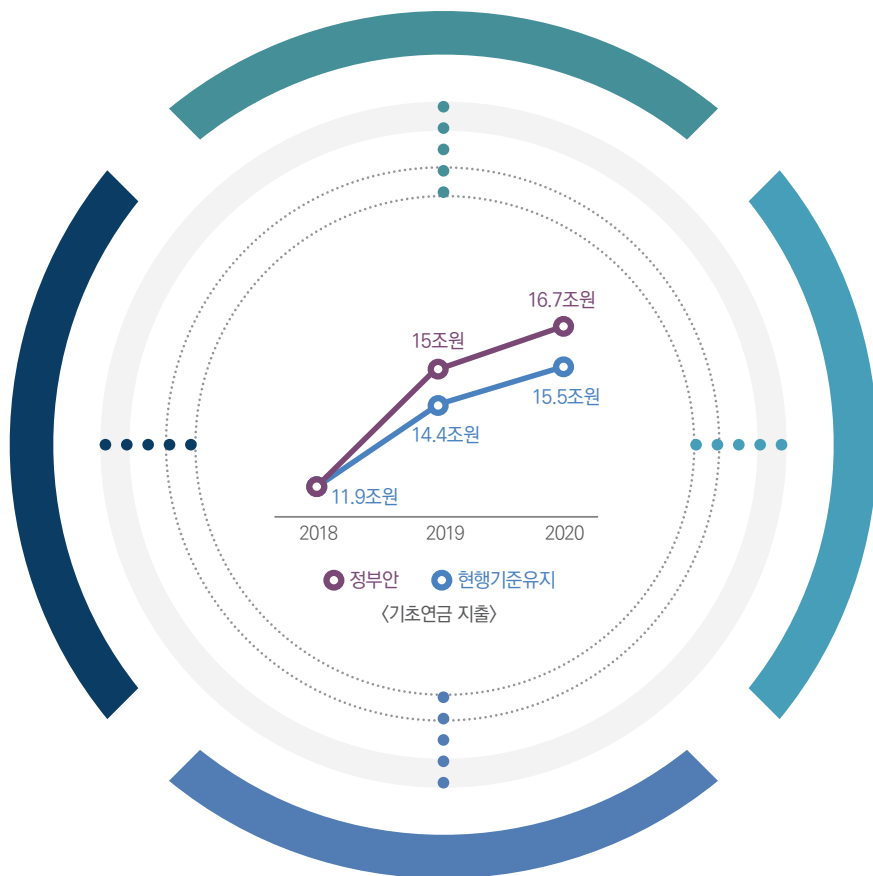


2018~2027년 기초연금 재정소요 추계



2018~2027년 기초연금 재정소요 추계

2018~2027년 기초연금 재정소요 추계

총 괄 | 정 문 중 추계세제분석실장

기획·조정 | 최 미 희 조세분석심의관
이 진 우 사회비용추계과장

작 성 | 유 희 수 사회비용추계과 추계세제분석관

지 원 | 정 진 아 사회비용추계과 행정실무원
최 유 진 사회비용추계과 자료분석지원요원

「2018~2027년 기초연금 재정소요 추계」는 기초연금에 대한 중기 재정소요 분석을 통하여 국회의 예산 및 법률 심사를 지원하기 위한 목적으로 발간되었습니다.

문 의 : 추계세제분석실 사회비용추계과 | 02) 788-3729 | sce@nabo.go.kr

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

2018~2027년 기초연금 재정소요 추계

2018. 11



국회예산정책처
www.nabo.go.kr

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라
국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의
심의(2018. 11. 13.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

우리나라는 지난해 65세 이상 노인이 전체 인구의 14%를 초과하며 국제연합(UN)에서 정의하는 고령사회에 진입하였습니다. 이와 같은 증가 추세를 유지하는 경우 2025년에는 그 비중이 20%를 넘어서면서 초고령사회에 접어들 것으로 예상되고 있습니다. 한편, 우리나라의 노인 빈곤율은 45.7%로 OECD 회원국 가운데 가장 높은 수준을 보이고 있습니다. 이에 정부는 노인의 생활안정을 지원하고 노인빈곤을 해소하기 위하여 2014년 7월에 기초연금을 도입하였습니다.

올해로 시행 5년차에 접어드는 기초연금은 65세 이상 노인 중 소득하위 70%에 해당하는 자에게 지급되는데, 수급자 수가 매년 증가하여 2018년 기준 500만명을 넘어섰습니다. 또한, 2014년 제도 도입 당시 20만원으로 시작한 기준연금액은 2018년 3월 「기초연금법」 개정에 따라 9월부터 25만원으로 상향조정되었습니다. 한편, 2018년 7월 정부가 발표한 「저소득층 소득지원 대책」에는 저소득층 노인의 기준연금액을 30만원으로 상향조정하되, 2019년에는 소득하위 20%에 해당하는 노인에게 우선 적용하고, 이후 2020년과 2021년에 수혜대상을 점진적으로 확대하는 내용이 포함되어 있습니다.

향후 노인인구가 지속적으로 증가할 것으로 전망되고 있고 기초연금이 법령에 따른 의무적 성격의 지출이라는 점을 감안할 때, 2018년 예산 기준 11.9조원인 기초연금 지출규모는 계속 확대될 것으로 예상됩니다. 따라서 기초연금액 인상 등의 정책 결정에 있어 미래 재정소요를 고려한 보다 신중하고 면밀한 검토가 필요할 것입니다. 이에 국회예산정책처는 기초연금 인상의 수혜대상과 인상 시기를 조합한 시나리오를 구성하여 2018~2027년의 10년간 재정소요 추계결과를 제시함으로써 다양한 정책 방안별 재정소요에 대한 이해를 돕고자 하였습니다. 더불어, 최근 논의 중인 사항에 대한 재정정보를 제공하고 국민연금과 연계하지 않고 기초연금액을 산정하는 것으로 가정할 경우 발생하는 재정소요 추계결과도 함께 제시하였습니다.

본 보고서가 노인복지에 관심을 가지고 계신 국회의원님들의 의정활동에 유용한 참고자료가 될 수 있기를 바랍니다.

2018년 11월

국회예산정책처장 김 춘 순

차 례

요 약 / xiii

I. 서 론 / 1

- 1. 연구 배경 및 목적 1
- 2. 연구 내용 및 방법 3

II. 기초연금제도 소개 / 5

- 1. 우리나라의 기초연금제도 5
 - 가. 연혁 5
 - 나. 운영체계 10
 - 다. 기초연금의 지급 11
- 2. 외국의 기초연금제도 18
 - 가. 기초연금제도의 유형 18
 - 나. 부조형 기초연금제도: 호주 20
 - 다. 보험형 기초연금제도: 일본 24
 - 라. 수당형 기초연금제도: 캐나다 27
 - 마. 국내외 기초연금제도 비교 29

III. 기초연금의 지출현황 / 31

- 1. 총괄 31
- 2. 유형별 지출현황 32
 - 가. 수급 유형별 지출현황 32
 - 나. 수급자 연령군별 지출현황 34
 - 다. 수급자 성별 지출현황 36
 - 라. 광역자치단체별 지출현황 37

IV. 기초연금의 정책동향 / 41

1. 개요	41
2. 정책별 주요내용	41
가. 기초연금액 인상: 2018년 9월	41
나. 슬라이딩 방식 소득역전방지 감액 시행: 2019년 1월	43
다. 기초연금액 인상에 관한 논의: 2019년 이후	45
라. 국민연금 연계 폐지에 관한 논의	46

V. 재정소요 추계 / 49

1. 현행 기준 유지 시 재정소요	49
가. 추계의 전제 및 방법	49
나. 슬라이딩 방식 소득역전방지 감액 시행에 따른 재정소요	52
다. 현행 기준 유지 시 재정소요 추계결과	56
2. 기초연금 정책 현안별 재정소요	57
가. 저소득층 노인에 대한 기초연금액 인상	57
나. 국민연금과 미연계 가정 시 재정소요 추계	68

VI. 결 론 / 71

참고문헌 / 73

표 차례

[표 1] 노인수당 수급자 현황: 1991~1997년	6
[표 2] 경로연금 수급자 현황: 1998~2007년	6
[표 3] 기초노령연금의 월 최고급여액: 2008~2014년	7
[표 4] 기초노령연금의 수급자 수: 2008~2014년	8
[표 5] 기초노령연금 지급에 따른 재정소요: 2008~2014년	8
[표 6] 노후소득보장제도의 주요 연혁	9
[표 7] 노후소득보장제도별 특징	10
[표 8] 소득인정액 산정기준	12
[표 9] 기초연금의 선정기준액: 2014~2018년	12
[표 10] 기초연금의 기준연금액: 2014년 7월~2019년 3월	14
[표 11] 국가별 평균임금 대비 기초연금액 비율	18
[표 12] 유형별 기초연금제도의 특징 및 해당국가	20
[표 13] 호주의 기초연금 지출액: 2012~2017년	20
[표 14] 호주의 기초연금 수급개시연령	22
[표 15] 호주의 기초연금 수급자 현황: 2012~2017년	22
[표 16] 호주의 기초연금 수급을 위한 소득한도: 2018년	23
[표 17] 호주의 기초연금 수급을 위한 자산기준: 2018년	24
[표 18] 일본의 국민연금(기초연금) 수급자 수 및 연금액: 2018년 4월 기준	25
[표 19] 일본의 국민연금(기초연금) 가입자 현황: 2013~2017년	26
[표 20] 일본의 국민연금(기초연금) 보험료: 2014~2018년	26
[표 21] 캐나다의 기초연금액(전액기준): 2014~2018년	27
[표 22] 캐나다의 기초연금 수급자 현황: 2014~2018년	28
[표 23] 캐나다의 기초연금 급여환수에 대한 기준소득: 2014~2018년	29
[표 24] 수급 유형별 수급자 현황: 2014~2018년	32
[표 25] 수급 유형별 평균연금액 현황: 2014~2018년	33
[표 26] 수급 유형별 지출현황: 2014~2018년	33

[표 27]	연령군별 수급자 현황: 2014~2018년	34
[표 28]	수급자 연령군별 평균연금액 현황: 2014~2018년	35
[표 29]	수급자 연령군별 지출현황: 2014~2018년	35
[표 30]	성별 수급자 및 평균연금액 현황: 2014~2018년	36
[표 31]	수급자 성별 지출현황: 2014~2018년	37
[표 32]	광역자치단체별 수급자 현황: 2014~2018년	38
[표 33]	광역자치단체별 지출현황: 2014~2018년	39
[표 34]	기준연금액 상향조정에 따른 재정소요: 2018~2022년	42
[표 35]	소득인정액 구간별 금액(단독가구 기준)	44
[표 36]	소득역전방지 감액제도의 감액방식 비교	45
[표 37]	국민연금 수급에 따른 감액 대상자의 기초연금액 산정	47
[표 38]	기초연금 수급자 수(추정치): 2019~2027년	50
[표 39]	기준연금액(추정치): 2019~2027년	50
[표 40]	소득역전방지 감액 시 초과수급자 수(추정치): 2019~2027년	55
[표 41]	슬라이딩 방식 소득역전방지 감액에 따른 재정소요: 2018~2027년	56
[표 42]	현행 기준 유지 시 재정소요: 2018~2027년	56
[표 43]	기초연금 인상에 따른 시나리오별 재정소요 추계결과: 2018~2027년	59
[표 44]	기초연금 수급자 수(시나리오 1, 추정치): 2019~2027년	60
[표 45]	기준연금액(시나리오 1, 추정치): 2019~2027년	60
[표 46]	기초연금 인상에 따른 재정소요(시나리오 1): 2018~2027년	61
[표 47]	기초연금 수급자 수(시나리오 2, 추정치): 2019~2027년	62
[표 48]	기준연금액(시나리오 2, 추정치): 2019~2027년	62
[표 49]	기초연금 인상에 따른 재정소요(시나리오 2): 2018~2027년	63
[표 50]	기초연금 수급자 수(시나리오 3, 추정치): 2019~2027년	64
[표 51]	기준연금액(시나리오 3, 추정치): 2019~2027년	64
[표 52]	기초연금 인상에 따른 재정소요(시나리오 3): 2018~2027년	65
[표 53]	기초연금 수급자 수(시나리오 4, 추정치): 2019~2027년	66
[표 54]	기준연금액(시나리오 4, 추정치): 2019~2027년	66
[표 55]	기초연금 인상에 따른 재정소요(시나리오 4): 2018~2027년	67
[표 56]	국민연금 동시 수급자 및 연계 감액수급자 수: 2019~2027년	69
[표 57]	국민연금과 미연계 가정 시 추가재정소요: 2018~2027년	69

그림 차례

[그림 1] 기초연금제도의 운영체계	11
[그림 2] 기초연금액의 산정	16
[그림 3] 기초연금액의 감액에 따른 기초연금 수급액 결정	17
[그림 4] 일본의 공적연금 체계	25
[그림 5] 기초연금 지출 추이	31
[그림 6] 성별 수급자 및 지출현황	37
[그림 7] 기초연금액 인상(안)	46
[그림 8] 단독가구 감액대상 수급자의 연금 급여액 비교: 계단vs.슬라이딩 방식 ·	54
[그림 9] 현행 기준 유지 시 재정소요 추이: 2018~2027년	57
[그림 10] 기준연금액 상향조정 시나리오	58
[그림 11] 기초연금 인상에 따른 시나리오별 재정소요 추이: 2018~2027년	59
[그림 12] 국민연금과 미연계 가정 시 재정소요 추이: 2018~2027년	70

요 약

- 기초연금은 수급자 수가 매년 꾸준히 증가하여 2018년 기준으로 500만명을 넘어섰고, 2014년 제도 도입 당시 20만원으로 시작한 기준연금액이 2018년에 25만원이 되면서 기초연금의 지출 규모도 매년 확대 추세
- 본 보고서는 국내외 기초연금제도와 관련 현황을 살펴 보는 한편, 기초연금에 관한 최근의 정책 변화와 현재 논의 중인 이슈를 중심으로 재정소요를 추계하여 그 결과를 제시

1. 기초연금제도 소개

- 국민연금의 사각지대에 놓인 노인들을 지원하기 위하여 1991년 노인수당, 1998년 경로연금, 2008년 기초노령연금, 2014년 기초연금이 도입되어 시행
 - 기초연금은 소득인정액 기준 하위 70%의 노인을 수급대상으로 한다는 점에서는 기초노령연금과 유사하나, 급여액을 기존 국민연금 전체 가입자의 연금 수급 전 3년간 평균소득월액(A값)의 5%에서 10% 수준으로 상향조정
 - 기초노령연금과 다르게 기초연금에는 국민연금과 연계하여 급여액을 일부 감액하여 지급하는 기준이 추가
- **(수급대상)** 만 65세 이상인 자 중에서 소득 및 재산 수준에 따라 산정된 소득인정액이 선정기준액 이하인 노인을 수급대상으로 함
 - 소득인정액은 노인 가구의 근로소득 등을 기초로 하는 소득평가액과 재산을 소득으로 환산한 소득환산액을 합산한 월 단위 금액
 - 선정기준액은 기초연금의 수급대상을 판별하기 위한 소득기준이 되는 월 단위 금액으로, 기초연금 수급자가 만 65세 이상 노인의 70% 수준이 되도록 설정

[노후소득보장제도별 특징]

	노인수당	경로연금	기초노령연금	기초연금
도입시기	1991년	1998년	2008년	2014년
수급대상	◦ 만 70세 이상 저소득층 노인 → 만 65세 이상 생활보호대상자	◦ 만 65세 이상 저소득층 노인	◦ 만 65세 이상 노인 ◦ 소득하위 70%	◦ 만 65세 이상 노인 ◦ 소득하위 70%
급여수준	◦ 35,000원~50,000원	◦ 20,000원~50,000원	◦ 국민연금 A값의 5% 수준	◦ 국민연금 A값의 10% 수준
감액여부	◦ 해당사항 없음	◦ 부부 2인 수급자 12.5% 감액	◦ 부부 2인 수급자 20% 감액 ◦ 소득역전방지 감액	◦ 부부 2인 수급자 20% 감액 ◦ 소득역전방지 감액
급여조정	◦ 해당사항 없음	◦ 해당사항 없음	◦ 국민연금 A값에 따라 조정	◦ 전국소비자물가 변동률에 연동 ◦ 5년마다 적정성 평가를 실시

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

- **(기초연금액)** 기초연금액은 매년 조정된 기준연금액을 기준으로 하여 국민연금 수급여부 및 수급액, A급여액 등에 따라 산정
- 기준연금액에서 국민연금 소득재분배 급여금액(A급여액) 등을 차감하여 기초연금액을 산정하므로, 기준연금액은 기초연금 수급권자에게 지급되는 월 최대 금액

[기초연금의 기준연금액: 2014. 7~2019. 3]

(단위: 원)

	'14.7~'15.3	'15.4~'16.3	'16.4~'17.3	'17.4~'18.3	'18.4~'18.8	'18.9~'19.3
기준연금액	200,000	202,600	204,010	206,050	209,960	250,000

자료: 보건복지부

- 기초연금액은 부부 동시 수급여부, 소득역전 여부를 고려하여 일부를 감액하는 과정을 거쳐 최종 기초연금 급여액으로 결정

□ **(외국의 기초연금제도)** 기초연금제도의 유형을 소득 및 자산조사에 따라 연금을 지급하는 부조형, 개인의 보험료 기여 실적을 바탕으로 하는 보험형, 거주요건을 전제로 하여 연금을 지급하는 수당형 등 크게 세 가지로 구분

[유형별 기초연금제도의 특징 및 해당국가]

	특징	해당국가
부조형	소득·자산 수준에 따른 차별적 부조	호주, 덴마크, 아이슬란드
보험형	피보험자의 보험료로 재원 충당	일본, 영국
수당형	소득에 무관하게 연금액 지급	캐나다, 뉴질랜드, 네덜란드

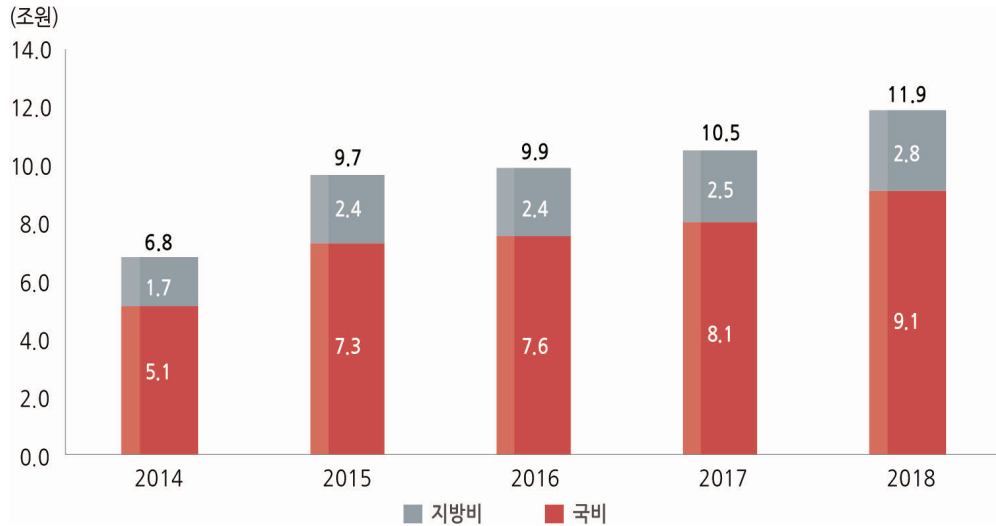
자료: 국회예산정책처

- 우리나라와 가장 유사한 방식의 기초연금제도를 운영하는 국가로 호주가 있는데, 수급 대상자의 소득수준을 파악하기 위하여 자산조사를 실시하고, 노인의 소득하위 70%를 수급대상으로 하는 점에서 유사

2. 기초연금의 지출현황

- 기초연금 지출액(국비와 지방비 합계)은 2015년 9.7조원, 2016년 9.9조원, 2017년 10.5조원으로 매년 증가
- 2015~2017년의 연간 지출액(결산 기준)은 연평균 증가율 4.3%를 보이며 증가하였고, 2018년 예산은 2017년 대비 1.4조원 증가한 11.9조원(국비 비중 76.6%)으로 편성

[기초연금 지출 추이]



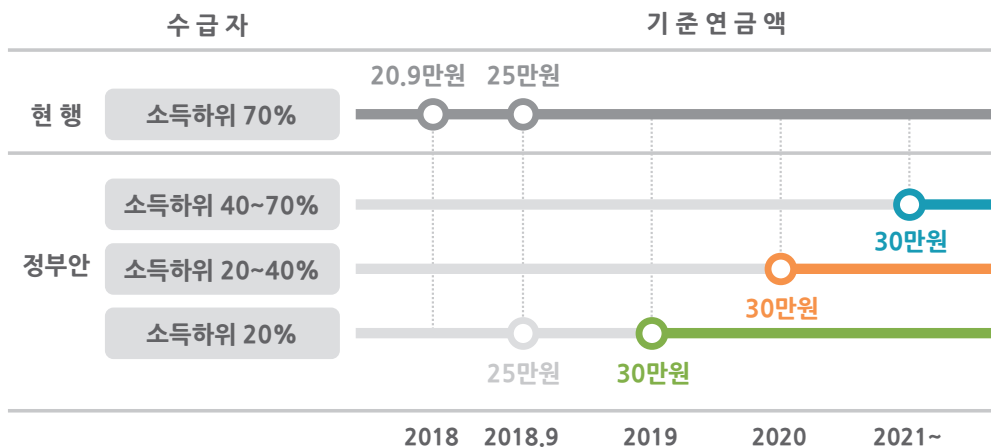
주: 1. 2014년 지출은 기초노령연금 지출을 포함
 2. 2014~2017년은 결산, 2018년은 예산 기준
 자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

3. 기초연금에 관한 정책 현안

- 「기초연금법」의 개정(2018. 3. 27. 공포)에 따라 2018년 9월부터 기준연금액이 기존 20만 9,960원에서 25만원으로 상향조정
 - 2014년 기초연금제도가 도입된 이후 가장 큰 폭의 인상이었으며, 기초연금 수급자 전체를 대상으로 하였음
- 정부는 2019년 1월부터 소득역전방지감액을 현행 계단 방식에서 슬라이딩 방식으로 전환하고, 급여 하한액 기준을 10% 또는 20%로 변경
 - 현행 2만원 또는 4만원 단위로 감액하는 계단 방식을 폐지하는 대신 선정기준액에서 소득인정액을 뺀 금액을 그대로 지급하는 슬라이딩 방식을 도입하여 적용
 - 현행 2만원 또는 4만원으로 고정되어 있는 급여 하한액을 기준연금액의 10% 또는 20%로 변경

- 정부의 「저소득층 소득지원 대책」(2018. 7. 발표)에는 저소득층 노인을 우선 대상으로 기준연금액을 점진적으로 상향조정하는 내용이 포함
 - 정부는 소득하위 20%에 해당하는 노인의 기준연금액을 현행 25만원에서 2019년 4월부터 30만원으로 상향조정하여 2019년도 예산안(국비 11.5조원)을 편성
 - 2020년과 2021년에는 각각 소득하위 20~40%, 40~70%에 해당하는 노인의 기준연금액을 30만원으로 상향조정하는 방안이 포함
 - 정부 예산안 심의와 「기초연금법」의 개정에 관한 국회의 논의가 필요

[정부의 기초연금액 인상(안)]



자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

- 기초연금을 국민연금과 연계하여 기초연금액을 산정하는 현행 제도에 대한 문제 제기와 해소방안 논의
 - 현행 제도는 기초연금 수급대상자 중에서 국민연금 수급자의 경우 국민연금 수급액 규모에 따라 기초연금액을 일부 감액하여 산정
 - ‘국민연금 제도발전위원회’는 자문(안)(2018. 8. 발표)에서 현행 연계 제도가 복잡하고 국민연금 가입유인을 저해하는 등의 문제가 있으므로 연계 폐지 검토를 권고하였고, 보건복지부는 향후 이해당사자 및 국민 의견을 수렴 할 계획

4. 기초연금 정책 현안별 재정소요 추계

- **(현행 기준 유지)** 기준연금액 25만원 등 현행 기준을 유지하고, 2019년 1월에 슬라이딩 방식의 소득역전방지 감액을 실시하는 경우 발생하는 재정소요는 2018년 11.9조원, 2019년 14.4조원, 2027년 25.1조원 등 2018년부터 2027년까지 10년간 연평균 18.6조원으로 추계

[현행 기준 유지 시 재정소요: 2018~2027년]

(단위: 조원)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	연평균
총 재정소요	11.9	14.4	15.5	16.5	17.7	19.0	20.4	21.9	23.7	25.1	18.6
국비	9.1	11.1	11.9	12.7	13.6	14.6	15.7	16.9	18.2	19.4	14.3
지방비	2.8	3.3	3.6	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.4	5.8	4.3

