「지방정부연구」 제22권 제2호(2018 여름): 253-279
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.2 (2018 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.2.11

지방정부의 국민연금 급여와 수급율 수준의 비교연구: 2012~2016년간 시·군·구를 중심으로*

허 만 형

국문요약

국민연금은 안정적 노후생활을 위한 사회보장 장치로서의 기능 수행을 위해 사각지대가 최소화되어야 하고 적정수준의 급여가 제공되어야 한다. 한국은 고령사회를 넘어 초고령 사회를 향해 가지만 연금 양극화라고 할 만큼 지방간 연금 격차가 심각하다. 본 연구는 전국 226개 기초자치단체를 중심으로 시·군·구 간 국민연금 급여수준 및 수급율의 격차를 분석하여 복지 양극화 실태를 탐색하였다. 분석 자료는 국가통계포털의 e-지방지표에 수록되어 있는 2012~2016년까지의 자료에서 수집하였으며, 분석기법으로는 시·군·구 비교를 위한 F값 및 t값 검증 방식을 활용하였다. 분석결과 국민연금 수급율이 낮아 사각지대가 65세 이상 노인의 절반에 이를 뿐 아니라 급여 수준도 낮아 연금을 받아도 노후생계 유지 어려운 상황에 내몰리는 수준이었다. 노인 인구 비율은 구, 시, 군 순으로 높아지는데 연금급여 수준과 연금 수급율은 노인인구 비율이 높을수록 낮아졌다. 수급율과 급여 수준에 큰 문제가 없어 국민연금으로 노후생계가 가능한 지역으로서 울산의 중구, 남구, 동구, 북구 등 네 개 자치구와 서울의 강남구, 서초구, 송파구 정도였고, 나머지 시 단위와 군 단위는 국민연금의 노후보장 기능이 사실상 상실된 상태였다. 모든 군 단위 지방정부와 대부분의 시 단위 지방정부에서는 적정수준의 연금이 제공되지 못하고 있었다.

주제어: 국민연금 수급율, 국민연금 사각지대, 노령연금, 복지지방, 연금 양극화

Ⅰ. 서론

국민연금은 안정적 노후생활을 위한 사회보장 장치로서 노인 인구가 증가할수록 더 많은 주목을 받을 수밖에 없는 정책이다. 제도가 추구하는 기능 수행을 위해 사각지대가 최소화되어야 하고 적정수준의 급여가 제공되어야 한다(허만형, 2015; 한정림·우혜봉, 2014). 국민연금 사각지대는 연금 수급 연령임에도 불구하고 연금을 받을 수 없는 경우를 말하고, 적정성은 국민연금을 받아도 생계유지에 필요한 수준의 은퇴소득을 확보하지 못하는 경우를 말한다. 둘 중 하나가 발생해도 노후생활 보장 장치로서 연금의 의미가 손상될 수밖에 없다. 국민연금에 관한 한 이 두 가지 문제가 지속적으로 제기되고 있다.

* 이 논문은 2017년도 중앙대학교 연구년 결과물로 제출됨.

국민연금은 소득보장 장치로서 정책대상은 연금수급 연령에 이른 개인이지만 보장장치의 기능 손상으로 발생되는 문제는 지역사회의 문제로 귀결된다. 복지국가(welfare state)에 대한 보완장치로서 “복지지방(welfare municipality)”을 강조하는 이유도 여기에 있다(Kröger, 2011). 국민연금 사각지대에 놓인 주민이나 국민연금이 은퇴소득에 미치지 못하는 노인 인구가 많으면 중앙정부보다는 기초자치단체 수준의 지방정부의 역할이 증대될 수밖에 없기 때문이다. 특히 65세 이상의 노인 인구가 많은 지방정부에 이 문제가 집중될 경우 복지지방 정책수단이 마련되어 있지 않을 경우 지방의 위기를 초래할 수도 있다.

국민연금에 대한 보충적 연금으로 2007년에는 도시 거주자가 활용할 수 있는 주택연금과 2011년에는 농어촌 거주자가 활용할 수 있는 농지연금을 도입하였다. 그러나 주택연금 누적가입자는 2017년 현재 5만 명을 넘겼고(통계청, 2017), 농지연금의 경우 1만 명을 겨우 상회하는 수준(맹금호, 2018)이어서 65세 이상 인구 1,000만 시대를 대비하기 위한 보충적 연금으로서 그 기능을 수행하기에 부족하다. 기초연금을 보충적 연금으로 구분하는 경우가 있으나, 빈곤층 대상의 공공부조의 성격을 가진 제도로서 국민연금이 정착되면 공공부조로 제자리에 돌아가야 할 제도이기 때문에 장기적 관점에서 연금이라고 보기 어려운 점이 있다. 따라서 국민연금의 역할을 강조하지 않을 수 없다.

국민연금의 소득보장 기능에 관한 연구단위는 대체로 개인이었다. 급여 수준을 비롯한 노후소득보장 효과 분석(우혜봉·한정림, 2015), 기여금 관련 연구(신규수, 2016), 수급권확보 방안에 관련 연구(최금옥) 등은 개인을 연구단위로 할 수밖에 없는 특징을 가지고 있다. 그러나 연금의 사각지대 존재와 급여 수준의 불충분으로 인한 보완장치를 논의할 경우 그 대안은 복지지방에 귀결되고, 연구단위가 개인에게서 지방으로 이전될 수밖에 없다. 복지지방 이념을 떠나 인구 고령화 수준의 차이가 큰 경우 연구단위로서 지방의 의미가 작지 않다. 연금 격차와 지역 격차와 사이에 존재하는 상호작용을 분석할 수 있기 때문이다.

우리나라는 2018년 현재 65세 이상 인구 비율이 14.0%를 넘어 고령사회로 진입하였다. 그러나 지역별 고령화 수준 차이는 매우 크다. 울산광역시 북구처럼 65세 노인 인구 비율이 7.0%여서 고령화 사회의 초입에 있는 지역도 있지만 전남 고흥군과 같은 농어촌 지역의 노인 인구 비율은 40%에 근접한 지역도 있다. 특히 노인 인구 비율이 30%를 넘는 기초자치단체는 35곳에 이르고 있다. 시·군·구와 같은 지방정부 유형이나 고령화 단계에 따라 국민연금 급여 수준과 수급율의 유의미한 차이가 있다면 지역 격차 완화 장치로서 복지지방의 의미가 클 수밖에 없고, 여기에 상응하는 대응책 모색이 필요하다.

국민연금에는 완전노령연금. 감액노령연금, 조기노령연금, 특례노령연금, 분할연금 등 다섯 가지 유형이 있다. 본 연구는 전국 시·군·구 수준의 지방정부를 대상으로 국민연금 수급율 분석을 통한 연금 사각지대 존재 여부와 심각성, 그리고 다섯 가지 유형의 국민연금 급여 수준 차이의 존재 여부, 그리고 급여 수준의 차이가 존재한다면 어떤 연금 유형에서 유의미한 차이가 나타나는지를 분석하여 연금과 지역 간의 상호작용을 탐색하고 “복지지방” 구현을 위한 정책적 대응 방안을 제시하고자 한다. 국민연금은 중앙정부의 정책영역이고 지방정부의 정책영역에서는 비켜나 있지

만 지방이 사회보장의 주체로서 역할을 하는 복지지방의 관점에서는 의미가 큰 정책영역이기 때문에 시·군·구 비교연구는 그 의미가 크다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 복지지방에 관한 이론적 논의

중앙정부가 전국민의 사회보장 책임의 주체라는 복지국가 이념과 같은 선상에서 "복지지방"은 지방이 지역주민의 사회보장 책임의 주체라는 의미이다. 복지지방은 지방의 재원으로 노인, 장애인, 미망인, 그리고 싱글맘 등에 대한 사회보장을 제공한 1910~20년대 노르웨이와 스웨덴을 비롯한 북유럽 국가의 전통에 그 기원을 두고 있다(Kröger, 2011). 복지지방 프로그램 중 하나인 오슬로 사회보장 프로그램(Oslo Social Security Program)은 노르웨이 복지국가의 초석이 되었고, 이 관점에서 복지지방이 복지국가보다 앞선 개념이라고 주장하기도 한다(Hanssen, Pettersen, and Sandvin, 2001).

복지지방은 복지국가와 상충 개념은 아니다. 중앙정부에 집중된 복지프로그램의 주체를 지방으로 이관하는 등 복지의 지방화를 정책수단으로 활용하지만 복지수준의 지방 간 조화를 정책목표로 설정하고 있다. 복지지방은 복지 프로그램에 대한 지방의 재량에만 방점을 두는 것은 아니다. 지방간 조화를 강조하기 때문에 복지지방의 필수 사항 중 하나는 중앙정부의 통제 및 조정자 역할이다(Kröger, 2011). 특정 지방의 복지 수준이 높다고 해서 복지지방이라고 할 수 없다. 지방 중심의 사회보장 프로그램의 확립을 전제로 지방 간 조화가 구현되어야 복지지방의 이념에 가깝다고 말할 수 있다.

복지지방은 지방의 독특한 사회보장체제(local social security system)라는 점에서 복지 관대화로 이어질 가능성이 있다. 따라서 지방재정을 기반으로 하지 않은 인기영합적인 무모한 복지 확대를 경계한다. 일부 지방의 복지 관대화가 지방간 복지수준의 조화에 장애가 되면 중앙정부의 규제가 허용된다(Rauch, 2008). 이 점에서 중앙정부의 복지지방에 대한 규제는 지방자치의 이념에 배치된다는 비판이 제기되기도 하지만 한 국가에 속한 모든 지방자치 단위는 높은 수준의 복지 서비스를 지역주민이 향유하도록 해야 한다는 관점에서 중앙정부의 개입은 지방자치와 지방복지의 조화를 위한 정책수단으로 인식되고 있다.

우리나라에서도 서울시와 성남시 등에서 청년수당이나 기본소득 도입 문제로 중앙정부와 지방정부가 충돌한 사례가 있었지만 중앙정부가 복지지방 제도 도입을 수용하면 채택 여부는 지방 스스로가 결정하는 접근을 취할 수 있다. 제도 도입에 영향을 미치는 요인은 지방의 규모와 재정상황이지만 경험적 연구(Burau, Theolbald, and Blank, 2007; Hanssen, Pettersen, and Sandvin, 2001; Trydegård and Thorslund, 2001)를 정리하면 지방의 정치성향과 지역주민의 이념적 지향도 큰 변수로 작용을 하는 것으로 나타나고 있다. 재정이 충분하지 않아도 다양한 지방의 농지나 주택을

기초로 복지지방을 실천할 수 있다.

복지지방에는 통일된 모형이 있는 것이 아니라 지방의 여건에 따라 다르게 접근하고 있다. 그러나 가장 보편적 복지지방 모형은 지방 중심의 연금제도 도입이 복지지방의 중심에 있는 것으로 나타났다. 연금 외 장애인에 대한 지방의 독자적 복지 프로그램 도입이 뒤를 잇고 있으며, 미망인과 싱글맘에 대한 지원 프로그램도 많은 지방에 도입된 것으로 나타나고 있다(Hanssen, Pettersen, and Sandvin, 2001). 실업자와 이민에 대한 지방 고유의 복지 프로그램도 개발되고 있다(Lien and Pettersen, 2004). 지역에서 가장 시급한 복지문제를 해결하는 차원에서 복지지방 프로그램이 도입되는 것으로 설명할 수 있다.

