

# 정책브리핑



정책브리핑 | 2022-24호 | 2022년 9월 30일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 노웅래 | idp.theminjoo.kr

## 모든 어르신에게 기초연금 지급, 국가책임 강화

윤 기 찬 연구위원(보건학/행정학 박사)

### 《 요 약 》

#### ■ 기초연금 현황

- 만 65세 이상 대한민국 국적, 국내 거주자 중 소득인정액이 선정기준 이하인 자
  - (대상 및 한도) 2022년 현재 소득하위 70% 대상, 월 최대한도 307,500원
  - (감액기준) 소득인정액(단독가구 180만 원, 부부가구 288만 원), 부부감액 및 국민연금 연계감액

#### ■ 기초연금 쟁점

- 쟁점 ① 노인 빈곤 문제 해결을 위해 기초연금은 필요한가?
  - 노동생산력이 낮은 만 65세 이상 노인에게 보편적 소득보장 필요(OECD 한국 노인빈곤율 1위)
- 쟁점 ② 현재 노인의 사회보장급여는 충분한가?
  - 노인 빈곤 사각지대 감소와 삶의 질 제고를 위해 기초연금 지급 한도 및 지급범위 확대 필요
- 쟁점 ③ 기초연금을 상위 30% 노인에게도 지급해야 하는가?
  - 현재 소득 상위 30% 노인에게도 소득보장에 대한 국가책임의 필요성 존재
- 쟁점 ④ 얼마나 많은 재원이 필요한가?
  - 민주당(안)과 윤석열 정부(안) 연평균 예산 차 5.1조 원, 상위 30% 감액기준 적용 시 격차 감소

#### ■ 기초연금 확대 방안

- [민주당 1안] 기초연금 대상 전체 확대, 소득별 감액기준 차별화 방안
  - (개정안) 소득하위 70% 대상자 월 40만 원, 상위 30% 월 20만 원 차등화
  - (감액기준) 하위 70% 부부감액 기준 폐지, 상위 30% 감액기준 유지
- [민주당 2안] 기초연금 대상 전체 확대, 동일한 지급한도 기준 적용 방안
  - (개정안) 만 65세 이상 전체 대상으로 2022년 기준 최대 지급한도금액(30만 원) 일괄 적용
  - (감액기준) 지급한도 기준 적용은 동일하나, 상위 30%에 대한 감액 기준 유지

▶ 키워드: 기초연금, 감액기준, 보편주의, 지급한도, 노인빈곤율

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

## 1. 기초연금 현황

### ○ 시행목적 및 지급대상

- (시행목적) 2014년 7월 어르신들의 안정된 노후생활과 연금 혜택의 공평성 보장 목적 실시
  - 심각한 노인 빈곤 문제 해결을 통한 미래세대 부담 감소
- (지급대상) 만 65세 이상 대한민국 국적, 국내 거주자 중 소득인정액이 선정기준 이하인 자
  - 공무원 연금, 사립학교교직원연금, 군인연금, 별정우체국 수급권자 및 배우자 원칙적 제외
  - 국민연금 수급액은 소득인정액 중 공적이전소득으로 연계 감액

### ○ 수급대상범위 및 지급한도

- (대상자) 2020년 소득 하위 40% → 2022년 소득하위 70%
- (지급한도) 2014년 월 최대 20만 원→2022년 월 최대 307,500원
- (수급자) 2014년 2,974,422명→2021년 4,894,452명 60% 증가(국민연금통계, 2022)

