

## **기초연금안 문제 및 4대 중증질환 보장 방안 간담회**

**일시 : 2013년 10월 29일 오전10시**

**장소 : 민주정책연구원 대회의실**

## 박근혜정부 기초연금안의 문제와 민주당 대응 방안

김연명(중앙대)

### I. 기본적 용어와 계산 방식

- 기초연금액을 국민연금의 가입기간('균등부분')과 역비례하여 산정한 정부의 기초연금개선안을 평가하기 위해서는 국민연금의 '노령연금' 산정방식을 이해해야 함.

#### 국민연금 노령연금의 기본연금액 급여산식(2028년 이후 가입자 기준)

$$\text{월기본연금액} = 1.2(A+B)(1+0.05n)/12\text{개월}$$

A= 은퇴직전 전체 국민연금 가입자의 3년 평균소득액 ('균등부분')

B= 가입자 본인의 국민연금 가입기간 중 평균 소득액 ('소득비례부분')

n= 20년을 초과 가입한 개월수(예, 가입기간이 25년이면 n=60임)

비고: 1) 2028년 이후 가입자를 기준으로 상수 1.2를 기준으로 산식구성 : 상수는 1988년부터 1998년까지 2.4(소득대체율, 70%), 1999년부터 2007년까지는 1.8(소득대체율, 60%), 2008년부터 2027년까지는 1.5에서부터 매년 0.015씩 감소(소득대체율, 50%에서 매년 0.5%씩 감소), 2028년 이후에는 1.2(소득대체율, 40%)임.

- 국민연금 감액노령연금 산정방식 (2028년 이후 가입자 기준) : 기본연금액은 가입기간이 20년 이상인 경우에 해당 가입기간이 10년에서 19년인 경우 감액노령연금을 받으며 감액노령연금 계산방식은 아래와 같음.

#### 감액노령연금 계산 방식

- 가입기간이 10년인 경우 '기본연금액'의 50%, 가입기간이 1년 증가할 때 마다 기본연금액의 5% 추가 지급.

예) A값이 200만원이고 B값도 200만원인 평균소득자가 20년을 가입한 경우는 2028년 가입기준으로  $1.2(200+200)(1+0.05*0)/12\text{개월} = 40\text{만원}$ 이 기본연금액.

- 15년 가입한 경우의 감액노령연금은 아래와 같이 계산됨.

- 10년 가입분 :  $40\text{만원}(\text{기본연금액}) \times 50\% = 20\text{만원}$

- 5년 추가 가입분 :  $40\text{만원}(\text{기본연금액}) \times 5\% = 2\text{만원} \times 5\text{년} = 10\text{만원}$

- 따라서 15년 가입한 평균소득자의 감액노령연금액은 아래와 같음

- $20\text{만원}(10\text{년 가입분}) + 10\text{만원}(5\text{년 추가 가입분}) = 30\text{만원}$

- 소득계층별/가입기간별로 완전노령연금과 감액노령연금을 계산하면 <표 1>과 같음.

<표 1> 소득계층별 가입기간에 따른 감액노령연금 및 완전노령연금 계산 예시

		고소득자 '갑' 400만원	평균소득자 '을' 200만원	저소득자 '병' 25만원
감액 노령 연금	10년	$1.2(200+400) * 0.5 / 12\text{개월}$ = 30만원	$1.2(200+200) * 0.5 / 12\text{개월}$ = 20만원	$1.2(200+25) * 0.5 / 12\text{개월}$ = 11.3만원
	15년	$1.2(200+400) * 0.75 / 12\text{개월}$ = 45만원	$1.2(200+200) * 0.75 / 12\text{개월}$ = 30만원	$1.2(200+25) * 0.75 / 12\text{개월}$ = 16.9만원
완전 노령 연금	20년	$1.2(200+400) / 12\text{개월}$ = 60만원	$1.2(200+200) / 12\text{개월}$ = 40만원	$1.2(200+25) / 12\text{개월}$ = 22.5만원
	25년	$1.2(200+400)(1+0.05*5\text{년})/12\text{개월}$ = 75만원	$1.2(200+200)(1+0.05*5\text{년})/12\text{개월}$ = 50만원	$1.2(200+25)(1+0.05*5\text{년})/12\text{개월}$ = 28.1만원
	30년	$1.2(200+400)(1+0.05*10\text{년})/12\text{개월}$ = 90만원	$1.2(200+200)(1+0.05*10\text{년})/12\text{개월}$ = 60만원	$1.2(200+25)(1+0.05*10\text{년})/12\text{개월}$ = 33.8만원
	40년	$1.2(200+400)(1+0.05*20\text{년})/12\text{개월}$ = 120만원	$1.2(200+200)(1+0.05*20\text{년})/12\text{개월}$ = 80만원	$1.2(200+25)(1+0.05*20\text{년})/12\text{개월}$ = 45만원

\* 최고소득자 '갑': 소득월액 상한선 398만원, 계산상의 편의를 위해 400만원으로 책정

\*\* 평균소득자 '을': 평균소득월액 193.6만원, 계산상의 편의를 위해 200만원으로 책정

\*\*\* 최저소득자 '병': 소득월액 하한선 25만원

□ 국민연금 기본연금액에서 ‘균등부분’과 ‘소득비례부분’의 비중

$$\text{월기본연금액} = 1.2(A+B)(1+0.05n)/12\text{개월}$$

- A가 ‘균등부분’이고 B가 ‘소득비례부분’임.
- 균등부분은 국민연금에만 존재, 공무원·군인연금에는 연금액 산정 시 균등부분이 없음.

- 국민연금액에서 ‘균등부분’의 비중은 소득계층에 따라 다름. <표 1>에서 ‘평균소득자’인 ‘을’의 경우는 연금액에서 차지하는 ‘균등부분’과 ‘소득비례부분’의 비중이 1:1 이나 저소득자 ‘병’은 ‘균등부분’의 비중이 더 높고 고소득자 ‘갑’은 소득비례부분의 비중이 더 높음. 아래는 소득계층별 균등부분과 소득비례부분의 비중에 대한 예시임(동일소득계층에서는 균등/소득비례부분의 비중은 가입기간에 상관없이 동일함)

- <표 1>의 평균소득자 ‘을’의 균등부분과 소득비례부분 비중 예시 (20년 가입기준)

- 연금계산식 :  $1.2(200\text{만원}+200\text{만원})(1+0.05 \times 0\text{년})/12\text{개월} = 40\text{만원}$
- 여기서 ‘을’의 B값(소득비례부분)은 200만원으로 균등부분(A값)인 200만원과 1:1의 관계임. 따라서 국민연금 급여 40만원에서 균등부분과 소득비례부분의 비중(1:1)을 환산하면,
- 40만원 중 균등부분은 20만원이고, 나머지 20만원이 소득비례부분임.

- <표 1>의 저소득자 ‘병’의 균등부분과 소득비례부분 비중 예시 (20년 가입기준)

- 연금계산식 :  $1.2(200\text{만원}+25\text{만원})(1+0.05 \times 0\text{년})/12\text{개월} = 22.5\text{만원}$
- 여기서 ‘병’의 B값(소득비례부분)은 25만원으로 균등부분(A값)인 200만원과 대략 1:9의 관계임(11.1:88.9). 따라서 국민연금 급여 22.5만원에서 소득비례부분과 균등부분의 비중을 환산하면,
- 22.5만원 중 균등부분(A값)은 20만원이고, 나머지 2.5만원이 소득비례부분(B값)임.

- <표 1>의 고소득자 ‘갑’의 균등부분과 소득비례부분 비중 예시 (20년 가입기준)

- 연금계산식:  $1.2(200+400)(1+0.05 \times 0\text{년})/12\text{개월} = 60\text{만원}$
- 여기서 ‘갑’의 B값(소득비례부분)은 400만원으로 균등부분(A값) 200만원과 2:1의 비중임. 따라서 국민연금급여 60만원에서 소득비례부분과 균등부분의 비중을 환산하면,
- 60만원 중 균등부분(A값)은 20만원이고 나머지 40만원이 소득비례부분(B값)임)

- 이상에서 살펴본 국민연금 급여 중 균등부분(A값)에 역비례하여 기초연금액을 산정하는 정부 기초연금(안)의 소득계층별/가입기간별 기초연금액을 계산하면 <표 2>와 같음.

