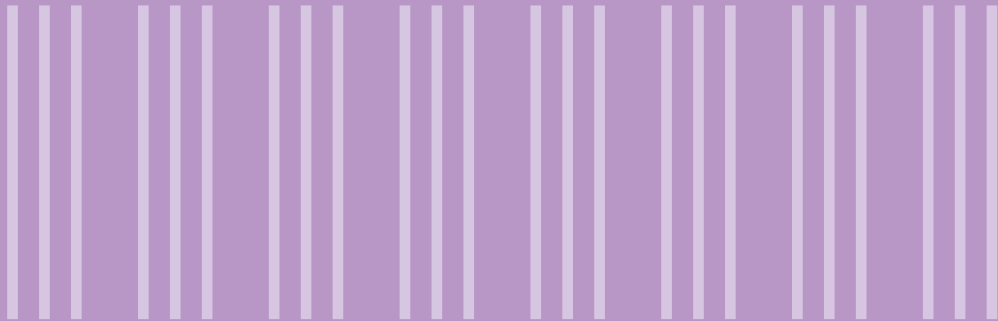




2023.08.31.

국회미래연구원 | 국회미래의제 | 23-02호

기초연금의 주요 쟁점 및 제도개선 방안



유희수, 최옥금



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

기초연금의 주요 쟁점 및 제도개선 방안

유희수 연구지원실장

최옥금 선임연구위원(국민연금연구원)

- 배경 및 현황
- 기초연금법 개정 관련 쟁점 및 논의
- 기초연금 제도 관련 쟁점 및 논의
- 정책 제안: 기초연금의 재구조화 방안

요약

- 연금개혁 논의 시 유용하게 활용될 수 있도록 기초연금의 최신 이슈들을 정리하고 중장기적 관점의 제도개선 방안 제시
- **(기초연금법 개정 관련 쟁점 및 논의)** 제21대 국회에서 발의되어 현재 계류 중인 「기초연금법 일부개정 법률안」을 중심으로 쟁점들을 정리한 후, 관련 논의 시 검토가 필요한 사항들을 제시
 - (감액제도 폐지) 국민연금-기초연금 연계감액, 부부 감액 제도의 폐지 여부 관련 논의
 - (기초연금 확대) 수급대상의 확대 및 급여 인상에 관한 논의
 - (국가유공자, 직역연금 수급권자 수급권 보장) 기초연금 수급을 제한하는 국가유공자 및 직역연금 수급권자의 수급권 보장 여부 관련 논의
 - (국고보조율) 현행 40~90%의 국고보조율의 상향 조정 여부 관련 논의
- **(기초연금 제도 관련 쟁점 및 논의)** 기초연금 제도 내, 그리고 기초연금과 국민연금, 국민기초생활보장 제도 사이에서 논의되고 있는 쟁점들 검토
 - (제도 성격과 목적의 불명확성) 기초연금의 제도적 성격을 어떻게 볼 것인지에 따라 기초연금의 목적, 향후 발전방향, 운영상의 쟁점에 대한 평가가 달라질 수 있으므로 관련 논의 필요
 - (재정·사회적 지속가능성) 기초연금 수급자의 지속적인 증가가 예상되는 상황에서, 노인의 70% 대상 급여 지급에 관한 적절성 검토 필요
 - (소득인정액 산정방식의 타당성) 노인의 70%라는 목표수급률 설정 방식의 적절성 검토 필요
 - (기초연금-국민연금과의 관계: 노후소득보장의 불확실성) 기초연금 인상이 국민연금의 장기가입에 부정적 영향을 미칠 수 있으므로, 이에 관한 검토 필요
 - (기초연금-국민기초생활보장 제도와의 관계: 두 제도 간 복잡성 및 역할 중복) 기초연금과 국민기초생활보장 제도의 역할 및 기능이 중복되므로 이를 재구조화할 필요
- **(정책 제안: 기초연금의 재구조화 방안)** 국민연금과의 관계를 고려하여 기초연금 제도의 재구조화 방안으로, 1) 최저소득보장, 2) 최저연금보장, 3) 보편적 기초연금 제시
 - (최저소득보장) 장기적으로는 기초연금과 국민기초생활보장을 통합하여 노인을 대상으로 하는 범주적 공공부조를 운영하고 국민연금은 현행 방식으로 운영하는 방안
 - (최저연금보장) 소득비례연금인 국민연금과의 관계에서 기초연금의 대상 선정기준을 결정하는 방안으로, 소득비례연금인 국민연금의 무·저연금자를 대상으로 운영하는 방안
 - (보편적 기초연금) 현행 기초연금을 연령 및 거주요건을 충족하면 받을 수 있는 보편적 수당방식으로 전환하여, 수급대상을 현행 노인의 70%에서 약 100%로 확대하는 방안

- 기초연금은 2014년 제도가 도입된 이후, 공적노후소득보장에서 그 역할과 중요성이 지속적으로 확대되었으며, 기초연금에 관한 사항은 우리나라의 주요 미래의제 중 하나로 자리잡음
 - 현행 기초연금은 제도 역사가 비교적 짧은 국민연금 사각지대 완화를 위해 도입된 제도(노인수당, 경로연금, 기초노령연금)들이 발전한 결과물임
- 기초연금 급여는 65세 이상 노인 중 소득하위 70%를 대상으로, 월 최대 32.3만원이 지급됨
 - 기초연금 수급자는 65세 이상 노인 인구 수의 증가로 인해 2017년 487만명에서 2022년 624만명으로 최근 5년 간 약 137만명 증가하였음
 - 월 최대 급여액에 해당하는 기준연금액은 도입 당시 20만원으로 시작하여 노인빈곤 완화를 목적으로 지속적으로 인상되면서 2023년 기준 32만 3,180원에 도달함
- 기초연금 지급에 대한 정부의 부담이 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 상황에서, 노후소득 보장으로서 국민연금의 급여수준이 여전히 낮아 기초연금을 강화해야 한다는 주장도 존재함
 - 기초연금은 단일 정부사업으로는 최대 규모(2023년도 예산 22.5조원)인 공공부조로서 해당 재원을 전액 조세로 마련하는 의무지출에 해당하므로, 미래 국가재정에 큰 영향을 미침
 - 2023년 4월 기준 1인당 기초연금 월 평균급여액은 56만 3,516원으로, 국민연금 전체가입자의 최근 3년간 평균소득인 286만 1,091원의 19.7%에 해당하는 수준임
- 이번 정부에서 기초연금 40만원 인상을 공약함과 동시에, 제5차 국민연금 재정계산 및 국회연금개혁특위에서 국민연금을 포함한 전체 공적연금 개혁에 관한 논의가 이루어지고 있음
 - 여기에서는 기초연금과 국민연금 간 관계 및 역할 분담과 더불어 제도 간 관계에서의 구조적 개혁 논의도 이루어지는 등 논의 결과에 따라 기초연금을 포함한 공적연금의 제도적 틀이 바뀔 가능성도 있음
- 이와 같은 상황을 배경으로, 기초연금에 관한 최신 이슈들을 정리하고, 중장기적 관점의 제도개선 방안을 도출하여 국회 내·외의 정책고객에게 연금개혁 논의에 유용하게 활용될 수 있는 자료들을 제공할 필요가 있음
- 본 고에서는 기초연금에 관한 주요 쟁점과 논의 사항 등을 살펴보는 한편, 기초연금 제도의 틀을 재구조화하는 방안을 제시함
 - 기초연금의 주요 쟁점은, ① 제21대 국회에서 발의되어 현재 계류 중인 기초연금법 개정안을 중심으로 논의되고 있는 쟁점들과, ② 기초연금 제도 내, 그리고 기초연금과 국민연금,

