

# 인수위 기초연금(안)의 의의와 쟁점

**이용하**

(국민연금연구원 선임연구위원)

한국연금학회, 국민연금연구원, 한국보건사회연구원 공동주최  
연금정책 세미나**(2013.04.17)**

# 목차

1. 기초연금의 개념과 유형
2. 기초연금의 필요성과 설계방향
3. 인수위 기초연금(안)의 골격
4. 기초연금 도입(안)의 평가
5. 주요 쟁점과 향후 전망

# 1. 기초연금의 개념과 유형

- 기초연금의 개념
- 기초연금의 유형

# 기초연금의 개념

## 1. 기초연금의 개념과 유형

### 기초연금이란

- [정의] 기초적 수준의 정액급여를 보편적으로 지급하는 연금제도
  - 정액수준과 보편성은 국가와 제도유형에 따라 큰 차이가 있음. 급여수준은 대개 근로자평균소득의 15~30%, 보편성은 노인의 70~100%
- [강점] 제도특성상 관대한 수급요건의 적용이 용이하여 1인1연금의 보편성을 쉽게 확보할 수 있다는 점이 가장 큰 강점
  - 즉, 노후빈곤 및 사각지대 문제를 빠른 시일 내에 해결하고, 연금제도를 조기 성숙시키는데 가장 효과적인 연금제도
  - 많은 OECD 국가들이 전후 동 제도를 도입하였고 OECD 국가의 1/3이 운영 중

보편성	급여수준	근로자평균소득의 15~20%	근로자평균소득의 25~30%
노인의 100% 내외		영국, 캐나다, 일본, 아이슬란드, (구)스웨덴, (구)노르웨이	아일랜드, 덴마크, 뉴질랜드, 네 덜란드, 스위스
노인의 70% 내외		핀란드	호주

### 기초연금(비례연금 대비) 제도적 강점

- 전국민(근로여부는 수급과 상당히 무관) vs. 경제활동인구(연금수급은 근로여부에 강하게 연계) → 수급의 관대성 및 높은 보편성
- 누진과세+정액급여 vs. 정률 부담+정률급여 → 강한 재분배성과 사회적 연대성
- 기초적 보장(빈곤완화) vs. 퇴직전 사회적 소득지위 보장 → 최소 국가개입으로 빈곤완화 목표 달성 가능 등
- ✓ 기초연금은 자유주의적-비버리지형 복지국가에서, 비례연금은 가부장적-비스마르크형 복지국가에서 주로 도입
- ✓ 50~60년대 복지국가 황금기를 거치면서 제도간 수렴
  - 기초연금 운영국가는 기초연금의 취약한 보장수준을 보완코자 비례연금을 2층(부가)제도로 신규 도입하여 비례연금의 이상에 접근
  - 비례연금 운영국가는 비례연금의 취약한 보편성을 보완코자 가입대상의 확대 및 수급요건의 관대화(각종 크레딧 도입 등)을 통해 기초연금의 이상에 접근

### 기초연금과 비례연금의 관계

- 기초연금은 1인1연금 보편적 기본제도(1층)로서, 비례연금은 주로 경제활동인구에 국한되는 부가적 비례연금제도(2층)로서 제도간 명확한 ‘보완적’ 역할분담 설정
  - 기초연금 수준이 낮은 국가 : 대개 2층의 낮은 공적 비례연금 + 통상 임의가입 형태의 낮은 수준의 퇴직연금과 함께 3층 연금체계를 운영
  - 기초연금의 수준이 높은 국가 : 상당히 높은 급여수준을 제공하는 강제가입의 사적 비례연금(기업연금)과 함께 2층체계로 운영

구분	국가사례	기초 및 비례연금의 특징
기초+공적 비례연금 2층 구조형	영국, 일본, 캐나다, 덴마크, (구)스웨덴, (구) 노르웨이 등	1층의 기초연금과 2층의 공적 비례연금의 급여수준이 대개 낮음. 그래서 3층의 임의가입 퇴직연금을 별도로 둠
기초+의무가입 퇴직연금 2층 구조형	호주, 뉴질랜드, 네덜란드, 아일랜드, 아이슬란드, 핀란드, 스위스 등	1층의 기초연금수준이 높고, 2층의 사적비례(퇴직)연금의 급여수준이 대개 높음

### 기초연금과 기초생활보장제도간 관계

- 기초연금의 수준에 따라 대체 내지 보완 관계에서 기초생활보장제도 운영
  - 기초연금 수준이 낮은 국가 : 보완관계에 있는 별도의 기초생활보장제도 운영\*
    - \* 노인을 위한 최저소득보장제도(캐나다 MIG, 영국 pension credit 등)
  - 기초연금 수준이 높은 국가 : 기초연금이 기초보장제도 대체 역할(제도가 통합)
- 기초연금과 기초생보가 분리된 경우 기초생보제도의 소득조사 시 기초연금액은 100% 반영

구분	국가사례	제도간 관계
기초연금+기초생보 이원적 운영(분립적)	영국, 일본, 캐나다 등	상호 보완적(기초생보가 노후를 위한 최후의 사회안전망 역할)
기초연금이 기초생보 역할 대체(통합/일원적)	호주, 뉴질랜드, 네덜란드, 덴마크, 아이슬란드, 핀란드 등	대체관계(노인을 위한 별도의 기초생보를 운영하지 않음)

# 기초연금의 유형

## 1. 기초연금의 개념과 유형

### 기초연금의 기본유형

- 기초연금은 급여지급원리에 따라 크게 세가지 기본유형 존재
  - 사회보험형 : 최소가입기간 요건을 두고, 가입기간에 따라 급여차등
  - 사회부조형 : 소득/재산수준에 따라 급여액을 엄격하게 차등 혹은 지급정지
  - 사회수당형 : 최소거주기간 요건을 두고, 균등 혹은 거주기간에 따라 급여차등
- ✓ 실제로는 한 유형 내에도 다양한 급여지급원리가 혼용되고 있음. 예를 들어, 캐나다는 사회수당형 기초연금에 부조원리(claw back: 고소득층 일부 지급제외)를 가미한 형태로 운영