<표 2> 소득계층별 가입자의 균등부분(A값)의 비중과 기초노령연금액 예시(단위: 만원, %)

소득구분	국민연금 가입연수	국민연금 급여액	A값(균등부분)의 비중	A값(균등부분)의 몫	기초연금액 산정방식
고소득자 '갑' 400만원	10년	30	33.3%	10	$(20-2/3 \times 10)+10 \approx 23.3$ 만원 → 20만원
	15년	45		15	$(20-2/3 \times 15)+10 = 20$ 만원
	20년	60		20	$(20-2/3 \times 20)+10 \approx 16.7$ 만원
	25년	75		25	$(20-2/3 \times 25)+10 \approx 13.3$ 만원
	30년	90		30	$(20-2/3 \times 30)+10 = 10$ 만원
	40년	120		40	$(20-2/3 \times 40)+10 = 10$ 만원
평균소득자 '을' 200만원	10년	20	50.0%	10	$(20-2/3 \times 10)+10 \approx 23.3$ 만원 → 20만원
	15년	30		15	$(20-2/3 \times 15)+10 = 20$ 만원
	20년	40		20	$(20-2/3 \times 20)+10 \approx 16.7$ 만원
	25년	50		25	$(20-2/3 \times 25)+10 \approx 13.3$ 만원
	30년	60		30	$(20-2/3 \times 30)+10 = 10$ 만원
	40년	80		40	$(20-2/3 \times 40)+10 = 10$ 만원
저소득자 '병' 25만원	10년	11.3	88.9%	10	$(20-2/3 \times 10)+10 \approx 23.3$ 만원 → 20만원
	15년	16.9		15	$(20-2/3 \times 15)+10 = 20$ 만원
	20년	22.5		20	$(20-2/3 \times 20)+10 \approx 16.7$ 만원
	25년	약 28.1		25	$(20-2/3 \times 25)+10 \approx 13.3$ 만원
	30년	약 33.8		30	$(20-2/3 \times 30)+10 = 10$ 만원
	40년	45		40	$(20-2/3 \times 40)+10 = 10$ 만원

\* A값의 비중 =  $A/(A+B)$ , A는 가입자 평균소득월액, B는 가입자의 소득월액. (계산의 편의를 위하여 A값은 200만원으로 책정)

\*\* A값의 몫 = 국민연금 급여액 \* A값의 비중 (국민연금 급여에서 급여산식에 의거하여 A값이 차지하는 부분)

\*\*\* 정부에서 제시하는 기초연금(수정)안의 산식에서 20만원을 초과하는 경우, 20만원만 일괄 지급함

## II. 박근혜 정부 기초연금(안)의 개요

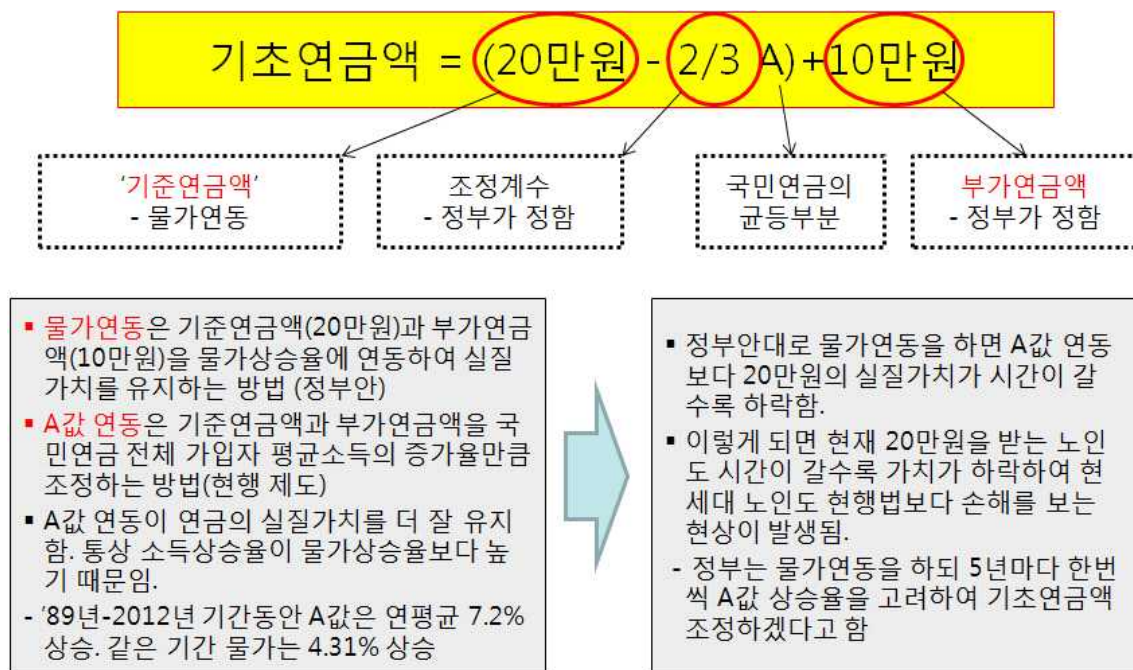
### ○ 지급 대상 및 금액

- 지급대상: 현행처럼 소득상위 30% 지급 제외, 소득하위 70%에게만 차등 지급
- 지급금액: 현행처럼 최소 10만원 지급, 최대 20만원 보장

### ○ 소득하위 70% 차등지급 기준 : 국민연금 가입기간 반비례안

- 소득수준과 상관없이 국민연금 가입기간에 반비례하여 기초연금액 지급(가입기간에 반비례하여 지급하는 것은 연금액의 '균등부분' 액수와 반비례하여 지급하는 것과 동일한 의미임)

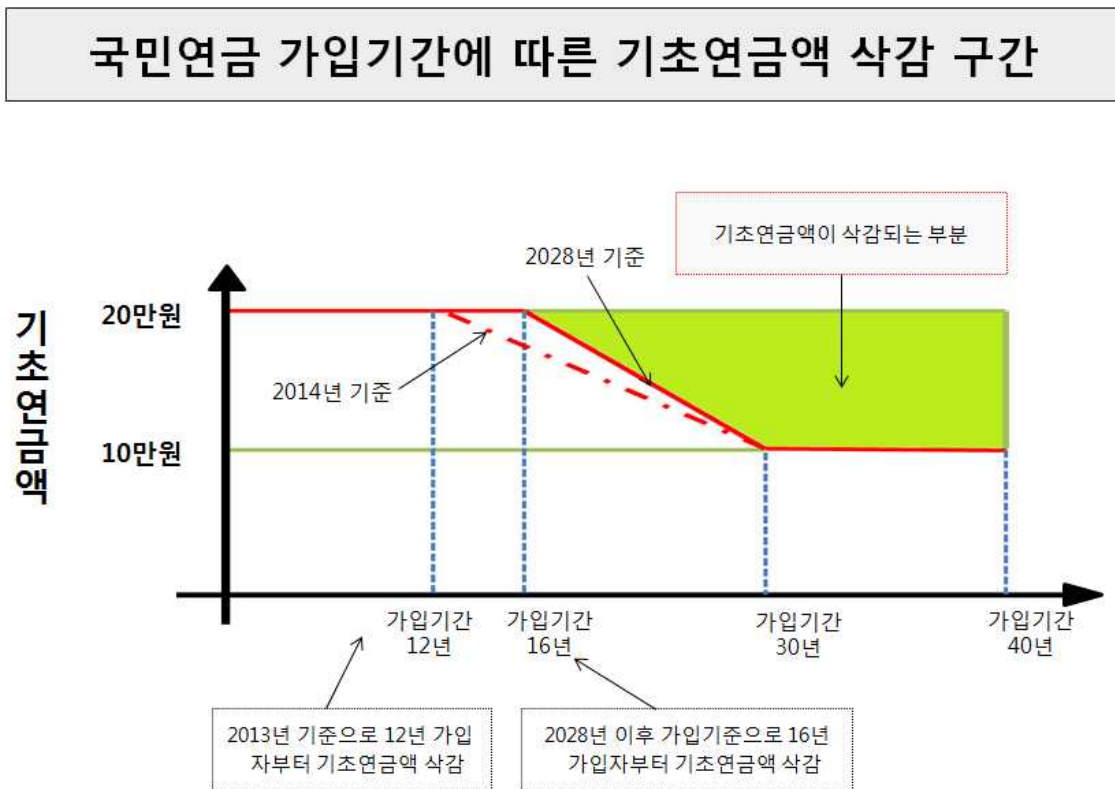
### ○ 산정공식



- 기초연금액 산정 방식 예시: A값 200만원, B값 200만원, 2028년 이후 20년 신규 가입.
  - 국민연금액 :  $1.2(200+200)(1+0.05 \times 0\text{년})/12\text{개월} = 40\text{만원}$ 
    - \* 40만원에서 균등부분이 차지하는 비중은 20만원 (A값과 B값의 비중이 1:1이므로)
  - 기초연금액 :  $(20\text{만원} - 2/3 \times 20\text{만원}) + 10\text{만원} = 16.7\text{만원}$ 
    - \* 이 사람은 현재 지급되는 10만원에 결국 6.7만원의 기초연금이 추가되는 것임.