지방을 구분하지 않고 평균적으로 보면 한국은 2018년에 고령사회 문턱을 넘어선 국가이지만 기초자차단체별로 보면 초고령 사회와 고령사회가 섞여 있으며, 일부만 고령화 사회 단계에 머물러 있다. 고령인구에 대한 복지 수요가 증가하고 있어 고령인구 프로그램을 중심으로 하는 복지지방에 대한 체계적인 연구가 요구되는 상황이지만 국내 연구에서는 이같은 연구는 거의 없었다.

2. 노령연금 격차에 관한 선행연구

국민연금의 수급 수준이나 수급율의 격차에 관한 연구는 여러 가지 시각에서 접근하고 있다. 국내외를 막론하고 성별 간 격차, 세대 간 혹은 세대내 격차, 소득계층별 격차에 관한 연구는 많이 진행되어 왔을 뿐만 아니라 이 분야의 지식 축적으로 개선방안도 어느 정도 정리(Allmendinger, Brückner, and Brückner, 1993)가 되어 있는 것으로 나타났다.

국민연금의 성별 간 격차에 관한 연구(강성호·김영옥, 2012; 임미영·한인숙, 2002)가 있는데 근로 이력의 성별 격차가 연금수급 수준이나 수급율의 격차를 유발시키는 요인 중 하나로 분석하고 있다. 독일과 프랑스의 경우도 마찬가지였다(Allmendinger, Brückner, and Brückner, 1993; Bonnet, Buffeteau, and Godefroy, 2006). 여성의 인적자본 형성과 노동시장에서의 고용 지위의 제약이 근로이력의 성별 차이를 유발시키고 이어 연금수급의 격차를 초래하는 것(유희원·이주환, 2016)으로 파악되고 있다.

세대간 연금격차에 관한 연구(강성호, 2013; 최기홍, 2013)에서는 기여와 급여 사이에 존재하는 소득재분배 산식의 문제로 인하여 세대간 격차와 세대내 격차가 존재할 수밖에 없다는 점을 지적하고 있다. 국민연금 기여금의 탈루 현상이 존재하고 이 현상이 세대내 연금격차로 이어지는 연구(신규수, 2016)도 있었다. 인구고령화와 함께 나타나는 노령연금의 세대간 격차에 관한 문제에 대해서는 국외 연구(Moore, 2006)에서도 끊임없이 지적되고 있는 문제 중 하나이다.

국민연금의 소득계층별 연금 격차는 기여수준의 격차가 급여의 격차를 초래한다는 차원이 아니라 소득재분배 산식이 적정한가에 초점이 맞추어져 있다. 대체로 재분배 산식에 문제가 있어 소득재분배가 적절히 이루어지지 않는다는 문제를 지적하고 있다(허만형, 2015). 또한 소득계층별 사망력의 차이가 소득계층별 연금격차로 이어질 수 있다는 연구도 있었다. 특히 조기노령연금을 수급하는 저소득층의 사망 리스크가 다른 집단에 비해 뚜렷하게 높다는 사실이 파악되었다(우혜봉·

한정림, 2017).

노동시장 변화가 국민연금의 격차를 유발한다는 연구(김태일·최영준, 2017)도 있었다. 국민연금이 기반하는 노동시장의 고용 유형은 사용자와 근로자 방식인데 4차 산업혁명으로 노동시장은 사용자와 근로자 관계를 안정적으로 이어갈 수 있는 여건이 사라지기 때문에 연금 사각지대를 넓힐 수 있고, 연금 격차로 나타날 수 있다는 점을 지적하고 있다.

이상의 다양한 시각의 연금 격차 연구에도 불구하고 국민연금 수급율과 수급 수준에 관한 지역간 격차에 관현 연구는 찾아볼 수 없었다. 연금정책의 주체는 중앙정부이고, 지방정부의 역할은 없기 때문에 나타난 현상일 수 있지만 지역간 연금 수급율과 수급 수준의 불평등은 지역의 위기로 이어질 수 있기 때문에 정책의 결과는 지역이 떠안을 수밖에 없다. 따라서 연금의 지역 간 격차에 관한 연구를 통한 개선방안 모색이 필요하다.

3. 노령연금의 지역 간 격차에 관한 선행연구

지역 간 복지 격차에 대해서는 최근까지도 크게 주목받지 못했다. 한 국가가 지향하는 복지국가 이념이 구현되면 빈곤 문제에서 벗어날 수 있고, 노령으로 인한 소득중단 문제가 해결될 것으로 보았기 때문이었다(Sellers and Lindström. 2007). 지역 간 복지 격차 문제가 제기되면 대체로 케어 서비스에 집중되는 경향이 있었다. 어느 나라든 케어 서비스의 제공 책임이 중앙정부보다는 지방정부에 귀속되기 때문이다. 복지국가를 선도하는 스칸디나비아 국가에서도 복지 수준의 지역 간 격차는 다양한 분야의 케어 서비스 중에서도 노인복지 등에서 심각한 수준인 것으로 보고되고 있다(Trydegård and Thorslund, 2001).

복지국가의 이념을 구현하기 위한 새로운 대안 모색 방안으로서 한 국가에 하나의 복지국가 모형을 도입하기보다는 지역 특성에 맞는 복수의 “복지지방(welfare municipality)” 모형을 활용하는 방안(Trydegård and Thorslund, 2010)이 제시되고 있다. 복지지방은 중앙과 지방의 역할 분담이라는 복지분권(welfare decentralization)의 차원을 넘어서는 이념적 접근방안으로서 지역 간 복지 격차를 완화시키는 방안으로 활용될 수도 있고, 복지국가 수준을 한 단계 더 끌어올릴 수 있는 이념 정향으로도 활용될 수도 있기 때문이다.

복지지방은 인구 고령화와 더불어 나타난 복지국가 위기와 복지축소 문제를 해결하는 대안적 접근방법 중 하나로 주목받고 있다. 지방이 주도적으로 복지 수요를 공급하고, 지방 간 복지격차를 해소할 수 있는 대안적 접근방법이기 때문이다(Minas, 2014). 복지지방 이념 구현을 위해 지역경제 관점에서 접근하는 방법과 지역정치 관점에서 접근하는 방법이 제시되고 있다(Lien and Pettersen, 2004). 또한 중앙과 지방의 관계설정의 관점에서 접근하는 방법과 중앙과 지방의 상호의존적 관계를 기초로 복지혼합(welfare mix)이라는 시각에서 접근하는 방안이 모색되기도 한다(Johansson. Arvicson, and Johansson, 2015; Vike, 2018). 우리나라에서는 복지지방의 개념도 낯선 수준이며 복지의 지방분권 혹은 복지분권의 관점에서 지방의 역할이 논의(박병현, 2006; 신진욱·서준상, 2016)되는 수준이다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구대상 및 자료수집

본 연구는 “복지지방(welfare municipality)”의 관점에서 국민연금의 지역 간 격차 분석을 주요 내용으로 삼았다. 연구대상은 국가통계포털의 e-지방지표에서 제공되는 전국 226개로 집계된 기초자치단체이다. 〈표 1〉에서처럼 구 단위는 30.53%에 이르는 69개, 시 단위는 32.74%에 이르는 74개, 군 단위는 83개 36.73%이다. 구 단위 중에서 자치구가 아닌 행정구

는 연구대상에서 제외되었다. 세 유형의 기초자치단체는 도시형, 도농통합형, 농어촌형으로 사회경제적 환경 크고, 연금수급권자를 결정하는 인구 고령화 수준도 다르다.

구 단위의 지방정부의 경우 2012년 65세 이상 노인 인구 비율이 11.33%였으나, 2016년 현재 13.64%로서 고령사회의 문턱에 선 상태였다. 시 단위의 지방정부의 노인 인구 비율은 2012년 13.03%에서 2016년 현재 14.77%로 노인 인구의 문턱을 넘어선 상태였다. 군 단위의 경우 2012년에는 노인 인구 비율이 24.42%였으나, 2016년에는 26.21%로서 초고령 사회에 진입한 상태였다. 세 유형의 지방정부를 하나의 집단으로 묶어서 분석하기 어려울 정도로 인구 고령화 수준의 차이가 뚜렷하게 나타났다.

군 단위 65세 이상 노인 인구 비율은 〈표 1〉에서와 같이 초고령 사회에 진입한 상태이기 때문에 별도의 정책 대안이 필요할 수 있다. 따라서 강원도, 경기도, 충남·북, 전남·북, 경남·북 등 광역자치단체의 군 단위에서 국민연금 급여 수준과 수급율의 차이가 있는지 분석하고, 통계적으로 유의미한 차이가 있다면 어느 정도의 일관성이 있는지 파악하였다.

〈표 1〉 시·군·구의 노인인구 비율

지역코드		2012	2013	2014	2015	2016
구	평균	11.3264	11.9488	12.5601	13.1254	13.6483
	N	69	69	69	69	69
	표준편차	2.96777	3.12029	3.26079	3.37922	3.51221
시	평균	13.0330	13.7242	13.9936	14.4089	14.7727
	N	74	74	74	74	74
	표준편차	5.13219	5.02397	5.39390	5.47604	5.56551
군	평균	24.4252	24.7440	25.2942	25.7639	26.2108
	N	83	83	83	83	83
	표준편차	5.64624	6.31117	6.49724	6.66029	6.79715
전체	평균	16.6958	17.2292	17.7062	18.1872	18.6301
	N	226	226	226	226	226
	표준편차	7.62355	7.68573	7.86967	7.94201	8.01994
F(Prob.)		172.396(.000)	145.301	134.790(.000)	128.748(.000)	122.748(.000)

2. 분석내용 및 분석방법

본 연구는 시·군·구의 노인 인구 비율이 다른 만큼 연금급여 수준이나 연금수급율이 다를 수 있다는 전제하에서 출발하였다. 지방정부 유형에 따른 연금급여 수급수준 비교분석, 국민연금 전체 연금수급자에서 연금유형별 수급비중 비교분석, 65세 이상 노인 중에서 국민연금 수급율 비교분석이라는 세 가지 접근법을 활용하였다. 시·군·구라는 세 가지 지방정부 유형을 비교분석하기 위하여 F값 검증을 주로 채택하였다. 또한 연금급여 수준이 가장 낮은 지역과 가장 높은 지역, 연금 수급율이 가장 낮은 지역과 가장 높은 지역을 정리하여 전국에서 어느 지역의 연금급여 수준이 가장 높거나 낮으며, 어느 지역의 연금 수급율이 가장 높거나 낮은지에 대해서도 분석을 실시하였다.

국민연금에는 다섯 개 유형의 연금급여가 포함되어 있다. 노령연금, 장애연금, 유족연금, 그리고 반환일시금으로 크게 구분된다. 노령연금은 다시 완전노령연금, 감액노령연금, 조기노령연금, 특례노령연금, 그리고 분할연금과 같은 다섯 가지 유형으로 구분된다. 완전노령연금은 국민연금에 가입하여 20년 이상 연금을 납부한 사람이 60세 이상이 되었을 지급받는 연금이고, 감액노령연금은 국민연금 가입기간이 10년 이상 20년 미만인 경우에 지급받는 연금이다. 가입기간에 따른 급여 수준의 차이가 이 두 유형을 구분한다.

