

사회보장정책 분석 II (소득보장)



사회보장정책 분석Ⅱ

【 소득보장 】

2020. 6.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회에산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의 (2020. 5. 25.)를 거쳐 발간되었습니다.

발 간 사

우리나라는 저출산·고령화 등 인구구조 변화와 4차 산업혁명 등에 따른 산업구조 변화로 인해 사회보장정책의 역할이 확대되고 있습니다. 향후 이러한 사회·경제적 변화는 지속될 것으로 전망되기 때문에 보다 효과적인 사회보장정책 추진이 요구되는 실정입니다.

정부는 「사회보장기본법」에 따라 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키기 위한 목적으로 다양한 사회보장정책을 추진하고 있습니다. 정부가 2019년 수립한 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」에서는 고용·교육, 소득, 건강, 사회서비스 등 4개 핵심 분야에 12대 중점 추진과제를 제시하고, 5년 간 332.1조원의 재정 투자를 계획하는 등 사회보장제도의 보완 및 강화를 추진하고 있습니다.

총 7권으로 구성된 본 보고서는 이러한 상황을 고려하여 현재 우리 정부가 추진하고 있는 사회보장정책의 현황을 살펴보고, 그 개선방향을 논의하고자 하였습니다. 제1권 총괄권에서는 사회보장 전반에 걸친 주요 쟁점을 검토하고, 재정의 지속가능성, 대상의 포괄성, 전달체계의 효율성, 사업의 효과성 등으로 정리하여 제시하였습니다. 제2권부터 제7권까지는 소득보장, 고용, 사회서비스, 건강, 주거 및 교육의 각 분야에서 추진되고 있는 사회보장사업에 대한 집행 과정과 성과를 보다 구체적으로 분석하여 개선과제를 도출하고자 하였습니다.

본 보고서가 보다 나은 사회보장정책 마련을 향한 의원님들의 의정활동에 유용한 자료로 활용되기를 바라며, 향후에도 국회예산정책처는 전문적이고 객관적인 분석을 통해 의원님들의 의정활동을 적극 지원하겠습니다.

2020년 6월

국회예산정책처장 이 중 후

차 례

CONTENTS

요 약 / 1

I. 개 요 / 1

- 1. 분석 배경 및 목적 1
- 2. 분석대상 및 범위 3

II. 현 황 / 5

- 1. 취약계층 대상 소득보장 5
 - 가. 개 요 5
 - 나. 재정투입 현황 11
 - 다. 관련 정부 정책 추진 계획 13
- 2. 노후소득보장체계 23
 - 가. 개 요 23
 - 나. 재정투입 현황 26
 - 다. 관련 정부 정책 추진 계획 31

III. 주요 쟁점 분석 / 35

- 1. 총 괄 35
 - 가. 집단별 빈곤율을 고려하여 가구특성 및 연령에 따른 맞춤형 지원 방안 마련 필요 35
 - (1) 높은 노인 빈곤율에 대한 효과적인 대응방안 마련 필요 35
 - (2) 가구 특성별 빈곤 현황을 고려한 맞춤형 지원 방안 마련 필요 37
 - 나. 적정 노후소득보장 수준에 대한 검토 및 다층노후소득보장체계 효과성 검토 필요 ... 39
 - (1) 노후소득보장의 적정 수준에 대한 검토와 체계적인 지원 방안 모색 필요 39
 - (2) 다층노후소득보장체계를 구성하는 연금 간 역할 및 효과성 점검 필요 42



2. 재정의 지속가능성	44
가. 국민연금 재정지속가능성 제고 노력 필요	44
(1) 국민연금의 재정지속가능성 제고를 위한 정책개혁 완수 필요	44
(2) 장기적인 관점에서 크레딧제도에 대한 재정부담 고려 필요	49
나. 특수직역연금의 재정수지 개선을 위한 방안 마련 필요	50
다. 기초연금 적정성 평가를 통한 중장기 계획 수립 필요	57
3. 대상의 포괄성(사각지대)	61
가. 기초생활보장제도 사각지대(비수급 빈곤층) 해소 조치의 효과성 제고 노력 필요 ..	61
(1) 부양의무자재산기준 완화의 사각지대 해소 효과성 분석 및 추가 조치 필요성 검토	61
(2) 부양의무자 기준 완화 및 재산 기준 조정에 대한 추계 정확성 제고 필요 ..	64
나. 국민연금의 사각지대 해소를 위한 노력 강화 필요	68
(1) 국민연금의 사각지대 해소 노력 필요	70
(2) 사회보험료 지원 사업의 효과성 제고 필요	74
(3) 실업크레딧 제도의 개선방안 모색 필요	80
4. 전달체계의 효율성	84
가. 찾아가는 보건복지를 통한 수급권자 발굴체계의 효율성·효과성 제고 필요	84
나. 생계급여·기초연금·장애인연금·장애(아동)수당 등 현금급여 부정수급 환수 노력 필요 ..	88
다. 자산형성지원사업의 효율성 제고를 위한 통합 관리 방안 마련 필요	91



5. 사업의 효과성	95
가. 기초생활보장 장기수급자에 대한 적절한 지원 방안 마련 필요	95
나. 다층노후소득보장을 구성하는 각 연금의 소득보장 기능 강화 필요	98
(1) 국민연금의 실질소득대체율을 관리 대상 지표로 설정하여 관리할 필요	98
(2) 퇴직연금의 연금 기능 강화 노력 필요	101
다. 취약계층 대상 소득보장 사업의 효과성 제고를 위한 적정 지원수준 검토 필요 ...	106
(1) 장애로 인한 추가비용 보전을 위한 지원금의 적절성 검토 필요	106
(2) 장애인연금의 기초급여의 적정성에 대한 검토 필요	107
라. 성과관리에 효과적인 평가 지표 발굴 및 관리 필요	110

요 약

I. 개요

□ 분석배경 및 목적

- 정부는 「사회보장기본법」에 따라 국민의 소득을 보장하는 다양한 제도 시행
 - － 국민기초생활보장 제도 등 공공부조, 국민연금과 특수직역연금 등 공적연금, 그 외 기초연금, 퇴직연금, 농지연금 등
- 그러나 여전히 높은 노인 빈곤율, 제도별 넓은 사각지대, 낮은 보장수준, 재정적 지속가능성 우려 등의 문제는 해결해야 할 과제로 지적됨
 - － 우리나라 65세 이상 노인 빈곤율은 43.8%로 OECD 국가 중 1위(2017년)
 - － 제도들의 실질적인 사각지대가 넓고 보장 수준이 충분하지 않은 문제
 - － 기초생활보장 및 기초연금에 소요되는 재정의 급격한 확대, 공적연금은 재정수지 악화 등 재정에 대한 우려 증가
- 소득보장 제도 및 정부 관련 사업을 대상으로 재정의 지속가능성, 대상의 포괄성, 전달체계의 효율성, 사업의 효과성을 중심으로 주요 쟁점을 분석하여 개선과제 도출

□ 분석 대상 및 범위

- 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」(2019.2.)의 소득보장 분야 과제를 참고하여 분석 범위 및 대상 설정
 - － 취약계층 대상 소득보장 목적의 공공부조 및 노후소득보장체계

[소득보장 분야 분석 대상]

세부과제	주요 제도 및 사업	
취약계층 대상 소득보장	• 국민기초생활보장제도 (생계급여·자활급여 등)	• 장애인연금, 장애(아동)수당
노후소득보장체계	• 기초연금 • 공적연금(국민연금·특수직역연금)	• 퇴직연금 • 농지연금

II. 현황

□ 취약계층 대상 소득보장 제도

- 기초생활보장제도 및 자활지원 사업, 장애인 소득보장제도 등이 있음
 - 기초생활보장제도는 생계·의료·주거·교육·재산·장제·자활급여로 구성되며 이 중 생계급여가 빈곤층 소득보장과 직접적인 관련이 있음
 - 자활지원 사업에는 「국민기초생활보장법」에 근거하여 추진되는 자활사업, 자활사례관리와 자산형성지원사업 등
 - 장애인 소득보장 사업에는 장애인연금, 장애(아동)수당 등

[취약계층 대상 소득보장 분야 재정사업 예산]

(단위: 억원, %)

소관 부처	재원	사업명	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증가율	
								(B-A)/A	연평균
보건 복지부	일반 회계	생계급여	33,893	36,837	37,216	37,617	43,379	15.3	6.4
		자활사업	3,802	3,426	3,756	5,240	5,808	10.8	11.2
		긴급복지	1,213	1,213	1,113	1,626	3,656	124.9	31.8
		자활사례관리 ^{*)}	(12)	(14)	14	17	17	2.8	(10.0)
		근로능력 있는 수급자의 탈수급 지원	678	804	829	781	1,006	28.8	10.3
		장애인연금	5,585	5,600	6,009	7,197	7,862	9.2	8.9
		장애수당(기초)	776	781	750	755	766	1.5	△0.3
		장애수당(차상위등)	551	546	548	543	552	1.8	0.1
합 계			46,497	49,207	50,234	53,776	63,046	17.2	7.9

주: 각 연도 추경 기준(2020년 추경은 4월 30일 기준)이며 합계는 백만원 단위에서 계산한 것으로
끝자리가 맞지 않을 수 있음

*) 자활사례관리 사업은 2017년까지 자활사업 안에 편성되어 있었으며, 2018년부터는 사례관리
전달체계 개선 사업의 내역사업임

자료: 보건복지부

□ 노후소득보장체계

- (0층 공공부조) 기초연금, (1층 공적연금) 국민연금·공무원연금·군인연금·사립학교교직원연금, (2층 직역연금) 퇴직연금, (3층 보충형연금) 농지연금·주택연금 등으로 구성
- '20년 공적연금의 연금 급여 지출액은 국민연금이 26조 6,034억원, 공무원연금이 17조 4,186억원, 군인연금이 3조 4,657억원, 사학연금이 3조 8,455억원

[4대 공적연금 지출 현황]

(단위: 억원, %)

소관	구 분	2016	2017	2018	2019(A)	2020(B)	증가율	
							B-A/A	연평균
복지부	국민연금	192,507	201,977	218,788	237,575	274,110	15.4	9.2
	(급여지출)	185,488	194,997	211,779	230,193	266,034	15.6	9.4
인사처	공무원연금	162,820	175,803	187,460	191,384	196,030	2.4	4.7
	(급여지출)	142,009	155,012	166,978	171,758	174,186	1.4	5.2
국방부	군인연금	29,867	30,720	32,244	33,697	34,661	2.9	3.8
	(급여지출)	29,861	30,716	32,241	33,693	34,657	2.9	3.8
교육부	사학연금	42,360	43,488	44,627	47,999	49,689	3.5	4.1
	(급여지출)	27,202	29,925	33,272	36,418	38,455	5.6	9.0
합계		427,554	451,987	483,119	510,654	554,490	8.6	6.7
(급여지출)		384,561	410,649	444,270	472,061	513,332	8.7	7.5

주: 1. 최종계획 기준(2020년은 4월 30일 기준 최종계획)

2. 지출은 연금 등 급여 지출, 기타 사업비 지출, 기금운영비 지출로 구성

3. 증가율은 백만원 단위에서 계산한 결과임

자료: 보건복지부, 인사혁신처, 국방부, 교육부 제출자료를 바탕으로 재작성

- '20년 국민연금 재정지원사업에 대한 예산은 1조 2,245억원, 공무원연금 국가보전금 4,405억원(지자체 제외), 군인연금 국가보전금 1조 5,779억원
- 기초연금('20년 예산 13조 1,765억원), 퇴직연금('20년 예산 28억원), 농지연금('20년 예산 1,479억원) 등에 재정 지원

[소득보장 분야 재정사업 예산 현황]

(단위: 백만원, %)

소관 부처	재원	사업명	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증가율	
								(B-A)/A	연평균
복지부	일반회계 (국민연금기금전출)	출산크레딧급여	45	116	157	177	177	0.0	40.8
복지부	국민연금기금	실업크레딧 지원 사업	22,846	18,786	21,309	22,159	28,496	28.6	5.7
고용부	일반회계	실업크레딧지원	22,108	18,085	20,533	21,570	27,712	28.5	5.8
고용부	고용보험기금	실업크레딧지원	21,608	17,585	20,223	21,260	27,433	29.0	6.1
고용부	일반회계	사회보험사각지대 해소사업*) (국민연금보험료)	428,119	429,148	730,614	1,155,118	994,680	△13.9	23.5
농식 품부	농어촌구조 개선특별회계	농업인건강· 연금보험료지원*) (연금보험료지원)	175,088	175,852	177,653	202,050	180,232	△10.8	0.7
해수부	농어촌구조 개선특별회계	어업인건강연금 보험료지원*) (연금보험료지원)	0	0	0	0	6,480	순증	-
복지부	일반회계 (국민연금기금전출)	국민연금공단관리 운영비	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	0.0	0.0
인사처	일반회계 (공무원연금기금전출)	공무원연금 국가보전금	821,552	976,001	1,002,410	594,123	440,454	△25.9	△14.4
국방부	일반회계 (군인연금기금전출)	군인연금 국가보전금	1,366,537	1,465,732	1,510,000	1,574,008	1,577,855	0.2	3.7
복지부	일반회계	기초연금	7,869,173	8,096,093	9,122,866	11,495,198	13,176,531	14.6	13.8
농식 품부	농지관리기금	농지연금	49,808	66,300	92,314	129,929	147,877	13.8	31.3
고용부	근로복지진흥기금	퇴직연금사업운영	4,577	2,404	3,490	3,602	2,794	△22.4	△11.6
합 계			10,791,461	11,276,102	12,711,569	15,229,194	16,620,721	9.1	11.4

주: 1. 각 연도 추경 기준(2020년 추경은 4월 30일 기준)

2. 출산크레딧급여, 국민연금공단관리운영비, 공무원연금 국가보전금, 군인연금 국가보전금은 공적연금기금으로 전출된 것으로 총지출에 포함되지 않음(연금기금 지출액에 포함됨)

*) 국민연금보험료 지원에 대한 예산만 적시함

자료: 각 부처 자료를 바탕으로 재작성

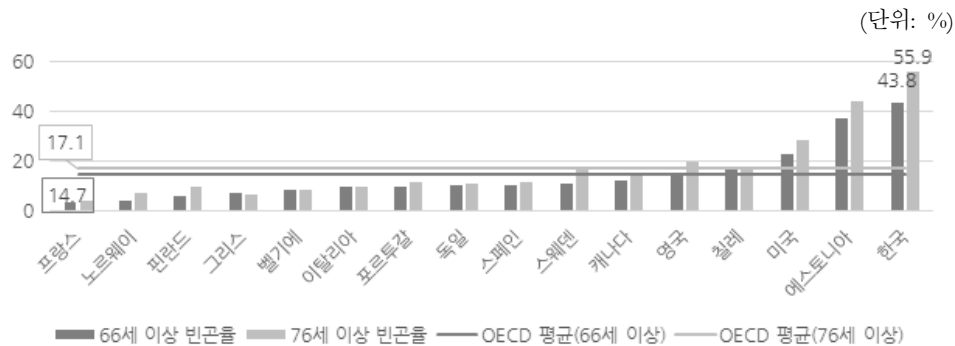
III. 주요 쟁점 분석

가. 총괄

□ 빈곤율¹⁾이 높게 나타나는 집단에 대한 맞춤형 지원 필요

- '17년 66세 이상 노인 빈곤율은 43.8%로 OECD 국가 중 1위(OECD 평균 14.7%)

[OECD 주요국가 66세 이상 노인 빈곤율 비교(2017)]



주: 1. 처분가능소득 기준, 기준중위소득 50% 이하 비율

2. 평균은 2020년 5월 말 기준 2017년 데이터가 공개된 28개국에 대한 평균(OECD 국가 중 호주, 덴마크, 아이슬란드, 일본, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 슬로바키아, 스위스, 터키 제외)

자료: OECD, Income Distribution Database

- 노인가구주 가구, 여성 가구주 가구, 1인가구 등의 빈곤율이 상대적으로 높음
 - ('18년) 전체가구 16.7%, 노인가구주 가구 57.7%, 여성가구주 가구 36.7%, 1인가구 52.8%

[2018년 가구특성별 상대적 빈곤율 현황]

(단위: 만원, %)

구분	가구주 연령		가구주 성별		가구원수				
전체	노인	비노인(18~64세)	여성	남성	1인	2인	3인	4인	5인 이상
16.7	57.7	12.1	36.7	13.2	52.8	29.0	11.2	8.1	10.1

