

인구구조 변화와 사회안전망 정책 분석 Ⅱ

[노후소득보장대책 분석]



인구구조 변화와 사회안전망 정책 분석 II

노후소득보장대책 분석

2017. 10.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 「보고서발간심의위원회」의 심의를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

2017년 8월말을 기점으로 우리나라는 65세 이상 노인 인구가 전체 인구의 14%를 차지하는 고령사회에 진입했습니다. 고령화 현상은 저출산과 기대수명의 연장 등 인구구조변화에서 기인하는 것으로 대부분의 국가에서 일어나고 있는 현상입니다. 그러나 우리나라의 고령화 속도는 OECD 국가 평균보다 4배 빠른 속도(1993~2013년 고령화 속도 한국: 4.06%, OECD: 1.19%)로 진행되고 있어 이러한 충격을 잘 흡수하기 위한 제도적 노력과 정책 대응이 그 어느 나라보다도 중요하다고 볼 수 있습니다.

정부에서도 2006년부터 「저출산·고령사회기본법」에 따라 고령사회 대책을 추진해 오고 있으며, 기초연금, 노인장기요양보험, 중·장년 일자리 등 관련 정책을 통해 의미있는 성과를 내고 있습니다. 그러나 2014년 기준 우리나라의 노인빈곤율은 49.6%로 OECD 평균(12.6%)의 4배, 노인자살률은 인구 10만명 당 55.5명으로 OECD 평균(18.8명)의 3배 수준입니다. 이러한 지표들은 노후 사회안전망에 대한 우려와 그간 추진해 온 정부의 고령화 대책에 대한 점검 필요성을 제기하고 있습니다.

국회예산정책처에서는 고령사회 사회안전망 대책을 「노후준비 지원법」에서 규정하고 있는 빈곤·질병·무위·고독 등 노년기의 4고(苦)에 대응하는 소득·건강·일자리·사회참여 및 여가 등으로 범주화하여 분석하였습니다. 제1권은 총괄편으로 주제선정 배경, 정책환경 변화 및 공공사회복지지출 추이에 대한 검토사항을 담았습니다. 제2권부터 제5권까지는 노후소득보장대책, 노인 건강관리 및 돌봄 대책, 중·고령자 근로기반 확대 대책, 노인 사회참여 및 여가 대책에 대하여 분석하였습니다.

분석결과에 따르면 노후사회안전망의 정책방향은 평생사회안전망과의 연계선상에서 검토되어야 할 것입니다. 또한 개인은 길어진 노년기에 미리 대비하고, 정부는 정책대상을 전·후기 고령자로 세분화하는 등 보다 면밀하게 정책을 수립·추진해야 할 필요가 있습니다.

본 기획보고서가 인구구조변화에 따른 사회안전망에 대한 국민적 관심을 제고하고, 관련 정책의 개선 방안에 관심을 갖고 계신 의원님들의 의정활동에 기여할 수 있기 바랍니다.

2017년 10월

국회예산정책처장 김춘순

요 약

1. 분석 배경 및 개요

- 노후소득지원 사업과 노후소득보장제도 사각지대 해소 사업을 중심으로 노후소득보장대책을 분석
 - 노인가구의 소득·지출 및 자산·부채 실태, 각종 공적이전소득의 수급 비율 등을 검토
 - 노후소득보장지원 사업의 수급 현황 및 중고령자의 연령대별 빈곤 관련 지표 변화, 월평균 필요생활비 등을 분석
 - 국민연금의 사각지대 규모 및 국민연금 보험료 면제제도와 보험료 지원제도의 현황을 검토

2. 사업 개요 및 현황

- 노후소득보장대책 관련 사업은 ① 노후소득지원, ② 노후준비지원, ③ 노후소득보장제도 사각지대 해소 등으로 구분되며, 보건복지부, 고용노동부, 농림축산식품부 등 3개 부처에 의해 수행되고 있음
 - 노후소득보장대책 관련 사업의 2018년 예산안은 10조 9,617억원으로, 2010년 2조 9,317억원에 비하여 3.7배 가량 증가
 - 2018년 예산안 중 노후소득보장지원의 비중은 89.77%, 노후소득보장제도 사각지대 해소의 비중은 10.21%, 노후준비지원의 비중은 0.02%로 집계

[노후소득보장대책 관련 사업의 구성]

사업유형	소관부처	사업명	회계/기금
노후소득 지원	보건복지부	국민연금 급여지급	국민연금기금
		기초연금지급	일반회계
노후준비 지원	보건복지부	노후준비서비스	국민연금기금
	고용노동부	퇴직급여제도정착지원	일반회계
노후소득 보장제도 사각지대 해소	보건복지부	국민연금사각지대 축소/사회보험사각지대해소	국민연금기금
	고용노동부	(두루누리 지원제도)	일반회계
	보건복지부	실업크레딧 지원 사업	국민연금기금
	고용노동부	실업크레딧지원	일반회계, 고용보험기금
	보건복지부	출산크레딧	-
		군복무크레딧	
	농림축산식품부	농어업인건강연금보험료지원	농어촌구조개선특별회계

주: 국민연금 급여지급은 개인이 사회보험료를 납부한 뒤 사회보험급여를 지급받는 방식으로 운영되므로, 본 보고서의 노후소득보장대책 관련 논의에서 제외함

자료: 각 부처별 「2018년 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료」를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

3. 해외 주요국 사례

- 해외 주요국 사례는 독일, 영국, 일본의 노후소득보장체계를 살펴보고, 국가별로 운영 중인 공적연금 사각지대 해소를 위한 제도를 비교·분석
 - 독일은 전통적으로 사회보험을 중심으로 복지정책을 확대해왔고, 영국은 자유주의 복지국가¹⁾ 중 사회보험의 역사가 가장 길며, 일본은 우리나라와 같이 고령화를 겪으면서 노후소득보장체계를 조정·보완해 왔음
- 외국의 경우 다층적 노후소득보장체계를 구축하였으며, 출산 및 육아, 실업, 질병·장애, 돌봄 등의 사유로 인해 보험료 체납, 공적연금 비적용 등으로 발생하는 공적연금 사각지대 해소를 위한 다양한 제도를 운영
 - 출산 및 육아, 실업, 질병·장애, 돌봄 등에 의한 소득손실로 발생하는 노후 빈곤 가능성을 완화하기 위하여, 각종 공적연금 보험료 면제제도(크레딧 제도)²⁾ 수행

1) 자유주의 복지국가는 Esping-Andersen(1990)이 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*에서 제시한 복지국가 유형 중 하나로, 국가가 지원하는 복지의 수준이 상대적으로 낮은 유형(보편주의적 복지정책을 실시하는 사회민주주의 국가와 사회보험 비중이 높은 보수주의 국가와 비교)에 해당되며, 영국, 미국, 호주 등이 자유주의 국가에 해당한다.

[주요국의 공적연금 사각지대 해소 정책 비교]

	공적연금 사각지대 해소를 위한 각종 크레딧 제도
독일	- 자녀양육기간 및 가족돌봄기간에 대한 크레딧 - 직업훈련기간에 대한 크레딧 - 군복무기간(혹은 사회봉사기간)에 대한 크레딧 - 질병급여(혹은 상해급여), 실업급여 등 사회급여 수급기간에 대한 크레딧 - 비기여기간에 대한 크레딧: 질병급여와 실업급여의 장기 수급 후에 지급되는 크레딧, 모성휴가 기간에 대한 크레딧, 직업훈련기간에 대한 크레딧 등 - 고려기간에 대한 크레딧: 2명 이상의 10세 이하 자녀를 양육하는 전업주부, 1명 이상의 10세 이하 자녀를 양육하며 시간제로 일하는 여성 등이 대상
영국	- 양육 크레딧 - 모성급여 크레딧 - 실업급여, 장애연금, 질병급여 크레딧 - 돌봄 크레딧 - 근로장려세제 크레딧 - 16~18세 대상 청년 크레딧, 교육 혹은 훈련 기간 크레딧, 배심원 기간 동안의 크레딧, 잘못 투옥된 기간 동안의 크레딧 등의 운영
일본	- 국민연금(기초연금) 크레딧: 법정면제제도, 신청면제제도, 학생납부특례제도 등 - 후생연금 크레딧: 출산휴가 기간의 보험료 면제제도, 육아휴직 기간의 보험료 면제제도 등

자료: 각종 정책자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

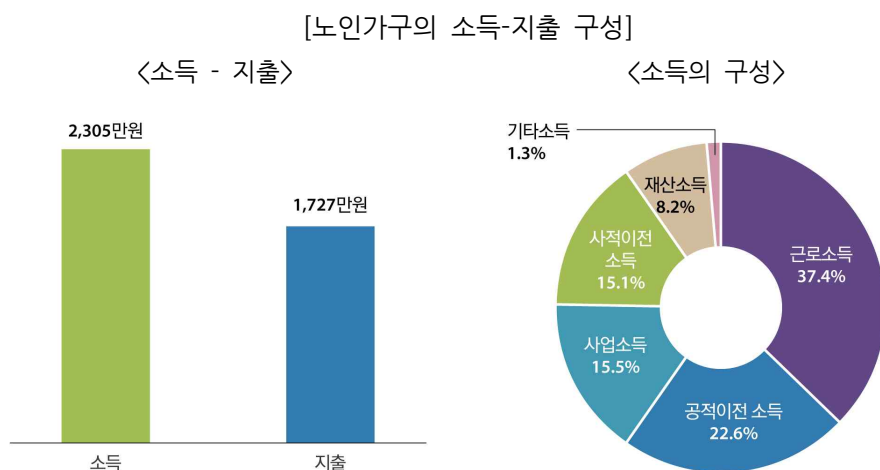
- 독일과 영국은 출산·육아, 실업, 질병·장애 등에 대한 크레딧뿐만 아니라 노인이나 장애인인 가족을 돌보는 기간에 대하여 돌봄 크레딧을 제공하여, 돌봄노동의 사회적 가치를 인정
- 일본은 30세 이하 학생에 대하여 공적연금 보험료를 면제하여, 늦어진 취업으로 인해 발생하는 현 세대 청년층의 노후 빈곤 가능성을 완화하는 정책 추진
 - 공적연금 사각지대 해소 정책의 재원은 대부분 국고(일부 제도는 수발보험, 실업보험 등 사회보험기금 활용)에서 지출되고 있으며, 보험료 면제제도의 사유가 발생한 시점에 국고를 지출하여 크레딧을 인정

2) 보험료 면제제도는 개인의 공적연금 보험료 기여가 없더라도 연금에 가입한 것으로 인정해주는 제도를 통칭한다.

4. 주요 쟁점 분석

가. 노인 경제상태 현황

- 노인가구의 소득-지출 구성을 보면, 연간 소득액은 약 2,305만원이고 근로소득 37.4%, 공적이전소득 22.6%, 사업소득 15.5% 순으로 구성비가 높으며, 연간 지출액은 약 1,727만원으로 소득액의 74.9% 가량을 지출
 - 노인의 연령대가 높아질수록 공적이전소득과 사적이전소득 간 격차³⁾가 감소
 - 65~69세 가구는 공적이전소득의 비중이 사적이전소득보다 13.4%p 높지만, 70~74세 7.4%p, 75~79세 0.3%p, 80~84세 2.0%p, 85세 이상 1.4%p로, 격차가 점감

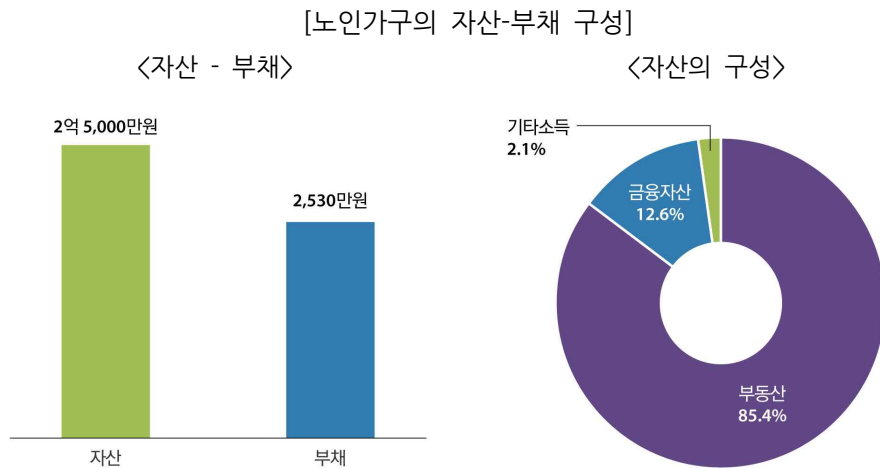


자료: 보건복지부한국보건사회연구원(2014)의 「2014년도 노인실태조사」를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

- 노인가구의 자산-부채 구성을 보면, 평균 자산액 약 2억 5,000만원 중 부동산의 비중이 85.4%이고, 평균 금융자산액은 전체 자산의 12.6% 수준 (약 3,140만원)이며 부채(약 2,630만원)의 금융자산 대비 비중은 83.7%임

3) 가구가 비경제적 활동으로 얻은 소득을 뜻하는 이전소득은 공적이전소득과 사적이전소득으로 나뉘는데, 공적이전소득은 각종 사회보장제도에 따라 지급되는 급여이고, 사적이전소득은 다른 가구로부터 받은 생계비 성격의 보조금 등이 해당된다.

- 부동산이 노인가구 자산의 대부분을 차지하고 있어, 부동산과 기타자산을 포함한 자산 대비 부채의 비중은 10.5%로 산출됨

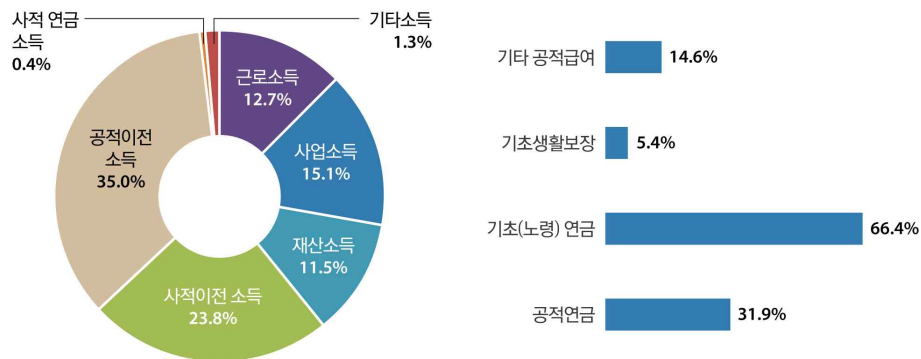


자료: 보건복지부한국보건사회연구원(2014)의 「2014년도 노인실태조사」를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

- 노인 개인의 총소득 구성은 공적이전소득이 35.0%를 차지하였고, 사적이전소득 23.8%, 사업소득이 15.1%, 근로소득 12.7%, 재산소득 11.5%로 집계
 - 공적이전소득의 수급 여부는 기초(노령)연금⁴⁾이 66.4%로 가장 많았고, 국민연금 등 공적연금 31.9%, 기타 공적급여 14.6%, 기초생활보장 5.4% 순으로 조사

4) 「노인실태조사」가 실시된 2014년의 경우 상반기에는 기초노령연금이, 하반기에는 기초연금이 지급되었고, 2014년 6월부터 「노인실태조사」가 실시되었기 때문에 기초노령연금 항목으로 설문조사가 수행되었다.

[노인 개인의 총소득 구성 및 공적이전소득 수급 여부]



자료: 보건복지부-한국보건사회연구원(2014)의 「2014년도 노인실태조사」를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

나. 노후소득보장지원 수준의 적정성

- 정부는 2014년 7월부터 기존 기초노령연금⁵⁾을 기초연금으로 전환하여 65세 이상 노인에게 지급
 - 기초연금 시행 첫 해인 2014년에 최고 수령액인 기준연금액을 국민연금 급여액 균등부분(A값)⁶⁾의 10%에 상응하는 20만원으로 책정하고, 매년 물가상승률을 반영하여 기준연금액 책정
- 2014년 기초노령연금이 기초연금으로 전환된 이래 수급률과 연금액 증가
 - 기초노령연금과 기초연금 모두 노인 소득하위 70%에게 지급하고 있는데, 수급률은 2012년 65.8%, 2015년 65.6%로, 65~66%대 유지
 - 기초연금 수급자 수는 2012년 약 393만명에서, 2016년 약 458만명으로 증가
 - 기초연금의 기준연금액은 기초연금 도입 시점인 2014년 20만원으로 책정되었고, 이후 물가상승률 등을 반영하여 2016년 기준 20만 4,010원까지 증가
 - 2017년 기준연금액은 월 20만 6,050원이며, 2017년 4월부터 2018년 3월 까지 적용

5) 2008년 도입된 기초노령연금은 2007년 국민연금의 급여수준을 2028년까지 40년 가입자 기준 평균소득의 60%에서 40%로 낮추기로 결정함에 따라, 기초노령연금의 급여수준을 2009년부터 2028년까지 국민연금 급여액 균등부분(A값)의 5%에서 10%로 인상함으로써, 40%로 낮아진 국민연금의 소득대체율을 실질적으로는 50%까지 높이는 정책효과를 목표로 하였다.

6) 국민연금 가입자의 최근 3년 간 평균소득월액(A값)은 국민연금 수급 직전 3년 간의 국민연금 가입자의 평균소득월액을 직전년도로 현재화하여 합산한 후 3으로 나눈 값이다.

[기초연금 수급 현황]

(단위: 명, 원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016
수급자	3,933,095	4,065,672	4,353,482	4,495,183	4,581,406
수급률	65.8	65.0	66.8	66.4	65.6
기준연금액	94,600	96,800	200,000	202,600	204,010
1인당 급여액	86,741	88,636	178,155	181,469	181,488

주: 1인당 급여액은 월을 기준으로 제시함

자료: 보건복지부 제출자료

□ 2007년부터 2016년까지 노인의 빈곤율⁷⁾ 및 지니계수⁸⁾ 모두 기초연금이 도입된 2014년을 기점으로 완화되는 경향⁹⁾

- 노인 빈곤율은 2013년 48.1%까지 증가하였다가 2014년 47.4%를 기록하였고, 2016년 노인 빈곤율은 46.5%로 2014년보다 0.9%p 낮은 수준
- 2007년 기준 노인의 지니계수는 0.397이었으나 2012년에는 0.433으로 노인 인구 내부의 소득불평등이 심화되는 경향을 보였으나, 2016년 지니계수는 0.390으로 기초연금 도입 이전에 비해 소득불평등 개선

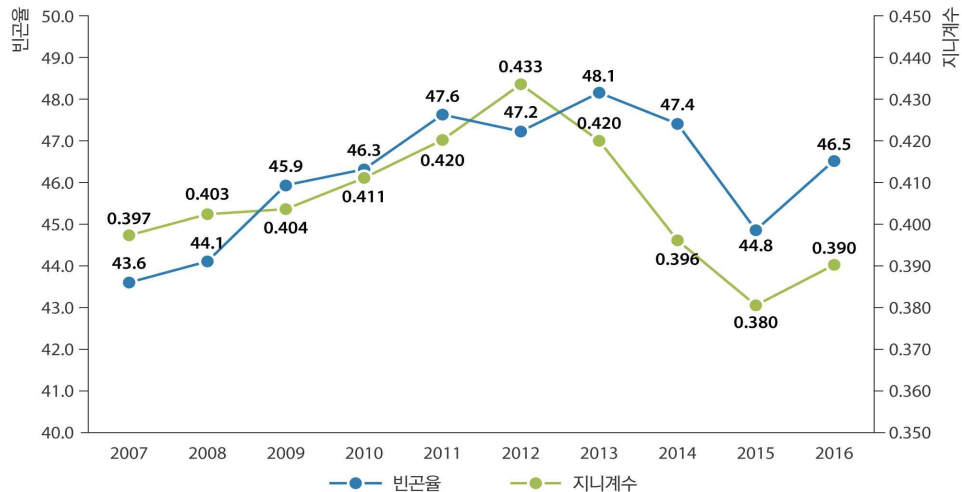
7) 빈곤율은 빈곤의 규모를 측정하는 대표적인 지표로서, 전체 가구 중 빈곤선(중위소득 50%) 미만 가구의 비율로 정의된다.

8) 지니계수는 인구분포와 소득분포와의 관계를 나타내는 수치로서, 소득이 어느 정도 균등하게 분배되어 있는가를 평가하는 데 주로 활용된다. 0은 완전평등, 1은 완전불평등한 상태이며, 수치가 클수록 불평등이 심화되었음을 의미한다.

9) 노인 빈곤율과 지니계수의 개선이 기초연금 도입에 의한 효과라고 단정할 수는 없다. 노인 빈곤 완화 경향은 기초연금의 효과일 수도 있지만, 65세에 도달하여 노인에 편입되는 인구 코호트가 이전에 비하여 국민연금 가입 등 체계적으로 노후준비가 된 상태이기 때문에 발생할 결과일 수도 있다.

[노인 빈곤율 및 지니계수 추이]

(단위: %)



자료: 통계청 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

- 정부는 기초연금의 기준연금액을 2018년 25만원으로 인상하고, 2021년까지 30만원으로 인상하는 동시에 기초연금을 국민연금 수급액에 따라 차등 지급하는 제도¹⁰⁾를 폐지하는 방안을 검토할 예정
- 기초연금과 국민연금의 연계를 끊고 적정 수준의 기초연금 급여액을 책정하기 위해서는 월평균 필요생활비¹¹⁾, 노인 연령대별 빈곤율, 각종 노후소득보장제도의 빈곤완화효과 등을 고려할 필요
 - 중고령자의 월평균 필요생활비와 50세 이후 연령대별 빈곤율 추이를 검토한 결과, 연령이 증가할수록 월평균 필요생활비는 감소(2015년 기준 50대 1인의 최소 필요생활비는 약 114만원이지만, 80대 이상은 약 82만원)하는 반면 빈곤율은 증가(2016년 기준 51~65세 12.8%, 66~75세 40.8%, 76세 이상 58.9%)하는 경향이 관찰

10) 기초연금의 전신인 기초노령연금과 기초연금 모두 국민연금 평균소득월액(A값)에 근거하여 A값의 5~10% 선에서 기준연금액을 책정하였다. 또한, 소득재분배 급여(A급여)를 활용하여 개인별 기초연금액을 산출하고 있다. 소득재분배 급여란 국민연금 평균소득월액으로, 개인별 기초연금액을 결정하는 기준이 된다. 국민연금 가입기간이 길수록, 일찍 가입할수록 A급여액은 증가하며, 가입기간이 동일하더라도 가입시기, 가입이력에 따라 A급여액은 다를 수 있다.

11) 국민연금연구원이 「국민노후보장패널조사」 6차년도 자료를 토대로 2015년 기준 노인이 인식하는 월평균 필요생활비를 설문조사한 결과이다.

다. 노후소득보장제도 사각지대 해소 사업의 실효성

- 2016년 기준 18~59세 인구 중 공적연금 보험료 납부자는 54.65%(국민연금 49.76%, 특수직역연금 4.89%)로, 45.35%가 국민연금의 사각지대에 놓여있음
- 45.35%에 해당하는 국민연금 적용의 사각지대에는 비경제활동인구, 공적연금 비적용자, 납부예외자, 장기체납자 등이 포함

[공적연금 가입 실태]

18~59세 총인구 32,825천명 (100.0%)					
비경제활동 인구 9,473천명	경제활동인구 23,352천명				
	공적연금 비적용자 199천명	공적연금 적용자 23,154천명			
		국민연금 적용대상 21,549천명			특수직역 연금 1,604천명
		납부예외자 4,173천명	소득신고자 17,376천명		
			장기체납자 1,042천명	보험료 납부자 16,334천명	
28.86%	0.61%	12.71%	3.18%	49.76%	4.89%
소계: 14,888천명(45.35%)				소계: 17,938천명(54.65%)	

자료: 국민연금연구원 제출자료

- 다른 국가들과 비교¹²⁾해 보았을 때, 한국의 경제활동참여인구 중 보험료 납부자 비율은 79.9%로, 비교대상 9개국 중 가장 비율이 높은 일본보다 15.5%p 낮음
 - 15~64세 경제활동연령에 해당하는 인구를 기준으로 할 경우 한국의 공적연금 가입률은 54.2%로, 비교대상 국가인 그리스(58.3%), 이탈리아(57.1%), 스페인(48.7%), 독일(65.6%), 스웨덴(72.2%), 영국(71.5%), 미국(71.4%), 일본(75.0%) 등 9개국 중 스페인을 제외하고는 가장 낮은 수치
- 정부는 국민연금의 사각지대를 해소하기 위하여 출산크레딧, 군복무크레딧 등 보험료 면제제도와 실업크레딧, 두루누리 지원제도, 농어업인 연금 보험료 지원제도 등 보험료 지원제도를 수행 중임¹³⁾

12) World Bank(2012)의 *International Patterns of Pension Provision II: A Worldwide Overview of Facts and Figures*에 제시된 2005년 기준 국가별 경제활동참여인구 중 보험료 납부자 비율과 경제활동연령 인구(15~64세) 중 보험료 납부자 비율 자료를 활용하였다.

