

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000539-01

www.humanrights.go.kr
사람이 사람답게 사는 세상



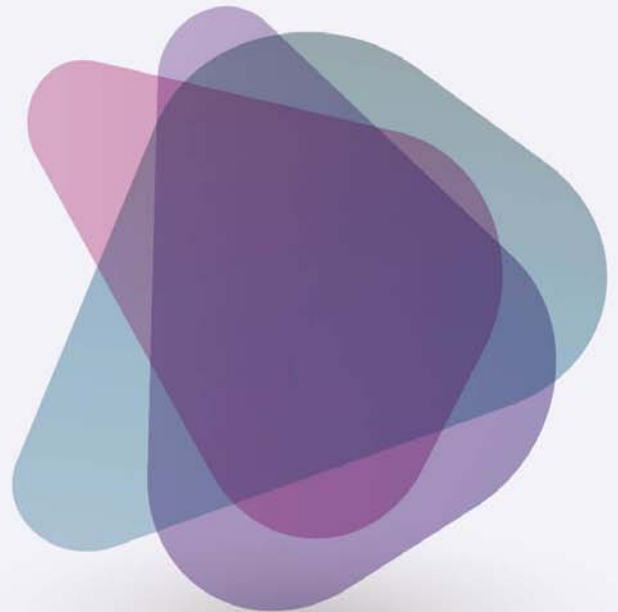
노인의 노후생계보장을 위한 공적연금 제도 개선방안 정책 토론회

일 시

2014. 9. 25. (목) 14:00 ~ 16:10

장 소

국가인권위원회 인권교육센터



국가인권위원회
National Human Rights Commission of Korea

노인의 노후생계보장을 위한 공적연금
제도 개선방안 정책 토론회

프로그램

- 일시 : 2014. 9. 25. (목) 14:00 ~ 16:10
- 장소 : 국가인권위원회 인권교육센터(별관) 10층

시간	일정	진행
	전체진행	• 이석준 (인권정책과장)
14:00 ~ 14:05	인사말	• 좌장: 심상돈 (정책교육국장)
14:05 ~ 14:30	발제	• 윤석명 (한국보건사회연구원 연구위원)
14:30 ~ 15:00	토론 I	• 김미곤 (한국보건사회연구원 사회통합연구센터 선임연구위원)
		• 남은경 (경제정의실천시민연합 사회정책팀 팀장)
		• 오건호 (내가 만드는 복지국가 공동운영위원장)
15:00 ~ 15:10	휴식	
15:10 ~ 16:00	토론 II	• 이권능 (복지국가소사이어티 상근연구위원)
		• 이용하 (국민연금연구원 연금제도연구실 실장)
		• 조현세 (한국헬프에이지 회장)
		• 주은선 (국민연금 바로세우기 국민행동 / 경기대 교수)
		• 제갈현숙 (사회공공연구원 연구위원)
16:00 ~ 16:10	종합토론	• 발제자 및 전체 토론자
	폐회	• 심상돈 (정책교육국장)

노인의 노후생계보장을 위한 공적연금
제도 개선방안 정책 토론회

차 례

• 노후 소득보장제도의 개선방향	1
발 제: 윤석명 (한국보건사회연구원 연구위원)	
• 노인의 노후생계보장을 위한 공적연금 제도 개선방안 정책 토론회 토론문	47
토론 I : 김미곤 (한국보건사회연구원 사회통합연구센터 선임연구위원) / 49	
남은경 (경제정의실천시민연합 사회정책팀 팀장) / 51	
오건호 (내가 만드는 복지국가 공동운영위원장) / 55	
토론 II : 이권능 (복지국가소사이어티 상근연구위원) / 65	
이용하 (국민연금연구원 연금제도연구실 실장) / 67	
조현세 (한국헬프에이지 회장) / 69	
주은선 (국민연금 바로세우기 국민행동/경기대 교수) / 75	
제갈현숙 (사회공공연구원 연구위원) / 81	



발제

노후 소득보장제도의 개선방향

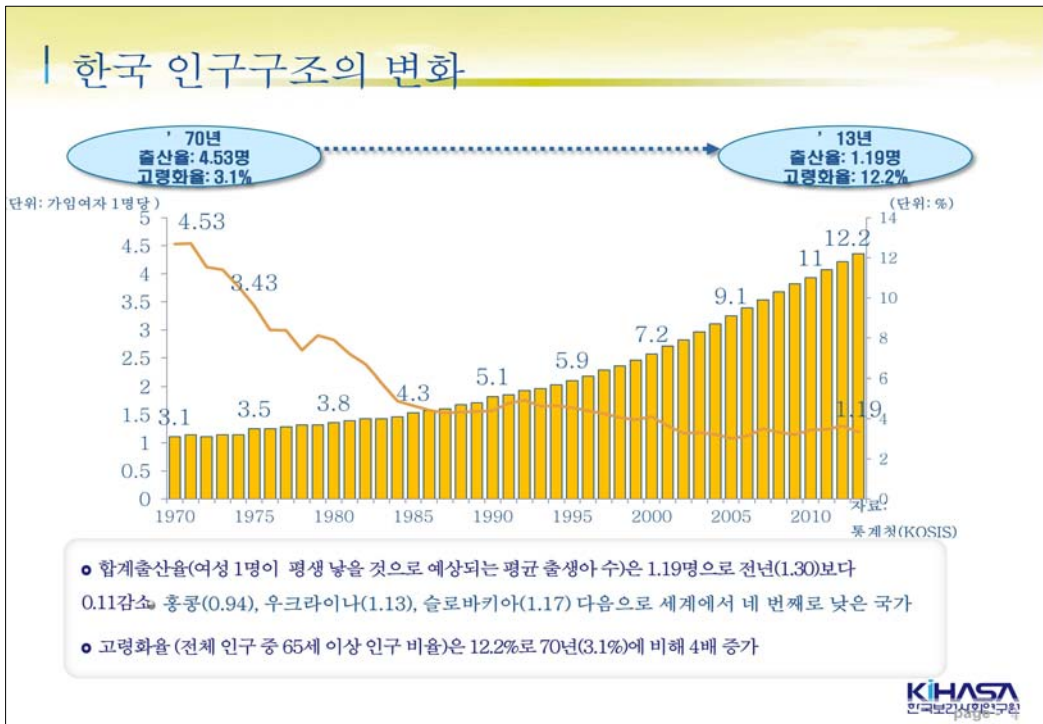
윤석명

(한국보건사회연구원 연구위원)

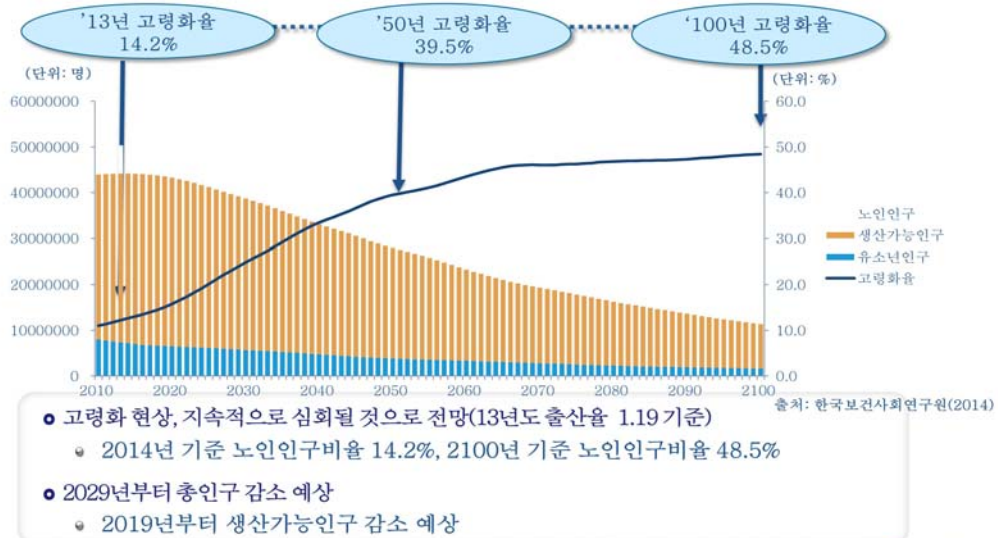




목차	
1	인구구조 변화 개관
2	노후소득보장체계 개관
3	국민연금, 기초연금 현황과 국제 비교
4	재정수지, 국가결산
5	중장기 관점에서의 보건복지 환경
6	소득보장제도 개편방향
7	요약 및 시사점

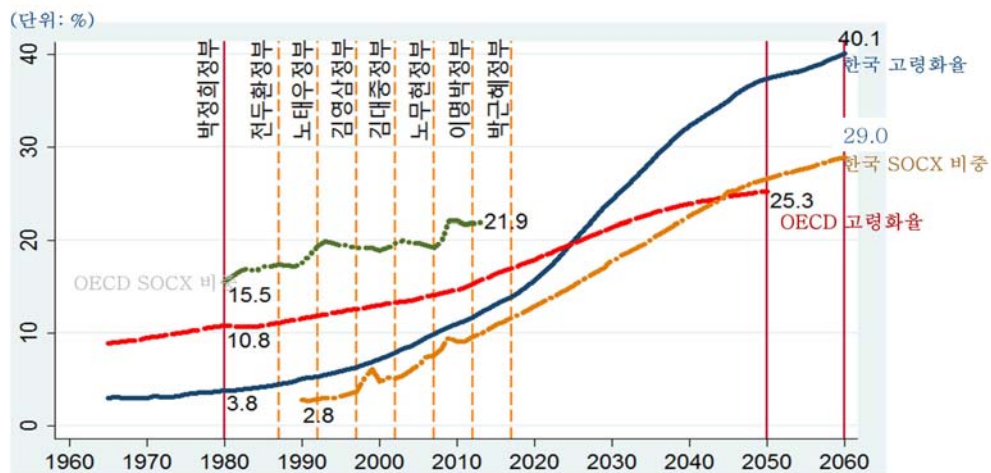


고령화 전망



KIHASA
한국보건사회연구원

공공사회복지지출 전망



- GDP 대비 공공사회복지지출 비중: 2030년 17.9%, 2060년에는 29%에 이를 것으로 전망

KIHASA
한국보건사회연구원



다층 노후소득보장제도 개관

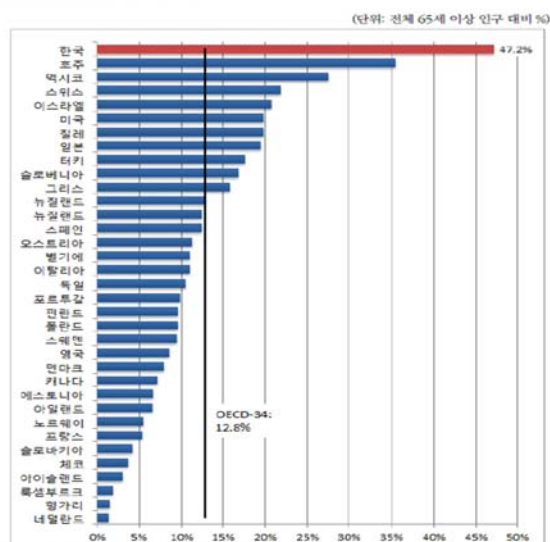
다층노후소득보장체계 구조

		근로소득자	자영업자	공무원/사학/군인
사적연금	3층		개인연금	
	2층	퇴직연금(퇴직금)	'17년부터 가입가능	준공적연금
공적연금	1층	국민연금		(특수직역연금)
(빈곤층)	0층	기초노령연금/기초연금 (기초생보)		

공적연금 적용 현황 [2013년 12월 기준]

18~59세 총인구 32,972천명 ⁴⁾ (100.0%)					
경제활동인구 ⁵⁾ 22,627천명					
비경제활동 인구 ⁶⁾ 10,345천명	공적연금 비적용자 ⁸⁾ 577천명	공적연금 적용자 ⁷⁾ 22,050천명			
		국민연금 적용대상 ⁹⁾ 20,628천명			특수지역 연금 ¹⁰⁾ 1,422천명
		납부예외자 4,575천명	소득신고자 16,053천명		
			장기체납자 1,065천명	보험료 납부자 14,988천명	
31.4%	1.7%	13.9%	3.2%	45.5%	4.3%
소계 16,562천명				소계 16,410천명	

OECD 국가의 65세 이상 노인 빈곤율



주: 노인빈곤율이란 만 65세 이상의 노인 가구 중 중위가구소득 절반 미만의 소득자 비율로 측정되는 상대 빈곤의 개념임.
자료: OECD (2013), Pensions at a Glance 2013: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries

주요국 노인빈곤율 비교

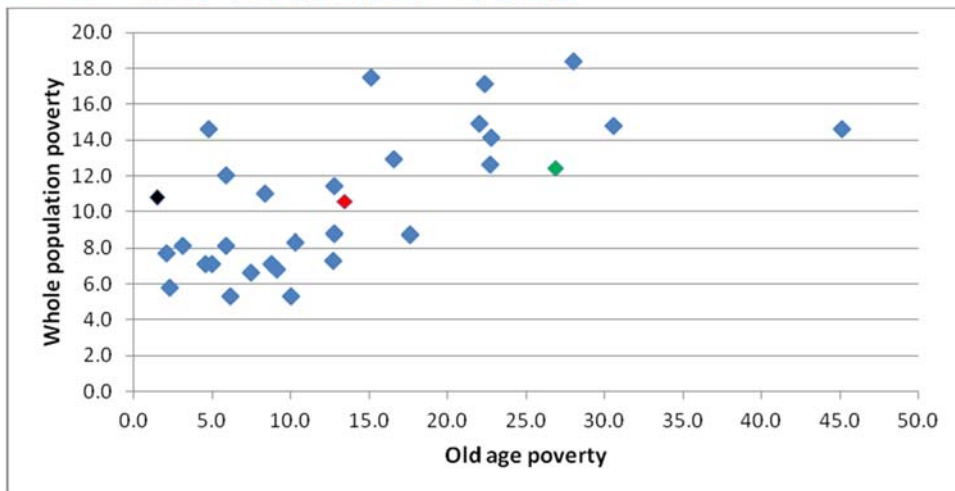
구분	65+ 전체 고령 인구(65세 이상)			전체인구 (전 연령대)
	65+	66-75	75+	
한국	47.2	45.6	-	15.2
프랑스	5.4	4.5	6.3	7.9
독일	10.5	8.5	13.3	8.8
이탈리아	11.0	10.5	11.7	13.0
일본	19.4	16.6	22.8	16.0
스웨덴	9.5	6.3	14.2	9.1
영국	8.6	7.0	10.5	10.0
미국	19.9	16.4	24.3	17.4
OECD 34개국 평균	12.8	11.3	13.8	11.3

주: 2010년 기준, OECD는 2013년도에 성별, 가족유형별 빈곤율을 발표하지 않았음.

자료: OECD, Pensions at a Glance 2013

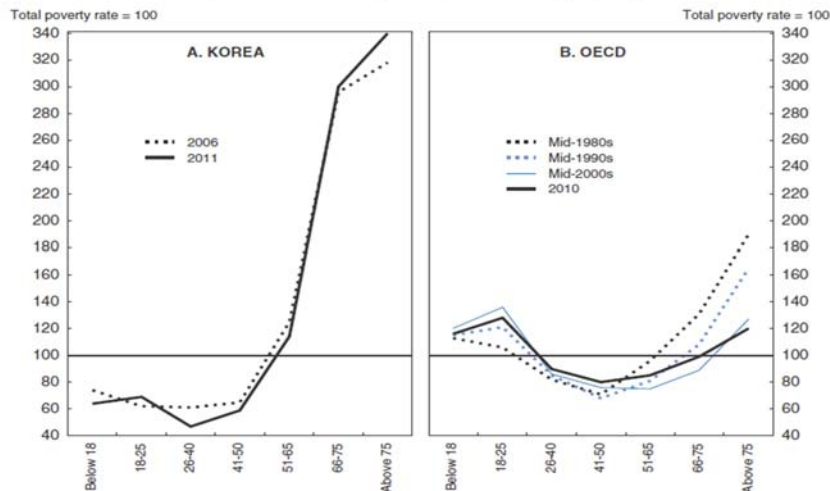
국가별 빈곤율

□ OECD 회원국의 전체빈곤율과 노후빈곤율



주: 검은색(뉴질랜드), 녹색(호주), 적색(OECD 평균), 한국은 최우측 점
자료: New Zealand Treasury (2012), 현지 출장 중 입수

연령대별 상대적 빈곤율 : 한국과 OECD 평균

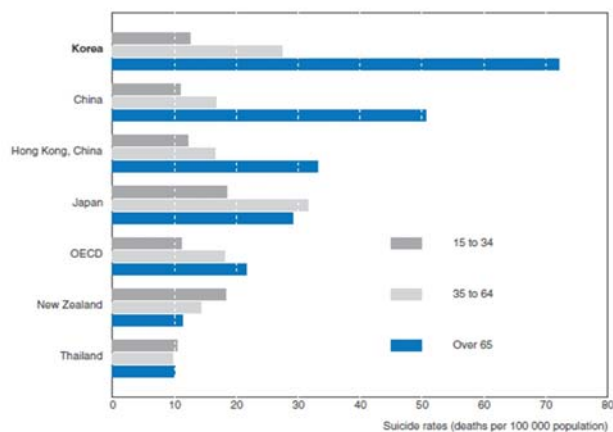


1. The figure shows the poverty rate for each age group using an index, with the rate for the entire population set at 100. The poverty threshold is set at 50% of median income of the entire population. The OECD average includes 20 member countries.

Source: OECD Database on Income Distribution and Poverty.

13 KISA 한국보건사회연구원

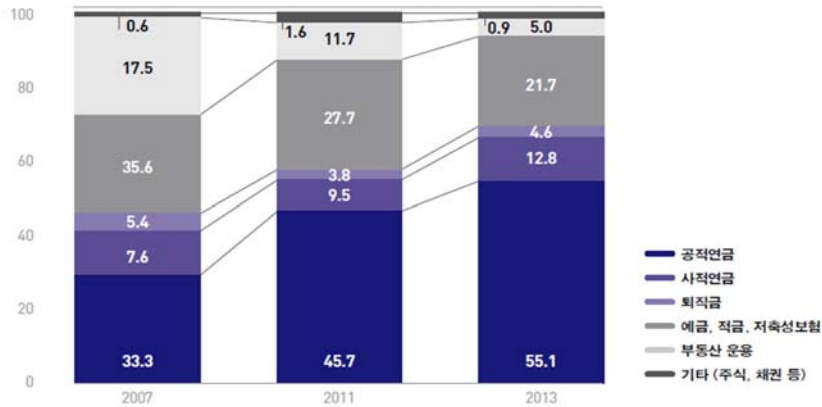
노인 자살률 국제 비교



Source: OECD (2011).

14 KISA 한국보건사회연구원

고령자의 노후준비 현황 (2007 - 2013)



자료: 통계청, 「사회조사」 각호.