조기노령연금은 국민연금 가입기간이 10년 이상이고 소득이 없는 경우에 55세부터 신청하여 받는 연금이다. 55세에는 정상연금의 70%, 56세는 76%, 57세는 82%, 58세는 88%, 59세는 94%를 평생 받는다. 완전노령연금에서 감액된다는 점은 감액노령연금과 같은 맥을 가지고 있으나 60세에 도달하기 전에 받는다는 점에서는 감액노령연금과는 차이가 있다.

특례노령연금은 1988년 국민연금제도 도입 당시 만 45세 이상 60세 미만, 1999년 전국민 확대 적용 당시 최소가입기간 10년을 채우기 어려운 중고령자를 대상으로 한 경과조치로 5년만 가입해도 60세부터 노령연금 지급할 수 있게 한 유형으로서 장기적으로 소멸하는 유형이다. 분할연금은 노령연금 수급권자가 이혼한 배우자에게 일정액의 연금을 보장해 주는 연금으로 1999년 전국민 대상 강제가입제가 실시되면서 도입한 제도이다.

〈표 2〉 국민연금의 연금유형, 내용, 그리고 분석 내용

급여유형	내용	분석내용
완전노령연금	가입기간 20년 이상, 60세에 이른 경우 연금	- 5개 유형별 급여수준 - 전체 수급자 중 유형별 수급자 비중 - 65세 이상 노인 중 수급자 비중
감액노령연금	가입기간 10~20년, 60세에 이른 경우 연금	
조기노령연금	가입기간 10년 이상, 55세에 이른 경우 연금	
특례노령연금	가입기간 5년 이상, 60세에 이른 경우 연금	
분할연금	가입기간 5년 이상, 이혼, 60세에 이른 경우 연금	

〈표 2〉의 분석 내용 중에서 65세 이상 노인 중에서 국민연금 수급자 비중을 산정하기 위하여 건강보험적용인구를 기준으로 설정하였다. 인구통계에는 주민등록인구와 건강보험적용인구가 있으나 후자가 좀 더 보수적인 인구통계이기 때문에 이 자료를 활용하였다. 전국의 시·군·구별 건강보

험적용인구에서 노인 인구 비율을 곱하여 65세 이상 노인 인구를 산정하고, 이 산정된 시·군·구별 노인 인구에서 시·군·구별 수급자 비율을 산정하였다.

연금수령이 가능한 연령에 이른 인구 중에서 연금수급자 수를 대비시켜야 정확한 수급율을 산정할 수 있지만 현재 연금수령 가능 연령은 60세에서 65세로 조정이 되고 있기 때문에 65세 이상 노인 인구 중에서 연금을 수령하는 비율을 연급수급율로 간주하였다. 연금수급 가능 연령은 1953년생부터 56년생은 61세, 1957년부터 60년생은 62세, 1961년부터 64년생은 63세, 1965년부터 68년생은 64세, 그리고 1969년 이후 출생자는 65세이다. 조기노령연금은 연금수급 가능 연령 5년 전부터 자격이 주어진다.

Ⅳ. 분석결과

1. 국민연금 유형별 평균급여 시·군·구 비교분석

국민연금 다섯 개 유형을 종합하여 평균값을 구한 연평균 급여에 대해 시·군·구 세 개 유형으로 평균값을 비교분석한 결과 연구대상기간 5년 중에서 2013년만 제외하고 통계적으로 유의미한 수준에서 구, 시, 군 순으로 급여 수준이 높았다. 〈표 3〉에서와 같이 2012년의 경우 연평균급여수준은 구 단위 364만4000원, 시 단위 322만원, 그리고 군 단위 270만2000원 이었으나 2016년에는 시·군·구 모두 두 배 이상으로 급여 수준이 높아졌다. 2016년 구 단위는 1179만2000원, 시 단위 889만4000원, 군 단위 560만8000원이었다. 전체 인구 중에서 65세 이상 노인인구의 비중이 낮은 구 단위의 노령연금 수준이 가장 높았고, 노인인구 비중이 가장 높은 군 단위의 노령연금 수준이 가장 낮았다는 사실을 알 수 있었다.

〈표 3〉 노령연금 연평균급여 수준 시·군·구 비교: 2012~2016

지역코드		2012	2013	2014	2015	2016
구	평균	3644.1352	2710.6771	4096.4066	4192.4825	11792.5984
	표준편차	539.69072	1915.27961	623.01772	637.01545	4276.11108
시	평균	3220.9099	3574.1629	3643.8178	3753.9592	8894.8599
	표준편차	437.85705	495.87855	502.91164	507.34168	2638.94951
군	평균	2702.1586	2855.3915	3064.4221	3177.0124	5608.3631
	표준편차	304.99448	631.15989	326.14325	335.23454	1447.95002
전체	평균	3157.8723	3052.0493	3571.7744	3678.5100	8587.1219
	표준편차	577.75188	1212.18679	647.09389	649.85937	3871.38760
F(Prob.)		91.852(.000)	11.914(.000)	84.026(.000)	78.564(.000)	84.466(.000)

국민연금 가입 기간이 20년 이상인 완전노령연금 수급자를 대상으로 연평균 급여 수준을 분석

한 결과 연구대상기간 2012년부터 2016년까지 5년 중에서 2012년만 제외하고 시·군·구 간에는 통계적으로 유의미한 수준에서 차이가 나타났다. 2013년에는 구, 시, 군 순으로 평균 급여 수준이 높았다. 2014년에는 구, 군, 시 순으로 바뀌었다가 2015년과 2016년에는 구, 시, 군으로 정착되는 모습을 보여주고 있었다.

〈표 4〉에서와 같이 구 단위의 경우 2012년에는 완전노령연금 급여가 연798만6000원으로 월66만5500원 수준이었으나, 가장 낮은 시 단위도 연774만7000원으로 월64만5000원이었다. 군 단위는 월64만9750원 수준이었다. 가장 최근인 2016년도에는 구 단위 연942만5000원, 시 단위 연864만7000원, 군 단위 연772만원에 불과했다. 월급여로 환산하면 구 단위는 78만5400원, 시 단위는 72만500원, 군 단위는 64만3000원이었다.

국민연금 가입기간이 10~20년 사이인 감액노령연금 수급자를 대상으로 연평균 급여 수준을 분석한 결과 시·군·구 간의 차이가 통계적으로 유의미한 수준에서 나타났다. 2012년부터 2016년까지 5년 동안 구 단위의 급여 수준이 가장 높게 나타났고, 다음은 시 단위였으며, 군 단위의 급여 수준이 가장 낮게 나타났다. 2016년을 기준으로 할 때 구 단위는 연445만9500원, 시 단위는 연432만6700원, 군 단위는 연424만5000원이었다. 월급여로 환산하면 구 단위는 37만1600원, 시 단위는 36만500원, 군 단위는 35만3800원이었다.

조기노령연금의 연평균 급여 수준 분석 결과에서도 시·군·구 간 차이가 통계적으로 유의미한 수준에서 나타났다. 2012년부터 2016년까지 5년 동안 예외 없이 구 단위의 조기노령연금 평균급여가 가장 높았고, 군 단위가 가장 낮게 나타났으며, 통계적으로도 유의미한 수준이었다. 2016년을 기준으로 할 때 구 단위 조기노령연금의 평균급여 수순은 연589만4900원, 시 단위는 연565만2700원, 군 단위는 연547만4300원이었다. 월평균 급여로 환산하면, 구 단위는 49만1200원이었고, 시 단위는 47만1000원이었고, 군은 45만6200원이었다.

특례노령연금의 연평균 급여수준을 분석한 결과 시·군·구 간의 차이가 통계적으로 유의미한 수준에서 뚜렷하게 나타났다. 구 단위의 평균급여 수준이 가장 높았고, 군 단위가 가장 낮게 나타났다. 2012년부터 2016년까지 한 번의 예외도 없이 구, 시, 군 수준으로 급여 수준이 높게 나타났다. 구, 시, 군의 급여수준 차이에 관한 한 통계적으로 유의미한 수준의 선형성도 존재하는 것으로 나타났다. 2016년을 기준으로 가장 높은 구 단위의 경우 연253만6300원 월 21만1300원, 가장 낮은 군 단위는 연236만2300원 월 19만6850원으로 월20만원에 미치지 못하는 수준이었다. 시 단위는 연244만9840원 월20만4100원이었다.

분할연금의 연평균 급여 수준을 분석한 결과 시·군·구 간 차이가 통계적으로 유의미한 수준이었다. 구 단위의 평균급여 수준이 가장 높았고, 군단위가 가장 낮게 나타났다. 2012년부터 2016년까지 한 번의 예외도 없이 구, 시, 군 수준으로 급여수준이 높았다. 2016년 구 단위의 급여수준은 연194만1000원 월16만1700원으로 나타났고, 군 단위의 급여수준은 연169만8200원 월14만1500원으로 나타났다. 시 단위도 연180만2000원 월15만원 수준이었다.

