사업평가 16-02(통권 352호)

NABO

기초연금제도 평가

탁현우

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

기초연금제도 평가

사업평가 16-02 (통권 352호)

기초연금제도 평가

총 괄 | 고기석 사업평가국장

기획·조정 | 김수옥 사회사업평가과장

작 성 | 탁현우 사회사업평가과 사업평가관

지 원 | 유선주 사회사업평가과 행정실무원

박선영 사회사업평가과 자료분석지원요원

「사업평가 보고서」는 국가 주요사업에 대한 종합적이고 체계적인 평가를 통하여 주요 정책 및 사업에 대한 문제점을 진단하고 개선방안을 모색함으로써, 국회의 예산 및 법안 심사와 의제 설정을 실효성 있게 지원하기 위한 것입니다.

문 의 : **사업평가국 사회사업평가과** | 02) 788-3782 | peb2@assembly.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

기초연금제도 평가

탁현우

2016. 4

국회예산정책처
National Assembly Budget Office

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의(2016. 4. 26.)를 거쳐 발간되었습니다.

발간사

우리나라의 노인인구는 전 세계적으로 유래가 없는 급속한 증가추세에 있으며 이에 따라 노년부양비도 2010년 기준 15.4명에서 2050년 60.7명으로 증가가 예상되고 있습니다. 한편, 노인빈곤율은 2015년 기준 49.6%로 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 최하위에 해당하는 심각한 수준입니다. 늘어나는 노인인구의 생활안정과 노인빈곤 해소를 위하여 정부는 2014년 7월 기초연금을 도입하였습니다. 기초연금이 노인세대의 사회적 안전망으로 제대로 기능하기 위해서는 제도시행 결과의 효과성과 형평성 및 제도의 지속가능성에 대한 심층적인 평가가 필요합니다.

기초연금 도입 후 노인가구의 소비지출을 분석한 결과에 따르면 식료품과 보건의료 품목의 소비지출이 증가하는 긍정적인 효과가 나타났습니다. 또한, 소득분위가 높은 노인가구에서 문화생활이나 여행, 가정용품의 구입이 증가하고 있어 기초연금이 생활수준 개선에도 기여하고 있는 것으로 평가됩니다.

이러한 기초연금의 긍정적 효과에도 불구하고 기초연금 수급액의 형평성 평가 결과에 따르면 노인가구 소득 3분위 이하에서 평균 기초연금 수급액이 낮아지는 역진성이 관찰되었습니다. 이러한 역진성의 원인을 일부 기초생활보장수급자의 기초연금 미수급 문제로 진단하고, 기초생활보장제도와 기초연금제도의 정합성을 제고할 수 있도록 가능한 정책대안들을 검토하였습니다.

한편, 지방자치단체의 기초연금 재원분담 현황을 분석한 결과 차등보조 기준이 동일한 지역 간에도 재원분담률의 차이가 발견되었습니다. 이에 따라 재원분담의 지역 간 형평성 제고를 위하여 차등보조 기준의 현실화 및 세분화 등 대안을 제시하였습니다.

본 보고서가 노인의 빈곤해소와 생활안정에 관심을 가지고 계신 의원님의 의정활동에 기여하고, 기초연금이 지속가능하고 효과적인 고령사회 대책으로 기능하는데 도움이 될 수 있기를 바랍니다.

2016년 4월

국회예산정책처장 김준기

요 약

❑ 평가목적

○ 기초연금의 도입이 소득분위별로 노인가구의 소득과 소비에 미치는 영향을 통계청 가계동향조사(분기별)를 활용한 실증분석을 통해 살펴보는 한편, 기초연금 재원(7조 8,600억원, '16년 국고기준)의 지역 간 분담실태를 비교·분석하여 개선방안을 제시함.

❑ 분석결과

○ 기초연금 도입 후 소득분위별 소비지출 증감에 대한 분석 결과, 식료품과 보건의료 항목은 대부분 소득분위에서 증가한 반면, 가정용품과 오락문화 등 여가와 생활편의물품은 높은 소득분위에서 증가추이가 나타남.

○ 노인가구 소득 3분위 이하 평균 기초연금 수급액이 다른 소득분위에 비해 낮음.

- 저소득층 노인가구 기초연금 수급의 역진성은 일부 기초생활보장 수급자노인의 기초연금 미수급 문제로 판단됨.

※ 2015년 말 기준, 기초생활보장수급자 노인(약 45.5만 명)의 약 7%(약 3.3만 명)가 기초연금을 미수급 하였으며, 이는 생계급여 기준선에 의해 기초연금 수급액이 실질적인 소득증가로 이어지지 않는 경우와 기초연금제도에 대한 정보 확산과 홍보가 부족한 측면에 기인함.

○ 지방자치단체의 기초연금 재원분담 현황을 분석한 결과, 지역 간 형평성에 부합하지 못하는 지역이 존재하는 것으로 나타남.

- 재원배분 기준이 재정자주도와 노인인구 비율에 따라 차등을 두고 있음에도, 정치하게 설계되어 있지 않아 발생하는 문제로 판단됨.

❑ 개선방안

○ 노인가구 소득 3분위 이하에서 발생하는 기초연금 평균 수급액의 역진성 해소를 위해서는 기초생활보장수급자 선정을 위한 소득인정액에 기초연금을 포함할지 여부와 범위에 따라 다양한 대안이 가능함.

① 현행 (소득인정액에 기초연금 수급액 전부 포함) : 기초생활보장제도의 취지에 부합하나 기초생활보장수급자 노인 중 일부는 기초연금에 의한 추가소득이 없다는 반론이 있음.

② 대안1 (소득인정액에 기초연금 수급액 전부 불포함) : 노인빈곤 해소라는 기초연금 도입 취지에 부합하나, 재정적 부담이 크고 자활의 유인이 약함.

③ 대안2 (소득인정액에 기초연금 수급액 중 일부 포함) : 소득인정액에 불포함하는 만큼 추가소득이 발생하면서도, 상대적으로 재정적 부담이 작으며 자활의 유인도 존재함.

- 대안 1과 2는 기초연금 수급액의 일부 또는 전부를 소득인정액에서 제외해야 하는 타당한 근거가 요구되며, 「국민기초생활보장법 시행령」 등 관련 법령의 개정이 필요한 사항임.

○ 기초연금 재원분담의 지역 간 형평성 제고를 위하여, 다음과 같은 국고차등지원 기준의 개선이 필요함.

① 대안1 (현행 기준의 보완)

- 차등배분 기준의 현실화 : 시도별 노인인구 비율과 재정자주도의 실제 분포를 고려한 기준구간의 설정이 필요함.
- 차등배분 기준의 세분화 : 기준구간을 세분화하거나 연속형으로 설정(smoothing)하여, 구간의 경계에서 발생할 수 있는 분담률의 급격한 변화 가능성을 낮출 필요가 있음.

② 대안2 (새로운 차등배분 기준 도입)

- 해당 지역의 전년도 수급자 수와 수급액을 기준으로 다음 해 재정분담률을 결정하는 귀납적 접근방식을 생각해 볼 수 있음.

○ 향후 정부는 기초연금제도의 정책효과성 및 지속가능성을 확보하기 위하여 정책집행과정을 모니터링하고 정책결과를 평가하여, 제도개선에 반영할 필요가 있음.

❑ 평가 배경 및 목적

○ 기초연금은 급속한 노인인구의 증가와 심각한 노인빈곤 문제를 해결하기 위하여 도입된 제도로 고령화 사회에 필요한 정책대응으로 평가됨.

- 노년부양비는 15.4명(2010년)에서 60.7명(2050년)으로 급격한 증가가 예상되며, 노인빈곤율도 49.6%로 OECD 국가 중 가장 높은 수준

○ 기초연금의 관련 쟁점 중 소득분위별 노인가구의 소득과 소비에 미치는 영향을 통계청 가계동향조사(분기별)를 활용한 실증분석을 통해 검토하는 한편, 재원분담의 지역 간 형평성을 비교분석하여 개선방안을 제시함.

❑ 사업개요 및 재정투입 규모

○ 기초연금은 노인의 안정적인 소득기반 마련을 통한 생활안정과 복지증진을 목적으로 2014년 7월 도입됨.

- 만 65세 이상 노인인구(약 662.4만 명, 2015년 기준) 중 소득과 재산조사를 통해 산정한 소득인정액을 기준으로 하위 70%가 지급대상
- 2016년 3월 현재, 기준급여액은 단독수급 20만 2,600원, 부부수급 32만 4,160원

○ 보건복지부는 수급자 선정기준을 고시하고, 지방자치단체에서 수급희망자의 신청을 받아 대상자를 선정한 후 기초연금을 지급함.

- 수급자의 결정 : 연령조건(만 65세 이상), 소득조건(소득과 재산평가액으로 산정한 선정기준액 이하), 지급대상제외 기준(직역연금수급자 등) 적용
- 급여액 결정 : 부부감액, 국민연금 연계감액, 소득역전방지감액 등을 고려하여 차등지급

○ 전액 조세로 국비와 지방비의 매칭으로 집행되며, 2014년 기준, 435.3만 명의 노인에게 국비(5조 1,270억원)와 지방비(1조 7,185억원)가 집행됨.

- 국고는 시도별 노인인구 비율과 재정자주도를 고려하여 차등 지원되며, 시군구는 시도조례에 따라 재원분담
- 국고기준 예산현황은 2015년 7조 5,824억원이며, 2016년은 3천억원 정도 증액된 7조 8,692억원

○ 재정규모는 지속적으로 증가할 것으로 예상되며, 향후 5년 간 60.9조원이 소요될 것으로 추정됨.

❑ 예산집행현황 분석

○ 2015년 기준 집행률은 97.6%, 2014년 수급률(2015년 수급률 집계 중)은 66.8%로 1,826억원의 미집행액과 3.2%의 미수급자가 존재함.

- ‘기초연금 지급률(%)’은 기초연금지급의 단위사업인 ‘노인복지지원사업’의 성과계획서 상 성과지표이므로, 미집행액과 미수급자의 존재자체를 목표 미달성으로 해석가능
- 다만, 선정기준액의 산정과정에서 발생할 수 있는 불확실성에 의한 오차를 고려하여 미집행률을 평가하고 개선방안 제시할 필요

○ 국민연금과 기초연금을 동시 수급하는 경우 국민연금 가입기간에 연계하여 기초연금 수급액을 감액조정하고 있어 형평성에 문제가 제기되고 있음.

- 국민연금과 기초연금 동시수급자(약 131.7만 명) 중 19.4%(약 25.7만 명)는 감액된 기초연금을 수급하고 있으며, 수급자의 93%가 전액을 수급하고 있는 상황에서 감액의 원인에 따라서는 국민연금 가입자에 대한 역차별 문제제기가 가능
- 국민연금 연계감액 때문인지, 국민연금가입자의 소득이 상대적으로 높아 소득역전방지감액이 적용된 것인지 여부는 감액원인에 대한 추가분석 필요

❑ 기초연금 수급액의 소득분위 간 형평성

○ 분기별 가계동향조사를 활용하여 노인가구의 소득 10분위 경계값을 계산한 뒤, 이들의 증감을 통해 기초연금 도입이 노인가구 소득에 미치는 영향을 살펴 봄.

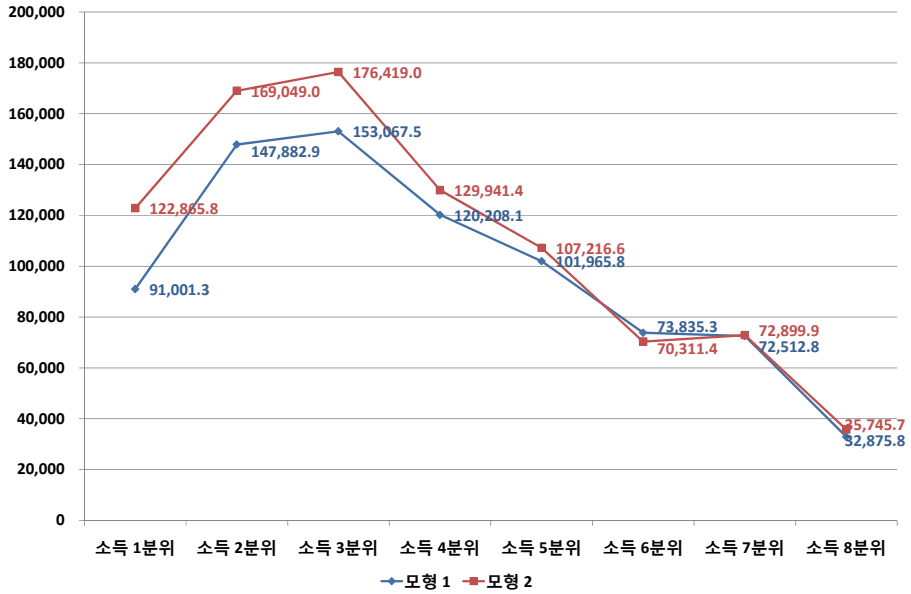
- 기초연금 도입(2014년 7월) 전후인 2014년 2분기와 3분기 사이의 증가율과 증가액이 전년 동기에 비해 상승하고 있으며, 이는 노인가구 전반의 소득수준이 개선되었음을 의미
- 다만, 증가율은 소득분위가 높아질수록 낮아지고 있으나, 증가액은 소득분위가 높아질수록 같이 증가하는 역진성 존재

○ 소득분위별 기초연금 평균 수급액 분석을 위해 기초연금 수급액이 종속변수이고 소득분위가 독립변수인 회귀모형(모형1)과 가구유형과 가구특성 통제한 모형(모형2)을 구성함.

- 분석결과 소득 1분위에서 소득 3분위까지는 소득분위가 증가함에 따라 수급액이 증가(역진성)하고, 이후 소득 4분위부터는 감소(누진성)
- 소득 4분위 이후의 수급액 감소(누진성)는 다양한 감액제도가 잘 적용되고 있음을 보여주는 긍정적 결과

〈소득분위별 기초연금 평균 수급액 비교〉

(단위: 원)



주: 본문의 [표 13] 소득분위별 기초연금 평균 수급액 분석결과를 기준으로 작성하였으며, 그래프 상의 값은 해당 소득분위의 평균 기초연금 수급액과 소득9분위(기준)의 평균기초연금수급액의 차이를 의미함.

자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

○ 저소득층 노인에서 나타나는 평균 기초연금 수급액의 역진성은 일부 기초생활보장수급자의 기초연금 미수급에 의한 것으로 판단됨.

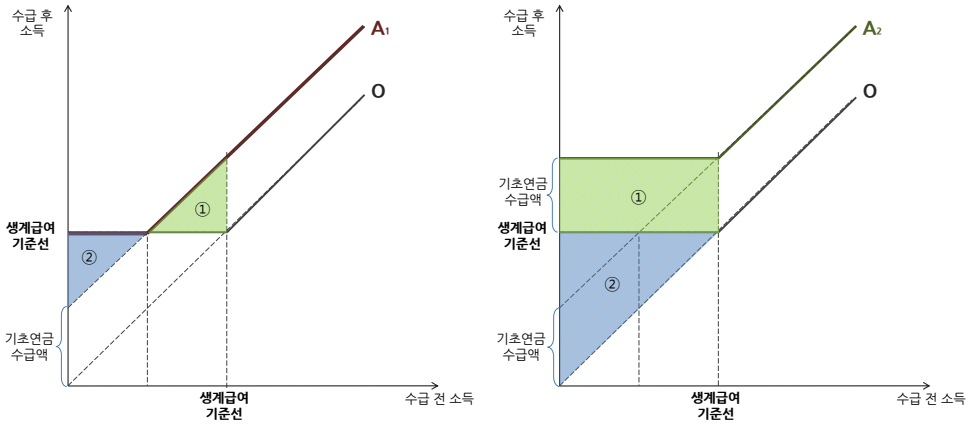
- 기초생활보장수급자 노인이 수급권 탈락과 추가적인 소득증가가 없음을 이유로 기초연금을 신청하지 않아 발생한 결과로 진단
- (기초생활보장수급자 노인 중 기초연금을 신청하여 수급 받는 노인, 약 93%) 기초연금 수급 후 소득인정액이 생계급여 기준을 넘으면, 생계급여 기준선 초과분만큼 소득증가효과가 있으나, 생계급여 기준을 넘지 않는 경우 기초연금으로 인한 추가소득 미발생

- (기초생활보장수급자 노인 중 기초연금 미신청 노인, 약 7%) 기초연금으로 인한 소득증가가 없는 경우(기초연금 수급 후 소득인정액이 생계급여 기준선 이하)나 기초연금 수급 후 생계급여 수급권 탈락을 우려하여 신청하지 않을 가능성
- 다만, 맞춤형 기초생활보장제도 도입(2015년 7월) 후 생계급여 기준선을 초과하더라도 의료·주거·교육급여의 수급권은 그대로 보장되므로, 기초연금 수급으로 인한 불이익이 없음에도 이러한 제도변화를 인지하지 못한 결과로 추정

○ 이처럼 기초연금을 수급하는 경우에도 기초생활보장수급자는 실질적인 소득의 증가가 없거나 적으며(현행), 이에 대한 대안으로 기초연금 수급액을 기초생활보장수급자 선정기준인 소득인정액에서 제외해야 한다는 주장이 있음(대안1).

〈기초연금 수급액의 소득인정 여부에 따른 기초생활보장수급자의 소득변화〉

기초연금 수급액 포함(현행) 기초연금 수급액 불포함 (대안1)

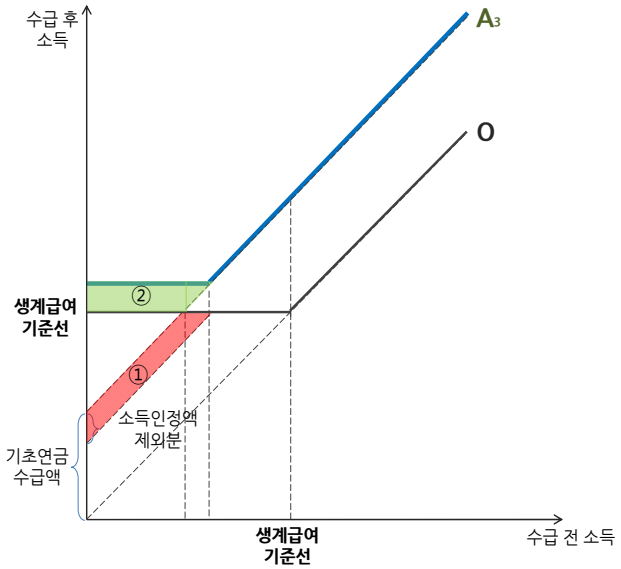


주. 기초연금 도입 후 소득증가부분(1번 영역), 생계급여 지급부분(2번 영역)

○ 기초생활보장제도와 기초연금제도 각각의 취지와 재정건정성, 수급자의 자활 유인 등을 고려하여, 기초연금 수급액의 일부만 소득인정액에 포함시키는 대안을 제시함(대안2).

- 소득인정액 제외분 만큼 기초생활보장수급자의 추가적인 소득증가가 발생하며, 재정적인 부담이 대안1에 비해 적고 자활을 통한 탈빈곤의 유인도 존재하는 방식

〈기초연금 수급액의 일부만 소득인정액에 포함하는경우(대안2)〉



주: 1번 영역은 기초연금 중 일부만 소득으로 인정하는 경우 소득인정액에서 제외되는 부분이며, 2번 영역은 소득인정액에서 제외된 만큼 추가적으로 얻게 되는 소득을 의미함.

❑ 기초연금 도입 전후 소비지출의 변화

○ 기초연금 도입 전후 노인가구의 소비지출의 변화를 소득분위별로 비교함.

– 소득분위에 따라 기초연금으로 추가된 소득이 지출되는 항목이 다를 것으로 예상되며, 이를 제한된 합리성 내의 최적소비선택으로 볼 것인지 아니면, 의식주에 대한 지출을 여가에 대한 지출보다 중요한 것으로 판단하여 기초연금의 차등지급을 주장하는 논거로 활용할지는 가치판단의 문제

○ 기초연금 도입 전후 월평균 소비지출의 항목별 증감을 분석한 결과, 모든 소득분위에서 소비지출의 증가(9,735원)가 있었으며, 이 중 식료품 및 비주류음료 품목의 증가(12,564원)가 가장 큰 것으로 나타남.

– ‘식료품 및 비주류음료’ 이외에도 ‘음식숙박(4,795원)’, ‘가정용품 및 가사서비스(3,384원)’, ‘주류 및 담배(1,999원)’, ‘보건(1,391원)’ 등의 지출이 증가

– ‘교통(8,078원)’, ‘주거 및 수도광열(6,741원)’, ‘의류 및 신발(4,657원)’, ‘교육(4,359원)’, ‘통신(1,766원)’, ‘오락문화(663원)’ 분야의 지출은 감소

– 담배가격의 인상, 연료비의 감소, 알뜰폰과 통신비 인하정책, 자동차세 인하 등 외부요인의 영향을 고려한 해석이 필요

○ 소득분위별 기초연금 도입 전후의 소비지출항목별 증감액을 비교한 결과, 모든 분위에서 식료품과 보건의료 품목의 소비증가가 관찰되었으며, 오락문화와 가정용품 등 품목은 소득분위가 높은 노인가구에서 주로 나타남.

- (소득 1분위) '식료품 및 비주류음료(16,530원)'의 증가가 두드러지며, '보건(6,349원)'과 '교통(5,770원)', '음식숙박(4,669원)' 분야의 증가
- (소득 3분위) '식료품 및 비주류음료(13,087원)'만 증가하고 전반적인 소비지출이 감소하는 경향을 보임. 특히 '오락문화(6,004원)', '주거 및 수도광열(3,829원)', '의류 및 신발(2,806원)'의 소비가 크게 감소
- (소득 5분위) '주류 및 담배(3,014원)', '보건(11,555원)', '가정용품 및 가사서비스(7,954원)', '기타상품 및 기타서비스(7,320원)' 등에서 증가
- (소득 7분위) '가정용품 및 가사서비스(24,607원)', '보건(28,797원)' 분야 지출 증가

○ 의식주와 같은 기초적인 생활에 필요한 지출품목과 여가와 생활편의를 위한 지출품목별로 나누어 소비항목별 세부지출품목을 살펴 봄.

- 의식주 분야 세부지출항목에 대한 증감 : 식료품 및 비주류음료(대부분 소득분위에서 육류, 조미식품 증가), 주거 및 수도광열(낮은 소득분위에서 주거비 증가, 대부분 소득분위에서 연료비 감소), 보건(대부분 소득분위에서 의약품, 외래, 치과서비스 증가)
- 여가와 생활편의 분야 세부지출항목에 대한 증감 : 주류 및 담배(높은 소득분위에서 담배 증가), 가정용품 및 가사서비스(높은 소득분위에서 가전 및 가정용기기 소비증가), 교통(일부 소득분위에서 자동차 구입 증가, 대부분 소득분위에서 연료비 감소), 오락문화(높은 소득분위에서 문화서비스와 단체여행비 증가), 음식숙박(대부분 소득분위에서 식사비 증가)

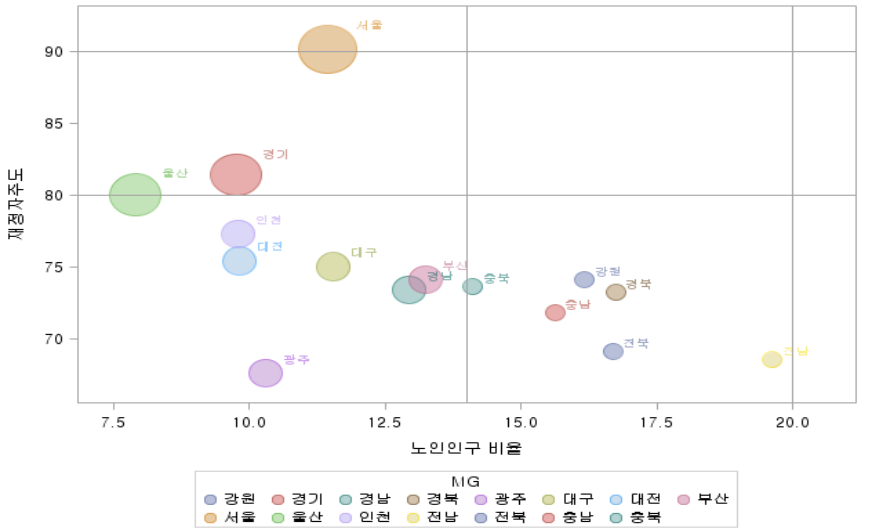
❑ 기초연금 재원분담의 지역 간 형평성

○ 기초연금의 재원은 국고와 지방비의 매칭으로 조달되며, 이후 시군구 재정분담은 시도의 조례에 의해 배분

- 국고는 시도별 노인인구 비율(14%, 20%)과 재정자주도(80%, 90%)에 따라 9단계로 차등배분(40%~90%)
- 하지만, 차등배분 기준에 따른 시도별 분포를 살펴보면, 실제 적용되는 구간은 4단계에 불과

〈국고 차등배분 기준에 따른 시도별 분포〉

(단위: %)

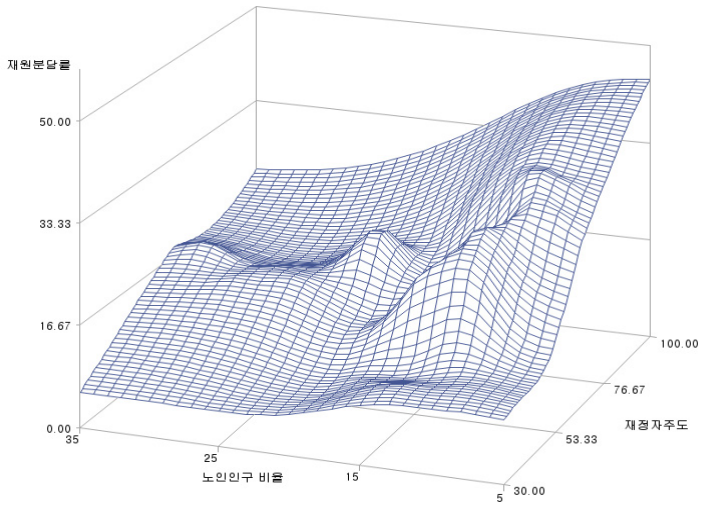


주: 원(bubble)의 크기는 기초연금 분담률을 의미

○ 기초자치단체 수준의 재정분담률은 노인인구 비율이 낮거나 재정자주도가 높을수록 증가할 것으로 예상되나, 일부 시군구의 경우 노인인구 비율과 재정자주도가 유사한 타 지역에 비해 분담률이 높은 것으로 나타남.

〈시군구별 기초연금 재원분담률 분포〉

(단위: %)



주: 노인인구 비율 및 재정자주도에 따른 기초자치단체별 재정분담률을 연결한 선을 평활함.

❑ 개선방안

○ 예산 미집행과 미수급자에 대한 적정수준의 관리가 필요함.

- 차년도 노인소득 하위 70%에 해당하는 선정기준액을 추정하는 방식에서 존재하는 불확실성을 고려하지 않고 예산의 미집행을 문제 삼는 것은 불합리
- 집행단계에서 분기별 혹은 반기별로 집행 자료를 통해 선정기준액을 재선정하는 절차의 도입을 고려
- 선정기준액의 변화나 노인의 소득변화로 수급대상에 포함될 가능성이 있는 노인에 대한 지속적인 관리가 필요

○ 기초생활보장수급자의 기초연금 수급의 실효성을 확보할 필요가 있음.

- 현행 기초생활보장제도 하에서 일부 기초생활보장수급자 노인은 기초연금 수급에 의한 추가소득이 없는 경우가 발생
- 소득인정액에 포함시키지 않는 경우 기초연금의 도입 취지에 부합하나, 자활의 유인이 약해질 것으로 예상되며, 이중지원으로 재정 부담이 증가
- 기초연금액 중 일부만 소득으로 인정하는 경우 상대적으로 적은 재정 부담으로 일부 기초생활보장수급자 노인의 소득증가 발생
- 기초연금을 기초생활보장제도의 소득인정액에서 일부 혹은 전부를 제외시킬 필요성에 대한 논거가 요구되며, 「국민기초생활보장법 시행령」 등 관련 법령의 개정이 필요

○ 기초연금 재정분담의 지방자치단체 간 형평성을 제고할 필요가 있음.

- 국고의 차등배분 기준이 효과적으로 작동하지 않기 때문에, 시군구별 재정분담의 형평성을 만족하지 못하는 지역이 발생
- 현재기준을 유지하는 경우, 시도별 노인인구 비율과 재정자주도의 실제 분포를 반영하여 기준을 결정하고, 기준을 세분화하거나 연속형으로 설정하여, 구간 경계에서의 분담률의 급격한 변화 가능성을 낮출 필요
- 새로운 기준을 도입하는 경우, 해당 지방자치단체의 전년도 기초연금 수급통계를 기준으로 재정분담률을 결정하는 귀납적 접근방식을 고려할 필요
- 또한, 재정분담률과 노인인구 비율, 재정자주도는 서로 영향을 주고받는 상호의존적인 관계(interdependent)에 있는 변수들이므로, 이를 고려한 차등보조 방식의 개선이 필요

차 례

I. **평가 개요** / 1

1. 평가 배경 및 목적 ····· 1
2. 평가 내용 및 방법 ····· 3
3. 주요 쟁점 ····· 5

II. **사업 개요 및 현황** / 11

1. 사업 목적 및 내용 ····· 11
2. 사업 추진체계 ····· 15
3. 재정투입 규모 ····· 16

III. **실태분석 및 평가** / 19

1. 예산집행 현황 ····· 19
   가. 미집행률과 미수급자 규모 ····· 19
   나. 국민연금 가입자와의 형평성 검토 ····· 22
2. 기초연금 수급액의 형평성 ····· 25
   가. 분석 개요 ····· 25
   나. 노인가구의 소득분위 경계값 변화 ····· 26
   다. 소득분위별 기초연금 평균 수급액 분석 ····· 30
   라. 기초생활보장제도와 기초연금제도의 정합성 논의 ····· 37
3. 기초연금 도입 전후 소비지출 변화 ····· 42
   가. 분석 개요 ····· 42

나. 소비지출 변화 분석 ····· 46
다. 소득분위별 소비지출항목의 변화 ····· 49
라. 소비지출 증감액의 소득분위 간 비교 ····· 53
4. 기초연금 재원분담의 지역 간 형평성 ····· 61
가. 기초자치단체의 기초연금 분담 기준 ····· 61
나. 지역 간 기초연금 재원분담률 비교 ····· 62

IV. **개선방안** / 69

1. 예산 미집행과 미수급자에 대한 적정 목표관리 필요 ····· 69
2. 기초생활보장대상자에 대한 기초연금 실효성 제고 ····· 70
3. 기초연금 재정분담의 지방자치단체 간 형평성 확보 ····· 74
4. 노후소득보장의 종합적인 정책기반 마련 필요 ····· 77

참고문헌 / 79

[부록 1] **기초연금 도입 전후 소득분위별 소비지출** / 83

[부록 2] **재정자주도 수준별 노인인구 비율과 기초자치단체 재원분담률의 관계** / 87

[부록 3] **노인인구 비율별 재정자주도와 기초자치단체 재원분담률의 관계** / 93

표 차례

[표 1] 기초연금 도입 전후 소득 5분위별 가구 소득변화 ····· 6
[표 2] 노인소득보장 관련 제도의 변천 ····· 13
[표 3] 기초연금 예산현황(국고기준) ····· 17
[표 4] 기초연금과 기초노령연금의 소요재정 추정 ····· 17
[표 5] 시도별 기초연금 지급액 및 수급자(2014년 기준) ····· 18
[표 6] 기초연금 예산집행현황(국고기준) ····· 19
[표 7] 가구유형별 기초연금 수급자 현황 (2014) ····· 20
[표 8] 65세 이상 노인인구 대비 기초(노령)연금 수급자 현황 ····· 23
[표 9] 2014년도 국민연금 동시수급자의 기초연금 지급액별 분포현황 ····· 24
[표 10] 가구유형별 기초연금 도입 전후 기초연금 수급액 비교 ····· 30
[표 11] 소득분위별 기초연금 도입 전후 수급액 비교 ····· 32
[표 12] 주요변수의 기술통계 ····· 33
[표 13] 소득분위별 기초연금수급액 비교 ····· 35
[표 14] 노인가구 월평균 소비지출 주요항목의 기술통계(2013~2015) ····· 45
[표 15] 기초연금 도입 전후의 월평균 소비지출 변화 ····· 46
[표 16] 기초연금 국가부담 비율 산정기준 ····· 62
[표 17] 시도조례에 의한 기초연금 시도 분담률 ····· 63

그림 차례

[그림 1] 노년부양비 전망의 국제비교 ····· 2
[그림 2] OECD 국가별 노인빈곤율 ····· 2
[그림 3] 소득 5분위별 소비지출 증감률(전년 동기 대비) ····· 7
[그림 4] 공적연금 가입실태 ····· 14
[그림 5] 노후소득 보장을 위한 다층적 연금구조의 개요 ····· 14
[그림 6] 대상유형별 기초연금액 산정 ····· 16
[그림 7] 분기별 노인가구의 월평균 가구소득의 소득분위 경계값 변화 ····· 27
[그림 8] 분기별 노인가구의 월평균 가처분가구소득의 소득분위 경계값 변화 ··· 28
[그림 9] 월세평가액의 분포 ····· 33
[그림 10] 소득분위별 기초연금 수급액 비교 ····· 36
[그림 11] 기초생활보장제도와 기초연금제도의 적용방식에 따른 소득변화 ··· 40
[그림 12] 일부를 소득으로 인정하는 경우 수급자 소득변화 ····· 41
[그림 13] 노인가구의 기초연금 도입 전후 지출항목별 증감의 소득분위별 비교 ··· 48
[그림 14] 기초연금 도입 전후 소비항목별 증감액(소득 1분위) ····· 49
[그림 15] 기초연금 도입 전후 소비항목별 증감액(소득 3분위) ····· 50
[그림 16] 기초연금 도입 전후 소비항목별 증감액(소득 5분위) ····· 51
[그림 17] 기초연금 도입 전후 소비항목별 증감액(소득 7분위) ····· 53
[그림 18] 소비지출 증감액의 소득분위 간 비교 (식료품 및 비주류음료) ····· 54
[그림 19] 소비지출 증감액의 소득분위 간 비교 (주류 및 담배) ····· 55
[그림 20] 소비지출 증감액의 소득분위 간 비교 (주거 및 수도광열) ····· 56
[그림 21] 소비지출 증감액의 소득분위 간 비교 (가정용품 및 가사서비스) ·· 57

[그림 22] 소비지출 증감액의 소득분위 간 비교 (보건) ····· 58
[그림 23] 소비지출 증감액의 소득분위 간 비교 (교통) ····· 59
[그림 24] 소비지출 증감액의 소득분위 간 비교 (오락문화) ····· 60
[그림 25] 소비지출 증감액의 소득분위 간 비교 (음식·숙박) ····· 61
[그림 26] 광역자치단체의 기초연금 재정분담 ····· 64
[그림 27] 기초자치단체의 기초연금 재정분담 ····· 65
[그림 28] 재정자주도와 노인인구 비율에 따른 시군구별 기초연금 재원분담률 분포 ··· 66

I. 평가 개요

1. 평가 배경 및 목적

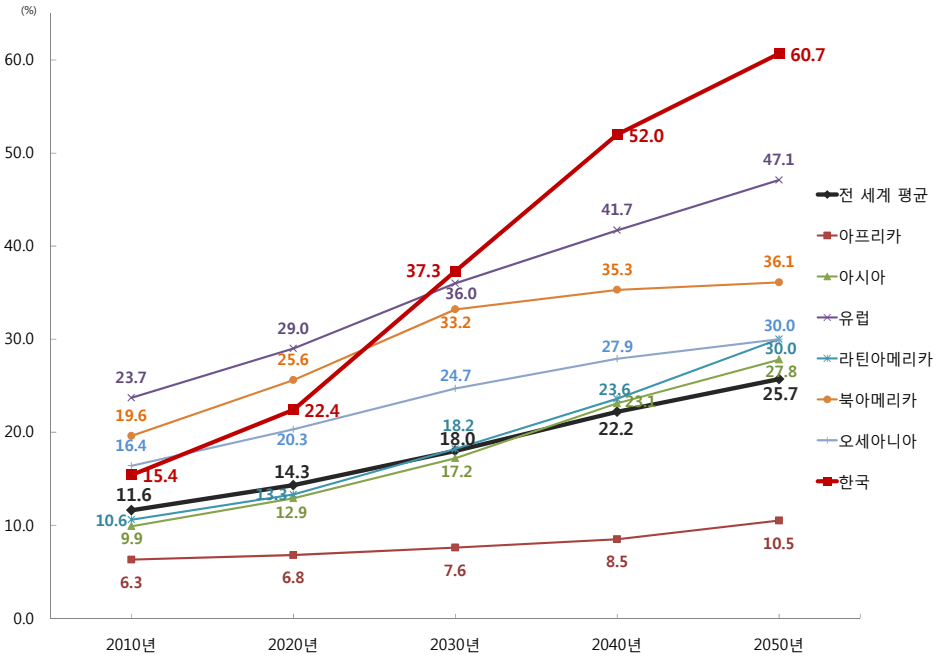
노인인구의 급격한 증가와 심각한 노인빈곤 문제에 대한 대응으로 2014년 7월 기초연금이 도입되었다. 이는 기존 기초노령연금이 2028년까지 단계적으로 국민연금 A값[1]의 10% 수준으로 인상하려던 계획이 2012년 대선공약을 기점으로 14년 앞당겨진 것이다. 기초연금과 같은 노후소득보장제도는 고령화라는 당면한 사회문제의 해결을 위한 정책으로, 노인세대의 생활안정과 빈곤해소를 위한 정부차원의 의미 있는 대응으로 평가할 수 있다.

