014)를 들 수 있는데, 조세지출과 재정지출의 소득재분배 효과를 비교하고, 사회회계행렬을 이용하여 경제적 파급효과를 분석하고 있다.

2. 선행연구의 요약

다음의 <표 2>는 이상의 연구를 요약·비교하고 있다.

<표 2> 선행연구의 요약

연구자	분석 방법 및 대상	분석 자료	주요 내용
이정화·문상호 (2014)	이중(삼중)차이 분석	한국복지패널 7, 8차 조사	<ul style="list-style-type: none"> - 기초연금이 고령자 소득에 미치는 영향을 분석 - 노인의 인적·가구적 특성은 기초연금의 영향력과 무관 - 소득과 지출을 고려하면 (80만 원 이하 가구를 제외 시) 기초연금의 효과가 유의함 - 빈곤·재분배 효과에 대한 분석이 미비
원종욱 외 (2014)	국민연금 및 기초연금의 소득대체율 시산		<ul style="list-style-type: none"> - 기초연금의 노후생활 안정 효과를 분석 - 소득수준이 낮을수록 대체율이 높음 - 교육수준과는 무관하게 나타남 - (한계) 미시조사 원자료 분석이 필요
이용하·성명기 (2015)	기초연금 도입의 효과 분석	거시모형을 이용한 분석	<ul style="list-style-type: none"> - 이전소득은 15.4% 증가 - 상대빈곤율은 4.1%p 감소, 절대빈곤율은 3.6%p 감소 - 5분위배율은 24.3% 개선됨

연구자	분석 방법 및 대상	분석 자료	주요 내용
			- (한계) 소득재분배 분석이 미비
임종욱 외 (2015)	SAM 승수 분석	산업연관표, 국민계정 등	- 산업별 생산유발 효과 약간 감소함 - 가계 소득유발 효과도 약간 감소함 - (한계) 미시자료 원자료 분석이 없음
윤성주 (2014)	기초연금에 대한 쟁점과 향후 과제에 대한 논의		- 국민연금 미가입자를 위한 제도인지, 국민연금 소득대체율 하락을 보전하기 위한 제도인지, 저소득 노인의 소득보장을 위한 제도인지가 불명확 - 정책 목적과 대상을 명확히 하여 재정의 지속가능성을 높여야 함 - (한계) 실증분석이 결여됨
석재은 (2015)	기초연금 도입의 역사적 배경에 대한 평가	제도 및 역사적 분석	- 기초연금과 국민연금의 연계가 '세대간 이전의 공평성'과 '제도의 경로 의존성'에 의해 설명이 가능함 - 정치적 절충을 거친 현 제도는 세대간 이전의 공평성 측면에서 불완전함 - (한계) 현실 자료레 기반한 분석이 미비
김대철·전형준 (2014)	재원부담 및 관리운영에 대한 논의		- 운영주체는 복지부, 그리고 실제운영은 국민연금공단이 맡도록 함이 바람직 - 새 제도로 인해 중장기적으로 지방비 부담이 증가함
김재진 외 (2014)	기초연금의 사회·경제적 효과	행복e음 자료 및 표본 조사	- 기초연금에 대하여 대체로 긍정적 - 주로 식비와 의료비로 충당함 - 사적이전 구축효과는 없음
임완섭 (2016)	빈곤감소 효과에 대한 이중차이 분석	가계동향조사	- 개인단위에서는 기초연금의 빈곤감소 효과가 기초노령연금에 비하여 더 큼 - 2015년이 2014년보다 빈곤감소 효과가 더 크게 나타남 - 노인 독거가구에서 빈곤율이 가장 크게 감소함 - 노인빈곤의 규모와 심도에 있어서 효과가 상당함을 발견 - (한계) 2014년 6개월과 2015년 12개월을 비교하여 후자의 효과가 더 크다고 판단함
남상호(2017)	부분균형 분석, 가계 가처분소득 및 기초연금액	한국복지패널 조사 원자료	- 일반화된 베타분포를 이용하여 불평등과 빈곤의 변화를 사전적으로 평가함 - 기초연금의 확대는 저소득층의 가처분소득을 증대시켜 불평등 및 빈곤을 완화하는 효과가 있음 - 재원조달 효과에 대한 연구가 시급함

3. 안심소득제에 대한 논의

박기성·변양규 (2017)에서는 한국형 음의 소득세 제도를 제안하면서 노동공급 증가로 국내총생산이 상승하고, 저소득가구의 처분가능소득 증대로 소득격차도 완화될 수 있다고 하였다. 또 안심소득제의 소득격차 완화 정도는 기존 제도 및 기본소득제에 비해 월등한 편이라고 주장하였다.

류명석, 정은하 (2022)는 서울시 안심소득 시범사업에 대한 평가모형을 개발하였는데, 시범사업 참여가구 구성 및 선정 방법, 자료수집 방법과 성과지표를 소개하였다. 최병호·박인화 (2021)에서는 기본소득제 도입방안과 실현가능한 재원조달방안을 제시하며, 기본소득제 도입에 따른 기존 사회보장제도의 재편방안을 제안하고 있는데, 이 연구는 재원조달에 대한 명시적인 고려가 들어있다는 점에서 여타 다른 연구와 차별화된다. 염명배 (2022)에서는 기본소득제와 안심소득제에 대한 전반적인 논의를 정리하고 있고, 최태훈·염명배 (2017)에서는 기본소득제와 최저소득보장제와의 비교를 통하여 소득불평등 해소에 미치는 영향을 살펴보고 있다.

김금환·조순점 (2014)에서는 산업연관분석법을 이용하여 서울시 사회복지 예산지출의 계량적 효과 분석을 시도하고 있다. 이 분석법은 수요중심의 분석이며, 무한승수를 도출하여 복지지출의 생산 파급효과와 고용 파급효과 등을 분석하고 있다.

다음에서는 최근에 공개된 재정패널조사 자료를 이용하여 서울시 안심소득제도의 사전적 효과 평가를 시도해 본다.

III. 부분균형 분석

1. 분석 자료

본 연구에서 분석에 사용한 자료는 한국조세·재정연구원에서 조사·관리하는 한국재정패널 조사(NaSTaB) 자료이다. 2023년 1월 말 현재를 기준으로 볼 때 이용 가능한 자료는 제1차부터 제14차까지의 자료이며, 제14차 자료의 조사 기준시점은 2021년이지만 조사대상 시점은 2020년이다. 이 자료를 선택한 이유는 가장 최근에 공개된 자료이면서(2022년 12월 23일), 가구 자료와 개인 자료를 모두 일반에게 제공하기 때문이다.

이 자료를 이용하여 현재 서울시에서 시범도입 중인 서울시 안심소득 제도에 대한 사전적 효과를 살펴보기 위해서는 먼저 2020년도의 소득분포를 현재의 시점으로 바꾸어주어야 한다. 여기서는 먼저 (1) 가구가중치를 조정하여 인구구조의 변화를 반영하고, 그다음으로 (2) 소비자물가지수를 이용하여 소득분포함수를 수평으로 이동시키는 방식을 통하여 소득분포를 조정하였다.⁵⁾

2. 분석 방법⁶⁾

정책 당국자나 복지 관련 연구자들은 가상적이거나 시범운영중인 제도 변화의 효과를 사전적으로 평가·분석해야 하는 경우가 있다. 이 경우 제도 변화 이전과 제도 변화 이후에 대하여 각각의 분포함수를 추정하고, 두 분포함수로부터 정책 효과를 측정할 수 있는 척도를 계산하는 방법을 이용할 수 있다.

선행 연구를 바탕으로 볼 때 실무적으로 가장 유용하다고 평가되는 분포함수 형태로는 (제2종의) 일반화된 베타분포함수인데, 이 분포는 기존의 연구에서 사용되었던 대부분의 소득 관련 분포함수를 포괄한다는 특징이 있다. 구체적으로 로그-정규분포, Fisk 분포, Lomax 분포, Singh-Maddala 분포, Dagum 분포 등이 모두 일반화된 베타분포의 특수한 경우에 속한다. 일반화된 베타 분포함수는 네 개의 파라미터를 이용하여 실제의 자료에 가장 유사한 분포를 찾아 준다는 점이 가장 큰 특징이다. McDonald(1984)가 처음 소개한 제2종의 일반화된 베타(Generalized Beta, GB) 분포함수는 세 개의 파라미터를 가지는 Singh-Maddala 분포나 Dagum 분포보다는 좀 더 일반화된 형태의 분포이다.

GB(2) 분포의 확률밀도함수(probability density function)는 다음과 같다.

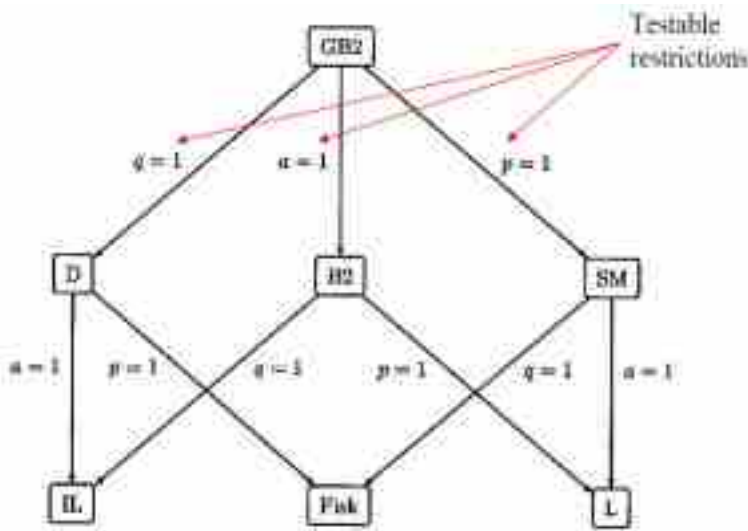
5) 그런데 사전적 정책 효과 분석에서는 이러한 조정의 영향은 상당히 중립적이다. 여기서는 물가상승분의 2/3만 반영하고, 나머지 1/3은 가구특성에 따른 지출요인으로 보았다. 그러나 자산과 부채의 경우에는 물가상승분을 모두 반영하였다.

6) 이 절의 내용은 대부분 저자의 선행 연구 (남상호, 2015)에서 차용한 것이다.

$$f(x; a, b, p, q) = \frac{ax^{ap-1}}{b^{bp} B(p, q)[1+(x/b)^a]^{p+q}}, x > 0$$

여기서 $B(u, v) = \Gamma(u)\Gamma(v)/\Gamma(u+v)$ 는 베타함수, 그리고 $\Gamma(\cdot)$ 는 감마함수를 나타낸다. 또 이 분포의 특징을 나타내는 네 가지 파라미터는 모두 양(+)의 값을 가진다. 먼저 파라미터 a, p, q 는 이 분포의 구체적인 형태를 나타내고, b 는 분포의 전체적인 특징을 나타낸다. a 값이 크면 클수록 분포의 양쪽 꼬리 부분이 날렵한 모습을 가지는데, p 와 q 는 각각 이 분포의 왼쪽과 오른쪽 꼬리 부분을 특징짓는 파라미터이다. 따라서 ap (또는 aq) 값이 커지면 GB(2) 분포의 왼쪽(또는 오른쪽) 꼬리 부분이 더 날렵한 모습을 지니게 된다. 또 p 와 q 값의 상대적인 크기는 GB(2) 분포의 비대칭 정도를 결정하게 된다 (McDonald ad Xu, 1995).

[그림 1] GB(2) 분포의 계통도



자료: Kleiber and Kotz (2003, p. 188).

GE(2) 분포에서 $p=1$ 인 경우 Sing-Maddala 분포가 되고, $q=1$ 인 경우 Dagum 분포가 된다. 또 $p=q=1$ 인 경우에는 Fisk 분포가 되고, 좀 더 특별한 경우로 $a \rightarrow \infty$ 이고 $p \rightarrow 0$ 이면 GB(2) 분포는 log Normal 분포로 수렴한다 (McDonald and Xu 1984, Kleiber and Kotz 2003, p. 188).

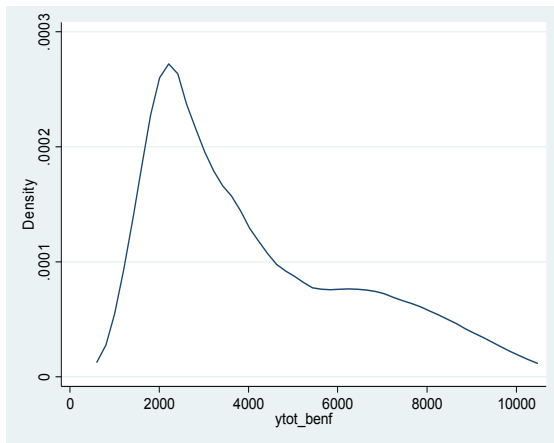
추정방법으로는 비선형 최적화 또는 전체 정보를 이용하는 최대우도 추정법 (full-information maximum likelihood estimation)이 있다. 이에 대하여 Graf, et al. (2011)에서는 일반화된 Beta 함수 GB(2)의 추정 결과의 비교하고 있다. 이들은 비선형 추정법 (NLS)과 전체 정보를 이용하는 최대우도 추정법 (FI-MLE)으로 얻은 누적분포함수와 밀도함수를 정리한 결과를 제시하고 있는데, 누적분포함수와 밀도함수 모두에 있어서 전체 정보를 이용하는 최대우도 추정법이 더 나은 결과를 나타낸다고 한다. (Graf, et al. 2011, p. 21).

서울시의 안심소득 시범사업은 사업공고일 기준 서울시에 실제 거주하면서 주민등록상 주소지도 서울시인 시민들이 지원대상이다. 지원기준은 소득기준과 재산기준 두 가지를 모두 충족해야 한다. 구체적으로 기준 중위소득의 85% 이하이면서 순재산이 3억 2,600만 원 이하인 가구들만 신청할 수 있다. 가구원수별 중위소득은 부록의 <표 B3>에 정리되어 있다. 이 표에서는 우리나라의 다른 복지수혜 기준을 함께 비교하고 있는데, 10여 가지에 이르는 복지 제도가 각각 다른 소득 기준을 바탕으로 집행되고 있음을 알 수 있다.

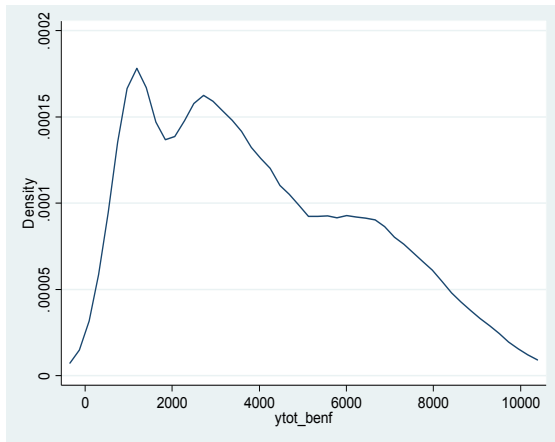
[그림 2]는 가구소득의 분포를 그림으로 나타낸 것이다. 그림 (a)는 전국, 그림 (b)는 서울, 그리고 그림 (c)는 서울 이외의 지역을 나타내고 있다. 저소득 구간의 특성을 비교하기 위하여 편의상 그림의 오른쪽 상한을 1억 원으로 제한하였다.

[그림 2] 가구소득의 분포

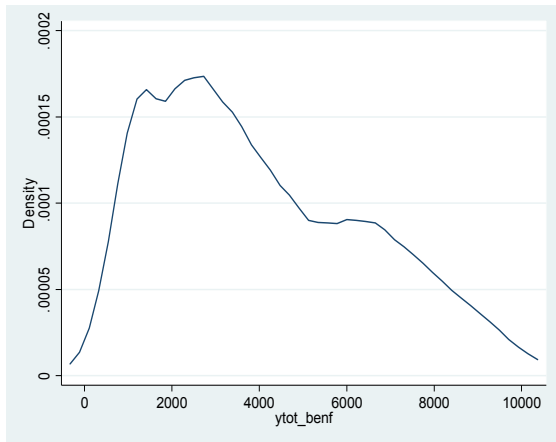
a) 서울



b) 서울 이외



c) 전국



주: 균등화하기 이전의 가구총소득을 1억 원까지만 나타낸 것임.

서울시 안심소득 시범사업은 가구의 소득평가액이 기준 중위소득의 85% 미만인 가구를 대상으로 한다. 여기서의 소득평가액이란 실제소득에서 가구특성별 지출요인을 제외한 금액을 말한다.⁷⁾ 자산기준도 충족해야 하는데, 가구의 자산평가액이 3억 2,600만 원 미만이어야만 수급자격이 주어진다.⁸⁾ 또 서울시 안심소득 시범사업은 개인이 아닌, 가구 단위로 신청자를 모집한다는 점에 그 특징이 있다.⁹⁾

2019년에 발표된 통계청의 ‘장래가구 특별추계(시도편): 2017-2047’에 의하면 2023년에 서울시의 가구수는 388만 5천 가구이고, 전국은 2,098만 6천 가구라고 한다. 여기서는 가구가중치를 조정하여 최종 목표치가 통계청의 추계치와 일치하도록 조정하였다.

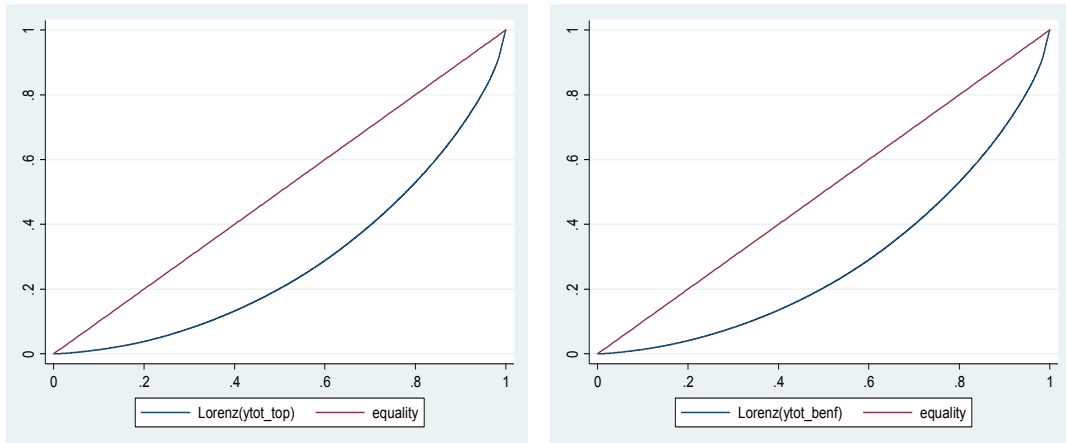
3. 분석 결과

다음은 서울시 안심소득제도의 도입 이전과 도입 이후의 소득분포에 대하여 일반화된 베타분포함수를 추정한 결과를 정리한 것이다.

[그림 3] Lorenz 곡선

a) 안심소득 도입 이전

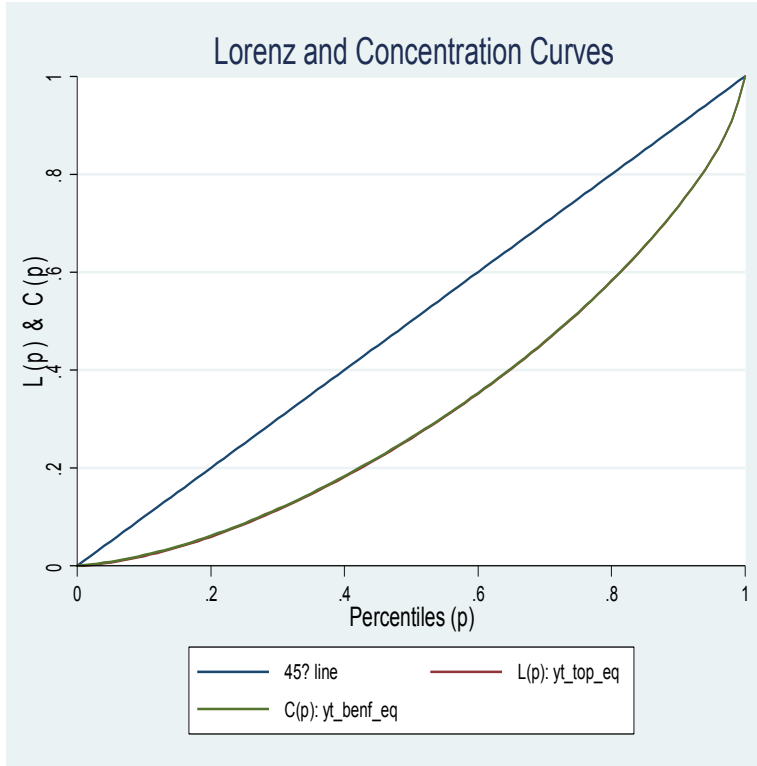
b) 안심소득 도입 이후



주: 거의 차이가 없음

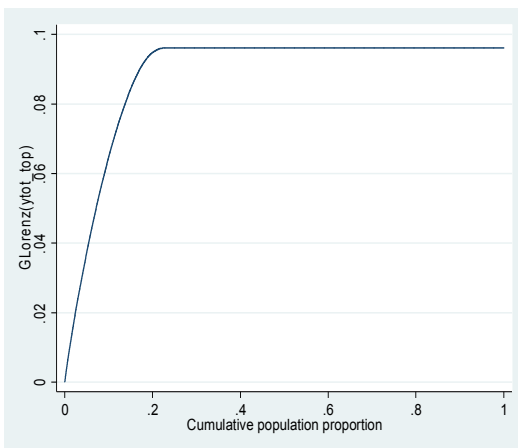
7) 실제소득에는 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득 등이 포함되며, 가구특성별 지출요인에는 장애·질병·양육·국가유공자 등이 포함된다.
 8) 자산평가액은 가구의 자산에서 부채를 뺀 값이다. 자산에는 비금융자산·금융자산·자동차자산 등이 있고, 부채에는 금융기관대출금·임대보증금 등이 있다.
 9) 서울 안심소득 홈페이지 참조. <http://seoulsafetyincome.seoul.kr/web/contents/safeBizGuide.lp>

[그림 4] 안심소득 도입 전과 후의 Lorenz 곡선의 비교

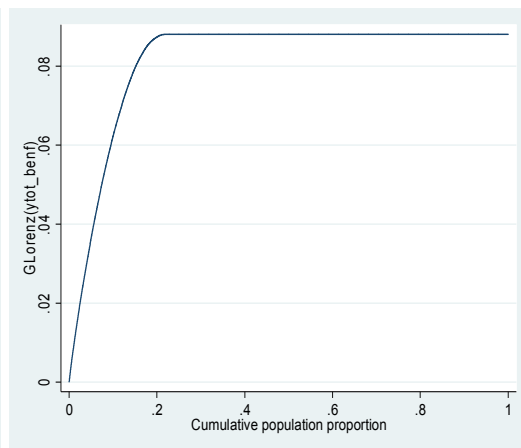


[그림 5] TIP 곡선의 비교

a) 안심소득 도입 이전

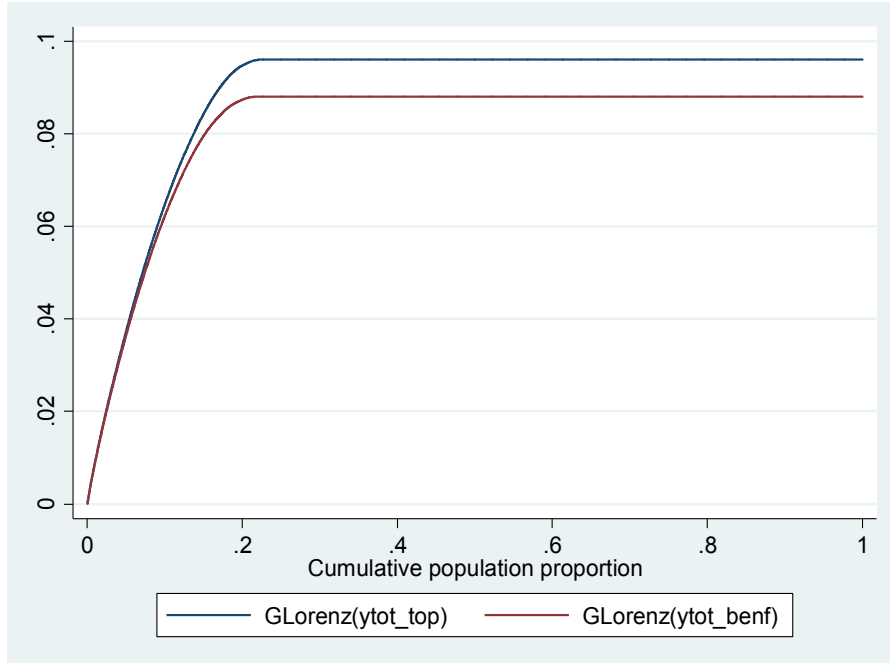


b) 안심소득 도입 이후

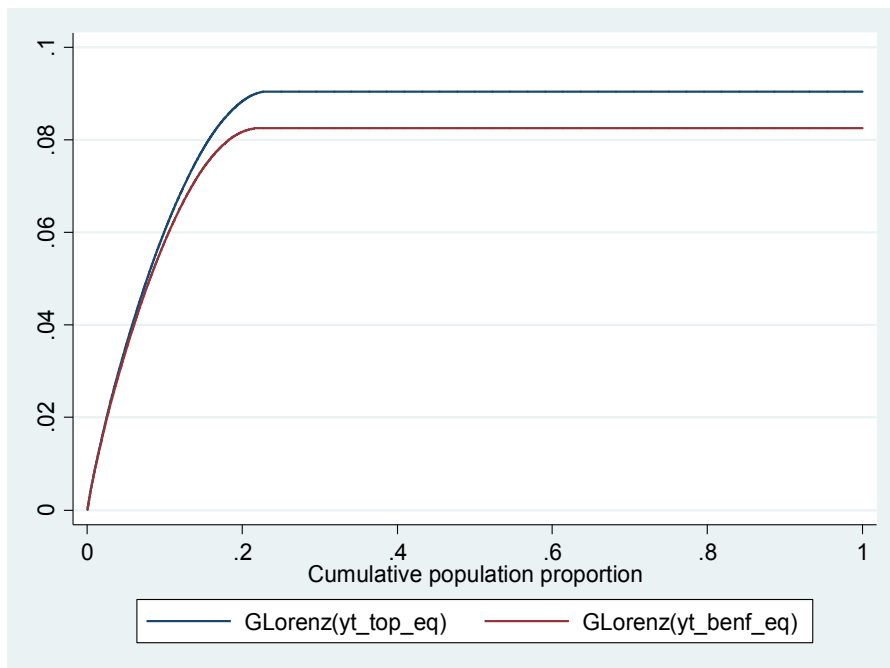


[그림 6] 서울시 안심소득의 효과 비교

a) 총소득의 TIP 곡선



b) 균등화된 소득의 TIP 곡선



이 TIP 그림에는 세 가지 특징이 있는데, (1) 각 곡선이 수평으로 되는 점에서 원점까지의 길이는 빈곤율, (2) 각 수평선의 수직 높이는 빈곤갭, 그리고 (3) 원점에서

최초 수평점을 연결하는 곡선의 curvature는 빈곤선 이하에 있는 가구들의 소득불평등도를 나타낸다. 이들을 종합한 값이 Sen-Shorrocks-Thorbecke (SST) 후생지수이다.

우리는 이 곡선으로부터 새로운 제도의 도입에 따른 불평등과 빈곤의 완화, 빈곤그룹 내에서의 불평등 완화 등의 효과를 확인할 수 있다. 다음의 표는 이를 좀 더 구체적으로 나타내고 있다.

<표 3> 안심소득 제도 시행으로 인한 정책 효과

(단위: p)

	도입 이전			도입 이후			정책 효과		
	전국	서울	서울 이외	전국	서울	서울 이외	전국	서울	서울 이외
지니계수	0.3550	0.3853	0.3461	0.3515	0.3680	0.3461	-0.0035	-0.0173	0
빈곤율	0.1662	0.1604	0.1675	0.1582	0.1164	0.1675	-0.0080	-0.0440	0
빈곤갭	0.0629	0.0697	0.0614	0.0572	0.0384	0.0614	-0.0057	-0.0313	0
저소득불평등	0.0330	0.0420	0.0310	0.0294	0.0220	0.0310	-0.0036	-0.0200	0

주: 부분균형분석 결과이며, 자원조달문제는 반영되지 않음.

자원조달 문제를 논외로 한다면 서울시 안심소득과 같은 복지제도의 변화는 중위소득 이하의 저소득층에 대하여 빈곤을 줄이는 효과가 있는 것으로 나타났으며, 불평등 완화 효과도 함께 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 구체적으로 서울시 안심소득 제도가 전면 실시되는 경우 불평등 척도인 지니계수는 서울시에서 0.0173p 만큼 감소하였고 (전국으로는 0.0035p 감소), 빈곤율은 서울시에서 0.0080p 감소하였다 (전국적으로는 0.0080p 감소). 또 빈곤갭은 서울시에서 0.0313p 만큼 감소하였고 (전국적으로는 0.0057p 감소), 저소득그룹 내의 불평등도 또한 0.0200p 만큼 (전국으로는 0.0036p) 감소할 것으로 보인다. 결과적으로 서울시 안심소득 제도의 시행은 우리 사회의 불평등과 빈곤에 대하여 어느 정도는 영향을 미치게 될 것임을 확인할 수 있었다. 또 이 새로운 제도는 수혜대상자들 사이의 순위재설정 (re-ranking) 문제는 초래하지 않는다는 것을 확인할 수 있다. 따라서 이 제도는 소득계층간 이동성 (income mobility)에도 영향을 주지 않음을 알 수 있다.

서울시 안심소득과 같은 복지정책의 효과를 평가하는 대안적인 방법으로 제도 도입 전과 후의 소득 분포함수를 직접 추정하여 비교하는 방법도 있다. 주로 이론적인 논의가 선행되어야 하는 경우에 선호되는 접근법이다.

<표 4> 안심소득에 대한 GB(2) 분포함수의 추정 결과

	안심소득 도입 이전	안심소득 도입 이후	차이
a	5.6859 (0.000)	1.2395 (0.000)	
b	3823.851 (0000)	2.2140 (0.000)	
p	.2924 (0.000)	15120.72 (0.073)	
q	.5027 (0.000)	2.5118 (0.000)	
우도함수 값	-79255.291	-2487.0	
관찰치 수	8,796	8,796	
Gini	0.3563	0.3515	-0.0035
빈곤율	0.1635		
빈곤갭	0.0615		
저소득 내 불평등도	0.0336		

주: () 내는 p-값임. 이 값이 0.01보다 작으면 1% 유의 수준에서 통계적으로 의미가 있음. 안심소득 도입 이후의 파라미터 추정치는 불안정함.

이상의 추정 결과로부터 GB(2) 분포는 네 개의 파라미터를 가지는 단순한 분포임에도 불구하고 소득분포의 변화 패턴을 비교적 정확하게 포착하고 있으며, 제도 변화 전의 각종 지표까지는 비교적 정확하게 구분하고 있었다. 그러나 제도 도입 이후의 파라미터 추정치는 계산과정에서 우도함수가 non-concave하다는 에러가 발생하여 아직 추정작업이 진행중이다. 제도 도입 이전과 이후의 분포함수가 모두 추정되면 이 추정 결과로부터 불평등 및 빈곤 척도를 계산하여 비교할 수 있게 된다. 즉 추가적인 복지혜택은 중위소득 이하의 저소득층에 대하여 가처분소득을 증대시키고, 그로 인하여 사회 전체로는 얼마만큼의 빈곤과 불평등을 줄이는 효과가 있는지 확인할 수 있게 되는 것이다.

다음의 <표 5>는 안심소득 도입 이전과 이후의 소득변화를 소득10분위 그룹별로 구분하여 정리한 결과이다. 이 표에 의하면 안심소득은 하위 1-2분위에만 적용되는 것으로 보인다. 다른 분위에서는 거의 수혜가구가 보이지 않는 이유는 아마도 순자산 기준의 영향도 클 것으로 보인다.¹⁰⁾

10) 이런 점에서 행정자료의 공유가 필수적이다. 행정자료가 제공된다면 좀 더 자세한 이유를 파악할 수 있을 것이고, 실효성 있는 정책 제언이 가능할 것이기 때문이다. 당연하게도 분석의 엄밀성이 제고되는 효과도 있을 것이다.

<표 5> 소득 10분위별 예상소득 변화 (2023년)

(단위: 만 원)

분위	현행소득	안심소득 추가	소득 변화 (%)
1분위	519.050	969.834	46.5
2분위	1200.763	1474.566	18.6
3분위	1807.638	1844.767	2.0
4분위	2314.477	2327.817	0.6
5분위	2822.957	2822.957	0.0
6분위	3401.262	3401.262	0.0
7분위	4128.087	4128.087	0.0
8분위	4966.191	4966.191	0.0
9분위	6218.577	6218.577	0.0
10분위	11284.640	11284.640	0.0

주: 균등화된 총소득 기준이며, 균등화지수는 가구원수의 제곱근임.
 자료: 재정패널조사 14차 자료를 이용함.

이에 대한 좀 더 엄밀한 분석이 가능하기 위해서는 서울시의 행정자료를 이용하는 것이 필수적이다. 일반에게 공개되는 자료에서는 서울시 안심소득의 선정기준을 적용하는데 필수적인 정보가 조사되지 않는 것이 다수 있고, 이러한 핵심 정보의 결여는 학술적인 연구성과가 이루어지지 못하게 되는 이유가 된다. 서울시에서 안심소득제도의 성공을 위한다면 관련 연구자들에게 만이라도 행정자료를 공개하는 것이 필수적이다.

또 우리가 간과하지 않아야 하는 점은 서울시 거주 저소득층에 추가적으로 지급되는 안심소득의 재원 달에 대한 문제이다. 서울시 인심소득과 같이 특정 지역에서만 시행되는 복지정책의 재원은 해당 지역에서 조달되어야 하는 것이 당연하다. 그렇지만 많은 경우 추가적인 복지지출의 재원을 어떻게 조달할 것인가에 대한 근거를 제시하는 경우는 아주 드물다. 이 부분은 정책연구자들이 반드시 염두에 두어야 할 중요한 사항이다.

IV. 일반균형 분석

1. 분석 방법

이하에서는 일반균형 분석을 시도해 본다. 앞에서 본 <표 5>에서의 소득변화는 일반균형 모형을 이용한 시뮬레이션 분석에서의 외생적 정책 충격의 크기로 해석할 수 있다. 즉 일반균형 모형에서의 기존 균형에서 외생적인 소득의 변화가 주어지면 새로운 균형이 얻어질 것이고, 두 균형점에 대한 비교를 통하여 정책효과를 측정하는 것이 일반균형 분석법에서의 비교정태 (comparative static) 분석법이다.

우리의 경우 2015년을 기준으로 최초 데이터베이스를 구축하였는데, 현재 시점에서 이용가능한 지역 산업연관표가 2015년 기준이기 때문이다. 이 자료는 2019년 6월에 발표되었으며, 데이터베이스를 구축한 다음 2020년으로 업데이트하는 단계를 거친 다음 시뮬레이션 분석을 수행하였다.

여기서 일반균형분석법을 이용하는 이유는 다음의 <표 6>에 간략하게 정리되어 있다. 간략하게 요약하면, 2023년 4월 현재 시점에서 정책효과 분석을 위한 가장 앞선 분석 기법이기 때문에 이를 이용하였다. 이 분석 방법의 이론적인 기초는 상당히 복잡한데, 여기서는 간략화된 그림을 이용하여 기본적인 개념만 소개한다.

<표 6> 다지역 모형의 특징에 대한 비교

	다지역 IO	다지역 SAM	다지역 CGE
내생부분	-기술계수, 교역계수	-기술계수, 교역계수, 민간소비 등	-제한 없음
외생부분	-최종수요	-일반적 민간소비를 제외한 최종수요 부문	-제한 없음
분석변수	-생산 -부가가치 -고용	-IO 변수 -소득분배 -세입변화 등	-제한 없음
지역간 연계	-상품이동	-상품·자본이동	-상품·자본·인적자본이동
모형의 구조	-실물부문(flow) -단기·중기 분석 -중기분석 시 산업별 -자본행렬 필요	-실물부문(flow) -단기분석	-실물·금융부문 -flow/stock 모두 평가 -단기·중기분석 -중기 고정자본 등 필요
모형간 관련성	-SAM의 기초 DB	-CGE 모형의 기초 DB	-SAM 및 파라미터 부가
초기 개발자	-Leontief, Polenske	-Stone	-Adelman, Robinson, Sen

주: SAM은 Social Accounting Matrix의 약자이며, 연산가능 일반균형 모형의 데이터베이스가 된다.

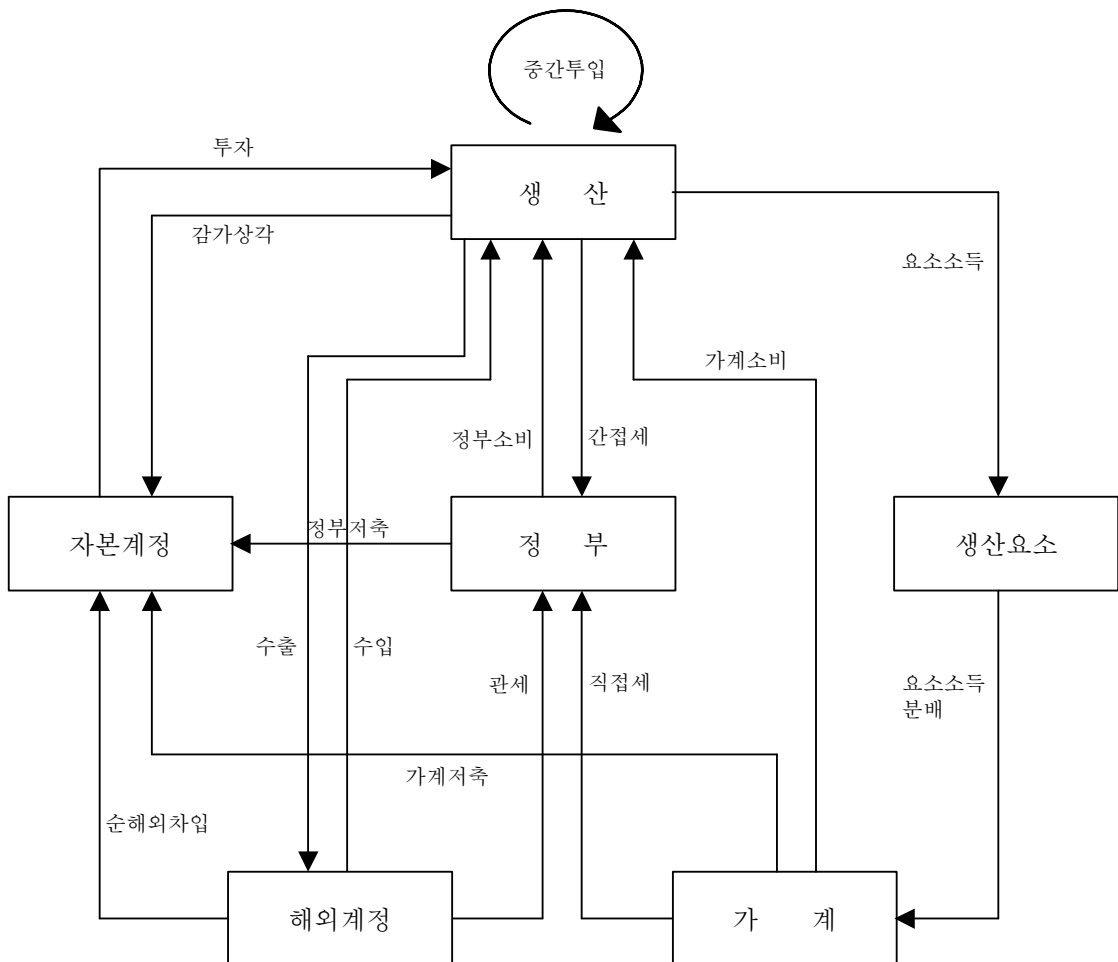
자료: 지해명 (2004.7), 다지역 일반균형모형: IO, SAM, CGE 모형의 구조 비교, NABO.

일반적으로 연산가능 일반균형 모형은 다음의 속성을 가진 모형을 지칭한다.

- **Computable**: data intensive, theoretical background
- **General**: feedbacks, multi-sectoral, heterogeneity
- **Equilibrium**: prices adjust to clear markets (a la Walras)

일반균형 모형은 각 경제주체의 이질성(heterogeneity)과 상호 영향을 주는 관계(feedback)를 모형화한다는 점에서 가장 큰 차별성이 있다. 예를 들면, 부분균형분석에서는 feedback을 반영할 수 없다는 것이다.

[그림 7] 연산가능 일반균형 모형의 구조에 대한 도해



자료: 김의준 (2004), SOC 투자분석을 위한 CGE모형 개발 (p. 12).

2. 분석 모형과 데이터베이스

현대 경제분석에 있어서 CGE 모형은 정책당국이나 연구자 모두에게 있어서 가장 선호되는 분석 수단으로 자리를 잡은지 오래되었다. 그 주된 이유는 사전적 및 사후적 가상 시나리오에 대한 체계적인 분석 결과를 제시하는데 강점이 있기 때문이다. 최근에 와서는 historical decomposition, forecasting, technology projection, policy evaluation 등에서도 폭넓게 이용되고 있고, 특히 policy evaluation에서는 설계 단계뿐만 아니라 사후적인 평가에 있어서도 유용하게 사용되고 있다.

<표 7>은 2015년 기준년의 2015년 ORANI 데이터베이스를 나타내고 있는데, 이에 따르면 우리나라의 총산출(=총비용)은 경상가격을 기준으로 3,717조 원이다. 여기서 BAS는 기초가격, PRO는 생산자가격, 그리고 PUR은 구매자 가격으로 평가됨을 의미한다. 기초가격에 간접세를 더하면 생산자가격이 되고, 여기에 마진을 반영하면 구매자 가격이 얻어진다. 호주방식을 따르는 문헌에서 간혹 Delivered Price라는 표현을 쓴 경우가 있는데, 이는 구매자가격에서 간접세를 제외한 것을 지칭한다. 나라에 따라 구매자가격에서 출발하여 간접세를 먼저 공제하고, 마진을 나중에 작업하는 방식을 따르는 경우가 이런 용어를 쓰고 있다.

<표 7> 데이터베이스의 구조 (2015년)

(단위: 조 원)

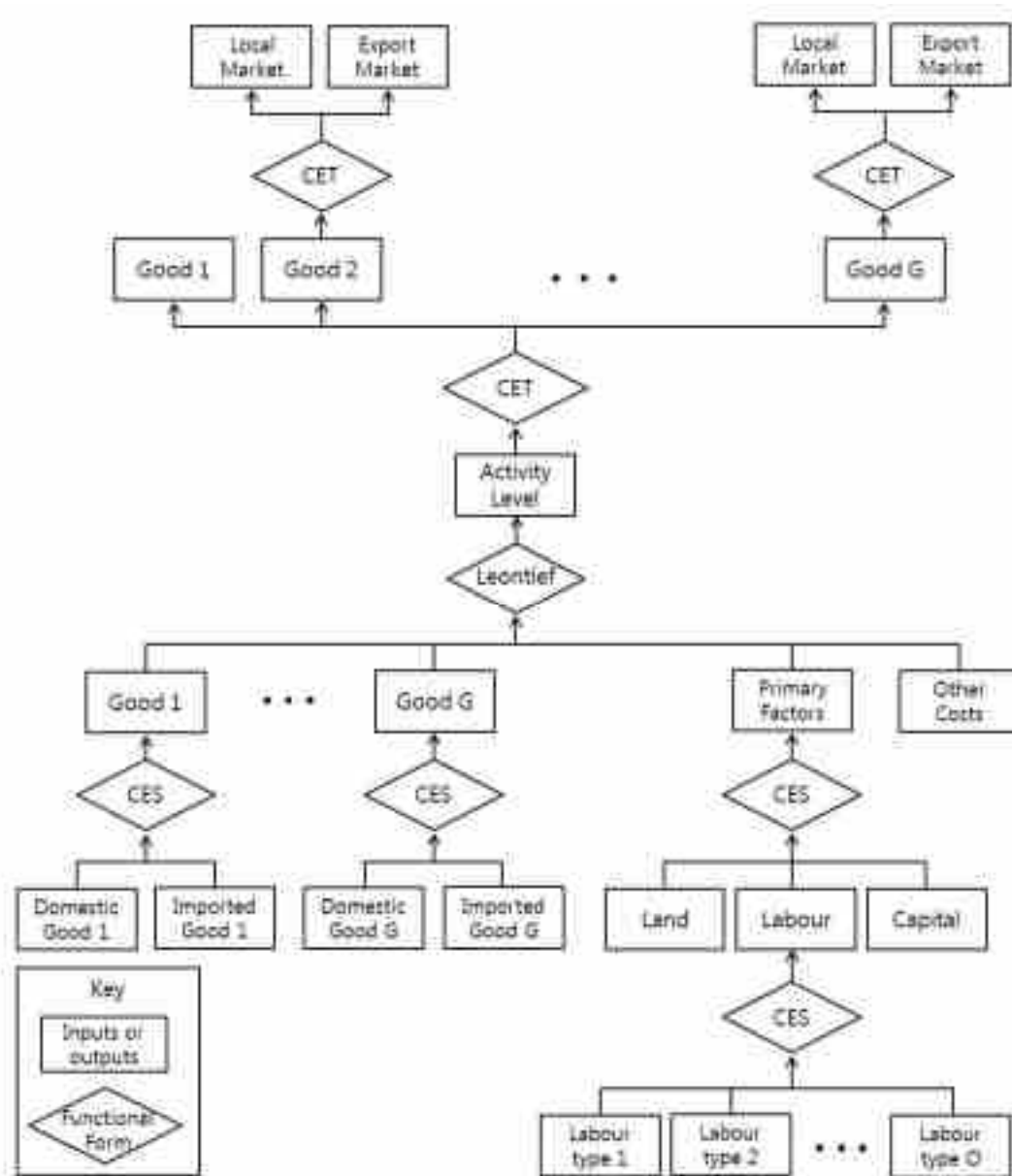
	차원	1	2	3	4	5	6
		중간 투입 I	고정 투자 I	민간 소비 H	수출 1	정부 소비 1	재고 변화 1
BASD (기초가격)	C×S×	1,597.0	378.6	601.8	695.2	250.1	5.9
BASM (기초가격)	R	442.5	55.3	68.8	2.1	0.0	0.7
MARD (국내마진)	C×S×	86.4	10.3	70.7	19.7	0.0	0.0
MARM (수입마진)	M×R	24.0	1.4	8.3	0.1	0.0	0.0
TAXD (국내세)	C×S×	35.4	33.0	47.8	0.0	0.0	0.3
TAXM (수입세)	R	10.7	2.3	7.4	0.0	0.0	0.1
1LAB (피용자보수)	1×R	750.2					
1CAP (영업잉여)	1×R	751.1					
1OCT (기타 생산비)	1×I	19.6					
합계		3,717.0	481.0	804.8	717.0	250.1	8.6

Note: C=commodity, I=industry, S=source, R=region, H=households, M=margin.

다음의 [그림 8]은 CGE 모형의 일반적인 구조를 그림으로 요약한 것이다. 먼저 복합재의 생산과 수요구조를 살펴보면, 본원적 생산요소인 노동, 자본, 토지가 CES 형태로 결합되고, 그에 앞서 노동은 유형별로 CES 형태로 합산되었음을 할 수 있다.

- 중간재는 1차적으로 각 재화별로 국산과 수입이 CES 형태로 결합된 복합재들이 모여서 본원적 생산요소와 함께 Leontief 함수 형태에 따라 생산이 이루어짐
- CET 함수에 따라 생산된 각종 재화는 다시 상대가격에 따라 국내와 수출로 판매되는 구조임

[그림 8] 복합재의 생산과 수요구조



자료: Horridge (2014), p. 18.

3. 분석 결과 (진행중)

여기서는 서울시 안심소득제도 도입의 일반균형 효과 분석 결과를 살펴보았다. 우리의 모형은 전국을 17개의 특별시 및 도로 구분하는 지역 일반균형 (Regional CGE) 분석 모형인데 각 지역이 개별적인 경제 구조를 가지는 상향식 (Bottom-Up) 구조를 지니도록 설계되었다. 우리 모형의 구체적인 이름은 TERM-Korea이고, 이 모형은 2002년 호주에서 개발된 TERM (The Enormous Regional Model)을 계승한 것이다.

먼저 부록의 <Table A1>에는 17개 광역시 및 도 지역에 대한 주요 거시경제 변수들이 제시되어 있다. 추가적인 소득이 주어지는 서울은 전반적으로 긍정적인 효과가 나타난다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 가계소비가 2.911% 증가하고, 투자도 0.941% 증가하며, 수입도 1.161% 증가한다. 또 고용은 0.348%, 실질임금은 0.32%, 소비자물가는 0.153%만큼 상승하는 것으로 나타났다. 한편 수출은 0.326% 감소하는 것으로 나타났는데, 이는 내수 증가로 인하여 수출물량이 감소하는 것으로 보인다. 서울의 실질GDP는 0.718% 증가하였고, GDP 다플레이터는 0.291% 증가하여 소비자물가(0.153%)보다 더 높은 상승률을 보이고 있다.

그런데 주변지역인 인천과 경기도는 서울과는 사뭇 다른 결과를 보인다. 이들 두 지역에서는 거시경제의 최종수요를 구성하는 항목들이 모두 감소하는 결과를 보이고 있다. 예를 들어, 민간소비의 경우 인천(-0.714%)과 경기(-0.814%) 모두가 감소하였으며, 실질GDP와 고용 또한 두 지역 모두에서 감소한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 한 지역에서의 총수요가 증가하면 인접지역의 지원을 흡수하여 이용하는 행태로 나타나는 현상인 것으로 보이며, 특히 노동의 경우 단기적인 노동공급이 원활하지 않을 것이므로 서울의 수요증가는 인접지역의 노동수요 감소로 연결된 것으로 보인다.

나머지 14개 지역에서의 변화는 해당 지역의 산업구조와 서울에서의 거리, 지역간 교역 패턴 등에 따라 제각각 다른 모습을 보이고 있음을 확인할 수 있다.

<표 A2>는 서울시 안심소득제도 도입이 각 지역별 및 산업별 총산출에 미치는 영향을 요약하고 있다. 서울시의 경우 새로운 정책의 도입으로 인하여 스포츠 및 기타 서비스(1.807%), 부동산(1.793%), 교육(1.396%), 음식 및 숙박(1.265%) 등에서 긍정적인 효과가 크게 나타나는 것을 알 수 있다. 반면, 광업(-0.432%), 농림어업(-0.423%)에서는 부정적인 효과를 미치고 있으며, 공공행정(-0.009%), 제조업(0.007%) 등에서는 총산출에 미치는 영향이 아주 미미한 것으로 나타났다.

인천이나 경기도와 같은 인접지역의 산출량에 대한 영향을 살펴보면, 대체로 서울에서 긍정적인 효과가 큰 산업일수록 인접지역에 부정적인 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 이러한 양상은 다른 특별시 및 도에 대해서도 유사한 패턴을 보이는 것으로 나타남을 알 수 있다.

다음에서는 본 연구의 성과를 정리하고 향후의 연구 방향을 제시해본다.

V. 요약 및 시사점

1. 연구결과의 요약

본 연구에서는 한국조세재정연구원에서 조사·관리하는 재정패널조사 원자료를 이용하여 서울시 안심소득 제도의 도입이 불평등과 빈곤에 미치는 효과를 살펴보았다.

재원조달 문제를 논외로 한다면 서울시 안심소득과 같은 복지제도의 변화는 중위소득 이하의 저소득층에 대하여 빈곤을 줄이는 효과가 있는 것으로 나타났으며, 불평등 완화 효과도 함께 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 구체적으로 서울시 안심소득 제도가 전면 실시되는 경우 불평등 척도인 지니계수는 서울시에서 0.0173p 만큼 감소하였고 (전국적으로는 0.0035p 감소), 빈곤율은 서울시에서 0.0080p 감소하였다 (전국적으로는 0.0080p 감소). 또 빈곤갭은 서울시에서 0.0313p 만큼 감소하였고 (전국적으로는 0.0057p 감소), 저소득그룹 내의 불평등도 또한 0.0200p 만큼 (전국적으로는 0.0036p) 감소할 것으로 보인다. 결과적으로 서울시 안심소득 제도의 시행은 우리 사회의 불평등과 빈곤에 대하여 어느 정도는 영향을 미치게 될 것임을 확인할 수 있었다.

본 연구에서 사용한 일반화된 베타 함수는 4개의 파라미터를 가지는 비교적 유연한 분포함수이며, 이로부터 정책적으로 유용한 불평등 및 빈곤 관련 척도를 도출하는 것이 가능하다. 따라서 이러한 분석 방법을 이용하면 향후 각종 사회정책을 설계할 때 사전적으로 정책의 효과를 비교 분석할 수 있다는 장점이 있다. 특히 다양한 정책 대안들의 차별적인 효과를 사전적으로 비교하는 데에는 유용성이 클 것으로 판단된다.

서울시 안심소득제도 도입에 대하여 일반균형분석에서 얻어진 결과는 다음과 같다. 이 제도는 서울시에 대해서는 긍정적인 효과를 가져오는 것을 확인할 수 있었다. 그런데 서울과 인접한 다른 지역에서는 반대되는 효과가 나타남을 발견하였다. 이러한 현상은 노동의 지역간 이동과 중간투입재의 지역간 이동 등과 같은 요인에 기인하는 것으로 보인다.

본 연구에서 이용된 TERM-Korea 모형의 장점 중 하나는 아주 세분화된 지역까지 정책효과를 살펴볼 수 있다는 점이다. 이에 대한 자세한 논의는 생략하였으나, 서울시 안심소득의 효과를 229개 시·군·구별로 구분하여 고용·본원소득·임금·민간소비에 미치는 영향을 살펴보는 것도 가능하다. 이것은 다른 대안적인 접근법에서는 얻기 어려운 정책효과 분석 결과임은 명확하며, 향후의 활용 가능성 또한 상당히 클 것으로 기대한다.

2. 시사점

여기서 우리가 생각해야 할 한 가지 중요 사항은 특정 지역에서의 복지정책은 타 지역에서의 저소득층을 서울로 모집하는 효과가 될 것으로 예상할 수 있다. 서울시민의 불평등과 빈곤을 완화하기 위한 정책목표를 위하여 시작된 지역 고유의 복지정책이 단기적으로 주변지역의 경제활동에 부정적인 영향을 줄 가능성도 있고, 또 장기적으로 저소득층이 서울로 집중되어 서울의 빈곤과 불평등이 더욱 더 심화될 수도 있음을 정책설계 단계에서부터 감안해야 할 것이다.

향후의 연구에서 가장 시급한 부분은 재원조달 문제를 명시적으로 모형 내에 포함시키는 것이다. 전액 조세로 조달되는 복지제도의 경우 분석에 부담 주체에 대한 논의가 포함되면 분석 결과의 현실성을 제고하는데 큰 도움이 될 것이기 때문이다.¹¹⁾ 지금까지의 논의에서 다루지 못한 이슈는 재원조달의 문제이다. 재원조달 문제가 수반되지 않는다면 누구도 복지지출을 대폭 확장하는 것을 반대하지 않을 것이다. 지금 우리가 살펴보고 있는 서울시 안심소득제도는 국내 특정 지역에 한정되어 시범적으로 시행되는 복지제도이지만 그 영향은 국내의 다른 지역에도 미칠 수밖에 없다. 또 복지지출의 확대는 필연적으로 재원조달 문제를 수반하므로 기존의 수혜 분석에 더하여 재원 부담에 대한 분석도 함께 고려되어야 할 것이다. 이번 서울시의 새로운 시도는 다른 지방자치단체들도 관심을 가지고 지켜보고 있을 것이므로, 반복적인 시행착오를 피할 수 있도록 행정상의 착실한 준비와 더불어 엄밀한 이론적·실증적·과학적인 분석을 거쳐 제도를 도입·실시해야 할 것이다.

<표 8> 서울특별시의 지방세 구조 (진행중)

서울시 지방세	목적세 여부	세목	비고
시세	보통세	취득세	
		지방소비세	
		지방소득세	
		주민세	
		자동차세	
		담배소비세	
	레저세		
	목적세	지역자원시설세	
지방교육세			
구세	보통세	재산세	
		등록면허세	

주: 재산세 중 특별시분 재산세, 재산세 도시지역분은 시세임.

자료: https://etax.seoul.go.kr/jsp/CtView.jsp?ctPage=/info/CON03_02_01.html

11) 이 방향에 대해서는 별도의 연구가 이루어질 예정이다.

사전적·사후적 정책 효과 분석에 필수적인 양질의 행정자료를 공유하는 것도 정책 효과를 제고하는 중요한 요소일 것이다. 정책적으로 중요한 자료가 소수의 사람들에게만 공유되거나, 특정 목적을 가진 사람들에게만 공유된다면 그 자료로부터 얻어진 분석과정이나 결과의 투명성은 확보하기 어렵고, 정책의 효율성 또한 확보하기 어려울 것이기 때문이다.

노동공급 특성을 살펴보기 위하여 특정 가구 그룹에 대한 과다 표집 문제는 전반적인 분석에 있어서 가중치의 재조정 문제를 수반한다. 지금까지의 논의에서는 이에 대하여 충분한 검토가 이루어진 것으로 보기에 어려움이 있다. 좀 더 구체적이고 과학적인 분석기법의 도입이 필요한 부분이다.

현재 시점에서 볼 때 가장 바람직한 분석 방법은 일반균형 분석법을 도입하는 것이다. 자원배분은 경제 전반에 대하여 다양한 효과를 초래한다. 그중에서도 상대가격의 변화는 소비자의 선택문제에 있어서 중요한 정보이지만, 부분균형 분석에서는 제대로 반영할 수 있는 방법이 없다. 가계의 이질성이나 산업별 특성, 노동시장에서의 노동에 대한 수요 및 공급은 부분균형접근법에서는 제대로 다루어지기가 어렵다는 문제가 있다. 일단 전국을 대상으로 구축된 일반균형모형은 서울시 안심소득제도의 효과를 사전적 또는 사후적으로 분석하는 데에는 충분하지 못한 것으로 보인다. 그러나 잘 준비된 지역 일반균형 모형이 이용 가능하다면 앞에서 논의된 대부분의 문제는 분석과정에서 고려될 수 있을 것이다. 여기서 지역 고유의 정책효과 분석에서의 핵심은 특정 지역에서의 제도 도입의 효과를 (1) 지역별로 구분해서 살펴보고, (2) 다음으로 다른 지역과의 연계를 살펴보는 것이 필수적인데, 전국 모형에서는 이것이 불가능하기 때문이다. 결과적으로 지역 분할이 가능한 연산가능 일반균형 모형을 이용하는 것이 필요하게 된다.

마지막 과제는 가계부문의 세분화 문제이다. 서울시 안심소득제도는 중위소득의 85% 이하를 대상으로 하고 있기 때문에 모형 내에서 이를 반영하기 위해서는 최소한 40개 이상의 소득계층으로 구분되어야만 하는 것이다. 그러나 기존의 일반균형 모형에서 가구나 개인을 40개의 그룹으로 구분한 경우는 거의 없다. 혹시 구분했다고 하더라도 이는 그룹간 이질성을 살펴볼 수 있을 뿐이고, 그룹 내의 이질성은 여전히 다루지 못한다. 그래서 여러 가지 국내의 현실을 감안할 때 좀 더 현실적인 방법은 가계 원자료를 그대로 일반균형 모형 내에 포함시키는 방법인 integrated CGE-Microsimulation 접근법이 가장 바람직할 것이다. 미시 시뮬레이션의 아이디어는 1956년에 발표된 Guy Orcutt의 논문에서 비롯되었는데, 개별 경제주체의 행태를 모형 내에서 직접 분석하고자 하는 Orcutt의 아이디어는 그 당시에는 아주 혁신적이었다.¹²⁾ 특히 Orcutt의 아이디어는 다음의 구절에서 그 핵심이 잘 나타나 있다.

12) 현재는 컴퓨터 기술의 비약적인 발전으로 개별 경제주체를 미시단위에서 모형화하는 작업이 큰 어려움 없이 가능하다.

“Existing models of our socio-economic system have proved to be of rather limited predictive usefulness. This is particularly true with respect to predictions about the effects of alternative governmental actions.”

1980년대 초에 Bourguignon을 중심으로 하는 World Bank 연구자들을 주축으로 CGE 모형과 Micro-simulation 모형을 결합하여 각 모형의 단점을 보완하고자 하는 노력이 시작되었다. 이 접근법의 핵심은 가계부문을 극단적으로 세분화한 형태로 CGE 모형에 포함시키는 것인데, 소득계층이나 가구특성별 그룹화 대신에 가구 또는 개인이 모두 CGE 모형 내에 포함되는 것이다. 이러한 CGE 모형과 Micro-Simulation 모형의 결합은 최근까지 몇몇 나라에서 개발에 성공하여 현재 이용 중이다. 이 모형이 기술적으로 가장 앞서있는 접근법이기는 하지만 우리나라의 경우 당장에 활용할 수 있게 되기는 어려울 것으로 보인다. 하지만 앞으로 우리나라에서도 이러한 방향으로의 연구가 좀 더 활발하게 이루어지기를 기대해 본다.

참고문헌

- 고제이 외 (2014), 조세지출과 재정지출의 소득재분배 효과 및 경제적 파급효과 분석, 한국보건사회연구원 연구보고서 2014-16.
- 권혁진·한정림 (2009), 국민연금의 미시모의실험 모형 연구 및 개발, 국민연금연구원.
- 김금환, 조순점 (2014), 서울시 사회복지 예산지출의 계량적 효과 분석, 벤처창업연구 9(2), 163-173.
- 김대철·전형준 (2014), 기초연금 도입과 지방재정과의 관계, 재정정책논집 16(1), 123-159.
- 김원섭·이용하 (2014), 박근혜 정부 기초연금제도의 도입과정과 평가, 한국사회 15(2), 69-101.
- 김의준 (2004), SOC 투자분석을 위한 CGE모형 개발.
- 김재진 외 (2014), 기초연금 도입에 따른 사회·경제적 영향 분석, 한국조세재정연구원, 12월.
- 남상호 외 (2016), 기초연금의 파급효과 분석, 한국보건사회연구원.
- 남상호 외 (2015), 빈곤과 불평등 분석을 위한 동태적 연산가능 일반균형모형 개발, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 15-20-01.
- 남상호 외 (2013), 소득계층별 순조세부담의 분포에 관한 연구, 한국보건사회연구원, 연구보고서.
- 류명석, 정은하 (2022), 서울 안심소득 시범사업 성과평가 모델개발 연구, 서울시복지재단.
- 박기백 (2010), “재정패널을 이용한 가계부담 및 혜택 분석: 분위별·지역별 분포를 중심으로,” 재정학연구 3(2), 1-28.
- 박기성, 변양규 (2017), 안심소득제의 효과, 노동경제논집 40(3), 55-77.
- 보건복지부 (2016), 통계로 본 2015년 기초연금, 11월.
- 보건복지부 (2015), 통계로 본 2014년 기초연금, 7월.
- 보건복지부 (2013), 기초연금법 제정(안).
- 보건복지부 (2013), 국민행복연금위원회 관련 자료
- 석재은 (2015), 기초연금 도입과 세대 간 이전의 공평성, 보건사회연구 35(2), 94-99. 6월.
- 성명재 외 (2010), 조세·재정 모의실험 모형: KIPFSIM10모형의 구축, 조세재정연구원
- 염명배 (2022), 기본소득제와 안심소득제, 2022년도 한국재정정책학회 추계학술대회 발표자료, 2022.12.2.
- 우해봉 (2012), OECD 국가의 노후최저소득보장제도 운영 현황과 시사점, 국민연금연구원.
- 윤성주 (2014), 현안분석: 기초연금제도의 쟁점과 과제, 한국조세재정연구원 재정포럼, 1월.
- 원종욱 (2015), 사회보장지출의 사회경제적 파급효과, 한국경제포럼 8(4), 103-120.
- 원종욱·백혜연·김태은·최요한 (2014), 기초연금 도입과 노후생활 안정 효과 분석, 한국보건사회연구원.
- 이용하·성명기 (2015.7) 기초연금 도입의 사회적 효과 및 거시경제적 효과 분석, 국민연금연구원.
- 이정화·문상호 (2014), 기초연금이 고령자의 소득에 미치는 영향: 성향점수매칭(PSM)과 이중 차이(DID)를 활용한 분석, 한국정책학회보 23(3), 411-440.
- 임완섭 (2016), 기초연금의 빈곤 감소효과 분석, 보건복지포럼 2016년 6월(통권 236호), 82-97.

- 지해명 (2004.7), 다지역 일반균형모형: IO, SAM, CGE 모형의 구조 비교, NABO.
- 최병호, 박인화 (2021), 기본소득제도의 도입방안과 사회보장제도의 재편, 재정정책논집 23(1), 51-93.
- 최태훈, 엄명배 (2017), 기본소득제가 소득불평등 해소에 미치는 효과 분석--최저소득보장제와 비교를 중심으로, 재정정책논집 19(4), 95-120.
- 탁현우 (2016), 기초연금제도의 평가, NABO 사업평가 16-02
- 통계청 (2019), 장래가구추계 시도편: 2017~2047년.
https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/2/6/index.board?bmode=read&aSeq=379314
- 홍근석 (2014), “지방자치단체의 기초연금제도와 지방재정,” 특별기획: 2014 지방재정 이슈 알아보기, 월간 자치발전, 27-35.
- 황상현 외 (2013), 개인 세부담 평가·분석 모형, 한국경제연구원.
- Bargain, Olivier, *et al.* (2007), As SIMPL As That: Introducing a Tax-Benefit Micro-simulation Model for Poland.
- Dekkers, Gijs, *et al.* (2014), MIDAS_BE Model, *mimeo*.
- Francois and K.A. Reinert (eds.), *Applied Methods for Trade Policy Analysis: A Handbook*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Graf, M. and D. Nedyalkova (2014), “Modeling of Income and Indicators of Poverty and Social Exclusion using the Generalized Beta Distribution of the Second Kind,” *Review of Income and Wealth* 60, 821-842.
- Horrige, Mark (2014), “ORANI-G: A Generic Single-Country Computable General Equilibrium Model,” Revised edition, March.
- Kahn, Farida C. (1997), “Household Disaggregation,” in J.F. Francois and K.A. Reinert (eds.), *Applied Methods for Trade Policy Analysis: A Handbook*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kleiber, C. and S. Kotz (2003), *Statistical Size Distributions in Economics and Actuarial Sciences*, John Wiley, Hoboken, N.J..
- Lofgren, Hans, Rebecca Lee Harris, and Sherman Robinson (2002), *A Standard Computable General Equilibrium (CGE) Model in GAMS*, with M. El-Said and M. Thomas, Vol. 5 of *Microcomputers in Policy Research*, Washington DC: International Food Policy Research Institute.
- Majumdar, Amitar, and Satya Chakravarty (1990), Distribution of Personal Income: Development of a New Model and its Application to U.S. Income Data, *J. of Applied Econometrics* 5, 189-196.
- McDonald, J. (1984), “Some Generalized Functions for the Size Distribution of Income,” *Econometrica* 52, 647-663.
- McDonald, J. B. and Y. Xu (1995), “A Generalization of the Beta Distribution with

- Applications,” *Journal of Econometrics* 66, 133-152.
- O’Donoghue, Cathal, John Lennon, and Stephen Hynes (2009), “The Life-Cycle Income Analysis Model (LIAM): A Study of a Flexible Dynamic Microsimulation Modelling Computing Framework,” *International J. of Micosimulation* 2(1), 16-31.
- O’Donoghue, Cathal (2001a), “Dynamic Microsimulation: A Survey,” *Brazilian Electronic J. of Economics* 4(2).
- OECD (2013), *Pension at a Glance 2013*.
- OECD (2009), *Pension at a Glance 2009: Retirement-income Systems in OECD Countries*.
- Orcutt, Guy H. (1957), “A New Type of Socio-Economic System,” *Review of Economics and Statistics* 39(2), May, 116-123.
- Orcutt, Guy, J. Merz, and H. Quinke, eds. (1986), *Microanalytic Simulation Models to Support Social and Financial Policy*, Amsterdam: North-Holland.
- Peichl, Andreas, and Thilo Schaefer (2009), FiFoSiM - an integrated tax benefit microsimulation and CGE model for Germany, *International Journal of Microsimulation* 2(1), 1-15.
- Peichl, Andreas (2009), The benefits and problems of linking micro and macro models - Evidence from a flat tax analysis, DIW Berlin SOEP paper no. 0182. Also published in *Journal of Applied Economics*
- van Kerm, P. (2003), “Adaptive kernel density estimation.” *Stata Journal* 3, 148-156.
- van Kerm, P. (2012), “Kernel-smoothed cumulative distribution function estimation with akdensity.” *Stata Journal* 12, 543-548.

<http://stat.nabo.go.kr>

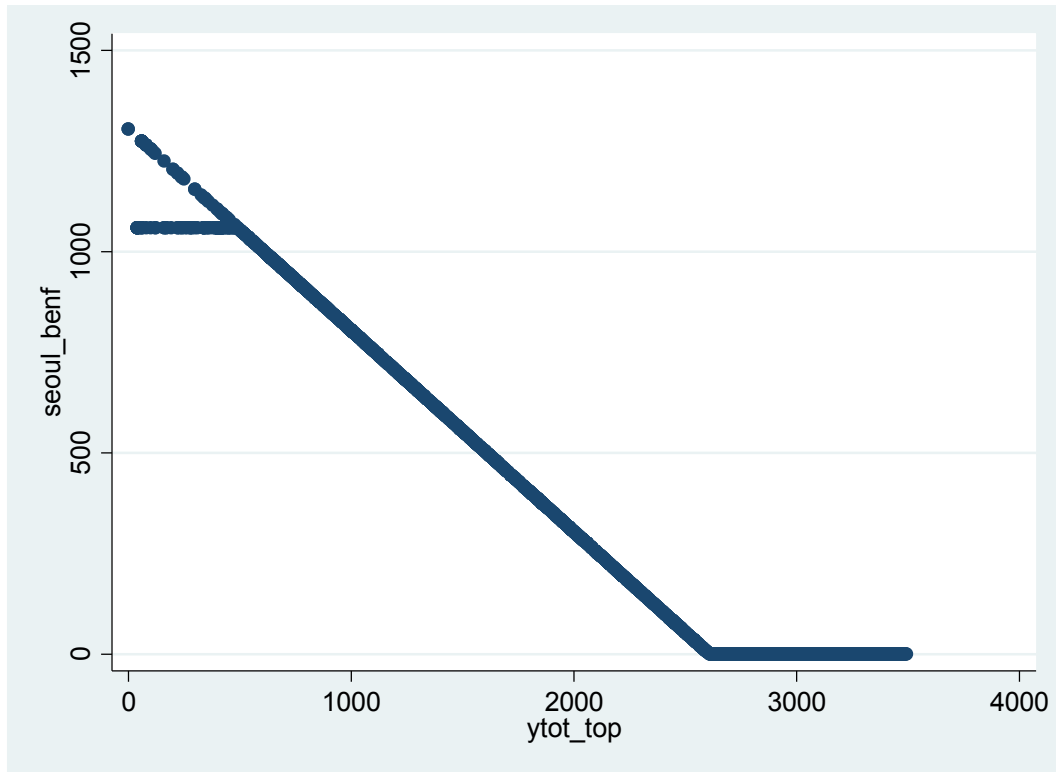
<http://ecos.bok.or.kr>

<http://kosis.kr>

서울안심소득 홈페이지. <http://seoulsafetyincome.seoul.kr/web/contents/safeBizGuide.lp>

부록

[그림 A1] 수령액 상한선 도입의 영향



부록

<표 A1> Main Macro results

	Real HouC	Real Invest	Exp Volume	Imp Volume	Real GDP	Agg Employ	real wage	nom wage	GDP deflator	CPI	Nom Hou	Nom GDP
Seoul	2.911	0.941	-0.326	1.161	0.718	0.348	0.320	0.473	0.291	0.153	3.068	1.011
Incheon	-0.734	-0.213	-0.055	-0.100	-0.137	-0.064	-0.055	-0.020	0.012	0.035	-0.700	-0.125
Gyeonggi	-0.814	-0.221	-0.041	-0.239	-0.207	-0.106	-0.093	-0.074	-0.016	0.019	-0.795	-0.222
Daejeon	-0.823	-0.288	0.030	-0.277	-0.227	-0.111	-0.097	-0.105	-0.052	-0.008	-0.830	-0.278
Sejong	-0.719	-0.218	-0.033	-0.146	-0.116	-0.056	-0.048	-0.029	-0.005	0.019	-0.700	-0.121
Chungbuk	-0.813	-0.262	-0.015	-0.182	-0.183	-0.106	-0.093	-0.086	-0.031	0.007	-0.806	-0.214
Chungnam	-0.787	-0.238	-0.042	-0.149	-0.171	-0.092	-0.080	-0.064	-0.013	0.016	-0.771	-0.184
Gwangju	-0.899	-0.364	0.068	-0.285	-0.267	-0.151	-0.134	-0.168	-0.092	-0.034	-0.933	-0.359
Jeonbuk	-0.901	-0.345	0.037	-0.325	-0.267	-0.152	-0.135	-0.152	-0.081	-0.018	-0.918	-0.349
Jeonnam	-0.812	-0.268	-0.015	-0.140	-0.183	-0.105	-0.092	-0.088	-0.033	0.004	-0.808	-0.216
Daegu	-0.935	-0.368	0.097	-0.351	-0.312	-0.170	-0.151	-0.193	-0.110	-0.042	-0.976	-0.421
Gyeongbuk	-0.818	-0.241	-0.007	-0.173	-0.180	-0.108	-0.095	-0.095	-0.036	0.000	-0.818	-0.216
Pusan	-0.932	-0.395	0.123	-0.349	-0.306	-0.169	-0.150	-0.206	-0.123	-0.056	-0.987	-0.429
Ulsan	-0.766	-0.211	0.014	-0.087	-0.130	-0.081	-0.070	-0.078	-0.025	-0.008	-0.774	-0.155
Gyeongnam	-0.840	-0.283	0.073	-0.252	-0.218	-0.120	-0.106	-0.135	-0.076	-0.029	-0.869	-0.294
Gangwon	-0.784	-0.248	-0.044	-0.255	-0.179	-0.091	-0.079	-0.048	-0.013	0.031	-0.753	-0.192
Jeju	-0.904	-0.375	0.087	-0.413	-0.270	-0.154	-0.136	-0.181	-0.112	-0.044	-0.948	-0.382
National	0.318	0.167	0.135						0.035			

<표 A2> 지역별·산업별 총산출 효과

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
	A	B	C	DE	F	G	H	I	J	K	L	MN	O	P	Q	RST
	농림업	광업	제조업	전가수	건설업	도소매	운수업	음숙박	방통신	금보험	부동산	과기술	공행정	교육	보건	스포츠
서울	-0.423	-0.432	0.007	0.566	0.447	0.135	0.430	1.265	0.364	1.020	1.793	0.087	-0.009	1.396	0.736	1.807
인천	-0.167	-0.052	-0.031	0.180	0.019	-0.112	-0.024	-0.193	-0.360	-0.482	-0.503	-0.104	0.013	-0.101	-0.299	-0.546
경기	-0.171	-0.042	-0.059	-0.055	0.035	-0.139	-0.207	-0.335	-0.387	-0.521	-0.546	-0.113	0.014	-0.396	-0.332	-0.672
대전	-0.137	-0.001	-0.024	-0.201	-0.075	-0.108	-0.254	-0.463	-0.392	-0.646	-0.555	-0.135	-0.013	0.019	-0.223	-0.640
세종	-0.197	-0.080	-0.094	-0.180	-0.025	-0.112	-0.147	-0.301	-0.415	-0.400	-0.387	-0.134	-0.024	-0.001	-0.265	-0.548
충북	-0.169	-0.045	-0.063	-0.175	-0.075	-0.105	-0.155	-0.475	-0.447	-0.553	-0.564	-0.114	-0.004	-0.347	-0.341	-0.656
충남	-0.207	-0.073	-0.097	-0.088	-0.076	-0.118	-0.139	-0.437	-0.400	-0.464	-0.504	-0.121	-0.004	-0.184	-0.336	-0.595
광주	-0.132	0.048	0.034	-0.232	-0.162	-0.096	-0.225	-0.599	-0.478	-0.696	-0.635	-0.134	-0.004	-0.371	-0.273	-0.727
전북	-0.199	-0.018	-0.058	-0.282	-0.117	-0.154	-0.181	-0.587	-0.523	-0.686	-0.660	-0.145	0.001	-0.355	-0.357	-0.739
전남	-0.205	-0.061	-0.088	-0.091	-0.065	-0.123	-0.102	-0.426	-0.469	-0.531	-0.477	-0.111	-0.016	-0.308	-0.351	-0.578
대구	-0.123	0.073	0.032	-0.300	-0.173	-0.116	-0.248	-0.609	-0.456	-0.748	-0.688	-0.170	-0.010	-0.410	-0.284	-0.750
경북	-0.214	-0.037	-0.074	-0.181	-0.108	-0.106	-0.161	-0.479	-0.442	-0.536	-0.533	-0.117	-0.020	-0.367	-0.375	-0.654
부산	-0.183	0.100	0.030	-0.376	-0.206	-0.124	-0.075	-0.606	-0.437	-0.755	-0.693	-0.174	-0.006	-0.417	-0.323	-0.760
울산	-0.237	-0.029	-0.044	-0.142	-0.133	-0.067	-0.080	-0.438	-0.396	-0.519	-0.505	-0.094	-0.035	-0.392	-0.327	-0.568
경남	-0.229	0.021	-0.012	-0.270	-0.175	-0.099	-0.128	-0.563	-0.466	-0.648	-0.618	-0.136	-0.019	-0.396	-0.354	-0.700
강원	-0.177	-0.073	-0.021	-0.058	0.101	-0.127	-0.200	-0.273	-0.465	-0.555	-0.495	-0.113	-0.007	-0.281	-0.306	-0.343
제주	-0.190	0.032	0.012	-0.254	-0.092	-0.176	-0.178	-0.330	-0.524	-0.655	-0.521	-0.111	-0.003	-0.332	-0.337	-0.516

<표 A3> 서울시 안심소득 정책의 효과 분해 (서울시 지역만 제시)

advdec omp	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
	A 농림업	B 광업	C 제조업	DE 전기수	F 건설업	G 도소매	H 운수업	I 음숙박	J 방통신	K 금보험	L 부동산	MN 과학기술	O 공행정	P 교육	Q 보건	RST 스포츠
1	종로구	0	0.014	0	0.003	0.028	0.002	-0.007	0.002	0.060	-0.053	0.026	-0.083	-0.020	-0.002	-0.014
2	중구	0	0.008	0	0.004	0.005	0	-0.001	0.002	0.105	-0.080	0.024	-0.011	-0.032	-0.005	-0.024
3	용산구	0	0.020	0	-0.002	-0.013	0	0.007	0	-0.035	0.021	0.003	-0.060	-0.015	-0.003	0.007
4	성동구	0	-0.076	0	-0.001	-0.010	0	-0.005	0.008	-0.044	0.007	-0.004	0.020	0.019	-0.002	0.006
5	광진구	0	-0.003	0	-0.002	0.011	0	0.029	0.020	-0.036	0.041	0.019	0.009	0.057	0.005	0.031
6	동대문	0	-0.021	0	-0.003	-0.006	0	0.005	0.024	-0.035	0.016	0.032	0.009	0.077	0.006	0.021
7	중랑구	0	-0.020	0	-0.008	0.010	-0.009	0.009	0.025	-0.041	0.059	0.064	0.003	0.040	0.006	0.046
8	성북구	0	0.008	0	-0.004	0.030	0	0.009	0.022	-0.041	0.065	0.042	0.006	0.151	0.006	0.013
9	강북구	0	0.005	-0.001	-0.002	0.021	-0.006	0.020	0.023	-0.027	0.054	0.049	-0.006	0.038	0.009	0.049
10	도봉구	0	0.007	-0.001	-0.003	0.016	-0.007	0.009	0.025	-0.042	0.089	0.051	-0.022	0.048	0.007	0.041
11	노원구	0	0.015	0	-0.002	0.031	-0.005	0.008	0.025	-0.035	0.088	0.060	0.007	0.129	0.011	0.012
12	은평구	0	0.016	-0.001	-0.014	0.026	-0.005	0.014	0.024	-0.039	0.105	0.065	0.001	0.046	0.011	0.018
13	서대문	-0.001	0.021	0	-0.001	0.030	0.002	0.007	0.021	-0.005	0.010	0.038	-0.031	0.109	0.009	-0.012
14	마포구	0	0.017	0	0.001	0.011	-0.003	0.005	-0.041	-0.037	-0.023	-0.017	0.021	-0.001	-0.003	0.001
15	양천구	0	0.005	0	-0.003	0.025	-0.006	0.005	0.006	-0.036	0.091	0.055	-0.003	0.050	0.006	0.015
16	강서구	0	0.006	0	-0.006	0.017	-0.011	0	0.002	-0.044	0.047	-0.030	0.021	-0.001	0	-0.001
17	구로구	0	-0.041	0	0	0.010	0.001	-0.004	-0.023	-0.036	-0.032	-0.010	0.017	-0.006	0	-0.008
18	금천구	0	-0.098	0	0	0.007	0	-0.011	-0.029	-0.047	-0.052	-0.020	0.024	-0.027	-0.004	-0.020
19	영등포	0	0.012	0	-0.001	0.011	0.002	-0.006	0.006	0.090	-0.048	0.003	0.013	-0.030	-0.003	-0.003
20	동작구	0	0.022	0	-0.004	0.030	0.002	0.009	0.010	-0.038	0.076	0.023	-0.006	0.087	0.007	0.005
21	관악구	0	0.010	-0.001	-0.003	0.032	0.001	0.023	0.008	-0.040	0.050	0.041	0.006	0.115	0.004	0.028
22	서초구	-0.001	0.015	0	0.002	-0.005	0	-0.001	0.005	-0.028	0.022	-0.052	-0.012	-0.011	-0.001	-0.003
23	강남구	0	-0.002	0	0.003	-0.045	0.003	-0.002	0.002	-0.031	0.035	-0.037	0.028	-0.019	0	-0.007
24	송파구	0	0.010	0	0.001	-0.011	0.002	-0.002	-0.025	-0.039	0.016	0.007	0.020	-0.014	0.002	0.046
25	강동구	0	0.011	0	-0.018	-0.006	0	0.003	0.023	-0.041	0.062	0.021	0.015	0.006	0.009	0.007

<표 A4> 시·군·구별 고용·본원소득·임금·민간소비에 미치는 영향
(잠정 결과)

	광역시·도	시·군·구	고용 효과	소득 효과	임금 효과	소비 효과
1	서울	종로구	0.300	0.877	0.774	2.861
2		중구	0.334	0.907	0.809	2.896
3		용산구	0.253	0.855	0.727	2.813
4		성동구	0.297	0.843	0.771	2.858
5		광진구	0.567	1.118	1.043	3.135
6		동대문구	0.541	1.068	1.017	3.108
7		중랑구	0.558	1.117	1.034	3.126
8		성북구	0.724	1.256	1.201	3.296
9		강북구	0.601	1.164	1.077	3.170
10		도봉구	0.570	1.152	1.046	3.138
11		노원구	0.740	1.288	1.217	3.313
12		은평구	0.610	1.205	1.086	3.179
13		서대문구	0.619	1.144	1.095	3.188
14		마포구	0.311	0.851	0.786	2.873
15		양천구	0.562	1.137	1.038	3.130
16		강서구	0.336	0.926	0.811	2.899
17		구로구	0.255	0.790	0.729	2.815
18		금천구	0.098	0.638	0.571	2.654
19		영등포구	0.372	0.960	0.847	2.935
20		동작구	0.599	1.163	1.075	3.168
21		관악구	0.691	1.216	1.167	3.262
22		서초구	0.253	0.856	0.727	2.813

(단위: %)

23		강남구	0.224	0.846	0.698	2.783
24		송파구	0.357	0.931	0.832	2.920
25		강동구	0.432	1.033	0.907	2.997
26	인천	중구	-0.035	-0.061	-0.055	-0.705
27		동구	-0.036	-0.063	-0.056	-0.706
28		미추홀구	-0.106	-0.159	-0.126	-0.776
29		연수구	-0.069	-0.117	-0.089	-0.739
30		남동구	-0.072	-0.112	-0.092	-0.742
31		부평구	-0.099	-0.148	-0.119	-0.769
32		계양구	-0.113	-0.169	-0.133	-0.783
33		서구	-0.031	-0.050	-0.052	-0.702
34		강화군	-0.118	-0.177	-0.138	-0.787
35		옹진군	-0.048	-0.103	-0.068	-0.718
36	경기	수원시	-0.122	-0.225	-0.196	-0.829
37		성남시	-0.179	-0.294	-0.253	-0.886
38		의정부시	-0.155	-0.264	-0.229	-0.862
39		안양시	-0.144	-0.246	-0.219	-0.852
40		부천시	-0.161	-0.253	-0.236	-0.869
41		광명시	-0.138	-0.223	-0.212	-0.845
42		동두천시	-0.047	-0.141	-0.121	-0.755
43		평택시	-0.141	-0.217	-0.216	-0.849
44		안산시	-0.101	-0.181	-0.175	-0.809
45		고양시	-0.175	-0.286	-0.249	-0.882
46		파천시	-0.094	-0.225	-0.168	-0.802
47		구리시	-0.205	-0.320	-0.279	-0.912
48		남양주시	-0.142	-0.248	-0.216	-0.850
49		오산시	-0.138	-0.219	-0.212	-0.846
50		시흥시	-0.096	-0.185	-0.170	-0.804

Session 1

51		군포시	-0.139	-0.224	-0.213	-0.847
52		의왕시	-0.129	-0.241	-0.203	-0.837
53		하남시	-0.118	-0.251	-0.192	-0.826
54		용인시	-0.136	-0.232	-0.210	-0.844
55		파주시	-0.068	-0.155	-0.143	-0.776
56		이천시	-0.041	-0.125	-0.116	-0.750
57		안성시	-0.087	-0.171	-0.162	-0.795
58		김포시	-0.102	-0.196	-0.176	-0.810
59		화성시	-0.039	-0.123	-0.113	-0.747
60		광주시	-0.118	-0.210	-0.193	-0.826
61		양주시	-0.088	-0.188	-0.162	-0.796
62		포천시	-0.075	-0.160	-0.149	-0.783
63		여주시	-0.127	-0.223	-0.201	-0.835
64		연천군	-0.047	-0.146	-0.122	-0.755
65		가평군	-0.131	-0.244	-0.205	-0.839
66		양평군	-0.158	-0.273	-0.232	-0.865
67	대전	동구	-0.123	-0.280	-0.228	-0.835
68		중구	-0.161	-0.323	-0.266	-0.872
69		서구	-0.147	-0.317	-0.252	-0.858
70		유성구	-0.096	-0.227	-0.201	-0.808
71		대덕구	-0.039	-0.159	-0.144	-0.751
72	세종	세종시	-0.056	-0.113	-0.085	-0.719
73	충북	충주시	-0.129	-0.226	-0.215	-0.836
74		제천시	-0.145	-0.249	-0.231	-0.852
75		청주시	-0.116	-0.204	-0.202	-0.823
76		보은군	-0.102	-0.217	-0.187	-0.809
77		옥천군	-0.117	-0.227	-0.203	-0.825
78		영동군	-0.134	-0.251	-0.219	-0.841
79		진천군	-0.059	-0.146	-0.145	-0.766
80		괴산군	-0.120	-0.233	-0.205	-0.827
81		음성군	-0.055	-0.150	-0.141	-0.763
82		단양군	-0.096	-0.198	-0.182	-0.803
83		증평군	-0.083	-0.188	-0.168	-0.790
84	충남	천안시	-0.117	-0.194	-0.182	-0.812
85		공주시	-0.124	-0.211	-0.188	-0.819
86		보령시	-0.108	-0.189	-0.172	-0.803
87		아산시	-0.063	-0.134	-0.128	-0.758
88		서산시	-0.065	-0.141	-0.129	-0.760
89		논산시	-0.115	-0.212	-0.179	-0.810
90		계룡시	-0.043	-0.133	-0.107	-0.738
91		당진시	-0.084	-0.157	-0.148	-0.778
92		금산군	-0.108	-0.184	-0.172	-0.802
93		부여군	-0.146	-0.257	-0.210	-0.840
94		서천군	-0.106	-0.198	-0.170	-0.801
95		청양군	-0.124	-0.223	-0.188	-0.819
96		홍성군	-0.104	-0.209	-0.169	-0.799
97		예산군	-0.105	-0.198	-0.169	-0.800
98		태안군	-0.111	-0.190	-0.176	-0.806
99	광주	동구	-0.241	-0.455	-0.408	-0.988
100		서구	-0.174	-0.368	-0.342	-0.921
101		남구	-0.256	-0.465	-0.424	-1.003
102		북구	-0.152	-0.344	-0.320	-0.900
103		광산구	-0.078	-0.256	-0.247	-0.827
104	전북	전주시	-0.232	-0.420	-0.384	-0.980
105		군산시	-0.112	-0.289	-0.265	-0.861
106		익산시	-0.138	-0.315	-0.290	-0.887
107		정읍시	-0.116	-0.300	-0.269	-0.865
108		남원시	-0.152	-0.345	-0.304	-0.901

109		김제시	-0.094	-0.278	-0.247	-0.843		
110		완주군	-0.056	-0.227	-0.208	-0.805		
111		진안군	-0.133	-0.330	-0.285	-0.881		
112		무주군	-0.145	-0.347	-0.297	-0.893		
113		장수군	-0.114	-0.320	-0.267	-0.863		
114		임실군	-0.105	-0.300	-0.257	-0.854		
115		순창군	-0.138	-0.323	-0.290	-0.887		
116		고창군	-0.147	-0.341	-0.299	-0.895		
117		부안군	-0.127	-0.320	-0.279	-0.876		
118	전남	목포시	-0.175	-0.286	-0.263	-0.881		
119		여수시	-0.064	-0.156	-0.152	-0.771		
120		순천시	-0.166	-0.261	-0.255	-0.873		
121		나주시	-0.15	-0.264	-0.239	-0.857		
122		광양시	-0.078	-0.165	-0.166	-0.784		
123		담양군	-0.118	-0.227	-0.207	-0.825		
124		곡성군	-0.106	-0.213	-0.194	-0.812		
125		구례군	-0.113	-0.230	-0.202	-0.820		
126		고흥군	-0.144	-0.268	-0.233	-0.851		
127		보성군	-0.133	-0.262	-0.222	-0.840		
128		화순군	-0.155	-0.260	-0.243	-0.861		
129		장흥군	-0.117	-0.241	-0.205	-0.824		
130		강진군	-0.119	-0.238	-0.207	-0.825		
131		해남군	-0.125	-0.253	-0.213	-0.831		
132		영암군	-0.074	-0.183	-0.162	-0.781		
133		무안군	-0.103	-0.226	-0.191	-0.809		
134		함평군	-0.107	-0.232	-0.195	-0.813		
135		영광군	-0.093	-0.193	-0.181	-0.800		
136		장성군	-0.072	-0.179	-0.160	-0.779		
137		완도군			-0.118	-0.251	-0.206	-0.825
138		진도군			-0.119	-0.257	-0.208	-0.826
139		신안군			-0.097	-0.241	-0.185	-0.803
140	대구	중구			-0.207	-0.459	-0.400	-0.972
141		동구			-0.195	-0.447	-0.388	-0.960
142		서구			-0.146	-0.369	-0.339	-0.911
143		남구			-0.244	-0.500	-0.436	-1.008
144		북구			-0.170	-0.386	-0.363	-0.935
145		수성구			-0.225	-0.476	-0.417	-0.989
146		달서구			-0.154	-0.362	-0.346	-0.918
147		달성군			-0.057	-0.253	-0.250	-0.823
148	경북	포항시			-0.121	-0.208	-0.215	-0.830
149		경주시			-0.114	-0.199	-0.209	-0.824
150		김천시			-0.106	-0.195	-0.200	-0.815
151		안동시			-0.143	-0.288	-0.238	-0.852
152		구미시			-0.056	-0.149	-0.151	-0.766
153		영주시			-0.126	-0.218	-0.221	-0.836
154		영천시			-0.102	-0.192	-0.197	-0.812
155		상주시			-0.166	-0.294	-0.261	-0.875
156		문경시			-0.157	-0.263	-0.252	-0.866
157		경산시			-0.144	-0.230	-0.239	-0.854
158		군위군			-0.127	-0.244	-0.221	-0.836
159		의성군			-0.142	-0.265	-0.236	-0.851
160		청송군			-0.140	-0.277	-0.235	-0.850
161		영양군			-0.123	-0.260	-0.218	-0.833
162		영덕군			-0.167	-0.281	-0.262	-0.876
163		청도군			-0.167	-0.278	-0.261	-0.876
164		고령군			-0.097	-0.193	-0.192	-0.807

Session 1

165	성주군	-0.112	-0.231	-0.207	-0.821
166	칠곡군	-0.118	-0.241	-0.212	-0.827
167	예천군	-0.141	-0.270	-0.235	-0.850
168	봉화군	-0.111	-0.227	-0.206	-0.821
169	울진군	-0.127	-0.236	-0.222	-0.837
170	울릉군	-0.113	-0.227	-0.207	-0.822
171	부산	-0.153	-0.388	-0.358	-0.916
172	서구	-0.190	-0.421	-0.395	-0.953
173	동구	-0.181	-0.430	-0.386	-0.944
174	영도구	-0.141	-0.357	-0.347	-0.905
175	부산진구	-0.278	-0.539	-0.483	-1.040
176	동래구	-0.264	-0.521	-0.469	-1.027
177	남구	-0.240	-0.479	-0.445	-1.003
178	북구	-0.284	-0.541	-0.489	-1.047
179	강서구	-0.224	-0.474	-0.429	-0.987
180	해운대구	-0.131	-0.359	-0.337	-0.895
181	사하구	-0.218	-0.455	-0.423	-0.981
182	금정구	-0.008	-0.218	-0.214	-0.773
183	연제구	-0.137	-0.409	-0.342	-0.901
184	수영구	-0.248	-0.504	-0.454	-1.011
185	사상구	-0.107	-0.332	-0.312	-0.870
186	기장군	-0.140	-0.372	-0.345	-0.903
187	울산	-0.191	-0.292	-0.269	-0.875
188	남구	-0.091	-0.167	-0.170	-0.776
189	동구	-0.081	-0.154	-0.159	-0.766
190	북구	-0.048	-0.128	-0.126	-0.733
191	울주군	-0.057	-0.136	-0.135	-0.742
192	경남	-0.100	-0.255	-0.235	-0.820
193	진주시	-0.205	-0.384	-0.340	-0.925
194	통영시	-0.222	-0.390	-0.357	-0.941
195	사천시	-0.097	-0.256	-0.232	-0.817
196	김해시	-0.111	-0.260	-0.245	-0.830
197	밀양시	-0.139	-0.309	-0.274	-0.859
198	거제시	-0.094	-0.240	-0.229	-0.814
199	양산시	-0.112	-0.261	-0.247	-0.832
200	의령군	-0.131	-0.297	-0.265	-0.850
201	함안군	-0.049	-0.204	-0.184	-0.769
202	창녕군	-0.104	-0.267	-0.239	-0.824
203	고성군	-0.136	-0.300	-0.271	-0.856
204	남해군	-0.220	-0.391	-0.355	-0.939
205	하동군	-0.180	-0.342	-0.315	-0.900
206	산청군	-0.165	-0.337	-0.300	-0.884
207	함양군	-0.178	-0.348	-0.313	-0.898
208	거창군	-0.165	-0.325	-0.300	-0.885
209	합천군	-0.176	-0.351	-0.311	-0.896
210	강원	-0.125	-0.210	-0.172	-0.818
211	원주시	-0.123	-0.204	-0.171	-0.817
212	강릉시	-0.081	-0.174	-0.129	-0.774
213	동해시	-0.073	-0.146	-0.121	-0.767
214	태백시	-0.111	-0.194	-0.158	-0.804
215	속초시	-0.122	-0.221	-0.170	-0.815
216	삼척시	-0.058	-0.145	-0.106	-0.752
217	홍천군	-0.081	-0.167	-0.129	-0.775
218	횡성군	-0.072	-0.160	-0.120	-0.766
219	영월군	-0.078	-0.156	-0.126	-0.772
220	평창군	-0.112	-0.207	-0.160	-0.805

2023

221		정선군	-0.127	-0.207	-0.175	-0.820
222		철원군	-0.045	-0.135	-0.093	-0.739
223		화천군	-0.016	-0.094	-0.064	-0.710
224		양구군	-0.043	-0.127	-0.091	-0.737
225		인제군	-0.017	-0.100	-0.065	-0.711
226		고성군	-0.035	-0.119	-0.083	-0.729
227		양양군	-0.065	-0.151	-0.113	-0.759
228	제주	제주시	-0.152	-0.370	-0.332	-0.902
229		서귀포시	-0.158	-0.375	-0.339	-0.908

Spring 2023 Workshop for KSSA
Sejong Research Complex, Sejong, South Korea

Analysis of the Regional Socio-economic Effects of the Basic Income in South Korea

10 April 2023

Sang-Ho Nam

Adelman Institute for Economics
Sejong, South Korea
<http://adelman-institute.org>

- 1 -

I. Introduction

According to the '2021 Senior Statistics' (released on 29 Sep. 2022) by the Ministry of Health and Welfare (MOHW) in South Korea,

- the number of elderly people aged 65 and over reached 8.537 million in 2021, accounting for 16.5% of the total population.
- If this trend continues, 4 years later, in 2025, the elderly population will account for 20.3% of the total population, entering a super-aged society, and
- it is expected to reach 30.5% by 2036.

The number of the elderly who is living alone exceeded 1.66 million as of last year, and the proportion of single-person elderly households among the total elderly households reached a new high of 35.1%.

- Among elderly households living alone, those in their 70s accounted for the highest proportion at 44.1%, and
- by gender, women accounted for 71.9%.

Statistics Korea projected that the number of elderly households living alone will continue to increase. It is expected to double in 2037 to 3.35 million households and to reach 4.05 million households in 2047.

- 2 -

As of 2019, the life expectancy of a 65-year-old survivor is 21.3 years (19.1 years for men and 23.4 years for women).

- This means that a 65-year-old man can live to 84.1 years old and a woman to 88.4 years old.
- Compared to the average of OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) member countries, men are 0.8 years longer and women 1.8 years longer.

Although the income distribution indicator for the retirement age group (66 years and older) has improved since 2016, the relative poverty rate as of 2019 was still high at 43.2%.

- This is the highest level among member countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

- 3 -

The current system provides a monthly basic pension of 300,000 won (300 AUD) to the bottom 70% of the elderly based on their income level

Alternatively, we might think of

- (1) 400,000 won per month for the bottom 70% seniors and 200,000 won for the top 30% seniors
- (2) Monthly payment of 300,000 won to the top 30% of seniors who are excluded from the current system
- (3) 400,000 won per month is paid only to the bottom 70% of the elderly

OR, we might provide additional 300,000 won/mo. to the aged as basic income

- 4 -

II. TERM-KOR Model and Database

We need to have good tool to analyze the effects of proposed policy

- TERM Model for Korea (TERM-KOR) is used. Its quforite new model and less than one year old.

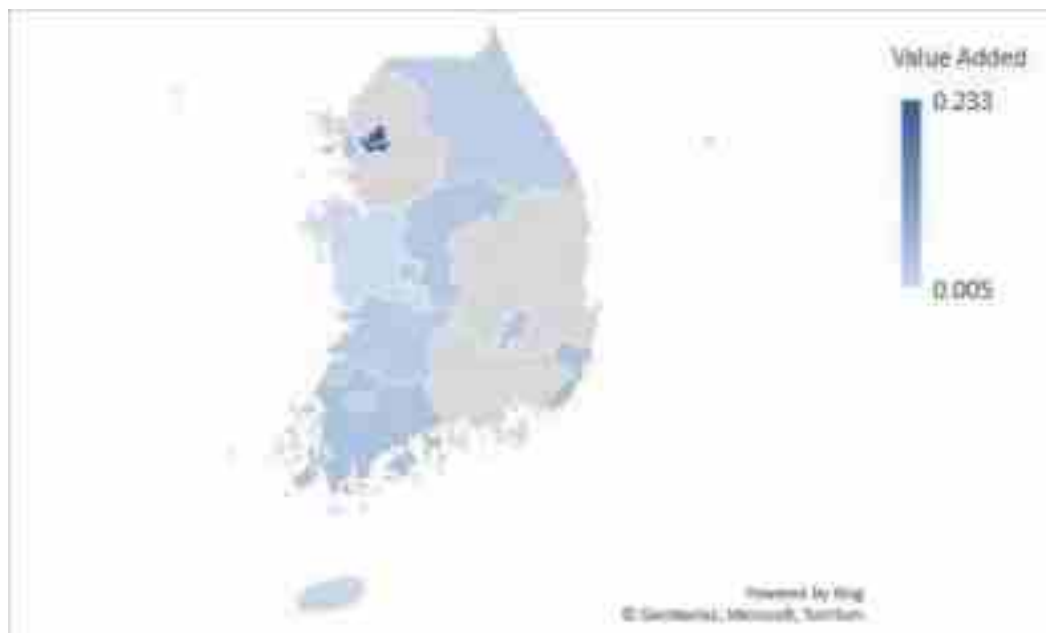
TERM-KOR has 33 COM (or IND), 17 REG and 10 HOU types, but aggregated to 16 COM/IND, 17 REG, and 10 HOU types

2015 Input-Output Table and Supply-Use Table are available to compile the National Database.

- Updated to 2020 at a later stage (in progress)

- 5 -

Value-Added by Region



- 6 -

A. TERM Model Database

(unit: trillion won)

		1	2	3	4	5	6
		IntInput I×R	Invest I×R	HouCon H×R	Expo 1×R	GovCon 1×R	STK 1×R
BAS-Domestic	C×S×R	1,597.0	378.6	601.8	695.2	250.1	5.9
BAS-Imported		442.5	55.3	68.8	2.1	0.0	0.7
MAR-Domestic	C×S×M×R	86.4	10.3	70.7	19.7	0.0	0.0
MAR-Imported		24.0	1.4	8.3	0.1	0.0	0.0
TAX-Domestic	C×S×R	35.4	33.0	47.8	0.0	0.0	0.3
TAX-Imported		10.7	2.3	7.4	0.0	0.0	0.1
1LAB (Comp. Empl.)	1×R	750.2					
1CAP (Oper. Surplus)	1×R	751.1					
1OCT (Other Costs)	1×R	19.6					
Sum		3,717.0	481.0	804.8	717.0	250.1	8.6

- 7 -

Sectors

	Code	Abbreviation	Description
1	A	AgriForFish	Agricultural, Forest, Fishing
2	B	MineQuar	Mining and Quarrying
3	C	Manufact	Manufacturing (C1-C14)
4	O	PADSS	Public Admn, Defense, Social Security
5	P	Education	Education
6	Q	HealSocCare	Health, and Social Care
7	D, E	EGW	Electricity, Gas, and Water, Waste Disposal
8	F	Construct	Construction
9	G	Trade	Wholesale and Retail Trade
10	H	Transport	Transport Services
11	I	FoodSvcAcc	Foods, and Accomodation
12	J	CommBroad	Communication and Broadcasting
13	K	FinanInsur	Finance and Insurance
14	L	RealEstate	Real Estate
15	M, N	ProfBusiness	Professional and Business Services
16	R, S, T	ArtSportsOth	Arts, Sports, and NEC

- 8 -

B. Scenario setting

(unit: trillion won, 1000 person, %)

No	Region name	GRDP (tril.)	Pop (1,000)	Pop65+ (1,000)	Sh. P65+ (%)	Basic Inc. (tril.)	Shock (%)
0	National	1,936.0	51,781	8,537	16.5	30.7	1.59
1	Seoul	440.3	9,602	1,549	16.2	5.6	1.27
2	Pusan	91.7	3,344	655	19.8	2.4	2.57
3	Daegu	58.0	2,419	407	16.9	1.5	2.53
4	Incheon	90.0	2,951	422	14.3	1.5	1.69
5	Gwangju	41.6	1,488	213	14.4	0.8	1.84
6	Daejeon	44.1	1,500	217	14.6	0.8	1.77
7	Ulsan	68.6	1,140	147	12.9	0.5	0.77
8	Sejong	12.7	349	35	9.6	0.1	0.99
9	Gyeonggi	486.7	13,405	1,823	13.5	6.6	1.35
10	Gangwon	48.8	1,515	316	20.9	1.1	2.33
11	Chungbuk	71.3	1,632	290	17.7	1.0	1.46
12	Chungnam	114.0	2,204	406	18.3	1.5	1.28
13	Jeonbuk	53.2	1,792	381	21.4	1.4	2.58
14	Jeonnam	78.1	1,764	417	23.8	1.5	1.92
15	Gyeongbuk	105.3	2,655	570	21.5	2.1	1.95
16	Gyeongnam	112.1	3,350	582	17.4	2.1	1.87
17	Jeju	19.5	670	106	15.7	0.4	1.96

- 9 -

C. Short-run Closure and shocks

In the CMF file, we have

Automatic closure + Swap for short-run

! Swaps for short-run closure

! Old exog New exog

swap *invslack* = *NatMacro("RealInv"); ! Real investment is exogenous*

swap *xhouhtot* = *fhou; ! Consumption follows wage income, by reg*

swap *flab_i* = *flabsupA; ! Switch off regional wage diffs*

swap *labslack* = *flabsup_id; ! Switch off national labour supply mech*

and policy shocks added

Shock *fhou(HOU, "Seoul")* = uniform 1.27;

Shock *fhou(HOU, "Pusan")* = uniform 2.57;

Shock *fhou(HOU, "Daegu")* = uniform 2.53;

etc.

- 10 -

(Why?) In the TAB file, we have the following:

Variable

(all,h,HOU)(all,d,DST) **fhou(h,d)**

Regional propensity to consume from labour income

houslack *# Consumption slack variable to accommodate national constraint #*

Equation **E_fhou** (all,h,HOU)(all,d,DST)

! whouhtot(h,d) = winc_fi(h,d) + fhou(h,d) + houslack; !

whouhtot(h,d) = wlab_io(d) + fhou(h,d) + houslack;

- Therefore, the shock of basic income strengthens nominal household consumption (just like labour income)

- 11 -

III. Simulation Results

A. National Results

No.	National Macro. Var.	Description	pch.
1	RealHou	Real Household Consumption	1.9
2	RealInv	Real Investment	0
3	RealGov	Real Government Consumption	0
4	ExpVol	Exports, Volume	-0.35
5	ImpVolUsed	Imports Volume, Used	0.4
6	ImpsLanded	Imports Volume, Landed	0.4
7	RealGDP	Real GDP	0.62
8	AggEmploy	Aggregate Employment	0.27
9	realwage_io	Real Wage, CPI deflated	0
10	plab_io	Nominal Wage	0.83
11	AggCapStock	Aggregated Capital Stock	0
12	GDPPPI	GDP Deflator	0.67
13	CPI	Consumer Price Index	0.85
14	ExportPI	Export Price Index	0.14
15	ImpsLandedPI	Imports landed Price Index	0
16	Population	Population	0
17	NomHou	Nomnal Household Consumption	2.76
18	NomGDP	Nominal GDP	1.3

- 12 -

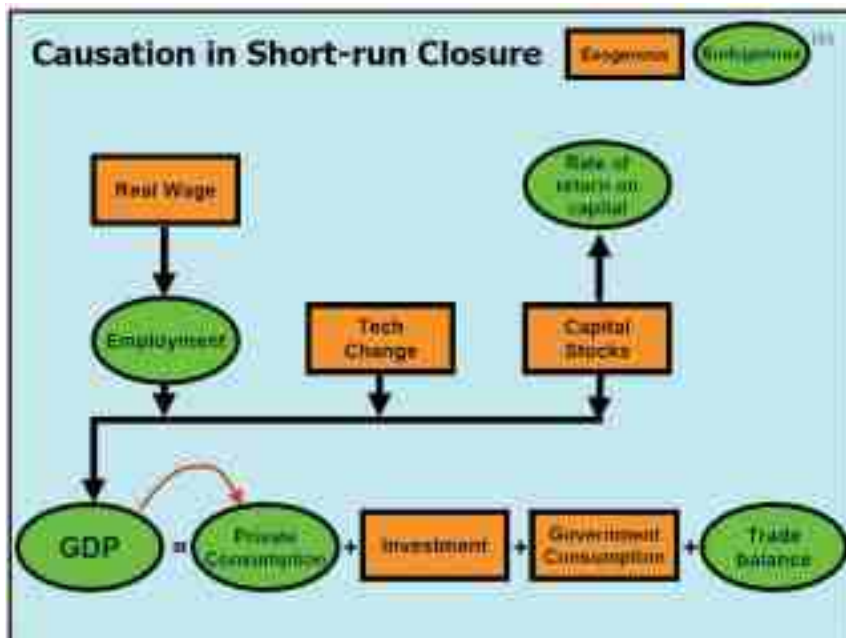
Decompositions: GDP breakdown (contxnatgdpexp)

Real

1. HOUCON	:	0.90
2. INVEST	:	0
3. GOVCON	:	0
4. STK	:	0
5. EXP	:	-0.14
6. IMP	:	-0.14

SUM	=	0.62
	=	GDPEXP(%)

- 13 -



- 14 -

B. Sectoral Results

	Code	Sectors	production	employment	factor income
1	A	AgrForFish	0.39	1.03	2.69
2	B	MineQuar	-0.13	-0.86	-0.54
3	C01-C14	Manufact	0.02	-0.47	0.35
4	D, E	EGW	0.42	0.7	1.41
5	F	Construct	0.02	-0.22	0.61
6	G	Trade	0.07	-0.22	0.69
7	H	Transport	0.13	-0.13	0.7
8	I	FoodSvcAcc	1.14	1.35	2.07
9	J	CommBroad	0.59	0.95	1.66
10	K	FinanInsur	1.08	2.1	2.75
11	L	RealEstate	0.73	4.83	4.82
12	M, N	ProfBusiness	-0.05	-0.38	0.48
13	O	PADSS	0.06	-0.22	0.65
14	P	Education	1.01	0.95	1.8
15	Q	HealSocCare	0.81	0.84	1.7
16	R, S,T	ArtSportsOth	1.54	2.15	2.87

- 15 -

C. Regional Effects

MainMacro	Seoul	Incheon	Kyeonggi	Daejeon	Sejong	Chungbuk	Chungnam	Kwangju	Jeonbuk
RealHou	1.69	1.92	1.61	1.91	1.14	1.56	1.56	2.12	2.95
RealInv	0.29	0.18	-0.26	0.01	-0.21	-0.18	-0.18	0.43	0.22
RealGov	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ExpVol	-0.78	-0.37	-0.27	-0.55	-0.27	-0.27	-0.13	-0.55	-0.66
ImpVolUsed	0.75	0.41	0.4	0.49	0.12	0.2	0.18	0.58	0.79
ImpsLanded	0.52	0.48	0.44	0.45	0.41	0.29	0.23	0.4	0.65
RealGDP	0.64	0.64	0.6	0.54	0.52	0.55	0.66	0.65	0.73
AggEmploy	0.41	0.23	0.25	0.14	0.14	0.09	0.27	0.28	0.36
realwage_io	0	0	0	0	0	0	0	0	0
plab_io	0.84	0.81	0.58	1.08	0.45	0.63	0.42	1.19	1.12
AggCapStock	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GDPPPI	0.87	0.62	0.41	0.93	0.1	0.28	0.13	1.08	1.15
CPI	0.84	0.81	0.58	1.08	0.45	0.63	0.42	1.19	1.12
ExportPI	0.38	0.15	0.1	0.2	0.1	0.1	0.05	0.19	0.24
ImpsLandedPI	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Population	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NomHou	2.54	2.75	2.19	3.01	1.59	2.19	1.99	3.33	4.11
NomGDP	1.52	1.27	1.01	1.47	0.62	0.83	0.79	1.75	1.89

- 16 -

MainMacro	Jeonnam	Daegu	Kyeongbuk	Pusan	Ulsan	Kyeongnam	Kangwon	Jeju	National
RealHou	2.34	2.65	2.06	2.75	1.09	1.89	2.62	2.49	1.9
RealInv	0.07	0.46	-0.17	0.61	-0.21	-0.05	0.16	0.28	0
RealGov	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ExpVol	-0.24	-0.95	-0.28	-0.94	-0.11	-0.51	-0.75	-1.12	-0.35
ImpVolUsed	0.24	0.76	0.19	0.76	0.14	0.33	0.9	1.04	0.4
ImpsLanded	0.35	0.33	0.43	0.52	0.25	0.31	0.48	0.46	0.4
RealGDP	0.75	0.58	0.56	0.62	0.73	0.54	0.62	0.72	0.62
AggEmploy	0.41	0.12	0.11	0.17	0.32	0.01	0.28	0.52	0.27
realwage_io	0	0	0	0	0	0	0	0	0
plab_io	0.61	1.77	0.73	1.64	0.48	1	1.18	1.04	0.83
AggCapStock	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GDPPi	0.39	1.85	0.38	1.69	-0.03	0.74	1.18	1.13	0.67
CPI	0.61	1.77	0.73	1.64	0.48	1	1.18	1.04	0.85
ExportPI	0.09	0.35	0.1	0.4	0.04	0.18	0.32	0.57	0.14
ImpsLandedPI	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Population	0	0	0	0	0	0	0	0	0
NomHou	2.97	4.47	2.8	4.43	1.57	2.9	3.83	3.56	2.76
NomGDP	1.14	2.44	0.95	2.33	0.7	1.28	1.81	1.86	1.3

- 17 -

D. Decomposition of real GDP

	contxgdpexp	HOU	INV	GOV	STOCKS	EXP	Imports	RExports	RImports	NetMar
1	Seoul	0.8	0.09	0	0	-0.13	-0.06	0.18	-0.25	0.01
2	Incheon	0.99	0.04	0	0	-0.14	-0.19	0.29	-0.33	0
3	Gyeonggi	0.85	-0.11	0	0	-0.12	-0.05	0.18	-0.15	0
4	Daejeon	0.91	0	0	0	-0.12	-0.38	0.36	-0.24	0
5	Sejong	0.15	-0.08	0	0	-0.06	-1.58	1.99	0.1	0.01
6	Chungbuk	0.64	-0.04	0	0	-0.12	-0.21	0.37	-0.11	0.01
7	Chungnam	0.52	-0.05	0	0	-0.1	-0.09	0.38	-0.02	0
8	Gwangju	1.21	0.09	0	0	-0.19	-0.51	0.38	-0.33	0
9	Jeonbuk	1.84	0.05	0	0	-0.19	-0.33	0.03	-0.64	-0.03
10	Jeonnam	0.86	0.02	0	0	-0.15	-0.15	0.35	-0.16	-0.01
11	Daegu	1.63	0.12	0	0	-0.15	-0.25	-0.16	-0.59	-0.02
12	Gyeongbuk	0.71	-0.04	0	0	-0.16	-0.09	0.23	-0.09	0
13	Pusan	1.66	0.13	0	0	-0.26	-0.19	-0.16	-0.54	-0.02
14	Ulsan	0.32	-0.03	0	0	-0.12	-0.11	0.59	0.09	0
15	Gyeongnam	0.97	-0.01	0	0	-0.24	-0.12	0.11	-0.16	0
16	Gangwon	1.26	0.04	0	0	-0.07	-0.37	0.24	-0.47	-0.01
17	Jeju	1.15	0.09	0	0	-0.12	-0.69	0.68	-0.38	0

- 18 -

IV. Summary

Even though the government exercises common social policy for the whole nation, the regional effects varies according to the diversity of the industrial structure, population composition, labour market, etc.

- These regional characteristics are quite hard to change despite of the policy efforts by the government authorities.

We also included 229 municipalities as a top-down manner (see Appendix)

- Employment, value added, household consumption by municipalities can be used for the detailed analysis for income inequality and/or poverty.

Dagum, Singh-Maddala, or generalized beta (type 2) distribution can be estimated with municipal income/consumption for welfare analysis.

- Dagum and Singh-Maddala distributions have three parameters, but GB(2) has four parameters. Dagum and Singh-Maddala is a special case of GB(2).

- 19 -

For the future direction of research, I'm interested in

- Developing a SAM version of TERM model, so that we can explicitly handle transfer income from government to household decile
- Integration of TERM model and micro-simulation model to fully investigate welfare effects of the various social policy
- adding some variables that facilitate marginal cost of public funds (MCF) in our policy analysis

In addition, we may try to construct a municipal activity index for current business cycle analysis (such as national economic activity index by Chicago Fed) - too ambitious?

Final desire/suggestions!

- Overlapping generation models are not covered much in Gempack users. I think it is also an important area of research.
- How about DSGE modelling with Gempack?

- 20 -

Appendix

- Available on request.

Table A1. MainMacros

Table A2. Regional production (xtot)

Table A3. Nominal wage by sector and region

Table A4. Municipal Advantage Decomposition

더 효율적인 빈곤정책의 역설 : 영국의 Universal credit과 실시간 소득파악 체계 사례를 중심으로

김나리, 최영준, 김지현

초록: 변화하는 사회경제환경은 노동시장의 불안정성을 높이고 근로빈곤 증가를 추동하고 있다. 이러한 복지욕구 증가의 압박 속에서 사회보장제도는 빅데이터·인공지능 등 디지털 신기술 적용에 따라 효율성 및 효과성 향상 등의 배경 속에 재설계가 이어지고 있다. 특히, 증가하는 수요를 더욱 정확하고 실시간 시스템으로 대응하려는 노력은 디지털 시대의 공공부조 이상형으로 떠오르고 있다. 본 연구에서는 2012년부터 개편된 영국의 공공부조인 통합부조(Universal Credit, UC) 및 이를 뒷받침하는 정보시스템인 실시간 소득파악 체계(Real Time Information, RTI)를 분석하고자 한다. 통합부조와 실시간 소득파악 체계의 결합은 디지털 시대의 공공부조의 선제적 적용으로 더욱 통합적이고 효율적인 공공부조를 추구하고 있다는 점에서 다른 국가에게 주목을 받고 있다. 본 연구에서는 이들 시스템에 대한 설명과 함께 제도 설계 상 및 집행과정에서의 핵심 이슈를 논의하고자 한다. 행정집행 및 시스템이 가지는 구체적인 양상을 검토한 후 궁극적으로 한국적 맥락에서의 정책적 함의를 도출하는데 연구의 목적이 있다.

I. 서론

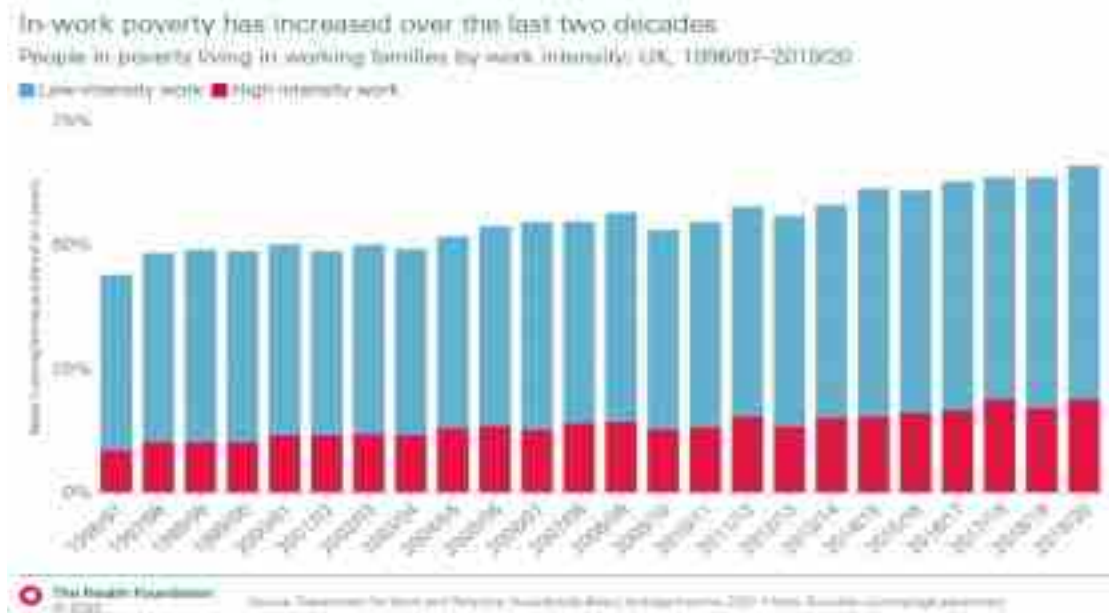
코로나19 이후 더욱 가파르게 비대면 경제와 디지털화가 진행되고 있다. 2023년 3월 GPT4.0의 상용화와 함께 기술적 특이점(technological singularity)의 도래는 더욱 빠를 것으로 많은 이들이 예상하고 있다. 이러한 변화는 개인의 삶에 다각적인 변화를 이미 미치고 있으며, 향후 그 영향력이 광범위하게 확대될 것으로 예상된다. 엘론 머스크(Elon Musk)와 같은 가장 앞선 기업가들조차도 6개월 간 인공지능에 대한 개발을 모두 멈추고, 인공지능이 어떻게 인류에 긍정적일 수 있을지를 고민하자고 제안하고 있다¹⁾. 이들의 우려는 우리 일자리를 모두 대체하는 우려부터 시작하여 문명에 대한 통제를 인류가 할 것인가라는 질문까지 담고 있다. 단기적으로는 반복적 일자리를 넘어 일반적 업무까지를 대체할 가능성이 높아지면서 상당수의 개인들이 소득이 낮아지거나 일자리를 잃게 될 우려는 증가하고 있다. 특히, 디지털화는 전통적 일터의 비중을 줄이고, 더욱 유연하고 플랫폼에 기반한 비전형적 일자리를 증가시키고 있다. 이러한 ‘비전형’적이고, ‘비정규적’ 노동의 일반화는 근로빈곤의 가능성을 더욱 높임과 동시에 불규칙한 소득변화는 관련한 사회보장정책 실행을 어렵게 하고 있다.

하지만, 디지털화는 빅데이터(big data)를 활용하여 과거에 구체적 정보의 부재 속에 시행했던 정책들을 보다 정확한 정보를 기반으로 운영하게 하는 장점을 준다(최현수 외, 2015).

1) <https://futureoflife.org/open-letter/pause-giant-ai-experiments/> (2023년 4월 5일 접속)

보다 위험한 집단에 대한 정확하고 체계적인 정보를 제공함으로써 더욱 선별적인 급여를 가능하게 함으로써 효율적인 사회보장제도를 가능하게 한다. 비록 이러한 빅데이터의 속성이 복지국가를 덜 연대적으로 혹은 덜 재분배적인 복지국가로 만들 가능성을 내포하고 있지만(Iversen and Rehm, 2022), 증가하는 사회적 위험에 대한 효율적 대처라는 차원에서 우리나라 정부도 그 대응을 서두르고 있다. 오건호(2021)와 여러 전문가들 역시 기본소득에 대하여 ‘필요기반 맞춤형’ 소득보장제도나 소득기반 전국민사회보험이 구현되기 위해서 실시간 소득파악 체계를 구축하는 것이 필요하며, 이것은 현실적인 정책방안이라고 강조하고 있다.

본 연구에서는 이러한 배경에서 디지털화가 우리보다 더욱 빠르게 진행되었고, 실시간 소득 파악 체계를 선제적으로 도입한 영국의 사례를 검토하며, 디지털화 시대에 더 나은 공공부조는 어떻게 가능한가를 논의해보고자 한다. 영국은 0시간 계약 근로자들의 수가 2012년 25만 명에서 2022년에 백만명을 넘어섰으며²⁾, 2001년 약 3백만명이었던 자영업자 수가 2019년에는 5백만명(노동인구 중 15.3%)으로 급증을 경험한 바 있다³⁾.



<그림1> 영국에서 근로빈곤층(in-work poverty)의 변화

신노동당 정부에서는 아동빈곤을 중심으로 근로빈곤을 줄이려는 노력을 하였지만 크게 성공하지 못하였고, 이후 2010년 보수당 연립정부가 들어선 이후에도 상황은 계속 좋아지지 않고 있다. <그림 1>과 같이 최소 1명 이상 시간제 이상의 일을 하고 있는 가족 내의 아동과 근로연령대 성인 중 65.9%가 빈곤에 처해있다고 보고되고 있다(Health Foundation, 2022). 이는

2) <https://www.statista.com/statistics/414896/employees-with-zero-hours-contracts-number> (2023년 4월 5일 접속)

3) <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/understandingchangesinselfemploymentintheuk/january2019tomarch2022> (2023년 4월 5일 접속)

1996/97년 43.9%, 그리고 2009/10년의 52.9%보다 훨씬 증가한 수치이다. 또한, 최소 1명의 성인 전일제 근로를 하거나 두 성인 모두가 일을 하는 경우(high-intensity work)에도 18.8%의 아동과 성인들이 빈곤에 처해있다고 보고되고 있다.

영국은 전통적인 자유주의 복지국가로서 사회보험이 대륙유럽이나 북유럽과 달리 낮은 수준의 보장을 제공하고 자산조사에 의한 급여를 다양하게 제공하고 있다. 영국은 증가하는 빈곤에 더 효율적으로 제공하기 위해서 기존 자산조사 급여를 하나로 통일한 통합부조(Universal Credit)를 2012년에 도입하고, 동시에 실시간 소득파악 체계(Real Time Information:RTI)를 같은 해에 단계적으로 도입하기 시작하였다. 이를 통해서 더 빠르고, 정확한 실시간 소득 정보를 바탕으로 효율적인 공공부조를 제공할 수 있도록 체계를 수립한 바 있다. 하지만, 통합부조와 실시간 소득파악 체계의 이상(ideal)과 달리 현재 이들은 상당한 비판에 직면하고 있고, 영국 빈곤의 현실은 갈수록 악화되고 있다는 평을 받고 있다(예를 들어 Timmins, 2016; Klair, 2022).

우리나라에서도 주목하고 있는 통합체계와 실시간 소득파악 체계를 가진 영국 사례를 검토하면서 어떠한 문제들이 제기되고 있고, 이 문제들이 어디에서 기인하는지를 분석하고자 한다. 이를 통해서 우리나라의 더 나은 공공부조 발전에 함의를 제공하고자 한다.

II. 공공부조에 대한 이론적 논의

빈곤은 복지국가 태동 이전부터 국가가 당면한 가장 중요한 사회적 위험 중 하나였다. 이에 대응하기 위한 공공부조(public assistance or 사회부조, social assistance)는 어떠한 복지국가에서도 가장 토대가 되는 제도로 발전하였다. 최저생활이 가능한 수준까지 생활을 보장해주는 제도이다(Cappellari & Jenkins, 2008; Hakovirta et al., 2020). 정부 이전지출의 한 형태로 사회보험과 달리 기여에 기반한 보험 원리를 적용하지 않고, 조세로 제공되는 특징을 가지고 있다. 그러한 차원에서 공공부조는 사회보험의 자격요건이 되지 않지만, 여전히 취약한 이들에게 보호막을 제공해 사회안전망(social safety nets)이라고 불리기도 한다(Ortiz, 2002). 안정된 노동시장과 두터운 사회보험제도를 가지고 있는 국가들은 상대적으로 공공부조의 역할이 크지 않지만, 그렇지 않은 국가들의 경우 공공부조의 역할은 복지국가에서 핵심적이다. 영국과 미국과 같은 자유주의 복지국가나 최근 우리나라의 경우도 공공부조의 역할이 점차 중요해지고 있다.

EU 2020 전략은 빈곤을 세 가지 지표를 기반으로 측정하는데, 이는 재정적 빈곤 위험(중위 소득의 60% 미만), 물질적 박탈의 정도(아홉 가지 품목 중 네 가지를 구매할 수 없는 가구) 및 낮은 근로능력을 가진 가구원의 수(무직 혹은 단기근로)이다(Mechelen & Marchal, 2013). 공공부조 수급자는 이러한 빈곤 기준에 의해 주로 소득과 자산수준을 기반으로 자격이 결정되며, 자연재해, 경제침체, 실업, 질병, 사고, 장애, 사망, 노화 등 가구의 소득에 영향을 미치는 위기가 발생했을 때 공적재원으로 지원된다(Leung, 2006). 우리나라 「사회보장기본법」에서는 공공부조(제3조 3)를 국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나

생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도로 정의하고 있다.