- 출산크레딧은 둘째 자녀 이상 출산 시 국민연금의 추가가입기간을 인정해주는 형태로 운영되고 있으며, 군복무크레딧은 현역병 또는 사회복무요원으로 6개월 이상 복무한 자가 국민연금 수급권을 취득한 경우 제공
- 실업크레딧은 국민연금 가입자 또는 가입자였던 고용보험 구직급여 수급자가 희망하는 경우 실업기간에 보험료의 일부를 지원하고 그 기간을 가입기간으로 추가 산입하는 것으로, 1인당 최대 12개월까지 지원받을 수 있음
 - 국민연금과 고용보험에 가입하지 않은 임시·일용직의 약 80%(2016년 기준 임시·일용직 근로자의 고용보험 가입률은 23.8%, 국민연금 가입률은 18.0%)는 실업크레딧의 혜택을 받을 수 없는 상황
- 두루누리 사회보험료 지원제도는 10인 미만 사업장 저임금 근로자(월평균 보수 140만원 미만)의 국민연금 및 고용보험의 보험료 일부를 국고로 지원하는 것으로, 사업주 및 근로자 보험료의 최대 70%까지 지원
 - 두루누리 지원제도 도입 시에는 신규가입자를 확대하는 것을 목표로 삼았으나, 신규가입자 유입 정체(신규가입자 비중 2013년 41.5%, 2014년 38.5%, 2015년 40.1%, 2016년 37.9%)

5. 정책 시사점

□ 기초연금의 지속가능성 제고를 위한 기준연금액의 책정기준 마련

- 정부 계획대로 기초연금 급여액을 인상하고 기초연금과 국민연금의 연계를 폐지하게 될 경우, 노후소득보장지원 사업의 지속가능성과 효과성을 제고할 필요
 - 기초연금 지급을 통해 달성하고자 하는 명확한 목표를 설정하고 중장기적인 노인 인구 유입에 따른 목표치 조정의 필요성 등을 검토하는 한편, 이전까지는 국민연금 A값을 토대로 책정되었던 기초연금 기준연금액의 새로운 책정기준을 마련하여 기초연금 급여 수준의 적정성과 재원조달의 안정성을 확보할 필요

13) 보험료 면제제도는 사회적으로 가치 있는 활동 및 불가피한 사유로 연금에 가입하지 못한 비급여 기간에 대한 기간이나 혹은 가입인정소득을 인정해주는 것이고, 보험료 지원제도는 저소득층의 부담완화 및 가입유인을 위해 보험료를 지원해주는 것이다.

□ 출산크레딧 및 군복무크레딧의 실효성 강화

- 출산크레딧 및 군복무크레딧의 인정시기 조정을 통하여 크레딧 대상자에 대한 적절한 수준의 사회적 보상 보장 및 재원의 안정적인 조달 방안을 모색할 필요
 - 출산크레딧과 군복무크레딧의 인정시기는 크레딧의 사유가 발생한 때가 아니라 국민연금 수급권이 발생한 때이므로, 국민연금 수급권을 취득하지 못하여 일시금을 수급하는 경우는 크레딧의 혜택을 볼 수 없음
 - 연금 수급권이 발생한 때에 크레딧 인정 기간에 해당하는 급여를 일시에 지급(독일, 영국, 스웨덴 등은 크레딧 사유 발생 시에 처리)하기 때문에 후세대에 재정적 부담을 지우는 문제 발생

□ 임시·일용직 근로자 대상 실업크레딧 적용 확대를 위한 기반 마련

- 정부는 실업크레딧과 고용보험 연계에 의해 상용근로자에게만 혜택이 집중되고 있는지 여부를 검토하고, 그 결과를 토대로 임시·일용직 근로자가 실업크레딧을 적용받을 수 있도록 제도를 개선하는 방안을 모색할 필요
 - 두루누리 지원제도 등을 활용하여 임시·일용직 근로자도 실업크레딧의 적용을 받을 수 있는 제도적 기반을 마련하기 위해 노력할 필요

□ 두루누리 지원제도의 효과적 운영 방안 모색

- 정부는 신규가입자의 유입을 높이기 위하여 2018년부터 신규가입자에 대해서는 보험료의 70%를, 기존가입자에 대해서는 보험료의 20%를 지원하는 것으로 사업수행방식을 변경할 예정
 - 국민연금 수급대상자를 늘려 노후소득보장체계를 강화하기 위해서는 이러한 정부의 조치가 실효성을 거두고 있는지에 대한 분석을 토대로, 신규가입자 확충을 위한 방안을 지속적으로 모색·적용할 필요
- 신규가입자 발굴·확대를 통하여 국민연금 사각지대를 완화하는 동시에, 중장기적으로 기존가입자에 대한 보험료 지원 수준의 적정성을 제고하여 두루누리 지원제도의 지속가능성을 강화할 필요
 - 기존가입자에 대해서는 지원수준을 현행과 같이 일률적으로 적용할 것인지, 근로자의 임금이나 보험료 수준에 따라 차등화할 것인지, 최대 지원 기간에 제한을 둘 것인지 등에 대한 논의를 토대로 필요한 재원의 규모를 예측하고 재원조달계획을 마련할 필요

차 례

CONTENTS

I. 분석 배경 및 개요 / 1

1. 분석 배경 및 목적	1
2. 분석 방법	3
3. 분석 내용	4

II. 노후소득보장지원대책 개요 및 현황 / 5

1. 사업 개요	5
2. 재정 투입 추이	7
3. 해외 주요국 사례	9
가. 독일	9
나. 영국	13
다. 일본	16

III. 주요 쟁점 분석 / 19

1. 노인 경제상태 현황	19
가. 노인 경제상태 검토	19
나. 노인가구의 소득-지출 및 자산-부채 실태	21
다. 노인 개인의 소득자산 및 부채 실태	25
2. 노후소득보장지원 수준의 적정성 검토	27
가. 노후소득보장지원 사업 개요	27
나. 노후소득보장지원 사업 수급 현황	33
다. 노후소득보장지원 수준의 적정성 확보 방안 검토	38



3. 노후소득보장제도 사각지대 해소 사업의 실효성	43
가. 국민연금 사각지대 검토	43
나. 국민연금 사각지대 해소 사업 현황	50
다. 노후소득보장제도 사각지대 해소 사업의 실효성 제고 방안 검토	57

IV. 정책 시사점 / 61

1. 기초연금의 지속가능성 제고를 위한 기준연금액 책정기준 마련	61
2. 출산크레딧 및 군복무크레딧의 실효성 강화	62
3. 임시일용직 근로자 대상 실업크레딧 적용 확대를 위한 기반 마련	63
4. 두루누리 지원제도의 효과적 운영 방안 모색	63

참고문헌 / 65

표 차례

CONTENTS

[표 1] 노후소득보장대책 관련 정책 추진 현황	5
[표 2] 노후소득보장대책 관련 사업의 구성	6
[표 3] 노후소득보장대책 관련 사업의 예결산 추이	8
[표 4] 2014년 노인실태조사 조사대상의 일반적 특성	20
[표 5] 노인가구의 소득-지출 구성	22
[표 6] 노인가구의 자산-부채 구성	23
[표 7] 노인가구의 부담이 되는 생활비 지출 항목	24
[표 8] 노인 개인의 소득자산 및 부채 구성	25
[표 9] 국민연금 수급개시연령 및 소득대체율	30
[표 10] 기초연금 개요	32
[표 11] 준공적연금 및 사적연금 개요	32
[표 12] 은퇴기 소득계층 이동	33
[표 13] 국민연금 수급 현황: 65세 이상	34
[표 14] 기초연금 수급 현황	35
[표 15] 빈곤 관련 지표 추이: 은퇴연령과 근로연령 비교	37
[표 16] OECD 주요 회원국의 공적연금 보험료율과 소득대체율	38
[표 17] 국민연금 평균소득월액(A값)	40
[표 18] 중고령자가 인식하는 월평균 필요생활비	41
[표 19] 50세 이후 연령대별 빈곤율 추이	41
[표 20] 노후소득보장제도별 빈곤완화 효과 분석	42
[표 21] 국민연금 가입자의 종류	44
[표 22] 국민연금 적용 사각지대와 수급 사각지대	45
[표 23] 국민연금 가입자 현황	48



[표 24] 공적연금 가입 실태	49
[표 25] 주요국의 공적연금 가입률	50
[표 26] 국민연금 사각지대 해소를 위한 제도의 개황	51
[표 27] 실업크레딧 신청자 현황	54
[표 28] 두루누리 지원제도 현황	55
[표 29] 두루누리 수급자 평균소득월액, 평균보험료, 평균지원금액	55
[표 30] 농어업인 연금보험료 지원인원 및 지원액	56
[표 31] 종사상지위별 고용보험 및 국민연금 가입률: 2016년	58
[표 32] 두루누리 지원제도(국민연금 보험료 지원)의 가입자 및 지원액 추이	59
[표 33] 두루누리 지원제도의 지원기준 및 지원수준 변화]	60

그림 차례

CONTENTS

[그림 1] 국가별 노인빈곤율: 2014년	1
[그림 2] 국가별 공적연금의 소득대체율: 2014년	2
[그림 3] 독일의 노후소득보장체계	9
[그림 4] 영국의 노후소득보장체계	14
[그림 5] 일본의 노후소득보장체계	16
[그림 6] 노인 개인의 총소득 구성 및 공적이전소득 수급 여부	27
[그림 7] 우리나라의 노후소득보장체계	28
[그림 8] 주요 노후소득보장제도의 도입 및 변화	29
[그림 9] 노인 빈곤율 및 지니계수 추이	36
[그림 10] 전체 취업자 중 자영업자와 비정규직근로자의 비중	47

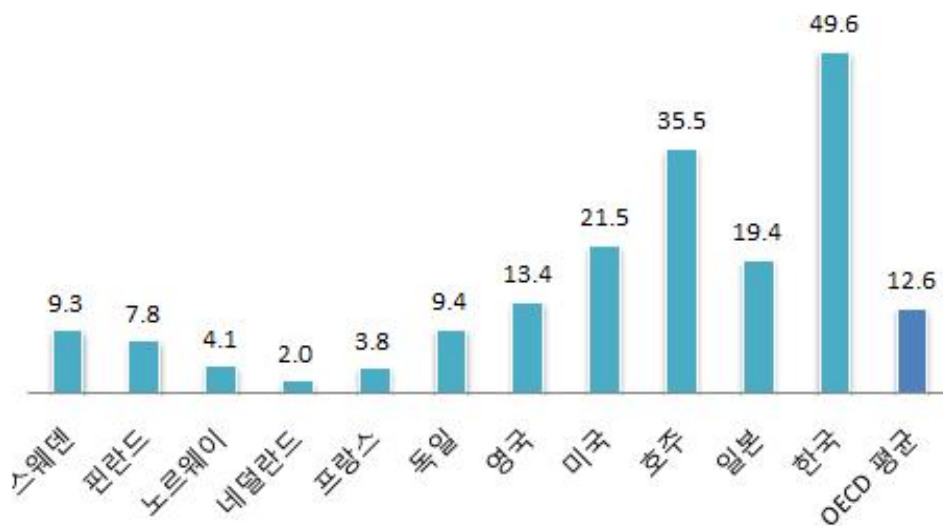
I. 분석 배경 및 개요

1. 분석 배경 및 목적

2014년 기준 우리나라의 65세 이상 노인빈곤율은 49.6%로 OECD에 가입한 34개 국가의 노인빈곤율 평균인 12.6%의 4배에 달한다. 유럽 복지국가들의 노인빈곤율은 영국을 제외하고는 10%를 밑돌고 있고, 영국 13.4%, 미국 21.5%, 호주 35.5%를 기록하였다. 우리나라와 유사하게 빠른 고령화를 겪은 일본의 노인빈곤율은 19.4%로, 우리나라보다 30.2%p가 낮았다.

[그림 1] 국가별 노인빈곤율: 2014년

(단위: %)



주: 비교 대상 국가 선정 시에는 Esping-Andersen(1990)이 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*에서 제시한 복지국가 유형을 참고함. 스웨덴, 핀란드, 노르웨이는 보편주의적 복지정책을 구사하는 사회민주주의 국가에 해당하고, 네덜란드, 프랑스, 독일은 사회보험 비중이 높은 보수주의 국가이며, 영국, 미국, 호주는 국가가 지원하는 복지의 수준이 상대적으로 낮은 자유주의 국가임. 일본은 한국과 유사한 동아시아 복지국가이므로, 비교 대상 국가에 포함하였음.

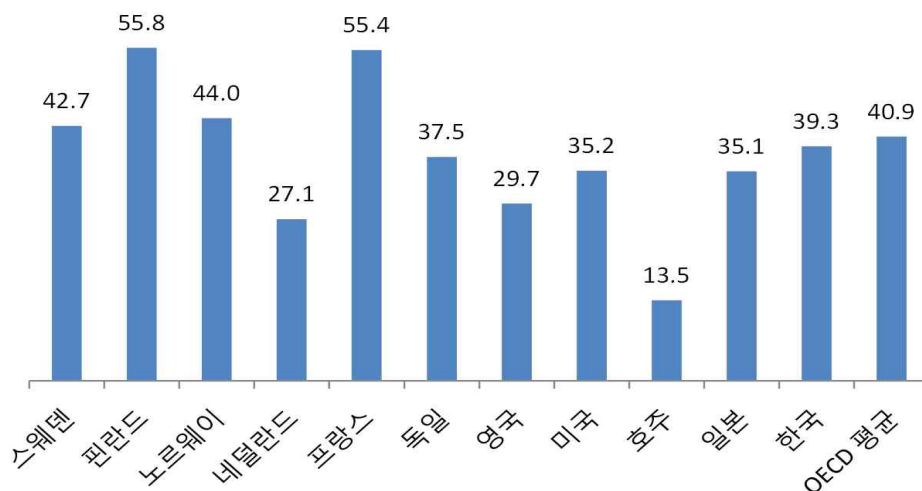
자료: OECD의 *Pensions at a Glance 2015*를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

이처럼 우리나라의 노인빈곤율이 세계 최고 수준인 이유는 고령화가 진행되면서 노인 인구의 규모가 증가하고 있으나, 노후소득을 보장하기 위한 목적으로 도입·시행된 각종 사회보장제도가 성숙기에 접어들기 못했기 때문으로 볼 수 있다. 우리나라는 일반 국민의 노후소득을 보장하기 위한 국민연금제도가 1988년에 도입되었다. 우리나라의 경우 다른 국가에 비하여 공적연금의 도입 시기가 늦고 사각지대의 규모가 크기 때문에, 노인빈곤율이 높은 수준이다.

[그림 2]의 국가별 공적연금의 소득대체율을 보면, 2014년 기준 우리나라 공적연금의 소득대체율은 39.3%로 OECD 회원국 평균인 40.9%보다 1.6%p 낮은 수준이다. 핀란드는 55.8%로 소득대체율이 가장 높았고, 프랑스 55.4%, 노르웨이 44.0%, 스웨덴 42.7% 순으로 공적연금의 소득대체율이 높은 것으로 나타났다.

[그림 2] 국가별 공적연금의 소득대체율: 2014년

(단위: %)



주: 1. 비교 대상 국가 선정 시에는 Esping-Andersen(1990)이 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*에서 제시한 복지국가 유형을 참고함. 스웨덴, 핀란드, 노르웨이는 보편주의적 복지정책을 구사하는 사회민주주의 국가에 해당하고, 네덜란드, 프랑스, 독일은 사회보험 비중이 높은 보수주의 국가이며, 영국, 미국, 호주는 국가가 지원하는 복지의 수준이 상대적으로 낮은 자유주의 국가임. 일본은 한국과 유사한 동아시아 복지국가이므로, 비교 대상 국가에 포함하였음.

2. OECD는 연금제도를 의무가입연금(mandatory pension)과 개인연금(voluntary pension)으로 구분하고 있으며, 의무가입연금은 공적연금(mandatory public)과 사적연금(mandatory private)으로 나뉜다. 의무가입을 조건으로 하는 사적연금이 운영되고 있는 국가는 스웨덴, 노르웨이, 네덜란드, 호주 등 34개 OECD 회원국 중 12개 국가임. [그림 2]의 소득대체율은 의무가입연금 중 공적연금에 해당하는 수치임.

자료: OECD의 *Pensions at a Glance 2015*를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

정부는 2006년부터 5개년 단위의 「저출산·고령사회 기본계획」을 수립하여, 공적연금 강화, 주택·농지연금 확산, 퇴직·개인연금 활성화 등을 통하여 노후소득보장체계를 강화하고자 노력하고 있다. 이미 노년기에 접어든 노인 인구를 대상으로 기초연금 등을 지급하여 노후소득을 보장하는 한편, 「노후준비법」(2015년 12월 시행)에 근거하여 길어진 노년기를 준비할 수 있도록 노후설계를 지원하고 국민연금의 사각지대 해소를 위한 다양한 사업을 실시하고 있다. 2016년에는 「제1차 노후준비 지원 5개년 기본계획」을 수립하여, 노후준비가 필요한 전 국민을 대상으로 생애주기별로 필요한 급여 및 서비스를 제공하기 위한 정책과제를 추진 중에 있다. 노후소득보장체계 구축과 관련하여서는 두루누리 지원제도, 실업크레딧 등의 사업을 통하여, 취약계층의 국민연금 사각지대 해소를 목표로 하고 있다. 이와 함께, 정부는 2021년까지 기초연금의 기준연금액을 30만원으로 인상하고, 국민연금 수령액에 따른 감액을 폐지하는 등 기초연금을 통한 노후소득 보장 수준을 높여 노인빈곤 문제를 해결하는 방안을 검토 중에 있다.

이처럼 노후소득보장체계의 확충을 통해 노인빈곤 문제를 완화하고자 하는 정책적 노력이 지속적으로 추진되고 있으나, 노후소득보장체계를 구성하는 다양한 사업들을 제도군으로 묶어 분석한 경우는 드물다. 이에, 국회예산정책처는 노후소득보장체계를 구성하는 노후소득지원과 노후소득보장제도 사각지대 해소 사업을 중심으로 사업의 효과성과 개편방향 등에 대한 분석을 실시하였다.

2. 분석 방법

현행 노후소득보장대책 관련 사업은 보건복지부, 고용노동부, 농림축산식품부 등 3개 부처에서 일반회계, 국민연금기금, 고용보험기금, 농어촌구조개선특별회계 등의 재원을 활용하여 수행하고 있으며, 개별 사업의 특성 및 기능에 따라 노후소득지원, 노후준비지원, 노후소득보장제도 사각지대 해소의 3개 분야로 구분할 수 있다. 본 보고서에서는 노후소득지원은 기초연금을 중심으로, 노후소득보장제도 사각지대 해소는 출산 및 군복무 크레딧, 실업크레딧, 두루누리 지원제도, 농어업인건강연금보험료 지원 사업을 중심으로 분석하였다.

본 보고서는 노후소득보장대책 관련 사업을 분석함에 있어, 정부가 정기적으로 실시하는 「노인실태조사」 결과, 각 부처와 국민연금연구원 등에서 제출한 공적연금 및 노후소득보장대책 관련 사업 추진 실태 통계, 국민연금연구원에서 관리하는 「국민노후보장패널」 분석 결과, 통계청과 OECD 등의 각종 관련 분야 통계를 활용하였다. 이러한 자료들에 대한 비교분석을 통하여, 우리나라 노후소득보장체계를 확대·개편하는 데 있어 고려되어야 하는 사항들에 대해 검토하였다.

3. 분석 내용

본 보고서는 노인의 경제상태 현황, 노후소득보장지원 수준의 적정성, 노후소득보장제도 사각지대 해소 사업의 실효성을 중심으로 노후소득보장대책을 분석하였다. 주요 분석 내용은 다음과 같다.

첫째, 노인의 경제상태와 관련하여서는 「2014년 노인실태조사」를 토대로 노인 가구의 소득·지출 및 자산·부채 실태, 각종 공적이전소득의 수급 비율 등을 검토하였다. 「2014년 노인실태조사」는 노인 인구의 다양한 특성(예: 연령대, 거주지역 등)을 반영하여 구성한 표본을 대상으로 조사가 실시되었고, 가중치를 반영하여 조사 결과의 일반화 가능성을 높이는 등 노인의 경제상태를 파악하는 데 있어 신뢰도를 담보할 수 있다.

둘째, 노후소득보장지원 사업의 수급 현황 및 중고령자의 연령대별 빈곤 관련 지표 변화, 월평균 필요생활비, 각종 노후소득보장지원제도의 정책 효과 분석 결과 등을 분석하여, 노후소득보장지원 수준의 적정성을 담보할 수 있는 방안을 검토하였다.

셋째, 노후소득보장제도 사각지대 해소와 관련하여서는 국민연금 사각지대의 정의를 토대로 우리나라 국민연금 사각지대의 규모를 파악하고, 현재 추진 중인 국민연금 사각지대 해소 사업의 현황을 검토하였다. 이를 토대로, 출산크레딧, 군복무크레딧 등 보험료 면제제도와 실업크레딧, 두루누리 지원제도, 농어업인건강연금보험료지원¹⁾ 등의 보험료 지원제도별로 실효성을 제고하는 방안을 살펴보았다.

1) 농어업인건강연금보험료지원은 농어촌 주민을 대상으로 “건강”보험료와 국민“연금”보험료를 지원하는 사업이다.

II. 노후소득보장지원대책 개요 및 현황

1. 사업 개요

[표 1]은 「제 1~3차 저출산·고령사회 기본계획」에 포함된 노후소득보장대책 관련 정책 추진 현황을 정리한 것이다. 「저출산·고령사회 기본계획」에 포함된 노후소득 보장 관련 정책은 보건복지부, 고용노동부, 농림축산식품부 등 3개 부처에 의해 추진되어 왔다.

[표 1] 노후소득보장대책 관련 정책 추진 현황

저출산·고령사회 기본계획	영역	사업	소관부처
제1차 (2006~2010)	노후소득보장체계 강화	제2차 국민연금 재정계산 실시에 따른 제도개선방안 마련	보건복지부
		기초노령연금제도	
		퇴직연금제도 확대	고용노동부
제2차 (2011~2015)	다층적 노후소득보장체계 확립	농어업인 국민연금 보험료 지원	농림축산식품부
		퇴직연금제도의 조기정착 및 활성화	고용노동부
	노인빈곤 예방을 위한 소득보장 방안 마련	기초노령연금 내실화	보건복지부
		농어촌 고령자 소득보장	농림축산식품부
제3차 (2016~2020)	노후소득보장 강화	기초연금 내실화	보건복지부
		노후준비지원 확대(노후준비 인프라 확충)	
		농어업인 국민연금 보험료 지원	농림축산식품부
		농지연금 확산으로 고령 농업인 노후소득 증대	
		퇴직연금 확산·정착	고용노동부

주: 농지연금, 주택연금 등은 노인이 농지나 주택을 담보로 사망 시까지 연금을 지급받는 일종의 역
모기지론(reverse mortgage loan)으로서, 각각 한국농어촌공사와 한국주택금융공사가 수행하고
있어 정부의 예산이 직접 투입되는 사업이 아님

자료: 「제1~3차 저출산·고령사회 기본계획」을 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

「저출산·고령사회 기본계획」에 포함된 노후소득보장대책 관련 정책은 기초연금지급과 같은 직접적인 노후소득지원, 노후준비지원 확대, 퇴직연금 확산·정착 등의 노후준비지원, 농어업인 국민연금 보험료 지원 등의 노후소득보장제도 사각지대 해소 등으로 유형화된다. 노후소득지원은 현 시대의 노인을 대상으로 하는 것인 반면, 노후준비지원 확대와 노후소득보장제도 사각지대 해소는 노년기 이전 연령대에 해당하는 청장년층 인구를 대상으로 한다.

보건복지부에 따르면, 「제3차 저출산·고령사회 기본계획」 중 ‘고령사회 대책’에 포함된 노후소득보장 강화를 위한 정책에 투입된 예산의 규모는 2016년 10조 7,029억원, 2017년 11조 2,946억원이다. ‘고령사회 대책’에 포함된 노후소득보장 강화를 위한 정책에는 공적연금 강화, 주택·농지연금 대폭 확산, 퇴직연금 활성화, 노후 준비 여건 확충 등이 포함되어 있다.

본 보고서에서 다루는 노후소득보장대책 관련 사업은 ① 노후소득지원, ② 노후준비지원, ③ 노후소득보장제도 사각지대 해소로 구분된다. 노후소득보장대책 관련 사업은 보건복지부, 고용노동부, 농림축산식품부 등 3개 부처를 통해 수행되며, 재원은 일반회계, 국민연금기금, 고용보험기금, 농어촌구조개선특별회계 등이다.