〈표 4〉 노령연금 5개 유형 급여수준 시·군·구별 비교: 2012~2016

유형	지역코드		2012	2013	2014	2015	2016
완전 노령 연금	구	평균	7986.9557	9609.8816	9403.9394	9171.1723	9425.2561
		표준편차	617.23715	741.97870	799.99057	891.82612	963.54576
	시	평균	7744.3267	9396.4873	9118.3875	8681.2767	8647.5191
		표준편차	570.78782	543.76794	554.94824	639.18152	822.06740
	군	평균	7797.8788	9339.7275	9155.9207	8378.8454	7720.8683
		표준편차	899.12153	504.96303	502.13307	598.38717	700.12624
	전체	평균	7837.4836	9423.9404	9219.1875	8721.1149	8548.7514
		표준편차	725.37063	558.58255	633.07779	780.37509	1080.71858
	F(Prob.)		2.233(.110)	3.311(.038)	4.429(.013)	23.321(.000)	80.203(.000)
감액 노령 연금	구	평균	4431.6709	4849.1431	4672.5727	4508.7043	4459.4674
		표준편차	489.26507	501.68868	464.75609	422.89807	383.77145
	시	평균	4207.1713	4680.5412	4490.5674	4332.1723	4326.6967
		표준편차	414.86370	385.27122	382.28308	351.15484	298.29261
	군	평균	3976.9714	4549.8668	4347.7125	4191.7529	4245.0191
		표준편차	292.06177	220.82076	223.15048	209.00569	179.96509
	전체	평균	4190.3015	4668.6650	4494.3031	4335.1206	4337.5977
		표준편차	440.05453	380.95404	385.81345	356.46254	305.20949
	F(Prob.)		24.511(.000)	19.235(.000)	14.934(.000)	16.911(.000)	10.072(.000)
조기 노령 연금	구	평균	4922.3468	5548.6429	5634.4834	5756.9383	5894.9739
		표준편차	677.87897	736.25789	755.19323	773.10432	800.68495
	시	평균	4637.5969	5250.3431	5352.5838	5494.9032	5652.7150
		표준편차	525.40140	533.10787	551.28937	579.85871	585.57865
	군	평균	4379.7947	5074.7969	5176.5526	5311.4205	5474.3259
		표준편차	460.38073	335.93281	339.69461	345.13663	335.55786
	전체	평균	4628.7914	5277.6026	5374.7808	5508.3317	5661.9538
		표준편차	595.23256	579.19478	590.78570	606.00929	613.65784
	F(Prob.)		18.125(.000)	14.139(.000)	12.494(.000)	11.061(.000)	9.480(.000)
특례 노령 연금	구	평균	2403.4499	2462.2708	2495.2439	2522.9350	2536.3388
		표준편차	207.35621	211.09100	212.35327	214.80020	218.89780
	시	평균	2308.9467	2369.2069	2404.0140	2433.7077	2449.8466
		표준편차	183.27071	186.03691	189.01170	190.94634	189.14700
	군	평균	2203.3617	2273.3243	2310.2598	2343.2035	2362.3250
		표준편차	171.63034	129.13760	129.38380	129.69620	130.26265
	전체	평균	2298.6466	2362.8591	2397.8504	2428.1119	2444.4979
		표준편차	203.30647	191.85733	192.67107	193.35606	193.42582
	F(Prob.)		21.893(.000)	21.549(.000)	20.300(.000)	18.804(.000)	17.427(.000)
분할 연금	구	평균	1669.4210	1866.0193	1840.9163	1882.5041	1941.1893
		표준편차	259.28285	289.67419	266.55140	253.81869	263.52436
	시	평균	1559.3382	1720.8973	1716.2371	1769.5318	1802.1875
		표준편차	267.22596	253.74925	275.10933	242.28455	236.34392
	군	평균	1380.2156	1613.0814	1596.9323	1642.7419	1698.2938
		표준편차	476.26031	515.41240	389.01517	361.32557	349.42858
	전체	평균	1527.3053	1726.0626	1711.0153	1758.0200	1806.9301
		표준편차	374.64811	390.44480	332.82380	308.89548	305.20753
	F(Prob.)		12.856(.000)	8.387(.000)	10.976(.000)	12.530(.000)	13.164(.000)

노인 인구 비중이 가장 높은 군 단위만을 선별하여 광역단체별로 급여수준에서 유의미한 차이가 나타나는지에 대해 분석한 결과 2012년도에는 경남·북이 충남·북이나 전남·북에 비해 감액노령연금과 특례연금의 급여수준이 높았게 나타났으나, 2016년 현재 완전노령연금, 감액노령연금, 조기토령연금, 특례연금 모두 충남·북의 수준이 가장 높았고, 다음은 경남·북이었으며, 전남·북의 수준이 가장 낮았다. 물론 지역 대부분이 도시화가 진행되어 세 곳만 군 단위로 남아있는 경기도의 군 단위 평균 급여 수준이 가장 높았다. 심층 분석을 설시한 후에 결론을 내릴 수 있지만 인근지역의 도시화 수준이 높으면 연금급여의 수준이 높아지는 것으로 조심스럽게 추정해 볼 수 있었다. 이 논거가 바탕이 되면 세종시 조성으로 충청도의 급여 수준이 높아지고 있고, 전남·북에 비해 경남·북의 도시화가 높기 때문에 급여수준이 높다는 설명이 가능하다.

이 설명을 뒷받침하는 증거로 제시할 수 있는 분석 결과는 경남·북의 비교에서도 나타났다. 두 지역을 비교 분석한 결과 2012년부터 2016년까지 지속적으로 완전노령연금, 감액노령연금, 조기연금, 특례연금, 그리고 분할연금 중에서 특례연금의 경우 도시화 수준이 높은 경남이 경북에 비해 그 수준이 통계적으로 유의미한 수준에서 높았다. 충남·북을 비교한 결과에서도 도시화 수준이 높은 충남이 2012년부터 2016년까지 지속적으로 5개 유형을 합친 총평균 급여가 충북에 비해 통계적으로 유의미한 수준에서 높게 나타났다. 나머지는 통계적으로 유의미한 차이가 없었다.

2. 국민연금 급여유형별 수급자 비중 시·군·구 비교분석

국민연금이 제공하는 노령연금의 유형은 완전노령연금, 감액노령연금, 조기노령연금, 특례연금, 분할연금과 같은 5개 유형이 있다. 전체 수급자 중에서 완전연금의 비중이 높으면 국민연금의 정착수준이 높다고 설명할 수 있다. 국민연금의 전체수급자 중에서 가입기간이 20년 이상인 완전노령연금 수급자의 비중을 분석한 결과 2013년을 제외하고 구 단위의 수급자 비중이 가장 높았고, 군 단위의 수급자 비중이 가장 낮았다. 2013년의 경우 시 단위의 비중이 가장 높았지만 다른 해와 마찬가지고 군단위의 비중이 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈표 5〉에서와 같이 수급자 비중은 10%에 이르지 못하고 있으며, 2016년을 기준으로 하더라도 가장 높은 구 단위의 경우 8.26%에 그치고 있다. 시 단위는 6.60%, 군 단위의 경우는 3.91% 수준으로 매우 낮다. 이 비중은 5년 전인 2012년의 구 단위 5.53%, 시 단위 3.77%, 그리고 군 단위 1.64%에 비해 높은 수준이기는 하지만 여전히 국민연금이 제자리를 잡았다고 할 수 있을 정도는 아니며 수급자 비중이 매우 낮은 수준이라고 말할 수 있다.

국민연금의 전체수급자 중에서 가입기간 10~20년 미만인 감액노령연금 수급자 비중을 분석한 결과 2012년부터 2016년까지 한 번의 예외도 없이 구 단위가 가장 높았고, 다음은 시 단위, 그리고 군 단위가 가장 낮았다. 세 집단간 이같은 차이가 통계적으로 유의미할 뿐만 아니라, 구에서 시, 그리고 시에서 군으로 갈수록 감액노령연금의 수급자 비중이 줄어드는 통계적으로 유의미한 수준의 선형성도 나타났다.

〈표 4〉에서와 같이 2012년 구 단위의 감액연금 수급자 비중은 29.1%, 시 단위는 23.0%, 그리고

군 단위는 15.4%였다. 수급자 비중이 세 유형의 지방정부 모두 증가하여 2016년에는 36.6%, 시 단위는 31.6%, 그리고 군 단위는 23.8%에 이르렀다. 세 유형의 지방정부에서 감액노령연금의 비중이 증가하기는 하였지만 구와 군의 감액노령연금 수급자 비중이 약13.0%에 이를 정도로 큰 차이를 보이고 있었다.

조기노령연금은 연급수급 연령 60세이 이르지 않았으나 소득이 없는 관계로 조기에 받는 연금을 의미한다. 많을수록 생활에 어려움이 많다는 뜻으로 해석할 수 있다. 연구대상기간 5년 기간 중에서 2013년을 제외하고 구 단위의 비중이 가장 높고, 다음은 시 간위, 그리고 군 단위가 가장 낮았다. 세 유형의 지방정부의 차이는 통계적으로도 유의미한 수준이었다.

〈표 5〉에서와 같이 2012년 구 단위의 조기노령연금 수급자 비중은 13.0%인데 반해 시 단위는 11.1%, 그리고 군 단위는 7.0%였다. 2016년 구 단위는 15.7%, 시 단위는 14.6%, 군 단위는 10.4%로 조기노령연금 수급자 비중은 5년 동안에 크게 증가하지 않았다. 예외적인 연도인 2013년의 경우 시 단위의 조기노령연금 수급자 비중이 가장 높은 13.6%였고, 다음은 구 단위로서 9.4%였으며, 군 단위는 가장 낮은 8.3%였다.

특례노령연금의 경우 다른 유형의 연금과는 반대로 수급자 비중이 가장 높은 지방정부 유형은 군이었고, 다음은 시 단위였으며, 구 단위가 가장 낮았다. 이 같은 추세는 연구대상기간 5년 동안 한번도 예외가 없었다. 또한 다른 유형의 연금은 수급자 비중이 증가하는 모습을 보였지만 특례노령연금 수급자 비중은 점점 줄어드는 현상을 보여주고 있었다. 구, 시, 군의 차이는 통계적으로 유의미하였고, 또한 유의미한 수준의 선형성도 나타났다.

〈표 4〉에서와 같이 2012년 특례노령연금의 수급자 비중은 세 유형의 지방정부 모두 50%를 넘기는 수준이었다. 군 단위는 76.6%, 시 단위는61.7%, 그리고 구 단위는 51.9%였다. 5년이 지난 2016년에는 군 단위는 15.0% 정도가 줄어든 61.5%, 시 단위도 15.0% 정도가 줄어든 46.6%였다. 구 단위는 13.0% 정도가 줄어든 38.6%라는 결과가 나왔다. 장기적으로는 소멸할 연금 유형이지만 아직 높은 비중을 하지하고 있는 것으로 나타났다.

분할연금은 전체 국민연금 수급자 중에서 1%도 미치지 못하는 매우 낮은 수준이지만 2013년을 제외하고 수급자 비중이 구, 시, 군 순으로 높았고 통계적으로 유의미한 수준이었다. 2012년에는 구 단위 0.3%, 시 단위 0.2%, 그리고 군 단위 0.1%에 불과하였지만 5년이 지난 2016년에는 구 단위 0.6%, 시 단위 0.5%, 그리고 군 단위 0.3%로 높아졌다.