주: 상대적 빈곤율은 처분가능소득을 기준으로 중위소득 50% 이하 비율

자료: 통계청, 가계금융복지조사 2019년 원자료를 바탕으로 재작성

1) 처분가능소득 기준 중위소득 50% 이하 인구 규모를 가리키는 상대적 빈곤율 개념 사용

- 적정 노후소득보장 수준 및 현행 다층노후소득보장체계 효과성 검토 필요
 - OECD 주요국과 비교했을 때 우리나라의 공적연금의 보험료율과 소득대체율이 상대적으로 낮은 것으로 나타남

[공적연금 보험료율 및 소득대체율(2018년 기준)]

(단위: %)

구 분	보험료율			순소득대체율
	근로자(A)	사용자(B)	(A+B)	
핀란드	6.7 ^{*)}	17.7	24.4	64.2
독일	9.3	9.3	18.6	51.9
일본	9.15	9.15	18.3	36.8
노르웨이	7.6	10.5	18.1	51.6
스웨덴	7.0	10.2	17.2	53.4
벨기에	7.5	8.9	16.4	66.2
미국	6.2	6.2	12.4	49.4
한국	4.5	4.5	9.0	43.4

주: 순소득대체율은 개인의 순 연금수급액을 퇴직 전 순소득으로 나눈 값이며, 이 때 순 연금수급액과 순소득은 각각 연금 수급자와 근로자가 낸 소득세 및 사회보장기여금을 제한 값을 가리킴(소득대체율은 평균소득자 기준으로 40년 가입한 경우에 대한 명목소득대체율을 가리킴)

*) 핀란드 공적연금의 보험료율은 연령에 따라 달라져 표에는 평균 요율을 적시(53~62세 근로자는 7.85% 기여, 53세 미만은 6.35% 기여)

자료: OECD, 「Pension at a Glance 2019」(2019)를 바탕으로 재작성

- 공적으로 보장되는 적정 노후소득보장 수준을 면밀히 검토하고 적정수준의 노후소득보장 지원이 이루어질 수 있도록 하는 방안 모색 필요
 - － 2019년 기준으로 기초연금은 노인 인구의 66.33%가 수급
 - － 국민연금의 경우 노인 인구의 42.54%인 341.4만명이 연금을 받고 있음
 - － 퇴직연금과 주택연금, 농지연금, 개인연금 등은 65세 이상 인구 중 1% 미만에게 연금 지급
- 노후소득보장체계의 통합적인 관리 체계를 마련하고 전반적인 적용 대상 및 보장 수준 점검 필요
 - － 현재 우리나라는 각 제도를 소관부처가 별도로 관리·감독하고 있으며 통합된 관리체계는 부재하여 중복 적용대상 규모 및 보장수준을 알 수 없음

나. 재정의 지속가능성

□ 국민연금 재정지속가능성 제고 노력 필요

- 정부의 제4차 국민연금 재정계산 결과 국민연금기금 2042년 적자 전환, 2057년 기금 고갈 전망
- 국회예산정책처의 재정전망 결과, 국민연금기금은 2040년 적자 전환, 적립금은 2054년에 고갈되는 것으로 전망
- 정부는 국민연금 개혁 관련 합의 도출에 실패하여 4가지 개혁안을 국회에 제출한 상황이므로 향후 논의에 필요한 정부 재정소요 및 연령 조정에 따른 전망 등 분석·제시 필요
 - － (4가지 안) ① 현행 제도 유지, ② 국민연금 현행 유지, 기초연금 지급액 인상, ③ 기초연금 현행 유지, 국민연금 명목소득율(40%→45%) 및 보험료(9%→12%) 인상, ④ 기초연금 현행 제도 유지, 국민연금 명목소득율(40%→50%) 및 보험료(9%→13%) 인상
- 국민연금의 출산크레딧·군인크레딧은 연금 수급 시점에 신청하는 구조로 미래 세대에 부담이 될 수 있으므로 개선 필요
 - － 가입자 중 자녀출생 또는 군복무 전역 시 크레딧을 신청하게 하여 신청 시점에서 사전 적립되도록 하고 이에 따른 별도의 기금을 조성하는 방안 등 고려

□ 특수직역연금 재정수지 개선을 위한 방안 마련 필요

- 공무원연금 및 군인연금은 재정수지 적자를 국가보전금으로 충당하고 있음
 - － 「공무원연금법」 제71조1항과 「군인연금법」 제39조의2는 국가가 공무원연금 급여지출과 군인연금의 적자를 전액 보전하도록 규정
 - － '20년 국가보전금 공무원연금 1조 2,611억원(중앙+지자체), 군인연금 1조 5,779억원 계획

□ 기초연금 적정성 평가를 통한 중·장기 계획 수립 필요

- 매년 기초연금 지급액 증가
 - － 기초연금은 '20년부터 소득 하위 40%에게 월 최대 30만원 지급, '21년부터 전체 지급 대상(소득 하위 70%)에 월 최대 30만원 지급 계획

- 기초연금에 대한 예산의 급격한 증가
 - '16~'20년 기초연금 예산(국비+지방비 본예산 기준)은 연평균 13.0% 증가하여 동 기간 사회복지분야 정부 예산 증가율(10.3%)을 상회
- 정부는 예산 투입의 정당성과 효과성·효율성을 확보하기 위하여 지원 수준의 적정성을 엄밀히 평가할 필요가 있음
 - 정부는 기초연금 지급액 증액을 이유로 적정성 평가를 실시하지 않음

다. 대상의 포괄성(사각지대)

- 생계급여 부양의무자 기준 완화 및 재산기준 조정 등 사각지대 해소 효과성 제고 노력 필요
 - 국민기초생활보장 제도의 비수급 빈곤층*은 '15년 기준 93만 명(63만 가구)
 - 부양의무자 및 재산기준 완화를 통해 비수급 빈곤층을 '22년까지 47만명으로 감소 목표
 - * 비수급 빈곤층: 가구 소득이 기준중위소득의 40% 이하임에도 불구하고 국민기초생활보장 급여를 지급받지 못하는 가구
 - 정부는 부양의무자 및 재산기준 완화로 사각지대 해소를 추진 중이므로 동 조치의 사각지대 해소 효과성을 면밀히 수행하여 부작용에 대한 우려 발생 방지 및 비수급 빈곤층 완화를 위한 추가 조치 필요성 검토 필요
 - 부양의무자 기준 및 재산 기준 완화를 통해 비수급 빈곤층 최소화를 추진하고 있으나 전망보다 실제 신규 수급가구가 더 많아 정확한 추계 필요
 - 생계급여 부양의무자 기준 완화 1단계: (전망) 2.1만 가구 < (실제) 2.9만 가구
 - 생계급여 부양의무자 재산 기준 완화: (전망) 1.2만 가구 < (실제) 2.2만 가구

□ 국민연금 사각지대 해소 노력 필요

- 국민연금 (제도내적) 사각지대는 '19년 말 기준 납부예외자* 327.7만명, 장기체납자** 106.2만명
 - 납부예외자는 2015년 451만명에서 2019년 328만명으로 꾸준히 감소하고 있으나, 장기체납자는 2015년 109만명에서 2019년 106만명으로 그 규모가 크게 감소하지 않음
 - * 납부예외자: 학생이나 실업자 등 국민연금의 적용대상자이나 소득이 없어 보험료의 납부 의무가 면제되는 사람
 - ** 장기체납자: 지역가입자 소득신고자 중 13개월 이상 보험료 체납자
- 지역가입자 및 비정규직에 대한 가입률 제고 방안 마련 필요
 - 지역가입자는 보험료 지원의 사각지대이며, 실제 2018년 기준 비농어민 지역가입자의 징수율은 68.23%로 지역가입자 농어민의 징수율 94.47%보다 26.24%p 낮음
 - 정부는 보험료 지원의 사각지대에 놓여있는 지역가입자에 대한 보험료 지원을 준비하고 있으므로 기존 보험료 지원 제도와 정합성을 고려한 사업 설계 필요
 - 비정규직의 공적연금 가입률('19년 37.9%)이 낮으므로 가입률 제고 방안 모색 필요
- 사회보험료 지원 사업의 효과성 제고 필요
 - 사회보험사각지대해소 사업은 '21년부터 기존가입자 지원 중단 예정이므로 변경된 제도가 안정될 때까지 일정 기간 동안은 기존가입자 지원 대상에 대한 고용유지 여부 및 납부이력 변화 등 모니터링 필요
 - 농어업인 연금보험료를 지원하고 있으나, 농어업인의 국민연금 가입률이 낮은 것으로 추정(60세 미만 대상 약 42.9% 추정)되므로 지원의 효과성 제고 필요
- 실업크레딧 지원의 효과성 제고 필요
 - 실업크레딧 수급자의 93.6%가 인정소득 상한액인 70만원 적용을 받고 있으며, 인정소득 70만원으로 실업크레딧을 12개월 수급하여도 연금 지급액에 미치는 효과가 크지 않을 것으로 예상되므로 지원의 실효성을 제고할 수 있는 방안 모색 필요

- 우리나라는 고용보험의 사각지대가 큰 상황에서 고용보험의 구직급여 수급자에게만 실업크레딧을 지원하고 있어 노동시장 내부자들에게만 혜택이 돌아간다는 한계가 있으므로, 보완할 수 있는 방안을 모색할 필요

라. 전달체계의 효율성

- 찾아가는 보건복지를 통한 수급권자 발굴체계의 효율성·효과성 제고 필요
 - 위기가구 발굴 체계 강화로 1차 발굴된 위기가구가 증가하고 있으므로 지역 복지수요에 맞는 읍면동 인력·역량 구비 필요
 - 정부는 읍면동 찾아가는 보건복지를 통해 기초생활보장 등 복지 사각지대 발굴
 - 유선 또는 방문 대상 증가('18년 36.7만명 → '19년 63.3만명)
- 생계급여·기초연금·장애인연금·장애(아동)수당 등 부정수급 환수 노력 필요
 - 부정수급 적발 및 환수 현황
 - '15~'19년 생계급여 부정수급액 1,058억원 환수율 63.7%
 - '15~'19년 기초연금 부정수급액 12억원, 환수율 78.8%
 - '15~'19년 장애인연금·장애(아동)수당 부정수급액 4억원, 환수율 42.4%
 - 국민기초생활보장 급여의 경우 부정수급 적발액이 매년 증가하고 있으므로 부정수급이 반복되지 않도록 예방·관리할 필요
 - 부정수급 적발액 '15년 148억원 → '19년 265억원
 - 기초연금·장애연금 등에 대하여는 적발의 실효성 제고 측면에서 부정수급의 환수율 제고 방안 마련 필요
 - 열악한 생활수준 등으로 환수가 어려운 사례는 별도 고려 필요
- 중앙정부 및 지방자치단체가 각각 추진하고 있는 자산형성지원사업들 간의 적절한 역할분배 방안을 모색하고 통합관리 방안을 마련할 필요
 - 중앙정부 추진 청년 대상 자산형성지원사업
 - 보건복지부 청년희망키움통장, 청년저축계좌사업
 - 중소벤처기업부 청년재직자 내일채움공제, 고용노동부 청년내일채움공제

- 주요 지자체 추진 청년 대상 자산형성지원사업
 - 서울시 희망두배 청년통장, 경기도 일하는 청년통장 등
- 여러 사업의 공통 대상자가 되는 사람들의 경우 새로운 사업이 도입될 때마다 기존 사업 가입자가 신규 사업으로 전환할 가능성이 있음
 - 중소벤처기업부 청년재직자 내일채움공제 사업 도입 시(2018년) 기존 내일채움공제 사업 가입자 중 청년재직자 내일채움공제 가입 요건에 부합하는 인원의 65.3%가 청년재직자 내일채움공제로 전환한 사례가 있음
- 연령, 소득, 근로 기준 등 가입 조건과 가입 기간 및 지원 금액 등 지원 내용이 상이하게 운영되고 있어 지원의 형평성이 훼손될 가능성이 있음
 - 보건복지부의 청년저축계좌사업의 경우 기존 사업과 대상이 중복되는 측면이 있음에도 지원 내용은 기존 사업의 약 3배 정도로 많음
- 소득 수준별 적정 지원수준 및 효과성에 대한 검토를 통하여 지원의 타당성과 형평성을 확보하고, 사업 추진의 효율성을 높이기 위한 통합 관리 방안을 마련할 필요

마. 사업의 효과성

- 기초생활보장 장기수급자에 대한 적절한 지원 방안 마련 필요
 - 기초생활보장 생계급여 수급자 중 10년 이상 수급자 비율은 43.8%, 20~50대 장기수급자 중 12.6%가 근로능력이 있음 판정
 - 조건불이행자²⁾ '14~'19년간 45.9% 증가('19년 2만 3,562명)하고 있으므로 원인 파악 및 개선 방안 모색 필요
- 다층노후소득보장을 구성하는 각 연금의 소득보장 기능 강화 필요
 - 국민연금
 - 2019년 12월 기준, 노령연금(특례·분할 제외) 평균 수급액은 52만 7,075원
 - 노후에 필요로 하는 월 최소생활비는 개인 84만원~120만원, 부부 140만원~195만원 수준(국민연금공단, '제7차 국민노후보장패널조사(2017년)')

2) 조건불이행자는 근로능력이 있는 생계급여 수급자 중 근로활동에 종사하지 않으면서 자활사업이나 취업성공패키지 등에도 참여하지 않는 사람들을 가리킴

- 명목소득대체율*('20년 44%)보다 실질소득대체율**('20년 22.4%)이 낮으므로 실질소득대체율을 관리 대상 지표로 설정하여 관리 필요
- * 명목소득대체율: 40년 동안 국민연금을 납부한 가상의 사람을 기준으로 하여 계산한 생애평균소득 대비 노후에 받을 수 있는 연금급여액 수준
- ** 실질소득대체율: 실제 국민연금에 가입되어있는 사람을 대상으로 계산한 생애평균소득 대비 노후에 받을 수 있는 연금급여액 수준

○ 퇴직연금

- 규모가 작은 사업장의 도입률이 낮고('18년 30인 미만 도입률 24%) 근로복지공단이 운영하는 중소기업 퇴직연금제도는 해지 사업장 수가 증가 추세이므로 영세·중소기업의 퇴직연금 활성화 방안 마련 필요
- 일시금 수령률('18년 일시금 수령계좌 97.9%)이 높고 중도인출이 증가('15~'18년 중도인출 인원 36.6% 증가)하므로 노후소득보장 기능 강화 방안 모색 필요

□ 장애인 대상 소득보장 사업의 적정 지원수준 검토 필요

- 장애로 인한 추가비용 보전을 위한 지원금(장애인연금 부가급여, 장애수당)은 실태조사 결과 나타난 실제 장애로 인한 추가비용 보다 낮은 수준
 - '20년 기준 장애인연금 부가급여는 월 최대 8만원, 장애수당은 월 최대 4만원, 장애아동수당은 월 최대 20만원 지급
 - 「2017년 장애인실태조사」 결과, '17년 기준 장애로 인한 추가비용은 중증장애인은 월 평균 24.2만원, 경증장애인은 월평균 10.5만원(18세 미만 장애인은 월 45.6만원 추가 소요)
- 장애인연금의 기초급여 단가는 기초연금 사업의 기준연금액에 단순 연동
 - 「장애인연금법」에 따르면 장애인연금의 기초급여는 장애인의 근로능력 상실에 따른 소득의 보전을 목적으로 하고 있어 일반 저소득 노인을 대상으로 하는 기초연금과 목적이 다름

□ 성과관리에 효과적인 평가 지표 발굴 및 관리 필요

- 국민기초생활보장 수급자 규모 확대를 단일 성과지표로 사용하기 보다는 근본적으로 동 제도의 강화가 빈곤완화에 미치는 영향을 지속적으로 분석·추적하는 등 성과관리를 위한 보완 방안을 마련할 필요

- 「제2차 사회보장기본계획」의 소득보장 분야 하위 성과목표인 노후소득대체율 증가 지표는 성과관리를 위한 목표로서 적절하지 않은 측면이 있음
 - '23년까지 국민연금 노후소득보장대체율*을 52%로 달성하겠다는 목표
 - * 국민연금 소득대체율(40.0%)+기초연금(30만원)의 소득대체율(12.0%)
 - 실제 국민연금의 현행 제도 상 명목소득대체율은 2028년까지 40%가 되도록 운영되고 있으며, 2023년 기준 명목소득대체율은 42.5%로 설정 목표와 차이가 있음
 - 정부는 기본계획 수립 전 이미 기초연금을 2021년까지 30만원으로 인상하겠다는 계획을 발표(1인당 월 30만원 지급 시 소득대체율 12%)하여 성과 관리지표로 적합하지 않음

1

분석 배경 및 목적

정부는 「사회보장기본법」에 따라 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키기 위한 지원의 일환으로 국민의 소득을 보장하는 다양한 제도를 시행하고 있다. 그중에는 최저생계를 보장하기 위한 국민기초생활보장 제도 등의 공공부조가 있고, 노후소득을 보장하기 위한 국민연금 및 특수직역연금 등의 공적연금과 기초연금, 퇴직연금, 농지연금 등의 제도가 있다.

