



기초연금 개혁방안

-빈곤 방지제도의 강화를 통한 구빈(救貧)기능의 최대화 관점에서-

정재철(정책연구실 연구위원, 사회정책 박사)

최근 국민행복연금위원회에서 노후빈곤완화를 위한 기초연금 논의가 한창이다. 대상자범위 및 국민연금과의 관계, 재원조달방안 등에 대한 논의가 전개되고 있으며 7월말 최종안이 발표될 예정이다. 국민연금 수급자 및 가입자의 가입이력을 감안하여 기초연금을 차등지급하겠다는 국민연금과의 연계방안이 유력시되면서 당초 약속에서 상당히 후퇴한 기초연금안이 모색 중이다. 사전에 자조노력을 통해 납부한 연금보험료가 65세 이후에 지급받는 기초연금액을 감액하는 요소로 고려되면서 '국민연금 가입자에 대한 차별'문제로 부상한 것이다.

본고에서는 기초연금을 둘러싸고 현재 논의되는 쟁점들 중 최대쟁점인 국민연금과의 연계방안을 방빈기능과 구빈기능의 역할재정립이란 관점에서 검토한다. 이를 통해 방빈기능의 강화가 구빈기능을 가진 기초연금의 목적 및 지속가능성의 전제조건임을 확인할 것이다.

I. 현황

□ '기초연금'을 둘러싼 혼란의 가열

○ 혼란의 경위 및 현황

- 대선과정에서 박근혜 후보는 현재의 기초노령연금제도를 기초연금으로 재편하고 모든 노인에게 월 20만원의 기초연금을 지급하겠다고 약속
- 당선 직후 대통령직인수위는 공약과는 달리 소득과 국민연금가입기간에 따라 4만원~20만원으로 차등 지급하는 방안을 제시했지만 국민연금가입자를 차별한다는 불만이 제기되면서 혼란 시작¹⁾

1) 필자는 이것이 과연 차별인가에 대해서는 다소 회의적인 시각을 가지고 있음. 먼저 현재 무연금자(탈퇴일시금 수령자

- 이후 국민행복연금위원회(위원장 김상균 서울대 명예교수)가 구성되어 ①국민연금 가입자의 소득재분배 부분(A값)²⁾이 20만원이 안 될 경우 그 부족액만큼 기초연금을 지급해서 20만원을 채워주는 방안, ②소득 중하위 80%에게 월 20만원씩 지급, ③노인80%에게 월 20만원씩 지급하는 방안 등을 검토하고 있는 상황이나 장기적 재정 안정을 선호하는 위원회가 ①안을 적극 추진 중인 것으로 알려짐
- 이에 기초연금을 국민연금의 소득재분배 부분과 연계시켜 지급 대상과 범위를 축소하려 한다며 국민행복연금위원회의 일부 위원들(민주노총, 한국노총 농업경영인중앙연합회 등)이 집단적으로 반발하여 위원회에서 탈퇴
- 국민연금 수급자가 받는 연금을 '수입'으로 인정하여 기초연금액에서 차감하고 지급할 경우 현재의 국민연금 수급자뿐 아니라 국민연금 보험료를 성실히 납부하고 있는 가입자를 차별하는 제도라고 반발하면서 가입자들의 불만이 분출하고 있는 상황

〈표 1〉 국민행복연금위의 국민연금 연계에 따른 연금액 모델

	국민연금 20만원 수령자(5년 가입)	국민연금 30만원 수령자(10년 가입)	국민연금 35만원 수령자(15년 가입)
A값부분(소득재분배 부분) 기초연금 추가	7만원 13만원	13만원 7만원	18만원 2만원
B값(소득비례부분) 국민연금	13만원 20만원	17만원 30만원	17만원 35만원
기초연금	13만원	7만원	2만원
최종 수령액	33만원	37만원	37만원

자료: 국민행복연금위, 조선일보(2012년 6월28일)에서 재인용.