〈표 5〉 노령연금 5개 유형 수급자 비중 시·군·구별 비교: 2012~2016

유형	지역코드		2012	2013	2014	2015	2016
완전 노령 연금	구(69)	평균	.055370	.035082	.059652	.069831	.082691
		표준편차	.0239164	.0280621	.0243238	.0266646	.0293988
	시(75)	평균	.037797	.036402	.041996	.051610	.066038
		표준편차	.0179937	.0172832	.0189562	.0215152	.0238372
	군(84)	평균	.016468	.014797	.019603	.026032	.039122
		표준편차	.0088097	.0080869	.0098151	.0116228	.0135116
	전체 (228)	평균	.035257	.028160	.039262	.047893	.061356
		표준편차	.0236853	.0214986	.0245460	.0272419	.0289979
	F(Prob.)		94.241(.000)	31.738(.000)	91.048(.000)	87.526(.000)	70.975(.000)
감액 노령 연금	구	평균	.291028	.306738	.307282	.334968	.366442
		표준편차	.0224615	.0304077	.0232664	.0255748	.0283504
	시	평균	.230291	.233541	.251875	.282888	.316542
		표준편차	.0484987	.0457693	.0456060	.0452686	.0461189
	군	평균	.145101	.155435	.171921	.205010	.238251
		표준편차	.0339353	.0382451	.0333574	.0357330	.0379272
	전체	평균	.217287	.227576	.239781	.270532	.303371
		표준편차	.0705405	.0728776	.0661253	.0649622	.0654482
	F(Prob.)		305.557(.000)	285.193(.000)	279.083(.000)	241.941(.000	215.562(.000)
조기 노령 연금	구	평균	.130713	.094073	.161478	.162404	.157946
		표준편차	.0492266	.0715902	.0514967	.0516466	.0507494
	시	평균	.111597	.136257	.143772	.147495	.146028
		표준편차	.0430447	.0457690	.0460351	.0451459	.0439876
	군	평균	.070654	.083098	.095875	.101471	.104009
		표준편차	.0331695	.0376099	.0370880	.0369002	.0361184
	전체	평균	.102298	.104232	.131799	.135348	.134421
		표준편차	.0487519	.0572949	.0527437	.0515615	.0493566
	F(Prob.)		41.861(.000)	21.977(.000)	44.085(.000)	39.230(.000)	32.644(.000)
특례 노령 연금	구	평균	.519383	.345095	.466883	.427366	.386320
		표준편차	.0640079	.2412490	.0603867	.0577474	.0548843
	시	평균	.617600	.589385	.558729	.513746	.466024
		표준편차	.0902286	.0892126	.0891734	.0876704	.0855743
	군	평균	.766388	.717137	.710663	.665175	.615685
		표준편차	.0684684	.1557126	.0737195	.0765936	.0784187
	전체	평균	.642693	.561278	.585814	.542317	.495991
		표준편차	.1268348	.2284545	.1262407	.1243902	.1214156
	F(Prob.)		210.947(.000)	90.663(.000)	201.684(.000)	193.976(.000)	185.592(.000)
분할 연금	구	평균	.003505	.002834	.004704	.005430	.006601
		표준편차	.0008067	.0020518	.0009761	.0010592	.0011689
	시	평균	.002714	.003129	.003627	.004260	.005367
		표준편차	.0012461	.0013890	.0016019	.0017822	.0020172
	군	평균	.001389	.001564	.001938	.002312	.002933
		표준편차	.0009384	.0011050	.0012443	.0013885	.0015833
	전체	평균	.002465	.002474	.003343	.003911	.004861
		표준편차	.0013421	.0016819	.0017332	.0019386	.0022410
	F(Prob.)		85.557(.000)	23.139(.000)	86.773(.000)	90.174(.000)	99.520(.000)

국민연금의 안정화의 관점에서 문제가 가장 심각하다고 판단되는 군 단위의 완전노령연금 비중을 대분류 방식의 광역으로 분류하여 분석한 결과 경기, 충남·북, 경남·북, 강원, 전남·북 순으로 그 비중이 높았다. 통계적으로 유의미한 수준이었으며, 이같은 순서는 2012년부터 2016년까지 한 번도 변하지 않았다. 충남·북, 전남·북, 경남·북 세 지역의 남북을 비교 분석한 결과 충남이 충북에 비해 완전노령연금의 비중이 통계적으로 유의미한 수준에서 높았다. 전남·북 사이에는 통계적으로 유의미한 차이가 없었으며, 경남·북의 경우 수치상으로는 2012년에서 2016년까지 경남의 비율이 높았지만 통계적으로는 유의미하지 않았다.

3. 국민연금 수급율 시·군·구 비교분석

노령연금 수급율은 2016년 현재 50%에 이르지 못해 연금 사각지대가 크게 존재한다는 의미로 해석된다. 외형적으로는 크게 보이지 않지만 시·군·구간 연금수급율 격차는 통계적으로 유의미했다. 구 단위 수급율이 가장 높았고, 시 단위, 군 단위 순이었다. 〈표 6〉에서와 같이 2012년 구 단위 국민연금 수급율이 50.25%인데 반해 시 단위는 45.66%, 군 단위는 43.87%였다. 2016년도까지 구 단위는 51.81%, 시 단위는 49.91%로 증가하였으며, 군 단위도 46.13%까지 증가하였으나 여전히 구 단위만 50%를 약간 상회하는 수준이었다.

〈표 6〉 노령연금 수급율 시·군·구 비교: 2012~2016

지역코드		2012	2013	2014	2015	2016
구	평균	.5025	.4871	.4840	.4961	.5181
	표준편차	.0624	.0516	.0549	.0556	.0571
시	평균	.4566	.4524	.4505	.4653	.4991
	표준편차	.0546	.0522	.0502	.0497	.0922
군	평균	.4387	.4307	.4300	.4444	.4613
	표준편차	.0369	.0593	.0582	.0646	.1143
전체	평균	.4641	.4519	.4532	.4671	.4910
	표준편차	.0579	.0589	.0588	.0610	.0953
F(Sig.)		29.886(.000)	15.542(.000)	18.423(.000)	15.310(.000)	7.475(.000)

완전노령연금 수급율은 매우 낮아 65세 이상 인구의 5% 수준에도 미치지 못했지만 시·군·구 간 차이는 통계적으로 유의미한 수준이었다. 2012년부터 2016년까지 구, 시, 군 순으로 완전노령연금의 수급율이 높았다. 완전노령연금의 수급율은 해마다 증가하는 추세였다. 〈표 7〉에서와 같이 2012년 구 단위 평균수급율은 2.87%. 시는 1.78%였고, 군은 0.72%였다. 2016년에는 구의 수급율은 4.39%, 시는 3.36%까지 증가했으나, 군은 1.83%에 불과했다.

감액노령연금 수급율은 완전노령연금에 비해 높았다. 65세 이상 인구의 15% 정도가 감액노령연금의 수급자였다. 연구대상기간 5년 동안 일관되게 통계적으로 유의미한 수준에서 구, 시, 군 순

으로 수급율이 높았다. 감액노령연금 수급율도 증가 추세였다. 〈표 7〉에서처럼 2012년 구 단위 감액노령연금 수급율은 14.62%, 시 단위는 10.61%, 군 단위는 6.38%였다. 2016년 구 단위는 18.91%, 시 단위는 15.82%, 군 단위는 11.02%로 증가하였다.

조기노령연금 수급율은 감액노령연금보다 높지는 않지만 완전노령연금보다는 높았다. 2016년 현재 수급율은 6.78%였다. 연구대상기간 5년 동안 조기노령연금의 수급율은 구, 시, 군 순으로 높았으며, 통계적으로 유의미한 수준이었다. 2012년 구 단위의 조기노령연금 수급율은 6.79%, 시 단위는 5.25%, 그리고 군 단위는 3.08%였다. 5년이 지난 2016년에는 구 단위는 8.41%, 시 단위는 7.43%까지 증가하였으며, 군 단위는 4.86%까지 증가하였다.

특례노령연금은 수급율이 가장 높지만 일정기간이 지나면 소멸할 연금이다. 연구대상기간 5년 내내 통계적으로 유의미한 수준에서 군, 시, 구 순으로 높았다. 수급율을 보면 2012년 군 단위 33.62%, 시 단위 27.89%, 구 단위 25.79%였다. 점진적으로 감소하여 2016년에는 군 단위 28.29%, 시 단위 23.00%, 단위는 19.76%였다. 분할연금 수급율은 1%에도 미치지 못하는 수준이었다. 수급율은 연구대상기간 5년 동안 구, 시, 군 순으로 수급율이 높았다. 통계적으로 유의미했다. 2012년 구 단위 수급율은 0.18%, 시 단위는 0.13%, 군 단위는 0.06%였다. 2016년에는 구 단위 0.34%, 시 단위는 0.27%, 군 단위는 0.14%로 증가하였다.

〈표 7〉 노령연금 유형별 수급율 시·군·구 비교: 2012~2016

유형	지역코드		2012	2013	2014	2015	2016
완전노령연금	구	평균	.028760	.025878	.029660	.035526	.043891
		표준편차	.0173269	.0099121	.0161210	.0181286	.0210669
	시	평균	.017861	.017656	.019567	.024758	.033685
		표준편차	.0098631	.0093629	.0100782	.0118439	.0144927
	군	평균	.007267	.007226	.008503	.011744	.018286
		표준편차	.0043302	.0039561	.0048588	.0064240	.0087298
	전체	평균	.017295	.015416	.018576	.023253	.031123
		표준편차	.0143919	.0107378	.0140128	.0160218	.0185505
	F(Sig.)		66.852(.000)	88.780(.000)	69.991(.000)	66.723(.000)	54.663(.000)
감액노령연금	구	평균	.146230	.145882	.148424	.165626	.189054
		표준편차	.0211602	.0203848	.0178591	.0178459	.0185803
	시	평균	.106071	.106468	.114151	.132216	.158296
		표준편차	.0272710	.0254621	.0249682	.0260285	.0354829
	군	평균	.063768	.064963	.073895	.091272	.110197
		표준편차	.0157562	.0163106	.0177864	.0225130	.0356150
	전체	평균	.102781	.099128	.109792	.127336	.149948
		표준편차	.0401853	.0379673	.0368728	.0380079	.0453470
	F(Sig.)		273.77(.000)	226.99(.000)	254.09(.000)	209.28(.000)	123.14(.000)
조기노령연금	구	평균	.067887	.078704	.080306	.082815	.084151
		표준편차	.0349565	.0362020	.0354224	.0365130	.0377278

	시	평균	.052503	.063455	.066629	.070560	.074382
		표준편차	.0258172	.0276682	.0280284	.0286899	.0295992
	군	평균	.030818	.038279	.041597	.045745	.048586
		표준편차	.0158854	.0185145	.0189214	.0209202	.0223620
	전체	평균	.049222	.058844	.061567	.065140	.067833
		표준편차	.0302307	.0324735	.0320897	.0327977	.0336299
	F(Sig.)		38.715(.000)	41.135(.000)	38.363(.000)	32.789(.000)	28.845(.000)
특례 노령 연금	구	평균	.257859	.239853	.223332	.209464	.197588
		표준편차	.0208083	.0193744	.0181164	.0178389	.0170052
	시	평균	.278939	.263431	.248544	.235769	.230031
		표준편차	.0428700	.0414630	.0402257	.0388537	.0620541
	군	평균	.336234	.319048	.305194	.294607	.282901
		표준편차	.0402279	.0519366	.0501130	.0485873	.0735847
	전체	평균	.293610	.276717	.261769	.249468	.239628
		표준편차	.0495141	.0528590	.0524800	.0525345	.0676668
	F(Sig.)		96.011(.000)	78.512(.000)	87.286(.000)	100.44(.000)	42.577(.000)
분할 연금	구	평균	.001751	.001963	.002264	.002684	.003415
		표준편차	.0004055	.0004218	.0004820	.0005601	.0006767
	시	평균	.001250	.001428	.001648	.002003	.002695
		표준편차	.0005783	.0006477	.0007370	.0008777	.0010871
	군	평균	.000603	.000720	.000831	.001040	.001371
		표준편차	.0004177	.0005015	.0005610	.0007430	.0008971
	전체	평균	.001162	.001331	.001535	.001856	.002426
		표준편차	.0006680	.0007385	.0008443	.0010055	.0012456
	F(Sig.)		113.59(.000)	104.48(.000)	108.63(.000)	94.883(.000)	100.70(.000)

국민연금 급여 다섯 개 유형의 연금수급자를 종합한 군 단위의 수급율을 대분류 방식의 광역으로 나누어 분석한 결과 2012년에서 2015년까지는 경남·북, 충남·북, 경기, 강원, 전남·북 순으로 통계적으로 유의미한 수준에서 높았지만 2016년에는 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 충남·북, 전남·북, 그리고 경남·북의 남북을 비교 분석한 결과 충남이 높았지만 통계적으로 유의미한 차이가 나는 해는 2015년뿐이었다. 전남·북의 경우 전남이 전북에 비해 높았지만 통계적으로 유의미한 차이는 한 번도 보이지 않았다. 경남·북의 경우 경남이 2012년부터 2016년까지 통계적으로 유의미한 수준에서 높게 나타났다.