자료: 국회예산정책처

- 소득역전방지를 위한 감액을 현행 계단 방식에서 슬라이딩 방식으로 전환하는 경우 지출이 감소할 것으로 예상되며, 감소액은 2019년 143억원, 2027년 205억원 등 2018년부터 2027년까지 10년간 연평균 156억원으로 추계

[슬라이딩 방식 소득역전방지 감액에 따른 재정소요: 2018~2027년]

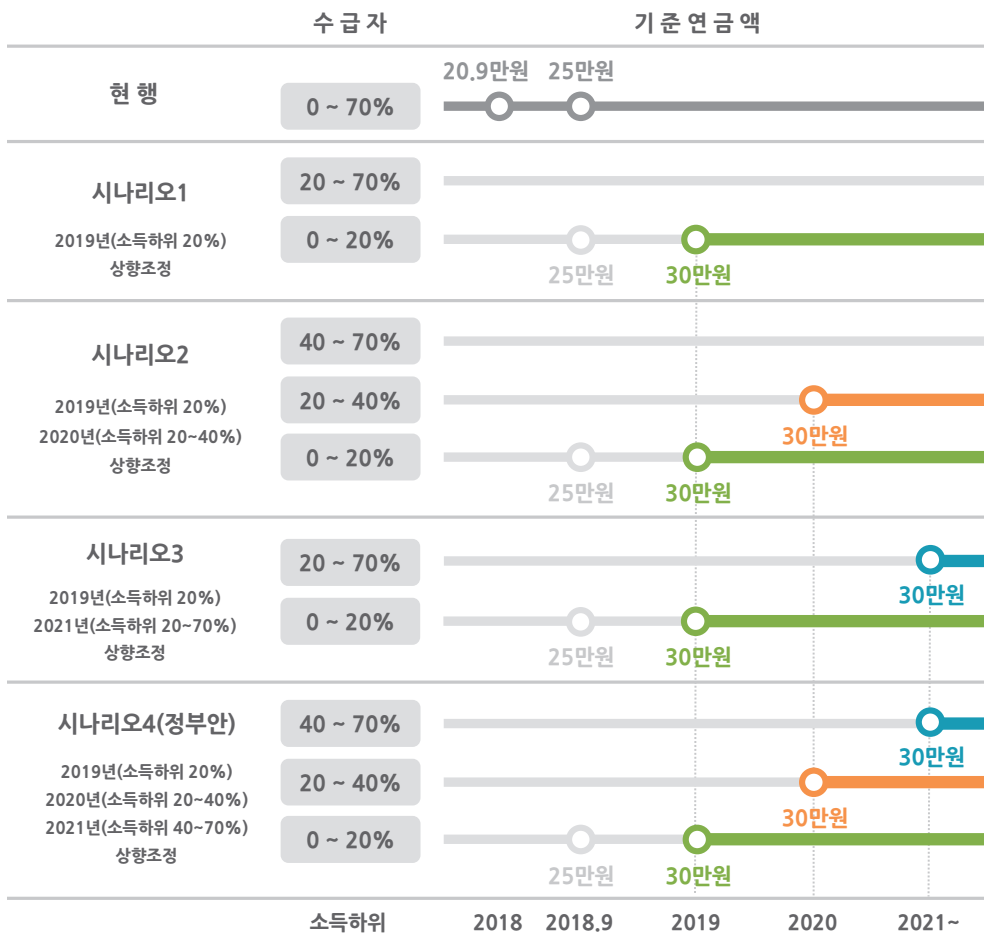
(단위: 억원)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	연평균
슬라이딩 방식(A)	—	32	35	38	40	44	47	51	56	60	40
계단 방식(B)	—	176	186	195	205	216	227	240	254	264	196
추가재정소요(A-B)	—	-143	-151	-158	-165	-172	-180	-189	-198	-205	-156

자료: 국회예산정책처

- **(기초연금 인상)** 보건복지부의 기초연금액 인상(안)을 기초로 시나리오를 구성하여 향후 10년간 재정소요에 대하여 추계한 결과 연평균 19.3조원에서 20.8조원으로 추계
- 다양한 정책 현안별 재정소요에 대한 이해의 폭을 넓히는 데 도움을 주고자 정부안을 기초로 기준연금액 상향조정 시기와 수혜대상을 다르게 하여 시나리오별 추계

[기준연금액 상향조정 시나리오]



자료: 국회예산정책처

[기초연금 인상에 따른 시나리오별 재정소요 추계결과: 2018~2027년]

(단위: 조원)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	연평균
총 재정소요											
시나리오1(A+B)	11.9	15.0	16.1	17.2	18.4	19.7	21.2	22.8	24.6	26.2	19.3
시나리오2(A+C)	11.9	15.0	16.7	17.8	19.1	20.4	21.9	23.6	25.5	27.1	19.9
시나리오3(A+D)	11.9	15.0	16.1	18.6	19.9	21.3	22.9	24.7	26.6	28.3	20.5
시나리오4(A+E)	11.9	15.0	16.7	18.8	20.1	21.6	23.1	24.9	26.9	28.6	20.8
기준선(A)	11.9	14.4	15.5	16.5	17.7	19.0	20.4	21.9	23.7	25.1	18.6
추가재정소요											
시나리오1(B)	—	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.9	0.9	1.0	0.7
시나리오2(C)	—	0.6	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	1.3
시나리오3(D)	—	0.6	0.6	2.0	2.2	2.3	2.5	2.7	2.9	3.1	1.9
시나리오4(E)	—	0.6	1.2	2.3	2.4	2.6	2.8	3.0	3.2	3.5	2.2

주: 1. 시나리오 1은 2019년에 소득하위 20%에 해당하는 노인의 기준연금액을 30만원으로 인상하는 경우

2. 시나리오 2는 2019년과 2020년에 각각 소득하위 20%와 20~40%에 해당하는 노인의 기준연금액을 30만원으로 인상하는 경우

3. 시나리오 3은 2019년과 2021년에 각각 소득하위 20%와 20~70%에 해당하는 노인의 기준연금액을 30만원으로 인상하는 경우

4. 시나리오 4는 정부안으로, 2019년, 2020년, 2021년에 각각 소득하위 20%, 20~40%, 40~70%에 해당하는 노인의 기준연금액을 30만원으로 인상하는 경우

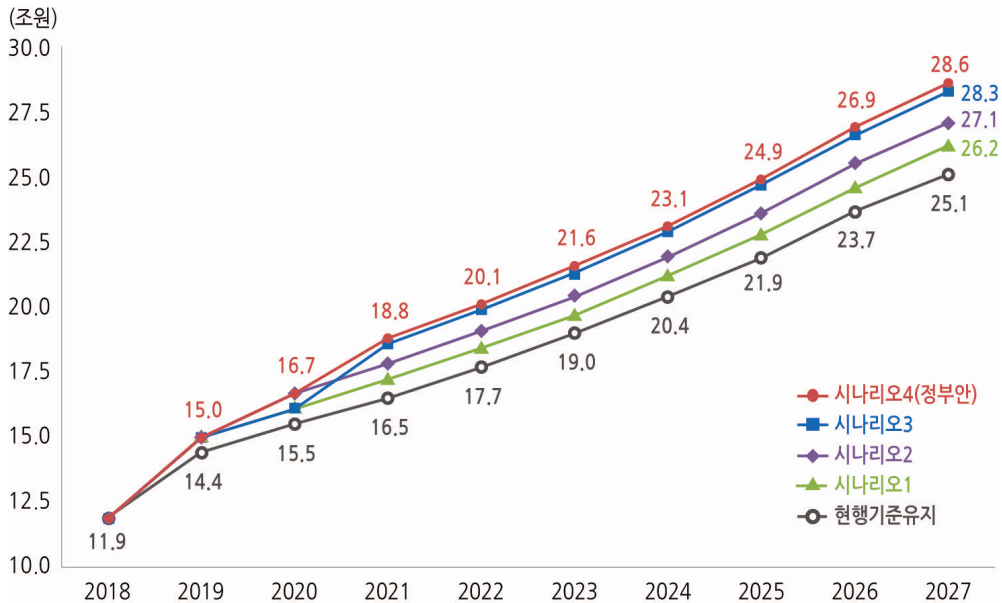
5. 기준선은 기준연금액을 상향조정하지 않고, 현행 기준을 유지하는 경우

자료: 국회예산정책처

- (시나리오 1) 2019년에 소득하위 20%에 해당하는 노인의 기준연금액을 30만원으로 인상하는 경우 발생하는 재정소요는 향후 10년간 연평균 19.3조원으로 추계
- (시나리오 2) 2019년과 2020년에 각각 소득하위 20%와 20~40%에 해당하는 노인의 기준연금액을 30만원으로 인상하는 경우 발생하는 재정소요는 향후 10년간 연평균 19.9조원으로 추계
- (시나리오 3) 2019년과 2021년에 각각 소득하위 20%와 20~70%에 해당하는 노인의 기준연금액을 30만원으로 인상하는 경우 발생하는 재정소요는 향후 10년간 연평균 20.5조원으로 추계

- (시나리오 4, 정부안) 저소득층 노인의 기준연금액을 30만원으로 상향조정하되, 2019년에는 소득하위 20%, 2020년에는 20~40%, 2021년에는 40~70%에 해당하는 노인에게 점진적으로 적용하는 정부안의 경우 2018년 11.9조원, 2027년 28.6조원 등 향후 10년간 연평균 20.8조원으로 추계

[기초연금 인상에 따른 시나리오별 재정소요 추이: 2018~2027년]



자료: 국회예산정책처

□ **(국민연금과 미연계 가정)** 기초연금액을 산정할 때 국민연금과 연계하여 감액하지 않고, 국민연금 미수급자와 동일하게 기준연금액을 적용하는 것으로 가정

- 국민연금과 연계하지 않는 것으로 가정하는 경우 발생하는 추가재정소요는 2018년부터 2027년까지 10년간 연평균 0.6조원이고, 총 재정소요는 10년간 연평균 19.1조원으로 추계

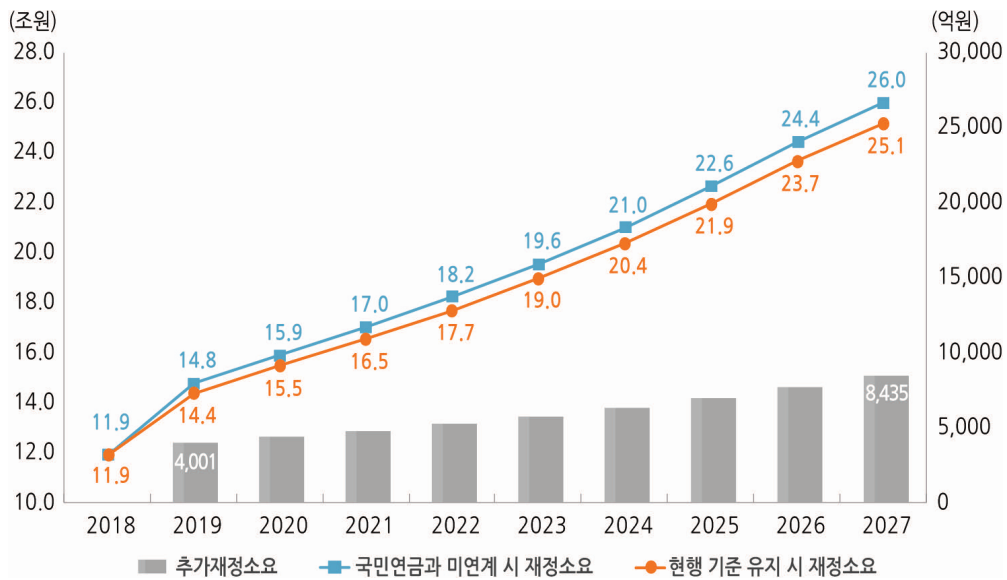
[국민연금과 미연계 가정 시 추가재정소요: 2018~2027년]

(단위: 조원)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	연평균
국민연금 미연계(A+B)	11.9	14.8	15.9	17.0	18.2	19.6	21.0	22.6	24.4	26.0	19.1
기준선(A)	11.9	14.4	15.5	16.5	17.7	19.0	20.4	21.9	23.7	25.1	18.6
추가재정소요(B)	—	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	0.8	0.6

자료: 국회예산정책처

[국민연금과 미연계 가정 시 재정소요 추이: 2018~2027년]



자료: 국회예산정책처

5. 결론 및 시사점

- 기초연금액의 인상과 국민연금 연계 폐지는 「기초연금법」의 개정이 필요한 사항이고, 기초연금의 지급에는 향후 10년간 연 10~20조 이상의 재정이 소요되는 만큼 향후 기초연금 정책에 관한 논의 과정에서 법률 개정에 따른 재정소요에 관하여 충분한 검토가 필요

- 소득역전방지 감액제도가 슬라이딩 방식으로 전환됨에 따라 지출이 감소할 것으로 예상되므로, 정부는 관련 현황을 정확히 파악하여 지출 계획을 수립할 필요

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

최근 우리나라는 급속한 고령화와 함께 OECD 회원국 중 가장 높은 수준인 45.7% (2015년 기준)에 달하는 노인 빈곤율을 보일 정도로 노인빈곤 문제는 커다란 사회적 문제가 되고 있다. 우리나라는 빠른 산업화를 통하여 단기간에 경제 성장을 이룩한 반면, 노후 준비에 대한 인식 부족과 국민연금제도를 비교적 늦게 도입하는 등의 사회·문화적 요인으로 많은 노인들이 노후소득보장을 받지 못하게 되었다. 정부는 노후연금의 사각지대에 놓인 노인들을 지원하기 위하여 1991년 노인수당, 1998년 경로연금, 그리고 2008년에 기초노령연금을 도입한 바 있다. 기초노령연금은 국민연금 전체 가입자의 연금 수급 전 3년간 평균소득월액(A값)의 5%를 기준으로 지급되었으나, 그 급여 수준이 낮아 노인빈곤 해소에 충분하지 않다는 지적이 지속적으로 제기되었다. 기존 제도가 가지는 한계에 대한 문제 제기와 우리나라의 높은 노인 빈곤율에 대한 사회적 관심이 맞물리면서 18대 대선 당시 출마한 후보들이 기초연금을 주요 공약으로 내세우게 되었다. 이와 같은 사회·정치적 상황은 기초연금 도입의 발판을 마련하는 계기로 작용하였다. 기초연금은 소득인정액 기준 하위 70%의 노인을 대상으로 국민연금 A값의 10% 수준의 연금액이 지급되었다. 정부는 기초연금의 도입으로 그동안 제기되어왔던 기초노령연금 급여 수준의 적정성 문제가 상당부분 해소될 것으로 전망하였다.

기초연금제도는 보편주의와 평등주의에 입각한 공적노후소득보장제도의 한 형태로서 국가가 가능한 모든 국민을 대상으로 기초적인 수준의 정액 균등 급여의 지급을 통하여 노후보장을 실현하는 것을 목적으로 한다. 즉, 기초연금제도는 빈곤으로 추락하지 않도록 최소한 기본적인 생활을 유지할 수 있을 정도의 소득 수준을 보장하는 것에 중점을 두고 있다.

기초연금에 관한 선행연구에서는 우리나라 기초연금제도의 도입이 가지는 의의에 대하여 다양한 시각으로 평가한 바 있다. 기존의 기초노령연금과 비교하여 기

초연금액이 최대 2배 증가하였고, 기초노령연금의 한시적인 성격을 극복하여 우리나라 노후소득보장제도의 전환을 가져왔다는 평가가 있다(최옥금 외, 2018). 한편, 기초연금제도가 공공부조에 비하여 보다 보편적인 속성을 가지고 있으나 사회수당으로 보기에는 한계가 있다는 평가를 받기도 한다(이정우, 2014). 즉, 사회수당은 근로소득을 얻기 어렵고 일정 기준을 충족하는 자들에게 정부가 조세를 재원으로 수당을 지급하는 것인데, 우리나라의 기초연금제도는 선별적인 특성을 지니고 있어 사회수당으로 보기 어렵다는 것이다. 또한, 기초연금제도가 국민연금이나 공공부조 등 다른 노후소득보장제도와의 관계 정립이 명확하지 않은 점도 논쟁에 단초를 제공하고 있다.

기초연금의 급여산정방식에 관한 논의도 지속적으로 이어지고 있다. 기초연금은 국민연금과 연계하여 연금액을 산정하는데, 국민연금 가입기간이 길어질수록 기초연금액이 줄어들도록 설계되었다. 이에 관한 선행연구에서는 국민연금의 성실 장기가입자일수록 기초연금 급여가 삭감되어 소득역전현상이 발생할 가능성이 있고(한국조세재정연구원, 2014), 이는 국민연금의 미가입 및 탈퇴와 같은 부작용을 유도하고 국민연금 장기가입을 방해하는 요소라며 비판받기도 한다(김원섭, 2013). 이에 관하여 보건복지부는 가입기간에 따라 급여가 감소하는 건 사실이지만 장기적인 관점으로 볼 때, 국민연금과 기초연금을 함께 가입하면 오히려 장기간 가입하는 것이 더 유리할 것이라는 반론을 제기하기도 하였다.

제도가 시행된지 만 4년이 넘어서는 기초연금은 수급자 수가 매년 꾸준히 증가하여 2018년 기준으로 500만명을 넘어섰고, 2014년 제도 도입 당시 20만원으로 시작한 기준연금액은 「기초연금법」의 개정(2018. 3. 27. 공포)에 따라 2018년 9월부터 25만원으로 상향조정되었다. 그 결과 기초연금의 지출 규모도 매년 확대되어 2018년 예산으로 11.9조원이 편성되었고, 향후 노인인구가 지속적으로 증가할 것이라는 인구 전망을 고려할 경우 앞으로도 계속 증가세를 이어갈 것으로 예상된다. 이에 본 보고서는 국내외 기초연금제도를 살펴보고 관련 현황을 제시하는 한편, 기초연금에 관한 최근의 정책 변화와 현재 논의 중인 이슈를 중심으로 재정소요를 추계하여 그 결과를 제시한다. 특히 기초연금액 인상 등 정책 결정에 있어 미래 재정소요에 대하여 신중하고 면밀하게 검토할 필요가 있는 이슈는 다양한 시나리오를 구성하여 추계 결과를 제시한다. 이를 통하여 다양한 정책 현안별 재정소요에 대한 이해를 돕고, 최근 논의 중인 정책이슈에 대한 재정정보를 제공하는 것을 목적으로 한다.

2. 연구 내용 및 방법

본 보고서의 제Ⅱ장에서는 기초연금제도가 도입되기 이전에 시행되었던 노후소득 보장제도에서부터 기초연금에 이르기까지의 주요 연혁과 현행 기초연금제도의 운영 체계, 수급대상 및 기초연금액 등 연금 지급에 관한 주요사항에 대하여 살펴본다. 또한, 외국의 기초연금제도를 유형에 따라 구분한 후, 각 유형에 속하는 대표적인 국가의 운영현황과 함께 각각의 특징을 비교한다. 이를 통하여 기초연금제도에 대한 기본적인 이해를 높이고, 우리나라 기초연금이 가지는 특성을 파악한다.

제Ⅲ장에서는 기초연금의 유형별 지출현황을 살펴본다. 기초연금 지출에 영향을 미치는 수급자 수와 평균연금액을 수급 유형별, 수급자 연령군별, 수급자 성별, 그리고 지방자치단체별로 구분하여 각각의 비중, 연간 추이 등을 살펴본다.

제Ⅳ장에서는 기초연금에 관한 최근의 정책 변화와 현재 논의 중인 이슈에 관하여 살펴본다. 본 장에서는 기초연금 관련 정책 중에서도 기준연금액의 상향조정 등 기초연금의 지출에 영향을 주는 정책을 중심으로 다루고, 이에 관한 정부의 계획과 관련 법령 개정사항 등을 소개한다.

제Ⅴ장에서는 앞서 살펴본 기초연금 관련 정책이 반영될 경우의 재정소요를 추계하고, 현행 기준 유지 시 재정소요(기준선)와의 비교를 통하여 정책 반영에 따른 추가재정소요를 분석한다. 특히, 정책을 결정하는 과정에서 논의가 이루어질 가능성이 높은 사항에 대해서는 시나리오를 구성하여 추계결과를 제시한다.

II. 기초연금제도 소개

1. 우리나라의 기초연금제도

기초연금제도는 노인에게 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하기 위하여 2014년에 도입되었다. 본 절에서는 기초연금제도가 도입되기 이전에 시행되었던 노인수당과 경로연금제도 등 노후소득보장제도부터 현행 기초연금의 전신인 기초노령연금에 이르기까지의 연혁을 살펴본 후, 현행 기초연금제도의 운영체계와 수급대상 및 기초연금액 등 연금 지급에 관한 주요사항에 대하여 살펴보고자 한다.

가. 연혁

(1) 노인수당과 경로연금제도(1991~2007년)

기초연금제도가 도입되기 이전의 공적노후소득보장제도는 1991년에 도입된 노인수당제도를 그 출발점으로 볼 수 있다.¹⁾ 국민연금이 도입된 1988년 당시에는 가입대상을 만 60세 미만인 자로 한정함에 따라 도입 당시 이미 만 60세를 넘은 고령근로자는 연금 혜택을 받을 수 없게 되었다. 따라서, 국민연금에 가입할 수 없었던 노인을 대상으로 한 공적노후소득보장의 필요성이 제기되었고, 그 결과 노인수당제도가 도입되었다. 노인수당은 만 70세 이상의 일부 저소득층 노인에게 1994년 기준 월 1만 5,000원의 급여를 지급하였다. 이후, 1997년에 수급대상을 만 65세 이상 생활보호대상자로 확대하면서 1997년 기준으로 1인당 월 3만 5,000원, 만 80세 이상의 거택·시설보호대상자에게는 1인당 월 5만원을 지급하였다.²⁾ 노인수당은 노인보호시설 및 복지시설에서 생활하거나 생활보호대상자인 일부 빈곤계층 노인을 대상으로 하면서 그 수급률을 10% 내외로 유지하였다. 즉, 노인수당은 노후소득보장제도로서의 기능은 크지 않았고, 생계급여를 보충하는 역할에 머물렀다고 볼 수 있다.

1) 1980년에 경로우대제도를 도입하여 만 70세 이상의 노인을 대상으로 철도, 시외버스, 목욕시설 등 8개 업종에 대해서 요금의 50%를 할인하도록 하였으나, 이는 권고사항일 뿐 국가재원이 투입되는 형태는 아니었다.

2) 노인수당의 지급을 위하여 정부는 1997년 기준으로 총 1,300억원의 예산을 편성한 바 있다.

[표 1] 노인수당 수급자 현황: 1991~1997년

(단위: 천명, %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
수급자 수	76	191	181	—	193	174	265
수급률 ¹⁾	5.6	13.6	12.3	—	12.0	10.3	9.0

주: 1) 1991~1996년은 만 70세 이상 노인 대비 비중이고, 1997년은 만 65세 이상 노인 대비 비중임
자료: 한국조세재정연구원(2014)

노인수당은 1999년 국민연금제도의 전 국민 확대를 앞두고 1998년에 경로연금으로 개편되면서 수급대상이 만 65세 이상 일부 저소득층 노인으로 확대되었다. 경로연금은 만 65세 이상 노인 중 「생활보호법」에 규정된 보호대상자 및 저소득자로, 본인 및 부양의무자의 소득, 가구원 수, 재산 등을 고려하여 선별된 대상자에게 지급되었다. 수급대상의 확대 결과 1998년에 수급률이 20.4%로 증가하였으나, 그 이후 점차적으로 감소하여 2007년에는 13.6%를 기록하였다. 한편, 연금액은 「국민연금법」 상 특례노령연금의 최저지급액 수준을 고려하여 결정하였으며, 부부가 동시에 수급할 경우에는 연금액의 일부가 감액되었다. 2007년 기준으로 저소득층 노인에게 월 3만 5,000원, 기초생활수급 노인에게 월 4만 5,000원에서 5만원 사이의 급여를 지급하였다.³⁾ 한편, 경로연금제도는 국민연금이 성숙할 때까지 국민연금의 사각지대를 보완하기 위한 한시적인 제도로 평가받고 있다.⁴⁾

[표 2] 경로연금 수급자 현황: 1998~2007년

(단위: 천명, %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
수급자 수	623	575	566	584	585	620	619	619	613	654
수급률 ¹⁾	20.4	18.0	16.7	16.4	15.5	15.6	14.9	14.2	13.4	13.6

주: 1) 만 65세 이상 노인 대비 비중임
자료: 한국조세재정연구원(2014)

3) 경로연금의 지급을 위하여 정부는 2007년 기준으로 총 2,175억원의 예산을 편성한 바 있다.

4) 경로연금은 기초생활보장급여를 수급하는 노인을 제외한 저소득층에 대해서는 그 대상 범위를 1933년 7월 1일 이전 출생자로 한정하여 수급자 규모가 계속 감소하도록 설계되었기 때문에 한시적인 특성을 가지고 있었다.

