국민연금과 기초노령연금 재구조화 방안*

윤 석 명
(한국보건사회연구원 연금연구센터장)

양 혜 진
(한국보건사회연구원 연구원)

Ⅰ. 들어가며

한국보건사회연구원의 국민 의식조사에 따르면 국민 60% 이상이 '자신이 사회경제적으로 불안정하다'고 응답하고 있다. 불안정한 이유로 불충분한 소득, 직업 불안정, 사회에 대한 불신 등을 꼽고 있다. 특히 우리나라 산업화 역군인 65세 이상 노인들은 경제협력개발기구(OECD) 중에서 가장 높은 노인 빈곤율을 보이고 있으며, 이로 인한 노후 삶의 곤궁함이 자살이라는 극단적인 선택에 이르게 하고 있다. 짧은 기간 동안에 외국에서도 부러워할 정도의 높은 경제성장률을 이루어냈음에도, 그 산업화의 주역들 상당수가 노후 빈곤에 노출되어 OECD 회원국 중에서 가장 높은 노인 자살율을 보이고 있는 것이다. 물론 높은 노인 자살율의 원인 모두를 노후 빈곤으로 돌릴 수는 없으나, 높은 노인 빈곤율이 높은 노인 자살률과 적지 않은 상관관계가 있다는 점에서 특단의 대책이 필요한 상황이라 할 수 있다.

이미 노동시장에서 물러난 노인세대 외에도 우리 사회가 신경써야할 대상이 도처에 널려 있다. 전체 경제활동인구에서 비정규직의 비중이 큰 상황에서 정규직과 비정규직의 임금격차 확대, 소득 계층간 심각한 교육격차에 기인한 빈곤의 대물림 우려, 480만명에 달하는 최저생계비 미만의 절대빈곤 인구는 행복한 사회로 가기 위해 우리 사회가 반드시 해결해야 할 부분이다. 근로기간 동안의 직업 불안정과 불충분한 소득이 노후준비에 최대 장애요인

* 본 논문에 수록된 내용은 연구자 개인의 견해일 뿐, 소속기관의 공식견해가 아님.

이 될 수 있기에 더욱 그러하다. 이러한 현실을 방치할 경우 근로기간동안의 소득 양극화가 은퇴 후 노후에도 그대로 연결될 수 밖에 없기 때문이다. 경제활동인구 중 소득이 낮거나 직장이 불안정한 계층의 노후준비, 그리고 이미 노인이 된 65세 이상 연령층의 노후소득보장문제를 어떤 식으로 접근해야 눈앞에 닥친 인생 100세 시대에서 우리의 삶의 만족도를 높일 수 있을까?

근로계층은 근로계층대로, 이미 은퇴한 노인계층은 노인계층대로 상황이 녹록하지 않다보니 사회 모든 분야로부터 국민들의 복지 욕구가 봇물처럼 터져 나오고 있다. 지난 총선 및 대선을 통해 경험한 것처럼 정치권에서도 국민들의 복지욕구에 눈높이를 맞추기 위해 경쟁적으로 복지관련 공약을 제시하였다. 복지관련 공약들 중에서도 유난히 국민들의 관심을 끄는 것이 바로 노후소득보장문제와 직결된 기초연금이다. 18대 대통령 선거 당시 새누리당 공약집에 수록된 연금관련 공약은 65세 이상 모든 어르신에게 월 20만원의 기초연금을 지급한다는 것이었다. 대통령 선거 이후 대통령직 인수위 활동기간 동안 당초 약속했던 기초연금 공약내용에 대한 엇갈린 해석으로 적지 않은 혼선이 있었다. 이후 기초연금 재원으로 국민연금 보험료 일부가 사용될 것이라는 미확인 언론보도로 인해 혼란이 초래되자 박근혜 당선인이 기초연금은 전액 세금으로 조달할 것이라고 언급한 이후 논란이 잠재워졌다. 이후 인수위 활동을 거쳐 국민연금과 기초연금을 통합 운영하는 '국민행복연금'에 대한 얼개가 나왔다.

인수위 활동을 종료하면서 국정과제로 발표된 국민행복연금은 현재 기초노령연금 수급자 선정기준인 전체 65세 이상 노인 중 소득 하위 70%를 기준으로 국민연금 수급 유무에 따라 4개 그룹으로 나누어 기초연금을 지급하는 방안이다. 구체적으로 소득하위 70%에 속하는 65세 이상 노인 중 국민연금을 수급하지 않을 경우에는 월 20만원이 지급되는 반면, 국민연금을 수급할 경우에는 국민연금 가입기간에 따라 최소 월 14만원에서 최고 20만원이 지급될 예정이다. 국민연금 가입기간이 10년이면 14만원, 20년이면 16만원, 30년이면 18만원, 40년이면 20만원 전액이 지급될 예정이다. 반면에 소득 상위 30% 해당자는 국민연금 수급권이 없을 경우 4만원이, 국민연금 수급권이 있을 경우에는 국민연금 가입기간에 따라 최소 4만원에서 최대 10만원이 차등 지급될 예정이다.

인수위 활동 기간동안 기초연금 도입안에 대한 여러가지 설들이 언론에 보도되면서 많은 논란 끝에 확정된 것이 기초노령연금 수급 유무와 국민연금 수급유무에 따라 기초연금을 전액 또는 차등 지급하는 것이다. 한 때 이건희 회장에게도 기초연금을 줄 것이냐는 논란 끝에 확정된 안이라는 점에서 여러 가능성을 종합적으로 고려한 안이라고 할 수 있을 것이다. 노인들 중에서 소득이 낮은 그룹에게 세금으로 재원을 조달하는 기초연금을 더 지급하고, 국민연금 가입기간이 길수록 기초연금을 더 지급한다는 측면에서 여러 가지 문제점을 고려한 최선의 안이라는 평가도 있다.

이러한 긍정적인 평가에도 불구하고 국민연금과 기초연금을 통합 운영할 경우 제도 속성 차이에 기인한 부작용이 예상된다. 이하에서는 이러한 측면들을 종합적으로 고려하여 부작용을 최소할 수 있는 재구조화 방안을 모색해보고자 한다.

Ⅱ. 국민연금 및 기초연금 현황

1. 국민연금 현황 : 가입자 및 급여액 중심으로

전 국민을 대상으로 하는 국민연금제도는 2012년 말 기준으로 2,033만 명이 가입하고 있다. 2003년부터 시행된 사업장 확대사업에 따른 사업장 가입자 수가 증가로 인해 2007년부터는 사업장 가입자 수가 지역가입자수보다 많아졌다. 도시지역 자영자에게 확대 적용된 1999년부터 지역가입자가 급격하게 증가하였으나 사업장 확대사업, 건설일용근로자의 사업장 가입자(2007년 이후)로의 편입 등으로 인해 지속적으로 감소하고 있다. 최근 수년 동안에는 국민연금이 재테크 수단으로 인식되며 전업주부 등 임의가입이 크게 증가하여 2012년 말 기준으로 20만 명이 임의가입하고 있다.

사업실패 또는 실직으로 인해 소득이 없다고 인정될 경우 보험료 납부가 면제되는 납부예외자 수가 2011년말 기준으로 490만명(전체 가입대상자 대비 24.6%)에 달하며, 이들이 계속 보험료를 납부하지 않을 경우 무연금자 또는 저연금자로 전락할 가능성이 높아 이들 잠재적인 연금 사각지대를 최소화시키는 정책 노력이 필요한 상황이다.

2000년부터 수급자가 발생하기 시작한 노령연금은 이후 지속적으로 수급자가 증가하고 있으면 2008년부터는 20년 동안 가입하면 받을 수 있는 완전노령연금 수급자가 발생하기 시작하였다. 2011년 기준 20년 이상 가입한 완전노령연금 수급자의 급여액은 평균 79만원이며, 이는 다른 노령연금 급여(감액, 조기, 특례노령연금)와 비교할 때 상당히 높은 수준이다. 그럼에도 불구하고 전체 노령연금 급여 평균액이 여전히 28만원 수준에 그치고 있는 것은 가입기간이 짧은 특례노령연금 수급자가 많기 때문(전체 노령연금 수급자 중 65.2% 차지)으로 국민연금제도가 성숙해 갈수록 완전노령연금 수급자가 늘어나게 되어, 노령연금 평균급여액 역시 증가할 것으로 전망된다.

〈표 1〉 납부예외자 추이 (단위: 천명, %)

구 분	1999	2002	2005	2008	2011
하한액	16,262	16,499	17,124	18,335	19,886
상한액	5,513	4,250	4,634	5,026	4,900
비율	34.3	26.1	27.1	27.4	24.6

자료: 보건복지부 (2012)『2011 보건복지백서』

〈표 2〉 국민연금 평균연금액 현황

연도	국민연금 평균연금액 (천원)			
	합계 (특례노령연금 제외)	노령연금 (특례노령연금 제외)	장애연금	유족연금
2011년 12월	277	282	397	231
2012년 10월	300 (396)	306 (465)	412	242

자료 : 국민연금 월별통계, 국민연금공단 홈페이지 http://www.nps.or.kr/ 에서 인출

〈표 3〉 연도별 노령연금 월평균 지급액

(2011.12월 급여지급자 기준, 단위 : 원)

구분	노령연금					
	소 계	완전	감액	조기	특례	분할
2000	132,958	-	-	233,749	124,413	-
2005	171,569	-	388,068	306,526	153,029	109,129
2008	221,751	718,392	459,982	380,158	171,096	126,434
2011	281,610	791,490	408,600	446,410	191,470	146,120

주: 1) 병급조정자 및 동순위자는 조정전 금액임

자료: 보건복지부 (2012)『2011 보건복지백서』

〈표 4〉 국민연금 기준소득월액 상·하한액 변동 추이

구 분	1988~1994	1995~2009	2010	2011	2012
하한액	7만원	22만원	23만원	23만원	24만원
상한액	200만원	360만원	368만원	375만원	389만원

주: 2013년 하한액은 25만원, 상한액은 398만원임.

자료: 보건복지부 (2012) 『2011 보건복지백서』

2. 국민연금 관련 주요쟁점

국민연금은 제도 적용에 있어 세대간 불평등의 문제를 지니고 있다. 1988년 국민연금제도 도입, 그리고 1999년 도시지역 자영자에 대한 확대 적용시 이미 노인이었던 세대들은 국민연금에의 가입기회를 부여받지 못하였다. 이들은 근로기간 동안 경제활동을 하였음에도 공적연금제도에의 가입기회를 부여받지 못해 국민연금 적용 사각지대로 남아있다. 급속한 경제발전에 따른 핵가족화 진전, 이에 기인한 전통적인 사적부양체계 붕괴로 인한 노인빈곤층 양산의 직접적인 피해집단인 것이다. 이들처럼 국가가 제공하는 공적인 노후소득보장제도에의 가입기회를 부여받지 못한 집단에 대해서는 여타 연령층에 비해 상대적으로 관대한 제도 적용이 불가피하지 않느냐는 것이다. 이들 연령층, 그 중에서도 노후 빈곤에 노출된 집단에 대해서는 사회적합의 도출을 통한 무기여 방식의 공적 소득보장제도의 혜택을 제공하는 것이 바람직하지 않느냐는 주장이 대두되는 배경이다.

국민연금은 사회보험방식으로 운영되는 제도 특성상 불가피하게 잠재적 연금 사각지대 및 저연금의 문제점을 가지고 있다. 2012년 7월 현재 전체 국민연금 적용인구 2,000 여만명 중 실직 등에 기인한 보험료 납부예외자 460만명, 보험료 미납자 170만명에 이르는 보험료 비납부자 630만명은 별도 대책이 없을 경우 상당수가 무연금자로 전락할 가능성이 높다는 점에서 잠재적으로 국민연금 사각지대에 노출되어 있다. 이들 계층이 그대로 국민연금 무연금자로 전락하는 것을 방지하기 위해 2012년 하반기부터 10인 미만 사업장의 최저임금 120% 이하 근로자들을 대상으로 소득수준에 따라 근로자 및 사용자 부담분의 1/3씩의 정부가 지원하는 '사회보험 두루누리' 사업이 시행 중에 있다. 저소득 국민연금 가입대상자 106만명에 대한 보험료 지원을 통해 연금사각지대, 특히 취약계층의 연금사각지대 축소를 위한 노력을 기울이고 있다.