- 이러한 방식으로 계산할 경우 ① 현재 국민연금을 못 받는 노인층, ② 국민연금 가입기간이 15년 미만인 65세 노인은 월 20만원의 기초연금을 받음. ③ 국민연금 가입기간이 15년 이상인 사람은 가입기간이 1년 증가할 때마다 기초연금액이 삭감되어 30년 가입자는 현행처럼 10만원의 기초연금만 받게 됨(30년 이상 가입자 역시 10만원만 받게 됨). 위의 내용을 도식화하여 표현하면 <그림 1>과 같음

<그림 1> 박근혜정부 기초연금(안)에 따른 국민연금 가입기간별 기초연금액의 삭감 구간

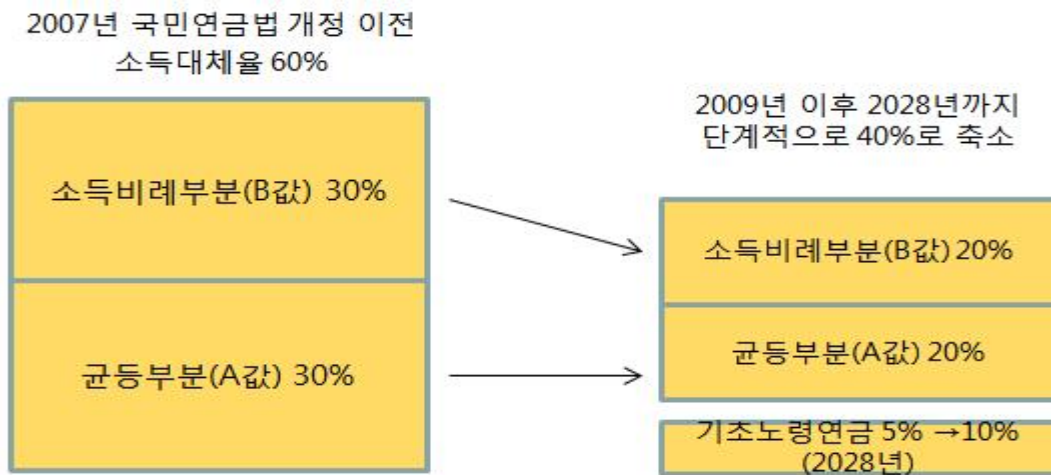


- <그림 1>에 의하면 국민연금 가입기간이 15년 미만인 사람은 20만원의 기초연금을 받게 되나 가입기간이 15년을 초과한 사람부터 연금액이 감액되어 30년을 가입한 사람의 기초연금액은 10만원이 됨. 즉 국민연금에 오래 가입한 사람일수록 더 적은 기초연금액을 받게 되는 ‘역차별’ 현상이 발생함.
- <그림 1>은 2028년 가입자 기준이고 2014년부터 기초연금이 시행되면 국민연금에 11년 미만 가입자는 20만원의 기초연금을 수령하고 12년 가입자부터는 연금액이 가입기간에 비례하여 삭감됨.

### Ⅲ. 현행 ‘기초노령연금법’에 규정된 기초노령연금의 단계적 인상

- 기초노령연금법의 내용과 도입 배경: 현행 기초노령연금법은 2007년 당시 국민연금의 소득대체율을 60%에서 2008년 50%로 인하하고, 2028년까지 40%로 단계적으로 인하함으로써 나타나는 국민연금 삭감액을 보충하기 위해 도입된 것임. 즉, 국민연금 삭감액을 기초노령연금으로 보충하라는 것이 법의 취지임. 이러한 취지에 따라 기초노령연금액은 2008년 전체국민연금가입자 평균소득(A값)의 5%에서 시작하여 단계적으로 2028년까지 10%(현재가치 20만원)으로 인상하도록 설계된 것임.

<그림 2> 2007년 국민연금 개혁으로 인한 제도의 변화



- 이와 같이 국민연금액 인하를 보충하기 위해 도입된 기초노령연금 단계적 인상에 대한 취지는 기초노령연금법 부칙 조항에 다음과 같이 명확하게 표현되어 있음.

제4조의2 (연금액의 단계적 인상에 관한 경과조치) ① 기초노령연금액은 2028년까지 단계적으로 국민연금 가입자 평균소득의 100분의 10에 해당하는 금액으로 인상한다.

- 다만, 동 조항 부칙 2항에 “제1항에 따른 연금지급액의 조정에 따른 소요재원 대책, 상향조정 시기 및 방법, 기초노령연금과 국민연금의 통합 등을 논의하기 위하여 2008년 1월부터 국회에 연금제도개선을 위한 위원회를 설치·운영한다.” 고 규정하여 후속논의를 하도록 했음. 그러나 이명박정부하에서 활동한 18대 국회에서 연금특위가 구성되었으나 성과 없이 끝나버리고 진척이 없었던 것임. 그러나 2028년까지 기초노령연금액을 A값의 10%로 인상하는 법률조항은 명백한 것으로 단계적 인상이라는 법원칙은 부정될 수 없음.



- 또한 2007년 개혁 당시 기초노령연금법을 통과시킬 때 여야가 합의한 합의문에 국민연금과 기초노령연금의 병급을 하지 않기로 했다는 사실을 상기할 필요가 있음. 당시 여야 합의문에는 “국민연금제도의 기반이 약화되지 않도록 기초노령연금의 병급조정 규정을 삭제한다.”고 명백하게 표현되어 있음(“보건복지위 법안심사소위 여야 합의문 (2007.6.29.). 박근혜정부가 국민연금과 기초연금을 연동시킨 안을 제시한 것은 당시 여야가 합의한 국민연금과 기초연금의 완전분리 정신을 심각하게 위반하는 것임.

□ 2013년 10월 9월 30일 국회 보건복지위원회에서 이영찬복지부 차관은 이러한 법 취지를 무시하고 “2027년까지는 A값의 5%를 지급하고 2028년에 갑자기 A값의 10%로 인상하는 것으로” 기초노령연금법을 이해하는 답변을 하였음. 이는 현행법에 규정된 기초노령연금법의 단계적 인상을 규정한 현행법을 무시한 발언으로 문제가 심각한 발언임.

- 복지부는 기초노령연금법의 단계적 인상조항을 이처럼 자의적으로 해석함으로써 마치 박근혜정부의 기초연금법이 현행 기초노령연금법보다 더 국민들에게 혜택을 주는 것으로 호도하는 등 여러 가지 혼란을 야기하고 있음. 정부는 더 이상 현행 기초노령연금법에 규정된 기초노령연금액의 단계적 인상을 자의적으로 해석하는 행태를 멈추어야 함.

□ 현행 총연금 소득대체율 50%(국민연금법에 의한 소득대체율 40%(평균소득자 기준), 그리고 기초노령연금법에 규정된 소득대체율 10%)는 공적연금이 노후를 보장하기 위한 마지노선임. 국민연금의 평균 보험료 납부기간을 25년으로 잡을 경우 국민연금의 실질소득대체율은 25%이며 여기에 기초노령연금 10%를 합해도 35%의 소득대체율이 되어 세계은행이 제안한 공적연금의 최저 소득대체율 40%에도 미달함.

□ <표 3>은 국민연금 가입자의 평균소득(A값)에 가까운 186만원 계층이 2011년에 신규 가입하여 25년간 보험료를 납부할 경우 약 50만원의 연금을 받는데 이는 2011년 1인가구 최저생계비 53만원보다 적고 최고소득층인 375만원 계층이 25년간 보험료를 납부해도 연금액은 75만원으로 '11년 2인 가구 최저생계비 91만원보다 낮음. 이러한 상황에서 기초노령연금이 2028년까지 A값의 10%로 인상되어야 국민연금액이 겨우 최저생계비 수준을 넘어 설수 있는 것임. 따라서 기초노령연금액을 삭감하는 조치는 전국민의 노후생활을 불안하게 만들게 될 것임.

<표 3> 소득계층별 국민연금 예상액 (2011년 기준, 단위 만원)

가입기간 중 평균소득	2011년 신규 가입 이후 가입기간 별 급여수준		
	20년	25년	30년
375	61	75	89
186	40	50	59
92	30	37	44
23	23	23	23

자료: 국민연금 관리공단 홈페이지(2012.08.7일 방문)

#### IV. 기초연금의 재정적 지속불가능성에 대한 반론

□ 박근혜 기초연금 도입 논란 이후 박근혜대통령은 “기초연금을 국민연금과 연계시키지 않으면 기초연금의 재정이 감당하기 힘들 정도로 늘어나 지속가능성이 떨어진다는” 취지의 발언을 하였음. 즉 기초연금을 아무런 조건없이 20만원을 정액 지급할 경우 재정적으로 감당이 불가능하고 따라서 기초연금을 삭감해야 한다는 것임.

□ 정부는 기초연금 소요액을 <표 4>와 같이 제시하면서 현행 기초노령연금은 재정적으로 지속하기 어렵다고 주장하고 있음. 그러나 절대액으로 표시된 부담액은 공적연금의 재정적 지속가능성을 판단하는 적절한 지표가 아니며 ‘착시현상’을 가져옴. 그리고 정부는 지속불가능하다는 막연한 주장만 할 뿐 왜 불가능한 것인지에 대해서는 근거를 제시하지 못하고 있음.

