

기초노령연금 선정기준 연구

윤석명 · 신화연 · 이용하 · 김미곤 · 최미선

보 건 복 지 부
한국보건사회연구원

제출문

보건복지부장관 귀하

이 보고서를 「기초노령연금 선정기준 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2010년 11월

주관연구기관명 한국보건사회연구원

연구책임자 윤석명(한국보건사회연구원 연구위원)

공동연구자 신화연(한국보건사회연구원 선임연구원)

이용하(국민연금연구원 선임연구위원)

김미곤(한국보건사회연구원 연구위원)

최미선(한국보건사회연구원 연구위원)

요 약	1
제1장 서 론	27
제2장 외국사례 연구	33
제1절 캐나다	33
제2절 일본	43
제3절 미국	47
제4절 독일	50
제5절 호주	60
제6절 핀란드	66
제3장 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망	77
제1절 수급자수 및 소요재원 전망	77
제2절 국민연금 연금수급자수 및 급여액 전망	83
제3절 국민연금 수급자 증가추이를 반영하여 기초노령연금을 지급할 경우	85
제4장 기초노령연금 선정기준 대안별 분석	89
제1절 소득인정액, 국민연금 급여산식 A값, 최저생계비 추정	89
제2절 기초노령연금 수급률 70% 유지시 선정기준액 전망	93
제3절 국민연금 급여산식 A값을 선정기준으로 적용할 경우	95
제4절 최저생계비를 선정기준으로 적용할 경우	99
제5장 기초노령연금 선정기준 대안 평가	105
제1절 기초노령연금 선정기준을 국민연금 A값에 연동시킬 경우	106
제2절 기초노령연금 선정기준을 최저생계비에 연동시킬 경우	107
제3절 외국 유사 사례를 활용한 선정기준 대안 검토	109

제6장 결론 및 향후과제	113
참고문헌	117
부록	123
부록 1. 소득인정액이 임금상승률로 증가한다고 가정할 경우	123
부록 2. 2011년 기초노령연금 선정기준액(안) 추정	125
부록 3. 65세 이상 인구의 소득인정액 분포(2009년말 기준)	130
부록 4. 기초노령연금 선정기준 대안별 수급자수 및 소요자원 전망표	134
부록 5. 기초노령연금 급여수준 인상시나리오별 소요자원 전망	142
부록 6. 2010년 기초노령연금 선정기준	146
부록 7. 경제변수 가정	147
부록 8. 사회보험지출규모 전망	148
부록 9. 2008년 노인실태조사·전국노인생활실태 및 복지욕구 조사 주요결과	151
부록 10. 국민기초생활보장제도의 개요	157
부록 11. 주요 노르딕 국가의 노령연금 체계 개관	164
부록 12. 유럽국가의 GDP 대비 사회보장 지출 비율 개관	167
부록 13. 인구고령화에 따른 중위투표 연령현황	168
부록 14. 일본의 공적연금과 공공부조제도	173

표 목차

〈표 2-1〉 캐나다 OAS 수급자수 및 수급액 추이	36
〈표 2-2〉 캐나다 노령보장제도 수급자 수와 65세 이상 노인인구수	37
〈표 2-3〉 캐나다 노령보장제도의 월평균급여, 최대급여액 및 소득상한	37
〈표 2-4〉 캐나다 CPP/QPP 가입자수 및 가입율 추이	39
〈표 2-5〉 캐나다 CPP 노령연금 최대급여액 및 평균수급액의 소득대체율 추이 ...	40
〈표 2-6〉 캐나다 총노령보장지출 대비 GIS지출비중	41
〈표 2-7〉 미국 65세 이상 인구대비 OASDI와 SSI 수급자	48
〈표 2-8〉 미국 SSI 수급자수와 구성비율	49
〈표 2-9〉 독일 노후소득보장의 주요 Coverage 지표	56
〈표 2-10〉 독일 일반연금의 표준노령연금과 월평균수급액 현황	57
〈표 2-11〉 독일 노인·장애인기초보장의 평균지급액 현황	57
〈표 2-12〉 독일 노인·장애인 기초보장제도와 국민연금의 지출액 비교	58
〈표 2-13〉 독일 65세 이상 인구의 소득원	58
〈표 2-14〉 독일 65세 이상 인구 중 기초보장 수급률과 수급액	59
〈표 2-15〉 독일 노인빈곤율(연령계층별) 추이	59
〈표 2-16〉 독일 노인·장애인 기초보장제도의 수급자 추이	59
〈표 2-17〉 호주의 기초노령연금제도 변천과정	62
〈표 2-18〉 호주 기초노령연금 소득조사기준(2주당 소득)	63
〈표 2-19〉 호주의 연령별 인구 추이	64
〈표 2-20〉 호주의 기초노령연금 수급자 수 현황 및 2050년 전망 결과	65
〈표 2-21〉 핀란드 2005년 연금개혁 이후 주요지표 전망	73
〈표 3-1〉 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망 (65세 이상 인구 중 70%, A값의 5% 지급)	78
〈표 3-2〉 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망 (65세 이상 인구 중 70% 적용, A값의 10% 지급)	79

〈표 3-3〉 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망 (65세 이상 인구 중 80% 적용, A값의 10% 지급)	80
〈표 3-4〉 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망 (65세 이상 인구 중 100% 적용, A값의 10% 지급)	82
〈표 3-5〉 65세 이상 국민연금 노령연금 수급자수 전망	83
〈표 3-6〉 65세 이상 유족연금을 포함한 국민연금 수급자수 전망	84
〈표 3-7〉 국민연금 노령연금 급여액 전망	85
〈표 3-8〉 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망 (국민연금 수급률 반영, A값의 10% 지급)	86
〈표 4-1〉 소득인정액 증가율 가정1)	90
〈표 4-2〉 국민연금 급여산식 A값 및 최저생계비 추정	92
〈표 4-3〉 국민연금 급여산식 A값 전망결과 비교	93
〈표 4-4〉 기초노령연금 수급률 70% 유지시 선정기준액 전망	94
〈표 4-5〉 국민연금 급여산식 A값 50% 적용시 기초노령연금 선정기준액 및 수급률 전망	96
〈표 4-6〉 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망 (국민연금 급여산식 A값 50% 기준으로 수급자 선정)	98
〈표 4-7〉 최저생계비 150% 적용시 기초노령연금 선정기준액 및 수급률 전망 ..	100
〈표 4-8〉 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망 (최저생계비 150% 기준으로 수급자 선정)	101
〈표 4-9〉 기초노령연금 선정기준 대안별 분석결과 요약	102

부표목차

〈부표 1-1〉 기초노령연금 수급률 70% 유지시 선정기준액 전망	124
〈부표 2-1〉 2011년 수급률 전망(2010년 선정기준액 70만 원 유지)	126
〈부표 3-1〉 65세이상 소득인정액 분포(2009년말 기준)	130

〈부표 4-1〉 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망 (65세 이상 인구 중 70%, A값의 5% 지급)	134
〈부표 4-2〉 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망 (65세 이상 인구 중 70%, A값의 10% 지급)	135
〈부표 4-3〉 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망 (65세 이상 인구 중 80%, A값의 10% 지급)	136
〈부표 4-4〉 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망 (65세 이상 인구 중 100%, A값의 10% 지급)	137
〈부표 4-5〉 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망 (국민연금 수급률 반영, A값의 10% 지급)	138
〈부표 4-6〉 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망 (국민연금 급여산식 A값 50% 기준으로 수급자 선정)	139
〈부표 4-7〉 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망 (최저생계비 150% 기준으로 수급자 선정)	140
〈부표 4-8〉 65세 이상 인구와 국민연금 급여산식 A값 전망	141
〈부표 5-1〉 기초노령연금 급여수준 인상시나리오	142
〈부표 5-2〉 기초노령연금 급여수준 2028년부터 A값의 10%로 인상	143
〈부표 5-3〉 기초노령연금 급여수준 2012년부터 A값의 10%로 인상	144
〈부표 5-4〉 기초노령연금 급여수준 2016년부터 A값의 10%로 인상	145
〈부표 6-1〉 2010년 기초노령연금 선정기준	146
〈부표 7-1〉 경제변수 가정	147
〈부표 8-1〉 GDP 대비 사회보험지출규모(2006년 연구결과)	148
〈부표 8-2〉 GDP 대비 사회보험지출규모(2009년 연구결과)	149
〈부표 8-3〉 조세부담률 및 국민부담률 전망	150
〈부표 9-1〉 2004년 노인생활실태조사와 2008년 노인실태조사 내용 비교	153
〈부표 10-1〉 2010년 최저생계비 및 현금급여 기준	158
〈부표 10-2〉 2010년 주거현금급여액	159

〈부표 10-3〉 기초생활보장제도의 수급자 선정 기준 변화	160
〈부표 10-4〉 기초생활보장제도의 소득인정액 산정방식	160
〈부표 10-5〉 대도시 거주 독신노인 급여산정 사례 비교(2009년 기준)	161
〈부표 10-6〉 기초생활보장제도의 급여산정 산정방식(2009년 기준)	162
〈부표 12-1〉 GDP 대비 사회보장(Social protection) 지출 비율(2006년 기준) ..	167
〈부표 12-2〉 GDP 및 총사회보장지출대비 노령·유족연금 지출비율	167
〈부표 13-1〉 우리나라의 중위투표 연령 증가추이	168
〈부표 13-2〉 연령대별 유권자 및 투표율	170

그림 목차

[그림 2-1] 캐나다 노후보장체계 개관	34
[그림 2-2] 캐나다 연금제도별 가입자 및 분류기준 현황(2009년 기준)	35
[그림 2-3] 일본의 공적연금체계	44
[그림 2-4] 독일 일반 국민대상의 노후보장체계	51
[그림 2-5] 독일 기초보장제도의 구조	52
[그림 2-6] 노인·장애인기초보장제도 수급자규모 추이	56
[그림 2-7] 호주의 기초노령연금 수급자 소득수준 및 급여수준	64
[그림 2-8] 핀란드 연금체계 구조	67
[그림 2-9] 핀란드 연금급여액 소득수준별 비교	68
[그림 3-1] 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망 (65세 이상 인구 중 70% 적용, A값의 10% 지급)	79
[그림 3-2] 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망 (65세 이상 인구 중 80% 적용, A값의 10% 지급)	81
[그림 3-3] 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망 (65세 이상 인구 중 100% 적용, A값의 10% 지급)	82

[그림 3-4] 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망
 (국민연금 수급률 반영, A값의 10% 지급)86

[그림 4-1] 기초노령연금 수급률 70% 유지시 선정기준액 전망94

[그림 4-2] 국민연금 급여산식 A값 50% 적용시 기초노령연금 선정기준액 및
 수급률 전망97

[그림 4-3] 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망
 (국민연금 급여산식 A값 50% 기준으로 수급자 선정)98

[그림 4-4] 최저생계비 150% 적용시 기초노령연금 선정기준액 및 수급률 전망100

[그림 4-5] 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망
 (최저생계비 150% 기준으로 수급자 선정)102

부그림 목차

[부그림 1-1] 기초노령연금 수급률 70% 유지시 선정기준액 추이124

[부그림 2-1] 수급대상자 추정 개념도125

[부그림 3-1] 65세이상 소득인정액 분포(2009년말 기준)130

[부그림 11-1] 핀란드 노령연금체계(2008년 기준)164

[부그림 11-2] 핀란드 노령연금체계(2011년부터 시행예정)164

[부그림 11-3] 노르웨이 노령연금체계(2008년 기준)165

[부그림 11-4] 노르웨이 노령연금체계(2011년부터 시행예정)165

[부그림 11-5] 스웨덴의 노령연금체계(2008년 기준)166

[부그림 13-1] 우리나라 중위투표자 연령 증가추이169

[부그림 13-2] 우리나라 중위투표자 연령(성별) 증가추이169

[부그림 13-3] 인구고령화에 기인한 우리나라 중위투표자 연령증가 추이170

[부그림 13-4] 우리나라 장래인구추계172

요약

1. 서론

□ 연구의 필요성

- 2007년도에 도입된 우리나라의 기초노령연금은 국민연금의 사각지대 보완이라는 정책목표 하에 2008년부터 시행되고 있음.
 - 그러나 제도 발전방향에 대한 명확한 비전없이 도입된 현행 제도를 그대로 유지할 경우 국민연금과 기초노령연금의 미래 지향적인 발전이 수월하지 않을 것으로 전망됨.
 - 초고령사회 대처차원에서 자조 노력 강화, 고령근로 장려, 적립방식 속성 강화 등의 국제적 추세에 비추어 볼 때 제도의 보완책 마련이 시급함.
- 특히 65세 이상 노인의 70%에게 지급되는 기초노령연금제도의 수급 비율을 그대로 유지할 경우 연금 수급자 선정을 위한 소득인정액의 지속적인 인상이 불가피할 것임.
 - 이에 따라 장기적인 관점에서 노인들의 소득변화 추이를 반영할 수 있는 기초노령연금 개선안 및 기초노령연금 선정기준액 검토가 필요함.

□ 연구 내용

- 제2장에서는 우리나라보다 앞서 노후소득 보장제도를 운영하고 있는 외국사례 분석을 통해 시사점을 도출하였음.

- 제3장에서는 기초노령연금제도의 기본틀을 유지한다는 전제 하에 장기 지출추이를 분석하였음.
- 제4장에서는 기초노령연금 수급자가 자동으로 선정될 수 있는 선정기준 대안 및 이 경우 예상되는 파급효과를 분석하였음.
- 제5장에서는 앞 장에서 검토한 선정기준 대안별 장단점을 검토하고 외국의 유사제도 운영사례를 참고하여 부작용을 최소화하면서도 정책효과를 극대화할 수 있다고 판단되는 정책대안을 제시하였음.

□ 연구의 목적

- 본 연구에서는 노후준비 정도에 상당한 차이가 존재하는 세대별로(베이비붐 세대 전후), 각 세대의 현실을 반영할 수 있는 노후소득보장체계를 구축할 필요가 있다는 관점에서 기초노령연금의 발전방향을 제시하고자 함.
- 향후 급증할 베이비 붐 세대 전후 노인에 대해서는 ‘자동적인 장치(틀)’에 따라 노인세대에 진입하는 코호트별로 제도 적용범위를 차등 적용할 수 있는 방안에 대해 구체적으로 검토하고자 함.
- 특히 향후 도래할 고령사회에의 효과적인 대처차원에서 현 노령층과 노후준비 과정에서 현격한 차이가 존재할 수 있는 베이비붐 세대 및 이후 세대에 대해서는 국민연금을 주된 노후소득보장제도로 발전시키되,
 - － 현행 기초노령연금을 저연금자 및 빈곤층의 보완적인 노후대책으로 발전시킬 수 있는 방안과 이 경우 예상되는 문제점들에 대한 대응방안을 모색하고자 함.

2. 외국사례 연구

□ 캐나다

- 캐나다의 노후소득보장체계 개관
 - － 캐나다의 노후소득보장체계는 조세방식의 노령보장제도와 공적소득비례연금인 CPP/QPP로 구성되어 있음.

- 노령보장제도는 정부 일반조세를 재원으로 하여 정액연금을 지급하는 노령 보장연금(Old Age Security, OAS), OAS 수급자 및 배우자를 대상으로 자산조사를 거쳐 지급되는 소득보충보장(Guaranteed Income Supplement), 기타 수당 등으로 구성됨.

○ 노령보장제도 개요

- 노령보장연금(OAS) 제도

- 1952년부터 도입된 OAS는 18세 이후 10년 이상 캐나다에 거주한 모든 국민들에게 정액연금을 지급하는 보편적인 기초연금제도임.
- 2009년 기준 OAS 총수급자는 약 451만 명으로 65세 전체노인인구의 98%에게 급여가 지급되고 있음.
- 수급권자 중 급여반환으로 감액 또는 완전 감액되는 수급권자는 수급권자의 약 5%인 23만 명 정도임.

- 소득보충보장(GIS)제도

- GIS는 OAS 수급자를 대상으로 소득이 일정액 이하인 자들에게 보충급여를 지급하는 제도임.
- GIS 수급을 위한 소득기준에는 CPP/QPP 급여, 사적연금, 고용보험급여, 이자 및 투자수익 등이 포함됨.
- GIS 수급자의 절대적인 숫자는 증가하고 있으나, 노인인구 대비 GIS 급여수급자 비율은 감소하고 있으며 1970년대의 50%에서 2000년에는 35%까지 감소하였음.

○ 캐나다 관련제도 운영에서의 시사점

- 캐나다의 경우 공적소득비례연금보다 기초연금제도가 먼저 도입되었다는 특징이 있음.
- 반면에 우리나라는 공적소득비례연금이 먼저 도입된 후 연금사각지대 등으로 인한 노인빈곤문제 해결차원에서 기초노령연금제도가 도입되었음.
- 우리나라의 경우, 기초노령연금의 역할 및 위상이 보편주의적인 원칙보다는 선별주의적이며 소득보조형태로 도입된 까닭에 장기적인 관점에서 보편적인 제도로 발전하기에는 장애요인이 존재한다고 볼 수 있음.

- 왜냐하면 기초노령연금을 보편적인 제도로 발전시킬 경우, 중산층 이하 저소득층이 자신의 기여를 전제로 급여가 지급되는 국민연금제도에 적극 참여할 유인이 현격하게 감소할 것이기 때문임.
- 이러한 현상이 보편화될 경우 초고령 사회 대처차원에서 본인 기여를 강조하는 전 세계적인 연금개혁 동향과 동떨어진 방향으로 제도를 개편하는 결과를 초래할 수도 있음.

○ 캐나다의 급여환수(Clawback)제도

- 캐나다 정부는 1980년대부터 OAS 재정지출을 줄이려는 시도의 일환으로 1989년에 ‘지급 후 일시반납’하는 형태인 급여환수제도를 도입하였음.
- 급여 환수대상자에 대한 편의 제고차원에서 1996년부터는 환수대상자로부터 일시금 형태로 환수하는 방식 대신 차연도 연금지급액에서 차감하여 반납하는 형태로 전환하였음.

□ 일본

○ 일본의 공적연금제도 개관

- 일본의 노후소득보장은 공적연금이 중심이며, 이는 1층의 기초연금인 국민연금과 2층의 소득비례연금인 후생연금으로 구성됨.
- 국민연금은 노후생활의 기초보장을 목적으로한 연금으로 가입대상자는 국내에 거주하는 20대 이상 60세 미만의 모든 국민임.
- 가입대상 집단별로 적용대상을 3종류로 분류하고 있으며 보험료 부담은 가입자 분류에 따라 각기 다름.

○ 기초연금(국민연금) 개혁 과정

- 1986년 기초연금제도 도입
 - 후생연금, 국민연금, 공제연금 형태로 분립되어 있는 연금제도를 전국민 공통 적용의 1층과 제도별 2층 연금으로 바꾸자는 구상에 따라 기초연금인 국민연금이 도입되었음.

– 2004년 연금개혁 주요내용

- 기초연금인 국민연금의 국고부담을 2009년까지 1/2로 인상하고 후생연금 보험료율은 현 13.58%에서 2017년에 18.30%까지 인상하되, 급여수준은 50% 수준을 유지하는 자동안정화 장치를 도입하였음.

○ 고령사회에 대처하기 위한 일본 정부의 개선방향

- 국민연금과 후생연금으로 이원화된 이후 제도별 형평성 문제로 인해 개별 제도에 대한 개혁 필요성이 생겨남에도 개혁에 어려움을 겪고 있어, 최근 들어서는 오히려 기초연금인 국민연금과 후생연금을 통합하려는 시도를 하고 있음(일본 후생노동성 관리 인터뷰 결과, 2010년 8월 24일).
- 일본에서는 공공부조 수급 대상자의 Stigma에 대한 인식이 상당히 높아 부정 수급자 선정과 관련된 행정상 어려움이 적은 것으로 알려져 있음.
- 그러나 생활보호 지원수준이 기초연금 (평균)수급액보다 많은 상태가 유지되면서, 양 제도의 급여액을 조정(기초연금 급여가 생활보호제도 급여액보다 적지 않은 방향으로)하는 방안을 모색하고 있음.

□ 미국

- 미국의 노후소득보장제도는 공적부문의 OASDI(Old-Age, Survivors' and Disability Insurance)와 SSI(Supplementary Security Income), 민간부문의 기업연금과 개인연금으로 구성되어 있음.

○ 공적소득보장 현황

– OASDI 현황

- 사회보장제로 불리는 연금보험료 납부를 전제로 수급권이 부여되는 사회보험제도로서 소득이 있는 근로자와 자영자를 가입대상으로 하고 있음.
- 2006년 기준 65세 이상 미국 노인인구의 90% 이상이 OASDI 수급자로 노후소득보장제도의 중추적인 역할을 담당하고 있음.

– SSI의 도입배경 및 현황

- SSI는 미국 사회보장청이 주관하여 경제적으로 빈곤한 노인과 장애인을 대상으로 최소생계비 보장을 주된 목적으로 도입된 연방정부차원의 공공부조 프로그램임.

- 수급조건으로 범주적 조건, 자산조건, 소득조건이 적용됨.
- 1974년 이후부터는 장애인 수급자수가 증가한 반면, 65세 이상 노령자의 수급 비율은 지속적으로 하락하고 있음.
- 이는 OASDI 제도가 성숙단계로 진입함에 따라 연금소득의 증가로 인해 사회보장 수급자들의 SSI 신청이 감소한 것에 기인한 것임.

○ 미국 공적소득보장제도의 시사점

- 미국처럼 OASDI가 주된 노후소득보장제도로 자리잡고, SSI를 보조적인 제도로 활용하기 위해서는,
 - 무엇보다도 본인 기여원칙의 사회보험방식의 공적연금제도(미국의 경우 OASDI)가 대다수의 국민에게 보편적으로 적용되어야 하며, OASDI로부터 지급되는 급여액 역시 적절한 수준이 유지되어야 한다는 시사점을 도출할 수 있음.

□ 독일

- 독일의 노후보장제도는 공적부문의 공적연금과 노인·장애인기초보장제도, 사적부문에서는 기업퇴직연금과 개인연금으로 대별할 수 있음.
 - 공적연금은 일반피용자 대상의 일반연금(Allgemeine Rentenversicherung) 외에 공무원부양연금, 농민노령부조, 철도원·선원·광원연금 등 직역별로 세분화되어 있음.
 - 제도별로 제공하는 연금수준이나 연금수급요건, 재원조달방식이 상이하게 운영되고 있음.
- 공적연금의 사각지대를 해소하고 최저수준을 보장하기 위해, 우리나라의 기초생활보장제도에 해당하는 노인·장애인 기초보장제도를 운영하고 있음.
 - 우리의 기초생활보장제도가 모든 계층에 대해 동일한 수급요건과 급여수준을 전제로 급여를 제공하는 것에 비해,
 - 독일 기초보장제도는 근로능력의 존재여부나 연령 등에 따라 노인·장애인, 실업자, 기타 가구 등 범주별로 운영하고 있음(범주형 또는 분리형 기초보장제도).

- ‘노인·장애인가초보장제도’ 도입 배경
 - 노인과 장애인 전용의 기초보장은 2001년에 제정된 노인·장애인가초보장법에 기초하고 있음.
 - 이 법을 제정한 배경은 공적연금 급여삭감 및 사적연금의 강화를 지향하는 연금개혁에 기인함.
 - 1999년 연금개혁에서 인구고령화 정도와 연금급여수준을 연동시키는 연금재정 자동안정화 장치를 도입함에 따라 장기적인 관점에서 대폭적인 연금급여 삭감이 불가피해졌음.
 - 공적연금 급여삭감을 보완하기 위해 국고지원의 개인연금(리스터연금, Riester Rente)제도가 2002년부터 시행되면서, 공적연금에 크게 의존하면서 개인연금에 대한 접근성이 떨어지는 저소득층의 노후소득보장 문제가 대두됨.
 - 2001년 장애연금의 수급요건이 한층 강화됨에 따라 저소득 노인 및 장애인에 대한 소득보장 강화 필요성이 대두되었으며, 이러한 정책적 필요를 충족시키기 위해 노인·장애인가초보장제도가 도입되었음.
- 독일 사회보장제도의 두가지 큰 원칙은 사회보험원칙(Sozialversicherungsprinzip)과 보족성원칙(Subsidiaritätsprinzip)임.
 - 일차적으로 사회보험원리를 통해 가능한 한 보편적이고 포괄적인 사회보장을 제공하되, 그래도 최저수준의 보장이 되지 않을 경우 보족성의 원칙에 입각하여 기초보장이 제공되어야 함을 의미함.
 - 기초보장제도는 이러한 보족성의 원칙에 입각하여 운영되는 것으로, 다른 사회보장수단 등을 통해 보호되지 못하는 경우에 한해 국가가 개입하는 최후 안전망으로서의 역할이 부여되어 있음.
 - 이러한 원칙 하에서 작동되는 노인기초보장제도의 수급자는 2006년 기준 약 37만 명으로, 일반연금 노령연금수급자의 약 2.2%정도를 차지함.
 - 동년도 기준 전체 기초보장제도의 수급률(전체 인구 8,200만 명 중 830만 명이 전체 기초보장수급자)이 약 10%에 달하는 점을 감안할 때 노인계층의 기초보장급여 수급률이 매우 낮은 것을 알 수 있음.

- 이처럼 독일에서는 공적연금이 노후소득보장에 있어 중추적인 역할을 수행하고 있으나, 노인·장애인 기초보장제도의 수급자규모도 제도도입 이래 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있음.

□ 호주

- 호주의 노후소득보장체계는 공공부조방식의 기초연금인 노령연금(Age pension)과 민간에서 운영하는 당연적용 퇴직연금보증제도(Superannuation Guarantee)로 구성됨.
- 호주의 기초노령연금제도(Age pension) 개관
 - 기초노령연금을 수급하기 위해서는 남성 65세 이상, 여성 64세(2009년 7월 1일부터) 이상이어야 함.
 - 엄격한 소득 및 자산조사로 인해(맹인제외) 기초노령연금의 수급자수가 2007년 기준으로 2,000천 명(65세 이상 인구의 77% 정도)에 달함.
 - 자산조사로 인한 감액으로 기초노령연금 수급자 중 2/3정도의 수급자(전체 퇴직자의 50% 정도)는 전액연금을 받고 나머지는 부분연금을 수급함.
- 기초노령연금제도 발전과정
 - 기초노령연금제도 도입 당시(1908년) 수급연령이 남녀 모두 65세 였으나 1910년 여성은 하향 조정되었다가, 1993년부터 2014까지 20년에 걸쳐 65세로 다시 상향 조정되고 있음.
 - 호주의 기초노령연금은 거주요건, 자산조사요건 등 수급요건의 완화 또는 강화에 따라 수급자 규모가 계속 증가하는 추세를 보이다가 1990년대 이후부터 감소하고 있음.
- 기초노령연금 급여산정방식
 - 기초노령연금 급여액 산정방식은 소득과 자산 각각의 삭감액을 산정한 후 낮은 급여액을 적용하여 지급함.
 - 기본연금액에서 소득하한을 초과하는 \$1마다 급여 €50씩을 삭감(부부 각각에 대해 €25씩 삭감)하며,

- 자산 하한액을 초과하는 \$1,000마다 급여 \$1.50(1인과 부부 합산 급여 기준 동일)씩을 삭감한 후 양자 중 더 낮은 연금액을 지급함.
- 인구구조 변화 및 기초노령연금 수급자 규모 추이
 - 호주 정부는 인구고령화에 대처하기 위해 퇴직연금 등 사적연금을 활성화 하는 대신 공적연금의 역할은 축소하는 방향으로 정책을 추진하고 있음.
 - 이에 따라 기초노령연금 수급자 규모가 서서히 감소하는 추세이며 2007년 1월 기준으로 노인 인구 대비 기초노령연금 수급자 비율은 66.3%로 하락 하였음.
- 인구 고령화에 대처하기 위한 호주 정부의 대처방향
 - 호주 기초노령연금제도가 직면하고 있는 가장 큰 문제점으로 국가에서 지급하는 기초노령연금을 노후를 의지함으로써 스스로 노후를 준비하지 않는 경향임.
 - 수급요건 강화 및 도덕적 해이를 방지하기 위해, 수급연령 도달 전에 자식 등에게 증여한 재산에 대해서는 증여 이후에도 일정기간 자산으로 포함시키는 장치를 도입하고 있음.
 - 인구 고령화에 적극 대처하기 위해 기초노령연금의 정책목표를 최소한의 빈곤해소에 둬에 따라 장기적인 관점에서 수급자 규모 축소가 예상됨.
 - 본인이 기여하는 퇴직연금보증제도를 활성화시키는 방향으로 정책을 추진하고 있어, 향후 도래할 초고령사회에서도 노인소득보장에 소요될 재정지출이 정부가 관리 가능한 범위 내에 있을 것으로 전망됨.

□ 핀란드

- 핀란드 연금체계(Finnish pension scheme) 개관
 - 핀란드의 법정연금제도(Finnish Statutory pension scheme)는 모든 연금 수급자들의 최저소득을 보장하는 기초 국민연금(basic national pension)과 보충적인 소득비례연금제도로 구성되어 있음.
 - 국민연금은 핀란드 내 거주기간을 기준으로 최저연금을 제공함(거주장소에 따라 급여액의 차이 존재, 40년 거주기준으로 임금근로자 평균소득의 21%에 달하는 기초연금이 지급됨).

- 핀란드에서는 연금조사(Pension test)를 통해 기초연금인 국민연금의 급여를 감액하고 있으며 연금조사에는 소득비례연금만이 적용됨.
- 법정소득비례연금은 사회보험방식의 연금제도로써 소득상한 없이 모든 피용자와 자영자를 포괄하고 있음.

○ 핀란드의 연금개혁 과정

- 1990년대에 시작된 심각한 경기침체와 장래에 예상되는 인구구조의 고령화로 인해 핀란드 연금제도의 장기 지속가능성에 대한 문제점들이 제기됨.
- 이러한 문제인식에 근거하여 수차례에 걸쳐 부분적인 제도 개혁(parametric reforms)을 단행하게 됨.
- 연금개혁으로 인해 초래될 저소득층의 소득보장 차원에서 2011년 3월부터는 저소득층 대상의 최저보증연금(Guarantee pension)이 도입될 예정임.

○ 핀란드 연금개혁의 인구고령화 대처차원에서의 시사점

- 핀란드에서는 기초연금인 국민연금의 수급자 비율이 1996년 이후 급격하게 하락하고 있음을 알 수 있음.
- 2005년 연금개혁으로 인해 소득비례연금의 비중이 지금보다 증가함에 따라 장기적으로 전체연금체계에서 기초연금인 국민연금의 역할이 더욱 감소할 것이며, 이를 보완하기 위해 저소득층 대상의 최저보증연금제도를 도입함.
- 핀란드의 전체 연금체계에서 국민연금의 비중은 낮아지고 소득비례연금의 비중이 증가함에 따라 초고령 사회에서 오히려 국가의 부담이 감소할 것으로 전망되고 있음.

3. 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망

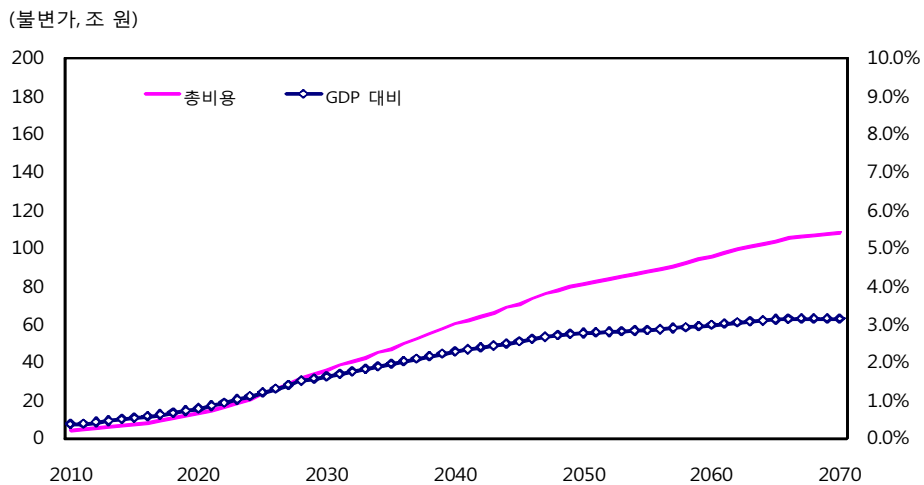
□ 현행제도 유지시 (65세 이상 인구 중 70%) 수급자수 및 소요재원 전망

- 기초노령연금을 국민연금 급여산식 A값의 5%로 지급할 경우,
 - 수급자수는 2010년 376만 명에서 2050년경 1,060만 명까지 증가할 것으로 예상됨.

- 비용 측면(2010년 불변가)에서는 2010년에 4조 원, 2050년에 41조 원, 2070년에 54조 원이 소요될 것으로 전망됨.
- 국내총생산 대비 기초노령연금 총비용은 2010년 0.4%에서 2050년 1.4%, 2070년 1.6%에 이를 것으로 예상됨.
- 기초노령연금 급여수준을 국민연금 급여산식 A값의 5%에서 2012년부터 매년 인상하여 2028년부터는 10%로 지급할 경우,
 - 2010년에 4조 원, 2030년에 36조 원, 2070년에 81조 원, 2070년 108조 원이 소요될 것으로 전망됨.
 - 국내총생산 대비 기초노령연금 총비용은 2010년 0.4%에서 2070년 3.1%까지 증가할 것으로 추계되고 있음.

[그림 1] 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망

(65세 이상 인구 중 70% 적용, A값의 10% 지급)



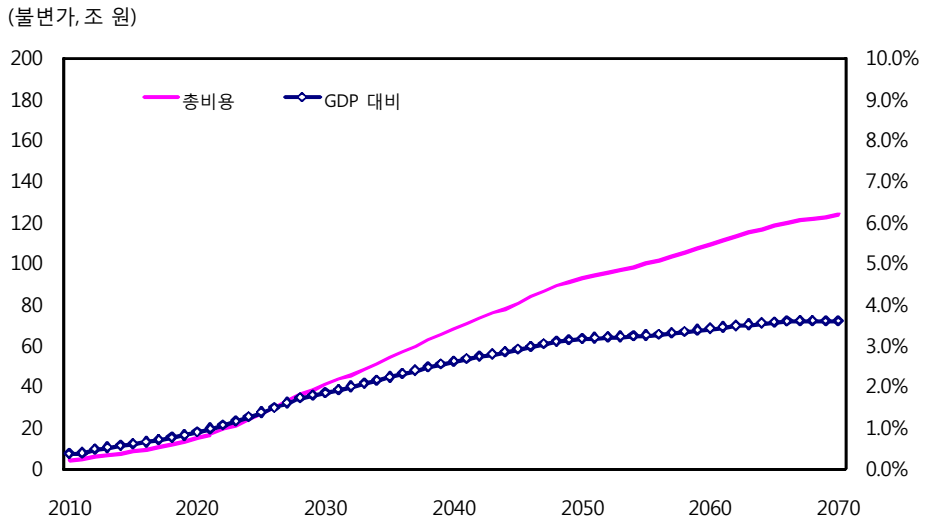
□ 기초노령연금 수급대상자 확대시 수급자수 및 소요재원 전망)

- 65세 이상 인구 중 80%로 확대할 경우,
 - 수급자수는 2010년 376만 명에서 2050년경 1,264만 명까지 증가할 것으로 예상됨.

1) 기초노령연금 급여수준은 국민연금 급여산식 A값의 10%까지 인상함.

- 수급자 규모가 확대됨에 따라 2070년 기준 GDP 대비 3.6%의 재원이 소요될 것으로 전망됨.

[그림 2] 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망
(65세 이상 인구 중 80% 적용, A값의 10% 지급)

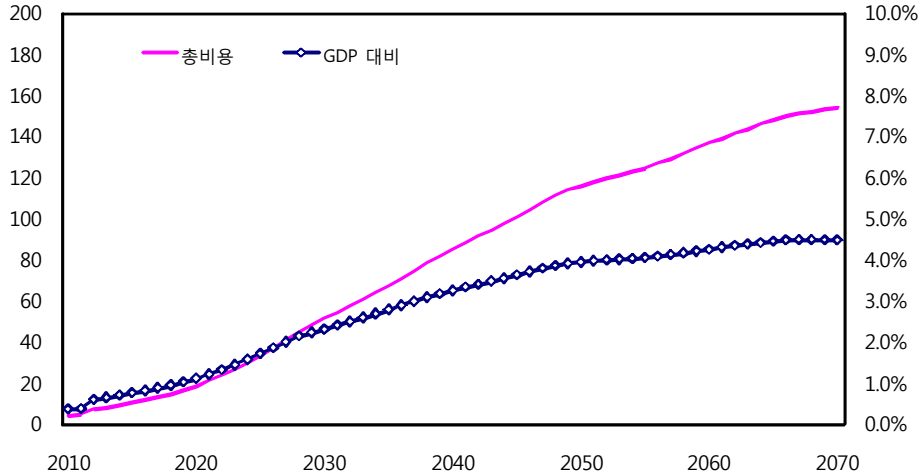


- 65세 이상 인구 전체로 확대할 경우,
 - 수급자수는 2010년 376만 명에서 2050년경 1,579만 명까지 증가할 것으로 예상됨.
 - 장기적으로 GDP 대비 4.5%(2070년 기준)의 재원이 소요될 것으로 전망됨.

[그림 3] 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망

(65세 이상 인구 중 100% 적용, A값의 10% 지급)

(불변가, 조 원)



□ 국민연금 연금수급자수 및 급여액 전망

○ 국민연금 노령연금 수급자 증가추이

– 65세 이상 인구대비 국민연금 노령연금 수급자 비율이 2010년 22.4%, 2030년 51.2%, 2050년 66.0%, 2070년 69.0%로 증가하는 것으로 나타남.

○ 유족연금 수급자수를 포함한 국민연금 연금수급자 증가추이

– 유족연금 수급자를 포함한 연금수급자 규모를 고려할 경우 국민연금 수급자 비율이 높아짐을 알 수 있음.
 – 65세 이상 인구대비 유족연금을 포함한 연금수급자 비율은 2020년 41.3%에서 2050년 73.3%로 급속하게 증가할 것으로 전망됨.

○ 국민연금 노령연금 평균급여액(월액) 증가추이를 살펴본 결과,

– 2010년 244천 원에서 2030년 945천 원(2010년 불변가 603천 원), 2050년 2,455천 원(2010년 불변가 1,054천 원), 2070년 6,003천 원(2010년 불변가 1,734천 원)으로 증가하는 것으로 나타남.

- 그러나 국민연금 수급자 비율이 급속하게 증가한다 할지라도 수급자 상당수의 급여액이 평균급여액을 받는다는 논리로 비약되는 것에 대해서는 주의가 요망됨.

□ 국민연금 수급자 증가추이를 반영하여 기초노령연금 수급대상을 선정할 경우(국민연금 급여산식 A값의 10% 지급)

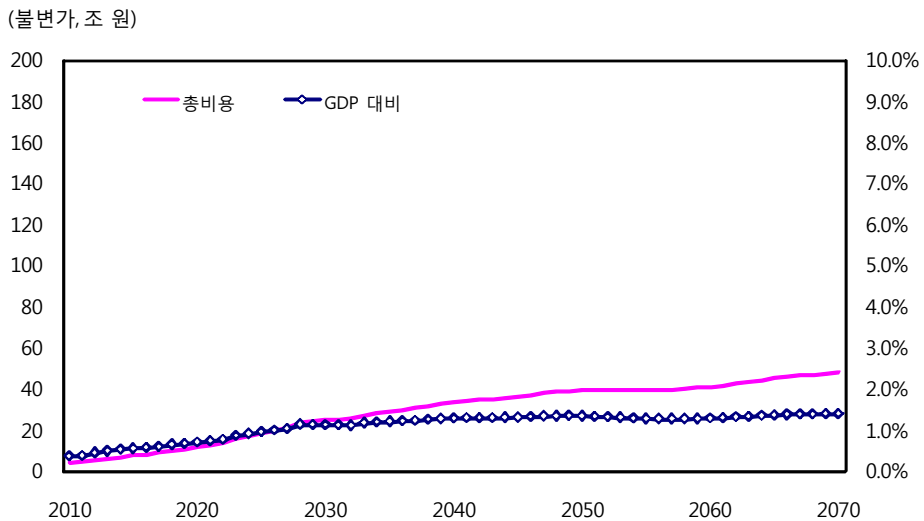
○ 65세 이상 인구수 대비 기초노령연금 수급자수

- 2010년 70%에서 국민연금 수급자수가 증가함에 따라 2040년경에는 40% 수준으로 급격히 감소하고 이후에 점차 감소하여 2050년대 후반 이후 30%를 유지할 것으로 전망됨.

○ 소요재원

- 수급자 규모가 감소함에 따라 2070년 기준으로 GDP 대비 1.4%의 재원이 소요될 것으로 전망됨.

[그림 4] 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망
(국민연금 수급률 반영, A값의 10% 지급)



4. 기초노령연금 선정기준 대인별 분석

□ 기초노령연금 선정기준을 현재의 기초노령연금 수급률(65세 이상 인구 대비 수급자수) 기준에서 매년 자동으로 연계하는 방식으로 변경할 경우 중장기적 관점에서 타당한 선정기준을 제시하고 도입효과를 분석함.

□ 소득인정액, 국민연금 급여산식 A값, 최저생계비 추정

○ 65세 이상 인구의 소득인정액 추정

– 소득인정액을 추정하기 위해서 장기적인 관점에서 노인의 소득행태 변화 및 증가추세 등에 대한 가정이 필요함.

• 그러나 노인들의 소득행태, 자산, 연금 등의 변화를 장기적으로 전망하기에는 한계가 있을 수 밖에 없음.

– 본 연구에서는 2009년말 소득인정액 분포²⁾를 바탕으로 노인의 소득인정액이 매년 임금상승률과 금리의 일정비율로 증가하는 것으로 가정함.

• 베이비붐 세대가 은퇴하는 2020년대까지는 현 노인세대와 달리 자산규모가 증가할 것을 고려하여 소득인정액이 (임금상승률 + 금리 1/2)로 증가하는 것으로 가정하였음.

• 2031년 이후 소득인정액 증가율은 임금상승률로 가정하였음.

〈표 1〉 소득인정액 증가율 가정¹⁾

(단위: %)

	2012 ~2015	2016 ~2020	2021 ~2030	2031 ~2040	2041 ~2050	2051 ~2060	2061 ~2070
소득인정액 증가율 (임금상승률 + 금리 1/2) ²⁾	9.6	9.2	7.9	4.9	4.6	4.5	4.5
임금상승률	6.3	6.0	5.3				
금리	6.3	6.0	4.9	4.4	4.2	4.0	3.8

주: 1) 제2차 국민연금재정계산(2008) 경제변수 가정(부록 7 참조 바람)을 바탕으로 가정함.

2) 2031년 이후는 임금상승률 가정임.

2) 기초노령연금 선정기준 산정시 소득 및 재산 기준 현황자료는 부록 6을 참조하기 바람.

○ 국민연금 급여산식 A값과 최저생계비 추정

- 국민연금 급여산식 A값은 최근 3년간 국민연금 전체 가입자 평균소득월액을 뜻하는데 물가지수를 반영하여 현재기준으로 재평가함.
 - 추정결과, 국민연금 급여산식 A값(2010년 불변가)은 2011년 1,899천 원, 2030년 3,572천 원, 2050년 6,121천 원으로 증가하고 2070년에는 9,944천 원으로 전망됨.
- 최저생계비는 2011년 적용될 533천 원(1인 가구 기준, 월액)³⁾에서 물가상승률로 증가하는 것으로 가정하였음.
 - 최저생계비는 2011년 519천 원에서 2050년 1,209천 원, 2070년 1,794천 원(2010년 불변가는 519천 원)으로 추정됨.

〈표 2〉 국민연금 급여산식 A값 및 최저생계비 추정

(단위: 천 원, 월액)

연도	국민연금 급여산식 A값 ¹⁾		최저생계비(1인 기준) ²⁾	
	경상가	2010년 불변가 ³⁾	경상가	2010년 불변가 ³⁾
2010	1,792	1,792	504	504
2011	1,950	1,899	533	519
2020	3,333	2,591	668	519
2030	5,601	3,572	814	519
2040	9,071	4,746	992	519
2050	14,262	6,121	1,209	519
2060	22,170	7,806	1,474	519
2070	34,429	9,944	1,794	519

주: 1) 2010년은 실적자료이고 2011년부터 전망함.

2) 2011년까지 실적자료이고 2012년부터 전망함.

3) 물가상승률로 할인함.