국민기초생활보장 제도 사이에서 보다 거시적이고 근본적인 관점으로 논의되고 있는 쟁점들로 구분하여 살펴봄

- 공적연금의 구조개혁에 관한 논의 시, 기초연금의 구조적 틀을 바꾸는 재구조화 방안도 심도 있게 검토될 수 있음

[참고] 기초연금 관련 입법 현황

■ 제21대 국회에서 발의되어 23년 7월 말 기준 계류 중인 「기초연금법 일부개정법률안」은 총 23건으로, 주요 내용은 다음과 같음

구분	의안번호	제안일자	제안자	주요 내용
감액제도 폐지	2110615	21.06.04	이용호	국민연금-기초연금액 연계감액 제도 폐지
	2115877	22.06.10	김태년	부부 감액 제도 폐지
수급대상 확대	2112468	21.09.07	고영인	기초연금 수급대상을 현행 65세 이상 소득하위 70%에서 100% 노인으로 변경
급여 인상	2117377	22.09.15	위성곤	기준연금액을 40만원으로 상향 조정
감액제도 폐지 수급대상 확대 급여 인상	2120660	23.03.15	김남국	국민연금-기초연금액 연계감액, 부부 감액 제도 폐지 기초연금 수급대상을 현행 65세 이상 소득하위 70%에서 100% 노인으로 변경 기준연금액을 40만원으로 상향 조정
감액제도 폐지 수급대상 확대	2121812	23.05.04	김경협	국민연금-기초연금액 연계감액 제도 폐지 기초연금 수급대상을 현행 65세 이상 소득하위 70%에서 100% 노인으로 변경
국가유공자 수급권 보장	2100889	20.06.23	김정재	국가유공자 등에게 지급되는 보상·급여 등을 기초연금 소득인정액의 범위에서 제외
	2106978	20.12.29	이명수	
	2107676	21.01.27	우원식	
	2107828	21.02.01	허종식	
	2109199	21.03.29	박완수	
	2109715	21.04.26	송재호	
	2109825	21.04.30	신원식	
	2112062	21.08.13	강선우	
	2123222	23.07.13	장경태	
	국고보조율	2101105	20.06.29	
2107089		20.12.31	전봉민	
2108159		21.02.17	이해식	
2105679		20.11.24	박성준	기초연금 유사 급여 지급 지자체에 대한 국고보조율 조정 금지
	2123201	23.07.12	장경태	국고보조율을 70% 이상으로 조정
지역연금 수급권자 수급권 보장	2104290	20.09.28	정춘숙	기초연금 수급대상에 지역연금 수급권자 포함
	2108219	21.02.22	강기윤	
	2121290	23.04.12	박형수	지역연금의 수급권자와 그 배우자 등에게 기준연금액의 50%에 해당 하는 금액을 기초연금으로 지급

- 본 장에서는 현재 계류 중인 「기초연금법 일부개정법률안」을 중심으로 논의되고 있는 쟁점들을 살펴봄
 - 제21대 국회에서 발의되어 23년 7월 말 기준 계류 중인 「기초연금법 일부개정법률안」은 총 23건으로, 개정안의 제안이유와 주요 내용에 따라 7개 주제로 분류함
 - 주제별 관련 현황 또는 전망 결과를 포함하였으며, 쟁점들을 정리한 후 관련 논의 시 검토가 필요한 사항들을 제시함

1) 국민연금-기초연금 연계감액

- 국민연금과 기초연금을 연계하여 감액하는 현행 제도를 폐지하여야 한다는 논의에 따라 관련 개정안(기초연금법 일부개정법률안, 의안번호 2110615, 이용호 의원)이 발의됨
 - 국민연금과 기초연금 동시 수급 시 세대 간 이전 수혜가 중복될 수 있음을 고려하여 국민연금과 기초연금을 연계하여 감액하고 있음
 - 기초연금은 조세를 재원으로 하여 노인에게 급여를 지급하는 사업으로 그 자체가 세대 간 이전 기능을 수행하고 있고, 국민연금 역시 가입자의 소득(A급여액¹⁾)에 따라 급여가 조정되도록 함으로써 세대 간 이전 기능을 수행한다고 할 수 있음
 - 연계감액 제도 폐지에 관한 논거로, ① 국민연금과 기초연금의 급여 수준이 높지 않은 상황에서 기초연금을 감액하는 것은 노후소득보장의 측면에서 비효과적이고, ② 국민연금 수급자와 무연금자 등 간의 형평성, ③ 국민연금 장기가입을 저해하는 요인으로 작용할 가능성 등이 제기됨
- **(주요 현황)** 기초연금 수급자 중 국민연금과 연계하여 급여 일부가 감액되는 수급자 수는 전체 기초연금 수급자의 10% 이내 수준임
 - 현재 정부가 운용하는 기초연금 데이터베이스의 한계로 국민연금 급여액에 따른 감액 적용과 소득역전 방지 감액 적용을 구분하는 것이 불가능하여, 순수한 국민연금 급여액에 따른 감액 수급자 수에 대한 정보를 추출하기 어려움
 - 국민연금-기초연금 동시 수급자 중 국민연금 연계 감액과 소득역전 방지 감액 중 한가지를 적용받는 수급자의 비중은 2022년 기준 9.1% 수준임

1) 국민연금 급여액 중에서 기초연금적 성격을 가진 부분으로, 국민연금 가입기간 및 전체가입자 평균소득월액의 평균액에 비례하여 개인별 소득에 관계없이 모든 가입자에게 동일하게 산정되는 금액임

[표 1] 국민연금-기초연금 동시 수급자 수 현황: 2018~2022년

(단위: 명)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
수급자 수 합계(A)	5,125,731	5,345,728	5,659,751	5,973,059	6,238,798
국민연금 동시 수급자 수	1,957,696	2,139,227	2,384,106	2,650,036	2,909,733
전액 수급자 수	1,612,286	1,712,270	1,779,880	2,164,132	2,344,334
감액 수급자 수(B)	345,410	426,957	604,226	485,904	565,399
B/A	6.7%	8.0%	10.7%	8.1%	9.1%

자료: 보건복지부

- 국민연금-기초연금 동시 수급자 중 국민연금 연계 감액과 소득역전 방지 감액 중 한가지를 적용받는 수급자의 평균 연금 수급액은 2022년 기준 기준연금액의 72% 수준임

[표 2] 국민연금-기초연금 동시 수급자 수급액 현황: 2018~2022년

(단위: 원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
기준연금액(A)	250,000	253,750	254,760	300,000	307,500
국민연금 동시 수급자 수급액_단독, 부부1인(B)	173,755	173,850	197,178	210,189	220,167
B/A	69.5%	68.5%	77.4%	70.1%	71.6%
국민연금 동시 수급자 수급액_부부2인(C)	141,893	140,450	153,140	169,597	175,933
C/(A*80%)	70.9%	69.2%	75.1%	70.7%	71.5%

자료: 보건복지부

- 노후소득보장과의 형평성, 재정절감 차원에 대한 효과성 평가 등을 실시할 필요가 있음
 - 향후 국민연금의 제도 성숙에 따라 국민연금-기초연금 감액 적용자 수는 지속 확대되며, 이들의 국민연금 평균 수급액은 역시 지속적으로 증가할 것으로 전망되에도 불구하고, 국민연금-기초연금 연계감액 구간(국민연금액이 기초연금 기준연금액의 150% 이상)은 유지되고 있음
- 국민연금 급여액에 따라 기초연금 급여액이 조정되는 것이 오히려 형평성에 어긋나는 측면이 있다는 점을 고려할 필요가 있음
 - 기초연금 수급대상을 선정할 때 국민연금의 급여액을 소득액으로 포함하고 있고, 세대 간의 이전에 대한 중복 수혜를 방지하기 위해 연계감액을 실시하고 있으나, 국민연금 급여액은 기본적으로 본인의 기여금(가입기간 동안의 소득수준)에 따라 결정됨

2) 부부 감액

- 노후소득보장 기능 강화를 위해 부부감액 제도를 폐지해야 한다는 논의와 함께 관련 개정안(기초연금법 일부개정법률안, 의안번호 2115877, 김태년 의원)이 발의됨
 - 현행 기초연금은 가구원 수를 고려하여 지급하는 복지급여의 특성을 준용하여 부부가 동시에 기초연금을 수급할 경우 각각 기초연금액의 20%를 감액하고 있음
 - 부부에 대한 기초연금액 감액을 일괄적으로 의무 적용하는 것은 노인 빈곤의 심각성에 비추어 볼 때 과도한 측면이 있다는 주장이 제기됨
- (주요 현황) 기초연금 부부감액 적용 수급자 수는 전체 기초연금 수급자의 40% 초반대를 유지하며, 매년 소폭 상승하고 있음

[표 3] 기초연금 부부감액 적용 수급자 수 현황: 2018~2022년

(단위: 명)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
수급자 수 합계(A)	5,125,731	5,345,728	5,659,751	5,973,059	6,238,798
부부감액 적용 수급자 수(B)	2,129,842	2,237,511	2,400,460	2,564,894	2,694,394
B/A	41.6%	41.9%	42.4%	42.9%	43.2%

자료: 보건복지부

- 부부감액은 스웨덴, 노르웨이, 네덜란드 등 해외 주요 국가들의 기초연금 사례에서도 적용되는 사안으로 개인보다 가구를 고려하는 복지급여의 특성을 고려할 필요가 있음
 - 특히 부부감액 제도를 폐지할 경우, 부부 동시 수급 노인가구와 단독 수급 노인가구, 미수급 노인 가구 간 급여 격차가 심화될 수 있다는 점과 장기적인 재정부담 등을 고려할 필요가 있음