<표 4> 기초연금 소요 예산 비교

(단위: 조원)

연 도	2014~2017	2020	2030	2040
현행 기초노령연금	26.9	13.7	53.6	111.6
기초연금 정부안	39.6	17.2	49.3	99.8

자료: 보건복지부, 『기초연금도입계획』, 2013.9, p.3

비고 : 2020년 13.7조원은 기초연금이 A값의 5% (현재가치 10만원) 지급을 전제로 한 것으로 실제보다 과소평가됨. 70% 노인에게 20만원을 지급할 경우 18.5조원이 들어감.

□ 공적연금의 재정적 지속가능성을 판단하는 지표는 GDP 대비 공적연금 지출액 비율이 국제적으로 사용되는 공통지표임. 위의 기초연금 소요 예산을 GDP 대비로 표시하여 선진국들과 비교한 것이 <표 5>임.

< 표 5> 국민연금 및 기초연금의 지출의 GDP 대비율 및 인구비율

(단위: %)

		2010		2020	2030	2040	2050		2060
		연금 지출	65+ 인구				연금 지출	65+ 인구	
한국	국민연금 지출액(A)	0.9	11.0	1.4	2.5	3.9	5.5	37.4	6.5
	기초연금 지출액(B)	0.3		0.9	-	2.1	2.4		2.8
	합계(C)	1.2		2.5		6.0	7.9		9.3
OECD 28		8.4	14.7	8.9	10.0	10.8	11.4	28.7	
EU27		9.4	17.4	9.8	10.6	11.2	11.7		12.1

비고: 자료의 출처는 <표 4> 참조. 단 기초연금지출액은 소득하위 70% 노인에게 일괄적으로 20만원을 지급하는 안으로 정부안보다 재정소요가 큼(출처는 국민행복위원회 회의자료)

□ <표 5>는 박근혜정부가 제안한 기초연금(안)보다 더 관대한 것으로 차등지급없이 소득하위 70% 노인에게 20만원의 정액을 지급한 것임. 이 안의 재정소요는 2020년에 GDP 대비 0.9%(18.5조원), 2040년 2.1%(112.9조원), 2060년에 GDP대비 2.8%(271.2조)으로 나타남. 2040년에 소득하위 70%에게 20만원의 정액 기초연금을 지급하면 절대액은 112.9조원이 소요되나 이를 GDP 대비로 환산하면 2.1%에 불과함(GDP가 계속 증가하기 때문임). 박근혜정부 기초연금(안)은 현행 기초노령연금 지급액보다 장기적으로 예산소요가 줄어들기 때문에 2040년에 GDP대비 2.1%에 미달함. 이처럼 GDP 대비율로 환산하면 ‘착시현상’이 제거되고 합리적인 판단을 할 수 있음.

□ 국민연금 지출액은 <표 5>에서 제시된 것처럼 2020년에 GDP 대비 1.4%, 2040년에 3.9%, 2060년에 6.5%가 지출될 것으로 계산됨. 소득하위 70%에게 20만원씩 지급하는 기초연금 부담에 더하여 국민연금 지출액을 합한 GDP 대비율은 2020년 2.5%, 2040년 6.0%, 2050년 7.9%, 그리고 2060년에 9.3%로 추계됨. 이 비율이 재정적으로 부담불가능한 것인지를 판단하기 위해서는 다른 나라의 공적연금 지출액과 비교하는 방법이 최선임.

□ <표 5>는 2010년에 한국이 노인인구가 11.0%일 때 GDP의 1.2%를 공적연금으로 지출한 반면 OECD 28개국은 노인인구가 14.7%일 때 평균 GDP의 8.4%를 공적연금으로 지출했음. 한국 노인빈곤율이 45.1%로 세계 최고수준인 것은 이처럼 공적연금의 지출액이 비교가 안될 정도로 절대적으로 낮기 때문임.

- 정부가 주장하는 것처럼 기초연금의 재정소요가 ‘나라를 거덜 낼 정도로 부담이 불가능하다’는 주장은 한국의 공적연금(국민연금+기초연금) 지출액이 선진국들이 연금으로 지출하는 비용보다 더 클 경우는 타당함. 그러나 <표 6>에서 보는 것처럼

2050년에 한국의 공적연금 예상 지출액은 7.9%(국민연금 5.5%+기초연금 2.4%)로 OECD 28개국 평균치인 11.4%보다 3.5%가 부족함. 반면 2050년에 한국의 노인인구는 일본에 이어 세계2위인 37.4%로(<표 6> 참조) OECD 28개국 노인인구비율 28.7%보다 8.7%가 더 높음. 즉, 노인인구 비중은 선진국보다 8.7%가 높으나 연금으로 지출하는 금액은 GDP의 3.5%가 더 적음. 2060년의 경우를 보아도 한국의 연금지출액은 GDP 대비 9.3%로 EU 27개국의 12.1%보다 2.8%가 적음.

- 결론적으로 정부가 주장하는 ‘기초연금재정의 지속불가능성’은 근거가 희박한 매우 막연한 주장임. 다른 선진국과의 비교하면 한국은 앞으로 수십년 뒤에도 노인인구에 비해 공적연금 지출액이 상대적으로 적어 노인빈곤문제가 심각한 사회문제로 남아있게 될 것임.

< 표 6> OECD 회원국 공적연금 지출의 장기재정추계 (2010-2060)

	2010		2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050		2055	2060
	GDP %	65+인구								GDP %	65+인구		
Australia	3.6	13.5	3.6	3.7		4.3		4.7		4.9	22.2		
Austria	14.1	17.6	14.4	15.1	16.1	16.7	16.7	16.5	16.4	16.4	28.3	16.4	16.1
Belgium	11.0	17.2	11.9	13.1	14.5	15.5	16.2	16.5	16.7	16.7	24.5	16.8	16.6
Canada	5.0	14.1	5.4	5.8	6.3	6.6	6.6	6.5	6.4	6.3	26.3	6.3	6.2
Czech Rep.	9.1	15.4	8.6	8.7	8.7	8.9	9.2	9.7	10.3	11.0	31.2	11.6	11.8
Denmark	10.1	16.6	10.4	10.8	10.6	10.7	10.5	10.3	10.0	9.6	23.8	9.5	9.5
Estonia	8.9	17.0	7.8	7.7	7.9	8.2	8.1	8.1	8.1	8.0	23.8	8.0	7.7
Finland	12.0	17.3	12.8	14.0	14.9	15.6	15.5	15.2	14.9	14.9	27.6	15.1	15.2
France	14.6	16.9	14.4	14.4	14.5	14.9	15.2	15.2	15.2	15.1	26.2	15.1	15.1
Germany	10.8	20.6	10.5	10.9	11.4	12.0	12.4	12.7	12.8	13.0	33.1	13.2	13.4
Greece	13.6	19.1	14.1	13.7	13.6	14.1	14.6	14.9	15.3	15.4	32.5	15.0	14.6
Hungary	11.9	16.7	11.9	11.5	11.4	11.1	11.4	12.1	12.8	13.5	26.9	14.2	14.7
Iceland	4.0	12.1								6.9	23.4		
Ireland	7.5	11.5	8.3	9.0	9.0	9.0	9.4	10.0	10.6	11.4	26.3	11.7	11.7
Italy	15.3	20.3	14.9	14.5	14.4	14.5	15.0	15.6	15.9	15.7	33.6	15.0	14.4
Japan <sup>1)</sup>	9.7	23.0	10.7	11.0	10.9	10.7	11.3	12.5	13.2	13.7	38.8		
Korea	0.9	11.0	1.1	1.4	2.0	2.5	3.1	3.9	4.8	5.5	37.4	6.0	6.5
Luxembourg	9.2	13.9	9.9	10.8	12.4	14.0	15.4	16.5	17.6	18.1	22.1	18.7	18.6
Mexico	2.4	5.9								3.5	21.2		
Netherlands	6.8	15.4	6.8	7.4	8.3	9.1	10.0	10.4	10.5	10.4	26.9	10.4	10.4
New Zealand	4.7	13.0	4.8	5.3	5.9	6.7	7.3	7.7	7.8	8.0	26.2		
Norway	9.3	15.0	10.9	11.6	12.3	12.9	13.4	13.7	13.8	13.9	23.2	14.0	14.2
Poland	11.8	13.5	10.7	10.9	11.1	10.9	10.6	10.3	10.1	10.0	30.3	9.9	9.6
Portugal	12.5	18.0	13.3	13.5	13.4	13.2	13.1	13.1	13.2	13.1	32.0	12.9	12.7
Slovak Rep.	8.0	12.3	8.1	8.6	9.1	9.5	10.0	10.6	11.3	12.2	30.1	13.2	13.2
Slovenia	11.2	16.5	11.8	12.2	12.5	13.3	14.5	15.8	16.9	17.9	30.0	18.3	18.3
Spain	10.1	17.0	10.4	10.6	10.5	10.6	11.3	12.3	13.3	14.0	35.7	14.0	13.7
Sweden	9.6	18.3	9.7	9.6	9.8	10.1	10.2	10.2	9.9	9.9	23.8	10.1	10.2
Switzerland	6.3	17.5	6.6	6.8	7.5	8.1	8.6	8.6	8.8	8.6	28.3		
Turkey	7.3	7.7								11.4			
UK	7.7	16.0	7.4	7.0	7.3	7.7	8.0	8.2	8.0	8.2	24.1	8.7	9.2
USA	4.6	13.1	4.8	4.9	4.9	4.9	4.9	4.8	4.8	4.8	20.2	4.7	4.7
OECD 28	8.4	14.7	8.6	8.9		10.0		10.8		11.4			
EU27	10.8	17.4	10.9	11.1	11.5	11.9	12.3	12.6	12.9	13.1	28.7	13.2	13.2