3) 2010년 8월 31일 고시(보건복지부)

□ 기초노령연금 수급률 70% 유지시 선정기준액 전망

○ 기초노령연금 수급률 70% 유지시 선정기준액 전망결과,

– 2011년 760천 원(2010년 불변가 740천 원)에서 2030년 3,204천 원 (2010년 불변가 2,043천 원), 2050년 8,105천 원(2010년 불변가 3,479천 원), 2070년 19,547천 원(2010년 불변가 ,646천 원)로 증가하는 것으로 나타남.

○ 국민연금 급여산식 A값 대비 선정기준액

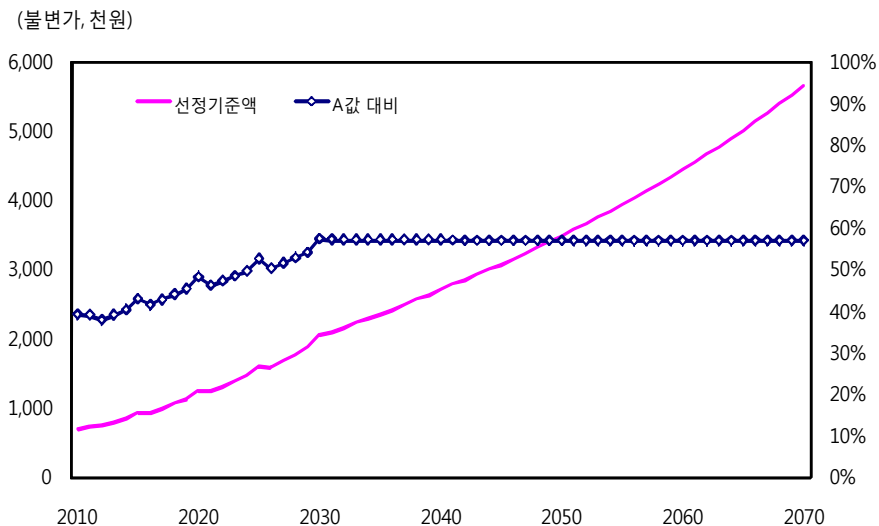
– 2010년 39%에서 2020년 48%, 2030년 57%로 급격하게 증가하고 이후에는 57%를 유지할 것으로 전망됨.

○ 최저생계비 대비 선정기준액

– 2010년 중반부터 1.5배를 넘어서서 향후 급격하게 증가하여 2040년부터는 5배를 넘어서고 2070년에는 10.9배가 될 것으로 추정됨.

□ 중장기적으로 현재 선정기준인 수급률 70%를 유지하기 위해서는 노인의 소득인정액이 증가함에 따라 선정기준액의 지속적인 인상이 불가피할 것으로 판단됨.

[그림 5] 기초노령연금 수급률 70% 유지시 선정기준액 전망



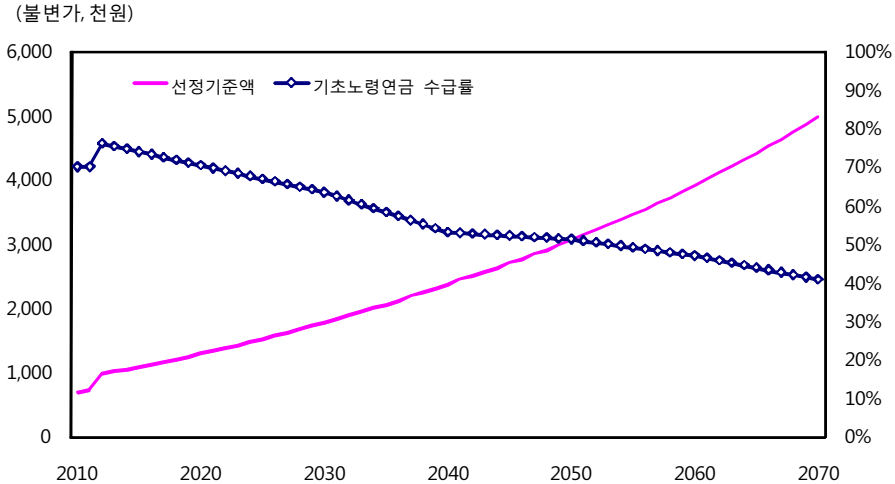
- 매년 자동으로 선정기준을 적용하는 대안으로 국민연금 급여산식 A값 50%를 채택할 경우
 - 공적 노후소득보장제도인 국민연금을 기준으로 기초노령연금 수급자를 선정한다는 측면에서 정책적 타당성을 확보할 수 있으나,
 - 비공식적인 소득분야의 비중이 높은 우리나라의 상황에서 국민연금 사업장 가입자와 지역가입자를 포괄함에 따른⁴⁾ (노후소득보장 관련 기준소득으로서) 국민연금 가입자 평균소득(A값)이 실제 추이를 제대로 반영하지 못함에 따라 발생할 노후소득보장의 적절성 문제에 노출될 가능성이 높음.
 - 중단기적인 관점에서는 이같은 한계가 있으나, 장기적인 관점에서 EITC 제도와의 연계 등을 통해 자영자의 소득과익이 가능해진다면 국민연금 급여산식 A값의 한계를 극복할 수 있을 것으로 예상됨.

- 국민연금 급여산식 A값의 50%를 선정기준으로 적용할 경우
 - 선정기준액(2010년 불변가)이 2012년 983천 원에서 2030년 1,786천 원, 2050년 3,061천 원, 2070년 4,972천 원으로 증가하는 것으로 나타남.
 - 65세 이상 인구수 대비 기초노령연금 수급자수는 2010년대에는 현행 70%를 넘어서나, 이후에는 점차 감소하여 2030년 63.4%, 2050년 51.2%, 2070년에는 40.7%로 전망됨.

- 선정기준을 국민연금 급여산식 A값에 연동할 경우
 - 단기적으로는 현재 수급률인 70%를 넘어서나, 65세 인구의 소득인정액이 증가함에 따라 중장기적으로는 수급률이 40%로 하락할 것으로 전망됨.

4) 신고소득에 입각하여 소득관리가 이루어지고 있는 국민연금제도 운영 현실상 지역가입자의 소득신고 누락 및 하향신고 등의 문제가 발생하고 있음.

[그림 6] 국민연금 급여산식 A값 50% 적용시 기초노령연금 선정기준액 및 지급률
전망



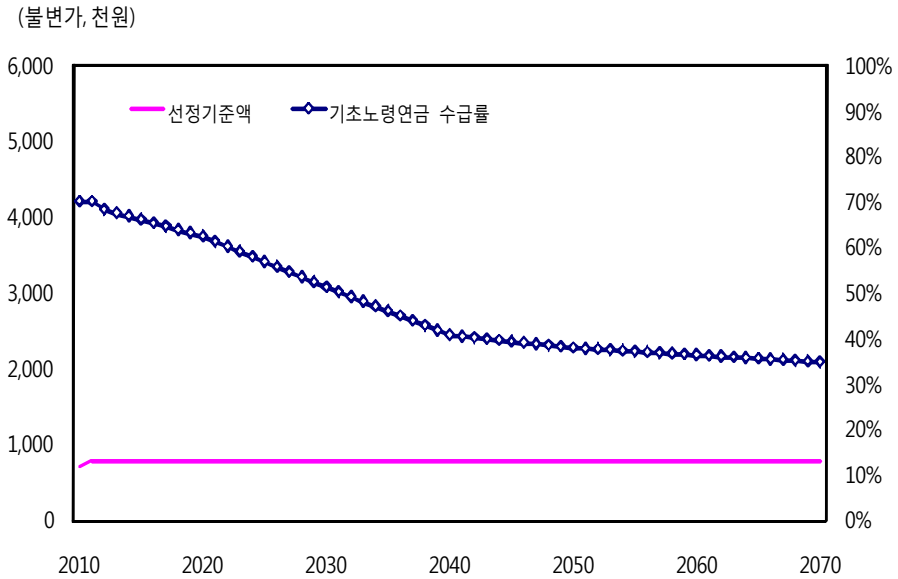
- 국민연금 급여산식 A값의 50%를 적용할 경우 소요재원(2010년 불변가 기준)을 살펴보면⁵⁾,
 - 2010년에 4조 원, 2030년 32조 원으로 증가하여 2050년 59조 원, 2070년 63조 원이 소요될 것으로 전망됨.
 - 국내총생산 대비 기초노령연금 총비용은 2010년 0.4%에서 2070년 1.8%까지 증가할 것으로 추계되고 있음.

□ 최저생계비를 선정기준으로 적용할 경우

- 기초노령연금 선정액 기준을 최저생계비 150%에 연동할 경우 선정기준액은 778천 원(2010년 불변가)으로 추정됨.
- 65세 이상 인구수 대비 기초노령연금 지급자수는 2012년 71%에서 점차 감소하여 2030년 51.2%, 2050년 37.9%, 2070년에는 34.8%로 전망됨.

5) 현재 국민연금 급여산식 A값의 5%인 급여수준을 2012년부터 매년 인상하여 2028년 A값의 10%까지 인상하는 것으로 가정함.

[그림 7] 최저생계비 150% 적용시 기초노령연금 선정기준액 및 수급률 전망



- 최저생계비 150%를 선정기준으로 적용할 경우 소요재원(2010년 불변가 기준)을 살펴보면⁶⁾,
 - 2010년에 4조 원, 2030년 26조 원으로 증가하여 2050년 44조 원, 2070년 54조 원이 소요될 것으로 전망됨.
 - 국내총생산 대비 기초노령연금 총비용은 2010년 0.4%에서 2070년 1.6%까지 증가할 것으로 추계되고 있음.

6) 급여수준은 현재 국민연금 급여산식 A값의 5%에서 2012년부터 매년 인상하여 2028년 A값의 10%까지 인상하는 것으로 가정함.

〈표 3〉 기초노령연금 선정기준 대안별 분석결과 요약

	수급률 (65세 이상 인구수 대비 기초노령연금 수급자수)	선정기준액 (2010년 불변가)	GDP 대비 소요재원
현재 선정기준			
65세 이상 인구 중 하위소득 70%	70%	743천 원 (2012년) 3,479천 원 (2050년) 5,646천 원 (2070년)	0.5% (2015년) 2.8% (2050년) 3.1% (2070년)
대안별 선정기준			
국민연금 급여산식 A값 대비 50% 이하 소득자	76.1% (2012년) 51.2% (2050년) 40.7% (2070년)	983천 원 (2012년) 3,061천 원 (2050년) 4,972천 원 (2070년)	0.6% (2015년) 2.0% (2050년) 1.8% (2070년)
최저생계비 150% 이하 소득자	71.0% (2012년) 37.9% (2050년) 34.8% (2070년)	778천 원	0.5% (2015년) 1.5% (2050년) 1.6% (2070년)

5. 기초노령연금 선정기준 대안평가

□ 앞서 검토한 선정기준 대안별 장단점을 검토한 후 외국의 유사제도 운영 사례에 비추어 가장 현실성이 높다고 판단되는 대안을 제시하고자 함.

□ 기초노령연금 선정기준을 국민연금 A값에 연동시킬 경우

○ 노후소득보장제도인 국민연금 가입자 소득을 기준으로 기초노령연금을 선정할 경우

- － 소득과 관련된 동일한 잣대를 적용하여 노후소득보장제도를 운영할 수 있다는 장점이 있음.
- － 반면 신고소득에 입각하여 소득관리가 이루어지고 있는 국민연금제도의 운영현실에서 자영자 등 소득과약이 어려운 집단의 소득 하향 신고로 인해,
 - 국민연금 가입자 평균소득이 실제 소득수준을 제대로 반영하지 못함에 따라 발생할 노후소득보장의 적절성 문제에 노출될 가능성이 높음.
- － 무엇보다도 65세 이상 인구의 소득인정액에 대한 장기전망치와 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 장기전망치에 대한 오차가 야기할 불확실성에 주목할 필요가 있음.

- 주기적으로 선정기준액 수정이 불가피할 것이며 이러한 문제점을 극복하기 위해 현 시점에서는 원론적인 수준에서의 검토가 필요할 것으로 판단됨.
- 특히 주변 여건, 특히 정치·사회적인 측면을 고려할 경우 기초노령연금 선정기준으로 국민연금 A값을 활용하는 것은 현실성 있는 정책 대안이 되기 어려워 보임.

□ 기초노령연금 선정기준을 최저생계비에 연동시킬 경우

○ 기초노령연금 선정기준을 최저생계비에 연동시키는 경우

- 국민연금 A값 기준으로 연동시키는 방안에 비해 불확실성이 줄어드는 장점이 있음.
- 최저생계비에 연동시킬 경우 상대적으로 기준액 장기전망치로부터 수반될 오차가 감소한다는 장점이 있으나, 이 기준 역시 최저생계비 몇 %로 할 것인가에 대한 논란이 적지 않을 것으로 예상됨.
 - 시간의 흐름에 따라 소득인정액이 변해 최저생계비 기준으로 수급 대상자를 조정하려 할 경우, 수급자 선정기준으로 최저생계비 몇 %가 적정할 것인가의 문제로 비화될 여지가 농후하기 때문임.
- 기초노령연금 선정기준별 대안을 검토한 결과, 불확실성이 상대적으로 낮다는 측면에서 국민연금 A값 보다는 최저생계비 기준이 더 적절해 보임.
- 이와는 별도로 최저생계비를 선정기준으로 활용할 경우 기초노령연금의 성격이 불분명해진다는 단점도 있음.
 - 특히 기초노령연금 선정액 기준을 최저생계비에 연동할 경우 장기적으로 최저생계비 보전차원에서 기초노령연금액이 급격하게 증가하는 방향으로 논의가 모아질 수도 있음.
- 수급자 선정기준으로 최저생계비의 몇 %로 구체적인 수치를 활용할 경우, 예를 들어 최저생계비 150%로 할 경우 중단기적인 관점에서는 큰 문제가 없을 것이나,
 - 장기적인 관점에서의 기준변경이 불가피할 것이며, 이 경우 역시 적정기준에 대한 논란으로부터 자유롭지 못할 것임.

□ 외국 유사 사례를 활용한 선정기준 검토

- 지금까지의 논의가 시사하는 바는 국민연금 A값을 기준으로 할 때나 최저생계비를 기준으로 기초노령연금을 선정할 경우 적지 않은 논란이 생길 것으로 예상된다는 것임.
- 이러한 측면을 고려할 경우 보다 현실적인 대안을 마련하는 것이 적절해 보임.
 - 일단 65세 이상 노인의 70%에 대해 급여가 지급되는 수급률을 그대로 두되, 노인들의 소득인정액 변화에 따라 연금액을 조정하는 방안을 고려해볼 수 있음.
- 호주, 핀란드 등의 기초연금 운영사례의 시사점
 - 수급률 자체에 손을 대는 대신, 수급 대상자의 소득수준 변화에 따라 연금액을 조정하는 방식으로 제도를 개편하는 것이 효과적이라는 것임.
 - 호주 등에서 이미 활용하고 있는 연금 수급을 위한 자산 증여 등에 대해서도 엄격한 규정을 만들어 놓을 필요가 있음.
 - 호주의 경우 연금 수급 대상자가 연금 수급연령 이전에 보유 자산을 자식에게 양도했을지라도, 일정기간 동안 자신이 자산을 보유한 것으로 인정하여 연금 수급권을 제한하고 있음.
 - 우리나라의 기초노령연금제도에서도 소득인정액 산정시 (가령)자격심사 5년 또는 10년 전까지 보유하고 있던 자산이 자식 등에게 증여(또는 매각)되었을 때 이를 자산으로 인정하는 방안에 대해 적극 검토해 볼 필요가 있음.

6. 결론 및 향후과제

□ 기초노령연금 선정기준에 대해 살펴본 결과

- 불확실한 미래 추계치를 근거로 사전에 선정기준을 법제화할 경우 중장기적인 관점에서 적지 않은 혼란이 초래될 가능성이 높음.
- 인구 고령화로 인해 급증할 재정부담 완화 등의 목적으로 사전에 수급 대상자를 국민연금 A값, 최저생계비 등의 몇 %에 따라 매년 자동으로 선정하는

방안은 소득분포와 임금증가율 전망에서 수반될 오차들의 상승작용으로 인해 장기적인 관점에서 득보다는 실이 많아 보임.

□ 외국 사례를 검토한 결과, 향후 도래할 초고령사회에 효과적으로 대처하기 위해서는 공적소득보장제도를 통해 취약계층노인에 대해서는 정부가 적극적으로 지원할 필요가 있다는 시사점을 도출할 수 있음.

○ 반면에 자신의 힘으로도 충분히 노후생활을 영위할 수 있는 집단에 대한 정부 지원은 최소화되어야 할 것임.

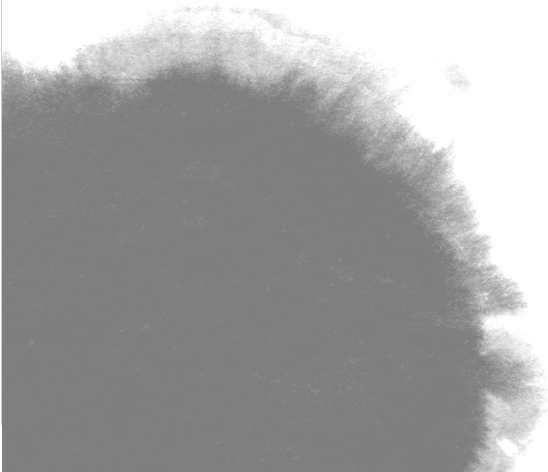
○ 소득수준에 따른 차등지원이 효과적으로 이루어질 수 있도록 소득인정액에 근거하여 연금급여를 차등화하는 규정을 보다 정교화 시킬 필요가 있음.

－ 이러한 노력이 결실을 이룰 경우 필요한 집단에게 한정된 재원이 보다 효과적으로 배분될 수 있을 것임.

－ 부수적으로 지나치게 비대화된 연금 지출로 인해 정부재정이 불안정해지는 현상도 예방이 가능할 것임.

01

서론



제1장 서론

국민연금 재정안정화 방향을 논의하는 과정에서 대두된 현 노령층의 연금사각지대 해소차원에서 2007년에 도입되어 2008년부터 시행되고 있는 기초노령연금은 65세 이상 노인의 70%를 수급 대상으로 하여 월 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 5%를 연금으로 지급하고 있다.⁷⁾ 제도 도입으로 인해 현 노령층의 연금사각지대를 획기적으로 개선하는데 기여하였으나, 기초노령연금제도는 출발부터 제도의 성격이 명확하지 않았다. 국민연금의 무수급자에게 소정의 연금을 지급한다는 측면에서 보면 일종의 무기여 복지연금 성격을 가지고 있고, 다른 한편으로는 국민연금의 저연금 수급자에게도 자산조사를 통해 동 급여를 중복 지급한다는 점에서 보면 최저보장 제도의 성격도 갖고 있기 때문이다.

이처럼 제도의 발전방향에 대한 명확한 비전없이 도입된 현 제도를 그대로 유지할 경우 국민연금과 기초노령연금의 미래 지향적인 발전이 수월하지 않을 것으로 전망된다. 65세 이상 노인의 70%에게 지급되는 기초노령연금제도의 수급비율을 그대로 유지할 경우 연금수급자 선정을 위한 소득인정액의 지속적인 인상이 불가피하게 되기 때문이다.

이와 함께 향후 고소득 베이비붐 세대가 대거 퇴직할 경우, 재산환산액의 공제 범위 확대 및 여타 금융소득의 공제 범위도 확대시켜야 70% 수급자 선정이 가능할 것으로 예상된다. 수급대상자에 대한 조정없이 연금액을 현실화시킬 경우 베이비 붐 세대가 본격적으로 퇴직하는 시점부터는 연금액 지출이 급증할 것으로 전망되어, 제

7) 기초노령연금은 65세 이상 전체 노인 중 소득과 재산이 적은 하위소득 70%를 선정하는 소득·재산 기준은 1인 가구의 경우 70만 원 이하, 노인부부 가구의 경우는 112만 원 이하임(2010년 적용기준).

도의 보완이 시급한 실정이다. 또한 수급자의 절대수(인구고령화에 따라) 증가에 따른 재정 압박심화, 노인 소득보장 관점에서 불충분한 급여수준의 현실화 압력이 지속적으로 제기될 것이다.

아무런 준비없이 노후를 맞이한 현 노령층에 대해서는 기초노령연금 지급에 대한 충분한 논거가 존재하나, 향후 노후를 준비할 충분한 시간이 있는 연령층에게까지 무조건적인 기초노령연금을 지급하는 것에 대해서는 상당한 비판이 제기되고 있다. 일부에서 지적하는 것처럼 제도 성숙단계에서조차도 GDP 대비 기초노령연금 비율이 적다고도 볼 수 있으나, 제도 성숙 단계에서의 관련 사회보장지출⁸⁾ 및 세금으로 급여가 지급되는 기초노령연금의 속성을 종합적으로 고려할 때 급여수준이 적은 수준이 아님을 알 수 있다. 제도 도입 초기단계인 현재에도 기초노령연금 급여지급으로 인해 상당수 지방정부의 여타 복지예산이 대폭 축소되고 있다는 사실이 이를 간접적으로 입증하고 있다.

이처럼 제도의 발전 방향에 대한 명확한 비전이 결여된 상황에서 전체 인구 중 노인인구 비중이 급속하게 늘어나는 초고령 사회에 진입할 경우 노인의 정치적 영향력 확대에 따른 적기 및 제대로 된 방향으로의 제도 개혁이 어려울 것이다. 이에 따라 정치적 환경변화에 구애받지 않도록 수급대상을 매년 자동으로 선정하도록 하여 향후 도래할 초고령사회에서도 효과적으로 작동할 수 있는 제도로 개편할 필요가 있다.

특히 저출산, 평균수명 연장, 저성장이라는 과거와는 달라진 사회·경제적 환경변화에 적극 대처할 수 있는 방향으로의 제도 보완 방안을 모색하고 향후 (절대적인 숫자 측면에서) 급증할 베이비 붐 세대 전후 노인에 대해서는 ‘자동적인 장치(틀)’에 따라 노인세대에 진입하는 코호트별로 제도 적용범위를 차등적용(즉 적용대상을 점진적으로 축소)하는 방안을 구체적으로 검토할 필요가 있다.

이러한 문제의식 하에 본 연구는 제2장에서 우리나라보다 앞서 노후소득보장제도를 운영하고 있는 외국사례 검토를 통해 시사점을 도출하고자 하였다. 제3장에서는 현행 기초노령연금제도의 기본틀을 유지한다는 전제 하에 장기 지출추이를 분석하였

8) 제도 성숙단계에서 전체 사회보장지출, 특히 고령사회에서 급증하게 될 의료보장 지출액을 감안할 필요가 있음(사회보장비 지출에 대한 장기 전망치는 부록 8 참조 바람).

다. 이를 위해 현행 기초노령연금제도(65세 이상 인구 중 70%에게 지급하는 제도)를 장기적으로 그대로 유지할 경우와 향후 증가할 국민연금 수급지수를 반영하여 기초노령연금 수급률을 감소시킬 경우에 예상되는 소요재원 및 수급자 수 등을 비교분석하였다.

제4장에서는 매년 수급률 70%를 맞추어가는 현행 방식대신, 2012년부터 사전에 정해진 기준에 의거하여 수급대상자가 자동으로 선정되는 방안 및 이 경우 예상되는 파급효과를 분석하였다. 이러한 연구 배경에는 제도도입 초기단계에 제도발전 방향에 대한 명확한 기준을 설정해 놓지 않을 경우 급속한 인구고령화로 인한 수급자 증가 및 이에 따른 급여지출 증가가 본격적으로 발생하는 시점에서 이런 저런 이유로 적기에 제대로 된 방향으로의 대응이 어려울 것이라는 판단에 기인한다.

이러한 판단의 배경에는 향후 급증할 노인인구의 정치적 영향력 확대에 대한 우려, 가장 최근의 프랑스 연금개혁 등 외국의 연금 개혁과정에서 나타나는 사회적 혼란들을 경험하면서 얻어진 교훈에 근거한다.⁹⁾ 이러한 배경 하에 제4장에서는 기초노령연금 선정기준을 2012년부터 매년 특정 지표에 자동으로 연계할 경우 중장기적 관점에서 타당한 선정기준 및 도입시 예상되는 효과를 분석하였다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 제5장에서는 기초노령연금 선정기준 대안별 장단점을 검토한 뒤, 외국의 유사제도 운영사례를 참고하여 부작용을 최소화하면서도 정책효과를 극대화할 수 있다고 판단되는 정책대안을 제시하였다.

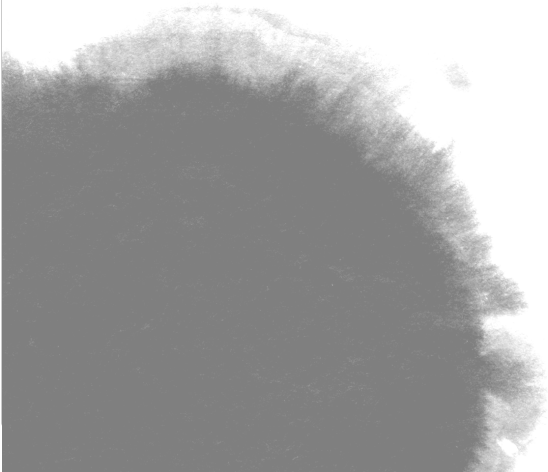
본 연구에서는 노후준비 정도에 상당한 차이가 존재할 수 밖에 없는 세대별 특성을 반영한 기초노령연금 발전방향을 제시하고자 하였다. 부연하면 급속한 산업화 과정에서 자신의 노후준비를 제대로 하지 못한 현 세대 노인에 대해서는 지금과 같은 준비편적인 기초노령연금을 지급하되, 현 노령세대에 비해 평균적인 의미에서 상대적으로 부유하고 자신의 노후를 준비할 기회(시간 및 학습효과 측면에서)를 가진 베이비 붐 세대 및 이후 세대에 대해서는 다른 방식으로 제도를 적용하는 방안을 적극 검토하였다. 특히 전 국민 대상의 기초연금이 먼저 도입된 후 소득비례연금제도가 도입된 캐나다 등 여타 선진국들과 달리, 자신의 기여를 기반으로 하는 사회보험

9) 우리나라 노인인구 급증에 따른 중위투표자 연령 증가 및 이에 따른 노인관련 정책에 대한 개혁이 어려울 것이라는 전망에 대해서는 부록 13 참조 바람.

방식의 국민연금이 도입된 이후 조세방식의 기초노령연금이 도입된 우리나라의 특성을 고려한 제도 발전방향을 모색하였다.

02

외국사계 연구



제2장 외국사례 연구

제1절 캐나다

1. 캐나다 노후소득보장체계 개관

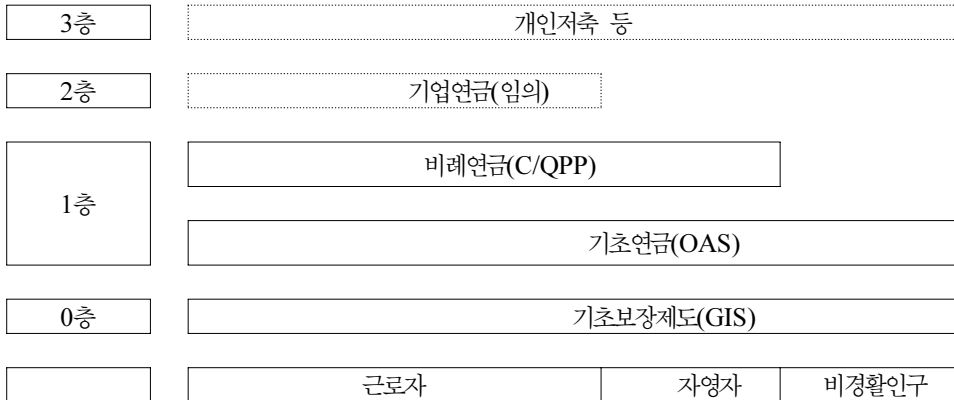
캐나다의 노후소득보장제도는 공적제도로써 조세로 재원을 조달하는 노령보장연금((Old Age Security; 이하 OAS)과 이를 보충하는 소득보충보장급여(Guaranteed Income Supplement: 이하 GIS)를 제공하는 노령보장제도(1층)와 소득비례연금제도인 캐나다/퀘벡 연금제도(CPP/QPP)가 있다. 이외에도 자발적 가입과 세제지원을 특징으로 하는 등록제 퇴직연금제도와 등록제개인퇴직저축제도 등 시적퇴직연금제도가 있는데, 흔히 3층 제도로 지칭된다. 그러나 이와는 별도로 주별로 다양화된 사회복지조방식의 CST(Canada Social Transfer)를 통해, 소수의 극빈 노인계층에게 추가적인 소득지원을 하고 있다.¹⁰⁾

노령보장제도는 연방정부 일반조세를 재원으로 하여 정액의 연금을 제공하는 노령보장연금(OAS)과 그 수급자 및 배우자를 대상으로 소득조사를 거쳐 국민최저수준을 보장하는 소득보충보장급여(GIS), 수당(배우자수당, 유족배우자 수당) 등을 포괄하는 제도이다. 즉, 엄밀한 의미에서 볼 때 GIS는 캐나다의 노인기초보장제도이자 노인 최저소득보장제도라고 할 수 있다. 동 제도는 OAS급여만으로 최저보장이 되지 않는데다 특히 비례연금을 수급하지 못하는 경우 총 노후소득이 최저수준 이상이 되도록 보충하는 것이 목적이다. 나아가 2층제도인 비례연

10) 극히 예외적인 경우에 한해 사회복지조를 수급하는 노인이 발생한다는 판단에 따라, 본 연구에서는 캐나다의 공공부조 노령소득보장제도에 대해서는 구체적으로 다루지 않음.

금수급자와 비수급자(혹은 저연금수급자)의 형평성을 제고하는 것도 중요한 목적 중의 하나이다.

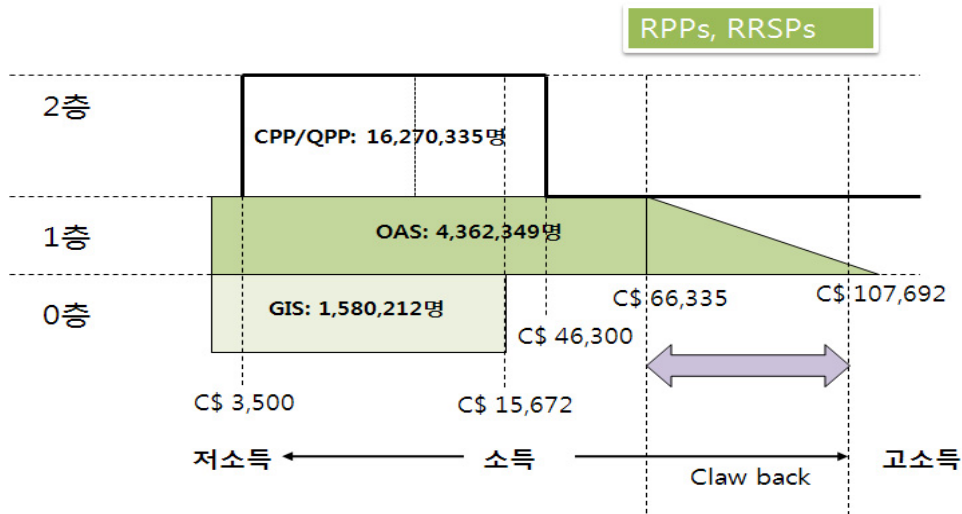
[그림 2-1] 캐나다 노후보장체계 개관



비례연금제도는 모든 피용자와 자영자를 포괄하는 제도로 소득의 25%를 대체하는 것을 목표로 하고 있다. 비례연금의 부과소득상한선이 평균소득의 100%수준으로 다른 국가의 비례연금(1.5~2배 수준)보다 소득계층간 급여액의 차이가 상대적으로 적은 편이다. 경제적 자유주의 복지국가의 전통을 가지고 있는 캐나다에서는 퇴직연금 등 사적부문의 제도가 공적연금과 함께 균형적으로 발달되어 있는 점이 특징이다.

퇴직연금제도는 등록제 연금제도(Registered Pension Plans; pension funds 형태의 직역연금)와 등록제개인퇴직저축제도(Registered Retirement Savings Plans; 우리나라의 개인퇴직계좌와 유사)로 운영되며 모두 세제지원을 통해 활성화되어 있다. 이러한 기업퇴직연금은 현재 전체 유급피용자의 74%를 포괄할 정도로 상당히 보편화되어 있다. 이외에도 세제지원 개인연금 등이 있다.

[그림 2-2] 캐나다 연금제도별 가입자 및 분류기준 현황(2009년 기준)



2. 노령보장제도(OAS, GIS) 개요

노령보장제도는 OAS, GIS, 수당(배우자수당, 유족배우자수당)으로 구성된다. 1952년부터 도입된 OAS는 18세 이후 10년 이상 캐나다에 거주한 모든 국민들에게 정액연금을 지급하는 보편적인 기초연금제도였다. 고소득층의 연금급여를 반납하는 급여반납제도가 1989년에 도입되었고, 1996년부터는 급여반납대상자에 대해서 해당 연금액을 비지급하였다. 40년 거주요건을 충족할 경우 완전연금이 지급되며, 거주기간 미달시 1년마다 1/40이 감액된다. 전체수급자 중 5%는 감액급여를 지급받고, 2%는 무급여자이다.

가. OAS제도

2009년 기준 OAS 총수급권자는 약 451만 명으로 65세 전체노인인구의 98%가 수급하고 있다. 수급권자 중 급여반환으로 감액 또는 완전감액되는 수급권자는 전체 수급권자의 약 5%인 23만 명 수준이다. 반환규정의 적용을 받는 규모 및 비중이 종전에 비해 약 1%p 증가하였는데, 이는 감액기준소득은 물가상승률에 연동되는 반면 CPP나 사적연금 등의 수급자소득은 이들 제도들의 성숙 등으로 상대적으로 빠

르게 증가하고 있기 때문이다.

반납제도의 적용으로 2009년 기준 수급자의 월평균수급액이 3.6%가 감소하고, 이로써 원지출소요액도 약 3.6% 절감하는 효과가 있다.

〈표 2-1〉 캐나다 OAS 수급자수 및 수급액 추이

회계년도	OAS 월최대액	월평균수급액(달러)		OAS 연간순지출(백만 달러)		
		반납전	반납후	총지급액	반납액	순지급액
2002-2003	453.36	432.72	419.15	20,464	642	19,822
2003-2004	462.47	444.12	429.23	21,415	718	20,697
2004-2005	471.76	449.50	434.35	22,109	745	21,364
2005-2006	484.63	456.99	438.84	22,955	911	22,044
2006-2007	491.93	466.00	444.86	23,966	1,087	22,879
2007-2008	502.30	474.50	456.21	24,998	963	24,035
2008-2009	516.96	485.84	468.27	26,285	950	25,335

나. GIS제도

GIS는 OAS 수급자를 대상으로 소득이 일정액 이하인 사람들에게 대해 보충급여를 지급하는 제도이다. GIS제도는 CPP/QPP제도의 낮은 소득대체율의 문제와 제도도입 초기의 낮은 급여액의 문제를 보충하기 위해 도입되었다.

GIS 수급을 위한 소득기준에는 CPP/QPP 급여, 사적연금, 고용보험급여, 이자 및 투자수익 등이 포함된다. 수급신청자의 연간소득 또는 부부의 연간소득 합계액이 일정한도를 초과할 경우에는 수급자격은 주어지지 않는다. GIS급여는 보충수당의 성격으로 비과세이며 캐나다에 거주하는 저소득 노인을 수급대상으로 하기 때문에 6개월 이상 해외체류시에는 급여가 지급되지 않는다.

1967년 말 GIS 수급자가 약 50만 명이었으나, 1970년대 초반에 80만 명, 2005년에는 151만 명으로 증가하였다. GIS 수급자의 절대적인 숫자 증가와 달리, 노인 인구대비 GIS 급여수급자 비율은 감소하고 있으며 1970년대 50%에서 2000년에는 35%까지 감소하였다.

다. OAS제도 및 GIS제도의 수급자 현황

OAS 최대급여액은 1980년대부터 평균임금의 약 13% 정도에 이르고 있다. OAS 수급자 중 소득이 일정액 이하이고 GIS 급여를 수급하게 되는 독신의 경우, 두 가지 급여를 합하면 평균임금의 약 29% 수준이다.

1980년대부터 노령인구 대비 GIS 수급자 비율 축소 및 전액급여 수급자 감소, 급여환수제도의 도입으로 인한 OAS 평균급여수준의 점진적인 하락으로 인해, 저소득 노인을 제외한 일반 노령인구 기준으로 노령보장제도가 제공하는 급여수준이 하락하고 있다.

〈표 2-2〉 캐나다 노령보장제도 수급자 수와 65세 이상 노인인구수

(단위: 명, %)

	OAS		GIS		수당		65세 이상 노인 수
	부분급여	완전급여	부분급여	완전급여	부분급여	완전급여	
2005년	302,096	3,860,582	1,346,413	168,292	88,722	5,569	4,217,778 (98.7)
2006년	323,232	3,938,029	1,377,975	167,964	88,502	5,486	4,314,241 (98.8)
2007년	342,765	4,019,584	1,414,795	165,417	88,627	5,332	4,423,404 (98.6)

주: 괄호안 수치는 65세 이상 노인수 대비 OAS(부분+완전) 수급자수 비율임.

자료: HRSDC(2008), OCA(2008), 캐나다 통계청.

〈표 2-3〉 캐나다 노령보장제도의 월평균급여, 최대급여액 및 소득상한

(단위: 달러, 2010년 10~12월 기준)

급여종류	수급상태	월평균급여 (2010년 7월)	최대급여액 (월액)	최대 연간소득 ¹⁾
OAS	모든 수급자	490.30	521.62	108,214
GIS	독신	447.67	658.40	15,816
	배우자가 OAS수급자	283.53	434.78	20,880
	배우자가 OAS 비수급자	417.98	658.40	37,920
	배우자가 수당수급자	371.99	434.78	37,920
배우자수당	모든 수급자	387.25	956.40	29,232
유족배우자	모든 수급자	566.31	1,060.15	21,288

주: 1) 급여지급이 완전히 정지되는 소득(상한)임.

자료: Service Canada, Old Age Security Rates, www.servicecanada.gc.ca.

3. 캐나다 정부의 관련제도 조정노력

정부 재정 억제차원에서 1984년 보수당 정부 수립이후 OAS 급여의 물가연동을 제한하려 하였으나, 노인집단의 반발로 무산되었다. 이후 1989년 OAS제도에 급여 환수제도(Clawback)가 도입되었다. 본 제도는 당시 소득이 일정수준 이상(도입당시 50,800 캐나다달러)인 OAS 수급자를 대상으로 15%의 급여액을 소득신고를 통해 반환하는 제도이다.

1996년에는 OAS와 GIS 급여를 단일화하여 저소득 노인에게만 고령자급여 (Seniors Benefit)를 지급하고, 고소득자에게는 급여를 제한하는 계획이 발표되었으나 1998년 정부 재정이 호전되면서 1998년 계획이 폐지되었다.

4. GIS와 국민연금간의 관계: 현황 중심으로

가. 급여대상자 측면

이미 언급한 것처럼 캐나다의 최저소득보장제도인 GIS는 국민연금인 OAS와 CPP(QPP)로부터 수급하는 연금액이 국가가 정한 최저보장수준에 미치지 못할 경우 이를 보충하는 역할을 수행하도록 설계되어 있다. 특히 OAS는 모든 노인에게 거의 보편적으로 제공되는 기초연금이므로 실질적으로 GIS는 비레연금의 무연금자나 저연금자의 최저소득을 보장하는 제도로 이해할 수 있다. GIS는 60~70년대를 거치면서 소득비레연금의 사각지대를 해소하는 데 큰 역할을 해 왔다. 이는 1970년대 약 50%에 이르던 노인인구 중 GIS 수급자 비율은 2005년대에는 36%까지 낮아진 점에서 잘 알 수 있다.

캐나다의 경우 소득비레연금 및 사적연금이 성장 및 성숙하면서 GIS의 자리를 대체하고 있다. 이는 1960년대 도입된 비레연금 등의 성숙에 기인하고 있다. 소득비레연금(CPP+QPP)의 경우 현재 가입자규모는 1,534만 명으로, 경제활동인구의 약 90%를 포괄하고 있다. 캐나다의 비레연금은 유럽국가들이 채택하고 있는 판대한 크레딧제도가 거의 없는데도 불구하고 높은 납부자비율을 자랑하고 있다. 이는 소득과

약의 투명성, 그리고 높은 국민소득수준에 비해 상대적으로 낮은 보험료율의 적용(9.9%) 등으로 제도의 높은 수용성의 결과로 판단된다. 이러한 높은 가입자포괄성은 높은 수급률로 이어지고 있다.

〈표 2-4〉 캐나다 CPP/QPP 가입자수 및 가입을 추이

연도	연금가입자(A)			생산가능 인구(B)	경제활동 인구(C)	연금가입자수	
	CPP	QPP	합계			생산가능인구 대비 (A / B)	경제활동인구 대비 (A / C)
1981	8,708	2,922	11,630	18,609	12,054	62.5	96.5
1986	9,039	2,948	11,986	19,634	13,050	61.1	91.8
1991	9,755	3,097	12,851	21,305	14,475	60.3	88.8
1996	9,855	3,061	12,915	22,629	14,813	57.1	87.2
2001	11,262	3,518	14,781	23,901	15,872	61.8	93.1
2004	11,660	3,682	15,342	25,443	17,182	60.3	89.3
2007	12,485	3,771	16,256	26,553	17,945	61.2	90.6

자료: HRSDC(2009), The CPP & OAS Statsbook 2009/Statistics Canada Labor. 저자 계산.

이처럼 잘 성숙된 제도하에서도 GIS 수급자가 OAS수급자의 1/3에 달하는 것은 주로 소득비례연금의 낮은 급여액에 기인하는 것으로 판단된다. 이러한 점에서 캐나다의 경우 GIS 제도는 비례연금의 사각지대 완화나 축소보다는 동연금의 취약한 급여수준(적절성)을 보완하는 것으로 그 역할이 변화되고 있음을 알 수 있다.

나. 급여수준과 재정측면

캐나다의 소득비례연금제도는 기본적으로 가입자평균소득의 대략 25%를 대체하도록 설계되어 있다. 부과소득상한이 근로자평균소득의 100%수준에 맞추어져 있어 상당수 가입자의 소득은 근로자평균소득에 집중 분포되어 있는 구조이다. 이로써 근로자평균소득(부과상한은 2007년 연간 \$41,460)과 전가입자의 평균소득간(2007년 \$40,547)에는 큰 차이가 없다. 근로자평균소득(부과상한)은 급여상한액(\$41,460 × 0.25 = \$10,365)을 결정하게 된다.

〈표 2-5〉 캐나다 CPP 노령연금 최대급여액 및 평균수급액의 소득대체율 추이

(단위: 달러, %)

	가입자 평균소득(A)	노령연금 최대급여액(B)	노령연금 평균수급액(B)	B/A	C/A
1980	14,315	2,933	1,536	20.5	10.7
1985	20,512	5,225	2,785	25.5	13.6
1990	26,098	6,924	3,836	26.5	14.7
1995	29,485	8,558	4,586	29.0	15.6
2000	33,598	9,155	5,054	27.2	15.0
2004	37,008	9,770	5,479	27.2	14.8
2007	40,547	10,365	5,741	25.6	14.2

자료: HRSDC, The CPP & OAS Statsbook 2009. 저자 계산.

2007년도 기준 CPP와 QPP의 최대급여액은 가입자평균소득의 25.6%인 월 863.75달러에 달하고 있다. 반면, 노령연금의 평균급여액은 약 14.2%로 목표대체율에 비해서는 10%p 낮게 나타나고 있다. 이처럼 비례연금의 급여수준이 아직 낮은 것은 여성의 낮은 소득, 약 15%에 이르는 조기노령연금수급자에 대한 급여감액, 크레딧을 크게 부여하지 않는 엄격한 기여원칙, 그리고 이제 막 40년에 달하는 제도의 역사로 인한 아직 낮은 평균가입기간 등에 기인하고 있다.

현재 GIS의 수급자는 인구고령화 등의 영향으로 다소 늘고는 있지만, 완전수급자의 비중은 감소하고 부분수급자의 비중이 늘어나고 있는 추세이다. 2008년 기준 GIS 급여 대상자의 약 10% 정도가 완전수급자이고 90%가 완전수급자이다. 이러한 수급자구조는 OAS의 경우 수급권자의 약 5%가 부분 또는 완전감액대상자이며 기타 95%는 전액 수급자인 것과는 대조적인 모습이다.