- 〈표 1〉에서 보듯 국민연금수급자 및 가입자는 국민연금의 A값이 20만원을 밑돌 경우, 그 차액을 보전받으며 무연금자의 경우는 기초연금으로 20만원을 수령하게 되어 국민연금을 수입으로 인정해 차감하는 것은 국민연금 수급자 및 가입자에 대한 차별이라는 비판이 제기되고 있음
- 국민행복연금위의 최종 합의내용은 지급대상을 소득하위 70% 또는 80%수준으로 하되

제외)는 생활이 어려웠기 때문에 국민연금에 가입할 수 없었던 자가 다수며 국민연금에 가입하지 않았기 때문에 장애나 사망에 따른 리스크헷지가 불가능했음. 이에 반해 현재 국민연금 수급자는 무연금자에 비해 근로시기에 생활여건이 높았다(안정되었다)고 판단되며 국민연금에 가입했던 기간 동안 장애나 사망에 대한 리스크헷지가 가능했음(장애연금이나 유족연금수급자를 보면 알 수 있음). 따라서 국민연금수급자는 보험료 납부분에 대해서 연금뿐 아니라 국민연금으로부터 장애와 사망에 따른 유족의 생활보장을 리스크헷지하였기 때문에 그만큼 '안심'을 보장받았음. 따라서 단순히 국민연금 수급자의 연금액을 차감한다고 해서 곧바로 '차별'이라고 말하기는 어렵다고 판단됨.

2) 기본연금액의 산출식은 가입시기를 무시하고 단순화 시키면 $1.2(A+B)(1+0.05n/12)$ 임. A값은 3년간 평균소득월액의 평균액으로 근로시기의 소득이 낮을수록 유리하게 되어 근로소득의 격차가 노후에 그대로 반영되지 않도록 소득재분배 기능을 담당하며 B값은 자신의 소득에 비례하도록 설계되어 있음. 높은 소득으로 인해 높은 보험료를 납부한 자는 높은 연금을 받도록 설계되어 있으나 소득대체율은 저소득자보다 상대적으로 낮도록 설계되어 있음

차등지급하는 경우의 연금액 산정기준은 소득인정액 또는 공적연금액으로 결정하기로 했으나 어떤 방식으로 결정되든 국민연금이 '수입'으로 인정될 것으로 예상됨

- 이처럼 장래의 빈곤을 방지하기 위해 도입된 국민연금이 현재의 빈곤노인을 구제하기 위한 '기초연금' 도입의 중요한 변수로 등장함에 따라 기초연금의 개혁방안은 국민연금 개혁방안과 동시병행적으로 진행되어야 기초연금제도의 목적(노후빈곤완화)를 최대화할 수 있다는 문제의식에 근거하여 국민연금 개혁방안과 기초연금개혁방안을 함께 검토할 필요성이 대두
- 기초연금 설계방향은 사전에 자신의 노력(연금보험료 납부)여부와 상관없이 조세를 재원으로 하는 무기여연금을 당초 약속대로 사후에 '보편적'으로 지급할 것인지 아니면 사전에 자신의 노력을 사회(제도)가 평가한 후 사후에 '선별적'으로 지급할 것인지에 따라 크게 달라질 것임

II. 기초연금 설계 전제조건인 국민연금의 문제점

□ 기초연금(안)에서 바라 본 국민연금제도의 문제점

○ 국민연금은 빈곤 '방치'대책

- 국민연금 중기재정 전망(〈표 2〉)에 따르면, 지역가입자는 점차적으로 감소할 것으로 예측되어 소득신고자비율이 점차적으로 상승할 것으로 판단하고 있지만 지역가입자의 경우, 직장가입자의 평균소득의 절반밖에 되지 않고 소득신고자 비율은 여전히 50%를 밑돌게 추계되어 있음³⁾

〈표 2〉 지역가입자 연금보험료 산출내역

연도	보험료(억원)	가입자(천명)	평균소득(천원)	보험료율(%)	소득신고자 비율(%)	징수율(%)
2013	3,269,982	8,415	1,153	9.00	46.23	67.48
2014	3,344,470	8,337	1,173	9.00	46.94	67.48
2015	3,411,640	8,267	1,192	9.00	47.49	67.48
2016	3,457,711	8,173	1,212	9.00	47.87	67.48
2017	3,488,590	8,049	1,233	9.00	48.24	67.48

자료: 박성민 외4(2013), "국민연금 중기재정 전망(2013~2017)", 국민연금연구원, p.61.