[표 4] 기초연금 부부감액 적용 관련 해외 주요 사례

국가 및 제도명	단독 수급	부부 수급	감액 비율
노르웨이 Minste Pensjonsniva	1년 기준 NOK 106,399	1년 기준 1인당 NOK 95,759.1 (=NOK 191,518.2)	약 10%
스웨덴 Guaranti Pension; GP	1년 기준 SEK 103,816	1년 기준 1인당 SEK 92,868 (=SEK 185,736)	약 10.5%
뉴질랜드 New Zealand Superannuation; NZS	2주 기준 \$1,076.48	2주 기준 1인당 \$817.32 (=\$1,634.64)	약 14.1%
호주 Age Pension; AP	2주 기준 AU\$ 987.6	2주 기준 1인당 AU\$ 744.4 (=AU\$ 1,488.8)	약 24.6%
네덜란드 Algemene Ouderdomswet; AOW	1년 기준 £1,261.52	1년 기준 1인당 £863.88 (=£1,727.76)	약 31.5%

자료: 국민연금연구원

3) 수급대상 확대

- 기초연금 수급대상을 확대해야 한다는 논의를 배경으로 관련 개정안(기초연금법 일부개정법률안, 의안번호 2112468, 고영인 의원)이 발의됨
 - 현행 기초연금은 65세 이상 노인을 대상으로 선정기준액 이하(소득 하위 70%)인 자를 선별하여 급여를 지급하고 있음
 - 사회적·경제적 약자인 노인은 빈곤의 심각성과 지속성, 그리고 사회적 위험에 처할 가능성 등이 커 복지 수요가 강하게 요구되므로, 본인과 가족의 자산에 관계 없이 최소의 안전장치인 기초연금을 보편적 형태로 노인 전체에게 지원할 필요가 있다는 논의임
 - 기초연금의 비혜택자로 분류된 상위 30% 노인은 비록 자산이 있더라도 실제로 일정 소득이 없어 어려움을 겪는 경우가 존재한다는 주장임
 - 수급대상 확대에 관한 논거로, ① 높은 노인빈곤율과 급여 형평성을 감안하여 기초연금을 노인 전체에게 지급해야 하고, ② 목표수급률 70%의 적절성에 대한 근거 논리가 부족하다는 주장 등이 제기됨
- 국회예산정책처 전망²⁾에 따르면, 기초연금액을 2024년부터 40만원으로 인상하고, 기초연금 수급대상을 노인 100%까지 확대할 경우, 향후 9년간 추가재정소요가 208.6조원으로 추계됨
 - 연간 추가재정소요는 2024년 17.5조원을 시작으로, 매년 증가하여 2032년에 28.7조원에 이를 것으로 전망됨
 - 이는 노인 인구가 지속적으로 증가하고, 기초연금의 기준연금액이 소비자물가상승률에 따라 증가한다고 가정한 데 기인함

[표 5] 2024년부터 기초연금 40만원 인상 및 노인 전체에게 지급 시 추가재정소요: 2024~2032년
(단위: 조원)

구분	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	합계	연평균
추가재정소요	17.5	19.0	20.5	21.9	23.3	24.5	25.9	27.3	28.7	208.6	23.2

주: 국비 및 지방비를 합산한 경상가격 기준
 자료: 국회예산정책처

- 기초연금을 보편급여로 전환하는 방안은 노후소득보장 제도의 구조적 개혁 방향과 함께 논의되어야 할 사항으로, 국민연금 및 국민기초생활보장 제도와의 관계에 대한 고려 없이 기초연금의 대상만을 먼저 확대하는 방안에 대해서는 신중한 검토가 필요함

2) 대한민국국회, 「공적연금개혁과 재정전망 Ⅲ: 국민연금 중심의 노후소득보장체계 개혁과 재정전망」, 2023.

- 기초연금을 보편급여로 전환하는 경우, 기초연금이 담당하던 소득재분배기능을 타 제도가 담당할 필요가 있고, 급여 수준 역시 적정 수준으로 조정될 필요가 있음
 - 즉, 기초연금이 보편급여로서 역할을 수행할 경우 국민연금과 국민기초생활보장 제도를 통해 소득재분배가 실현될 수 있도록 할 필요가 있음
 - 만약 국민연금이 소득비례연금으로 운영될 경우 기초연금은 보편급여보다는 재분배 기능을 수행할 수 있는 선별급여로 운영하는 방안을 검토할 수 있음
- 기초연금의 대상자 확대 논의에 앞서 국민기초생활보장과의 관계(줬다 뺐는 기초연금 등) 재설정부터 고려하여, 극빈층에 대한 노후소득보장 기능을 강화할 필요가 있음
- 우리나라는 빠른 고령화가 예상되는 상황이므로, 기초연금을 보편급여로 전환할 경우 재정부담이 심화될 가능성이 높다는 점도 고려할 필요가 있음
 - 특히 저출생으로 인하여 생산가능인구가 지속 감소할 것으로 예상되므로, 현행 과세기반 운영이 유지될 경우, 확대되는 복지지출을 감당하기 위해서는 개인에게 부과되는 세금을 확대할 수밖에 없는 상황에 직면할 것으로 예상됨

4) 급여 인상

- 노후소득보장 기능 강화를 위해 기초연금 급여를 인상해야 한다는 논의에 따라 관련 개정안(기초연금법 일부개정법률안, 의안번호 2117377, 위성곤 의원)이 발의됨
 - 우리나라는 급속한 고령화와 더불어 노인빈곤이 OECD 국가 중 최고 수준을 보이고 있어, 이를 시급히 해결해야 할 필요가 있는데, 노인빈곤을 실질적으로 해결하기 위해서는 기준연금액을 인상해야 한다는 주장이 있음
 - 노후소득 보장을 위한 기본제도인 국민연금의 경우 평균수령액이 은퇴 전 소득의 24% 정도에 머물고 있고, 기초연금 급여로 감액 없이 기준연금액 전액을 수급하는 노인도 전체 수급자의 40%에 미치지 못하고 있음
 - 반면, 2022년 기준 국민연금 노령연금의 평균 수급액이 58만원 수준이며, 수급자의 대부분을 차지하는 10년 이상 20년 미만 가입자의 경우 41만원 수준이라는 점을 감안할 때, 기초연금 급여의 과도한 인상은 국민연금 장기가입을 저해할 수 있다는 주장도 있음
- 국회예산정책처 전망³⁾에 따르면, 기초연금액을 2024년부터 40만원으로 인상할 경우, 향후 9년간 추가재정소요가 58.1조원으로 추계됨

3) 대한민국국회, 「공적연금개혁과 재정전망 III : 국민연금 중심의 노후소득보장체계 개혁과 재정전망」, 2023.

- 2018년에는 기준연금액을 25만원으로, 2019년에는 저소득층에 대한 기준연금액을 30만원으로, 2021년에는 전체 대상자에 대한 기준연금액을 30만원으로 인상하였음
 - 2021년 기준 기준연금액 30만원은 국민연금 A급여액의 11.8% 수준임
- 전망 결과, 연간 추가재정소요는 2024년 4.9조원을 시작으로, 매년 증가하여 2032년에 8조원에 이를 것으로 예상됨

[표 6] 2024년부터 기초연금 40만원 인상 시 추가재정소요: 2024~2032년

(단위: 조원)

구분	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	합계	연평균
추가재정소요	4.9	5.3	5.7	6.1	6.5	6.8	7.2	7.6	8.0	58.1	6.5

주: 국비 및 지방비를 합산한 경상가격 기준

자료: 국회예산정책처

- 기초연금 급여는 국민연금 급여 수준을 고려하여 설정할 필요가 있으며, 급여 인상 논의에 앞서 국민연금과 기초연금 간의 관계 및 역할 정립이 요구됨
 - 기초연금 급여를 인상함에 따라 국민연금 급여액과의 차이가 줄어들 경우, 장기간 국민연금에 기여금을 납부한 국민연금 가입자와 미가입자 간 형평성 문제가 발생할 수 있음
 - 향후 국민연금 제도가 성숙됨에 따라 국민연금 급여 수준이 확대될 것으로 전망되고, 기초연금 등의 복지급여는 급여 감액이 쉽지 않은 점 등을 고려할 때, 지속적인 급여액 인상보다는 국민연금과 기초연금 간의 관계 및 역할을 정립할 필요가 있음