결국 OAS 급여의 감액(급여환수)이 크게 확대되지 않는 한 GIS의 역할은 비례연금이나 사적퇴직연금 등의 발전방향에 크게 의존할 것으로 보인다. 즉, 비례연금 등에서 많은 연금액을 수급할수록 예를 들어 감액수급자가 늘어나는 식으로 GIS의 역할은 줄어들 여지는 있다는 것이다. 이와 관련하여 재정지출측면에서도 유사한 추세를 보이고 있다. 총 노령관련 지출대비 GIS의 비중도 1980년대 20.3%에서 2000년까지 12%수준까지 감소하다가 그 이후에는 거의 정체되고 있다. 특히 비례연금과 대체관계에 있는 GIS는 비례연금의 발전상황에 따라 그 역할이 상대적으로 축소될 가능성이 높아 보인다.

〈표 2-6〉 캐나다 총노령보장지출 대비 GIS지출비중

(단위: 백만 달러, %)

연도	노령보장제도				C/QPP (C)*	계 (B+C)	A/ (B+C)
	OAS	GIS(A)	수당	소계(B)			
1980	5,147	1,772	169	7,088	1,647	8,735	20.3
1985	8,696	3,278	295	12,269	4,281	16,550	19.8
1990	12,484	3,954	453	16,891	9,074	25,965	15.2
1995	15,832	4,601	411	20,844	13,673	34,517	13.3
2000	18,669	5,019	389	24,076	17,637	41,713	12.0
2005	22,701	6,334	469	29,504	23,167	52,671	12.0
2008	25,925	7,425	531	33,881	27,751	61,632	12.1

주: 노령연금지출만 고려됨.

자료: HRSDC, The CPP & OAS Statsbook 2009. 저자 계산.

5. 캐나다 제도 운영에서의 시사점

노령빈곤문제에 대처하기 위해 도입된 준보편적인 제도의 OAS와 저소득 노인의 소득을 보충하는 GIS, 수당제도가 캐나다의 노인빈곤 문제 해결에 큰 역할을 수행하였다. 제도초기부터 노령보장제도의 지출수준은 GDP의 2.2% 수준에서 유지되고 있으며, 2031년경에는 3.1%까지 확대될 것으로 전망하고 있다.

특히 캐나다의 경우 공적소득비례연금보다 기초연금제도가 먼저 도입되었다는 특징이 있다. 반면에 우리나라는 공적소득비례연금이 먼저 도입되고 나서, 연금사각지대 등으로 인한 노인빈곤문제를 해결하는 차원에서 기초노령연금제도가 도입되었다. 따라서 우리나라 기초노령연금의 역할 및 위상이 보편주의적인 원칙보다는 선별주의적이며 소득보조형태로 도입된 까닭에, 장기적인 관점에서 보편적인 제도로 발전하기에는 상당한 장애요인이 존재한다고 볼 수 있다.

기초노령연금이 보편적인 제도로 발전할 경우, 자영자가 국민연금에 적극 참여할 유인이 없어, 국민연금의 안정적인 정착이 사실상 불가능하기 때문이다.

6. 캐나다의 Clawback 제도

가. Clawback제도 개관

1980년대부터 OAS 재정지출을 줄이려는 시도의 일환으로 1989년에 ‘지급 후 일시반납’하는 형태인 급여환수제도를 도입하였다. 그러나 동 제도 도입 7년 후인 1996년부터는 반납방식을 일시금형태가 아니라 차연도 연금지급액에서 차감하여 반납하는 형태로 전환하였다. 그 이유는 수급자가 일시에 상당한 금액의 반납액을 마련하여야 하는데 따른 불편 및 반발 때문이었다. Clawback 제도는 일종의 OAS 급여에 대한 세금(tax)으로 국세청 및 세법에 의거하여 관리된다.

나. Clawback제도 변화 과정

1) 1996년 이전의 Clawback 제도

1996년 이전의 Clawback 제도는 OAS 급여를 노인의 100%에게 미리 지급 후 다음 해 봄 전년도분 소득신고시 총소득(OAS급여 포함)이 일정수준 이상(1989년 도입당시 연 50,800\$)인 경우 지급액의 일부 혹은 전부를 일시에 반환하도록 한 제도이다.

이때 반환금액은 위의 소득한도를 초과하는 금액 1달러당 15센트(감액 및 반환율 15%)이며, 총소득이 72,521\$에 달하면 OAS급여(1989년 월 3,258\$)의 전액이 환수되는 구조이다. 반환이 시작되는 소득기준(연 50,800\$)은 근로자평균소득(1989년 당시 약 29,000\$)의 1.8배, 완전환수 소득기준(72,521\$)은 2.5배 수준이다.

Clawback 제도 환수 소득기준은 OAS급여, CPP/QPP 비례연금 급여, 사적연금, 고용보험급여, 금융이자 및 임대소득, 투자수익, 근로소득 등 수급자에게 귀속되는 모든 소득을 포괄하고 있다. 위의 총소득에다 일부 법정공제액을 차감한 순소득(net world income)을 적용한다.

환수 대상자는 OAS 수급권자의 4%를 대상으로 하며 신고절차는 먼저 국세청에서 매년 2월경에 OAS수급권자에게 전년도 OAS수급액 정보를 포함한 개인별 OAS

소득신고서(income statement)¹¹⁾와 안내서를 개인에게 송부한다. 이 소득신고서를 작성하여 개인이 국세청에 제출하면, 국세청은 소득신고서의 타당성을 검증한 다음 전년도 지급액 중 반환해야 할 금액을 개인에게 알려주게 된다. 마지막으로, 개인은 반납금을 일시금(lump sum)형태로 국세청에 납부·정산해야 한다.

2) 1996년 이후의 Clawback 제도

일시금 형태로 OAS 급여액을 반납하는데 따른 수급자의 불편을 덜어주기 위해 1996년부터는 차연도 연금지급액에서 반납액을 분할정산하는 형태로 전환하였다. 예를 들면, 어떤 수급권자가 2009년도에 OAS 최대급여액 516.95\$(월)/6,203.52\$(년)을 수급했다고 가정하면 즉, 수급권자의 소득이 최저기준소득에 미치지 않아 OAS 완전액 수급을 전제로 한다.¹²⁾ 그런데 해당수급자는 소득신고서 실제로 2009년도 순소득이 80,000\$에 달하는 것으로 나타났다. 이 경우 수급권자는 80,000 \$ - 66,335 \$ = 13,665 \$ × 0.15 = 2,049.75\$를 반환해야 한다. 이 반환금액은 종전에는 2010년 소득신고 시 일시금 형태로 국세청에 납부해야 했으나 1996년부터는 다음 연도(위의 사례의 경우 2010년) OAS 지급액에서 연간 균분(2049.75\$/12월=170\$)하여 자동으로 상환하면 된다. 즉, OAS 수급액에서 연간균분액을 차감(공제)한 금액을 수급하게 되므로 수급권자의 반납금 납부 편의성이 크게 제고된다는 것이다. 이러한 상환방식에서만 종전제도와 차이가 있을 뿐 기타 다른 제도적 요소는 종전과 동일하다.

제2절 일본

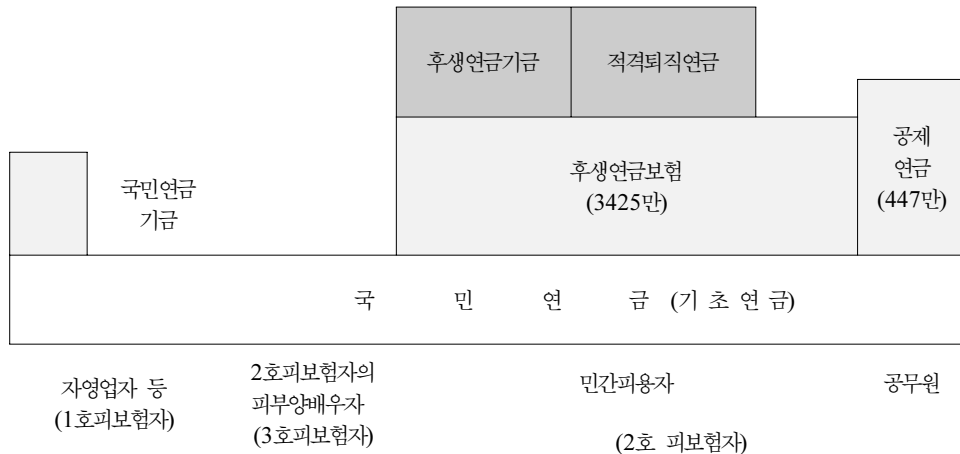
일본의 노후소득보장은 공적연금이 중심이며, 취약자 보호를 위한 생활보호제도가 대표적인 공공부조제도이다. 고령기의 근로와 근로기 저축 등도 노후소득보장에 일정수준의 역할을 하지만 노후생활비의 주된 재원은 공적연금으로 조달되고 있다. 그동안 일본의 공적연금은 세대 간 부양을 전제로 운영되어 왔지만 저출산·고령화가

11) T4-OAS + NR4-OAS tax information slip

12) 2009년 적용되는 최저기준소득은 연 663,35\$(감액시작), 최대기준소득은 107,692\$임(완전지급정지).

급속히 진행되면서 연금제도의 지속가능성을 높이기 위해 단계적 개혁을 추진하고 있다.

[그림 2-3] 일본의 공적연금체계



주: 2009년말 기준

1. 일본의 공적연금(국민연금)제도 개관

일본의 공적연금은 1층의 기초연금인 국민연금과 2층의 소득비례연금인 피용자 연금으로 구성된다. 국민연금은 노후생활의 기초보장을 목적으로한 연금으로 가입대상자는 국내에 거주하는 20대 이상 60세 미만의 모든 국민이다. 가입대상 집단별로 보험료 부담능력이 상이한 점을 반영하여 적용대상을 3종류로 분류하고 있다. 상대적으로 보험료 부담능력이 약한 자영업자, 농업경영자, 무직자 및 학생 등을 제1호 가입자, 기업근로자와 공무원 등은 제2호 가입자, 제2호 가입자의 피부양배우자는 제3호 가입자로 규정하고 있다.

공적연금의 보험료 부담은 가입자 분류에 따라 각기 다르다. 제1호 가입자는 정액 부담이며 제2호 가입자는 소득에 비례하여 부담하며 제3호 가입자는 별도로 보험료를 부담하지 않는다. 따라서 제2호 가입자가 부담하는 보험료에는 본인의 기초연금, 소득비례연금의 보험료 외에 배우자의 기초연금 보험료까지가 포함된 셈이다. 정부는 기초연금 지출액의 3분의 1을 국고로 지원하고 있으며 2009년까지 단계적으로 2분의 1로 상향조정 된다.

2. 기초연금제도 개혁 과정

가. 1986년 기초연금제도(국민연금) 도입

후생연금, 국민연금, 공제연금의 형태로 분립되어있는 연금제도를 전국민 공통 적용의 1층과 제도별 2층 연금으로 바꾸자는 구상이 1977년 사회보장심의회 건의를 통해 제시되었다.

1985년 개혁(제도 시행은 1986년부터)에서는 당초 취지와 달리 제도간 재정조정을 통해 마치 기초연금이 도입된 것처럼 체계가 구성되어 여러 문제점을 내포하고 있었다. 먼저, 보험방식을 유지하고 있으나, 부담과 급여의 대응관계가 희박하다는 점과 2층 연금체계를 구축하고 있으나, 기초연금과 소득비례부분의 비용분담이 분리되지 않아 엄밀한 의미에서 2층 연금이라 말하기 어려움이 따른다는 점이다. 또한 국민연금의 공동화로 인해 직장가입자 연금에서 재정이전이 확대되고 있었다.

나. 2004년 연금개혁 주요내용

일본의 기초연금인 국민연금의 국고부담을 2009년까지 1/2로 인상하고, 후생연금 보험료율은 현 13.58%에서 2017년에 18.3%까지 인상하되, 급여수준은 50%(현재 59%) 수준을 유지하는 자동안정화 장치를 도입하였다.

이와 함께 세 차례에 걸친 급여연동방식의 변화는 1994년 개혁시에는 연동 기준 소득을 총임금에서 조세 및 사회보험료 공제후의 가처분 임금으로 전환하였다. 이후 2000년 개혁시 이를 물가연동제로 바꾸고 2004년 개혁시에는 수급자인구와 가입자인구 수의 변화를 반영할 수 있는 거시경제연동 변수를 추가하였다.

3. 고령화 사회에 대처하기 위한 일본 정부의 개선방향

일본 정부는 2004년 연금개혁으로 자동안정화 장치를 도입하였으나, 저출산·고령화 및 저성장 추세 하에서 확정급여형 연금(DB)과 자동 안정화 장치 사이에서의

내적 모순이 발생할 우려가 있다.

일본의 경우 역사적으로 노후빈곤 및 노후소득보장과 관련하여 최저생계비보다는 적정 생활비 관점에서 접근하고 있다. 일본에서는 공공부조 수급시 수급 대상자의 Stigma에 대한 인식이 상당히 높다고 한다. 따라서 수급자자 대폭 늘어나거나 부정 수급에 대한 우려가 상대적으로 낮다는 것이 일본 관리의 판단이다.

그러나 생활보호 지원수준이 기초연금 (평균)수급액보다 많은 상태가 유지되면서, 이에 대한 대응방안을 모색하고 있다. 장기적으로 기초연금 미수급자가 일정부분 발생할 경우를 대비한, 생활보호제도(우리나라의 기초생활보장에 상응) 개선의 노력이 필요하다고 판단하여 현재보다 급여수준을 낮추는 대신, 적용대상을 확대하였고 본인의 기여노력을 권장하고 촉구하는 차원에서, 기초연금이 생활보호 급여보다 낮지 않도록 생활보호제도를 개편하는 방안을 모색하였다.¹³⁾

저출산·고령사회 대처차원에서 국민연금(기초연금), 소득비례연금(후생연금)을 개혁할 필요가 있으나, 제도가 분리된 관계로 개별 제도에 대한 제도 개선 노력이 사실상 불가능하다. 특정 정책 목표 달성을 위해 개별 연금제도를 개선할 경우 연금제도별 형평성 문제 대두로 인해 제도의 개선작업을 하지 못하고 있다. 즉, 일원화된 연금제도를 단일화할 필요성이 높아지고 있다.

이러한 필요성에 기인하여 일본 정부는 7대 신연금제도 구축원칙을 수립하였다. 전국민에게 동일한 연금제도를 적용하는 연금의 일원화를 원칙으로 하였고 최저보장의 원칙을 수립하였다. 또한 연금의 부담과 연금 급여의 연계고리를 명확화하는 원칙을 수립하였다. 이와 함께 연금 기록 등 연금 관련 가입자 관리를 체계화하고 미납자, 미가입자 최소화를 통한 무연금자의 문제를 해결하여 연금 보험료 징수율을 제고하고자 하였으며 마지막으로 국민적 논의에 기반한 제도를 설계하여 제도의 개혁과정에서 사회적 공감대를 형성하고자 하였다.

13) 이에 따라 2007년 8월 현재 일본 정부는 기초보장 강화책으로 생활보호 지원액을 낮추는 대신, 지원대상자를 늘리는 방안을 모색한다고 알려져 있었으나, 2010년 8월 일본 후생노동성 출장시, 일본 관리들은 이에 대해 언급하지 않았음.

제3절 미국

미국의 노후소득보장제도는 공적부문의 OASDI(Old-Age, Survivors' and Disability Insurance)와 SSI(Supplementary Security Income), 사적부문의 기업연금과 개인연금으로 구성되어 있다. 본 절에서는 미국의 사회보장제도 중 현금급여제도인 OASDI와 SSI를 중심으로 살펴보도록 한다.

미국의 노후소득보장체계는 OASDI제도를 중심으로 하며, OASDI의 혜택을 받지 못하거나 OASDI로부터 충분한 급여를 지급받지 못하는 노인은 SSI제도를 통해 보완하고 있다. 1975년 이후 최근까지 65세 이상 노인인구의 약 90~92% 정도가 '사회보장' 급여를 받고 있으며, SSI까지 고려할 경우 2004년 기준으로 약 95%의 노인인구가 공적 사회보장제도의 수혜자이다.

1. 공적 소득보장 제도 현황

가. OASDI

OASDI는 사회보장세(Social Security Tax)로 불리는 연금보험료의 납부를 전제로 수급권이 부여되는 보험제도로서 일정 소득이 있는 근로자와 자영자를 가입 대상으로 하고 있다. OASDI는 부과방식으로 운영되며, 징수된 보험료는 급여종류(노령, 유족, 장애연금)에 따라 분리된 계정으로 배분되고 수급권자에게 해당사유가 발생할 경우 연금으로 지급된다.

2006년 기준 65세 이상 미국 노인인구의 90% 이상이 OASDI 수급자라는 점에서 알 수 있듯이, OASDI는 노후소득보장제도의 중추적인 역할을 담당하고 있다. 그러나 OASDI가 소득수준에 상관없이 모든 국민을 포괄하는 제도가 아니라, 일정한 소득이 있는 근로자와 자영자를 가입 대상으로 하고 있다는 점에서 사회안전망으로서의 한계를 지닌다고 볼 수 있다.

〈표 2-7〉 미국 65세 이상 인구대비 OASDI와 SSI 수급자

(단위: %)

연도	OASDI 수급자(A)	SSI 수급자(B)	OASDI와 SSI 중복수급자(C)	전체수급자 (A+B+C)
1940	0.7	21.7	0.1	22.3
1950	16.4	22.4	2.2	36.6
1960	61.6	14.1	4.1	71.6
1970	85.5	10.4	6.3	89.6
1980	91.4	8.7	6.1	94.1
1990	92.4	6.6	4.6	94.4
2000	91.1	5.7	3.4	93.4
2004	92.6	5.4	3.1	95

나. SSI의 도입배경 및 현황

SSI는 미국 사회보장청(SSA)이 주관하고 있고 경제적으로 빈곤한 노인과 장애인을 대상으로 최저생계비 보장을 주된 목적으로 하여 도입된 연방정부 차원의 공공부조 프로그램이다. 부연하면, 사회보험의 특성상 생애소득 수준이 낮고 근로기간이 짧은 이들과 제도에 포함되지 못한 이들 중에서 생계유지가 어려운 노인을 대상으로 현금을 지원하는 복지프로그램이 바로 SSI인 것이다.

SSI는 저소득 노인의 최저생계 보장을 위해 1972년에 통합·개혁된 복지프로그램의 일부로 연방정부의 일반재정으로 재원을 조달하며, 제한된 소득과 자산을 가진 자들을 대상으로 현금을 지급하고 있다. 수급자수는 2010년 2월 기준 750만 명이며, 월평균 급여수준은 US\$514에 달한다.

2. SSI의 특성

가. 수급조건

SSI 수급조건은 크게 세 가지로 범주적 조건, 자산조건, 소득조건이 이에 해당한다. 먼저 범주적 조건에서는 65세 이상 노인, 시각장애인 또는 여타 일반 장애인을 대상으로 하고 있다. 이에 해당하는 개인은 자신의 소득과 자산은 물론 생계에 이용할 것으로 간주되는 자원까지 모두 고려하여 수급자격과 급여수준을 결정한다.

자산조건을 살펴보면 개인은 \$2,000, 부부는 \$3,000 이하의 자산만을 보유하여야 하나 사회보장청(SSA)이 규정한 일정 범위 내의 주택, 자동차, 그리고 일부 자산은 자산산정 기준에서 제외된다.

마지막으로 소득조건을 적용하여 SSI 급여수준을 결정한다. 부연하면 조사당시 소득수준이 연방정부가 정한 최대급여액보다 낮을 경우 그 차액만큼의 급여가 지급되고 있다. 1972년 제도 도입이후 자산조건에 변화가 없는 대신 소득조건은 매년 물가상승률을 반영하여 변화시키고 있다. 소득조건에 적용되는 최대급여수준은 2010년 현재 월 \$674(부부기준 \$1,011)이다. 소득조사시 근로소득 중에서 최초 \$65와 \$65를 초과하는 소득의 50%에 해당하는 부분, 비근로소득(사회보장급여, 산재보험 또는 군인보상, 연금, 임대료, 이자 등)중 \$20, 여타 공적 복지 프로그램(Nutrition, Food stamps, Housing, or Social Service 등)으로부터 제공되는 현물소득은 소득에서 공제된다.

나. 수급자수 및 구성비율

1974년 이후 장애인 수급자수가 증가한 반면, 65세 이상 노령자의 수급자 비율은 지속적으로 하락하였다. 이는 OASDI 제도가 성숙단계로 진입함에 따라 연금소득의 증가로 인해 사회보장 수급자들의 SSI 신청이 감소한 것에 기인한 것이다.

〈표 2-8〉 미국 SSI 수급자수와 구성비율

(단위: 천 명, %)

구분	1974	1975	1980	1990	2000	2005	2010
64세 이하 장애인	1,485 (40.8)	1,691 (43.4)	1,789 (48.6)	2,611 (59.2)	4,454 (70.5)	4,969 (72.9)	6,754 (85.4)
65세 이상 고령자	2,151 (59.2)	2,203 (56.6)	1,892 (51.4)	1,802 (40.8)	1,866 (29.5)	1,850 (27.1)	1,190 (14.6)

자료: Social Security Administration, Supplemental Security Record, 100 Percent data.

3. 미국 공적소득보장제도의 시사점

주정부의 독립성과 민간의 자율성이 강한 미국의 전통 속에서 연방정부가 운영하는 OASDI의 성립은 그 자체로도 의의가 있지만, 제도 성립 초기에는 많은 한계를 갖고 있었다. 그러나 현재 노후소득보장체계에서 OASDI는 핵심일 뿐 아니라 미국에서 성공한 정책으로 평가받기도 한다.

여타 국가에서는 보편적인 기초연금이 최소한의 노후소득보장을 담당하는 반면, 미국에서는 보편적인 수준에 가까운 OASDI와 선별적인 SSI가 역할을 분담하고 있다는 특징이 있다. 여타 국가에서 미국과 유사한 방식으로 제도를 운영하기 위해서는 미국에서처럼 사회보험방식의 공적연금제도(미국의 경우 OASDI)가 대다수의 국민에게 보편적으로 적용되는 단계에 진입하여야 하며 급여수준의 적절성이 필수적이어야 한다는 시사점 도출이 가능하다. 또한 미국의 노후소득보장체계 역시 다른 국가와 마찬가지로 나름의 경제·사회적 환경을 배경으로 하고 있음을 알 수 있다.

제4절 독일

1. 독일 노후보장제도 개관

독일의 노후보장제도는 공적부문의 공적연금과 노인·장애인기초보장제도, 사적부문에서는 기업퇴직연금과 개인연금으로 대별할 수 있다. 공적연금은 일반피용자 대상의 일반연금(Allgemeine Rentenversicherung) 외에 공무원부양연금, 농민노령부조, 철도원·선원·광원연금 등 직역별로 세분화되어 있다. 제도별로 제공하는 연금 수준이나 연금수급요건 외에도 보험료율 등 채원조달방식도 달리 운영하고 있으나, 각 연금제도는 예외 없이 노령, 장애 및 사망 위험에 대한 급여를 제공하고 있다.

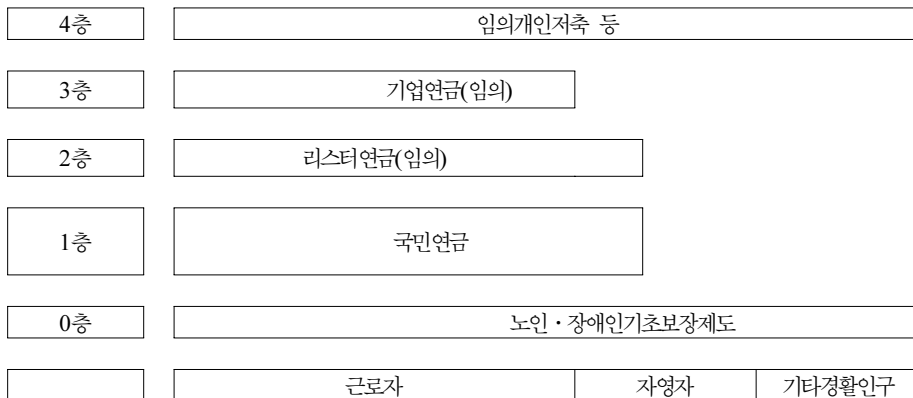
공적연금의 사각지대를 해소하고 국민최저수준을 보장하기 위해, 우리나라의 기초생활보장제도에 해당하는 노인·장애인 기초보장제도를 운영하고 있다. 우리의 기초생활보장제도가 모든 계층에 대해 동일한 수급요건과 급여수준을 전제로 급여를 제공하는 것에 비해, 독일 기초보장제도는 근로능력의 존재여부나 연령 등에 따라 노인·장애인, 실업자, 기타 가구 등 범주별로 구분하여 운영하고 있다(범주형 또는 분

리형 기초보장제도). 이러한 범주형 기초보장제도는 각 계층의 특수한 니즈(needs)에 맞게 유연하게 설계할 수 있는 장점이 있어 이같은 유형의 제도를 도입하는 국가들이 증가하고 있다(독일: 2001년, 오스트리아: 2009년 등).

기업이 임의로 제공하는 형태로 운영되는 기업퇴직연금은 피용근로자의 약 2/3에 게 적용되는 반면, 급여수준 및 기업의 부담수준은 일률적이지 않으며 매우 다양하게 운영되고 있다. 독일 역시 인구고령화에 따른 재정불안정 해소차원에서 장기적인 관점에서 공적연금 급여를 삭감해나가고 있으며, 줄어드는 공적연금 급여액을 보충하기 위해 퇴직연금 뿐 아니라 개인연금의 활성화를 도모하고 있다.

이러한 노력의 일환으로 국고지원의 임의가입 개인연금인 리스터 연금(Riester pension)이 2001년에 도입(시행 2002년)되었다. 리스터연금은 공적연금에서 축소된 급여를 보충하는 역할을 부여받은 관계로 인해 공적연금과 긴밀하게 연계되어 있다. 구체적으로 일반연금의 가입자 혹은 가입자였던 자를 적용대상으로 하며, 일반연금에 신고한 소득에 기초하여 정율(4%)의 보험료를 납부한다. 동 제도의 활성화를 위해 국고를 투입하여 소득계층과 자녀존재여부에 따라 균등정액 보조금, 자녀추가보조금 및 소득공제 형태로 정부가 지원하고 있다. 이러한 독일 정부의 노력에 힘입어 리스터연금 가입자가 제도도입 이후 크게 증가하여, 2008년 기준으로 전체 일반연금 가입자의 34%인 1,200만 명이 가입하고 있다.

[그림 2-4] 독일 일반 국민대상의 노후보장체계

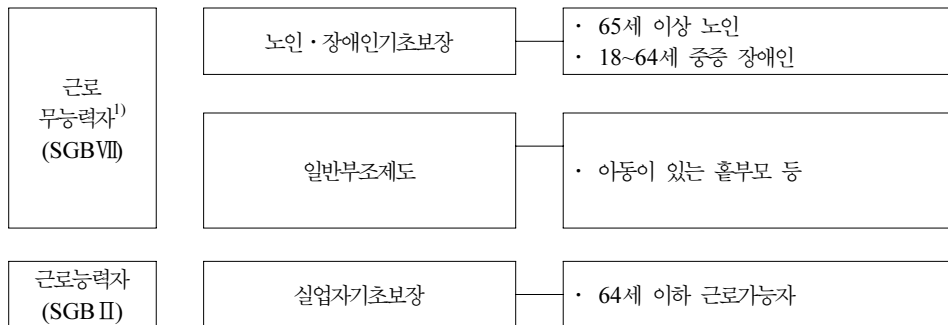


2. 노인·장애인가초보장제도의 현황

가. 제도의 유래와 연혁

독일에서 기초생활보장제도는 사회부조(Sozialhilfe)를 의미한다. 독일 사회부조제도는 사회보장의 가장 오래된 형태로 중세시대부터 시작되었다. 중세시대 교회와 교구를 중심으로 도시빈민과 환자 등에게 보호와 지원을 제공한 것이 사회부조의 시초라 할 수 있다. 점진적인 제도발전과정을 거쳐 1924년 바이마르공화국 시대에 접어들어 사회부조제도가 비로소 전국적으로 시행되었으나, 현대적 의미의 사회부조제도는 1961년 독일연방공화국의 연방사회부조법(Bundessozialhilfegesetz)으로부터 시작되었다고 볼 수 있다. 1960년대 제정된 독일 연방사회부조법은 모든 계층을 포괄하는 단일의 (통합형) 제도로 설계되었는데, 이는 삶의 상태에 따라 다양한 니즈를 충족하기에 역부족이었기 때문이었다. 이에 2001년 노인과 장애인에게 보다 유연하게 기초보장을 제공하기 위해 노인·장애인가초보장법을 제정하여 일반사회부조제도에서 분리시켰다.

[그림 2-5] 독일 기초보장제도의 구조



주: 1) 그에 준하는 자(아동이 있는 홀부모 등)

이에 따라 독일의 사회부조제도는 근로능력이 있는 빈곤계층은 ‘실업자기초보장제도’에, 근로무능력자는 다시 둘로 나누어 ‘노인·장애인가초보장제도’ 그리고 이 제도에서 제외된 계층은 ‘일반부조제도’의 적용을 받는 세 가지 범주의 제도구조로 분할되었다. 즉, 종전에 근로능력이 존재여부에 관계없이 모든 계층에게 동일하게 적

용되는 통합형 기초보장제도에서 근로능력의 유무에 따라 차등화한 범주형 기초보장 제도로 개편된 것이다.

나. 노인·장애인 기초보장제도의 도입배경

노인과 장애인 전용의 기초보장은 2001년에 제정된 노인·장애인기초보장법에 기초하고 있다. 이 법을 제정한 배경은 공적연금 급여삭감 및 사적연금의 강화를 지향하는 연금개혁에 기인한다. 부과방식으로 운영되던 독일 공적연금제도는 인구고령화, 장기간의 경기침체, 통일에 따른 비용부담 등으로 지속적으로 연금재정이 악화되었다. 1999년 연금개혁에서 인구고령화 정도와 연금급여수준을 연동시키는 연금재정 자동안정화 장치를 도입함에 따라 장기적인 관점에서 대폭적인 연금급여 삭감이 불가피해졌다. 공적연금 급여 삭감을 보완하기 위해 국고지원의 개인연금(리스터연금, Riester Rente)제도가 2002년부터 시행되고 있으나, 공적연금에 크게 의존하면서 개인연금에 대한 접근성이 떨어지는 저소득층의 노후소득보장에 빨간불이 켜지게 되었다. 2001년 장애인연금의 수급요건도 한층 강화됨에 따라 저소득 노인 및 장애인에 대한 소득보장 강화 필요성이 대두되었으며, 이러한 정책적 니즈(needs)를 충족시키기 위해 노인·장애인기초보장제도가 도입되었다.

이와 함께, 낙인과 수치심으로 인해 부조급여신청을 기피하고 이로 인한 ‘은닉된 노인빈곤문제’가 상당한 수준에 달한다는 점도 제도도입의 중요한 배경이 되었다. 특히 기존의 사회부조제도에서는 수급사유가 사라지면 언제든지 급여지급이 즉시 중단되나, 장기적인 소득보장이 필요한 노인과 장애인에게 기존의 사회부조제도를 통한 보호에 상당한 한계가 있었기 때문이다. 이러한 문제의식 하에 노인·장애인기초보장제도는 최소한 1년을 단위로 수급권을 보장하는 ‘연금’을 지급함으로써 보장의 안정성 및 부조급여와 관련된 행정 간편성을 제고하였다.

다. 노인·장애인 기초보장제도의 수급대상

노인·장애인기초보장의 수급요건은 크게 연령·거주·계층요건, 소득·자산요건 그리고 부양의무자요건으로 구분할 수 있다. 노인의 경우 65세 이상이고 국내에 거

주하면(또 소득과 자산요건을 충족하면) 공적연금의 수급여부와 관계없이 기초보장 급여 수급이 가능하다. 장애인의 경우 18세 이상 64세 이하의 자로서 국내에 거주하고 일반연금법상의 완전장애(중증영구장애)요건을 충족하여야 수급이 가능하다. 이때 완전장애란 질병이나 사고로 장기간(9년 이상) 일 3시간 미만 근로로 가능한 경우를 말하며, 연금공단에서 장애를 판정한다.

소득과 자산요건은 노인가구보다 장애인 가구에 대해 모두 관대하게 적용되고 있다. 즉, 소득과 자산가치의 합이 각 계층별로 정해진 기초생계비에 미달하는 경우 수급 대상자로 선정될 수 있으며, 기초생계비는 대상계층과 개별상황에 따라 차등화되어 있고 기본적으로 장애인 가구에 적용되는 기초생계비는 장애에 따른 추가비용(Mehrbedarf)을 약간 높게 인정하고 있어 노인가구에 비해 높게 설정되어 있다.

라. 가구소득과 재산의 조사

노인·장애인가족보장에서 소득과 재산에 대한 조사는 일반부조제도와는 달리 기본적으로 수급자 본인과 그와 생계를 같이하는 배우자에게 국한된다. 즉 자녀나 부모 나아가 친인척 등은 생계를 같이 하더라도 이들의 소득과 재산은 고려하지 않는다. 그러나 비동거 혹은 별거·이혼한 배우자에 대한 부양요구권은 고려된다. 배우자의 범위는 법적 혼인관계는 물론 사실혼 관계 나아가 혼인한 동성배우자까지 포괄한다.

소득에는 근로 및 자영소득, 소득대체급여(실업급여, 상병수당, 산재급여, 노령연금, 장애연금, 유족연금 등), 주거수당, 이동수당, 이혼배우자 등에 대한 부양요구권, 자녀나 부모 등이 제공하는 생계보조금, 임대료·이자 등 재산소득이 포함된다. 그러나 사회부조급여, 연방보훈법 및 의사상자보호법 등에 따른 기본연금이나 부조금, 피해보상법에 의한 피해보상금(재산피해보상금은 제외), 생계보호 목적 이외의 목적으로 제공된 복지기관 등의 생계지원금, 연방양육수당법에 의한 양육수당, 필수적 증여, 자가거주 주택의 임대가치 등은 제외된다.

마. 자원 및 관리운영

노인·장애인 기초보장제도, 일반부조제도의 자원은 전적으로 주정부가 부담하고 있다. 노인·장애인 기초보장급여는 일반부조제도와 달리 신청주의를 원칙으로 한다. 즉, 일반부조제도의 경우 신청이나 직권으로 수급대상자를 결정할 수 있지만 노인·장애인 기초보장제도에서는 반드시 신청을 전제로 하고 있다.

사회부조급여는 기본적으로 주정부 산하 기초자치단체의 사회부조사무소의 고유 업무이다. 그러나 노인기초보장급여는 그 특성상 연금지급과의 연계성을 높이고 사회부조사무소에 찾아가는 번거로움이나 수치심을 완화하기 위해 신청창구를 연금공단까지 넓힌 점이 특징이다. 연금수급자의 경우 연금공단에 연금신청과 동시에 노인 기초보장급여를 신청할 수 있다. 연금공단에서 신청접수가 이루어지면 신청서는 관할 사회부조사무소로 바로 인계되고 사무소에서 모든 부차적인 업무가 진행된다.

3. 기초보장제도와 국민연금간의 관계

가. 수급대상자 측면

독일 복지국가 및 사회보장제도 구축에 있어 그 중심에 서 있는 두 큰 원칙은 사회보험원칙(Sozialversicherungsprinzip)과 보족성원칙(Subsidiaritätsprinzip)이다. 일차적으로 사회보험원리를 통해 가능한 한 보편적이고 포괄적인 사회보장을 제공하되, 그래도 최저수준의 보장이 되지 않을 경우 보족성의 원칙에 입각하여 기초보장이 제공되어야 함을 의미한다. 기초보장제도는 이러한 보족성의 원칙에 입각하여 운영되는 것으로, 다른 사회보장수단 등을 통해 보호되지 못하는 경우에 한해 국가가 개입하는 최후 안전망으로서의 역할이 부여되어 있다. 부연하면 사회보험이 중추적인 역할이 담당하고, 기초보장제도는 보완적인 제도로서의 역할이 부여되어 있다는 것이다.

이같은 역할분담이 이루어지기 위해서는 일반연금 등 공적연금의 적용과 급여의 보편성이 확보되어야 한다. 독일 일반연금의 가입자(보험료납부자기준)는 2006년 기준으로 3,500만 명이며, 이는 20~64세 인구(4,980만 명)의 70%에 달하고 있다. 공

무원연금, 농민노령부조, 선원·철도원·광원연금의 가입자 등을 포함한 경제활동인구 대비 법정연금 가입자의 비율은 최대 85%에 달하고 있다.

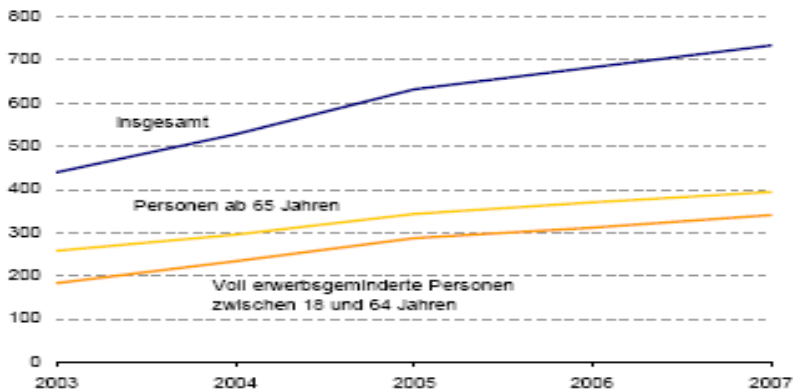
〈표 2-9〉 독일 노후소득보장의 주요 Coverage 지표(2006년 기준)

연금가입율	연금수급률	노인기초보장 수급률	
		(1)	(2)
70% ~ 85%	105%	2.2%	2.3%
70%: 일반연금 보험료납부자 3,500만 명 /20~64세 인구 4,980만 명	105%: 노령연금수급자 1,710만 명 / 65세 이상 인구 1,630만 명	2.2% = 노인기초보장수급자 37만 명 /노령연금수급자 1,710만 명	2.3% = 노인기초보장수급자 37만 명 /65세 이상 인구 1,630만 명

이러한 높은 공적연금 가입율로 인해 2006년 기준으로 일반연금의 노령연금수급자가 1,710만 명으로, 65세 이상 노인인구규모(1,630만 명)를 초과하고 있다. 전자가 후자보다 많은 것은 제도가 이미 성숙단계에 진입하였고, 65세 이전부터 연금을 수급하는 경우(조기노령연금)가 일부 포함되어 있기 때문이다. 그러나 상기 수급률은 분자에 타 공적연금의 수급자는 반영되어 있지 않아 전체 공적연금 수급률을 나타내지는 못한다. 여하튼 100%에 가까운 노인들이 하나 이상의 연금을 수급하고 있는 것으로 추정되나, 이 중 일부 노인은 무연금 내지 저연금으로 인한 노후빈곤문제를 해결하기 위한 노인기초보장제도에 의존하고 있고 있다.

〔그림 2-6〕 노인·장애인기초보장제도 수급자규모 추이

(단위 : 천 명)



주: 아래 선부터 차례로, 18~64세 장애인, 65세 이상 노인, 합계를 의미함.

자료: Statistisches Bundesamt Deutschland(2009), Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2007.

노인기초보장제도의 수급자는 2006년 기준 약 37만 명으로(장애인 기초보장수급자는 31만 명이며, 노인·장애인을 합산한 총수급자는 68만 명임), 일반연금 노령연금수급자의 약 2.2%정도를 차지하고 있다. 이는 동년도 기준 전체 기초보장제도의 수급률(전체 인구 8,200만 명 중 830만 명이 전체 기초보장수급자)이 대략 10%에 달하는 점을 감안할 때 노인계층의 기초보장급여 수급률이 매우 낮다는 점을 시사한다. 이는 공적연금이 노후소득보장에 있어 중추적인 역할을 수행하고 있음을 의미한다. 그러나 노인·장애인 기초보장제도의 수급자규모는 제도도입 이래 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

나. 급여수준 및 재원측면

노인기초보장의 최저생계비는 평균적으로 월 627유로로 일반연금 전가입자평균소득의 25.5%에 달하고 있다. 기초보장수급자가 실제로 수급하는 금액은 최저생계비에서 보유소득과 재산가치(평균 286유로)를 제외한 금액이 지급되므로 평균적으로 월 342유로(평균소득 대비 약 14%)가 지급되고 있다.

〈표 2-10〉 독일 일반연금의 표준노령연금과 월평균수급액 현황(2006년 기준)

구분	기준노령연금	실수령평균액
금액(유로)	1,176	728
평균소득대비(%)	48.0	29.2

자료: Deutsche Rentenversicherung Bund(2009), Rentenversicherung in Zeitreihen.

〈표 2-11〉 독일 노인·장애인기초보장의 평균지급액 현황(2006년 기준)

(단위: 유로, 월액)

구분	노인	장애인	계
기초생계비	627	597	614
보유소득/재산	286	170	233
실수급액	342	427	381

자료: Deutsche Rentenversicherung Bund(2009), Rentenversicherung in Zeitreihen.

일반연금과 노인·장애인 기초보장 두 제도 간 지출을 비교하면, 후자는 전자의 대략 2% 수준에 달하고 있다. 이는 일반연금의 급여수급자나 급여액이 절대적으로 많거나 높기 때문이다. 일반연금의 노령과 장애연금의 지출액은 2006년 기준 1,743억 유로(한화 1500원 기준 약 260조 원)로 국내총생산(2조 3,250억 유로) 대비 약 7.5%에 달하고 있는 반면, 노인·장애인기초보장의 지출액은 0.1%를 약간 넘는 수준에 불과하다. 즉, 일반연금 지출이 노후보장에 압도적인 지위를 점하고 있는 반면, 노인·장애인 기초보장은 아직까지 노후소득보장에 있어 미미한 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-12〉 독일 노인·장애인 기초보장제도와 국민연금의 지출액 비교

(단위: 억 유로)

구분	2006	2007
노인·장애인기초(A)	32	36
국민 노령+장애연금(B)	1,743	1,756
A/B	1.8%	2.1%

자료: 독일 노동사회부(BMAS)와 연금공단 통계를 이용하여 필자가 계산한 값임.

4. 향후 전망

2006년 노후보장상황을 조사한 ‘2008 노후보장실태보고서(BMAS, 2009)’에 의하면, 공적연금이 65세 이상 노인의 총소득의 65%를, 퇴직연금이 19%, 개인연금 등이 10% 정도를 제공하는 것으로 나타났다. 또 공·사연금의 보편적 수급으로 기초보장에 의존하는 노인의 비중은 2% 정도인 것으로 조사되었다.

〈표 2-13〉 독일 65세 이상 인구의 소득원

(단위: %)

구분	부부	단신남성	단신여성	전체
공적연금	58	62	72	65
퇴직연금	20	19	17	19
사적연금	12	11	6	10
공적이전	0	1	1	1
기타소득	10	8	4	5

자료: BMAS(2008), 2008 Alterssicherungsbericht.

〈표 2-14〉 독일 65세 이상 인구 중 기초보장 수급률과 수급액

구분	가구단위		개인
	부부	단신	
수급률(%)	2	3	2
수급액(월,유로)	475	302	278

자료: BMAS(2008), 2008 Alterssicherungsbericht.

동 보고서에 의하면, 65세 이상 독일 노인의 약 7%는 본인의 기여에 의한 연금이 없는 것으로 나타났다. 특히 성별로 보면, 여성의 11%, 남성의 2%가 무연금자이다. 경제활동형태별로 보면, 자영자 15%, 근로자 4%인 것으로 나타나 여성과 자영자의 소득보장이 상대적으로 취약한 상황임을 알 수 있다.

〈표 2-15〉 독일 노인빈곤율(연령계층별) 추이

(단위: %)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
15세이하	16	16	18	20	22	23	25	26
16~24세	18	16	20	23	22	24	26	28
28~49세	10	10	11	13	14	15	16	17
50~64세	9	10	11	11	11	12	13	14
65세이상	11	11	12	14	12	12	11	12

주: 빈곤율은 중위수소득의 60%를 기준으로 측정한 것임.

자료: BMAS(2008), Lebenslagen in Deutschland, Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung.

〈표 2-16〉 독일 노인·장애인 기초보장제도의 수급자 추이

구분	수급자수 (천 명)			증가율 (%)	수급률 ¹⁾ (%)
	계	장애인	노인		
2003	439	181	258	-	0.65
2004	526	233	293	+19.9	0.78
2005	530	287	343	+19.8	0.93
2006	682	311	371	+8.2	1.00
2007	733	340	392	+7.4	1.07

주: 1) 18세 이상 인구 대비 수급자수

자료: Statistisches Bundesamt Deutschland(2007), Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2007.