잠재적인 연금 사각지대 문제와 함께 낮은 연금액도 쟁점사항으로 등장하고 있다. 10년 이상 보험료를 납부하여 국민연금 수급권은 확보하였으나, 가입기간이 짧거나 가입기간 동안의 신고소득이 낮을 경우, 노후생활에 필요한 충분한 수준의 연금을 받기 어려운 저연금 문제에 노출될 집단이 적지 않을 것으로 전망되고 있기 때문이다. 구체적으로 월 소득이 208만원인 가입자가 15년 가입할 경우 예상 연금액이 32.9만원, 20년 가입할 경우 예상 연금액이 42.7만원으로 예상됨에 따라 특히 중산층 이하 저소득층의 연금급여 적절성 문제가 주요 쟁점으로 등장하고 있다.[1)]

---

1) 두 차례의 재정안정화 조치를 통해 낮아진 소득대체율을 보완하기 위한 다양한 정책대안 마련이 필요해 보인다. 일부에서는 낮아진 소득대체율을 보충하기 위해 국민연금 소득대체율을 다시 올리자는 주장도 제기되고 있으나, 평균수명 증가추이를 반영한 재정추계 결과를 바탕으로 재정건전성 여부를 판단할 때 현실성이 매우 낮다고 판단된다. 대신 낮은 소득대체율을 보완하기 위해 임금피

국민연금은 1998년, 2007년 두 차례에 걸친 제도 개혁에도 불구하고 장기적인 측면에서의 재정 불안정 문제가 여전히 남아있다. 2007년 국민연금제도 개혁당시 재정안정 차원에서 제안되었던 보험료 인상안(9% → 12.9%)이 무산됨에 따라 장기적인 관점에서의 재정 불안정 문제에 직면하고 있다.[2)]

3. 기초노령연금 현황

가. 기초노령연금 적용 현황 및 주요쟁점

2008년부터 시행되고 있는 기초노령연금제도는 65세 이상 인구 중 소득과 재산이 적은 하위소득자 70%를 대상으로 매월 연금액을 지급하고 있다. 2012년 기준 기초노령연금 대상자 선정에 있어서 소득과 재산기준은 노인 단독가구 78만 원 이하, 노인부부 가구는 118만 원 이하로, 402만 명이 기초노령연금을 수급하고 있다. 기초노령연금액 수준은 국민연금 전체가입자 평균소득(국민연금 급여산식의 A값)의 5%로 2011년에는 91,200원을, 2012년 4월부터는 매월 94,300원(부부의 경우 15만 1천원)을 지급하였다. 기초노령연금은 2010년, 2011년 각각 3.7조원, 3.8조원이 지급되었는데, 2012년에는 기초노령연금 수급대상자 402만 명에게 4조원(잠정치)이 지급된 것으로 추정된다.

〈표 5〉 기초노령연금 대상자수 및 지출규모 현황

연도	소득인정액 (월액, 만원)	대상자수 (만 명)	급여지출규모 (조 원)	기초노령연금액 (월액, 만원)
2010	70	375	3.7	9.0
2011	74	387	3.8	9.1
2012	78	402	4.0	9.4

자료: 보건복지위원회(2011)『2012 보건복지부 소관 일반회계 검토보고서』

2013년 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 5%인 97,100원을 지급하는 기초노령연금액은 안정적인 노후생활을 위해 필요한 급여수준과 상당한 괴리가 있다. 급여적절성 차원에서

크제 도입 등을 통한 점진적인 퇴직제도 활성화, 이를 통한 연금 가입기간 연장 및 부분연금과 부분 근로를 병행하는 다양한 정책조합이 필요할 것이다. 퇴직연금과 개인연금 활성화를 통한 노후소득원의 다원화 노력도 게을리 하지 말아야 할 것이다.

2) 장기적인 관점에서의 재정안정을 달성하기 위한 대안으로 보험료 인상 또는 급여 삭감 등의 조치가 있으나, 두차례에 걸친 급여삭감으로 인한 급여 적절성을 고려할 경우 보험료 인상이 현실적인 대안으로 여겨진다.

기초노령연금 급여인상이 불가피하나 지금과 같은 준보편적인 제도를 유지하는 상태에서 급여를 인상할 경우 장기적인 관점에서의 재정부담이 급격하게 증가할 것으로 전망되고 있다.

4. 65세 이상 인구 중 기초노령연금과 국민연금 수급현황

2010년 말 기준으로 65세 이상 국민연금 수급자수는 143만 명으로, 65세 이상 인구의 25.9%가 국민연금을 수급하였다. 특수직역연금 수급자수는 23만 명(공무원연금 16만 명, 군인연금 5만 명, 사학연금 2만 명)으로 전체 65세 이상 인구의 4.1%를 차지했다. 국민연금, 특수직역연금, 기초노령연금 수급자 모두를 감안할 경우 65세 이상 인구 중 82.6%가 공적연금을 수급하고 있다. 반면에 근로기간 동안 보험료 납부를 전제로 연금을 받는 국민연금과 특수직역연금 수급자는 30%로 추정되고 있다.

〈표 6〉 65세 이상 공적연금 수급현황 (2010년 기준)

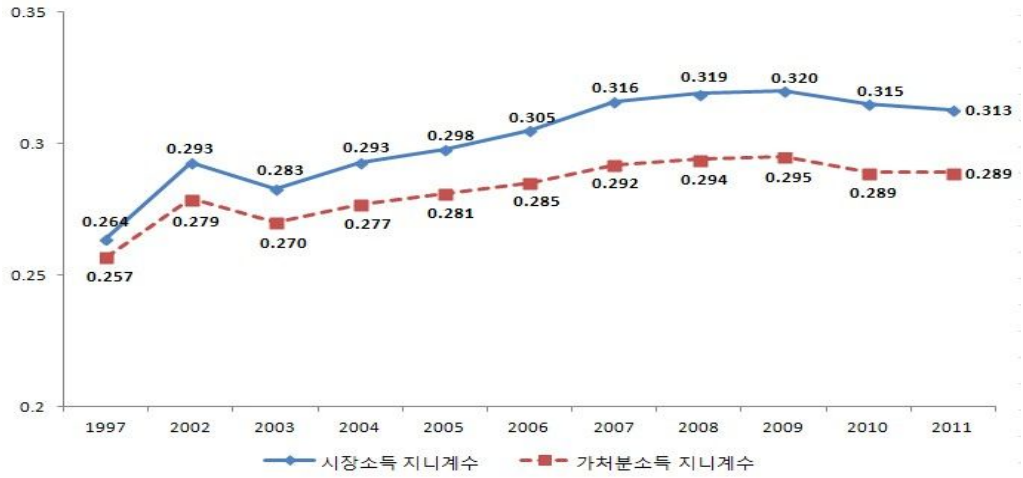
65세 이상 인구수 (2010년말 기준)		
	수급자수 (만명)	인구대비
인구수	551	
공적연금 비수급자	96	17.4%
공적연금 수급자 (기초노령연금, 국민연금, 특수직역연금)	455 (국민연금과 기초노령연금 동시수급자 82만명 제외)	82.6% (14.8%)
(기초노령연금)	371	67.4%
(국민연금)	143	25.9%
(특수직역연금)	23 (공무원연금 16만명, 군인연금 5만명, 사학연금 2만명)	4.1%

자료: 보건복지부 내부자료 인용

Ⅲ. 중장기 관점에서의 보건복지환경

2003년 이후 지속적으로 증가하던 지니계수는 2009년 최대치에 도달하였다가, 2010년 이

후 하향 안정화되는 추세이기는 하나, 여전히 외환위기 이전 수준으로까지 개선되고 못하고 있다는 점에서 경제위기 이후의 소득분배 악화가 계속되고 있다고 볼 수 있다.



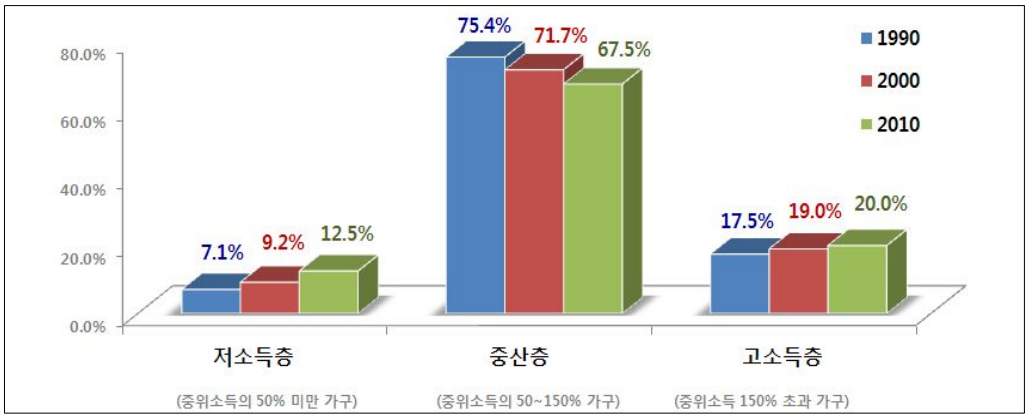
[그림 1] 소득분배 추이(지니계수, 2인 이상 도시가구 기준)

자료: 통계청, 국가통계포털(가계소득지출-소득분배지표 항목)

당국의 정책노력에 의한 소득분배에서의 불평등 완화에도 불구하고, 2011년 현재 우리나라의 중위소득(가처분소득 기준) 50% 아래의 빈곤율은 16.5%로서 인구 6명중 1명이 연간 1,000만원의 소득도 없는 수준이다(통계청, 2012) 구체적으로 1인가구(빈곤율 50.1%), 취업자 없는 근로연령층 가구(빈곤율 55.1%), 65세 이상 노인층(빈곤율 49.4%) 등 취약계층에서의 빈곤율은 더욱 심화되고 있다. 근로연령층(18~64세) 가구의 빈곤율도 11.1%에 이르고 있어 워킹 푸어(working poor)의 문제점도 상존하고 있다.

특히 노인빈곤율은 OECD 국가 중 가장 높은 비율을 보이고 있어, 높은 노인자살률과 밀접한 연관성을 보이고 있다. 그러나 여기서 주목할 대목은 여타 전체 연령층에 비해 65세 이상 노인의 상대적 빈곤율이 훨씬 높다는 것이다. 가계동향조사를 이용해 가구 유형별 경상소득의 지니계수를 계산한 결과도 노인이 포함되지 않은 가구의 지니계수는 0.33, 노인이 포함된 가구의 지니계수는 0.49로 확연한 차이를 보이고 있기 때문이다.[3] 노인층의 소득불평등이 사회 전체의 불평등성보다 훨씬 높은 것이다.

3) KDI, '고령층 경제력 분포를 고려한 기초노령연금의 역할과 재편 방향', 2013.



[그림 2] 소득계층별 비중 추이(1990~2010년, 가처분소득 기준)

자료: 통계청, 가계동향조사, 각 년도

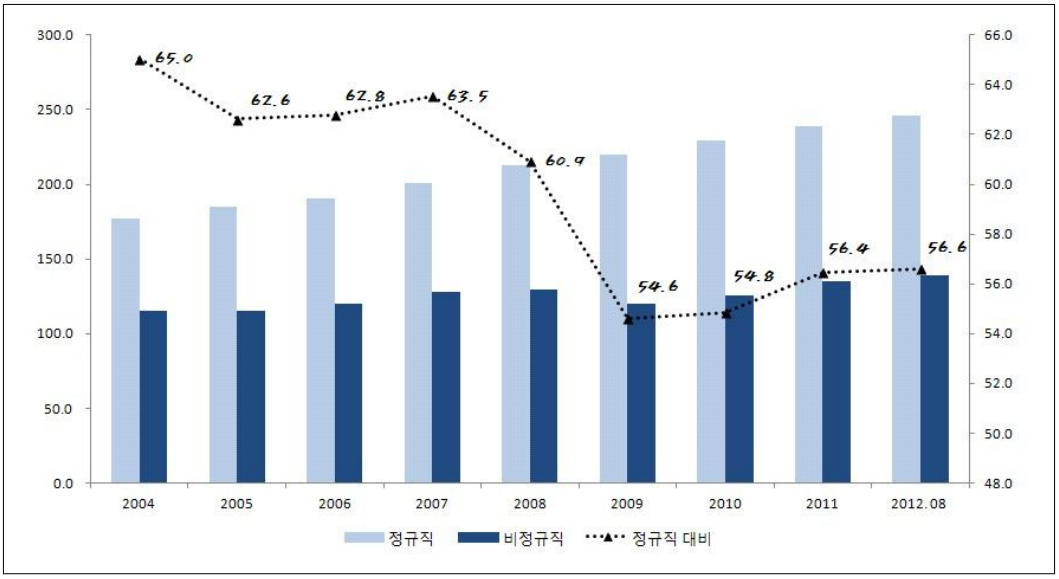
2012년 8월 현재 비정규직 근로자의 수가 2003년 이후 꾸준히 증가하여 약 590만명에 달하며, 전체 임금근로자 중에서 차지하는 비중이 33.3%이다. 정부가 공식적으로 파악하는 비정규직 근로자는 전체 임금 근로자의 약 33% 정도이나, 노동계는 전체 근로자의 약 50%를 비정규직으로 파악하고 있다(김유선, 「비정규직 규모와 실태」, 2012). 이렇게 비정규직 근로자의 비중이 높은 상황에서 비정규직 근로자들은 사회보험 가입수준, 임금 수준, 주 40시간 근무와 각종 근로복지 수혜율 등에서 정규직 근로자들과는 상당한 격차가 존재하고 있다. 일례로 비정규직 근로자의 사회보험(건강보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험) 가입률은 산재보험을 제외하고는 여전히 정규직 근로자의 절반 수준에 머물러 있어 이들의 고용상태가 매우 불안정함에도 불구하고 오히려 사회안전망으로부터의 보호가 더 취약한 역설적인 상황에 놓여있다.

