

# 기초연금의 빈곤 감소효과 분석

An Analysis on the Poverty Reduction  
Effects of Basic Pension

임완섭 | 한국보건사회연구원 부연구위원

기초연금의 빈곤 감소 효과를 빈곤율과 빈곤갭비율을 통해 파악해 본 결과 기초연금은 기초노령연금에 비해 빈곤 감소 효과가 더 큰 것으로 나타났다. 특히, 2015년 지급된 기초연금은 노인의 절대적 빈곤율을 26.7%(10.0%p) 감소시켰으며, 기초연금과 기초노령연금이 각각 6개월씩 지급된 2014년에 비해 빈곤율 감소 효과가 3.3%p 더 큰 것으로 나타났다. 빈곤의 심도를 나타내는 빈곤갭비율 감소 효과도 있어서도 2015년이 2014년과 2013년보다 더 큰 것으로 나타났다. 기초연금의 빈곤 감소 효과를 가구 유형별로 살펴보면, 최근 증가하고 있는 노인독거가구와 노인부부가구에 대한 빈곤 감소 효과가 다른 가구 유형보다 큰 것으로 나타났다. 하지만, 소득 적용 빈곤 감소 추이에 비해 소비지출 적용 빈곤 감소 추이는 상대적으로 적은 것으로 나타나 노인의 소득보장 강화와 함께 소비지출을 진작시킬 수 있는 정책 마련이 요구된다.

## 1. 들어가며

한국사회의 빈곤문제를 논의할 때 여러 가지 현안 중 가장 심각한 것은 노인빈곤 문제라는 것에는 별다른 이견이 없을 것이다. 이러한 노인

빈곤 문제에 접하게 될 때 가장 먼저 인지되는 것은 무엇보다도 전체 빈곤율에 비해 매우 높은 수준의 노인 빈곤율이라 할 수 있다. 예를 들어, 2014년의 상대적 빈곤율(경상소득의 중위 50% 기준)은 13.8%이지만 노인 빈곤율의 경우 이보

다 약 3.6배 높은 49.5%인 것으로 나타났는데<sup>1)</sup>, 이는 노인의 절반 가까이가 상대적 소득빈곤 상태에 놓여 있으며, 이들이 현재 또는 가까운 미래의 사회 경제적 위기 및 위험 상황에 노출될 가능성이 매우 높음을 의미한다. 따라서 노인빈곤에 대한 적절한 대응이 이루어지지 못할 경우 노인빈곤 심화로 인한 사회적 비용의 발생과 함께 노인빈곤 해소를 위한 복지지출의 급격한 증가가 예상된다. 하지만, 노인빈곤 문제는 그 해결 방법이 제한적이면서도 오히려 사회적 갈등을 확산 시킬 수도 있는데, 예를 들어 노인빈곤 해결의 가장 확실한 방법이라 할 수 있는 공적 이전의 확대와 같은 방법은 재원마련 방법에 따라 세대간 갈등을 초래할 수 있기 때문에 그 규모와 특성에 따른 매우 신중한 접근이 필요하다.<sup>2)</sup> 이러한 정책 대안을 마련하기 위해서는 먼저, 노인빈곤의 규모 및 특성과 함께 노인빈곤에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 판단되는 주요 소득보장 프로그램들에 대한 빈곤 감소효과에 대한 파악이 필요하다.

정부는 심각한 노인빈곤 문제를 해결하기 위해 여러 가지 방법으로 대응해 왔는데 그중 대표적인 것이 2008년 도입된 기초노령연금과 2014년 7월 시행된 기초연금을 꼽을 수 있다.

기초연금은 기초노령연금의 소득보장 수준을 대폭 확대시킨 제도로서, 기초노령연금이 노인 1인에게 월 최대 약 9.9만원의 급여를 지급한 반면 기초연금의 경우 월 최대 20만원의 급여를 지급하기 때문에 노인빈곤 감소에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다. 본 연구는 기초연금의 빈곤 감소효과를 기초연금이 도입된 2014년과 기초연금액이 1년간 지급되어 온전한 기초연금의 소득이전 효과를 파악할 수 있는 2015년을 중심으로 파악해 보고자 한다. 또한, 노인빈곤 문제는 노인 개인의 문제일 뿐만 아니라 노인이 속한 가구의 문제이기 때문에 노인이 속해 있는 가구를 노인과 가구원간의 관계에 따라 유형별로 구분하여, 가구유형별 빈곤 감소효과를 파악해 보고자 한다. 본고의 구성은 다음과 같다. 먼저, 기초연금의 제도적 특성과 수급 현황에 대해 살펴본 후 기초연금의 빈곤 감소효과 측정방법에 대해 설명하고자 한다. 분석결과에는 빈곤율, 빈곤갭비율을 통한 기초연금의 빈곤 감소효과가 제시되는데, 본고에서는 빈곤 감소효과를 개인 및 가구 단위로 각각 분석하고 그 결과들을 바탕으로 기초연금의 빈곤완화 효과와 관련한 정책적 함의를 살펴보고자 한다

1) 정은희·이주미(2015). 2015년 빈곤통계연보. 한국보건사회연구원: p.51, p.84.

2) 임완섭(2015). 빈곤 노인가구의 유형별 소득 및 지출 특성과 정책과제, 보건복지포럼 제226호, p.90.