사회보험방식의 일반연금과 공공부조 방식 기초보장제도의 역할 분담을 통해 노후보장이라는 정책 목표를 효과적으로 달성하고 있는 독일의 경우, 장기적으로 두 가지 요소가 노후소득보장에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 하나는 제도적 요인으로

2000년대에 시작된 장기적인 관점에서의 공적연금 급여삭감과 2007년에 결정된 연금 지급개시연령의 점진적 상향조정조치를 들 수 있다. 다른 하나는 제도 외적인 요인으로 시간제, 비정규직 근로자의 증가로 인한 노동시장의 양극화 문제를 들 수 있다. 이들 두 요소가 복합적으로 작용할 경우 저소득 취약계층의 노후보장이 악화될 가능성이 높다. 이러한 우려가 현실화될 경우 장기적으로 전체 노후소득보장제도에 서 노인·장애인 기초보장제도의 역할이 높아질 것이다.

제5절 호주

호주의 노후소득보장체계는 공공부조방식의 기초연금인 노령연금(Age pension)과 민간이 운영하는 당연적용의 퇴직연금보증제도(Superannuation Guarantee)로 구성된다. 노령연금은 거주요건, 연령조건을 충족한 자에 대해 엄격한 자산조사에 의한 공공부조방식으로 수급자를 선정하며, 재원은 전액 국고로 조달된다.

1. 호주의 기초노령연금제도(Age Pension) 개관

기초노령연금을 수급하기 위해서는 남성은 65세 이상, 여성은 2009년 7월 1일부터 64세 이상이어야 한다. 호주에서 연속 10년을 거주하여야 연금 수급권을 확보하며 맹인을 제외하고 소득 및 자산요건을 충족하여야 한다. 소득 및 자산요건은 매년 1회 물가 지수에 따라 변경된다. 엄격한 소득 및 자산 제한으로 인해 기초노령연금의 수급자수는 약 2,000천 명(2007년 기준)으로, 65세 이상 인구의 77% 정도에 달한다.

자산조사로 인한 감액으로 기초노령연금 수급자 중 2/3만(전체 퇴직자의 50% 정도) 전액연금을 받고 나머지는 부분연금을 수급한다. 기초노령연금액은 매년 2차례 3월과 9월에 물가상승률을 반영하여 조정된다.

2. 기초노령연금제도 변천과정

호주에서 기초노령연금이 처음 도입된 것은 1908년이다. 제도 도입당시 수급연령이 남녀 모두 65세였으나, 1910년 여성은 60세로 하향 조정되었다가 1993년부터 20년에 걸쳐 2014년까지 65세로 조정되었다. 2009년 개혁 방안에는 2017년부터 2023년까지 65세에서 67세로 다시 상향조정된다는 내용이 포함되었다.

기초노령연금 수급자 선정을 위해 적용되는 자산조사(means test)의 두 가지 중요한 요소는 조사에 포함되는 소득(income)과 자산(asset)의 종류와 정도이다. 1912년 주택이 자산조사에서 완전히 제외되었고, 1975년에는 70-75세(75세 이상인 자에 대해서는 1973년)에 대해서도 자산조사 요건을 없애 70세 이상의 수급권을 대폭 확대하였다. 그러나 1978년 조사가 다시 강화되어 70세 이상인 자에 대하여 부분적인 소득조사가 도입되었고, 1985년에는 자산조사도 다시 적용되도록 하였다.

기초노령연금은 거주요건, 자산조사요건 등 수급요건의 완화 또는 강화에 따라 수급자 규모는 대체적으로 계속 증가하는 추세를 보이다가 1990년대 이후 감소하고 있다. 기초노령연금 수급가능 연령인 남성 65세 이상, 여성 60세 이상인 인구수 대비 수급자 비율을 살펴보면, 1910년 27.7%에서 1980년 76.8%로 증가한 후 다시 하락하는 추세를 보이고 있다.

기초노령연금을 포함한 공적연금의 GDP 대비 지출비율은 1980년 2.9%, 2003년 3%로 별로 증가하지 않았다. 특히 기초노령연금에 덧붙일 2층의 소득비례 공적연금 대신 당연가입을 특징으로 하는 퇴직연금보증제도(Superannuation Guarantee)를 도입하여 노후소득보장에서 공적연금의 역할을 일정수준으로 제한하고 있다. 이에 따라 향후 인구고령화가 진전될지라도 호주 정부의 공적연금 억제정책에 힘입어 2050년 GDP 대비 연금지출이 4.7%에 달할 것으로 전망되어, 재정적인 측면에서의 부담은 크지 않을 것으로 예상된다.

호주정부는 빈곤한 노인에게 보다 높은 급여를 주되, 장기적으로 연금 재정의 안정화를 위해 “Pension Review Report(2009년 1월)”를 근거로 하여 기초노령연금 제도를 일부 개혁하였다. 주요 개혁내용¹⁴⁾은 연금에 대하여 그동안 물가상승률에 연

14) 국민연금공단(2009), 선진 OECD 국가의 노후소득보장 제도 조사를 위한 호주·일본 출장 결과 보고서

동하여 급여액을 상승시키던 틀에서 연금수급자의 생활비용지수도 추가하여 이 두 가지 지수 중 더 높은 것을 반영하여 급여액을 조정함으로써 연금 수급자의 급여수준을 현실화하기 위해 노력하고 있다. 이와 함께 새로운 근로소득 보너스제를 도입하여 기초노령연금 수급 연령 이상인 연금 수급자가 근로를 할 경우 2주당 근로소득인 처음 \$500의 1/2은 소득조사에서 면제하여 근로의욕을 고취하고 있다.

〈표 2-17〉 호주의 기초노령연금제도 변천과정

전체 소득보장제도의 구성		- 공공부조방식 기초노령연금 - 당연가입 퇴직연금(2009년 기준 풀타임 근로자 96% 가입, 시간제 근로자 77%가입)
제도도입부터 전국민 확대에 걸린 기간		- 60년 (1908→수급조건 중 거주조건, 자산조사의 완화 및 외국인에 대한 제한철폐가 60년에 걸쳐 이루어짐)
수급자 선정기준 변화	자산조사	- 품성, 종족, 연령, 거주, 자산조건에 따라 수급조건이 다양하게 변경되어 왔음. - 그 중 가장 까다롭고 자주 변동된 것은 자산조사(means test)로 소득(income)과 자산(asset)의 평가방법 및 기준이 완화 또는 강화되면서 계속 변화
	거주조건	- 25년(1908)→20년(1909)→10년(1962~현재)
	연령	- 남 65세, 여 65세(1908)→60세(1910)→65세(1993→2014)
노인대비 수급자 규모변화		- 1910년 28%→2007년 77%
기초연금 급여수준의 변화		- 1932년 연동장치 최초도입 - 1973년 평균소득에 연동 - 1976년 물가지수에 연동 - 1963년 단신은 부부 1인당 급여의 20% 수준 높게 책정 - 1972년 단신 기준 남성평균소득 25%을 기준으로 벤치마크 - 1977년 단신 전액기준 전체남성평균소득의 25% 이상 유지 법제화, 부부는 단신연금의 1인당 83%
재원의 변화		- 일반세
제도 변화 여부		- 선정적 급여로 유지(단 선정기준이 완화되어 왔음)
제도 관리		- 1908년 도입부터 연방정부 운영(1997년부터 센터링크)
GDP대비 공적연금 지출비율		- 1980년 2.9%, 2003년 3%, 2050년 4.7%
비고		- 인구구조가 안정적이고, 고령화도 심하지 않아 재정은 안정적 - 사회보험방식은 비용이 많이 들어 채택하지 못하고 대신 강제퇴직연금 도입(1992년)

자료: 국민연금연구원(2007b) 재구성

3. 기초노령연금 급여산정방식

기초노령연금 급여액 산정방식은 소득과 자산 각각의 삭감액을 산정한 후 낮은 급여액을 적용하여 지급한다. 기본연금액에서 소득하한을 초과하는 \$1마다 급여 €50씩을 삭감(부부 각각에 대해 €25씩 삭감)하며, 자산 하한액을 초과하는 \$1,000마다 급여 \$1.50(1인과 부부 합산 급여 기준 동일)씩 삭감한 후 양자 중 더 낮은 연금액을 지급한다.¹⁵⁾ 기초노령연금급여는 1인가구와 부부가구의 지급기준을 다르게 설정한 정액으로 지급한다.

〈표 2-18〉 호주 기초노령연금 소득조사기준(2주당 소득)

	전액연금 수급자격	부분연금 수급자격
1인가구	\$142 이하	\$1,485.80 미만
부부(소득통합 시)	\$248 이하	\$2,274.00 미만
부부, 질병으로 별거(소득통합 시)	\$248 이하	\$2,935.60 미만

주: 1) 2009년 11월 15일 매매기준 호주환율은 1달러 당 1,080원임.

2) 2009년 9월 20일 이전에는 피부양 자녀 1명 당 2주 소득 \$24.60까지 각 기준소득에 추가되었으나 9월 20일 이후 폐지되었음. 경과규정으로 기존 수급자는 인정됨.

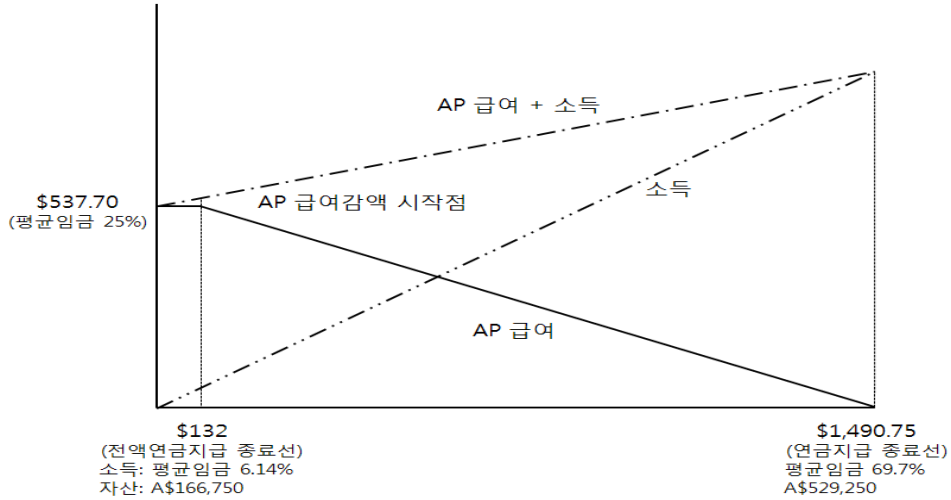
3) 2009년 9월 기준 자료임.

자료: 국민연금공단(2009), 선진 OECD 국가의 노후소득보장 제도 조사를 위한 호주·일본 출장 결과 보고자료.

2008년 1월~3월 기준으로 기초노령연금에서 전액연금을 지급하는 소득기준은 남성근로자 평균임금의 약 6%, 부분연금 지급마저 종료되는 소득선은 평균임금의 약 70%이다.

15) 2009년 9월 20일 새로 적용되는 기준 이전까지는 소득하한을 초과한 \$1마다 €40을 감한 것과 자산 하한액을 초과하는 \$1,000마다 급여 \$3을 감액한 것을 기준으로 하였으나 기준 적절성 평가를 통하여 변경하였음. 경과규정으로 과거 기준으로 받고 있는 경우 과거 기준을 적용함.

[그림 2-7] 호주의 기초노령연금 수급자 소득수준 및 급여수준



주: 2008년 1월 기준

4. 인구구조 변화 및 기초노령연금 수급자 추이

2010년 현재 호주인구는 2,251만 명이며, 이 중 65세 이상 인구비중이 13.5%로 고령사회 진입을 목전에 두고 있다. 65세 이상 인구비중이 2018년 14%, 2025년 20.3%, 2050년 25.7%에 달할 것으로 전망되는데, 우리나라에 비해서는 인구고령화가 서서히 진행될 것으로 예상된다.

<표 2-19> 호주의 연령별 인구 추이

	단위	1995	1980	2005	2025	2050
인구	천 명	9,200	14,695	20,329	24,679	28,081
0-14세	%	29.0	25.3	19.6	16.5	15.1
15-64세	%	62.6	65.1	67.3	63.1	59.2
65세 이상	%	8.4	9.6	13.1	20.3	25.7
15-64세 인구 대비						
아동부양비 ¹⁾	명	46.4	38.8	29.1	26.1	25.5
노인부양비 ²⁾	명	13.4	14.8	19.5	32.2	43.5
부양비 ³⁾	명	59.8	53.5	48.6	58.4	69.0
중위연령	세	30.1	29.4	36.7	41.6	45.2

주: 1) 15-64세 인구 100명당 0-14세 인구 수

2) 15-64세 인구 100명당 65세 이상 인구 수

3) 15-64세 인구 100명당 0-14세 인구 수와 65세 이상 인구 수의 합계

자료: Australian Bureau of Statistics(2006), Australian Social Trends.

기초노령연금이 도입되었던 1910년~1920년대에는 노인인구의 30%에게 연금을 지급하였으나, 수급조건 완화를 통해 1960년대 중반에는 노인인구의 50%, 1980년대 중반에는 노인인구의 85%까지 확대되었다. 이후 1990년대 중반까지 수급요건 강화조치로 인해 노인인구의 60% 수준까지 수급자가 감소하였으나, 1997년 이후 수급요건 완화로 노인인구의 약 80%가 기초노령연금을 수급하였다.

그러나 호주정부는 인구고령화에 대처하기 위해 퇴직연금 등 사적연금을 활성화 하는 반면 공적연금의 역할은 축소하는 방향으로 정책을 추진하고 있다. 이에 따라 기초노령연금 수급자 규모가 서서히 감소하는 추세이며, 2007년 1월 기준으로 노인 인구 대비 기초노령연금 수급자 비율은 66.3%로 하락하였다. 여기에 덧붙여 전액연금(full pension) 수급자의 비중이 줄어드는 대신 부분연금 수급자의 비중이 증가하여 장기적으로는 양자간 비중이 역전될 것으로 전망되고 있다.

〈표 2-20〉 호주의 기초노령연금 수급자 수 현황 및 2050년 전망 결과

	2001년	인구 중 %	2050년	인구 중 %
기초노령연금 수급 연령이상 인구	2.6백만 명	12.3% (전체 인구대비)	6.6백만 명	25% (전체 인구대비)
보훈연금 ¹⁾ 수급자	341천 명	13% (AP 연령인구대비)	4.9백만 명	75% (AP 연령인구대비)
기초노령연금 수급자	1.79백만 명	69% (AP 연령인구대비)		
만액연금 수급자	1.14백만 명	67% (AP 수급자대비)	1.7백만 명	33.3% (AP 수급자대비)
부분연금 수급자	650천 명	33% (AP 수급자대비)	3.2백만 명	66.6% (AP 수급자대비)

주: 1) Department of Veteran Affairs(DVA) pensioners를 의미함. 호주는 기초노령연금제도 이외에 별도의 보훈연금제도도 있으며 수급자가 많았으나 감소하고 있음.

자료: Department of Family and Community services(2003), Inquiries into retirement and superannuation. Occasional Paper No. 11, Australia.

5. 인구 고령화에 대처하기 위한 호주 정부의 정책방향

호주 노후소득보장제도의 핵심인 기초노령연금제도의 가장 큰 문제점으로 기초노령연금에 노후를 의지함으로써 스스로 노후를 준비하지 않는 것에 대한 우려를 들 수 있다. 기초노령연금이 엄밀한 자산조사에 근거하여 지급되고, 일정수준 이상의 소득이나 자산이 있으면 감액을 시작하여 남성근로자 평균임금의 70%가 되는 선부터는 연금을 지급하지 않는다. 이에 따라 가능한 한 기초노령연금을 많이 받기 위하여 자신의 노력을 통한 노후 대비 목적의 저축을 게을리 하거나, 연금수급연령 근처 도달시에 보유 자산을 자녀 등에게 양도하는 등의 문제가 발생하였다. 이같은 도덕적 해이 문제에 대처하기 위해 자산조사시 증여한 재산에 대해서는 일정기간 자산으로 포함시키도록 하는 등의 장치를 도입하고 있다.

또한 인구고령화로 인한 정부의 재정 부담이 과도하게 증가하는 것을 억제하기 위해 1992년 강제가입방식의 퇴직연금제도를 도입하였다. 국민 스스로 노후를 대비하도록 태도를 변화시키기 위하여 노후 대비 목적의 저축 장려 캠페인과 재무상담 서비스를 시행하고 있다. 여기에 덧붙여 활기찬 노후를 위해 중·고령자 근로참여를 증진시키기 위한 "Australian Working Together" 프로그램을 시행하고 있다.

이처럼 호주정부는 기초노령연금을 통하여 최소한의 빈곤해소만을 목표로 하고 장기적으로 수급자 규모를 축소하고자 하므로 노인소득보장에 소요될 장기적인 정부의 재정규모는 부담 가능한 범위 내에 있을 것으로 예상되고 있다.

제6절 핀란드

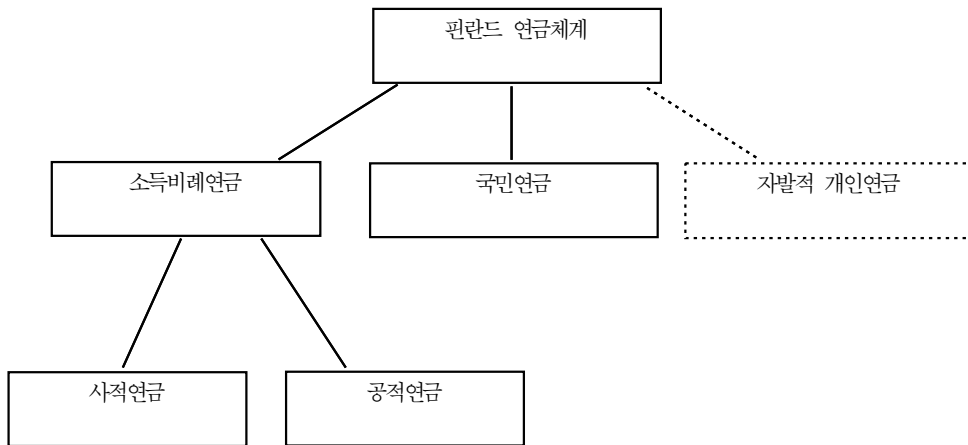
핀란드의 1980년대는 유럽의 일본이라는 평판을 들을 정도로 경제상황이 좋았으나 1990년 초반의 극심한 경기침체를 통해 IMF 경제위기를 경험하였다. 이후 급속한 경기회복을 통해 세계 국가경쟁력 1위를 점하고 있는 핀란드는 급속한 인구 고령화에 대처하기 위해 연금개혁을 서둘러 왔다. 1990년도부터 2000년까지 수차례에 걸쳐 연금개혁을 단행한 핀란드였으나, EU 국가 중 가장 빠른 속도로 인구고령화가 진행될 것으로 전망됨에 따라 2005년에는 지금까지의 연금개혁 중 가장 파격적인

방향으로 연금개혁을 단행하였다. 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등 주변국들과 함께 북유럽 복지국가 모형의 대표사례로 소개되던 핀란드가 1990년대 이후 지속적으로 공적연금제도를 개혁하고 있다.

1. 핀란드 연금체계(Finnish pension scheme) 개관

핀란드의 법정연금제도(Finnish statutory pension scheme)는 모든 연금수급자들의 최저소득(minimum income)을 보장하는 기초 국민연금(basic national pension)과 보충적인 소득비례연금제도로 구성되어있다. 2005년 단행된 연금개혁은 과거 2차례 연금 개혁을 보완하기 위해, 2005년부터 적용되는 소득비례연금제도의 개혁에 주요 목적이 있었다.

[그림 2-8] 핀란드 연금체계 구조(The structure of the Finnish pension scheme)



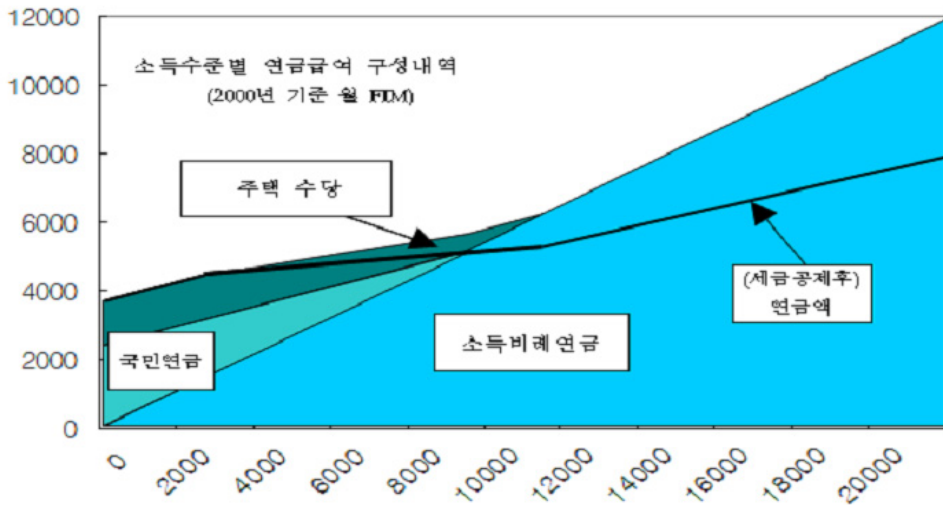
주: 핀란드의 연금체계는 법정제도인 국민연금과 소득비례연금으로 구분되며, 법정소득비례연금은 공적연금과 사적연금으로 구분할 수 있음.

국민연금은 핀란드 내 거주기간을 기준으로 최저연금을 제공한다. 핀란드 내 거주장소에 따라 급여액에 차이가 있으나 40년 거주기준으로 임금근로자 평균소득의 21%에 달하는 기초연금이 지급된다. 이러한 기초연금 지급액은 소득비례연금액의 증가추이에 비례하여 삭감된다. 즉 핀란드에서는 연금조사(Pension test)를 통해 기초연금인 국민연금의 급여를 감액하고 있으며, 연금조사에는 소득비례연금만이 적용

된다. 이에 따라 소득비례연금액이 국가에서 설정한 일정수준 이상이 될 경우 국민 연금의 지급이 중단되며, 국민연금수급개시연령은 65세이다. 이에 따라 핀란드 노인 들 중 국민연금만을 수급하는 연금수급자의 비율이 감소하고 있으며, 여타 소득비례 연금없이 국민연금만을 수급하는 노인의 비율이 2004년 기준 8%에 불과한 실정이다.

법정소득비례연금은 사회보험방식의 연금제도(즉 기여에 입각하여 연금을 지급)로서 소득상한이 없이 모든 피용자와 자영자를 포괄하고 있다. 민간부문 피용자들의 경우 18세부터 기여금이 자신의 연금액으로 누적된다. 법정소득비례연금의 경우 1960년부터 강제적인 부분적립방식제도(partial funding)가 도입되었다. 민간부문과 공적부문을 합쳐 모든 강제적용 공적연금제도의 적립기금이 2004년 현재 GDP 대비 59%에 달하며, 2020년 경 GDP 대비 80%에 육박할 것으로 전망된다.

[그림 2-9] 핀란드 연금급여액 소득수준별 비교



자료: Antolin, Oxley and Suyker(2001)

2. 핀란드의 연금개혁 과정

가. 1990년대 경제위기 및 회복, 그리고 사회보장제도 변화

상당수 서유럽 국가들은 1980년대부터 1990년대에 이르는 기간 동안의 침체된 경제상황으로 인해 전통적인 복지국가모형의 위기에 직면하였다. 핀란드의 경우 1980년대 호황기를 맞이하여 유럽내 일본이라는 평판을 들을 정도로 경제상황이 좋았다. 그러나 1990년대에 진입하면서 경기가 급전직하함에 따라 그 어느 OECD 국가도 경험하지 못한 혹독한 경기침체를 경험하게 되었다. 이에 따라 국내총생산(GDP)이 3년에 걸쳐 10% 하락하였으며, 실업률은 16%까지 치솟았다. 금융위기에 직면한 은행들을 지원하는 과정에서 국가채무 역시 급격하게 증가하였다. 1990년 GDP 대비 10%였던 국가채무가 1995년 GDP대비 70%까지 치솟았다. 이러한 와중에 사회보장급여가 대폭 삭감되었음에도 불구하고 실업급여와 공공부조 관련 급여가 급증함으로써 사회보장관련 지출이 경기침체에 실질가치 측면에서는 오히려 증가하였다.

이처럼 심각한 경제위기 이후 사회보장재편과정에서 핀란드 사회보장체계가 노르딕모형의 원형은 유지하고 있으나, 제도 운영과정에서의 관대함이 현격하게 약화되었다는 평가를 받고 있다(Hannu UUSITALO, P.6). 구체적으로 사회보장 급여의 보편성이 약화되었고, 급여 순소득대체율이 감소하였다. 나아가 사회보장 수급자 선정시 자산과 수요조사의 역할이 강화되는 추세이다.

나. 1990~2000년 연금개혁

1990년 이전까지 핀란드의 연금제도는 커다란 변화를 겪지 않았으나, 이미 언급한 것처럼 1990년대에 진입하면서 시작된 심각한 경기침체, 장래 예상되는 인구구조의 고령화로 인해 핀란드 연금제도의 장기 지속가능성에 대한 문제점들이 제기되었다. 이러한 문제인식에 근거하여 수차례에 걸쳐 부분적인 제도개혁(parametric reforms)을 단행하게 되었다.

1990년대 수차례에 걸쳐 단행된 연금개혁의 주요 내용으로는, 첫째 연금개혁이전

민간부문 연금제도에 비해 상대적으로 관대하게 운영되고 있던 공공부문의 연금제도를 민간부문 연금제도와 동일하게 개혁한 점을 들 수 있다. 구체적으로 연금수급개시연령을 기존의 63세로부터 65세로 상향조정하였으며, 목표 소득대체율을 기존의 66%로부터 60%로, 연금급여 지급승률은 기존의 2.2%로부터 1.5%로 하향 조정하였다.

둘째 조기퇴직연금의 수급개시연령을 기존의 55세로부터 58세로 상향조정하였다.

셋째 기존 연금급여 연동방식을 두 개의 상이한 연동방식으로 변경하였다. 근로기간동안에는 기존 연동방식이었던 임금상승률과 소비자물가 상승률을 각각 50% 반영하는 혼합연동방식을 계속 유지하되, 연금수급기간에는 기존 연동방식에서 채택하고 있는 임금상승률 50%를 20%로 하향 조정하고 기존 연동방식에서의 소비자물가 상승률 50%를 80%로 상향조정하는 것으로 변경하였다.

넷째 연금산정 기준소득을 다음과 같이 변경하였다. 기존 제도에서 채택하던 4년간 생애최고소득의 평균대신 10년간 생애최고소득의 평균으로 연금산정 기준소득을 변경하였다.

마지막으로 소득비례연금의 경우 경기침체 등에 대비한 완충기금(buffer funds)을 1999년부터 적립하도록 하였다. 즉 경기 호황기에 보험료를 인상을 통한 완충기금을 확보함으로써 경기침체에 보험료를 인하로 발생될 보험료 수입 부족분을 완충기금이 충당하도록 하였다.

다. 초고령사회 대비차원의 2005년 연금개혁

2005년 연금개혁의 초점은 핀란드 법정연금체계 내의 두 연금제도 중 소득비례 연금제도에 맞추어져있다는 것이다. 2005년 핀란드 민간부문 소득비례연금의 평균 보험료 수준이 피용자 월급여의 21.6%에 달하고 있어 국제적 수준에 비추어 볼 때 매우 높은 수준이다. 이같은 보험료율이 2040년경 30%에 달할 것으로 예상됨에 따라 소득비례연금의 보험료 증가추이를 억제하기 위한 목적에서 2005년의 연금개혁이 단행된 것이다.

핀란드의 2005년 연금개혁은 급격한 보험료 인상을 억제하기 위한 3가지 주요목

표 설정 및 이를 달성하기 위한 세부사항들로 구성되어 있고 중요사항에 대해 부연 설명하면 다음과 같다. 첫째 기존 연금제도에서는 저소득층이며 근로기간이 짧은 경우 추가적인 근로활동으로 인해 증가하는 소득비례연금이 연금조사 대상에 적용됨에 따라 전체 연금액(국민연금 + 소득비례연금)의 증가액 자체가 미미하였다. 2005년 연금개혁에서는 이같은 문제를 시정하기 위해 63세 이후 발생하는 연금수급권을 100% 인정하는 방향으로 개선하였다.

증가하는 기대여명에 대처하기 위해 기대여명계수¹⁶⁾(Life expectancy coefficient)를 도입한 것도 2005년 연금개혁에서 주목할 대목이라 할 것이다. 이러한 기대여명지수 도입이 시사하는 바는 기대여명 증가추이만큼 연금액을 삭감함으로써, 고령화에 기인하는 연금재정 불안정 요인을 원천 봉쇄하고자 한다는 점이다.

한편 연금수급이 가능한 퇴직연령이 63세부터 68세까지 탄력적으로 운영되는 반면, 고령근로 촉진차원에서 고령근로를 유지할수록 연금급여 승률이 높아지도록 조정된 점도 간과할 수 없는 대목이다. 즉 2005년 개혁이전에는 일률적으로 1.5%의 승률을 적용하였으나 고령근로 장려차원에서 53~62세까지는 1.9%, 63~68까지는 4.5%의 차등화된 연금급여 승률을 적용하고 있기 때문이다. 또한 기존 연금제도와 달리 2005년부터는 가입자의 전체 근로기간을 기준으로 연금액이 산정되며, 연금액은 임금 증가율추이를 반영하여 재평가된다. 국민연금이 소비자 물가지수에 100% 연동되는 반면, 소득비례연금은 임금증가율(20%)과 물가상승률(80%)에 차등적으로 연동되도록 하였다.

2005년 연금개혁에서는 조기퇴직제도와 실업연금(unemployment pension)에 대한 접근통로 역시 엄격하게 조정하였다. 2005년 연금개혁 이전에는 실업연금과 장애연금제도를 활용한 조기 퇴직자가 급증함에 따라 50세 연금수급자가 18%, 60세 수급자가 46%에 달하는 “50대 은퇴현상”(OECD 통계)을 완화하기 위해 조기퇴직의 통로를 대폭 강화한 것이다. 연금개혁이후 실업연금은 60세부터 수급이 가능하며, 부분연금은 58세부터 수급이 가능하게 되었다. 2005년 현재 55~64세 사이의 부분근로(part-time)자의 비율이 전체 근로자대비 5%에 달하고, 동 연령층 전체 근

16) 동 계수는 1947년에 태어난 연령층을 기준(기대여명계수 1)으로 산정하였음. 따라서 실제로 기대여명계수의 적용받는 첫 번째 세대는 1948년에 태어난 세대임.

로자 대비 11%에 이르고 있다. 2005년 연금개혁이후 1년 정도가 경과한 현재 연금 개혁의 효과를 판단하기에 이른 감이 있으나, 2005년 동안 60세~67세 노령인구의 경제참여율이 증가한 점과 60세~64세 경제참여율이 2004년 30% 이하에서 2005년 30% 이상으로 증가하였다는 핀란드 노동부 통계자료에 근거할 때 핀란드의 연금개혁이 성공할 가능성이 높다는 평가가 조심스럽게 제기되고 있다(외교통상부 핀란드 관련 내부보고자료, 2006).

3. 핀란드 연금개혁의 인구 고령화 대처차원에서의 시사점

핀란드의 법정연금제도는 소득비례연금액에 비례하여 기초연금인 국민연금의 급여액을 결정하는 독특한 유형의 연금조사(Pension test) 제도를 도입하고 있다. 구체적으로 소득비례연금액 증가추이에 맞추어 국민연금 지급액을 삭감해 나가되, 소득비례연금액이 일정수준을 초과할 경우 국민연금 지급자격 자체를 박탈하고 있기 때문이다. 핀란드 소득보장체계에서 이러한 연금조사의 효과를 평가하기 위해 1990년대 중반이후 국민연금과 소득비례연금 수급자 비율변화를 살펴보면 국민연금 수급자 비율이 급속하게 감소하고 있음을 알 수 있다. 구체적으로 1995년 전체 연금수급자 중 국민연금 수급자 비율이 92%였던 반면, 소득비례연금 수급자 비중은 90%에 달하였다. 그러나 2003년 기준 전체 연금수급자 중 소득비례연금 수급자 비율은 92%로 동일하나, 국민연금 수급자 비율이 53%로 8년만에 급속하게 감소한 것이다. 또 다른 자료에서도 2004년 기준으로 기초연금인 국민연금 수급자 비율이 52%로 하락한 상태에서, 만약 기초연금 수급자는 전체 연금수급자 중 8%에 불과하여 전체 노후소득보장체계에서 기초연금의 역할이 매우 약화되고 있다(EU 전계서, 2006).

이처럼 핀란드에서는 기초연금인 국민연금의 수급자 비율이 1996년 이후 급격하게 하락하고 있음을 알 수 있다. 이로 인해 2004년 현재 GDP 대비 11.4%인 법정연금 총지출액 중 소득비례연금이 84%인 반면, 국민연금 비중은 16%에 불과하다. 더욱 주목할 대목은 2005년 연금개혁으로 인해 소득비례연금의 비중이 지금보다 증가함에 따라 장기적으로 전체연금체계에서 기초연금인 국민연금의 역할이 더욱 감소될 것이라는 점이다. 구체적으로 2030년 이후 소득비례연금의 비중이 5% 포인트

증가할 것으로 예상되는 반면, 국민연금은 GDP 대비 1% 포인트 하락할 것으로 예상되고 있다(2005년 핀란드 국가전략보고서). 이에 따라 국민연금에 대한 민간부문 사용자의 평균 부담율도 현재의 2% 수준에서 1% 포인트 정도 감소할 것으로 전망되고 있다. 한편 안정적인 노후생활을 위해 기초연금인 국민연금의 만액수급자 등 저연금 수급자에 대해서는 주택수당 등 별도의 제도를 통해 노후소득을 지원하고 있다는 측면도 눈여겨 볼 대목이라 할 수 있다.

〈표 2-21〉 핀란드 2005년 연금개혁 이후 주요지표 전망

		핀란드			EU 25 회원국		
연금급여의 적절성(Adequacy)							
현 상황							
빈곤에의 노출율	총계	남자	여자	총계	남자	여자	
0-64	11	11	11	16	15	17	
65+	10	10	10	16	16	17	
75+	25	15	30	-	-	-	
소득 불평등							
0-64	3.6						
65+	2.8						
0-64세 연령층 대비 65세 이상 연령층 소득비율	0.75	0.81	0.72				
중위소득대비 중위연금	0.53	0.52	0.54				
장기 추계							
이론적 소득대체율	2005	2030	2050				
순소득대체율	63	66	62				
총소득대체율	57	57	52				
1층 총소득대체율	57	57	52				
재정적인 측면에서의 지속 가능성(Financial Sustainability)							
현 상황							
GDP 대비 연금지출 비율	1995	2000	2003	1995	2000	2003	
	12.7	10.7	11.4	-	12.5	12.6	
고용율(2004년 기준)	합계	남자	여자	합계	남자	여자	
고용율(25-54)	81.0	83.8	78.2	76.8	85.2	68.5	
고용율(55-64)	50.9	51.4	50.4	41.0	50.7	31.7	
실제노동시장 퇴직연령(2004)	60.5	-	-	60.7	-	-	
GDP 대비 공공채무(%)		45.6			63.3		
GDP 대비 정부재정수지(%)		2.3			-2.8		

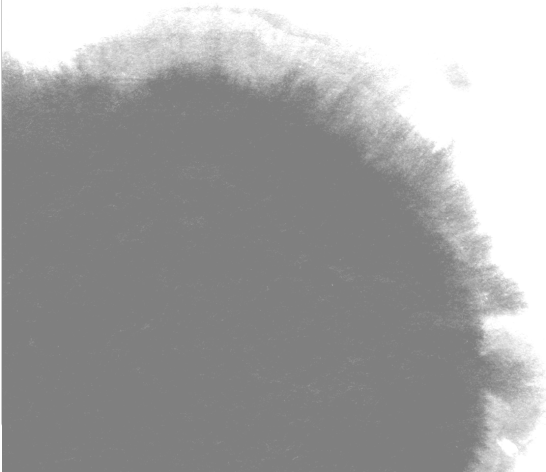
자료: Brussels(2006), EU, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006 - Synthesis report on adequate and sustainable pensions.

이처럼 핀란드의 전체연금체계에서 국민연금의 비중이 낮아지고 소득비례연금의 비중이 증가함에 따라 초고령 사회에서 오히려 국가의 부담이 감소할 것으로 전망되고 있다. 구체적으로 현재 GDP 대비 3%인 국가부담수준이 2050년경 2.5%로 감소할 것으로 전망되고 있기 때문이다. 전체 법정연금지출액에서의 국가의 부담수준 역시 현재의 27%에서 17%로 하락할 것으로 전망되고 있다. 소득비례연금 역시 2005년 연금개혁으로 인해 개혁이 없었을 때와 비교시 연금지출액과 기여액이 현재 하계 감소할 것으로 예상된다. 특히 기대여명계수 도입과 연금액 산정기준소득을 최종소득에서 전생애 평균소득으로 전환한 것이 향후 연금 지출액 증가 억제요인으로 작용하게 될 것이다.¹⁷⁾

17) 현재 핀란드는 국민연금(National Pension)과 소득비례연금(Earnings-related pension)을 합한 총 (목표) 소득대체율(근로기간 임금대비)이 50%로 설정되어 있음. 그러나 초고령사회에 효과적으로 대처하기 위한 연금 재정건전성 확보차원에서 기초연금인 국민연금의 만액수급자를 대폭 축소하는 과정에서 저소득층의 노후소득 적절성 문제가 대두되었음. 이러한 문제에 대처하기 위해 핀란드는 저소득층 대상의 보증연금제도(Guarantee pension)를 도입할 예정임(부록 11 참조). 2011년 3월 1일부터 시행될 보증연금제도 도입으로 현재 월 500 유로인 최소연금(Minimum pension)이 685유로로 인상될 것이며, 이로 인해 약 12만 명 연금수급자의 연금액이 월 500유로에서 685유로로 인상될 것임. 이같은 제도개편이 시사하는 바는 근로(즉 취업)능력을 보유한 집단은 가급적 소득비례연금에 노후를 의존하도록 하되, 저소득층 대상으로 기초연금인 국민연금과 최저소득보장 기능을 담당할 보증연금제도를 도입함으로써 국가의 집중 지원대상에 대한 선택과 집중이 강화되고 있다는 점임.

03

기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망



제3장 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망

본 장에서는 65세 이상 인구 중 70%에게 기초노령연금을 지급하는 제도를 그대로 유지할 경우 수급자수 및 소요재원을 장기적으로 전망하고자 한다. 또한 기초노령연금 수급자 규모를 확대하거나 향후 증가할 국민연금 수급자수를 반영하여 기초노령연금 수급대상을 축소할 경우에 대해서도 비교분석하고자 한다.

제1절 수급자수 및 소요재원 전망

본 절에서는 기초노령연금 현행제도 유지시 즉 2070년까지 65세 이상 전체노인 70%에게 기초노령연금을 지급할 경우 수급자수 및 소요재원을 전망한다.

기초노령연금 급여수준을 국민연금 전체가입자의 평균소득을 나타내는 급여산식 A값의 5%로 가정할 경우, 수급자수는 2010년 376만 명에서 2050년경 1,106만 명까지 증가할 것으로 전망된다. 비용 측면(2010년 불변가)에서는 2010년에 4조 원에서 급격하게 증가하여 2050년 41조 원, 2070년 54조 원이 소요될 것으로 전망된다. 국내총생산 대비 기초노령연금 비용을 살펴보면 2010년 0.4%에서 2050년 1.4%, 2070년 1.6%에 이를 것으로 예상된다.

〈표 3-1〉 기초노령연금 지급지수 및 소요재원 전망(65세 이상 인구 중 70%, A값의 5% 지급)

연도	65세이상 인구수 (천 명)	대상 자수 ¹⁾ (천 명)	1인당 평균급여액 (월액, 천 원) ²⁾		총비용(십억 원)		
			경상가격	2010년 불변가 ³⁾	경상가격	2010년 불변가 ³⁾	GDP 대비 총비용
2010	5,354	3,759	90	90	3,711	3,711	0.4%
2015	6,445	4,512	125	109	6,743	5,902	0.4%
2020	7,821	5,475	167	130	10,948	8,511	0.5%
2025	9,920	6,944	216	152	18,025	12,692	0.7%
2030	11,899	8,329	280	179	27,992	17,851	0.8%
2035	13,542	9,479	357	206	40,617	23,461	1.0%
2040	14,941	10,459	454	237	56,922	29,780	1.1%
2045	15,547	10,883	570	270	74,374	35,242	1.3%
2050	15,793	11,055	713	306	94,606	40,603	1.4%
2055	15,017	10,512	890	346	112,208	43,618	1.4%
2060	14,583	10,208	1,108	390	135,786	47,808	1.5%
2065	13,996	9,797	1,381	441	162,399	51,787	1.6%
2070	12,925	9,047	1,721	497	186,893	53,980	1.6%

주: 1) 65세 이상 인구 중 70%
 2) 국민연금 급여산식 A값의 5%를 지급함.
 3) 물가상승률로 할인함.

기초노령연금 급여수준을 현재 국민연금 A값의 5%에서 2012년부터 매년 인상하여 2028년 A값의 10%로 인상할 경우¹⁸⁾ 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.

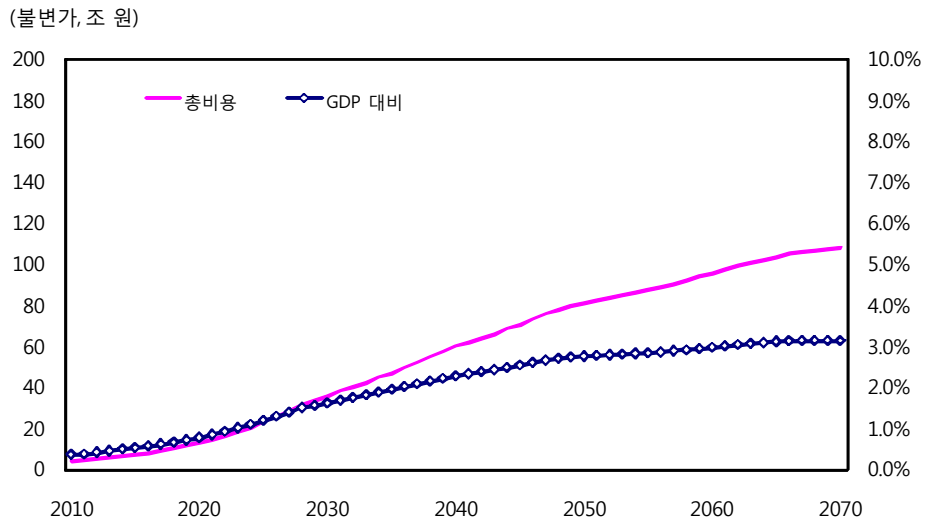
18) 기초노령연금 급여수준을 A값의 10%로 인상하는 시점별 소요재원 전망결과는 부록 5 참조 바람.

〈표 3-2〉 기초노령연금 지급지수 및 소요자원 전망(65세 이상 인구 중 70% 적용, A값의 10% 지급)

연도	1인당 급여액 (월액, 천 원) ¹⁾		65세 이상 인구 중 70% 적용			
	경상가	2010년 불변가 ²⁾	대상자수 (천 명)	총비용(십억 원)		GDP 대비 총비용
				경상가	2010년 불변가 ²⁾	
2010	90	90	3,759	3,711	3,711	0.3%
2015	154	135	4,512	8,329	7,290	0.5%
2020	255	198	5,475	16,745	13,017	0.8%
2025	394	278	6,944	32,870	23,144	1.2%
2030	560	357	8,329	55,983	35,703	1.6%
2035	714	412	9,479	81,233	46,922	1.9%
2040	907	475	10,459	113,844	59,560	2.3%
2045	1,139	540	10,883	148,747	70,484	2.5%
2050	1,426	612	11,055	189,211	81,206	2.8%
2055	1,779	692	10,512	224,415	87,236	2.8%
2060	2,217	781	10,208	271,572	95,615	3.0%
2065	2,763	881	9,797	324,797	103,575	3.1%
2070	3,443	994	9,047	373,787	107,960	3.1%

주: 1) 2012년부터 매년 인상하여 2028년부터 국민연금 급여산식 A값의 10%를 지급함.
2) 물가상승률로 할인함.

[그림 3-1] 기초노령연금 지급지수 및 소요자원 전망(65세 이상 인구 중 70% 적용, A값의 10% 지급)



다음은 수급대상을 현재 수준인 65세 이상 전체 인구 중 70%에서 확대할 경우에 대해 살펴보자. 먼저 65세 이상 인구 중 80%로 확대할 경우 수급지수는 2020년 626만 명에서 2050년에는 1,264만 명까지 증가할 것으로 예상된다.