취약계층이 배제된 다층 소득보장체계

- 외형적으로는 공적연금, 퇴직연금, 개인연금의 다층으로 구성되어있음.
- 공적연금과 사적연금 모두 취약계층 중심으로 적용의 사각지대 존재
 - 인구 고령화에 따른 급여지출 증가로 공적연금의 재정 불안정 문제
 - 저금리 지속에 따른 사적연금의 급여 적절성 문제
- 국민연금의 낮은 소득대체율을 보완하기 위해 퇴직연금과 개인연금의 활성화 필요
 - 공적연금 뿐 아니라 사적연금도 일정소득(중위소득) 이상의 집단이 주로 가입
 - 취약계층의 공적연금과 사적연금 적용 확대방안 모색 필요

우리나라 연금제도에 대한 평가

□ Melbourne Mercer Global Index에 의한 평가: D등급

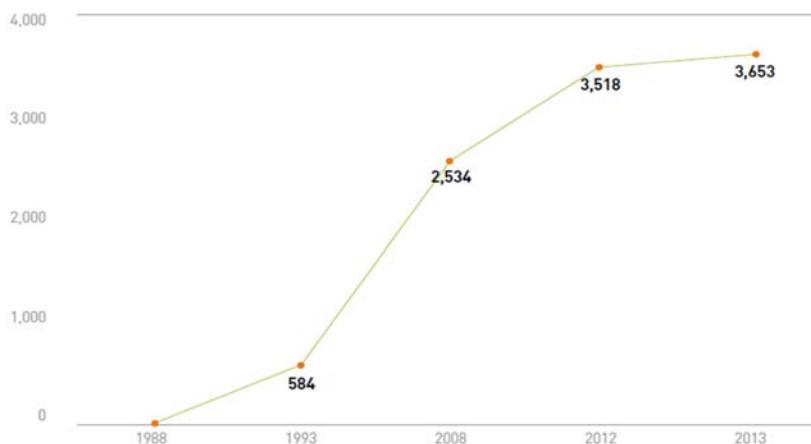
○ Adequacy, Sustainability, Integrity

Grade	Index Value	Countries	Description
A	>80	Denmark	A first class and robust retirement income system that delivers good benefits, is sustainable and has a high level of integrity.
B+	75-80	Netherlands Australia	A system that has a sound structure, with many good features, but has some areas for improvement that differentiates it from an A-grade system.
B	65-75	Sweden Switzerland Canada	
C+	60-65	UK Chile	
C	50-60	USA Poland Brazil Germany Singapore France	A system that has some good features, but also has major risks and/or shortcomings that should be addressed. Without these improvements, its efficacy and/or long-term sustainability can be questioned.
D	35-50	China Korea (South) Japan India	A system that has some desirable features, but also has major weaknesses and/or omissions that need to be addressed. Without these improvements, its efficacy and sustainability are in doubt.
E	<35	Nil	A poor system that may be in the early stages of development or a non-existent system.

자료: Mercer(2012). 「Melbourne Mercer Global Pension Index」

KI HASA
한국보건사회연구원

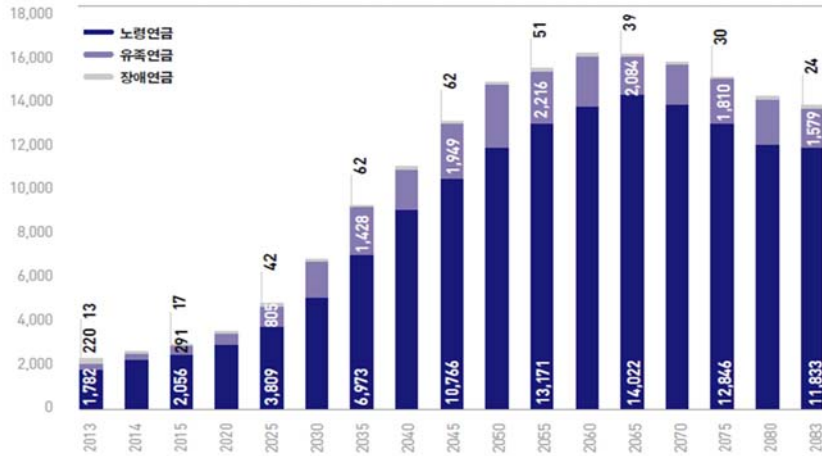
국민연금 총 수급자 추이



주 1988년- 국민연금 최초 도입, 1993- 특례노령연금 수급자 발생, 2008년- 20년 이상 가입 노령연금 수급자 발생
자료 국민연금통계연보 각호

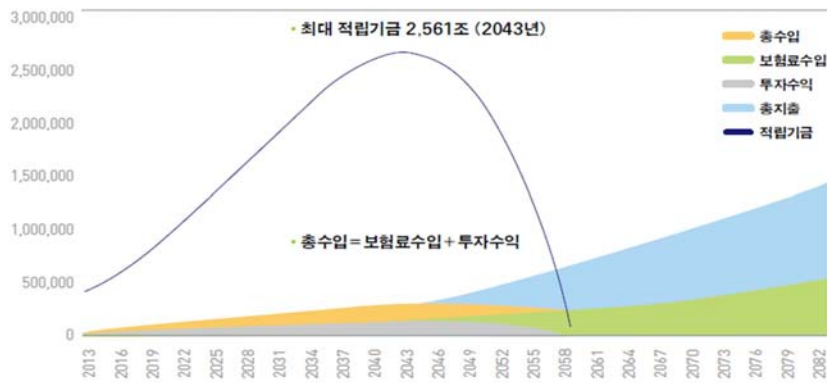
18 KI HASA
한국보건사회연구원

국민연금 수급자 전망(65세 이상) [단위: 천명]



자료: "2013 국민연금재정계산 보고서", 보건복지부 (2013.10), 재구성

국민연금 장기재정 전망 [단위 : 10억원]



자료: "2013 국민연금재정계산 보고서", 보건복지부 (2013.10), 재구성

국민연금 재정 목표 달성을 위한 보험료율

재정목표				
	적립배율 2배	적립배율 5배	수지적자 미발생	일정한적립배율 유지
필요보험료율	12.91%	13.48%	14.11%	15.85%

주 보험료율은 2015년~2083년까지 적용하는 것으로 가정

자료 "2013 국민연금재정계산 보고서", 보건복지부 (2013.10)

국민연금 부과방식 비용을 추정

연도	보험료 부과대상 소득총액(A)	급여지출(B)	부과방식 비용률(B/A)	GDP대비 보험료부과 대상소득총액
2013	380,460	14,032	3.7	28.3
2014	409,216	15,490	3.8	28.6
2015	442,113	17,849	4.0	28.9
2020	637,961	33,487	5.2	29.6
2025	862,903	55,735	6.5	30.2
2030	1,118,105	89,176	8.0	30.9
2035	1,375,840	137,826	10.0	31.1
2040	1,658,895	212,563	12.8	31.6
2045	1,973,358	305,324	15.5	31.9
2050	2,368,033	412,288	17.4	32.8
2055	2,691,275	523,193	19.4	32.2
2060	3,067,613	655,155	21.4	32.0
2065	3,578,296	803,692	22.5	32.9
2070	4,171,889	944,311	22.6	33.8
2075	4,830,159	1,084,768	22.5	34.4
2080	5,568,678	1,257,811	22.6	34.5
2093	6,046,878	1,381,971	22.9	34.5

자료 "2013 국민연금재정계산 보고서", 보건복지부 (2013.10), 재무성

기초노령연금 및 기초연금 예상 재정 소요액

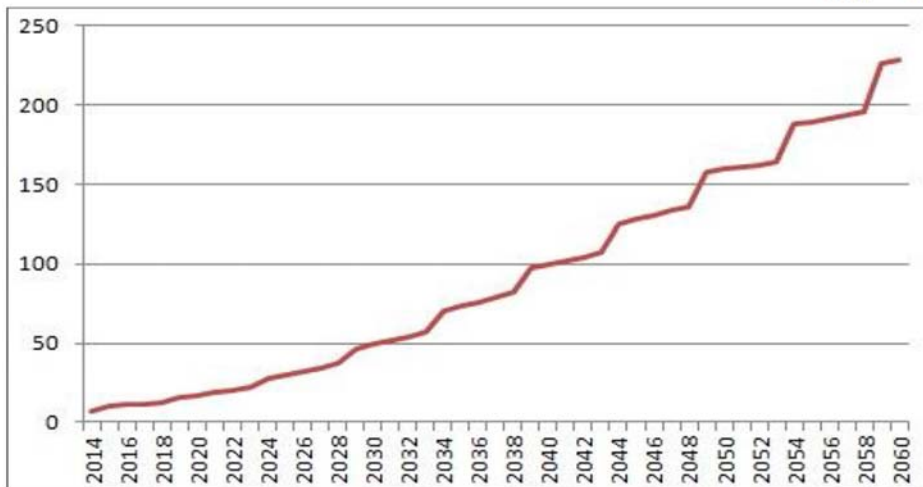
(단위: 조원)

연도	2015	2016	2017	2040	2060
기초노령연금	6.12	7.14	8.38	111.63	263.77
당초 정부안	10.25	10.86	11.44	99.83	227.98
기초연금	10.33	10.95	11.54	100.03	228.83

자료: 보건복지부 내부자료

기초연금 예상 재정소요액 전망

(단위: 조원)



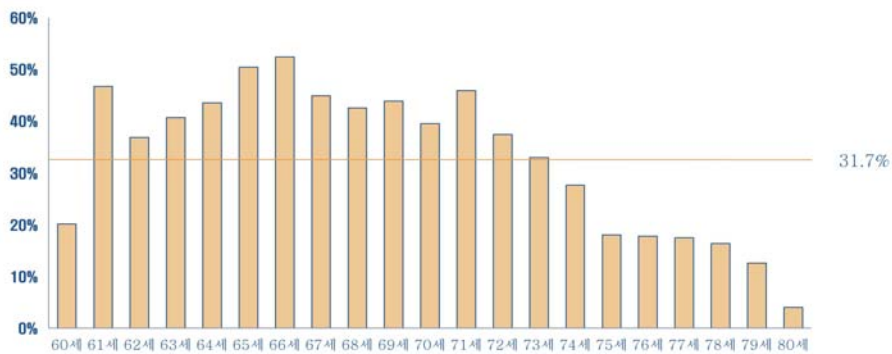
자료: 한국보건사회연구원 내부자료

3. 국민연금, 기초연금 현황과 국제비교

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Research
25

국민연금 노령연금 수급 현황

-인구수 대비 국민연금 노령연금 수급자수(60세 이상, 2013년말) : 31.7%

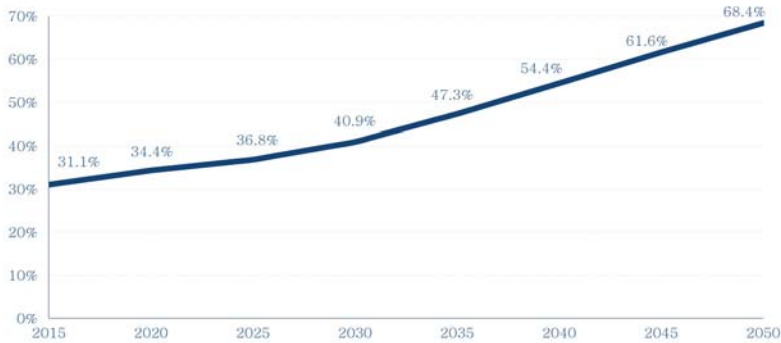


자료: 인구수는 2011년 통계청 장래인구추계, 노령연금 수급자수는 국민연금 통계연보 참고

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Research

국민연금 노령연금 수급자수 전망

- 인구수 대비 국민연금 노령연금 수급자수(65세 이상)

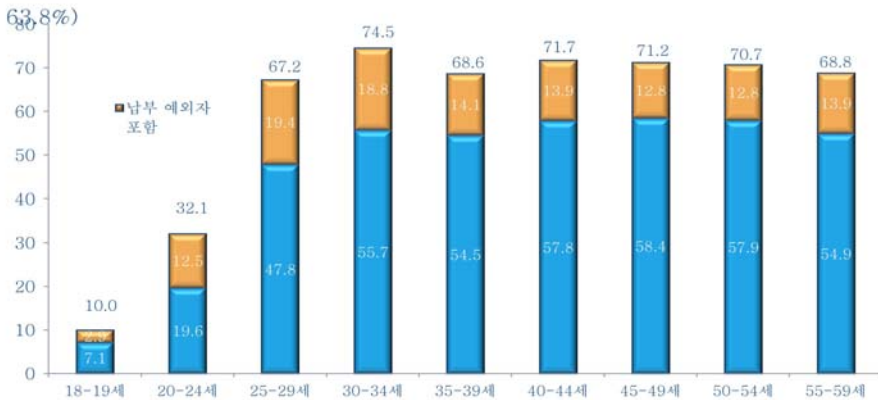


자료: 인구수는 2011년 통계청 장래인구추계, 노령연금 수급자수 전망은 한국보건사회연구원 내부자료(2013)

KIHASA
한국보건사회연구원

국민연금 가입현황

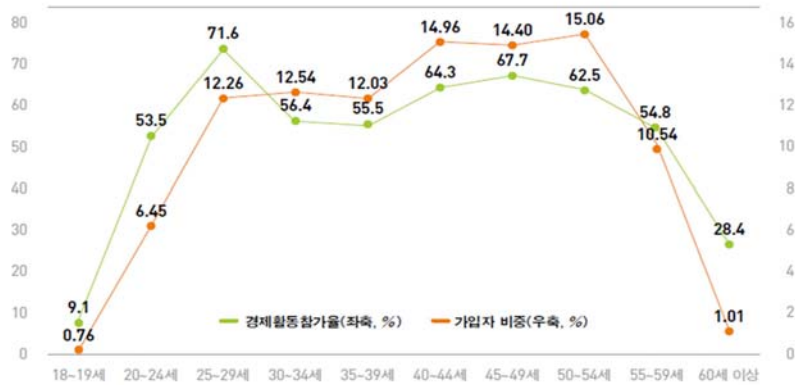
- 인구수 대비 국민연금 가입자수(18세~59세, 2013년말) : 49.7% (남부예외자를 포함할 경우 63.8%)



자료: 인구수는 2011년 통계청 장래인구추계, 가입자수는 국민연금 통계연보 참고

KIHASA
한국보건사회연구원

여성의 연령별 경제활동 비율 및 국민연금 가입자 현황 (2013년 말)



자료: 통계청, "경제활동인구조사", 국민연금통계연보 2013

29 KIHASA
한국보건사회연구원

국민연금 노령연금 수준 전망

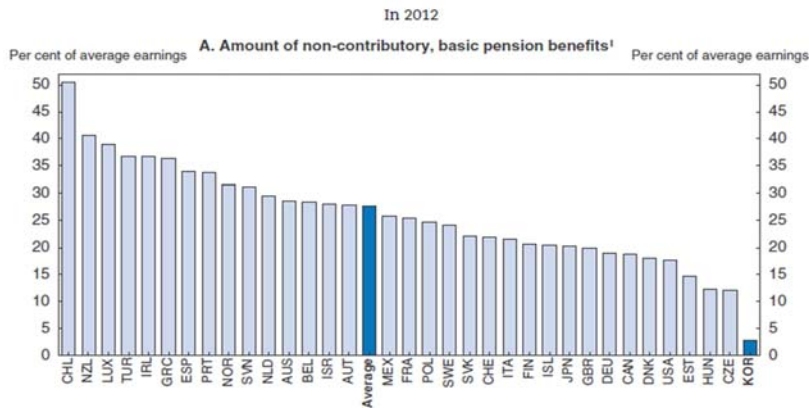
(월액, 2014년 가격기준)



자료: 한국보건사회연구원 내부자료
(2014)

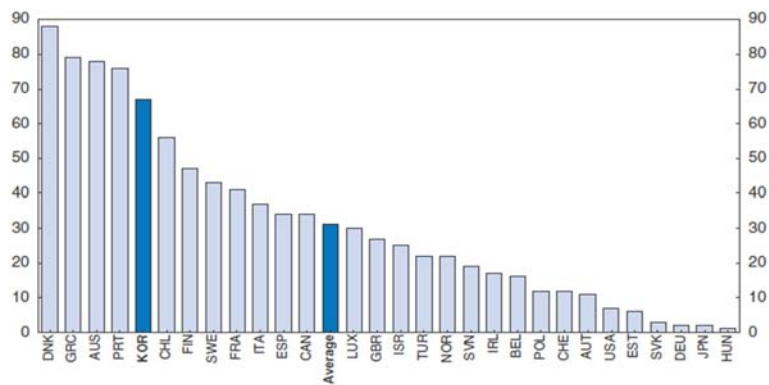
KIHASA
한국보건사회연구원

OECD 국가의 기초연금, 비기여연금 비교



31 KIHASA 한국보건사회연구원

비기여, 기초연금 적용률 [65세 이상]



1. As a per cent of economy-wide average earnings.
 2. As a per cent of the population aged 65 and over.
- Source: OECD (2013a).

32 KIHASA 한국보건사회연구원

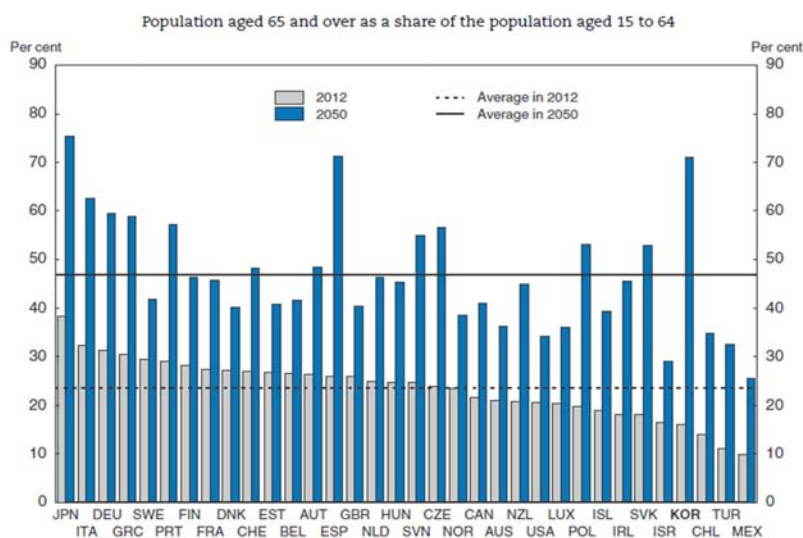
국민연금 가입을 전망

In thousand people

	Population		Insured persons		Pension recipients (over 65)			
	18-59	Over 65	(C)	C/A	Old age		Disability or survivor	
	(A)	(B)			(D)	D/B	(E)	E/B
2013	32 316	6 138	20 396	63.1	1 782	29.0	233	3.8
2020	31 395	8 084	20 367	64.9	2 764	34.2	547	6.8
2030	27 415	12 691	18 627	67.9	5 194	40.9	1 173	9.2
2040	23 792	16 501	16 823	70.7	8 972	54.4	1 774	10.8
2050	21 045	17 991	15 479	73.6	12 310	68.4	2 187	12.2
2060	17 730	17 622	13 573	76.6	13 857	78.6	2 230	12.7

Source: National Pension Research Institute (2013).

OECD 회원국 인구 고령화 추이



Source: OECD Demography and Population Database.

연금 기여율 국제비교



1. For 25 countries as some OECD countries have no separate pension contributions or private pensions only.
Source: OECD (2013a).

35 KIHASA
한국보건사회연구원

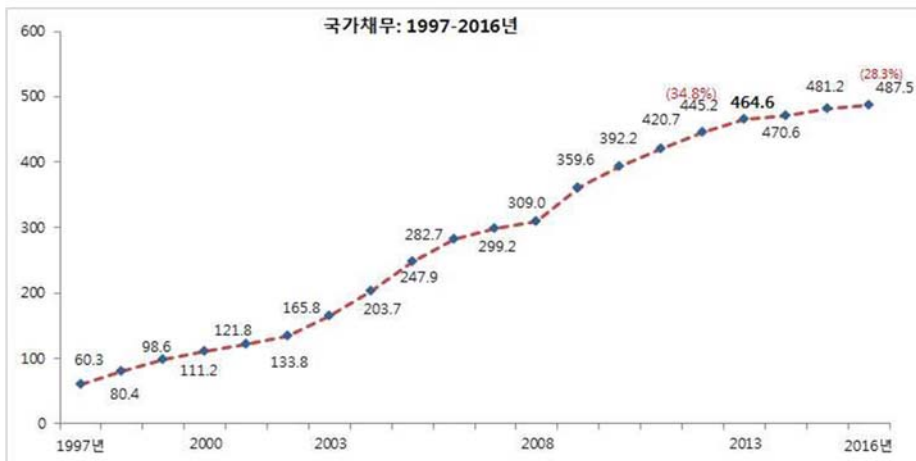
4. 재정수지, 국가결산

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

36

국가 채무

국가채무 추이: 1990~2016



자료 : 박인화, "2013년 나라살림과 복지예산", 한국경제연구원 내주 토론회 자료, 2013. 3.