급여지급원리		기여조사방식 (사회보험형)	소득/자산조사방식 (사회부조형)	거주조사방식 (사회수당형)
재원	보험료	일본, 영국, 아일랜드, 스위스	-	-
조세	일반국고	-	호주, 덴마크	뉴질랜드, 캐나다
	목적세	-	핀란드, 아이슬란드	네덜란드, (구)스웨덴, (구)노르웨이

### 현행 기초노령연금은 기초연금인가?

- 현노인세대 등 국민연금 사각지대를 조기에 해소하고, 07년 개혁 등으로 크게 낮아진 국민연금의 급여수준을 보완코자 07년에 현행 기초노령연금이 도입
  - 노인 70% 대상, 연금수준은 국민연금 A값(전가입자 평균소득월액)의 5%(2028년까지 점진적으로 10%로 인상계획)
- 동 제도는 외형상 '사회수당형'에 부조원리를 약간 가미한 형태(30% 고소득층 노인 제외, 70% 경계선에서 5% 내의 대상자에 대해서는 소득에 따라 보충 지급)의 기초연금으로 정의 → 캐나다 기초연금과 유사
- 그러나 아직 다음의 이유로 완전한 '기초연금' 이라고 보기엔 모호한 제도
  - 현 기초노령연금이 임시적(일몰적), 제한적(현노인세대의 부양에 국한된 역할 부여) 권리성을 가진 복지제도인지, 영구적이며 보편적(모든 세대가 누리는) 권리성을 가진 실질적 기초연금인지 불분명
  - 기초노령연금을 국민연금을 보완하는 1층의 기본제도(국민연금과 보완관계)인지 아니면 당분간 현행처럼 보편적으로 유지하다가 저소득층 중심(targeting)의 선별적 부조제도(국민연금과 대체관계)로 전환할 것인지도 불투명
  - 특히 급여수준과 지급범위 등은 기초노령연금 부칙 규정사항인데다 기초노령연금의 기본 골격을 국회(정치)가 그때그때 결정하도록 위임하고 있어 제도의 안정성이 취약

### 기초노령연금과 기초연금의 차이

- [급여의 권리성] 기초노령연금은 권리성이 취약(예산제약 등 여건에 따라 변동성이 크고 청구하지 않으면 권리로 인정되지 않음)한 반면, 기초연금은 기본적 권리로 인정(청구하지 않아도 권리가 일정기간 살아 있음)
- [시간적 영속성] 기초노령연금은 현세대 노인 등을 위한 임시방편적(일몰적) 제도의 성격이 강한 반면, 기초연금은 모든 국민/세대를 위한 영구적인 기본제도의 성격
- [국민연금과의 관계] 기초노령연금은 국민연금과 대체성격이 강한 반면, 기초연금은 2층의 국민연금과 보완적 관계에 있는 제도
- [급여수준 지향성] 기초노령연금은 예산제약, 정치적 요인 등에 따라 급여수준이 임의적이고 재량적으로 설정되는 반면, 기초연금은 제도의 법적 명확성 하에 적극적 빈곤해소 및 적절한 최저보장을 지향

# 기초연금의 유형

## 1. 기초연금의 개념과 유형

구분	기초연금	기초노령연금
급여수급 권리성	강압	취약
시간적 영속성	영구적	임시방편적, 한시적
국민연금과 관계	보완관계	대체관계
급여수준 지향성	제도적/적극적 최저수준	임의적/재량적 수준

### 기초노령연금의 기초연금 전환 논의

- **현행 기초노령연금의 제도적 취약성, 불완전성, 모호성 등의 이유로 동 제도의 기초연금 전환 논의가 끊임없이 제기**
  - MB 정부 인수위에서도 임기말까지 기초노령연금의 기초연금 전환을 국정과제로 선정
  - MB 정부 초기 1년 동안 기초노령연금과 국민연금의 재구조화 논의가 활발하게 진행되었으나 기초노령연금의 두 가지 발전방향(기초연금 전환 vs. 선별적 부조 제도로 전환)만 제시되고 실행에는 이르지 못함.
- **이제 기초노령연금의 발전방향에 명확히 할 시점에 와 있음.**

## 2. 기초연금의 필요성과 설계방향

- 기초연금의 필요성
- 설계의 기본방향

# 기초연금의 필요성

## 현재와 미래 노인세대 연금사각지대 및 빈곤문제 획기적 개선

- **현행 기초노령연금(장애인연금 포함)은 급여수준이 너무 낮고, 국민연금은 높은 사각지대로 인해 어느 것도 제대로 된 노후보장 제공에 한계**
  - 기초노령연금은 원래 70% 노인에게 지급하고 점진적으로 급여수준을 올리도록 되어 있으나 실제로는 지급대상이 계속 줄고(노인의 65% = 약 400만명) 급여수준도 A값의 5%수준(9.5만원)에서 지난 5년간 유지 중
  - 국민연금은 노인 200만 명(600만명 전체노인의 1/3에 불과)에게 평균 월 30만원(A값의 약 15%) 지급 중. 특히 현재의 높은 사각지대(18~60세 인구의 40%만 보험료 납부중)로 인해 2050년에 가도 노인의 1/2만 연금을 수급, 그나마도 대부분 낮은 연금액 수급 전망
- **취약한 노후보장제도로 인해 현재 노인빈곤율은 OECD 국가 중 최고수준, 노인자살률도 최고로 노인 삶의 질 최악**
  - 2011년 기준 노인빈곤율은 45.1%(OECD 평균 14.5%), 전체 빈곤율 13.6%(OECD 평균 10.7%)의 3배 수준