수급대상이 확대됨에 따라 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.

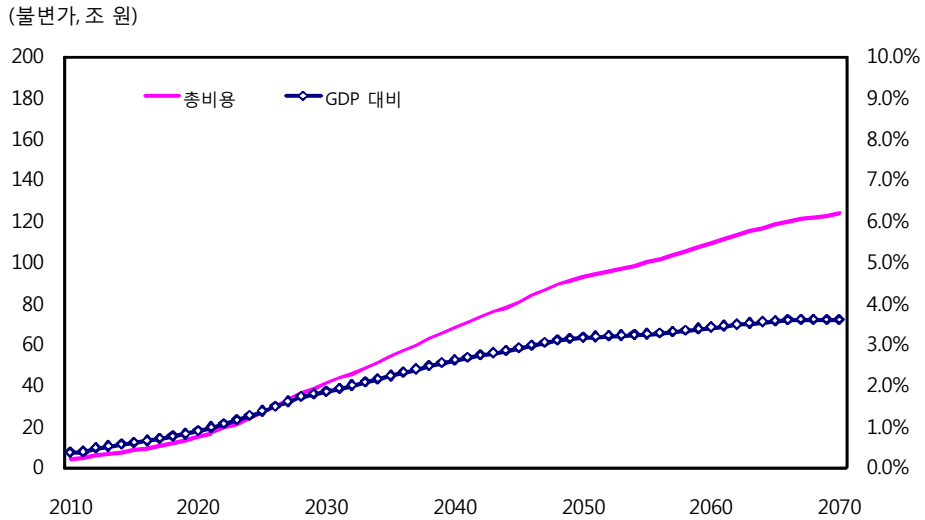
〈표 3-3〉 기초노령연금 수급지수 및 소요재원 전망(65세 이상 인구 중 80% 적용, A값의 10% 지급)

연도	1인당 급여액 (월액, 천 원) ¹⁾		65세 이상 인구 중 80% 적용			
	경상가	2010년 불변가 ²⁾	대상자수 (천 명)	총비용(십억 원)		GDP 대비 총비용
				경상가	2010년 불변가 ²⁾	
2010	90	90	3,759	3,711	3,711	0.3%
2015	154	135	5,156	9,519	8,332	0.6%
2020	255	198	6,257	19,137	14,877	0.9%
2025	394	278	7,936	37,565	26,451	1.4%
2030	560	357	9,519	63,981	40,803	1.8%
2035	714	412	10,833	92,838	53,625	2.2%
2040	907	475	11,953	130,108	68,069	2.6%
2045	1,139	540	12,437	169,997	80,553	2.9%
2050	1,426	612	12,635	216,241	92,807	3.2%
2055	1,779	692	12,014	256,474	99,698	3.2%
2060	2,217	781	11,666	310,368	109,274	3.4%
2065	2,763	881	11,196	371,197	118,371	3.6%
2070	3,443	994	10,340	427,185	123,383	3.6%

주: 1) 2012년부터 매년 인상하여 2028년부터 국민연금 급여산식 A값의 10%를 지급함.

2) 물가상승률로 할인함.

[그림 3-2] 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망(65세 이상 인구 중 80% 적용, A 값의 10% 지급)



수급률을 100%로 확대할 경우 즉 65세 이상 전체 인구에게 기초노령연금을 지급할 때, 수급자수는 2020년 782만 명에서 2050년에는 1,579만 명까지 증가할 것으로 예상된다.

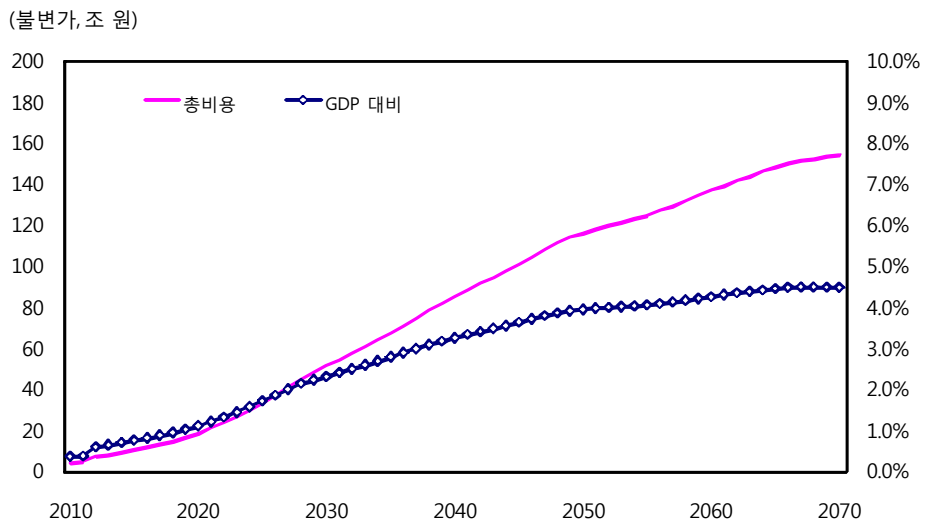
수급대상이 확대됨에 따라 소요재원은 2020년에 19조 원에서 2070년 154조 원으로 증가할 것으로 전망되는데 이는 장기적으로 국내총생산 대비 4.5%(2070년 기준)에 달하는 수준이다.

〈표 3-4〉 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망(65세 이상 인구 중 100% 적용, A값의 10% 지급)

연도	1인당 급여액 (월액, 천 원) ¹⁾		대상자수 (천 명)	65세 이상 인구 중 100% 적용		GDP 대비 총비용
	경상가	2010년 불변가 ²⁾		총비용(십억 원)		
				경상가	2010년 불변가 ²⁾	
2010	90	90	3,759	3,711	3,711	0.3%
2015	154	135	6,445	11,899	10,415	0.7%
2020	255	198	7,821	23,921	18,596	1.1%
2025	394	278	9,920	46,957	33,063	1.7%
2030	560	357	11,899	79,976	51,004	2.3%
2035	714	412	13,542	116,047	67,032	2.8%
2040	907	475	14,941	162,635	85,086	3.2%
2045	1,139	540	15,547	212,496	100,692	3.6%
2050	1,426	612	15,793	270,302	116,009	3.9%
2055	1,779	692	15,017	320,593	124,622	4.0%
2060	2,217	781	14,583	387,960	136,593	4.2%
2065	2,763	881	13,996	463,996	147,964	4.4%
2070	3,443	994	12,925	533,981	154,229	4.5%

주: 1) 2012년부터 매년 인상하여 2028년부터 국민연금 급여산식 A값의 10%를 지급함.
2) 물가상승률로 할인함.

[그림 3-3] 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망(65세 이상 인구 중 100% 적용, A값의 10% 지급)



제2절 국민연금 연금수급자수 및 급여액 전망

현재 기초노령연금 수급률(65세 이상 인구수 대비 수급자수) 70%를 향후 증가할 국민연금 수급자 규모를 반영하여 조정할 경우 기초노령연금 수급자수 및 소요재원을 분석하기 위해 본 절에서는 먼저 국민연금 수급자수의 증가추이를 살펴보고자 한다.

국민연금 노령연금 수급자 증가추이를 전망한 결과에 따르면, 2010년 120만 명에서 급격하게 증가하여 2050년대에는 1,000만 명을 넘어서는 것으로 나타난다. 이후 전체 노인수가 감소하면서 노령연금 수급자수도 감소하여 2070년에는 892만 명에 달할 것으로 전망된다. 65세 이상 인구수 대비 노령연금 수급자는 2010년 22.4%에서 급격하게 증가하여 2030년에는 50%를 넘어서는 것으로 나타나고 2050년에는 66.0%로 증가한 이후에는 그 수준을 유지할 것으로 전망된다.

〈표 3-5〉 65세 이상 국민연금 노령연금 수급자수 전망

연도	65세 이상 (천 명)		인구수 대비 연금수급자수 (나/가)
	인구수 (가)	노령연금 수급자수 (나)	
2010	5,354	1,200	22.4%
2015	6,445	1,755	27.2%
2020	7,821	2,853	36.5%
2025	9,920	4,409	44.4%
2030	11,899	6,095	51.2%
2035	13,542	7,697	56.8%
2040	14,941	9,050	60.6%
2045	15,547	9,945	64.0%
2050	15,793	10,422	66.0%
2055	15,017	10,296	68.6%
2060	14,583	10,197	69.9%
2065	13,996	9,720	69.5%
2070	12,925	8,917	69.0%

한편 유족연금 수급자수를 포함한 국민연금 연금수급자 증가추이를 살펴보면, 전 업주부가 유족연금을 수급할 수 있다는 점에서 유족연금 수급자를 포함한 수급자수

를 고려할 경우 국민연금 연금수급자 비율이 높아짐을 알 수 있다. 65세 이상 인구 대비 유족연금을 포함한 연금수급자 비율은 2020년 41.3%에서 2050년 73.3%로 급격하게 증가할 것으로 전망된다.

〈표 3-6〉 65세 이상 유족연금을 포함한 국민연금 수급자수 전망

연도	65세 이상 (천 명)		인구수 대비 연금수급자수 (나/가)
	인구수 (가)	유족연금 포함 연금수급자수 (나)	
2010	5,354	1,353	25.3%
2015	6,445	2,292	35.6%
2020	7,821	3,230	41.3%
2025	9,920	5,013	50.5%
2030	11,899	6,795	57.1%
2035	13,542	8,422	62.2%
2040	14,941	10,049	67.3%
2045	15,547	10,811	69.5%
2050	15,793	11,572	73.3%
2055	15,017	11,422	76.1%
2060	14,583	11,272	77.3%
2065	13,996	10,531	75.2%
2070	12,925	9,789	75.7%

국민연금 노령연금 평균급여액(월액)을 전망한 결과에 따르면, 2010년 244천 원에서 2030년 945천 원(2010년 불변가 603천 원), 2050년 2,455천 원(2010년 불변가 1,054천 원), 2070년 6,003천 원(2010년 불변가 1,734천 원)로 증가하는 것으로 나타난다.

그러나 국민연금 연금수급자 비율이 급격하게 증가할지라도 수급자 상당수의 급여액이 평균급여액을 받는다는 논리로 비약되는 것에 대해서는 주의가 요망된다. 왜냐하면 수급자 비율이 괄목하게 증가할지라도 적지 않은 연금수급자가 최저생계비에도 못미치는 연금액을 수급할 것으로 전망되기 때문이다.

〈표 3-7〉 국민연금 노령연금 급여액 전망

연도	노령연금 수급자수 (천 명)	노령연금 총급여액 (십억 원)	1인당 급여액(월액, 천 원)	
			경상가	2010년 불변가 ¹⁾
2010	2,345	6,879	244	244
2015	2,855	12,070	352	308
2020	3,975	24,488	513	399
2025	5,372	46,269	718	506
2030	6,599	74,872	945	603
2035	7,828	114,259	1,216	702
2040	9,157	172,049	1,566	819
2045	10,008	236,322	1,968	933
2050	10,455	308,041	2,455	1,054
2055	10,326	378,027	3,051	1,186
2060	10,201	468,701	3,829	1,348
2065	9,774	563,534	4,805	1,532
2070	8,978	646,782	6,003	1,734

주: 1) 물가상승률로 할인함.

제3절 국민연금 수급자 증가추이를 반영하여 기초노령연금을 지급할 경우

향후 기초노령연금 수급률(65세 이상 인구수 대비 기초노령연금 수급자수)을 국민연금 수급자수 증가추이를 반영하여 조정할 경우, 국민연금 수급자수가 증가함에 따라 기초노령연금 수급률은 2010년 70%에서 2040년경 40% 수준으로 급격하게 감소하고 이후에도 점차 감소하여 2050년대 후반 이후 30%를 유지할 것으로 전망된다.

현재 기초노령연금 수급률 70%에 비해 기초노령연금 수급자 규모가 감소함에 따라 기초노령연금 급여지출을 위해 2070년 기준으로 GDP 대비 1.4%의 재원이 소요될 것으로 전망된다.

〈표 3-8〉 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망(국민연금 수급률 반영, A값의 10% 지급)

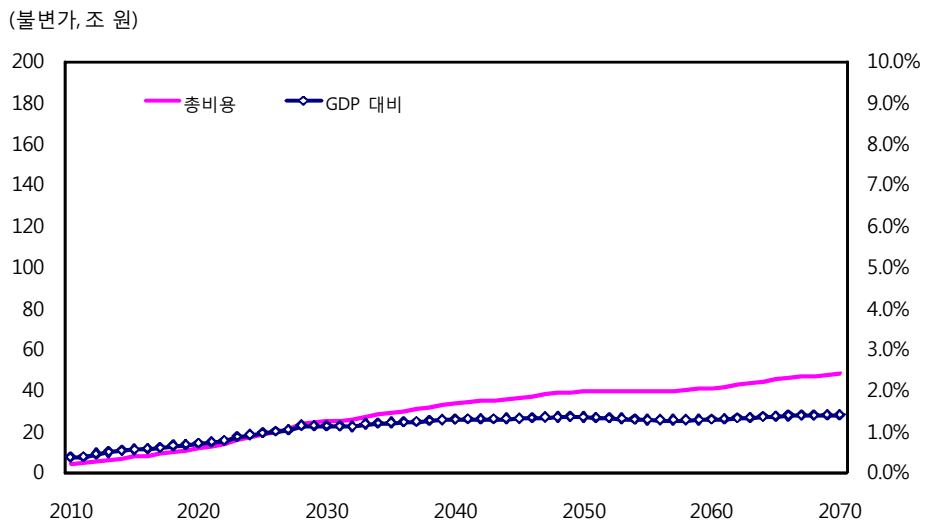
연도	1인당 급여액 (월액, 천 원) ¹⁾		국민연금 수급률 반영 ²⁾				
	경상가	2010년 불변가 ³⁾	대상자수 (천 명)	65세이상 인구대비	총비용(십억 원)		GDP 대비 총비용
					경상가	2010년 불변가 ³⁾	
2010	90	90	3,759	70.0%	3,711	3,711	0.3%
2015	154	135	4,512	70.0%	8,329	7,290	0.5%
2020	255	198	4,968	63.5%	15,195	11,813	0.7%
2025	394	278	5,511	55.6%	26,087	18,368	0.9%
2030	560	357	5,803	48.8%	39,007	24,876	1.1%
2035	714	412	5,845	43.2%	50,088	28,932	1.2%
2040	907	475	5,891	39.4%	64,124	33,548	1.3%
2045	1,139	540	5,602	36.0%	76,565	36,280	1.3%
2050	1,426	612	5,371	34.0%	91,931	39,455	1.3%
2055	1,779	692	4,721	31.4%	100,791	39,180	1.3%
2060	2,217	781	4,385	30.1%	116,670	41,077	1.3%
2065	2,763	881	4,276	30.5%	141,747	45,202	1.4%
2070	3,443	994	4,008	31.0%	165,584	47,825	1.4%

주: 1) 2012년부터 매년 인상하여 2028년부터 국민연금 급여산식 A값의 10% 지급함.

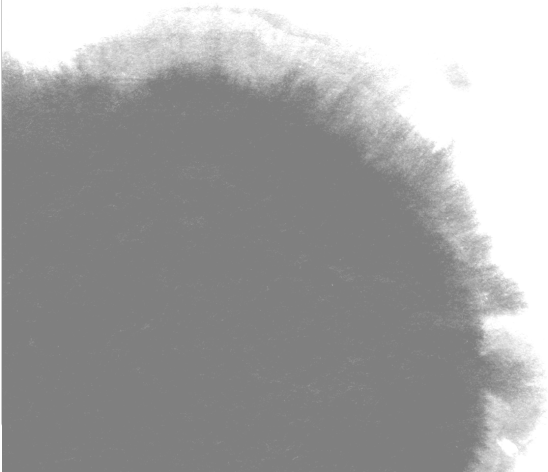
2) 국민연금 수급률(표 3-1 참조)을 반영하는 것으로 가정함.

3) 물가상승률로 할인함.

[그림 3-4] 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망(국민연금 수급률 반영, A값의 10% 지급)



기초노령연금 선정기준 대인별 분석



제4장 기초노령연금 선정기준

대안별 분석

현재 기초노령연금은 소득자산조사를 토대로 65세 이상 인구 중 하위소득 70%에
게 지급되도록 매년 선정기준을 산정하고 있다. 기초노령연금 지급대상을 기초노령
연금 수급률(65세 이상 인구수 대비 수급자수)이 아니라 근로세대의 평균소득이나
최저생계비 등 경제·사회 여건을 대변할 수 있는 지표에 연계하여 매년 자동으로
선정할 수 있도록 중장기적 관점에서 타당한 기준을 제시하고 도입효과를 살펴보고
자 한다.

본 장에서는 기초노령연금 수급자 선정에 있어서 기준이 될 수 있는 지표로 근로
세대의 평균소득을 반영하고 있는 국민연금 급여산식 A값과 국민기초생활보장제도
의 최저생계비를 고려하여 기초노령연금 선정기준을 검토하고자 한다.

현재 기초노령연금 수급률 70%를 그대로 유지할 경우 2절에서 선정기준액을 중
장기적으로 전망하고 3절과 4절에서는 국민연금 급여산식 A값과 최저생계비를 기준
으로 기초노령연금 수급자를 선정할 경우 각각의 대안별로 도입효과를 분석한다. 앞
서 1절에서는 선정기준으로 제시한 국민연금 급여산식 A값과 최저생계비의 향후 추
이를 전망한다.

제1 절 소득인정액, 국민연금 급여산식 A값, 최저생계비 추정

가. 65세 이상 인구의 소득인정액 추정

65세 이상 인구의 소득인정액¹⁹⁾을 추정하기 위해서는 장기적인 관점에서 노인의
소득행태 변화와 증가추세 등에 대한 가정이 필요하다. 그러나 현실적으로 노인의

소득행태, 자산, 연금 등의 변화를 장기적으로 전망하기에는 한계가 있을 수 밖에 없다.

본 연구에서는 2009년말 65세 이상 인구의 소득인정액 분포²⁰⁾를 기준으로 매년 임금상승률과 금리의 일정비율로 증가하는 것으로 가정한다. 향후 베이비붐 세대가 은퇴할 경우 현 노인세대와 달리 자산규모가 증가할 것을 고려하여 2020년대까지는 소득인정액이 임금상승률과 금리 1/2의 합만큼 증가하는 것으로 가정하고, 2031년 이후는 임금상승률로 증가하는 것으로 가정한다.²¹⁾

〈표 4-1〉 소득인정액 증가율 가정¹⁾

(단위: %)

	2012 ~2015	2016 ~2020	2021 ~2030	2031 ~2040	2041 ~2050	2051 ~2060	2061 ~2070
소득인정액 증가율 ²⁾ (임금상승률+금리 1/2)	9.6	9.2	7.9	4.9	4.6	4.5	4.5
임금상승률	6.3	6.0	5.3				
금리	6.3	6.0	4.9	4.4	4.2	4.0	3.8

주: 1) 제2차 국민연금재정계산(2008) 경제변수가정(부록 7)을 바탕으로 가정함.

2) 2031년 이후는 임금상승률 가정임.

나. 국민연금 급여산식 A값, 최저생계비 추정

국민연금 급여산식 A값은 최근 3년간 국민연금 전체 가입자 평균소득월액을 뜻 하는데, 3년간 평균소득은 물가지수를 반영하여 현재기준으로 재평가한다.

19) 현재 기초노령연금 선정기준인 수급률 70%를 위한 소득 및 재산 기준 자료는 부록 6을 참조하기 바람.

20) 자세한 자료는 부록 3을 참조하기 바람.

21) 소득인정액이 임금상승률로 증가한다고 가정할 경우(금리 미반영), 현재 기초노령연금 수급률 70%를 유지할 경우 선정기준액은 부록 1을 참조하기 바람.

급여산식 A값_y

$$= \frac{(\text{평균소득}_{y-1} + \text{평균소득}_{y-2} \times \text{cpi}_{y-1} + \text{평균소득}_{y-3} \times \text{cpi}_{y-2} \times \text{cpi}_{y-1})}{3}$$

이 때, *cpi* : 전국소비자물가지수

$$\text{평균소득}_y = \text{평균소득}_{y-1} \times (1 + \text{임금상승률}_{y-1})$$

국민연금 급여산식 A값(2010년 불변가)을 추정된 결과, 2011년 1,899천 원에서 2030년 3,572천 원, 2050년 6,121천 원으로 증가하고 2070년에는 9,944천 원으로 전망된다.

한편 최저생계비는 2011년 적용될 533천 원(1인 가구 기준, 월액)²²⁾에서 매년 물가상승률로 증가하는 것으로 가정하였다. 최저생계비는 2011년 519천 원에서 2050년 1,209천 원, 2070년 1,794천 원(2010년 불변가는 519천 원²³⁾)으로 추정된다.

22) 2010년 8월 31일 고시(보건복지부)

23) 최저생계비가 물가상승률로 증가한다고 가정하였으므로 2010년 불변가는 전망기간동안 동일함.

〈표 4-2〉 국민연금 급여산식 A값 및 최저생계비 추정

(단위: 천 원, 월액)

연도	국민연금 급여산식 A값 ¹⁾		최저생계비(1인 기준) ²⁾	
	경상가	2010년 불변가 ³⁾	경상가	2010년 불변가 ³⁾
2010	1,792	1,792	504	504
2011	1,950	1,899	533	519
2012	2,074	1,966	547	519
2013	2,204	2,035	562	519
2014	2,343	2,106	577	519
2015	2,491	2,180	593	519
2016	2,640	2,257	607	519
2017	2,799	2,336	622	519
2018	2,966	2,418	637	519
2019	3,144	2,503	652	519
2020	3,333	2,591	668	519
2030	5,601	3,572	814	519
2040	9,071	4,746	992	519
2050	14,262	6,121	1,209	519
2060	22,170	7,806	1,474	519
2070	34,429	9,944	1,794	519

주: 1) 2010년은 실적자료이고 2011년부터 전망함.
 2) 2011년까지 실적자료이고 2012년부터 전망함.
 3) 물가상승률로 할인함.

국민연금 급여산식의 A값 전망은 경제변수가정과 전체 가입자의 평균소득 추이 등에 따라 장기적으로 그 영향을 받을 수 밖에 없다. 국민연금에 대한 공식적인 재정추계는 추계기간을 단기, 장기로 구분하여 정기적으로 그 결과를 발표하고 있다. 추계기간에 따라 재정전망에 있어서의 추계방법론 및 그 목적이 다르므로 본 연구의 목적을 중장기적인 관점에서의 기초노령연금 선정기준에 무게를 둔다면 장기전망치에 보다 초점을 맞출 필요가 있다.

<표 4-2>의 A값 전망치를 국민연금발전위(2008)의 장기전망과 비교한 결과, 국민연금발전위(2008) 결과가 더 높음을 알 수 있다. 국민연금발전위(2008) 전망치는 본 연구결과에 비해 2020년 2%, 2050년 7%, 2070년에는 8%가 더 높은 것으로 나타난다. 추계방법에 따라 전망결과가 달라질 수 있으므로 그 우위를 쉽게 판단할 수는 없으나, 본 연구에서는 2010년 A값 실적치를 반영하고 있으므로 <표 4-2>의 A값 전망을 바탕으로 기초노령연금 선정기준에 대해 분석하고자 한다.

〈표 4-3〉 국민연금 급여산식 A값 전망결과 비교

(단위: 천 원)

연도	본 연구의 전망결과 (가)		국민연금발전위(2008) (나)		비교 (나/가)
	경상가	2010년 불변가 ¹⁾	경상가	2010년 불변가 ¹⁾	
2010 ²⁾	1,792	1,792	1,862	1,862	3.9%
2011	1,950	1,899	1,989	1,937	2.0%
2020	3,333	2,591	3,416	2,655	2.5%
2030	5,601	3,572	5,868	3,742	4.8%
2040	9,071	4,746	9,683	5,066	6.7%
2050	14,262	6,121	15,349	6,587	7.6%
2060	22,170	7,806	23,862	8,401	7.6%
2070	34,429	9,944	37,227	10,752	8.1%

주: 1) 물가상승률로 할인함.

2) 2010년은 국민연금발전위(2008)는 전망결과이고 본 연구에서는 실적자료 반영함.

제2절 기초노령연금 수급률 70% 유지시 선정기준액 전망²⁴⁾

기초노령연금 수급률 70%를 장기적으로 유지할 경우 선정기준액은 2011년에 760천 원에서 2030년에는 3,204천 원으로 급격하게 증가하고 2050년에는 8,000천 원을 넘어서서 2070년에는 20,000천 원에 육박하는 것으로 전망된다. 선정기준액을 2010년 불변가로 살펴보면, 2011년 740천 원에서 2030년 2,043천 원, 2050년 3,479천 원, 2070년 5,646천 원으로 증가하는 것으로 나타난다.

중장기적으로 현재 수급대상자 선정기준인 수급률 70%를 유지하기 위해서는 노인의 소득인정액이 증가함에 따라 선정기준액의 지속적인 인상이 불가피할 것으로 판단된다.

국민연금 급여산식 A값 대비로 살펴보면, 2010년 39%에서 2020년 48%, 2030년 57%로 급격하게 증가한 이후 57%를 유지할 것으로 전망된다. 최저생계비 대비 선정기준액은 2010년대 중반이후 1.5배를 넘어서서 향후 급격하게 증가하여 2040년부터는 5배를 넘어서는 것으로 전망되고 추계최종연도인 2070년에는 10.9배로 나타난다.

24) 2011년 선정기준액 760천 원에 대한 구체적인 산정방식은 부록 2 참조 바람.

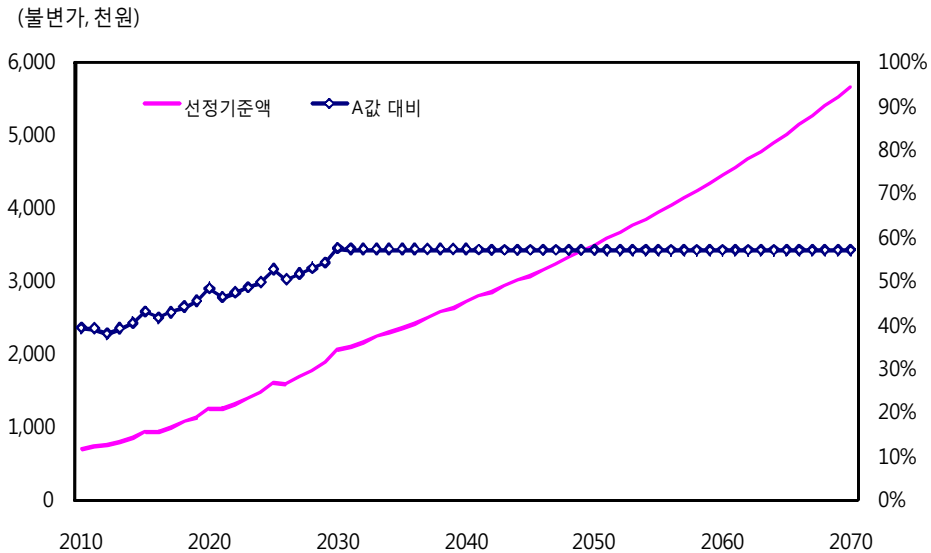
〈표 4-4〉 기초노령연금 수급률 70% 유지시 선정기준액 전망

(단위: 천 원)

연도	선정기준액(1인 기준, 월액)		국민연금 급여산식 A값 대비	최저생계비 대비 (배)
	경상가	2010년 불변가 ¹⁾		
2010	700	700	39.1%	1.4
2011	760	740	39.0%	1.4
2012	784	743	37.8%	1.4
2013	859	793	39.0%	1.5
2014	942	847	40.2%	1.6
2015	1,066	933	42.8%	1.8
2016	1,092	933	41.4%	1.8
2017	1,192	995	42.6%	1.9
2018	1,302	1,061	43.9%	2.0
2019	1,421	1,131	45.2%	2.2
2020	1,602	1,246	48.1%	2.4
2030	3,204	2,043	57.2%	3.9
2040	5,169	2,704	57.0%	5.2
2050	8,105	3,479	56.8%	6.7
2060	12,587	4,432	56.8%	8.5
2070	19,547	5,646	56.8%	10.9

주: 1) 물가상승률로 할인함.

[그림 4-1] 기초노령연금 수급률 70% 유지시 선정기준액 전망



제3절 국민연금 급여산식 A값을 선정기준으로 적용할 경우

기초노령연금 대상자를 매년 자동으로 선정하는 기준으로 전 국민을 대상으로 하는 국민연금제도의 전체 가입자 평균소득을 반영하는 급여산식 A값을 채택할 경우, 공적 노후소득보장제도인 국민연금을 기준으로 기초노령연금 수급자를 선정한다는 측면에서 높은 정책적 타당성 확보할 수 있으나, 비공식적인 소득분야의 비중이 높은 우리나라의 상황에서 국민연금 사업장가입자와 지역가입자를 포괄함에 따른²⁵⁾ (노후소득보장 관련 기준소득으로서) 국민연금 급여산식 A값이 실제 추이를 제대로 반영하지 못함에 따라 발생할 노후소득보장의 적절성 문제에 노출될 가능성이 높다.

따라서 중단기적인 관점에서 한계는 있으나, 장기적인 관점에서 EITC 제도와의 연계 등을 통해 자영업자의 소득과약이 가능해진다면 국민연금 급여산식 A값의 한계를 극복할 수 있을 것으로 예상된다.

기초노령연금 수급자 선정을 국민연금 급여산식 A값을 기준으로 할 경우 구체적으로 A값의 몇 %가 적절한지는 판단하기 쉽지 않다. 본 절에서는 현재 국민연금 A값 대비 선정기준액과 향후 노인의 소득인정액 증가추세 등을 반영하여 하나의 사례로서 선정기준을 제시하고 분석하고자 한다.

2010년 현재 선정기준액인 700천 원은 국민연금 급여산식 A값 대비 40% 수준인데, 향후 베이비붐 세대 은퇴 등 65세 이상 인구의 소득인정액이 빠르게 증가할 것으로 판단된다. 따라서 선정기준을 국민연금 A값에 연동할 경우 현 수준인 A값의 40%에서 상향조정하여 A값 대비 50%를 선정기준으로 적용할 경우 향후 기초노령연금 수급률, 소요재원 등을 분석한다.

2012년부터 기초노령연금 선정기준을 매년 국민연금 급여산식 A값의 50%를 적용한 전망결과에 따르면, 선정기준액이 2010년 불변가 기준으로 2012년에 983천 원에서 2030년 1,786천 원, 2050년 3,061천 원, 2070년 4,972천 원으로 증가하는 것으로 나타난다.

선정기준을 국민연금 급여산식 A값 대비 50%로 적용할 경우 단기적으로는 현재

25) 신고소득에 입각하여 소득관리가 이루어지고 있는 국민연금제도 운영 현실상 지역가입자의 소득신고 누락 및 하향신고 등의 문제가 발생하고 있음.

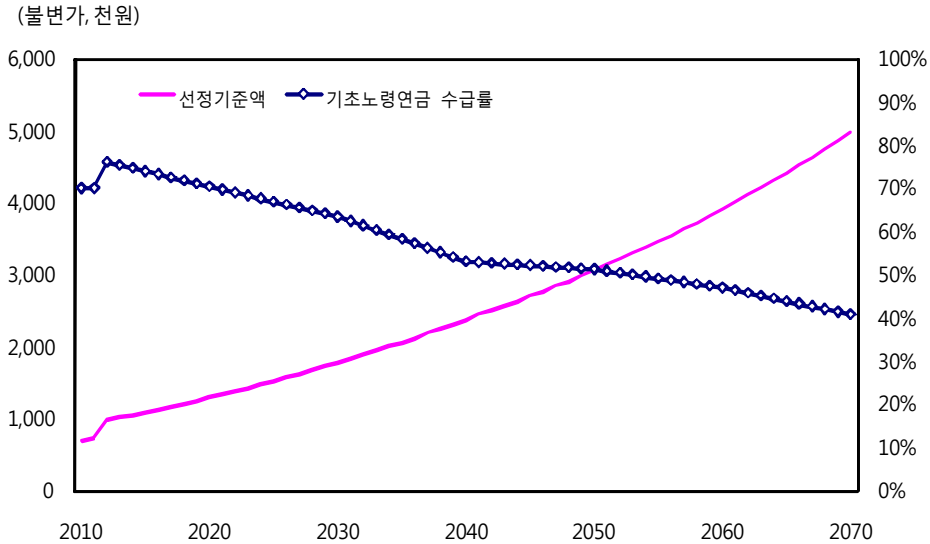
목표수급률인 70%를 넘어서나, 65세 이상인구의 소득인정액이 증가함에 따라 중장기적으로는 수급률이 40%로 하락할 것으로 전망된다. 즉 65세 이상 인구수 대비 기초노령연금 수급자수는 2010년대에는 70%를 넘어서나, 이후 점차 감소하여 2030년 63.4%, 2050년 51.2%, 2070년에는 40.7%로 전망된다.

한편 기초노령연금 선정기준이 국민연금 급여산식 A값에 미치는 영향은 고려하지 않았다. 실제로는 기초노령연금 선정기준과 급여수준에 따라 국민연금 가입자의 가입유인이 약화될 수 가능성이 있다. 이에 따라 국민연금 A값 전망치 또한 영향을 받을 수 있으나, 국민연금제도가 노후소득보장체계로서의 제 역할을 한다는 가정 하에서 기초노령연금의 개선안을 논의하고자 하므로 이러한 경우는 고려하지 않고 분석하였다.

〈표 4-5〉 국민연금 급여산식 A값 50% 적용시 기초노령연금 선정기준액 및 수급률 전망

	선정기준액(1인 기준, 천 원, 월액)			기초노령연금	
	경상가	2010년 불변가	최저생계비 대비(배)	수급자수 (천 명)	65세 이상 인구수 대비
2010	700	700	1.4	3,748	70.0%
2011	760	740	1.4	3,877	70.0%
2012	1,037	983	1.9	4,385	76.1%
2013	1,102	1,018	2.0	4,522	75.4%
2014	1,172	1,053	2.0	4,652	74.7%
2015	1,245	1,090	2.1	4,766	73.9%
2016	1,320	1,128	2.2	4,867	73.2%
2017	1,399	1,168	2.3	5,006	72.5%
2018	1,483	1,209	2.3	5,143	71.8%
2019	1,572	1,252	2.4	5,299	71.1%
2020	1,667	1,296	2.5	5,504	70.4%
2030	2,801	1,786	3.4	7,544	63.4%
2040	4,535	2,373	4.6	7,919	53.0%
2050	7,131	3,061	5.9	8,087	51.2%
2060	11,085	3,903	7.5	6,844	46.9%
2070	17,215	4,972	9.6	5,260	40.7%

[그림 4-2] 국민연금 급여산식 A값 50% 적용시 기초노령연금 선정기준액 및 수급률
전망



기초노령연금 선정기준을 국민연금 급여산식 A값의 50%로 하여 기초노령연금을 지급할 경우 소요재원을 2010년 불변가 기준으로 살펴보면²⁶⁾, 2010년에 4조 원, 2030년 32조 원으로 증가하여 2050년 59조 원, 2070년 63조 원이 소요될 것으로 전망된다. 국내총생산 대비 기초노령연금 총비용은 2010년 0.4%에서 2070년 1.8% 까지 증가하는 것으로 나타난다.

26) 현재 국민연금 급여산식 A값의 5%인 급여수준을 2012년부터 매년 인상하여 2028년 A값의 10%까지 인상하는 것으로 가정함.

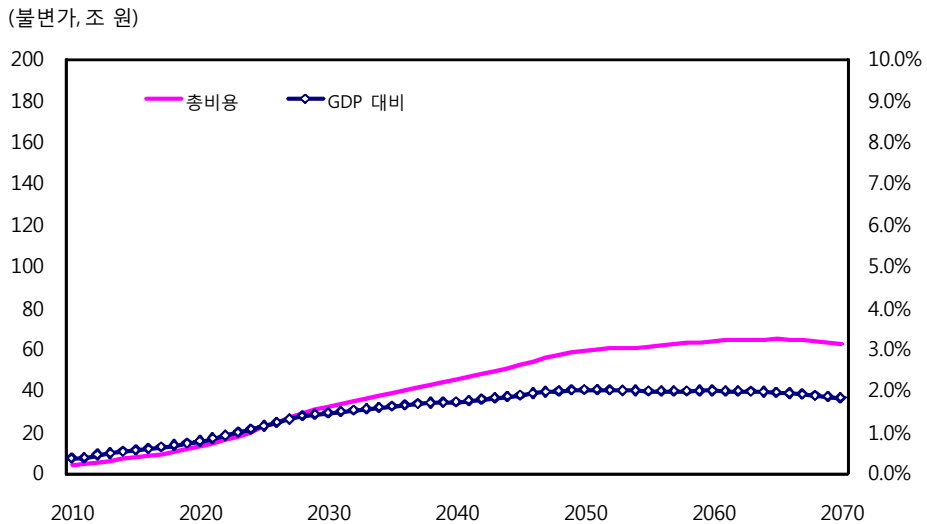
〈표 4-6〉 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망(국민연금 급여산식 A값 50% 기준으로 수급자 선정)

연도	1인당 급여액 (월액, 천 원) ¹⁾		국민연금 급여산식 A값 50% 기준으로 수급자 선정				
	경상가	2010년 불변가 ²⁾	대상자수 (천 명)	65세이상 인구대비	총비용(십억 원)		GDP 대비 총비용
					경상가	2010년 불변가 ²⁾	
2010	90	90	3,759	70.0%	3,711	3,711	0.4%
2015	154	135	4,766	73.9%	8,799	7,701	0.6%
2020	255	198	5,504	70.4%	16,835	13,087	0.8%
2025	394	278	6,635	66.9%	31,409	22,116	1.1%
2030	560	357	7,544	63.4%	50,708	32,339	1.5%
2035	714	412	7,882	58.2%	67,541	39,013	1.6%
2040	907	475	7,919	53.0%	86,194	45,095	1.7%
2045	1,139	540	8,100	52.1%	110,716	52,463	1.9%
2050	1,426	612	8,087	51.2%	138,413	59,404	2.0%
2055	1,779	692	7,369	49.1%	157,308	61,150	2.0%
2060	2,217	781	6,844	46.9%	182,066	64,102	2.0%
2065	2,763	881	6,132	43.8%	203,288	64,826	1.9%
2070	3,443	994	5,260	40.7%	217,308	62,765	1.8%

주: 1) 2012년부터 매년 인상하여 2028년부터 국민연금 급여산식 A값의 10%를 지급함.

2) 물가상승률로 할인함.

[그림 4-3] 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망(국민연금 급여산식 A값 50% 기준으로 수급자 선정)



제4절 최저생계비를 선정기준으로 적용할 경우

자영업자 등 비공식적인 부문에 대한 실제소득과약 측면에서 한계가 있는 국민연금 제도의 특성 상 기초노령연금 선정기준을 최저생계비에 연동하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

선정기준을 국민연금 급여산식 A값에 연동시킬 경우와 마찬가지로 구체적으로 최저생계비의 몇 %가 적절한지에 대해서는 현실적으로 한계가 있다. 앞 절에서와 같이 현재 최저생계비 대비 선정액과 향후 소득인정액 증가 등을 고려하여 하나의 사례로 그 기준을 제시하고자 한다.

2010년 현재 선정기준액인 700천 원은 최저생계비 140% 수준으로, 향후 은퇴세대 소득인정액이 높아질 것으로 예상되므로 최저생계비 150%를 선정기준으로 적용하여 선정기준액 및 수급자수 등을 분석한다.

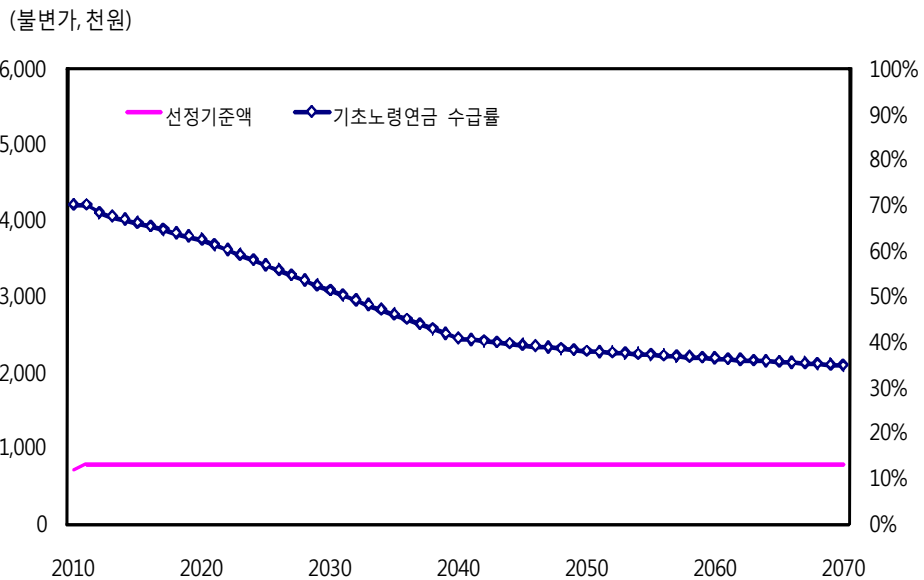
최저생계비 150%를 선정기준으로 적용할 경우 선정기준액은 2010년 불변가로 778천 원으로 추정된다. 65세 이상 인구수 대비 기초노령연금 수급자수는 2012년 71%에서 점차 감소하여 2030년 51.2%, 2050년 37.9%, 2070년에는 34.8%로 전망된다.

선정기준을 최저생계비 150%로 적용할 경우 현재 노인들의 70%에게 연금을 지급하는 제도가 장기적인 관점에서는 자연스럽게 저소득층을 대상으로 하는 제도로 전환됨을 알 수 있다.

〈표 4-7〉 최저생계비 150% 적용시 기초노령연금 선정기준액 및 지급률 전망

	선정기준액 (1인 기준, 천 원, 월액)			기초노령연금	
	경상가	2010년 불변가	국민연금 A급 대비	수급지수 (천 명)	65세 이상 인구수 대비
2010	700	700	39.1%	3,748	70.0%
2011	760	740	39.0%	3,877	70.0%
2012	821	778	39.6%	4,089	71.0%
2013	843	778	38.3%	4,192	69.9%
2014	866	778	37.0%	4,286	68.8%
2015	889	778	35.7%	4,365	67.7%
2016	911	778	34.5%	4,429	66.6%
2017	933	778	33.3%	4,527	65.6%
2018	955	778	32.2%	4,619	64.5%
2019	978	778	31.1%	4,727	63.4%
2020	1,001	778	30.0%	4,875	62.3%
2030	1,221	778	21.8%	6,093	51.2%
2040	1,488	778	16.4%	6,080	40.7%
2050	1,814	778	12.7%	5,988	37.9%
2060	2,211	778	10.0%	5,298	36.3%
2070	2,695	778	7.8%	4,497	34.8%

[그림 4-4] 최저생계비 150% 적용시 기초노령연금 선정기준액 및 지급률 전망



기초노령연금 선정기준으로 최저생계비의 150%로 적용할 경우 소요재원을 2010년 불변가 기준으로 살펴보면²⁷⁾, 2010년에 4조 원, 2030년 26조 원으로 증가하여 2050년 44조 원, 2070년 54조 원이 소요될 것으로 전망된다. 국내총생산 대비 기초노령연금 총비용은 2010년 0.4%에서 2070년 1.6%까지 증가하는 것으로 나타난다.