## 2. 기초연금제도의 개요

2014년 7월부터 기초노령연금을 대신해서 기초연금이 시행되고 있다. 기초노령연금은 과거 국민연금을 적용받지 못한 저소득층 노인의 소득보장을 위해 시행되었던 노인수당제도와 경로연금을 보다 보편적인 노인에게 대한 소득보장 제도로 확대한 것으로, 연금적 성격과 공공부조적 성격을 동시에 가지고 있다. 기초연금은 이러한 기초노령연금의 소득보장 수준을 대폭 향상시킨 제도로서 그 목적은 “안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진”<sup>3)</sup>하는데 있다. 이를 위해 일정한 기준을 충족한 65세 이상 노인들에게 현금급여를 지급하고 있는데, 여기서 일정한 기준이란 가구의 소득인정액이 선정기준액보다 적은 경우를 의미한

다. 2015년 기준 선정 요건을 살펴보면, 단독가구의 선정기준액은 월 93만원, 부부가구의 경우 월 148.8만원이며 가구의 소득인정액이 선정기준액 이하인 경우 기초연금을 수급 받을 수 있다. 한편, 직역연금(공무원, 사립학교교직원, 군인, 별정우체국직원) 수급권자 및 그 배우자는 기초연금 수급대상에서 제외되고 있다.<sup>4)</sup>

기초연금은 기초노령연금에 비해 대폭적인 급여의 확대가 이루어진 제도이지만 대상자 선정에 있어서는 기초노령연금의 선정기준을 대부분 그대로 적용하고 있다.<sup>5)</sup> 아래 표에 나타난 수급률 변화추이를 살펴보면 기초노령연금의 수급률보다 기초연금의 수급률이 다소 높지만 그 증가폭이 그리 크지 않은 것을 확인할 수 있다.

표 1. 기초노령연금과 기초연금의 수급자 수 및 수급률 (2008~2014)

(단위: 천명, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014.6	2014.12
65세이상 인구수	5,069	5,268	5,506	5,701	5,980	6,251	6,386	6,521
수급자 수	2,898	3,630	3,728	3,818	3,933	4,045	4,160	4,353
수급률	57.2%	68.9%	67.7%	67.0%	65.8%	64.7%	65.1%	66.8%

주: 2014.6월까지의 기초노령연금, 2014.12월은 기초연금에 해당  
 자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 통계로 보는 사회보장 2015, 표 5-8 인용.

- 3) 기초연금법 제1장 제1조(목적)
- 4) 이상의 내용은 “2015년 기초연금사업안내”를 발췌 및 수정한 것임. 자세한 내용 해당 책자의 p.38를 참조하기 바람
- 5) 기초연금의 급여수준은 국민연금 A값의 10% 수준으로 기초노령연금(A값의 5% 수준)보다 약 2배 정도 높으며, 선정과 관련된 변화로는 소득평가액 산정시 상시근로소득에 대해 정률(30%)의 추가 공제를 적용하고 있으며, 재산의 소득환산과 관련해서 고급자동차 및 회원권의 경우 월 소득으로 환산되지 않고 그대로 환산액 합산되고 있음(2014년 기초연금사업안내 참조)

기초연금의 급여액 수준을 살펴보면 2014년 12월 기준으로 전체 4,353천명 중 91.4%인 3,979천명이 전액수급을 받고 있다. 이중 월 20만원을 지급받는 1인 수급자는 전체 수급자의 56%이며, 1인당 월 16만원을 지급받는 2인 수급자는 전체 수급자의 35.4%를 차지하고 있다. 반면, 감액수급자는 전체 수급자 대비 8.6%인 약 374천명으로, 이들에게는 2만원 이상에서 20만원 미만까지의 기초연금이 지급되었다<sup>6)</sup>. 2015년 12월 기준으로는 지급대상의 약 93%인 약 414만명이 전액 수급을 받는 것으로 나타나<sup>7)</sup>, 단독가구의 경우 월 최대 약 99천원, 부부가구의 경우 월 최대 158천원을 수급 받았던 기초노령연금에 비해 급여수준이 대폭 인상되어 지급되고 있음을 알 수 있다.

### 3. 분석 방법

#### 가. 빈곤 측정 방법

본 연구에서는 개인단위의 빈곤율과 가구단위의 빈곤율을 통해 기초연금의 빈곤규모 감소효과를 파악하였다<sup>8)</sup>. 개인단위의 빈곤율은 기초연금의 정책 대상 집단인 65세 이상 노인인구 집단의 빈곤규모 변화를 파악할 수 있게 하는 반면, 가구 빈곤율의 경우 노인이 속한 가구의 빈곤율

변화 및 노인가구의 유형별 빈곤 감소효과를 통해 노인 빈곤의 특성을 보다 명확하게 제시해줄 수 있게 한다. 빈곤의 규모는 절대적 빈곤율과 상대적 빈곤율로 측정하였는데, 절대적 빈곤은 정부에서 발표하는 가구원수별 최저생계비를 기준으로 통계청의 가계동향조사 자료에 수록되어 있는 경상소득과 소비지출을 최저생계비와 비교하는 방법으로 측정하였다. 상대적 빈곤의 경우 가계동향조사의 경상소득과 소비지출의 중위 값 50%를 기준으로 경상소득과 소비지출이 각각의 기준선 미만인 경우를 상대적 빈곤층으로 보았다. 그리고 상대적 빈곤의 경우는 가구원 수가 다른 가구들을 동일한 비교선상에서 소득과 지출을 비교하기 위해 가구원수의 제곱근을 적용한 가구균등화 지수를 활용하였다. 한편, 빈곤율은 빈곤의 규모를 측정할 수 있지만 빈곤이 어느 정도 심각한지를 파악할 수 없기 때문에 대표적인 빈곤 심도 지표인 빈곤갭비율을 활용하여 빈곤의 심도를 측정하였다. 빈곤갭비율은 산출방법의 용이성과 분석결과 해석의 명확성을 위해 절대적 빈곤으로 측정하였다.

본 연구에 활용된 가계동향조사는 통계청에서 매년 공표하는 마이크로데이터로 전국가구의 소득과 지출 그리고 가구원수 및 가구구성원 특성 등 가구에 대한 다양한 변수들을 수록하고 있다. 본 연구에서는 가계동향조사 자료중 2013년부

6) 보건복지부(2015). 통계로본 2014년 기초연금, 보건복지부: p.22-23.