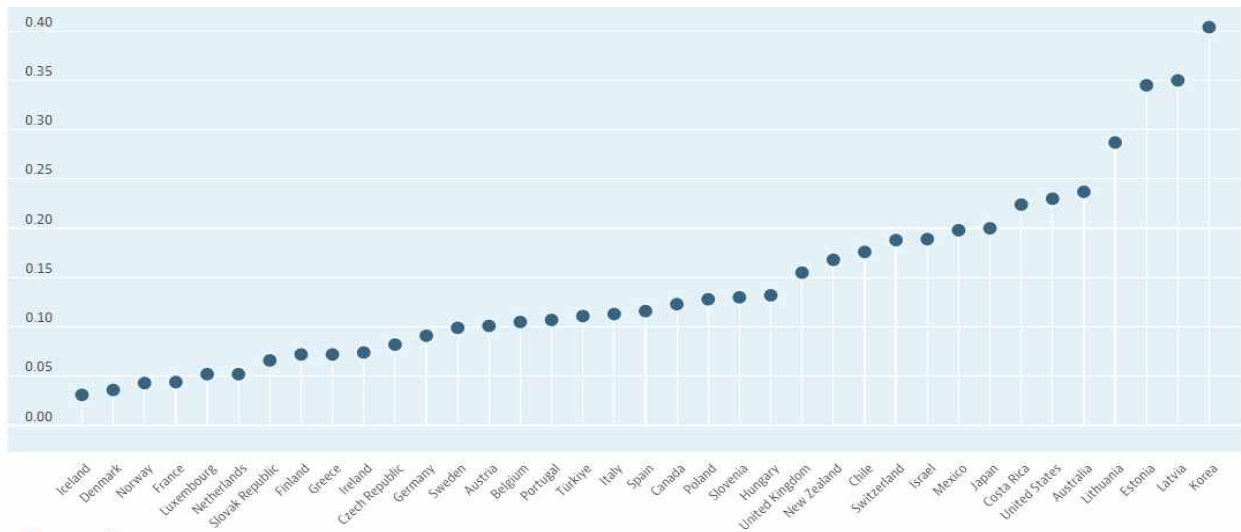
### ○ 소득인정액 및 감액기준

- (소득인정액) 2022년 현재 단독가구 180만 원, 부부가구 288만 원
  - 2014년 7월 개시 후 2배 상승: 2015년 기준 단독가구 93만 원, 부부가구 148.3만 원
- (감액 기준) 기초연금 부부 모두 수령 시 20% 감액
- (기본재산액) 2022년 공제기준 대도시 1억 3,500만 원, 중소도시 8,500만 원, 농어촌 7,250만 원
  - 2015년 기본재산액 대도시 1억 800만 원, 중소도시 6,800만 원, 농어촌 5,800만 원

## 2. 기초연금을 둘러싼 쟁점

### ○ 쟁점 ① 노인 빈곤 문제 해결을 위해 기초연금은 필요한가?

- 아동은 무상급식, 무상보육, 아동수당 등 부모 소득과 무관하게 보편적 복지 시행 중
- 노동생산력이 현격히 감소하는 만 65세 노인에게 보편적 복지 형태의 소득보장 필요
  - 우리나라 노인의 상대적 빈곤율은 40.4%(2020년), 기초연금 도입 후 OECD 노인빈곤율 1위
- 이에 모든 개인에게, 소득이나 자산, 노동 참여 여부와 무관하게, 일정한 현금을 정기적 자산조사 없이 보편적으로 지급하는 기본소득(universal basic income) 도입 필요성(최병호, 박인화, 2021)
  - 엄밀한 의미의 기본소득은 전체 국민을 대상이나, 현재 소득보장제도 중 지급범위 가장 광범위
- 기초연금 대상자를 전체 노인으로 확대하여 실효성 검증(소득재분배, 소득세 누진성 강화)
  - 우리나라 노인빈곤율 2021년 현재 40.4%, OECD 국가 중 최하위(아이슬란드 약 13배)



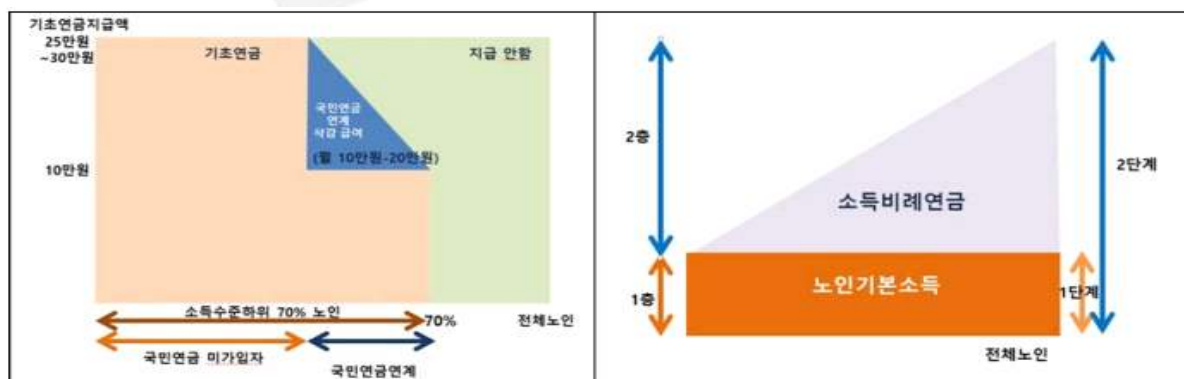
자료: OECD(2022)