〈표 4-8〉 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망(최저생계비 150% 기준으로 수급자 선정)

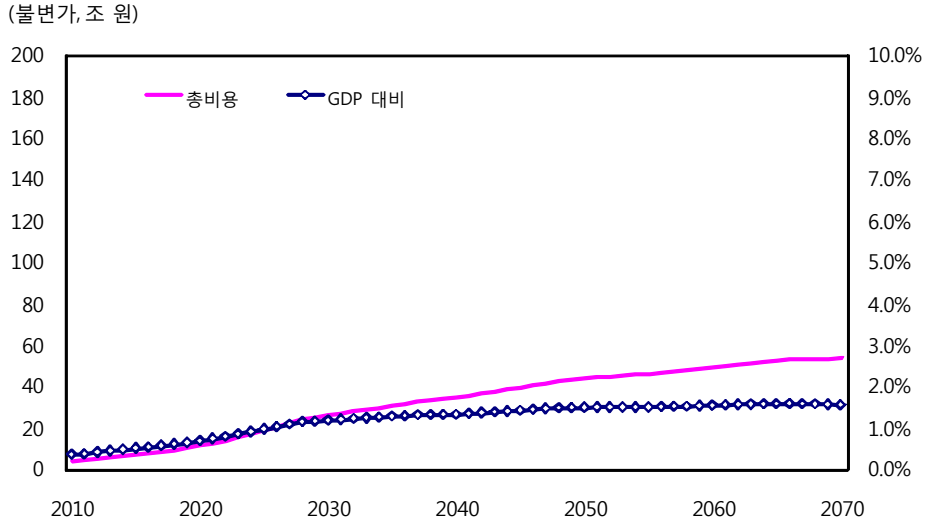
연도	1인당 급여액 (월액, 천 원) ¹⁾		최저생계비 150% 기준으로 수급자 선정				
	경상가	2010년 불변가 ²⁾	대상자수 (천 명)	65세이상 인구대비	총비용(십억 원)		GDP 대비 총비용
					경상가	2010년 불변가 ²⁾	
2010	90	90	3,759	70.0%	3,711	3,711	0.4%
2015	154	135	4,365	67.7%	8,058	7,053	0.5%
2020	255	198	4,875	62.3%	14,911	11,592	0.7%
2025	394	278	5,631	56.8%	26,658	18,770	1.0%
2030	560	357	6,093	51.2%	40,953	26,118	1.2%
2035	714	412	6,223	46.0%	53,325	30,802	1.3%
2040	907	475	6,080	40.7%	66,186	34,627	1.3%
2045	1,139	540	6,110	39.3%	83,520	39,576	1.4%
2050	1,426	612	5,988	37.9%	102,478	43,982	1.5%
2055	1,779	692	5,575	37.1%	119,006	46,261	1.5%
2060	2,217	781	5,298	36.3%	140,942	49,623	1.5%
2065	2,763	881	4,977	35.6%	164,996	52,616	1.6%
2070	3,443	994	4,497	34.8%	185,775	53,657	1.6%

주: 1) 2012년부터 매년 인상하여 2028년부터 국민연금 급여산식 A값의 10%를 지급함.

2) 물가상승률로 할인함.

27) 현재 국민연금 급여산식 A값의 5%인 급여수준을 2012년부터 매년 인상하여 2028년 A값의 10%까지 인상하는 것으로 가정함.

[그림 4-5] 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망(최저생계비 150% 기준으로 수급자 선정)

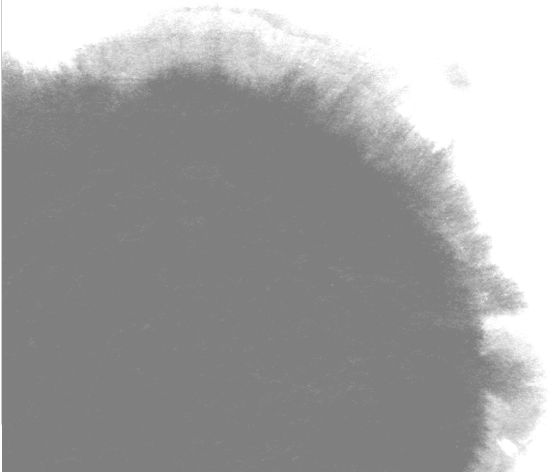


<표 4-9> 기초노령연금 선정기준 대안별 분석결과 요약

	수급률 (65세 이상 인구수 대비 기초노령연금 수급자수)	선정기준액 (2010년 불변가)	GDP 대비 소요자원
현재 선정기준			
65세 이상 인구 중 하위소득 70%	70%	743천 원 (2012년) 3,479천 원 (2050년) 5,646천 원 (2070년)	0.5% (2015년) 2.8% (2050년) 3.1% (2070년)
대안별 선정기준			
국민연금 급여산식 A값 대비 50% 이하 소득자	76.1% (2012년) 51.2% (2050년) 40.7% (2070년)	983천 원 (2012년) 3,061천 원 (2050년) 4,972천 원 (2070년)	0.6% (2015년) 2.0% (2050년) 1.8% (2070년)
최저생계비 150% 이하 소득자	71.0% (2012년) 37.9% (2050년) 34.8% (2070년)	778천 원	0.5% (2015년) 1.5% (2050년) 1.6% (2070년)

05

기초노령연금 선정기준 대한 평가



제5장 기초노령연금 선정기준 대안 평가

65세 이상 노인의 70%에게 지급되는 기초노령연금제도의 수급비율을 그대로 유지할 경우 연금수급자 선정을 위한 소득인정액의 지속적인 인상이 불가피하다. 향후 고소득 베이비붐 세대가 대거 퇴직할 경우, 재산환산액의 공제 범위 확대 및 여타 금융소득의 공제 범위도 확대시켜야 70% 수급자 선정이 가능할 것으로 예상되기 때문이다.

이와 함께 수급자의 절대수(인구고령화에 따라) 증가에 따른 재정 압박심화 및 노인 소득보장 관점에서 불충분한 급여수준의 현실화 압력이 지속적으로 제기될 것으로 전망된다. 이러한 압력으로 인해 수급대상자에 대한 조정없이 연금액을 현실화시킬 경우 베이비 붐 세대가 본격적으로 퇴직하는 시점부터는 연금액 지출이 급증할 것으로 전망되어, 현행 방식의 기초노령연금 수급자 선정방식에 대한 제도개선이 시급한 상황이다.

이를 위해 제 4장에서는 65세 이상 인구의 소득인정액을 추정하였다. 정확한 소득인정액을 추정하기 위해서는 상이한 cohorts별 노인의 소득행태, 즉 자산, 연금, 근로소득 등과 관련된 자료가 필요하다. 그러나 우리나라의 경우 현재 65세 이상인 노인집단과 향후 수십년 뒤에 은퇴할 노인집단의 소득분포는 상당히 이질적일 것으로 전망된다. 현세대 노인의 경우 급속한 산업화 속에서도 자식이 노후를 책임지리라는 믿음 하에 자신의 노후 준비를 제대로 하지 못한 반면, 20~30년 후에 은퇴할 세대의 경우 노후준비 노력 등으로 인해 이전 세대와는 상이한 소득행태를 보일 것으로 전망되기 때문이다.

이러한 이유로 인해 65세 이상 인구의 소득인정액 추정시 2가지 상이한 가정을

채택하였다. 1차 베이비 붐 세대의 65세 진입이 완료되는 2030년까지는 베이비 붐 세대가 보유한 자산 등을 고려하여 소득인정액이 임금상승률 외에도 금리상승에 영향을 받을 것이라는 전망 하에 소득인정액 증가율 가정시 임금상승률과 실질금리를 동시에 고려하였다. 제4장의 추계결과와 ‘부록 1’을 통해 알 수 있듯이 가정별로 선정기준액에 상당한 차이가 있음을 알 수 있다.

이처럼 불확실한 미래 추계치를 근거로 사전에 선정기준액이 매년 자동으로 결정 되도록 할 경우 중장기적인 관점에서 적지 않은 혼란이 초래될 가능성이 높다. 설사 지금 시점에서 소득인정액의 장기 추이를 정확하게 추정하였다 하더라도, 빈번해지고 있는 전 세계적인 금융위기 등으로 인해 보유 자산가격의 등락폭 확대에 따른 변동에 대한 적절한 대응이 쉽지 않아 보이기 때문이다. 인구 고령화로 인해 급증할 재정부담 완화 등의 목적으로 사전에 기초노령연금 선정기준의 몇 %로 수급대상자를 결정하는 방안은 소득분포와 임금 증가율 전망에서 수반될 오차들의 상승 작용으로 인해 장기적인 관점에서 득보다는 실이 많아 보인다.

이러한 문제의식 하에 이하에서는 이미 검토한 선정기준 대안별 장단점을 평가한 뒤, 외국의 유사제도 운영 사례에 비추어 가장 현실성이 높다고 판단되는 대안을 제시하고자 한다.

제1 절 기초노령연금 선정기준을 국민연금 A값에 연동시킬 경우

노후소득보장제도인 국민연금 가입자 소득을 기준으로 기초노령연금을 선정할 경우, 소득과 관련된 동일한 잣대를 적용하여 노후소득보장제도를 운영할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 신고소득에 입각하여 소득관리가 이루어지고 있는 국민연금제도 운영 현실에서, 자영자 등 소득파악이 어려운 집단의 소득 하향 신고로 인해 국민연금 가입자 평균소득이 실제 소득수준을 제대로 반영하지 못함에 따라 발생할 노후소득보장의 적절성 문제에 노출될 가능성이 높다. 현재에도 도시근로자 평균임금과 국민연금 가입자 평균소득 사이에 상당한 괴리가 발생하고 있어, 두차례에 걸친 연금개혁으로 인해 낮아진 소득대체율과 결부되어 급여수준 차원에서의 노후소득보장 적절성 문제를 야기하고 있기 때문이다.

그러나 무엇보다도 65세 이상 인구의 소득인정액에 대한 장기전망치와 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 장기 전망치에 대한 오차가 야기할 불확실성에 주목할 필요가 있다. 국민연금 A값을 기준으로 기초노령연금을 선정할 경우, A값의 몇 %, 구체적으로 A값의 40% 또는 A값의 50% 등의 형식을 빌어 법제화가 가능할 것이며, 이러한 방식으로 법제화를 하여야 (장기적인 관점에서의 수급자 비율 조정 등) 선정기준액 법제화에 따른 정책효과가 나타나게 될 것이다.

문제는 이러한 방식으로 법제화할 경우 특정 시점의 선정기준액에 대한 추정치와 실제 실현치와의 괴리로 인해, 선정기준액에 대한 주기적인 수정이 불가피해 질 것이라는 점이다.²⁸⁾ 오차를 수정하기 위해 선정기준액을 수정할 때마다 선정기준액의 적절성에 대한 논란이 불거져 당초 의도했던 정책효과, 즉 한번 정한 원칙에 따라 정치·사회적인 여건변화와 상관없이 중립적으로 제도를 운영할 수 있을 것이라는 정책 목표 달성이 어려워질 것으로 예상된다.

요약하면 국민연금 A값을 기준으로 기초노령연금 수급대상자를 선정할 경우에는 주기적으로 선정기준액 수정이 불가피하며, 이러한 측면을 고려할 때 현 시점에서 가능한 사전적인 법제화는 매우 원론적인 수준으로 제한될 수 밖에 없을 것이다. 가령 “기초노령연금 선정기준액은 국민연금 가입자 평균소득을 기준으로 하되, 선정기준액은 상황 변화를 반영하여 탄력적으로 조정한다”라는 정도의 법제화가 가능할 것이다. 이러한 수준의 법제화가 주변 여건변화, 특히 정치·사회적인 여건변화에 대한 사전 대응차원에서 얻어질 실익이 크지 않을 것이라는 점에서 국민연금 A값을 활용한 기초노령연금 선정기준은 현실성 있는 정책 대안이 되기 어려워 보인다.

제2절 기초노령연금 선정기준을 최저생계비에 연동시킬 경우

기초노령연금 선정기준을 최저 생계비에 연동시키는 방안은 국민연금 A값 기준으로 연동시키는 방안에 비해 불확실성이 줄어드는 장점이 있다. 부연하면, 소득인정액에 대한 장기 추계치에 대한 불확실성 문제가 여전히 남아있는 반면, 국민연금 가

28) 기초노령연금 선정기준액은 근로소득과 자산소득의 가중치 조정을 통해 얻어지는 반면, 국민연금 가입자 평균소득인 A값은 근로소득을 기준으로 얻어지는 수치임. 선정 기준이 다른 두 지표를 결합하여 법제화할 경우, 장기로 갈수록 괴리가 커질 수 밖에 없다는 점을 주목할 필요가 있음.

입자 평균소득 추정치에 대한 불확실성이 해소됨에 따라 최저생계비를 기초노령연금 선정기준으로 활용할 경우 선정기준액 변동폭이 감소할 수 있을 것으로 예상된다.

최저생계비에 연동시킬 경우 상대적으로 기준액 변동폭이 감소한다는 장점이 있으나, 이 기준 역시 최저생계비의 몇 %로 할 것인가에 대한 논란이 적지 않을 것으로 예상된다. 시간의 흐름에 따라 소득인정액이 변해 최저생계비 기준으로 수급 대상자를 조정하려 할 경우, 수급자 선정기준으로 최저생계비의 몇 %가 적정할 것인가의 문제로 비화될 여지가 농후하기 때문이다. 부연하면 소득인정액 변화를 반영하여 최저생계비 대비 기준을 변경하려 할 경우, 이러한 시도가 자칫 노후소득보장제도로써 기초노령연금제도의 역할 측면에서 전체 노인대비 기초노령연금 수급자의 적정비율 문제로 논란이 확대될 가능성이 높다는 것이다. 이 경우 정치·사회적 여건 변화에도 중립적일 수 있는 기준을 마련한다는 취지가 퇴색할 수 밖에 없을 것이다.

이와는 별도로 최저생계비를 선정기준으로 활용할 경우 기초노령연금의 성격이 불분명해진다는 단점도 있다. 기초노령연금제도가 노인 대상의 연금제도인지, 빈곤층 대상의 공공부조제도인지 제도의 정체성 및 발전방향에 대한 논란이 예상될 수 있기 때문이다. 특히 장기적인 제도 발전방향 측면에서 국민기초생활보장제도와와의 통합 운영을 포함한 제도 발전방향에 관한 논란이 가열될 가능성이 높다.

또한 기초노령연금 대상자를 최저생계비에 연동시켜 선정할 경우 장기적으로 최저생계비 보전차원에서 기초노령연금액이 급격하게 증가하는 방향으로 논의가 모아질 수도 있다. 이미 노후소득보장 차원에서 기초노령연금액 현실화에 대한 사회적 압력이 높은 점을 고려하면 중장기적인 관점에서 기초노령연금액이 상향 조정될 가능성이 높다. 이러한 전망이 현실화된다면, 기여에 입각하여 연금을 지급하는 국민연금에 대한 중산층 이하 가입 대상자의 참여율이 현저하게 떨어지게 될 것이다. 두 차례에 걸친 연금개혁으로 인해 국민연금 소득대체율이 70%에서 40%로 낮아진 상황에서, 저소득층의 경우에는 국민연금으로부터 예상되는 급여수준에 비해 높아진 기초노령연금 급여가 더 매력적일 것이기 때문이다.

이러한 문제점에도 불구하고 기초노령연금 선정기준 대안 검토결과에 의하면, 불확실성이 상대적으로 낮다는 측면에서 국민연금 A값보다는 최저생계비 기준이 더 적절해 보인다. 또한 최저생계비를 활용하여 기초노령연금 수급대상자를 선정할 경

우, 중단기 관점에서 65세 노인인구 대비 기초노령연금 수급자 비율 목표 달성이 국민연금 A값을 기준으로 할 때보다 수월할 것으로 예상된다. 단 구체적인 수치를 활용할 경우, 예를 들어 최저생계비 150%를 기준으로 수급대상자를 선정할 경우 중단기적인 관점에서는 큰 문제가 없을 것이나, 장기적인 관점에서의 기준변경이 불가피할 것이며, 이 경우 역시 적정기준에 대한 논란으로부터 자유롭지 못할 것이다.

제3절 외국 유사 사례를 활용한 선정기준 대안 검토

지금까지의 논의가 시사하는 바는 국민연금 A값을 기준으로 할 때나, 최저생계비를 기준으로 기초노령연금 수급자를 선정할 경우 적지 않은 논란이 생겨날 수 있다는 것이다. 향후 도래할 고령사회에서 정치·사회적으로 중립적인 선정기준액 설정 차원에서 애초의 목적달성이 수월하지 않다는 것이다.

이러한 측면을 고려할 경우 보다 현실적인 대안을 마련하는 것이 적절해 보인다. 일단 65세 이상 노인의 70%에 대해 급여가 지급되는 수급률은 그대로 두되, 노인들의 소득인정액 변화에 따라 연금액을 조정하는 방안이 바로 그것이다. 호주, 핀란드 등의 기초연금 운영사례가 시사하는 바는 수급률 자체에 손을 대는 대신, 수급 대상자의 소득수준 변화에 따라 연금액을 조정하는 방식으로 제도를 개편하는 것이 효과적이라는 것이다. 즉 수급대상자의 소득인정액 상향 추이에 맞추어 지급되는 연금액 감액율을 높일 경우, 향후 도래할 고령사회에서 급증하는 노인에게 지급될 기초노령연금으로 인한 정부 재정 불안정문제를 회피할 수 있을 것이다.

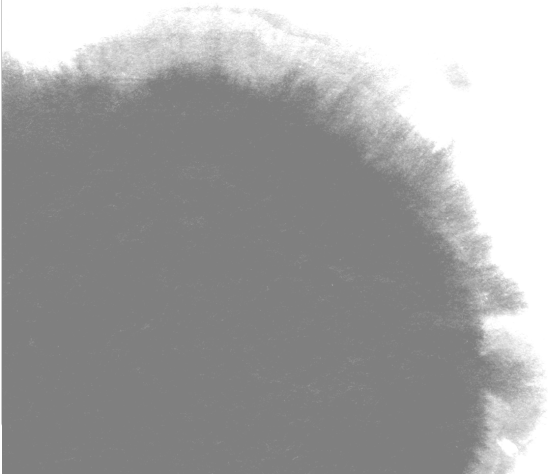
이와 함께 호주 등에서 이미 활용하고 있는 것처럼 연금 수급을 위한 자산 증여 등에 대해서도 엄격한 규정을 만들어 놓을 필요가 있다. 호주의 경우 연금 수급 대상자가 연금 수급연령 이전에 보유 자산을 자식에게 양도했을 지라도, 일정기간 동안 자신이 자산을 보유한 것으로 인정하여 연금 수급권을 제한하고 있다. 우리나라의 기초노령연금제도에서도 소득인정액 산정시 (가령) 자격심사 5년 또는 10년 전까지 보유하고 있던 자산이 자식 등에게 증여(또는 매각)되었을 때 이를 자산으로 인정하는 방안에 대해 적극 검토해 볼 필요가 있다.

결론적으로 향후 도래할 초고령사회에 효과적으로 대처하기 위해서는 공적 소득

보장제도가 필요한 취약계층 노인에 대해서는 정부가 적극적으로 지원하되, 자신의 힘만으로도 충분히 노후생활을 영위할 수 있는 집단에 대해서는 정부 지원이 최소화되어야 할 것이다. 이를 위해 소득인정액에 근거하여 연금급여를 차별화하는 규정을 보다 정교화시킬 필요가 있으며, 이 경우 필요한 집단에게 한정된 재원이 보다 효과적으로 배분될 수 있을 것이다. 향후 도래할 초고령사회를 대비하기 위해 노후소득 보장제도에 대한 국가의 선택과 집중이 명확해질 경우, 이러한 조치가 취해지지 않을 경우 지나치게 비대화된 연금 지출로 인해 정부재정이 불안정해지는 현상도 예방이 가능할 것이다. 이와 관련하여 연금재정 불안정 문제가 본격적으로 도래하기 이전에 초고령사회에 효과적으로 대처할 수 있는 방향으로 연금제도를 개편한 스웨덴, 핀란드 등과 달리, 적기에 올바른 방향으로 제도개편을 단행하지 못한 그리스 등 남유럽 국가들이 2008년 글로벌 금융위기 이후 겪고 있는 재정적인 어려움이 시사하는 바가 적지 않은 이유가 바로 여기에 있다 할 것이다.

06

결론 및 향후과제



제6장 결론 및 향후과제

2008년부터 시행되고 있는 기초노령연금제도의 바람직한 발전방향을 모색하기 위하여 본 연구에서는 향후 급격하게 변화할 사회·경제적인 여건변화에도 제도 운영 원칙이 훼손되지 않을 효과적인 정책수단이 무엇이 될 수 있을 것인가를 집중 검토하였다. 우리보다 먼저 부과방식 속성의 공적연금제도를 운영한 외국의 경험이 시사하는 바는 급격한 인구고령화로 인해 제도 적용대상자가 급격하게 증가할수록, 또한 제도에 내재된 부과방식 속성이 높을수록, 동 제도 도입으로 인해 초래될 재정압박에 대한 고려보다는 정치·사회적 압력으로 인해 수급 대상자 및 급여수준을 증가시키는 방향으로 제도가 개편되었다는 점이다.

OECD 국가 중에서도 가장 인구고령화 속도가 빠르고 출산율 역시 전 세계에서 가장 낮은 수준을 유지하고 있는 우리나라는, 기존의 OECD 회원국 중 그 어느 국가도 경험하지 못한 빠른 속도로 인구고령화와 연금제도 성숙이 동시에 진행될 것으로 전망되고 있다. 특히 짧은 기간 내에 급증할 노인인구 및 이들의 정치적 영향력 확대에 의해 세금으로 운영되는 기초노령연금제도가 후세대가 감내하기 어려운 수준으로까지 확대될 가능성이 매우 높다.

이러한 상황에서 제도 도입 당시 제도발전방향에 대한 뚜렷한 비전없이 도입된 기초노령연금제도를 그대로 유지할 경우 상당수 중산층 이하 저소득층에게는 이미 도입된 본인 기여방식의 국민연금제도가 노후소득의 중추적인 제도로 자리잡는 대신 기초노령연금제도가 노후소득보장의 중추적인 제도로 자리잡을 가능성이 매우 높은 실정이다.

이에 따라 향후 도래할 초고령사회 및 저성장 사회에서도 정치·경제학적으로 지

속 가능할 수 있는 연금제도를 구축하기 위해, 외국의 유사제도 운영사례를 통한 시사점을 도출하였다. 또한 현행 기초노령연금제도의 기본틀을 그대로 유지할 경우의 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망, 나아가 기초노령연금 선정기준 대안별 분석을 통해 사전적으로 선정기준 도입 가능성 및 방향도 검토하였다. 특히 현 기초노령연금제도의 수급 비율을 그대로 유지할 경우 장기적인 관점에서 연금 수급자 선정을 위한 소득인정액의 지속적인 인상이 불가피하다는 문제인식 하에서 선정기준 대안을 분석하였다.

그러나 제3장과 제4장의 기초노령연금 선정기준 결과가 시사하는 바는 불확실한 미래 추계치를 근거로 사전에 선정기준액을 구체적으로 법제화 할 경우 중장기적인 관점에서 적지 않은 혼란이 초래될 가능성이 높다는 것이다. 이러한 맥락에서 인구고령화로 인해 급증할 재정부담 완화 등의 목적으로 사전에 수급 대상자를 기초노령연금 선정기준의 몇 %로 법제화하는 방안은 노인의 소득분포 전망 및 임금증가율 등 경제변수 가정에서 수반될 오차들의 상승작용으로 인해 장기적인 관점에서 득보다는 실이 많을 것으로 판단된다.

외국의 유사제도 운영사례가 제공하는 시사점은 선정기준액에 대한 사전적인 법제화보다는 연금제도 성숙단계별로 노후소득원이 증가하는 추세에 맞추어 세금으로 조달되는 연금제도의 연금액을 삭감하고 있다는 것이다. 즉 수급 대상자는 큰 폭으로 감소시키지 않는 대신 만액연금 수급자는 대폭 줄이고 부분연금 수급자를 증가시킴으로써 실제 정부가 지급하는 연금액 지출을 억제하는 전략을 채택하고 있음을 알 수 있다. 이러한 노력을 통해 연금제도의 지속가능성 제고 및 인구고령화로 인해 초래되는 재정압박에 대처하고 있는 것이다.

국가별 제도 운영 사례를 요약하면, 캐나다의 경우 OAS 급여 지출을 감소시키기 위해 급여환수제도(Clawback)를 도입하였다. 핀란드는 소득비례연금액 증가추이에 맞추어 기초연금인 국민연금 지급액을 삭감해 나가는 방식을 채택하고 있다. 이로 인해 기초연금의 비중이 낮아지고 소득비례연금의 비중이 증가함에 따라 초고령사회에서 오히려 국가의 부담이 감소할 것으로 전망되고 있다. 이들 국가들의 제도운영 사례는 우리나라 역시 인구고령화에 따른 재정압박 및 국민연금의 안정적인 발전을 위해 국민연금 성숙단계에 맞추어 기초노령연금액을 감액하는 방향으로 접근하는 것

이 설득력이 있을 것이라는 점을 시사하고 있다.

한편 일본의 경우에는 공공부조 수급시 수급 대상자의 Stigma에 대한 인식이 높아 수급자가 대폭 늘어나거나 부정수급에 대한 우려가 상대적으로 낮은 것으로 알려져 있다. 현재 일본정부는 생활보호 지원수준이 기초연금액보다 많은 점을 시정하고 본인 기여 연금제도를 활성화하기 위해 기초연금액이 생활보호 급여보다 낮지 않는 방향으로의 제도 개편방안을 모색하고 있다.

미국에서는 제도 적용 측면에서 보편적인 수준에 가까운 OASDI와 선별적인 SSI가 노후소득보장의 역할을 분담하고 있다는 특징이 있다. 그러나 여타 국가에서 미국과 유사한 방식으로 제도를 운영하기 위해서는 미국에서처럼 사회보험방식의 공적 연금제도가 대다수의 국민에게 보편적으로 적용될 수 있어야 하며 동 제도로부터 지급되는 연금액 역시 급여수준의 적절성을 어느 정도 보장할 수 있어야 함을 시사하고 있다.

본 연구에서 검토한 외국사례가 공통적으로 시사하는 바는 본인 기여 연금제도가 성숙단계에 진입하여 어느 정도 노후소득원 확보가 가능해질 경우, 기존에 관대하게 운영하였던 세금으로 운영되는 기초보장의 연금급여를 삭감하고 있다는 점이다.

국가별 정도의 차이는 있으나 인구고령화, 저성장 등으로 인해 연금급여 지출이 국가 경제가 부담할 수 있는 범위를 초과하는 것을 방지하기 위해 연금조사(Pension test), 자산조사(Means test) 등을 적용하여 조세방식 연금제도의 급여지출을 억제하고 있다. 또한 호주의 경우에는 엄격한 자산조사 측면에서 연금수급연령 이전에 자식에게 증여한 자산에 대해서도 자산으로 인정하는 등의 엄격한 자산조사를 시행하고 있다. 이를 통해 연금 수급 대상자의 소득수준에 따라 세금으로 운영되는 연금제도의 연금액을 차등 지급하는, 즉 만액연금(Full pension)보다는 부분연금(Partial pension) 수급자를 증가시키는 방향으로 제도를 운영함으로써 정부 재정 압박을 완화시키고 있다.

본 연구에서는 기초노령연금제도를 통해 현 세대 뿐 아니라 미래세대의 빈곤노인 문제를 해결할 수 있도록 하되, 자신의 보험료 기여에 입각하여 연금이 지급되는 국민연금제도가 기초노령연금제도 도입으로 인해 중산층 이하 저소득층에게 외면받는 제도로 전락하지 않도록 양 제도의 조화로운 재구조화에 대한 방향성도 고려하면서

기초노령연금 수급자 선정기준 발전방향을 제안하고자 하였다. 특히 향후 급격하게 도래할 초고령사회에서 급증할 노인들의 연금제도에 대한 정치적 영향력을 최소화하기 위해서는 사전적인 조치가 필요하며, 이를 위해 선정기준액에 대한 사전적인 법제화보다는 국민연금 성숙단계 맞추어 기초노령연금 지급액의 차등화를 심화시키는 방안이 효과적일 것이라는 결론을 유도하였다. 사전에 국민연금제도 성숙에 맞추어 단계별로 부분연금액 수급자를 확대할 수 있는 방향으로 관련법을 손질할 경우 급격한 인구 고령화에 따른 기초노령연금액 지출 억제 및 국민연금의 안정적인 발전을 기대할 수 있을 것이다.

요약하면 향후 도래할 초고령사회에 효과적으로 대처하기 위해서는 공적소득보장 제도가 필요한 취약계층노인에 대해서는 정부가 적극적으로 지원하되, 자신의 힘으로도 충분히 노후생활을 영위할 수 있는 집단에 대해서는 정부 지원이 최소화되어야 할 것이다. 소득수준에 따른 차등지원이 효과적으로 이루어질 수 있도록 소득인정액에 근거하여 연금급여를 차등화하는 규정을 보다 정교화시킬 필요가 있다. 다행인 것인 두 차례 실시된 노인소득실태조사에 나타난 노인들의 노후소득보장 관련 인식에 대한 조사 결과이다. 2004년 조사 결과에 비해 2008년 조사 결과는 노년기 시작 시점이 늦어지고 있으며(65세 이상보다 70세 이상 비중이 높아졌음), 노후준비도 자신의 힘으로 직접하는 것이 좋다는 비중이 높아졌다는 것이다. 이 같은 조사 결과가 시사하는 바는 향후 도래할 초고령사회가 우리나라 정치·경제·사회에 미칠 제 영향들에 대해 체계적인 홍보가 동반될 경우, 본 보고서에서 제안하고 있는 기초노령연금 발전방향 대안에 대해 국민적인 동의를 얻어낼 수 있을 것이란 점이다.

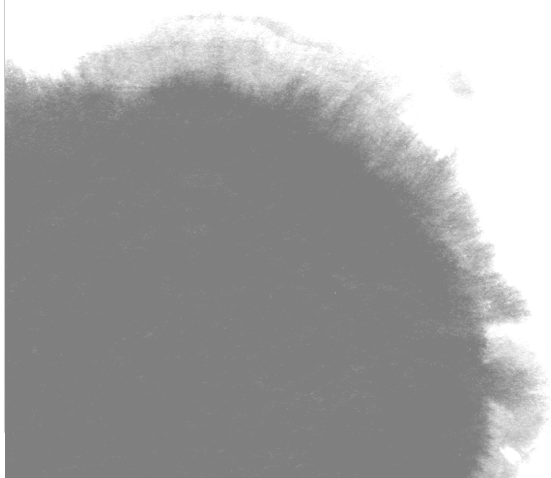
참고 문헌

- 국민연금연구원(2007a). **외국의 공공부조방식 노후소득보장제도**.
- 국민연금연구원(2007b). **노령기초소득보장제도의 국제비교연구 - 미국, 일본, 캐나다, 호주를 중심으로**.
- 국민연금연구원(2008). **제2차 국민연금재정계산**.
- 국민연금재정추계위원회 · 국민연금운영개선위원회(2008). **2008 국민연금재정계산 장기재정추계 및 운영개선방향**.
- 노사정위원회(2006). **공적연금제도 사각지대 해소방안 논의자료**.
- 문형표 · 김동석 · 윤희숙 외(2006). **인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제**. 한국개발연구원.
- 박명화 외(2008). **2008년도 노인실태조사-전국 노인생활실태 및 복지욕구조사-기초 분석보고서**. 보건복지부 · 계명대학교 산학협력단.
- 박미형 외(2009). **노후소득보장의 사각지대 해소를 위한 국민기초생활보장제도 개혁 방안 연구: 영국과의 비교** **사회보장연구**, 제25집 4호, 한국사회보장학회.
- 박형수 외(2009). **사회복지재정분석을 위한 중장기 재정추계모형 개발에 관한 연구**. 보건복지부 · 한국조세연구원.
- 보건복지부(2010a). **기초노령연금법령집**.
- 보건복지부(2010b). **기초노령연금사업안내**.
- 보건복지부(2010c). **국민기초생활보장사업 안내**.
- 배준호 · 김상호(2006). **연금, 이렇게 바꾸자**. 한국경제연구원.

- 양재진(2007). **한국연금제도의 대안적 개혁모형: NDC소득비례연금과 보충급여형 기초보장연금**. 서울대 행정대학원 정책지식센터.
- 여유진 외(2009). **국민기초생활보장제도 부양의무자기준 개선방안에 관한 연구**. 보건복지부 · 한국보건사회연구원.
- 윤석명(2001). OECD 연금개혁안 평가. **연금포럼**, 가을호, 국민연금연구센터.
- 윤석명(2006). 핀란드 연금개혁 동향 및 시사점. **국제사회보장동향**, 2006년 가을호, 한국보건사회연구원.
- 윤석명 외(2000). 공적연금제도의 문제점과 개선방향, **재정논집**, 제15집 1호, 한국재정학회.
- 윤석명 외(2006). **한국의 사회보장예산모형개발-ILO Social Budget 모형을 중심으로**. 한국보건사회연구원.
- 윤석명 외(2008). **공적연금의 지속가능성에 관한 연구. 재정적 · 정치적 지속 가능성 중심으로**. 한국보건사회연구원.
- 윤석명 외(2009). **저소득 지역가입자에 대한 국민연금 보험료 지원방안 연구**. 보건복지부 · 한국보건사회연구원.
- 정경희 외(2004). **2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사**. 보건복지부 · 한국보건사회연구원.
- 정경희 외(2009). **기초노령연금 도입의 사회 · 경제적 영향, 평가**. 보건복지부 · 한국보건사회연구원.
- 통계청(2006). **장래인구추계**. 한국보건사회연구원(2010). **실질적 생활보장을 위한 전환적 빈곤정책의 모색 국민기초생활보장제도의 과거, 현재, 미래**. 정책토론회 자료집.
- Antolin, Oxley and Suyker(2001). *How Will Ageing Affect Finland?*. OECD Economics Department Working Papers No. 295.
- Australian Bureau of Statistics(2006), *Australian Social Trends 2006*.
- BMAS(2008). *2008 Alterssicherungsbericht*.
- BMAS(2008). *Armut- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Lebenslagen in Deutschland, Der 3*.

- Bruhn-Tripp, J., G. Tripp(2004). *Soziale Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderungen*, Materialien zum Sozialrecht.
- Deutsche Rentenversicherung Bund(2009). *Rentenversicherung in Zeitreihen*.
- HRSDC(2009). The CPP & OAS Statsbook 2009.
- Department of Family and Community services(2003). *Inquiries into retirement and superannuation*. Occasional Paper No. 11, Australia.
- Brussels(2006). *Synthesis report on adequate and sustainable pensions*. EU, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion.
- Normann Tor Morten, Rønning Elisabeth and Nørgaard Elisabeth(2009). *Challenges to the Nordic Welfare State - Comparable Indicators*. Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO).
- Service Canada(2008). *Old Age Security and the Canada Pension Plan*. A Reference Guide, March 2008.
- Social Security Administration(2010). *Annual Report of the Supplemental Security Income Program*. Washington, D.C.
- Statistisches Bundesamt Deutschland(2008). *Soziale Grundsicherung in Deutschland*. STATmagazin.
- Statistisches Bundesamt Deutschland(2009). *Soziale Mindestsicherung in Deutschland 2007*.
- Statistics Canada (2006). *Canada's Retirement Income Programs*.
- Tamagno (2006). *Occupational Pension Plans in Canada: Trends in Coverage and the Incomes of Seniors*.
- Service Canada. <http://www.servicecanada.ca/>에서 2010. 11. 인출.
- Social Security Administration. <http://www.socialsecurity.gov/>에서 2010. 11. 인출.
- Statistisches Bundesamt Deutschland. <http://www.destatis.de/kontakt/>에서 2010. 11. 인출.

부 록



부록

부록 1. 소득인정액이 임금상승률로 증가한다고 가정할 경우

- 기초노령연금 수급률 70% 유지시 선정기준액은,
 - 2010년 700천 원에서 2030년 1,916천 원(2010년 불변가 1,222천 원), 2050년 4,848천 원(2010년 불변가 2,081천 원), 2070년 11,692천 원(2010년 불변가 3,377천 원)로 증가하는 것으로 나타남.
 - 국민연금 급여산식 A값 대비 선정기준액은 2010년 39%에서 서서히 감소하여 2050년 후반부터는 34%를 유지할 것으로 전망됨.
 - 최저생계비를 기준으로 살펴보면, 2010년 최저생계비의 1.4배에서 2030년 2.4배, 2050년에는 4배를 넘어서는 것으로 전망됨.

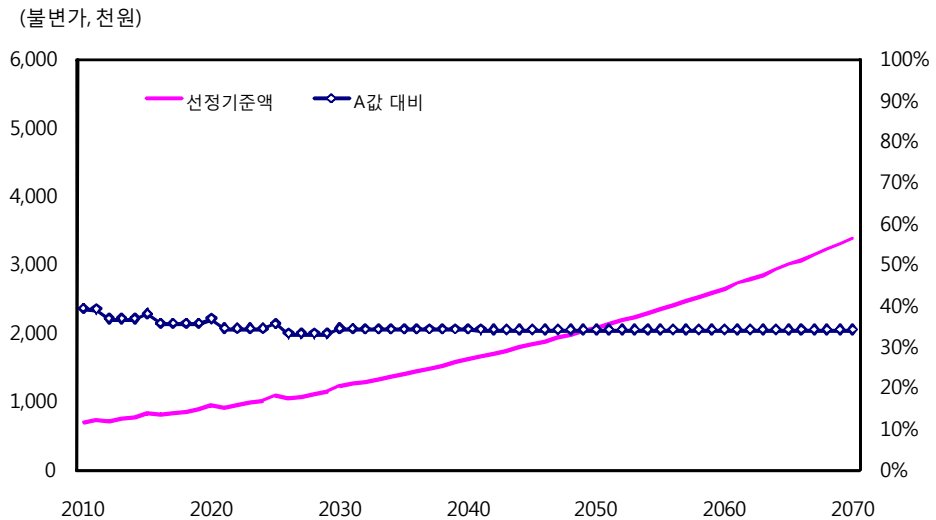
〈부표 1-1〉 기초노령연금 수급률 70% 유지시 선정기준액 전망

(단위: 천 원)

연도	선정기준액(1인 기준, 월액)		국민연금 급여산식 A값 대비	최저생계비 대비 (배)
	경상가	2010년 불변가 ¹⁾		
2010	700	700	39.1%	1.4
2011	760	740	39.0%	1.4
2012	760	720	36.6%	1.4
2013	807	745	36.6%	1.4
2014	858	772	36.6%	1.5
2015	941	824	37.8%	1.6
2016	936	800	35.5%	1.5
2017	993	829	35.5%	1.6
2018	1,052	858	35.5%	1.7
2019	1,115	888	35.5%	1.7
2020	1,221	949	36.6%	1.8
2030	1,916	1,222	34.2%	2.4
2040	3,092	1,618	34.1%	3.1
2050	4,848	2,081	34.0%	4.0
2060	7,529	2,651	34.0%	5.1
2070	11,692	3,377	34.0%	6.5

주: 1) 물가상승률로 할인함.

[부그림 1-1] 기초노령연금 수급률 70% 유지시 선정기준액 추이



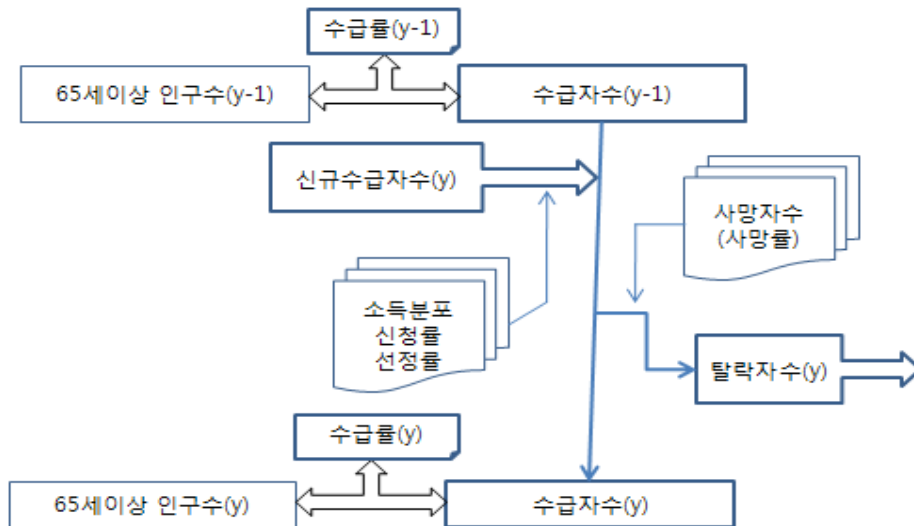
부록 2. 2011년 기초노령연금 선정기준액(안) 추정

1. 2010년 선정기준액 70만 원 유지시 2011년 수급자수 및 수급률 추정(시산)

□ 추정방식 (부그림 2-1 참고)

- 2011년 수급자수는 기준시점²⁹⁾ 수급자수(실적)에 신규수급자수(추정)를 합한 후, 탈락자수(추정)를 차감하여 추정함.
- 신규수급자수는 수급대상자의 소득분포, 신청률, 선정률 등을 고려하여 산정함.
 - 이 때 65세 도달자와 66세 이상인 자의 연금신청률과 선정률 등이 다르다는 점을 고려하여 2그룹으로 구분하여 신규수급자를 산출함.
- 탈락자수는 기준시점 연금수급자 중 사망 및 소득자산변동으로 인한 탈락 등을 고려하여 산출함.

[부그림 2-1] 수급대상자 추정 개념도



29) 실적데이터 확보여부에 따라 2010년 3월을 기준으로 함.

□ 수급률 추정산식 요약

$$\begin{aligned} \text{수급자수}(y, a) &= \text{계속수급자수}(y, a) + \text{신규수급자수}(y, a) && (y: \text{기준시점}, a: \text{연령}) \\ \text{계속수급자수}(y, a) &= \text{수급자수}(y-1, a-1) \times (1 - \text{탈락률}(y, a)) \\ \text{신규수급자수}(y, a) &= \sum_d \text{인구수}(y, a, d) \times \text{신규수급률}(y, a, d) && \text{if } a=65 \\ &= \sum_d \text{미수급자수}(y, a, d) \times \text{신규수급률}(y, a, d) && \text{if } a \geq 66 \end{aligned}$$

(d: 소득인정액 분포)

□ 2010년 선정기준액 70만 원 유지시

〈부표 2-1〉 2011년 수급률 전망(2010년 선정기준액 70만 원 유지)

구분	기준시점 (2010년 3월) ¹⁾	평가시점 (2011년 6월)	가정
65세이상 전체인구수(가)	5,328,384명	5,537,072명 ²⁾	
수급자수(나)	3,671,062명	3,842,868명	2010년 3월 수급자수에서 탈락자수(다)를 제외하고 신규수급자수(라) 합산
탈락자수(다)		205,589명	
사망자수		148,589명	15개월간 평균 사망률 4.94% ²⁾ 적용
소득자산변동에 따른 탈락자수		57,000명	2010년 8월부터 적용될 소득자산변동에 따른 조치 대상자수 ¹⁾
신규수급자수(라)		377,395명	
65세		232,159명	15개월간 65세 도달자 447,182명 ³⁾ 을 대상으로 수급률 51.9% ⁴⁾ 적용
66세 이상		145,236명	연금수급자 중 66세 이상 신규수급자 비중 0.26% ⁵⁾ 를 15개월간 반영
수급률(나)/(가)	68.9%	69.4%	

주: 1) 보건복지부 내부자료

2) 통계청(2006)

3) 2009년 12월 65세이상 인구 대비 65세 인구(6.5%)를 15개월간 동일한 것으로 가정함.

4) 2009년 9월-12월 4개월간 65세 도달자 중 신청률 64.5%와 선정률 80.5%를 반영함.

5) 2009년 9월-12월 4개월간 월평균값이 0.26%(수급자수 3,592천 명 대비 9천 명)임.

□ 수급자수 추정에 있어서의 한계점

○ 수급률 70% 평가시점 : 2011년 6월

– 2011년 목표로 하는 수급률 70% 달성시점이 불명확하여, 2011년 6월 기준으로 수급자수 및 수급률을 추정함.

○ 2010년 실적자료 반영 여부

– 수급자수, 신규수급자, 탈락자 등 2010년 관련 데이터 한계로 인해, 수급자수³⁰⁾만 2010년 3월 실적치를 반영하였고 신규수급 및 탈락 등은 2009년 실적자료를 사용하였음.

– 이로 인해 2010년 선정기준액 인상효과가 미반영됨.

○ 사망자수 추정관련

– 15개월간 평균사망률 4.94%는 2006년 통계청 장래인구추계의 65세 이상 사망자수를 활용하였음.

○ 소득자산변동으로 인한 탈락자수 추정관련

– 기존 수급자 중 2010년 8월부터 적용될 소득자산변동으로 인한 탈락자수 57천 명을 반영하였음.³¹⁾

○ 신규수급자수 추정관련

– 65세 도달자 중 신규수급률은 2009년 실적자료인 51.9%(9월~12월)를 반영하였고, 66세 이상 신규수급자 역시 2009년 실적자료(9월~12월)를 반영하였음.

※ 신규수급자수를 보다 정확하게 추정하기 위해서는 선정기준액을 인상한 2010년 이후 연령별 신규수급률을 반영하여야 함.

※ 선정기준액이 변동할 경우 수급자의 소득분포에 대한 데이터 한계로 인해 수급자수를 추정하는데 한계가 있음.

30) 소급지급을 반영한 수급자수임.