KIHASA
한국보건사회연구원

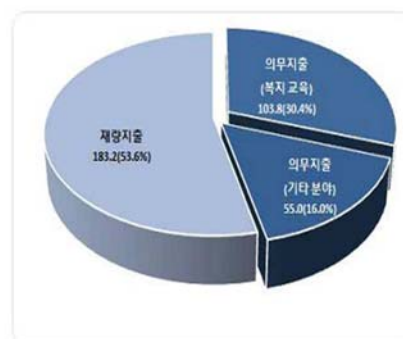
2013년 나라살림과 자원배분

2013년 예산의 자원배분과 지출구조

분야별 예산배분



의무지출 대 재량지출



자료 : 박인화, "2013년 나라살림과 복지예산", 한국경제연구원 내주 토론회 자료, 2013. 3.

KIHASA
한국보건사회연구원

국가결산

2012년 국가결산 결과

(단위: 조원, %)

구 분	'11 결산 (A)	'12		증 감	
		예산(B)	결산(C)	전년대비(C-A)	예산대비(C-B)
국가채무(①+②)	420.5	445.9	443.8	23.3	△2.1
(GDP 대비)	(34.0)	(33.3)	(34.9)	(0.9%p)	(1.6%p)
중앙정부(①)	402.8	427.7	425.1	22.3	△2.6
(GDP 대비)	(32.6)	(31.9)	(33.4)	(0.8%p)	(1.5%p)
지방정부(②)	17.6	18.2	18.7	1.1	0.5

자료: 기획재정부, "2012회계연도 국가결산 결과", 2013. 4. 9.

KIHASA
한국보건사회연구원

국가결산 : 국가별 부채비율 비교

주요국 GDP 대비 제무제표상 부채비율 비교

(외화: 자국화폐기준 10억, 원화: 조원)

	한국 ('12년)	미국 ('12년)	영국 ('11년)	캐나다 ('12년)	호주 ('12년)	프랑스 ¹⁾ ('11년)
부 채	902	18,849	2,421	968	647	1,763
(GDP 대비, %)	70.9	120.4	159.7	54.4	43.4	88.3
차입부채	390	11,275	915	631	277	1,339
(GDP 대비, %)	30.7	72.0	60.4	35.5	18.6	67.1
순차입부채	269	11,069	884	551	252	1,311
(GDP 대비, %)	21.2	70.7	58.3	31.0	17.0	65.6

주 : 프랑스는 재무제표에 연금충당부채 미계상

자료: 기획재정부, "2012회계연도 국가결산 결과", 2013. 4. 9.

KIHASA
한국보건사회연구원



보건복지 환경



□ 보건복지 환경 개관

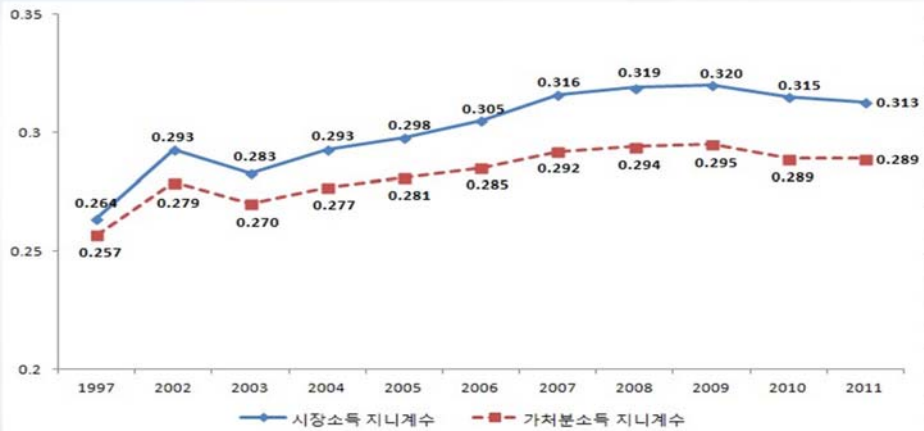
- 경제적·사회적 부양능력이 약화되는 상황에서
 - 인구고령화 및 복지제도 확대에 의한 사회적 부담은 증가
- 저성장, 고용없는 성장, 다수의 비정규직, 비정규직과 정규직의 임금격차, **소득양극화 심화**
 - 480만명 절대빈곤 인구에 대한 복지대책 미비
- 높은 노인빈곤율
 - OECD 회원국 중 가장 높은 노인빈곤율(45.1%)과 높은 노인자살율
- 사회 모든 분야에서 **국민들의 복지 욕구 분출**

42

보건복지환경 (계속)

KI HASA
한국보건사회연구원

소득분배 추이 (지니계수, 2인 이상 도시가구 기준)



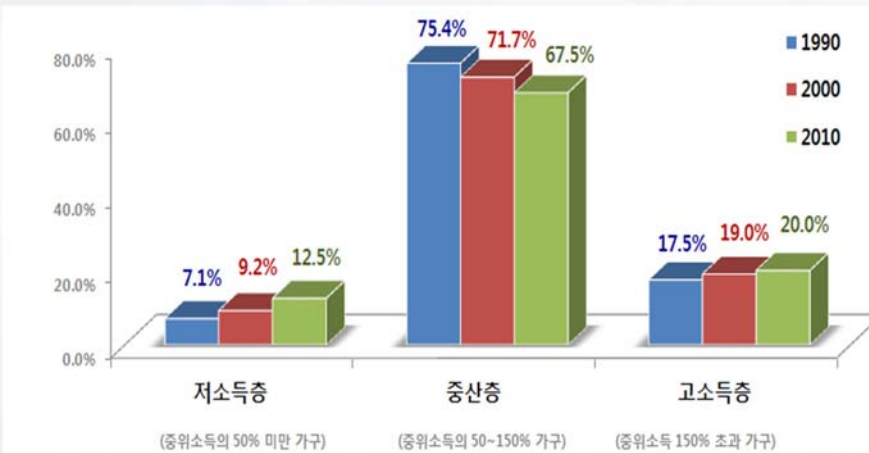
자료 : 통계청, 국가통계포털(가계소득지출-소득분배지표 항목)

43

보건복지환경 (계속)

KI HASA
한국보건사회연구원

소득계층별 비중 추이 (1990~2010년, 가처분소득 기준)



자료 : 통계청, 가계동향조사, 각 년도

44

보건복지환경 (계속)

KHASA
한국보건사회연구원

- 노인빈곤율은 OECD 국가 중 가장 높음.
 - 전체 연령층에 비해 65세 이상 노인의 상대적 빈곤율이 훨씬 높음.
 - 노인 제외 가구의 지니계수(0.33), 노인포함 가구의 지니계수(0.49)
 - 노인층의 소득불평등이 사회 전체의 불평등성보다 훨씬 높음.
- 비정규직 근로자의 수(약 590만명, 전체 임금근로자의 33%) * 노동계는 전체 근로자의 약 50%로 추정
 - 비정규직 근로자 사회보험 가입률 정규직의 절반 수준
 - * 고용상태가 불안정함에도 사회안전망 통한 보호에 더 취약

45

보건복지환경 (계속)

KHASA
한국보건사회연구원

근로형태별 사회보험 가입 비율 (%)

	2007년			2010년			2011년			2012년 8월		
	국민 연금	건강 보험	고용 보험	국민 연금	건강 보험	고용 보험	국민 연금	건강 보험	고용 보험	국민 연금	건강 보험	고용 보험
정규직	76.3	76.7	64.3	78.4	79.5	75.7	79.1	80.9	77.4	80.3	82.2	78.9
비정 규직	40.0	42.5	39.2	38.1	42.1	41.0	38.2	44.1	42.3	39.0	45.4	43.3

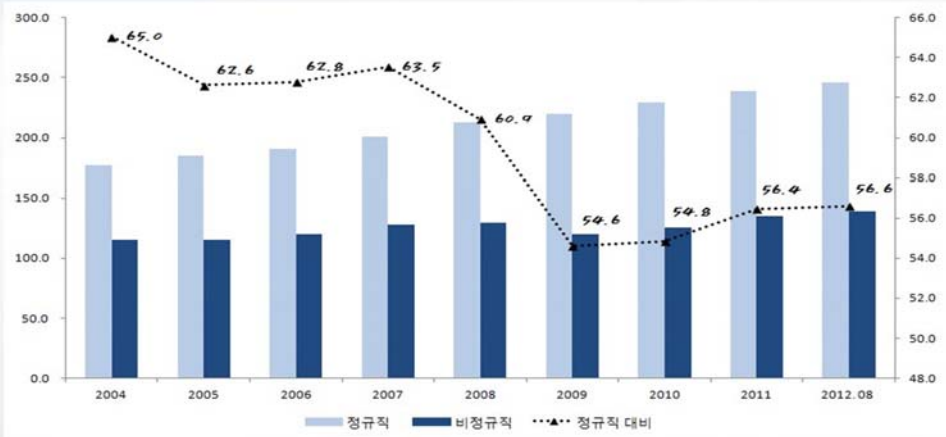
주: 비정규직=한시적근로자(기간제근로자 포함) + 시간제근로자 + 비전형근로자
 자료: 통계청, 국가통계포털(경제활동인구조사-연령·근로형태별 사회보험가입자 항목)

46

보건복지환경 (계속)

KI HASA
한국보건사회연구원

근로형태별 월평균 임금 수준



주: 비정규직=한시적근로자(기간제근로자 포함) + 시간제근로자 + 비전형근로자
 자료: 통계청, 국가통계포털(경제활동인구조사-근로형태별 월평균임금 및 증감 항목)

47

GDP 장기전망

KI HASA
한국보건사회연구원

실질 및 경상 GDP 전망



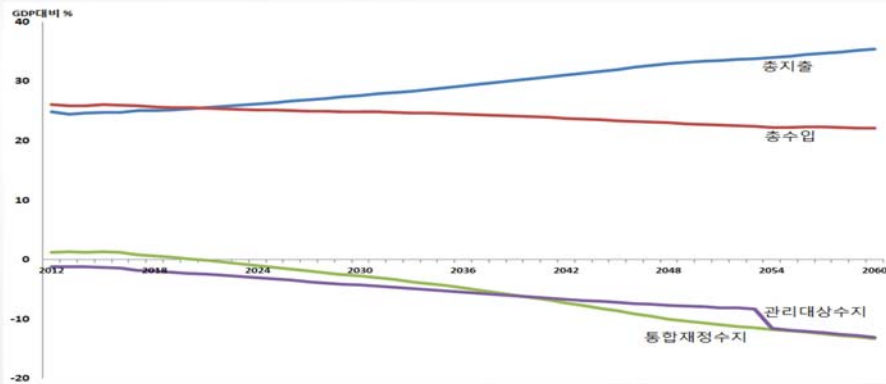
자료: 예산정책처 「2012~2060년 장기 재정전망 및 분석」

48

재정수지 장기전망

KHASA
한국보건사회연구원

기준선 전망: 총수입/총지출/재정수지



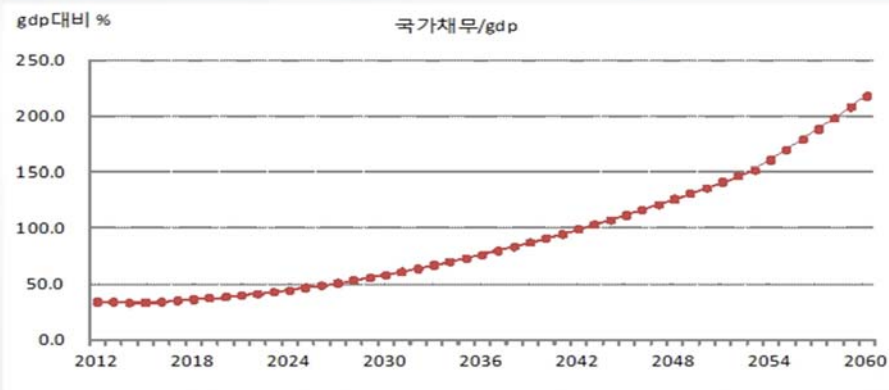
자료 : 예산정책처 「2012~2060년 장기 재정전망 및 분석」

49

국가채무 장기전망

KHASA
한국보건사회연구원

기준선 전망: 국가채무



자료 : 예산정책처 「2012~2060년 장기 재정전망 및 분석」

50



연금정책의 우선순위 설정문제

○ 하나의 연금제도로 상기 언급된 3가지 연금정책 목표 모두를 동시에 달성하는 것이 사실상 불가능 : 연금정책 목표들 간의 **최대 공약수**를 찾는 방향으로 제도개선 도모

공적연금의 정책목표

```

graph TD
    A([제도의 보편성  
(universal coverage)]) --- B([제도의 지속가능성  
(sustainability)])
    A --- C([급여의 적절성  
(adequacy of benefit)])
    B --- C
    D[정책목표 모두를  
충족하는 단일  
연금제도 불가능]
    A --- D
    B --- D
    C --- D
    E([향후 도래할 제 상황변화를  
감안하여 가장 시급한  
문제를 해결하는 정책의  
우선순위 설정 필요])
    D --- E
    
```

제도의 보편성 (universal coverage)

제도의 지속가능성 (sustainability)

급여의 적절성 (adequacy of benefit)

정책목표 모두를 충족하는 단일 연금제도 불가능

향후 도래할 제 상황변화를 감안하여 가장 시급한 문제를 해결하는 정책의 우선순위 설정 필요

52

우리나라 복지지출 추이

KHASA 한국보건사회연구원

중앙정부 통합재정상의 복지지출 추이

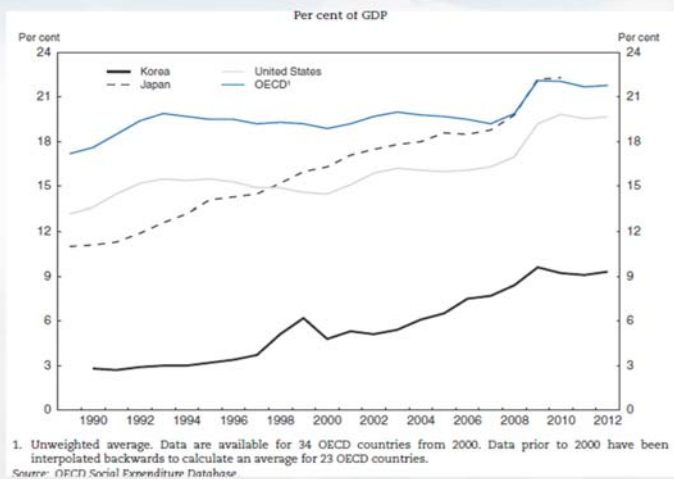


주: 2011, 2012년 GDP는 추정치임
자료: 기획재정부, 연도별 재정운용계획, 국가통계포털(<http://kosis.go.kr>)

53

공적 사회보장 지출(Public Social Spending) 비교

KHASA 한국보건사회연구원



54

공적 이전의 불평등 완화효과 : 매우 미흡

KHASA
한국보건사회연구원

국가별 공적이전에 따른 불평등 감소 효과

	공적 이전 (public cash transfers)		가계부담 조세 (household taxes)	
	가계 가처분소득 대비 비중(%)	공적이전을 통한 불평등도 감소 효과	가계 가처분소득 대비 비중(%)	조세를 통한 불평등도 감소 효과
네덜란드	17.1	0.080	24.7	0.041
노르웨이	21.7	0.093	33.2	0.027
뉴질랜드	13.0	0.080	29.0	0.038
덴마크	25.6	0.118	52.5	0.042
독일	28.2	0.086	35.5	0.046
룩셈부르크	30.6	0.066	23.8	0.032
미국	9.4	0.041	25.6	0.044
벨기에	30.5	0.119	38.3	0.037
스웨덴	32.7	0.121	43.2	0.032
스위스	16.0	0.057	36.0	-0.012
슬로바키아	26.0	0.094	20.0	0.028
아일랜드	17.7	0.100	19.4	0.041
영국	14.5	0.085	24.1	0.039
오스트레일리아	14.3	0.097	23.4	0.045
오스트리아	36.6	0.052	33.4	0.029
이탈리아	29.2	0.073	30.2	0.047
일본	19.7	0.048	19.7	0.003
체코	24.3	0.114	21.6	0.037
캐나다	13.6	0.060	25.8	0.037
프랑스	32.9	0.056	26.0	0.020
핀란드	14.4	0.065	30.1	0.038
한국	3.6	0.011	8.0	0.005
OECD 평균	21.4	0.078	28.3	0.032

자료: OECD Factbook 2009, 박인화(2013) 재인용

55

OECD(2002)의 우리나라에 대한 연금개혁 권고안

KHASA
한국보건사회연구원

OECD(2001) 권고사항



-56-

2012년 OECD 권고안

KI HASA
한국보건사회연구원

- 2012년과 2014년 OECD 보고서는 기초(노령)연금제도의 주된 정책 수혜대상에 대한 **선택과 집중이 필요함을 강조**하고 있음
- 보편적인 적용(Universal coverage)이 아닌 **선별적인 방향으로 제도 개편 필요성**을 강조
 - 취약계층 중심으로 기초노령연금 수급자를 선정하도록 함.
 - 정치적 반발로 인해 제도개편이 어렵다면 차선택으로 기초노령연금 급여 인상시 저소득층 중심으로 차별화된 급여인상 추진
- 2001년의 조세방식의 보편적인 기초연금은 현격한 차이
 - **보편적** → **선별적**으로 권고안의 기본방향이 선회

57

OECD 권고안(2014년 6월)

KI HASA
한국보건사회연구원

- Key policy recommendations to promote social cohesion and well-being**
- Reducing poverty, particularly among the elderly**
- Target the Basic Old-Age Pension benefit on the lowest-income elderly to ensure that they escape from absolute poverty.
 - Increase the coverage of the National Pension Scheme and maintain the replacement rate at around 50%. Raise the contribution rate to meet rising pension outlays.
 - Expand private savings for retirement by accelerating the introduction of company pensions and strengthening personal pension plans.

58

Immediate priorities to reduce elderly poverty

The top priority in the short run is to improve social welfare programmes to ensure an adequate minimum level of income for the elderly. The 2014 legislation to double the BOAP to 200 thousand KRW (about \$193) per month, while keeping the coverage virtually unchanged,⁹ would raise government outlays by around 1% of 2012 GDP over 2014-17. Although there is no estimate of the impact of the expansion of the BOAP on the relative poverty rate of the elderly, which is 49%, it is likely to be limited, leaving the poverty rate far above the 13% OECD average. Moreover, it is uncertain what impact it would have on the share of elderly in absolute poverty.

Inasmuch as the BLSP has not achieved the goal of ensuring that all poor have an income that at least matches the minimum cost of living, the BOAP could play that role for the elderly. Given the budget constraint, this would require narrowing the coverage of the BOAP to provide larger benefits to the elderly below the minimum cost of living, in line with its stated goal of aiding the “financially distressed” (Yun, 2013), so that they can escape absolute poverty. As poverty and income inequality are much higher among the elderly than the working age population, narrowing the BOAP’s coverage and increasing its benefits is appropriate.