7) 탁현우(2016). 기초연금제도 평가. 국회예산정책처. p.11.

8) 기본적으로 빈곤율은 개인 빈곤율을 의미하여 가구단위의 빈곤율의 경우 '가구 빈곤율'로 표기하였음.

터 2015년까지의 자료를 활용하여 빈곤 감소효과를 분석하였다. 한편, 본 연구에서 활용된 가계동향조사자료는 농어가는 제외된 자료이다<sup>9)</sup>.

빈곤율 도출에 있어서 기준선 설정과 함께 기준선과 비교해야 할 가구소득의 구성 작업이 필요하다. 이는 정의되는 소득의 하위소득 구성에 따라 빈곤율과 빈곤갭비율이 다르게 나타나기 때문인데, 본 연구는 기초연금의 빈곤 감소효과를 파악하는 것이 주된 목적이기 때문에 경상소득과 경상소득에서 기초연금을 제외한 소득을 기준소득으로 설정한 후 두 소득의 빈곤율과 빈곤갭비율의 차이로 빈곤 감소효과를 구하였다.

한편, 본 연구에서 빈곤을 측정하는 방식은 절대적 빈곤의 경우 각각 정의된 소득들을 최저생계비라는 단일 기준선을 적용해 측정한 반면, 상대적 빈곤의 경우 기준소득과 경상소득 각각의 기준선을 도출하여 빈곤을 측정하였다. 이는 상대적 빈곤의 본연의 의미를 나타내기 위해 상대적 빈곤 기준선 도출에 기초(노령)연금 급여지급 이전과 이후의 상대적 소득분포를 반영한 것이다. 가구 소득의 구성은 아래와 같으며, 기초연금 도입으로 인한 지출 적용 빈곤 감소효과에 대해서도 간접적으로 파악하기 위해 소비지출의 구성도 제시하였다.

**시장소득** = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적이전소득  
**기준소득** = 시장소득 + 기초(노령)연금 제외 공적이전소득  
**경상소득** = 시장소득 + 공적이전소득  
**소비지출** = 식료품 + 주류·담배 + 의류·신발+주거비 + 가구가사용품+보건·의료 + 교통비 + 통신비 + 교양·문화 + 교육비 + 음식·숙박+기타 지출

**나. 노인가구 유형별 집단구분**

노인빈곤 문제는 노인 개인의 문제이기도 하지만 동시에 노인이 포함된 가구의 문제이기도 하다. 따라서, 노인이 속한 가구에 대한 명확한 분석을 위해서는 노인이 속하는 가구의 가구원

구성형태에 따른 유형화 작업이 필요하다. 본 연구는 65세 이상 노인이 가구원으로 포함된 가구를 노인독거가구<sup>10)</sup>, 노인부부가구, 노인가구주가구, 비노인가구주가구로 분류하여 분석을 실시하였으며 그 기준은 다음과 같다.<sup>11)</sup>

9) 농어가가 포함된 자료는 활용할 수 있는 변수가 제약적이고 최근(2015년) 자료가 공표되지 않아 본 연구에서는 농어가가 제외된 자료를 활용하였음.  
 10) 노인독거가구는 노인 1인으로 구성된 가구를 의미하는데, 유사한 의미로 사용되어지는 노인단독가구는 노인으로 구성된 노인부부가구를 포함하는 개념으로 사용되는 경우도 있어, 본 연구에서는 의미전달의 혼선이 적은 노인독거가구로 표기함.  
 11) 본 연구는 임완섭(2015)의 노인 가구유형별 분류 기준을 적용하였음.

표 2. 노인가구 유형별 집단 구분

가구유형	분류 기준
노인독거	가구원수 1인 & 가구원 연령이 65세 이상
노인부부	가구원수 2인 & 부부 & 가구원 중 적어도 한명이 65세 이상인 경우
노인가구주	노인독거가구와 노인부부가구 제외 & 노인가구주 + 동거가족(배우자제외)
비노인가구주	노인독거가구와 노인부부가구 제외 & 비노인가구주 + 노인 + 동거가족, 또는 노인독거가구와 노인부부가구 제외 & 비노인가구주 + 노인

자료: 임완섭(2015). 빈곤 노인가구의 유형별 소득 및 지출 특성과 정책과제, 보건복지포럼 통권 제226호.

#### 4. 분석결과

##### 가. 빈곤율 감소효과

기초연금은 65세 이상 노인 중 소득 하위 70%를 대상으로 실시되는 제도이며, 전체 인구에서 65세 이상 노인인구가 차지하는 비중이 2015년 기준으로 13%가 넘는 상황에서<sup>12)</sup>, 노인의 낮은 시장소득 수준을 고려할 때 기초연금의 지급이 전체 빈곤율에 미치는 영향은 적지 않을 것으로 예상된다. 기초연금이 제외된 기준소득 적용 절대적 빈곤율은<sup>13)</sup> 2015년 8.7%로 나타났지만 기초연금을 포함한 경상소득 적용 빈곤율은 7.1%로, 기초연금 지급이 빈곤율을 18.7%(1.6%p) 감소시킨 것으로 나타났다. 이

는 기초노령연금과 기초연금이 각각 6개월씩 지급된 2014년에 비해서는 빈곤율 감소효과가 약 0.6%p 크게 나타난 것이며, 기초노령연금만 지급되었던 2013년에 비해서는 빈곤율 감소효과가 약 1.0%p 더 크게 나타난 것이다. 기초연금을 포함한 2015년 상대적 빈곤율(경상소득의 중위 50%기준)은 13.6%로 기초연금은 상대적 빈곤율을 5.9%(0.9%p) 감소시킨 것으로 나타났으며, 2014년의 경우 기초연금과 기초노령연금은 빈곤율을 약 2.6%(0.4%p) 감소시킨 것으로 나타났다. 빈곤율 감소효과는 2015년이 2014년 보다 약 0.5%p 더 큰 것으로 나타났으며, 2013년과 비교해서는 약 0.7%p 더 큰 것으로 나타났다.