[표 2] 노후소득보장대책 관련 사업의 구성

사업유형	소관부처	사업명	회계/기금
노후소득 지원	보건복지부	국민연금 급여지급	국민연금기금
		기초연금지급	일반회계
노후준비 지원	보건복지부	노후준비서비스	국민연금기금
	고용노동부	퇴직급여제도정착지원	일반회계
노후소득 보장제도 사각지대 해소	보건복지부	국민연금사각지대 축소/사회보험사각지대해소	국민연금기금
	고용노동부	(두루누리 지원제도)	일반회계
	보건복지부	실업크레딧 지원 사업	국민연금기금
	고용노동부	실업크레딧지원	일반회계, 고용보험기금
	보건복지부	출산크레딧	-
		군복무크레딧	
	농림축산식품부	농어업인건강연금보험료지원	농어촌구조개선특별회계

주: 국민연금 급여지급은 개인이 사회보험료를 납부한 뒤 사회보험급여를 지급받는 방식으로 운영되므로, 본 보고서의 노후소득보장대책 관련 논의에서 제외함

자료: 각 부처별 「2018년 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료」를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

노후소득보장대책 관련 사업을 유형별로 살펴보면, 노후소득지원은 국민연금과 기초연금을 지급하는 것이고, 노후준비지원은 재무 분야의 상담과 교육 등을 통하여 근로자의 공적연금 및 퇴직연금 가입을 확대함으로써 안정적인 노후재원 마련을 지원하는 것이다. 노후소득보장제도 사각지대 해소는 국민연금 보험료 면제(출산·군복무 크레딧) 및 지원(실업크레딧, 두루누리 지원제도, 농어업인건강연금보험료지원)을 통하여, 국민연금 가입을 확대하는 것을 목적으로 하는 사업들로 구성된다.

2. 재정 투입 추이

[표 2]는 2010년부터 2018년까지 노후소득보장대책 관련 사업의 예결산 추이를 정리한 것이다. 본 보고서에서 다루고 있는 노후소득보장대책 관련 사업의 2018년 예산안 규모는 10조 9,617억원이고, 이 중 노후소득지원의 비중은 89.77%, 노후소득보장제도 사각지대 해소의 비중은 10.21%, 노후준비지원의 비중은 0.02%로 집계되었다. 2010년 2조 9,317억원이었던 노후소득보장대책 관련 사업의 예산 규모는 2018년 10조 9,617억원까지 증가하여, 연평균 17.9%의 증가율을 보였다.

구체적으로 살펴보면, 노후소득지원의 2018년 예산안은 9조 8,400억원이다. 2010년 결산액은 2조 6,911억원으로, 9개년 연평균 17.6% 증가하였다. 이는 2014년 기존 기초노령연금보다 기준연금액을 2배 인상한 기초연금이 도입됨에 따른 것이다. 노후소득보장제도 사각지대 해소의 2018년 예산안은 1조 1,190억원으로, 2010년 결산액(2,377억원)보다 4.7배 증가하였다. 2013년부터 사회보험사각지대해소 사업을 통한 두루누리 지원제도가 실시됨에 따라, 노후소득보장 사각지대 해소의 예산이 지속적으로 증가하였다. 끝으로, 노후준비지원의 2018년 예산안은 27억원으로, 2010년 결산액인 29억원보다 오히려 감소하였다. 노후준비지원 예산의 감소추세는 퇴직급여제도정착지원 사업 예산의 감소에 따른 것인데, 2012~2014년 동안 임차료, 홍보비 등에서 불용이 발생함에 따라 2015년부터는 10억원대 수준의 예산을 편성하고 있는 것으로 나타났다.

[표 3] 노후소득보장대책 관련 사업의 예·결산 추이

(단위: 백만원, %)

사업유형	사업명	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	연평균 증가율	
노후소득 지원 (89.77)	기초연금 지급	2,691,066	2,819,114	2,990,557	3,201,496	5,182,661	7,399,799	7,660,099	8,096,093	9,839,974	17.6	
	소 계	2,691,066	2,819,114	2,990,557	3,201,496	5,182,661	7,399,799	7,660,099	8,096,093	9,839,974		
노후준비 지원 (0.02)	노후준비 서비스	1,189	2,040	1,864	1,508	1,556	1,477	1,585	1,727	1,792	△1.0	
	퇴직급여 제도 경착지원	1,754	1,763	1,704	1,418	1,236	1,012	1,038	1,038	934		
	소 계	2,943	3,803	3,568	2,926	2,792	2,489	2,623	2,765	2,726		
노후소득 보장제도 사각지대 해소 (10.21)	국민연금 사각지대 축소	-	-	-	5,461	6,423	6,332	6,797	6,963	7,463	21.4	
	사회보험 사각지대 해소	-	-	-	423,306	525,712	589,892	527,486	520,200	702,079		
	실업크레딧 지원 사업 (국민연금 기금)	-	-	-	-	-	-	940	18,786	21,309		
	실업크레딧 지원	-	-	-	-	-	-	1,421	35,670	40,756		
	출산크레딧	2	3	4	8	19	33	45	116	157		
	군복무 크레딧	-										
	농어업인 건강연금 보험료지원	237,671	270,239	260,013	302,679	324,060	336,743	344,309	344,431	347,197		
	소 계	237,673	270,242	260,017	731,454	856,214	933,000	880,998	926,166	1,118,961		
합 계		2,931,682	3,093,159	3,254,142	3,935,876	6,041,667	8,335,288	8,543,720	9,025,024	10,961,661	17.9	

- 주: 1. 2010~2016년은 결산액, 2017년은 예산액, 2018년은 예산안 기준임
 2. () 안의 값은 2018년 예산안 합계 기준 각 사업유형 예산액 소계의 비중임
 3. 출산크레딧 예산은 일반회계에서 지원하는 금액(30%)에 대해 예산으로 편성된 금액임
 4. 노후준비서비스와 국민연금사각지대 축소 사업은 2014회계연도부터 국민연금기금 별도 세부 사업으로 편성됨
 5. 사회보험사각지대해소와 농어업인건강연금보험료지원은 국민연금뿐만 아니라 건강보험에 대한 지원액도 포함됨 수치임
 6. 실업크레딧 지원 사업은 국민연금기금, 고용보험기금, 일반회계에서 균등 부담함
 7. 국민연금 급여지원 사업은 거출(釀出; 사회보험을 지급받기 위하여 사회보험료를 납부)을 조건으로 하는 사회보험 지급에 해당하므로, 예·결산 추이를 제시하지 않음
 자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

3. 해외 주요국 사례

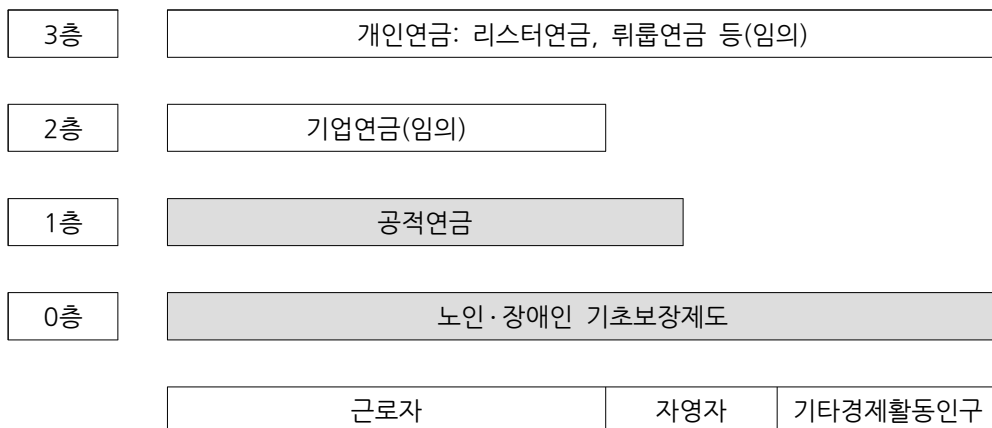
해외 주요국 사례는 독일, 영국, 일본의 노후소득보장체계를 살펴보고, 국가별로 운영 중인 공적연금 사각지대 해소를 위한 제도를 정리하였다. 일반적으로 공적연금 사각지대 해소를 위한 제도는 크레딧 제도로 통칭된다. 크레딧 제도는 공적연금 보험료 면제제도와 지원제도(부분면제)로 구분된다. 즉, 공적연금 보험료를 납부하지 않더라도 연금에 가입한 것으로 인정(면제제도)해주거나, 공적연금 가입자가 보험료의 일부를 부담하면 나머지 보험료를 국가가 부담(지원제도)하는 방식으로 공적연금 사각지대 해소를 위한 크레딧 제도가 운영되고 있다.

가. 독일

(1) 노후소득보장체계

독일의 노후소득보장체계는 1층의 공적연금, 2층의 기업(퇴직)연금, 3층의 개인연금(리스터연금, 뮐러연금 등)으로 구성된다. 그리고 0층에는 저소득 노인과 장애인을 대상으로 하는 기초보장제도가 운영되고 있다. 1층의 공적연금은 일반피용자를 대상으로 하는 일반연금, 광원·철도원·선원연금, 농민노령연금, 공무원연금 등 직업군별로 분화되어 있다. 독일에서는 일반연금과 광원·철도원·선원연금을 통틀어 법정연금 또는 국민연금이라고 한다.

[그림 3] 독일의 노후소득보장체계



자료: 정인영 외 3인, 「국민연금 사각지대 완화를 위한 지역가입자 관리 개선방안 연구(정책보고서 2014-09)」, 국민연금연구원, 2014.

독일의 경우 예술가, 수공업자 등 일부 보호가치가 높은 자영자(특별 규정을 두는 형태로 일반연금에 포함)와 농민 등만 공적제도를 통해 보호하고 있다. 상공업 분야의 순수 자영자는 우리나라와 달리 공적연금의 보호대상에서 제외되어 있어 독일의 공적연금은 사실상 피용자연금이라고 할 수 있다. 참고로, 변호사·의사·약사·건축사 등 자영자의 상당수는 사적연금인 전문직종사자연금에 가입해 있다. 2001년 연금개혁을 통해 공적연금 급여수준의 하락으로 발생하는 부족분을 사적연금을 통해 보완하고자 하는 취지에서 리스터연금과 뢰플연금이 도입되면서, 과거의 공적연금 중심의 단층노후소득보장체계에서 다층노후소득보장체제로 패러다임이 변화됐다.

(2) 공적연금 사각지대 해소를 위한 제도

독일의 공적연금 사각지대 해소를 위한 제도를 파악하기 위해서는 공적연금의 급여 계산 시에 고려되는 기간에 대한 이해가 선행되어야 한다. 독일의 경우 연금의 급여 계산 시에 고려되는 기간이 ① 기여기간과 ② 비기여기간으로 구분된다.

기여기간은 ① 근로를 한 기간, ② 자녀양육기간 및 가족돌봄기간, ③ 직업훈련기간, ④ 군복무기간(징병제 폐지 이후에는 자발적 군복무기간 혹은 사회봉사기간), ⑤ 질병급여(혹은 상해급여), 실업급여 등 사회급여 수급기간, ⑥ 임의 가입자의 가입기간 등으로 구성된다.

비기여기간은 ① 산입기간과 ② 가산기간(장애연금 혹은 유족연금 산정 시 활용), ③ 대체기간(2차대전으로 인한 비기여 기간의 보상)으로 구분되며, 산입기간은 ① 질병급여(혹은 상해급여)와 실업급여의 장기 수급 후, ② 모성휴가 기간(14주), ③ 직업훈련기간 등으로 구성된다.

기여기간 중 ② 자녀양육기간 및 가족돌봄기간, ③ 직업훈련기간, ④ 군복무기간(혹은 사회봉사기간), ⑤ 질병급여(혹은 상해급여), 실업급여 등 사회급여 수급기간에는 실제 소득이 없거나 소득 수준이 낮을 가능성이 높다. 이에 따라, 독일 정부는 이 기간 동안 발생하는 공적연금의 사각지대를 완화하기 위하여 연금 가입기간과 인정소득을 인정해주는 크레딧제도를 운영하고 있다. 한편, 비기여기간도 크레딧제도가 적용되는 기간에 해당하지만, 연금 가입기간과 인정소득의 일부를 인정해주는 형태로 운영된다. 구체적으로, 연금 가입기간은 비기여 사유에 해당하는 기간만 인정해주고, 인정소득은 개인의 평균 소득점수를 기준으로 계산하고 있다. 이에 따라, 비기여기간 동안의 크레딧은 기여기간 동안의 크레딧과는 달리 개인에 따라 연금급여수준을 낮출 수도 있다.

기여기간·비기여기간과는 별도로 독일의 공적연금에서는 고려기간이 운영되고 있다. 고려기간은 1986년 여성의 연금 수급권 확보와 자녀의 출산 및 양육에 대한 간접적 보상을 목적으로 도입되었고, 1992년 법 개정으로 10년 동안의 고려기간이 인정된다. 고려기간은 전업주부, 여성 파트타임 근로자 등이 공적연금 가입자의 지위를 유지하도록 하여, 연금의 급여수준이 하락하는 것을 방지하는 목적을 갖는다. 고려기간에도 크레딧제도가 적용되지만, 비기여기간에 대한 크레딧제도와 같이 연금 가입기간은 비기여 사유에 해당하는 기간만 인정해주고, 소득의 일부만을 인정해주고 있다.

(가) 자녀양육기간 및 가족돌봄기간에 대한 크레딧

독일의 경우, 자녀양육기간에 대해서는 육아 크레딧을, 가족돌봄기간에 대해서는 돌봄 크레딧을 운영하고 있다.

육아 크레딧의 수급 조건은 자녀양육이며, 크레딧 인정 기간은 자녀 당 3년이다. 이 기간 동안 두 번째 자녀를 출산하는 경우, 연금 가입의 인정 기간은 그 시점에서부터 다시 3년이 연장되도록 되어 있다. 자녀양육 크레딧의 수급자는 실제 육아의 책임자이고, 부모가 공동으로 육아를 담당한 경우 합의를 통하여 수혜자를 결정할 수 있으며, 별도의 합의가 없는 경우 여성에게 제공하도록 하고 있다. 양육 크레딧의 인정 시기는 양육 활동을 한 시기이고, 크레딧 인정 소득은 전체 가입자 평균소득의 100%이다. 크레딧 인정 기간 동안 별도의 소득활동을 하여 연금에 가입하면 연금 가입 인정소득과 근로소득을 합산하여 실제 가입소득을 결정하고 있으나, 이 경우 소득 상한액이 있다. 크레딧을 위한 재원은 전액 국고에서 지원된다.

돌봄 크레딧의 대상은 수발보험의 혜택을 받는 노인이나 장애인을 돌보는 가족이며, 인정 기간은 노인이나 장애인을 돌보는 전 기간이다. 따라서, 장애인을 지속적으로 돌보는 경우 돌봄 크레딧만으로도 연금을 수급할 수 있도록 되어 있다. 크레딧 인정소득은 노인이나 장애인의 수발정도에 따라 달라진다. 즉, 수발보험 등급은 노인이나 장애인의 상태에 따라 상·중·하의 세 등급으로 구분되는데, 크레딧 인정소득은 상 등급의 경우 전체 가입자 평균소득의 100%가 된다. 재원은 전액 수발보험기금에서 충당된다.

(나) 직업훈련기간에 대한 크레딧

직업훈련 크레딧의 목적은 직업훈련으로 인하여 발생한 소득의 감소 및 상실을 보상하는 것이다. 수급조건은 전문학교 등록 기간 혹은 직업훈련을 받은 경우 혜택을 볼 수 있다. 인정 기간은 최대 8년이나, 기여기간에 대한 인정기간은 3년이다. 크레딧 인정소득은 개인 소득점수의 평균이 사용되고 있다. 재원은 국고에서 부담한다.

(다) 군복무기간(혹은 사회봉사기간)에 대한 크레딧

독일의 징병제는 2011년 7월 1일부터 폐지되어, 의무 징병제인 군복무 대신 이에 준하는 자발적 군복무 기간이나 사회봉사활동을 하는 경우 1년 동안 크레딧을 제공하고 있다. 수급 조건은 국가에서 인정할 수 있는 사회봉사활동을 한 경우이며, 인정 기간은 최대 1년으로 실제 사회봉사활동을 한 사람이 수급할 수 있다. 인정 시기는 사회봉사 활동 이후이고, 인정 소득은 전체 가입자 평균소득의 60%이다. 재원은 전액 국고에서 충당된다.

(라) 질병급여(혹은 상해급여), 실업급여 등 사회급여 수급기간에 대한 크레딧
질병급여(혹은 상해급여), 실업급여 등 사회급여 수급기간에 대한 크레딧의 수급 조건은 질병급여, 실업급여 등을 수급하는 사람이다. 인정 기간은 기본적으로 각 급여의 수급기간이나, 질병급여의 경우 최대 78주까지 수급할 수 있으며, 실업급여는 최대 약 24개월(연령에 따라 차이 존재)까지 수급할 수 있다. 크레딧 인정 소득은 실직 전 개인 소득의 80%이다. 재원은 해당 급여의 기금에서 주로 책임지고 있다. 즉, 질병급여 크레딧의 경우 국고와 건강보험기금에서 각각 50%씩 균등분담하고 있으며, 실업급여 크레딧은 실업보험기금에서 100% 부담하고 있다.

(마) 비기여기간에 대한 크레딧

비기여기간에 대해서는 질병급여(혹은 상해급여)와 실업급여의 장기 수급 후에 지급되는 크레딧과 모성휴가 기간에 대한 크레딧, 직업훈련 기간에 대한 크레딧 제도가 운영되고 있다.

질병급여(혹은 상해급여) 및 실업급여의 최대 수급 기간(질병급여 78주, 실업급여 24개월) 이후에 연금의 의무 가입기간 조건을 충족하지 못한 경우에 크레딧을 지급한다. 이는 질병급여와 실업급여를 장기 수급할 경우에는 소득의 감소 및 상실 기간이 장기화되기 때문에, 이 기간에 발생하는 공적연금 비기여에 의한 노후의 빈

곤 위험을 완화하기 위함이다. 크레딧의 수급자는 질병급여 혹은 실업급여를 수급했던 사람이며, 크레딧 인정소득은 비기여기간 직전 개인소득점수의 평균이며, 재원은 국고에서 부담하고 있다.

모성휴가 크레딧은 자녀의 출산으로 인하여 발생한 소득의 감소 및 상실에 대한 보상을 위해 자녀를 출산한 여성에게 제공된다. 크레딧 인정기간은 출산 전 6주와 출산 후 8주, 총 14주이며, 쌍둥이의 경우 출산 후 12주를 추가로 인정해주고 있다. 크레딧의 인정 시기는 연금 수급권 발생 시이며, 크레딧 인정 소득은 개인 소득점수의 평균이 사용된다. 크레딧을 위한 재원은 전액 국고에서 부담하고 있다.

비기여기간에 대한 직업훈련기간 크레딧은 기여기간에 대한 직업훈련 크레딧에서 살펴본 바와 같이, 최대 인정 기간 8년 중 기여기간에서 인정되는 3년을 제외한 5년에 대한 크레딧 제도이다. 전문학교에 등록하거나 직업훈련을 받은 경우 최대 8년의 직업훈련기간에 대한 크레딧이 적용되며, 이 중 3년은 기여기간으로 나머지 5년은 비기여기간으로 크레딧을 인정한다.

(바) 고려기간에 대한 크레딧

고려기간에 대한 크레딧의 대상은 ① 2명 이상의 10세 이하 자녀를 양육하는 전업주부나, ② 1명 이상의 10세 이하 자녀를 양육하며 시간제로 일하여 전체 가입자 평균소득 이하의 소득을 버는 여성이다. 고려기간에 대한 크레딧 인정기간은 자녀가 4세부터 10세까지 최대 7년이다. 인정소득의 경우, 전업주부는 인정소득점수를 1년에 0.33점 부여하고, 시간제로 일하는 여성은 시간제 근로자 소득의 최대 50%까지 추가로 인정해주지만 본인의 소득과 추가 인정소득의 합이 평균소득 이상은 될 수 없도록 규정하고 있다.

나. 영국

(1) 노후소득보장체계

영국의 공적연금체계는 저소득 노인을 위한 공공부조 성격의 0층 연금크레딧, 의무가입 형태의 1층 국가기초연금, 소득비례연금의 성격을 가진 2층의 국가이충연금 및 기업연금으로 구성된다. 3층은 자발적인 개인 저축과 보험으로 이루어져 있다.

[그림 4] 영국의 노후소득보장체계

3층	개인 저축, 보험 등	
2층	국가이충연금(State Second Pension) *2016년 폐지	기업연금 (National Employment Saving Trust)
1층	국가기초연금(Basic State Pension)	
0층	연금크레딧(Pension Credit)	

자료: 정인영, 「해외 연금제도 동향 [영국]: 영국 공적연금의 현황과 최근 동향」, 국민연금연구원, 2016.

1층의 국가기초연금은 보편적 성격을 가지며, 노령·장애·사망 등의 사회적 위험 발생 시, 일정 수준의 연금을 지급함으로써 1차적인 노후소득보장의 역할을 하게 된다. 근로자, 자영자, 무소득 임의 가입자 등이 가입할 수 있고, 성별에 따라 가입연령이 달라진다. 남성은 16세 이상 65세 미만, 여성은 16세 이상 60세 미만이면 국가기초연금 가입이 가능하다. 2층의 기업연금은 근로자를 대상으로 하는 소득비례형 연금제도이다. 2013년 연금개혁으로 국가이충연금이 2016년에 폐지됨에 따라, 2016년부터는 기업연금을 중심으로 2층 노후소득보장체계가 재편되었다. 국가이충연금이 폐지됨에 따라 이에 기초하는 적용제외제도(적용대체제도)²⁾가 폐지된 대신, 2012년부터 시행된 자동가입(auto-enrolment)³⁾에 기초한 기업연금이 확대·시행되고 있다. 60세 이상 영국에 거주하는 저소득 노인들은 공공부조 성격의 연금크레딧(보장크레딧, 저축크레딧)을 통하여 최소한의 생활을 보장받을 수 있다.

(2) 공적연금 사각지대 해소를 위한 제도

(가) 양육 크레딧

양육 크레딧은 아동양육으로 인하여 소득이 상실된 기간에 대한 보상 및 이로 인해 발생하는 노후 빈곤문제 완화를 목표로 한다. 수급 조건은 ① 16세 이상이며 연금수급연령 이하이고, ② 12세 이하 아동을 위한 아동수당을 수급하고 있거나, 12세 이하 아동을 돌보는 승인된 보모여야 하며, ③ 주당 20시간 이상 손자녀를 돌보는

2) 적용제외제도(적용대체제도)는 국가이충연금 이외의 다른 퇴직연금에 가입되어 있을 경우 국가이충연금의 적용에서 제외 혹은 국가이충연금의 적용을 다른 퇴직연금으로 대체하는 것을 의미한다.

3) 2012년부터 기업연금의 가입은 강제적으로 이루어지지만, 자유로운 탈퇴가 가능하다.

근로연령에 있는 조부모 역시 수급이 가능하다. 인정 기간은 12세 이하 아동을 위한 아동수당 수급 기간 혹은 승인된 보모로 계약된 기간이다. 재원은 국고에서 지원된다.

(나) 모성급여 크레딧

모성급여 수급 기간 동안 지급하는 크레딧의 목적은 자녀의 출산으로 인하여 소득이 상실되거나 감소된 기간에 대한 보상 및 이로 인해 발생하는 노후 빈곤문제를 완화하는 것이다. 재원은 국고에서 충당된다.

(다) 실업급여, 장애연금, 질병급여 크레딧

실업급여, 장애연금, 질병급여 등 다양한 소득보장 급여 수급기간 및 급여를 신청한 기간 동안의 크레딧을 제공하는 목적은 실업, 장애, 질병 등으로 인하여 소득이 상실된 기간에 대한 보상 및 이로 인해 발생하는 노후 빈곤문제를 완화하기 위함이다. 따라서, 수급 조건은 실업급여, 장애급여, 질병급여를 수급 중이거나 이들 급여를 신청 중인 기간에도 혜택을 받을 수 있다. 인정 기간은 실업급여, 장애급여, 질병급여의 수급 및 신청 중인 기간이며, 재원은 전액 국고에서 지원된다.

(라) 돌봄 크레딧

돌봄 크레딧은 돌봄노동으로 인하여 소득이 감소되거나 상실된 기간에 대한 보상 및 이로 인해 발생하는 노후 빈곤문제를 완화하는 것을 목적으로 한다. 수급 조건은 ① 16세 이상이고, ② 일주일에 35시간 이상 돌봄노동을 수행해야하며, ③ 전일제 교육을 받지 않아야 하고, ④ 세후 소득으로 주당 £100 이상의 소득이 있는 경우 크레딧을 수급할 수 없다. 인정 기간은 돌봄 수당을 수급하는 기간이다. 재원은 전액 국고에서 지원된다.

(마) 근로장려세제 크레딧

근로장려세제 크레딧은 저소득층을 대상으로 추진 중인 근로장려세제 수급자들의 노후빈곤문제를 완화하는 것을 목적으로 한다. 인정 기간은 근로장려세제를 수급하는 전 기간이며, 수급자는 근로장려세제 수급 가구 중 1인이다. 크레딧 인정 시기는 근로장려세제를 수급하는 기간이다. 재원은 국고에서 충당된다.

