

기초연금 40만원 인상이 공적연금 개혁에 어떤 영향을 미치는가?

발간일 2022. 05. 23.

발행처 공적연금강화국민행동

목차

목차	2
기초연금 40만 원 인상의 노인 빈곤 대응 효과	3
기초연금과 소득비례연금의 관계와 전망	5
최근 기초연금과 국민연금의 관계 보도와 기초연금의 제도 발전 전망	8
기초연금 보편화와 국민연금 소득대체율 인하에 따른 영향	10
기초연금 재정지출 전망과 지속가능성	11
국민연금 소득대체율 하향 조정과 사적연금 활성화	12
결론	13

기초연금 40만 원 인상의 노인 빈곤 대응 효과

- 높은 현세대 노인빈곤율(2020년 66세 이상 노인빈곤율 40.4%), 여전히 부족한 국민연금을 통한 노후준비 상태를 고려할 때 노인 빈곤 대응을 위한 기초연금 급여 인상은 불가피한 측면이 있음.
- 국민연금 기초연금 신규수급자의 평균가입기간은 2025년 19.8년, 2040년이 되더라도 21.5년에 그칠 것으로 전망(4차 국민연금 재정계산에 따른 추정).
- 2020년 기초연금 수급자 중 국민연금을 수급하는 경우 평균연금액은 29만 9,991원에 그쳤음(보건복지부, 2021, p.45)¹.

<표 1> 처분가능소득 기준 상대적 빈곤율, 2011-2020 (단위 : %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
18-65세 상대적 빈곤율	14.0	13.9	13.8	13.7	12.9	12.9	12.6	11.8	11.1	10.6
66세 이상 상대적 빈곤율	47.8	47.0	47.7	46.0	44.3	45.0	44.0	43.4	43.2	40.4
66~75세 상대적 빈곤율	43.5	42.0	42.5	40.0	37.5	36.8	35.6	34.6	33.7	31.4
76세 이상 상대적 빈곤율	55.3	55.1	55.7	55.1	54.5	57.1	56.2	55.1	55.6	52.0
전체인구 상대적 빈곤율	18.6	18.3	18.4	18.2	17.5	17.6	17.3	16.7	16.3	15.3

출처: 통계청, 한국은행, 금융감독원, 「가계금융복지조사」

(https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF06&conn_path=13)

<표 2> 공적연금 수급률(65세 이상)

(단위 : %, 명)

	공적연금 수급률	공적연금 수급자 수	국민연금	구성비	공무원연금	구성비	사학연금	구성비	군인연금	구성비
2016	44.6	3,015,710	2,664,358	88.3	256,695	8.5	41,736	1.4	52,921	1.8
2017	46.9	3,313,618	2,936,683	88.6	279,524	8.4	42,508	1.3	54,903	1.7
2018	48.6	3,584,900	3,180,045	88.7	300,037	8.4	47,084	1.3	57,734	1.6
2019	50.9	3,914,457	3,478,558	88.9	323,430	8.3	52,326	1.3	60,143	1.5
2020	53.1	4,315,019	3,842,189	89.0	351,922	8.2	58,749	1.4	62,159	1.4
남자	72.6	2,550,846	2,212,516	86.7	252,006	9.9	43,786	1.7	42,538	1.7
여자	38.2	1,764,173	1,629,673	92.4	99,916	5.7	14,963	0.8	19,621	1.1
65~69세	61.5	1,636,608	1,475,061	90.1	122,097	7.5	23,846	1.5	15,604	1.0
70~74세	61.8	1,229,798	1,112,513	90.5	91,567	7.4	14,619	1.2	11,099	0.9
75~79세	55.1	881,907	794,671	90.1	65,338	7.4	10,375	1.2	11,523	1.3
80세 이상	30.2	566,706	459,944	81.2	72,920	12.9	9,909	1.7	23,933	4.2

출처: 통계청, 2021 고령자 통계- 공적연금 수급률

- 그렇지만 최근 국민연금의 재정적 지속성 확보를 강조하는 정책 기조를 고려할 때, 기초연금 기준연금액 인상과 국민연금의 소득대체율 조정이 연계될 가능성이 농후함.