〈표 7〉 근로형태별 사회보험 가입 비율 (단위: %)

	2007년			2010년			2011년			2012년 8월		
	국민연금	건강보험	고용보험	국민연금	건강보험	고용보험	국민연금	건강보험	고용보험	국민연금	건강보험	고용보험
정규직	76.3	76.7	64.3	78.4	79.5	75.7	79.1	80.9	77.4	80.3	82.2	78.9
비정규직	40.0	42.5	39.2	38.1	42.1	41.0	38.2	44.1	42.3	39.0	45.4	43.3

주: 비정규직=한시적근로자(기간제근로자 포함)+시간제근로자+비전형근로자

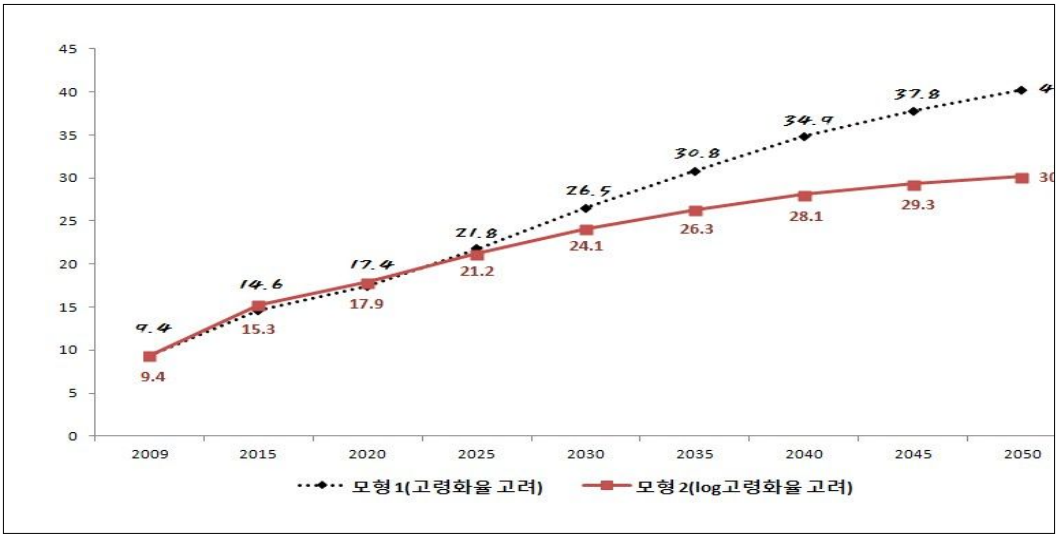
자료: 통계청, 국가통계포털(경제활동인구조사-연령·근로형태별 사회보험가입자 항목)



[그림 3] 근로형태별 월평균 임금 수준

주: 비정규직=한시적근로자(기간제근로자 포함)+시간제근로자+비전형근로자
자료: 통계청, 국가통계포털(경제활동인구조사-근로형태별 월평균임금 및 증감 항목)

2020년대 중반 이후 인구고령화가 본격적으로 진행됨에 따라 인구고령화를 반영하여 공공사회복지지출을 추계하면, 단순 고령화율을 고려할 경우(모형 1)와 log고령화율을 고려할 경우(모형 2)로 구분한 2050년의 GDP 대비 공공사회복지지출 비율은 각각 40.3%와 30.2%까지 증가할 것으로 전망된다. 이처럼 노인인구 부양부담 가중에 따라 중장기적인 관점에서 재정의 지속가능성이 저해되고, 후세대 부담 증가에 따른 세대간 갈등이 본격화될 것으로 예상된다.



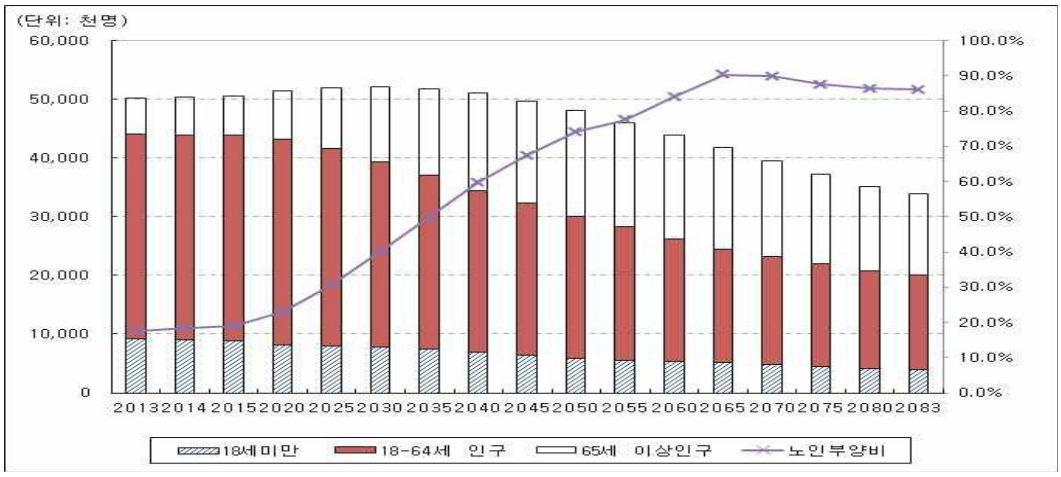
[그림 4] 한국의 공공사회복지지출 추계결과 비교(2009~2050)

자료: 원종욱 외(2012), OECD 국가의 재정건전성 연구, 한국보건사회연구원

Ⅳ. 국민연금 및 기초연금의 재정전망, 인수위의 국민행복연금안 평가

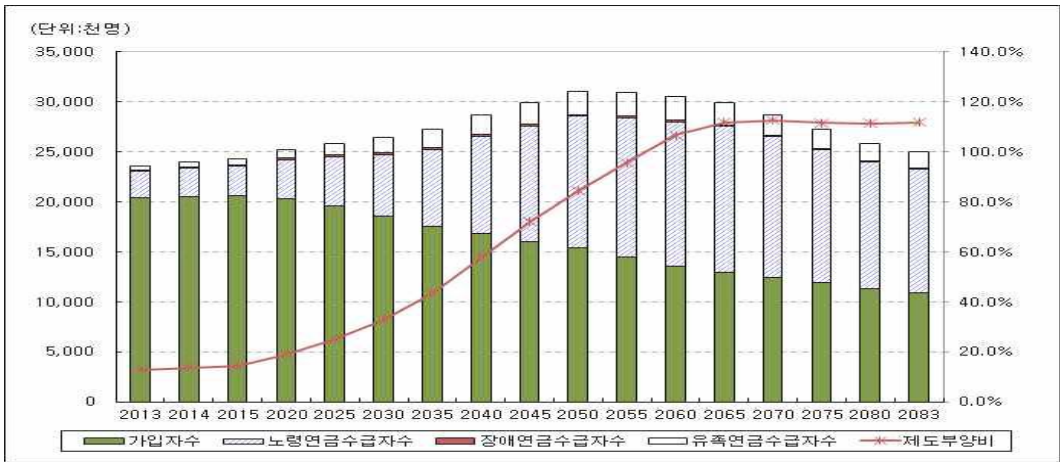
1. 국민연금재정 장기전망

최근 발표된 제3차 국민연금 장기재정전명 결과에 따르면, 국민연금 가입자수는 2015년 2,062만명 최고점에 이른 후, 근로연령인구 감소로 인해 점차 감소하여 2083년에는 10,98만명 수준으로 감소할 것으로 전망됐다. 노령연금수급자수는 제도가 성숙함에 따라 지속적으로 늘어나 2063년에 1460만명까지 증가한 뒤 감소할 것으로 나타났다. 이에 따라 2013년 13.0%인 제도부양비(가입자수 대비 노령연금수급자수)는 2068년 112.9%까지 올라갈 것으로 전망되고 있다.



[그림 5] 인구 수 및 노인부양비

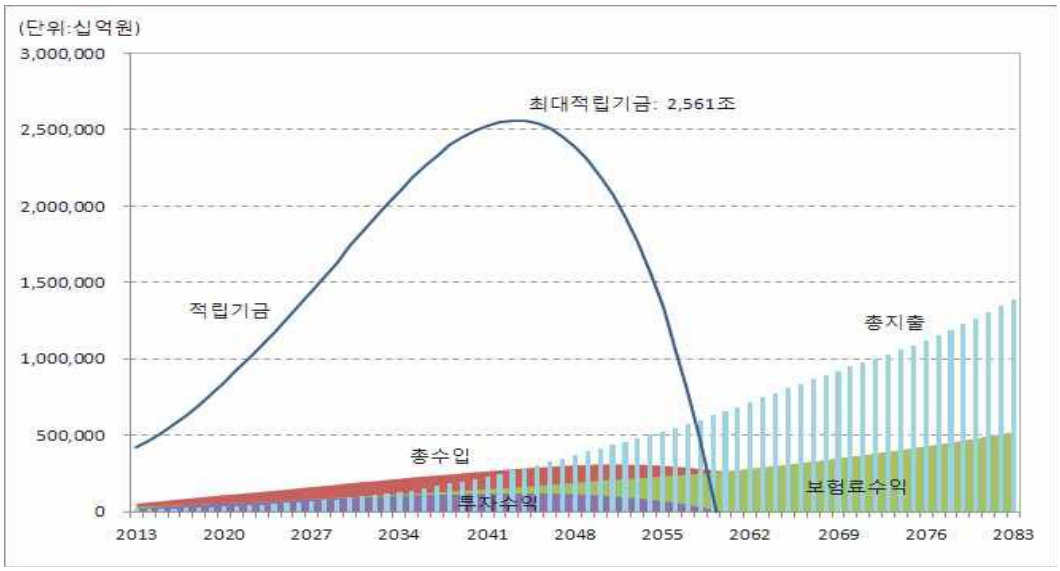
자료: 국민연금재정추계위원회(2013),『국민연금 장기재정추계보고서』(잠정)



[그림 6] 가입자, 수급자 수 및 제도부양비

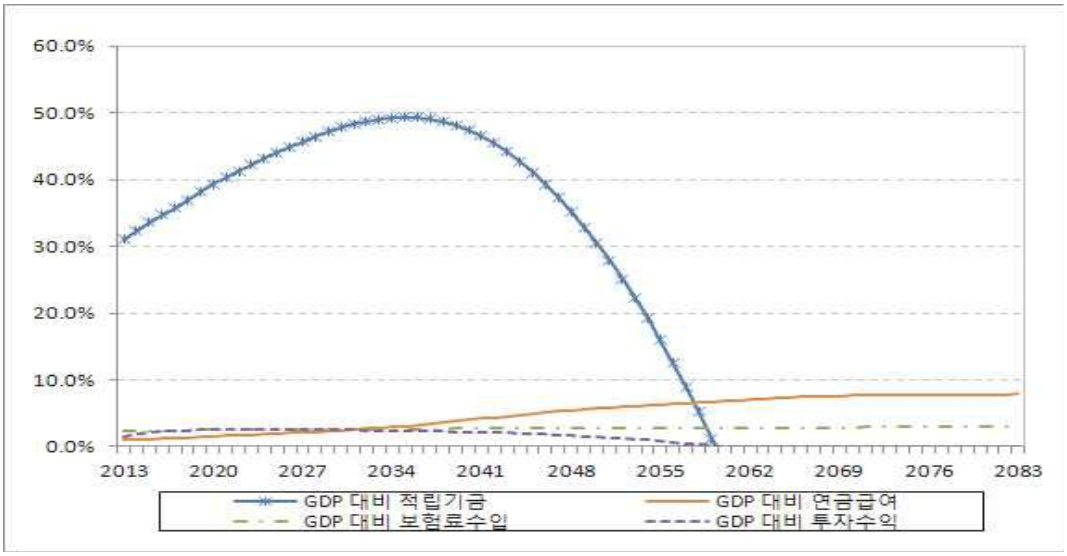
자료: 국민연금재정추계위원회(2013),『국민연금 장기재정추계보고서』(잠정)

3차 재정재산 결과 국민연금 적립기금은 2043년 2,561조원으로 최고에 이르고 난 뒤 급속히 감소하여 2060년에 소진될 것으로 전망되고 있다. GDP 대비 급여지출은 2013년 1.0%에서 장기적으로 8% 수준에 접근할 것으로 예상된다. 보험료 부과대상 소득 총액대비 급여지출 비율을 나타내는 부과방식비용률이 2013년 3.7%에서 2020년 5.2%, 2030년 8.0%, 2040년 12.8%, 2050년에는 17.4%에 이르며, 장기적으로 23% 수준에 달할 것으로 전망되고 있다.