# 기초연금의 필요성

### 기초노령연금 성격의 모호성 및 국민연금과 역할분담 불명확성 개선

- 기초노령연금이 임의적 권리성과 한시적(일몰) 성격의 복지제도인지 보편적 권리성과 항구적 존속을 전제로 하는 기본연금제도인지 성격이 불투명
  - 이는 개인의 미래 노후준비 계획 수립에 혼란을 주고 노후준비 불안정성을 가중 시킬 우려 내재
- 나아가 기초노령연금 성격의 모호성은 국민연금과의 역할분담관계도 불투명하게 하여 끊임없는 논란 야기
  - 기초노령연금이 국민연금과 대체관계 혹은 보완관계로 운영할 것인지를 명확히 하여 제도성격을 둘러싼 소모적 논란 최소화 필요
  - 기초노령연금의 역할이 불명확하면, 국민연금의 발전방향을 설정하는데도 혼선 가중

# 기초연금의 필요성

### 국민연금과 기초노령연금의 독립적 운영에 따른 비효율성 문제 완화

- 국민연금은 이미 기초연금성격의 급여(균등부분)를 가지고 있는데 기초노령연금을 국민연금과 아무런 연계없이 확대시킬 경우 과도한 재분배 및 그에 따른 가입동기 저하 등 부작용(후술 참조) 발생
  - 균등(기초 포함) : 비례부분 = 2008년 30:25 → 2028년 30:20
  - 선진국의 경우 통상 균등(기초) : 비례 비중은 1:1이나 비례비중을 오히려 높게 유지
- 제도간 비연계성은 두 제도의 자가 팽창 내지 자가발전 가능성이 높아 전체 연금제도의 장기지속성도 취약
  - 특히 기초노령연금은 정치적 남용 우려 높아 통합적 틀 속에서 두 제도의 상호 보완적이면서도 절제된 발전을 지향 필요
- 제도의 독립적 관리(국민연금-연금공단, 기초노령연금-지자체)로 인한 관리의 비효율성 문제(동일대상자 이중 관리) 대두

# 기초연금의 필요성

### 기초노령연금 재원에 대한 지자체의 과중한 부담 완화

- **현행 기초노령연금은 인구고령화에 따른 지출의 급격한 증가가 불가피한 바 재정이 취약한 지자체의 과중한 부담 초래**
  - **현재 국고와 지자체의 재정분담비중은 75:25로, 고령화에 따른 자연적 대상자 증가와 함께 급여수준 확대 시 지출부담 한계에 직면 우려**
- **또 노후보장은 국가적 과제인 바 전적으로 국고에 의한 자원부담으로 전환하는 것이 타당**

[참고] 위와 같은 배경에서 기초연금관련 2012 대선공약이 수립

- 기초노령연금을 기초연금으로 전환하고 기초연금은 현세대 노인뿐만 아니라 모든 세대가 누리는 제도로 개편
- 기초연금수준은 현재보다 2배 수준인 월 20만원 지급
- 기초연금과 국민연금의 연계 및 통합하여 국민행복연금으로 개편
- 지자체 부담 완화

# 제도의 설계방향

### 기초노령연금은 보편적 사회수당형 기초연금으로 전환

- 노인 및 중증장애인 100%에게 지급하여 1인1연금 보편적 기본연금으로서 성격 확립 → 사각지대 완전 해소
- 기초연금은 도입 즉시 10만원(A값의 5%)에서 20만원(A값의 10%)으로 인상 지급
  - 그럼에도 불구하고 선진국에 비해 여전히 급여수준이 낮아 장기적으로 15%까지 인상 필요. 이 경우 국민연금 수준을 더 낮추는 방안과 병행되어야 할 것임.
- 다만, 분배효율성을 높이기 위해 부조방식을 일부 가미(연금 및 소득조사→후술참조)

### 기초연금은 1층의 기본제도, 국민연금을 2층의 부가제도로 유기적 연계

- 기초연금은 현 노인세대뿐만 아니라 모든 계층과 세대가 누리는 항구적 기본제도로 성격 확립
  - 기초노령연금은 청구하지 않으면 수급권이 발생하지 않으나, 기초연금은 65세에 도달하면 누구에게나 수급권이 발생 → 수급권을 크게 강화

# 제도의 설계방향

- 이로서 기초연금과 국민연금은 보완적 관계로 역할분담관계를 명확히 함.
  - 기초연금은 대한민국 국민이면 누구나 기본적으로 받고, 국민연금은 자신의 노력에 의해 추가적으로 받는 부가제도로써 역할을 하는 보완적 연금체계 확립
- 이 경우 기초연금은 국민연금의 균등부분과 중복되므로 이를 완화하기 위해 기초연금의 적정 중복조정장치 도입
  - 이러한 중복조정에도 불구하고 모든 사람이 기초연금 도입으로 순이익을 얻을 수 있도록 중복조정수준 설정

### [중복조정장치의 의미]

- 과도한 재분배 기능 조정
- 제도의 장기지속성 제고(국민연금 수급자가 늘어날수록 재정소요가 자동으로 억제되는 자동재정안정 장치 성격)
- 기초연금과 국민연금간 '직접적인' 역할분담 조정장치로서의 역할 수행

# 제도의 설계방향

### 국민연금은 현행 유지

- 완전히 선진국형 기초연금(급여수준 15% 이상)의 도입은 원래 국민연금 수준의 적정 조정이 전제되어야 함.
- 그러나 기초연금이 여전히 낮은 수준인데다 국민연금에 대한 불신이 높은 상황에서 그 개혁을 전제로 하는 것은 기초연금 도입에 오히려 큰 걸림돌이 될 것으로 예상

### 기초연금은 전액 국고부담을 원칙으로 하며 국민연금과 구분계리

- 기초연금은 재원은 전액 국고부담으로 하여 지자체 부담 완화
- 기초연금과 국민연금의 재정은 구분계리하여 재정운영의 투명성 확보

### 기초연금과 국민연금은 통합적 관리 운영

- 두 제도의 관리일원화로 관리효율성 극대화
- 복지누수 및 복지사각지대도 동시 해소

### 3. 인수위 기초연금 도입(안)의 골격

- 지급대상
- 기초연금의 기본액
- 기초연금과 국민연금간 중복조정
- 자원조달, 관리체계 등

# 지급대상

## 대한민국 국민으로 65세 도달한 노인 또는 중증장애인의 100%

- 연령과 장애요건 외에는 다른 어떤 조건 없이 보편적으로 기초연금 수령 가능
- 다만, 이미 충분한 연금을 확보한 특수직역연금 수급자와 그 배우자는 지급대상에서 제외(65세 이상 인구의 5.8%)