(2) 기초노령연금제도(2008~2014년)

2007년 국민연금 개혁안에 대한 논의가 진행되는 과정에서 노인빈곤과 국민연금 사각지대 문제에 대한 대책이 미흡하다는 비판이 제기되었다. 이를 해결하고자 2008년 기초노령연금제도가 도입되었는데, 제도 도입 시에는 만 70세 이상 노인 중 소득하위 60%에 해당하는 자를 대상으로 하였으나, 2008년 8월부터 만 65세 이상 노인, 2009년 1월부터는 소득하위 70%로 그 대상을 확대하였다. 만 65세 이상 노인 중 소득인정액 기준 하위 70%에 해당하는 자를 대상으로 수급자의 소득인정액에 따라 연금액을 차등 지급하였다.

기초노령연금제도에서는 국민연금 전체 가입자의 연금 수급 전 3년간 평균소득월액인 A값의 5%를 기준으로 연금액을 책정하되, 가구 유형에 따라 급여액을 상이하게 지급하였다. 2014년 6월 기준으로, 단독가구 및 부부 1인 수급가구 수급자에게 최대 월 9만 9,100원을 지급하였고, 부부 2인 수급가구의 수급자에게는 최대 월 15만 8,600원을 지급하였다.

한편, 약간의 소득인정액 차이로 기초노령연금을 수급하는 사람과 수급하지 못하는 사람 간에 연금 수급으로 인하여 발생할 수 있는 소득역전을 최소화하기 위하여 연금액 일부를 소득인정액 구간별로 감액하여 지급하였고, 노인수당이나 경로연금제도와는 다르게 국민연금과의 중복 수급을 허용하였다.

[표 3] 기초노령연금의 월 최고급여액: 2008~2014년

(단위: 원)

		'08~'09.3	'09.4~'10.3	'10.4~'11.3	'11.4~'12.3	'12.4~'13.3	'13.4~'14.3	'14.4~'14.6
단독가구		84,000	88,000	90,000	91,200	94,600	96,800	99,100
부부 가구	1인수급	84,000	88,000	90,000	91,200	94,600	96,800	99,100
	2인수급	134,160	140,800	144,000	145,900	151,400	154,900	158,600

자료: 보건복지부

기초노령연금의 수급자 수는 제도 시행 첫 해인 2008년 289만명에서 매년 지속적으로 증가하여 2014년 6월에 416만명에 이르렀다. 만 65세 이상 노인 수 대비 수급자 수 비중인 수급률을 살펴보면, 2009년에 68.9%로 최고점을 기록한 후 매년 감소세를 보이다가 2014년 6월에 65.1%를 기록하였다.

[표 4] 기초노령연금의 수급자 수: 2008~2014년

(단위: 명, %)

	만 65세 이상 노인 수	수급자 수	수급률
2008	5,069,273	2,897,649	57.2
2009	5,267,708	3,630,147	68.9
2010	5,506,352	3,727,940	67.7
2011	5,700,972	3,818,186	67.0
2012	5,980,060	3,933,095	65.8
2013	6,250,986	4,065,672	65.0
2014. 6.	6,385,923	4,160,121	65.1

자료: 보건복지부

한편, 기초노령연금 지급에 따른 총 재정소요는 2008년 2조 2,094억원을 시작으로 2013년에 4조 2,785억원까지 증가하였으며, 6월까지 연금이 지급된 2014년에는 2조 1,422억원에 그쳤다. 국가는 지방자치단체의 노인인구 비율 및 재정여건 등을 고려하여 기초노령연금에 소요되는 비용의 40~90% 범위 내에서 차등 부담하였는데, 그 결과 2014년 기준으로 총 재정소요액의 약 75%가 국비로 충당되었다.

[표 5] 기초노령연금 지급에 따른 재정소요: 2008~2014년

(단위: 억원)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
총 재정소요	22,094	34,106	37,110	37,904	39,725	42,785	21,422
국비	15,908 (0.72)	24,659 (0.72)	27,202 (0.73)	28,223 (0.74)	29,636 (0.75)	32,072 (0.75)	16,073 (0.75)
지방비	6,186 (0.28)	9,447 (0.28)	9,908 (0.27)	9,681 (0.26)	10,089 (0.25)	10,713 (0.25)	5,349 (0.25)

주: ()는 총 재정소요 대비 비중

자료: 보건복지부

(3) 기초연금제도(2014년 이후)

2014년 7월에 도입된 기초연금제도는 우리나라의 높은 노인 빈곤율에 대한 사회적 관심과 함께 18대 대선에서 당시 출마한 후보들이 “기초연금 20만원 지급”, “노인 전부를 대상으로 지급” 등을 주요 공약으로 내세운 것이 그 도입의 배경이 되었다. 이후, 2013년 정부가 출범하면서 이에 관하여 구체적인 논의를 시작하였고, 그 과정에서 수급대상을 소득하위 70%로 확정된 후 이듬해 제도를 시행하기에 이르렀다.

기초연금은 소득인정액 기준 하위 70%의 노인을 수급대상으로 한다는 점에서는 기초노령연금과 유사하나, 급여액을 기존 국민연금 A값의 5%에서 10% 수준으로 상향조정하여 2014년 기준으로 단독가구 수급자에게 월 20만원, 부부 2인 가구 수급자에게 각각 월 16만원을 지급하였다. 즉, 기초연금을 수급하는 대부분의 노인에게 이전 기초노령연금 대비 최대 10만원 가량의 소득 증가가 이루어진 셈이다.

한편, 기초노령연금과 다르게 기초연금에는 국민연금과 연계하여 급여액을 일부 감액하여 지급하는 기준이 추가되었다. 기초노령연금에도 소득역전 현상을 방지하기 위하여 소득인정액 수준에 따라 급여액을 감액하는 기준이 있었는데, 기초연금은 이러한 소득인정액 수준과 함께 국민연금의 급여 수준도 고려하여 급여액을 감액하도록 설계되었다. 기초연금 관련 현황은 ‘Ⅲ. 기초연금의 지출현황’에서 보다 상세히 다루기로 한다.

[표 6] 노후소득보장제도의 주요 연혁

	공포일	법률 제·개정	주요내용
노인수당	1989. 12. 30.	「노인복지법」 전문개정	◦ 노령수당 지급의 법적근거 마련
경로연금	1997. 08. 22.	「노인복지법」 전문개정	◦ 노령수당제도 개편으로 명칭 변경 ◦ 지급시기·대상자 선정기준 등 명시
	1999. 02. 08.	「노인복지법」 개정	◦ 생활보호법 보호대상자의 타 연금 중복수급 허용 및 부부감액 미적용
기초노령 연금	2007. 04. 25.	「기초노령연금법」 제정	◦ 기초노령연금제도 도입
	2007. 07. 27.	「기초노령연금법」 개정	◦ 소득역전방지를 위한 감액 시행
	2008. 02. 29.	「기초노령연금법」 개정	◦ 연금수급자와 배우자의 개인정보 제공 의무화
기초연금	2014. 05. 20.	「기초연금법」 제정	◦ 기초연금제도 도입
	2018. 03. 27	「기초연금법」 개정	◦ 기준연금액을 25만원으로 상향조정

자료: 국회예산정책처

[표 7] 노후소득보장제도별 특징

	노인수당	경로연금	기초노령연금	기초연금
도입시기	1991년	1998년	2008년	2014년
수급대상	◦ 만 70세 이상 저소득층 노인 → 만 65세 이상 생활보호대상자	◦ 만 65세 이상 저소득층 노인	◦ 만 65세 이상 노인 ◦ 소득하위 70%	◦ 만 65세 이상 노인 ◦ 소득하위 70%
급여수준	◦ 35,000원~50,000원	◦ 20,000원~50,000원	◦ 국민연금 A값의 5% 수준	◦ 국민연금 A값의 10% 수준
감액여부	◦ 해당사항 없음	◦ 부부 2인 수급자 12.5% 감액	◦ 부부 2인 수급자 20% 감액 ◦ 소득역전방지 감액	◦ 부부 2인 수급자 20% 감액 ◦ 소득역전방지 감액
급여조정	◦ 해당사항 없음	◦ 해당사항 없음	◦ 국민연금 A값에 따라 조정	◦ 전국소비자물가 변동률에 연동 ◦ 5년마다 적정성 평가를 실시

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

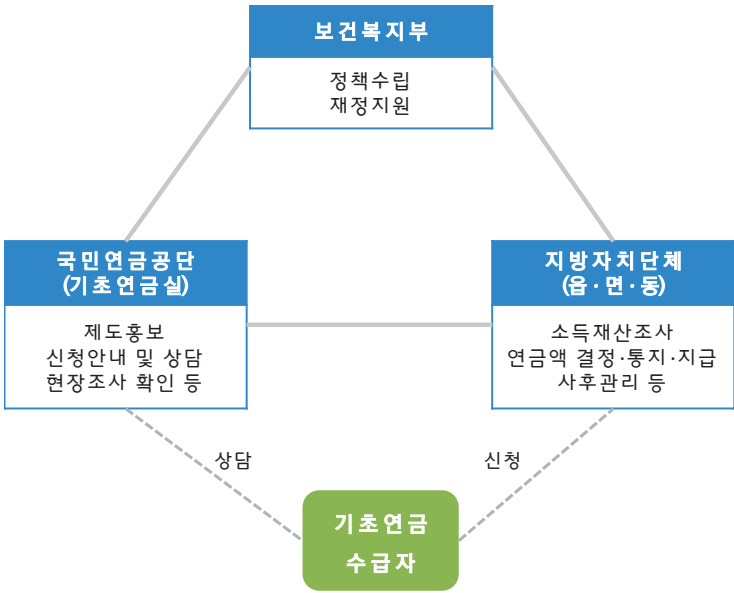
나. 운영체계

기초연금제도의 운영에 관한 업무는 보건복지부와 지방자치단체, 국민연금공단이 분담하여 수행하고 있다. 보건복지부는 기초연금에 관한 전반적인 사항을 계획·조정하고, 수급자 및 수급액에 관한 정책을 수립하며, 기초연금의 재정에 관한 업무를 수행한다. 지방자치단체는 기초연금 수급자격 및 변동사항 등에 관한 자료, 금융정보 등을 조회·확인할 수 있는 공적 기관으로, 기초연금 수급 신청 및 접수, 신청자의 소득·재산 조사, 연금액 결정·통지·지급, 사후관리, 부당이득 환수 발생 시 결정·징수 등의 업무를 수행하고 있다.

한편, 국민연금공단은 지방자치단체의 복지 관련 업무 부담을 경감하기 위하여 기초연금 관련 전담 조직으로 기초연금실을 두고 있으며, 제도 홍보, 신청 안내 및 상담, 찾아뵙는 서비스, 현장 확인 업무 등을 전담하여 수행하고 있다. 구체적인 사

례를 살펴보면, 기초연금의 수급가능성이 높은 노인을 대상으로 안내문을 발송하거나 상담을 실시하고, 거동이 불편하거나 격오지·원거리 거주자 등을 대상으로 방문접수를 실시한다. 또한, 공적 자료가 확보되지 않아 현장 확인 조사가 필요한 경우, 지방자치단체의 의뢰에 따라 현장 확인 조사를 실시하기도 한다.

[그림 1] 기초연금제도의 운영체계



자료: 국회예산정책처

다. 기초연금의 지급

(1) 수급대상

기초연금은 만 65세 이상인 자 중에서 소득 및 재산 수준에 따라 산정된 소득인정액이 선정기준액 이하인 노인을 수급대상으로 한다.⁵⁾ 먼저, 소득인정액은 노인 가구의 근로소득 등을 기초로 하는 소득평가액과 재산을 소득으로 환산한 소득환산액을 합산한 월 단위 금액으로, 다음과 같은 방법으로 산정된다.

5) 「기초연금법」 제3조(기초연금 수급권자의 범위 등) ① 기초연금은 65세 이상인 사람으로서 소득인정액이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액 이하인 사람에게 지급한다.

[표 8] 소득인정액 산정기준

소득인정액 = 소득평가액¹⁾ + 재산의 소득환산액²⁾	
1) 소득평가액 = {0.7 × (근로소득 - 84만원)}* + 기타소득**	
* 상시근로소득에서 84만원 공제 후 30% 추가공제	
** 기타소득: 사업소득, 공적이전소득, 무료임차소득, 재산소득 (단, 이자소득은 월 4만원 공제)	
2) 재산의 소득환산액 = [{(일반재산 - 기본재산액) + (금융재산 - 2,000만원) - 부채} × 재산의 소득환산율 ÷ 12월] + P*	
* P: 고급자동차 및 회원권의 가액	

주: 2018년 기준
자료: 보건복지부

선정기준액은 기초연금의 수급대상을 판별하기 위한 소득기준이 되는 월 단위 금액으로, 기초연금 수급자가 만 65세 이상 노인의 70% 수준이 되도록 설정된다.⁶⁾ 당해 연도 선정기준액은 보건복지부장관이 전년도 12월 31일까지 고시하고, 당해 연도 1월 1일부터 12월 31일까지 적용된다. 기초연금 도입 첫 해인 2014년의 선정기준액은 단독가구의 경우 월 87만원, 부부가구의 경우 월 139만 2,000원이었으며, 이후 매년 인상되어 2018년에 단독가구의 경우 월 131만원, 부부가구의 경우 월 209만 6,000원이 되었다.

[표 9] 기초연금의 선정기준액: 2014~2018년

(단위: 원, %)

	선정기준액		평균 증가율
	단독가구	부부가구	
2014	870,000	1,392,000	-
2015	930,000	1,488,000	6.9
2016	1,000,000	1,600,000	7.5
2017	1,190,000	1,904,000	19.0
2018	1,310,000	2,096,000	10.1

자료: 보건복지부

6) 「기초연금법」 제3조(기초연금 수급권자의 범위 등) ② 보건복지부장관은 선정기준액을 정하는 경우 65세 이상인 사람 중 기초연금 수급자가 100분의 70 수준이 되도록 한다.

한편, 기초연금은 공무원, 사립학교교직원, 군인, 별정우체국직원 등 직역연금 수급권자 및 그 배우자를 수급대상에서 제외한다.⁷⁾ 다만, 예외적으로 직역재직기간 10년 미만인 연계퇴직연금수급권자 및 그 배우자, 장해보상금, 유족연금일시금, 유족일시금(공무상 사망 등에 따라 유족연금 대신 받은 경우)을 받은 이후 5년이 경과된 직역연금 수급권자 및 그 배우자는 기초연금의 수급대상에 포함된다.

기초연금 수급대상에서 제외되는 직역연금 수급권자 및 그 배우자 중 특례 대상에 해당하여 기준연금액의 50%를 기초연금액으로 지급하는 경우가 있는데, 이는 1949년 6월 30일 이전 출생자로 종전 「기초노령연금법」에 따른 기초노령연금 수급권자의 소득인정액이 선정기준액 이하인 경우, 1996년 6월 30일 이전 출생자로 「장애인연금법」 부칙 제4조에 따른 장애인연금 특례수급권자가 만 65세에 도달하여 기초연금 특례대상자가 되는 경우, 만 65세 도달 당시의 소득인정액이 선정기준액 이하인 경우 등이 해당한다.

7) 「기초연금법」 제3조(기초연금 수급권자의 범위 등) ③ 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 연금의 수급권자와 그 배우자나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 연금을 받은 사람 중 대통령령으로 정하는 사람과 그 배우자에게는 기초연금을 지급하지 아니한다.

1. 「공무원연금법」 제28조, 「공무원 재해보상법」 제8조 또는 「사립학교교직원 연금법」 제42조제1항에 따른 퇴직연금, 퇴직연금일시금, 퇴직연금공제일시금, 장해연금, 비공무상 장해연금, 비직무상 장해연금, 장해일시금, 비공무상 장해일시금, 비직무상 장해일시금, 퇴직유족연금, 장해유족연금, 순직유족연금, 직무상유족연금, 위험직무순직유족연금, 퇴직유족연금일시금 또는 퇴직유족일시금[퇴직유족일시금의 경우에는 「공무원 재해보상법」 제20조제1항에 따라 순직유족연금의 수급권자가 순직유족연금을 갈음하여 선택한 경우(「사립학교교직원 연금법」 제42조제1항에 따른 직무상유족연금의 수급권자가 직무상유족연금을 갈음하여 선택한 경우를 포함한다) 및 같은 법 제20조제2항에 따라 위험직무순직유족연금의 수급권자가 위험직무순직유족연금을 갈음하여 선택한 경우로 한정한다]
2. 「군인연금법」 제6조에 따른 퇴역연금, 퇴역연금일시금, 퇴역연금공제일시금, 상이연금, 유족연금 또는 유족연금일시금
3. 「별정우체국법」 제24조제2항에 따른 퇴직연금, 퇴직연금일시금, 퇴직연금공제일시금, 유족연금 또는 유족연금일시금
4. 「국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률」 제10조 또는 제13조에 따른 연계퇴직연금 또는 연계퇴직유족연금 중 같은 법 제2조제1항제7호에 따른 직역재직기간이 10년 이상인 경우의 연계퇴직연금 또는 연계퇴직유족연금

(2) 기준연금액

기초연금 급여액을 결정할 때 기준연금액을 바탕으로 기초연금액이 산정된다. 기준연금액에서 국민연금 소득재분배 급여금액(A급여액)⁸⁾ 등을 차감하여 기초연금액을 산정하므로 기준연금액은 기초연금 수급권자에게 지급되는 최대 금액이 된다.

기준연금액은 전년도 기준연금액에 전국소비자물가변동률을 반영하여 조정한 후 보건복지부장관이 매년 고시한다. 이와 같이 고시된 기준연금액은 「국민연금법」 제51조제3항을 준용하여 당해 연도 4월 1일부터 차년도 3월 31일까지 적용된다. 기준연금액은 기초연금 도입 첫 해인 2014년 7월 이후 20만원에서 시작하여 매년 물가변동률이 반영되면서 소폭의 상승세를 유지하다, 2018년 3월 「기초연금법」이 개정됨에 따라 2018년 9월 25만원으로 상향조정되었다.⁹⁾

[표 10] 기초연금의 기준연금액: 2014년 7월~2019년 3월

(단위: 원)

	'14.7~'15.3	'15.4~'16.3	'16.4~'17.3	'17.4~'18.3	'18.4~'18.8	'18.9~'19.3
기준연금액	200,000	202,600	204,010	206,050	209,960	250,000

자료: 보건복지부

한편, 정부는 2018년 7월에 「저소득층 소득지원 대책」과 함께 기초연금의 인상(안)을 발표하였다. 동 계획은 소득하위 20%에 해당하는 노인과 소득하위 20~40%에 해당하는 노인을 대상으로 기준연금액을 각각 2019년과 2020년에 30만원으로 상향조정하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 이에 관한 내용은 ‘IV. 기초연금의 정책동향’에서 보다 상세히 다루기로 한다.

8) 국민연금 급여액 중에서 기초연금적 성격을 가진 부분으로, 국민연금 가입기간 및 전체가입자 평균소득월액의 평균액에 비례하여 개인별 소득에 관계없이 모든 가입자에게 동일하게 산정되는 금액이다.

9) 「기초연금법」 제5조(기초연금액의 산정) ① 기초연금 수급권자에 대한 기초연금의 금액(이하 “기초연금액”이라 한다)은 제2항에 따른 기준연금액(이하 “기준연금액”이라 한다)과 국민연금 급여액 등을 고려하여 산정한다.

② 기준연금액은 보건복지부장관이 그 전년도의 기준연금액에 대통령령으로 정하는 바에 따라 전국소비자물가변동률(「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전국소비자물가변동률을 말한다. 이하 같다)을 반영하여 매년 고시한다. 이 경우 그 고시한 기준연금액의 적용기간에 관하여는 「국민연금법」 제51조제3항을 준용한다.

③ 제2항 전단에도 불구하고 2018년의 기준연금액은 25만원으로 한다.

(3) 기초연금액

기초연금은 매년 조정된 기준연금액을 기준으로 하여 국민연금 수급여부 및 수급액, A급여액 등에 의하여 기초연금액을 산정한 후, 부부 동시 수급여부, 소득역전 여부를 고려하여 기초연금액의 일부를 감액하는 과정을 거쳐 최종 기초연금 급여액을 결정한다.

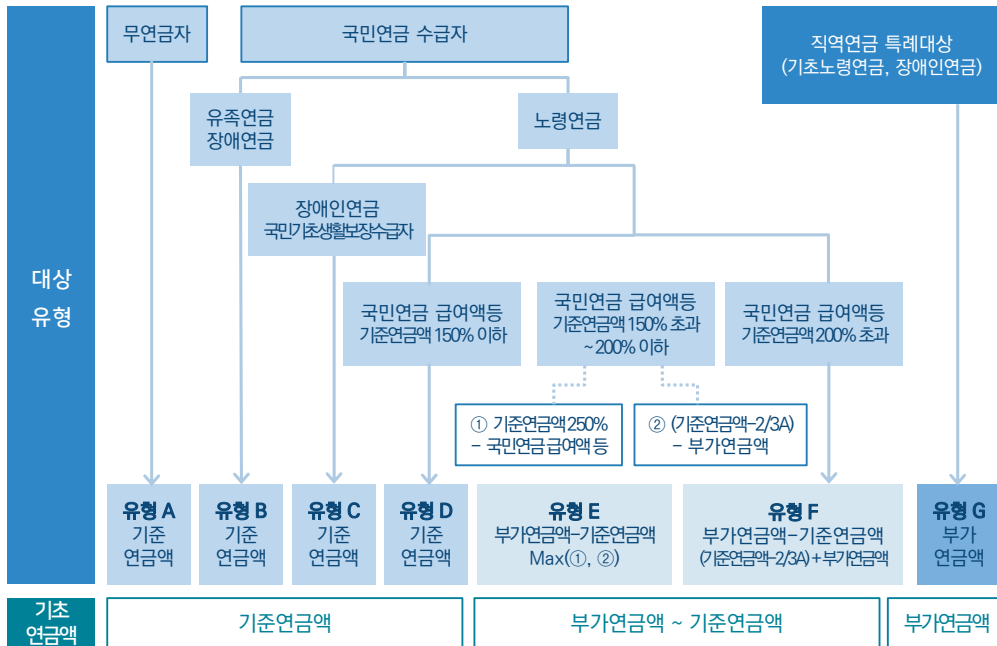
먼저, 대상유형별 기초연금액의 산정기준을 살펴보면 크게 세 가지로 구분된다. 첫째, 기준연금액을 기초연금액으로 산정하는 경우로, [그림 2]의 유형 A, B, C, D에 해당한다. 무연금자, 국민연금 중 유족·장애연금, 장애인연금, 국민기초생활보장 수급권자, 그리고 국민연금의 노령연금 수급자 중 국민연금 급여액에서 부양가족연금액을 제외한 금액(이하 “국민연금 급여액등”이라 한다)이 기준연금액의 150% 이하인 자의 경우가 이에 해당한다.

둘째, 기준연금액과 부가연금액 사이에 해당하는 금액을 기초연금액으로 산정하는 경우로, [그림 2]의 유형 E, F에 해당한다. 여기서 부가연금액이란 앞서 언급한 바와 같이 기준연금액의 50%에 해당하는 금액이다. 국민연금의 노령연금 수급권자의 경우에는 국민연금 수급으로 소득재분배 혜택을 일정 수준 이상 받는 자를 대상으로 기초연금액을 감액하여 산정한다. 이와 같은 감액은 국민연금의 노령연금 수급자 중 국민연금 급여액등이 기준연금액의 150%를 초과하는 자를 대상으로 하는데, 산정 방식은 국민연금 급여액등이 기준연금액의 150% 초과 ~ 200% 이하인 경우와 기준연금액의 200%를 초과하는 경우에 다르게 적용된다. 국민연금 급여액등이 기준연금액의 150% 초과 ~ 200% 이하인 경우, A급여액을 적용한 산식과 국민연금 급여액등을 적용한 산식 중 그 산출액이 큰 금액을 기초연금액으로 산정한다. 한편, 국민연금 급여액등이 기준연금액의 200%를 초과하는 경우에는 A급여액을 적용한 산식에 따라 기초연금액을 산정한다.¹⁰⁾

10) 「기초연금법」 제6조(국민연금 급여액등에 따른 기초연금액 산정의 특례) ① 제5조에도 불구하고 제5조제4항 각 호 또는 같은 조 제6항에 해당하는 사람 중 「국민연금법」 및 「국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률」에 의한 수급권에 따라 매월 지급 받을 수 있는 급여액(「국민연금법」 제52조에 따른 부양가족연금액을 제외한 금액으로 한다. 이하 “국민연금 급여액등”이라 한다)이 기준연금액의 100분의 150 이하인 사람에게 지급하는 기초연금액은 기준연금액으로 한다. ② 제5조에도 불구하고 제5조제4항 각 호 또는 같은 조 제6항에 해당하는 사람 중 국민연금 급여액등이 기준연금액의 100분의 150 초과 100분의 200 이하인 사람에게 지급하는 기초연금액은 기준연금액의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 제5조에 따라 산정된 금액 이상으로 달리 정할 수 있다.

셋째, 부가연금액을 기초연금액으로 산정하는 경우로, [그림 2]의 유형 G에 해당한다. 이 유형에는 직역연금 특례대상자가 해당한다.