[그림 7] 국민연금 적립기금 전망

자료: 국민연금재정추계위원회(2013),『국민연금 장기재정추계보고서』(잠정)



[그림 8] GDP대비 적립기금 전망

자료: 국민연금재정추계위원회(2013),『국민연금 장기재정추계보고서』(잠정)

〈표 8〉 부과방식비용률 추이

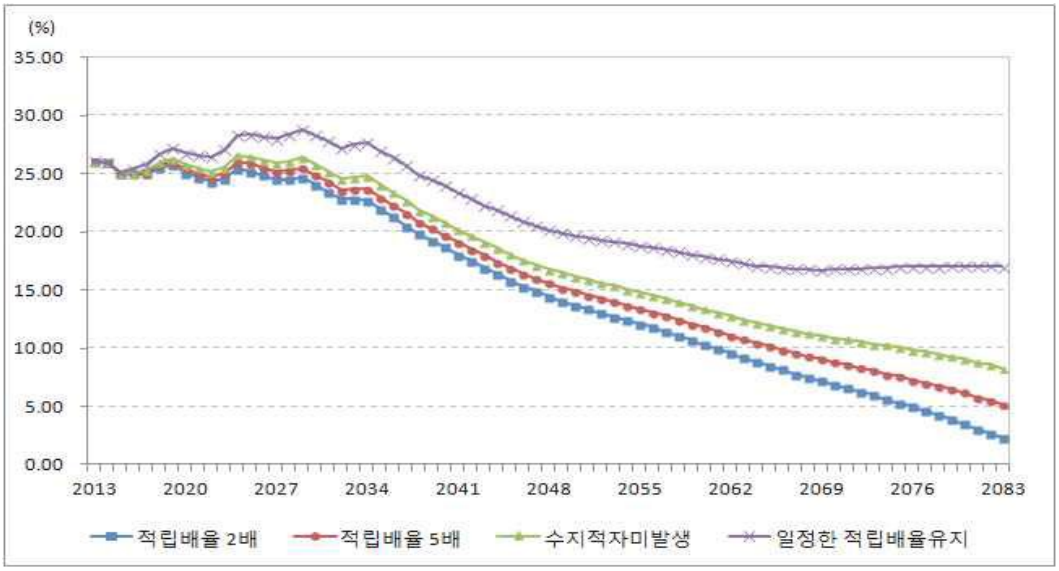
연도	보험료 부과대상 소득총액 (가)	급여지출 (나)	부과방식 비용률 (나)/(가)	GDP (다)	GDP대비 보험료부과 대상소득총액 (가)/(다)
2013	380,460	14,032	3.7	1,344,421	28.3
2020	637,961	33,487	5.2	2,155,210	29.6
2030	1,118,105	89,176	8.0	3,624,205	30.9
2040	1,658,895	212,563	12.8	5,257,143	31.6
2050	2,368,033	412,288	17.4	7,215,394	32.8
2060	3,067,613	655,155	21.4	9,583,907	32.0
2070	4,171,889	944,311	22.6	12,326,434	33.8
2080	5,568,678	1,257,811	22.6	16,135,257	34.5
2083	6,046,878	1,381,971	22.9	17,512,741	34.5

자료: 국민연금재정추계위원회(2013), 『국민연금 장기재정추계보고서』(잠정)

[그림 9] 부과방식비용률 추이

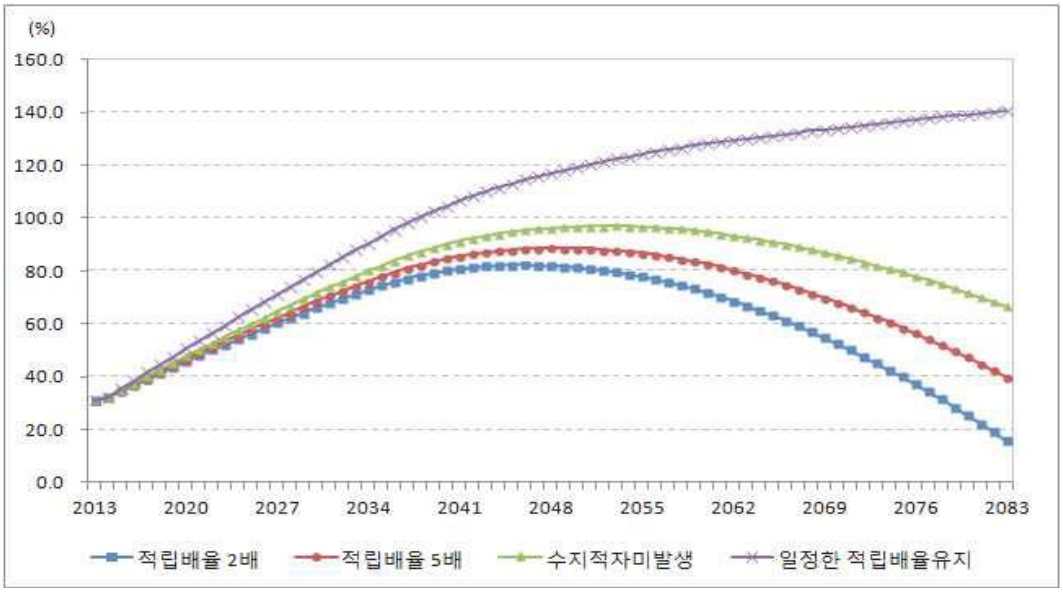
자료: 국민연금재정추계위원회(2013), 『국민연금 장기재정추계보고서』(잠정)

이러한 3차 재정계산 결과는 가급적 빨리 보험료를 인상하는 것이 효과적인 정책대응 방안이 될 수 있음을 시사하고 있다. 재정안정에 대한 4가지 목표(적립배율 2배, 적립배율 5배, 수자 미발생, 일정한 적립배율 유지)를 설정하여 필요보험료율을 추계한 결과, 필요보험료율은 적립배율 2배를 목표로 할 경우 12.91%, 적립배율 5배 목표 시 13.48%, 수지적자 미발생의 경우 14.11%, 그리고 일정한 적립배율을 유지하기 위해서는 보험료가 15.85%까지 인상되어야 할 것으로 추정되었다.



[그림 10] 재정목표에 따른 적립배율 추이

자료: 국민연금재정추계위원회(2013), 『국민연금 장기재정추계보고서』 (잠정)



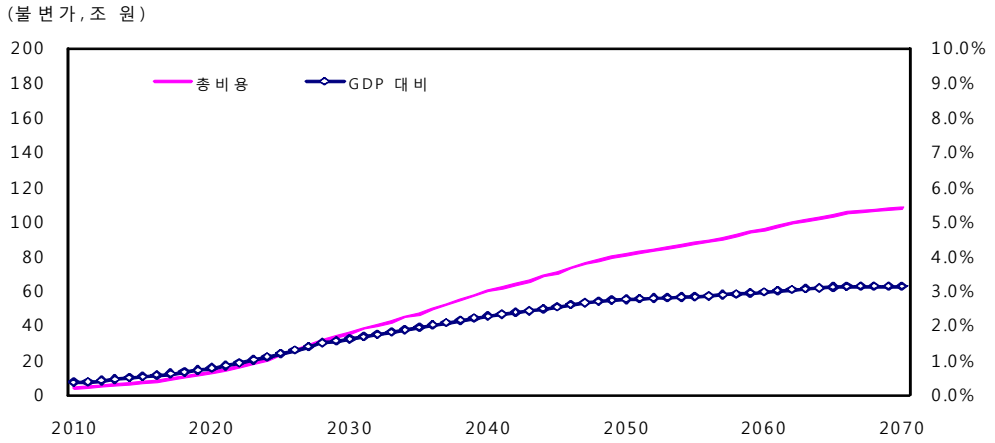
[그림 11] 재정목표에 따른 적립기금 추이

자료: 국민연금재정추계위원회(2013), 『국민연금 장기재정추계보고서』(잠정)

2. 기초노령연금 재정전망

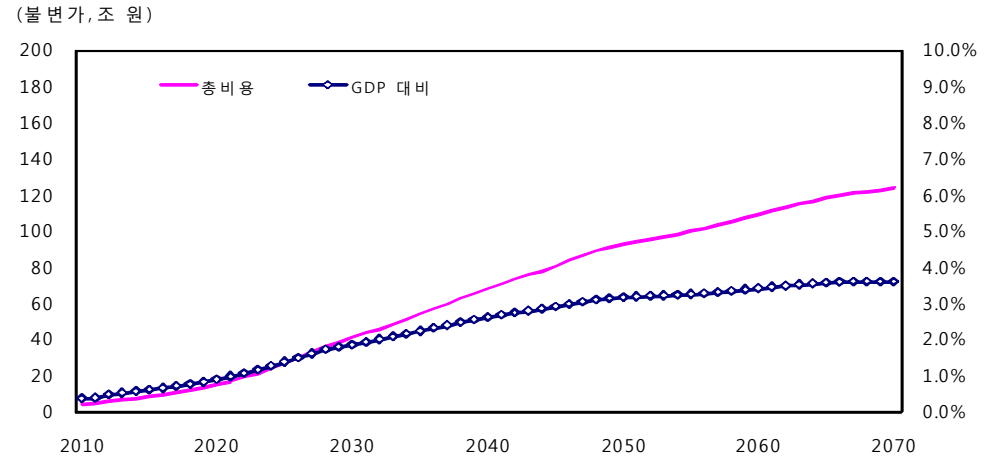
기초노령연금은 급속한 인구고령화로 인해 65세 이상 인구의 소득하위 70%에게 지급하는 현행 제도를 유지할 경우 재정부담이 막대할 것으로 전망된다. 기초노령연금법에 따르면 급여수준을 2028년까지 국민연금 급여산식 A값의 10%까지 인상하도록 되어 있다. 이에 따라 기초노령연금 급여수준을 국민연금 A값의 5%에서 2012년부터 매년 인상하여 2028년 A값의 10%로 인상할 경우[4] 급여지출 규모를 전망한 결과에 따르면, 2010년에 4조 원에서 2030년 36조 원으로 급격하게 증가하여 2050년 81조 원, 2070년 108조 원이 소요될 것으로 전망된다. 국내총생산 대비 기초노령연금 총비용은 2010년 0.4%에서 2070년 3.1%로 증가할 것으로 추계되고 있다.

4) 기초노령연금 급여수준을 A값의 10%로 인상하는 시점별 소요재원 전망결과는 부록 5 참조 바람.