### [참고] 특수직역연금 수급자 제외 논거

- 기초연금을 국민연금과 연계통합적으로 운영되는 상황에서 특수직역연금수급자에게 기초연금을 지급하는 것은 논리상 맞지 않음.
- 특수직역연금수급자와 그 배우자는 이미 충분한 노후보장을 받고 있는 상황에서 기초연금의 지급은 과잉보장의 가능성이 높음.
- 특수직역연금의 경우 이미 엄청난 국고보조를 받고 있는 바 또 다시 국고로 연금을 추가로 지급하는 것은 형평성에 맞지 않음.

# 기초연금 기본액

## 기본액은 소득계층, 국민연금수급 여부에 따라 차등 설정

- 소득하위 70%는 국민연금수급여부에 관계없이 동일하게 20만원, 소득상위 30%는 국민연금수급여부에 따라 각각 10만원, 4만원으로 차등화함.
  - 특히 소득상위 30%에 대해서만 국민연금수급 여부에 따라 기본액을 차등화한 것은 고소득층이 무연금자로 안주하려는 동기(가입기피)를 최소화하기 위함
- 부부가 동시에 수급하는 경우 1인당 위의 금액에 80%를 지급
- 기본액은 기본적으로 A값 상승률에 연동 조정

<기초연금 기본액 - 단신기준>

	하위 70%		상위 30%	
	수급자	비수급자	수급자	비수급자
<b>A값 대비</b>	10%		5%	2%
<b>금액 기준</b>	20만원		10만원	4만원
<b>해당인구('12)</b>	100만명	300만명	100만명	100만명

\* 2014년 A값 = 200만원

# 기초연금과 국민연금간 중복조정

## 중복조정수준

- 국민연금수급자도 기초연금 도입으로 적정한 순이익을 얻을 수 있도록 중복조정수준 설정
  - 다만, 성실가입자에게 유리하도록 국민연금가입기간에 연계하여(가입기간이 길수록 유리) 감액하는 방안 적용
  - 조정수준은 가입기간에 따라 0(40년 가입)~최대 6만원(10년 가입), A값 대비로는 0~최대 3%로 함.
- [최저액 보장] 중복조정 후 기초연금 지급액이 14만원(하위 70%), 4만원(상위 30%) 미만인 경우 이를 최저액으로 보장

<중복조정분을 고려한 국민연금수급자의 국민행복연금액 산식>

	국민연금	기초연금	중복조정분
소득하위 70%	$= 1.2(A+B)(0.05N)/12$	$+ 0.1A$	$- (0.04-0.001N)A$
소득상위 30%	$= 1.2(A+B)(0.05N)/12$	$+ 0.05A$	$- (0.04-0.001N)A$

\* N: 가입기간(년), A: 전체 가입자 3년 평균소득월액, B: 가입자 개인의 생애평균소득월액

# 기초연금과 국민연금간 중복조정

## 중복조정 반영한 기초연금 지급액

	하위 70%		상위 30%	
	수급자	비수급자	수급자	비수급자
<b>A값 대비</b>	40년 : 10% 30년 : 9% 20년 : 8% 10년 : 7%	10%	40년 : 5% 30년 : 4% 20년 : 3% 10년 : 2%	2%
<b>금액기준</b>	40년 : 20만원 30년 : 18만원 20년 : 16만원 10년 : 14만원	20만원	40년 : 10만원 30년 : 8만원 20년 : 6만원 10년 : 4만원	4만원

\* 부부의 경우 위 금액의 80% 지급

# 재원조달, 관리운영 등

## 재원조달

- 기초연금에 소요되는 재원은 전액 국고로 조달하는 것을 원칙으로 함.
  - 다만, 현행 기초노령연금제 하의 지자체 부담분은 당분간 유지 후 점진적 폐지 검토

## 연금체계 및 관리운영

- [연금체계] 기초연금(1층제도)과 국민연금(2층제도)은 하나의 법률체계로 통합(가칭 국민행복연금법)하되 회계는 구분계리
- [관리운영] 현행 기초노령연금 업무를 지자체에서 연금공단으로 이관하여 국민연금 과 기초연금은 일원적으로 관리

## 시행시기 : 2014.7월

- 사회적 합의과정 및 법률 제개정과정 등에 필요한 시간을 고려

## 4. 기초연금 도입(안)의 평가

- 노후보장 강화 및 노인빈곤 완화
- 연금체계 및 연금가입에 미치는 영향
- 재정소요 및 지속가능성

# 노후보장 강화 및 노인빈곤 완화

## 노후보장 강화

- **현행 기초노령연금에 비해 연금수급권이 획기적 강화**
  - 기초연금의 수급률 : 노인의 70% → 100%
  - 특히 청구해야만 수급권이 발생하는 기초노령연금과 달리, 기초연금하에서는 청구하지 않아도 기본권으로서 수급권이 부여
- **수급액 및 소득대체율의 조기 인상 효과**
  - 현행 기초노령연금의 경우 2028년까지 점진적으로 A값의 5%→10%로 인상할 예정이었으나 기초연금 도입으로 무려 14년을 앞당겨 급여액 인상
  - 또 국민연금수급자의 소득대체율(기초연금+국민연금)은 현행보다 가입기간에 따라 2~5%p 조기 인상 효과 발생
    - \* 현행 : 국민연금은 가입기간에 따라 10%~40% + 기초노령연금 5% = 총 15~45%
    - \* 개편 : 국민연금은 상동 + 기초연금은 가입기간에 따라 7~10% = 총 17~50%