5) 국가유공자 수급권 보장

- 보훈급여 지급이 기초연금 지급에 영향을 주지 않도록 할 필요가 있다는 논의와 함께 「기초연금법 일부개정법률안」 9건(김정재 의원안(2100889) 외 8건)이 발의됨
 - 수급자의 생활 안정을 목적으로 정기적으로 지급되는 사회보장적 성격의 급여는 기초연금의 지급목적과 동일하여 소득인정액 범위에 포함됨
 - 다만, 저소득 생계 및 돌봄, 간호, 치료, 예우강화 등 특정 목적을 가진 부가급여적 성격의 공적이전소득은 소득의 범위에서 제외함
 - 한편 헌법재판소는 국가유공자 보상금을 기초연금 소득인정액에 포함하는 것이 국가유공자의 권리를 침해한 것은 아니라고 판시(보훈급여 제외 관련 헌법재판소 판례(2015헌바191))한 바 있음

- 국가유공자에 대한 보상금은 국가보상적 성격을 지니면서 수급권자의 기본적인 생활을 보호하기 위하여 지급되는 사회보장적 성격의 급여로서 기초연금과 지급목적이 동일한 것으로 판단하였음

- 2022년 7월 19일 「기초연금법 시행령 개정안」이 국무회의에서 의결되어 국가유공자의 수당에만 인정하던 기초연금의 소득공제가 보훈 보상금까지 확대됨에 따라, 추가적인 확대에 대해서는 신중한 검토가 필요함
 - 다만, 무공영예수당, 생활조정수당, 간호 수당 등 일부 수당은 공헌, 생계, 간호 등 추가 욕구를 반영하여 예외적으로 기초연금 제도의 소득 산정에서 제외하고 있음

[표 7] 기초연금 소득인정액에 대한 보훈급여금 공제 관련 개정 전후 비교

구분		개정 전	개정 후
보훈 급여금	수당	무공영예수당, 참전명예수당, 간호수당, 생활조정수당, 고엽제후유의증수당	좌동
	보훈 보상금	—	국가유공자법·독립유공자법·보훈보상자법에 따른 보상금, 6.25전몰군경자녀수당의 일정 금액

6) 국고보조율

- 기초연금의 국고보조율을 현행 40~90%에서 상향 조정할 필요가 있다는 논의를 배경으로 「기초연금법 일부개정법률안」 3건(이해식 의원안(2101105) 외 2건)이 발의됨
 - 노인 인구의 지속적인 증가 및 기초연금액의 인상에 따라 지방자치단체의 재정부담이 가중되므로 국고보조율을 인상해야 한다는 논의가 있음
 - 기초연금은 전국에 있는 노인에게 동일한 기준을 적용하는 사업으로 국가 사무의 성격이 강하다고 볼 수 있음
 - 한편, 우리나라의 사회복지 사업은 대부분 국가와 지방자치단체가 공동의 책임을 지며 비용을 분담하고 있는 구조라는 점에서 기초연금 역시 지방자치단체의 비용 부담이 유지되어야 한다는 의견도 존재함
- 「기초연금법 시행령」 [별표 2]에 따라 지방자치단체의 노인인구 비율 및 재정자주도에 따라 국가부담비율을 차등 적용하고 있음

[표 8] 기초연금 국가부담비율

구분		지방자치단체의 노인인구 비율(%)		
		14 미만	14 이상 20 미만	20 이상
지방자치단체의 재정자주도(%)	90 이상	100분의 40	100분의 50	100분의 60
	80 이상 90 미만	100분의 50	100분의 60	100분의 70
	80 미만	100분의 70	100분의 80	100분의 90

- 또한 「기초연금법 시행령」 [별표 2의2]에 따라 지방자치단체의 사회복지분야 재정지출지수에 따라 국가가 추가 부담하는 경우도 있음
 - 이에 따른 재정열악지자체 추가지원금은 2023년도 예산(16개 지역 대상) 기준으로 465.4억원임

[표 9] 기초연금 추가국가부담비율

구분		사회복지분야 재정지출지수(%)		
		20 이상 50 미만	50 이상 60 미만	60 이상
별표 2의 국가부담비율	100분의 70	100분의 6	100분의 10	100분의 10
	100분의 80	해당 없음	해당 없음	100분의 4

- 현재 국가와 지방자치단체의 공동사무라는 점을 고려할 때, 기초연금은 다른 국고보조사업과 달리 정책 수요(노인 인구)를 고려하고 있고, 평균 국고보조율이 82.04%로 낮지 않으며, 상대적으로 열악한 지자체에 국가 추가보조를 하고 있으므로, 기초연금의 국고보조율을 인상하는 방안에 대해서는 신중한 검토가 필요함
 - 아울러, 기초연금에 대한 국고보조 관련 논의에 앞서, 국가와 지방 간 사무 구분을 명확히 할 필요가 있음

7) 직역연금 수급권자 수급권 보장

- 직역연금 수급권자의 수급권을 보장할 필요가 있다는 논의에 따라 「기초연금법 일부개정법률안」 3건(정춘숙 의원안(2104290) 외 2건)이 발의됨
 - 직역연금의 높은 급여 수준, 국가 재정부담 등을 고려하여 직역연금 수급권자 및 그 배우자는 실제 소득 수준과 관계없이 기초연금 수급대상에서 제외되고 있음

- 다만, 종전 기초노령연금 또는 장애인연금 수급권자이면서 소득인정액이 선정기준액 이하인 자는 기준연금액의 50%를 기초연금으로 수급할 수 있도록 함(특례)
- 한편 직역연금 수급권자 및 그 배우자의 소득인정액이 소득 하위 70%보다 높을 경우에는 기초연금 수급대상에서 제외되기 때문에 그들의 고소득을 별도로 고려할 필요가 없음

- (주요 현황) 최근 5년간 기초연금과 직역연금의 동시 수급자 수는 매년 감소하고 있음
 - 2018년 4만 7,426명에서 지속적으로 감소하여 2022년 3만 3,355명으로 기초연금 수급자의 0.5% 수준을 보임
 - 기초연금-직역연금 동시 수급은 종전 기초노령연금 또는 장애인연금 수급권자에 대한 특례 제도로, 동시 수급자 수는 앞으로도 감소할 전망이다

[표 10] 기초연금-직역연금 동시 수급자 수 현황: 2018~2022년

(단위: 명)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
수급자 수 합계(A)	5,125,731	5,345,728	5,659,751	5,973,059	6,238,798
직역연금 동시 수급자 수(B)	47,426	44,239	40,937	38,068	33,355
B/A	0.9%	0.8%	0.7%	0.6%	0.5%

자료: 보건복지부

- 한편, 소득인정액이 소득 하위 70%에 해당되는 직역연금 수급권자와 그 배우자의 수는 현재 관련 자료가 부재함
 - 보건복지부는 직역연금 수급권자를 제외하고 나머지 기초연금 수급자 수가 65세 이상 인구의 70%가 되도록 하는 소득인정액 수준을 매년 설정하고 있음
- 특정 소득수준 이하인 노인을 대상으로 하면서 추가적으로 특정 소득원인 직역연금의 수급 여부를 고려하는 것은 형평성 원칙에 위배될 수 있으므로, 직역연금 수급 여부와 무관하게 특정 소득수준 이하에 해당하는 자를 기초연금 수급대상에 포함하는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 직역연금을 수급하면서 소득이 낮은 자(A)를 기초연금 수급대상에서 제외하고, 직역연금을 수급하지 않으면서 소득수준이 A보다는 높은 자에게 기초연금 급여를 지급할 합리적 근거가 부족함
 - 직역연금 수급액이 높은 사람은 기초연금 수급자 선정을 위한 소득인정액 기준에 따라 기초연금 수급대상에서 제외되므로 추가적인 고려가 불필요함

- 본 장에서는 기초연금 제도 내, 그리고 기초연금과 국민연금, 국민기초생활보장 제도 사이에서 논의되고 있는 쟁점들을 살펴봄
 - 본 쟁점들은 우리나라의 공적노후소득보장체계에서 기초연금 제도의 역할과 기능, 그리고 제도 운영에 있어 보다 거시적이고 근본적인 검토와 논의가 필요한 사항들에 해당함
 - 공적연금의 구조적 개혁에 관한 논의 시, 이와 같은 쟁점들이 논의될 것으로 예상됨