### ○ 쟁점 ② 현재 노인의 사회보장급여는 충분한가?

- 2022년 9월 발표 “OECD 한국 경제보고서”에서 노인 빈곤 완화 대책 강조
  - OECD는 국민연금 부담액 상향을 통한 연금 혜택 강화도 제안
- 65세 이상 노인 인구 11,460,280명(2021년) 중 국민연금 수급자 5,916,973명(2022년)
  - 전체 노인 인구 대비 수급자 비율 51.6%, 월평균 지급액 534,596원, 가입기간 20년 미만 77.8%
- 노인의 기본적 소득보장을 위한 기초연금 지급 한도 및 지급범위 확대 필요
  - 기초연금 제외자 상위 30% 노인층 역시 자산 이외 소득 없는 경우 생활고
- 보편적 기초연금 도입으로 노인 빈곤율이 1.5%~2.4% 감소 효과 발생(박명호·박대근, 2019)
  - 전체 노인 대상 기초연금 지급 시 감소효과 발생(70% 지급 시 효과 미발생)
- 단, 공무원 연금 등 직역연금 수급자에 대한 사회보장급여는 감액지급 필요

### ○ 쟁점 ③ 기초연금을 상위 30% 노인에게도 지급해야 하는가?

- 하위소득 70% 지급방식은 소득 사각지대 발생 및 보편적 복지에 대한 국가책임 부정
- 선별적 연금에서 노인의 기본적 생활을 보장하는 수당(allowance) 개념 전환 필요
  - 전체 노인 대상 기초연금은 기여금 비례 연금이 아니라 소득 보장수단(노령수당)에 해당



참고: 경기복지재단(2020)

- (해외사례) 캐나다 정부는 우리나라 국민연금에 해당하는 노령보장연금(GAS)에 더하여 보완적 소득 보장을 위해 전체 노인을 대상으로 보장소득보충금(Guaranteed Income Supplement) 지급
- 기초연금 전체 노인대상 확대를 통한 노인계층에 대한 보편적 소득보장 개념과 일치

#### <캐나다 보장소득보충금(GIS) 수급 조건>

- 65세 이상 캐나다 거주
- 노령보장연금(OAS: Old Age Security) 받는 자
- 소득이 결혼 상태에 기초한 GIS에 대한 최대 연간 소득 기준치보다 낮은 경우
- 보충금은 소득에 기반하고 저소득 노인, 보장연금(OAS) 수급자에게 제공
- 세금이 부과되지 않음

### ○ 쟁점 ④ 얼마나 많은 재원이 필요한가?

#### 가. 전체 노인 대상 하위 70% 40만 원, 상위 30% 20만 원 지급 기준(민주당 1안)

- (규모) 가계동향조사(2021) 통계에 의해 만 65세 이상 노인 인구 8,200,000명 추정
- (가정) 소득 하위 70%에게 40만 원, 상위 30% 노인에게 일괄지급, 감액기준 없다고 가정
- (추계) 가(안): 39.0조, 나(안): 34.2조, 다(안): 29.1조(가(안)보다 4.8조 원 감소, 다(안)보다 4.7조 원 증가)
- (시사점) 상위 30%에 대한 감액기준 적용 시 추가 재정소요액 감소

#### 나. 전체 노인 대상 최대한도 30만원 지급 기준(민주당 2안)

- 기초연금 수급 대상자 전체 확대 시 향후 5년간 73.2조, 연평균 14.6조 원 추가소요
- 기초연금법 일부개정법률안(2021년 9월 발의)

#### ■ 기초연금 수급자 범위 및 감액 기준

|      | 현 행                             | 개정안   |
|------|---------------------------------|---|
| 수급권자 | · 65세 이상인 사람으로서 <b>소득하위 70%</b> | · 65세 이상인 사람 <b>전부</b>  |
| 감액기준 | · 국민연금 수급, 부부, 소득 감액 적용         | · 국민연금 수급, 부부, 소득 감액 <b>미적용</b><br>· 직역연금 수급권자 등 감액 <b>적용</b> |

자료: 국회예산정책처

#### ■ 비용추계 결과(2023~2027년, 단위: 조 원)

|                  | 2023        | 2024        | 2025        | 2026        | 2027        | 합 계         | 연평균         |
|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 현행 기준 유지(70% 대상) | 21.3        | 22.7        | 24.3        | 26.0        | 27.5        | 121.8       | 24.4        |
| 전체 노인 대상         | 34.1        | 36.3        | 38.9        | 41.7        | 44.1        | 195.0       | 39.0        |
| <b>추가 재정 소요액</b> | <b>12.8</b> | <b>13.6</b> | <b>14.6</b> | <b>15.7</b> | <b>16.6</b> | <b>73.2</b> | <b>14.6</b> |