우리나라의 노인인구는 인구고령화 추세에 따라 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 생산가능 연령층(15~64세)인구가 몇 명의 노년인구(65세 이상)를 부양해야 하는지를 나타내는 지표인 노년부양비는 2010년 15.4명에서 2050년 60.7명으로 증가할 것으로 예상되고 있으며([그림 1]), 다른 나라에 비해 가파른 상승률이다. 노년부양비의 이러한 급격한 증가는 출산율의 감소와 수명의 증가가 동시에 발생하면서 나타나는 이른바 저출산·고령화 현상의 심각성을 보여주는 현상이다. 노인빈곤의 관점에서도 상황이 좋지 못하다. 2015년 경제협력개발기구(이하 OECD) 보고서에 따르면([그림 2]), 우리나라 노인빈곤율은 49.6%로 OECD 회원국 중 가장 높고, OECD 평균인 12.6%에 비해 4배 가량 높다.

노인인구의 증가와 노인빈곤 문제에 대한 기본적인 정부의 대응은 국민연금 등 공적연금과 같은 기여형 연금제도이다. 국민연금은 근로연령기에 납부한 금액을 은퇴 후 노년기에 기여분에 비례하는 급여와 소득재분배 성격의 급여를 합하여 수급하는 방식이다. 스스로 노후준비를 하는 일종의 보험이기 때문에 국가의 재정부담이 상대적으로 적고, 소득재분배 기능도 가지고 있으며, 기여분에 비례하여 받는 방식이 주는 인센티브도 존재한다. 하지만, 짧은 역사로 인해 공적연금을 통한 노후준비가 미흡한 현세대 노인의 사각지대 문제를 해소하기 위하여 기초(노령)연금이 도입되었다.

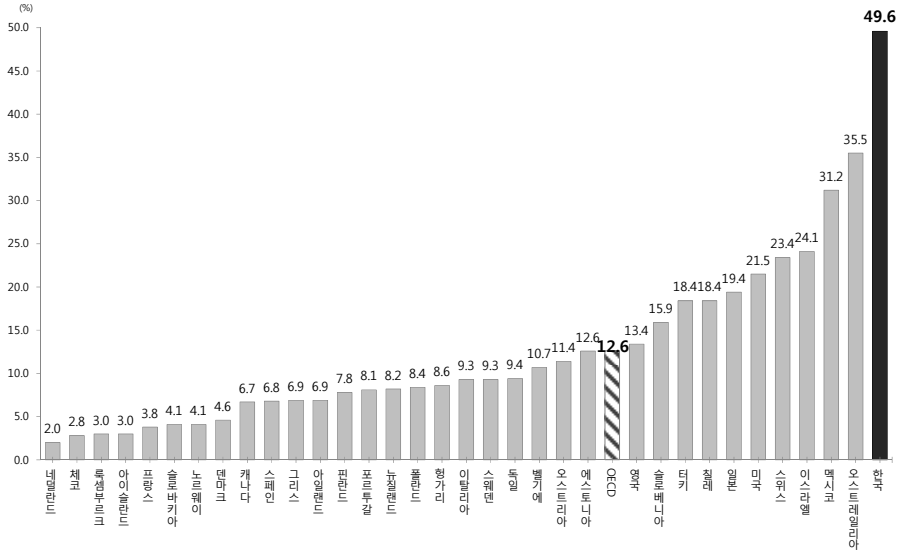
1) 국민연금 가입자의 소득수준(3개년도 전체 국민연금 가입자의 평균소득월액 평균액)에 따라 결정 되는 값으로 2015년도는 204만원이다.

[그림 1] 노년부양비 전망의 국제비교



주: 노년부양비는 생산가능 연령층(15~64세)인구에 대한 노년인구(65세 이상)의 백분비
자료: UN.「World Population Prospects」2010 Revisions.

[그림 2] OECD 국가별 노인빈곤율



주: 노인빈곤율은 65세 이상 노인들 중 전 국민 중위소득의 50% 미만 소득으로 생계를 꾸려가는 노인의 비율을 의미
자료: OECD.「Pensions at a glance」2015.

기초연금은 도입과정에서 수급대상과 수급액의 결정을 포함한 많은 쟁점들이 논의되었다. 그 결과 당초 만 65세 이상 노인 전원에게 지급하려던 것을 노인 중 소득하위 70%를 수급대상으로 정하고 기준연금액을 국민연금 A값의 10%로 하였으며, 국민연금과 연계하여 감액하는 장치를 두는 등 수정된 형태로 법제화되었다.

시행 후 햇수로 3년이 된 현재 시점에서 기초연금의 정책설계와 집행, 그리고 정책의 효과 등을 살펴보고 개선이 필요한 부분에 대한 대안을 논의할 필요가 있다. 이러한 관점에서 본 보고서는 기초연금의 정책적인 효과를 가계동향조사를 중심으로 한 가구단위 자료에 근거하여 평가하고, 효율성, 형평성 및 지속가능성 측면에서 기초연금제도의 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

2. 평가 내용 및 방법

본 보고서는 제1장 평가개요를 포함하여 총 4장으로 구성하였다. 이어질 제2장에서는 기초연금제도의 개요와 재정규모 등을 기술하였다. 이는 기초연금제도의 설계와 구조, 그리고 집행과정 등을 검토하여 제도에 대한 이해를 높이고 중점적으로 평가해야 할 분야를 특정하기 위한 목적이다.

제3장에서는 본 보고서에서 제시한 기초연금의 주요쟁점에 대한 평가를 실시하였다[2]. 구체적인 평가내용 및 방법은 다음과 같다. 첫 번째 절에서는 기초연금의 예산집행현황을 살펴보았다. 먼저 기초연금의 예산집행과 관련하여 그동안 제기되었던 미집행액과 미수급자 규모에 대한 논의를 비판적인 관점에서 접근하였다. 기초연금은 노인 소득하위 70%에게 지급하는 것을 목표로 하고 있으며[3], 미집행액과 미수급자가 존재한다는 것은 그 자체로 목표를 달성하지 못하였다는 의미라고 해석될 수 있다. 하지만, 미집행액과 미수급자가 발생한 원인에 따라 목표달성 여부에 대한 관점이 달라질 수 있으므로 이를 검토할 필요가 있다.

다음으로 국민연금 가입자와 미가입자 간의 기초연금 수급의 형평성 문제를 다루었다. 기초연금은 필요한 사람에게 필요한 만큼이라는 맞춤형 복지의 논리에

2) 본 보고서에서 관심을 가지고 있는 기초연금제도의 주요쟁점은 본 장의 3절에 자세하게 정리하였다.

3) 보건복지부의 성과계획서 상에서도 기초연금의 성과를 “기초연금 지급률”로 평가하고 있으며, 기초연금 지급률은 예산반영 수급자 중 실제 수급자 수로 측정하고 있다(2016년도 보건복지부 성과계획서).

따라 노후보장이 필요한 정도에 따라 연금이 지급될 수 있도록 국민연금 가입기간과 연계하여 일정한 감액을 적용하고 있다. 하지만, 국민연금과 연계한 감액방식으로 인해 국민연금 가입자가 역차별을 받거나, 국민연금 가입에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 논쟁이 있다. 이에 대해 보건복지부와 국민연금공단에서 발표한 자료의 해석을 통해 국민연금가입 여부에 따른 기초연금 수급의 역차별 존재 가능성을 검토하였다.

두 번째 절에서는 기초연금의 소득분위별 형평성을 분석하기 위하여 통계청에서 제공하는 2014년 3분기부터 2015년 3분기까지 분기별 가계동향조사 자료를 활용하여 기초연금 평균 수급액의 소득분위별 차이를 분석하였다. 분석을 위해 노인가구와 소득에 대한 정의가 필요하다. 본 보고서에서는 노인가구의 유형을 노인단독가구, 노인2인가구[4], 노인이 가구주인 노인가구(노인 가구주 복합가구)와 노인이 가구원인 노인가구(노인 가구원 복합가구)로 나누어 분석하였다. 소득분위는 보건복지부와 국민연금연구원 등에서도 사용하고 있는 노인을 포함하고 있는 가구의 가구총소득을 기준으로 하였으며, 가계동향조사 자료의 가중치를 고려하여 추정한 소득분위 경계값을 활용하여 구분하였다.

세 번째 절에서는 기초연금의 정책목표 중 하나인 노인가구의 생활안정에 대한 정책의 효과를 기초연금 수급 전후의 소비패턴 변화를 바탕으로 분석하였다. 정책효과는 정책의 목표달성도를 의미하며, 기초연금의 목표인 생활안정과 복지증진을 가계지출을 통해 획득한 재화로 정의하고 분석을 실시하였다. 특히 소득분위별로 소비패턴과 소비증감을 비교하여 기초연금의 효과를 구체적으로 검토하였다.

네 번째 절에서는 기초연금 재원분담의 지역 간 형평성을 분석하였다. 기초연금의 재원은 국고와 지방비의 매칭형태로 구성되고, 국고의 배분은 시도별 노인인구 비율과 재정자주도를 기준으로 차등적으로 이루어진다. 이후 배분된 국고와 시도비의 시군구별 배분은 다시 시도의 조례에 따르고 있다. 하지만, 이러한 배분절차가 기초자치단체의 균등한 재정분담수준을 달성하는지는 분석이 필요하다. 기초연금의 안정적인 재원확보라는 관점에서 지방자치단체의 안정적 재정분담 가능성을 높이는 것이 중요한 이슈 이므로, 기초연금법과 각 시도별 조례에 따라 계산한 기초자치단체의 재원분담률을 기준으로 지역 간 형평성을 살펴보았다.

마지막으로 제4장에서는 분석결과를 요약하고 개선방안을 제시하였다. 앞서 분석

4) 노인2인가구는 노인으로만 이루어진 2인 가구를 의미하며, 노인부부를 포함한다.

한 예산집행현황, 수급액의 형평성과 소비패턴의 변화, 지역 간 재정분담의 분석결과를 통해 문제점을 진단하고 실현가능하고 지속가능한 형태의 개선방안을 제시하고자 노력하였다.

3. 주요 쟁점

보건복지부는 기초연금의 효과로 국민연금의 사각지대 해소, 노후의 안정적 생활 영위 도모, 현 세대의 노인빈곤 완화, 저소득 노인에 대해 더 많은 기초연금 지급, 그리고 재정적 지속가능성 강화로 기존 기초노령연금에 비해 자녀세대 부담 완화 등을 제시하고 있다[5]. 기초연금 도입 후 이러한 효과가 실제로 나타나고 있는지를 확인하기 위해, 보건복지부는 한국조세재정연구원(2014년)[6]과 국민연금연구원(2015년)[7]과의 연구용역을 통해 기초연금 도입에 따른 사회·경제적인 영향을 분석하였다. 이들 연구용역은 기초연금 도입의 성과로 노인가구의 가계수지 및 소득분배의 개선, 빈곤지표 개선 등을 기초연금의 효과로 제시하고 있다. 그 근거 중 하나로 2015년도에 실시한 기초연금의 사회·경제적 효과 분석에 포함된 기초연금 수급자에 대한 설문조사에서는 기초연금 도입에 대해 '잘 도입했다(91.9%)'는 응답과 '생활에 도움이 된다(92.5%)'는 응답이 높은 비중을 차지하고 있음을 제시하고 있다. 또한, 기초연금의 사용처에 대해서도 주로 식비와 주거비, 보건의료비에 활용하고 있는 것으로 분석되고 있어 노인세대에 꼭 필요한 분야에 사용되고 있다는 점을 보여주고 있다.

본 보고서에서는 보건복지부가 제시한 기초연금의 성과를 비판적인 시각으로 접근하고자 한다. 기초연금제도의 설계와 집행, 그리고 성과에서 간과하고 있는 부분은 없는지 살펴보고자 하며, 이를 위해 본 보고서에서 관심을 가지고 있는 주요 쟁점은 다음과 같다.

첫 번째로 기초연금 예산의 미집행률과 미수급자에 관한 문제를 살펴보고자 한다. 기초연금과 같이 재정을 통한 현금형 소득보장제도는 예산규모의 예측과 집행이 얼마

5) 보건복지부 설명자료

6) 한국조세재정연구원. 「기초연금 도입에 따른 사회·경제적 영향분석」 2014.

7) 국민연금연구원. 「2015년 기초연금의 사회·경제적 효과 분석을 위한 연구」 2016 발간예정.

나 정확한가가 중요하다. 미집행액이 적을수록 예산규모의 예측이 정확했다는 것을 의미하고 집행과정에서 재정누수가 없었다는 것을 말해주기 때문이다. 보건복지부는 기초연금의 수급률이 70%에 못 미치는 66.8%에 머물고 있다는 지적에 대해, 수급희망자 이력관리제와 만 65세 도래 노인에 대한 일괄 신청안내 등 홍보노력을 통해 목표달성을 위해 노력할 것임을 밝히고 있다[8]. 하지만, 본 보고서에서는 수급자 발굴노력과 홍보 부족 이외에 다른 미집행의 원인이 존재할 가능성을 검토하고자 한다.

두 번째는 가계수지 및 소득분배의 개선여부이다. 기초연금 도입 전후 소득 5분위별 노인 가구소득의 변화를 전년 동기 대비 증가율 기준으로 살펴보면([표 1])[9], 1분위(28.7%)에서 5분위(-0.7%)로 소득이 증가할수록 증가율이 낮아지고 있어 기초연금이 소득분배를 개선하고 있는 것처럼 보인다.

[표 1] 기초연금 도입 전후 소득 5분위별 가구 소득변화

(단위: 천원, %)

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
2013년 4/4분기	303.0	658.1	1,056.5	1,793.2	4,407.9
2014년 4/4분기	390.0	731.1	1,153.1	1,938.4	4,375.6
전년 동기 대비 증가율	28.7	11.1	9.1	8.1	−0.7
전년 동기 대비 증가액	87.0	73.0	96.6	145.2	−32.3

주: 전체 노인 가구소득을 5분위로 나눈 결과임.
자료: 보건복지부 제출 자료에 '전년 동기 대비 증가액'을 계산하여 추가함.

하지만, 증가율과 증가액이 가지는 의미는 다르다. 증가율은 분모에 해당하는 값이 작다면 분자값의 소폭 증가에도 값이 크게 증가할 수 있다. 소득분위가 높아질수록 증가율을 계산할 때 분모에 해당하는 전년도 소득이 크기 때문에 증가율은 소득분위가 낮은 집단에 비해 작게 계산될 수 있다. 따라서 증가율보다는 증가액에 기초하여 소득분배의 역진성을 검토할 필요가 있다. 특히, 기초연금이 기본적으로 노인

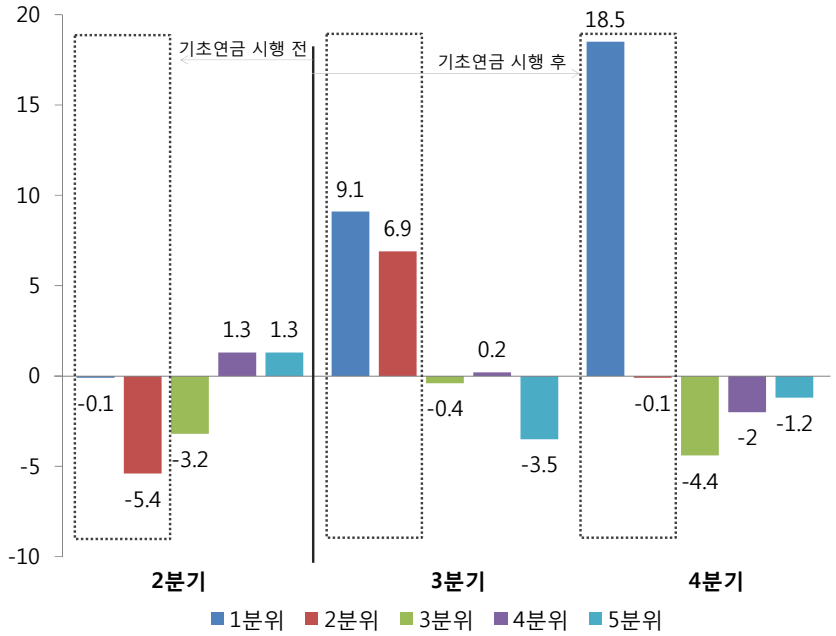
8) 보건복지부 보도설명자료. 2015. 5. 20.

9) 소득은 계절적인 영향을 많이 받기 때문에 전년 동기의 소득과 비교하는 것은 타당한 접근이다. 다만, 연도의 차이에 따른 소득의 자연증가와 증가된 소득이 공적이전소득에 기반한 것인지 아니면 다른 소득원천에 근거한 것이지를 명확히 할 필요가 있다.

인구 중 소득하위 70%에 같은 금액이 지급된다는 점을 고려하면 증가액을 기준으로 소득분배 개선여부를 평가할 필요성은 더 커진다[10]. 이를 위해 본 보고서에서는 기초연금 도입 전후의 소득분위 경계값의 변화와 소득분위별 수급액에 초점을 맞추어 분석을 시도하였다.

세 번째로, 기초연금이 수급자의 소비수준과 같은 생활안정과 삶의 질 개선에 도움을 주었는지 여부이다. 소비지출을 확인하기 위해 기초연금 시행 전과 후의 소득분위별 소비지출의 변화를 확인할 필요가 있다. [그림 3]은 기초연금 시행 전과 후의 소득 5분위별 소비지출 증감률이다.

[그림 3] 소득 5분위별 소비지출 증감률(전년 동기 대비)



자료: 국민연금연구원. 「2015년 기초연금의 사회·경제적 효과 분석을 위한 연구」 2016 발간예정.

소득 1분위의 경우 기초연금 시행 후 소비지출의 증감률이 3/4분기와 4/4분기에 전년 동기 대비 9.1%와 18.5%로 긍정적인 효과가 나타난 것을 확인할 수 있다. 다만, 같은 시기 기초연금을 수급했을 것으로 예상되는 2분위와 3분위, 그리고 일부 4분위 수급자의 경우 소비지출의 증가가 확인되지 않거나 오히려 줄어들었다.

10) 다양한 감액제도(부부감액, 국민연금 연계 감액, 소득역전방지 감액 등)를 고려하더라도 소득분위 증가에 따라 소득의 증가액이 줄어들거나 최소한 같을 것으로 예상할 수 있다.

기초연금 수급액을 어떤 지출항목에 사용했는지에 대한 설문결과[11]는 식비가 40.2%로 가장 높은 비중을 차지하고 다음이 주거비(29.9%)와 보건의료비(26.5%)의 순으로 나타났다. 하지만, 전체 수급자의 평균적인 소비지출 패턴과 소득분위별 소비지출 패턴은 다를 수 있으며, 후자의 경우 기초연금의 효과에 대한 논쟁의 근거가 될 수 있다. 왜냐하면 의식주를 해결하는데 기초연금이 사용되는 것과 통신, 오락문화, 외식, 여행 등에 사용되는 것은 어떤 것을 중요하게 생각하는지에 따라 가치판단에 차이가 존재할 수 있기 때문이다. 따라서 소득분위별 소비지출 증감률(액)과 사용용도에 차이가 있다는 것이 가지는 의미에 대해 살펴 볼 필요가 있다.

네 번째로, 기초연금의 지속가능성 차원에서 재원분담의 지역 간 형평성을 평가하였다. 2016년 국회예산정책처에서 발간한 「복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제」 보고서에 따르면, 6대 복지사업[12]의 규모가 2015년 26.6조원 규모에서 2025년 50조원으로 증가할 것으로 예상되며, 이에 따라 지방비의 규모도 동기간에 7.1조원에서 10.9조원으로 연평균 4.3%의 속도로 증가할 것이라고 한다. 이러한 수치는 2015년~2019년 중기지방재정계획의 지방세입 및 세출 연평균 증가율 2.1%의 두 배에 이르는 속도로, 복지지출의 증가는 지방재정에 부담이 될 수 있고 그 정도가 심화될 것이라는 분석이다. 특히 현행 차등보조율 제도가 지방자치단체의 복지수요를 충분히 반영하지 못하고 있어 개선이 요구된다고 주장하고 있다.

기초연금법에 따르면 기초연금의 재원 중 일부는 지방자치단체가 부담하도록 하고 있으며, 노인인구 비율과 재정자주도를 고려하여 형평성을 제고하려는 노력을 시행하고 있다. 하지만, 이러한 차등부담 방식에 대해 몇 가지 관점에서 검토가 필요하다. 먼저, 노인인구 비율이 기초연금 수급자 수와 정비례의 관계에 있을지는 의문이다. 실제로 서울의 기초연금 미수급률이 53%로 최저이며[13], 재산공제 방식이 대도시에 불합리하게 되어 기초연금에 탈락하게 되는 경우가 있다는 주장[14]도 제기되고 있어 지역별로 같은 노인인구 비율을 가지고 있음에도 실제 수급자 비율은 다를 것이라는 예상을 할 수 있다. 이처럼 소득인정액 산출방식과 지역별 소득수준의 차이로 인해 노인인구 비율과 실제 수급자 수의 상관관계가 존재하지 않을 개연성이 있기

11) 국민연금연구원. 「2015년 기초연금의 사회·경제적 효과 분석을 위한 연구」 2016 발간예정.

12) 기초연금, 의료급여, 생계급여, 만 0~2세 영유아보육료, 만 0~6세 가정양육수당, 장애인연금

13) 조선일보 '기초연금 24만 명 못 받아... 서울, 수급률 53%로 최저' 2015. 9. 10.

14) 중앙일보 '엉터리 재산 공제... 강화서 분당 이사 가면 기초연금 탈락' 2015. 9. 10.

때문에, 노인인구 비율에 의해 지방비 분담률을 결정할 때 상대적으로 이득을 보는 곳과 손해를 보는 곳이 존재할 수 있다.

또한, 앞서 언급한 두 가지 기준(재정자주도, 노인인구 비율)에 따라 각각 3개의 카테고리로 나누어, 총 9가지의 국고분담률이 정해지는데, 이 때 각 카테고리 간 경계에 존재하는 지역의 경우 어떤 기준이 적용되느냐에 따라 연도별로 분담액이 크게 차이날 수 있다. 이른바 문턱효과(threshold effect)라고 하는 경계에서의 급격한 변화는 지방자치단체의 재정운영 예측가능성이 떨어질 가능성이 있다. 이러한 관점에서 현행 규정을 적용하여 실제 기초지방자치단체의 기초연금 재정분담률을 계산하고, 이 값이 지역 간 형평성을 가지고 있는지 살펴보았다.

Ⅱ. 사업 개요 및 현황

1. 사업 목적 및 내용

기초연금은 노인에게 안정적인 소득기반을 제공함으로써 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 한다[15]. 2014년 7월 1일부터 시행되었으며, 65세 이상 노인 인구 중 소득과 재산조사를 통해 산정한 소득인정액을 기준으로 소득상위 30%를 제외한 노인을 대상으로 한다. 구체적으로는 보건복지부 장관이 매년 고시하는 선정기준액[16] 이하인 노인가구가 대상이 된다. 2016년도 선정기준액은 노인단독가구 100만원, 부부가구는 160만원이다. 한편, 2016년 3월 현재 기준급여액은 단독수급의 경우 20만 2,600원이고, 부부수급의 경우 32만 4,160원이다[17]. 보건복지부에 따르면 2015년 12월 기준 지급대상의 대부분인 93%(414만 명)에게 최대금액이 지급되고 있다고 한다.

다만, 국민연금 소득이나 일정한 감액요건에 해당하는 노인(약 34만 명)은 2~18만원까지 감액된 금액이 지급된다. 국민연금 수급자는 가입기간과 연계하여 기초연금 수급액이 결정되며, 이때 국민연금 내 기초연금과 유사한 성격을 가진 소득재분배 부분(A급여)[18]의 크기가 고려된다. 또한, 부부의 경우도 감액된 금액이 지급되는데, 부부(2인)의 경우 최대 32만 4,160원(단독노인의 100분의 160)으로 1인당 16만 2,080원에 해당한다. 또한 기초연금의 수급으로 같은 소득의 기초연금 비수급자에 비해 높은 소득을 얻게 되는 소득역전을 방지하기 위한 감액도 이루어진다. 기초연금의 재원은 전액 조세로 조달되며, 도입 시 논의되기도 했던 국민연금 기금은 사용하지 않는 것으로 결정되었다.

---

15) 「기초연금법」 제1조(목적) 이 법은 노인에게 기초연금을 지급하여 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 한다.

16) 보건복지부 장관은 만 65세 이상 노인소득의 70% 수준이 되도록 선정기준액을 정하여 발표한다. (「기초연금법」 제3조)

17) 보건복지부. 「기초연금 사업안내」 2016.

18) 국민연금 급여 중 본인의 소득수준과 무관하게 가입자 평균소득에 의하여 결정되는 부분으로, 가입기간이 같으면 동일한 금액을 받게 되어, 소득재분배 기능을 하는 급여.

기초연금 이전에도 노인의 빈곤해결과 생활안정을 위한 제도로 노인수당제(1989년)와 경로연금(1998년), 그리고 기초노령연금(2008년) 등이 시행되고 있었다. 노인수당제는 70세 이상 극빈층을 대상으로 하였다. 이는 국민연금이 60세 미만을 가입대상으로 하고 있어, 1988년 도입 당시 이미 60세를 넘은 고령근로자는 혜택을 받을 수가 없었고, 자식의 부모부양에 관한 인식이 약화되어 노인에 대한 공적부양의 필요성이 제기됨에 따라 도입되었다. 이후 1999년 국민연금의 전 국민 확대를 앞두고 국민연금의 울타리 내에 들어오지 못한 기존 노인계층의 소득지원을 확대할 필요성이 대두되어 1997년 8월 노인수당제를 폐지하고, 경로연금을 도입하여 1998년 7월 1일부터 실시하였다. 경로연금은 노인수당제를 확대발전시켜, 지급대상을 극빈층에서 차상위계층까지 확대하고 지급액도 월 2만원~5만원이던 것을 월 3.5만원~5만원으로 상향조정하였다. 이후 2007년 재정안정화를 고려한 국민연금 개혁의 결과, 노인빈곤과 국민연금 사각지대 문제에 대한 대책이 미흡하다는 비판이 있었다. 이를 해결하기 위해 만 65세 이상 노인 중 소득하위 70%를 대상으로 하는 기초노령연금이 도입되었다. 2006년 제안 당시 기초노령연금은 노인의 60%를 대상으로 국민연금 A값의 5%를 지급하는 형태였으나, 2007년 7월 노인전체의 70%로 대상이 확대되었고 2028년까지 국민연금 A값의 10% 수준까지 단계적 상향 조정이 결정되었다[19].

이후 2012년 대선과정에서 기초연금이 공약으로 대두되었으며, 구체적인 실행방안이 마련되는 과정에서 수급대상과 수급액 등 제도설계에 대한 다양한 논의가 진행되었다[20]. 최종안은 급여수준을 국민연금 A값의 10%로 하여 기존 기초노령연금이 2028년까지 달성하도록 했던 수준을 14년 앞당겼으며, 노인전체의 70%를 대상으로 국민연금 가입기간에 따른 수급액 차등과 물가상승률에 연동한 급여인상을 주요 내용으로 하였다. 기초연금과 국민연금의 역할, 국민연금 급여산식 등을 고려하면 둘 간의 연계는 불가피한 부분이 있으나, 기초연금 도입초반 국민연금 수급자가 받는 기초연금액의 경우 국민연금의 소득재분배 역할을 담당하는 A급여의 2/3를 감액하는 방식이 국민연금 가입에 부정적인 유인으로 작용한다는 비판이 있었다.

---

19) 본격적인 국가차원의 노후소득보장정책이라고 할 수 있는 국민연금이 1988년 도입되었음에도 불구하고, 2006년이 되어서야 전사업장으로 적용이 확대되었고 근로자 중심의 기여형 연금으로 설계되어 있는 등 국민연금 자체의 사각지대가 넓다는 단점이 꾸준히 제기되어 왔다. 이러한 국민연금의 사각지대 문제와 재정안정화를 위해 국민연금의 소득대체율을 60%에서 40%로 단계적으로 낮추는 대신 이를 보완하기 위해 기초노령연금이 2008년에 도입되었다.

20) 대통령직인수위원회안(2013. 2. 21), 국민행복위원회안(2013. 7. 17), 정부 기초연금안(2013. 9. 26) 등

[표 2] 노인소득보장 관련 제도의 변천

	국민연금	노인수당제	경로연금	기초노령연금	기초연금
도입 시기	1988년	1989년	1998년	2008년	2014년
도입 배경	- 기여형 연금 - 노후안정을 위한 국가 개입 필요	- 국민연금 도입 시 이미 가입연령 넘긴 노인에 대한 소득보장	- 국민연금에 포함되지 못한 기존 노인의 소득지원 확대	- 국민연금 사각지대 해소 - 소득대체율 수준 감소로 인한 보완	- 노인빈곤 해소 및 생활안정 - 재정적 지속가능성 제고
급여	- 평균 31만원 - 최저 4만원 - 최고 160만원	- 월 2만원 ~ 5만원	- 월 3.5만원 ~ 5만원	- 국민연금 A값 5% 수준 (단독가구 월 8.4만원)	- 국민연금 A값 10% 수준 (단독가구 월 20만원)
지급 대상	- 보험료 10년 이상 납부자 (단, 제도초기 특례수급자는 5년 이상)	- 70세 이상 극빈층	- 65세 이상 생활보호 대상자 및 차상위계층 (노인인구의 약 20%)	- 노인소득 하위 70%	- 노인소득 하위 70%

자료: “보건복지부 제출자료”와 “한국조세재정연구원. 「기초연금 도입에 따른 사회경제적 영향 분석」2014.”을 바탕으로 국회예산정책처에서 재구성.

보건복지부가 제시하고 있는 기초연금의 도입으로 예상되는 효과 중 첫 번째는 국민연금 사각지대에 속한 노인의 생활안정이다. 2014년 현재 전체 노인 664만 명 중 국민연금을 수급하는 사람은 232만 명(약 35%)에 불과하여, 상당수의 노인이 국민연금의 혜택을 받지 못하고 있다(2015년 5월 기준). 참고로 국민연금 가입자 2,095.7만 명 중 상당수인 570.9만 명이 납부예외자(457.1만 명)와 장기체납자(113.8만 명)의 형태로 사각지대에 놓여있다([그림 4]). 또한 보험료를 내고 있는 가입자 중 소득 자료가 없는 사람 168만 명과 임의가입자 22만 명은 잠재적 사각지대에 편입이 예상되는 계층으로 판단된다. 한편, 국민연금의 노령연금 급여는 평균 약 34만 원으로 1인 가구 최저생계비(62만원)의 56% 수준에 그치고 있다.

[그림 4] 공적연금 가입실태

<table>
<tr><td colspan="6">18~59세 총인구 32,994천명 (100.0%)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">비경제활동
인구
10,123천명</td><td colspan="5">경제활동인구 22,871천명</td></tr>
<tr><td rowspan="3">공적연금
비적용자
470천명</td><td colspan="4">공적연금 적용자 22,401천명</td></tr>
<tr><td colspan="3">국민연금 적용대상 20,957천명</td><td rowspan="3">특수직역
연금
1,444천명</td></tr>
<tr><td rowspan="2">납부예외자
4,571천명</td><td colspan="2">소득신고자 16,386천명</td></tr>
<tr><td>장기체납자
1,138천명</td><td>보험료
납부자
15,248천명</td></tr>
<tr><td>30.7%</td><td>1.4%</td><td>13.9%</td><td>3.4%</td><td>46.2%</td><td>4.4%</td></tr>
<tr><td colspan="4">소 계 16,302천명</td><td colspan="2">소 계 16,692천명</td></tr>
</table>

자료: 국민연금연구원.「국민연금 생생통계」2014.

따라서 기초연금의 도입은 국민연금 사각지대에 속해 있는 노인에게도 최소 20만원의 소득을 보장함으로써 '1인 1연금' 체계의 조기구축을 통한 사각지대 해소의 기반이 마련될 것으로 기대된다([그림 5]).

[그림 5] 노후소득 보장을 위한 다층적 연금구조의 개요

자료: 보건복지부 제출자료

두 번째는 기초연금이 노인빈곤의 완화와 생활안정에 긍정적인 효과를 미칠 것으로 예상된다. 현세대 노인의 경우 국민연금 가입기회가 적었고, 체계적인 노후준비가 미흡했으므로, 기초연금을 통한 노후소득보장은 이들의 생활안정과 빈곤해소에 도움이 될 수 있을 것이다. 또한, 기초연금은 국민연금에 연계한 감액제도를 두어, 국민연금 가입기간이 길수록 높아지는 A급여에 따라 차등적으로 지급하여 노후 준비가 어려웠던 계층에게 실질적으로 더 많은 지원이 갈 수 있도록 설계되었다.

이는 공적 노후대비의 기본수단인 국민연금 가입이 주로 근로를 전제로 하고 있다는 점에서 근로의 기회가 없었거나 기간이 짧아 국민연금 가입이 상대적으로 짧은 여성이나 비정규직 근로자가 도움을 받을 수 있도록 하기 위한 장치이다. 이와 같은 국민연금을 고려한 기초연금 산정은 노후보장의 필요도에 따른 연금지급을 위해 도입되었으며, 이와 동시에 국민연금 제도의 성숙에 따라 재정적 지속가능성을 높여 자녀세대의 부담을 완화시킬 수 있다는 장점도 있다. 국민연금 제도가 성숙 중임을 고려하면, 국민연금의 수급률의 증가는 미래세대의 노인빈곤을 완화시킬 것으로 보인다. 따라서 국민연금과 연계한 기초연금의 지급은 국민연금의 혜택을 못 받거나 덜 받고 있는 현재 노인에게 더 많은 급여지급이 가능해지면서 국민연금이 성숙된 이후 미래 노인의 기초연금 혜택을 조정하게 된다.

2. 사업 추진체계

기초연금은 노인 대부분(70%)을 수급대상으로 포함하고 있다. 특히, 국민연금의 사각지대에 놓여 안정적인 노후소득이 없는 무연금자는 기본적으로 최대금액을 지급받도록 하고 있다. 동시에 자발적으로 생활이 가능한 상위 30%의 노인은 제외하여 재정적인 부담을 함께 고려하고, 공무원연금, 사학연금, 군인연금 등 특수직역연금 수급자는 다른 직업군에 비해 공적연금을 통해 혜택을 받고 있으므로 수급대상에서 원칙적으로 제외하고 있다.

기초연금 수급자의 결정은 연령조건과 소득수준조건, 그리고 감액과 지급대상제외로 나누어 살펴볼 수 있다. 연령기준인 만 65세를 만족하는 경우 소득수준에 대한 평가를 통해 소득인정액[21]을 계산하고 이 값이 보건복지부 장관이 고시하는 선정기준액(노인소득의 70%에 해당한다고 추정된 소득수준) 이하인 경우 수급자에 포함된다.

기초연금 급여액의 결정절차는 개인별 기초연금액을 산정하고 부부와 소득역전방지 등을 고려하여 기초연금액의 감액을 거쳐 진행된다([그림 6]).

---

21) 소득인정액 = 소득평가액* + 재산의 소득환산액**
* 0.7×(근로소득 − 56만원) + 기타소득
** [{(일반재산 − 기본재산) + (금융재산 − 2000만원) − 부채}× 소득환산(연 4%) ÷ 12] + P
단, 기타소득은 사업소득, 공적이전소득, 무료임차소득, 재산소득 등이며, P값은 고급자동차 및 회원권의 가액을 의미한다. 기본재산액 공제는 대도시의 경우 1억3천5백만원, 중소도시는 8천5백만원, 농어촌은 7천2백5십만원으로 차등을 두고 있다.

[그림 6] 대상유형별 기초연금액 산정

구분	기준연금액 산정대상	국민연금 급여액등, A급여액 등을 고려한 산정대상	기준연금액의 50% 산정대상
대상유형	• 무연금자 • 국민연금 유족연금·장애연금 수급권자 • 장애인연금 수급권자 및 국민기초생활 보장 수급권자 • '국민연금 급여액 등'이 기준연금액의 150% 이하인 국민연금 노령연금·분할연금 수급권자 및 연계 노령연금·연계퇴직연금 수급권자 • 직역 재직기간이 10년 미만인 연계유족연금 수급권자	• '국민연금 급여액 등'이 기준연금액의 150%을 초과하는 국민연금 노령연금·분할연금수급권자 및 노령연금·연계퇴직연금 수급권자 • 직역 재직기간이 10년 미만인 연계노령연금 수급권자	• 직역연금 특례대상자 • 기초연금법 및 장애인 연금법 상 특례
기초연금액	기준연금액	부가연금액~기준연금액	부가연금액
기초연금급여액 (감액 후)	2만원~기준연금액		2만원~부가연금액

자료: 보건복지부 제출자료

3. 재정투입 규모

기초연금의 재원은 전액 조세로 조달된다. 국비와 지방비의 매칭으로 집행되며, 국비의 배분은 시도별 노인인구 비율과 재정여건 등을 고려하여 40%~90% 범위에서 차등적으로 이루어진다. 국고기준 예산현황은 2015년 7조 5,824억원이고, 2016년은 3천억원 정도 증액된 7조 8,692억원이다([표 3]).

[표 3] 기초연금 예산현황(국고기준)

(단위: 억원)

연도	2014	2015	2016
기초연금예산	51,837	75,824	78,692

주: 2014년은 1월부터 6월까지는 기초노령연금으로, 7월 이후는 기초연금으로 집행
자료: 보건복지부 제출자료

향후 재정규모는 계속 늘어나게 될 것으로 전망되는데 향후 5년 간 60.9조원이 필요하며, 2020년에는 1년에 17.3조원이 소요될 것으로 예상된다. 하지만, 2060년까지의 장기재정전망을 고려하면 기존의 기초노령연금에 비해 재정 부담이 줄어들 것이라고 전망하고 있다([표 4]).