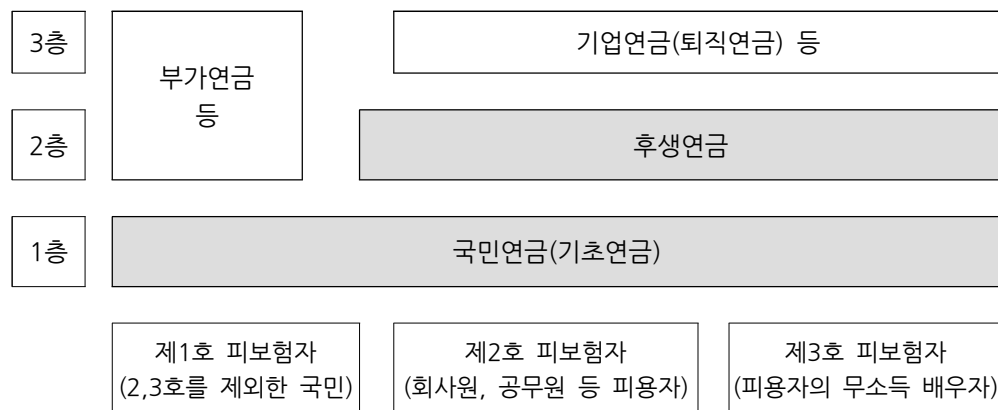
이상에서 검토한 크레딧 제도 이외에도 영국에서는 16~18세 청년 크레딧, 교육 혹은 훈련기간 크레딧, 배심원 기간 동안의 크레딧, 잘못 투옥된 기간 동안의 크레딧 등이 운영되고 있다. 16~18세 청년 크레딧은 교육, 도제, 훈련 등을 수행하는 동안 국가기초연금에 가입하지 못한 청년들의 노후빈곤문제를 해결하기 위하여, 이들이 연금수급권 발생 시점에 연금을 수급할 수 있는 가입기간을 충족하지 못할 경우 최대 3년(16~18세)의 가입기간을 인정해주는 제도이다. 교육 혹은 훈련기간 크레딧은 18세 이상인 사람이 전일제로 교육·훈련을 받을 경우 최대 1년 동안 국가기초연금의 가입기간을 인정해주는 방식으로 운영되고 있다.

다. 일본

(1) 노후소득보장체계

일본의 노후소득보장체계는 3층으로 구성되는 다층체계이다. 1층의 기초연금제도는 국민연금으로, 모든 현 세대 노인을 대상으로 하는 제도이다. 2층의 후생연금은 민간근로자 및 공무원 등을 대상으로 하며, 3층의 기업연금 등은 개인 및 기업의 선택으로 임의가입이 가능하다.

[그림 5] 일본의 노후소득보장체계



자료: 성혜영, 「해외 연금제도 동향 [일본]: 일본 공적연금의 현황과 최근 동향」, 국민연금연구원, 2016.

일본의 국민연금은 20세부터 정액보험료를 납부하여 65세부터 노령기초연금을 수급한다. 후생연금은 소득비례보험료를 납부하며, 65세부터 수급한다.

(2) 공적연금 사각지대 해소를 위한 제도

(가) 국민연금(기초연금) 크레딧 제도

① 법정면제제도

일본은 보험료 면제를 통하여 보험료 납부가 어려운 저소득층의 연금수급권을 보호하기 위해 법정면제제도를 운영하고 있다. 2급 이상의 장애를 가진 장애기초연금의 수급권자, 생활보호법에 의거한 생활보호대상자, 한센병 요양소와 같이 후생노동대신이 지정하는 시설에서 생활하는 자는 별도의 신청 없이도 보험료가 면제된다. 면제기간은 연금가입기간으로 간주되나, 노령기초연금액 산정 시 1/2이 인정되며, 10년 내에 추납이 가능하다.

② 신청면제제도

제1호 피보험자 가운데 소득감소, 실업, 질병, 재해 등의 사유로 인하여 일시적으로 보험료를 납입하기 어려운 경우 신청을 통해 보험료를 면제받게 된다. 가구주나 배우자의 전년도 소득이 명시된 금액보다 적을 경우, 소득수준에 따라 보험료가 부분적으로 감면 또는 전액 면제된다. 보험료가 면제되는 기간도 가입기간으로 인정된다.

③ 학생납부특례제도

30세 이하의 학생은 보험료가 면제되고, 졸업 후 경제활동 시에 보험료를 납부할 수 있다. 본래 20세 이상의 학생은 강제가입대상이나, 부모세대의 부담을 경감시키고자 이러한 제도를 운영하고 있다. 면제대상자는 고등학교·고등전문학교·전문대학·대학·대학원 등에 학적을 두고 있어야 한다. 면제기간을 가입기간으로 산정해주지만, 납부액이 향후 연금액 산정에는 포함되지 않는다.

(나) 후생연금 크레딧 제도

① 출산휴가 기간의 보험료 면제제도

2014년부터 산전 6주, 산후 8주 가운데 하나를 선택하여, 여성이 출산으로 인하여 근로하지 않은 기간에 대해 보험료를 면제해 주고 있다. 육아휴직과 동일하게 출산휴가 후 복직 시 소득이 하락한 경우, 출산휴가 종료 직후 3개월간의 보수월액을 표준보수월액으로 적용하여 보험료를 부과하도록 하고 있다.

② 육아휴직 기간의 보험료 면제제도

후생연금에 가입한 제2호 가입자가 육아휴직을 하는 경우, 최대 3년 동안 근로자와 사용자 모두의 보험료를 면제해준다. 아동을 양육하기 위해 전일제 근로에서 시간제 근로로 근로시간을 변경한 경우에도 크레딧이 적용된다. 3세 미만의 자녀를 양육하기 위해 시간제 근로자가 되면, 후생연금의 보험료는 실제소득을 기준으로 하지만 연금액은 전일제 근로 당시의 임금을 기준으로 하여 실제 납부한 것보다 더 많은 급여를 지급할 수 있다. 단, 양육 개시 1년 이내에 후생연금보험의 가입기간이 없는 경우 크레딧이 적용되지 않는다. 재원은 국고에서 전액 부담한다.

III. 주요 쟁점 분석

1. 노인 경제상태 현황

가. 노인 경제상태 검토

노후소득보장대책의 분석에 앞서, 현재 우리나라 노인의 경제상태를 검토하고자 한다. 보건복지부는 「노인복지법」 제5조4)에 근거하여 3년을 주기로 「노인실태조사」를 실시하고 있다. 법제화된 2007년 이후, 2008년, 2011년, 2014년에 3년 주기로 세 차례 「노인실태조사」가 실시되었다.

본 보고서에서는 현재 결과가 공개된 「노인실태조사」 중 최신자료에 해당하는 「2014년 노인실태조사」를 토대로 우리나라 노인의 경제상태를 살펴볼 것이다. 2014년 7월에 기초연금의 도입되었다는 점과 2014년 6월 11일부터 9월 4일 사이에 조사가 실시되었다는 점을 감안하면, 「2014년 노인실태조사」는 노후소득보장체계의 중요한 한 축인 기초연금의 효과가 충분히 반영되었다고 보기 어렵고, 현 시점으로부터 3년 전의 자료이기 때문에 시의성이 높은 자료라고도 보기 어렵다. 그러나 노인 인구의 다양한 특성(예: 연령대, 거주지역 등)을 반영하여 구성된 표본을 대상으로 조사가 실시되었고, 가중치를 반영하여 조사결과의 일반화 가능성을 높이는 등 노인의 경제상태를 파악하는 데 있어 높은 신뢰도를 담보할 수 있을 것으로 판단되어, 「2014년 노인실태조사」 결과를 바탕으로 우리나라 노인의 경제상태를 파악하고자 한다.

[표 4]는 「2014년 노인실태조사」 조사대상의 일반적 특성을 정리한 것이다. 먼저, 조사대상 인원은 총 1만 451명이며, 남성 41.7%, 여성 58.3%로 구성되었다. 연령대별 분포는 65세 이상 69세 이하가 31.7%로 가장 높은 비중을 차지하였고,

-
- 4) 제5조(노인실태조사) ① 보건복지부장관은 노인의 보건 및 복지에 관한 실태조사를 3년마다 실시하고 그 결과를 공표하여야 한다.
② 보건복지부장관은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 관계 기관·법인·단체·시설의 장에게 필요한 자료의 제출 또는 의견의 진술을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 기관·법인·단체·시설의 장은 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.
③ 제1항의 규정에 따른 조사의 방법과 내용 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

70~74세(27.1%), 75~79세(20.6%), 80~84세(12.6%), 85세 이상(8.0%) 순으로 비중이 높았다. 배우자가 있는 노인의 비중은 61.4%, 배우자가 없는 노인의 비중은 38.6%로 집계되었다.

[표 4] 2014년 노인실태조사 조사대상의 일반적 특성

(단위: 명, %)

구 분		인원 수	비 율
전 체		10,451	100.0
성별	남성	4,354	41.7
	여성	6,097	58.3
연령	65~69세	3,316	31.7
	70~74세	2,830	27.1
	75~79세	2,151	20.6
	80~84세	1,319	12.6
	85세 이상	835	8.0
혼인상태	배우자 있음	6,418	61.4
	배우자 없음	4,033	38.6
가구형태	노인독거	2,407	23.0
	노인부부	4,655	44.5
	자녀동거	2,973	28.4
	기타	416	4.0
교육수준	무학	3,187	30.5
	초등학교	3,345	32.0
	중고등학교	3,108	29.8
	전문대학 이상	811	7.8
취업상태	취업중	2,974	28.5
	미취업	7,477	71.5
기능상태	제한 없음	8,545	81.8
	제한 있음	1,906	18.2

주: ADL(Activities of Daily Living) 7개 항목과 IADL(Instrumental Activities of Daily Living) 10개 항목 중 한 개 이상 남의 도움이 필요한 경우를 기능제한이 있는 것으로 정의하였음

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원(2014)의 「2014년도 노인실태조사」를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

가구형태의 경우, 노인부부 가구가 44.5%로 가장 비중이 높았고, 자녀와 동거하는 가구가 28.4%, 노인독거 가구가 23.0%인 것으로 나타났다. 교육수준은 초등학교 졸업이 32.0%로 가장 높았으며, 무학 30.5%, 중고등학교 29.8%, 전문대학 이상 7.8% 순으로 높은 분포를 보였다. 취업상태를 살펴보면, 취업 중인 경우가 28.5%,

미취업인 경우가 71.5%로 분석되었다. 끝으로, 조사대상 노인의 목욕하기, 옷갈아입기, 식사하기, 앉기, 걷기, 화장실이용하기 등 기본적인 일상 활동을 독립적으로 할 수 있는지를 측정하여 기능상태를 조사한 결과, 기능에 제한이 없는 경우가 81.8%, 기능에 제한이 있는 경우가 18.2%로 나타났다.

나. 노인가구의 소득-지출 및 자산-부채 실태

노인의 경제상태를 파악하기 위하여, 65세 이상 노인 가구원이 포함된 가구에 해당하는 노인가구의 소득-지출 및 자산-부채 실태를 파악하고자 한다. 조사대상 노인의 73.0%가 노인부부이거나 자녀와 동거하고 있는 것으로 나타나, 일반적인 노인의 경제상태를 파악하기 위해서는 노인 가구원이 포함된 노인가구의 소득-지출 및 자산-부채를 살펴볼 필요가 있다.

[표 5]는 노인가구의 소득-지출 구성을 정리한 자료이다. 노인가구 전체를 살펴보면, 연간 소득액은 약 2,305만원으로 조사되었다. 이 중 근로소득의 비중이 37.4%로 가장 높았고, 공적이전소득 22.6%, 사업소득 15.5%, 사적이전소득 15.1% 순으로 비중이 높았다. 연간 지출액은 약 1,727만원으로 집계되어, 연간 소득액의 74.9%가량을 지출하는 것으로 볼 수 있다.

노인의 성별로 나누어 살펴보면, 연간 소득액은 남성 약 2,523만원, 여성 약 2,149만원으로 남성 노인가구의 총소득이 높았으며, 연간 지출액 또한 남성 약 1,867만원, 여성 약 1,627만원으로 남성 노인가구의 총지출이 큰 것으로 나타났다. 총지출이 총소득에서 차지하는 비중은 남성 노인가구 74.0%, 여성 노인가구 75.7%로, 여성 노인가구가 1.7%p 높았다. 연간 소득액의 구성을 보면, 남성 노인가구와 여성 노인가구 모두 근로소득, 공적이전소득 순으로 비중이 높았다. 남성 노인가구 연간 소득액의 34.7%, 24.7%, 여성 노인가구 연간 소득액의 39.7%, 20.8%가 각각 근로소득과 공적이전소득인 것으로 조사되었다. 남성 노인가구에 비하여 여성 노인가구는 근로소득의 비중이 5.0%p 높고, 공적이전소득의 비중이 3.9%p 낮다. 이처럼 여성 노인가구의 총소득 중 공적이전소득의 비중이 남성 노인가구에 비하여 낮은 이유는 현 노인세대의 경우 근로연령기에 부부의 역할이 남성생계부양자-여성돌봄제공자로 구성된 가구가 일반적이었기 때문에 경제활동에 참여하여 공적연금 수급권을 취득한 여성 노인의 수가 제한적이기 때문인 것으로 볼 수 있다.

[표 5] 노인가구의 소득-지출 구성

(단위: 만원, %)

구 분		연간 총소득(A)						연간 총지출(B)	B/A * 100
		근로소득	사업소득	재산소득	사적이전소득	공적이전소득	기타소득		
전 체		862.0 (37.4)	357.1 (15.5)	188.5 (8.2)	347.8 (15.1)	520.4 (22.6)	29.8 (1.3)	2,305.0 (100.0)	1,726.8 74.9
성 별	남성	875.5 (34.7)	421.7 (16.7)	234.9 (9.3)	338.9 (13.4)	622.3 (24.7)	31.5 (1.2)	2,523.3 (100.0)	1,867.2 74.0
	여성	852.3 (39.7)	310.9 (14.5)	155.4 (7.2)	354.2 (16.5)	447.7 (20.8)	28.6 (1.3)	2,148.9 (100.0)	1,627.2 75.7
연 령	65~69세	1,082.7 (38.3)	480.2 (17.0)	246.1 (8.7)	297.6 (10.5)	674.3 (23.9)	43.9 (1.6)	2,823.9 (100.0)	2,023.2 71.6
	70~74세	817.2 (37.1)	323.6 (14.7)	194.8 (8.8)	343.9 (15.6)	506.5 (23.0)	20.8 (0.9)	2,201.9 (100.0)	1,704.0 77.4
	75~79세	629.2 (34.0)	247.9 (13.4)	149.1 (8.1)	399.0 (21.6)	405.6 (21.9)	17.6 (1.0)	1,849.6 (100.0)	1,472.4 79.6
	80~84세	870.2 (39.7)	342.1 (15.6)	136.5 (6.2)	386.0 (17.6)	429.6 (19.6)	27.7 (1.3)	2,192.1 (100.0)	1,591.2 72.6
	85세 이상	721.7 (37.2)	286.0 (14.8)	122.2 (6.3)	368.7 (19.1)	396.1 (20.5)	39.2 (2.0)	1,940.3 (100.0)	1,495.2 77.1

자료: 보건복지부 한국보건사회연구원(2014)의 「2014년도 노인실태조사」를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

노인가구의 노인인 가구원의 연령대별로 소득-지출 구성을 살펴보면, 연간 소득액의 경우 전 연령대에서 근로소득의 비중이 30~40%대로 가장 높았고, 다음으로 공적이전소득의 비중이 20~25%대를 차지하는 것으로 나타났다. 그러나 노인의 연령대가 높아질수록 공적이전소득과 사적이전소득 간 격차가 감소하는 경향이 관찰되었다. 구체적으로, 65~69세 노인 가구의 경우 공적이전소득의 비중이 사적이전소득보다 13.4%p 높은 것으로 파악되었으나, 70~74세 7.4%p, 75~79세 0.3%p, 80~84세 2.0%p, 85세 이상 1.4%로, 공적이전소득이 사적이전소득보다 높은 수준을 유지하고는 있었지만 격차가 점감하는 양상을 보이고 있다. 이는 우리나라의 경우 노후소득보장체계의 구축이 늦어 고령노인은 국민연금 등 사회보험의 혜택을 보는 경우가 제한적이기 때문에 나타난 현상으로 볼 수 있다. 한편, 연간 지출액의 경우에는 65~69세일 경우 연간 약 2,000만원을 지출하지만, 다른 연령대의 연간 지출액은 2,000만원을 하회하는 수준으로 나타났다. 연간 총소득에서 연간 총지출이 차지하는 비중은 65~69세와 80~84세 노인가구의 경우 각각 71.6%, 72.6%로 75%대에 미치지 못하였으나, 다른 연령대의 경우에는 70% 후반대로 집계되었다. 특히, 75~79세 노인가구의 경우 연간 소득액의 79.6% 수준만큼을 지출하는 것으로 분석되었다.

[표 6]은 노인가구의 자산-부채 구성을 정리한 것이다. 노인가구의 경제상태가 부채를 감당할 수 있는 수준인가를 파악하기 위해서는 자산뿐만 아니라 소득과 지출을 함께 고려해야 하므로, 노인가구의 자산-부채 구성을 검토함에 있어서는 노인가구의 총소득 대비 총지출이 70% 후반대(전체 노인가구의 총소득에서 총지출을 제외한 액수는 연간 약 578만원)임을 감안할 필요가 있다.

노인가구 전체의 경우 부동산을 포함한 평균 자산액은 약 2억 5,000만원인 것으로 나타났다. 부동산의 비중이 85.4%로 자산의 대부분을 차지하고 있으며, 평균 금융자산액은 약 3,140만원으로 전체 자산의 12.6% 수준을 기록하였다. 한편, 부채의 규모는 약 2,630만원으로, 금융자산 대비 비중이 83.7%이며, 금융자산이 부채보다 약 511만원 높은 수준이다. 부동산과 기타자산을 포함한 자산 대비 부채의 비중은 10.5%를 기록하였다.

[표 6] 노인가구의 자산-부채 구성

(단위: 만원, %)

구 분		자산(A)				부채(B)	B/A*100	B/a*100
		부동산	금융자산(a)	기타자산				
전 체		21,342.3 (85.4)	3,142.2 (12.6)	513.2 (2.1)	24,997.7 (100.0)	2,630.8	10.5	83.7
성별	남성	25,288.8 (85.1)	3,793.9 (12.8)	636.8 (2.1)	29,719.5 (100.0)	3,185.9	10.7	84.0
	여성	18,525.9 (85.7)	2,675.7 (12.4)	424.9 (2.0)	21,626.5 (100.0)	2,233.7	10.3	83.5
연령	65~69세	26,189.2 (84.4)	4,073.0 (13.1)	773.4 (2.5)	31,035.6 (100.0)	3,234.0	10.4	79.4
	70~74세	21,810.6 (86.4)	2,937.7 (11.6)	483.5 (1.9)	25,231.8 (100.0)	2,973.6	11.8	101.2
	75~79세	17,734.9 (86.6)	2,433.7 (11.9)	315.7 (1.5)	20,484.3 (100.0)	1,899.2	9.3	78.0
	80~84세	16,305.1 (81.8)	3,283.4 (16.5)	353.9 (1.8)	19,942.4 (100.0)	2,090.9	10.5	63.7
	85세 이상	17,772.7 (89.5)	1,744.1 (8.8)	339.8 (1.7)	19,856.6 (100.0)	1,798.4	9.1	103.1

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원(2014)의 「2014년도 노인실태조사」를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

노인가구의 자산-부채 구성을 성별에 따라 나누어 살펴볼 경우에도 노인가구 전체와 유사한 경향을 보인다. 다만, 남성 노인가구가 여성 노인가구에 비하여 자산과 부채의 규모가 모두 큰 것으로 나타났다. 남성 노인가구의 자산은 약 2억 5,289만원이고 부채는 약 3,186만원인 반면, 여성 노인가구의 자산은 약 1억 8,526만원이

고 부채는 약 2,234만원인 것으로 조사되었다. 자산의 구성을 살펴보면, 남성과 여성 모두 전체 자산 중 부동산의 비중이 85%를 상회하여 대부분을 차지하고, 금융자산의 비중이 12~13% 수준을 보이고 있다. 전체 자산 대비 부채의 비중은 10~11% 수준, 금융자산 대비 부채의 비중은 84% 수준인 것으로 집계되었다.

노인 가구원의 연령에 따른 노인가구의 자산-부채 구성도 노인가구 전체와 유사한 것으로 나타났다. 연령에 따른 노인가구의 자산-부채 구성의 특징은 연령이 증가할수록 자산과 부채의 규모가 함께 감소하는 경향을 보인다는 것이다. 노년기에 접어든 65~69세 집단의 자산이 약 3억 1,036만원, 부채가 약 3,234만원으로 조사되었으나, 85세 이상 집단의 경우에는 자산이 약 1억 9,857만원, 부채가 약 1,798만원 수준인 것으로 집계되었다. 한편, 전체 자산 대비 부채의 비중은 전 연령대에서 10~12% 수준인 것으로 파악되었으나, 금융자산 대비 부채의 비중은 65~69세 79.4%, 75~79세 78.0%, 80~84세 63.7%로 분석되었다. 특히, 70~74세와 85세 이상 집단이 경우에는 금융자산 대비 부채의 비중이 100.0%를 넘는 것으로 나타났다.

[표 7] 노인가구의 부담이 되는 생활비 지출 항목

(단위: %)

구 분		식비	월세	주거관련비	보건의료비	경조사비	기타	계
전 체		16.2	5.1	35.4	23.1	15.2	5.1	100.0
성별	남성	17.1	4.5	34.2	22.1	15.0	7.1	100.0
	여성	15.5	5.5	36.2	23.8	15.3	3.7	100.0
연령	65~69세	16.3	5.2	32.5	18.3	18.9	8.8	100.0
	70~74세	16.8	5.5	35.4	23.4	14.2	4.8	100.0
	75~79세	15.5	3.9	36.8	28.7	11.9	3.2	100.0
	80~84세	14.3	4.7	37.8	26.7	14.4	2.2	100.0
	85세 이상	18.0	6.9	39.3	21.3	13.3	1.2	100.0

주: 기타에는 부담없음, 교육비, 가구·집가·가사용품, 피복비, 교양오락비, 교통비, 통신비, 부채상환 등이 포함됨

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원(2014)의 「2014년도 노인실태조사」를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

[표 7]의 노인가구의 부담이 되는 생활비 지출 항목을 살펴보면, 주거관련비용이 35.4%로 가장 높은 비중을 차지하였고, 보건의료비(23.1%), 식비(16.2%), 경조사비(15.2%)의 순으로 부담이 된다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 경향은 성별과 연령에 관계없이 유사하게 관찰되었다. 다만, 65~69세와 80~84세 집단의 경우에는 각각 주거관련비-경조사비-보건의료비, 주거관련비-보건의료비-경조사비의 순으로 부담이 된다고 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

다. 노인 개인의 소득·자산 및 부채 실태

이하에서는 노인 개인의 소득·자산 및 부채 실태를 살펴보고자 한다. 이와 함께, 노인 개인의 총소득 구성 및 공적이전소득 수급 여부를 파악할 것이다.

노인 개인의 소득·자산 및 부채 구성을 보면, 노인 개인의 연간 소득은 약 959만원이며, 자산은 부동산을 포함했을 경우에는 약 1억 3,963만원, 부동산을 제외했을 경우에는 약 1,891만원 수준인 것으로 조사되었다. 부동산을 포함한 자산 대비 부채의 비중은 10.1%, 부동산을 제외한 자산 대비 부채의 비중은 74.8%로 집계되었다.

[표 8] 노인 개인의 소득·자산 및 부채 구성

(단위: 만원, %)

구 분	소득	자 산		부채(B)	B/A*100	B/a*100
		부동산 포함(A)	부동산 제외(a)			
전 체	959.3	13,963.4	1,891.4	1,415.6	10.1	74.8
성별	남성	1,417.1	22,628.3	2,899.1	2,331.4	10.3
	여성	632.3	7,782.6	1,172.5	762.4	9.8
연령	65~69세	1,292.5	17,652.4	2,753.1	1,770.0	10.0
	70~74세	927.9	14,869.2	1,775.9	1,849.3	12.4
	75~79세	749.5	12,230.0	1,443.8	970.3	7.9
	80~84세	754.5	9,949.5	1,521.7	972.2	9.8
	85세 이상	606.1	7,053.1	598.5	379.3	5.4

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원(2014)의 「2014년도 노인실태조사」를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

노인 개인의 성별 소득·자산 및 부채 구성의 경우 남성이 여성보다 소득, 자산, 부채의 규모가 모두 큰 것으로 조사되었다. 남성 노인의 소득은 연간 약 1,417만원인 반면 여성 노인의 소득은 연간 약 623만원으로, 남성 노인 소득의 50% 수준에도 미치지 못한다. 부동산을 포함한 자산의 경우 남성은 약 2억 2,628만원, 여성은 약 7,783만원으로, 남성이 여성보다 2.9배 가량 컸다. 부동산을 제외한 자산의 경우 남성은 약 2,899만원, 여성은 약 1,173만원으로, 부동산을 포함했을 경우보다 격차는 줄어들었으나 남성이 여성보다 2.5배 가량 많은 자산을 소유한 것으로 파악되었다. 부채는 남성 약 2,331만원, 여성 약 762만원으로, 남성이 여성보다 3.1배 가량 많았다. 이처럼 남성 노인과 여성 노인 간 소득·자산 및 부채의 규모에 차이가 발생한 이유는 현재 노인세대의 경우에는 남성 가부장을 중심으로 가계가 운영되었고, 여성의 경제활동 참여가 제한적이었기 때문에 여성이 별도의 자산 또는 부채를 형성할 수 있는 기회가 적었기 때문인 것으로 보인다.