4. 연금수급 수준 및 연금수급율 최저·최고 지역 비교

국민연금 급여 수급수준 최저 다섯 개 지역과 최고 다섯 개 지역을 분석한 결과 가장 낮은 지역은 정읍시를 제외하고는 전남·북 지역의 군 단위였고, 가장 높은 지역은 2013년만 제외하고 모두 서울 강남 3구와 울산의 자치구였다. 〈표 8〉에서와 같이 순창군, 고창군, 고흥군은 연구대상기간 5

년 내내 국민연금을 가장 적게 받는 지역이었다. 구례군, 장수군, 보성군, 함평군, 진도군, 정읍시는 번갈아가며 연금급여 최저수급 지역에 포함되었다.

국민연금 급여 최고 수급 지역에는 서울의 강남구, 서초구, 송파구와 울산의 남구, 동구, 북구, 중구가 포함되어 있었다. 2013년에는 울산 대신 과천시와 용인시가 포함되었는데 당시 울산의 자료가 미비된 상태였다. 2012년부터는 국민연금 급여가 높은 지역으로 서울을 강남3구가 중심이었으나, 2016년에 갈수록 서울은 강남구만 남고 울산의 자치구로 대체되는 현상이 나타났다. 울산의 국민연금 토대가 다른 지역에 비해 월등히 높았다.

최저 연금 수급지역과 최고 연금 수급지역의 차이도 크게 나타났다. 2016년을 기준으로 최저 지역의 연평균 급여는 400만원 내외였으나, 최고 지역의 연평균 급여는 1700~2700만원 사이였다. 네 배에서 일곱 배 정도의 차이가 나타났다. 최고 다섯 개 지역 중에서도 서울의 강남구와 울산의 동구는 연평균 1000만원 이상의 차이가 나타나 울산 자치구의 급여 수준은 다른 지역에 비해 매우 높다는 사실을 확인할 수 있었다.

〈표 8〉 연금급여 수급 수준 최고·최저 지역 비교: 2012~2016

연도	최저 수급 수준	최고 수급 수준
2012	순창군(224만2000), 고창군(235만5000), 고흥군(136만7000), 구례군(238만5000), 장수군(238만7000)	서울 송파(448만6000), 울산 남구(478만9000), 서울 서초(515만3000), 서울 강남(525만4000), 울산 동구(603만8000)
2013	순창군(146만1000), 고창군(254만4000), 고흥군(257만2000), 보성군(258만5000), 함평군(260만2000)	과천시(447만1000), 용인시(489만3000), 서울 송파구(503만1000), 서울 서초구(567만), 서울 강남구(580만5000)
2014	순창군(252만1000), 고창군(260만4000), 고흥군(263만5000), 정읍시(265만6000), 보성군(266만)	울산 북구(521만4000), 울산 남구(541만4000), 서울 서초(574만9000), 서울 강남(584만5000), 울산 동구(683만8000)
2015	순창군(264만5000), 고창군(270만5000), 고흥군(272만9000), 보성군(274만6000), 함평군(276만4000)	울산 북구(551만5000), 울산 남구(564만5000), 서울 서초(582만6000), 서울 강남(594만5000), 울산 동구(698만5000)
2016	순창군(395만1000), 고흥군(396만7000), 보성군(399만6000), 고창군(401만2000), 진도군(403만7000)	서울 강남(1723만8000), 울산 중구1847만5000), 울산 북구(1903만9000), 울산 남구2236만9000), 울산 동구(2770만1000)

괄호(　) 안 수치는 해당 지역의 연평균 급여

국민연금의 최저 및 최고 급여 수준을 연금유형별로 나누어 분석해도 다양성의 폭이 넓어지는 정도였지 최저 급여 수준을 받는 지역은 군 단위이고, 최고 급여를 받는 지역은 서울과 울산의 구 단위라는 틀은 깨지지 않았다. 〈부록 1〉에서와 같이 최저 급여를 받는 지역은 전남북 지역의 일부 군 단위 지역에서 화천군이나 정선군과 같은 강원도 지역, 영덕군, 고령군, 영천군 같은 경북지역, 음성군이나 증평군 같은 충청지역이로 넓어졌으나, 연금 급여 수준이 높은 지역은 울산의 자치구와 서울의 강남 3구에서 용인시, 과천시 등과 같은 일부 지역으로만 확산되었을 뿐이었다.

국민연금 급여수순에서와 마찬가지로 연금수급율이 가장 높은 지역과 가장 낮은 다섯 개 지역을 분석한 결과 높은 지역은 구 단위이거나 공업도시였고, 낮은 지역은 군이거나 시라고 하더라도

농어업이 강한 도농통합시였다. 울산 자치구는 수급율이 가장 높은 지역에 포함되어 있다는 것이 특징이었다. 울산 동구는 2012년 국민연금 수급율 77%로서 전국 최고였으나 2013년에는 자료가 없어 통계에 잡히지 않았다. 그러나 2014년 71%, 2015년 72%, 2016년에도 76%로 연속으로 전국 최고 자리를 지켰다. 울산 자치구 중 남구, 동구, 북구가 수급율이 높았다. 울산 자치구 외 구미시, 부산 사상구, 대구 서구의 수급율이 높았다.

연구대상기간 중 첫 3년 동안 국민연금 수급율이 가장 낮은 지역은 계룡시 34%, 춘천시34%, 속초시 36%, 양구군 36%, 홍성군 37% 등이었다. 도농통합시 세 곳, 군 단위 두 곳이었다. 2015년에는 강원도 양구군이 빠지고 서울의 종로구가 가장 낮은 지역에 포함되었다. 2015년에는 예산군, 태안군, 서천군이 들어갔다. 국민연금 수급율이 높은 지역과 낮은 지역의 차이는 두 배 정도였다. 2016년을 기준으로 최저 다섯 개 지역의 수급율은 34~39%인데 반해 최고 다섯 개 지역의 수급율은 64~76%였다. 극단적 비교 수치이기는 하지만 가장 수급율이 낮은 예산군은 34%에 불과한데 가장 높은 울산 동구는 76%였다.

〈표 9〉 연금수급율 최고·최저 지역 비교: 2012~2016

연도	최저 수급율	최고 수급율
2012	계룡시(34), 춘천시(34), 속초시(36), 양구군(36), 홍성군(37)	대구서구(60), 경북구미시(62), 울산남구(65), 부산사상구2(65), 울산동구(77)
2013	계룡시(34), 춘천시(34), 속초시(36), 양구군(37), 홍성군(37)	부산사하구(57), 포항시(57), 대구서구(58), 구미시(62), 사상구(62)
2014	계룡시(34), 춘천시(35), 속초시(37), 양구군(37), 홍성군(37)	울산북구(59), 부상사상구(61), 울산남구(61), 경북구미시(62), 울산동구(71)
2015	계룡시(35), 춘천시(37), 종로구(38), 속초시(39), 홍성군(39)	울산남구(62), 부산사상구(62), 경북구미시(64), 부산기장군(70), 울산동구(72)
2016	예산군(34), 태안군(35), 서천군(36), 계룡시(37), 춘천시(39)	부상 사상구(64) 울산 북구(65), 울산남구(65), 경북구미시(66), 울산동구(76)

괄호(　) 안의 수치는 해당 지역의 국민연금 수급율

5. 요약 및 논의

국민연금은 총체적으로 심각한 문제를 가지고 있었다. 가입기간이 20년이 넘어 첫 완전노령연금 수급자가 나온 2008년 이후 10년이 지났는데도 국민연금 사각지대가 65세 이상 노인의 절반에 이를 뿐 아니라 급여 수준이 낮아 연금으로 노후생계 유지가 어려운 수준이었다. 중앙정부의 정책이면 지역 간 차이가 심각하지 않아야 하는데 시·군·구별 차이가 매우 크게 나타나 대표적 정책실패 사례라고 지적할 수 있는 수준이었다. 정책실패 보완책으로 국민연금 수령 노인에게 기초연금을 제공하여 두 연금 동시 수령자가 2016년 현재 국민연금 수급자 중 33.6%에 이르는 수준이었다(국민연금공단, 2017; 송현주·임란, 2018).

수급율과 급여 수준이 높아 국민연금으로 노후생계가 가능한 지역으로서 울산시의 중구, 남구, 동구, 북구 등 네 개 자치구와 서울의 강남구, 서초구, 송파구 정도였고, 나머지 시 단위와 군 단위

는 국민연금의 노후보장 기능이 사실상 상실된 상태였다. 울산은 대표적 공업도시이고, 서울의 세 구는 대표적 중산층 거주 지역이어서 이 특성이 연금 기능회복과 어느 정도 연관성이 있는지에 대한 심층연구가 필요한 것으로 보인다.

국민연금 유형별로 보면 완전노령연금 수급자 비율이 높을 경우 국민연금의 월평균 급여는 71만2300원 정도라는 점에서 절망적인 수준은 아니었다. 그러나 완전노령연금 수급율이 2016년 현재 6.13%에 불과하다는 결과 앞에서는 국민연금의 노후생계유지 기능에 회의적이지 않을 수 없었다. 1988년 국민연금제도 시행, 1995년 농어촌지역 확대실시, 두 권역에서 2008년 첫 완전노령연금 수령자 출현이라는 연금제도 시간표를 고려하면 연금제도 정착에 시간이 부족했다고 이 문제점을 방어할 수는 없다. 첫 수령자 이후 10년이 지났기 때문이다. 연금제도 정착에 필요한 다양한 조치를 하지 않은 정부의 정책실패 원인을 우선적으로 파악해야 하며, 지방 간 연금 불평등에 대한 대응 미흡 문제를 지적하지 않을 수 없다.

완전노령연금을 받을 만큼 가입기간이 되지 않은 감액노령연금 평균급여는 월36만1000원, 조기노령연금은 월45만6100원, 특례연금은 20만3600원 수준에 불과했다. 2016년 기준 전체 국민연금 수급자 중 감액노령연금 수급자 비율이 30.33%, 조기노령연금 수급자는 13.44%, 특례노령연금은 49.60%였다. 절반 가까운 국민연금 수급자가 특례연금으로 월20만3600원 정도를 받는다는 결론이다. 국민연금 외 보충적 연금 없이는 노후 생계유지가 어렵다는 점을 보여주는 분석 결과이다. 현재 보충적 연금으로 주택연금과 농어촌 지역의 농지연금이 있지만 누적가입자가 5만명과 1만명 수준에 그치고 있다. 활성화되면 보충적연금으로서의 기능 제고뿐만 아니라 “복지지방”의 기초로 활용될 수도 있을 것으로 판단된다.

국민연금의 기능상실 문제를 공공부조의 한 축으로 말할 수 있는 기초연금으로 보완하려고 한다면 더 큰 문제를 야기할 수 있다. 임시방편으로나마 기초연금을 제공해서 노후생계 유지가 어느 정도 가능한 수준으로 끌어올려야 하지만 국민연금 기능회복 없이 기초연금 인상 방식에만 집중한다면 국민연금 기능 회복 불능이라는 더 큰 문제를 야기할 수 있다.