그러나 여전히 높은 노인 빈곤율, 제도별 넓은 사각지대, 낮은 보장수준, 재정적 지속가능성에 대한 우려 등의 문제는 해결해야 할 과제로 남아있다. 먼저, 우리나라의 66세 이상 노인 빈곤율¹⁾은 2017년 기준 43.8%로 OECD 국가 중 1위로 나타나고 있다. 이는 2위인 에스토니아(37.2%)보다도 6.6%p 높은 수치이다.

이처럼 우리나라의 노인 빈곤율이 높게 나타나는 이유 중 하나는 소득보장 체계를 구성하고 있는 제도들의 실질적인 사각지대가 넓고 보장 수준이 충분하지 않기 때문이다. 특히, 노후소득보장 목적으로 시행되고 있는 각종 사회보장제도는 다른 국가보다 상대적으로 최근에 도입되어 포괄성과 보장성이 낮은 측면이 있다.²⁾ 이로 인해 소득보장체계를 구성하는 각 제도의 체계적인 기능 확대가 필요한 상황이다.

그러나 이와 동시에 소득보장 관련 제도의 재정의 지속가능성 제고 노력이 요구되고 있다. 공적연금은 재정수지가 악화되어 기금 고갈이 전망되는 상황이며, 기초생활보장 및 기초연금에 소요되는 재정은 급격하게 확대되고 있기 때문이다.

이에 본 보고서는 정부가 추진하고 있는 소득보장 제도 및 사업들을 대상으로 재정의 지속가능성과 대상의 포괄성, 전달체계의 효율성, 사업의 효과성 등을 중심

1) 처분가능소득 기준이며 중위소득 50% 이하 비율을 사용한 상대적 빈곤율 개념을 사용하였다.

2) 예를 들어, 국민연금의 경우 우리나라는 1988년 도입된 것과 달리 일본은 1942년 제도를 도입하였다. 세계 최초로 공적연금제도를 도입한 독일의 도입 시점은 1889년이다. 국민기초생활보장 제도의 경우 우리나라는 1998년에 도입되었으나 일본의 경우 1985년 도입되었다.

으로 주요 쟁점을 분석하여 개선과제를 도출하고자 하였다. 이를 통하여 우리나라의 소득보장 체계를 종합적인 관점에서 조망하는 데 기여하고 향후 정부의 정책 추진 과정에서 고려가 필요한 사항에 대하여 시사점을 제시하는 것을 목적으로 하였다.

본 보고서는 취약계층 대상 소득보장 사업과 노후소득보장체계를 분석의 대상으로 하고 있다. 분석 범위는 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」(2019.2.)의 소득보장 분야 과제가 포괄하는 사업들을 기초로 하되, 본 보고서가 포함된 「사회보장정책 분석」 기획보고서를 구성하는 각 권의 분석 범위를 고려하여 설정하였다.

「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」이 담고 있는 중점 추진과제 중 소득보장 분야의 과제는 ① 취약계층의 인간다운 삶을 위한 공공부조제도 역할 강화, ② 근로연령층 소득보장체계 확충, ③ 노후소득보장체계 확충 등 3가지 세부 과제로 구성된다. 이 중 근로연령층 소득보장체계 확충 등 고용분야의 정부 정책과 관련이 있는 것들은 기획보고서의 ‘고용’ 권에서 다루고, 본 보고서는 취약계층을 대상으로 하는 소득보장 목적의 공공부조와 노후소득보장체계를 분석 대상으로 설정하였다.³⁾

[「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」 중 소득보장 분야 세부과제]

세부과제	하부과제
1. 취약계층의 인간다운 삶을 위한 공공부조제도 역할 강화	① 기초생활보장제도의 포괄범위 확대 ② 자활사업의 효과성 제고 ③ 장애인 소득보장 강화
2. 근로연령층 소득보장체계 확충	① EITC 지원 확대로 일을 통한 빈곤탈출 유도 ② 청년구직활동지원금 도입으로 청년층의 생활안정 도모
3. 노후소득보장체계 확충	① 저소득 노인 소득보장을 위한 기초연금 단계적 인상 ② 국민연금의 소득보장 기능 강화 ③ 다층노후소득보장 체계 구축 ④ 노인일자리 확대

자료: 관계부처 합동, 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」, 2019.2.

3) 이에 따라 본 보고서의 분석범위와 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」의 소득보장 분야 세부 과제에서 정부가 관리하고 있는 재정사업 간에 약간의 차이가 발생한다. 사회보장위원회에 따르면, 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」은 추진 과제에 따른 예산만 담고 있을 뿐, 사회보장의 전체 사업을 포함하는 것은 아니다. 따라서 본 보고서에서 다루는 범위가 보다 포괄적이라고 할 수 있다.

분석의 대상이 되는 취약계층에 대한 소득보장 목적의 공공부조에는 빈곤층을 대상으로 하는 국민기초생활보장 제도 및 긴급복지 사업과 장애인을 대상으로 하는 장애인연금 및 장애수당 등이 있다. 국민기초생활보장 제도에는 다양한 목적의 급여가 있으므로 본 보고서에서는 기획보고서의 다른 권의 구성을 고려하여 생계급여와 자활급여에 초점을 맞추어 분석하였다.

이와 함께 본 보고서가 다루는 노후소득보장체계에는 기초연금, 국민연금, 특수직역연금(공무원·군인·사학연금 등), 퇴직연금, 농지연금 등이 포함된다. 기초연금과 농지연금은 정부 예산을 재원으로 하는 재정사업이며, 퇴직연금의 경우 중소기업을 대상으로 하는 퇴직연금 사업의 운영에 대한 정부 재정 지원이 일부 있다. 이와 달리 국민연금과 특수직역연금은 사회보험의 형태로 제도가 설계·운영되고 있다. 본 보고서는 정부의 재정지원 사업뿐 아니라 사회보험 방식으로 운영되는 제도까지 포괄하여 분석의 대상을 설정하였다.

[소득보장 분야 분석 대상]

세부과제	주요 제도 및 사업
취약계층 대상 소득보장	• 기초생활보장제도(생계급여, 자활급여 등) • 긴급복지 • 장애인연금, 장애(아동)수당
노후소득보장체계	• 기초연금 • 국민연금 • 특수직역연금(공무원연금, 군인연금, 사학연금 등) • 퇴직연금 • 농지연금

본 보고서의 작성 순서는 다음과 같다. 먼저 각 제도에 대한 개괄적인 설명과 함께 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」 및 관련 정부정책인 「제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)」(2017.8.), 「제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획」(2018.12.) 등을 검토하고, 관련 사업의 최근 5년간 재정투입 현황을 제시하였다. 그 다음 재정의 지속가능성과 대상의 포괄성, 전달체계의 효율성, 사업의 효과성 등을 중심으로 주요 쟁점을 분석하고 시사점을 도출하였다.

1

취약계층 대상 소득보장

가. 개요

(1) 국민기초생활보장 및 긴급복지 제도

정부는 「국민기초생활 보장법」에 근거하여 최저생계를 유지하지 못하는 빈곤층에게 생계, 의료, 주거 등의 기초생활을 보장하고 자립을 지원하기 위하여 기초생활보장 제도를 실시하고 있다. 동 법에 따른 급여에는 생계·의료·주거·교육·해산·장제·자활급여 등이 있다.

[기초생활보장제도 급여별 지원 기준 및 지원 내용('20년 기준)]

급여	수급권자 선정 기준	지원 내용
생계	기준중위소득의 30% 이하	기준중위소득의 30%와 소득인정액의 차액 지원
의료	기준중위소득의 40% 이하	급여대상 의료비 중 본인부담 비용 제외한 금액 지원
주거	기준중위소득의 45% 이하	(임차가구) 기준임대료 상한으로 임차료 지원 (자가가구) 주택 노후도에 따라 수선유지비용 지원
교육	기준중위소득의 50% 이하 가구의 초·중·고 학생	학용품비, 부교재비, 교과서대 등 지원
해산	생계·의료·주거급여 수급자	출산한 경우(출산예정 포함) 해산급여 지급
장제	생계·의료·주거급여 수급자	사망한 경우 장제급여 지급
자활	수급자 및 차상위 계층	자활근로 기회 및 자활근로에 따른 급여 지급, 취업알선 등

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 재작성

생계·의료·주거·교육급여는 2015년 7월부터 정부가 맞춤형 급여 제도를 도입함에 따라 차등적인 수급자 선정기준이 적용되고 있다. 2020년 기준 급여별 수급권자 선정기준을 살펴보면, 생계급여는 기준중위소득⁴⁾의 30% 이하, 의료급여는 기준

중위소득 40% 이하, 주거급여는 기준중위소득 45% 이하⁵⁾인 가구를 대상으로 하며, 교육급여는 기준중위소득 50% 이하 가구의 초·중·고등학교 학생을 대상으로 한다.⁶⁾

한편, 정부는 「긴급복지지원법」에 따라 저소득 가구가 갑작스러운 위기사유로 생계유지 등이 곤란한 경우에 대응하여 위기상황에서 신속하게 벗어나도록 지원하는 긴급복지 사업을 추진하고 있다. 동 사업은 가구소득이 기준중위소득 75% 이하인 가구 중 주소득자의 사망, 학대·가정폭력 등 위기상황으로 생계유지가 곤란한 가구를 대상으로 하며, 생계·의료·주거·교육·해산·장제 등 급여와 복지시설 이용 등을 지원한다.⁷⁾

[긴급복지 사업 급여별 지원 내용('20년 기준)]

급여		지원 내용
주 급여	생계	식료품비, 의복비 등 1개월 생계유지비
	의료	각종 검사, 치료 등 의료서비스 지원
	주거	국가·지자체 소유 임시거소 제공 또는 타인 소유의 임시거소 제공
	복지시설 이용	사회복지시설 입소 또는 이용서비스 제공
부가 급여	교육	초·중·고 학생 학비 지원
	기타	연료비(동절기), 해산비, 장제비, 전기요금

주: 주거급여는 제공자에게, 복지시설이용 급여는 시설운영자에게 비용을 지급함

자료: 보건복지부

- 4) 기준중위소득은 매년 보건복지부 중앙생활보장위원회에서 결정한다. 2020년도 기준중위소득은 아래와 같다.

구분	1인	2인	3인	4인	5인	6인
2020년도 기준중위소득(원/월)	1,757,194	2,991,980	3,870,577	4,749,174	5,627,771	6,506,368

자료: 보건복지부

- 5) 주거급여는 최근 3년 동안 선정기준을 점차 완화하였다(~2018년 기준중위소득 43% 이하 가구 → 2019년 기준중위소득 44% 이하 가구 → 2020년 기준중위소득 45% 이하 가구).
- 6) 국민기초생활보장 제도의 구체적인 대상 및 지원 내용은 pp.18~20의 [참고]에 정리되어 있다.
- 7) 긴급복지 사업의 구체적인 대상 및 지원 내용은 pp.21~22의 [참고]에 정리되어 있다.

(2) 자활 지원

정부는 국민기초생활보장 수급자를 포함한 저소득층이 근로를 통하여 자립할 수 있도록 자활을 지원하고 있다. 「국민기초생활 보장법」에 근거한 관련 사업으로는 보건복지부가 추진하는 자활사업과 자산형성지원사업이 있다.

[자활지원 사업 대상 및 지원 내용('20년 기준)]

사업	지원 대상	지원 내용
자활사업 (2000~)	기초생활수급자 및 차상위계층 ⁸⁾	자활근로사업단에 참여하여 근로한 대가로 급여 지급 - 근로유지형, 사회서비스일자리형, 인턴·도우미형, 시장진입형 등 ⁹⁾
자산형성 지원사업 (2010~)	일반 노동시장 및 자활근로사업단에서 일하는 기초생활수급자 및 차상위계층	대상자의 저축액 대하여 일정 비율로 정부가 지원금을 매칭해 줌으로써 목돈을 마련할 수 있게 지원

주: 1. ① 근로유지형: 현재의 근로능력 및 자활의지를 유지하면서 향후 상위 자활사업 참여를 준비하는 유형
 ② 사회서비스일자리형: 사회적으로 유용한 일자리 제공으로 참여자의 자활능력 개발과 의지를 고취하여 향후 시장진입을 준비하는 사업
 ③ 인턴·도우미형: 지자체, 지역자활센터, 사회복지시설, 일반기업체 등에서 기술·경력을 쌓아 자활을 도모하는 유형
 ④ 시장진입형: 일정기간 내에 자활기업 창업을 통한 시장진입을 준비하는 유형
 2. 자산형성지원사업의 보건복지부 재정사업명은 '근로능력 있는 수급자의 탈수급 지원'임
 자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 재작성

자활사업은 자활을 위한 근로의 기회를 제공하여 탈빈곤을 촉진하고자 하는 사업으로 기초생활보장 수급자 외에도 기준중위소득 50% 이하의 차상위계층이 희망하는 경우 참여할 수 있다. 자활사업 참여자는 자활지원계획 및 자활역량평가 결과에 따라 자활근로사업에 배치되어 참여하고 근로의 대가로 급여(자활급여)를 지

8) 구체적인 자활사업 참여 자격은 다음과 같다. ① 근로능력이 있어 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 수급하는 자(조건부수급자), ② 생계·의료급여 수급자 중 자활사업 및 취업성공패키지에 참가하여 발생한 소득을 제외한 소득인정액이 기준중위소득의 40% 이하인 자(자활급여특례자), ③ 생계·의료·주거·교육급여 수급권자 중 참여 희망자 및 의료급여특례, 자활급여특례가구의 근로능력이 있는 가구원 중 자활사업 참여 희망자, ④ 근로능력이 있고 소득인정액이 기준중위소득 50% 이하인 비수급권자 중 자활사업 참여 희망자, ⑤ 근로능력이 있는 시설수급자 중 자활사업 참여 희망자

9) 자활근로 유형에 대한 구체적인 설명은 p.20의 [참고]에 정리되어 있다.

급받는다. 기초생활보장제도 체계 안에서 보면, 근로능력이 있는 것으로 판명된 생계급여 수급권자가 근로활동에 종사하지 않는 경우 자활사업이나 취업성공패키지에 참여하는 조건으로 생계급여 수급자격이 유지되도록 제도가 설계되어 있다.¹⁰⁾

한편, 「국민기초생활 보장법」¹¹⁾에는 기초생활보장 수급자 및 차상위자의 자활을 위하여 자산 형성에 대한 재정 지원을 할 수 있다고 명시되어 있다. 이에 따라 동 법에 근거하여 보건복지부는 근로능력이 있는 기초생활보장 수급자의 탈수급 지원의 일환으로 2010년부터 자산형성지원사업을 운영하고 있다. 이 사업은 기초생활보장 급여 수급자와 차상위자가 자활에 필요한 자산을 형성할 수 있도록 대상자 본인이 저축한 금액에 일정 비율로 정부 지원금을 매칭해 지급하는 사업이다.

보건복지부가 추진하고 있는 자산형성지원사업에는 생계·의료급여 수급자를 대상으로 하는 희망키움통장Ⅰ과 주거·교육급여 수급자 등 차상위계층을 대상으로 하는 희망키움통장Ⅱ, 자활근로사업단 3개월 이상 참여자를 대상으로 하는 내일키움통장이 있다. 또한, 생계급여 수급자 중 근로·사업소득이 기준중위소득의 20% 이상인 만 15~34세 청년을 대상으로 하는 청년희망키움통장이 2018년 도입되었으며¹²⁾, 이상의 4개의 사업에 더하여 2020년 4월부터는 청년저축계좌가 신설되었다.

10) 이에 따라 고용노동부의 취업성공패키지 사업도 자활 관련 사업에 포함된다고 할 수 있다. 그러나 본 보고서가 포함된 기획보고서에서는 고용 분야 분석이 별권으로 존재하므로 본 보고서에는 취업성공패키지 사업을 제외하고 분석하였다.

11) 「국민기초생활 보장법」 제18조의4(자산형성지원) ① 보장기관은 수급자 및 차상위자가 자활에 필요한 자산을 형성할 수 있도록 재정적인 지원을 할 수 있다.
<이하 생략>

12) 청년희망키움통장의 경우 생계급여 수급을 위한 소득평가 시 근로·사업소득 중 10만원을 공제하여 지급되는 생계급여액이 공제액만큼 증가되도록 하고, 증가된 10만원의 생계급여를 급여로 직접 지급하는 것이 아니라 청년희망키움통장에 적립되도록 하여 실제로는 본인의 저축 부담이 없도록 설계되어 있다.