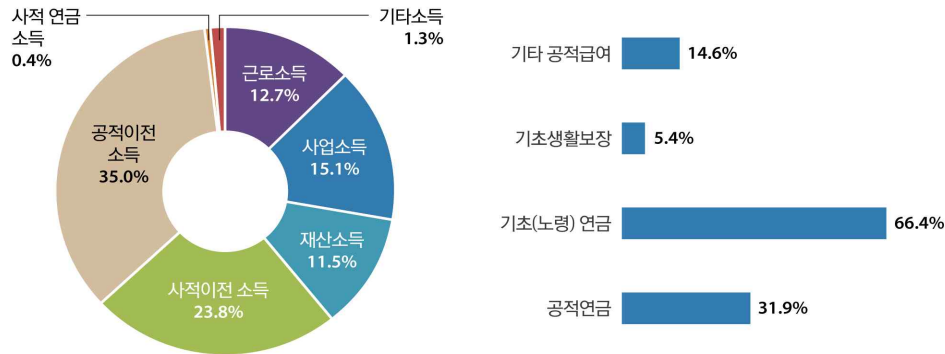
노인 개인의 소득·자산 및 부채 구성을 연령대별로 살펴보면, 연령이 증가할수록 소득, 자산, 부채의 규모 모두 감소하는 추세가 나타난다. 이에 따라, 부채가 자산에서 차지하는 비중도 감소한다. 65~69세 노인은 부채가 부동산을 포함하는 자산에서 차지하는 비중은 10.0%, 부동산을 포함하지 않은 자산에서 차지하는 비중은 64.3%이고, 85세 이상 노인은 부채가 부동산을 포함하는 자산에서 차지하는 비중은 5.4%, 부동산을 포함하지 않은 자산에서 차지하는 비중은 63.4%인 것으로 파악되었다. 요컨대, 노인의 연령이 증가함에 따라 부채가 부동산을 포함한 자산에서 차지하는 비중은 4.6%p 감소한 반면, 부채가 부동산을 제외한 자산에서 차지하는 비중은 0.9%p 감소하였다. 이는 부동산 관련 자산의 감소 속도보다 금융자산, 기타자산 등 부동산을 제외한 자산의 감소 속도가 더 빠르다는 것을 보여주는 결과이다.

노인 개인과 앞서 살펴 본 노인가구 모두 전체 자산에서 부동산이 차지하는 비중이 높고 금융자산과 같이 보건의료비 등으로 융통할 수 있는 자산의 비중은 낮은 것으로 확인되었다. 그러나 노인 개인의 연간 소득은 약 959만원으로, 매월 생활비로 활용할 수 있는 소득이 80만원 수준인 것으로 조사되었다. 따라서, 정부가 강조하고 있는 바와 같이 주택연금 등 노인이 자산을 활용하여 부족한 노후소득을 보충할 수 있도록 하는 방안을 다양화·일반화할 필요가 있다.

[그림 6]은 노인 개인의 총소득 구성 및 공적이전소득 수급 여부를 시각화한 것이다. 총소득 구성의 경우 근로소득이 12.7%를 차지하였고, 근로소득을 기준으로 시계방향으로 사업소득 15.1%, 재산소득 11.5%, 사적이전소득 23.8%, 공적소득 35.0%로 집계되었다. 즉, 공적이전소득의 비중이 35.0%로 가장 높았고, 사적이전소득이 23.8%로 다음으로 높은 비중을 차지하였다. 공적이전소득의 수급 여부를 살펴보면, 기초노령연금⁵⁾이 66.4%로 가장 많았고, 국민연금 등 공적연금 31.9%, 기타 공적급여 14.6%, 기초생활보장 5.4% 순으로 조사되었다. 즉, 기초(노령)연금이 보편적인 노인 대상 소득보장제도로 기능하고 있다고 볼 수 있는 것이다. 또한, 기초(노령)연금은 노인 소득 하위 70%를 대상으로 하는 제도이므로 기초노령연금을 수급한다고 응답한 노인 개인의 비율이 66.4%라는 점은 상당 부분 사실관계를 반영한 결과인 것으로 볼 수 있다.

5) 2014년의 경우 상반기에는 기초노령연금이, 하반기에는 기초연금이 지급되었고, 「노인실태조사」가 2014년 6월부터 면대면 조사를 실시하는 방식으로 이루어졌기 때문에 기초노령연금 항목으로 설문조사를 실시하였다.

[그림 6] 노인 개인의 총소득 구성 및 공적이전소득 수급 여부



자료: 보건복지부·한국보건사회연구원(2014)의 「2014년도 노인실태조사」를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

2. 노후소득보장지원 수준의 적정성 검토

가. 노후소득보장지원 사업 개요

[그림 7]은 우리나라의 노후소득보장체계를 도식화한 자료이다. 우리나라의 공적 소득보장체계는 공공부조⁶⁾인 기초생활보장제도와 노인⁷⁾에 대한 사회수당⁸⁾이라 할 수 있는 기초연금, 사회보험⁸⁾인 국민연금으로 구성되어 있다. 퇴직연금과 주택·농지연금 등은 준공적연금에 해당하고, 개인연금은 개인의 선택에 따라 가입 및 활용 여부가 결정된다. 다만, 공무원연금, 군인연금, 사학연금 등이 포함되는 특수직역연금은 노후소득보장과 퇴직급여 지급의 기능을 함께 수행하고 있다.

- 6) 공공부조(public assistance)는 국가가 스스로 생활을 영위하기 어려운 국민을 대상으로 최저한의 생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도이다. 즉, 국가가 조세로 빈곤층에게 각종 급여를 제공하는 사회보장제도이다. 이때 보장의 수준은 최저한(national minimum)을 유지함으로써, 조세를 납부하여 국가에 기여하고 있는 차상위계층과 공공부조를 지급받는 빈곤층 간 소득역전이 발생하지 않도록 하고 있다.
- 7) 전통적인 사회보장제도는 사회보험과 공공부조로 구분되는데, 양자의 중간적 성격의 현금급여를 사회수당(social allowance)이라 지칭한다. 사회수당은 사회보험과 달리 거출(釀出; 사회보험을 지급받기 위하여 사회보험료를 납부)을 조건으로 하지 않고, 공공부조와 달리 대상자를 빈곤층에 한정하지 않으며 보충성(보충성)의 원리에 근거하지 않는다. 보충성의 원리란 소득·자산조사(means-test) 등을 통하여 빈곤층이 보유하고 있는 자원(가족, 소득, 재산, 근로능력 등)을 파악하고 그러한 자원을 우선적으로 최대한 활용해야 하는 조건을 두고 국가가 현금급여로 부족한 부분만큼을 보충하여 지급하는 것을 뜻한다.
- 8) 사회보험(social insurance)은 국가가 보험제도를 활용하여 법에 의한 강제성을 띠고 시행하는 사회보장제도이다. 사회보험료를 사회보험의 성격(상해, 질병, 노령, 실업, 사망 등)에 따라 개인·기업·국가가 분담하는 것이 원칙이며, 보험료의 계산에 있어서는 소득에 비례하여 분담하도록 하여 일정 부분 소득 재분배 기능을 수행한다.

[그림 7] 우리나라의 노후소득보장체계



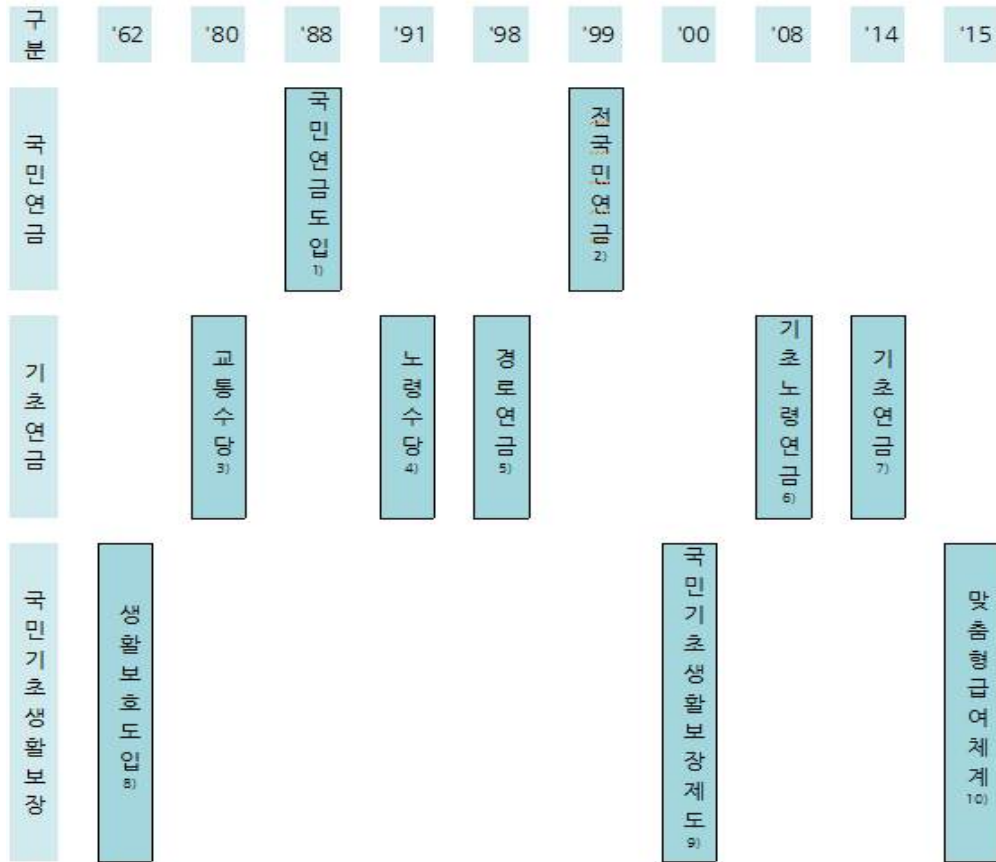
주: 비경제활동인구는 본인의 신청에 의해 국민연금 가입이 가능함

자료: 정경희 외 4인, 「노인복지정책 진단과 발전 전략 모색(연구보고서 2016-09)」, 한국보건사회연구원, 2016.

[그림 8]은 주요 노후소득보장제도 도입 및 변화를 정리한 것이다. 국민연금은 1988년에 도입되었으며, 도입 당시에는 직장 가입자(10인 이상)를 대상으로 하였다. 이후, 1999년에는 적용대상을 확대하여 전 국민을 대상으로 국민연금제도를 운영하는 기반을 마련하였다. 기초연금은 2008년 기초노령연금이 도입되기 이전까지는 노인에 대한 교통수당, 노령수당, 경로연금 등의 형태로 지급되다가, 2007년 국민연금 개혁⁹⁾을 실시하면서 소득하위 70% 노인에 대한 사회수당으로 기능하였다. 이어서, 2014년에는 기초노령연금의 급여수준보다 2배 가량 인상하여 소득하위 70% 노인을 대상으로 하는 기초연금제도가 도입·시행되었다. 공공부조인 국민기초생활보장은 2000년에 전 국민을 포괄하는 공공부조로 도입되었으며, 2015년에는 통합급여체제로 운영되던 국민기초생활보장제도를 맞춤형급여체제로 개편하였다. 맞춤형 급여는 국민기초생활보장제도 수급자가 될 경우 모든 혜택을 받을 수 있었던 것을 수급자의 빈곤 수준에 따라 받을 수 있는 혜택을 다양화함으로써, 공공부조의 혜택을 받는 사람의 수를 확대하는 동시에 공공부조로부터의 탈수급 유인을 높일 수 있을 것으로 기대되고 있다.

9) 2007년 국민연금 개혁은 국민연금의 급여수준을 2028년까지 40년 가입자 기준 평균소득의 60%에서 40%로 낮추는 것을 골자로 한다.

[그림 8] 주요 노후소득보장제도의 도입 및 변화



- 주: 1) 직장 가입자(10인 이상)를 대상으로 시작함. 특수직역연금은 1961년 공무원연금이 도입되었고, 1963년 군인연금을 분리하였으며, 1975년 사립학교교원연금이 도입됨(1978년 사립학교 사무직원으로 확대·적용되어 사립학교교원연금으로 변경)
- 2) 적용대상을 1992년 5인 이상 사업장, 1995년 농어촌 지역, 1999년 도시 지역으로 확대하여 전 국민 대상 국민연금이 실현됨. 1인 이상 사업장까지의 적용 확대는 2006년 완료됨
- 3) 1980년 70세 이상 노인에게 대한 무료 승차로 시작되었으나, 1990년 정부의 경로 승차권 지원으로 변경됨. 1996년부터 현금지원으로 변경되어 2008년까지 실시됨
- 4) 1991년 도입 당시 적용 대상은 70세 이상의 생활보호 대상 노인 중 거택보호 노인으로 한정함. 1992년 생활보호 대상 65세 이상 노인으로 확대됨
- 5) 적용대상에 저소득 노인을 포함하고, 지급액을 인상함
- 6) 적용대상을 소득 하위 70%로 확대함
- 7) 지급액을 기초노령연금의 2배 수준으로 인상함
- 8) 부양대상 연령층(18세 미만과 65세 이상) 중심의 공공부조로 도입됨
- 9) 1997년 말 외환위기 이후, 근로능력인구(19~64세)를 포함한 공공부조로 도입함
- 10) 기존의 통합형 급여체계를 맞춤형 급여체계(생계, 주거, 의료, 교육 등)로 개편함

자료: 정경희 외 4인, 「노인복지정책 진단과 발전 전략 모색(연구보고서 2016-09)」, 한국보건사회연구원, 2016.

국민기초생활보장제도는 노후소득보장제도라기보다는 전 국민을 대상으로 하는 빈곤정책이다. 다만, 사회보험체계에 편입되지 못한 빈곤 노인이 기초생활보장제도의 대상¹⁰⁾이 된다는 점에서 노후소득보장체계에 포함시켜 논의된다. 그러나 본 보고서에서는 대다수 일반 국민을 대상으로 하는 국민연금과 기초연금을 중심으로 노후소득보장지원 사업의 적정성을 검토하고자 한다.

국민연금은 급여가 전체 근로자 평균소득월액과 가입자 개인의 평균소득월액에 의해 결정되는 구조이다. 연금을 많이 내는 사람이 적게 내는 사람보다 상대적으로 적게 받도록 재분배 기능이 내장되어 있으며, 가입자 개인의 소득이 평균에 못 미치더라도 전체 근로자의 평균소득으로 결정되는 균등부분에 의해 급여의 최저 수준이 보장된다.

한편, 고령화가 진행됨에 따라 서구 복지국가와 마찬가지로 우리나라도 국민연금의 수급개시연령을 상향하고, 소득대체율을 낮추는 방식으로 국민연금 재정 안정화를 위한 정책을 추진하고 있다. [표 9]에 따르면, 국민연금 수급개시연령은 60세에서 65세로 지속적으로 증가하였다. 1952년생 이전의 경우 수급개시연령이 60세였으나, 베이비붐세대(1955년~1963년생)의 경우 수급개시연령이 63세까지 높아졌다. 1969년 이후에 출생한 경우에는 65세부터 국민연금 수급이 가능하다. 국민연금의 소득대체율은 지속적으로 감소하고 있는데, 1988년부터 1998년까지는 소득대체율이 국민연금 40년 가입자의 평균소득 기준 70%였으나 매년 0.5%씩 감소하여 2028년 이후에 국민연금을 수급하는 경우에는 소득대체율이 40% 수준이다.

[표 9] 국민연금 수급개시연령 및 소득대체율

(단위: 세, %)

출생연도	1952년생 이전	1953~56년생	1957~60년생	1961~64년생	1965~68년생	1969년생 이후
수급개시연령	60	61	62	63	64	65
구 분	1988~1998년		1999~2007년	2008~2027년	2028년 이후	
소득대체율	70		60	50	40	

자료: 국민연금공단 홈페이지를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

10) 통계청의 「2016 고령자 통계」에 따르면, 2015년 국민기초생활보장 일반수급자 155만 4,000명 중 고령자는 41만 9,000명으로, 65세 이상 수급자의 비중이 전체 수급자의 27.0% 수준이다.

정부는 2014년 7월부터 기존 기초노령연금을 기초연금¹¹⁾으로 전환하여 65세 이상 노인에게 지급하고 있다. 2008년 도입된 기초노령연금은 노인빈곤과 국민연금 사각지대 해소를 위한 대책이었다. 즉, 2007년 국민연금의 급여수준을 2028년까지 40년 가입자 기준 평균소득의 60%에서 40%로 낮추기로 결정함에 따라, 기초노령 연금의 급여수준을 2009년부터 2028년까지 국민연금 급여액 균등부분(A값)¹²⁾의 5%에서 10%로 인상함으로써, 40%로 낮아진 국민연금의 소득대체율을 실질적으로는 50%까지 높이는 정책효과를 목표로 하였다. 정부는 기초연금 시행 첫 해인 2014년에 최고 수령액인 기준연금액¹³⁾을 국민연금 A값의 10%에 상응하는 20만원 으로 책정하고, 매년 물가상승률을 반영하여 기준연금액을 산정하고 있다.

[표 10]은 2017년 기준 기초연금 수급자의 선정 기준과 연금액을 정리한 것이다. 기초연금 수급자의 요건은 65세 이상의 노인이며, 소득인정액이 하위 70%에 해당하는 경우이다. 소득인정액이란 소득평가액¹⁴⁾과 재산의 소득환산액¹⁵⁾의 합으로, 2017년 기준 노인 단독가구의 경우에는 월 119만원, 노인 부부가구의 경우에는 월 190만 4,000원이 기초연금 수급 기준이 된다. 기초연금의 최대 수급액은 노인 단독 가구는 월 20만 6,050원, 노인 부부가구는 월 32만 9,680원¹⁶⁾이다.

-
- 11) 기초노령연금과 마찬가지로 현행 기초연금도 기초생활보장 수급자가 기초연금을 수령할 경우 기초연금액만큼을 생계급여에서 차감하고 있다.
- 12) 국민연금 가입자의 최근 3년 간 평균소득월액(A값)은 국민연금 수급 직전 3년 간의 국민연금 가입자의 평균소득월액을 직전년도로 현재화하여 합산한 후 3으로 나눈 값이다.

$$\text{국민연금액 } 1.2(A+B)(1+0.05N) = [1.2A(1+0.05N)] + [1.2B(1+0.05N)]$$

$$A=\text{국민연금 가입자 평균소득}, B=\text{국민연금 수령자 본인소득}, N=20\text{년 초과 가입기간}$$
- 13) 기초연금은 기준연금액을 기준으로 국민연금 가입기간에 따라 감액하여 지급된다. 즉, 국민연금 가입기간이 길수록 기초연금 기준연금액이 감액되어 기초연금이 지급된다.
- 14) 소득평가액 = $\{0.7 \times (\text{근로소득} - 60\text{만원})\} + \text{기타소득}$
 기타소득에는 사업소득, 재산소득, 공적이전소득, 무료임차소득 등이 포함된다.
- 15) 재산의 소득환산액 = $[(\text{일반재산} - \text{기본재산액}) + (\text{금융재산} - 2,000\text{만원}) - \text{부채}] \times 0.04 (\text{재산의 소득환산율, 연 } 4\%) \div 12\text{개월}] + \text{고급 자동차 및 회원권의 가액}$
 기본재산액은 거주지역에 따라 상이하게 적용된다. 2017년 기준 대도시는 1억 3,500만원, 중소 도시는 8,500만원, 농어촌은 7,250만원이다.
- 16) 단독가구와 부부가구 간의 생활비 차이를 감안하여, 부부가 모두 기초연금을 받는 경우에는 각각에 대하여 산정된 기초연금액의 20%를 감액하여 지급한다. 또한, 기초연금 수급으로 인해 발생할 수 있는 소득역전 문제를 해결하기 위해, 소득인정액과 기초연금 산정액을 합한 금액이 선정기준액 이상인 경우 기초연금액의 일부를 감액(단독가구 및 부부 1인 수급가구는 2만원, 부부 2인 수급가구는 4만원 단위로 감액)하여 지급한다. 감액에 따른 최소 지급액은 단독가구 및 부부 1인 수급 가구는 2만원, 부부 2인 수급 가구는 4만원이다.

[표 10] 기초연금 개요

선정 기준	연금액
- 65세 이상 - 소득인정액 하위 70% · 노인 단독 119만원 · 노인 부부 190.4만원	- 단독 가구 최대 20만 6,050원 - 부부 가구 최대 32만 9,680원

주: 소득인정액과 연금액은 물가상승률 등에 연동되어 매년 변동됨

자료: 각종 정책자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

[표 11]은 준공적연금에 해당하는 퇴직연금, 주택연금, 농지연금 및 사적연금의 주요 내용을 정리한 것이다. 퇴직연금은 사업장근로자를 대상으로 적립식으로 운영되고, 주택연금 및 농지연금은 노인이 소유한 주택 또는 농지를 담보로 매월 일정액의 급여를 지급하는 방식으로 운영된다. 사적연금은 개인이 각종 금융상품을 활용하여 개인적으로 노후에 대비하는 것이다.

[표 11] 준공적연금 및 사적연금 개요

구 분		자격기준
준공적연금	퇴직연금	사업장근로자 (단, 계속근로기간 1년 이상 및 1주 15시간 이상 근로자, 무급 가족 종사자가 아닌 자)
	주택연금	부부 중 1인 60세 이상 부부 기준 1주택 소유자 또는 보유 주택 합산 가격 9억원 이하 다주택자 가입자 또는 배우자의 소유 주택 실거주
	농지연금	65세 이상 본인 소유 농지 보유 영농 경력 5년 이상 농업인
사적연금	개인연금	별도 자격 요건 없음

자료: 정경희 외 4인, 「노인복지정책 진단과 발전 전략 모색(연구보고서 2016-09)」, 한국보건사회연구원, 2016.

나. 노후소득보장지원 사업 수급 현황

[표 12]는 「국민노후보장패널」을 활용하여, 은퇴기의 소득계층 이동을 추적한 결과이다. 즉, 2004년 은퇴자를 소득계층에 따라 범주화하고 이들의 2010년 기준 소득계층을 파악함으로써, 은퇴 이후의 소득계층 변화를 알아본 것이다. 은퇴 당시 빈곤층에 해당했던 은퇴자의 80.2%는 빈곤층에 머물러 있고, 19.6%는 중위나 상위 소득계층으로 상향 이동한 것으로 집계되었으나 대부분이 중위 소득계층으로 이동한 것으로 나타났다. 반면, 중위나 상위 소득계층에 속했던 은퇴자의 경우 각각 52.9%, 19.9%가 빈곤층으로 하향 이동하였고, 상위 소득계층 은퇴자의 65.2%는 중위소득계층으로 하향 이동한 것으로 분석되었다.

[표 12] 은퇴기 소득계층 이동

(단위: 명, %)

구 분	1차 조사 (2004년)	이동	4차 조사(2010년)		
			빈곤	중위	상위
빈곤	720 (40.0)	→	578 (32.1)	138 (7.7)	4 (0.2)
	이동률		80.2	19.1	0.5
중위	866 (48.0)	→	458 (25.4)	390 (21.6)	18 (1.0)
	이동률		52.9	45.0	2.1
상위	216 (12.0)	→	43 (2.4)	141 (7.8)	35 (1.8)
	이동률		19.9	65.2	14.8
합 계	1,802 (100.0)	→	1,079 (59.9)	669 (37.1)	54 (3.0)

자료: 정원식김미화, 「고령화에 대응한 생애자산관리 서비스 활성화 방안」 조사자료집, 보험연구원, 2015.

은퇴 이후에는 정기적이며 은퇴 이전 수준의 생계유지가 가능한 정도의 근로소득을 보장받기 어렵기 때문에, 대부분의 노인이 공적이전소득, 개인 금융재산 등에 의존하여 생활을 영위하는 경향이 있다. 우리나라의 경우 국민연금이 1988년에 도입되어 성숙단계에 이르지 못하였고, 국민연금의 사각지대가 광범위한 상황¹⁷⁾이기 때문에 노인의 은퇴 이후 소득계층 하향 이동을 방지하기 위한 정책적 개입이 필요하다. 이에 따라, 정부는 국민연금의 대상 범위를 확대하기 위한 사업을 추진하고 있으며, 2014년부터는 기초연금을 지급함으로써 노인의 빈곤 문제를 해소하기 위해 노력하고 있다.

17) 국민연금의 사각지대와 관련하여서는 노후소득보장제도 사각지대 해소 사업의 실효성 부분에서 상세하게 다루고 있다.

[표 13]은 2012년부터 2016년까지 65세 이상 노인의 국민연금 수급 현황을 정리한 자료이다. 국민연금 수급자와 수급률, 1인당 급여액 모두 매년 지속적으로 확대되고 있다. 2012년 30.1%였던 국민연금 수급률은 2016년 37.4%로 5개년 동안 7.3%p 증가하였다. 1인당 국민연금 급여액은 2012년 월 23만 9,754원에서 2016년 월 30만 2,739원으로, 26.3% 증가하였다.