[그림 2] 기초연금액의 산정



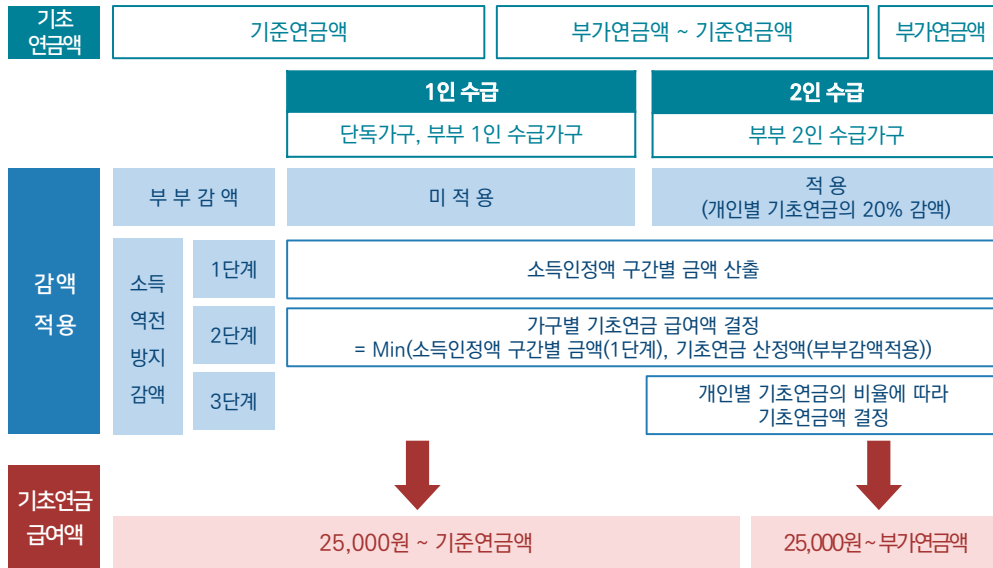
자료: 보건복지부

이와 같이 산정된 개인별 기초연금액에서 대상자의 가구유형과 소득인정액에 따라 일부를 감액하여 최종 기초연금 급여액을 결정한다. 대상자의 가구유형에 따른 감액은 부부 2인이 수급하는 가구의 경우로, 각각의 기초연금액에서 20%씩 감액한다.¹¹⁾ 또한, 소득인정액에 따른 감액은 가구의 소득인정액에 가구 구성원의 기초연금액(부부 2인 수급가구는 부부감액 적용 이후)을 합산하였을 때 선정기준액을 초과하는 경우로, 소득인정액 구간별 감액을 적용하여 가구 단위 기초연금 급여액을 결정한다.¹²⁾ 현행 구간별 계단 방식 감액제도는 2018년 8월 「기초연금법 시행령」이 개정됨에 따라 2019년 1월부터 슬라이딩 방식으로 전환될 예정이다. 이에 관한 내용은 ‘IV. 기초연금의 정책동향’에서 보다 상세히 다루기로 한다.

11) 「기초연금법」 제8조(기초연금액의 감액) ① 본인과 그 배우자가 모두 기초연금 수급권자인 경우에는 각각의 기초연금액에서 기초연금액의 100분의 20에 해당하는 금액을 감액한다.

12) 「기초연금법」 제8조(기초연금액의 감액) ② 소득인정액과 제5조부터 제7조까지에 따른 기초연금액(제1항이 적용되는 경우에는 그 감액분이 반영된 금액을 말한다)을 합산한 금액이 선정기준액 이상인 경우에는 선정기준액을 초과하는 금액의 범위에서 기초연금액의 일부를 감액할 수 있다.

[그림 3] 기초연금액의 감액에 따른 기초연금 수급액 결정



자료: 보건복지부

[참고] 기초연금 관련 용어

용어	용어설명
소득인정액	노인 가구의 근로소득 등을 기초로 하는 소득평가액과 재산을 소득으로 환산한 소득환산액을 합산한 월 단위 금액
선정기준액	기초연금의 수급대상을 판별하기 위한 소득기준이 되는 월 단위 금액으로, 기초연금 수급자가 만 65세 이상 노인의 70% 수준이 되도록 설정
기준연금액	기초연금 수급권자에게 지급되는 최대 금액으로, 기준연금액에서 국민연금 A급여액 등을 반영하여 기초연금액을 산정
부가연금액	기준연금액의 50%에 해당하는 금액
기초연금액	기준연금액, 국민연금 급여액등, 국민연금 A급여액, 부가연금액에 의하여 개인별로 산정된 금액
기초연금 급여액	개인별로 산정된 기초연금액에서 부부감액 및 소득역전방지감액을 적용한 금액으로, 기초연금 수급권자의 월 급여액을 의미
국민연금 급여액등	국민연금의 노령연금 수급자 중 국민연금 급여액에서 부양가족연금액을 제외한 금액
소득재분배 급여금액 (A급여액)	‘국민연금 급여액등’에서 기초연금적 성격을 가진 부분으로, 국민연금 가입기간 및 전체가입자 평균소득월액의 평균액에 비례하여 개인별 소득에 관계없이 모든 가입자에게 동일하게 산정되는 금액

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

2. 외국의 기초연금제도

기초연금제도는 덴마크가 노인빈곤을 해소하고자 1891년에 최초로 빈곤노인에 대하여 최소한의 소득보장을 하는 공공부조형태로 도입하였다. 이후 1898년에 뉴질랜드, 1908년에 호주와 영국이 기초연금제도를 도입하였고, 현재 여러 국가에서 제도를 도입하여 자국의 여건과 상황에 맞추어 운영하고 있다. 따라서, 국가마다 기초연금의 운영 방식과 기준 등이 다소 상이하나, 기본적 수준의 정액급여를 가능한 대부분의 노인에게 지급하는 연금을 기초연금으로 보는 것이 일반적인 시각이다. 이때 ‘기본적 수준’은 국가마다 차이가 있으나, 통상적으로 평균임금의 20~40% 수준을 의미한다. 이와 같은 기준을 만족하는 주요 국가로는 호주, 덴마크, 아이슬란드, 일본, 영국, 캐나다, 뉴질랜드, 네덜란드를 들 수 있다.

[표 11] 국가별 평균임금 대비 기초연금액 비율

(단위: %)

	호주	덴마크	아이슬란드	일본	영국	캐나다	뉴질랜드	네덜란드
비율	27.6	36.2	23.6	34.3	22.2	32.7	40.0	26.3

자료: OECD(2017)

본 절에서는 기초연금제도의 유형을 구분하여 각각의 특징을 비교하고, 각 유형에 속하는 대표적인 국가를 정하여 실제로 제도가 어떻게 운영되고 있는지 관련 현황과 함께 살펴보기로 한다.

가. 기초연금제도의 유형

기초연금제도는 가능한 모든 국민을 대상으로 노후에 정액의 연금을 지급하는 것을 목적으로 하는 공적 연금제도로, 그 적용과 수혜의 보편성이 매우 중요한 가치이다. 그러나, 기초연금의 유형을 구분하여 살펴보면 유형별로 대상자 선정 기준에서 차이를 보이고, 따라서 수급대상의 범위도 달라진다. 다만, 연금액은 기초연금의 전 유형에 걸쳐 수급자의 기여 여부를 불문하고 보편적으로 지급하는 것이 원칙이며, 기여를 요건으로 하더라도 그 기준이 엄격히 적용되지 않는 경우가 많다.

기초연금제도의 유형에 관한 연구는 노후소득보장체계 유형연구의 일부분으로 수차례 시도되어 왔으며, 각 연구의 목적에 따라 그 유형이 상이하게 구분되었다. 김원섭·이용하(2014)는 노인기초보장제도를 단층 사회부조형 기초연금, 단층 사회부조방식의 기초보장제도, 기초연금과 사회부조방식이 결합된 복층형, 복지연금과 최저연금의 혼합 기초보장제도 등 네 가지 유형으로 구분하면서 기초연금을 유형화하였다. 한편, 최옥금·한신실(2017)은 기초연금제도를 수당형과 보험형으로 구분하고, 강제가입 퇴직연금과 공적 비례연금의 조합을 통하여 그 유형을 세 가지로 구분하기도 하였다.

국가별 기초연금제도의 역할과 성격의 차이, 그에 따라 상이한 급여 수준 등을 종합적으로 살펴보기 위해서는 공적노후소득보장체계를 전반적으로 검토할 필요가 있으나, 본 연구에서는 각 국의 기초연금제도를 개괄하고 우리나라의 제도와 비교하는 것을 그 목적으로 함에 따라 기초연금제도에 한정하여 그 유형을 구분한다. 따라서, 선행 연구를 참고로 기초연금제도를 소득 및 자산조사에 따라 연금을 지급하는 부조형, 개인의 보험료 기여 실적을 바탕으로 하는 보험형, 거주요건을 전제로 하여 연금을 지급하는 수당형 등 크게 세 가지 유형으로 구분하여 살펴본다.

부조형 기초연금제도는 소득 및 자산조사를 실시하여 일정한 소득 수준 이하인 저소득층 노인에게 연금을 지급하는 방식으로, 국가가 그 재원을 충당한다. 이 유형의 기초연금제도는 과거의 소득활동 여부 및 기여 여부와 무관하게 수급자격이 주어지므로 저소득층 노인을 보다 집중적으로 지원할 수 있는 점, 수급에 대한 권리 개념이 약하므로 정치적·경제적 상황에 따라 지급액 및 지급대상 등 기준이 쉽게 변하는 점이 특징이다.

보험형 기초연금제도의 경우는 피보험자의 보험료에 의하여 재원이 충당되며, 기초연금 수급권은 수급권자가 기여한 실적에 따라 인정되기 때문에 권리로서의 개념이 강하다. 또한, 일반조세 재원으로 저소득층 노인에게 경제적 원조를 하는 것을 꺼리는 사회에서 중·고소득층으로부터 저소득층으로의 소득이전이 가능한 대안으로 보는 견해가 있다.

수당형 기초연금제도는 국가가 재원을 마련하는 점에서 부조형 기초연금제도와 유사하나, 기초연금 수급권이 소득과 무관하게 모든 국민에게 주어진다는 점에서 차이가 있다. 또한, 보험형 기초연금제도와 비교해 볼 때, 부조형 기초연금에 비하여 상대적으로 수급권자의 범위가 넓다는 점이 유사하나, 보험료 납부실적에 따

라 기초연금 수급권이 제한될 수 있는 보험형 기초연금제도와는 달리 모든 국민에게 수급권이 보장된다. 이 제도는 보편주의 원리에 입각하여 모든 국민을 동등하게 대우하므로 관리가 용이하다는 점과 일정 연령에 도달하는 모든 국민을 대상으로 하기 때문에 일반적으로 많은 재원이 소요된다는 점이 특징이다.

[표 12] 유형별 기초연금제도의 특징 및 해당국가

	특 징	해당국가
부조형	소득·자산 수준에 따른 차별적 부조	호주, 덴마크, 아이슬란드
보험형	피보험자의 보험료로 재원 충당	일본, 영국
수당형	소득에 무관하게 연금액 지급	캐나다, 뉴질랜드, 네덜란드

자료: 국회예산정책처

나. 부조형 기초연금제도: 호주

부조형 기초연금제도를 운영하고 있는 대표적인 국가인 호주는 1908년에 「장애 및 노령연금법 1908」(The Invalid and Old Age Pensions Act 1908)을 제정하면서 기초연금제도를 도입하였다. 기초연금에 대한 호주 정부의 지출은 매년 증가세를 보이고 있으며, 2016년과 2017년 사이 1년간 지출 총액은 442.2억 호주달러로 나타났다.

[표 13] 호주의 기초연금 지출액: 2012~2017년

(단위: 억 호주달러)

	2012~2013	2013~2014	2014~2015	2015~2016	2016~2017
기초연금 지출액	362.8	393.9	413.7	432.3	442.2

자료: Australian Government, Department of Human Services(2017) 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재작성

호주 기초연금의 연금액, 수급대상 및 현황, 그리고 소득 및 자산조사에 따른 수급기준에 관한 내용은 다음과 같다.

(1) 기초연금액

호주 정부는 2009년에 연금개혁을 통하여 부부가구의 전액수급 기준으로 남성근로자 주간평균소득(Male Total Average Weekly Earnings: MTAWЕ)의 41.76%를 보장하도록 하였으며, 단독가구 수급의 경우에는 부부가구가 수급할 수 있는 최고액의 3분의 2에 해당하는 금액, 즉 MTAWЕ의 27.7% 수준을 보장하도록 하였다.

2018년 기준으로 기초연금 수급의 최고액은 단독가구의 경우 2주당 834.40호주달러이고, 부부가구의 경우 1인당 2주에 629호주달러이다.¹³⁾ 부부가 질병으로 인하여 별거하는 경우에는 단독가구 기준이 적용되며, 배우자가 감옥에 가거나 정신 관련 병원에 입원한 경우에도 남은 배우자는 단독가구 기준이 적용된다.

한편, 호주는 기초연금액의 실질가치를 유지하기 위하여 매년 3월 20일과 9월 20일 두 차례에 걸쳐 소비자물가지수와 연금수급자 및 수혜자 생활비 지수(Pensioner and Beneficiary Living Cost Index: PBLCI) 중에서 큰 것을 반영하여 기초연금액을 조정하고 있다.

(2) 수급대상

호주의 기초연금은 주거, 연령, 소득 및 자산조사의 요건을 충족해야 수급이 가능하다. 먼저, 주거요건은 연금을 신청할 당시 호주 거주자이어야 하며, 그 시점으로부터 최소 10년 이상 연속하여 거주하여야 한다. 다만, 연속하여 5년 이상 거주한 경우에는 사회보장협약(International Social Security Agreement)에 가입한 국가에서의 거주기간을 합산하여 산정할 수 있다.

기초연금의 수급이 가능한 최소 연령은 기존에 만 65세이었으나, 2017년 7월부터 만 65.5세로 상향조정되었다. 호주 정부는 이를 점진적으로 조정하여 2023년에 수급개시연령을 만 67세까지 조정할 계획을 가지고 있다.

13) 2018년 10월 기준 환율을 고려하여 원화로 환산하는 경우, 834.40호주달러와 629호주달러는 각각 67만 1,000원과 50만 5,800원에 해당하는 금액이다.

[표 14] 호주의 기초연금 수급개시연령

출생시기	수급개시연령
1952. 7. 1. 이전	65세
1952. 7. 1. ~ 1953. 12. 31.	65.5세
1954. 1. 1. ~ 1955. 6. 30.	66세
1955. 7. 1. ~ 1956. 12. 31.	66.5세
1957. 1. 1. 이후	67세

자료: Australian Government, Department of Human Services(2018)

기초연금 수급자 현황을 살펴보면, 최근 수급자 수가 매년 증가하다 2016 ~ 2017년에 감소세로 전환되면서, 만 65세 이상 노인의 65.8%에 해당하는 250만명이 기초연금을 수급한 것으로 나타났다. 이들 수급자 중에서 61.8%가 연금 전액을 수급하였고, 나머지 38.2%에 해당하는 노인이 소득 및 자산조사 결과에 따라 감액된 연금을 수급하였다.

[표 15] 호주의 기초연금 수급자 현황: 2012~2017년

(단위: 만명, %)					
	2012~2013	2013~2014	2014~2015	2015~2016	2016~2017
수급자 수	236 (69.4)	241 (69.8)	249 (69.8)	254 (69.0)	250 (65.8)
전액수급 비중	59.1	58.9	58.3	58.0	61.8
감액수급 비중	40.9	41.1	41.7	42.0	38.2

주: ()안은 만 65세 이상 노인 중 수급자 비중

자료: Australian Government, Department of Human Services(2017) 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 재작성

(3) 수급기준

호주의 모든 사회보장제도는 공공부조방식이지만, 기초연금은 저소득층만을 특정하여 연금을 지급하는 방식이 아니라 부유한 계층을 제외하는 역공공부조 방식을 채택하고 있기 때문에 기초연금을 수급하기 위해서는 소득 및 자산조사를 거쳐야 한다. 연금액은 수급자의 기본금액에 각종 부가금액을 더하여 최대 지불금액을 산출

한 후, 소득 및 자산 제한 기준에 따라 최대 지불금액에서 공제하는 방식으로 산정하며, 자산조사와 소득조사를 통하여 산출된 지급액 중에서 낮은 금액으로 최종 지급한다.

2016~2017년 기준 기초연금 수급자 현황에 따르면, 연금을 감액 수급한 노인 중 소득조사 결과에 따라 감액된 노인이 전체 수급자의 25.3%이었고, 자산조사 결과에 따라 감액된 노인이 전체 수급자의 12.8%를 보여 소득조사 결과에 따른 감액이 자산조사 결과에 따른 감액에 비하여 2배 정도 많게 나타났다.

소득한도를 살펴보면, 연금 전액을 수급하기 위해서는 단독가구 기준 172호주달러(2주 단위, 이하 동일하다), 부부가구 또는 질병으로 별거하는 경우에는 304호주달러를 넘지 않아야 한다. 한편, 감액 수급의 상한액은 단독가구 기준 2,004.60호주달러, 부부가구 기준 3,066.80호주달러, 질병으로 별거하는 경우 3,969.20호주달러이다. 따라서, 단독가구 기준으로 2주간 소득이 172호주달러 미만이면 연금 전액을 수급할 수 있고, 이를 초과하는 경우 1호주달러당 연금액이 50센트씩 감액(부부가구는 각 25센트씩 감액)되어 2,004.60호주달러를 초과하면 기초연금을 받을 수 없다.

[표 16] 호주의 기초연금 수급을 위한 소득한도: 2018년

(단위: 호주달러)

가구유형	전액수급	감액수급
단독가구	172	2,004.60
부부가구	304	3,066.80
질병에 의한 별거	304	3,969.20

주: 소득한도는 2주 단위의 한도액

자료: Australian Government, Department of Human Services(2018)

자산조사의 기준은 가구유형과 주택소유 여부에 따라 달라진다. 연금 전액을 수급하기 위해서는 총 자산금액이 유주택자의 경우 단독가구 기준 25만 8,500호주달러, 부부가구 또는 질병으로 별거하는 경우에는 38만 7,500호주달러를 넘지 않아야 하고, 무주택자의 경우 단독가구 기준 46만 5,500호주달러, 부부가구 또는 질병에 의한 별거 시 59만 4,500호주달러를 넘지 않아야 한다. 한편, 감액 수급의 상한액은 유주택자의 경우 단독가구 기준 56만 4,000호주달러, 부부가구 기준 84만

8,000호주달러, 질병에 의한 별거 시 99만 8,500호주달러이고, 무주택자의 경우 단독가구 기준 77만 1,000호주달러, 부부가구 기준 105만 5,000호주달러, 질병에 의한 별거 시 120만 5,500호주달러이다. 이와 같은 기준에 자산 1,000호주달러당 연금액이 3호주달러가 감액되며, 자산조사의 조사대상에는 수급 대상자 본인이 거주하는 주택은 포함되지 않는다.

[표 17] 호주의 기초연금 수급을 위한 자산기준: 2018년

(단위: 호주달러)

가구유형	전액수급		감액수급	
	유주택	무주택	유주택	무주택
단독가구	258,500	465,500	564,000	771,000
부부가구	387,500	594,500	848,000	1,055,000
질병에 의한 별거	387,500	594,500	998,500	1,205,500

자료: Australian Government, Department of Human Services(2018)

다. 보험형 기초연금제도: 일본

일본은 1985년에 연금법 개정을 통하여 기존의 국민연금 적용대상을 전 국민으로 확대하면서, 국민 공통의 정액 연금급여를 지급하는 기초연금제도를 도입한 후 현재까지 이를 보험방식으로 운영하고 있다. 일본 기초연금의 수급대상과 연금액, 보험가입대상, 보험료에 관한 내용은 다음과 같다.

(1) 수급대상 및 연금액

일본의 기초연금제도는 보험방식으로, 연금의 수급자격을 충족하기 위해서는 보험료를 납부한 기간과 보험료 면제기간의 합이 10년을 넘어야 한다. 이는 기존에 25년이었던 것이 2017년 8월 이후 10년으로 그 자격요건이 대폭 완화된 데 따른 것이다. 또한, 연령요건을 충족하여야 하는데 지급개시 연령은 만 65세이다.

2018년 4월 기준 국민연금의 수급자 수 및 연금액 현황을 살펴보면, 총 3,487만명이 국민연금을 수급하고 있으며, 월 평균 연금액은 5만 5,645엔으로 나타났다. 보험료를 40년간 납부했을 경우 연금액을 전액 받을 수 있는데, 이는 노령연금 기

준으로 월 6만 4,942엔¹⁴⁾이다. 따라서 노령연금 수급자는 평균적으로 1만엔 정도 감액된 연금액을 받는다고 볼 수 있다.

[표 18] 일본의 국민연금(기초연금) 수급자 수 및 연금액: 2018년 4월 기준

(단위: 명, 엔)

	수급자 수	월 평균 연금액
국민연금(기초연금)	34,870,268	55,645

자료: 일본연금기구(2018)

(2) 보험가입대상

기초연금제도가 도입되기 이전의 국민연금은 자영자 등을 대상으로 운영되었던 제도였으나, 1985년 기초연금제도의 시행과 더불어 회사원 및 공무원 그리고 무소득 배우자까지 모든 국민이 가입 및 보험료 납부의 의무를 갖는 제도로 변화하였다.¹⁵⁾ 일본의 기초연금에 해당하는 국민연금은 1층과 2층으로 구성된 일본의 공적연금제도 상에서 1층에 위치한다. 모든 공적연금 가입자는 국민연금의 의무가입 대상자이며, 가입대상에 따라 제1호부터 제3호로 구분된다. 제1호 가입자는 자영업자와 제2호 및 제3호에 속하지 않는 모든 국민 등이고, 제2호 가입자는 회사원과 공무원 등이며, 제3호 가입자는 제2호 가입자의 피부양 배우자이다.

[그림 4] 일본의 공적연금 체계

2층	후생연금보험		
1층	국민연금(기초연금)		
가입대상	제1호	제2호	제3호
	자영업자 등	회사원, 공무원 등	제2호 가입자의 피부양 배우자

자료: 일본후생노동성(2018)

14) 일본연금기구에 따르면, 2018년 4월 기준 전액 연금액은 연 77만 9,300엔으로, 월 연금액은 6만 4,942엔으로 환산된다.

15) 참고로, 1987년도 후생백서(厚生白書, 1987年版)에서는 기초연금제도 도입의 의의로 다음 세 가지를 꼽았다. 첫째, 전 국민이 동일한 액수의 부담을 지고 동일한 액수의 급여를 받음으로써 부담과 급여 면에서의 공정성을 달성한 점, 둘째, 산업구조 및 취업상황 등 변화에 의한 영향을 받지 않고 안정적으로 제도를 운영할 수 있게 된 점, 셋째, 국민 1인당 1개의 기초연금 지급을 통하여 주부들의 연금권이 확립된 점이다.

2013년 이후 국민연금의 가입자 현황을 살펴보면, 전체 가입자 수는 6,700만명대를 유지하고 있다. 가입유형별로 보면, 제1호와 제3호의 경우 매년 감소하고 있는 반면, 제2호의 경우 지속적인 증가세를 보이고 있다.

[표 19] 일본의 국민연금(기초연금) 가입자 현황: 2013~2017년

(단위: 만명)

	2013	2014	2015	2016	2017
가입자 수	6,718	6,713	6,712	6,731	(6,731)
제1호	1,805	1,742	1,668	1,575	1,505
제2호	3,967	4,039	4,129	4,266	(4,356)
제3호	945	932	915	889	870

주: ()는 2016년 말 실적을 바탕으로 한 추정치

자료: 일본후생노동성(2018)

(3) 보험료

일본 정부는 2005년부터 2017년까지 매년 기본인상액 280엔을 기준으로 물가와 임금상승률을 적용하여 기초연금 보험료를 인상하여 왔다. 다만, 2018년 보험료는 2017년 보험료에 기본인상액을 고려하지 않고, 물가와 임금상승률만 반영하여 산정하였으며, 그 결과 보험료는 월 16,340엔이다.

[표 20] 일본의 국민연금(기초연금) 보험료: 2014~2018년

(단위: 엔)

	2014	2015	2016	2017	2018
월 보험료	15,250	15,590	16,260	16,490	16,340

자료: 일본연금기구(2018)

한편, 공적연금 제2호 가입자의 경우 후생연금에도 가입하게 되는데, 후생연금 보험료는 사용자와 근로자가 각각 50%에 해당하는 금액을 부담한다. 후생연금은 보험료를 정액으로 납부하는 기초연금과는 다르게 정률로 납부되며, 2018년 기준 18.3%이다. 이와 같이 납부되는 후생연금 보험료는 후생연금뿐만 아니라 기초연금의 재원조달에도 사용되고 있다. 즉, 근로자에게 별도의 기초연금 보험료를 징수하

지 않고, 후생연금 보험료 수입에서 후생연금 가입자 수(피부양 배우자 수를 포함)에 기초연금의 정액보험료를 곱하여 산정된 금액을 기초연금계정으로 일괄 납부하는 방식으로 이루어지고 있다.