대부분의 OECD 국가는 저소득 가정의 최저생계 유지를 위한 공공부조를 운영하고 있지만 (Bargain et al., 2012), 국가들마다 구체적인 기준과 내용은 차이가 상당하다. 정부의 빈곤퇴치에 대한 목표는 일치하지만, 어떠한 것을 빈곤이라고 정의하는지는 상당히 다르다(Nelson, 2013). 이와 함께 국가마다 급여 자격 설정, 지급 요율 설정 및 시간 경과에 따른 조정, 급여 수령 조건 등에서 다른 기준을 갖고 있다(Adema, 2006). Gough et al.(1997)은 범위, 프로그램 구조, 관대함 세 가지 기준에 근거하여 OECD국가의 공공부조를 선택적 복지제도(호주, 뉴질랜드), 이중 공공부조(독일, 프랑스, 벨기에, 룩셈부르크), 시민권 기반의 잔여지원(덴마크, 핀란드, 스웨덴, 네덜란드), 기본 지원(이탈리아, 스페인, 포르투갈, 그리스, 터키) 등의 8개 유형으로 구분하였다. Gough(2001)는 후속연구에서 클러스터 분석을 통해 지원의 포괄성과 지원정도를 분석하며 7개로 구분하였다. 광범위하고 포괄적이며 평균 이상의 혜택을 지원하는 국가는 호주, 아일랜드, 영국이었으며, 최소한의 범위로 낮은 혜택을 지원하는 국가로 그리스, 포르투갈을 꼽았다. Gough의 연구에 동아시아는 들어가 있지 않지만, 일본과 한국 역시 공공부조 대상의 범위가 매우 제한된 것으로 이미 잘 알려져 있다. 일본의 경우 낮지 않은 상대빈곤율에도 수급율은 1.6%에 지나지 않고 있다(노대명 외, 2014).

공공부조는 저소득층에 공적재원을 지속적으로 투입하는 제도이고, 빈곤선까지 소득을 채워주는 보충급여 성격을 가지고 있기 때문에 장기 수령에 대한 우려가 존재한다. 보충급여의 성격상 빈곤선까지의 소득증가는 급여의 감소로 바로 이어지기 때문에 근로의욕 저하 및 장기간 수급하게 되면 급여에 대한 의존성(dependency)이 발생할 수 있다(Hansen, 2009). Bane & Ellwood(1996)은 의존성(dependency)을 세 가지 모델로 설명하고 있다. 첫 번째는 기대 모형(expectation model)으로 개인이 자신의 인생에서 통제력을 잃고 복지시스템에서 벗어날 수 없다는 믿음을 잃어 의존성이 생기는 것을 말한다. 계급 문화 모형(class culture model)'은 장기간의 수급이 반사회적 활동을 유발하여 사회에 통합되는 것에 무관심하게 되거나 부정적으로 인식하게 되는 행동을 의미한다. 마지막으로 합리적 선택 모형(rational choice model)은 수급자가 수급 기회, 대체소득 기회 등 자신의 선택지를 지속적으로 평가하는 과정에서 복지에 의존하게 되는 현상을 말한다. 반면 이질성 가설(heterogeneity hypothesis)은 개인의 심각성에 따라 결과가 달라질 수 있다고 가정하는데, 일시적인 문제가 있는 사람은 조기에 공공부조를 중단할 가능성이 높은 반면 심각한 문제가 있는 사람은 지속적으로 사회 지원 시스템에 의존하게 된다고 설명한다(Hansen, 2009).

이러한 의존성에 대한 문제는 빈곤, 특히 근로빈곤이 증가할수록 더 중요한 사회적 및 정치적 이슈가 된다. 정치적 논쟁에서는 빈곤에 대한 사회권의 강조와 공공부조의 엄격성의 완화가 수급 기간을 연장시키는 요인이라는 주장이 종종 제기된다(Bäckman & Bergmark, 2011). 실제, Erbenova et al.(1998)는 실업급여와 복지혜택이 일자리에 미치는 영향에 대한 연구에서, 저소득 가정과 자녀가 많은 가정은 상당한 액수의 공공부조가 지급되어 상대적으로 실업기간이 더 길어지는 경향을 검증하였다. 하지만, 그러한 우려로 인해서 공공부조 급여를 삭감, 중단, 거부할 경우 굶주림, 노숙, 장애, 의료 서비스 중단 등 심각한 문제들에 직면할

수 있다(Brodoff, 2010). 공공부조 개혁에서 사회권과 의존성 사이의 딜레마를 줄이려는 노력은 가장 핵심적인 위치를 차지한 바 있다. 음의소득세(negative income tax)나 더 나아가 보편적 기본소득(universal basic income)은 이러한 논의의 가장 확장된 모습을 보여준다.

공공부조 개혁에서 또 다른 이슈는 공공부조의 효과적이고 효율적인 집행이다. 공공부조는 주로 자발적인 신청에 의해서 이뤄지며, 지원을 시작하거나 유지하기 위해서 자격조건을 파악하는 것이 중요한 절차이다. 특히, 신청자의 소득과 자산 그리고 근로능력 등의 상태를 면밀히 파악한 후에 급여지급 여부를 결정하게 된다(Ribar, 2014). 하지만, 대상자를 선별하는 것(targeting)은 실행에 있어서 가장 중요하고 어려운 이슈이다. 특히, 누가 정말 빈곤한지 그리고 저소득층의 정확한 소득을 파악하기에 정보는 불완전한 경우가 대부분이다(Lavallee et al., 2010). 공공부조를 수급하기 위해 특정한 정보를 노출하거나 감추는 정보의 ‘숨바꼭질(hide-and-seek)’은 효율적 공공부조 집행을 어렵게 한다. 노동시장에 전형적 근로를 하는 이들 뿐 아니라 자영업자나 비전형 근로자가 많을 경우 정확한 타겟팅은 더 어려울 수 있다. 동시에 공공부조의 기준이 더 많고 까다로운 경우 더 많은 정보를 요구하기 때문에 그 만큼 더 효과적인 타겟팅은 어려울 수 있다.

일선 관료의 전문성과 재량으로 대상자가 결정될 수 있지만, 동시에 점차 정보화와 시스템은 이러한 역할을 점차 대체해가고 있는 상황이다(Bovens and Zouridis, 2002). 더 앞선 디지털화된 정보가 더 효율적으로 공공부조를 집행할 수 있도록 한다는 기대가 있는 한편, 다른 한편으로는 이 기능이 더 선별성을 강화하여 복지국가의 연대성을 낮출 것이라는 우려도 동시에 제기되고 있다(Iversen and Rehm, 2022). 영국의 사례는 이러한 배경에서 유용한 시사점을 제공할 수 있다. 우선, 증가하는 재정적자로 감축의 압력이 있는 가운데 빈곤이 지속적으로 증가하는 상황에서 공공부조의 효율성이 더욱 중요한 정책 아젠더가 되어가고 있다. 동시에 정보화와 디지털화를 활용하여 공공부조의 효율화를 도모하고 있다.

Ⅲ. 통합부조와 실시간소득파악체계

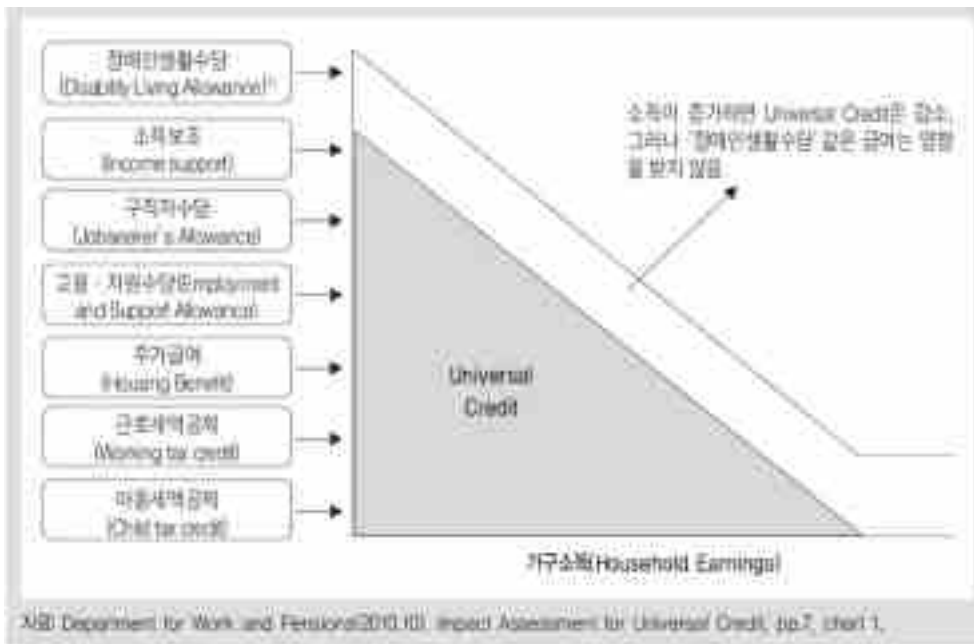
(1) 통합부조(Universal Credit)

최근 영국에서 복지프로그램에 대한 가장 핵심적인 개혁은 통합부조(Universal Credit)의 도입이다. 통합부조는 근로연령 가구원이 있는 가구들에 소득보조(income support), 소득기반 구직자수당(income-based jobseeker's allowance), 소득연계 고용 및 지원수당(income-related employment and support allowance), 주거급여(housing benefit), 아동세액공제(child tax credit)와 근로세액공제(working tax credit) 등의 기존에 존재하던 자산조사 성격의 다양한 조세 혜택과 공공부조성 급여를 하나로 통합한 제도이다. 통합부조는 2013년 도입을 시작으로 기존 관련 제도들을 순차적으로 대체해가고 있다.

통합부조의 도입은 기존의 개별 제도들이 매우 복잡하고 파편화되어 있다는 것에 대한 비판과 근로의욕을 높이는 역할을 제대로 하지 못하고 있다는 두 가지 핵심적 문제 제기로부터 출발하였다(DWP, 2010). 근로 무능력자에 대한 수급액 증가 등에 대한 사회여론이 악화되고 있

는 상황에서 2010년에 집권한 보수당 정부는 기존 제도들의 복잡성이 행정비용의 낭비를 가져오고 동시에 수급자에게도 도움이 되지 못한다고 판단했다. 그리하여 기존에 다양한 차원에서 제공되던 사회보장급여들을 통합부조라는 종합적인 급여제도로 단일화하고자 2011년 복지개혁법(Welfare Reform Act 2011)을 제정 및 시행하였다. 이에 따라 여러 기관에 분산되어 있지만 유사한 목적을 가지고 있는 사회보장제도들을 고용연금부(Department for Work and Pensions, DWP) 소관 하에 하나의 제도로 통합하였고, 이를 통해 행정비용 절감 및 부정/중복 수급 등 제도의 분절성 문제를 극복하고자 하였다. 전체적인 변화는 <그림2>와 같다.

<그림2>



자료: Department for Work and Pensions. (2010.10). Impact Assessment for Universal Credit, pp. 7, chart 1; 임완섭.(2011). p. 70 그림1 재인용.

통합부조⁴⁾의 대상은 영국에 거주하는 저축 및 기타자산⁵⁾이 £16,000이하인 저소득층이며, 만 18세 이상부터 연금 수급 연령까지 포함된다. 특정 조건 하에서는 만 16~17세도 수급이 가능하며, 연금 수급 연령이 넘게 되면 기초연금 제도를 통해서 최저생계가 보장이 되기 때문에 통합부조에서 연금수급연령은 대상에서 제외된다. 통합부조 수급에 있어서 근로여부와 고용지위, 근로시간 등은 자격조건으로 고려되지 않는다. 즉, 자영업자와 시간제 노동자 역시 수

4) 통합부조 제도의 전반적인 설명은 다음의 정부 공식사이트의 정보에 기반함.

<https://www.gov.uk/universal-credit>

5) 저축, 자산 및 투자(ex. 저축 이자, 부동산 임대료, 주식 배당금)에서 얻는 모든 소득은 자산으로 간주된다. £6,000 이하의 자산은 통합부조 수급에 영향을 미치지 않으며, £6,001에서 £16,000 사이의 자산을 보유한 경우 6,000파운드를 초과한 250파운드마다 4.35파운드씩 감소된다. 단, 살고 있는 집(부지, 토지)은 자산에서 제외된다.

<https://www.nidirect.gov.uk/articles/what-will-affect-your-universal-credit-payments>

급 가능하다. 예를 들면 기존 제도인 근로장려세의 수급 조건이었던 주당 16시간 이상 근로해야 하는 최소 근로시간에 대한 조건 역시 삭제되었다.

그러나 사회보장급여의 수급조건(conditionality)은 더욱 강화된 측면이 있다(Dwyer & Wright, 2014). 고용연금부는 각 신청자들에 대한 근로역량평가(Work Capability Assessments)를 토대로 신청자의 근로능력을 평가하고 이에 근거하여 조건부급여나 건강이나 장애에 관련된 급여를 결정한다. 실업자뿐만 아니라 최저임금 기준 주 15시간 이상에 해당하는 소득을 충족하지 못하는 노동자들에게도 급여 수급에 조건이 부여되었다는 점이 통합부조의 특징이다. 즉, 통합부조는 (저소득)노동자와 실업자 사이의 전통적인 구분을 없애고 일정 소득이 있는 노동자에게도 제재의 사용을 확대 적용하였으며(Dean, 2012; Dwyer et al., 2016), 최근 AET(Administrative Earnings Threshold) 기준을 12시간에서 15시간 기준 최저임금 소득으로 늘리는 등 조건부 요소를 더욱 강화하는 추세가 발견된다(DWP, 2023).

대상자들은 고용센터 담당자와 근로 관련된 내용을 담은 협약, 즉 수혜자 역시 일정한 책임을 이행해야 한다는 청구자 서약(claimant commitment)을 체결해야 하며, 이를 지키지 않을 경우 급여가 삭감되거나 중지될 수 있다. 즉 일할 능력이 있는 수급자들은 구직활동을 해야 급여를 받을 수 있는데, 만약 구직활동 요건을 채우지 못할 경우 받게 되는 금전적 제재가 현재보다 한층 강화된다. 만약 수급자가 적절한 일자리 또는 구직지원활동을 거부하거나 의무 근로활동에 참여하지 않을 경우, 최소 3개월간 급여 지급이 중단된다. 두 번째 위반 때부터는 제재가 가중되어 지급 중단기간이 6개월로 늘어나게 되며, 고의 또는 상습적으로 위반할 경우에는 최대 3년간 지급이 중단된다. 조건부급여(Limited capability for work)의 경우 지금 당장 근로가 어렵지만 향후에 가능하다고 판단되는 이들에게 지급되는 것으로서 급여와 서비스를 모두 제공해준다. 특히 장애가 있거나 건강상 이유로 노동을 할 수 없는 이들, 혹은 만 1세 미만의 영아가 있는 돌보는 부모 등은 근로조건이 없으나, 그 외 대상은 그들이 처한 구체적인 상황에 따라 여러 그룹으로 분류되어 차등적인 근로 및 구직 조건이 부여된다. 통합부조는 기존 6개의 급여들을 통합적으로 운영하면서 수급자의 다양한 상황을 고려하기 때문에 수급을 위해 요구되는 구체적인 조건은 대상 집단에 따라 달라지게 된다.

통합부조는 가구단위로 제공된다. 배우자나 동거인이 있는 경우에는 둘 중 한 명이 통합부조 자격에 부합하지 않더라도 모두 공동으로 청구(joint claim)를 해야 한다. 이는 두 사람의 자산 및 소득 합산액에 따라 수급여부 및 급여액이 산정되므로 가구단위로 제도가 운영되는 것을 의미한다. 신청은 보통 온라인으로 이루어지며, 온라인 접근이 어려운 경우 고용지원센터(Jobcentre Plus)에 직접 방문하거나 유선을 통해 급여지급 신청이 가능하다. 이후부터 근로소득변동에 따른 복지급여액 변화는 자동 계산된다. 통합부조는 매월 지급되며, 파트너/배우자가 있는 경우에는 두 사람 중 하나의 계좌로 지급된다. 예를 들어, 10일에 통합부조 급여를 신청했다면 다음달 9일까지가 급여액을 산정하는 평가기간(assessment period)이며, 그 일주일 뒤인 16일에 급여가 지급된다.

통합부조의 급여는 기본급여(standard allowance)와 각 수급자의 상황에 적용되는 다양한 요소들을 감안하여 계산된 추가급여로 구성되어 있다. 먼저, 기본급여 수준은 수급자의 연령

과 배우자/파트너 유무로 산정되며, 추가급여는 아동 자녀, 주거비용, 근로능력 수준, 부양자 여부, 보육관련 요소 등에 따라 정해진다. 각각의 요소에 해당될 경우 다음의 추가 금액이 주어진다(<표1>참고).

<표1> 통합부조 급여 구성

급여 구분	세부 조건	급여액
기본급여 (Standard Allowance)	25세 미만 싱글	£ 265.31
	25세 이상 싱글	£334.91
	25세 미만 커플	£416.45
	25세 이상 커플	£525.72
[추가급여1] 자녀 유무	첫째 자녀	£290.00 (2017년 4월 6일 이전 출생) £244.58 (2017년 4월 6일 이후 출생)
	둘째 이하	£244.58
	장애가 있는 자녀에 대한 추가 급여	£132.89
	심각한 장애가 있는 자녀	£414.88
[추가급여2] 자녀 양육비용	자녀 1명에 대한 최대 금액	£646.35
	자녀 2명 이상에 대한 최대 금액	£1,108.04
[추가급여3] 장애	근로역량 제한	£354.28
	근로역량이 제한되어 있고 2017년 4월 3일 이전에 건강 관련 통합부조 혹은 ESA 청구를 시작한 경우	£132.89
[추가급여4] 돌봄	주 35시간 이상 장애 관련 급여수급자를 돌보는 경우	£168.81

출처: UK GOV 사이트의 통합부조 정보를 기반으로 저자가 정리

통합부조의 기본급여는 현재 기준으로 25세 미만 싱글일 경우 월 기준 £265.31, 25세 이상 일 경우 약 £334.91이다. 여기에 배우자가 있는 가구일 경우 25세 미만은 £416.45와 25세 이상은 £525.72를 지급받는다.

아동인 자녀가 있을 경우 기본급여에 더해 추가급여가 제공된다. 현재 기준으로 아동 1명 당 추가급여는 월 £244.58이며, 2017년 4월 이전에 태어난 아동은 £290.00로 조금 더 높은 추가급여를 받는다. 아동에 대한 추가급여는 최대 두 명으로 제한⁶⁾되며 둘째 이상부터는 £244.58가 추가된다. 여기에 장애 아동이 있을 경우 £132.89의 추가적인 급여를 받게 되며, 그 장애의 정도가 심각한 수준일 경우 £414.88가 제공된다.

16세 미만의 아동에 대한 보육비용(childcare cost)도 추가로 지급될 수 있다. 해당 급여를 받기 위해서는 부모의 근로조건과 보육비용 조건이 모두 충족되어야 한다. 장애가 있는 경우가 아니라면 부모 모두가 일을 하는 맞벌이여야 하며 자녀에 대한 보육은 반드시 등록된 공급자⁷⁾로부터 제공받아야 한다. 원칙적으로 보육비용은 신청자가 선불로 결제하고 이를 평가기간이 끝나기 전에 DWP에 보고하면, DWP는 해당 비용을 검증한 후 비용의 85% 혹은 최대금액 중 낮은 금액을 지급한다. 자녀 1명에 대한 최대 급여액은 £646.35, 2명 이상에 대한 최대

6) 2017년 4월 6일 이전에 출생했거나 그 이전에 이미 3명 이상의 자녀에 대해 청구한 경우는 제외

7) nurseries, childminders, breakfast clubs, after school care and holiday clubs

금액은 £1,108.04이다.

이와 마찬가지로 수급자 본인이 장애가 있거나 누군가를 돌봐야 하는 부양의 의무가 있다면 <표2>와 같은 추가적 급여가 제공된다. 장애 관련 급여를 받는 사람들을 주당 최소 35시간 이상 돌보는 수급자들을 대상으로도 £168.81의 추가급여가 제공된다.

주거비용의 경우 자신 소유의 주택일 경우 담보대출 이자를 지원해주고, 세입자의 경우 임대료 비용을 지원받을 수 있다. 주거비용 추가 요소를 받기 위해서는 주거비용에 대한 책임이 본인에게 있어야 하며, 임대료를 지원받을 경우 기존 제도와는 달리 주택 공급자가 아닌 수급자 본인에게 급여가 직접 제공된다.

급여액을 산정하는 데 또 다른 중요한 요소는 기본근로공제(work allowance)와 공제율(taper rate)이다. 통합부조 도입 시 근로소득이 늘어날 경우의 복지급여 및 세액공제 감소 비율(절감률, withdrawal rate)을 단일하게 설정하여 급여 수급자들이 인센티브를 쉽게 이해할 수 있도록 설계하였다.

<표2> 기본근로공제

구분	대상	공제액
Higher work allowance (주거비 요소 비포함 시)	무자녀	£0
	유자녀	£573
	limited capability for work	£573
Lower work allowance (주거비 요소 포함 시)	무자녀	£0
	유자녀	£344
	limited capability for work	£344

출처: UK GOV 사이트의 통합부조 정보를 기반으로 저자가 정리

현재 자녀가 있는 커플일 경우 기본근로공제가 £573로, 이를 넘어가는 소득 £1에 대해서는 55%의 공제율을 적용한다. 예를 들어, 통합부조 주거비와 유자녀 급여를 받는 수급자가 £500의 월소득이 있을 경우, 감액되지 않고 일을 할 수 있는 최대액수인 £344까지는 감액이 되지 않는다. 이후 초과하는 £156에 대해서 £1 당 55%가 공제되는 것이다. 그렇게 되면 £156의 55%인 £85.80 정도가 통합부조 금액에서 감액된다고 보면 된다. 기본근로공제 금액은 2016년 4월에 대폭 축소되었다. 그 전까지는 모든 청구인이 일정 수준의 기본근로공제를 가지고 있었지만, 개정 이후 장애가 있거나 자녀가 있는 사람만 일정 금액을 인정받고 있다.

급여 대상자가 자영업자일 경우, 사업소득과 사업비용 등을 매달 보고해야 해야 한다. 고용주가 RTI를 통해서 급여를 보고하는 근로자들과는 달리 자영업자들의 수입은 RTI를 통해서 보고되지 않는다. 이에 자영업자이면서 청구자인 사람들은 자신의 수입을 직접 보고하고, 통합부조 자격을 계산하기 위해 추가적인 온라인 보고서 작성이 필요하다(Tarr & Finn, 2012). 1년 이상 사업을 유지한 자영업자일 경우, 취업자의 'work allowance'와 taper rate를 동일하게 적용하나, 임금근로자와는 달리 급여액 산정에 'Minimum Income Floor' 개념이 사용된다. 즉, Minimum Income Floor(MIF)⁸⁾라고 불리는 대상자와 유사한 상황에서 가정된 소득 수준을 기준으로 급여액이 산정되는데, 만약 수급자가 MIF 이상의 소득을 얻을 경우, 감액되

는 UC 급여를 계산할 때 실제 소득이 적용되는 반면, 이 미만의 소득을 얻을 경우에는 실제 소득이 아닌 MIF 금액이 대신 적용된다. 즉, 수입이 적을지라도, UC 급여액은 실소득과 MIF와의 차액만큼 보충되지 않을 것이라는 것을 의미한다⁹⁾. 이는 수입을 늘리기 위해서 다른 일을 하도록 장려하기 위한 정부의 의도를 반영한다. 단, 사업을 시작한지 12개월 미만일 경우에는 'Start-up period'를 적용받아서 이 기간동안 통합부조 지급액은 소득이 MIF 미만이어도 실제 소득에 기반해서 산출된다.

(2) 실시간 소득파악시스템(Real Time Information, RTI)

일반적으로 고용주들은 직원들의 급여에서 세금과 국민 보험을 원천징수하여 HMRC(HM Revenue & Customs, 국세청)로 보내야 한다(Revenue benefits, 2023). 과거에 고용주는 매달 세금과 NI(National Insurance)를 납부하고, 매 과세연도가 끝난 후 일련의 양식으로 그 수치를 보고해야 했다. 이는 PAYE(pay-as-you-earn) 시스템을 통해 이뤄졌는데, PAYE는 HMRC에서 소득세를 징수하기 위해 사용해 온 시스템이다.

PAYE는 1944년 전후 기간 동안 소득세를 극대화하기 위한 수단으로 도입되었다(UK Parliament, 2017). 근로자의 근로소득을 원천징수하는 방식으로 소득이 있는 납세자는 세금을 납부해 왔다. 직원은 매월 또는 지불 기간의 예상 세액을 선불로 지불한 후에 매년 말 실제 근로소득 및 수당과 비교하여 확인해야 했다. 고용주는 근로자가 지불해야 하는 총 세금을 연간 금액으로 합산하여 HMRC에 보고할 의무가 있었다(Michaelson, 2013).

실시간 정보(RTI)는 2013년 도입된 새로운 PAYE 프로세스다. 이에 따라 고용주와 연금 납세자가 PAYE 데이터를 보고하는 방법과 시기가 변화하였다. RTI 도입 이후 고용주는 PAYE 데이터를 보고할 의무가 주어지며 임금을 체불할 수 없으며, 직원에게 급여를 지불하는 시점 혹은 그 전에 급여정보를 실시간 정보 시스템에 입력해야 한다. RTI는 PAYE 데이터를 보유하는 HMRC 데이터베이스를 지칭하여 '온라인 급여 보고(online payroll reporting)'로 불리기도 한다(UK Parliament, 2017).

고용주는 직원 중 적어도 한 명이 최저임금(Lower Earnings Limit, LEL) 이상을 급여를 받거나, 경비(expenses) 및 급여(benefits)를 지급받는 경우, 복수의 업에 종사하거나 연금을 받고 있는 경우에 해당한다면 최저임금 이하의 급여를 받는 직원을 포함하여 PAYE를 운용해

8) Minimum Income Floor은 수급자 각각의 연령대에 맞는 국가최저임금(National Minimum Wage) 기준으로 전일제(주당 35시간)로 일하는 근로자와 동등한 수준임.

9) 예시1) 35세 자영업 택시기사가 있다고 가정할 때, 그의 Minimum Income Floor은 $[\pounds 8.72(\text{해당 연령대의 최저시급}) \times 35(\text{주당 시간}) \times 52(\text{주}) \div 12(\text{개월})] = \text{개월 당 } \pounds 1322.53$ 임. 소득세, 2종/4종 국민보험료(2020/21 과세연도 기준으로 $\pounds 13.20$)가 $\pounds 1322.53$ 에서 공제. 실제 소득이 Minimum Income Floor보다 적으므로, 그의 해당 월의 UC 지급액은 실제 소득인 $\pounds 800$ 이 아니라 $[\pounds 1322.53 - \pounds 13.20] = \pounds 1,309.32$ 를 기준으로 산출됨. 즉, 그와 같은 소득을 버는 피고용자(employee)보다 UC에서 감액되는 급여가 더 큼.

예시2) 25세 자영업 미용사 있다고 가정. 그는 UC 신청 시, 돌봐야 할 취학 아동이 있기 때문에 주당 최대 25시간까지만 근무할 수 있다고 서명함. 어느 특정 월에 $\pounds 900$ 의 소득을 벌었고, 그의 minimum income floor는 $\pounds 8.20(\text{해당 연령대의 최저시급}) \times 25(\text{주당 시간}) \times 52(\text{주}) \div 12(\text{개월}) = \text{개월 당 } \pounds 888.33$ 임. 그의 해당 월의 UC 지급액은 minimum income floor이 아닌 그의 실제 소득 $\pounds 900$ 을 적용해서 계산됨.

야 한다(UK Parliament, 2017). 보고 내용은 직원 급여, 세금, 공제 등이며, 고용주가 HMRC에 제출하는 자료는 FPS와 EPS 두 가지 유형으로 구분된다. FPS(Full payment submission)는 일반적으로 직원에게 임금을 지불하는 날짜 또는 그 이전에 HMRC에 보내야 하는 유형이다. 연도별 세금, 국민 보험 및 급여 수치와 해당 특정 급여 기간의 총액, 지급날짜 등을 기록한다. 근로시간 등 직원과 관련한 자세한 정보가 포함된다. 급여 기간에 급여를 전혀 받지 못하는 직원도 포함된다. EPS(Employer payment summary)는 고용주가 법정 보조금(예: 병가, 출산 수당 등)을 받을 때 사용되며 해당 월에 FPS 제출이 이루어지지 않은 경우에도 신고할 수 있는 유형이다(HMRC, 2015).

온라인 기반 시스템이 익숙하지 않거나 인터넷 환경을 갖추지 못한 고용주들은 기존과 같이 종이문서로 PAYE 정보를 HMRC에 제출할 수 있으며, HMRC는 बैं크홀리데이, 크리스마스 등 은행 휴일이나 일찍 지급한 경우 등 특정 상황에 대해서는 예외를 허용한다.

RTI를 도입한 배경에는 매년 수백만 건씩 발생하는 세금 책정 오류 문제가 존재한다. 영국에서는 매년 약 500만 명의 근로자가 PAYE 시스템을 통해 과소 또는 초과 급여를 받았다. 이러한 문제는 고용주의 불안정한 정보 제공으로 인해 발생한 것으로 파악되었으며, 영국 정부는 2억7000만 파운드를 투자한 '실시간 정보'(RTI) 프로그램을 통해 문제가 해결되기를 희망하였다(Eccles(Dailymail), 2014). RTI는 HMRC의 운영을 보다 효율적으로 만드는 시스템이며, 영국 정부의 복지 개혁정책의 핵심인 통합부조를 구현하기 위해서도 중요하다(Tarr & Finn, 2012).

(3) 통합부조와 실시간 정보 간의 관계

RTI는 2013년 도입된 영국 정부의 주요 복지 개혁 프로그램인 통합부조를 지원한다(HMRC, 2015). 통합부조 조항61에 따르면 일반적으로 통합부조 청구인은 매 평가 기간이 끝난 후 통합부조 계정을 통해 자신의 소득을 보고해야 하며, 근로소득을 계산할 목적으로 DWP가 요구하는 모든 정보를 제공해야 한다(Revenue benefits, 2023). 다만, 통합부조 청구인이 고용되어 있고, 고용주가 RTI를 보고할 경우에는 이 규정이 적용되지 않는다. 고용주가 RTI를 이용하는 경우, 각 평가기간 동안 청구인의 근로소득에 따라 통합부조 지불 금액이 매월 조정된다. 가령 청구인의 근로소득이 유니버설 크레딧을 받지 못할 수준으로 상승하면, 해당 청구는 즉시 종료된다. 이후 수입이 감소하면 6개월 이내에 시스템이 보유하고 있는 세부 정보를 사용하여 다시 신청할 수 있다(UK Parliament, 2017).

통합부조 청구인과 관련된 RTI는 DWP가 해당 개인이 통합부조 청구인임을 HMRC에 등록한 후 HMRC에서 DWP로 전송된다. HMRC는 RTI를 통해 DWP에 세금 시스템과 데이터 공유 기능을 제공해야 한다(Michaelson, 2013). DWP는 HMRC의 RTI 시스템을 직접 접근할 수 없다. DWP가 제공하는 국민연금번호(NINO, National Insurance Number) 세트를 기반으로 HMRC가 RTI 데이터베이스에 보유하고 있는 데이터의 사본을 DWP에 대량 전송하는 방식이다(medConfidential, 2020). RTI 데이터는 매일 08:00, 11:00, 13:30, 16:00에 HMRC에서 DWP로 4회 전송된다.

청구인의 신원이 확인되면 자동으로 이익(interest) 활성화하는 프로세스가 시작된다. HMRC는 매일 RTI 데이터를 4회 전송하며, RTE(Real Time Earnings)¹⁰⁾에 저장된다. 보고된 근로소득은 청구자의 평가기간(AP, assessment period) 종료 시점에 유니버설 크레딧 수당 계산에 사용된다(UK Parliament, 2017).

IV. 통합부조의 핵심 이슈

기존 제도의 문제였던 급여들의 분절성을 극복하고 수급자들이 이해하기 쉽게 만들려는 제도의 단순화는 긍정적인 측면이 있다고 볼 수 있다. 그러나 이 제도가 도입된 이후 통합부조에 대한 부정적 반응이 긍정적 피드백보다 더욱 많이 제기되고 있는데, 특히 전문가들은 통합부조의 자격조건이 더욱 까다로워지면서 빈곤층의 상황은 더욱 악화되고 있다고 지적하고 있다(양재진 외, 2020). 영국 바스대학 Institute for Policy Research(IPR) 피어스 소장과의 인터뷰에 따르면, 더 많은 이들이 소득을 보다 정확히 파악하기 위해 설정한 5주 대기기간 때문에 월세를 내지 못해서 노숙인이 되는 경우도 발생하고 있으며 푸드뱅크를 이용하는 이들이 급증하고 있다. 켄트대학의 정희정 교수는 푸드뱅크에 제공하는 비상식량 수가 2010년 대비 2018년에 40배가 증가했다고 지적하였다. 또한 영국의 유력 싱크탱크인 Institute for Public Policy Research(IPPR)의 Clare McNeil 부소장은 통합부조의 수준이 상당히 낮음을 지적하였다. 유럽의 실업부조가 어느 정도 생계가 유지되는 수준이라면 영국의 통합부조는 이보다 훨씬 수준이 낮다고 비판하였다. 근로빈곤층의 증가는 아동빈곤의 증가와 맞물리며 상황은 악화되고 있다. 본 연구에서는 이러한 문제들 중 실시간 소득파악체계가 가지는 본질적인 속성으로 인해 생기는 문제에 집중해서 논의해보고자 한다.

국세청(HM Revenue and Customs)의 실시간 소득파악(real time information, RTI) 시스템은 수급자들의 임금 변화를 신속하게 포착함으로써 그들의 실질적인 요구에 즉각적으로 대응할 수 있을 것이라는 기대 속에서 도입되었다(Sainsbury, 2014). 실시간 소득파악체계는 이전에 소득을 직접 증명해야 했던 방식에서 소득이 자동으로 신고되는 방식으로 전환됨에 따라 안정적인 근로소득 보고를 가능하게 하며, 세금 오남용 또는 미납 위험을 감소시킨다. 또한 고용주는 연말정산을 위한 세금신고를 따로 할 필요가 없으며, 근로자의 입사와 퇴사 처리가 간소화되는 장점이 있다(HMRC, 2015). 또한 정부도 행정, 재정적 비용을 줄일 수 있다. RTI가 세금 공제와 관련된 과다 지급액을 방지하여 10년 동안 55억 파운드의 비용을 절감할 것이라는 연구결과가 보고되고 있다(Parker, 2018; Bennett & Millar, 2022에서 재인용).

그러나 실시간 소득파악체계의 성과들이 반대로 통합부조 지원을 받는 사람들에게 부정적 영향으로 되돌아오기도 한다(Griffiths et al., 2022). 즉, 효율성과 대응성이라는 속성이 오히려 제도 집행과정에서 다양한 문제를 야기하는 근본적인 원인이 될 수 있다는 것이다. 이는 확일적으로 짜여진 시스템과 규정을 바탕으로 한 통합부조-실시간 소득파악체계의 근본적인 한계에 기반한다.

10) RTE(Real Time Earnings)는 통합부조 청구자와 관련된 PAYE 데이터를 보유하는 DWP 데이터베이스이다.

(1) 데이터 오류 및 불일치

통합부조의 정확성은 시기적절하고 정확한 실시간 정보에 달려 있다. 하지만 일부 청구인은 보고 오류 및 데이터 불일치로 인해 부당하게 불이익을 받는 경우가 있다. 특히 고용주가 RTI에 잘못된 PAYE 정보를 보고하거나 DWP가 청구자의 RTE에 추가한 정보가 실제와 다를 경우 DWP의 통합부조 급여액 계산이 정확하게 이뤄질 수 없다(medConfidential, 2020). 하지만 RTI 정보는 고용주가 입력하는 만큼 청구인이 통제할 수 없거나, 문제 발생 상황을 인지하지 못하는 경우도 있다. 부정확한 데이터에 기반한 실시간 정보는 청구인의 소득 불안정을 야기하며, 예상 소득을 책정하고 관리하기 어렵게 만든다(House of Lords Economic Affairs Committee, 2019). 또한 특정 NINO에 일치하는 데이터가 없거나, DWP가 제출한 NINO가 잘못된 번호일 때 혹은 HMRC 시스템에 기록된 다른 사람과 일치하는 경우, 데이터 불일치 문제가 발생할 수 있다. 특히 다른 사람의 NINO와 일치하는 경우 다른 사람의 PAYE 정보가 DWP에 전송된다(medConfidential, 2020). 이처럼 시스템상 데이터가 일치하지 않음으로써 발생하는 문제들은 청구인에게 돌아간다. 당분간 통합부조를 받을 수 없으며, 처음부터 다시 청구해야 하는 복잡한 상황에 당면하게 된다.

(2) 소득주기와 통합부조 평가주기의 불일치

통합부조 급여액은 평가기간에 실제로 개인이 벌어들인 소득액을 기반으로 계산되어야 한다. 그러나 한달이란 평가기간(assessment periods)이 개인의 소득주기(pay cycle)와 일치하지 않아 통합부조 급여액에 변동이 생기는 경우가 빈번히 발생하고 있다. 또한 소득 정보는 청구인이 실제로 소득을 받은 시점이 아닌, DWP가 해당 정보를 수신한 시점을 기준으로 사용된다(UK Parliament, 2017). 따라서 개인이 임금을 받는 날짜, 고용주가 급여를 신고한 날짜, DWP가 수신한 날짜, 그리고 평가기간 등이 일치하지 않는 경우 통합부조 급여액은 청구인의 생활을 정확히 반영하지 못하는 문제가 발생한다.

UC의 또 다른 한계점은 실시간 소득파악체계를 통해 수급자의 임금과 관련한 변화를 빠르게 포착하는 반면, UC수급 여부와 급여액 산정에 영향을 미치는 다양한 기타 요인들은 동시기에 함께 고려되지 않는다는 점과 관련이 있다. 저소득층 가구가 겪을 수 있는 주거 비용의 변동 혹은 가구 구성원 변화 등 신청자의 소득 이외의 상황을 평가할 때, 통합부조는 평가기간의 마지막 날의 상황을 기준으로 산정이 된다. 즉, 통합부조는 요율(pro-rata)이라는 개념이 없기 때문에 매달 단 하루의 특정 상황에 의해서 그 이전 달 전체에 대한 평가가 이루어지는 것이다(Millar & Bennett, 2017). 만약 1년동안 지속적으로 통합부조를 청구하는 사람의 경우라면, 급여액 계산에 있어 연간 12일의 상황만이 중요하게 된다. 이러한 특징은 수급자의 재정적 어려움을 초래할 수 있는데 예를 들어, 평가일 직전에 출산을 한 경우 그 이전 달 전체에 대해 영아에 대한 추가적인 혜택을 받기 때문에 유리한 결과를 낼 수 있지만 이와 반대로, 평가일 직전에 10대 자녀가 독립한 경우라면 월초에 가구원수가 줄어든 것과 구분되지 않아 손해를 보게 된다. 따라서 신청자가 필요한 금액과 지급되는 급여액에 상당한 차이가 나

타날 수 있으며, 급여 수준이 그들의 생활 현실을 정확히 반영하지 못하는 문제가 발생한다 (Klair, 2022). 게다가 통합부조 급여는 통상 5주 정도의 시간이 지난 후에 지급되기 때문에 5주 전에 산정된 급여액이 각 가정의 현 상황에 부합하지 않을 수 있다.

모든 노동자의 급여주기가 평가기간에 해당하는 한 달인 것은 아니며 특히 통합부조 청구인들 다수의 급여주기는 2주 혹은 1주로 일반적인 근로자보다 그 주기가 짧은 경향이 있다 (Alakeson et al., 2015). 만약 1주, 2주, 4주 단위로 급여를 받는다면, 통합부조 평가기간 동안에 두 번 이상의 임금을 받게 될 수도 있다. 즉 한 평가기간에 급여가 이중 지급이 되면 해당 월에 합산된 수입이 평가기간의 총수입으로 측정되어 낮은 수준의 급여를 받게 되거나 아예 받지 못하게 될 수도 있다.

또한 주말 및 공휴일과 급여를 받는 날짜가 겹쳐 급여지급이 평가기간을 넘어가게 될 경우 혹은 고용주가 급여 지급일 이후에 실시간 소득파악체계를 통해 PAYE 데이터를 보고하는 경우에 청구자는 한 평가기간에 두 번의 임금을 받는 것으로 보고되어 평가 후 받게 될 통합부조 급여액을 낮추는 결과를 초래한다.

이러한 소득주기와 통합부조 평가주기의 불일치는 급여의 변동성을 초래하며, 이는 개인이 월 단위로 예산을 짜거나 소득 변화의 자격에 대한 영향을 확인하는 것 등을 어렵게 만들 가능성이 있다. 이 시스템을 구축한 정부의 의도는 수혜자가 월급여를 통해 더욱 장기적으로 스스로 가게를 운영·관리할 수 있도록 개인의 책임성을 증진시키고자 하는 것이었으나 현재의 구조로는 이러한 통합부조의 핵심적인 목표를 달성하는 데 어려움이 있는 것으로 보여진다. 특히 통합부조가 저소득 가구를 위한 제도라는 점을 감안할 때 실시간 소득파악체계가 가지는 효율성과 대응성이라는 속성이 오히려 그들의 삶에 불안을 초래하는 근본적인 지점일 수 있다.

(3) 통합부조 급여액의 불규칙성과 연계 급여에 미치는 불안정성

일부 청구인의 경우 초과근무 등으로 인한 일시적인 월소득 증가가 해당 평가기간의 소득임계값(earnings threshold)의 초과로 이어질 수 있다. 이 경우, 통합부조는 자동으로 종료된다. 특히 불안정한 직종 혹은 비전형 노동자인 저소득 자영업자나 임시직, 0시간 계약 근로자 등은 불규칙한 노동시간으로 인한 소득 변동을 경험할 가능성이 크다(Klair, 2022). 정책 연구소(IPR)의 연구에 따르면, 소득 안정성과 신뢰할 수 있는 통합부조 급여가 가게 소득을 최대화하는 것보다 훨씬 더 중요하다(Griffiths et al., 2022).

통합부조의 급여액 변동은 passported benefit의 수급에도 영향을 미친다. passported benefit은 통합부조를 포함한 특정 급여를 받는 사람들에게 자동으로 자격이 주어지는 혜택이며, 그 예로 교육 관련 혜택(예: 무상급식, 교복/의류 보조금, 여행/교통비 지원), 건강 관련 혜택(예: 무상처방, 무료 시력 검사 및 치과 치료), 법적 지원 등이 포함된다. 예를 들어, NHS의 무상처방지원을 받던 수급자의 소득이 증가하여 소득 임계값을 초과하게 되면 그 혜택의 자격이 상실되어 부수적으로 비용이 발생하게 되는 문제가 벌어진다.

이러한 급여의 불규칙성은 특히 양육비용이 발생하는 유자녀 가구에 더욱 취약한 속성으로

작용한다. 이는 복지급여에서 많은 비중을 차지하는 아동양육비용(Childcare Cost)이 통합부조 급여산정에 포함되는 것이 과연 적절한지에 대한 문제제기로 이어질 수 있다. 어린 자녀가 있는 경우 부모의 근로시간이 증가할 때 아동보육비용이 함께 늘어날 가능성이 높다. 기존 세액공제 시스템에서 자녀양육비용은 연 단위로 보고되었고 일정한 금액이 매월 지급되었는데 (Wood, 2021), 이에 반해 통합부조에서의 양육비용은 수급자가 먼저 결제하고 평가기간이 끝난 후 매월 보고된 양육비용의 일정 금액을 환불(reimburse)받아 통합급여와 함께 일괄 지급되는 방식으로 제공된다. 이런 시스템은 추후 평가결과에 따라 급여가 줄어들거나 완전히 지급받지 못할 수 있는 급여의 불완전성을 크게 드러낸다. 이에 더해, 매월 근로시간에 변동성이 있는 노동자의 경우 환불받는 양육비용 역시 변화하게 된다. 가게에서 미리 지불한 양육비용을 추후 보전 받을 수 있는지에 대한 예측가능성이 현저히 떨어지기 때문에 이는 가게의 소득불안정을 야기하고 부모는 어떤 양육 방법을 사용할 것인지, 그에 따른 근로시간을 어떻게 배분할 것인지 등의 장기적인 계획을 세우기가 어렵다(Rabindrakumar, 2015; Save the Children, 2019).

예측불가능성으로 인해 직면하게 되는 어려움은 자영업자들에게도 크게 작용한다 (Finch, 2015). 기존 세액공제 시스템에서는 연간 소득의 변동성이 고려되었으나, UC 시스템 하에서는 월주기로 국세청에 소득을 보고하도록 되어 있고 이러한 기준은 자영업자에게도 동일하게 적용된다. 일반적으로 자영업자의 경우 월수입의 변동 수준이 임금근로자들 보다 더 크기 때문에, 연간 동일한 수준의 소득을 번다고 해도 실질적으로 임금근로자들보다 자영업자들의 UC 급여가 더 적게 책정될 수 있다.

이러한 급여의 불규칙성은 특정 수급자의 근로유인을 저해하는 문제로 이어질 수 있다 (Millar & Bennett, 2017; Wood, 2022). 예를 들면, 맞벌이부부의 경우 합산 소득이 기본근로공제액을 초과할 가능성이 더 높고, 이는 주로 여성인 부차적 소득자의 소득에 대해 기본근로공제액이 전혀 적용되지 않을 가능성이 크다. 즉, 그들의 소득 전액이 공제대상이 되기 때문에 아동보육비용 증가로 인한 손해만 경험하여 근로요인이 더욱 떨어지게 된다.

V. 논의 및 결론

본 연구는 최근 한국에서 코로나19 이후 더욱 빠르게 진행되고 있는 비대면 경제 및 디지털화와 더불어 비전형적인 노동형태의 확산과 불규칙한 소득변화로 인해, 관련 사회보장정책의 효과적 실행에 어려움이 있다는 점에서 문제제기를 시작하였다. 빅데이터 등의 디지털 신기술을 적용함으로써 효율적인 사회보장제도 실행하고 복지행정을 선진화하기 위한 해외 여러 국가들의 움직임이 포착되고 있는 가운데, 최근 우리나라 정부 역시 복지인프라를 구축하기 위한 시스템 재설계 등의 노력을 시작하였다. 특히 팬데믹을 계기로 고용보험제도의 실질적·제도적 사각지대에 있던 자영업자와 특수고용노동자에 대한 소득보장 이슈가 제기되면서 전국민고용보험제도에 대한 논의가 활발하게 대두되었다(김태완, 2021). 전국민고용보험 제도가 기존 복지체제를 넘어 전환이라고 여겨지는 핵심적인 부분은 고용자격이 아닌 소득을 기반으로 하는 사회보험제도라는 점이다. 그리고 이를 가능하게 하려면 실시간 소득파악 역량에 있어서

비교우위를 갖는 국세청의 정보를 복지 영역에 활용함으로써 실현되는 조세 행정과 복지 행정의 긴밀한 연계가 전제되어야 할 것이다.

실제 2021년 7월부터 국세청은 실시간 소득파악제도를 시행하였고 이에 따라 소득지급자는 원천징수하는 일용근로소득과 사업소득을 매월 신고하기 시작했다. 이를 통해 그동안 소득파악이 어려웠던 670만 명의 일용근로자, 대리운전기사, 방문판매원, 퀵서비스 기사 등의 비정형 근로자의 소득을 월 단위로 파악하고 고용보험 제도 내로 포괄할 수 있었다(국세청, 2022). 이러한 과거와는 다른 징수체계로의 전환은 사회보험 이외에도 기초생활보장제도·근로장려세·실업부조 등의 공공부조 혹은 사회서비스 분야의 효율적 운영에도 새로운 대안을 제시할 수 있는 가능성을 부여한다. 이러한 상황에서 본 연구는 복지 분야에 실시간 소득파악 체계를 도입한 가장 대표적 사례로 영국의 통합부조에 대한 사례연구를 실시하였다.

영국의 통합부조와 실시간 소득파악 체계의 결합은 디지털 시대의 공공부조의 선제적 적용으로 더욱 효율적인 사회보장제도를 추구하고 있다는 점에서 다른 국가에게 주목을 받고 있다. 그럼에도 영국에서 실시간 소득파악 체계와 관련하여 통합부조에 대해 제기되는 문제들은 다음과 같다. 먼저 고용주의 소득입력을 잘못 입력하거나 늦게 제출하는 등의 행정상의 데이터 오류 문제이다. 부정확한 데이터에 기반한 실시간 정보는 청구인의 소득 불안정을 야기하며, 결국 모든 책임은 청구인의 몫으로 돌아가게 된다. 보다 근본적인 문제는 소득주기와 통합부조 평가주기의 불일치 문제이다. 개인의 소득주기(pay cycle)가 평가기간(assessment periods)인 한 달과 정확히 일치하지 않을 경우 통합부조 급여액에 변동이 생길 수 있다. 모든 노동자의 급여주기가 한 달인 것은 아니며 특히 통합부조 청구인들 다수의 급여주기는 2주 혹은 1주로 일반적인 근로자보다 그 주기가 짧은 경향이 있다. 따라서 급여 수준이 그들의 생활 현실을 정확히 반영하지 못하는 문제가 발생한다. 게다가 통합부조 급여는 통상 5주 정도의 시간이 지난 후에 지급되기 때문에 5주 전에 산정된 급여액이 각 가계의 현 상황에 부합하지 않을 수 있다. 이러한 통합부조 급여액의 불규칙성은 연계 급여 수급여부에도 영향을 미쳐 수급자의 경제적 불안정을 확대한다. 일시적인 월소득 증가가 해당 평가기간의 소득임계값(earnings threshold)의 초과로 이어질 경우, 통합부조는 자동으로 종료되고 이는 교육·건강·법적 지원 등의 passported benefit의 수급에도 영향을 미치게 된다. 특히 양육비용이 발생하는 유아녀 가구에 더욱 취약한 속성으로 작용하는데 이는 복지급여에서 많은 비중을 차지하는 아동양육비용이 통합부조 급여산정에 포함되기 때문이다. 가계에서 미리 지불한 양육비용을 추후 보전 받을 수 있는지에 대한 예측가능성이 현저히 떨어지는 경우 부모는 추후 어떤 양육 방법을 사용할 것인지, 그에 따른 근로시간을 어떻게 배분할 것인지 등의 장기적인 가계 운영 계획을 세우기가 어렵다. 이러한 문제들은 실시간 소득파악체계가 가지는 효율성과 즉각적 대응성이라는 속성에서 기인하는 것으로서 오히려 그들의 삶에 불안을 초래하는 모순을 유발하고 있는 것을 확인할 수 있다.

그렇다면 영국의 행정집행 및 시스템이 가지는 구체적인 양상을 검토하는 사례연구가 우리나라의 저소득층 소득보장제도의 발전에 주는 함의는 무엇인가?

가장 단기적으로는 실시간 소득파악체계에 소득 정보를 입력하는 과정에 있어서 소득지급자

의 실수를 최소화해야 한다. 실시간 소득파악체계 하에서 근로자의 소득보장은 고용주가 얼마나 규정을 잘 준수하는지, 그 규칙을 잘 인지하고 있는지에 달려 있다고 볼 수 있다. 예를 들면, 사업주에 대한 지속적인 교육이나 시스템 간소화, 혹은 사업주와 수급자의 원활한 의사소통을 장려하는 수단 등이 이러한 유형의 문제 해결에 있어 방안이 될 수 있을 것이다. 또한 고용주의 불완전한 정보 제공으로 인해 수급자의 급여에 손실이 발생한 경우에는 그 손실의 책임이 수급자에게 전가되는 것이 아니라 그만큼의 보상이 이루어져야 할 것이다.

보다 근본적으로는 영국 통합부조 현 제도의 설계 자체에 개선의 여지가 있다. 먼저 수급자의 소득주기의 다양성을 포괄할 수 있도록 개별의 평가기간이 조정될 수 있다. 개인의 소득주기에 따라 한 달보다 더 짧은 평가기간이 적합한 경우가 있을 것이다. 혹은 현행대로 실시간 소득정보를 수집하더라도 통합부조 급여는 그 보다 긴 기간 동안(예를 들면, 분기 혹은 반기) 발생한 모든 소득의 월평균으로 산정함으로써 급여의 유동성을 줄이고 소득안정성을 제고할 수 있을 것이다. 이를 통해 개별적 소득에 맞추어 더욱 촘촘하게 소득을 지원할 수 있는 방안을 고민해야 할 것이다.

다음으로 어떤 성격의 추가 요소 혹은 연계 급여까지 통합부조에 묶어야 할 것인가에 대한 고민이 필요하다. 먼저 아동양육비용 요소는 통합부조 수급과는 별개로 독립적이고 안정적인 급여로 제공될 필요가 있다. 일시적인 소득 변동이 초래하는 관련 급여의 수급가능여부에 대한 예측 불가능성은 수급자의 생계 운영에 큰 불안정을 가져오게 된다. 또한 특정 대상, 특히 부차적 소득자의 소극적인 노동행태를 유발함으로써 사회 전체적으로 봤을 때 더 큰 사회적 비용을 초래할 수도 있다. 이와 마찬가지로 맥락에서, 주거나 의료비용 역시도 수급자들의 생계 운영에 안정적인 상수로 존재해야 할 필요가 있다. 즉, 의료, 주거, 돌봄을 비롯한 사회서비스는 통합부조에서 탈수급하더라도 빈곤하지 않을 때까지 안정적으로 서비스를 이용할 수 있도록 제도적 기반이 마련되어야 한다.

특히 우리나라에서 핵심적인 과제가 되는 것은 프리랜서나 자영업자의 소득을 실시간으로 파악하는 것이다. 사실상 임금근로자에 대한 소득은 완전히 파악할 수 있는 수준에 도달하였다고 본다(오건호, 2020). 그러나 특히 자영업 비율이 높은 한국적 맥락에서 프리랜서 및 자영업자가 자발적으로 매출이나 사업소득을 신고하도록 사회적 합의를 이뤄내는 것은 사각지대 없는 사회보장제도를 위한 중요한 기반이 될 것이다.

한국에서 실시간 소득파악체계와 사회보장정보원이 보유한 데이터 등의 연계 및 활용에 대한 논의가 시작된지는 오래되었으나 실행에 있어서는 이제 시작 단계라고 볼 수 있다. 기존의 신청주의 복지 패러다임에서 벗어나 보다 정교하고 촘촘한 소득보장이 가능할 수 있도록 사회보장제도를 재정비하는데 있어 영국 사례는 구체적인 정책적 함의를 제공한다. 완전한 시스템의 구축을 이루는 데까지는 시간이 걸릴 것이지만, 빈곤층의 삶의 문제는 지금도 계속되고 있다. 새로운 제도로 이행하는 과정에서의 대안도 함께 고민되어야 할 것이다.

<참고문헌>

- 노대명 외. (2014). 각국 공공부조제도 비교연구: 영국 & 일본. 한국보건사회연구원.
- 양재진, 최영준, 남윤민, 이창곤, 한귀영, 조현경. (2020). 혁신적 포용 국가 실현방안-해외 사례 연구. 한국보건사회연구원.
- 오건호.(2021). 전통적 복지국가를 넘어서는 혁신복지체제 모색. 정의정책연구소.
http://www.justice-platform.org/home/post_view.php?nd=25 (2021.06.03)
- 최현수, 오미애, 고제이, 전진아, 진재현, & 천미경. (2015). 사회보장 빅데이터를 활용한 사회 서비스 수요예측 기반 마련 기초연구. 보건사회연구원.
<http://repository.kihasa.re.kr/handle/201002/16730>
- Adema, W. (2006). Social assistance policy development and the provision of a decent level of income in selected OECD countries.
- Alakeson, V., Brewer, M. and Finch, D. (2015). Credit Where it's Due? Assessing the Benefits and Risks of Universal Credit, London: Resolution Foundation.
- Bane, M. J., & Ellwood, D. T. (1996). Welfare realities: From rhetoric to reform. Harvard University Press.
- Bargain, O., Immervoll, H., & Viitamäki, H. (2012). No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data. The Journal of Economic Inequality, 10, 375-395.
- Bennett & Millar(2022). Inflexibility in an integrated system? Policy challenges posed by the design of Universal Credit. BARNETT PAPERS IN SOCIAL RESEARCH. 1-35.
- between Queen and Secretary of State for Work and Pensions"
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. Public administration review, 62(2), 174-184.
- Brodoff, L. (2010). Lifting Burdens Proof, social justice, and public assistance administrative hearings. J. Nat'l Ass'n Admin. L. Judiciary, 30, 601.
- Cappellari, L., & Jenkins, S. P. (2008). The dynamics of social assistance receipt measurement and modelling issues, with an application to Britain.
- City of Wolverhampton Council. (2018). Benefits Bulletin. Universal Credit: Make sure that workers do not lose out over the holiday period due to an early payment of wages. 20. 1-3.
- Dean, H. (2012). The ethical deficit of the United Kingdom's proposed universal credit: pimping the precariat?. The Political Quarterly, 83(2), 353-359.

- DWP (2023). Hundreds of thousands more workers to receive job support boost in spring. UK GOV Press.<https://www.gov.uk/government/news/hundreds-of-thousands-more-workers-to-receive-job-support-boost-in-spring> (2023.1.30)
- DWP. (2010). Universal Credit: Welfare That Works, London: DWP.
- Dwyer, P., & Wright, S. (2014). Universal Credit, ubiquitous conditionality and its implications for social citizenship. *Journal of Poverty and Social Justice*, 22(1), 27-35.
- econd-time-Leaked-email-reveals-contacted-previous-blunders-given-wrong-details-again.html"
- Erbenova, M., Sorm, V., & Terrell, K. (1998). Work incentive and other effects of social assistance and unemployment benefit policy in the Czech Republic. *Empirical Economics*, 23, 87-120.
- Finch, D. (2015). Making the most of UC: final report of the Resolution Foundation review of Universal Credit. Resolution Foundation.
- Gough, I. (2001). Social assistance regimes a cluster analysis. *Journal of European social policy*, 11(2), 165-170.
- Gough, I., Bradshaw, J., Ditch, J., Eardley, T., & Whiteford, P. (1997). Social assistance in OECD countries. *Journal of European social policy*, 7(1), 17-43.
- Griffiths, R., Wood, M., Bennett, F., & Millar, J. (2022). *Couples Navigating Work, Care and Universal Credit*. Institute for Policy Research, University of Bath.
- Hakovirta, M., Skinner, C., Hiilamo, H., & Jokela, M. (2020). Child poverty, child maintenance and interactions with social assistance benefits among lone parent families A comparative analysis. *Journal of Social Policy*, 49(1), 19-39.
- Health Foundation. (2022). In-work poverty trends.<https://www.health.org.uk/evidence-hub/money-and-resources/poverty/in-work-poverty-trends> (2022.12.21)
- HMRC. (2015). PAYE Real Time Information(RTI) 'on-or-before' requirement - Research with micro and small employers. HM Revenue and Customs Research report 369. 1-34.
- Hölsch, K., & Kraus, M. (2004). Poverty alleviation and the degree of centralization in European schemes of social assistance. *Journal of European Social Policy*, 14(2), 143-164.
- Hölsch, K., & Kraus, M. (2006). European schemes of social assistance: An empirical analysis of set-ups and distributive impacts. *International journal of social welfare*, 15(1), 50-62.

- House of Lords Economic Affairs Committee. (2019). Universal Credit isn't
<https://depositedpapers.parliament.uk/depositedpaper/2278112/files?page=5>
<https://www.dailymail.co.uk/news/article-2785976/Thousands-workers-wrong-tax-bill-s>
- In International Working Conference on Transfer and Diffusion of IT. 295-309"
- Iversen, T., & Rehm, P. (2022). *Big Data and the Welfare State. How the Information Revolution Threatens Solidarity*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Klair, A. (2022). A replacement for Universal Credit. Trades Union Congress.
- Lavallee, E., Olivier, A., Pasquier-Doumer, L., & Robilliard, A. S. (2010). *Poverty alleviation policy targeting: a review of experiences in developing countries*. Document de Travail. Paris: Université Paris-Dauphine/IRD.
- Leung, J. C. (2006). The emergence of social assistance in China. *International Journal of Social Welfare*, 15(3), 188-198.
- Louise Eccles. (2014년 10월 9일). Five million workers in chaos over their tax bill.
- Mechelen, N., & Marchal, S. (2013). Struggle for life Social assistance benefits, 1992-2009. *Minimum income protection in flux*, 28-53.
- medConfidential.(2020). HMRC-DWP 'Real Time Information' income sharing.1-11.
- Michaelson, R. (2013, June). Is Agile the Answer The Case of UK Universal Credit.
- Millar, J., & Bennett, F. (2017). Universal Credit assumptions, contradictions and virtual reality. *Social Policy and Society*, 16(2), 169-182.
- Millar, J., & Bennett, F. (2017). Universal Credit: assumptions, contradictions and virtual reality. *Social Policy and Society*, 16(2), 169-182.
- Minas, R., Wright, S., & van Berkel, R. (2012). Decentralization and centralization Governing the activation of social assistance recipients in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*.
- Nelson, K. (2013). Social assistance and EU poverty thresholds 1990-2008. Are European welfare systems providing just and fair protection against low income. *European sociological review*, 29(2), 386-401.
- OECD (2001), Glossary of statistical terms, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2477>
- Ortiz, I. (2002). *Reforming Social Protection Systems in Asia and the Pacific: A Perspective from the ADB. Towards Asia's Sustainable Development: The Role of Social Protection*, 263.
- Parker, N.E. (2018) Witness statement in the matter of a claim for judicial review
- Rabindrakumar, S. (2015). *Paying the Price: The Childcare Challenge*, London:

Gingerbread.

Revenue benefits. (2023). Universal credit: RTI and Universal Credit.

Ribar, D. C. (2014). How to improve participation in social assistance programs. IZA World of Labor.

Sainsbury, R. (2014) 'Talking Universal Credit: in conversation with Lord Freud, Minister for Welfare Reform', *Journal of Poverty and Social Justice*, 22, 1, 37-44.

Save the Children. (2019). Childcare Under Universal Credit Isn't Working. <https://www.savethechildren.org.uk/blogs/2019/childcare-under-universal-credit>

Tarr, A., & Finn, D. (2012). Implementing Universal Credit: will the reforms improve the service for users. Centre for Economic and Social Inclusion, York: Joseph Rowntree Foundation.

THE DAILY MAIL.

Timmins, N. (2016). Universal Credit. From Disaster to Recovery. Institute for Government.

UK Parliament. (2017). I. Universal Credit full service guidance.

Wood, M. (2021). Childcare costs and Universal Credit: awareness, affordability and the challenge of an embedded system, *Journal of Poverty and Social Justice*, vol 29, no 2, 203-220.

Working: Proposals for Reform."

Wright, S., Dwyer, P., McNeill, J., & Stewart, A. (2016). First wave findings Universal Credit. ESRC, York.

2023년

춘계학술대회 2023 Spring Conference

기रो에 선 공적연금 개혁

Session 1.

건강과 돌봄

시간: 10:30~12:00

장소: 세종 국책연구단지 A동 화상회의실 3

-
- 발표 1. **국내 노년층의 건강불평등의 격차 및 요인 분석과 시사점:**
한국복지패널조사 자료를 활용한 분석을 중심으로
김경아(한국노동연구원)
- 발표 2. **복지지출이 코로나19 시기 노인의 주관적 건강에 미친 영향**
최혜진(한국보건사회연구원)
- 발표 3. **건강불평등과 장소효과: 미충족의료의 지역적 특성과 정책적 불균형**
전미선(부산대학교), 윤병훈(LH토지주택연구원)

국내 노년층의 건강 불평등의 격차 및 요인분석과 시사점

- 한국복지패널조사 자료를 활용한 분석을 중심으로 -

김경아(한국노동연구원)

◁ 목 차 ▷
I. 서론
II. 선행연구 고찰
III. 분석자료 및 연구 방법
IV. 분석 결과
V. 요약 및 결론

<요 약>

본 연구에서는 1차~16차 한국복지패널조사 자료를 활용하여 국내 노년층의 건강 불평등의 격차를 살펴보고, 인구학적 특성 및 사회·경제적 여건을 고려하여 노년층의 건강 격차에 영향을 미치는 요인들을 살펴보았다. 분석 결과, 전반적으로는 월평균 보건 의료비 지출의 격차가 더 큰 것으로 나타났으며, 미세한 차이 이기는 하나 노년층 연령그룹의 월평균 보건 의료비 지출의 로렌츠곡선의 기울기가 더 큰 것을 확인할 수 있었다. 둘째, 연령그룹을 고려한 월평균 보건 의료비 및 월평균 건강보험료의 불평등도 지수를 살펴본 결과, 절대적 수치 측면에서 월평균 보건 의료비 지출의 연령그룹 간 격차가 월평균 건강보험료의 수치보다 2배 가까운 높은 수치를 보여 월평균 보건 의료비 지출의 연령그룹 간 격차가 큰 것으로 나타났다. 셋째, 1차~16차 한국복지패널조사의 패널구축 자료를 대상으로 인구학적 특성 및 사회·경제적 여건들이 국내 노년층의 건강 격차에 영향을 미치는 요인분석을 수행한 결과, 노년층의 경우 남성이 여성보다 의학적 및 정신적 건강 상태가 좋지 못하였으며, 교육 수준이 높고 수도권에 거주할수록, 그리고 가처분 소득이 높고 자산이 많을수록, 부채가 적을수록 의학적 및 정신적 건강 상태가 상대적으로 더 양호한 것으로 나타났다.

핵심용어: 건강 불평등, 건강 로렌츠곡선, 불평등도 지수, 건강 격차 요인분석

I. 서론

건강 불평등(health inequality)은 개인 간 또는 집단 간 건강 수준에서 나타나는 차이, 변이, 격차를 의미한다.¹⁾ 모든 사람의 건강 수준은 평등하지 못하며, 이는 연령, 성별, 거주지역이나 의료비 지출 여력 등 가계의 경제적 수준 등에 의해 영향을 받으며 영향력 역시 차이를 보인다. 건강 불평등에 대한 관심과 연구는 1980년대 이후 서구 선진국을 중심으로 진행되기 시작하였다. 의료보장제도가 비교적 발전된 국가 중 하나인 영국에서 블랙 보고서(Black et al., 1982)와 애치슨 보고서(Acheson, 1998)가 발간되면서 사회계층 간 건강 불평등이 존재하고 그 격차가 심화되고 있다는 점이 주목받게 되었고, 이를 계기로 사회계층 간 건강 불평등을 해소하고자 하는 각국 정부의 정책적 노력이 추진되게 되었다. 그 후 세계보건기구(WHO)는 1998년 이래로 계층 간 건강 불평등 해소를 위해 노력하여 왔고, 2020년까지 건강 불평등을 줄이겠다는 국제적 정책목표를 제시한 바 있다(김혜련 외, 2004).

2010년대 이래로 우리나라에서도 건강 불평등에 대한 정책적 관심과 연구는 지속적으로 있어 왔다. 2011년에 수립·공표된 「제3차 국민건강증진종합계획: Health Plan 2020」에서는 우리나라의 건강 불평등 해소를 건강증진정책의 총괄적인 목표로 설정한 바 있다. 노동시장의 유연성이 확대되고 고용시장의 양극화가 심화되고, 동시에 소득 불평등과 그에 따른 교육과 기회의 불평등이 심화되면서, 우리 사회에 만연한 다양한 부분에 있어서의 불평등은 사회적인 관심과 국가적 차원의 개입 필요성을 증가시키는 요인으로 작용하였다. 우리나라는 경제성장과 함께 절대적 빈곤계층이 감소하고, 환경과 위생 등의 물질적 환경이 개선되었으나, 소득격차는 지속적으로 심화되고 있으며, 그 결과 사회계층 간의 질병과 사망, 그리고 건강 위협 등의 건강 수준에 있어서도 격차가 나타나고 있다.

건강 불평등에 영향을 미치는 요인은 크게 생물학적 요인과 사회적 결정요인으로 분류된다. 생물학적 요인은 주로 유전에 따른 영향으로 태생적으로 갖게 되는 특성으로 인해 발생하는 건강 수준의 차이를 의미하며, 이러한 생물학적 요인은 전통적으로 건강 불평등의 중요한 요인으로서 지속적으로 연구되어져 왔다. 그러나 생물학적 요인만으로 건강 불평등이 모두 설명되지는 않는다(Brotz, 2005). 이에 따라, 건강 불평등을 설명하는 주요 요인으로서 사회·경제적 결정요인의 중요성이 부각 되고 있으며, 이러한 건강 불평등을 유발하는 다양한 사회·경제적 요인들을 규명하는 연구들이 수행되고 있다. 선

1) Kawachi I, Subramanian SV, Almeida-Filho N. A glossary for health inequalities. J Epidemiol Community Health 2002;56: 647-652.

행연구에 따르면 연령, 성별, 소득, 교육 수준 및 직업적 위치 등에 따라 건강 불평등 정도가 영향을 받는 것으로 나타났다(최병호, 신현웅, 2005; 김혜련, 2007; 김민경 등, 2010).

무엇보다 건강은 사회·경제적 계층 구조에 의해 불평등이 발생하면 안 되며, 이러한 불평등에 개입하여 이를 해결하는 것은 현대 복지국가의 중요한 책무 중 하나이다. 현재 우리나라는 소득 수준 뿐만 아니라 건강 수준의 차이 역시 지속적으로 발생하고 있으므로, 사회계층 간 사망과 질병, 건강 상태 등 건강 수준에 있어서 어느 정도 차이가 나타나고 있으며, 불평등이 있다면 그 차이는 어느 정도이며, 불평등은 어떻게 변화되고 있는가를 실증연구를 통해 파악할 필요성이 있다. 그리고 이러한 실증분석 결과 및 현상 파악을 근거로 사회·경제적 계층 간 차이를 완화하고, 국민 전체의 건강 수준을 향상시키는 방안과 함께, 건강보장 수준이 낮은 취약계층 인구집단의 특성별 맞춤형 지원 정책 제공 등의 건강향상 대책을 마련할 필요성이 있다.

특히 우리나라는 다른 국가들에 비해 빠른 속도의 노인인구 증가를 경험하고 있으며, 저출산과 핵가족화로 인해 노인의 건강이 악화되어도 돌봐 줄 가족이 부족한 환경에 직면하고 있다. 노년이 된다는 것은 건강의 악화와 질병과 연관되는 부분이며, 이 과정에서 경제적 어려움과 독거와 같은 취약한 상황에 처할 가능성이 높은 노인과 노인 간의 건강 격차 역시 커질 가능성이 높다. 이에 따라, 건강 불평등 격차를 완화하는 정책적 노력이 필요하며, 이를 위해서는 먼저 국내 노년층의 건강 불평등 격차를 파악하고 그 요인을 검토하는 작업이 선행되어야 한다고 본다.

이에 본 연구에서는 1차~16차 한국복지패널조사 자료를 활용하여, 국내 노년층의 건강 불평등의 격차를 인구학적 특성 및 사회·경제적 환경을 고려하여 살펴보고자 한다. 또한, 노년층의 건강 격차에 영향을 미치는 요인분석을 통해 시사점을 도출하고, 정책제언을 제시하고자 한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 이론적 고찰 및 국내외 선행연구에 대해 정리하고 본 연구의 차별성과 의의에 대해 간략하게 기술하고자 한다. 제3장에서는 분석 대상 자료 및 분석 방법에 대해 제시하고, 제4장에서는 실증분석 결과를 제시하고 시사점을 논의하고자 한다. 마지막으로 제5장에서는 연구 결과를 요약하고, 정책적 제언과 연구의 한계 및 향후 과제에 대해 제시하고자 한다.

II. 선행연구 고찰

1. 해외 연구

앞서 언급한 바와 같이, 국제기구와 각국 정부는 사회계층 간 건강 불평등을 해소하고자 하는 정책적 노력을 추진하고 있으며, 해당 정책을 추진하고 모니터링하기 위한 연구들 역시 꾸준히 수행하고 있다.

먼저, 세계보건기구(World Health Organization, WHO, 2013)는 저소득 및 중위소득 국가의 건강 불평등에 초점을 맞추어 해당 국가들에 대한 점검 보고서를 발간하였다. 건강 불평등에 대한 점검은 건강 격차를 줄이기 위한 정책, 프로그램, 그리고 프로그램 운영성과로 나누어 검토되었다. 보고서는 분석자료는 각국의 가계조사 자료를 활용하여야 하며, 경제 상태, 교육 수준, 성별, 지역, 거주 장소, 인종 또는 국적의 차이를 고려할 필요성이 있음을 강조하였다. 건강 불평등 격차 측정은 절대적 및 상대적 불평등도 지수를 통해 측정할 것을 제안하였다. 보고서는 결론에서 각국이 분석데이터 소스를 확장 및 강화하여 건강 지표 및 형평성 계층화에 대한 고품질의 대표적인 데이터를 제공하여 국가 간 및 지역 간 격차를 다각적으로 살피고 공동 대응해나갈 필요성이 있음을 강조하였다. 또한, 각국이 건강 불평등 모니터링을 적용하는 능력을 향상시키고 국가가 자체 건강 정보 시스템에서 건강 불평등 모니터링을 위한 역량을 구축할 수 있도록 지원해나갈 계획을 밝혔다.

다음으로, OECD(2019)에서는 다음과 같은 주요 OECD 회원국들의 국가 건강조사 자료를 대상으로 분석을 수행하였다. 2015-16년 캐나다 공공 건강조사(캐나다 통계청), 칠레 국가 사회-경제 특성 조사 2017(칠레 사회발전부), Eurostat에서 제공하는 2014년 유럽 건강 면접 조사, 독일 건강조사 2014(로버트 코흐 연구소), 미국 의료비 지출 패널조사 2016(미국 의료 연구 및 품질관리 사무소)이 분석자료로 활용되었다. 해당 보고서는 사회-경제적 차이, 특히 교육 수준과 성별, 그리고 노동시장 여건의 차이에 집중하여 해당 요인들의 차이가 건강 수준 및 격차에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, 분석 대상 모든 국가에서 교육 수준이 낮은 여성일수록 건강의 위협에 노출될 가능성이 높게 나타났다. 모든 국가에서 교육 수준이 가장 낮은 사람들은 고등 교육을 받은 사람들에 비해 자신의 건강이 좋지 않다고 생각할 가능성이 2배 더 높았다(44% vs. 23%). 일상 생활 활동의 제한 및 다발성 만성 질환의 유병률과 같은 건강 상태의 다른 변수에 대해서도 유사한 결과를 확인할 수 있었다. 저소득층은 의사를 만날 가능성이 낮고, 예방 서비스에 대한 접근은 체계적으로 부유층에 집중되어 있었다. 돌봄서비스에 대한 미충족은 저소득층에 집중되어 있었고, 빈곤층 가구는 시스템에 대한 접근과 돌봄을 감당하는데 있어 더 많은 어려움을 겪고 있었다. 따라서 건강의 사회적 불평등을 줄이기 위한 다양한 정책적 노력이 필요함을 결론에 제시하였다.

각 국가의 연구 역시 활발히 이루어지고 있는데, 먼저 NHS Health Scotland(2015)에서는 스코틀랜드의 건강 불평등 현황을 살펴보고, 건강 불평등 원인 분석과 완화 방안

에 대해 검토하고 있다. 분석 결과, 여성일수록 건강 불평등 경험이 높게 나타났으며, 지역 간 건강 격차도 높게 나타났다. 그리고 건강에 영향을 미치는 요인분석 결과, 거주 주택 질, 근로 여부, 교육 수준, 공공지원 서비스의 접근성과 지역의 사회적 및 문화적 혜택의 차이 등이 주요 요인으로 확인되었다. 해당 연구는 분석 결과를 기반으로 다음과 같은 개선방안을 제안하였다. 건강한 삶을 위한 최저소득 도입, 보편적인 복지시스템(비례 보편주의) 강화, 개인 및 법인 과세에 대한 적극적인 대응 강화, 지역 공공서비스 의사결정 및 운영에 있어서의 공평성을 강화할 것을 제안하였다. 그리고 적극적인 노동 시장 정책(예) 고용 보조금/자영업 인센티브, 견습 제도) 및 총체적인 지원(예) 보조금 지원 보육, 건강 문제가 있는 근로자를 위한 작업장 조정)이 좋은 일자리를 만들고, 더 나아가 건강에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 주장하였다.

다음으로, Department of Health & NISRA UK(2023. 3)에서는 빈곤 지역의 개선정책을 통해 기대 수명의 불평등 격차는 좁혀졌으나, 가장 빈곤한 지역의 현저하게 높은 조기 사망률은 크게 개선되지 못하여 분석 기간 동안 눈에 띄는 변화를 보이지 못했음을 제시하였다. 특히 가장 빈곤한 지역의 예방 가능한 사망률이 증가하여 불평등 격차가 확대되어, 가장 빈곤한 지역의 사망률은 다른 지역에 비해 세 배나 높았다. 무엇보다도 정신 건강 지표에 있어서는 큰 불평등 격차가 계속해서 존재하고 있었다. 기분 및 불안 장애에 대한 처방률은 2017년에서 2021년 사이에 지역적으로 격차를 보였으며, 이는 가장 빈곤한 지역에서 증가 폭이 커 66% 더 높았다. 2019-21년에 가장 빈곤한 지역의 자살 사망률은 그렇지 않은 지역에 비해 두 배 이상 높았다.

2. 국내 연구

먼저 이상인, 오미애(2014. 4) 연구에서는 2008년부터 2012년 한국복지패널 자료를 이용하여 주관적 건강 상태에 영향을 미치는 사회경제적 요인과 특성을 살펴보고, 사회경제적 요인에 따른 건강 불평등 정도를 분석하였다. 해당 연구에서는 사회경제적 요인과 흡연 여부가 주관적 건강 상태에 영향을 미치는지를 선형 혼합모형을 사용하여 살펴보고, 건강에 미치는 영향이 큰 흡연율에 대한 상대 불평등지수를 이용하여 사회경제적 격차에 따른 불평등 수준을 살펴보고자 하였다. 분석 결과 사회경제적 요인과 흡연 여부는 주관적 건강 상태에 영향을 주는 유의한 변수이었으며, 흡연율에 따른 사회경제적 격차는 줄어들지 않고 있었으며, 교육 수준과 소득 수준의 차이에 따른 불평등 정도가 확대되었음을 제시하였다.

김동진 외(2014. 12)에서는 사회·경제적 요인, 중재요인, 건강결과의 영역별로 기 설정된 지표 선정원칙에 따라 우리나라 건강 불평등 현황을 보다 민감하게 나타낼 수 있는

지표를 선정하기 위해 국내 관련분야 전문가들을 대상으로 건강 불평등 세부 지표 선정을 위한 설문을 실시하고, 그 결과를 기초로 연구진 회의를 거쳐 최종 세부 지표를 선정 및 산출하여 제시하였다. 먼저 사회구조적 요인 지표 산출 결과, 2005년부터 2012년까지 저소득 한부모 가족 비율이 증가하는 추세에 있으며, 노인 빈곤율은 2004년 이후 꾸준히 증가하고 있으며, 중위소득 가구 빈곤율 또한 10년 동안 증가추세를 보였다. 다음으로 건강생활습관과 관련된 지표의 경우, 현재흡연율은 소득수준이 가장 낮은 집단이 그렇지 않은 집단에 비해, 그리고 육체적 근로 집단이 다른 집단에 비해 높게 나타났다. 식품 미보장률은 교육수준이 가장 낮은 집단, 그리고 소득수준이 가장 낮은 집단에서 높은 것으로 나타났다. 우울감 경험률과 자살 생각 경험률은 교육 수준이 낮을수록, 소득 수준이 낮을수록, 그리고 육체적 보다는 사무직에서 더 높은 우울감 경험률을 나타내었다. 한편, 소득 수준이 가장 낮은 집단의 경우 필요 의료서비스 미치료를 뿐만 아니라 과부담의료비 지출 가구율 또한 가장 높은 것으로 나타났다. 마지막으로 건강결과 지표 산출과 관련하여 해당 연구에서는 건강을 수명, 주관적 건강, 객관적 건강, 사망의 4가지로 구분하여 지표를 산출하였다. 산출 결과, 2000년에서 2010년 동안 전반적으로 출생 시 기대여명이 늘어나는 가운데, 성별 격차와 지역별 격차는 줄어들고 있지만, 학력 집단 간 격차는 거의 줄어들지 않고 있었다. 고혈압, 관절염, 당뇨병, 허혈성 심질환 등 만성질환 유병률의 경우, 소득 수준이 높은 집단일수록 유병률이 낮았고, 반대로 교육 수준이 낮을수록 유병률이 높은 것으로 나타났다. 총사망률의 경우 성인 남성에서 초졸 이하 집단은 전문대졸 이상 집단에 비해 사망 위험이 5.45배 높았고, 남성 육체직 종사자는 사무직에 비해 사망 위험이 1.40배 높은 것으로 확인되었다. 또한, 질병으로 인한 사망이 아닌 외인으로 인한 사망 또한 인구집단별 격차가 있음을 제시하였다.

다음으로 이훈희(2016. 3) 연구에서는 건강의 다차원성을 고려하여 건강개념을 의료적 차원, 기능적 차원, 자기평가적 차원으로 구성하여, 다양한 건강 불평등 원인들의 경로와 영향을 파악하고자 실증분석을 수행하였다. 분석을 위한 독립변수로는 소득 수준, 교육 수준, 연령의 관측변수를 활용하였고, 매개변수로는 건강행태와 의료 이용의 잠재 변수를 활용하였다. 분석자료는 국민건강영양조사 5기 3차년도(2012년) 자료를 활용하였고, 건강 불평등의 영향과 경로를 분석하기 위해 구조방정식 모형을 활용하였다. 모형의 분석은 포넬(Fornell)과 라커(Locker)의 2단계 분석 방법을 활용하였고, 붓스트랩을 통해 직접효과와 간접효과의 유의성을 검정하였다. 분석 결과 첫째, 대표적인 사회경제적 지표인 소득 수준은 건강행태($\gamma = -.431$)와 의료 이용($\gamma = -.195$) 그리고 건강 상태($\gamma = -.186$)에 미치는 영향이 상당한 것으로 나타났다. 또한 소득이 높을수록 사후적 차원의 의료 서비스 이용, 즉 입원 횟수와 외래 이용 횟수는 감소하고 있었고, 의료적 차원에서나 기

능적 차원에서 좋은 건강 상태와 긍정적인 건강 인식에 영향을 미치고 있었다. 또한 건강 불평등에 영향을 미치는 효과를 직접효과와 간접효과로 구분할 경우에도 소득의 중요성은 지속적으로 나타났다. 둘째, 유년기의 경제적 수준과 생활환경을 반영할 수 있는 지표인 교육 수준은 의료서비스 이용에는 통계적으로 유의한 영향은 없지만, 건강행태($\gamma = -.402$)와 건강 수준($\gamma = -.158$)에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 교육 수준이 높을수록 건강증진행태가 강화되며, 세 가지 건강 수준도 긍정적인 것으로 분석되었다. 또한 교육 수준은 건강행태와 건강 상태에 직접 효과를 가지고 있으며, 교육 수준이 높을수록 건강 문제를 스스로 해결하고 예방하기 위한 건강증진 행태를 보이고 있고, 세 가지 건강영역에 대해 직·간접적인 영향을 미치고 있었다. 셋째, 연령은 교육 수준과 달리 의료 이용($\gamma = -.090$)과 건강 수준($\gamma = .568$)에만 유의한 영향을 미치고 있다. 즉 연령이 증가할수록 만성질환의 수가 많고, EQ-5D 점수가 낮으며, 주관적 건강 상태가 나빠지고 있으며, 사후적 차원의 의료서비스 이용도 증가하고 있는 것으로 분석되었다. 넷째, 잠재 변수인 건강행태는 의료 이용($\beta = .375$)과 건강 수준($\beta = .238$)에 유의한 직접 효과를 갖는 것으로 분석되었다. 즉 위험적인 음주 습관이나 흡연량이 많고 규칙적인 운동을 하지 않을 경우에 의료서비스의 이용이 증가하는 것으로 나타났고, 동시에 의학적 건강, 기능적 건강, 주관적 건강에 모두 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 연구 결과를 기반으로 저자는 건강 불평등을 사전에 예방 혹은 완화하기 위한 정책의 필요성을 제기하였으며, 이를 위해 기초생활보장제도의 권리성을 강화할 필요가 있음을 주장하였다. 둘째, 건강영향평가의 필요성을 강조하였으며, 셋째, 건강불평등의 해결을 위한 정책적·실천적 노력은 국가와 시장, 시민사회가 함께 하는 공동노력이 필요함을 강조하였다.

이진희(2016. 5) 연구에서는 지역적 건강 불평등이 실제로 존재하는지 여부를 실증적으로 증명하고, 개인 수준 및 지역 수준의 건강 결정요인을 파악하여 지역적 건강 불평등이 발생하는 원인을 규명하고자 하였다. 이를 위해 지역을 도시-비도시, 수도권-비수도권, 인구 규모별로 구분하였으며, 지역사회건강조사 자료를 이용한 다층 분석을 통해 건강 결정요인을 분석하였다. 해당 연구의 분석 결과, 뚜렷한 지역적 건강 불평등이 존재하였으며, 연령별로 건강 불평등은 서로 다른 양상을 보이는 것으로 나타났다. 건강 결정요인에 있어서는 여전히 개인 수준 변수들의 영향력이 큰 것으로 분석되었으나, 지방정부의 건강 도시정책 수립과 근린 환경의 개선 역시 해당 지역 거주민의 건강 수준을 향상시킬 수 있는 것으로 나타났다. 연구자는 주민의 건강 위험성을 낮추기 위한 정책적인 관심과 함께 정책의 실제적인 실천이 건강 불평등 해소에 긍정적인 영향을 미치므로, 이를 확대할 것을 주장하였다.

남궁은하 외(2021)에서는 2019년 지역사회건강조사 및 통계청의 2018년 지역통계자료

(KOSIS), 국토정보지리원의 국토지표(시설 접근성) 자료를 이용하여 국내 노인의 건강에 개인 및 지역 특성이 미치는 영향에 대해 분석하였다. 분석은 지역 수준 분석 및 다층모형 분석 두 단계로 진행하였으며, 먼저, 지역별 노인 건강, 지역사회 환경 및 자원 수준을 비교 분석하였다. 두 번째 단계에서는 다층모형 분석(multi-level modeling analysis)을 이용하여 어떠한 지역사회 특성이 노인의 건강 수준을 결정하는 중요한 요인인지 검증하였다. 또한, 개인-지역 수준 상호작용 효과 검증을 통해 개인 특성에 따라 지역사회 요인의 건강 효과가 어떻게 다른지를 파악하였다. 첫째, 지역사회의 물리적, 서비스적 특성을 비교한 결과, 공원시설, 의료시설, 노인여가복지시설 및 공공체육시설의 접근성은 지역 간 큰 차이를 보였다. 또한 지역 수준의 선형회귀분석 결과, 인구 규모가 클수록, 고령인구 비율이 낮을수록, 기초연금 수급자 비율이 낮을수록, 시설 접근성이 좋을수록(도보거리가 가까울수록), 안전수준이 높을수록, 그리고 WHO 고령친화도시 및 건강 도시 협의회에 가입한 지자체의 경우 고령 주민의 평균 주관적 건강 수준이 높게 나타났다. 둘째, 다층모형 추정 결과, 특히, 고령, 독거, 무배우자, 낮은 사회경제적 수준(SES)은 낮은 주관적 건강 수준, 높은 우울 수준, 높은 인지장애 경험 확률과 유의미한 관계를 보였다. 또한, 지역사회 환경에 대한 만족은 고령자 건강과 긍정적인 관계를 보였다. 즉, 안전수준, 자연환경, 생활환경, 대중교통 및 의료서비스 여건에 만족하는 응답자일수록 주관적 건강 수준이 높고, 우울 수준이 낮으며, 인지장애를 경험했을 확률이 낮았다. 연구자들은 주요 분석 결과를 바탕으로 향후 노인 정책의 방향성을 제시하고 있는데, 먼저 지역사회 환경을 좀 더 고령친화, 건강친화적으로 구상하고 서비스에 대한 접근성을 높이는 노력이 필요함을 제시하였다. 다음으로, 지역의 고령친화 및 건강친화 현황을 객관적으로 검토하고 지원하기 위한 진단체계와 지표를 마련하여 지속적인 정책 수행과 지역 간 형평성이 이루어질 수 있도록 지원해야 함을 강조하였다. 마지막으로, 연령, 교육 및 소득 수준 관련 취약계층의 경우 시설 접근성에 따른 건강 효과가 더욱 클 수 있으므로, 이들에 대한 지역사회 자원을 확충하고 접근성을 보장할 필요가 있으며, 고령, 독거, 낮은 교육 및 경제 수준은 개인 건강의 매우 중요한 결정요인이므로, 이들 취약계층에 대한 건강관리 프로그램이 지속적으로 필요함을 주장하였다.

3. 선행연구와의 차이점

지금까지 국내외 선행연구를 살펴본 결과, 해외 선행연구들의 경우 국제기구를 중심으로는 국가별 통계자료를 대상으로 한 국가 간 건강 격차 비교분석과 저소득 국가의 건강 불평등 실태 분석 및 개선방안 논의의 연구들이 주를 이루고 있었다. 그리고 각 국가 차원의 연구는 자국의 개인별 인구학적 특성 및 사회·경제적 여건의 차이가 건강

불평등에 미치는 영향을 분석하는데 초점을 맞추고 있었다.

국내의 경우 2000년대 이후로 의학 및 보건학의 주요 연구 분야에서 건강 불평등 연구가 꾸준히 이루어져 왔다. 국민건강영양조사 자료를 이용한 소득계층 간 건강 불평등 현황이 정부 보고서를 통해 지속적으로 보고되고 있고, 「제2차 국민건강증진종합계획」에 이어 「제3차 국민건강증진종합계획」의 총괄 목표 중 하나로 ‘건강 형평성 제고’가 계속 포함되어 있었던 점은 건강 불평등이 연구와 정책의 양 측면에서 매우 중요한 부분이라는 점을 확인시켜 주는 부분이다.²⁾ 또한, 앞서 살펴본 김동진 외(2014. 12) 연구에서는 국내 개인의 소득, 교육, 직업에 따른 사회계층 간 건강 불평등이 사회적 건강 결정요인(social determinants of health)의 전 부문에 걸쳐 구조적으로 나타나고 있음을 세부 지표 측정치를 통해 제시한 바 있다. 가장 최근인 남궁은하 외(2021) 연구에서는 2019년 지역사회건강조사 및 통계청의 2018년 지역통계자료(KOSIS), 국토정보지리원의 국토지표(시설 접근성) 자료를 이용하여 국내 노인의 건강에 개인 및 지역 특성이 미치는 영향에 대해 분석하였다.

이러한 국내 선행연구들의 결과는 그동안의 우리나라 건강 불평등 연구의 중요한 성과이긴 하지만, 우리 사회에서 건강 불평등을 해결하기 위한 보다 근본적인 과제는 여전히 해결되지 못하고 있으며, 이는 여전히 이에 대한 지속적인 연구가 필요함을 의미하고 있다. 또한 기존의 연구들은 주로 1개 연도 또는 2~3년 정도의 자료를 대상으로 한 횡단면 분석과 정태적 분석이 연구의 중심이었다. 이에 1차~16차 한국복지패널조사 자료를 활용하여, 국내 노년층의 건강 불평등의 격차와 노년층의 건강 격차에 영향을 미치는 요인분석을 동태적으로 살펴보고 시사점을 논의하고 있는 본 연구의 내용은 기존 선행연구와 차별화되는 부분이라 여겨지며, 이에 연구의 의의가 있다고 본다.

Ⅲ. 분석자료 및 연구 방법

1. 분석자료

한국복지패널 조사는 한국보건사회연구원의 차상위빈곤패널과 자활패널, 서울대학교 사회복지연구소의 한국복지패널을 통합하여 만들어진 조사연구사업으로 2006년도(1차)에 7,072가구를 대상으로 패널을 구축하여 출발하였으며, 2012년 7차 신규 표본가구

2) 김동진 외(2015. 12), 「한국의 건강불평등 지표와 정책과제 - 건강불평등 완화를 위한 전략」, p.13 참고.

1,800가구를 포함하여 16차 조사 완료된 총 표본가구는 5,996가구이다. 한국복지패널은 빈곤층, 근로빈곤층(working poor) 및 차상위층(near poor)의 실태변화를 동태적으로 파악하여 정책지원에 따른 효과를 제고하고, 각 인구집단별 생활실태, 복지 욕구를 동태적으로 파악하여 정보를 제공하고 기여하는데 그 목적을 두고 있다. 한국복지패널은 전국을 대표하는 패널조사로 지역적으로는 ‘제주도’, 가구 유형으로는 ‘농어가’를 포함하고 있으며, 표본추출시 중위소득 60%미만 저소득층에 전체 표본의 약 50%를 할당하였기 때문에 저소득층 연구에 적합한 패널이다. 조사는 가구 특성, 가구 경제 상황, 가구원의 경제활동, 생활실태, 생활 습관, 가족관계 및 신체적 및 정신적 건강, 의료 및 각종 사회복지제도의 수급 현황과 수급 욕구 등 포괄적인 영역을 포함하고 있다. 2021년 조사된 한국복지패널 16차 조사 표본가구는 5,732가구로 16차 총 조사대상 6,240가구 대비 조사 완료율은 96.09%이다.³⁾

본 연구에서는 한국복지패널의 1~16차 자료(2005년~2012년 기준)를 활용하여 국내 노년층의 건강 불평등의 격차를 인구학적 특성 및 사회·경제적 환경 등이 차이를 고려하여 살펴보고자 한다. 또한 노년층의 건강 격차에 영향을 미치는 요인분석을 위해 개인의 인구학적 특성(연령, 성별, 교육수준, 혼인상태, 지역 등) 및 사회·경제적 환경(소득, 자산, 복지서비스 혜택 여부, 노후준비 수준 등)을 주요 설명변수로 사용하여 패널 순서형 로짓 모형 추정을 수행하였다.

2. 연구 방법

1) 로렌츠곡선(Lorenz curve)

로렌츠곡선은 주로 경제소득의 불균형 현상을 설명할 때 사용되는데, 이를 의료비 지출이나 근로 시간, 자산 및 부채 등에 대한 불균형 현상을 설명할 때 모두 응용하여 사용할 수 있다. 로렌츠곡선 그래프의 가로축은 인구 비율을 의미하고, 배열순서는 저소득층에서 고소득층으로 점차 누적시키는 형태이다. 그래프가 ‘완벽한 평등선’처럼 로렌츠곡선이 45도 각도의 일직선 형태로 그려진다면, 모든 인구가 똑같은 혜택을 누리고 평등하다고 볼 수 있다. 반면에 ‘완벽한 불평등선’처럼 로렌츠곡선이 ‘역-니온’의 형태를 그린다면, 인구의 99%는 아무런 혜택을 못 누리다가 1%의 인구가 혜택의 100%를 수혜하는 현상을 의미한다. 따라서, 사실상 완벽한 평등선에 가깝기란 현실적으로 불가능하지만, 최대한 가까워지는 형태를 지향해야 하며, 정부의 정책적 노력과 지원이 이러한

3) 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 「한국복지패널 16차년도 조사자료 User's Guide, pp.1~7 참고.

불균형 현상을 완화하는 역할을 담당해야 한다.

2) 불평등 지수

개인 또는 가구에 있어서의 건강의 불평등을 측정하기 위한 측정방법으로는 기존의 소득, 소비, 자산의 격차 분석을 위해 주로 사용된 불평등 측정지수들을 활용할 수 있다. 불평등 측정 방법은 그 목적이 객관적인 방법에 따른 계측에 있느냐 혹은 논리적 가치판단을 통한 주관성을 개입시키느냐 여부에 따라 ‘실증적 혹은 객관적 척도’와 ‘규범적 척도’로 구분할 수 있다. ‘실증적 혹은 객관적 척도’는 통계적 방법을 통해 소득의 상대적 격차 정도를 표현하는 방법으로, 범위(Range), 상대적 평균차(Relative Mean Deviation), 대수표준편차(Standard Deviation of Logarithms), 분산 및 변이계수(Variance and Coefficient of Variation), 로렌즈곡선(Lorenz Curve), 타일의 엔트로피지수(Entropy Index) 및 지니계수(Gini coefficient)등 대부분의 불평등 지수가 여기에 해당된다. 그에 반해, ‘규범적 척도’는 사회적 후생이라는 규범적 개념을 통해 불평등을 계측하는 방법으로 달톤의 척도와 앳킨슨의 사회후생지표인 앳킨슨지수(Atkinson Index)가 이에 해당된다.⁴⁾ 다양한 불평등도 측정지수 중 엔트로피지수는 불평등도지수가 가져야 하는 바람직한 5가지 성질⁵⁾을 모두 만족하는 지수로 알려져 있다(Cowell, 1995). 이에 본 고에서는 가장 일반적으로 널리 사용되고 있는 지니계수와 엔트로피지수를 연령계층간 및 노년층의 세부 특성별 건강 격차 측정치로 사용하였다.

먼저 지니계수는 불평등도를 나타내는 가장 일반화된 방법으로, 이를 보는 하나의 방식은 Lorenz(1905)가 고안한 로렌즈곡선의 측면이 해당되며, 이를 통해 가장 가난한 사람부터 가장 부유한 사람까지 정렬한 인구의 비율이 횡단축으로 나타나고, 인구의 $x\%$ 에 의해 나타나는 건강 수준의 비율이 종단축으로 나타나게 된다. 만약 모든 사람이 동일한 건강 수준을 보인다면 로렌즈곡선은 45도선이 되지만, 완전한 평등상태가 아니라면 하위 집단들이 더 낮은 비율의 건강 수준을 보유하게 되어 이 경우 로렌즈 곡선은

4) 윤기중(1997), 「한국경제의 불평등 분석」, pp.49~51 및 이상인, 오미애(2014. 4), “한국복지패널 자료를 이용한 건강불평등의 사회경제적 격차 분석”, p.741 참고.

5) ① 소득이 높은 계층에서 낮은 계층으로의 소득이전은 불평등을 개선해야 한다는 원칙(Pigou-Dalton Transfer Principle). ② 불평등도지수는 소득의 절대적 분포가 아니라 상대적 분포에 좌우된다는 원칙(Population Principle). ③ 모든 소득의 동일비율 변화에 대해서 불평등도지수는 불변이어야 함(Income Scale Independence). ④ 불평등도지수는 개인의 특성에 대해 독립적이어야 함(Anonymity or Symmetry), ⑤ 전체 소득분포의 불평등도지수는 그러한 소득분포를 이루는 하부집단(sub-group)들의 불평등도지수와 일관성 있는 관계를 가져야함(Decomposability)(좀 더 상세한 내용은 안동환(2004), p.30 참조).

일반적으로 사선 아래쪽에 있게 되며, 그 기울기는 인구의 점점 더 부유한 부분으로 움직일수록 점점증하게 된다. 지니계수는 절대적 평등선인 45도선과 로렌츠 곡선 간의 차이의 비율(ratio), 즉 사선 아래쪽의 삼각형 지역이 되며, 다음과 같이 산정하게 되며, 1에 가까운 수치를 보일수록 불평등이 높음을 의미하며, 다음과 같이 산정하게 된다.

$$Gini = 1 - \sum_{i=1}^n (y_i + y_{i+1})(n_{i+1} - n_i) \quad (1)$$

다음으로 타일(Theil, 1967)에 의해 제시된 엔트로피지수(Entropy Index)는 정보이론의 엔트로피라는 개념으로부터 도출되었다. 정보이론에서는 기대정보량(H), 즉 어떤 사건이 일어났는지 아닌지를 알기 이전에 기대되는 정보의 양을 엔트로피라고 지칭하고 있는데, 타일은 이러한 개념을 불평등 측정치로 적용하여 다음과 같은 공식을 도출하였다.

$$T = \log n - H(x) = \sum x_i \cdot \log n \cdot x_i \quad (2)$$

그리고 타일의 엔트로피 지수를 좀 더 보편적인 공식으로 전환한 것이 다음의 일반화된 엔트로피 지수이다.

$$GE(a) = \frac{1}{a^2 - a} \left[\frac{1}{n} \sum_i \left(\frac{y_i}{\mu} \right)^a - 1 \right] \quad (3)$$

여기에서 y 는 개인(또는 가구) i 의 건강 수준을 의미하며, μ 는 평균 건강 수준을, a 값은 각 소득계층에 대한 가중치를 의미한다.⁶⁾ 일반적으로 엔트로피지수 함수에서 가장 많이 사용되는 a 값은 0, 1, 2인데, 여기에서 만약 $a=0$ 이면, 저소득 그룹에서의 격차에 보다 높은 가중치를 부여하는 것이며, $a=1$ 이면, 전체 분포에 대해서 동일한 가중치를 부여하는 경우이며, $a=2$ 이면, 고소득층의 격차에 보다 높은 가중치를 부여하는 경우이다.⁷⁾ 본 논문의 분석에서는 이중 전체 소득분포에 대해서 동일한 가중치를 부여하는 경우인 $GE(1)$ 측정치를 이용하였다.

6) 김경아·강성호(2008), 우리나라 중·고령자가구의 자산 및 소득불평등도 분해에 관한 연구, p.33 참조.

7) 안동환(2004), 도시근로자가구와 농가의 소득불평등도 비교 분석: 엔트로피지수의 그룹별·소득원별 분해, pp. 30~31 참조.

3) 패널 순서형 로짓 모형

요인분석은 건강의 다차원성을 고려하여 의료적 건강 상태, 정신적 건강 상태, 물리적(생활적) 건강 상태를 종속변수로 사용하며, 개인의 인구학적 특성(연령, 성별, 교육 수준, 지역, 가구 유형) 및 사회·경제적 환경(소득, 자산 및 부채 수준)을 주요 설명변수로 사용하고자 한다.

종속변수인 ‘의료적 건강 상태’는 각 연도 말 기준 건강 상태 대한 문항으로 건강이 아주 안 좋음(5), 건강하지 않은 편임(4), 보통(3), 건강한 편임(2), 아주 건강함(1)의 5점 리커트 척도로, 본 고에서는 건강이 좋을수록 점수가 높도록 역코딩하여 활용하였다. 다음으로 두 번째 종속변수인 ‘정신적 건강 상태’는 조사 시점 지난 1주일간의 기분 상태, 우울의 정도, 감정 상태 등에 대한 11개의 질문 문항으로 구성되어 있으며, 문항에 따라 대부분 그러함(4), 종종 있었음(3), 극히 드뭄(2), 가끔 있었음(1)과 대부분 그러함(1), 종종 있었음(2), 극히 드뭄(3), 가끔 있었음(4)의 4점 척도가 혼용되어 제시되어 있다. 이에 본 고에서는 기분 상태, 우울의 정도, 감정 상태 등이 좋을수록 점수가 높도록 역코딩 또는 정코딩을 통해 동일하게 일치시켰으며, 11개의 질문 문항의 총 합계치를 종속변수로 활용하였다. 이에 따라 정신적 건강 상태 총합계치의 최대값은 44점이 된다. 세 번째 종속변수인 ‘물리적(생활적) 건강 상태’는 일상생활을 하는데 남의 도움을 받는 정도에 대한 문항으로 거의 모든 일에 남의 도움이 필요함(5), 대부분 남의 도움이 필요함(4), 일부 남의 도움이 필요함(3), 대부분의 일상생활을 남의 도움 없이 혼자서 할 수 있음(2), 모든 일상생활을 혼자서 할 수 있음(5)의 5점 리커트 척도로, 본 고에서는 건강이 좋을수록 점수가 높도록 역코딩하여 활용하였다.

다음으로 본 연구의 주요 설명변수로는 선행연구에서 건강 격차 및 불평등과 관련 있는 변수로 확인되었거나 건강 불평등 분석에서 고려된 변수를 중심으로 활용하였다. 구체적으로 인구사회학적 특성으로 연령, 성별, 교육 수준, 거주지역 및 가구 유형 변수를 사용하였으며, 사회·경제적 환경 특성으로 소득, 자산 및 부채의 수준 변수를 설명변수로 사용하였다.

IV. 분석 결과

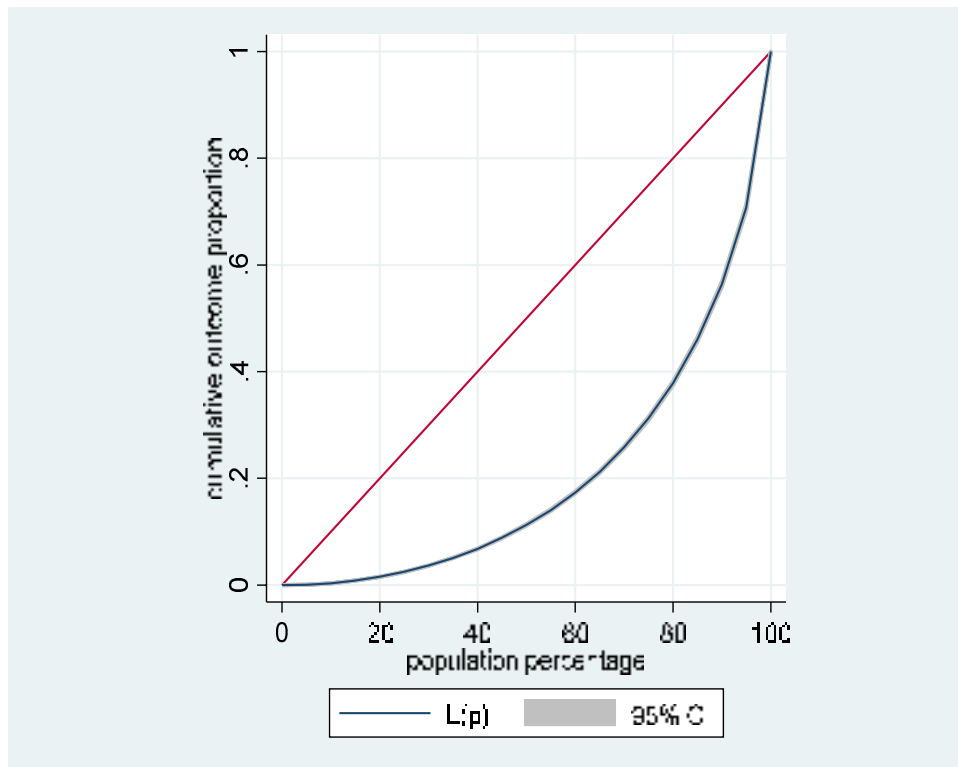
1. 국내 노년층의 건강 불평등현황 분석 결과

먼저 의료비 지출 측면에 있어서의 노년층과 다른 연령층 간의 격차를 파악하기 위해 각 가구의 월평균 보건 의료비와 월평균 건강보험료의 로렌즈곡선을 살펴보았다. 앞서 언급한 바와 같이, 로렌즈곡선 그래프의 가로축은 인구 비율을 의미하고, 배열순서는 저소득층에서 고소득층으로 점차 누적시키는 형태이다.

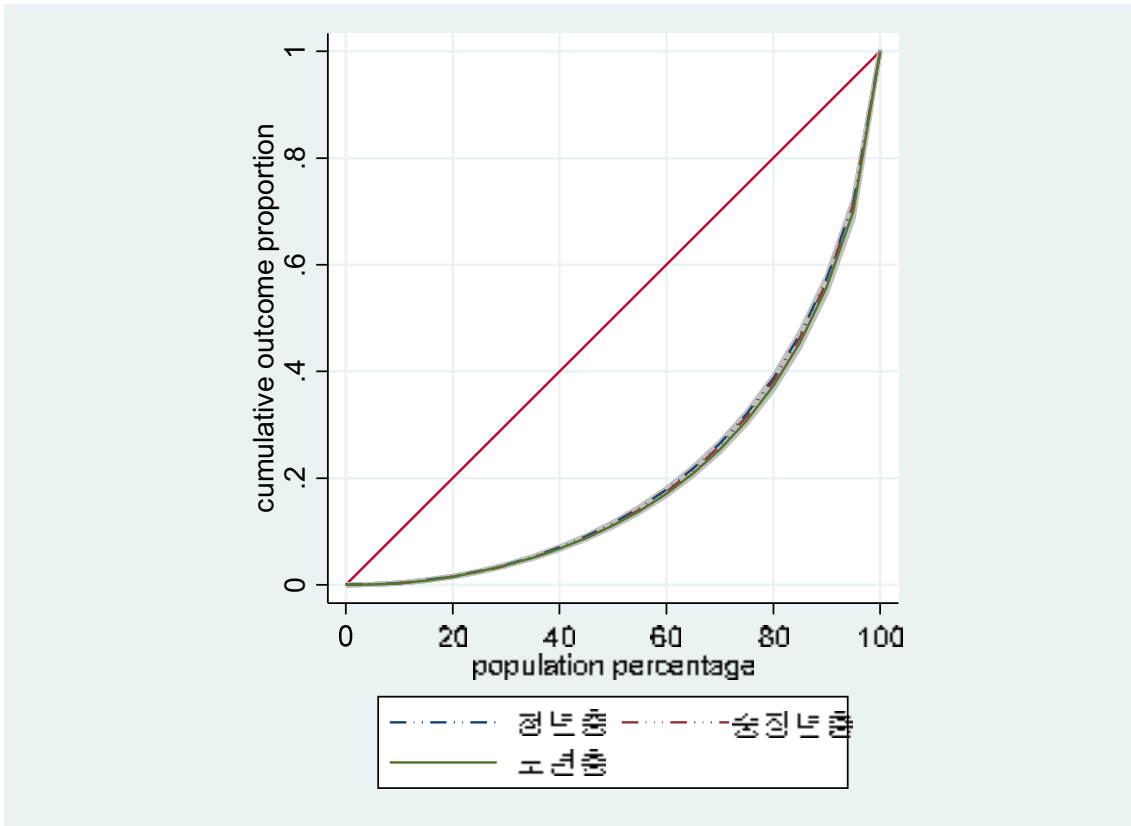
전반적으로 각 가구의 월평균 보건 의료비와 월평균 건강보험료의 로렌즈곡선은 45도 각도에서 많이 벗어나 있어 불평등한 형태를 보이고 있었다. 특히, 월평균 보건 의료비 지출의 격차가 더 큰 것으로 나타났으며, 미세한 차이 이기는 하나 노년층 연령그룹의 로렌즈곡선의 기울기가 더 큰 것을 확인할 수 있었다.

반면 전 연령층의 월평균 건강보험료의 로렌즈곡선은 월평균 보건 의료비 로렌즈곡선 보다 고소득층으로의 쏠림 현상이 크게 나타나고 있었다. 이러한 원인은 연령그룹별 로렌즈곡선을 세부적으로 살펴본 결과, 그 원인이 주로 노년층에서 발생한 것으로 확인되어, 저소득층에서 고소득층으로의 누적이 특히 심한 것을 알 수 있었다.

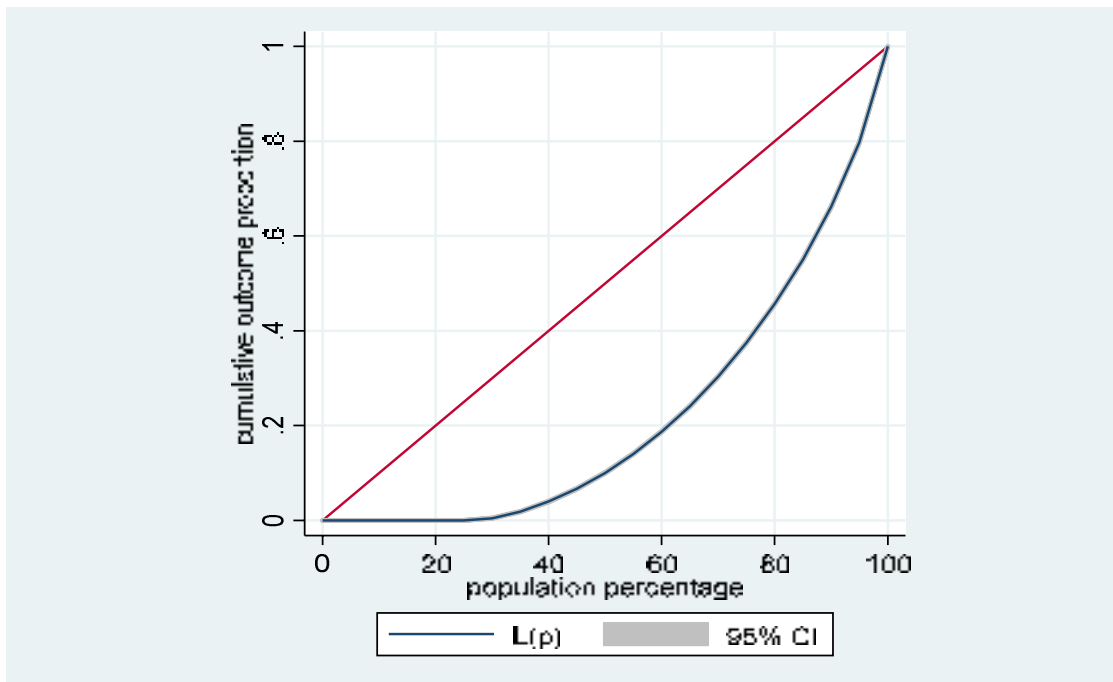
[그림 1] 월평균 보건 의료비의 로렌즈곡선(lorenz curve)



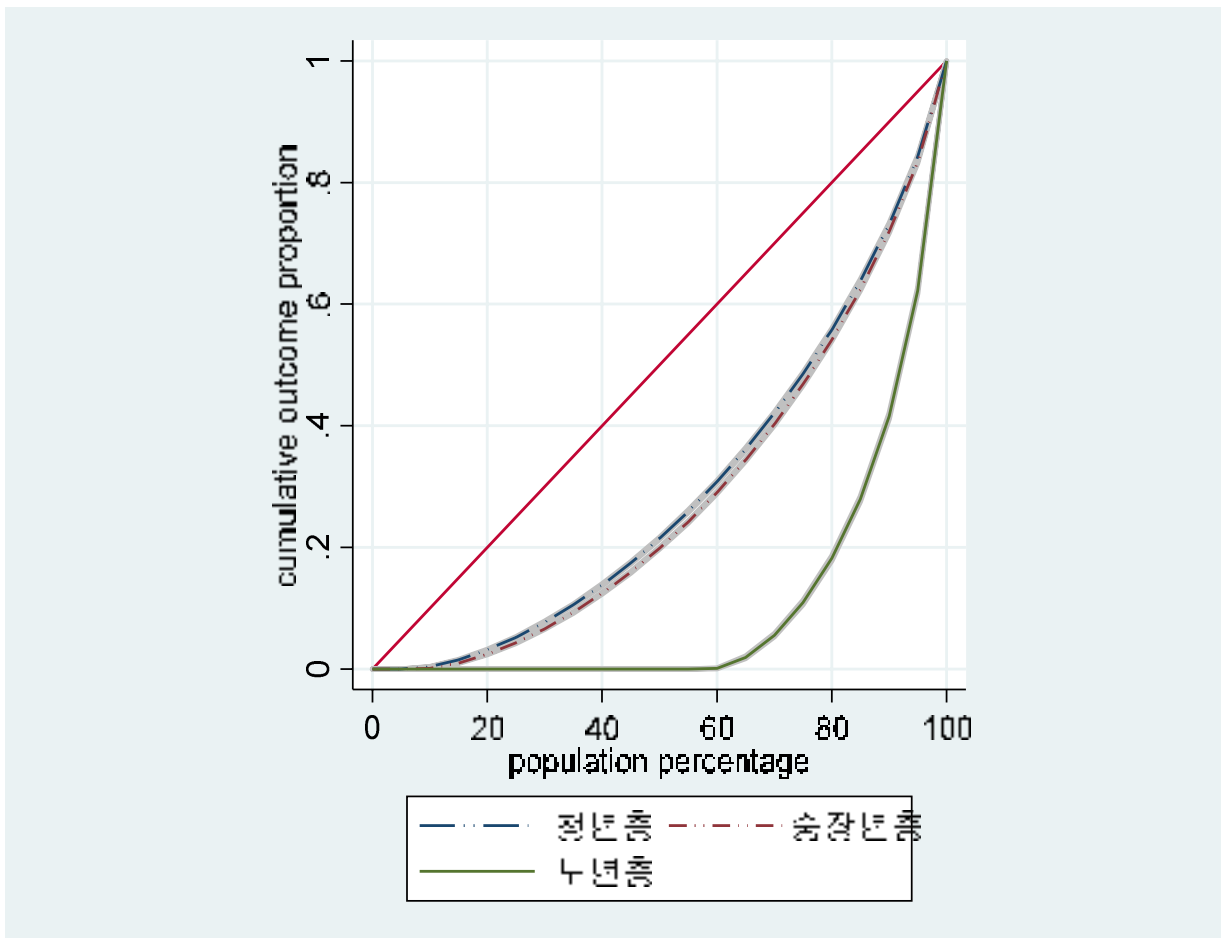
[그림 2] 연령그룹별 월평균 보건 의료비의 로렌즈곡선(lorenz curve)



[그림 3] 월평균 건강보험료의 로렌즈곡선(lorenz curve)



[그림 4] 연령그룹별 월평균 건강보험료의 로렌즈곡선(lorenz curve)



다음으로 연령그룹을 고려한 월평균 보건 의료비 및 월평균 건강보험료의 불평등도 지수를 살펴본 결과, 절대적 수치 측면에서 월평균 보건 의료비 지출의 연령그룹 간 격차가 월평균 건강보험료의 수치보다 2배 가까운 높은 수치를 보여 월평균 보건 의료비 지출의 연령그룹 간 격차가 큰 것으로 확인되었다.

이처럼 월평균 건강보험료의 불평등도가 높지 않은 것은 우리나라의 경우 건강보험의 혜택의 형평성이 다른 나라와 비교하여 상대적으로 높은 제도적 영향도 기여한 부분이 크다고 보인다. 다만, 연령그룹 간 월평균 보건 의료비 지출의 불평등도 수치가 높은 것은 우려되는 부분이다.

<표 1> 월평균 보건 의료비 및 월평균 건강보험료의 연령그룹³⁾ 간 격차 추이(2007~2020)

	월평균 보건 의료비		월평균 건강보험료	
	지니계수 ¹⁾	엔트로피 지수 ²⁾ (GE(a), a=1)	지니계수	엔트로피 지수 (GE(a), a=1)
2007	0.5796	0.6302	-	-
2008	0.5796	0.6301	-	-
2009	0.5795	0.6299	-	-
2010	0.5796	0.6300	0.3847	0.2498
2011	0.5797	0.6309	0.3852	0.2505
2012	0.5797	0.6307	0.3842	0.2491
2013	0.5797	0.6306	0.3836	0.2482
2014	0.5796	0.6304	0.3829	0.2471
2015	0.5796	0.6303	0.3824	0.2463
2016	0.5796	0.6300	0.3818	0.2455
2017	0.5795	0.6298	0.3808	0.2440
2018	0.5795	0.6295	0.3804	0.2435
2019	0.5795	0.6296	0.3801	0.2430
2020	0.5794	0.6294	0.3797	0.2425

주: 1) 지니계수는 '1'을 기준으로 '1'에 가까운 수치일수록 의료비 및 건강보험료 지출의 격차가 큼을 의미함.

2) 일반적으로 엔트로피 지수 함수에서 가장 많이 사용되는 α 값은 0, 1, 2이며, $\alpha=0$ 이면 의료비 및 건강보험료 지출이 낮은 계층의 변화에 보다 더 큰 비중이 주어진다는 의미이며, $\alpha=1$ 이면 모든 의료비 및 건강보험료 지출분포에 고르게 비중이 주어진다는 의미이며, $\alpha=2$ 이면 의료비 및 건강보험료 지출이 많은 계층의 변화에 보다 더 큰 비중이 주어진다는 의미이며, 해당 수치가 높을수록 불평등도가 높음을 의미함(본 고에서는 $\alpha=1$ 의 경우에 대한 측정치를 제시함).

3) 연령그룹은 청년층(만 19세~34세), 중장년층(만 35세~64세), 노년층(만 65세 이상)으로 분류함.

자료: 한국보건사회연구원·서울대학교사회복지연구소, 3차~16차 한국복지패널조사 자료를 활용하여 본 연구에서 계산.

2. 국내 노년층의 건강 격차 요인분석 결과

다음으로 1차~16차 한국복지패널조사의 패널구축 자료를 대상으로 인구학적 특성 및 사회·경제적 여건들이 국내 노년층의 건강 격차에 영향을 미치는 요인분석을 수행한 결과는 다음의 <표 2>에서 <표 4>까지 제시되어 있다. 요인분석은 건강의 다차원성을

고려하여 의료적 건강 상태, 정신적 건강 상태, 물리적(생활적) 건강 상태를 종속변수로 사용하였다.

먼저 인구학적 특성 및 사회경제적 여건이 의학적 건강 상태에 미치는 영향을 연령집단별로 구분하여 살펴본 결과, 노년층의 경우 남성이 여성보다 의학적 건강 상태가 좋지 못하였으며, 교육 수준이 높고 수도권에 거주할수록 의학적 건강 상태가 좋은 것으로 나타났다. 그리고 가처분 소득이 높고 자산이 많을수록 의학적 건강 상태가 상대적으로 더 양호한 것으로 나타났다.

<표 2> 인구학적 특성 및 사회경제적 여건이 의학적 건강 상태에 미치는 영향

종속변수: 의학적 건강 상태	노년층		중장년층		청년층	
	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.
성별(기준: 여성)	-0.1599 ***	0.0542	-0.1836 ***	0.0342	-0.1023 ***	0.0324
가구원 수	0.0239	0.0189	0.1028 ***	0.0130	0.0740 ***	0.0158
교육 수준	0.3629 ***	0.0202	0.4063 ***	0.0144	-0.0234 ***	0.0072
거주지역(기준: 수도권)	-0.2059 ***	0.0506	0.0200	0.0327	-0.0476	0.0321
가구 유형(기준: 일반 가구)	-0.0054	0.1721	0.0894 **	0.0354	-0.0004	0.0540
로그 가처분 소득	0.2701 ***	0.0275	0.1208 ***	0.0220	-0.0316	0.0267
로그 총자산	0.1437 ***	0.0152	0.0392 ***	0.0118	0.0540 ***	0.0129
로그 총부채액	0.0065	0.0112	-0.0226 ***	0.0082	-0.0113	0.0098
/cut1	0.7195 ***	0.2287	-2.1680 ***	0.1931	-6.1241 ***	0.2441
/cut2	4.0314 ***	0.2285	0.6252 ***	0.1873	-4.1071 ***	0.2287
/cut3	5.8678 ***	0.2297	2.2850 ***	0.1871	-2.6450 ***	0.2265
/cut4	9.4314 ***	0.2347	5.9150 ***	0.1879	1.3969 ***	0.2258
Log likelihood	-34298.339 ***		-54962.475 ***		-33835.85 ***	
N	28,919		54,185		40,140	

자료: 한국복지패널조사 1차~16차 조사.

주: * 10%, ** 5%, *** 1% 신뢰수준에서 통계적으로 유의함.

다음으로 인구학적 특성 및 사회경제적 여건이 정신적 건강 상태에 미치는 영향을 연령집단별로 구분하여 살펴본 결과, 노년층의 경우 남성이 여성보다 정신적 건강 상태

역시 좋지 못한 것으로 나타났으며, 교육 수준이 높고 수도권에 거주할수록 정신적 건강 상태가 좋은 것으로 나타났다. 또한 1인 가구나 한부모 가구, 조손가구와 같은 취약 계층 가구에 비해 일반가구 노년층의 정신적 건강 상태가 더 건강한 것으로 나타났다. 그리고 가처분 소득이 높고 자산이 많을수록, 그리고 부채가 적은 가구의 노년층일수록 정신적 건강 상태 역시 상대적으로 더 양호한 것으로 확인되었다.

<표 3> 인구학적 특성 및 사회경제적 여건이 정신적 건강 상태에 미치는 영향

종속변수: 정신적 건강 상태	노년층		중장년층		청년층	
	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.
성별(기준: 여성)	-0.4870 ***	0.0456	-0.3027 ***	0.0299	-0.4746 ***	0.0565
가구원 수	-0.1232 ***	0.0171	-0.0701 ***	0.0118	0.0075	0.0251
교육 수준	0.1977 ***	0.0171	0.1428 ***	0.0126	0.1565 ***	0.0322
거주지역(기준: 수도권)	-0.2314 ***	0.0429	-0.2638 ***	0.0288	-0.4225 ***	0.0546
가구 유형(기준: 일반 가구)	0.1600 ***	0.0282	0.0711 **	0.0316	-0.1227 *	0.0695
로그 가처분 소득	0.4592 ***	0.0257	0.5634 ***	0.0205	0.2198 ***	0.0485
로그 총자산	0.2945 ***	0.0136	0.2102 ***	0.0106	0.1219 ***	0.0212
로그 총부채액	-0.0528 ***	0.0104	-0.0166 **	0.0075	-0.0043	0.0178
/cut1	-3.4063 ***	0.2287	-3.8690 ***	0.6009	-7.0028 ***	1.0823
/cut2	-2.8936 ***	0.2285	-3.3578 ***	0.4773	-6.3087 ***	0.8194
/cut3	-2.5556 ***	0.2297	-2.7692 ***	0.3727	-5.3900 ***	0.6094
/cut4	-2.1968 ***	0.2347	-2.4007 ***	0.3236	-4.9179 ***	0.5443
Log likelihood	-68319.072 ***		-108656.19 ***		-18800.529 ***	
N	26,947		51,612		9,632	

자료: 한국복지패널조사 1차~16차 조사.

주: * 10%, ** 5%, *** 1% 신뢰수준에서 통계적으로 유의함.

마지막으로 인구학적 특성 및 사회경제적 여건이 물리적(생활적) 건강 상태에 미치는 영향을 연령집단별로 구분하여 살펴본 결과, 노년층의 경우 남성이고 가구원 수가 적을수록, 교육수준이 높고 수도권에 거주하고 일반 가구인 경우 물리적(생활적) 건강 상태가 좋은 것으로 나타났다. 그러나 앞서의 추정 결과와 비교하여 다수의 요인 변수들의

유의성은 상대적으로 높지 않았다.

<표 4> 인구학적 특성 및 사회경제적 여건이 물리적(생활적) 건강 상태에 미치는 영향

종속변수: 물리적(생활적) 건강 상태	노년층		중장년층		청년층	
	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.	Coef.	Std. Err.
성별(기준: 여성)	0.1380	0.3950	0.4263	0.6120	-0.8808	0.9301
가구원 수	-0.2143	0.1488	0.2604	0.2325	-0.7557 *	0.4829
교육 수준	0.2345 *	0.1472	0.6502 ***	0.2239	0.5631 **	0.2375
거주지역(기준: 수도권)	0.3163	0.3821	-0.5242	0.5716	1.1974	0.8221
가구 유형(기준: 일반 가구)	0.0157	0.2790	-0.2245	0.4500	3.1152 **	1.5676
로그 가처분 소득	-0.0273	0.2224	-0.0266	0.3485	-0.5538	0.7096
로그 총자산	-0.0213	0.1141	-0.0430	0.1571	-0.0699	0.2747
로그 총부채액	-0.0275	0.1016	0.3760 ***	0.1287	-0.1593	0.2134
/cut1	-6.4177 ***	1.8054	-3.0339 *	2.8905	-3.4916	5.8812
/cut2	-4.4651 ***	1.7688	-0.7453	2.8123	-0.6687	5.8732
/cut3	-2.3431 *	1.7444	2.0090	2.7665	2.3539	5.9293
/cut4	-0.8995	1.7369	3.9458 *	2.7509	4.0198	5.9641
Log likelihood	-923.23279***		-498.47481***		-146.62659***	
N	905		605		112	

자료: 한국복지패널조사 1차~16차 조사.

주: * 10%, ** 5%, *** 1% 신뢰수준에서 통계적으로 유의함.

V. 요약 및 결론

본 연구에서는 1차~16차 한국복지패널조사 자료를 활용하여 국내 노년층의 건강 불평등의 격차를 살펴보고, 인구학적 특성 및 사회·경제적 여건을 고려하여 노년층의 건강 격차에 영향을 미치는 요인들을 분석하였다.

본 연구의 주요 결과를 요약·정리하여 제시하면 다음과 같다.