1) 제도 성격과 목적의 불명확성

- 현행 기초연금은 노인의 70%를 포괄하도록 하여 보편성을 담보하고 있고, 국민연금과 연계되어 감액되는 등 수당적 “연금”이라 규정할 수도 있으나, 수급자를 선정하기 위해 자산조사를 실시한다는 점에서 “부조”로 규정할 수도 있음
 - (연금) 기초연금 발전과정을 살펴보면, 기초연금은 복지연금(노인수당과 경로연금)에서 기초“연금”의 성격이 강화되는 방향으로 발전했다고 볼 수 있음
 - 다만, 현행과 같이 노인을 대상으로 목표수급률 70%를 설정하여 수급자 선정을 위해 자산조사를 실시하는 방식에 문제가 제기될 수 있음
 - (부조) 현행 기초연금이 요구받는 역할과 기능 측면에서 노인빈곤 완화라는 노인 대상 “부조”로 평가할 수 있음
 - 다만, 국민연금과의 관계에서 연계감액을 적용하는 것에 대한 정당성이 떨어질 뿐 아니라 기초연금과 일반적 공공부조인 국민기초생활보장의 관계에서 역할 중복, 그에 따른 기초연금 제도의 빈곤 감소 효율성·효과성이 떨어진다는 문제가 제기될 수 있음
- 기초연금의 제도적 성격을 어떻게 볼 것인지에 따라 기초연금의 목적, 향후 발전방향, 운영상의 쟁점에 대한 평가가 달라질 수 있다는 점에서, 기초연금의 목적 및 제도 성격을 어떻게 정의할 것인지에 대한 논의가 필요함
 - 특히 기초연금의 성격 규정에 따라 기초연금과 국민연금의 연계감액 제도에 대한 평가가 크게 달라질 수 있음
 - (연계감액 찬성) 본인 기여에 비해 세대 간 이전의 혜택을 많이 받는 국민연금 수급자에게는 금액 조정 필요성, 공적연금의 혜택을 고르게 나눌 필요성과 기초연금의 장기 재정 지속가능성 고려
 - 기초연금의 연금 성격 강조
 - 이미 국민연금에 기초연금 성격을 가진 A급여액이 존재하고, 국민연금이 먼저 도입되었

으므로 이후 도입된 기초연금에서 이를 조정할 필요(기초연금을 운영하는 선진국의 경우 일반적으로 기초연금, 그리고 소득비례연금 순서로 도입되어 기초연금은 순수하게 기초연금의 역할을, 소득비례연금은 비례연금 역할에 충실하게 운영함)

- (연계감액 반대) 기여 여부, 재원 차이 등 성격이 다른 두 제도를 연계하여 감액하는 것은 적절하지 않고, 국민연금에 성실하게 가입한 장기가입자가 불리하며, 또한 국민·기초연금액이 충분하지 않은 상황에서 연계감액을 적용하는 것은 적절하지 않음 → 기초연금의 부조 성격 강조

■ 만약 기초연금의 목적이 노인빈곤 완화라면 현행 기초연금의 대상과 급여 수준 및 급여 결정방식을 노인빈곤 완화에 맞게 설정할 필요가 있음

2) 재정·사회적 지속가능성

■ 향후 노인인구는 지속적으로 증가할 것이므로 노인의 70%에게 지급하는 기초연금 예산도 계속 확대될 것으로 예상됨

- 기초연금은 65세 이상 노인의 70%를 포괄하도록 하기 때문에 노인인구의 지속적인 증가와 기준연금액 인상에 따라 기초연금 예산은 계속해서 늘어나고 있음
 - 2014년 기초연금 시행 당시의 예산은 6.9조원이었으나, 기준연금액이 25만원으로 상향된 2018년에는 11.8조원, 점진적으로 기준연금액이 30만원으로 상향된 2019년 14.7조원, 2020년 16.8조원, 2021년에는 18.8조원에서 2023년 22.5조원까지 증가했음

[표 11] 기초연금 예산 추이: 2014~2023년

(단위: 조원)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
국비	5.2	7.6	7.9	8.1	9.1	11.5	13.2	14.9	16.1	22.5
지방비	1.7	2.4	2.4	2.5	2.7	3.2	3.6	3.9	3.9	4.0
계	6.9	10.0	10.3	10.6	11.8	14.7	16.8	18.8	20.0	26.5

자료: 보건복지부

■ 노인인구 증가에 따라 기초연금 수급자도 계속 증가할 것이므로, 현행 기초연금에서 노인의 70%라는 목표수급률을 설정하여 운영하는 방식이 적절한지 검토가 필요함

- [표 12]의 기초노령연금 시행 이후 선정기준액 변화에서 보는 바와 같이, 노인의 소득과 재산이 증가하면서 노인의 70%를 포괄하는 선정기준액도 지속적으로 상향되었음
- 현행과 같이 기초연금이 목표수급률 70%를 지속적으로 유지할 경우 향후 기초연금 선정 기준액은 이에 따라 지속적으로 증가할 것으로 예측할 수 있음

[표 12] 기초노령연금 시행 이후 선정기준액 변화: 2008~2023년

(단위: 만원)

	단독수급	부부수급		단독수급	부부수급
2008	40	64	2016	100	160
2009	68	108.8	2017	119	190.4
2010	70	112	2018	131	209.6
2011	74	118.4	2019	137	219.2
2012	78	124.8	2020	148	236.8
2013	83	132.8	2021	169	270.4
2014	87	139.2	2022	180	288
2015	93	148.8	2023	202	323.2

자료: 보건복지부

- 기초연금은 조세로 재원을 마련하고 자산조사를 실시한다는 점에서, 향후 선정기준액이 일정 수준 이상으로 상향되면(예를 들어, 단독 수급자 기준 소득인정액 300만원까지 증가할 경우) 그 수준의 소득인정액을 가진 노인에게 조세를 재원으로 자산조사를 통해 기초연금을 지급하는 것에 대한 사회적 합의가 가능할 것인지에 대한 논의가 필요함

3) 소득인정액 산정방식의 타당성

- 현행 기초연금 소득인정액 산정방식은 너무 엄격하고 복잡하게 설계되어 있음
 - 기초연금은 수급권자가 신청을 통해 받을 수 있는 신청주의를 전제로 하고 있다는 점에서, 결과적으로 소득인정액 산정방식의 복잡성은 수급권자의 기초연금 신청(수급권자이지만 복잡하여 미신청 등), 제도 수용성에도 영향을 미칠 수 있음

[표 13] 기초연금 소득인정액 산정방식: 2023년 기준

소득인정액 = 월 소득평가액 + 재산의 월 소득환산액
- 월 소득평가액 = {0.7 × (근로소득 - 108만원)} + 기타소득(사업소득, 재산소득(이자소득에서 4만원 공제), 공적이전소득, 무료임차소득)
- 재산의 월 소득환산액 = {[(일반재산 - 기본재산액) + (금융재산 - 2,000만원) - 부채] × 재산의 소득환산율(연 4%) / 12} + 고급자동차 및 회원권의 가액
* 기본재산액 공제: 대도시(1억3천5백만원), 중소도시(8천5백만원), 농어촌(7천2백5십만원)
** 각각 괄호의 계산 결과가 음(-)의 값인 경우는 0으로 처리하여 계산
*** 고급자동차는 3,000cc 이상 또는 4,000만원 이상을 의미

자료: 보건복지부

- 노인의 70%를 포괄하여 보편성을 확보한 기초연금 소득인정액 산정방식과 최후의 소득보장 역할을 담당하는 국민기초생활보장 소득인정액 산정방식은 달라질 필요가 있음
 - 기초연금 소득인정액 산정방식은 기초노령연금부터 국민기초생활보장의 소득인정액 산정방식을 단순화하고, 완화된 방식임
 - 현재 노인의 70%를 포괄하고 있는 보편성을 고려하고 하위 70%를 선별하는 방식보다는, 상위 30%를 선별하여 제외하는 방안을 논의하면서 현행 소득인정액 방식을 보다 단순화하는 것이 필요함
 - 재산을 소득으로 환산하는 방식을 재검토하여 재산에서 소득이 창출되는 농지 등을 제외한 현재 거주주택 등은 현행과 같이 소득으로 환산하는 방식을 적용하지 않고, 일정 수준 이상의 재산을 보유한 경우 수급대상에서 제외하는 컷오프(cut-off) 방식을 고려해 볼 수 있음
- 기초연금 소득인정액 산정에 있어 공제제도가 확대되면서 노인별 소득, 재산, 거주지역 등에 따라 형평성 문제가 발생할 수 있으므로, 각종 공제제도에 대한 재검토가 필요함
 - 기초노령연금 시행 이후 노인의 소득·재산이 증가하면서, 노인의 70%라는 목표수급률 달성을 위해 기초연금 소득인정액 산정방식에서는 각종 공제제도를 확대하거나 신설하는 방식을 활용하였음
 - [표 14]에서 제시된 바와 같이 기초노령연금제도 시행안에는 공제항목이 없었지만, 이후 금융재산, 근로소득, 일반재산의 공제 도입 및 확대, 재산의 소득환산율 인하(5%→4%) 등 공제제도가 지속적으로 확대되었음