31) '2010년 1/4분기 기초노령연금 수급률 현황'(보건복지부) 참조

2. 2011년 선정기준액 인상시 수급률 추정 (시산)

□ 선정기준액 인상으로 인한 추가수급자수 추정방법

- 70만 원 유지시 2011년 6월 65세 이상 인구 5,537천 명의 소득인정액(금융 자산 미포함) 분포 : 2009년 5월 소득분포가 그대로 유지된다고 가정함.
- 70만 원 유지시 2011년 6월 수급자 3,843천 명의 소득인정액(금융자산 반영) 분포 : 2010년 3월 기준 수급자의 소득분포가 그대로 유지된다고 가정함.
- 선정기준액 인상시 탈락자수, 사망자수 등은 70만 원 유지시와 동일하다고 가정함.
- 선정기준액 인상으로 인한 추가수급자수 추정 방법 2가지
 - 방법 1 : 금융자산 포함전 70만 원~76만 원에 속하는 자 대비 금융자산 포함후 64만 원~70만 원에 해당하는 비중(48%)을 반영하여, 선정기준액이 2만 원 인상될 때마다 수급자수 12천 명이 증가되는 것으로 가정함.
 - 방법 2 : 소득구간 66만 원~70만 원에 대하여 금융자산 포함전 대비 금융자산 포함후 비중(39%)을 반영하여, 선정기준액이 2만 원 인상될 때마다 수급자수 10천 명이 증가되는 것으로 가정함.

□ 선정기준액 인상시 추가되는 수급자수 추정방법 요약

$$\begin{aligned} & \text{선정기준액 인상시 추가수급자수 } (y, a) \\ &= \sum_{d > 70} \text{인구수 } (y, a, d) \times \text{소득인정액 변동률 } (y-1, a) \end{aligned}$$

(y: 기준시점, a: 연령, d: 소득인정액 구간)

이 때 소득인정액 변동률 $(y-1, a)$,

$$\begin{aligned} &= \frac{\sum_{d > 64}^{70} \text{수급자수 } (y-1, a, d)}{\sum_{d > 70}^{76} \text{인구수 } (y-1, a, d)} : \text{방법 1} \\ &= \frac{\sum_{d > 66}^{70} \text{수급자수 } (y-1, a, d)}{\sum_{d > 66}^{70} \text{인구수 } (y-1, a, d)} : \text{방법 2} \end{aligned}$$

□ 2011년 선정기준액(안)

- 선정기준액을 2만 원씩 인상할 때 마다 수급률이 0.2%pt 증가하여, 선정기준액이 76만 원일 경우 수급률 70%인 것으로 예측됨.

〈부표 2-2〉 2011년 선정기준액(안)

선정 기준액	70만 원 유지시		선정기준액 2만 원 인상시			
			방법 1		방법 2	
	수급지수	수급률 ²⁾	수급지수	수급률	수급지수	수급률
70만 원	3,842,868명 ¹⁾	69.4%				
72만 원			3,854,569	69.6%	3,853,055	69.6%
74만 원			3,866,270	69.8%	3,863,243	69.8%
76만 원			3,877,971	70.0%	3,873,430	70.0%

주: 1) 70만 원 유지시 시산결과 참고

2) 수급률은 65세 이상 인구 5,537,072명(2011년 6월)을 기준으로 산출함.

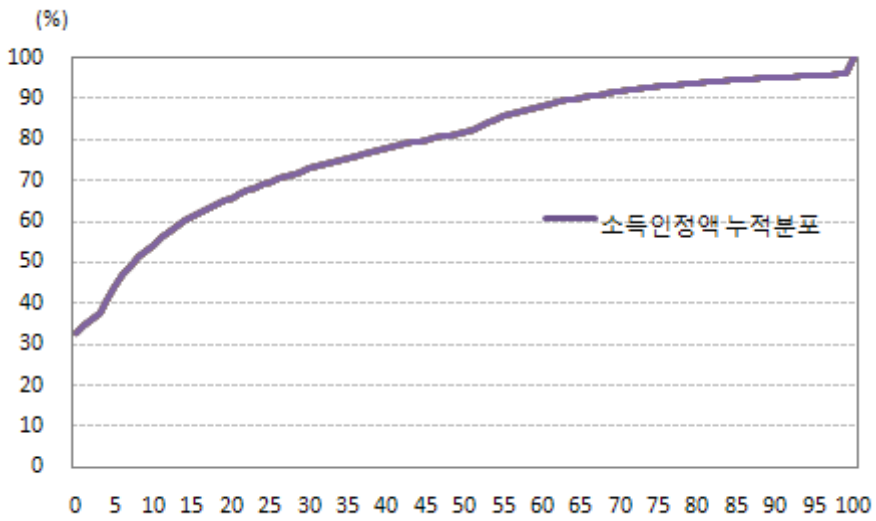
□ 한계점 및 향후과제

- 70만 원 이상 소득인정액 분포(금융자산 포함)에 대한 실적자료 한계로 인해, 2011년 기준액 선정에 반영된 소득분포 추정치는 실제 소득분포와 괴리가 클 수 있음.
 - － 따라서 상기추정결과를 반영하여 2011년 기준액을 선정할 경우 적잖은 문제가 발생하는 바, 금융자산소득 및 공제기준 등을 활용하여 인상폭을 최소화할 필요가 있음.

부록 3. 65세 이상 인구의 소득인정액 분포(2009년말 기준)

□ 2009년말 65세 이상 인구 5,532천 명에 대한 0원에서 3,450천 원 이상 100개의 구간별 소득인정액 분포

[부그림 3-1] 65세이상 소득인정액 분포(2009년말 기준)



〈부표 3-1〉 65세이상 소득인정액 분포(2009년말 기준)

소득 구간	소득인정액 (천 원)	65세이상 인구수(천 명)		전체 인구수 대비(%)	
		구간	누적	구간	누적
0	0	1,821	1,821	32.9	32.9
1	0	104	1,925	1.9	34.8
2	20	85	2,010	1.5	36.3
3	40	88	2,097	1.6	37.9
4	60	154	2,251	2.8	40.7
5	80	186	2,437	3.4	44.1
6	100	159	2,596	2.9	46.9
7	120	127	2,723	2.3	49.2
8	140	110	2,833	2.0	51.2
9	160	99	2,932	1.8	53.0
10	180	90	3,022	1.6	54.6
11	200	82	3,104	1.5	56.1
12	220	76	3,180	1.4	57.5
13	240	71	3,251	1.3	58.8
14	260	73	3,323	1.3	60.1
15	280	65	3,388	1.2	61.2
16	300	60	3,449	1.1	62.3
17	320	59	3,508	1.1	63.4
18	340	49	3,556	0.9	64.3
19	360	45	3,602	0.8	65.1
20	380	45	3,647	0.8	65.9
21	400	43	3,690	0.8	66.7
22	420	44	3,733	0.8	67.5
23	440	41	3,774	0.7	68.2
24	460	40	3,814	0.7	68.9
25	480	42	3,856	0.8	69.7
26	500	37	3,893	0.7	70.4
27	520	37	3,930	0.7	71.0
28	540	34	3,964	0.6	71.7
29	560	33	3,997	0.6	72.3
30	580	33	4,030	0.6	72.8
31	600	31	4,061	0.6	73.4
32	620	30	4,091	0.5	74.0
33	640	32	4,123	0.6	74.5
34	660	28	4,151	0.5	75.0
35	680	30	4,181	0.5	75.6
36	700	28	4,209	0.5	76.1
37	720	27	4,237	0.5	76.6
38	740	28	4,265	0.5	77.1
39	760	25	4,290	0.4	77.5
40	780	24	4,314	0.4	78.0
41	800	23	4,337	0.4	78.4
42	820	24	4,361	0.4	78.8
43	840	21	4,382	0.4	79.2
44	860	21	4,403	0.4	79.6

소득 구간	소득인정액 (천 원)	65세이상 인구수(천 명)		전체 인구수 대비(%)	
		구간	누적	구간	누적
45	880	22	4,424	0.4	80.0
46	900	21	4,445	0.4	80.3
47	920	20	4,465	0.4	80.7
48	940	19	4,484	0.3	81.0
49	960	18	4,501	0.3	81.4
50	980	17	4,519	0.3	81.7
51	1,000	49	4,568	0.9	82.6
52	1,050	53	4,621	1.0	83.5
53	1,100	38	4,660	0.7	84.2
54	1,150	36	4,696	0.7	84.9
55	1,200	41	4,737	0.7	85.6
56	1,250	34	4,771	0.6	86.2
57	1,300	31	4,802	0.6	86.8
58	1,350	29	4,831	0.5	87.3
59	1,400	27	4,858	0.5	87.8
60	1,450	25	4,882	0.4	88.3
61	1,500	23	4,906	0.4	88.7
62	1,550	26	4,932	0.5	89.1
63	1,600	22	4,954	0.4	89.5
64	1,650	21	4,975	0.4	89.9
65	1,700	19	4,994	0.4	90.3
66	1,750	18	5,013	0.3	90.6
67	1,800	17	5,030	0.3	90.9
68	1,850	16	5,046	0.3	91.2
69	1,900	16	5,062	0.3	91.5
70	1,950	15	5,077	0.3	91.8
71	2,000	14	5,091	0.3	92.0
72	2,050	13	5,104	0.2	92.3
73	2,100	13	5,117	0.2	92.5
74	2,150	12	5,129	0.2	92.7
75	2,200	11	5,141	0.2	92.9
76	2,250	11	5,151	0.2	93.1
77	2,300	10	5,162	0.2	93.3
78	2,350	10	5,172	0.2	93.5
79	2,400	9	5,181	0.2	93.6
80	2,450	9	5,190	0.2	93.8
81	2,500	9	5,199	0.2	94.0
82	2,550	8	5,207	0.2	94.1
83	2,600	8	5,215	0.1	94.3
84	2,650	8	5,223	0.1	94.4
85	2,700	7	5,230	0.1	94.5
86	2,750	7	5,237	0.1	94.7
87	2,800	7	5,244	0.1	94.8
88	2,850	7	5,251	0.1	94.9
89	2,900	6	5,257	0.1	95.0
90	2,950	6	5,263	0.1	95.1
91	3,000	6	5,269	0.1	95.2

소득 구간	소득인정액 (천 원)	65세이상 인구수(천 명)		전체 인구수 대비(%)	
		구간	누적	구간	누적
92	3,050	6	5,274	0.1	95.3
93	3,100	6	5,280	0.1	95.4
94	3,150	5	5,285	0.1	95.5
95	3,200	5	5,290	0.1	95.6
96	3,250	5	5,295	0.1	95.7
97	3,300	5	5,300	0.1	95.8
98	3,350	5	5,304	0.1	95.9
99	3,400	5	5,309	0.1	96.0
100	3,450천 원 초과	224	5,532	4.0	100.0

자료: 보건복지부 내부자료

부록 4. 기초노령연금 선정기준 대인별 수급자수 및 소요자원 전망표

〈부표 4-1〉 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망

(65세 이상 인구 중 70%, A값의 5% 지급)

연도	1인당 급여액 (월액, 천 원) ¹⁾		65세 이상 인구 중 70% 적용			
	경상가	2010년 불변가 ²⁾	대상자수 (천 명)	총비용(십억 원)		GDP 대비 총비용
				경상가	2010년 불변가 ²⁾	
2010	90	90	3,759	3,711	3,711	0.3%
2011	98	95	3,877	4,537	4,418	0.4%
2012	104	98	4,034	5,019	4,759	0.4%
2013	110	102	4,199	5,554	5,128	0.4%
2014	117	105	4,361	6,132	5,512	0.4%
2015	125	109	4,512	6,743	5,902	0.4%
2016	132	113	4,652	7,370	6,299	0.4%
2017	140	117	4,833	8,115	6,773	0.4%
2018	148	121	5,013	8,923	7,274	0.5%
2019	157	125	5,218	9,844	7,836	0.5%
2020	167	130	5,475	10,948	8,511	0.5%
2021	176	134	5,742	12,114	9,233	0.5%
2022	185	138	6,011	13,365	9,987	0.6%
2023	195	143	6,305	14,762	10,814	0.6%
2024	205	148	6,627	16,336	11,733	0.6%
2025	216	152	6,944	18,025	12,692	0.7%
2026	228	157	7,250	19,817	13,680	0.7%
2027	240	162	7,545	21,718	14,698	0.7%
2028	253	168	7,832	23,737	15,750	0.7%
2030	280	179	8,329	27,992	17,851	0.8%
2035	357	206	9,479	40,617	23,461	1.0%
2040	454	237	10,459	56,922	29,780	1.1%
2045	570	270	10,883	74,374	35,242	1.3%
2050	713	306	11,055	94,606	40,603	1.4%
2055	890	346	10,512	112,208	43,618	1.4%
2060	1,108	390	10,208	135,786	47,808	1.5%
2065	1,381	441	9,797	162,399	51,787	1.6%
2070	1,721	497	9,047	186,893	53,980	1.6%

주: 1) 국민연금 급여산식 A값의 5%를 지급함.

2) 물가상승률로 할인함.

〈부표 4-2〉 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망

(65세 이상 인구 중 70%, A값의 10% 지급)

연도	1인당 급여액 (월액, 천 원) ¹⁾		65세 이상 인구 중 70% 적용			
	경상가	2010년 불변가 ²⁾	대상자수 (천 명)	총비용(십억 원)		GDP 대비 총비용
				경상가	2010년 불변가 ²⁾	
2010	90	90	3,759	3,711	3,711	0.3%
2011	98	95	3,877	4,537	4,418	0.4%
2012	110	104	4,034	5,315	5,039	0.4%
2013	123	114	4,199	6,208	5,731	0.4%
2014	138	124	4,361	7,214	6,485	0.5%
2015	154	135	4,512	8,329	7,290	0.5%
2016	171	146	4,652	9,537	8,152	0.6%
2017	189	158	4,833	10,978	9,164	0.6%
2018	209	171	5,013	12,597	10,269	0.7%
2019	231	184	5,218	14,476	11,524	0.7%
2020	255	198	5,475	16,745	13,017	0.8%
2021	279	213	5,742	19,240	14,664	0.8%
2022	305	228	6,011	22,013	16,449	0.9%
2023	333	244	6,305	25,182	18,448	1.0%
2024	363	260	6,627	28,829	20,705	1.1%
2025	394	278	6,944	32,870	23,144	1.2%
2026	429	296	7,250	37,303	25,751	1.3%
2027	466	315	7,545	42,158	28,532	1.4%
2028	505	335	7,832	47,474	31,500	1.5%
2030	560	357	8,329	55,983	35,703	1.6%
2035	714	412	9,479	81,233	46,922	1.9%
2040	907	475	10,459	113,844	59,560	2.3%
2045	1,139	540	10,883	148,747	70,484	2.5%
2050	1,426	612	11,055	189,211	81,206	2.8%
2055	1,779	692	10,512	224,415	87,236	2.8%
2060	2,217	781	10,208	271,572	95,615	3.0%
2065	2,763	881	9,797	324,797	103,575	3.1%
2070	3,443	994	9,047	373,787	107,960	3.1%

주: 1) 2012년부터 매년 인상하여 2028년부터 국민연금 급여산식 A값의 10%를 지급함.

2) 물가상승률로 할인함.

〈부표 4-3〉 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망

(65세 이상 인구 중 80%, A값의 10% 지급)

연도	1인당 급여액 (월액, 천 원) ¹⁾		65세 이상 인구 중 70% 적용			
	경상가	2010년 불변가 ²⁾	대상자수 (천 명)	총비용(십억 원)		GDP 대비 총비용
				경상가	2010년 불변가 ²⁾	
2010	90	90	3,759	3,711	3,711	0.3%
2011	98	95	3,877	4,537	4,418	0.4%
2012	110	104	4,610	6,074	5,759	0.5%
2013	123	114	4,799	7,095	6,550	0.5%
2014	138	124	4,984	8,245	7,411	0.6%
2015	154	135	5,156	9,519	8,332	0.6%
2016	171	146	5,317	10,899	9,317	0.6%
2017	189	158	5,523	12,547	10,473	0.7%
2018	209	171	5,730	14,397	11,736	0.7%
2019	231	184	5,963	16,544	13,170	0.8%
2020	255	198	6,257	19,137	14,877	0.9%
2021	279	213	6,563	21,988	16,758	1.0%
2022	305	228	6,870	25,158	18,798	1.1%
2023	333	244	7,206	28,780	21,083	1.1%
2024	363	260	7,573	32,947	23,663	1.3%
2025	394	278	7,936	37,565	26,451	1.4%
2026	429	296	8,285	42,632	29,429	1.5%
2027	466	315	8,623	48,180	32,607	1.6%
2028	505	335	8,950	54,256	36,000	1.7%
2030	560	357	9,519	63,981	40,803	1.8%
2035	714	412	10,833	92,838	53,625	2.2%
2040	907	475	11,953	130,108	68,069	2.6%
2045	1,139	540	12,437	169,997	80,553	2.9%
2050	1,426	612	12,635	216,241	92,807	3.2%
2055	1,779	692	12,014	256,474	99,698	3.2%
2060	2,217	781	11,666	310,368	109,274	3.4%
2065	2,763	881	11,196	371,197	118,371	3.6%
2070	3,443	994	10,340	427,185	123,383	3.6%

주: 1) 2012년부터 매년 인상하여 2028년부터 국민연금 급여산식 A값의 10%를 지급함.

2) 물가상승률로 할인함.

〈부표 4-4〉 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망

(65세 이상 인구 중 100%, A값의 10% 지급)

연도	1인당 급여액 (월액, 천 원) ¹⁾		65세 이상 인구 중 70% 적용			
	경상가	2010년 불변가 ²⁾	대상자수 (천 명)	총비용(십억 원)		GDP 대비 총비용
				경상가	2010년 불변가 ²⁾	
2010	90	90	3,759	3,711	3,711	0.3%
2011	98	95	3,877	4,537	4,418	0.4%
2012	110	104	5,763	7,592	7,199	0.6%
2013	123	114	5,999	8,868	8,187	0.6%
2014	138	124	6,231	10,306	9,264	0.7%
2015	154	135	6,445	11,899	10,415	0.7%
2016	171	146	6,646	13,624	11,646	0.8%
2017	189	158	6,904	15,684	13,092	0.9%
2018	209	171	7,162	17,996	14,670	0.9%
2019	231	184	7,454	20,680	16,463	1.0%
2020	255	198	7,821	23,921	18,596	1.1%
2021	279	213	8,203	27,485	20,948	1.2%
2022	305	228	8,588	31,447	23,498	1.3%
2023	333	244	9,008	35,975	26,354	1.4%
2024	363	260	9,467	41,184	29,578	1.6%
2025	394	278	9,920	46,957	33,063	1.7%
2026	429	296	10,357	53,290	36,787	1.8%
2027	466	315	10,779	60,226	40,759	2.0%
2028	505	335	11,188	67,820	44,999	2.1%
2030	560	357	11,899	79,976	51,004	2.3%
2035	714	412	13,542	116,047	67,032	2.8%
2040	907	475	14,941	162,635	85,086	3.2%
2045	1,139	540	15,547	212,496	100,692	3.6%
2050	1,426	612	15,793	270,302	116,009	3.9%
2055	1,779	692	15,017	320,593	124,622	4.0%
2060	2,217	781	14,583	387,960	136,593	4.2%
2065	2,763	881	13,996	463,996	147,964	4.4%
2070	3,443	994	12,925	533,981	154,229	4.5%

주: 1) 2012년부터 매년 인상하여 2028년부터 국민연금 급여산식 A값의 10%를 지급함.

2) 물가상승률로 할인함.

〈부표 4-5〉 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망

(국민연금 수급률 반영, A값의 10% 지급)

연도	1인당 급여액 (월액, 천 원) ¹⁾		65세 이상 인구 중 70% 적용			
	경상가	2010년 불변가 ²⁾	대상자수 (천 명)	총비용(십억 원)		GDP 대비 총비용
				경상가	2010년 불변가 ²⁾	
2010	90	90	3,759	3,711	3,711	0.3%
2011	98	95	3,877	4,537	4,418	0.4%
2012	110	104	4,034	5,315	5,039	0.4%
2013	123	114	4,199	6,208	5,731	0.4%
2014	138	124	4,361	7,214	6,485	0.5%
2015	154	135	4,512	8,329	7,290	0.5%
2016	171	146	4,652	9,537	8,152	0.6%
2017	189	158	4,688	10,650	8,890	0.6%
2018	209	171	4,899	12,310	10,035	0.6%
2019	231	184	4,914	13,634	10,853	0.7%
2020	255	198	4,968	15,195	11,813	0.7%
2021	279	213	4,999	16,749	12,765	0.7%
2022	305	228	5,010	18,347	13,709	0.8%
2023	333	244	5,378	21,477	15,733	0.9%
2024	363	260	5,453	23,724	17,039	0.9%
2025	394	278	5,511	26,087	18,368	0.9%
2026	429	296	5,542	28,516	19,685	1.0%
2027	466	315	5,556	31,042	21,009	1.0%
2028	505	335	5,922	35,900	23,820	1.1%
2030	560	357	5,803	39,007	24,876	1.1%
2035	714	412	5,845	50,088	28,932	1.2%
2040	907	475	5,891	64,124	33,548	1.3%
2045	1,139	540	5,602	76,565	36,280	1.3%
2050	1,426	612	5,371	91,931	39,455	1.3%
2055	1,779	692	4,721	100,791	39,180	1.3%
2060	2,217	781	4,385	116,670	41,077	1.3%
2065	2,763	881	4,276	141,747	45,202	1.4%
2070	3,443	994	4,008	165,584	47,825	1.4%

주: 1) 2012년부터 매년 인상하여 2028년부터 국민연금 급여산식 A값의 10%를 지급함.

2) 물가상승률로 할인함.

〈부표 4-6〉 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망

(국민연금 급여산식 A값 50% 기준으로 수급자 선정)

연도	1인당 급여액 (월액, 천 원) ¹⁾		65세 이상 인구 중 70% 적용			
	경상가	2010년 불변가 ²⁾	대상자수 (천 명)	총비용(십억 원)		GDP 대비 총비용
				경상가	2010년 불변가 ²⁾	
2010	90	90	3,759	3,711	3,711	0.3%
2011	98	95	3,877	4,537	4,418	0.4%
2012	110	104	4,034	6,023	5,711	0.5%
2013	123	114	4,199	6,943	6,410	0.5%
2014	138	124	4,361	7,972	7,166	0.5%
2015	154	135	4,512	9,103	7,967	0.6%
2016	171	146	4,652	10,317	8,819	0.6%
2017	189	158	4,833	11,766	9,822	0.7%
2018	209	171	5,013	13,385	10,911	0.7%
2019	231	184	5,218	15,258	12,146	0.7%
2020	255	198	5,475	17,518	13,618	0.8%
2021	279	213	5,742	19,988	15,234	0.9%
2022	305	228	6,011	22,721	16,977	0.9%
2023	333	244	6,305	25,834	18,925	1.0%
2024	363	260	6,627	29,405	21,119	1.1%
2025	394	278	6,944	33,347	23,480	1.2%
2026	429	296	7,250	37,653	25,992	1.3%
2027	466	315	7,545	42,349	28,661	1.4%
2028	505	335	7,832	47,474	31,500	1.5%
2030	560	357	7,544	50,708	32,339	1.5%
2035	714	412	7,882	67,541	39,013	1.6%
2040	907	475	7,919	86,194	45,095	1.7%
2045	1,139	540	8,100	110,716	52,463	1.9%
2050	1,426	612	8,087	138,413	59,404	2.0%
2055	1,779	692	7,369	157,308	61,150	2.0%
2060	2,217	781	6,844	182,066	64,102	2.0%
2065	2,763	881	6,132	203,288	64,826	1.9%
2070	3,443	994	5,260	217,308	62,765	1.8%

주: 1) 2012년부터 매년 인상하여 2028년부터 국민연금 급여산식 A값의 10%를 지급함.

2) 물가상승률로 할인함.

〈부표 4-7〉 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망

(최저생계비 150% 기준으로 수급자 선정)

연도	1인당 급여액 (월액, 천 원) ¹⁾		65세 이상 인구 중 70% 적용			
	경상가	2010년 불변가 ²⁾	대상자수 (천 명)	총비용(십억 원)		GDP 대비 총비용
				경상가	2010년 불변가 ²⁾	
2010	90	90	3,759	3,711	3,711	0.3%
2011	98	95	3,877	4,537	4,418	0.4%
2012	110	104	4,089	5,387	5,108	0.4%
2013	123	114	4,192	6,197	5,721	0.4%
2014	138	124	4,286	7,090	6,373	0.5%
2015	154	135	4,365	8,058	7,053	0.5%
2016	171	146	4,429	9,080	7,761	0.5%
2017	189	158	4,527	10,283	8,584	0.6%
2018	209	171	4,619	11,605	9,460	0.6%
2019	231	184	4,727	13,114	10,439	0.6%
2020	255	198	4,875	14,911	11,592	0.7%
2021	279	213	5,022	16,827	12,825	0.7%
2022	305	228	5,162	18,903	14,124	0.8%
2023	333	244	5,314	21,224	15,548	0.8%
2024	363	260	5,480	23,838	17,121	0.9%
2025	394	278	5,631	26,658	18,770	1.0%
2026	429	296	5,764	29,660	20,475	1.0%
2027	466	315	5,879	32,850	22,232	1.1%
2028	505	335	5,978	36,238	24,044	1.1%
2030	560	357	6,093	40,953	26,118	1.2%
2035	714	412	6,223	53,325	30,802	1.3%
2040	907	475	6,080	66,186	34,627	1.3%
2045	1,139	540	6,110	83,520	39,576	1.4%
2050	1,426	612	5,988	102,478	43,982	1.5%
2055	1,779	692	5,575	119,006	46,261	1.5%
2060	2,217	781	5,298	140,942	49,623	1.5%
2065	2,763	881	4,977	164,996	52,616	1.6%
2070	3,443	994	4,497	185,775	53,657	1.6%

주: 1) 2012년부터 매년 인상하여 2028년부터 국민연금 급여산식 A값의 10%를 지급함.

2) 물가상승률로 할인함.

〈부표 4-8〉 65세 이상 인구와 국민연금 급여산식 A값 전망

연도	65세 이상 인구수 (천 명)	국민연금 급여산식 A값 (천 원, 월액)		연도	65세 이상 인구수 (천 명)	국민연금 급여산식 A값 (천 원, 월액)	
		경상가	2010년 불변가			경상가	2010년 불변가
2011	5,539	1,950	1,899	2041	15,085	9,506	4,876
2012	5,763	2,074	1,966	2042	15,191	9,953	5,005
2013	5,999	2,204	2,035	2043	15,291	10,410	5,132
2014	6,231	2,343	2,106	2044	15,409	10,889	5,263
2015	6,445	2,491	2,180	2045	15,547	11,390	5,397
2016	6,646	2,640	2,257	2046	15,699	11,914	5,535
2017	6,904	2,799	2,336	2047	15,815	12,462	5,676
2018	7,162	2,966	2,418	2048	15,872	13,036	5,821
2019	7,454	3,144	2,503	2049	15,863	13,635	5,969
2020	7,821	3,333	2,591	2050	15,793	14,262	6,121
2021	8,203	3,516	2,680	2051	15,653	14,914	6,275
2022	8,588	3,706	2,769	2052	15,493	15,590	6,431
2023	9,008	3,902	2,858	2053	15,328	16,291	6,589
2024	9,467	4,109	2,951	2054	15,163	17,024	6,750
2025	9,920	4,326	3,046	2055	15,017	17,790	6,916
2026	10,357	4,556	3,145	2056	14,902	18,591	7,085
2027	10,779	4,797	3,247	2057	14,813	19,427	7,259
2028	11,188	5,052	3,352	2058	14,737	20,302	7,437
2029	11,557	5,319	3,460	2059	14,661	21,215	7,619
2030	11,899	5,601	3,572	2060	14,583	22,170	7,806
2031	12,234	5,890	3,683	2061	14,495	23,168	7,997
2032	12,551	6,187	3,792	2062	14,393	24,210	8,193
2033	12,871	6,490	3,900	2063	14,268	25,300	8,394
2034	13,205	6,808	4,011	2064	14,132	26,438	8,599
2035	13,542	7,141	4,125	2065	13,996	27,628	8,810
2036	13,878	7,491	4,242	2066	13,847	28,871	9,026
2037	14,202	7,858	4,363	2067	13,630	30,170	9,247
2038	14,487	8,243	4,487	2068	13,389	31,528	9,474
2039	14,740	8,647	4,614	2069	13,154	32,947	9,706
2040	14,941	9,071	4,746	2070	12,925	34,429	9,944

부록 5. 기초노령연금 급여수준 인상시나리오별 소요재원 전망

□ 기초노령연금 급여수준을 국민연금 급여산식 A값의 10%로 인상하는 시점별로 소요재원을 전망함.³²⁾

- 2028년부터 A값의 10% 적용: 2012년에 6%를 적용하고 2013년부터는 매년 0.25%씩 인상하여 2028년 이후 A값의 10%를 적용함.
- 2012년부터 A값의 10%를 적용함.
- 2016년부터 A값의 10% 적용: 현재 A값의 5%에서 2012년부터 매년 1%씩 인상하여 2016년부터 A값의 10%를 적용함.

〈부표 5-1〉 기초노령연금 급여수준 인상시나리오

연도	2028년부터 A값의 10% 적용	2012년부터 A값의 10% 적용	2016년부터 A값의 10% 적용
2010	5%		
2011			
2012	6.00%	10%	6%
2013	6.25%		7%
2014	6.50%		8%
2015	6.75%		9%
2016	7.00%		10%
2017	7.25%		
2018	7.50%		
2019	7.75%		
2020	8.00%		
2021	8.25%		
2022	8.50%		
2023	8.75%		
2024	9.00%		
2025	9.25%		
2026	9.50%		
2027	9.75%		
2028	10.00%		

32) 현재 기초노령연금 수급률 70%를 유지하는 것으로 가정함.

〈부표 5-2〉 기초노령연금 급여수준 2028년부터 A값의 10%로 인상

연도	1인당 급여액 (월액, 천 원) ¹⁾		65세 이상 인구 중 70% 적용			
	경상가	2010년 불변가 ²⁾	대상자수 (천 명)	총비용(십억 원)		GDP 대비 총비용
				경상가	2010년 불변가 ²⁾	
2010	90	90	3,759	3,711	3,711	0.3%
2011	98	95	3,877	4,537	4,418	0.4%
2012	124	118	4,034	6,023	5,711	0.5%
2013	138	127	4,199	6,943	6,410	0.5%
2014	152	137	4,361	7,972	7,166	0.5%
2015	168	147	4,512	9,103	7,967	0.6%
2016	185	158	4,652	10,317	8,819	0.6%
2017	203	169	4,833	11,766	9,822	0.7%
2018	222	181	5,013	13,385	10,911	0.7%
2019	244	194	5,218	15,258	12,146	0.7%
2020	267	207	5,475	17,518	13,618	0.8%
2021	290	221	5,742	19,988	15,234	0.9%
2022	315	235	6,011	22,721	16,977	0.9%
2023	341	250	6,305	25,834	18,925	1.0%
2024	370	266	6,627	29,405	21,119	1.1%
2025	400	282	6,944	33,347	23,480	1.2%
2026	433	299	7,250	37,653	25,992	1.3%
2027	468	317	7,545	42,349	28,661	1.4%
2028	505	335	7,832	47,474	31,500	1.5%
2030	560	357	8,329	55,983	35,703	1.6%
2035	714	412	9,479	81,233	46,922	1.9%
2040	907	475	10,459	113,844	59,560	2.3%
2045	1,139	540	10,883	148,747	70,484	2.5%
2050	1,426	612	11,055	189,211	81,206	2.8%
2055	1,779	692	10,512	224,415	87,236	2.8%
2060	2,217	781	10,208	271,572	95,615	3.0%
2065	2,763	881	9,797	324,797	103,575	3.1%
2070	3,443	994	9,047	373,787	107,960	3.1%

주: 1) 2012년에 6%로 인상하고 2013년부터는 매년 0.25%씩 인상하여 2028년 이후 A값의 10%를 지급함.

2) 물가상승률로 할인함.

〈부표 5-3〉 기초노령연금 급여수준 2012년부터 A값의 10%로 인상

연도	1인당 급여액 (월액, 천 원) ¹⁾		대상자수 (천 명)	65세 이상 인구 중 70% 적용		GDP 대비 총비용
	경상가	2010년 불변가 ²⁾		총비용(십억 원)		
				경상가	2010년 불변가 ²⁾	
2010	90	90	3,759	3,711	3,711	0.3%
2011	98	95	3,877	4,537	4,418	0.4%
2012	207	197	4,034	10,039	9,518	0.8%
2013	220	204	4,199	11,109	10,255	0.8%
2014	234	211	4,361	12,264	11,024	0.8%
2015	249	218	4,512	13,486	11,804	0.8%
2016	264	226	4,652	14,739	12,598	0.9%
2017	280	234	4,833	16,229	13,547	0.9%
2018	297	242	5,013	17,846	14,548	0.9%
2019	314	250	5,218	19,687	15,672	1.0%
2020	333	259	5,475	21,897	17,023	1.0%
2021	352	268	5,742	24,228	18,465	1.1%
2022	371	277	6,011	26,730	19,973	1.1%
2023	390	286	6,305	29,524	21,628	1.2%
2024	411	295	6,627	32,672	23,465	1.2%
2025	433	305	6,944	36,051	25,384	1.3%
2026	456	314	7,250	39,634	27,360	1.4%
2027	480	325	7,545	43,435	29,396	1.4%
2028	505	335	7,832	47,474	31,500	1.5%
2030	560	357	8,329	55,983	35,703	1.6%
2035	714	412	9,479	81,233	46,922	1.9%
2040	907	475	10,459	113,844	59,560	2.3%
2045	1,139	540	10,883	148,747	70,484	2.5%
2050	1,426	612	11,055	189,211	81,206	2.8%
2055	1,779	692	10,512	224,415	87,236	2.8%
2060	2,217	781	10,208	271,572	95,615	3.0%
2065	2,763	881	9,797	324,797	103,575	3.1%
2070	3,443	994	9,047	373,787	107,960	3.1%

주: 1) 2012년에 A값의 10%로 인상함.

2) 물가상승률로 할인함.

〈부표 5-4〉 기초노령연금 급여수준 2016년부터 A값의 10%로 인상

연도	1인당 급여액 (월액, 천 원) ¹⁾		65세 이상 인구 중 70% 적용			
	경상가	2010년 불변가 ²⁾	대상자수 (천 명)	총비용(십억 원)		GDP 대비 총비용
				경상가	2010년 불변가 ²⁾	
2010	90	90	3,759	3,711	3,711	0.3%
2011	98	95	3,877	4,537	4,418	0.4%
2012	124	118	4,034	6,023	5,711	0.5%
2013	154	142	4,199	7,776	7,179	0.6%
2014	187	169	4,361	9,811	8,819	0.7%
2015	224	196	4,512	12,137	10,623	0.8%
2016	264	226	4,652	14,739	12,598	0.9%
2017	280	234	4,833	16,229	13,547	0.9%
2018	297	242	5,013	17,846	14,548	0.9%
2019	314	250	5,218	19,687	15,672	1.0%
2020	333	259	5,475	21,897	17,023	1.0%
2021	352	268	5,742	24,228	18,465	1.1%
2022	371	277	6,011	26,730	19,973	1.1%
2023	390	286	6,305	29,524	21,628	1.2%
2024	411	295	6,627	32,672	23,465	1.2%
2025	433	305	6,944	36,051	25,384	1.3%
2026	456	314	7,250	39,634	27,360	1.4%
2027	480	325	7,545	43,435	29,396	1.4%
2028	505	335	7,832	47,474	31,500	1.5%
2030	560	357	8,329	55,983	35,703	1.6%
2035	714	412	9,479	81,233	46,922	1.9%
2040	907	475	10,459	113,844	59,560	2.3%
2045	1,139	540	10,883	148,747	70,484	2.5%
2050	1,426	612	11,055	189,211	81,206	2.8%
2055	1,779	692	10,512	224,415	87,236	2.8%
2060	2,217	781	10,208	271,572	95,615	3.0%
2065	2,763	881	9,797	324,797	103,575	3.1%
2070	3,443	994	9,047	373,787	107,960	3.1%

주: 1) 2012년부터 매년 1%씩 인상하여 2016년부터 A값의 10%를 지급함.

2) 물가상승률로 할인함.

부록 6. 2010년 기초노령연금 선정기준

〈부표 6-1〉 2010년 기초노령연금 선정기준

구 분		2008년도 선정기준액	2009년도 선정기준액	2010년 선정기준액 ¹⁾
노인 단독	선정기준액 (소득인정액 기준)	40만 원	68만 원	70만 원
	소득 기준 ²⁾	월 40만 원 이하	월 68만 원 이하	월 70만 원 이하
	재산 기준 ³⁾	9,600만 원 이하	16,320만 원 이하 ⁴⁾	·대도시: 2억7,600만 원 이하 ·중소도시: 2억3,600만 원 이하 ·농어촌: 2억2,600만 원 이하
노인 부부	선정기준액 (소득인정액 기준)	64만 원	108.8만 원	112만 원
	소득 기준	월 64만 원 이하	월 108.8만 원 이하	월 112만 원 이하
	재산 기준	15,360만 원	26,112만 원 이하	·대도시: 3억7,680만 원 이하 ·중소도시: 3억3,680만 원 이하 ·농어촌: 3억2,680만 원 이하

주: 1) 선정기준 관련 공제제도

- 소득공제: 근로소득 37만 원
- 재산공제
 - 주거공제: 대도시 1억 8백만 원, 중소도시 6천 8백만 원, 농어촌 5천 8백만 원
 - 금융자산공제: 가구당 2천만 원

2) 재산은 없고, 소득만 있는 경우 수급가능한 자 범위

3) 소득은 없고, 재산만 있는 경우 수급가능한 자 범위

4) 재산은 공시가격을 기준으로 재산의 소득환산율(년 5%)를 적용하여 소득환산

(예: 재산가액 16,320만 원 × 5% / 12개월 = 68만 원 / 월)

부록 7. 경제변수 가정

□ 경제변수 가정 (제2차 국민연금발전위 가정)

〈부표 7-1〉 경제변수 가정

(단위: %)

구 분	2010	2011 ~2020	2021 ~2030	2031 ~2040	2041 ~2050	2051 ~2060	2061 ~2070
실질경제성장률	4.8	4.1	2.8	1.7	1.2	0.9	0.7
실질임금상승률	3.7	3.6	3.3	2.9	2.6	2.5	2.5
실질금리	4.2	3.6	2.9	2.4	2.2	2.0	1.8
실질기금투자수익률	4.9	4.2	3.4	2.8	2.6	2.4	2.2
물가상승률 ¹⁾	3.0	2.7/2.4	2.0				

주: 1) 2.7%는 2011~2015년, 2.4%는 2016~2020년 각각의 물가상승률임.

자료: 제2차 국민연금재정계산(2008)

부록 8. 사회보험지출규모 전망

□ GDP 대비 사회보험지출규모는 특히 경제변수가정 및 제도관련변수, 모형 등에 따라 연구사례별로 전망결과에 차이가 나타남.

□ 윤석명 외(2006)³³⁾

○ GDP³⁴⁾ 대비 사회보험지출규모는 2010년 6.6%에서 2050년 18.4%로 증가하는 것으로 전망됨.

－ 사회보험지출 중 특히 국민연금³⁵⁾(2010년 1.0%에서 2050년 7.2%)과 보건의료 급여지출규모(2010년 3.5%에서 2050년 6.9%)가 급격하게 증가할 것으로 예상됨.

〈부표 8-1〉 GDP 대비 사회보험지출규모(2006년 연구결과)

(단위: %)

연도	총비용	공적연금					퇴직 연금	보건 의료	산재 보험	고용 보험
		계	국민 연금	공무원 연금	사학 연금	군인 연금				
2010	6.6	2.2	1.0	0.8	0.2	0.2	0.1	3.5	0.4	0.4
2020	8.9	3.4	1.8	1.2	0.3	0.2	0.5	4.1	0.6	0.3
2030	12.3	5.4	3.3	1.5	0.4	0.1	1.1	5.0	0.5	0.3
2040	16.3	7.8	5.7	1.5	0.5	0.1	1.3	6.2	0.7	0.3
2050	18.4	9.3	7.2	1.4	0.6	0.2	1.3	6.9	0.6	0.3
2060	20.1	10.5	8.2	1.4	0.6	0.2	1.2	7.6	0.5	0.3
2070	20.6	10.6	8.2	1.5	0.7	0.2	1.1	8.1	0.4	0.4

자료: 윤석명 외(2006)

33) 윤석명 외(2006) 참고

	2010	2011~2020	2021~2030	2031~2040	2041~2050	2051~
34) GDP 증가율	7.5%	6.5%	5.4%	4.4%	4.4%	3.3%

35) 국민연금 급여지출 규모는 2007년 법개정 이전이므로(급여인하부분 미반영) 장기적으로 과대추정 되었음.

□ 박형수 외(2009)³⁶⁾

- GDP³⁷⁾ 대비 사회보험지출규모는 2010년 5.7%에서 2050년 15.5%로 증가하는 것으로 전망됨.

〈부표 8-2〉 GDP 대비 사회보험지출규모(2009년 연구결과)

(단위: %)

연도	총비용	공적연금					보건 의료	산재 보험	고용 보험
		계	국민 연금	공무원 연금	사학 연금	군인 연금			
2010	5.7	1.9	0.9	0.7	0.1	0.2	2.9	0.4	0.5
2020	7.8	3.0	1.4	1.1	0.2	0.2	3.6	0.6	0.6
2030	10.2	4.6	2.5	1.5	0.2	0.4	4.3	0.7	0.6
2040	12.7	6.4	3.9	1.7	0.5	0.3	4.8	0.9	0.6
2050	15.5	8.4	5.5	2.0	0.6	0.3	5.3	1.2	0.6

자료: 박형수 외(2009)

□ 조세부담률 및 국민부담률 전망 : 박형수 외(2009)

- 조세부담률은 2013년부터 20.8%가 유지되는 반면, 국민부담률은 사회보험부담률이 증가함에 따라 2009년 2010년 26.4%에서 2050년 30.6%로 증가하였음.

36) 박형수 외(2009) 참고

	2010	2011~2020	2021~2030	2031~2040	2041~2050
37) GDP 증가율	5.3%	4.8%	4.2%	3.6%	3.0%

〈부표 8-3〉 조세부담률 및 국민부담률 전망

(단위: %)

연도	조세부담률 (가)	사회보험부담률 (나)	국민부담률 (가+나)
2010	20.0	6.4	26.4
2020	20.8	7.2	28.0
2030	20.8	8.2	29.0
2040	20.8	9.1	29.8
2050	20.8	9.9	30.6

주: 1) 조세부담률은 GDP 대비 (국세+지방세)로 산정함.

2) 사회보험부담률은 GDP 대비 (공적연금부담률+고용·산재·건강보험료)로 산정함.

자료: 박형수 외(2009)

부록 9. 2008년 노인실태조사- 전국노인생활실태 및 복지욕구 조사 주요결과

1. 조사의 개요

□ 조사 목적

- 우리나라 노인의 생활현황과 건강 및 복지상태의 변화추이를 관찰할 수 있는 다양한 지표를 제시하여 노인 보건복지정책 수립과 시행의 기초자료로 활용하고자 노인실태 조사를 실시하였음.

□ 조사 대상

- 2008년 전국 일반조사구에서 추출한 표본 조사구에 거주하는 만60세 이상 노인을 대상으로 하였고 노인가구조사는 모든 가구원의 특성과 경제상태에 대해 응답해 줄 수 있는 가구원 1명이 응답하도록 함.
- 노인개인조사는 노인가구의 2008년 6월 30일 기준 만 60세 이상 노인 모두를 대상으로 실시함.

□ 표본 설계

- 목표모집단을 2008년 6월 30일 기준 전국 16개 시도의 일반주거시설에 거주하는 만 60세 이상의 노인으로 함.
- 시·도별 통계생산을 위해서 7개 특별·광역시(울산 제외)와 9개 도시 지역으로 1차 층화, 9개의 도지역에 대해서는 동부와 읍면부로 2차 층화하여 25개 층으로 표본수를 배정함.

2. 노인가구조사

□ 가구 및 가구주의 특성

- 조사완료된 만 60세 이상 노인가구수는 총 12,567가구, 이 중 만65세 이상 노인이 거주하는 가구의 수는 10,715가구였으며 전체노인가구의 가구주 중에서 70.2%가 남성, 29.8%가 여성임.

□ 가구의 경제상태

- 노인가구의 월평균소득은 157.5만 원(65세 이상 기준 140.6만 원)으로 나타났다
 소득구성에 있어 근로 및 사업소득이 차지하는 비중이 43.5%, 사적이전
 소득(26.6%), 공적이전소득(20.2%)의 비중을 차지함.
- 노인가구의 월평균가구지출은 117.2만 원으로 50~100만 원 구간의 분포가
 35.6%로 가장 높은 빈도를 보이고 있으며, 100만 원~200만 원 미만(29.4%),
 50만 원 미만(21.2%)으로 나타남.