# 노후보장 강화 및 노인빈곤 완화

## 노후빈곤 완화와 분배의 형평성

- 기초노령연금의 기초연금 전환 시 빈곤 및 분배형평성 제고효과
  - 노인빈곤율은 45.1% → 34.7% 약 10%p 개선
  - 지니계수는 0.331 → 0.320, 약 0.011p 개선 기대
  - \* 노인빈곤율 : 노인가구 중 전체가구 중위소득의 50% 미만의 소득을 가진 노인가구의 비율

# 노후보장 강화 및 노인빈곤 완화

## 계층별 공평한 연금순증 효과 (국민연금수급자 최적 보호)

- 기초연금 전환으로 어떤 계층도 현재보다 손해를 보지 않고 공평한 연금 순증 향유
  - \* 예를 들어, 모든 사람에게 동일 금액(20만원)을 지급하는 기초연금 혹은 기초노령연금을 단순 확대하는 방안을 도입하게 되면 주로 상위 30%가 가장 큰 혜택(연금순증측면)을 보게 되는 모순 발생
  - \* 혹은 소득수준에 따라 엄격하게 연금액을 차등화하는 사회부조형이나 사회보험형 기초연금을 도입할 경우 상대적으로 고소득층이고 다른 연금수급권이 있는 국민연금수급자가 결국 가장 낮은 순증혜택을 보거나 경우에 따라서는 현재보다도 더 낮은 기초연금액을 받게 되는 계층도 발생 가능
  - \* 이는 현행 기초노령연금의 존재가 보다 다양한 기초연금 도입방안의 구상을 제약하는 요인이 됨을 의미
- 특히 규모가 가장 큰 하위 70% 무연금자가 가장 큰 수혜자가 되도록 하여 현세대 노인빈곤 최소화에 기여

구분 (단위: 만원)	하위 70%		상위 30%	
	수급자	비수급자	수급자	비수급자
현행	10	10	0	0
개편	14~20	20	4~10	4
<b>순증</b>	<b>4~10</b>	<b>10</b>	<b>4~10</b>	<b>4</b>
해당인원	<b>100만명</b>	<b>300만명</b>	<b>100만명</b>	<b>100만명</b>