자료: 연금수치는 OECD, OECD Pension Outlook 2012, p.210., 인구추계는 OECD, OECD Factbook 2013

비고: 1) 일본의 연금 수치는 원자료에 없고 Fukawa & Itaru(2009)의 자료이며 OECD 28개국 평균에서 일본 수치는 제외된 것임. Fukawa, Tetsuo & Itaru Sato, 2009, Projection of Pension, health and long-term care expenditure in Japan through macro simulation, The Japanese Journal of Social Security Policy, 8(1),p.39. 인구는 OECD 34개국의 평균치임.

## V. 기초연금액의 국민연금 가입기간 연계로 인한 불이익 사례

□ 청와대에서는 새로운 기초연금(안)이 국민연금 장기가입자가 손해 보지 않는다는 점과 미래세대에게 유리하다는 점을 강조했으나 이는 현행 기초노령연금법에 규정된 기초노령연금액의 단계적 인상, 즉 2028년까지 A값의 10%로 인상하도록 규정된 법을 완전히 무시하는 자의적 주장임.

- 청와대에서는 국민연금의 장기가입자가 국민연금액이 늘어남으로 손해보는 일이 없다는 주장에 대해서는 기존의 학계에서 논의되던 것으로 새로운 것이 아닌 당연한 주장임. ‘연금행동’ 등 시민단체에서 주장하는 것은 박근혜기초연금안 도입으로 청장년층이 받게 될 불이익과 상대적 손해를 지적한 것이지 국민연금 가입자가 낸 돈보다 손해를 본다는 절대적 손해를 주장한 것이 아님.

□ 아래 세 가지 사례는 박근혜 기초연금안이 도입되었을 발생하는 상대적 손해를 구체적 사례로 보여주고 있음.

### [가정] 김○○(40세, 1974년생)

- 기준시점: 2014. 7. 1 제도 변경
  - \* 제도 변경시 '28년까지 국민연금 소득대체율 단계적 인하분 반영
- 가입기준: 30년 \* 소득대체율 70%, 60%, 50% ... 반영
- 기준소득(A값, '12년): 1,935,977(적용기간 : '13.4 ~ '14.3)

1) 30년 가입기준: 2003년 1월 1일 가입, 기존 10년 가입, 향후 20년 가입, 2038년 수급자, 소득대체율 60%~40%까지 적용할 경우.

(단위: 원, '13년 화폐가치 기준)

기준소득	보험료 납부액 <sup>1)</sup>	국민연금 수급액 (A)	소득하위 70% 포함시			
			현행 <sup>2)</sup> (기초노령연금) (B)	총 공적연금 수급액 (A)+(B)	정부안 <sup>3)</sup> (20-2/3A)+10) (C)	총 공적연금 수급액 (A)+(C)
70만원	22,680,000	462,940	200,000	<b>662,940</b>	100,000	<b>562,940</b>
100만원	32,400,000	515,630	200,000	<b>715,630</b>	100,000	<b>615,630</b>
200만원	64,800,000	691,250	200,000	<b>891,250</b>	100,000	<b>791,250</b>
300만원	97,200,000	866,880	200,000	<b>1,066,880</b>	100,000	<b>966,880</b>
398만원	128,952,000	1,038,990	200,000	<b>1,238,990</b>	100,000	<b>1,138,990</b>

\* 주1) 보험료 납부액 73.4= 기준소득\*9%\*12개월\*30년

2) 현행 기초노령연금제도 유지시 2028년 국민연금 A값의 10% 지급

3) (작성방법) 최동익 의원실 보도자료('13.7.11) 3p, 기준소득월액별 전체 연금액 대비 균등부분 비율 적용(70만원 %, 100만원 65.9%, 200만원 49.2%, 300만원 39.2%, 398만원 32.7%)

※ 현행 기초노령연금과 정부안을 비교하면, 공적연금의 수급액은 월별로 정부의 기초연금안에서 10만원을 적게 받게 됨.

- 20년 가입기준: 2013년 1월 1일 가입, 향후 20년 가입, 2038년 수급자, 소득대체율 47.5%~40%까지 적용

(단위: 원, '13년 화폐가치 기준)

기준소득	보험료 납부액 <sup>1)</sup>	국민연금 수급액 (A)	소득하위 70% 포함시			
			현행 <sup>2)</sup> (기초노령연금) (B)	총 공적연금 수급액 (A)+(B)	정부안 <sup>3)</sup> (20-2/3A)+10) (C)	총 공적연금 수급액 (A)+(C)
70만원	15,120,000	283,360	200,000	<b>483,360</b>	161,343	<b>444,703</b>
100만원	21,600,000	315,610	200,000	<b>515,610</b>	161,342	<b>476,952</b>
200만원	43,200,000	423,110	200,000	<b>623,110</b>	161,220	<b>584,330</b>
300만원	64,800,000	530,610	200,000	<b>730,610</b>	161,334	<b>691,944</b>
398만원	85,968,000	635,960	200,000	<b>835,960</b>	161,361	<b>797,321</b>

\* 주1) 보험료 납부액 = 기준소득\*9%\*12개월\*20년

2) 현행 기초노령연금제도 유지시 2028년 국민연금 A값의 10% 지급

3) (작성방법) 최동익 의원실 보도자료('13.7.11) 3p, 기준소득월액별 전체 연금액 대비 균등부분 비율 적용(70만원 73.4%, 100만원 65.9%, 200만원 49.2%, 300만원 39.2%, 398만원 32.7%)

※ 현행 기초노령연금과 정부안을 비교하면, 공적연금의 수급액은 기준소득에 따라 각각 38,657원, 38,658원, 38,780원, 38,666원, 38,639원을 정부의 기초연금안에서 적게 받게 됨

- 10년 가입기준: 2023년 1월 1일 가입, 향후 10년 가입, 2038년 수급자, 소득대체율 42.5%~40%까지 적용

(단위: 원, '13년 화폐가치 기준)

기준소득	보험료 납부액 <sup>1)</sup>	국민연금 수급액 (A)	소득하위 70% 포함시			
			현행 <sup>2)</sup> (기초노령연금) (B)	총 공적연금 수급액 (A)+(B)	정부안 <sup>3)</sup> (20-2/3A)+10) (C)	총 공적연금 수급액 (A)+(C)
70만원	7,560,000	134,270	200,000	<b>334,270</b>	200,000	<b>334,270</b>
100만원	10,800,000	149,550	200,000	<b>349,550</b>	200,000	<b>349,550</b>
200만원	21,600,000	200,480	200,000	<b>400,480</b>	200,000	<b>400,480</b>
300만원	32,400,000	251,420	200,000	<b>451,420</b>	200,000	<b>451,420</b>
398만원	42,984,000	301,340	200,000	<b>501,340</b>	200,000	<b>501,340</b>

\* 주1) 보험료 납부액 = 기준소득\*9%\*12개월\*10년

2) 현행 기초노령연금제도 유지시 2028년 국민연금 A값의 10% 지급

3) (작성방법) 최동익 의원실 보도자료('13.7.11) 3p, 기준소득월액별 전체 연금액 대비 균등부분 비율 적용(70만원 73.4%, 100만원 65.9%, 200만원 49.2%, 300만원 39.2%, 398만원 32.7%)