- 이처럼 소득신고자비율이 50%를 밑돌고 납부예외자 비율이 지역가입자의 58%수준인 상황을 방치한 채 기초연금 대상자를 확대하고 급여수준을 높이는 것은 노후빈곤방지기능

3) 향후 국민연금수급자가 늘어나면 기초연금수급자가 줄 것이라고 예측되고 있으나 너무 낙관적인 예측이라고 판단됨. 즉 국민연금수급자는 늘어나나 저연금자가 늘어나 노후빈곤문제의 완화는 예상보다 더딜 것이며 이에 따라 기초연금수요자는 상당기간 줄기 어려운 전망(납부예외자 예측결과를 보더라도 쉽게 예측 가능)

을 가진 국민연금을 '빈곤방치'기능으로 전략시키는 것에 다름 아님

- 따라서 현재의 무연금자나 저연금자의 빈곤문제를 완화하기 위한 구빈정책으로서의 기초연금 강화가 필요하며 이와 동시에 근로시대에는 비정규직 등으로 인한 저임금생활자가 노후에는 무연금자나 저연금자로 이어지지 않도록 **방빈기능의 강화를 통해 국민불안을 완화하는 특단의 조치가 필요함**을 시사

○ 조기노령연금에 유리한 기초연금

- 연령이 55세 이상 60세 미만이며 가입기간이 10년 이상인 자는 소득활동에 종사하지 않을 경우, 본인의 수급신청에 따라 조기노령연금을 수급할 수 있음
- 이처럼 조기노령연금은 수급개시연령을 앞당겨 연금을 받기 때문에 감액되어 지급되지만 그만큼 기초연금액이 늘어나는 구조가 되면 조기노령연금의 감액이 가져오는 효과(감액 패널티)를 상쇄시켜 조기노령연금수급자에게 유리한 구조로 작용함에 따라 조기노령연금 선택을 부추길 가능성이 있음
- 장기적으로 보면, 조기노령연금 수급자수가 증가하게 될 경우, 노후의 연금액이 줄게 되어 기초연금 인상에 대한 압력으로 작용할 소지가 커 그에 따른 예산증가를 초래할 수 있음

○ 최저가입기간(10년)은 저연금자 양산 조치

- 최저가입기간이 짧은 만큼 연금수급액도 낮아 이를 복지적 정책인 기초연금이 메꾸어 주는 방식은 사회정책적 관점에서 보면 모순 그 자체임
- 즉, 최저가입기간(연금수급권 취득요건)을 10년으로 고정하여 저연금자를 양산하게끔 국민연금제도를 운영하는 한편, 65세 시점에서 조세를 통한 기초연금을 가산하는 형태는 국민연금은 물론 기초연금의 장기지속성을 담보할 수 없음
- 또한, 보험료 기여란 자조노력을 통해 가족기능의 리스크 풀링(risk pooling)과 재분배를 사회화시킨 국민연금의 방빈기능을 강화하기 위한 최저가입기간 연장조치가 없이 빈곤에 직면한 고령자에게 복지적 급여인 기초연금 액수를 늘리는 것은 국민연금의 보험적 기능(방빈기능)을 약화시켜 경쟁상대인 민간보험의 상품경쟁을 촉진시키는 결과에 다름 아님⁴⁾

4) 2012년 현재 전체 여성 중 국민연금 가입이력이 5년 이상인 비율은 약 40%로 나머지 60%의 여성은 가입이력이 5년 이하(그 중 37%는 1년 이하)로 국민연금이 미성숙된 상태에서 가입기간을 늘리면 무연금자를 양산한다는 의견도 존재. 즉 무연금보다는 저연금이라도 지급하는 것이 바람직하다는 의견이 존재함. 여성의 낮은 임금수준과 남성에 비해 가입기간이 짧다는 것은 반영하여 가급연금이나 유족연금 등의 형태로 부족하나마 대응하고 있고 무엇보다 중요한 것은 여성의 연금문제는 연금제도 자체의 문제라기 보다 고용환경, 육아환경, 소득세법의 공제제도 등 다른 제도에 의해

○ 보험원리에 맞지 않는 탈퇴일시금제도로 인한 저연금문제

- 더더욱 탈퇴일시금은 보험제도의 미성숙과 국민연금에 대한 국민적 이해가 낮은 상태에서 어쩔 수 없는 정책적 배려로 도입되었다는 점은 이해하나 보험적 성격을 가진 국민 연금을 단순히 장기저축으로 오해하도록 유도하고 있어 하루빨리 폐지되어야 함

○ 이처럼 국민연금제도가 보험적 성격, 즉 과거의 가족 간의 리스크풀링과 재분배를 산업 화과정에서 사회화시킨 역사와 의의를 충분히 살릴 수 있는 제도개혁이 선행될 때만이 노후빈곤의 완화를 위한 기초연금이 충분한 급여수준을 획득할 수 있어 정책목표도 명 확해질 수 있음