라. 수당형 기초연금제도: 캐나다

캐나다는 1951년에 「노령보장법」(Old Age Security Act)을 제정하면서 거주요건과 연령요건을 충족한 자국의 모든 노인들을 대상으로 연금액을 지급하는 기초연금제도를 도입한 후 현재까지 이를 운영하고 있다. 캐나다 기초연금의 연금액, 수급대상, 그리고 급여환수제도에 관한 내용은 다음과 같다.

(1) 기초연금액

기초연금액은 매년 1월, 4월, 7월, 10월에 캐나다 통계청에서 발표하는 소비자물가지수에 연동하여 1년에 4번 조정하여 지급되고 있다. 기초연금액의 증가율은 최근 3개월간의 소비자물가지수와 지난 3개월간의 소비자물가지수의 평균 변화를 반영하는데, 변화율이 음(-)의 값이 되더라도 연금액은 감소하지 않고 기존과 동일하게 유지된다.

기초연금은 수급자가 캐나다에 40년 거주하였을 경우 연금 전액을 수급할 수 있으며, 거주기간이 40년 미만일 경우에는 부족기간 1년당 40분의 1에 해당하는 금액이 감액되어 수급하게 된다. 전액을 수급하는 경우 기초연금액은 2014년에 월 558.71캐나다달러에서 매년 꾸준히 인상되어 2018년에는 596.67캐나다달러가 되었다.

[표 21] 캐나다의 기초연금액(전액기준): 2014~2018년

(단위: 캐나다달러)

	2014	2015	2016	2017	2018
연금액	558.71	564.87	573.37	583.74	596.67

주: 매년 3/4분기에 발표된 자료를 기준으로 함

자료: Government of Canada(2014~2018)

(2) 수급대상

캐나다의 기초연금(Old Age Security: OAS)은 일정 요건을 충족하는 모든 노인들에게 정액급여를 제공하는 보편적 수당방식의 연금으로, 소득보충보장급여(Guaranteed Income Supplement: GIS), 캐나다연금보험(Canada Pension Plan: CPP)과 함께 캐나다의 공적노후소득보장제도를 구성하고 있다.

기초연금의 수급대상은 만 65세 이상인 자로서 만 18세 이후 10년 이상 캐나다에 거주하였고, 캐나다 시민이거나 영주권을 가지고 있는 자이다. 또한, 수급신청 1년 전에는 반드시 캐나다에 거주하고 있어야만 한다. 다만, 만 18세 이후 20년 이상 캐나다에 거주했던 자가 외국으로 이주하는 경우, 그 이주 시점 당시 캐나다 시민이거나 영주권자이면 외국에 거주하더라도 기초연금의 수급대상이 되며, 일반적으로 25%의 비거주세(Non-Resident Tax)를 공제한 금액이 연금액으로 지급된다.

최근 5년간 기초연금 수급자 현황을 살펴보면, 2014년에 538만명에서 매년 지속적으로 증가하여 2018년에 609만명을 기록하였다.

[표 22] 캐나다의 기초연금 수급자 현황: 2014~2018년

(단위: 명)

	2014	2015	2016	2017	2018
수급자 수	5,383,450	5,547,190	5,707,782	5,879,658	6,088,484

주: 매년 3/4분기에 발표된 자료를 기준으로 함

자료: Government of Canada(2014~2018)

(3) 급여환수

캐나다 정부는 기본적으로 모든 노인들에게 정액급여를 지급하는 수당형 기초연금 제도와 함께, 고소득자들로부터 기초연금 급여의 일부를 다음 해 소득세 신고 시 환수하는 급여환수제도를 병행하여 운영하고 있다.

1989년 급여환수제도가 도입될 당시에는 연간 5만 캐나다달러 이상 소득의 1 캐나다달러당 연금액에서 15센트가 환수되었고, 소득이 연간 7만 2,521캐나다달러를 초과하는 자의 경우 연금액 전부가 환수되었다. 이와 같이 제도의 적용을 받는 자는 1989년 기준으로 기초연금 전체 수급자의 4% 수준이었으나, 이후에도 급여환수를 위한 기준소득을 물가인상 등에 따라 조정하지 않고 5만 캐나다달러로 유지하

면서 급여환수를 위한 실질 기준소득이 계속 하락하게 되어 급여환수 대상자가 증가하였다.

결국, 2007년 이후에는 급여환수를 위한 기준소득을 매년 소비자물가지수에 연동하여 조정하고 있다. 그 결과, 2018년 기준으로 연간 7만 5,910캐나다달러 이상 소득자로부터 연금액에서 1캐나다달러당 15센트를 환수하고, 소득이 연간 12만 3,302캐나다달러를 초과하는 자의 연금액은 전부 환수 조치한다.

[표 23] 캐나다의 기초연금 급여환수에 대한 기준소득: 2014~2018년

(단위: 캐나다달러)

	2014	2015	2016	2017	2018
일부환수 기준소득	71,592	72,809	73,756	74,788	75,910
전액환수 기준소득	116,002	117,954	119,512	121,279	123,302

주: 매년 3/4분기에 발표된 자료를 기준으로 함

자료: Government of Canada(2014~2018)

마. 국내외 기초연금제도 비교

본 절에서는 기초연금제도의 유형을 부조형, 보험형, 수당형으로 구분하고, 각 유형별 외국 사례로, 호주, 일본, 캐나다의 기초연금제도 특징과 현황에 대해 살펴보았다. 이 중 우리나라와 가장 유사한 방식의 기초연금제도를 운영하는 국가로 호주를 꼽을 수 있는데, 두 국가 모두 수급 대상자의 소득수준을 파악하기 위하여 자산조사를 실시하고, 노인의 70%를 수급대상으로 하는 점에서 유사하다. 대부분의 국가에서 노인 전체를 수급대상으로 하고 있는 점에 비추어 봤을 때, 일정 비율을 적용하는 점은 특이점이라 할 수 있다. 이와 같이 노인의 일부를 수급대상으로 하여 기초연금을 지급하는 국가로 핀란드(노인의 50%)가 있다.

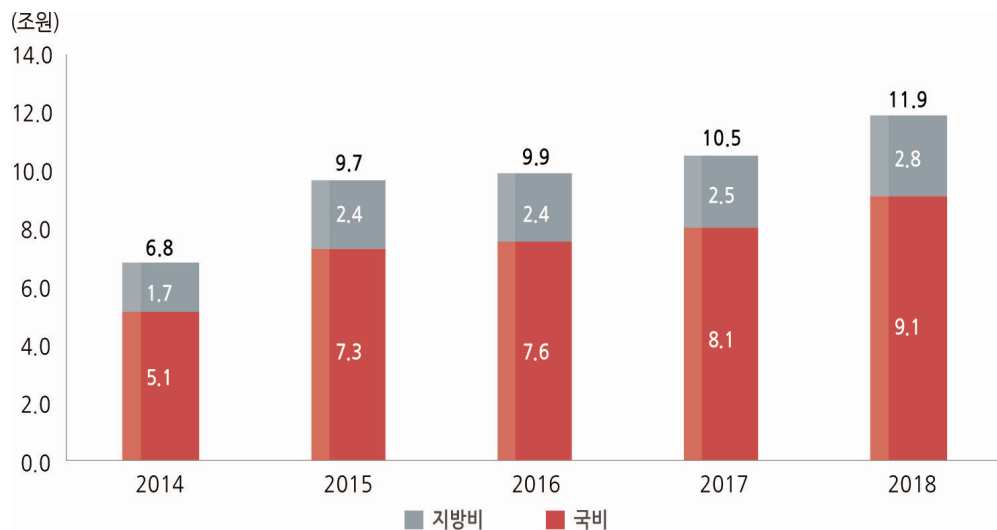
한편, 수급가능 연령의 경우 대부분 국가가 만 65세를 기준으로 하고 있으나, 호주의 사례(만 65세 → 만 67세)와 같이 몇몇 국가에서 이를 상향조정하는 움직임이 나타나고 있다. 영국은 현행 만 65세에서 2046년까지 만 68세로 상향조정할 계획이고, 독일도 만 65세에서 2029년까지 만 67세로 점진적으로 상향조정할 계획을 가지고 있는 것으로 알려졌다. 우리나라도 기초연금의 수급가능 연령에 대한 조정 여부를 논의하게 된다면, 외국의 사례를 참고할 필요가 있을 것이다.

III. 기초연금의 지출현황

1. 총괄

기초연금 지급을 위한 지출은 2015년 9.7조원, 2016년 9.9조원, 2017년 10.5조원(결산 기준)으로 매년 지속적으로 증가하였다. 2015년부터 2017년까지 연간 지출액은 연평균 증가율 4.3%를 보이며 증가하였고, 2018년 예산은 2017년 대비 1.4조원 증가한 11.9조원(국비 비중 76.6%)으로 편성되었다. 한편, 기초연금의 재원은 전액 국비(일반회계)와 지방비를 통하여 조달된다.

[그림 5] 기초연금 지출 추이



주: 1. 2014년 지출은 기초노령연금 지출을 포함
2. 2014~2017년은 결산, 2018년은 예산 기준
자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2. 유형별 지출현황

가. 수급 유형별 지출현황

기초연금의 전체 수급자 수는 만 65세 이상 노인 인구 수의 증가와 함께 지속적인 증가세를 보이고 있다. 한편, 기초연금의 수급 유형별로 전체 수급자 수 대비 비중을 살펴보면, 기초연금을 전액 수급하는 ‘단독가구 및 부부 1인 수급가구’의 수급자가 차지하는 비중은 2014년 56.0%에서 2018년 53.6%로 2.4%p 하락한 반면, 감액수급자의 비중은 같은 기간 8.6%에서 9.8%로 1.2%p 상승하였다. 이와 같은 추이는 국민연금 수급 또는 소득역전방지에 따라 감액수급자가 증가하였음을 보여주고 있다.

[표 24] 수급 유형별 수급자 현황: 2014~2018년

(단위: 천명, %)

		2014	2015	2016	2017	2018
만 65세 이상 노인 인구 수		6,521	6,771	6,987	7,346	7,501
전체 수급자 수 ¹⁾		4,353 (66.8)	4,495 (66.4)	4,581 (65.6)	4,869 (66.3)	5,027 (67.0)
전액 수급자	단독, 부부1인 ²⁾	2,438 (56.0)	2,522 (56.1)	2,535 (55.3)	2,643 (54.3)	2,695 (53.6)
	부부2인 ²⁾³⁾	1,541 (35.4)	1,632 (36.3)	1,626 (35.5)	1,770 (36.4)	1,837 (36.6)
감액수급자 ²⁾		374 (8.6)	341 (7.6)	420 (9.2)	456 (9.4)	494 (9.8)

주: 1) ()안은 만 65세 이상 노인 인구 수 대비 비중

2) ()안은 전체 수급자 수 대비 비중

3) ‘부부 2인 수급가구’는 부부 2인 수급에 따라 각각 20%씩 감액된 기초연금액을 수급하는 가구 중 국민연금 수급 또는 소득역전방지에 따른 감액 대상이 아닌 수급가구 유형을 의미함

1. 2014~2017년은 12월말, 2018년은 6월말 기준

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

기초연금을 감액 수급하는 수급자의 평균연금액을 기준연금액과 비교하면, 2014년에 기준연금액의 55.3%에서 2018년에 59.6%로 4.3%p 상승하였고, 기준연금액과의 차이도 같은 기간 8만 9,394원에서 8만 4,723원으로 줄어들었다. 따라서, 앞서 살펴본 바와 같이 국민연금 수급 또는 소득역전방지에 따른 감액수급자는 증가한 반면, 수급자 1인당 감액 규모는 다소 줄어든 것을 알 수 있다.

[표 25] 수급 유형별 평균연금액 현황: 2014~2018년

(단위: 원, %)

		2014	2015	2016	2017	2018
전체 수급자 평균연금액		178,155 (89.1)	181,469 (89.6)	181,488 (89.0)	183,205 (88.9)	186,281 (88.7)
전액 수급자	단독, 부부1인	200,000	202,600	204,010	206,050	209,960
	부부2인	160,000	162,080	163,200	164,840	167,960
감액수급자		110,606 (55.3)	118,037 (58.3)	116,428 (57.1)	122,102 (59.3)	125,237 (59.6)

주: 1. 2014~2017년은 12월말, 2018년은 6월말 기준

2. ()안은 기준연금액 대비 비율

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

기초연금을 전액 수급하는 ‘단독가구 및 부부 1인 수급가구’를 대상으로 한 지출액 비중은 줄어든 반면, 감액수급자를 대상으로 한 지출액 비중은 증가하였다. 이는 유형별 수급자 수 비중에 따라 유형별 지출액 비중이 증가 또는 감소하였음을 나타낸다.

[표 26] 수급 유형별 지출현황: 2014~2018년

(단위: 억원, %)

		2014.7~12	2015	2016	2017	2018.1~6
전체 지출		46,241	96,839	99,139	105,321	55,307
전액 수급자	단독, 부부1인	29,132 (63.0)	60,779 (62.8)	61,946 (62.5)	64,767 (61.5)	33,575 (60.7)
	부부2인	14,700 (31.8)	31,553 (32.6)	31,860 (32.1)	34,494 (32.8)	18,275 (33.0)
감액수급자		2,408 (5.2)	4,507 (4.7)	5,333 (5.4)	6,060 (5.8)	3,456 (6.2)

주: 1. 지출액은 국비와 지방비의 합계

2. ()안은 전체 지출 대비 비중

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 수급자 연령군별 지출현황

기초연금 수급자 수는 전 연령군에서 매년 고른 증가세를 보이고 있다. 한편, 각 연령군별 인구 수 대비 수급자 수 비중을 살펴보면, 연령군이 높아질수록 기초연금을 수급하는 비중이 증가함을 알 수 있다. 다만, 만 100세 이상의 경우 그 비중이 낮아졌는데, 이에 관한 원인이 명확하게 밝혀진 바는 없으나, 고령화에 따른 세대구성 변화가 수급자의 소득인정액에 영향을 미쳐 수급자격을 상실하는 경우 등을 추정해 볼 수 있다.

[표 27] 연령군별 수급자 현황: 2014~2018년

(단위: 천명, %)

	2014	2015	2016	2017	2018
전체 수급자 수	4,353	4,495	4,581	4,869	5,027
만 65 ~ 69세	1,101 (52.9)	1,154 (52.6)	1,161 (51.9)	1,247 (53.1)	1,300
만 70 ~ 79세	2,208 (70.2)	2,212 (69.6)	2,210 (68.2)	2,318 (68.6)	2,373
만 80 ~ 89세	911 (81.0)	987 (80.6)	1,059 (79.9)	1,137 (80.1)	1,181
만 90 ~ 99세	131 (84.0)	139 (83.9)	148 (83.9)	162 (84.2)	168
만 100세 이상	4 (23.4)	4 (23.7)	4 (23.7)	4 (25.1)	5

주: 1. 2014~2017년은 12월말, 2018년은 6월말 기준

2. ()안은 주민등록인구 수 대비 비중으로, 행정안전부의 주민등록인구통계(2014~2017년)를 활용함
자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

수급자 연령군별 평균연금액을 살펴보면, 연령대가 높아질수록 수급자의 평균 연금액이 높게 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 이는 20%씩 감액된 기초연금액을 수급하던 부부감액 수급자가 배우자의 사망으로 인하여 전액수급자로 전환되면서 평균연금액이 점차 증가한 데 따른 것으로 보인다.

[표 28] 수급자 연령군별 평균연금액 현황: 2014~2018년

(단위: 원, %)

	2014	2015	2016	2017	2018
전체 수급자 평균연금액	178,155 (89.1)	181,469 (89.6)	181,488 (89.0)	183,205 (88.9)	186,281 (88.7)
만 65 ~ 69세	173,328 (86.7)	177,507 (87.6)	176,885 (86.7)	178,302 (86.5)	181,205 (86.3)
만 70 ~ 79세	175,780 (87.9)	178,869 (88.3)	178,640 (87.6)	180,389 (87.5)	183,354 (87.3)
만 80 ~ 89세	187,263 (93.6)	189,552 (93.6)	189,950 (93.1)	191,702 (93.0)	195,037 (92.9)
만 90 ~ 99세	194,883 (97.4)	197,786 (97.6)	199,019 (97.6)	200,987 (97.5)	204,681 (97.5)
만 100세 이상	197,953 (99.0)	200,867 (99.1)	202,386 (99.2)	204,258 (99.1)	208,061 (99.1)

주: 1. 2014~2017년은 12월말, 2018년은 6월말 기준

2. ()안은 기준연금액 대비 비율

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[표 29] 수급자 연령군별 지출현황: 2014~2018년

(단위: 억원, %)

	2014.7~12	2015	2016	2017	2018.1~6
전체 지출	46,241	96,839	99,139	105,321	55,307
만 65~69세	11,352 (24.6)	24,113 (24.9)	24,962 (25.2)	26,476 (25.1)	13,947 (25.2)
만 70~79세	23,277 (50.3)	47,706 (49.3)	47,247 (47.7)	49,539 (47.0)	25,741 (46.5)
만 80~89세	10,060 (21.8)	21,727 (22.4)	23,399 (23.6)	25,434 (24.1)	13,536 (24.5)
만 90~99세	1,510 (3.3)	3,205 (3.3)	3,433 (3.5)	3,764 (3.6)	2,026 (3.7)
만 100세 이상	41 (0.1)	89 (0.1)	98 (0.1)	108 (0.1)	56 (0.1)

주: 1. 지출액은 국비와 지방비의 합계

2. ()안은 전체 지출 대비 비중

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

다. 수급자 성별 지출현황

기초연금의 여성 수급자 수는 2018년 기준 312만 2,000명으로 남성 수급자 190만 5,000명에 비하여 약 1.64배 많다. 한편, 기초연금의 남성 수급자와 여성 수급자 평균연금액은 2018년 기준으로 각각 17만 5,269원과 19만 3,001원으로 여성 수급자가 남성 수급자에 비하여 평균적으로 많은 기초연금을 수급한 것으로 나타났다.

이와 같이 기초연금 수급자 수에서 남녀간 차이를 보이는 것은 여성의 평균 수명이 남성에 비하여 길기 때문이다. 또한, 부부감액 수급자에서 배우자의 사망으로 인하여 전액수급자로 전환되는 경우가 남성 수급자에 비하여 여성 수급자에게 더 많이 발생하는데, 이로 인하여 여성 수급자의 평균연금액이 높아졌을 것으로 추정된다.

[표 30] 성별 수급자 및 평균연금액 현황: 2014~2018년

(단위: 천명, 원, %)

	2014	2015	2016	2017	2018
전체 수급자 수	4,353	4,495	4,581	4,869	5,027
남성 ¹⁾	1,580 (36.3)	1,644 (36.6)	1,684 (36.8)	1,822 (37.4)	1,905 (37.9)
여성 ¹⁾	2,774 (63.7)	2,851 (63.4)	2,898 (63.2)	3,046 (62.6)	3,122 (62.1)
전체 수급자 평균연금액 ²⁾	178,155 (89.1)	181,469 (89.6)	181,488 (89.0)	183,205 (88.9)	186,281 (88.7)
남성 ²⁾	168,625 (84.3)	171,532 (84.7)	171,059 (83.8)	172,528 (83.7)	175,269 (83.5)
여성 ²⁾	183,581 (91.8)	187,198 (92.4)	187,549 (91.9)	189,592 (92.0)	193,001 (91.9)

주: 1) ()안은 전체 수급자 수 대비 비중

2) ()안은 기준연금액 대비 비율

1. 2014~2017년은 12월말, 2018년은 6월말 기준

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

수급자 성별 연간 지출액 비중 추이는 앞서 살펴본 수급자 수 비중 추이와 유사하게 나타났으며, 두 비중 추이에서 모두 남성 수급자의 비중이 매년 소폭의 상승세를 보였다.

[표 31] 수급자 성별 지출현황: 2014~2018년

(단위: 억원, %)

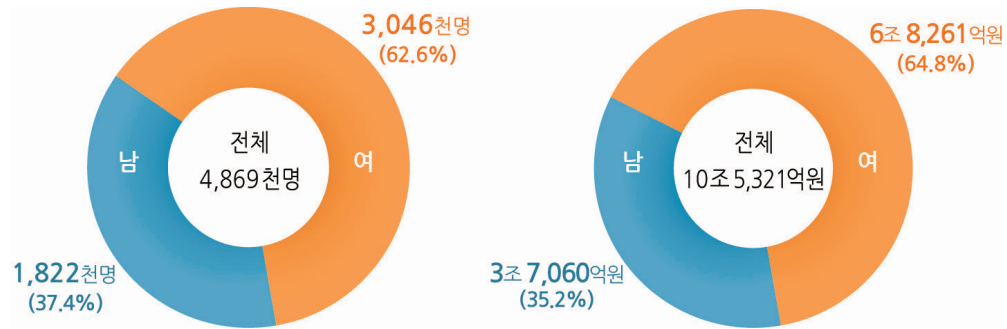
	2014.7~12	2015	2016	2017	2018.1~6
전체 지출	46,241	96,839	99,139	105,321	55,307
남성	15,853 (34.3)	33,537 (34.6)	34,331 (34.6)	37,060 (35.2)	19,676 (35.6)
여성	30,388 (65.7)	63,302 (65.4)	64,808 (65.4)	68,261 (64.8)	35,631 (64.4)

주: 1. 지출액은 국비와 지방비의 합계

2. ()안은 전체 지출 대비 비중

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[그림 6] 성별 수급자 및 지출현황



주: 2017년 기준

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

라. 광역자치단체별 지출현황

광역자치단체별 수급자 현황을 살펴보면, 서울특별시가 가장 많은 수급자 수를 보이고 있으나, 수급률은 가장 낮은 수준이다. 수급률이 가장 높은 광역자치단체는 전라남도로, 매년 80% 이상의 수급률을 기록하고 있다.

광역자치단체별 지출현황을 살펴보면, 2017년 기준으로 경기도의 지출이 1조 9,118억원으로 가장 많았고, 서울특별시가 1조 5,795억원으로 그 뒤를 따랐다. 다음으로 부산광역시(8,462억원), 경상북도(8,454억원), 경상남도(7,958억원), 전라남도(7,323억원) 순으로, 4개 지역은 지출액에서 큰 차이를 보이지는 않았다.

전체 지출에서 각 광역자치단체의 지출이 차지하는 비중의 추이를 살펴보면, 경기도와 서울특별시의 비중이 증가한 반면, 전라남도, 경상북도, 전라북도 등의 비중은 감소하였다.