59

OECD 정책권고 (2014년 6월)

Immediate priorities to reduce elderly poverty

The top priority in the short run is to improve social welfare programmes to ensure an adequate minimum level of income for the elderly. The 2014 legislation to double the BOAP to 200 thousand KRW (about \$193) per month, while keeping the coverage virtually unchanged,⁹ would raise government outlays by around 1% of 2012 GDP over 2014-17. Although there is no estimate of the impact of the expansion of the BOAP on the relative poverty rate of the elderly, which is 49%, it is likely to be limited, leaving the poverty rate far above the 13% OECD average. Moreover, it is uncertain what impact it would have on the share of elderly in absolute poverty.

60

OECD 정책권고 (2014년 6월)

KI HASA
한국보건사회연구원

Inasmuch as the BLSP has not achieved the goal of ensuring that all poor have an income that at least matches the minimum cost of living, the BOAP could play that role for the elderly. Given the budget constraint, this would require narrowing the coverage of the BOAP to provide larger benefits to the elderly below the minimum cost of living, in line with its stated goal of aiding the “financially distressed” (Yun, 2013), so that they can escape absolute poverty. As poverty and income inequality are much higher among the elderly than the working age population, narrowing the BOAP’s coverage and increasing its benefits is appropriate.

61

7. 요약 및 시사점

KI HASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Policy

62

요약 및 시사점

KI HASA
한국보건사회연구원

□ 국민연금과 기초연금의 재구조화

- 사회보험제도인 국민연금의 제도 순응율(compliance rate)에 부정적인 영향을 미치지 않도록 재구조화 방향 설정
 - 이를 통해 국민연금과 기초연금 제도 각각의 특성을 반영하여 상호 보완적으로 발전할 수 있도록 유도
- 초고령사회에서 재정적·정치적으로 지속 가능하도록 재구조화 이루어져야
 - 이를 위해 정부 재원조달 가능성과 세대간 갈등 최소화 측면을 적극 고려하는 것이 필요

63

요약 및 시사점 (계속)

KI HASA
한국보건사회연구원

□ 국민연금과 기초노령연금의 재구조화 방향

- 효과적인 재구화를 위해 국가의 중점 지원대상과 자신의 노력으로 노후를 준비할 수 있는 집단을 분리하여 접근하는 것이 필요
 - 기초연금은 저소득층 중심으로 향후 급여수준을 인상하는 방향으로 제도를 발전시키되,
 - 국민연금은 자신의 힘으로도 노후를 준비할 수 있는 중산 이상 대다수 소득계층의 중추적인 노후소득보장제도로 육성하는 것이 바람직함.
 - 저소득, 비정규직 근로자 등 사회취약계층에 대해서는 정부의 보험료 지원 도입을 통해 적극적인 제도참여 유도해야

64

요약 및 시사점 (계속)

KI HASA
한국보건사회연구원

□ 바람직한 기초연금 개편방향

- 2012년과 2014년 OECD의 기초(노령)연금 개편 권고안의 기본 취지를 따르는 것이 바람직해 보임.
 - 노후를 준비하지 못한 현 노령층에 대해서는 가급적 현재의 수급을 유지하되,
 - 노후준비 기회가 있었음에도 소득수준이 낮아 노후를 준비할 수 없었던 저소득 층 취약계층 중심의 제도로 개편하는 것이 바람직함.

65

KI HASA
한국보건사회연구원

감사합니다

노인 빈곤 및 소득분포 실태와 소득지원 방향

*Income Distribution of the Elderly and
Desirable Income Support Directions*



윤석명 한국보건사회연구원 연구위원

우리나라 노인의 빈곤 및 소득분포 실태를 비교하여 정책효과를 평가하였다. 구체적으로 우리나라 전체인구 기준의 빈곤율과 소득불평등도, 경제활동 연령층 기준의 빈곤율과 소득 불평등도를 65세 이상 연령층과 비교하여 분석하였다. 노인세대의 높은 빈곤율이 큰 반향을 일으키고 있는 상황에서 전체인구에 비해 65세 이상 연령층 내에서의 소득 불평등도가 훨씬 커지고 있다는 사실을 부각시키고 있다. 특히 65세 이상 노인 대상의 기초노령연금 도입된 2008년 이후 65세 이상 노인 집단 내에서의 소득 불평등도가 더 커지고 있는 점을 강조하고 있다. 이는 현행 조세방식 기초노령연금 OECD 회원국 중 최고라는 노인빈곤율을 낮추는 데 효과적인 정책이 되지 못하고 있음을 시사한다.

이러한 현실을 고려할 때 투입비용 대비 노인빈곤 완화효과 극대화 차원에서 저소득 노인에게 더 많은 혜택이 돌아갈 수 있도록 정부가 추진 중인 기초연금 제정안에 대한 보완책이 필요하다. 2007년 제정된 기초노령연금법의 목적이 "생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 한다."에 있었음에 비추어, 이러한 목적이 달성될 수 있는 방향으로 기초연금을 도입하여야 한다고 강조하였다. 구체적으로 기초연금이라는 새로운 법안을 제정하는 대신 현행 기초노령연금법의 틀을 유지하여 기초연금 수급대상을 필요에 따라 탄력적으로 조정할 수 있도록 하되, 빈곤에 더 노출된 고 연령의 노인과 저소득 노인에게 연금을 더 많이 지급하는 차등지급방안을 제안하였다.

1. 들어가며

OECD, 즉 경제협력개발기구 회원국 중 가장 높은 수준을 보이고 있는 우리나라의 노인빈곤율은 노인세대 삶의 질 저하, 이에 기인한 노인의 높은 자살률 등과도 밀접한 연관이 있는 것으로 평가되고 있어, 우리 사회에 특단의 대책을 요구하고 있다. 이러한 상황을 고려하여 노후준비를 제대로 하지 못한 현 세대 노인층에 대한 특단의 대책이 필요하다는 지적이 꾸준히

제기되어왔다.

이같은 사회적·시대적 상황에 기인한 노인 빈곤 문제 해결은 국가적인 관심사로 대두되었으며, 급기야 18대 대통령 선거에서는 여야를 막론하고 보편적 또는 준보편적인 조세방식의 기초연금 도입 여부가 최대 쟁점사항으로 등장하기에 이르렀다. 대통령직 인수위 때부터 논란이 적지 않았던 기초연금은 도입방안을 구체화하기 위해 운영된 국민행복연금위원회 등을 거치면서도 사회적 합의 도출이 쉽지 않았다. 이

이 달의 초점 7

같은 과정을 거쳐 국민연금과 기초연금을 연계하는 기초연금 제정안이 국회에 제출되어 본격적인 법안 심사를 앞두고 있는 상황이다.

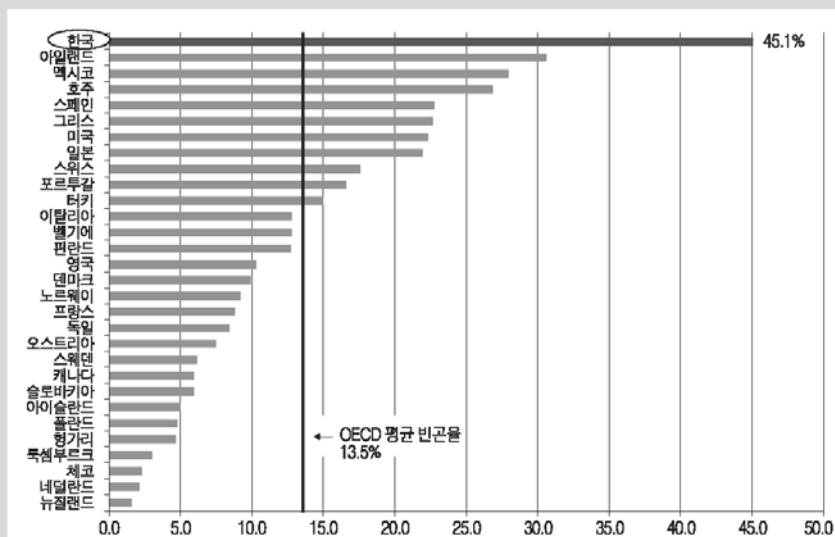
이러한 현실을 반영하여 본고에서는 우리나라 노인빈곤 실태를 좀 더 구체적으로 살펴 본 뒤, 어떠한 방향으로 접근하는 것이 노후빈곤 완화라는 정책목표 달성, 그리고 급증하는 재정 부담의 주역이 될 미래세대의 지지를 받을 수 있을 것인가에 대해 분석해보고자 한다. 이러한 분석을 바탕으로 노인빈곤 완화효과 및 지속 가능성이 극대화할 수 있는 정책제언을 제시하고자 한다.

2. 노인빈곤 및 노인소득분포 현황

우리나라 노인 빈곤율이 OECD 회원국 중 최고라는 것은 식상할 정도로 널리 알려져 있다. 중위소득 50% 이하에 속하는 소득집단을 의미하는 상대빈곤율이 45% 선에 달하고 있어, 높은 노인빈곤을 해소 필요성에 대한 지적이 끊이지 않고 있다.

실제 사용할 수 있는 소득인 가처분 소득을 기준으로 한 인구유형별 빈곤을 추이를 살펴보면 전체인구, 여성가구주 및 한부모가구에 비해 노인집단의 빈곤율이 월등히 높다. 노인집단의 높은 빈곤율이 이미 노동시장을 떠나 근로소득

그림 1. OECD 회원국의 노인 빈곤율 비교



자료: OECD(2011), Pension at a Glance.

창출의 기회를 상실한 노인집단 대상의 시장소득이 아닌, 정부의 다양한 정책을 반영한 이후의 가처분 소득 기준의 비교라는 점에 문제의 심각성이 있다.

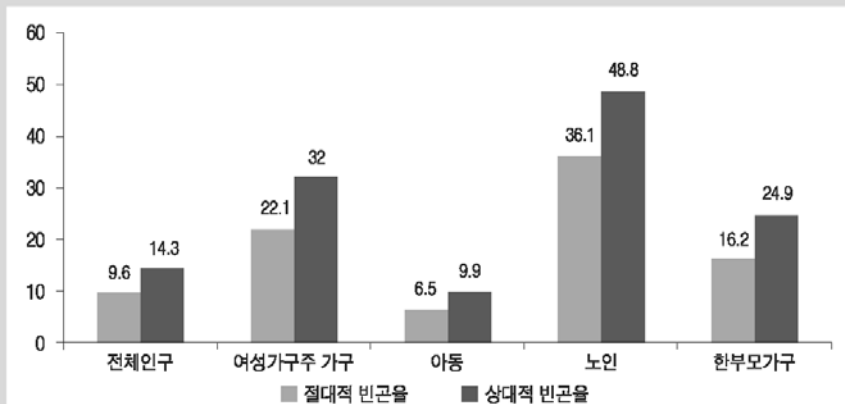
가구주 연령별 가처분 소득을 기준으로 한 비교에서도 60세 이상 노인층의 빈곤율이 압도적으로 높은 것으로 나타나고 있다. 우리나라 산업화의 역군인 노인집단, 그리고 자신의 힘으로 빈곤문제를 해결할 수 없는 노인집단의 빈곤율이 여타 연령층 및 집단에 비해 압도적으로 높다는 점에서 특단의 대책이 필요하다는 사회적 공감대가 형성되어 있는 것 같다.

<표 1>은 기초노령연금에 도입되기 이전인 2007년과 도입된 이후 5년이 경과한 2012년의 전체 가구, 노인을 포함한 가구, 노인만으로 이루어진 가구의 빈곤율을 비교하고 있다. 동 기

간 동안 우리나라 전체가구의 빈곤율은 2007년의 14.8%에서 2012년 14.6%로 소폭 완화되었다. 반면에 노인을 포함한 가구와 노인만으로 이루어진 가구의 빈곤율은 오히려 악화된 것으로 나타났다. 구체적으로 노인포함 가구의 빈곤율이 2007년의 32.5%에서 2012년 34.3%로 1.8% 포인트가 증가했다. 특히 노인만으로 이루어진 가구의 빈곤율은 2007년의 61%에서 2012년에는 66%로 5% 포인트, 극빈율의 경우에도 2007년의 25.6%에서 2012년에 31.4%로 5.7% 포인트 증가한 것으로 나타나고 있다.

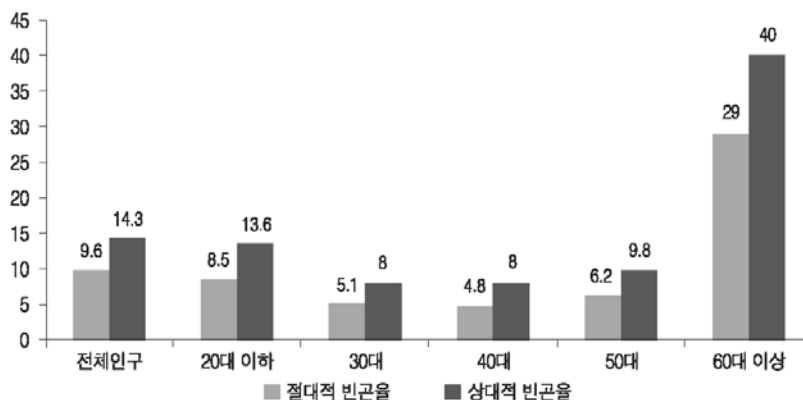
기초노령연금제도 시행 이후 오히려 노인 빈곤문제가 심화되었음을 보여주는 빈곤율 수치는 우리나라 노인빈곤 문제와 관련하여 중요한 시사점을 제공한다. OECD 회원국 중 최고라는 노인빈곤 완화에 기초노령연금이 크게 기여하

그림 2. 인구유형별 빈곤율: 가처분소득 기준(2011년)



주: 절대적 빈곤율은 정부발표 최저생계비 기준, 상대적 빈곤율은 중위소득 50% 기준, 농어가 제외
 자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료, 각 연도, 김문길 외, '2012년 빈곤통계연보'에서 재인용

그림 3. 가구주 연령별 빈곤율: 가처분소득 기준(2011년)



주: 절대적 빈곤율은 정부발표 최저생계비 기준, 상대적 빈곤율은 중위소득 50% 기준, 농어가 제외
 자료: 통계청, 가계동향조사, 원자료, 각 연도, 김문길 외, '2012년 빈곤통계연보'에서 재인용

표 1. 빈곤율 추이

(단위: %)

구분	노인을 포함한 가구		노인만으로 이루어진 가구	
	빈곤율		빈곤율	
	2007	2012	2007	2012
전체	32.5	34.3	61.0	66.0
65~74세	41.4	43.5	57.7	60.9
65세 이상	43.6	47.2	61.0	66.0
75세 이상	48.6	54.0	67.6	74.7
	전체 가구			
	2007		2012	
	빈곤율	극빈율	빈곤율	극빈율
	14.8	4.4	14.6	4.6

주: 1) 각 연도별 「가계동향조사」 원시자료를 토대로 산출함.
 2) 빈곤율과 극빈율은 OECD 정약에 따라, 가처분소득 중위값의 50%와 25%를 적용하여 산출.
 자료: 국회예산정책처의 요청으로 통계청이 산출(2013.10.)

지 못하고 있다는 것이 명확해진 이상, 현행 노인대상 소득지원제도에 대한 재평가 및 바람직한 제도 개선 방향을 모색하여야 할 필요성이 생겨나기 때문이다. 현 단계에서 노인빈곤 문제를 좀 더 심도있게 분석할 필요가 생겨나는 이유다.

통상 언급되는 노인빈곤 문제가 65세 이상 모든 노인에게 해당되는 것인지? 아니면 65세 이상 노인 중에서도 특히 빈곤에 많이 노출된 노인들의 문제인지에 대한 명확한 평가가 이루어져야 의미있고 바람직한 노인 소득지원방안이 마련될 수 있을 것이다.

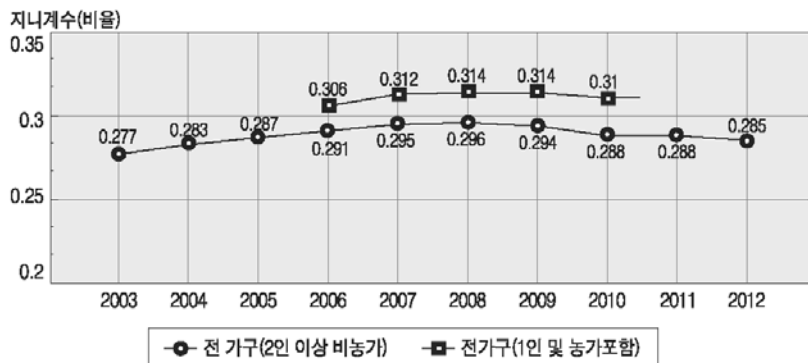
1997년 IMF 경제위기 이후 소득 양극화 현상이 현저하였음에도, 2008년 이후 전체가구(2인 이상 비농가)의 가처분 소득 기준 지니계수는 점차 하락하는 것으로 나타나고 있다. 즉 다양한 조세정책 및 정부의 이전프로그램 등으로 인

해 가처분 소득 기준의 소득분배 효과가 적어도 악화되지는 않는 것으로 나타나고 있다.

반면에 65세 이상 노인 집단의 경우에는 오히려 빈곤율이 증가한 것으로 나타나고 있다. 특히 노인 빈곤율 추이만큼이나 중요한 지표가 노인 집단의 소득분배를 보여주는 65세 이상 연령층의 지니계수다. 우리나라 65세 이상 연령층의 지니계수(가처분 소득 기준)는 기초노령연금 도입되기 이전인 2007년 0.39에서 2011년 0.42로 오히려 0.03 포인트 증가하였다(Income Inequality of Korea, OECD). 기초노령연금이 도입되었음에도 오히려 65세 이상 연령층 내에서의 소득분배가 악화된 것으로 나타나고 있는 것이다.

2008년에 기초노령연금이 도입되었음에도 노인빈곤율이 높아지고 노인집단 내의 소득분배가 악화되고 있다는 사실은, 적어도 정부가

그림 4. 우리나라의 지니계수(처분가능소득 기준) 추이



자료: 통계청 웹사이트

http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_idxMain.jsp?idx_cd=1407, 2013년 12월 10일 인출

세금으로 운영하는 노인소득지원제도는 지금보다 소득이 낮은 집단과 취약노인 대상으로 선택과 집중을 할 필요가 있음을 시사하고 있다. 노인빈곤 완화를 위해 기초노령연금이 도입된 지 6년이 지난 현재 노인빈곤이 완화되기보다 오히려 노인빈곤이 심화되고 있다는 점을 고려한 제도개선 방안이 필요한 확실한 근거다.

3. 노인소득지원 및 은퇴관련 인식조사

현재 정부가 추진 중인 기초연금을 위한 예산안이 5조 2,002억원(2014년 기준)으로 금년도 기초노령연금에 비해 62% 증가한 규모다.

국회에 제출된 기초연금 제정안이 통과되어 시행에 옮겨질 경우 2014년부터 2017년까지 39조원이 소요될 것으로 전망된다. 제도 시행 후 27년이 경과한 2040년에는 기초연금 연간 소요재원이 103.4조원(현행 기초노령연금을 그

대로 유지할 경우에는 110.3조원), 그로부터 10년이 더 지난 2050년에는 159.5조원에 달할 것으로 전망되고 있다. 노인인구가 증가함에 따라 기초연금 소요재원은 시간이 지날수록 가파르게 증가할 수 밖에 없다. 제도는 현 세대가 도입하나, 결국 이 제도의 운영책임은 현재의 젊은 층과 아직 태어나지 않은 미래세대의 몫이다.