¹ 보건복지부. (2021). 통계로 본 2020년 기초연금.

- 예견된 국민연금의 재정 부담과 더불어 기초연금도 중장기적으로 재정에 부담이 되기 때문에 국민연금의 재정적 부담을 완화하기 위한 조치가 취해질 가능성이 있음.
 - 특히, 윤석열 정부는 ‘국민연금의 지속가능성과 공정성 제고 및 노후소득 보장 강화를 위해 사회적 합의 과정을 통한 상생의 연금 개혁 추진’과 병행하여 현세대 노인빈곤 완화를 위해 기초연금을 단계적으로 인상(40만 원)하겠다고 국정과제를 제시함.
 - 이는 국민연금의 지속가능성 제고를 위한 급여 삭감을 보완하기 위한 장치로써 기초연금을 활용하겠다는 의도가 엿보임.
- 우리는 이미 2007년 기초노령연금 도입과 함께 국민연금 소득대체율을 추가적으로 낮추는 제도 개편을 경험한 바 있음.
 - 2003년 제1차 국민연금 재정계산 결과를 반영한 2004년 정부 연금개혁안의 소득대체율은 평균소득액의 60%에서 2005년부터 2007년까지는 55%로, 2008년도에는 50%로 단계적으로 낮추는 것이었음(보험료율은 2010년부터 2030년까지 매 5년마다 1.38%씩 높여 15.9%까지 단계적으로 인상).
 - 그렇지만 기초노령연금을 국민연금 A급의 약 5% 수준에서 10%로 2028년까지 상향하기로 하고, 노인의 60%에 해당하는 자격 기준에서 70%로 대상을 확대하면서 국민연금 소득대체율은 50%로 즉각 조정하고, 2028년까지 40%로 낮추는 것으로 최종 결정되었음.
- 2014년 도입된 기초연금도 국민연금의 A급여액 수준에 따라 기초연금액이 일부 감액되는 연계감액 방식을 도입하여 장래의 재정적 부담을 낮추는 효과를 기대하였음.
 - 그렇지만 현재 기초연금의 국민연금 연계감액 제도는 기초연금 기준연금액이 인상되면서 실질적 효과를 상실하고 있어서, 전체 노후소득보장제도의 재정 안정성을 고려하기 위해 국민연금의 소득대체율을 낮추거나, 수급 연령을 조정하는 등 다른 수단을 동원할 가능성이 높음.
 - 즉, 현재 논의되고 있는 기초연금의 급여 인상을 단순히 부족한 노인 소득을 보충하고자 하는 수준에서 다루는 것이라 보기는 어려움. 공적노후소득보장 체계에서 기초연금의 역할을 늘리는 것은 공적 노후소득보장의 제도 간 관계를 재구성해야 함을 의미하며, 이를 예의 주시할 필요가 있음.

기초연금과 소득비례연금의 관계와 전망

- 현재 **우리나라 기초연금은 비기여 선별 방식**이라 할 수 있음.
- <표 3>에서와 같이 노인 중 소득하위 70%를 선별하기 위한 선정기준은 계속 상향 조정 중에 있으며, 노후 준비 정도가 높은 베이비부머가 기초연금의 수급대상 연령에 진입함에 따라 선정기준 상향의 정도는 더 가팔라질 것임.
- 이렇게 노인 중 소득하위 70%를 선정하는 방식으로 연금 급여를 지급하는 것이 고령인구가 늘어가는 상황에서도 유효한가에 대한 논쟁이 있을 수 있음. 즉, 현재 노인 빈곤에 효과적, 효율적인 제도가 미래에도 효과적, 효율적일 수 있는가에 대해서 검토할 필요가 있음.
- 국민연금이 현 세대가 보험료를 적립하여 미래 지출의 일부를 감당하는 방식임에 비해 기초연금은 당해 근로세대가 노령세대를 부담하는 방식이어서 인구고령화 상황에서는 기초연금 급여 지출에 따른 재정 부담이 심각할 수 있음.