※ 현행 기초노령연금기준과 정부의 기초연금안의 수급액의 차이 없음

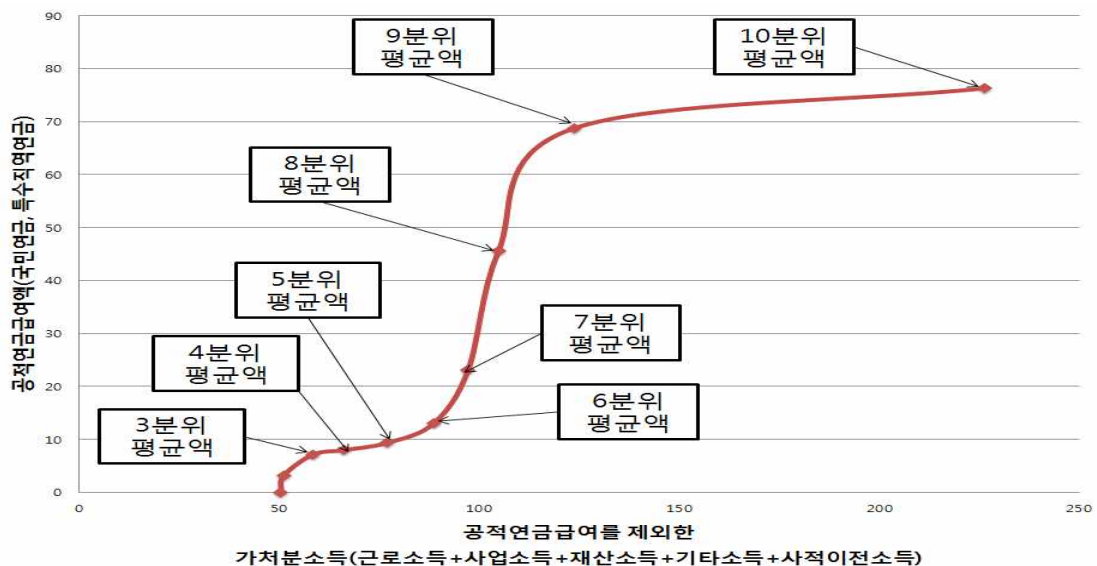
## VI. 기초연금의 소득연계안의 의미

□ 진영 전 복지부 장관이 소득연계안이 국민연금 가입기간 연계안보다 더 바람직한 안임을 주장하면서 사임한 이후 마치 소득연계안이 정부안인 국민연금가입기간 연계방안보다 월등히 유리한 것으로 비쳐지고 있음. 소득연계안은 기초연금액이 국민연금 가입기간과 직접적으로 연계되지 않기 때문에 정부안보다 국민연금의 장기가입유인을 어느 정도 완화시키는 효과는 분명히 존재할 것임.

- 그러나 기초연금의 소득연계안을 ‘차악’이 아닌 ‘차선’으로 인식하는 것은 상당한 문제임. 왜냐하면 소득연계이건 국민연금가입기간 연계이건 두 방안 모두 현행 기초노령연금법에 규정된 70%노인에게 일괄적으로 A값의 10%를 지급하게 되어 있는 규정을 사문화시키고 총공적연금액을 삭감하는 효과를 갖기 때문임. 따라서 어떤 기준을 사용하건 기초노령연금을 차등지급하면 세대간, 소득계층간에 이익을 차별적으로 배분하기 때문에 집단간 갈등을 피해갈 수 있는 소지는 없음.

□ <그림 3>는 2011년 『한국노인실태조사』 자료를 재분석하여 공적연금액과 공적연금액을 제외한 나머지 가처분소득의 상관성을 본 것임. 이 그림이 보여주는 것은 공적연금액과 나머지 가처분소득이 거의 정비례관계를 보인다는 것임. 즉 공적연금액이 많을수록 소득도 많다는 것이며 공적연금액을 많이 받는 사람일수록 은퇴이후의 다른 소득도 많은 부유한 노인이라는 것임.

<그림 3> 소득분위별 공적연금액과 가처분소득의 관계



비고: 1) X: 공적이전을 제외한 근로소득, 사업소득, 재산소득, 기타소득, 사적이전 소득 합한 가처분 소득(단위: 만원). Y: 국민연금과 특수직역연금을 통한 공적 연금 급여 수준(단위: 만원).

2) 각 점은 소득분위를 나타낸 것으로 예를 들어 '7분위 평균액'은 소득구간 60%-70%구간에 속한 노인(가



구의 가치분 소득 및 공적연금 평균액임

자료: 한국보건사회연구원, 『2011년 노인실태조사』 자료에서 부부가구 중 한명이라도 만 65세 이상인 가구의 소득(4,931사례)을 재분석한 것임.

□ 소득에 연계하여 기초연금을 지급하는 방식은 소득하위 0%-30%에게는 20만원, 30-50%는 15만원, 50-70%는 10만원을 차등지급하고 소득상위 70-100%는 기초연금을 지급하지 않는 방식임. <그림 3>에서 7분위 이상의 소득계층은 기초연금 지급 대상에서 제외됨. 문제는 소득 30%-70%에 속한 계층의 경우는 국민연금의 가입기간에 따라 소득분포가 결정될 가능성이 높음. 즉 가입기간이 길면 국민연금액이 많아져 70%쪽에 가까운 쪽으로 위치하고 가입기간이 짧으면 국민연금액이 상대적으로 적어 30%쪽에 가까운 쪽으로 위치할 가능성이 높다는 것을 <그림 3>는 보여주고 있음.

- 따라서 소득 30%-70%에 속한 계층은 결국 장기적으로 보면 국민연금 가입기간에 따라 기초연금액을 연동하는 방식과 유사하게 기초연금을 차등지급 받게 될 가능성이 매우 높다는 것임. 즉, 장기적으로 국민연금 가입기간 연동안이나 소득연계안이나 국민연금 장기가입자는 기초연금액을 삭감될 가능성이 높고(20만원을 받는 것이 아니라 15만원이나 10만원을 받음), 국민연금액이 아주 높은 경우는 소득상위 30%에 속해 기초연금을 전혀 못받을 가능성이 높다는 것임. 다시 말해 국민연금 수급액이 일정 수준 이상이면, 기초노령연금 수급대상에서 배제될 가능성이 높고, 기초연금 수급대상이 되더라도 상당한 감액된 기초연금을 받게되는 것임. 따라서 소득 연계방안도 소득하위 70%에게 무조건 20만원을 지급하게 되어 있는 현행 기초노령연금법보다 명백하게 후퇴하는 것임.

## VII. 국민연금 장기가입유인의 분석 : 50대 전후 직장에서 나온 경우

□ 한국의 임금근로자 대부분은 50대를 전후하여 직장에서 빠져나옴. 이것은 사용주가 국민연금 보험료의 50%를 내주는 직장가입자(본인 4.5%, 사용주 4.5%)에서 본인이 9% 전액 보험료를 납부하는 지역가입자로 이동하게 된다는 것을 의미함. 또한 직장가입자는 보험료가 원천징수 되므로 국민연금에서 빠져나올 수가 없으나(탈퇴할 수 없으나) 자영자가 포함된 지역가입자는 소득의 축소신고나 보험료 체납 혹은 미신고(납부예외자)를 통해 국민연금에서 빠져나올 수 있는(즉, 탈퇴할 수 있는) 공간이 상대적으로 열려 있음.

- 국민연금의 강제납부에서 상대적으로 자유로운 지역가입자는 임금근로자로 있을 때보다 소득수준이 전반적으로 하향됨. 이런 상황에서 국민연금에 지속적으로 보험료

를 납부하면 나중에 받는 국민연금액은 늘어나게 되나 ① 가처분소득이 부족한 상황에서 국민연금의 보험료 9% 전액납부가 상당한 가계압박으로 작용될 소지가 있고 이런 상황에서 ② 국민연금에 계속 보험료를 납부하면 가입기간이 늘어나 기초연금액이 상대적으로 삭감되는 상황에 노출됨. 이 경우 국민연금에 보험료 납부를 계속하기 보다는 보험료 납부를 중단할 가능성이 매우 높음. 즉, 박근혜정부의 기초연금(안)은 50대를 전후해 직장에서 나온 사람들에게 지속적으로 보험료를 납부할 유인을 상당부분 저해할 가능성이 높다는 것임.

□ <표 7>은 직장에서 빠져나온 50대 전후 직장가입자들의 국민연금 자격 변동을 보여주고 있음. 이 표에 의하면 45세 이후 직장가입자(사업장가입자)의 수가 급격히 감소되는 것을 보여주고 있음. 즉 45세 이후에 직장가입자의 지위를 잃어버리는 사람들의 수가 늘어나고 반면 지역가입자들 자격을 취득한 사람의 수는 50-54세에서 급격히 늘어나는 현상이 발생되고 있음. 50-54세의 경우 지역가입자 중 소득신고자의 수가 979,568명으로 44-49세의 소득신고자 수 739,063명에 비해 약 24만명이 늘어나고 있음. 그런데 소득신고자의 보험료 징수율은 약 70%에 불과하여 30%는 보험료를 미납(체납)하고 있어 50-54세에서 지역가입자로 전환된 사람들의 상당수가 국민연금에 지속적인 보험료 납부를 하지 못하고 있다는 것임.

□ 결국 <표 7>이 보여주는 것은 50대를 전후해 직장을 나와 지역가입자로 전환된 사람들이 보험료를 납부할만한 충분한 소득이 없는 상황에서 가입기간이 길어질수록 기초연금액이 삭감되는 구조를 “인지하고 이해하면” 국민연금에 장기가입할 유인이 떨어지게 된다는 것임. 특히 기금고갈론 등 국민연금에 대한 불신이 높은 상황에서 이런 유인이 작동될 가능성이 매우 높음. 따라서 국민연금 가입기간에 기초연금액을 연동하게 되면 50대의 국민연금 장기가입유인을 약화시켜 전체적으로 국민연금의 근간이 흔들릴 가능성이 있음.