먼저 의료비 지출 측면에 있어서의 노년층과 다른 연령층 간의 격차를 파악하기 위해

각 가구의 월평균 보건 의료비와 월평균 건강보험료의 로렌즈곡선을 살펴본 결과, 전반적으로는 월평균 보건 의료비 지출의 격차가 더 큰 것으로 나타났으며, 미세한 차이 이기는 하나 노년층 연령그룹의 월평균 보건 의료비 지출의 로렌즈곡선의 기울기가 더 큰 것을 확인할 수 있었다. 반면 월평균 건강보험료의 로렌즈곡선은 월평균 보건 의료비 로렌즈곡선보다 고소득층으로의 쏠림 현상이 크게 나타났으며, 그 원인은 주로 노년층에서 발생한 것으로 확인되었다.

둘째, 연령그룹을 고려한 월평균 보건 의료비 및 월평균 건강보험료의 불평등도 지수를 살펴본 결과, 절대적 수치 측면에서 월평균 보건 의료비 지출의 연령그룹 간 격차가 월평균 건강보험료의 수치보다 2배 가까운 높은 수치를 보여 월평균 보건 의료비 지출의 연령그룹 간 격차가 큰 것으로 확인되었다. 이처럼 월평균 건강보험료의 불평등도가 높지 않은 것은 우리나라의 경우 건강보험의 혜택의 형평성이 다른 나라와 비교하여 상대적으로 높은 제도적 영향도 기여한 부분이 크다고 보인다.

셋째, 1차~16차 한국복지패널조사의 패널구축 자료를 대상으로 인구학적 특성 및 사회·경제적 여건들이 국내 노년층의 건강 격차에 영향을 미치는 요인분석을 수행한 결과, 노년층의 경우 남성이 여성보다 의학적 및 정신적 건강 상태가 좋지 못하였으며, 교육 수준이 높고 수도권에 거주할수록, 그리고 가처분 소득이 높고 자산이 많을수록, 부채가 적을수록 의학적 및 정신적 건강 상태가 상대적으로 더 양호한 것으로 나타났다.

마지막으로 본 연구의 한계와 향후 과제는 다음과 같다. 첫째, 추정과정에서 좀 더 다양하고 세부적인 검토를 통해 적절한 설명변수를 찾아 고려하지 못한 점은 본 연구의 큰 한계라 사료 된다. 둘째, 국내 노년층의 건강 불평등 및 격차분석 및 연구하는데 있어 한국복지패널조사에 대한 분석과 함께 건강 관련 정보가 좀 더 풍부한 패널자료에 대한 추가적인 검토와 비교분석 역시 필요하다고 본다. 예를 들어, 의료 및 건강 정보를 제공하는 한국의료패널조사와 같은 추가적인 자료에 대한 검토가 추가적으로 필요하며, 이에 대한 추가적인 분석과 연구는 향후 과제로 남기고자 한다.

참고문헌

- 김경아·강성호(2008. 8), “우리나라 중·고령자가구의 자산 및 소득불평등도 분해에 관한 연구”, 『재정학연구』, 제1권 제3호(통권 제58호): 21-52.
- 김경래·황남희·정진욱·송기민·양찬미·이수현(2016. 12), 「초고령사회 고령후기 노인을 위한 생애말기 정책 지원방안 연구」, 연구보고서 2016-39, 한국보건사회연구원.

- 김동진·기명·김명희·김유미·윤태호·장숙량·정최경희·강아람·채희란·최지희(2014. 12), 「한국의 건강불평등 지표와 정책과제 - 한국의 건강불평등 보고서 : 통계집 I」, 연구보고서 2014-03, 한국보건사회연구원.
- 김동진·김명희·김유미·기명·윤태호·정혜주·채수미·최지희(2015. 12), 「한국의 건강불평등 지표와 정책과제 - 건강불평등 완화를 위한 전략」, 연구보고서 2015-04, 한국보건사회연구원.
- 김민경·정우진·임승지·윤수진·이자경·김은경 등(2010), “한국인의 사회경제적 불평등에 따른 주관적 건강수준의 차이와 건강행태 기여요인 분석”, *예방의학과 공중보건*, 43(1): 50-61.
- 김혜련(2007), 「건강수준 및 건강행태의 불평등 양상과 추이: 국민건강영양조사 제3기 조사결과 심층분석 연구: 건강면접 및 보건 의식 부문」, 서울: 질병관리본부, 한국보건사회연구원.
- 김혜련·강영호·윤강재·김창석(2004), 「건강수준의 사회계층간 차이와 정책방향」, 연구보고서 2004-03, 한국보건사회연구원.
- 남궁은하·진화영·이윤경(2021), 「노인 건강결정요인 분석 - 지역사회 정책 및 사회자본 효과를 중심으로」, 연구보고서(수시) 2021-03, 한국보건사회연구원.
- 이상인, 오미애(2014. 4), “한국복지패널 자료를 이용한 건강불평등의 사회경제적 격차 분석”, *Journal of the Korean Data Analysis Society, Vol. 16, No. 2 (B): 739-750.*
- 이진희(2016. 5), “지역적 건강불평등과 개인 및 지역수준의 건강결정요인”, *보건사회연구* 36(2): 345-384.
- 이훈희(2016. 3), “한국 건강불평등의 구조분석”, *「한국공공관리학보」*, 제30권 제1호: 85 - 110.
- 여유진·김미곤·김태완·양시현·최현수(2005), 「빈곤과 불평등의 동향 및 요인분해」, 연구보고서 2005-11, 한국보건사회연구원.
- 안동환(2004), “도시근로자가구와 농가의 소득불평등도 비교 분석: 엔트로피지수의 그룹별·소득원별 분해”, *「농업경제연구」*, 41권 제1호: 21-46.
- 임병인·전승훈(2005), “연령집단별 소득불평등도와 전체불평등도에 대한 기여도 분석”, 제6회 노동패널학술대회 발표논문.
- 윤기중(1997), 「한국경제의 불평등 분석」, 박영사.
- 최병호, 신현웅(2005), “의료 이용의 소득계층별 형평성: 대상환자집단별 접근”, 보건복

지포럼, 106: 90-98.

Bortz M. Walter(2005. 3), Biological Basis of Determinants of Health, *American Journal of Public Health*, , Vol 95, No. 3: 389-392.

Department of Health & NISRA UK(2023. 3). Health Inequalities, *A product of the NI Health and Social Care Inequalities Monitoring System Annual Report 2023*.

NHS Health Scotland(2015. 7), Health inequalities: What are they? How do we reduce them?.

Kawachi I, Subramanian SV, Almeida-Filho N. A glossary for health inequalities. *J Epidemiol Community Health* 2002;56: 647-652.

OECD(2019), Health for Everyone? Social Inequalities in Health and Health Systems, *OECD Health Policy Studies*.

World Health Organization(2013), *Handbook on Health Inequality Monitoring with a special focus on low- and middle-income countries*.

복지지출이 코로나19 시기 노인의 주관적 건강에 미친 영향

최혜진, 고경표
한국보건사회연구원

1. 서론

WHO는 2020년 3월 11일 코로나19를 감염병(epidemic)으로 규정하였고, 국가들은 코로나19의 확산을 막기 위하여 사회적 거리두기 및 봉쇄조치를 시행하였다. 이에 따라 감염병 확산을 막기 위해 주요 공공시설들의 운영이 중단되었고, 사람들의 대면 접촉을 줄이고자 하는 노력이 이어졌다. 이 같이 강력한 사회적 거리두기는 감염병 확산 차단에 일정 부분 기여하였지만 다른 한편으로 다양한 파급효과를 가져왔다(Flaxman et al., 2020; Gatto et al., 2020; Lau et al., 2020; Linka, Peirlinck, Sahli Costabal, & Kuhl, 2020; Maier & Brockmann, 2020; Zhou et al., 2020).

코로나는 사회전반적으로 영향을 미쳤지만, 특히 노인들은 감염에 취약할 뿐만 아니라 코로나19로 인한 사망률이 높으며 강도 높은 거리두기로 인해 발생하는 다양한 위험에 취약하다는 점에서 코로나19의 재난취약계층으로 부각되었다. UN(2020)의 「코로나-19의 노인영향보고서」(The Impact of COVID-19 on Older Persons)는 코로나-19 상황에서 노인들이 코로나19 치료와 무관한 진료거부, 일자리 중단에 따른 소득 감소, 사회적 고립 등의 문제를 집중적으로 경험한다고 제시한 바 있다. 뿐만 아니라 고령층은 젊은 층에 비해 외부활동을 고강도로 자제 하면서 우울감, 외로움 등 정신건강 문제(Vahia, Jeste, & Reynolds, 2020; Brooke & Jackson, 2020)나 인지력 저하, 만성질환의 악화 등을 더 크게 경험(Armitage & Nellums, 2020; Brooks et al, 2020)하였다고 보고되었다.

코로나19로 인해 발생하는 다양한 문제에 대응하기 위해 각국의 정부들은 다양한 정책을 펼쳤다. 예컨대, 북유럽 국가들은 기존의 복지제도를 통해 코로나19로 인해 발생한 위험에 대응한 반면, 미국이나 호주는 재난지원금 등 대규모 지출을 동반하는 정책대응을 통해 코로나19 이후 상황에 대응하였다(윤홍식, 2020; 김태완 외, 2022). 그러나 이러한 상이한 대응 방식이 노인들의 건강에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 연구는 제한적이다.

이에 본 연구는 코로나19와 관련해 국가들의 서로 다른 대응이 노인의 건강에 미친 영향을 분석하고자 한다. 고령화가 빠르게 진행되는 가운데 대규모 감염병으로 인한 건강의 쇠퇴는 노인 개인 뿐 아니라 의료자원의 고갈 및 사회보장제도의 부담을 가중시킨다. 이러한 측면에서 코로나19가 노인의 건강상태에 미친 영향에 대한 연구는 중요성이 높다고 할 수 있다. 본 연구는 건강상태의 변화를 분석하는데 있어서 노인의 주관적 건강에 주목한다. 주관적 건강은 건강을 측정하는 데 최근에 가장 많이 사용되어지고 있는 지표 중의 하나이며, 개인의 신체적·심리적 건강상태를 스스로 평가하는 척도로 많은 연구자들이 그 효용성을 밝혀왔다(최요한, 2016; Wu, Wang, Zhao, Ma, Wu, Yan & He, 2013). 코로나19와 같이 감염병이 증가할 때는 노인들의 외출과 병원진료 등이 용이하지 않은 상황에서 자신의 건강에 대해 스스로 평가하는 주관적인 건강인식은 개인의 전반적인 건강상태를 나타내는 주요한 지표라고 할 수 있다(Pinquart, 2001; Idler, 1993). 이러한 문제의식에 기반하여 본 연구는 코로나19 이전에

취약한 건강상태에 있었던 노인들은 그렇지 않은 노인들에 비해 코로나19 시기 주관적 건강 인식이 더 많이 하락하였는지를 살펴본다. 다음으로, 코로나19와 관련된 정책대응(e.g. 사회지출, 코로나19 관련 지출, 사회적 거리두기 등) 노인들의 주관적 건강인식에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하고자 한다.

II. 선행연구 고찰

1. 개인적 요인

코로나19는 전 세계적으로 사람들의 건강에 부정적 영향을 미친 것으로 나타났다. 코로나19 시기 동안 운동 등 야외활동을 자제하면서 신체활동이 감소했으며, 장기간 고립에 따른 활동 감소 등으로 인해 성인들의 건강이 저하되었다. 특히, 고령자들은 사망률이 높은 상황에서 노인들은 적극적으로 사회적 거리두기를 실천하게 되었고, 이로 인해 신체활동의 변화 및 건강 악화를 경험하는 경우가 많았다(Connolly et al., 2021). 또한, 코로나19 관련 진료가 최우선 시 되면서 병의원 이용 제한 등이 발생하였다(Arnault et al., 2021; Dasgupta & Emmerling, 2021).

이와 같은 영향은 특히 기존의 건강이 취약한 집단에서 더욱 가증될 수 있다. Kotwal et al. (2021)은 코로나19 이전 시기부터 신체적 장애를 가진 노인의 경우 코로나19를 지나면서 목욕 등 기본적인 욕구를 충족하지 못하는 경우가 발생하였다고 제시하였다. 또한, 기존부터 만성질환을 가지고 있는 고령자의 경우에도 기본적인 의료서비스 이용에 있어서 어려움을 경험하기도 하였다(Krok-Schoen et al., 2021). **뿐만 아니라** 기존에 만성질환 등 신체가 쇠약한 경우 코로나 상황에서 사회경제적으로 더욱 큰 타격을 입었으며, 의료서비스를 원활히 이용하는 데도 어려움을 경험한 것으로 나타났다. 코로나19 환자로 인해 병원의 수용력이 부족해져 필요한 의료서비스에 대한 접근성이 감소하였으며(Younger et al., 2020; Wong et al., 2020), 치매환자의 재활 서비스 등은 격리 등으로 인해 중단되는 경우가 많았다(Cohen et al., 2020).

기존의 건강상태 뿐 아니라 다양한 인구사회학적 원인에 의해서도 코로나19 시기 이후 노인의 건강상태는 악화될 수 있다. 선행연구에 따르면, 노인의 주관적 건강평가는 연령, 성별, 배우자 유무, 교육수준, 사회적 관계, 정신건강 등에 영향을 받는다. 고령층은 다른 연령층에 비해 일반적으로 생리적 기능 및 신체적 기능 감소로 인한 건강 악화를 경험하는 경우가 많다. 특히 75세 이상 노인들은 노화로 인한 신체적 쇠퇴를 경험하는 경우가 많은데, 장애를 가지거나 유병상태가 아님에도 신체능력의 점진적인 감소로 인한 다양한 생리 및 활동에 있어서 문제를 경험하게 된다. 이에 따라 연령이 높아질수록 질병 이환이나 기능제한으로 인해 신체적 건강상태가 **나빠져** 자신의 건강을 부정적으로 인식하는 경향이 있다(Levkoff, Cleary, & Wetle, 1987; 오영희 외 2006). 또한, 성별이나 배우자 유무 역시 건강평가에 영향을 미치는데, 여성이 남성에 비해 자신의 건강상태를 부정적으로 평가하는 경향이 있으며(Ross & Bird, 1994) 배우자가 있는 경우가 없는 경우에 비해 자신의 건강상태를 긍정적으로 평가하는 경향이 있다고 **보고되었다**(방요순 외, 2011; 김윤희, 조영태, 2008). **교육수준 역시 영향을 미치는데 교육수준이 높을수록 자신의 건강상태를 긍정적으로 평가하는 경향이 있었다**(이정민 외, 2012; 강혜원, 조영태, 2007).

소득수준은 노인의 건강에 미치는 주요한 사회경제적 변수로 알려져 있다. 사회경제적 지위가 높을수록 사망 전까지 만성질환으로 고생하는 기간이 짧고 우울 수준도 낮은 반면, 사회경제적 지위가 낮은 경우 보다 급격하게 노년기 건강수준의 악화를 경험하는 것으로 논의되어 왔다(김진영, 2007; 서연숙, 2011; 김수영, 허성희, 장수지 2018; House et al., 1994; Jone & Nicolas, 2004; Zimmer & Prachuabmoh, 2012). 또한, 경제활동참여는 대체로 노인의 주관적 건강에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 제시되는데, 이는 경제활동에 참여는 일정 부분 건강수준이 높은 것을 전제로 하기 때문이다.

이외에 박하은 외(2020)는 독거노인들의 대인관계 만족도가 주관적 건강상태를 증진시키는 요인으로 제시하였다. 기존 연구에서 우울증 정도가 심할수록 노인의 주관적 건강인식이 나쁠 확률이 더 높았다고 제시된 바 있는데(오영희 외 2006), 코로나19를 지나면서 고령층의 정신건강, 우울과 불안이 심화됨에 따라 정신건강 상태 역시 주관적 건강에 영향을 미쳤을 것으로 볼 수 있다(McCartan et al., 2021; Krendl & Perry, 2021; Armitage & Nellums, 2020).

2. 정책적 요인

기존 연구에서는 경제위기나 제도 같은 거시적 요인들도 고령층의 건강 악화와 밀접한 관련이 있다고 제시되어왔다(Lorenzo-Carrascosa, 2017; Lopez-Valcarcel & Barber 2017). 고령층은 경제위기 시기에 경제적 어려움으로 인한 식사의 질 하락, 의료서비스에 대한 접근성 악화, 건강행동의 변화 등을 경험하며, 이로 인한 건강악화가 다른 연령층에 비해 심각하다고 보고된 바 있다(Börsch-Supan et al., 2013). 노인의 건강수준의 차이는 국가 수준에서도 차이가 발생하는데, 동유럽 국가들은 의료체계가 잘 갖춰진 서유럽 국가들에 비해 고령층의 건강이 나쁜 것으로 알려져 있다(OECD, 2010). 이는 사망률에서 가장 뚜렷하게 나타나며, 주로 성인기의 만성질환과 건강행동, 식단, 알코올 소비 및 흡연 같은 기저 건강 위험 요인과의 밀접한 관련을 가지는 것으로 제시된다(Bobak & Marmot, 1996).

그러나 코로나19 시기에 이루어진 다양한 정책대응이 노인의 건강에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 연구는 거의 이루어지지 못했다. 기존의 연구들은 코로나19 시기에 정부들이 시행한 다양한 정책대응에 대해서는 초점이 있었는데, 크게 사회적 거리두기, 코로나19 관련 지출 수준의 차이에 주목하였다. 먼저, 사회적 거리두기 및 봉쇄 조치의 구체적인 양상은 국가별로 다양하게 나타났다(Fong et al., 2020; Onyeka, Anumudu, Al-Sharif, Egele-Godswill, & Mbaegbu, 2021). Pareliussen & Glocker(2020)의 연구는 구글의 빅데이터를 활용하여 OECD 국가들의 사회적 거리두기 정책과 그에 따른 국가별 이동 수준의 차이를 제시한다. 이에 따르면 뉴질랜드, 이탈리아, 스페인 같은 경우는 국가 수준에서 강력한 통제와 이동성 제약이 나타난 반면, 스웨덴의 경우 일상생활의 이동성 관련 통제가 크게 나타나지 않았다. 노르웨이나 호주는 생필품 구매 등을 제외한 비필수적 활동들을 중심으로 상대적으로 약한 봉쇄 조치를 취했다(Geirdal et al., 2021, p.149).

사회적 거리두기 조치 외에 코로나19 시기 관련 공공지출도 급격히 증가하였는데, 지출의 증가양상은 국가별로 다른 양상을 보였다. 최영준 외(2020)는 기존의 사회지출이 낮고 노조조직률이 높은 국가에서 공공지출 증가율이 컸다고 제시하였다. 이에 대해 기존 사회복지지출의 비율이 높았던 국가들의 경우, 위기 상황에서 공공지출을 추가로 늘리기 어렵기에 이와 같은 결과가 나타났다고 설명하였다. 윤홍식(2020)과 김태완 외(2022)는 코로나19에 직면한 국가들의 상이한 재정적 대응 양상을 살펴보고, 복지체제의 성격이 코로나19에 대한 재정적 대응을

결정했다고 제시하였다. 이들은 탈상품화 지수, 공공부문 고용률, 자영업자 비율 등의 지표를 활용하여 기존의 탈상품화 지수 및 공공부문 고용률이 높고, 자영업자 비율이 적은 국가에서는 코로나19에 대응해 추가 지출을 할 필요가 적었다고 지적하였다. 즉, 기존의 복지지출이 비교적 적었던 미국과 한국은 재난 기본소득 형태의 소득지원 같은 일시적 대응을 통한 위기 대처 전략이 동원되었으며, 북유럽 국가는 기존의 사회보장제도를 중심으로 대처하였다는 것이다. 그러나 이러한 연구들은 대체로 정책대상에 미친 효과를 직접적으로 검증하고 있지 않다.

코로나19와 관련한 정책대응이 개인에게 미친 영향에 대해서는 사회적 거리두기와 관련하여 각국의 정부가 코로나19 발생 이후 얼마나 신속하게 거리두기 정책을 시행했는가에 따라 우울 발생의 비율에 차이에 대한 연구가 존재하지만(Lee et al., 2021). 노인의 건강에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해서는 논의가 부족한 실정이다. 이에 다음 장에서는 코로나19를 거치면서 취약한 지위에 있었던 노인에게 어떠한 영향이 있었는지를 살펴보고자 한다.

III. 연구방법

1. 연구자료 및 방법

본 연구는 유럽고령화패널(Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe, 이하 SHARE) 7차와 9차 자료와 한국고령화패널(Korean Longitudinal Study of Aging, 이하 KLoSA) 7차와 8차 자료를 활용¹⁾한다(Börsch-Supan, 2022a; b; c; 한국고용정보원, 2018; 2020). SHARE와 KLoSA는 모두 2년 주기로 조사를 하며, 대면조사(Computer Assisted Personal Interview, CAPI) 방식을 통해 노인의 고용 현황과 소득수준 및 자산규모, 가족관계와 건강, 주관적인 의식세계 등 광범위한 영역에 걸쳐 자세한 정보를 수집한다. 코로나19 시기 SHARE의 경우, 조사방식이 대면조사에서 전화조사로 변경되면서 조사항목에 상당한 차이가 발생하게 되었으나 여전히 KLoSA와 SHARE는 코로나19 이전 시기, 고용, 관계, 건강 위험을 가진 주요 집단을 구분하는 데 유용하다. 이에 본 연구에서는 조사항목 간의 일치화(harmonization) 및 인근연도 자료를 활용함으로써 코로나19 이후 영향을 비교 분석하였다.

본 연구의 종속변수는 노인의 주관적인 건강평가이다. 해당 항목은 2018년에 이루어진 7차 조사에는 조사항목으로 공통적으로 포함되어 있으나, SHARE의 8차 조사항목에 포함되어 있지 않았다. 따라서 코로나19가 2021년까지 지속된 점과 우리나라 자료와의 시차가 1년 정도임을 감안하여 9차 자료를 활용하였다. 분석대상의 연령범주는 60세 이상으로 설정하였는데, KLoSA에서 조사에 참여한 사람의 연령을 감안하여 연령범주를 설정하였다.²⁾

본 연구의 분석방법은 국가 간의 차이를 비교하기 위해 한국, 서유럽, 북유럽, 남유럽, 그리고 그 외 지역을 구분하여 로짓분석을 시행하고, 국가단위 변수의 영향을 검증하기 위해 다층로짓모형을 적용한다. 로짓모형은 종속변수가 이항으로 설정될 때, 활용되는 분석방법이며 다층모형분석(Multilevel analysis)방법은 분석단위에 포함되는 데이터 속성이 개인 차원과 집단

1) 이 보고서는 SHARE Waves 7, 8, 9 자료를 활용하였다(10.6103/SHARE.w7.800, 10.6103/SHARE.w8.800, 10.6103/SHARE.w8ca.800, 10.6103/SHARE.w9ca800). 자료수집과 관련한 자세한 방법론은 Börsch-Supan et al.(2013)을 참조

2) 60세 미만은 826명으로, 전체의 13.1%가 제외되었다.

차원으로 구분되는 위계적 데이터(Hierarchical data) 혹은 내포된 데이터(nested data)로 구성되어 있는 경우 종속변수와 독립변수의 관계를 파악할 수 있는 분석방법이다(Raudenbush & Bryk, 2002). 국가 수준의 독립변수를 절편에 투입하는 무선절편 모형(random intercept model)을 활용한다. 이를 위해 먼저 독립변수 투입 없이 개인 단위의 종속변수를 설명하는 데 있어서 지역효과가 유의미한지를 확인하기 위해 기초모형인 비조건부 평균 모형(unconditional mean model)을 분석하고 ICC를 제시하였으며, 모든 독립변수는 회귀계수 값을 용이하게 해석하기 위해 전체평균중심화(grand-mean centering)를 실시하였다(정진경, 송정안, 2016).

2. 연구변수 및 척도

본 연구의 종속변수는 주관적 건강수준의 변화이다. 주관적 건강수준은 한국과 유럽 모두 '본인의 건강상태에 대해 어떻게 생각하십니까?'에 대한 질문으로 측정하였다. 응답은 ① 최상, ② 매우 좋음, ③ 좋은 편, ④ 보통, ⑤ 나쁜 편 5점 척도로 측정되었다. 주관적 건강수준의 변화는 <표 1>과 같이 나타낼 수 있는데, 변화의 방향성에 초점을 두고 집단을 구분하면 2021년에 비해 건강 수준이 하락한 집단, 그대로인 집단, 그리고 상승한 집단으로 구분할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 구분방식은 당초 건강수준이 나쁘다는 응답이 높은 국가에서는 그만큼 변화량이 적기 때문에(<그림 1> 참조) 건강수준이 좋은 국가에서 오히려 코로나19 이후 주관적 건강수준이 더 많이 하락하는 결과가 나타난다. 이에 본 연구에서는 코로나19 이전에 비해 코로나19 이후 건강수준이 하락한 집단 중 나쁨으로 전환한 경우를 종속변수로 설정한다. 이와 더불어 코로나19 이전에 보통 이하로 응답한 사람들과 함께 2021년에 건강 수준이 나쁨으로 응답한 경우를 함께 분석하였다. 다층분석은 종속변수에 대한 집단간 차이가 일정 수준 이상이어야 의미를 가진다. 이를 계량적으로 측정하는 집단 내 상관관계수(ICC)가 1% 수준인 경우는 작은 편이며, 5%는 중간, 20%는 큰 편으로 제시된다(Kreft & de Leeuw, 1998). 본 연구에서는 코로나19 이후 건강이 나쁜 수준으로 제시된 경우는 18.54%이고, 코로나 19 이전에는 보통 이상이었다가 코로나19 이후 나쁨으로 전환된 경우는 10.26%로 국가 간 차이가 상당히 높은 수준으로 제시되었다.

<표 1> 주관적 건강수준 및 정신건강 수준의 변화 집단

구분		코로나19 이전 건강상태				
		나쁜 편	보통	좋은 편	매우 좋은 편	최상
코로나19 이후 건강상태	나쁜 편	-	나쁨으로 전환	나쁨으로 전환	나쁨으로 전환	나쁨으로 전환
	보통	상승	-	하락	하락	하락
	좋은 편	상승	상승	-	하락	하락
	매우 좋은 편	상승	상승	상승	-	하락
	최상	상승	상승	상승	상승	-

자료: 저자 작성.

주요 변수에 대한 설명과 측정에 대한 내용은 <표 2>과 같다. 주요 독립변수로는 건강상태를 살펴본다. 기존에 건강 상 어려움이 있는 사람은 그렇지 않은 경우보다 코로나19 시기를 지나면서 건강 상태가 더 많이 악화될 수 있다. **세부 집단을 정의하기에 앞서 건강 관련 주요 변수를 정리하면 다음과 같다. 7차 조사에서만 활용되어 코로나19 이전의 건강 특성을 제시하는 변수는 만성질환 진단 여부, 주관적 건강수준, ADL 장애 여부, 우울, 불안, 잦은 외로움 경험 여부 등이다.** 이에 본 연구는 ADL 장애가 1개 이상 보유 여부, 만성질환 보유 여부, 그리고 코로나19 이전의 주관적 건강수준을 분석 변수로 설정한다. 만성질환 진단 여부는 골절, 당뇨, 고혈압, 심장질환, 폐질환, 암, 뇌졸중, 치매, 기타 만성질환 중 1개 이상 진단받은 경우를 의미한다. ADL 장애 여부는 옷입기, 방안 걸기, 목욕, 먹기, 화장실 사용 중 1개 이상 장애를 가진 경우를 말한다.

본 연구에서 투입한 국가 수준의 독립변수는 총 3가지이다. 첫째, 1인당 GDP 대비 사회지출 수준이다. 1인당 GDP의 경우에는 2018년부터 2020년 3년의 평균치를 활용하였으며, 단위는 1,000달러(USD)로 통일하였다. 둘째, 사회지출 수준은 유럽의 경우 EUROSTAT 자료를, 한국의 경우 OECD SOCX 자료를 활용하였으며, GDP와 동일한 연도의 3년 평균치를 활용하였다. 셋째, 1인당 GDP 대비 코로나19 대응 관련 지출 수준으로 IMF에서 공개하는 자료를 활용하였다. 코로나 관련 지출은 보건 분야 지출과 비보건 분야 지출로 구분된다. 넷째, 거리두기 변수는 코로나19 엄격성 지수(stringency index)를 활용하였다. 해당 변수는 Our World in Data³⁾에서 공개한 휴교나 직장 폐쇄, 여행 금지 등 9개 국가 대응 지표를 종합한 지수이다 (Hale et al., 2021). 코로나19 엄격성 지수는 코로나가 가장 심각하였던 2020년을 기준으로 매일 말일을 기준으로 3월부터 12월까지의 평균값을 대표값으로 활용하였다. 평균값은 엄격성이 가장 낮은 0부터 가장 높은 100 사이의 값을 가진다.

다음으로 통제변수를 살펴보면 다음과 같다. 인구사회학 및 경제적 특성을 통제하기 위해 성별, 연령, 교육수준, 가구 규모, 배우자 유무, 거주지역, 소득수준, 연금 수급 여부, 사회부조 수급 여부를 측정한다. 교육수준은 국가별 비교분석을 위하여 UNESCO에서 개발한 International Standard Classification of Education(ISCED)를 적용하여 재범주화하였다. ISCED는 총 6개 등급으로 구성되지만, 한국고령화패널은 초등교육 이하, 중학교 이하, 고등학교 이하, 대학 이상으로 범주화하고 있다. **분석에서는 ISCED 등급을 2등급 이하(중학교 수준 이하), 3~4등급 이상(고등학교 수준 이상)의 2개 범주로 구분하였다.** 결혼상태는 현재 배우자의 유무를 기준으로 배우자가 있는 경우와 없는 경우로 나누어 분석하였으며, 별거, 이혼 등의 상태는 배우자가 없는 경우에 속한다. **거주지역은 대도시, 중소도시, 농어촌으로 조사되**

3) <https://ourworldindata.org/covid-stringency-index>

었으나 분석에서는 농어촌 여부로 구분하였다. 소득수준은 연간 가구 총소득액을 가구원 수의 0.5승으로 나눈 균등화 가구소득을 산출한 후, 소득 분포를 기준으로 5분위수로 범주화하였다. 또한 코로나19 이전 연금 수급 여부와 사회부조 수급 여부가 코로나19 이후의 고용, 관계, 건강에 영향을 미쳤을 가능성이 있으므로 급여수급 여부를 분석에 포함하였다. 정신건강을 측정하는 지표는 우울, 불안(잠설침), 그리고 잦은 외로움의 경험 여부이다. 정신건강에 대한 지표는 최근에 경험 여부를 측정한다는 점에서 코로나19 이후의 경험을 분석에 포함하였다. 정신건강 지표는 세가지 자료를 활용하여 구성하였는데, 최근 외로움을 자주 경험하거나 우울, 잠설침을 경험했는지를 질문하며, 증상의 개수로 정신건강의 지표를 구성하였다. 이상에서 제시된 변수들은 전체평균 중심화(grand-mean centering)를 적용하여 분석에 포함하였으며, 더미 변수의 경우 2항 변수는 해석의 용이성을 위해 -0.5와 0.5로 전환하여 분석에 포함하였다.

〈표 2〉 인구사회학 및 경제적 특성 관련 변수 정의

변수		설명	2018	2021	
종속변수	나쁨 여부	코로나19 이후 주관적 건강수준이 나쁨		0	
	나쁨 전환	코로나19 이후 주관적 건강수준이 나쁨으로 전환	0	0	
독립변수	개인수준	ADL 장애 보유	코로나19 이전 옷입기, 방안 걸기, 목욕, 먹기, 화장실 사용 중 1개 이상 장애를 가진 경우	0	
		만성질환 보유	코로나19 이전부터 골절, 당뇨, 고혈압, 심장질환, 폐질환, 암, 뇌졸중, 치매 중 1개 이상 진단 여부	0	
		코로나19 이전 주관적 건강수준	코로나19 이전 주관적으로 인식한 신체건강 수준 (5점 척도1)	0	
	국가수준	1인당 GDP	1인당 GDP		
		사회적 거리두기	코로나 엄격성 지수		
		GDP 대비 사회지출	GDP 대비 사회보장 관련 지출 (SOCX 및 Eurostat)		
	GDP 대비 코로나 지출	GDP 대비 코로나 관련 지출 (SOCX 및 Eurostat)			
통제변수	인구사회학적 특성	성별	여성=1, 남성=0	0	
		연령	2020년 기준 만 나이	0	
		교육수준	중학교 이하(ISCED 2)=0, 고등학교 이상(ISCED 3, 4)=1	0	
		가구 규모	가구원 수		0
		가구내 배우자 유무	배우자 있음(사실혼 포함)=1, 배우자 없음(사별, 이혼, 별거)=0		0
		거주지역	대도시, 중소도시=0, 농어촌=1	0	
	경제적 특성	소득수준	코로나19 이전 국가별 균등화 가구소득 5분위	0	
		고용여부	코로나19 이전 고용 여부 (고용 =1, 비경활 및 실직 =0)	0	
	관계적 특성	가족 관계	코로나19 이전 가족과 주 1회 이상 연락 또는 만남	0	
		모임 참여	코로나19 이전 친목 모임 등에 참여 여부	0	
	정신 건강	외로움을 자주 경험, 잠설침, 우울 증상 경험 여부를 지수화 (0=증상 없음, 1=1가지 증상, 2=2가지 증상, 3=3가지 증상을 모두 가짐)		0	

자료: 저자 작성.

IV. 분석 결과

1. 기술통계

인구사회학적 변수의 기술통계를 살펴본다. 분석에는 전체중심화된 수치가 사용되었으나 기술 통계 자료는 해석을 위해 중심화하지 않은 수치를 제시하였으며, 종속변수가 7차연도와 9차 연도를 연결해서 구성되었기 때문에 기술통계 역시 해당 변수에 모두 응답한 사람들을 대상으로 분석하였다. 국가별 특성을 파악하기 위해 한국, 서유럽(독일, 프랑스, 스위스, 벨기에, 룩셈부르크), 북유럽(스웨덴, 덴마크, 핀란드), 남유럽(스페인, 이탈리아, 그리스, 포르투갈) 그리고 그 외 국가(이스라엘, 체코, 폴란드, 헝가리, 슬로베니아, 에스토니아, 크로아티아, 리투아니아, 불가리아, 사이프러스, 라트비아, 말타, 루마니아, 슬로바키아)로 구분하여 기술통계를 제시하였다.

먼저 성별을 살펴보면, 대부분의 지역에서 여성이 남성에 비해 많았으며, 평균 70~72.4세에 해당하는 응답자가 분석에 포함되었다. 우리나라의 자료의 경우, 2020년 기준 만 65세 이상의 노인 10,097명을 대상으로 실시한 노인실태조사에서 여성 노인의 비율이 다소 높게 나타난 결과(여성 노인 57.0%)와 노인실태조사의 평균 연령인 73.8세과도 유사하게 나타났다(이윤경 외, 2021).

교육수준별로 살펴보면 우리나라 자료의 경우, 초졸 이하에 해당하는 비율이 46.44%로 가장 높았으며, 다음으로 고졸(26.54%), 중졸(17.9%), 대졸 이상(9.13%) 순으로 노인가 포함된 집단의 학력 수준이 다른 국가에 비해 낮은 상황임을 확인할 수 있다. 북유럽의 경우, 대졸 이상 노인이 42.85%로 가장 높았고, 서유럽 역시 대졸 이상이 17.15% 수준이었다. 남유럽의 경우 학력 수준이 가장 낮았는데, 초졸 이하가 49.65%였으며, 대졸 이상은 11.42% 였다.

가족 관련 특성을 살펴보면, 우리나라 분석대상의 평균 가구원 수는 2.67명으로, 다른 국가에 비해 다소 높은 수준이다. 가구원수가 가장 적은 지역은 북유럽으로 1.75명이었다. 배우자와 함께 살고 있다고 응답한 비율은 71%로 다른 지역과 대체로 유사하였으나 서유럽이 67%로 다소 낮게 나타났다. 지역 규모별로는 우리나라는 대도시(39.39%), 중소도시(35.52%), 농촌(28.09%) 순으로 나타났는데, 농어촌 거주 비중이 남유럽을 제외하고 다른 지역에 비해 적은 것으로 제시되었다. 연구 대상의 경제적 상태를 확인할 수 있는 소득 수준은 다른 지역에 비해 1분위의 비중이 높은 것으로 제시된다. 코로나19 이전 경제활동 참여 비중은 다른 지역에 비해 다소 높은 편이었으며, 모임에 대한 참여 역시 높은 편이었다. 다만, 북유럽 지역은 코로나19 이전 모임에 대한 참여가 가장 높은 반면, 경제활동 참여는 상당히 낮은 편 이었다. 코로나19 이후 정신건강 관련 증상은 한국은 평균 0.83개로 증상의 개수가 가장 높은 수준이었으며, 북유럽 국가가 0.48개로 가장 낮은 수준이었다.

<표 3> 분석대상의 특성

(단위: 명, %)

구분		한국		서유럽		북유럽		남유럽		그 외	
		평균	SD	평균	SD	평균	SD	평균	SD	평균	SD
코로나19 이후 주관적 건강수준	나쁨 여부	0.24	0.43	0.07	0.25	0.05	0.22	0.13	0.33	0.13	0.33
	나쁨 전환	0.09	0.29	0.04	0.20	0.03	0.18	0.07	0.26	0.07	0.26
ADL 장애 보유		0.036	0.19	0.088	0.284	0.062	0.241	0.089	0.284	0.103	0.30
만성질환 보유		0.016	0.13	0.056	0.231	0.063	0.244	0.033	0.178	0.048	0.21
코로나19 이전 주관적 건강수준		2.191	0.84	2.966	0.964	3.166	1.085	2.689	1.019	2.553	0.97
성별 (빈도, 비중)	남성	1979	42.12	2500	43.62	993	44.23	2020	44.26	5438	39.61
	여성	2720	57.88	3231	56.38	1252	55.77	2544	55.74	8290	60.39
만 연령		72.40	8.11	70.58	7.56	70.69	7.12	71.22	7.68	70.62	7.30
교육 수준 (빈도, 비중)	초졸 이하	2182	46.44	749	13.07	338	15.06	2266	49.65	1656	12.06
	중졸	841	17.9	769	13.42	188	8.37	859	18.82	2989	21.77
	고졸	1247	26.54	2498	43.59	757	33.72	918	20.11	6525	47.53
	대졸 이상	429	9.13	1715	29.92	962	42.85	521	11.42	2558	18.63
가구원 수		2.67	1.33	1.79	0.64	1.75	0.49	2.10	0.88	2.03	0.99
가구 내 배우자 유무	있음	0.71	0.45	0.67	0.47	0.72	0.45	0.72	0.45	0.65	0.48
지역 규모 (빈도, 비중)	대도시	1851	39.39	1091	19.04	454	20.22	1417	31.05	2930	21.34
	중소도시	1528	32.52	2140	37.34	898	40.0	2010	44.04	5367	39.1
	농촌	1320	28.09	2500	43.62	893	39.78	1137	24.91	5431	39.56
소득수준 (빈도, 비중)	1분위	1046	22.26	937	16.35	372	16.57	888	19.46	2525	18.39
	2분위	1018	21.66	1144	19.96	491	21.87	925	20.27	3050	22.22
	3분위	1013	21.56	1215	21.2	491	21.87	906	19.85	2781	20.26
	4분위	861	18.32	1190	20.76	462	20.58	894	19.59	2696	19.64
	5분위	761	16.19	1245	21.72	429	19.11	951	20.84	2676	19.49
고용 여부		0.307	0.46	0.166	0.372	0.246	0.431	0.137	0.344	0.141	0.35
모임 참여 여부		0.696	0.46	0.587	0.493	0.716	0.451	0.219	0.414	0.265	0.44
정신건강		0.831	0.98	0.666	0.836	0.486	0.713	0.743	0.926	0.781	0.88
계		4,699		5,731		2,245		4,564		13,728	

자료: Börsch-Supan(2022a; b), 한국고용정보원(2018; 2020)을 분석하여 저자 작성

2. 추론통계

<표 4>는 한국, 서유럽(독일, 프랑스, 스위스, 벨기에, 룩셈부르크), 북유럽(스웨덴, 덴마크, 핀란드), 그리고 남유럽(스페인, 이탈리아, 그리스, 포르투갈) 지역의 응답자를 대상으로 코로나 19 이후 신체건강이 ‘나쁨’으로 응답한 경우와 코로나19 이전에는 보통 이상으로 응답했다가 코로나19 이후 나쁨으로 응답한 경우에 대해 로짓 분석한 결과이다. 분석 결과를 살펴보면, 대체로 여성이 남성에 비해 자신의 건강에 대한 평가는 나빴으나, 남유럽에서는 성별차이가 유의하게 제시되지 않았다. 한국은 코로나19 이후 나쁨으로 전환된 경우에서만 여성이 남성에 비해 유의하게 더 나빠졌다고 응답하였다. 연령이 높을수록 건강이 나쁘다고 인식하는 경향은 우리나라와 남유럽, 서유럽에서는 유의하게 제시되었으며, 북유럽에서 유의하게 제시되지 않았다. 교육수준이 높을수록 건강하다고 인식하는 경향은 우리나라 응답자에서만 유의하게 나

타났다.

또한 소득수준이 낮을수록 현재 건강수준이 나쁘다고 인식하거나 새롭게 나쁨으로 인식하는 것으로 제시되었다. 코로나19 이전의 고용 여부는 북유럽과 남유럽 국가에서는 유의한 영향이 없었으나, 우리나라와 서유럽의 경우 고용상태에 있었던 사람이 코로나19 이후 건강상태가 나쁘게 제시되었다. 코로나19 이전 건강상태는 대체로 건강상태가 좋았던 사람일수록 코로나19 이후 건강상태가 나쁜 편이라고 응답할 확률이 적었으며, 최근 경험한 정신건강 증상이 많을수록 건강상태가 나쁜 편이라고 응답하였다. 코로나19 이전 모임에 참여했던 경험은 우리나라에서는 뚜렷하게 건강이 나쁜 편이라고 응답하거나 나쁨으로 전환될 가능성을 낮추는 것으로 제시되었다.

국가별 분석결과는 우리나라는 북유럽 국가에 비해 교육수준이나 소득수준의 영향을 더 많이 받는 것으로 제시되었다. 또한, ADL 장애로 인한 건강 악화는 우리나라와 남유럽 국가에서만 뚜렷하게 제시되었으며, 코로나19 이전에 고용상태에 있었던 사람들도 건강 악화가 심했다고 제시되었다. 이는 기존의 건강이나 사회경제적 취약성의 영향이 우리나라 및 남유럽의 노인에서 보다 뚜렷히 나타남을 알 수 있다.

<표 4> 코로나19 이후 주관적 건강 나쁨 여부 로짓 모형

	나쁨 여부				나쁨 전환			
	한국 (1)	서유럽 (2)	북유럽 (3)	남유럽 (4)	한국 (5)	서유럽 (6)	북유럽 (7)	남유럽 (8)
성별	-.168† (.094)	-.345** (.116)	-.359† (.207)	-.061 (.098)	-.24* (.119)	-.366** (.133)	-.49* (.24)	-.067 (.118)
연령	.038*** (.006)	.019* (.008)	.015 (.015)	.051*** (.006)	.047*** (.008)	.02* (.009)	.004 (.018)	.068*** (.008)
교육수준	-.418* (.19)	.083 (.137)	.072 (.227)	.003 (.188)	-.589* (.242)	.182 (.155)	.066 (.266)	-.034 (.217)
가구원수	.017 (.033)	.14 (.117)	-.153 (.471)	.089 (.059)	.04 (.042)	.12 (.14)	.038 (.486)	.061 (.074)
가구내 배우자 유무	-.008 (.1)	-.12 (.166)	-.071 (.524)	.318** (.12)	-.007 (.133)	-.054 (.195)	-.465 (.547)	.304* (.147)
거주지역	.112 (.092)	.008 (.111)	-.136 (.204)	.193† (.1)	.266* (.117)	.014 (.128)	-.269 (.242)	.168 (.121)
소득 수준								
2분위	-.222* (.112)	-.201 (.154)	.047 (.267)	-.214† (.129)	-.102 (.147)	-.316† (.18)	.049 (.308)	-.088 (.156)
3분위	-.27* (.122)	-.374* (.161)	-.756* (.342)	-.296* (.135)	-.297† (.164)	-.399* (.184)	-.703† (.396)	-.293† (.165)
4분위	-.502*** (.14)	-.587** (.184)	-.683† (.355)	-.391** (.146)	-.431* (.183)	-.531* (.207)	-.743† (.421)	-.343† (.177)
5분위	-.575*** (.161)	-.557** (.194)	-.508 (.404)	-.416** (.156)	-.451* (.202)	-.706** (.227)	-.469 (.468)	-.381* (.187)
코로나19 이전 고용 여부	.133* (.055)	.382** (.126)	-.061 (.173)	.139 (.114)	.125† (.068)	.252† (.135)	.045 (.205)	.099 (.134)
ADL 장애 있음	.601** (.204)	.268† (.138)	.086 (.286)	.321* (.126)	.873* (.354)	.242 (.177)	-.156 (.408)	.527** (.178)
만성질환 있음	.054 (.299)	-.082 (.19)	.572† (.3)	.875*** (.185)	.579 (.636)	.087 (.228)	.281 (.393)	1.02*** (.231)
코로나19 이전 건강 수준								
보통	-1.755*** (.092)	-1.419*** (.14)	-1.868*** (.249)	-1.231*** (.113)				
좋은 편	-2.553*** (.123)	-2.603*** (.163)	-3.246*** (.329)	-2.159*** (.143)	-.767*** (.12)	-1.164*** (.14)	-1.391*** (.292)	-.885*** (.126)
매우 좋은편	-2.785*** (.375)	-3.403*** (.319)	-3.283*** (.383)	-2.684*** (.256)	-.994** (.377)	-1.941*** (.308)	-1.433*** (.355)	-1.355*** (.249)
최상	-1.271† (.659)	-2.604*** (.364)	-4.247*** (.748)	-2.143*** (.33)	.468 (.665)	-1.158** (.356)	-2.403** (.734)	-.815* (.326)
코로나19 이전 모임 참여	-.34*** (.087)	-.205† (.114)	-.213 (.206)	-.351** (.133)	-.386** (.116)	-.331* (.13)	-.317 (.239)	-.257† (.147)
정신건강	.338*** (.041)	.68*** (.06)	.689*** (.12)	.756*** (.048)	.367*** (.053)	.738*** (.07)	.756*** (.139)	.815*** (.057)
_cons	-3.088*** (.508)	-4.266*** (.642)	-1.753 (1.244)	-6.475*** (.577)	-5.645*** (.669)	-5.414*** (.741)	-3.133* (1.439)	-9.004*** (.69)
Observations	4973	7162	2691	6068	3825	6755	2568	5398
Pseudo R ²	.286	.249	.275	.272	.12	.16	.161	.206

자료: Börsch-Supan(2022a; b), 한국고용정보원(2018; 2020)을 분석하여 저자 작성

<표 5>는 전체 표본에 대해 분석을 시행하고, 한국, 서유럽(독일, 프랑스, 스위스, 벨기에, 룩셈부르크), 북유럽(스웨덴, 덴마크, 핀란드), 그리고 남유럽(스페인, 이탈리아, 그리스, 포르투갈) 지역을 더미변수로 투입한 분석결과이다. 성별과 연령 효과는 앞서 제시한 결과와 대체적

으로 유사하게 제시었으며, 농어촌에 거주하는 경우, 대도시나 중소도시에 거주하는 경우에 비해 건강이 나쁘다는 응답 및 나쁨으로 전환되었다는 응답이 유의하게 높게 제시되었다. 이외에 ADL 장애 및 만성질환이 없는 경우에 건강 평가가 높았고, 코로나19 이전 건강상태가 좋을수록 건강 평가가 긍정적으로 제시되었다. 또한, 코로나19 이전 모임 참여한 경우 건강 평가가 긍정적이었다. 지역별 차이를 살펴보면, 한국에 비해 다른 국가들의 건강평가는 대체로 긍정적이었으며, 이 차이는 북유럽 국가와 서유럽 국가에서 보다 크게 제시되었다. 즉, 북유럽 국가와 서유럽 국가들의 노인들은 한국의 노인들에 비해 자신의 건강이 나쁘다는 응답이 적었으며, 코로나19 이후 덜 나쁨으로 전환되었다고 평가하였다.

<표 5> 코로나19 이후 주관적 건강 나쁨 여부 로짓 모형

	나쁨 여부		나쁨 전환		
	(9)	(10)	(11)	(12)	
성별	-.053 (.039)	-.158*** (.041)	-.1* (.048)	-.221*** (.05)	
연령	.044*** (.003)	.042*** (.003)	.052*** (.003)	.05*** (.003)	
교육수준	-.101† (.058)	-.11† (.06)	-.124† (.068)	-.129† (.07)	
가구원수	.005 (.019)	.017 (.02)	.012 (.024)	.027 (.025)	
가구내 배우자 유무	.005 (.044)	.158** (.046)	-.036 (.055)	.159** (.057)	
거주지역 (농어촌 여부)	.097* (.038)	.115** (.039)	.155** (.046)	.154** (.048)	
소득 수준	2분위	-.047 (.05)	-.061 (.052)	.001 (.062)	-.043 (.064)
	3분위	-.204*** (.053)	-.193*** (.056)	-.18** (.066)	-.175* (.069)
	4분위	-.328*** (.059)	-.31*** (.061)	-.274*** (.072)	-.276*** (.075)
	5분위	-.455*** (.068)	-.429*** (.07)	-.49*** (.082)	-.486*** (.085)
	코로나19 이전 고용 여부	.173*** (.034)	.132*** (.035)	.143*** (.04)	.096* (.041)
ADL 장애 있음	.489*** (.05)	.401*** (.053)	.546*** (.071)	.439*** (.075)	
만성질환 있음	.269*** (.074)	.247** (.077)	.394*** (.097)	.341*** (.101)	
코로나19 이전 건강 수준	보통	-1.408*** (.043)	-1.338*** (.045)	1.423*** (.175)	1.151** (.177)
	좋은 편	-2.369*** (.054)	-2.199*** (.056)	.484** (.177)	.313† (.179)
	매우 좋은편	-3.002*** (.11)	-2.743*** (.115)	-.124 (.201)	-.207 (.204)
	최상	-2.882*** (.177)	-2.542*** (.178)		
코로나19 이전 모임 참여	-.433*** (.044)	-.399*** (.046)	-.448*** (.053)	-.417*** (.055)	
정신건강	서유럽	-1.007*** (.071)	-1.03*** (.073)	-.965*** (.088)	-.911*** (.091)
	북유럽	-1.079*** (.104)	-.931*** (.106)	-1.137*** (.128)	-.905*** (.13)
	남유럽	-.65*** (.064)	-.708*** (.066)	-.511*** (.08)	-.516*** (.084)
	그 외 지역	-.725*** (.055)	-.743*** (.057)	-.521*** (.071)	-.475*** (.073)
	_cons	-3.186*** (.214)	-4.407*** (.228)	-6.696*** (.311)	-7.75*** (.325)
Observations	36365	36038	31851	31627	
Pseudo R2	.235	.275	.122	.171	

자료: Börsch-Supan(2022a; b), 한국고용정보원(2018; 2020)을 분석하여 저자 작성;

앞서 제시된 분석결과는 코로나19로 인한 노인의 건강 악화가 한국과 남유럽 국가, 그리고 그 외 지역에서 보다 뚜렷히 나타났음을 제시한다. <표 6>과 <표 7>은 어떠한 국가적 특성이 코로나19 전후 노인의 건강 악화에 영향을 미쳤는지 분석하기 위해 2021년에 주관적 건강이 보통 이하로 응답한 경우와 2018년과 2021년에 주관적 건강이 나쁨으로 전환된 경우에 대해 다층모형분석을 실시한 결과이다. 개인적 요인은 앞서 분석한 결과와 대체적으로 유사하나 응답자의 교육수준과 가구 내 배우자 유무의 경우, 다층모형 분석에서 유의하게 제시되었다. 즉,

교육수준이 대졸 이상의 경우와 가구내 배우자가 있는 경우에 건강수준이 나쁘다고 응답하거나 나쁨으로 전환된 경우가 유의하게 적었다. 국가 수준 변수는 사회지출이 일관적으로 코로나19 이후 나쁨으로 응답한 경우와 나쁨으로 전환되는 경우를 낮추는 것으로 제시되었다. 반면, 거리두기 변수의 경우, 거리두기가 엄격하게 시행될 경우, 노인들의 건강평가에 부정적 영향을 미치는 것으로 제시되었으며, 이러한 효과는 코로나19 관련 보건 지출을 투입한 분석에서는 유의하게 제시되지 않았다. 또한, 코로나19 관련 총지출과 비보건 지출은 노인의 건강평가에 유의한 영향이 없었으나 보건 관련 지출은 사회지출과 마찬가지로 노인의 건강평가가 부정적으로 응답할 가능성을 낮추는 것으로 제시되었다. 그러나 이러한 효과는 건강평가가 나쁨으로 전환된 경우에는 유의하게 제시되지 않았다.

〈표 6〉 코로나19 이후 주관적 건강 나쁨 이하 다층 모형

		(13)	(14)	(15)	(16)	(17)
성별		-0.176*** (0.04)	-0.174*** (0.04)	-0.174*** (0.04)	-0.174*** (0.04)	-0.174*** (0.04)
연령		0.041*** (0.00)	0.041*** (0.00)	0.041*** (0.00)	0.041*** (0.00)	0.041*** (0.00)
교육수준		-0.203*** (0.04)	-0.183*** (0.04)	-0.180*** (0.04)	-0.178*** (0.04)	-0.182*** (0.04)
가구원수		0.027 (0.02)	0.022 (0.02)	0.021 (0.02)	0.02 (0.02)	0.022 (0.02)
가구내 배우자 유무		0.172*** (0.05)	0.169*** (0.05)	0.168*** (0.05)	0.168*** (0.05)	0.168*** (0.05)
거주지역		0.087* (0.04)	0.090* (0.04)	0.090* (0.04)	0.091* (0.04)	0.090* (0.04)
소득 수준	2분위	-0.065 (0.05)	-0.062 (0.05)	-0.061 (0.05)	-0.06 (0.05)	-0.062 (0.05)
	3분위	-0.196*** (0.06)	-0.194*** (0.06)	-0.193*** (0.06)	-0.191*** (0.06)	-0.194*** (0.06)
	4분위	-0.313*** (0.06)	-0.311*** (0.06)	-0.311*** (0.06)	-0.308*** (0.06)	-0.311*** (0.06)
	5분위	-0.428*** (0.07)	-0.429*** (0.07)	-0.429*** (0.07)	-0.427*** (0.07)	-0.429*** (0.07)
코로나19 이전 고용 여부		-0.241*** (0.07)	-0.244*** (0.07)	-0.244*** (0.07)	-0.247*** (0.07)	-0.244*** (0.07)
ADL 장애 있음		0.396*** (0.05)	0.402*** (0.05)	0.403*** (0.05)	0.406*** (0.05)	0.402*** (0.05)
만성질환 있음		0.261*** (0.08)	0.264*** (0.08)	0.264*** (0.08)	0.263*** (0.08)	0.264*** (0.08)
코로나 이전 건강 수준	보통	-1.320*** (0.05)	-1.316*** (0.05)	-1.315*** (0.05)	-1.315*** (0.05)	-1.316*** (0.05)
	좋은 편	-2.155*** (0.06)	-2.158*** (0.06)	-2.158*** (0.06)	-2.159*** (0.06)	-2.158*** (0.06)
	매우 좋은편	-2.689*** (0.12)	-2.693*** (0.12)	-2.694*** (0.12)	-2.697*** (0.12)	-2.694*** (0.12)
	최상	-2.503*** (0.18)	-2.507*** (0.18)	-2.509*** (0.18)	-2.511*** (0.18)	-2.508*** (0.18)
코로나19 이전 모임 참여		-0.367*** (0.05)	-0.381*** (0.05)	-0.383*** (0.05)	-0.388*** (0.05)	-0.382*** (0.05)
정신건강		0.644*** (0.02)	0.643*** (0.02)	0.643*** (0.02)	0.644*** (0.02)	0.643*** (0.02)
사회지출		-0.065*** (0.01)	-0.064*** (0.01)	-0.056*** (0.01)	-0.049*** (0.01)	-0.061*** (0.01)
거리두기			0.014* (0.01)	0.019** (0.01)	(0.01)	0.018* (0.01)
코로나 전체지출				(0.04)		
코로나 보건지출					-0.336* (0.15)	
코로나 비보건지출						-(0.04) (0.04)
_cons		-0.661*** (0.10)	-0.572*** (0.10)	-0.588*** (0.10)	-0.590*** (0.10)	-0.581*** (0.10)
2 level variance		0.195** (0.07)	0.188** (0.07)	0.174** (0.06)	0.148** (0.05)	0.182** (0.06)
LL		-9841.27	-9838.64	-9837.7	-9836.19	-9838.26
Obs		36038	36038	36038	36038	36038

자료: Börsch-Supan(2022a; b), 한국고용정보원(2018; 2020)을 분석하여 저자 작성;

<표 7> 코로나19 이후 주관적 건강 나쁨 전환 다층 모형

	(18)	(19)	(20)	(21)	(22)
성별	-0.240*** (0.05)	-0.240*** (0.05)	-0.239*** (0.05)	-0.239*** (0.05)	-0.239*** (0.05)
연령	0.049*** (0.00)	0.049*** (0.00)	0.049*** (0.00)	0.049*** (0.00)	0.049*** (0.00)
교육수준	-0.258*** (0.05)	-0.252*** (0.05)	-0.248*** (0.05)	-0.247*** (0.05)	-0.250*** (0.05)
가구원수	0.029 (0.03)	0.028 (0.03)	0.028 (0.03)	0.027 (0.03)	0.028 (0.03)
가구내 배우자 유무	0.175** (0.06)	0.174** (0.06)	0.173** (0.06)	0.173** (0.06)	0.173** (0.06)
거주지역	0.123* (0.05)	0.125* (0.05)	0.126* (0.05)	0.128* (0.05)	0.125* (0.05)
소득 수준					
2분위	-0.038 (0.07)	-0.037 (0.07)	-0.038 (0.07)	-0.037 (0.07)	-0.038 (0.07)
3분위	-0.165* (0.07)	-0.166* (0.07)	-0.165* (0.07)	-0.164* (0.07)	-0.165* (0.07)
4분위	-0.257*** (0.08)	-0.258*** (0.08)	-0.258*** (0.08)	-0.256*** (0.08)	-0.258*** (0.08)
5분위	-0.461*** (0.09)	-0.464*** (0.09)	-0.463*** (0.09)	-0.462*** (0.09)	-0.464*** (0.09)
코로나19 이전 고용 여부	-0.163* (0.08)	-0.162 (0.08)	-0.162* (0.08)	-0.168* (0.08)	-0.162 (0.08)
ADL 장애 있음	0.441*** (0.08)	0.441*** (0.08)	0.441*** (0.08)	0.446*** (0.08)	0.441*** (0.08)
만성질환 있음	0.362*** (0.10)	0.364*** (0.10)	0.365*** (0.10)	0.367*** (0.10)	0.364*** (0.10)
코로나19 이전 건강 수준					
보통	(empty)	(empty)	(empty)	(empty)	(empty)
좋은 편	-0.816*** (0.05)	-0.817*** (0.05)	-0.816*** (0.05)	-0.816*** (0.05)	-0.817*** (0.05)
매우 좋은편	-1.325*** (0.11)	-1.325*** (0.11)	-1.326*** (0.11)	-1.326*** (0.11)	-1.325*** (0.11)
최상	-1.134*** (0.18)	-1.134*** (0.18)	-1.138*** (0.18)	-1.137*** (0.18)	-1.137*** (0.18)
코로나19 이전 모임 참여	-0.384*** (0.05)	-0.382*** (0.05)	-0.385*** (0.05)	-0.390*** (0.05)	-0.383*** (0.05)
정신건강	0.704*** (0.02)	0.703*** (0.02)	0.703*** (0.02)	0.703*** (0.02)	0.703*** (0.02)
사회지출	-0.045*** (0.01)	-0.048*** (0.01)	-0.044*** (0.01)	-0.043*** (0.01)	-0.046*** (0.01)
거리두기		0.012 (0.01)	0.016 (0.01)	0.013 (0.01)	0.015 (0.01)
코로나 전체지출			-0.031 (0.03)		
코로나 보건지출				-0.184 (0.13)	
코로나 비보건지출					-0.024 (0.03)
_cons	-1.910*** (0.10)	-1.906*** (0.10)	-1.914*** (0.10)	-1.920*** (0.10)	-1.910*** (0.10)
2 level variance	0.098* (0.04)	0.090* (0.04)	0.086* (0.03)	0.082* (0.03)	0.088* (0.04)
LL	-7023.51	-7022.69	-7022.13	-7021.7	-7022.39
Obs	31627	31627	31627	31627	31627

자료: Börsch-Supan(2022a; b), 한국고용정보원(2018; 2020)을 분석하여 저자 작성.

V. 결론

코로나19를 경험한 고령자의 정신건강 및 신체적 건강 양상을 살펴보면, 한국 고령자들은 다른 국가에 비해 신체건강이 나빠며 악화된 수준이 심한 것으로 제시되었다. 이는 개인의 인구 사회학적 요인을 통제한 상태에서도 유의하게 나타났다.

고용, 관계, 건강에 대한 종속변수에 대해 GDP 대비 사회지출, 사회적 거리두기 변수, 코로나 19 관련 지출의 영향을 살펴본 결과를 정리하면 다음과 같다. GDP 대비 사회지출은 공통적으로 노인의 건강 악화를 막는데 긍정적 영향을 미쳤으며, 사회적 거리두기가 엄격할 수록 현재 건강수준이 나쁨으로 나타나는 것으로 제시되었다. 코로나19 관련 지출은 대체로 유의하지 않게 제시되었으나 코로나19 관련 보건지출의 경우에만 건강수준에 긍정적인 영향을 미쳤다.

본 연구의 결과는 재난에 긴급히 대응하는 공공지출보다 기존의 사회안전망이 강할 때 부정적 영향을 경험할 가능성을 낮춘다는 것을 보여준다. 기존의 연구들은 코로나19 이전에 사회보장 제도가 발달하지 않은 국가들이 주로 공공지출을 크게 확대함으로써 위기에 대응했다고 제시

하였다(최영준 외, 2020; IMF 2020; 여유진·김성아, 2020; 김태완 외 2022). 이러한 논의는 주로 실직자 수 증가 및 국가부채 수준 증가 등 거시적인 지표를 근거로 논의되어왔다. 그러나 본 연구의 결과는 경제활동에 활발하게 참가하는 사람들 외에 고령자의 ‘관계’와 ‘건강’의 측면에서도 기존 사회지출의 수준이 코로나19 관련 지출에 비해 사회재난의 부정적 영향을 감소시키는 데 효과적임을 제시하였다.

이러한 분석 결과는 향후 코로나19 같은 대규모 감염병이 반복해서 나타난다고 할 때, 그에 관한 대응전략을 시사해준다. 첫째, 코로나19에 대비해 급격하게 지출을 늘리는 것보다는 미리 복지국가의 시스템을 잘 갖추어 놓는 것이 필요하다. 한국에서는 코로나19에 직면해 모든 가구에게 재난지원금을 지급하면서 기본소득 논의가 확산되었지만, 사실 코로나19에 직면해 보편적 지원금을 지급한 국가는 한국, 일본, 미국 등 소수에 불과했다. 미국은 정부가 정한 소득기준 이하의 성인에게 1,200달러, 아동에게는 500달러의 급여를 지원하기도 하였다. 이 같은 조치들은 코로나19 이후의 상황에 대처하는 데 중요성을 가지지만, 그렇게 사후적으로 다양한 조치를 마련하는 것보다 기존 사회경제적 지지체계와 보호체계가 잘 갖추는 것이 코로나19에 더 효과적인 전략일 수 있다.

이 같은 측면에서 윤홍식(2020)과 김태완 외(2022), 최영준 외(2020)가 제시한 바와 같이 적극적인 복지국가의 역할이 코로나19 상황에서도 중요하다고 할 수 있다. 사회지출과 소득보장 수준이 상대적으로 높은 북유럽의 보편적 복지체제는 대규모 재정지출 없이도 팬데믹으로부터 시민의 삶을 지켜낼 수 있는 기제라고 할 수 있다. 기존 사회안전망이 유럽 국가들에 비해 상대적으로 취약한 상황에서 한국은 코로나19에 대응하기 위해 국가와 지자체가 지역주민 또는 전 국민에게 재난기본소득을 지원한 바 있다. 그러나 이러한 일시적인 지원의 효과성은 잘 갖춰진 사회보장체제에 비해 제한적인 것으로 확인된다. 이러한 경험적 결과에 기초해 향후 전략을 세운다면, 재난 발생에 대비하여 기존의 복지체제를 강화하고 사각지대 축소 및 취약계층에 대한 복지프로그램의 접근성을 높이는 것이 중요할 것이다.

참고문헌

- 강혜원, & 조영태. (2007). 서울시 남녀노인의 건강불평등: 사회경제적 지위와 사회통합 요소를 중심으로. 한국사회학, 41(4), 164-201.
- 김수영, 허성희, & 장수지. (2018). 노인의 사회경제적 박탈이 건강상태에 미치는 영향: 우울의 매개효과를 중심으로. 보건사회연구, 38(1), 88-124.
- 김윤희, & 조영태. (2008). 지역특성이 취약집단 건강에 미치는 영향 분석. 한국인구학, 31(1), 5-30.
- 김진영. (2007). 사회경제적 지위와 건강의 관계: 연령에 따른 변화를 중심으로. 한국사회학, 41(3), 127-153.
- 김태완, 이주미, 김기태, 정세정, 오성욱, 송치호. (2022). 근로연령층 사회보장 현황과 복지-고용서비스 연계 방안. 세종: 한국보건사회연구원.
- 박하은, 장은하, 홍석호 (2020). 독거노인의 대인관계 만족도와 사회적지지가 주관적 건강상태에 미치는 영향. 사회과학연구, 36(2), 1-19.
- 방요순, 류소연, & 김희영. (2011). 국제 기능·장애·건강 분류 개념의 틀에 의한 경로당 이용 노인의 주관적

- 건강상태와 관련요인. *지역사회연구*, 19(4), 95-113.
- 서연숙. (2011). 중고령자의 사회경제적 지위에 따른 건강수준 연구. *Journal of the Korean Gerontological Society*, 31(4), 1135-1153.
- 오영희, 배화옥, & 김윤신. (2006). 우리나라 노인의 주관적 건강인식과 신체적 및 정신적 기능상태의 관련성 연구. *한국노년학*, 26, 461-476.
- 윤홍식. (2020). 코로나 19 팬데믹 (pandemic) 과 복지국가의 정치경제학: 위기 이후 복지국가의 길 '들'. *비판사회정책*, 68, 113-142.
- 이정민, 김원중, 손혜숙, 전진호, 이명진, & 박현숙. (2012). 연령층별 사회경제적 계층에 따른 건강행위 실천과 주관적 건강수준에 미치는 영향. *한국콘텐츠학회논문지*, 12(6), 317-327.
- 최영준, 최정은, 김지현, 조원희, 노혜상, 한선희. (2020). 국내외 사회보장 지원정책 분석 연구. 보건복지부 연구보고서.
- 최요한. (2016). 주관적 건강인식은 실제 건강상태의 유효한 대리변수인가: 주관적 건강상태 (SRH) 와 주관적 건강변화상태 (SACH) 의 비교. *보건사회연구*, 36(4), 431-459.
- 한국고용정보원. (2018). 2018년 제7차 고령화연구패널조사. 세종: 한국고용정보원.
- 한국고용정보원. (2020). 2020년 제8차 고령화연구패널조사. 세종: 한국고용정보원.
- Armitage, R., & Nellums, L. B. (2020). COVID-19 and the consequences of isolating the elderly. *The Lancet Public Health*, 5(5), E256.
- Armitage, R., & Nellums, L. B. (2020). COVID-19 and the consequences of isolating the elderly. *The Lancet Public Health*, 5(5), e256.
- Arnault, L., Jusot, F., & Renaud, T. (2021). Social inequalities in access to healthcare among the population aged 50+ years during the COVID-19 pandemic in Europe. *European Journal of Ageing*, 1-15.
- Bakioğlu, F., Korkmaz, O., & Ercan, H. (2021). Fear of COVID-19 and Positivity: Mediating Role of Intolerance of Uncertainty, Depression, Anxiety, and Stress. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 19, 2369-2382.
- Bobak, M., & Marmot, M. (1996). East-West mortality divide and its potential explanations: proposed research agenda. *Bmj*, 312(7028), 421-425.
- Börsch-Supan, A. (2022a). Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) Wave 7. Release version: 8.0.0. SHARE-ERIC. Data set. DOI: 10.6103/SHARE.w7.800
- Börsch-Supan, A. (2022b). Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) Wave 8. COVID-19 Survey 1. Release version: 8.0.0. SHARE-ERIC. Data set. DOI: 10.6103/SHARE.w8ca.800
- Börsch-Supan, A. (2022c). Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) Wave 9. COVID-19 Survey 2. Release version: 8.0.0. SHARE-ERIC. Data set. DOI: 10.6103/SHARE.w9ca.800
- 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(4), 992-1001.
- Brooke, J., & Jackson, D. (2020). Older people and COVID-19: Isolation, risk and ageism. *Journal of clinical nursing*. ISSN 0962-1067.
- Choi, S. L., Carr, D., & Namkung, E. H. (2022). Physical disability and older adults' perceived food and economic insecurity during the COVID-19 pandemic. *The Journals of Gerontology: Series B*, 77(7), e123-e133.
- Connolly, C., Keil, R., & Ali, S. H. (2021). Extended urbanisation and the spatialities of infectious disease: Demographic change, infrastructure and governance. *Urban studies*, 58(2), 245-263.
- Dasgupta, S., & Emmerling, J. (2021). COVID-19 lockdown led to an unprecedented increase in inequality.
- Flaxman, S., Mishra, S., Gandy, A., Unwin, H. J. T., Mellan, T. A., Coupland, H., ... & Bhatt, S. (2020). Estimating the effects of non-pharmaceutical interventions on COVID-19 in Europe. *Nature*, 584(7820), 257-261.
- Fong, M. W., Gao, H., Wong, J. Y., Xiao, J., Shiu, E. Y. C., Ryu, S., & Cowling, B. J. (2020). Nonpharmaceutical measures for pandemic influenza in nonhealthcare settings—Social distancing measures. *Emerging Infectious Diseases*, 26(5), 976-984.
- Gatto, M., Bertuzzo, E., Mari, L., Miccoli, S., Carraro, L., Casagrandi, R., & Rinaldo, A. (2020). Spread and dynamics of the COVID-19 epidemic in Italy: Effects of emergency containment measures. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(19), 10484-10491.
- Geirdal, A. Ø., Ruffolo, M., Leung, J., Thygesen, H., Price, D., Bonsaksen, T., & Schoultz, M. (2021). Mental health, quality of life, wellbeing, loneliness and use of social media in a time of social distancing during the COVID-19 outbreak. A cross-country comparative study. *Journal of Mental Health*, 30(2), 148-155.
- House, J. S., Lepkowski, J. M., Kinney, A. M., Mero, R. P., Kessler, R. C., & Herzog, A. R. (1994). The social stratification of aging and health. *Journal of health and social behavior*, 213-234.
- Idler, E. L. (1993). Age differences in self-assessments of health: age changes, cohort differences, or survivorship?. *Journal of gerontology*, 48(6), S289-S300.
- Jones, A. M., & Nicolás, A. L. (2004). Measurement and explanation of socioeconomic inequality in health with longitudinal data. *Health economics*, 13(10), 1015-1030.
- Krendl, A. C., & Perry, B. L. (2021). The impact of sheltering in place during the COVID-19 pandemic on older adults' social and mental well-being. *The Journals of Gerontology: Series B*, 76(2), e53-e58.
- Krok-Schoen, J. L., Pisegna, J. L., BrintzenhofeSzoc, K., MacKenzie, A. R., Canin, B., Plotkin, E., ... & Shahrokni, A. (2021). Experiences of healthcare providers of older adults with cancer during the COVID-19 pandemic. *Journal of geriatric oncology*, 12(2), 190-195.

- Lau, H., Khosrawipour, V., Kocbach, P., Mikolajczyk, A., Schubert, J., Bania, J., & Khosrawipour, T. (2020). The positive impact of lockdown in Wuhan on containing the COVID-19 outbreak in China. *Journal of travel medicine*.
- Levkoff, S. E., Cleary, P. D., & Wetle, T. (1987). Differences in the appraisal of health between aged and middle-aged adults. *Journal of Gerontology*, 42(1), 114-120.
- Linka, K., Peirlinck, M., Sahli Costabal, F., & Kuhl, E. (2020). Outbreak dynamics of COVID-19 in Europe and the effect of travel restrictions. *Computer methods in biomechanics and biomedical engineering*, 23(11), 710-717.
- Lopez-Valcarcel, B. G., & Barber, P. (2017). Economic crisis, austerity policies, health and fairness: lessons learned in Spain. *Applied Health Economics and Health Policy*, 15(1), 13-21.
- Lorenzo-Carrascosa, L. (2017). The health of the elderly in Spain during the economic crisis. *Revista Española de Geriatria y Gerontología*, 53(1), 12-14.
- Maier, B. F., & Brockmann, D. (2020). Effective containment explains subexponential growth in recent confirmed COVID-19 cases in China. *Science*, 368(6492), 742-746.
- McCartan, C., Adell, T., Cameron, J., Davidson, G., Knifton, L., McDaid, S., & Mulholland, C. (2021). A scoping review of international policy responses to mental health recovery during the COVID-19 pandemic. *Health Research Policy and Systems*, 19, 1-7.
- OECD. (2010). *The Economic Impact of Protracted Low Interest Rates on Pension Funds and Insurance Companies: Selected Issues*, OECD, Paris.
- Onyeaka, H., Anumudu, C. K., Al-Sharify, Z. T., Egele-Godswill, E., & Mbaegbu, P. (2021). COVID-19 pandemic: A review of the global lockdown and its far-reaching effects. *Science Progress*, 104(2), 1-18.
- Pareliusson, J., and Glocker, D. (2020). Lockdown policies and people in the age of COVID-19: Lessons from the OECD Policy Tracker. *ECOSCOPE: An Economic Lens on Policies for Growth and Wellbeing*. <https://oecdoscope.blog/2020/07/07/lockdown-policies-and-people-in-the-age-of-covid-19-lessons-from-the-oecd-policy-tracker> (2022.10.1. 인출)
- Pinquart, M. (2001). Correlates of subjective health in older adults: a meta-analysis. *Psychology and aging*, 16(3), 414.
- Ross, C. E., & Bird, C. E. (1994). Sex stratification and health lifestyle: consequences for men's and women's perceived health. *Journal of Health and Social Behavior*, 161-178.
- UN (2020). Policy Brief: The Impact of COVID-19 on older persons, <https://unsdg.un.org/resources/policy-brief-impact-covid-19-older-persons> (2022.11.10. 인출)
- Vahia, I. V., Jeste, D. V., & Reynolds, C. F. (2020). Older adults and the mental health effects of COVID-19. *Jama*, 324(22), 2253-2254.
- Wong, J., Goh, Q. Y., Tan, Z., Lie, S. A., Tay, Y. C., Ng, S. Y., & Soh, C. R. (2020). Preparing for

- a COVID-19 pandemic: a review of operating room outbreak response measures in a large tertiary hospital in Singapore. *Canadian Journal of Anesthesia/Journal canadien d'anesthésie*, 67(6), 732-745.
- Wu, S., Wang, R., Zhao, Y., Ma, X., Wu, M., Yan, X., & He, J. (2013). The relationship between self-rated health and objective health status: a population-based study. *BMC public health*, 13, 1-9.
- Younger, E., Smrke, A., Lidington, E., Farag, S., Ingley, K., Chopra, N., & Jones, R. L. (2020). Health-related quality of life and experiences of sarcoma patients during the COVID-19 pandemic. *Cancers (basel)*, 12(8), 2288. <https://doi.org/10.3390/cancers12082288>
- Zhou, Z., Ren, L., Zhang, L., Zhong, J., Xiao, Y., Jia, Z., ... & Wang, J. (2020). Heightened innate immune responses in the respiratory tract of COVID-19 patients. *Cell host & microbe*, 27(6), 883-890.
- Zimmer, Z., & Prachuabmoh, V. (2012). Comparing the socioeconomic status-Health gradient among adults 50 and older across rural and urban areas of Thailand in 1994 and 2007. *Social Science & Medicine*, 74(12), 1921-1928.

부록

〈부표 1〉 다중분석에 활용한 국가 단위의 독립변수에 대한 기술통계

(단위: 1,000USD, %)

구분	1인당 GDP	GDP 대비 사회지출 ¹⁾	1인당 GDP 대비 코로나19 대응 관련 지출 ¹⁾			코로나19 엄격성 지수 ³⁾
			총지출	보건	비보건	
한국	41.36	11.00	3.44	0.27	3.18	57.27
독일	49.37	28.50	11.03	1.20	9.83	65.46
스웨덴	50.31	27.70	4.20	0.77	3.43	60.83
네덜란드	52.88	27.20	4.52	0.75	3.77	64.35
스페인	36.53	23.30	4.13	0.39	3.74	68.84
이탈리아	37.97	28.00	6.83	0.58	6.25	75.28
프랑스	41.68	31.40	7.71	0.79	6.92	66.44
덴마크	52.08	30.50	1.77	0.04	1.74	55.46
그리스	27.11	25.10	11.03	0.37	10.66	66.90
스위스	68.03	25.00	5.29	0.43	4.86	52.18
벨기에	47.28	27.30	7.22	1.82	5.40	63.15
이스라엘	38.48	16.30	6.94	1.15	5.79	67.50
체코	37.36	18.00	5.44	1.19	4.25	54.12
폴란드	31.01	19.90	7.68	0.37	7.31	61.02
룩셈부르크	107.97	21.00	4.16	0.32	3.84	53.70
헝가리	30.78	17.20	4.00	1.18	2.82	60.46
포르투갈	32.07	23.30	4.73	1.09	3.63	70.51
슬로베니아	35.60	21.90	5.35	0.88	4.47	64.40
에스토니아	31.87	16.10	3.49	0.86	2.63	47.50
크로아티아	26.40	20.90	2.59	0.28	2.31	53.70
리투아니아	34.30	15.30	4.68	1.03	3.65	55.51
불가리아	20.81	16.30	4.39	1.34	3.04	50.37
사이프러스	37.09	17.70	6.38	0.47	5.91	67.22
핀란드	45.28	29.70	2.97	0.79	2.18	46.85

자료: OECD(2022). OECD Stat. (<http://stats.oecd.org>)에서 2022.9.23. 인출); IMF, Database of Fiscal Policy Responses to Covid-19, January 2021 Database. (<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>)에서 2022.10.5. 인출)

2023년

춘계학술대회 2023 Spring Conference

기रो에 선 공적연금 개혁

Session 1.

대학원생 세션

시간: 10:30~12:00

장소: 세종 국책연구단지 A동 화상회의실 4

-
- 발표 1. 웹3.0 시대 비정형노동자의 사회보장제도에 관한 인식연구:
근거이론을 중심으로
이태형(연세대학교 박사과정), 양재진(연세대학교)
- 발표 2. 장애등급제의 정책변동과정 분석: 단절적 균형이론을 중심으로
오서은(연세대학교 박사과정)
- 발표 3. 주관적 계층의식의 형성과 변화에 영향을 미치는 요인 탐색:
계층별 결정요인과 '부동산 계급'을 중심으로
신명준(한국교원대학교 석사과정), 최석현(한국교원대학교)

장애등급제의 정책변동과정 분석: 단절적 균형이론을 중심으로

오서은(Seo Eun Oh)¹⁾

요약

본 연구는 지난 30여 년간 국내 장애인복지체제의 근간을 이루어 온 장애등급제의 정책변동과정을 단절적 균형이론(punctuated equilibrium theory)의 관점에서 설명한다. 단절적 균형이론은 제도의 장기간의 점증적 변화와 단기간의 단절적 변화를 동시에 설명하는 이론으로, 제도의 정당성에 대한 비판에도 장기간 지속되었던 장애등급제가 마침내 폐지되기까지의 정책단절과정을 종합적으로 설명하기에 유용하다. 다만 이론이 지니는 인과적 필연성의 한계를 보완하기 위해 본 연구는 역사적 제도주의 개념을 차용하여 제도적 요인과 기존 이론적 개념들 간의 상호적 관계를 포함하는 통합적 단절적 균형모형을 구성하여 정책변동의 메커니즘을 구체화하고자 하였다. 분석 결과, 정책이미지의 독점 및 경쟁 구도에 따라 시기별 정책단절의 가능성이 달라지며, 이러한 정책이미지의 변화양상은 정치적, 정책적 특성과 관련이 있음이 확인되었다. 또한 장애등급제가 지니는 강한 상보적 속성은 정책단절 이후에도 안정적 제도화를 어렵게 하는 요인으로 작용할 수 있음을 진단하였다.

주제어: 단절적 균형이론, 장애등급제, 제도적 상보성, 거부점

1) 연세대학교 행정학과 박사과정, oseo537@naver.com, 010-6850-2115

I. 서론

장애는 전통적인 사회적 위협의 영역이자 여전히 현대 복지국가의 중요한 도전적 과제이다. 대표적인 사회적 취약계층인 장애인이 인간다운 삶을 누릴 수 있도록 장애인의 경제적 자립과 복지 향상을 도모하는 장애인정책의 중요성이 선진 복지국가를 중심으로 증가하여 왔다(de Jong, 2003; 김성희 외, 2011). 국내의 경우 비교적 늦은 1980년대가 되어서야 장애인이 공식적인 정책대상으로 인식되게 되었으나 그 시작은 1960년대로 거슬러 올라간다(김진우, 2007). 1961년『생활보호법』제정으로 장애인 복지를 위한 기본적인 체제를 갖추어 나가기 시작하였고, UN이 선포한 ‘세계장애인의 해’에 맞춰 1981년 최초의 장애인 복지에 관한 종합적인 법률인 『심신장애자복지법』이 제정되면서 근대적 의미의 국가 주도 장애인 복지 대책과 법적 기반이 마련되었다(김용득, 2005; 이수영, 2014, 보건복지부, 2022). 이후 민주화 투쟁(1987년)과 서울장애인올림픽(1988년)을 거치면서 장애인 이슈에 대한 사회적 관심이 고조되었고, 장애계의 적극적인 요구에 따라 1989년『심신장애자복지법』이 『장애인복지법』으로 전면개정되면서 최초의 장애인 경제적 지원의 근거가 마련되었다(고영진, 1999; 김용득, 2005). 현재는 장애인의 사회통합과 보편적 권리보장이 새로운 화두로 등장하면서 생계보장을 넘어 보다 다양한 차원의 복지 강화로 정책이 확장되고 있다(원소연, 2010; 이수영, 2014; 공감, 2021; 보건복지부, 2022).

이러한 국내 장애인정책은 그 태동부터 장애등급제와 장애등록제를 기반으로 한 차등적 지원의 방식으로 이루어져 온 특징을 지닌다(김정희, 2013). 그중 장애등급제는 장애인의 신체·정신적 손상의 정도를 6등급 체계로 나누어 서비스의 종류와 혜택 수준을 결정하는 제도로서 지난 30여 년간 국내 장애인복지의 근간이 되어 왔다(이진숙·임윤용, 2018). 그러나 장애등급제는 장애인을 등급으로 분류하고 낙인효과를 초래하는 등 그 자체로 심각한 인권침해의 요소를 지니고 있었다(이진숙·임윤용, 2018; 김경란, 2018b). 무엇보다도 장애인의 사회적 관계, 경제적 수준, 교육 수준 등 개별적인 복지 욕구와 환경에 대한 복합적 고려 없이 단일의 의학적 기준에 따라 획일적으로 등급을 결정하여 많은 장애인이 복지안전망으로부터 배제되는 문제가 반복되었고 국내 장애인 복지제도의 발전에도 큰 제약이 되어 왔다(이승기, 2018).

장애등급제가 지닌 비합리성이 드러나면서 장애계와 학계를 중심으로 제도 폐지 요구가 계속해서 제기되었지만, 장애인복지법과 시행규칙은 여러 번 개정되면서도 6등급 체계의 장애등급제 자체는 변동 없이 유지되었다(윤석진, 2018). 2007년에는 예산 효율성을 이유로 장애등급 판정에서 국민건강보험공단의 추가심사를 받도록 하는 ‘장애등급심사제’가 도입되는 등 장애등급 판정의 엄격성이 더욱 강화되기도 하였다²⁾(보건복지부, 2006; 2009). 이를 계기로 장애등급제 폐지에 대한 장애계의 조직적 투쟁이 본격화되었고, 장애등급제 이슈가 2012년 총선과 대선에서 주요 공약으로 등장하는 결과로 이어졌다. 이후 문재인 정부가 출범하면서 장애등급제 폐지가 결정되어 마침내 2019년 7월부터 단계적 폐지가 시작되었다(보건복지부, 2017; 2019).

본 연구는 지난 30여 년간 국내 장애인복지체제의 근간을 이루어 온 장애등급제의 정책변동

2) 2007년 4월부터 1, 2급 장애인(다른 장애가 중복된 3급 지적장애 및 자폐성장애 포함) 신규등록에 국민연금공단(장애심사센터)의 장애등급심사(중증장애인위탁심사사업)가 도입되었고, 2010년부터는 장애인 활동보조서비스 신청자에 대해서도 재심사가 의무화되었다.

과정을 단절적 균형이론(punctuated equilibrium theory)의 관점에서 설명하고자 한다. 장애 등급제 정책변동과정에 대한 기존 연구들은 그 추진과정과 논의를 기술적으로 정리하는데 그쳐 정책변동을 이끈 핵심적 요인에 대한 이론적 분석이 부족하였다(이승기, 2015; 김경란, 2018; 김동기, 2018; 이진숙·임윤용, 2018). 또한 정책변동이 발생한 일회적 사건을 넘어, 그 이전과 이후의 전체 과정에서 나타나는 점증적 변화와 급격한 변화를 아우르는 설명이 부족하였다는 한계가 있다. 이진숙·임윤용(2018)의 경우 Kingdon의 다중흐름모형을 적용해 장애등급심사(문제흐름), 2012년 대선(정치흐름), 문재인 정부의 장애인복지법 개정(정책흐름)을 장애등급제 폐지의 ‘기회의 창’으로 분석하였으나, 그 이전 장애등급제에 비판적이었던 국제적 흐름 및 반대 집단의 압력에도 불구하고 이슈가 장기간 정치적 논의에서 배제된 정책안정기에 대해서는 충분한 설명을 제시하지 못하였다.

이러한 선행연구의 한계를 보완하고자 본 연구는 단절적 균형이론의 관점에서 장애등급제의 도입부터 폐지까지 장기간의 정책변동과정에 대한 포괄적인 분석을 시도한다. 단절적 균형이론에 따르면 본래 정책은 오랜 시간 점진적 변화만을 겪으며 균형을 유지하지만, 특정 시기에 결정적인 전환점(critical juncture)을 맞이하면서 근본적 패러다임이 바뀌는 단절을 겪게 되며 이후 다시 새로운 안정적 균형상태에 돌입하는 과정을 반복한다(Baumgartner and Jones, 1993; True et al., 2007; 흥원일·한중희, 2021). 이러한 이론적 관점은 제도의 중장기간에 걸친 점증적 변화와 단기간의 급격한 단절적 변화를 동시에 설명하는데 유용하게 사용될 수 있다(Sabatier and Weible, 2014). 장애등급제 폐지과정은 정책의 점증적 변화와 단절적 변화의 특징을 모두 보여주는 흥미로운 정책사례이다. 장애등급제의 정당성에 대한 문제제기는 장기간 정책변동을 추동하는 구체적인 압력으로 이어지지 못하였으나 마침내 폐지라는 정책단절이 발생하였다(황수경, 2004; 김경화, 2008; 강동욱, 2008; 정종화·이경준, 2011; 이승기, 2015; 김경란, 2018).

다만 단절적 균형이론은 정책과정의 안정을 유지하거나 깨트리는 내부적 메커니즘에 대한 경험적 증거를 제시하기 어렵다는 점에서 설명력과 예측력의 한계가 제기되기도 한다(Howlett, 2009; 이정희, 2021). 정책변동에 있어 설명변수와 결과 간의 필연성을 담보하기 어려워 정책변동의 구체적 원인을 규명하기보다는 정책과정에 대한 전반적 기술에 머무르기 쉬운 것이다. 인과성에 대한 지적은 기존 연구들이 설명변수들 간의 관계를 충분히 고려하지 못하였다는 한계와 관련이 있다. 이에 본 연구는 정책변동에 영향을 미치는 다양한 변수들 간의 상호적 관계를 포함하는 확장된 단절적 균형모형을 제시하여 정책변동의 메커니즘을 구체화하고 인과적 설명력을 제고하고자 한다. 구체적으로 역사적 제도주의 이론적 개념을 차용하여 정치적 요인으로 거부가능성(veto possibilities), 정책적 요인으로 제도적 상보성(institutional complementarities)에 주목하여 장애등급제의 시기별 변동가능성에 영향을 미친 제도적 요인을 확인한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 첫째, 단절적 균형이론의 주요 개념과 설명을 검토하는 한편, 이론의 한계를 보완하기 위해 제도주의 관점과 연계한 이론적 고찰을 시도한다. 둘째, 단절적 균형이론의 확장된 분석틀을 제시하고 이를 바탕으로 장애등급제의 정책단절 과정을 분석한다.

구체적으로 장애등급제의 도입 이후 이어진 정책독점 시기부터 폐지가 결정된 정책단절의 시기까지의 전 과정을 이론의 관점에서 단계별로 구분하고, 각 단계별 특징과 정책단절의 요인 및 가능성을 분석한다. 셋째, 정책단절 이후의 양상을 확인하고 개편된 장애인정책 체제의 향후 안정적 제도화 가능성에 대해 진단한다.

II. 이론적 논의와 분석틀

1. 단절적 균형이론

단절적 균형이론(punctuated equilibrium theory)은 정책의 장기간에 걸친 점증적 변화와 단기간에 큰 폭으로 발생하는 단절적 변화를 종합적으로 설명하고자 하는 이론이다(Baumgartner and Jones, 1993; True et al., 2007). 일반적으로 정책은 점증적 성격을 띠는 것으로 이해된다. Lindblom(1979)으로 대표되는 점증주의 모형에 따르면 제한된 합리성을 지니는 정책행위자는 환경과 상호작용하며 그 변화에 따라 정책을 수정하는데, 보통 미세한 조정만을 가하며 기존 정책을 유지하고자 하기 때문에 정책의 변화는 점진적인 양상을 띠게 된다(Howlett and Migone, 2011; 홍원일·한종희, 2021). 그러나 단절적 균형이론은 정책이 항상 이러한 경로의존적 변화만 겪는 것은 아니며 사회경제적 위기상황이나 외부적 충격으로 새로운 문제 상황에 직면하면 기존의 형태를 크게 벗어나는 변화가 일어나기도 한다는 사실에 주목한다(Howlett and Migone, 2011; Lu, 2021; 홍원일·한종희, 2021). 즉 정책환경에서 정책은 점진적 변화의 추동을 받는 것이 일반적이지만, 누적된 압력과 사회적 충격이 이러한 경향을 압도할 경우 큰 규모의 단절이 발생하고 새로운 형태로 안정화를 이루는 패턴이 반복되는 것이다(Baumgartner and Jones, 1993; Howlett and Migone, 2011, 홍원일·한종희, 2021).

이론에 따르면 정책행위자의 제한된 합리성으로 인해 평소 개별 정책이슈들은 별개의 정책하위시스템(policy subsystem)에서 동시다발적으로, 즉 병렬적 과정(parallel processing)에 따라 처리된다(Simon, 1977; Jones, 1994; True et al., 2007). 이때 정책하위시스템에는 관료, 국회의원, 이익집단으로 대표되는 정책행위자들의 이익 균형이 맞물려 현재의 정책에서 큰 변화를 용인하지 않는 정책독점(policy monopoly)이 나타난다(True et al., 2007; Hegger et al., 2020). 정책결정에 소수만이 참여하는 닫힌 형태의 제도적 구조가 형성되면 특정 정책행위자들이 정책하위시스템을 장악하면서 자신들이 선호하는 방식으로 정책이미지(policy image)를 유지하기 때문에 반대세력의 부상과 참여를 효과적으로 제한할 수 있다(Real-Dato, 2009; 이정희, 2021). 따라서 이러한 정책독점구조에서는 정책 변화의 압력이 큰 규모의 단절로 이어지지 못하고 다시 기존의 체제에 머무르고자 하는 부정적 환류기제(negative feedback)가 작동한다(Baumgartner and Jones, 2002; True et al., 2007; 강보경·문승민, 2018).

그러나 정치경제환경의 변화나 외부적 충격 등 특정 계기로 정책이슈가 정책하위시스템에서 거시정치체제수준(macropolitical level)으로 상향 이동하면 정부와 의회, 그리고 대중과 언론의 집중적인 관심을 받는 상위 아젠다로 부상하게 된다(True et al., 2007; Baumgartner and Jones, 2009). 병렬적 정책과정이 거시정치적 수준으로 전환되면 정책결정에 더 큰 권한과 영향력을 지니는 행위자가 동참하게 되고, 우선순위에 따라 하나의 정책이 집중적으로 다뤄지는

순차적 정책과정(serial processing)으로 변하게 된다(Jones, 1994; 강보경·문승민, 2018). 이 때는 환경의 작은 변화만으로 정책에 큰 변화압력이 가해지는 긍정적 환류(positive feedback)가 작동하는데(True et al., 2007), 이러한 과정에서 기존의 정책독점이 무너지고 정책이 중대한 단절점을 겪게 되면 기존의 패러다임에서 벗어나는 긍정적 환류기제(positive feedback)가 작동할 수 있다(Baumgartner and Jones, 2002; Jones et al, 2003; True et al, 2007; 홍원일·한중희, 2021).

이러한 일련의 정책변동과정은 정책이미지(policy image)를 매개로 이루어진다고 설명된다. 정책이미지는 각 사람들에게 서로 다르게 이해되고 습득되는 정책의 다양한 측면을 뜻하는 개념으로, 특정 이해집단의 통제를 넘어 정책이슈를 확장하는 역할을 한다(Baumgartner and Jones, 1993; True et al., 2007; 이정희, 2011). 정책독점은 정책에 대한 단일의 이미지가 체제의 안정을 강화하고 있는 제도적 구조가 형성된 상태로, 핵심적인 정치적 가치(core political values)와 결합된 강력한 정책이미지가 정책의 장을 장악하기 때문에 정책독점권을 소유한 집단은 정책에 대한 호의적 이미지를 강화해 정책을 안정적으로 유지할 수 있다(Baumgartner and Jones, 1993). 그러나 외부 사건의 충격으로 대중적 관심이 증가하고 이슈 재정의(issue redefinition)가 일어나면 새로운 정책이미지가 부상하고 정책독점의 균열이 가해진다(이정희, 2021). 독점에 도전하는 행위자가 정책에 대한 기존의 해석을 전략적으로 재구성하거나 정책변화 요구를 관철시킬 수단을 동원하여 새로운 정책이미지 제시에 성공함에 따라서도 정책변동의 가능성이 열린다(이정희, 2011; Hegger et al., 2020). 정책이미지의 전환은 정책변화를 위한 새로운 정책행위자를 동원하며, 정책시스템에 경쟁구도가 형성되고 독점이 붕괴되면 마침내 정책은 단절을 겪게 된다(True et al., 2007; Dunn, 2016; Lu, 2021).

2. 선행연구와 이론적 보완

1) 선행연구 검토

단절적 균형이론은 90년대 이후 사회과학 전반에 수용되어 공공정책분야에서 발견되는 장기간의 균형과 단기간의 변동을 동시에 설명하는 유용한 분석틀로 활용되어 왔다(deLeon et al. 2010). 특히 정부 예산에서의 증장기의 균형시기와 대규모 지출변동이 나타나는 급변시기의 주기적 반복을 통합적으로 설명하는 예산변동이론으로 주로 사용되었다(Jones et al., 1998). 다만 예산을 넘어 다양한 정책분야에 단절적 균형이론이 적용되고 있는 영미권과 달리 국내연구는 주로 예산 분석에 집중되어 있고(윤성채, 2014; 김인자·박형준, 2016; 정창훈, 2017), 구체적인 정책사례에 대한 적용은 다소 부족한 상황이다(이정희, 2021).

한편 정책연구에서 지니는 유용성에도 불구하고 단절적 균형이론은 현상에 대한 설명력과 예측력이 부족하고 적용가능성이 크지 않다는 지적을 받기도 한다(Howlett, 2009). 이론적 메커니즘이 질적인 개념 중심이기 때문에 경험적 검증을 제시하기 어렵고, 설명변수와 정책변동 결과 간의 필연성을 담보할 수 없다는 것이다(이정희, 2021). 특히 인과성의 한계에 대해서는 이론을 적용한 선행연구들이 정책단절의 원인으로 주로 중대한 외부 충격과 사건을 제시한 반면

변화를 이끄는 내부적 요인이나 개념들 간의 복합적 관계에 대해서는 주목하지 않았다는 문제를 함께 지적할 수 있다(한중희, 2018). 예를 들어 정책변동의 원인을 외부요인 단일의 측면에서만 찾은 경우 이러한 외부적 충격에 대한 내부적 특성의 흡수와 반응이 정책변동을 다르게 발생시킬 가능성을 고려하지 못한다(정창훈·금현섭, 2014). 또한 기존 제도에 도전하는 행위자들의 전략적인 정책이미지 재구성이나, 새로운 정책환경에서의 수용가능성 등 정책이미지의 역동에 어떠한 요인들이 영향을 미칠 수 있는지 다양한 설명을 제시하기 어렵다(Real-Dato, 2009).

이에 최근 단절적 균형이론을 바탕으로 하되 그 한계를 보완하는 변형된 모형을 구성하는 시도가 증가하고 있다(Padamsee, 2009; Crow, 2010; Boushey, 2012; Lungren et al., 2017; 이정희, 2021). 후속연구들은 정책변동의 다양한 설명변수를 추가하고 이들 간의 복합적이고 상호적인 인과관계의 가능성을 제시한다(이정희, 2021). 외부적 충격에 견인되는 일회적인 정책 단절을 넘어, 구조, 환경, 행위자, 그리고 그들의 상호작용 등 다양한 요인에 의해 발생하는 급진적이고 점진적인 변화의 연속을 복합적으로 이해할 수 있는 새로운 접근을 취하고자 하는 것이다(한중희, 2018).

단절적 균형이론을 구체적인 정책사례에 적용한 국내 선행연구들도 정책을 둘러싼 외생적 사건과 내재적 요인의 상호적 반응을 전제로 정책단절을 설명하고 있다. 야간옥외집회금지가 법적으로 실효된 사례를 분석한 김향미·이삼열(2015)은 정책단절의 원인으로 초점사건을 계기로 헌법재판소라는 정책장소에서 선호하는 정책이미지가 변화하였다는 사실을 설명하였다. 정책단절을 이끈 보다 다양한 요인이 제시되지는 않았지만, 2002년 이래로 중대한 국가적 이슈가 있을 때마다 촛불집회가 꾸준히 열리면서 법조계 전반의 문화인지 변화가 이루어지고 있었고 이러한 변화양상이 헌법재판소의 정책이미지에도 영향을 주었을 가능성을 확인하였다. 강보경·문승민(2018)은 법학전문대학원과 의학전문대학원 도입 사례를 비교 분석하여 두 사례가 유사한 맥락과 내용을 공유함에도 서로 다른 정책단절 결과로 이어진 원인을 정책이미지의 경쟁과 정책독점 성공여부로 설명하였다. 특히 법전원의 경우 사법개혁에 대한 참여정부의 적극적 의지가 성공적인 정책독점을 이끈 반면, 의전원 도입은 자율성을 강조하는 당시 이명박 정부의 기조와 부합하지 않아 결과적으로 정책독점에 성공하지 못하였음을 설명하면서 정책이미지 변화와 정책단절을 이끄는 정책행위자의 구성과 의지, 여론의 관심 등 다양한 요인의 결합이 정책단절 성공의 차이를 만들었다고 시사하고 있다. 지난 30여 년간 국내 노동정책의 변동을 분석한 한중희(2018)는 중대한 외부 사건이 전환기적 변화의 통로로 작동한다는 단절적 균형이론의 논리적 한계를 지적하며 내부적 요인 분석의 필요성을 제기하였다. 정책변동과정은 정책구조와 행위자의 상호작용에 따른 단절과 변동의 동학으로 이해될 필요가 있으며, 중대한 외부적 충격이나 결정적 국면과 같은 외부요인의 작용으로 새롭게 짜여진 구조와 그 안에서의 행위자들 간의 상호작용이라는 내부요인 또한 제도변화의 중요한 동력이 됨을 설명하였다. 홍원일·한중희(2021) 또한 정책행위자와 정책환경과의 상호작용에 따른 정책변동에 주목하여 한국 대입정책의 역사적 흐름을 단절적 균형이론의 시각에서 분석하면서 이론을 보완하고자 하였다.

이들 연구는 정책변동에 영향을 미치는 추가적인 요인들의 상호적 관계를 기반으로 새로운 분석틀을 구상하여 이론의 설명을 정교화하고 타당성을 제고하고자 하였다는 점에서 의미 있는 진

전으로 평가할 수 있다(이정희, 2020). 다만 이들의 이론적 보완은 대부분 특정 사례를 중심으로 이루어져 새로운 분석틀의 일반적 적용에는 어려움이 따른다. 따라서 다양한 현상에 대한 통용가능성과 구체적 사례에 대한 정확도를 함께 제고하기 위해서는 정책변동을 설명할 수 있는 여러 변수들 중 핵심적인 요인을 파악하여 이들을 중심으로 단절적 균형이론의 공백을 메우는 시도가 필요할 것이다.

2) 이론적 보완: 제도적 요인의 적용

본 연구는 기존의 단절적 균형론이 상정하는 외부적 충격에 의한 단절적 변화를 넘어, 외부 요인과 내부요인을 포괄하는 확장된 분석틀의 필요성을 제시한다. 정책변동분석에서 외생요인의 일방향적 영향만을 가정할 경우 제도 내외부의 여러 특성들의 결합이 정책변동 양상과 결과에서 만들어내는 차별화를 충분히 설명할 수 없다(정창훈·금현섭, 2014). 또한 기존의 연구들이 정책 단절의 기제를 정책이미지로 제시하면서도 새로 부상하는 정책이미지의 수용가능성 자체에 어떠한 요인이 영향을 미치는가에 대해서는 고려하지 못하였다는 점 또한 염두할 필요가 있다(Real-Dato, 2009). 이에 본 연구는 역사적 제도주의의 관점에서 정치와 정책의 제도적 조건(institutional settings)이 정책이미지 전환에 어떠한 기회와 제약을 제공하는지 주목한다. 특정 정책에 대한 정책행위자의 선호와 인식은 일련의 제도적 틀 내에서 형성되며 정책변동 가능성 또한 정책이 어떠한 제도적 환경에 있는가에 따라 달라진다(하연섭, 2006; Rayner, 2009). 따라서 본 사례 역시 장애등급제 정책변동 가능성에 영향을 미치는 제도적 요인과의 관계를 고려할 필요가 있는 것이다.

점진적 제도변화의 이론적 분석틀을 제시한 Mahoney and Thelen(2010)은 다양한 정책변화의 경로에 주목한 바 있다. 이들에 따르면 제도는 정치적 맥락과 제도의 성격에 따라 서로 다른 전략을 통해 변화하며 그 결과 상이한 유형의 제도변화가 나타난다³⁾(Mahoney and Thelen, 2010). 이들 유형분류에 따르면 본 장애등급제 폐지 사례는 기존 제도를 대체하는 새로운 제도를 도입하여 가장 크고 급격한 변동을 수반하는 ‘폐기(displacement)’에 해당한다고 평가할 수 있다. 이러한 유형의 제도변화는 제도의 규정이 구체적이어서 제도 해석과 실행에서의 재량이 낮고, 제도변화에 대한 거부가능성이 낮을 때 나타난다(손연우, 2017). 장애등급제는 관련 규정이 구체적이고 명확한 등급판정 기준이 있기 때문에 해석과 실행의 자유재량이 낮다고 할 수 있다. 또한 전통적으로 대통령의 권한이 강하고 단원제로 운영되는 국내 정치환경은 정책변동에의 거부권 행사를 막기에 용이한 구조이다. 따라서 거부가능성이 낮고 경직적 제도의 변용이 어려운 상황에서 장애등급제는 기본적으로 폐기에 준하는 큰 규모의 변화를 겪을 가능성이 컸음을 알 수 있다.

그러한 점에서 거부가능성(veto possibility)은 단절적 균형을 설명하는데 중요한 이론적 개념이 될 수 있다(Mahoney and Thelen, 2010). 제도변화에 대한 거부권이 약하게 형성되어

3) Mahoney and Thelen(2010)은 제도변화에 대한 거부가능성(veto possibility)과 제도해석에서의 재량가능성(discretion) 수준에 따라 층화(layering), 표류(drift), 폐기(displacement), 그리고 전환(conversion)의 네 가지 상이한 제도변화 유형이 나타남을 제시하였다.

있는 정치적 맥락은 정책독점을 유지하게 하는 주요 요인이 되지만, 동시에 개혁을 추진하는 행위자에게는 매우 유리한 기회로 작용한다(김도균, 2015). 정치적 행위자들은 제도적 환경의 안정성을 유지하기 위해 새로운 제안에 대해 거부권을 행사한다(Immergut, 1990). 그렇기에 정책행위자들 간 관계 혹은 정책의 장에서 거부권이 어떻게 형성, 행사되는가에 따라 정책단절의 가능성이 달라질 수 있다. 특히 정책하위시스템에 진입한 정책이미지가 기존의 정책독점을 붕괴하고 정책단절을 이루기 위해서는 이것이 핵심 제도적 장소에서 수용될 수 있어야 한다. 정책을 논의하는 정치적 환경에서 정책변화에 대한 강한 거부점이 존재한다면 새로운 정책이미지는 정책의 장으로의 진입에는 성공한다 하더라도 독점적 위치를 이루지 못해 결과적으로 정책 단절에는 실패할 가능성이 크기 때문이다. 따라서 장애등급제의 대립적 정책이미지 경쟁을 통해 누적되어 온 압력이 마침내 정책단절로 이어진 시점에는 정치적 맥락에서 나타난 거부권 강도의 약화가 핵심적인 제도적 조건으로 작용하였을 것임을 예상할 수 있는 것이다.

나아가 이러한 거부점의 보유상태가 정책행위자의 제도변화 전략에 영향을 미칠 뿐 아니라 반대로 행위자가 직접 거부점을 약화시킬 가능성에 대해 고려해볼 수 있다. 즉 정책단절을 이끌어내고자 자신의 정책이미지에 옹호적인 제도적 환경을 형성하려는 적극적인 행위자들의 전략적 행동의 영향 또한 예상할 수 있는 것이다. 장애인단체라는 동일한 주요 정책도전자 집단이 시기에 따라 다른 정책결과를 만들어낸 본 사례의 경우 이들의 전략이 대외적 환경이나 정책결정자의 의지 등 다른 요인의 변화와 어떤 관계로 결합하여 정책변동을 이끌었는지 또한 중요하게 고려해볼 지점이다.

그러나 정책도전자들이 성공적으로 정책결정자의 개혁 의지를 이끌어냈다고 해도 반드시 정책단절에 성공을 거두는 것은 아니다. 본 사례의 경우 박근혜 대통령이 정책단절을 약속했지만 시행되지 않은 바 있다. 이를 이해하기 위해서는 거부가능성이라는 정치적 요인 이외에 장애등급제가 지닌 정책적이고 제도적인 특성이 어떻게 작용하였는지 함께 살펴봐야 한다. 제도주의 관점에서 제도의 구조와 내용, 성숙도 등의 특성에 따라 기존 정책에 대한 선호와 이해관계가 형성될 수 있기 때문이다(Thelen, 2004; 주은선, 2019). 이렇게 정책행위자의 선택과 정책변동 결과에 영향을 미칠 수 있는 제도적 조건은 다양한데(Hegger, 2020), 본 연구에서는 정책적 조건 차원에서 장애등급제의 제도적 상보성(institutional complementarity)을 주목하고자 한다.

신제도주의 관점에서 제도는 단일체(monolithic entity)가 아닌 복합체(complexes)로 이해된다(Lowndes, 2002; Pierson, 2004; Thelen, 2004). 즉, 하나의 제도는 여러 요소들의 복합적 구성물인 동시에 각 제도들이 결합하여 상위의 제도적 배열(institutional arrangement)을 형성하는 것이다(하연섭, 2006). 이때 제도들은 한 제도가 다른 제도의 기능과 효율을 극대화하도록 구성되는 특징을 보인다. 이렇게 제도가 서로의 효과적 작동에 기여할 경우 제도들 사이에는 제도적 상보성이 존재한다고 한다(Amable, 2000; Hall and Soskice, 2001; 정진영, 2010). 다양한 영역의 제도들이 상호보완적으로 묶여 있는(clustering) 관계 아래 제도들은 서로의 기능과 효율성에 영향을 주고받으며, 결과적으로 제도적 맥락에 따라 상이한 결과가 도출된다(Amable, 2003).

제도가 지니는 상보적 특성은 제도의 변화가능성에도 중요한 영향을 미친다. 제도적 배열은

하위 요소들 간 내적인 일관성(coherence)이 유지될 때 효율적 체계로 작동한다(정진영, 2010). 따라서 제도적 상보성이 형성된 상태에서 제도는 자기 강화(self-reinforcing)의 기제 속에서 변화에 저항하면서 기존의 형태를 안정적으로 유지하려는 경로의존적 모습을 보이기 쉽다(Hollingsworth, 2000; Mahoney and Thelen, 2009; North, 2010). 제도들이 긴밀히 결합하고 있는 상황에서는 특정 제도의 변화가 전체의 배열과 기능에 충격을 가할 수 있어 새로운 제도의 도입이나 수정에 상당한 어려움이 따르기 때문이다(North, 2010). 더욱이 제도들의 관계가 위계적으로 형성된 경우 상위에 위치한 제도(superior institution)의 변화는 하위 제도들의 변화를 추동하기 때문에 수반되는 비용과 저항이 더 클 수밖에 없다(Amable, 2000).

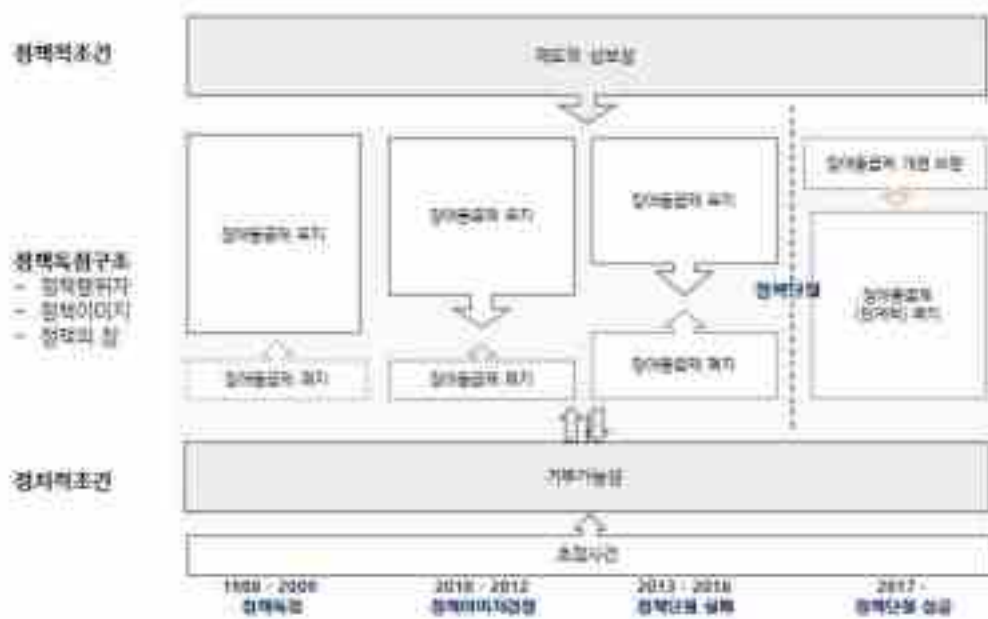
이러한 이론적 개념을 단절적 균형이론과 접목할 때, 정책이 지닌 상보적 속성은 제도를 효율적으로 작동하게도 하지만, 새로운 해석과 아이디어의 등장을 제약함으로써 정책의 중대한 변화를 막는 요인으로 작용할 것으로 예상할 수 있다. 경로의존적 특성으로 인해 정책이미지 전환을 시도하려는 정책행위자의 전략적 행동이 큰 효과를 발휘하기 어려운 것이다. 국내 장애인정책의 경우에도 장애인 예산, 법률, 소득보장, 고용정책, 복지서비스 등 다양한 제도적 요소들이 복합되어 있는 체제를 구성하고 있다는 점에서 제도들 간의 상보적 관계가 형성되어 있음을 알 수 있다(정민섭, 2021). 특히 법률과 각종 서비스들이 장애등급제를 기반으로 하고 있었기 때문에 장애등급제의 변화가 다른 제도들의 운영에 더욱 큰 영향을 줄 수밖에 없었다. 즉, 장애등급제 폐지는 이를 기준으로 설계된 다른 복지사업들의 대대적 개편을 요구하여 상당과 비용과 혼선이 예상되었으며, 결과적으로 이러한 상보적 특성이 정책의 큰 변화보다는 고착과 안정을 초래하는 요인으로 작용하였을 것임을 예상할 수 있다.

정리하면, 기존의 정책이미지에 도전하는 새로운 정책이미지의 압력은 정책변동을 자극하며, 이때 제도적 상보성을 핵심으로 하는 정책적 특성과 거부가능성이라는 정치적 요인이 다양한 내외부적 요인들의 상호작용하면서 새로운 정책이미지의 등장과 정책단절의 성공가능성을 좌우한다. 본 연구는 기존의 단절적 균형이론에 이상의 두 가지 제도적 요소를 더하여 본 사례를 설명하고자 한다.

3. 연구 분석틀

이상의 논의를 종합하여 본 연구는 장애등급제 사례의 분석을 위해 다음 <그림 1>의 종합적 분석틀을 구성하였다. 분석기간은 장애등급제가 도입된 1988년 이후부터 단계적 폐지가 진행되고 있는 현재의 시점까지이며, 이를 단절적 균형이론의 관점에서 단계별로 구분하였다. 이에 이론적 논의를 바탕으로 정책이미지의 독점 및 경쟁 양상과 그에 따른 정책단절 가능성에 따라 정책독점단계(1988-2009년), 정책이미지 경쟁단계(2010-2012년), 그리고 그 이후의 정책단절 단계로 시기를 구분하였다. 이때 2013년 이후의 경우 동일하게 장애등급제 폐지가 정부에서 공식적으로 결정되었음에도 서로 다른 전개를 보인 박근혜 정부와 문재인 정부 시기를 구분하고자 전자를 정책단절 실패, 후자를 정책단절 성공 단계로 설정하였다.

<그림 1> 연구분석틀



이를 바탕으로 한 구체적인 분석방법은 다음과 같다. 먼저 각 단계별 장애등급제 폐지의 전개과정을 살펴보고 주요한 초점사건(focusing event)을 파악한다. 초점사건은 정책과정에 직간접적 영향을 행사할 수 있는 존재를 자극함으로써 정책변동을 일으키는 사건 일체로, 자연재해처럼 통제나 예측이 어려운 불가피한 사건부터 특별히 대중과 언론의 관심을 집중시키는 일상적 사건을 모두 포괄한다(Birkland, 1997; 이재무, 2015). 기존의 단절적 균형이론은 외부적 충격이나 중대한 국면을 결정적 변동요인으로 상정하지만, 본 사례의 경우 이러한 전환기적 사건을 발견하기는 어렵다. 다만 시간의 흐름에 따라 정책단절 가능성에 직간접적 영향을 미치는, 즉 정책구조의 변화를 초래하고 새로운 정책이미지의 등장을 용이하게 하는 의미 있는 사건이나 환경적 영향을 중점적으로 확인한다.

정책변동의 메커니즘은 단절적 균형이론을 중심으로 정책독점구조의 변화와 양상을 통해 파악한다. 먼저 각 단계별 정책하위시스템(policy subsystem)의 특징과 주요 정책행위자들이 제시하는 정책이미지를 확인하고, 정책이미지의 독점 혹은 경쟁구도에 따른 정책변동의 가능성을 검토한다. 또한 각 시기별로 정책을 논의하는 제도적 공간을 파악하고 그 구성의 특징이 정책변동을 촉구하는 정책이미지에 부합하였는지 여부를 확인한다.

이와 같이 기존의 단절적 균형이론의 이론적 논의를 바탕으로 장애등급제의 정책변동 사례를 분석하는 한편, 그 인과적 설명력을 제고하기 위해 역사적 제도주의의 관점에서 제도적 요인들이 정책이미지의 동태적 양상에 미치는 영향을 함께 고려한다. 구체적으로 장애등급제가 국내 장애인정책의 제도적 배열에서 지니는 상보적 속성을 확인하고, 정책이 논의되는 제도적 공간의 정치적 맥락 속 장애등급제 개편에 대한 거부가능성(veto possibility)을 파악하여 이들이 정책이미지의 변동가능성에 어떠한 영향을 주었는지 분석한다.

이상의 분석을 위해 본 연구는 보도자료, 뉴스 및 신문 기사, 선행연구, 연구보고서 등의 자료를 활용해 문헌분석을 실시하였다. 구체적으로 1988년부터 보도된 장애등급제 관련 보건복지

부 보도자료 및 문건, 장애인단체 내부자료(성명서, 의견서, 토론자료집), 관련 법령 등을 확인하였다. 또한 관련 연구보고서와 선행연구를 검토하여 배경과 논의과정을 확인하였다. 언론보도의 경우 주요 언론사 이외에도 특히 장애인 뉴스 보도에 특화된 대안 언론(에이블뉴스 등)들의 기사를 중심으로 검토하였다.

Ⅲ. 장애등급제의 정책변동과정 분석

1. 정책독점단계: 1988-2009년

1) 전개과정

정책독점단계는 정책결정에서의 독점권한을 지닌 정책행위자들이 단일의 정책이미지로 정책하위시스템을 장악하여 정책의 안정적 균형이 유지되는 단계이다. 본 사례에서는 장애등급제가 도입된 1988년부터 등급제 폐지를 위한 조직적인 투쟁이 본격화되기 전인 2010년 이전까지의 시기를 정책독점단계로 설정하였다.

1980년대부터 본격화된 국가 차원의 장애인복지 제도화를 위해서는 먼저 혜택의 종류와 수준을 정할 기준이 필요했고, 의학적 손상에 따라 분류되는 장애등급이 그 주된 역할을 하였다. 이에『심신장애자복지법』이 제정된 이듬해 1982년 장애등급기준이 발표되었고, 1988년 11월부터 전국적으로 장애인등록제도가 실시되면서 일본과 같은 방식의 장애등급제가 도입되었다. 이어서 1989년 12월 『심신장애자복지법』이 『장애인복지법』으로 개정되면서 장애등급제의 제도화가 더욱 공고해졌다. 이후 항공요금 할인, 차량 취득세와 등록세 면제, 의료비 지원, 이동통신요금 할인, 건강보험료 감면, 자녀교육비 지원 등의 각종 감면 또는 할인제도 지급대상을 결정하는데 장애등급 기준이 적용되었고, 또한 장애인연금, 장애인활동지원, 장애인 고용 장려금 등의 핵심적인 장애인복지제도에서도 장애등급을 기준으로 사용해 왔다(전영환 외, 2018: 18).

이렇게 장애등급제는 국내 장애인복지의 수급을 결정하는 핵심적인 기준으로서 장애인 지원 활성화와 외연 확대에 상당한 기여를 한 것으로 평가되기도 한다(보건복지부, 2019). 그러나 장애등급제는 그 명칭에서부터 장애인을 등급으로 분류하는 인권침해적 요소를 지니고 있었으며 장애등급 판정에서의 획일적이고 제한적인 기준 등 제도의 비합리성에 대한 지적은 제도 초기부터 제기되어 왔다(정종화·이경준, 2011; 김경란, 2018b). 특히 장애인 개개인의 특성 및 사회환경적 요인을 배제하여 복지욕구와 사회적 자원을 적절히 연계하는데 실패하였다는 점에서 장애인 복지실현의 차원에서 제도의 정당성에 의문이 제기되었다(김성희 외, 2014).

그러나 장애등급제에 대한 비판이 공식적인 정치적 논의까지는 이어지지 못하던 와중 복지부는 장애등급제를 더욱 강화하는 조치인 ‘장애등급심사제도(중증장애인위탁심사사업)’를 도입한다는 결정을 발표하였다(보건복지부, 2006.12.26). 2006년 당시 복지부는 이듬해부터 장애인수당을 상향조정하는 계획을 발표한 바 있는데, 이로 인해 기초생활보장 수급 중증장애인에 지급되던 장애인수당이 2007년부터 차상위계층에까지 확대되고 지급액 또한 증가하게 되었다(보건복지부, 2006.12.26). 복지부는 장애인수당 제도개편으로 늘어난 재정적 부담을 완화하기 위해 장애등급판정의 엄격성을 높이고자 하였다. 이에 2007년 4월부터 신규 1, 2급 장애인(다른 장애가 중복된 3급 지적장애 및 자폐성장애 포함)이 장애수당 및 장애아동부양수당을 받기 위해서는

기존의 의료기관 등급진단 외에 국민연금공단(장애심사센터)의 장애등급 위탁심사를 추가로 거쳐 장애인으로 등록하도록 하는 장애등급심사제도를 시행하였다(보건복지부, 2006.12.26). 의료기관에서 발급하는 진단서에 의해 중증장애인(1,2급)으로 등록되었던 기존 판정방식의 부정확성을 시정하여 장애등급 판정에서의 일관성과 신뢰성을 제고한다는 목적으로 추가 재심사를 받도록 제도화한 것이다(이승기, 2015).

문제는 이러한 장애등급제의 강화가 장애인 당사자의 복지 수혜에 상당한 타격이 될 수 있다는 것이다. 실제 장애등급심사제도 시행 이후 2010년까지 10만 명 이상이 재심사를 받고 그중 약 36%가 등급이 하향 조정된 것으로 보고되었다(연합뉴스, 2010.08.10). 장애인들이 복지서비스 수혜자격에서 탈락하는 일이 반복되었지만 일반대중과 정치계의 큰 관심을 받지는 못하였다(이승기, 2015; 이진숙·임윤용, 2018).

2) 정책행위자

정책독점의 상황에서는 소수의 정책행위자들이 이해관계의 균형을 이루면서 정책 추진에 유리한 단일의 정책이미지로 정책하위시스템을 장악하여 정책에 대한 자신들의 정치적 이해관계를 강화한다(Baumgartner and Jones, 1993). 장애등급제의 정책독점단계에서는 주요 정책행위자인 복지부와 기재부의 이해관계가 균형을 이루고 있었다. 복지부는 장애인복지정책 전반을 관리·운영하는 책임자로서, 국내 장애인복지를 지탱하고 있는 장애등급제의 제도적 안정이 중요한 관심사였다. 장애등급제가 수정되거나 폐지되면 이를 기초로 하는 수많은 복지프로그램과 법령도 함께 개편해야 하기 때문에 이에 수반되는 혼란과 비용을 방지하고자 한 것이다. 기재부의 경우 장애등급제 논의에서 직접적으로 드러난 정책행위자는 아니었지만 장애인복지 예산을 결정하는 책임자로서 당시 장애인수당, 장애인연금, 활동보조서비스 등 장애인복지 확대에 따른 재정부담을 장애등급제 강화를 통해 완화하고자 하는 동기가 있었다는 점에서 정책독점자의 위치를 가지고 있었다고 판단할 수 있다. 기재부는 예산이 복지가 필요한 사람에게 집중되도록 하여 예산 낭비를 막고 운용 효율성을 높이기 위해서는 장애인 서비스에 장애등급 기준을 계속 적용해야 한다는 입장을 고수하였다(에이블뉴스, 2011.2.23). 결국 이 시기에는 정책결정에서 강한 권한을 지닌 두 행위자 간의 이해관계가 부합하는 상황에서 장애등급심사제를 경제적 효율성의 측면으로 옹호하여 장애등급제 자체의 정당성을 강화할 수 있었다.

반면, 이에 도전하는 장애계는 이 시기 중요한 정책행위자로 부각되지 못하였다. 제도변화는 기존 제도에 기득권을 가지고 제도를 유지하려는 행위자와 저항하는 행위자 간의 권력자원 배분 관계를 반영한다(North, 2010). 그러나 아직 충분히 조직화되지 못한 비판세력의 압력은 이미 오랜 시간 제도적 안정과 독점적 균형을 이룬 정책하위시스템에 균열을 가하기에는 역부족이었다. 실제 장애계는 1987년을 기점으로 범장애인단체를 구성한 이래로 장애인의 이익과 권리보장을 위한 조직적인 활동을 통해 장애인 관련 법과 제도의 발전에서 의미 있는 역할을 수행해 왔다(강현경, 1994; 김도현, 2007; 이진숙·이석형, 2010; 김경란, 2018a; 이금희, 2020). 2002년 3월에는 '전국장애인차별철폐연대'가 출범하여 같은 해 4월 '420 장애인 차별철폐공동투쟁단(이하 420 공동투쟁단)'을 구성하면서부터 장애등급제 폐지가 장애인단체 운동의 요구사항으로

본격 등장하기도 하였다(이금희, 2020). 그러나 초기의 장애인운동은 고용과 노동, 소득보장, 사회안전망 등 생존권과 직결된 시급한 쟁점에 초점이 맞추어 있었고(김도현, 2007), 장애인복지 제도개선에 대한 정책적 논의 역시 문제의 근본적 원인인 장애인등급제 자체보단 전달체계를 개편하여 장애인등급제의 불합리성을 시정하는 수준에 머물러 있었다(김성희 외, 2011; 이승기, 2015). 결국 장애인등급제 폐지를 중심으로 하는 조직적 운동이 부재했던 이 시기에는 장애인등급제를 비판하는 정책이미지가 이미 공고해진 정책독점에 파장을 불러일으킬 만큼 강력한 힘을 가지지 못했고, 공급자 중심으로 구축된 장애인정책에 장애인 당사자의 의견이 적극 반영되기도 어려웠다.

이에 더해 장애인등급제가 언론과 대중적 이슈로 부상하지 못하여 정책변동을 이끄는 아래로부터의 압력이 충분히 가해지지 못했다. 언론보도는 장애인 등 소수의 이해관계에 한정된 장애인 이슈를 사회의제화하고 정책이미지를 재정의하기 위한 중요한 통로이다(Jeon and Haider-Markel, 2001). 그러나 당시 언론과 대중의 관심은 장애인등급제가 지닌 비합리성 자체보다는 부정확한 장애인등급 판정으로 인한 복지예산 낭비 문제에 더 쏠려 있었기 때문에 장애인등급제 반대 주장에 큰 힘이 실리지 못했다(정종화-이경준, 2011). 게다가 여전히 장애인과 비장애인을 배타적으로 구별하는 분위기가 형성되어 있었고, 언론보도에서도 장애인에 대한 비하적이고 동정적 표현이 만연하는 등 장애인 권리이슈에 대한 사회 전반적인 관심과 올바른 인식이 부족한 상황이었다(국정신문, 2002.12.16; 김문근, 2014).

3) 정책이미지

제도의 안정은 기존 제도로 혜택을 보던 측에서 이해관계의 변동을 초래하는 제도 변화에 저항하면서 유지된다(Hacker, 2002; Torfing, 2009). 기존의 강력한 정책이미지는 제도 존속을 이끌며, 제도의 고착화와 함께 단일의 긍정적 정책이미지가 정책하위시스템을 독점하는 양상이 나타난다. 이 시기에도 정책행위자들이 장애인등급심사제를 옹호하는 강력한 정책이미지로 장애인등급제 자체를 정당화하는 모습이 나타났다. 복지부는 장애인등급심사제도를 통해 장애인등급 판정의 정확성을 제고한다는 취지를 강조하였는데, 당시 복지부 보도자료들을 살펴보면, ‘2007년 장애인수당 상향조정에 따른 재정부담 완화를 위한 장애인 예산의 효율적 집행’, ‘장애인등급심사 강화를 통한 의료기관의 자의적 판단과 악용 방지’, ‘일관성과 신뢰도 제고’, ‘과학적이고 객관적인 장애인진단과 장애인판정에 대한 국민 신뢰 제고’ 등으로 장애인등급제 및 장애인등급심사제를 긍정적으로 표현하였다.