Ⅲ. 개선방안 및 제언

□ 기초연금은 공약대로 모든 노인에게 월 20만원씩 보편적으로 지급

○ 국민연금수급자 및 가입자의 자조노력을 적극적으로 평가

- 국민연금제도의 미성숙 상황에서 무연금이나 저연금으로 인해 빈곤에 직면한 고령자 를 위해 공약대로 20만원 지급하고 근로시기에 납부한 국민연금보험료 등에 기초한 연 금액은 기초연금의 '수입' 산정에서 제외시켜 사전적 예방에 공헌했던 보험료 납부자들이 상대적으로 유리하도록 차별화가 필요
- 이와 더불어 국민연금 개혁을 동시에 추진하고 또한 국민기초생활보장제도가 종합급 여방식에서 개별급여방식으로 전환됨에 따라 향후, 65세 이상 저소득노인을 위한 '특 별한 공적부조제도'를 도입하는 등의 종합적인 노후소득보장제도 재편을 검토해야 할 시기라고 판단됨⁵⁾
- 국민연금 개혁이 단행된다고 해도 그 효과가 나타날 때까지는 시간이 걸리므로 당분 간은 무연금자 및 저연금자 문제를 해결하기 위한 경과적 성격의 기초연금제도로써 노인80%에게 월 20만원씩 지급하는 것은 불가피할 것으로 판단됨

□ 국민연금제도의 방빈기능 강화를 통한 기초연금 강화

○ 무연금자 및 저연금자 사전 축소 강화방안 강구

- 기초연금 개혁은 국민연금 강화에서 시작되어야 형평성 논의에서 자유로울 수 있음.

유도된 측면이 강하고 여성 자신이 선택한 라이프스타일의 결과일 수도 있음. 따라서 여성의 가입이력이 짧다고 해서 현행 최저가입기간을 10년에서 5년으로 단축한다거나 현행 10년을 유지해야 한다는 주장은 연금 외적 환경에 대한 개선조치를 충분히 수행한 후 고려해야 할 사항이라고 판단됨.

5) 복지선진국 중 65세 이상 저소득 고령자만을 대상으로 연금방식으로 구제하는 제도 혹은 공적부조제도방식으로 구제하는 제 도를 별도로 운영하고 있는 점을 감안하면, 충분히 고려해 볼만함. 단, 이렇게 될 경우, 최저보증연금(minimum pension)수준으 로 급여수준을 높여야 하기 때문에 막대한 예산 증가 불가피

현재 노인빈곤문제는 무연금자문제가 대세지만 향후에는 무연금자에 더해 저연금자 문제가 대세를 이룰 것임. 따라서 개혁은 무연금자 및 저연금자 대책으로서의 개혁방안이 병행되어야 국민불안을 완화할 수 있을 것임6)

○ 기초연금에 브레이크를 장착하기 위한 수단으로서 보험료 면제제도(pension credit) 도입

- 실업과 도산, 장기입원 등 보험료납부가 어려운 피보험자에게는 본인의 신청에 의해 납부를 유예할 수 있도록 납부예외제도를 운영하고 있으나 가입기간에는 산정되지 않고 있어 납부예외제도를 '보험료 면제제도'로 전환한 후 국고부담을 도입하고 최저가입기간을 현행 10년에서 15년 또는 20년으로 늘릴 필요가 있음7)
- 소득조사를 통해 면제를 인정하고 그만큼의 국고부담을 투입하여 본인의 보험료 납부기록은 없어도 국고부담분 만큼을 인정하는 크레딧제도를 도입
- 면제는 A값에 연동8)시키되 소득수준에 따른 다단계방식(5단계 방식)을 채용하여 면제자의 생활능력을 차등적으로 고려
- 사후에 빈곤에 직면한 노인들을 위한 조세 재정을 통해 기초연금으로 지급하던 사전에 보험료에 매칭한 면제제도를 도입하여 가입기간을 채워주든 어차피 재정은 들게 되어 있어 면제제도는 재정투입의 시기를 앞당기는 조치에 불과
- 국민기초생활보장제도는 국민연금 및 기초노령연금을 '수입'으로 인정하고 있어 생계급여에서 차감하고 있음. 따라서 근로시기에 연금보험료를 납부했던 사실과 면제를 취득했던 사실은 '수입' 인정에서 제외하여 사전에 면제신청자(즉, 자신의 어려움을 호소했던 적극적인 자)에게 유리하게 운영할 필요가 있음