주 1. 개정안에 따른 추가재정소요의 재원은 국비와 지방비의 합계임

2. 65세 이상 인구수에 통계청 장래인구특별추계 결과(중위시나리오 기준)를 적용한 결과임

※ 2023년 비용추계는 국회예산정책처 기준으로 본 연구의 추정치와 차이가 있음

**다. 전체 노인 대상 하위 70% 40만 원 지급 기준(윤석열 정부안)**

- (규모) 가계동향조사(2021) 통계에 의해 만 65세 이상 노인 인구 8,200,000명 추정
- (가정) 소득 하위 70%에게 40만 원 일괄지급, 감액기준 없다고 가정
- (추계) 개(안): 39.0조, 나(안): 34.2조, 다(안): 29.1조(개(안)보다 9.9조 원, **다(안)보다 5.1조 원 감소**)
- (시사점) 민주당 제1공약에 비해 5.1조 원 차이에 불과하여 감액기준 적용 시 격차 감소

| 개편안      | 지급 기준                      | 추가예산(연) | 증가액  | 감액기준 |
|----------|----------------------------|---------|------|------|
| 현재 기준    | 하위 70%-30만 원               | 24.4    | -    | 적용   |
| 민주당 1안   | 하위 70%-40만 원, 상위 30%-20만 원 | 34.2    | 9.8  | 미적용  |
| 민주당 2안   | 전체 대상-30만 원                | 39.0    | 14.6 | 미적용  |
| 윤석열정부(안) | 하위 70%-40만 원               | 29.1    | 4.7  | 미적용  |

※ 본 연구 세수효과는 가계동향조사(2021)에 의한 2023년 기준 추정치로 정부예산(안)과 다를 수 있음

**○ 쟁점 ⑤ 감액에 대한 기준은 합리적인가?**

- 국민연금 비례 감액 제도는 소득보장 수당과 다른 개념이므로 폐지 논의 필요
  - 국민연금은 기여금 비례 개념(pension), 기초연금은 소득보장 목적의 수당(allowance)
- 부부 동시 수령 시 소득수준에 따라 감액 기준 20% 완화 또는 폐지
  - 캐나다 노령연금의 경우 배우자(만 60-64세)에 대한 수당 지급 및 고소득자 부부 감액 기준 30% 이상

| <캐나다 OAS(Old Age Security) 중 GIS(Guaranteed Income Supplement)> |          |                           |
|---|----------|---------------------------|
| 혼인상태  | 월 최대 수령액 | 가구 총 연소득 기준액 (Net Income) |
| 독신, 이혼, 미망인의 경우   | \$995.99 | \$20,208 미만               |
| 배우자/동거인이 OAS 전액 수령 시  | \$559.53 | \$26,688 미만               |
| 배우자/동거인이 노령연금/배우자 OAS 미수령 시                                     | \$995.99 | \$48,432 미만               |
| 배우자/동거인 Allowance 수령 시  | \$559.53 | \$37,392 미만               |

**3. 기초연금 확대 방안**

**○ [민주당 1안] 기초연금 대상 전체 확대, 소득별 감액기준 차별화 방안**

- (개정안) 소득하위 70% 대상자 월 40만 원, 상위 30% 월 20만 원 차등화
- (효과) 저소득층에 대한 저항 감소로 정책 수용가능성 및 실현가능성 제고
- (감액기준) 소득수준별 감액 적용기준 차별화 통해 형평성 제고

① 하위 70% 소득인정액 기준, 부부감액 20%, 국민연금 연계 감액 제도 등 전면 폐지

- ② 상위 30% 소득인정액 기준, 부부감액 20%, 국민연금 연계 감액 제도 유지
  - “국민기초생활보장법”상 생계급여와의 연계 감액기준 폐지 또는 비율완화 검토 필요

#### ○ [민주당 2안] 기초연금 대상 전체 확대, 동일한 지급한도 기준 적용 방안

- (개정안) 만 65세 이상 전체 대상으로 2022년 기준 최대 지급한도금액(30만 원) 일괄 적용
- (효과) 지급한도 일괄 적용에 대한 반발은 예상, 행정비용 감소 및 고소득자 과세 효과 발생
- (감액기준) 지급한도 기준 적용은 동일하나, 상위 30%에 대한 감액 기준 유지
  - ① 하위 70% 소득인정액 기준, 부부감액 20%, 국민연금 연계 감액 제도 등 전면 폐지
  - ② 상위 30% 소득인정액 기준, 부부감액 20%, 국민연금 연계 감액 제도 유지 또는 강화
    - 캐나다의 경우 노인 소득보장수당(GIS) 지급 시 부부감액 기준 30%로 강화