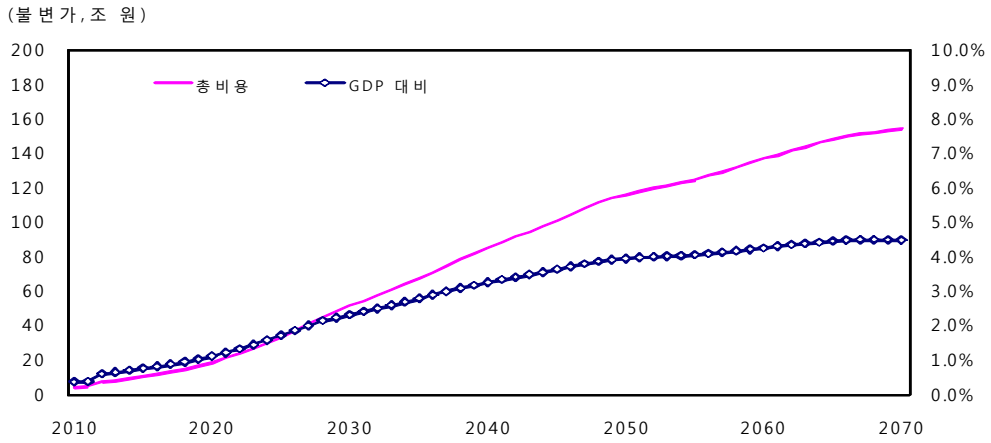


[그림 12] 기초노령연금 소요재원 전망(65세 이상 70% 적용, A값10% 지급)
자료 : 윤석명 외, 『기초노령연금 선정기준 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010.

수급대상을 현재 수준인 65세 이상 인구의 70%에서 80%로 확대할 경우, 소요재원은 2020년에 15조 원, 2030년 41조 원으로 점차 증가하여 2050년 93조 원, 2070년 123조 원이 소요될 것으로 전망된다. 국내총생산 대비 기초노령연금 총비용은 2020년 0.9%에서 2070년 3.6%까지 증가할 것으로 추계되고 있다. 수급률을 100%로 확대할 경우는 소요재원이 2020년에 19조 원에서 2070년 154조 원으로 증가할 것으로 전망되는데 이는 장기적으로 국내총생산 대비 4.5%(2070년 기준)에 달하는 수준이다.



[그림 13] 기초노령연금 소요재원 전망(65세 이상 80% 적용, A값10% 지급)
자료 : 윤석명 외, 『기초노령연금 선정기준 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010.



[그림 14] 기초노령연금 소요재원 전망(65세 이상 100% 적용, A값10% 지급)
자료 : 윤석명 외, 『기초노령연금 선정기준 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2010.

3. 인수위 국민행복연금(안) 평가

먼저 현재 65세 이상 노인들의 소득 인정액을 기준으로 기초노령연금 수급자를 선정하는 과정에서 단 돈 1만원 또는 2만원 차이로 기초노령연금을 받거나 못 받는 경우가 생겨날 수 있다. 이 경우 소득 인정액이 1만원 적은 사람은 월 20만원의 기초연금을, 소득 인정액이 1만원 많은 사람은 월 4만원의 기초연금을 받는 경우가 생겨날 수 있다. 물론 극단적인 경우이고, 해당자가 많지 않을 수 있으나 제도 적용과정에서 한계선 상에 속한 집단 간의 커다란 혜택 차이가 있을 수 있다는 점에서, 기초연금 차등지급 기준을 좀 더 세분화할 필요가 있어 보인다.

특히 제도운영 원리가 상이한 기초연금과 국민연금을 하나의 틀에 묶어서 운영함에 따라 생겨날 제도 간 충돌문제를 예상할 수 있다. 국민연금은 나이가 들어 소득이 단절될 때를 대비하여 젊었을 때부터 최소한 10년간 보험료를 납부하여야 연금을 받을 수 있는 제도이다. 반면에 기초연금은 65세 이상의 대한민국 국민에게 본인의 기여내력과 상관없이 세금을 걷어서 연금을 지급하는 제도이다. 즉 국민연금은 본인의 보험료 납부를 전제로 연금을 지급하는 사회보험 방식의 공적연금제도인 반면, 기초연금은 본인의 기역내역과 상관없이 대한민국 국민으로서 일정연령에 도달한 사람에게 지급하는 사회수당형의 연금제도라는 점에서 제도 운영방식에 커다란 차이가 있다.

우리 국민연금은 여타 선진국에 비해 제도도입 역사가 짧다보니 가입한 기간도 짧아 앞으로도 상당기간 동안 받게 될 국민연금액수가 그리 많지 않을 것으로 전망되고 있다.[5] 앞

서 살펴본 것처럼 월 100만원의 수입이 있는 사람이 보험료를 매달 9만원(샐러리맨인 경우에는 월 4만 5천원)씩 15년동안 국민연금 보험료를 납부할 경우 사망시점까지 받게될 국민연금 액수가 월 24만원 정도이다. 이러한 상황에서 기초연금이 월 20만원이라면 상당수 저소득층들에게는 보험료를 내고 받는 국민연금보다 보험료를 내지 않아도 받을 수 있는 월 20만원의 기초연금이 더 매력적으로 보일 수가 있다.

부부가 동시에 기초연금을 받을 경우에는 20%를 감액해서 지급하기 때문에 국민연금이 없는 저소득층 부부는 월 32만원을 기초연금으로 받을 수 있다. 부부가 함께 받는 월 32만원의 기초연금은 월 100만원의 수입이 있는 사람이 20년 국민연금 보험료를 내야 받을 수 있는 금액이다. 상황이 이러하다면 저소득층은 국민연금 보험료 내기를 꺼릴 가능성이 높다. 보험료를 내지 않아도 되는 기초연금만 받고 말겠다는 생각이 앞설 수 있기 때문이다. 극단적으로는 매달 내야하는 국민연금 보험료를 민간 금융기관에서 운영하는 개인연금에 넣어 꿩먹고 알 먹겠다고 생각하는 사람도 생겨날 수 있을 것이다.

물론 국민연금은 전업주부 등 소득이 없다고 인정되는 자를 제외하고는 자신이 원한다 하여 자유롭게 탈퇴할 수가 없다. 국민연금에서의 탈퇴가 자유로운 사람은 소득이 없다고 인정되어 강제로 국민연금에 가입하지 않아도 되는 사람이 노후 대비 차원에서 자신이 원해서 자발적으로 국민연금에 가입한 임의가입자의 경우에만 가능하기 때문이다. 그러나 현실적으로 저소득 자영자와 건설 일용직, 택배기사와 학습지 기사 등 사업장에 소속되어 있기는 하나 개인 차원에서 국민연금에 가입해야 하는 상당수 특수형태 근로자들은 지금도 국민연금 참여율이 낮은 편이다. 전체 경제활동 참가자들 중 이들 집단이 상대적으로 취약한 집단이다 보니, 이들 집단이 국민연금에서 이탈할 유인이 높아질 것이다. 이들의 경우 샐러리맨과 달리 본인이 보험료 전액을 부담하는 상황에서 국민연금 보험료를 20년 내서 국민연금을 받느니, 차라리 기초연금만 받겠다고 생각할 가능성이 높기 때문이다.

실제로 이러한 현상이 가시화된다면 자칫 국민연금은 반쪽자리 연금으로 전락할 수 있다. 샐러리맨으로서 직장에서 강제로 보험료를 떼어가는 사람들과 국민연금 예상액이 월 70~80만원이 넘어 기초연금 20만원 또는 14만원 때문에 국민연금을 탈퇴할 가능성이 낮은 고소득자 위주의 연금제도가 될 가능성이 높아지게 때문이다. 저소득층 상당수가 기초연금에 의존하면서 국민연금 보험료를 납부하지 않을 경우 이러한 현상이 나타날 수도 있을 것이다. 물론 이러한 가설은 극단적인 경우를 가정한 경우에 기반하고 있으나, 지금도 전체 국민연금 가입대상자 중 약 500만 명 정도가 소득이 없다는 이유를 들어 국민연금 보험료를 납부하지 않고 있다는 사실을 고려할 필요가 있다. 국민연금 적용 제외자에 해당하는

---

5) 물론 1988년부터 국민연금에 가입자한 사람 중에는 매달 143만을 받는 사람도 있다. 국민연금을 사망할 때까지 종신연금으로 받으면서 매년 물가상승율 만큼 받는 국민연금액도 올라간다.

다수의 전업주부와 파트타임으로 일하는 근로자들 상당수도 국민연금 보험료를 납부하지 않고 있다. 좋은 취지에서 도입하려는 기초연금이 자칫 지금까지 쌓아 온 국민연금의 틀을 약화시킬 가능성도 있다는 점을 고려하여 기초연금 제도도입 취지를 최대한 살리는 대신 부작용은 최소화하는 방향으로 국민행복연금제도의 제도 설계가 이루어져야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

향후 노인 수가 급증하는 상황에서, 신규로 65세에 진입하는 기초노령연금 대상자들의 평균적인 경제상황이 지금보다는 나아질 경우, 기초연금 지급의 주된 기준인 하위 70% 규정을 시간의 흐름에 따라 어떤 기준을 적용하여 재분류할 것인가도 논란거리가 될 수 있다. 즉 인수위에서 제시한 소득 하위 70%와 소득 하위 30% 기준을 정치적 논란없이 사회·경제적 환경 변화에 발맞추어 적기에 수급 대상자를 조절할 수 있을 것인가도 관심사가 될 것이다. 일단 제도가 도입되고 나면 생기게 될 이해관계자들로 인해 적기에 제대로 된 방향으로 제도를 고치는 것이 쉽지 않다는 것은 외국의 공적연금제도 운영 사례 및 우리나라의 공무원연금 등 특수직역연금 운영사례에서 쉽게 확인할 수 있기 때문이다.

4. 기초노령연금 발전방향

이처럼 아무리 취지가 좋더라도 이미 도입된 제도와의 관계를 고려하지 못할 경우 예상치 못한 부작용이 나타날 수 있다. 이러한 문제들을 종합적으로 고려할 때 **기초노령연금은 자신의 힘으로 노후를 준비할 수가 없었던 현재의 노인층에 대해서는 준보편적인 제도로 설계하되, 국민연금에 충분히 가입할 기회가 있는 현재의 근로계층에 대해서는 대상범위를 축소해 나가는 방향으로 설계하는 것이 바람직해 보인다.** 그러한 방향으로 기초연금제도의 발전방향을 설정하여야 국민연금도 살고 기초연금도 제도의 도입 효과성 극대화 및 재정적인 측면에서의 지속 가능성이 확보될 수 있을 것이다. **현 노령층에 대해서는 준보편적인 기초연금제도 적용, 그리고 65세 이상 노인들 중 실제로 빈곤에 심각하게 노출된 약 40~50% 노인들이 더 많은 혜택을 받을 수 있는 방향으로 제도를 설계한다면 노후빈곤 완화라는 제도도입 목적과 함께 재정적·정치적 지속 가능성도 확보할 수 있을 것이기 때문이다.**

현재 논란이 되고있는 연금제도 개편과 관련해 상당수 국민들이 제기하는 논점은 "내 노후를 위해 적금 붓듯이 낸 국민연금 보험료는, 나이 들어 내가 연금받는 데 쓰여져야 하며","열심히 보험료 낸 사람이 보험료를 내지 않았던 사람에 비해 혜택 측면에서 불이익을 보지 말아야 한다"는 것이다. 이러한 문제 지적이 설득력이 있다는 점에서 이러한 원칙들이 지켜지는 방향으로 제도 개편이 있어야 할 것이다. 2003년 우리에게 보편적인 기초연금 도입을 권고했던 경제협력개발기구(OECD)도 투입비용대비 노인빈곤 완화 효과가 적다는

점에서 2007년에 도입한 기초노령연금제도를 저소득 노인 중심의 제도로 개편하도록 권고하였다. 10년만에 권고안이 완전히 바뀐 것이다.