[표 14] 기초연금 소득인정액의 산정방식 변화

구분		조치 내용
기초 노령 연금	제도 시행안	- 공제항목 없음 - 모든 재산에 대해 소득환산율 5% 적용 단 금융재산이 있는 경우 이자소득분(3%)를 반영하여 8%로 적용
	2008.7	- 금융재산 소득환산율 인하: 8% → 5% - 금융재산 공제 도입: 720만원
	2008.9	- 금융재산 공제 확대: 720만원 → 노인부부는 1,200만원까지 확대 - 근로소득 공제 도입: 35만원
	2009.1	- 금융재산 공제 확대: 노인단독 720만원, 노인부부 1,200만원 → 노인 전체 가구 2,000만원 - 주거공제 도입: 대도시 1억 800만원, 중소도시 6,800만원, 농어촌 5,800만원 - 근로소득공제 확대: 35만원 → 37만원
기초 연금	2014.7	- 기존 근로소득공제에 30%의 추가 근로소득 공제 도입
	2015.1	- 기본재산 공제 확대: 대도시 1억 3,500만원, 중소도시 8,500만원, 농어촌 7,250만원
	2015.10	- 재산의 소득환산율 4%로 하향 조정
	2016.1	- 이자소득 공제 도입(월 4만원)

자료: 보건복지부

- 공제제도가 확대되면서 노인이 보유한 소득과 재산, 재산의 종류, 거주지역에 따라 기초연금과 관련된 유·불리가 달라질 수 있으며, 특히 선정기준액 주변의 수급자와 비수급자 간 형평성 문제가 불거질 수 있음
- 따라서 현재와 같이 노인 대상 규모로 선정기준액을 산출하는 방식(목표수급률 70%)에 대한 전반적인 검토가 요구됨
 - 노인인구 증가에 따른 기초연금 수급자 증가(재정 부담), 노인의 70%가 갖는 의미의 변화(기초노령연금 시행 당시 2008년 노인 하위 70%와 2022년 현재 노인 하위 70%가 갖는 특성의 차이) 등을 고려할 필요가 있음
 - 어떤 시점에서 목표수급률 방식을 통해 선정기준액을 결정하는 방식을 적용하지 않고, 일정 기준에 따라 선정기준액을 결정하는 방식을 적용하면 기존 수급자의 수급권은 보호하면서, 소득과 재산이 많아지는 신규 진입 노인의 수급률이 점진적으로 감소할 것이고 이와 같은 방식으로 노인의 보장 규모를 서서히 감소시키는 것이 필요함
 - 다만 이 경우 선정기준액을 어느 시점에서 무엇을 기준으로 고정할지에 대한 추가 논의가 요구됨

4) 기초연금-국민연금과의 관계: 노후소득보장의 불확실성

- 현재 기초연금과 국민연금을 모두 고려할 때 향후 노후소득보장 수준을 예측하기 어려움
 - 기초연금 선정기준액은 매년 65세 이상 전체 노인의 소득 및 재산에 따라 결정되기 때문에, 개인이 65세가 되었을 때 하위 70%에 포함되어 기초연금 수급자가 될 수 있을지에 대한 예측이 어려움
 - 특히 기초-국민연금의 관계에서 기초연금 소득인정액에 국민연금액이 100% 반영되고 연계감액까지 적용되기 때문에, 국민연금 가입·수급자는 기초연금과 국민연금까지 고려한 노후소득을 예측하기는 매우 어려움
 - 따라서 향후 기초·국민연금 동시수급자가 증가하고 이들의 국민연금액이 증가할 것이므로, 기초연금이 현행과 같이 목표수급률 70%를 통해 선정기준액을 설정하고 대상자를 선정하면 기초연금과의 관계에서 국민연금 가입·수급자의 노후소득보장의 불확실성이 증가할 수 있음
 - 특히 이러한 불확실성은 기초연금액이 인상되면 더 심화될 수 있음
- 기초연금이 지속적으로 인상될 경우 국민연금 가입자의 장기가입에 부정적 영향을 미칠 수 있으므로, 기초연금 인상 시 국민연금에 미칠 영향을 다각도로 검토할 필요가 있음
 - 소득 하위 70%에 포함될 가능성이 높고 당장의 국민연금 보험료 납부가 어려운 사람, 그리고 당면가입자로 보험료 부과가 어려운 집단은 국민연금 가입유인 회피, 혹은 장기가입 유인에

영향을 미칠 가능성이 있음

- 소득파악이 어려운 일부 계층이 국민연금 사각지대에 놓여있고, 기여식 국민연금이 비기여식 기초연금에 비해 급여 수급의 보편성이 더 낮고,⁴⁾ 국민연금 평균소득가입자가 보험료를 최소가입기간(10년) 납부하여 받는 급여액이 현행 기초연금 급여 수준⁵⁾인 점을 고려할 수 있음
- 한편, 대부분의 국민연금 가입자가 당연가입자라는 점에서, 이들은 국민연금 가입을 자유롭게 선택하기 어렵고 기초연금에 더해 국민연금을 수급하면 노후소득이 더 많아지기 때문에 기초연금 인상이 국민연금 장기가입에 부정적 영향을 미치지 않을 것이라는 의견도 존재함

5) 기초연금-국민기초생활보장 제도와의 관계: 두 제도 간 복잡성 및 역할 중복

- 기초연금은 수급자 선정을 위해 자산조사를 실시하여 노인 대상의 범주적 공공부조의 성격을 일부 가지고 있으며, 국민기초생활보장은 전체 빈곤층을 대상으로 하는 일반적 공공부조에 해당함
 - 국민기초생활보장 소득인정액 산정 시 기초연금이 소득으로 산정되므로, 국민기초생활보장과 기초연금 동시수급자는 기초연금 수급액만큼 생계급여가 감액됨
 - 따라서 이들은 기초연금을 수급하더라도 최종 가처분소득은 기초연금 수급 전과 동일함
 - 기초연금액이 지속적으로 인상되면서 가장 빈곤한 노인에게 기초연금 인상 혜택이 없다는 문제가 제기되어 기초연금을 가구 특성별 지출비용⁶⁾으로 간주하여 일부 공제하자는 주장도 있음
- 범주적 공공부조와 일반적 공공부조의 성격을 가진 제도가 공존하는 현재의 공적노후소득 보장체계에서 기초연금과 국민기초생활보장 제도의 역할 및 기능이 중복되므로, 이를 재구조화할 필요가 있음
 - 노인기초보장을 운영하는 외국 사례를 살펴보면, 영국의 연금크레딧, 호주의 기초연금 등과 같이 노인을 대상으로 하는 범주적 공공부조만 운영하거나, 일본의 생활보호제도와 같이 전체 빈곤층을 대상으로 하는 일반적 공공부조만 운영하는 등 우리와 같이 범주적 공공부조와 일반적 공공부조를 동시에 운영하지 않음
 - 한편 국민기초생활보장의 경우 부양의무자 기준이 2021년 10월 전면 폐지되었기 때문에 노인을 대상으로 하는 범주적 공공부조로 전환되고 있다고 볼 수 있음

4) 비기여식 기초연금이 70%라는 광범위한 대상을 포괄하고 있는 반면, 기여식 국민연금은 2022년 6월 기준으로 전체 노인의 약 48.0%를 포괄하고 있음(노령·장애·유족연금 모두 고려 시)

5) 기여식 국민연금 평균소득자(2023년 기준 A값 2,861,091), 소득대체율 50%로 가정할 때, 최소가입기간(10년) 국민연금 보험료를 납부하고 받는 국민(노령)연금액은 357,636원 정도로 기초연금과 비슷한 수준임

6) 경로연금의 경우 국민기초생활보장에서 가구 특성별 지출비용으로 간주하여 전액 공제했으며, 기초노령연금의 경우 가구특성별 지출비용으로 인정해주는 비중을 낮추어 2012년까지만 일부 공제하고 2013년부터는 공제를 적용하지 않음