[저소득층을 위한 자산형성지원사업 유형 및 내용('20년 기준)]

구분	대상	지원내용	
		본인저축액	정부지원
희망키움통장Ⅰ (2010.4.~)	일하는 생계·의료급여 수급 가구 중 신청 당시 가구 전체의 총 근로·사업소득이 기준중위소득 40%의 60% 이상인 가구 * 지급조건: 3년 이내 생계·의료급여 탈수급	월 5만원 또는 10만원	소득비례정립 ¹⁾ (평균 월 334,000원, 최대 월 627,000원)
희망키움통장Ⅱ (2014.7.~)	중위소득 50% 이하 차상위계층 중 현재 근로활동 중이며 근로·사업 소득 있는 가구 * 지급조건: 자립역량교육 이수 및 사례관리	월 10만원	월 10만원 (1:1 매칭)
내일키움통장 (2013.3.~)	자활근로사업 참여자 (신청 당시 최근 1개월 이상 월 실제 근무 일수 12일 이상 참여자) * 지급조건: 3년 이내 탈수급 또는 일반노동 시장 취·창업	월 5만원 또는 10만원	내일근로장려금 ⁴⁾ (1:1 매칭) + 내일키움장려금(매칭) (시장진입형 1:1, 사회서비스형 1:0.5) + 내일키움수익금 ⁵⁾ (최대 월 15만원)
청년희망키움 통장 (2018.4.~)	생계급여 수급 가구에 포함된 만 15~39세 청년 ³⁾ * 지급조건: 3년 이내 생계급여 탈수급	본인저축 없음	생계급여 지급 시 근로·사업소득 10만원을 추가 공제하여 저축 + 소득비례적립 ²⁾ (평균 295,000원, 최대 496,000원)
청년저축계좌 (2020.4.~)	일하는 만 15~39세의 청년 중 근로·사업 소득이 1인가구 기준중위소득의 50% 이하 * 지급조건: 꾸준한 근로, 연 1회 총 3회 이상 교육이수, 1개 이상 국가공인자격증 취득	월 10만원	월 30만원 (1:3 매칭)

주: 희망키움통장 I 및 II의 근로소득 산정 시 국가 또는 지자체가 인건비 전액을 직접 지급하는 재정 지원 일자리 사업(자활근로, 공공근로 등) 및 사회적 일자리 서비스 사업(노인·장애인일자리사업 등) 소득은 근로소득의 범위에서 제외됨

1) [가구 총 소득 - (기준중위소득 40% * 0.6)] * 장려율(5만원 적립시 0.43, 10만원 적립시 0.85)

2) 청년 총 소득 * 45%(장려율)

3) 35~39세는 2019년 4월부터 대상으로 포함되었으며, 2019년까지 청년 본인의 근로·사업 소득이 1인가구 기준중위소득의 20% 이상인 청년을 대상으로 하였으나 2020년부터 일하는 수급청년 전체로 대상자가 확대됨

4) 내일근로장려금은 2016년부터 신설

5) 자활근로사업단에서 발생한 수익금의 50%를 해당 사업단에 참여하고 있는 내일키움통장 가입자에게 배분함

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 작성

(3) 장애인 소득보장

정부는 「장애인연금법」에 따라 18세 이상 중증장애인(중전 장애등급 1~2급 및 3급 중복) 중 소득 수준이 낮은 사람에게 근로능력의 상실 등으로 인한 소득 하락과 장애로 인하여 추가로 드는 비용을 보전하기 위하여 장애인연금을 지급하고 있다. 또한, 「장애인복지법」에 따라 18세 이상 경증장애인(중전 장애등급 3~6급)과 18세 미만 등록 장애인(중전 장애등급 1~6급) 중 소득 수준이 낮은 사람에게 장애로 인한 추가적 비용을 보전하기 위한 목적으로 장애수당과 장애아동수당을 지급하고 있다.

[장애인 소득보장 지원 사업 지원 대상 및 지원내용('20년 기준)]

구분	지원 대상	지원 내용																									
장애인 연금	18세 이상 중증장애인(중전 장애등급 1~2급 및 3급 중복) 중 소득 인정액이 선정 기준액 ¹⁾ 이하인 자	- 기초급여 지급: 근로능력의 상실 또는 현저한 감소로 인하여 줄어드는 소득을 보전해 주기 위하여 급여 지급																									
		- 부가급여 지급: 장애로 인하여 추가로 드는 비용의 전부 또는 일부를 보전해 주기 위하여 지급																									
		<table><tr><th colspan="2">구분</th><th>기초급여</th><th>부가급여</th></tr><tr><td rowspan="2">생계·의료급여 수급자</td><td>18~64세</td><td>최대 30만원</td><td>8만원</td></tr><tr><td>65세 이상</td><td>-²⁾</td><td>38만원</td></tr><tr><td rowspan="2">차상위계층 (교육·주거급여 수급)</td><td>18~64세</td><td>최대 30만원</td><td>7만원</td></tr><tr><td>65세 이상</td><td>-</td><td>7만원</td></tr><tr><td rowspan="2">차상위계층 초과</td><td>18~64세</td><td>최대 25만 4,700원</td><td>2만원</td></tr><tr><td>65세 이상</td><td>-</td><td>4만원</td></tr></table>	구분		기초급여	부가급여	생계·의료급여 수급자	18~64세	최대 30만원	8만원	65세 이상	- ²⁾	38만원	차상위계층 (교육·주거급여 수급)	18~64세	최대 30만원	7만원	65세 이상	-	7만원	차상위계층 초과	18~64세	최대 25만 4,700원	2만원	65세 이상	-	4만원
		구분		기초급여	부가급여																						
		생계·의료급여 수급자	18~64세	최대 30만원	8만원																						
			65세 이상	- ²⁾	38만원																						
차상위계층 (교육·주거급여 수급)	18~64세	최대 30만원	7만원																								
	65세 이상	-	7만원																								
차상위계층 초과	18~64세	최대 25만 4,700원	2만원																								
	65세 이상	-	4만원																								
장애수당	18세 이상 경증장애인(중전 장애등급 3~6급) 중 기초생활보장 수급자 및 차상위계층 ³⁾ 이하	장애로 인하여 추가로 드는 비용의 전부 또는 일부를 보전해 주기 위하여 수당 지급																									
		- 기초생활보장 수급자 및 차상위계층: 월 4만원 - 생계·의료급여 시설수급자: 월 2만원																									
장애아동 수당	18세 미만 등록장애인(중전 장애등급 1~6급) 중 기초생활보장 수급자 및 차상위계층 이하	<table><tr><th>구분</th><th>생계·의료급여</th><th>주거·교육급여</th><th>차상위</th><th>생계·의료급여 시설수급</th></tr><tr><td>중증</td><td>월 20만원</td><td>월 15만원</td><td>월 15만원</td><td>월 7만원</td></tr><tr><td>경증</td><td>월 10만원</td><td>월 10만원</td><td>월 10만원</td><td>월 2만원</td></tr></table>	구분	생계·의료급여	주거·교육급여	차상위	생계·의료급여 시설수급	중증	월 20만원	월 15만원	월 15만원	월 7만원	경증	월 10만원	월 10만원	월 10만원	월 2만원										
		구분	생계·의료급여	주거·교육급여	차상위	생계·의료급여 시설수급																					
중증	월 20만원	월 15만원	월 15만원	월 7만원																							
경증	월 10만원	월 10만원	월 10만원	월 2만원																							

주: 1) 장애인연금의 선정기준액은 2020년 기준 단독가구 122만원, 부부가구 195.2만원

2) 65세 이상 장애인연금 수급자는 기초급여액 대신 기초연금 수급

3) 차상위계층: 기준중위소득 50% 이하

자료: 보건복지부 제출 자료를 바탕으로 제작성

나. 재정투입 현황

(1) 국민기초생활보장 및 긴급복지 제도

국민기초생활보장 제도에 포함되는 급여에 대한 재정사업은 총 6개로 보건복지부, 국토교통부, 교육부 등 3개 부처를 통해 운영되고 있다. 2020년도 예산에 총 13조 3,681억원이 편성되어 전년대비 9.3% 증액되었다. 그중 생계급여는 2020년 4조 3,379억원이 편성되어 2019년 예산 대비 15.3%가 증가하였다.

2016년부터 2020년까지 5년 간 기초생활보장 급여와 관련된 재정사업의 예산 규모는 연평균 8.8% 증가한 것으로 나타나고 있다. 이 중 생계급여는 동 기간 연평균 6.4% 증가하였고, 자활급여 지급을 위한 자활사업 예산은 연평균 11.2% 증가하였다.

[기초생활보장 급여 및 긴급복지 사업 예산 현황]

(단위: 억원, %)

소관부처	사업명	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증가율	
							(B-A)/A	연평균
기초생활보장 합계		97,847	103,678	107,519	125,214	136,861	9.3	8.8
복지부	생계급여	33,893	36,837	37,216	37,216	43,379	15.3	6.4
복지부	의료급여경상보조	48,192	52,427	53,732	64,374	70,038	8.8	9.8
국토부	주거급여 지원	10,289	9,471	11,252	16,729	16,305	△2.5	12.2
교육부	교육급여	1,451	1,282	1,312	1,317	1,016	△22.8	△8.5
복지부	재산장제급여	220	234	250	338	315	△6.8	9.3
복지부	자활사업	3,802	3,426	3,756	5,240	5,808	10.8	11.2
복지부	긴급복지	1,213	1,213	1,113	1,626	3,656	124.9	31.8

주: 1. 각 연도 추경 기준(2020년 추경은 4월 30일 기준)

2. 2020년도 긴급복지 예산이 전년 대비 124.9% 증가한 것은 코로나 대응을 위한 추경 때문

자료: 보건복지부, 국토교통부, 교육부 자료를 바탕으로 재작성

한편, 긴급복지에 대한 2020년 본예산은 1,656억원(전년대비 1.9% 증가)이었으나, 코로나 대응을 위한 추경을 통해 예산액이 3,656억원으로 증가하였다. 이에 긴급복지 사업 예산은 전년대비 124.9% 증가하게 되었다.

(2) 자활 지원

국민기초생활보장 급여 중 자활급여는 자활근로에 대한 급여의 형태로 지급이 되는데, 자활근로 참여자를 대상으로 복지 수요를 파악하고 필요한 다양한 자원을 연결시켜주는 자활사례관리 사업을 함께 추진하고 있다. 동 사업은 2017년까지 자활사업의 내역사업으로 편성되었다가 2018년부터 사례관리 전달체계 개선 사업의 내역사업으로 분리되었다.

이 외에 「국민기초생활 보장법」에 근거하여 자활 지원의 일환으로 추진되는 자산형성지원사업(희망키움통장I, 희망키움통장II, 내일키움통장, 청년희망키움통장, 청년저축계좌)은 보건복지부의 근로능력 있는 수급자의 탈수급 지원 사업을 통해 추진되고 있다.

이와 같은 자활지원과 관련된 정부 재정사업¹³⁾에 대한 2020년 예산은 1,023억 원으로 전년대비 28.2% 증가하였다. 특히, 2020년부터 자산형성지원사업에 대한 예산 사업인 근로능력 있는 수급자의 탈수급 지원 사업의 내역사업으로 청년저축계좌가 신규로 편성됨에 따라 동 사업의 2020년 예산에 2019년 대비 28.8% 증가한 1,006억원이 편성되었다.

[자활지원 관련 재정사업 예산 현황]

(단위: 백만원, %)

소관 부처	사업명	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증가율	
							(B-A)/A	연평균
보건 복지부	자활사례관리 ^{*)}	1,188	1,387	1,423	1,693	1,740	2.8	10.0
	근로능력 있는 수급자의 탈수급 지원	67,847	80,401	82,883	78,090	100,561	28.8	10.3
합 계		69,035	81,788	84,306	79,783	102,301	28.2	10.3

주: 각 연도 추정 기준(2020년 추경은 4월 30일 기준)

^{*)} 자활사례관리 사업은 2017년까지 자활사업 안에 편성되어 있었으며, 2018년부터는 사례관리 전달체계 개선 사업의 내역사업임

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 재작성

13) 이 외에 정부는 자활사업의 일환으로 2003~2015년 생업자금 융자 사업을 실시하였다. 2020년 현재 이에 대한 이차보전을 지원하는 이차 및 손실보전금 사업이 있으며, 이에 대한 2020년 예산은 2,200만원이다. 그러나 2016년부터 생업자금 융자 사업은 폐지되었기 때문에 동 이차보전에 대한 예산 사업은 보고서에서 제외하였다.

(3) 장애인 소득보장

저소득 장애인을 대상으로 하는 소득지원 사업인 장애인연금과 장애수당에 대한 2020년 예산은 9,180억원으로 전년대비 8.1% 증가하였다. 특히, 장애인연금의 예산 증가율이 높은 것으로 나타나고 있는데, 장애인연금에 대한 2020년 예산은 7,862억원이며 이는 전년대비 9.2% 증가한 것이다.

[장애인 소득지원 관련 재정사업 예산 현황]

(단위: 억원, %)

소관 부처	사업명	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증가율	
							(B-A)/A	연평균
보건 복지부	장애인연금	5,585	5,600	6,009	7,197	7,862	9.2	8.9
	장애수당(기초)	776	781	750	755	766	1.5	△0.3
	장애수당(차상위등)	551	546	548	543	552	1.8	0.0
합 계		6,911	6,927	7,306	8,495	9,180	8.1	7.4

주: 각 연도 추정 기준(2020년 추경은 4월 30일 기준)

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 재작성

다. 관련 정부 정책 추진 계획

(1) 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」

정부가 제시한 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」의 소득보장 분야는 상대적 빈곤율을 2017년 17.4%에서 2023년까지 15.5%, 2040년까지 11.3%로 낮추겠다는 목표를 설정하고, ‘취약계층의 인간다운 삶을 위한 공공부조제도 역할 강화’와 ‘노후소득보장체계 확충’이라는 2가지 세부과제를 설정하고 있다.

이 중 ‘취약계층의 인간다운 삶을 위한 공공부조제도 역할 강화’에 대한 성과목표는 기초생활보장제도의 비수급 빈곤층을 2018년 89만명에서 2023년 47만명까지 낮추겠다는 것이다. 과제의 주요 내용으로는 ① 기초생활보장제도의 포괄범위 확대, ② 자활사업의 효과성 제고, ③ 장애인 소득보장 강화 등이 포함되어 있다.

[「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」의 소득보장 분야 세부과제①]

구 분	내 용
세부과제	취약계층의 인간다운 삶을 위한 공공부조제도 역할 강화
성과 목표	기초생활보장제도 비수급 빈곤층: 89만명('18) → 47만명('23)
과제 및 주요 추진계획	① 기초생활보장제도의 포괄범위 확대 - 부양의무자 기준 단계적 폐지 - 기준중위소득 산출 가구 기준 변경 방안 검토 - 수급자 및 부양의무자 가구의 보유재산 기준 완화 - 기초생활보장제도 기준선 조정방안 중장기 검토
	② 자활사업의 효과성 제고 - 자활급여 단가 현실화 - 자활근로소득공제 제도입 - 자활참여 탈수급자에 대한 자립지원 특례 도입 등 자활성공 보상 강화
	③ 장애인 소득보장 강화 - 장애인연금 기초급여액 월 30만원으로 단계적 인상 - 장애인연금 대상자 선정에 필요한 종합판정도구를 마련 - 장애인연금 지원 확대여부 검토

자료: 관계부처합동, 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」, 2019.2.

구체적으로는 기초생활보장제도의 수급자 선정 시 사용되는 부양의무자 기준과 재산 기준 등을 조정하여 제도의 포괄범위를 확대하고, 자활급여 단가를 인상하고 자활근로소득공제 및 자립지원 특례를 도입하여 자활사업의 효과성을 제고하며, 장애인연금의 지급액 인상 및 종합판정도구 마련 등을 통해 장애인에 대한 소득보장을 강화하겠다는 방침을 담고 있다.

(2) 「제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)」, 「기초생활보장 자활급여 기본계획(2018~2020)」

「국민기초생활 보장법」은 정부가 3년 주기로 기초생활보장 기본계획을 수립하도록 하고 있다. 이에 정부는 2017년 8월 「제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)」¹⁴⁾을 수립하여 추진하고 있다.

동 계획은 ① 빈곤 사각지대 해소, ② 국민 최저선 보장, ③ 빈곤에서 탈출하는 사다리 복원, ④ 위기안전망 구축, ⑤ 제도의 지속가능성 제고 등 5개 분야에 대하여 12개의 주요 추진과제를 설정하고 있다. 이를 통하여 2020년까지 수급자 규모를 인구 대비 4.8% 수준인 252만명(161만 가구)으로 확대하고 비수급 빈곤층을 최소화하겠다는 목표를 제시하고 있다.