반면 장애인등급제에 반대하는 측에서는 장애인등급제가 지닌 비합리성과 인권침해, 정부의 행정 편의적 조치 등을 지적하며 부정적인 정책이미지를 제시하고자 시도하였다(이호선, 2008). 그러나 당시 언론과 정치계는 장애인등급제 자체의 문제보다는 장애인등급 상향판정과 이로 인한 국고 낭비 문제에 더 주목하고 있었고(뉴시스, 2007.10.05; 2008.10.06), 복지부는 장애인등급판정의 위탁심사를 통해 예산 낭비 문제를 해결할 수 있음을 강조하며 정책독점을 더욱 강화하였다(보건복지부, 2008). 또한 장애인등급제로 인한 복지 박탈 논란에 대해서도 잘못된 장애인등급 판정 사례를 차단하여 복지서비스가 반드시 필요한 사람들에게 제공되도록 해 장애인 복지에서의 형평

성을 제고할 수 있다는 측면을 강조하면서 정책에 도전하는 정책이미지의 압력으로부터 방어하고자 하였다.

정리하면 이 시기에는 장애등급제에 대해 ‘익숙한 근본적 제도’라는 정책이미지가 형성되어 있는 상황에서, 복지부는 ‘국고낭비’ ‘가짜장애인’ ‘부풀리기’와 같은 민감한 문제를 해결할 수 있는 방안으로 장애등급심사제도를 ‘효율성’, ‘정확성’과 같은 강력한 정책이미지와 결합하여 제시함으로써, 장애등급제 자체를 정당화하고 대립적 이미지의 등장을 효과적으로 무력화할 수 있었다.

4) 제도적 요인: 제도적 상보성

정책 변화에 수반되는 노력과 비용으로 인해 정책은 변화에 대한 관성(inertia)을 지니게 된다(Mahoney, 2000). 장애등급제의 경우 국내 장애인정책 체계에서 제도가 지니는 상호보완적 속성이 기존 제도에 대한 새로운 해석과 아이디어 등장을 방해하는 요인으로 작용하여 이러한 경로의존적 현상을 더욱 강화하였다. 장애등급제는 오랜 기간 국내 장애인복지서비스의 수급자격과 서비스 양을 결정하는 기준의 역할을 하였다. 1980년대부터 장애인의 사회적 취약성을 시정하기 위한 다양한 정책사업이 도입되었고 <그림 2>와 같이 서비스 전달과정 전체를 아울러 6등급의 장애등급제를 기반으로 다양한 서비스 자격을 평가하는 체제로 자리 잡게 되었다. 장애등급제 단일 기준으로 이루어진 이러한 체제는 행정적으로도 정책집행의 효율성과 일관성을 높이는 도구로 간주되었다.

그러나 이는 곧 제도가 폐지될 경우 장애인 서비스에 대한 적격성 평가를 위한 새로운 판정 체계가 마련되어야 함을 의미한다. 구체적으로 장애등급제는 장애인 생활안정의 핵심인 공적 소득보장제도의 수급대상과 기준을 판정하는 기준이었기 때문에 장애인 소득보장체계의 전반적 개편이 요구되었고, 그 과정에서 수급대상자의 범위 변화와 재원 확보 문제 등 상당한 혼란이 예상될 수밖에 없었다(나영희 외, 2015; 조상은·서욱영, 2017). 또한 장애인에 대한 간접적인 소득 보장제도인 장애인 감면·할인제도의 경우에도 일부 서비스가 장애등급에 따른 제한과 차등 할인을 적용했기 때문에 마찬가지로 장애등급제 개편 이후 서비스 제공기준 대안 마련 문제를 포함하고 있었다(김동범, 2013). 게다가 장애등급은 정부 정책 뿐만 아니라 민간에서 제공되는 서비스 수급을 위한 공식적인 기준이었기 때문에 더욱 복잡한 문제를 지니고 있었다.

<그림 2> 장애등급제를 기반으로 한 기존 장애인정책 체계



더 나아가 장애등급제를 폐지하는 것은 손상과 장애 정도를 넘어 장애인 개인의 욕구와 환경, 장애인이 가진 자원과 방해요인 등 다각적 평가로 개편함을 의미하며, 이는 곧 의학적 모델에 기초했던 국내 장애인복지가 사회모델로의 패러다임적 전환을 시도함을 내포하였다(조상은·서옥영, 2017). 이러한 변화는 장애인권 차원에서 의미 있는 진일보이지만, 한편으로 장애등급제 단일 제도를 넘어 이를 기반으로 한 장애인복지 체제 전체의 대대적 개편이 불가피한 측면이 있었다. 즉 장애등급제가 이를 적용한 다른 서비스들과 긴밀히 결합되어 있는 상황에서 장애등급제의 개편은 제도 전체의 안정을 깰 우려가 있었고, 이러한 속성은 그 자체로 정책 운영에 혼란을 가할 수 있는 정책이미지로 표현되어 제도에 반대하는 압력이 반대 큰 효과를 발휘하지 못하도록 하는 데 일조하였다.

5) 초점사건

이상과 같이 2000년대까지는 장애등급제의 안정적 유지에 유리한 조건이 형성되어 있었으나, 다른 한편으로는 제도변화를 자극하는 중요한 변화가 이루어지고 있었다. 특히 국제사회에서 나타난 정책체계 근본 가치의 전환, 즉 장애인 정책의 새로운 이해와 정서의 부상은 국내 제도의 변화를 촉구하는 잠재적 압력으로 작용하였다. 당시 장애인 정책에 대한 전세계적 패러다임은 개인모델에서 사회모델을 거쳐 두 모델의 통합적 관점으로 발전하고 있었던 반면(Oliver, 1983; 조상은·서옥영, 2017:12), 신체적·정신적 조건에 따라 장애인을 좁게 규정하는 장애등급제와 이를 기반으로 하는 국내 장애인 정책은 이에 부합하지 못했다. 선진 복지국가의 경우 장애를 개인의 신체적 결함에 따른 의료적 문제로 접근하던 방식에서 장애를 유발하는 사회 환경과 이에 대한 사회제도적 보호를 강조하는 관점으로 정책의 접근이 변화하였지만(김진우, 2007), 장애등급제는 여전히 의료적 모델에 머물러 있는 제도였던 것이다. 장애를 이해하고 규정하는 방식 또한 이러한 변화에 뒤처져 있었다. 2001년 세계보건기구(WHO) 국제장애질병분류(International Classification of Functioning Disability and Health, ICF)에서 장애를 '개인의 건강조건과 배경요인 간 복합적 상호작용의 결과물'로 정의하며 종합적인 시각을 취하고 있는 반면, 당시 『장애인복지법』에서는 장애인을 '신체적·정신적 장애로 오랫동안 일상생활이나 사회생활에서 상당한 제약을 받는 자'로 협소하게 정의한 점에서 그 차이가 더 명확히 드러난다(이진숙·임윤용,

2018; 김경란·박형빈, 2020). 이렇게 장애 개념과 복지서비스 패러다임에 대한 대외적 변화는 국내에서도 장애등급제 폐지의 필요성을 촉구하는 배경이 되었다(김정희, 2013; 조상은·서옥영, 2017). 일본, 프랑스, 대만 등 대부분의 해외국가들이 이미 의학적 기준을 넘어 개인의 욕구, 기능, 환경 등 포괄적 평가를 바탕으로 하는 장애인 복지체제를 갖추어 나간 것에 비해 의학적 손상 중심으로 경직적으로 운영되던 국내 제도는 비판을 면하기 어려웠던 것이다(김성희 외, 2013).

한편 이 시기 정책 단절의 단초가 되는 또다른 중요한 초점사건이 발생하였는데, 복지부가 2010년부터 장애인활동보조서비스(현 장애인활동지원제도) 신청자에 대해서도 장애등급 재심사를 의무화한다는 계획을 발표한 것이다(보건복지부, 2009.12.18). 2007년 4월부터 복지부의 전국산업으로 시행된 활동보조서비스는 그 신청자격을 1급 장애인에만 한정하여 시행 전부터 논란이 컸다(이호선, 2011). 그러던 중 2010년부터 장애인연금 시행예정에 따라 급격히 늘어날 재정부담을 통제하기 위한 방안으로 정부는 장애등급심사를 활용하고자 하였다. 계속되는 장애계의 반발에도 불구하고 2010년부터 장애등급심사제도가 장애인활동보조서비스를 신청하는 모든 1급 장애인에 대해서 의무화되었고 2011년부터는 3급에서 6급까지 모든 신규등록 장애인에 이를 확대한다는 계획이 발표되기도 하였다(보건복지부, 2010). 이로써 장애등급이 2급 이하인 경우에는 신청 자체가 불가능하였고 1급 장애인도 재심사에서 등급이 하락할 경우 신청자격이 탈락하게 되었다. 결국 이러한 장애등급심사제의 확대 실행은 이후 장애등급제 자체에 대한 장애계의 누적된 불만이 폭발하는 계기가 되었다(남병준, 2010).

2. 정책이미지 경쟁단계: 2010-2012년

1) 전개과정

정책단절을 위해서는 기존 정책에 대립하는 정책이미지의 압력이 가해져야 하는데 이러한 정책의 재정의는 특히 시위와 선거를 통해 가시적으로 드러난다(Dunn, 2016). 장애등급제 폐지 이슈가 장애계의 시위와 두 차례의 선거를 통해 사회적으로 공론화된 2010년에서 2012년까지는 장애등급제에 대항하는 정책이미지가 새로운 정책행위자를 동원하고 정책이슈가 상위의 거시정책체계로 이동하는 시기였다. 그 과정에서 기존의 정책독점에 균열이 가해지고 정책이미지들 간의 경쟁양상이 형성되었다는 점에서 정책이미지 경쟁단계로 분류할 수 있다.

복지부의 장애등급심사제도 확대결정에 따라 2010년 1월부터 장애등급 재심사 의무가 신규 1-3등급 신청 장애인, 장애수당과 장애연금 등의 사회서비스 신청 장애인, 그리고 2년 이상 활동보조서비스를 이용한 장애인에까지 확대되었고, 이를 계기로 장애등급제 폐지를 향한 투쟁이 본격화되었다(이승기, 2015). 2010년 7월 30일 14개의 장애인단체들은 '장애등급제 폐지와 사회서비스 권리확보를 위한 공동대책위원회(공대위)'를 구성하고 조직적 투쟁을 시작하였다(이금희, 2020). 공대위는 장애인연금 신청에서의 장애등급심사 의무화를 반대하며 장애연금 신청을 거부하고, 장애등급재심사로 서비스 자격이 박탈된 피해사례에 대한 이의신청 의견서를 보건복지부와 장애등급심사 센터에 송부하는 등 적극적으로 단체행동을 이어갔다.

2012년 8월 21일에는 '전국장애인차별철폐공동투쟁단'의 '장애등급제·부양의무제 폐지 공동

행동(공동행동)이 광화문에서 무기한 농성에 돌입하였고 이를 계기로 장애등급제가 언론과 대중의 주목을 받으며 사회의제로 급부상하였다. 2012년 8월 8일 180여 개의 진보 장애인운동단체와 시민사회단체로 결성되어 출범한 공동행동은 100만인 서명운동, 10만인 엽서쓰기 운동, 국회 청원과 기자회견, 광화문 전국 집중 결의대회와 무기한 농성 등을 통해 장애등급제 폐지를 강력히 주장하였다. 특히 장애등급제 폐지를 2012년에 있을 두 차례의 선거에서 핵심공약으로 만들기 위해 '2012총선장애연대'와 '2012대선장애연대'를 결성하고 후보들과의 면담을 추진하여 18대 대선에서 모든 후보로부터 장애등급제 폐지 공약을 받아내는 성과를 달성하였다⁴⁾(전국 장애인차별철폐연대, 2014). 이후 '장애등급제 폐지 및 개편'을 대선공약으로 내세웠던 새누리당 박근혜 후보의 당선을 계기로 장애등급제 폐지 이슈가 정책하위수준에서 거시정책체제로 상향이동하면서 정책단절의 가능성이 열리게 되었다.

2) 정책행위자 및 정책이미지

정책에 대한 새로운 이미지 정의는 갈등을 확산하고 행위자를 동원하는 주요한 전략이다 (Real-Dato, 2009). 이 시기에는 기존의 독점적 행위자였던 복지부뿐만 아니라, 이에 대립하는 장애계, 학계, 그리고 주요 정당들과 총·대선 후보들이 정책행위자로 새롭게 등장하였다. 특히 이 과정에서 장애계가 정책결정자와 대중을 설득하기 위한 수단으로 집회를 적극 활용한 결과, 장애등급제 및 재심사제도를 정당화하려는 기존의 정책이미지와 이에 대항하여 등장한 새로운 정책이미지 간의 경쟁구도가 형성되었다.

먼저 복지부는 활동보조서비스 재심사 의무화에 대해 의사의 주관적 판단이 아닌 객관적이고 정확한 판정을 통해 형평성을 도모해야 하며, 이는 예산절감을 위한 것이 아니라 예산을 효율적으로 집행하기 위한 정당한 조치임을 강조하며 기존의 정책이미지와 정책독점을 유지하고자 하는 모습을 보였다(남병준, 2010; 내일신문, 2010.07.20).

반면, 제도 유지에 반대하는 정책행위자 집단이 본격적으로 등장하였는데, 장애등급제 이슈를 놓고 범장애인단체가 조직적으로 결집하면서 정책단절을 추구하는 핵심 정책행위자로 활동하였고 학계 역시 장애등급제에 대한 비판적 시각을 제시하고 논의의 장에 직접 참여하여 힘을 실었다(정종화·이경준, 2011). 이들은 '구시대적', '생존권 위협', '인권 침해'와 같은 부정적인 정책이미지를 통해 정책 유지의 정당성에 의문을 제기하고 정책독점에 압력을 가하는 전략을 취하였다. 또한 장애등급심사제가 객관성과 형평성을 제고하기 위함이 아닌, 장애인복지 재정부담을 줄이기 위한 무책임한 결정임을 강조하였다. 장애인연금제도와 장애인장기요양제도를 시행하면서 재정수요가 늘어났지만 충분한 예산 확보 계획 없이 의료적 기준을 강화해 대상자 수를 예산에 맞추다 보니 장애인의 권리가 은폐되고 있다고 주장하며 장애등급제를 폐지하고 장애인에 대한 사회서비스를 보편적 권리로서 보장할 것을 요구하였다(남병준, 2010). 당시 주요 장애인단체에서 발표한 성명서, 의견서, 토론회 등을 살펴보면, '장애등급 재판정으로 내몰린故****씨⁵⁾, 보건

4) 18대 대선후보 6명 모두 2012대선장애연대와 정책협약을 맺었으며, 다만 장애등급제 폐지 등 12대 요구공약에 대한 구체적인 수용 수준은 차이가 있었다. 문재인 당시 민주통합당 후보는 장애등급제 폐지를 공약집에 명시한 반면, 박근혜 정부는 '폐지 및 개선'이라 표현하였다(비마이너, 2012.12.12. <https://www.beminor.com/news/articleView.html?idxno=4656>).

복지부장관 사과 및 대책마련 촉구 긴급기자회견’, ‘***동지를 죽인 장애등급제 폐지하라!’, ‘장애 등급 만능주의에 레드카드를 던진다!’, ‘낙인의 사슬 장애등급제 폐지하라!’ 등 상당히 직설적이고 비판적인 표현을 통해 장애등급제에 대한 부정적 이미지를 드러내고 있음을 확인할 수 있다.

이러한 정책이미지의 경쟁은 현상을 해석하고 프레임(framing)하는 관점의 차이에서도 발견되었다. ‘장애등급심사제도로 2010년까지 재심사를 받은 장애인 36.7%가 등급 하향조정 되었다’는 보도에 대해 복지부는 그만큼 장애등급의 자의적 판단과 부풀리기가 지금까지 만연했으며 따라서 장애등급판정을 강화할 필요가 있다고 강조한 반면, 장애계는 이러한 재심사로 많은 장애인들이 등급이 하락하여 서비스자격을 박탈당하고 심지어는 스스로 목숨을 끊는 안타까운 사례들을 제시하며 반대의 정책이미지로 대응하였다(내일신문, 2010.07.02).

한편 장애계는 아직 사회적 관심이 부족하였던 등급제 문제를 이슈화하기 위해 새로운 정책 행위자를 동원하는 전략을 활용하였다. 이때 장애등급제에 대한 새로운 정책이미지는 정치인들을 정책행위자로 동원하는 계기가 되었는데, 무기한 농성 이후 사회적 관심이 고조되면서 2012년 총선과 대선에서 주요 쟁점으로 등장하였고, 각 정당과 후보들이 이를 공약으로 채택하면서 새로운 행위자로 참여하게 된 것이다.

신체적 장애를 의료적으로 판정해 등급화하는 장애등급제 폐지 의견을 적극 수용할 것... 한 사람 한 사람 복지 욕구에 맞는 지원을 위해 필요한 기준으로 대체해 사회·환경적 요인을 반영한 맞춤형 장애 기준 체계를 개선하겠다. (새누리당 박근혜 대선후보, 진영 정책위의장 대독)

장애등급에 따른 획일적 제도를 폐지해 특성에 따른 수요자 중심형 서비스를 구축해 장애인 권리를 강화하겠다...장애등급제 폐지는 선거캠프가 국민과 함께 마련한 국민 명령 1호로 채택된 정책이다. 대통령에 당선되면 그 시작과 함께 가장 먼저 장애등급제 폐지에 서명할 것... (민주통합당 문재인 대선후보, 한명숙 전 대표 대독)

시혜와 동정의 장애인복지법, 낙인의 사슬인 장애등급제를 폐지하고 장애인권리보장법을 제정하겠다. 장애등급제는 장애인의 인권과 생존권이 달린 핵심적인 쟁점이다. 장애인의 보편적 권리를 부정하고 장애를 개인의 문제로 왜곡하는 구시대적 복지부조의 상징물이다. (통합진보당 이정희 대선후보)⁵⁾

특히 규범적인 이미지를 형성하여 제시할 때 기존 제도에 대한 보다 위협적인 도전이 될 수 있다는 점에서(Real-Dato, 2009), 기존 제도가 지니는 규범적 문제를 지적하는 장애계의 이미지는 새로운 행위자를 동원해 정책독점에 균열을 가하기에 더욱 효과적이었다. 대선 후보자 입장에서 이 공약으로 채택해 장애인 인권을 중시하는 규범적 이미지로 활용하고자 하는 동기가 있었기 때문에 이들을 새로운 정책행위자로 동원하기에 용이했고, 결과적으로 정책변동을 추동하는 더욱 강력한 압력으로 작용할 수 있었다.

3) 정책의 장

5) 실제 문헌에는 고인의 본명이 직접 언급되어 있다.

6) 2012년 11월 28일 2012 대선장애인연대가 주최한 ‘제18대 대통령선거 장애인정책공약선포식’에서 각 대선후보의 공약 발표 중 일부 발췌. (웰페어뉴스, 2012.11.28).

정책이 논의되고 결정이 이루어지는 다양한 제도적 공간을 뜻하는 정책의 장(policy venue)은 정책단절을 실현하는 중요한 요소이다. 이 시기에는 장애등급제 폐지를 구체적으로 논의하는 새로운 제도적 장이 등장하였다. 먼저 2010년 공대위를 시작으로 장애등급제 폐지를 향한 반대의 목소리가 거세지자 보건복지부는 2010년 11월 2일 ‘제1차 장애인서비스 지원체계 개편 기획단’이 발족하여 장애등급제 논의가 최초로 공론화되는 계기가 되었다. 총 41명의 위원으로 구성된 기획단은 15명의 장애단체 인사가 포함되었고, 그중 장애등급제에 대해 논의하는 ‘장애판정·등록 분과’는 전체 11명의 의원 중 6명이 장애단체 인사로 구성되어 장애계의 목소리가 반영될 수 있는 제도적 장소가 마련되었다는 점에서 의미가 있었다. 다만 논의 자체는 별다른 성과 없이 흘러갔고, 2011년 8월 제5차 회의를 끝으로 기획단 자체가 중단되었다. 이듬해 6월 기획단의 연구용역 보고서가 나오면서 기획단 의원들이 회의 개최를 요청하였지만 추가 회의와 정책토론회 없이 2012년 6월 해산하였다(전국장애인차별철폐연대, 2014).

한편 2012년 이뤄진 두 번의 선거 또한 장애등급제 폐지가 공식적인 정치적 아젠다로 다루어지는 제도적 장소로서 기능하였다. 2012년 4.11 총선을 앞두고 장애인단체는 ‘2012장애인총선연대’를 결성하고 ‘장애등급과 부양의무기준 폐지를 통한 서비스 지원체계 구축’을 포함한 10대 요구 공약을 발표하였다(한국장애인단체총연맹 보도자료). 이후 자유선진당, 통합진보당, 진보신당이 장애등급 폐지 공약을 수용하는 성과를 이루었으나, 공약 자체의 구체성은 다소 미진하였다. 이후 18대 대선을 앞두고 다시 ‘2012대선장애인연대’가 결성되었고, 모든 대선후보로부터 장애등급제 폐지 공약을 받아내는 성과를 달성하였다. 특히 장애계는 대선연대의 참여를 독려하면서 ‘이번 대선이 장애인의 복지·인권의 체계를 완성할 수 있는 선거가 될 수 있다’라 말하며 대선을 장애등급제 폐지를 실현하기 위한 중요한 기회로 인식하고 있었다(한국장총, 2012.10.12). 즉 정책변동을 용이하게 하기 위해 자신들의 정책이미지에 부합하고 적극적으로 수용되는 정책의 장소로서 선거의 장을 전략적으로 활용한 것이다(이정희, 2021).

3. 정책단절의 실패: 2013-2016년

1) 전개과정

18대 대선에서 ‘장애등급제 폐지 및 개선’을 약속했던 새누리당 박근혜 후보의 당선은 이슈가 정책하위수준에서 거시정치체제로 상향이동하는 계기가 되었다. 박근혜 대통령은 취임 후 장애등급제 폐지를 골자로 하는 ‘장애인의 권익보호 및 편의증진’을 국정과제로 채택하였고, 2013년 5월 28일 제13차 장애인정책조정위원회 회의에서 2014년까지 ‘장애등급을 2~3개 등급으로 단순화하고 2017년까지 완전폐지 한다’는 계획을 발표하였다(부산일보, 2013.5.29). 또한 ‘제1차 사회보장 기본계획(2014-2018년)’에서도 ‘장애인복지 서비스의 제공기준으로 활용되는 현행 장애등급제를 개선해 의학적 기준 외에 장애특성, 서비스 필요도 등을 반영한 새로운 장애판정 체계로 전환한다’고 발표하면서 장애등급제 폐지를 공식화하였다(관계부처 합동, 2013).

2013년 4월 보건복지부는 장애등급제 개편을 논의하고 개인의 욕구와 환경적 요인을 파악할 수 있는 종합판정기준을 마련하기 위해 활동을 각계 인사로 구성된 ‘장애판정체계기획단’을 출범·운영하고 네 가지 합의사항을 도출하였다(보건복지부 보도설명자료, 2014.1.7). 이듬해 3월

제14차 장애인정책조정위원회에서는 장애인정책 추진계획을 확정하면서 '장애종합판정체계개편 추진단'이 출범하였고 8월까지 활동하면서 등급제 폐지 시 필요한 장애종합판정체계 개편의 자문기구로서의 역할을 수행하였다(조상은·서옥영, 2017).

이렇게 박근혜 정부의 국정과제 채택으로 장애등급제를 둘러싼 중대한 단절점이 발생하는 듯 하였으나, 이후 큰 진전을 보이지는 못하였다. 가장 큰 원인은 복지부가 장애등급제 전면폐지 이전에 장애등급을 '중증 장애인'과 '경증 장애인'으로 단순화하는 방식을 거치고자 한 점에 대해 논쟁이 있었기 때문이다. 복지부는 이러한 중간단계를 통해 제도개편에서의 혼란을 방지할 수 있다는 입장이었으나, 장애계는 정부와 새누리당이 예산을 절감하기 위해 등급제의 폐지 대신 단순화를 택하였을 뿐이라며 반발하였다(오마이뉴스, 2013.8.22). 등급제 단순화를 둘러싼 의견합치 실패로 2013년 기획단은 별다른 성과 없이 마무리되었고 정책단절에도 제동이 걸렸다(전국장애인차별철폐연대, 2014; 이승기, 2015).

장애등급제의 완전 폐지와 단순화를 놓고 의견대립이 이어지던 와중 2015년 6월 정부는 '장애등급제 개편 시범사업 계획'을 발표·진행하면서 장애등급제를 완전폐지 대신 단순화하는 방식을 공식화하였다(보건복지부 보도자료, 2015.1.27). 이후에도 장애등급제 '폐지'가 아닌 '개편'의 이름으로 2차 시범사업을 진행하고, 2017년 4월부터 3차 시범사업을 추진할 계획을 밝히기도 하였다(에이블뉴스, 2016.6.22; 뉴스1, 2017.3.31).

이렇게 장애등급제 폐지를 포함하여 정부가 약속했던 장애인 공약들이 대체로 지지부진하면서 전국장애인차별철폐연대를 비롯한 장애인단체들은 등급제의 완전폐지를 요구하는 기자회견과 농성으로 이에 대응해 나갔다(에이블뉴스, 2016.6.22; 뉴스 1, 2017.3.31). 그럼에도 복지부는 2017년 1월 '장애등급제 개편 추진 방향 설명회'에서 장애등급제 개편 이후 51개의 장애인 복지서비스를 중증과 경증으로 나눠 제공한다는 내용을 담은 '서비스 제공기준 개편 중장기 로드맵'을 제시하는 등 기존의 정책을 단순화한다는 입장을 고수하였다(에이블뉴스, 2017.1.24).

2) 정책행위자 및 정책이미지

이 시기에는 장애등급제 이슈가 거시정치수준(macropolitical level)에서 다뤄지게 되면서 기존의 복지부, 장애계, 학계와 함께 정부 또한 주요 정책행위자로 참여하게 되었다. 특히 이 시기의 핵심적인 특징은 기존 6등급 체제를 폐지하는 것에 대해서는 정책행위자들 모두 동의하고 있었다는 점이다. 이는 이전의 정책독점 시기를 지나 이제 장애등급제 폐지 자체에 대한 거부가능성이 사라지게 되었고 제도 개혁의 가능성도 높아졌음을 의미한다.

그러나 결과적으로 제도가 단절에 실패하고 기존 상태에 머무르는 부정적 환류를 보인 것은 장애등급제 폐지에 찬성하는 정책이미지가 정책의 장을 장악하는데 실패하였다는 것을 보여준

- 7) 장애판정체계기획단 합의사항 ① (장애등급제 단순화 추진 여부) 장애등급제 폐지를 위한 중간단계로 중증/경증의 단순화 과정을 거치지 않는다. ② (직접적 소득보장) 소득보장(장애인연금, 장애수당 등)은 의학적 기준, 직업·근로능력기 준, 사회적 환경 여건 등을 고려하여 종합판정체계를 마련한다. ③ (할인·감면제도) ④장애등급 구분에 따라 할인율에 차등을 두지 않는 제도는 제도개편 후에도 할인율에 차등을 두지 않는다. ⑤장애등급에 따라 할인율에 차등이 있는 제도는 장애인복지서비스 총량이 감소하지 않는 범위에서 소득기준 등 기타 조건을 고려하여 단일 감면을 적용방안 등을 검토한다. ④ (개별 서비스) 서비스 분야는 장애영역별 특성을 반영한 인정조사표를 마련한다.

다. 이는 구체적 제도개편 방안을 놓고 정책행위자들 사이에 장애등급의 완전폐지와 중·경증 단순화 여부에 대해 상반된 입장과 해석이 나타나 정책단절에 제동을 걸렸던 것에서 비롯되었다. 정부와 복지부는 장애등급제 폐지 이전의 중간과정으로서 '제도 개편에서의 혼란과 예산 부담 급증을 방지하기 위한 완충기적 중간단계'를 옹호하는 정책이미지를 제시하였다(이승기, 2015). 장애등급제가 폐지될 경우 이를 대체할 서비스 제공기준이 없어서 혜택이 축소되고 장애인 당사자의 불편이 가중되므로 필요한 경우 의학적 기준이 일부 적용될 수밖에 없다는 것이다(보건복지부, 2016.5.30). 이에 반해 장애계는 '중·경증 단순화는 행정편의적 개편에 불과하며 기존의 장애등급제와 별반 다를 것 없이 사실상 장애등급제를 폐지하지 않겠다는 뜻'이라며 부정적인 이미지를 내세워 이에 대응하였다(에이블뉴스, 2016.6.22).

결국 정책결정의 권한을 지닌 핵심 정책행위자인 대통령이 선호하는 정책이미지와 정책변동을 추구하는 정책이미지가 부합하지 않았다는 점이 정책단절의 성공시키기 어려운 주요한 원인으로 작용하였다. 18대 대선에서 장애등급제가 이슈화되면서 이를 공약으로 채택한 대선후보들이 새로운 정책행위자로 동원되었지만 정책이미지의 완벽한 일치를 이루지는 못했던 것이다. 실제로 대선 공약집에 '장애등급제 폐지'를 명시했던 문재인 캠프와 달리 박근혜 후보는 '장애등급제 폐지 및 개선'이라는 표현으로 폐지를 전제로 하되 장애등급제를 보완·개선하는 것에 우선 중점을 두는 다소 모호한 입장을 보인 바 있다(에이블뉴스, 2012.12.27). 다시 말해 정책변동을 위한 정책이미지가 이에 동의하는 새로운 행위자를 동원하기보다는 사회적 분위기에 따른 선거 승리 전략으로서 공약채택이 이루어진 측면이 있었고, 정권출범 이후에는 제도적 안정의 정책이미지를 고수하여 경쟁이 이어질 수밖에 없었다. 또한 장애계의 입장을 대변하는 대안언론들이 박근혜 정부의 부진한 장애인 공약 이행을 지적하며 장애계에 힘을 실은 반면, 민주당을 비롯한 야당은 박근혜 정부의 공약 이행 전반에 대한 비판을 이어갔지만 구체적으로 장애등급제 폐지 이슈에 대해서는 뚜렷한 압력을 행사하지 않았기 때문에 정책독점을 완전히 붕괴하기는 어려웠다.

3) 제도적 요인: 제도적 상보성과 거부가능성

정책하위수준에서 다뤄지던 이슈가 정책변동에 유리한 거시정치수준의 제도적 공간으로 이동하고 정책행위자들 사이에서도 제도 개선의 시급성에 대한 합의가 이루어지면서 정치적 맥락에서의 제도적 제약이 상당히 약화되었지만, 실질적으로는 정책단절을 막는 크고 작은 거부점들을 발견할 수 있었다.

구체적으로 살펴보면, 2010년 출범한 '장애인서비스 지원체계 개편 기획단'에 이어, 박근혜 정부에서도 2, 3차 기획단인 '장애판정체계기획단'과 '장애종합판정체계개편추진단'이 장애등급제 폐지를 공식적으로 논의하는 정책의 장으로 기능하였다. 그러나 두 번의 기획단 활동과 '장애등급제 개편 시범사업'이 진행되면서도 중·경증 단순화에 대한 상반된 의견 대립이 이어졌고, 합의의 실패는 정책변동의 일종의 거부점으로 작용하여 결과적으로 장애등급제 폐지를 위한 정책이미지가 정책독점을 이루는데 실패하는 원인이 되었다.

먼저 2013년 4월 15일 출범한 장애판정체계기획단은 정부관계자를 비롯한 장애계 대표, 복

지·의료·재활학계 전문가 등으로 구성되었다(조상은·서옥영, 2017). 이들은 장애등급제 개선 필요성에 대해서는 충분한 공감대를 형성하고 있었지만, 장애등급 단순화에 대한 찬반 대립이 지속되면서 논의가 지연되는 문제가 발생했다. 결국 기획단은 12월 16일 장애등급제 폐지를 위한 기본적인 4가지 합의사항을 채택하면서 중·경증 단순화 중간과정을 거치지 않음에는 우선 합의했으나 완전폐지에 대한 합의까지 이르지 못하는 못하였다(박경석, 2014; 이승기, 2015). 당시 기획단은 총 13명의 위원 중 장애인 단체 인사 4명, 학계 5명 등으로 이루어 내부구성에서의 균형은 비교적 양호하다 평가할 수 있지만(에이블뉴스, 2014.4.15), 장애등급 단순화에 대한 찬반이 각자의 입장을 강력히 고수하였기 때문에 내부 균형적 구성과는 별개로 여전히 거부가능성이 비교적 강한 상태였다.

이후 기획단에서 발표한 4가지 합의사항에 대해 논의하고 새로운 장애판정체계를 도입하기 위해 2014년 출범한 장애종합판정체계개편추진단 또한 장애계, 학계, 정책입안자, 서비스 제공 관련자 등의 다양한 분야의 인사와 전문가로 구성된 민간 자문기구였다(조상은·서옥영, 2017). 그러나 추진단에 속한 24명 위원 중 장애계 인사는 4명에 불과했고 앞선 두 기획단에서 참여했던 전국장애인차별철폐연대 인사는 제외되는 등 내부 구성이 다소 치우쳐져 있다는 비판을 받기도 하였다(에이블뉴스, 2014.4.15). 이는 한편으로 장애계와 대립되는 측에 강한 반대가 형성되었음을 의미하며 결과적으로 장애계가 제시하는 정책이미지가 논의의 장을 장악하기 어렵게 만들었다.

이렇게 완전폐지와 중·경증 단순화를 놓고 대립이 이어진 것에는 제도의 상보적 속성이 계속해서 정책단절을 제어하는 요인으로 작용하고 있던 측면이 있었다. 안정적인 제도 개혁을 위해서는 제도 안정에 우선하는 개혁 필요성에 대한 합의와 함께 변동 이후 혼란을 방지할 제도적 대안이 필요하지만, 이를 마련할 책임을 가지는 정부가 제도의 안정을 더 중시하였고 기획단에서도 구체적인 결과물을 도출하지 못하였다. 결국 상보성을 극복할 만큼의 강력한 추진의지와 대안이 부재한 상태에서 장애계가 내세우는 규범적 정책이미지가 혼란에 대한 우려와 부담을 잠재우는 데까진 미치지 못하였고 거부가능성이 완전히 사라지기는 어려웠다 평가할 수 있다.

4. 정책단절의 성공: 2017년 이후

1) 전개과정 및 초점사건

박근혜 정부 출범으로 정책단절의 가능성이 열렸음에도 완전폐지가 아닌 단순화 수준에 머물며 논의가 표류하던 와중, 2017년 3월 10일 박근혜 대통령의 탄핵과 5월 문재인 정부의 제19대 대통령 취임이라는 중요한 초점사건이 발생하였다. 이는 제동이 걸렸던 정책변동과정에 새로운 압력을 가하였고, 예상치 못한 중대한 전환점을 맞이하면서 마침내 정책단절이 발생하게 되었다.

그 과정을 자세히 살펴보면 다음과 같다. 19대 대선에서 문재인 민주통합당 대선후보는 이전 정권들의 장애인복지정책 실패를 지적하면서 장애등급제 폐지를 포함한 5대 장애인공약을 발표하며 장애인복지 확대에 대한 의지를 내비쳤고, 이에 장애인단체들도 문재인 후보에 대해 지지선언을 하면서 마침내 정책행위자들 간에 의견합치가 이루어졌다(에이블뉴스, 2017.4.24;

2017.5.2). 이후 문재인 후보가 19대 대통령으로 당선되면서 장애등급제 폐지를 국정과제로 채택했고 8월에는 박능후 당시 복지부 장관이 장애인단체의 농성장에 방문하여 현장의 목소리를 반영할 것을 약속하면서 장애등급제 개편에도 더욱 속도가 붙었다.

이후 2017년 9월 15일 김상희 의원 등 11인이 ‘장애인복지법 일부개정 법률안’을 보건복지부에 발의하였다. 해당 법률안은 기존의 ‘장애등급’을 ‘장애정도’로 변경하고, 맞춤형 서비스를 제공하기 위한 ‘서비스 지원종합조사’를 실시하며, 자립생활지원과 관련해 국가와 지자체의 책무 대상을 ‘중증 장애인’에서 ‘장애인’으로 확대하는 등의 내용을 담고 있었다. 법률안은 12월 1일 제354회 국회 제14차 본회의에서 가결, 19일에 공포되었고 2019년 7월 1일부터 장애등급제가 단계적 폐지의 방식으로 시작되어 장애등급제 시행 31년 만에 정책 단절이 발생하였다.

2) 정책행위자 및 정책이미지

이 시기의 주요 정책행위자인 문재인 정부, 복지부, 장애계, 학계, 그리고 국회는 모두 장애등급제 폐지에 찬성하는 입장을 가지고 있었고, 정책행위자들의 의견과 정책변동을 추진하는 정책이미지가 부합함에 따라 정책 단절이 빠르게 발생할 수 있었다.

특히 의견대립을 이루었던 정부·복지부와 장애계의 입장이 일치하게 되면서 정책이미지 또한 장애등급제 폐지에 찬성하는 하나의 강력한 이미지로 수렴하였다. 문재인 대통령은 그 이전 18대 대선후보 당시부터 ‘대통령에 당선될 경우 대통령 행정명령 1호로 장애등급제 폐지를 추진할 것’을 약속하는 등 적극적으로 추진 의지를 밝힌 바 있었다(뉴스1, 2012.11.04). 19대 대선에서도 이전 두 정권으로 인해 장애인의 삶의 질이 더욱 악화되었다고 비판하며 ‘더 이상 복지사각 지대에서 장애인을 죽음으로 내모는 일이 일어나지 않게 할 것임’을 약속하는 등 장애계와 일치하는 정책이미지를 제시하여 장애계의 지지를 얻었다(에이블뉴스, 2017.5.2). 이에 반해 앞선 박근혜 정부의 경우 장애등급제 폐지를 약속하였으나 구체적 공약으로는 폐지가 아닌 ‘개선·보완’을 제시하였는데 이는 사실상 장애등급제 폐지에 대해 선호하는 정책이미지가 상이하였음을 의미한다. 즉 강력한 정책결정자로서 두 대통령이 지니는 정책이미지와 추진 의지에서 차이가 있었고, 결과적으로 서로 다른 환류기제를 작동시켰다.

〈그림 3〉 박근혜(좌측)와 문재인(우측) 대선후보 시절 장애등급제 폐지 관련 공약 비교



자료: 18대 대통령선거 새누리당 정책공약집, 제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집

3) 정책의 장

정책을 논의하는 주요 제도적 장소가 장애등급제 폐지의 정책이미지가 수용되기 용이한 맥락을 형성하고 있었다는 점 또한 주목할 만하다. 특히 국회에서는 그전까지 장애등급제에 대한 구체적 논의가 거의 부재했음에도 2017년 본회의에서는 만장일치에 가까운 의견합치를 보였다는 점은 국회라는 정책의 장에서 정책이미지의 변화가 발생하였음을 가늠케 한다. <그림 4>는 국회위원회의 장애인 관련 의안의 처리 현황 통계를 본 연구의 정책변동 단계에 따라 나타낸 것으로⁸⁾, 장애인 이슈에 대한 국회의 전반적인 관심도의 변화를 통해 국회라는 정책의 장의 정책이미지 변화를 간접적으로 확인할 수 있다. 이에 따르면 국회위원회에서 처리된 장애인 관련 의안 수는 꾸준히 증가하여 문재인 정부 때 가장 높은 수준에 도달하는 등 국회 내 장애인 이슈에 대한 전반적인 관심이 증가하였음을 알 수 있다. 또한 제안된 의안 중 가결된 의안 수 역시 뚜렷한 증가 추세를 보임에 따라 국회 내 장애인 정책에 대한 정책이미지가 긍정적인 방향으로 변화하였음을 유추할 수 있다.

<그림 4> 정책변동 단계별 장애인 의안 처리 현황

8) ‘국회의안정보시스템’에서 ‘장애인’ 키워드 검색하여, 각 의안이 제안, 의결, 가결된 연도로 분류함(가결: 원안가결, 수정가결, 대안반영폐기).



자료: 국회의안정보시스템

4) 제도적 요인: 거부가능성

이 시기에는 장애등급제 개편을 현실화하기 위한 구체적 논의를 진행하는 다양한 정책의 장이 활용되었다. 먼저 2017년 10월 20일 장애등급제 폐지의 세부추진방안을 논의하기 위해 ‘장애등급폐지 민관협의체’가 출범하였다. 민관협의체는 장애등급제 단계적 폐지 시행 직전인 2019년 6월까지 11차례 회의를 개최하면서 이전의 세 차례의 기획단에 비해 장애등급제 폐지를 위한 구체적인 논의를 진행하는 등 긍정적인 성과를 달성하였다. 총 12명의 위원 중 장애인단체 4명이 참여하여 균형적 구성을 이루었고, 내부적으로도 장애등급제 폐지에 대한 합의가 이루어져 있었기 때문에 별다른 어려움 없이 11차례의 회의를 무난하게 진행하며 장애등급제 폐지를 위한 구체적인 방안을 마련하는 성과를 달성할 수 있었다.

한편 교착상태에 빠져 있던 장애등급제 폐지화에 새로운 국면을 가져올 수 있었던 데는 문재인 정부 출범 후 정치적 거부권의 약화라는 제도적 조건이 충족되어 장애등급제 폐지가 확실한 정책독점을 이룰 수 있었다는 사실이 있었다. 장애등급제 폐지안이 국회의 상정된 가운데 입법부는 주요한 거부점으로 작용할 수 있었다. 그러나 장애등급제 개편의 내용을 담은 ‘장애인복지법 일부개정법률안’의 국회 본회의에 심의 결과는 주요 정책의 장에서 정책변동을 저지하는 거부권이 상당히 약하게 형성되어 있었음을 보여준다. 장애등급제 폐지를 위해서는 ‘장애인복지법’ 개정이 요구되므로 장애등급제 개편논의 당시 국회는 핵심 정책의 장이었는데, 2017년 12월 ‘장애인복지법 일부개정법률안’의 국회 본회의 심의에서 226인의 투표 중 찬성 224표, 기권 2표라는 압도적인 표결로 법률안이 가결되었다는 점에서 이를 확인할 수 있다.

먼저 당시 국회가 대통령과 국회 다수당이 같은 단점정부였던 점이 정책단절에 용이한 정치적 맥락으로 작용하였다. <표 1>과 같이 문재인 정부 출범 당시 제20대 국회는 여당인 더불어민주당이 큰 차이는 아니지만 다수당을 차지하면서 반대당인 새누리당과 세력균형을 이루고 있다는 점에서 장애등급제 폐지에 대한 거부권 행사를 저지할 수 있었던 것이다.

〈표 1〉 19, 20대 국회 정당별 의석분포

국회	시기	정당별 의석분포	정부
19대 국회	2012.5-2016.5	새누리당(152) 민주통합당(127) 통합진보당(13) 자유선진당(5) 무소속(3)	박근혜 정부
20대 국회	2016.5-2020.5	더불어민주당(123) 새누리당(122) 국민의당(38) 정의당(6)	박근혜 정부, 문재인 정부

자료: 열린국회정보

또한 정책결정자의 강한 의지는 제도개편 과정에서 작용할 수 있는 거부점들을 확실히 무력화시킬 수 있는 요인이었다. 국정과제는 여론환경이나 사회적 요구에 상당한 영향을 받지만, 대통령 개인의 이념과 가치, 그리고 정치적 의지 또한 그 우선순위를 결정하는 핵심 요인이다(김혁, 2014). 따라서 친복지적 성향을 바탕으로 ‘사람 중심’의 국정기조를 내세우며 장애등급제 폐지공약에 강한 의지를 보였던 문재인 정부의 출범은 그 자체로 강력한 추진 동력으로 작용할 수 있었다. 뿐만 아니라 탄핵으로 치러진 조기 대선은 기존 정권인수인계 절차에 비해 대통령의 국정과제를 집권 초기부터 빠르게 진행할 수 있는 환경을 제공하였다(방민석, 2017). 박근혜 정부 국정운영에 대해 비판적 평가가 팽배한 와중에 직전 정권과의 명확한 정책 차별을 이루는 것이 출범 초기 상당히 중요한 과제였기 때문이다(방민석, 2017).

한편, 장애등급제에 대한 정치적 거부가능성이 약화된 데 있어서도 장애계의 역할이 존재했다. 장애계가 단체행동을 통해 제시한 정책이미지는 이슈에 대한 언론과 대중의 관심을 고조시켰을 뿐 아니라 박근혜 정부 출범 이후에도 강도 높은 비판으로 정부의 실패를 부각했고, 결과적으로 장애등급제 폐지에 무관심하거나 부정적인 입장의 정치적 행위자들을 자신의 편으로 끌어들이며 우호적인 정치적 맥락을 형성하는데 일조할 수 있었다. 특히 야당 입장에서도 이전 정부에서 약속한 정책이 무산되는 실패를 겪은 직후 다시 추진된 등급제 개편에 반대입장을 표명하기에는 상당한 정치적 부담이 있었기 때문에 정책단절의 결정적 기회가 형성될 수 있었다.

IV. 논의: 정책단절 이후의 정책독점과 갈등

이상의 정책과정을 거쳐 2019년 7월 단계적 폐지가 시행됨에 따라 관련 법령 정비와 함께 이를 기반으로 한 다양한 복지사업들의 대대적 체제 개편이 이루어지고 있다. 구체적으로 문재인 정부의 장애인 정책 개편은 다음 세 가지 내용을 주축으로 한다(장애인복지법 제32조(장애인의 등록), 제32조의4(서비스 지원 종합조사), 제32조의7(민관협력을 통한 사례관리)). 첫째, 기존 6등급의 장애등급을 완전 폐지하고, 장애정도에 따라 ‘장애의 정도가 심한 장애인’과 ‘장애의 정도가 심하지 않은 장애인’으로 구분한다. 둘째, 주요 서비스 수급자격과 급여량 판단을 위한 판정도구로 기존의 ‘인정조사’를 대체해 ‘서비스 지원 종합조사’를 도입하여 의학적 기준을 넘어

장애인의 욕구, 환경 등에 대한 종합적이고 합리적 판정을 실시한다. 이때 서비스 지원 종합조사는 장애인의 삶에 미치는 영향과 예산이 큰 서비스부터 3단계에 걸쳐 확대되기 때문에 장애등급제의 폐지는 곧 단계적 폐지의 방식을 취하게 된다. 마지막으로, ‘맞춤형 전달체계’를 구축하여 장애인 서비스의 누락 사례를 발굴하고 찾아가는 상담 서비스를 제공하는 등 접근성 높은 복지전달체계를 강화한다. 복지사각지대를 최소화하기 위해 시군구 지역에 장애인전담 민관협의체를 설치하여 장애인 사례관리를 강화하고, 장애등급을 활용했던 사업들의 장애기준을 변경하여 지원대상을 확대한다.

〈표 2〉 장애등급제의 단계적 개편 계획

1단계: 2019년 일상생활	2단계: 2020년 이동지원	3단계: 2022년 소득·고용지원
<ul style="list-style-type: none"> · 활동지원서비스 · 장애인 보조기기 · 거주시설 이용 · 응급안전서비스 · 발달장애인 주간활동 	<ul style="list-style-type: none"> · 장애인 전용 주차구역 주차 표지 · 특별교통수단 	<ul style="list-style-type: none"> · 장애인 연금 · 장애인 의무고용

자료: 보건복지부·한국장애인개발원(2020)

2019년 1단계를 시작으로 장애등급제 단계적 폐지는 현재 진행 중이며, 이에 맞춰 이동지원 서비스, 의료서비스, 소득보장 등 장애인정책 전반에서의 개선이 시도되고 있다. 그 예로 장애인 서비스의 핵심이었던 장애인활동지원제도는 신청자격이 장애등급 1-3급에서 전체 대상으로 확대되고 국민건강보험공단의 심사제도도 폐지되었으며, 조사도구 또한 서비스 지원 종합조사로 변경된 바 있다(장애활동지원 홈페이지).

이러한 개편은 국내 장애인 정책이 장애인 복지 욕구를 충족하지 못하는 한계를 지녔던 기존의 공급자 중심 서비스에서 벗어나 수요자 중심의 맞춤형 장애인 지원체제로 전환하는 중요한 의미를 지닌다(보건복지부, 2019). 그러나 한편으로 실제 정책 당사자가 체감하는 개편의 효과가 의미 있는 정도는 아니라는 비판이 계속해서 제기되고 있어 성과와 향후 방향에 대한 지속적인 평가와 검토가 요구되는 상황이다. 주요 서비스 신청 시 장애등급 제한을 없애고 의학적 기준이 아닌 수요자 중심의 욕구 기반 복지체제로 전환하고자 하는 취지에 대해서는 긍정하지만, 실제로 장애인의 자립과 권리 향상이라는 궁극적 목적을 달성하는 데 의미 있는 결과를 기대하기 어렵다는 것이다.

한편으로 장애등급제를 둘러싼 이러한 지속적인 논란은 정책이 단절을 겪은 이후 안정화를 이루는 데 실패하고 있음을 보여준다. 단절적 균형이론은 정책단절 이후 새로운 독점구도가 형성되어 또 다른 균형이 장기간 이어지는 정책과정을 상정한다. 그러나 정책이 단절을 겪는다고 하더라도 독점을 이루지 못한다면 정책이 기존 체제로 회귀하거나 혹은 또다른 대립적 정책이미지의 부상으로 갈등을 맞이할 수 있다(강보경·문승민, 2018). 마찬가지로 장애등급제의 공식적 폐지결정이 이루어졌음에도 ‘가짜 폐지’라는 규탄이 이어지는 현재의 상황은 정책단절 이후의 안

정적 균형 형성에 상당한 어려움이 따를 것임을 가늠케 한다.

특히 이러한 현상을 가중시키는 요인은 제도가 지닌 상보적 성격에서 찾을 수 있다. 앞서 정책은 실제 정책환경 속 다른 제도와의 관계 하에서 작동하며, 따라서 제도적 조건은 정책의 단절가능성을 결정하는 요인임을 확인하였다. 마찬가지로 정책단절 이후의 양상 또한 정책이 지닌 상보적 관계를 고려할 필요가 있다. 여러 하위요소들이 유기적으로 관계되어 하나의 제도적 배열을 이루고 있는 상태에서 특정 정책의 단절이 관련 제도들의 현 상태와 얼마나 부합하는가 혹은 이들의 변화를 수반할 수 있는가가 단절 이후 과정에 중요한 영향을 미치기 때문이다.

본 사례의 경우, 먼저 현재 비판의 중심이기도 한 장애인 예산과의 관계를 살펴볼 필요가 있다. 장애등급제 폐지가 장애인 복지 향상을 위한 법적 차원의 개편이라면, 그 실질적 실현은 장애인 예산의 확대를 통해 이루어진다. 그러나 장애등급제 논의 당시에도 장애인 예산 증액에 대한 정부의 구체적 계획은 부재하였다. 실제 장애등급 폐지 이후 장애인 예산은 상당히 빠른 속도로 확대되었으며 특히 수요자 중심 서비스 기조에 따라 활동지원서비스 예산의 규모와 비중이 크게 증가한 바 있으나⁹⁾(남찬섭, 2021), 여전히 OECD 최하위 수준에 머물러 있는 국내 장애인 예산이 장애인 복지의 실질적 강화를 이루기엔 턱없이 부족하다는 지적이 대부분이다(함께 걸음, 2018.10.2; 뉴시스, 2022.5.7.).

〈표 3〉 보건복지부 장애인복지 예산

(단위: 억 원, %)

	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
복지부 지출예산 총계(A)	534,725	558,436	576,628	631,554	725,148	825,269	895,766	969,377
장애인 지출예산 총계(B)	18,816	19,652	20,670	22,213	27,326	32,762	36,785	40,701
활동지원 지출예산 총계(C)	4,679	5,221	6,061	6,907	9,685	13,057	15,070	17,405
B/A	3.52	3.52	3.58	3.52	3.77	3.97	4.11	4.20
C/A	0.88	0.93	1.05	1.09	1.34	1.58	1.68	1.80

자료: 남찬섭(2021), 보건복지부 각 연도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료

뿐만 아니라 장애등급제 폐지에 맞춰 개편이 요구되는 서비스 판정기준 또한 여전히 한계가 발견된다. 주요 서비스 신청에서 장애등급 기준은 폐지되었지만 새로 도입된 서비스지원 종합조사가 여전히 일부 의학적 기준에 근거하고 장애인의 유형별 환경별 특성을 고려하지 못한다는 지적이 나오고 있다. 기능제한, 사회활동, 가구 환경 부분으로 나뉘는 조사 항목이 현재 기능제

9) 기재부 발표에 따르면 문재인 정부 출범 이후 장애인 관련 예산의 연평균 증가율은 16.4%로 총지출 증가율(8.7%)의 2배 수준이며, 2022년 장애인 관련 예산 또한 2017년에 비해 2배 가까이 증액되었다(뉴시스, 2022.5.3)

한 점수 비중이 높아 여전히 의료적 관점에 머물고 있고 신체 기능 중심의 장애정도 평가로 발달장애인 등 일부 장애인에게 불리하게 작용해 종합조사 점수에 따랐을 때 오히려 활동지원시간이 감소한 사례가 발생하기도 하였다.¹⁰⁾ 결국 장애등급제 폐지와 함께 수반되어야 할 관련 제도 개편이 형식적인 수준에 머무르면서 정책단절의 실질적 효과를 확인하기 어려운 상황인 것이다.

실제로도 장애등급제 폐지를 비롯한 국내 장애인 정책 개편에 대해 정책행위자들이 서로 상반되는 정책이미지를 내세우며 새로운 갈등양상을 이어가고 있음을 확인할 수 있다. 논쟁의 중심이 되는 장애인 예산의 경우 정부는 장애인 정책 개편 이후 장애인 예산이 2배 이상 인상되고¹¹⁾ 활동지원제도 급여단가와 예산 비중 또한 크게 증가하였음을 발표하며 긍정적 이미지를 내세웠지만¹²⁾, 이와 반대로 장애계에서는 예산 반영 없는 장애등급제 폐지를 ‘가짜 폐지’라 표현하며 규탄을 이어갔다(소셜포커스, 2020.4.17). 서비스 지원 종합조사의 경우에도 정부는 바뀐 판정체제로 혜택이 삭감된 장애인을 보호하기 위해 3년동안 기존 지원시간을 그대로 인정하는 ‘산정특례’¹³⁾를 도입하는 등의 노력을 통해 결과적으로 활동지원서비스 평균 지원시간이 모든 장애유형에서 고르게 증가하였음을 강조한 반면¹⁴⁾, 장애계는 변경된 종합조사는 또다른 장애등급제일 뿐이라며 비판적 이미지를 계속해서 내세웠다(소셜포커스, 2020.4.17). 정리하면, 장애등급제 폐지를 장애인 복지체제의 발전과 인권 신장의 중요한 기점으로 평가하는 정부의 정책 이미지와 개편의 성과를 비판하는 반대 이미지 간의 새로운 경쟁이 확인되고 있으며, 이는 결국 장애인 정책에서의 또다른 정책변화를 촉구하는 압력과 경쟁이 이어질 것임을 가늠케 한다.

V. 결론

본 연구는 지난 30여 년간 국내 장애인정책의 근간을 이루었던 장애등급제가 마침내 폐지되는 정책변동과정을 단절적 균형이론의 관점에서 분석하였다. 정책은 사회적 요구와 환경적 변화에 맞춰 변화의 압력을 받지만 실제로는 이에 수반되는 상당한 정치·경제적 비용으로 인해 큰 변화보다는 미비한 수정에 그치는 점증주의적 특징을 보이는 것이 일반적이다(Baumgartner and Jones, 2009). 장애등급제 역시 대외적으로는 장애인 정책의 국제적 패러다임의 변화, 대내적으로는 장애계의 비판이라는 압력이 존재했음에도 개편에 수반되는 비용과 혼란에 대한 부

10) 정의당 장혜영 의원이 복지부에 제출받은 ‘장애인활동지원 기준 수급자 월 한도액 산정특례 현황 세부자료’에 따르면 2019년 7월-2020년 12월까지 갱신 신청자 중 7,662명이 활동지원시간이 감소하거나 수급탈락한 것으로 확인되었으며, 특히 지적장애나 자폐와 같이 발달장애인의 시간 하락 사례가 많았다. (팝콘뉴스, 2022.5.19)

11) 기재부에 따르면 2017년 이후 5년간 장애인복지 예산은 약 2배가량 증액되었으며 연평균 증가율도 16.4%로 총지출 증가율(8.7%)의 두 배로 빠르게 증가한 것으로 보고되었다. 또한 장애등급제 폐지 이후 활동지원서비스 지원대상은 약 8천 명 확대, 지원금액은 시간당 2000원 인상되었다(뉴스1, 2022.5.3.)

12) 2022년 장애인활동지원사업에 편성된 보건복지부 예산은 1조 7,405억원으로 2021년보다 14.4% 증가하였으며, 단가는 14,805원으로 직전해보다 5.6% 증가하였다(남찬섭, 2021).

13) 보건복지부고시 제2020-340호제2장제3호사목

14) 보건복지부 발표에 따르면 서비스 지원 종합조사를 적용한 결과 활동지원서비스 수급자 월평균 지원시간이 114.9(시간)에서 134.8시간으로 19.9시간 증가하였다(보건복지부 홈페이지, 검색일: 2022.7.18, <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148866962>).

답으로 인해 장기간 존속하였다. 그러나 제도 시행 초기부터 이에 비판적이었던 장애계는 부정적인 정책이미지를 내세우며 제도의 정당성에 문제를 제기했고 이들의 조직적 투쟁이 본격화된 2010년을 기점으로 사회적 관심이 고조되고 등급제 폐지가 주요 선거 공약으로 채택되면서 정책독점에 균열이 발생하였다. 박근혜 정권에서는 장애등급제 개편이 완전폐지 대신 중·경증으로 단순화하는 수준에 머물렀으나, 이후 문재인 정부 출범을 계기로 단절점을 맞이하여 마침내 장애등급제 폐지를 비롯한 국내 장애인정책의 대대적 개편이 시행되었다.

이렇게 정책 안정과 단절의 특징을 모두 지니는 장애등급제 사례를 단절적 균형이론을 통해 설명함으로써 본 연구는 정책이미지의 독점 및 경쟁 구도에 따라 시기별 정책단절의 가능성이 달라짐을 제시하였다. 정책은 시간의 흐름과 내외부 환경에 따라 다르게 이해되고 해석될 수 있으며 이러한 정책이미지는 정책의 장 내부 행위자들의 전략적 수단의 일부임이 확인되었다. 정책에 대한 해석과 평가를 어떻게 전략적으로 형성할 수 있는가의 문제는 제도변화에 도전 혹은 대항하는 행위자에게 매우 중요한 쟁점이다. 특히 장애등급제 이슈는 다수의 대중보다는 소수 당사자에 한정되어 있었기 때문에 중대한 단절을 이루기 위해 정책에 대한 새롭고 강력한 해석을 제시하여 의제를 의도적으로 부상시키는 노력이 요구되었다는 점에서 정책이미지가 정책단절을 이끄는 핵심 기제로 작용하였음을 알 수 있다(De Jong, 2003).

이와 같이 단절적 균형이론의 관점에서 장애등급제 정책변동의 전체 과정에 대한 폭넓은 분석을 시도하는 한편 본 연구는 역사적 제도주의 이론의 개념을 차용하여 새로운 단절적 균형모형을 구성함으로써 이론의 한계로 지적되었던 인과적 설명력을 제고하고자 하였다. 기존의 개념과 새로 추가된 개념들 간의 상호적 관계를 가정한 통합적 모형을 구성함으로써 정책의 장에서 각 요인들이 어떤 영향을 주고받으며 정책변동 가능성을 변화시키는지 분석하였다. 이에 따라 정책 재정의의 성공가능성은 정치적 특성과 정책적 특성이라는 제도적 조건에 따라 달라질 수 있음이 확인되었다. 특히 정치적 맥락 내 거부점의 약화는 새로 부상한 대립적 정책이미지의 독점형성을 가능케 하고 정책 단절 요구를 관철시키는 결정적인 조건으로 작용하였다. 반면 장애등급제의 강한 상보적 속성은 그 자체로 장애등급제의 정당성을 옹호하는 정책이미지를 강화하는 동시에 비판적 정책이미지의 압력을 약화시키는 요인임을 확인하였다.

이러한 종합적 분석틀을 바탕으로 장애등급제 폐지과정의 체계적 분석을 제시한 본 연구는 현재 단계적 폐지의 방법으로 이행되고 있는 장애등급제 개편의 이후 과정에 대한 진단을 가능하게 한다. 정책 단절 이후에도 새롭게 형성된 제도적 구조 속에서 제도의 안정성을 유지하고자 하는 행위자와 또다른 변화를 촉구하는 행위자들 간의 역동적 갈등은 다시 정책 단절의 단초가 된다(한중희, 2018). 국내 장애인정책 한계의 근본적이었던 장애등급제가 폐지되면서 세부 사업들 또한 상당한 개편이 이루어졌지만, 장애인복지의 실질적 내용을 구성하는 예산, 인력, 전달체계, 판정도구 등에서는 의미 있는 수준의 변화가 발생하지 않은 것으로 평가된다. 문제는 제도들이 서로 긴밀하게 얽혀 있는 복잡한 상호보완적 환경 속에서는 특정 제도의 단절적 변화에 다른 제도들이 부합하지 않는다면 목표한 효과를 달성하는데 한계가 있을 수밖에 없다는 것이다. 그렇기 때문에 단일 제도에서 발생한 정책단절의 측면을 넘어 그것이 해당 정책분야 전반의 대대적 변화까지 수반하였는가에 대한 거시적 이해와 평가가 이루어질 필요가 있을 것이다.

결국 이러한 장애등급제 폐지의 실질적 효과에 대한 장애계의 비판이 계속 제기되고 있는 상황을 고려할 때 현재 개편된 장애인 정책체제가 안정적 독점보다는 또 다른 단절의 압력을 받게 될 것임을 예상해볼 수 있다. 한편으로 이는 정책의 단절과 점증적 변동이 연속적으로 이어지는 현실 정책과정의 본질을 보여준다.

참고문헌

- 강현경. (1994). 한국의 장애인복지정책 결정요인에 관한 연구: 장애인고용촉진법을 중심으로. 박사학위논문 고려대학교 대학원.
- 고영진. (1999). 장애인복지법에 따른 장애등급표의 문제점과 개선방안: 중증지체장애인을 중심으로. <장애와 고용>, 8(4), 28-38.
- 공감. 김청연. (2021.2.22.) “소외된 곳 보듬어온 40년 장애인 삶에 더 가까이”. <https://gonggam.korea.kr/newsView.do?newsId=GAJZIT4SUDGJM000>
- 관계부처 합동. (2013). <2014-2018 제1차 사회보장 기본계획>
- 김경란. (2018a) 문재인 정부의 장애등급제 폐지 이후 대안 모색, <비판과대안을위한사회복지학 회학술대회발표논문집>, 2-33
- 김경란. (2018b). 장애등급제 폐지 추진 현황과 향후 과제. <비판사회정책학회>, 60, 7-46.
- 김경란. (2020). 장애등급제 폐지에 따른 개편된 장애인 전달체계 분석 및 개선방안에 대한 고찰 - 사회복지전달체계 구성원칙을 중심으로 -. <한국사회복지학>, 72(3), 109-130.
- 김경란, 박형빈. (2020). 장애등급제 폐지에 따라 개편된 장애인 서비스 지원 기준에 대한 고찰. <한국케어매니지먼트 연구>, 36(1), 217-254
- 김동기. (2018). 장애등급제 폐지, 그 이상과 현실 사이에서. <한국장애인복지학>, 41(41), 87-110.
- 김동범. (2013). 장애인등급제 폐지에 대한 토론(토론문). 장애인계 장애등급제 대토론회. 서울: 장애인권리보장법제정연대(준), 전국장애인차별철폐연대, 한국장애인단체총연맹, 한국장애인단체총연합회, 국회장애인복지포럼. pp.7-14.
- 김문근. (2014). 장애인활동보조서비스 갈등에 관한 에이블뉴스 보도 내용분석. <사회복지연구>, 45(3), 97-125.
- 김성희·윤상용·이승기·변경희·변소현·이석영·이민경. (2011). 장애인서비스지원체계개편연구. 보건복지부·한국보건사회연구원
- 김성희, 변경희, 이경석, 고영진, 이승기, 황주희, 이미정, 이지은, 김동선, 이민경, 김가희, 김희선. (2014). 장애종합판정체계 도입 연구(판정체계 개편 및 판정도구 개발). 보건복지부·한국보건사회연구원
- 김용득. (2005). 한국 장애인복지 변천과 대안 담론 모색. <한국장애인복지학>, 1, 147-178.
- 김정희. (2013). “장애등급제 폐지와 서비스 전달체계 개편 방안 토론문”. 장애인등급제 폐지시대, 서비스 전달체계 어떻게 할 것인가?. 서울: 국회장애인복지포럼. pp.41-48.
- 김진우. (2007). 장애에 대한 사회적 모델의 의의와 한국사회에의 함의. <한국장애인복지학>, (6), 183-209.
- 나영희·윤상용·강동욱·이진숙·고아라. (2015). 장애인 소득보장체계 개편방안별 적용가능성 연구. 보건복지부, 한국장애인개발원.
- 남병준. (2010). 장애등급제를 폐지하라. 참여연대사회복지위원회. <월간복지동향>. 143, 41-44
- 남찬섭. (2021). 2022년 보건복지 분야 예산안 분석: 장애인복지 분야. <월간복지동향>, (277),

47-54.

- 내일신문. (2010.07.20.), “장애등급제 폐지해야”.
<https://n.news.naver.com/mnews/article/086/0002013364?sid=110>
- 뉴스1. (2012.11.04.), “문재인 당선시 대통령 행정명령 1호는 '장애인 등급제 폐지'(종합)”,
<https://www.news1.kr/articles/879799>
- 뉴스1. 권혁준. (2022.5.3.). “기재차관 '5년새 장애인 예산 2배 증액... 제도적 사각지대 해소’”.
<https://www.news1.kr/articles/?4669471>
- 뉴스. (2007.10.05.). “가짜 중증장애인 28%, 연간 102억 낭비”.
<https://n.news.naver.com/mnews/article/003/0000589261?sid=102>
- 뉴스. (2008.10.06.), “〈국감〉 잘못된 장애등급판정으로 중증장애수당 117억 지출”,
<https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0002313252>
- 뉴스. (2022.05.07.). “[5.1%의 눈물] 3K복지는 없다...장애인 예산 OECD 3분의 1”,
https://newsis.com/view/?id=NISX20220504_0001860058&cID=10201&pID=10200
- 더불어민주당. (2017). <제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집 '나라를 나라답게'>.
- 박경석. (2013). “장애등급제 폐지에 대한 우려의 실체와 대안”, 한국장애인단체총연맹·전국 장애인차별철폐연대
- 박경석. (2014). “장애등급제폐지의 방향과 원칙”, 『장애등급제폐지 대안, 장애인종합판정체계 개편 방향을 묻는다』, 서울: 한국장애인단체총연합회, 전국장애인차별철폐연대, 한국장애인단체총연맹, 5-28.
- 보건복지부. (2019). <「장애등급제 단계적 폐지」 시행을 위한 장애인복지 사업안내>. 보건복지부 장애인정책과
- 보건복지부. (2022). <2022년도 장애인복지 사업안내 I>. 보건복지부 장애인정책국.
- 보건복지부 보도자료. (2006.12.26.). “2007 보건복지부 달라지는 제도”
- 보건복지부 보도자료. (2008.10.06.) “심재철 의원(08.10.6)의 ‘중증장애인 등급판정 재심사, 하향 조정 33.5%, 중증장애인수당 매월 10억, 연간 117억 엉뚱하게 낭비’ 보도자료 관련 설명자료”
- 보건복지부 보도자료. (2009.12.18.). “2010년 1월부터 새로운 장애등급판정기준 시행”.
- 보건복지부 보도자료. (2011.8.8.). “장애인 활동지원급여 신청하세요!”
- 보건복지부 보도자료. (2014.1.7.). “[1월 7일자 국민신문] 올해 장애등급 단순화 없던 일로 기사 관련 설명자료”
- 보건복지부 보도자료. (2015.1.27.). “장애인 복지, 서비스 지원조사를 통해 수요자 중심 맞춤형 서비스 지원체계 기반 마련”
- 보건복지부 보도자료. (2016.5.30.). “장애인 맞춤형 지원 서비스 시범사업 실시”
- 보건복지부 보도자료. (2019.6.24.). “장애인 정책이 31년 만에 바뀝니다.”

- 보건복지부·한국장애인개발원. (2020). <알기쉬운 장애등급제 단계적 폐지 2020년 판>. 부산일보. (2013.5.29.). “장애인 등급제 2017년까지 폐지”
<http://www.busan.com/view/busan/view.php?code=20130529000093>
- 새누리당. (2012). 제18대 대통령선거 새누리당 정책공약 ‘세상을 바꾸는 약속 책임있는 변화’.
- 소셜포커스, 박예지. (2020.4.17.), “장애인서비스지원종합조사, 또 다른 장애등급제일 뿐이다!”.
<https://www.socialfocus.co.kr/news/articleView.html?idxno=7317>
- 손연우. (2018). 점진적 제도이론과 한국의 정책변화. 국내박사학위논문 연세대학교 대학원, 2018. 서울
- 에이블뉴스. (2011.2.23.). “장애일활동보조 새로운 판정도구 폐기하라”,
<http://m.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0011&NewsCode=001120110223181215822250>
- 에이블뉴스. (2012.10.03.). “장애등급제 개선방안은?”,
<https://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0048&NewsCode=004820121005175135345155>
- 에이블뉴스. (2012.12.27.). “장애등급제 폐지 ‘희망’의 빛을 보다”
<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0022&NewsCode=002220121227094711263879>
- 에이블뉴스. (2014.4.5.). “구성된 장애판정개편기획단 장애계 배제”.
<https://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0014&NewsCode=001420140415091459055087>
- 에이블뉴스. (2016.6.22.). “‘빛 속’ 장애등급제 중·경 단순화 개편‘ 반발”,
<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0014&NewsCode=001420160622170046197283#z>
- 에이블뉴스. (2016.9.28.). “등급제·부양의무제 폐지 2박3일 투쟁 스타트”,
<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0014&NewsCode=001420160928162253738529>
- 에이블뉴스. (2017.1.24.). “등급제 개편 ‘윤곽’, 장애계 반응 ‘제각각’”
<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0014&NewsCode=001420170124173631084534#z>
- 에이블뉴스. (2017.4.24.). “장애인단체 대표 255인 ‘문재인 후보’ 지지”,
<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0043&NewsCode=004320170424161921139436>
- 에이블뉴스. (2017.5.2.). “장애인가족 10만2011명 ‘문재인 후보’ 지지”,
<http://www.ablenews.co.kr/News/NewsContent.aspx?CategoryCode=0043&NewsCode=004320170502141945197669>
- 연합뉴스. (2006.08.08.). “내년부터 장애인 수당 대폭 확대”,

- <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001379000>
- 오마이뉴스. (2005.07.03.). “장애인들에 대한 인식 변화, 그러나 사회 제도는?”, http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000265784
- 오마이뉴스. (2013.8.22.). “장애를 증증과 경증으로? 장애인 우롱하는 건가”, http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001898612
- 우주형. (2011). 장애인복지 관련 법제의 발전방향. <법제연구>, 41, 125-170.
- 원소연. (2010). 장애인의 자기결정권 실현을 위한 정책연구: 독일의 개인예산제도와 한국의 활동보조지원사업을 중심으로. <사회복지정책>, 37(2), 267-289.
- 원시연. (2007). 한국 여성정책의 변천에 관한 제도주의 연구. <한국정치연구>, 16(1), 191-216.
- 웰페어뉴스. 정두리. (2012.11.28.). “대선 후보들, 장애인 정책 목표와 공약은?”. <http://www.welfarenews.net/news/articleView.html?idxno=35364>
- 이수영. (2014). 한국장애인복지의 역사과정 및 현황과 과제. <한국·동양정치사상사학회 학술대회 발표논문집>, 0, 131-164.
- 이승기. (2015). 장애등급제 폐지 논의경과 및 쟁점을 통한 대안 고찰. <Disability & Employment>, 25(3), 153-172. <https://doi.org/10.15707/disem.2015.26.3.007>
- 이승기. (2018). 장애등급제 폐지에 따른 서비스 제공 절차에 관한 법적 고찰 이화여자대학교. <법학논집>, 23(1): 1-14.
- 이재무. (2015). 외부환경과 초점사건의 내재적 속성에 따른 정책변동 특성 연구: 한국 산업정책 변동 사례를 중심으로. <행정논총 (Korean Journal of Public Administration)>, 53, 53.
- 이정희. (2011). 단절균형이론. <서울행정학회 포럼>, 0, 23-25.
- 이정희. (2021). 단절균형이론 연구의 현황, 평가 및 발전방향에 관한 연구. <한국사회와 행정연구>, 31(4), 31-62.
- 이진숙·이석형. (2010). 장애인연금법의 정책결정과정 분석. <사회복지정책>, 37(3), 1-25. <https://doi.org/10.15855/swp.2010.37.3.1>
- 이호선. (2011). 장애등급제 해체하기. 장애인등급제 대안 마련을 위한 토론회. 한국장애인단체총연합회
- 전국장애인차별철폐연대. (2014). <[2주년 자료집] 장애등급제·부양의무제 폐지농성, 2년을 담다>.
- 전영환·김연아·김용득·김용진·윤상용·이계천·김대환. (2018). 장애등급제 개편에 따른 장애인 고용 서비스 개편 방안. 기본과제보고서, 0, 1-188.
- 정민섭. (2021). 복지국가 장애인 정책의 유형화와 시기적 변화에 관한 비교사회정책 연구. 국내

- 박사학위논문 숭실대학교 대학원.
- 정종화·이경준. (2011). 외국의 장애판정제도고찰을 통한 한국의 개선방향: 일본과 독일의 사례를 중심으로, <재활복지>, 15(2), 275-304.
- 정진영. (2010). 한국 민주정치 발전을 위한 정치제도적 조건: 제도적 상보성을 중심으로. <21세기정치학회보>, 20(1), 47-69.
- 정창훈, 금현섭. (2014). 부처별 예산에 근거한 우리나라 예산변동률의 특성분석: 1966년-2006년 일반회계예산을 중심으로. <한국행정정보>, 48(2), 55-80.
- 조상은·서옥영. (2017). 장애등급제 폐지 이후의 추진과제 및 정책방향, 한국장애인개발원
- 주은선. (2019). 미국과 한국의 연금개혁정치 비교 -제도주의 관점의 분석-. <사회복지정책>, 46(4), 187-217.
- 하연섭. (2006). 신제도주의의 이론적 진화와 정책연구 [Theoretical Evolution of the New Institutionalism and Policy Studies]. <행정논총>, 44(2), 217-246.
- 한국장총. (2010.7.20), “[성명서] 장애등급 만능주의에 레드카드를 던진다!!!”, http://kodaf.or.kr/bbs/board.php?bo_table=B02&wr_id=609&sfl=wr_subject%7C%7Cwr_content&stx=%EC%9E%A5%EC%95%A0%EB%93%B1%EA%B8%89&sop=and&page=12
- 한국장총, 2012.10.12, “2012대선장애인연대를 제안한다!!”, http://kodaf.or.kr/bbs/board.php?bo_table=B02&wr_id=461&sfl=wr_subject%7C%7Cwr_content&stx=%EC%9E%A5%EC%95%A0%EB%93%B1%EA%B8%89&sop=and&page=10
- 한국장총, 2012.4.6, “10대 요구 공약, 모두 수용한 정당 있다! [보도자료]”, http://kodaf.or.kr/bbs/board.php?bo_table=B02&wr_id=492&sfl=wr_subject%7C%7Cwr_content&stx=%EC%9E%A5%EC%95%A0%EB%93%B1%EA%B8%89&sop=and&page=10
- 한중희. (2018). 단절과 점진의 화해: 경로생성과 경로조정의 관점에서 본 노동정책 변동에 관한 연구. 『한국행정연구』, 27(2): 211-242.
- 함께걸음, 배용진, 2018.10.2, “장애등급제는 어떻게 장애인을 옥죄었는가”. https://www.cowalknews.co.kr/bbs/board.php?bo_table=HB03&wr_id=6900&page=14&device=pc
- 홍원일, 한중희. (2021). 대학입학정책 변동 분석에 관한 연구: 단절적 균형 이론 적용을 중심으로. 한국행정논집, 33(3), 607-634.
- 황창현. (2014). 유엔의 북한인권 관련 제도 변화. 국내석사학위논문 고려대학교 대학원, 2014. 서울
- Amable, B. (2000). Institutional complementarity and diversity of social systems of innovation and production. *Review of International Political Economy*, 7(4), 645-687.

- Amable, B. (2003). *The diversity of modern capitalism*. OUP Oxford.
- Baumgartner, F. R. (2006). Punctuated equilibrium theory and environmental policy. *Punctuated equilibrium and the dynamics of US environmental policy*, 24-46.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (2009). *Agendas and instability in American politics* (2nd ed.). Chicago: The University of Chicago Press.
- Boushey, G. (2012). Punctuated equilibrium theory and the diffusion of innovations. *Policy Studies Journal*, 40(1), 127-146.
- Campbell, J. L. (1997). Mechanisms of evolutionary change in economic governance: interaction, interpretation and bricolage. *Evolutionary economics and path dependence*, 10(32).
- Cashore, B., & Howlett, M. (2007). Punctuating which equilibrium? Understanding thermostatic policy dynamics in Pacific Northwest forestry. *American journal of political science*, 51(3), 532-551.
- Crow, D. A. (2010). Local media and experts: Sources of environmental policy initiation?. *Policy Studies Journal*, 38(1), 143-164.
- de Jong, P. (2003). *Disability & Disability Insurance*, In C. Prinz(Ed.), *European Disability Pension Policies: Eleven Country Trends 1970-2002*, London: Routledge, 77-107
- DeLeon, P., Gallaher, S., Pierce, J., & Weible, C. M. (2010). Editors' Analysis: A Status Report of the Policy Studies Journal, 2004-09. *Latin American Policy*, 1(1), 198-206.
- Dunn, W. (2016). *Public policy analysis: An intergrated approach*. New York, NY: Routledge.
- Frank R., and Bryan D. Jones. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press
- Givel, M. (2010). The evolution of the theoretical foundations of punctuated equilibrium theory in public policy. *The Review of Policy Research*, 27(2), 187-198.
- Hacker, J. S. (2002). *The divided welfare state: The battle over public and private social benefits in the United States*. Cambridge University Press.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). An introduction to varieties of capitalism. *op. cit*, 21-27.
- Hegger, D. L., Runhaar, H. A., Van Laerhoven, F., & Driessen, P. P. (2020). Towards explanations for stability and change in modes of environmental governance: A systematic approach with illustrations from the Netherlands.

- Earth System Governance*, 3, 100048.
- Hollingsworth, J. R. (2000). Doing institutional analysis: implications for the study of innovations. *Review of International Political Economy*, 7(4), 595-644.
- Howlett, M., & Migone, A. (2011). Charles Lindblom is alive and well and living in punctuated equilibrium land. *Policy and Society*, 30(1), 53-62.
- Howlett, Michael. (2009). "Process Sequencing Policy Dynamics: Beyond Homeostatis and Path Dependency." *Journal of Public Policy*. Vol.29 No.3 pp.241-62
- Immergut, E. M. (1990). Institutions, veto points, and policy results: A comparative analysis of health care. *Journal of public policy*, 10(4), 391-416.
- Jenkins-Smith, H.C. (1991). 'Alternative Theories of the Policy Process: Reflections on Research Strategy for the Study of NuclearWaste Policy', *PS: Political Science and Politics*, 24, 2, 157-66.
- Jeon, Y., & Haider-Markel, D. P. (2001). Tracing issue definition and policy change: An analysis of disability issue images and policy response. *Policy Studies Journal*, 29(2), 215-231. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2001.tb02087.x>
- Jones, B. D. (1994). *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R., & True, J. L. (1998). Policy Punctuations: U.S. Budget Authority, 1947-95. *Journal of Politics*, 60(1): 1-33.
- Lindblom, C. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39, 517-526
- Lowndes, V. (2002). *Institutionalism. In Theories and methods in political science* (pp. 90-108). Palgrave.
- Lu, L. (2021). The punctuated equilibrium model of public policy: Explaining inertia in singapore's mother tongue policy. *Language Policy*, 20(4), 623-643.
- Lundgren, M., Squatrito, T., Tallberg, J., Stockholms universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten, & Statsvetenskapliga institutionen. (2017;2018:). Stability and change in international policy-making: A punctuated equilibrium approach. *Review of International Organizations*, 13(4), 547-572.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and society*, 29(4), 507-548.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.
- North, D. C. (2010). *Understanding the process of economic change. In*

- Understanding the Process of Economic Change*. Princeton university press.
- Oliver, M., (1983). *Social work with disabled people*. London: Macmillan.
- Padamsee, T. J. (2009). Culture in connection: Re-contextualizing ideational processes in the analysis of policy development. *Social Politics*, 16(4), 413-445.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, 2.
- Rayner, J. (2009). Understanding policy change as a historical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 83-96.
- Real-Dato, J. (2009). Mechanisms of policy change: A proposal for a synthetic explanatory framework. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 117-143.
- Repetto, R. (2006). *Introduction*. In R. Repetto (Ed.), *Punctuated equilibrium and the dynamics of U.S. environmental policy* (pp. 1-23). New Haven: Yale University Press.
- Robinson, R. R. (2016). Cultural change and policy images in policy subsystems. *Public Administration (London)*, 94(4), 953-969.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2014). *Theories of the policy process*. Westview press.
- Simon, Herbert A. (1977). *The Logic of Heuristic Decision-Making*. In R. S. Cohen and M. W. Wartofsky, eds., *Models of Discovery*. Boston: D. Reidel.
- Thelen, K. (2003). How institutions evolve: insights from comparative historical research. *Comparative historical analysis in the social sciences*.
- Torfinn, J. (2009). Rethinking path dependence in public policy research. *Critical Policy Studies*, 3(1), 70-83.
- True, J. P., Jones, B. D. and Baumgartner, F. R. (2007). *Chapter 6: Punctuated-Equilibrium Theory*. In *Theories of the Policy Process*. edited by Paul A. Sabatier. 2nd ed. Boulder, Colo. : Westview Press c2007, pp.155-187.
- Wood, R. S. (2006). The dynamics of incrementalism: Subsystems, politics, and public lands. *Policy Studies Journal*, 34(1), 1-16

사 회 보 장 학 회
춘계학술대회 발표문

주관적 계층의식의 형성과 변화에 영향을 미치는 요인 탐색 : 계층별 결정요인과 ‘부동산 계급’을 중심으로

※ 본 논문은 아직 미완성이므로 인용을 삼가 주시기 바랍니다.

신 명 준* · 최 석 현**

Shin, Myeong Jun · Choi, Seok Hyeon

◁ 목 차 ▷

- | | |
|-------------------|----------|
| I. 서론 | IV. 연구결과 |
| II. 선행연구 및 이론적 배경 | V. 결론 |
| III. 연구방법 및 설계 | |

〈요 약〉

본 연구는 주관적 계층의식을 형성·변화시키는 사회경제적 요인을 규명하고 계층별 결정요인의 차이를 분석하는 것을 목표로 한다. 특히 중산층 내부에서 발생하는 의식적 분화의 영향요인을 탐색함은 물론, 최근 불평등 수준의 변화를 고려하여 자가와 부동산 소

* 한국교원대학교, 석사과정(제1저자), E-mail : gksdnf15836@naver.com

** 한국교원대학교, 교수(교신저자), E-mail : shsego@knue.ac.kr

유에 기반한 '부동산 계급'이 계층의식에 어떤 영향을 주는지에 관심을 두고 연구를 진행한다. 이러한 접근은 기존의 계층의식 연구들과 달리 계층 간, 계층 내의 차이에 주목하고, 오늘날 결코 경시될 수 없는 자산 불평등의 문제를 주관적 계층의식에 측면에서 다루었다는 점에서 의의를 지닌다. 본 연구의 분석결과는 다음과 같다. 먼저, 기존 선행 연구의 결과와 같이 근로소득, 생활비, 취업여부 등이 계층의식 형성에 영향을 미치는 요인이라는 점을 다시 한 번 확인할 수 있었다. 또한 2017년에는 근로소득이 전반적으로 유의한 결정요인이었던 것에 반해, 2021년에는 비근로소득이 중층 내부를 포함한 전 계층에서 유의한 값을 보였다. 이는 근래 한국사회에 나타난 변화가 계층의식에도 반영되었음을 방증하는 결과이다. 더불어 부동산 계급은 상층을 제외한 계층 간 의식의 차이를 야기하는 것으로 나타났으며, 최근 들어 이러한 경향이 뚜렷해졌다는 사실도 알 수 있었다.

핵심용어 : 주관적 계층의식, 계층별 결정요인, 중산층 분화, 부동산 계급

I. 서론

외환위기 이후 날로 심화되어가는 불평등은 다양한 사회적 문제들을 낳고 있다. 특히 경제적 영역에서의 불평등이 점차 누적되고 구조화되면서, 불평등은 객관적인 차원을 넘어 주관적인 인식의 변화로 이어지고 있다(황선재·계봉오, 2018). 지난 50년 간 GDP가 85배 오를 만큼 괄목할 만한 경제성장을 이루었음에도(대한상공회의소, 2023) 사람들의 마음은 상대적 빈곤에 허덕이고 있다. 객관적 중산층의 과반수(54.9%)가 자신을 하층으로 생각한다는 결과가 이를 대변한다(이준협, 2013). 이러한 현상의 원인은 뛰어난 누군가와 비교하며 자신을 비관하는 데 있다. 그들이 생각한 중산층의 기준은 사실상 상층에 버금갔으며(이준협, 2013), 이에 부합하는 가구는 전체의 4.2%에 불과했다(통계청, 2013). 흔히 현대사회를 '다이아몬드형 계층구조'라 말하지만, 주관적 계층의식의 측면에서만큼은 결코 그렇지 못한 것이다.

특히 최근 주택이나 건물·토지 등의 부동산 가격이 폭등하며 이러한 경향이 심화되었다(국민은행, 2021; 한국은행, 2022). 이제 부동산을 중심으로 한 자산 불평등은 주생활 차원을 넘어 부의 극심한 양극화를 야기하는 기제로 작용하고 있다. 명품의 아우라(Aura)가 갈수록 효력을 잃어가는 이때에, 부동산은 자신이 '다른 계층'임을 드러낼 수 있는 효과적 수단이 되었다. 자가를 포함한 부동산은 더 이상 "생애주기 한 번쯤 넘나들 수 있는(장세훈, 2007)" 영역이라고 보기 어렵다. 2021년 기준으로 서울의 아파트는 평

범한 직장인이 꼬박 27년을 벌어야 살 수 있는 금액까지 치솟았다(국민은행, 2021; 국세청, 2021). 비금융자산의 77.5%를 차지하는 부동산 가격 또한 국민소득에 비해 급격하게 증가해, 피케티 지수는 사상 최고치인 9.6배를 경신했다(한국은행, 2022).³⁾ 하비(Harvey, 1989)의 지적처럼, 오늘날 한국사회에서 부동산은 소유자의 ‘능력’ 그 자체를 상징하게 된 것이다.

앞선 예시들과 같이 불평등은 계층귀속감을 매개로 많은 문제들을 낳고 있다(김원경·최필선, 2019). 특히 중층에서 생기는 귀속감 문제가 한국사회 불평등에 대한 논의 다수를 차지함에도 주관적 계층의식 차원에서의 다양한 접근은 아직까지 부족한 실정이다(이종희, 2017). 주관적 계층의식의 전반적인 결정요인에 대한 연구는 종종 이루어져 왔지만(이병훈·윤정향, 2006; 서광민, 2009; 김원경·최필선, 2019 등), 상층과 하층, 그리고 중층 내부를 구분하여 각 계층의식을 형성하는 요인이 어떻게 상이한 지 분석한 연구는 드물다. 이와 더불어 근래 중요 사회문제로 꼽히는 부동산의 소유가 계층의식에 미치는 영향에 관한 연구 또한 활발히 이루어지지 않았다(김대환, 2021; 서재원·진장익, 2021). 특히 부동산 소유가 정도에 따라, 또 계층의식 수준에 따라 어떤 상이한 영향을 끼치는지 분석한 연구는 상당히 드물다.

이런 맥락에서 본 연구는 주관적 계층의식을 형성·변화시키는 사회경제적 요인을 규명하고 계층별 결정요인의 차이를 분석하는 것을 목표로 한다. 특히 중층 내부에서 발생하는 의식적 분화의 영향요인을 탐색함은 물론, 최근 불평등 수준의 변화를 고려하여 자가와 부동산 소유에 기반한 ‘부동산 계급’이 계층의식에 끼치는 영향에 주목하고자 한다.

본 연구는 다음과 같이 구성이 되었다. ‘Ⅱ. 선행연구 및 이론적 배경’에서는 연구와 관련된 선행연구들과 이론을 소개한다. 먼저 주관적 계층의식의 개념과 결정요인에 대한 학계의 연구들을 소개한다. 그리고 현대 계급·계층론에서 가장 이슈가 되는 ‘중간계급’의 문제를 살펴봄으로써 이들의 존재가 어떤 경험적 논쟁을 야기했는지 설명한다. 다음으로 자본주의적 공간 점유가 어떻게 계급·계층과 연관될 수 있는지를 ‘부동산 계급’의 개념을 통해 제시한다. ‘Ⅲ. 연구방법 및 설계’에서는 연구 문제를 구체적으로 제시하고 이를 위한 분석 모형, 방법과 변수의 설명 등을 제시한다. ‘Ⅳ. 분석 결과’에서는 연구 문제에 따라 먼저 상·중·하 각 계층의식별 결정요인이 무엇인지 살펴본 뒤, 중층을 중상층과 중하층으로 세분화해 그들 내부의 분화를 결정하는 요인에 대해서 탐색한다. 마지막으로 부동산 계급과 계층의식의 관계를 횡단·종단으로 분석함으로써 부동산 소유가 계층의식의 형성과 변화에 어떤 영향을 끼치는지 확인한다.

3) 피케티(Pigetty)가 고안한 이 지수는 한 나라의 가계와 정부 순자산을 합한 국부를 1년 동안 국민들이 번 소득으로 나눈 값으로, 노동소득 대비 자산소득의 비중을 살핌으로써 불평등 정도를 파악하는 지표다(서재원·진장익, 2021).

II. 선행연구 및 이론적 배경

1. 주관적 계층의식

계층에는 객관적 측면과 주관적 측면이 공존한다. 강원택(2014)은 이를 ‘객관적 조건에 의한 계층’과 ‘주관적 평가에 의한 계층’이라 지칭했다. 본 연구에서는 계층의 객관적 측면을 ‘객관적 계층위치’로, 주관적 측면을 ‘주관적 계층의식’으로 명명했다.

객관적 계층위치란 비교적 동등한 수준의 희소자원을 가지고 있는 사람들의 위계서열적 집단으로 정의된다(유진, 2004). 여기서 ‘희소자원’은 직업, 소득, 교육수준 및 주택자산 등을 종합적으로 절충하는 방식이 많은 학자들의 지지를 받고 있다(이재열, 2014).

과거에는 객관적 계층위치에 대한 연구가 활발히 이루어지며 상대적으로 주관적 계층의식의 연구가 소홀한 경향이 있었으나(서광민, 2009; 송한나, 2013), 근래에 이르러 주관적 계층의식의 중요성이 꾸준히 대두되고 있다(유진, 2004; 이왕원, 2017). 일각에서는 우리나라는 계층 요인이 정치적으로 활성화되지 않은 경우에 해당하므로 객관적 계층위치보다는 주관적 계층의식이 큰 의미를 지닌다고 주장하기도 한다(강원택, 2014).

주관적 계층의식이란 사회구성원이 어떤 계층에 귀속감과 일체감을 갖는지를 주관적으로 판단한 것을 뜻한다. 주관적 계층의식은 계층귀속감과 상향이동의식으로 측정이 가능하다(이왕원, 2017). 이왕원(2017)은 전자를 “사회구성원이 자신이 가진 다양한 자원분포 및 사회적 기준에 근거하여 계층적 위계를 인식하는 것”으로, 후자를 “한국사회에서 세대 내 업적성취의 가능성을 묻는 것”으로 정의했다. 전자가 현재 자신의 계층위치에 대한 판단이라면, 후자는 미래 자신의 계층위치에 대한 기대라고 할 수 있다. 이 둘은 부적(-) 상관관계를 지닌다.

주관적 계층의식은 부분적 요인이 아닌 종합적인 고려를 통해 결정된다(장상수, 1996). 흔히 주관적 계층의식의 핵심적 요인으로 꼽히는 것은 교육 수준, 직업, 소득이다(장상수, 1996; 서광민, 2009). 이병훈·윤정향(2006)은 변수들을 개인속성 변인, 고용상태 변인, 가구 변인, 심리적 변인으로 구분해 검토한 결과, 집단별로 계층의식의 형성과 변동에 유의한 변수들이 상이하다는 사실을 밝혀냈다. 송한나·이명진·최셋별(2013)은 경제자본 외에도 아버지의 교육수준, 사회적 연결망과 같은 문화·사회자본도 계층의식에 강력한 영향을 끼침을 증명했다. 이왕원·김문조·최율(2016)은 중산층 계층귀속감에 연령효과가 가장 큰 영향을 미치고 있으며, 세대 내 계층이동 가능성 또한 20대 초반 최고점을 달성한 뒤 꾸준히 감소한다고 말했다. 김원경·최필선(2019)은 심리적 요인에 주목해 소비생활 만족도가 계층의식 형성에 가장 중요한 변수라고 주장했다.

2. '중간계급'의 문제

중간계급, 또는 중산층의 등장은 계급·계층론에서 가장 논란이 되어 온 주제 중 하나이다. 특히 '부르주아화 된 노동자'의 출현은 계층론보다 계급론 진영에서의 이론적 위기감을 고조시켰다. 이를 해결하기 위해 폴란차스(Poulantzas)와 라이트(Wright)는 '신쁘띠부르주아(Poulantzas)', '계급관계 내의 모순적 위치'나 '다차원적 착취 모델' 등(Wright) 계급론 차원에서 현대 사회의 다차원적이고 복잡한 생산·착취관계를 해명하기 위해 힘썼다(신광영·조돈문·조은, 2003; Wright, 2005).

한국에서의 '중간계급'은 단순 생산관계나 시장상황에 따른 구분이 아닌, 비경제적 요소까지 포함하는 독특한 개념의 '중산층'으로 통용되었다(홍두승, 2006). 다만 국내에서는 이론적 논의보다 주로 경험적 차원에서 중산층의 문제가 대두되었다. 특히 객관적 계층위치와 주관적 계층의식 간의 불일치가 문제의 중심에 있었다(이준협, 2013). 이에 대한 선행연구들의 결론을 요약해보자면, 2000년대 초반을 기준으로 그 이전에는 자신의 계층을 상향 평가하는 '중간화' 현상이, 그 이후에는 오히려 자신을 하향 평가하여 '체감 중산층'이 사라지는 현상이 나타나고 있다는 것이다(조동기, 2006; 강원택, 2014; 이재열, 2014; 이왕원·김문조·최율, 2016; 이종희, 2017).

이재열(2014)은 1980년대에 들어 스스로를 중산층이라고 믿는 국민들의 비율이 급증했다고 밝혔다. 그에 따르면 1988~1989년에는 각각 국민의 60%, 75%가 스스로를 중산층으로 의식했다. 이는 경제성장에 따른 "상승이동에 대한 낙관과 자신의 계층적 지위에 대한 자신감이 중산층 귀속감으로 반영되었기 때문"이다(이재열, 2014). 유진(2004)은 선행연구들을 통해 한국사회에서 한국인의 대다수가 스스로를 중간계층에 귀속시키는 경향이 있음을 결론지었다. 장상수(1996)는 사람들이 자신과 유사한 자원을 가진 사람들과 상호작용을 하며 자신의 계층위치를 판단한다는 심리적 차원의 분석을 제시한 바 있다.

그러나 2000년대 중반을 기점으로 정반대의 경향이 나타나기 시작한다. 이왕원·김문조·최율(2016)은 이전 한국 사회의 특징 중 하나였던 높은 중산층 귀속의식이 2006년에는 20%대로 급락하였음을 지적했다. 이재열(2014)의 연구에서도 객관적 중산층의 20.2%만이 중산층 귀속감을 가진 것으로 드러났다. 이에 대해 이재열은 허쉬(Hirsch)의 '성장의 사회적 한계 가설'⁴⁾을 토대로 이러한 현상의 원인을 "극도로 과장된 서민의식의 확산", 즉 상대적 박탈감으로 인한 중산층의 자신감 상실로 진단했다. 김문조(2008) 또한 경제 성장기와 다르게 근래의 양극화 상황에서는 계층 간 상대적 빈곤의식과 의식적 분절

4) '성장의 사회적 한계 가설'이란 경제성장이 일정 단계에 이르면 물질재가 가지는 사회적 보상의 효과가 지위재로 이행되고, 이에 대한 경합이 일반화되면서 만족할 만큼의 지위재를 소유하지 못한 이들이 스스로를 '중산층'이 아니라고 생각한다는 가설이다(이왕원·김문조·최율, 2016).

이 커지고 있음을 지적했다. 이와 같은 현상의 이면에는 사람들의 높은 기대수준이 있다(하태형·한상완, 2014). 또한 연령, 소득, 지출, 일자리, 체감물가상승률, 주택여부, 문화자본과 사회자본에 따라 괴리 정도의 차이가 발생했으며(송한나·이명진·최셋별, 2013; 하태형·한상완, 2014; 이종희, 2017), 최근 들어서는 비근로소득의 존재 여부가 중요한 영향을 끼치는 것으로 나타나기도 했다(최홍철·유재언, 2022).

이러한 결과는 우리에게 “누가 중산층인가” 또는 “무엇을 기준으로 중산층을 규정할 것인가”라는 질문을 제기하게 한다. 이에 대해 홍두승(2006)은 화이트칼라 또는 자영업자, 전체 평균소득의 90% 이상, 초대줄 이상, 30평 이상의 자가 또는 전·월세 보유자라는 기준 중 세 가지 이상을 충족시키는 가구를 중산층으로 판별했다. 직업, 교육수준, 소득, 주택 소유나 가처분소득(중위값의 50~150%에 해당하는 경우)⁵⁾ 등을 중산층의 판별 기준으로 제시한 연구들도 있다(조동기, 2006; 이준협, 2013). 물론 중산층은 사회문화적 수준까지 포함하는 범주이므로(이종희, 2017) 주관적 측면에서 중산층의 결정요인에 대해 분석한 연구도 종종 있었다(장상수, 1996; 조동기, 2006; 이종희, 2017). 그럼에도 하층·상층과 구별되는 이질적 집단으로서 중산층의 결정요인이 무엇인지, 또 중산층 내부의 의식적 분화를 야기하는 사회경제적 영향요인이 무엇인지 분석한 연구는 충분히 이루어지지 않았다.

3. 자본주의적 공간 점유와 ‘부동산 계급’

부동산 등의 공간 점유가 계급·계층에서 하나의 기준이 될 수 있다는 이론적 접근은 이전부터 있어왔다. 오늘날 공간이 갖는 의미를 고려한다면 이는 설득력 있는 견해이다. 데이비드 하비(Harvey)는 자본주의 사회에서 공간이 갖는 의미를 르페브르(Lefebvre)의 이론에 기초해 설명했다. 공간은 ‘절대적 공간’과 ‘상대적 공간’, 그리고 ‘관계적 공간’으로 구분된다(Harvey, 1989). 다만 현실에서는 세 측면이 서로 강하게 연관되어 있다. 절대적 공간에는 상대적 사물이 위치에 있고, 그렇기 때문에 공간은 필연 관계적이 된다. 공간은 그것과 관계되는 무언가에 의해 개념화되는데, 특히 사회적 상황 및 인간의 실천과 밀접한 관련을 맺는다(최병두, 2016). 그렇다면 우리에게 공간을 이해한다는 것은 자본주의 한국 사회에서의 공간을 해석한다는 뜻이 된다.

자본주의 사회에서의 공간은 상품화되었고 그것의 점유는 본질 상 경쟁적이다(Harvey, 1989). 그럼에도 앞 다투어 내 공간을 갖고자 하는 것은 자신이 ‘경쟁적 공간을 보호하고 지배할 수 있는 능력’을 보유했다는 것과, 이 공간의 지배가 화폐에 대한 지배로 이어지리

5) 가처분소득이란 세금, 보험료, 이자 등 비소비지출을 제외하고 해당 가구가 소비지출이나 저축으로 처분 가능한 소득을 뜻한다(이준협, 2013).

란 기대 때문이다(Harvey, 1989). 하비에 의하면 전자의 예시는 자가와 자동차이다. 이들이 줄 수 있는 능력이란 “공간의 사용에 대한 권위”, 즉 “자유롭게 공간을 전유하고, 움직일 수 있는 자유”이다(Harvey, 1989). 반면 후자는 화폐 생산과 직접적으로 관계된다. 여기엔 토지와 주택, 건물 등 ‘토지에 고착화된 자본’이 해당된다. 시장에서 가격을 가지고 교환되는 것은 토지 자체가 아니다. 오히려 지대를 통해 얻게 될 토지와 그 부속물들의 사용료, 즉 미래에 발생할 화폐 가치에 대한 ‘권리증서’이다(최병두, 1996).

특히 토지 면적이 좁고 특정 지역에 인구가 밀집된 국내의 상황에서 공간 점유는 더욱 중요한 의미를 지닌다. 좋은 집은 부와 높은 계층의 상징이다(최아름, 2021). 무주택자가 주택을 소유하는 순간 현재의 계층의식이 1.79배, 미래의 상향이동의식이 1.27배 더 높아진다는 결과는 이를 뒷받침한다(김대환, 2021). 반대로 내 공간을 소유하지 못했다는 것은 자신의 현재와 미래의 위치에 대한 불안으로 직결된다(정민우·이나영, 2011). 이들의 불안은 “아직 전세비용조차 마련하지 못한 ‘나’의 계급적 위치 자체에 대한 불안”이자, “향후 어떤 주거공간으로 이동할 수 있을지, 어떤 계급적 위치로 이동할 수 있을지와 관련된 미래의 계급이동성에 대한 불안”이다(정민우·이나영, 2011).

이런 맥락에서 자본주의적 공간 점유와 계급·계층의 관계를 이론적으로 정립하고자 한 시도들이 있다. 대표적으로 렉스와 무어(Rex and Moore)는 영국 스파크브룩의 상황을 토대로 하여 최초로 ‘주택계급론’을 제시했다. 그들은 임대·임차여부와 주택형태에 따라 주택계급을 5가지로 분류했다. 주택 소유자, 공영주택 임차인, 개인 민간임대주택 소유자, 하숙집 임차인 등이 그것이다(Rex and Moore, 1967; 천현숙, 1997).

이를 우리나라에 그대로 적용하기엔 무리가 있었기에 국내에서도 주택계급이 설명력을 갖는지에 대한 연구들이 시도되었다. 천현숙(1997)은 주택은 소득이나 직업 등에 의해 설명될 수 있으므로 주택계급은 하나의 독립변수로서는 적합성이 떨어진다고 평했다. 장세훈(2007) 또한 주택계급의 객관적 지표로 자가 여부, 주택의 규모, 주택 가격과 그에 따른 자본이득의 크기 등을 제시했지만, 이런 요인들은 주택 ‘계급’이 아닌 ‘계층’을 형성한다고 주장했다. 우리 사회에서 주택은 “넘을 수 없는 장벽”이 아닌 “생애주기에서 한 번쯤은 넘나들 수 있는 것”으로 여겨져 왔기에, 자가 소유자와 무주택자 간에 뚜렷한 의식의 격차를 발견하기는 어렵다는 것이다. 반면 손낙구(2008)는 주택계급이 우리 사회에서 충분한 설득력을 갖는다고 주장했다. 그는 여러 자료를 토대로 부동산 소유의 극심한 편향을 지적하며 ‘부동산 계급’을 제시했다. 여기서 기준이 되는 것은 자가와 그 외 주택의 보유 여부이다. 두 가지를 모두 보유한 가구는 1계급, 자가만 보유한 계급은 2계급, 자가에 거주하지 않으나 주택을 보유한 이들은 3계급, 전세 또는 보증금 5천만 원 이상 월세는 4계급, 그 이하 월세 또는 사글세는 5계급, 마지막으로 지하방, 옥탑방, 비닐집, 움막 등에 거주하는 주거 빈곤층은 6계급에 해당한다(손낙구, 2008). 다만 이 구분은 토지, 건물 등 주택 외의 부동산을 고려하지 못했다는 한계를 지닌다.

Ⅲ. 연구 방법 및 설계

1. 연구 문제 및 방법

1) 연구 문제

본 연구는 먼저 각 계층의식을 결정하는 사회경제적 요인이 무엇인지 탐색하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 종속변수를 상·중·하 세 개의 집단으로 구분하여 분석한다. 특히 중층 내부의 분화를 고려해 중상층과 중하층을 다시 나누어 그들 간의 차이를 발생시키는 요인을 살펴본다. 이에 더해 최근의 사회변화를 고려하여 자가 및 부동산 소유에 따른 '부동산 계급'이 주관적 계층의식에 미치는 영향에 관심을 두고 횡단·종단분석을 실시한다.

2) 분석 자료 및 분석 방법

본 연구는 『한국노동패널조사(KLIPS, 이하 노동패널)』를 분석 자료로 한다. 노동패널은 국내유일의 노동관련 가구패널조사로, 횡단면자료와 시계열자료의 장점을 모두 갖추고 있기에 다양한 분야의 연구에 널리 활용되고 있다(한국노동연구원, 2022). 본 연구는 노동패널의 24개 차수 중 20차(2017)와 24차(2021)를 분석자료로 선정했다. 그 이유는 가장 최근 차수이자 피케티 지수가 최고치(9.6)를 경신한 2021년의 자료를 기준으로 마지막 7점대(7.9)였던 2017년을 비교해 변화를 살펴보기 위함이다(한국은행, 2022).

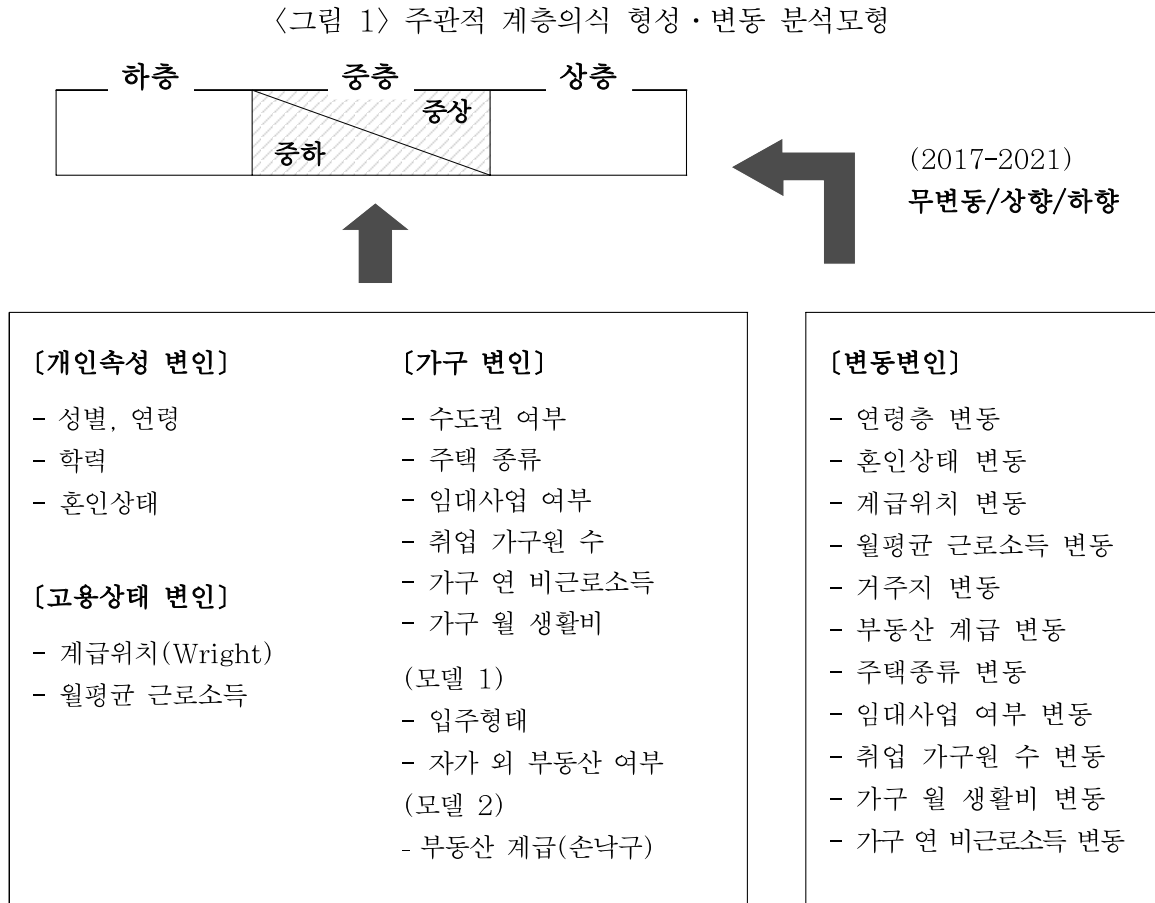
분석 방법은 StataSE 13.0을 활용한 이항 및 다항 로지스틱 회귀분석이다. 두 방법은 회귀분석의 종속변수가 범주형인 경우에 활용하는 방법이다. 본 연구에서는 계층의식을 집단별로 분류해 분석을 실시했기 때문에 이 방법을 사용했다. 두 모형의 원리는 동일하며, 차이점은 선택 가능한 대안의 수가 이항인지, 그 이상인지에 있다. 본 연구에서는 (1) 각 계층별 결정요인을 분석할 때 종속변수를 상층, 중층, 하층으로 나눈 뒤 중층을 기준범주로 다항 로지스틱 회귀분석을 실시했다. (2) 중상층 내부의 분화를 살펴보기 위해 종속변수를 중하층, 중상층으로 나누어 이항 로지스틱 회귀분석을 실시했다. (3) 마지막으로 부동산 계급의 영향을 확인할 때 중상층을 기준으로 상, 중하, 하층에 대해 다항 로지스틱 회귀분석을 실시했다.

2. 연구 설계

1) 분석모형

분석모형은 이병훈·윤정향(2006)의 틀을 참고했다. 먼저 요인을 개인속성 변인, 고용상태 변인, 가구 변인으로 구분했다. 그리고 이를 분석의 목적에 따라 고정변인과 변동변

인으로 다시 나누었다. 여기에 연구의 목적에 맞게 변수들을 추가하거나 제거했다. 이를 시각화해 표현하자면 <그림 1>과 같다.



2) 변수 설명

종속변수는 “귀하의 사회경제적 지위는 어디에 속한다고 생각하십니까?”라는 형태로 주관적 계층귀속감을 묻는 문항을 활용했다. 해당 변수는 상상, 상하, 중상, 중하, 하상, 하하의 6개 집단으로 구성되어 있는데, 이를 각 연구목적에 맞게 재구성하여 사용했다. (1) 각 계층별 결정요인을 분석하기 위해 이를 상, 중, 하의 3개 집단으로 분류했다. (2) 중층 내부의 분화를 살펴보는 데에는 기존의 중상, 중하에 응답한 표본을 더미변수로 변환해 사용했다. (3) 이렇게 중층 내부의 이질성을 확인한 뒤, 부동산 계급의 영향력을 탐색하는 데에는 상, 중상, 중하, 하 4개 집단을 다시 구분했다. 변동변인 또한 이 구분을 토대로 계층의식의 변화가 없는 집단을 ‘무변동’으로, 지난 차수에 비해 현재 계층의식을 낮게 응답한 집단을 ‘계층의식 하향’으로, 반대의 경우를 ‘계층의식 상향’으로 설정했다. 이상의 내용을 <표 1>로 정리했다.

〈표 1〉 종속변수 설명

구분	내용
(1)	- 각 계층별 결정요인을 확인하기 위해 3개 집단으로 구분 1 = 하, 2 = 중, 3 = 상
(2)	- 중층 내부의 분화를 확인하기 위해 중층을 더미변수화 0 = 중하, 1 = 중상
(3)	- 고정변인: 앞선 분석 토대로 부동산 계급의 각 계층별 영향 확인 1 = 하, 2 = 중하, 3 = 중상, 4 = 상 - 변동변인: 위의 구분을 토대로 계층의식 변동집단 구성 1 = 무변동, 2 = 하향, 3 = 상향

독립변수는 개인속성 변인, 고용상태 변인, 가구 변인을 구성하고 이를 고정변인과 변동변인으로 나누었다. 먼저 개인속성 변인의 경우, 고정변인으로 ‘성별’, ‘연령’, ‘학력’, ‘혼인상태’를 선정했다. 성별은 여성을 기준으로 한 더미변수이며 연령은 만 나이를 기준으로 한 연속형 변수이다. 학력은 고졸 이하를 기준으로 대졸 이하와 대학원 졸을 비교하는 집단변수로 구성했다. 혼인상태 또한 미혼을 기준으로 하여 이혼/별거/사별과 기혼유배우를 비교하는 형태이다. 변동변인은 연령층 변동과 혼인상태 변동을 분석했다. 연령층 변동은 ‘무변동’을 기준으로 ‘장년층(30~39세) 진입’, ‘중년층(40~59세) 진입’, ‘노년층(60세 이상) 진입’을 구분했다(이병훈·윤정향, 2006).

고용상태 변인에는 ‘계급위치’와 ‘월평균 근로소득’을 포함했다. 여기서 ‘계급위치’란 응답자의 직업적 지위를 뜻하는 것으로, 〈표2〉와 같이 라이트(Wright)의 계급구분을 국내 상황에 맞게 적용한 신광영·조돈문·조은(2003)의 모델을 참고했다.

〈표 2〉 신광영·조돈문·조은(2003)의 계급 조작화 기준

	자본	뿌띠부르주아	경영	감독	전문	프롤레타리아
생산재 보유	+	+	-	-	-	-
타인노동력 고용	+	-	-	-	-	-
의사결정권	∅	∅		-	-	-
감독권	∅	∅	∅	+	-	-
기술재 보유	∅	∅	∅	∅	+	-

* 주: +는 보유, -는 미보유, ∅는 해당 없음을 의미

* 출처: 신광영·조돈문·조은(2003: 49)

본 연구는 기본적으로 이 모델을 따르되, 다음과 같은 부분에서 범주를 재구성했다: (1) 노동직을 육체노동직과 비육체노동직(사무·판매·서비스직)으로 나누었다. 이는 국

내 상황에서 소위 ‘블루칼라’와 ‘화이트칼라’가 다른 계층의식을 가지리란 가정에서였고(김영미·한준, 2007), 분석 결과에서도 일부 유의하게 드러났다. (2) 전문가, 감독직, 경영직으로 구분된 ‘계급관계 내의 모순적 위치’에 해당하는 계급들을 ‘중간계급’으로 통합했다. (3) 계급 구분에 미취업/실업 변수를 추가하여 육체노동직과의 차이를 살펴보았다.

고용상태 변인 중 변동변인에는 ‘계급위치 변동’과 ‘월평균 근로소득 변동’이 해당된다. 계급위치 변동은 육체노동계급에서 자본가까지의 계급위치를 서열변수로 간주하고, 낮은 계급에서 높은 계급으로 올라간 경우를 ‘계급 상향’으로, 반대의 경우를 ‘계급 하향’으로 분류했다. 다만 미취업/실업은 이와 구분하여 계급 내 위치에서 미취업/실업으로 이동한 경우를 ‘계급 상실’로, 반대로 미취업/실업에서 계급 내로 편입한 경우를 ‘계급 획득’으로 다루었다. 월평균 근로소득 변동은 현재 차수와 지난 차수 간의 차이 값으로 산출했다.

마지막으로 가구 변인 중 고정변인에는 ‘수도권 여부’, ‘주택 종류’, ‘임대사업 여부’, ‘취업가구원 수’, ‘가구 연 비근로소득’, ‘가구 월 생활비’가 포함된다. 수도권 여부와 임대사업 여부는 해당하지 않는 경우가 0, 해당하는 경우가 1인 더미변수이다. 주택 종류는 아파트를 기준으로 단독주택, 연립주택, 다세대주택, 상가주택을 비교하는 집단변수이다. 취업가구원 수는 정규, 비정규, 비임금 노동자를 모두 포함하여 산출했으며, 가구 연 비근로소득은 가구 총 소득에서 총 근로소득을 뺀 금액을 뜻한다.

이와 더불어 부동산 소유와 관련해 ‘모델 1’과 ‘모델 2’를 나누어 분석했다. 모델 1에 해당하는 변수는 자가를 기준으로 한 ‘입주형태’와 ‘자가 외 부동산 여부’를 묻는 더미변수이다. 모델 2는 손낙구(2008)의 ‘부동산 계급’을 재구성한 것이다. 다만 손낙구의 구분 기준이 주택 소유에만 한정되었던 반면, 재구성한 모델에서는 건물, 토지 등 다른 부동산의 소유를 포함했다. 기존의 6계급은 표본 수(두 차수 모두 1% 미만)의 문제로 변수에서 제외했으며, 5계급(월세 등)을 최하계급으로 설정했다. 또한 자가와 부동산을 소유한 1계급을 시가에 따라 1-1계급과 1-2계급으로 세분화했다. 이는 부동산 소유 자체와는 별개로 소유한 부동산의 가격에 따라 계층의식에 차이가 발생하는 지를 살펴보기 위함이다.

가구 변인 중 변동변인의 분석에는 ‘모델 2’를 사용했다. 해당되는 변수로는 ‘거주지 변동’, ‘부동산 계급 변동’, ‘주택 종류 변동’, ‘임대사업 여부 변동’, ‘취업가구원 수 변동’, ‘가구 월 생활비 변동’이 있다. 거주지 변동은 ‘무변동’을 기준으로 수도권에서 비수도권으로의 이동(‘수도권 이탈’)과 비수도권에서 수도권으로의 이동(‘수도권 진입’)을 나누어 살펴보았다. ‘부동산 계급 변동’은 계급 변동과 마찬가지로 1-1계급에서 5계급까지를 서열화해 하향 집단과 상향 집단을 분류했다. ‘주택 종류 변동’과 ‘임대사업 여부 변동’은 변화가 없는 경우를 ‘무변동’으로, 어떤 형태로든 변화를 경험한 경우를 ‘변동’으로 구성한 더미변수이다. ‘취업가구원 수 변동’과 ‘가구 월 생활비 변동’은 현재 값에서 지난 차수의 값을 뺀 수치를 뜻한다. 이상 독립변수 설정에 대한 내용을 정리한 것이 아래 <표 3>이다.

〈표 3〉 독립변수 설명

		변수 설명	변수값 정의	
개인 속성 변인	고정	성별(가구주)	• 여성=0, 남성=1	
		연령(가구주)	• 만 나이(연속형)	
		학력	• 고졸이하=1, 대졸이하=2, 대학원 이상=3	
		혼인상태	• 미혼=1, 이혼/별거/사별=2, 기혼유배우=3	
변동	연령층 변동	• 무변동=0, 장년층화=1, 중년층화=2, 노년층화=3		
	혼인상태 변동	• 무변동=1, 이혼/별거/사별=2, 결혼=3		
고용 상태 변인	고정	계급위치	• 육체노동계급=1, 비육체노동계급(사무·판매·서비스직)=2, 중간계급(경영·관리·전문직)=3, 뿌터부르주아=4, 자본가(소고용주 포함)=5, 미취업/실업=6	
		월평균 근로소득	• 로그값(임금/비임금 포함)	
	변동	계급위치 변동	• 무변동=1, 계급하향=2, 계급상향=3, 계급상실(→미취업/실업)=4, 계급획득(←미취업/실업)=5	
		월평균 근로소득 변동	• 현재 소득 - 전년도 소득	
가구 변인	고정	수도권 여부	• 비수도권=0, 수도권(서울·경기·인천)=1	
		주택 종류	• 아파트=1, 단독주택=2, 연립주택=3, 다세대=4, 상가주택=5	
		임대사업 여부	• 아니오=0, 예=1	
		취업가구원 수	• 취업지위=정규, 비정규, 비임금 응답자의 합	
		가구 월 생활비	• 로그값	
		가구 연 비근로소득	• 가구 총소득-가구 총근로소득의 로그값	
		모델 1	입주형태	• 자가=1, 전세=2, 월세=3, 기타=4
		모델 2	자가 외 부동산 여부	• 없음=0, 있음=1
		모델 2	부동산 계급	• 월세·사글세=1, 전세나 보증금 1억 이상 월세=2, 비자가/부동산 소유=3, 자가만 소유=4, 자가/시가 하위 75% 부동산 소유=5, 자가/시가 상위 25% 부동산 소유=6
		변동	거주지 변동	• 무변동=1, 수도권 이탈=2, 수도권 진입=3
부동산 계급 변동	• 무변동=1, 부동산 계급 하향=2, 부동산 계급 상향=3			
주택 종류 변동	• 무변동=0, 변동=1			
임대사업 여부 변동	• 무변동=0, 변동=1			
취업가구원 수 변동	• 현재 가구원수 - 전년도 가구원수			
가구 월 생활비 변동	• 현재 생활비 - 전년도 생활비			
가구 연 비근로소득 변동	• 현재 비근로소득 - 전년도 비근로소득			

IV. 분석 결과

1. 상·중·하층 결정요인 분석 결과(모델 1)

1) 20차(2017) 횡단분석 결과

아래 <표 4>는 '모델 1'을 활용해 다항 로지스틱 회귀분석을 실시한 결과이다. 먼저 중층을 기준으로 하층을 비교했을 때, 개인속성 변인 중에선 '대졸이하'와 '대학원 졸', '이혼/별거/사별'이 유의한 요인으로 밝혀졌다. 고졸 이하의 학력을 가진 사람이, 또 미혼상태보다 이혼/별거/사별한 사람이 자신을 하층으로 생각하는 경향이 있었다. 고용상태 변인은 계급 중 '비육체노동직', '자본가', '미취업/실업'과 '월평균 근로소득'이 유의한 영향을 주는 것으로 밝혀졌다. 비육체노동직과 자본가는 육체노동직에 비해 중층에 속할 승산이 높았으며, 근로소득은 늘어날수록 중층에 속하는 부적(-) 관계를 보였다. 가구 변인 중에선 '수도권 여부', 입주 형태 중 '전세', '월세', '기타', '자가 외 부동산 여부', 주택 종류 중 '단독주택', '연립주택', '다세대주택', '임대사업 여부', '취업가구원 수', '가구 월 생활비' 등 많은 요인이 유의하게 작용했다. 이는 하층과 중층의 경계에 가구 변인이 중요한 역할을 차지함을 짐작할 수 있는 결과이다.

상층은 하층과는 다른 경향을 보였다. 개인속성 변인 중에서는 '연령'만이 유의했다. 고용상태 변인에서도 '비육체노동직'과 '미취업/실업', '월평균 근로소득'이 유의했는데, 비육체노동직이 육체노동직에 비해 상층 의식과 부적(-) 관계를 갖는 것은 의외의 결과라 할 수 있다. 직종보다 소득이 더 중요한 요인인지(장상수, 1996; 서광민, 2009) 등 추가적인 분석이 필요한 부분이다. 가구 변인 중에서는 '월세', '상가주택', '가구 월 생활비'가 중층과 상층을 구분 짓는 요인으로 나타났다. 월세는 다른 계층과 마찬가지로 자가에 비해 낮은 계층의식을 향했는데, 이는 중층 이상일지라도 월세는 계층의식에 부정적 영향을 끼친다는 점을 시사한다. 이와 반대로 가구 월 생활비는 전 계층에 걸쳐 지출이 많을수록 계층의식에도 긍정적 영향을 주었다.

2) 24차(2021) 횡단분석 결과

하층의 경우 개인속성 변인의 '연령', '대졸이하'와 '대학원 졸', '이혼/별거/사별'이 유의했다. 20차와 마찬가지로 고졸이하의 학력과 이혼/별거/사별 상태는 계층의식에 부정적 영향을 끼치는 것으로 드러났다. 고용상태 변인은 '쁘띠부르주아'를 제외한 전 계급이 유의한 변수였다. 이는 24차에서는 하층과 중층을 구분 짓는 요인으로 계급위치가 어느 정도 설명력을 지닌다는 사실을 함의한다. 가구 변인에서는 '수도권 여부', '전세', '월세', '기타', '자가 외 부동산 여부', '연립주택', '다세대주택', '상가주택', '임대사업 여부', '취업가구

〈표 4〉 상·중·하층의 결정요인 분석 결과 (중층 base)

	변수	20차(2017)		24차(2021)	
		하층	상층	하층	상층
		Exp(β)	Exp(β)	Exp(β)	Exp(β)
개인 속성 변인	성별(여성)	.05	.1	-.06	.2
	연령	.01	-.16**	.04**	.06
	연령 제곱	-.00	.00**	-.00**	-.00
	학력(고졸 이하)				
	대졸이하	-.63***	.73*	-.52***	.07
	대학원 졸	-.79***	.18	-1.12***	.03
	혼인상태(미혼)				
	이혼/별거/사별	.73***	-1.17	.29**	-.19
기혼유배우	.12	.4	-.04	.25	
고용 상태 변인	계급(육체노동직)				
	비육체노동직	-.29**	-.85*	-.21**	.38
	중간계급	-.18†	-.51	-.18*	.37
	쁘띠부르주아	-.26†	-1.74	-.12	.05
	자본가	-.61*	.35	-.62***	.58
	미취업/실업	.91***	-1.68*	.67***	-1.4 *
	월평균 근로소득	-.15*	1.09**	-.37***	.18
가구 변인	수도권 여부	-.28***	.25	.32***	.28
	입주 형태(자가)				
	전세	.49***	-.24	.3 ***	.16
	월세	1.08***	-2.46**	1.05***	-.03
	기타	.39*	-14.96	.81***	.19
	자가 외 부동산 여부	-.71***	.56†	-.71***	.7 **
	주택 종류(아파트)				
	단독주택	.29***	.57†	-.02	.14
	연립주택	.41***	-14.57	.36***	.28
	다세대	.28*	.07	.34***	-.63
	상가주택	-.00	1.31**	-.3 *	.48
	임대사업 여부	-.36**	.32	-.37***	-.56*
	취업가구원 수	.38***	-.31	.24***	-.48***
	가구 월 생활비	-1.59***	2.25***	-.85***	2.32***
	연 비근로소득	-.03	.05	-.07***	.14*
-2LL		-3671.4177		-6228.5253	
X2		2013.45***		2349.37***	
Pseudo R2		0.2152		0.1587	
N		7,093		10,659	

† p<.1 * p<.05 ** p<.01 ***p<.001

원 수', '가구 월 생활비', '가구 연 비근로소득' 등의 요인이 유의하게 나타났다. 이는 20차와 마찬가지로 가구 변인이 중층과 하층의 구분에 있어 상당한 설명력을 가진다는 점을 확인하는 결과다. 주목할 만 한 점은 20차(-)와 달리 하층에서 수도권 여부가 정적(+)
관계로 나타났다는 점인데, 이 차이에 대해서는 추가적인 분석이 필요할 것으로 보인다.

24차 상층은 독특한 양상을 띠었다. 개인속성 변인과 고용상태 변인 중에서는 '미취업/실업'을 제외하고는 유의한 변수가 없었다. 미취업/실업은 20차와 24차의 전 계층에서 유의한 변수로 나타났는데, 이는 근래 한국사회에서 '취업'이 계층의식에서 중요한 키워드임을 보여주는 결과이다. 주목할 만 한 점은 20차와 달리 상층에서 월평균 근로소득은 유의하지 않은 반면 '가구 연 비근로소득'은 설명력을 얻었다는 점이다. 이를 포함하여 가구 변인에서는 '자가 외 부동산 여부', '임대사업 여부', '취업가구원 수', '가구 월 생활비'가 상층 계층의식에 유의한 영향을 주었다. 임대사업 여부가 부적(-) 관계를 보이는 점은 의외이나, 이를 제외하면 24차에서는 부동산을 소유하고, 취업가구원 수가 적으며, 가구 월 생활비와 연 비근로소득이 많은 사람이 자신을 상층이라고 생각할 승산이 높았다. 이는 앞서 피케티 지수를 통해 확인했듯이 비근로소득의 중요성이 비약적으로 증가한 사회적 상황을 반영하는 결과라고 할 수 있다(최홍철·유재언, 2022).