[표 32] 광역자치단체별 수급자 현황: 2014~2018년

(단위: 천명, %)

	2014	2015	2016	2017	2018
전체 수급자 수	6,521 (66.8)	6,771 (66.4)	6,987 (65.6)	7,346 (66.3)	7,501 (67.0)
서울특별시	1,217 (52.8)	1,261 (53.0)	1,292 (52.7)	1,356 (53.5)	1,383 (54.3)
부산광역시	492 (70.6)	514 (70.2)	536 (69.1)	565 (70.0)	578 (70.8)
대구광역시	304 (69.6)	316 (69.0)	329 (67.7)	347 (68.2)	356 (69.0)
인천광역시	298 (70.7)	313 (70.6)	324 (70.0)	345 (70.8)	354 (71.6)
광주광역시	160 (67.7)	166 (67.0)	173 (65.9)	181 (66.7)	184 (67.3)
대전광역시	158 (65.5)	165 (64.9)	171 (63.9)	181 (64.7)	185 (65.5)
울산광역시	97 (65.7)	103 (64.2)	109 (62.8)	117 (63.6)	120 (64.6)
세종특별자치시	20 (63.0)	22 (61.6)	24 (59.7)	27 (59.5)	28 (59.8)
경기도	1,254 (60.0)	1,318 (59.8)	1,372 (59.6)	1,465 (60.5)	1,508 (61.5)
강원도	256 (70.8)	262 (70.1)	266 (69.3)	280 (69.6)	284 (70.2)
충청북도	229 (72.6)	235 (72.2)	241 (71.1)	252 (71.5)	257 (72.2)
충청남도	331 (71.6)	341 (71.3)	350 (70.6)	363 (71.9)	368 (73.0)
전라북도	323 (76.8)	333 (76.3)	341 (75.1)	351 (75.9)	354 (76.5)
전라남도	384 (82.9)	392 (82.4)	399 (81.1)	408 (81.7)	411 (82.4)
경상북도	467 (77.8)	480 (77.1)	492 (75.7)	512 (76.2)	522 (76.7)
경상남도	449 (74.2)	464 (73.5)	480 (72.1)	504 (73.0)	514 (73.6)
제주특별자치도	82 (65.2)	86 (65.1)	89 (62.9)	93 (62.8)	94 (62.7)

주: 1. 2014~2017년은 12월말, 2018년은 6월말 기준

2. ()안은 수급률

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

[표 33] 광역자치단체별 지출현황: 2014~2018년

(단위: 억원, %)

	2014.7~12	2015	2016	2017	2018.1~6
전체 지출	46,241	96,839	99,139	105,321	55,307
서울특별시	6,810 (14.7)	14,440 (14.9)	14,851 (15.0)	15,795 (15.0)	8,305 (15.0)
부산광역시	3,676 (8.0)	7,722 (8.0)	7,933 (8.0)	8,462 (8.0)	4,455 (8.1)
대구광역시	2,242 (4.8)	4,684 (4.8)	4,790 (4.8)	5,084 (4.8)	2,683 (4.9)
인천광역시	2,236 (4.8)	4,729 (4.9)	4,894 (4.9)	5,237 (5.0)	2,775 (5.0)
광주광역시	1,150 (2.5)	2,401 (2.5)	2,431 (2.5)	2,584 (2.5)	1,351 (2.4)
대전광역시	1,102 (2.4)	2,309 (2.4)	2,361 (2.4)	2,510 (2.4)	1,324 (2.4)
울산광역시	679 (1.5)	1,430 (1.5)	1,474 (1.5)	1,588 (1.5)	847 (1.5)
세종특별자치시	129 (0.3)	287 (0.3)	308 (0.3)	340 (0.3)	184 (0.3)
경기도	7,980 (17.3)	16,924 (17.5)	17,663 (17.8)	19,118 (18.2)	10,190 (18.4)
강원도	1,927 (4.2)	3,968 (4.1)	4,015 (4.0)	4,228 (4.0)	2,204 (4.0)
충청북도	1,763 (3.8)	3,655 (3.8)	3,702 (3.7)	3,911 (3.7)	2,039 (3.7)
충청남도	2,500 (5.4)	5,227 (5.4)	5,331 (5.4)	5,660 (5.4)	2,957 (5.3)
전라북도	2,639 (5.7)	5,478 (5.7)	5,553 (5.6)	5,797 (5.5)	2,998 (5.4)
전라남도	3,407 (7.4)	7,007 (7.2)	7,039 (7.1)	7,323 (7.0)	3,762 (6.8)
경상북도	3,866 (8.4)	7,981 (8.2)	8,061 (8.1)	8,454 (8.0)	4,397 (7.9)
경상남도	3,564 (7.7)	7,399 (7.6)	7,516 (7.6)	7,958 (7.6)	4,175 (7.5)
제주특별자치도	571 (1.2)	1,200 (1.2)	1,217 (1.2)	1,272 (1.2)	659 (1.2)

주: ()안은 전체 지출 대비 비중

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

IV. 기초연금의 정책동향

1. 개요

정부는 노인 복지의 향상을 위하여 2017년 정부 출범과 함께 기초연금액의 인상에 관한 논의를 시작하였고, 같은 해 7월 19일 국정기획자문위원회는 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」을 발표하면서 이를 주요 국정과제에 포함시켰다. 이후 「기초연금법」이 개정되면서 2018년 9월에 기초연금액이 한 차례 인상되었고, 2019년 이후 추가 인상될 가능성이 있다.

한편, 기초연금액의 감액제도에 대한 개편과 논의도 이루어지고 있다. 보건복지부는 기초연금 수급자와 비수급자 간 소득역전을 방지하기 위한 감액, 국민연금과의 연계에 따른 감액 등 기초연금액의 일부를 감액하여 지급하고 있다. 그런데 소득이 증가한 자의 경우 소득 증가폭보다 기초연금액 감액 규모가 더 크게 나타나는 현행 소득역전방지 감액방식의 문제와 제도의 복잡성 및 국민연금 가입유인 저해 등 국민연금 연계에 따른 문제가 제기되고 있다. 보건복지부는 이러한 문제를 해소하고자 소득역전 감액방식을 현행 계단 방식에서 2019년 1월부터 슬라이딩 방식으로 전환하는 것으로 결정한 바 있다. 국민연금 연계에 따른 문제도 현재 국민연금 제도발전위원회의 자문(안)을 기초로 국민 의견수렴 등을 실시한다는 계획이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 기초연금 관련 정책은 크게 ‘기초연금액 인상’과 ‘감액제도의 변경’으로 요약할 수 있는데, 다음 절에서는 각 정책별 내용과 논의사항 등에 대하여 구체적으로 살펴본다.

2. 정책별 주요내용

가. 기초연금액 인상: 2018년 9월

2017년 정부 출범과 함께 보건복지부는 기초연금액을 인상하기 위하여 2017년 기준으로 20만 6,050원이던 기준연금액을 2018년 4월에 25만원, 2021년에 30만원으

로 상향조정하는 방안을 추진하였으며, 이를 2018년도 예산안에 반영하였다. 2017년 당시 보건복지부 보도참고자료(2017. 8. 16.)에 따르면, 기준연금액의 상향조정에 따른 추가재정소요는 2018년 2조 1,000억원(국비 기준) 등 향후 5년간 22조 5,000억원(국비 기준)으로 추계되었다.

정부는 기준연금액을 25만원으로 상향조정하는 내용을 골자로 한 「기초연금법 일부개정법률안」을 2017년 9월 28일 국회에 제출하였다. 동 법률안 제출 시 첨부된 정부의 비용추계서에 따르면, 기준연금액을 상향조정하는 경우 발생하는 총 재정소요는 2018년 12조 7,737억원, 2022년 20조 3,728억원 등 향후 5년간 총 81조 7,637억원으로 추계되었다.

[표 34] 기준연금액 상향조정에 따른 재정소요: 2018~2022년

(단위: 억원)

	2018	2019	2020	2021	2022	합 계
총 재정소요	127,737	145,542	155,392	185,238	203,728	817,637
국비	98,400	111,485	119,030	141,892	156,056	626,863
지방비	29,337	34,057	36,362	43,346	47,672	190,774

자료: 「기초연금법 일부개정법률안」 비용추계서(2017. 9. 28. 정부 제출)

2018년 2월 28일 「기초연금법 일부개정법률안」이 국회 본회의를 통과하면서 기준연금액의 상향조정이 확정되었으며,¹⁶⁾ 그 시행시기는 당초 정부가 계획하였던 2018년 4월 1일보다 5개월 늦은 2018년 9월 1일로 결정되었다.

금번 기준연금액 상향조정에 따른 기초연금액 인상은 2014년 기초연금제도가 도입된 이후 가장 큰 폭의 인상이었으며, 기초연금 수급자 전체를 대상으로 하였다. 기초연금을 전액 수급하는 수급자의 경우, 기준연금액이 기존 20만 9,960원에서 25만원으로 상향조정되면서 2018년 9월부터 4만 40원이 늘어난 기초연금을 수급하게 되었다.

16) 정부안을 포함하여 총 8건의 법률안이 통합·조정되어 보건복지위원회에서 대안이 마련되었고, 부대의견으로 기준연금액을 2018년 25만원으로 인상하되, 노인빈곤 및 재정상황 등을 고려하여 2021년 30만원으로 추가 인상하는 방안을 강구한다는 내용이 첨부되었다.

나. 슬라이딩 방식 소득역전방지 감액 시행: 2019년 1월

기초연금 수급자의 소득인정액이 선정기준액에 약간 미달한 경우에 기초연금을 전액 수급하게 되면, 그 기초연금 수급자의 소득수준이 기초연금을 받지 못하는 소득 수준 70% 이상인 사람보다 높아지는 불합리한 경우가 발생할 수 있다.¹⁷⁾ 따라서, 기초연금을 받는 자와 받지 못하는 자 간에 기초연금 수급으로 인하여 발생할 수 있는 소득역전을 최소화하기 위하여 소득인정액이 선정기준액을 초과하는 범위에서 기초연금액의 일부를 감액하는 제도가 시행되고 있다.¹⁸⁾

동 제도의 감액대상은 소득인정액과 기초연금액(부부 2인 수급가구는 부부감액 이후)¹⁹⁾을 합산한 금액이 선정기준액을 초과하는 가구이다. 감액은 가구 단위로 소득인정액 구간별 금액을 적용한 후 개인 단위로 배분하는데, 단독가구와 부부 1인 수급가구는 2만원 단위, 부부 2인 수급가구는 4만원 단위로 감액한다.

단독가구와 부부 1인 수급가구의 경우, 선정기준액에서 소득인정액을 감한 금액이 2만원 이하가 되면 2만원을 기초연금액으로 수급하고, 선정기준액에서 소득인정액을 감한 금액이 2만원을 넘게 되면 선정기준액에서 소득인정액을 감한 금액을 기준으로 하되, 2만원 단위로 하여 절상한 금액을 수급하게 된다. 부부 2인 수급가구의 경우도 방식이 이와 동일하나, 단위금액으로 4만원을 적용한다.

17) 예를 들어, 소득인정액이 120만원인 수급대상 노인이 250,000원의 기초연금을 받으면, 기초연금을 받지 못하는 일부 노인(소득인정액이 131만원 이상)보다 오히려 소득이 더 많아지게 된다.

18) 「기초연금법」 제8조(기초연금액의 감액) ② 소득인정액과 제5조부터 제7조까지에 따른 기초연금액(제1항이 적용되는 경우에는 그 감액분이 반영된 금액을 말한다)을 합산한 금액이 선정기준액 이상인 경우에는 선정기준액을 초과하는 금액의 범위에서 기초연금액의 일부를 감액할 수 있다.

19) 소득역전방지 감액 대상인 지의 여부는 소득인정액과 기초연금액을 합산한 금액이 선정기준액을 초과하는 지의 여부에 달려있다. 감액 대상으로 판정되는 경우 소득인정액과 기초연금액을 합산한 금액을 13개 또는 10개 구간별로 구분(현행 계단 방식)하여 상이한 금액을 수급하게 된다. 이때, 선정기준액을 초과하는 지의 여부를 판정하기 위하여 소득인정액과 합산하는 “기초연금액”은 대상유형별로 산정되는 기초연금액(그림 2) 참조)으로서, 소득역전방지 감액 이전에 산정되는 금액을 의미한다. 본 보고서는 용어의 혼동을 방지하기 위하여 소득역전방지 감액 대상자가 계단 방식(또는 슬라이딩 방식)을 통하여 감액 이후 실제 지급받는 연금액은 “기초연금 급여액”이라는 용어를 사용한다.

[표 35] 소득인정액 구간별 금액(단독가구 기준)

(단위: 원)

소득인정액(기초연금액 합산)	기초연금 급여액
107만원 미만	250,000
107만원 이상 ~ 109만원 미만	240,000
109만원 이상 ~ 111만원 미만	220,000
111만원 이상 ~ 113만원 미만	209,960
113만원 이상 ~ 115만원 미만	180,000
115만원 이상 ~ 117만원 미만	160,000
117만원 이상 ~ 119만원 미만	140,000
119만원 이상 ~ 121만원 미만	120,000
121만원 이상 ~ 123만원 미만	100,000
123만원 이상 ~ 125만원 미만	80,000
125만원 이상 ~ 127만원 미만	60,000
127만원 이상 ~ 129만원 미만	40,000
129만원 이상 ~ 131만원 미만	25,000 ¹⁾

주: 1) 「기초연금법 시행령」 특례에 따라 2018년 9월 1일부터 12월 31일까지 선정기준액에서 소득 인정액을 뺀 금액이 2만원 이하인 경우, 기준연금액의 100분의 10에 해당하는 금액을 지급함

1. 2018년 9월 기준

2. 2018년의 선정기준액은 단독가구 기준 131만원임

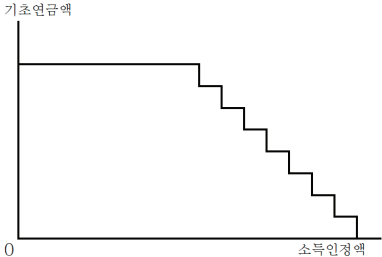
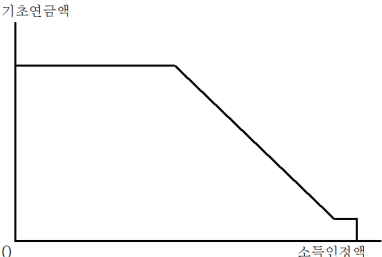
자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

그런데, 소득인정액 구간에 따라 2만원 또는 4만원 단위로 감액하는 계단 방식에 따르면 소득인정액이 소폭 상승하여 감액구간이 변동되는 경우 기초연금액이 소득인정액 상승분보다 많은 감액이 발생할 수 있다. 예를 들면, 2018년 기준으로 소득인정액(기초연금액 합산 금액)이 120만 8,000원인 단독가구 수급자는 해당 소득인정액이 속한 구간의 연금 급여액인 12만원을 수령하나, 소득인정액이 5,000원 상승하면 구간이 변경되어 기초연금 급여액은 12만원에서 10만원으로 줄어든다. 결과적으로, 수급자의 소득이 5,000원 증가할 경우 기초연금액은 오히려 2만원이 감소하게 되어 총 소득은 오히려 1만 5,000원 감소하는 결과가 발생한다.

보건복지부는 현행 2만원 또는 4만원 단위로 감액하는 계단 감액방식에서 벗어나, 선정기준액에서 소득인정액을 뺀 금액을 기초연금 급여액으로 수급하는 슬라이딩 감액방식을 도입할 계획이다. 또한, 현행 2만원 또는 4만원으로 고정되어 있는

급여 하한액을 기준연금액의 10% 또는 20%로 변경한다. 2018년 8월 이를 주요내용으로 하는 「기초연금법 시행령 일부개정령안」이 국무회의를 통과하면서, 2019년 1월부터 새로운 방식의 감액제도가 시행된다.

[표 36] 소득역전방지 감액제도의 감액방식 비교

	현 행	개 선
	계단 방식	슬라이딩 방식
감액방식		
급여 하한액	[단독 및 부부1인] 2만원 [부부2인] 4만원	[단독 및 부부1인] 기준연금액의 10% [부부2인] 기준연금액의 20%

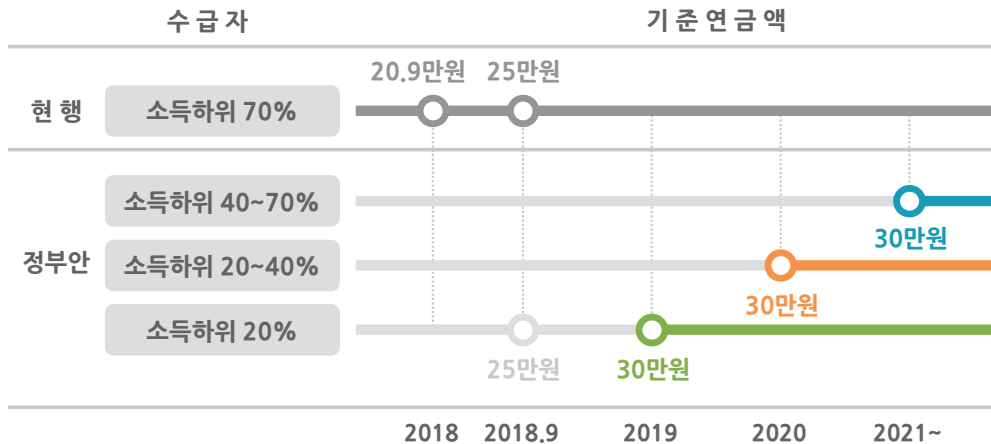
자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

다. 기초연금액 인상에 관한 논의: 2019년 이후

정부는 2017년에 발표한 주요 국정과제에 따라 기준연금액을 2018년 4월에 25만원, 2021년에 30만원으로 상향조정하는 계획을 추진하고 있었으나, 2018년 7월에 발표된 정부의 「저소득층 소득지원 대책」에는 저소득층 노인을 대상으로 그 인상시기를 앞당기는 내용이 포함되었다.

금번 대책에 따르면, 정부는 소득하위 20%에 해당하는 노인의 기준연금액을 현행 25만원에서 2019년 4월에 30만원으로 상향조정하는 것으로 계획하고 있다. 또한, 2020년과 2021년에 각각 소득하위 20~40%, 40~70%에 해당하는 노인의 기준연금액을 30만원으로 상향조정할 계획을 가지고 있다. 참고로 보건복지부 보도자료(2018. 7. 17.)에 따르면, 정부는 기준연금액의 상향조정에 따른 대상자가 2019년에 150여만명, 2020년에 300여만명에 이를 것으로 추정하였다.

[그림 7] 기초연금액 인상(안)



자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

정부가 2019년에 기준연금액을 상향조정하는 내용을 반영하여 2019년도 예산안을 편성함에 따라 국회에서는 정부 예산안과 「기초연금법」의 개정에 관한 논의가 필요하다.

라. 국민연금 연계 폐지에 관한 논의

보건복지부는 기초연금 성격의 국민연금 수급으로 소득재분배 혜택을 일정 수준 이상 받는 자를 대상으로 기초연금액을 감액하여 지급하고 있다. 국민연금 연계에 따른 감액 대상은 국민연금 노령연금 및 연계노령연금 수급자 중 국민연금 급여액등이 기준연금액의 150%를 초과하는 자이다. 또한, 감액은 기초연금의 기준연금액에서 일정 금액을 감액하는 방식이 아니고, 기초연금액 결정 산식에 개인별 A급여액을 넣어 기초연금액을 산정하는 방식으로 이루어진다.

산정 방식은 국민연금 급여액등이 기준연금액의 150% 초과 ~ 200% 이하인 경우와 기준연금액의 200%를 초과하는 경우에 다르게 적용된다. 국민연금 급여액등이 기준연금액의 150% 초과 ~ 200% 이하인 경우, A급여액을 적용한 산식과 국민연금 급여액등을 적용한 산식 중 그 산출액이 큰 금액을 기초연금액으로 산정한다. 한편, 국민연금 급여액등이 기준연금액의 200%를 초과하는 경우에는 A급여액을 적용한 산식에 따라 기초연금액을 산정한다.

[표 37] 국민연금 수급에 따른 감액 대상자의 기초연금액 산정

1. 국민연금 급여액등이 기준연금액의 150% 초과 ~ 200% 이하인 경우: MAX(①, ②) 2. 국민연금 급여액등이 기준연금액의 200%를 초과하는 경우: ① 적용 ① A급여액 적용 산식: {기준연금액 - 2/3 × (A급여액 + 연계퇴직연금액의 1/2)}* + 부가연금액** * 괄호의 계산 결과가 음(-)의 값인 경우에는 '0'으로 처리 ** 부가연금액은 기준연금액의 50%에 해당하는 금액 ② 국민연금 급여액 적용 산식: 기준연금액의 250% - 국민연금 급여액등

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

보건복지부는 국민연금에 관한 제도 개선을 위하여 2017년 12월 ‘국민연금 제도발전위원회’를 구성하였다. 동 위원회는 다양한 분야의 전문가들로 구성되어 국민연금 제도 전반에 관하여 논의를 실시하였으며, 이를 바탕으로 2018년 8월 17일 자문결과를 발표하였다. 위원회의 자문결과에는 기초연금의 국민연금 연계 폐지 검토에 관한 내용이 포함되었는데, 현행 연계 제도가 복잡하고 국민연금에 대한 가입유인을 저해하는 등의 문제가 있으므로 연계 폐지에 대한 검토를 권고하였다.²⁰⁾

보건복지부는 동 위원회의 자문(안)을 기초로 각계 이해 당사자들과 국민의 의견을 수렴하고, 관련 부처와의 협의 등을 거쳐 “국민연금종합운영계획”을 수립할 계획이다.

20) 위원회의 자문(안)을 살펴보면, 기초연금의 재정적 문제나 국민연금 가입기회가 없거나 약했던 국민연금 초기 세대 노인들에 대한 보완적 대책이라는 측면에서 국민연금 연계에 따른 감액 제도를 유지하자는 의견도 있다.

V. 재정소요 추계

본 분석에서는 최근 논의되고 있는 기초연금 정책이 반영될 경우를 가정한 재정소요 추계결과를 제시하는 동시에 현행 기준 유지 시 재정소요와의 비교를 통하여 정책 반영에 따른 추가재정소요를 제시하고자 한다.

현행 기준을 유지하는 경우 발생하는 재정소요는 2018년 9월부터 적용되고 있는 기준연금액 인상과 2019년 1월부터 시행 예정인 슬라이딩 방식의 소득역전방지 감액을 고려하여 추계한다. 최근 논의되고 있는 기초연금 정책은 일부 저소득층 노인을 대상으로 기준연금액을 상향조정하되 그 시기와 대상을 구분하여 시행하는 ‘저소득층 노인의 기초연금 인상’과 현행 기초연금액 산정방식과는 다르게 국민연금과 연계하지 않고 기초연금액을 산정하는 ‘국민연금과 미연계 방식 적용’을 가정하여 추계한다.

1. 현행 기준 유지 시 재정소요

가. 추계의 전제 및 방법

본 분석은 기초연금의 급여단가가 수급자 유형별로 복잡하게 설계되어 있는 점을 고려하여 수급자의 유형을 세분화한 후 추계를 실시하고, 각 유형별 추계결과를 합산하는 방식을 적용함으로써 추계의 정확성을 제고하고자 한다. 또한 추계결과의 정합성을 최대한 확보하기 위하여 기초연금 지급현황 등 관련 자료를 충분히 활용한다. 한편, 기초연금 수급자와 미수급자 간 소득역전방지를 위한 감액제도가 2019년 1월부터 현행 계단 방식에서 슬라이딩 방식으로 전환되는데, 본 분석에서는 감액방식의 변경이 재정소요에 미치는 중요성(지출감소)을 고려하여 별도로 설명하고자 한다.

본 분석에서 사용된 추계 방법을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기초연금의 전체 수급자 수는 통계청의 장래인구추계에 따른 만 65세 이상 인구 수에 기초연금 수급대상 범위(0~70%)를 곱한 후, 기초연금 집행률을 적용하여 추정한다. 또한, 유형별 수급자 수는 전체 수급자 수에 전액 및 감액수급자 비중, 단독 및 부부 수급자 비중, 국민연금 수급자 비중 등을 적용하여 추정한다.²¹⁾

[표 38] 기초연금 수급자 수(추정치): 2019~2027년

(단위: 천명)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
만 65세 이상 인구	7,694	8,134	8,544	8,978	9,449	9,944	10,508	11,108	11,579
수급자 수	5,294	5,597	5,879	6,178	6,502	6,842	7,230	7,643	7,967

자료: 국회예산정책처

둘째, 기초연금을 전액 수급하는 수급자의 1인당 월 수급액은 앞에서 살펴본 바와 같이 기준연금액이 된다. 현행 기준연금액은 2018년 9월부터 2019년 3월까지 25만원이고, 2019년 4월 이후 기준연금액은 국회예산정책처가 전망한 소비자물가상승률을 적용하여 추정한다. 소비자물가상승률은 「기초연금법」 제5조제2항²²⁾에 따라 해당연도 4월부터 적용되는 것으로 가정한다.

[표 39] 기준연금액(추정치): 2019~2027년

(단위: 원)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1~3월	250,000	254,000	258,464	263,246	268,116	273,277	278,742	284,317	290,004
4~12월	254,000	258,464	263,246	268,116	273,277	278,742	284,317	290,004	295,804

자료: 국회예산정책처

21) 본 추계에서는 2019년 이후 선정기준액 등에 따른 지출 증가 또는 감소는 고려하지 않고, 현행 기초연금 지급 기준이 유지되는 경우 발생하는 재정소요를 추계한다.

22) 「기초연금법」 제5조(기초연금액의 산정) ② 기준연금액은 보건복지부장관이 그 전년도 기준연금액에 대통령령으로 정하는 바에 따라 전국소비자물가변동률을 반영하여 매년 고시한다. 이 경우 그 고시한 기준연금액의 적용기간에 관하여는 「국민연금법」 제51조제3항을 준용한다.

셋째, 감액 지급하는 지급자의 1인당 월 평균수급액은 감액유형별로 구분하여 추정하되, 부부 지급자 감액률, 국민연금 지급자 감액률 등을 바탕으로 산출한다. 이 때, 부부 지급자 및 국민연금 지급자 감액률은 보건복지부 자료를 바탕으로 산출한다. 한편, 만 65세 이상 노인 중 소득하위 20%인 자는 저소득층에 해당하는 자로, 소득 수준 등에 따른 감액수급 대상에 해당하지 않는 것으로 가정한다.

넷째, 현행 「기초연금법」은 5년마다 적정성 평가²³⁾를 반영하여 기준연금액을 조정하도록 규정하고 있으나, 본 분석에서는 적정성 평가에 따른 기준연금액의 조정은 고려하지 않는다. 이는 향후 적정성 평가가 실시되더라도 현 시점에서 평가결과 및 그 결과에 따른 기초연금액의 조정 여부 및 기준 등을 합리적으로 추정하는 것에 한계가 있고, 이를 추계에 반영하는 경우 오히려 왜곡된 결과가 나타날 수 있기 때문이다.²⁴⁾

다섯째, 추계기간은 2018년부터 2027년까지 10년으로 하되, 2018년 추계액은 2018년도 예산을 준용하고, 2019년 이후 국비와 지방비는 2019년도 예산안에 적용한 국고보조율(77.0%)을 적용하여 산출한다.