「제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)」 주요 추진 과제]

추진과제	
1. (사각지대) 빈곤 사각지대 해소	① 부양의무자 기준 단계적 폐지 ② 수급자 재산 기준 현실화
2. (보장수준) 국민 최저선 보장	① (의료급여) 의료비 부담 경감 ② (주거급여) 주거비 부담 완화 ③ (교육급여) 교육 기회 보장 ④ (생계급여) 최저생활보장 강화
3. (빈곤탈출) 빈곤에서 탈출하는 사다리 복원	① 자활일자리 확대 ② ‘청년’ 등 근로빈곤층 인센티브 확충
4. (빈곤예방) 위기안전망 구축	① 차상위계층 대상 다층적 보호 강화 ② 복지 대상 체계적 발굴 및 지원 확대
5. (이행기반) 제도의 지속가능성 제고	① 사후관리 강화 ② 급여의 적정 이용 유도

자료: 관계부처합동(보건복지부·국토교통부·교육부), 「제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)」, 2017.8.

한편, 보건복지부는 「제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)」 수립에 맞추어 「기초생활보장 자활급여 기본계획(2018~2020)」(2017.8.)을 수립하였다. 동 계획은 ‘빈곤층의 중산층 진입을 위한 자립지원 강화’라는 비전을 설정하고, ① 자활사

14) 맞춤형 급여체계를 도입한 2015년 7월 시행 「국민기초생활 보장법」에 따라 최초로 수립된 3개년 종합계획(부칙에 따라 최초 종합계획은 개정법 시행 2년 이내 수립)으로 보건복지부, 국토교통부, 교육부 등 관계부처와 민간전문가가 참여하는 중앙생활보장위원회의 의결(17. 8. 9.)을 거쳐 확정하였다.

업 지원대상 확대, ② 자활프로그램 다양화, ③ 경쟁력 있는 자활기업 육성, ④ 자산형성 지원 확대, ⑤ 자활인프라 및 교육체계 개편 등의 추진과제를 설정하였다.

〔「기초생활보장 자활급여 기본계획(2018~2020)」 주요 추진 과제〕

추진과제	
1. 자활지원 확대를 통한 저소득층 빈곤탈출 지원	① 조건부수급자 취업우선 지원제도 개선 ② 자활사업 참여 보상 강화 ③ 수급자 자활노력 이행 강화
2. 자활프로그램 다양화 및 성과지표 개선	① 자활근로프로그램 다양화 ② 성과관리지표 개선
3. 경쟁력 있는 자활사업단·자활기업 육성	① 자활기업 경영관리지원단 설치 ② 매출 활성화 지원
4. 자산형성 지원을 통합 자립유인 강화	① 자산형성 프로그램 다양화 ② 지원체계 개편
5. 자활인프라 및 참여자 교육체계 혁신	① 한국자활진흥원 설립 ② 지역자활센터 기능 및 운영체계 재정립 ③ 현장 중심의 자활교육체계 개편

자료: 보건복지부, 「기초생활보장 자활급여 기본계획(2018~2020)」, 2017.8.

(3) 「제5차 장애인정책종합계획(2018~2022)」

정부가 「장애인복지법」에 따라 수립한 「제5차 장애인정책종합계획(2018~2022)」에는 장애인의 경제자립기반강화에 대한 과제가 포함되어 있다. 정부가 제시한 ‘장애인도 더불어 잘 살기 위한 경제자립기반 강화’ 전략은 ① 장애인 소득보장 급여 개편, ② 소득보장과 고용지원 서비스의 연계 강화의 두 가지 세부과제로 구성된다.

[「제5차 장애인정책종합계획(2018~2022)」의 장애인 경제자립기반 강화 관련 과제]

세부과제	주요 추진계획
장애인 소득보장 급여개편	① 장애인연금 기초급여액 인상 - 장애인연금 기초급여를 '21년 30만원까지 인상 ② 장애로 인한 추가 비용 보전 급여 현실화 - 장애인연금 부가급여, 장애수당의 단계적 인상 방안 마련('22) - 추가비용 보전은 소득수준보다 장애특성·연령 등 고려하는 개선방안 연구
소득보장과 고용지원 서비스의 연계 강화	① 소득보장 대상 선정방안 개선 및 전달체계 구축 - 장애등급제 폐지에 따라 지급 대상자 선정을 위한 새로운 기준 마련 - 근로능력이 인정되는 중증장애인 고용서비스 지원 확대를 위한 관련 부처 연계 강화 ② 장애인근로자 소득수준 향상을 위한 고용지원 제도 개편 - 장애인근로자 임금수준 향상 및 장애인 고용 유인 제고를 위해 장려금 제도 개편 추진 - 최저임금 적용제외 최소화 ③ 국민기초생활보장제도의 장애인 소득공제 방식 개선 - 50% 정률 공제 → 정액공제 + 초과분 정률공제 방식으로 개선

자료: 관계부처합동, 「제5차 장애인정책종합계획(2018~2022)」, 2018.4.

주요 내용으로는 먼저, 장애인연금 기초급여액을 인상하고 장애로 인한 추가 비용 보전 급여를 현실화 하는 등 소득보장 급여를 개편하겠다는 것이다. 또한, 소득보장 급여 지급대상자 선정 체계를 개편하고 장애인근로자를 위한 고용지원 제도 및 기초생활보장 소득공제 방식을 개선하겠다는 계획이다. 정부는 이를 통하여 장애인 빈곤율을 2015년 31.5%에서 2023년 25%로 감소시킨다는 목표를 설정하였다.

[참고] 국민기초생활보장 급여별 지원내용 세부사항(2020년 기준)

(1) 생계급여

- 선정기준: 기준중위소득¹⁵⁾의 30% 이하 가구
- 지원내용: 기준중위소득의 30%와 소득인정액의 차액

(2) 의료급여

- 선정기준: 기준중위소득의 40% 이하 가구
- 지원내용: 급여대상 의료비 중 본인부담 비용 제외한 금액 지원

[본인부담액]

구분	1차(의원)	2차(병원, 종합병원)	3차(상급종합병원)	약국	상한액
1종	입원	없음	없음	없음	-
	외래	(원내) 1,500원 (그 외) 1,000원	(원내) 2,000원 (그 외) 1,500원	(원내) 2,500원 (그 외) 2,000원	(처방) 500원 (직접) 900원
2종	입원	의료급여비용총액의 10%			-
	외래	(원내) 1,500원 (그 외) 1,000원	의료급여비용총액 의 15%	의료급여비용총액 의 15%	(처방) 500원 (직접) 900원

자료: 보건복지부

(3) 주거급여

- 선정기준: 기준중위소득의 45% 이하 가구
- 지원내용
 - 임차가구(임차급여): 가구원수별·지역별(1·2·3·4급지) 기준임대료를 상한으로 실제임차료*와 기준임대료** 중 적은 금액을 지급(소득인정액이 생계급여 선정기준액 이하인 가구는 100% 지급, 그 외는 자기 부담분(자기부담률 0.3) 공제 후 지원)

15) 2020년 기준중위소득 및 생계·의료·주거·교육급여별 선정기준(원/월)

가구원 수	1인	2인	3인	4인	5인	6인
기준중위소득	175만7,194	299만1,980	387만 577	474만9,174	562만7,771	650만6,368
생계급여(중위 30%)	52만7,158	89만7,594	116만1,173	142만4,752	168만8,331	195만1,910
의료급여(중위 40%)	70만2,878	119만6,792	154만8,231	189만9,670	225만1,108	260만2,547
주거급여(중위 45%)	79만 737	134만6,391	174만1,760	213만7,128	253만2,497	292만7,866
교육급여(중위 50%)	87만8,597	149만5,990	193만5,289	237만4,587	281만3,886	325만3,184

자료: 보건복지부

* 실제임차료 = 월임차료+보증금 환산액(연 4% 적용)

** 기준임대료(만원/월)

가구원수	1급지(서울)	2급지(경기·인천)	3급지(광역시·세종시)	4급지(그 외 지역)
1인	26.6	22.5	17.9	15.8
2인	30.2	25.2	19.8	17.4
3인	35.9	30.2	23.6	20.9
4인	41.5	35.1	27.4	23.9
5인	42.9	36.5	28.5	24.9
6인	50.4	43.0	33.1	29.1

주: 가구원수가 7인 이상인 경우 가구원 2인 증가시 마다 기준임대료 10% 증가

자료: 보건복지부

- 자가가구(수선유지급여): 주택의 노후도(경·중·대보수) 및 소득수준에 따라 수선비용 지원

구분	수선비용	수선 주기	소득 인정액		
			중위소득 30% 이하	중위소득 30% 초과~35% 이하	중위소득 35% 초과~45% 이하
경보수	457만원	3년	100% 지원	90% 지원	80% 지원
중보수	849만원	5년			
대보수	1,241만원	7년			

자료: 보건복지부

(4) 교육급여

- 선정기준: 기준중위소득의 50% 이하 가구의 초·중·고 학생
- 지원내용

구분	부교재비(연간)	학용품비(연간)	교과서(연간)	입학금·수업료(분기별)
초등학생	134,000원	72,000원	-	-
중학생	212,000원	83,000원	-	-
고등학생	339,200원	83,000원	해당 학년 정규 교육과정에 편성된 교과목 교과서 전체	학교장이 고시한 금액 전액

자료: 교육부

(5) 해산급여

- 대상: 생계·의료·주거급여 수급자 중 출산한 경우(사산 또는 유산 포함)
- 지원내용: 1인당 70만원(쌍둥이 출산시 140만원)

(6) 장제급여

- 대상: 생계·의료·주거급여 수급자 중 사망한 경우
- 지원내용: 1가구당 80만원

(7) 자활급여

- 대상: 다음 중 하나에 해당하는 자
 - 조건부수급자: 근로능력이 있어 자활사업 참여를 조건으로 생계급여를 수급하는 자
 - 자활급여특례자: 생계·의료급여 수급자 중 자활사업·취업성공패키지 참가로 발생한 소득을 제외한 소득인정액이 기준중위소득의 40% 이하인 자
 - 생계·의료·주거·교육급여 수급권자 중 참여 희망자 및 의료급여특례, 자활급여특례가구의 근로능력이 있는 가구원 중 자활사업 참여 희망자
 - 근로능력이 있고 소득인정액이 기준중위소득 50% 이하인 사람 중 비수급권자 중 자활사업 참여 희망자
 - 근로능력이 있는 시설수급자 중 자활사업 참여 희망자

○ 자활근로 유형

구 분	내 용
시장진입형	총 사업비의 30% 이상 매출액이 발생하고 일정 기간 내에 자활기업 창업을 지향
복지·자활도우미 인턴형	자활사업 대상자가 지방자치단체, 지역자활센터, 사회복지시설 등에서 인턴사원으로 근로하며 기술·경력 축적을 통해 취업을 통한 자활 도모
사회서비스형	사회적으로 유용한 일자리(간병서비스 등)를 제공하며, 총 사업비의 10% 이상 매출액이 발생하고 향후 자활기업 창업을 지향
근로유지형	근로능력 및 자활의지가 낮은 참여자를 대상으로 함

주: 1. 근로유지형은 원칙적으로 시군구 전체 자활근로사업 참여자의 25% 미만으로 실시
 2. 시장형·사회서비스형 자활 사업단 중 최대 2년 이내에 자활기업 창업을 목표로 하는 사업단은 예비자활기업으로 지정하여 운영(참여자 인건비는 시장진입형 기준으로 지급하되, 자활기업 창업 직전 최대 6개월 간 상향 지급 가능)
 3. 이 외에 돌봄·간병·건강 등의 사유로 종일 일자리 참여가 어려운 저소득층을 위한 시간제 자활근로사업과 만 18세~39세의 청년들로 구성된 청년자활사업단이 있음

자료: 보건복지부

○ 자활근로에 따른 인건비

구 분	급여단가(원/일)	비고
시장진입형	52,110	1일 8시간, 주5일 근무 시 (근로유지형은 1일 5시간, 주5일) 실비 4,000원/일 추가 지원
복지·자활도우미 인턴형	52,110	
사회서비스형	45,120	
근로유지형	24,810	

주: 예비자활기업은 창업 직전 최대 6개월 간 참여자 인건비를 56,120원으로 상향지급할 수 있음
 자료: 보건복지부

[참고] 긴급복지 지원유형별 지원내용 세부사항(2020년 기준)

(1) 주요 위기상황(「긴급복지지원법」 제2조)

- 주소득자가 사망, 가출, 행방불명, 구금시설에 수용되는 등의 사유로 소득을 상실한 경우
- 중한 질병 또는 부상을 당한 경우
- 가구구성원으로부터 방임 또는 유기되거나 학대 등을 당한 경우
- 가정폭력을 당하여 가구구성원과 함께 원만한 가정생활을 하기 곤란하거나 가구구성원으로부터 성폭력을 당한 경우
- 화재 또는 자연재해 등으로 인하여 거주하는 주택 또는 건물에서 생활하기 곤란하게 된 경우
- 주소득자 또는 부소득자의 휴업, 폐업 또는 사업장의 화재 등으로 인하여 실질적인 영업이 곤란하게 된 경우
- 주소득자 또는 부소득자의 실직으로 소득을 상실한 경우

(2) 대상¹⁶⁾

- 소득기준: 기준중위소득의 75% 이하 가구
- 재산기준: 대도시 188백만원, 중소도시 118백만원, 농어촌 101백만원 이하
- 금융재산: 500만원 이하(단, 주거 지원은 700만원 이하)
 - 금융재산 산정 시 가구 기준 중위소득의 65%를 생활준비금으로 공제하고, 의료비, 간병비, 학비, 주거비, 매월 일정하게 지출한 항목 등을 추가 공제함

16) 정부는 코로나19로 2020년 3월 23일부터 7월 31일까지 한시적으로 재산기준이 완화하였다. 구체적으로 재산 심사 시 기본재산액(대도시 6,900만원, 중소도시 4,200만원, 농어촌 3,500만원)을 차감하여 적용하고, 금융재산은 생활준비금 공제비율을 현행 65%에서 100%로 확대하였다.

(3) 긴급복지 사업 지원유형별 세부 지원 내용

급여		지원 금액	최대 횟수
주 급여	생계	1,230천원(4인기준)	6회
	의료	300만원 이내	2회
	주거	643.2천원 이내(대도시, 4인기준)	12회
	복지시설 이용	1,450.5천원 이내(4인기준)	6회
부가 급여	교육	- 초등학생: 221.6천원 - 중학생: 352.7천원 - 고등학생: 432.2천원 및 수업료·입학금	2회(주거지원 대상은 4회)
	기타	- 연료비(동절기): 98천원/월 - 해산비: 70만원 - 장제비: 80만원 - 전기요금: 50만원 이내	1회
민간기관·단체 연계지원 등		사회복지공동모금회, 대한적십자사 등 민간 프로그램으로 연계상담 등 기타 지원	횟수제한 없음

주: 주거급여는 제공자에게, 복지시설이용 급여는 시설운영자에게 비용을 지급함

자료: 보건복지부

가. 개 요

우리나라의 노후소득보장체계는 다층의 틀¹⁷⁾을 적용하여 살펴볼 수 있다. 다층은 ① 0층: 공공부조, ① 1층: 공적연금, ② 2층: 직역연금, ③ 3층: 보충형연금 등 4층으로 파악할 수 있다. 0층에 해당되는 국민기초생활보장은 전 연령대의 빈곤층의 소득보장을 위해 추진되는 제도이기 때문에 엄밀한 의미에서 노후의 소득을 보장하기 위한 제도는 크게 3층으로 구분된다고 할 수 있다.