전문화적인 비용이 소요될 제도이다 보니 이 제도를 실질적으로 책임질 후 세대의 노인부양에 대한 인식조사를 살펴볼 필요가 있다.” 동아시아 6개국에 대한 설문조사 결과는 매우 충격적이다. 한국의 경우 은퇴자의 노후생활에 누가 가장 큰 책임이 있는냐는 질문에 대해, 응답자의 53%가 은퇴자 자신이 책임져야 한다고 답하고 있다. 정부가 책임져야 한다는 응답은 31%에 불과하다.

동아시아 6개국 중 은퇴자 자신이 노후를 책임져야 한다는 응답률이 가장 높고, 정부가 책임져야 한다는 응답률이 가장 낮은 나라가 바로

표 2. 기초(노령)연금 지급사업 예산안 현황

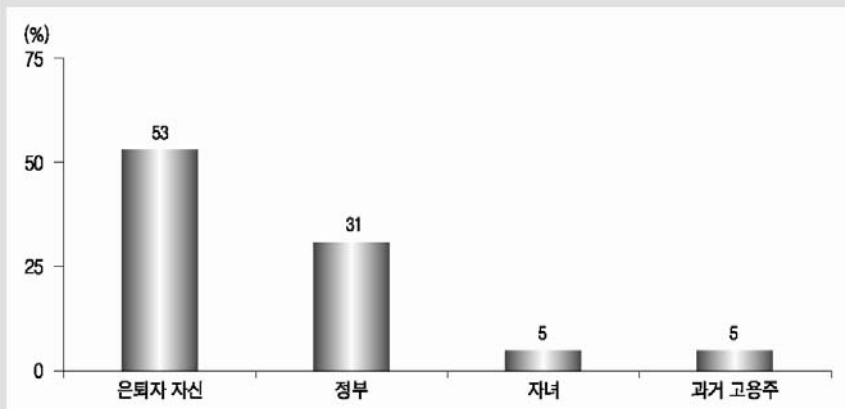
(단위: 십억원, %)

구분	2013년 예산(A)	2014년 예산안(B)	증감	
			(B-A)	(B-A)/(A)
기초노령연금 지급	3,209.7	5,200.2	1,990.5	62.0
-기초노령연금 급여	3,207.2	1,607.3	-1,599.9	-49.9
-기초연금 급여	-	3,569.9	3,569.8	순증
-기초(노령)연금 운영	2.5	23.1	20.6	826.6

주: 기초연금 2014년 7월 시행 예정(6개월 동안 소요될 기초연금 소요예산)
 자료: 국회예산정책처(2013, 12), 2014년도 예산안 분석 종합.

1) CSIS(Center for Strategic & International Studies)의 조사결과로, 20세 이상의 주 생계부양자를 대상으로 한 전화조사 결과임. 조사대상은 중국 2,826명, 홍콩 803명, 말레이시아 842명, 싱가포르 931명, 한국 748명, 대만 953명임.

그림 5. 은퇴자 노후생활에 누가 가장 큰 책임이 있는가에 대한 설문조사: 한국



자료: Richard Jackson, Neil Howe, and Tobias Peter(2012), The Future of Retirement in East Asia, Center for Strategic & International Studies.

표 3. 퇴직자 노후생활에 누가 가장 큰 책임이 있는가에 대한 설문조사: 동아시아 국가들 간의 국제비교

(단위: %)

구분	정부	은퇴자 자신	자녀	과거 고용주
중국	63	9	4	19
홍콩	37	40	12	5
말레이시아	39	31	14	14
싱가포르	32	40	22	3
한국	31	53	5	5
대만	36	45	7	9

자료: Richard Jackson, Neil Howe, and Tobias Peter(2012), The Future of Retirement in East Asia, Center for Strategic & International Studies.

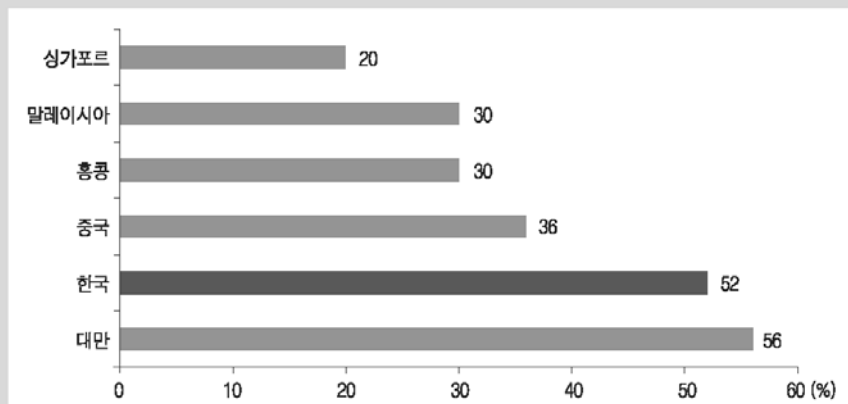
한국이다.

“부모와 자식이 경제적으로 독립해 있으며, 스스로 생활능력을 갖추는 것이 부모와 자식 모두에게 행복한 것”이라는 질문에 대한 응답결 과도 주목할 필요가 있다. 한국의 경우 대만 다

음으로 응답자의 52%가 부모는 부모 힘으로, 자식은 자식이 알아서 생활하는 것이 부모와 자 식 모두에게 행복한 것이라는 응답이 과반을 넘 고 있어서다.

이같은 조사결과는 노후는 본인 스스로 알아

그림 6. 부모와 자식이 경제적으로 독립적이며, 스스로 생활능력을 갖추는 것이 부모와 자식 모두에게 행복할 것이라는 응답 국제비교



자료: Richard Jackson, Neil Howe, and Tobias Peter(2012), The Future of Retirement in East Asia, Center for Strategic & International Studies.

서 준비할 필요가 있으며, 노후를 국가나 가족에게 과도하게 의지하는 것에 대해 부정적임을 시사한다. 막대한 재원이 소요될 기초연금제도를 담당할 후 세대의 인식이 이러하다면, 이들 세대의 노후관련 인식에 대한 고려없이 현 세대가 일방적으로 제도를 설계·운영할 경우 적지 않은 세대갈등을 초래할 수 있을 것이다. 당장은 기초연금 운영에 필요한 중앙정부와 지방정부의 자원조달 문제도 중요하나, 시간이 흐를수록 비용이 증가할 기초연금제도를 실질적으로 책임질 후 세대의 노후관련 인식도 고려한 종합적인 접근이 필요한 배경이다.

4. 요약 및 정책적인 시사점

싫든 좋은 현재 논란이 되고 있는 기초연금 도입안은 2007년 국민연금법 개정 과정에서 여당과 야당의 합의로 도입된 기초노령연금을 모태로 하고 있다. 당시에 많은 논란 끝에 국회에서 협의를 통해 도입된 제도가 바로 기초노령연금인 것이다. 기초연금 도입방향에 대해 정치권을 비롯한 우리나라 각종 이해관계자들의 입장이 상이한 상황에서 그나마 사회적 합의를 도출하기에 수월한 출발점은 기초노령연금 입법정신이 아닌가 한다.

이러한 맥락에서 기초노령연금의 법 정신을 다시 음미해 볼 필요가 있다. 특히 기초노령연금법 제1조와 제4조를 주목할 필요가 있다. 기

표 4. 기초노령연금법

제1조(목적)	이 법은 노인이 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 이바지하여 온 점을 고려하여 생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 한다.
제4조 (연금지급액에 관한 기본시책)	국가 및 지방자치단체는 연금이 제1조에 따른 목적에 따라 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하는데 필요한 수준이 되도록 최대한 노력을 하여야 한다.

자료: 보건복지부(2012. 1), 기초노령연금법령집.

초노령연금법 제1조(목적)는 “생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적”으로 한다고 기술되어 있다. 제4조(연금지급액에 관한 기본시책)는 “노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하는데 필요한 수준이 되도록 최대한 노력을 하여야 한다.”고 기술되어 있다.

기초노령연금법 제1조의 도입 ‘목적’과 제2조 ‘연금지급액에 관한 기본시책’은 공통적으로 생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하는 데 필요한 수준이 되도록 최대한 노력해야 한다고 언급하고 있다. 부연하면 생활이 어려운 노인에게 생활안정이 될 수 있도록 연금이 지급되어야 한다는 것이다.

도입 이후 6년이 경과되고 있지만, 그동안 노인빈곤율은 높아졌고, 65세 이상 노인층의 소득 분배는 악화되고 있다. 생활이 어려운 노인의 생활안정을 목적으로 하는 기초노령연금법의 기본정신에 동의한다면, 기본정신이 달성될 수 있는 방향으로 기초노령연금을 개선하는 것이 우리에게 가장 시급한 과제가 아닌가 한다.

정부여당의 기초연금법 제정안에 대해 정치

권 및 다양한 이해관계자들의 입장이 현저하게 차이나는 이 상황에서, 사회적 합의를 도출하기 위한 효과적인 방법은 기초노령연금의 기본정신을 살리는 것이다. 특히 생활이 어려운 노인의 생활안정에 기여할 수 있는 방향으로 개편하는 것이 그 목적에 가장 부합될 수 있을 것이다.

흔히 언급되는 OECD 회원국 중 최고라는 노인빈곤율 45%는 상대빈곤율(중위소득의 50% 이하)을 적용한 수치다. 2013년 기준으로 상대빈곤율 산정의 기준이 되는 소득은 월 89만원이다. 노인의 경우 상대빈곤율은 말할 것도 없고 절대빈곤(월 57만 2천원)도 해결하기 어려운 것이 우리의 현실이다. 65세 이상 노인 중 소득인정액이 전혀없는 비율이 39%에 달하고 있어서 다(“국민행복연금위원회” 회의자료). 부연하면 소득이 전혀없는 65세 이상 노인 39%에게는 기초연금이 월 20만원 지급된다할지라도 절대빈곤에서라도 벗어나기 위해서는 추가적으로 월 37만 2천원이 지급되어야 한다는 것이 우리나라 노인빈곤문제의 핵심이다.

2014년 65세 이상 노인이 638만명으로 추정되는 것을 감안하면, 638만명의 39%인 248만명에게 월 37만 2천원을 추가지급해야 절대

빈곤에서 벗어날 수 있으며, 이 경우 연 11조원 (그것이 현금급여든, 아니면 현금급여든) 이상이 필요하다. 즉 기초연금 20만원을 지급하기 위해 소요되는 비용 외에 최소한 연간 11조원 이상의 추가재원이 있어야만 그나마 절대빈곤에서라도 벗어날 수 있다는 말이다. 우리가 기초노령연금을 도입한 목적, 그리고 기초노령연금이 노인빈곤 완화에 크게 기여하지 못하는 현실을 개선하려 할 경우 가야할 길은 명확해 보인다. 빈곤에 노출된 노인들의 빈곤을 완화할 수 있는 방향으로 기초연금 재원을 활용하는 것이다. 이러한 논거에 동의한다면, 정부의 기초연금 제정안에 입각한 국민연금 가입기간과의 연계안, 그리고 야당에서 주장하는 65세 이상 노인 중 소득하위 70%에게 월 20만원의 기초연금을 지급하자는 안 모두, 우리나라 노인의 높은 빈곤문제를 해결하기 위해서는 바람직한 접근이 아닌 것 같다.

65세 이상 노인 62~63%에게 월 20만원을 지급한다는 정부여당의 기초연금 제정안, 그리고 65세 이상 노인 소득하위 70%에게 기초연금 월 20만원을 지급하겠다는 야당안 모두가 높은 노인빈곤을 해소를 위한 좋은 대안이 아니라는 점에서, 노인빈곤 해소 또는 완화에 초점을 맞춘 논의가 필요해 보인다.

대선공약 실행여부에 대한 정치적 논쟁 대신, 생활이 어려운 노인의 생활안정이라는 기초노령연금법의 목적을 다시 되돌아본다면 사회통합의도출이 가능할 수 있다. 정부여당의 기초연금법 제정안과 야당의 65세 이상 노인 중 소득하위 70%에게 월 20만원을 지급하자는 기초연금안 대신, 지급률과 지급액이 얼마가 되든(정부 여당의 65세 이상 노인 63%에게 월 20만원을 지급하는 기초연금 제정안, 야당의 70% 노인에게 모두 월 20만원 지급하는 안) 현행 기초노령연금법의 틀을 유지하면서 지급액을 상향

표 5. OECD 기초연금 권고안 비교: 2001년과 2012년

구분	기초(노령)연금	국민연금
2001년 권고안	○ 보편적인 기초연금제도 적용 - 65세 이상 노인 전체 대상 - 20% 소득대체율	○ 소득보충연금으로 전환 - 20% 소득대체율을 제공하는 100% 소득보충연금
2012년 권고안	○ 선별적인 제도로의 전환 - 선택과 집중을 통해 저소득 노인 중심으로 수급 대상 축소 - 수급비를 축소가 정치적인 반발로 어렵다면 급여는 저소득 중심으로 인상(일정소득 이상 노인에 대해서는 급여 동결)	○ 재정 불안정 측면 - 연금수급 연령 인상 계획을 앞당기거나 수급 연령을 추가로 연장함으로써 재정불안정 문제 대처(보험료 인상폭 축소 가능) ○ 제도 적용에서 잠재적 사각지대 축소 필요 - 노동시장의 양극화 해소를 통해 잠재적 사각지대 축소, 사회보험료 지원을 통한 취약계층의 가입유인 제고

자료: 윤석영(2013), 기초연금 도입 방안과 재정소요 전망, 『복지재정과 재정건전성』 제17회 예산정책자세포럼 자료집, 국회예산정책처.

조정하는 방향으로 제도 발전방향을 모색하는 것이 노인빈곤 완화효과 극대화, 후세대 부담 등을 고려한 재정적·정치적 지속 가능성 측면에서 현실적인 대안이라고 판단된다.

향후 급속하게 증가할 65세 이상 노인의 몇 퍼센트(정부여당의 기초연금제정안과 야당안 모두 65세 이상 노인의 70%)로 기초연금 수급 대상을 확정하는 것보다, “생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적”으로 한다는 기초노령연금법의 기본정신을 이어가는 것이 바람직하다는 것이다. 이 경우 기초연금 수급대상을 노인빈곤 완화라는 당초 취지에 부합할 수 있도록 필요에 따라 보다 탄력적으로 운영할 여지가 있기 때문이다.

2001년 조세방식의 보편적인 기초연금(소득 대체율 20%)을 권고하였던 OECD도 이러한 문제의식에 공감하여 2012년 선별적인 방향으로의 기초노령연금 발전방향을 변경한 바 있다. 노인 중에서도 연령이 높을수록 빈곤율이

높다는 빈곤실태 조사를 감안할 경우, 노후를 제대로 준비할 수 없었던 고연령층의 노인과 소득이 거의 없는 저소득노인에게 더 많은 혜택이 돌아가도록 기초연금을 설계하는 것이 바람직해 보인다.

UN ESCAP은 “사회적 보호에 대한 약속(The Promise of Protection, 2011)”이라는 책에서 “장기적으로 비현실적이거나 제도 유지 가능성이 없는 상황에서도, 단기적으로 대중들에게 인기가 있다고 해서 도입하려는 정책이 바로 포퓰리즘에 입각한 정책”이라 기술하고 있다. 어려운 문제에 닥쳤을 때 ‘콜럼부스의 달걀’과 같은 문제해결의 지혜를 상기하며 노인빈곤 완화효과 극대화, 부담 가능한 범위 내에서 후 세대에게 부담을 전가한다는 기본원칙을 설정한다면 사회적 합의도출이 가능할 수 있을 것이다. 아무쪼록 2007년 도입된 기초노령연금의 ‘빈곤노인 생활안정’이라는 제도로입의 기본목적에 충실히 반영할 수 있는 기초연금제도가 도입될 수 있기를 간절히 기대해 본다. [5]



■ 토론 I

노인의 노후생계보장을 위한 공적연금 제도 개선방안 정책 토론회 토론문

김미곤 (한국보건사회연구원 사회통합연구센터 선임연구위원)

남은경 (경제정의실천시민연합 사회정책팀 팀장)

오건호 (내가 만드는 복지국가 공동운영위원장)



노인의 노후생계보장을 위한 공적연금 제도 개선방안 정책 토론회

■ 김미곤 (한국보건사회연구원 사회통합연구센터 선임연구위원)

□ 우리의 어르신은?

- 오늘의 한국사회 토대를 구축한 분들로서, 사회보험이라는 관점에서 보면 일제 강점기, 6.25동란, 개발시대에 ‘피와 땀’으로 사회보험료를 지불하신 분들임.

□ 우리가 어르신에게 한 행동은?

- 자식들의 부양기피
- 1988년 국민연금제도 설계 시 적립방식 채택
- 2013년 기초연금 도입

□ 이러한 결과는?

- 노인 자살률 OECD 국가 1위
- 노인 상대빈곤율 OECD 국가 1위

□ 노인 빈곤 축소를 위하여 우리는 무엇을 하여야 하는가?

- 국민연금 개선: 현재의 노인 빈곤 해결에 도움이 되지 못함.
- 기초연금 개선
 - 기초연금(20만원) + 소득수준별 추가 차등연금제 도입(예, 하위 10% 30만원, 하위 20% 20만원, 하위 30% 10만원)

- ※ 상기 방식으로 개선한다면, ‘소득갭’ 지표 개선 효과는 매우 큼. 빈곤율보다는 소득갭 지표가 더 바람직한 지표임.
- ※ 하지만, 상기의 개선을 포함한 어떠한(?) 기초연금관련 제도개선도 단기적으로는 사회적 합의가 쉽지 않을 것으로 판단됨.
- ※ 만약, 사회적 합의가 어렵다면 다른 제도의 개선도 아울러 고려하여야 함.

○ 기초보장제도 개선

- 기초보장 사각지대 축소: 부양의무자기준 개선, 재산의 소득환산율 개선
- 기초보장 수급 노인가구의 급여 충분성 확대: 노인 가구에게는 추정소득 및 간주 부양비 적용 제외 필요

○ 건강한 노인을 위한 노인일자리 확충

- 노인일자리 수 대폭 확대
- 노인일자리 급여수준 인상
- 노인일자리 참여 개월 수 확대

○ 저소득층 노인대상 ‘공공형’ 역 모기지 제도 도입

- 노인들의 경우 소득보다는 재산이 상대적으로 많은 편임.
- 현재 역 모기지 제도(주택연금 등)가 있으나, 적은 재산을 소유하고 있는 저소득 노인들에게는 적용의 한계가 있음. 그 근본이유는 ‘시장형’ 역 모기지 제도이기 때문임. 이 결과 대상자 수가 많지 않음.
- 따라서 저소득 노인을 대상으로 하는 ‘공공형’ 역 모기지 제도 도입 필요.

지속가능한 노후소득보장을 위한 과제

■ 남은경 (경제정의실천시민연합 사회정책팀 팀장)

□ 들어가며

- 복지에 대한 관심이 증대되고 있는 상황에서 연금 (노후소득보장)은 가장 논란이 많은 분야임. 특히 2012년 대통령선거에서 박근혜대통령후보가 복지공약으로 ‘65세 노인 전체에 기초연금 20만원 지급’을 약속하면서 노후소득보장제도에 대한 개편이 진행됨.
- 그러나 대통령 당선 이후 기초연금의 수준과 대상 범위, 재원조달에 대해 불투명하고 수시로 바뀌는 등 사실상 합리적 논의가 진행되지 못함. 특히 국민연금과의 통합에 있어서는 국민연금의 안정성을 저해하는 방식이 제기되면서 기본적인 노후소득보장제도인 국민연금제도 안정성을 해친다는 비판이 제기됨.
- 이는 노후보장을 위한 종합적 접근을 통한 정책이 아닌 선거를 위한 선심성 정책을 급조해 낸 결과임. 즉 기초연금(기초노령연금)은 전체 노후보장체제에서 현재 노인의 사각지대 문제로 보고 노후보장체제의 주축인 국민연금제도의 역할을 명확히 하고 이에 보완적 역할로서 기초연금제도의 역할과 기능 논의가 필요함.