[표 4] 기초연금과 기초노령연금의 소요재정 추정

(단위: 조원)

	2015~2019	2020	2030	2040	2060
기초노령연금	26.9	13.7	53.6	111.6	263.8
기초연금	60.9	17.3	49.3	100.0	228.7

자료: 보건복지부 제출자료

기초연금은 앞서 밝힌바와 같이 국고와 지방비의 매칭형태로 예산이 집행되기 때문에 지방비의 규모와 각 시도 혹은 시군구의 재정지출규모를 확인할 필요가 있다. 2014년 기준 시도별 지방비 규모는 [표 5]와 같다. 같은 해 국고에서 5조 1,270억원, 지방비는 1조 7,186억원이 투입되어 총 6조 8,456억원이 지급되었다. 국고 대비 지방비의 비중은 약 33.5%에 해당한다. 국고를 40%~90% 범위에서 시군구별로 차등지급하도록 하고 있으므로, 지방비 비중으로 역산하면 평균 국고 지급이 60%~70% 사이에서 이루어지고 있음을 예상해 볼 수 있다. 총 수급자는 435만 명으로 경기도가 75만 명으로 가장 많고, 서울이 64만 명으로 그 다음을 차지하고 있다.

[표 5] 시도별 기초연금 지급액 및 수급자(2014년 기준)

시도명	수급자(명)	지급액(백만원)		
		계	국비	지방비
서울	642,927	999,859	693,799	306,060
부산	347,397	545,094	394,587	150,508
대구	211,281	332,546	237,585	94,961
인천	210,737	330,060	236,510	93,550
광주	108,243	170,639	121,327	49,312
대전	103,658	162,964	114,075	48,889
울산	63,915	100,590	70,413	30,177
세종	12,463	19,031	15,225	3,806
경기	752,306	1,174,377	813,675	360,702
강원	181,188	286,708	230,041	56,666
충북	166,183	261,896	209,643	52,254
충남	236,795	370,840	305,343	65,497
전북	247,679	392,544	315,658	76,886
전남	318,240	507,451	424,115	83,337
경북	363,537	575,985	470,738	105,246
경남	333,221	530,413	415,048	115,365
제주	53,712	84,631	59,248	25,383
계	4,353,482	6,845,628	5,127,030	1,718,599

주: 2014년은 1월부터 6월까지는 기초노령연금으로, 7월 이후는 기초연금으로 집행
자료: 보건복지부 제출자료

III. 실태분석 및 평가

1. 예산집행 현황

가. 미집행률과 미수급자 규모

기초연금제도의 국고기준 예산집행현황은 [표 6]과 같다. 국고기준의 기초연금예산은 2015년을 기준으로 7조 5,824억원 규모이고, 이 중 7조 3,998억원이 집행되었으며 미집행액은 1,826억원이다. 기초연금이 전체 노인 중 소득하위 70%를 대상으로 하고 있고 이를 바탕으로 예산액을 결정하므로 미집행액이 발생했다는 것은 목표인 소득 70% 노인에 대한 기초연금지급을 달성하지 못했다는 것을 의미한다.

[표 6] 기초연금 예산집행현황(국고기준)

(단위: 억원)

	연도	예산(A)	집행(B)	미집행액(A-B)	집행률(B/A)
기초연금 지급	2014	52,001	51,827	174	99.7%
	2015	75,824	73,998	1,826	97.6%
	2016	78,692	–	–	–

주: 보건복지부 제출자료.

가구유형별 수급자 현황을 나타내는 [표 7]에서도 유사한 결과를 살펴 볼 수 있다. 만 65세 이상 노인 652만 명 중 435만 명(66.8%)이 기초연금을 받고 있다. 앞서 결과와 같이 수급대상 노인의 3.2%에 해당하는 약 21만여 명이 기초연금의 혜택을 받지 못하고 있는 것이다. 이 같은 '노인 70%의 수급'이라는 목표의 미달성에 대해 많은 비판이 있었고[22], 보건복지부는 이러한 현황을 개선하는 노력을 하고 있다.

하지만, 2015년 기준 집행률을 보면 97.6%에 이르고 있으며, 미집행률은 전체 기초연금 예산의 2.4%이다. 미집행률 자체를 비판하기에 앞서 미집행률 2.4%와 수급받지 못하는 노인 비율 3.2%가 가지는 실질적인 의미에 대해 분석해 볼 필요가 있다.

22) 한국일보. '정부, 기초연금 수급률 70% 큰소리치더니...' 2015. 5. 20.

[표 7] 가구유형별 기초연금 수급자 현황 (2014)

(단위 : 명, %)

65세 이상 노인 수 (A)	수급자 수 (B)	단독가구	부부가구			수급률 (B/A)
			1인 수급	2인 수급	소계	
6,520,607	4,353,482	2,230,885	2,122,597	379,477	1,743,120	66.8

자료: 보건복지부 기초연금과.「통계로 본 2014년 기초연금」2015.

우선, 선정기준액 추정과정에 존재하는 불확실성을 고려하여 미집행률의 의미를 해석할 필요가 있다. 기초연금의 선정기준액은 보건사회연구원에서 다음 해 수급대상자 전수(全數)[23]에 대해 건강보험공단과 사회보장통합정보시스템(행복e음)의 자료를 바탕으로 미시모의실험(micro simulation)을 활용하여 개별 가구의 소득인정액을 추정하여 추정된 전체가구의 소득분포 중 소득하위 70%가 되는 경계값을 정한다[24]. 이렇게 결정된 선정기준액(안)이 보건복지부와 기획재정부를 거쳐 선정기준액으로 결정되고, 보건복지부는 이를 기준으로 예산을 편성한다. 수급이 예상되는 대상자 전수를 활용했기 때문에 표본오차의 문제가 해결된다고 하더라도, 다음 해의 선정기준액을 결정하는 과정에서 적용하는 가정과 예측하지 못한 변화[25]에 따라 오차는 발생할 수 있다. 이러한 예측과정의 불확실성에 의해 미집행률이 발생할 가능성을 고려하지 않을 수 없다.

두 번째로는 만 65세 이상이지만 수급이 제한되거나 불가능한 노인들이 존재한다는 점이다. 보건복지부는 자발적 미신청자, 거주불명등록자, 특수직역연금수급자 등을 사례로 제시하면서, 이들이 노인 전체 인구수에 포함되기 때문에 미집행률이 높아지는 것으로 파악하고 있다[26].

23) 다음 해 말까지 만 65세가 되는 노인 전체를 의미한다. 이 중 기존에 수급 받던 노인은 소득과 재산자료가 존재하나, 신규로 포함되는 노인의 경우 소득과 재산을 추정하는 과정이 필요하다.

24) 보건사회연구원.「2015년 기초연금 선정기준 및 제도 개선방안 연구」2014.

25) 기초연금 신규수급 예상 노인의 소득과 재산자료 중 일부는 해당 노인이 기초연금을 신청하기 전에는 개인정보이므로 확보할 수 없어 유사 다른 노인의 정보를 통해 추정할 수밖에 없다. 또한, 개인의 소득은 거시경제환경의 변화나 개인적인 이유에 의해 변화할 가능성이 있다. 사망이나 이민, 국적취득자 등 노인의 전체 수를 변화시키는 사건 등은 발생하기 전에는 정확한 예측이 어렵다.

26) 보건복지부 답변자료.

구체적인 이유를 살펴 보면, 우선 자발적 미신청자는 선정기준액이 매년 높아지고 있으므로 신청했다가 수급자 선정에서 한번 탈락한 경우에도 재신청하면 수급대상자로 선정될 수 있음에도 재탈락을 우려하여 신청하지 않거나 소득재산정보 노출 우려 등으로 신청하지 않는 경우이다. 기초연금 제도상 수급대상에서 원칙적으로 제외되도록 하고 있는 직역연금[27] 수급자와 그 배우자 약 47만 명[28]과 생존여부와 소재파악이 힘든 만 65세 이상 거주불명등록자 약 9.6만 명('15년 말 기준)이 전체 노인 수에 포함되어 미집행률을 발생하게 하는 원인으로 지적된다.

다만, 이 중에서 자발적 미신청자 21만 명의 성격에 대해서는 추가적인 분석이 필요할 것으로 보인다. 생활에 어려움이 없기 때문에 기초연금을 신청하지 않는 경우도 있을 수 있으나, 기초생활보장수급자는 기초연금이 기초생활보장수급대상자 선정 시 소득인정액에 포함되고 있어 수급권 탈락을 염려하여 기초연금을 신청하지 않는 경우나 기초연금을 수급하더라도 기존의 기초생활보장급여가 보장해 주던 소득수준과 차이가 없기 때문에 신청하지 않는 경우 등이 존재할 수 있기 때문이다. 이에 대해서는 본 장의 2절에서 기초연금 수급액의 소득분위별 형평성 분석에서 자세히 다루고자 한다.

이러한 미집행 규모를 줄이기 위해 보건복지부에서는 다양한 활동을 추진하고 있다. 구체적으로는 만 65세 도래 노인에 대한 사전 신청 안내와 거동 불편 노인에 대한 '직접 찾아가는 서비스' 등 안내활동, 거주불명등록 노인 발굴 및 신청지원, 기초연금 수급희망자 이력관리제 실시 등을 통해 한 번 심사에서 탈락한 수급자가 이후 조건을 만족하는 경우 바로 수급이 가능하도록 하는 등 다양한 안내와 홍보활동을 진행하고 있다.

이들 활동과 관련된 조직과 예산을 살펴보면 보건복지부 기초연금과를 중심으로 전국 229개 시군구의 기초연금담당자와 국민연금공단 본부 및 107개 지사의 담당자 281명이 이와 같은 기초연금 사각지대 해소를 위한 안내 및 홍보업무를 수행하고 있다. 예산은 제도 초기인 2014년에 13억원이 소요되었으며, 2015년 5억원, 2016년 4.1억원으로 제도가 정착됨에 따라 관련 비용이 줄어들고 있다[29].

---

27) 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 별정우체국연금 등 특수직역연금 수급자는 기초연금 수급대상에서 원칙적으로 제외된다(「기초연금법」 제3조제3항).

28) 직역연금 수급자는 '14년 말 기준 33만 명이다.

29) 보건복지부 답변자료.

보건복지부에 따르면 2015년 9월 현재 기초연금 수급대상에서 제외하도록 하고 있는 특수직역연금 수급권자를 제외하고 계산한 기초연금 수급률은 69.8% 수준으로 밝히고 있다[30]. 나머지 0.2%가 행방불명이나 생사불분명과 같은 거주불명등록자인 경우 기초연금이 이들에게 실질적 도움이 될 수 있다는 점에서 지속적인 대응이 필요하다.

이와 같은 이유와 더불어 기초연금의 선정기준액 결정과정에서 나타날 수 있는 불확실성을 고려하여 미집행을 이해할 필요가 있다. 전년도에 예측한 금년도 선정기준액을 집행시점에서 분기별 혹은 반기별로 실제 집행자료와 비교하여 수정하는 절차를 추가할 필요가 있다. 아울러 선정기준액 수정 시점에서 새롭게 수급대상이 되는 경우 이를 적극적으로 홍보하여 이들이 기초연금을 수급할 수 있도록 하는 조치를 마련해야 한다.

또한, 수급희망자 이력관리제, 찾아가는 서비스, 만 65세 도래 노인에 대한 사전 신청안내 등 활동의 지속적인 수행도 중요하다. 특히, 현재의 수급희망자 이력관리제는 선정기준액의 변화에 따라 기존에 탈락한 노인이 수급대상자가 되는 경우에 적용될 수도 있으나, 소득인정액이 선정기준액의 경계에서 변화하는 노인의 미지급 문제를 해결할 수 있는 방안이 될 수도 있다. 즉, 기초연금을 신청하였으나 소득인정액이 선정기준액을 넘어 수급자격을 받지 못한 노인이 본인의 소득인정액을 정확히 계산할 수 없기 때문에 본인의 소득변화에 의해 수급자격을 만족할 수 있음에도 신청하지 않아 미수급자가 되는 경우를 예방할 수 있는 제도라고 판단된다. 또한, 차년도 선정기준액의 산정 시 이들 이력관리대상 노인의 소득자료는 추정값이 아닌 실제값을 활용할 수 있을 것이므로, 선정기준액의 불확실성을 낮추는 효과도 기대된다.

나. 국민연금 가입자와의 형평성 검토

[표 8]은 기초노령연금이 도입된 2008년부터 2015년까지 기초(노령)연금의 수급자 현황이다. 2008년부터 2014년 6월까지는 기초노령연금이었으며, 2014년 7월부터 기초연금으로 변경되어 지급되었다. 다만, 기초연금 도입초기에는 제도의 도입을 모르거나 수급대상자임에도 신청을 하지 않아 받지 못하는 경우 등 과도기가 존재한 것을 고려할 필요가 있다.

30) 보건복지부 보도설명자료. 2015. 9. 10.

[표 8] 65세 이상 노인인구 대비 기초(노령)연금 수급자 현황

(단위: 명, %)

연도	65세 이상 노인인구(A)	기초(노령)연금 수급자(B)	국민연금 동시 수급자(C)	비중	
				B/A	C/B
2008	5,069,273	2,897,649	402,724	57.2	13.9
2009	5,267,708	3,630,147	719,030	68.9	19.8
2010	5,506,352	3,727,940	823,218	67.7	22.1
2011	5,700,972	3,818,186	915,543	67.0	24.0
2012	5,980,060	3,933,095	1,023,457	65.8	26.0
2013	6,250,986	4,065,672	1,138,726	65.0	28.0
2014	6,520,607	4,353,482	1,316,617	66.8	30.2
2015	6,771,214	–	–	–	–

주: 1. 2008년 1월~2008년 6월 70세 이상 노인대상 중 194만 명 수급
2. 2008년 6월~2008년 12월 65세 노인대상 중 290만 명 수급
3. 2015년 집계 중

자료: 보건복지부 제출자료.

만 65세 이상 노인인구에 대한 수급비중은 68.9%까지 증가했다가 2013년 65.0%까지 하락한 것으로 나타나고 있다. 이후 다시 증가하여, 2014년은 66.8%가 기초연금(상반기는 기초노령연금)을 수급하였다. 국민연금 동시수급자도 꾸준히 상승하여 2014년 현재 기초(노령)연금 수급자 중 30.2%가 국민연금과 기초연금을 동시에 받고 있어, 국민연금제도의 혜택을 받는 대상의 증가와 더불어 제도의 성숙을 확인할 수 있다. 물론 국민연금 사각지대의 문제가 지속적으로 제기되고 있으므로 이를 해결하는 방안에 대한 고민이 필요하다.

[표 9] 2014년도 국민연금 동시수급자의 기초연금 지급액별 분포현황

(단위 : 명, %)

	수급액 구간	수급인원	소계	계
전액 수급자	20만원(단독)	677,992(51.5)	1,059,470(80.5)	1,316,617 (100)
	16만원(부부)	381,478(29.0)		
감액 수급자	16만원~20만원	44,471(3.3)	257,147(19.5)	
	12만원~16만원	94,426(7.1)		
	8만원~12만원	80,970(6.2)		
	4만원~8만원	25,197(2.0)		
	2만원~4만원	13,746(1.0)		

자료: 보건복지부 기초연금과. 통계로 본 2014년 기초연금. 2015.

2014년 자료에 따르면 국민연금과 기초연금 동시수급자 중 80.5%가 기준지급액 전액을 받고 있는 것으로 나타나고 있으며, 19.5%는 감액기준에 따라 차등지급 받고 있다. 수급액과 관련하여 2014년 10월 보건복지부는 보도설명자료[31]에서 전액수급자 비중이 91.8%라고 발표하고 있다. 이 결과에 따르면 국민연금과 동시에 기초연금을 수급하는 사람, 즉 소득이 선정기준액 미만(2016년 1월 기준 : 단독 100만원, 부부 160만원)임에도 국민연금을 동시에 수급하는 경우 그렇지 않은 경우보다 전액수급 할 가능성이 줄어든다는 것을 보여준다. 근로가능시점에 소득의 일부를 기여형 사회보장체계인 국민연금으로 납부하였는데, 만 65세 이후 기초연금을 수급할 때 국민연금 가입여부가 전액수급 여부에 영향을 미친다면 국민연금 연계로 인한 형평성 문제가 제기될 수 있기 때문이다. 여기에는 국민연금 연계로 인한 감액인지 아니면 국민연금 가입자의 소득인정액이 미가입자보다 크기 때문에 발생하는 감액인지에 대한 정밀한 분석이 필요하다.

31) 보건복지부 보도설명자료. 2014. 10. 14.

2. 기초연금 수급액의 형평성

가. 분석 개요

본 장에서는 노인가구의 소득분위별 평균 기초연금 수급액을 분석하였다. 분석 자료는 기초연금 도입 전인 2013년 1분기부터 2014년 2분기까지와 도입이 이루어진 2014년 3분기부터 2015년 3분기까지의 통계청 가계동향조사 분기별 자료를 활용하였다.

분석을 수행하기 전에 노인가구와 소득에 대한 개념을 정의하였다. 노인가구는 노인을 포함하는 가구를 의미하는데, 기존의 분석에서는 주로 노인 1인으로 구성되는 노인단독가구, 노인 2인으로 구성되는 노인2인가구(노인부부가구 포함)를 대상으로 하고 있다. 하지만, 본 보고서에서는 추가적으로 노인을 포함하는 3명 이상의 가구 중 노인이 가구주(노인 가구주 복합가구)인 경우와 노인이 가구원(노인 가구원 복합가구)인 경우를 분석에 포함하였다. 기초연금은 수급자격에서 부양가족 여부와 관계없이 노인 본인 혹은 배우자의 소득만을 고려하므로, 노인만으로 구성된 가구와 노인이 가구주인 가구, 그리고 노인이 가구원으로 포함된 가구에서 기초연금이 소득에 미치는 영향이 다를 것이다.

가구소득은 가구 총소득과 가처분 가구소득으로 나누어 분석하였다. 기초연금은 개별노인(혹은 부부)의 근로소득과 기타소득(사업소득, 재산소득, 이전소득, 무료임차소득[32])을 포함하는 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 소득인정액을 매년 보건복지부 장관이 고시하는 선정기준액과 비교하여, 소득인정액이 선정기준액보다 작거나 같은 경우 수급자격을 갖는다. 선정기준액은 노인의 70%에 대한 기초연금 지급이라는 목표를 달성할 수 있도록 추정된 값으로[33], 이 값보다 작거나 같은 경우 노인소득 하위 70%에 해당하는 수급대상자가 된다. 하지만, 본 보고서에서는 노인 개인의 소득인정액을 계산할 수 있는 자료를 구할 수 없기 때문에 보건복지부와 국민연금공단, 국민연금연구원 등에서 기초연금에 대한 성과를 평가할 때 활용하는 가계동향조사 자료에 따른 가구소득 분위를 활용하였다.

---

32) 무료임차소득은 자녀 소유의 고가 주택에 거주하는 노인 본인 또는 배우자에 대하여 임차료에 상응하는 소득으로 인정하는 금액. 본인 또는 그 배우자의 주민등록상 주소지의 주택이 자녀 명의의 시가표준액 6억원 이상인 주택이면 연 0.78%의 소득을 적용한다.

33) 보건사회연구원의 「2015년 기초연금 선정기준액 및 제도개선 방안연구」에 따르면, 선정기준액은 목표수급률 70%를 달성할 수 있도록 소득인정액 하위 74.08% 수준으로 추정하였다.

분석은 가계동향조사 분기별 자료를 기반으로 소득분위 경계값을 계산하고, 이를 바탕으로 기초연금 도입 전후 노인가구의 소득분위 경계값의 변화와 소득분위별 평균 기초연금 수급액을 비교하였다.

먼저, 노인가구 소득분위 경계값의 변화를 통해 소득분위별 소득변화의 추이를 확인하였다. 기초연금 도입 전 노인가구 소득분위 경계값에 비해 도입 후 경계값이 높아졌다는 것은 이들 분위에 위치한 노인가구의 소득이 전반적으로 증가했다는 것을 보여주는 것이기 때문이다.

다음으로, 소득분위별 평균 기초연금 수급액을 분석하였다. 기초연금 수급액은 노인 소득하위 70% 집단의 경우 소득분위별로 평균적으로 차이가 없거나 소득분위가 높아질수록 수급액이 줄어들 것으로 예상된다[34]. 다만, 소득분위와 노인가구 유형에 체계적인 상관관계가 존재한다면 소득분위별로 기초연금 수급액이 다르게 나타날 수 있다. 따라서 가구유형과 가구특성을 통제한 상태의 분석결과를 함께 제시하였다. 특히, 기존의 기초연금과 소득분배 연구에서 활용하는 지니계수와 상대빈곤률, 빈곤갭 등 지표를 활용한 분석과 비교가능하면서 직관적인 이해를 높이기 위해 실제 수급액을 기준으로 분석하였다.

나. 노인가구의 소득분위 경계값 변화

[그림 7]과 [그림 8]은 각각 노인가구의 가구소득과 가처분가구소득의 소득분위별 경계값[35]의 변화 추이를 보여준다. 아래에서부터 1분위 경계값(1분위와 2분위의 경계)을 의미하며, 7분위 경계값까지 나타내고 있다. 1분위 경계값 아래에 소득이 위치하면 소득 1분위, 1분위 경계값과 2분위 경계값 사이이면 소득 2 분위로 정의되는 방식이다. 소득분위가 높아질수록 경계값 사이의 범위가 넓어지는 것은 소득의 분포가 양의 왜도(positive skewed)를 가지는 지수분포 형태라는 것을 보여주며, 이는 소득이 낮은 가구의 수가 많다는 것을 의미한다.

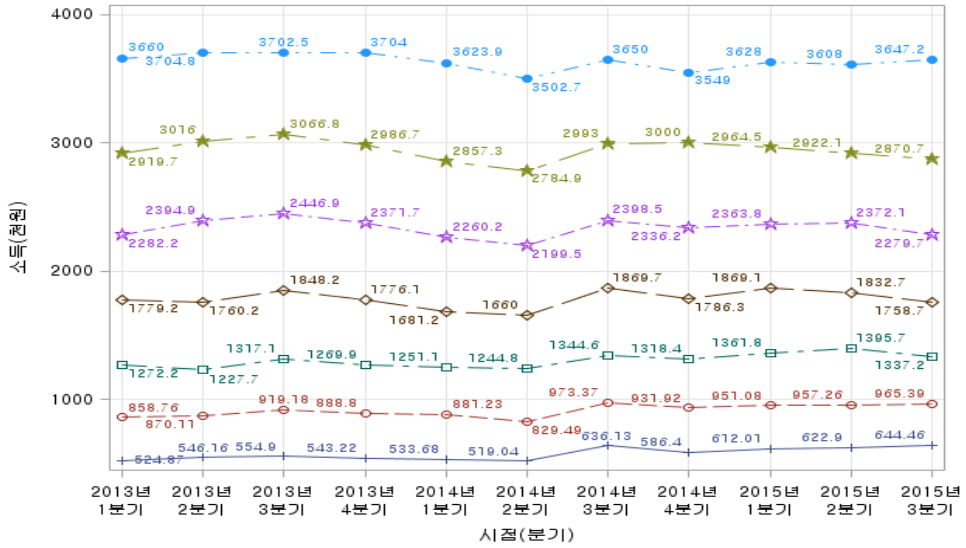
가구의 소득은 계절의 영향도 받기 때문에 분기별 변화는 전년 동기와 비교하

34) 감액제도가 적용되지 않는 경우 노인 1인당 같은 수급액을 갖게 될 것이며, 감액제도의 적용은 국민연금이나 소득역전방지감액 모두 소득분위가 높아질수록 적용될 가능성이 높기 때문이다.

35) 본 보고서의 소득분위별 경계값은 통계청 가계동향조사를 바탕으로 노인이 가구주 또는 가구원으로 포함된 가구에 대해 가중치를 고려하여 얻는 값으로, 전체 가구의 소득분위 경계값이나 정부통계의 노인가구 소득분위와 차이가 있을 수 있다.

는 것이 해석의 오류를 줄일 수 있는 방법이다. 기초연금이 도입된 2014년 2분기와 3분기를 2013년 2, 3분기와 비교하면, 기초연금 도입으로 인한 노인가구의 소득증가가 확연하게 나타나고 있는 것을 알 수 있다.

[그림 7] 분기별 노인가구의 월평균 가구소득의 소득분위 경계값 변화

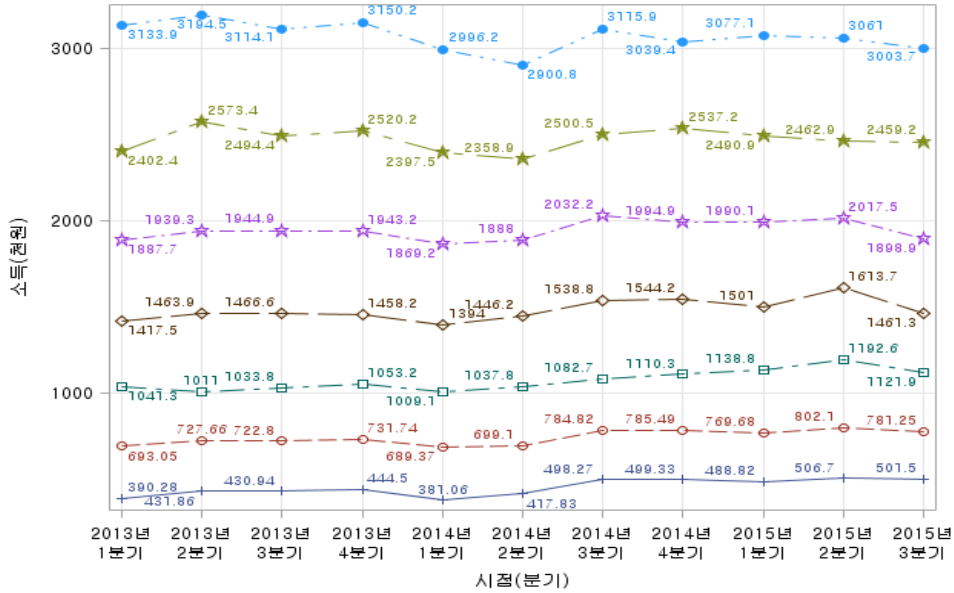


주: 노인가구 가구소득 기준 소득 1분위에서 소득 7분위까지의 경계값.
자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

2015년 3분기를 기준으로 1분위 경계값은 64만 4천원이고, 2분위 경계값은 96만 5천원, 3분위는 133만 7천원, 4분위는 175만 8천원이다. 같은 시기 기초생활보장수급자 선정기준이 1인 가구의 경우 61만 7,281원이며, 2인 가구는 105만 1,048원, 3인 가구는 135만 9,688원, 4인 가구는 166만 8,329원임을 고려하면, 가구원 수에 따라 달라질 수 있으나 노인가구 4분위까지 기초생활보장수급대상에 포함될 가능성이 있다. 기초연금법에서는 기초생활보장수급대상자는 기준연금액(기초연금 최고액)을 감액 없이 받도록 규정하고 있으나, 실제로 기초생활수급권 탈락을 기피하거나 실질적인 소득증가가 없기 때문에 '자발적으로 신청하지 않아' 기초연금을 받지 않는 경우가 존재한다는 주장이 있어 다음 절에서 검토하였다.

이러한 결과는 가처분가구소득의 경계값을 나타내고 있는 [그림 8]도 동일하게 나타나고 있다. 특히, 2013년 2분기와 3분기 사이에는 6분위와 7분위 경계값이 줄어들고 있으나, 2014년 동 시기에는 확연한 증가세를 보이고 있다.

[그림 8] 분기별 노인가구의 월평균 가처분가구소득의 소득분위 경계값 변화



주: 1. 노인가구 가처분가구소득 기준 소득1분위에서 소득7분위까지의 경계값
2. 가처분가구소득 = 총소득 - 공적비소비지출(경상조세, 연금, 사회보장 등)
3. 총소득 = 근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득+공적이전소득
자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

월평균 가구소득과 가처분소득의 소득분위 경계값의 변화 추이를 살펴본 결과 기초연금의 소득증가 효과를 확인할 수 있었다. 하지만, 몇 가지 문제점도 발견된다. 먼저, 2014년 2분기와 3분기 사이 소득증가의 변화량이 소득분위별로 다르다는 점이다. 여기서 변화량은 증가율과 증가액의 두 가지 관점에서 확인할 수 있다. 그래프에서 2014년 3분기 소득분위 경계값과 같은 해 2분기의 소득분위 경계값을 이은 선분이 기울어진 정도는 증가액을 의미하며, 직관적으로 소득분위가 높아질수록 기울어진 정도가 가파른 것(증가액이 큰 것)을 확인할 수 있다. 하지만, 이를 증가율로 바꾸어보면 이야기가 달라진다. 1분위 경계값의 경우 동 기간 증가율은 약 22.56%[36]로 6분위 경계값의 증가율인 7.47%[37]에 비해 높다.

증가율은 소득분위가 낮을수록 높으므로 기초연금의 효과가 소득분위별로 누진적인 것처럼 보이지만, 증가액을 기준으로 하면 반대로 기초연금의 효과는 저소득분

36) $(636.13-519.04)\div 519.04$

37) $(2993-2784.9)\div 2784.9$

위에서 역진적이다. 증가율은 증가액을 전기(前期)의 값으로 나누는 방식으로 계산되기 때문에 전기 값의 크기에 영향을 받는다. 소득분위가 낮은 경우 전기의 소득이 낮기 때문에 약간의 소득증가로도 증가율은 크게 계산되는 반면, 소득분위가 높은 경우 전기의 소득이 높기 때문에 증가율이 상대적으로 작게 계산되는 것이다.

이러한 역진성의 원인으로 생각해 볼 수 있는 것은 가구소득을 기준으로 노인부부가구가 노인단독가구에 비해 평균 12만원 더 받기 때문에 노인단독가구가 저소득층에 집중 분포되어 있을 경우 이와 같은 결과가 나타날 수 있다. 또 다른 원인으로 노인이 가구원인 경우 상대적으로 가구소득은 높지만 기초연금은 노인의 소득만으로 소득인정액을 계산하므로, 노인 개인의 소득은 낮게 책정되어 기초연금 수급액이 더 큰 경우가 존재할 수 있다. 예를 들어 65세 이상 노인이 자녀의 집에 가구원으로 포함된 경우, 자녀의 집이 공시지가 기준 6억 미만이면 소득인정액에 반영하지 않고, 이상인 경우 무료임차소득 명목으로 집값의 0.78%가 연소득으로 적용되고 있다. 공시지가는 일반적으로 실거래가에 비해 낮게 책정되며, 그 차이가 2배 이상 나는 경우도 많으므로 노인이 가구원으로 포함된 가구의 경우 실제 가구소득의 소득분위는 높을 가능성이 있다.

마지막으로, 기초연금 도입 시부터 주장되고 있는 기초생활보장수급자의 기초연금 실질적 수급배제의 가능성이다. 기초생활보장수급자 선정을 위한 소득인정액에 기초연금을 포함하고 있어, 기초연금을 수급하면 기초생활보장수급 대상에서 제외되는 것을 걱정하거나, 실질적인 소득인상효과가 없기 때문에 신청을 포기하는 사례가 존재하는 것으로 보인다. 기초연금과 같은 공적부조는 '신청주의'에 기반하고 있기 때문에 수급자가 신청하지 않으면 지급하지 않는다. 기초생활수급 노인의 규모는 2013년 현재 약 40만 명으로 추산되며, 이 중 약 7%가 신청을 포기하고 있는 것으로 예상된다[38]. 노인빈곤의 해소라는 기초연금의 목표달성에 중요한 가치를 두는 경우, 이들 기초생활보장수급자 노인에 대해 기초생활수준을 보장한 뒤 기초연금을 추가적으로 지급하는 방식이 옳다고 주장할 수도 있다. 하지만, 현재와 같이 기초생활보장대상자 선정을 위한 소득인정액에 기초연금을 포함하여 최저생계수준까지 보장하는 것이 기초생활보장제도의 취지에 부합한다는 주장도 타당하다.

38) 보건복지부 답변자료에 따르면, 2015년 말 기준으로 약 93%의 기초생활수급대상 노인이 기초연금을 수급 받고 있다고 밝히고 있다. 따라서 기초생활수급대상 노인 중 자발적 미신청자 규모는 약 7%인 약 3만 명 정도로 예상된다.

다. 소득분위별 기초연금 평균 수급액 분석

기초연금 도입 전후 기초연금에 의한 소득변화에 대한 논의를 위해 소득분위별 수급액을 분석하였다. 기초연금 도입 전 기초노령연금은 소득하위 70% 노인에 대하여 10만원을 지급하였으나, 2014년 3분기부터 기초연금 기준연금액이 노인단독수급의 경우 20만원, 노인부부수급의 경우 32만원이 지급되기 시작되었다.

하지만, 일부 수급자는 기준연금액 전액을 받지 못한다. 국민연금 수급자의 경우 기초연금 기준연금액에서 국민연금 A급여의 2/3만큼을 감액하고, 기초노령연금 수준의 급여를 유지하기 위해 부가연금액 10만원을 합하여 기초연금액을 정하고 있기 때문이다. 또한, 노인소득 하위 70% 기준의 선정기준액보다 소득인정액이 낮지만 그 차이가 크지 않아 기초연금의 기준연금액 전액을 받으면 기초연금 수급을 받지 못하는 집단보다 소득이 높아지는 소득역전현상을 방지를 위해 감액제도를 두고 있다. 따라서 가구의 유형이나 소득분위에 따라 수급액에 차이가 날 수 있다. 본 보고서에서는 2014년 3분기부터 2015년 3분기까지의 가계동향조사 자료를 통해 기초연금 도입 전후의 소득분위별 평균 수급액을 분석하였다.

가구유형별 기초연금 도입 전후 평균 수급액을 비교한 [표 10]을 살펴보면, 가구유형에 상관없이 도입 전보다 도입 후 2배 정도 수급액의 증가가 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

[표 10] 가구유형별 기초연금 도입 전후 기초연금 수급액 비교

가구유형	기초연금 도입 전			기초연금 도입 후		
	월평균(원)	표준편차	변동계수	월평균(원)	표준편차	변동계수
노인단독가구	73,124	41,818	57.2	158,795	80,226	50.5
노인2인가구	97,231	72,844	74.9	193,645	152,215	78.6
노인 가구주 복합 가구	54,314	58,842	108.3	116,876	118,265	101.2
노인 가구원 복합 가구	68,214	50,499	74.0	159,115	99,745	62.7

자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

증가율을 살펴보면, 노인이 가구원으로 있는 복합 가구의 증가율이 가장 높고(2.33배), 노인 2인 가구가 가장 낮은 증가율(1.99배)을 보이고 있다. 노인 2인 가구의 경우 노인부부로 이루어진 가구일 가능성이 가장 높으며 부부감액의 결과 타 가구유형에 비해 증가율이 낮게 나타나는 것으로 보인다.

기초연금 도입 후의 수급액에 대해 가구유형별 표준편차를 평균으로 나눈 변동계수를 살펴보면, 노인단독 혹은 노인 2인에 노인이 아닌 가구원이 포함되어 있는 형태의 가구유형인 노인 가구주 복합가구의 변동계수가 101.2로 가장 큰 것으로 나타나고 있으며, 이는 노인 가구주 복합가구의 경우 소득이 가장 넓게 분포되어 있음을 보여주는 것이다. 재산을 가진 노인 가구주에 노인 아닌 가구원이 합가하여 사는 경우도 있지만, 상대적으로 소득과 재산이 적을 수 있는 조손가정과 같은 형태도 함께 포함되어 있기 때문일 것으로 추측된다.

다음으로 기초연금 도입 전후 차이를 소득분위를 기준으로 나누어 살펴보았다([표 11]). 눈여겨봐야 할 점은 1분위보다 2분위의 수급액이 더 높게 나타나고 있다는 것이다. 이후 3분위부터는 소득수준이 높아짐에 따라 수급액이 감소하는 경향을 보이고 있다.

8분위 이상에서 다시 수급액이 높아지는 현상이 나타나고 있기는 하지만, 표준편차가 높은 것으로 보아 특이한 케이스 때문에 발생한 현상으로 판단된다. 소득분위가 높아질수록 수급액이 감소하는 이유는 국민연금 연계 감액과 소득역전방지감액 등과 가구 소득이 높아질수록 가구에 속해 있는 노인의 소득도 높아지기 때문에 기초연금 수급기준을 충족시키지 못하기 때문일 가능성이 있다. 한편, 노인 본인의 소득만을 소득인정액의 계산에 반영하는 기초연금의 소득인정액 산식의 특성 상 가구소득 8분위 이상에서도 기초연금 수급자는 존재할 수 있다.

이상의 논의를 보다 심층적으로 살펴보기 위하여 가구특성을 통제한 상태에서 소득분위와 가구유형에 따른 기초연금 수급액의 차이를 분석하였다. 가구특성으로는 기초연금 수급자 선정을 위한 소득인정액 계산에 포함되는 재산소득 중 가장 큰 비중을 차지하는 주택가격을 고려하기 위하여 사용가능한 자료 중 주택소유유형(자가 여부)과 월세평가액을 모형에 포함하고, 가구소득에 영향을 줄 수 있는 취업인원수와 같은 요인들을 통제한 상황에서의 수급액을 비교하였다.

[표 11] 소득분위별 기초연금 도입 전후 수급액 비교

소득분위	기초연금 도입 전			기초연금 도입 후		
	월평균(원)	표준편차	변동계수	월평균(원)	표준편차	변동계수
소득 1 분위	91,032.0	44,588.4	49.0	182,566.9	91,733.8	50.2
소득 2 분위	99,934.2	47,990.2	48.0	207,139.9	90,874.7	43.9
소득 3 분위	90,914.8	58,981.4	64.9	193,306.4	114,495.6	59.2
소득 4 분위	77,382.4	63,019.5	81.4	166,963.5	126,836.6	76.0
소득 5 분위	56,141.6	60,422.4	107.6	133,806.3	127,785.4	95.5
소득 6 분위	52,545.6	59,034.3	112.3	123,244.9	127,594.6	103.5
소득 7 분위	46,227.3	57,460.1	124.3	110,561.0	124,529.6	112.6
소득 8 분위	47,941.1	55,879.8	116.6	107,613.4	117,383.8	109.1
소득 9 분위	52,627.0	58,464.2	111.1	106,394.4	113,954.7	107.1
소득 10 분위	45,237.5	54,137.5	119.7	109,867.5	114,884.9	104.6

주. 기초(노령)연금은 소득인정액을 산정할 때 기본적으로 노인의 소득만을 반영하기 때문에 노인소득 하위 70%와 가구소득 기준 소득분위에 차이가 발생할 수 있어, 8분위~10분위에서도 기초연금 수급액이 존재할 수 있음.