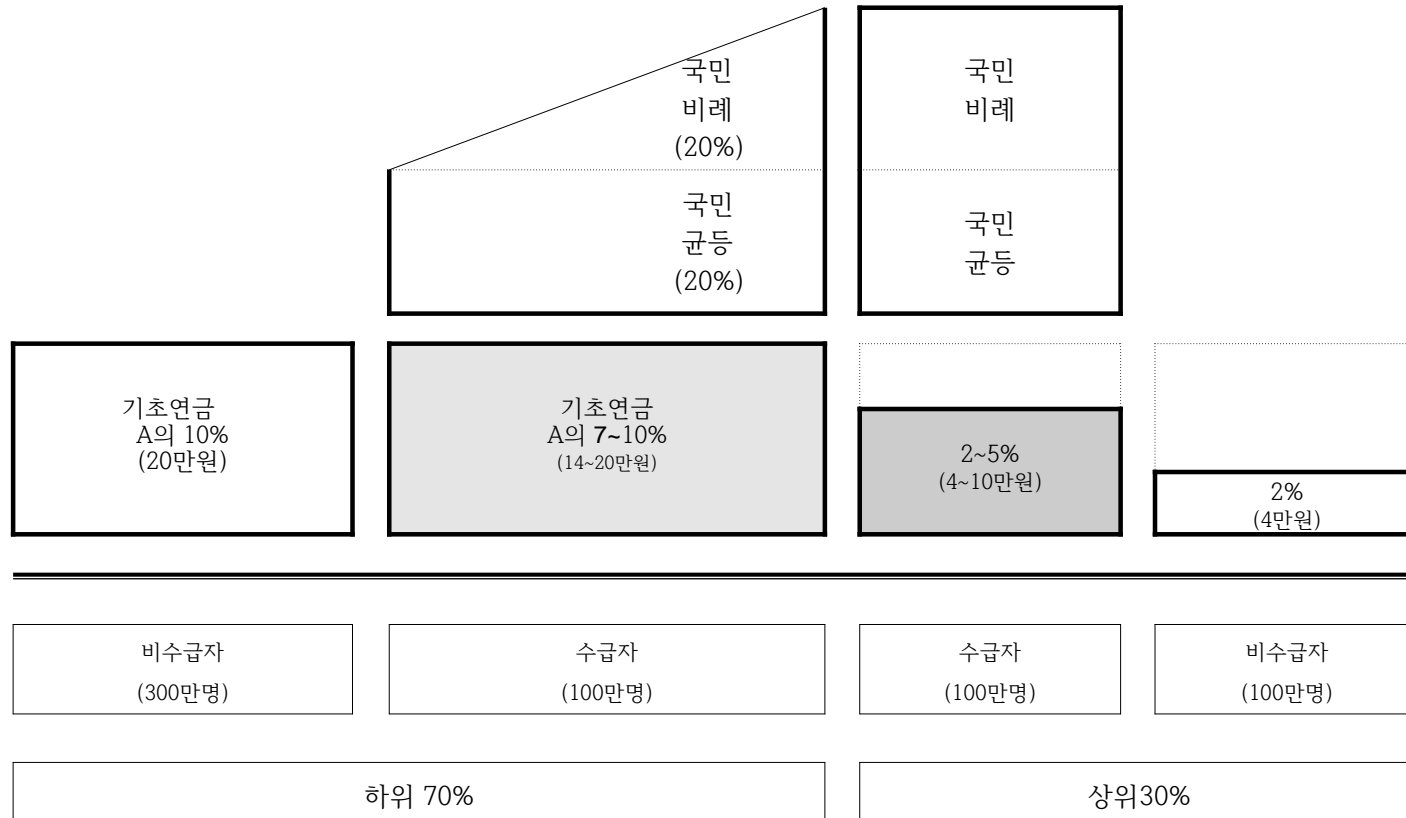
# 연금체계 및 연금가입에 미치는 영향

### 불완전 2층 연금체계 -> 완전한 2층 연금체계 완성

- **현행 기초노령연금은 그 발전방향이 불확실하여 국민연금과 ‘불완전한’ 2층 연금 체계 구성**
  - 기초연금으로의 전환은 1층의 기본제도로써 역할을 명확히 함과 동시에 확실하고 안정적인 2층 연금체계의 구축을 의미 -> 연금체계의 완성도 제고
- **이는 노후보장에 대한 예측성을 크게 높여 국민 개개인의 노후준비의 안정성도 제고에 기여**
  - 이러한 예측성과 안정성은 사회수당형 기초연금의 도입으로 더욱 강화\*
    - \* 만약 사회부조형 기초연금 등을 도입할 경우 노후에 자신의 소득지위를 예측하기 어려워 노후준비의 안정성 취약
- **또 국민연금과 기초연금을 하나의 법률체계하에 통합 및 연계함으로써 두 제도의 일원적 운영이 가능하고 기초연금의 재정적 안정성을 높였음.**
  - 특히 중복조정장치는 국민연금의 사각지대가 줄어들면 자동으로 기초연금의 재정안정성이 커지는 자동재정안정장치의 역할 수행

# 연금체계 및 연금가입에 미치는 영향

## 개편후 연금체계



# 연금체계 및 연금가입에 미치는 영향

## 장기 가입의욕 제고

- 국민연금 가입 최저소득계층의 경우 현행 제도하에서는 20년 이상 장기가입 유인이 거의 없는 실정임.
    - 기초연금액의 일부를 가입기간에 연계시킴으로써 가입기간에 따른 총연금액 차등이 보다 뚜렷해져 가입유인 시그널(signal)을 강하게 주게 됨.
    - 또 가입하지 않는 경우에 비해 가입하는 경우 그리고 가입기간이 길수록 적정한 추가 이득이 발생하도록 하여 강한 장기 가입유인 유발
- \* 그런데 가입기간에 관계없이 동일 금액을 지급하거나 가입기간이 짧을수록 더 많은 기초연금을 지급할 경우 장기 가입에 따른 급여 차등이 거의 없거나 작아져 오히려 가입유인을 저해할 우려가 더 큼.
- 따라서 인수위(안)이 가입자를 역차별하여 [기초연금에 가장 민감한] 저소득층 등의 가입유인을 저해한다는 주장은 틀린 것임.

구분	최저소득(23만원)				국민연금에 가입하지 않고 기초연금만 수령
	10년	20년	30년	40년	
국민연금	11	22	23	23	0
기초연금	14 (20)	16 (20)	18 (20)	20 (20)	20
<b>총계</b>	<b>25 (31)</b>	<b>38 (42)</b>	<b>41 (43)</b>	<b>43 (43)</b>	<b>20</b>

\* ( )은 가입기간에 연계하지 않고 기초연금 전액(20만원)을 동일하게 지급할 경우 총 연금수급액

# 재정소요 및 재정적 지속가능성

### 중기 기초연금 재정소요액 비교(2014.7~2017)

- 총 재정소요액은 40조원으로 추정
  - 현행 기초노령연금 유지(급여수준 5% 고정) 시에 비해 약 2배 더 소요

### 장기 기초연금 재정소요액 비교(~2050) -> 그림 참조

- 2028년 이후부터는 현행 기초노령연금(2028년부터 급여수준 10% 인상 전제)에 비해 비용이 적게 소요
  - 게다가 지자체 부담분이 조만간 폐지됨에 따라 재원조달 안정성도 크게 제고