□ 노후보장제도의 현황과 문제점

1) 국민연금제도 개혁과 평가

- 국민연금은 선별주의 성격으로 경제활동계층을 중심으로 소득비례연금으로 출발. 즉 국민연금 도입 시 가입된 계층에 대한 노후보장으로 국한되면서 제도 도입 시 노인 계층 배제했고, 초기 가입세대에 과도한 수급권 부여함.
- 국민연금제도는 개혁을 통해 단순한 급여 삭감이 아닌 소득비례연금에서 기초보장연금으로 역할 전환. 즉 국민연금은 1층, 퇴직연금은 2층으로 기본보장역할로 전환 의미
- 그러나 개혁결과 연금액이 최저생계비 이하가 되어 연금이 공적부조 수준보다 낮아지는 모순 발생. 즉 국민연금 급여 조정이 일률적으로 낮아지면서 수급자 절반 이상이 최저생계비에 미치지 못하는 결과 초래했는데, 10년 이상 국민연금에 보험료를 납부해도 국민기초생활보장 수급자보다 낮은 보장을 받는 문제를 방치함.
- 결국 일괄적인 급여 삭감이 공적 연금 수급으로 인한 빈곤 예방이라는 기본적인 역할을 할 수 없게 됨.

2) 기초연금

- 기초연금으로 전환된 기초노령연금은 국민연금의 사각지대 해소를 위해 개혁과정에서 국민연금 수급이 불가능한 계층을 사각지대로 보고 별도의 보호조치로 마련된 제도임. 따라서 제도의 정책 목표가 국민연금 사각지대 해소 차원에서 도입된 기초보장이므로 국민연금제도가 성숙되고 재정문제를 고려하면 역할과 기능 조정 필요.
- 박대통령은 대선공약으로 65세 이상 전체 노인에 20만원(기존 노령연금액의 2배 인상) 지급을 약속했으나, 결국 최종안은 소득하위 70% 노인으로 제한했고, 급여액은 국민연금 가입기간과 연계하여 차등지급하도록 함. 재정의 안정성을 고려하여 국민연금과 연계방안을 제시했으나 가입기간 연계한 지급액 산정방식은 노후소득보장이라는 연금제도 목적을 달성할 수 없으며, 국민연금 장기가입자에

대한 차별로 작용해 제도의 안정성을 위협하는 결함을 갖고 있음.

- 아울러 기초연금액이 2배 인상되었으나 최저생계비의 절반에도 못미쳐 여전히 국민연금 사각지대 노인의 빈곤 문제를 해결하는 데에는 한계가 있음.

□ 노후보장제도의 개선방안

○ 국민연금제도 개선방향

- 국민연금은 모든 국민의 기본보장을 확보하는 역할을 수행해야 하고, 기존의 소득비례 연금 성격에서 소득재분배 기능을 강화해야 함. 급여삭감, 연금지급 개시 연령 연장, 보험료 인상과 같은 단순하고 전형적인 재정안정방식의 정책적 접근 보다는 소득재분배기능을 강화한 부담체계의 전환 및 최저·최고 연금제도 도입, 정부 재정지원 확충을 통한 재정안정화방안 검토 필요
- 예를 들어, 국민연금 현행 보험료율(9%)을 유지하면서 보험료 부과대상소득의 상한선을 현재 국민연금 수준(389만원)에서 단계적으로 국민건강보험 수준(8,710 원)으로 상향조정함.
- 연금수급을 위한 최저 가입기간을 완화하고, 연금에 최저연금제도와 최고연금제도 도입 검토 필요. 수입증가와 지출감소 효과 기대할 수 있음. 최저연금은 저소득층에게는 최저생계비 이상의 보장을, 고소득층에게는 재분배를 통해 소득대체를 인하 효과 발생.

노후 보장을 위한 공적연금 개혁 과제^{*} - 기초연금을 중심으로 -

Ⅱ 오건호 (내가 만드는 복지국가 공동운영위원장)

나는 노후보장을 위한 정책으로 기초연금의 중요성을 강조하고 싶다. 기초연금은 기여와 무관하게 노인의 ‘권리’로 제공되는 공적연금이기에 가장 소득재분배 효과가 크고 노인빈곤 해소에도 도움이 된다. 우리나라는 2007년까지 국민연금 단일체계였는데, 국민연금 보장성의 빈약성, 국민연금 사각지대 문제가 드러나면서 또 하나의 공적연금인 기초노령연금이 도입되었다. 더 나아가 2012년 대선에서 보편주의 원리에 따른 기초연금으로 사실상 사회적 합의에 이르렀다. 하지만 현재 시행중인 기초연금은 큰 문제점을 안고 있다. 이에 기초연금이 노후보장책으로 온전히 자리잡기 위한 개혁과제를 제시한다.

1. 국민연금 연계: 국민연금 신뢰 훼손, 미래 개혁 논의 어려워져

기초연금 논란에서 가장 크게 부각된 주제가 ‘국민연금 연계 감액’이다. 정부는 기초연금이 시행되더라도 국민연금 균등급여까지 합치면 국민연금 장기가입자가 총액에서 손해를 보는 것은 아니라고 해명한다. 수치상으로는 그렇다. 하지만 이것은 이번 연금개혁 논의에서 애초 논점이 아니었다. 지난 2010년 이후 대한민국에서 전개된 복지바람에 따라 노인의 기초연금 급여를 전체적으로 두배로 올리자는 사회적 합의가 만들어졌다. 이번 기초연금 논의에선 대통령선거 공약 이행 여부가 핵심이다. 현행보다 손해를 보는 것

^{*} 이 토론문은 토론자의 기존 발표문을 토대로 작성되었다. “박근혜정부 기초연금의 문제점과 개혁 과제” [박근혜정부 기초연금법의 문제점과 입법 과정에 대한 평가] (남윤인순 의원, 국민연금 바로세우기 국민행동 공동주최 2014. 7. 10), “기초생활 노인의 기초연금 권리 보장을 위한 제안” [기초생활 노인의 기초연금 수급 실태와 해결을 위한 토론회] (양승조 의원, 이목희 의원, 빈곤노인기초연금보방연도 공동주최 2014. 9.18)

이 아니라는 설명은 본질을 벗어난 해명이다. 판단 기준은 애초 국민과 약속한 기초연금 20만원 보장이 이행되고 있느냐 여부에 있다.

2007년에 기초노령연금이 도입되었지만 여전히 우리나라 연금제도의 기본축은 국민연금이다. 보험방식의 확정급여형 제도여서 미래 재정 불안을 더 크게 안고 있는 것도 국민연금이다. 이는 앞으로 고령화가 진행됨에 따라 지속적으로 국민연금을 다듬어야 한다는 점을 의미한다. 이는 국민연금에 대한 신뢰가 뒷받침돼야 가능한 일이다.

정부는 국민연금 가입자와 미가입자 간 형평성 문제예를 강조한다. 그래서 국민연금과 별도로 기초연금이 지급되면, 국민연금 가입자는 국민연금 내 균등급여와 기초연금을 중복해서 받게 된다고 지적한다. 그러한 면이 분명 존재한다. 하지만 정녕 이 문제를 해소 하고 싶다면 기초연금을 차등지급할 게 아니라 국민연금 자체를 개혁하는 게 정공법이다. 그래야 국민연금 안에 내재된 후세대 재정 부담 몫도 점진적으로 완화될 수 있다. 이는 향후 우리가 풀어가야 할 국민연금 재정의 지속가능성 문제이기도 하다.

2. 사실상 물가 연동: 현행 기초노령연금보다 금액 작아지는 ‘개악’

현행 기초노령연금은 연금액 계산 기준이 국민연금 가입자 평균소득(A값)이다. 그런데 국회를 통과한 기초연금에선 산정 기준이 사실상 물가연동으로 바뀌었다. 정부의 장기재정추계를 보면, 물가는 소득증가율의 약 절반에 그친다. 그만큼 기초연금의 증가 속도가 소득 연동에 비해 지체된다. 비록 물가 수준은 보전하나 당시대 소득 증가분을 따라가지 못한다.

기초연금이 당장은 20만원으로 오른다. 하지만 현행 기초노령연금이 법 취지대로 단계적으로 오르고, 기초연금이 물가와 연동해 인상된다고 가정하면, 약 8년 후 부터는 기초연금이 오히려 기초노령연금이 유지되었을 때의 예상액보다 작아진다. 이는 조만간 노인이 될 50대 베이비부머뿐만 아니라 남은 노후 기간을 감안하면 현재 노인들에게도 연금 손실을 의미한다. 조만간 기초노령연금보다 금액이 작아진다는 점에서 이번 기초연금은 ‘개악’이다.



〈그림 1〉 기초연금 미래 비교: 물가연동과 소득연동 방식

정부는 5년 주기로 노인생활수준, 소득, 물가 등을 종합적으로 고려하여 조정하겠다고 말한다. 하지만 4년간 물가에 맞추어 온 기초연금을 갑자기 크게 올리거나 내리기 어렵다는 점에서 사실상 물가 연동에 다름아니다. 정부 스스로도 여러 설명자료에서 기초연금이 물가와 동행해야 하는 이유를 밝히고 있다.

지난 대통령선거 과정에서, 박근혜정부 출범 이후 국민행복위원회에서조차도 물가 연동 방안은 한번도 논의되지 않았던 주제이다. 그런데 기초연금법 입법예고안에 갑자기 등장해 강행 통과되었다. 과연 국민들에게 물가 연동이 향후 미칠 영향에 대해 정직하게 설명하였는가? 법안을 심의하는 국회에 실질적인 자료를 제공하였는가? 이번 기초연금 논의에서 한국의 연금민주주의는 심각하게 훼손되었다.

3. 기초생활 노인의 기초연금 배제! : 노인복지 형평성 심각

8월 20일, 기초생활 수급 40만 노인들은 지난달보다 약 10만원 삭감당한 생계급여를 받았다. 9월에도 삭감되었다. 기초노령연금이 기초연금으로 바뀌면서 10만원 오른만큼 생계급여에서 공제당한 것이다. 예를 들어, 아무런 소득과 재산이 없는 독거노인의 경우 생계급여(주거급여 포함)를 약 39만원을 받아오다 8월에 29만원만 받았다. 당시 대다수 당사자 노인들은 이 사실을 알지 못했다. 당일 통장에 찍힌 금액을 보고서 주민센터에 문의한 후 당황하고 좌절해야 했다.

보건복지부가 내세우는 논리는 ‘보충급여 원리’이다. 기초생활 생계급여는 최저생계비와 수급자 소득인정액의 차액을 보충하는 급여이므로 늘어난 소득인정액만큼 생계급여를 낮춰야한다는 주장이다. 하지만 이번 ‘줬다 뺀 기초연금’ 문제의 본질은 보충급여 적용 여부가 아니다. 7월부터 대한민국에서 하위 70% 노인들의 현금소득이 기초연금 인상으로 10만원씩 더 생기는데, 유독 가장 가난한 노인들만 여기서 배제되고 있다는 점이다. 이 형평성 문제를 어떻게 방지할 수 있는가?

한편 박근혜정부는 보충급여 원리는 기존 기초노령연금에서도 적용되어 왔는데 왜 기초연금에 와서 새삼스럽게 문제제기하냐고 반박한다. 보건복지부는 ‘기초연금 줬다 뺀기’의 근거로 현행 기초생활보장법 시행령을 제시한다. 시행령대로 깎았다는 이야기다. 하지만 시행령은 국회에서 정한 법 아래 있는 대통령령이다. 정부는 시행령을 내릴기 전에 박근혜 대통령이 약속한 기초연금 공약, 지난 5월 제정된 기초연금법 내용을 꼼꼼히 살펴보고 준수해야 한다.

기초연금은 지난 대통령선거에서 모든 노인에게 드리는 보편적 수당으로 사회적 합의가 이루어진 복지이다. 이러한 취지는 5월에 통과된 기초연금법에도 명확히 명시돼 있다. 기초연금법은 제5조에서 기초연금 감액방식을 다루면서 6항에 감액이 적용되지 않는 예외조항을 두었다. 즉 20만원을 전액 지급하는 대상을 특별히 명시했다. 여기에는 장애인연금 수령자, 기초생활 노인 등이 열거되어 있다.

기초연금법

제5조(기초연금액의 산정)

⑥ 기초연금 수급권자 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게 지급하는 기초연금액은 기준연금액(필자주: 20만원)으로 한다.....

가. 「국민연금법」 제56조제1항에 따라 국민연금 지급이 정지된 노령연금 수급권자 및 분할연금 수급권자

나. 「장애인연금법」 제4조에 따른 수급권자

다. 「국민기초생활 보장법」 제2조에 따른 수급권자로서 대통령령으로 정하는 사람 (필자주: 기초생활 수급 노인)

라. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람

보건복지부도 이 사실을 적극적으로 홍보해왔다. 작년 12월 27일 보도자료에서 보건복지부는 “국가의 보호가 필요한 어르신들이 혜택에서 소외되지 않도록 권리구제 기능을 대폭 강화”하겠다고 밝히면서 기초생활수급자의 경우에도 20만원을 받게 된다고 거듭 강조했다.

“기초생활수급자의 경우에도 기초노령연금을 신청하는 경우 지원대상이 되며, 기초연금의 경우 20만원을 지원받을 수 있도록 조치(기초연금법안 제5조 제6항)”

- 출처: 보건복지부 보도설명자료 (2013. 12. 27)

보건복지부는 기초연금, 기초생활보장제도를 관할하는 부서이다. 만약 기초연금만큼 기초생활보장 생계급여를 삭감할 계획이었다면 굳이 기초생활 노인에게 기초연금을 20만원 지급한다고 기초연금법에 명시할 이유가 없다. 기초연금을 10만원 주면 생계급여를 10만원 깎고, 20만원 지급하면 20만원 깎는 것이라면 이 조항은 아무런 의미가 없기 때문이다.

따라서 기초연금법 제 5조 6항의 취지는 기초생활 노인에게 기초연금 20만원 권리를 보장한다는 내용에 다름아니다. 그렇다면 기초생활 노인에게 20만원을 보장하기 위해서는 기초연금법 제정 이후 시행 준비과정에서 관련법인 기초생활보장법 시행령 ‘소득의

범위'에서 기초노령연금(지금은 기초연금)을 삭제하는 작업이 필요했다. 기초연금연대에 속한 복지단체들이 기초연금 시행 이전에 기초생활보장법 시행령 개정을 요구한 까닭이기도 하다.

박근혜정부는 이러한 요구를 계속 묵살해 왔다. 기초연금법 취지에 따른다면 당연히 시행령을 개정해 기초생활 노인의 20만원 권리가 구현되도록 해야하건만, 당사자, 시민 단체가 제기하고 많은 언론들이 그 필요성을 지적해도 여전히 묵묵부답이다. 이는 취임 이후 최소한 70% 노인에게는 기초연금을 드리겠다는 수정 약속조차 깨는 행위이며 기초연금법 취지조차 사실상 어기는 행위이다. 어떻게 이런 부당 행정이 버젓이 행해질 수 있는가?

4. 기초연금 개혁과제

1) 기초연금의 두 갈래 길: 공공부조 vs. 보편연금

어느 나라보다 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있는 한국에서 기초연금이 나아갈 길이 무척 중요하다. 정부는 고령화로 인해 미래 기초연금 재정부담이 클 것이므로 지금부터 대상과 금액을 줄이는 조치가 필요하다고 주장한다. 향후 국민연금 성숙에 따라 사실상 기초연금을 저소득계층 노인에게만 적용되는 공공부조로 재편하겠다는 구상이다.

지난 2010년 대한민국에 불어온 시대 정신은 “함께 살자, 대한민국!”이다. 보편주의 복지원리에 따라 복지를 권리로 인식하고 이 권리에 기초해 사회구성원들이 자신의 역할을 다하지는 제안이다. 보편복지 원리에선 상위계층 아이, 어르신에게도 복지를 제공하고, 그 가구에 소득능력에 따라 조세 책임을 요청한다. 이것이 유럽 복지국가에서 검증된 ‘강한 복지, 강한 재정’ 원리이고, 큰 재정의 덕택으로 사회적 재분배 효과도 보편복지 방식이 더 크게 나타난다. 대한민국 기초연금도 보편주의 방식으로 발전해 가야 한다.

2) 제안: 모든 노인에게 기초연금 10%!

이에 2012년 사회적 합의대로, 박근혜후보가 국민에게 홍보한대로 기초연금을 되돌려 한다. 내용은 명확하다. “모든 노인에게 10% 급여율의 기초연금을 조건없이 지급”하는

것이다. 이를 위해서는 첫째, 지급대상을 현행 70%에서 100%로 확대하고, 둘째, 기초연금 산정기준을 완전 A급 연동으로 원상회복하고, 셋째, 기초생활보장 소득인정액에서 기초연금을 제외해 실제 모든 노인이 기초연금 혜택을 보도록 해야 한다.



Ⅱ 토론 Ⅱ

노인의 노후생계보장을 위한 공적연금 제도 개선방안 정책 토론회 토론회

이권능 (복지국가소사이어티 상근연구위원)

이용하 (국민연금연구원 연금제도연구실 실장)

조현세 (한국헬프에이지 회장)

주은선 (국민연금 바로세우기 국민행동 / 경기대 교수)

제갈현숙 (사회공공연구원 연구위원)



노인의 노후생계보장을 위한 공적연금 제도 개선방안 정책 토론회



■ 이권능 (복지국가소사이어티 상근연구위원)

1. 연금제도의 목적
2. 연금제도와 세대간-세대내 연대
3. 연금체계 전반의 개혁방향
4. 기초연금의 개편방향
5. 기초연금과 기초생활보장제도의 중복
6. 복지재정과 노인재정에 대한 재해석

노인인권토론회 발표자료에 대한 토론문

■ 이용하 (국민연금연구원 연금제도연구실 실장)

□ 발표 요지

- (기초노령연금/기초연금의 역할 평가) 기초노령연금(2008)의 시행에도 불구하고 2008년 이후 노인빈곤율 및 노인계층내 소득분배가 악화되었다는 사실에 기초하여 기초노령연금이 효과적이지 못하며, 오히려 장기적으로 후세대 부담만 가중시키는 정책이라는 평가
- (기초노령연금의 개편방안) ‘보편적 균등 지급’을 전제로 하는 새로운 기초연금의 도입보다는 현행 기초노령연금의 틀을 유지하되 **지급범위의 탄력적 운영 + 저소득 노인에 타겟을 둔 차등 지급안** 제안

□ 토론

- (제도의 역할 평가관련) 노인빈곤율 및 노인계층내 분배지표의 악화의 원인에 대한 보다 정밀한 진단 필요
 - 총량 지표가 악화되었다고 해서 단순히 기초(노령)연금의 효과성이 없다고 진단하는 것은 지나친 논리의 비약
 - 기초(노령)연금은 이론적으로 분명 빈곤율 및 지니계수 개선에 기여했을 것임. 하지만 다른 요인(예: 임금의 빠른 상승, 2008년 전후의 미국발 금융위기 등)이 지표 악화에 더 크게 작용했을 가능성이 높다고 할 수 있음.

○ (기초노령연금의 개편 방안관련) 지급범위의 탄력적 운영 + 차등지급안도 나름의 장점이 있으므로 고려대상이 될 수 있는 하나의 안인 것은 사실임. 다만, 다음과 같은 사항을 고려하지 못하는 한계가 있음.