자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

분석모형에 포함된 주요변수의 빈도분석 결과는 [표 12]와 같다. 가계동향조사가 표본조사자료이므로, 항목별 빈도대신 비중(백분율)을 제시하였다. 노인가구의 소득분위별 비중은 낮은 소득일수록 높으며 이는 노인빈곤의 실태를 보여주고 있는 것으로 해석할 수 있다. 가구유형은 4가지 유형이 고루 분포하고 있는데, 노인단독가구가 약 30%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며 노인 가구원 복합 가구가 가장 낮은 약 21% 수준이다. 이는 자녀의 부모부양 기피와 관련된 결과로 보인다.

소득인정액에 포함되는 재산의 소득환산액 중 가계동향조사에서 획득할 수 있는 자료이면서 가장 큰 비중을 차지하는 주택가격을 고려하기 위해 주택소유형태와 월세평가액을 분석모형에 포함하였다. 노인가구의 주택소유형태는 자가가 76.3%로 대부분을 차지하고 있다.

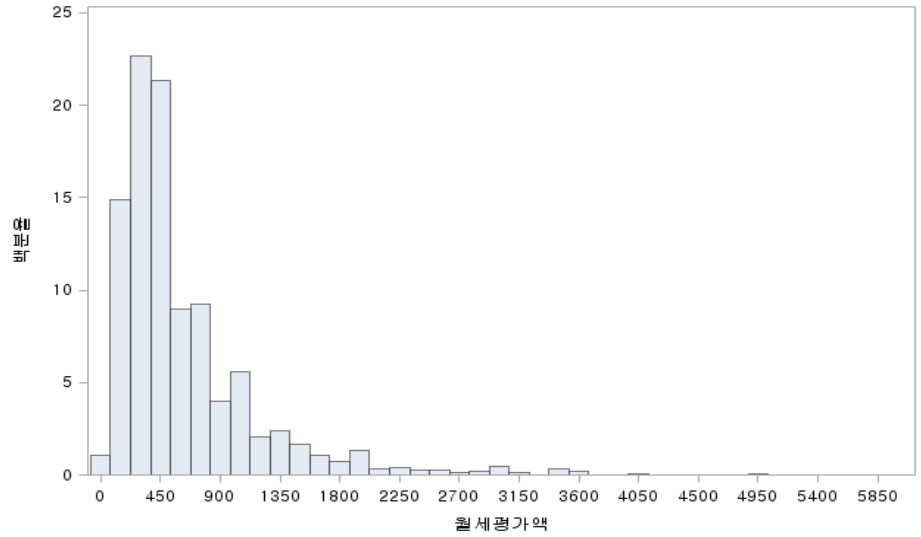
[표 12] 주요변수의 기술통계

소득분위		가구유형	
항목	비중(%)	항목	비중(%)
소득 1 분위	16.26	노인단독가구	29.81
소득 2 분위	15.94	노인2인가구	26.64
		노인 가구주 복합 가구	23.03
소득 3 분위	13.84	노인 가구원 복합 가구	20.52
소득 4 분위	11.94	취업 가구원 수	
소득 5 분위	10.2	없음	46.01
		1명	34.48
소득 6 분위	8.59	2명	15.93
소득 7 분위	6.99	3명	3.10
소득 8 분위	6.22	4명 이상	0.47
		주택소유형태	
소득 9 분위	5.38	자가	76.3
소득 10 분위	4.64	자가아님	23.7

자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

[그림 9] 월세평가액의 분포

(단위: 천원, %)



자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

월세평가액은 주택소유형태와 상관없이 상호 간 비교를 원활하게 하기 위해 주택가격이나 전세가 등을 월세 액으로 환산한 값으로 주택가격의 대리지표로 활용이 가능하다. [그림 9]는 이러한 월세평가액의 분포를 보여주고 있는데, 평균 62만 7천원이며 왜도가 2.61로 양의 왜도를 가지고 있어 주택가격의 양극화도 큰 것으로 보인다.

앞서 살펴 본 가구특성변수를 통제한 상태에서 소득분위와 가구유형에 따른 평균 기초연금 수급액[39]을 분석한 결과는 [표 13]과 같다. 모형의 강건성을 높이기 위하여 가구특성 변수들을 포함하지 않은 모형1과 포함한 모형2의 분석결과를 함께 제시하였다. 종속변수인 기초연금 수급액의 단위는 '원'이므로, 각 독립변수가 한 단위 증가할 때, 기초연금 수급액이 '회귀계수(원)'만큼 커진다라고 해석할 수 있다. 다만, 소득분위와 가구유형과 같은 가변수의 회귀계수가 의미하는 바는 기준이 되는 상태(예. 소득분위: 소득9분위 기준, 가구유형: 노인가구원 복합가구 기준)에 비해 해당 집단의 평균 수급액이 얼마나 많은가(혹은 적은가)를 의미한다[40].

우선 소득분위별 평균 수급액은 소득 1분위부터 소득 8분위까지 가변수의 회귀계수를 통해 확인할 수 있다. 소득분위별 가변수의 회귀계수는 각 소득분위가 받는 기초연금 수급액을 의미하는 것은 아니며, 소득 9분위 수급액에 비해 해당 소득분위의 수급액의 차이를 나타내므로 실제 수급액과는 차이가 있다. 또한, 평균적인 수급액이기 때문에 해당분위의 비수급자는 수급액 '0원'으로 계산되므로 회귀계수는 소득분위별 평균 수급액을 의미하기도 하지만, 해당 분위에서 얼마나 많은 비수급자가 포함되어 있는지를 보여주는 값이기도 하다. 따라서 회귀계수를 소득분위별 수급액 차이를 나타내는 지표로 이해해도 큰 무리는 없으나, 그 차이가 수급액 자체의 차이인지 비수급자의 비중의 차이인지는 추가적인 해석의 과정이 필요하다.

---

39) 기초연금 평균 수급액은 해당 소득분위의 노인이 받는 기초연금 수급액을 노인의 수로 나눈 값이다. 각종 감액제도에 의해 수급액 자체의 차이로 평균 수급액이 달라지는 경우도 있을 수 있으나, 이보다는 미수급자의 존재가 소득분위별 평균 수급액의 차이를 결정할 가능성이 크다. 미수급자의 수급액은 '0원'으로 계산되고, 분모인 노인의 수에도 포함되므로 평균 수급액을 크게 감소시키는 원인이 된다.

40) 회귀모형의 계수가 가지는 의미가 소득 9분위 노인가구에 비해 얼마나 더 혹은 덜 수급하는가를 의미하기 때문에 실제 해당 소득분위의 평균 수급액과는 차이가 있을 수 있다.

[표 13] 소득분위별 기초연금수급액 비교

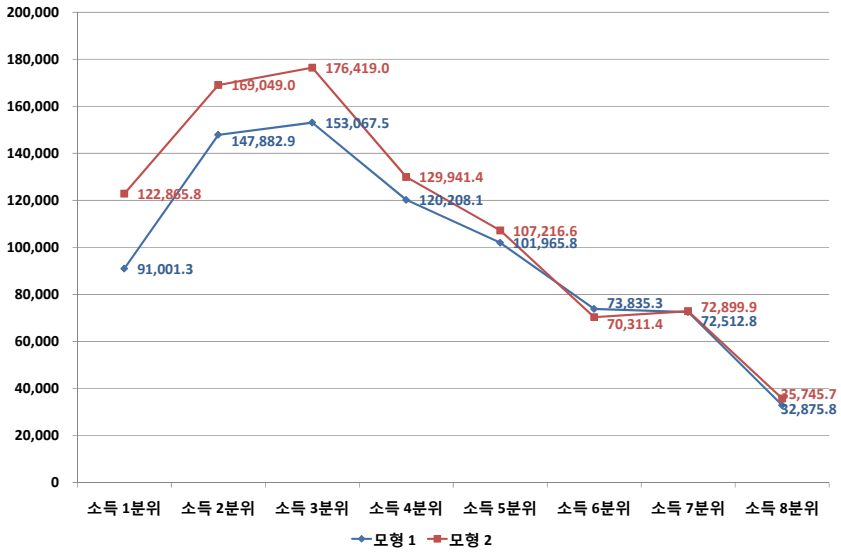
종속변수 : 기초연금수급액 (단위: 원)	모형1		모형2 (가구 특성 통제)	
	계수	t 값	계수	t 값
상수항	54,221.4 ***	2.72	60,630.8 **	2.42
소득1분위	91,001.3 ***	3.49	122,865.8 ***	4.63
소득2분위	147,882.9 ***	5.83	169,049.0 ***	6.66
소득3분위	153,067.5 ***	6.78	176,419.0 ***	7.71
소득4분위	120,208.1 ***	5.68	129,941.4 ***	6.16
소득5분위	101,965.8 ***	4.72	107,216.6 ***	5.06
소득6분위	73,835.3 ***	3.53	70,311.4 ***	3.43
소득7분위	72,512.8 ***	3.13	72,899.9 ***	3.23
소득8분위	32,875.8	1.39	35,745.7	1.56
노인단독가구	-43,673.0 **	-2.53	-51,700.5 ***	-2.99
노인2인가구	3,697.6	0.27	9,213.6	0.68
노인가구주 복합가구	-34,660.6 ***	-2.81	-31,283.9 ***	-2.6
취업인원 수			28,672.4 ***	4.54
입주형태 (자가=1)			-43,512.8 ***	-3.96
월세평가액 (천원)			-14.7 *	-1.88

주: 1. 모형 1 : N=684 R^2=13.4, F=9.45***, 모형 2 : N=684 R^2=18.9, F=11.12***
2. 소득10분위는 분석에서 제외하였음.
3. 소득분위와 가구유형의 회귀계수는 소득9분위와 노인가구원복합가구를 기준으로 다른 소득분위 혹은 가구유형의 수급액이 얼마나 더 많거나 적은가를 나타내고 있음.
4. *** 유의수준 1%, ** 유의수준 5%, * 유의수준 10%에서 통계적으로 유의미한 차이를 의미
자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

분석결과에 따르면 가구유형만 통제한 모형1과 가구유형과 가구특성변수를 통제한 모형2 모두에서 소득 1분위에서 소득 3분위로 변화할수록 기초연금 평균 수급액이 증가하고 소득 4분위부터 감소하는 형태를 보여주고 있다([그림 10]).

[그림 10] 소득분위별 기초연금 수급액 비교

(단위: 원)



주: [표 13] 소득분위별 기초연금수급액 비교의 분석결과를 소득분위에 따라 작성하였으며, 그래프 상의 값은 해당 소득분위의 평균적인 기초연금수급액과 소득9분위(기준)의 평균기초연금수급액의 차이를 의미

자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

이는 앞서 살펴본 소득분위 경계값의 변화와 소득분위별 수급액의 기술통계 결과와 일치하고 있다. 가구유형과 가구특성을 통제한 상태에서도 기초연금 수급액이 소득분위별로 차이가 난다는 것은 소득분위별로 수급액 혹은 비수급자 비중에 차이가 있다는 것을 의미한다. [그림 10]을 살펴보면, 소득 3분위 이상에서 소득분위가 높아질수록 해당 소득분위의 평균 수급액이 작아지고 있으며, 이는 기초연금 감액제도와 수급자 선정 기준이 잘 작동하고 있음을 보여주는 긍정적인 결과라고 할 수 있다.

다만, 소득 1분위에서 소득 3분위까지 나타나고 있는 역진성의 문제에 대해서는 고민할 필요가 있다. 기초생활수급수급자의 경우 기준연금액을 받도록 하고 있고[41], 이들 저소득층에서는 국민연금 감액과 소득역전감액이 적용될 가능성이 낮으므로 수급자는 기준연금액을 받았을 것으로 예상할 수 있다. 그렇다면 이러한 역진성의 원인은 기초연금을 수급하지 않는 노인이 낮은 소득분위에서 다수 발생했다는 것을 의미하며, 이를 해결하기 위해서는 '자발적 미수급자'의 문제를 검토해 볼 필요가 있다.

41) 「기초연금법」 제5조(기초연금액의 산정)

분석모형의 통제변인인 가구특성변수(취업인원 수, 입주형태, 월세평가액)의 분석결과를 살펴보면, 입주형태가 자가인 경우 그렇지 않은 경우에 비해 기초연금 수급액을 적게 받는 것을 확인할 수 있다. 이는 소득인정액에 재산의 환산가치가 포함되고, 특히 노인이 가구주인 경우 주택입주형태가 자가라면 집 값이 소득인정액에 반영되므로 평균적인 기초연금 수급액은 줄어들게 된다. 평균적인 기초연금 수급액이 줄어든다는 말의 의미는 실제로 다양한 감액조건에 따라 한 개인의 기초연금 수급액이 줄었다는 의미일수도 있으나, 주택입주형태가 자가인 집단에서 기초연금을 받지 않는 노인비중이 높아 수급액 평균을 계산하면 작아진다는 것을 의미하는 것일 가능성이 높다. 이는 월세평가액에서도 확인할 수 있는데, 월세평가액이 천원 높아지면 기초연금 수급액이 14.7원 정도 감소하는 것을 확인할 수 있으며, 이는 월세평가액이 100만원 증가하면, 기초연금 수급액이 14만 7천원 정도 감소하는 것을 의미한다. 이와 같은 주택입주형태와 월세평가액의 분석결과는 소득인정액 중 재산환산액 부분이 기초연금의 수급여부와 수급액의 결정에 잘 작동하고 있다는 것을 보여준다.

이상의 분석결과를 종합하면, 소득 3분위 이후 수급액은 소득분위가 증가함에 따라 감소하고 있으나, 소득 1분위부터 소득 3분위 사이에서는 소득분위가 높아질수록 오히려 평균 수급액이 증가하고 있었다. 또한, 노인가구주 가구의 평균 수급액이 노인 가구원 가구의 평균 수급액 보다 적다는 점과 입주형태가 자가인 경우와 월세평가액이 높아지는 경우 기초연금 수급액이 적어진다는 점 등을 유의미한 결과로 확인할 수 있었다.

라. 기초생활보장제도와 기초연금제도의 정합성 논의

통계청 가계동향조사를 활용한 기초연금 평균 수급액의 소득분위별 실증분석 결과 낮은 소득분위(소득1분위~소득3분위)에서 역진성이 나타나고 있다. 이는 가구유형과 가구특성 등을 통제한 상태에서도 저소득 노인계층에서 구조적으로 기초연금 비수급이 발생하고 있다는 것을 보여주는 결과이다. 특히, 앞서 수행한 소득분위별 경계값 분석에서 언급한 바와 같이 노인의 소득 4분위까지 기초생활보장수급자가 발생할 수 있으므로 이러한 결과는 기초연금제도와 기초생활보장수급제도를 함께 고려하여 문제를 바라볼 필요가 있다.

실제로, 기초생활보장수급자의 기초연금 수급문제는 기초연금의 도입과정에서 중요한 이슈로 논의되어 왔다. 기초연금법에서는 기초생활보장수급자에게 기준연금액을 수급할 수 있도록 하여 기초연금 도입 취지인 노인빈곤 해소를 달성하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 따라서 이러한 역진성은 기초생활보장수급자의 수급액이 실제로 적다는 것을 의미하는 것이 아니라, 기초생활보장수급자 중 기초연금을 신청하지 않는 노인이 존재하기 때문에 나타난다고 할 수 있다. 생각해 볼 수 있는 미신청의 이유는 기초연금을 수급하면 기초생활보장수급자격을 잃게 되는 것을 피하려고 하거나, 다른 하나는 신청하더라도 추가적으로 얻을 수 있는 혜택이 없기 때문에 불필요한 신청절차를 따르지 않을 수 있다.

우선, 기초생활보장수급권의 상실을 걱정하게 되는 이유는 기초생활보장수급자를 선정하는 소득인정액에 기초연금 수급액이 포함되기 때문이다. 하지만, 수급권 상실의 문제는 맞춤형 기초생활보장제도의 도입 여부에 따라 논의가 달라진다. 2015년 7월 맞춤형 기초생활보장제도가 도입되면서 이러한 문제가 해결되었기 때문이다. 2015년 7월 이전 기초생활보장제도에서는 기초연금을 수급한 뒤 이를 포함한 소득인정액이 최저생계수준을 넘게 되면 기초생활보장수급권을 상실하게 된다. 하지만, 새로운 맞춤형 기초생활보장제도는 생계(중위소득 29%), 의료(중위소득 40%), 주거(중위소득 43%), 교육급여(중위소득 50%)의 수급자격을 단계별로 나누어, 소득인정액이 생계급여를 넘는다고 해도 의료, 주거, 교육급여 기준을 만족하면 이들 급여는 그대로 받도록 하고 있다. 또한, 맞춤형 기초생활보장제도 도입 후 타 법에서 지원하는 세제감면 혜택이나 급여의 기준을 관련 법령들에서 '생계급여 또는 의료급여 수급자'로 하고 있어, 더 이상 기초생활보장수급권 탈락을 우려하여 기초연금을 신청하지 않을 이유는 없다. 다만, 이러한 기초생활보장제도의 개편에 대해 인지하지 못하는 경우 계속해서 기초연금의 수급신청을 기피하고 있을 가능성이 있으므로, 맞춤형 기초생활보장제도의 도입으로 변하게 되는 기초연금 수급권에 대한 바른 이해를 유도하기 위한 정부의 홍보 노력이 필요하다.

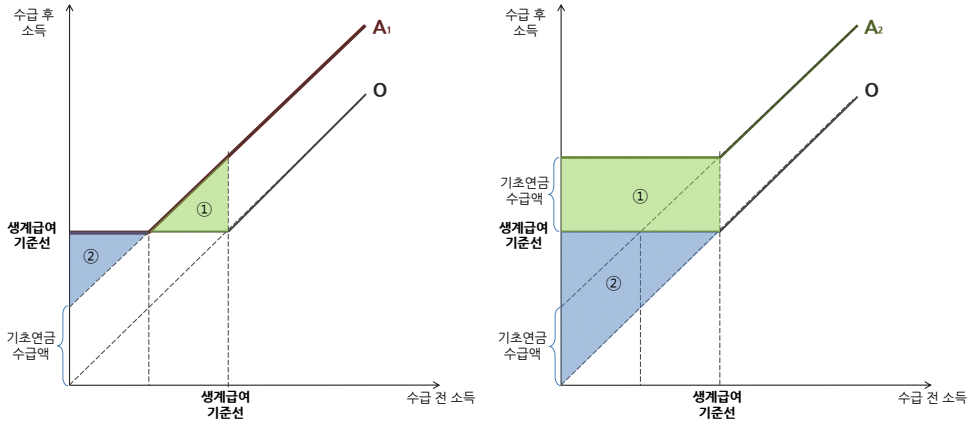
또 다른 이유로 검토될 수 있는 것이 기초생활보장수급자가 기초연금을 수급한다고 해도 추가적인 소득증가가 없다고 판단하기 때문에 신청하지 않을 가능성이다. 기초생활보장제도는 자신의 소득과 재산, 부양의무자 및 타법 지원에도 불구하고 최저생활을 유지할 수 없는 경우에만 보충적으로 지원함을 원칙으로 하고 있어, 가구특성별 지출, 근로유인 요소를 제외한 각종 수당, 연금, 급여 등 공적이전소득

을 소득으로 산정하고 있다. 다시 말하면 기초생활보장제도는 국민의 최저생활 수준을 맞춰주기 위한 가장 최후의 수단이며, 기초연금으로 소득이 증가하였다면 최저생계비(생계급여 기준선)까지의 모자란 부분만 기초생활보장급여(생계급여)를 통해 보조하여 최저생계수준을 유지하려는 목적을 가진다. 따라서 현재와 같이 기초연금을 소득인정액에 포함시키는 경우, 기초연금을 수급한 뒤에도 생계급여를 수급할 자격을 가진다고 하더라도 생계급여 기준선에서 기초연금 수급 후 소득의 차이만큼만 실제 소득이 증가하거나, 기초연금을 수급한 후에도 생계급여 기준선에 미치지 못하는 가구는 기존과 같이 생계급여 수준까지만 소득을 보장하게 되어 수급자의 입장에서 기초연금 도입이 가져오는 추가적인 소득증가가 없거나 적다고 느낄 수 있다.

기초연금제도와 기초생활보장제도를 연계하여 볼 때 기초생활보장제도에 비해 기초연금제도가 나중에 도입되었고, 노인 중 소득하위 70%에 대해 지급한다는 규정을 그대로 적용하면 기초생활보장제도를 통해 최저생계수준을 만족한 이후에도 소득하위 70% 노인에게는 추가적으로 기초연금을 지급하는 것이 타당하다는 주장이 가능하다. 이는 존 롤스(John Rawls)의 「정의론」의 두 번째 원칙인 '차등의 원칙(difference principle)'의 관점에서 이해할 수 있는데, 그 사회의 최소 수혜자(least advantaged)의 후생수준을 우선적으로 향상시킬 수 있다면 그 제도가 다소 경제적 불평등을 초래한다고 하더라도 정의의 원칙에 위배되지 않는다는 것이다. 이를 '최소극대화 원칙(maxmin principle)'이라고도 하며, 최소 수혜 계층의 후생을 극대화한다는 의미이다. 하지만, 기초생활보장제도의 본래 취지인 '보충성의 원칙'을 고려하면 기초연금도 소득으로 인정하여 이를 수급하고도 최저생계수준에 못 미치는 집단에 대해 기초생활급여를 지급하는 현재의 방식을 주장하는 것도 가능하다.

양측의 입장 중 어느 쪽을 선택하는가는 어떤 제도를 먼저 적용할 것인가와 어떤 제도의 취지와 가치를 우선하여 판단하는가에 따라 달라진다. 즉, 기초연금법의 입법취지를 살리기 위해서는 기초생활보장제도에서 기초연금액을 소득으로 인정하는 조항을 삭제하여 기초생활보장이 이루어진 이후 기초연금을 추가적으로 지급하는 것이 옳다고 주장할 수 있다. 다른 한편으로 기초생활보장제도의 취지에 따라, 기초연금을 소득으로 간주한 후에도 최저생활수준에 미치지 못하는 경우에만 기초생활보장제도를 통해 지원하는 것이 타당하다는 주장도 가능하다. 이러한 주장을 정리하면 다음의 [그림 11]과 같다.

[그림 11] 기초생활보장제도와 기초연금제도의 적용방식에 따른 소득변화



주: 1. 기초연금을 소득인정액에 포함하는 경우(현행, 좌), 기초연금을 소득인정액에 포함시키지 않는 경우(우) 기초생활보장수급대상 노인의 수급 전 소득과 수급 후 소득변화
2. 1번 영역은 기초연금 도입 후 추가적으로 얻게 되는 소득이며, 2번 영역은 기초생활보장제도를 통해 보장하는 소득

현재와 같은 방식으로 두 제도가 적용되는 경우 [그림 11]의 왼쪽 그림과 같은 형태가 되며, 실제로 기초연금 도입으로 소득이 증가했다고 생각하는 경우는 1번 영역에 해당하는 노인이다. 기초(노령)연금의 도입 전에도 이들은 최저생계수준까지 기초생활보장제도를 통해 보장받고 있었기 때문에, 이들이 느끼기에 기초(노령)연금의 도입으로 얻게 되는 추가적인 혜택은 왼쪽 그림의 1번 영역에 해당한다. 특히 왼쪽 그림의 2번 영역에 해당하는 노인은 정부의 현금지원이 원래 기초생활보장제도만 있었던 것이 같은 금액을 지원받으면서 기초연금과 기초생활보장급여로 나뉘어 지급되는 것에 불과하다고 느낄 수 있다.

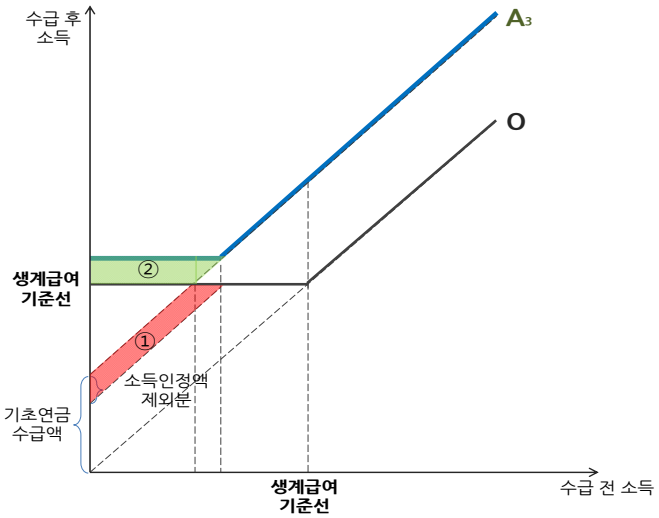
이러한 문제에 대해 일부에서는 기초생활보장대상 노인에 대한 기초연금의 추가적인 혜택이 없으므로, 오른쪽 그림과 같은 형태가 바람직하다고 주장하면서, 소득인정액에서 기초연금을 제외할 것을 제안하기도 한다[42]. 이 경우 앞서 서술한 바와 같이 기초연금의 취지에 보다 부합하는 방식이라고 볼 수 있으나, 기초생활보장제도의 취지와 맞지 않을 수 있고 [그림 11]의 오른쪽 그림과 같이 재정부담이 현행 방식에 비해 크다[43].

42) 헤럴드경제. '극빈층 노인에 줬다 뺐는 기초연금 계속될 듯'. 2015. 11. 25.

43) 추가적인 재원은 2014년 기준 8000억원이 추가로 소요될 것으로 예상됨.(보건복지부 설명자료. '14. 7. 3.)

제 3의 방안으로 고려해 볼 수 있는 것이 기초연금 수급액 중 일부만 소득으로 인정하는 것이다([그림 12]). 구체적인 방식은 기초연금을 장애인연금과 같이 기초급여와 부가급여로 나누고 기초급여분에 대해서는 소득으로 인정하지만 부가급여에 대해서는 노인이기 때문에 발생하는 추가적인 비용에 대한 보전으로 간주하여 소득에서 제외하는 것이다. 또 다른 방식은 기초연금은 현행 방식으로 기준연금액을 지급하면서, 일정 비율을 소득인정액에서 제하는 방식이다. 첫 번째 방식은 「기초연금법」과 「국민기초생활보장법 시행령」의 개정이 필요하며, 두 번째 방식은 「국민기초생활보장법 시행령」 제5조의2를 개정하면 가능하다. 그 결과 [그림 12]와 같이 1번 영역만큼을 추가적으로 2번 영역과 같이 지급하는 효과가 나타나게 된다[44]. 하지만, 이 경우 '왜 기초연금 중 일부를 소득인정액에서 제해야 하는가?'에 대한 정당화 근거가 필요하다. 예를 들면 노인이기 때문에 발생하는 근로능력의 감소와 추가적으로 발생하는 비용 등과 같이 명확한 근거를 제시할 필요가 있다.

[그림 12] 일부를 소득으로 인정하는 경우 수급자 소득변화



주: 1번 영역은 기초연금 중 일부만 소득으로 인정하는 경우 소득인정액에서 제외되는 부분이며, 2번 영역은 소득인정액에서 제외된 만큼 추가적으로 얻게 되는 소득을 의미함.

44) 다만, 이 경우 수급자의 관점에서 추가된 소득증가가 기초연금 도입의 효과라고 이해할 수 있을지는 미지수이다. 왜냐하면, 실질적인 소득증가는 생계급여의 형태로 나타나기 때문이다. 이를 기초연금 신청절차를 통해 살펴보면, 기초생활보장수급자 노인이 기초연금을 신청하면 기준연금액 전액을 우선 수급하게 된다. 이후 제시한 방식에 따르면 행정절차 상 수급액 중 일부를 소득으로 인정하여, 소득에서 제외된 만큼 생계급여의 형태로 지급된다. 따라서 수급자의 관점에서 추가소득이 생계급여에 의한 것으로 인식하게 될 가능성이 있다.

앞서 검토한 소득인정액에 기초연금 수급액을 포함하는 방식, 불포함하는 방식, 그리고 일부만 포함하는 방식 모두 어떤 가치를 더 중요하게 생각하느냐에 따라 선택이 달라질 수 있다. 따라서 어떤 방식이 절대적으로 합리적이거나 타당하다고 말할 수 없다. 기초생활보장제도의 근간을 유지한 상태에서 기초연금을 도입한 것인지, 기초연금이 기초생활보장제도의 보장에도 불구하고 심각한 노인빈곤의 문제를 해결하기 위해 추가적으로 도입한 것인지에 대한 입장에 따라 선택은 달라질 수 있다. 또한, 이러한 목표를 달성하는 과정에서 현실적인 재정부담을 고려한 제 3의 방안을 선택해야 할 것인지는 이를 정당화시킬 근거와 함께 사회적 합의가 필요한 부분이다.

3. 기초연금 도입 전후 소비지출 변화

가. 분석 개요

정책의 효과성은 보통 의도한 목표를 얼마나 달성했는가로 평가된다. 기초연금의 목표가 노인빈곤의 해소와 생활안정에 있다고 한다면, 노인빈곤 해소 효과는 소득의 증가를 통해 절대적 혹은 상대적 빈곤을 의미하는 지표의 변화를 통해 확인할 수 있다. 마찬가지로, 노인가구의 생활안정이라는 목표를 달성했는지의 여부는 기초연금 수급으로 증가한 소득이 어디에 소비되었는지를 분석하여 금전적 복지혜택이 실제 기초연금 수급자 노인의 생활을 어떻게 변화시켰는지를 분석해야 알 수 있다.

기초연금과 같은 현금지원 방식의 복지급여가 현물지원에 비해 수급자의 효용을 극대화시킬 것이라는 가설이 있다. 이러한 가설은 소비자가 자신의 예산제약 하에서 합리적인 소비를 할 것으로 가정한다. 하지만, 실제로 소비자는 제한된 정보를 가지고 판단하기 때문에 완전한 합리성은 기대하기 어려우며, 미래대비에 대한 관점에 따라 소비패턴이 달라질 수 있으므로, 현물을 통한 지원이 의도한 정책효과를 얻어내는 데 더 효과적이라는 반론도 존재한다. 다만, 추가적인 소득의 발생에 따라 나타나는 소비지출패턴의 변화를 분석하는 것은 소비의 주체가 제한된 합리성 하에서 자신의 효용을 극대화하는 방향으로 소비한 결과로 보는 것은 가능하다. 따라서 노인 수급자의 소득분위별로 추가된 소득이 활용된 지출품목은 수급자가 현재 상태에서 본인이 필요하다고 판단된 것을 구매한 결과로 보고, 이것이 기초연금의 실제적

인 효과라고 할 수 있다. 오히려 완전한 합리성 하의 판단이 아니기 때문에, 현금지원 형태의 복지혜택의 수급방식이 가지는 장단점을 모두 확인할 수 있을 가능성도 있다. 본 장에서는 이러한 논의를 바탕으로 소비지출 패턴의 차이를 기초연금 도입 전후와 소득분위별로 비교한 결과를 통해 기초연금이 노인가구의 생활안정에 미친 영향을 살펴보았다.

소비지출의 패턴은 소득분위별로 차이가 있을 것으로 예상된다. 보건복지부 보도자료[45]에 따르면, 지급된 기초연금은 식비(40.2%)에 우선적으로 지출한다는 응답이 가장 많았으며, 주거비(29.9%)와 보건의료비(26.5%)가 그 뒤를 이었다. 또한 여성보다 남성이, 연령대가 높을수록, 소득이 낮을수록, 대도시 지역일수록 우선적으로 식비에 지출하는 경향이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 이처럼 저소득층 노인의 경우 현실적으로 가장 필요한 부분은 의식주의 해결이 될 것이며 그 중 식료품에 사용되는 비중이 높을 것을 예상할 수 있다. 상대적 고소득 노인의 경우 일정한 소비패턴을 보이지 않을 가능성이 높지만, 지급된 기초연금이 의식주보다는 문화와 여가 혹은 그동안 필요했으나 구입하지 못했던 물건을 사는데 활용될 가능성이 높다. 이와 같이 소득분위별 기초연금 수급액의 활용분야(지출항목)가 다를 것이라는 가설에 대해 2013년부터 2015년까지 분기별 가계동향조사 자료를 활용한 분석을 시도하였다.

본 보고서에서는 소비패턴의 변화를 측정하기 위해서 두 가지 접근방식을 활용하였다. 첫 번째는 가계동향조사의 개별 소비항목을 기준으로 기초연금 도입 전후의 품목별 소비지출액 차이를 소득분위별로 평균차이(t-test)를 분석하는 것이다. 분석결과를 통해 개별 소비항목의 지출변화가 소득분위별로 어떻게 다르게 나타나는지를 확인할 수 있을 것이다. 두 번째는 각 소득분위별로 개별 소비항목의 소비지출액 증감을 분석하였다. 같은 소득분위 내에서 소비항목별로 소비지출액의 증감을 확인하는 것을 통해, 기초연금으로 추가된 소득에 대해 소득수준에 따라 지출의 배분이 어떻게 달라지는지를 확인할 수 있으며, 그 결과 해당 소득분위에 대한 추가적인 금전지원이 어디에 사용될 것인지를 예측할 수 있다. 다시 말하면 이들 집단에 무엇이 필요했었는지를 보여주는 정보가 될 수 있을 것으로 예상된다.

다만, 기초연금 도입 전후를 비교하는 평균비교 분석이 가지는 한계를 고려할 필요가 있다. 즉, 임의할당(random allocation)을 만족하는 수급자 집단과 비수급집

45) 보건복지부 보도자료. “기초연금 도입 1주년, 생활에 도움 된다.” 2015. 7. 7.

단에 대한 정책도입 전후 비교와 같이 엄밀한 분석방법이 아니기 때문이다. 따라서 분석기간 동안의 정책 환경의 변화와 같은 제 3의 변수를 통제한 상태가 아니므로 분석결과의 해석에 신중할 필요가 있다.

소비지출의 세부항목 중 소득분위별로 기초연금 도입 전후에 통계적으로 유의미한 차이를 나타내는 항목은 [부록 1]에 별도의 표로 정리하였다. 또한, 소득분위별 소비지출 항목에 따른 지출액 증감은 소득 1, 3, 5, 7분위의 결과를 중심으로 막대그래프를 활용하여 분석하였다. 또한, 소득분위별 분석결과 유의미한 변화가 나타난 소비지출 항목을 대상으로 소득분위 간 소비지출액 증감을 비교하기 위해 버블차트를 활용하여 결과를 제시하였다. 세로축인 증감액에 따른 버블의 상대적 위치를 통해 소득분위 간 쌍방비교가 가능하며, 기초연금 도입 후 지출액 규모를 버블의 크기로 표시하여 해당 소비지출 항목의 상대적 중요성을 나타내었다.

분석을 수행하기 전 노인가구의 소비지출 수준을 확인하기 위하여 분석기간인 2013년부터 2015년 사이에 가계동향조사에 포함된 노인가구의 소비지출액의 기술통계를 살펴보았다([표 14]). 가구의 지출(가계지출)은 소비지출과 비소비지출로 나뉘며, 소비지출은 식료품, 주류, 의류, 주거, 가정용품, 보건, 교통, 통신, 오락문화, 교육, 음식숙박, 기타 상품 등 12개의 중분류를 포함하고, 비소비지출에는 조세, 연금, 사회보장, 이자비용 등이 포함된다.

[표 14] 노인가구 월평균 소비지출 주요항목의 기술통계(2013~2015)

(단위: 원)

	평균	표준편차	변동계수
가계지출	2,074,768.4	1,864,287.4	89.9
소비지출	1,579,454.6	1,438,676.2	91.1
01. 식료품 및 비주류음료	283,565.3	176,967.1	62.4
02. 주류 및 담배	23,159.2	38,803.7	167.6
03. 의류 및 신발	90,070.1	148,891.9	165.3
04. 주거 및 수도광열	227,089.5	366,957.7	161.6
05. 가정용품 및 가사서비스	69,480.2	218,602.6	314.6
06. 보건	153,063.9	297,542.3	194.4
07. 교통	187,911.2	679,825.0	361.8
08. 통신	85,638.3	88,674.4	103.5
09. 오락·문화	79,417.7	196,377.3	247.3
10. 교육	55,500.6	242,540.0	437.0
11. 음식·숙박	184,041.7	203,635.9	110.6
12. 기타 상품 및 서비스	140,516.9	390,231.7	277.7
비소비지출	495,313.9	688,144.4	138.9

자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

노인가구의 가계지출은 평균 207만원 수준으로, 이 중 소비지출이 약 158만원이며 비소비지출이 약 50만원이다. 소비지출 중 식료품 및 비주류음료가 가장 높은 비중을 차지하고 하고 있고 주거 및 수도광열, 교통, 음식숙박 등이 그 뒤를 잇고 있다. 변동계수를 살펴보면 교육분야가 437로 가장 높고, 교통이 361.8로 그 다음을 차지하고 있다. 식료품 및 비주류음료 항목은 평균 지출액은 가장 높으면서 변동계수는 가장 낮으므로 소득분위별로 소비지출액의 차이가 가장 작은 지출부분이라고 할 수 있다. 흔히 의식주로 통칭되는 생활필수품(식품 및 비주류음료, 의류 및 신발, 주거 및 수도광열)의 소비는 약 60만원으로 30%에 달하며, 의약품과 병의원에서 소비되는 금액인 보건분야는 15만원, 교통통신분야는 약 27만원, 오락문화와 음식숙박 등 분야는 26만원 정도로 나타나고 있다.

나. 소비지출 변화 분석

앞서 살펴본 노인가구의 소비지출을 기초연금 도입 전후로 나누어 살펴보면 [표 15]와 같다. 전체적으로 월평균 가계지출은 9,735원 정도 증가했으며, 이 중 식료품 및 비주류음료 분야의 증가가 가장 두드러진다.