○ 보험적 성격을 무색하게 만드는 반환일시금 폐지 적극적 검토

- 국민연금법 제77조(반환일시금)은 가입기간이 10년 미만인 자가 60세가 된 때 반환일시금을 청구할 수 있다고 되어 있음. 단 국민연금법 부칙 제8조의3(반환일시금의 소멸시효에 관한 특례)에 의해 지급연령의 인상에도 불구하고 60세가 된 때 반환일시금9)을 받을

6) 국민연금제도가 도입된 취지를 다시 한번 생각해 볼 필요가 있음. 세계 각국에서 연금제도가 도입된 것은 사전에 보험료를 기여하여 노후의 빈곤을 막기 위한 것(방빈)임. 결국, 노후에 낮은 국민연금으로 기초연금을 받는다거나 국민기초생활보장제도의 수급자가 되는 것을 막기 위한 사전 조치로서 국민연금 개혁이 중요함을 시사

7) 제외국은 실업 및 도산 등 수입이 없는 자는 연금제도에서 탈퇴가 가능하나 국민연금은 탈퇴가 불가능. 수급자격기간은 미국은 10년, 독일은 5년, 프랑스와 영국 등은 수급자격기간이 없음. 따라서 실업이나 도산, 장기입원 등을 이유로 제도에서 탈퇴가 가능함. 노후에 무연금자가 될 경우, 고령자만을 위한 공적부조가 대응하는 체제임

8) 현재 군복무 크레딧 및 출산 크레딧을 운영하고 있으며 추가 가입기간에 대한 소득은 A값의 1/2로 수급권 취득시점의 소득으로 간주하고 있음(단, 재평가율은 적용하지 않음)

9) 반환일시금은 납부한 연금보험료를 원금으로 하여 그에 대한 이자와 가산이자를 합산한 금액을 수령함

수 있음

- 그러나 반환일시금제도는 내부수익율 및 수익비 등 '세대 간 회계'에 악용될 소지가 많고 더욱 중요한 것은 국민연금의 '보험적 성격'을 완전히 무시한 채 '장기저축형 상품'으로 오해를 부르는 조항임
- 따라서 면제제도 도입과 동시에 국민연금법 제77조 및 부칙 제8조3을 폐지하고 최소가입기간을 **현행10년에서 15년으로 단계적으로 인상**하여 국민연금의 보험적 성격을 강화해야 할 것임¹⁰⁾
- 국민연금은 '근로세대와 노후세대 간'만 기능하는 것이 아니라 가족기능의 확대로 접근해야 하기 때문에 반환일시금제도는 확대된 가족기능을 가진 국민연금제도의 근본 정신을 훼손하는 것임
- 구빈기능의 최대화는 니즈를 가진 국민의 니즈를 충족시켜주는 것이며 이것이 구빈제도가 갖는 기능의 최대화일 것임. 구빈기능의 최대화는 방빈기능의 강화가 전제될 때만이 가능하다는 사실을 이번 기초연금 개혁안에서 다시 한 번 각인할 필요가 있음
- 기초연금의 개혁방안을 요약하면 다음과 같음
 - 첫째, 현재의 노인빈곤완화를 위해서는 공약대로 모든에게 월 20만원씩 기초연금으로 지급하고 일부 고소득자에게는 일단 급여하고 나중에 환수(claw back)하는 조치가 필요
 - 기초연금과 국민연금을 연계하는 방안은 국민연금제도의 개혁을 동시에 진행시켜야 설득력이 높음으로 빈곤 방지기능을 강화하기 위한 최저가입기간 연장, 반환일시금제도 폐지를 동시에 추진해야 함
 - 납부예외제도는 폐지하고 지역의 납부예외자가 국민연금에 가입하도록 유인하는 보험료 면제제도로 전환하여 방빈기능의 최대화를 도모해야 기초연금의 지속가능성을 높일 수 있을 것임

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

10) 최소가입기간을 짧아 연금수급권이 발생하지 못하는 가입자를 줄이기 위한 조치로 보험료 면제제도를 도입하고 현행 연금수급권을 취득하지 못하는 가입자를 위해서는 임의계속가입기간을 최소가입기간의 연장과 연동하여 단계적으로 65세까지 인상하는 조치를 병행해야 할 것으로 판단됨