이러한 측면을 고려한 기초노령연금 개선방안의 하나로 본인의 소득수준에 따라 차등지급하는 방안을 제시하고자 한다. 표면적으로는 기초노령연금 대상자는 현재와 동일한 소득하위 70%를 유지하고 연금수준 역시 2028년까지 점진적으로 인상하여 국민연금 급여산식 A값 대비 10%를 지급하는 방안이다. 단 최저생계비를 기준으로 소득하위 70% 노령인구 중 소득인정액이 최저생계비 이하인 경우에는 국민연금 급여산식 A값 대비 10% 전액을 지급하고(완전연금) 최저생계비 이상인 경우 소득인정액이 증가할수록 연금액을 점차 감액하여 지급하는(감액연금) 방안이다. 기초노령연금 대상자 소득인정액 분포에 따라 제도 적용초기에는 수급자 대부분이 기초노령연금을 전액 수급할 것으로 예상되나, 향후 베이비붐세대 은퇴 등 노인가구의 소득이 증가할 것을 고려한다면 소득하위 70% 중 감액연금 대상자가 점차 증가할 것으로 전망된다. 중장기적으로는 노후소득준비가 상대적으로 취약할 것으로

<표 9> 기초노령연금 대상자수 및 급여지출 전망(소득하위 70% 기초노령연금 지급하되 소득수준별로 연금액 감액) (단위: 천 명)

연도	65세 이상 인구수[1]	소득하위 70% 기초노령연금 수급 소득구간별로 연금액 감액				
		수급자수		1인당 급여액[2)3)] (월액,만 원)	급여지출2)(조 원)	
		기초노령연금 수급자수	국민연금 A값 10% 전액 기초노령연금 수급자수 (65세이상 인구수 대비)		2010년 불변가[4]	경상가
2013	6,103	4,272	4,070 (66.7%)	9	5	5
2020	8,100	5,670	4,866 (60.1%)	16	10	13
2030	12,552	8,787	4,132 (32.9%)	30	23	37
2040	16,377	11,464	5,391 (32.9%)	40	40	78
2050	18,104	12,672	5,959 (32.9%)	52	58	136
2060	17,934	12,554	5,903 (32.9%)	66	73	210
2070	16,623	11,636	5,472 (32.9%)	84	86	302

주: 1) 2011년말 발표된「통계청 장래인구추계(2010~2060)」중 합계출산율 중위가정인 1.42명을 2060년 이후로 연장한 인구전망결과를 반영함.
2) 경제성장률, 물가상승률, 임금상승률 등 거시경제변수는 2008년 국민연금 재정계산시 가정 반영
3) 2013년부터 매년 0.3%p씩 인상하여 2028년부터 국민연금 급여산식 A값의 10% 지급액 기준
4) 물가상승률로 할인함.

자료: 윤석명 외,『지속가능한 공적연금보고서』, 기획재정부, 2012.

예상되는 최저생계비 이하 노령층만 완전연금을 받게 되고 최저생계비 이상인 경우에는 소득수준에 따라 감액함으로서 고소득자는 연금 수급이 불가능해질 것이다.

기초노령연금액을 점진적으로 인상하여 2028년부터 국민연금 급여산식 A값의 10%를 지급하는 것으로 급여지출 규모를 전망한 결과, 급여지출 규모(2010년 불변가)는 2013년 5조원에서 점차 증가하여 장기적으로 86조원(2070년 기준)에 이를 것으로 전망되는데, 감액연금 수급자가 증가함에 따라 소득하위 70%에 전액 지급하는 방안(2070년 기준 117조원)에 비해 재원부담이 26.5% 감소할 것으로 예상된다.

5. 국민연금 발전방향

현재 국민연금과 관련된 주요 현안은 두 차례의 재정안정화 조치에도 불구하고 2030으로 대표되는 젊은 세대를 안심시킬만한 충분한 정도의 재정안정화가 이루어지지 않고 있다는 것이다. 급기야 연금지급에 대한 국민들의 불만을 해소하기 위해 국민연금법에 '국민연금 지급보장' 규정을 넣는 것이 가시화되고 있다. 지급보장 규정으로 인해 일반 국민들의 불안을 진정시키다하여 국민연금에 내재된 재정불안정 요인이 사라지는 것은 아니다. 국민연금의 경우 이미 2011년말 기준으로 약 420조원의 잠재부채라는 미적립부채가 있다. 적기에 재정안정화 조치가 이루어지지 않을 경우 미적립부채가 눈덩이처럼 불어날 것이다.

단적인 예가 현재 국민연금제도를 그대로 끌고 갈 경우 2060년에 국민연금이 소진되고, 이후 기금소진에 따라 부과방식으로 전환될 경우 부과방식 비용율이 22%가 넘는다는 사실이다. 보건복지 환경 전망이 시사하는 바는, 국가가 지급 보장하고 있는 사회보장성 기금과 공기업 부채를 포함하는 광의의 국가부채가 이미 GDP 대비 130% 선에 접근하고 있다는 것이다. 우리 역사상 사상 최대의 인구 보너스 기간에도 "우리가 받는 사회보장을 우리가 부담하지 않는" 현실에서 지급보다 노인인구가 3배 이상 늘어나는 미래에 미래세대는 감내해 낼 수 있다는 주장들은 매우 비현실적일 수 밖에 없다.

미래에 미래세대는 감내해 낼 수 있다는 주장들은 매우 비현실적일 수 박에 없다. 국민연금의 경우 이미 2007년에 보험료를 2018년까지 12.9%로 인상하는 방안을 정부 및 국회 차원에서 추진하였었다. 비록 반쪽자리 연금개혁으로 인해 보험료 인상이 이루어지지 않았으나, 당시 암묵적인 동의는 3차 재정계산 결과를 반영하여 보험료 인상을 추진한다는 것이었다. 인수위의 국민행복연금 논란 등으로 인해 악화된 국민여론을 감안하여 보험료 인상 시기를 또다시 놓친다면, 우리는 잃어버린 10년을 맞이하게 된다.

일찍이 버지니아학파가 설파한 것처럼, '저부담·고급여' 속성의 사회보장제도는 투표를 통해 의사를 결정하는 민주주의 사회에서는 적정수준보다 제도가 확대될 수 밖에 없다는 명쾌한 예측을 제시하였다. 이러한 예측에 사용된 판단논거가 바로 중위투표자 모형(median

voter model)이다. 우리처럼 OECD 회원국 중에서도 인구고령화가 가장 빨리 진행되는 국가에서는 중위투표자 연령이 급속하게 증가하여, 적기에 제도를 개편하지 못할 경우 시간이 흐를수록 제도 개혁이 더욱 어려워져, 결국 파국에 달할 것이라는 끔직한 미래를 예시해 주고 있다는 점에서, 어렵더라도 정책당국 그리고 이해관계자들이 합의하여 조속한 보험료 인상에 대한 사회적 합의를 도출해야 할 것이다.

흔히 국민연금 급여수준이 낮은데, 국민연금 보험료 인상에 대해 국민들이 납득할 수 있겠느냐는 반론들이 제기되고 있다. 그러나 중요한 논점은 소득대체율보다도, 주어진 소득대체율 하에서 어떻게 연금액을 늘릴 수 있느냐가 될 것이다. 지금의 소득대체율에서도 2060년에는 절벽으로 떨어지는 재정상황이 예상되는 상황에서 소득의 적절성 차원에서 소득대체율을 다시 올리자는 주장은 현실성이 낮아 보인다. 국민연금의 소득상한(2013년 현재 398만원)이 높지않아 고소득자의 국민연금 소득대체율이 매우 낮은 실정이다. 상황이 이러함에도 불구하고 소득상한을 못 올리는 이유가 바로 국민연금의 '저부담·고급여' 속성 때문이다. 그러나 보험료를 올릴 경우 국민연금 소득상한 인상이 가능해, 동일한 소득대체율에서도 실제로 받아가는 연금액이 많아질 수 있다. 여기에 덧붙여 중고령자 노동시장 활성화 정책을 통해 지금보다 평균적인 국민연금 가입기간을 늘리는 방향으로 정책이 실행에 옮겨질 경우 동일한 소득대체율 하에서도 국민연금의 실제 수령액은 지금보다 많아질 수 있을 것이다. 국민연금의 연금 적절성 문제는 이러한 방향으로 풀어가는 것이 우리에게 다가올 미래 사회상에 부합되는 대안이라고 판단된다.

보험료 인상이 주는 팁은 또 있다. 지금 젊은 세대들이 오해해서 그렇지, 조속히 보험료를 인상할수록 아직까지 노동시장에서 퇴직하지 않은 중고령층이 자기가 받을 연금액의 많은 부분을 부담하여, 그만큼 젊은세대의 부담을 덜어준다는 사실을 적극 홍보할 경우 젊은층을 포함한 사회적 동의 확보가 어렵지 않을 수도 있다. 보험료 인상을 통해 젊은층이 퇴직한 이후 충분한 기간 동안까지도 국민연금이 소진되지 않는다면, 젊은층의 국민연금에 대한 신뢰도가 높아질 것이기 때문이다.

보험료 인상과 가입기간 연장을 통한 실제 국민연금 수령액을 늘리는 방법과 함께, 퇴직연금과 개인연금 활성화를 통해 중산층 이상 고소득층은 노후소득 다원화로 적절한 수준의 노후소득을 확보할 수 있도록 유도하여야 할 것이다. 국민연금의 아킬레스 건으로 지적되는 폭넓은 잠재적 연금 사각지대는 저소득 근로자뿐 아니라, 저소득 자영자에게도 보험료 지원사업을 확대하여 최대한 국민연금으로 끌어들이는 노력을 통해 해결해야 할 것이다. 저소득 자영자에 대한 조속한 근로장려세제(EITC) 도입은 저소득층 보험료 지원 사업 활성화 및 저소득층의 탈빈곤 정책목표에도 부합될 수 있을 것이다. 나아가 저소득층 대상의 공적속성이 가미된 사적연금제도(독일의 리스터연금의 부작용을 수정한 형태)를 도입하여 보험료 지원 등 다양한 인센티브 제공을 통한 추가적인 노후소득 확보노력도 함께 진행

되어야 할 것이다.

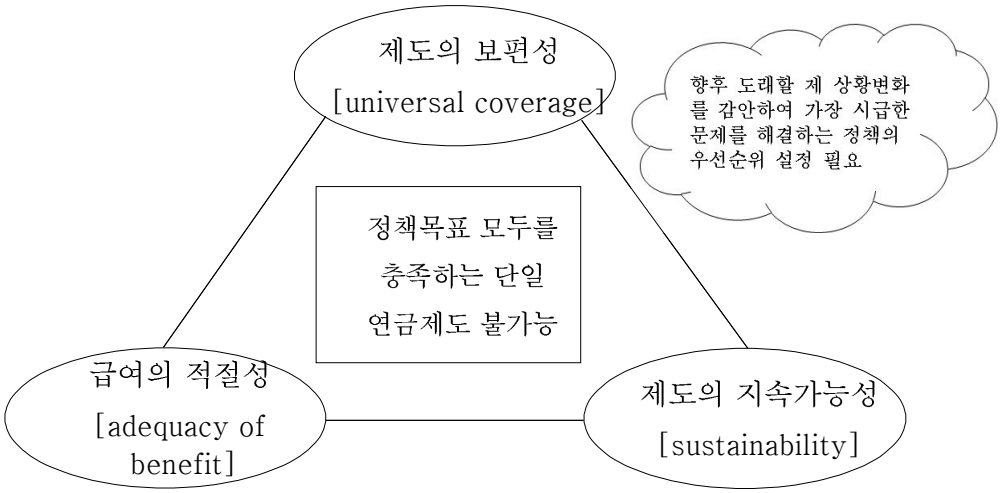
V. 요약 및 시사점

공적연금제도는 제도에 내재된 문제점들이 초장기간에 걸쳐 나타나는 특성으로 인해,건강보험 등 단기속성의 사회보험제도와 달리 제도가 달성해야 할 정책목표의 우선순위 설정에 대한 사회적 합의도출이 매우 어려운 실정이다. 흔히, 공적연금제도가 달성해야 할 정책목표로 거론되는 사항은 연금제도적용의 보편성(Universal Coverage), 연금급여의 적절성(Adequacy of Benefit), 연금제도의 지속 가능성(Sustainability)이다. 즉 모든 국민이 연금제도의 혜택을 받아야 하며, 안정적인 노후생활이 가능하도록 충분한 수준의 연금급여가 지급되면서도, 현재의 노인세대 뿐 아니라 먼 후세대도 연금제도의 혜택을 공유할 수 있도록 연금제도의 재정 건전성을 확보할 수 있어야 한다는 것이다.

이러한 연금정책 목표 중 그 어느 것도 소홀히 다룰 수 없으나, 정책목표 상호간에 내적인 충돌이 생겨난다는 점을 주목할 필요가 있다. 한정된 재원을 사용하여 연금제도 적용의 보편성과 급여의 적절성을 추구할 경우, 연금제도의 지속 가능성에 문제가 생겨날 수 있기 때문이다. 반대로 연금제도의 지속 가능성을 우선순위로 설정할 경우에는 재원조달의 한계로 인해 제도적용의 보편성과 급여 적절성 목표가 훼손될 수 있다. 이에 따라 하나의 연금제도로 상기 언급된 3가지 연금정책 목표 모두를 동시에 달성하는 것이 사실상 불가능하다는 점을 인정할 필요가 있다. 이러한 인식을 바탕으로 연금정책 목표들 간의 최대 공약수를 찾는 방향으로 제도개선을 도모하여야 할 것이다.