2. 중층 내부의 분화 분석 결과(모델 1)

〈표 5〉는 중하층을 기준으로 중상층을 비교한 이항 로지스틱 회귀분석의 결과이다. 먼저 20차의 경우, 개인속성 변인 중 '성별', '대졸이하', '대학원 졸', '기혼 유배우'가 중층 내부의 분화에 영향을 주었다. 혼인상태의 경우 하층에 속하는 결정요인이 '이혼/별거/사별'이었다면, 중층 내부에서는 '기혼유배우'가 계층의식에 유의미한 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 고용상태 변인은 계급 중 '비육체노동직'과 '자본가', '미취업/실업'이 유의했다. 이는 20차 하층과 동일한 결과이다. 가구 변인 중에서는 '수도권 여부', '월세', '기타', '자가 외 부동산 여부', '단독주택', '연립주택', '상가주택', '취업가구원 수', '가구 월 생활비'가 유의한 결정요인으로 드러났다. 이는 중층 내부를 구분 짓는 데에도 가구 변인이 큰 영향을 끼침을 확인할 수 있는 결과이다.

24차의 경우, 개인속성 변인 중 '대졸이하'와 '대학원 졸', '기혼 유배우'가 유의하게 나타났다. 마찬가지로 중층 내부에서는 이혼/별거/사별 여부가 아니라 기혼 유배우의 여부가 중요한 것으로 확인되었다. 고용상태 변인 중에서는 '자본가', '미취업/실업', '월평균 근로소득'이 유의한 값을 보였다. 육체노동자와 비교해 자본가와 미취업/실업자는 꾸준한 차이를 보임을 확인할 수 있다. 가구 변인에서는 '수도권 여부', '전세', '월세', '기타', '단독주택', '연립주택', '상가주택', '취업가구원 수', '가구 월 생활비', '가구 연 비근로소득'이 계층

〈표 5〉 중층 내부의 분화 결정요인 분석 결과 (중하층 base)

	변수	20차(2017)		24차(2021)	
		Exp(β)	(S.E.)	Exp(β)	(S.E.)
개 인 속 성 변 인	성별(여성)	-.29	(.09)**	.14	(.07)†
	연령	-.0	(.02)	-.01	(.02)
	연령 제곱	.0	(.0)	.00	(.00)
	학력(고졸 이하)				
	대졸이하	.56	(.09)***	.15	(.07)*
	대학원 졸	.96	(.14)***	.6	(.11)***
	혼인상태(미혼)				
	이혼/별거/사별	-.19	(.21)	.02	(.17)
기혼유배우	.2	(.1)*	.25	(.07)**	
고 용 상 태 변 인	계급(육체노동직)				
	비육체노동직	.27	(.13)*	.15	(.11)
	중간계급	.25	(.14)†	.16	(.11)
	쁘띠부르주아	.35	(.19)†	-.14	(.13)
	자본가	.64	(.24)**	.43	(.14)**
	미취업/실업	-.6	(.2)**	-.58	(.16)***
	월평균 근로소득	.08	(.08)	.44	(.07)***
가 구 변 인	수도권 여부	-.35	(.07)***	.28	(.06)***
	입주 형태(자가)				
	전세	-.1	(.1)	-.34	(.08)***
	월세	-.45	(.16)**	-.76	(.14)***
	기타	.65	(.22)**	-.64	(.27)*
	자가 외 부동산 여부	.52	(.09)***	.14	(.08)†
	주택 종류(아파트)				
	단독주택	.22	(.1)*	.27	(.09)**
	연립주택	-.54	(.18)**	-.48	(.13)***
	다세대	-.1	(.17)	-.24	(.13)†
	상가주택	.42	(.17)*	.38	(.15)*
	임대사업 여부	.01	(.1)	.21	(.09)*
	취업가구원 수	-.26	(.05)***	-.24	(.04)***
	가구 월 생활비	1.57	(.13)***	.86	(.11)***
연 비근로소득	.02	(.02)	-.06	(.02)*	
	-2LL	-2345.0527		-3696.5264	
	X2	685.47***		686.65***	
	Pseudo R2	0.1275		0.085	
	N	5,009		7,139	

† p<.1 * p<.05 ** p<.01 ***p<.001

의식의 결정요인으로 드러났다. 주목할 만한 것은 앞선 하층의 경우와 마찬가지로 20차와 24차에서 수도권 여부가 계층의식에 가지는 관계의 방향이 바뀌었다는 점이다. 특히 24차의 경우 앞선 분석에서는 수도권 여부가 중층보다 하층에 속할 승산을 높이는 요인이었지만, 중층 내부에서는 오히려 중상층에 속하게 하는 요인으로 작용했다. 이는 지역적 차원 외에 자가나 부동산 소유 여부 등을 복합적으로 고려해 분석해야 할 부분으로 보인다.

3. 부동산 계급 분석 결과(모델 2)

1) 부동산 계급에 대한 횡단분석 결과

다항 로지스틱 회귀분석에 앞서, 부동산 계급에 따라 계층의식에 차이가 있는지를 살펴보고자 일원분산분석을 실시했다. 분석 결과는 아래 <표 6>과 같다. 20차와 24차는 전반적인 수치와 경향에서 유사성을 보였다. 먼저 5계급(약 1.4)과 4계급(약 1.7)의 경우, 전체 계층의식의 평균(약 1.8)보다 낮은 수치를 보였다. 오히려 평균에 가까운 것은 자가만 소유한 2계급이었는데, 이는 2계급이 표본의 50% 정도를 차지한다는 점을 고려하면 이해할 수 있는 결과다. 주목할 만한 것은 3계급의 경우이다. 두 차수 모두에서 3계급의 평균 계층의식은 2계급보다 높았다. 심지어 20차의 경우는 자가와 부동산을 모두 소유한 1-2계급보다 3계급의 계층의식이 높게 나타났다. 두 집단이 가지는 차이가 자가 여부와 부동산의 시가를 고려했다는 점(1-2계급은 하위 75% 시가의 부동산만 해당하므로)임을

<표 6> 부동산 계급에 따른 계층의식

	주관적 계층의식			
	20차		24차	
	평균	표준편차	평균	표준편차
1-1계급(자가/상위 부동산)	2.49	(.7)	2.39	(.71)
1-2계급(자가/부동산)	2.04	(.7)	2.0	(.68)
2계급(자가만)	1.89	(.68)	1.86	(.72)
3계급(비자가/부동산)	2.08	(.71)	1.97	(.72)
4계급(전세)	1.74	(.65)	1.72	(.72)
5계급(월세)	1.44	(.59)	1.38	(.58)
전체	1.85	(.7)	1.82	(.73)
F-통계량	323.54***		282.99***	

† p<.1 * p<.05 ** p<.01 ***p<.001

생각했을 때, 20차에서는 자가 여부보다 소유한 부동산의 시가가 중요하게 여겨졌다는 가정을 세워볼 수 있다. 같은 맥락으로 24차에서는 1-2계급이 3계급보다 높은 계층의식을 나타냈는데, 이는 최근에 이를수록 공간의 소유 자체가 중요해졌다는 뜻으로도 해석할 수 있다. 다만 이러한 해석에 대해서는 추가적인 검토가 필요할 것으로 여겨진다. 결론적으로 3계급을 제외한 각 부동산 계급은 서열에 따라 순차적으로 상향하는 계층의식 값을 보였다. 이상의 집단 간의 평균 차이는 $p < 0.001$ 수준에서 유의했다.

아래 <표 7>은 '모델 1'에서 '입주 형태'와 '자가 외 부동산 여부'를 제외하고 '부동산 계급' 변수를 추가해 횡단분석을 실시한 결과이다. 종속변수는 앞선 분석 결과에서 확인했듯 중층 내부의 이질성을 고려하여 상, 중상, 중하, 하의 4개 집단으로 구성했다. 그리고 유사한 결정요인을 보이는 하층·중하층과 달리 상이한 성격을 지니는 상층과의 관계를 살펴보기 위해 중상층을 기준집단으로 설정했다. 다른 변수는 <표 4>와 거의 동일한 결과를 보이므로 아래 표에서는 제외했다.

부동산 계급은 20차와 24차의 하층에서 모두 유의한 것으로 나타났다. 이는 부동산 계급이 하층과 중상층의 구분에서 설명력 있는 요인, 즉 두 계층을 명확히 구분 짓는 요인으로 작용한다는 점을 시사한다.

중하층은 20차에 비해 24차에 더 유의한 결과를 보인다. 20차의 경우 5계급(월세)에 비해 부동산을 소유한 3계급(비자가/부동산), 1계급(자가/부동산)이 영향력 있는 요인으

<표 7> 부동산 계급에 대한 횡단분석 결과 (중상층 base)

변수	2017년(20차)			2021년(24차)		
	하층	중하층	상층	하층	중하층	상층
	Exp(β)	Exp(β)	Exp(β)	Exp(β)	Exp(β)	Exp(β)
부동산계급(5. 월세)						
4. 전세·1억 이상 월세	-0.46*	.07	.98	-0.96***	-0.36*	.73
3. 비자가/부동산 소유	-1.55***	-0.77***	-.28	-1.63***	-0.42*	1.02
2. 자가만 소유	-1.15***	-.16	.70	-1.64***	-0.72***	.05
1-2. 자가/부동산 소유	-2.02***	-0.51**	1.17	-2.34***	-0.86***	.48
1-1. 자가/부동산 소유	-3.38***	-1.09***	.90	-2.84***	-0.71***	1.13†
-2LL		-5815.5206			-9921.2713	
X2		2579.01***			3032.50***	
Pseudo R2		0.1815			0.1326	
N		6,848			10,653	

† $p < .1$ * $p < .05$ ** $p < .01$ *** $p < .001$

로 나타났는데, 이는 20차에선 자가 여부보다는 부동산 소유가 중층 내부의 차이를 만든다는 것을 드러내는 결과이다. 반면 24차 중하층에서는 '부동산 계급' 변수가 모두 유의한 값을 보임으로써 그간 부동산 계급이 중층 내부의 분화를 설명하는 데 있어 더욱 설득력 있는 개념이 되었음을 방증한다.

반면 상층에서는 20차와 24차 모두 부동산 계급이 유의하지 않은 것으로 밝혀졌다. 이를 통해 상층에서는 공간(자가, 부동산)의 점유가 아닌 다른 요인들이 더 중요하게 작용한다는 점을 짐작할 수 있다. 이는 앞선 결과들과 마찬가지로 상층이 중층, 하층과는 상이한 성격을 지니는 집단임을 다시 한 번 확인할 수 있는 결과이다.

2) 부동산 계급을 포함한 종단분석 결과(모델 2)

마지막으로 <표 8>은 '모델 2'를 기반으로 20차-24차 간 계층의식 변화 요인을 분석한 결과이다. 분석의 기준이 되는 것은 '무변동' 집단이다. 먼저 하향 집단의 경우, 개인속성 변인의 '장년층화'와 '이혼/별거/사별'이 계층의식 하향에 유의하게 작용했다. 고용상태 변인에서는 '계급 상실' 및 '월평균 근로소득'이 중요한 결정요인이었다. 앞선 횡단분석의 경우와 마찬가지로 계급 내 변화보다는 '미취업/실업'이 중요한 결정요인으로 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 가구 변인 중에서는 '부동산 계급 하향'과 '주택종류 변동', '가구 월 생활비 변동'이 계층의식을 하향시키는 요인으로 밝혀졌다. 부동산 계급의 하향은 계층의식의 하향에도 유의미한 영향을 끼쳤다. 자가와 부동산 등 '내 공간'의 상실이 그간의 계층의식 변동에도 부정적 영향을 주었음을 알 수 있는 부분이다.

상향 집단의 경우, 개인속성 변인의 변동은 유의한 값을 보이지 않았다. 고용상태 변인에서도 계급의 이동은 유의하지 않았다. 하향의 경우와는 상이하게 '계급 획득', 즉 '미취업/실업'에서의 변화가 유의하지 않았다. '월평균 근로소득 변동'은 하향과 마찬가지로 유의한 요인으로 나타났다. 이는 그간의 계층의식 변동에 근로소득이 중요한 위치를 차지함을 확인할 수 있는 결과이다. 가구 변인에서는 '부동산 계급 상향'이 계층의식 상향에 영향을 행사했다. 근로소득과 마찬가지로 부동산 계급의 중요성이 이 시기에 더욱 커졌음을 알 수 있다. '수도권 진입'과 '주택종류 변동', '가구 월 생활비 변동' 또한 유효하게 작용했다. 가구 월 생활비의 경우 횡단과 종단분석 모두에서 유의한 변수로 드러나, 계층의식 결정에 상당한 영향력을 행사하는 요인임을 확인할 수 있었다. 이는 소비생활이 주는 만족감이 계층의식에 유의한 영향을 끼친다는 선행연구를 일부 지지하는 결과이다(이종희, 2017). 또한 주택종류의 변동도 계층의식의 상·하향 모두에 영향을 끼쳤으나, 그 방향이 모두 정적(+)이라는 점에서 의외의 결과이다. 어떤 종류의, 어느 지역의, 얼마 정도의 주택으로의 변동인지를 고려하여 추가적으로 검토해야 할 부분으로 보인다.

〈표 8〉 부동산 계급을 포함한 중단분석 결과 (무변동 base)

	변수	계층의식			
		하향		상향(ing)	
		Exp(β)	(S.E.)	Exp(β)	(S.E.)
개인 속성 변인	연령층 변동(무변동)				
	장년층화	- .53	(.23)*	-.24	(.21)
	중년층화	.06	(.09)	.01	(.09)
	노년층화	.03	(.08)	.06	(.09)
	혼인상태 변동(무변동)				
	이혼/별거/사별	.29	(.14)*	.13	(.16)
	결혼	.03	(.08)	.09	(.08)
고용 상태 변인	계급 변동(무변동)				
	계급 하향	.05	(.1)	.06	(.1)
	계급 상향	.00	(.13)	.14	(.12)
	계급 상실	.29	(.13)*	-.09	(.13)
	계급 획득	-.02	(.14)	.24	(.13)+
	월평균 근로소득 변동	-.0	(.0)**	.0	(.0)***
가구 변인	거주지 변동(무변동)				
	수도권 퇴출	-.44	(.34)	-.39	(.32)
	수도권 진입	.61	(.34)+	.79	(.35)*
	부동산 계급 변동(무변동)				
	부동산 계급 하향	.25	(.08)**	-.17	(.1)+
	부동산 계급 상향	.07	(.07)	.29	(.07)***
	주택종류 변동(무변동)	.21	(.07)**	.22	(.08)**
	임대사업 여부 변동(무변동)	-.05	(.09)	.09	(.09)
	취업가구원 수 변동	.02	(.03)	-.05	(.03)
	가구 월 생활비 변동	-.0	(.00)***	.00	(.0)*
가구 연 비근로소득 변동	1.92	(2.78)	2.97	(2.52)	
	-2LL		-8040.6997		
	X2		218.85***		
	Pseudo R2		0.0134		
	N		8,227		

+ p<.1 * p<.05 ** p<.01 ***p<.001

V. 결론

본 연구는 주관적 계층의식을 형성·변화시키는 사회경제적 요인을 규명하고 계층별 결정요인의 차이를 탐색했다. 이를 위해 먼저 종속변수를 상층, 중층, 하층으로 구분해 다항 로지스틱 회귀분석을 실시했다. 중층을 기준으로 분석한 결과, 하층과 상층의 결정요인이 상이한 것으로 드러났다. 먼저 20차와 24차 모두 하층에서는 각 변인들이 고르게 영향을 끼친 가운데, 가구 변인이 상당한 설명력을 지녔음을 확인했다. 반면 상층은 두 차수 모두 일부 요인만 유의한 값을 보였는데, 그중 24차의 경우 '자가 외 부동산 여부'와 '가구 월 생활비', '가구 연 비근로소득' 등이 상층의식을 결정했다는 점이 주목할 만하다.

중층 내부의 경우 하층과 유사하게 다양한 요인이 작용하는 것으로 드러나, 중층의 분화가 다양한 요인에 의해 발생하고 있음을 엿볼 수 있었다. 그중에서도 '학력', '기혼 유배우', 계급 중 '자본가', '미취업/실업', '수도권 여부', 입주형태 중 '월세'와 '기타', 주택종류 중 '단독주택', '연립주택', '상가주택', '취업 가구원 수', '가구 월 생활비'는 두 차수 모두에서 유의한 요인으로 밝혀졌다. 흥미로운 점은 20차의 경우 '자가 외 부동산 여부'가 상층이 아닌 중층 내부의 분화를 야기하는 요인이었던 데 반해, 24차의 경우에는 중층이 아닌 상층과 중층을 구분 짓는 요인으로 작용했다는 점이다. 이 외에 '미취업/실업'이나 '가구 월 생활비'는 전 계층에서 유의한 값을 보이며 해당 기간 계층의식 형성에 가장 주요한 변수들이었음이 드러났다.

이에 더해 본 연구는 최근 불평등 수준의 변화를 고려하여 자가와 부동산 소유에 기반한 '부동산 계급'이 계층의식에 미치는 영향도 고찰했다. 부동산 계급은 주로 하층, 중하층과 중상층을 구분 짓는 요인으로 밝혀졌다. 특히 20차의 경우에는 자가보단 부동산이, 부동산 소유 자체보단 그 시가가 계층의식을 상향시켰을 것으로 짐작되었다. 이에 반해 24차에서는 소유 자체가 중요한 요인으로 작용했음을 알 수 있었는데, 이 또한 그간의 사회변화를 간접적으로 드러내는 부분이라 할 수 있다. 부동산 계급의 변동은 계층의식의 상·하향 모두에서 유의미한 결정요인으로 확인되었다. 배타적 공간 점유의 계층적 영향력이 그간 더욱 뚜렷해졌음을 알 수 있는 결과이다.

본 연구는 기존의 계층의식 연구들과 달리 중층 내부를 포함한 각 계층 간, 계층 내의 차이에 주목하고, 부동산 자산과 비근로소득의 중요성이 커진 오늘날 사회적 분위기를 계층의식의 측면에서 밝혀냈다는 점에서 의의를 지닌다.

하지만 수도권 여부의 영향력 변화나 주택종류 변동 등을 설명하기에 본 연구는 아직 미흡한 부분이 있었다. 또한 지역을 구분해 공간 점유의 상이한 영향력을 확인하지 못했다는 점과 상층 계층의식을 결정하는 요인을 일부만 드러냈다는 점에서도 한계를 지닌다. 이러한 부분들에 대해서는 추가적인 검토가 이루어져야 할 것으로 보인다.

참고문헌

- 강원택, 2014, “사회 계층과 정치적 갈등: 객관적 계층과 주관적 계층”, 강원택·김병연·안상훈·이재열편, 《당신은 중산층입니까?》, 21세기북스, 63-106.
- 국세청, 2021, 『국세통계연보』.
- 김대환, 2021, “부동산 소유 및 가격 변화가 주관적 사회경제적 지위에 미치는 영향”, 『부동산분석』 7(3), 한국부동산원, 59-77.
- 김문조, 2008, 『한국사회의 양극화』, 파주: 집문당.
- 김영미·한준, 2007, “계급과 불평등: 소득불평등 분해를 통해 본 한국 불평등구조의 변화”, 한국사회학회 사회학대회 논문집, 137-151.
- 김원경·최필선, 2019, “한국의 계층의식 결정 요인: 탐색적 데이터 분석”, 『사회보장연구』 35(3), 한국사회보장학회, 101-127.
- 대한상공회의소, 2023, 『한국경제와 우리기업의 50년 변화와 미래 준비』 연구보고서.
- 서광민, 2009, “주관적 계층의식에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 소득·교육수준·직업·소득 만족도·생활 만족도를 중심으로”, 한국사회학회 사회학대회 논문집, 911-921.
- 서재원·진장익, 2021, “주택가격의 불평등은 계층이동 가능성의 기대감을 낮추는가?”, 『국토계획』 56(7), 대한국토·도시계획학회, 141-156.
- 손낙구, 2008, 『부동산 계급사회』, 후마니타스.
- _____, 2010, “부동산 격차와 교육격차”, 『문화과학』 63, 문화과학사, 66-86.
- 송한나, 2013, “한국 사회의 계급위치와 계층의식 격차에 미치는 경제, 문화, 사회적 요인에 관한 연구 : 부르디외의 자본의 형태를 중심으로”, 석사학위논문, 이화여자대학교.
- _____, 이명진·최셋별, 2013, “한국 사회의 객관적 계급위치와 주관적 계층의식간 격차 결정요인에 관한 연구”, 『한국인구학』 36(3), 한국인구학회, 97-119.
- 이준협, 2013, “OECD기준 중산층과 체감중산층의 괴리 -중산층의 55%는 저소득층이라 생각”, 『이슈리포트』 2013(41), pp.1-12.
- 이재열, 2014, “중산층이 사라진 서민사회의 등장”, 강원택·김병연·안상훈·이재열편, 《당신은 중산층입니까?》, 21세기북스, 111-163.
- 장상수, 1996, “한국 사회에서의 주관적 계층 위치”, 『사회와 역사(구 한국사회사학회 논문집)』 49, 180-212.
- 장세훈, 2007, “주택소유의 관점에 입각한 중산층의 재해석”, 『경제와 사회』 0(74), pp.199-226 .

- 정민우·이나영, 2011, “청년 세대, ‘집’의 의미를 묻다 : 고시원 주거 경험을 중심으로”, 『한국사회학』 45(2), 한국사회학회, 130~175.
- 조동기, 2006, “중산층의 사회인구학적 특성과 주관적 계층의식”, 『한국인구학』 29(3), 한국인구학회, 89-109.
- 조재기, 2018, “다항 로짓 모형을 활용한 건설재해 발생특성 분석”, 석사학위논문, 동국대학교.
- 천현숙, 1997, “렉스와 무어의 주거계층론”, 『국토』 1997(9), 국토연구원, pp.96-100.
- 최병두, 1996, “데이비드 하비의 역사·지리유물론 -공간의 정치경제학과 포스트모더니티”, 『경제와사회』 31, pp.204-239.
- 최병두, 2016, 『데이비드 하비』, 커뮤니케이션북스.
- 최아름, 2021, “‘집방’을 통해 본 ‘집’의 의미와 역할 변화에 대한 고찰”, 『문화콘텐츠연구』 21, 건국대학교 글로벌문화전략연구소, pp.193-226.
- 최준호, 2015, “고등학교 사회·문화 교과서의 계급과 계층에 관한 내용 분석”, 『교육혁신연구』 25(3), 부산대학교 교육발전연구소, pp.323-349.
- 최홍철·유재언, 2022, “객관적-주관적계층 차이 변화의 결정요인”, 『문화와융합』 44(10), 한국문화융합학회, pp.471-488.
- 통계청, 2013, 『가계금융·복지조사』 .
- 하태형·한상완, 2014, “한반도 르네상스 구현을 위한 -VIP리포트: 당신은 중산층입니까?: 국민들이 이상적으로 생각하는 중산층의 모습과 현실의 모습 비교”, 『VIP Report』 571, pp.1-20.
- 한국노동연구원, 2022, 『1-24차년도 유저가이드』 .
- 한국은행, 2022, “2021년 국민대차대조표(잠정)의 주요 내용”, 『조사통계월보』 76(9), 한국은행, pp.22-29.
- 홍두승, 2006, “한국의 사회발전과 중산층의 역할”, 한국사회학회 중산층 역할과 사회발전 제1차 포럼 연구보고서, pp.2-17.
- Harvey, D., 1989, *The Urban Experience*, Basil Blackwell.
- Rex, J., and Moore, R., 1967, *Race, Community and Conflict*, Oxford University Press.
- Wright, E. O., 2005, 『계급론』, 이한 역, 한울아카데미.
- KB국민은행, 2021, 『월간 주택가격 동향 조사』 .

2023년

춘계학술대회 2023 Spring Conference

기रो에 선 공적연금 개혁

Session

기획 세션

시간: 13:30~15:00

장소: 세종 국책연구단지 A동 중강당 4

-
- 발표 1. **The analytical split of Bismarck vs Beveridge in pension research and its relevance for pension outcomes in Europe**
Traute Meyer (University of Southampton)
- 발표 2. **“Capitalism with a human face” and European pension systems: Historical change, present reform directions, and possible relevance for the Republic of Korea**
Einar Øverbye (Oslo Metropolitan University)

The analytical split of Bismarck vs Beveridge in pension research and its relevance for pension outcomes in Europe - Implications for Korea

Traute Meyer, University of Southampton, UK
April 2023

Overview

European pension systems have been categorised according to Beveridgean and Bismarckian features in much of the comparative pension literature. This paper examines the assumption that Beveridgean systems are more socially inclusive than Bismarckian, and it will consider what the results mean for the current challenges of the Korean pension system. The paper will first characterise both types, and then present research on pension outcomes for both groups of countries in Europe. It will show that the Bismarckian-Beveridgean split does not predict empirical outcomes well and that there is a problem in pension analysis with linking institutions/institutional change and outcomes. Against this background I will offer some thoughts of what this could mean for Korean reforms.

1. Beveridgean and Bismarckian pension systems in Europe

For a long time the (West-) European pension landscape has been subsumed under two headings (for example Ebbinghaus and Gronwald 2011): on the one hand in the “Beveridgean” model a universal minimum state benefit is available to most citizens, protecting them against poverty. Status preservation is the domain of mandatory occupational pensions or other compulsory benefits. In the “Bismarckian” model, one dominant public pension protects status through income-related benefits, but there is no universal minimum. Researchers have generally regarded the Beveridgean model as more inclusive than the Bismarckian one because its minimum, universal level is independent of labour market performance or marriage status, thus protecting a broader range of biographies (e.g. Bonoli 2007). At the same time, public pension expenses in Bismarckian countries have been higher because of income-related high replacement rates. These structural differences have implications for typical reform paths and options. In Bismarckian countries with population ageing a declining number of employees had to maintain high replacement rates for a growing number of retirees; logically they expected similar benefits in return, which looked increasingly untenable, posing a dilemma for reformers (Myles and Pierson 2001, p. 312-13). Any major change would be unpopular and highly visible to the electorate. In Beveridgean countries the responsibility for the governance and adjustment of pension provision is divided between state and non-state actors. Thus, public policy makers are under less pressure to make cuts because costs are lower. Besides, non-state actors are less visible, less accountable, and can therefore make changes more easily (Bonoli 2003). For these reasons it is assumed that the Beveridgean model not only is more inclusive than the Bismarckian, but that it can also adapt to demographic and economic pressures better. In the comparative pension literature the core Beveridgean countries include the Netherlands, Switzerland, Sweden, Denmark, Norway, Finland and most recently also the UK (Bridgen 2010). Counted among the core Bismarckian countries are Austria, Belgium, France, Germany and Italy. However, most analyses using the Bismarckian/Beveridgean split have not included the full set of EU countries, and very few have included Eastern Europe.¹

To be more inclusive, for table one below I have grouped 20 EU countries for which appropriate information was available according to Beveridgean and Bismarckian criteria (for

¹ Bonoli’s research (2003) was based on nine countries, Ebbinghaus’ (2011) on ten; Immergut’s, Anderson’s and Schulze’s (2007) on 16. None of these publications included Central and Eastern European countries.

more details Meyer 2017). Countries whose systems have a universal base, i.e. one where access is not means-tested but granted based on citizenship or residency, and a mandatory earnings-related part count as “Beveridgean”; in contrast, the “Bismarckian” systems are mandatory and benefits are earnings-related, but they have no universal base. Many have means-tested social assistance benefits for the retired, but these often act as savings disincentives, not everyone is eligible and take up is not comparable to universal systems, not least because people are ashamed to claim them. In comparative pension research, means-tested benefit for the old are regarded as inferior in rich countries (Leisering 2019: 79-83). Based on this categorisation I will show later whether the two types afford the individuals analysed here systematically different levels of retirement income. The table shows that in Europe most countries have Bismarckian pension systems.

Table 1. Qualifying conditions, benefits and contributions of mandatory pensions, EU 2012

	universal non-means-tested minimum available (poverty prevention)	income-related (living standard preservation)	basis for rights accrual
Income related, no independent minimum (Bismarckian)			
Austria	no	yes	employment, care work
Belgium	no	yes	employment
Czech Republic	no	yes	employment
Estonia	no	yes	employment, care work
France	no	yes	employment, care work
Germany	no	yes	employment, care work
Greece	no	yes	employment, care work
Hungary	no	yes	employment, care work
Ireland	no	yes	employment, care work
Italy	no	yes	employment
Luxembourg	no	yes	employment, care work
Poland	no	yes	employment
Slovenia	no	yes	employment
Spain	no	yes	employment, care work
Income-related, independent minimum (Beveridgean)			
Denmark	yes	yes	country, employment
Finland			residence, 40 years in country, employment
Netherlands	yes	yes	residence
	no but low threshold for non-means-tested social pension (at social assistance level)	yes	employment, but no lower limit for contribution years
Portugal			
Sweden			residence, 40 years in country, employment
United Kingdom	yes	yes	30 contribution years or equivalent
	no, but low access threshold to full state pension	yes	employment, care work (11 years per child)

Source: OECD 2013 (missing: Bulgaria, Cyprus, Latvia, Lithuania, Malta, Romania); Mutual Information System on Social Protection (MISOC) (2012).

Source: Meyer 2017

2. Korea's pension system: a Bismarckian latecomer

Korea is an obvious member of the Bismarckian group. It is also a latecomer to it. The country's massive economic growth and its transition from an agrarian to a service-based economy only started in the 1970s and gathered momentum since the early 1980s. During this period the Korean welfare state was classified as "productivist" in the literature (Kwon 2005; 2009), the prime aim of social policy was to support economic growth, and benefits were tied to employment. No benefits for those outside the labour force existed, a social assistance safety net only came when during a period after the Asian economic crisis a more 'inclusive developmental welfare state' emerged during the early noughties (Kwon 2009: 15).

The Korean pension reflects these goals. The National Pension Scheme was introduced in 1988 (OECD 2022), when the Korean GDP per capita was \$6.7k, much lower than the OECD average of 15.4k; the need for pensions was a lot lower, too than in Europe, in 1990 the Korean old age dependency ratio (65+ per 100 population 15-64) was 7.2, compared with 16.1 in the richest EU member states and 20.1 in Japan. By 2006 the National Pension Scheme had expanded its scope to 82% of all workers (OECD 2022: 42), but given its late start it will mature only in 2028. Benefits are earnings-related and like other Bismarckian systems, notably the German, the Korean one was built assuming that the strong breadwinner model would be the societal norm. In the NPS there are strong derived rights for non-working spouses and for survivors, protecting inactive housewives. At the same time, only 90 days of independent care-related rights are recognised, a very short period by European standards (OECD 2022: 74). As in all the Bismarckian schemes above there is no residence-based minimum. Instead, a means-tested Basic Pension exists for those aged 65 and over (OECD 2022: 68).

3. Change over time: Declining generosity

European pension systems have been under significant pressure during a long period of austerity. Demographers, economists, and sociologists have demonstrated how populations age with life expectancy increasing and birth-rates in decline globally (e.g. Baltes and Jimon, 2020; Bonenkamp, 2017; Martinez, 2021; Jahoda and Spalek, 2009). Social scientists agree that because of such trends pension systems in the mature industrialised countries have been under cost pressure since the 1980s (Hinrichs, 2021; Jang, 2019; Martinez *et al.*, 2021). Altogether this literature agrees that to be financially sustainable, pension systems had to become less generous and reforms aimed to contain contributions to pension systems by individuals, employers, and states would be necessary. Cost control was to be achieved by a range of mechanisms, adopted in many countries, and applied to public and occupational pensions. Approaches identified in the literature include first, to raise pension ages and reverse early retirement schemes, creating stronger incentives to work longer (Hinrichs, 2016; D'Addio, 2010; Ebbinghaus, 2015; Whitehouse *et al.*, 2009). Second, to compensate for reduced public pensions many countries which previously relied on them predominantly moved towards multi-pillar systems, promoted by the World Bank with great effect in 1994 (Heneghan and Orenstein, 2019; Orenstein, 2008; 2013), involving an increased role of occupational pensions and personal savings (Kvist and Greve, 2011; Meyer *et al.*, 2007; Hinrichs, 2021; World Bank, 1994). This strengthening of occupational and personal pensions also meant a shift in funding from pay-as-you-go towards capitalised pensions, i.e. towards a greater role for capital, financial markets and their actors, a trend summarised by the term financialisation, which is seen to be irreversible (Cutler and Waine, 2001; Ebbinghaus, 2019; Engelen, 2003; van der Zwan, 2020; Hassel *et al.*, 2019). Third, pension costs have also been contained through modifications of indexing in public and occupational schemes, such as the removal of the link of pensions and inflation or earnings in either the accrual or receipt period or both (Whiteford and Whitehouse, 2006). Fourth, some countries introduced 'notional defined contribution

schemes' (NDCs) to their public pensions to contain the increase in pension expenses, first in the mid-1990s in Sweden and Italy. These mimic defined contribution schemes where individual contributions are kept in individual, only notional, not funded accounts; they work on a pay-as-you-go basis, regulated by the state, which adjusts benefits according to demographic and economic factors (Holzmann and Palmer, 2006; 2012). Fifth, in countries with already established multi-pillar pension systems by the 1990s, such as the United States (USA), the United Kingdom (UK), the Netherlands, and Switzerland occupational benefit accrual and financing came under pressure in similar ways to public pensions: defined benefit schemes were cut in favour of defined contribution ones, involving lower contribution and benefit levels (Bridgen and Meyer, 2005; Meyer *et al.*, 2007; Sass, 1997).

Sixth, while taking on the challenge of making pension systems financially more sustainable, policy makers also considered the adequacy of benefits for older people and their poverty risks and they adopted measures to increase coverage (Whitehouse *et al.*, 2009), while the level of minimum income protection for older adults has been cut less than other pensions and in some countries it has been increased (Goedeme and Marchal, 2016; Grech, 2015: 70; Meyer, 2019). In a similar vein and finally, policymakers responded to modernisation pressures, especially to the changed role of women as workers and carers with greater needs for independent pension rights when they introduced new care- and children-related pension rights for parents (e.g. Frericks *et al.*, 2009: 721-722). Childcare-related pension rights granted to the main carer while children are small are now common in OECD countries (OECD, 2019: 164).

Pension reforms in rich countries have been characterised by the features above, but countries have adopted these to different degrees, depending on their established pension institutions (e.g. Ebbinghaus, 2011; Immergut *et al.*, 2007; Marier, 2008). In this regard, much research has been guided by welfare regime assumptions. This perspective focused on the richest and longest-standing EU-member states; the post-socialist member states have not been included in most of this research, pension system change here was studied separately.

Thus, a range of regime-based studies found that since 1995 European countries belonging to the conservative and social democratic welfare states have changed the most amounting to paradigmatic change in some cases (Arza and Kohli, 2008; Häusermann, 2010; Hinrichs, 2000; 2005; 2016; Hinrichs and Kangas, 2003; Palier and Thelen, 2010; Palier, 2011), with liberal countries generally changing less than expected (Bridgen, 2019; Gelepithis, 2018a; 2018b; Lain *et al.*, 2013). Change was seen to be fundamental in the former group because cuts in public pension entitlements reduced the future public retirement income of medium and higher earners, while the non-state provisions gained much importance, through the introduction of another pillar, such as an NDC scheme in Italy (Carrera and Angelaki, 2020) or significant new incentives for voluntary private savings in Germany (Bridgen and Meyer, 2013). At the same time targeted minimum pensions for low paid workers and for those in the more peripheral labour market were introduced. Altogether, authors claim that the effect of such reforms widened the gap between labour market in- and outsiders; they have been characterised as a dualisation of public pensions because increasingly different types of workers are covered by distinct public systems (Palier, 2011: 374-84; see also Häusermann, 2010; Emmenegger *et al.*, 2012). These findings question the assumption of welfare state regime theory that these coordinated political economies are more stable and better equipped to protect their generous systems. They do not engage with the Bismarckian/Beveridgean split in pension regimes but would imply that both types of pension system could change fundamentally, and that in both the medium and higher earners would continue to be protected well, while the lower earners would become poorer.

The above studies are only partly relevant for the history of post-socialist pension reform.

To increase economic growth and international competitiveness between 1998 and 2014 the pay-as-you-go elements of pension systems in Central and Eastern European countries were

weakened in favour of funded ones (Appel and Orenstein, 2016; Muller, 2002a; 2002b). However, the new second pillars increased public debt, did not speed up economic growth, they were less efficient and less socially inclusive than the previous systems. They were therefore reversed between 2007 and 2019 in Eastern Europe and in many other countries which had similarly privatised their public pension systems since the 1980s (Altiparmakov and Nedeljkovic, 2022; Ortiz *et al.*, 2018).

Despite the diversity of pension reform mechanisms and the differences between European countries, it is nevertheless possible to sum up the literature on the aim of pension reforms since the 1990s with the term cost containment. On its basis an overall decline of individual pension levels in every country, independent of pension system type would be expected. This might be differentiated by groups - carers, for example could well have improved their situation because of modernisation and marginalised workers might have lost less than high earners. However, despite such nuances the direction is institutional change towards less generous systems. Individuals must contribute more to keep benefit levels constant.

Implications for Korea

The literature above does not include Korea, but the trends and dilemmas described are relevant nevertheless. Even though Korea's dependency ratio is still below the European ones (see above) there is concern about its low birthrate, its low female labour force participation, and ageing societies. As a result, some of the cost containment policies listed above have already been adopted, before its pension system could even reach maturity: the retirement age has been increased, future pension levels have been cut before real pensioners were old enough to claim them; access to a means-tested minimum has improved by a lowering of the age of eligibility from 70+ to 65+ and a raise of the level (OECD 2022: 78/9). In contrast to European countries recognition for care work in pension systems is still very low, while public childcare has much improved (Fleckenstein and Lee 2014), this area has not modernised.

4. The impact of pension reforms on retirement incomes

The literature above analyses institutional features - Beveridgean versus Bismarckian systems, social democratic versus conservative and liberal welfare regimes and it assesses institutional change. It does not study outcomes in detail. However, there is a difference between institutional features, institutional change and outcomes. The two following sections give an overview of the research on pension outcomes. The first will distinguish between current rules and future outcomes, the second between past rules and current ones. Throughout I will pay special attention to the performance of Beveridgean and Bismarckian countries.

4.1 Projected future pensions of current hypothetical workers

It is important to assess the quality and inclusiveness of current pension systems for current workers who will be future pensioners. However, current workers are a time away from retirement and therefore assumptions must be made about them and their future employment trajectories in order to know what they can achieve under current systems. Thus, this approach must involve hypothetical individuals and economic assumptions. The approach can also show how pension incomes of identical biographies change after reforms; it therefore complements most directly the institutional analyses presented above. A range of recent studies have adopted it.

Since the late 1990s the OECD has calculated the impact of national pension policies at fixed dates on the retirement incomes of hypothetical workers with different levels of earnings (e.g. OECD, 2015; 2019). An analysis of this data between 2002 and 2015 in twenty EU countries

aimed to assess the impact of a period of austerity (Meyer 2017). The study showed a decline in annual pension promises to workers for their retirement. Even though individuals did not have to save more during their lifetimes, their overall pension wealth had to be spread over a longer period because of increased pension ages and other changes. While almost all workers in all countries were affected by austerity, the lowest earners have been affected least; in 2015 they still received 79% of their last earnings as mandatory pensions. Moreover, at the end of the period state and other collective actors were still responsible for at least 2/3rd of mandatory pension income in all countries. This shows that despite austerity pressure voluntary savings are still marginal for old age security in European countries. Are these trends different in Beveridgean and in Bismarckian systems and are the former more protective against poverty? To answer this the study focused on workers with lifetime wages worth half the national average. It found no systematic difference between the Beveridgean and the Bismarckian group. Pension levels were diverse in the Beveridgean group, showing big differences between Denmark (103% replacement rate) and the Netherlands (101%) at the top and Finland (66%) and Sweden (64%) near the bottom. By the same token there was great diversity in the Bismarckian group, too, with Germany (53% replacement rate) at the bottom and Austria (92%) near the top. The research also showed that the universal minimum was less important for inclusion in the Beveridgean group than some literature suggests because even the low paid receive pensions significantly exceeding this level. In a similar vein, the lack of a universal minimum was less relevant for poverty risks in the Bismarckian group, too because even the low paid received pensions far above the social assistance level, i.e. the proxy for a minimum. This means that the social insurance arm of the pension system is more effective at poverty prevention than the social assistance one (Meyer, 2017).

Other research based on projected pensions shows that, between 2005 and 2050 the pension wealth of retirees, i.e. pension savings spread over their expected lifetime, is projected to fall for men and to rise for women because of increased employment, albeit to levels still below the poverty line (Grech, 2015). Micro-simulations with more complex hypothetical "risk biographies" to assess the poverty risks of pension privatisation in six European countries at the beginning of the noughties, Germany, Italy, the Netherlands, Poland, Switzerland, and the UK found that the shift towards multi-pillar pension systems has led to greater poverty risks in those countries which allowed occupational and personal pensions to develop on a voluntary basis (Germany, Italy, and Poland), because of significant under saving (Meyer and Bridgen, 2007). This shows greater falls in the Bismarckian than the Beveridgean group (Netherlands, Switzerland, UK). Micro-simulating the impact of German pension reforms for different East- and West-German age cohorts, since 1937 Geyer and Steiner (2014: 186) show significantly reduced projected pensions for the younger cohorts in comparison to the older ones.

Research using the Comparative Welfare Entitlements Data Set (CWED) dataset, is also based on hypothetical individuals but here historical data and assumptions are employed to determine national average replacement rates for a range of years since the 1960s. Using the CWED, Bridgen (2022) found that, contrary to expectations generated by the institutional literature, average replacement rates in most countries have remained steady or slightly increased over the last 20 years. This is the only approach using hypothetical individuals which suggests no overall decline, all other analyses of the projected impact of current pension legislation find that pension systems have become less generous.

4.2 Real pensioners' income

Research concerned with the retirement incomes of real individuals has the advantage that it can study the past. However, the challenge remains how to conceptualise the impact of pension institutions, labour markets and behaviour, which will have changed over individuals' lifetimes.

Two studies focus on gendered differences. Fasang *et al.* (2013) examine how pension rules affect the retirement incomes of British and German women born between 1930 and 1940 in the conservative-corporatist German and the liberal UK welfare state. Both could also be classified as Beveridgean (UK) and Bismarckian (Ger) (see table 1), even though the authors do not do this. The study shows that single women have higher pensions than married ones in both countries and systems and that in Germany married women are more dependent on their husbands because they have weaker employment ties than their counterparts in the UK labour market. While UK married women's access to pensions is better, the level of accrual is lower, leading to greater poverty risks. Overall, poverty risks for women are evident in the Beveridgean and the Bismarckian regime, albeit through different mechanisms.

Möhring (2015) analyses how national pension rules of 2005/6 affect the link between employment history and retirement income of women and men aged 65 and older in 13 European countries (born 1943 and before), using the Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) and data from the 2008/9 wave. Möhring finds no impact of pension institutions for men, their similar standard employment histories make outcomes similar, too. Employment is also more important than pension regime type for women. Each additional year in employment increases women's pension levels in all countries, irrespective of pension regime type (2015: 15). This notwithstanding pension systems with a basic universal pension or a means-tested minimum compensate better for destandardised employment careers women are more likely to have. Thus, Beveridgean systems are found to be better for women, but Bismarckian ones with a means-tested element work in the same way.

There are three recent studies concerned with poverty risks of current pensioners.

Kuitto *et al.* (2021) investigate the extent to which public pension system generosity affects pensioner poverty in 14 OECD countries for the period 1980-2010. The study shows that there is less old-age poverty in countries with more generous earnings-related as well as in those with minimum pensions, confirming that both Bismarckian and Beveridgean systems can be effective. However, both are not effective enough to remove severe poverty.

Ebbinghaus (2021) compares poverty rates and income inequality of pensioners across European countries to explain country differences using EU-SILC data from 2017/8. The study suggests that countries which offer a basic public minimum best prevent poverty, while income-related systems reproduce inequalities. This study is in line with the standard expectation described initially that Beveridgean systems are better at poverty prevention than Bismarckian.

Bridgen *et al.* (2022) compare the pensions of migrants who came to the European Economic Area post 1945 and retired there with those of citizens using SHARE data. They find that pension differences with citizens are smaller for migrants in more inclusive public pension systems. As basis for their classification they used the Comparative Welfare Entitlement (CWED) & Social Insurance Entitlement (SIED) datasets. The resulting more inclusive systems were not aligned with the social democratic/Beveridgean regime types: Austria, Belgium, Greece, Luxembourg, Netherlands, Spain, Sweden. By the same token the less protective ones contained Beveridgean countries as well as Bismarckian ones: Denmark, France, Germany, Portugal, Switzerland. Thus, this study also does not confirm a greater inclusiveness of the Beveridgean model.

In another study Bridgen *et al.* (2023) investigate whether in the wake of pension cuts between 1993 and 2017 the retirement incomes of seven cohorts of retirees, aged 65-67 (men) and 60-62 (women) have also declined, using Luxembourg Income Study data for eight EU countries. Comparing subsequent cohorts with their earliest, they find no general decline in public pensions for younger cohorts. Women's pensions were less affected by system retrenchment than men's, presumably because of their greater engagement in the labour market. There was also no stronger retrenchment in the continental/Bismarckian group, again, this is against

regime-based expectations identified earlier, according to which the creation of outsiders would need to become noticeable in this system.

4.3 Are Beveridgean systems more inclusive than Bismarckian? Reflections on results

The literature largely agrees that there has been a period of austerity for pension systems since the 1980s. Since then, citizens pay more for the same or less. There is also agreement that state intervention still matters, that different policies can lead to different outcomes and that higher accrual levels generate better pensions. This is particularly important for women's position. At the same time there is no agreement that the institutional architecture of Beveridgean pension systems in European countries leads to more inclusive outcomes than that of Bismarckian ones. All studies projecting pension incomes for current hypothetical workers and future pensioners show no difference between the two types. Findings for current pensioners are more complex. According to Möhring systems with basic levels protect de-standardised employment careers better and according to Ebbinghaus (2021) Beveridgean systems are better at poverty prevention than Bismarckian. At the same time, other studies find no systematic differences in the impact of both systems on pension outcomes (Kuitto et al 2021; Bridgen et al. 2022; 2023). Why are the results so different? On a very broad level different outcomes are caused by different research questions and different target groups in different countries. Even though the general direction is similar - research is interested in pension systems and their effect for people's income - the analytical focus of studies differs a great deal. Among the most important differences is the interest in current systems and future pensioners or current pensioners and past systems, as shown above. When considering the pensions of current working age adults, whose rights will accrue over decades, current pension policies but also labour market conditions, labour market policies, childcare policies and cultural values such as gender norms need to be considered. Even when adopting a broad approach, future outcomes are not predictable. When considering the pensions of current retirees the past is fixed, but the influencing factors differ by cohort and they are difficult to separate from each other as individual causal factors.

Another important reason for different results is whether research conceptualises pension regimes in a static or dynamic way. The dynamic perspective highlights change over time, and therefore it is designed better to question the enduring validity of regimes, whereas the static approach is more appropriate to highlight comparatively distinct regime features. This notwithstanding, during the four decades adult working lives last, there will have been fundamental changes to pension systems in most countries, and it is therefore appropriate to conduct thorough checks before using static pension regime classifications to explain real pensions.

Generally, pensions are a unique part of the welfare state because of their very long period of gestation. This means that neither the policy nor the outcome can be easily characterised or evaluated. Comparative pension research has not always been sufficiently sensitive to this problem, leading to analytical fuzziness because current institutional change is too readily equated with current outcomes.

5. Implications for Korea

What does all this mean for the Korean pension system? My reflections are based on the above and the system as characterised recently by the OECD (2022).

As stated above, Korea's pension system is Bismarckian, but it was introduced much later than most European ones. This meant that, while the system was still maturing national policy-

makers already adopted some of the austerity measures typical for pension systems in the OECD since the 1980s. The outcomes reflect both the latecomer status and austerity.

Looking at outcomes for current working age adults first, the projected net replacement level mandatory pensions would offer a worker starting their working life in 2020 is a pension worth 46% of last income for half average wage earners (OECD average 74%) and 35% for average wage earners (OECD average 62%) (OECD 2022: 68). The level is higher for the lower paid, typical for the phase of austerity, as shown, but it is not high enough to remove the risk of poverty: if we assume a relative poverty line of 50% or even 60% average wages it is much below that, and it is very low when compared with the OECD average.

Another notable factor for current workers accruing pension rights is that retrenchment applied before the system has matured means that replacement rates are already programmed to decline; the highest levels will be paid to pensioners retiring in 2028, with a replacement level of 55%, by 2061 this level will have reduced to 40% (p.66). This means that workers had been building pensions rights below the poverty line under the newly introduced system; these have now been cut further. An exacerbating factor of the likely pensioner poverty is that women have contributed much less than men in the past; there has been a big increase of female contributors since 2000 (OECD 2022: 44) but female accrued rights are likely to be incomplete for many years to come, rendering women even more vulnerable than men and dependent on their husbands, who have low pensions themselves.

Turning towards current pensioners, most will only have accrued incomplete rights under the NPS, depending on their age; in the Korean Bismarckian system which also only offers a low level of rights it comes as no surprise that the majority has pensions which are far too low, that the gender pension gap is very large, and that 70% of the population aged 65+ is dependent on the means-tested Basic Pension. This has been improved, increasing access and benefit levels for retirees previously on the lowest or no wages: in 2018 the Basic Pension has been extended, to include not just those aged 70+, but the 65+, too. Moreover, its level was increased from 3.2% to 7.8% of average earnings in 2020; by increasing or protecting benefits for the most vulnerable Korea follows a typical trend in the age of austerity. This notwithstanding, the Basic Pension level is the lowest in the OECD (OECD 2022: 58, 79) and it is not high enough for a standard of life in any way related to what is customary for adult wage earners. Altogether future as well as current pensioners in Korea have a very low level of social security.

What conclusions, if any, can be drawn from the discussion of Beveridgean and Bismarckian systems in the main part of this paper for the Korean situation?

First of all, the evaluation of the evidence suggests that Korean's social problems would not be alleviated by a system change from Bismarck to Beveridge, i.e. by the introduction of a non-means-tested universal minimum. Following previous research Bismarckian systems are not less inclusive per se, but their inclusivity depends on pension levels and low thresholds for membership. Beveridgean universalism can still lead to poverty when benefits are very low. By the same token, income-related pensions with good replacement levels and a low entrance threshold can outperform universal levels. For Korea, the main challenge is that benefits are too low and employment histories of current pensioners too short under the NPS, not that its Bismarckian principles are unsuitable.

Secondly, above I have argued that it is very important to be precise about the target group when thinking about inclusive pension policies. Cohorts matter, it matters whether solutions are needed for current adults of working age or for current pensioners. In Korea poverty risks in retirement are very high for both groups. This means policymakers need to think about both, involving very different types of policies. Current adults of working age need good employment conditions - access to the labour market must be made easy, especially for those who have faced obstacles in the past: women, older workers, the low skilled. The current looming poverty risks in retirement for working age adults cannot be addressed through

pension policies alone, they require broader labour market and social policies. If more people contribute and make higher contributions the financial situation of the system is also likely to improve. In addition, current accrual rates even for the standard full-time worker are too low, far below the European average. These have been cut in recent years - to revert the threat of old age poverty significant pension increases would be needed. Policies for current pensioners are different - their years of economic activity are over, and they can therefore only be given higher benefits. This is expensive, and in contrast to an increase in accrual of current workers the expense is needed immediately. Nevertheless, Korea's economic growth has continued since the 1970s, and the country is now at least as wealthy as many EU Southern and Eastern member states with more generous pension systems.

Thirdly, the disadvantage of women needs to be addressed on all levels. Research above has shown how important state intervention is to protect women against poverty. Regarding workers, the Korean gender wage gap is largest in the OECD - this translates directly into lower future pensions (OECD 2022: 58). Korea has made good progress regarding public childcare (Fleckenstein and Lee 2014), but its recognition of care work for pension accrual is much below that of many European countries. Women need to be able to accrue sufficient independent pension rights throughout their adult lives, increased recognition of care work could play an important part here.

References

- Altiparmakov, N. and M. Nedeljkovic (2022). "25 years of averting the old age crisis in Eastern Europe." *Global Social Policy* **22**(1): 84-102.
- Appel, H. and M. A. Orenstein (2016). "Why did Neoliberalism Triumph and Endure in the Post-Communist World?" *Comparative Politics* **48**(3): 313-+.
- Arza, C.; Kohli, M. (2008) (eds.): Pension Reform in Europe. Politics, Policies and Outcomes. Routledge.
- Baltes, N. and S Jimon (2015): A Study Regarding the Effects of Demographic Transition on Labor Market and Public Pension System in Central and Eastern Europe. *Studies in Business and Economics*. Vol 15 (1): 158 - 170
- Bonenkamp, J., et al. (2017). "Ageing-driven pension reforms." *Journal of Population Economics* **30**(3): 953-976.
- 2022: Bridgen, P.; Meyer, T. , Davidson, L.: It's not late entry: Human capital, welfare states and the pension penalty experienced by post-war migrants who retired in the European Economic Area. *Ageing & Society*. 1-33 DOI: 10.1017/S0144686X21001811.
- Bridgen, P.; T. Meyer (2013): The liberalisation of the German social model: public-private pension reform in Germany since 2001. *Journal of Social Policy*, 43 (1): 37-68.
- Bridgen, P. and T. Meyer (2005). "When do benevolent capitalists change their mind? Explaining the retrenchment of defined-benefit pensions in Britain." *Social Policy and Administration* **39**(7): 764-785.
- Burlacu, I., O'Donoghue, C., Sologon, D. (2014) 'Hypothetical Models', in Baltagi, Badi H., and Efraim Sadka (eds.), Handbook of Microsimulation Modelling, Emerald Publishing Limited. pp. 47-75.
- Carrera, L. N. and M. Angelaki (2020). "The Diversity and Causality of Pension Reform Pathways: A Fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis." *Journal of Social Policy* **49**(3): 582-600.

- Cutler, T. and B. Wain (2001), 'Social insecurity and the retreat from social democracy: occupational welfare in the long boom and financialisation', *Review of International Political Economy* 18(1), 96-118.
- D'Addio, A. C., et al. (2010). "Population ageing and labour markets." *Oxford Review of Economic Policy* 26(4): 613-635.
- Ebbinghaus, B. (2015). "Demographic Ageing and Pension Reforms in Europe: Problems of Economic, Social and Political Sustainability." *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 67: 325-348.
- Ebbinghaus, B. (2019). "Multipillarisation remodelled: the role of interest organizations in British and German pension reforms." *Journal of European Public Policy* 26(4): 521-539.
- Ebbinghaus, B. (ed.) (2011), *Varieties of Pension Governance. The Privatization of Pensions in Europe*. Oxford, Oxford University Press.
- Emmenegger, P., S. Häuserman, B. Palier, M. Seeleib-Kaiser (2012), 'How we grow unequal', in P. Emmenegger, S. Häuserman, B. Palier and M. Seeleib-Kaiser (eds), *The age of dualization. The changing face on inequality in deindustrialising societies*. Oxford, Oxford University Press, 3-26.
- Engelen, E. (2003). "The logic of funding European pension restructuring and the dangers of financialisation." *Environment and Planning a-Economy and Space* 35(8): 1357-1372.
- Fasang, A. E., S. Aisenbrey, K. Schomann (2013), 'Women's Retirement Income in Germany and Britain', *European Sociological Review* 29(5), 968-980.
- Fleckenstein, T. and S. C. Lee (2014). "The Politics of Postindustrial Social Policy: Family Policy Reforms in Britain, Germany, South Korea, and Sweden." *Comparative Political Studies* 47(4): 601-630.
- Frericks, P., et al. (2009). "Pension Reforms, Working Patterns and Gender Pension Gaps in Europe." *Gender Work and Organization* 16(6): 710-730.
- Geyer, J. and V. Steiner (2014). "Future public pensions and changing employment patterns across birth cohorts." *Journal of Pension Economics and Finance* 13(2): 172-209.
- Goedeme, T. and S. Marchal (2016). "Exploring a blind spot in comparative pension reform research: Long-term trends in non-contributory pensions in Europe." *International Journal of Social Welfare* 25(2): 161-175.
- Grech, A. (2015). "Evaluating the Possible Impact of Pension Reforms on Elderly Poverty in Europe." *Social Policy and Administration* 49(1): 68-87.
- Hassel, A., et al. (2019). "The political economy of pension financialisation: public policy responses to the crisis." *Journal of European Public Policy* 26(4): 483-500.
- Häusermann, S. (2010), *The politics of welfare state reform in continental Europe. Modernization in hard times*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Heneghan, M. and M. A. Orenstein (2019). "Organizing for impact: International organizations and global pension policy." *Global Social Policy* 19(1-2): 65-86.
- Hinrichs, K. (2021). "Recent pension reforms in Europe: More challenges, new directions. An overview." *Social Policy and Administration* 55(3): 409-422.
- Hinrichs, K. 2016 "Pension Reforms in Europe: Directions and Consequences." IN *Converging Europe: Transformation of Social Policy in the Enlarged European Union and in Turkey*, edited by Ipek Eren Vural, 93-116, Abingdon: Routledge.
- Holzmann, R., Palmer, E. (2006): *The Status of the NDC Discussion: Introduction and overview*. In Holzmann, R., Palmer, E. (eds.) *Pension Reform: Issues and Prospects for Notional Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington, D.C.: World Bank: 1-15
- Holzmann, R., Palmer, E. (2012) *NDC in the teens: Lessons and issues*. In *NDC Pension Schemes in a Changing Pension World* (eds. Holzmann, R., Palmer and D. Robalino), Chapter 1, Volume 1: Progress, lessons, and implementation. Washington D.C.: The World Bank.

- Immergut, E. M., K. M. Anderson, I. Schulze (eds) (2007), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- Jahoda, R. and J. Spalek (2009). "Pension Reform through Voluntary Opt-Out: The Czech Case." *Finance a Uver-Czech Journal of Economics and Finance* 59(4): 309-333.
- Jang, I. (2019). "The distributive impact of private pensions in the context of the institutional designs of public pension systems across OECD countries." *International Journal of Social Welfare* 28(2): 152-166.
- Kuitto, K., et al. (2021). "Public Pension Generosity and Old-Age Poverty in OECD countries." *Journal of Social Policy*.
- Kvist, J. and B. Greve (2011). "Has the Nordic Welfare Model Been Transformed?" *Social Policy and Administration* 45(2): 146-160.
- Kwon, H. J. (2005). "Transforming the developmental welfare state in East Asia." *Development and Change* 36(3): 477-497.
- Kwon, H. J. (2009). "The reform of the developmental welfare state in East Asia." *International Journal of Social Welfare* 18: S12-S21.
- Leisering, L. (2019). *The Global Rise of Social Cash Transfers: How States and International Organizations Constructed a New Instrument for Combating Poverty*. Oxford University Press.
- Marier, P. (2008) *Pension Politics: Consensus and social conflict in ageing societies*. Abingdon: Routledge
- Martinez, M. D. V., et al. (2021). "Pensions, Ageing and Social Security Research: Literature Review and Global Trends." *Mathematics* 9(24).
- Meyer, T., P. Bridgen, B. Riedmüller (eds.) (2007) *Private Pensions versus Social Inclusion? Non-state Arrangements for Citizens at Risk in Europe* Cheltenham, UK and Lyme, US: Edward Elgar, 272.
- Möhring, K. (2015), 'Employment Histories and Pension Incomes in Europe A multilevel analysis of the role of institutional factors', *European Societies* 17(1), 3-26.
- OECD (2019): *Pensions at a Glance 2019*. OECD and G20 Indicators. OECD: Paris
- OECD (2022), *OECD Reviews of Pension Systems: Korea*, OECD Reviews of Pension Systems, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2f1643f9-en>.
- Orenstein, M. A. (2008). "Out-liberalizing the EU: Pension privatization in Central and Eastern Europe." *Journal of European Public Policy* 15(6): 899-917.
- Orenstein, M. A. (2013). "Pension Privatization: Evolution of a Paradigm." *Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions* 26(2): 259-281.
- Palier, B. and K. Thelen (2010), 'Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany', *Politics and Society* 38(1), 119-148.
- Palier, B. (ed.) (2011) *A long goodbye to Bismarck: the politics of welfare reform in continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Sass, S. (1997), *The Promise of Private Pensions: The First Hundred Years*, Cambridge, MA:Harvard University Press.
- van der Zwan, N. (2020). "Patterns of Pension Financialization in Four European Welfare States." *Revista Internacional De Sociologia* 78(4).
- Whiteford, P. and E. Whitehouse (2006). "Pension challenges and pension reforms in OECD countries." *Oxford Review of Economic Policy* 22(1): 78-94.
- Whitehouse, E., et al. (2009). "Two Decades of Pension Reform: What has been Achieved and What Remains to be Done?" *Geneva Papers on Risk and Insurance-Issues and Practice* 34(4): 515-535.
- World Bank (1994): *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford University Press: Oxford.

“Capitalism with a human face” and European pension systems: Historical change, present reform directions, and possible relevance for the Republic of Korea

Einar Overbye, Professor Dr

einar.overbye@oslomet.no

Faculty of Social Sciences

Oslo Metropolitan University

Norway

Background paper for invited talk at pension conference April 21st 2023, Sejong, Republic of Korea

1. The dual origins of European public pension systems

The welfare legislation in Imperial Germany can be regarded as the birth of the modern welfare state. Designed by the German Chancellor Otto von Bismarck, Germany introduced mandatory health insurance (1883), employment injury insurance (1884), and old age and disability pension insurance (1889). Before Bismarck, social risks were dealt with either through Poor Laws (which offered tax-financed minimum support and did not differentiate the poor depending on social risk), or through occupational welfare systems established by guilds or by voluntary associations of workers.

1.1. The Bismarckian legacy

The Bismarckian legislation did not cover all Germans. Membership in the old age and disability pension scheme was limited to blue-collar workers, including artisans and servants. Coverage of health insurance and employment injury insurance was even more limited. Only 10 percent were initially covered by health insurance (Stolleis 2013, 68 ff). Benefits in the old age pension system initially started at age 70. The pension age was originally meant as an “average disability age”: Rather than individual assessments in each case to determine if an elderly person had disabilities that made it impossible to work, the pension age served as an easy-to-administer proxy indicator for when most elderly workers were assumed to suffer from so severe disabilities

that they could not work. (Incidentally, 70 years was above the assumed life expectancy of industrial workers in Imperial Germany.)

Bismarck's motives were threefold. First, the systems were officially inspired by Christian values to care for the weak and destitute. At the same time, it was an attempt to take the wind out of the sail of the then-revolutionary Social Democratic party, by showing the urban working class the benevolence of Emperor Wilhelm I. Finally, it was an attempt to give citizens a direct interest in the continuation of the recently-formed German state (Briggs 1961).¹

Bismarck would ideally have preferred a mainly tax-financed system, to emphasize the benevolence of the newly formed German state towards workers. However, he had to compromise with powerful groups who preferred benefits fully financed by mandatory contributions taken from the workers' salaries, or from their employers (Briggs op.cit., World Bank 2019,116). With regard to old age and disability, the compromise was what later became known as tripartite financing: approx. 1/3 from the workers themselves, 1/3 from their employers and 1/3 from the state in the form of general taxes. The systems were labeled *sozialversicherung*, social insurance, to set them apart from tax-financed poor relief. Such systems represent what Richard Titmuss (1973, 31) calls the *industrial achievement-performance model* of welfare policy. Cash benefits are earnings-related, and conditioned on workers and/or their employers having paid previous contributions.

In the decades after 1890, variations of mandatory social insurance were introduced in most continental-European countries, including Russia. Many Latin American pension systems also introduced German-inspired pension insurance systems, usually with separate schemes for government employees, white collar workers, blue collar workers and farmers. The US social security legislation of 1936 was also Bismarckian-inspired, in the sense that it collects contributions from members and pays earnings-related benefits - although the US system covered most wage earners, not only blue-collar workers, from the very beginning.

Bismarckian-type social insurance systems also spread to communist countries (Goudima 1996). When the Bolsheviks took over Russia in 1917, they did not dismantle the Czarist embryo versions of Bismarckian social insurance. Instead, they extended the practice of separate systems for different categories of workers, plus special systems for civil servants and communist party apparatchiks. As in Imperial Germany, the communist systems primarily targeted core groups of full-time urban workers. Rural workers were among the last to be included in the Soviet social security systems, as in the systems of most countries that share the German starting point. It took till 1956 before the Soviet Union covered collective farmers with state pensions, and until 1964 before their families were also covered (Liu 1993). The Soviet version of German-style social

¹ 39 principalities and small states were amalgamed into Imperial Germany between 1815 and 1871, a process led by Prussia. By providing workers in the former states and statelets with partly tax-financed social and health benefits, urban workers were given a vested interest in the continued existence of the new German state.

insurance in its turn influenced China after the communist takeover in 1949. The Bismarckian primary focus on full-time urban blue-collar workers has been reflected in the generous social welfare systems enjoyed by Chinese workers in large, state-owned urban firms.

Box 1. Which risks does a pension system insure against?

A pension system is partly a savings system and partly an insurance system. As a savings system, it smoothes consumption between earlier active and later passive years. The “savings function” of a pension system can also be filled by investing in real estate (owner-occupied apartments and houses), or siring children (in cultures where children are formally or informally assumed to take care of old and infirm parents), rather than savings in the traditional (monetary) sense.

However, pension systems are also insurance systems: They contain insurance-components in addition to the savings-component (Barr 1992, Overbye 1995, Gillian et.al. 2000). First, old-age pensions insure against the risk of longevity, i.e. the risk of living longer than expected (so that private funds dry up). This insurance-function varies depending on whether the pension scheme pays out benefits until death, or only a fixed number of years. Second, pension systems insure against the risk of unemployment due to age-related disability. This insurance-function varies depending on how early the pension age is, or if there is a preretirement option, or if the scheme incorporates a formal disability pension alongside the old-age pension.

It can be noticed in passing that “the risk of longevity” is the only social risk where the rich and wealthy are the high-risk group. With regard to the other traditional social risks (disability, unemployment, illness/sickness, work accident, surviving a provider or being abandoned by a provider), the poor and destitute are overrepresented among high risks.

The precursor to mandatory pension insurance systems was the pension systems reserved for military officers and civil servants. In most European countries, government employees had pension systems (or alternatively the right to continue drawing their salary even though they were no longer able to work) from the very beginning of European state-formation.

Military officers and civil servants traditionally enjoyed pension levels similar to at least 2/3 of final salary when they retired. These pension systems have often influenced what white-collar workers, as well as trade unions, have regarded as the “ideal” pension level, and has influenced and inspired their public pension-demands (Overbye 1999).

According to OECD (2022), the Korean pension tradition appears rather similar to the main European tradition. Mandatory pensions were first awarded to Korean military officers and government employees, codified into law in 1960.

Box 2. Why has 2/3 of final salary been a benchmark for the “ideal” pension level in many European countries?

Where did the idea originate that 67 percent (2/3 of final salary) is an ideal pension level? Apparently this benchmark originated in Germany; more specifically in the special pension system for military officers in Prussia, which was an independent country until 1871.

According to the policy thinking in old Prussia, the pay to military officers consisted of three parts: 1/3 for the work they actually did, 1/3 for their lifelong loyalty to the monarch, and 1/3 for their willingness to sacrifice their lives if a war should be declared. When Prussian military officers retired from active duty only the 1/3 that compensated for the work they actually did, was removed. The other 2/3 of their salary remained till the end of their lives since their loyalty to the ruler, and their willingness to sacrifice their lives in battle, were presumed to continue undiminished.²

1.2 The other European starting point: Special social assistance reserved for the old

Denmark was the second country to set up a national pension system to deal with the risk of old age. The Danish pension system, started in 1891, was the polar opposite of the German system. The pension system offered a means-tested minimum pension to all old citizens, not only to wage earners. It was financed fully by taxes from the central government. The pension system was meant as an alternative to local poor relief financed by local, municipal taxes.

The Danish national pension design must be seen in the light of Denmark (unlike Germany) being primarily an agrarian society in the 1890s. Independent farmers were an important and powerful social group in old Denmark. The introduction of a national old-age pension system in 1891 meant that farmers were now relieved of the municipal taxes to finance local poor relief for the old. Instead, in the new national pension system the economic burden to care for the rural old-age poor was taken over by national taxes levied on everybody, including urban citizens (Petersen 1990).

An additional reason why Denmark did not copy Germany may have been the 1864 Dano-Prussian war, initiated by Bismarck. Denmark lost the war, and had to secede territory in southern Denmark to Prussia/Germany. After the war, Danish ruling elites were not particularly keen to adopt any policy reform associated with Bismarck's name.

This alternative “Danish pension model” was influential in the other Nordic countries, and in many English-speaking countries (Kuhnle & Sander 2010). New Zealand set up a similar tax-financed minimum pension in 1898, followed by Great Britain, Ireland and Australia in 1908 and

² According to the Swedish pension expert Eskil Wadensjö. Re-told to me by Kåre Hagen, Director of the SVA research institute at Oslo Metropolitan University.

Canada in 1927. In the US some states introduced minimum pensions at roughly the same time, but tax-financed minimum pension was not introduced in the US as a whole.

Box 3. Not Bismarck or Beveridge but Bismarck or Estrup

In international welfare studies it is customary to portray the difference between the mandatory, contribution-based social insurance approach and the tax-financed minimum protection approach as “Bismarck or Beveridge”. This is not historically correct. Otto von Bismarck ideally wanted a tax-financed welfare system to underline the benevolence of the state. But he had to settle for less tax-financing, due to opposition from those who wanted a fully contribution-based pension system (Briggs 1961, 249-50). By contrast, the British civil servant William Beveridge advocated fully contribution-based minimum benefits, not tax-financed minimum benefits. Hence he was more Bismarckian in his outlook than Bismarck had wanted to be himself. Moreover, Beveridge lived and worked fifty years after Bismarck, when most European countries had already introduced their first pension systems.

Jacob Estrup, the Conservative prime minister of Denmark between 1875 and 1894, was a contemporary of Bismarck. The 1891 Danish pension system was the second national old age pension system to be introduced in the world. Estrup introduced a fully tax-financed minimum pension benefit, and when policy experts from within and outside Europe started to search for suitable foreign models for their own first pension systems, the Danish and the German system were the two oldest – and most diametrically opposed – they could seek inspiration from. Which they did: policy experts from as far away as Australia studied both systems in preparation for setting up their own first national pension system (Overbye 1997).

Hence both from a historical and from a systems design perspective it is more correct to say “Bismarck or Estrup” than “Bismarck or Beveridge”.

2. Convergence from separate starting points to combined insurance-and assistance pension systems

From these two very different starting points one can observe a process of gradually extended coverage within all European countries. Countries mainly inspired by the German social insurance tradition of the 1880s have expanded their systems, from the core working class toward all citizens. Coverage in Bismarckian-type countries has been extended in two ways: Either by gradually including new groups in the social insurance system set up for blue collar workers, or by establishing parallel social insurance systems for other occupational groups: white-collar workers, farmers etc.³ Later, most countries that share the German social insurance -

³ Kolb (1989) and Stolleis (2013) provide accounts of the gradual extension of coverage in Germany. Stolleis also investigates how different parties and ruling factions gradually came to embrace this extension of coverage.

starting point have also set up tax-financed minimum old-age assistance systems separately from general poor relief (social assistance), to cater for the few remaining old citizens who were not covered by any of the social insurance schemes. In this way they have supplemented their social insurance tradition with a bottom floor, Danish-type minimum pension system (Gordon 1988, Baldwin 1990, Overbye 1994, Hinrichs 2001). In Germany itself, the tax-financed old age minimum benefit was introduced as late as 2001 (Bösch-Supan & Wilke, 2004). In “Bismarckian” countries, these reforms represent what Bruno Palier (2010a) has called “reaching Beveridgean goals through Bismarckian means”.⁴

Korean historical developments in this regard seem to follow a “typical” Bismarckian-type historical trajectory. According to OECD (2022), pension insurance coverage was gradually extended to larger groups of Korean employees through the introduction of the Korean National Pension System in 1988, the extension in 2011 of occupational pensions to all firms, and in 2017 even to the self-employed. Plus, the Korean mandatory pension insurance systems were supplemented by a (“Danish-type”) bottom-floor means-tested national pension assistance benefit in 2007. If so, the historical trajectory of mandatory pensions in the Republic of Korea resembles a typical pension trajectory in “Bismarckian-type” European countries.

What has been the historical trajectory in countries that initially started out closer to the Danish starting point, i.e. with a tax-financed means-tested national minimum pension? Typically, means-testing was gradually softened, and in some cases abolished altogether. This gave most citizens – not only the poor - access to tax-financed pension benefits. Later, most countries that began their pension-development close to the Danish starting point have introduced mandatory earnings-related pension systems “on top of” their tax-financed minimum benefits – essentially supplementing their “Danish” minimum pension tradition with “German” social insurance. Sweden pioneered the introduction of a public earnings-related pension insurance system on top of the previous minimum system in 1959, followed by Finland (1960) Norway (1966) and Great Britain (1978). Among “Danish-starting-point” countries, only Denmark has stuck with non-contributory public minimum pensions supplemented by voluntary occupational or individual pension insurance systems (Salminen 1993, Overbye 1994, Hinrichs 2001).⁵

To conclude: Starting out with unequal coverage among citizens, and with very different eligibility and measurement criteria for those covered (long contribution periods and earnings-related pensions for those covered in German-inspired countries, no contribution periods and

⁴ With regard to minimum benefit generosity, the European Social Charter (Article 12.2) specifies that member states should maintain their social security systems at a level at least equal to that required for ratification of ILO Social Security (Minimum Standards) Convention no 102. This 1952 ILO Convention lists nine social welfare areas: Medical care plus benefits in the case of sickness, unemployment, old age, employment injury, family circumstances, maternity, invalidity and widowhood. 32 of the Council of Europe member states have signed the charter and it has been ratified by 27 countries, including all European Union member states except Bulgaria, Estonia, Lithuania, Romania and Slovenia.

⁵ Strictly speaking, even Denmark has introduced a mandatory contributory pension insurance system (ATP) on top of its tax-financed minimum, but ATP only pays out small and flat-rate benefits; not earnings-related benefits.

means-tested benefits in Denmark-inspired countries), policies in almost all EU/EEA countries have converged toward broad-based public or mandatory pension systems that combine minimum and earnings-related pension benefits. The end point of this development (so far) is summed up in Missoc (2023) tables.⁶

2.1. The dominance of pay-as-you-go financing

In addition to convergence toward combined minimum-and earning related pension systems, there has been a considerable degree of financial convergence. Almost all European public or mandatory pension systems today are pay-as-you-go, meaning that this year's pensions are financed from this year's contributions and taxes. While in the past, many were initially meant to be partly or even fully funded.

The main exception to today's pay-as-you-go rule is quasi-mandatory, funded supplementary public pension savings schemes in some of the new EU member countries, such as the Czech Republic.⁷ Such schemes were started in some former Central/East-European countries after the breakdown of European communism in 1992. It remains to be seen if they will stay funded in the long run.

A reason for the European policy convergence toward pay-as-you-go financing is that the pension schemes usually started paying out benefit immediately, or after a short transition period, rather than to wait the whole contribution period until full benefits were paid out. This meant that the systems were underfunded from the very start. Why were benefits often started (too) early, or being too high, relative to accumulated contributions? Because it was usually an important political goal of the first systems to dampen social conflicts and tie the loyalty of those covered closer to the state *now*, not 30-40 years into the future.

Another reason why most of today's European pension systems are pay-as-you-go, is due to the fact that providing pensions requires a time horizon of 50 years or more. European history has been too turbulent to provide functioning capital markets over such long time periods. The 20th century saw two world wars, a major economic depression in between, and in many European countries decades with administered negative real interest rates in the first part of the afterwar period. It was hard for even the most conservatively managed pension fund to avoid devastation in such a turbulent political and economic environment. The fate of the Finnish 1937 pension fund is an illustrative example in this regard. The Finnish 1937 public old-age pension system

⁶ Missoc, URL: <https://www.missoc.org/missoc-database/>

⁷ It is voluntary to join the Czech funded, supplementary system but once joined, one cannot leave the system again. Hence the term quasi-mandatory.

was set up to be fully funded. But the fund was completely dismantled after 1945, to help finance Finland's huge war reparations to the Soviet Union.⁸

According to OECD (2022), the Korean pension system is also set to increasingly become pay-as-you go in the future, since past and present-day contributors are granted larger future pensions than their contributions alone would suggest. If so, this again suggests that the Republic of Korea is a "European-type" country, from a pension perspective.

2.2. Limits to convergence

There are limits to the converging tendency toward combined minimum-and-earnings-related mandatory pensions. First, it varies how generous minimum pensions are, how means-tested they are, and how long residency periods that are needed in order to receive a full minimum benefit. Second, the mandatory earnings-related pension insurance systems are quite diverse. Some countries have installed only one earnings-related system that covers all income earners (Sweden and Norway, and outside Europe the US). While most continental-European countries, and Finland, maintain parallel schemes for different occupational groups. Great Britain has a particularly complex history. First, tax-financed minimum benefits were replaced by contribution-based minimum benefits in 1925, which was augmented with a mandatory earnings-related system in 1978. In a particular British twist, income earners were allowed to contract out of the earnings-related system and opt for an occupational or individual top-up instead, provided these were not inferior to the public earnings-related scheme.

Further remaining differences: In "Bismarckian" countries with parallel mandatory pension systems for different occupational groups, eligibility as well as measurement criteria may differ from one system to another. Contribution rates and the level of tax financing varies, and so may the number of years to claim a full benefit, the benefit formula, the level of benefits, and to which extent there is a ceiling on the income that earns an earnings-related pension.

The pension age also varies. The most usual is 65 years, but it varies from 67 years (Norway and Iceland) to 60 years (Poland, but only for women). In many countries women were traditionally granted a lower pension age than men, despite living longer, and this is still the situation in some countries (including Poland). However, most EU countries are in the process of equalizing the pension age for men and women, based on an argument that separate pension ages represent gender discrimination.

If OECD (2022, 46) is correct, the present pension age in the Republic of Korea is 62 years for both genders. This is low by European standards, in particular for men.

⁸ Finland was the only Nordic country that fought the Second World War together with the Axis powers, in a separate 1941-1944 war with the Soviet Union.

Yet other sources of variation stems from different ownership and management structures. The Swedish and Norwegian earnings-related pension systems are fully public; parliaments decide on all aspects of the scheme, similar to the US 1936 social security system. While in some Continental-European countries representatives from trade unions and employers sit on the Board of Directors together with representatives from the government, and must be consulted - and can sometimes even veto - government attempts to change entry, eligibility, measurement or finance criteria.

Indexing of pension benefits also varies. Some countries use a price index, implying that pensions gradually lag behind in periods of real wage growth. Others use a wage index, or a combination of a wage and price index. Some have pegged the indexing of benefits to a specific wage or price index provided by the National Statistics office, while others formally decide the indexing each year in Parliament.

Indexing may also vary between minimum and earnings-related systems. For example, Sweden indexes benefits in the earnings-related pension system according to wages, but the minimum benefit only according to prices. This will lead to a gradual deterioration of the Swedish minimum benefit, which will make general social assistance benefits gradually more important for the old. In Sweden, the housing benefit is particularly important among the general social assistance benefits. It is set higher in high-cost urban areas than in low-cost rural areas; in effect differentiating the Swedish minimum benefit level between rural and urban areas. Apparently, the Republic of Korea - like Sweden - combines a social pension with means-tested general assistance, including housing benefits. Plus, the Korean indexing principle has varied between a price index and a wage index (OECD 2022).

Although almost all pension systems are pay-as-you-go, the financing structure also continues to be rather different, with general taxation more dominant in Anglo-Scandinavian countries and “contributions” (de facto earmarked taxes, levied on employers and employees only) more dominant in Continental-European countries. That said, few European countries finance mandatory pensions solely from so-called “contributions”. Bismarck’s initial idea, tripartite financing (1/3 from employers, 1/3 from employees, 1/3 from general taxes) remains influential. Thus general taxes are important across Europe, although to a varying extent. If OECD (2022) is correct, the situation is different in the Republic of Korea, which maintains only contribution-financing of pensions.

3. Recent trends: Scale-back of pension generosity, increased pension age, and pension credits awarded for informal care work

After 2000, there has been a policy shift across Europe towards pensions retrenchment. Retrenchment takes the form of higher pension ages, less generous indexing of benefits, longer contribution periods to earn a full benefit, and less generous contribution formulas (Palier 2010a,

Missoc 2023).⁹ The benefit formulas determining the relationship between contributions and benefits have also been made more proportional in many countries, also offloading low-income contributors to tax-financed minimum pension systems instead. Lower replacement rates represent some degree of privatization of the risks associated with old age, in particular for high-income earners. “Privatization” means that the state scales back its funding ambition, and leaves it to people to satisfy their own pension demands in the market, using their own (private) money. Some countries have also introduced or expanded phased and partial retirement options, encouraging combinations of work and pension benefits in late-career (Mészáros 2019).

With regard to phased and partial retirement, a larger percentage of elderly Koreans appear to continue working while receiving pensions compared to Europe. However, OECD (2022) reports that most elderly Koreans work in low-paid second-career jobs, not in their initial occupations - and are often laid off before they reach retirement age. This is different from most European countries, where labor laws prevent widespread laying-off of elderly employees.

3.1. The innovative Swedish scale-back

Sweden has been particularly innovative in their scale-back attempts. Sweden introduced a brand new pension design in 1994/98: Notational defined contribution pensions.¹⁰ Traditional old age pension systems are of the *defined benefit* type: The pensioner is granted a percentage of final or average earnings given a contribution record of 30 or 40 years. By contrast, the Swedish *notational defined contribution* system defines the contribution rate, but not the benefit. The benefit may be large or small depending on the number of contribution years, and there is no longer any upper limit on contribution years.

The Swedish innovation was to some extent inspired by the Chilean switch in 1981 to mandatory funded, privately managed defined contribution systems.¹¹ However, the Swedish system is still mainly pay-as-you-go. Contributors are instead given a “fictional account” each year, and this account is indexed each year (the equivalent of earning an interest on a fund).¹² This new earnings-related system is combined with a tax-financed pension supplement representing the minimum pension benefit.

Sweden spearheaded yet another innovation: longevity-adjusted benefit levels. If longevity continues to increase, the annual pension a birth cohort will receive will depend on the average

⁹ The Scandinavian countries have also abolished or severely curtailed survivors’ pensions in situations where the surviving dependent is past childhood but below pension age: This mainly concerns young widows. The shift illustrates the push to get all able-bodied inhabitants into the labor force.

¹⁰ The principles of the system was established in 1994 and the system was voted on in Parliament in 1998. It became law in 1999.

¹¹ The Chilean system was advocated in the World Bank in their influential 1994 report, *Averting the old age crisis*.

¹² Part of the contribution is set aside in a “real” fund, managed by competing fund managers. This minor part is even more similar to the Chilean 1981 system.

life expectancy of that birth cohort. Thus if a birth cohort at age 65 is stipulated to die on average at age 78, they receive a higher annual benefit than a future birth cohort that is stipulated to die on average at age 79. Yet another innovation is an actuarially neutral pension age. Swedish employees are now free to retire from age 60 onwards, but if the pension is taken early, the annual benefit is reduced accordingly. This implies that early retirees are financing their own early retirement in full. A switch to notational defined contribution and longevity-adjusted benefits has later taken place also in Italy (1995) Poland (1999) and Norway (2009), after phasing-in periods.

Box 4. Likely effects of notational defined-contribution systems

Unlike defined-benefit systems, notational defined-contribution systems will not experience automatic increases in contribution rates as the population ages (which is happening all over Europe due to increased longevity and below-reproduction fertility levels). This is so since the contribution rate is defined beforehand. Longevity-adjusted benefits further means that the risk of longevity – i.e. the risk of living longer than expected – is no longer pooled among all citizens, but only among the members of one’s own birth cohort. This will also limit future pension increases.

The above admittedly hinges on an assumption that may well be wrong: That future Swedish governments will not yet again change the system, this time in a more generous direction, once its built-in contracting elements are experienced by future pensioners.

3.2. Broader coverage, but reduced rates

Recent trends are not only stories of retrenchment. European contribution-based pension systems increasingly count periods on parental leave, or periods looking after frail relatives, as contribution periods, although formal contributions are seldom actually paid. This broadens pension coverage. In Europe, awarding pension credits for caring for preschool children, or caring for frail relatives, can be interpreted as part of a general shift in welfare priorities toward children and parents (see below on the rise of the “social investment welfare state”).

OECD (2022, 41) argues that broader coverage but reduced rates is also the reform tendency in the Republic of Korea. If so, the general tendency of pension reforms in the Republic of Korea appears rather similar to the reform trajectories in most European countries. The Korean pension system similarly awards pension credits during periods of caring for small children. Although (somewhat puzzlingly for a foreign observer) not for the first child (OECD 2022,74).

Taken together, pension coverage in Europe has been broadened to include even formally non-working groups, while at the same time benefit levels have been reduced - in particular for higher-income groups. This can be seen as an aspect of Palier’s observation (op.cit.) that social insurance-type countries try to “reach Beveridgean goals through Bismarckian means”. Palier

(2010b) further regards the rise of private pension top-ups as an indicator of increased pension *dualization*, where high-income groups are increasingly served by diverse subsidized private pension arrangements, while low-income groups are increasingly served by scaled-down versions of social insurance, or minimum benefits increasingly conditioned on accepting work or retraining. While Kautto (2012) describes the same development as *continued integration* in the sense that coverage rates are still becoming more standardized across mandatory pension systems, but *increased fragmentation* in the sense that benefit levels are reduced, opening up a larger scope for diverse, private top-ups.

These observations highlight the importance of differentiating the question if European mandatory pension systems are becoming more/less *integrated*, and whether they are becoming more/less *generous*. Public benefit systems (including mandatory pensions) may well continue to become better integrated, in the sense that benefit levels and pension ages are increasingly made more similar in the mandatory systems; while at the same time benefit levels are brought down, in particular for high-income earners - creating a larger market for private top-up pensions. In this process, the choice of tax and regulation policies vis-à-vis private pension top-ups becomes a more salient policy question.

3.3. How should private pension top-ups be taxed and regulated?

Lowering of replacement rates in mandatory pension insurance systems have opened up a larger scope for voluntary occupational & individual pension systems on top of mandatory systems. Such voluntary systems are very diverse, but as a general rule voluntary occupational pension systems are more widespread than voluntary individual-account pension systems. One reason for this is that occupational pensions are less costly to administer, hence less of the pension is “lost” in administrative fees.

For individual employers it often makes sense to limit occupational pensions to (attractive) workers that stay with the firm, and to provide poor vesting of deferred pension rights to employees that leave the firm before retirement age. Poor vesting of occupational pensions can be individually rational for employers, as a strategy to tie skilled employees in high demand to the firm. Unfortunately, poor vesting of deferred occupational pension rights will limit labor mobility. Based on standard economic theory, reduced labor mobility represents an efficiency loss for the nation as a whole.

With particular regard to defined-benefit occupational pensions, they also demand gradually higher pension contributions (indirect labor costs) on behalf of employers, as employees get older and closer to retirement age. Partly due to a gradually reduced compound-interest effect on contributions, and partly because salaries in many occupations increase with age (Barnow & Ehrenberg 1979). This may unfortunately give employers a financial incentive to terminate employment contracts as employees get closer to pension age - either legally (if labor laws allow this), or more subtly by making employment less pleasant for elderly employees (Barnow & Ehrenberg op.cit.). Perhaps the Republic of Korea might also have a problem in this regard, as

so-called “honorary retirement” already when employees are in their mid-50s seems to be widespread (OECD 2022).¹³

An additional problem with occupational pensions is that they limit the risk pool to those who work in the same firm, or in the same industry (in the case of industry-wide occupational pensions). They thus burden only employers and employees in some firms, or some industries, with the “indirect labor costs” that occupational old-age pensions represent. In contrast, partly or wholly tax-financed public old-age pensions spread these indirect labor costs on the whole collective of taxpayers, in effect “socializing” these indirect labor costs on behalf of employers - which might be beneficial for the international competitiveness of these firms.

Governments can step in with regulations to counteract some of these problems, for example by demanding strong vesting and/or portability rights if defined-benefit occupational pensions are to enjoy tax privileges - similar to US ERISA regulations.¹⁴ To use the Norwegian equivalent to ERISA as an example, favorable tax treatment for occupational pensions is limited to fully funded occupational pensions that give all employees in the firm occupational pensions on identical terms, and provide an indexed deferred pension right to all employees with a minimum of 12 months employment in the firm. In addition, Norwegian labor law as a general rule does not allow firing an employee for age-related reasons alone, before the employee is 72 years old.

Box 5. The three roles of the state in pension provision: Employer, regulator, provider

The state serves three roles in the provision of pensions. In principle, these three roles are separate. However, in a historical perspective governments in many countries have not always clearly differentiated between them (Overbye 1999).

First, the state has a role as an employer vis-à-vis its own employees (military personnel, civil servants, etc.). In its role as an employer, the state may provide its employees with occupational pensions, in addition to regular salaries.

Second, the state has a role as a regulator of private pension arrangements. In this role, the state decides which type of occupational pensions other employers may legally provide to their employees; or the state decides how such occupational pensions must be designed in order to enjoy tax privileges.

Third, the state has a general role as the provider of decent living standards to its citizens. In this role, the state may provide public pensions to the citizenry; or pensions targeted at particular citizens, if some citizens are deemed to have special needs and/or limited ability to provide for themselves.

¹³ The problem arises in defined-benefit occupational pensions but not in defined-contribution occupational pensions, where the contribution rate (not the future benefit) is defined as a percentage of individual salary.

¹⁴ US ERISA legislation:

<https://www.dol.gov/general/topic/retirement/erisa#:~:text=The%20Employee%20Retirement%20Income%20Security,for%20individuals%20in%20these%20plans.>

4. Similar historical trajectories with regard to other cash benefit systems

Although this paper concentrates on the historical trajectories of European pension systems, it is worth noticing that there are similar trends with regard to other cash benefit systems.

Other cash benefit systems include disability benefit systems, survivor's pension systems, early retirement benefit systems (if not incorporated into the old age pension systems), sickness benefit systems, employment injury benefit systems, unemployment benefit systems, family benefit systems (a mixed bag of benefits including paid parental leave, child benefits and sometimes special benefits for single parents), and general social assistance benefit systems (the modernized version of the old Poor Laws). Of these, disability benefits are usually the second-largest cash benefit system, after old age pensions (old-age pension being by far the most important cash benefit system in the welfare state, in all European countries).

The historical trajectory in the development of disability and survivor's benefits roughly matches that of old age benefits. Also here, we can identify two different starting points, later followed by convergence: Scandinavian and Anglo countries often started out with means-tested tax-financed disability benefit systems, and only later introduced earnings-related systems on top. While most Continental-European countries started out with partly contribution-based mandatory disability insurance systems for urban industrial workers, and later expanded them by including new groups, or by setting up parallel schemes for other occupational groups, later supplemented by minimum benefits.

With regard to family benefits, they originated partly in tax-financed Poor Law legislation, and partly in contribution-based social insurance legislation. Some family benefits are fully tax-financed (child benefits, and special benefits for single parents where these exist); others follow an insurance-logic (paid maternity leave and parental leave, which are often earnings-related).

Employment injury benefits, sickness benefits and unemployment benefits have more common origins, i.e. they show less of a "German" versus "Danish" starting point. Being in regular employment was usually a precondition for gaining access to these benefits in all countries, not only in Continental Europe but also in the Nordic and Anglo countries. Unemployment benefits usually originated in mutual associations set up by workers or trade unions. They were later subsidized by government revenues (known as the Ghent system), but seldom taken over completely by the government. Even Sweden and Denmark formally operate different, in principle voluntary, unemployment schemes for different occupational groups. But contribution rates, eligibility criteria and measurement criteria have been harmonized across all systems, so all Swedish and Danish unemployed workers face roughly the same conditions. Only in Norway did the government fully nationalize unemployment protection. This happened in the 1930s, when the economic crisis made the mutual funds insolvent and in need of government takeover to stay afloat.

Europe consists of many countries, and there are several national variations on the above theme. For example, the Netherlands has merged the disability pension system and the employment

injury benefit system. Some systems are administered neither by the government nor by the social partners (trade unions and employer's federations), but by competing private insurance companies. The Norwegian mandatory employment injury insurance system is an example. The government provides employment injury benefits, but in addition all employers are compelled to buy employment injury insurance on behalf of their employees at the private insurance market. This one-off employment injury compensation comes on top of the employment injury benefit. To mandate private insurance coverage is a social protection strategy associated in particular with the Anglo-American social welfare approach. (The US Affordable Care Act (Obamacare) is the most recent example.)

In conclusion, during the last 100 years more and more social risks were “taken out of” the old Poor Law legislation and given separate benefit systems of their own – either separate tax-financed systems or separate mandatory pension insurance systems. Coverage was extended toward universal coverage, one way or the other. Across EU/EEA countries, the remaining Poor Law legislation increasingly caters mainly for marginal groups who are not associated with any particular social risk. This legislation has been reconstructed as bottom-floor social assistance benefit systems tied to therapy, activation and/or consulting from social workers.

5. EU-level pension policy: Coordination, but not harmonization

5.1. What is an integrated pension system?

All social welfare systems (including old-age pensions) consist of four elements. There are *entry criteria* (what are the criteria for becoming a member of the system?), *eligibility criteria* (what are the criteria for being awarded a benefit or service for those who are members of the system?), *measurement criteria* (how large are the benefits, or how high quality are the services, given to those members who are deemed eligible?), and *financing criteria* (are benefits and services financed through employee contributions, employer contributions, local, regional or central taxes, or - in the case of services - user fees?) (Sen, Yanfeng & Xiougjun 2015).

In the following, an “integrated pension system” is given two meanings: harmonization and coordination. *Harmonization* implies that entry, eligibility, measurement and financial criteria are the same for all citizens. Harmonization can be brought about by *merger* of several systems into just one system, or by separate systems adopting gradually more similar criteria. *Coordination* implies that systems maintain separate entry, eligibility, measurement and finance criteria, but that those in charge of the separate systems jointly *coordinate* entry and entitlements. That means that members are allowed to change system, at least when they change occupations or regions, without forfeiting accumulated pension rights in the process.

Coordination also implies to safeguard accumulated rights. This is particularly important in contributory pension systems, where members typically earn higher rights to benefits the more years (and contributions) they have put into the system. Accumulated pension rights can be

safeguarded through *portability* or through *vesting*. Vesting implies that members are granted a deferred pension right even if they stay in the pension system only for a short period (say only one year), plus that this deferred pension right is indexed upward (or earns an interest) in the years from the person leaves the system till he/she retires. Portability means that the number of contribution years in the pension system the person is leaving, are registered as contribution years in the new system the person enters. Portability is usually offered only when two systems are harmonized, i.e. when financial, eligibility and measurement criteria are the same. Vesting however can be offered even if systems are very different.

If the systems neither have good vesting rules, or portability rules, nor have harmonized their entry/eligibility/measurement rules, they are defined as *fragmented* systems. Box 7 sums up the terms that are used in the following pages.

Box 6. Definitions of integrated versus fragmented pension systems

Harmonized pension systems type 1: one merged system serves all citizens.

Harmonized pension systems type 2: several systems exist but all systems use the same (or at least very similar) eligibility, measurement and finance criteria. Members are allowed to switch systems when they fit the entry criteria in a new system. Stronger version: Accumulated pension rights in the previous system are transferred to the new system (portability).

Coordinated pension systems: Several systems exist, with different and eligibility, measurement and finance criteria. All systems grant people the right to enter a new system when they fit the entry criteria in a new system. New members are not given credit for accumulated pension rights in previous systems, but rules are in place that grant previous members deferred accumulated welfare rights that do not lose value over time (vesting).

Fragmented pension systems: Large groups are not covered by any system, and for those covered several systems exist with different entry, eligibility, measurement and finance criteria. Limited or no right to change to a new system even if changing professions or region (rather, people are then stranded outside all systems). No portability rules, also weak or non-existing vesting rules that punish those who change employers or leave the system after only a limited time as member.

The definitions provided above relate to the rules determining entry, financing, eligibility and measurement criteria of pension systems – not the administration and actual delivery of pensions. Some may argue that a system is also “fragmented” if the administration of a system is shared between several administrative bodies, or if actual delivery of benefits is shared between several providers. However, the position taken in this paper is that a welfare system (including pension systems) that outsources administrative tasks or actual delivery to quasi-public or private bodies (for-profit or non-profit) is still an integrated system, as long as the purchaser/funder controls the

process and thereby coordinates the various agencies that administer or deliver benefits (or services).

With these distinctions in mind, let us consider to which extent the EU policy level has any impact on how pension systems are integrated in the European Union (EU).¹⁵

5.2 EU level public pension integration takes the form of coordination, not harmonization

The difference between integration in the sense of *harmonization* or *coordination* is important in an EU context. EU has mandatory regulations stating that if EU citizens move between EU countries to work, they must be given access to the social welfare systems in their new country on the same terms as the native citizens in that country. If they leave the country again before pension age, they must get deferred pension rights similar to native citizens. Thus EU has binding rules *coordinating* access to welfare systems (including public pension systems) in all of EU's member countries. The most important EU regulation in this regard is no. 883/2004 (earlier 1408/71) "on the coordination of social security systems".

The three non-EU members who are affiliated to EU through the European Economic Area agreement (Norway, Iceland and Liechtenstein) are also legally bound to grant foreign EU nationals access to their welfare systems on par with native citizens. So is Switzerland through a separate, bilateral agreement with EU.

There is limited portability between European pension systems, since national systems are not harmonized.¹⁶ However, each system usually has quite good vesting rules in the public systems, securing the deferred rights of those with short contribution or membership records. EU demands that vesting rules must be the same for immigrants from other EU countries as for native citizens. They must also be allowed to maintain their accumulated, vested rights if they later leave the country again.

The argument for mandatory coordination of benefit systems within EU/EEA is not primarily equity or equality concerns, but stems from the right for labor to be fully mobile between countries. Free movement of labor is one of the four freedoms which form the basis of the EU

¹⁵ This part of the paper concentrates on European countries that are members of the European Economic Area (EEA). This includes the European Union member countries plus Norway, Iceland and Liechtenstein. Although Great Britain has seceded from EU, the paper also includes the Great Britain story.

¹⁶ However, contribution periods in another member country are taken into account when deciding if a person fits the entry criteria in the benefit system in the new country. This represents a limited form of portability. For example: To be eligible for benefits in the Norwegian sickness insurance system, a person must have been employed at least four weeks prior to the sickness spell. EU citizens who were employed at least four weeks in their own country immediately before taking up work in Norway, can claim Norwegian sickness benefits already from their first day at work in Norway.

project as such (the others being free movement of capital, goods and services). If a citizen from say Poland moved to France and found work, but was denied access to the French health care and pension system, he/she would be discouraged from leaving Poland, even if the wage in France was higher than in Poland. Hence for labor mobility reasons EU demands that he/she must have a legal right to enter the French social and health systems on par with French citizens, and maintain accumulated vested pension rights in the French system if he/she later moves back to Poland (and vice versa). Based on standard economic theory, barriers to labor mobility represent an efficiency loss, and this efficiency argument (remove barriers to labor mobility) is the main justification for EU regulation 883/2004.¹⁷

In addition to this efficiency argument, there is a political argument for labor mobility within EU that is often forgotten today: The EU project was conceived after the Second World War, and a main motive for the founders was to tie European countries closer together in order to limit the risk of future large-scale European wars. It was hoped that high labor mobility between countries would lead to more mixed populations within each country, and more mixed populations was hoped to dampen the nationalist sentiments that had been responsible for the outbreaks of both the first and second world war. Hence labor mobility was also seen as a means to foster stronger social integration in Europe taken as a whole.

It can be noted in passing that this is arguably an instance where efficiency and integration arguments dovetail with equity arguments. Many would find it unjust if people who are mobile between employers and countries should end up with fewer accumulated pension rights than those who stick in one place, or to one employer, all their life - provided that the number of working years is the same.

There are political actors within EU who have wanted to go further, and *harmonize* the welfare systems within EU (Pakaslahti 1998, Davis 2006). Once the different national systems are harmonized (be it type 1 or type 2 harmonization), they may eventually be fully merged at a later date, implying that the EU will become one single unified welfare state.

The conflict between “coordinators” and “harmonizers” follows a classic dividing line in European-level politics. On one side are those who want EU to be mainly a free-trade agreement between sovereign states: they prefer coordination only. On a country level, Great Britain in particular often took this position (before Brexit). On the other side are those who want to deepen cooperation in EU, possibly even creating a full-blown federal European state in the future. This position has been strong in Germany and France. At the moment however, no important political elite in Europe is arguing for top-down harmonization.

Why would some regard (“deep”) harmonization as something desirable in the first place? Arguably because shared European welfare systems, including mandatory pension systems, might be a means to further boost a common European identity. Extending coverage and harmonizing welfare systems has historically been pursued by national elites with an intention to foster political cohesion and tie the loyalty of citizens closer to the state. This was an explicit

¹⁷ The coordination rules are also meant to prevent “double dipping”, i.e. that a person receives benefits from two countries at the same time.

goal of the social legislation of 1883-89 by Otto von Bismarck, often seen as “the father of the modern welfare state”. By providing national social and health benefits to inhabitants in the 39 principalities and small states that were amalgamed into Germany between 1815 and 1871, the inhabitants were given a vested interest in the existence of the new German state. In a similar fashion, future unified European welfare arrangements could tie the immediate interests of citizens in the present 27 member states to the continuation of the European project, and reduce the risk of a future break-up of the union. Although secession from the union is in principle not to happen, the risk of break-up can never be discarded in a political entity covering more than four million square kilometers and (even after Brexit) encompassing more than 430 million inhabitants.

In this context, it is worth noticing that the Bismarckian social insurance tradition has been very resilient to change. Despite losing two world wars, experiencing a period of hyperinflation in-between, and decades with a two-state solution after 1945, the institutional structure of the Bismarckian social legislation is still clearly visible in Germany today. These welfare systems are among the oldest institutional arrangements in present-day Germany. They represent national continuity, and are often a source of considerable national pride.

This national-integration argument for broad-based pension systems (and broad-based public welfare systems more generally) is perhaps not relevant in a country like the Republic of Korea, where there (as far as this author knows) are no strong regional movements that want to secede from the state. However, it is a salient factor when studying European pension history. Historically, there has been a tension on the political right between a “liberal” and a “conservative” way of thinking about pensions, and public welfare more generally. Liberals have tended to prefer that public pensions be limited to the poor, i.e. only to those who cannot afford to buy pension insurance: Let everybody else care for themselves through occupational or individual pension schemes, or other forms of private savings (bank accounts, buying real estate, etc.) While conservatives by contrast have been concerned with political integration. Conservatives have often supported more encompassing public welfare arrangements, in particular for powerful groups who might otherwise pose a threat to the existing political order. Bismarck - who was an arch-conservative - is a good example.

On the European political left, a similar split can be identified between a communist tradition and a social-democratic tradition. European communists were initially often against public welfare systems, as such systems were seen as making workers less likely to support a revolution (which was indeed often a motive on behalf of conservative ruling classes). Social democrats by contrast usually supported public welfare systems, and when in power often initiated welfare systems themselves. This is mirrored in social-democratic rhetoric, for example the idea that the nation ideally should be turned into a “people’s home” (Swedish: “folkhem”) where everyone is taken care of, as in a family.

At present, top-down harmonization is not on the EU agenda. The EU treaty Article 137.4.1 explicitly states that EU “shall not affect the right of Member States to define the fundamental principles of their social security systems and must not significantly affect the financial

equilibrium thereof¹⁸. This means that EU cannot legitimately coerce member states toward harmonization with regard to entry, eligibility, measurement or finance criteria (box 6). If it happens it must happen voluntarily, or as a long-term side-effect of accumulated decisions in the European Court in Luxembourg.

If harmonization of welfare systems (including mandatory pension systems) will happen voluntarily remains to be seen. Policies may gradually move in this direction through the so-called Open Method of Coordination (OMC). OMC is an umbrella term for several EU-level initiatives to collect standardized statistics across member states, plus numerous joint forums for policy exchange and policy learning where experts, administrators and politicians meet. OMC is an important part of so-called “soft law” within EU, which supplements “hard law” in the form of treaties and corresponding regulations that member states are obliged to follow.

Voluntary harmonization may also be spurred by the introduction of the common currency (euro). A common currency serves as a symbol of deeper integration, and also limits the fiscal scope for member states to pursue very different social and health policies. The common currency was a victory for those who want to deepen the European Union. However, not all EU countries have joined the currency area. Bulgaria, the Czech Republic, Denmark, Hungary, Poland, Rumania and Sweden are EU members that so far have kept their national currencies. Norway and Iceland, who are affiliated to EU through the EEA agreement, also maintain national currencies. So did Great Britain, even before Brexit. Switzerland, which only maintains a bilateral agreement with the EU, also keeps its national currency.

5.3. Limited coordination of private pensions in the EU

As mentioned earlier, cutbacks have opened up a larger market for voluntary pension arrangements on top of the mandatory systems, mainly in the form of occupational pensions. EU does not have a joint framework for vesting of occupational pensions, similar to EU regulation 883/2004 concerning mandatory earnings-related pensions. Thus it is up to the employer’s own will, and/or national regulatory frameworks, and/or local trade unions, to safeguard the deferred occupational pension rights of workers that are mobile between employers.

To conclude: Although the political role of EU should not be underestimated and may grow even stronger in the future, EU as such is not a particularly strong political actor at present. EU is less than a federal state, though more than a regional free trade agreement. National governments, who compose EU’s primary ruling body (the Council of the European Union, formerly known as the Ministry Council), are still in the driver’s seat with regard to coordination and eventual harmonization of welfare policies. Further EU welfare policy integration presupposes and is dependent on previous national welfare policy integration.

¹⁸ Previous EU treaties, from the 1957 Treaty of Rome onwards, are built into later treaties. URL:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf>

6. The broader picture: Pensions and the social investment turn

Beginning in the late 1990s, old age pension systems have been scaled back. But this is not solely a retrenchment tendency, since at the same time increased priority is given to social welfare systems benefiting children and families, plus so-called “activation schemes” aimed at integrating or retraining marginal workers. Rather than overall welfare state retrenchment, we observe a turn toward a *social investment welfare state* (Morel, Palier & Palme 2012), also labelled an *enabling state* (Gilbert & Gilbert 1990, Gilbert 2002).

Spending on family benefits and children in particular have clear investment aspects (enhance basic human capital formation, boost the division of labor by bringing more women into the labor force). While old age pensions are more similar to pure “consumption items”; the investment-aspects are much more limited. Anticipating a likely squeeze on future government budgets, there is an ambition across Europe to make fiscal room for expanding policy programs that make it easier to combine work and child-rearing, also in a hope that this will have a positive effect on fertility. Longer and more generous parental leave schemes, subsidized kindergartens and after-school care, and a host of additional policy measures represent European policy instrument to help parents cope with the daily financial strain and time-puzzle to care for children.

European countries are set to experience massive population ageing in the coming decades, as the afterwar baby-boom birth cohorts are now rapidly approaching pension age, replacing the small 1930 birth cohorts who constitute the majority of today’s European pensioners. Limiting the risk that old age pensions – like a young cuckoo – might squeeze other government spending programmes out of the nest (including spending on education, health and programs making it easier to combine work and child-rearing) appears to be a common concern among European political elites, regardless of their political colour.¹⁹

A related European policy trend has been to install or sharpen so-called active conditionalities in social welfare systems serving the working-age population (Lodemel & Moreira 2014). “Active conditionalities” means that the claimant must accept publicly provided work in order to claim the benefit (workfare), or that he/she must accept education or retraining efforts to be granted benefits, or must be willing to move and to accept any offer of work. Failure to comply implies reduction or loss of benefits. The “activation turn” is part of the social investment turn. Welfare benefits (including unemployment benefits, disability benefits, survivor’s pensions and single

¹⁹ However, due to population ageing, the common tendency to increase pension ages and limit pension generosity will only slow down the increase in European pension spending - it is unlikely to be sufficient to stop increased pension spending.

parent benefits) are increasingly tied to work or education efforts, i.e. benefits are used as nudges to boost human capital and reintegrate claimants in the labor force.²⁰

6.1. The social investment turn and the emphasis on health, education and social services

Increased longevity has increased the number of frail old people in demand of care, and increased female employment has reduced family-support of care. This has created pressure for a wide array of care services for people with disabilities. Long-term care services are not only directed towards the frail elderly: They are directed at all citizens with disabilities who have extra needs for care services, regardless of age.

Again, the distinction between universal coverage of services through “Danish-type” tax-financed systems, and universal coverage through “German-type” broad-based, mandatory social insurance systems can be detected across European countries. In Scandinavia and Great Britain, providing such services are the responsibility of municipalities; usually financed partly through local taxes and partly through block grants or earmarked grants from the central government. Germany by contrast has set up a care insurance system (Pflegeversicherung) to deal with the same social risk. As expected, the contributory social insurance-approach to care services has also been adopted in Austria, Belgium, France and the Netherlands (Roo, Chambaud and Günert 2004). “Contributions” are de facto earmarked taxes, since there is no relationship between the size of contributions and the quality of care (the same is the case with regard to contributory social health insurance). Also, the systems are partly financed from general taxes.

With regard to children, care services in the form of kindergartens and after-school day care have been expanded across Europe. This takes the form of public kindergartens or by subsidizing non-profit or for-profit private kindergartens (who usually have to adhere to specified quality standards to receive subsidies). Scandinavia, France and Germany are in the lead with regard to implement such services, but the tendency is the same across most, if not all, EU/EEA countries (Overbye 2001, Ferragina et.al. 2012, Morgan 2012, Bay & Pedersen 2022). The expansion of such services is related to the increased influx of women in the labor force, which increases the

²⁰ The German Harz IV reform with regard to unemployment insurance is an example. The reform included a shift from the traditional Bismarckian social insurance-starting point with regard to protection against unemployment risk, toward tax-financed minimum benefits linked to activation requirements. The Hartz reforms was a set of recommendations submitted by a commission on reforms to the German labor market in 2002. Named after the head of the commission, Peter Hartz, these recommendations went on to become part of the German government’s Agenda 2010 series of reforms, known as Hartz I - Hartz IV. Hartz IV brought together the former unemployment benefits for long-term unemployed (Arbeitslosenhilfe) and the welfare benefits (Sozialhilfe), leaving them both at approximately the lower level of the former Sozialhilfe (social assistance).

demand for high-quality childcare, but it is also related to the aforementioned turn toward social investment welfare policies.

Subsidized high-quality kindergartens and free after-school day care may also be seen as a strategy to enhance social inclusion of “second generation” ethnic minorities in European states. The influx of migrants provides much-needed labor in countries with declining birth rates, but may pose a challenge from a social integration - point of view. Heavily subsidized high-quality kindergartens and after-school day care can be perceived a policy measures that shore up social integration in a situation with mass immigration. (More cautiously put: Social integration of second-generation immigrants can be regarded as a side-effect of policies aimed at enhancing the human capital of all citizens, from an early age.) Through immigration, ethnic minorities comprise an ever-larger percentage of citizens in many European states - in particular among younger age cohorts. Net migration is necessary to maintain a sufficient number of working-age people in the future, since native fertility levels in most European countries have been below the reproduction level (2.1. children per woman) for decades.

Box 7. New social risks

Since the late 1990s, there has been increased concern in Europe about so-called *new social risks*. New social risks refer to lone parenthood, longer life expectancy and corresponding demand for care services, increase in precarious jobs and interrupted careers, a risk of precarious childhood due to a growth in working single-parent and two-income families (often met by informal and unqualified caretakers), and structural unemployment (due to a mismatch between the skills of job-seekers and the skills in demand by employers). The “social investment turn” in welfare provision can be seen as an attempt to mitigate the impact of these social risks.

Policies directed toward people with disabilities of working age are more comprehensive than just providing care services and cash benefits (disability benefits). In Europe, disability is increasingly seen as a social problem rather than a medical problem. The so-called “social model of disability” emphasizes that the problem is more a lack of accommodation and integration measures in the broader society than individual problems of limited functional capacity. Consequently, a new array of policy measures have been introduced under headings such as de-institutionalization, mainstreaming and normalization (Rimmerman 2013). This includes redesigning public infrastructure to allow better wheelchair access, closing of special schools and instead integration into ordinary schools, designing houses so they can be lived in by people with varying functional capacity, etc. Since this conference is focused on pensions, an assessment of these increasingly important disability policy measures across European countries falls outside the scope of this paper.

6.2. The social investment welfare state - a response to economic globalization?

Across Europe, traditional industries are in decline. In their place there seems to emerge a small segment of high-paid knowledge-based industries, plus a larger segment of medium-to-low paid services - including health, education and social services. The shift from industrialization to de-industrialization poses a challenge to the Continental-European social insurance tradition in particular: Declining industries are often those with mature social insurance systems, and hence high indirect labor costs. De-industrialization threatens the financial viability of narrow-coverage contribution-based social insurance systems, in particular when they have their member base in old and declining industries.

The ongoing shift toward broader-coverage, tax-based protection systems can be interpreted as a way to increase burden-sharing between old industries and upcoming service sectors, while at the same time limiting the overall compensation rates in the older, ofte higher-wage industrial sectors.

To sum up: Increased pension ages, lower benefit formulas and indexing, attempts to enhance efficiency in the delivery of health and care services, “active conditionalities” in welfare systems, heavily subsidies kindergartens and after-school day care as well as primary, secondary and tertiary education, can all be seen as attempts to boost the productivity of European societies by socializing the indirect labor, infrastructure and training costs of employers; and more generally to increase European national competitiveness in the global marketplace.

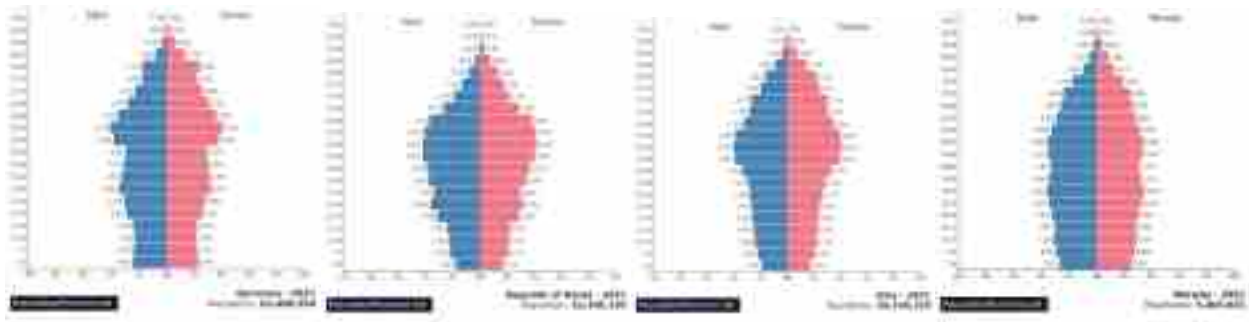
7. Are these developments relevant for the Republic of Korea?

Probably yes.

First, the structure of the Korean pension system appears rather similar to that of many European countries. The Korean starting point resembles the “German” mandatory pension insurance-approach, even down to it beginning with mandatory pensions for military personnel and civil servants. The later reform trajectory also appears broadly similar, based on the presentation by OECD (2022), referred earlier in this paper.

Second, the demographic challenge is similar in Korea and in European countries. Fertility is below reproduction level and longevity is increasing, creating a risk that old-age pensions - like a young cuckoo - might push other types of public spending, including spending with clearer social investment - aspects, “out of the nest”.

Figure 1. Age pyramids in selected countries, 2021



Third, the ongoing social investment turn that can presently be observed in European welfare systems may be regarded as a welfare-state version of the so-called “Asian model of development” that was popular in the 1980s and early 1990s, before the Asian crisis in 1997-98. The basic characteristic of the Asian model was an active state, providing the necessary fundamentals for a well-functioning market economy.

The social investment welfare state represents a somewhat similar development strategy. It aims to meet economic globalization by educating, up-skilling and maintaining a healthy labor force (from as early an age as possible till as late in life as possible), in effect combining high productivity, high wages, and global competitiveness - instead of responding to economic globalization by trying to compete with China and other low-and-middle income countries by making labor as cheap as possible. As the late political scientist Harold Wilensky argued (2012), the social investment strategy is the “high road” to stay competitive in a global marketplace; the make-labor-cheap-strategy is the “low road” to stay competitive. Or, as some Scandinavian social democrats as well as some conservatives say: The social investment development strategy represents an attempt to create - and maintain - “capitalism with a human face”.

List of references

- Baldwin, P. 1990. *The Politics of Social Solidarity*. New York: Cambridge University Press.
- Banerjee, W., Duflo, E. 2011. *Poor Economics*. New York: Public Affairs.
- Barnow, B & Ehrenberg, R. 1979. The costs of defined benefit pension plans and firm adjustments. *The Quarterly Journal of Economics* vol 93(4), 523-40.
- Barr, N. 1992. Economic theory and the welfare state. *Journal of Economic Literature* vol 30(2), 741-803.
- Bay, A.-H. & Pedersen, A.W. (2022). The age profile of European welfare states. In Falch-Eriksen, A., Takle, M. & Slagsvold, B. (Eds.) *Generational Tensions and Solidarity Within Advanced Welfare States*. London: Routledge.

- Börsch-Supan, A., Wilke, C.B. 2004. The German public pension system: How it is, how it will be. *NBER Working Paper 10525*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Briggs, A.S.A. 1961. *The welfare state in historical perspective*. Archives Européennes de Sociologie, 2 (2): 221–58.
- Davies, G. 2006. The process and side-effects of harmonization of European welfare states. *Jean Monnet Working Paper 02/06*, New York: NYU School of Law.
- Ferragina, E., Seeleib-Kaiser, M. and Tomlinson, M. 2012. Unemployment Protection and Family Policy at the turn of the 21st Century. *Social Policy and Administration* vol 47 (7), 783-805.
- Gilbert, N. & Gilbert, B. 1990. *The enabling state*. Oxford: Oxford University Press.
- Gilbert, N. 2002. *Transformation of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Gillian, C., Turner, J., Bailey, C., Latulippe, D. (Eds.) 2000. *Social security pensions*. Geneva: International Labour Office.
- Goudima, T., Rybalko, L. 1996. Social security in Russia: History and contemporaneity. *NFT* 4, 342-50. Stockholm: IFU utbildnings AB.
- Grünewald, A. 2021. From benefits and beneficiaries: The historical origins of old age pensions from a political regime perspective. *Comparative Political Studies* vol 54 (8), 1424-1458.
- Gordon, M. S. 1988. *Social security policies in industrialized countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- Kautto, M. 2012. The pension puzzle: pension security for all without universal schemes? In Anttonen, A., Häikiö, L & Stéfansson, K. (Eds.) 2012. *Welfare state, universalism and diversity*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Kolb, R. 1989. One hundred years of German pension insurance legislation. *International Social Security Review* 2, 195-202.
- Kuhnle, S. & Sander, A. 2010. The emergence of the western welfare state. In Castles, F. et.al. (Eds.) *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Liu, L. 1993. Income security in transition for the aged and children in the Soviet Union and in the Russian Federation. *Social Security Bulletin* vol 56 (1), 60-82.
- Lodemel, I & Moreira, A. 2014. *Activation or workfare?* Oxford: Oxford University Press.

Mészáros, J. 2019. *Work and pension - phased and partial retirement. A selection of papers presented during the Budapest Public Pension Seminar 2018*. Hungarian State Treasury, Budapest.

Missoc 2023. *Mutual Information System on Social Protection*. European Union: Brussels.

Morel, N., Palier, B. & Palme, J. (2012). *Towards a social investment state?* Bristol: Policy Press.

Morgan, K. J. 2012. Promoting social investment through work-family policies: Which nations do it and why? In Morel, N, B Palier, B. & Palme, J. (Eds.) *Towards a social investment state?* Bristol: Policy Press.

OECD 2022. *OECD review of pension systems: Korea*. Paris: OECD.

Overbye E. 1994. Convergence in policy outcomes. *Journal of Public Policy* vol 14(2), 147-174.

Overbye E. 1995. Explaining welfare spending. *Public Choice* vol 83(3), 313-35.

Overbye E 1997. Convergence theory reconsidered: The politics of pensions in Scandinavia and Australia. *Australian Journal of Political Science* vol 31(1), 7-27.

Overbye, E. 1999. The politics of public service pensions. In Hughes, G., Stewart, S. (Eds.) *The role of the state in pension provision: Employer, regulator, provider*. Dordrecht: Kluwer Academic Publisher.

Overbye E 2001. Globalisation and the design of the welfare state. In Pieters, D. (Ed.) *European social security and global politics*. London: Kluwer Law International.

Pakaslahti 1998. Social security vision of the European Union. In Pieters, D. (Ed.) *International impact upon social security*. London: Kluwer Law International.

Palier, B. (Ed.) 2010a. *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Palier, B. 2010b. The dualization of the French welfare system. In Palme, J. (Ed.) *Pension rights in welfare capitalism*. Report no 14, Stockholm: Institute of Social Research.

Petersen, J. 1990. The Danish 1889 act on old age relief: A response to agrarian demand and pressure. *Journal of Social Policy* 19, 69-91.

Rimmerman, A. 2013. *Social inclusion of people with disabilities*. Cambridge: Cambridge university Press.

Roo, A., Chambaud, L. & Güntert, B. 2004. Long-term care in social insurance systems. In Saltman, R., Bysse, R. & Figueras, J. (Eds.) *Social health insurance systems in western Europe*. Berkshire: Open University Press.

Salminen, K. 1993. *Pension schemes in the making. A comparative study of the Nordic countries.* Report no 2, Helsinki: The Social Insurance Institution.

Sen, G., Yanfeng, G., & Xiongjun, W. 2014. *An Analysis for an Equitable and Sustainable Welfare System.* Beijing: Development Research Centre of the State Council.

Stolleis, M. 2013. *Origins of the German welfare state: Social policy in Germany to 1945.* Heidelberg: Springer.

Titmuss, R.M. 1973. What is social policy? In Abel-Smith, B., Titmuss, K. (Eds.) *Richard M. Titmuss. Social Policy.* London: George Allen & Unwin.

Wilensky, H. 2012. *American political economy in global perspective.* Cambridge: Cambridge University Press.

World Bank. 1994. *Averting the old age crisis.* Oxford: Oxford University Press.

World Bank. 2019. *The changing nature of work.* Washington: World Bank reports.

2023년

춘계학술대회 2023 Spring Conference

기रो에 선 공적연금 개혁

Session 2.