[표 15] 기초연금 도입 전후의 월평균 소비지출 변화

(단위: 원)

	기초연금 도입 전	기초연금 도입 후	증감
가계지출	2,070,254	2,079,989	9,735
소비지출	1,578,907	1,580,087	1,180
01.식료품 및 비주류음료	277,739	290,303	12,564
02. 주류 및 담배	22,232	24,231	1,999
03. 의류 및 신발	92,230	87,573	−4,657
04. 주거 및 수도광열	230,215	223,474	−6,741
05. 가정용품 및 가사서비스	67,911	71,295	3,384
06. 보건	152,419	153,810	1,391
07. 교통	191,657	183,579	−8,078
08. 통신	86,457	84,691	−1,766
09. 오락·문화	79,725	79,062	−663
10. 교육	57,522	53,163	−4,359
11. 음식·숙박	181,818	186,614	4,795
12. 기타 상품 및 서비스	138,982	142,293	3,311
비소비지출	491,347	499,902	8,555

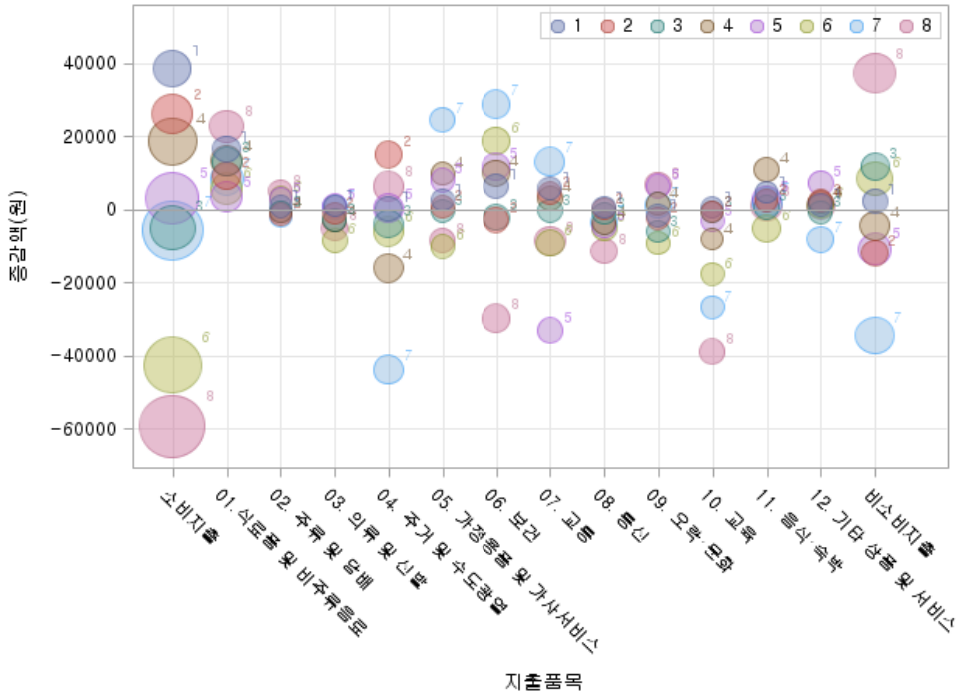
자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

증가한 항목은 주류 및 담배, 가정용품 및 가사서비스, 보건, 음식숙박, 기타서비스이다. 의류, 주거 등 분야의 소비는 줄어든 것으로 보이며, 교통과 통신비, 오락문화와 교육비 지출의 감소도 나타나고 있다. 또한, 세금과 사회보장료로 구성되는 비소비지출(8,555원)이 가계지출 증가(9,735원)의 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

하지만, 이와 같은 지출액의 전후비교를 그대로 노인가구에서 실제로 그 부분의 소비가 증가했다고 판단하기는 어렵다. 왜냐하면, 해당 품목의 가격상승이 지출금액 증가의 원인이 될 수도 있기 때문이다. 즉, 개별 소비제품의 단가의 변화가 해당 기간 내에 없어야 지출액 비교를 통해 소비량의 비교가 가능한데, 어떤 품목의 가격이 분석기간 내 급격히 떨어졌거나 같은 품질의 값싼 제품이 시장에 출현하여 소비의 효용은 같으나 지출액과 소비량이 줄어들었을 가능성이 있기 때문이다. 예를 들어 해당기간에 담배가격이 크게 증가하였으므로, [표 15]에서 주류 및 담배 분야의 가격 상승 2000원은 실제 주류나 담배의 소비량의 증가라기보다는 가격증가에 따른 효과라고 보는 것이 타당하기 때문이다. 물론 교통통신비 분야에서 알뜰폰의 출현이나 통신비 인하정책, 자동차세 인하로 인한 차량구매 수요의 증가 등 단순히 전후의 지출액 비교로는 해당 품목의 소비가 늘었는지 그리고 그 결과 효용이 증가했는지 정확하게 알기는 어렵다.

따라서 본 보고서에서는 위와 같은 문제를 해결하기 위해 개별 소비품목에 대해 기초연금 도입 전후의 지출액 차이를 소득분위별로 비교하였다. 기초연금 도입이라는 요인 이외에 노인가구의 특정 소비품목에 대한 지출에 영향을 미치는 요인에 유의하여 지출액의 증감을 설명하였다. 동시에 소득분위별 쌍방비교를 통해 전체적인 추이의 증감에서도 그 영향이 소득분위별로 다르게 나타나고 있는지 여부와 그 원인에 대해 논의하였다.

[그림 13] 노인가구의 기초연금 도입 전후 지출항목별 증감의 소득분위별 비교



주: 1. 증감액은 기초연금 도입 후의 소비지출액에서 도입 전의 소비지출액을 뺀 값이며, 버블의 크기는 도입 후 소비지출액을 의미
2. 버블의 오른쪽 위의 숫자는 소득분위를 의미
자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

소득분위별 소비지출 증감에 대한 분석을 종합하면 [그림 13]과 같다. 그림에서 버블의 위치는 기초연금 도입 전후의 증감액을 의미하며, 버블의 크기는 도입 후의 소비지출액을 나타낸다. 해석의 기준은 특정 소비항목의 전반적인 증가 혹은 감소가 나타났는지와 소득분위별 증감액의 편차가 큰 경우 이러한 차이에 소득분위별로 경향성이 존재하는지를 살펴보았다.

기초연금 도입 이후 전반적인 소비지출은 증가한 것으로 보이며, 식품, 주거, 보건을 중심으로 증가하였고, 의류와 교육, 통신분야의 지출은 감소한 것을 확인할 수 있다. 이렇게 특정 소비항목이 전반적으로 증가 혹은 감소한 경우 그 원인이 기초연금에 있는지 아니면 다른 정책환경의 변화에 의한 것인지를 판단할 필요가 있다.

소득분위별 분포가 증감액 0원을 기준으로 대칭적으로 분포하거나 넓게 퍼져 있는 품목에 대해서도 관심을 가질 필요가 있는데, 주거, 가정용품, 교통, 오락문화 품목에서 소득분위별로 소비의 증가와 감소가 동시에 나타나고 있다.

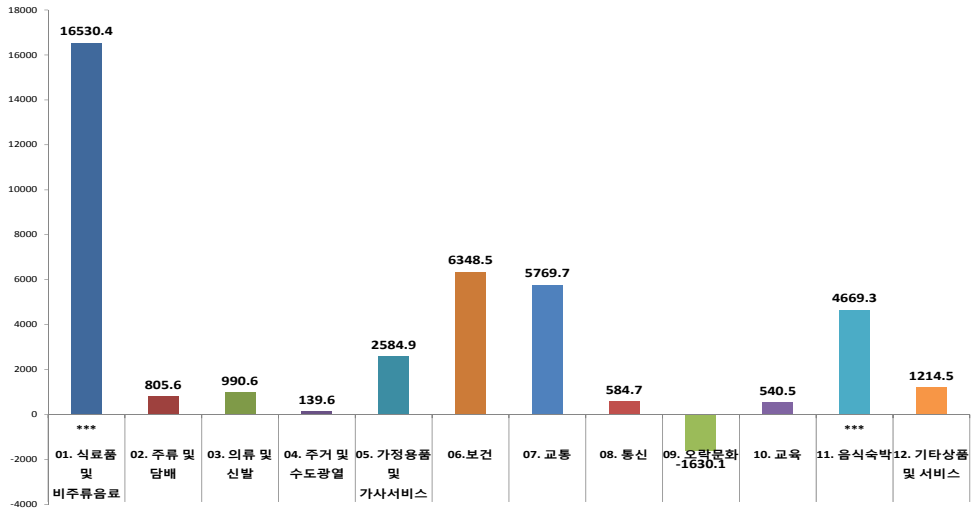
이를 종합하면 기초연금의 도입은 의식주와 의료서비스에 대한 소비를 원활하게 하는 긍정적인 효과가 있는 반면, 생활필수품이 아닌 오락문화, 음식숙박, 가정용품 등 분야에서는 소득분위별로 다른 특성을 가지는 것으로 보인다. 이러한 결과가 의미하는 바는 노인소득 하위 70% 집단에 대해 같은 금액을 지급하였으나, 수급자 집단 내에서도 소득분위에 따라 추가 1원이 수급노인 가구의 생활에 미치는 효과가 다르다는 것을 말해준다. 한정된 국가재정으로 복지정책을 추진함에 있어 가장 필요로 하는 집단에 우선하여 지원하는 것이 사회 전체의 효용을 높일 수 있다는 점에 비추어보면 소득분위에 관계없이 일정금액을 지원하는 방식과 의식주 등 생활필수품에 대한 소비가 필요한 저소득층을 고려한 차등지급 방식 중 어떤 것이 효과적인가에 대한 판단이 요구되는 부분이다.

다. 소득분위별 소비지출항목의 변화

각 소득분위별로 소비지출항목의 평균적인 변화를 살펴보았다. 같은 소득수준을 가진 집단의 기초연금 도입 전후 소비지출항목의 변화는 해당 소득분위에서 기초연금의 사용방식을 보여줄 수 있다. 예산제약 하에서 소비지출을 결정하기 위해서는 가장 효용이 큰 분야(가장 필요한 분야)에 대해 지출했을 것으로 예상할 수 있기 때문이다.

[그림 14] 기초연금 도입 전후 소비항목별 증감액(소득 1분위)

(단위, 원)

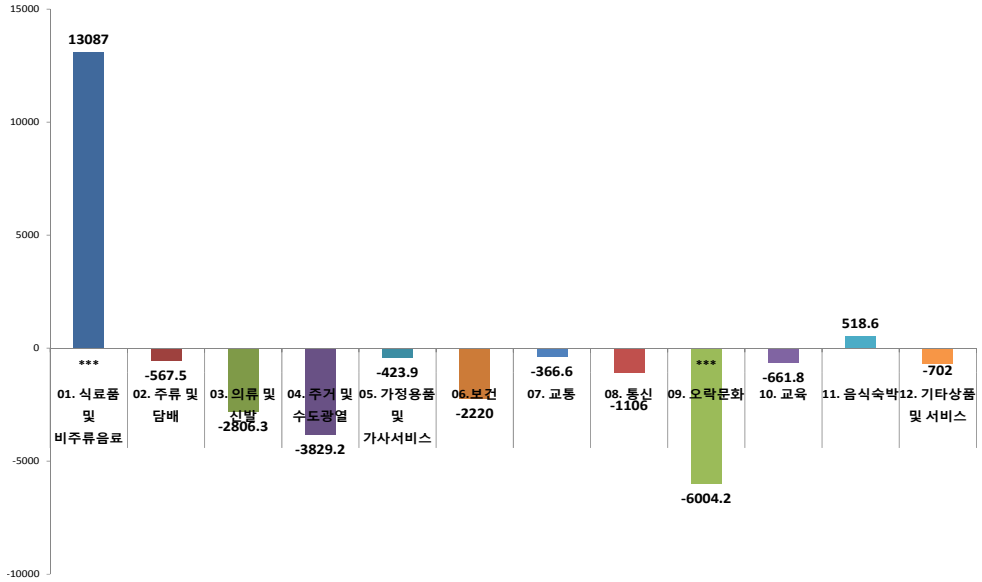


주: 1. 각 소비항목별 기초연금 도입 전후 소비지출의 차이를 나타냄.
2. *** 유의수준 1%, ** 유의수준 5%, * 유의수준 10%에서 통계적으로 유의미한 차이를 의미
자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

[그림 14]는 소득 1분위(가구소득 기준 63만 6천원 이하, 2014년 3분기[46])의 기초연금 도입 전후 소비항목별 증감액을 보여준다. 가장 높은 증가를 보인 항목은 식료품이고, 다음으로 보건과 교통, 음식숙박 등의 순으로 소비가 늘어난 것으로 나타나고 있다. 특히, 식료품과 음식숙박은 통계적으로도 유의미한 차이인데, 식료품의 경우 세부품목으로 조미식품[47](53.3%), 육류(17.3%), 신선수산물(12.2%) 등이 소비증가를 이끈 것으로 나타났다. 교통은 기타운송(21.6%)의 증가가 통계적으로 유의미했는데 주로 교통카드 이용이 여기에 해당한다. 음식숙박은 식사비(19.9%)의 증가가 두드러졌으며, 이는 외식비의 증가에 의한 것으로 판단된다. 종합하면 소득 1분위는 기초연금 도입 후 식료품과 식사비, 교통카드와 같은 분야에 기초연금이 활용된 것을 알 수 있다[48].

[그림 15] 기초연금 도입 전후 소비항목별 증감액(소득 3분위)

(단위, 원)



주: 1. 각 소비항목별 기초연금 도입 전후 소비지출의 차이를 나타냄.
2. *** 유의수준 1%, ** 유의수준 5%, * 유의수준 10%에서 통계적으로 유의미한 차이를 의미
자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

46) 본 보고서에서 2013년부터 2015년 3분기까지 분기별 가계동향조사 자료를 활용하여 추정하였으며, 소득 3, 5, 7분위의 경우도 동일하다.

47) 음식조리에 보조적으로 이용되는 조미를 목적으로 하는 식품으로 소금과 장류, 양념류로 구성된다.

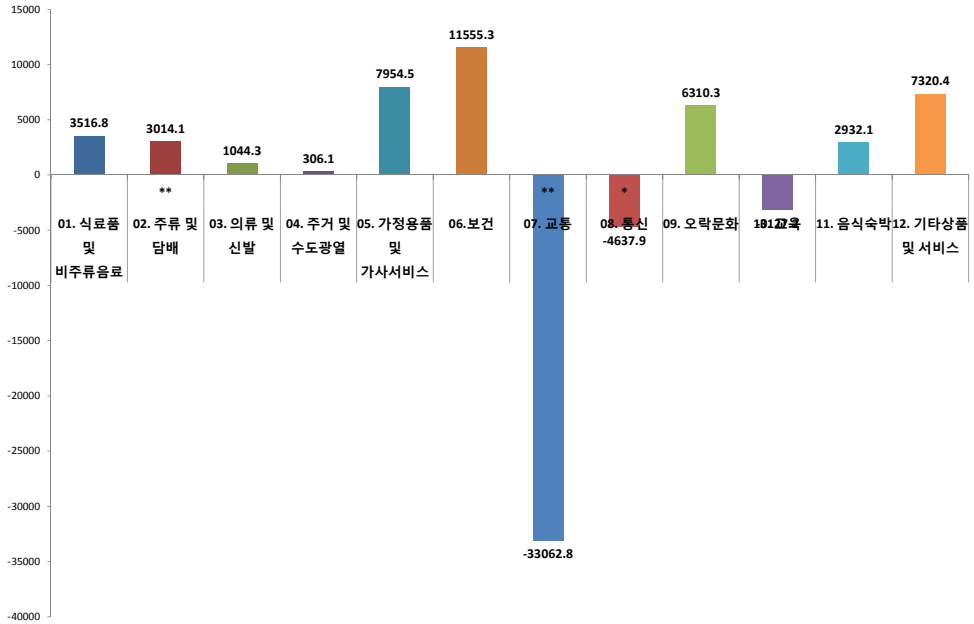
48) 세부 소비항목의 통계적 유의성과 증감액 및 증감율은 [부록 1]에 정리하였다.

소득 3분위(가구소득 기준 97만 3천원 이상 134만 4천원 이하, 2014년 3분기)의 분석결과에서도 식료품의 소비증가가 두드러진다([그림 15]). 전반적인 소비지출액이 감소하는 경향을 보이고 있으며, 특히 오락문화, 주거, 의류의 소비가 크게 줄어든 것으로 나타났다. 식료품의 증가는 조미식품(43.6%)과 육류(8.4%)에서 주로 일어난 것으로 나타났다. 차상위계층에 해당하는 소득 3분위에서는 소비지출을 전반적으로 감소시키면서, 오락문화 분야의 지출(단체여행비, 화훼용품, 문화, 운동 등)을 가장 많이 줄인 것으로 나타났다. 주거비의 감소는 실제 주거비(월세, 임차료 등)는 증가한 반면(13,126원, 23.8%), 유가하락으로 연료비가 감소(15,339원, 18.6%)하여 전체 주거 및 수도광열 부문의 소비는 감소하였다.

소득 5분위(가구소득 기준 186만 9천원 이상 239만 8천원 이하, 2014년 3분기)는 증가액 기준으로 보건, 가정용품, 기타상품, 오락문화 순으로 증가가 발생했고, 통계적으로 유의미한 수준으로 주류 및 담배 분야의 증가, 교통분야의 감소가 나타났다([그림 16]).

[그림 16] 기초연금 도입 전후 소비항목별 증감액(소득 5분위)

(단위, 원)



주: 1. 각 소비항목별 기초연금 도입 전후 소비지출의 차이를 나타냄.

2. *** 유의수준 1%, ** 유의수준 5%, * 유의수준 10%에서 통계적으로 유의미한 차이를 의미

자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

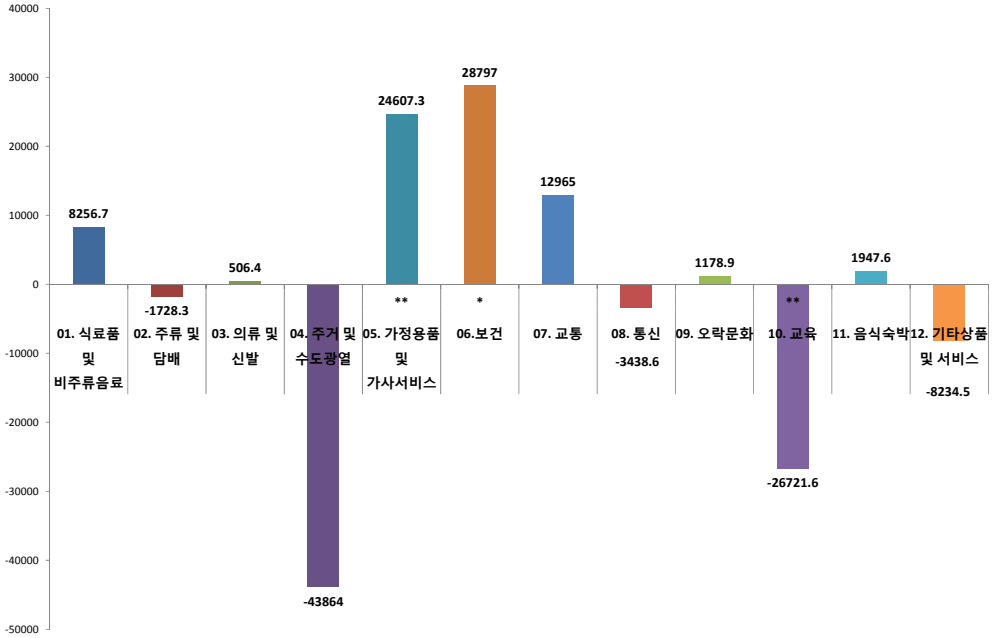
보건분야는 통계적으로 유의미하지는 않지만 외래, 치과, 의약품, 입원 등의 세품 지출항목의 지출액이 증가하였으며, 가정용품 분야는 가전 및 가정용기기[49](60.6%)가 통계적으로 유의미한 증가를 나타내고 있다. 오락문화분야는 통계적 유의성은 떨어지지만(10% 유의수준에서 유의함), 단체여행비가 74.2%의 증가를 보이고 있으며, 텔레비전과 오디오를 포함하는 영상음향기기의 지출액도 61.4% 증가하였다. 주류 및 담배 부문은 기초연금 도입 전에 비해 15.3%가 증가하였는데, 담배에 대한 지출 증가가 대부분인 것으로 나타났다. 분석기간 중 담배가격의 인상이 있었기 때문에, 가격인상의 효과라고 볼 수 있으나 반대로 말하면, 담배가격 인상으로 의도했던 흡연률 감소가 나타나지 않은 결과라고 할 수도 있을 것이다. 교통분야의 감소는 자동차구입비(23.4%), 운송 연료비(67.7%)의 감소가 주도하고 있으며, 대신 교통카드 비용을 포함하는 기타운송(7.9%)이 소폭 상승하였다.

소득 7분위는 2014년 3분기 기준 299만 3천원 이상 365만원 이하의 집단이 포함된다. 지출액 증감의 특징은 보건과 가정용품, 식료품의 증가와 주거 및 수도광열과 교육 분야의 감소이다([그림 17]). 보건분야는 증가액 규모 순으로 입원서비스(42.9%), 의약품(15.4%), 치과(30.9%) 순으로 지출이 상승했다. 증가율을 기준으로 하면 입원서비스와 치과의 증가율이 크게 나타났으며, 이는 기초연금 도입 이전의 수준은 낮았으나, 이후 지출이 상승한 것을 의미한다. 다시 말하면, 생명과 직접적인 연관은 없기 때문에 돈이 없을 때는 미루었던 치료를 기초연금의 도입으로 도움을 받고 있다는 것으로 보건복지부의 설문조사[50]· 결과와도 일치하는 결과이다. 식료품 부문의 증가는 다른 소득분위에 비해 적으나 증가한 분야는 육류(14.1%)와 조미식품(26.1%)으로 동일하다.

49) 취사, 냉·난방, 세탁, 청소, 재봉 등에 필요한 가전제품을 포함하며, 텔레비전은 오락문화에 포함되므로 제외된다.

50) 국민연금연구원.「2015년도 기초연금의 사회·경제적 효과 분석을 위한 연구」2016 발간예정.

[그림 17] 기초연금 도입 전후 소비항목별 증감액(소득 7분위)



주: 1. 각 소비항목별 기초연금 도입 전후 소비지출의 차이를 나타냄.
2. *** 유의수준 1%, ** 유의수준 5%, * 유의수준 10%에서 통계적으로 유의미한 차이를 의미
자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

대표적으로 감소한 분야는 주거 및 수도광열과 교육분야이다. 주거 및 수도광열의 감소는 주로 실제 주거비(38.3%)와 연료비(15%) 분야에서 발생하였다. 주거비는 월세와 임차료 등을 포함하고 있는데, 분석기간 동안의 집값 상승 등을 고려하면 주거비의 감소가 월세의 전세나 자가 전환일 가능성이 있다[51]. 교육분야의 감소는 학원 및 보습교육(37.3%)과 전문대학과 대학교를 포함하는 고등교육 항목(42.2%)이 감소하면서 나타난 결과이다.

라. 소비지출 증감액의 소득분위 간 비교

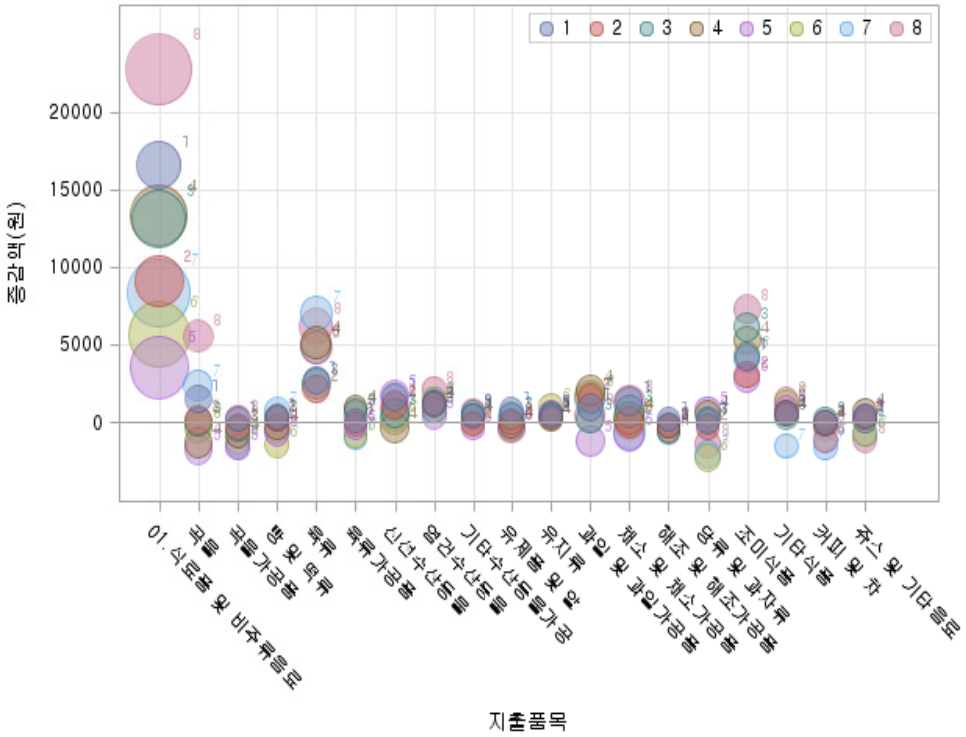
앞서 분석한 소득분위별 소비지출 항목의 증감액 분석의 결과, 식료품, 주류, 주거 및 수도광열, 가정용품, 보건, 교통, 오락문화, 음식숙박 등에서 유의미한 결과를 도출할 수 있었다. 이하에서는 이들 분야의 세부 지출항목에 대한 소득분위별 증감액

51) 구체적인 분석이 필요한 부분이나, 본 보고서의 주제에서 벗어나므로 여기서는 추가적인 분석을 생략하였다.

변화의 상대적 비교를 실시하였다. 분석결과의 해석의 기준은 앞서 '나. 소비지출 변화 분석'에서 제시한 바와 같이 특정 소비항목의 전반적인 증가 혹은 감소가 나타났는지와 소득분위별 증감액의 편차가 큰 경우 이러한 차이에 소득분위별로 경향성이 존재하는지를 살펴보았다.

[그림 18]은 노인가구의 식료품 및 비주류음료 부분에 대한 기초연금 도입 전후 소비지출액의 증감을 소득분위별로 나타낸 것이다. 식료품 및 비주류음료 부분은 기초연금 도입 후 전반적으로 증가한 것으로 나타나고 있다. 특히, 육류와 조미식품의 증가가 두드러진다. 육류의 경우 소득 7, 8분위의 증가액이 가장 크고 모든 소득분위에서 증가한 것으로 나타났다. 이러한 경향은 조미식품의 경우도 같으며, 소득분위별 경향성은 뚜렷하게 나타나지 않는다.

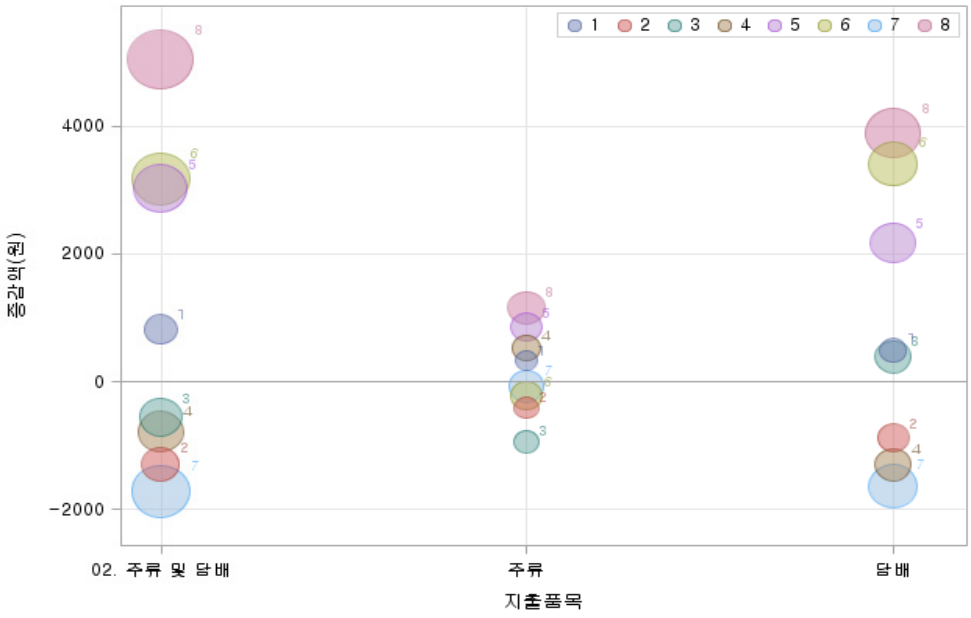
[그림 18] 소비지출 증감액의 소득분위 간 비교 (식료품 및 비주류음료)



주: 1. 버블의 상대적 위치는 해당 소득분위의 증감액을 의미하며, 버블의 크기는 기초연금 도입 후의 소비지출 규모를 나타냄.
2. 소득분위는 범례와 같이 색으로 구분하고, 해당 버블의 우상변에 숫자로 표시
자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

[그림 19]는 주류 및 담배 부분의 소득분위별 증감액을 나타내고 있는데, 증가한 소득분위와 감소한 소득분위가 나뉘고 있으며, 대부분의 증가는 담배소비 지출액 때문인 것으로 보인다. 담배지출의 증감은 소득분위별 퍼진 정도가 큰 것으로 나타나고 있는데, 저소득층인 소득 1분위를 제외하면 소득분위가 상대적으로 높은 집단에서 지출이 증가한 것으로 보인다. 다만, 분석기간 내에 담배가격의 인상이라는 정책 환경의 변화가 있었기 때문에 기초연금 수급이 담배지출에 영향을 미쳤다고 단정하기는 어렵다. 주류의 경우도 소득분위별 퍼짐이 큰 것으로 보이는데, 소득 7분위의 증가가 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 주류의 경우 주종에 따른 단가의 차이가 존재하기 때문에 소득분위별로 소비한 술의 양을 직접 비교하기는 어려운 측면이 있다.

[그림 19] 소비지출 증감액의 소득분위 간 비교 (주류 및 담배)

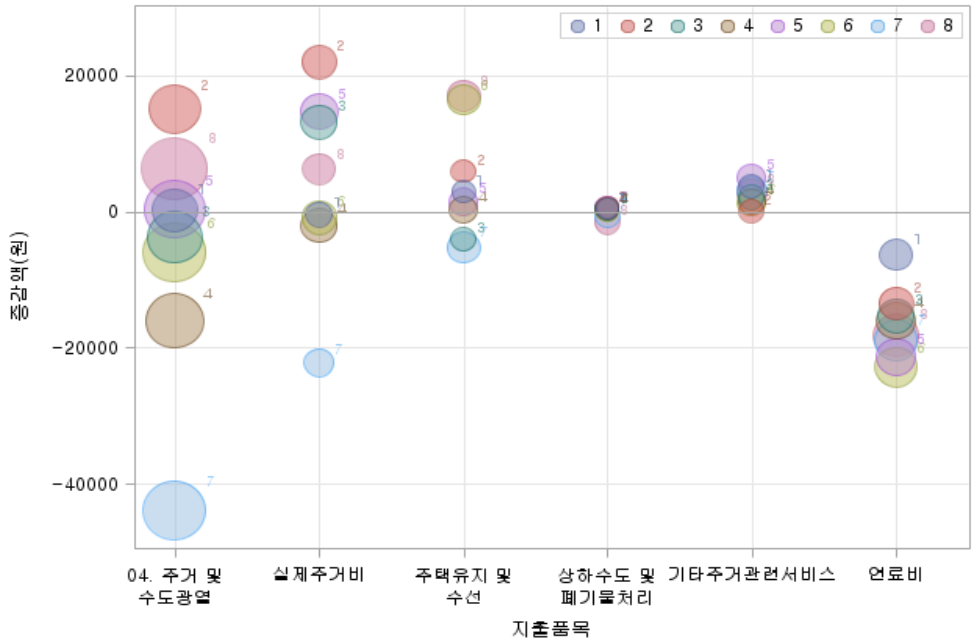


주: 1. 버블의 상대적 위치는 해당 소득분위의 증감액을 의미하며, 버블의 크기는 기초연금 도입 후의 소비지출 규모를 나타냄.
2. 소득분위는 범례와 같이 색으로 구분하고, 해당 버블의 우상변에 숫자로 표시
자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

다음은 주거 및 수도광열 부분이다([그림 20]). 전체적으로 하락하는 경향을 보이고 있으며, 소득분위가 상대적으로 낮은 2분위는 '실제 주거비'에 의해 증가한 것으로 나타나고 있다. 주거비는 자가, 전세, 반전세, 월세 등 입주형태에 따라 달라질

수 있는데, 월세의 경우 주거비로 인한 지출이 높아질 것으로 예상되며, 낮은 소득분위의 집단이 월세일 가능성이 높고 분석기간 중 집값 상승과 같은 요인으로 인해 주거비의 증가로 이어졌을 수 있다. 다만, 주거비의 경우 추가적인 소득에 따라 지출이 변화하기 쉬운 항목은 아니기 때문에, 이를 기초연금 도입의 효과로 보기는 어렵다. 연료비의 경우 전반적으로 지출이 감소한 것으로 나타나고 있는데, 이는 석유나 LPG와 같은 연료의 단가변화에 따른 것일 수 있으나, 소득분위 간 차이를 비교해 보면, 소득분위가 낮을수록 연료비 감소가 적은 것으로 나타나고 있다. 이는 소득분위에 따라 연료의 종류와 양의 차이로 인해 나타나는 것으로 보인다.

[그림 20] 소비지출 증감액의 소득분위 간 비교 (주거 및 수도광열)

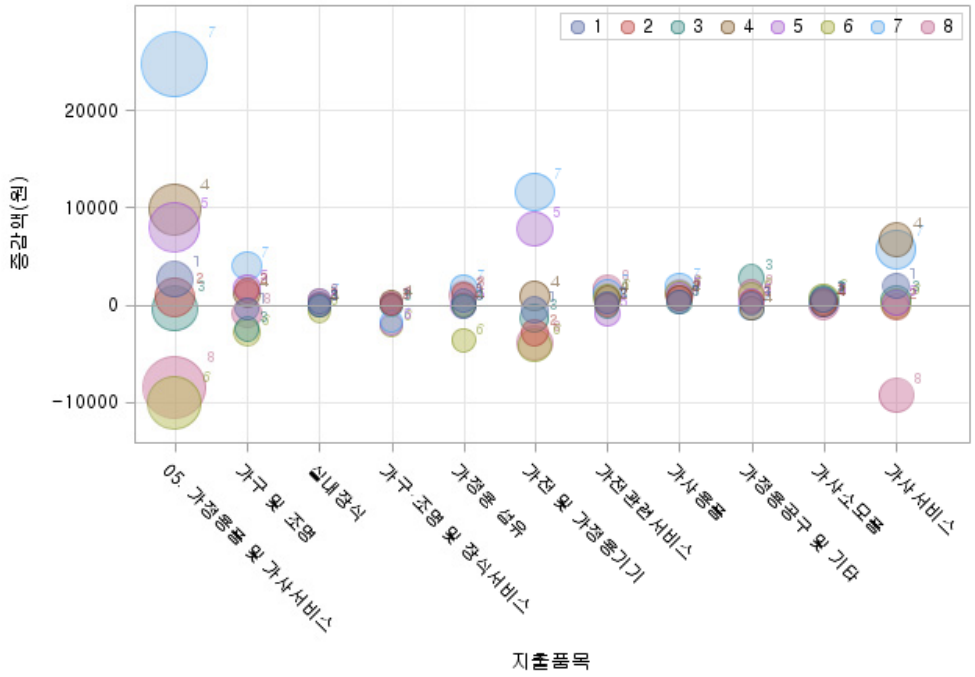


주: 1. 버블의 상대적 위치는 해당 소득분위의 증감액을 의미하며, 버블의 크기는 기초연금 도입 후의 소비지출 규모를 나타냄.
2. 소득분위는 범례와 같이 색으로 구분하고, 해당 버블의 우상변에 숫자로 표시
자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

가정용품 및 가사서비스 분야에서는 가구 및 조명, 가전 및 가정용기기의 지출이 증가하였으며, 가사서비스에 대한 지출도 증가한 것을 볼 수 있다([그림 21]). 이러한 증가가 소득 7분위에서 가장 큰 것으로 보아 높은 소득분위에서 이들 품목의

소비가 증가했다는 것을 확인할 수 있다. 이는 식료품, 의류, 주거 등의 소비품목에서 상대적으로 낮은 소득분위의 집단의 소비가 증가한 것과 비교해 볼 수 있는 결과라고 할 수 있다.