국민연금과 기초노령연금의 재구조화 방안을 모색하는데 있어서 중점적으로 고려되어야 할 사항은 재구조화 방안이 사회보험제도인 국민연금의 제도 순응율(Compliance rate)에 부정적인 영향을 미치지 않도록 재구조화 방향을 설정하는 것이다. 이를 통해서 사회보험방식의 국민연금과 공공부조 속성의 기초노령연금제도가 각각의 제도의 특성을 반영하여 상호보완적으로 발전할 수 있도록 유도할 수 있을 것이다.

또한 초고령사회에서 재정적·정치적으로 지속 가능하도록 재구조화가 이루어져야 한다. 이를 위해 정부 재원 조달 가능성과 세대간 갈등 최소화 측면을 적극 고려하여야 한다. 특히, 특정세대의 입김에 좌우되지 않는 방향으로 연금제도를 재구조화하기 위해서는 노인인구 급증으로 향후 노인들이 거대한 정치세력으로 등장하기 전에 바람직한 방향으로 재구조화를 이루는 것이 필요할 것이다.



〔그림 15〕 공적연금 정책목표

효과적인 재구조화를 위해서는 국가의 중점 지원대상과 자신의 노력으로 노후를 준비할 수 있는 집단을 분리하여 접근하는 것이 필요할 것이다. 그러므로 기초노령연금은 저소득층 중심으로 향후 급여수준을 인상하는 방향으로 제도를 발전시키되, 국민연금제도는 자신의 힘으로도 노후를 준비할 수 있는 중산층 이상 대다수 소득계층의 중추적인 노후소득보장제도로 육성하는 것이 바람직할 것이다. 또한 저소득, 비정규직 근로자 등 사회적 취약계층에 대해서는 정부의 보험료 지원(Matching fund) 도입을 통해 적극적인 제도참여를 유도할 수 있을 것이다.

현행 기초노령연금제도는 급여수준이 낮아 노후빈곤 완화라는 목적을 충분히 달성하고 있지 못하기 때문에 급여인상 필요성이 꾸준히 제기되고 있다. 그러나 기초노령연금 급여인상은 국민연금과의 관계를 고려할 때 쉽게 결정하기 어려운 문제이다. 무기여 방식의 기초노령연금 급여가 인상될 경우 국민연금에의 가입유인이 약화될 가능성이 높기 때문이다. 특히, 중산층 이하의 경우, 국민연금으로부터 기대되는 예상연금액이 높지 않은 상황에서 기초노령연금 급여가 인상되면 국민연금 가입 유인이 약화되어 기여방식의 국민연금제도가 제대로 정착하기 어려운 상황 처할 가능성이 높다.

노인빈곤문제는 보편적인 제도 적용의 현금급여제도(즉 보편적인 제도 적용의 기초연금) 대신, 현금급여(기초노령연금)와 현물급여(의료보호, 주택수당 등)를 적절히 혼합하여 지원대상의 개별적인 니드를 충족시킬 수 있는 방향으로 개편하여야 급여의 적절성과 소요재원의 조달 가능성 문제를 해결할 수 있을 것이다.

상기 언급된 내용들을 종합적으로 고려할 때 바람직한 기초노령연금 개편방향은 2012년

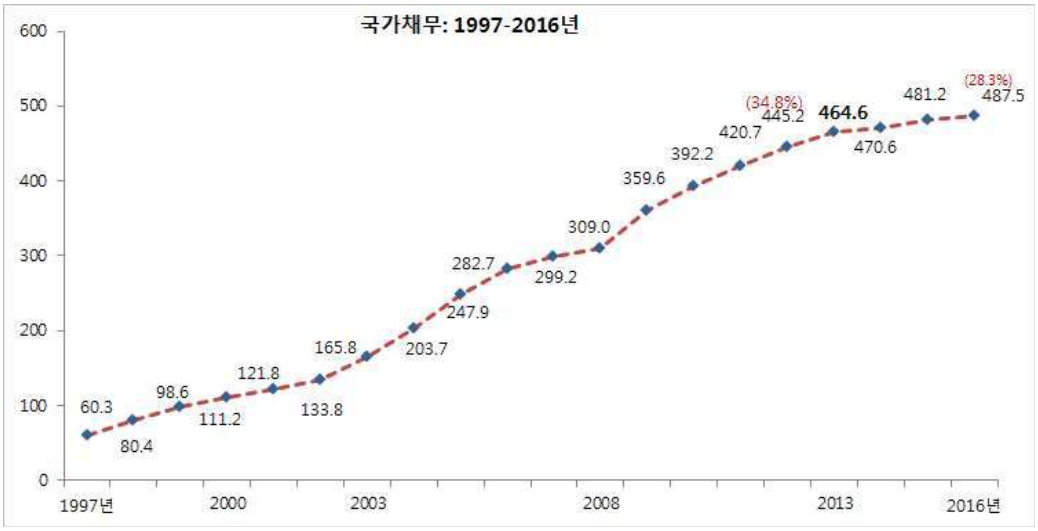
OECD의 기초노령연금 개편 권고안(OECD Economic Surveys : Korea 2012)의 기본 취지를 따르는 것이라고 판단된다. 노후준비를 못한 현 노령층에 대해서는 가급적 현재의 수급율을 유지하되, 노후준비 기회(적어도 제도적용 측면에서는 국민연금 등에의 가입기회가 충분히 주어진 것을 의미)가 있었음에도 소득수준이 낮아 노후를 준비할 수 없었던 저소득층 등 취약계층 중심의 제도로 개편하는 것이 바람직할 것이다.

기초노령연금 개선대안의 하나로 기초노령연금 수급자 비율을 최저생계비에 연동하는 방안이 있다. 기초노령연금 도입취지가 기초노령연금 도입취지가 노인층의 빈곤예방에 있다는 측면에서, 기초노령연금 선정기준액을 최소한의 생활을 보장하기 위해 설정된 최저생계비의 일정비율에 연동시킬 경우 제도 도입취지를 적극 살릴 수 있다는 장점이 있다. 최저생계비 150%에 기초노령연금 수급자를 연동시킬 경우, 65세 이상 인구수 대비 기초노령연금 수급자 수는 2012년 71%으로 정점을 기록한 뒤 점차 감소하여 2030년 51.2%, 2050년 37.9%, 2070년에는 34.8%에 달할 것으로 전망된다. 그러므로 이러한 대안을 활용할 경우 현재 노인의 빈곤문제는 해결하되, 국민연금 수급자 증가추이에 맞추어 기초노령연금 수급율이 자동으로 하향 조정될 수 있다는 측면에서 기초노령연금 수급율과 관련된 논란을 최소화할 수 있다. 또한 연동장치를 통해 "선택과 집중" 방식으로 필요한 집단에게 제도의 혜택이 돌아가게 함으로써 초고령사회에서도 기초노령연금제도의 지속 가능성을 확보할 수 있다.

또 다른 대안으로는 노령연금 급여체계를 세분화하는 방안이 있다. 기초노령연금제도를 통해 제도 도입 본연의 목적인 노후빈곤 완화(또는 해소) 목적을 달성하기 위해서는 급여수준을 차등 인상하는 것이 적절할 것이다. 그러므로 기초노령연금 급여 적절성 측면에서는 급여수준은 2028년까지 점진적으로 인상(A값의 10%)하되, 부족한 급여는 현금대신 현물급여(주택 바우처 등)로 보충하는 방안을 적용할 수 있다. 구체적 방안으로는 기초노령연금급여를 3가지 정도(Part A, B, C)의 현금급여와 현물급여로 세분화하여 1) Part A는 수급자 축소에 대한 정치적 반발로 인해 기초노령연금 수급자 비율을 당분간 65세 이상 인구의 70% 수준으로 유지할 경우 모든 수급자에 대해 기본적으로 지급하는 기초노령연금액으로 급여액은 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 5%로 하고, 2) Part B는 기초노령연금 수급자의 소득수준(재산・소득환산소득)별로 차등지급되는 급여로 차상위 또는 차차상위 계층에 해당하는 노인이 집중 혜택을 받도록 하되, 급여액은 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 10%까지 차등 지급하며, 3) Part C는 저소득 노인 대상의 현물급여로 Part A와 급여 Part B로도 최소한의 노후생활이 어려운 저소득 노인을 대상으로 수급자의 소득수준 및 욕구에 기반하여, 주거급여와 의료급여로 대표되는 현물급여를 추가 지급하는 것이다.

아무쪼록 우리나라 복지국가의 초석이 될 국민연금과 기초연금 재구조화 논의가 사회 구성원들 사이의 갈등요인이 아닌 복지국가 건설의 초석이 될 수 있도록 우리 모두의 지혜를 합쳐 후세대에게도 큰 부담을 주지 않는 제도로 설계되어야 할 것이다.

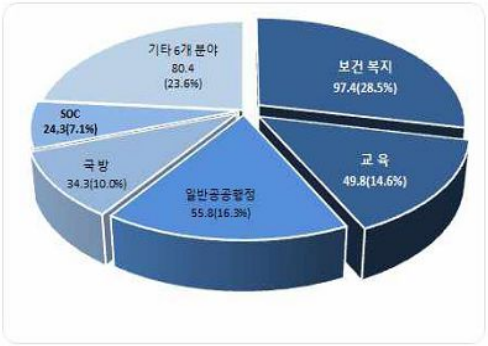
부 록



[부 그림 1] 국가채무 추이 : 1990~2016년

자료 : 박인화, "2013년 나라살림과 복지예산", 한국경제연구원 내주 토론회 자료, 2013. 3.

분야별 예산배분



의무지출 대 재량지출

[부그림 2] 2013년 예산의 재원배분과 지출구조

자료 : 박인화, "2013년 나라살림과 복지예산", 한국경제연구원 내부 토론회 자료, 2013. 3.

<부표 1> 2012년 국가채무 결산결과 (단위: 조원, %)

구 분	'11 결산 (A)	'12		증 감	
		예산(B)	결산(C)	전년대비(C-A)	예산대비(C-B)
국가채무(①+②)	420.5	445.9	443.8	23.3	△2.1
(GDP 대비)	(34.0)	(33.3)	(34.9)	(0.9%p)	(1.6%p)
중앙정부(①)	402.8	427.7	425.1	22.3	△2.6
(GDP 대비)	(32.6)	(31.9)	(33.4)	(0.8%p)	(1.5%p)
지방정부(②)	17.6	18.2	18.7	1.1	0.5

자료: 기획재정부, "2012회계연도 국가결산 결과", 2013. 4. 9.

<부표 2> 주요국 GDP 대비 제무제표상 부채비율 비교

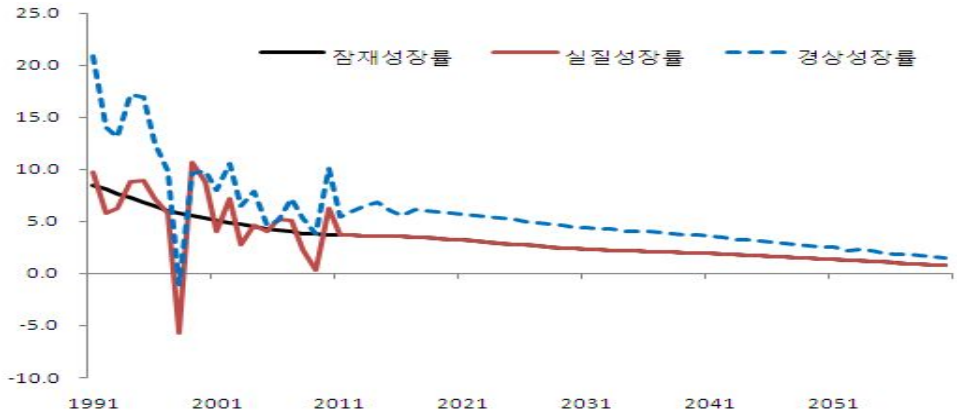
(외화: 자국화폐기준 10억, 원화: 조원)

	한국 ('12년)	미국 ('12년)	영국 ('11년)	캐나다 ('12년)	호주 ('12년)	프랑스1) ('11년)
부 채	902	18,849	2,421	968	647	1,763
(GDP 대비, %)	70.9	120.4	159.7	54.4	43.4	88.3
차입부채	390	11,275	915	631	277	1,339
(GDP 대비, %)	30.7	72.0	60.4	35.5	18.6	67.1
순차입부채	269	11,069	884	551	252	1,311
(GDP 대비, %)	21.2	70.7	58.3	31.0	17.0	65.6

주 : 프랑스는 재무제표에 연금충당부채 미계상

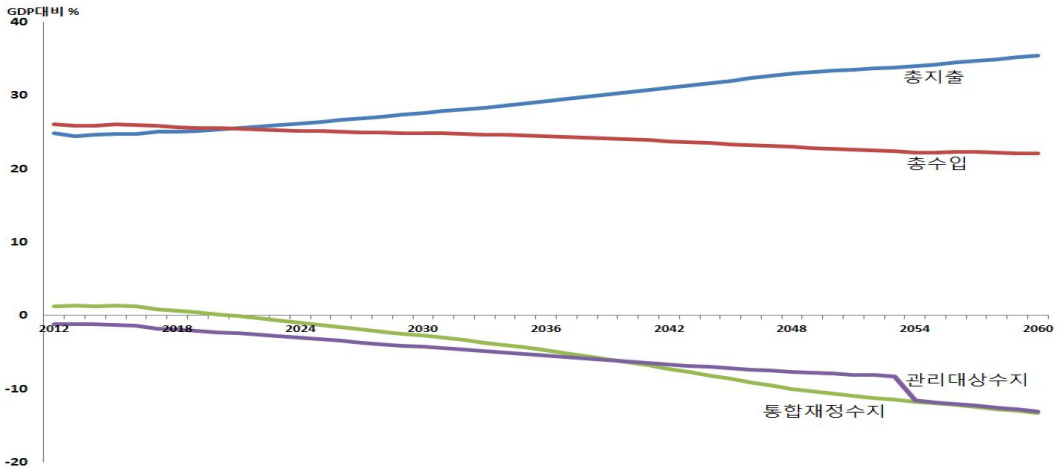
자료 : 기획재정부, "2012회계연도 국가결산 결과", 2013. 4. 9.