[표 13] 국민연금 수급 현황: 65세 이상

(단위: 명, 원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016
수급자	1,801,799	2,029,791	2,233,110	2,427,810	2,614,269
수급률	30.1	32.5	34.2	35.8	37.4
1인당 급여액	239,754	256,221	272,483	289,250	302,739

주: 1인당 급여액은 월을 기준으로 제시하였으며, 해당연도 12월 기준 자료임
자료: 보건복지부 제출자료

[표 14]의 기초연금 수급 현황을 살펴보면, 2014년 기초노령연금이 기초연금으로 전환된 이래로 수급률과 연금액 모두 증가하였다. 기초노령연금과 기초연금 모두 노인 소득하위 70%에게 지급하도록 규정하고 있는데, 수급률은 2012년 65.8%, 2015년 65.6%로 소폭의 증감이 나타나기는 하지만 65~66%대를 유지하고 있다. 한편, 기초연금 수급자의 수는 2012년 약 339만 3,095명에서, 2016년 약 458만 1,406명 수준으로 증가하였다. 이는 고령화가 진행됨에 따른 노인인구의 증가가 반영된 것으로 볼 수 있다. 기초연금의 기준연금액은 기초연금 도입 시점인 2014년 20만원으로 책정되었고, 이후 물가상승률 등을 반영하여 2016년 기준 20만 4,010원까지 증가하였다. 1인당 급여액 또한 기초연금이 도입된 2014년에는 기초노령연금이 지급된 2013년(약 8만 9,000원)에 비하여 약 2배 상승한 약 17만 8,000원을 기록하였고, 2016년 기준 1인당 평균 기초연금 급여액은 약 18만 1,500원을 기록하였다.

[표 14] 기초연금 수급 현황

(단위: 명, 원, %)

	2012	2013	2014	2015	2016
수급자	3,933,095	4,065,672	4,353,482	4,495,183	4,581,406
수급률	65.8	65.0	66.8	66.4	65.6
기준연금액	94,600	96,800	200,000	202,600	204,010
1인당 급여액	86,741	88,636	178,155	181,469	181,488

주: 1인당 급여액은 월을 기준으로 제시함

자료: 보건복지부 제출자료

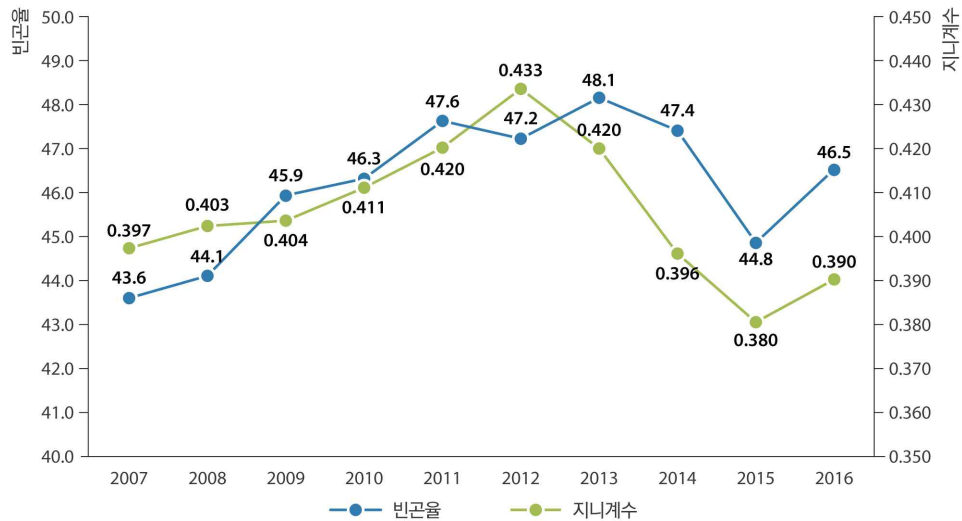
기초연금은 현 시대의 노인이 국가로부터 직접적으로 지원 받는 노후소득보장 제도로 볼 수 있다. 국민연금은 사회보험이기 때문에 은퇴 이전에 적립한 보험료로 운영된다는 점에서 국민연금 수급자 개인이 기여한 금액을 되돌려 받는 성격이 짙다. 따라서, 국민연금이 노후소득을 보장하는 데 효과적인가의 문제를 논의함에 있어서는 제도 자체의 문제보다는 제도 바깥의 사각지대를 어떻게 해소할 것인가의 문제가 주요한 정책 과제가 된다. 반면, 기초연금은 정부가 일반회계로 현 시대의 비빈곤층 노인에게 직접 현금급여를 제공하고 있기 때문에 정부가 정책적으로 개입할 여지가 국민연금에 비하여 상당하다는 점에서 노후소득보장지원 사업의 효과성을 검토하는 데 있어 중요한 한 축이 된다.

[그림 9]는 2007년부터 2016년까지의 우리나라 노인의 빈곤율 및 지니계수를 시각화한 자료이다. 노인 빈곤율과 지니계수 모두 기초연금이 도입된 2014년을 기점으로 완화된다는 경향을 보이고 있다.

빈곤율은 빈곤의 규모를 측정하는 대표적인 지표로서, 전체 가구 중 빈곤선 미만 가구의 비율로 정의된다. 노인 빈곤율은 2007년 43.6%에서 2013년 48.1%까지 증가하였다. 2012년에 전년대비 0.4%p 감소하여 47.2%를 기록하였으나, 전반적으로 7년 동안 지속적인 증가추세를 보였다. 그러나 기초연금이 도입된 2014년 노인 빈곤율은 전년대비 0.7%p가 감소한 47.4%를 기록하였고, 2015년에는 44.8%까지 빈곤율이 낮아졌다. 2016년 노인 빈곤율은 46.5%로 전년대비 1.7%p 증가하였으나, 2014년에 비해서는 0.9%p 낮은 수준이다.

[그림 9] 노인 빈곤율 및 지니계수 추이

(단위: %)



자료: 통계청 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

지니계수는 인구분포와 소득분포와의 관계를 나타내는 수치로서, 소득이 어느 정도 균등하게 분배되어 있는가를 평가하는데 주로 활용된다. 0은 완전평등, 1은 완전불평등한 상태이며, 수치가 클수록 불평등이 심화되었음을 의미한다. 노인의 지니계수는 2012년까지는 지속적으로 증가하였으나, 2012년을 기점으로 감소추세를 보이고 있다. 2007년 기준 65세 이상 노인의 지니계수는 0.397이었으나 2012년에는 0.433으로, 노인 인구 내부의 소득불평등이 심화되는 경향을 보였다. 2013년부터 2015년 사이에는 지니계수가 0.380까지 감소하였으나, 2016년 지니계수는 0.390으로 전년대비 0.010 증가하였다. 그러나 기초연금이 도입된 2014년 이래로 노인 인구의 지니계수는 0.4를 하회하는 수치를 기록하고 있어, 기초연금 도입 이전에 비해서는 노인 간의 소득불평등이 개선되는 경향이 관찰되고 있다.

기초연금이 도입된 2014년 이후 노인 빈곤율과 지니계수가 모두 이전에 비하여 감소하는 현상이 나타나고 있다. 이는 노인의 빈곤 수준과 노인 인구 집단 내부의 소득불평등도가 완화되었음을 보여주는 것이다. 그럼에도 불구하고, 노인 빈곤율과 지니계수의 개선이 기초연금 도입에 의한 효과라고 단정할 수는 없다. 이러한 노인 빈곤 완화 경향은 기초노령연금에 비하여 지원단가가 2배 인상된 기초연금의

효과일 수도 있지만, 베이비붐세대 등 65세에 도달하여 노인에 편입되는 인구 코호트가 이전에 비하여 국민연금 가입 등 체계적으로 노후준비가 된 상태이기 때문에 발생한 결과일 수도 있기 때문이다.

[표 15]의 은퇴연령과 근로연령의 빈곤 관련 지표 추이를 비교한 결과를 보면, 은퇴연령 집단과 근로연령 집단 간 빈곤율과 지니계수의 차이가 모두 2014년에 비하여 2016년에 감소한 것으로 나타났다. 빈곤율의 경우 2014년 기준 근로연령과 은퇴연령의 차이가 39.5%p에서 2016년 38.7%p로 0.8%p 감소하였다. 은퇴연령 집단과 근로연령 집단 간 지니계수의 차이 또한 2014년 0.116에서 2016년 0.108로, 0.008만큼 감소하였다.

[표 15] 빈곤 관련 지표 추이: 은퇴연령과 근로연령 비교

(단위: %, %p)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
빈곤율	근로연령 (18~65세)	11.1	11.5	11.5	11.3	10.8	10.0	9.6	9.3	8.5	9.0
	은퇴연령 (66세 이상)	44.6	45.5	47.0	47.2	48.6	48.5	49.6	48.8	45.7	47.7
	차이	33.5	34.0	35.5	35.9	37.8	38.5	40.0	39.5	37.2	38.7
빈곤갭	근로연령 (18~65세)	35.4	34.7	36.1	37.2	36.5	34.9	35.0	36.4	34.7	36.4
	은퇴연령 (66세 이상)	42.4	42.5	43.9	43.7	45.2	46.6	46.1	42.9	40.0	40.9
	차이	7.0	7.8	7.8	6.5	8.7	11.7	11.1	6.5	5.3	4.5
지니계수	근로연령 (18~65세)	0.299	0.300	0.300	0.297	0.294	0.287	0.280	0.281	0.273	0.279
	은퇴연령 (66세 이상)	0.394	0.407	0.407	0.411	0.422	0.430	0.422	0.397	0.381	0.387
	차이	0.095	0.107	0.107	0.114	0.128	0.143	0.142	0.116	0.108	0.108

주: 1. 가처분소득 기준임

2. 빈곤율과 빈곤갭은 중위소득 50%를 기준으로 산출함

3. 빈곤갭은 빈곤선 미만의 소득을 유지하고 있는 가구를 빈곤선 이상으로 끌어올리는 데 소요되는 비용을 지칭함

자료: 통계청 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

이상에서 노후소득보장지원 사업의 수급 현황을 살펴본 바에 따르면, 국민연금과 기초연금의 수급률, 수급액 등 정책의 산출지표가 증가하는 경향을 보이고 있으며, 노인의 빈곤 수준을 파악할 수 있는 빈곤율, 지니계수 등의 지표도 2014년을 기점으로 개선되고 있다. 그러나 정부가 추진하고 있는 노후소득보장지원 사업의 직접적인 효과가 반영되어 노인 관련 각종 빈곤지표가 개선되고 있는지 여부와 개선 효과의 수준 등을 파악하기 위해서는 체계적인 분석이 필요한 상황이다.

다. 노후소득보장지원 수준의 적정성 확보 방안 검토

[표 16]에 정리한 OECD 주요 회원국의 공적연금 보험료율과 소득대체율을 보면, 우리나라는 보험료율과 소득대체율 모두 낮은 편에 속한다. 우리나라의 연금 수급 연령은 국민연금은 61세, 기초연금은 65세로, OECD 평균인 65.5세에 근사한 수준이다. 그러나 소득대체율은 39.3%로 OECD 평균보다 1.6%p 낮다. 한편, 우리나라의 공적연금 보험료율은 9%로, 캐나다(9.9%), 스위스(8.4%) 등 일부 국가를 제외한 대부분의 국가들에 비하여 낮은 것으로 나타났다.

[표 16] OECD 주요 회원국의 공적연금 보험료율과 소득대체율

(단위: %)

국가명	보험료율			소득대체율	연금 수급 연령
	사용자	근로자	합 계		
캐나다	4.95	4.95	9.9	32.6	67
프랑스	8.45	6.8	15.25	55.4	63
독일	9.5	9.5	19	37.5	65
벨기에	8.86	7.5	16.36	46.6	65
이탈리아	23.81	9.19	33	69.5	67
일본	8.737	8.737	17.474	35.1	65
스웨덴	11.4	7.0	18.4	42.7	65
스위스	4.2	4.2	8.4	23.3	65
룩셈부르크	8.0	8.0	16	76.8	60
한국	4.5	4.5	9	39.3	65
OECD 평균	-			40.9	65.5

주: 남성 중간값을 기준으로 작성함

자료: 「2015년 국민연금 생생통계」 및 OECD의 「Pensions at a Glance 2015」를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

공적연금을 통한 노후소득보장지원을 위해서는 소득대체율을 높이고 연금 수급 연령을 낮추는 등의 조치를 취할 수 있지만, 인구 고령화가 진행되는 상황에서 공적연금의 지속가능성을 확보하기 위해서는 소득대체율을 낮추고 연금 수급 연령을 높이는 조치가 필요하다. 공적연금의 보장수준과 지속가능성을 동시에 확보하기 위해서는 보험료율을 인상해야 하는데, 이를 위해서는 사회적 합의가 필요하다. 우리나라의 비롯한 대부분의 국가에서는 공적연금의 지속가능성을 확보하는 방향으로 정책을 추진하고 있으며, 이러한 정책 변화에 따른 부족한 노후소득은 기초연금(basic pension)¹⁸⁾으로 보전하는 방식을 취하고 있다.

정부는 2018년 기초연금의 기준연금액을 25만원으로 인상하고, 제19대 대통령 선거 공약대로 2021년까지 기초연금의 급여액을 30만원으로 인상하기로 했다고 발표하였다. 기초연금과 국민연금의 연계와 이에 따른 기초연금 차등 지급은 추후에 논의하여, 기초연금을 국민연금 수급액에 따라 월 10~20만원씩 차등 지급하는 제도를 폐지하고 모든 대상자에게 동일하게 30만원을 지급하는 방안을 검토할 예정이다.

이러한 과정에서 기초연금 급여액 책정 방식 및 액수가 적정성을 담보하도록 할 필요가 있다. 즉, 세대 간 형평성, 지속가능성, 효율성을 고려하여 기초연금이 효과적인 노후소득보장체제로 기능하도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다. 기초연금의 전신인 기초노령연금과 기초연금 모두 국민연금 평균소득월액(A값)에 근거하여 A값의 5~10% 선에서 기준연금액을 책정해왔다. 즉, 적정한 노후소득보장 수준을 국민연금 가입자의 평균소득월액(A값)을 기준으로 정해왔다고 볼 수 있다. [표 17]을 보면, 국민연금 평균소득월액(A값)은 2008년 약 175만원에서 지속적으로 증가하여 2016년에는 약 218만원에 도달하였다.

18) 모든 국민에게 노후에 정액의 연금을 지급하는 것을 목적으로 하는 공적연금을 의미한다. 즉, 2층 연금체계에서 전 국민 공통의 1층 부분의 연금을 말한다. 전 국민을 적용대상으로 하고 급여는 균일하도록 하는 형태를 취하나 재원에 관해서는 전액조세로 지급하는 국가(북구국가, 캐나다 등)와 사회보험을 주체로 하는 국가(영국, 일본 등)로 나뉜다.

[표 17] 국민연금 평균소득월액(A값)

(단위: 원)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1,750,959	1,791,955	1,824,109	1,891,771	1,935,977	1,981,975	2,044,756	2,105,482	2,176,483

자료: 보건복지부 제출자료

기초연금의 급여수준을 월 30만원으로 인상하고 기초연금과 국민연금의 연계를 폐지하여, 소득하위 70%의 노인이 모두 동일하게 월 30만원을 지급하는 방안은 일시에 기초연금 급여액을 약 1.5배 가량 인상하는 효과가 발생한다는 점에서 노인 빈곤 문제를 완화하는 데 기여할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 중장기적인 관점에서 향후 기초연금제도를 추진함에 있어 어떠한 방식으로 기초연금 급여액의 적정성을 담보할 것인가에 대한 검토가 필요하다. 즉, 무엇을 기준으로 30만원의 혹은 그 이상 또는 이하의 기초연금 급여액을 책정하는 것이 적정인가에 대한 분석이 선행될 필요가 있다.

기초연금과 국민연금의 연계를 끊고 적정 수준의 기초연금 급여액을 책정하기 위해서는 노인이 인식하는 월평균 필요생활비, 노인 연령대별 빈곤율, 각종 노후소득보장제도의 빈곤완화효과 등을 고려할 필요가 있다.

[표 18]은 2015년 기준 중고령자가 인식하는 월평균 필요생활비를 조사한 결과이다. 중고령자 전체에 대한 분석 결과를 보면, 부부를 기준으로 최소 수준은 약 174만원이며, 적정 수준은 약 237만원으로 조사되었다. 개인을 기준으로 할 경우 최소 수준은 약 104만원이며, 적정 수준은 약 145만원이다. 50대부터 80대 이상까지 연령대별 중고령자가 인식하는 월평균 필요생활비는 연령대가 증가할수록 감소하는 경향을 보였다. 예를 들어, 50대 개인의 최소 필요생활비는 약 114만원이지만, 80대 이상 개인의 필요생활비는 약 82만원 수준으로, 32만원 가량 적었다.

[표 18] 중고령자가 인식하는 월평균 필요생활비

(단위: 만원)

구 분	부부기준		개인기준	
	최소	적정	최소	적정
50대	193.3	260.7	114.4	158.9
60대	166.7	228.2	100.2	140.4
70대	146.3	201.3	88.7	124.9
80대 이상	137.5	191.5	81.6	116.8
전 체	174.1	236.9	104.0	145.3

자료: 「국민노후보장패널조사」 6차년도 자료를 바탕으로 국민연금연구원 산출

중고령자의 빈곤율을 연령대별로 살펴보면, 연령이 증가할수록 빈곤율이 증가하는 경향이 있다는 것을 알 수 있다. 2016년을 예로 들면, 51~65세의 빈곤율은 12.8%인 반면, 66~75세 노인의 빈곤율은 40.8%인 것으로 집계되었으며 76세 이상 노인의 경우에는 빈곤율이 58.9%에 달하는 것으로 나타났다.

[표 19] 50세 이후 연령대별 빈곤율 추이

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
51~65세	17.2	18.1	17.5	18.3	17.3	15.9	15.5	14.8	13.4	13.8
66~75세	43.2	43.8	45.5	44.9	45.6	45.7	46.1	42.7	38.8	40.8
76세 이상	48.1	49.5	50.5	52.4	55.0	54.3	56.4	60.2	57.3	58.9

자료: 통계청 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

중고령자가 인식하는 월평균 필요생활비와 50세 이후 연령대별 빈곤율 추이를 검토한 결과, 연령이 증가할수록 월평균 필요생활비는 감소하는 반면 빈곤율은 증가하는 경향이 관찰되었다. 이는 동일한 수준의 현금급여를 지급하더라도, 고령노인일수록 현금급여의 효용이 높을 수 있음을 시사한다. 즉, 고령노인에 대한 적극적인 지원이 노인빈곤문제를 완화할 수 있는 효율적인 정책적 접근일 수 있다는 것이다.

이와 함께, 노후소득보장지원 사업들의 빈곤완화 효과의 정도를 파악하여, 정부가 일반회계로 예산을 편성하여 지급하고 있는 기초연금을 통하여 어느 수준의 정책 효과를 발휘하도록 할 것인가를 감안하여 정책을 보완·조정할 필요가 있다.

[표 20]을 보면, 2015년 기준 기초연금의 빈곤율 완화 효과는 가구일 경우는 4.1%, 개인일 경우는 4.2%인 것으로 분석되었다. 기초연금의 빈곤갭 완화 효과는 가구일 경우는 6.5%, 개인일 경우는 9.3%로 나타났다. 즉, 노인 단독가구에 기초연금을 지급할 경우 해당 노인이 빈곤선을 초과한 수준의 경상소득에 도달할 가능성이 다른 경우에 비하여 높다고 볼 수 있다.

[표 20] 노후소득보장제도별 빈곤완화 효과 분석

(단위: %, %p)

구 분		시장소득	경상소득			
				+공적연금	+기초연금	+기초생활보장 등
빈곤율	가구	65.8	49.6 (16.2)	56.5 (9.3)	61.7 (4.1)	63.2 (2.6)
	개인	65.2	47.6 (17.6)	54.6 (10.6)	61.0 (4.2)	62.6 (2.6)
빈곤갭	가구	57.2	39.2 (18.0)	52.8 (4.4)	50.7 (6.5)	51.9 (5.3)
	개인	62.2	40.5 (21.7)	57.0 (5.2)	52.9 (9.3)	57.3 (4.9)

주: 1. 통계청의 「2015 가계동향조사」 원자료를 활용하여 산출함
 2. 경상소득은 시장소득에 공적이전소득(공적연금, 기초연금, 기초생활보장급여 등)을 더한 것임
 3. () 안의 값은 시장소득 대비 빈곤율 또는 빈곤갭 감소 비율임
 자료: 정경희 외 4인, 「노인복지정책 진단과 발전 전략 모색(연구보고서 2016-09)」, 한국보건사회연구원, 2016.

정부는 기초연금의 급여액을 인상하고 기초연금과 국민연금의 연계를 폐지하는 과정에서, 노후소득보장 지원 수준의 적정성을 담보하기 위한 방안을 마련하여 노후소득보장지원 사업의 지속가능성과 효과성을 제고할 필요가 있다. 이를 위하여, 우리나라 노인의 빈곤실태를 파악하고 기초연금 지급을 통하여 어느 정도 수준의 빈곤 완화 효과를 달성할 것인가에 대한 구체적인 목표를 수립할 필요가 있다. 이처럼 기초연금을 지급을 통한 명확한 목표를 설정하고 중장기적인 노인 인구 유입에 따른 목표치 조정 필요성 등을 검토하여, 이전까지는 국민연금 A값을 토대로 책정되었던 기초연금 기준연금액의 새로운 책정기준에 대한 검토가 필요하다.

3. 노후소득보장제도 사각지대 해소 사업의 실효성

가. 국민연금 사각지대 검토

(1) 국민연금 가입자의 종류

국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민은 원칙적으로 소득여부와 상관없이 국민연금 가입대상이 된다. 다만, 다른 공적연금 가입자(공무원·군인·사립학교교직원·별정우체국직원), 60세 미만의 특수직종근로자(광원, 부원)¹⁹⁾로서 국민연금 노령연금수급권자, 국민연금 조기노령연금수급권을 취득하고 그 지급이 정지되지 아니한 자는 국민연금 가입대상에서 제외된다.²⁰⁾ 또한, 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 외국인도 가입대상이 된다. 다만, 상호주의에 따라 외국인 본국법이 대한민국 국민에게 적용되지 않는 경우는 제외되며, 사회보장협정이 우선 적용(보험료 면제 등)된다.²¹⁾

19) 광원은 광물의 채굴을 위해 갭내에 상시 종사하는 사람을, 부원은 어선에서 어로작업에 종사하는 사람을 뜻한다.

20) 「국민연금법」

제6조(가입 대상) 국내에 거주하는 국민으로서 18세 이상 60세 미만인 자는 국민연금 가입 대상이 된다. 다만, 「공무원연금법」, 「군인연금법」, 「사립학교교직원 연금법」 및 「별정우체국법」을 적용받는 공무원, 군인, 교직원 및 별정우체국 직원, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자는 제외한다.

21) 「국민연금법」

제126조(외국인에 대한 적용) ① 이 법의 적용을 받는 사업장에 사용되고 있거나 국내에 거주하는 외국인으로서 대통령령으로 정하는 자 외의 외국인은 제6조에도 불구하고 당연히 사업장 가입자 또는 지역가입자가 된다. 다만, 이 법에 따른 국민연금에 상응하는 연금에 관하여 그 외국인의 본국 법이 대한민국 국민에게 적용되지 아니하면 그러하지 아니하다.

② 제1항 본문에 따라 가입 중이거나 가입한 적이 있는 외국인(이하 "외국인 가입자등"이라 한다)에게 제67조제1항제1호를 적용하기 위해서는 질병이나 부상의 초진일이 국내 거주 기간 내에 있어야 한다. 그 밖에 외국인 가입자등에 대한 장애연금의 수급권 발생·정지·소멸 및 장애연금 지급 등에 관한 사항은 제67조(제67조제3항제2호는 제외한다)부터 제71조까지의 규정을 준용한다.

③ 외국인 가입자등이 국내 거주 중에 사망한 경우에는 제72조제2항제2호를 적용하지 아니한다. 그 밖에 외국인 가입자등에 대한 유족연금의 수급권 발생·정지·소멸 및 유족연금 지급 등에 관한 사항은 제72조부터 제76조까지의 규정을 준용한다.

④ 외국인 가입자등에게는 제77조부터 제79조까지의 규정을 적용하지 아니한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 외국인에 대하여는 그러하지 아니하다.

1. 외국인의 본국 법에 따라 대한민국 국민이 급여(제49조제1호부터 제3호까지의 급여에 상응하는 급여를 말한다)의 수급권을 취득하지 못하고 제77조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에 그 대한민국 국민에게 일정 금액(가입기간 중 낸 연금보험료에 기초하여 산정한 금액을 말한다)을 일시금으로 지급하도록 그 나라 법에서 규정하고 있는 경우의 외국인
2. 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」에 따른 외국인근로자로서 이 법을 적용받는 사업장에 사용된 자
3. 「출입국관리법」 제10조에 따라 산업연수활동을 할 수 있는 체류자격을 가지고 필요한 연수기간 동안 지정된 연수장소를 이탈하지 아니한 자로서 이 법을 적용받는 사업장에 사용된 자
- ⑤ 외국인 가입자등의 자격 취득 신고의 방법 및 절차 등은 보건복지부령으로 정한다.

