

# kiri Weekly

2013.9.16 제251호

## 포커스

국민행복연금위원회의 기초연금 도입방안 검토  
세계경제 탈동조화와 우리 경제에 대한 시사점

## 글로벌 이슈

일본, '아베노믹스' 실패 가능성과 시사점

## 금융시장 주요지표

**kiri** 보험연구원  
Korea Insurance Research Institute

이슈와 포커스는 연구자 개인의 의견이며, 보험연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.  
서울시 영등포구 여의도동 35-4 8층 보험연구원 (문의 : 김세환 부장 / 02-3775-9051)



# 국민행복연금위원회의 기초연금 도입방안 검토

오승연 연구위원, 김유미 연구원

## 요약

- 박근혜 정부의 대선공약 중 하나인 기초연금안을 구체화하기 위해 출범한 국민행복연금위원회(위원장 김상균, 이하 위원회)는 기초연금안을 확정하지 못한 채 활동을 마무리함. 소득하위 70~80% 노인에게만 기초연금을 지급하는 데는 대체로 의견 일치를 보인 반면, 기초연금 지급액과 지급기준에 대한 견해차를 줄이지 못함. 새로 도입될 기초연금은 단기적으로는 현 세대 노인빈곤문제를 완화시키고 장기적으로는 국민연금과 함께 적정 노후소득을 보장하는 역할을 수행해야 할 것임. 후 세대의 재정 부담이 커지는 문제에 관해서는 향후 지급대상의 조정을 고려해 볼 수 있음.

## 가. 기초연금의 도입 배경

- 기초노령연금은 현 세대 노인빈곤문제를 해결하기 위해 도입되었으나 급여수준이 낮아 공적연금의 사각지대를 해소하기에 역부족임.
  - 65세 이상 노인 인구 중 국민연금 수급대상은 27.7%이며 1인당 월 평균 수급액도 25만 원 정도로 최저생계비 53만 원의 절반에 못 미치는 수준임.<sup>1)</sup>
  - 현행 기초노령연금제도는 소득 하위 70% 노인에게 국민연금 A값<sup>2)</sup>의 5%에 상당하는 96,800원(2013년)을 지급하고 있음.
- 전체 노인에게 월 20만 원을 지급한다는 현 정부의 대선공약은 2028년 계획된 기초노령연금액 인상을 앞당겨 실시하는 것으로 볼 수 있음.

1) 국민연금공단(2012), 『국민연금통계연보』, 2011년 수치임.

2) 국민연금 A값이란 국민연금 가입자 전체 평균소득월액의 3년치 평균액으로서 모든 수급자에게 동일하게 적용되므로 균등부분 혹은 소득재분배 부분이라 부르기도 함.

- 「기초노령연금법」에 따르면 기초노령연금액은 점차로 인상되어 2028년 국민연금 A값의 10% (현재 기준으로 20만 원)에 도달하게 되어 있음.<sup>3)</sup>

## 나. 위원회의 기초연금안

■ 위원회가 건의한 기초연금안의 내용과 그에 따른 재정소요액은 <표 1>과 같음.

- 80% 정액지급안은 소득 하위 80% 노인에게 정액 20만 원을 지급하는 방안으로 취약한 공적 노후 소득 보장을 강화시키는 데 적합하나 장기적인 재정 부담이 가장 큼.
- 소득인정액<sup>4)</sup>은 소득 수준에 따라 차등지급하는 방안으로 소득 하위 30%는 월 20만 원, 30~50%는 월 15만 원, 50~70%는 월 10만 원을 지급받게 되는데 중간 소득 계층 노인의 경우 소득 증가 효과가 미미함.
  - 소득 수준을 세 구간으로 나눔으로 인해 소득인정액 계산이 복잡함.
- 최저생계비안은 최저생계비 150% 미만 노인에게 20만 원을 정액지급하는 방안으로 단기에는 소득 하위 70%가 수급대상이나 2060년이 되면 수급자 규모가 36%로 감소할 전망이다.<sup>5)</sup>
  - 장기적으로는 수급자 규모가 대폭 감소해 기초연금의 보편적 복지 제도로서의 기능을 상실하게 될 수 있음.<sup>6)</sup>
- 국민연금연계안은 소득 하위 70% 노인에 대해서 국민연금 미가입자에게는 20만 원을 주는 반면 국민연금 가입자에게는 국민연금의 균등부분 급여액이 20만 원에서 모자라는 차액만큼을 지급하는 것임.
  - 국민연금 가입 기간이 길수록 균등부분<sup>7)</sup> 액수가 커지고 기초연금액은 감소하기 때문에 국민연금 장기가입자가 차별을 받게 되며 저소득층의 기여회피 유인이 커지게 됨.
  - 젊은 세대의 경우 국민연금 가입기간이 길어져 기초연금 혜택을 받지 못하는 20년 이상 장기 가입자가 늘어나므로 세대 간 형평성 문제가 발생함.