## VIII. 물가연동으로 인한 기초연금액 실질 가치 하락

□ 기준연금액인 ‘20만원’을 A값연동이 아닌 물가연동을 하게 됨으로써 장기적으로 기초연금액의 가치가 하락하게 됨. A값연동은 차이는 있으나 일종의 임금연동과 같은 개념으로 물가상승율보다 임금상승율이 높음. 부가연금액인 10만원에 대해서는 물가연동인지, 고정된 액수인지도 확실치 않음.

- 기준연금액 20만원을 물가연동을 할 경우 현행 기초노령연금법에 의한 규정보다 실질가치가 하락하여 실질적으로 기초연금액이 삭감되는 효과가 있음.
- 즉, 장기적으로 기초연금액을 줄이겠다는 정치적 메시지임.

<표 7> 연령대별 총 인구대비 국민연금 가입유형별 비중 (단위: 명, 2012년 기준)

연령대	총인구 (A)	총가입자		사업장가입자		지역가입자						임의가입	
		B	(A/B)	D	(D/B)	소계(E)	(E/B)	소득신고(F)	(F/E)	납부예외(G)	(G/E)	H	(H/B)
30-34	3,828,297	2,942,578	76.9%	1,917,697	65.2%	1,016,925	34.6%	235,151	23.1%	781,774	76.9%	7,956	0.3%
35-39	3,830,548	2,742,543	71.6%	1,749,954	63.8%	975,217	35.6%	385,850	39.6%	589,367	60.4%	17,372	0.6%
40-44	4,316,421	3,126,307	72.4%	1,843,953	59.0%	1,254,207	40.1%	625,227	49.9%	628,980	50.1%	28,147	0.9%
45-49	3,889,953	2,822,307	72.6%	1,512,325	53.6%	1,269,396	45.0%	739,063	58.2%	530,333	41.8%	40,566	1.4%
50-54	4,112,963	2,949,023	71.7%	1,350,552	45.8%	1,534,253	52.0%	979,568	63.8%	554,685	36.2%	64,218	2.2%
55-59	3,170,402	2,142,777	67.6%	812,998	37.9%	1,285,237	60.0%	833,316	64.8%	451,921	35.2%	44,542	2.1%

비고: 총가입자(B) = 사업장가입자(D)+지역가입자(C)+임의가입자(H)

자료: 총인구(A) : 통계청에서 실시한 ‘인구주택 총조사’의 2010년 조사 자료로서 연령대는 2012년을 기준으로 재구성하였음.

▶ 국민연금 가입자 관련 자료 : 국민연금공단에서 제공한 ‘2012년 국민연금 통계연보’를 기준으로 재구성하였음.

## IX. 민주당의 대응 논리와 방안

- 공적연금의 존재 이유에 대한 강조: 어떤 경우든 명목대체율 50% 이하로 소득대체율이 인하되면 노후소득보장의 의미가 사라진다.
- 현행법에 따르면 국민연금(40%)+ 기초노령연금(10%)으로 총 50%의 소득대체율이 보장되나 국민연금의 실질 가입기간을 25년을 잡으면 실질대체율은 35%임(국민연금 25%+기초노령연금 10%). 박근혜 기초연금안은 미래세대의 기초연금액을 10%가 아닌 5%로 떨어트려 공적연금의 소득대체율을 30%(국민연금 25%+기초연금 5%)로 만들어 공적연금의 소득보장기능을 훼손한다. 연금은 빈곤방지를 목적으로 한다. 박근혜 기초연금안은 공적연금의 빈곤방지 기능을 저하시킨다.
- 세계은행같은 시장주의적 연금개혁을 주장하는 국제기구도 공적연금의 최저소득대체율을 40% 수준으로 보고 있으며, ILO의 사회보장최저기준은 30년 보험료 납부시 40% 소득대체율을 최저기준으로 보고 있음(ILO 102호 조약)

### □ 청장년층의 노후가 불안해 진다: 차등지급은 형평성에 어긋난다.

- 20-50대 청장년층은 국민연금 가입기간이 늘어나 기초연금을 A값의 10%가 아닌 5%만 받을 확률이 높아짐. 이 경우 실질적으로 연금삭감이 이루어지는 것이고 청장년층의 노후는 더욱 더 불안해짐. 세대간 형평성에도 맞지 않음
- 기초연금의 차등지급은 2007년 국민연금 개혁시 합의한 50% 명목소득대체율을 붕괴시키고 청장년층의 노후를 불안하게 만드는 것임. 따라서 어떤 형태의 차등지급을 수용하면 안됨.
- 재정이 허락지 않는다면 전체 노인에게 15만원씩 지급하고 이를 연도별로 1만원씩 인상하여 2017년에 20만원이 되도록하는 타협안이 가능함.

### □ A값연동이 아닌 물가연동으로 기초연금의 실질가치가 하락하여 현행법보다 낮은 기초연금을 받게 된다.

- 현행법에는 기초노령연금이 A값에 연동하여 인상하도록 되어 있으나 이를 물가연동으로 바꾸면 기초연금의 실질가치가 하락하여 결국 반토막 기초연금이 될 것이다. 이는 “짜통기초연금”이다.

### □ 장기가입 유인을 떨어트려 노후소득보장의 핵심인 국민연금이 흔들린다.

- 박근혜기초연금안은 800만명에 달하는 지역가입자, 그리고 50대 전후에 직장에서 나오는 사람들이 국민연금에 장기가입할 수 있는 유인을 떨어트려 국민연금도 흔들리게 한다. 이는 빈대 잡으려고 초간삼감 태우는 것과 동일하다

## 토론문 (국민연금)

정창률 (단국대학교)

○ 김연명 교수님의 견해는 몇차례 토론을 한 적이 있으며, 그 연장선상이라고 판단됨. 다만, 새로운 시각으로 몇가지 이야기 하고자 함.

○ 먼저, 노후소득보장 강화 방안이 굳이 보편적인 기초연금 안이어야 한다는 당위성은 없다고 생각함.

- 민주당 안 역시 보편적인 기초연금 안은 아니었으며, 재원 확보 마련 방안 없이는 빈 공약이 될 것이 뻔함. 민주당이 집권했다고 해서 공약 그대로 실천했을 것이라고 보기도 어려움. 최근 기사들을 보면, 정부의 현재 안에서의 기초연금 재원 마련을 위해서 여러 복지 사업이 폐지되고 있음. 과연, 한정된 재원으로 노인에게 이렇게 몰아주는 것이 타당한지 묻지 않을 수 없음.

- 과연 보편적인 기초연금이 가장 효과적인가? 토론자의 견해는 그렇지 않음. 토론자는 2007년 기초노령연금의 도입은 사회수당 제도로의 가능성보다는, 정부가 연금정책에 대해서 재정지출을 하겠다고 선언한 것이 더 의미 있다고 생각.

- 세계적인 추세상, 우리나라의 여건상, 아마도 보편적인 (충분한) 수당제도는 불가능할 것. 그렇다면, 기초노령연금은 국민연금의 성숙과 함께 점진적으로 폐지되도록 하고, 그에 상응하는 재원 (선진국의 경우 급여의 20% 수준)을 국민연금의 최저연금제도를 위해 사용하도록 하는 방안 등이 더욱 효과적임.

- 계산을 하면 더 구체화하겠지만, 보편적인 기초연금보다 노후 빈곤 등을 예방하는데도 훨씬 효과적일 것임.

○ 국민연금 논의에서 더 이상 소득대체율 위주의 논의는 삼가는 것이 바람직.

- 어차피, 국민연금은 소득비례적 성격을 이미 상실했기 때문에, 소득대체율

개념이 아니라, 현 체제하에서 최저생계비 이하의 사람들이 어느 정도가 될 지를 파악하여 정책 마련을 하는 것이 타당함.

- 현재 산식 하에서는, 기초노령연금 10%, 국민연금 40% 해봤자, 가입기간 문제 등으로 최저생계비 이하의 연금 소득인 사람이 다수... 정책 대안 마련도, 소득대체율로 볼 것이 아니라 최저생계비나 중위소득의 50% 등 다른 접근이 실효성 높일 것.

○ 보편적인 기초연금안은 지양하고, 선별적 기초연금하에서 국민연금과의 연계 등 어떻게 부작용을 최소화할 것인지 검토 필요.

- 선별을 하면, 어떻게든 공정성에 대한 논란은 불가피함. 어떤 방식이 효과적일지 논의가 필요함.

- 이는 기초연금을 어떤 제도로 보는지에 따라 다른데, 공적부조를 보완하는 것으로 보면, 소득인정액 개념으로 보는 것이 타당할 것이고, 최저연금제의 기초단계로 보면, 국민연금 금액에 맞추는 것이 타당할 것.

- 개인적으로는, 국민연금이 불신을 받기 때문에, 소득인정액 개념으로 연계를 하고, 일정기간 후에는 국민연금 금액을 맞추는 것이 낫다고 봄.