여섯째, 전술한 바와 같이 기초연금 지급자와 미수급자 간 소득역전방지를 위한 감액제도의 경우 감액방식의 변경이 2019년 1월부터 예정되어 있는데, 본 분석에서는 재정소요에 미치는 중요성(지출감소)을 고려하여 아래에 별도로 설명하고자 한다.

이상의 추계 방법은 다음의 <추계산식>에 제시된 바와 같다.

23) 「기초연금법」 제9조제1항에 따르면, 보건복지부장관은 5년마다 기초연금 지급권자의 생활수준, 국민연금 기본연금액의 변동률, 전국소비자물가변동률 등을 종합적으로 고려하여 기초연금액의 적정성을 평가하고 그 결과를 반영하여 기준연금액을 조정하여야 한다.

24) 기초연금액의 적정성 평가는 당초 2018년에 최초 실시하는 것으로 계획되었으나, 2018년에 기초연금액이 큰 폭으로 인상됨에 따라 그 실시 일정이 2023년으로 연기·조정되었다. 따라서 계획대로 2023년에 적정성 평가를 실시할 경우 그 결과에 따라 기준연금액이 조정될 수 있으나, 기준연금액을 상향조정하여 기초연금액을 추가로 인상하는 경우 적정성 평가의 일정이 재조정될 여지도 있다.

〈 추계산식 〉

$$\begin{aligned}
 \text{재정소요}_t &= \{\text{유형별 수급자 수}_t \times \text{유형별 1인당 월 수급액}_t \times 12\text{월}\} \\
 &\quad + \{\text{슬라이딩 방식 소득역전방지 감액 시행에 따른 추가재정소요}_t\} \\
 &= \left\{ \sum_{i=1}^2 \sum_{j=1}^2 \sum_{k=1}^2 \text{Recipient}_{ijkt} \times \text{Pension}_{ijk(t-1)} \times 3\text{월} \right. \\
 &\quad \left. + \sum_{i=1}^2 \sum_{j=1}^2 \sum_{k=1}^2 \text{Recipient}_{ijkt} \times \text{Pension}_{ijk} \times 9\text{월} \right\} \\
 &\quad + \{\text{슬라이딩 방식 소득역전방지 감액 시행에 따른 추가소요}_t\}
 \end{aligned}$$

이 때, i 는 수급자의 국민연금 수급 여부($i=1$ 국민연금 미수급, $i=2$ 국민연금 수급),
 j 는 수급자의 가구 유형($j=1$ 단독 또는 부부1인 수급, $j=2$ 부부2인 수급),
 k 는 수급자의 소득기준에 따른 감액 여부($k=1$ 전액 수급, $k=2$ 소득감액 수급),
 t 는 2019~2027년

Recipient 는 수급자 수,

Pension 은 1인당 월 수급액,

주: 1. Recipient_{ijkt} = 만 65세 이상 인구 $_t \times$ 수급대상 범위 $\times \theta_{ijk} \times \lambda$

이 때, 만 65세 이상 인구는 통계청의 장래인구추계 적용, 수급대상 범위는 0~70%,

θ_{ijk} 는 각 i, j, k 에 해당하는 수급자 비중,

λ 는 기초연금 집행률(2017년 실적 기준 98.3%)

2. $\text{Pension}_{ijkt} = \text{Pension}_{t-1} \times (1 + \text{NABO 소비자물가상승률}_{t-1}) \times \rho_{ijkt}$

이 때, Pension_{t-1} 은 전년도 기준연금액,

ρ_{ijk} 는 i, j, k 에 해당하는 유형별 기초연금 감액률

나. 슬라이딩 방식 소득역전방지 감액 시행에 따른 재정소요

기초연금은 만 65세 이상 노인 중 소득인정액이 선정기준액 이하인 자를 수급대상으로 한다. 소득역전방지 감액은 기초연금 미수급자와의 소득역전을 방지하기 위한 제도로, 수급대상의 기초연금액²⁵⁾을 산정한 후 소득인정액(기초연금액 합산 금액)이 선정기준액을 초과하는 지 여부를 확인하여 이를 초과할 경우 연금액을 감액하여

25) 선정기준액을 초과하는지의 여부를 판정하기 위하여 소득인정액과 합산하는 “기초연금액”과의 용어 혼동을 방지하기 위하여 소득역전방지 감액 대상자가 감액 이후 실제 지급받는 연금액은 “기초연금 급여액”이라는 용어를 사용한다(각주 20 참조).

지급하게 된다. 2018년 현재 적용되고 있는 계단 방식은 기초연금액을 합산한 소득 인정액을 13개(단독가구 및 부부 1인 수급) 또는 10개(부부 2인 수급) 구간으로 구분한 후, 각 구간별로 2만원 또는 4만원 단위로 감액한 금액을 연금 급여액으로 지급하는 방식이다.

현행 계단 방식은 2018년 8월 개정된 「기초연금법 시행령」 제11조제1항제2호에 따라 2019년 1월부터 슬라이딩 방식으로 전환된다. 슬라이딩 방식은 선정기준액에서 소득인정액을 뺀 금액을 그대로 기초연금 급여액으로 지급하는 방법이다. 또한, 현행 2만원(단독가구 및 부부 1인 수급) 또는 4만원(부부 2인 수급)인 연금 하한액도 기준연금액의 10%(단독가구 및 부부 1인 수급) 또는 20%(부부 2인 수급)로 상향조정된다.

감액대상이 된 단독가구 수급자가 받게 될 연금 급여액이 현행 계단 방식과 슬라이딩 방식에 따라 달라지는 예를 살펴보면 다음과 같다([그림 8] 참조). 먼저 현행 계단 방식의 경우 단독가구의 기초연금액 합산 소득인정액이 108만원이라면, 동 금액에 해당하는 구간(107~109만원)의 수급자가 받을 수 있는 감액된 연금 급여액은 24만원이다. 반면, 2019년부터 시행되는 슬라이딩 방식에서는 단독가구 선정기준액인 131만원에서 기초연금액 합산 소득인정액 108만원을 차감하여 23만원을 수급하게 되어, 연금 급여액이 계단 방식보다 1만원 감소하게 된다. 이에 따라 슬라이딩 방식을 적용할 경우 현행 계단 방식을 적용할 경우보다 기초연금 재정지출은 감소할 것으로 예상된다.²⁶⁾

26) 다만, 연금 급여 하한액이 현행 2만원(부부 2인 수급 4만원)에서 기준연금액 25만원의 10%(2018년 2.5만원)으로 상향조정되면서, 급여 하한액이 적용되는 일부 저소득층 노인에 대한 지출은 약간 증가하는 요인으로 작용할 것으로 예상된다.

2. 소득인정액은 기초연금액을 합산한 금액임

3. 세로축의 2.5만원은 슬라이딩 방식의 급여 하한액(단독가구 기준연금액의 10%)에 해당하고,

슬라이딩 방식 소득역전방지 감액 시행에 따른 재정소요는 기초연금액 합산 소득인정액이 기준연금액을 초과하는 감액 대상자 수를 산출한 후, 동 대상자에게 슬라이딩 방식을 적용하는 경우 발생하는 지출액에서 계단 방식을 적용하는 경우 발생하는 초과지출액을 차감하여 추계한다.

54 • V. 재정소요 추계

[표 40] 소득역전방지 감액 시 초과수급자 수(추정치): 2019~2027년

(단위: 명)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
슬라이딩 방식	11,760	12,463	13,127	13,832	14,600	15,412	16,337	17,324	18,117
계단 방식	141,852	149,964	157,527	165,533	174,213	183,343	193,740	204,801	213,488

자료: 국회예산정책처

한편, 기준연금액은 전년도 기준연금액에 국회예산정책처의 소비자물가상승률 전망치를 적용하여 산출하고, 초과수급자 비중은 보건복지부 자료를 바탕으로 산출한다.

이상의 추계 방법은 다음의 <추계산식>에 제시된 바와 같다.

〈 추계산식 〉

재정소요_t = 슬라이딩 방식에 따른 초과지출액_t - 계단 방식에 따른 초과지출액_t

$$\begin{aligned} \text{슬라이딩 방식에 따른 초과지출액}_t &= \text{유형별 초과수급자 수}_t \times \text{유형별 1인당 평균 초과수급액}_t \\ &= \sum_{i=1}^2 \text{Recipient}_{i,t} \times \text{Pension}_{i,t} \end{aligned}$$

이 때, i 는 초과수급자의 가구 유형($i=1$ 단독 또는 부부 1인 수급, $i=2$ 부부 2인 수급),
 Recipient 는 초과수급자 수,
 Pension 은 1인당 평균 초과수급액,
 t 는 2019~2027년

주: 1. $\text{Recipient}_{i,t} = \text{만 65세 이상 인구}_t \times \text{수급대상 범위} \times \theta_i \times \lambda$

이 때, 만 65세 이상 인구는 통계청의 장래인구추계 적용,
 수급대상 범위는 70%,
 θ_i 는 각 i 에 해당하는 초과수급자 비중,
 λ 는 기초연금 집행률(2017년 실적 기준 98.3%)

2. $\text{Pension}_{i,t} = \text{Pension}_{i,t-1} \times (1 + \text{NABO 소비자물가상승률}_{t-1})$

계단 방식에 따른 초과지출액_t = 전체 초과수급자 수_t × 1인당 평균 초과수급액_t

소득역전방지를 위한 감액을 현행 계단 방식에서 슬라이딩 방식으로 전환하는 경우 지출이 감소할 것으로 예상되며, 감소액은 2019년 143억원, 2027년 205억원 등 2018년부터 2027년까지 10년간 연평균 156억원으로 추계되었다.

[표 41] 슬라이딩 방식 소득역전방지 감액에 따른 재정소요: 2018~2027년

(단위: 억원)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	연평균
슬라이딩 방식(A)	-	32	35	38	40	44	47	51	56	60	40
계단 방식(B)	-	176	186	195	205	216	227	240	254	264	196
추가재정소요(A-B)	-	-143	-151	-158	-165	-172	-180	-189	-198	-205	-156

자료: 국회예산정책처

다. 현행 기준 유지 시 재정소요 추계결과

65세 노인 중 소득하위 70%에 해당하는 노인에게 월 최대 25만원의 기초연금 급여액을 지급하는 현행 기준을 유지하고, 2019년 1월부터 슬라이딩 방식의 소득역전방지 감액을 실시하는 경우 발생하는 재정소요(기준선)는 2018년 11조 9,000억원, 2019년 14조 4,000억원, 2027년 25조 1,000억원 등 2018년부터 2027년까지 10년간 연평균 18조 6,000억원으로 추계되었다.

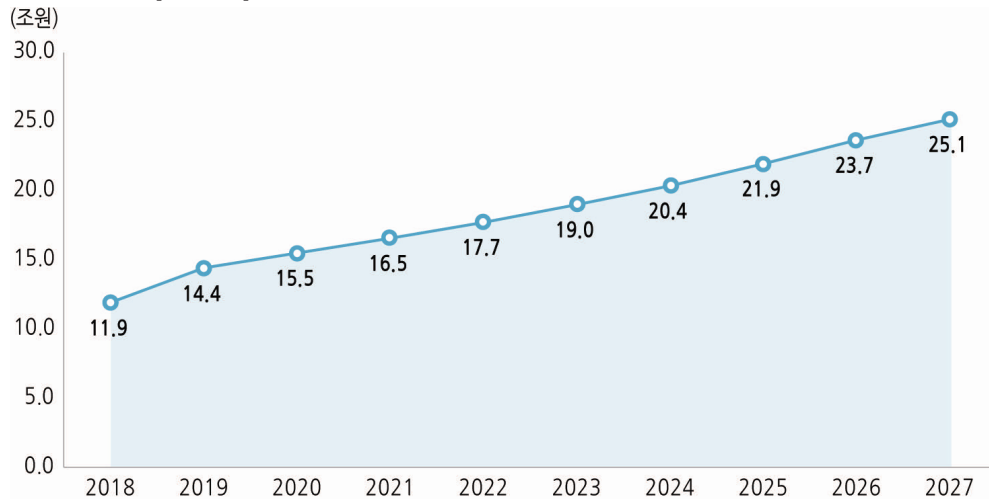
[표 42] 현행 기준 유지 시 재정소요: 2018~2027년

(단위: 조원)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	연평균
총 재정소요	11.9	14.4	15.5	16.5	17.7	19.0	20.4	21.9	23.7	25.1	18.6
국비	9.1	11.1	11.9	12.7	13.6	14.6	15.7	16.9	18.2	19.4	14.3
지방비	2.8	3.3	3.6	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.4	5.8	4.3

자료: 국회예산정책처

[그림 9] 현행 기준 유지 시 재정소요 추이: 2018~2027년



자료: 국회예산정책처

2. 기초연금 정책 현안별 재정소요

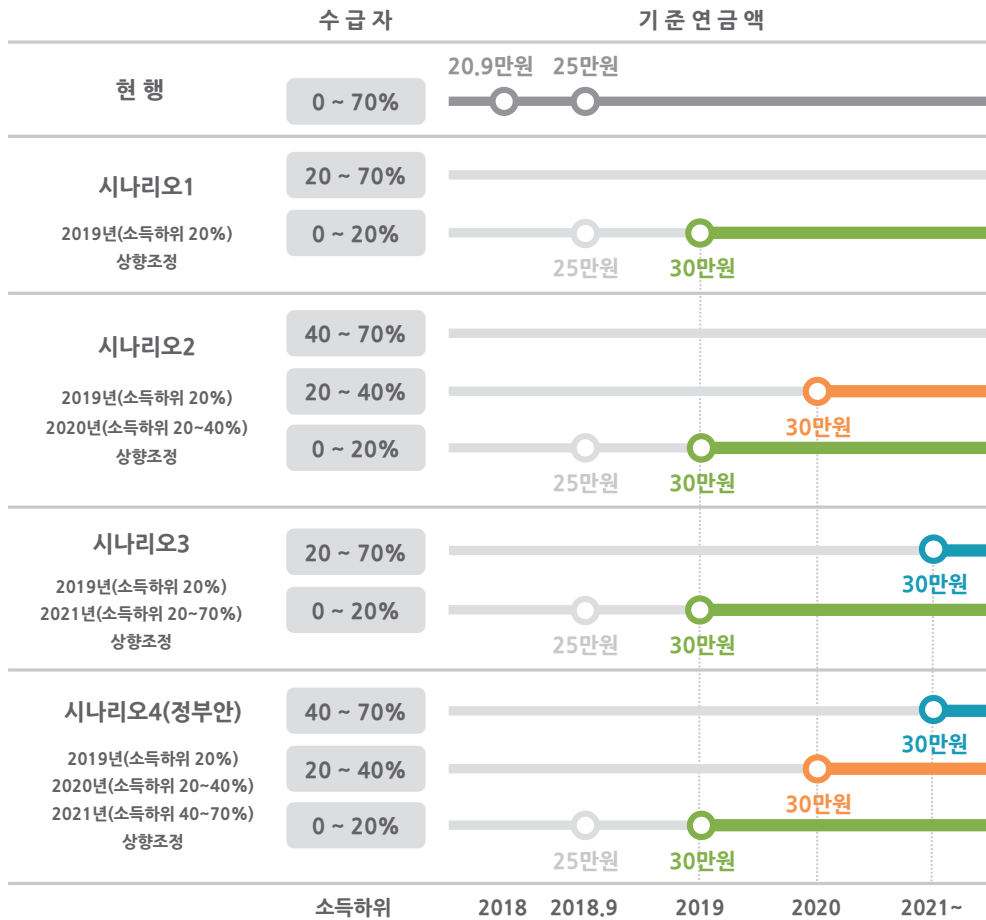
가. 저소득층 노인에 대한 기초연금액 인상

본 분석에서는 보건복지부의 기초연금액 인상(안)을 참고로 기준연금액의 상향조정 시기와 대상을 다르게 하여 시나리오를 구성하고, 시나리오별 재정소요에 대하여 추계결과를 제시한다. 기준연금액의 상향조정 시기는 2019년에서 2021년 사이로 하고, 인상 대상은 소득하위 0~20%, 20~40%, 40~70%에 해당하는 노인으로 구분한 후, 인상 시기와 대상을 조합하여 총 4가지 시나리오를 구성한다.

먼저, 정부의 인상(안)과 동일한 내용으로 시나리오 4를 구성하고, 시나리오 1부터 시나리오 3까지의 가정은 시나리오 4보다 보수적인 구성을 취한다. 이와 같은 시나리오를 구성한 이유는 앞서도 언급한 바와 같이 기준연금액의 상향조정은 법 개정 사항으로, 입법과정에서 인상 시기와 대상이 정부안보다 보수적으로 결정될 가능성이 있기 때문이다. 따라서 본 절에서는 향후 기초연금 인상에 관한 논의 시 고려할 수 있는 인상 시기와 대상에 따른 시나리오별 재정소요를 폭넓게 제공하고 다양한 시나리오를 구성한다.²⁷⁾

27) 참고로, 기준연금액을 25만원으로 상향조정하는 내용의 「기초연금법」 개정(2018. 3. 27. 공포) 시, 정부안을 포함하여 총 8건의 법률안이 발의·제출되었고, 보건복지위원회에서 이를 통합·조정하여 대안을 마련한 바 있다.

[그림 10] 기준연금액 상향조정 시나리오



자료: 국회예산정책처

(1) 시나리오별 추계결과

시나리오에 따른 추계결과를 살펴보면, 추가재정소요가 발생하기 시작하는 2019년에서 2021년 사이에 총 재정소요의 변화가 시나리오에 따라 차이를 보이고, 2022년 이후 일정한 간격을 두고 계속 증가하고 있다. 각 시나리오별 상세한 추계결과는 이어지는 절에서 다루기로 한다.

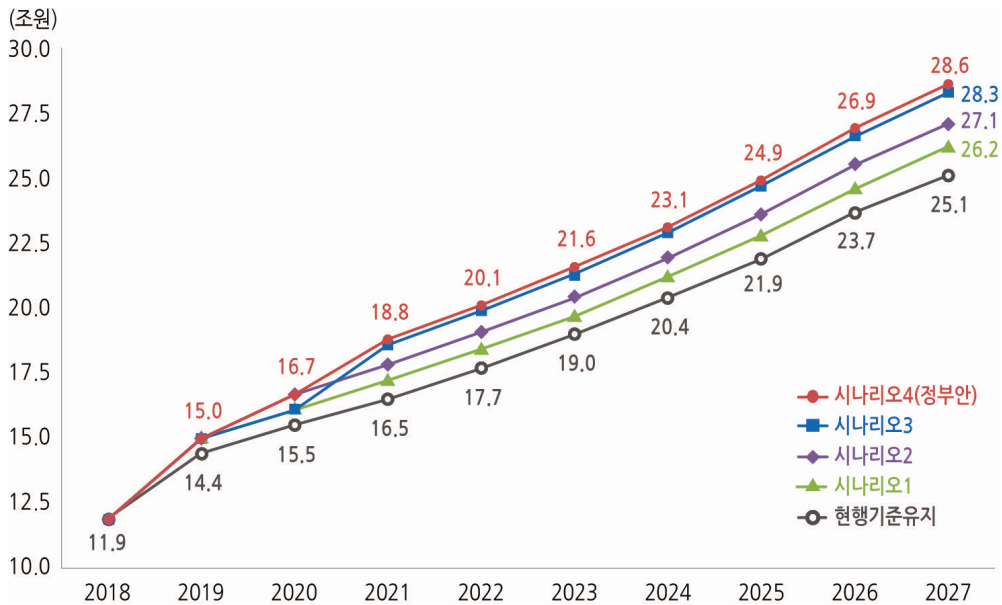
[표 43] 기초연금 인상에 따른 시나리오별 재정소요 추계결과: 2018~2027년

(단위: 조원)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	연평균
현행기준유지	11.9	14.4	15.5	16.5	17.7	19.0	20.4	21.9	23.7	25.1	18.6
시나리오 1	11.9	15.0	16.1	17.2	18.4	19.7	21.2	22.8	24.6	26.2	19.3
시나리오 2	11.9	15.0	16.7	17.8	19.1	20.4	21.9	23.6	25.5	27.1	19.9
시나리오 3	11.9	15.0	16.1	18.6	19.9	21.3	22.9	24.7	26.6	28.3	20.5
시나리오 4	11.9	15.0	16.7	18.8	20.1	21.6	23.1	24.9	26.9	28.6	20.8

자료: 국회예산정책처

[그림 11] 기초연금 인상에 따른 시나리오별 재정소요 추이: 2018~2027년



자료: 국회예산정책처

(2) [시나리오 1] 2019년 소득하위 20%의 기초연금액 인상 시 재정소요
본 분석에서는 정부가 2018년 7월에 발표한 「저소득층 소득지원 대책」의 내용과
동일하게 2019년에 만 65세 이상 노인의 소득하위 20%를 대상으로 기준연금액을
30만원으로 상향조정하는 것으로 시나리오 1을 구성한다. 다만, 동 대책에 포함된
2020년과 2021년의 기준연금액 상향조정 계획은 고려하지 않는다. 동 시나리오는
기초연금액 인상에 관한 4가지 시나리오 중에서 가장 보수적인 구성을 취한다.

시나리오 1에 따라 상향조정되는 기준연금액을 적용받는 수급자 수와 기준연
금액을 추정한 결과는 다음과 같다.

[표 44] 기초연금 수급자 수(시나리오 1, 추정치): 2019~2027년

(단위: 천명)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
만 65세 이상 인구	7,694	8,134	8,544	8,978	9,449	9,944	10,508	11,108	11,579
전체 수급자 수	5,294	5,597	5,879	6,178	6,502	6,842	7,230	7,643	7,967
현행 유지	3,781	3,998	4,199	4,413	4,644	4,887	5,165	5,459	5,691
기준연금액 상향조정	1,513	1,599	1,680	1,765	1,858	1,955	2,066	2,184	2,276

자료: 국회예산정책처

[표 45] 기준연금액(시나리오 1, 추정치): 2019~2027년

(단위: 원)

		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
현행 유지	1~3월	250,000	254,000	258,464	263,246	268,116	273,277	278,742	284,317	290,004
	4~12월	254,000	258,464	263,246	268,116	273,277	278,742	284,317	290,004	295,804
기준연금액 상향조정	1~3월	250,000	300,000	305,273	310,920	316,672	322,768	329,223	335,808	342,524
	4~12월	300,000	305,273	310,920	316,672	322,768	329,223	335,808	342,524	349,374

자료: 국회예산정책처

2019년에 만 65세 이상 노인의 소득하위 20%를 대상으로 기준연금액을 30만원으로 상향조정하는 경우 발생하는 재정소요는 2018년 11조 9,000억원, 2019년 15조원, 2027년 26조 2,000억원 등 2018년부터 2027년까지 10년간 연평균 19조 3,000억원으로 추계되었다.

[표 46] 기초연금 인상에 따른 재정소요(시나리오 1): 2018~2027년

(단위: 조원)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	연평균
총 재정소요(A+B)	11.9	15.0	16.1	17.2	18.4	19.7	21.2	22.8	24.6	26.2	19.3
국비	9.1	11.5	12.4	13.2	14.2	15.2	16.3	17.6	18.9	20.1	14.9
지방비	2.8	3.4	3.7	4.0	4.2	4.5	4.9	5.2	5.7	6.0	4.4
기준선(A)	11.9	14.4	15.5	16.5	17.7	19.0	20.4	21.9	23.7	25.1	18.6
국비	9.1	11.1	11.9	12.7	13.6	14.6	15.7	16.9	18.2	19.4	14.3
지방비	2.8	3.3	3.6	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.4	5.8	4.3
추가재정소요(B)	—	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.9	0.9	1.0	0.7
국비	—	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.5
지방비	—	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2

자료: 국회예산정책처

(3) [시나리오 2] 2019년 소득하위 20%, 2020년 소득하위 20~40%의
기초연금액 인상 시 재정소요

본 분석에서는 정부의 「저소득층 소득지원 대책」 내용과 동일하게 2019년과 2020년에 각각 만 65세 이상 노인의 소득하위 20%와 20~40%를 대상으로 기준연금액을 30만원으로 상향조정하는 것으로 시나리오 2를 구성한다. 다만, 동 대책에 포함된 2021년의 기준연금액 상향조정 계획은 고려하지 않는다.

시나리오 2에 따라 상향조정되는 기준연금액을 적용받는 수급자 수와 기준연금액을 추정한 결과는 다음과 같다.