12) 통계청(KOSIS). 주민등록인구현황([http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1B04005N&conn\\_path=13](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B04005N&conn_path=13))에서 2016. 5.16. 인출

13) 절대적 빈곤의 기준선은 가구원수별 최저생계비이며, 2015년의 경우 2015년 6월까지 적용된 가구원수별 최저생계비를 적용

표 3. 빈곤율 감소효과: 전체

(단위: %)

	급여지급 이전(A)	급여지급 이후(B)	감소효과	
			(A-B)/A (C=A-B)	감소효과의 차이 C-C'
절대적 빈곤율(정부발표 최저생계비 기준)				
2013	8.3	7.7	7.8 <sup>1)</sup> (0.7%p) <sup>2)</sup>	-
2014	8.8	7.7	12.1 (1.1%p)	0.4%p
2015	8.7	7.1	18.7 (1.6%p)	0.6%p
상대적 빈곤율(중위 50% 기준)				
2013	14.3	14.1	1.4 (0.2%p)	-
2014	14.2	13.8	2.6 (0.4%p)	0.2%p
2015	14.5	13.6	5.9 (0.9%p)	0.5%p

주: 1) A는 기준소득, B는 경상소득을 의미

2) C는 당해연도 감소효과를 C' 전년도 감소효과를 나타냄.

자료: 가계동향조사 원자료 각 연도, 농어가 제외

위의 결과는 기초(노령)연금이 전체 빈곤율에 미친 영향이므로 대상 집단을 노인으로 한정할 경우 그 효과가 더욱 커질 것으로 예상해 볼 수 있다. 65세 이상 노인에 대한 기초연금의 빈곤율 감소효과를 살펴보면 2015년 기초연금 급여를 포함한 경상소득 적용 절대적 빈곤율은 27.3%로 기초연금은 빈곤율을 26.7%(10%p) 감소시킨 것으로 나타났는데, 이는 2014년의 빈곤율 감소효과보다 약 3.3%p 더 큰 것이며, 기초노령연금만 적용된 2013년에 비해서는 빈곤율 감소효과가 약 5.5%p 더 큰 것으로 나타났다. 기초노령연금과 기초연금이 각각 6개월씩 적용된 2014년의 경우 빈곤율이 17.4%(6.6%p) 감소된 것으로 나타났는데, 전년도인 2013년과 비교해 보면 빈곤율 감소효과가 약 2.2%p 더 큰 것을 알 수 있다.

노인에 대한 상대적 빈곤율 감소효과를 살펴

보면, 2015년의 기초연금이 포함된 경상소득 적용 상대적 빈곤율은 약 47.6%로 기초연금은 상대적 빈곤율을 8.5%(4.4%p) 감소시킨 것으로 나타났으며, 2014년의 경우 경상소득 적용 상대적 빈곤율은 49.5%로 2014년 지급된 기초연금과 기초노령연금은 빈곤율을 5.0%(2.6%p) 감소시킨 것으로 나타났다. 2014년의 경우 기초노령연금만 지급된 2013년에 비해 빈곤율 감소효과가 약 1.0%p 더 큰 것으로 나타났으며, 2015년의 경우는 2014년보다 빈곤율 감소효과 약 1.8%p 더 큰 것으로, 기초노령연금만 지급된 2013년에 비해서는 빈곤율 감소효과가 약 2.8%p 더 큰 것으로 나타났다.

빈곤율 감소효과의 크기를 살펴보면, 절대적 빈곤이 상대적 빈곤보다 훨씬 큰 것으로 나타났는데, 이는 기준금액의 절대적 차이에서도 기인



하지만 앞서도 언급하였듯이 절대적 빈곤율의 경우 빈곤여부를 판별하는 기준선으로 정부발표 최저생계비를 적용한 반면, 상대적 빈곤율의 경우 빈곤율을 기초(노령)연금을 제외한 소득으로 도출한 기준선과 기초(노령)연금을 포함시킨 기준선으로 각각 도출하여 적용하였기 때문에 상대적 빈곤율의 경우 절대적 빈곤율보다 빈곤 감소효과가 더 적게 나타나게 된다. 한편, 이러한 빈곤율 감소효과는 다른 변수들의 변화, 예를 들어 공적이전소득의 증가로 인한 사적이전의 구축효과, 노인의 노동공급 변화 등을 통제하지 못해 명확한 인과관계를 보여주지는 못한다. 하지

만 본 연구에서 제시하고 있는 빈곤 감소효과는 기초연금의 급여지급 이전과 이후의 빈곤의 차이와 함께 빈곤 감소를 연도별 이중차이를 통해 제시하여 기초연금의 빈곤 감소효과에 대해 매우 명시적이고 직관적인 결과를 제시하고 있다고 볼 수 있다.

지금까지의 분석 결과를 종합해 볼 때 기초연금의 빈곤율 감소효과가 기초노령연금의 빈곤율 감소효과에 비해 크며, 기초연금이 1년 동안 지급된 2015년의 빈곤율 감소효과가 6개월만 지급된 2014년에 비해서도 뚜렷한 차이를 보여주는 것으로 나타났다.