[우리나라의 노후소득보장체계]

3층	임의가입	개인연금·농지연금·주택연금 등			
2층	당연가입	퇴직금·퇴직연금(DB·DC)	개인형 퇴직연금(IRP)		
1층	당연가입 공적연금	국민연금		특수직역연금	
		기초연금			
0층	공공부조	국민기초생활보장			
		대상	근로자	자영자	기타

주: DB는 확정급여형(defined benefit), DC는 확정기여형(defined contribution)이며, 부담금에 대하여

DB는 회사가 운용, DC는 가입자가 운용, IRP는 퇴직이나 이직 시 가입자가 운용함

자료: 「제4차 국민연금 종합운영계획」 등 보건복지부 자료를 바탕으로 재작성

- 17) 노후소득보장체계를 다층의 형태로 파악하는 것은 World Bank와 ILO등 국제기구에서 재정적 지속가능성을 제고함과 동시에 보장성을 높이기 위해 연금개혁의 방향으로 다층체계(multi-pillar system) 구축을 권고한 것에 착안한 것이다. World Bank(2005)가 제시한 다층노후소득보장체계는 ① 0층: 공공부조 ① 1층: 가입이 강제되는 공적연금, ② 2층: 가입이 강제되는 기업연금 또는 개인연금, ③ 3층: 임의가입의 기업연금 또는 개인연금, ④ 4층: 기타 금융자산 및 비금융자산(가족 내 지원, 주택보유 등) 등 5개 층으로 이루어져 있다. 이후 Ebbinghaus(2011)는 연금의 기능(최소 소득보장·근로소득비례연금·보충형연금)과 연금의 책임주체(국가·직업·개인)에 따라 노후소득보장체계를 구분하고 있다. 이는 ① 1층: (공적부조) 사회부조 또는 기초연금, ② 2층: (공적연금) 소득비례연금 또는 최저보장 정액연금, (직업연금) 단체협약에 의한 직역연금 또는 개인형 퇴직연금, ③ 3층: (개인연금) 개인 저축 등으로 구성된다. 우리나라 정부는 두 유형을 결합하여 4층 체계로 다층 노후소득보장체계를 제시하고 있으므로 본 보고서 역시 이 분류를 따른다.

* 참고: World Bank, 2005, Old Age Income Support in the 21st Century, World Bank.

Ebbinghaus, 2011, The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe

우리나라의 기초연금(2008년~)의 경우 소득하위 70%를 대상으로 정부예산을 통해 지원한다는 점에서 0층에 해당되는 제도라고 할 수 있으나, 대상 범위가 빈곤층과 비교해서 상대적으로 넓기 때문에 보건복지부의 「제4차 국민연금 종합운영계획」에서는 1층에 해당하는 제도로 제시하고 있다.

[우리나라 노후소득보장체계 구성 제도별 대상 및 지원 내용('20년 기준)]

제도	가입 대상	수급 기준	내용
3층	주택연금	부부 중 1인이 만 60세 이상, 주택가격 9억 원 이하	가입 즉시 소유주택을 담보로 평생 또는 일정한 기간 동안 노후생활자금을 매월 연금방식으로 지급
	농지연금	영농경력 5년 이상인 만 65세 이상 농지소유자	가입 즉시 소유 농지를 담보로 평생 또는 일정한 기간 동안 노후생활자금을 매월 연금방식으로 지급
	개인연금	일반국민	5년 이상 납입, 10년 이상 유지 - 연금보험: 45세 이후 - 연금저축: 55세 이후 연금지불형 장기저축상품 - 연금보험: 10년 유지 시 이자소득세 비과세 - 연금저축: 연간 400만원 한도 세액공제
2층	퇴직연금	퇴직연금제도 도입 사업장 근로자	가입기간 10년 이상, 만 55세부터 수급가능 (최소 5년 지급) 근로자 재직기간 중 사용자가 퇴직급여 지급 재원을 금융회사에 적립하고, 이 재원을 사용자 또는 근로자가 운용하여 근로자 퇴직 시 연금 또는 일시금으로 지급
1층	특수직역연금	공무원 「공무원연금법」 적용 공무원	10년 이상 재직
		군인 부사관 및 장교	19년 6개월 이상 재직
		사학 사립학교 교원·직원 등	10년 이상 재직
		별정우체국 별정우체국직원	10년 이상 재직
	국민연금	18세 이상 60세 미만 전국민	가입기간이 10년 이상, 만 60세부터 수급가능 (수급연령 상향규정 적용자: 60~65세 이상) 가입자, 사용자로부터 정률의 보험료를 받고, 이를 재원으로 노령·주소득자사망·장애 등에 대하여 적절한 급여 지급
0~1층	기초연금	-	65세 이상 소득하위 70% 일반수급자 월 최대 254,760원 소득하위 40% 월 최대 30만원

주: 수급 기준은 일시금은 제외하고 연금급여를 중심으로 작성(국민연금의 경우 노령연금, 특수직역연금은 퇴직연금급여 기준)

자료: 보건복지부, 고용노동부, 농림축산식품부 등 자료를 바탕으로 제작성

엄밀한 의미에서 1층에 해당되는 제도에는 가입이 강제 되고 가입자에게 보험료(기여금)가 부과되는 국민연금과 특수직역연금이 있다. 국민연금(1988년~)은 2006년부터 1인 이상 사업장 전체를 대상으로 확대되었고, 2016년 11월부터 경력단절 여성의 추후납부를 허용하면서 전국민을 대상으로 하는 연금제도가 되었다. 이 외에 특수직역연금에는 공무원연금(1960년~), 군인연금(1960년~), 사학연금(1975년~), 별정우체국연금(1991년~) 등 4개의 제도가 있다.

2층에는 공적연금 이외의 당연가입 연금으로 구성되는데, 우리나라의 경우 퇴직연금제도(2005년~)가 있다. 동 제도는 퇴직연금제도 가입 사업장에 근로하는 근로자¹⁸⁾를 대상으로 하는데, 2020년 현재 10인 이상 사업장이 의무 도입 대상이며, 2022년부터 10인 미만 사업장까지 의무 도입 대상이 확대될 예정이다.

보충형연금으로 분류할 수 있는 3층에 속하는 연금에는 개인연금(1994년~), 주택연금(2007년~), 농지연금(2011년~) 등이 있다. 이 중 주택연금과 농지연금은 실물자산을 연금화하여 노후생활자금을 지원받을 수 있도록 하는 제도이다. 주택연금은 주택금융공사의 주택금융신용보증기금을 재원으로 하며, 농지연금의 경우 농림축산식품부의 농지관리기금을 재원으로 한다.

개인연금은 연금저축¹⁹⁾과 연금보험(보험사 상품)의 두 가지 유형으로 나눌 수 있다. 연금저축은 각 연도 연금저축 납입액과 퇴직연금 보험료의 합산 보험료에 대하여 연 400만원 한도로 세액공제가 되며, 5년 이상 유지하면 만 55세 이후 연금으로 수령하게 된다. 연금보험은 세제비적격 상품으로 납입액에 대한 세액공제는 없으나 10년 이상 유지 시 보험차익에 대한 이자소득세를 비과세한다.

18) 다만, 계속근로기간이 1년 미만인 근로자나 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자는 대상에서 제외된다.

19) 연금저축상품은 개인연금(1994년 6월부터 2000년 12월) → 연금저축(2001년 1월부터 2013년 2월) → 연금저축계좌(2013년 3월~) 상품으로 변화해 왔다. 여기서는 2020년 현재 가입이 가능한 연금저축계좌 상품을 중심으로 설명하였다.

나. 재정투입 현황

(1) 4대 공적연금기금 지출 현황²⁰⁾

4대 공적연금기금의 지출액을 살펴보면, 2020년 총 55조 4,490억원이 지출될 것으로 계획되고 있다. 연금 등 급여 지출만을 기준으로 하면, 2020년 4대 공적연금은 51조 3,332억원이 급여로 지출될 것으로 보인다. 이는 전년 대비 8.7% 증가한 규모이다. 2016년부터 2020년까지 5년 동안 공적연금 급여지출 예산은 연평균 7.5% 증가하는 것으로 나타난다.

[4대 공적연금 지출 현황]

(단위: 억원, %)

구 분		2016	2017	2018	2019	2020	증가율	
							B-A/A	연평균
국민 연금	합 계(A)	192,507	201,977	218,788	237,575	274,110	15.4	9.2
	연금 등 급여(a)	185,488	194,997	211,779	230,193	266,034	15.6	9.4
	기타 사업비	2,224	2,035	1,972	2,258	2,778	23.0	5.7
	기금운영비	4,795	4,945	5,037	5,124	5,298	3.4	2.5
공무원 연금	합 계(B)	162,820	175,803	187,460	191,384	196,030	2.4	4.7
	연금 등 급여(b)	142,009	155,012	166,978	171,758	174,186	1.4	5.2
	기타 사업비	19,995	19,996	19,626	18,682	21,010	12.5	1.2
	기금운영비	816	795	856	944	834	△11.6	0.6
군인 연금	합 계(C)	29,867	30,720	32,111	33,697	34,661	2.9	3.8
	연금 등 급여(c)	29,861	30,716	32,108	33,693	34,657	2.9	3.8
	기금운영비	5	4	3	4	5	16.1	△3.4
사학 연금	합 계(D)	42,360	43,488	44,627	47,999	49,689	3.5	4.1
	연금 등 급여(d)	27,202	29,925	33,272	36,418	38,455	5.6	9.0
	기타 사업비	14,465	12,874	10,742	10,928	10,638	△2.7	△7.4
	기금운영비	693	690	613	653	595	△8.8	△3.7
연금 등 급여 합계 (a+b+c+d)		384,561	410,649	444,137	472,061	513,332	8.7	7.5
총 합계 (A+B+C+D)		427,554	451,987	482,987	510,654	554,490	8.6	6.7

주: 1. 최종계획 기준(2020년은 4월 30일 기준 최종계획)

2. 정부내부지출, 차입금원금상환, 여유자금운용 등 정부 총지출에 포함되지 않는 지출은 제외

3. 합계 및 증가율은 백만원 단위에서 계산한 결과임

자료: 보건복지부, 인사혁신처, 국방부, 교육부 제출자료를 바탕으로 재작성

20) 공적연금에는 별정우체국연금도 포함되나 이는 정부 재정이 아닌 별정우체국연금관리단 예산으로 운영되고 있다. 별정우체국연금의 퇴직급여 지급액은 2019년 532억원이며, 수급자가 1,986명으로 타 공적연금에 비해 상대적으로 규모가 작아 본 보고서의 재정투입 현황에서는 제외하였다.

연금별로 급여 지출에 대한 2020년 계획을 살펴보면, 먼저 국민연금은 26조 6,034억원이 연금 등 급여로 지출될 것으로 전망되고 있는데 이는 전년도 계획 대비 15.6% 증가한 것이다. 계획액 기준으로 2016년부터 2020년까지 국민연금의 급여 지출 규모의 연평균 증가율은 9.4%로 4대 공적연금의 급여 지출 중 증가율이 가장 높게 나타나고 있다.

공무원연금은 연금 등 급여로 17조 4,186억원(전년 계획 대비 1.4% 증가)이 지출될 것으로 전망되고 있으며, 군인연금은 3조 4,657억원(전년 계획 대비 2.9% 증가), 사학연금은 3조 8,455억원(전년 대비 5.6% 증가)이 지출될 것으로 계획되었다.

(2) 재정사업 예산 현황

노후소득보장체계를 구성하는 제도들에 대한 정부 재정 지원 사업은 ① 국민연금에 대한 재정지원 사업, ② 공무원연금 및 군인연금에 대한 수지차 보전, ③ 나머지 기초연금과 농지연금, 중소기업 퇴직연금에 대한 재정사업 등 크게 세 가지로 구분할 수 있다.

① 국민연금 재정지원 사업

국민연금에 대한 재정지원 사업은 주로 사각지대 해소를 위한 지원사업으로 구성된다. 국민연금의 사각지대 해소를 위한 재정지원 사업은 크레딧 지원과 연금보험료 지원 사업으로 나눌 수 있다. 크레딧 제도는 연금을 수급하기 위한 최소의 가입기간을 채우지 못해 수급권을 갖지 못한 사람에게 추가 가입기간을 인정해줌으로써 수급권을 강화하고자 하는 제도이다. 우리나라 국민연금 제도 내에서 실시하고 있는 크레딧 제도에는 출산크레딧(2007~), 군복무크레딧(2007~), 실업크레딧(2016.8.~) 등이 있다.

[국민연금 크레딧 제도 지원 내용]

구분	출산크레딧	군복무크레딧	실업크레딧
대상	2018년 1.1. 이후 둘 이상의 자녀가 있는 가입자	현역병, 전환복무자, 상근예비역 또는 공익근무요원으로 6개월 이상 복무한 자	구직급여 수급자 중 연금보험료 납부를 희망하는 자
국민연금 추가가입기간	12~50개월	6개월	최장 1년

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 재작성

연금보험료 지원사업은 연금보험료의 일부를 지원해주는 사업으로, 농어업인 연금보험료 지원(1995년~)과 사회보험사각지대해소(2012년~) 사업이 있다. 사회보험사각지대해소 사업의 경우 국민연금 보험료 외에 고용보험에 대한 보험료 지원을 포함하고 있으며, 농어업인 사회보험료 지원 사업의 경우 건강보험에 대한 보험료 지원을 포함하고 있다.

[국민연금 가입유형별 사회보험료 지원 사업]

구분	사회보험사각지대해소	농어업인 사회보험료 지원사업
대상	10인 미만 사업장에 고용된 근로자 중 월 평균보수 215만원 미만 근로자와 그 사업주	국민연금 지역가입자(당연·특례) 및 지역임의계속가입자 중 농어업인
지원 내용	(기존가입) 월 보험료의 30% (신규가입) 월 보험료의 80% (5인 미만 사업장 90%)	(기준소득월액 97만원 이하) 월 보험료의 50% (기준소득월액 97만원 초과) 월 43,650원 정액

- 주: 1. 2020년 기준이며, 지원내용은 국민연금에 대한 지원만 제시함
 2. 사회보험사각지대해소 사업은 두루누리 사회보험료 지원 사업으로 불리기도 함
 3. 농어업인 사회보험료 지원사업은 농어업에서 발생한 소득보다 그 외의 소득이 많은 자는 제외됨. 2020년 7월 1일부터 농어업소득이 농어업 외 소득보다 많은 농어업인 중 종합소득 연 6,000만 원, 재산 10억 원 이상을 보유한 자는 국민연금보험료 지원 대상에서 제외됨

자료: 고용노동부, 농림축산식품부 자료를 바탕으로 재작성

크레딧 지원 대한 정부 재정투입 규모는 2020년 기준 838억 1,800만원으로 전년대비 28.6% 증액되었다. 보험료지원에 대한 정부 재정투입 규모는 2020년 기준 1조 1,814억원이며, 전년 대비 13.0% 감소하였다.

정부는 이 외에 국민연금공단 운영비로 매년 100억원을 지원하고 있다. 이를 합한 국민연금에 대한 정부 재정지원 총액은 2020년 기준으로 1조 2,752억원이다.

이는 전년도 대비 11.0% 감소한 것이나 2016년 예산과 비교했을 때 연평균 17.0% 증가한 것이다.

[국민연금에 대한 정부 재정지원 현황]

(단위: 백만원, %)

소관	재원	사업명	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증가율	
								(B-A)/A	연평균
복지부	일반회계 (국민연금 기금전출)	출산크레딧급여	45	116	157	177	177	0.0	40.8
복지부	국민연금기금	실업크레딧 지원 사업	22,846	18,786	21,309	22,159	28,496	28.6	5.7
고용부	일반회계	실업크레딧지원	22,108	18,085	20,533	21,570	27,712	28.5	5.8
고용부	고용보험기금	실업크레딧지원	21,608	17,585	20,223	21,260	27,433	29.0	6.1
(크레딧지원 소계)			66,607	54,572	62,222	65,166	83,818	28.6	5.9
고용부	일반회계	사회보험사각지대 해소사업* (국민연금보험료)	428,119	429,148	730,614	1,155,118	994,680	△13.9	23.5
농 식품부	농어촌구조 개선특별회계	농업인건강· 연금보험료지원* (연금보험료지원)	175,088	175,852	177,653	202,050	180,232	△10.8	0.7
해수부	농어촌구조 개선특별회계	어업인건강연금 보험료지원* (연금보험료지원)	0	0	0	0	6,480	순증	-
(보험료지원 소계)			603,207	605,000	908,267	1,357,168	1,181,392	△13.0	18.3
복지부	일반회계 (국민연금 기금전출)	국민연금공단관리 운영비	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	0.0	0.0
합 계			679,814	669,572	980,489	1,432,334	1,275,210	△11.0	17.0

주: 1. 각 연도 추경 기준(2020년 추경은 4월 30일 기준)

2. 출산크레딧급여, 국민연금공단관리 운영비 사업은 국민연금기금으로 전출된 것으로 총지출에 포함되지 않는 지출임(국민연금기금 지출액에 포함됨)

* 국민연금보험료 지원에 대한 예산만 적시함

자료: 보건복지부, 고용노동부, 농림축산식품부, 해양수산부 제출자료를 바탕으로 재작성

② 공무원연금 및 군인연금에 대한 국가보전금

「공무원연금법」 제71조1항²¹⁾과 「군인연금법」 제39조의2²²⁾는 공무원연금의 퇴직급여와 군인연금의 연금급여에 대한 적자를 국가가 전액 보전하도록 규정하고 있다. 2020년 계획 기준으로 공무원연금에 대한 보전금은 4,405억원으로 계획되어 있고, 군인연금에 대한 국가보전금은 전년보다 38억 4,700만원 증액(0.2%)된 1조 5,779억원이 계획되어 있다.