<표 3> 기초(노령)연금 선정기준 변화(단위: 원/월)

	단독 가구		부부 가구	
2008	400,000		640,000	
2009	680,000		1,088,000	
2010	700,000		1,120,000	
2011	740,000		1,184,000	
2012	780,000		1,248,000	
2013	830,000		1,328,000	
2014	870,000		1,392,000	
2015	930,000		1,488,000	
2016	1,000,000		1,600,000	
2017	1,190,000		1,904,000	
2018	1,310,000		2,096,000	
2019	1,370,000	50,000	2,192,000	80,000
2020	1,480,000	380,000	2,368,000	608,000
2021	1,690,000		2,704,000	
2022	1,800,000		2,880,000	

주: 2019년, 2020년 선정기준은 소득인정액이 100분의 20, 100분의 40 이하인 사람에게 기준연금액 30만 원을 따로 적용하고자 할 때의 별도 기준을 함께 제시함.

자료: 보건복지부. (각년도). 기초(노령)연금사업안내를 이용하여 작성함.

- 보험료를 기여하여 수급자격을 얻는 방식의 기초연금은 영국, 일본 등이 대표적이며, 일정한 소득·자산 이하 노인을 대상으로 선별하여 기초연금을 지급하는 방식은 캐나다의 GIS, 호주, 핀란드 등이 대표적임. 이때 선별의 기준으로 연금 급여 수준을 이용하는 핀란드, 캐나다가 있고, 소득·자산조사를 실시하는 호주가 있음.

- 현재 OECD 국가에서 비기여 기초연금을 적용하는 대표적인 국가는 네덜란드, 덴마크, 캐나다 OAS가 있음.
- 네덜란드 : 근로자만 부담하는 17.5%의 보험료 기여와 무관하게 연금급여가 책정하는 사회수당 방식으로 지급하고 있음. 즉, 1년 거주 시 총 연금액의 2%를 받을 자격을 적용하는 방식임(체납 기간이 있으면 이 기간에 해당하는 급여 적립은 제외하는 방식을 취함). 네덜란드 기초연금 급여는 평균임금의 약 29.2% 수준임.
- 덴마크 : 일정소득 이상에서는 소득조사를 적용하여 기초연금을 감액하고 있음(평균임금의 약 80%를 초과하는 소득에 따라 기초연금을 30% 감액). 덴마크 기초연금 급여는 평균임금의 약 17.6% 수준임.
- 캐나다 : 평균임금의 약 12.9%에 해당하는 기초연금을 지급하고 있으며, 소득 하위층에게 평균임금의 19.2%에 해당하는 보충연금을 지급함.
- 이들 보편적 기초연금 운영 국가의 특징은 2층 소득비례연금의 역할이 제한적이거나 공적 책임을 최소화하고 있다는 것임. 덴마크는 적립식 확정기여 방식의 ATP를 운영하고 있으며, 네덜란드는 2층 연금이 직역연금 방식임. 캐나다 공적소득비례연금(CPP)의 소득대체율은 25%였다가 최근 들어 33.3%로 상향 조정되었음.
- 현재 논의되고 있는 인상된 기초연금 급여 수준, 대상 포괄범위를 갖추면서 국민연금과의 관계를 고려한 유사 모델은 OECD 국가에서는 캐나다 OAS가 유일한 사례임.
- 캐나다 소득비례연금의 소득대체율, 보험료율이 공적소득비례연금을 가지는 OECD 국가 중에서 상당히 낮다는 점을 염두에 둘 필요가 있음.