- 먼저, 기초노령연금은 '07년 국민연금의 개혁(급여수준의 '일률적' 하향조정: 60% → 40%)의 보완책이었다는 점
- 둘째, 지급범위를 70% 이하로 탄력적으로 조정할 경우 결국 대부분의 국민연금 수급자는 기초노령연금의 지급대상이 될 수 없다는 점*
 - * 소득하위 70%를 지급범위를 정해놓은 현재도 국민연금 수급자(65세 이상)의 50%는 기초노령연금의 대상자가 되지 못하고 있으며, 장기적으로는 기초노령연금 수급자 중 국민연금수급자가 더 줄어듦 전망임.
- 셋째, 저소득층에 초점을 둔 차등지급이 빈곤율 및 분배지표 개선에 과연 크게 기여할 것인지도 의문임.
 - * 연금액이 현재처럼 워낙 낮은 상황에서는 어떤 식으로 지급하든 빈곤율 및 분배지표 개선 효과는 크지 않을 가능성이 높기 때문
- 마지막으로, 차등지급안은 소득과약이 어려운 상황에서는 행정관리비용이 매우 높고, 민원소지가 대단히 높을 수 있음.
 - * 현재 노인의 40%는 소득인정액이 0인데다 그 이상부터 노인의 80%까지도 소득인정액 수준의 격차가 사실 크지 상황임.

비기여 공적연금 제도에 대한 헬프에이지 인터내셔널의 의견

■ 조현세 (한국헬프에이지 회장)

보편적 비기여 공적연금 : 모든 사람이 노년기에 적절하고도 최소한의 조세방식의 보편적 비기여 공적연금 혜택을 받아야 하며, 이는 사회보장에 대한 노인의 권리를 보장하는 길이라고 헬프에이지 인터내셔널은 믿는다. 그러나 현실은 이와 같은 이상과 많은 차이가 있다. 전 세계 노인의 반은 비기여 공적연금을 받지 못하고 있으며, 대부분의 국가에서 연금 지급액이 부족한 형편이다. 사회보장에 대한 노인의 권리를 보장받지 못하게 되면 노인의 존엄성과 안녕에 위협이 될 뿐 아니라 노인과 함께 살고 있는 우리 사회에도 영향을 미치게 되고 앞으로 노년기를 맞이하게 될 젊은 세대에게도 영향을 미치게 된다.

비기여 공적연금의 역할: 보편적 공적연금 체계는 다양한 방법으로 설계될 수 있다. 주로 OECD내의 국가들은 정부 주도의 기여 공적연금을 통해 대부분의 국민에게 혜택이 돌아가도록 체계를 유지하고 있다. 하지만, 헬프에이지 인터내셔널은 비기여 공적연금이 21세기에는 중요한 역할을 하게 된다고 믿는다. 두 가지 중요한 이유가 있다.

첫 번째는 비기여 공적연금을 도입하게 되면 연금 수급율이 빠르고 효과적으로 증가하게 된다. 지난 몇 세기 동안 많은 국가들이 정규적인 근로가능인구가 적음에도 불구하고 기여 공적연금의 수급율을 확대하려고 고분 분투해 왔다. 그러나 보편적 비기여 공적연금 제도를 도입하게 되면 불과 몇 년 이내에 노인에 대한 연금 수급율을 빠르게 높일 수 있게 된다. 2007년부터 비기여 공적연금제도를 도입한 한국이 그 대표적인 예가 된다. 보편적 비기여 공적연금 제도는 조세로 조달되며, 소득연계에 의한 차별급여액이 아닌 동

일 급여액을 지급하게 된다. 이를 통해 노년기에 다가올 위험을 감소시키는 진보적인 결과를 얻을 수 있다. 또한, 빈곤과 불평등을 감소시키는데 주요한 영향을 끼치게 된다.

두 번째는, 보편적 비기여 공적연금 제도의 도입을 통해 공적연금 제도의 강력한 기반을 갖추게 된다. 기여 공적연금 제도가 저축의 역할을 하는 반면, 비기여 공적연금 제도는 소득의 재분배 역할을 하게 됨에 따라 노년기에 최소한의 급여가 보장될 수 있기 때문이다.¹⁾ 이를 통해 젊은 세대는 미래를 위해 저축이 필요하다는 점과 국가로부터 기대하는 점이 무엇인지 분명한 이유를 알게 되는 효과를 보게 된다. 또한, 다가오는 고령화 세계를 대비하여 저축의 중요성에 대해 좀 더 합리적인 결정을 할 수 있는 기반이 된다.

비기여 공적연금 제도의 설계: 비기여 공적연금 제도는 다양하게 설계될 수 있다. 뉴질랜드나 네덜란드와 같이 모든 노인을 위한 보편적 제도를 채택할 수 있으며, 한국, 오스트리아, 남아프리카와 같은 나라와 같이 자산조사를 통해 일부 노인을 제외시킬 수도 있다. 부유한 노인계층을 제외시킴으로써 비용을 절감할 수 있다고 보지만, 왜곡된 결과를 초래할 수도 있다. 즉, 노년기를 대비해서 열심히 저축하는 사람들에게 비기여 공적연금을 제공하지 않으면 저축에 대한 의욕을 감소시키는 결과를 초래한다.

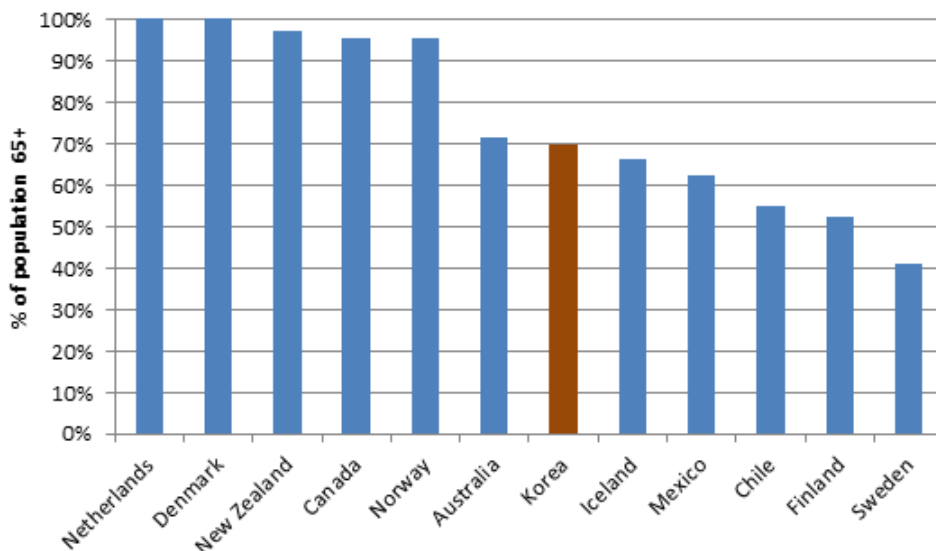
국가재정 부담 여부: 비기여 공적연금에 대한 비용은 급여금액과 수급율에 달려 있다. 하지만 적절한 최소 수준의 비기여 급여액을 모든 사람에게 제공하는 보편적 제도를 도입해도 대부분의 국가들이 그 예산을 감당할 수 있다는 연구결과가 있다. 예를 들어 보편적 비기여 공적연금 제도를 도입하고 있는 뉴질랜드나 네덜란드의 경우에 그 예산이 GDP의 5%를 차지하고 있어서 OECD 평균 7.8%에 비해 적은 실정이다. 비기여 공적연금 제도는 인구 노령화 정도에 따라 조정 가능한 제도이다. 수급액을 물가에 연동한다든지 연금수급 연령을 조정하는 등의 정부예산을 조정할 수 있는 다양한 방법이 있다.

1) 기여 공적연금 제도를 채택한 다수의 나라가 소득연계로 인한 저축의 기능과 저소득 근로자와 정부보조 받는 극빈층에 대한 혜택을 부여한 소득재분배 역할 기능을 혼합해서 제도를 설계했음.

한국의 기초연금 제도에 대한 헬프에이지 인터네셔널의 입장

헬프에이지 인터네셔널은 한국 정부가 매우 높은 노인빈곤율에 대응하기 위해 기초연금을 도입한 것은 고무적으로 판단한다. 한국은 노인빈곤율이 매우 높다. OECD자료에 의하면 한국의 경우 전체 인구의 15%가 빈곤층인데 반하여 노인은 거의 반정도가 빈곤층에 속해 있다. 이는 OECD 국가 중 가장 높은 수준이다.²⁾ 또한, 높은 빈곤율이 노인자살율을 높이는 주요한 원인중의 하나인 점을 알고 있다.

국제적인 비교자료를 통해 본 기초연금 수급율은 OECD 국가 중에서 높은 수준이다.



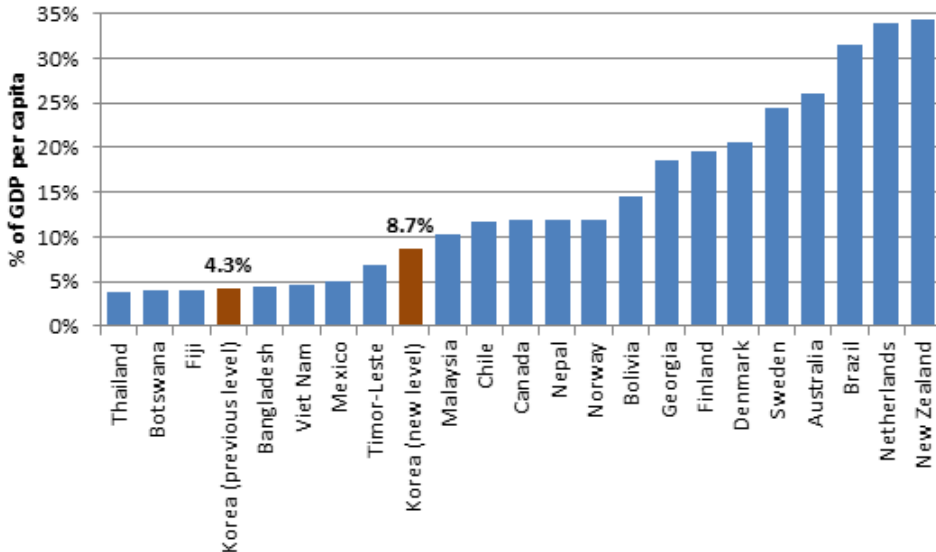
Source: HelpAge International, Social Pensions Database at <http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/>

〈그림 1〉 OECD 국가 중 65세 이상 노인의 기초연금 수급율

하지만, 기초연금의 지급액은 국제적인 기준에 비해 낮은 수준이다. 기초노령연금의 경우 최대 지급액 94,600원은 평균소득의 4.3%이다. 그림 2에 나타나와 있는 것처럼, 한

2) OECD (2013) Pensions at a Glance

국의 지급액은 다른 국가와 비교했을 때 낮은 수준이다. 이는 소득수준이 낮은 국가인 티모르 레스테, 볼리비아, 네팔과 비교했을 때 한국의 지급액의 절대금액은 높은 수준이지만, 1인당 국민소득에서 차지하는 비중은 낮은 수준임을 알 수 있다.



Source: HelpAge International, Social Pensions Database at

<http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/>

〈그림 2〉 평균소득 (1인당 국민소득) 대비 기초연금 지급액 비중

기초연금 제도의 도입으로 지급액이 최대 200,000원으로 인상된 점은 환영한다. 기초연금 지급액의 인상으로 인하여 노인빈곤율을 낮추는 효과를 볼 수 있게 되었다. 하지만 국민기초생활보장법에 근거하여 생계비를 보조 받는 빈곤층의 경우는 기초연금 지급으로 인한 혜택을 볼 수 없게 되었으며 이는 빈곤율을 낮추는데 영향을 미치지 못하고 있다. 또한, 기초연금 지급액은 2014년 기준으로 평균소득(1인당 국민소득)의 8.7%이며 이는 국제적인 평균인 15%와 비교해서 낮은 수준이며, 30%가 초과되는 브라질, 네덜란드, 뉴질랜드와 비교한다면 큰 차이가 있음을 알 수 있다.〈그림 2 참조〉

한국이 노인빈곤율을 실질적으로 낮추려면 기초연금에 보다 많은 투자를 통해 기초연금 지급액을 인상해야 한다. 국제적인 기준과 비교해 보면, 한국정부가 기초연금 지급액 인상으로 인한 예산의 증가를 감당할 수 있음을 알 수 있다. 한국은 현재 GDP 대비 0.44%가 기초연금 예산이다. 보편적 비기여 공적연금 제도를 채택하고 있는 네덜란드나 뉴질랜드의 경우 GDP의 5%이며, OECD 국가들의 평균이 8%인 점을 비교할 때 한국의 기초연금 예산은 적은 실정이다.³⁾ 한국이 기초연금 지급액을 현행 지급액의 2배인 400,000원으로 인상해도 정부예산이 GDP의 약 1% 정도 인상되어 GDP대비 1.44%가 되므로 여전히 국제적인 기준에 미치지 못한다. 한국보다 더 소득수준이 낮은 나라의 경우에도 몇몇 나라는 한국보다 더 큰 규모의 비기여 공적연금 예산이 책정되어 있다.

한국은 논란의 여지가 많은 자산조사를 통해 부유층 노인을 연금 수급자에서 제외시키는 방법을 채택하고 있다. 단기적으로 자산조사를 통한 방법은 예산을 줄일 수 있는 효과를 볼 수 있을지 모르지만, 장기적으로는 더욱 큰 비용이 소요될 가능성이 크다. 첫째로는 국민연금 수급자를 자산조사를 통하여 기초연금 수급자에서 제외하게 되면, 이를 피하기 위해 왜곡된 방법을 양산하게 된다. 실제로 오스트리아의 경우 기여 공적연금을 받던 사람들이 조기 퇴직하거나, 기여 공적연금을 일시에 받고 또 비기여 공적연금도 받는 연금 이중수령 방법이 이루어져 문제가 되었다.⁴⁾ 두 번째는 고액 세금 납부자인 부유층의 노인을 제외시키게 되면, 이들이 세금납부에 대한 혜택을 받지 못하게 되어 조세기반 공적연금에 대한 매력력이 떨어지게 되고, 장기적으로 제도의 지속가능성에 부정적인 영향을 미치게 된다.

www.helppage.or.kr

www.helppage.org

3) Calculation on the basis of SSA, "International Update, September 2014" and data from the IMF's World Economic Outlook database.

4) Larry Willmore (2007) *Universal Pensions for Developing Countries*

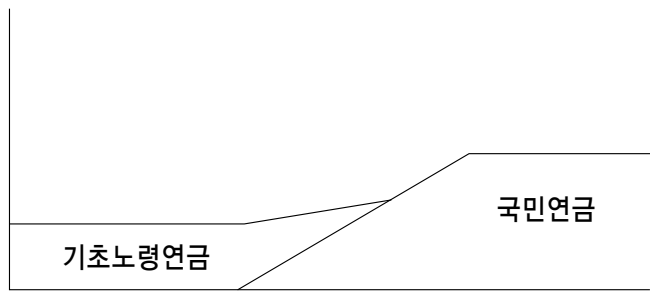
한국 공적연금의 약화와 노인의 사회권 실종

■ 주은선 (국민연금 바로세우기 국민행동 / 경기대 교수)

1. 발제자가 주장하는 대로 노인빈곤과 불평등의 심화되고 있는 상황에서 한국 노후 소득보장정책이 ‘각자가 알아서 노후를 책임지는 방향’을 지향하는 것이 논리적이며, 올바른 대안일까?
 - 소위 ‘복지국가’, ‘국민이 행복한 나라’를 외치는 가운데 지난 몇 년 간 한국사회에서 계속 노인 빈곤과 불평등이 심화되고 있는 것(야만성)은 정치적으로 책임져야 할 문제임.
 - 이러한 현상은 비단 기초연금만의 문제가 아니라 지금 노후소득보장체계의 근본적 문제로부터 비롯됨. 공적연금의 미비함이 문제의 핵심임: 국민연금 낮은 수준의 국민연금 급여(평균 약 30만원), 넓은 사각지대, 국민연금을 보완하지 못하는 기초연금 등
 - 발제자가 바람직한 방향으로 얘기한 ‘노후보장의 개인 책임’, ‘부모는 부모 힘으로, 자식은 자식이 알아서’ 는 이미 한국사회의 지배적 노후보장 방식으로 실현되고 있음. 다른 어느 나라보다 노후소득에서 공적연금이 차지하는 비중이 낮고, 근로소득이 차지하는 비중이 높음. 노인의 경제활동참여율 매우 높음. 이렇게 노인 개인이 노후를 온전히 책임져야 하는 상황의 결과가 지금의 극심한 빈곤과 불평등임. (문제 현황과 해법의 불일치)
 - 게다가 노후를 개인이 책임지는 방식인 사적연금과 근로소득은 노인기의 불평등을 심화시키게 됨. 사적연금은 재분배 기능이 없으며, 노인기 근로소득 불평등 역시 매우 큼.

2. 공적연금(기초연금)의 선택과 집중이 지금의 노인빈곤 문제의 해법이 될 수 있는가?

- 발제자가 지지하는 안은 기초연금 대상을 일정한 소득수준 이하의 노인으로 좁혀 지급하는 것으로 선별성, 급여 차등성을 강화하는 것. 이 경우 기초연금 수급대상자는 계속 감소. 노후소득에 대한 필요도가 높은 노인에게로 대상을 제한하여 대상 효율성(target efficiency)이 높아졌다는 전략, 소위 선택과 집중이 제대로 될 수 있을까?



- 공공부조 형태 기초연금에 관해 정확히 할 것은 대상을 하위소득층으로 제한한다고 하더라도 보편적 수당 형태의 기초연금 이상으로 급여액을 높일 수 없다는 것이다. 흔히 대상자를 제한하면 1인당 급여액을 올릴 수 있다는 오해가 있지만 기초노령연금은 국민연금과 함께 작동하기 때문에 국민연금 급여가 낮으면 기초연금 급여액은 더 낮을 수밖에 없다. 현재 국민연금 노령연금 급여수준은 평균 30만원이며, 2050년이 되어도 평균소득대체율은 약 22~23%에 불과할 것으로 예측된 바 있다. 국민연금 실질 급여수준이 이러하다면 비수급자, 혹은 저수급자에게만 제공하는 공공부조 방식 기초노령연금 급여는 평균소득대체율 10%를 넘어가기 어렵다. 즉, 공공부조안이 소수에게 급여를 집중하여 빈곤제거 효과를 높인다고 하지만 적어도 기초연금에 관해서는 성립하기 어렵다. '선택과 집중'은, 기초연금에 관해서는 급여 인상 없는 대상 축소만을 의미한다. 발제자가 지지하는 공공부조안의 핵심은 대상의 제한(선택)을 통한 재정절감이며, 보편적 연금안에 비해 자원 집중(급여액 인상)은 불가능하다.