[공무원연금 및 군인연금에 대한 정부 재정지원 현황]

(단위: 억원, %)

소관	구 분	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증가율	
							(B-A)/A	연평균
인사처	공무원연금 국가보전금 [*]	8,216	9,760	10,024	5,941	4,405	△25.9	△14.4
국방부	군인연금 국가보전금	13,665	14,657	15,100	15,740	15,779	0.2	3.7
합 계		21,881	24,417	25,124	21,681	20,183	△6.9	△2.0

주: 1. 각 연도 추경 기준(2020년 추경은 4월 30일 기준)

2. 두 사업은 각각 공무원연금기금과 군인연금기금으로 전출된 것으로 총지출에 포함되지 않는 지출임(각 연금기금 지출액에 포함됨)

^{*} 공무원연금의 전체 보전금의 일부는 지자체가 부담하나 동 표는 중앙정부 기준으로 작성

자료: 공무원연금공단, 국방부 제출자료를 바탕으로 재작성

③ 기초연금, 농지연금, 퇴직연금 지원 사업

기초연금과 농지연금, 그리고 중소기업 퇴직연금에 대한 정부 재정지원 사업을 함께 살펴보면, 2020년 예산에 총 13조 3,272억원이 편성되었다. 이 중 가장 큰 규모를 차지하는 것은 기초연금 지급 사업으로 2020년 예산에 13조 1,765억원이 편성되었는데, 이는 전년도 예산 대비 14.6% 증액된 것이다. 농지연금의 2020년도 예산은 전년 대비 13.8% 증가한 1,479억원이다.

21) 「공무원연금법」

제71조(연금부담금 및 보전금) ① 국가나 지방자치단체가 제66조제1항에 따라 부담하는 부담금(이하 "연금부담금"이라 한다)의 금액은 매 회계연도 대통령령으로 정하는 보수예산의 9퍼센트로 한다. 다만, 국가나 지방자치단체는 제28조에 따른 급여 중 퇴직급여 및 퇴직유족급여에 드는 비용을 기여금, 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(이하 "보전금"이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담하여야 한다.

<이하 생략>

22) 「군인연금법」

제39조의2(보전금) 이 법에 따른 급여에 드는 비용을 기여금, 부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 국가에서 부담한다.

[기타 노후소득보장체계 정부 재정지원 현황]

(단위: 백만원, %)

소관	재원	사업명	2016	2017	2018	2019 (A)	2020 (B)	증가율	
								(B-A)/A	연평균
복지부	일반회계	기초연금 지급	7,869,173	8,096,093	9,122,866	11,495,198	13,176,531	14.6	13.8
농식품부	농지관리 기금	농지연금	49,808	66,300	92,314	129,929	147,877	13.8	31.3
고용부	근로복지 진흥기금	퇴직연금사업운영	4,577	2,404	3,490	3,602	2,794	△22.4	△11.6
합 계			7,923,558	8,164,797	9,218,670	11,628,729	13,327,202	14.6	13.9

주: 각 연도 추경 기준(2020년 추경은 4월 30일 기준)

자료: 보건복지부, 농림축산식품부, 고용노동부 제출자료를 바탕으로 재작성

한편, 정부는 30인 이하 사업장을 대상으로 근로복지공단을 통해 퇴직연금사업을 운영하고 있다. 동 사업의 2020년도 예산은 28억원이며 전년 대비 22.4% 감액되었다.

다. 관련 정부 정책 추진 계획

(1) 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」

「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」의 소득보장 분야 세부과제에는 ‘노후소득보장체계 확충’이 포함되어 있다. 동 과제는 ① 저소득 노인 소득보장을 위한 기초연금 단계적 인상, ② 국민연금의 소득보장 기능 강화, ③ 다층노후소득보장 체계 구축, ④ 노인일자리 확대 등의 내용을 담고 있다.

[「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」의 소득보장 분야 세부과제②]

구 분	내 용
세부과제	노후소득보장체계 확충
성과 목표	노후소득보장대체율: 48.3%('17) → 52.0%('23)
과제 및 주요 추진계획	① 저소득 노인 소득보장을 위한 기초연금 단계적 인상 - 소득 지역 가입자(납부예외자) 등 보험료 지원 신설, 출산 크레딧 확대, 급여제도 개선을 통한 실질적인 소득보장 기능 강화 - 사회적 논의를 통한 연금제도 개선 - 기금운용의 전문성·투명성 제고를 통한 국민연금기금의 장기 수익률 제고
	② 국민연금의 소득보장 기능 강화 - 소득 지역 가입자(납부예외자) 등 보험료 지원 신설, 출산 크레딧 확대, 급여제도 개선을 통한 실질적인 소득보장 기능 강화 - 사회적 논의를 통한 연금제도 개선 - 기금운용의 전문성·투명성 제고를 통한 국민연금기금의 장기 수익률 제고
	③ 다층노후소득보장 체계 구축 - 다층노후소득보장체계 발전을 위한 범정부 협의체 구성 - 퇴직연금제도 도입 의무화 및 적용대상 확대, 중소기업 퇴직연금기금제도 도입 등 퇴직연금의 연금 기능 강화 - 주택연금 대상 확대, 수급의 실거주요건 완화 등 주택연금 활성화 - 농어업인에 대한 국민연금 및 농지연금 보험료 지원 강화 추진
	④ 노인일자리 확대 - 노인별 특성에 맞는 일자리 상담·연계 - 중고령층 시장형 일자리 참여 확대 - 일자리 제공 기업에 대한 인센티브 강화로 민간 일자리 확대

자료: 관계부처합동, 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」, 2019.2.

보다 구체적으로, 기초연금은 2021년까지 소득하위 70% 노인에게 월 최대 30만원을 지원하겠다는 계획을 담고 있으며, 국민연금에 대하여는 지역가입자 보험료 지원, 출산크레딧 등을 통한 소득보장 기능을 강화하고 기금운용의 전문성 및 투명성을 제고하여 기금의 장기 수익률을 제고하겠다는 내용을 포함한다. 또한, 퇴직연금, 주택연금, 농지연금 등을 강화하여 다층노후소득보장체계를 구축하고, 노인일자리 확대를 위하여 연령별, 특성별 맞춤형 지원을 하겠다는 계획이다.

(2) 「제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획」

정부는 「국민연금법」 제4조²³⁾에 따라 2018년 국민연금에 대한 제4차 재정계산을 추진하고 이를 바탕으로 국민연금 제도개선 방향에 대한 전문가 및 국민의 의견을 수렴하여 2018년 12월에 「제4차 국민연금 종합운영계획」을 국회에 제출하였다.

[「제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획」의 주요내용]

구 분	내 용
국민연금 제도개선 방안	① 국민연금제도의 신뢰도 제고 - 국민연금 국가지급보장 - 국민연금교육 및 대국민소통 강화 - 기금운용의 투명성 강화
	② 국민연금제도에 대한 정부 역할 강화 - 국민연금 사각지대 해소 - 급여제도 내실화
	③ 다층노후소득보장체계 강화를 통한 노후소득보장 강화 - 기초연금 제도 개선 - 퇴직연금, 주택농지연금제도 등 개선방향 제시
	④ 기금운용의 수익성 제고 - 전략적 자산배분 개선, 전술적 자산배분 개선 및 주주권 행사 - 기금운용본부 역량 강화 및 기금운용체계 개편
	⑤ 노후소득보장 강화 및 지속가능성 제고를 위한 개선방안 - 4가지 방안 제시
	⑥ 인구 및 경제사회적 정책변수 개선 - 급속한 저출산·고령화에 대비한 사회구조 개혁 - 경제활성화

자료: 보건복지부, 「제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획」, 2018.12.

23) 「국민연금법」

제4조(국민연금 재정 계산 및 장기재정균형 유지)

- ① 이 법에 따른 급여 수준과 연금보험료는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정(調整)되어야 한다.
- ② 보건복지부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 국민연금 재정 수지를 계산하고, 국민연금의 재정 전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용 계획 등이 포함된 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 하며, 승인받은 계획을 국회에 제출하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 공시하여야 한다.

동 계획은 국민연금 제도를 개선하기 위하여, 먼저 제도에 대한 신뢰도를 제고하고, 정부의 역할을 강화하며, 기금의 수익성을 제고하겠다는 계획을 담고 있다. 특히, 제도의 소득보장 기능을 강화하고 지속가능성을 제고하기 위하여 4가지 제도 개선 방안을 제시하고 있다.

또한, 국민연금 제도 외에도 다층노후소득보장체계를 강화하여 노후소득보장 기능을 강화하고, 인구구조 변화에 대비한 사회구조 개혁과 경제활성화를 통하여 인구 및 경제사회적 정책변수를 개선하겠다는 내용을 포함하고 있다.

(3) 「제3차 저출산·고령사회 기본계획(수정)」 중 고령사회 대응을 위한 소득보장 과제

「제3차(2016~2020) 저출산·고령사회 기본계획(수정)」(2019.2.)은 고령사회에 대한 대응의 일환으로 다층적 노후소득보장체계를 내실화하겠다는 추진과제를 설정하고 있다. 이는 기초연금과 국민연금 등 공적연금의 역할을 강화하고, 주택연금, 퇴직연금, 농지연금 등 사적연금의 실효성을 제고하는 동시에, 기초생활보장제도 등 사회안전망을 강화하겠다는 내용으로 구성되어 있다.

〔「제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020)(수정)」의 노후소득보장 관련 내용〕

구 분	내 용
세부과제	다층적 노후소득 보장체계 내실화
과제 및 주요 추진계획	① 다층 노후보장소득 체계 내실화 - 관계부처 협력을 통해 공·사연금 활성화 및 다층 노후소득보장체계 구축
	② 노후소득보장을 위한 공적연금 역할 강화 - (기초연금) 급여액을 '21년까지 단계적으로 인상 - (국민연금) 공적연금 사각지대 해소를 위한 1인 1국민연금 확립
	③ 사적연금 실효성 제고 - (주택연금) 주택연금 제도개선 및 활성화 - (퇴직연금) 퇴직연금 제도 도입 확산 및 중도인출 관련 제도 개선 - (농지연금) 농지연금 확산으로 고령 농업인 노후 소득 증대
	④ 기초생활보장제도 등 사회안전망 강화 - 부양의무자 가구에 저소득 노인(기초연금 수급자)이 포함된 경우 생계급여에 대해 부양의무자 기준 폐지

자료: 저출산고령사회위원회·보건복지부, 「제3차(2016~2020) 저출산·고령사회기본계획(수정)」, 2019.2.

III

주요 쟁점 분석

1

총괄

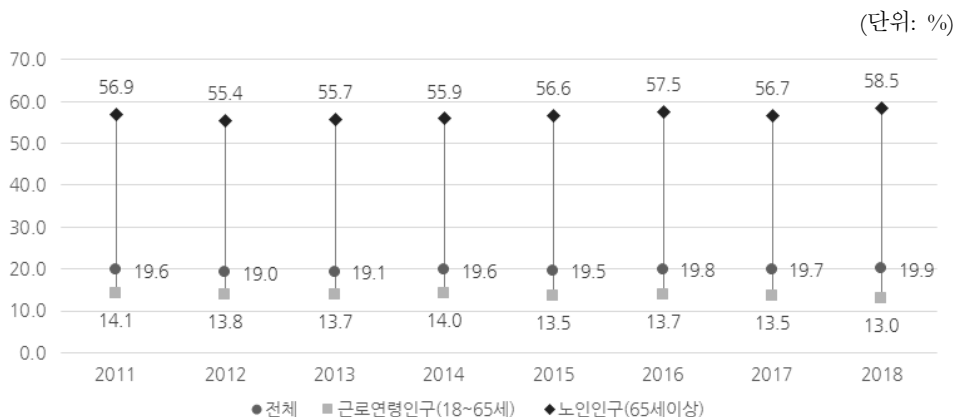
가. 집단별 빈곤율을 고려하여 가구특성 및 연령에 따른 맞춤형 지원 방안 마련 필요

(1) 높은 노인 빈곤율에 대한 효과적인 대응방안 마련 필요

노인인구의 빈곤율이 타 연령대 빈곤율보다 높게 나타나고 있으며, OECD 주요 국가와 비교했을 때 그 수준이 심각한 것으로 조사되고 있어 효과적인 대응방안 마련이 요구된다.

우리나라의 노인 빈곤율(이하 빈곤율은 중위소득 50% 미만 비중을 의미하는 ‘상대적 빈곤율’ 개념을 사용함)은 다른 연령대 빈곤율보다 높게 나타난다. 2018년 시장소득 기준 노인 빈곤율은 58.5%로 근로연령인구(만 18세~65세 미만)의 빈곤율 13.0% 보다 45.5%p 높은 것으로 나타난다. 또한, 근로연령인구의 시장소득 기준 빈곤율은 지속적으로 감소하고 있는 것에 반해 시장소득 기준 노인 빈곤율은 2012년 이후 증가 추세를 보이고 있다.

[상대적 빈곤율 추이(시장소득 기준)]



주: 1. 기준중위소득 50% 이하 비율을 기준으로 빈곤율을 작성한 것

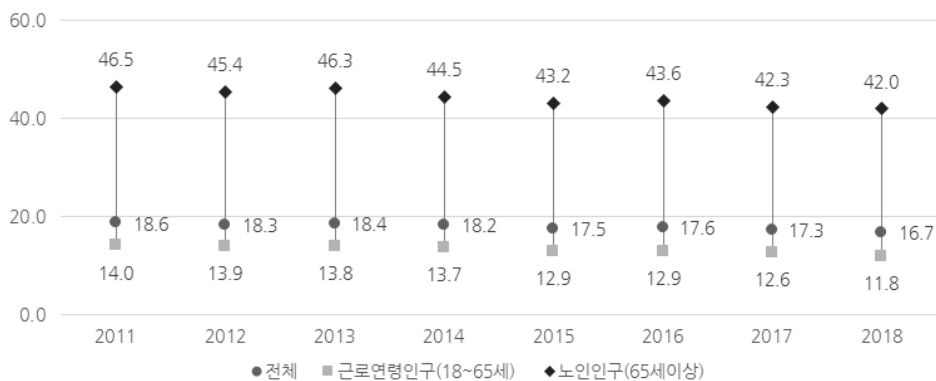
2. 시장소득은 (근로소득+사업소득+재산소득+사적이전소득-사적이전지출)로 구성되어 있음

자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 년도

공적연금 및 공공부조 수급액 등의 공적이전소득과 사회보험료 등의 공적이전지출을 감안한 처분가능소득 기준으로 빈곤율을 살펴보면, 2018년 노인 빈곤율은 42.0%로 시장소득 대비 16.5%p 낮은 것으로 나타난다. 그러나 여전히 다른 연령대의 빈곤율 보다는 높은데, 2018년 노인 빈곤율은 근로연령인구 빈곤율보다 30.2%p 높다. 다만, 시장소득과 달리 처분가능소득을 기준으로 했을 때 노인 빈곤율은 최근 감소 추세인 것으로 확인된다.

[상대적 빈곤율 추이(처분가능소득 기준)]

(단위: %)



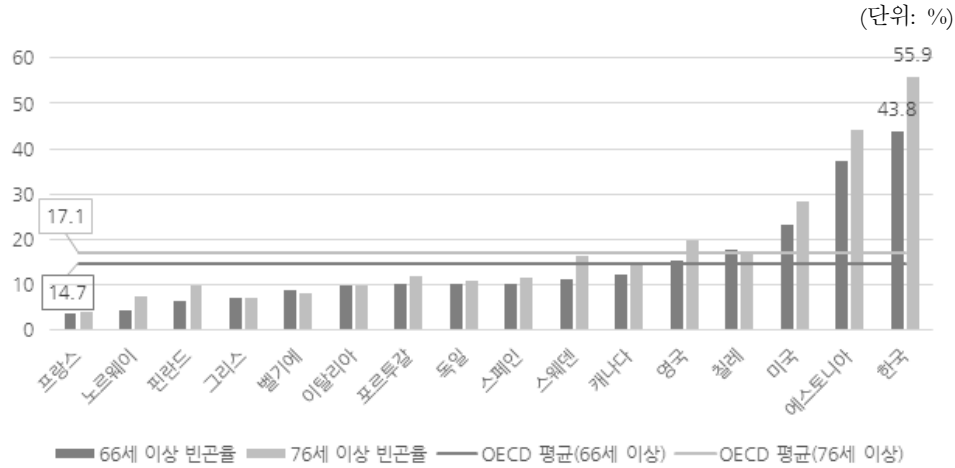
주: 1. 기준중위소득 50% 이하 비율을 기준으로 빈곤율을 작성한 것
 2. 처분가능소득은 (시장소득+공적이전소득-공적이전지출)을 의미함
 자료: 통계청, 가계금융복지조사, 각 연도

이러한 노인 빈곤 상황은 OECD 국가와 비교했을 때 상당히 높은 수준이다. 2017년 기준 우리나라 66세 이상²⁴⁾ 노인 빈곤율은 43.8%로 조사된 28개 OECD 국가²⁵⁾ 중에 1위로 나타났다. 이는 28개 국가 평균인 14.7%보다 29.1%p 높은 수치이다. 76세 이상 노인으로 한정했을 경우 빈곤율은 28개 국가 평균인 17.1%보다 38.8%p 높은 55.9%까지 올라간다.