**표 4. 빈곤율 감소효과 : 노인**

(단위: %)

	급여지급 이전(A)	급여지급 이후(B)	감소효과	
			(A-B)/A (C=A-B)	감소효과의 차이 C-C'
절대적 빈곤율(정부발표 최저생계비 기준)				
2013	37.1	32.7	11.9 (4.4%p)	-
2014	38.1	31.4	17.4 (6.6%p)	2.2%p
2015	37.3	27.3	26.7 (10.0%p)	3.3%p
상대적 빈곤율(중위 50% 기준)				
2013	52.3	50.6	3.1 (1.6%p)	-
2014	52.1	49.5	5.0 (2.6%p)	1.0%p
2015	52.0	47.6	8.5 (4.4%p)	1.8%p

주: 1) A는 기준소득, B는 경상소득을 의미  
 2) C는 당해연도 감소효과를 C' 전년도 감소효과를 나타냄.  
 자료: 가계동향조사 원자료 각 연도, 농어가 제외

이러한 소득빈곤의 감소효과와 함께 살펴볼  
 아야 할 것은 지출을 적용한 빈곤율의 추이이

다. 소득빈곤이 아무리 감소한다 하더라도 이것  
 이 개인의 효용과 직접적으로 연관되는 소비와



연계되지 않는다면 기초연금이 노인의 ‘복지증진’이라는 목표를 제대로 달성했다고 보기 어렵다. 소비지출을 적용한 빈곤율을 살펴보면 절대적 빈곤의 경우 전체 빈곤율은 2014년 14.3%에서 2015년 14.7%로 전년도에 비해 약 0.4%p 상승하였지만 노인의 경우 1.8%p 감소하였다. 상대적 빈곤을 살펴보면 전체 빈곤율은 2015년 9.1%로 2014년에 비해 약 0.2%p 하락하였고 노인의 경우는 약 1.5%p 하락하였다. 노인의 경우 기초연금이 1년 동안 지급된 2015년에 소비지

출 빈곤율의 하락을 확인할 수 있었다. 기초노령연금과 기초연금이 각각 6개월씩 지급된 2014년의 경우 전년도보다 빈곤율이 증가하였지만 그 증가율이 노인보다 전체집단에서 더 큰 것으로 나타났다. 이러한 추이를 살펴볼 때 기초연금 도입이 대상 집단의 소비를 증가시켜 소비지출 적용 빈곤율을 완화시킨 것으로 유추해 볼 수 있지만, 그 효과가 소득을 적용한 빈곤율 감소효과에 비해 적은 것으로 볼 수 있다.

표 5. 소비지출 적용 빈곤율

(단위: %)

	연도	2013	2014	2015	'15-'14	'14-'13
절대적 빈곤	전체	12.4	14.3(15.1)	14.7(2.9)	0.4%p	1.9%p
	노인	41.7	46.4(11.5)	44.6(-3.9)	-1.8%	4.8%p
상대적 빈곤	전체	8.3	9.4(12.3)	9.1(-2.6)	-0.2%p	1.0%p
	노인	37.4	40.0(6.9)	38.5(-3.9)	-1.5%p	2.6%p

주: () 전년대비 증감율

자료: 가계동향조사 원자료 각 연도, 농어가 제외

#### 나. 가구 빈곤율 감소효과

앞에서 살펴본 빈곤율은 개인 단위의 빈곤율로 전체인구 또는 노인인구 대비 빈곤인구의 비율을 의미한다. 하지만 노인빈곤 문제는 노인이 가구원으로 속한 해당 가구의 문제이기 때문에 노인을 포함한 가구단위의 접근을 통해 노인가구 유형별 빈곤현황을 파악해 볼 필요가 있다. 본

연구는 노인이 속한 가구를 노인독거, 노인부부, 기타(노인가구주가구, 비노인가구주가구)로 구분하여 분석을 실시하였다. 빈곤율은 가구원수별 최저생계비를 대상가구의 경상소득과 소비지출로 비교하는 절대적 방식을 통해 산출하였으며, 그 결과는 다음과 같다.

표 6. 노인가구 유형별 가구 빈곤율(경상소득 적용 절대적 빈곤)

(단위: %)

	노인독거	노인부부	노인가구주	비노인가구주	노인가구	전체
2013	50.4	34.9	20.2	7.2	32.2	12.2
2014	48.7	31.8	21.9	6.3	31.5	12.3
2015	43.2	24.6	22.1	5.3	28.1	11.2

자료: 가계동향조사 원자료 각 연도, 농어가 제외

먼저, 기초연금이 포함된 경상소득 적용 노인 가구 빈곤율을 살펴보면, 2015년 28.1%로 2014년 보다 약 3.4%p 하락한 것으로 나타났으며 2014년의 경우는 31.5%로 전년보다 약 0.7%p 하락한 것으로 나타났다. 가구유형별로 살펴보면 2015년의 경우 2014년에 비해 노인부부가구와 노인독거가구의 순으로 빈곤율의 하락 폭이 큰 것으로 나타났다.

아래 표를 통해 기초연금의 가구 빈곤율 감소효과를 좀 더 자세히 살펴보면, 2015년 기초연금의 노인가구에 대한 가구 빈곤율 감소효과는 26.8%이며 이는 기초연금 지급 이전보다 노인가구의 빈곤율을 10.3%p나 감소시킨 것이다. 가구유형별로 살펴보면, 노인독거가구의 빈곤율이 가장 큰 폭으로 감소하였으며, 그 다음으로는 노인부부가구의 빈곤율 감소폭이 큰 것으로 나타났다. 2014년의 경우 기초노령연금과 기

초연금으로 인해 노인가구의 가구 빈곤율은 약 6.6%p 감소되었으며, 2015년과 마찬가지로 노인독거가구, 노인부부가구 순으로 빈곤율 감소효과가 큰 것으로 나타났다. 가구 빈곤율 감소효과를 연도별로 비교해 보면, 노인가구의 2015년 빈곤율 감소효과는 2014년의 감소효과보다 약 3.7%p 더 큰 것으로 나타났으며, 가구유형별로는 노인독거가구의 빈곤율 감소효과가 전년도보다 6.0%p 더 큰 것으로 나타났으며, 그 다음으로 노인부부가구의 빈곤율 감소효과가 전년도보다 2.9%p 더 큰 것으로 나타났다. 한편, 2015년과 2014년 모두 전년도 보다 가구 빈곤율 감소효과가 더 큰 것으로 나타나, 1년 동안 기초연금이 지급된 2015년의 가구 빈곤율 감소효과가 기초연금이 6개월만 지급된 2014년과 기초노령연금만 지급된 2013년보다 더 큰 것을 확인할 수 있었다.