공적 연금

시간: 15:50~17:20

장소: 세종 국책연구단지 A동 대회의실 2

발표 1. 2004년 일본 연금개혁의 특징과 시사점

정채철(서울 공공보건의료재단)

발표 2. 100세 시대의 연금개혁 방향

유종성(불평등과사회정책연구소)

2004년 일본 연금개혁 특징과 시사점

1

정재철

2023-04-05

2

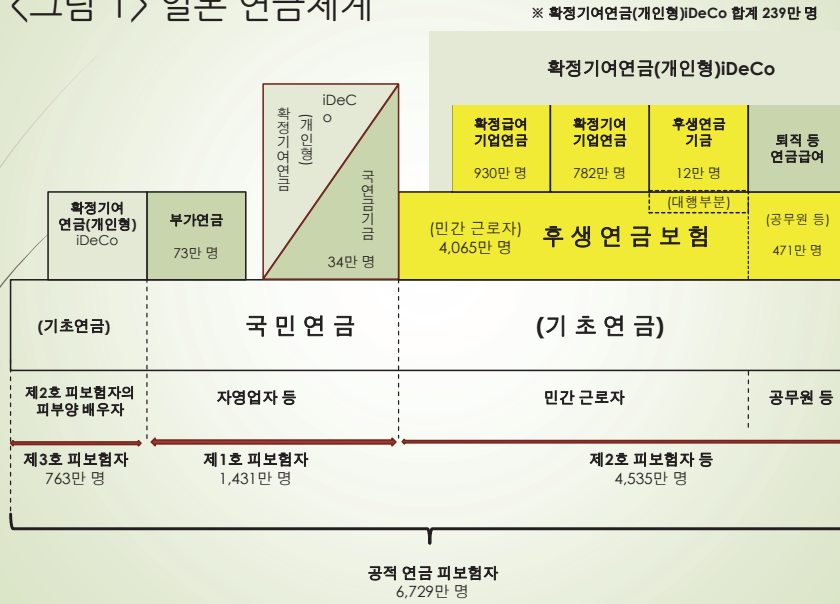
목차

1. 일본 연금체계와 내용
2. 2004년 연금개혁의 배경과 과정
3. 2004년 연금개혁의 특징
4. 남은 과제
5. 시사점, 성공요인

2023-04-05

3

<그림 1> 일본 연금체계



4

부담과 급여

- ▶ 국민연금(기초연금) 16,520엔(정액보험료)
- ✓ 40년간 보험료를 미납 없이 납부하면 월 64,816엔
- ✓ 만액(777,800엔) × 개정률 × 납부월수/480개월로 계산
- ▶ 후생연금 : 보수의 18.3%(소득비례보험료)
- ✓ ① 평균 표준 보수액 × ② 가입월수 × ③ 승률(5.481/1000)
 - ① 후생연금에 가입해 있는 평균적인 남성의 임금(보너스 포함) : 43만 9000엔
 - ② 가입월수 : 40년 × 12개월
- ✓ 연금액은 161,062엔(기초연금 합산 분)
- ▶ 소득 대체율은 161,062/439,000 = 약 36.6%

2023-04-05

5

말도 많고 탈도 많은 소득 대체율 50%

- ▶ 일본에서 공적 연금의 급여수준을 나타내는 지표로 '모델 세대'의 소득 대체율을 사용함
- ▶ '모델세대의 소득 대체율'이란 현역 남자의 net소득에 대해서 부부세대의 연금액(남편의 후생연금 + 부부의 기초연금)



- ▶ 소득 대체율 50%는 연금수급개시 시점(65세)
- ▶ 재정검증에서 소득 대체율이 향후 5년 사이에 50%를 밑돌 것으로 예측되면 법률 부칙2조에 의해 거시경제슬라이드를 중지하고 소정의 조치를 취하도록 하고 있음

2023-04-05

6

2. 2004년 연금개혁의 배경과 과정

(1) 배경

- ▶ 인구의 고령화
 - ✓ 1985년 기초연금을 도입하는 등 대대적인 '구조개혁'을 통해 연금수준 대폭 삭감
 - ✓ 후생연금의 지급승률을 10/1000 → 7.5/1000(20년에 걸쳐 단계적으로)로 25% 삭감
 - ✓ 기초연금의 경우, 25년 만액 연금 5만 엔을 40년 납부 만액 연금 기준(37.5% 삭감)
- ▶ 인구 고령화 + 저출생 = 인구위기의 현재화
 - ✓ 1990년 6월에 발표된 1989년 인구통계의 충격(출생률 1.57쇼크)와 1994년 이후 저출생 현재화
- ▶ 재정재계산제도 한계
 - ✓ 급속한 저출생 고령화로 재정재계산 결과를 반영한 보험료율을 인상하는 '정치과정' 한계 직면

2023-04-05

7

2. 2004년 연금개혁의 배경과 과정

(2) 과정

1) 후생노동성의 “연금개혁의 골격에 관한 방향성과 논점(2002년)”

- ① 보험료의 최종적인 상한을 고정(2017년도 이후 후생연금 18.3%, 국민연금 16,900엔(2004년도 가격))하고, 그 상한을 향해 후생연금은 매년 0.354%씩, 국민연금은 매년 월액 280엔씩 인상
- ② 급여 수준을 현역 피보험자의 매년 감소 비율과 기대여명의 연장을 감안한 조정률(매년 0.3% 감소)로 자동 조정(거시조정슬라이드는 매년 0.9% 정도 감소할 것으로 예상)
- ③ 외벌이 가구의 모델 연금액의 현역근로세대의 평균 가처분임금에 대한 비율인 소득 대체율은 현행의 59.3%에서 50.2%로 떨어지지만, 50%를 하한으로 정해, 급여수준이 이보다 낮을 때는 조정을 중지하고 필요한 조치를 강구
- ④ 기초연금의 국고부담을 1/3에서 1/2로 인상하는 로드맵을 작성. 또한 시간제근로자 등 단시간근로자의 후생연금 적용은 이번에는 보류하고 법 시행 후 5년을 목표로 검토

2023-04-05

8

2. 2004년 연금개혁의 배경과 과정

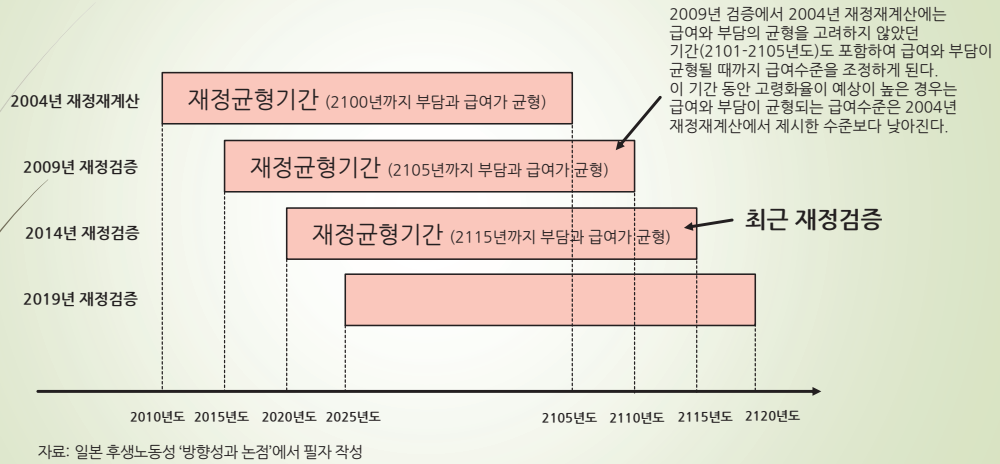
2) 후생노동성 장관 “사카구치 치카라의 개혁안 발표 (2004년)”

- ① 보험료는 연간 수입의 20%를 넘지 않는 수준을 결정. 유럽 국가들의 보험료가 20%정도를 ‘한계보험료’로 설정하고 있었기 때문. 그리고 정책보험료인 국민연금 보험료는 월액 18,000엔 정도(1999년도 가격)로 억제
- ② 외벌이 세대의 소득 대체율을 약 50% ~ 55%로 결정했는데 적어도 50% 이상의 연금수준을 보장해야 연금에 대한 국민기대에 부응할 수 있다고 판단
- ③ 20%의 보험료로 50%이상의 연금수준을 보장하기 위해서는 실질임금상승률 1%, 출생률(중위수준) 1.39를 유지하기 위한 국가책무를 집중
- ④ 지금까지 연금재정을 고려할 때 이 제도가 영원히 계속될 것이라는 이른바 ‘영구균형방식’으로 재정을 계산했는데, 이미 태어난 세대가 대체적으로 연금수급을 마칠 때까지의 기간(예를 들어 95년간 = 2100년까지) 동안 급여와 부담이 균형을 이루도록 하는 ‘유한균형방식’으로 대체

2023-04-05

9

<그림 2> 유한 균형방식



2023-04-05

10

2. 2004년 연금개혁의 배경과 과정

3) '구조개혁'과 고이즈미 총리의 리더십

- 고이즈미 준이치로 총리 '자민당을 박살내겠다'며 당내 대항세력을 만들어 가면서 심각해져만 가는 재정적자를 줄이기 위한 구조개혁에 총력을 기울이면서 국민 지지 획득 성공
- 개혁의 사령탑으로 막강한 권한을 행사하며 총리의 개혁 의향을 실행하는 경제재정자문회의 중심의 국정 운영 강행. 의견을 교환하는 장소가 아닌, 총리를 정점으로 하는 톱다운 방식의 의사결정을 통해 각종 개혁과제를 추진하는 '아레나가 아닌 엔진'의 역할 수행
- "후생연금의 급여수준은 50% 정도며 보험료부담은 10%(노사 합쳐서 20%)가 근로자에게는 한도가 아닐까 생각한다"고 발언. 보험료율 20%와 소득 대체율 50%라는 구체적인 개혁안을 제시하며 선거에 임함
- 경제재정자문회의의 민간 자문위원들의 보험료율 인하 압력에 고이즈미 총리의 2002년 방향성과 논점의 기본 구도 방어 의지가 강해, 2002년 방향성과 논점, 이후 사카구치안의 전면수정 요구를 방어에 성공
- 2003년 11월에 중의원선거에서 승리하자 정부제출 법안으로 성안하여 2004년 6월에 국회를 통과

2023-04-05

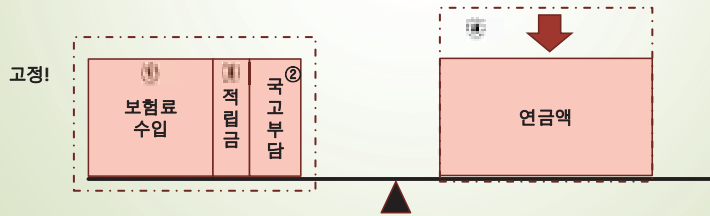
11

3. 2004년 연금개혁의 주요 내용

(1) 보험료 수준 고정방식 채용

- 재정재계산 때마다 국민불만과 불안이 가장 많았던 보험료율에 대한 ‘한계보험료율 설정’
- 개혁 전 13.58%의 보험료율을 노사가 절반씩 부담했는데 2004년 10월 이후부터는 매년 0.354%씩 인상하여 2017년 9월 이후부터는 18.3%로 고정되도록 했다. 국민연금은 개혁 전에는 월 1만 3,300엔 정액 부담하던 것을 매년 280엔씩 인상하여 1만 6,900엔이 되면 더 이상 인상하지 않고 고정

<그림 3> 거시경제슬라이드 개념도



자료: 일본 후생노동성 '방향성과 논점'에서 필자 작성

2023-04-05

12

(2) 거시경제슬라이드 방식 도입

- <그림 3> 좌측의 수입과 균형을 이루기 위해서는 우측의 연금급여 총액이 자동적으로 조정되어야 재정균형이 달성
- 먼저 연금을 지급하기 시작하는 신규 연금에 적용하는 가치분 임금상승률에서 공적 연금 전체의 피보험자 수 감소와 평균여명의 증가를 반영하기 위한 '슬라이드 조정률'을 차감한 개정률을 적용해서 연금액을 결정
- 슬라이드 조정률은 공적 연금 전체의 피보험자수의 감소율(직전 3개 년도의 실적치의 평균치로 약 0.6%)과 평균여명의 연장을 고려한 일정률(0.3%)을 더해서 산정
- 조정률은 연도별로 다르기 때문에 평균적으로 0.9%정도 반영. 만일 매년 0.9%씩 20년간 거시경제슬라이드를 적용할 경우, 연금액은 19%정도 삭감
- 이것으로 재정균형이 달성된다고 판단되면 거시경제슬라이드는 조기에 종료. 종료 시기가 빠를수록 그만큼 후세대의 연금액을 높일 수 있어 부담과 급여 간의 세대 간 공평을 높ی겠다는 개혁목적이 효과를 발휘하는 구조

2023-04-05

<그림 4> 현 수급세대와 미래세대의 밸런스 고려한 거시경제슬라이드 조정방법의 변화

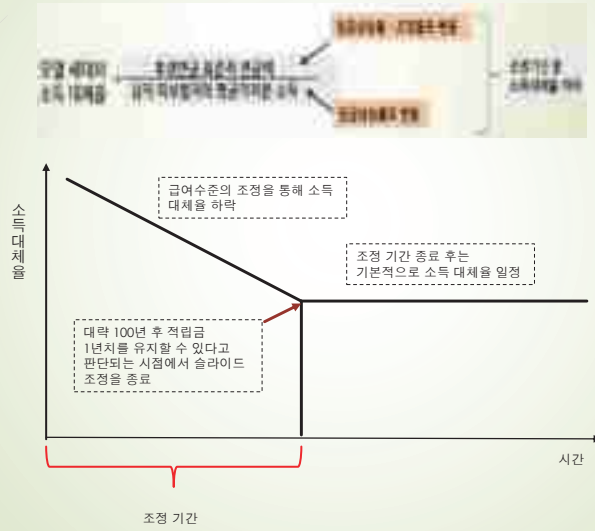
	① 임금·물가가 충분히 상승 경우	② 임금·물가 상승이 적은 경우	③ 임금·물가가 하락하는 경우	④ 다시 임금·물가가 충분히 상승 경우
2018년 이후	<p>거시경제슬라이드 조정을 전부 조정</p>	<p>거시경제슬라이드는 부분조정에 그침</p>	<p>거시경제슬라이드 조정 X</p>	<p>거시경제슬라이드 조정을 전부 조정</p> <p>※ 미조정분의 조정은 정래로 전가 (조정기간의 장기화)</p>
2018년 이후	<p>a. 연금액의 명목하한조치를 유지</p>		<p>b. 이월분의 조정</p>	
2018년 이후	<p>거시경제슬라이드 조정을 전부 조정</p>	<p>거시경제슬라이드는 부분조정에 그침</p> <p>미조정분(이월)</p>	<p>거시경제슬라이드 조정 X</p>	<p>거시경제슬라이드 조정을 전부 조정</p> <p>미조정분도 조정</p>
미래추진계획(2023년)	<p>거시경제슬라이드 조정을 전부 조정</p>	<p>거시경제슬라이드 조정을 전부 조정</p>	<p>거시경제슬라이드 조정을 전부 조정</p>	<p>거시경제슬라이드 조정을 전부 조정</p> <p>※ 미조정은 발생하지 않음</p>

14

❖ 거시경제슬라이드 방식 특징

- 거시경제슬라이드는 다른 나라에서 보면 매우 부러운 제도. 이유는 크게 두 가지. 하나는 거시경제슬라이드는 장래의 보험료를 고정된 상태에서 연금재정으로 들어올 자원과 급여로 나갈 연금 간의 균형을 이루도록 하여 '정치과정을 거치지 않고 자동적으로' 급여를 삭감할 수 있기 때문
- 불가피한 경제사회의 변화가 발생하여 부담의 한계라고 여겨진 한계보험료의 수준과 목표로 설정했던 소득 대체율 간의 양립이 불가능하다고 판단되면, 고민할 필요 없이 급여삭감을 선택하여 제도의 지속가능성을 높이겠다는 개혁의 방향성을 상징하는 시스템
- 자동조정은 신규로 연금을 수급하는 신규 수급자는 물론 이미 연금을 수급하고 있는 기존 수급자도 적용. 이미 완성된 기득권에도 예외 없이 연금을 조정할 수 있기 때문에 원래 부담했어야 할 연금 보험료를 부담하지 않은 채 이미 수급자가 되어 버린 세대에게도 고통의 부담을 요구할 수 있는 강력한 조치
- 인구구조가 급속하게 변하는 동안 보험료를 인상하지 못하고 높은 소득 대체율을 보장받은 채 은퇴해 버린 특정세대에게 응분의 고등분담과 세대 간 연대를 요구할 수 있다는 점은 한국 연금제도가 참고해야 할 선례라고 평가할 수 있음
- 보험료를 다시 결정한다는 의미를 담고 있는 재정재계산의 명칭은 재정검증으로 바뀌어 저출생 및 고령화가 진전되더라도 거시경제슬라이드를 발동하여 재정의 균형이 확보되면 법 개정을 하지 않도록 함

<그림 5> 슬라이드 자동 조정과 소득 대체율



16 (3) 적립금의 역할 변화

- ▶ 인구구조가 비교적 안정적인 유럽과 달리 일본은 두 개의 인구 '혹'을 갖고 있어 이에 대한 대처 필요
- ▶ 그 간 일본 공적 연금은 기본적으로 부과방식으로 운영하고 있어 4년 치나 되는 적립금을 보유하고 있을 필요가 없다는 지적이 있어 왔으나 1947년부터 49년 사이에 태어난 단카이 세대와 이들의 자녀들인 단카이 주니어 세대를 인구의 '혹'이라 부르는데, 이들 베이비붐 세대가 은퇴하면 연금지출이 급증
- ▶ 고령화 피크(2050년 경)에 적립금을 보유하지 않고 완전한 부과방식으로 운영할 경우, 고정된 보험료(18.3%)로 급여 가능한 수준은 소득 대체율 40% 정도

<그림 6> 인구의 '혹'에 대한 연금적립금의 의의



자료: 일본 후생노동성 '방향성과 논점에서 필자 작성'

2023-04-05

17

3. 개혁의 특징

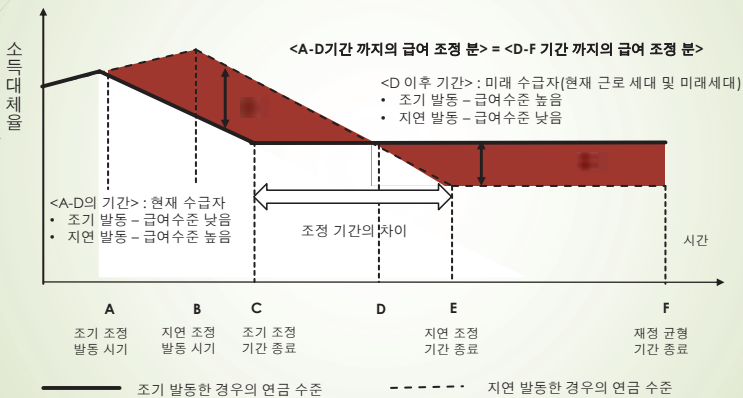
- ▶ 확정급여에서 확정기여로 전환
- ▶ 세대 간의 부담과 급여의 공정성 확보
- ▶ 기금운용의 목표 '스프레드'

2023-04-05

18

세대 간의 부담과 급여의 공정성 확보

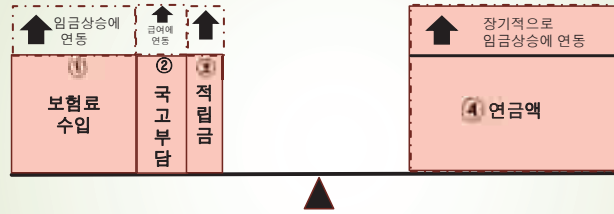
<그림 7> 거시경제슬라이드 발동시기의 차이가 최종 소득 대체율에 미치는 영향



2023-04-05

19 기금운용의 목표 '스프레드'

<그림 8> 기금운용과 스프레드



자료: 일본 후생노동성 '방향성과 논점'에서 필자 작성

- ✓ 보험료수입은 임금에 연동해 있기 때문에 임금상승에 따라 증가
- ✓ 다음으로 국고부담은 '연금급여'의 1/2로 정해져 있고 기본적으로 연금급여 역시 임금에 연동하기 때문에 국고부담도 임금에 연동(=임금상승)
- ✓ 연금액은 신규 연금자는 임금슬라이드에 의해 연금액이 결정되기 때문에 임금상승에 연동하고 기존 수급자는 물가슬라이드가 적용되나 임금상승이 낮아지면 물가도 덩달아 낮아지는 경향이 있고 임금상승이 낮아져 신규재정연금이 낮아지면 이후부터의 물가상승을 적용한 연금도 낮아지게 되기 때문에 장기적으로 보면, 임금상승에 연동해서 연금액이 증감

2023-04-05

20 기금운용의 목표 '스프레드'

- ✓ 문제는 연금재정이 임금에 연동하지 않는 부분의 변동에 의해 크게 영향을 받는다는 점
- ✓ <그림 7>에서 보면 ③에 해당하는 적립금이 그것
- ✓ 적립금의 운용수익은 임금에 연동하지 않기 때문에 운영수입 중에 임금상승률과의 차이가 연금재정에 중요한 영향을 미치게 됨. 실질적인 운용이율이 플러스가 되면 수입이 늘고 마이너스가 되면 수입이 주는 구조
- ✓ 인구구조의 변화를 제외하고 보면, 연금재정은 임금수준의 변화에 연동해서 변하는 구조이기 때문에 심한 경제변동이 발생해도 일정한 안정성을 확보할 수 있게 됨
- ✓ 2004년 연금개혁으로 일본 공적 연금의 적립금의 운용목표는 실질적인 운용이율을 확보하는 것으로 바뀌었고 실질적인 운용이율이 변하지 않으면 명목치가 바뀌어도 연금재정에는 영향을 미치지 않아 재정균형을 이룰 수 있게 되었음
- ✓ 적립금의 역할이 기업연금처럼 예정이율의 확보가 아니라 경제변동, 인구변동의 충격을 줄여주는 위험준비금(버퍼)의 역할에 집중하게 되었다고 평가할 수 있음

2023-04-05

21

4. 남은 과제 ① 기초연금 감소 문제

- ✓ 피보험자 수 감소와 고령화로 인해 재정상태가 나빠졌다면 보험료를 올리지 않고 적립금도 줄이지 않도록 하려면 거시경제슬라이드를 발동하여 재정균형을 유지해야 한다. 예상했던 것 보다 피보험자 수가 더 많이 감소하거나 고령화가 더 진행될수록 거시경제슬라이드의 적용기간을 길게 유지해야 재정이 균형되게 된다. 즉 이 적용 기간 동안의 기초연금은 계속해서 삭감된다.
- ✓ 2단계에서는 후생연금의 재정균형 상태를 판단한다. 후생연금은 기초연금과 소득비례 부분으로 구성되어 있는데 이미 거시경제슬라이드가 적용되어 1층의 기초연금이 삭감된 상태이기 때문에 국민연금에 비해 향후 100년 후의 재정균형을 이루기가 수월해진 만큼 소득비례 부분을 크게 삭감하지 않아도 재정균형을 유지할 수 있게 된다. 기초연금의 삭감으로 국민연금에 비해 재정균형에 '여유'가 생겨 그만큼 거시경제슬라이드 적용기간을 짧게 유지할 수 있게 되는 것이다.



2023-04-05

22

4. 남은 과제 ② 기초연금 피보험자기간 연장과 국고부담

- ✓ 국민연금(기초연금)의 보험료 납부기간을 현행 40년에서 45년으로 늘리고 수급개시연령을 올려서 거시경제슬라이드로 감소하는 소득 대체율을 유지하려는 제도개혁이 모색되고 있음
- ✓ 다만 국민연금(기초연금)의 보험료 납부기간이 길어지면 국고부담도 그만큼 늘어나기 때문에 재무성은 특별한 재원확보가 없다면 찬성할 수 없다는 입장을 고수하고 있어 연장기간 분의 재원은 모두 보험료로 충당하겠다는 방안도 제시되고 있음

4. 남은 과제 ③ 기재정연금의 재산권 침해 문제

- ✓ 연금액의 삭감에 대해 헌법위반이라며 전국적으로 집단소송이 제기되었다. 연금재정의 안정을 위해 거시경제슬라이드를 적용하는 것은 최저생활을 보장한다는 헌법 25조(생존권 규정)에 위배된다는 주장이다.
- ✓ 그러나 첫째, 공적 연금은 헌법 25조에 근거한 최저보장을 위한 제도가 아니라 부담과 급여의 균형원칙에 근거한 보험제도란 점, 둘째, 공적 연금 수급자가 과거에 납부한 보험료에 대응하는 재산권을 갖는다 해도 현실적으로 받고 있는 연금은 근로세대의 재산에 강제로 부과된 연금보험료와 조세를 재원으로 하고 있고 세대 간 소득이전을 받고 있다는 점, 셋째, 저소득층의 소득유지를 위해 연금급여를 올리게 되면 결과적으로 중간소득 및 고소득층의 연금수급에도 커다란 이익을 주게 되는 결과를 초래한다는 점 등도 고려해야 한다.
- ✓ 2022년 11월 16일 거시경제슬라이드가 헌법 25조 위반이라며 헌법소원을 낸 원고 측에 대해 오사가 고법이 내린 기각 결정도 이와 다르지 않았다. 국가의 전체적인 연금 재정 상황, 연금제도는 헌법 25조가 규정한 생존권 보장을 약속하지 않았다는 등의 이유였다.

2023-04-05

23

5. 시사점, 성공 요인

- ✓ 후생노동성이 '방향성과 논점'이란 일본 연금개혁의 '나침반'을 만들어 논의의 성숙을 유도했고 사카구치라는 복지마인드가 있는 정치인이 본인의 이름을 건 '사카구치 안'을 개혁 초안을 제출하여 중구난방의 개혁논의를 제어하면서 개혁의 방향성과 논점들을 정리
- ✓ 정부의 중요정책결정에 막강한 영향력을 행사하던 경제재정자문회의가 보험료 인상에 끈질기게 저항했지만 구체적인 연금개혁안의 수칙 등을 공개적으로 언급하여 사카구치 안을 기정사실화 한 고이즈미 총리의 강한 리더십이 구조개혁의 기본 틀을 유지하는 데 매우 중요한 역할
- ✓ 지금까지의 연금개혁은 장래의 보험료율을 어떻게 하면 낮출 수 있을가에 초점을 맞춰져 있었으나 2004년 연금개혁은 어떻게 하면 미래세대의 연금수준을 높일 수 있을까 란 문제로 초점이 180도 대전환
우리로 연금제도 불신을 진정시키기 위해서는 '이 이상은 보험료를 올리지 않겠다, 이 이상은 연금을 깎지 않겠다'는 메시지를 국민들에게 전달하기 위해 일본과 같은 장기적인 전망을 가진 연금제도가 필요

2023-04-05

24

참고문헌

江口隆裕. "公的年金の財政". 日本社会保険法学会編「これからの医療と年金」, 法律文化社, 2012

木村良. "マクロ経済スライドの現状と課題(発動と終了の条件)", 『社会保険研究』, 제4권제4호, 2019

厚生労働省. 「平成9年度版年金白書, 21世紀の年金を「選択」する」, 厚生労働省, 2000

厚生労働省. 「年金改革の骨格に関する方向性と論点」, 厚生労働省, 2002

厚生労働省. 「社会保険の教育推進に関する検討会報告書」, 厚生労働省, 2014

厚生労働省. 「国民生活基礎調査(2021)」, 厚生労働省, 2021

小島晴洋. "イタリアの新たな年金改革", 海外社会保険研究, 제117호, 1996

菊池馨実. 「社会保険法制の将来構想」, 有斐閣, 2010

権丈善一. 「年金改革と積極的社会保険政策」, 慶應義塾大学出版会, 2004

権丈善一. 「医療年金問題の考え方」, 慶應義塾大学出版会, 2006

西沢和彦. 「年金制度は誰のものか」, 日本経済新聞出版社, 2008

ニコラス・バー. 菅沼隆監訳. 「福祉の経済学」, 光生館, 2007

吉原健二. 「新年金法 61年金改革解説と資料」, 全国社会保険協会連合会, 1987

吉原健二・畑満. 「日本公的年金制度史」, 中央法規, 2016

堀勝洋. 「年金の誤解」, 東洋経済新報社, 2005

이철승. 「불평등의 세대」, 문학과 지성사, 2019

정재철. "일본의 보험방식 기초연금", OECD 대한민국의정책센터 중앙대학교 사회복지학부 「기초연금의 경로 변화에 관한 국가 간 비교」, 2012

정재철. "일본 공적 연금 일원화의 특징과 시사점", 한국연금학회 「연금연구」, 제12권제2호, 2022

2023-04-05

논문 초고이니 저자의 허락 없이 인용하지 말기 바랍니다.

한국사회보장학회 2023년 춘계학술대회 발표 논문 초고

백세 시대의 연금개혁 방향

유 종 성 (가천대학교 초빙교수 겸 불평등과사회정책연구소장)

연금개혁 논의가 방향을 잡지 못하고 표류하고 있다. 급속한 저출생 고령화에 대응하여 국민연금을 비롯한 공적연금의 재정적 지속가능성을 확보하는 과제와 OECD 최고의 노인빈곤을 해소하고 적정 수준의 노후소득을 보장하는 과제 사이에서 전문가들이 합의점을 찾지 못하고 있다. 국회 연금개혁특위 자문위원회 내에서 재정안정화를 강조하는 측과 노후소득 보장을 강조하는 측간에 합의가 이루어지지 않고 있다고 한다.¹ 전문가들 사이의 차이 못지 않게 전문가들과 일반 국민간의 간극도 크다. 대부분의 전문가들은 정도의 차이는 있지만 국민연금 보험료를 인상해야 한다는 데 동의한다. 그러나, 국민의 다수는 보험료율 인상에 부정적이다. 전문가들이 기적적으로 합의안을 도출한다 하여도 이를 국민이 수용할지도 의문인 것이다.

서구 복지국가들은 과거 복지국가 황금기라고 불리운 제2차 세계대전 이후 공적연금을 확대하다가 저출생 고령화의 인구학적 위기를 맞으면서 1990년대 이후 “더 내고 덜 받는” 개혁과 함께 공적연금의 사각지대 해소와 노인빈곤 완화를 위한 보완적인 정책들을 도입해왔다. 스웨덴처럼 획기적인 개혁을 통해 공적연금의 재정적 지속가능성을 확보한 나라도 있고, 프랑스처럼 부족한 개혁을 추가적으로 하기 위해 여전히 큰 진통을 겪고 있는 나라도 있다. 한국은 1988년 국민연금을 도입한 이후 1998년 김대중 정부 하에서 국민연금의 평균 소득대체율을 70%에서 60%로 낮추는 개혁을 하였고, 2007년 노무현 정부에서는 이를 다시 50%로 낮춘 후 2028년까지 단계적으로 40%로 낮추는 “덜 받는” 개혁을 하였다. 국민연금 수급연령도 60세에서 점진적으로 상향하여 2033년 이후는 65세로 올라간다. 이와 동시에 노인 빈곤 완화를 위해 기초노령연금을 도입하였고, 이는 다시 박근혜 정부 하에서 기초연금으로 발전하였다. 즉, 우리도 나름대로 개혁을 안 한 것은 아니며, 김대중 정부와 노무현 정부 하에서 상당히 큰 폭의 개혁을 했다. 박근혜 정부에서는 공무원연금과 사학연금의 개혁도 하였다. 그럼에도, 우리의 개혁은 공적연금의 재정적 지속가능성 면에 있어서나 노인빈곤의 해소 측면에 있어서나 턱없이 부족했다.

이 글의 목적은 공적연금의 장기적 재정안정화를 이루는 동시에 노인빈곤 해소와 적정 노후소득 보장을 이룰 수 있는 합리적이면서도 현실적인 방안을 모색하는 데 있다. 이를 위해서는 문제에 대한 철저한 분석과 아울러 기존의 틀에 얽매이지 않는 혁신적인 대안을 사고할 뿐만 아니라 그 현실성에 대한 냉정한 검토가 필요하다. 재정적 실현가능성뿐만 아니라 정치적 실현가능성도 냉철하게 고려해야 한다.

¹ 연금제도 개혁을 주제로 한 국회 주최의 제1회 국가현안대토론회(2023.3.21)에서 연금개혁특위 민간자문위원회 공동위원장이 김용하(2023)와 김연명(2023)은 개혁 방향에 대해 상이한 시각을 보였을 뿐만 아니라 기본적인 팩트에 대한 진단에서도 큰 차이를 보였다.

이 글은 다음과 같이 구성한다. 먼저 한국의 연금개혁이 풀어야 할 숙제들을 간략하게 살펴본다. 세계에서 가장 심각한 저출생 고령화의 도전, OECD 최고의 노인빈곤과 노후소득의 불평등, 공적연금의 재정적 지속가능성과 세대간 세대내 재분배의 형평성 문제, 기초연금과 국민연금 A급 여 간의 제도적 중복과 충돌의 문제, 그리고 국민연금에 대한 국민, 특히 젊은 층의 불신의 문제 등을 들여다 본다.

다음으로 이러한 문제의 분석을 토대로 모수개혁 만으로는 해결책을 구할 수 없으며 획기적인 구조개혁이 불가피함을 밝히며 개혁의 방향과 대안을 제시한다. 첫째, 급속한 저출생 고령화로 인한 공적연금의 재정적 위기를 극복하기 위해서는 활동적 노화(active ageing)를 뒷받침하는 연금 개혁과 노동시장 개혁이 함께 이루어져야 한다. 둘째, 노인빈곤과 노후소득의 불평등을 완화하고 적정 노후소득을 보장하기 위해 공적연금의 사각지대를 완전 해소하여 1인 1연금의 보편적 소득 보험 체제를 확립하고, 명목소득대체율이 아닌 실질소득대체율의 향상을 위해 국민연금 보험료를 모든 노동소득에 원천징수 함으로써 기여기반의 대폭적인 확대를 기한다. 셋째, 세대간 및 세대내 재분배의 형평성을 기하기 위해 국민연금의 소득비례 급여(B급여)는 수익비를 1에 근접시켜 보험료와 기금수익만으로 재정 안정화를 이루도록 하며, 국민연금의 소득재분배 급여(A급여)와 기초연금을 통합하여 모든 노인에게 최소한의 소득을 보장하는 동시에 재정을 절감하도록 한다. 구체적인 대안으로 정액의 보편적 기초연금과 마이너스 소득세 방식의 최소소득 보장 연금을 검토하며, 후자가 합리적이고 현실적인 대안이 될 수 있음을 보여준다.

공적연금 개혁이 풀어야 할 숙제들

1) 급속한 저출생 고령화의 도전

한국의 연금개혁이 다른 나라들보다도 더 어려운 것은 무엇보다도 저출생 고령화의 속도와 정도가 가장 심하다는 점이다. 인구 유지에 필요한 합계출산율이 대략 2.1인데, 한국은 2022년 0.78로 세계 최하위를 기록하였다. 고령화의 속도도 세계에서 가장 빠르다. 2015-20년 출생자의 기대수명은 일본, 스페인 다음 3위이며, 2060-65년 65세에 도달하는 여성의 기대여명은 한국이 27.4년으로 일본(28.8년)에 이어 2위로 나타나고 있다(OECD, 2021: 170-1).

이에 따라 한국은 노인부양비(20-64세 인구 대비 65세 이상 인구의 비율)가 2020년 현재 23.6%로 OECD 평균인 30.4%보다 낮은 편이지만, 2080년에는 94.6%로 OECD 평균 61.1%는 물론 일본(82.9%)보다 높아 세계 1위가 될 것으로 OECD는 전망하고 있다(2021: 172-173). 통계청의 최신 장래인구추계에 기초한 제5차 국민연금 재정추계 시산결과는 노인부양비(18-64세 인구 대비 65세 이상 인구)가 2023년 27.1%에서 2050년 81.8%, 2070년 104.4%, 2080년 110.3%로 정점을 찍은 후 2093년에 92.8로 다소 낮아질 것이라고 가정하고 있다. 노인부양비가 100%가 넘는 세계 최초의 국가가 될 전망이다.

노인부양비보다도 연금재정에 더 직접적인 영향을 끼치는 제도부양비(가입자 수 대비 노령연금 수급자 수)는 2023년 24.0%에서 급격하게 상승하여 2060년에 125.4%가 되고 2080년에 143.1%로 정점을 찍은 후 2093년에 119.6%로 다소 낮아질 것으로 전망되고 있다(국민연금재정추계전문위원회, 2023). 그런데, 여기서 가입자에는 납부예외자와 장기 체납자가 포함된다. 2020년에 18세-59세 총인구가 3,087만 5천명, 경제활동인구가 2,241만 4천명이었는데, 국민연금 가입자 수(납부

예외자와 장기체납자 포함)는 2,068만 7천명, 공무원연금 등 특수직역연금 가입자가 167만 9천명으로 2,236만 6천명이 공적연금에 가입해 있었다. 일견 경제활동인구의 거의 전부가 공적연금에 가입한 것으로 보인다. 그러나, 이 중 납부예외자(309만 8천명)와 장기체납자(102만 3천명)를 제외하면 국민연금 실질 가입자(실제 보험료 납부자)는 1,656만 6천명에 불과했고, 특수직역연금을 포함한 공적연금의 실질가입자는 1,824만 5천명으로 공적연금 실질 가입률은 18-59세 총인구 대비 59.1%, 경제활동인구 대비 81.4%에 불과하였다(유희원 외, 2022). 따라서 실질 가입자만을 분모로 하여 실질 제도부양비를 계산하면 훨씬 더 높은 수치가 나온다. 현 제도를 유지할 경우 실질 제도부양비가 2050년에 100%를 넘어서고, 2070년에는 158%에 이를 것으로 추정된다([표1] 참조).

[표 1] 제5차 국민연금 재정추계 시산의 노인부양비 및 제도부양비 가정 및 실질 제도부양비

	2023	2030	2040	2050	2060	2070
전체인구	5,156	5,120	5,019	4,736	4,262	3,766
18세 미만	705	565	513	512	409	344
18-64세(A)	3,501	3,249	2,782	2,324	1,984	1,674
가입자수(B)	2,199	2,090	1,843	1,534	1,251	1,086
65세 이상(C)	950	1,306	1,725	1,900	1,868	1,747
노령연금수급자수(D)	527	761	1,160	1,467	1,569	1,501
노인부양비(C/A)	27.1	40.2	62.0	81.8	94.2	104.4
제도부양비(D/B)	24.0	36.4	62.9	95.6	125.4	138.3
보험료납부자수(E)	1,786	1,760	1,551	1,340	1,093	949
실질제도부양비(D/E)	29.5	43.2	74.8	109.4	143.5	158.2

자료: 국민연금재정추계전문위원회(2023), 통계청(2021)

장차 국민연금기금이 고갈된 후 부과방식으로 두 명의 근로자가 세 명 이상의 노령연금을 감당해야 하는 상황이 된다면, 모수개혁을 통해 재정적으로 지속 가능하면서도 적정 노후소득을 동시에 보장하는 것이 과연 가능할까? 더구나, 실질 가입률이 낮은 것은 현 근로세대가 장차 은퇴한 이후에도 상당수가 무연금이 되거나 저연금이 되리라는 것을 나타낸다. 따라서 국민연금 개혁의 제1 과제는 노인부양비와 실질제도부양비를 낮추는 것이다. 이는 노인 노동력의 생산적 활용을 포함한 활동적 노화(active ageing)을 뒷받침하는 노동시장 개혁과 연금개혁이 동시에 이루어져야 할 필요성을 제기한다.

2) 노인빈곤과 노후소득의 불평등 완화에 무기력한 공적연금

급속한 저출생 고령화의 도전 속에서 공적연금의 재정적 지속가능성을 확보하는 것 못지 않게 노인빈곤과 노후소득 불평등을 획기적으로 낮추고 모든 노인에게 적정한 소득을 보장하는 것도 연금개혁의 중요한 과제이다. 한국은 노인빈곤률이 OECD 1위일뿐만 아니라 노후소득의 불평등도 OECD 최상위권에 속한다. 노인소득 지니계수(2018년 기준)가 OECD 37개국 중 코스타리카, 멕시코, 칠레, 미국에 이어 5위이며, 노인소득 지니계수와 근로연령층 지니계수 간의 상대적 격차는 한국이 가장 크다 (최혜은·유종성, 2022).

노인빈곤률이 높은 것은 공적연금의 사각지대가 넓어 수급률이 낮은데다 국민연금 수급자 중에

서도 저연금이 많고 기초연금의 지급 수준이 낮은 때문이다. 노인 소득의 불평등이 높은 것은 공무원, 사학, 군인연금 등 특수직역연금과 국민연금 간에 급여액 수준에 격차가 크고, 국민연금 수급자 내에서도 소득재분배 기능이 제대로 작동하지 않기 때문이다. 다음으로 국민연금의 명목 소득대체율은 낮지 않으나 대체로 가입기간이 짧아 실질 소득대체율이 낮다.

한국의 노인은 공적연금 수급여부 및 종류에 따라 크게 특수직역연금 수급자, 국민연금 수급자, 공적연금 미수급자의 세 계급으로 나눌 수 있다. 2020년 기준으로 사학연금은 월평균 276만원, 공무원연금은 월평균 239만원, 국민연금은 월평균 54만원으로 격차가 매우 크다(김수완·정인영, 2021). 더구나 국민연금 노령연금 수급자 중에서도 소득수준과 가입기간에 따라 연금액에 차이가 커서 전체 노령연금 수급자의 96.6%를 차지하는 20년 미만 가입자의 평균 수령액은 39.6만원에 불과하다(유희원 외, 2022).² 이에 따라 공적연금은 노후소득의 불평등을 완화하기보다는 확대시키는 것으로 보인다.

건강보험공단의 소득 자료(전국민의 1% 랜덤 샘플)에 의하면, 2018년에 국민연금 수급연령인 62세 이상의 72%는 시장소득이 없었고 28%만 평균 2,237만원의 시장소득을 올리고 있었다. 그런데, [표 2]를 보면, 시장소득이 없는 노인 중 공적연금(국민연금 또는 특수직역연금) 수급자는 33%에 불과했고, 시장소득이 있는 노인 중 공적연금 수급자는 62.2%에 달했다. 시장소득이 있는 노인 가운데서도 저소득층보다 고소득층으로 갈수록 공적연금 수급률과 평균 수급액이 더 높게 나타났다. 이에 따라 72%의 무시장소득자의 총소득 평균은 238만원, 유시장소득자를 4분위로 나누었을 때 1분위는 시장소득 평균 134만원, 총소득 평균 476만원이었고, 4분위는 시장소득 평균 6,344만원, 총소득 평균 7,028만원에 달하였다. 결국 공적연금이 대부분의 노인들에 대해서는 빈곤을 해소하지 못하고 있을 뿐만 아니라 시장소득의 불평등을 증폭시키는 것으로 나타났다.

[표 2] 노인의 시장소득 유무 및 시장소득 4분위별 공적연금 수급률과 평균 수급액(2018년)
(단위: 만원)

시장소득	62세 이상 인구중 비중	시장소득 평균	공적연금. 소득자	공적연금 평균	총소득 평균	총소득 중위
무시장소득자	72%	0	33.0%	720	238	0
유시장소득자	28%	2,237	62.2%	783	2,724	1,607
1분위	7%	134	53.9%	634	476	306
2분위	7%	734	57.7%	726	1,152	987
3분위	7%	1,736	66.1%	762	2,240	2,067
4분위	7%	6,344	71.2%	960	7,028	4,205

자료: 건강보험공단(2020)

공적연금 수급여부 및 종류를 기준으로 건보공단의 2018년 서울시민 전수자료를 보면, 62세 이상 인구중 4.6%가 특수직역연금 수급자로서 이들의 평균 연금수령액은 연 3,295만원(월 275만원), 36.6%가 국민연금 수급자로서 평균 연금수령액은 연 499만원(월 42만원)으로 격차가 매우 컸다. 공적연금 수급자와 미수급자 간에는 시장소득의 격차도 컸다. 특수직역연금과 국민연금 수급

² 국민연금에는 노령연금 외에 유족연금, 장애연금 등이 있지만 이 글에서는 노령연금만을 다룬다.

자 중에는 각각 40.9% 또는 53.2%가 시장소득을 올려 이들의 총소득은 직역연금 수급자는 평균 4,749만원(중위소득은 3,853만원), 국민연금 수급자는 평균 2,346만원(중위소득은 761만원)에 달했는데, 비수급자 중에는 23.6%만이 낮은 수준의 시장소득을 올려 총소득(기초연금 제외) 평균이 646만원(중위소득은 0)에 불과하였다(유종성 외, 2021). 건보공단 자료에는 기초연금 정보가 없지만, 기초연금을 더하더라도 세 계급간의 격차가 크게 달라지지 않을 것임을 짐작할 수 있다.

통계청(2021)의 가계금융복지조사 자료에 의하면 2020년의 경우 65세 이상 노인의 50.8%만이 공적연금(국민연금이나 특수직역연금)을 수급하였다. 노인의 개인 가처분소득 10분위별로 보면, 공적연금이 노후소득 유지에 유의미한 역할을 하는 것은 최상위 20% 뿐이며(9분위 연 평균 777만원, 10분위 연평균 1,489만원) 특히 6분위 이하는 공적연금 평균 수급액이 기초연금 평균 수급액보다 작거나 같은 수준에 불과하다. 공적연금의 지니계수와 5분위배율이 노인 개인 가처분소득의 지니계수와 5분위배율보다 높고, 가구균등화소득 기준으로 공적연금은 노인의 가처분소득 불평등을 강화하는 역할을 하고 있는 것으로 나타난다(유종성, 2022; 최혜은, 유종성, 2022).³

이상에서 시장소득을 기준으로 보나, 공적연금 수급 여부 및 종류를 기준으로 보나, 가처분소득을 기준으로 보나 공적연금이 노인의 소득불평등을 강화하는 것으로 나타난다. 이처럼 공적연금이 노인빈곤 해소 기능이 약하고 노후소득 불평등을 강화하는 것은 특수직역연금과 국민연금 간에 격차가 크고, 국민연금의 소득재분배 기능이 제대로 작동하지 않기 때문이다. 특수직역연금과 국민연금 간의 큰 격차는 근본적으로 연금 보험료율에 큰 차이가 있고(공무원연금과 사학연금의 보험료율은 2015년 개혁 이후 18%로 국민연금 보험료율 9%의 두 배), 국민연금 수급자들의 가입기간이 대체로 짧아서 실질 소득대체율이 매우 낮은 점, 그리고 국민연금의 상한소득(2023년, 590만원)이 낮아 상한소득 이상의 근로소득자(전체 상용근로자의 17% 정도로 알려짐)는 연금보험료도 상한소득에 상응하는 만큼만 내지만 은퇴 후 연금급여도 상한소득에 상응하는 만큼만 받게 되어 상위 소득층의 소득대체율이 낮아지기 때문이다.

특히, 국민연금의 명목 소득대체율(2028년 이후 가입자, 40%)은 국제적으로 비교해볼 때 그리 낮은 편이 아니지만, 실질 소득대체율(장기적으로 24% 수준 전망)이 낮은 것이 핵심적인 문제이다. 2028년 이후 명목 소득대체율 40%란 평균소득자가 40년 가입(보험료 납부)했을 경우에 자신의 생애평균소득의 40%를 노령연금으로 받게 됨을 말한다. 그런데, 국민연금연구원의 내부 자료에 의하면, 2020년 신규수급자의 평균 가입기간은 18.6년에 불과하며 정차 2060년이 되어도 평균 가입기간이 27.3년에 불과하여 실질 소득대체율이 24.9%에 불과할 것으로 전망하고 있다(정인영, 2022). 제5차 재정추계 시산결과도 실질 소득대체율 전망치를 제시하지는 않고 있지만, 제도부양비와 부과방식 보험료율 전망치를 보면 실질 소득대체율을 대략 24% 수준으로 전망하고 있는 것으로 보인다.⁴ 이는 국민연금의 노후소득 보장 강화를 논의할 때 명목 소득대체율을 기준으로 하기보다는 실질 소득대체율을 기준으로 할 필요가 있음을 보여준다.

국민연금의 가장 큰 아이러니는 저소득자일수록 높은 소득대체율로 강한 소득재분배 기능을 가지도록 제도를 설계했지만 실제로는 소득재분배 기능이 제대로 발휘되지 않고 오히려 고소득자에

³ 가계금융복지조사는 국민연금과 특수직역연금을 구분하지 않아 각각의 분포와 역할을 구분해서 볼 수가 없다.

⁴ 부과방식보험료율=제도부양비*실질소득대체율 이므로, 부과방식보험료율과 제도부양비 전망치로부터 실질소득대체율 전망치를 유추할 수 있다.

게 더 큰 혜택이 주어지는 것이다. 국민연금의 소득재분배 기능이 제대로 작동하지 않는 이유는 국민연금 가입기간이 같으면 저소득자일수록 높은 소득대체율을 누리도록 돼 있지만, 대체로 불안정고용의 저소득자들은 최소 가입기간(10년)을 채우지 못하여 수급자격을 얻지 못하거나 10년을 겨우 채워 용돈연금 수준에 그치게 되기 때문이다.

국민연금의 노령연금 급여는 자신의 생애평균소득(B값)을 기준으로 하는 소득비례 급여(B 급여)와 가입자 전체의 평균소득(A값)을 기준으로 하는 균등급여(A급여, 소득재분배 급여라고도 함)로 구성되어 후자의 균등급여가 저소득자에게 더 높은 소득대체율을 주게 되어 소득재분배 기능을 수행하도록 설계되었다. 그러나, A급여와 B급여 모두 가입기간에 비례하므로 최소가입기간에 미달하거나 가입기간이 짧은 저소득자들은 소득비례 급여(B 급여)는 물론 균등급여(A급여)의 혜택도 제대로 받지 못하는 것이다. 결국 전반적으로 짧은 가입기간으로 실질 소득대체율이 낮는데, 특히 불안정 고용의 저소득자일수록 가입기간이 짧고 비경제활동인구가 배제되기 때문에 국민연금의 소득재분배 기능이 제대로 작동하지 않는 것이다.

물론 가입기간이 같으면 A 급여 때문에 저소득자일수록 더 높은 소득대체율을 누리게 된다. 가령 40년 가입시 노령연금 급여는 A값의 20%와 B값의 20%를 받게 되는데, 평균소득자는 자신의 생애 평균소득(B값)이 가입자 전체의 평균소득(A값)과 같기 때문에 두 급여를 합하면 A값의 40%인 동시에 B값의 40%가 되므로 자신의 생애 평균소득에 대해 40%의 소득대체율을 가지게 되는 것이다. 평균소득의 1/2 소득자($B=A/2$, 따라서 $A=2B$)가 40년 가입하면 역시 A값의 20%와 B값의 20%를 받게 되는데, A값의 20%는 B값의 40%에 해당하므로 합해서 B값의 60%가 되어 소득대체율이 60%가 된다. 평균소득의 두 배 소득자($B=2A$, 따라서 $A=B/2$)의 경우 40년 가입하면 역시 A값의 20%와 B값의 20%를 받게 되는데, A값의 20%는 B값의 10%에 해당하므로 합해서 B값의 30%가 되어 소득대체율이 30%가 된다. 이처럼 가입기간이 같을 경우 저소득자일수록 자신의 생애소득 대비 높은 소득대체율을, 고소득자일수록 낮은 소득대체율을 누리게 되는 것이다.

문제는 이러한 소득재분배 기능이 제대로 발휘되려면 가입기간이 소득수준에 따라 큰 차이가 나지 말아야 하는데 실제로는 그렇지 않다는 것이다. 소득활동을 하지 않는 이들은 적용제외로 국민연금 미가입자가 되고, 많은 불안정 저소득자들은 납부예외나 장기체납 등으로 최소 가입기간인 10년을 채우지 못해 노령연금 수급자격을 획득하지 못하거나 짧은 가입기간으로 매우 낮은 급여를 받게 된다. 최소 가입기간인 10년을 채운 경우 40년 가입자의 1/4에 해당하는 노령연금 급여를 받게 된다. 즉, A값의 5%와 B값의 5%를 받게 되는데, 이는 평균소득자의 경우 10%의 소득대체율에 해당하며, 평균의 1/2 소득자는 15%의 소득대체율에 해당하게 된다. 따라서 많은 불안정 저소득자들은 무연금 또는 15% 내외의 낮은 소득대체율을 가지게 될 것으로 보인다.

실제로 소득수준별로 국민연금 가입기간에 현격한 차이가 나타나고 있다. 구인회 외(2021)가 사회보장 통합행정데이터를 분석한 결과 모든 연령대에서 소득 1분위(하위 20%)와 5분위(상위 20%) 간에는 평균 가입기간 및 최소 가입기간(10년) 충족률에 두 배 이상의 차이가 나타났다. 이에 따라 결국 이들이 은퇴한 후 국민연금 노령연금의 소득비례 급여(B급여)는 물론 균등급여(A급여)조차도 저소득자는 못 받거나 덜 받는 불균등급여가 되는 것이다. 구인회 외(2021)의 분석은 국민연금 가입자만을 대상으로 한 것이므로 미가입자까지 포함해서 보면 소득수준별 격차는 더욱 크게 나타날 것이다. 따라서 국민연금의 소득재분배 기능이 제대로 작동하게 하려면 적어도 균등급여(A급여)는 가입기간에 좌우되지 않게 하고 저소득층과 비경제활동 인구도 사각지대에 처하는 일이 없도록 할 필요가 있다.

3) 공적연금의 재정안정화 및 세대간 세대내 재분배의 형평성 문제

공적연금의 재정적 지속가능성 문제는 연금개혁의 최대 난제로 인식되고 있다. 국민연금보다도 특수직역연금의 재정적자가 더 심할 것으로 전망되지만, 예상 적자의 규모 면에서는 국민연금의 재정수지가 가장 큰 문제이다. 제5차 국민연금 재정계산의 세부적인 재정수지 전망이 아직 발표되지 않아 제4차 재정계산의 재정수지 전망(표 3)을 보면, 국민연금기금이 2042년(제5차 재정계산에 의하면 2041년)에 적자로 전환하며, 2057년(제5차 재정계산에 의하면 2055년)에 기금이 완전 소진될 전망이다. 보험료 수입은 2060년까지 GDP의 2.4% 수준에 머무는데 반해 연금급여 지출은 국민연금의 성숙과 고령화로 인해 2018년 GDP의 1.3%에서 급속도로 증가하여 2055년 GDP의 6.5%, 2060년 GDP의 7.5%, 2070년 GDP의 8.9%로 증가한다. 이에 따라 국민연금이 개혁 없이 현 제도를 유지하면 재정수지 적자가 2060년 GDP의 5.1%, 2070년 GDP의 6.3%, 2088년에는 GDP의 6.6%에 이를 것으로 전망되었다. 다만, 보험료 수입이 GDP의 2.4% 수준에 불과한 것은 노동소득(근로소득과 사업소득)의 많은 부분이 보험료 부과대상에서 누락됨을 의미하므로, 보험료 인상 외에 기여 기반의 확대를 통해서도 보험료 수입을 늘릴 수 있음을 시사한다.⁵

[표 3] 제4차 재정계산의 국민연금 재정수지 전망 (단위: GDP 대비 배율)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	총지출/총수입(배율)
		총수입	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여		
2018	37.2	4.1	2.4	1.6	1.3	1.3	2.8	0.32
2035	48.2	4.6	2.5	2.1	3.2	3.2	1.4	0.70
2042	42.7	4.3	2.4	1.9	4.5	4.5	-0.2	1.05
2055	6.7	2.8	2.4	0.4	6.5	6.5	-3.7	2.32
2057	-2.1	2.4	2.4	-	6.9	6.9	-4.5	2.88
2060	-	2.4	2.4	-	7.5	7.5	-5.1	3.13
2070	-	2.6	2.6	-	9.0	8.9	-6.3	3.46
2088	-	2.9	2.9	-	9.5	9.4	-6.6	3.28

자료: 국민연금재정추계전문위원회(2018)

이에 따라 2060년 이후에는 연금급여와 행정비용 등을 합한 총지출이 보험료 수입과 투자수익을 더한 총수입의 3배가 넘을 것으로 전망되며, 제5차 재정계산 결과 기금고갈 이후 부과방식 비용률은 2055년 26.1%, 2060년 29.8%, 2070년 33.4%로 전망되었다. 이는 합계출산률을 2023년 0.73명, 2050년 이후 1.21명으로 가정한 것인데, 만일 초저출산율(2023년 0.62명, 2050년 이후 0.98명)을 가정하면 부과방식 비용률은 2060년 34.3%, 2070년 42.0%로 증가한다. 평균소득자에

⁵ 2020년 GDP는 1,940조원, 가계의 노동소득은 근로소득(피용자보수) 935조원과 사업소득(혼합소득 49조원+준법인기업소득 인출 41조원) 90조원을 합해 1,025조원으로 노동소득은 GDP의 53% 가량(한국은행, 2022). 여기에 9%의 국민연금 보험료율이 빠짐 없이 적용되면 92.3조원으로 GDP의 4.8%가 된다.

대한 실질 소득대체율 24% 수준을 유지하기 위한 부과방식 보험료율이 33.4% 내지 42.0%에 이르게 된다는 것이다. 이는 현행 제도를 유지할 때 실질 제도부양비가 150% 이상에 이르게 됨(표 1)에 따라 나타나는 당연한 결과이다.

따라서 연금개혁 없이 현재의 젊은 세대가 은퇴할 때 미래의 젊은 세대가 30%가 넘는 보험료를 부담해야 한다면, 세대간 소득재분배의 형평성 문제가 극심하게 제기되며 미래 세대의 극심한 반발이 예상된다. 경우에 따라서는 미래 세대의 보이콧으로 현재의 젊은 세대가 은퇴 이후에 연금급여를 제대로 받지 못하는 일이 발생하지 않으리라는 보장도 없다. 따라서 많은 연금전문가들은 이처럼 세대간의 불형평성을 막기 위해 국민연금 보험료 인상을 포함한 모수개혁의 필요성을 강조한다. 제5차 재정계산에서는 재정안정화를 위한 5가지 재정목표를 설정하여, 다른 제도요인(소득대체율, 가입 및 수급연령 등)은 불변임을 가정하고 보험료율 조정만으로 목표를 달성하기 위한 필요보험료율을 추계하였다. 5가지 재정목표는 추계기간(70년간) 말(2093년)을 기준으로 하여 적립배율 1배, 적립배율 2배, 적립배율 5배, 수지적자 미발생, 일정기간(2074-2093년의 약 20년간) 일정 수준의 적립배율 유지로 규정된다. 재정목표별, 보험료율 인상 시점별 필요보험료율은 최저 17.9%(2025년에 적립배율 1배 목표로 보험료율 인상)에서 최고 23.7%(2035년에 일정 적립배율 유지 목표로 보험료율 인상) 수준으로 나타났다. 즉, 기금고갈 후 미래 세대에게 부과방식 비용을 전가하는 것에 비해서 현 세대가 부담을 높여 세대간의 형평성을 유지하려고 할 때, 연금수급 연령등을 변경하지 않고 보험료율만을 인상한다면 현재의 9%에서 최소 2배 이상 인상이 필요하다는 것이다. 과연 현 세대가 이처럼 급격한 보험료율 인상을 받아들일 수 있을 것이냐 하는 문제에 봉착한다.

국민연금의 재정수지 적자 및 기금고갈 전망과 관련하여 보험료율 인상을 최소화하고 재정수지 적자의 상당 부분을 국고지원으로 보충하자는 주장도 있다. 김연명(2022)은 2060년에 부담해야 할 GDP 10.9% 규모의 전체 공적연금은 한국 경제가 부담하기 어려운 수준이 아니며, 선진국들은 이미 GDP의 10% 이상을 연금으로 지출하고 있음을 지적한다. 장차 예상되는 국민연금의 적자 규모가 부담스러운 것은 사실이나 가입(보험료 납부) 상한 연령과 연금 수급 개시연령의 상향, 소득 상한선 인상, 보험료의 단계적 인상 등과 국고지원 등을 결합하면 해결 가능하다고 주장한다.

국민연금의 노령연금 급여에는 소득비례 급여(B급여)뿐만 아니라 소득재분배 기능을 수행하는 균등급여(A급여)도 포함되어 있기 때문에 보험료만으로 수지균형을 맞추려고 하지 말고 조세에 기반한 일반재정의 기여가 필요하다는 주장은 합리성을 가진다. 사실 보험료만으로 노후소득(적정 소득대체율) 유지와 소득재분배 기능을 동시에 수행하면서 재정안정화까지 달성하는 것은 불가능하다(유종성, 2022). 따라서 장차 국민연금이 기금고갈로 부과방식으로 전환할 때 또는 그 전부터라도 일반재정의 지원을 받을 수 있을 것이다. 또한 국고지원 없이 완전 부과방식으로 전환하면 고소득층의 수익비가 1보다 훨씬 낮아지게 되어 반발이 예상되는 문제도 있다(김연명, 2023).

그러나, 국민연금을 일반 재정으로 지원하려면 첫째 조세와 보험료의 역할분담에 대한 합리적인 원칙을 수립할 필요가 있으며, 현행 제도를 유지하면서 재정수지 적자의 전부 또는 대부분을 국고 지원으로 충당할 경우 세대간 소득재분배는 물론 세대내 소득재분배와 관련해서도 형평성의 문제가 심각하게 제기될 수 있다. [표 4]는 국민연금의 현행 제도를 유지할 때 소득수준 및 가입기간별 기대수익비와 순혜택 규모를 A값의 비율로 나타낸다. 가입기간이 같으면 소득대체율은 저소득층일수록 더 높지만, 순혜택(총급여-총기여의 현재가격)은 고소득층일수록 더 큼을 보여준다. 가령 가입기간이 40년이면, 소득대체율은 평균의 1/4 소득자가 100%, 평균의 2배 소득자가 30%

로 저소득자일수록 높지만, 순혜택은 평균의 1/4 소득자가 2023년 가격으로 1억 8,370만원, 평균의 2배 소득자가 2억 6,790만원으로 고소득자일수록 더 크다. 그런데, 저소득자일수록 미가입이거나 가입기간이 짧고 고소득자일수록 가입기간이 긴 경향을 고려하면 순혜택 규모의 역진성은 더욱 커진다. 즉, 1/4 소득자는 미가입 또는 10여년의 가입으로 순혜택이 0 또는 4,590만원 수준에 머무르기가 쉬운 반면 2배 소득자는 40년 가까운 가입으로 순혜택이 2억 6,790만원에 근접할 가능성이 높다. 기대수익비는 가입기간에 좌우되지 않고 저소득자일수록 더 높지만, 가입기간이 짧아 총기여액이 작기 때문에 총급여액도 작게 되어 순혜택 규모가 작아지는 것이다. 따라서, 만일 국민연금 재정수지 적자의 전부 또는 대부분을 조세에 기반한 일반재정으로 충당한다면, 미래세대의 부담으로 현 세대를 지원하는 세대간 형평성의 문제가 제기될뿐만 아니라 저소득층보다 고소득층에 더 큰 혜택을 주게 되는 결과가 되어 세대내 형평성의 문제도 제기된다. 이처럼 국고지원이 고소득층에게 더 큰 순혜택을 주는 데 사용된다면 국민들이 수용하기 어려울 것이다.

결론적으로 국민연금 재정수지의 적자를 일반 재정으로 충당하는 것은 국민연금이 소득재분배 기능을 가지고 있다는 점에서 부분적으로 정당화될 수 있으나 현실에 있어서는 소득재분배 기능이 제대로 작동하지 않고 오히려 역진적으로 작용하는 점에 비추어 이러한 문제를 해결하지 못하는 한 설득력을 가질 수가 없다.

[표 4] 국민연금 노령연금 현제도 유지시 소득수준 및 가입기간별 기대수익비와 순혜택 규모

가입기간 평균 소득(B값)	A값 대비	1/4	1/2	1	2
	2023년(만원/월)	71.5	143.1	286.1	572.2
가입기간별 노령연금 급여 (만원/월)	10년 미만	0	0	0	0
	10년	17.9	21.5	28.6	42.9
	40년	71.5	85.8	114.4	171.7
	소득대체율	100%	60%	40%	30%
10년간 총기여액 (백만원)		7.7	15.5	30.9	61.8
25년간 총급여액 (백만원)		53.7	64.4	85.9	128.8
순혜택 (백만원)		45.9	48.9	54.9	67.0
40년간 총기여액 (백만원)		30.9	61.8	123.6	247.3
25년간 총급여액 (백만원)		214.6	257.6	343.4	515.1
순혜택 (백만원)		183.7	195.7	219.8	267.9
기대 수익비		6.94	4.17	2.78	2.08

*주: 총기여액, 총급여액, 순혜택은 2023년 가격으로 표시하되, 총기여액은 A값 상승률로, 총급여액은 물가 상승률로 할인함. 평균소득자 명목 소득대체율이 40%가 되는 2028년 이후 가입자를 기준으로 하여 65세에 연금수급을 시작하며 65세의 기대여명은 25년으로 가정함. 이는 UN(2022)의 세계인구추계가 2060년 한국의 65세 기대여명을 25년으로 추정한 것을 따른 것임.

4) 기초연금과 국민연금 A급여 간의 제도적 중복과 충돌의 문제

국민연금 A급여와 기초연금과의 기능 중복 및 제도적 충돌 문제도 시급하게 해결해야 할 과제이다. OECD(2021)의 연금보고서는 한국의 기초연금은 표적화된 공공부조 성격의 1층연금으로, 국민연금 A급여는 기여 기반의 기초연금 성격의 1층연금으로 분류하고 있으며, 국민연금 B급여만을

분리하여 소득비례의 2층연금으로 간주하고 있다. 문제는 두 개의 1층연금이 그 어느 것도 노인 빈곤 완화를 위해 불충분한 수준이며, 상호보완적으로 기능하기보다는 상호 간에 기능적 중복과 충돌의 문제를 안고 있어 빠른 시일 내에 제도적 통합 또는 분명한 역할분담을 할 필요가 있다.

국민연금 A급여액은 전적으로 가입기간에 좌우되며, 기초연금 수급여부 및 수급액은 본인 및 배우자의 소득과 재산, 국민연금 A급여액과 총급여액 등에 따라 복잡한 산식들에 의해 결정된다. 저소득자들은 일반적으로 가입기간이 짧아서 국민연금 A급여액은 물론 총수급액도 작아 빈곤 해소에 미치지 못하며, 기초연금의 급여수준도 빈곤해소에는 모자란다. 저소득층도 국민연금 가입기간이 길수록 국민연금 A급여액과 총급여액이 커지긴 하는데, 문제는 이로 인해 기초연금 수급자격을 잃거나 수급액이 줄어 들 가능성이 커진다. 따라서 특히 저소득층 가운데서 기초연금의 기준연금액이 올라갈수록 국민연금 장기가입 유인이 떨어질 가능성이 있다. 결국 두 제도의 중복과 충돌로 인해 효과적인 노인빈곤 완화가 이루어지지 못하고 있다.

또한 유사한 기능을 수행하는 두 제도의 존속은 재정적 부담을 키운다. 상당수의 연금 전문가가 기초연금의 수급 대상을 줄이는 대신 연금액을 높여 노인빈곤 해소의 기능을 강화하자고 하는데, 이는 제도의 경로의존성(path dependence)을 고려하면 정치적 실현가능성이 희박하다. 설혹 이러한 개혁이 실현된다고 해도 저소득층 가운데 국민연금 가입 회피 유인을 강화하며 국민연금 장기 가입자로부터 큰 반발을 초래할 가능성이 크다. 따라서 두 제도를 통합함으로써 재정적 부담을 줄이고 노인빈곤 완화의 효과를 강화하는 방안을 강구할 필요성이 있다. 이러한 구조개혁을 미룰수록 기존 제도의 기득권이 고착화되어 개혁이 어려워질 것이므로 기초연금 40만원 인상 논의와 국민연금 개혁 논의를 병행하여 합리적인 개혁방안을 모색해야 할 것이다.

5) 국민연금에 대한 국민의 불신과 보험료 인상에 대한 부정적인 여론

비록 윤석열 정부가 연금개혁을 3대 개혁과제의 하나로 강조하고 있으나, 국민연금에 대한 국민의 불신과 보험료 인상에 대한 부정적인 여론이 큰 걸림돌이 되고 있다. 일반적으로 연금 전문가들은 국민 여론과 집권층의 정치적 부담을 크게 고려하지 않고, 대통령과 여당을 포함한 정치권의 정치적 결단을 강조하는 경향이 있다. 그러나, 의미 있는 연금개혁을 성공시키려면 재정적 실현가능성 뿐만 아니라 국민여론의 수용도를 고려하여 정치적 실현가능성이 상대적으로 높은 개혁안을 마련하는 것도 중요한 과제이다. 따라서, 먼저 연금개혁에 관한 국민여론을 살펴보고 상대적으로 수용 가능성이 높은 개혁의 방향을 선택하는 지혜가 요구된다.

여러 여론조사 결과 공통적으로 국민들은 보험료율 인상에 매우 소극적인 반면 연금 수급연령 상향에 대해서는 상대적으로 수용도가 높은 것을 보여준다. 지난 해 9월 중앙일보-한국갤럽의 조사에 의하면 국민의 43%가 국민연금의 현행 유지를, 25.2%가 연금수급연령의 상향을, 12.6%가 보험료율 인상을, 10.1%가 연금 수령액 축소를 선호한 것으로 나타났다(황수연, 2022). 지난 2월 SBS-넥스트리서치의 조사도 수급연령 상향 33.6%, 보험료율 인상 12.7%, 수급액 축소 11.4%, 현행 유지 34.0%의 분포를 보였다(소환욱, 2023). 엠브레인 등의 전국지표조사 조사에서도 연금수급연령 인상이 43%, 국민연금 수급액 하향이 22%, 보험료율 인상이 19%로 나타났다(김향미 김태훈, 2023).

지난 해 7월 한국리서치가 실시한 국민연금에 대한 인식과 개혁방향에 대한 심층 여론조사는 보다 상세한 정보를 제공한다(한국리서치 2022a; 2022b). 먼저 국민연금에 대한 불신이 젊은 층에

서 매우 높게 나타났다. “향후 수급 연령이 되었을 때 국민연금을 받을 수 있다”고 생각하는지에 대해 50대의 70%가 그렇다고 응답하였으나 40대는 그렇다가 41%, 그렇지 않다가 52%, 30대는 그렇다가 24%, 그렇지 않다가 64%, 18-29세는 그렇다가 29%, 그렇지 않다가 57%로 나타났다. “납부한 보험료보다 더 많이 돌려받을 수 있다”고 생각하는지에 대해서는 60세 이상의 77%와 50대의 53%가 그렇다고 답했으나, 40대는 32%, 30대는 19%, 20대는 15%만이 그렇다고 답하였고 다수가 그렇지 않다고 답하였다. 또, 30대와 40대에서는 국민연금 가입이 의무가 아니라면 “가입하지 않겠다”는 응답이 각각 55%와 54%로 “가입하겠다”는 응답(35%와 36%)보다 훨씬 더 높게 나타났다.

국민연금 제도의 필요성에 대해서는 86%가, 국민연금의 개혁 필요성에 대해서는 87%가 동의하였다. 선호하는 개혁 방향을 “더 내고 더 받는” 개혁과 “덜 내고 덜 받는” 개혁의 양자택일로 물었을 때 50대와 60세 이상은 과반수가 전자를 택했으나, 40대 이하의 과반수가 후자를 택하였다. 좀 더 구체적으로 가장 우선적으로 시행할 개혁방안을 묻자 전체 응답자의 50%가 수급개시 연령의 상향을, 27%가 보험료율 인상을, 23%가 소득대체율 인하를 선택했다. 현재 9%의 보험료율이 부담되는지 여부에 대해서는 66%가 “부담된다”, 27%만이 “부담되지 않는다”고 응답했다. 그리고, 국민연금 기금 고갈로 보험료를 인상한다면, 월소득의 몇 %까지 납부할 의향이 있는지를 묻자 과반수인 56%가 9%~10% 미만을, 25%가 10%~11% 미만을, 9%가 11%~12% 미만을, 4%가 12%~13% 미만을 선택했고, 13% 이상을 선택한 응답자는 6%에 불과했다. 연금전문가들의 논의와 국민 여론 간에 얼마나 큰 괴리가 있는지를 보여준다.

국민연금에 대한 국민의 인식과 개혁 방향에 대한 여론을 볼 때 보험료의 대폭 인상은 어려울 것으로 보인다. 다만, 국민연금 제도의 필요성과 개혁의 필요성에 대해서는 압도적 다수가 동의하고, 연금 수급개시 연령의 상향에 대해서는 상대적으로 더 수용적인 반응을 보이고 있는 점은 주목할 필요가 있다. 따라서 MZ 세대의 국민연금에 대한 오해와 불신을 해소하기 위한 노력과 아울러 보수개혁에 있어서는 보험료 인상보다는 연금 수급연령 상향을 앞세우며 접근하는 방안을 모색할 필요가 있어 보인다.

공적연금 개혁의 방향과 대안

이상의 분석을 기초로 초저출생과 급속한 고령화의 도전 속에서 노인부양비와 제도부양비를 낮추기 위해 연금 수급연령의 상향을 포함해 활동적 노화를 뒷받침하는 연금제도의 개혁이 필요하며, 노인빈곤의 획기적 완화와 전반적인 노후소득 보장 강화를 위해서는 1인 1연금의 보편적 소득보험의 실현으로 공적연금의 사각지대를 일소하는 한편 명목 소득대체율보다 실질 소득대체율에 초점을 두는 개혁이 필요함을 알 수 있다. 또한, 세대간 및 세대내 형평성을 기하기 위해 국민연금의 소득비례 급여(B급여)는 수익비를 1에 근접시켜 보험료와 기금수익만으로 재정 안정화를 이루도록 하며, 국민연금의 소득재분배 급여(A급여)와 기초연금을 통합하여 모든 노인에게 최소한의 소득을 보장하는 동시에 재정안정화를 기할 필요성이 있다. 기초연금과 국민연금 A급여의 통합 방안으로 정액의 보편적 기초연금과 마이너스 소득세 방식의 최소소득 보장 연금의 두 대안에 대해 재정적, 정치적 실현가능성을 검토한다.

1) 활동적 노화를 뒷받침하는 연금제도 개혁과 노동시장 개혁의 병행

급속한 고령화와 저출생의 인구학적 변화 속에서 기존의 고용과 은퇴 관념 및 남성 생계부양자 모델에 입각해 후한 공적연금 제도를 유지하는 것은 불가능할 뿐만 아니라 반드시 바람직하지도 않다. 점점 더 축소되는 근로연령층 인구가 점점 더 늘어나는 노년층 인구를 충분한 소득대체율로 부양하는 것은 불가능하다. 또한, 기대수명과 건강수명이 늘어나는데도 불구하고 일정한 연령 이상의 고령층을 전부 노동시장에서 퇴출시키고 연금에만 의존하도록 하는 것이 바람직하지도 않다.

따라서 연금개혁의 제1 과제는 노인부양비와 제도부양비, 특히 실질 제도부양비를 낮추는 것이라고 본다. 실질 제도부양비를 낮추기 위해 분자인 수급자 수를 줄이며(사각지대를 확대하지 않고, 가능하면 사각지대를 해소하면서) 분모인 실질 가입자 수를 획기적으로 늘려야 한다. 이를 위해서는 노령연금 수급연령을 올리는 한편 수급연령에 이르기까지 모든 성인이 국민연금에 자동 가입하고 모든 노동소득(또는 모든 소득)에 대해 연금 보험료를 자동 납부하도록 하는 제도적 개혁이 필요하다. 다만, 노인의 건강과 기대수명에는 개인간의 편차가 매우 크며, 성별 및 소득계층별로도 큰 격차가 있음을 고려할 필요가 있다. 조기퇴직 관행을 바꾸고 정년을 연장하여 주된 일 자리에서 연금수급 개시연령까지의 계속 고용을 증진하는 한편 은퇴 및 부분은퇴, 점진적 은퇴, 은퇴 후 재취업 등의 결정을 유연하게 할 수 있게 하고 활동적 노화(active ageing)를 뒷받침하는 노동시장 개혁과 공적연금 개혁이 동시에 추진되어야 한다.

우선 노인의 연령 기준을 바꾸어 노인의 인구비중을 줄이고 이들이 생산적 활동에 참여하여 저출생으로 인한 노동력 부족 문제를 해결할 수 있도록 해야 한다. 다행히도 최근 일련의 여론조사를 보면 우리 국민이 국민연금 보험료율 인상에는 반대가 많지만 수급연령 상향에 대해서는 수용도가 높은 편이다. 또한 한국은 현재도 65세-74세 고령층 인구의 경제활동 참가율이 매우 높은 편이다. 연령에 따른 고용의 차별을 폐지하고 고령층 고용을 촉진하는 노동시장 개혁과 이를 뒷받침하는 연금개혁이 이루어지면 활동적 노화를 통해 노인의 삶의 질이 개선될 뿐만 아니라 연금재정의 지속가능성 확보도 그만큼 용이해질 수 있을 것이다. 다만, 일률적으로 국민연금 수급연령을 많이 올리면 건강이 나빠 조기 은퇴가 필요한 이들에게는 너무 고통스러운 결과가 될 것이다. 특히 어려서부터 육체적으로 고된 경제활동에 참여해온 노동자들은 조기 은퇴를 하여도 연금을 수급할 수 있어야 한다. 따라서 도덕적 해이를 방지하면서도 제도적 유연성이 발휘될 수 있도록 하는 장치가 필요하다고 본다..

먼저 국민연금 수급연령에 이르기까지 가입을 계속 하여 연금보험료를 납부하도록 하는 것이 필요하다. 현재는 국민연금 수급연령은 2033년까지 점진적으로 65세까지 올라가고 있는 중인데 국민연금 가입은 59세까지만으로 고정돼 있다. 또한, 2033년 이후에도 매 5년마다 국민연금 수급연령을 1세씩 올려 2048년 이후에는 68세에 이르도록 할 필요가 있다. 다만 건강과 기대수명의 개인 편차를 고려하여 조기연금과 연기연금 수급연령의 범위를 대폭 확대하여 55세에서 80세 사이에서 각자가 연금 수급연령을 선택할 수 있도록 하는 것이다. 또한 오스트리아처럼 노령연금을 수급하면서도 풀타임 또는 파트타임으로 일하면서 연금 보험료를 계속 납부할 수 있도록 하여 매년 연금 수급액을 추가 산정해주는 방안을 도입할 필요가 있다(OECD, 2017: 56). 그리고 완전 은퇴가 아닌 부분 은퇴를 선택하여 연금을 전액이 아닌 일부만 수급하면서 추후 완전 은퇴시에 연금 수급액을 더 올릴 수 있도록 하는 것도 허용할 필요가 있다(OECD, 2017: 56). 조기연금 수급자와 연기연금 수급자에게는 보험수리적으로 공정하게 연금급여액을 감액, 또는 증액하되 연기연금

에 대해서는 약간의 보너스를 추가해 줄 수도 있을 것이다. 현재도 한국은 연기연금자에 대해 보험수리적으로 공정한 증액보다 더 많은 보너스를 지급해주는 셈이라고 할 수 있다.

물론 이러한 개혁은 노동시장 개혁과 함께 추진되어야 한다. 조기은퇴를 강요하는 것을 방지하는 것은 물론 고령자의 계속 고용과 재고용을 활성화하며 연령에 따른 고용의 차별을 막기 위한 정책이 필요하다. 이를 위해서는 지나친 연공급제를 고쳐서 직무와 역할에 따른 급여체계를 확립하여 고용주들에게 50대와 60대 근로자들의 계속 고용을 기피하는 유인을 제거할 필요가 있다.

이러한 개혁을 통해 근로연령층 인구(분모)를 늘리고 은퇴연령층 인구(분자)를 줄임으로써 노인 부양비를 상당히 낮출 수 있을 것이다. 가령, 통계청(2021)의 장래인구 중위 추계를 바탕으로 2070년의 노인부양비(65세 이상 인구/18-64세 인구)가 104.4%로 전망되고 있지만, 노인 연령 기준을 68세로 올리면 87.9%로 낮아질 것으로 추정된다.

노인부양비를 낮추는 것보다 더 중요한 것은 실질 제도부양비를 낮추는 것이다. 실질 제도부양비를 낮추기 위해서는 모든 성인이 자동적으로 국민연금에 가입하도록 하고 모든 노동소득의 원천에 보험료를 부과 징수하여 납부 예외와 체납을 없앴으로써 실질 가입자를 증가시키는 추가적인 개혁이 필요하다. 만일 18세-69세 인구 전체를 실질 가입자가 되도록 하고 70세 이상 인구 전원을 수급자로 만들 수 있다면, 2070년의 실질 제도부양비는 노인부양비 및 제도부양비와 같은 87.9%가 되어 현행 제도 유지시의 전망치인 158.2%의 절반 조금 넘는 수준으로 낮아질 수 있을 것이다. 만일 이와 같이 노인부양비와 실질 제도부양비를 낮출 수 있으면, 2070년 부과방식 보험료율(당해연도 보험료 수입만으로 당해연도 급여지출을 충당할 경우 필요한 보험료율)이 제5차 재정추계 시산의 33.4%에서 21.2% 정도로 낮아질 것이다([표 5] 참조). 또, 이러한 개혁은 공적연금 사각지대를 해소하고 실질 소득대체율을 올리기 위해서도 필요하다. 뒤에 자세히 기술하겠지만, 실질 소득대체율이 현행 제도 유지시 24% 수준으로 전망되는 것으로부터 명목 소득대체율과의 괴리를 해소하여 40% 수준으로 올라갈 수 있다.

[표 5] 국민연금 수급연령 상향 및 전국민 자동가입시 노인 및 제도부양비와 부과방식 보험료율 전망

연금 연령	부양비와 부과방식 비용률	2040	2050	2060	2070
65세 (5차 재정계산)	노인부양비	62.0	81.8	94.2	104.4
	제도부양비	62.9	95.6	125.4	138.3
	부과방식 보험료율	15.1	22.7	29.8	33.4
66세	노인부양비=제도부양비	57.6			
	부과방식 보험료율	13.8			
68세	노인부양비=제도부양비		66.8	75.3	87.9
	부과방식 보험료율		15.9	17.9	21.2

자료: 국민연금재정추계전문위원회(2023)의 제5차 재정추계 시산결과와 통계청(2021)의 장래인구추계를 기초로 한 필자의 계산

2) 1인 1연금의 보편적 소득보험 실현 및 실질 소득대체율의 향상

공적연금의 사각지대 해소는 실질 가입률 100% 달성과 같은 말이 된다. 노인빈곤 해소와 노인

소득 불평등 완화는 기초연금의 급여수준 인상, 또는 국민연금의 소득재분배 기능의 실질화를 요한다. 실질 소득대체율 제고는 가입기간의 확대와 기여기반(보험료 부과대상 소득총액)의 확대를 필요로 한다. 이 모든 과제를 한꺼번에 달성하는 방안으로 필자는 고용보험 사각지대 해소책으로 논의되었던 소득중심 사회보험의 아이디어를 적용하여 국민연금을 1인 1연금의 '보편적 소득보험'으로 개혁하는 방안을 제안하고자 한다(이병희, 2019; 장지연·홍민기, 2020). 즉, 고용관계에 기반한 사업장 가입자와 지역 가입자의 구분을 없애고 모든 성인(18세 이상)이 국민연금에 자동 가입하도록 하며, 모든 노동소득(또는 모든 소득)에 대해 국민연금 보험료를 원천징수하여 기여기반을 대폭 확대하는 것이다. 또한, 가입기간 개념을 없애고 모든 노인에게 현행 제도 하에서 국민연금의 최대 가입기간인 40년 가입자에 대한 급여, 즉 A값(2023년, 286만 1천원)의 20%(2023년, 57만 2천원)에 해당하는 A급여와 B값의 20%에 해당하는 B급여를 지급하는 것을 목표로 한다. 평생 소득이 0인 경우에도 노후에 2023년 기준으로 최소한 57만 2천원의 소득을, 노인 부부는 최소한 114만 4천원의 소득을 보장받게 하여 노인빈곤을 대폭 해소하며, 중산층에게는 실질 소득대체율 제고로 적절한 소득을 유지할 수 있도록 하는 것이다.

첫째, 비경제활동인구를 포함하여 18세 이상의 모든 성인을 국민연금에 자동 가입시키며, 사업장 가입자와 지역 가입자의 구분을 없애고 모든 노동소득(또는 모든 소득)의 원천에 국민연금 보험료를 부과 징수한다. 오늘날 경제활동인구와 비경제활동인구 간의 경계가 점차 모호해지고 있으며, 통계청의 경제활동인구 조사에서 비경제활동인구로 분류되는 사람들 가운데서도 간헐적으로 알바나 임시일용직 등 경제활동을 하는 경우가 많다. 복수의 소득원을 가지는 경우, 고용주 특정이 어렵거나 복수의 고용주를 가지는 경우, 임금근로자인지 사업소득자인지 구분이 어려운 경우, 취업자인지 실업자인지 비경제활동인구인지 구분이 어려운 경우 등이 많아지고 있다. 따라서 고용주 부담분은 고용주 여부를 떠나 모든 근로소득과 특고, 프리랜서 등 인적용역사업소득의 지급자에게 부과한다. 지금도 일용근로소득의 경우 고용주가, 인적용역 사업소득의 경우 사실상의 고용주 또는 소득의 지급자가 국세청에 지급명세서를 제출하고 소득세를 원천징수하고 있으므로 여기에 사회보험료 원천징수를 추가하고 고용주 부담분을 함께 내도록 하면 된다. 사업소득을 신고하며 소득세를 납부하는 자영업자들의 경우에만 원천징수 방식을 적용하지 않고 소득 신고 시에 소득세와 함께 사회보험료를 내도록 하면 된다.

국민연금에 모든 성인이 자동가입하게 하려면, 특수직역연금을 부분적으로 국민연금에 흡수 통합해야 한다. 즉, 특수직역연금의 보험료 중 국민연금 보험료에 해당하는 부분은 국민연금에 흡수 되도록 하고, 국민연금 보험료보다 높은 부분만을 특수직역연금으로 유지하여 은퇴 후 국민연금 급여에 추가하여 특수직역연금 급여를 받도록 하는 것이다. 또한, 보험료 산정의 기준이 되는 소득의 하한액과 상한액을 폐지하여 원천징수 후 매년 정산을 하지 않아도 되도록 하면 제도의 운영이 쉽고 단순해진다. 이렇게 하면 국민연금의 실질 가입률을 100%로 만들고, 실질 제도부양비를 노인부양비와 같게 할 수 있다.

2020년 국세청이 신고받은 18세-59세 근로소득과 사업소득을 합하면 총 2,376만 명으로부터 약 805조원에 달하는 것으로 추정된다(국세통계센터, 2022). 이는 통계청의 18-59세 경제활동인구 2,241만 명보다도 많으며, 국민연금 실질가입자 수 1,657만 명보다 43.3% 더 많은 수이다. 또한 제4차 재정계산에서 추정한 2020년 국민연금 보험료 부과대상 소득총액 549조원(GDP 1,985조원의 27.7%)보다 46.6% 더 큰 금액이다(국민연금재정추계위원회, 2018). 현행 제도 하에서 이처럼 보험료 부과대상 소득의 비중이 작은 것은 보험료 부과 대상 소득의 상한액(2023년, 590만원)이

높지 않은 편인데다 실제로 소득활동을 하는 사람들 중 상당수가 납부예외자가 되거나 비경제활동인구로 간주되어 적용제외로 국민연금에 미가입하기 때문으로 보인다. 구인회 외(2021)가 사회보장통합행정데이터를 분석한 결과 2019년 공적연금 적용제외자의 41%와 납부예외자의 49%가 소득 활동을 하고 있었다. 또한 적용제외자와 지역가입자의 소득분포가 비슷하게 나타났다. 또, 유희원 외(2022: 99-100)가 2019년 과세소득과 2020년 일용근로소득 자료를 이용하여 국민연금 사각지대 내 소득자료 보유 현황을 살펴본 결과 납부예외자의 49.6%, 적용제외자의 47.2%, 장기체납자의 80.6% 등 사각지대에 속한 가입자의 50.5%는 소득자료가 있는 것으로 나타났다.

따라서 국세청이 국민연금보험료를 소득세와 함께 원천징수하면 사각지대 해소 및 기여기반 확대를 통한 소득대체율 제고에 큰 진전을 이룰 수 있다. 비과세소득인 농업소득에 대해서도 국민연금 보험료를 부과, 징수하면 더 큰 진전을 이룰 수 있다. 또한, 전통적으로 국민연금 보험료는 사업소득을 포함한 광의의 노동소득(earned income, 근로소득과 사업소득 포함)에 대해서만 부과해왔지만, 이자와 배당소득, 임대소득과 같은 자본소득과 부동산과 주식, 코인 등의 양도차익을 포함한 자본이득에 대해서도 보험료를 부과하여 기여기반을 더욱 확충하고 실질 소득대체율을 더 올리는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

이처럼 모든 성인을 국민연금에 자동 가입시키고 모든 노동소득 또는 모든 소득에 대해 연금보험료를 부과, 징수하면 국민연금의 사각지대가 완전 해소되며 실질 소득대체율이 대폭 증가하는 한편 국민연금의 재정수지가 대폭 개선될 것이다. [표 4]의 국민연금 재정수지 전망이 보여주는 것과 같이 현행 제도가 유지되면 보험료 수입이 2060년까지는 대체로 GDP의 2.4%에 불과할 것으로 추정되는데, 이는 9%의 보험료율에 비추어봐도 너무 작은 규모이다. 그만큼 노동소득의 많은 부분이 보험료 부과 대상에서 제외되고 있음을 시사한다.

앞에서 2020년 국세청에 신고된 18-59세 근로소득과 사업소득 총액이 국민연금 보험료 부과대상 소득총액보다 46.6% 더 큰 것을 보았는데, 18-64세의 근로소득과 사업소득 총액은 884조원으로 보험료 부과대상 소득총액보다 61%가 더 높은 금액이다. 따라서 연금수급연령이 65세로 올라가는 2033년 이후를 기준으로 64세까지의 모든 노동소득에 보험료를 원천 징수하면 보험료 부과대상 소득총액이 60% 이상 증가함에 따라 보험료 수입이 GDP의 4% 수준으로 증가하며, 장차 실질 소득대체율도 크게 증가할 것이다. 만일 노동소득 뿐만 아니라 자본소득(이자, 배당, 임대소득 등)과 실현된 자본이득(부동산과 주식 등의 양도차익)도 보험료 부과대상 소득에 포함시키면 보험료 수입과 실질 소득대체율을 더욱 높일 수 있게 될 것이다. 또한, 보험료 납부자가 연금 수급자로 전환하는 데 시차가 있으므로 재정수지가 적자로 전환하는 시기와 기금이 고갈되는 시기가 상당히 지연될 것이며 국민연금 수급연령의 단계적 상향과 보험료율의 점진적인 소폭 인상 등 온건한 모수개혁으로 장기적인 재정안정화를 이루는 것이 훨씬 용이해질 것이다.

둘째, 노령연금 급여는 가입기간 개념을 폐지하고 정상 수급연령에 수급을 시작할 경우 누구에게나 현행 제도하에서 40년 가입자에게 주어지는 소득대체율을 적용하는 급여를 하는 것을 목표로 한다. 즉, 현행 제도 하에서 장차 40년 가입자에게 지급할 연금 급여인 A값의 20%와 B값의 20%, 또는 이에 준하는 급여를 모든 노인에게 지급하여 명목 소득대체율(40%)과 실질 소득대체율(24% 수준 전망)의 괴리를 완전 해소하여 40%의 실질 소득대체율을 달성하는 것을 목표로 한다. 이는 보험료만으로 충당할 수는 없으며 국고 지원이 필요할 것이다. 필자는 소득비례 급여(B급여)는 전액 보험료 수입과 기금수익으로 충당하고, 소득재분배 급여(A급여)는 조세를 기반으로 할 것을 제안한다.

먼저 국민연금 수급연령을 장차 68세까지로 올리면, 현재의 9% 보험료율로 20%의 소득비례 급여를 지급하는 것은 재정적으로 충분히 지속가능할 것으로 보인다. 68세의 기대여명을 UN(2022)의 추계에 따라 2060년에 22.4년, 2070년에 23.3년, 2080년에 24.2년으로 가정하면, 20%의 소득대체율을 위해 필요한 적립식 기여율은 각각 8.9%, 9.3%, 9.7%가 된다. 따라서 소득재분배 급여(A급여)의 재원을 조세 기반으로 충당할 수만 있다면 국민연금의 재정안정화는 해결되며, 적어도 2100년까지는 부과방식으로 전환하지 않고도 유지될 수 있을 것이다.

앞에서 국민연금의 소득재분배 기능이 제대로 작동하지 않는 상황에서 국고지원이 고소득층에게 더 큰 순혜택을 주는 데 사용되는 것은 정당화될 수 없다고 하였는데, 사각지대 없이 모든 노인에게 A값의 20%를 보장하는 데 조세가 사용되는 것은 당연한 일이다. 다만, 재정적으로 지나친 부담이 될 수가 있으므로 기초연금과의 통합을 포함하여 재정적으로 무리가 되지 않는 방안을 다음 절에서 검토하고자 한다.

그동안 노후소득 보장 강화를 강조하는 측에서는 국민연금의 명목 소득대체율 인상에 집착해온 경향이 있다. 그러나, 평균소득자의 명목 소득대체율(40년 가입시의 소득대체율)을 현재의 40%에서 50%로 인상해도 실질 소득대체율은 30% 수준을 별로 넘어서지 못할 것으로 전망된다. 명목 소득대체율을 높이지 않고서도 실질 소득대체율을 40%로 올릴 수 있다면 이러한 방안이 훨씬 더 나을 것이다. 또한, 비경제활동 인구는 물론 저소득 불안정 노동자와 영세 자영업자 등을 국민연금의 사각지대에 방치하고 이들을 기초연금에만 의존하도록 하는 것은 온당하지 않다.

한 가지 검토할 점은 A값을 기준으로 소득대체율을 계산하는데, A값이 내려가면 실질적으로는 소득대체율이 내려갈 수 있다는 우려이다. 그러나, 앞에서 본 바와 같이 국민연금 실질가입자 수와 보험료 부과대상 소득총액이 모두 비슷한 수준으로 증가할 것이므로 국민연금 가입자 전체의 평균소득을 나타내는 A값은 현행 제도 하에서와 별 차이가 없을 것으로 보인다. 노동소득 외에 자본소득과 자본이득까지 기여기반에 포함시키면 A값이 상당히 증가할 수도 있을 것이다. 또한 신규 수급자의 생애평균소득(현행 제도 하에서는 가입기간, 즉 보험료 납부기간의 평균소득)인 B값도 대체로 현행 제도하에서와 큰 차이가 없을 것이다. B값은 18세부터 연금수급연령 도달 직전까지 소득이 없는 해를 포함한 평균소득으로 간주하여 계산한다. 이 때 매 해의 소득은 현행 제도에서와 같이 매해 소득을 그 해의 A값 기준으로 환산한 소득을 사용하여 물가상승뿐 아니라 국민소득의 상승이 반영되도록 한다. 주된 직장에서의 급여 외에도 모든 노동소득에 대해 보험료가 원천 징수되므로 개별 가입자들이 보험료를 더 많이 내는 만큼 B값이 올라가는 측면도 있고, 소득이 전혀 없는 해도 B값을 계산하는 데 포함되므로 B값이 내려가는 측면도 있는데, 평균적으로는 양 측면의 효과가 상쇄할 것이다.

평생 소득이 전혀 없는 경우에는 $B=0$ 이므로 B급여는 0이 되지만, 현행 제도에서와 달리 A값(2023년, 2,861,091원)의 20%를 국민연금 급여로 받게 된다. 따라서 모든 노인이 현재의 기초연금보다 훨씬 더 높은 금액인 A값의 20%(2023년, 57만 2천여원)를 기본으로 받고, 노인 부부는 최소한 114만 4천여원을 받으며, 그 위에 각자의 생애평균소득의 20%를 추가로 받게 되는 것이다. 평균소득자는 A값의 20%와 B값의 20%를 합해 40%의 실질 소득대체율을 누리게 될 것이다. 평균의 1/2 소득자의 60%의 실질 소득대체율을, 평균의 1/4 소득자는 100%의 실질 소득대체율로 빈곤을 벗어나게 되며, 평균의 2배 소득자는 30%, 평균의 3배 소득자는 26.7%의 실질 소득대체율

을 누리게 되어 특수직역연금 수급자와의 격차를 줄이게 될 것이다.⁶

이는 현행 국민연금의 급여체계로 달성할 수 있는 최대한을 모든 노인에게 보장하여 국민연금의 이상을 실현하는 것이며, 보편적 기초연금과 소득비례 연금의 2층 체계를 완전히 실현하는 방안이 된다. 여기에 퇴직연금 또는 국민연금에 흡수 통합되지 않은 특수직역연금 부분으로 15% 내지 20%의 소득대체율을 더하면 평균소득자는 55% 내지 60%의 실질 소득대체율을 확보할 수 있게 된다.

3) 국민연금 A급여와 기초연금의 통합: 두 가지 대안의 검토

앞에서 제안한 바와 같이 국민연금에 모든 성인을 자동 가입시키고 모든 노동소득에 대해 보험료를 원천 징수함으로써 1인 1연금의 보편적 소득보험을 실현하고 실질 소득대체율을 40%로 향상시킬 경우 B급여의 재원은 전액 보험료와 기금수익으로 충당하며, A급여는 현재의 기초연금과 통합하여 조세를 기반으로 하는 것이 타당하다고 본다. 국민연금 A급여가 A값의 20% 수준으로 모든 노인에게 지급되는 사실상의 '보편적 기초연금'으로 발전하는 상황에서는 굳이 70% 노인을 위한 기초연금을 별도로 운영할 필요가 없고 재정적으로 감당할 수도 없기 때문이다. 기초연금이 A급여에 흡수 통합되면 장차 국민연금 수급연령이 68세까지 상향될 때 A급여(보편적 기초연금) 수급연령도 자동적으로 상향된다.

사실 국민연금의 B급여뿐만 아니라 A급여까지 국고 지원 없이 기여금만으로 충당하는 것은 재정적으로 지속가능하지 않다(유종성, 2022). 소득비례 연금(B급여)은 보험료를 기반으로 하고, 정액의 보편적 기초연금(A급여)은 조세를 기반으로 하는 것은 제도적으로 단순할 뿐만 아니라 국민들이 이해하고 수용하기도 쉽다. 보험료가 재분배 기능 없는 소득비례 연금에만 사용된다고 하면, 연금수급연령의 적절한 상향 조정을 함으로써 보험료율의 인상이 불필요하며 보험료율 인상과 소득대체율 인상을 동시에 실현하기 위한 국민적 합의를 이끄는 것도 쉬워질 것이다.

다만, 조세를 기반으로 현재의 기초연금보다 높은 수준의 A급여를 노인 전체에 보편적으로 지급하는 것이 재정적으로 부담이 될 수 있으므로 크게 두 가지 대안을 제시한다. 첫째는, 정액의 보편적 기초연금을 모든 노인에게 지급하되 연령별로 차등 지급하는 방안이다. 즉, A값의 20%를 지급하는 연령을 국민연금 수급개시 연령보다 높게 잡고 국민연금 수급개시 연령 초기에는 A값의 15% 정도를 지급함으로써 건강한 노인의 경제활동 참여를 증진하는 동시에 재정적 부담을 줄이는 것이다. 둘째는 마이너스 소득세(negative income tax) 방식으로 노인의 소득 수준에 따라 차등 지급하는 최소소득 보장 연금의 방안이다. 즉, 소득이 없는 노인에게는 A값의 20%를 지급하여 모든 노인에게 최소한의 소득을 보장하되, 소득이 있지만 일정 수준 이하인 경우에는 소득에 따라 감액 지급하는 것이다. 연령별 차등 지급과 소득수준별 차등 지급 방식을 결합하는 방안도 가능하다.

(1) 정액의 보편적 기초연금을 연령별로 차등 지급하는 방안:

첫째 대안은 A급여를 연령에 따라 차등 지급하는 방안이다. 즉, 현행 기초연금을 흡수한 A급여

⁶ 현행 제도 하에서 평균의 3배 소득자는 상한소득(평균소득의 2.06배)을 초과하므로 40년을 가입해도 소득대체율이 20.4%에 그치게 된다.

를 65세 이상 모든 노인에게 지급하되 65-74세에게는 A값의 15%(2023년, 42만 9천원)를 지급하고 75세 이상에 대해서만 A값의 20%를 지급하는 것이다. 또한 국민연금 수급연령이 장차 68세까지 올라가게 되면 A급여를 국민연금 수급연령부터 첫 10년간(가령 68세-77세)은 A값의 15%로, 그리고 그 후(가령 78세 이상)에는 A값의 20%로 지급하는 것이다. 다만, 이 경우 65세부터 67세까지에 대해서 A값의 10%를 지급하는 방안도 고려할 만하다. Barr & Diamond(2008)는 연령이 빈곤의 대리지표가 될 수 있으므로 65세와 75세 이상을 기준으로 보편적 기초연금의 금액을 차등화하는 방안을 제안한 바 있다.

[표 6]은 이 방안을 채택할 경우(연령별로 A값의 10%, 15%, 20% 차등 지급) 최대 소요재정이 2050-2060년에 GDP의 4.7%에 달하며, 그 후에는 다소 낮아져 2070년에는 GDP의 4.4%로 충당할 수 있음을 나타낸다. 제4차 국민연금 재정추계에 의하면 2060년에 GDP의 5.1%, 2088년에 GDP 5.6% 규모의 적자가 예상되고 별도로 존속할 기초연금에 추가적인 재정이 필요한데, 이 방안은 국민연금의 사각지대를 완전 해소하고 실질 소득대체율을 제고하면서도 소요재정은 훨씬 덜 드는 대안이 된다. 국민연금 실질가입률과 기여기반을 대폭 확대함에 따른 효과와 연령별 차등지급에 따른 재정절감을 결합한 효과이다.

[표 6] 보편적 A급여의 연령별 차등지급의 대상 인구와 소요재정 추계

	2025	2030	2040	2050	2060	2070
국민노령연금 수급개시연령	63세	64세	66세	68세	68세	68세
A값 10% 수급연령	-	-	65세	65-67세	65-67세	65-67세
A값 10% 수급인구(만명)			77	210	214	147
A값 15% 수급연령	65-74세	65-74세	66-75세	68-77세	68-77세	68-77세
A값 15% 수급인구(만명)	551	756	813	753	646	649
A값 20% 수급연령	75세 이상	75세 이상	76세 이상	78세 이상	78세 이상	78세 이상
A값 20% 수급인구(만명)	399	550	834	937	1,009	951
65세 이상 인구(만명)	950	1,306	1,724	1,900	1,868	1,747
A급여 총액(A값의 만배)	1,949	2,680	3,558	3,857	3,841	3,627
GDP 대비 (%)	2.4	3.3	4.3	4.7	4.7	4.4
NIT 방식 비용 GDP 대비 (%)	1.6	2.1	2.8	3.1	3.1	2.9

*주: GDP 대비 소요재정의 비율 계산은 A값 인상률이 GDP 상승률과 동일할 것으로 가정함.

연령별 인구는 통계청(2021)의 장래인구 중위추계에 기초함

(2) 마이너스 소득세(negative income tax) 방식의 최저소득 보장제도:

둘째 대안은 A급여를 현행 기초연금과 통합하되 보편적 기초연금 방식 대신에 마이너스 소득세(또는 부의 소득세, negative income tax, NIT) 방식의 최저소득 보장제도로 개편하는 것이다. 소득이 없는 노인에게는 첫째 대안과 마찬가지로 연령에 따라 A값의 10%, 15%, 또는 20%를 지급하되, 일정 소득(가령 A값의 75%, 2023년 214만 6천원) 이상의 소득자는 제외하며 그 이하의 소득자에게는 일정 비율로 감액(각각 B급여를 포함한 소득의 10%, 15%, 20% 감액)한 금액을 지급하는 것이다.

이 방안은 첫째 대안보다도 소요 재정이 작은 장점이 있다. 앞의 [표 6]은 이 방안을 채택할 경우 최대 소요재정이 2050-2060년에 GDP의 3.1% 정도에 불과하며, 그 후에는 다소 낮아져 2070년에는 GDP의 2.9% 정도로 충당할 수 있음을 나타낸다. 현행 기초연금 제도를 유지하면서 기준

연금액을 40만원으로 인상하는 것과 비슷한 규모의 재정으로 충당하는 것이 가능하다. 소요재정은 많지 않으면서 현행 제도에 비해 투명하고 단순하며 예측가능할 뿐만 아니라 노인 빈곤 완화 효과도 더 클 것이다.

다만, 이 경우 중상위 소득자들의 소득대체율이 떨어지는 문제가 있다. 즉, A값의 20%가 노후소득에 관계 없이 평균소득자에게 20%의 소득대체율을, 2배 소득자에게 10%의 소득대체율을, 3배 소득자에게는 6.7%의 소득대체율을 제공하는데, 이러한 기능이 약화되는 문제가 있다. 이를 보완하기 위해 B급여의 소득대체율을 25% 이상으로 올리는 것이 바람직할 것으로 생각한다. 이를 위해서는 국민연금 보험료율을 장기적으로 다소 올리는 것이 필요할 것이다. 68세의 기대여명을 2060년에 22.4년, 2070년에 23.3년, 2080년에 24.2년으로 가정할 때, 25%의 소득대체율을 위해 필요한 적립식 기여율은 각각 11.2%, 11.6%, 12.1%가 된다. 따라서 단계적으로 조금씩 보험료율을 올리면 기금 고갈을 막으면서 국민연금의 재정안정화를 이룰 수 있을 것이다.

두 대안은 사실상 거의 비슷한 노후소득 보장효과를 지닌다. 대안 1(정액의 보편적 기초연금)의 경우에는 일정 연령 이상의 모든 노인이 $0.2A+0.2B$ 를 받게 된다. 대안 2(NIT 방식의 최소소득보장연금)의 경우에는 일정 연령 이상의 모든 노인이 자신의 노후 시장소득(x)에 따라 A급여로 $0.2A-0.2(x+0.25B) = 0.2A-0.2x-0.05B$ 를 받고 B급여로 0.25B를 받아 합해서 $0.2A+0.2B-0.2x$ 를 수급하게 된다.⁷ 따라서 대안 1에서 노인의 총소득(시장소득+연금급여)은 $0.2A+0.2B+x$ 가 되고, 대안 2에서 노인의 총소득은 $0.2A+0.2B+0.8x$ 가 된다.⁸ 즉, 노후 시장소득이 없는 경우에는 두 대안에 차이가 전혀 없고, 노후에 시장소득이 있는 경우 둘째 안에서는 동일한 연금급여를 받되 시장소득의 20%를 세금으로 내는 것과 같다.

일반적으로 보편적 기본소득은 모두에게 정액 급여를 하되 모든 시장소득에 대해 과세하여 기본소득의 재원을 조달하며, 마이너스 소득세는 일정 소득에 이를 때까지는 소득에 따라 감액 지급을 하고 일정 소득 이상자에 대해서만 세금을 부과한다. 따라서 대안 1에 대해 보편적 기본소득의 원리를 적용하여 $0.2A+0.2B$ 를 모든 노인에게 지급하되 시장소득의 20%를 과세한다면, 대안 2와 사실상 마찬가지로 된다. 다만, 위의 첫째 대안은 조세 기반의 보편적 A급여-기초연금에 더 많은 비중을 두는 것이 되고, 둘째 대안은 보험료 기반의 B급여에 더 많은 비중을 두는 셈이 된다.

전통적으로 공적연금은 남성 생계부양자 모델에 “노후 시장소득=0”을 전제로 하여 설계되었으나, 이제 여성의 경제활동 참여는 물론 활동적 노화로 노인도 부분적으로 경제활동에 참여할 수 있는 것을 고려하면, 연금의 소득대체율만을 고려하기보다는 총소득(노후 시장소득+연금)의 소득대체율을 함께 고려할 필요가 있다. 아래 [표 7]은 가입기간 평균소득(B값)과 노후 시장소득 수준에 따라 두 대안을 적용할 때 받게 되는 A급여와 B급여를 포함한 연금급여와 총소득을 2023년 기준(A값=286만원)으로 표시하고, 연금의 소득대체율과 총소득의 소득대체율을 보여준다.

⁷ 보다 정확하게는 A급여가 0보다 작을 수는 없으므로 “A급여+B급여=0.2A-0.2(x+0.25B)+0.25B=0.2A-0.2x-0.05B+0.25B=0.2A+0.2B-0.2x”의 등식은 $x < A-0.25B$ 의 경우에만 성립한다. $x > A-0.25B$ 인 경우, 즉 노후 시장소득(x)과 가입기간 평균소득(B)이 높은 경우에는, “A급여+B급여=0+0.25B=0.25B”가 된다.

⁸ 대안 2에서 일반적으로 총소득=0.2A+0.2B+0.8x 가 되지만, x와 B값이 큰 경우에는(for $x > A-0.25B$) 총소득=x+0.25B 가 되며, 이 때 $x+0.25B$ 는 항상 $0.2A+0.2B+0.8x$ 보다 큰 값이 된다.

노후 시장소득이 0인 경우에는 첫째 대안이나 둘째 대안이나 동일한 결과를 나타낸다. 즉, 평균 소득자의 경우 월 114.4만원의 연금으로 40%의 실질 소득대체율을, 1/2 소득자의 경우 월 85.8만원의 연금으로 60%의 실질 소득대체율을, 2배 소득자의 경우 월 171.6만원의 연금으로 30%의 실질 소득대체율을 누리게 된다. 18세부터 연금수급연령에 이르기까지 소득이 전혀 없었고 노후 시장소득도 없는 극단적인 경우에도 A값의 20%인 57.2만원(2023년 기준)을 받게 된다.

노후에 어느 정도 시장소득을 올리는 경우에는 첫째 방안이 둘째 방안보다 유리하다. 가령 평균의 1/2 소득자(B값=143만원)가 노후에 시장소득으로 자신의 가입기간 평균소득의 절반에 해당하는 71.5만원의 시장소득을 올리는 경우에는 첫째 방안에서는 85.8만원의 연금급여를 더해 총소득 157.3만원으로 110%의 소득대체율을 누리게 되며, 둘째 방안에서는 71.5만원의 연금급여를 더해 총소득 143만원으로 100%의 소득대체율을 누리게 된다. 평균소득자(B값=286만원)가 노후에 시장소득으로 143만원을 벌면 첫째 방안에서는 연금으로 114.4만원을 받아 총소득 257.4만원으로 90%의 소득대체율을, 둘째 방안에서는 연금으로 85.8만원을 받아 총소득 228.8만원으로 80%의 소득대체율을 누리게 된다. 정액의 보편적 기초연금도 노후에도 어느 정도 시장소득을 올리는 사람들에게는 지나치게 관대한 결과가 되며, 마이너스 소득세 방식의 최저소득 보장연금이 25% 소득대체율의 소득비례 급여와 결합하면 노후소득 보장 면에서 충분한 것으로 보인다.

[표 7] 보편적 기초연금 방식과 최저소득 보장 방식의 연금급여액 및 총소득 비교

가입기간 평균소득(B값)		0		0.5A		A		2A	
만원/월		0		143		286		572	
노후시장소득	연금, 총소득	대안 1	대안 2	대안 1	대안 2	대안 1	대안 2	대안 1	대안 2
0	A급여	57.2	57.2	57.2	50.05	57.2	42.9	57.2	28.6
	B급여	0	0	28.6	35.75	57.2	71.5	114.4	143
	연금급여	57.2	57.2	85.8	85.8	114.4	114.4	171.6	171.6
	(소득대체율)	-	-	60%	60%	40%	40%	30%	30%
	총소득	57.2	57.2	85.8	85.8	114.4	114.4	171.6	171.6
	(소득대체율)	-	-	60%	60%	40%	40%	30%	30%
0.25A (71.5만원)	A급여	57.2	42.9	57.2	35.75	57.2	28.6	57.2	14.3
	B급여	0	0	28.6	35.75	57.2	71.5	114.4	143
	연금급여	57.2	42.9	85.8	71.5	114.4	100.1	171.6	157.3
	(소득대체율)	-	-	60%	50%	40%	35%	30%	28%
	총소득	128.7	114.4	157.3	143	185.9	171.6	243.1	228.8
	(소득대체율)	-	-	110%	100%	65%	60%	43%	40%
0.5A (143만원)	A급여	57.2	28.6	57.2	21.45	57.2	14.3	57.2	0
	B급여	0	0	28.6	35.75	57.2	71.5	114.4	143
	연금급여	57.2	28.6	85.8	57.2	114.4	85.8	171.6	143
	(소득대체율)	-	-	60%	40%	40%	30%	30%	25%
	총소득	200.2	171.6	228.8	200.2	257.4	228.8	314.6	286
	(소득대체율)	-	-	160%	140%	90%	80%	55%	50%
0.75A (214.5만원)	A급여					57.2	0	57.2	0
	B급여					57.2	71.5	114.4	143
	연금급여					114.4	71.5	171.6	143
	(소득대체율)					40%	25%	30%	25%
	총소득					328.9	286	386.1	357.5
	(소득대체율)					115%	100%	68%	63%

결론

고령화가 사회적 부담이 아니라 건강하고 생산적인 고령층의 자아실현 및 사회적 기여를 극대화할 수 있도록 활동적 노화를 뒷받침하는 노동시장 개혁과 연금제도 개혁이 병행되어야 한다.

기대여명 증가에 따라 정년 연장과 아울러 정상적인 연금수급연령을 68세까지 점차 올려가되, 조기연금과 연기연금 기간을 늘려 은퇴시기를 유연하게 선택할 수 있게 하며, 부분 은퇴 또는 점진적 은퇴와 은퇴 후 재취업 등을 용이하게 하는 제도적 개혁이 필요하다.

노인 빈곤 해소 및 적정 노후소득 보장을 위해 국민연금을 1인 1연금의 보편적 소득보험으로 개혁할 것을 제안한다. 모든 성인을 국민연금에 자동 가입시켜 모든 노동소득(근로소득과 사업소득)에 연금보험료를 원천 징수하며, 현행 제도 하에서 40년 가입자에게 주어지는 노령연금 급여가 모든 노인에게 이루어지도록 하는 것을 목표로 한다. 즉, 2023년 기준으로 전체가입자 평균소득(A값, 286만 1천원)의 20%에 해당하는 57만 2천원의 A급여(균등급여)와 자신의 생애평균소득(B값)의 20%에 해당하는 B급여(소득비례 급여), 또는 이에 준하는 급여가 모든 노인에게 주어지도록 한다.

이를 위해 국민연금의 A급여와 기초연금을 통합하여 재원은 전액 조세로 충당하며, 국민연금의 B급여는 전액 보험료만으로 충당하도록 한다. 공무원, 교원, 군인 등의 특수직역연금은 국민연금 보험료를 만큼은 국민연금에 흡수 통합하며, 국민연금 보험료율보다 높은 부분만을 별도로 유지한다. 이렇게 하면 공적연금의 재정적 지속가능성을 확보하면서도 평균소득자는 국민연금으로 40%의 실질 소득대체율을 누리며, 퇴직연금 또는 특수직역연금으로 15% 내지 20%의 실질 소득대체율을 추가하여 총 55% 내지 60%의 실질 소득대체율을 누릴 수 있게 될 것이다.

국민연금의 A급여와 기초연금을 통합하는 방안으로 두 가지 대안을 제시하였다. 첫째는 정액의 보편적 기초연금 방식을 취하되 연령에 따라 A값의 15% 또는 20%로 차등 지급하는 방안이다. 둘째는 마이너스 소득세 방식의 최소소득 보장 연금이다. 즉, 노후 시장소득이 0인 경우에는 연령에 따라 A값의 15% 또는 20%를 지급하되, 노후 시장소득이 A값의 75%에 이를 때까지 소득의 15% 또는 20%를 감액 지급하는 것이다. 첫째 방안은 9%의 보험료로 B급여의 소득대체율을 20%로 유지하며, 둘째 방안은 점진적으로 11% 내지 12% 까지로 보험료를 인상하여 B급여의 소득대체율을 25%로 올리는 것을 전제로 한다.

국민연금의 B급여를 보험료로 전액 충당하고, 국민연금에 흡수 통합되고 남는 부분의 특수직역 연금에 대한 국고지원 규모를 일정 수준 이하로 억제하면 공적연금을 유지하기 위한 조세부담이 위의 첫 대안은 최대 GDP 5%대 (국민연금 A급여-기초연금 4.7% 포함) 수준, 둘째 대안은 최대 GDP 3%대 (국민연금 A급여-기초연금 3.1% 포함) 수준에 불과하여 장기적으로 큰 무리 없이 지속 가능할 것으로 전망된다.

국민연금을 보편적 소득보험으로 개혁하여 모든 성인의 자동가입 및 보험료 원천징수 방식을 취하면 기여기반이 대폭 확대되어 보험료율을 올리지 않고서도 실질소득대체율이 큰 폭으로 늘어날 수 있는 장점이 있다. 다만, 저소득 불안정 취업자에게는 사회보험료 원천징수가 부담이 될 수 있다. 이에 대한 대책으로서 필자는 보편적 근로장려금의 도입을 제안한다(유종성·강남훈·이승주, 2021: 109-116; Burman, 2020; Leff, 2020). 기존의 근로장려금과 소득세의 근로소득공제와 근로소득세액공제를 폐지하되, 가령 월 200만원 이하의 근로소득자(사업소득 포함)에 대해서는 근로소득의 10%를 지급하고 200만원 이상 근로소득자에게는 월 20만원의 보편적 근로장려금을 지급한다. 이는 저소득 취업자에 대한 임금인상 및 사회보험료 지원 효과와 함께 불로소득 추구보다 근로유인을 강화하는 효과를 가짐과 아울러 근로소득공제의 역진성을 해소하는 효과를 동시에 지닐 수 있다.

이 논문은 정책에 대한 분석을 넘어서서 정책 대안을 제안함에 있어 노후소득 보장 강화와 재정안정화의 두 요구를 최대한 균형있게 고려하였을 뿐만 아니라 정치적 실현가능성도 심각하게

고려하였다. 국민여론을 정면으로 거슬러 가는 개혁안은 아무리 합리적인 정책이라 하여도 정치적으로 실현되기 어렵다. 모수개혁보다 혁신적인 구조개혁이 국민에게 수용되기 쉬울 수 있으며, 특히 더 늦기 전에 기초연금과 국민연금 A급여를 통합하는 것이 사각지대 해소를 통한 노인빈곤 완화와 재정 절감을 동시에 달성하는 방안이라고 보았다. 또한 급격한 보험료의 인상보다는 연금수급 연령을 점진적으로 올려가는 방안이 국민의 수용성 면에서도 낫고, 활동적 노화를 뒷받침하는 점에서도 바람직하다고 보았다. 필자의 제안이 연금개혁 논의를 진전시키고 국민과 정치권이 받아들일 수 있는 개혁안을 마련하는 데 도움이 되기를 바란다.

참고문헌

- 국인회·강성호·박형준·손병돈·우해봉·이원진·최옥금·함선유·한경훈. 2021. 『행정데이터를 활용한 다층노후소득보장체계 심층분석』. 보건복지부, 서울대학교 산학협력단.
- 국민연금재정추계위원회. 2018. 『2018 국민연금 재정계산: 국민연금 장기 재정추계』. 국민연금재정계산 보고서 1.
- 국민연금재정추계전문위원회. 2023. 제5차 국민연금 재정계산 재정추계 시산결과 설명자료.
- 국민연금제도발전위원회, 2018, 『2018 국민연금재정계산: 국민연금제도개선방향』 국민연금재정계산 보고서 2.
- 국세통계센터, 2022. 소득세 2% 랜덤샘플 마이크로 데이터.
- 김수완·정인영. 2021. 사학연금과 공무원연금 비교연구. 한국행정학회 동계학술발표논문집.
- 김연명. 2022. 기금고갈론이 '공포 마케팅'인 세 가지 이유. 한겨레신문(2022.2.23).
<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/1032283.html>
- 김연명. 2023. 재정 진단의 올바른 인식과 노후소득보장 강화 방안. 제1회 국가현안 대토론회 자료집: 연금제도 어떻게 개혁할 것인가 [전망과 대안]. 대한민국 국회.
- 김용하. 2023. 지속가능한 노후소득 보장을 위한 연금개혁 방안. 제1회 국가현안 대토론회 자료집: 연금제도 어떻게 개혁할 것인가 [전망과 대안]. 대한민국 국회.
- 소환욱. 2023. [여론조사] 국민연금 개혁?---"늦게 받자" "현행대로" 박빙. SBS NEWS(2023.02.09).
- 유종성. 2022. "국민연금의 트라일레마, 해결방안을 찾아서." 『사회보장연구』 제38권 제3호, pp. 1-37.
- 유종성 · 강남훈 · 이승주, 2021. 『기본소득 기반 사회보장 개혁방안 연구』. 정책연구 2021-54. 경기연구원.
- 유희원·류재린·김혜진·김아람. 2022. 『국민연금제도의 사각지대 현황과 대응방안』. 국민연금연구원.
- 이병희, 2019. "조세 행정을 이용한 고용보험 사각지대 해소 방안". 『동향과 전망』 제 107 호, pp. 127-152.
- 장지연·홍민기, 2020. "전국민 고용안전망을 위한 취업자 고용보험", 『월간 노동리뷰』 6 월호.
- 최혜은·유종성, 2022. "공적연금과 기초연금이 노인의 소득불평등에 미치는 영향." 『연금연구』 제 12 권 제 1 호, pp. 21-50.
- 통계청. 2021. 장래인구추계.
https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1BPA001&conn_path=I3
(2023.3.12. 다운로드)

한국리서치. 2022a. 국민연금 개혁은 필요하지만--- 선호하는 개혁 방향은 '동상이몽'. 한국리서치 주간리포트(제 194-2 호).

한국리서치. 2022b. 기획: 국민연금에 대한 인식 및 향후 운영 방향. 한국리서치 주간리포트(제 197-3 호).

한국은행. 2022. 2020 년 국민계정(확정) 및 2021 년 국민계정(잠정).

황수연. 2022. "약자 지원해야" 69%--- 국민연금은 "유지" 43% "개혁" 48% [창간기획 여론조사]. 중앙일보(2022.09.19).

Barr, N. and Diamond, P. A. (2008), *Reforming pensions: Principles and policy choices*. Oxford: Oxford University Press.

European Commission. (2021). The 2021 Ageing Report.

OECD. 2017; 2021. *Pensions at a Glance*, Paris: OECD.

2023년

춘계학술대회 2023 Spring Conference

기रो에 선 공적연금 개혁

Session 2.

지역 복지재정

시간: 15:50~17:20

장소: 세종 국책연구단지 A동 중회의실 4

-
- 발표 1. **지방정부 현금성 복지급여의 특성과 원인에 대한 탐색적 고찰**
- 경기도 사례를 중심으로
이성욱, 민효상(경기복지재단)
- 발표 2. **단층제 세종시의 복지재정 톱아보기:**
노인복지예산을 분석을 중심으로
최성은 (대전세종연구원)

지방정부 현금성 복지급여의 특성과 원인에 대한 탐색적 고찰-경기도 사례를 중심으로

이성욱·민효상

Lee, Seonguk·Min, Hyosang

I. 서론

최근 중앙정부에서 각 지방정부의 현금성 복지사업에 대한 비판이 제기되고 있다. 지난 1월 진행되었던 2023년 각 부처 업무계획 보고에서 윤석열 대통령은 현금성 복지 지출에 대하여 직·간접적 비판을 통해 향후 축소의 방향을 시사한 바 있다. 이에 행정안전부는 지방정부의 현금성 복지사업에 대한 분석을 통해 절감 시 인센티브 지급, 과다 지출 시 불이익 부여 등의 계획을 보고하였고, 보건복지부와 여성가족부의 보고에서 윤석열 대통령은 적절한 자기 부담과 함께 사회서비스로 제공해야 함을 지시하기도 하였다.

그렇다면 과연 선거마다 포퓰리즘이라 비판받는 현금성 복지사업은 과연 문제인가? 한국보건사회연구원(2020)의 연구에 의하면 사회보장사업 신설·변경 협의에 올라오는 지방정부의 사업들 중 현금성 복지사업의 예산 규모가 지속적으로 증가하고 있다는 점에서 우려가 나타나는 것은 당연한 것처럼 보인다. 또한 국민들은 작년 대선과 지방선거를 보면서 여야를 막론하고 앞다투어 현금성 복지사업을 확대하겠다는 공약을 보였다. 심지어 최근에는 특정 사회단체 임직원에게 급여를 지급하겠다는 법안마저 발의된 상태다.

그렇다면 과연 왜 중앙정부는 현금성 복지사업의 증가를 문제로 규정하고, 지방정부가 그 책임의 주체라고 판단하고 있는 것인가? 이러한 질문에 필자들의 의견은 지방정부에서 나타난 현금성 복지사업의 과급력도 무시할 수 없어 보인다. 우리나라는 2005년부터 '복지사업 지방이양'을 통해 서비스 담당주체를 중앙정부에서 지방정부로 변화를 이루었다. 그 결과 복지서비스제공을 통해 공급 수준을 상승시켰지만, 실상은 3대 국고보조사업(기초연금, 국민기초생활보장제, 영유아보육사업)등이 현금성 사회복지예산지출을 엄청나게 확대시키게 되었다. 따라서 국고보조사업으로 인해 지방정부가 자체적으로 실행할 수 있는 복지사업의 재원은 한정되게 되고, 결국 사회복지예산은 증가하지만 지방정부 자체사업예산의 비중은 변함이 없어지게 된다. 또한 사회보장사업 신설 및 변경 협의에 의제로 올라오는 사업의 동향은 대부분 현금성 복지이다.

그러나 경기도의 사례에서처럼 현재 지방정부의 자체 복지사업에서 현금급여라는 정책도구는 아직까지 많은 부분을 차지하는 것은 아니며, 중앙정부에서 지속적으로 진행해 온 기초생활보장 등과 관련한 현금급여가 대부분을 차지하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 물론 현금과 현물급여의 선택은 포괄적 사회정책의 발전과 사회정책을 구상함에 있어 중요하

며, 한정된 예산에서 대상자 특성을 고려하여 현금성 복지와 함께 다양한 제도를 혼용해서 활용하는 것이 전체적인 정책의 효과성을 높이는데 기여할 수 있을 것이다.

앞으로는 정책수단의 선택은 결국 사회정책의 종합적 기획과 평가 속에서 향후 발전방안을 구상할 때 중요한 것이기에 종합적 발전방안의 구상을 위해 거버넌스 체계가 필요할 것이다. 또한 사회정책의 기획은 정책영역별로 종합 모니터링 체계를 구축하여 대표적 지표의 개발과 모니터링 기제를 마련해야 한다. 무엇보다 현재의 대상자 선정기준 등 복잡한 정보를 체계화하여, 국민들의 복지체감도 증진과 정책에 대한 이해 증진을 도모할 필요가 시급하다.

따라서 본 연구에서는 인구사회학적 요인으로 노인인구비율, 기초생활수급자비율, 장애인 비율, 아동비율과 재정적 요인으로 국고보조금비율과 재정자립도, 정치적 요인으로 시군 의회의원 다수당비율, 단체장 정당 성향, 단체장과 의회의원 다수당 정당 일치여부를 선정하였다. 따라서 각 영향 변수가 경기도 전체·자체 현금성 복지지출비율에 어떠한 영향을 미치는지 분석하고, 선행연구와는 어떤 차이가 나타나는지 분석하였다.

II. 현금성 복지의 의미와 결정요인

1. 현금성 복지의 의미

1) 현물급여 및 현금급여

사회복지제도는 베버지리 보고서에 나타나 있는 것과 같이 복지국가 초기에는 현금성 급여를 중심으로 발전되어 왔다(김태완 외, 2013). 특히 취약계층과 실업에 대한 보호를 위해 사회보험으로써 공공부조 및 연금제도가 사회복지제도의 중심이 되는 축으로서 역할을 수행해왔다(김태완 외, 2013). 하지만 의료서비스와 같은 질병, 교육, 보육서비스 등의 제도는 현금급여보다 현물급여로서 제공하게 된다. 따라서 사회복지제도 내에서 급여형태는 “어떤 형태의 사회복지급여가 수혜자의 사회복지 욕구를 효과적으로 충족시키는가?”에서 출발한다(김영화, 박태정, 장경은, 2008). 위에 언급하였듯이 사회복지급여의 기본적인 유형은 현물급여(in-kind)와 현금급여(in-cash)로 구분할 수 있다.

현물급여(in-kind)란 쌀, 운동화, 주택과 같이 구체적인 상품을 제공하는 것이다. 따라서 현물급여의 목적은 수혜 대상자에게 직접 물품이나 대인 서비스를 제공함으로써 이들의 사회복지 욕구를 충족시키고, 사회복지수준을 향상시키는 것이다. 현금급여(in-cash)는 사회복지 수급자에게 현금으로 지급하여 화폐가 지니고 있는 교환 가치에 중점을 둔 급여의 종류이다.

2) 특징 및 장단점

현물급여(in-kind)와 현금급여(in-cash)는 사회복지적으로 서비스를 제공한다는 측면에

서는 동일하나, 서비스를 지급하는 형태가 다르다는 점이 각각의 특징을 나타내고 있다.

우선 현물급여(in-kind)의 목적은 직접적인 물품을 제공하거나, 특정 서비스를 제공함으로써 사회복지 대상자들의 복지 욕구를 충족시키고, 복지수준을 높이는 것이다. 현물급여는 의료서비스가 필요한 대상자에게는 의료서비스를, 돌봄이 필요한 대상자에게는 돌봄서비스를 제공하는 것과 같이 제공된 현물서비스를 다른 사람에게 전달하거나, 다른 목적을 위해 사용할 수 없고, 본래 제공된 서비스 목적에 맞게 사용하도록 한다. 따라서 현물급여는 규모의 경제(economic of scale)현상이 나타날 수 있다. 즉, 제공하는 사회복지 급여를 적은 비용으로 대량 제공할 수 있다는 점이다(Gillbert & Terrell, 2005). 또한 현물급여는 목표효율성을 확보할 수 있어서 급여대상자에게 원래 목적 그대로 정확하게 제공할 수 있어서 현금급여 보다 훨씬 효과적이라고 볼 수 있다(박정호, 2001). 하지만 현물급여의 단점은 수급대상자의 개인선택에 대한 자유를 확보하기 어렵다. 또한 현물급여를 관리하고 운영하는 데 있어 어려움이 따르며, 현물의 종류에 따라 부가적으로 비용이 많이 들 수 있다.

반면, 현금급여의 목적은 수급 대상자의 욕구를 충족시키는데 필요한 현금을 제공받아 수급자가 원하는 물품이나 서비스를 선택하는 것이다. 따라서 수급대상자에게 선택의 자유와 자기결정권을 부여할 수 있고, 행적적으로도 처리하기에 수월하며 비용도 적게 든다. 또한 수급대상자의 효용을 극대화하여 사회적 자원을 효율적이고 효과적으로 배분할 수 있는 장점이 있다. 하지만 현금급여는 수급결정자의 선택의 자유가 주어지기 때문에 복지욕구 충족에 필요한 부분에 사용되지 않고, 불필요한 곳에 오용될 위험성이 있어서 이에 대한 효과를 확인하기 어렵다는 단점이 있다(박경일, 2008).

위의 설명과 같이 현물급여는 사회적 통제를 강조하고, 현금급여는 개인선택의 자유를 강조하고 있음을 확인하였기 때문에 현물급여와 현금급여 중 무엇이 더 효과적이라고 결론을 짓기는 어렵다.

2. 경기도 현금성 복지사업의 구분

경기도는 대한민국의 축소판이라 불리울 만큼 다양한 성격의 지방정부들이 있다. 통계청에 따르면 경기도는 인구 밀집 지역으로서 2021년 기준으로 인구는 13,565,450명으로 전국 인구의 26.27%를 차지하고 있고, 국내 GDP는 22.72%인 서울보다 더 높은 약 25.38%를 차지하는 경제 중심지이다. 따라서 경제 발전과 함께 사회복지 서비스의 수요가 증가하고 있다. 특히, 경제적 어려움을 겪는 취약 계층, 노인 인구증가로 인한 고령화, 저출산 대책을 위한 아동수당, 청년의 실업 문제 등 현금급여 지원이 중요해지기 시작하였다. 따라서 이러한 현금급여 지출은 한정되어 있고, 예산 내에서 이루어져야 하기 때문에 적절한 지출 결정이 필요하다. 따라서 경기도는 사회복지 현금급여 지출에 있어서 중요한 지역 중 하나

이며, 경기도에서의 현금성 복지사업 현황을 파악하여 실증분석 하는 것이 본 연구의 목적이다.

1) 현금성 복지사업 종류

현금성 복지(cash welfare)이라는 표현은 연구자들 사이에서 학술적으로 통용되어온 용어는 아니다. 중앙 및 지방정부로부터 사회 수당(social allowance)로 강조되고, 확대되어왔다. 사회수당은 수급대상자의 소득 수준과 상관없이 조건을 부과하지 않는 보편적 사회보장제도를 의미한다(최은영, 2020). 따라서 노인 대상 기초 연금 및 노인수당, 영유아 대상 아동수당, 출산수당, 청년을 위한 취업수당 등이 현금성 급여의 형태를 취하고 있다(최정은, 최영준, 김나리, 2020). 따라서 본 연구에서 나타내는 현금성 복지사업이라는 용어는 연구자에 따라 다르게 규정될 수 있다. 예를 들면 OECD SOCX 데이터 기준으로 구분하면 현물(in-kind)과 현금(cash)으로 규정하거나, 사회복지지출을 크게 현금성, 바우처, 현물 등으로 구분하여 연구되기도 하였다(윤성원, 양재진, 2019; 전성만, 김진, 유자영, 2022). 따라서 본 연구에서 지칭하고 있는 현금성 복지사업은 경기복지재단(2020)에서 연구한 행정안전부의 사회복지예산 분류체계에서 사업대상별 부문을 세분화하고, 재원유형에 따른 구분으로 새로운 사회복지예산 분류체계를 기준으로 현금성 복지사업을 분류하였다.