3) 「기초노령연금법」 부칙 제 4조의 2(연금액의 단계적 인상에 관한 경과 조치) 참조.

4) 소득인정액=월소득평가액+재산의 월소득환산액. 월소득평가액은 소득 합에서 상시근로소득(43만 원)을, 재산은 기본재산액 (대도시 기준 약 1억 원)을 공제한 값임.

5) 윤석명·신화연·이용하·김미곤·최미선(2010), 『기초노령연금 선정기준 연구』, 보건복지부, 한국보건사회연구원. 최저생계비 150% 미만 수급자 수 추계에 따른 값임.

6) 보편적 복지란 사회구성원 모두에게 적용되거나 경제적 기준(소득과 자산)과 관계없는 기준(예를 들면 연령)에 근거하여 구성원 일부에 국한되어 제공되는 복지이며, 선별적 복지 제도는 경제적 기준에 따라 일부에게만 적용되는 제도임. 기초연금이 65세 이상 노인 전부는 아니어도 대부분을 대상으로 지급될 경우 보편복지의 성격을 갖는 것으로 볼 수 있음.

7) 국민연금 급여는 균등부분과 소득비례부분으로 구성되는데 균등부분 급여액은 개인 소득과 무관하게 가입 기간에 따라 값이 커짐.

- 국민연금연계안도 최저생계비안과 마찬가지로 장기에는 수급대상자가 노인 인구의 70%보다 줄어들게 됨.

〈표 1〉 기초연금안과 재정 소요액

기초연금안	지급대상	지급액	특징	재정소요액(단위: 조)	
				2014~2017년 합	2060년 (GDP비중)
현행 기초노령연금	하위 70%	2013년 A값 5%에서 점차 증가 2028년 A값 10%	소득역전 현상 방지를 위해 일부 차등지급 <sup>1)</sup>	36.0	271.6 (3%)
80% 정액지급안	하위 80%	20만 원 정액지급	대선 공약에 가까우나 장기 재정 부담이 가장 큼	48.7	310.0 (3.42%)
소득인정액안	하위 70%	소득인정액에 반비례 최대 20만 원 차등지급	소득조사가 어려움	34.2	212.7 (2.34%)
최저생계비안	최저생계비 150% 미만	20만 원 정액지급	수급대상자가 점차 감소 장기 재정 부담이 적음	42.3	140.9 (1.55%)
국민연금 연계안	하위 70%	국민연금 가입기간 반비례 최대 20만 원 차등지급	재정 부담은 적지만 국민연금 장기가입자에게 불리함	36.1	92.7 (1.02%)

주: 1) 소득역전현상은 소득이나 재산이 많은 상위 수급자의 기초노령연금액을 합한 전체 소득이 기초노령연금을 수급 받지 않은 바로 위 소득계층보다 많아지는 것을 가리키며, 이를 방지하기 위해 상위 수급대상자의 연금을 감액 지급함. 상위 소수를 제외한 수급자의 98%가 최대 연금액을 수급하고 있음.

자료: 보건복지부 보도자료(2013. 7. 17), 윤석명 외(2012)<sup>8)</sup>. 최저생계비안은 윤석명 외(2010)의 최저생계비 150% 미만 수급자수 전망을 이용하여 2014~2017년에는 20만 원, 2060년은 국민연금 A값의 10%를 받는 시나리오로 저자가 계산함.

#### 다. 시사점

■ 현재 정부는 재정 부담을 고려해서 소득에 따라 차등지급하는 소득인정액안을 적극적으로 검토하고 있는데, 차등지급안(소득인정액안과 국민연금연계안)은 현 세대 노인빈곤 완화라는 기초연금의 도입취지에 적합하지 못해 보임.