표 7. 노인가구 유형별 가구 빈곤율 감소효과(경상소득 적용 절대적 빈곤)

(단위: %)

	빈곤 감소효과			감소효과의 차이 C-C'	
	2013	2014	2015	2014	2015
노인독거	12.1 <sup>1)</sup> (6.9%p) <sup>2)</sup>	18.2 (10.8%p)	28.0 (16.8%p)	3.9%p	6.0%p
노인부부	11.8 (4.7%p)	16.1 (6.1%p)	26.7 (9.0%p)	1.4%p	2.9%p
노인가구주	12.6 (2.9%p)	16.2 (4.2%p)	18.7 (5.1%p)	1.3%p	0.9%p
비노인가구주	7.5 (0.6%p)	18.4 (1.4%p)	31.9 (2.5%p)	0.8%p	1.1%p
노인가구	11.9 (4.3%p)	17.4 (6.6%p)	26.8 (10.3%p)	2.3%p	3.7%p
전체가구	8.9 (1.2%p)	12.9 (1.8%p)	20.8 (2.9%p)	0.6%p	1.1%p

주: 1)  $(A-B)/A = (\text{급여지급 이전 빈곤율} - \text{급여지급 이후 빈곤율})/\text{급여지급 이전 빈곤율}$ 2)  $C = A - B$ 

3) C는 당해연도 감소효과를 C' 전년도 감소효과를 나타냄.

자료: 가계동향조사 원자료 각 연도, 농어가 제외

#### 다. 빈곤갭비율 감소효과

빈곤의 심도를 나타내는 빈곤갭비율을 통한 기초연금의 빈곤 감소효과를 살펴보면<sup>14)</sup> 2015년 전체 빈곤갭비율의 감소폭은 1.3%p에 불과하지만 감소율로 살펴보면 빈곤갭비율이 36.5%나 감소한 것으로 나타났다. 2014년의 경우 빈곤갭비율의 감소폭은 약 0.9%p이며 이는 급여지급 이전보다 빈곤갭비율이 24.8% 감소한 것이다. 2014년의 경우 전년도보다 빈곤갭비율 감소효

과가 약 0.3%p 더 큰 것으로 나타났으며, 2015년의 경우도 2014년에 비해 빈곤갭비율 감소효과가 약 0.3%p 더 큰 것으로 나타났다. 노인의 경우 2015년 빈곤갭비율의 감소효과가 50%에 가까우며(약 8.3%p 감소), 2014년의 경우 빈곤갭비율 감소효과는 36.2%이며, 이는 2013년보다 빈곤갭비율 감소효과가 약 2%p 더 높은 것이며, 2015년의 경우 2014년보다 빈곤갭비율 감소효과가 약 1.9%p 더 높은 것으로 나타났다.

14) 개인단위의 빈곤갭비율 감소효과

**표 8. 빈곤갭비율 감소효과(절대적 빈곤)**

(단위: %)

	급여지급이전(A)	급여지급이후(B)	감소효과	
			(A-B)/A (C=A-B)	감소효과의 차이 C-C'
전체(정부발표 최저생계비 기준)				
2013	3.5	2.9	17.7 (0.6%p)	-
2014	3.8	2.8	24.8 (0.9%p)	0.3%p
2015	3.5	2.2	36.5 (1.3%p)	0.3%p
노인(정부발표 최저생계비 기준)				
2013	16.9	12.6	25.7 (4.4%p)	-
2014	17.6	11.2	36.2 (6.4%p)	2.0%p
2015	16.9	8.6	49.0 (8.3%p)	1.9%p

주: 1) A는 기준소득, B는 경상소득을 의미  
 2) C는 당해연도 감소효과를 C' 전년도 감소효과를 나타냄.  
 자료: 가계동향조사 원자료 각 연도, 농어가 제외

소득을 적용한 빈곤갭비율 추이와 소비지출을 적용한 빈곤갭비율의 추이는 적지 않은 차이를 보여주고 있는데 먼저, 2014년의 경우 전체집단과 노인 모두에서 소비지출 빈곤갭비율은 전년도인 2013년보다 상승하였으며, 2015년의 경우 노인의 빈곤갭비율은 감소하긴 했지만 그 감소폭이 0.8%p에 불과한 것으로 나타났다. 이는 기초연금을 포함한 경상소득 적용 빈곤갭비율이

2014년과 2015년에 지속적으로 감소한 것과는 달리 지출적용 빈곤갭비율의 경우 1년간 기초연금이 지급된 2015년의 경우에만 노인의 빈곤갭비율이 소폭 하락된 것으로 나타났다. 이는 기초연금 지급으로 인한 공적이전 증가가 노인 빈곤층의 소비지출 증가로 이어지지 못해 소비지출 적용 빈곤갭비율 감소에 큰 영향을 미치지 못한 것에 기인한 것으로 볼 수 있다.