(단위: %)



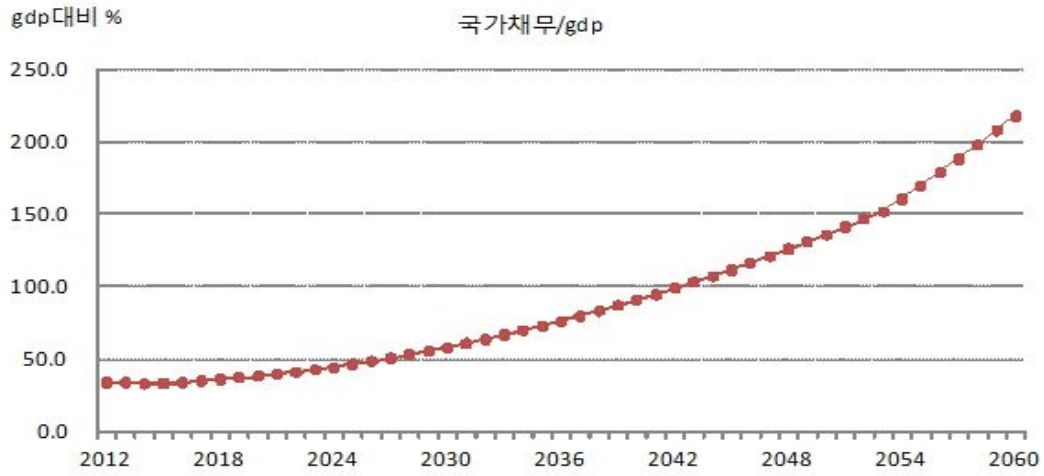
[부 그림 3] 실질 및 경상 GDP 전망

자료 : 예산정책처『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』



[부 그림 4] 기준선 전망: 총수입 · 총지출 · 재정수지

자료 : 예산정책처 『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』



[부 그림 5] 기준선 전망: 국가채무

자료 : 국회 예산정책처 『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』, 2012.

<부표 3> 복지분야 정책 선호 순위 (단위: 명, %)

	1순위		2순위	
	빈도	비율	빈도	비율
사회적 취약계층에 대한 사회안전망 확충	21	20.0	23	21.9
일자리 창출 등 일을 통한 탈빈곤 지원	40	38.1	31	29.5
국민의 건강 보장	7	6.7	9	8.6
저출산·고령사회 대응	27	25.7	23	21.9
복지재정의 지속가능성 제고	10	9.5	19	18.1
계	105	100.0	105	100.0

자료: 최성은 외(2011)

<부표 4> 희망하는 복지프로그램

항목	구분	1순위		2순위		3순위	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
희망하는 복지프로그램	아픈 사람에게 의료서비스를 제공하는 것	335	27.6	222	18.4	214	17.9
	노인들이 적절한 삶의 질을 유지하도록 하는 것	218	18	301	24.9	182	15.2
	장애인의 불편을 덜기 위한 서비스 제공	45	3.7	97	8	147	12.3
	질높고 충분한 보육서비스를 제공하는 것	110	9.1	93	7.7	83	6.9
	빈곤 예방 및 감소	111	9.2	123	10.2	155	13
	일자리 제공	260	21.5	189	15.7	160	13.4
	성평등 수준을 높이는 것	8	0.7	20	1.7	22	1.8
	모두가 위생적이고 적절한 주택에서 거주할 수 있도록 하는 것	54	4.5	68	5.6	125	10.5
	인재 육성을 위한 학교교육	68	5.6	94	7.8	107	9
	모름/무응답	1	0.1	0	0	0	0
	계	1210	100	1207	100	1195	100

자료: 안상훈 외(2012)

<부표 5> 복지서비스 제공 대상

분야	교육	보건의료	아동	노인
매우 가난한 사람에게만	213(17.6)	209(17.3)	198(16.4)	281(23.2)
중간 소득 이하 사람들에게	567(46.9)	523(43.2)	579(47.9)	539(44.6)
어느 정도 잘 사는 사람들에게까지	87(7.2)	125(10.3)	147(12.1)	120(9.9)
소득과 상관없이 모든 국민에게 골고루	343(28.3)	353(29.2)	286(23.6)	170(22.3)
계	1210	1210	1210	1210
분야	주거	고용	장애인	
매우 가난한 사람에게만	426(35.2)	216(17.9)	250(20.7)	
중간 소득 이하 사람들에게	545(45.0)	557(46.0)	428(35.3)	
어느 정도 잘 사는 사람들에게까지	100(8.3)	151(12.5)	141(11.7)	
소득과 상관없이 모든 국민에게 골고루	139(11.5)	286(23.6)	391(32.3)	
계	1210	1210	1210	

자료: 안상훈 외(2012)

[부 그림 6] 중앙정부 통합재정상의 복지지출 추이

주: 2011, 2012년 GDP는 추정치임

자료: 기획재정부. 년도별 재정운용계획, 국가통계포털(http://kosis.go.kr)

<부표 6> 국가별 공적이전에 따른 불평등 감소 효과

	공적 이전 (public cash transfers)		가계부담 조세 (household taxes)	
	가계 가처분소득 대비 비중(%)	공적이전을 통한 불평등도 감소 효과	가계 가처분소득 대비 비중(%)	조세를 통한 불평등도 감소 효과
네덜란드	17.1	0.080	24.7	0.041
노르웨이	21.7	0.093	33.2	0.027
뉴질랜드	13.0	0.080	29.0	0.038
덴마크	25.6	0.118	52.5	0.042
독일	28.2	0.086	35.5	0.046
룩셈부르크	30.6	0.066	23.8	0.032
미국	9.4	0.041	25.6	0.044
벨기에	30.5	0.119	38.3	0.037
스웨덴	32.7	0.121	43.2	0.032
스위스	16.0	0.057	36.0	-0.012
슬로바키아	26.0	0.094	20.0	0.028
아일랜드	17.7	0.100	19.4	0.041
영국	14.5	0.085	24.1	0.039
오스트레일리아	14.3	0.097	23.4	0.045
오스트리아	36.6	0.052	33.4	0.029
이탈리아	29.2	0.073	30.2	0.047
일본	19.7	0.048	19.7	0.003
체코	24.3	0.114	21.6	0.037
캐나다	13.6	0.060	25.8	0.037
프랑스	32.9	0.056	26.0	0.020
핀란드	14.4	0.065	30.1	0.038
한국	**3.6**	**0.011**	**8.0**	**0.005**
OECD 평균	**21.4**	**0.078**	**28.3**	**0.032**

자료: OECD Factbook 2009. 박인화 재인용

〈부표 7〉 2011년도 소득수준 및 가입기간별 노령연금급여액 추계(예) (단위: 원)

기준소득 월액	월보험료	가입기간별 연금액			
		10년	15년	20년	25년
990,000	89,100	162,690	237,440	308,320	378,670

주: 1) 연금액계산에 사용한 3년간 평균소득월액의 평균액(A)은 1,824,109원임(2011년 적용).
2) 2011년 현재 불변가치임.
3) 생계를 유지하고 있는 가족이 있을 경우 배우자 연227,270원, 자녀/부모 1인당 연151,490원의 부양가족연금액이 본인의 연금액에 가산됨

자료: 보건복지부 (2012)『2011 보건복지백서』를 활용하여 재정리

<부표 8> 세계 각국 주요 공적연기금 자산규모 및 수익률(2011년 기준)

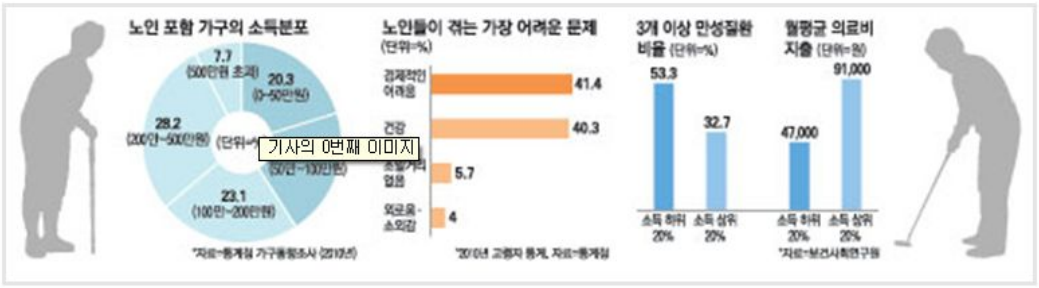
연기금 명	자산규모(조원)	2011년 수익률(%)	5년 평균 수익률(%)
GPIF (일본)	1,615	-2.8	-2.1
GPF (노르웨이)	649	-1.4	1.6
ABP (네덜란드)	368	3.3	-3.1
국민연금	349	2.32	6.0
CaLPERS (미국)	237	1.1	0.4
CPPIB (캐나다)	173	5.6	2.8

자료: 보건복지부, 한국일보 2013.4.16 기사『국민연금기금 운용공사 설립 논란 재점화』에서 재인용.
http://news.hankooki.com/lpage/society/201304/h2013041603364221950.htm

[부 그림 7] 국민연금 체납 사업장 (1개월 이상 체납, 연말기준, 2013년은 1월말)

(단위: 개)

자료: 건강보험공단, 한국경제 2013.4.15 기사『국민연금 못내는 사업장 급증...』에서 재인용.
http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2013041443561



[부 그림 8] 대한민국 노인 보고서

자료: 매일경제, 2013.2.20 기사『"소득없다" 노령연금 신청한 70대...』
http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2013&no=131849

참고문헌

박인화, 『2013년 나라살림과 복지예산』, 한국경제연구원 내주 토론회 자료, 2013. 3.
안상훈 외(2012) 인용한 보고서의 참고문헌에 누락되어 검색중
원종욱 외(2012)『OECD 국가의 재정건정성 연구』, 한국보건사회연구원.
윤석명 외 (2012)『지속가능한 공적연금보고서』, 기획재정부.
_____, (2010)『기초노령연금 선정기준 연구』, 보건복지부 · 한국보건사회연구원.
_____, (2011)『공적연금 재정평가 및 정책현안 분석』, 한국보건사회연구원.
윤희숙,『고령층 경제력 분포를 고려한 기초노령연금의 역할과 재편 방향』, 한국개발연구원, 2011. 10
최성은 외, (2011)->인용한 보고서의 참고문헌에 누락되어 검색중
국민연금공단,『국민연금 월별 통계』, http://www.nps.orkr/
국민연금재정추계위원회(2013), 『국민연금 장기재정추계보고서』(잠정)
국회예산정책처,『2012~2060년 장기 재정전망 및 분석』, 2012. 6.
기획재정부,『2012회계연도 국가결산 결과』, 2013. 4.
_____,『2013년 예산안 및 2012~2016년 국가재정운영계획』, 2012. 9.
보건복지위원회,『2012 보건복지부 소관 일반회계 검토보고서』, 2011
통계청, 국가통계포털
통계청, 가계동향조사, 각 년도