[그림 21] 소비지출 증감액의 소득분위 간 비교 (가정용품 및 가사서비스)

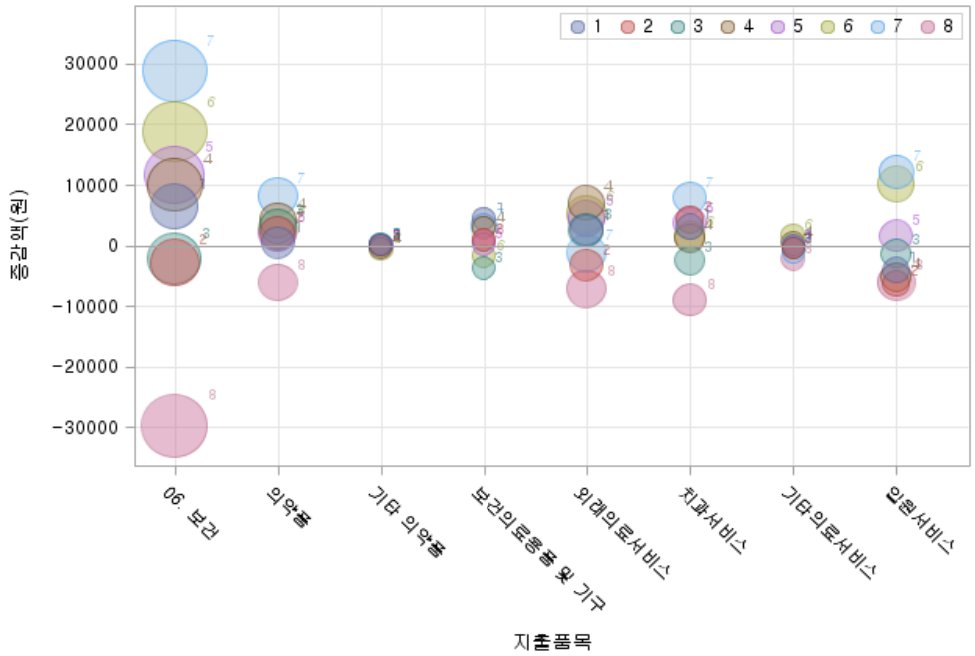


주: 1. 버블의 상대적 위치는 해당 소득분위의 증감액을 의미하며, 버블의 크기는 기초연금 도입 후의 소비지출 규모를 나타냄.
2. 소득분위는 범례와 같이 색으로 구분하고, 해당 버블의 우상변에 숫자로 표시
자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

보건분야는 의약품, 보건의료용품, 외래, 치과, 입원 등으로 구성되어 있으며, 대부분의 소득분위에서 지출이 증가하였다([그림 22]). 의약품, 외래, 치과 등 보건분야 전반에서 증가가 나타나고 있고, 특히 소득 7분위의 치과서비스 지출 증가가 가장 크게 나타나고 있다. 치과의 경우 생명과 직접적인 연관은 다른 의료분야에 비해 떨어지기 때문에 소득수준이 치료결정(지출결정)에 영향을 미칠 것으로 예상되는데, 전반적인 소득분위에서 치과서비스에 대한 지출이 증가했다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 의약품, 외래, 치과, 입원서비스 등 전반적인 보건분야 소비지출의 증가는 건강한 노년을 위해 필요한 부분이며 기초연금 도입 후 이와 같은 효과

가 나타난 것은 다른 요인의 존재를 고려하더라도 기초연금의 중요한 정책효과라고 볼 수 있을 것이다. 또한, 이와 같은 결과는 보건복지부에서 발간한 기초연금의 사회경제적 영향 분석 결과에서 나타나는 '보다 편하게 의료기관을 찾을 수 있었다'라는 응답과도 맥을 같이 한다고 볼 수 있다[52].

[그림 22] 소비지출 증감액의 소득분위 간 비교 (보건)

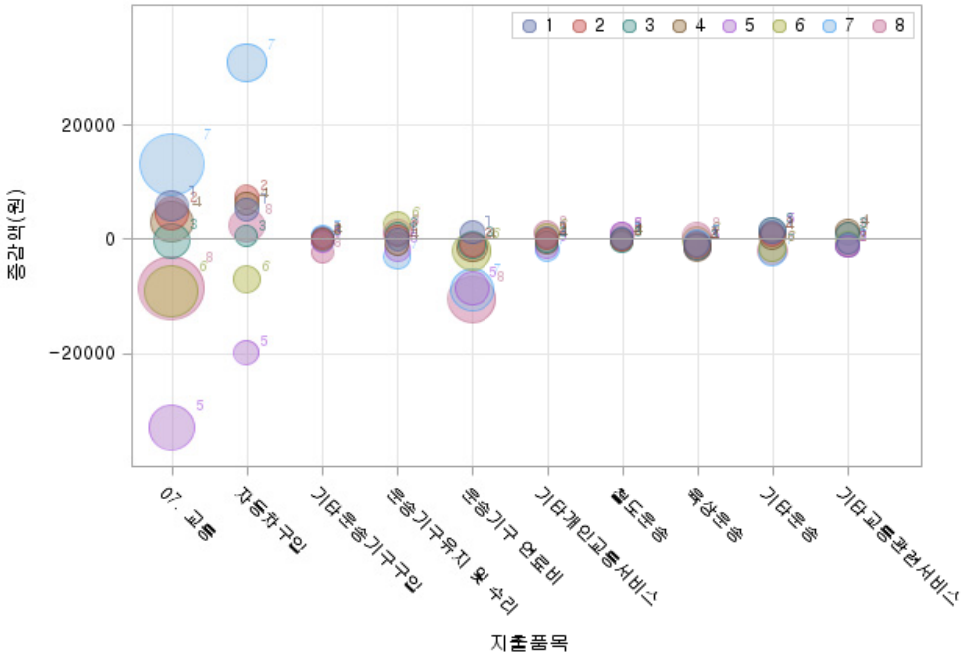


주: 1. 버블의 상대적 위치는 해당 소득분위의 증감액을 의미하며, 버블의 크기는 기초연금 도입 후의 소비지출 규모를 나타냄.
2. 소득분위는 범례와 같이 색으로 구분하고, 해당 버블의 우상변에 숫자로 표시
자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

교통분야의 경우 소득 7분위의 증가가 뚜렷하게 나타나고 있으며, 이는 자동차 구입에 의한 것으로 보인다([그림 23]). 전반적인 소득분위별 분포를 보면, 자동차 구입비에 의한 소득분위별 편차가 존재하고, 운송기구 연료비의 감소로 인해 그 효과가 약간 상쇄된 형태로 나타나고 있다. 앞서 분석한 소득분위별 지출항목 분석의 결과에서 확인할 수 있었던 기타운송 항목의 증가는 다른 소비지출 항목의 증감에 비해 크기가 작아 교통분야 전체의 증감에 미치는 영향은 미미한 것으로 보인다.

52) 국민연금연구원.「기초연금의 사회·경제적 효과 분석을 위한 연구」2016 발간예정.

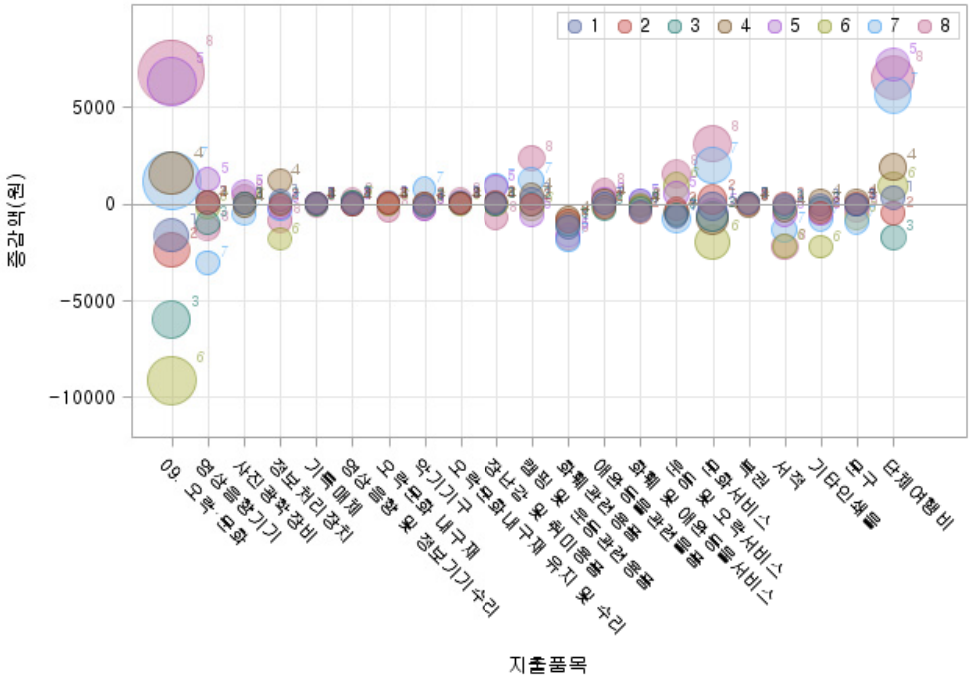
[그림 23] 소비지출 증감액의 소득분위 간 비교 (교통)



주: 1. 버블의 상대적 위치는 해당 소득분위의 증감액을 의미하며, 버블의 크기는 기초연금 도입 후의 소비지출 규모를 나타냄.
2. 소득분위는 범례와 같이 색으로 구분하고, 해당 버블의 우상변에 숫자로 표시
자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

[그림 24]의 오락문화 항목의 분석결과에 따르면, 소득분위가 높을수록 증가액이 큰 것으로 나타나고 있다. 특히 문화서비스와 단체여행비 분야의 증가를 소득 7, 8분위가 주도하고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 앞서 분석한 소득분위별 지출항목 분석의 결과에서도 잘 나타나고 있는데, 저소득층에서는 식료품과 보건, 교통 분야 지출이 증가하였고, 소득이 높은 집단의 증가는 가정용품, 보건, 오락문화의 분야에서 나타나고 있다. 소득분위 내의 지출항목 분석과 소비지출항목별 소득분위 간 분석결과가 모두 기초연금 도입 이후 지출항목이 소득분위별로 차이가 있으며, 낮은 소득에서는 식량과 건강, 높은 소득에서는 생활수준과 여가로 지출유형이 나뉘는 것을 확인할 수 있다. 물론, 기초연금 도입 여부라는 정책개입변수 이외에 분석기간 내 다른 제 3의 변수의 영향을 무시할 수는 없다. 보다 자세한 분석이 요구되는 부분이라고 하겠다.

[그림 24] 소비지출 증감액의 소득분위 간 비교 (오락문화)

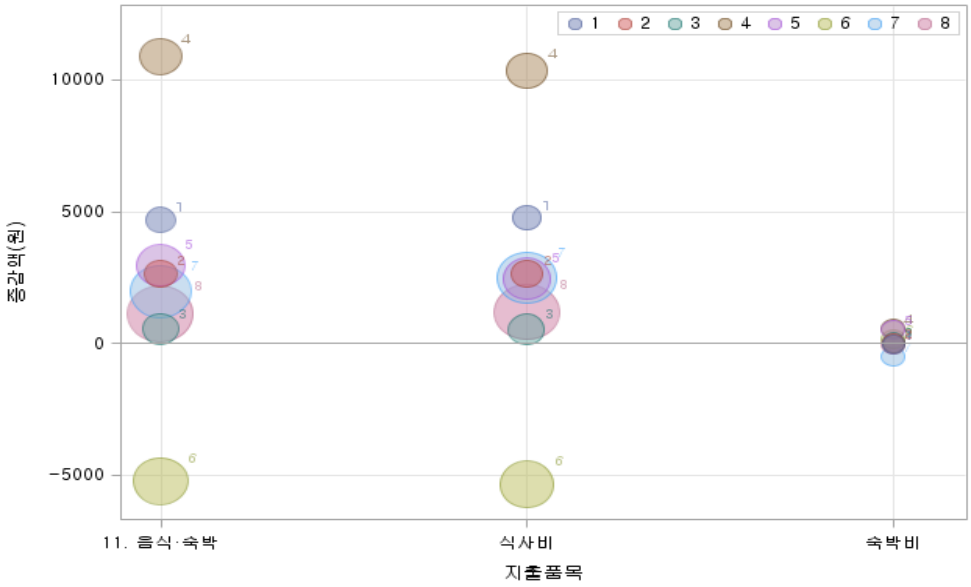


주: 1. 버블의 상대적 위치는 해당 소득분위의 증감액을 의미하며, 버블의 크기는 기초연금 도입 후의 소비지출 규모를 나타냄.
2. 소득분위는 범례와 같이 색으로 구분하고, 해당 버블의 우상변에 숫자로 표시
자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

외식과 숙박비 지출을 의미하는 음식·숙박분야는 상대적으로 소득수준이 낮은 집단에서 지출 증가가 크게 나타나고 있으며, 소득6분위는 오히려 감소하고 있다([그림 25]). 음식숙박 부분의 증가는 외식비의 증가에 의한 것으로, 이러한 결과는 기초연금의 도입이 외식소비에도 긍정적인 영향을 끼쳤다는 점을 보여 준다.

이상의 결과는 소득수준에 따라 기초연금으로 인한 추가적인 소득을 활용한 지출이 달라질 수 있음을 보여주고 있으며, 특히 소득에 따라 일정한 특징을 나타내고 있다. 이러한 경향성은 치밀한 모형 설계를 통한 분석결과는 아니기 때문에, 고려하지 못한 제 3의 요인에 의한 설명가능성에서 완전히 자유롭지 못하다. 다만, 전체적인 경향에 대한 직관적인 분석결과를 제시하는 수준에서 의의가 있다고 판단되며, 향후 정치한 모형을 통해 정확한 지출효과의 검증이 필요하다.

[그림 25] 소비지출 증감액의 소득분위 간 비교 (음식·숙박)



주: 1. 버블의 상대적 위치는 해당 소득분위의 증감액을 의미하며, 버블의 크기는 기초연금 도입 후의 소비지출 규모를 나타냄.
2. 소득분위는 범례와 같이 색으로 구분하고, 해당 버블의 우상변에 숫자로 표시
자료: 가계동향조사(2013~2015) 분기별 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

4. 기초연금 재원분담의 지역 간 형평성

가. 기초자치단체의 기초연금 분담 기준

기초연금의 재원은 국비 및 지방비의 매칭으로 구성되며, 국비의 경우 기초 지자체별 노인인구 비율[53]과 재정자주도[54]를 각각 세 단계로 구분하여 총 9단계로 나누어 차등 배분한다([표 16]).

---

53) $\text{노인인구비율}(\%) = \frac{\text{65세 이상 노인인구수}}{\text{전체 인구수}} \times 100$
단, 전체 인구 수 및 65세 이상 노인인구 수는 「주민등록법」에 따라 신고 된 인구수를 말한다. 자료는 해당 회계연도의 전전년도 12월 31일을 기준으로 산정된 자료를 사용한다.

54) $\text{재정자주도}(\%) = \frac{\text{자체수입} + \text{자주재원}}{\text{일반회계 총계예산규모}} \times 100$
단, 자체수입은 지방세 및 세외수입의 합계액을 말하며, 자주재원은 지방교부세, 재정보전금 및 조정교부금의 합계액을 말한다. 자료는 해당 회계연도 전전년도 12월 31일을 기준으로 그 전 3년 간 평균치(최종 예산상의 지수를 기준으로 한다)를 사용한다.

국가 및 지방비 부담 비율을 구체적으로 살펴보면, 국가는 기초지방자치단체의 노인인구 비율 및 재정여건 등을 고려하여 기초연금의 지급에 드는 비용 중 100분의 40 이상 100분의 90 이하의 비용을 부담한다. 지방비의 부담비율은 국가부담비율을 뺀 나머지 비용으로 광역자치단체와 기초자치단체가 상호 분담하게 되는데, 이들 간의 분담비율은 국고의 차등지급방식과 마찬가지로 노인인구 비율 및 재정여건 등을 고려하는 경우도 있고 정률제를 시행하는 지방자치단체도 있으며 이러한 기준은 보건복지부 장관과 협의하여 시도의 조례로 규정하도록 하고 있다.

[표 16] 기초연금 국가부담 비율 산정기준

		노인인구 비율		
		~14%	14%~20%	20%~
재정자주도	90%~	40%	50%	60%
	80%~90%	50%	60%	70%
	~80%	70%	80%	90%

주: 「기초연금법 시행령」 제23조제1항 [별표2]

이와 같은 재원분담계획에 따라 보건복지부는 기초지방자치단체의 국가부담비율을 결정하고 국가부담을 시도에 교부하는 역할을 담당한다. 시도는 보건복지부가 교부한 국가부담금과 조례로 정한 시도 분담금을 합하여 시군구에 기초연금 예산을 교부하고 정산한다. 시군구는 교부받은 국가부담금 및 시도 분담금에 시군구 분담금을 합하여 기초연금을 지급하고 정산하게 된다.

나. 지역 간 기초연금 재원분담률 비교

앞서 살펴본 바와 같이 기초연금 지급을 위한 재원은 중앙정부와 지방자치단체가 나누어 부담하고 있다. 중앙정부와 시도의 분담비율은 기초연금법에서, 시도와 시군구의 분담비율은 각 시도의 조례에서 정하고 있는데, 구체적인 방식은 다음 [표 17]과 같다.

[표 17] 시도조례에 의한 기초연금 시도 분담률

시도명	시도비 분담률	분담방식	시행시기
서울	50%	전년도 기준재정수요충족도가 자치구 평균에 미달하고, 노인인구수가 자치구 평균보다 높고, 노인인구비율이 시전체 노인인구비율보다 높은 경우 55% 적용	2014. 7. 1. 개정시행
부산	50%~90%	재정자주도(80%미만, 80%이상)와 노인인구비율(14%미만, 14~20%, 20%이상)을 기준으로 6개 범주로 나누어 차등부담률 적용	2014. 7. 9. 제정시행
대전, 대구, 인천, 광주, 울산	60%	시군구 간 차이 없이 일률적으로 40% 분담률 적용	2014. 6~8. 제개정시행
경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남	20%	시군구 간 차이 없이 일률적으로 80% 분담률 적용	2014. 6~8. 제·개정시행

자료: 한재명·김성수,「복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제」국회예산정책처. 2016.

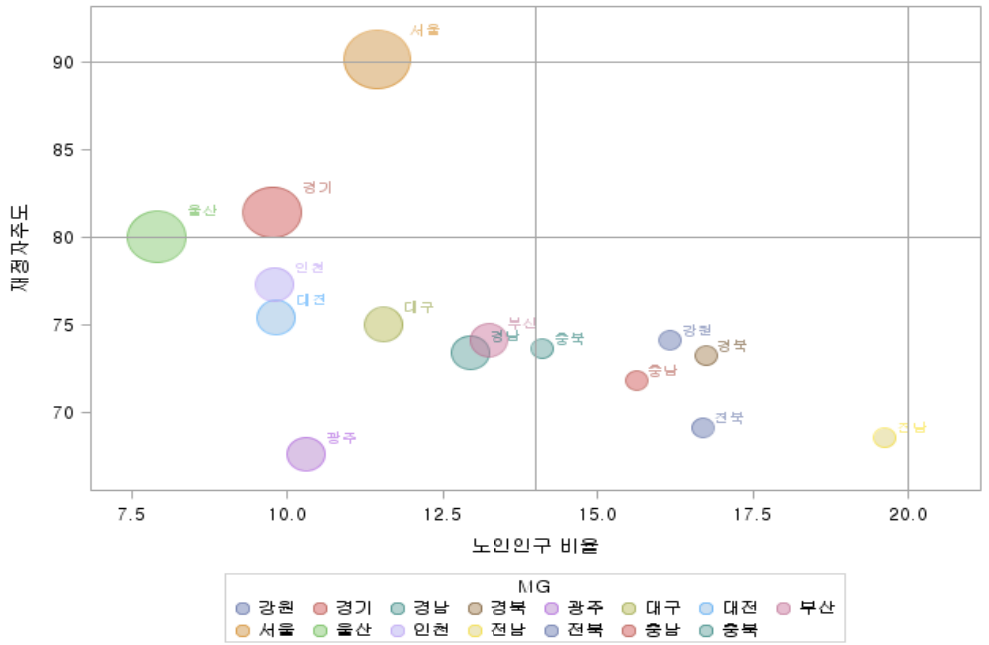
복지사업의 증가, 특히 의무지출 부분이 늘어나면서 지방자치단체의 재정적인 부담이 커지고 있다. 여기에 2014년부터 도입된 기초연금으로 인해 광역자치단체와 기초자치단체의 재정부담은 더 커질 것으로 예상된다. 이와 같은 지방재정의 부담 문제를 고려하지 않으면 국가수준의 재정전망을 통해 기초연금정책을 수립했다고 하더라고 제도의 지속가능성에 문제가 발생할 수 있다.

기초연금의 경우 국고와 지방비의 부담률을 시도의 재정자주도와 노인인구비율에 따라 차등적으로 정하고 있다. 재정자주도가 높을수록 지방비의 부담률이 높아지고, 노인인구비율은 높을수록 지방비의 부담률이 낮아진다. 이와 같은 차등분담률을 규정한 목적은 재정자주도의 경우 보다 부유한 지방자치단체의 자기부담을 높여 수혜자 부담의 원칙에 맞추려는 것으로 보인다. 반면, 노인인구비율이 높을수록 부담을 줄여주는 이유는 기초연금과 관련한 지방자치단체의 재정 부담을 균등화 하려는 의도가 들어있다. 따라서 기초연금 부담에 재정자주도와 노인인구비율에 따른 차등을 둔 것은 수요자 부담 원칙과 균등 부담의 원리가 함께 들어있는 것이라고 할 수 있다.

이러한 목적에 비추어볼 때, 시군구의 기초연금관련 재정부담율은 노인인구비율이 높을수록 부담률이 줄어들게 되지만, 재정자주도에 따라 부담률이 증가하게 된다. 따라서 같은 재정자주도에서는 노인인구 비율의 증가에 따라 국고의 부담이 증가하도록 설계되어 있으므로, 시군구의 부담률은 감소하도록 설계되는 것이 타당하다. 또한, 같은 노인인구비율을 가진 기초자치단체라면 재정자주도가 높은 곳이 더 높은 부담률을 가지게 될 것을 예상할 수 있다. 본 장에서는 먼저 이와 같은 차등부담의 원칙이 제대로 적용되고 있는지를 실제 규정에 따라 계산한 시군구 부담률을 통해 확인하고, 지방재정 분담의 형평성에 어긋나는 시군구가 없는지 살펴보았다. 이후 이러한 불평등을 해소할 수 있는 방법에 대한 논의를 수행하였다.

[그림 26] 광역자치단체의 기초연금 재정분담

(단위 : %)



주: 원의 크기는 기초연금 분담률을 의미함.
자료: 노인인구 비율과 재정자주도(통계청)를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성함.

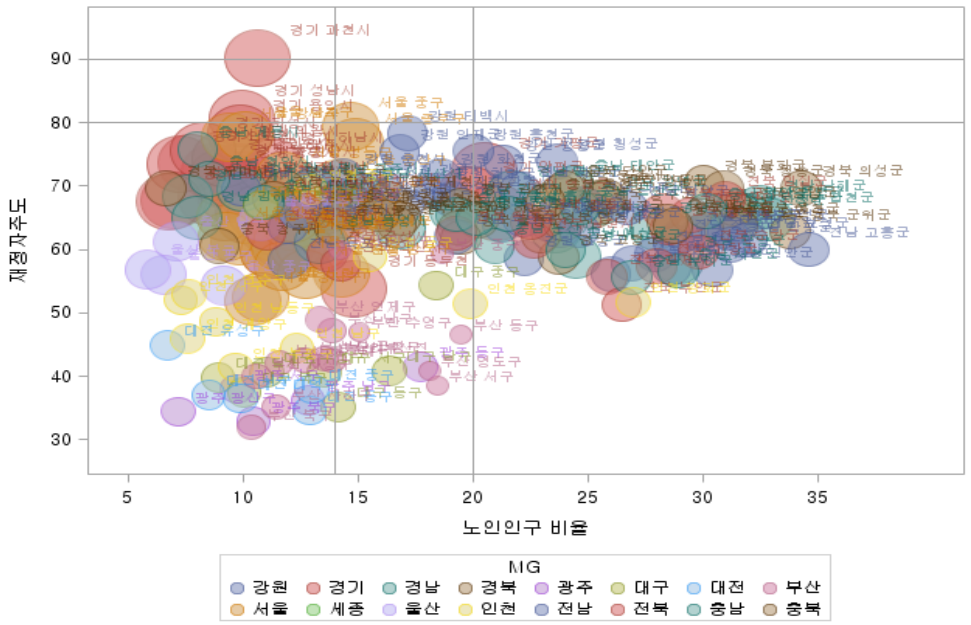
재정자주도와 노인인구비율에 따라 시도를 위치시키면 [그림 26]과 같다. 그래프의 선은 각각 재정자주도의 구분기준인 80%과 90%, 노인인구비율의 구분기준인 14%와 20%를 의미한다. 시도별 분담률에 대해 두 가지 기준으로 9가지 경우의 수

를 예정하고 있었으나, 실제 데이터를 통해 매칭 시킨 결과는 4가지 경우에 몰려있는 것을 확인할 수 있으며, 서울과 경기, 울산을 제외하면 대부분의 경우 낮은 재정자주도 구간에 몰려 있는 것을 알 수 있다. 다시 말하면 재정자주도를 기준으로 분담률을 나눈다고 하는 것은 구호에 불과하며 실제로는 대부분의 시도가 재정자주도 관점에서 같은 구간의 적용을 받게 되는 결과로 나타난다. 분담률의 형평성을 맞추기 위해 기준을 정해 분류하는 경우 각각의 카테고리에 골고루 분포하도록 하는 것이 원래 목적을 달성할 가능성을 높여줄 것으로 생각되며, 경계에 존재하는 지역이 적을수록 상대적으로 손해 보는 지역이 나타날 가능성을 줄여줄 것이다. 이와 같은 관점에서 현재의 구분기준에서의 경계값은 이른바 문턱효과에 취약하고, 전체 시도의 특성을 정확히 반영한 것이라고 보기 힘들다.

추가적으로 재정자주도와 노인인구비율에 따른 기초자치단체의 재정분담률 분포를 살펴보면 [그림 27]과 같다[55].

[그림 27] 기초자치단체의 기초연금 재정분담

(단위 : %)



주. 원의 크기는 기초연금 분담률을 의미함.
자료: 노인인구 비율과 재정자주도(통계청)를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성함.

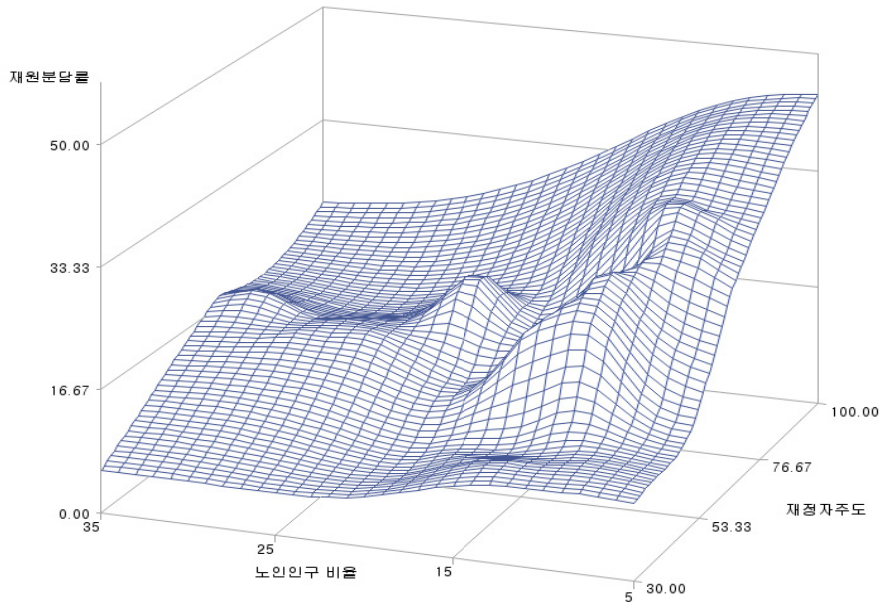
55) 재정자주도와 노인인구비율에 따라 시도별 기초연금 분담률을 계산하고, 시도의 조례에 맞추어 각 시도에 속한 시군구의 분담률을 계산하였다. 2015년의 분담률을 계산하였으며, 이를 위해 통계청 자료를 활용하여 2013년의 각 시도와 시군구의 재정자주도와 노인인구비율을 사용하였다.

분석결과를 보면 시군구의 노인인구비율은 5%부터 35%까지 고르게 분포하고 있으나, 지역을 구분하는 기준인 14%와 20% 수준이 이들을 잘 구분하고 있는 선인가에 대해서는 의문이 생긴다. 이러한 문제는 재정자주도에서 더욱 뚜렷하게 나타나고 있는데, 재정자주도 80% 이상인 시군구는 손으로 꼽을 만큼 적으며 대부분이 80% 이하에 몰려 있는 것을 확인할 수 있다.

[그림 27]의 분석결과인 시군구별 분담률을 재정자주도와 노인인구비율을 가로와 세로축으로 하는 평면에 대응시킨 결과는 [그림 28]과 같다. 제시된 그래프는 각각의 시군구별 좌표를 연결한 직선의 기울기를 평활하여 부드러운 곡선의 형태로 구현하였다.

[그림 28] 재정자주도와 노인인구 비율에 따른 시군구별 기초연금 재원분담률 분포

(단위 : %)



주: 노인인구 비율 및 재정자주도에 따른 기초자치단체별 재정분담률을 연결한 선을 평활함.
자료: 통계청 시군구 재정자주도와 노인인구 비율 통계를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성함.

재정자주도의 관점에서 보면 재정자주도 값이 커질수록 기초연금 부담률이 높아지는 것을 확인할 수 있으며, 그 기울기는 노인인구비율이 낮은 지방자치단체가 높은 곳에 비해 큰 것을 확인할 수 있다. 부담률이 재정자주도와 노인인구비율의

상호작용에 의해 결정되기 때문에 노인인구비율이 낮고 재정자주도가 높은 지역구의 분담률이 더 커지게 된다. 이렇게 되어야 실제 기초연금으로 지출되는 시군구 예산액이 다른 시군구와 비슷한 수준이 될 수 있으리라고 예상할 수 있다. 다만, 기초연금 도입 전후 해당 시군구 자체의 예산 분배를 생각해 보면, 공평하지 않은 결과일 수도 있다. 다른 지방자치단체에 비해 분담률이 높다는 것은 해당 지방자치단체의 예산에서 상대적으로 많은 부분을 기초연금에 투입해야 한다는 것을 의미하기 때문이다. 따라서 절대적인 지출수준을 시군구별로 동일하게 맞추는 것이 옳은지, 기초연금 도입이 시군구의 예산배정에 미치는 영향, 즉 상대적인 부담률을 동일하게 맞추는 것이 옳은지에 대해서는 논의가 필요하다. 재정자주도가 높아질수록 노인인구비율에 따른 지방비 부담의 정도도 차이가 나고 있는데, 재정자주도가 높으면서 노인인구비율이 낮은 시군구의 경우 가장 높은 수준의 분담률을 보이고 있다.

또 다른 문제점은 중간수준의 재정자주도를 가지는 시군구 중에 노인인구비율에 따라 분담률이 튀어오르는 부분이 존재한다는 점이다. 차등분담의 원칙이 공평하게 지켜졌다면 [그림 28]의 그래프는 평평한 형태로 우상향하는 평면이 되어야 하지만, 가운데 부분이 주변보다 높은 것은 해당 부분에 속한 지자체의 경우 비슷한 재정자주도와 노인인구 비율을 가진 다른 지자체에 비해 분담률이 높다는 것을 의미한다[56].

추가적으로 어느 지자체가 상대적 분담률이 높은 영역에 속할 가능성이 있는지를 분석한 결과는 [부록 2]와 [부록 3]으로 제시하였다. 분석방법은 재정자주도의 구간을 5%p 단위로 세분화하여 같은 구간에 속한 시군구의 분담률이 노인인구비율에 따라 다른지를 그래프로 표시하였다. 또한, 마찬가지로 노인인구비율도 3%p 단위로 세분화하여 동일한 노인인구비율 구간에 속한 시군구의 분담률을 살펴보았다. 이 경우 같은 재정자주도 혹은 노인인구비율 집단에서 분담률이 특이하게 크거나 작은 시군구가 존재한다면 이들은 재정분담에 있어 이득을 보거나 손해를 보고 있다고 할 수 있으며, 재정형평성에 위배되는 사례라고 할 수 있다.

이러한 재정분담의 형평성에 관한 문제를 해결하기 위해서 현재의 방식과 같이 노인인구 비율과 재정자주도에 따른 차등적용 방식을 유지한 상태에서의 개선방안으로는 우선, 시도와 시군구의 분포가 재정자주도와 노인인구 비율을 기준으로 나눈

56) 이러한 결과는 현재의 차등 분담의 취지가 노인인구 비율과 재정자주도에 따라 상대적 형평성을 같도록 하는 것이기 때문에 문제가 된다. 만약, 기준을 바꾸어 전년도 수급률을 기준으로 재원을 분담한다고 가정했을 때, 노인인구 비율과 재정자주도에 따른 그래프가 같은 형태로 나타난다고 해도 이를 형평성의 저해라고 판단할 수는 없다.

집단에 골고루 분포되도록 할 필요가 있다. [그림 26]과 [그림 27]에서 보여지는 것처럼 현재의 기준에 따르면 노인인구 비율 14% 이상이면서 재정자주도 80% 이상인 구역에 해당하는 시도나 시군구는 존재하지 않으며, 제도상의 차등은 9단계를 예정하고 있으나, 실제 적용은 4~5단계에 불과하다. 따라서 9단계의 차등적용 방식이 모두 활용될 수 있도록 노인인구 비율과 재정자주도의 경계값을 조정할 필요가 있다.

다음으로, 만약 현재의 기준을 조정할 경우 재정자주도와 노인인구 비율을 연속형 변수로 적용하는 것을 고려할 필요가 있다. 구분기준이 이산형 변수이기 때문에 경계에서 발생할 수 있는 차등적용 비율의 급격한 변화 문제를 해결할 수 있는 방안이다.

새로운 차등배분 기준을 도입하는 방안을 고려 할 수도 있다. 이 경우 노인인구 비율과 실제 수급노인 수는 지역 간 소득수준에 따라 다를 수 있으므로, 장기적으로는 노인인구 비율보다 지역별 전년도 기초연금 수급자 수를 기준으로 다음 해의 기초연금 필요 재원을 계산하는 데 활용할 필요가 있다.

Ⅳ. 개선방안

1. 예산 미집행과 미수급자에 대한 적정 목표관리 필요

기초연금은 18대 대선공약사항으로 당초 만 65세 이상 모든 노인에게 지급하려던 것을 대통령직 인수위원회와 국민행복연금위원회 등 사회 각계각층의 다양한 의견을 수렴하여 노인소득 하위 70%를 대상으로 국민연금 A급여의 10%에 해당하는 금액을 지급하는 것으로 결정되어, 2014년 7월 1일부터 시행되고 있다. 하지만, 기초연금 도입 초기 기초연금 예산의 미집행률에 대한 비난과 더불어 기초연금 수급자격이 되는데도 혜택을 받지 못하는 미수급자가 존재한다는 비판이 있었다. 보건복지부는 이러한 비판에 대한 대응책으로 만 65세에 도래한 노인에 대한 사전신청 안내, 거동불편 노인에 대한 '직접 찾아가는 서비스'와 같은 홍보 및 안내에 힘을 쏟는 한편, 거주불명등록 미수급 노인 발굴 및 신청지원, 수급희망자 이력관리 등을 실시하여 예산의 집행률을 높이고 미수급자를 줄이는 기초연금 사각지대 해소방안을 마련하고 있다.

이와 같은 노력과는 별도로 소득하위 70%를 달성하기 위해 거치는 절차와 그것이 가지는 의미를 생각해 볼 필요가 있다. 보건사회연구원에서는 매년 다음 해의 노인 소득 하위 70%가 되는 소득수준인 선정기준액을 추정한다. 말 그대로 추정이기 때문에 추정하는 과정에서 사용한 가정이나 예측하지 못하는 변화에 의해 실제 소득수준 하위 70%에 해당하는 소득수준은 변화할 수 있으며 이러한 변화의 가능성이 고려될 수 있는 절차가 추가될 필요가 있다. 우선, 분기별 혹은 반기별로 그 때까지의 수급자 자료를 활용하여 전년도에 추정된 선정기준액을 조정하고, 집행률을 점검하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 두 번째로 수급대상이 되는 노인인구의 규모가 고정된 값이 아니라 변화할 수 있는 값이라는 점이 고려되어야 한다. 수급대상은 기본적으로는 만 65세 이상의 대한민국 국민이지만 사망, 이민, 거주등록불명 등 다양한 이유로 수급대상 집단의 규모는 변할 수 있다. 이러한 변화를 집행과정에서도 선정기준액에 반영하는 절차를 도입할 필요가 있다.

이와 같은 선정기준액 산정에서의 불확실성은 추정기관의 역량부족이나 추정방식의 문제가 아니라, 전수조사를 통한 추정에도 불구하고 예측할 수 없는 조건에 의해 발생하는 것이기 때문에 필요이상으로 문제 삼는 것은 적절하지 못하다. 다만, 산정의 불확실성을 인지한 상태에서 미집행액이나 미수급자의 존재가 가지는 의미를 고민하는 것은 중요하다. 다시 말하면 미집행이나 미수급과 같은 용어를 사용하기 때문에 실제로 그 만큼의 정책집행의 실패가 발생한 것으로 오해하는 것은 지양해야 한다. 이들 미집행이나 미수급 중 상당부분은 선정기준액 산정이나 노인인구 규모의 변화로 인한 오차로 나타나는 숫자상의 차이일 뿐 실제 미수급자의 규모나 미집행액과는 다른 이야기이기 때문이다. 물론 실제로 기초연금 수급대상이나 제도를 몰라서 수급 받지 못하는 경우, 한번 수급대상에서 탈락했으나 선정기준액이 증가하여 수급대상이 되었음에도 재신청을 하지 않는 경우, 거주불명등록 등으로 소재파악이 안 되는 노인인구, 기초생활보장수급자가 기초연금으로 추가적인 혜택이 없거나 수급탈락 등을 우려하여 자발적으로 미신청하는 경우 등 실질적 사각지대를 해소하기 위한 지속적인 노력은 필요하다.

결론적으로 기초연금 예산의 미집행과 미수급자에 대한 홍보와 관리에 있어 보건복지부는 노인소득 하위 70%라는 숫자에 얽매여 존재하지 않는 미수급자를 찾기 위해 시간과 비용을 낭비해서는 안 된다. 현재 수행하고 있는 만 65세 도래 노인에 대한 사전신청안내, 거동 불편 노인에 대한 찾아가는 서비스, 수급희망자 이력관리제 등의 사각지대 해소 노력이 충분한 것으로 판단된다. 또한, 소득인정액을 통해 소득 하위 70%라는 수급자 수준을 달성해야 하는 특이한 방식[57] 때문에 발생하는 미집행과 미수급은 집행과정에서 수정할 수 있는 절차를 만들 필요가 있다.