<표 4> 유럽국가 최저소득보장제도의 6가지 유형

	기여	비기여
자산조사 소득조사 미적용	정액연금(Flat-rate pension)	기초연금(Basic pension)
	아일랜드, 영국, 체코, 에스토니아, 리투아니아, 룩셈부르크, 폴란드(1949년 이전 출생자)	덴마크, 네덜란드, 스웨덴(2003년 이전)
연금 테스트	최저연금(Minimum pension)	조건부 기초연금(Conditional basic pension)
	벨기에, 불가리아, 키프로스, 에스토니아, 프랑스, 그리스, 헝가리, 룩셈부르크, 몰타, 폴란드, 포르투갈, 루마니아(2009년 4월 이후), 슬로베니아, 슬로바키아(2003년 까지)	키프로스, 에스토니아, 핀란드, 스웨덴(2003년 이후), 영국(80세 이상자)
자산조사 또는 소득조사	보충연금(Pension supplement)	사회연금(Social pension)
	오스트리아, 키프로스(2009년 이후), 스페인, 그리스, 이탈리아(1996년 이전 가입자)	벨기에, 불가리아, 독일(2003년 이후), 스페인, 핀란드(2002년 이후), 프랑스, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 리투아니아, 라트비아, 몰타, 스웨덴(2003년 이후), 슬로베니아, 영국

출처: Goedeme. (2011). Recent Trends in Minimum Income Protection for Europe's Elderly. GINI Discussion Papers, 27. p.11.

- 이렇듯 기초연금의 기준연금액 인상은 국민연금의 소득대체율 조정과 연계될 개연성이 매우 높음.
- 1997년 국민연금 제도개선 기획단은 도시지역 자영자 확대 과정에서 영국, 일본 등의 기여방식 기초연금을 도입할 것을 제안했음.
- 2004년 한나라당의 기초연금은 20% 소득대체율, 소득비례연금은 24%(40년 가입 시)의 소득대체율을 가지는 것으로 제안함.
- 캐나다 OAS 급여는 연간 7364.19 CAD로 평균소득자 소득액 57,292 CAD 대비 12.9% 수준이며, CPP 소득대체율은 33.33%임.

최근 기초연금과 국민연금의 관계 보도와 기초연금의 제도 발전 전망

- 최근 언론보도는 기초연금과 국민연금의 관계에 대해서 대중적 관심을 얻을 주제를 보도하고 있지만 문제의 본질에 접근하지 못하고 있음.
- 보도 내용은 기초연금이 40만 원으로 인상되면서 국민연금 급여보다 높은 기초연금이 지급될 수 있어 국민연금 가입을 회피할 수 있다는 내용과 기초연금 지급액 결정 시 국민연금의 연계감액을 주로 다루고 있음.
- 기초연금 급여 인상에 따른 국민연금 수급자의 상대적 박탈감 문제는 기초연금 대상자 선별과 관련됨.
- 기초연금은 내용적으로 소득, 자산조사를 통해 지급하는 공공부조 제도에 해당함.
- 다른 소득, 자산이 기초연금 선정 기준액을 넘어서서 기초연금을 수급하지 못하는 사람의 국민연금 수령액이 기초연금액보다 낮을 수 있음. 이는 기초연금이 부조방식으로 대상자를 선별하기 때문에 발생하는 현상임.
- 만약 국민연금을 수령하더라도 일정한 소득·자산 기준 이하인 경우 기초연금 급여를 동시에 수급할 수 있음(2020년 기준 국민연금과 기초연금을 동시 수급하는 65세 이상자는 238만 명으로 같은 기간 65세 이상 국민연금 수급자 384만 여명의 61.2% 정도임).
- 상대적으로 풍요로운 경제 상태를 유지하는 국민연금 수급자가 기초연금을 미수령하는 데서 발생하는 상대적 박탈감 문제 해결을 위해서는 기초연금의 보편 적용이 필요한 상황임. 이러한 개편은 기초연금의 재정 지출을 더욱 크게 늘리고, 동시에 국민연금의 역할을 축소하는 제도 개편으로 연결될 가능성이 높음.
- 기초연금의 국민연금 연계 감액의 불합리성에 대한 보도도 잦은 편이지만, 이는 기초연금 기준액이 인상되면서 사실상 큰 의미가 없어질 것으로 보임.
- 연계감액제도는 공적연금제도의 재정적 지속성을 확보하기 위한 수단으로 도입되었으며, 연계감액을 통해 기초연금 재정지출을 절감하고 있음.
- 국민연금 연계감액을 적용받는 사람은 적지만, 가입기간이 확대되는 장래에는 이 대상을 확대하도록 하는 것이 국민연금 연계감액의 설계 방향이었음.
- 그렇지만 국민연금 연계감액 제도는 기초연금 기준연금액이 꾸준히 증가하면서 사실상 제 기능을 못하고 있는 상태임. 기초연금액 인상에 따라 기초연금 기준연금액만