- 현 노인세대의 상대빈곤율<sup>9)</sup>이 45.1%에 이르러 중간 소득 계층 노인까지 빈곤층에 속함.
  - 차등지급안에 따르면 중간 소득 계층의 수급액이 20만 원에 못 미치게 되어 실질적인 빈곤 완화 효과가 제한적임.
- 2028년 시행될 기초노령연금액 인상을 내년으로 앞당긴 것은 그만큼 현 노인세대의 빈곤문제가

8) 윤석명·이용하·신화연·이희찬·양혜진(2012), 『지속가능한 공적연금 보고서』, 기획재정부.

9) OECD 기준 노인빈곤율은 가처분 중위소득 50% 미만 노인이 전체 노인인구에서 차지하는 비중임.

심각하기 때문이므로 노인빈곤 완화를 우선적으로 고려하는 것이 당초 기초연금 도입 취지에 적합하다고 볼 수 있음.

■ 차등지급안에 따르면 기초연금의 소득대체율<sup>10)</sup>이 낮아지게 되고 이는 공적 노후소득보장을 약화시키는 결과를 초래하게 됨.

- 2007년 연금개혁 당시 2028년까지 국민연금 소득대체율을 60%에서 40%로 낮추되 기초노령연금을 10%로 높여 총 소득대체율 50%를 보장한다는 사회적 합의를 도출했었음.<sup>11)</sup>
- 그러나 국민연금의 소득대체율 40%는 가입기간이 40년일 경우이며 2075년 국민연금 평균가입기간이 23.5년임을 감안할 때 실질적인 국민연금의 소득대체율은 25%가 채 안됨.<sup>12)</sup>
- 차등지급할 경우 기초연금의 소득대체율이 10%에서 7% 수준으로 낮아지게 되어 공적연금(국민연금과 기초연금)의 실질적인 소득대체율은 당초 목표한 50%에서 30%대로 떨어지게 됨.

■ 기초연금안은 단기적으로는 현 세대 노인 빈곤 문제를 완화시키고 장기적으로는 국민연금과 함께 적정 노후소득을 보장하는 역할을 수행해야 할 것임.

- 애초 공약대로 전체 노인은 아니지만 현행 기초노령연금의 수급자인 소득 하위 70%를 대상으로 정액 20만 원을 지급하는 것이 현 세대 빈곤완화와 적정 노후소득보장이라는 목적에 적합해 보임.
- 노인인구 비중이 현재 11%에서 2060년이면 40%로 증가함에 따라 최소한의 노후소득을 보장하기 위해 재정 부담이 커지는 것은 불가피하며 정부 지출의 우선순위를 고령화 시대에 맞게 재조정해야 할 것임.
- 그럼에도 불구하고 향후 재정 지출 감소가 필요할 경우에는 차등지급을 통해 재정 지출을 줄이는 것 보다는 지급대상을 조정하여 중하위 소득계층의 노후소득보장을 강화하는 것이 타당할 것임.

kiri

10) 소득대체율이란 연금액이 개인의 생애 평균소득의 몇 %가 되느냐는 개념임. 국민연금 급여액 계산식을 이용한 소득대체율 계산 방법은 별첨 참조.

11) 김연명(2013. 4. 17), 「이용하 박사 발표에 대한 토론문」, 한국연금학회 2013 공동정책세미나.

12) 국민연금운영개선위원회(2008), 『국민연금 운영개선방향』.

## (별첨) 국민연금 급여산식을 이용한 소득대체율 계산법

- 국민연금액 계산식은  $\alpha (A+B)(1+0.05n)/12$  이며, 여기서  $\alpha$  는 정책변수 (2028년 이후 값이 1.2), A는 연금개시 직전 전체 국민연금 가입자의 3년 평균 월 소득액, B는 가입자 본인의 국민연금 가입기간 중 평균 월 소득액, n은 20년을 초과하여 가입한 연도임(예, 25년 가입이면 n=5).
- 국민연금 가입기간 중 본인의 소득수준이 전체 월 평균액과 같은(A=B) 중간소득 가입자가 40년 동안 보험료를 냈다고 가정하고 위의 계산식을 통해 급여액을 계산해보면 소득대체율이 A값의 40%라는 계산이 나옴.
  - $1.2(A+A)(1+0.05*20)/12 = 1.2*2A*2/12 = 0.4A$