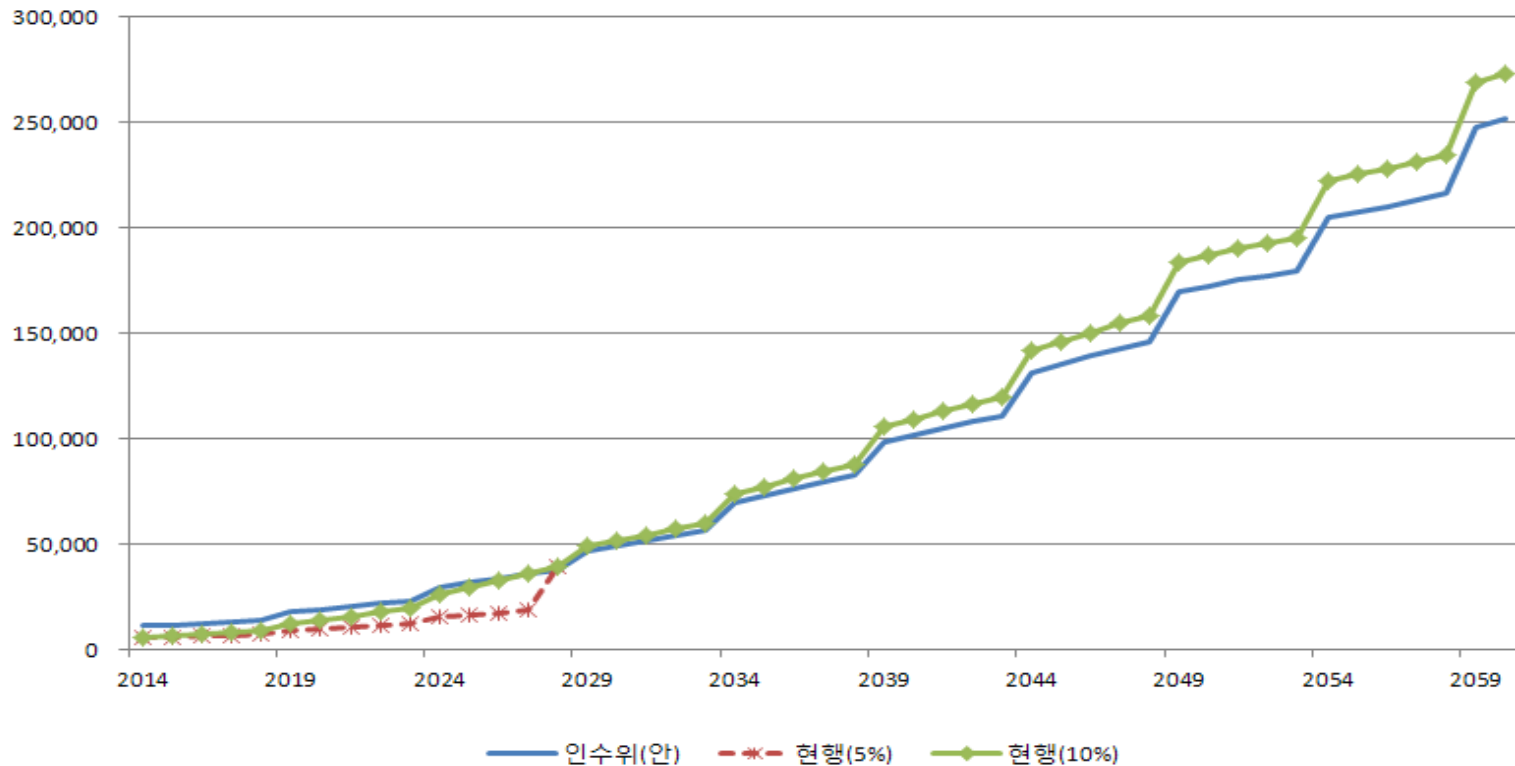
### 전체 연금제도의 장기 지속가능성

- GDP 대비 기초연금과 국민연금의 총지출 비중 : 2015년 1.9% (기초 0.7% + 국민 1.2%) -> 2050년 8.2% (기초 2.5%+국민 5.7%)
  - OECD 평균 (2010년 8.4% -> 2050년 11.4%)과 비교 시 국민부담이 크게 낮아 국민경제적으로 부담 가능

# 재정소요 및 재정적 지속가능성

## 기초연금 vs. 기초노령연금의 장기 재정소요액(~2050) 비교

단위 : 10억원



## 5. 주요 쟁점 및 전망

- 주요 쟁점
- 향후 전망

## 주요 쟁점

### 국민연금가입자 및 수급자를 역차별한다?

- 현행 국민연금 자체가 이미 비가입자 및 비수급자(현노인세대 등)를 지나치게 크게 차별해 왔음
  - 따라서 국민연금수급자에 대해 기초연금을 적게 지급하는 것은 오히려 국민연금에 의해 발생한 그러한 과도한 차별성을 보정하기 위한 장치로 이해 필요
- 또 국민연금 수급과 연계에도 불구하고 수급자의 총연금수준이 비수급자의 그것에 비해 항상 크다는 점에서 수급자 역차별 주장은 근거없음.

### 연금가입의욕을 저해하여 국민연금부실 키운다?

- 국민연금과의 중복조정에도 불구하고 가입자의 총연금액은 비가입자에 비해 뚜렷하게 차별화되고 유리함. 특히 인수위안은 다른 어떤 유형의 기초연금보다도 저소득층의 (장기) 가입유인이 크도록 설계(제4장 참조)
  - 비록 기초연금 도입으로 인해 국민연금 가입선택이 가입한 일부 한계계층이나 임의가입자층의 동요가 예상되나 이는 어떤 기초연금을 도입하든 나타날 수 있고 일시적이며 극복 가능한 미소한 문제이므로 침소봉대는 곤란
- 기초연금액(20만원)은 한계계층을 제외한 일반인의 경우 사실 필요 노후준비액(퇴직 전 소득의 70%)에 크게 미흡할 정도로 적으므로 기초연금의 도입은 국민연금을 크게 구축할 것이라는 주장은 지나친 우려임.

## 주요 쟁점

### 현행 제도 유지 시에 비해 젊은 세대가 손해본다?

- 현행 기초노령연금을 유지하면서 2028년까지 A값의 10%로 점진적으로 상향조정 된다는 확실한 보장만 있다면 맞는 말임.
  - 그러나 실제로 약속과는 달리 지난 5년간의 기초노령연금은 A값의 5% 그대로 유지이고, 2028년경에 갑자기 A값의 10%로 올라갈 것이라는 보장은 전혀 없는 상황에서 젊은 세대가 더 손해라고 하는 것은 어불성설

### 저소득층, 여성, 비정규직 등 취약계층에 역진적이다?

- 가입기간이 짧을수록 기초연금을 더 줄 경우 오히려 가입동기 저해 부작용 초래
  - 또 소득계층간 가입기간의 차이가 실제 미미하여 역진성 주장은 과장된 것임.

### 국민연금과 기초연금은 통합운영하지 말아야 한다?

- 기초연금과 국민연금(공적 비례연금)을 분리운영하는 국가사례는 거의 없음.
- 예를 들어 일본, 영국, (구)스웨덴과 노르웨이, 캐나다 등은 두 제도를 긴밀하게 연계 하고 단일기관에서 통합적으로 운영

## 주요 쟁점

### 기초연금 도입은 시대역행적이다?

- 최근 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등은 기존의 기초연금을 폐지 혹은 축소하고 있는 것은 사실이나 필요성이 적어져 그런 것이며 제도 자체의 결함 때문이 아님
  - 우리나라의 경우 특히 노인빈곤 및 사각지대의 획기적 해소를 위해 기초연금 외에는 대안이 없는 실정임.