2. 기초생활보장대상자에 대한 기초연금 실효성 제고

기초연금은 노인소득 하위 70% 집단을 대상으로 하고 있으며, 소득수준에 따라 수급자와 비수급자가 나뉘기 때문에 소득인정액 산정 과정과 함께 소득역전을 방지하기 위한 장치들이 도입되었다. 또한, 부부감액제도와 국민연금 연계와 같은 감액장치

57) 기초생활보장제도의 경우 생계급여 기준을 정하면, 이에 따라 집행하면 되며 특정한 비율의 수급자를 맞춰야 하는 의무는 없다. 하지만, 기초연금은 전년도에 결정한 선정기준액에 따라 집행하더라도 소득 하위 70% 수급이라는 목표도 함께 달성해야 하기 때문이다.

를 두고 있다. 이와 같은 감액장치와 소득평가 절차는 100% 노인에게 기초연금을 지급한다면 굳이 필요하지 않으나, 소득수준에 따라 수급여부가 결정되는 현재의 제도에서는 필요한 장치라고 할 수 있다.

기초연금 수급자의 경우 소득분위에 따른 소득증가를 예측해 보면, 수급자는 소득분위에 관계없이 기초연금으로 인한 소득증가는 동일할 것으로 예상할 수 있다. 다만, 부부수급자, 국민연금 동시수급자, 선정기준액 근처의 노인이 포함된 가구는 감액제도에 의해 수급액이 감액될 것이므로 소득증가액이 다른 소득분위에 비해 작게 나타날 것이다. 이와 같은 가설 하에서 본 보고서에서는 두 가지 방법으로 노인가구의 소득증가를 분석하였는데, 첫 번째는 노인가구의 소득분위 경계값이 분기별로 변화하는 추이를 분석하였다. 두 번째는 소득분위와 가구유형이 기초연금 수급액에 미치는 영향을 살펴보았다.

먼저, 소득분위의 경계값을 결정하기 위해 노인을 포함하는 가구의 소득을 가계동향조사의 표본 가중치를 고려한 상태에서 소득분위 경계값을 계산하였다. 이에 따라 분석기간인 2013년 1분기부터 2015년 3분기까지의 노인가구 소득분위의 변화를 살펴보았다. 그 결과 2014년 2분기와 3분기 사이에 소득분위 경계값의 증가가 두드러지게 나타나고 있어, 기초연금이 노인가구의 소득증가에 직접적인 영향을 미친 것을 확인할 수 있었다. 하지만, 소득분위별로 증가액에 차이가 있었으며, 특히 소득분위가 높을수록 소득증가액이 더 큰 것으로 나타나 기초연금이 노인가구 소득증가에 미치는 영향이 저소득 분위에서 역진적일 가능성을 검토하게 되었다[58].

노인가구의 유형과 가구의 특성변수를 통제한 상태에서 기초연금 수급액을 분석한 결과에서 소득분위별 수급액에 차이가 있었으며, 소득분위 간 상대적인 비교의 결과 소득분위가 낮은 구간(소득 1분위~소득 3분위)에서 소득분위가 증가할수록 수급액이 더 큰 것으로 나타났다. 소득 3분위의 수급액이 소득 1분위보다 5만 4천원에서 6만 3천원 더 컸으며, 소득 2분위의 수급액도 소득 1분위에 비해 4만 6천원에서 5만 6천원까지 더 높았다. 이는 가구유형과 가구특성을 통제한 모형에서의 결과이므로 특정 가구유형이나 가구의 특성(주택소유형태, 월세평가액 등)이 반영된 결과이다.

58) 고소득 분위의 경우 국민연금이나 특수직역연금 등 수급이 발생하여, 소득이 더 크게 증가했을 가능성이 있다. 특수직역연금 수급자는 기초연금 수급자가 아니나 본 보고서의 분석에서는 모든 노인가구를 대상으로 하고 있어 공무원, 군인, 사학연금과 같은 특수직역연금의 수급자가 고소득 분위에 포함되어 있을 가능성이 있다.

이상의 분석결과는 기초연금의 도입이 실질적으로 노인가구의 소득을 증가시키는 긍정적인 효과가 존재한다는 점을 보여준다. 기초연금과 같이 현금을 지급하는 정책의 효과로 소득이 증가한 것은 일면 당연한 결과일 수 있다. 하지만, 기초연금 수급액은 가구소득을 구성하는 공적이전소득의 일부이며 이러한 현금성 부조의 결과 근로의욕이 떨어져 오히려 소득이 감소하는 등 역효과가 발생할 수도 있으므로, 소득분위 경계값 증가로 살펴 본 보고서의 분석결과는 기초연금의 도입이 노인가구에 미친 긍정적인 효과를 자료를 통해 확인했다는 의의가 있다.

다만, 문제는 기초연금제도의 설계단계에서 감액제도를 통해 방지하고자 했던, 소득 하위 70% 부근의 소득역전의 문제보다 소득 1분위에서 소득 3분위까지에서 나타나는 기초연금 수급의 역진성이다. 이러한 분석결과는 기초연금 도입 시부터 지적되어 온 기초생활보장수급자가 기초연금의 혜택을 받지 못한다는 주장과 연관성이 높은 것으로 보인다.

이러한 주장의 주요 내용은 기초생활보장수급대상 여부를 결정하는 소득인정액에 기초연금을 포함시키고 있기 때문에 기초연금을 수급하게 되면 기초연금 수급액만큼 기초생활보장급여가 줄어들거나, 기초생활보장수급대상에서 제외될 가능성이 있어 이들은 실질적인 기초연금 도입의 혜택을 받지 못하고 있다는 것이다[59].

이에 대한 정부의 입장은 기초생활보장제도가 자신의 소득 재산, 부양의무자의 부양 및 타 지원 등 가용 가능한 모든 지원을 최대한 활용한 이후에도 최저 생활에 미치지 못하는 경우에 한해 해당 급여를 지원하는 제도이므로 기초연금으로 소득이 증가하였다면 당연히 소득인정액에 포함되는 것이 맞다는 주장이다. 또한, 기초연금이라는 이유로 소득인정액에서 제외하면 기초연금을 수령하지 않는 다른 세대 또는 차상위계층과의 비형평성 및 역전현상의 문제가 발생하게 된다고 주장하고 있다.

기초생활보장수급자 노인의 기초연금 수급과 관련한 쟁점은 「국민기초생활보장법」과 「기초연금법」 중 어떤 법의 취지에 맞게 운영할 것인가와 기초연금을 기초생활보장수급자 선정을 위한 소득인정액에 포함할 것인가의 여부이다. 현행과 같이 기초생활보장제도를 중심으로 기초연금을 이해할 경우, 기초연금을 소득으로 인정한 후에도 최저생계수준에 모자란 경우 기초생활보장급여를 보충적으로 활용하

59) 기초생활보장수급자는 기초생활보장제도를 통해 최저생계수준까지 현금급여를 통해 보장하고 있었고 기초연금을 소득으로 인정하는 현행 기초생활보장제도 하에서는 기초연금이 도입되기 전 기초생활보장수급대상 노인의 소득과 기초연금 도입 후 소득에 차이가 없는 경우가 존재하기 때문이다.

는 것이 타당하다고 주장할 수 있다. 하지만, 기초연금제도의 취지를 노인빈곤의 해소로 보는 입장에서는 노인 중 최빈층인 기초생활보장수급자 노인에게 최저생계수준 보장 이후 추가적으로 기초연금을 지급할 필요성을 역설한다.

현행 기초생활보장제도에서는 퇴직금, 현상금, 보상금, 근로 장려금 및 자녀장려금 등 정기적으로 지급되는 것으로 볼 수 없는 금품과 보육·교육 또는 그 밖에 이와 유사한 성질의 서비스 이용을 전제로 받는 보육료, 학자금, 그 밖에 이와 유사한 금품, 그리고 장애인연금과 장애수당 등을 소득으로 인정하지 않는 예외조항을 두고 있다[60]. 이를 고려하면 기초연금의 일부만 소득으로 인정하는 방식도 고려할 수 있다. 기초연금 도입에도 불구하고 기초생활보장수급대상 노인의 실질적인 수급액 증가가 없는 현재 상황에서, 일부만 소득으로 인정하는 방식을 통해 재정부담은 줄이면서 얼마간의 극빈층 노인에 대한 소득증가를 꾀할 수 있다. 이 경우 기초생활보장제도의 수정을 통해 기초연금의 일부만 소득으로 인정해야 한다는 논거가 필요하다. 결국 현행 방식과 제시된 대안들 중 어떤 것을 선택할 것인지는 가치판단과 사회적 합의의 문제로 어떤 방식이 절대적인 우위를 가지는 것으로 보기 힘들다.

다시 말하면 현재와 같이 기초연금을 기초생활보장제도의 소득인정액에 포함할 것인지, 제외할 것인지, 일부만 포함시킬 것인지에 대해서는 사회적 합의가 필요한 부분이다. 현행 방식은 기초생활보장제도의 근간을 유지하고, 재정적인 안정성에 도움이 되며, 기초생활보장수급대상자의 탈빈곤을 유도하는 인센티브가 존재한다. 소득인정액에서 제외하는 방식은 기초연금 도입으로 기초생활보장수급대상 노인의 추가적인 소득증대가 예상되나 재정 부담이 크고, 기초생활보장제도의 취지와 맞지 않으며 탈빈곤의 유인이 줄어든다. 마지막으로 일부만 소득인정액에 포함하는 경우 두 법의 취지를 모두 살리면서 재정적 안정성도 일부 확보할 수 있으나, 일부만 소득으로 인정해야 한다는 주장의 근거와 소득인정범위에 대한 타당성 있는 기준을 제시할 필요가 있다.

한 가지 더 고려해야 할 부분은 소득평가에 있어 고려하고 있는 재산평가의 적절성 문제이다. 기초연금을 포함한 복지제도의 수급가능 여부를 평가하기 위해 소득인정액을 평가하고 있으며, 이 때 경상소득과 더불어 재산에 대한 평가를 통해 최종 소득인정액을 산출하고 있다. 이를 위해 '행복e음 시스템'을 통해 여러 부처의 다양한 정보들이 결합되어 사용되고 있다. 하지만, 이렇게 평가한 결과가 개별 가구

60) 「국민기초생활보장법 시행령」 제5조 및 제5조의2

의 소득수준을 정확히 평가할 수 있을 것인가는 논쟁적이다. 특히 노인가구의 경우 같은 소득인정액을 받은 노인가구라고 하더라도 여성가구주 혹은 취학 전 아동이 있는 경우 등 가구유형에 따라 생활수준이 다를 수 있다. 즉, 가구소득을 기준으로 확인할 수 있는 가구의 생활수준과 노인의 재산만을 고려하는 기초연금의 소득인정 방식의 미스매치가 존재할 수 있다. 가구의 생활수준을 정확히 대표할 수 있는 값이 존재하지 않는다면 가장 근사한 값을 구하는 것이 옳으나, 이를 위해 소모되는 비용까지 고려한 최적방법을 찾는 것이 중요하다.

3. 기초연금 재정분담의 지방자치단체 간 형평성 확보

기초연금의 도입 시부터 가장 중요하게 고려된 것 중의 하나가 제도의 재정적 안정성의 문제이다. 기존의 기초노령연금의 틀을 그대로 가지고 갈 경우 소요될 것으로 예상되는 재정부담은 점점 늘어나 2030년경에는 53.6조원으로 현행 기초연금의 49.3조원보다 커질 것으로 예상되며, 이후 이 둘 간의 차이는 늘어날 것으로 전망되었다. 이에 대해 보건복지부는 현재의 기초연금이 단기적으로는 재정소요가 크지만 장기적 관점에서 지속가능성이 기초노령연금에 비해 높은 것으로 분석하고 있다. 하지만, 한 가지 더 고려해야 할 것은 지방재정의 안정성 문제이다. 기초연금의 재원 중 지방비가 차지하는 부분이 존재하고 그 규모가 상당하므로, 국가재정의 문제와 더불어 지방자치단체의 재정적 안정성 또한 중요할 것이기 때문이다.

현재 기초연금 집행을 위한 국고와 지방비의 분담비율은 「기초연금법 시행령」 [별표 2]에서 국고와 시도의 분담비율을 정하고 있으며, 시도와 시군구의 분담비율은 각 시도 조례에 근거하여 배분하고 있다. 이와 같은 재정분담에는 기준과 원칙이 필요한데, 기초연금의 경우 전전년도 재정자주도와 노인인구 비율을 기준으로 전체 시도를 9개의 카테고리로 나누어 분담률을 정하고 있다. 재정자주도는 해당 시도가 얼마나 지불 가능한 능력이 있는가를 판단하는 기준이며, 노인인구 비율은 기초연금으로 인해 필요한 재원이 얼마나 많이 들어가는가를 설명하는 요인이다. 이와 같은 기준과 더불어 「기초연금법 시행령」의 분담비율에 담겨있는 분담의 원칙은 지불 가능한 능력이 클수록 더 분담하고(재정자주도가 높을수록), 기초연금 재원이 많이 들어가는 시도의 경우(노인인구 비율이 높을수록) 국고에서 더 부

담하는 것으로 하고 있다. 다시 말해 재정자주도에 따라 지불능력이 크면 더 지불하게 하지만, 노인인구 비율에 따라서는 시도와 시군구의 부담액이 균등해지도록 노력한 것으로 보인다. 이와 같은 원칙과 기준에 따라 시도의 분담률이 정해지면, 시도와 시군구 간에는 시도의 조례에 근거하여 분배되는데, 60:40이나 50:50, 20:80 등 정률제를 채택한 시도가 있는 반면, 「기초연금법 시행령」과 마찬가지로 시군구의 재정자주도와 노인인구 비율에 따라 차등지급하는 시도도 존재한다.

정책의 결정단계에서 기초연금이 도입되었을 때 각 시도와 시군구의 재정적 부담을 고려하여 이를 균형 있게 다루고자 한 노력은 긍정적으로 평가된다. 다만, 집행단계에서 시도와 시군구의 분담률이 실제로 얼마나 공평한가에 대해서는 사후적인 검토가 필요하다. 본 보고서에서는 「기초연금법 시행령」과 각 시도의 조례에 근거하여 각 시도와 시군구의 분담률을 계산하였으며, 그 결과를 바탕으로 시군구 단위에서 같은 조건의 다른 시군구에 비해 분담률이 현저하게 높은 혹은 낮은 시군구가 존재하고 있는지를 살펴보았다.

분석결과 경기도와 서울의 일부 지역의 경우 같은 조건의 다른 시도 시군구와 비교하여 높은 수준의 재원을 부담하는 것으로 나타났다. 이러한 현상의 원인에 대해 현재의 기준을 유지하는 경우와 새로운 기준을 도입하는 경우로 나누어 분담률 제도의 개선에 관한 제언을 하고자 한다.

현재의 기준을 유지하는 경우, 현재의 재정자주도와 노인인구 비율의 카테고리를 구분하는 기준선이 실제 시도나 시군구의 재정자주도와 노인인구 비율을 반영하지 못하는 문제를 개선하여 이를 현실화 할 필요가 있다. 재정자주도는 80%와 90%을 기준으로 80% 미만, 80% 이상 90% 미만, 90% 이상으로 나누고 있으며, 노인인구 비율은 14%와 20%를 기준으로 14% 미만, 14% 이상 20% 미만, 20% 이상의 세 그룹으로 나누고 있다. 하지만, 재정자주도를 Y축, 노인인구 비율을 X축으로 하여 실제 시도와 시군구의 산포도를 작성한 결과, 대부분의 시도와 시군구가 재정자주도 80% 미만 구간에 몰려있었고, 노인인구비율도 14%미만 구간에 상당수가 자리하고 있었다. 특히, 재정자주도가 80% 이상이고 노인인구 비율이 14% 이상인 시도나 시군구는 존재하지 않았다. 이와 같은 결과는 관련법에서 분담률을 9개의 구간으로 나누고 있으나, 실제로는 4~5개의 구간 밖에 사용되지 않고 있으며 그 만큼 시도나 시군구 간의 분담의 형평성을 만족시키기가 어려운 구조라는 점에 기인한다. 따라서 실제 재정자주도와 노인인구 비율에 대한 검토와 구간을 구분하는 기준선의 변화에

따른 분담률을 시뮬레이션을 통해 계산하여 가장 형평성을 제고할 수 있는 기준선과 분담률을 데이터에 근거하여 결정하는 것이 필요한 것으로 보인다.

다음으로, 분담률 구간을 보다 세분화하거나 연속형으로 바꾸는 것(smoothing)을 검토할 필요가 있다. 앞서의 주장과 같이 기준선을 자료에 맞게 정한다고 하더라도 경계에 존재하는 시도와 시군구는 아주 적은 수준의 재정자주도와 노인인구 비율의 차이 때문에 기준선을 넘는지 넘지 않는지의 여부에 따라 분담률이 큰 폭으로 상승 혹은 하강하는 이른바 문턱효과가 발생하게 된다. 문턱효과의 발생은 경계에 존재하는 시도나 시군구 간의 갈등을 유발할 수 있으며, 재정분담에 대한 수용성을 떨어트리는 원인이 될 수 있다. 따라서 장기적으로는 시도 및 시군구의 분담률이 재정자주도와 노인인구 비율의 선형함수로 결정되도록 하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 이와 같은 형태의 분담률 결정이 예산의 집행을 위한 재정수요의 예측가능성에 부정적이라는 견해도 있을 수 있으나, 기본적으로 전전년도의 재정자주도와 노인인구 비율이라는 결정된 값을 활용하여 계산하는 것으로 현행 분담률 결정방식의 문턱효과를 평탄화할 수 있는 실현가능한 대안 중 하나라고 할 수 있다. 물론 재정자주도와 노인인구 비율의 가중치(계수 값)를 어떻게 정하는 것이 좋은지는 연구용역이나 전문가의 검토를 통해 심층적인 분석이 필요한 부분이다.

새로운 차등배분 기준을 도입하는 경우, 실제 지역별 기초연금 집행결과를 차등배분의 기준으로 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 현재 사용하고 있는 두 변수인 재정자주도와 노인인구 비율에 따라 분담률을 결정하는 것이 합리적인가에 의문이 존재한다. 현재와 같이 경직된 형태의 기준을 활용하는 것보다 제도의 도입기간이 늘어나면서 생겨나는 시도 및 시군구별 기초연금 수급자의 수와 총 수급액 정보를 활용하면 보다 정확한 지방자치단체 수준의 재정소요를 판단할 수 있을 것이기 때문이다. 이러한 정보가 축적되면 예측의 정확성은 더 커질 것으로 예상된다. 즉, 전년도의 수급자 수와 금액 정보를 통해 금년도 혹은 차년도의 수급액을 추정하는 것이 가능하며 이를 활용하여 지방자치단체별 분담수준의 형평성 제고가 가능할 것으로 보인다. 이와 같은 방식은 연역적으로 각 시도 및 시군구의 분담률을 정하는 방식에 비해 보다 현실에 부합하는 방식이라고 판단된다. 또한, 새로운 기준을 도입하더라도 정해진 국고예산의 범위에서 어떻게 나눌 것인가를 결정하는 것이므로 추가적인 재원이 소모되는 것은 아니므로 지역 간 형평성을 제고할 수 있는 방식에 대한 주무부처와 관련 연구기관의 노력이 요구된다.

4. 노후소득보장의 종합적인 정책기반 마련 필요

기초연금은 노인소득보장을 통한 빈곤개선과 생활안정을 목적으로 하고 있다. 현금지급을 정책수단으로 하는 복지정책으로 일반적으로 이러한 현금지급 형태의 복지혜택은 수급자가 합리적인 판단으로 최대의 효용을 얻을 수 있는 방향으로 추가적인 소득분을 사용할 것이라는 전제가 깔려있다. 본 보고서에서는 실제로 기초연금의 추가적인 소득분이 어떻게 활용되고 있는지에 대해 분석하였다. 결과는 소득분위에 따라 증가된 소비품목의 차이가 존재하고 있었다. 저소득층인 경우 의식주 관련 품목에 사용되고 있었으며 수급자 중 소득분위가 높은 집단에서는 문화, 여행, 교통(자가용 구입), 가정용품(가구 및 가전제품) 등에서 소비지출액이 증가하는 것으로 나타났다. 현금지급의 가정인 수급자의 자율적 판단이 잘 적용되어 각자의 상황에 맞추어 가장 합리적인 소비를 하고 있었으며, 기초연금 도입의 긍정적인 효과를 확인할 수 있다. 따라서 수급자의 자율적 판단에 의한 복지혜택의 활용이 가지는 장점이 크므로, 지속적인 제도의 운용이 필요하다고 생각된다.

기초연금과 같은 소득보장제도 이외에 장기적인 관점에서 노인소득의 보장에 대한 계획을 수립하는 것이 요구된다. 현재의 노인소득보장 체계는 기초생활보장제도, 기초연금제도, 국민연금, 직역연금을 포함하여 개인의 사적연금과 보험 등으로 구성된 다층적인 보장체계를 갖추고 있다. 하지만, 국민연금이 전 국민에게 적용된 것이 아직 20년이 되지 못한 상태이며, 소득이 있는 근로자 중심의 제도 설계라는 한계로 사각지대의 문제에서 자유롭지 못하다. 국민연금이 노인소득보장의 핵심이 되어야 한다는 점에서는 동의하지만 건강보험과 달리 개인단위로 가입되는 국민연금의 경우 실업이나 미취업과 같은 노동시장의 문제와 함께, 전업주부와 같이 비경활 인구에 대한 보장이 어렵기 때문에 획기적인 사각지대의 감소를 기대하기 어렵다.

기초연금은 조세를 통해 형성된 재정으로 이러한 국민연금의 사각지대에 있는 노인과 국민연금으로 부족한 노인소득의 보조적인 보장에 불과하며, 장기적으로 노인소득을 어떻게 안정적으로 보장할 수 있을지에 대한 검토가 추가적으로 필요하다. 인생2막, 재취업, 사회공헌형 일자리, 노인일자리사업, 마을공동체, 사회적 기업, 일자리 나누기, 시간제일자리 등 다양한 고용정책을 통해 노인소득의 상당부분을 차지하고 있는 근로소득이 최대한 이어질 수 있도록 유인정책을 잘 설계하고 일자리를 창출할 필요가 있다. 청년의 일자리정책이 고용불안이 적은 양질의 일자리와 노동시장의 유

연성을 통해 한 직장의 정규직은 아니더라도 안정적인 미래소득을 보장할 수 있는 고용시스템을 정착시키는데 목적이 있다면 노인의 일자리는 일을 통해 삶의 보람을 느끼고, 사회적으로 공헌할 수 있는 형태로 접근하는 것이 필요하다. 이를 통해 노인세대 부양이 청년세대의 부담이 아니라, 각 세대가 각자의 자리에서 국가를 위해 공헌할 수 있는 사회시스템으로 발전될 수 있도록 관련 부처인 보건복지부, 고용노동부, 행정자치부, 교육부, 산업통상자원부, 여성가족부 등이 협력하여 범정부적인 차원에서 장기적인 플랜을 개발하고 재정소요를 고려한 지속적인 정책적 관심이 필요하다.

장기적인 플랜을 수립하는데 있어 노인소득의 구성요소, 노후소득 보장의 정책수단과 정책목표 등에 대한 정책근거가 요구되며, 이를 위해 각 부처와 관련 기관 혹은 민간과 학계의 역할에 대한 논의와 협치가 중요하다. 향후 인구구조, 복지지출, 국가재정의 선순환이 이루어질 수 있도록 범정부적인 차원에서 노후소득보장정책의 우선순위를 높이고, 구체적 정책근거에 기반(evidence-based)한 환류를 활용하여 실효성을 확보하며, 중·장기적인 재정소요를 고려한 지속가능성 확보에 노력하여야 한다.

참고문헌

강성호. (2013). 기초연금도입 과정과 국민연금 연계안 검토. 보험연구원.

강소랑·문상호. (2013). 기초노령연금제도가 고령자의 경제적 만족도에 미치는 영향. 정책분석평가학회보. 23(4). 59~85.

국민연금연구원. (2015). 2014 Facts book 국민연금 생생통계.

_____. (2016). 2015년 기초연금의 사회·경제적 효과 분석을 위한 연구. 발간예정.

권혁진·류재린. (2015). 공적연금의 최저생계 보장 효과에 대한 장기 전망. 응용통계연구. 28(4). 741-762.

금현섭·백승주. (2011). 사회보험과 주관적 계층의식의 변동. 정책분석평가학회보. 21(3). 61-86.

_____. (2014). 소득격차와 소득변화. 그리고 미래기대. 한국사회와 행정연구. 25(1). 141-168.

_____. (2014). 일반논문 : 공적연금. 사적이전 그리고 주관적 후생: 소득안정화 역할을 중심으로. 행정논총. 52(1). 145-175.

_____. (2015). 일반논문 : 경제적 불평등과 정부신뢰: 불평등에 대한 태도를 중심으로. 행정논총. 53(1). 1-33.

김원섭. (2013). 기초노령연금제도 개편방향에 관한 연구. 서울특별시의회 연구용역.

_____. (2014). 박근혜 정부의 기초연금 도입에 대한 평가와 전망. 코리아컨센서스.

김원섭·이용하. (2014). 박근혜 정부 기초연금제도의 도입 과정과 평가. 한국사회. 15(2). 69-102.

_____. (2014). 박근혜 정부 기초연금제도의 도입 과정과 평가. 한국사회. 15(2). 69-101.

김재호·정주연. (2012). 기초노령연금 도입에 따른 소득불평등과 양극화 변화분석. 한국정책학회보. 21(1). 421-446.

김지훈·강욱모·염동문. (2015). 이전소득의 빈곤 및 소득불평등 감소효과: 독거 및 부부노인가구 중심으로. 사회복지정책. 42(1). 135-159.

김형모. (2015). 누가 내 국민연금을 죽였나? 서울: 글통.

남윤인순. (2014). 박근혜 정부 기초연금법의 문제점과 입법 과정에 대한 평가. 국회 토론회.

박정수·김준기. (2015). 기초노령연금이 소득 및 생활비지출에 미치는 영향: 2인 가구의 65세 전후 회귀단절점을 중심으로. 정책분석평가학회보. 25(1). 354-370.

백승주·금현섭. (2012). 소득불평등과 복지정책선호. 한국사회와 행정연구. 22(4). 411-440.

_____. (2013). 불평등의 다차원적 접근 -정 및 활용. 한국정책학회보. 22(2). 283-312.

보건복지부. (2014). 기초연금. 주로 의료비에 쓰인 것으로 조사돼. 보도자료 (2014.12.17).

_____. (2014). 노인 23만 명 기초연금 깎일 위기. 보도설명자료 (2014.10.15).

_____. (2014). 노인 절반만 기초연금 전액 받아. 보도설명자료 (2014.10.14).

_____. (2015). 기초연금 24만 명 못 받아 서울 수급률 53%로 최저. 보도설명자료 (2015.9.10).

_____. (2015). 기초연금 도입 1주년. "생활에 도움 된다". 보도자료(2015.7.7).

_____. (2015). 기초연금 수급자 선정 농촌 노인에 불공평. 보도설명자료(2015.2.27).

_____. (2015). 기초연금 '수급희망자 이력관리' 제도 도입한다. 보도자료(2015.11.24).

_____. (2015). 노인공약 성적 50점. 보수성향단체도 기초연금 후퇴. 보도해명자료 (2015.12.28).

_____. (2015). 복지사업 재정누수 차단을 위한 방안 적극 강구. 보도참고자료(2015.7.9).

_____. (2015). 사망자에게도 기초연금 줄줄 샌 부당지급액 36억. 보도설명자료(2015.8.20).

_____. (2015). '생애주기별 맞춤형 복지'의 핵심 국정과제 기초연금. 노인 소득개선에 효과. 보도자료. (2015.7.20.)

_____. (2015). 정부 기초연금 수급률 70% 큰소리치더니. 보도설명자료(2015.5.20).

_____. (2015). 초저금리 시대에 5% 금리 적용으로 기초연금 탈락자 나와. 보도설명자료 (2015.3.3.).

_____. (2015). 2016년도 보건복지부 성과계획서.

_____. (2016). 기초연금 사업안내 2016.

보건사회연구원. (2014). 2015년 기초연금 선정기준 및 제도 개선방안 연구.

빈곤노인기초연금연대. (2015). 기초연금 1년 평가 : 문제점과 해법. 보도자료.

석재은. (2015). 기초연금 도입과 세대 간 이전의 공평성. 보건사회연구. 35(2). 64-99.

성혜영. (2015). 노후생활을 위해 필요한 소득은 얼마이며 어떻게 준비하여야 할까. 국민연금 바로알기(2015-제14호).

손윤석. (2014). 기초연금법에 대한 법적 검토 -국민기초생활 보장법상 생계급여와의 이중급여제한문제를 중심으로. 법학연구. 56(0). 287-308.

오건호. (2014). 박근혜 정부 기초연금의 문제점과 개혁 과제. 국회.

오미옥·이수경. (2015). 박근혜 정부 기초연금제도의 정책쟁점에 대한 연구. 한국정책과학학회보. 19(3). 95-115.

정경희. (2009). 기초노령연금 도입의 사회·경제적 영향 평가. 보건복지가족부.

_____. (2012). 고령화에 관한 마드리드 국제행동계획(MIPAA) 이행실태 및 평가. 한국보건사회연구원.

_____. (2013). 중노년층의 삶의 질과 정책과제. 한국보건사회연구원.

원종욱. (2014). 기초연금 도입과 노후생활 안정 효과 분석.

윤석명. (2013). 노인 빈곤 및 소득분포 실태와 소득지원 방향. [Income Distribution of the Elderly and Desirable Income Support Directions]. 보건복지포럼(206). 7-17.

윤성주. (2014). 기초연금제도의 쟁점과 과제. 재정포럼.

이덕로. (2012). 기초노령연금정책결정에 관한 사회연결망 분석. [A Social Network Analysis on Basic Old-age Pension Policymaking Process]. 한국정책과학학회보. 16(3). 109-135.

이은영. (2015). 기초연금 시행 후 노인의 가계 동향. 연금포럼. 60.

_____. (2015). 기초연금제도 시행 전후 노인가구의 가계수지 및 노인 빈곤 추이 분석. 연금이슈 & 동향분석. 23.

이정화·문상호. (2014). 기초연금이 고령자의 소득에 미치는 영향 -성향점수매칭(PSM) 이중차이(DID)를 활용한 분석. 한국정책학회보. 23(3). 411-440.

임완섭. (2015). 빈곤 노인가구의 유형별 소득 및 지출 특성과 정책과제. 보건복지포럼. 90-103.

전성욱. (2014). 기초연금법 입법과정 분석. 정책분석평가학회보. 24(4). 119-151.

전승훈. (2015). 일반논문 : 공적연금 개혁과 노후소득 보장수준의 변화. 민주사회와 정책연구. 28(0). 247-278.

정광호·서재호·홍준형. (2007). 쓰레기 종량제 정책효과 실증분석: 광역시도를 중심으로. 한국행정학보. 41(1).

한국보건사회연구원. (2014). 2014년도 노인실태조사 주요결과와 정책적 함의.

한국조세재정연구원. (2014). 기초연금 도입에 따른 사회·경제적 영향분석.

한재명·김성수. (2016). 복지사업 확대에 따른 지방재정 현안과 개선과제. 국회예산정책처.

중앙일보. 엉터리 재산 공제... 강화서 분당 이사 가면 기초연금 탈락. (2015.9.10.)

조선일보. 5대 무상복지 예산만 올해 24조 539억원. (2014.11.7.)

_____. 기초연금 24만 명 못 받아... 서울, 수급률 53%로 최저. (2015.9.10.)

한국일보. '정부, 기초연금 수급률 70% 큰소리치더니...' (2015.5.20.)

헤럴드경제. '극빈층 노인에 줬다 뺐는 기초연금 계속될 듯'. (2015.11.25.)

OECD. (2015). Pensions at a glance.

UN. (2011). World Population Prospects. 2010 Revisions.

[부록 1] 기초연금 도입 전후 소득분위별 소비지출

❑ 소득 1분위

(단위: 원, %)

대분류	소분류	기초연금 도입 후	기초연금 도입 전	증감액	t 값	증감률
식료품 및 비주류음료	조미식품	150381.5	133851.1	16530.4	4.77 ***	12.4
	육류	12004.3	7831.2	4173.2	5.73 ***	53.3
	신선수산동물	18151.1	15476.3	2674.8	3.34 ***	17.3
	곡물	14892.4	13277.1	1615.3	2.18 **	12.2
	채소 및 채소가공품	17871.9	16421.4	1450.4	1.84 *	8.8
	염건수산동물	25459.0	24128.8	1330.1	1.66 *	5.5
	유제품 및 알	4831.2	3656.2	1175.0	4.52 ***	32.1
	기타식품	8926.1	8198.0	728.1	2.21 **	8.9
	기타수산동물가공	3614.1	3071.3	542.8	1.84 *	17.7
	쥬스 및 기타음료	2495.9	2060.6	435.3	2.58 ***	21.1
	유지류	2778.5	2345.9	432.6	1.84 *	18.4
의류 및 신발	의복관련서비스	1793.1	1394.2	398.9	3.38 ***	28.6
주거 및 수도광열	기타주거관련서비스	361.9	534.5	-172.6	-2.28 **	32.3
	연료비	17602.4	13971.2	3631.2	4.1 ***	26.0
가정용품 및 가사서비스	가사서비스	52440.1	58801.2	-6361.1	-3.45 ***	10.8
	가사소모품	4503.3	2590.0	1913.4	2.41 **	73.9
교통	기타운송	4277.4	3799.1	478.2	2.62 ***	12.6
	육상운송	5890.2	4844.0	1046.2	2.61 ***	21.6
통신	통신장비	10423.7	11373.7	-949.9	-1.77 *	8.4
오락문화	캠핑 및 운동관련용품	1396.4	652.0	744.4	1.75 *	114.2
	사진광학장비	502.0	211.1	290.9	1.75 *	137.8
	화훼관련용품	2521.0	3734.6	-1213.5	-2.34 **	32.5
교육	초등교육	28555.6	23809.0	4746.5	3.05 ***	19.9
음식숙박	식사비	28575.7	23906.4	4669.3	2.99 ***	19.5
	숙박비	20.1	97.4	-77.2	-1.84 *	79.4
기타상품 및 서비스	이미용서비스	15266.8	13223.7	2043.2	4.14 ***	15.5

주: 1. 소득분위별 소비지출항목 중 기초연금 도입 전(2013년 1분기~2014년 2분기)과 기초연금 도입 후(2014년 3분기~2015년 3분기)의 평균지출의 차이가 통계적으로 유의미(유의확률 10%)한 항목만 추출하여 요약정리함

2. *** 유의수준 1%, ** 유의수준 5%, * 유의수준 10%에서 통계적으로 유의미한 차이를 의미

3. 증감률은 증감액을 기초연금 도입 전 지출액으로 나눈 값으로 절대값을 취해 부호를 생략함

❑ 소득 3분위

(단위: 원, %)

대분류	소분류	기초연금 도입 후	기초연금 도입 전	증감액	t 값	증감률
식료품 및 비주류음료	조미식품	20029.6	13942.3	6087.2	5.12 ***	43.7
	육류	32083.7	29603.8	2479.9	2.14 **	8.4
	염건수산동물	7030.6	6279.3	751.3	2.03 **	12.0
	육류가공품	3087.0	2394.0	692.9	1.92 *	28.9
	기타수산동물가공	4231.9	3681.7	550.2	2 **	14.9
	유지류	2852.8	2390.1	462.7	2.58 ***	19.4
주류 및 담배	주류	4296.2	5240.8	-944.6	-2.72 ***	18.0
의류 및 신발	의복관련서비스	949.2	1296.8	-347.6	-2.3 **	26.8
	기타의복	1773.1	2159.6	-386.5	-1.68 *	17.9
	내의	2451.4	2934.6	-483.2	-1.91 *	16.5
주거 및 수도광열	실제주거비	68279.7	55153.5	13126.3	2.49 **	23.8
	기타주거관련서비스	21897.8	19791.6	2106.2	1.99 **	10.6
	연료비	66937.4	82277.0	-15339.6	-6.8 ***	18.6
가정용품 및 가사서비스	가사소모품	6151.4	5580.6	570.7	2.22 **	10.2
보건	의약품	41982.3	38868.4	3113.9	1.8 *	8.0
	보건의료용품 및 기구	3743.6	7516.6	-3773.1	-1.72 *	50.2
교통	기타운송	11028.2	9432.9	1595.3	2.26 **	16.9
	기타개인교통서비스	626.9	1232.2	-605.3	-2.63 ***	49.1
	철도운송	1295.3	1951.7	-656.4	-2.37 **	33.6
	육상운송	15393.4	16790.2	-1396.8	-1.71 *	8.3
오락문화	기타인쇄물	792.0	1043.5	-251.5	-1.88 *	24.1
	화훼 및 애완동물서비스	203.6	459.7	-256.1	-1.67 *	55.7
	화훼관련용품	2906.8	3972.4	-1065.6	-2.66 ***	26.8
교육	정규교육	1144.4	3021.3	-1876.9	-1.65 *	62.1
기타상품 및 서비스	이미용 기기	50.4	220.3	-170.0	-2.37 **	77.1

주: 1. 소득분위별 소비지출항목 중 기초연금 도입 전(2013년 1분기~2014년 2분기)과 기초연금 도입 후(2014년 3분기~2015년 3분기)의 평균지출의 차이가 통계적으로 유의미(유의확률 10%)한 항목만 추출하여 요약정리함

2. *** 유의수준 1%, ** 유의수준 5%, * 유의수준 10%에서 통계적으로 유의미한 차이를 의미

3. 증감률은 증감액을 기초연금 도입 전 지출액으로 나눈 값으로 절대값을 취해 부호를 생략함

❑ 소득 5분위

(단위: 원, %)