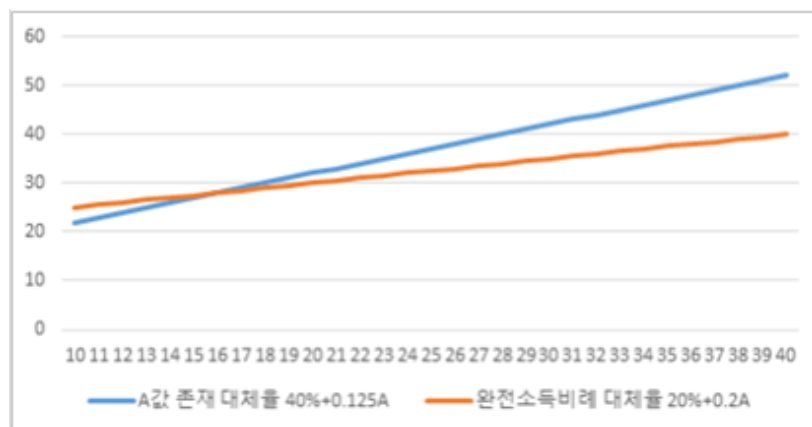
인상하고 이 기간 중 국민연금 A값에는 별도의 변화가 없었으므로, 기준연금액과 A 급여액 연계감액의 효과가 축소되고 있음.

- 국민연금액이 기준연금액(307,500원)의 150% 이하: 기준연금액
- 국민연금액이 기준연금액(307,500원)의 150% 초과~ 200% 이하:
 $\text{MAX}(\{\text{기준연금액} - (2/3 \times A \text{ 급여액})\} + \text{부가연금액}, \{\text{기준연금액} 250\% - \text{국민연금급여액 등}\})$
- 국민연금액이 기준연금액(307,500원)의 200% 초과: $\{\text{기준연금액} - (2/3 \times A \text{ 급여액})\} + \text{부가연금액}$

- 즉, 2018년 기준연금액이 약 20만 원에서 25만 원으로 인상되면서 연계감액 대상자가 감소하였고, 이후 30만 원으로 인상되면서 연계감액 대상자는 더 감소하였을 것으로 추정됨.
- 기준연금액이 40만 원으로 인상되고 현재와 같은 방식으로 연계감액 방식이 설정될 경우, 국민연금이 월 80만 원을 넘어서는 일부에게서만 제한적인 수준에서 연계감액이 작동할 것으로 전망됨(월 80만 원 이상 연금수급자는 2022년 1월 기준 노령연금 수급자 약 487만 명 중 74만 8천여 명으로 약 15.4%에 해당(2022년 1월말 기준 국민연금 공표통계)).
- 현재 언론에서 제기되는 국민연금, 기초연금 간 관계로 인한 이슈의 해결책 중 하나는 기초연금을 전체 노인에게 보편적으로 적용하는 것이며, 이 경우 기초연금 인상과 더불어 전체 노후소득보장 구조 재구성 속에서 국민연금 소득대체율에 영향을 미칠 것으로 보임.
- 특히 기초연금 수급자의 소득, 자산 상태가 점차 양호해지는 상황에서 기초연금의 보편화 요구가 커질 경우 재정적 지속성을 확보하기 위한 방안으로 국민연금의 소득대체율 인하를 요구할 가능성이 있음.
- 또한 기초연금 보편화에 따라서 국민연금의 균등부분과 소득비례부분의 비율을 조정하는 제도 개편도 이뤄질 가능성이 있음. 이 경우 그간 소득재분배 효과를 경험하던 저소득 장기가입자의 국민연금 급여가 줄어들 수 있어서, 기초연금 급여인상과 더한 총연금액은 비슷한 수준이 될 수 있음. 즉, 기초연금 보편화와 국민연금의 완전 소득비례연금화는 고소득 가입자에게 가장 유리한 정책적 선택이 됨.