〈표 1〉 사회복지분야 예산분류체계 개선안에 따른 현금성수당 복지사업 예시

분야 및 부문	세부분문	단위사업	현금성 수당 여부	단위사업명(예시) ¹⁾	
081	기초생활보장 (0811)	국민기초생활보장 (08111)	○	생계급여, 주거급여, 생계지원, 재산장제급여, 교육급여, 활동난방비 지원,	
		긴급복지(08112)	○	긴급복지	
		저소득자활지원 (08113)	△	희망키움통장 I, 희망키움통장II, 내일키움통장, 자활장려금	
082	장애인복지 (0821)	현금수당 (08211)	○	장애수당(기초), 장애인의료비 지원, 저소득장애인 진단비 및 검사비 지원, 장애인 보조기기 지원, 장애인연금 급여 지급, 여성장애인 출산비용 지원, 장애수당(차상위등) 지급	
	기타 취약계층 지원 (0822)	기타취약계층지원 (08221)	△	공공후견 비용지원, 상생국민지원금 지원사업, 생활지원비 지원사업, 저소득층 한시 생활지원, 코로나19 사망자 장례지원비, 코로나19 결식아동 급식비 한시지원 사업	
084	보육·가족 및	아동·보육 (0841)	현금수당 (08411)	○	가정양육수당 지원사업, 가정위탁아동 상해보험료 지원, 보호종료아동 자립수당 지원, 아동수당 지급, 영유아보육료 지원, 일시위탁 아동용품구입비 지원, 일시위탁 전문아동보호비 지원, 입양 가정위탁 아동 심리치료 지원, 입양아동가족지원(입양비용),

분야 및 부문		세부부문	단위사업	현금성 수당 여부	단위사업명(예시) ¹⁾
	여성				입양아동가족지원(입양숙려기간 모자), 입양아동가족지원(입양아동 양육수당), 입양아동가족지원(장애아동 입양 양육보조금), 장애아가족 양육지원, 저소득 한부모가족 지원, 저소득층 자녀 생활장학금 지원, 출산장려금, 출산지원금, 입양축하금 지원, 아동발달 지원계획 지원
		여성·가족 복지 (0842)	현금수당 (08421)	○	가정폭력피해자 치료, 회복 프로그램 및 의료비 지원(기금/지원), 가정폭력피해자 치료, 회복 프로그램 및 의료비 지원(기금/직접), 성폭력피해자 의료비, 간병비 지원(기금/지원), 성폭력피해자 치료, 회복 프로그램(기금/지원), 청소년 한부모 자립지원(기금/지원)
085	노인 . 청소 년	노인복지 (0851)	현금수당 (08511)	○	기초연금 지급(국비/지원), 장수수당, 저소득노인가구 국민건강보험료 지원, 화장장려금 지원
		청소년복지 (0852)	현금수당 (08521)	○	청소년 특별지원(기금/지원), 학교 밖 청소년 자립지원 수당
087	보훈	보훈 (0871)	보훈 (08711)	△	5.18민주유공자 생활지원금, 경기도 참전명예수당, 국가유공자 생활보조수당, 독립유공자 의료비 및 묘지 지원
089	사회 복지 일반	청년복지 (0892)	현금수당 (08921)	○	청년기본소득, 청년 면접수당, 청년 노동자 통장 운영, 청년저축계좌, 청년희망키움통장,

3. 현금성 복지의 결정요인

1) 인구사회학적 요인

먼저 인구사회학적 요인은 대상의 특성으로 인하여 지방정부의 복지지출에 가장 큰 영향을 주게 된다. 사회복지 지출의 증가는 도시화, 인구구성의 변화 등 사회의 변화로 인해 나타나는 정부의 정책적 대응이라고 볼 수 있다. 따라서 국내 선행연구들에서도 인구사회학적 요인을 파악하기 위해 인구구성 관련된 변수들을 도입하였다.

먼저 최정은, 최영준, 김나리의 연구(2020)에서는 고령화율, 출산율 그리고 국민기초생활수급자율이 복지수요와 현금복지와의 관계에서 정(+)적인 관계를 나타내었다. 이러한 결과는 노인들을 위한 기초연금, 아동수당 등에 많은 양의 현금성 복지지출의 발생된다는 것과 일맥상통한다.

다음으로 문수진, 이종열(2015)의 연구에서는 장애인인구비율과 인구수만이 사회복지예산지출에 정(+)적인 관계를 나타내었고, 고령인구비율과 기초생활수급자비율은 영향이 나

1) 현금성 수당이기에 국고보조 및 광역보조 사업임. 따라서 경기도 본청 위주로 각 지원유형 사업의 예시를 작성하였고, 여러 자치단체에서 진행된 사업들은 이탤릭체로 구분

타나지 않았다. 이는 장애인 인구비율에 상대적으로 기초생활수급자에 해당하는 인구가 상당수 포함되어서 나타나는 경우라고 예상된다.

반면, 모지환, 이중섭(2010)의 연구에서는 기초생활수급자 비율이 사회복지 분야 자체 예산비율에 부(-)적인 관계를 나타내었다. 이는 지방정부의 예산 중 상당수가 기초생활보장에 포함되어 있어서 빈곤인구수는 사회복지 예산과 큰 연관이 있기 때문이다.

또한 김경준, 함영진, 이기동(2013)의 연구에서는 영유아 비율이 자체 사회복지예산에 부(-)적인 관계를 나타내었다. 이는 보육을 위한 아동수당은 증가되고 있으나, 중앙 정부에서 보조하는 사업이기 때문에 지방정부 자체적으로는 복지사업예산 비율이 줄어들기 때문이라고 해석할 수 있다. 이와같은 맥락으로 가설1을 설명하였다.

가설1. 인구사회학적 요인(노인인구비율, 장애인비율, 기초생활수급자인구비율, 아동비율)은 기초지방정부의 전체 현금성복지지출 및 자체 현금성복지지출에 정적(+) 영향을 미칠 것이다.

2) 재정적 요인

이러한 국가보조금 사업과 관련하여 국가보조사업 외에 지방정부 자체적으로 재정수입력이 높으면 복지 수혜자들의 욕구에 대해 많은 지원의 노력을 하게 될 것이다. 하지만 재원은 한정되어 있기 때문에 복지재정 지출의 우선순위는 달라 질 수 있고, 이에 따라 지방정부의 재정능력과 상관없이 소극적인 복지 지출의 상황이 생길 수도 있다(최재녕, 2005).

재정자립도는 지방정부의 자체 통치권을 행사하기 위해 재정적 자주성이 확보되어야 하기 때문에 지방정부의 재정력을 측정하기 활용되는 지표 중 가장 많이 쓰이는 지표 중 하나이다(김종순, 2001). 대부분의 선행연구에서 재정자립도와 사회복지지출비율과의 관계는 정(+)적인 영향으로 나타나고 있다(김경준, 함영진, 이기동, 2013; 신정관, 임준형, 2013). 반면 몇몇 재정자립도 관련 연구에서는 재정자립도가 낮아 질수록 사회복지지출비율이나 인구당 지방정부 현금복지는 높아지는 관계를 보여주고 있다(최정은, 최영준, 김나리, 2020; 김미숙, 정익중, 2020; 김근호, 2013)의. 이는 지방정부의 재정 능력이 낮으면 그만큼 지역 주민들의 복지 수요가 높아져 사회복지 예산이 증가함으로 발생하는 현상으로 나타난다(장동호, 2011). 또한 최재녕(2005)의 연구에서는 국고보조금비율이 복지재정지출에 정(+)적인 영향 관계를 나타내었다. 지방정부의 재원에 국고보조사업이 포함되어 있기 때문에 자연스럽게 사회복지재정지출이 늘어난다고 볼 수 있다. 이처럼 지자체의 재정 능력에 따라 복지사업 및 정책이 결정될 가능성이 높기 때문에 다음과 같은 가설2를 설정하였다.

가설2. 재정적 요인(국고보조금비율, 재정자립도)은 기초지방정부의 전체 현금성복지지출 및 자체 현금성복지지출에 정적(+) 영향을 미칠 것이다.

3) 정치적 요인

중앙정부, 지방정부 모두 정책을 결정하는데 있어서 정치적 영향은 간과할 수 없는 부분이다. 복지정책을 결정하는 과정에서 단체장, 정당, 선거 등 정치적 이해관계가 크게 작용하게 된다(오수현, 강인성, 2013). 정치인들은 보통 경쟁 상대 정당보다 더 많이 현금지출을 약속하는 선심성 복지를 공약으로 내세우는 경향이 있다(Cameron, 1978). 또한 다수당 규모, 집권여당의 이념적 위치 등이 영향을 미칠 수 있다고 가정하기도 한다(Kleinman & Eastall & Roberts, 1990).

진보 성향의 단체장이 사회복지예산 비율에 적극적으로 반응하거나(김범수, 이병재, 2018; 문수진, 이종열, 2015; 신정관, 임준형, 2013), 반대로 의원 비중이 좌파 정당이 다수일 경우 부(-)적인 영향관계를 나타내기도 했다. 또한 단체장과 지방의회다수당이 치우치지 않고 동석일 경우 정(+)의 영향을 나타내고(신정관, 임준형, 2013), 단체장과 지방의회 다수당이 일치하는 경우에는 사회복지예산지출이 감소한다는 결과를 나타냈다(문수진, 이종열, 2015). 이는 의회 구조상 경쟁 정당과 세력이 팽팽하면 유권자의 정치적 지지를 얻기 위해 복지 정책을 선호하여 나타나는 현상이라고 볼 수 있고, 복지지출은 기초의회의 승인이 중요한 만큼 기초의회의 다수 정당성향이 중요하다는 결과를 보이고 있다.

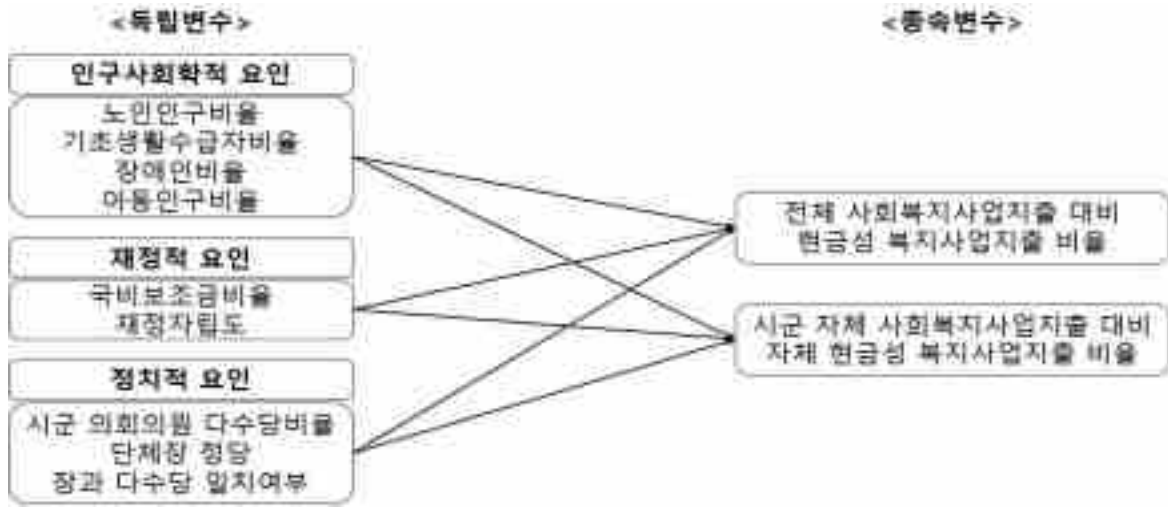
가설3. 정치적 요인(단체장의 정당, 의회위원의 다수정당, 단체장과 의회 다수장의 일치여부)은 기초지방정부의 전체 현금성복지지출 및 자체 현금성복지지출에 정적(+) 영향을 미칠 것이다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구모형

본 연구는 현금성 복지예산 지출에 영향을 미치는 요인을 확인하는 실증적인 연구로써 이론적 고찰을 통해 선행연구에 근거하여 변수를 선정하였다. 연구의 종속변수는 현금성 복지사업지출에 관련하여, 전체 사회복지사업지출 대비 현금성 복지사업지출 비율과 시군별 자체 사회복지사업지출 대비 현금성 복지사업지출 비율이다. 독립변수는 전체 현금성 복지사업지출 비율과 자체 현금성 복지사업지출 비율에 영향을 주는 요인으로는 크게 3가지를 볼 수 있다. 첫째는 인구사회학적 요인으로 노인인구비율, 기초생활수급자비율, 아동인구비율을 선정하였다. 두 번째로 재정적 요인은 국비보조금비율, 재정자립도를 선정하였다. 세 번째 정치적 요인으로는 각 시군의회의 의원 다수당의 비율, 각 시군의 단체장의 소속 정당, 시군의 단체장과 의회의원 다수당과 일치여부를 선정하였다.

<그림 1 연구모형>



2. 분석대상 및 자료수집

본 연구에서 종속변수인 사회복지지출예산과 관련된 자료는 지방재정365의 세부사업별 세출현황 자료이다. 경기도의 각 지방정부의 대상과 범위는 2021년 12월 31일을 기준으로 총 15,142개의 복지사업을 중심으로 정하였다. 분석자료의 내용적 범위는 경기도의 각 기초지방정부의 지방재정365의 세부사업별 세출예산자료 중 보전지출, 예치금, 내부거래지출, 반환금, 예비비 등 실제 사업예산이 아닌 항목은 제외하고 일반회계예산을 범위로 정하였다.

본 연구의 독립변수 요인인 노인인구비율, 기초생활수급자비율, 장애인비율, 아동비율, 국비보조금비율, 재정자립도, 시군의회의원 다수당비율, 단체장 정당, 장과 다수당 일치여부는 ‘복지로’의 복지통계, 통계청의 국가통계포털(KOSIS), 선거관리위원회의 제7회 지방선거 통계연보에서 수집하였다. 이 자료를 사용하여 경기도 지방정부의 현금성 복지사업 지출의 결정요인을 통계적으로 검증하고자 한다.

3. 변수의 정의 및 측정

본 연구의 종속변수는 전체 사회복지사업지출예산 대비 현금성 복지사업지출 비율과 경기도 지방정부별 자체 사회복지사업지출예산 대비 현금성 복지사업지출이다. 전체 사회복지사업지출예산에서 현금성 복지사업지출이 차지하는 비율이 전체 대비 현금성 복지사업지출비율이고, 경기도의 지방정부별 지방정부 사회복지사업지출예산 내에서 현금성 복지사업이 차지하는 비율은 자체 현금성 복지사업지출비율로 나타냈다.

독립변수는 다음과 같다. 첫째, 인구사회학적 요인의 노인인구비율은 경기도의 각 시군별 총인구 수 대비 65세 이상 인구수의 비율이며, 기초생활수급자비율은 시군별 총인구수 대비 시설수급자, 일반수급자, 조건부수급자, 특례수급자 수를 합한 인구수의 비율을 나타내었다. 장애인 비율은 시군별 총인구수 대비 심한장애, 심하지 않은 장애 인구수의 비율을 나타내었고, 아동비율은 시군별 총인구수 대비 0세에서 5세까지 인구수의 비율을 산출하여 나타내었다. 두 번째, 재정적 요인은 국고보조금 비율과 재정자립도이다. 국고보조금 비율은 지방재정365의 세부사업별 세출현황 자료에서 전체사회복지사업지출예산 대비 국고 예산이 들어간 사업의 국고비의 비중을 비율로 산출하였다. 재정자립도는 지방정부가 재정활동을 하기 위해 필요한 자금을 어느 정도 자체적으로 조달하고 있는지를 나타내는 지표로 통계청의 국가통계포털(KOSIS)에 산출되어 있는 비율로 나타내었다. 세번째, 정치적 요인은 각 시군별 국회의원의 다수당 비율, 지방정부의 단체장이 소속된 정당, 지방정부의 단체장과 국회의원 다수당과의 일치여부이다. 시군별 국회의원의 다수당 비율은 선거관리위원회의 제7회 지방선거 통계연보에서 각 지방정부별 의원수 대비 의원들이 소속된 정당이 다수인 정당 비율을 나타내었다. 지방정부의 단체장이 소속된 정당은 선거관리위원회의 제7회 지방선거 통계연보에서 확인하여 나타내었고, 단체장과 국회의원 다수당의 일치여부 또한 선거관리위원회의 제7회 지방선거 통계연보에서 확인하여 산출하였다. 정리된 내용은 다음 <표-1>과 같다.

<표 2> 변수 선정과 측정

구분	변수명		변수의 측정	출처
종속 변수	현금성 복지사업지출비율		현금성복지지출액/사회복지지출액*100	지방재정365 세부사업별 세출현황(2021.12. 기준)
	자체 현금성 복지사업지출비율		자체 현금성복지지출액/자체 사회복지지출액*100	지방재정365 세부사업별 세출현황(2021.12. 기준)
독립 변수	인구·사회학적 요인	노인인구비율	65세이상 노인인구/지방정부 총인구*100	kosis(2021.12. 기준)
		기초생활수급자비율	기초생활수급자 인구/지방정부 총인구*100	복지통계(행복e음), kosis(2021.12. 기준)
		등록 장애인비율	등록 장애인 수/지방정부 총인구*100	복지통계(행복e음), kosis(2021.12. 기준)
		아동인구비율	5세 이하 아동인구 수/지방정부 총인구*100	kosis(2021.12. 기준)
	재정적 요인	국비보조금비율	국고보조복지사업지출액/사회복지지출액*100	지방재정365 세부사업별 세출현황(2021.12. 기준)
		재정자립도	재정자립도	kosis(2021년 기준)
	정치적 요인	시군의회의원 여당비율	여당 당선인수/총 당선인 수*100	선거관리위원회(제7회 지방선거 결과)
		단체장 정당	단체장의 당(1=민주당, 0=	선거관리위원회(제7회

구분	변수명	변수의 측정	출처
		자유한국당)	지방선거 결과)
	장과 다수당 일치여부	단체장과 다수의원 당의 일치여부(1=일치, 0=불일치)	선거관리위원회(제7회 지방선거 결과)

4. 분석방법

본 연구를 위해 수집된 자료들을 통계 프로그램인 SPSS 25.0 프로그램을 사용하였다.

본 연구를 9개의 독립변수에 대한 기초지방정부의 일반적인 특성을 확인하기 위해 기술통계분석을 사용하였다. 다음은 관련된 변수들 간의 관계를 알아보고, 변수 간 다중공선성(multicollinearity) 문제를 확인하기 위해 변수 별 분산팽창지수(VIF: Variation Index Factor)를 확인한 후, 마지막으로 위계적 다중회귀분석을 실시하였다.

IV. 경기도 현금성 사회복지예산 지출영향요인 분석

1. 영향요인의 기술적 특성

본 연구에서 채택한 종속변수와 독립변수의 기술통계 분석결과는 <표 2>, <표 3>과 같다. 모든 변수들의 기준은 2021년 12월을 기준으로 하였다. 우선 종속변수인 전체 사회복지예산 대비 현금성 복지사업지출비율과 자체 현금성 복지사업지출비율은 지방재정365 세부사업별 세출현황을 통해 분석하였다. 현금성 복지사업지출 비율의 평균은 61.52%이며, 최대값은 고양시가 72.00%이고, 최소값은 과천시로 39.54%로 나타났다. 자체 사회복지사업지출 대비 자체 현금성 복지사업지출 비율의 평균은 15.07%이며, 최대값은 파주시가 65.81%이며, 김포시가 0.31%로 나타났다.

다음으로 독립변수는 통계청의 국가통계포털(KOSIS), 복지로의 복지통계자료, 선거관리위원회의 제7회 지방선거 통계연보에서 각각의 변수들의 수치들을 재구성하였다. 우선 노인 인구비율의 평균은 15.33%이며, 최대값은 연천군이 27.65%이고, 최소값은 화성시가 9.30%로 나타났다. 기초생활수급자비율의 평균은 3.55%이며, 최대값은 동두천시가 8.60%이며, 최소값은 과천시가 1.50%로 나타났다. 등록 장애인인구비율의 평균값은 4.69%이며, 최대값은 가평군이 8.36%로 나타났으며, 최소값은 과천시가 2.97%로 나타났다. 아동인구비율의 평균은 4.07%로 나타났고, 최대값은 화성시가 6.02%이며, 최소값은 가평군이 2.66%로 나타났다. 국고보조금 비율의 평균은 19.94%로 나타났고, 최대값은 연천군이 82.40%이며, 최소값은 수원시가 5.63%로 나타났다. 재정자립도의 평균은

35.50%로 나타났으며, 최대값은 성남시가 58.50%이고, 최소값은 동두천시가 14.40%로 나타났다. 다음으로 각 시군별 의회의원 중 다수인 당의 비율의 평균은 64.00%이며, 최대값은 광명시가 80%이고, 양평균은 33%로 나타났다. 제7회 지방선거 당시 경기도 가평균과 양평균을 제외한 나머지 지방정부의 의회의원은 당시 민주당인 진보가 다수를 차지하였다. 또한 자치단체장과 의회의원 다수당의 일치여부에서는 가평균은 보수와 진보가 딱 반반의 비율이었고, 가평균과 양평균은 일치하지 않았고, 그 외 나머지 지방정부장과 의회의원의 다수당의 정당이 일치하였다.

<표 3> 빈도 및 기술통계 분석결과

N=15,141

변수		빈도	%	
종속 변수	현금성 복지사업지출비율	61.52(7.48)		
	자체 현금성 복지사업지출비율	15.07(12.74)		
독립 변수	노인인구비율	15.33(4.41)		
	기초생활수급자비율	3.55(1.47)		
	등록 장애인비율	4.69(1.25)		
	아동인구비율	4.07(0.83)		
	국고보조금비율	19.94(16.50)		
	재정자립도	35.50(11.32)		
	시군의회의원 다수당비율	64.00(7.71)		
	단체장 정당	민주당	722	4.8
		자유한국당	14,420	95.2
	장과 다수당 일치여부	일치	738	4.9
불일치		14,013	92.5	
결측		391	2.6	

<표 4 시군별 평균 및 기술분석>

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
수원시	69.49	4.21	11.75	2.27	3.67	3.99	5.63	44.80	69.70	1	1
용인시	60.88	10.94	13.95	1.61	3.43	4.38	8.26	48.70	61.54	1	1
고양시	72.00	21.63	14.28	3.08	3.91	3.73	5.96	34.70	65.52	1	1
성남시	60.06	14.05	14.83	3.37	3.88	3.65	6.30	58.50	61.29	1	1
화성시	65.19	8.55	9.30	1.74	3.40	6.02	7.41	58.40	61.11	1	1
부천시	70.87	9.09	14.72	3.35	4.68	3.48	7.25	32.50	72.00	1	1
남양주시	69.52	17.28	14.76	3.21	4.48	4.34	8.03	29.60	68.75	1	1
안산시	61.00	34.59	11.70	4.56	5.08	3.36	10.27	36.90	66.67	1	1
평택시	61.09	14.53	12.43	3.17	4.54	4.81	12.56	41.10	64.29	1	1
안양시	65.36	5.00	14.49	2.53	3.84	3.70	11.59	37.40	61.11	1	1
시흥시	60.63	12.93	9.94	3.14	4.23	5.00	10.75	40.20	66.67	1	1
김포시	67.20	0.31	12.90	2.59	3.78	5.76	11.99	34.00	60.00	1	1
과천시	66.83	65.81	14.30	4.16	4.52	4.62	12.84	32.10	58.33	1	1
의정부시	68.05	29.91	15.86	5.15	4.80	3.72	12.94	22.90	63.64	1	1
광주시	69.19	13.56	14.29	2.29	4.38	4.65	15.31	39.60	66.67	1	1

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
광명시	64.68	4.81	14.70	3.11	4.36	3.84	18.86	33.60	80.00	1	1
하남시	67.54	16.20	12.98	2.16	3.70	5.52	20.29	47.30	75.00	1	1
군포시	63.23	2.98	14.26	3.65	4.32	3.62	20.75	32.40	62.50	1	1
오산시	53.51	6.13	10.26	2.91	3.89	4.75	27.53	28.30	66.67	1	1
양주시	66.61	9.99	16.51	5.04	5.32	4.28	20.87	25.50	71.43	1	1
이천시	57.19	16.91	14.80	3.06	4.88	4.15	20.95	38.50	62.50	1	1
구리시	51.78	0.39	14.49	3.98	4.52	3.73	29.38	33.90	66.67	1	1
안성시	58.91	9.42	18.27	3.51	5.89	3.49	23.46	28.40	57.14	1	1
의왕시	48.62	8.76	14.47	2.32	4.06	4.19	37.23	32.50	66.67	1	1
포천시	51.50	9.50	20.87	5.46	6.97	2.85	31.77	24.20	66.67	1	1
양평군	48.94	17.96	26.71	4.11	6.61	2.90	34.23	17.70	33.33	1	0
여주시	56.49	40.12	23.05	5.38	6.63	3.10	37.54	23.10	66.67	1	1
동두천시	63.86	5.88	21.29	8.60	6.83	3.06	38.09	14.40	50.00	1	1
과천시	39.54	18.22	14.12	1.50	2.97	4.78	70.75	28.70	66.67	1	1
가평군	46.18	18.45	27.36	6.65	8.38	2.66	51.98	18.50	50.00	0	-
연천군	56.12	25.60	27.65	6.51	8.10	3.23	82.40	18.60	66.67	0	0

표주: 1. 현금성 복지사업지출비율, 2. 자체 현금성 복지사업지출비율, 3. 노인인구비율, 4. 기초생활수급자비율, 5. 등록장애인비율, 6. 아동인구비율, 7. 국고보조금비율, 8. 재정자립도, 9. 시군의회의원 다수당비율, 10. 단체장 정당(1=민주당, 0=자유한국당), 11. 장과 다수당 일치여부(1=일치, 2=불일치)

2. 경기도 전체 현금성 복지사업지출 결정요인 분석결과

경기도 지방정부별 현금성 복지사업의 결정요인을 검증하기 위해 위계적 회귀분석(Hierarchical regression analysis)을 실시하였다.

그 결과 회귀모형은 1단계(F=671.879, p<.05), 2단계(F=3522.620, p<.05), 3단계(F=8235.837 p<.05)에서 모두 통계적으로 유의하게 나타났고, 회귀모형의 설명력은 1단계에서 15.4%(수정된 R 제곱은 15.4%)로 나타났고(R²=.154, adjR²=.154), 2단계에서 58.9%(수정된 R 제곱은 58.9%)로 나타났고(R²=.589, adjR²=.589), 3단계에서 83.4%(수정된 R 제곱은 83.4%)로 나타났고(R²=.834, adjR²=.834)로 나타났다. 한편 Durbin-Watson 통계량은 1.905로 2에 근사한 값을 나타내 잔차의 독립성 가정에는 문제가 없는 것으로 평가되었고, 독립변수의 요인 간 다중공선성(multicollinearity) 문제를 확인하기 위하여 변수들 간 분산팽창지수(VIF: Variation Index Factor)를 점검하였다. 분석결과 분산팽창지수(VIF)가 2.425~8.367로 10이상은 없는 것으로 확인되어 다중공선성에 큰 문제가 없다는 것으로 확인되었다.

회귀계수의 유의성 검증결과로 1단계에서 인구사회학적 요인은 노인인구비율($\beta = -.265$, p<.001), 기초생활수급자비율($\beta = .417$, p<.001), 장애인비율($\beta = -.345$, p<.001), 아동비율($\beta = .063$, p<.001)이 유의하게 나타났다. 재정적 요인까지 포함한 2단계에서는 인구사회학적 요인은 노인인구비율($\beta = .379$, p<.001), 기초생활수급자비율($\beta = .365$, p<.001), 장애인비율($\beta = -.299$, p<.001), 아동비율($\beta = .376$, p<.001), 재정적 요인에서

는 국비보조금비율($\beta = -.946, p < .001$), 재정자립도($\beta = -.242, p < .001$) 모두 부(-)적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로 정치적 요인까지 포함한 3단계에서는 인구사회학적 요인은 노인인구비율($\beta = .735, p < .001$), 기초생활수급자비율($\beta = .320, p < .001$), 장애인비율($\beta = -.597, p < .001$), 아동비율($\beta = .399, p < .001$), 재정적 요인에서는 국비보조금비율($\beta = -1.344, p < .001$), 재정자립도($\beta = -.470, p < .001$), 정치적 요인에서는 의회의원다수당비율($\beta = .238, p < .001$), 자치단체장의 정당($\beta = -.589, p < .001$), 장과 다수당의 정당일치여부($\beta = .192, p < .001$)가 모두 유의하게 나타나고 있음이 분석을 통하여 확인되었다. 표준화계수의 크기를 비교하면, 국고보조금비율($\beta = -1.344$), 노인인구비율($\beta = .735$), 장애인인구비율($\beta = -.597$), 단체장 정당($\beta = -.589$), 재정자립도($\beta = -.470$), 아동비율($\beta = .399$), 수급자비율($\beta = .320$), 지방정부의회의원 다수당비율($\beta = .238$), 단체장과 의회다수당의 정당 일치여부($\beta = .192$) 순으로 전체 사회복지예산 대비 현금성 복지사업지출비율에 큰 영향을 미치는 것으로 분석을 통해 검증되었다.

〈표 5〉 경기도 전체 현금성 복지수당에 영향을 미치는 요인

구분	모델 1			모델 2			모델 3			VIF	
	B	β	t	B	β	t	B	β	t		
(상수항)	69.526		110.480***	54.129		96.616***	69.260		96.042***		
인구 사회 학적 요인	노인인구 비율	-0.472	-0.265	-16.508***	0.676	0.379	30.655***	1.310	0.735	79.728***	7.550
	기초생활수 급자비율	2.132	0.417	28.057***	1.865	0.365	34.601***	1.634	0.320	42.036***	5.134
	장애인비율	-2.224	-0.345	-16.733***	-1.928	-0.299	-20.498***	-3.846	-0.597	-61.567***	8.367
	아동인구 비율	0.564	0.063	5.861***	3.347	0.376	47.386***	3.544	0.399	76.282***	2.425
재정 적 요인	국고보조 금비율			-0.426	-0.946	-124.226***	-0.605	-1.344	-238.664***	2.816	
	재정자립도			-0.155	-0.242	-30.164***	-0.302	-0.470	-83.552***	2.815	
정치 적 요인	시군의회 의원 다수당비율						0.227	0.238	45.443***	2.428	
	단체장 정당						-28.408	-0.589	-86.909***	4.084	
	장과 다수당 일치여부						6.285	0.192	24.656***	5.380	
F	671.879(p<.05)			3522.620(p<.05)			8235.837(p<.05)				
R2	.154			.589			.834				
adj R2	.154			.589			.834				

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

종속변수: 현금성 복지수당

3. 경기도 지방정부 자체 현금성 복지사업지출 결정요인 분석결과

다음으로 경기도 지방정부별 자체 현금성 복지사업의 결정요인을 검증하기 위해 위계적 회귀분석(Hierarchical regression analysis)을 실시하였다.

그 결과 회귀모형은 1단계($F=327.026$, $p<.05$), 2단계($F=244.954$, $p<.05$), 3단계($F=177.349$, $p<.05$)에서 모두 통계적으로 유의하게 나타났고, 회귀모형의 설명력은 1단계에서 8.1%(수정된 R 제곱은 8.1%)로 나타났고($R^2=.081$, $adjR^2=.081$), 2단계에서 9.1%(수정된 R 제곱은 9.0%)로 나타났고($R^2=.091$, $adjR^2=.090$), 3단계에서 9.8%(수정된 R 제곱은 9.7%)로 나타났고($R^2=.098$, $adjR^2=.097$)로 나타났다. 한편 Durbin-Watson 통계량은 1.932로 2에 근사한 값을 나타내 잔차의 독립성 가정에는 문제가 없는 것으로 평가되었고, 독립변수의 요인 간 다중공선성(multicollinearity) 문제를 확인하기 위하여 변수들 간 분산팽창지수(VIF: Variation Index Factor)를 점검하였다. 분석결과 분산팽창지수(VIF)가 2.428~8.367로 10이상은 없는 것으로 확인되어 다중공선성에 큰 문제가 없다는 것으로 확인되었다.

회귀계수의 유의성 검증결과로 1단계에서 인구사회학적 요인은 노인인구비율($\beta=.082$, $p<.001$), 기초생활수급자비율($\beta=.329$, $p<.001$), 장애인비율($\beta=-.044$, $p<.05$), 아동비율($\beta=.119$, $p<.001$)이 유의하게 나타났다. 재정적 요인까지 포함한 2단계에서는 인구사회학적 요인은 노인인구비율($\beta=.177$, $p<.001$), 기초생활수급자비율($\beta=.325$, $p<.001$), 아동비율($\beta=.164$, $p<.001$)이며 장애인 비율은 유의하지 않은 결과를 나타냈다. 재정적 요인에서는 국비보조금비율($\beta=-.135$, $p<.001$)으로 부(-)적 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 재정자립도는 유의하지 않을 것으로 나타났다. 마지막으로 정치적 요인까지 포함한 3단계에서는 인구사회학적 요인은 노인인구비율($\beta=.135$, $p<.001$), 기초생활수급자비율($\beta=.302$, $p<.001$), 장애인비율($\beta=-.067$, $p<.01$), 아동비율($\beta=.138$, $p<.001$), 재정적 요인에서는 국비보조금비율($\beta=-.192$, $p<.001$), 재정자립도($\beta=-.075$, $p<.001$), 정치적 요인에서는 국회의원 다수당비율($\beta=.059$, $p<.001$), 자치단체장의 정당($\beta=-.137$, $p<.001$), 장과 다수당의 정당일치여부는 유의하지 않게 나타나고 있음이 분석을 통하여 확인되었다. 표준화계수의 크기를 비교하면, 기초생활보장수급자비율($\beta=-.302$), 국고보조금비율($\beta=-.192$), 아동비율($\beta=.138$), 단체장 정당($\beta=-.137$), 노인인구비율($\beta=.135$), 재정자립도($\beta=-.075$), 장애인인구비율($\beta=-.067$), 지방정부의회의원 다수당비율($\beta=-.059$) 순으로 지방정부 자체 사회복지예산 대비 자체 현금성 복지사업지출비율에 큰 영향을 미치는 것으로 분석을 통해 검증되었다.

〈표 6〉 경기도 자체 현금성 복지수당에 영향을 미치는 요인

구분	모델 1			모델 2			모델 3			VIF	
	B	β	t	B	β	t	B	β	t		
(상수항)	-5.014		-4.234***	-10.079		-6.698***	15.860		5.225**		
인구 사회 학적 요인	노인인구비율	0.264	0.082	4.899***	0.570	0.177	9.618***	0.436	0.135	6.299**	7.550
	기초생활수 급자비율	3.036	0.329	21.237***	2.998	0.325	20.707***	2.785	0.302	17.018***	5.134
	장애인비율	-0.512	-0.044	-2.049*	-0.383	-0.033	-1.518	-0.775	-0.067	-2.95**	8.367
	아동인구비율	1.911	0.119	10.561***	2.638	0.164	13.907***	2.210	0.138	11.236**	2.425
재 정 적 요 인	국고보조금 비율				-0.110	-0.135	-11.938***	-0.156	-0.192	-14.53***	2.816
	재정자립도				-0.024	-0.021	-1.766	-0.087	-0.075	-5.749**	2.815
정 치 적 요 인	시군의회 의원 다수당비율							-0.103	-0.059	-4.871**	2.428
	단체장 정당							-11.969	-0.137	-8.666***	4.084
	장과 다수당 일치여부							1.912	0.032	1.781	5.380
F	327.026(p<.05)			244.954(p<.05)			177.349(p<.05)				
R2	.081			.091			.098				
adj R2	.081			.090			.097				

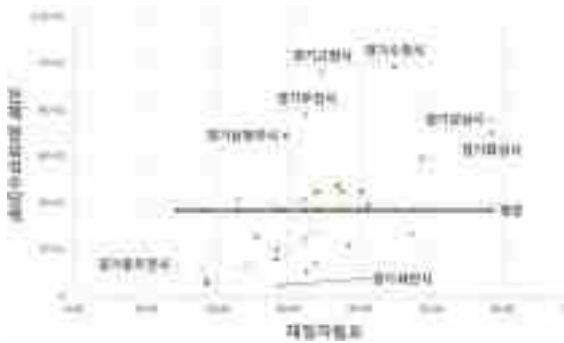
*p<.05, **p<.01, ***p<.001

종속변수: 자체 현금성 복지수당

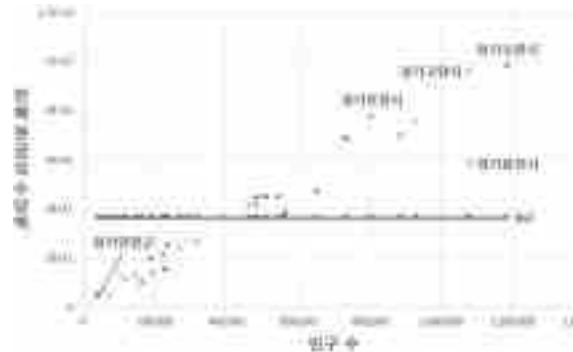
4. 전체·자체 현금성 수당액에 대한 재정자립도와 인구수의 산점도 결과

경기도 지방정부 전체 현금성 수당액의 평균은 약 3,666억 원이다. 〈그림 2〉, 〈그림 3〉을 보면 인구수가 적고, 재정자립도가 낮은 지방정부와 인구수가 많고, 재정자립도가 높은 지방정부의 차이는 극명하게 나타났다. 재정자립도와 인구 수의 산점도에서 평균과 가장 큰 차이가 나는 지역은 수원시(약 6,155억 원), 고양시(약 5,950억 원), 부천시(약 4,108억 원) 등이 나타났다. 평균적인 전체 현금성 수당액보다 가장 낮은 지역은 연천군(약 -3,124억 원), 동두천시(약 -2,332억 원) 등으로 나타났다. 이러한 결과는 국고보조사업으로 인해 재정여력이 충분하거나 인구가 많은 곳의 현금성 복지지출이 증가하는 것을 볼 수 있다.

<그림 2> 전체 현금성 수당액과 재정자립도 산점도

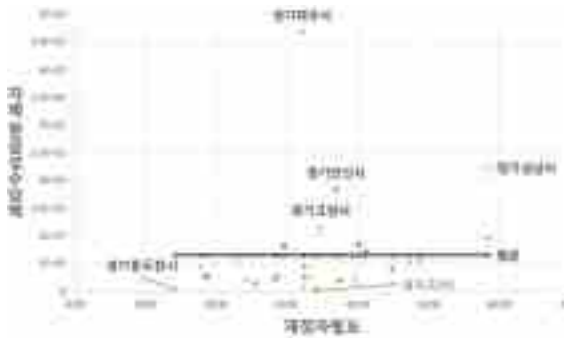


<그림 3> 전체 현금성 수당액과 인구수 산점도

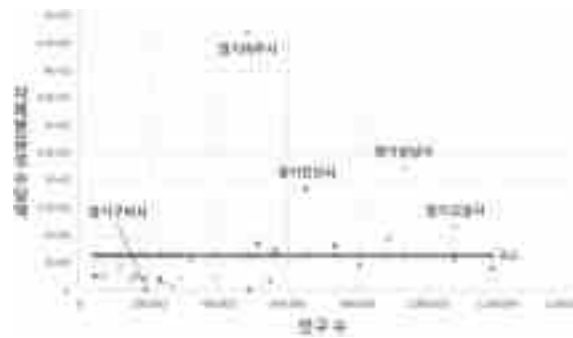


다음으로 경기도 지방정부 자체 현금성 수당액의 평균은 약 65억 원이다. <그림 4>, <그림 5>를 보면 지방자치단체들의 자체 현금성 수당액은 평균값 근처에 머물러 있고, 재정자립도와 인구수에 영향을 미쳤던 전체 현금성 수당액과는 달리 특정 자체 현금성 수당액 이상부터는 정체되어 있다. 재정자립도와 인구수의 산점도에서 평균과 가장 큰 차이가 나는 지역은 파주시(약 403억 원), 성남시(약 158억 원), 안산시(약 120억 원)등이 나타났다. 이는 지방정부들이 현금성 복지지출이 일정 수준이 넘어가면 총액을 기준으로 더 이상 늘리지 않는다는 것을 유추해 볼 수 있다. 따라서 자체 현금성 복지지출 비율에 대한 회귀분석에서 재정자립도가 자체 현금성 복지지출 비율에 대해 부(-)적 영향 관계가 나타난 경우라고 설명할 수 있다.

<그림 4> 자체 현금성 수당액과 재정자립도 산점도



<그림 5> 자체 현금성 수당액과 인구수 산점도



V. 결론

본 연구의 목적은 현금성 복지사업에 영향을 미치는 요인을 지방재정365 세부사업별 세출 현황을 통해 실증적으로 분석하는 데 있다. 현금복지 수당 도입과 관련하여 지방정부의 선심성 복지라는 비판과 사회복지의 부족을 보완하는 옹호론이 지속되어 왔으나 이에 대하여 실증적으로 검토한 연구는 거의 부재한다. 따라서 본 연구는 기존까지 진행되어 온 사회복지

지지출과 관련한 연구들을 기반으로 중요한 변수들을 도출하고 경기도의 전체 현금성 복지
와 자체 현금성 복지사업지출의 특성과 원인을 분석하였다.

분석 결과로 종속변수인 전체 현금성 복지지출 비율과 자체 현금성 복지지출 비율에 영향
을 미치는 요인은, 인구사회학적 요인, 재정적 요인, 정치적 요인 모두에서 찾을 수 있었다.
우선 지방정부 전체 현금성 복지지출 비율에 영향을 미치는 결과를 나타내는 독립변수는 노
인인구비율, 기초생활수급자비율, 장애인비율, 아동비율, 국고보조금 비율, 재정자립도, 시
군의회의원 다수당비율, 단체장 정당, 단체장과 국회의원의 다수당의 일치여부이다. 이를 중
심으로 정책적 함의를 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫 번째로 인구사회학적 요인에서 모두 유의한 영향 관계를 나타냈다. 노인인구, 기초생활
수급자비율, 아동비율이 전체 현금성 복지지출비율과 자체 현금성 복지지출비율 모두에 정
(+)적인 영향 관계를 나타내었다. 이는 임진영 외(2018), 고희진 외(2014), 이상일 외
(2016) 등의 기존 연구에서 꾸준히 규명되던 영향력을 확인한 것이다. 상대적으로 취약계
층을 위한 현금성 수당이 증가함으로써 인해 전체 현금성 복지지출 비율이 증가한다고 볼 수
있다. 하지만 장애인 인구비율은 부(-)적 영향 관계를 나타내었다. 지방정부의 장애인 인구
비율이 높아도 현금성 복지지출 비율은 낮아진다는 결과를 나타낸다. 이는 장애인 인구비율
에 따라 사회복지사업 및 예산을 결정하는 것이 아니라 장애의 정도에 따라 복지 욕구가 다
르기 때문에 정책을 결정할 때 장애인들의 장애 종류 및 정도를 고려할 필요가 있다.

두 번째로 재정적 요인에서 국고보조금 비율과 재정자립도가 전체 현금성 복지지출 비율과
자체 현금성 복지지출 비율 모두 부(-)적인 영향 관계를 나타내었다. 이는 최재녕(2005)의
연구와 김경준, 함영진, 이기동(2013), 신정관과 임준형(2013)의 연구와 반대의 결과를
나타내었다. 지방정부의 사회복지 지출은 대부분 국고보조사업으로 들어가고 있다. 따라서
지방정부의 재정 능력이 낮다면 지역주민들이 원하는 복지 수요를 따라잡기 벅차게 된다.
특히, 분석결과 중 재정자립도와 인구수를 전체·자체 현금성 복지지출 비율에 대한 산점도를
보면 전체 현금성 복지지출 비율은 당연히 국고사업이 늘어나거나 인구수, 수혜대상 수에
영향을 받을 수밖에 없지만, 자체 현금성 복지지출 비율은 일정 수준의 총액이 넘어가면 더
이상 늘리지 않는다는 것을 유추해 볼 수 있다. 이러한 결과는 지방정부의 재정력은 국고보
조사업에 대부분 투입되기 때문에 지방정부 자체적으로 사회복지사업을 진행하기에는 재정
이 부족하고, 지역마다 불균형하기 때문에 이는 결국 복지서비스의 차별화를 야기하게 되어
제도적인 차원에서 재정능력에 따른 순차적 보조가 필요하다고 판단된다.

세 번째로 정치적 요인에서 전체 현금성 복지지출 비율에 대하여 국회의원이 진보성향 다
수당비율과 단체장과 다수당의 일치하는 것이 정(+)적인 영향관계를 나타내었다. 하지만
자체 현금성 복지지출 비율에 대해서는 의회 의원이 진보 다수당 비율이 부(-)적 영향 관계
를 나타내었고, 단체장과 다수당의 일치 여부는 영향요인이 없다고 나타났다. 이는 진보성

향을 가지고 있는 정당은 주로 취약계층에 대한 우선적인 정책을 펼친다고 알려져 있다. 취약계층에 대한 정책은 주로 현금성 수당이 주가 된다. 따라서 사회복지 예산 중 많은 예산 비중을 가지고 있는 현금성 복지지출 비율에 영향이 있다고 볼 수 있다. 그러나 취약계층에 대한 정책은 주로 국고보조사업으로 진행되는 현금성 수당사업이 큰 비중을 차지하고 있기 때문에 자체 현금성 복지지출 비율은 지방정부의 재정 능력에 따라 차이가 생기게 된다.

본 연구의 의의는 경기도 지방정부의 전체 현금성 복지사업지출과 자체 현금성 복지사업지출의 특성과 원인을 정부에서 주관하는 지방재정365의 세부사업별 세출예산서를 통해 파악하였다. 또한 한정된 예산에서 대상자 특성을 고려하여 현금성 복지와 함께 다양한 제도를 혼용해서 활용하는 것이 전체적인 정책의 효과성을 높이는데 기여할 수 있을 것이다. 하지만 본 연구의 한계점은 횡단자료를 이용하여 분석하였다는 점이다. 또한 현금성 복지사업을 정확히 구분하기에는 실제로 지방정부마다 현금성 복지가 다양하고, 예산을 편성하는 방법이 다르기 때문에 현금성 사업에 대한 정확한 범위 및 규모를 파악하기 힘들다. 따라서 정부는 현금성 복지사업에 대한 관리체계를 제도적으로 구축해서 나중에는 이러한 데이터들을 축적하여 시간의 흐름에 따라 바뀌는 현금성 복지의 양상을 보여주는 연구도 충분히 기대할 수 있을 것이다.

참고 문헌

- 김경준·함영진·이기동, 2013, “지방자치단체 자체 복지사업 지출 영향요인 분석: 사회보장정보시스템을 통한 접근”, 『지능정보연구』, 19(2), 141-156.
- 김근호, 2013, “기초지방자치단체 사회복지예산 결정요인에 관한 연구”, 『보건과 복지』, 15, 7-29.
- 김미숙·정익중, 2020, “기초지방자치단체의 아동청소년 복지지출 수준과 결정요인” 사회과학연구, 36(3), 31-56.
- 김범수·이병재, 2018, “지방정부 복지지출에 미치는 정치요인의 영향 재고찰”, 『의정연구』, 24(1), 203-239.
- 김영화·박태정·장경은, 2008, 『사회복지정책론』, 공동체
- 김종순, 2001, 『지방재정학』, 서울: 삼영사.
- 김태완·김문길·윤상용·송치호·김성아·이주미, 2013, 『저소득층 현금 및 현물서비스 복지지출의 사회경제적 영향분석』, 보건사회연구원.
- 남찬섭·유태균 역. 2007. 『사회복지정책론: 분석 틀과 선택의 차원』, 나눔의 집.
- 모지환·이중섭, 2010, “지방정부의 복지재정 자율성에 영향을 미치는 요인”, 『한국사회보장학회 정기학술발표논문집』, 2010(2), 137-160.
- 문수진·이종열, 2015, “지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구”, 『한국사회와 행정연구』, 25(4), 137-159.
- 민효상·조해진, 2023, 『현금성 복지, 경기도의 고민은?』. 경기복지재단.
- 박경일, 2008, 『사회복지정책론』, 공동체
- 박정호, 2001, 『사회복지정책론』, 학지사
- 신정관·임준형, 2013, “지방정부의 복지재정 영향 요인: 지방권력 교체기 기초자치단체의 복지예산 변화를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 24(3), 225-251.
- 오수현·강인성, 2013, “지방자치단체 정당구조를 중심으로 한 예산지출 영향요인분석: 사회복지 비와 경제개발비를 중심으로”, 『국가정책연구』, 27(2), 215-240.
- 윤성원·양재진, 2019, “한국의 지방정부는 사회복지에 자체예산을 어디에 얼마나 쓰는가?: 2017 년 지방 사회복지 사업에 관한 기초연구”, 『사회과학논집』, 50(2), 117-140.
- 장동호, 2011, “지방자치단체 사회복지 예산 비중의 결정요인 탐색: 일반행정비의 경직성을 고려한 분석”, 『지역과 세계』, 35(1), 127-155.
- 전성만·김진·유자영, 2022, “지방자치단체 현금성 복지 지출 실태와 정책적 함의: 2017~ 2021 년 세부 사업별 지출을 중심으로”, 『지방정부연구』, 26(3), 37-61.
- 지방재정365 세부사업별세출현황. <https://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>(2021년

12월 31일 기준.)

최은영, 2020, “다중격차 시대 사회복지정책의 새로운 과제-사회수당의 역할”, 『생활과학 연구논총』, 24(1), 85-92.

최재녕, 2005, “지방정부의 재정능력과 복지재정지출 결정요인 연구: 기초자치단체를 중심으로”. 『한국정책과학학회보』, 9(4), 451-474.

최정은 · 최영준 · 김나리, 2020, “기초지방자치단체 현금복지 수준 차이는 왜 발생하는가?”, 『한국행정논집』, 32(2), 269-299.

함영진 · 권영지, 2020, “지방자치단체 사회보장사업 신설·변경 협의 동향 및 과제”. 『보건 복지 Issue & Focus』, 371, 1-10.

복지로 복지통계, <https://www.bokjiro.go.kr/ssis-tbu/twatga/sociGuaStat/SociGuaStatDetailIframe.do?datsNo=11&datsCINo=1013&datsCICrit=WS>

선거관리위원회. <https://www.nec.go.kr/site/nec/main.do>

지방재정365 세부사업별세출현황. <https://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>(2021년 12월 31일 기준.)

통계청. (2021). 재정자립도.

통계청. (2021). 행정구역(시군구)별, 성별 인구수(2021년 12월 기준).

KOSIS 국가통계포털. <https://kosis.kr/index/index.do>

Cameron, D. R., 1978, “The expansion of the public economy: A comparative analysis”, *American political science review*, 72(4), 1243-1261.

Gilbert, N · Terrell, P., 2005, *Dimensions of Social Welfare Policy*. 6th Edition.

Kleinman, M. · Eastall, R. · Roberts, E., 1990, “What determines local authorities' capital expenditure on housing? An evaluation of various models”, *Urban Studies*, 27(3), 401-419.

...
2023 한국사회보장학회 춘계학술대회

단층제 세종시의 복지재정 톺아보기: 노인복지예산 분석을 중심으로*

장소: 세종 국책연구단지 A동 강당 및 회의실
일시: 2023년 4월 21일 금요일 15:30~17:00
발표: 최성은 책임연구위원(대전세종연구원 세종연구실)

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.



01

...
단층제 세종시의 복지재정 톺아보기: 노인복지예산분석을 중심으로:
발표 순서

01. 문제제기: 왜 세종시 노인복지 예산 분석이 필요한가?
02. 노인복지수준 진단을 위한 기준 설정
03. 세종시 노인복지 수준 진단 I (행정체계 기준)
04. 세종시 노인복지 수준 진단 II (사회경제적, 규범적 기준)
05. 세종시 노인복지수준 제고를 위한 정책 제안

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

01

단종세 세종시의 복지개별 통안보기: 노인복지에 중점으로

문제 제기: 왜 세종시 노인복지 예산 분석이 필요한가?

■ 연구의 필요성

1) 한국에서 유일한 단종제 행정체계를 가진 광역시 세종특별자치시의 복지재정 연구의 필요성

- 지방자치단체의 재정제 관련 기본원칙을 담고 있는 「지방재정법」은 재정구조의 다양성, 재정 효율의 향상(거중세), 정부 간 상호 의존성을 특징으로 함(국회예산정책처, 2012:16)
- 지방재정은 국가 재원과 마한과 지역 소득 재분배, 경제 안정화, 자원배분의 기능을 수행하나 그 기능과 역할은 일부에 국한되어 있음
- 다만, 점차 지방재정 규모가 커지고 국민의 최소한 기본수요를 충족시키기 위해 중앙정부와 함께 지방자치단체도 부담하는 수준이 커지고 있으며 지방분권의 하나로 '재정 분권'이 중요성이 강조되고 있음
- 「지방자치법」, 전부개정법률도 변화 동태에 대비할 수 있는 복지예산 기초연구자료 축적 필요
 - 2022년 1월부터 「지방자치법」 전부개정이 되어, 지방재정 효율화를 위한 움직임이 활발해질 전망임. 특히, 최근 확대되고 있는 지방정부의 복지예산 규모는 지방재정관리패러다임에 다투어질 가장 중요한 분야
- 지방재정은 지역적 차원에서 경제개발 또는 지역 주민의 복지증진을 높이기 위한 지방 자치권 관련 지방 활동으로, 사회복지재정은 미래의 지방재정의 일부분이라고 할 수 있음. 그러나 용어의 사용은 사회복지재정, 사회복지예산, 사회복지지출, 사회복지비, 복지재정 등으로 혼용되어 사용되고 있어(함영진 외, 2012) 본 연구에서는 「지방자치단체 복지재정」으로 용어를 정의하고, 그 중 세종시의 노인복지예산 분석을 중심으로 하여 그 특성을 탐안보고자 함

⇒ 지방재정분권의 흐름 속에 지역 주민의 복지증진을 위한 (사회)복지재정 수준을 진단하고 개선방안을 찾는 것은 지방정부의 책무 중 중요한 과제라고 있음. 그러나 「지방재정법」이 기본적으로 전제하는 재정 효율의 목표(2계중세)은 세종시에 적용이 되지 않아 늘 광역시도 비교 연구에서 제외되어 왔음(함영진 외, 2018)

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

01

단종세 세종시의 복지개별 통안보기: 노인복지예산에 주목하는 이유

문제 제기: 왜 세종시 노인복지 예산 분석이 필요한가?

2) 세종시 복지재정 중 노인복지예산에 주목하는 이유

- ① 고행친화도시 인종도시로서의 대응을 위한 예산 분석의 필요성
 - 세종시는 고행화에 선제적으로 대응하고, 노인층 비례된 모든 세대가 살기 좋은 도시 환경 조성을 위해, 2020년 3월 세계보건기구(WHO)의 고행친화도시 인증을 받은 바 있음
 - 2020년 3월 말 현재 41개국 1,000개 도시가 가입하며 상등 교류 중 (국내 12개 지자체 가입 인증), 세종시는 2020년 3월 가입신청을 확정하였음
 - 예산은 해당 지방자치단체의 정책적 관심도를 보여줄 수 있는 지표가 될 수 있는 만큼, 세종시 노인복지 예산을 분석함으로써 고행친화도시 세종시의 실행력 의지를 평가하고 개선할 점을 도출하고자 함
- ② 시민 처감할 노인복지정책 분야 예산분석자료 축적의 필요성
 - 세종시의 경우, 17개 시도 중 노인 인구 비율이 가장 적은 광역시로서, 이로 인하여 노인 정책 분야에 대한 정책 우선순위가 낮아질 가능성이 있음
 - 2021년 기준 세종시의 노인 인구 비율이 전체 인구 대비 약 9.6% 정도에 그침(통계청 보도자료, 2021)
 - 최근 세종시의 노인 층에 지원 수준이 '타 시도에 비하여 낮다'라는 시민의 의견이 지속적으로 제기되고 있어 현재 세종시의 노인복지 지원 수준을 진단하고, 향후 개선방안을 도출할 필요가 있음
 - 세종시는 단종제 행정체계를 인하여 다른 광역자치단체에 비해 광역보조사업이나 기초지자체사업으로 복지사업을 추진하기 어려운 재정구조비율로 연일할 단절사례연구가 필요함
 - 따라서 이 연구는 세종시 노인 부문 지출사업별 중심으로 그 예산을 비교 분석함으로써 시민이 처감할 수 있는 예산 분석 자료를 생성하여, 향후 노인복지 수준을 높일 수 있는 예산 수립의 근거를 마련하고자 함

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

01

단종세종시의 복지개별을 통해보기: 노인복지예산의 중요성

문제 제기: 왜 세종시 노인복지 예산 분석이 필요한가?

■ 연구의 목적

- 본 연구는 단종제 행정체계를 가진 세종특별자치시의 노인복지예산분석에 필요한 이론을 제시하고, 그 수준 진단을 위해 준거집단간 비교를 시도할 수 있는 지표체계를 통해 행정체계를 고려한 준거집단과의 비교, 사회경제적 측면과 규범적 측면을 고려한 준거집단과의 비교분석 결과들을 도출하여 예산의 시민재향도를 높이는 동시에 향후 세종시 지방재정분권과 실현하는데 기여할 수 있는 기초연구결과를 제시하는데 그 목적이 있음

❖ 기존 연구와의 차별성

- ① 비교 준거집단(행정체계 기준, 사회경제적 측면, 규범적 측면) 선정으로 노인 부문 예산 수준 측정
- ② 유일한 단종제 행정체계를 가진광역시, 세종시 노인 부문 예산 분석
- ③ 노인 부문 정책 현안도에 대한 타 지자체와의 비교 결과 도출

■ 연구의 범위

- 공간적 범위: 세종시 및 준거집단(서울시, 대전시)
- 시간적 범위: 2021년 예산 기준
- 내용적 범위: 노인복지예산분석을 위한 지표체계 도출, 행정체계를 고려한 비교분석, 사회경제적 측면과 규범적 측면에서의 노인복지예산 비교 시도

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

02

단종세종시의 복지개별을 통해보기: 노인복지예산의 중요성

노인복지수준 진단을 위한 기준 설정

기준 설정

세종시의 노인복지수준을, 어떻게/ 어떤 지자체와 비교할 것인가?

준거집단 선정기준

세종시 행정체계에 따른 준거집단 선정의 한계 인정, 사회경제적 측면과 규범적 측면 고려

- 행정체계를 고려한 준거집단: 광역지방자치단체 → () 19년 노인복지 예산 수준이나 자체 노인복지 예산 대비 예산 등의 비교는 아님
- 사회경제적 측면에서의 비교 준거집단: "세종시민(노인)이 일상생활 속에서 느끼는 노인복지에 대한 불평등 인식을 어떻게 이해할 것인가"에 대한 접근이 필요하다고 판단하여, (인구, 동과 노인비율, 65세 이상 노인비율)로 선정
- 규범적 준거집단: 개인에 대한 기준으로 적용하는 규범적, (인원 요청사항 및 선도사업 추진 활발한 지역여부 등을 고려하여 선정)

준거집단 선정결과

접근성(세종시로의 인구이동이 가장 잦은 지역), 노인복지수요(65세 이상 노인인구비율)

- 행정체계를 고려한 준거집단: 광역지방자치단체 세종시 포함 17개 시·도를 선정함
- 사회경제적 측면의 비교 준거집단: 2021년 세종시로의 인구 전입과 전출이 가장 활발한 지자체는 대전광역시이며, 65세 이상 노인인구 비율이 세종시와 가장 비슷한 자치구는 유성구이므로 대전시 본청과 유성구를 비교 준거집단으로 선정함
- 규범적 준거집단: 서울특별시를 규범적 준거집단으로 선정함. 또한, 해당 자치구 중 2021년 65세 이상 노인인구 비율을 강남구를 선정함

노인복지 수준진단 지표 도출

준거집단별 진단 지표 상이

- 행정체계 고려한 준거집단 비교 시: 지방자치단체 재정현황, 지자체 복지지출 규모 비교, 통합사회복지지출 규모 분석
- 사회경제적 준거집단, 규범적 준거집단과 세종시 간의 비교 시: 노인복지 수요, 노인 부문 자체사업 비교(정책현신도, 지원방식, 세부영역)

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

03

단종세종시의 복지개편을 통해보기: 노인복지예산 분석을 중심으로

세종시 노인복지 수준 진단 I

세종시 재정현황 세종시 - 살림을 꾸릴 수 있는 능력과 자율성 정도

세종시 재정자립도

세종시는 단종제 행정체계를 가진 유일한 광역시로서, 재정자립도는 49.84% 수준으로 서울특별시 다음으로 가장 높은 수준

세종시 재정자주도

세종시의 재정자주도는 비교 대상 광역시도 중 서울특별시, 인천광역시, 울산광역시에 이어 4번째로 높은 것으로 나타났다

⇒ 이는 재정자립도에 비하여 다소 후순위라고 할 수 있으며, 세종시의 경우, 재원조달에 비하여 재원의 사용에 있어 좀 더 여유가 있음을 확인할 수 있음 (재정자주도는 전체 세입 중 자율적으로 사용처를 정하여 집행할 수 있는 재원의 비율을 의미함)



재정자립도는 2위,
재정자주도는 4위
이것이 시사하는 바는?

세종시 1인당 지방세 부담액

세종, 제주에 이어 1인당 지방세 부담액이 많음(*농촌 추위에 비함)
전국 평균보다 2천원 더 많이 부담

세종시 1인당 세외수입액

세종, 제주, 충남, 세종, 대전 순
전국 평균보다 47천원 더 적음

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

03

단종세종시의 복지개편을 통해보기: 노인복지예산 분석을 중심으로

세종시 노인복지 수준 진단 I

세종시 재정현황 세종시 노인복지지출 규모 분석

○ 분석 지표의 의미

- ▶ 사회복지비율, 사회복지비 비율, 그리고 세출결산액 중 복지분야 교부액(보조금)이 차지하는 비율을 지표로 세종시의 전반적인 복지지출 수준을 살펴봄
- ▶ “사회복지 비중”은 여산측면에서의 사회복지분야에 대한 지방정부의 지출의지를 살펴볼 수 있는 지표이며, “사회복지비율”과 “세출결산액 중 복지분야 교부액 비율”은 실제 집행된 사회복지예산 규모를 파악할 수 있는 검증 지표로서 그 가치가 있음

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

03

단종세 세종시의 복지개별 동태보기: 노인복지예산 분석을 중심으로

세종시 노인복지 수준 진단 I

세종시 재정현황

세종시 노인복지지출 규모 분석

■ 예산 측면에서의 사회복지 규모 추계: 세종시 사회복지 비중

사회복지비율 = 사회복지예산액 / 재정단위예산규모 X 100
 *사회복지예산액 8개 부문(기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반)

- **일반회계: 일반회계+특별회계**
 순계예산 기준 23.7%, 총계예산 기준 23% → 17개 시도 평균 33.8%에 크게 밑도는 수준(17개 시도 중 16위)
 세종시처럼 20~30% 미만인 광역지방자치단체는 제주도 뿐
- **일반회계: 일반회계**
 순계예산 기준 25.7%, 총계예산 기준 27.2% → 17개 시도 평균 32.2% 보다 3.5%p 낮음(17개 시도 중 9위)
 세종시처럼 20~30% 미만인 광역지방자치단체는 서울, 충북, 경남, 전북, 충남, 강원, 경북, 제주, 전남

○ 예산 측면에서의 사회복지 규모 추계의 시사점

- '세종시 사회복지비율은 자치단체예산규모 중 사회복지 분야 예산이 차지하는 것으로서, 일반회계와 특별회계를 모두 합하면 17개 시도 중 16위로 시도 평균 30.6%에 크게 밑도는 수준임
- 반면, 일반회계만을 대상으로 할 경우, 17개 시도 중 9위를 차지했으며, 여전히 17개 평균 32.2%보다 낮음
- 하향된 타 시·도의 경우, 각자의 사회복지 분야에 대한 지출 의지를 일반회계 외에 특별회계를 통해 지역에 맞춘 복지사업으로 표명하고 있다는 것을 시사함
- 따라서 세종시 차원에서도 지속적으로 증가하는 사회복지분야의 정책 수요에 대한 대응을 위해 일반회계 지원 외의 다른 지원 활동을 검토할 필요가 있음

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

03

단종세 세종시의 복지개별 동태보기: 노인복지예산 분석을 중심으로

세종시 노인복지 수준 진단 I

세종시 재정현황

세종시 노인복지지출 규모 분석

■ 결산 측면에서의 사회복지 규모: 일반회계 사회복지비 비율

사회복지비 비율 = (사회복지분야 결산액÷서울결산액)×100(%)
 대상회계: 일반회계
 산정기준: 총액, 결산, 최종

- **대상회계: 일반회계, 일반회계+특별회계**
 순계예산 기준 23.7%, 총계예산 기준 22% → 17개 시도 평균 30.6%에 크게 밑도는 수준(17개 시도 중 16위)
 세종시처럼 20~30% 미만인 광역지방자치단체는 제주도 뿐
 - **대상회계: 일반회계**
 순계예산 기준 25.7%, 총계예산 기준 27.2% → 17개 시도 평균 32.2% 보다 3.5%p 낮음(17개 시도 중 9위)
 세종시처럼 20~30% 미만인 광역지방자치단체는 충북, 경남, 전북, 충남, 강원, 경북, 제주, 전남
- ⇒ 세종시는 17개 시도 중 10위(35.55%) 정도
 ⇒ 세종시 사회복지비 비율과 유사한 단계는 울산광역시(35.0%), 대전광역시(33.1%), 인천광역시(40.2%), 대구광역시(41.0%) 등
 ⇒ 주로 광역시 간에 비슷한 비율을 나타내고 있음. 그러나 하반기 우려할 것은 세종시를 제외한 모든 광역시는 중용계 항진체계를 가지므로, 기초 시군구로 이전한 시도 비율 포함하지 않을 서울 결산액을 분석한 것으로 볼 수 있음

■ 서울 결산액 중 복지 분야 교부액이 차지하는 비율

지방보조금 비율 = (교부액÷서울결산액)×100(%)

대상회계: 일반회계, 기타 특별회계
 - 교부액: 민간연금보조, 민간단체운영보조, 민간행사보조, 사회복지시설보조, 사회복지사업보조, 민간재능보조기 합
 ※ 사회복지보조, 민간자본보조 통계목은 2014회계연도부터 포함

서울 결산액 중 복지 분야 교부액이 차지하는 비율(2020년 기준)

세종시의 경우, 일반회계 서울결산액 중 사회복지분야의 결산액이 차지하는 사회복지비 지출 비율은 높지 않으나(17개 시도 중 10위), 일반회계와 기타 특별회계를 사용하여 민간에 수행하는 복지 영역에 교부하는 금액(사회복지시설 법인운영비 보조, 사회복지시설운영비 등) 비율의 수준은 높은 편(17개 시도 중 4위)

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

03

단종세 세종시의 복지개편을 통해보기: 노년복지예산의 분배를 중심으로

세종시 노인복지 수준 진단 I

세종시 재정현황

세종시 노인복지지출 규모 분석

○ 결산 측면에서의 사회복지 규모 추계의 시사점

- 사회복지비 비율과 서울경인역 중 복지분야 교부액 비율 수준 비교를 통해 실제 집행된 사회복지 예산 규모를 파악한 결과도 예산 측면 사회복지 규모 추계 순위가 동일함
- 일반회계 대상 사회복지비 비율 비교 결과, 세종시 본청은 울산시 본청, 대전시 본청, 인천시 본청, 대구시 본청과 같은 '광역시'와 비슷한 수준을 보이고 있으나, **이들 지역은 기초 시·군·구별 이러한 시도비를 포괄하지 않은 상태이므로 세종시보다 더 큰 규모에 사회복지 지출을 하고 있다고 하겠다** 수 있음
- **세출 결산액(일반회계+특별회계) 중 복지분야 교부액이 차지하는 비율로 살펴본, 민간에 수행하는 복지 영역 규모(사회복지시설 법령 준영비 보조, 사회복지사업보조 등)의 경우 세종시는 17개 시·도 중 4위로 비교적 높은 순위를 차지함**
 - 이것은 단종세 행정체계로 인하여 발생하는 복지전달체계와 중요한 청구안 기초 시·군·구별 부재에 기인한 결과로 여겨지며, 그 결과 세종시의 복지재정에서 **민간이공영비가 차지하는 비중이 상대적으로 크다고 볼 수 있음**

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

03

단종세 세종시의 복지개편을 통해보기: 노년복지예산의 분배를 중심으로

세종시 노인복지 수준 진단 I

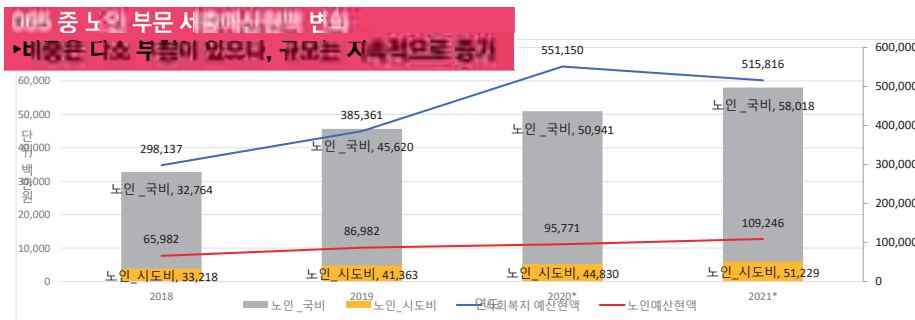
세종시 재정현황

세종시 노인·청소년(085) 부문 예산 변화

- 노인·청소년 부문(085)에서 노인 부문만 추출(일반회계+기타 특별회계+기금)
 - 청소년, 청년, 사회복지시설 제외한 노인 관련 사업만 추출
 - 내분거래 또는 보외처를 중 시를 내역 검토 후 노인 관련 사업은 포함

[참고] 085 노인·청소년 부문에는 총 77개 업무 예산이 담겨 있는데 이를 “노년”에만 해당하는 관련 다음과 같음(행정안전부, 2021)

- ① 노년애 따른 저반 위험(소독시설, 시력검진 참여 저하 등)에 대처하기 위한 저반 업무
- ② 노인복지 증진을 위한 노인 생활안정, 노인 의료보장, 노인 일자리 지원
- ③ 노인 등 사회복지(시설을 설치 포함)
- ④ 노인복지현상명, 김포시청(도시환경 조성 포함) 등



*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

04

전통재 세종시의 복지개편을 통해보기: 노년복지예산 분석을 중심으로

세종시 노인복지수준 진단 II

노인복지수준비교 세종시 노인복지수준 비교를 위한 준거집단 선정 및 분석 기준

○ 분석 개요

- 공간적 범위: 세종시, 대전시 본청, 유성구, 서산시 본청, 강남구의 여신치료를 분석함
- 시간적 범위: 2021년 기준(2021년 12월 31일 기준 세출예산현액)

[표 4-1] 준거집단 노인복지수준과 재정원천 비교

구분	자치단체별 노인 복지예산 준거집단 (세종시, 유성구, 서산시, 강남구)	국정비 준거집단 국고(세출예산 제외)	세출지별자치비
65세이상 노인인구 비율(%)	13.2%	14.5%	11.1%
재정자율도	54.3%	56.1%	50.5%
재정자립도	26.8%	34.5%	29.3%
1인당 지방세 부담액 (천원)	334천원	357천원	2,162천원
1인당 세외수입(천원)	80천원	271천원	146천원

“준거집단 간 어떻게 비교할 것인가?”

비교 집단 간 행정체계는 모두 상이하므로, 재정원천 비교(자정자율도, 재정자립도, 1인당 지방세 부담액, 1인당 세외수입 등)는 생략.



- 1) 노인 1인당 세출 예산액 수준 비교
- 2) 재해사업 중 노인 부문에 대한 지자체 정책 환산도
- 3) 노인 부문 지원별(보조/자체사업) 부문에 따른 지원방법(현금 수당/서비스 지원)
- 4) 노인부문 지원별 세부지원액별 노인복지사업

“2021년 세출예산현액, 노인 부문 사업예산”

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

04

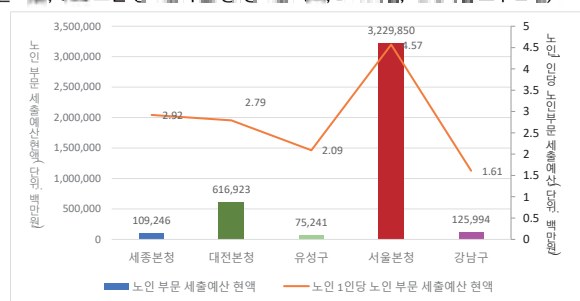
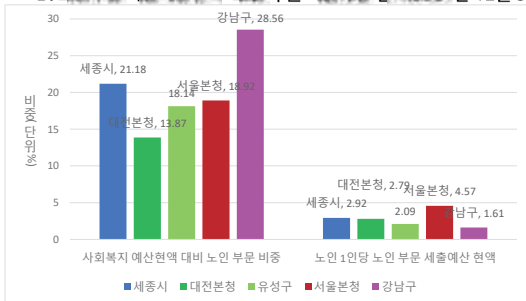
전통재 세종시의 복지개편을 통해보기: 노년복지예산 분석을 중심으로

세종시 노인복지수준 진단 II

노인복지수준비교 사회복지 세출예산현액 중 노인 부문 예산이 차지하는 비중, 65세 노인 1인 당 노인부문 세출예산현액

○ 사회복지 세출예산현액 중 노인 부문 예산이 차지하는 비중(=A/B*100)

- A. 사회복지예산액 중 노인 부문 세출예산현액(2021년 12월 31일 기준, 일반회계+특별회계+기금 포함)
- B. 노인부문 세출예산현액: 노인 부문 세출예산 현액(2021년 12월 31일 기준, 085 노인·청소년 부문 중 청소년 제외, 보조사업, 자체사업 모두 포함)



○ 65세 노인 1인당 노인 부문 세출예산 현액(=A/B*100)

- A. 노인부문 세출예산현액: 노인 부문 세출예산 현액(2021년 12월 31일 기준, 085 노인·청소년 부문 중 청소년 제외, 보조사업, 자체사업 모두 포함)
- B. 65세 이상 총인구수: 2021년 12월 기준 해당 지역 65세이상 총 인구수. 행정안전부 주민등록 인구통계

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

04

단종세 세종시의 복지개편을 통해보기: 노인복지예산의 분배를 중심으로

세종시 노인복지수준 진단 II

노인복지수준비교 2021년 세종시 사회복지분야 자체사업 부문별 정책 헌신도 순위

○ 정책헌신도(policy commitment)를 비교하는 이유 윤성원·양재진(2019); 민효상 외(2021)

- 각 지자체의 전체 자체 사회복지사업지출에서 노인에 대한 사업지출이 차지하는 비율을 구함으로써
- 세종시의 노인 정책에 대한 예산의 우선순위 또는 집중도의 수준을 가능해 볼 수 있음

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

04

단종세 세종시의 복지개편을 통해보기: 노인복지예산의 분배를 중심으로

세종시 노인복지수준 진단 II

노인복지수준비교 2021년 준거 집단별 노인 부문 정책 헌신도 비교

자체사업 정책헌신도 우선순위 비교

구분	순위	지자체명	비율(%)
대전시 준거	1위	보육·가족 및 여성(51.5%)	
	2위	회계예산지원(19.6%)	
	3위	노인(18.4%)	
	4위	기초생활보장(14.3%)	
	5위	노년(5.8%)	
	6위	주거(5.6%)	
	7위	사회복지일반(5.5%)	
	8위	청소년(2.2%)	
	9위	보훈(1.9%)	
세종시 준거	1위	회계예산지원(42.4%)	
	2위	주거(25.3%)	
	3위	보육·가족 및 여성(19.2%)	
	4위	노인(9.3%)	
	5위	노년(5.6%)	
	6위	청소년(3.7%)	
	7위	사회복지일반(3.9%)	
	8위	기초생활보장(1.9%)	
	9위	보훈(1.9%)	
경남주	1위	회계예산지원(24.1%)	
	2위	보육(22.3%)	
	3위	보육·가족 및 여성(18.4%)	
	4위	사회복지일반(17.7%)	
	5위	노인(12.5%)	
	6위	청소년(12.3%)	
	7위	기초생활보장(11.4%)	
	8위	주거(12.4%)	
	9위	보훈(12.4%)	

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

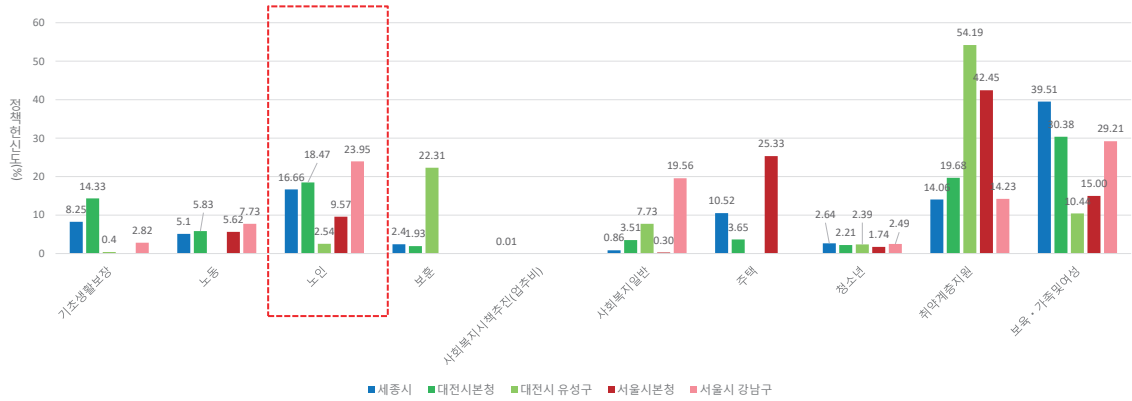
04

한글로 세종시의 복지개편을 들여보기: 노년과지역의 분별별 중심요약

세종시 노인복지수준 진단 II

노인복지수준비교 노인 부문 정책에 대한 헌신도(정책헌신도) 비교 결과

○ 사회복지분야 지체사업의 부문별 정책헌신도*
 * 지방자치단체의 전체 사회복지사업지출(지체사업)에서 특정 부문 사업 지출의 비율



*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

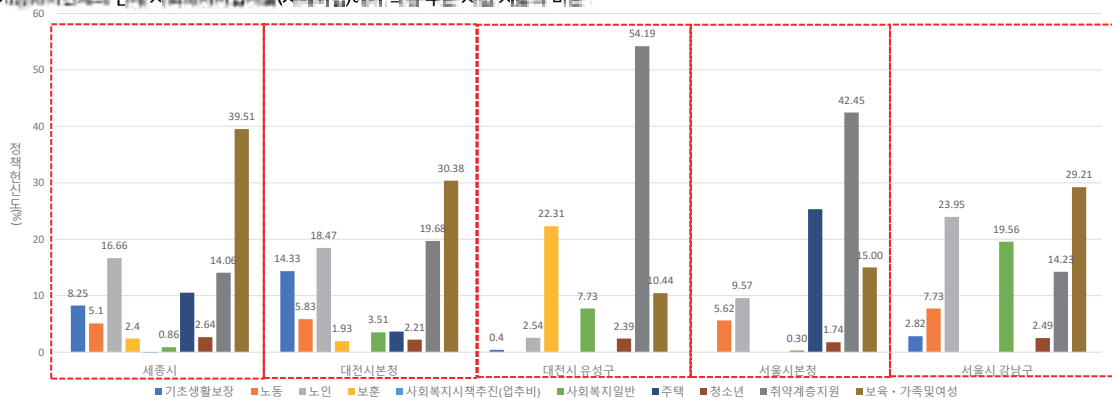
04

한글로 세종시의 복지개편을 들여보기: 노년과지역의 분별별 중심요약

세종시 노인복지수준 진단 II

노인복지수준비교 노인 부문 정책에 대한 헌신도(정책헌신도) 비교 결과

○ 사회복지분야 지체사업의 부문별 정책헌신도*
 * 지방자치단체의 전체 사회복지사업지출(지체사업)에서 특정 부문 사업 지출의 비율



*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

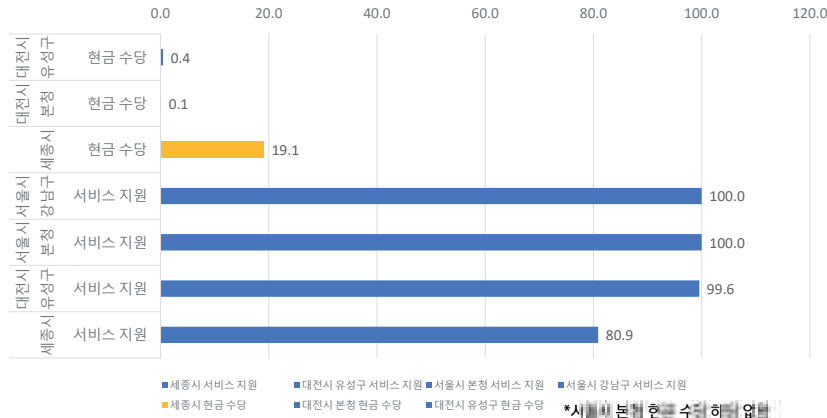
04

단종세 세종시의 복지개편을 통해보기: 노년복지예산의 분배를 중심으로

세종시 노인복지수준 진단 II

노인복지수준비교 노인 부문 사업의 지원방식별 특징

노인 부문 자체사업의 지원방식별 서울예산현액 비율



✓ 세종시는 노인 부문 자체사업에 있어, 타 지역에 비해 현금수당 비용이 높은 편
서울시는 본청, 강남구 모두 현금수당 없음

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

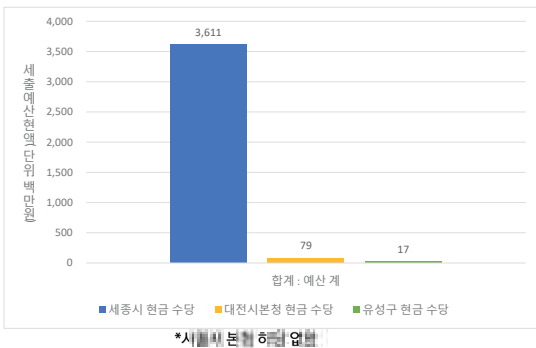
04

단종세 세종시의 복지개편을 통해보기: 노년복지예산의 분배를 중심으로

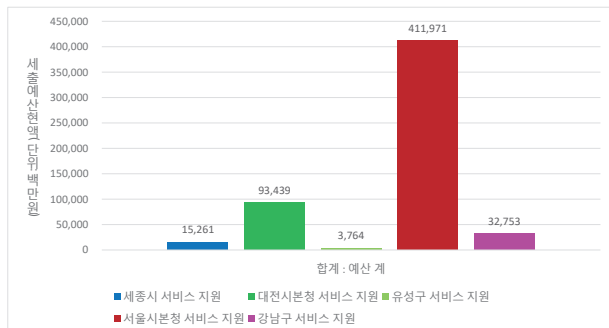
세종시 노인복지수준 진단 II

노인복지수준비교 노인 부문 사업의 지원방식별 특징

노인 부문 자체사업의 현금수당 서울예산현액 규모 비교



노인 부문 자체사업의 서비스 지원 방식 서울예산현액 규모 비교



*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

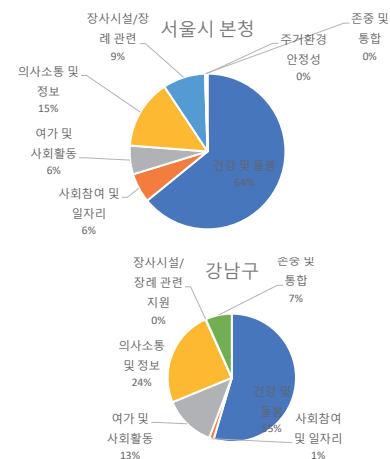
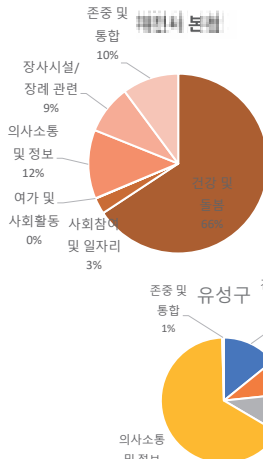
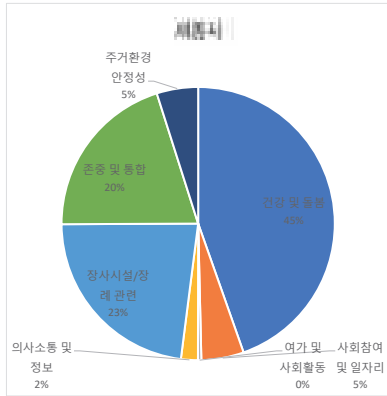
04

단종세종시노인복지수준진단보고서: 노년복지에의 분별별 중요도조사

세종시 노인복지수준 진단 II

노인복지수준비교 노인 부문 사업의 세부영역 및 사업 측면

지역별 세부영역 예산 비율 차이



*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

04

단종세종시노인복지수준진단보고서: 노년복지에의 분별별 중요도조사

세종시 노인복지수준 진단 II

노인복지수준비교 노인 부문 사업의 세부영역 및 사업 측면

중기 집단 노인 부문 자체사업 세부영역별 우선순위

노년 부문 자체사업 세부영역별 예산 비율 순위 비교

영역	순위	비율
건강 및 돌봄	1위	45%
	2위	23%
	3위	5%
	4위	2%
	5위	5%
	6위	2%
장사시설/장례 관련	1위	23%
	2위	10%
	3위	9%
	4위	12%
	5위	3%
	6위	0%
의사소통 및 정보	1위	66%
	2위	1%
	3위	10%
	4위	9%
	5위	14%
	6위	1%
여가 및 사회참여 및 일자리	1위	5%
	2위	0%
	3위	5%
	4위	0%
	5위	0%
	6위	0%

지역별 사업 중 노인 부문 사업에 대한 세부영역별 비교한 결과, 세종시 본청은 건강 및 돌봄 분야에 비중(44.8%)이 가장 높았으며 이 러한 경향은 서울시 본청(64.1%), 서울시 강남구(54.8%)도 동일함

- 대전시 유성구의 경우만 의사소통 및 정보 분야의 비중이 66.1%로 가장 높은 것으로 분석됨

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

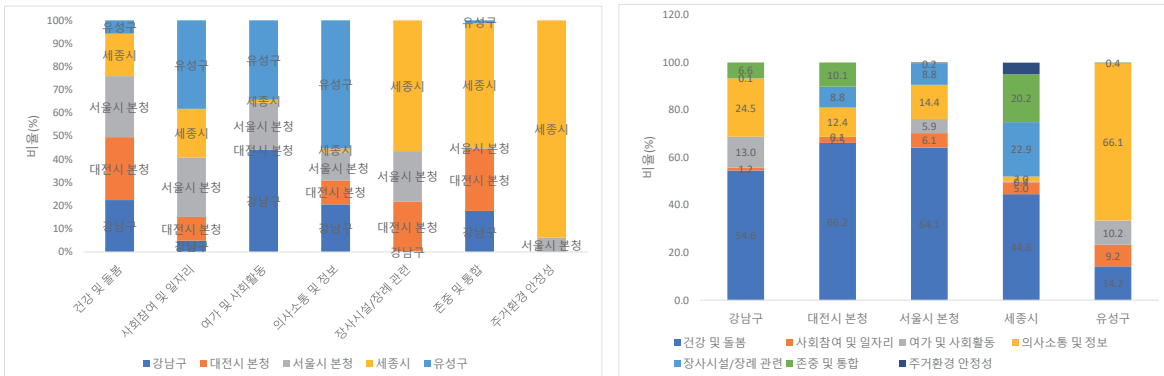
04

단위: 서울시의 복지개별 투자액: 노인복지예산 분배율 중립추진

세종시 노인복지수준 진단 II

노인복지수준비교 노인 부문 사업의 세부영역 및 사업 측면

지역별 세부영역 예산 비율 차이: 지자체 기준



*이 발표표는 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

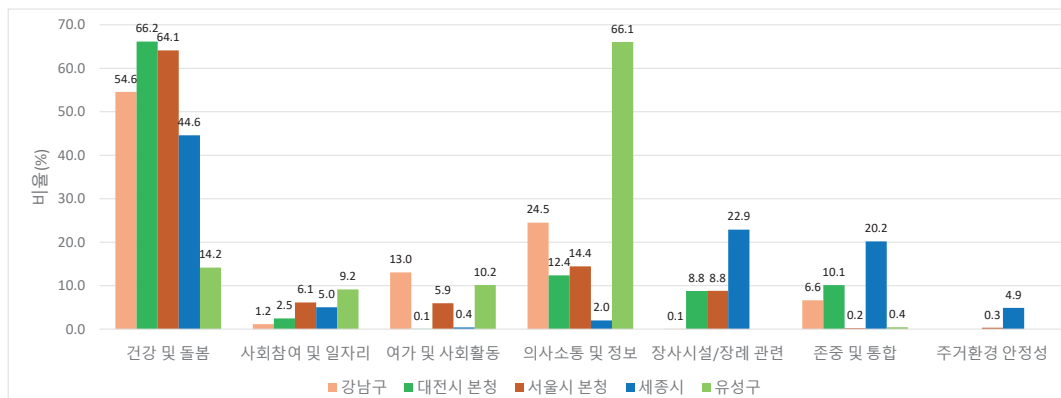
04

단위: 서울시의 복지개별 투자액: 노인복지예산 분배율 중립추진

세종시 노인복지수준 진단 II

노인복지수준비교 노인 부문 사업의 세부영역 및 사업 측면

지역별 세부영역 예산 비율 차이: 세부영역별 기준



*이 발표표는 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

04

단종세 세종시의 복지개편을 통해보기: 노년복지예산의 분배를 중심으로

세종시 노인복지수준 진단 II

노인복지수준비교 노인 부문 사업의 세부영역 및 사업 측면

○ 사회참여 및 일자리 분야

- 사회참여 및 일자리 분야가 차지하는 비율을 지자체별로 비교한 결과, 대전시 유성구 9.15%, 서울시 분청 6.30%, 세종시 분청 5.02% 등으로 비교 대상 지역 모두 10% 미만을 차지함. 세종시는 광역시 중 서울시 분청 다음으로 높은 비율을 보임
- 서울시 분청과 대전시 분청의 경우 신종년 관련 지원 사업 예산이 노인 부문 사업예산으로 되어 있어, 예산 규모 비교 시 유의해야 함
- 광역시 사회참여 및 일자리 세부사업 비교 결과: 벤치마킹 권장 사업 예시
 - (서울시 분청) 어르신일자리 사업장 임대자금 융자지원, 보람일자리 사업: 자신의 능력을 사회에 환원하고자 하는 베이비부머에게 사회참여 기회 제공하여 안정된 노후생활 유도(사회공헌일자리 3,200개 지원)
 - (대전시 분청) 시니어리더십 지원 사업: 노인의 사회참여 확대를 위한 리더십 역량강화 프로그램, 재취업, 자원봉사 여건 마련 프로그램 등

광역시 사회참여 및 일자리 분야 세부사업 비교

서울시 분청	대전시 분청	세종시 분청
노년취업, 휴식 및 상담 노년취업의 성공을 위한 상담지원 노년취업지원 사업 노년취업, 노인일자리 노년취업지원, 노년취업지원사업, 노년취업지원사업	노년취업지원 사업, 노년취업지원 사업, 노년취업지원 사업, 노년취업지원 사업, 노년취업지원 사업, 노년취업지원 사업	노년취업지원 사업, 노년취업지원 사업, 노년취업지원 사업

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

04

단종세 세종시의 복지개편을 통해보기: 노년복지예산의 분배를 중심으로

세종시 노인복지수준 진단 II

노인복지수준비교 노인 부문 사업의 세부영역 및 사업 측면

○ 여가 및 사회활동 분야

- 여가 및 사회활동 분야가 차지하는 비율을 지자체별로 비교한 결과, 서울시 강남구 13.04%, 대전시 유성구 10.16%, 서울시 분청 6.10%, 세종시 0.40%, 대전시 분청 0.1% 순. 기초지방자치단체에서 상대적으로 그 비율이 높게 나타남
- 광역시 여가 및 사회활동 분야 세부사업 비교 결과: 벤치마킹 권장 사업 예시
 - (서울시 분청) 노약자 무료 셔틀버스운영, 어르신 관련 학술대회 지원

광역시 여가 및 사회활동 분야 세부사업 비교

서울시 분청	대전시 분청	세종시 분청
노년취업, 휴식 및 상담 노년취업의 성공을 위한 상담지원 노년취업지원 사업 노년취업, 노인일자리 노년취업지원, 노년취업지원사업, 노년취업지원사업	노년취업지원 사업, 노년취업지원 사업, 노년취업지원 사업, 노년취업지원 사업, 노년취업지원 사업, 노년취업지원 사업	노년취업지원 사업, 노년취업지원 사업, 노년취업지원 사업

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

04

단종세종시특정목적개발용역평가: 노년복지분야 별별출중심도표

세종시 노인복지수준 진단 II

노인복지수준비교 노인 부문 사업의 세부영역 및 사업 측면

의사소통 및 정보 분야

- 의사소통 및 정보 분야가 차지하는 비율을 지자체별로 비교한 결과, 대전시 유성구 66.07%, 서울시 강남구 24.49%, 대전시 본청 12.4%, 서울시 본청 12.3%, 세종시 본청 2% 순. 기초자치단체에서 광역시에 비해 의사소통 및 정보 분야 예산 비중이 높게 나타남
- 이는 주로 광역시의 시도비로 편성되는 노인복지관 등의 인건비와 운영비 등이 기초자치단체에 광역보조사업으로 시군구비와 매칭되어 예산이 수립되어 기초자치단체의 자체사업 중 상대적으로 큰 비중을 차지하는 것으로 보여짐
- 광역시 의사소통 및 정보 분야 세부사업 비교 결과: 벤치마킹 권장 사업 예시
 - (서울시 본청) 어르신 정보화 교육 사업의 경우, 세종시 시정 4기 공약 중 디지털 역량 강화를 위한 캠프제도의 사례로 참고할 만함
 - (대전시 본청 및 유성구) 대전시 기초 자치구의 경우, 광역보조사업으로 경로당 운영비를 지원하고 있음. 광역·자치구 매칭 비율이 7:3으로 상대적으로 세종시 본청 지원 경로당 활성화 사업에 비해 그 예산지원 규모가 큼

광역시 의사소통 및 정보 분야 세부사업 비교

광역시 본청	광역시 본청	광역시 본청
경로당 정보화 교육 사업 어르신 정보화 교육 노인복지관 사업비 노인복지관 운영비	노인복지관 인건비 노인복지관 운영비 노인복지관 운영비 노인복지관 운영비 노인복지관 운영비	노인복지관 인건비 노인복지관 운영비 노인복지관 운영비

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

04

단종세종시특정목적개발용역평가: 노년복지분야 별별출중심도표

세종시 노인복지수준 진단 II

노인복지수준비교 노인 부문 사업의 세부영역 및 사업 측면

장사시설 및 장례 관련 분야

- 장사시설/장례 관련 분야가 차지하는 비율을 지자체별로 비교한 결과, 세종시 본청 22.90%, 서울시 본청 9.0%, 대전시 본청 8.8%, 서울시 강남구 0.07% 순임. 대전시 유성구에는 없음
- 이는 장사시설이나 장례관련 지원 사업은 주로 광역시 사업으로 추진되고 있기 때문임. 서울시 강남구의 경우, 구비100%로 강남구 추모의 집(구립 납골당, 장소-충북 음성군)을 운영하고 있음
- 광역시 의사소통 및 정보 분야 세부사업 비교 결과: 벤치마킹 권장 사업 예시
 - (대전시 본청) 장사시설 주변지역 주민 지원(장사시설 사용료 징수액의 10%이내 주민협의를 거쳐 추모공원 주변지역 주민지원사업을 하고 있음)

광역시 장사시설 및 장례 관련 분야 세부사업 비교

광역시 본청	광역시 본청	광역시 본청
장사시설 운영비 지원 장사시설 운영비 지원 장사시설 운영비 지원	장사시설 운영비 지원 장사시설 운영비 지원 장사시설 운영비 지원 장사시설 운영비 지원 장사시설 운영비 지원	장사시설 운영비 지원 장사시설 운영비 지원

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

04

단종세종시의 특기개발 동태보기: 노인복지예산 분석을 중심으로

세종시 노인복지수준 진단 II

노인복지수준비교 노인 부문 사업의 세부영역 및 사업 측면

◎ 존중 및 통합 관련 분야

- 존중 및 통합 분야가 차지하는 비율을 지자체별로 비교한 결과, 세종시 분청 20.17%, 서울시 분청 9.0%, 대전시 분청 10.1%, 서울시 강남구 6.65%, 대전시 유성구 0.45%, 서울시 분청 0.2% 순
- 세종시가 타 지역 대비 월등히 높은 예산 비중을 보이는 사업 영역이나, 사업의 다양성보다 사회활동장려금 예산 규모에 기인한 것으로 분석됨
- 광역시 존중 및 통합 분야 세부사업 비교 결과: 벤치마킹 권장 사업 예시
 - (서울시와 대전시 분청) 효 문화 진흥을 위한 사업들, 대전시 분청의 경우, 시도비로 효문화 진흥원을 운영하고 있음. 서울시 분청의 경우, 한국 효문화 자료 보급 발간 서울시 편을 발간하고 있음(효행 장려 및 지원에 관한 법률 제7조에 근거)

광역시 존중 및 통합 분야 세부사업 비교

광역시 존중 및 통합 분야	세종시 존중 및 통합 분야	광역시 존중 및 통합 분야
<ul style="list-style-type: none"> · 노인복지 예산 · 노인복지 예산 · 노인복지 예산 · 노인복지 예산 	<ul style="list-style-type: none"> · 노인복지 예산 · 노인복지 예산 · 노인복지 예산 · 노인복지 예산 	<ul style="list-style-type: none"> · 노인복지 예산 · 노인복지 예산 · 노인복지 예산 · 노인복지 예산

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

04

단종세종시의 특기개발 동태보기: 노인복지예산 분석을 중심으로

세종시 노인복지수준 진단 II

노인복지수준비교 노인 부문 사업의 세부영역 및 사업 측면

◎ 주거환경 안정성 분야

- 주거환경 안정성 분야 사업이 있는 지역은 세종시 분청, 서울분청 두 곳밖에 없음. 해당 분야가 차지하는 비율을 지자체별로 비교한 결과, 세종시 분청 4.90%, 서울시 분청 0.3%로 나타남
- 세종시의 경우, 노인개인운영신고시설 운영지원 사업(사랑요양원, 세종실버타운 평가의 집)과 노인생활시설 종사자 처우개선비를 지급하여 노인에게 안정적 인 서비스를 제공하고 있음. 출범 이후 역사가 짧고, 읍면 지역 내 관련 시설의 열악한 환경 등을 고려한 조치로 판단됨. 이것은 비교 대상 지역에 비해 세종시 만이 갖는 노인복지예산의 차별화된 부분이라고 볼 수 있음

광역시 주거환경 안정성 분야 세부사업 비교

광역시 주거환경 안정성 분야	세종시 주거환경 안정성 분야	광역시 주거환경 안정성 분야
<ul style="list-style-type: none"> · 노인복지 예산 · 노인복지 예산 	<ul style="list-style-type: none"> · 노인복지 예산 · 노인복지 예산 	<ul style="list-style-type: none"> · 노인복지 예산 · 노인복지 예산

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

05

단종세종시의 복지개별 통과하기: 노인복지예산 분석을 중심으로

세종시 노인복지수준 제고를 위한 정책 제안

❖ 행정체계를 고려한 세종시의 노인복지재정 측면에서 개선이 필요한 점

- 본 연구를 통해 사회복지 분야 노인 부문에 대한 사업 예산분류 체계 구분 방식이 지방자치단체마다 상이하다는 점을 확인할 수 있었음
 - 세종시의 경우, 일부 노인과 관련된 사업이 예산 분류상 사회복지 분야가 아닌, 산업·중소기업 및 에너지, 국토 및 지역개발 분야로 분류되어 있음
 - 또한, 사업의 집행잔액 이월금으로 인하여, 사업의 재원 분류가 다른 점을 확인할 수 있었음
 - 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 일부개정령으로 인하여 경로당 운영 사업비는 지체사업으로 추천하게 되었지만, 세종시에 경우 국고보조금 이월금으로 인하여 보조사업으로 분석됨(서울시 강남구도 동일하게 보조사업으로 분류되었음)
 - 따라서 지방자치단체 차원의 노인복지 예산을 정확하게 비교·분석한다는 것은 예산분류체계에 대한 자율적 해독과 범·저도적 변화에 따른 재원 변동 등으로 인하여 그 한계가 있음이 드러남
 - 특히, 세종시의 경우, 단층제 행정체계의 특이점으로 인하여, 본 연구를 통해 도출된 예산 비교·분석 결과에 대한 해석 시 주의가 필요하며, 상대적인 수준을 추정하는 정도로 활용하여야 할 것임
 - 2계층제 행정체계로 인하여 서울시 강남구와 대전시 유성구의 경우는 광역보조에 따른 기초 대원비나 기초자체사업의 여신이 포함되어 있어, 65세 노인 1인당 세부 영역 예산 규모를 세종시와 비교하는 것은 추가적인 분석이 요구됨
 - 다른 광역자치단체의 경우, 기초자치단체에서 수행자 중심의 서비스 지원이 주로 이루어질 수 있는 행정체계 구조를 갖추고 있으나, 세종시의 경우 기초자치단체가 없어 상대적으로 복지서비스 측면에서의 제약이 있으므로, 추후 「세종시법」* 개정 등을 통하여 「지방재정법」 특례를 두어 시민의 복지수혜 측면에서의 단층제 세종시의 복지재정 보안을 시도할 필요가 있음
- *「세종특별자치시법」 설치 등에 관한 특별법
- 향후, 세종시의 노인복지 예산 규모의 상대적인 수준을 가능하기 위해서는 반드시 지속적인 시계열 분석이 추진될 필요가 있음

*이 발표문은 2022년 대전세종연구원에서 발간된 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안(연구책임자: 최성은)>을 기초로 작성되었습니다.

정청해 주셔서 감사합니다.



2023년

춘계학술대회 2023 Spring Conference

기रो에 선 공적연금 개혁

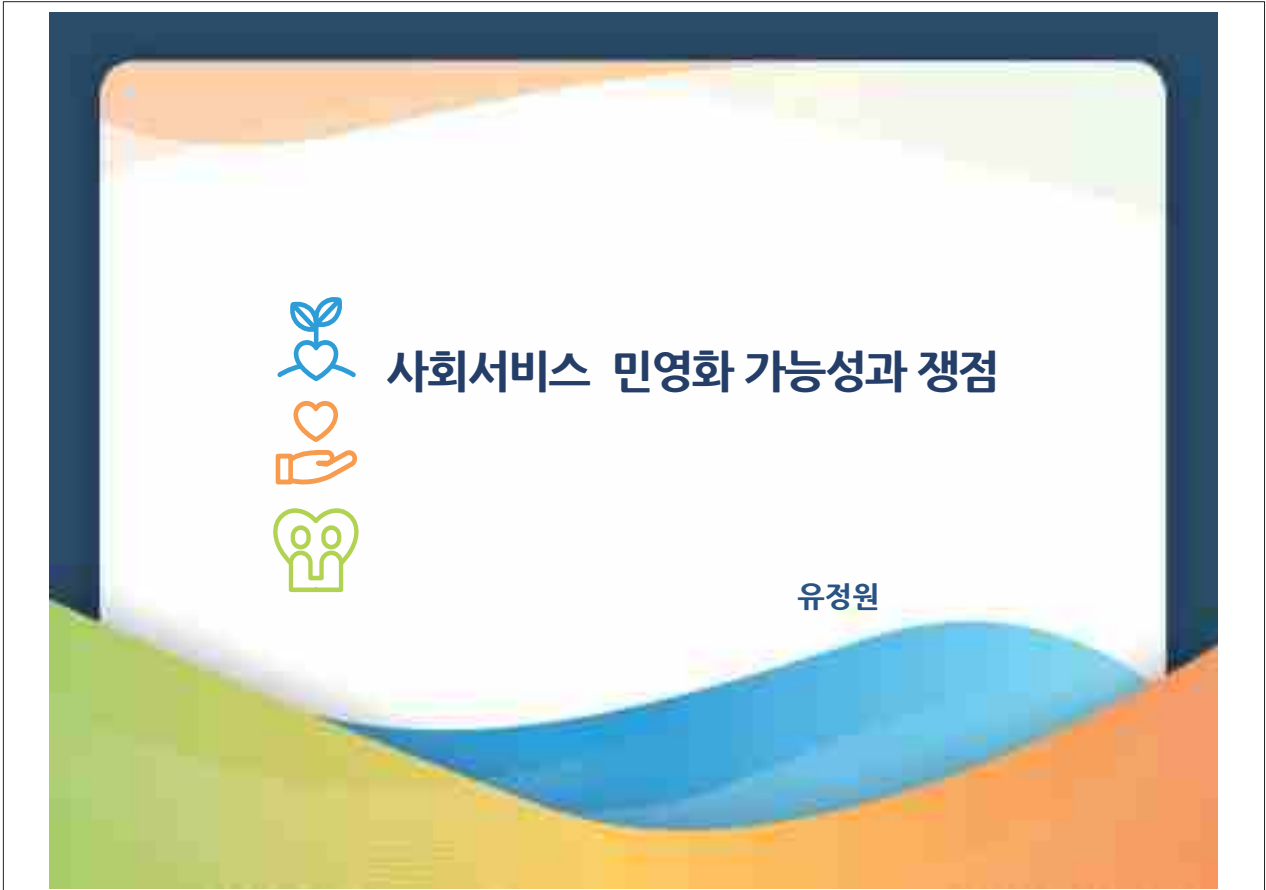
Session 2.

지역과 사회서비스

시간: 15:50~17:20

장소: 세종 국책연구단지 A동 화상회의실 3

-
- 발표 1. **사회서비스 민영화 가능성과 쟁점**
유정원(경기복지재단)
- 발표 2. **시설장애인의 자립욕구 변화와 지원정책 방향 연구**
이병화, 이미영(경기복지재단)
- 발표 3. **지역별 출산율 제고 유형과 원인조합에 관한 연구:
퍼지셋 분석을 중심으로**
정의룡(한국교통대학교)



◆ 정의

➤ 사회서비스(사회보장기본법 제3조)

- 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다
- (협의) 노인, 아동, 장애인 등을 대상으로 한 돌봄 서비스를 총칭(중앙사회서비스원)

➤ 보건복지부

- 개인 또는 사회전체의 복지증진 및 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공되는 서비스
- 공공행정(일반행정, 환경, 안전), 사회복지(보육, 아동, 장애인, 노인보호), 보건의료(간병, 간호), 교육(방과 후 활동, 특수 교육), 문화(도서관, 박물관, 미술관 등 문화 시설 운영)를 포함하는 개념

➤ 사회복지 분야

- 대인서비스, 사회 돌봄, 복지서비스, 사회복지 서비스, 공공복지 서비스, 사회돌봄 서비스
- 집합적인 욕구에 대응하기 위해 대량으로 생산되는 돌봄서비스

◆ 정의

➤ 사회서비스의 특성

- 사회서비스는 공공재의 성격인 비경합성, 비배재성, 외부성, 가분성을 가짐
 - 비경합성 : 욕구가 있는 국민은 누구나 받을 수 있는 서비스
 - 비배재성 : 수혜를 받기 위한 비용부담을 국가가 책임짐
 - 외부성 : 서비스는 수혜자와 가족, 친척, 이웃, 사회구성원에 긍정적인 영향을 미침
 - 가분성 : 사람 간의 관계 속에서 형성됨
- 사회서비스 제공기관의 역할은 욕구를 사정하고, 재정적 지원, 서비스를 제공하며 서비스의 질을 감독하는 것
- 공공영역에서 수행하던 역할 중 하나라도 민간영역으로 전환될 때 사회서비스의 민영화

	(비영리중심의) 민영화	(시장중심) 민영화
가치	사회적 가치 : 지역사회 변형 등의 사회적 목적 실현	시장가치 : 이윤추구
가정	생산과 공급에 있어 협력과 조정을 강조 민관협력네트워크 등의 협력 실현을 위한 조정기구 강조	생산과 공급에 있어 시장의 자율적 조정과 경쟁 강조
국가 역할	국가는 관리 통제의 역할 그리고 재정 책임	국가는 최소한의 재정지출만을 추구하며 개입은 제한적
도구	보조금, 위탁계약, 민관 파트너십	수당, 바우처, 민간보험
이용자	비영리기관이 서비스를 제공하며 이용자들은 선택권 제한	영리와 비영리 기관이 서비스를 제공하며 이용자의 선택권 강화

출처 : 윤영진 외, 2008, 사회복지서비스 공급체계와 재정지원방식에 관한 연구

◆ 정의

➤ 민영화(Privatization)

- 공공부분에서 민간부분으로 서비스 공급의 책임을 전이시키는 것(Ascolil and Rancil, 2002 ; 지은구, 2009 재인용)
 - 영리/비영리를 모두 포함하며 시장기제의 도입을 의미
 - 이용 선택권, 경쟁, 공개입찰이나 계약을 포함
 - 민영화의 요소는 계약, 프랜차이즈, 보조금, 바우처, 자유시장, 자발적 서비스
- 공공성을 생명으로 하는 공동체주의나 국가책임에 반대되는 지향(윤찬영, 2019)
- 이론적 기반은 자유주의, 보수주의, 복지다원주의(홍세영, 이병렬, 2015)
 - 자유주의 : 개인의 선택강화, 자유경쟁, 작은 정부의 전략으로 민영화
 - 보수주의 : 온정주의에 입각한 복지, 국가의 역할은 부적합, 가족, 지역사회, 종교 단체에서 수행
 - 복지다원주의 : 복지 관료주의의 비효율성, 서비스 전달의 경직성, 재정적자 등 복지 국가의 위기 → 복지서비스 제공의 분권화, 권한이양, 다원주의 서비스 공급으로 이용자는 서비스 결정권자 또는 소비자

◆ 정의

➤ 사회서비스의 민영화

- 이용자의 수요측면을 강조하게 되면 상업화나 영리화, 또는 시장화로 구분하기도 함 (지은구, 2009)
- 영리중심 민영화는 ① 사회복지전달체계의 조직구조변화 ② 직접적 서비스 제공 당사자인 국가 복지영역의 발달 지체 혹은 축소 ③ 거대 영리 기관들의 사회서비스 영역으로 진입 우려



출처 : 오단이 외(2022). 사회서비스 공급 혁신화 연구

1. 논의의 배경

● 윤석열 정부 국정과제 중 사회서비스 방향

- 사회서비스 혁신을 통한 복지·돌봄서비스 고도화
 - ✓ 정책목표
 - 다양한 공급주체가 질 높은 서비스를 제공하고 누구나 서비스를 이용할 수 있는 보편적 복지·돌봄 체계로 기존 사회서비스를 혁신
 - 돌봄·요양·교육·고용·건강 등 분야 적용
 - 이를 통해 창출되는 서비스 일자리는 다시 노동시장 취약계층을 위한 일자리로 환류
 - ✓ 주요내용
 - 수요공급의 확대, 혁신기반의 구축, 처우개선
 - 신규서비스의 개발과 정보제공 플랫폼 구축
 - 이용자 선택권 강화
 - 혁신적인 사회서비스 제공기관의 다변화·규모화 도모
 - 범부처의 민관협업 체계를 구축 (민관합동 사회서비스 T/F 구성)

출처 : 참여연대 월간복지동향(2022. 6. 1) 윤석열 정부 국정과제 진단과 평가 에서 참고

1. 논의의 배경

● 윤석열 정부 국정과제 중 사회서비스 방향

- ✓ 새정부 공공기관 혁신가이드라인(김철, 2022)
 - 공공기관 기능성 테스트를 통해 민간부문과 경합하거나 여타 공공기관에서 수행 중인 유사·중복되는 업무는 정비
 - 민간 경합성을 점검하여 경합성이 있는 경우 민간과 경합하는 기능을 적극적 축소
 - 재화·서비스의 경쟁성 도입 가능 여부, 시장의 재화·서비스 공급능력 및 민간 경쟁업체 여부, 공공기관의 민간 대비 경쟁력 요소 여부를 점검, 민간이양 명시
 - 민간위탁이 가능한 공공기관 업무는 위탁계약, 바우처 제공 등 민간의 창의와 효율 활용 검토
 - 지방자치단체가 수행하는 것이 바람직한 기능 축소
 - 직접수행 불필요한 비핵심 기능 축소
 - 포스트 코로나, 디지털 전환 등에 따른 수요감소 기능의 축소
 - 공공기관 간 유사·중복기능을 수행하는 경우 기능 통폐합 또는 기능조정 추진

출처 : 참여연대 월간복지동향(2023. 1) 정부의 규모와 역할에 대한 윤석열 정부의 개혁 방향

CONTENTS

02 | 실제 움직임

GYEONGGI WELFARE FOUNDATION

2. 실제 움직임

- 사회서비스 혁신 기반 조성

- 사회서비스 투자펀드 조성으로 관련 기업 창업과 성장 지원
 - ✓ 디지털 첨단기술 기반의 사회서비스 혁신 생태계 구축('23년 140억)
 - ✓ 운영계획 수립('23년 1분기) → 펀드 조성('23년 2분기) 예정

○ (한편)

- 사회서비스 분야의 투자 수요와 시장 규모
- 활동 경제 활성화를 위한 과제와 해결방안
- 모태펀드 및 사회서비스 투자 펀드 개요

□ 세부일정(안)

시 기	내 용	비고
18:30~18:35	○ 환영식 소개 및 인사	
18:35~18:45	○ 연건 1 사회서비스 분야의 투자 수요와 시장 규모	한국벤처투자협회
18:45~18:55	○ 연건 2 활동 경제 활성화를 위한 과제와 해결방안	00대학교 (2024)
18:55~19:05	○ 연건 3 모태펀드 개요 - 사회서비스 투자 펀드 조성 개요	0000위원회 0000000000
19:05~19:05	○ 19:05~19:05	
19:55~18:00	○ 19:55~18:00	

출처 : 중앙사회서비스원 자료(2022. 12. 7)

2. 실제 움직임

● 윤석열 정부 국정과제 중 사회서비스 방향

✓ 사회서비스 혁신 기반 조성

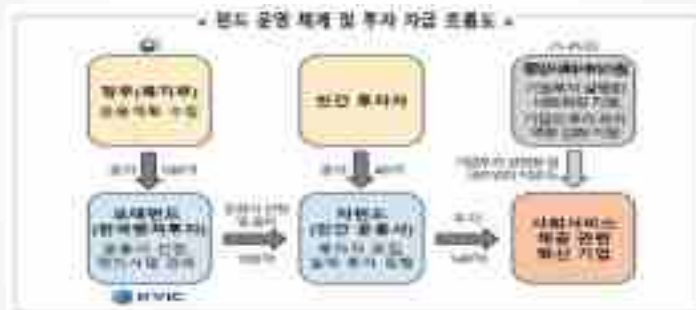
- 사회서비스를 ①투자 펀드 조성, ② 신규 모델 개발, ③ 혁신 기반 조성으로 취약 계층 뿐만 아니라 누구나 이용할 수 있도록 개편
- (펀드조성) 사회서비스 투자 펀드 조성으로 사회서비스 관련 기업의 창업과 성장을 지원하여 디지털·첨단기술 기반의 사회서비스 혁신 생태계를 구축
→ 조성규모 : '23년 140억(국가 100억원 + 민간 40억원)



2. 실제 움직임

✓ 사회서비스 혁신 기반 조성

- 노인·장애인 등 돌봄 관련된 기업(사회적기업, 소셜벤처 등 포함)에 펀드 금액의 20% 투자
→ 직접적인 사회서비스(상담, 재활, 돌봄 등) 분야는 물론 사회서비스 구현 및 적용을 위한 기반 기술, 응용분야까지 포함
- 펀드에 대한 업계의 관심, 우수한 운용사의 참여, 성공적인 정착을 위해 출범초기 수익성 측면 고려될 필요



출처 : 중앙사회서비스원, 2022. 사회서비스 투자기반 조성을 위한 전문가 간담회 자료

2. 실제 움직임

● 윤석열 정부 국정과제 중 사회서비스 방향

- 서비스 투자 대상은 아래 중 하나 이상의 조건을 충족하는 기업에 약정총액의 60% 이상 투자
 - 새로운 사회서비스*를 개발하거나 기존의 사회서비스를 혁신적인 방법으로 개선하여 양질의 서비스 제공을 주된 활동으로 하는 기업
 - *복지, 교육, 고용, 주거, 문화 분야에서 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 상담, 재활, 돌봄, 정보제공 시설이용, 역량개발, 사회참여 지원 등
 - 디지털 첨단기술을 활용하여 사회서비스의 품질 제고와 효과적 이용 제공에 도움을 주는 일을 주된 활동으로 하는 기업으로서, 기술개발 및 서비스를 제공하거나 기기 장비를 개발 또는 상용화 하는 기업

< 사회서비스 관련 기업 분야(예시)>
① 새로운 맞춤형 사회서비스 제공
② 혁신적인 사회서비스 프로그램, 콘텐츠 제공
③ 통합(융합) 서비스 제공
④ 사회서비스 품질을 제고하거나 이용 편의성을 높이는 기술·장비개발
①~④ 등 사회서비스와 관련된 기업

출처 : 보건복지부 보도자료 (2023. 3. 8)

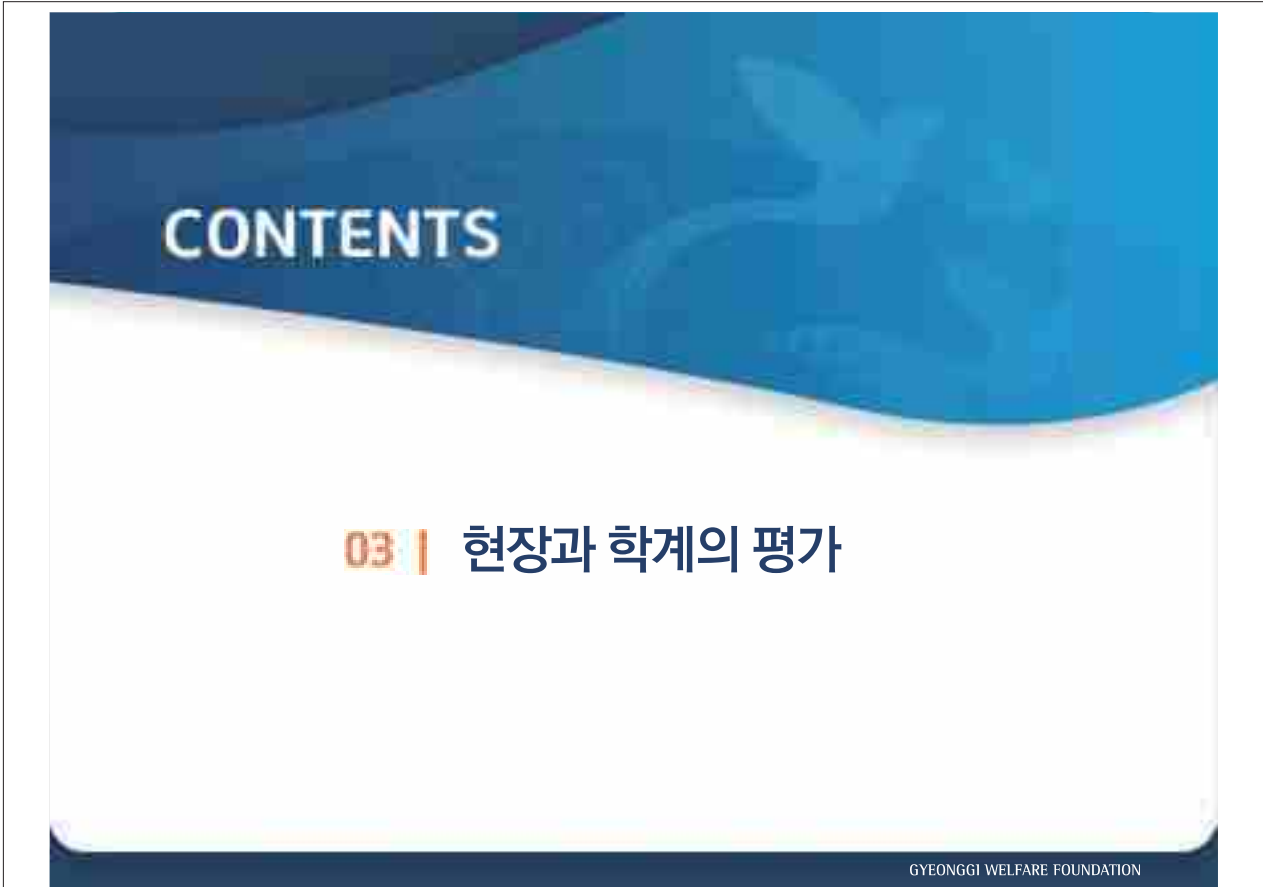
2. 실제 움직임

● 윤석열 정부 국정과제 중 사회서비스 방향

- ✓ (생활사회서비스) 가족돌봄청년, 중장년 1인가구, 한부모 가구 등 대상별 욕구 유형 따른 맞춤형 서비스 개발을 지원하기로 ('23년 하반기)
 - 소득 수준에 따라 본인 부담 차등화
- ✓ (기반 조성) 중앙사회서비스원에서 사회서비스 공급을 확충·혁신할 수 있는 기반을 조성하기 위한 소셜 프렌차이즈 시범사업, 혁신 모델 확산 등 인프라 강화
 - 사업공모 ('23년 1분기) → 모델 개발 ('23년 2분기 ~ 4분기) 예정

구분	변경 전	변경 후	관련 법 및 부서
사회서비스 혁신 펀드 조성	신설	- 사회서비스 혁신 펀드 조성 규모 140억	사회서비스정책과 ('23 상반기)
생활형 사회서비스 신규모델 개발	신설	- 생활사회서비스 신규사업발굴 및 시범사업 추진 - 생활형 사회서비스 지원 196억원 - 서비스 사각지대 지원 16억원	사회서비스 이용권 법('23 하반기) 사회서비스사업과
사회서비스 혁신 기반 조성	신설	- 소셜 프렌차이즈 시범사업 운영 - 혁신 모델 확산	사회서비스정책과

출처 : 보건복지부, "2023년부터 이렇게 달라집니다"



3. 평가

- 사회·경제·산업적으로 긍정적 효과를 야기하는 돌봄 생태계 혁신
 - ✓ 돌봄의 내용과 범위를 확장하고 서비스, 제품, 인력, 플랫폼, 데이터, 산업 간 연계·협력 강화

사회보장기본법 7대분야

구분	구분 영역	실행계획	이행서비스 부문별 추진 계획
1. 돌봄 서비스	1. 돌봄 서비스	1. 돌봄 서비스 제공 확대	1. 돌봄 서비스 제공 확대
	2. 돌봄 서비스	2. 돌봄 서비스 제공 확대	2. 돌봄 서비스 제공 확대
2. 돌봄 인력	1. 돌봄 인력	1. 돌봄 인력 양성	1. 돌봄 인력 양성
	2. 돌봄 인력	2. 돌봄 인력 지원	2. 돌봄 인력 지원
3. 돌봄 서비스 제공	1. 돌봄 서비스 제공	1. 돌봄 서비스 제공	1. 돌봄 서비스 제공
	2. 돌봄 서비스 제공	2. 돌봄 서비스 제공	2. 돌봄 서비스 제공
4. 돌봄 서비스 플랫폼	1. 돌봄 서비스 플랫폼	1. 돌봄 서비스 플랫폼	1. 돌봄 서비스 플랫폼
	2. 돌봄 서비스 플랫폼	2. 돌봄 서비스 플랫폼	2. 돌봄 서비스 플랫폼
5. 돌봄 서비스 연계	1. 돌봄 서비스 연계	1. 돌봄 서비스 연계	1. 돌봄 서비스 연계
	2. 돌봄 서비스 연계	2. 돌봄 서비스 연계	2. 돌봄 서비스 연계
6. 돌봄 서비스 협력	1. 돌봄 서비스 협력	1. 돌봄 서비스 협력	1. 돌봄 서비스 협력
	2. 돌봄 서비스 협력	2. 돌봄 서비스 협력	2. 돌봄 서비스 협력

출처 : 유재언, 2022

3. 평가

- 돌봄이 일자리를 넘어 직/간접적 사회경제 효과창출 시장으로 확장
 - ✓ 돌봄 경제활성화가 고용창출효과를 도출할 것

한국형 웰빙경제 실현을 위한 공공성 고용활성화효과 추계(2022, 2030년)

(단위: 천명)

구분	연령	2022년		2030년		증분	
		고용	고용률	고용	고용률	고용	고용률
총계		117	74	121	74	4	0
1. 민간		117	74	121	74	4	0
2. 공공		0	0	0	0	0	0
3. 비공공		0	0	0	0	0	0
4. 비영리		0	0	0	0	0	0
5. 영리		0	0	0	0	0	0
6. 자영업		0	0	0	0	0	0
7. 중소기업		0	0	0	0	0	0
8. 대기업		0	0	0	0	0	0
9. 공공기관		0	0	0	0	0	0
10. 비영리민간단체		0	0	0	0	0	0
11. 영리기업		0	0	0	0	0	0
12. 자영업자		0	0	0	0	0	0
13. 중소기업		0	0	0	0	0	0
14. 대기업		0	0	0	0	0	0
15. 공공기관		0	0	0	0	0	0
16. 비영리민간단체		0	0	0	0	0	0
17. 영리기업		0	0	0	0	0	0
18. 자영업자		0	0	0	0	0	0
19. 중소기업		0	0	0	0	0	0
20. 대기업		0	0	0	0	0	0
21. 공공기관		0	0	0	0	0	0
22. 비영리민간단체		0	0	0	0	0	0
23. 영리기업		0	0	0	0	0	0
24. 자영업자		0	0	0	0	0	0
25. 중소기업		0	0	0	0	0	0
26. 대기업		0	0	0	0	0	0
27. 공공기관		0	0	0	0	0	0
28. 비영리민간단체		0	0	0	0	0	0
29. 영리기업		0	0	0	0	0	0
30. 자영업자		0	0	0	0	0	0
31. 중소기업		0	0	0	0	0	0
32. 대기업		0	0	0	0	0	0
33. 공공기관		0	0	0	0	0	0
34. 비영리민간단체		0	0	0	0	0	0
35. 영리기업		0	0	0	0	0	0
36. 자영업자		0	0	0	0	0	0
37. 중소기업		0	0	0	0	0	0
38. 대기업		0	0	0	0	0	0
39. 공공기관		0	0	0	0	0	0
40. 비영리민간단체		0	0	0	0	0	0
41. 영리기업		0	0	0	0	0	0
42. 자영업자		0	0	0	0	0	0
43. 중소기업		0	0	0	0	0	0
44. 대기업		0	0	0	0	0	0
45. 공공기관		0	0	0	0	0	0
46. 비영리민간단체		0	0	0	0	0	0
47. 영리기업		0	0	0	0	0	0
48. 자영업자		0	0	0	0	0	0
49. 중소기업		0	0	0	0	0	0
50. 대기업		0	0	0	0	0	0
51. 공공기관		0	0	0	0	0	0
52. 비영리민간단체		0	0	0	0	0	0
53. 영리기업		0	0	0	0	0	0
54. 자영업자		0	0	0	0	0	0
55. 중소기업		0	0	0	0	0	0
56. 대기업		0	0	0	0	0	0
57. 공공기관		0	0	0	0	0	0
58. 비영리민간단체		0	0	0	0	0	0
59. 영리기업		0	0	0	0	0	0
60. 자영업자		0	0	0	0	0	0
61. 중소기업		0	0	0	0	0	0
62. 대기업		0	0	0	0	0	0
63. 공공기관		0	0	0	0	0	0
64. 비영리민간단체		0	0	0	0	0	0
65. 영리기업		0	0	0	0	0	0
66. 자영업자		0	0	0	0	0	0
67. 중소기업		0	0	0	0	0	0
68. 대기업		0	0	0	0	0	0
69. 공공기관		0	0	0	0	0	0
70. 비영리민간단체		0	0	0	0	0	0
71. 영리기업		0	0	0	0	0	0
72. 자영업자		0	0	0	0	0	0
73. 중소기업		0	0	0	0	0	0
74. 대기업		0	0	0	0	0	0
75. 공공기관		0	0	0	0	0	0
76. 비영리민간단체		0	0	0	0	0	0
77. 영리기업		0	0	0	0	0	0
78. 자영업자		0	0	0	0	0	0
79. 중소기업		0	0	0	0	0	0
80. 대기업		0	0	0	0	0	0
81. 공공기관		0	0	0	0	0	0
82. 비영리민간단체		0	0	0	0	0	0
83. 영리기업		0	0	0	0	0	0
84. 자영업자		0	0	0	0	0	0
85. 중소기업		0	0	0	0	0	0
86. 대기업		0	0	0	0	0	0
87. 공공기관		0	0	0	0	0	0
88. 비영리민간단체		0	0	0	0	0	0
89. 영리기업		0	0	0	0	0	0
90. 자영업자		0	0	0	0	0	0
91. 중소기업		0	0	0	0	0	0
92. 대기업		0	0	0	0	0	0
93. 공공기관		0	0	0	0	0	0
94. 비영리민간단체		0	0	0	0	0	0
95. 영리기업		0	0	0	0	0	0
96. 자영업자		0	0	0	0	0	0
97. 중소기업		0	0	0	0	0	0
98. 대기업		0	0	0	0	0	0
99. 공공기관		0	0	0	0	0	0
100. 비영리민간단체		0	0	0	0	0	0

3. 평가

- 공공의 역할이 완전하지 않은 상태에 민영화는 위험
 - ✓ 현재 돌봄 영역은 영세한 민간기업들로 시장이 형성되어 있고, 근로자들의 처우가 열악해 민간에 기대는 투자펀드 보다는 공적 인프라를 갖춰 나가야 함 (김향미, 2023)
 - ✓ 수익 추구에 집중하는 펀드 본래의 특성상 사회서비스 돌봄 노동자들에 대한 비용과 지출은 최소화 할 것이며 그 결과 서비스의 질 역시 악화될 가능성이 높음
 - ✓ 사회서비스 민영화는 국가책임 방기이며, 이미 민간이 운영하는 사회서비스를 완전히 시장화 하겠다는 의도 (박대진, 2022)
 - ✓ 금융자본 투입이 사회서비스 혁신기업을 지나치게 수익 중심으로 운용하도록 해 질 개선은 커녕, 민간 의존도가 높은 국내 사회서비스의 시장화를 부추길 것(이창곤, 2023)



4. 쟁점 (범위)

● 사회서비스의 범위

- ✓ **민간주도 사회서비스의 영역을 어디까지 확대할 수 있나?**
- 공공의 개입을 통해 형성된 사회서비스 범주 내에서 시장화를 통해 경쟁력을 갖춘 제공자가 진입하면 전문자격, 경쟁가격, 적용범위는 달라질 것

▶ 선택주도별 사회서비스 제공 영역

- ▶ 국공립 지역 고령자보도대 등 선택주도 사회서비스
- ▶ 민간주도 위험부터 노후생활안정까지 전 생애주기별 공공
- ▶ 소수 대상으로 제공이 어려운 취약계층구제 대상 제공

확산대상	영역	서비스종류	공공성	주도	역할
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 양성지원 ▶ 인위적 위험부담 지원 ▶ 건강, 생활의 개선지원 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 교육 서비스 ▶ 안전서비스 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 리모델링사업 ▶ 소독서비스 ▶ 건강부 지원 ▶ 복지공과 ▶ 임대주택 ▶ 생활 서비스활동 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 사회서비스 통합의 선진화(지원) 등 ▶ 노후생활 지원 ▶ 위험 등 선제관리 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 정책개발 ▶ 노인 돌봄 ▶ 지역 돌봄 ▶ 노인복지 ▶ 지역생활 지원 ▶ 노인건강관리 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 보조서비스 ▶ 평가

출처 : 보건복지부 홈페이지

4. 쟁점(품질과 선택)

● 서비스의 질 관리와 효율성

✓ 서비스 제공기관 간의 경쟁을 통해 서비스의 질 향상과 예산 효율성을 높일 수 있나?