대분류	소분류	기초연금 도입 후	기초연금 도입 전	증감액	t 값	증감률
식료품 및 비주류음료	육류	44757.6	39957.5	4800.1	3.09 ***	12.0
	조미식품	18894.1	16107.2	2786.9	2.22 **	17.3
	기타식품	5842.4	4980.3	862.0	1.89 *	17.3
	유지류	3357.8	2810.2	547.7	2.4 **	19.5
	커피 및 차	4382.5	5591.0	-1208.5	-3.58 ***	21.6
	곡물가공품	10939.1	12587.2	-1648.1	-3.52 ***	13.1
주류 및 담배	주류	7050.6	6204.3	846.3	1.82 *	13.6
의류 및 신발	기타의복	2687.6	3276.8	-589.1	-2.01 **	18.0
주거 및 수도광열	실제주거비	73614.9	58845.7	14769.2	1.7 *	25.1
	기타주거관련서비스	31951.4	27018.4	4933.0	3.26 ***	18.3
	연료비	84790.3	106194.9	-21404.6	-7.5 ***	20.2
가정용품 및 가사서비스	가전 및 가정용기기	20545.3	12790.8	7754.5	2.38 **	60.6
	가전관련서비스	4333.1	5274.5	-941.4	-2.04 **	17.9
	가구·조명 및 장식서비스	127.8	2125.0	-1997.2	-1.82 *	94.0
교통	철도운송	2581.5	1557.6	1023.9	2.62 ***	65.7
	기타교통관련서비스	1505.0	2889.3	-1384.3	-1.65 *	47.9
	기타개인교통서비스	2161.7	3651.8	-1490.1	-2.53 **	40.8
	운송기구 연료비	47469.0	56224.8	-8755.7	-2.81 ***	15.6
통신	통신서비스	56789.2	63790.3	-7001.1	-4.13 ***	11.0
오락문화	단체여행비	16943.3	9726.6	7216.7	1.68 *	74.2
	장난감 및 취미용품	2215.7	1314.3	901.3	2.02 **	68.6
	복권	109.4	259.9	-150.4	-2.27 **	57.9
	기타인쇄물	1382.6	1936.9	-554.3	-2.8 ***	28.6
	화훼관련용품	3088.6	4720.3	-1631.7	-2.72 ***	34.6
기타상품 및 서비스	시계 및 장신구	677.8	423.2	254.7	1.88 *	60.2

주: 1. 소득분위별 소비지출항목 중 기초연금 도입 전(2013년 1분기~2014년 2분기)과 기초연금 도입 후(2014년 3분기~2015년 3분기)의 평균지출의 차이가 통계적으로 유의미(유의확률 10%)한 항목만 추출하여 요약정리함

2. *** 유의수준 1%, ** 유의수준 5%, * 유의수준 10%에서 통계적으로 유의미한 차이를 의미

3. 증감률은 증감액을 기초연금 도입 전 지출액으로 나눈 값으로 절대값을 취해 부호를 생략함

❑ 소득 7분위

(단위: 원, %)

대분류	소분류	기초연금 도입 후	기초연금 도입 전	증감액	t 값	증감률
식료품 및 비주류음료	육류	56503.5	49511.5	6992.0	3 ***	14.1
	조미식품	19592.3	15534.3	4058.0	2.76 ***	26.1
	염건수산동물	9246.3	7953.8	1292.6	2.13 **	16.3
	해조 및 해조가공품	3684.7	4401.8	-717.1	-2.48 **	16.3
	육류가공품	6123.7	7099.3	-975.7	-1.85 *	13.7
	곡물가공품	12724.5	14220.3	-1495.8	-2.48 **	10.5
	기타식품	7609.9	9167.6	-1557.7	-1.72 *	17.0
	커피 및 차	5440.1	7121.9	-1681.7	-3.84 ***	23.6
	당류 및 과자류	17598.0	19658.0	-2059.9	-2.11 **	10.5
의류 및 신발	의복관련서비스	1766.7	2334.9	-568.2	-2 **	24.3
주거 및 수도광열	연료비	107920.0	126895.9	-18975.8	-4.87 ***	15.0
	실제주거비	35811.7	57996.0	-22184.3	-2.1 **	38.3
가정용품 및 가사서비스	가전 및 가정용기기	27437.1	15874.8	11562.3	2.31 **	72.8
	가사용품	7053.9	5196.5	1857.3	1.73 *	35.7
	실내장식	1056.1	566.3	489.8	1.77 *	86.5
보건	의약품	60427.8	52371.3	8056.6	1.8 *	15.4
	기타의료서비스	634.1	1955.5	-1321.4	-1.68 *	67.6
교통	기타개인교통서비스	5201.3	7103.9	-1902.6	-1.95 *	26.8
	운송기구 연료비	92572.4	101436.8	-8864.4	-1.8 *	8.7
통신	통신장비	12279.4	5769.1	6510.3	2.48 **	112.8
	통신서비스	89335.3	99387.5	-10052.1	-3.61 ***	10.1
오락문화	장난감 및 취미용품	3000.9	2037.5	963.4	1.73 *	47.3
	기타인쇄물	2383.9	3188.7	-804.8	-2.38 **	25.2
	문구	1324.4	2286.9	-962.6	-3.2 ***	42.1
	화훼관련용품	3005.3	4888.2	-1882.9	-3.2 ***	38.5
교육	기타교육	3390.6	2062.7	1327.9	1.71 *	64.4
	성인학원교육	2290.8	3763.9	-1473.1	-1.74 *	39.1
	학원 및 보습교육	34456.0	54992.4	-20536.4	-2.84 ***	37.3
기타상품 및 서비스	위생 및 이미용용품	28044.6	24402.4	3642.1	2.07 **	14.9
	시계 및 장신구	1131.3	716.7	414.6	1.99 **	57.9
	사회복지	3987.5	9776.8	-5789.4	-2.25 **	59.2

주: 1. 소득분위별 소비지출항목 중 기초연금 도입 전(2013년 1분기~2014년 2분기)과 기초연금 도입 후(2014년 3분기~2015년 3분기)의 평균지출의 차이가 통계적으로 유의미(유의확률 10%)한 항목만 추출하여 요약정리함

2. *** 유의수준 1%, ** 유의수준 5%, * 유의수준 10%에서 통계적으로 유의미한 차이를 의미

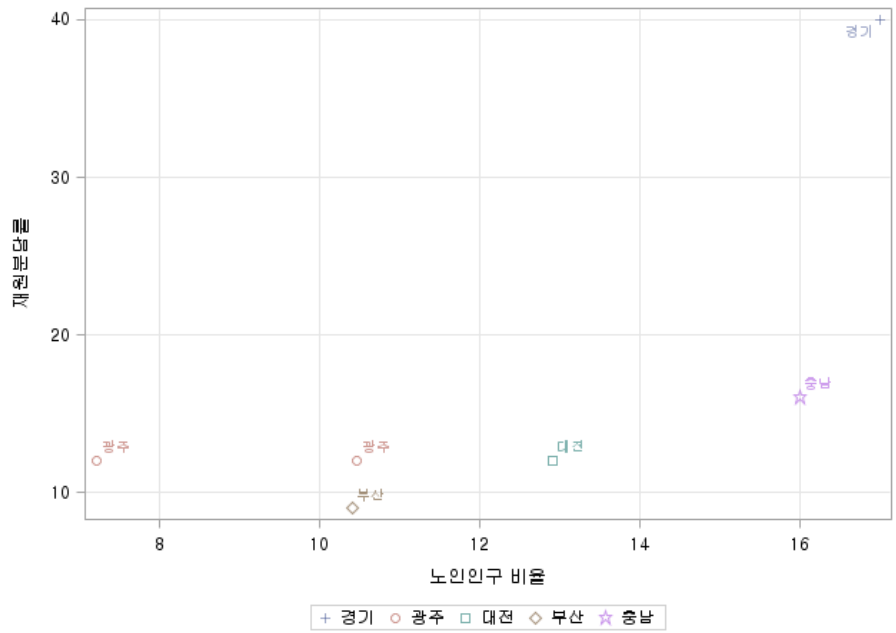
3. 증감률은 증감액을 기초연금 도입 전 지출액으로 나눈 값으로 절대값을 취해 부호를 생략함

[부록 2] 재정자주도 수준별 노인인구 비율과 기초자치단체 재원분담률의 관계

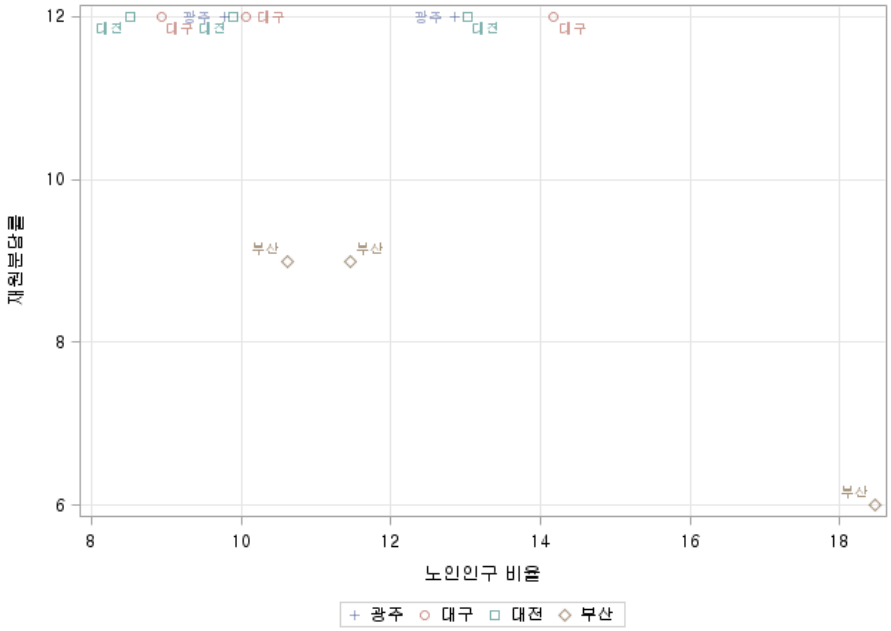
❑ 재정자주도 수준이 같은 기초자치단체들의 노인인구 비율에 따른 재원분담률을 비교하여, 국고의 차등배분 기준의 형평성을 구체적으로 살펴 봄.

- ○ 재정자주도를 5%p 단위로 구분하여, 해당 재정자주도 수준을 가지는 시군구를 노인인구 비율을 가로축으로 하고 재원분담률을 세로축으로 하는 좌표평면에 표시함.
- ○ 좌표평면 상의 점은 개별 시군구를 의미하며, 시도별로 색상과 모양을 다르게 표현하였음.
- ○ 기초연금법은 시도별 국고의 차등지원을 정의하고 있으므로, 시도별 형평성을 확인하기 위해 해당 시군구가 속한 시도의 이름만 공개함.

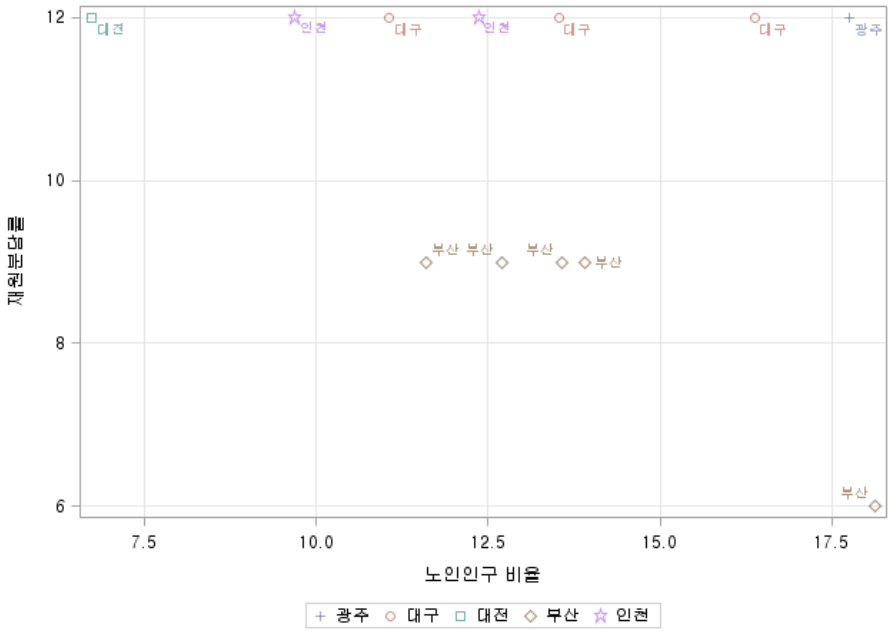
❑ 재정자주도 35% 미만



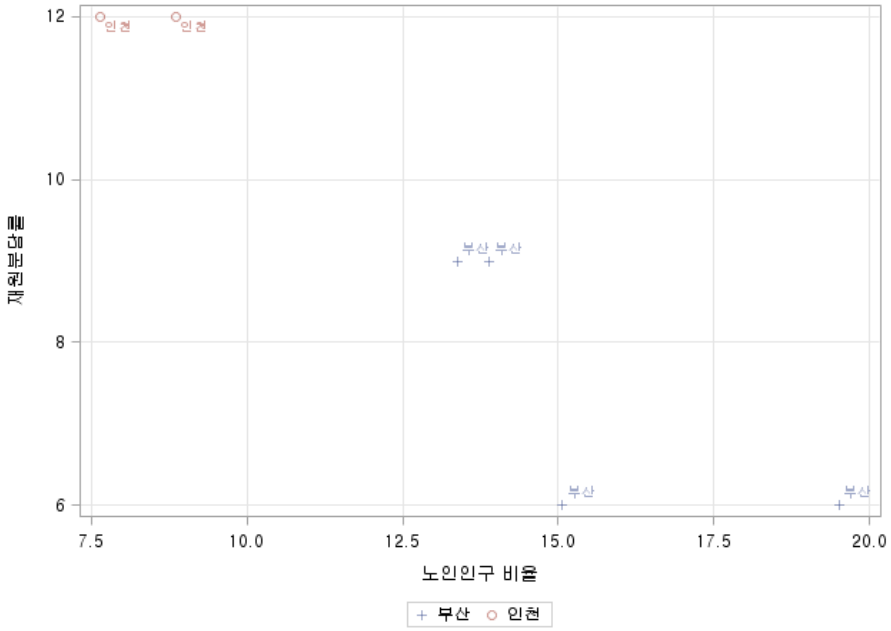
❑ 재정자주도 35% 이상 40% 미만



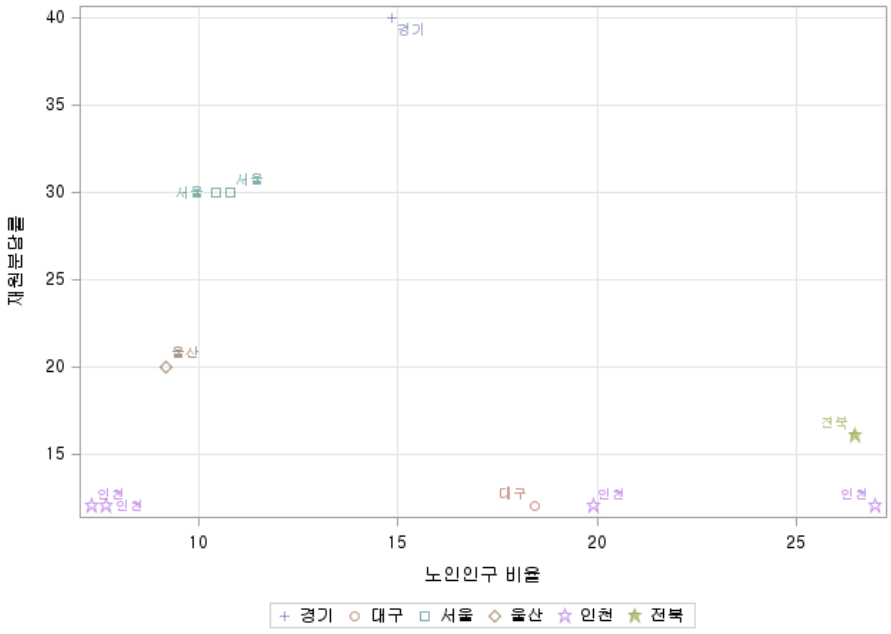
❑ 재정자주도 40% 이상 45% 미만



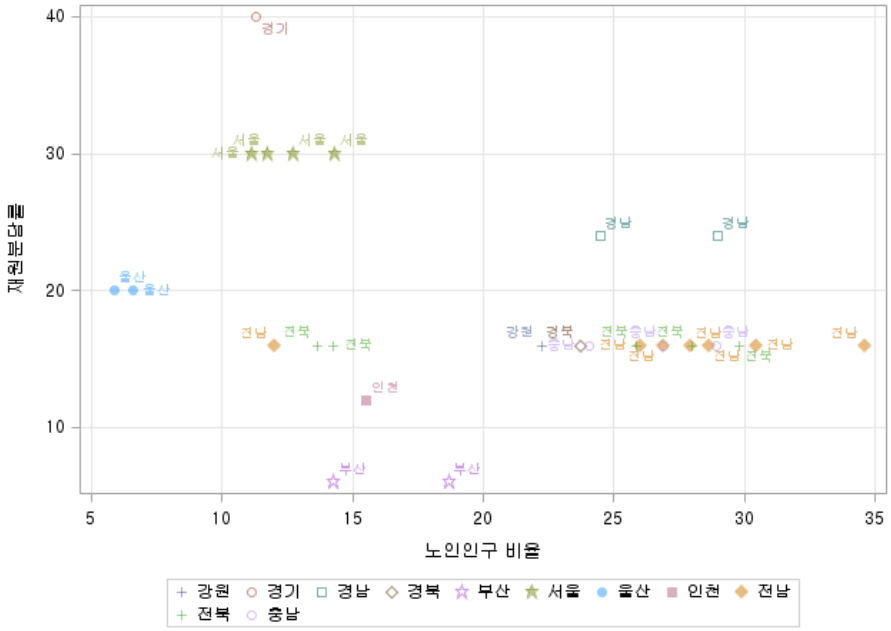
❑ 재정자주도 45% 이상 50% 미만



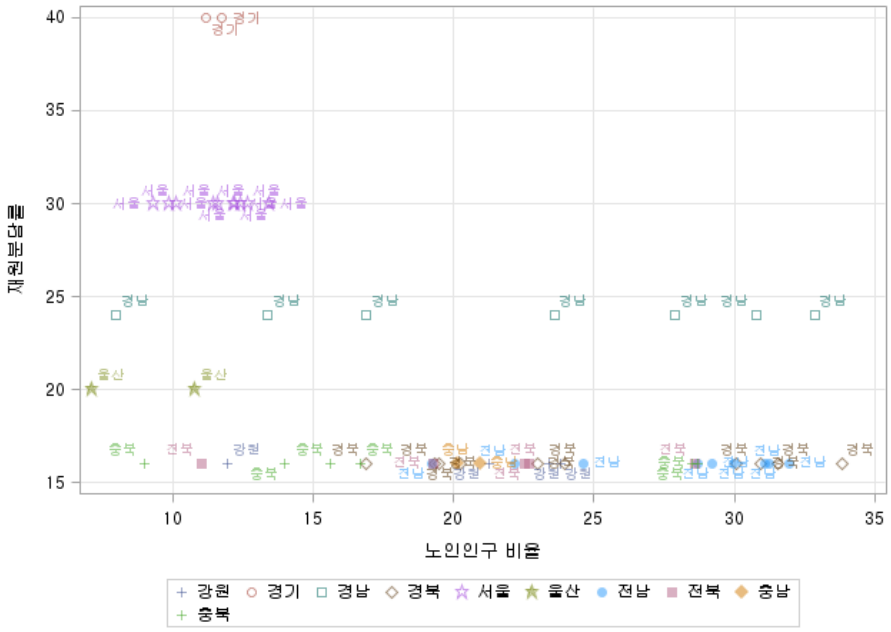
❑ 재정자주도 50% 이상 55% 미만



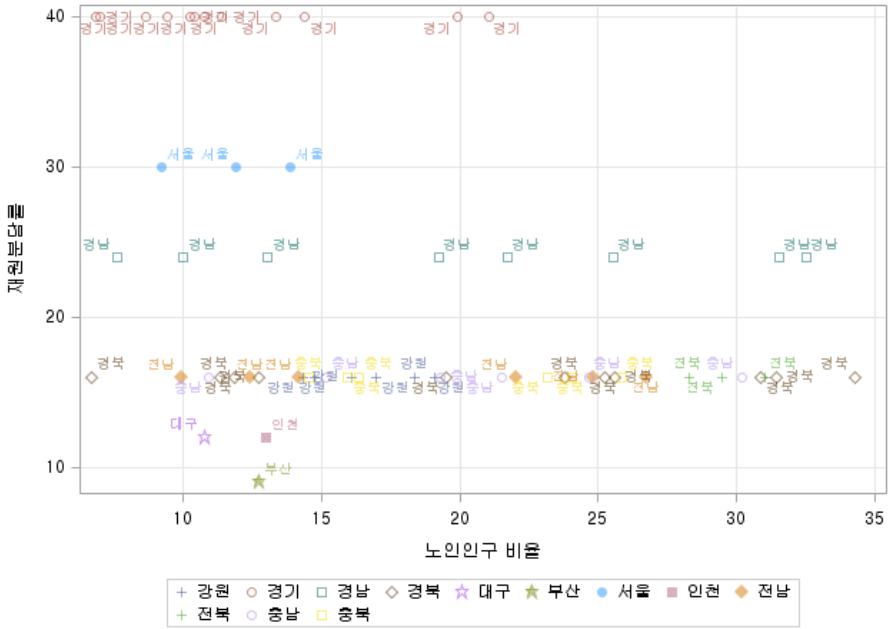
❑ 재정자주도 55% 이상 60% 미만



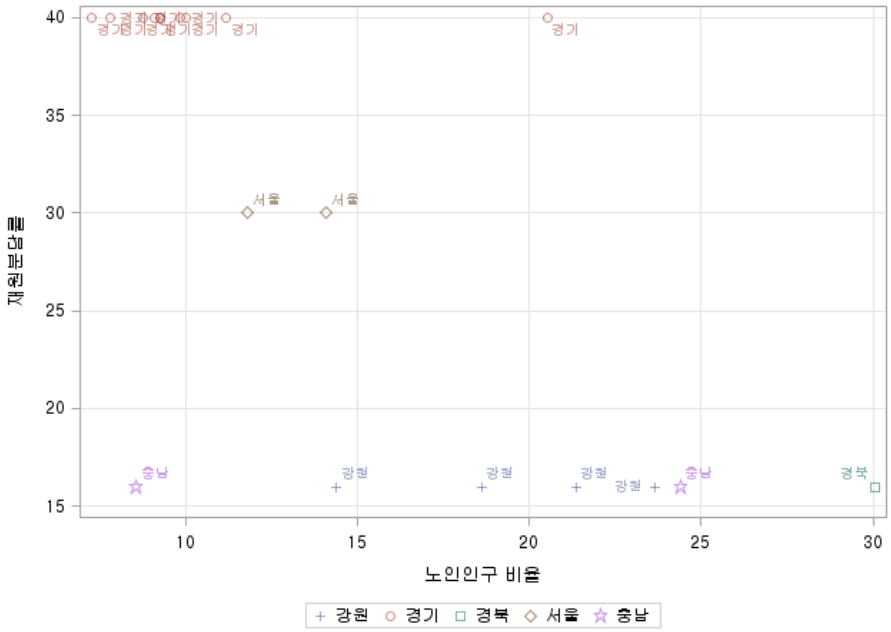
❑ 재정자주도 60% 이상 65% 미만



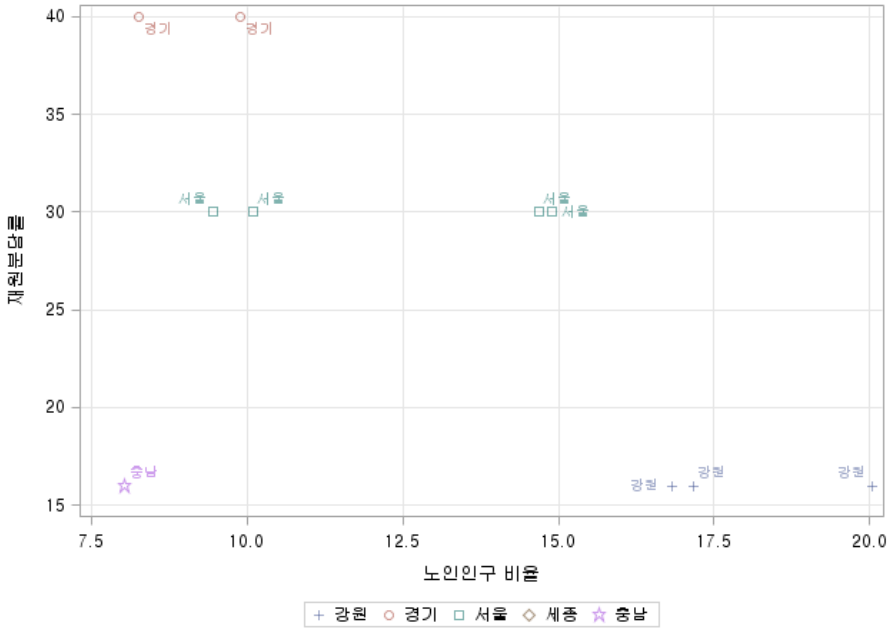
❑ 재정자주도 65% 이상 70% 미만



❑ 재정자주도 70% 이상 75% 미만



❑ 재정자주도 75% 이상 80% 미만



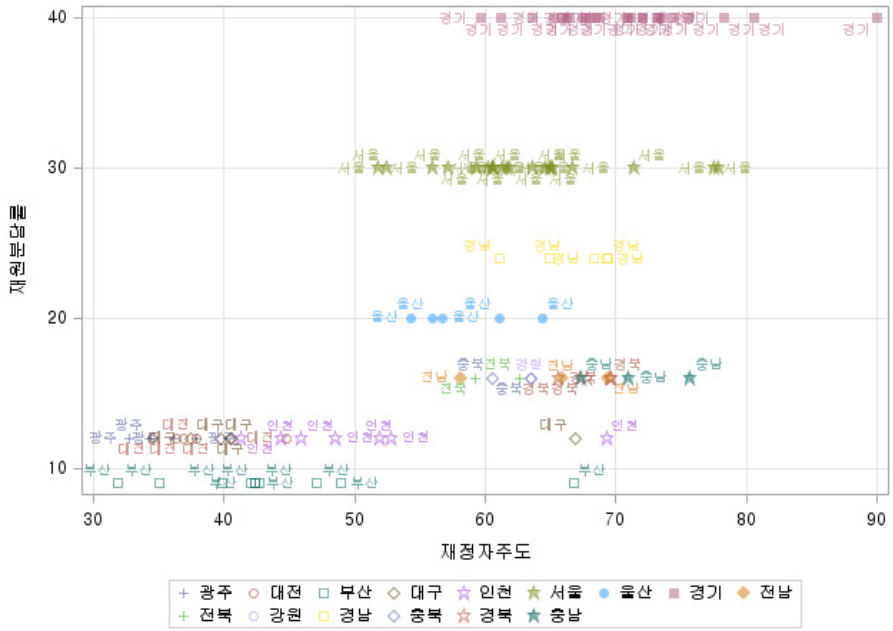
❑ 재정자주도 80% 이상 85% 미만

[부록 3] 노인인구 비율별 재정자주도와 기초자치단체 재원분담률의 관계

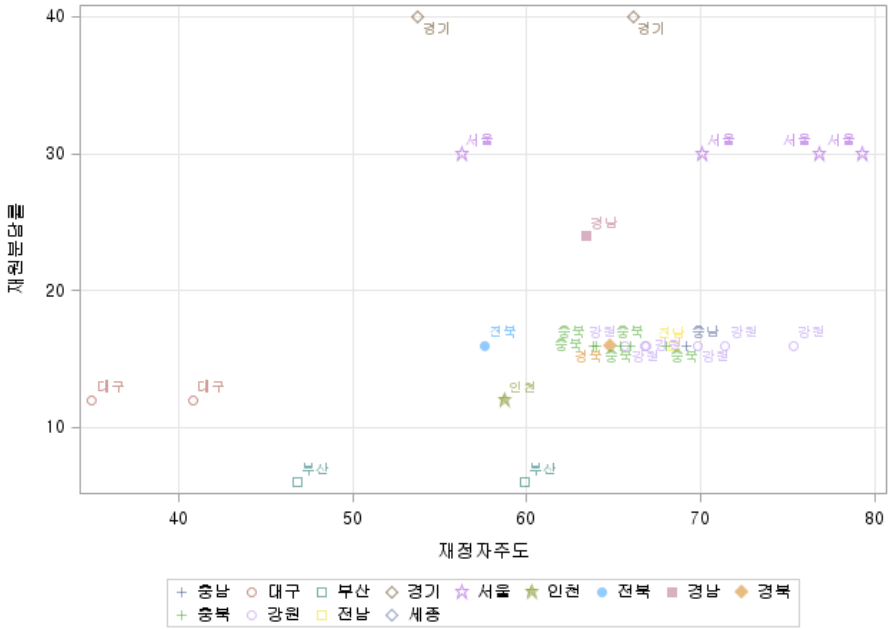
❑ 노인인구 비율 수준이 같은 기초자치단체들의 재정자주도에 따른 재원분담률을 비교하여, 국고의 차등배분 기준의 형평성을 구체적으로 살펴 봄.

- ○ 노인인구 비율을 3%p 단위로 구분하여, 해당 노인인구 비율 수준을 가지는 시군구를 재정자주도를 가로축으로 하고 재원분담률을 세로축으로 하는 좌표평면에 표시함.
- ○ 좌표평면 상의 점은 개별 시군구를 의미하며, 시도별로 색상과 모양을 다르게 표현하였음.
- ○ 기초연금법은 시도별 국고의 차등지원을 정의하고 있으므로, 시도별 형평성을 확인하기 위해 해당 시군구가 속한 시도의 이름만 공개함.

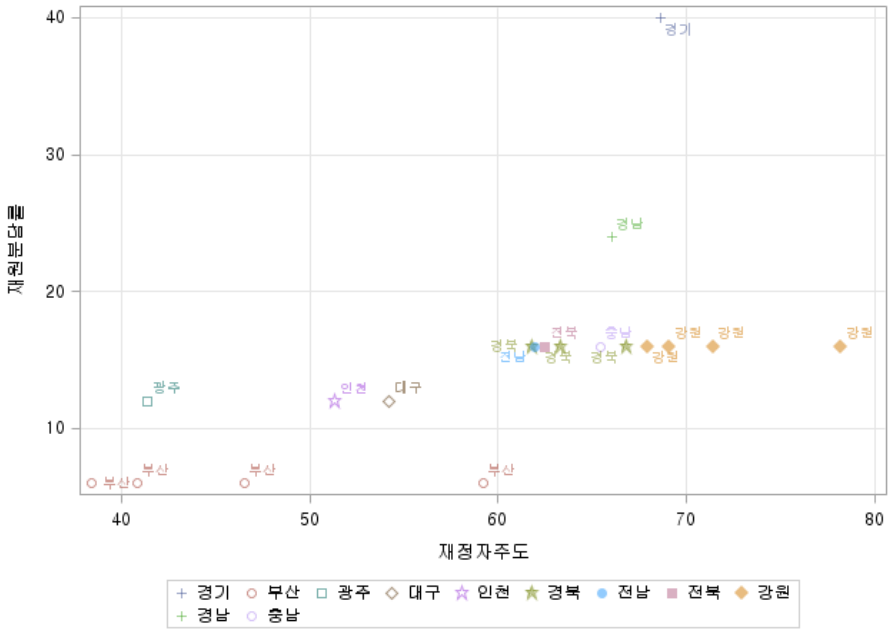
❑ 노인인구 비율 14% 미만



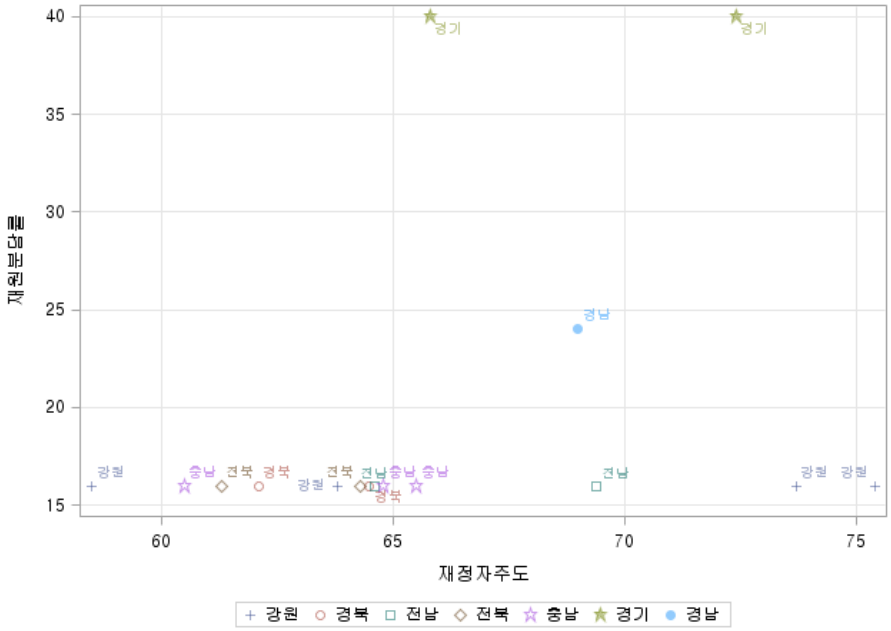
❑ 노인인구 비율 14% 이상 17% 미만



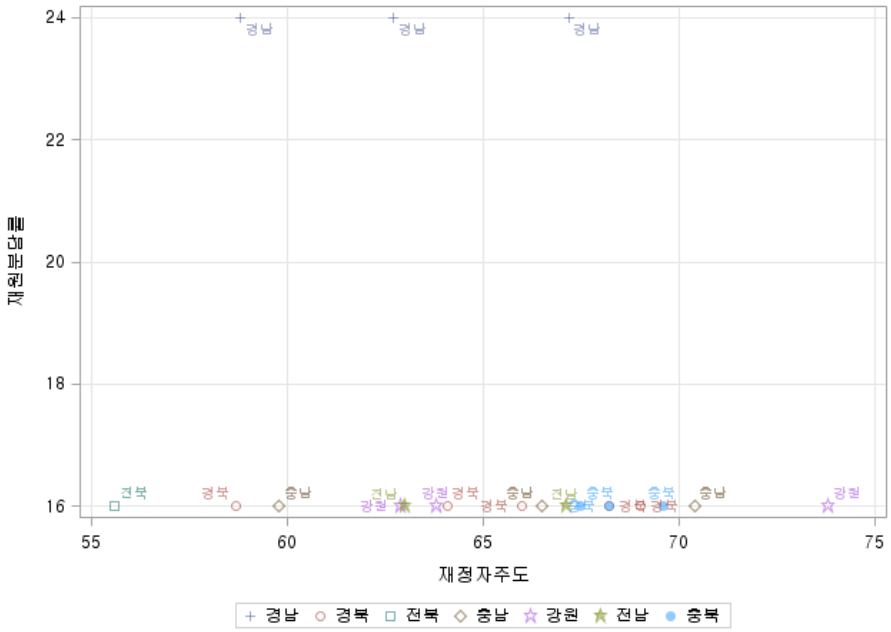
❑ 노인인구 비율 17% 이상 20% 미만



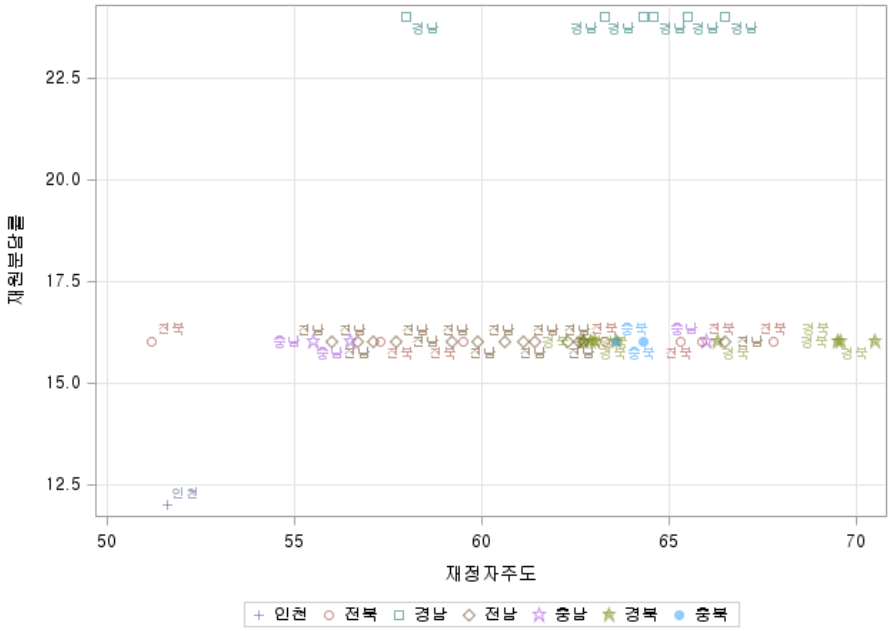
❑ 노인인구 비율 20% 이상 23% 미만



❑ 노인인구 비율 23% 이상 26% 미만



❑ 노인인구 비율 26% 이상



사업평가 16-02 (통권 352호)

기초연금제도 평가

발간일 2016년 4월 29일

발행인 김준기 국회예산정책처장

편 집 사업평가국 사회사업평가과

발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)

인쇄처 유월애 (tel 02·859·2278)

1. 이 책의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
2. 내용에 관한 문의는 국회예산정책처 사회사업평가과로 연락해주시기 바랍니다. (tel 02·788·3782)

ISBN 978-89-6073-886-7 93350

© 국회예산정책처, 2016

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

nabo
National Assembly Budget Office

서울특별시 영등포구 의사당대로 1
tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호
31-9700383-001429-01