기초연금 보편화와 국민연금 소득대체율 인하에 따른 영향

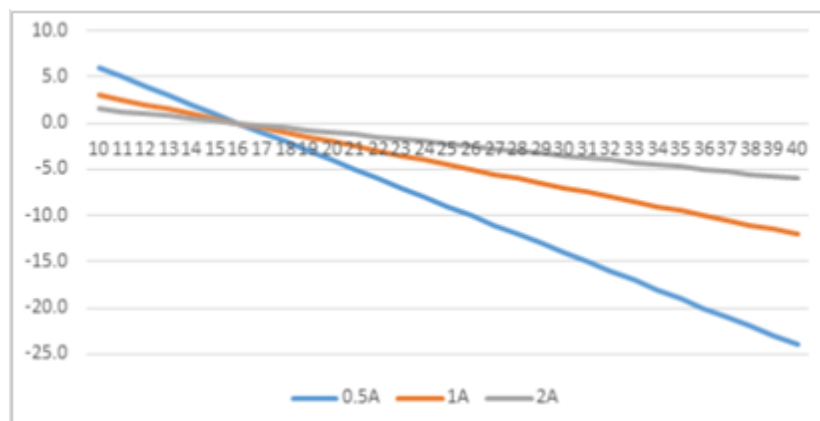
- 기초연금을 A급여의 20% 수준으로 보편 적용하고, 국민연금을 완전 소득비례연금으로 전환할 경우 가입기간이 16년을 초과하는 가입자 집단에서 소득대체율 하향이 나타날 것임.
- 소득대체율 하락은 특히 국민연금의 재분배 요소에 따른 영향을 받았던 저소득 가입자 집단에서 더 두드러지게 나타남.



<그림 1> 제도 변화에 따른 소득수준별 대체율 변화: 평균소득자(단위: %)

주: X축은 가입기간(년), Y축은 소득대체율(%)

자료: 정해식, 이다미, 이병재, 한겨레. (2020). 노후소득보장제도 개혁 담론 분석. 세종: 한국보건사회연구원.



<그림 2> 소득수준별 제도 변화 전/후 대체율 변화 (단위: %p)

주: X축은 가입기간(년), Y축은 소득대체율(%)

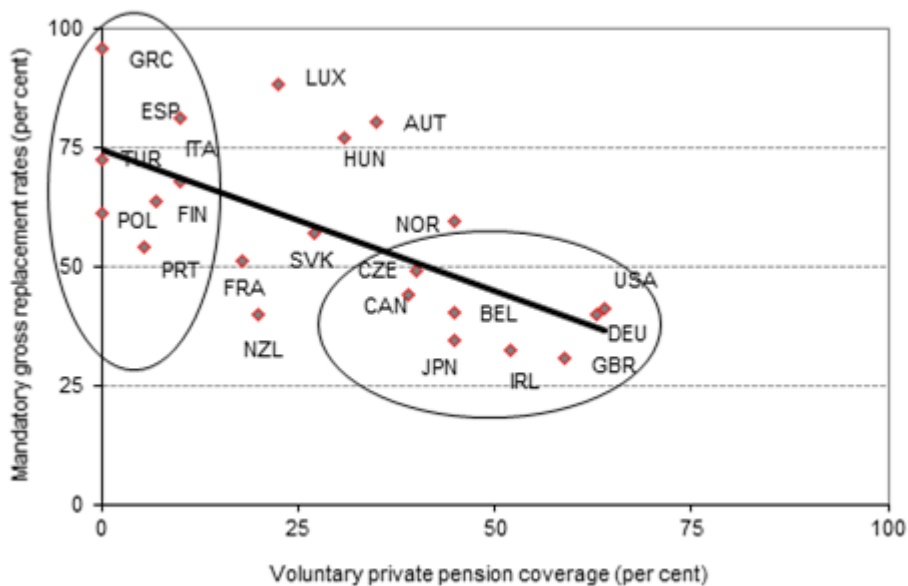
자료: 정해식, 이다미, 이병재, 한겨레. (2020). 노후소득보장제도 개혁 담론 분석. 세종: 한국보건사회연구원.