- 미국, 영국의 공교육에 시장방식을 도입한 결과 경쟁으로 인해 교육의 질이 향상되고 학업성취도가 향상되는 결과가 나타나지 않았음(김종해, 2008)

→ 영국의 경험은 경쟁과 같은 시장요소의 도입이 반드시 기대한 것과 같은 서비스 향상의 효과를 가져 오기 보다는 가시적인 효과를 보여주고 보다 많은 재정지원 받을 수 있도록 creaming과 마케팅 경쟁

쟁

의 문제를 발생시킬 가능성이 높은 것을 보여줌

● 시장에서 선택 가능성

✓ 소비자가 선택할 수 있는 만큼의 경쟁력 있는 제공자들이 충분한가?

- 바우처 같은 방식으로 구매력을 높여서 소비자 선택권을 강화함으로써 공급자의 경쟁 가능성과 이용자의 효용성 증가

→ 선택에서 문제가 되는 정보의 비대칭성 문제는 정부가 평가나 인증을 통해 서비스의 질을 관리하고 정보를 제공하면 해결할 수 있다고 하지만 계획 대로 가능할지

4. 쟁점(비용, 역할분담)

● 이용자의 비용부담

✓ 선택과 경쟁을 통해 서비스 질을 높이고 비용을 낮출 수 있나?

- 서비스 비용을 낮출 수 없는 공급기관은 임금을 낮춤으로써 비용을 줄여 서비스의 질을 낮춰야 이익이 발생

→ 사회서비스의 질을 올리기 위해서는 비용이 증가되어야 하며, 비용의 증가가 반드시 서비스의 질 향상을 보장하는 것은 아닐 수 있음

→ 서비스의 시장화는 이용자의 차별이나 착취를 야기할 수 있으며 서비스 제공의 공적, 사회적 책임을 후퇴하게 하고 서비스 이용자를 보호하기 위한 기준이 약화될 수 있음

● 공공과 민간의 역할 분담

✓ 민영화(시장화)되면 정부의 부담을 줄일 수 있을까?

- 현재 사회서비스는 공공의 비용을 이용자에게 직접 전달하거나 비영리민간기관에 보조금을 제공함으로써 통해 간접 제공

→ 민간에 서비스 운영과 소유권을 주면 확대된 국가의 정책범위에서 정부는 재원을 제공하고 최소한의 관리만 담당하는 방식이 가능할지 의문

★ 참고문헌

김중해(2008). 사회서비스의 시장화, 무엇을 위한 것인가? 한국사회복지학회 자료집

김철(2023). 정부의 규모와 역할에 대한 윤석열 정부의 개혁 방향 비판, 참여연대

김향미(2023). 사회서비스 펀드 조성해 민간에 투자..돌봄 질 높아질까. 경향신문 2023. 03.07일자

남기철(2022). 윤석열 정부 국정과제 진단과 평가: 사회서비스 참여연대

박대진(2022). '사회서비스 완전 민영화는 국가책임 포기', 매일노동뉴스 2022. 10. 04일자

보건복지부 보도자료(2023). 보건복지, '사회서비스 분야 최초로 투자펀드 조성한다' 2023. 3. 8일자

보건복지부(2023). '2023년 부터 이렇게 달라집니다'

오단이 외(2023). 사회서비스 공급 혁신화 연구. 보건복지부·강남대학교

유재연 (2022). 돌봄 경제 활성화를 위한 과제와 해결방안

윤영진(2014). 사회복지서비스 공급체계 및 재정지원 방식에 관한 연구, 한국민간위탁경영연구소

윤찬영(2022). '민영화'라 부르지 말고 '시장화'로 불러라. 참여연대

이창곤(2023). '돌봄서비스에 140억 펀드 조성..복지 시장화 부추길 것', 연합뉴스 2023. 2. 14일자

정은정(2022). 혁신적인 사회복지서비스 제공기관의 다변화규모화를 통한 복지돌봄서비스 고도화, 한국사회적기업진흥원

중앙사회서비스원(2022). 사회서비스 투자기반 조성을 위한 전문가 간담회 계획

지은구(2009). 사회복지민영화의 비판적 검토, 상황과 복지 제27호 p35-78

홍세영·이병렬(2015). 스웨덴 사회복지서비스의 민영화에 대한 연구, 한국스칸디나비아학회, 제15호 p163-194

GYEONGGI WELFARE FOUNDATION
 고품격 복지 실현을 위한 복지, 함께 만들어가는 복지, 함께 살아가는 복지



감사합니다.

제1장 거주시설 장애인 자립욕구 조사 배경

□ 배경 및 필요성

○ 거주시설 장애인의 인권과 복지에 대한 관심 증가

- 대규모 시설보호에서 탈시설화 및 지역사회통합으로 전환되고 있으며, 장애인 당사자의 거주유형 선택권을 존중하는 추세임

○ 거주시설 장애인들의 자립생활 보장 요구 증대

- 장애인들의 삶의 질을 향상시키기 위해 소규모 시설을 기반으로 하는 지역사회 내 자립생활 지원 요구

○ 제5차 장애인정책종합계획을 통해 장애인 탈시설 및 주거지원 강화 명시

- 지역의 자립생활 지원체계 구축을 위해 탈시설 자립지원 근거 마련을 위한 장애인복지법 개정
- 이마트, 일산주택 등에 그룹홈(계합홈) 다수를 설치하는 등 확대를 통한 장애인 거주시설 다양화
- 공공임대주택 공급시 중증장애인 가구에 우선 공급할 수 있는 근거 마련, 주거급여 지원 대상 단계적 확대

- 7 -

○ 조례 제정 등 장애인 권리보장 제도화에 따른 자립생활지원 정책추진 강화

- 경기도 중증장애인 자립생활 지원 조례(2019.8.13)의 실효성 제고
- 제1조(목적) 경기도에 거주하는 중증장애인이 지역사회의 일원으로서 자립생활을 통해 자신의 삶을 스스로 선택하고 결정하며 살아갈 수 있도록 이에 필요한 행정적·재정적 지원을 함으로써 중증장애인의 인간다운 삶과 권리를 보장하는 것을 목적으로 한다.
- 거주시설 장애인의 지역사회 적응능력 향상과 지역사회로의 여주 촉진 사업 추진

○ 지역사회 통합돌봄 선도사업 추진계획 발표를 통한 장애인 자립생활 및 지역정착 지원(2019. 1. 9)

- 장애인 지역사회 통합돌봄의 목표는 장애인의 탈시설 및 자립생활 지원을 통해 자기결정권 보장, 삶의 질과 인권 제고이며, 더 나아가 개인의 책임을 적극 지원함(Independence)과 동시에 시설 기능전환, 공동체 강화 등을 통한 지역사회 지지기반 구축(Interdependence)
- 지역 실태와 대상자 욕구에 맞추어 탈시설과 독립생활 지원을 위한 서비스 연계·통합 제공 모델 개발

- 8 -

- 시설장애인의 자역사의 자원을 지원하기 위한 당사자 장애인 자역사의 자원지원 프로그램 발표(2021. 8.)
 - 장애인이 자신의 주를 선택할 권리를 보장하고 질과 같은 환경에서 자역사와 대등하게 지원하여 살아가 수 있도록 시설장애인의 거주지 이동을 지원하고 자역사의 자원을 확대하기 위해 시설의 변화 추진
- 변화하는 정책에 대응하기 위해 당사자(시설) 거주 장애인들의 자립욕구 조사는 필수적인 요건이라 할 수 있으며, 경기도는 전국에서 가장 많은 거주시설(317개소, 공동생활가정 및 단기거주시설 포함, 전국대비 20.6%, 2020년 기준)이 설치되어 있음

□ 연구목적

- 본 연구는 변화하는 환경 속에서 거주시설 장애인들의 자립생활 욕구변화를 살펴보고 정책방향을 제안하는 것임

- 2 -

제2장 거주시설 장애인 자립욕구 조사 추이분석 결과

□ 분석개요

- 분석자료 : 경기도 거주시설 장애인을 대상으로 실시한 3차례의 자료(2016년(597명), 2019년(1,048명), 2022년(1,018명, 자립장애인 68명 별도)
- 조사방법 : 2차와 3차는 외부 전문조사원이 시설을 방문하여 시설장애인과 1:1 대면조사, 의사소통이 어려운 경우 시설의 도움으로 수행하였음, 1차는 시설담당자의 도움으로 설문조사
- 분석내용 : 공통문항 중 주요 문항을 분석하였음, 주요 분석내용은 조사대상의 일반적 사항, 시설에서의 생활, 지역사회 자립욕구, 지역사회 자립지원
- 추가 분석 : 시설장애인의 자립장애인에게 공통문항으로 조사(2022년)된 문항 중 의미가 있는 문항을 비교 분석함, 주요 분석내용은 인구사회학적 특성, 시설장애인의 거주시설 생활과 자립장애인의 거주시설에서의 자립준비, 시설장애인의 지역사회 자립욕구와 자립장애인의 자립이후 현재 생활, 시설장애인의 지역사회 자립지원과 자립장애인의 자립관련 서비스 욕구 등

- 4 -

□ 주요결과

○ 일반적 특성

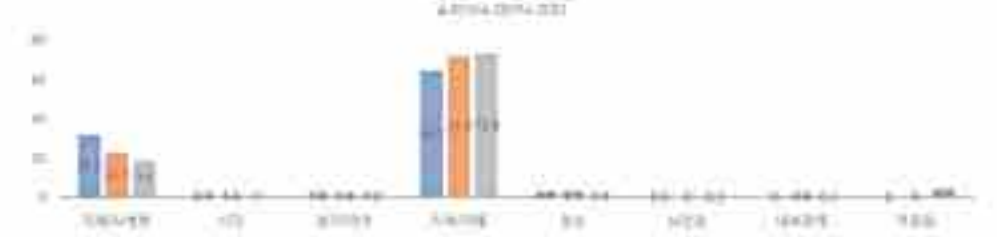
- (장애유형) 지적/뇌병변은 감소('18 31.7% → '19 22.7% → '22 19%) 반면 발달장애인(지적/지
 폐)은 증가('18 64.1% → '19 71.2% → '22 72.8%)
- (성별) 남성 증가('18 56.9% → '19 62.7% → '22 62.6%), 여성 감소('18 43.1% → '19 38%
 → '22 37.4%)
- (연령) 40대 미하는 감소하는 경향, 50대 이상은 2018년에 비해 꾸준히 증가('18 25.4% → '19
 31.2% → '22 41%)
- (거주시설의 총입소 기간) 10년 이하인 경우 2018년에 비해 2022년은 감소하는 경향, 10년 이상
 인 경우는 2018년에 비해 2022년 소폭 상승
- (연고자 유무) 2018년과 2019년은 큰 차이지 않았으나 2022년에는 무연고인 장애인이 소폭 상승
 한 것으로 나타남

- 6 -

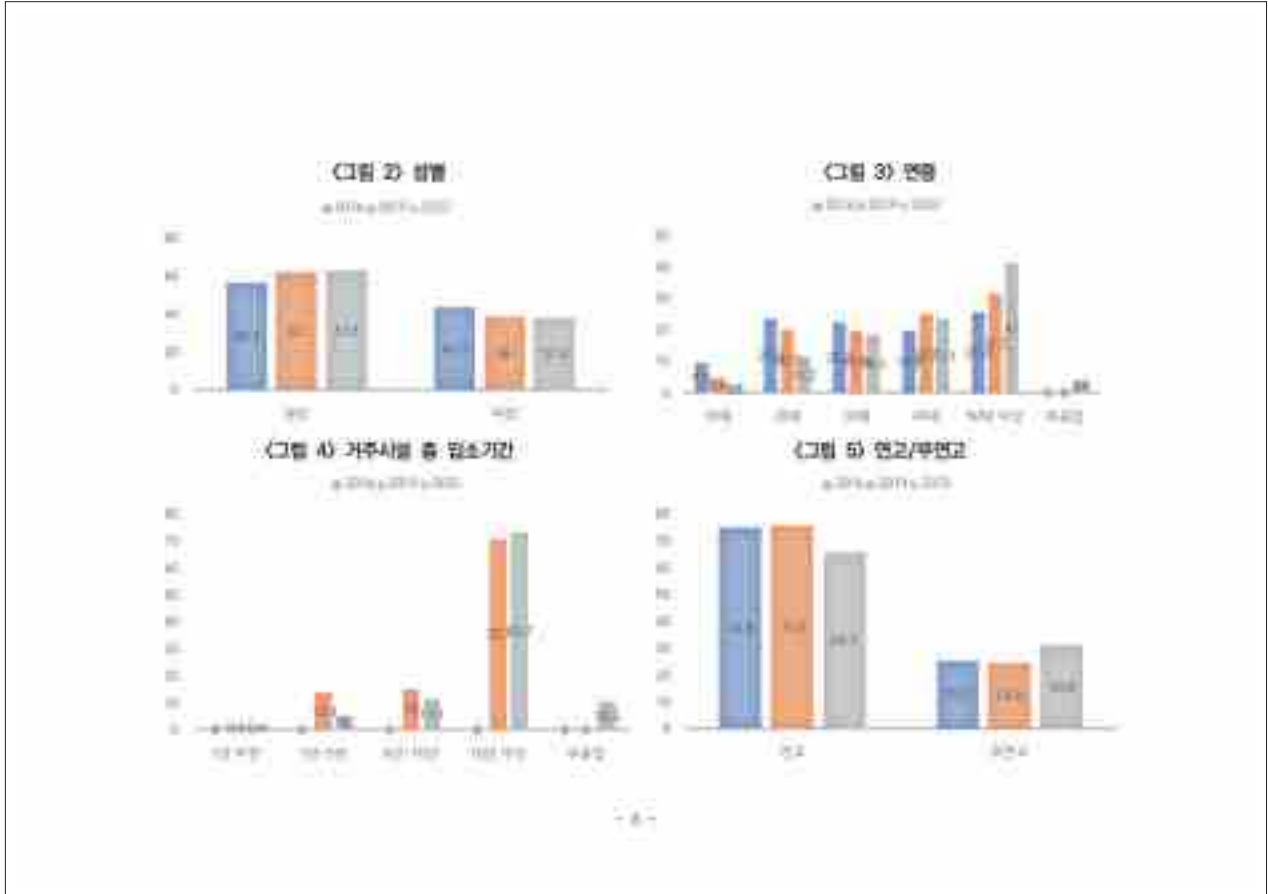
(표1) 일반적 특성

구분	장애유형								연령								거주시설 총 입소기간					연고자 유무		
	지적/뇌 병변	지 적	정 신/지 적	지 적/지 적	정 신	뇌 병 변	발 달 장애	기 타	10 년 미 하	10 년 미 하	10 년 미 하	10 년 미 하	10 년 미 하	10 년 미 하	10 년 미 하	10 년 미 하	10 년 미 하	10 년 미 하	10 년 미 하	10 년 미 하	10 년 미 하	10 년 미 하	10 년 미 하	
'18	31.7	64.1	56.9	64.1	59	62	-	-	40	41	42	43	44	45	46	47	-	-	-	-	-	-	50	31.2
'19	22.7	71.2	62.7	71.2	62	62	-	-	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	31.5
'22	19	72.8	62.6	72.8	62	62	67	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	37.4

(그림 1) 장애유형



- 7 -



- 6 -

○ 건강 특성

- (질병 여부) 질병이 있다고 응답한 경우는 2022년은 2019년의 1.5배 증가('19 42.5%, '22 60.8%)
- (질환종류) 장시간 질환은 3개 이상 증가('19 14.8% → '22 45.2%), 반면, 대사성 질환, 근골격계 질환, 소화기계 질환도 소폭 상승 반면 순환기계 질환과 호흡기계 질환 같은 감소
- (약 복용) 약 복용하는 장애인 증가('19 55.7% → '22 72.1%), (정기적 병원진료) 정기적 병원진료 받는 장애인 증가('19 61.6% → '22 79.8%), 2022년 조사결과, (두약 약값) 항생제성 의약품이 41.0%로 가장 많고, 고혈압 15.3%, 당뇨 9.4%로 나타났다
- (일상생활능력) 총 점수 결과, 2019년 69.9점(100점 만점), 2022년 62.4점으로 감소



- 7 -

○ 시설에서의 생활

- (평일 낮 시간) 주로 시설 내에서 프로그램에 참여한다는 응답이 가장 많았고('19 37.1% → '19 64.4%), 2019년에 비해 2022년 약2배 가까이 상승함. 다음으로 TV를 본다('19 33.2%, '22 52.7%), 직업활동을 한다('19 14.5%, '22 20.5%) 등 순서는 동일함. 다만, 특별히 하는 일이 없다는 응답은 감소함('19 9%, '22 3.8%)
- (자립생활 프로그램) 참여한다고 응답한 비율은 2019년(62.5%)에 비해 2022년(52.8%) 감소함
- (참여 자립생활프로그램) 기초생활지도('19 20.5%, '22 78.2%)가 가장 많았고, 다음으로 취미·여가활동('19 19.9%, '22 76.4%) 등이었고, 2022년에는 시설외소 및 자립지원 상담(10.1%), 시설에서 외소한 동료나 선후배 만남(7.1%) 등의 응답도 있었음

- 59 -

그림 10. 평일 생활

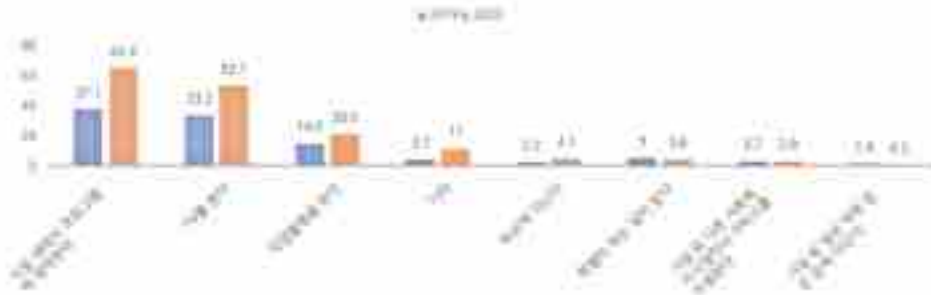
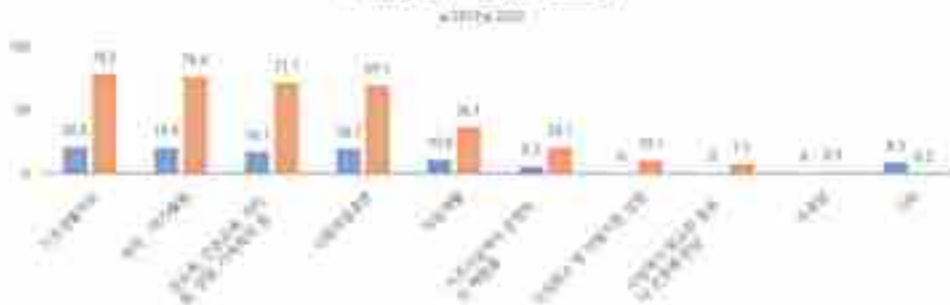


그림 11. 참여 자립생활 프로그램

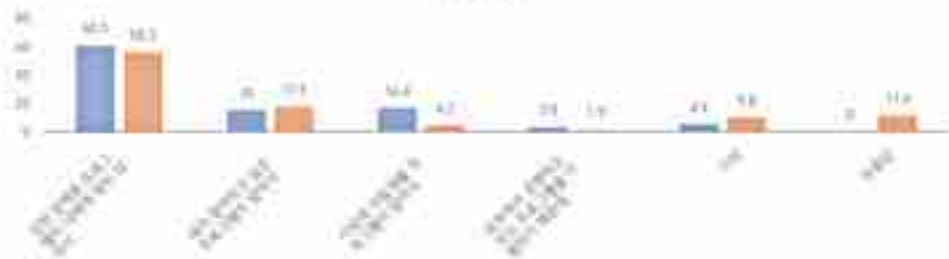


- (참여하지 않는 이유) 심한 장애로 프로그램이 나에게 맞지 않아서('19 60.3%, '22 55.3%), 내가 좋아하고 싶은 프로그램이 없어서('19 15%, '22 17.5%), 시설에 자립생활 프로그램이 없어서('19 16.4%, '22 4.2%), 외부에서 운영하고 있는 프로그램을 이용하고 있기 때문에('19 3.6%, '22 1.9%) 등의 순으로 나타남. 주목할 만한 것은 시설에 자립생활 프로그램이 없어서라고 응답한 비율이 매우 큰 폭으로 감소함
- (거주시설 입소이유) 2019년과 2022년 모두 가족이 있지만 나를 돌봐줄 수 없어서가 가장 높게 나타남('19 67%, '22 59.8%), 다음으로는 가족이 없어 나를 돌봐줄 수 없어서('19 10.2%, '22 27.35)이었고, 2022년에는 거주시설에서 교육, 의료, 재활치료 프로그램 등을 받고 싶어서(6.1%)가 다음 순이었다면, 2019년에는 가족들과 갈등(부담되기 싫어서)(6.9%) 등으로 나타남

- 12 -

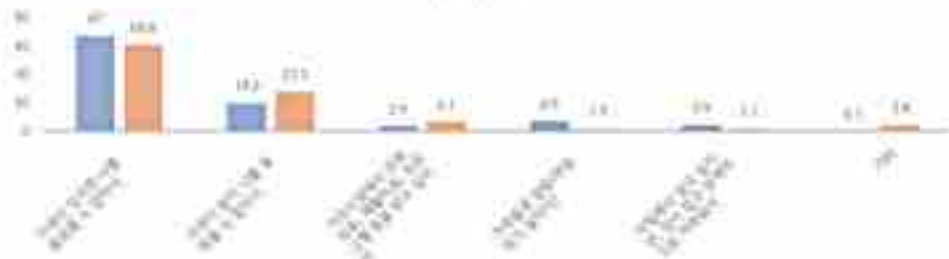
〈그림 10〉 참여하지 않는 이유

단위: % (2019, 2022)



〈그림 11〉 거주시설 입소이유

단위: % (2019, 2022)



○ 지역사회 자립육구

- (다시 시골로 돌아온 이유) 혼자서 일상생활이 힘들고 돌아올 사람이 없어서가 가장 많은 응답을 보임('16 39.7%, '19 64.8%, '22 36.8%). 단 비율에 있어서는 2019년이 가장 높게 나타남. 다음으로는 부모의 질병과 사망으로 돌보줄 사람이 없어서('16 22.9%, '19 12%, '22 15.3%), 다음 순서는 년도별로 차이를 나타냈는데, 2016년과 2019년은 주변의 권유로('16 15.3%, '19 8.4%), 2022년은 경제적 문제나 어려움으로 살기 어려워서(8.1%)가 높게 나타남
- (자립육구) 자립육구 비율은 점차 감소함('16 39.6%, '19 27.9%, '22 15.9%)
- (시골을 떠나고 싶은 시기) 2019년과 2022년이 유사한 필요한 상황이 갖추어졌을 때('19 43.1%, '22 42%)가 가장 많은 응답을 보였고, 다음은 구체적으로 생각해 본 적이 없다('19 24.5%, '22 24.1%)로 나타남
- (시골을 떠나고 싶은 이유) 가족과 함께 살고 싶어서('16 34.6%, '19 31.3%, '22 19.8%), 외출, 식사, 취미 등을 좀 더 자유롭게 하고 싶어서('16 21.8%, '19 7.2%, '22 11.7%), 시설이 아닌 곳에서 비장애인들과 함께 살고 싶어서('16 14.7%, '19 9.7%, '22 5.6%)는 점차 감소하는 경향

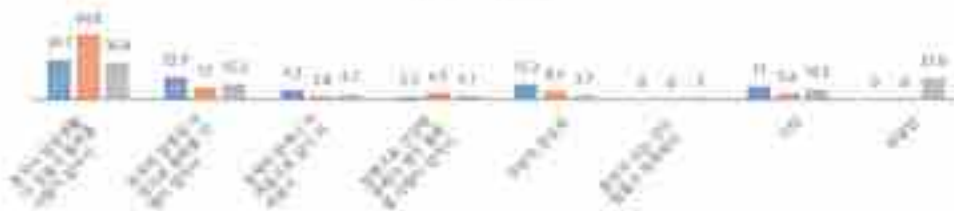
- 14 -

- 면, 새로운 곳에서 살아보고 싶어서('16 18%, '19 28.4%, '22 27.2%), 단체생활이 아닌 개인생활을 하고 싶어서('16 20.4%, '19 19.8%, '22 25.9%)는 점차 증가하는 것으로 나타남
- (자립준비시 시설에 도움) 2019년과 2022년 모두 자립육구 상담('19 50.1%, '22 58%)이 가장 많았고, 시설 내 자립생활프로그램 지원('19 4.7%, '22 51.8%)은 2019년의 10배 이상 자립준비시 시설에서 도와주는 것으로 2022년 응답함
- (자립생활 인식) 너만의 생활공간을 찾는 것이다('19 21.6%, '22 22%), 구체적으로 자립하는 것이다('19 12.1%, '22 12.7%)는 증가, 내가 선택하고 결정하는 것이다('19 22.7%, '22 15.2%), 사회의 일원이 되는 것이다('19 17.1%, '22 9.57%), 나의 권리를 찾아 행사하는 것이다('19 14.4%, '22 6.47%), 친구나 동료들 얻는 것이다('19 6.5%, '22 3.6%), 부모로부터 독립해서 가정을 이루는 것이다('19 4%, '22 2.2%)는 감소하는 경향
- (지역사회 거주시 예상되는 긍정적 변화) 2019년 응답비율에 비해 2022년 모든 항목에서 감소한 것으로 나타났으며, 특히 자신감 회복은 2019년 35.2%에서 2022년 8.5%으로 매우 큰 폭으로 감소함

- 14 -

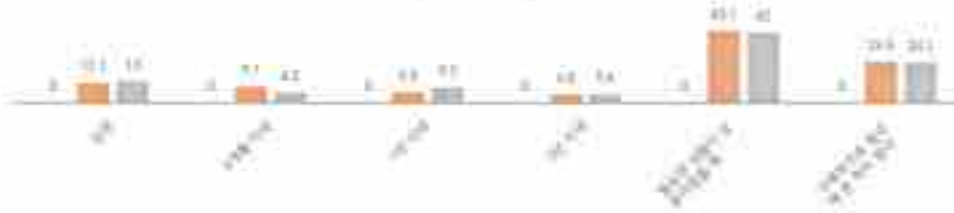
〈그림 12〉 다시 시험보려는 이유

단위:명(단위:천명)



〈그림 13〉 시험을 떠날 때 싶은 시기

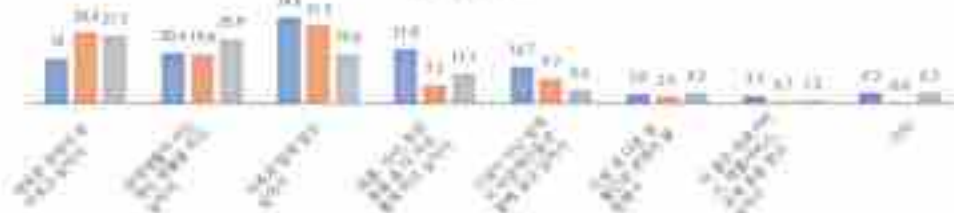
단위:명(단위:천명)



- 54 -

〈그림 14〉 시험을 떠날 때 싶은 이유

단위:명(단위:천명)



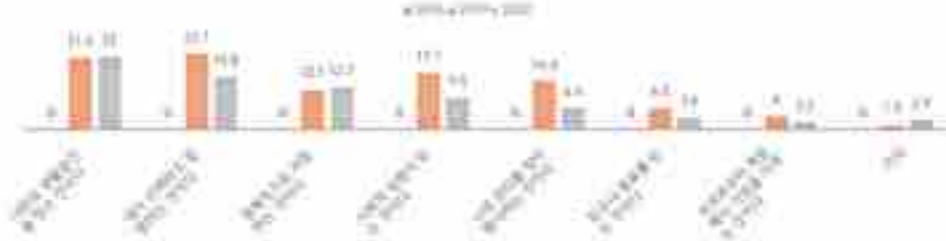
〈그림 15〉 자립준비서 시험의 도움

단위:명(단위:천명)

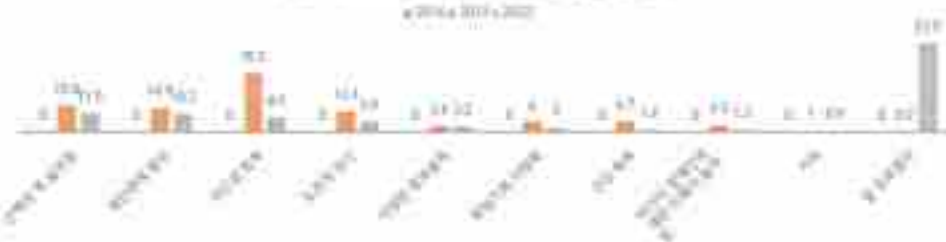


- 55 -

〈그림 16〉 자립생활 인식



〈그림 17〉 지역사회 거주시 예상되는 공평의 변화



- 14 -

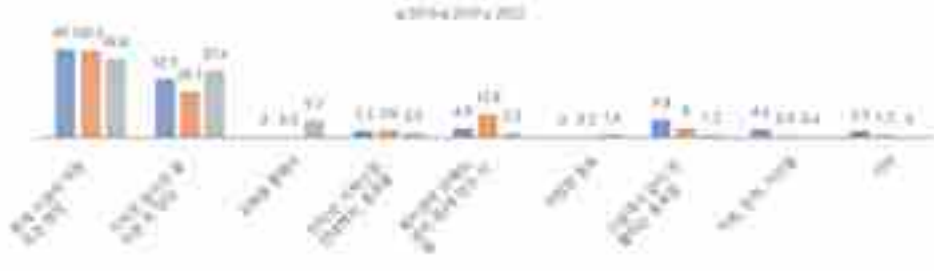
○ 지역사회의 자립지원

- 〈지역사회 자립생활 지원 서비스 및 정책 인식〉 인식률은 2016년에 비해 2019년과 2022년은 큰 폭으로 감소함('16 60.8%, '19 43.6%, '22 43.8%)
- 〈자립생활 지원 정보습득 경로〉 현재 시선의 직권 또는 완성이 가장 높은 비율임('16 49.7%, '19 49.8%, '22 44.8%) 보였지만 점차 감소, 기억은 없지만 물어본 적 있다는('16 32.9%, '19 26.1%, '22 37.4%) 증가. 특히 2022년에는 교육을 통해서가 다른 년도에 비해 크게 상승, 복지 관련 단체에 있는 사람과 시설에서 같이 생활하는 동료, 가족, 친척, 지인들은 점차 감소함
- 〈자립생활시 생활형태〉 일상생활을 지원해주는 사람과 함께 생활하면 좋겠다('16 17%, '19 16.8%, '22 24.1%)는 소폭 상승, 가족과 함께 살고 싶다, 친구나 동료들과 일상생활을 지원해주는 사람과 함께 생활하면 좋겠다, 맞닿은 친구나 동료들과 함께 살고 싶다, 나 혼자 살고 싶다, 결혼해서 배우자와 함께 살고 싶다는 모두 감소
- 〈자립생활시 희망주거 형태〉 잘 모르겠다가 크게 상승('16 13.2%, '19 8.3%, '22 53.2%) 반면 공동주택 주택, 독립형 주택은 감소하였고, 가정형지원주택은 소폭 감소, 2022년에는 잘 모르겠다

- 15 -

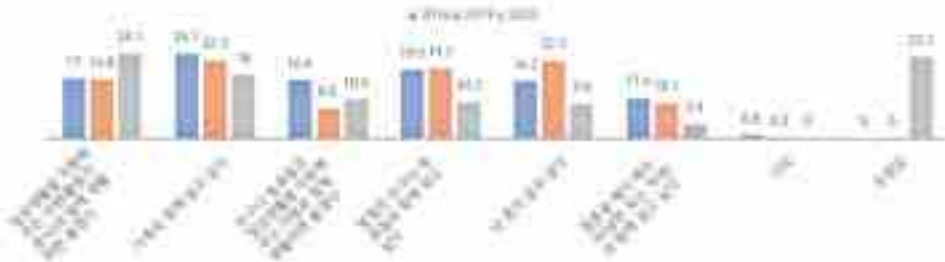
- 다음으로 가장 높은 비율을 보임
- (자립생활을 위해 필요한 서비스 및 프로그램) 2019년과 비교하여 2022년 모두 점수가 낮게 나타난 반면, 지역사회 구성원으로서 장애인에 대한 지역사회 교육, 지역사회 주민대상 장애인 인식개선 교육, 금전관리 교육 등이 필요한 것으로 새롭게 추가됨
 - (정부/지자체 지원) 건강관리 지원('19 83.4점, '22 83.3점)만 유사, 대부분의 항목에서 소득 감소함

〈그림 18〉 자립생활 지원 필요경로

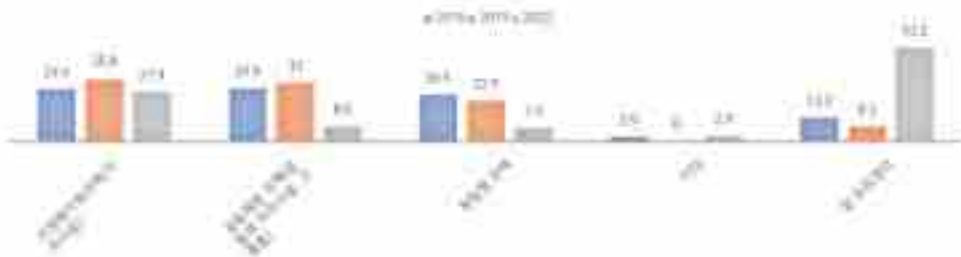


- 29 -

〈그림 19〉 자립생활시 생활형태

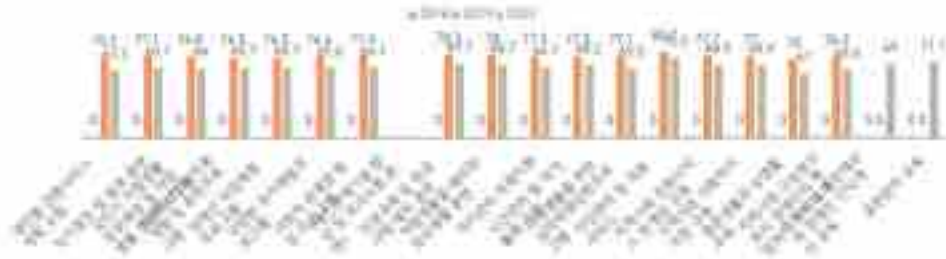


〈그림 20〉 자립생활시 희망 주거형태

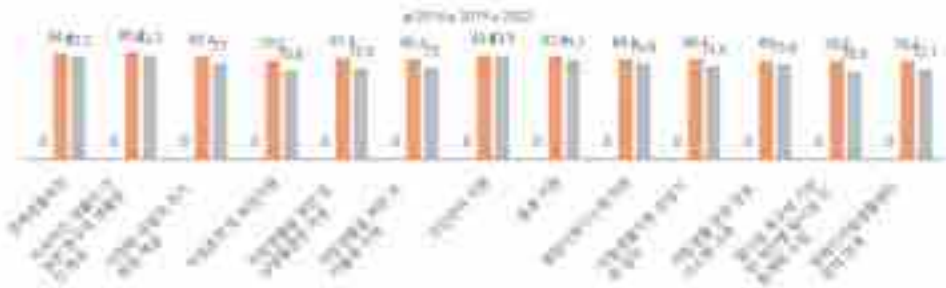


- 30 -

(그림 21) 자립성형질 위해 필요한 서비스 및 프로그램(100점 환산)



(그림 22) 정부/지자체 지원(100점 환산)



- 27 -

제3장 시설장애인과 지역사회 장애인의 주요특성 비교

○ 연구사회학적 특성

- (연구사회학적 특성 비교에 따른 시사점) 40세 고졸이상의 학력을 가진 여성장애인으로 거주시설에 장기 간 거주한 경우보다 3년 미만 거주하고, 입소 전에 가족과 함께 생활한 경우가 상대적으로 자립하는데 어려움이 적을 것으로 예상되며, 자립목구 파악시 이러한 연구사회학적 특성을 참고할 필요가 있음

시설 장애인	자립 장애인
<ul style="list-style-type: none"> • (성별) 남성 62.6%, 여성 37.4%이며(여성장애인을 제외하고 남성이 과반수다 있음) • (연령) 40대가 23.3%로 가장 많고(나연령, 청년장애인의 교육 수준이 낮아 및 자립성향때문에 청장년층이 상대적으로 높음) • (교육수준) 고졸학교 졸업이 34.9%으로 가장 높음(사회 및 인 장애인은 교육수준이 다른 장애인에 비해 상대적으로 낮음) 	<ul style="list-style-type: none"> • (성별) 여성52.9%이 남성47.1%에 비해 많음 • (연령) 40대25.3%, 50대22%, 30대 14.2%, 60대 이상 15.0%이(연령 차의 특성때문에 고령층, 사회 자립성향때문에 20대 이하 계층이 상대적으로 높음) • (교육수준) 고졸학교 졸업이 46.1%로 가장 높음 • (이혼) 65.3%, 소혼은 100만원 미만이 81.8%, 국민기초생활보장 수급자가 1.2%, 의료급여가 82.9% • (생애특성) 생애 단계(47.1% 고졸 24%, 30-22 19%이(연령, 10%가 장애인에 비해장애 유형은 지적 장애인22.8%)

- 28 -



- 14 -

○ 건강 및 일상생활기능 현황

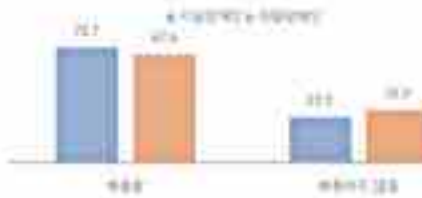
- (건강 및 일상생활기능 비교에 따른 시사점) 질환이 있는 경우가 많고, 대부분 정기적으로 이용하는 병원 이 있고 약물을 복용하고 있어 이에 대한 관리가 필요한 것으로 나타남. 또한 자립한 경우 사실장애인에 비해 보조기기의 필요성이 더 많고, 특히 노년연과 시각장애인은 일상생활 적응능력 향상을 위해 고려해야 할 장애유형임

구분	사실 장애인	자립 장애인
건강 특성	<ul style="list-style-type: none"> • (질환) 60.9%가 질환이 있다고 응답하며, 뇌병변, 시각, 청각장애인은 70% 이상, 정신적 질환이 45.2% • (약 복용) 73.1%가 복용, 주로 일상생활 적응을위하고 47%가 동반응고혈전 15.2%, 당뇨 9.4% 등) • (정기적으로 이용하는 병원) 있다고 70.9%가 응답함 • (보조기기) 사용한다 27.5%(자책 68.3%, 뇌병변 75.7%, 대부분이 청각장애88.2%) 	<ul style="list-style-type: none"> • (질환) 57.4%가 질환이 있고, 정신적 질환이 30.9%(뇌병변 장애인도 정신적 질환과 중복하여 질환이 있고, 자립장애인은 정신적 질환, 시각장애인은 소변기에 질환이 가장 많음) • (약 복용) 67.8%가 약물을 복용, 청각장애의 약 복용이 가장 많았고, 다음으로 고혈압, 당뇨, 당뇨 • (정기적으로 이용하는 병원) 있다고 63.8%가 응답함 • (보조기기) 41.2%가 보조기기를 사용함
ADL (일상 생활 기능)	<ul style="list-style-type: none"> • (일상생활 적응능력) 평균 62.4점, 스스로 세사하기가 53.8점으로 가장 높음 • 노년연과 시각장애인은 대부분이 항목에 포함됨 • 못 하고 있기 : 뇌병변, 시각 • 사용하지 : 뇌병변, 시각 	<ul style="list-style-type: none"> • (일상생활 적응능력) 평균 60.7점, 세수하기, 일상생활기능 52.1점으로 가장 높음 • 노년연과 시각장애인은 대부분이 항목에 포함됨 • 못 하고 있기 : 지체, 뇌병변 • 사용하지 : 지체, 뇌병변

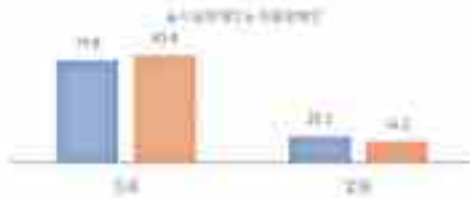
- 15 -

구분	사실 장애인	자립 장애인
	<ul style="list-style-type: none"> • 양치질하기 : 뇌병변, 시각 • 목욕하기 : 뇌병변, 시각 • 대소변처리하기 : 뇌병변 • 용의탈취하기 : 지체, 뇌병변 • 스스로 식사하기 : 뇌병변, 시각 • 가스레인지 사용하기 : 지체, 뇌병변, 시각 • 식사 준비하기 : 지체, 뇌병변, 시각, 언어, 지체 • 물건사기 : 지체, 뇌병변, 시각, 언어, 지체, 지체병 • (휴대전화기 이용하기) : 시각, 언어 • 양장수, 옷 정리하기 : 시각, 언어 • 가까운 곳 이동하기 : 뇌병변, 지체 • 대중교통 이용하기 : 지체, 뇌병변, 시각 • 버스, 지하철 갈아타기 : 지체, 뇌병변, 시각 • 현금 인출하기 : 시각, 지체병 	<ul style="list-style-type: none"> • 양치질하기 : 지체, 뇌병변 • 목욕하기 : 지체, 뇌병변 • 대소변처리하기 : 뇌병변 • 용의탈취하기 : 뇌병변 • 스스로 식사하기 : 뇌병변 • 가스레인지 사용하기 : 지체, 뇌병변 • 식사 준비하기 : 지체, 뇌병변 • 물건사기 : 뇌병변 • (휴대전화기 이용하기) : 뇌병변 • 양장수, 옷 정리하기 : 지체, 뇌병변 • 가까운 곳 이동하기 : 뇌병변, 시각 • 대중교통 이용하기 : 지체, 뇌병변, 시각, 청각 • 버스, 지하철 갈아타기 : 시각, 청각 • 현금 인출하기 : 시각, 청각

(그림 27) 목욕



(그림 28) 정기적 병원 이용



○ 사실장애인의 거주시설 생활과 자립한 장애인의 거주시설 자립준비

- (사실장애인의 거주시설 생활과 자립한 장애인의 거주시설 자립준비 비교에 따른 시사점) 사실장애인의 자립생활 준비는 현상이 가능하다면 취업을 위한 훈련이 필요하며, 현상이 어려운 경우에는 시설내 외 자립생활 프로그램 참여가 중요함. 자립생활 프로그램의 내용은 사회적응훈련, 기초생활지도, 취미·여가활동이 우선되어야 할 것임. 또한 심한 장애로 인해 프로그램 참여가 어려운 것으로 나타났기 때문에 중증장애인의 경우 개별적으로 자립생활 프로그램을 진행하여, 자신을 돌볼 수 있는 역량강화가 우선되어야 할 것임

	사실 장애인	자립 장애인
일상적 활동	<ul style="list-style-type: none"> • (생활 보조 시간) 주로 시설 프로그램에 참여한다(가 34.4%, 다음으로 TV를 본다 23.7%) 등, 시각, 청각, 언어, 지체 장애인도 대부분 프로그램에 참여함. 지체, 뇌병변, 청각 장애인도 TV를 본다 	<ul style="list-style-type: none"> • (생활생활) 취업률이 36.8%으로 가장 높았고, 다음으로 활동지원사와 함께 보낸다 27.9%, 복지시설 등에서 프로그램 참여 23.5%, 집에서 혼자 보낸다 10.8% 등
취미·여가 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> • (자립생활 프로그램 참여) 23.3%, 지체, 뇌병변, 시각장애인 60% 이상은 자립생활 프로그램에 참여하지 않음 • (취미·여가)는 자립생활 프로그램 참여, 언어, 지체, 지체장애인은 기초생활지도, 지체, 청각장애인은 취미·여가 활동, 뇌병변, 청각장애인은 사회적응훈련에 참여 	<ul style="list-style-type: none"> • (시설 내외 자립생활 프로그램 참여) 79.4%, 장애유형에 따라 참여한 프로그램에는 취미의 차이가 있었지만 대부분 사회적응 훈련 및 기초생활지도가 가장 높음 • (여가 자립생활프로그램 참여) 88.8%, 사회적응훈련, 취미·여가활동이 가장 높게 나타남

	시설 장애인	자립 장애인
참여 하지 않았던 이유	<ul style="list-style-type: none"> (직접생활프로그램에 참여하지 않는 이유) 심한 장애로 프로그램이 나에게 맞지 않아서(55.2%), 지체성 질환 장애인(2) 내가 참여하고 싶은 프로그램이 없어서라고 응답하여 프로그램의 다양화가 필요 	<ul style="list-style-type: none"> (프로그램에 참여하지 않았던 이유) 심한 장애로 프로그램이 나에게 맞지 않아서(42.9%) (양육 프로그램에 참여하지 않았던 이유) 초중이후 학교가 어려움(39.2%), 노년장애인(2)은 내가 원하는 프로그램이 없어서, 지적장애인은 개인생활 프로그램이 없어서
원인 사유	<ul style="list-style-type: none"> (시설에 연루된 이유) 가격이 있지만 나를 돌봐줄 수 없어서(39.2%), 참여장애인은 시설에 다양한 프로그램 받기 위해 필요 	<ul style="list-style-type: none"> (개인 시설 연수 사유) 나를 돌봐줄 수가 없어서(44.7%), 뇌병변, 지적장애인은 가족이 없어 나를 돌봐줄 수 없어서 치매, 시각 장애인, 청각장애인은 가족이 없지만 나를 돌봐줄 수 없어서 필요
기타	<ul style="list-style-type: none"> (현재 생활하고 있는 시설의 개선사항 프로그램이 더 있으면 좋겠다 24.2%, 시설환경 개선도는 79.7점(100점 만점, 항목(1-6점), 시각(9), 뇌병, 지적(9)), 지체성(79.3점) 순으로 나타났다 (시설에서의 공간 배분(경험) 적에게 참여하면 잘 배정해준다 84.1% (시설이 장애인에게 제공하는 영양) 72.9점(100점 만점)이고 나를 돌봐주는 사람이 있어 안정이 된다(87.7점) 	

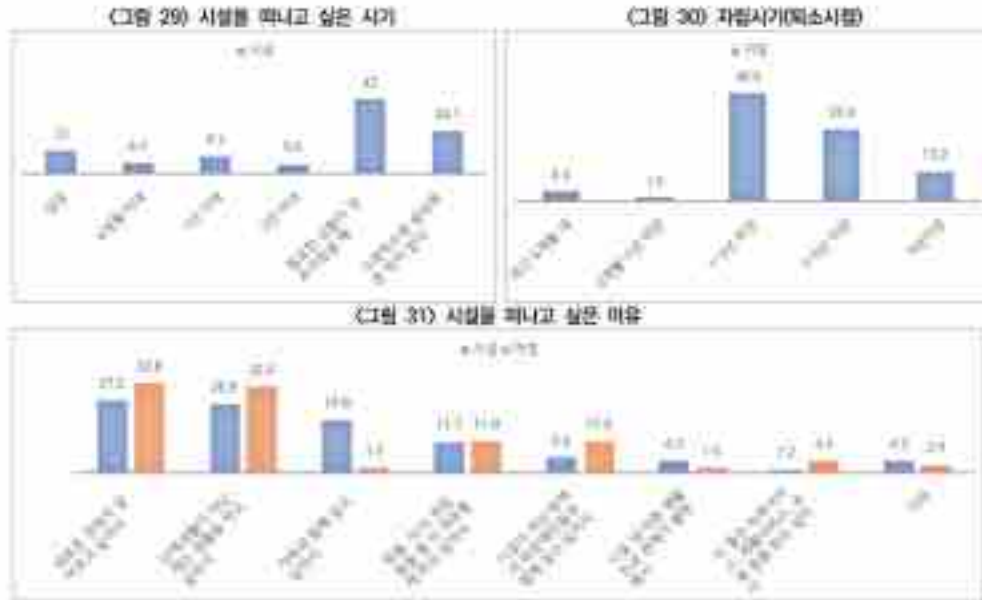
○ 시설장애인의 지역사회 자립육구와 자립한 장애인의 자립 이후 현재 생활

- (시설장애인의 지역사회 자립육구와 자립한 장애인의 자립 이후 현재 생활 비교에 따른 시사점 시설장애인이 지역사회에서 생활하면서 겪은 어려움에 대해 면담히 살펴보고, 어려움과 관련한 지역사회서비스 안 내, 자립육구 상담, 개별지원지원계획 수립, 정보제공, 체험프로그램 등을 통해 정서적 지지를 원하므로 장애인 스스로 자신의 자립을 현실적으로 계획할 수 있도록 지원할 필요가 있음

구분	시설 장애인	자립 장애인
입소 이전 생활	<ul style="list-style-type: none"> (다른 주거환경 생활 경험) 많았다(66.5%), 뇌병변, 시각장애인도 상대적으로 낮은 비율로 보임 (현 시설 이전에 생활했던 곳) 거주지 함께 있어서 살고 다(72.9%) 가장 많음 (가족사회 생활 경험 기간) 5년 미만(49.2%) 생활한 경우가 가장 많고, 뇌병변, 지적장애인은 1년 미만이 상대적으로 높게 나타났다 (가족사회 적응도 미량) 혼자서 생활이 힘들고 혼자서 생활이 없어서(80.0%), 부모와 동반자 사업으로 생활을 하면서(17.3%), 경제적 문제 및 미(86.7%) 등 	

구분	사실 장애인	차별 장애인
차별 유구 및 근거	<ul style="list-style-type: none"> • (차별예방 교육) 15.9% 증가, 임신, 언어장애인은 상대적으로 높게 나타났다(차별예방교육 2019년 30.6%→2021년 27.9%→2022년 15.9%) • (차별사건) 장애인은 유유한 생활이 이루어지지 않 (42%) 차별사유에 나가고 있다고 하였으며, 국영민, 협상장애인은 1년 이내 차별장애인으로 발생하려고 희망 	<ul style="list-style-type: none"> • (아이디어 사업 등 경제 활동(취업) 75.7%), 지식습득 70.9%, 직업능력개발 70.4%, 시군 지역별, 성별, 장애인이 차이 25%, 지역장애인 73.8% • (차별을 준비하면서 가장 걱정했던 30 사안을 나가지 시는 것에 대한 두려움, 불이익 부담이 없는 것, 할 일이 많은 것 등으로 나타났다. 직업능력개발 27.8%, 개인 여건을 고려하여 사업에서 계속 거주할 것을 권유 받고, 차별장애인의 25%는 사업 밖에 취직하거나 일을 못한 사업이 없다고 함
차별 이유	<ul style="list-style-type: none"> • (차별하고 싶은 이유) 새로운 곳에서 살아보고 싶어서가 27.2%, 지역장애인인 데 좋은 의료서비스, 귀환서비스, 교육 등의 이유로, 임신장애인은 사업 내 다른 생활인과 문제가 발생해서 등의 이유로 나타났다 	
차별 유구 유연과 지원	<ul style="list-style-type: none"> • (차별유구 표현) 거주지역 관계자에게 11%가 의사표현 • (사업예제에 도움) 사업에서는 차별유구 58%, 사업 내 차별예방프로그램 1.2%, 지원 정보제공 및 피력자로 안내 4.4% 등의 도움을 제공받음 	<ul style="list-style-type: none"> • (사업에서 도움은 총 39 기관에 대한 정보제공 및 지역 사회서비스 안내가 가장 많았고, 사업 내 직원들로부터 그런 지원, 차별유구 상담, 개별상담이든 전화 상담 등 • (개선 과제) 도움이 될 30 지역사회서비스 안내 33.3%, 자치구 읍면, 사업내 책임프로그램 소개, 장애인 유망한 사업에 대한 안내 등으로 나타났다

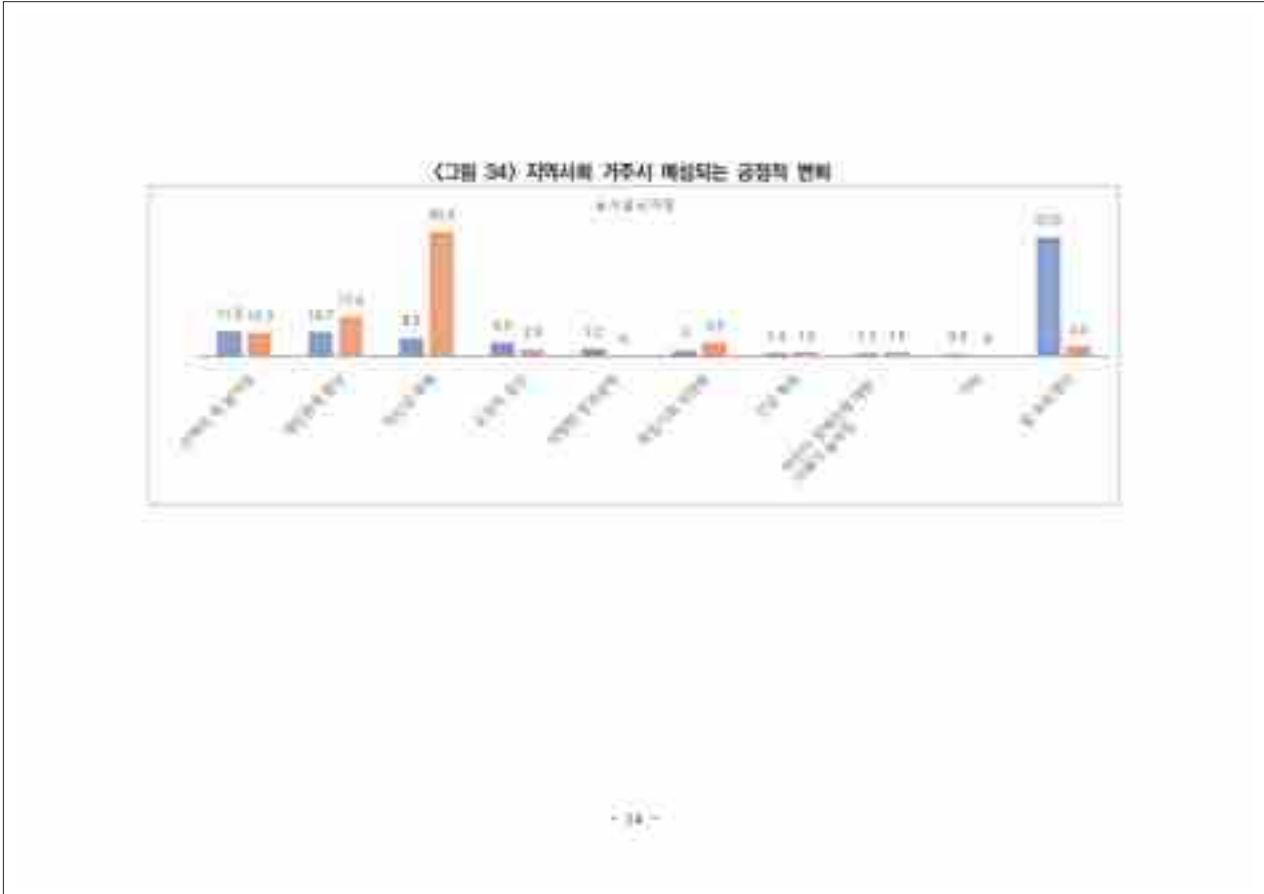
구분	사실 장애인	차별 장애인
차별의 형태	<ul style="list-style-type: none"> • (차별 예방) 나만의 생활공간을 갖는 것(70.2%), 내 삶에 대해 내가 선택하고 결정하는 것(61.5.8%), 사회적 활동이 되는 것(59.3%), 나의 권리를 방어 할 시에는 것(41.5.4%) 순으로 나타났다 • (사업 운영자 차별 예방) 차별에 대해 장애인 스스로 선택하고 결정하는 것(42.7%) 	<ul style="list-style-type: none"> • (차별 예방) 나의 권리를 방어 할 시에는 것(42.9.4%) 가 가장 많았으며, 나만의 생활공간을 갖는 것(30.4.2.9%), 사회적 활동이 되는 것(17.6%), 내 삶에 대해 내가 선택하고 결정하는 것(10.2%) 순으로 나타났다
차별의 공정적 변화	<ul style="list-style-type: none"> • (차별에 공정적 변화) 내 삶에 대한 권리와 욕이 없어지는 것이고 다음으로 내인권계 향상, 자신감 회복 • (사업 운영자 차별의 공정적 변화) 자신과 협력, 도전적 접근, 장애인에 대한 이해가 높아짐 등으로 나타났다 	<ul style="list-style-type: none"> • (차별에 공정적 변화) 자신감 회복, 내인권계 향상, 권리와 욕이 높아짐 등으로 나타났다



- 37 -



- 38 -



○ 자립관련 서비스 욕구

- (사실상장애인의 지역사회 자립지원과 자립한 장애인에 자립관련 서비스 욕구 비교에 따른 시사점 전반적으로 사실상장애인은 자립에 대한 두려움이 매우 큰 것으로 나타났으나 현실적인 자립을 위한 계획도 세우고 있지 못한 것으로 사료됨. 자립을 위해서는 우선적으로 소득 및 경제생활 도장을 위해 취업을 준비할 필요가 있음. 그러나 직업훈련 경험이 없는 경우도 상대적으로 많아 직업훈련 경험이 우선되어야 할 것이며, 시설 직원을 통해 자립생활 지원 정보를 습득하는 경우 외부지원에 대한 정보 및 지원연계도 어려움이 있을 수 있기 때문에, 지역사회 장애인복지 관련 기관 및 동료 등을 통해 보다 다양한 정보를 듣고 자립에 대해 스스로 판단할 수 있도록 기회를 제공할 필요가 있음. 즉 자립한 장애인들의 실제 지역사회의 생활을 토대로 사실상장애인이 자립에 대해 구체적으로 계획·주거했다, 소유형태, 주거공간, 마련 소요시간, 주거비용, 마련 방법 등을 세우고 실제 무엇을 준비해야 하는지 도움이 될 수 있음.
- 또한 사실상장애인과 자립한 장애인 모두 경우, 경기도 시군에서 지원할 필요성이 있는 서비스 및 프로그램의 우선순위는 약간 차이가 있지만 그 내용은 유사한 것으로 나타나 자립과정 및 장애유형에 따라 필요한 서비스 및 프로그램을 적재적소에 배치할 필요가 있음.

구분	시설 장애인	자립 장애인
자립 장애 요인	<ul style="list-style-type: none"> • (자립 장애 요인) 소득부족(71.0%)이 가장 큰 장애요인. 주택확보(57.4%), 직업활동(57.7%), 및 자기 부양(57.3%), 자립생활 기술(54.4) 관련 부족(57.2)등 순 	<ul style="list-style-type: none"> • (자립장애 거주지 가장 원유거나 어려운 점) 경제적 부담, 시설 및 취업, 건강관리로 나타났다 • (자립생활에 지원받은 서비스 만족도) 72.1점
취업 현황	<ul style="list-style-type: none"> • (취업현황) 취업한 장애인은 76.3%, 취업하지 않았다 77.5%, 근무기간이 3년 이상인 경우가 47%, 대부분 월 임금보조취업(50%~92%)에 근무하는 것으로 나타났다. • (취업하지 않은 이유) 장애가 심해서(59.1%) • (취업 희망) 취업을 희망하는 경우가 76.2%, 취업준비 경험이 있다가 65.3%으로 나타났다 	<ul style="list-style-type: none"> • (취업현황) 취업하고 있다 43.2%, 근무기간은 1년 이상-3년 이하가 50%, 장애인근로사업장에 39.3%가 근무 • (취업장 배치 없는 이유) 장애가 심해서(57.3%) • (취업 희망) 취업을 희망자가 52.5%, 희망하는 일자리는 장애인보조직업장(39.1%)이 가장 많은 것으로 나타났다
자립 지원 정보	<ul style="list-style-type: none"> • (자립지원 정보) 정보가 많이 있다(43.8%), 지역, 남편분, 형제, 장애인장애인 있고 있는 비율이 상대적으로 높고, 사회, 지역, 장애인, 장애인장애인 상대적으로 낮게 나타났다 • (자립생활지원 정보 검색) 사회(44.8%), 직업(44.8%), 직업(44.8%), 직업(44.8%), 직업(44.8%), 직업(44.8%) 순으로 나타났다 	<ul style="list-style-type: none"> • (자립지원 정보) 정보가 많이 있다(88.2%), 상대적으로 장애인장애인 100%가 알려진 적이 없다고 응답함 • (자립생활지원 정보 검색) 주로 복지관련 단체에 있는 사회 정보 높은 경우가 31.7%, 65.3%가 장애인생활지원센터, 사회복지소식지, 도보를 통해 지원 있게 됨

구분	시설 장애인	자립 장애인
자립 지원 서비스	<ul style="list-style-type: none"> • (경기도 및 시·군·구 자립생활 서비스 지원 지원율) 41.2% • (있고 있는 자립생활지원 서비스) 중독성(41.2%) 서비스를 가장 많이 받고 있는 것으로 나타났다(29.7%), 정보제공(29.7%), 상담(29.7%), 활동지원서비스(29.7%), 자립생활 서비스(29.7%), 중독성(41.2%) 순으로 나타났다 	
추가 혜택 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> • (지역서 가장 추가적인 지원받을 경우) 일상생활을 지원해주는 사람(활동지원사)과 함께 생활하고 싶다(4.1%) • (생필품과 심은 추가혜택) 가전품 지원(27.9%), 공동 생활 주택(27.4%), 독립형 주택(27.4%) 순으로 나타났다 • (자립생활시 가장 필요한 도움) 생활비 지원(39%), 활동지원(24.7%), 일자리 지원(24%), 주거지원-자금 지원(7.7%), 컨설팅(3.2%) 등으로 나타났다 • (도움받을 수 있는 곳) 자립생활센터(39.3%)가 가장 많은 도움을 받을 것이라고 생각함 	<ul style="list-style-type: none"> • (현재 추가혜택) 지역사회 주택(44%), 임대, 일반주택, 임대(44.8%), 생활비 38.2%, 지원주택 2.8% 순으로 나타났다 • (현재 추가혜택 가장 유용했던 서비스) 지역사회 연계서비스(복지기관 연계) 34.8%, 사회적 관계망 활용 서비스(가족 모임 등) 26.9%, 일상생활 훈련서비스 19.2%, 취미 및 여가서비스 15.4%로 나타났다 • (현재 추가혜택 관련 주요 의견) 추가 지원, 자립생활센터 3.2%순으로 가장 큰 것으로 나타났다 • (현재 최대 소망(원망) 등) 64.7% • (추가적인 자원(원망) 등) 60.3%, 소스 36.9%, 가족 도움 30.8% 등의 순으로 나타났다

구분	시상 장애인	자립 장애인
자립 준비	<ul style="list-style-type: none"> • (자립준비) 준비하고 있다고 응답이 10%, 지역, 장애유형에인이 상대적으로 높게 나타났다 • (자립준비 방법) 정보 모으고 있다(4.1%), 체험을 갖고 있거나 준비 중(39.2%), 교육(36.3%), 확장이 하는 것 없다(10.7%), 실 경험 할까(10.8%), 지원서양 확인(8.9%) 등을 준비하고 있으며 주로 거주지역 지원과 상담(75.8%)은는 것으로 나타났다 	<ul style="list-style-type: none"> • (자립준비) 준비-요구거나 실 실행 할까(50%), 주로 시정 직원과 지역사회 자립에 대해 상담하는 것으로 나타났다 • (자립준비 우선하고 지역사회의 자립대가까지 소요한 시간) 2년 이상이 38.2%, 다음으로 1년 158 22.1%, 1년 이하 17.6%, 6개월 이하 11.2%로 나타났다 • (자립준비과정에서 시정에 제공에 주었으면 하는 서비스) 주택지원 자금, 생활비, 일자리에 대한 지원
자립 시 필요 서비스	<ul style="list-style-type: none"> • (자립생활을 위해 필요한 서비스 및 프로그램) 67.1명(100%)를 대상으로 건강관리 및 의료서비스(76.3명), 공간관리 교육(71.1명), 민생교육 및 취업상담 (대체 훈련) 67.2명, 지역사회 주민대상 인식개선 교육(69.0명), 일상생활 훈련 (68.1명), 지역사회 판매서비스 연계성 구축(66.5명), 지역 사회 사회적 지원 구축(65.4명), 시민참여 및 의견수렴 지원(65.2명) 순으로 나타났다 • (지원 담당자) 자립생활 서비스 및 프로그램의 필요성은 20.7명(100%)을 인정하고, 건강관리 및 의료서비스(7.5명), 민생교육 및 취업상담 (대체 훈련) 7.3명, 공간관리 교육(6.0명) 순으로 나타났다. 	<ul style="list-style-type: none"> • (자립생활을 위해 필요한 서비스 및 프로그램) 건강관리 및 의료서비스가 98.4명, 공간관리 교육 83.5명, 자립생활 정보 교육 및 자립생활 프로그램 81.6명, 일상생활 훈련 80.5명 등의 순으로 나타났다 • (현재 살고 있는 것 어떤 방법) 재건축 및 기존 시설 혁신 의 도움이 81.9%로 대부분을 차지함 • (건축지원) 70.3%가 혼자 한다고 하였으며, 가족이 전혀 도움이 없을(27.4) 45.8%, 가족으로부터 받는 도움은 40.9%가 적거나 필요한 물건이 없을(32.3%) 등 응답이 높았으며, 생활비나 용돈은 적거나 필요한 물건 일부 제공(34.0%)로 지원받는 것으로 나타났다

구분	시상 장애인	자립 장애인
요구 사항	<ul style="list-style-type: none"> • (별거나 경기도 지원) 건강관리 지원(93.5명), 생활공간 제공(80.3명), 경제생활(79.2명), 문화지원(79.7명), 다양한 주거환경 제공(77.0명), 통합지원시스템 마련(76.9명), 자립생활 정보시스템 구축(75.8명), 자립생활지원 선보기구 설치(74.4명), 여가활동 지원(73.0), 일과 생활훈련 지원(72.5명) 순으로 나타났다 • 생활공간 필요 : 노년층, 지역, 장애유 장애인 • 경제생활 보충 : 지역, 시간, 성격 	<ul style="list-style-type: none"> • (별거나 사-군(지역)에서 지원받고는 하는 서비스 및 프로그램) 생활공간 제공이 91.9명, 다음은 문화지원 81.5명, 건강관리 지원 80.5명, 경제생활 보충 80.2명 등의 순으로 나타났다 • 노년층(50대)은 다양한 형태의 주거환경 제공, 지역사회 통합지원 서비스 마련이 상대적으로 높게 나타났다

제4장 정책제언

□ 지자체

○ 보건의료 및 건강관리 서비스 지원

- 자립생활을 위해 필요한 서비스와 지원이 필요한 서비스로 건강관리 및 의료서비스에 대한 필요 높음. 특히, 사실장애인과 자립한 장애인 모두 질환이 있는 경우가 과반수 이상이고 정신장애인이 가장 많고 대부분 한심신성 의약품 복용이 가장 많음. 또한 사실장애인에 비해 자립한 장애인이 정기적으로 이용하는 병원의 비율이 높고, 보조기구를 사용하는 경우는 자립한 장애인이 사실장애인의 약 2배인 것으로 나타남. 장애인의 경우 다양한 만성질환을 가지고 있고, 합병증 또한 발생하는 경우도 빈번하여 이를 위해서 질환을 조기발견하고 효율적으로 관리할 수 있는 장애인 건강관리 측면에서의 서비스 필요

- 31 -

○ 장애인 활동지원제도 확대 및 긴급활동지원 서비스 제공 강화

- 자립생활을 위해 경기도가 지원했으면 하는 제도로 활동지원이 79.7%로 이전 조사보다 높게 나타났으며, 자립한 장애인은 91.5점으로 더 높게 나타남
- 또한 사설을 떠나고 싶지 않은 이유로 '사설을 나가면 나를 돌봐줄 사람이 없어서' 25.8%(이전 17.8%), 장애인의 자립생활에 영향을 미치는 장애인으로 자립생활지원을 위한 활동지원 서비스 등이 부족해서가 60.2%로 이전 조사(52.1%)보다 높게 나타나고 있음. 자립생활시 제일 필요로 하는 도움은 생활비지원이 가장 높았지만 다음으로 일상생활을 도와줄 활동지원사 지원 순으로 나타남
- ※ 사설거주 장애인의 경우 지역사회로의 자립하기 위해 활동지원제도를 신청하거나 갑자기 피소하게 되는 경우 신청기간 동안 긴급활동지원(일 160시간, 3개월-1일 8시간 제공)할 경우, 20%의 을 제공할 수 있도록 하고 있으나, 24시간 돌봄을 받았던 사실장애인의 요구에는 미치지 못함
- ※ 현재 시행되고 있는 독거노인·중증장애인 등급안락시설서비스의 대상을 사설 피소하여 자립하고자 하는 장애인까지 확대하여 실시할 필요가 있음

- 31 -

○ 경제적 지원 및 장애인권리보장일자리 확대

- 사실장애인이 생각하는 자립생활에 영향을 미치는 장애요인은 소득 부족, 주택 확보 어려움, 직업활동 어려움 등이었고 자립한 장애인의 어려운 점은 경제적인 부분, 취업, 건강관리 등으로 모두 자립의 장애요인으로 경제적인 부분을 지적하고 있음

○ 지역사회 자립생활 지원주택 확충

- 일반주택도 주거시설에서 바로 지역사회로 자립하기 보다는 지역사회 체험을 거쳐 지역사회 거주공간을 마련함. 최근 체험촌의 충족율이 떨어지는 것은 체험촌의 다음 단계라고 할 수 있는 지역사회의 자립생활 지원주택 혹은 자립공간을 마련할 수 없기 때문으로 파악됨. 이에 따라 좀 더 적극적으로 지역사회의 주거공간을 확보할 필요가 있음

※ 자립장애인들이 사립을 떠나 현재 주거공간을 마련하기까지 소요된 시간 평균 2.7년 정도 걸린 것으로 나타남. 장애유형별로는 지적장애인이 3.2년으로 가장 긴 것으로 나타났으며, 자폐성장애인 3.0년, 뇌병변장애인 2.8년, 지적장애인 2.2년, 시각 및 청신 장애인은 각각 1.0년으로 나타남. 그러나 자립을 결심하고 자립하기까지는 2년 이상 소요된 것으로 나타남

○ 자립지원 정책의 유연화(개별 자립장애인의 여건에 맞게 지원)

- 자립하고 싶은 장애인의 비율이 2016년 39.6%, 2019년 27.9%, 2022년 15.9%로 매년 줄고 있음. 이는 상대적으로 경증장애인들이 먼저 자립하고 자립에 어려움이 많은 중증장애인의 비율이 높을 수도 있으나 지역사회 자립과정이 원활하지 않기 때문으로 이해될 수 있음. 즉, 자립한 장애인들이 많아지면서 자립장애인과 사실장애인 간의 교류가 좀 더 활발하게 이루어지면서 자립지원 정책의 문제점을 인식한 결과로 해석됨

○ 장애인의 지역사회 자립전환지원서비스 네트워크 마련 및 전달체계 구축

- 지자체 장애인자립지원협의회 및 권역별 사후관리 기관 지정 지원

○ 중증장애인 자립생활지원을 위한 실효성 있는 입법정 및 개정 필요

□ 인간

○ 개인별 맞춤 자립지원 상담 및 자립지원 계획 지원

- 본 연구에서 자립장애인의 특성을 살펴보면, 40대 고졸이상의 학력을 가진 여성장애인으로 거주시설에 장기간 거주한 경우보다 3년 미만 거주하였고, 입소 전에 가족과 함께 생활한 경우가 많았음
- 자립을 준비하면서 가장 걱정했던 것은 대부분 사설을 나가서 사는 것에 대한 두려움이 가장 컸고, 자립 때 가장 도움이 된 것은 지역사회서비스 안내이며, 기타 지자체 응원, 시설내 체험프로그램 소개, 자립에 필요한 사항에 대한 안내 등으로 나타남

○ 장애유형에 따른 사설의 다양한 프로그램 마련

- 본 연구에서 사설거주 장애인 대부분이 유행별로 차이는 있으나 50% 이상 프로그램에 참여하고 있으나 뇌병변장애인은 46.7%로 참여율이 가장 낮고, 중증 사설 장애인의 52.7%가 낮 시간동안 TV를 보는 것으로 나타남. 특히 지적장애인, 뇌병변장애인, 정신장애인, 지적장애인, 자폐성장애인은 TV를 본다가 각각 81.6%, 72.9%, 64.3%, 48.9%, 36.1%로 가장 많았음
- 또한 대부분의 장애유형에서 '집안 장애로 프로그램이 나에게 맞지 않아서'가 가장 높게 나타나지만,

- 34 -

지적장애인의 경우, '내가 참여하고 싶은 프로그램이 없어서'가 가장 높게 나타남. 그리고 '외부에서 운영하고 있는 프로그램을 이용하기 때문'에는 극히 일부에 불과했음

○ 금전관리 교육 강화

- 자립을 위해 필요한 서비스 및 프로그램으로 건강관리와 의료서비스 다음으로 사설장애인 및 자립장애인 조사에서 금전관리 교육의 욕구가 크게 나타남. 이는 이전 2016년 조사와는 큰 차이를 보이는 것으로 가정들 꾸러나가기 위해서는 소득활동도 중요하지만 적절한 소비지출이 필요하다는 금융의식이 높아진 것으로 판단됨. 최근 자립장애인들이 본인의 소득수준을 고려하지 않은 채 무분별한 지출로 인해 경제적 어려움을 겪거나 신용불량자가 되는 사례가 발생하고 있고 소비지출에 관여 활동지원사의 조언을 받는 것으로 나타남

- 35 -

○ 지역사회 주민을 대상으로 한 장애인 인식 개선 교육

- 시립거주 장애인울 대상으로 자립생활에 영향을 미치는 장애요인으로 2022년 '타인의 시선'이나 '선입견'에 두려움 59.6%로 2019년 49.4%보다 높게 나타나고 있음

○ 장애인 거주시설 담당자를 대상으로 장애인 자립생활 지원 교육

- 자립을 원하는 장애인에게 자립하고자 하는 지역의 실제적인 자립 관련 정보를 전달해야 관련된 자립이 이루어질 수 있기 때문에 시설담당자가 자립에 대한 상담과 지원을 적절히 할 수 있도록 정기적인 교육을 수행할 필요가 있음

2023년

춘계학술대회 2023 Spring Conference

기रो에 선 공적연금 개혁

Session 2.

Path-dependence or path-breaking reforms

시간: 15:50~17:20

장소: 세종 국책연구단지 A동 화상회의실 4

발표 1. **How do politicians get away with path-breaking pension reforms?**

Einar Øverbye (Oslo Metropolitan University)

발표 2. **How does one regime transition to another?**

최영준(연세대학교)

How do politicians get away with path-breaking pension reforms?

The political psychology of pension reform in democracies

Published in C Arza and M Kohli (2006): *The Political Economy of Pensions: Politics, Policy Models and Outcomes in Europe*. Routledge, pp 70 – 87.

Einar Overbye, einar.overbye@hioa.no

An influential hypothesis in the welfare literature states that pensions are so popular they can never be significantly cut back. Another influential hypothesis states that policy change is "path-dependent". Recent pension reforms suggest that both hypotheses are wrong. Pension reforms during the 1990s were often path-breaking rather than path-dependent. Reforms included benefit cuts as well as dramatic design changes. The article traces pension reforms around the world, and discusses factors that facilitate path-breaking reforms. Since most voters are not well informed on policy issues, path-breaking reform can succeed if politicians are able to frame their proposals as the ones sensible and considerate people should adopt. Hence the study of framing, and political psychology more generally, should be brought into the study of welfare reforms.

Pensions can be reformed, and reforms are not always path-dependent

Public old-age pensions provide security against the risk of longevity, i.e. the risk of living so long that private resources dry up. Most voters are inclined to regard themselves as high risks with regard to this social risk (hoping to live longer than average, or at least to live beyond pension age). At the same time, the old are the core group of what used to be called the "worthy poor". For these and related reasons, old-age pensions should be the most widespread and popular social security schemes around. This is also the case. Of 172 UN member states, 166 had old-age pension systems in 1999 (SSA 1999). In comparison, about 75 per cent of these countries had public health or maternity insurance, 50 percent had some type of family benefit(s), and 40 percent had unemployment insurance (at least for some segments of the work force). In many countries, the welfare state is little more a pension state. In EU, in particular in

South European member states, public pensions are the dominant items in the social security budget. Italy during the 1990s was an extreme case. In 1997, 71 per cent of Italian social expenditures consisted of old age, disability and survivor's pensions (Eurostat 1999). Northern Europe spends relatively less on pensions than Southern Europe. Sweden spent 51 percent on pensions in 1997 (although of a larger social security budget).

Given the popularity of pensions, an influential hypothesis in the welfare literature has been that pensions, once introduced, can never be significantly reduced. To cut pensions, it is argued, is political suicide. This is a theoretically well founded hypothesis. It is also able to meet the Popperian criteria for a scientific hypothesis: It can be falsified. If one or several countries successfully cut public pensions, the hypothesis is wrong.

During the 1990s that was precisely what happened. Originating in Latin America, large-scale pension reform spread to central and east European countries, and on to EU member states - to Sweden and Italy in particular. Later, incremental reforms have appeared also in other member states, such as Germany. Thus the hypothesis is wrong: pensions can be cut. We rather witness the vindication of an alternative hypothesis: Everything that is made by politicians, can be unmade by politicians.

The pension reforms of the 1990s have also thrown doubt on another fashionable hypothesis: That policy change is "path-dependent". Path-dependence connotes that the structure of previous institutional arrangements impact on how reformers perceive political alternatives; that they structure the field of vested interests reformers find themselves in; that they delineate what is possible to achieve in any existing political configuration, and so on. With particular regard to pay-as-you-go based pensions, the fact that one generation will have to pay twice (once to finance the pension claims of older generations and once to fund their own pensions) is assumed to create a lock-in effect that prevents a shift to a funded public pension system.

The path-dependence hypothesis is less precise than the no-cutbacks-are-possible hypothesis. Actually, it is doubtful if the path-dependence hypothesis passes the Popperian test of being a scientific (falsifiable) hypothesis. Path-dependence is a fuzzy idea, and fuzzy ideas are difficult to prove wrong. A true believer will always be able to point to some continuation of previous structures (yet another fuzzy word), and save the hypothesis from falsification, no matter how dramatic a break with the political past that takes place in any particular country. However, if path-dependence is to mean something more than platitudes like "history matters", pension reforms of the 1990s have weakened also this hypothesis. When Sweden and Italy changed their

pension systems, they moved from pay-as-you-go defined benefit systems to notational and/or partially funded defined contribution systems. This change must not *necessarily* be regarded as a break with the past, since both countries still maintain earnings-related public pensions (although of a totally different design). But then again, if this design shift is not sufficiently dramatic to be recorded as mainly on the not-path-dependent side, what is?

Moving outside EU, the not-path-dependent nature of pension reform is even clearer. The massive shift away from pay-as-you-go defined benefit schemes to (sometimes fully funded) defined-contribution schemes in Latin America can be labelled many things, but hardly path dependent, unless the concept is watered down to something which is trivial and non-falsifiable.¹

Post-1990s political science trying to make sense of pension reforms thus faces two challenges. First, how to explain why cutbacks in public pensions are indeed possible. Second, how to explain under which circumstances pension reform implies a break with past pension designs, rather than to be a path-dependent continuation of previous designs. The purpose of this article is to suggest answers to these questions. I will focus on the path-dependence argument and deal with cutbacks as I go along.

Before setting off, however, let me for the sake of clarification emphasise that I am concerned here with path dependence perceived as a specific *hypothesis*. Namely, that the design of a public pension system will never be radically altered once it has become well-established; i.e. that the basic structure will remain recognisable for future generations, and all change will be incremental. This interpretation is in line with the intuitive definition of the concept. It is rather different, however, from Pierson's terminology in his influential 2000 article. Pierson treats path dependence as a general *approach* to the study of political change. I have few quarrels with the many theoretical assumptions Pierson puts forward in his interesting article. However, approaches are not testable as such, and there is a long way from the theoretical assumptions underlying an "approach" to testable implications. For the purpose of this article, path dependence is defined as a *specific hypothesis* about political change, not as a *general approach* in the study of political change.

About path-breaking and path-dependent pension reforms

Beginning with Chile in 1981, many Latin American and Central/East European countries

¹ If everything is path-dependent, the hypothesis becomes a tautology. A hypothesis that explains everything, explains nothing.

have downsized former pay-as-you-go based systems, and have replaced them wholly or partly with funded pension schemes. This change also involved a shift from defined-benefit to defined-contribution pension schemes. In defined-contribution pension schemes, contributions are typically defined as a percentage of earnings, and benefit levels depend on the number of contributions, plus accrued interests. Argentina (1994) Bolivia (1997) Colombia (1994) El Salvador (1998) Mexico (1997) Peru (1993) and Uruguay (1996) have changed their mandatory pension systems along these lines. So have Bulgaria (2002), Croatia (2002), Estonia (2002), Hungary (1998), Kazakhstan (1998), Latvia (2001), Lithuania (2004), Poland (1999) and Slovakia (2005). (Gillion et al 2000, Overbye 2001, Mesa-Lago and Müller 2002, Müller this volume).

The shift to funding and defined contribution has been more pronounced outside OECD than among OECD countries. Most OECD countries still maintain pay-as-you-go based pension schemes where "contributions" are de facto earmarked taxes. These schemes are usually based on the defined benefit principle: the pension level is calculated as a percentage of final or average earnings (or average earnings during last 5 years); usually between 60 and 70 percent of the earnings base. In such schemes, the link between formal contributions and benefits is much looser than in defined contribution schemes. Few EU countries have made equally path-breaking pension reforms. In EU, most pension reforms have been incremental: introducing less generous indexing rules, extending contribution periods, increasing formal pension ages, limiting access to early retirement schemes. However, two EU countries - Sweden and Italy - have redesigned their public pension systems somewhat along the lines of the new defined contribution-schemes emerging in other parts of the world. Sweden and Italy have scrapped the defined benefit-principle and introduced schemes that, at least nominally, are tied to the number of contributions an individual makes during his/her entire working career. The Swedish system also includes a genuinely funded component invested in financial markets².

How were these across-the-board changes in pension designs made possible? Two levels of analysis should be singled out: structural factors and psychological factors.

² Changes in pension designs not only encompass public pensions. Within OECD, an ongoing change in private (voluntary, supplementary) pensions topping up public pensions also indicates a change in pension designs. At least in Australia, Austria, Belgium, Denmark, Germany, Great Britain, Greece, Ireland, the Netherlands, Spain, Switzerland, Sweden and the US, occupational pensions based on a defined contribution-principle are increasing their market share at the expense of old-style funded defined benefit plans, which dominated the occupational pension sector in the past (Dent and Sloss 1996).

Structural factors that facilitate path-breaking reforms

Limited coverage, and inefficient administration, makes it easier for political reformers to move outside the path

In many Latin American countries, relatively small groups had initial access to public pension benefits (Gillion et al 2000:533 ff.). Because of large informal sectors, many Latin American workers were not covered by public retirement schemes in the first place. The same goes for the self-employed. Minimum contribution periods were often long. For example, in the Argentine defined-benefit scheme, a worker had to contribute for 30 years to receive a pension from the defined benefit scheme, although an advanced-age benefit could be received at age 70 provided 10 contribution years (op.cit. 537). If large groups are outside the public pension scheme to begin with, path-breaking reforms will meet less resistance. At least in Bolivia (where only 12 percent of workers were covered by the old scheme), the new defined contribution schemes extend coverage to larger groups of workers (although contribution evasion is widespread) (Mesa-Lago and Müller 2002, 702). Vesting periods are also generally shorter in the new defined contribution schemes. Besides, to the extent that the new schemes are strictly contribution-based (no tripartite financing), no tax money is directed from taxpayers (including outsiders without pension coverage) to "insider" groups.

A related factor why radical reform, and shift to defined-contribution schemes, has been more widespread outside OECD, concerns the administrative efficiency of the old schemes (World Bank 1994:149). Fraud and mismanagement is in principle easier to deal with in defined-contribution than in defined-benefit schemes. A defined-contribution scheme provides a clearer link between money in and money out. If incoming money should be lost somewhere along the way, individuals can take legal action against the administrators. This is more difficult in pay-as-you-go based defined-benefit schemes, where there is no formal link between contributions and benefits – no name tag that follows the money as it moves through the administrative apparatus³.

³ A factor working in the other direction is the high administrative costs to run funded defined contribution schemes. However, if several administrators have to compete with each other for the right to administer the funds, competitive pressure should at least in theory weed out the most fraudulent and/or incompetent of them.

Another factor concerns the promise of defined-contribution schemes to boost savings and develop financial markets. Pension funds can form the core of a larger internal capital market, which will have positive effects on resource allocation. Many developing countries lack an internal capital market. This argument has less merit in OECD countries, where capital markets are already well developed.

Finally, a defined-contribution scheme may limit certain types of strategic behaviour prevailing in some defined benefit plans. If a defined benefit scheme is based on final salary and only requires a limited number of contribution years, people may be tempted to work only the minimum number of qualification years and spend the rest of their work life in the informal economy (avoiding contributions and taxes), only to re-enter as full time employees at the end of their career to maximise final salary. This behaviour is not possible in defined contribution schemes. Again, this free-rider problem may be more widespread in countries where the informal economy is large relative to the formal economy.

The above factors help explain why path-breaking reform - with the exception of Sweden and Italy - has taken place only outside OECD. These factors work at two levels: the level of narrow self-interest and the level of public discourse. First, these factors limit the number of voters who have an interest in the continuation of the old schemes. Second, these factors make it more difficult for supporters of the old schemes to come across as champions of the collective good, and rather enhance the risk that they are seen as spokespersons of privileged groups and/or inefficient managers. While advocates of change have a better chance to be perceived as those who speak for underprivileged outsiders, rather than to be perceived as selfish politicians bent on depriving worthy pensioners of their bread and salt.

Economic crises facilitate path-breaking reforms

An economic crisis prior to, or during, a reform process, helps. Crises-conscious voters often support politicians who demonstrate initiative and ability to act. The more intense the crisis, the easier it is to advocate dramatic, path-breaking reforms and get away with it. In Latin America, at least the pension systems of Argentina, El Salvador, Mexico and Uruguay were de facto bankrupt or close to bankruptcy before the reform (Mesa-Lago and Müller 2002, 694, 696, 697, 699). The benefit-of-crises argument also explains the path-breaking pension reforms in Central and Eastern Europe, following the regime shifts and the economic recessions that accompanied

the regime shifts. In many central and east European polities, runaway inflation combined with inadequate indexing (due to tight government budgets) eroded confidence in old-style public pension provision. General mistrust in the state fuelled support for private or quasi-private alternatives, in countries where the private sector is not (yet) discredited to the same extent as the public sector. In EU, the very high costs of the Italian system (referred above) were important in creating a political climate favouring change. And Sweden hit its worst post-war recession in the early 1990s, creating a "something must be done" atmosphere among the political elites.

High interest rates and stable future prospects make defined-contribution schemes more popular

Public pensions demand a long time horizon. The time from first contributions are paid till the last benefits are taken out may well span 60 years. Only if financial markets appear stable, and positive interest rates are seen as the "natural" state of affairs, do funded defined-contribution schemes have a chance to be more popular among voters than pay-as-you-go defined benefit schemes. Until the mid-1980s, the historical experience of most countries was not favourable for those advocating funded defined-contribution schemes. The 20th century experienced two world wars, punctuated by a general depression and followed by a long period with administered low interest rates in many countries. To provide even a simple annuity through funded systems in those circumstances was difficult, to say the least.

This changed in the 1980s. During the mid-1980s, most OECD countries abandoned administrative controls on credit markets (if they had such controls in the first place), ushering in an era of larger international capital flows and higher real interest rates. Real interest rates have been positive since the mid-1980s, following the high inflation years of the 1970, when real interest rates were often negative. Between 1990 and 1999 real interest rates were exceptionally high (Gjedrem 2005). After the fall of European communism in 1989-1992 the world may also appear calmer and more predictable, in the sense that a new world war seems unlikely in the immediate future. These factors probably lead many voters to discount the risk of a future sharp drop in real interest rates, and/or war-induced destruction of the credit system, while simultaneously being tempted by the possibility of high future interest rates. Pay-as-you-go defined-benefit schemes secure against the risk of future low interest rates, since it is the power to tax which ultimately secures the pension promise. But these schemes also lack an upside, in the sense that if interest rates stay higher than expected, this does not lead to higher pensions. If

voters believe (or are led to believe) that real interest rates will stay high in the future, they may prefer funded defined-contribution rather than pay-as-you-go defined-benefit pension schemes.

A related factor concerns the rise in stock market values, also peaking in the 1990s (Gjedrem 2005, Trovik and Vikoren 2003, 56). The stock market boom of the 1990s held the promise that funded defined contribution schemes invested in the stock market would provide the population with higher benefits relative to contributions/taxes than the old pay-as-you-go defined benefit schemes.

The Swedish pension reform was agreed on "in principle" in 1994, and was introduced by Parliament in 1999. The somewhat similar Italian pension reform (the Dini reform) took place in 1995. The period 1994 -1999 coincides with extraordinarily high interest rates plus a stock market boom. This provided a window of opportunity for actors advocating path-breaking reform. In a world of high interest rates and booming stock markets, funded defined contribution schemes promise to give everybody higher future pensions, at lower contribution rates. The point is not whether this sanguine view bears out: the point is whether it is shared by a sufficiently large group of politicians, opinion leaders and (ultimately) voters, at the time the reform proposal is going through the politicised stage of the decision-making process⁴. If optimism is sufficiently widespread, advocates of change may succeed in framing a shift from defined-benefit to defined-contribution as a something-for-nothing opportunity: lower contribution rates today plus higher benefits tomorrow. As the Thomas-theorem says: If people believe that a situation is real (here: that interest rates will stay high), then it is real, in its consequences (here: a path-breaking pension reform wins support in Parliament)

Path-breaking change can lessen resistance to cutbacks

⁴ In his splendid analysis of the first (1959) Swedish pension reform, Molin (1965) distinguishes between a not-politicised and a politicised stage in a political process. In the non-politicised stage, political initiatives move around between actors and agencies in the form of sketches, drafts, research and committee reports. A political initiative usually enters the politicised stage (if at all) when it is put on track to become a decision in Parliament, in particular if clear alternatives are formulated and communicated to the public, and the parties position themselves differently. The Swedish 1959 reform was extremely politicised. Dissolution of Parliament, a referendum and new elections were necessary before the Social Democrats were able to squeeze their proposal for mandatory earnings-related pensions through Parliament against vehement opposition from the non-Socialist parties (a renegade from the Liberal Party secured the one-vote majority). The defeat divided and discouraged the non-Socialist parties for at least a decade, while the "1959 pension victory" got almost mythical status in the Social Democratic collective memory. None the less, despite the tremendous political prestige the Social Democrats had invested in the 1959 reform, they were willing to reach for a broad consensus when - in 1992 - the leadership of the party had become convinced that a major overhaul was necessary.

The Swedish and Italian reforms have been effective in creating future cost-control, since the shift to defined-contribution schemes freezes the amount spent on pension (the contribution rate) as a percentage of wage costs. Hence not only is future relative growth in pension contributions slowed down - it is eliminated. Since the population is steadily ageing, pushing up pension costs, this freeze on contributions might lead to reductions in annuity payments per pensioner in the future. A fascinating thing about the shift to notational defined-contribution schemes, however, is that it is not *certain* that benefits will be lower in the future. Since the whole point of defined-contribution schemes is that benefits are not determined in advance, no one - at the time the new scheme is introduced - can say for certain that the new pension design is a less generous design. That depends on future interest rate developments. If interest rate projections are sufficiently optimistic (and in the 1990s many were very optimistic), future benefit levels can in fact increase. Thus by abandoning the old scheme and introducing a brand new scheme, Swedish (and Italian?) political elites dampened protests more effectively than if they had incrementally changed benefit formulas in the old schemes. The point is that path-dependent design change is not always the design change that encounters least resistance. A major lesson from the Swedish reform can be stated as follows: If you want to change a pension system, it can be wise to change everything at once. This makes it difficult, even for experts, to say who ends up as winners or losers. If no one is sure if they win or lose, resistance to change is minimized. Thus in certain historical configurations, not-path-dependent change is more likely to survive the politicised phase of a reform process than path-dependent, incremental design changes where it is easier to calculate who gains or loses. Mesa-Lago and Müller (2002, 712) point to something similar when they argue that "strategic bundling" of reform packages increases complexity and lowers visibility, making it more difficult for interest groups or voters to determine if they win or lose (see also Pierson 1994,21).

The political psychology of pension reform

It is unlikely that similar path-breaking reforms as in Sweden and Italy will take place in other EU countries. After 1999 real interest rates have been reduced, and the volatility of stock markets was demonstrated in the downturn at the end of the 1990s (Gjedrem 2005). Pension reforms in other EU countries appear to be more incremental. Cuts are implemented by changing benefit formulas, extending contribution periods and moving to less generous indexing, rather than to turn the whole system upside down. For example, Spain has extended the number of

contribution years from 20 to 25, and the reference period for benefit calculations from 8 to 15 years (Gillion et al 2000, 585). Extensions of contribution years and/or reference periods have also taken place in Austria, Finland, France, Greece and the UK (Gillion et al 2000, 585-6, George et. al. 1999:47 ff., Natali and Rhodes this volume). By extending the number of contribution years and using career average rather than final salary as the reference period, defined benefit schemes become more similar to defined contribution schemes as far as the relationship between life-cycle earnings and future pension benefits is concerned.

An argument pursued earlier in this article is that incremental reforms might be *more* difficult to implement than path-breaking change, since voters - as well as opinion leaders - are then more able to calculate if they gain or lose. Why have incremental cutbacks none the less been successfully implemented in many EU countries? More generally, what are the political mechanisms mediating between structural factors (as outlined above) and the parliamentary decisions to change pension systems? Favourable structural conditions for change must be *perceived* by agents of change in order to work, and they must be convincingly *presented* for others in order to work. Structural factors never produce political decisions by themselves; they only work by influencing how people think and act. How people think and act are essentially psychological questions. Let us move attention, then, to the political psychology of pension reform.

Mass politics: winning the defining-the-situation game

Although voters love pensions, they love a lot of other things as well. Considering the ageing of the population in most Western countries (plus in many Eastern countries), pension costs will grow automatically unless pension generosity per claimant is cut back. Pension cuts are not correlated with *reduced* pension spending; they are correlated with a *slowdown in the growth* of pension spending. Advocates of change can argue that pension spending threatens to crowd out other types of public spending, and legitimate cutbacks by pointing to the desire to maintain other types of government spending. If a majority of voters accepts this way of framing the issue, cuts can be made more acceptable in the general population. Similarly, if cuts for "insider" groups are linked to increases for less well off "outsider" groups, it is possible to present reforms as creating a more equitable overall system.

The general point is that successful pension reform (be it path-dependent or not) depends on

what emerges as the dominant "definition of the situation". Is the situation defined in such a way that a responsible and caring person is assumed to support the reform, in order to make room for even worthier social programs, plus secure the long-run stability of the economy? If this emerges as the dominant definition of the situation, resistance to the reform will be limited. Or is the defining the situation - game won by those who portray supporters of reform as selfish taxpayers who do not even want to grant the worthiest of the worthy poor (i.e. the old) a decent living standard? If so, the reform will probably meet widespread opposition.

The defining the situation - game is pivotal also with regard to the expected vote loss/vote gain of pursuing pension reform, since the act of voting in an election has more in common with a speech act (expressing a political opinion) than with "costly" individual decision acts (such as buying a new car or a house). It costs next to nothing to vote, just as it costs nothing to offer a political opinion. And since a vote is usually only one in millions, an individual vote has next to no effect on the outcome of an election. From an individual cost-benefit perspective voting acts, as well as speech acts, are *low costs/low benefits* acts. It is easier to influence low costs/low benefit acts than it is to influence acts where individual costs and benefits are higher (as when buying a car or a house: the costs involved when performing such acts are higher, and so are the individual consequences of making a wrong decision). This insight is the point of departure for an important tradition in political science, arguing that most voters are "rationally uninformed" on political issues, and that voting acts are consequently heavily influenced by how opinion leaders frame the issues (Schumpeter [1942] 1996, 261-2; Downs 1957, 244-7; Converse 1975, 93-4; Brennan and Buchanan 1980, 22-23, 28 ff.). As a follow-up on this view, the similarities between voting acts and speech acts implies that chosen positions are probably determined by what people perceive as the *socially desirable* position to take. A main rationale for performing low cost/low benefit acts, such as speech acts, is to signal to one's peer group(s) opinions and views regarded by others as acceptable, thus enhancing one's reputation as a person others can trust (Overbye 1995). Empirical studies of political opinions have indeed found a strong social desirability - bias in the opinions people express (deMayo 1984). Thus public opinions about pension reforms (and subsequent voting) are probably strongly influenced by how such reforms are framed, i.e. if they are framed as socially desirable or not socially desirable. The emerging study of political persuasion and attitude change show several examples of this effect (Schuman and Presser 1980, Smith 1984, Iyengar 1990, Kuklinski and Hurley 1996, Chong 1996). The implication is that the vote gain/vote loss of advocating pension reform is less predictable than is

commonly assumed in the structuralist/institutionalist school of thought.

As an illustration of the importance of the defining the situation - game, consider the following example: In 2003 a random sample of Norwegians aged 18-74 were polled about their opinions on pension reform. The issue was if Norway should scrap its existing earnings-related system and maintain *only* a flat-rate basic pension (like the present Danish system), or on the contrary bolster the earnings-related system by forging a clearer connection between contributions and benefits (similar to the reformed Swedish system). 50 per cent of the respondents were asked a question framing the issue as a question of creating equality between pensioners. The other (randomised) 50 per cent of the sample were asked a question framing the issue as a question of creating equality between what a person pays and what he/she gets. Since the groups were randomised, differences between the two groups accurately measure the effects of framing (i.e. defining the situation differently).

50 percent of the respondents were asked their opinion of the following statement:

"The public pension system should not give some people more than others. Those who have earned little or nothing during their working life, should get as much as those who have earned a lot."

54 per cent agreed that the public pension system should not give some people more than others. This implies supporting a flat-rate pension system. 44 per cent disagreed.

The other 50 per cent of the sample were asked their opinion of an alternative statement:

"Those who have paid high taxes during their working life, should get a higher public pension than those who have paid less tax."⁵

62 per cent agreed that this was fair, which implies supporting an earnings-related public pension system. 37 per cent disagreed. Thus while the first frame produced a majority that supported flat-rate public pensions, the second frame produced a majority that supported earnings-related public pensions. Since the two groups were drawn at random, this difference

⁵ Own translation from Norwegian of both quotes.

in expressed opinions is a pure framing-effect (Bay 2005).

For a policy reformer, framing represents is a double-edged sword. It can make it easier to gain popular acceptance of pension reform, if one has the skill and luck to win the defining the situation - game. But it can also make it more difficult to gain acceptance of a reform, if one's opponents are more skilled in this respect. From a political science point of view, framing induces an element of *unpredictability* on the political scene, and makes it more difficult to guess in advance if a pension reform that has been successful in one country, will also be successful in another country. It is not sufficient to investigate if the underlying social and economic structures are similar; one should also look into the rhetorical qualities of the opponents, as well as their degree of media control. Politics is not only a science, it is also the art of impression management⁶.

Elite politics: A question of trust

The framing-argument outlined above underlines the importance of elite consensus, not only among political parties, but also among trade unions, newspaper editors and other opinion leaders. If these groups can be taken on board, not only have disaffected voters nowhere else to go - they are also less likely to perceive themselves as disaffected in the first place. If all opinion leaders jointly frame the reform as "desirable", or at least "unfortunate but necessary under the circumstances", the rationally uninformed starting point of most voters, plus their reputational interest to be seen as holding socially desirable views, limit the risk that they become frustrated in the first place. Zaller (1996, 52 ff) convincingly argues that if most parties and media agree how to frame an issue, media effects on political attitudes are very strong (and much stronger than in situations without party or media consensus on how to frame an issue). When the views of political elites and mass media converge and barrage the public, public opinions can shift very rapidly even on the desirability of war or peace; not to speak of less dramatic policy questions, such as pension reform.

The question then becomes under which circumstances political elites do agree to bury the hatchet and cooperate, rather than to use any opportunity to criticise their competitors.

Perhaps this is partly a question of political culture. Lijphart (2001) draws a distinction

⁶ Then again, there is also a science of impression management.

between consensus democracies and majoritarian democracies. Consensus democracies usually employ election systems based on proportional representation, and the political culture is characterized by compromise and give-and-take. Majoritarian democracies usually employ winner-takes-all election systems and a confrontational political style. It is easier to get consensus on certain frames if politicians, trade unions and media are used to cooperation, and trust each other not to break informal deals even if there should be short-term (vote) gains from defecting. The small Scandinavian democracies are famous for such political arrangements, which a less charmed observer than Lijphart labelled someone-have-talked-together democracies⁷. This tradition of talking together may further explain why Sweden introduced a more radically path-breaking pension reform than any other EU country.

The Swedish pension reform was facilitated by a high-level, interparty working group which met between 1992 and 1994 and prepared the reform proposal. Lundberg (2001, 30-31) describes the working arrangement as follows:

"The will to compromise was apparent in the way the pension committee worked, which in my interviews was described as very close/confidential ("fortroendefull"). The idea was first to agree in the committee. Then the agreement should be anchored in the respective party leaderships. Only after that should mass media and the general public be informed. [The shared opinion was that] No one would win on a new principled fight over pensions. Thus the desire was for any price to keep the discussions of the working group away from the public. Even the internal discussions in the parties were held under strict control....Officially the committee did not work to create a new system but to "reform" "improve" and "modernise" the old. The Social Democrats made this an absolute condition for even considering participating in the committee. It was strictly ruled out even for the Conservatives to say something different." (p 30-31, own translation).

Within-group psychology also played a part in bringing about the path-breaking outcome. It turned out that the members representing the two most antagonistic parties, the Social Democrats (Anna Hedborg) and the Conservatives (Margit Genser), liked each other. Quote Hedborg:

⁷ Personal conversation with unknown scholar from an English-speaking (majoritarian) country at a conference some time in the 1990s.

"I think it played a role that Margit Genser represented the Conservatives. She is a very independent and systematic person. She loves logic. If you challenge her with a very logical line of reasoning she cannot resist it - and I am a little like that too. Könberg [representing the Liberal party] is also a bit like that. We are all very issue oriented, somewhat engineering types...Somehow I think it was a very lucky mix of persons. Both that we were the persons we were and then not more than us." (quote from Lundberg 2001, 32; own translation)

Lundberg argues that this favourable personal chemistry created a "we" identity among the committee members, and made them define the situation so that "we" have to convince "them" (the leaders of the respective parties) that "we" are right. This bonding between high-level committee members, making them present a united front vis a vis outsiders, is rare even in Scandinavian politics. It probably helped bringing about the path-breaking outcome. It is a factor difficult to reproduce in other settings, yet again illustrating the element of unpredictability that psychological factors induce into a policy making process.

Italy is a far less consensual democracy than Sweden. But also in the Italian reform there were traces of similar processes. Natali and Rhodes (2005) present Italian reforms as a "stop-go" process of consensus building. The 1995 Dini reform was shaped in close dialogue with trade unions. The follow-up 2004 Berlusconi reform was moulded in a stop-go fashion, where "the government proposed new measures, stepped back in the face of union opposition, and engaged in several months of policy diplomacy before relaunching the process with a modified proposal addressing some union concerns" (ibid). Mesa-Logo and Müller (2002) point to several similar instances in their analysis of pension reform in nine Latin American countries.

The main point is that elite-elite interaction during a reform phase involves a complex social process, where actors must find out if they can trust opponents to stick to informal deals. The core structure resembles an assurance game. Each elite will be wary if they can trust other elites to cooperate, rather than to defect and reap the benefits of attracting disaffected voters. Reputations for being cooperative or uncooperative (which depend on political culture and traditions) act as signals in this game. In addition to reputations, elites can employ strategies such as self-binding (publicly announcing their intentions), bonding and reputation-building (e.g. engage in joint committees) to signal their intentions to other players (where deception may also be part of the game). It must be borne in mind that the world of elite politics is

somewhat similar to a village community, in the sense that most people know each other and expect to meet and interact also the day after the reform. Hence social controls (including the risk of social ostracism) discourage disloyal behaviour, and help make informal agreements stick.

Implications for welfare theory

In the 1950s and 1960s, when welfare spending was on the increase everywhere, the "logic of industrialism" thesis claimed that relative increases in welfare spending (including pension spending) was an inevitable aspect of a general and world-wide modernisation process (Marshall 1950, Wilensky and Lebaux 1965). After the first oil price rise in 1973 and the following years of stagflation (high inflation plus high unemployment), the issue became if the welfare state was in crisis, i.e. if existing levels of public welfare spending was unsustainable. However, welfare spending was not particularly responsive to worsened economic performance, and continued to grow during the 1970s and 1980s. This spurred the democratic overload-literature, arguing that democratically elected politicians were unable to stand up to pressure groups, resulting in chronic budget deficits (Britain 1975). The path dependence hypothesis, as specified in the introduction, can be interpreted as a neoinstitutional version on the democratic overload-argument. Democratic overload - theory argues that elected politicians as no match set against lobby groups and electorates, while the path-dependence - hypothesis assumes that elected politicians are no match set against the dead weight of existing institutional arrangements. Humans are locked into an institutional iron cage, where the weight of previous institutional solutions narrows the political path to a one-way street we have no choice but pass along. Although it can be discussed if high and rising pension costs are good or bad, locked-in politicians hardly have any choice in the matter. The point of agreement between these traditions is that the show is run by others than ruling politicians themselves. (There may be a difference in mood, however: some democratic overload - scholars become politicians and argue that core political institutions (such as Treasuries) should be isolated from electoral control, while the path-dependence hypothesis lends itself more easily to a fatalistic worldview, ruled by structures with little room for conscious agency left, right or center.)

Enter the 1990s, when we actually witnessed a levelling off of welfare spending across OECD

countries (Gilbert 2002). Plus a surge in reformed pension designs, and/or cutbacks, in an even wider circle of countries. This development represents a challenge for democratic overload theory as well as the path-dependency hypothesis. On the face of it, the changes that took place in the 1990s (and continue to take place in the 2000s) suggest that democratically elected rulers have considerable room for manoeuvre both relative to derived institutional structures and interest groups.

The argument pursued in this article has been that the scope for elected politicians to change policies is quite large. The basic reason for this is that most voters, most of the time, are rationally uninformed about the exact content of political issues (due to the low cost/low benefit character of individual voting acts). Limited initial knowledge implies that large groups of voters can be persuaded by whatever new pieces of information that drifts their way, plus by how this information is framed. The impact on public opinion is particularly large if political elites agree to present (frame) reforms in the same way.

Is a large room for manoeuvre on behalf of elected elites good or bad news for democracy? It can be both. Brennan and Buchanan (1980) compare voters to onlookers at a football match, and argue that voting is motivated from entertainment and/or expressive benefits, similar to the joy of cheering for one's favourite team. If this is correct, there is a risk that voters may be swayed by expressive sound-bites and manipulated into supporting policy reforms they ought to resist. My alternative assumption is that voting has more in common with situations where people talk about politics, than situations where they cheer at football teams. In situations where people talk with each other about politics, most people will try to convey an image of a well-meaning and concerned citizen to their interaction partners; although there may be variation between social groups (Overbye 1995). If this is correct, voters should be particularly influenced by reasoned arguments about the common good (or at least the common good of their interaction partners), and this is what "political persuasion" ideally should be about. Both views converge, however, in arguing that politicians need not be overly concerned about the narrow economic benefits different voters derive from various reform proposals - partly because voters have no incentive to pay the information costs to know their narrow economic interests in the first place, and partly because voters have a reputational interest not to be seen by others as concerned only about their own narrow economic interest. In sum, the pension reforms of the 1990s and early 2000s indicate that democracies qua political decision-making systems are capable to push through path-breaking as well as path-

dependent pension reforms: democracy is not a fragile system that works only on sunny days.

References

Bay A H. 2005. Er den norske opinionen en bremsekloss mot velferdspolitiske reformer? Skriftserien nr 1. Oslo: Norwegian social research (NOVA).

Brennan G and M Buchanan. 1980. The power to tax. Cambridge: Cambridge University Press.

Britain S. 1975. The economic contradictions of democracy. *British Journal of Political Science* vol 5 (2), 129-59.

Converse P E. 1975. Public opinion and voting behavior. In F I Greenstein and N W Polsby (eds): *Handbook of Political Science* vol 4: Nongovernmental politics. Reading-Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.

Chong, D. 1996. Creating common frames of reference on political issues. In D C Mutz, P M Sniderman and R A Brody (eds): *Political persuasion and attitude change*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

deMayo T 1984. Social desirability and survey measurement. A review. In C F Turner and E martin (eds): *Surveying subjective phenomena*. New York: Russell Sage Foundation.

Dent K and D Sloss. 1996. The global outlook for defined contribution and defined benefit plans. *Benefits Quarterly* 23.

Downs, A. 1957. *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.

Eurostat 1999. *Social protection expenditure and receipts. Data 1980-1997*.

George V, P Stathopoulos and J Garces. 1999. Squaring the welfare circle and government ideology: Greece and Spain in the 1990s. *International Social Security Review* vol 52, no 4, 47-68.

Gilbert N. 2002. Transformation of the welfare state. Oxford: Oxford University Press.

Gillion C, J Turner C Bailey and D Lautippe. 2000. Social security pensions. Development and reform. Geneva: International labour Office.

Gjedrem S E. 2005. Økonomiske perspektiver. Foredrag på Norges Banks representantskapsmøte 17 februar. Oslo: Norges Bank.

Iyengar S 1990. Framing responsibility for political issues: The case of poverty. Political Behaviour vol 22:1,19-39.

Kuklinski J H and N L Hurley. 1996. It's all a matter of interpretation. In D C Mutz, P M Sniderman and R A Brody (eds): Political persuasion and attitude change. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Lijphart A. 2001. The pros and cons - but mainly pros - of consensus democracy. Acta Sociologica vol 36, 129 - 139.

Lundberg, U (2001) Socialdemokratin och 1990-talets pensionsreform. In J Palme (ed): Hur blev den stora kompromissen möjlig? Stockholm: Pensionsforum.

Marshall T. 1950. Citizenship and social class. Cambridge: Cambridge University Press.

Mesa-Lago C and K Müller. 2002. The politics of pension reform in Latin America. Journal of Latin American Studies 34, 687-715.

Molin B. 1965. Tjänstepensionsfrågan. En studie i svensk partipolitik. Göteborg: Akademiförlaget.

Natali D and M Rhodes. 2005. The Berlusconi pension reform and the emerging "double cleavage" in distributive politics. Forthcoming in J Newell and C Guarnieri (eds): Politica in Italia/Italian Politics, Berghahn Books 2005.

Overbye E 1995. Making a Case for the Rational, Self-Regarding, "Ethical" Voter...and solving the Paradox of Not Voting in the process. *European Journal of Political Research* 1995,27:369-396.

Overbye E 2001. The redistributive impact of a World Bank "pension regime". In J Clasen (ed): *What future for social security?* Hague: Kluwer Law International 2001, 179-95.

Pierson P. 1994. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment.* Cambridge: Cambridge University Press.

Pierson P 2000. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review* vol 94, 2, 251-267.

Schuman H and S Presser. 1980. Public opinion and public ignorance: The fine line between attitudes and nonattitudes. *American Journal of Sociology* vol 85:5,1214-1225.

Smith T W 1984. Nonattitudes: A review and evaluation. In C F Turner and E Martin (eds): *Surveying subjective phenomena.* New York, Russell Sage Foundation.

Schumpeter J A. [1942] 1996. *Capitalism, socialism and democracy.* New York: Harper & Row.

SSA 1999. *Social security programs throughout the world.* US Govt printing Office: Social Security Administration Publications no 13-11805, Washington.

Trovik T and B Vikoren 2003. *Anvendte analyser i aksjemarkedet: Hvilke verktøy har vi?* *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 117, 53-73.

Wilensky H and C Lebeaux. 1965. *Industrial society and social welfare.* New York: Russell Sage.


Wilensky H. 1975. *The welfare state and equality.* Berkeley: University of California Press.

World Bank. 1994. *Averting the old age crisis.* Oxford: Oxford University Press.

Zaller J 1996. The myth of massive media impact revived: new support for a discredited idea. In D C Mutz, P M Sniderman and R A Brody (eds): Political persuasion and attitude change. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

About the author

Einar Overbye is Professor in Political Science at Oslo University College, Norway. His 1998 PhD "Risk and welfare" examined stability and change in various welfare policies, with a focus on pension politics in the Nordic countries and Australasia. He has written numerous reports and articles about social policies, the most recent being "Extending social security in developing countries: a review of three main strategies" in International Journal of Social Welfare 2005:14, 305-314. Correspondence to einar.overbye@oks.hio.no.



How does one regime transition to another?

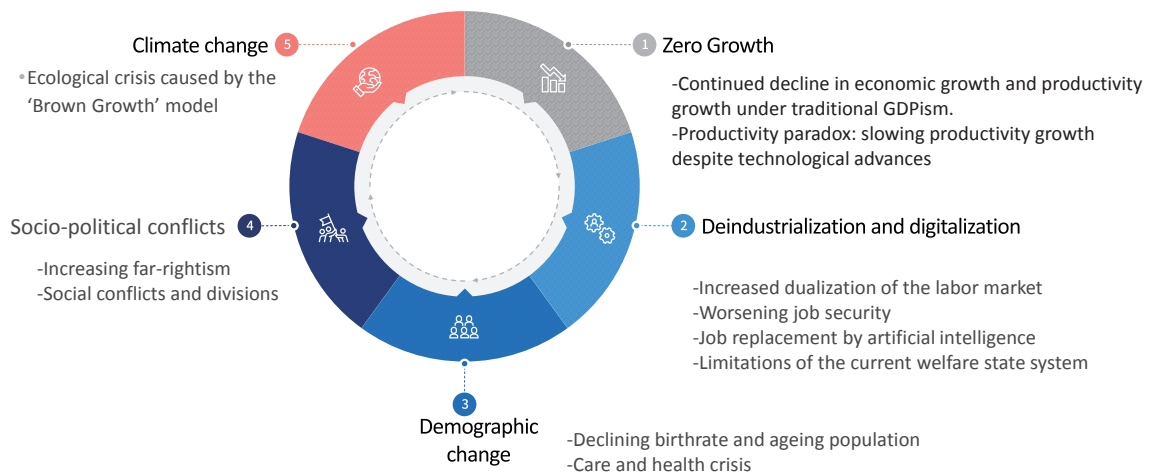
Young Jun Choi (Yonsei University)

Work in progress ...

For last 20 years... why are they still here?



Great transformations?



Research question

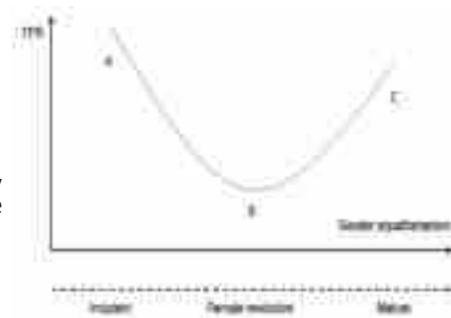
- Increasing dissatisfaction with the status quo and consensus on the limitations of the Korean welfare state
 - Developmentalist growth-first principles + neoliberal socioeconomic reforms, whereas the neglect of individual well-being, social values, and sustainability.
- The failure of past governments' efforts to divert the path of the Korean welfare state – Park Government's (2013-2017) 'economic democratization and Korean-style welfare state' and Moon Government's (2017-2022) Income-led growth and innovative inclusive state'
 - “Why is regime change so difficult?” “How can we change our regime?”

Regime transition

- Functional, incremental, linear development: Rostow's Stages of Growth (1960)
 - But, few has crossed from the third to the first world
- Much discussion on idea, path-dependency, embedded interests, and gradual institutional changes, which make it difficult to easily change policies or move to a new system
 - Punctuated equilibrium and external shocks
 - Displacement, layering, conversion, and drift: Veto possibilities and compliance
 - Micro perspective
- 'Welfare regime' (Esping-Andersen and others) and Varieties of capitalism (Hall and Soskice and others)
 - Contribute to the understanding of the mechanisms within capitalism and welfare state regimes
 - Static view rather than dynamic view

Regime change

- U-shaped regime transition, e.g. Esping-Andersen & Billari (2015) and Boix (2003) →
 - But, little theoretical discussion about the transition from A to C
- Institutional complementarity: meso-level concept
 - Used to explain the efficiency of a regime/capitalism model: the stronger the institutional complementarity and the higher the internal consistency, the higher the economic performance of the regime (Hall and Gingerich, 2004)
 - Higher IC, higher performance: Always?
 - Could be useful for explaining a regime transition
- Draws theoretical and empirical discussions on regime change will centered on institutional complementarity.



Gender equality and total fertility rate (TRF)

Institutional complementarity and regime change

- Analysis of the relationship between institutional complementarities and outcomes needs to be discussed from a dynamic perspective
- Institutional complementarity: when two or more institutions function better together than they would in isolation, where a single institutional reform can reduce the effectiveness of the entire system that forms the complementarity.

$$R(E, E') > R(E) \text{ and } R(E, E') > R(E')$$

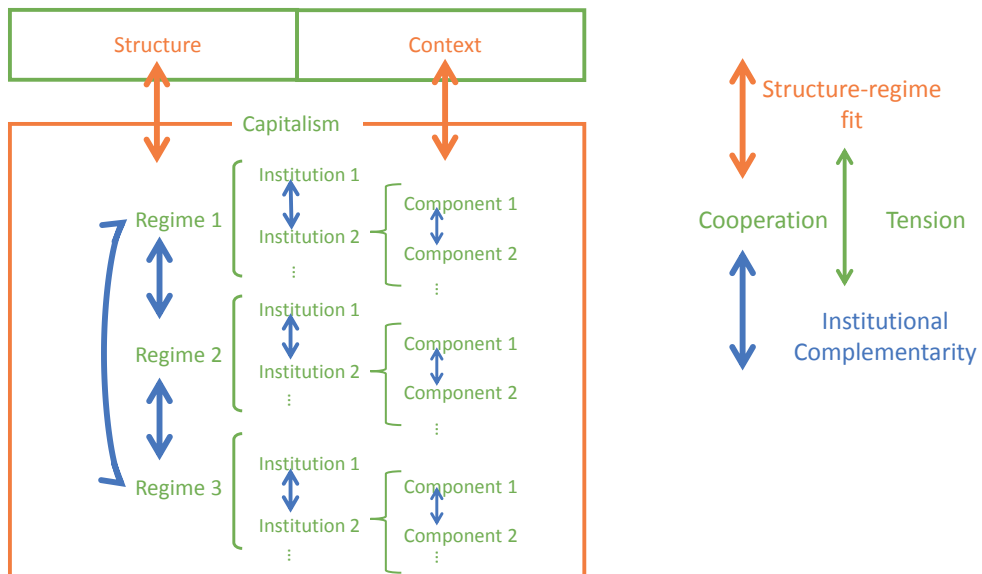
- Institutional complementarity is a state of high institutional cohesion, where the coupling between institutions is strengthened, resulting in better outcomes.
 - Explain why benchmarking countries with best practice sometimes fails or reduces effectiveness in an imported country
 - Explain why capitalist models do not appear randomly, but rather in a limited number of specific regimes and combinations of institutions

- Reforms in one area can be counterproductive if not implemented in conjunction with reforms in other complementary areas

$$R^{(t-1)}(E, E', E'') \rightarrow R^t(F, E', E'') < R^t(E, E', E'') \rightarrow R^{t+1}(E, E', E'')$$

- When changes in socioeconomic structures and contexts undermine the performance of a regime and call for regime change, institutional complementarities become a constraint on sustained performance by reinforcing path dependencies that resist change
- Institutional complementarity can thus be a key explanation for why sub-optimal performing regimes persist
 - IC as a source of efficiency and also of persisting an inefficient regime?

A theoretical framework for analyzing institutional complementarity and regime change



Can a regime change?

- To understand regime change, we need to understand the dynamics within the regime as well as the structures that drive change
- Constant pressures from socio-economic-demographic changes and lowering effectiveness of the existing regime → Reducing regime efficiency and loosening the structure-regime fit → Electoral pressures
- (as a result) Most real-world regimes are in a state of disequilibrium, based on institutional complementarities with imperfect cohesion
- Big push, co-evolution (natural complementarity), complementarity by design, path-dependency (persisting inefficiency)

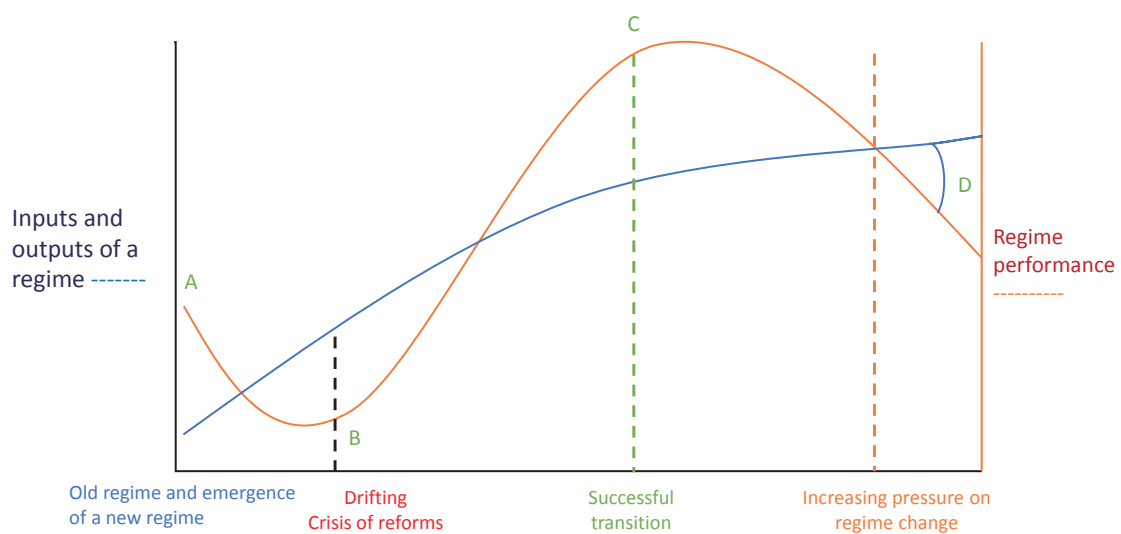
Can a regime change?

- ‘Big Push’ theory(Todaro and Smith, 2012): against the economic gradualism, BIG PUSH is required to overcome the inertia of a stagnant economy, consisting of functionally related policies and components
 - “marginal increments in investment in unrelated individual spots of the economy would be like sprinkling here and there a few drops of water in a desert. Sizable lump of investment injected all at once can alone make a difference.” <https://www.economicdiscussion.net/economic-theories/big-push-theory/big-push-theory-of-economic-development-economics/30177>
- $$R^{(t-1)}(E, E', E'') \rightarrow R^t(F, F', F'')$$
- Big pushes require significant political power or low veto possibilities
 - Feasibility is low in most advanced economies

Can a regime change?

- Co-evolution:
 - “Describe cases where two (or more) species reciprocally affect each other’s evolution” <https://evolution.berkeley.edu/evolution-101/mechanisms-the-processes-of-evolution/coevolution/>
 - “In systems there are often processes of co-evolution ongoing precisely because the various subsystems are interconnected and inter-related.” (Steinmo, 2010, 18)
 - When co-evolution occurs or not?
- Institutional hierarchy: Institutions, like ecosystems, are hierarchical, competing and cooperating with each other within the system.
 - The likelihood of regime change depends on institutional hierarchy?
 - Finance in Anglo-Saxon countries and economic policy in East Asian economies?

A: old IC effect, B: lowest IC, C: highest IC (IC as a source of efficiency, D: Increasing gap (IC as an obstacle)



Can a regime change?

- Institutional complementarity by design
 - Intended push for a new regime while recognizing possible 'death valley' deriving from lowering IC
 - Require a decent coordination mechanism + social/political power/trust + (ad hoc) policy measures
 - Example: Income(wage)-led growth by Moon government
 - Increasing minimum wage without any policy measure for vulnerable self-employed people
- If fails, return from B to A, rather than moving to C → Persisting an inefficient regime with fine-tuning

Conclusion

- Most welfare state regimes are struggling under the pressures of socio-economic changes
- Can a regime change?: Yes, it can, but very difficult
 - IC as a source of enhancing efficiency also as a source of sticking to an inefficient regime
- How does one regime transition to another?
 - If not a big push, complementarity by design can be another option
 - Careful strategies taking into account the dynamics of IC and structure-regime fit is essential
- More research and analysis needed for understanding the role of a coordination mechanism