○ 추가하면, 민주당도 노후소득보장 정책에서 퇴직연금 역할 무시하지 말길.

## 토론문 (의료)

정창률 (단국대학교)

○ 발표문에 나타난 보장성 강화 방안에 대해서 전반적으로 이견은 없음. 그러나, 저수가 체계라는 부분에 대해서는 발표자와는 다른 생각을 가지고 있는 것으로 생각됨.

- 보장성 강화 방안은 그에 대응하는 방안으로 재원 확보 방안이 나와야 함. 보장성 강화 없이도 자연증가분이 엄청나게 큰 상황에서, 보장성 강화를 이야기하면서 재원 확보 방안이 논의되지 않아서는 곤란함.

- 재원확보 방안은 다양한 차원에서 논의가 가능함. 현재 치열하게 논의중인 건강보험 부과체계에 대한 개선 방안도 하나의 이슈일 수 있을 것이며, 또한 보장성 강화라는 공공 책임 강화에 대해서 정부의 재정지원을 증가하는 방안 등도 함께 다루어져야 함.

- 저수가체계라는 것은 지나치게 의사들의 견해를 따르는 것은 아닌지 모르겠음. 감기 걸려서 의사가 1-2분 진료하면 본인부담금 3000원 정도 내고 공단이 6-7000원 지급함. 다시 말해서, 1-2분 노동에 1만원을 벌도록 하고 있음. 그 과정에서 어떤 의료기기의 사용 거의 없으며 고스란히 의사 수입으로 이어짐. 이러한 구조를 저수가라 할 수 없음.

- 규모의 경제를 이룩하지 못하는 경쟁체제 하에서 투자금을 그대로 회수하는 것을 상식으로 하는 수가체계가 아닌가? 보건 전문가가 아니지만 복지정책이 상식에 맞아야 한다는 점에서, 현재 체계가 저수가체계라는 것이 납득되지 않음. 값비싼 의료기기를 사들여서 그걸 수가로 메우도록 하는 방식으로는 건강보험 지속 불가.

○ 토론자가 생각하기에 보장성 강화와 함께 정책적으로 반드시 다루어져야 할 요소는 적정보상이 아니라 의료비 통제기전을 만드는 것임.

- 이를 실행할 공공의료 확보방안 등이 논의되어야 함.
- 또한, 어떻게 국민들을 설득하여 재앙적인 의료비 증가를 막기 위한 대안을 마련할 지를 논의해야 함. 의사와의 갈등을 방지하겠다고만 하면 결국 고스란히 국민들이 그 비용부담을 해야 함.
- 그 논의의 핵심이 의료비 통제기전임. 수가체계에 대한 부분일 수도 있으며, 비용 통제 (과다 의료기기 구입) 방식 제재 방안 함께 다루어져야 함.



# 4대 중증질환 보장 확대 약속 후퇴에 대한 민주당 대응방안

이진석 서울대 의료관리학교실

## 1. 2012년 대선 공약(보장성) 및 박근혜 정부의 정책 추진 현황

	<문재인 후보>	<박근혜 후보>
2012년 대선 공약	<p>본인부담 의료비 연간 100만원 상한제</p> <p>적용대상: 모든 고액의료비 환자 비급여 진료 대거 급여화 선택진료, 상급병실료 급여화 환자간병 건강보험 적용 본인부담 상한 100만원으로 인하 (모든 계층, 계층별 순차적 시행)</p> <p>==&gt; 입원진료 보장률 90% (총 보장률 기준 70% 후반대)</p>	<p>4대 중증질환 국가 100% 책임</p> <p>적용대상: 4대 중증질환자 비급여 진료 점진적 급여화 선택진료, 상급병실료 점진적 급여화 환자간병 점진적 급여화 소득계층별 본인부담 상한 인하 (최하위 10% 50만원~최상위 10% 500만원)</p> <p>==&gt; 총 보장률 80%</p>
박근혜 정부 추진 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 4대 중증질환 보장성 강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의학적 비급여 '선별급여' 방식으로 급여화: '모든 비급여 포괄'에서 후퇴, 일부 비급여 대상</li> <li>- 특히, '선별급여'는 본인부담 상한제 적용 대상에서 제외</li> </ul> </li> <li>○ 선택진료비, 상급병실료, 환자간병: 전체 환자 대상 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 선택진료비: 폐지 or 일부 유지, 선택진료비 폐지로 인한 병원의 재정 손실 일부는 각종 가산을 형태로 보전</li> <li>- 상급병실료: 기준병상 비율 상향 조정</li> <li>- 환자간병: 정책대상으로는 포함되었지만 아직 구체적 방안 부재</li> </ul> </li> <li>※ 이들 항목 모두 본인부담 상한제 적용 대상에서 제외</li> <li>○ 소득계층별 본인부담 상한 인하 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재 3구간을 7구간으로 세분: 120만원 ~ 500만원</li> </ul> </li> </ul>	

## 2. 박근혜 정부의 정책 평가 및 향후 대응방안

### 2.1. 박근혜 정부의 건강보험 보장성 강화 정책 평가

- '선별급여' 방식 도입은 전향적으로 평가할만한 방안. 매우 이질적인 항목으로 구성된 비급여 문제를 해결할 수 있는 사실상 유일한 방안으로 우리 측의 '비급여의 급여화' 공약의 실행방안과 사실상 동일.

- 그러나 본인부담 상한제 적용 대상에서 제외하는 방식으로 적용한다면, 4대 중증질환자의 병원비로 인한 가계 파탄 예방 효과는 매우 제한적
- 선택진료비, 상급병실료 해결은 애초 공약에 포함되지 않았다고 발뺌하다가, 거센 반발에 부딪혀 정책 대상으로 다시 포함. 선택진료비 ‘급여화’가 아닌, ‘폐지’를 추진하는 것은 전향적으로 평가할만함.
- 그러나 이 역시 본인부담 상한제 적용 대상에서 제외하는 것이 심각한 결함. 기존 건강보험수가의 상향 조정 없이 이들 정책을 추진할 경우, 병원의 재정 타격이 매우 클 것으로 예상되며, 이에 대한 병원 측의 반발 움직임
- 환자간병은 정책대상으로는 포함되었으나, 구체적 방안은 아직 제시되지 않음. 그러나 건강보험의 공식 영역으로는 포함하지 않는 것이 기본 방침이며, 따라서 본인부담 상한제 적용 대상에서도 제외
- ‘의료비 100만원 상한제’에 대응하기 위해서 대선 막판에 급하게 내놓은 ‘소득계층별 본인부담 상한 인하’ 역시 대폭 후퇴
- => ‘4대 중증질환 국가 100% 책임’은 애초의 공약을 충실히 시행해도, 전체 고액 의료비 환자의 15~20%만을 포괄할 수 있는 매우 제한적인 공약이었음. 그러나 몇 가지 전향적인 접근방식에도 불구하고, 선별급여, 선택진료비, 상급병실료 등을 본인부담 상한제 적용 대상에서 제외함으로써 4대 중증질환자조차도 병원비로 인한 가계 파탄 예방은 미진할 것임.

## 2.2. 민주당의 대응방안

- 박근혜 정부의 보장성 강화 방안의 한계와 결함에 대한 문제지적은 계속할 필요가 있음. 그러나 정부 방안이 아직 확정되지도 않았고, 실행되지도 않는 상태이기 때문에 국민의 폭넓은 공감을 얻기에는 한계가 있을 것
- 정부 방안이 본격 시행되는 2014년 하반기부터는 정부 방안의 결함을 환자도 체감하게 될 것임. 4대 중증질환자임에도 불구하고, 수백~수천만원의 병원비가 나오는 환자 사례가 생겨날 것이고, ‘소득계층별 본인부담 상한 인하’ 후퇴에 대한 실망감도 현실화될 것임. 이 시기부터 국민의 공감을 얻는 대응 활동이 가능할 것으로 예상됨.
- 이 시기에 대한 사전 준비 작업이 필요함. 사례 발굴 및 추적과 함께 환자단체와의 교류 확대를 추진해서, 대응 기반을 확보할 필요가 있음. 정부 방안의 가장 결정적 결함은 각종 항목을 본인부담 상한제 적용 대상에서 제외한 것임. 민주당의 핵심 공약이 ‘의료비 100만원 상한제’였다는 점을 상기시키며, 정부 방안의 결함을 집중 부각시킬 필요가 있음.
- 재정 손실이 가시화되면서 병원계의 불만도 본격적으로 표출될 것임. 보수진영의 강력한 지지세력인 의료계를 견인하는 전략 마련도 필요함. 민주당의 대선 공약은 건강보험의 보장성 강화와 적정보상을 동시에 추진하는 것이었음을 상기시키며, 기존 저수가를 상향조정하는 조치 없이 이루어지는 정부 방안의 부작용을 의료계와의 공조를 통해 공론화할 필요가 있음.