3. 노인개인조사

□ 일반적 특성

- 전체 노인 중 성별 분포는 남성 42.6%, 여성 57.4%로 나타났음(65세 이상
 기준: 남성 40.2%, 여성 59.8%).

□ 경제상태

- 60세 이상 전체 노인의 월평균 소득은 69.0만 원(65세 이상 기준 58.4만 원)
 이고, 20만 원 미만이 33.4%로 가장 높게 나타났으며 20~40만 원 미만이
 17.6%, 40~60만 원 미만이 13.4%, 150만 원 이상이 11.8%로 조사됨.
- 노인의 소득구성을 세부 항목별로 구체화했을 경우 사적이전소득이 전체의
 44.7%에 해당되며, 근로소득과 사업소득이 22.6%, 기타 공적이전소득이
 15.0%, 공적연금소득이 10.5%로 나타남.
- 노인가구의 자산구성비(부동산 자산 86.9%, 금융자산 13.1%)와 마찬가지로
 노인의 자산구성비(부동산 자산 77.7%, 금융자산 22.3%)에서도 부동산 자산
 에의 집중화 경향이 높음.

□ 노후생활과 삶의 질

- 노후생활준비 및 계획
 - 스스로 노인이라고 생각하기 시작하는 연령 70~74세가 51.3%로 가장 높
 았으며, 65-69세가 24.1%였음.

– 노후생활에 대해 미리 준비하였거나 현재 준비하고 있다고 응답한 노인은 전체 노인의 37.7%임.

• 성별로는 남성노인 45.9%, 여성노인 31.6%로 남성노인이 높게 나타남.

○ 노후생활비 마련 주체에 대한 인식

– 본인 스스로 마련하는 것이 좋다는 응답이 57.1%, 사회보장제도(연금)등 국가적 차원에서 제공되어야 한다가 32.8%, 자녀들이 마련해 주어야 한다는 응답은 9.7%로 나타났는데 이러한 경향은 여성보다 남성에게서 더 많이 나타남.

□ 노후 희망 활동

○ 노후에 주로 하고 싶은 활동으로는 근로활동이 37.0%로 가장 높고 여가나 취미활동 33.1%, 종교활동 29.3%, 자아개발 24.6%, 자원봉사활동 16.0% 순으로 높게 나타남.

4. 2004년과 2008년의 전국노인생활실태 및 복지욕구조사 비교

□ 2004년 노인생활실태조사개요

○ 가구조사와 가구내 거주하는 65세 이상 가구원을 대상으로 한 노인개인조사를 실시하였음.

○ 2000년 인구주택조사 조사구 중 180개 표본조사지역을 추출하여 9,308가구와 노인 3,278명에 대한 노인개인조사를 완료함.

〈부표 9-1〉 1994년, 1998년, 2004년 노인생활실태조사와 2008년 노인실태조사 내용 비교

부문	설문문항	1994	1998	2004	2008	비고
노후 생활과 삶의 질	노후생활비 마련주체	×	△	○	○	2004년의 노인의 사회적 이미지, 소비 우선순위, 주관적 노인인식계기 문항 삭제
	노후생활 준비유무	△	△	△	○	2004년 경제적 노후생활준비문항을 2008년에는 노후생활준비 유무, 노후생활비 마련방법으로 변경하고 가장 중요한 노후준비 문항 추가
	노후 생활비 마련방법	△	△	△	○	
	가장 중요한 노후준비	×	×	×	○	
노인복지 서비스	기초노령연금	×	×	×	○	신규노인복지서비스에 관한 문항 추가

□ 노후생활 준비 및 계획

○ 노년기의 시작시점

— 2008년도에는 70-74세가 51.3%, 65-69세가 24.1%로 나타났으나 2004년의 결과는 70-74세가 47.2%, 65-69세가 30.8%였던 결과와 비교시 70-74세라고 생각하는 비율이 더 높게 나타남.

○ 노후생활 준비 여부

— 2008년도에는 노인의 37.7%가 노후생활을 준비하고 있다고 응답한 반면, 2004년 노인생활실태조사에서는 28.3%만이 노후생활준비를 하고 있는 것으로 나타남.

○ 노후생활비 마련주체

— 2008년 조사에서는 57.1%가 본인이 스스로 마련하는 것이 좋다가 57.1%로 나타남.
 — 이는 2004년 노인생활실태조사에서 65세 이상 노인의 40.0%가 스스로 마련하는 것이 좋다고 응답한 것보다는 높게 나타난 결과임.

- 가족이나 자녀가 제공해야 한다는 응답은 2004년 노인생활실태조사에서는 18.2%로 나타났고 2008년 노인실태조사에서는 11.4%로 감소함.

□ 노후 희망활동

- 2008년 노인실태조사에서는 노후 희망 활동에 대해 근로활동, 여가 및 취미 활동, 종교활동, 자아개발, 자원봉사 순으로 나타났으며 2004년 노인생활실태 조사에서는 노후시간활용방법에 대해 소득창출, 취미활동, 소일거리, 자원봉사, 자아개발 순으로 나타남.
- 경제활동과 여가 및 취미활동에 대한 우선순위가 높은 점이 유사하게 나타났 으며 2008년 노인실태조사에서는 자아개발에 대한 욕구가 자원봉사보다 높게 나타난 점에서 차이가 있었음.

□ 경제 상태

○ 소득수준

- 2004년 노인생활실태조사에서는 노인의 총 평균 소득은 48.6만 원으로 나타났고 2008년 노인실태조사에서는 노인의 월평균소득은 69.0만 원(65세 이상 기준 58.4만 원)으로 나타남.

5. 시사점

- 2004년과 2008년에 실시된 전국노인생활실태 및 복지욕구조사 결과를 비교한 바에 의하면 4년의 기간 동안 노인들의(2004년 65세 이상, 2008년 60세 이상 조사) 노후준비에 대한 인식이 변하고 있다는 사실을 확인 할 수 있음.

○ 노년기의 시작시점에 대한 인식의 변화

- 2004년에 비해 2008년도에 노년기의 시작시점을 70-74세라고 생각하는 비율이 더 높게 나타나 노인이라고 생각하는 연령이 높아지고 있음을 알 수 있음.

- 노년기의 시작시점에 대한 연령 인식이 높아지고 있다는 점은 연금 수급 시점의 변동 가능성을 시사함.

○ 노후생활비 마련주체 인식의 변화

- 2004년에 비해 2008년 조사에서는 본인이 스스로 마련하는 것이 좋다는 응답이 높게 나타난 반면 사회보장제도(연금) 등 국가적 차원에서 제공되어야 한다는 인식이 2004년도에 비해 낮게 나타남.

- 노후를 준비에 대한 인식이 국가의 책임보다는 본인 스스로 준비해야 한다는 인식의 흐름이 있었다는 것을 알 수 있음.

- 이러한 조사 결과 (향후 전개될 노인들의 추가적인 인식 변화 전망 등)는, 기초노령연금을 65세 이상의 노인이면 누구나 수급 가능한 형태의 보편적 제도에서, 꼭 지원이 필요한 노인들에게만 제공되는 선별적 제도로 재설계할 필요성에 대한 논거로 사용될 수 있을 것임.

부록 10. 국민기초생활보장제도의 개요

- 우리나라의 대표적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도는 최저생활보장과 자활 촉진의 목적으로 설정되었음.

- 수급권자 자격
 - 국민기초생활보장법상의 생활보장 수급자는 부양의무자 기준을 충족하고 소득 인정액이 최저생계비 이하인 국민은 누구나 대상이 되며 근로 능력이 있는 경우에도 일정 수준 이하의 자산을 갖는 경우 조건부 수급을 통해 자활서비스를 제공함.

- 급여와 관련된 시행원칙
 - 최저생활보장의 원칙: 생활이 어려운 자에게 생계·주거·의료·교육·자활 등 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장
 - 보충급여의 원칙: 급여수준을 생계·주거·의료·교육 급여액과 수급자의 소득인정액을 포함한 총금액이 최저생계비 이상이 되도록 지원. 즉, 가구별 최저생계비와 소득인정액의 차액을 급여
 - 자립지원의 원칙: 보장기관은 근로능력이 있는 수급자에게 자활사업에 참여할 것을 조건으로 생계급여를 지급
 - 개별성의 원칙: 급여수준을 정함에 있어서 수급권자의 개별적 특수 상황을 최대한 반영
 - 가족부양 우선의 원칙: 급여신청자가 부양의무자에 의하여 부양될 수 있는 경우에는 기초생활보장급여에 우선하여 부양의무자에 의한 보호가 먼저 행해져야 함.
 - 타급여 우선의 원칙: 급여신청자가 다른 법령에 의하여 보호를 받을 수 있는 경우에는 기초생활보장급여에 우선하여 다른 법령에 의한 보호가 먼저 행해져야 함(TV시청료, 주민세, 건강보험료 등).

□ 급여

- 급여는 생계 급여, 주거 급여, 의료급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활 급여가 있음.
 - 급여 제공은 생계급여를 기본으로 하고 필요에 따라 다른 급여를 병합하여 제공함.
- 생계급여
 - 의료·교육·자활급여의 특례자, 에이즈쉼터거주자, 노숙자 쉼터 또는 한국개 생보호 공단시설 거주자 등 정부로부터 생계를 제공받는 자를 제외한 모든 수급자를 대상으로 함.
 - 가구별 생계급여액 = 현금급여기준액 - 가구의 소득인정액 - 주거급여액
 - 현금급여 기준은 최저생계비에서 현물로 지급되는 의료비·교육비 및 타 법지원액(주민세, TV수신료)을 차감한 금액으로, 소득이 없는 수급자가 받을 수 있는 최고액의 현금급여수준임.

〈부표 10-1〉 2010년 최저생계비 및 현금급여 기준

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
최저생계비	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	1,867,435
현금 급여기준	422,180	718,846	929,936	1,141,026	1,352,116	1,563,206

주: 7인 이상 가구의 경우 1인 추가시 252,172원씩 증가(7인 최저생계비 2,119,607원)
 자료: 보건복지부(2010)

○ 주거급여

- 주거급여 제외 대상자를 제외한 모든 수급자를 대상으로 함.
 - 제외 대상자 : 주거급여가 불필요하거나, 타법령 등에 의하여 주거를 제공받고 있는 수급자로서, 의료·교육·자활급여 특례 수급자 및 보장시설에 거주하는 수급자 등이 포함됨.
- 주거급여 제외 대상자를 제외한 모든 수급자에 대하여 다음의 기준에 의한 현금급여를 제공함.

〈부표 10-2〉 2010년 주거현금급여액

(단위: 원, 월액)

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
주거급여 한도액	86,982	148,104	191,595	235,085	278,567	365,558	365,558
현물급여	9,000	14,000	19,000	23,000	27,000	31,000	36,000

주: 1) 주거급여 한도액은 가구별 최저주거비(최저생계비의 17,2465%)를 뜻함.

2) 8인 이상 가구는 1인 증가시 3,000원이 추가됨.

3) 자가가구 등(수급자 본인 소유주택에 거주하는 자 등)에 해당하는 수급자에게 가구별 현물급여액에 해당하는 금액을 차감한 나머지를 주거 현금급여로 지급함.

자료: 보건복지부(2010)

○ 교육급여

－ 고등학생 : 입학금·수업료·교과서대(112.3천 원/인), 학용품비(46.6천 원/인)

－ 중학생 : 부교재비(34천 원/인), 학용품비(46.6천 원/인)

○ 해산급여 : 출산 시 500천 원

○ 장제급여 : 사망자 1구당 500천 원

○ 자활급여

－ 자활급여는 수급자가 자활근로, 자활공동체, 자활인턴 등 자활사업에 참가하여 발생한 소득으로 소득인정액이 선정기준을 초과한 경우 해당자 개인에 대하여 자활근로, 자활공동체, 자활인턴 등에 참여할 수 있도록 기회를 제공함(주거, 생계 급여중지).

○ 의료급여

－ 의료급여1종 의료급여 수급자일 경우 법정 본인부담금 전액지원, 2종 의료급여수급자일 경우는 진료비 총액의15% 본인이 부담하고 보건기관 이용은 전액무료임.

□ 국민기초생활보장제도 수급자 선정기준

〈부표 10-3〉 기초생활보장제도의 수급자 선정 기준 변화

변경 전(2002년까지)	변경 후(2003년)	
소득평가액 기준	소득평가액	소득인정액 기준
재산기준 금액기준 실물기준 (주택, 농지, 승용차)	재산의 소득환산액 (실물기준 폐지)	
부양의무자기준	부양의무자기준	

자료: 보건복지부(2010c)

- 소득인정액 기준 : 수급권자 가구의 소득인정액이 가구별 최저생계비 이하
- 소득인정액 산정방식

〈부표 10-4〉 기초생활보장제도의 소득인정액 산정방식

$\text{소득인정액} = \text{소득평가액} + \text{재산의 소득환산액}$	소득평가액
	$= \text{실제소득} - \text{가구특성별 지출비용} - \text{자활소득공제}$
	재산의 소득환산액
	$= (\text{재산} - \text{기본재산액-부채}) * \text{소득환산율}$

자료: 보건복지부(2010c)

- 부양의무자 기준
 - 부양의무자가 없거나 부양의무자가 있어도 부양능력이 없거나 또는 부양을 받을 수 없는 경우가 해당됨.

〈부표 10-5〉 대도시 거주 독신노인 급여산정 사례 비교(2009년 기준)

구분		부양의무자 없음		부양의무자 있음	
		8천6백만 원 주택소유 (사례 1)	8천4백만 원 주택소유 또는 주택임대 (사례 2)	부양의무자 집에 무료거주 (사례 3)	
소득기준선/최대급여액(A)		490,845	490,845	490,845	
현금급여기준선(B)		405,881	405,881	405,881	
소득 인정 액	소득	근로사업재사소득	0	0	0
		기초노령연금 ³⁸⁾	88,000	88,000	88,000
		부양비 ³⁹⁾	0	0	84,000
		임차료 ⁴⁰⁾	0	0	84,654
	재산	주택의 소득 환산액 ⁴¹⁾	1,334,400	0	0
계		1,422,400	88,000	256,654	
대상선정여부		탈락	선정	선정	
급여 액	생계급여	0	252,239	118,412	
	주거급여	0	65,642	30,815	
	총급여액 (C)	0	317,881	149,227	
	C/A	0	64.8%	30.4%	
	C/B	0	78.3%	36.8%	

자료: 박미현, 정영순(2009), pp.101-127

□ 대상선정방식

- 한국의 최저생계비는 전물량방식 3년마다 계측, 비계측연도의 최저생계비는 물가에 연동함.
- 생계비, 주거비, 의료비, 교육비목을 포함한 최저생계비는 중위소득의 40% 수준으로 OECD가 권장하는 상대적 빈곤선인 중위소득 50%보다 낮은 수준임.
- 부양의무자 기준 때문에 비수급 가구 중 57.8%가 대상에서 탈락되는 문제가 심각함.

38) 1인 가구 기초노령연금 최대급여액 (2009년 기준)

39) 부양미약 사례로 4인 가구 부양의무자 실제 소득이 200만 원인 경우 부양비: 200만 원-172만 원

40) 부양의무자의 집에 거주, 월임차료가 10만 원으로 산정되어 최저주거비(84,654원)를 초과하므로 최저주거비를 임차료로 산정함.

41) 사례 1의 주택 8,600만 원에 대한 소득환산액은 5,400만 원 기초공제 후 3200만 원*4.17%, 사례 2의 주택소유와 주택임대 각각 8,400만 원이나, 대도시 노인 8,500만 원까지 소득환산에서 제외 사례 3은 별도 가구로 부양의무자의 집에 함께 거주하므로 소득환산액은 0원

- 부양의무자 기준을 자격기준으로 적용함에 따라 소득 범위에 근로소득, 사업소득, 재산소득, 기초노령연금 등 공적이전소득, 추정소득 이외에 사적 이전소득, 부양비, 임차료까지 소득으로 간주함.
- 소득과 부양의무기준을 충족하더라도 재산의 소득환산액을 소득에 포함시키므로 최저생계비를 초과할 경우 수급권이 주어지지 않음.
 - 위의 <부표 10-5>와 같이 대도시 8,600만 원이 되면 소득환산율이 적용되어 수급대상에서 탈락-재산가액이 대부분의 빈곤노인들을 수급에서 탈락시키는 재산상한선의 역할을 함.

□ 급여산정방식

- 최저생계비는 현물급여 형태로 지급되는 의료비, 교육비, 타법지원액(TV수신료, 전화요금 등)을 포함한 금액이기에 실제로 수급자가 받을 수 있는 최대 현금급여는 2009년 1인 가구 기준 최저생계비의 82.7% 수준임.
- 현금급여는 다시 생계비와 주거비로 구분하여 주거비를 뺀 최대생계급여는 1인 가구 기준 최저생계비의 65.4%, 주거급여 최저생계비의 17.3%임.

<부표 10-6> 기초생활보장제도의 급여산정 산정방식(2009년 기준)

구분	내용	
급여 기준액	급여 형태	· 생계급여 1인 가구 321,227원, 2인 가구 550,467원
		· 주거급여 1인 가구 84,654원, 2인 가구 144,140원
	최대 현금 급여액	· 생계급여 + 주거급여 1인 가구 405,881원(연 4,870,572원), 2인 가구 694,607원(연 8,335,284원)
급여산정방식	· 급여액 = 최대현금급여액(최저생계비 - 타지원액) - 가구소득인정액 = 생계급여액(79.35%) + 주거급여액(20.65%)	

자료: 박미현, 정영순(2009), pp.101-127

- 급여산정방식: 현금급여에서 소득인정액을 차감한 나머지 금액을 보충급여
 - 소득 증가분만큼 급여가 100%감액
 - 현금급여는 매월 생계급여액 79.35%, 주거급여액 20.65%로 산출되어 지급함.

- 주거급여는 임차가구인 경우 현금으로 지급, 전세로 살고 있는 수급자에게는 현물급여액에 해당하는 금액을 차감한 나머지가 현금급여로 지급, 자가 소유한 대부분의 수급자의 경우 현금급여액이 약간 줄어듦.
- 실제 급여액: 부양의무자가 있는 경우 실제 소득은 아니나 소득으로 간주한 부양비와 임차료가 소득으로 인정되어 실제 현금급여액은 줄어들게 됨.
 - 수급자 가구의 88%가 책정된 간주 부양비보다 적은 금액을 부양받고 있어 간부 부양비는 빈곤사각지대를 방치할 가능성이 높은 것으로 나타남.
 - 소득기준선인 최저생계비는 중위소득 40% 수준으로 낮아데다가 부양의무자 기준을 충족시켜야 하고 엄격한 소득범위, 주택까지를 포함하는 재산범위와 높은 재산의 소득환산율 때문에 많은 빈곤노인들이 수급대상에서 배제되는 문제가 심각함.

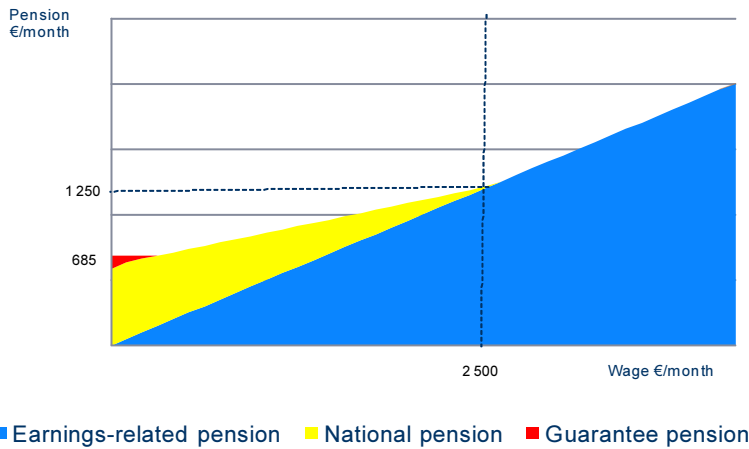
부록 11. 주요 노르딕 국가의 노령연금 체계 개관

[부그림 11-1] 핀란드 노령연금체계(2008년 기준)



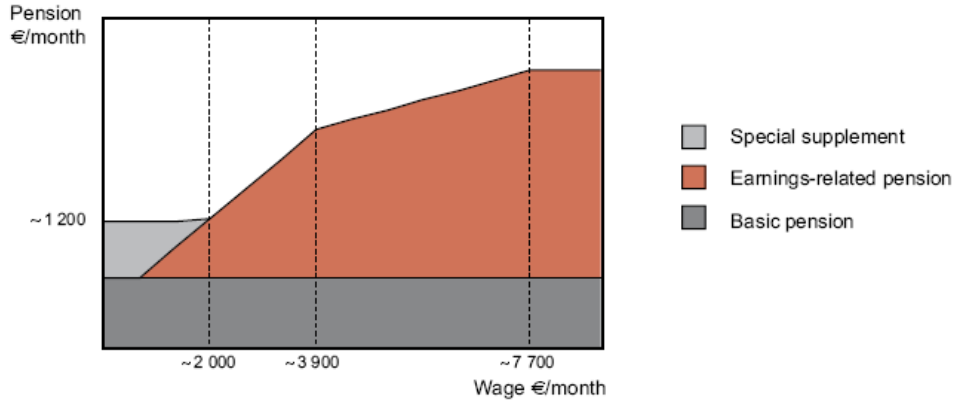
주: 핀란드는 국민연금(National Pension)과 소득비례연금(Earnings-related pension)을 합한 총 (목표) 소득대체율(근로 기간 임금대비)이 50%로 설정되어 있음.

[부그림 11-2] 핀란드 노령연금체계(2011년부터 시행예정)

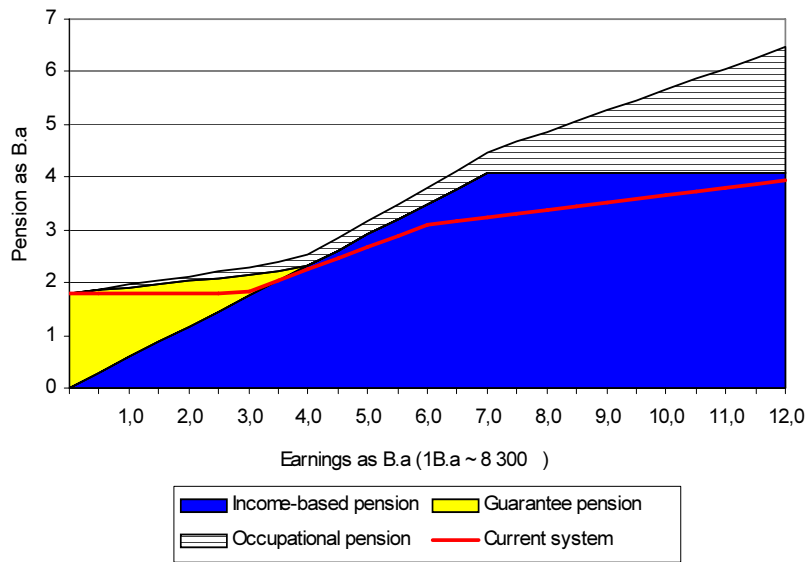


주: 보증연금제도(Guarantee pension)가 2011년 3월 1일부터 시행될 예정임. 보증연금제도 도입으로 인해 현재 월 500유로인 최소연금(Minimum pension)이 685유로로 인상될 예정임. 약 12만 명의 연금수급자가 보증연금으로 인해 현재 월 500유로에서 685유로로 연금액이 증가할 것으로 예상됨.

[부그림 11-3] 노르웨이 노령연금체계(2008년 기준)

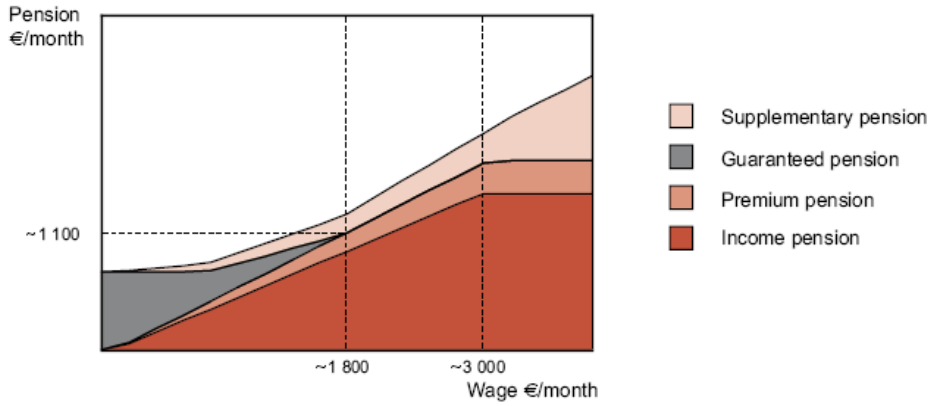


[부그림 11-4] 노르웨이 노령연금체계(2011년부터 시행예정)



주: 노르웨이 역시 2011년부터는 기초연금을 폐지하는 대신 보증연금제도(Guarantee pension)를 도입하여 저소득층의 노후를 보호할 예정이다.

[부그림 11-5] 스웨덴의 노령연금체계(2008년 기준)



주: 스웨덴은 노르딕 국가 중 제일 먼저 기초연금제도를 폐지하고 보증연금제도를 도입하였음. 그러나 근로소득이 월 1,800 유로를 초과했던 가입자에게는 보증연금이 지급되지 않음.

부록 12. 유럽국가의 GDP 대비 사회보장 지출 비율 개관

〈부표 12-1〉 GDP 대비 사회보장(Social protection) 지출 비율(2006년 기준)

		2006	Annual growth 2000-2006(percent)
Nordic countries	Denmark	29.1	2.0
	Finland	26.2	3.2
	Iceland	21.2	5.1
	Norway	22.6	2.7
	Sweden	30.7	2.8
Europe, Large countries	Germany	28.7	0.2
	France	31.1	2.3
	United Kingdom	26.4	2.6
Central-Europe, small	Netherlands	29.3	3.1
	Belgium	30.1	3.4
	Austria	28.5	1.4
Southern-Europe	Spain	20.9	3.2
	Italy	26.6	1.7
	Greece	24.2	4.6
Eastern-Europe	Hungary	22.3	7.7
	Czech Republic	18.7	4.1
	Poland	19.2	3.5

자료: Normann et al(2009), Eurostat

〈부표 12-2〉 GDP 및 총사회보장지출(Total social protection benefits)대비 노령·유족연금 지출비율(2006년 기준)

		Old-age and survivors' benefits	
		% of TSP	% of GDP
Nordic countries	Denmark	37.9	10.7
	Finland	37.8	9.6
	Iceland	30.6	6.4
	Norway	31.0	6.9
	Sweden	40.2	12.1
Europe, Large countries	Germany	44.3	12.2
	France	44.3	12.9
	United Kingdom	44.7	11.6
Central-Europe, small	Netherlands	41.4	11.4
	Belgium	47.0	13.5
	Austria	48.6	13.4
Southern-Europe	Spain	41.3	8.4
	Italy	60.5	15.5
	Greece	51.3	12.1
Eastern-Europe	Hungary	42.2	9.2
	Czech Republic	43.1	7.8
	Poland	61.2	11.5

자료: Normann et al(2009); Eurostat

부록 13. 인구고령화에 따른 중위투표 연령현황⁴²⁾

- 전 세계에서 가장 빠른 속도로 인구고령화가 진행되고 있는 우리나라의 경우 중위투표 연령역시 전 세계에서 가장 빠른 속도로 가장 높은 수준에 도달할 것으로 전망됨.
 - 우리나라의 중위투표연령은 2007년 43세에서 2020년 48세, 2040년 59세, 2070년 63세에 달할 것으로 예측되고 있음.
- ‘저부담·고급여’ 속성의 연금제도를 초고령사회까지 유지할 경우, 더 극단적으로는 100% 부과방식의 연금제도를 도입할 경우 사실상 국민연금제도가 파국에 도달하기 전까지는 민주적인 방식에 의한 연금개혁이 사실상 어려울 것이라는 매우 우울한 전망을 시사함.
 - 노인들의 결속력과 높은 투표율을 고려할 때 민주적인 절차에 따라 ‘저부담·고급여’ 속성의 연금제도를 개혁할 수 있는 시간이 얼마 남아있지 않을 수 있음.
 - 국민연금 개혁과 관련된 쟁점사항을 탈정치화함으로써 하루라도 빨리 ‘적정부담·적정급여’ 체계로 전환할 필요가 절실함을 급격한 중위투표 연령증가가 추이를 통해 알 수 있음.

〈부표 13-1〉 우리나라의 중위투표 연령 증가추이

연도	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
중위투표연령(세)	44	48	53	59	60	62	63

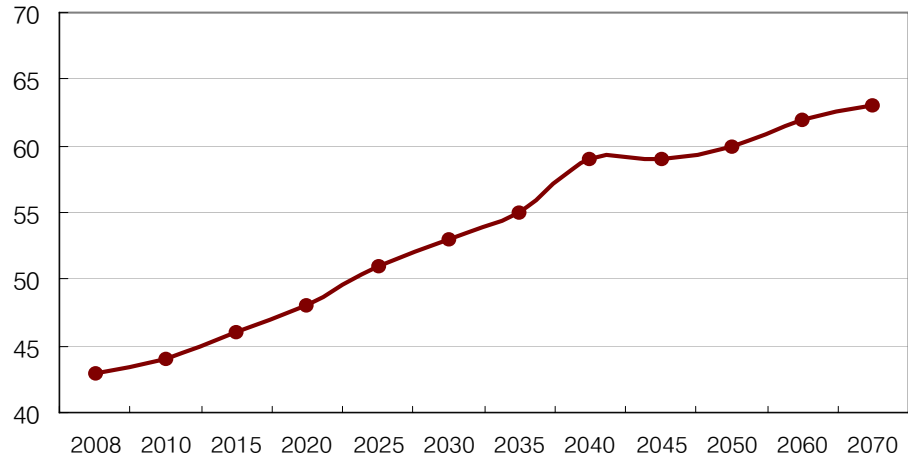
주: 현행 최소투표연령 20세를 기준으로 산정한 수치임.

자료: 저자 계산

42) 윤석명 외(2008) 참조

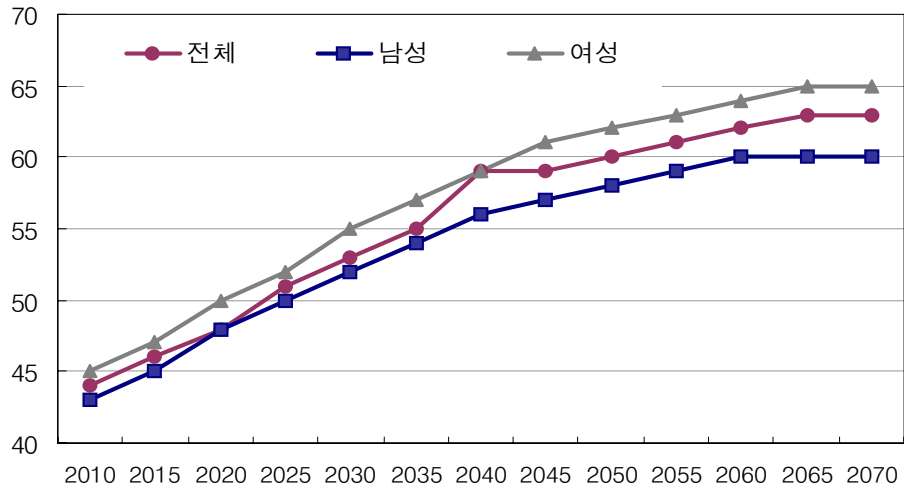
[부그림 13-1] 우리나라 중위투표자 연령 증가추이

(연령)

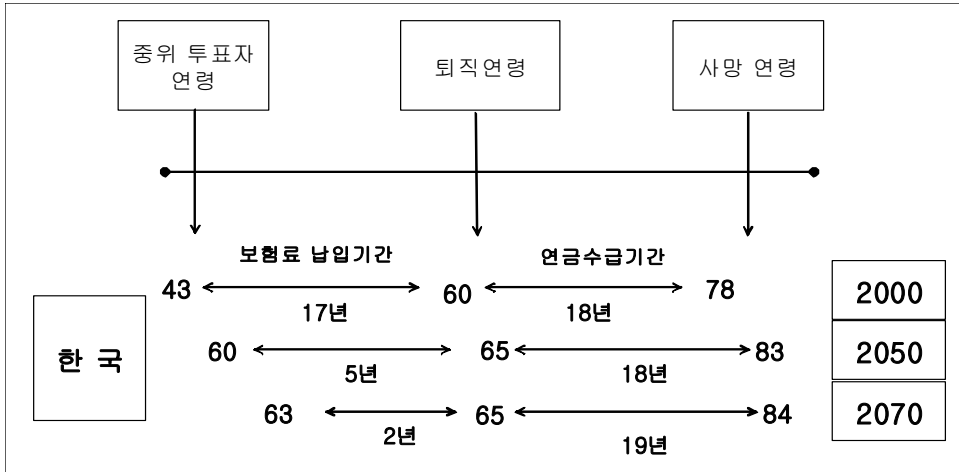


[부그림 13-2] 우리나라 중위투표자 연령(성별) 증가추이

(연령)



[부그림 13-3] 인구고령화에 기인한 우리나라 중위투표자 연령증가 추이



자료: 저자 계산

- 우리나라의 경우 이미 40대 이상 장년층 유권자가 급증(월간중앙, 2007. 2).
 - 40대 이상 유권자 비율이 51.7%(2002년 16대 대선)에서 54.4%(2006년 5. 31. 지방선거)로 급증하였음.
 - 이처럼 50대 유권자 증가율이 가장 높은 것은 베이비붐 초기세대가 50대에 접어들었기 때문임.
- 향후 평균수명 증가, 급속한 고령화로 인해 60대 이상 노년층이 전체 유권자에서 차지하는 비중이 계속 커질 수밖에 없는 구조를 형성하고 있음.
- 특히 ‘청저장고’(靑低長高=청년층은 낮고 장년층이 높음) 형태를 띠는 투표율을 감안할 경우 향후 40대 이상 장년층의 정치적 영향력은 더욱 커질 것으로 예상되고 있음.
 - 구체적으로 16대 대선 투표율을 살펴보면 20대가 56.5%, 30대 67.4%, 40대 이상의 장년층이 70~80%대에 달하고 있음.
 - 전체 인구에서 노인인구의 높아지는 비율과 함께 고려할 경우 시간이 경과할수록 기득권을 침해하는 연금개혁이 어려워질 것이라는 점이 명백해지고 있음.

〈부표 13-2〉 연령대별 유권자 및 투표율

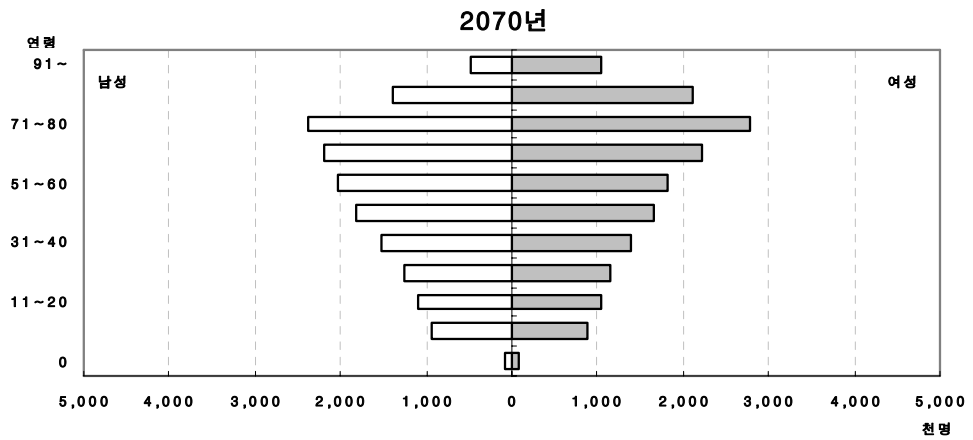
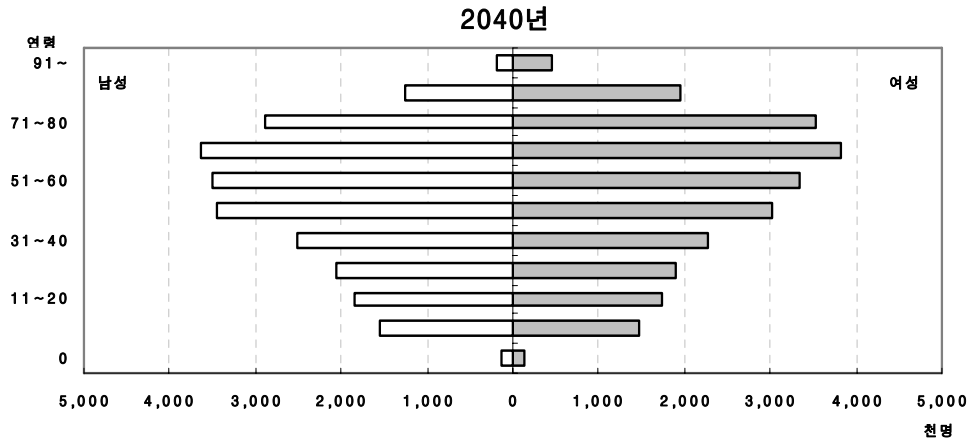
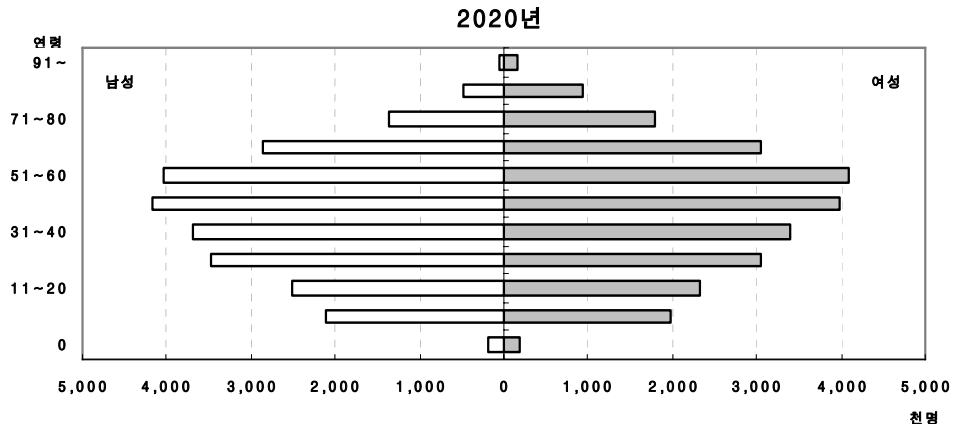
(단위: 만 명, ()안은 비중, %)

		계	20대	30대	40대	50대	60대 이상
2002년 12월 19일 16대 대통령 선거	유권자	3,499.20 (100)	810.7 (23.2)	879.1 (25.1)	784.5 (22.4)	452.7 (12.9)	572.2 (16.4)
	투표율 (%)	평균 70.8	56.5	67.4	76.3	83.7	78.7
	투표자	2,478.50 (100)	458.4 (18.5)	592.6 (23.9)	598.6 (24.1)	378.7 (15.3)	450.3 (18.2)
2006년 05월 31일 지방선거	유권자	3,706.40 (100)	19세 61.7 (1.7) 20대 752.7 (20.3)	875.5 (23.6)	838.3 (22.6)	540 (14.6)	638.2 (17.2)

- 연령별 인구구조의 변화에서 오는 문제점 외에도 연금개혁에 대한 이해 관계자들의 반발이 이미 가시화되고 있음.
 - － 더내고 덜받는 방향으로 연금개혁을 추진했던 보건복지부 장관이 국민의 복지를 책임지는 보건복지부장관으로서의 자격을 상실하였다는 맥락에서 국민의 이름으로 불신임장⁴³⁾을 제출하였기 때문임.
 - － 이러한 정치적 압력 하에서 표를 의식하는 정치권이 미래를 생각하며 연금 개혁을 단행하는 것은 매우 어려울 수밖에 없을 것임.

43) 2007년 2월 23일 시민사회단체에서 제출한 ‘국민불신임장’ 참조

[부그림 13-4] 우리나라 장래인구추계



부록 14. 일본의 공적연금과 공공부조제도

□ 기초노령연금 선정기준에 대한 보다 원활한 연구진행을 위해 2010년 8월 24일 일본의 공적연금제도 및 공공부조를 포함한 소득보장 전반에 대한 정책수립 및 집행 기관인 후생노동성(Ministry of Health, Labour and Welfare)을 방문하여 주요쟁점사항 및 정책방향 등에 대해 논의하였음.

○ 또한 노무라 연구소를 방문하여 연금전문가인 Junichi Sakamoto와 소득보장 정책 중에서도 사적연금(퇴직연금 및 개인연금) 현황 및 향후 발전방향에 대해 논의하였음.

□ 일본의 국민연금과 후생연금 현황

○ 2009년 현재 일본의 국민연금과 후생연금액은 노인가구 평균소득의 70%를 차지하고 있음.

— 그 밖에 근로소득은 17.7%, 자산소득은 6.0%, 기업연금 및 개인연금 등 각종 수당 4.6% 등으로 나타남.

— 노인가구 중 국민연금과 후생연금에만 의존하는 가구는 63.5%로 나타남.

○ 2007년 기준으로 공적연금 수급자수는 3,500만 명에 이르고 있고 지출규모는 48조 엔으로, 국내소득(National Income)의 12.7%에 해당함.

○ 2010년 현재 국민연금 보험료는 15천 엔이고 후생연금 보험료율은 15.704%임.

— 국민연금과 후생연금의 평균급여(가구당, 월액)는 각각 132천 엔, 234천 엔으로 나타남.

○ 2009년말 기준으로 국민연금과 후생연금 기금은 124조 엔(경상가)이 적립되어 있고 보험료수입은 32조 엔(국내소득의 8%), 급여지출은 50조 엔에 육박함.

— 한편 정부는 11조 엔을 보험료 명목으로 부담하고 있음.

○ 2009년 정부의 복지지출규모는 25조 엔으로, 전체 정부지출의 25%에 해당함.

- 정부수입 중 조세수입은 50%에 미치지 못하고 있고 약 38%는 후세대에 이전될 부채로 인식되고 있음.

□ 현행 일본의 공적연금제도의 문제점

- 직업별로 연금제도가 분리되어 있어, 급여수준 등에 있어 제도간 격차가 존재하고 제도간 이동시에도 절차가 복잡함.
- 국민연금의 미납·미가입 문제가 심각하여, 이들 대다수가 노후 저연금·무연금으로 이어질 가능성이 높음.
- 이러한 문제들로 인해 현행 연금제도 개편 필요성이 대두됨에 따라, 새로운 연금제도 도입 목표로 제도 개편을 추진 중

□ 일본 정부가 추진하고 있는 공적연금 주요개혁방향

- 공적연금 개혁의 목표는 연금제도 및 제도운영에 대해 국민이 안심하고 납득할 수 있도록 제도를 개편하는 것임.
 - 이를 위해 다음 7개의 연금 대원칙을 설정하였음.
- 연금 일원화의 원칙
 - 전 국민이 동일한 하나의 연금제도에 가입
- 최저보장의 원칙
 - (노후생활에 필요한) 최저한의 연금액 보장
- 부담과 급여의 명확화 원칙
 - 부담과 급여 관계가 명확한 연금제도 구축
- 지속가능의 원칙
 - 미래세대가 부담 가능하고, 연금제도 유지에 필요한 자원 확보가 가능하다는 의미에서의 제도 지속 가능성
- 사라지지 않는 연금원칙
 - 연금기록에 대한 확실한 관리, 가입자 본인에 의한 가입이력 체크가 가능한 제도 운용
- 미납자·미가입자 제로원칙

- 연금보험료를 확실하게 징수함으로써 무연금자를 방지
 - 국민적 합의의 원칙
 - 국민적 합의 하에 연금제도를 설계
- 일본의 기업연금(일본 노무라 연구소)
 - 기업연금제도는 국가에서 운영하는 후생연금과 함께 기업의 실정에 따라 독자적인 추가급여를 지급하고 있는데 기업연금을 통해 퇴직일시금 등에서 전환된 추가부분을 지급함.
 - 기업연금에 필요한 비용에 충당하기 위하여 사용자와 가입자로부터 보험료를 징수하고 있음.
 - 사용자 부담비율을 높일 수도 있으며, 전액 사용자부담으로 할 수도 있는데, 실제로도 추가부분은 퇴직일시금제도에서 전환된 경우가 많기 때문에 전액 사용자부담으로 하는 경우가 많음.