국민연금 가입자는 가입종별에 따라 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자, 임의계속가입자로 구분된다. 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민으로서 사업장가입자가 아닌 자는 국민연금 지역가입 대상이 된다. 다만, 다른 공적연금에서 퇴직연금(일시금), 공무원 질병·부상으로 인한 장애로 인해 퇴직하는 경우에 지급되는 퇴직연금장해연금 등 수급권자, 국민기초생활보장법에 의한 기초생활수급자, 소득활동에 종사하지 않는 사업장가입자 등의 배우자 및 보험료를 납부한 사실이 없고 소득활동에 종사하지 않는 27세 미만인 자는 지역가입자가 될 수 없다.

[표 21] 국민연금 가입자의 종류

사업장가입자	근로자 1인 이상 사업장에 종사하는 18세 이상 60세 미만 근로자와 사용자
지역가입자	18세 이상 60세 미만인 자로서 사업장 가입자가 아닌 자
임의가입자	사업장 및 지역가입 대상이 아닌 자로서 신청하여 가입된 자
임의계속가입자	60세 이후 노령연금 수급요건을 충족하고자 하는 경우 또는 노령연금액을 늘리고자 하는 경우 희망에 의해 60세 이후에 연장하여 가입한 자

자료: 정인영 외 3인, 「국민연금 사각지대 완화를 위한 지역가입자 관리 개선방안 연구(정책보고서 2014-09)」, 국민연금연구원, 2014.

지역가입자는 크게 당연적용 지역가입자, 특례적용 지역가입자, 납부예외자로 분류할 수 있다. 당연적용 지역가입자는 18세 이상 60세 미만인 자로서 사업장가입자가 아닌 자이다. 다만, 사업장 및 지역가입자의 소득이 없는 배우자, 타공적연금 수급권자 및 그 배우자로서 소득이 없는 자, 기초생활수급자 등은 제외된다. 특례적용 지역가입자(임의가입)에는 1995년 7월 1일 기준 60세 이상 65세 미만의 농어업인으로 1995년 12월 31일까지 국민연금공단에 신청하여 가입된 자와 1999년 4월 1일 기준 60세 이상 65세 미만인 자로서 2000년 3월 31일까지 공단에 신청하여 가입된 자, 1934년 4월 2일부터 1939년 4월 1일 사이 출생자가 포함된다. 납부예외자는 국민연금 가입자 자격은 유지하되, 해당 사유발생 기간 동안 연금보험료 납부를 면제받은 자가 해당된다. 사업장가입자 및 지역가입자가 사업 중단, 실직, 재해, 사고 등으로 소득이 없어 연금보험료를 납부하기 어려운 경우 납부예외자를 신청할 수 있다.

(2) 국민연금 사각지대의 정의

국민연금 사각지대는 적용과 수급의 사각지대, 제도 내부와 제도 외부의 사각지대로 나누어 살펴볼 수 있다.

국민연금의 사각지대를 현재 근로세대를 대상으로 하는 적용의 사각지대와 현 노인세대를 대상으로 하는 수급의 사각지대로 구분할 수 있다. 적용의 사각지대는 「국민연금법」에 의해 적용이 제외되어 있는 경우(적용제외)와 국민연금의 당연 적용대상자이지만 소득이 없어 보험료를 납부하지 못하거나(납부예외) 소득이 있더라도 보험료를 납부하지 않는 경우(체납)에 발생한다. 국민연금은 기본적으로 소득활동을 하는 사람을 가입대상으로 하기 때문에 소득이 없는 사람은 국민연금 가입대상에서 제외하는 적용제외 규정을 두고 있다. 예를 들면, 국민연금 또는 다른 공적연금(공무원, 군인, 사립학교 교직원, 별정우체국) 가입자와 수급자의 무소득 배우자(주로 전업주부), 다른 공적연금에 가입 중인 자, 「국민기초생활보장법」에 의한 수급자, 18세 이상 27세 미만의 무소득자 등은 적용제외자로 분류되어 국민연금 의무가입 대상에서 제외된다. 한편, 납부예외는 국민연금의 당연 가입대상자로 분류되었음에도 불구하고 지역가입자가 소득활동을 하지 않는다고 신고하면 보험료 납부의무를 지지 않도록 하는 제도를 말한다. 하지만, 실제 소득이 있음에도 불구하고 고의로 소득 신고를 기피하는 경우가 있다. 또한, 지역가입자는 스스로 소득을 신고했음에도 불구하고 보험료를 납부하지 않는 경우(체납)도 있다. 이와 같은 적용제외, 납부예외, 보험료 체납은 국민연금 사각지대의 핵심 요인이 된다.

[표 22] 국민연금 적용 사각지대와 수급 사각지대

적용 사각지대	수급 사각지대
적용예외자 납부예외자 체납자	노인세대 중 비수급자

자료: 각종 정책자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

또한, 국민연금의 사각지대를 제도 내부의 사각지대와 외부의 사각지대로 구분할 수 있다. 제도 내부의 사각지대는 국민연금제도의 적용대상임에도 불구하고 사각지대에 놓여있는 사람들을 말한다. 대표적으로, 납부예외자나 장기체납자, 국민연

금 가입자임에도 불구하고 보험료를 제대로 납부하지 못하여 가입이력이 짧아 연금 수급권을 획득하지 못한 자(최소가입 기간 10년 미충족자), 최소가입기간 10년을 충족하여 국민연금 급여를 받더라도 보험료 납부기간이 짧아 연금액이 적은 수급자 집단을 예로 들 수 있다. 반면, 제도 외부의 사각지대는 국민연금제도의 적용대상이 아니기 때문에 사각지대에 놓여있는 사람들을 말한다. 대표적으로, 국민연금 가입기회가 없었던 노령층 또는 적용제외자(전업주부 등)를 예로 들 수 있다.

(3) 국민연금 사각지대의 발생 원인

국민연금제도가 도입될 당시 이미 적용대상 연령을 초과하여 국민연금을 받지 못하는 경우를 제외하고, 제도의 적용을 중심으로 사각지대의 발생요인을 살펴보면, 국민연금제도의 특성, 고용구조와 소득과악인프라의 미비, 제도에 대한 국민들의 이해 부족 등을 원인으로 들 수 있다.

첫째, 국민연금 사각지대는 국민연금제도의 특성으로 인해 발생한다. 국민연금은 일부 집단을 제외한 전 국민을 가입대상으로 하고 있지만 사회보험제도의 특성상 소득활동을 전제조건으로 제도가 운영되고, 일정한 기여(보험료 납부) 요건을 충족해야 연금수급권을 확보할 수 있도록 설계되어 있다. 따라서, 생산가능인구 중 경제활동인구와 소득이 정확히 파악되는 인구가 많아야 제도가 제대로 작동을 하게 된다. 그러나 우리나라의 2015년 기준 경제활동참가율은 남성과 여성이 각각 73.8%와 51.8%로 여성이 남성에 비하여 경제활동을 하지 않는 비율이 높아 적용에서 제외되는 경우가 많다. 이에 따라, 제도의 적용에서 제외되는 무소득배우자(주로 전업주부)의 경우 국민연금 적용에서 배제되거나 충분한 가입이력을 축적하지 못하여 국민연금 사각지대에 놓이게 된다.

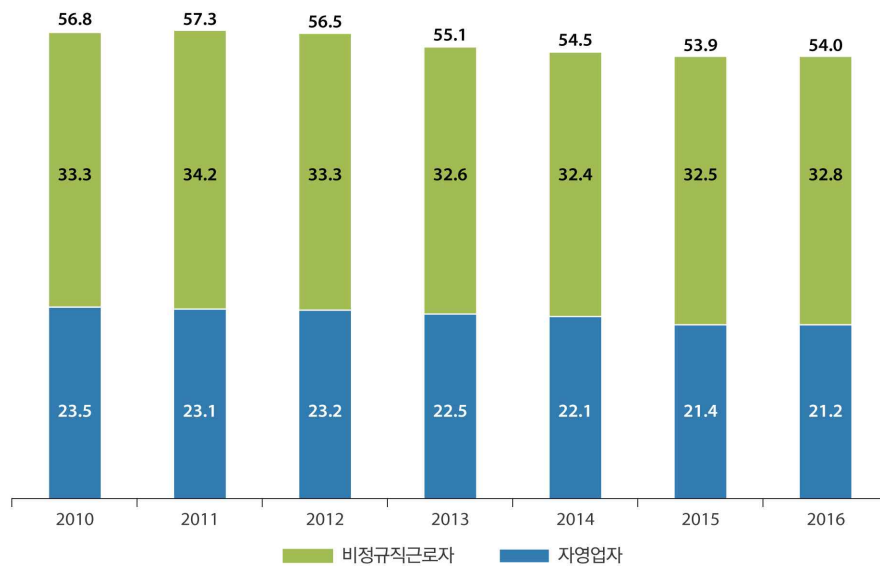
둘째, 국민연금 사각지대의 발생은 우리나라의 고용구조 및 소득과악인프라의 미비에서 기인한다. 우리나라는 자영자 비율이 높고, 비정규직이나 영세사업장의 불완전 고용형태의 근로자가 많다. 전체 취업자 중 55% 가량이 자영업자와 비정규직이다. 이들은 주로 지역가입자에 해당하는데, 대부분 소득활동 여부 및 소득과악이 어려워 적용이 되지 않거나 보험료 납부를 회피하여도 알기 어려운 상황이다. 특히, 특수형태근로자²²⁾ 집단은 근로자성과 자영자성의 혼재라는 특수한 상황 등으로 인

22) 보험설계사, 학습지교사, 골프장 캐디, 택배기사, 퀵서비스기사 등이 특수형태근로자에 포함된다.

해 근로자로 인정받지 못해, 상당수가 납부예외나 적용제외 상태에 있다. 또한, 지역가입자 중 영세자영자의 경우에도 국민연금 가입에서 배제되지는 않았으나, 상당수가 짧은 보험료 납부기간과 낮은 기준소득월액 구간에 분포되어 있다.

[그림 10] 전체 취업자 중 자영업자와 비정규직근로자의 비중

(단위: %)



주: 비정규직근로자는 임시근로자와 일용근로자를 의미함

자료: 통계청의 「경제활동인구조사」 결과를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

셋째, 영세사업장의 근로자와 사용자의 경우 국민연금 당연가입 대상이지만 국민연금에 가입하지 않는 경우가 발생하기도 한다. 이는 국세청의 소득과약 능력의 한계로 영세사업장에 대한 효율적인 관리가 미흡하기 때문이기도 하지만, 사회보험료를 부담하는 것이 사용자의 입장에서는 노동비용의 증가를, 근로자의 입장에서는 가처분소득의 감소를 의미하는 것도 중요한 요인이 된다. 사회보험료는 공제가 없고 동일한 보험료율이 적용되어 저임금근로자와 영세사업장 사용자의 부담이 클 수밖에 없어 사회보험 가입기피 또는 보험료 납부회피 가능성이 높다. 특히, 국민연금의 경우 가입 이후 수급까지 일정기간 보험료를 납부해야 하는 장기보험의 특성을 가지고 있어 미가입 또는 보험료 납부회피 유인이 크다.

이러한 이유로 지역가입자 중 납부예외자와 장기체납자의 규모는 크게 줄어들지 않고 있으며, 취약 근로계층(저소득층, 비정규직 또는 영세사업장 근로자, 영세자영자 등)의 경우 국민연금 적용에서 배제되거나 충분한 가입이력을 축적하지 못하여 사각지대에 놓이는 상황이 발생하고 있다.

(4) 국민연금 사각지대의 현황

2003년부터 시작된 사업장 확대추진 노력²³⁾에 힘입어 사업장가입자는 매년 증가하는 반면, 지역소득신고자는 매년 감소하고 있다. 사업장가입자는 2003년 695만 8,000명에서 2016년 2,183만 2,000명으로 465만 1,000명 증가한 반면, 지역소득신고자는 2003년 539만 9,000명에서 2016년 388만 6,000명으로 145만 3,000명 감소하였다.

[표 23] 국민연금 가입자 현황

(단위: 천명, %)

연 도	전체 가입자	당연가입자				임의(계속)가입자	
		소득신고		납부예외		임의	임의계속
		사업장	지역	인원	비율		
2003	17,181	6,958	5,399	4,564	27.0	23	234
2004	17,070	7,580	4,729	4,683	27.6	21	55
2005	17,124	7,950	4,489	4,634	27.1	26	23
2006	17,739	8,604	4,150	4,935	27.9	26	21
2007	18,266	9,149	3,956	5,106	28.0	27	27
2008	18,335	9,493	3,755	5,025	27.5	27	32
2009	18,623	9,866	3,327	5,052	27.2	36	40
2010	19,228	10,414	3,574	5,099	26.7	90	49
2011	19,885	10,976	3,775	4,899	24.9	171	62
2012	20,329	11,464	3,903	4,665	23.3	207	88
2013	20,744	11,935	3,938	4,575	22.4	177	117
2014	21,125	12,309	3,873	4,571	22.0	202	168
2015	21,568	12,805	3,791	4,511	21.4	240	219
2016	21,832	13,192	3,886	4,173	19.6	296	283

자료: 보건복지부 제출자료

23) 국민연금 가입대상자의 범위를 1인 이상 사업장의 근로자로까지 확대한 시기는 다음과 같다. 2003년 7월 1일 법인, 전문직, 2004년 7월 1일 건강보험, 고용보험, 2006년 1월 1일 개인사업자로 점차 확대하였다.

지역가입자가 꾸준히 감소하는 가운데, 2011~2013년에는 오히려 증가하였다. 이는 상당수의 납부예외자가 소득신고자로 전환된 것에 기인하는 것으로 보인다. 2010년과 비교할 때 2016년 납부예외자는 92만 6,000명 감소하였고, 소득신고자는 309만명(사업장 278만명+지역 31만명) 증가하였다. 전체 가입자 중 납부예외자가 차지하는 비중은 2007년 28%로 최고치에 달한 이후 매년 감소하여 2016년 19.6%까지 감소하였다.

[표 24]는 2016년 기준 국민연금 적용의 사각지대를 도식화한 자료이다. 적용의 사각지대는 납부기에 납부대상임에도 납부하지 않거나, 못하고 있는 경우를 의미한다.

2016년 기준 18~59세 인구 중 공적연금 보험료 납부자는 54.65%(국민연금 49.76%, 특수직역연금 4.89%)이다. 이는 18~59세 인구 중 50% 가까이가 국민연금의 사각지대에 놓여있다는 의미이다. 구체적으로 살펴보면, 45.35%에 해당하는 국민연금 적용의 사각지대에는 비경제활동인구, 공적연금 비적용자, 납부예외자, 장기체납자 등이 포함된다. 이 중 비경제활동인구의 비중이 28.86%로 가장 높고, 납부예외자의 비중이 12.71%로 뒤를 잇고 있다. 가능한 한 많은 국민이 공적연금의 혜택을 볼 수 있도록 지원하기 위해서는 임의(계속)가입을 확대하여 비경제활동인구 중 일부가 국민연금에 가입하도록 하는 동시에, 보험료 납부율을 높일 필요가 있다.

[표 24] 공적연금 가입 실태

18~59세 총인구 32,825천명 (100.0%)					
비경제활동 인구 9,473천명	경제활동인구 23,352천명				
	공적연금 비적용자 199천명	공적연금 적용자 23,154천명			
		국민연금 적용대상 21,549천명			특수직역 연금 1,604천명
		납부예외자 4,173천명	소득신고자 17,376천명		
			장기체납자 1,042천명	보험료 납부자 16,334천명	
28.86%	0.61%	12.71%	3.18%	49.76%	4.89%
소계: 14,888천명(45.35%)				소계: 17,938천명(54.65%)	

자료: 국민연금연구원 제출자료

다른 국가들과 비교해보았을 때, 우리나라의 국민연금 사각지대 규모는 상당한 수준인 것으로 나타났다. 비교대상에 해당하는 대부분의 국가가 우리나라보다 이른 시기에 공적연금체계를 구축하여 공적연금이 이미 성숙기에 접어들었다는 점, 국제 비교 시에 활용한 자료가 2005년을 기준으로 하고 있다는 점 등을 감안할 필요는 있으나, 비교대상 8개국 중 스페인 다음으로 우리나라의 공적연금 가입률이 낮은 것으로 집계되었다.

[표 25]를 보면, 한국의 경제활동참여인구 중 보험료 납부자 비율은 79.9%로, 가장 비율이 높은 일본보다 15.5%p 낮았다. 15~64세 경제활동연령에 해당하는 인구를 기준으로 할 경우 한국의 공적연금 가입률은 54.2%로, 스페인(48.7%)을 제외 하고는 가장 낮은 수치를 기록하였다.

[표 25] 주요국의 공적연금 가입률

(단위: %)

국 가	경제활동참여인구 중 보험료 납부자 비율	경제활동연령인구(15~64세) 중 보험료 납부자 비율
그리스	86.0	58.3
이탈리아	90.1	57.1
스페인	69.4	48.7
독일	86.9	65.6
스웨덴	88.8	72.2
영국	93.2	71.5
미국	92.2	71.4
일본	95.4	75.0
한국	79.9	54.2

주: 2005년 통계치를 바탕으로 작성된 자료임

자료: World Bank(2012)의 *International Patterns of Pension Provision II: A Worldwide Overview of Facts and Figures*를 바탕으로 국민연금연구원이 작성한 자료를 인용함

나. 국민연금 사각지대 해소 사업 현황

정부는 국민연금의 사각지대를 해소하여 개인이 적정연금을 지급받도록 하기 위하여 다양한 사업을 수행하고 있다. 국민연금 사각지대 해소를 위한 사업은 보험료 면제제도와 보험료 지원제도로 구분된다. 보험료 면제제도에는 사회적으로 가치 있는 활동 및 불가피한 사유로 연금에 가입하지 못한 비기여 기간에 대한 기간이나 혹은 가입인정 소득을 인정해주는 제도가 포함된다. 또한, 보험료 지원제도에는 두루누리제도 등 저소득층의 부담완화 및 가입유인을 위한 제도가 포함된다.

보험료 면제제도는 개인이 보험료의 기여 없이 연금에 가입한 것으로 인정해주는 제도를 통칭한다. 돌봄노동에 대한 가치 인정 및 이에 대한 보상을 목적으로 지원하는 크레딧(양육크레딧, 수발크레딧, 장애아동 돌봄 크레딧 등), 군복무, 사회봉사, 직업훈련 기간에 대한 가치인정 및 보장을 목적으로 지원하는 크레딧(군복무 크레딧, 사회봉사 크레딧 등), 다양한 사유로 사회보장 급여를 수급하여 연금에 가입하지 못하는 기간에 대한 보상을 목적으로 제공하는 크레딧(실업크레딧, 질병크레딧, 출산크레딧 등) 등이 보험료 면제제도의 범주에 포함된다. 한편, 보험료 지원제도는 가입자가 보험료의 일부를 부담하면, 국가가 나머지 보험료를 분담하는 형태의 크레딧 제도를 의미한다. 보험료 지원제도는 가입을 제고를 통한 사각지대 완화를 목적으로 운영되거나, 재원을 분담할 목적으로 운영되고 있다.

우리나라에서 도입·운영하고 있는 국민연금 사각지대 해소를 위한 제도는 출산크레딧, 군복무크레딧, 실업크레딧, 두루누리 지원제도, 농어업인 연금보험료 지원제도 등이다. 제도별 개황은 [표 26]과 같다.

[표 26] 국민연금 사각지대 해소를 위한 제도의 개황

사업명		도입년도	소관부처	재원	지원대상
보험료 면제제도	출산크레딧	2007	보건복지부	국민연금기금	자녀를 2인 이상 출산한 여성
	군복무크레딧	2008	보건복지부	국민연금기금	현역병 또는 사회복무요원으로 6개월 이상 복무한 자
보험료 지원제도	실업크레딧	2016	보건복지부 고용노동부	국민연금기금 고용보험기금 일반회계	국민연금 가입자 또는 가입자였던 자 중 18세 이상 60세 미만의 고용보험 구직급여 수급자
	두루누리 지원제도	2012	보건복지부 고용노동부	일반회계	10인 미만 사업장의 월평균 보수 140만원 미만 근로자
	농어업인 연금보험료 지원제도	1995	농림축산 식품부	농어촌 구조개선 특별회계	농어업인 지역가입자 및 농어업인 지역임의계속가입자

자료: 각종 정책자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

(1) 보험료 면제제도의 현황

(가) 출산크레딧

출산크레딧은 출산을 제고와 여성 가입자의 수급권 획득 기회를 확대하여 사각지대를 해소할 목적으로 2007년 도입되었다. 국민연금의 출산크레딧은 2008년 1월 이후 둘째 자녀 이상 출산 시 국민연금의 추가가입기간을 인정해주는 형태로 운영하고 있다.

출산크레딧의 가입 인정기간은 자녀가 두 명인 경우 12개월, 자녀가 3명 이상인 경우 자녀 1인마다 18개월을 추가로 인정해주어, 최대 50개월까지 가입기간을 인정하고 있다. 크레딧 인정소득 기준은 A값의 100%이다. 크레딧의 인정시점은 두 명 이상의 자녀가 있는 가입자 또는 가입자였던 자가 국민연금 수급권을 취득한 때이며, 일시금을 받을 경우 크레딧의 혜택을 받을 수 없다. 출산크레딧 수급자는 부부의 합의에 의해 어느 한쪽의 가입기간에만 산입하는 것을 원칙으로 하되, 부와 모가 합의하지 않는 경우는 균분하여 수급할 수 있다.

출산크레딧의 재원은 국가가 일부 또는 전부 부담하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 그 비율은 법이나 시행령에 기재되어 있지 않다. 현재 출산크레딧의 재원은 국민연금 기금에서 70% 국고에서 30%를 부담하고 있다. 출산크레딧이 도입된 지 약 10년이 지났기 때문에 아직 그 혜택을 받는 수급자들 및 재정소요 규모가 많지 않은 상황이다.

(나) 군복무크레딧

군복무크레딧은 현역병 또는 사회복무요원으로 6개월 이상 복무한 자가 국민연금 수급권을 취득한 경우 제공하고 있다. 크레딧 기간의 추가로 인하여 국민연금 수급권을 취득하는 경우에도 크레딧의 혜택을 볼 수 있도록 하였다.

군복무크레딧의 경우 크레딧 인정기간은 6개월이며, 크레딧 인정소득은 A값의 50%이다. 크레딧의 수급자는 군복무를 수행한 자이며, 그 재원은 국가가 전액 부담하고 있다. 그러나 군복무기간의 전부 또는 일부가 「공무원연금법」, 「사립학교교직원연금법」, 「별정우체국법」에 따라 재직기간에 산입되거나 또는 「군인연금법」에 따라 복무기간에 산입되는 경우는 제외하고 있다. 군복무크레딧은 2008년 도입되었기 때문에 현재는 재정소요가 없으며, 2047년 이후 재정소요가 발생할 것으로 예상된다.

(2) 보험료 지원제도의 현황

(가) 실업크레딧

실업크레딧은 국민연금 보험료 납부가 어려운 실업기간에 고용보험 구직급여 수급자가 희망하는 경우 보험료의 일부를 지원하고 그 기간을 가입기간으로 추가 산입하여, 국민연금 수급기회를 확대하고 노후소득보장을 강화하기 위한 목적으로 2016년 도입되었다. 지원대상은 국민연금 가입자 또는 가입자였던 자 중 18세 이상 60세 미만의 구직급여 수급자이다. 지원기간은 구직급여 수급기간으로 하되, 1인당 생애 최대 12개월까지 지원받을 수 있다.

실업크레딧은 고액자산가에 대한 지원을 제한하도록 설계하였다. 재산은 재산과세표준의 합이 6억원 이하여야 하며, 소득은 사업 및 근로 소득을 제외한 종합소득의 합이 1,680만원 이하여야 한다. 여기서 재산은 「지방세법」에 따른 토지, 건축물, 주택, 항공기 및 선박이 포함되며, 소득은 「소득세법」에 따른 종합소득 중 사업소득 및 근로소득을 제외한 금액이다. 재산은 신청 시 확인하며, 소득은 실업크레딧 지원 후 사후에 확인한다.

지원방법은 연금보험료의 25%를 신청인이 부담하는 경우에 한해 연금 보험료의 75%를 지원하여 가입기간을 추가로 산입해주는 방식이다. 본인 부담 이외의 75% 재원의 구성은 고용노동부 일반회계(25%), 고용보험기금(25%), 국민연금기금(25%)에서 균등 부담하고 있다. 실업크레딧의 인정소득은 실직 전 3개월 평균소득의 1/2로²⁴⁾, 해당 금액이 70만원 이상인 경우 70만원(2016년 기준)을 기준으로 보험료 납부 및 지원을 하고 있다.

[표 27]은 2017년 6월 기준 실업크레딧 신청자 현황이다. 2017년 6월 기준 고용보험 구직급여 수급자 42만 9,484명 중 약 46.2%에 해당하는 19만 8,583명만 실업크레딧을 신청한 것으로 집계되었다.

24) 실직 전 평균 소득의 50%는 구직급여의 기초가 되는 임금일액을 월액으로 환산한 금액의 50%이다. 즉, 인정소득은 구직급여 기초임금일액 × 30일 × 0.5로 산출된다.