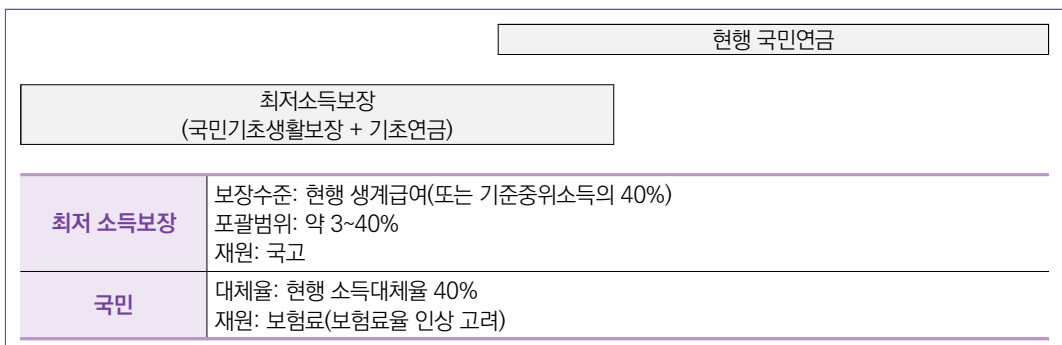
- 연금개혁의 논의에서는 우선적으로 현행 기초연금이 어떻게 발전할 것인지에 대한 중·장기적 방향성을 설정하고 이에 따른 점진적인 제도 내실화를 도모할 필요가 있음
 - 여전히 높은 현세대 노인의 빈곤 완화를 위해 이번 정부는 기초연금을 40만원으로 인상하는 방안을 국정과제에 포함하였는데, 기초연금 기준연금액을 일괄적으로 인상할 경우 앞서 살펴본 문제들을 더욱 심화시킬 우려가 있음
 - 기초연금 제도 성격에 대한 논란, 공적연금의 재분배기능 중복 또는 과다, 기초연금 인상으로 인한 국민연금 장기가입 유인 영향, 국민기초생활보장 제도와의 관계에서 제도 간 관계 복잡 및 역할 중복 등의 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 기초연금의 구조적 틀을 바꾸는 재구조화 논의가 필요한 시점임
- 본 장에서는 국민연금과의 관계를 고려하여 기초연금 제도의 재구조화 방안으로, 1) 최저소득보장, 2) 최저연금보장, 3) 보편적 기초연금을 제시함
- 기초연금의 구조적 틀을 바꾸는 재구조화에 있어, 다음과 같이 세 가지 사항을 고려하였음
 - 첫째, 높은 노인 빈곤율을 고려할 때, 노인빈곤 완화를 위해서는 현재보다 기초보장을 강화할 필요가 있음
 - 둘째, 기초연금은 재분배 기능을 강화하고, 국민연금은 소득비례기능을 강화하는 등 현재 복잡하게 얽혀있는 제도의 역할 및 기능을 명확하게 하여 중·고소득층은 소득비례연금을 통해, 저소득층은 노인기초보장을 통해 노후소득보장이 가능하여야 함
 - 셋째, 향후 소득비례연금과 기초보장의 역할 및 기능을 어떻게 설정할 것인가에 따라 다를 수 있으나, 대부분의 노인이 소득비례연금을 수급하고 이를 통해 적정한 노후소득보장이 이루어져야 함

1) 최저소득보장(안)

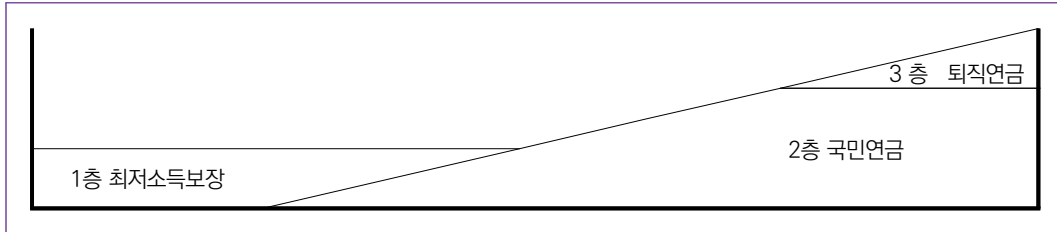
- 최저소득보장안은 현행 기초연금의 부조 성격을 강조하여 공적노후소득보장을 재구조화하는 안으로, 장기적으로는 기초연금과 국민기초생활보장을 통합하여 노인을 대상으로 하는 범주적 공공부조를 운영하고 국민연금은 현행 방식(재분배급여+소득비례급여)으로 운영하는 구조임
 - 저소득 노인의 노후소득보장에 집중하여 현행 기초연금보다 보장범위는 줄이되 보장수준을 높이는 안으로, 이 방안은 현 제도보다 효율적이고 효과적으로 노인빈곤을 완화하고자 하는 목표를 가짐

- 자산(소득 및 재산)조사를 통해 수급자를 선별하고, 선정기준과 보장수준을 일치시키는 방향으로 고려(현행 국민기초생활보장과 유사함)
 - 다만, 최저소득보장 고려 시 현행 기초연금 수급대상과 비교할 때 수급범위가 감소하므로 현행 기초연금 제도에서 장기적으로 이행하는 방안을 고려할 필요가 있음(단기적 개편 시 정책적 또는 정치적으로 이 방안을 고려하기 쉽지 않기 때문)
 - 장기적으로 최저소득보장으로 이행할 경우 현행 국민기초생활보장과 통합하여 운영하는 것이 필요함, 이 경우 선정기준과 보장수준은 국민기초생활보장의 생계급여 수준을 고려할 필요가 있음
 - 현행 기초연금 수급자의 수급권은 보장하기 위하여 현재 기초연금에서 노인의 70%라는 규모로 선정기준액을 도출하는 목표수급률 설정방식을 탈피하고 일정 기준의 선정기준액을 정해 운영할 경우, 노인의 소득과 재산이 증가하면서 향후 기초연금 수급자 비중은 점차 감소하여 장기적으로 노인의 3~40% 정도를 포괄하는 최저소득보장으로 전환될 수 있음
- 노인을 대상으로 하는 최저소득보장으로 전환함에 있어, 국민연금에 미치는 영향을 고려한 조치가 필요함
- 최저소득보장안의 전제조건은 현재 정부가 추진 중인 소득중심 사회보험이 잘 구축되어 현재보다 소득파악이 제대로 되고, 이를 통해 국민연금 당연가입자가 되어야 할 집단이 국민연금에 가입하도록 할 수 있어야 함
 - 또한 국민연금이 충분히 성숙하여 대부분의 노인이 국민연금을 수급하고, 국민연금 수급액이 최저소득보장 선정기준 이상이 되는 등 장기적으로 국민연금이 1차적 노후소득보장의 역할을 잘 수행할 필요가 있음
 - 그렇지 않으면 2014년 연금개혁 이전의 영국 사례에서도 볼 수 있듯이, 소득비례연금인 국민연금이 아닌 최저소득보장에 의존하는 결과를 초래할 수 있기 때문임

[그림 1] 최저소득보장(안) 도식화 1

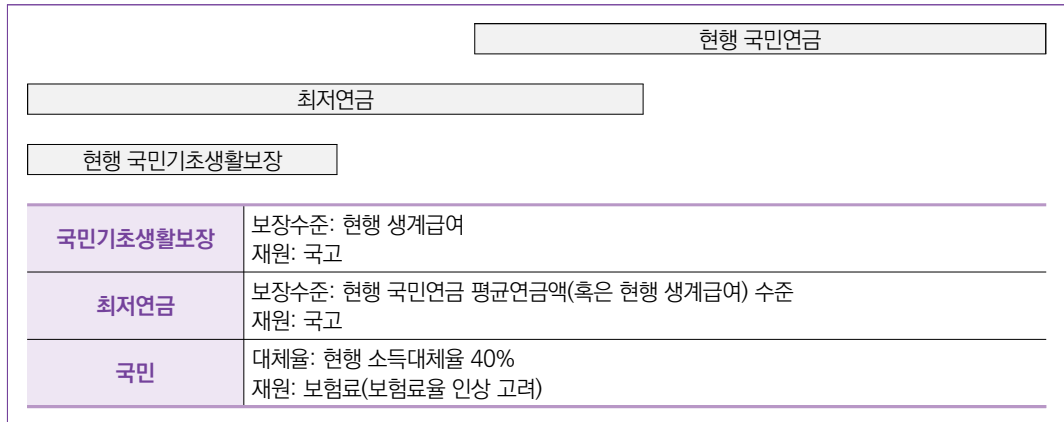
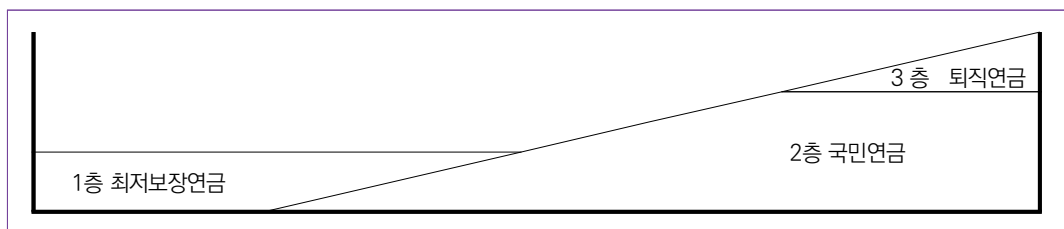


[그림 2] 최저소득보장(안) 도식화 2: 다른 제도와의 관계



2) 최저연금보장(안)