**표 9. 소비지출 적용 빈곤갭비율(정부발표 최저생계비 기준)**

(단위: %)

	2013	2014	2015	'15-'14	'14-'13
전체	2.9	3.3 (15.5)	3.4 (3.1)	0.1%p	0.4%p
노인	12.4	13.9 (12.4)	13.1 (-5.6)	-0.8%p	1.5%p

주: ( )전년대비 증감률  
 자료: 가계동향조사 원자료 각 연도, 농어가 제외

아래 표는 기초연금의 가구 빈곤갭비율의 감소효과를 보여주고 있다. 2015년 노인가구의 빈곤갭비율 감소효과는 49.4%로 기초연금 급여 지급 이전 17.3%였던 가구 빈곤갭비율이 기초 연금의 지급으로 8.5%p 감소한 8.7%인 것으로 나타났다. 가구유형별로 살펴보면 노인독거가구의 빈곤갭비율 감소효과가 53.3%로 가장 높았으며, 다음으로 노인부부의 빈곤갭비율 감소효과(46.7%)가 큰 것으로 나타났다. 2015년과 2014년의 빈곤갭비율 감소효과를 비교해 보면 2015년의 경우 2014년의 비해 노인가구의 빈

곤갭비율 감소효과가 약 2.1%p 더 큰 것으로 나타났다으며, 가구 유형별로는 노인독거가구의 빈곤갭비율 감소효과가 2014년 보다 3.4%p 더 큰 것으로, 그 다음으로 노인부부가구의 빈곤갭 비율 감소효과가 2014년 보다 1.3%p 더 큰 것으로 나타났다. 2014년의 경우 기초연금도입 이전인 2013년 보다 빈곤갭 비율 감소효과가 노인가구에서 약 2.1%p 더 큰 것으로 나타났으며 가구유형별로는 노인독거가구와 노인가구주가구 순으로 빈곤갭 비율 감소효과가 더 큰 것으로 나타났다.

표 10. 가구 빈곤갭 비율 감소효과(절대적 빈곤)

(단위: %)

연도	구분	가구 빈곤갭 비율		감소효과	
		급여지급이전 (A)	급여지급 이후 (B)	(A-B)/A (C=A-B)	감소효과의 차이 C-C'
2013	노인독거	27.7	19.9	27.9 (7.7%p)	
	노인부부	17.8	13.3	25.4 (4.5%p)	
	노인가구주	9.8	8.3	14.9 (1.5%p)	
	비노인가구주	1.8	1.3	27.6 (0.5%p)	
	노인가구	16.6	12.3	26.0 (4.3%p)	
	전체가구	6.0	4.8	19.9 (1.2%p)	
2014	노인독거	28.9	17.5	39.5 (11.4%p)	3.7%p
	노인부부	17.6	11.7	33.4 (5.9%p)	1.4%p
	노인가구주	9.6	6.6	31.1 (3.0%p)	1.5%p
	비노인가구주	2.4	1.6	32.4 (0.8%p)	0.3%p
	노인가구	17.6	11.1	36.8 (6.5%p)	2.1%p
	전체가구	6.5	4.7	27.5 (1.8%p)	0.6%p
2015	노인독거	27.7	13.0	53.3 (14.8%p)	3.4%p
	노인부부	15.3	8.2	46.7 (7.2%p)	1.3%p
	노인가구주	11.0	7.0	36.2 (4.0%p)	1.0%p
	비노인가구주	2.7	1.8	34.7 (0.9%p)	0.2%p
	노인가구	17.3	8.7	49.4 (8.5%p)	2.1%p
	전체가구	6.1	3.7	40.1 (2.5%p)	0.7%p

주: 1) A는 기준소득, B는 경상소득을 의미

2) C는 당해연도 감소효과를 C' 전년도 감소효과를 나타냄.

자료: 가계동향조사 원자료 각 연도, 농어가 제외

소비지출을 적용한 가구 빈곤갭 비율의 경우 소득을 적용한 가구 빈곤갭 비율과는 확연히 다른 추이를 보여주고 있다. 가구유형별 소비지출의 빈곤갭 비율을 살펴보면, 노인가구의 빈곤갭 비율은 2015년의 경우 전년도보다 0.6%p 감소하였지만, 2014년의 경우 오히려 전년도보다 다소 증가한 것으로 나타났으며, 이는 노인이 속한 모든 가구 유형에서 동일하게 나타났다. 기초연금의 지급으로 인해 소득적용 가구 빈곤갭비

율이 2015년과 2014년에 상당한 폭으로 감소한 것과 달리 소비지출적용 가구 빈곤갭 비율의 경우 기초연금이 1년 동안 지급된 2015년의 경우에만 전년도보다 소폭 감소한 것으로 나타났으며, 기초연금이 6개월만 지급된 2014년의 경우 오히려 2013년보다 증가한 것으로 나타나, 소비지출 적용 빈곤율과 마찬가지로 기초연금지급이 소비지출 적용 가구 빈곤갭 비율 감소에 큰 영향을 미치지 못하고 있음을 유추해 볼 수 있다.

표 11. 소비지출 적용 가구 빈곤갭 비율(정부발표 최저생계비 기준)

	노인독거	노인부부	노인가구주	비노인가구주	노인가구	합계
2013	17.5	13.0	8.8	4.1	12.1	4.3
2014	18.8 (1.3%p)	14.1 (1.1%p)	11.2 (2.4%p)	4.8 (0.7%)	13.6 (1.5%)	4.8 (0.5%)
2015	17.6 (-1.2%p)	12.5 (-1.5%p)	11.1 (-0.1%p)	4.7 (-0.1%p)	12.9 (-0.6%p)	4.9 (0.1%p)

주: ( )는 '해당연도 빈곤갭 비율 - 전년도 빈곤갭 비율'을 의미  
 자료: 가계동향조사 원자료 각 연도, 농어가 제외

## 5. 나가며

본 연구는 기초연금 도입으로 인한 공적이전 증대의 빈곤 감소 효과성을 빈곤층의 규모를 보여주는 빈곤율과 빈곤의 심도를 보여주는 빈곤갭비율의 변화를 통해 살펴보았다. 먼저, 기초연금의 노인 빈곤율 감소효과를 살펴보면, 기초연금과 기초노령연금이 각각 6개월씩 지급된