기초연금 재정지출 전망과 지속가능성

- 현행 기초연금(월 약 30만 원 지급, 소득하위 70% 유지)을 유지 시 2060년 경 GDP 대비 2.8%의 급여 지출을 요구하며, 같은 시기 국민연금 급여지출 7.5%와 합산 시 약 10.3%의 급여지출이 발생함.
- 기초생활보장제도를 통해 노인 빈곤에 대응하는 비용도 추가적으로 필요함.
- 기초연금을 40만 원(소득하위 70% 유지)으로 인상하는 경우, 2060년 기초연금 지급에 GDP 대비 3.9%가 필요한 것으로 전망.
- 따라서 기초연금 급여를 30만 원에서 40만 원으로 상향하는 제도 개선에 따른 재정적 부담을 덜기 위한 다양한 수단을 동원할 것으로 예상됨.
- 대표적인 것이 국민연금의 소득대체율 하향 조정이며, 그 외 수급연령 조정 등이 포함될 것으로 보임.

국민연금 소득대체율 하향 조정과 사적연금 활성화

- 국민연금의 완전소득비례 연금화, 또는 소득대체율 하락의 영향은 국민연금 장기가입자에게서 두드러짐. 이들 집단이 적절한 노후소득을 확보하고자 사적연금의 활성화를 요구할 가능성이 높으며, 또 수급연령 조정에 따른 노인 빈곤에 대응하고자 하는 정책 당국에서도 사적연금의 활성화 요구가 커질 것으로 보임.
- 다음 그림은 수직축은 공적연금의 급여수준을, 수평축은 임의가입 기업연금의 적용(포괄범위)를 나타내고 있는데, 공적연금의 급여수준이 낮을 경우 사적연금으로 보완해나가는 것이 국가 사례들에서 확인되고 있음.
- 예상된 제도 개편에서, 저소득으로 국민연금 가입기간이 긴 경우에는 공적연금의 소득대체율이 크게 하락하기 때문에 이를 국민연금 가입지원 등의 방식으로 보조하기는 어려움. 가입지원제도는 급여자격 확보 측면에서는 의미가 있지만 기대연금액의 하향을 보충하기는 어렵기 때문임.
- 이런 경우 저소득 가입자 대상으로 사적연금 보험료를 지원하는 방식 등이 병행될 가능성도 있음.



<그림 4> 공적연금의 총소득대체율과 사적연금의 포괄범위

자료: OECD. (2007). Pensions at a Glance 2007: public policies across OECD countries: OECD Publishing. p.82

- **현 시기 노인빈곤 대응을 위한 기초연금의 역할과 미래 노인의 적정 소득 보장을 위한 국민연금의 역할을 구분하는 접근이 필요함.**
 - 근로연령기에 국민연금에 가입하기 어려웠던 현 노인 세대에게는 기초연금 급여 인상이 빈곤 대응에 효과적이고 재정적으로도 효율적일 수 있음.
 - 그렇지만 국민연금 수급자가 증가하고 연금 급여가 일정 수준 이상 확보되는 경우에는 기초연금이 효과적, 효율적이기 어려움. 앞으로 연금개혁 과정에서 국민연금의 역할을 줄임으로써 효과성, 효율성을 확보하는 전체 노후소득보장 재구조화를 지향할 가능성이 있음.
- 이보다는 **국민연금의 역할을 확대해가면서 전체 노후소득보장의 구조를 개편해나가는 방향을 검토할 필요**가 있음.
 - 노동시장참가율을 확대하여 국민연금 수급의 사각지대를 줄여나가는 것은 인구 고령화 상황에서 필요한 정책 방향임.
 - 근로형태에 따라 발생하는 국민연금 사각지대를 줄이기 위한 보험료 지원제도를 통해 국민연금 수급률 및 평균연금액을 높이고, 그럼에도 불가피하게 발생하는 무연금, 저연금 수급자의 경제적 어려움에 대해 기초연금, 국민기초생활보장 제도를 통해 대응하는 것이 필요함. 이를 통해서 국민연금, 기초연금, 기초생활보장급여를 모두 포함하는 총 공적이전의 계층간 격차를 완화할 수 있음.