[표 47] 기초연금 수급자 수(시나리오 2, 추정치): 2019~2027년

(단위: 천명)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
만 65세 이상 인구	7,694	8,134	8,544	8,978	9,449	9,944	10,508	11,108	11,579
전체 수급자 수	5,294	5,597	5,879	6,178	6,502	6,842	7,230	7,643	7,967
현행 유지	3,781	2,399	2,520	2,648	2,786	2,932	3,099	3,276	3,415
기준연금액 상향조정	1,513	3,198	3,359	3,530	3,715	3,910	4,132	4,368	4,553

자료: 국회예산정책처

[표 48] 기준연금액(시나리오 2, 추정치): 2019~2027년

(단위: 원)

		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
현행 유지	1~3월	250,000	254,000	258,464	263,246	268,116	273,277	278,742	284,317	290,004
	4~12월	254,000	258,464	263,246	268,116	273,277	278,742	284,317	290,004	295,804
기준연금액 상향조정(1)	1~3월	250,000	300,000	305,273	310,920	316,672	322,768	329,223	335,808	342,524
	4~12월	300,000	305,273	310,920	316,672	322,768	329,223	335,808	342,524	349,374
기준연금액 상향조정(2)	1~3월	—	254,000	300,000	305,550	311,203	317,193	323,537	330,008	336,608
	4~12월	—	300,000	305,550	311,203	317,193	323,537	330,008	336,608	343,340

자료: 국회예산정책처

2019년과 2020년에 각각 만 65세 이상 노인의 소득하위 20%와 20~40%를 대상으로 기준연금액을 30만원으로 상향조정하는 경우 발생하는 재정소요는 2018년 11조 9,000억원, 2019년 15조원, 2027년 27조 1,000억원 등 2018년부터 2027년까지 10년간 연평균 19조 9,000억원으로 추계되었다.

[표 49] 기초연금 인상에 따른 재정소요(시나리오 2): 2018~2027년

(단위: 조원)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	연평균
총 재정소요(A+B)	11.9	15.0	16.7	17.8	19.1	20.4	21.9	23.6	25.5	27.1	19.9
국비	9.1	11.5	12.8	13.7	14.7	15.7	16.9	18.2	19.6	20.8	15.3
지방비	2.8	3.4	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.4	5.9	6.2	4.6
기준선(A)	11.9	14.4	15.5	16.5	17.7	19.0	20.4	21.9	23.7	25.1	18.6
국비	9.1	11.1	11.9	12.7	13.6	14.6	15.7	16.9	18.2	19.4	14.3
지방비	2.8	3.3	3.6	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.4	5.8	4.3
추가재정소요(B)	—	0.6	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	1.9	1.3
국비	—	0.4	0.9	1.0	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.0
지방비	—	0.1	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3

자료: 국회예산정책처

(4) [시나리오 3] 2019년 소득하위 20%, 2021년 소득하위 20~70%의
기초연금액 인상 시 재정소요

본 분석에서는 정부의 「저소득층 소득지원 대책」 내용과 동일하게 2019년에 만 65세 이상 노인의 소득하위 20%를 대상으로 기준연금액을 30만원으로 상향조정하는 것으로 가정한다. 또한, 2021년에 그 대상을 수급자 전체로 확대하여 20~70%를 대상으로 기준연금액을 30만원으로 상향조정하는 계획을 반영하여 시나리오 3을 구성한다.

시나리오 3에 따라 상향조정되는 기준연금액을 적용받는 수급자 수와 기준연금액을 추정한 결과는 다음과 같다.

[표 50] 기초연금 수급자 수(시나리오 3, 추정치): 2019~2027년

(단위: 천명)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
만 65세 이상 인구	7,694	8,134	8,544	8,978	9,449	9,944	10,508	11,108	11,579
전체 수급자 수	5,294	5,597	5,879	6,178	6,502	6,842	7,230	7,643	7,967
현행 유지	3,781	3,998	—	—	—	—	—	—	—
기준연금액 상향조정	1,513	1,599	5,879	6,178	6,502	6,842	7,230	7,643	7,967

자료: 국회예산정책처

[표 51] 기준연금액(시나리오 3, 추정치): 2019~2027년

(단위: 원)

		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
현행 유지	1~3월	250,000	254,000	258,464	263,246	268,116	273,277	278,742	284,317	290,004
	4~12월	254,000	258,464	263,246	268,116	273,277	278,742	284,317	290,004	295,804
기준연금액 상향조정(1)	1~3월	250,000	300,000	305,273	310,920	316,672	322,768	329,223	335,808	342,524
	4~12월	300,000	305,273	310,920	316,672	322,768	329,223	335,808	342,524	349,374
기준연금액 상향조정(2)	1~3월	—	—	258,464	300,000	305,550	311,432	317,660	324,014	330,494
	4~12월	—	—	300,000	305,550	311,432	317,660	324,014	330,494	337,104

자료: 국회예산정책처

2019년과 2021년에 각각 만 65세 이상 노인의 소득하위 20%와 20~70%를 대상으로 기준연금액을 30만원으로 상향조정하는 경우 발생하는 재정소요는 2018년 11조 9,000억원, 2019년 15조원, 2027년 28조 3,000억원 등 2018년부터 2027년까지 10년간 연평균 20조 5,000억원으로 추계되었다.

[표 52] 기초연금 인상에 따른 재정소요(시나리오 3): 2018~2027년

(단위: 조원)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	연평균
총 재정소요(A+B)	11.9	15.0	16.1	18.6	19.9	21.3	22.9	24.7	26.6	28.3	20.5
국비	9.1	11.5	12.4	14.3	15.3	16.4	17.6	19.0	20.5	21.8	15.8
지방비	2.8	3.4	3.7	4.3	4.6	4.9	5.3	5.7	6.1	6.5	4.7
기준선(A)	11.9	14.4	15.5	16.5	17.7	19.0	20.4	21.9	23.7	25.1	18.6
국비	9.1	11.1	11.9	12.7	13.6	14.6	15.7	16.9	18.2	19.4	14.3
지방비	2.8	3.3	3.6	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.4	5.8	4.3
추가재정소요(B)	—	0.6	0.6	2.0	2.2	2.3	2.5	2.7	2.9	3.1	1.9
국비	—	0.4	0.5	1.6	1.7	1.8	1.9	2.1	2.2	2.4	1.5
지방비	—	0.1	0.1	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	0.4

자료: 국회예산정책처

(5) [시나리오 4] 2019년 소득하위 20%, 2020년 소득하위 20~40%,
2021년 소득하위 40~70%의 기초연금액 인상 시 재정소요
본 분석에서는 정부의 「저소득층 소득지원 대책」 내용과 동일하게 2019년, 2020년,
2021년에 각각 만 65세 이상 노인의 소득하위 20%, 20~40%, 40~70%를 대상으로
기초연금액을 30만원으로 상향조정하는 것으로 시나리오 4를 구성한다.

시나리오 4에 따라 상향조정되는 기준연금액을 적용받는 수급자 수와 기준연
금액을 추정한 결과는 다음과 같다.

[표 53] 기초연금 수급자 수(시나리오 4, 추정치): 2019~2027년

(단위: 천명)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
만 65세 이상 인구	7,694	8,134	8,544	8,978	9,449	9,944	10,508	11,108	11,579
전체 수급자 수	5,294	5,597	5,879	6,178	6,502	6,842	7,230	7,643	7,967
현행 유지	3,781	2,399	—	—	—	—	—	—	—
기준연금액 상향조정	1,513	3,198	5,879	6,178	6,502	6,842	7,230	7,643	7,967

자료: 국회예산정책처

[표 54] 기준연금액(시나리오 4, 추정치): 2019~2027년

(단위: 원)

		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
현행 유지	1~3월	250,000	254,000	258,464	263,246	268,116	273,277	278,742	284,317	290,004
	4~12월	254,000	258,464	263,246	268,116	273,277	278,742	284,317	290,004	295,804
기준연금액 상향조정(1)	1~3월	250,000	300,000	305,273	310,920	316,672	322,768	329,223	335,808	342,524
	4~12월	300,000	305,273	310,920	316,672	322,768	329,223	335,808	342,524	349,374
기준연금액 상향조정(2)	1~3월	—	254,000	300,000	305,550	311,203	317,193	323,537	330,008	336,608
	4~12월	—	300,000	305,550	311,203	317,193	323,537	330,008	336,608	343,340
기준연금액 상향조정(3)	1~3월	—	—	258,464	300,000	305,550	311,432	317,660	324,014	330,494
	4~12월	—	—	300,000	305,550	311,432	317,660	324,014	330,494	337,104

자료: 국회예산정책처

2019년, 2020년, 2021년에 각각 만 65세 이상 노인의 소득하위 20%, 20~40%, 40~70%를 대상으로 기준연금액을 30만원으로 상향조정하는 경우 발생하는 재정소요는 2018년 11조 9,000억원, 2019년 15조원, 2027년 28조 6,000억원 등 2018년부터 2027년까지 10년간 연평균 20조 8,000억원으로 추계되었다.

[표 55] 기초연금 인상에 따른 재정소요(시나리오 4): 2018~2027년

(단위: 조원)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	연평균
총 재정소요(A+B)	11.9	15.0	16.7	18.8	20.1	21.6	23.1	24.9	26.9	28.6	20.8
국비	9.1	11.5	12.8	14.5	15.5	16.6	17.8	19.2	20.7	22.0	16.0
지방비	2.8	3.4	3.8	4.3	4.6	5.0	5.3	5.7	6.2	6.6	4.8
기준선(A)	11.9	14.4	15.5	16.5	17.7	19.0	20.4	21.9	23.7	25.1	18.6
국비	9.1	11.1	11.9	12.7	13.6	14.6	15.7	16.9	18.2	19.4	14.3
지방비	2.8	3.3	3.6	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.4	5.8	4.3
추가재정소요(B)	—	0.6	1.2	2.3	2.4	2.6	2.8	3.0	3.2	3.5	2.2
국비	—	0.4	0.9	1.7	1.9	2.0	2.1	2.3	2.5	2.7	1.7
지방비	—	0.1	0.3	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.8	0.5

자료: 국회예산정책처

나. 국민연금과 미연계 가정 시 재정소요 추계

본 분석에서는 기초연금을 국민연금과 연계하지 않을 경우 발생하는 재정소요에 대하여 추계결과를 제시한다. 기초연금의 국민연금 연계 감액은 기초연금과 국민연금을 동시에 수급하는 자 중 국민연금 급여액등이 기초연금 기준연금액의 150%를 초과하는 자를 대상으로 하고 있으며, 기초연금액 결정 산식에 개인별 국민연금 A급 여액을 넣어 기초연금액을 산정하는 방식으로 기초연금액을 감액하고 있다.

한편, 국민연금 제도발전위원회의 자문(안)에 따르면 기초연금의 국민연금 연계 폐지 검토에 관한 내용이 포함되어 있다. 따라서, 본 분석에서는 향후 논의 대상이 될 수 있는 기초연금과 국민연금의 미연계 가정 시 발생할 것으로 예상되는 재정소요를 추계하고 그 결과를 제시한다.

본 분석에서 사용된 추계 방법을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기초연금의 전체 수급자 수는 통계청의 장래인구추계에 따른 만 65세 이상 인구 수에 기초연금 수급 기준인 70%를 곱한 후, 기초연금 집행률을 적용하여 추정한다. 또한, 국민연금 연계에 따른 감액수급자 수는 기초연금 전체 수급자 대비 국민연금 노령연금 수급자 비중과 감액수급자 비중 등을 적용하여 추정한다.

둘째, 기초연금 전체 수급자 대비 국민연금 노령연금 수급자 비중과 감액수급자 비중은 기초연금과 국민(노령)연금 동시수급자 수 추계, 감액수급자 수 등 보건복지부 자료를 바탕으로 산출한다.

셋째, 1인당 평균 삭감액은 기준연금액에서 국민연금 연계에 따른 감액수급자의 평균연금액을 감하여 산출한다.

마지막으로, 추가재정소요는 국민연금 연계에 따른 감액수급자 수에 1인당 평균 삭감액을 곱하여 산출한다.

이상의 추계 방법은 다음의 <추계산식>에 제시된 바와 같다.

〈 추계산식 〉

추가재정소요_t = 국민연금 연계에 따른 감액수급자 수_t × 1인당 평균 삭감액_t

이 때, t는 2019~2027년

주: 국민연금 연계에 따른 감액수급자 수_t = 만 65세 이상 인구_t × 수급대상 범위 × θ_i × λ

이 때, 만 65세 이상 인구는 통계청의 장래인구추계 적용,

수급대상 범위는 70%,

θ_i 는 감액수급자 비중,

λ 는 기초연금 집행률(2017년 실적 기준 98.3%)

기초연금과 국민연금을 동시에 수급하는 수급자 수와 국민연금 연계에 따른 감액을 적용받는 수급자 수를 추정한 결과는 다음과 같다.

[표 56] 국민연금 동시 수급자 및 연계 감액수급자 수: 2019~2027년

(단위: 천명)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
동시 수급자 수	1,979	2,143	2,280	2,468	2,653	2,861	3,094	3,341	3,583
연계 감액수급자 수	290	314	334	362	389	419	453	490	525

자료: 국회예산정책처

기초연금액을 산정할 때 국민연금과 연계하여 감액하지 않고, 국민연금 미수급자와 동일하게 기준연금액을 적용하는 경우 발생하는 추가재정소요는 2019년 4,001억원, 2027년 8,435억원 등 2018년부터 2027년까지 10년간 연평균 5,969억원으로 추계되었다.

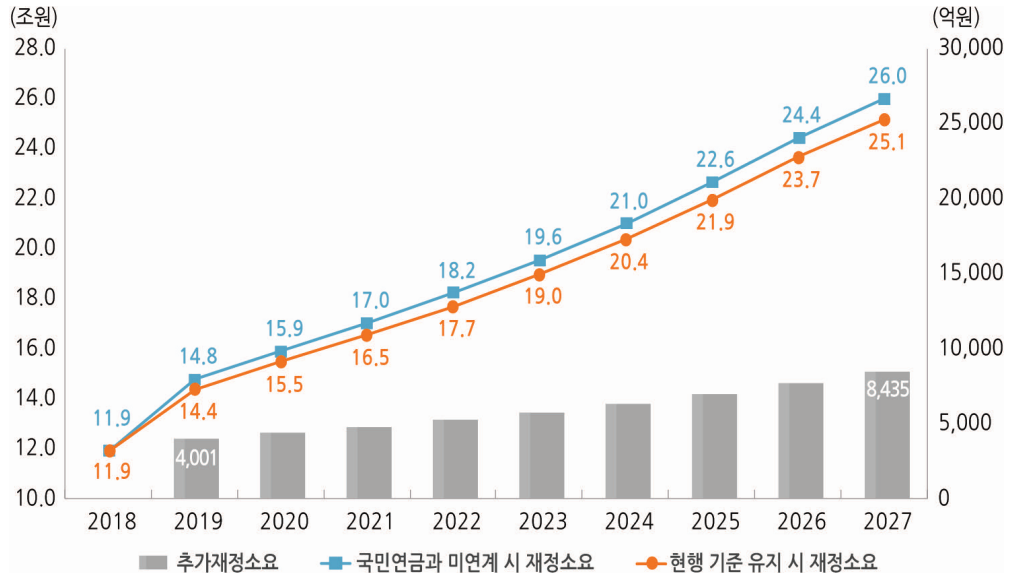
[표 57] 국민연금과 미연계 가정 시 추가재정소요: 2018~2027년

(단위: 억원)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	연평균
추가재정소요	—	4,001	4,409	4,777	5,268	5,771	6,347	7,001	7,712	8,435	5,969

자료: 국회예산정책처

[그림 12] 국민연금과 미연계 가정 시 재정소요 추이: 2018~2027년



자료: 국회예산정책처

VI. 결 론

본 보고서에서는 제 II장에서 국내외 기초연금제도를 소개하고, 제 III장에서 기초연금의 지출현황을 분석하였으며, 제 IV장에서 기초연금에 관한 정책동향을 살펴본 후, 제 V장에서 기초연금의 재정소요 추계결과를 제시하였다.

기초연금은 사회적 문제로 대두되어 온 노인빈곤 문제를 보편적 노후소득보장을 통하여 해소하기 위한 제도로써, 1991년 노인수당, 1998년 경로연금, 2008년 기초노령연금을 거쳐 2014년 도입되었다. 기초연금의 기준연금액은 2014년 20만원으로 시작하여 소비자물가변동률만큼 매년 상승하다가 2018년 9월부터는 25만원으로 상향조정되었는데, 이는 2014년 기초연금제도가 도입된 이후 가장 큰 폭의 인상이었다. 또한 2018년 7월에 정부가 발표한 「저소득층 소득지원 대책」에는 저소득층 노인의 기준연금액을 25만원에서 30만원으로 인상하되, 소득하위 20% 노인에 대해서는 2019년, 소득하위 20~40% 노인은 2020년, 소득하위 40~70% 노인은 2021년에 인상하는 내용이 포함되어 있다. 정부는 동 계획에 근거하여 소득하위 20% 노인의 기준연금액을 30만원으로 인상하는 내용을 반영하여 2019년 예산안을 편성하였다.

올해로 시행 5년차에 접어든 기초연금의 수급자 수는 매년 증가하여 2018년 기준 500만명을 넘어섰다. 노인인구가 지속적으로 증가할 것이라는 인구전망과 기초연금이 법률에 기반한 의무적 성격의 지출이라는 점을 감안할 때 2018년 예산 기준 11.9조원인 기초연금 지출규모는 향후 계속 확대될 것으로 예상된다. 따라서 기준연금액 인상 범위 등에 대한 결정은 미래 재정소요를 고려한 보다 신중하고 면밀한 검토가 필요하다. 이에 본 보고서는 기초연금 인상의 수혜대상과 인상 시기를 다양하게 조합한 시나리오를 구성하여 2018~2027년의 10년간 재정소요 추계결과를 제시함으로써 다양한 정책 현안별 재정소요에 대한 이해를 돕고자 하였다. 시나리오별 재정소요 추계결과를 보면, 2019년에 만 65세 이상 노인의 소득하위 20%를 대상으로 기준연금액을 30만원으로 상향조정하는 경우(시나리오 1) 재정소요는 향후 10년간 연평균 19조 3,000억원(추가재정소요 연평균 7,000억원)으로 추계되었다.

2019년, 2020년, 2021년에 각각 소득하위 20%, 20~40%, 40~70%의 노인을 대상으로 기준연금액을 30만원으로 상향조정하는 경우(시나리오 4, 정부안) 발생하는 재정소요는 향후 10년간 연평균 20조 8,000억원(추가재정소요 연평균 2.2억원)으로 추계되었다.

한편, 현행 기초연금제도는 국민연금 수급자의 국민연금 급여가 일정수준 이상일 경우 기초연금액을 감액하여 산정하고 있는데, 이에 대하여 현행 기초연금과 국민연금 연계 제도가 복잡하고 국민연금에 대한 가입유인을 저해하는 등의 문제가 제기되고 있다. 본 보고서는 이와 같은 논의사항에 대하여 재정정보를 제공하고자 기초연금액 산정 시 국민연금과 연계하지 않을 경우에 발생하는 재정소요를 추계하였고, 그 결과 국민연금 미연계에 따른 추가재정소요는 2018년부터 2027년까지 10년간 연평균 5,969억원으로 추계되었다.

마지막으로 본 보고서는 현행 소득역전을 방지하기 위하여 적용하고 있는 감액 방식이 현행 계단 방식에서 2019년 1월 슬라이딩 방식으로 전환되면서 발생하는 추가재정소요를 기준선에 반영하였고, 그 결과 향후 10년간 연평균 156억원의 지출이 감소하는 것으로 추계되었다.

기초연금은 연간 지출규모가 10조원 이상 소요되는 사업이다. 따라서 기준연금액의 인상과 국민연금 연계 폐지 등 지출 증가를 초래하는 사항에 대해서는 「기초연금법」의 개정이 필요한 만큼, 향후 법률안이 발의·제출될 경우 심사 과정에서 재정소요에 관한 충분한 검토가 필요할 것으로 보인다. 또한, 소득역전방지 감액제도가 슬라이딩 방식으로 전환됨에 따라 지출이 감소할 것으로 예상되므로, 정부는 관련 현황을 정확히 파악하여 지출 계획에 반영할 필요가 있다.

참고문헌

국내문헌

- 강성호·최옥금, “기초노령연금의 탈빈곤 효과 및 계층별 소득보장 효과 분석”, 『한국사회정책』 17(2), 2010.8., pp.43~71.
- 국민연금공단, “2017년 제30호 국민연금통계연보”, 2018.
- 국민연금제도발전위원회, “국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회 발표자료”, 2018.8.17.
- 김원섭, “박근혜 정부의 기초연금 대안과 개선방향”, 『복지동향』 제180호, 참여연대 사회복지위원회, 2013.10., pp.9-12.
- 김원섭·이용하, “외국의 노인기초보장제도 운영실태”, 『연금포럼』 제56호, 국민연금공단 국민연금연구원, 2014.12., pp.19-25.
- 보건복지부, “2018기초연금 사업안내”, 2018.
- _____, “기초연금 2018년 대상자 선정기준 연구”, 2017.
- _____, “통계로 본 2014년 기초노령연금”, 2015.
- _____, “통계로 본 2015년 기초연금”, 2016.
- _____, “통계로 본 2017년 기초연금”, 2018.
- 안서연·한신실, “기초연금 차등보조율 개선방안 연구”, 국민연금공단 국민연금연구원, 2018.
- 윤찬영, “노인수당의 위법성에 관한 고찰”, 한국사회복지학회 학술대회자료집, 1996, pp.194~201.
- 이용하, “노인기초보장제도의 유형”, 『연금포럼』 제56호, 국민연금공단 국민연금연구원, 2014.12., pp.13~18.
- 이용하·최옥금·이상봉·한신실, “노인기초보장제도의 관리운영 방식에 관한 국제비교 연구”, 국민연금공단 국민연금연구원, 2017.
- 이용하·최옥금·최인덕, “노인 기초보장제도와 국민연금간 역할분담관계에 관한 연구”, 국민연금공단 국민연금연구원, 2015.
- 이용하 외, “해외 연금제도 및 연금 운용 동향”, 국민연금공단 국민연금연구원, 2017.
- 이정우, “독일의 노후기초보장제도와 정책적 시사점”, 『한국사회정책』 제21집 제1호, 2014.3., pp.105-142.
- 최옥금, “기초연금 급여액은 어떻게 결정되나요?”, 『국민연금 바로 알기』 2015-제12호, 2015.

최옥금·안서연·이은영·한신실, “2017년 기초연금의 사회경제적 효과분석 : 수급자의 생활에 미친 영향 및 제도 인식과정을 중심으로, 국민연금공단 국민연금연구원, 2018.

최옥금·이은영, “기초연금 도입 전·후 노인빈곤 실태분석”, 국민연금공단 국민연금연구원, 2018.

최옥금·한신실, “기초연금 운영국가의 급여수준 검토 및 시사점”, 국민연금공단 국민연금연구원, 2017.

탁현우, “기초연금제도 평가”, 국회예산정책처, 2016.

한국조세재정연구원, “기초연금제도의 쟁점과 과제”, 2014.

외국문헌

Australian Government Department of Human Services, “A guide to Australian Government payments”, 2018.

_____, “2015-16 Annual Report”, 2016.

_____, “2016-17 Annual Report”, 2017.

Government of Canada, “Old Age Security payment amounts”, 2018.

OECD, “Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators”, 2017.

Service Canada, “Canada Pension Plan/Old Age Security Quarterly Report”, 2014~2018.

日本厚生労働省年金局, 平成29年度の国民年金の加入・保険料納付状況, 2018.

日本年金機構, 公的年金の種類と加入する制度, 2017.

_____, 日本年金機構の主要統計, 2018.

보도자료 등

보건복지부 보도자료, “2018년 재정계산 결과에 대한 국민연금 제도개선방향 3개 자문위원회 자문(안)에 대한 공청회 개최”, 2018.8.16.

_____, “기초연금, '18년 4월부터 25만원 지급”, 2017.8.21.

_____, “기초연금·국민연금·아동수당·가정양육수당 9월21일 조기지급”, 2018.9.18.

_____, “기초연금 ‘소득역전방지 감액제도’ 개선 추진”, 2018.5.23.

_____, “김상균 위원장, “국민께 신뢰받는 국민연금 제도개혁 추진””, 2017.12.4.

- _____, “소득 조금 늘어도 기초연금 2만 원 감액하는 제도 개선”, 2018.8.20.
- _____, “저소득층에 온기를 나누는 포용적 복지 ‘저소득층 일자리·소득지원 대책’”, 2018.7.17.
- 보건복지부 보도참고자료, “2018년 기초연금 선정기준액, '17년 119만원에서 12만원 오른 131만원(단독가구 기준)”, 2017.12.28.
- _____, “4월부터 기초연금 최대 20만9960원 지급”, 2018.3.2.
- _____, “기초연금 내년 4월부터 25만원으로 인상, 2021년부터 30만원”, 2017.8.16.
- _____, “「아동수당법」, 「기초연금법」 등 핵심 민생법안 포함, 복지부 소관 9개 법안, 2월 28일 국회 본회의 통과”, 2018.2.28.
- _____, “제도발전위원회, “공적연금 중심”의 다층노후소득보장 방향 논의”, 2017.12.28.

2018~2027년 기초연금 재정소요 추계

발간일	2018년 11월 26일
발행인	김 춘 순 국회예산정책처장
편 집	추계세제분석실 사회비용추계과
발행처	국회에산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	디자인여백 (tel 02·2672·1535)

내용에 관한 문의는 국회예산정책처 사회비용추계과로 연락해 주시기 바랍니다. (tel 02·788·3729)

ISBN 978-89-6073-155-4 93350

© 국회예산정책처, 2018

건전한 재정
희망한 미래