- 최저연금보장안은 소득비례연금인 국민연금(더 나아가 퇴직연금까지도 고려 가능)과의 관계에서 기초연금의 대상 선정기준을 결정하는 방안으로, 소득비례연금인 국민연금의 무·저연금자를 대상으로 운영하는 구조임
 - 연금조사(국민연금과 특수지역연금)를 통해 수급자를 선별하고, 최저연금 수준에 미달하는 경우 그만큼을 보장하는 방식
 - 앞서 살펴본 최저소득보장안과 함께 최저연금보장안은 소득비례연금인 국민연금이 충분히 성숙하지 않은 상황(대부분의 노인이 국민연금을 수급하고, 국민연금 수급액이 최저소득보장 선정기준 또는 최저연금보장 선정기준 이상인 상황)이 아니면 시행하는 데 한계가 있음
 - 이와 같은 전제조건이 충족되지 않은 상황에서 기초연금을 최저소득보장 또는 최저연금보장으로 전환할 경우, 국민연금이 아닌 최저소득보장 또는 최저연금보장에 의존하는 결과를 초래할 수 있음
- 기초연금의 최저연금보장으로의 발전 방향은 앞서 제시된 최저소득보장보다 더 장기적인 관점에서 검토할 필요가 있음
 - 최저연금보장을 운영하는 국가인 독일이나 스웨덴의 경우, 공적노후소득보장에서 소득비례 연금의 역할이 크다는 점을 고려할 필요가 있음
 - 스웨덴의 경우 소득비례연금과 프리미엄연금이 일정 수준 이하인 무연금·저연금자를 대상으로 최저연금 수준까지 보장하는 보장연금을 운영하고 있음
 - 특히 모든 소득(또는 자산까지)을 고려하는 최저소득보장이 아닌, 연금소득만을 고려하는 최저연금보장의 경우 더 많은 검토가 요구됨

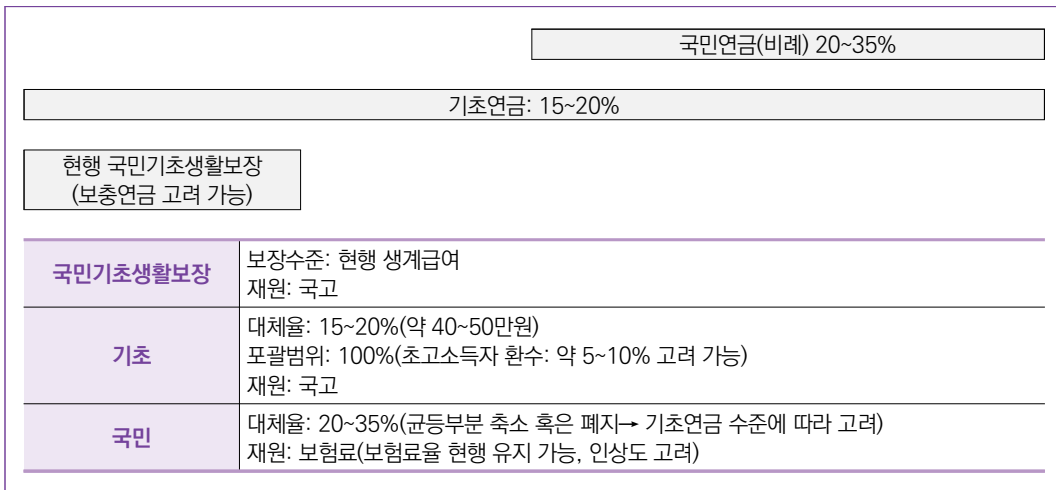
[그림 3] 최저연금보장(안) 도식화 1**[그림 4]** 최저연금보장(안) 도식화 2: 다른 제도와의 관계

3) 보편적 기초연금(안)

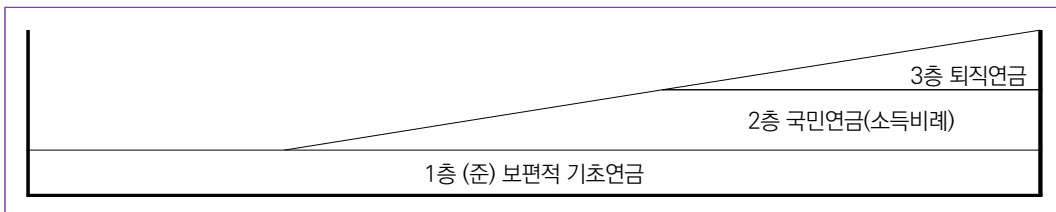
- 보편적 기초연금안은 현행 기초연금을 연령 및 거주요건을 충족하면 받을 수 있는 보편적 수당방식으로 전환하여, 수급대상을 현행 노인의 70%에서 약 100%로 확대하는 방안임
 - 이 방안의 가장 이상적인 모델은 기초연금, 소득비례연금, 저소득 노인을 대상으로 하는 보충연금을 운영하는 캐나다라 할 수 있는데, 캐나다 기초연금의 경우 기초연금을 전체 노인에게 지급하고 일부 초고소득층(약 5~10%)에게 급여 일부를 환수(Claw-back)하는 방식임
 - 현행 기초연금을 전체 노인에게 확대하면서 현재보다 기초연금 보장 수준을 높이고, 국민연금은 현행보다 소득대체율을 낮추되 소득비례기능을 강화하는 특징이 있음
 - 국민연금 소득대체율이 낮아지면 저소득 노인의 노후소득보장이 약화될 수 있으므로, 현행 국민기초생활보장, 또는 저소득 노인을 대상으로 하는 별도의 범주적 공공부조를 통하여 소득을 보장할 수 있음

- 보편적 기초연금안은 현행 노동시장 구조 변화에 따라 보험방식의 국민연금이 장기적으로 1차적 노후소득보장 역할을 수행하기 어렵다는 점에서 논의되고 있음
- 이 방안의 가장 큰 장점이라 한다면 각 제도 간 관계에서의 역할과 기능이 명확해지는 것이라 할 수 있음
 - 국민연금의 측면에서도, 현행 국민연금에서 소득재분배 급여를 줄이거나 없앨 경우 국민연금 보험료 상향 필요성이 높지 않고, 장기적으로 재정안정성 확보가 가능하다는 장점이 있음
 - 다만 보편적 기초연금안을 고려하면 현행 국민연금의 소득재분배급여를 줄이거나 없애서 소득비례연금으로 운영하는 등의 재구조화가 불가피하므로, 이에 관한 사회적 합의가 요구됨
 - 또한 전체 노인을 대상으로 기초연금을 지급할 경우 노인인구 증가 등에 따른 재정부담이 커지므로 제도의 재정지속성에 대한 논의도 필요함

[그림 5] 보편적 기초연금(안) 도식화



[그림 6] 보편적 기초연금(안) 도식화 2: 다른 제도와의 관계



참고문헌

- 국회예산정책처, “4대 공적연금 장기 재정전망”, 2020.
- 국회예산정책처, “2022~2070년 NABO 장기 재정전망”, 2022.
- 김우림, “공적연금 개혁방안 모색을 위한 재정전망”, NABO Focus 제58호, 2023.
- 노대명 외, “사회보장제도 진단과 대안 모색”, 대통령직속정책기획위원회, 2022.
- 대한민국국회 “공적연금개혁과 재정전망 Ⅲ: 국민연금 중심의 노후소득보장체계 개혁과 재정전망”, 2023.
- 보건복지부, “기초연금 사업안내”, 2015~2023.
- 유희수, “2018~2027년 기초연금 재정소요 추계”, 국회예산정책처, 2018.
- 유희수, “공공부조제도의 현안 및 재정소요 추계”, 국회예산정책처, 2019.
- 최옥금 · 이은영 “기초연금 소득인정액 기준 개선방안 연구”, 국민연금연구원, 2017.
- 최옥금, “기초연금과 국민연금 제도의 관계를 둘러싼 쟁점과 발전방향”, 국민연금연구원, 2020.
- 최옥금, “기초연금 수준과 국민연금 가입유인의 관계: 기초연금에 대한 인식을 중심으로”, 국민연금연구원, 2020.
- 최옥금 · 홍정민, “기초연금과 국민기초생활보장 간 역할 분담 방안에 대한 연구”, 국민연금연구원, 2021.
- 최옥금, “기초연금의 현재: 현행 기초연금에 제기되는 쟁점 및 향후 과제”, 국민연금연구원, 2022.
-
- 국민연금공단, 국민연금 사업통계.
- 국민연금공단, 기초연금 통계.
- 대한민국국회, 의장정보시스템.
- 통계청, KOSIS 국가통계포털.

기초연금의 주요 쟁점 및 제도개선 방안

인 쇄 2023년 8월 31일
발 행 2023년 8월 31일
발 행 인 김현곤
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전 화 02-786-2190
팩 스 02-786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 (주)명진씨앤피(02-2164-3000)

©2023 국회미래연구원

ISSN 2983-4392

이 자료는 국회미래연구원 홈페이지(www.nafi.re.kr) 및
열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