- 지난 5월 입법, 지금 실행되고 있는 새 기초연금제도는 국민연금 가입기간이 길어 질수록 급여액을 줄이는 방식으로, 특히 저소득층 가입자의 국민연금 가입 유인을 떨어뜨려 공적연금의 노후소득보장 기능을 저하시킨. 그렇지 않아도 가입회피 문제, 소득 하향신고 문제 등이 심각한 국민연금제도와 현행의 기초연금이 건전한 형태로 함께 작동하기 어렵다. 정부가 기초연금 개혁을 통해 다시 한 번 국민연금을 뒤흔들어 놓고 국민연금에 대한 신뢰를 하락시킨 것은 안타까운 일이다.
- 노인 65%만 포괄하며, 급여를 차등화시키는 새 기초연금제도는 사회통합의 의의는 낮다. 노인세대의 사회에 대한 기여를 보상한다든가, 모든 노인이 시민으로서 사회보장에 대한 권리를 갖게 된다는 의의는 없다. 대상 선별과 차등화는 기초연금 수급 여부 및 급여 수준을 둘러싼 불필요한 사회적 갈등을 포함한다. 이는 기초연금의 사회적 정당성을 저해한다. 박근혜 정부안은 연금을 둘러싼 상위소득계층-하위소득계층, 국민연금 장기가입자-가입자-비가입자, 현재노인세대-미래노인세대의 이익을 분할시킨다. 특히 정부안은 현재 60대 이하에게 예상되는 저연금 문제 및 빈곤문제 대응에 불충분한 안이다. 부모부양부담과 자기부양부담을 안고 있는 현 근로세대에게는 더욱 인색하게 설계한 안이다. 결국 정부안은 기초연금 도입과 확대에 필수적인 사회통합 및 연대보다는 사회적 분할을 부각시키는 개혁안이다.
- 더욱이 이번에 통과된 기초연금안은 급여의 안정성 면에서 매우 취약하여 장기적으로 기능하면서 신뢰를 얻기에는 부족하다. 즉, 기초연금액 가치와 역할이 불분명한 안이다. 우선 기준금액 20만원 및 저연금보장 기준인 국민연금급여 30만원의 실질적 하락가능성은 여전히 존재한다. 급여액의 물가연동 방식 선택은 사회보장제도로서 급여액의 안정성 및 보장의 확실성, 미래세대 노후보장의 안정성에 심각한 문제를 야기한다. 장기적으로 공적연금 전체가 평균 실질소득대체율 30%조차 제대로 보장하게 될 것인지 의문스럽다.

3. 공적노후소득보장제도의 약화와 사회권의 실종

- 소득보장은 사회권 실현의 기본이며 소득보장의 실패를 사회서비스로 메우는 것

은, 지금과 같이 시장화된 사회서비스제도 하에서는 근본적으로 불가능하다. 공적연금은 가장 평등하면 고른 분배의 수단이다. 공적연금의 기본적인 목표는 자본주의 체제에서 산업화의 고질적인 문제인 노인빈곤 문제를 해소하는 것이다. 복지국가 발전과정에서 공적연금의 목표는 사회적 적절성, 즉 시장임금의 일정한 수준의 소득대체가 가능한 노후소득보장으로 발전되기도 한 바 있다. 이는 다른 복지국가 연금제도의 성과이기도 하다. 한국에서는 공적연금제도 개혁에 앞서 이러한 연금제도의 기본적인 목표를 재확인할 필요가 있다.

- 불평등 심화 속에서 이렇게 공적연금의 전체적인 역할을 축소시키고, 소득재분배적 요소를 축소시키는 것이 정말로 사회정의와 세대간 정의에 부합하는 것인지 의문스럽다. 세대간 정의는 세대내 분배 문제와 무관하지 않다. 공적연금 역할 축소와 재분배적 요소가 없는 사적연금의 확대는 계층간 노후보장 격차를 늘린다. 더욱 불평등해질 미래세대에게 공적연금 비중을 줄이고, 사적연금 비중을 늘려가라고 주문하는 것은 적절한 연금정책 방향이 아니다. (빈곤한 자녀가 빈곤한 부모와 자기자신을 부양해야 함)
- 정부 연금정책은 공적연금 축소와 사연금 확대를 지향함. 이에 기초연금 개혁 다음 수순으로 개인연금과 퇴직연금 활성화를 위한 세제혜택 확대 등 사적연금시장 팽창을 위한 정부지원 확대가 이루어질 것임. (제1차 사회보장기본계획, 사연금 활성화대책 등) 사적연금활성화대책은 퇴직연금 시장 확대를 통한 금융시장 부양 효과를 의도함. 공적연금 축소와 사연금시장 확대를 통해 사회연대보다는 개별적 저축이나 보험을 통한 노후보장을 추구한다는 점에서, 그리고 사연금시장을 활성화시켜 연기금의 금융자본화를 추구한다는 점에서 한국의 공적연금정책은 2007년 연금개혁에 이어 2014년 연금개혁을 통해 개별화, 시장화, 금융화를 추구한다는 것을 명확히 하였다.
- 공적연금 축소와 사연금 확대 및 규제 완화의 가장 큰 수혜자는 연금보험료 유입에 기대어 금융시장 팽창을 도모하는 금융기관들일 것이다. 가장 큰 피해자는 최저보장의 혜택에서 벗어나 있으나 낮은 수준의 공적연금으로 제대로 노후소득보장이 어려운 저소득층과 다수의 중간층임. 공적연금 보장수준 하락을 재분배적 요소가 없는 사연금으로 메우는 전략은 계층간 노후보장 격차를 늘려 노인빈곤

해소는 물론 중간층의 노후 안정 효과를 갖기 어려울 것으로 보인다. 즉, 다수의 사회권, 즉 적정 노후소득보장에 대한 권리는 심각하게 손상된다.

- 또한 사연금 중심의 노후소득보장 추구가 퇴직연금과 개인연금 육성을 위한 지출 확대와 노인빈곤 해소를 위한 별도의 지출을 감안할 때 재정절감 효과가 얼마나 클지 불확실하다. 다른 나라 사례들로 볼 때 방만한 사연금 운영의 사회적 비용 역시 적지 않다.

노인의 사회보장권과 공적연금 강화

■ 제갈현숙 (사회공공연구원 연구위원)

1. 노인인권의 특수성과 노령의 사회보장권¹⁾

□ 보편적 인권담론의 접근 방식

- 주체적이고 존엄한 인간의 권리를 보편적으로 규정한 논의
- 장애인, 여성, 아동, 이주민 등 다양한 사회적 약자 집단의 인권상황에 대한 논의
- 보편적인권의 논의 맥락: 역사적, 문화적, 삶의 구체적인 상황 속에서 인권의 보편성과 특수성의 경계를 선형적으로 구분하기보다는 인권의 가치가 다양한 삶의 조건에서 어떻게 구체화되는가에 대한 분석
- 보편적 복지나 시민사회의 연대가 두텁지 못한 한국사회의 상황에서 다양한 사회적 약자들의 주체적인 권리주장이 사회 전체의 권리 확장에 중요한 효과를 가짐. 노인복지의 경우도 이해당사자를 매개하지 않는 복지 주장이 정치적인 수사를 넘지 못하는 경험을 비추어봤을 때 ‘노인’의 주체적인 권리 강조는 더욱더 중요한 역할을 함.

□ 노인인권

- 기대 수명이 짧고, 몸과 생명에 대한 인위적인 통제가 제약됐고, 인간의 생산·재생산의 활동이 과학적으로 관리되지 않았던 시기의 노년: 삶과 죽음의 관계와 인간과 자연의 순환적 관계 속에서 해석되고 경험되고 존재했음.

1) 박경숙 외, 2009, “노인인권상황 실태조사”, 국가인권위원회.

- 근대적 생산, 지식, 권력 구조의 노년의 삶: 노년의 경험과 인식들을 비정상적인 것으로 간주. 생산조직의 합리적 조직화, 소비생활 증대, 영양, 돌봄, 위생, 복지 제도가 확장되면서 생산성과 건강을 관리하는 의미가 커짐. 이 과정에서 의존과 노화, 죽음에 대한 의미들이 부정되었고, 이러한 부정성은 노년의 부정으로 이어짐
→ 노년은 한편으로는 노화와 질병과 죽음에서 해방시키려는 힘과 다른 한편으로 부정하는 힘이 서로 대립되면서 현대 노년의 삶과 인식은 재편됨
 - 노년에 대한 부정적인 인식과 구조의 메커니즘: 생산성과 과학주의 논리로 조직된 사회제도에서 노화, 질병, 의존의 경험들이 부정적으로 인식됨, 이러한 부정적인 관념은 노인을 사회제도에서 배제시키고 약자화시키는 논리로 이어짐. 그 결과 나이 들을 이유로 생산성과 능력을 발휘할 수 있는 기회가 차단되고 노인차별 인식과 행위가 중첩되어 노년의 부정이 더욱 심화됨. 성공적인 노년에 대한 자기 규율이 클수록 노인 스스로 노화, 질병, 돌봄, 죽음을 경험하는 것이 커다란 짐과 부담으로 인식됨.
 - 노인 내부의 이분화: 노후복지의 사회보장이 취약한 상황에서 개인의 선택과 책임이 강조되는 이념적인 지배가 유지되는 사회적 환경 하에서 생산적 노년을 개별적으로 추구하는 집단과 노년의 부정적인 메시지 속에 갇힌 집단으로 이분화 됨.
→ 이러한 노인 내부의 분화와 노년에 대한 부정적인 인식을 개선하기 위해서 공적노후소득보장 강화는 매우 유의미한 결과를 제공할 수 있음.
- ※ 세계인권선언 제25(1)조: 모든 사람은 식량, 의복, 주택, 의료, 필수적인 사회 역무를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕에 **적합한 생활수준을 누릴 권리**를 가지며, 실업, 질병, 장애, 배우자와의 사별, 고령, 그 밖의 자신이 통제할 수 없는 상황에서의 다른 생계 결핍의 경우 사회보장을 누릴 권리를 가진다.
- 노령은 자신이 통제할 수 없는 상황에서 생계가 어려운 경우로 사회보장권을 가짐. 소득뿐만 아니라 의식주, 의료 등 사회보장의 기본권으로서 특히 '노령'이라는 사회적 위험으로 인한 생계결핍으로부터 보호하는 것을 규정하고 있음

2. 공적연금의 노후소득보장 기능²⁾

□ 한국의 심각한 빈곤률

- 2011년 기준 65세 이상 인구의 49% 상대적 빈곤으로 OECD 평균인 13%와 비교했을 때 한국의 빈곤상태는 약 4배 높음. 65세 이상 노인의 자살률은 2000년 10만 명 당 34명에서 2010년 72명으로 두 배 이상 증가(OECD 평균 22명)³⁾
- 한국 노인의 심각한 빈곤율과 자살률의 원인: 공적노후소득보장체계의 미흡. 산업화 이후 변화된 사회 및 가족구조에서 노인을 위한 생계마련은 더 이상 가족의 책임으로 전가되기 어려워짐. 유럽의 경우 19세기 말부터 20세기 초에 공적연금 제도를 도입하면서 노동시장에서 벗어난 사람들의 노후생계를 위한 수단 마련. 산업화는 자본주의 국가들은 경제활동인구뿐만 아니라 비경제활동 인구, 특히 노동소득이 단절된 사람들에게 대한 대책을 사회적이고 국가적인 차원에서 마련.
- 한국의 낮은 공적연금 수혜율: 1960년 기여에 기반을 둔 공적연금 수급률은 최소 32%에서 최대 100%, 40년 이후 대다수 국가들의 포괄성은 100% 도달. 공적연금의 수급률과 노인빈곤률은 반비례 관계 성립. 즉 공적연금의 수급률이 높을수록 노인빈곤률은 통제 가능한 수준으로 축소됨.

〈표 1〉 1960년과 2000년 주요국 공적연금 수급률 추이

국가	관찰연도	1960	2000	국가	관찰연도	1960	2000
호주*		52	68	일본		32	127
오스트리아		59	87	네덜란드		80	107
벨기에		-	101	노르웨이		88	102
캐나다		99	97	뉴질랜드		71	95

2) 이하 글은 복지동향 2014년 9월호에 기고했던 “공적연금으로서 국민연금 강화의 필요성과 과제”를 재구성했음을 밝힌다.

3) OECD, 2014, OECD 한국경제보고서, p. 35.

국가 \ 관찰연도	1960	2000	국가 \ 관찰연도	1960	2000
덴마크	82	101	스웨덴	100	100
핀란드	97	100	스위스	100	100
프랑스	-	100	영국	79	104
독일	-	100	미국	72	93
아이슬란드	87	96	이태리	-	100

* 연금수급률(take-up rate): 퇴직연령 이후 인구 대비 연금수급자

* 호주는 기초연금 운영, 소득 및 자산조사로 인해 노인의 약 30%는 지급대상에서 제외

* 수급률 100%를 넘는 것은 중복연금수급자를 제외하지 않은 결과로 판단.

* 자료: Scruggs, Lyle. 2007. "Welfare State Generosity Across Space and Time", in: Clasen, Jochen and Nico. A. Siegel(ed.). *Investigating Welfare State Change, The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. p 153.

3. 국민연금의 제도적 문제와 과제

□ 국민연금의 제도적 문제: 가입사각지대, 낮은 수급률, 낮은 급여수준

- 가입사각지대: 경제활동인구 대비 국민연금 제도의 낮은 포괄성. 국민연금은 형식적으로는 모든 경제활동인구를 포함하여야 하지만, 실제로는 경제활동 인구의 약 53%정도 포괄, 전체 근로가능인구(18~60세) 대비 가입률 40%.
 - 낮은 실가입률의 원인: 자영업자, 비정규직 노동자를 포함하는 지역가입자 상당수의 보험료 미납부 문제. 국민연금 총가입자는 2012년 말 기준 2,024만 명 중 42%에 해당하는 지역가입자(857만 명)의 절반 이상인 467만 명이 보험료를 납부하지 않는 납부예외 상태이고, 소득신고자 중에서 장·단기 미납자도 상당. 보험료 미납부 원인은 대부분 경제적 여력의 문제에 기인됨. 가입률 제고와 유지를 위한 방법은 저소득층에 대한 국민연금 가입유도 및 지원책 요청됨
- 낮은 연금수급률: 제도의 미성숙과 가입사각지로 기인됨. 2011년 말 기준 전체 65세 이상 노인인구 중에서 국민연금 수급자는 27.7%(특수직역연금 포함 수급률 30%). 2007년 도입된 기초노령연금으로 공적연금 수급률은 양적 수치 증가. 그러나 국민연금 수급률의 발전 전망이 매우 더딤

〈표 2〉 65세 이상 공적연금 수급자 규모(2011. 12)

65세 이상노인	공적연금 수급률	기초노령연금	국민연금*	특수직역연금
5,700천명 (100.0%)	4,670천명 (82.4%)	3,818천명 (67.0%)	1,577천명 (27.7%)	220천명 (3.9%)

* 국민연금도 자료 일관성 차원에서 65세 이상자만 대상

자료: 국민연금연구원 내부조사자료

〈표 3〉 국민연금 수급자 및 수급률 전망

(단위: 천명, %)

	65세 이상 인구	수급자 수(천명)			65세 인구 대비 수급자 수 비율(%)			
		노령	장애	유족	노령	장애	유족	계
2010	5,357	1,214	10	153	22.7	0.2	2.9	25.8
2020	7,701	2,285	6	568	29.7	0.5	7.4	37.6
2030	11,811	4,687	81	1,213	39.7	0.7	10.3	50.7
2040	15,041	7,842	113	1,909	52.1	0.8	12.7	65.6
2050	16,156	10,196	120	2,428	63.1	0.7	15.0	78.8
2060	15,141	10,489	108	2,433	69.3	0.7	16.1	86.1
2070	13,264	9,624	92	2,169	72.6	0.7	16.4	89.7

* 기본인구 가정. ** 수급자수는 65세 이상 노인 중 수급자임.

자료: 국민연금재정추계위원회·국민연금운영개선위원회(2008).

- 저급여수준 문제: 평균 급여수준이 최저생계비에 도달하지 못함. 국민연금급여액은 가입기간(=보험료납부기간+크레딧기간)에 따라 늘어나는 구조인데, 가입기간이 길지 못하면 급여는 하락됨. 국민연금의 노령연금급여 평균수급액은 2012년 기준 가입자 평균소득의 약 16% 수준. 특례노령연금 대상자가 감소하고 완전노령연금 대상자가 증가하더라도 급여수준의 증대가 제한적. 추세결과 2040년에 도달하면 가입자의 평균가입기간은 대략 20년 전후로 예상되지만, 수급자의 소득대체율은 현재보다 축소됨. 이것은 2007년 연금개혁에서 60%였던 급여수준을 매년 0.5%pt씩 인하해서 2028년에 40%로 축소된 결과

〈표 4〉 평균소득대체율 추이 및 국민연금 급여별 수급자비율(%)

	평균 소득대체율	노령연금/ 65이상인구	장애연금수급자/ 65이상인구	유족연금수급자/ 65이상인구
2013	25.4	27.6	0.3	4.2
2020	24.7	29.7	0.5	7.4
2030	23.7	39.7	0.7	10.3
2040	23.1	52.1	0.8	12.7
2050	22.7	63.1	0.7	15.0
2060	22.6	69.3	0.7	16.1

자료: 2008년 재정계산 장기추계모형 사용, 국민연금연구원 추계(2013)

* 소득대체율은 해당년도의 특례, 재직자노령연금 수급자를 제외한 노령연금 수급자들의 최초연금월액과 생애평균소득월액(B값)의 비율로 계산한 것임.

3. 공적연금 강화의 방향

- 사회·경제적 지위의 차이와 노동시장의 불평등 수정
 - 개인적으로 노후를 준비하는 방식은 시장에서의 소득 및 사회경제적 지위에 따라 매우 다양한 방식 존재. 고소득자나 고용이 안정된 국민들의 경우, 국가가 개입하지 않아도 노후준비를 위한 여력 존재. 그러나 시장에서 차별받고 불평등한 대우를 받는 국민들의 경우 노후를 위한 개인적인 노력은 사실상 불가능함. 그러므로 전체 국민의 노년기 삶을 보호하기 위해서는 반드시 공적연금의 보장이 전제되어야 함
- 공적연금의 효과성 및 긍정성
 - 가족구조 및 부양의식의 변화, 산업화·도시화, 급속한 고령화 등에 따른 노령·장애·사망 등의 위험에 효과적으로 대응할 수 있는 사회적인 기제임
 - 국민연금은 가입자들의 일정기여를 전제로 급여를 실시하고 있고, 민간연금과 다르게 사회연대성과 세대연대성 그리고 재분배 기능.
- 재정안정화 패러다임 하에서 급여율과 보험료율이 조정됐다면, 국민연금으로 보장되어야 할 소득대체율의 절대적 기준 중심으로 개혁논의 진행되어야 함

- 명목보장성과 실질보장성의 갭을 축소시키기 위한 다각적이 방안 고려
- 노년층의 다층소득보장에서 사적 연금에 대한 다각화 이전에 0층과 1층에 해당하는 공적 연금제도의 조화가 우선되어야 함
- 국가는 공적연금에서 자신의 역할과 책임을 반드시 재고해야 함. 지역가입자의 저소득 문제에 따른 가입기간 단절을 해소할 수 있도록 재정 투입에 대해 국가는 적극적으로 임해야 함
- 기초연금의 보편적 확대
 - 기초연금 보장성+국민연금 보장성=공적연금 평균 보장성이 국민연금 A값의 평균 수준은 도달될 수 있도록 보완해야 함.

노인의 노후생계보장을 위한 공적연금 제도 개선방안 정책 토론회

| 인 쇄 | 2014년 9월

| 발 행 | 2014년 9월

| 발행인 | **현 병 철** (국가인권위원회 위원장)

| 발행처 | **국가인권위원회 인권정책과**

| 주 소 | (100-842) 서울특별시 중구 무교로 6
금세기B/D (을지로1가 16번지)

| 전 화 | (02) 2125-9837 | F A X | (02) 2125-0918

| Homepage | www.humanrights.go.kr

| 인쇄처 | 도서출판 **한학문화**

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

| ISBN | 978-89-6114-355-4 93330

이 저작물은 국가인권위원회가 지적재산권을 전부 소유하지
아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(변경, 복제, 배포, 상업적인
용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허락을
받으셔야 합니다.