[표 27] 실업크레딧 신청자 현황

(단위: 명, %)

구 분	실업크레딧 신청자			구직급여 수급자
	계	공단	고용센터	
인원	198,583	5,610	192,973	429,484
구직급여 수급자 대비 비중	46.2	1.3	44.9	-

주: 2017년 6월까지의 실업크레딧 신청자 수를 집계한 것임

자료: 보건복지부 제출자료

(나) 두루누리 지원제도

두루누리 사회보험료 지원제도는 10인 미만 소규모 사업장 저임금 근로자의 노후소득 보장을 위해 국민연금 및 고용보험의 보험료 일부를 국고로 지원하는 것이다. 지원대상은 10인 미만 사업장의 월평균 보수 140만원 미만 근로자로 한정하고 있다. 지원금액은 사업주 및 근로자 보험료의 최대 60%까지 지원하고 있다. 2018년부터 신규가입 근로자 확대를 목적으로 신규가입 근로자는 보험료의 70%로 지원 수준을 높였으며, 기존 가입근로자는 지원 수준을 20%로 낮췄다.

신규가입자는 최초 국민연금 가입자 또는 자격취득일 이전 3년 간 국민연금 사업장 가입이력이 없는 자, 연금보험료 지원을 받은 이력이 없는 자, 사업장 가입자 자격 취득 신고 후 3개월 이내 지원을 신청한 경우에 해당한다. 기존가입자는 위의 신규가입자에 해당하지 않는 근로자를 의미한다. 두루누리 지원제도는 사용자 신청으로 보험료 완납 시 다음 달 보험료에서 당월분 지원금을 공제하여 고지하는 방식으로 운영된다.

2012년 도입된 두루누리 지원제도는 2016년까지 총 105만여 사업장, 근로자 362만여 명에게 약 1조 9,358억원을 지원하고 있다. 지원 근로자 수는 지속적으로 증가하고 있으며, 2016년 지원 근로자 수는 162만 4,575명이다.

[표 28] 두루누리 지원제도 현황

(단위: 개소, 명, 억원)

구 분	순 계		
	사업장 수	근로자 수	지원금
2012	398,850	913,950	1,493
2013	548,221	1,378,558	3,866
2014	605,142	1,493,716	4,496
2015	665,296	1,607,319	5,068
2016	683,056	1,624,575	4,434
총 계	1,049,307	3,623,186	19,358

자료: 보건복지부 제출자료

2016년 기준 두루누리 지원제도 수급자의 평균소득월액은 109만원으로 사업장 가입자 평균소득월액인 248만원의 약 43.9% 수준인 것으로 나타났다.

[표 29] 두루누리 수급자 평균소득월액, 평균보험료, 평균지원금액

(단위: 원)

구 분	평균소득월액	평균보험료	평균지원액
두루누리 지원자	1,091,336	98,220	42,577
사업장 가입자	2,483,717	223,535	-

주: 2016년 기준임

자료: 보건복지부 제출자료

(다) 농어업인 연금보험료 지원제도

농어업인 연금보험료 지원은 1995년 국민연금 농어촌지역 확대 실시와 함께 시작되었다. 국민연금의 농어촌지역 확대는 도시와 농촌 간 소득격차를 완화하기 위하여 실시되었다. 특히, 농어업인 연금보험료 지원은 1990년대 농산물 수입개방 확대에 따른 농어업인의 경제적 부담 경감을 위해 국민연금의 보험료 일부를 지원함으로써 안정적인 노후생활을 도모하기 위한 목적으로 도입되었다.

농어업인 연금보험료 지원제도는 도입 당시에는 농어촌특별세관리특별회계를 재원으로 2004년까지 한시적으로 지원하는 것으로 계획되었다. 그러나 농어업인 연

금보험료의 지속적 지원 필요성이 인정되어, 2013년까지 연장한 후 다시 2019년까지 연장하였다. 또한, 2013년에는 농어업에 종사하는 협업 배우자에게도 보험료를 지원하는 것으로 확대되었다. 현재 농어업인 연금보험료의 재원은 농어촌구조개선 특별회계(전액 국고)이다.

지원대상은 농어업인 지역가입자 및 농어업인 지역임의계속가입자이다. 농어업의 범위는 농작물재배업(식량작물, 채소작물, 과실작물, 화훼작물, 특용작물, 약용작물, 버섯, 양잠업 및 종자 묘목 재배업), 축산업(동물의 사육업, 증식업, 부화업 및 종축업), 임업(육림업, 임산물생산, 채취업 및 임업용 종자 묘목 재배업), 어업(수산 동식물을 포획 채취하거나 양식하는 산업, 염전관련 염산업 및 관련 산업)을 포괄한다. 다만, 농어업 소득보다 그 외의 소득이 많은 자는 농어업인에서 제외된다. 또한, 농어업 외 소득(연간 소득액)이 전년도 평균소득월액의 12배를 초과하는 경우에는 농어업소득이 많더라도 농어업인으로 인정하지 않는다.

보험료 지원기준은 2016년 현재 기준소득월액 91만원을 기준으로 그 이하는 보험료의 50%를 정률로 지원하고, 91만원 이상인 가입자에게는 40,950원(91만원 보험료의 50%)을 정액으로 지원하고 있다.

[표 30]은 농어업인 연금보험료 지원인원과 지원액의 추이를 정리한 자료이다. 2010년부터 2016년까지 7개년 동안 지원인원과 지원액 모두 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 2016년 기준 농어업인 연금보험료 지원인원은 약 36만 5,000명이며, 지원액은 1,751억원인 것으로 집계되었다.

[표 30] 농어업인 연금보험료 지원인원 및 지원액

(단위: 천명, 억원)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	합계
지원인원	234	256	266	290	320	350	365	2,081
지원액	943	1,031	1,077	1,192	1,403	1,638	1,751	9,035

자료: 농림축산식품부 제출자료

다. 노후소득보장제도 사각지대 해소 사업의 실효성 제고 방안 검토

먼저, 출산크레딧 및 군복무크레딧의 인정시기 조정을 통하여 크레딧 대상자에 대한 적절한 수준의 사회적 보상 보장 및 재원의 안정적인 조달 방안을 모색할 필요가 있다. 현행 출산크레딧과 군복무크레딧의 인정시기는 크레딧의 사유가 발생한 때가 아니라 국민연금 수급권이 발생한 때이다. 출산크레딧과 군복무크레딧 모두 국민연금 수급권을 취득하지 못하여 일시금을 수급하는 경우는 크레딧의 혜택을 볼 수 없게 된다. 군복무크레딧은 국민연금 수급권을 취득하지 못한 상태에서 장애나 사망이 발생할 경우, 국민연금 장애연금이나 유족연금 지급 시에 크레딧을 가산하지 않는다.

국민연금 수급권을 취득하지 못한 경우에는 출산크레딧과 군복무크레딧의 지급 사유인 사회적으로 가치 있는 행위에 대한 적절한 보상을 받지 못하는 것으로, 형평성 차원에서 문제가 제기될 수 있다. 또한, 크레딧의 지급 사유가 발생한 당시 재무관계를 처리하지 않고, 노령연금 수급권이 발생한 때 이를 처리하기 때문에 후세대에 재정적 부담을 지우는 문제가 발생하게 된다. 정부는 출산크레딧은 2030년부터, 군복무크레딧은 2047년부터 본격적인 재정투입이 시작될 것으로 전망하고 있다. 보건복지부 제출자료에 따르면, 2016년 불변가를 적용했을 경우 출산크레딧은 2030년부터 2083년까지 총 127조 8,063억원, 군복무크레딧은 2047년부터 2083년까지 총 43조 8,091억원의 재정이 소요될 것으로 추계되었다.

다음으로, 실업크레딧과 고용보험 연계에 따른 상용근로자에 대한 혜택의 편중 발생 가능성을 검토할 필요가 있다. 실업크레딧은 국민연금 가입자 또는 가입자였던 자 중 18세 이상 60세 미만의 고용보험 구직급여 수급자를 대상으로 한다. 즉, 고용보험의 구직급여 수급자격이 있는 자에 한하여 실업크레딧이 적용되는 것이다. 그러나 임금근로자들의 종사상지위별 고용보험 가입률을 보면 2016년 기준 상용근로자는 97.4%인 반면, 임시·일용직 근로자는 23.8%이다. 또한, 국민연금 가입률 역시 상용근로자는 96.8%인 반면, 임시·일용직 근로자는 18.0%이다. 따라서, 임금근로자들 중 취약계층인 임시·일용직의 약 80%는 실업크레딧의 혜택을 받을 수 없으며, 임금근로자 중에서도 안정적 지위를 유지하고 있는 상용근로자들이 대부분의 혜택을 받게 되는 현상이 발생하게 된다.

[표 31] 종사상지위별 고용보험 및 국민연금 가입률: 2016년

(단위: 명, %)

구 분	근로자 수	고용보험 가입률	국민연금 가입률
상용근로자	14,348,994	97.4	96.8
임시·일용직 근로자	1,814,045	23.8	18.0

주: 2016년 기준 종사자 전체 1,718만 8,827명 중에서 상용근로자와 임시·일용직 근로자 수만을 제시함
자료: 고용노동통계 홈페이지 공개 자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

물론 연금선진국들의 실업크레딧 역시 우리나라와 같이 실업보험에 연계되어 있다. 그러나 이들 국가들은 실업보험 및 국민연금의 사각지대가 거의 없기 우리나라와 같은 문제가 발생하지 않으며, 실업크레딧을 실업보험에 연계함으로써 운영의 효율성을 높이고 있다. 그러나 사회보험의 사각지대 규모가 큰 우리나라에서는 고용보험에 가입한 상용근로자에게 정책의 혜택이 집중되는 문제가 발생할 가능성이 높다. 따라서, 정부는 두루누리 지원제도 등을 적극적으로 수행하여 임시·일용직 근로자도 실업크레딧의 적용을 받을 수 있도록 제도적 기반을 마련하기 위해 노력할 필요가 있다.

끝으로, 두루누리 지원제도의 신규 가입자 확보 방안을 마련할 필요가 있다. 두루누리 지원제도의 신규 가입자 증가율이 점차 정체되고 있다. 두루누리 지원제도 도입 시에는 신규가입자를 확대하여 국민연금의 사각지대를 완화하는 것을 목표로 삼았다. 그러나 두루누리 지원제도의 신규가입자 유입이 시간이 지남에 따라 정체되고 있다. [표 32]를 보면, 2013년에는 신규가입자의 비중이 41.5%였으나, 2014년 38.5%, 2015년 40.1%, 2016년 37.9% 수준인 것으로 집계되었다. 즉, 두루누리 지원제도는 사업이 정착되어감에 따라 신규가입자를 발굴하여 국민연금의 사각지대를 해소하는 사업의 본래적 목표보다는 기존가입자에 대한 지원을 중심으로 제도가 운영될 가능성이 있다고 볼 수 있다.

[표 32] 두루누리 지원제도(국민연금 보험료 지원)의 가입자 및 지원액 추이

(단위: 명, 백만원)

		2012	2013	2014	2015	2016
가입자 (a)	기존	703,172 (76.9)	806,402 (58.5)	918,144 (61.5)	962,667 (59.9)	1,009,392 (62.1)
	신규	210,778 (23.1)	572,156 (41.5)	575,572 (38.5)	644,652 (40.1)	615,183 (37.9)
지원액 (b)	기존	123,567 (82.7)	273,413 (70.7)	328,886 (73.2)	367,973 (72.6)	314,959 (71.0)
	신규	25,769 (17.3)	113,200 (29.3)	120,715 (26.8)	138,838 (27.4)	128,463 (29.0)
b/a	기존	0.18	0.34	0.36	0.38	0.31
	신규	0.12	0.20	0.21	0.22	0.21

주: 2012년 기존가입자는 2012년 2~6월 16개 지방자치단체에서 시범사업을 실시하는 과정에서 발생한 경우임. 두루누리 지원제도는 공식적으로 2012년 7월부터 실시됨

자료: 보건복지부

[표 33]은 두루누리 지원제도의 지원기준 및 지원수준의 변화를 요약한 자료이다. 정부는 사업이 시행된 2012년부터 2015년까지는 근로자의 월평균 임금만을 기준으로 지원수준을 설정하였으나, 2016년부터는 신규가입자의 유입을 높이기 위하여 신규가입자에 대해서는 보험료의 60%를, 기존가입자에 대해서는 보험료의 40%를 지원하는 것으로 사업수행방식을 변경하였다. 한편, 2018년 최저임금이 전년대비 16.4% 인상(2018년 시간당 최저임금 7,530원)됨에 따라, 두루누리 지원제도의 근로자 월평균 임금 기준을 기존 140만원 미만에서 160만원 미만으로 인상하였다. 또한, 2018년부터는 신규가입자에 대해서는 보험료의 70%를, 기존가입자에 대해서는 보험료의 20%를 지원할 계획이다.

정부는 이와 같은 조치가 실효성을 거두고 있는지에 대한 분석을 토대로, 두루누리 지원제도의 신규가입자 확충을 위한 방안을 지속적으로 모색할 필요가 있다. 또한, 두루누리 지원제도의 신규가입자 발굴·확대를 통하여 국민연금 사각지대를 완화하는 동시에, 중장기적으로 기존가입자에 대한 보험료 지원 수준의 적정성을 제고하여 두루누리 지원제도의 지속가능성을 강화할 필요가 있다.

[표 33] 두루누리 지원제도의 지원기준 및 지원수준 변화)

		사업장 규모 기준	근로자 월평균 임금 기준	지원수준
2012년		10인 미만	125만원 미만	- 35만원~105만원 미만: 보험료 1/2 지원 - 105만원~125만원 미만: 보험료 1/3 지원
2013년	1~3월		130만원 미만	- 110만원 미만: 보험료 1/2 지원 - 110만원~130만원 미만: 보험료 1/3 지원
	4~12월			- 130만원 미만: 보험료 1/2 지원
2014년			135만원 미만	- 135만원 미만: 보험료 1/2 지원
2015년			140만원 미만	- 140만원 미만: 보험료 1/2 지원
2016~2017년			140만원 미만	- 신규가입근로자: 보험료 60% 지원 - 기존가입근로자: 보험료 40% 지원
2018년			160만원 미만	- 신규가입근로자: 보험료 70% 지원 - 기존가입근로자: 보험료 20% 지원

주: 2012년 2~6월은 16개 지방자치단체에서 시범사업을 실시하였고, 2012년 7월부터 전국에서 시행함
자료: 각종 정책자료를 바탕으로 국회예산정책처에서 작성

IV. 정책 시사점

본 보고서는 노후소득보장대책 관련 사업을 노후소득지원, 노후준비지원, 노후소득 보장제도 사각지대 해소로 유형화하여, 노후소득지원과 노후소득보장제도 사각지대 해소를 중심으로 우리나라의 노후소득보장대책을 분석하였다. 노후소득지원은 현 시대의 노인을 대상으로 하며, 기초연금, 농지연금, 주택연금 등이 대표적인 사업이다. 노후소득보장제도 사각지대 해소는 노년기 이전 연령대에 해당하는 청장년층 인구를 대상으로 국민연금 가입 등을 통하여 길어진 노년기를 사전에 준비하도록 지원하는 사업이다.

1. 기초연금의 지속가능성 제고를 위한 기준연금액 책정기준 마련

정부는 2018년 기초연금의 기준연금액을 25만원으로 인상하고, 2021년까지 기초연금의 급여액을 30만원으로 인상하기로 했다고 발표하였다. 또한, 기초연금을 국민연금 수급액에 따라 월 10~20만원씩 차등 지급하는 제도를 폐지하고 모든 대상자에게 동일하게 30만원을 지급하는 방안을 검토할 예정이다.

정부는 이러한 개편 과정에서 기초연금 급여액 책정 방식 및 액수의 적정성을 담보하여, 기초연금이 효율적인 노후소득보장체제로 기능하도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다. 기초연금의 전신인 기초노령연금과 기초연금 모두 국민연금 평균소득월액(A값)에 근거하여 A값의 5~10% 선에서 기준연금액을 책정해왔다. 즉, 적정한 노후소득보장 수준을 국민연금 가입자의 평균소득월액(A값)을 기준으로 정해왔던 것으로 이해할 수 있다.²⁵⁾

25) 무연금자, 국민연금 월 급여액이 기준연금액의 150% 이하인 경우, 국민연금의 유족연금이나 장애연금을 받고 있는 경우, 장애인연금을 받고 있는 경우에는 기준연금액만큼을 기초연금액으로 지급받는다. 이상에서 제시한 경우에 해당하지 않을 때에는 소득재분배 급여(A급여)에 따른 산식((기준연금액 - $2/3 \times A$ 급여) + 부가연금액)에 의해 기초연금액이 산정된다. 이때, 소득재분배 급여는 국민연금 가입자의 평균소득월액(A값)으로, 개인별 기초연금액을 결정하는 기준이 된다. 국민연금 가입기간이 길수록, 일찍 가입할수록 A급여액은 증가하며, 가입기간이 동일하더라도 가입시기, 가입이력에 따라 A급여액은 다를 수 있다.

정부는 기초연금의 급여액을 인상하고 기초연금과 국민연금의 연계를 폐지하는 과정에서, 노후소득보장 지원 사업의 지속가능성과 효과성을 제고할 필요가 있다. 이를 위하여, 우리나라 노인의 빈곤실태를 파악하고 기초연금 지급을 통하여 어느 정도 수준의 빈곤 완화 효과를 달성할 것인가에 대한 구체적인 목표를 수립할 필요가 있다. 기초연금을 지급을 통해 달성하고자 하는 명확한 목표를 설정하고 중장기적인 노인 인구 유입에 따른 목표치 조정의 필요성 등을 검토하여, 이전까지는 국민연금 A값을 토대로 책정되었던 기초연금 기준연금액의 새로운 책정기준을 마련함으로써 안정적으로 기초연금제도를 추진해 나갈 필요가 있다.

2. 출산크레딧 및 군복무크레딧의 실효성 강화

출산크레딧 및 군복무크레딧의 인정시기 조정을 통하여 크레딧 대상자에 대한 적절한 수준의 사회적 보상 보장 및 재원의 안정적인 조달 방안을 모색할 필요가 있다. 출산크레딧과 군복무크레딧의 인정시기는 크레딧의 사유가 발생한 때가 아니라 국민연금 수급권이 발생한 때이다. 출산크레딧과 군복무크레딧 모두 국민연금 수급권을 취득하지 못하여 일시금을 수급하는 경우는 크레딧의 혜택을 볼 수 없게 된다. 군복무크레딧은 국민연금 수급권을 취득하지 못한 상태에서 장애나 사망이 발생할 경우, 국민연금 장애연금이나 유족연금 지급 시에 크레딧을 가산하지 않는다.

국민연금 수급권을 취득하지 못한 경우에는 출산크레딧과 군복무크레딧의 지급 사유인 사회적으로 가치 있는 행위에 대한 적절한 보상을 받지 못하는 것으로서 형평성 차원에서 문제가 제기될 수 있다. 또한, 크레딧의 지급 사유가 발생한 당시 채무관계를 처리하지 않고, 노령연금 수급권이 발생한 때 이를 처리하기 때문에 후세대에 재정적 부담을 지우는 문제가 발생하게 된다. 따라서, 출산, 군복무 등에 대한 사회적 보상 보장과 미래의 재정부담 해소를 목적으로 출산 및 군복무 크레딧의 인정시기를 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3. 임시·일용직 근로자 대상 실업크레딧 적용 확대를 위한 기반 마련

실업크레딧은 국민연금 가입자 또는 가입자였던 자 중 18세 이상 60세 미만의 고용보험 구직급여 수급자를 대상으로 한다. 즉, 고용보험의 구직급여 수급자격이 있는 자에 한하여 실업크레딧이 적용되는 것이다. 그러나 임금근로자들의 종사상지위별 고용보험 가입률을 보면, 임금근로자들 중 취약계층인 임시·일용직의 약 80%는 실업크레딧의 혜택을 받을 수 없으며, 임금근로자 중에서도 안정적 지위를 유지하고 있는 상용근로자들이 대부분의 혜택을 받게 되는 문제가 발생하고 있는 것으로 보인다.

사회보험의 사각지대 규모가 큰 우리나라에서는 고용보험과 연계하여 실업크레딧을 적용할 경우 고용보험에 가입한 상용근로자에게 정책의 혜택이 상대적으로 편중되는 문제가 발생할 가능성이 높다. 따라서, 정부는 두루누리 지원제도 등을 적극적으로 수행하여 임시·일용직 근로자도 실업크레딧의 적용을 받을 수 있도록 제도적 기반을 마련하기 위해 노력할 필요가 있다.

4. 두루누리 지원제도의 효과적 운영 방안 모색

정부는 두루누리 지원제도의 신규 가입자 확보를 통하여 제도의 효과성을 제고할 필요가 있다. 2014년 이후로 두루누리 지원제도의 신규가입자 비중이 감소하고 있다. 두루누리 지원제도 도입 시의 목표는 신규가입자 확대를 통한 국민연금의 사각지대 완화이다. 그러나 신규가입자보다는 기존가입자에 대한 지원을 중심으로 제도가 운영되고 있다.

정부는 2018년부터 신규가입자의 유입을 높이기 위하여 신규가입자에 대해서는 보험료의 70%를, 기존가입자에 대해서는 보험료의 20%를 지원하는 것으로 사업수행방식을 변경할 예정이다. 이와 같은 정부의 조치가 실효성을 거두고 있는지에 대한 분석을 토대로, 두루누리 지원제도의 신규가입자 확충을 위한 방안을 지속적으로 모색·적용할 필요가 있다.

두루누리 지원제도의 신규가입자 발굴확대를 통하여 국민연금 사각지대를 완화하는 동시에, 중장기적으로 기존가입자에 대한 보험료 지원 수준의 적정성을 제

고하여 두루누리 지원제도의 지속가능성을 강화할 필요가 있다. 즉, 두루누리 지원제도의 혜택을 지속적으로 받게 되는 기존가입자에 대해서는 지원수준을 현행과 같이 일률적으로 적용할 것인지, 근로자의 임금이나 보험료 수준에 따라 차등화할 것인지, 최대 지원 기간에 제한을 둘 것인지 등에 대한 논의를 토대로 필요한 재원의 규모를 예측하고 재원조달계획을 마련함으로써, 두루누리 지원제도의 안정적인 추진 방안을 모색할 필요가 있다.

참고문헌

- 강신욱 외 8인, 「주요 소득보장정책의 효과성 평가 연구(연구보고서 2015-08)」, 한국보건사회연구원, 2015.
- 국민연금연구원, 「2015 국민연금 생생통계」, 국민연금공단, 2016.
- 김재진 외 2인, 「국민연금 사각지대 개선방안 연구(용역보고서 2014-03)」, 국민연금연구원, 2014.
- 성혜영, 「해외 연금제도 동향 [일본]: 일본 공적연금의 현황과 최근 동향」, 국민연금연구원, 2016.
- 유호선, 「국민연금 크레딧제도 개선방안(정책보고서 2016-04)」, 국민연금연구원, 2016.
- 이용하 외 2인, 「노인 기초보장제도와 국민연금간 역할분담 관계에 관한 연구(정책보고서 2014-10)」, 국민연금연구원, 2014.
- _____, 「국민연금 사업장가입자 증가요인 분석과 확대 방안에 관한 연구(정책보고서 2015-08)」, 국민연금연구원, 2015.
- 우해봉, 「OECD국가의 노후최저소득보장제도 운영현황과 시사점(연구보고서 2012-10)」, 국민연금연구원, 2010.
- 정경희 외 12인, 「2014년도 노인실태조사(정책보고서 2014-671)」, 보건복지부·한국보건사회연구원, 2014.
- 정경희 외 4인, 「노인복지정책 진단과 발전 전략 모색(연구보고서 2016-09)」, 한국보건사회연구원, 2016.
- 정인영, 「해외 연금제도 동향 [영국]: 영국 공적연금의 현황과 최근 동향」, 국민연금연구원, 2016.
- 정인영 외 3인, 「국민연금 사각지대 완화를 위한 지역가입자 관리 개선방안 연구(정책보고서 2014-09)」, 국민연금연구원, 2014.
- 정원석·김미화, 「고령화에 대응한 생애자산관리 서비스 활성화 방안」 조사자료집, 보험연구원, 2015.
- 최옥금, 「국민연금 임의가입·임의계속가입제도 운영방안 연구(정책보고서 2012-05)」, 국민연금연구원, 2012.
- 최옥금·조영은, 「단시간 근로자 실태와 국민연금 적용방안(정책보고서 2014-11)」, 국민연금연구원, 2014.
- OECD, *Pensions at a Glance 2015*, OECD: Paris, 2015.

집 필

총괄 | 조용복 예산분석실장

심의 | 고기석 사업평가심의관
상지원 예산분석총괄과장
서세욱 산업예산분석과장
임종수 사회예산분석과장
박혜진 행정예산분석과장
정연수 경제산업사업평가과장
김수옥 사회행정사업평가과장
박홍엽 공공기관평가과장

작성 | 이채정 예산분석관

지원 | 양희열 행정실무원
백승훈 자료분석지원요원

인구구조 변화와 사회안전망 정책 분석 II 노후소득보장대책 분석

발간일 2017년 10월 31일

발행처 국회예산정책처

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

ISBN 978-89-6073-510-1 93350

© 국회예산정책처, 2017

나라살림 지킴이
나라정책 길잡이