#### [참고] 윤석열 정부 기초연금 개선 방안

##### ○ 기초연금 지급대상(70%) 유지 및 한도액 상향(30만→40만 원)

- (문제점) 선별적 복지정책의 일환이며, 노인빈곤율 감소 효과가 미미
  - ① 기초연금 미수급자(상위30%) 중 소득 사각지대 발생
  - ② 소득기준(70% 이하)이 현재와 동일, 노인빈곤율 감소 효과 미발생(박명호·박대균, 2019)
  - ③ 지급한도 확대로 대상자 선별을 위한 추가적 행정비용 부담 가능성
  - ④ 별도의 감액 기준에 대한 조정이 없으면, 하위소득 70%에게도 불이익 발생

## 4. 감액기준 합리화 방안

#### ○ (부부감액) 규정 폐지(생활 보장 강화) vs. 상위 30% 계층 유지(형평성 강화)

- 부부감액 기준 관련 캐나다 GIS 경우 부부형태 및 지급유형 별 차등 유지
  - 민주당 김태년 의원 외 13명 개정안 발의(2020. 6. 10.)-전면 폐지

#### ○ (연금연계) 전체 노인 대상 기초연금은 소득 개념으로 국민연금 연계 감액 기준 폐지

- 국민연금은 기여 비례 방식이고, 소득과 다른 개념으로 상호 연계 감액은 모순
- 전체 노인 대상 기초연금은 소득으로 판단하고 개인 소득에 포함
- 다만 소득 상위 30% 이상에게 연금 연계 방식 유지를 통한 형평성 제고 고려

#### ○ (생계급여) 생계급여와 기초연금 연계감액 기준 완화 또는 폐지

- 국민기초생활 수급자 생계급여 연계 감액 수준을 완화 또는 폐지하여 일정 부분 소득 보장
  - “국민기초생활보장법 시행령” 제5조 1항, 4항 다. “기초연금법” 삭제

#### ○ (세수효과) 전체 노인 대상의 경우 연금에서 수당 개념으로 전환되어 소득에 포함

- 상위 30% 이상의 경우 기초연금을 소득에 포함 연말정산 또는 종합소득세 부과 가능
  - 소득 이전 효과 및 소요 예산 감소 요인

## 5. 기초연금 확대 기대효과

- (노인빈곤율 감소) 기초연금 전체 노인 확대 시 상대적 노인빈곤율 감소 효과
  - 2020년 OECD 국가 중 노인 상대적 빈곤율 1위(40.4%)에서 1.5-2.4% 감소 효과 발생
- (국민연금 대체) 전체 노인 중 연금수급자 비율 50%, 평균 수급액 50만 원 소득보장 한계
  - 국민연금 급여액이 적은 저소득층 노인에게 기초연금은 국민연금 대체수단 효과
  - 국민연금 대비 기초연금의 차이는 국민연금 기여금 인상 필요성
    - 2022년 OECD 한국 경제보고서에서 국민연금 인상 및 확대 권고
- (보편적 복지) 하위 70%에 지급하는 방식에서 모든 노인에 대한 소득보장 방식 전환
  - 모든 노인 대상 보편적 소득보장 수단으로 기본소득 개념 실현
  - 일괄 지급 후 소득과 재산 기준 감액기준 적용으로 고소득자에 대한 형평성 실현
- (사각지대 해소) 기초연금 확대를 통해 소득 사각지대 해소
  - 국민연금 수급 제외자 및 수급액이 적은 노인에 대한 소득 사각지대 해소
  - 상위 30% 중 국민연금 수급대상자가 아니거나 소득수준이 없는 노인에게 소득보장 수단

\* 기초연금 조정에 따른 추가 소요액 계상해 주신 남국현 연구위원님께 감사드립니다.

## <참고문헌>

국회의안정보시스템. (2022). 「기초연금법 일부개정법률안」 등 3건.

경기복지재단. (2020). 기본소득과 노인. 「복지이슈 FOCUS」, 2020. 09.

박명호·박대근. (2019). 기초연금제도가 소득분배 및 빈곤에 미치는 효과. 「재정학연구」, 12(2): 41-63.

최병호·박인화. (2021). 기본소득제도의 도입방안과 사회보장제도 재편. 「재정정책논집」, 23(1): 51-93.

Canada of Government:

(<https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/cpp/old-age-security/guaranteed-income-supplement/benefit-amount.html>)