시·군·구 간 국민연금의 수급수준과 수급율의 격차를 분석하면 구 단위보다는 시 단위, 시 단위보다는 군 단위의 국민연금 수급수준과 수급율의 문제가 가장 심각했다. 2016년을 기준으로 하면 군 단위 65세 이상 노인의 연금 수급율은 46.13%였다. 여기에 비해 구 단위는 51.81%, 시 단위는 49.91%였다. 국민연금 수급자 중에서 특례연금 수급자의 비중은 군 단위가 61.57%였다. 여기에 비해 구 단위는 38.63%, 시 단위는 46.60%로 군 단위보다 훨씬 낮았다. 구 단위의 경우 특례연금은 소멸로 향하고 있고, 군 단위는 소멸까지 장기간이 남아있다는 의미로 해석할 수 있다. 시·군·구 간의 연금 격차는 농어촌 지역으로의 확대실시 시기가 연금제도 도입 후 7년이 지난 1995년부터였다는 구조적 문제가 전혀 없는 것은 아니지만 직장가입자와 마찬가지로 농어민 가입자 중 첫 완전노령연금 수령자자 2008년에 나왔으며 그 후 10년이 지났다는 사실을 고려하면 구조적 문제만을 탓할 수 없다. 국민연금 관련 정책적 대응 미흡이 더 큰 문제일 수 있다.

완전노령연금 수급율의 비중이 어느 지역을 막론하고 낮았고 시·군·구 사이의 격차가 큰 것도 문제였다. 군 단위의 경우 65세 이상 노인 중에서 완전노령연금을 받는 비율은 1.83%에 불과하고,

전체 수급자 중에서 완전노령연금을 받는 수급자는 3.91%에 불과했다. 구 단위는 65세 이상 노인인구의 완전노령연금 수급율은 4.39%, 전체수급자 중에서 완전노령연금의 수급 비율은 8.27%였다. 완전노령연금의 수급율이 지나치게 낮으면 소득대체율을 40%로 설정하고 있다고 해도 실질적인 소득대체율은 여기에 미치지 못한다.

우리나라의 경우 소득대체율을 최고수준의 노령연금을 받을 수 있는 가입기간 40년을 기준으로 소득대체율을 산정하고 있기 때문에 가입기간이 20년이면 소득대체율은 거의 절반 가까이 떨어진다. 여기에다 완전노령연금의 수급율이 낮으면 소득대체율 40%도 허구에 불과하다. 가입기간 40년을 넘긴 지극히 일부분의 연금수급자만이 소득대체율 40%의 혜택을 받을 수 있기 때문이다. 국민 20%를 차지하게 될 노인인구에 대한 정책이라고 하기에는 허점이 지나치게 많다고 하지 않을 수 없다.

군 단위의 국민연금 수급 실태가 심각하여 군 단위만 선별하여 지역 간 연금 격차를 분석한 결과 경기도, 충남·북, 그리고 경남·북이 강원도나 전남·북에 비해 연금 급여 수준, 연금 수급율, 그리고 완전노령연금 수급 비중이 높았다. 또한 충북에 비해 충남이, 전북에 비해 전남이, 경북에 비해 경남이 대체로 높게 나타났다. 심층 연구를 통하여 상관관계를 파악해야 유의미한 결론에 이를 수 있지만 현재 나타난 내용을 보면 도시화 수순이 높거나, 인근 지역에 도시화나 산업화 수준이 높은 광역시 등이 위치하면 연금 급여 수준이나 수급율 등이 높다고 추론할 수 있는 정도였다. 경기도는 32개 기초단체 중 3개만이 군 단위로 남을 정도로 전 지역의 도시화가 진행된 상태이고, 충남은 대전이 인근 대도시이며, 세종시 조성으로 지역생태계가 도시화로 전환되고 있는 지역이라는 점을 주목할 필요가 있다.

시·군·구 간의 차이를 고려할 때 구 단위 지방정부의 경우 울산의 네 개 자치구와 서울의 강남 3구 정도는 소득대체율 40%에 가까운 연금 수급이 가능할 수 있지만 군 단위 지방정부의 경우는 거의 불가능에 가까운 기준이었다. 중앙정부의 정책임에도 불구하고 지역간 격차가 심각한 상황이라면 지방정부가 그 역할의 일부를 담당하여 지역 격차 완화를 위한 역할을 할 필요가 있다. 국민연금의 지역간 심각한 지역 격차가 복지지방의 도입 및 활용 가치를 설명할 수 있는 이유이기도 하다.

V. 결론

국민연금의 시·군·구 간 격차는 심각한 수준이었다. 특히 구 단위 지방정부에 비해 군 단위 지방정부의 연금 급여와 수급율 수준은 매우 낮았다. 복지 수준의 격차가 지나치면 지역간 분리현상이 나타날 수밖에 없는데(Musterd and Ostendorf, 1998) 정책수단이 마련되지 않으면 고령사회에 진입한 한국사회가 노년층을 중심으로 이같은 분리현상을 경험할 가능성이 있다. 울산과 서울의 강남 3구는 지속적으로 연금수준이 높은데 비해 전남북 지역의 순창군, 고창군, 고흥군과 같은 군 단위 지역은 연금수준이 지속적으로 낮게 나타나는 현상이 이 가능성을 높이고 있다.

시·군·구 간 국민연금 격차의 폭이 넓어지고 깊어지는 상황에서 단순한 복지 지방화 혹은 복지 분권으로 문제해결을 기대하기가 어렵다. “복지지방(welfare municipality)” 수준의 정책변동이 있어야 지역간 격차로 이어지는 경로의존적 문제를 해결할 수 있을 것으로 판단된다. 사회보험과 같은 보편적 복지모형이라도 지방 간 격차가 심하게 나타나면 복지 수준이 낮은 지방을 전국 평균수준으로 끌어올리기가 불가능하다(Trydegård and Thorslund, 2010) 이 경우 중앙정부에 책임이 귀속되는 정책이라고 하더라도 지방에 자율권을 주고 해당분야의 복지수준을 끌어올릴 수 있도록 지원하는 차원의 복지 패러다임 전환이 필요하며, 이것이 복지지방 모형이다(Kröger 1997).

복지지방 모형 핵심은 지방이 지역주민을 위한 정책을 결정하고 중앙정부가 이 정책을 수행할 수 있도록 지원하는 파트너 모형으로서의 특성이 있기 때문에 자원에 한계가 있는 지방의 복지수준을 끌어올리는 데 유용하게 활용할 수 있다. 전국의 시·군·구 수준의 지방정부 중에서 65세 이상 노인인구가 30% 이상이고 재정자립도가 낮아 독자적으로 주민복지정책을 결정하고 집행하기 어려운 곳을 선별하여 실험적으로 도입하는 접근법도 활용할 수 있다. 군 단위 지방정부는 노인인구 비중이 이미 20%를 넘긴 초고령 사회에 진입한 상황이고, 노인인구 비중이 30%가 넘는 군 단위가 30 곳이 넘기 때문에 지방의 복지 양극화와 복지 위기 문제를 해결하기 위해 시급한 대안 모색이 필요한 시점이다.

대안은 현재 시행중인 국민연금과 보충적 연금을 기초로 제시할 수 있다. 1995년부터 2006년까지 국민연금법에 의거 보건복지부에서 집행하다가 2007년부터 「농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법」에 의해 농축산부에서 “농어업인 연금”이라는 별칭으로 시행하는 연금보험료 지원 제도가 하나의 대안이고, 농지를 역모기지 방식으로 농어업인에게 제공되는 농지연금 제도가 다른 하나의 대안이다. 이 두 제도를 함께 혹은 선별적으로 노인 인구 30%가 넘는 지역부터 실시하는 방안을 고려할 수 있다. 중앙정부는 노인 인구 비율이 높은 지역, 국민연금 수급율, 사각지대 비중을 고려한 가이드라인을 정하고, 지방이 정책 주체로 역할을 하는 수준에서 복지지방 개념 도입을 고려할 수 있을 것으로 판단된다.

“농어업인 연금제도”와 농지연금 제도는 그 재원이 지방에서 나오는 것이 아니라, 중앙정부에서 나오기 때문에 중앙정부의 복지지방 제도 수용 여하에 따라 실현 가능성 여부가 결정된다. 특히 농지연금의 경우 재원의 기초가 되는 농지는 지방의 자원이기 때문에 이 제도를 복지지방의 우선 프로그램으로 채택할 수도 있다. 중앙정부와 지방정부는 상하 수직적 관계가 아니라 파트너라는 관점을 수용하면 보충적 연금으로서 농어업인 연금제도와 농지연금이 제자리를 찾아갈 수 있고, 복지지방의 가치도 실현될 수 있을 것으로 보인다.

끝으로 복지지방 도입을 위해 지역주민의 공감대 형성과 정책의 정당성 확보도 필수 사항이다. 중앙정부의 복지지방 정책 제시와 함께 지방정부가 지방의회를 통해서 조례안으로 정하든 주민투표를 통하여 정하든 지방 스스로 복지지방 프로그램의 채택 여부를 결정할 수 있도록 하는 방식을 취함으로써 정책의 정당성을 확보하는 방안을 마련할 필요가 있다.

참고문헌

강성호. (2013). 공적연근 급여산식 분해와 세대간 평평성 분석. 「연금연구」, 3(2), 1-22.

강성호·김영옥 (2012). 국민연금 수급률 추정 및 성별 연금격차 분석. 「여성경제연구」, 9(1), 49-76.

국민연금공단. (2017). 2016 국민연금 생생통계 Facts Book.

김태일·최영준. (2017). 노동시장의 변화와 국민연금 사각지대에 대한 대안: 국민연금 기여보저에 대한 제안. 「한국정책학회보」, 26(2), 395-419.

맹금호. (2018). 농지연금 가입 9999번째 가입자 탄생. 「농수축산신문」, 7월7일자 기사.

박병현. (2006). 사회복지의 지방분권화에 대한 비판적 고찰. 「한국사회복지행정학」, 8(2), 1-31.

송현주·임란. (2018). 중고령자의 공적연금 수급특성과 삶의 질 연구. 국민연금연구원.

신규수. (2016). 국민연금 기여금에 대한 개별 소득탈류율의 결정요인 분석. 「사회보장연구」, 32(3), 125-17.

신진욱·서준상. (2016). 복지국가, 지방분권, 지방자치의 역사·비교론적 관점에서 본 한국의 복지분권화. 「한국사회정책」, 23(4), 61-89.

우혜봉·한정림. (2015). 국민연금 재정 안정화 개혁의 소득계층별 노후소득보장 효과 분석. 「사회보장연구」, 31(4), 161-185.

우혜봉·한정림. (2017). 노령연금 수급자의 소득계층별 사망력 차이에 관한 연구. 「사회보장연구」, 33(1), 57-79.

유희원·이주환. (2016). 국민연금 성별격차: 남녀 간 노령연금 수급액 차이를 중심으로. 「사회복지정책」, 43(1), 27-50.

임미영·한인숙. (2002). 한국 국민연금의 성 불평등 구조: 가입과 급여의 적격성을 중심으로, 「한국행정학보」, 36(4), 167-186.