### 다른 더 좋은 대안이 있다?

- 예를 들어, 소득에 따라 엄밀하게 차등 지급하는(일부 고소득층 지급 제외) 사회부조형 기초연금 도입안, 국민연금 수급과 연계하지 않고 모든 사람에게 동일한 연금액을 지급하는 기초연금 도입방안 등이 자주 대안으로 제시
  - 전자의 경우 비용이 상대적으로 적게 든다는 장점이 있으나, 국민연금수급자가 더 불리해질 수 있으며 저소득층의 장기 가입의욕을 더 심각하게 저해할 수 있으며 관리비용이 많이 드는 등의 문제점 내포
  - 후자의 경우 국민연금수급자에게 과도한 재분배 혜택을 부여하고, 저소득층의 장기 가입의욕을 더 저해하고 재정적 지속성은 가장 낮은 점 등의 문제 내포

## 주요 쟁점

- 이외에도 사회보험형 기초연금(아래 예시 참조)이나 기존 기초노령연금의 단순 확대 방안 등도 대안으로 고려 가능
  - 그러나 전자의 경우 국고부담을 최소화하는 장점이 있으나 국민연금의 이원화 개혁에 대한 저항이 크게 우려되고, 국민연금수급자가 (기초연금 도입에 따른 수혜가 현재보다 크게 줄어들거나 손해보는 경우도 심지어 발생 가능하여) 가장 크게 손해보는 집단이 되는 문제점 내포
  - 후자의 경우 기존에 안고 있던 문제점(기초노령연금 성격의 모호성, 취약한 급여권리성, 국민연금과 비연계성 등)을 확대재생산하는 결과 초래

### [예시] 사회보험형 기초연금 도입방안(안)

- ✓ 국민연금의 균등부분과 비례부분을 이원화하고, 균등부분을 일본형 정액부담, 정액급여제로 개편
- ✓ 이때 국민연금 균등부분 비수급자는 20만원을 지급. 그리고 수급자의 경우 국민연금 균등부분이 20만원 미만인 경우 20만원까지 보충지급
- ✓ 기초연금은 기본적으로 보험료로 조달, 국고는 비수급자에 대한 급여와 수급자에 대한 보충급여를 위한 재원으로 사용

# 주요 쟁점

## 기초연금은 지속가능성이 낮다?

- 기초연금 단일 혹은 기초+비례연금 이원 연금체계를 운영하는 국가들(호주, 캐나다, 영국 등)이 비례연금 단일 연금제도를 운영하는 국가들에 비해 장기지속성이 높게 나타남(평균적으로 낮은 GDP 대비 연금지출 비중).
- 물론 우리나라의 경우 노인인구의 자연증가율이 높아 기초연금의 재정을 크게 압박할 것으로 예상되나 현행 기초노령연금을 유지하는 것에 비해서는 장기적으로 재정 부담이 오히려 적다는 점에서 지속가능성을 개선한 것임에 주목 필요
  - 또 국민연금을 포함한 총 연금지출부담이 현재 선진국의 1/8에 불과하고, 2050년경에도 상대적으로 크게 낮은 수준을 유지할 수 있다는 점에서 지속가능성 문제 제기는 지나친 기우임.
  - 특히 인수위(안)의 중복조정장치는 국민연금이 내실화될수록 재정부담 압박이 줄어드는 자동재정안정장치의 역할을 할 것으로 기대
- 기초연금의 지급은 현노인세대에 대한 자녀세대(근로세대)의 사적 부양부담을 일부 덜어줄 수 있다는 점도 향후 자원조달 논의 시 감안 필요

# 주요 쟁점

## 부유한 노인에게 기초연금 지급은 부당하다?

- 이는 인수위의 기초연금(안)을 새로운 패러다임으로 이해하는 것 아니라 여전히 시혜적 성격이 높은 ‘기초노령연금’ 이나 기초생보와 같은 보충제도와 동일시하는 데서 비롯된 오해임
- 새로운 기초연금(안)은 [국민연금이 기여금 납부를 전제로 연금을 지급하는 것처럼] 조세납부를 전제로 연금을 지급하는 것을 기본원칙으로 하는 제도임.
  - 예를 들어, 이건희씨도 국내에 거주하면서 직간접적으로 조세를 납부하였으므로 당연히 기초연금에 대한 수급권이 발생하게 됨.
  - 다만, 국민적 정서, 분배의 효율성 제고 등의 차원에서 고소득층에 대해서는 기초연금의 기본액을 최소(10만원/4만원)로 설정
- 만약 이건의 씨같은 고소득층에게 기초연금을 지급하지 않으려면 일부 고소득층(상위 20~30% 등)은 지급에서 제외하고 소득에 따라 보충적으로 지급하는 것을 기본 원칙으로 하는 ‘부조방식의 기초연금’ 을 설계, 도입해야 하는데,
  - 이 경우 고소득의 국민연금수급자 집단은 기초연금의 혜택을 거의 보지 못하므로 일부 고소득층의 제외원칙이 오히려 수급자집단에게는 더 큰 손해로 돌아감을 인식할 필요 있음.

# 향후 전망

## 인수위 이후 논의동향

- 지난 3월부터 각계각층의 대표자로 구성된 사회적 합의기구인 ‘국민행복연금위원회’ 가 가동 중
  - 동위원회는 인수위 기초연금 도입방안을 재검토하고, 필요한 경우 보완 및 개선 대책 등을 마련할 것으로 예상

## 추가검토 필요 과제

- 70% 내외 경계선에 있는 사람에 대해 기초연금액 급락 방지를 위한 장치 도입
- 장애인연금을 기초연금으로의 통합 문제: 특수한 상황에 있는 장애인에 대한 기초연금 적용 방안
- 국민연금과 특수직역연금 연계제도에 따른 동시수급자에 대한 적절한 기초연금 지급방안
- 장기과제로서 국민연금과 기초연금의 역할분담의 재조정 문제 (선진외국과 비교할 경우 국민연금(비례)부분이 지나치게 비대함)

# 향후 전망

## 향후 전망 및 결론

- 국민행복연금위원회의 합의 여부, 국회 차원에서의 논의과정 등에 따라 상당한 변화를 겪을 수도 있을 것으로 전망
- 그러나 기초연금 도입은 시대적으로 반드시 필요한 만큼 사회적 논의과정에서 기초연금의 도입 자체가 무산되거나 대폭 축소되는 일은 없길 기대함. 끝.

**진리와 진정성은 항상 승리한다?!**

**감사합니다!**