2014년과 기초노령연금만이 지급된 2013년보다 기초연금이 1년 동안 온전히 지급된 2015년의 빈곤율 감소효과가 더 큰 것으로 나타났다. 특히, 최저생계비 기준 절대적 빈곤율의 경우 노인 빈곤율을 26.7%(10.0%p) 감소시키는 것으로 나타나 기초연금 급여가 노인의 소득수준을 최저생계비 이상으로 끌어올리는 효과가 적지 않음을 보여주고 있다. 가구 빈곤율의 경우에서도 이

와 유사한 결과가 나타났는데, 기초연금은 노인 가구의 절대적 빈곤율을 26.8%(10.3%p) 감소시키는 것으로 나타났으며, 가구 유형별로 보면 노인독거가구의 빈곤율은 약 28%, 노인부부 가구의 빈곤율은 약 27%나 감소시킨 것으로 나타났다. 최근 노인독거가구와 노인부부가구의 비중이 급증하고 있는 상황에서<sup>15)</sup> 기초연금은 이러한 가구 유형들의 빈곤에 대해 효과적으로 대응하고 있는 것으로 볼 수 있다.

빈곤의 규모변화와 함께 기초연금 지급으로 인한 빈곤의 심도변화를 살펴본 결과, 기초연금은 2015년 전체 빈곤갭 비율을 36.5%(1.3%p) 감소시킨 것으로 나타났으며 이는 전년도에 비해 빈곤갭비율 감소효과가 약 0.3%p 더 큰 것이다. 대상을 노인으로 한정시킬 경우 빈곤갭 비율 감소효과는 더욱 크게 나타나는데, 2015년의 경우 기초연금은 노인의 빈곤갭비율을 약 49%(8.3%p) 감소시키는 것으로 나타났으며, 2014년과 비교해서도 감소효과가 약 1.9%p 더 큰 것으로 나타났다. 가구단위로 살펴볼 결과들에서도 기초연금의 지급은 유형별 가구 빈곤갭 비율을 감소시키고 있으며, 그중 노인독거가구와 노인부부가구의 빈곤갭비율 감소효과가 매우 큰 것으로 나타났다. 이러한 결과들을 종합해 볼 때 기초연금이 노인빈곤의 규모 및 심도 측면 양쪽 모두에서 빈곤 완화에 적지 않은 영향을 미치고

있음을 알 수 있다. 이러한 소득지원을 통한 빈곤 감소는 노인에 대한 복지증진과 연계될 때 그 정책 효과성이 높다고 할 수 있으며, 복지증진은 대상자의 소비지출을 통한 효용의 증가와 밀접한 관련을 가진다. 하지만, 소비지출 측면에서 노인빈곤 현황을 살펴보면, 기초연금과 기초노령연금이 각각 6개월씩 지급된 2014년의 경우 노인의 소비지출 빈곤율이 전년도 보다 증가한 것으로 나타났으며, 기초연금이 1년간 지급된 2015년의 경우에서만 노인의 소비지출 빈곤율이 소폭 하락한 것으로 나타났다. 빈곤의 심도 측면에서도 2015년의 경우에만 노인의 소비지출 적용 빈곤갭 비율이 소폭 하락한 것으로 나타났다. 이러한 결과들을 살펴볼 때 기초연금의 도입이 소득을 적용한 빈곤 감소에는 큰 영향을 미치고 있지만, 지출을 적용한 빈곤 감소에는 큰 영향을 미치지 못하는 모습을 유추해 볼 수 있다. 이는 기초연금으로 인한 소득의 증가가 소비지출의 증가로 곧바로 이어지지 않은 것에 기인한다고 볼 수 있으며, 이러한 상황들을 고려해 볼 때 노인들의 소비위축 문제와 소비지출 적용 빈곤 완화에 대한 정책방안 마련이 필요하다.

현재, 한국은 제도적으로는 노후소득보장 체계의 외형은 갖추고 있으나 연금제도의 짧은 역사 등으로 인해 연금제도의 성숙도가 낮아 국민연금의 실질소득대체율이 낮은 상황이다. 따라

15) 임완섭(2015). 빈곤 노인가구의 유형별 소득 및 지출 특성과 정책과제, 보건복지포럼 제226호, p.93, 표 3 참조.



서 기초연금은 향후 국민연금의 실질소득대체율이 일정 수준에 도달할 때까지 노인 소득보장의 큰 축으로서의 역할을 수행할 것으로 예상된다. 하지만 기초연금 도입으로 인한 이전소득의 증가는 노인가구의 사적이전 소득을 구축할 가능성이 높으며, 고령자의 노동공급에도 영향을 미칠 가능성이 높다. 기초연금의 성과에 대한 불확실성을 높이는 이러한 요인들의 영향을 제어한 효과성 파악이 필요하지만, 본 연구에서는 성과 변수에 대한 다른 주요 변수들의 영향을 통제하여 분석하는 인과관계 분석을 적용하지는 않았다. 물론, 빈곤 감소효과에 가장 직접적이고 직관

적인 방법인 소득이전 이전과 이후의 빈곤 변화를 통해서 기초연금의 빈곤 감소효과를 명시적으로 제시하였다고 볼 수 있다. 하지만 기초연금 등의 노후 소득보장제도에 대한 보다 엄정하고 정확한 정책 효과성을 파악하고 이에 대한 정책 시사점을 제시하기 위해서는 해당 공적이전이 사적이전과 고령자의 노동공급 그리고 소비지출 등에 미치는 영향 등의 인과관계를 밝히는 후속 연구가 필요하며, 이러한 연구 결과들을 바탕으로 노인 소득보장제도의 성과를 제고할 수 있는 정책대안 마련이 요구된다. ■