최금옥. (2012). 국민연금 수급권 확보방안으로서의 임의가입제도 개선방안: 최저 기준소득월액 적용방안 검토를 중심으로.「 연금연구」, 2(2), 115-141「.

최기홍. (2013). 국민연금 세대간회계와 세대간형평성의 측정. 「재정학연구」, 6(3), 1-29.

통계청. (2017). 한국의 사회동향 2017. 통계청.

한정림·우혜봉. (2014). 국민연금 수급율과 급여수준의 적정성: 성별 및 출생코호트별 차이를 중심으로. 「사회보장연구」, 30(2), 401-431.

허만형. (2015). 세계의 연금, 한국의 연금. 집문당.

Allmendinger, J., Brückner, H., and Brückner, E. (1993). The Production of Gender Disparities over the Life Course and Their Effects in Old Age: Results from the West German Life History Study. In Atkinson A.B., Rein M. (eds) *Age, Work and Social Security*. Palgrave Macmillan, London.

Burau, V., Theobald, H. and Blank, R. H. (2007), *Governing Home Care: A Cross-national Comparison,* Edward Elgar, Cheltenham

Bonnet, C., Buffeteau, S., and Godefroy, P. (2006). Effects of Pension Reforms on Gender Inequality in France. *Population*, 61(1/2), 51-80.

Hanssenm J., Pettersen, P., and Sandvin, J. (2001). Welfare Municipalities: Economic Resources ro Party Politics? Norgegian Local Government Social Programs of the 1920. *International Journal of Social Welfare*, 10(1), 27-44.

Johansson, H., Arvicson, M., and Johansson, S. (2015). Welfare Mix as a Contested Terrain: Political Positions on Government-Non-Profit Relations at National and Local Levels in a Social Democratic Welfare State. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(5), 1601-1619.

Kröger, T. (1997), Local Government in Scandinavia: Autonomous or Integrated into the Welfare State? In J. Sipilä (ed.), *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*, Aldershot: Avebury, pp. 95–108.

Kröger, T. (2011). Returning the Nordic Welfare Municipality: Central Regulation of Social Care Under Change in Finland. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 31(3/4), 148-159.

Lien, S., and Pettersen, P. (2004). Local Government and Welfare Generosity: Municipality Spending on Social Welfare. *Scandinavian Political Studies*, 27(4), 343-365.

Minas, R. (2014). One-Stop Shops: Increasing Employability and Overcoming Welfare State Fragmentation? *International Journal of Social Welfare*, 23(S1), S40-S53.

Moore, J. (2006). Projected Pension Income: Equity or Disparity for the Baby-Boom Cohort. *Monthly Labor Review*, 58-67.

Musterd, S., and Ostendorf, W. (2013). Segregation, Polarization and Social Exclusion in Metropolitan Areas. In S. Musterd, and W. Ostendorf (Eds). *Urban Segregation and Welfare State: Inequality and Exclusion in Western Cities*. Routledge, pp. 1-14.

Sellers, J., and Lindström, A. (2007). Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance*, 20(4), 609-632.

Rauch, D. (2008), "Central versus local service regulation: accounting for diverging old-age care developments in Sweden and Denmark, 1980-2000", Social Policy & Administration, 42(3), 267-87.

Trydegård, G and Thorslund, M. (2001). Inequality in the Welfare State? Local Variation in Care of the Elderly: The Case of Sweden. *International Journal of Social Welfare*, 10(3), 174-184.

Trydegård, G and Thorslund, M. (2010). One Uniform Welfare State or a Multitude of Welfare Municipality? The Evolution of Local Variation in Sweden Elder Care. *Social Policy & Administration*, 44(4), 495-511.

Vike, H. (2018). The Welfare Municipality: Universalism, Gender, and Service Provision. In *Politics and Bureaucracy in the Norwegian Welfare State. Approaches to Social Inequality and Difference*. Palgrave Macmillan, pp. 133-155.

허만형(許萬亨): 미국 Univ. of Colorado, Denver에서 박사학위를 받고, 현재 중앙대학교 공공인재학부에 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 복지정책, 정책분석평가, 정보화정책이다. 주요 논문으로는 *International Journal of Aging and Human Development*에 실린 "Demographic and Socioeconomic Determinants of Self-Efficacy: An Empirical Study of Korean Older Adults ," *Information Technology & People*에 실린 "Empowering the elderly population through ICT-based activities: An empirical study of older adults in Korea," 〈한국정책학회보〉에 실린 "연금제도개혁의 국가간 횡단면적 비교분석: "보편적" 제도유형 탐색"이 있다. 주요 저서로는 「세계의 연금, 한국의 연금」과 「통계분석론」이 있다(mhhur@cau.ac.kr).

〈논문접수일: 2018. 6. 25 / 심사개시일: 2018. 7. 2 / 심사완료일: 2018. 7. 22〉

〈부록 1〉 연금유형별 최저 및 최고 급여 수급지역: 2012~2016

연도		최저 수급 수준	최고 수급 수준
완전 노령 연금	12	음성군(6553000), 화천군(6562000), 정선군(6703000), 영덕군(6706000), 곡성군(6827000)	서울강남(9350000), 거제시(9462000), 울산동(9685000), 양구군(10036000), 계룡시(10367000),
	13	태백시(8132000), 영덕군(8201000), 대구서(8240000), 정선군(8247000), 부산사상(8341000)	서울송파(1102000), 거제시(11027000), 계룡시(11125000), 서울서초(11183000), 서울강남(11293000)
	14	증평군(7920000), 동두천(7993000), 대구서(8057000), 부산사상(8091000), 부산서구(8176000)	서울송파(10903000), 울산북구(10983000), 서울서초(11172000), 서울강남(11219000), 울산동(11573000)
	15	화천군(6526000), 증평군(7122000), 함평군(7378000), 영광군(7413000), 정선군(7434000)	서울송파(10902000), 울산북(11015000), 서울서초(11259000), 서울강남(11366000), 울산동(11402000)
	16	완도군(6211000), 고흥군(6428000), 신안군(6576000), 부안군(6622000), 철원군(6634000)	서울송파(11231000), 울산북(11372000), 서울서초(11648000), 서울강남(11756000), 울산동(1196만3000)
감액 노령 연금	12	고창군(3559000), 남원군(3596000), 영주군(3622000), 무안군(3625000), 완도군(3634000)	과천시(5377000), 울산동(572만7000), 용인시(5794000), 서울서초(626만7000), 서울강남(638만)
	13	목포시(4062000), 남원시(4118000), 완도군(4132000), 정읍시(4134000), 김제군(4135000)	서울송파(5696000), 과천시(5742000), 용인시(6214000), 서울서초(6651000), 서울강남(6819000)
	14	고창군(3884000), 정읍시(3887000), 김제군(3926000), 목포시(3950000), 익산군(3957000)	서울송파구(5454000), 울산동(5860000), 용인시(595000), 서울서초(6449000), 서울강남(6523000)
	15	영주군(3842000), 고창군(3833000), 남원시(3844000), 정읍시(3846000), 목포시(3853000)	과천시(525000), 울산동(549000), 용인시(5709000), 서울서초(6143000), 서울강남(6238000)
	16	목포시(384000), 보령군(3905000), 김제군(3907000), 정읍시(3907000), 진도군(3924000)	과천시(5115000), 울산동(5355000), 용인시(5514000), 서울서초(5990000), 서울강남(6020000)
조기 노령 연금	12	동두천(3723000), 부산중(373만), 정선군(3790000), 인제군(3808000), 대구서(3809000)	광주서(5923000), 서울강남(6218000), 울산남(6234000), 서울서초(6255000), 울산동(749만5000)
	13	동두천(4208000), 울진군(4287000), 대구서(4309000), 대구중432만7000), 고령군(4366000)	서울송파(6816000), 과천시(7084000), 서울서초(7229000), 서울강남(7260000), 울산동(8126000)
	14	울진군(4380000), 대구서(4381000), 대구중(4449000), 동두천(4463000), 고령군(4481000)	울산남(694만6000), 과천시(7186000), 서울강남(7328000), 서울서초(7448000), 울산동(8341000)
	15	대구서(4455000), 울진군(4564000), 동두천(4569000), 부산중(4620000), 대구중(4632000)	울산북(7106000), 과천시(7354000), 서울강남(7438000), 서울서초(7522000), 울산동(857만1000)
	16	대구서(4540000), 동두천(4583000), 부산중(4650000), 고령군(4668000), 대구중(4729000)	과천시(7389000), 울산북(7456000), 서울강남(7594000), 서울서초(7650000), 울산동(87409000),
특례	12	순창군(1913000), 정읍시(1982000),	과천시(2703000), 서울송파(2761000),

노령연금		구례군(1984000), 장수군(1991000), 진안군(1992000)	용인시(3016000), 서울서초(3314000), 서울강남(3380000)
	13	순창군(1960000), 정읍시(2035000), 장수군(2042000), 진안군(2076000), 남원군(2081000)	과천시(2776000), 서울송파(2831000), 용인시(3096000), 서울서초(3389000), 서울강남(3451000)
	14	순창군(1957000), 정읍시(2066000), 구례군(2042000), 남원군(2048000), 진안군(2046000)	과천시(2829000), 서울송파(2879000), 용인시(3146000), 서울서초(3422000), 서울강남(3477000)
	15	순창군(2026000), 정읍시(2097000), 구례군(2097000), 장수군(2111000), 남원군(2113000)	과천시(2856000), 서울송파(2925000), 용인시(3184000), 서울서초(3451000), 서울강남(3516000)
	16	순창군(2047000), 정읍시(2111000), 구례군(2118000), 목포시(2125000), 남원군(2126000)	과천시(2859000), 서울송파(2942000), 용인시(3199000), 서울서초(3487000), 서울강남(3552000)

Abstract

A Comparative Study on the Level of the National Pension Benefits and Coverage Rates between Three Types of Local Governments: 2012~2016

Hur, Mann Hyung

The National Pension as a social security scheme in Korea has to be operated in a manner of minimizing its blind spot and providing appropriate benefits. Korea has entered the aged society and is being rapidly transformed into the super-aged society. However, the pension disparity between local governments has widened in recent years. This study explored the gap in pension benefits between three types of local governments including si, gun, gu by using data collecting from e-local indicators for five years from 2012 through 2016 in the Korean Statistical Information Service. A set of F tests was adopted as an analytic method for the comparison between three types of local governments. This study showed that the coverage rate of the National Pension was lower than 50 percent, and more than half of older adults aged 65 and older were not eligible for the National Pension, and the level of pension benefits was so low that even current pension recipients could not live on their pensions. Out of three types of local government, the gu type with the lowest rate of older adults aged 65 and over showed the highest level of pension coverage rates and pension benefits. However, the gun type with the highest rate of the older adults presented the lowest level of pension coverage rates and pension benefits. Out of 226 local governments, residents in some ten local governments including four gus in Ulsan, three gus in Seoul and some sis including Gumi and Yongin seemed to earn pension incomes appropriate enough to live on. However all guns and most sis did not have appropriate pension income for older adults in their jurisdictions.

Key Words: Coverage rate of the National Pension, Blind spot of pension coverage; old age pension; Welfare municipality, Pension polarization