24) OECD는 빈곤율을 인구 전체, 18~65세, 66세 이상 등으로 구분하여 제시하고 있다.

25) 2020년 5월 말 기준으로 2017년 데이터가 공개된 국가가 총 28개이다. 제외되는 국가는 호주, 덴마크, 아이슬란드, 일본, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 슬로바키아, 스위스, 터키 등 10개 국가이다.

[OECD 주요국가 66세 이상 노인 빈곤율 비교(2017)]



주: 1. 처분가능소득 기준, 기준중위소득 50% 이하 비율
 2. 평균은 2020년 5월 말 기준 2017년 데이터가 공개된 28개국에 대한 평균(OECD 국가 중 호주, 덴마크, 아이슬란드, 일본, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 슬로바키아, 스위스, 터키 제외)
 자료: OECD, Income Distribution Database

이와 같이 노인 빈곤율이 OECD 국가에 비해 상당히 높은 수준으로 나타나므로 정부는 노인 빈곤에 대한 효과적인 대응방안을 모색할 필요가 있다. 특히 현재의 노인 세대에 대한 통합적인 지원방안을 모색하는 것과 동시에 미래 노인이 될 세대에 대하여 노후준비 지원 등을 강화하여 노인 빈곤을 예방할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

(2) 가구 특성별 빈곤 현황을 고려한 맞춤형 지원 방안 마련 필요

우리나라 전체 국민에 대한 빈곤율은 낮아지고 있으나, 노인가구주 가구, 여성가구주 가구, 1인 가구 등의 빈곤율이 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있어 이러한 가구에 대한 기존 지원책 검토 및 효과적인 대응방안 마련이 필요하다.

우리나라의 빈곤율은 2016년 이후 감소하는 것으로 나타나고 있다. 통계청의 ‘가계금융복지조사’에 근거하여 발표한 상대적 빈곤율을 살펴보면, 2016년 17.6%로 전년대비 0.1%p 증가하였으나, 이후 감소 추세를 보여 2018년에는 16.7%로 나타나고 있다.

[상대적 빈곤율 추이]

(단위: %)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
상대적 빈곤율	18.6	18.3	18.4	18.2	17.5	17.6	17.3	16.7

주: 처분가능소득 기준, 기준중위소득 50% 이하 비율

자료: 통계청, 「가계금융복지조사」

그런데 가구주 특성별로 가구를 나누어 보면, 가구주가 노인이거나 여성인 가구의 소득이 상대적으로 낮은 것으로 나타났고, 가구원수별로는 1인가구의 소득이 상대적으로 낮은 것으로 확인된다. 「2019년 가계금융복지조사 결과」에 따르면, 2018년 우리나라 전체 가구의 연간 균등화 시장소득²⁶⁾의 평균값은 3,455만원, 중위값은 2,873만원이었다. 그러나 노인가구주 가구의 연간 균등화 시장소득 평균은 1,079만원, 중위값은 607만원에 불과했고, 여성가구주 가구의 경우 동 지표의 평균값이 2,214만원, 중위값이 1,709만원에 그치는 것으로 나타나고 있다. 1인가구의 경우 연간 균등화 시장소득의 평균값은 1,682만원, 중위값은 1,052만원이었다.

[2018년 가구특성별 소득현황]

(단위: 만원, %)

구분		균등화 시장소득		균등화 처분가능소득		상대적 빈곤율
		평균	중위	평균	중위	
전 체		3,455	2,873	3,210	2,756	16.7
가구주 연령	노인	1,079	607	1,635	1,188	57.7
	비노인(18~64세)	3,718	3,092	3,381	2,926	12.1
	20대	2,660	2,398	2,498	2,270	19.7
	30대	3,351	2,934	3,021	2,692	11.7
	40대	3,903	3,245	3,406	2,920	11.9
	50대	4,209	3,592	3,708	3,294	10.2
가구주 성별	여성	2,214	1,709	2,259	1,785	36.7
	남성	3,668	3,054	3,370	2,911	13.2

26) 시장소득은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 사적 이전소득의 합에 사적 이전지출(가구간 이전지출 및 비영리단체 이전지출)을 제외한 값을 말하며, 균등화 소득은 가구원수가 다른 가구 간의 복지 수준을 비교하기 위하여 가구소득을 가구원수의 제곱근으로 나눈 것을 말한다.

(단위: 만원, %)

구분		균등화 시장소득		균등화 처분가능소득		상대적 빈곤율
		평균	중위	평균	중위	
가구원 수	1인	1,682	1,052	1,832	1,286	52.8
	2인	2,392	1,782	3,206	2,756	29.0
	3인	3,784	3,075	3,482	2,977	11.2
	4인	4,054	3,462	3,555	3,168	8.1
	5인 이상	3,879	3,122	3,495	2,906	10.1

주: 상대적 빈곤율은 처분가능소득을 기준으로 중위소득 50% 이하 비율
 자료: 통계청, 가계금융복지조사 2019년 원자료를 바탕으로 재작성

공적 이전소득을 고려한 균등화 처분가능소득²⁷⁾으로 가구별 소득 수준을 비교해 보아도 여전히 가구주가 노인이거나 여성, 또는 가구원수가 1인인 가구의 소득 수준이 낮은 것으로 나타나고 있다. 특히, 균등화 처분가능소득으로 빈곤율을 구해보면, 전체 가구를 대상으로 한 상대적 빈곤율은 16.7%인 반면, 노인가구주 가구는 빈곤율이 57.7%인 것으로 나타났다. 또한, 여성 가구주 가구는 빈곤율이 36.7%였으며, 1인가구의 빈곤율도 52.8%에 달하는 것으로 확인되고 있다.

정부는 이와 같이 가구(주) 특성별로 소득수준의 격차가 크게 나타나고, 이에 따라 빈곤 상황도 차이가 나타나므로 가구 특성에 맞는 지원 방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위하여 먼저 가구 특성별로 현재 정부가 지원하는 사업들을 체계화하여 소득 보장 수준을 분석하고 이를 바탕으로 사업의 개선 또는 신설이 필요한 부분이 있는지 검토할 필요가 있다.

나. 적정 노후소득보장 수준에 대한 검토 및 다층노후소득보장체계 효과성 검토 필요

(1) 노후소득보장의 적정 수준에 대한 검토와 체계적인 지원 방안 모색 필요

OECD 주요국과 비교했을 때 우리나라의 공적연금인 국민연금의 보험료율과 소득대체율이 상대적으로 낮은 것으로 나타나므로 공적으로 보장되는 적정 노후소득 보장 수준을 면밀히 검토하고 적정수준의 노후소득보장 지원이 이루어질 수 있도록 하는 방안을 종합적으로 모색할 필요가 있다.

27) 처분가능소득은 시장소득에 공적연금, 기초연금, 양육수당, 장애수당 등의 공적이전소득을 합한 후 공적이전지출(세금, 공적연금 기여금·사회보험료 등)을 제외한 소득을 가리킨다.

OECD 주요 국가의 공적연금의 보험료율과 소득대체율을 비교해보면, 우리나라는 상대적으로 보험료율과 소득대체율이 모두 낮은 것으로 나타나고 있다. 먼저 보험료율을 살펴보면, 우리나라의 국민연금의 보험료율은 9.0%로 이를 근로자와 사용자가 50%씩 부담하고 있다. 이러한 보험료 수준은 OECD 주요국에 비해 낮은데, 일본은 공적연금의 기여율이 18.3%이고, 독일은 18.6%, 미국은 12.4%인 것으로 나타나고 있다. 북유럽 국가 중에서는 보험료율이 더 높은 국가들도 있는데 핀란드의 경우 최대 24.4%인 것으로 확인된다.

[공적연금 보험료율(2018년 기준)]

(단위: %)

구 분	근로자(A)	사용자(B)	(A+B)
핀란드	6.7 ^{*)}	17.7	24.4
독일	9.3	9.3	18.6
일본	9.15	9.15	18.3
노르웨이	7.6	10.5	18.1
스웨덴	7.0	10.2	17.2
벨기에	7.5	8.9	16.4
미국	6.2	6.2	12.4
한국	4.5	4.5	9.0

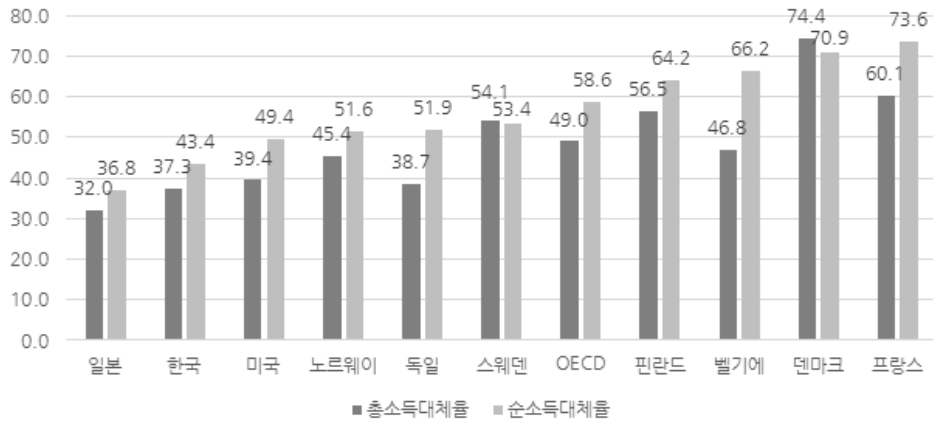
주: *) 핀란드 공적연금의 보험료율은 연령에 따라 달라져 표에는 평균 요율을 적시(53~62세 근로자는 7.85% 기여, 53세 미만은 6.35% 기여)

자료: OECD, 「Pension at a Glance 2019」(2019)를 바탕으로 재작성

소득대체율의 경우, 우리나라의 2018년 평균소득자 기준 국민연금의 (명목)총 소득대체율은 37.3%로 나타나고 있다. 일본의 경우 총소득대체율이 32.0%로 우리나라보다 낮은 것으로 나타나고 있으나, OECD 평균은 49.0%로 우리나라의 수치보다 11.7%p 높은 것으로 나타나고 있다. 사회보장기여금과 소득세를 감안하여 계산한 순소득대체율의 경우 우리나라가 43.4%로 OECD 평균인 58.6%보다 15.2%p 낮게 나타났다.

[OECD 주요국 당연가입연금¹⁾의 소득대체율²⁾(2018년 평균소득자 기준)]

(단위: %)



- 주: 1) 당연가입연금은 가입이 강제되는 공적연금과 가입이 강제되는 지역연금을 모두 고려한 것으로, 스웨덴과 노르웨이의 경우 강제가입 지역연금까지 포괄하여 계산된 것
 2) 총소득대체율은 총 연금수급액을 퇴직 전 총소득으로 나눈 것이며, 순소득대체율은 개인의 순 연금수급액을 퇴직 전 순소득으로 나눈 값임. 이 때, 순 연금수급액과 순소득은 각각 연금 수급자와 근로자가 낸 소득세 및 사회보장기여금을 제한 값을 가리킴(여기서의 소득대체율은 평균소득자 기준으로 40년 가입한 경우에 대한 명목소득대체율을 가리킴)

자료: OECD, 「Pension at a Glance 2019」, 2019

OECD 국가와 비교했을 때 우리나라는 노인 빈곤율이 상당히 높은 반면, 공적연금의 소득대체율은 낮은 것으로 나타나고 있으므로 장기적으로 공적연금의 노후소득보장 기능을 강화시킬 필요가 있다. 그러나 우리나라는 빠른 인구 고령화가 진행되고 있으므로 장기적으로 보험료율이나 수급가능연령 조정 등 공적연금의 지속가능성을 제고할 수 있는 방안을 동시에 마련해야 하는 실정이며, 이를 위해서는 사회적 합의가 선행되어야 한다.

이에 정부는 먼저 공적으로 보장되는 적정 노후수준이 어느 정도가 되어야 하는지 면밀히 검토한 후 장기적으로 적정성을 확보하기 위한 방안을 종합적으로 모색할 필요가 있다. 이를 위하여 공적연금을 비롯하여 기초연금 등 노인 지원 사업의 소득보장 효과성을 종합적으로 분석하여 향후 추진 방안을 도출해야 할 것이다.

(2) 다층노후소득보장체계를 구성하는 연금 간 역할 및 효과성 점검 필요

정부는 다층노후소득보장체계를 구성하는 연금 간 역할 및 효과성을 종합적으로 점검하여 노인 빈곤을 완화와 노후소득보장 기능 강화를 위한 실효성있는 방안을 도출할 필요가 있다.

우리나라의 전 국민 대상 노후소득보장체계는 국민연금(1988년~), 퇴직연금(2005년~) 등 당연·임의가입 연금제도를 추진하고 국민기초생활보장제도(2000년~), 기초(노령)연금(2008년~) 등 공공부조를 도입함으로써 다층의 틀을 갖추게 되었다.

노후소득보장체계를 구성하는 각 제도의 65세 이상 수급자 및 월 평균 수급액을 살펴보면, 2019년 기준으로 기초연금은 노인 인구의 66.33%가 수급하고 있어 포괄성이 가장 넓은 것으로 나타나고 있다. 국민연금의 경우 노인 인구의 42.54%인 341.4만명이 연금을 받고 있다. 퇴직연금과 주택연금, 농지연금, 개인연금 등은 65세 이상 인구 중 1% 미만에게 연금을 지급한 것으로 확인된다.

[2019년 다층 노후소득보장체계 수급자(수급액) 현황]

구분		가입 유형	가입 또는 지원대상	소관 부처	전체	65세 이상	
					수급자 (월 평균수급액)	수급자 (월 평균수급액)	인구대비 수급율 ¹⁾
3층	주택연금	임의	부부 중 1인이 만 60세 이상, 주택가격 9억원 이하	금융위	59,775명 (1,530천원)	50,308명 (1,593천원)	0.63%
	농지연금	임의	영농경력 5년 이상의 만 65세 이상 농지소유자	농식품부	12,546명 (903천원)	8,118명 (903천원)	0.10%
	개인연금 ²⁾	임의	일반국민	금융위	856,058건 (257천원)	통계 미보유	통계 미보유
2층	퇴직연금 ³⁾	사업장 마다 상이	퇴직연금제도 도입 사업장 근로자	고용부	377,289명 (2,872천원)	68,907명 (4,832천원)	0.86%
1층	특수 직역 연금	공무원 ⁴⁾	당연 「공무원연금법」 적용 공무원	인사처	509,801명 (2,361천원)	321,580명 (2,341천원)	4.01%
		군인	당연 부사관 및 장교	국방부	95,282명 (1,851천원)	60,147명 (2,070천원)	0.75%
		사학	당연 사립학교 교원 및 사무직원 등	교육부	83,148명 (2,777천원)	57,758명 (2,852천원)	0.72%
		별정 우체국	당연 별정우체국직원	과기 정통부	1,916명 (1,824천원)	1,062명 (1,745천원)	0.01%

구분	가입 유형	가입 또는 지원대상	소관 부처	전체	65세 이상	
				수급자 (월 평균수급액)	수급자 (월 평균수급액)	인구대비 수급율 ¹⁾
1층	국민연금 ⁵⁾	당연	복지부	4,886,668명 (527천원)	3,414,256명 (505천원)	42.54%
0~1층	기초연금	-		5,324,372명 (237천원)	5,324,372명 (237천원)	66.33%
0층	기초생활보장 (생계급여) ⁶⁾	-		1,232,325명 (305천원)	460,631명 (209천원)	5.74%

주: 1) 행정안전부 「주민등록 인구통계」에 따르면 2019년 65세 이상 인구는 8,026,915명임
 2) 개인연금은 2018년 기준이며, 평균수급액은 2018년 개인연금 총 수령액을 개인연금 수령 계좌 수로 나눈 것임(개인연금은 55세 이상이 수급할 수 있으며, 1명이 여러 계좌를 보유할 수 있으나 자료 미비로 수급 인원은 산출할 수 없음)
 3) 퇴직연금은 2018년 기준이며, 평균수급액은 연금 지급액만 고려한 것(일시금 제외)
 4) 공무원연금 수급자 수는 「공무원연금법」상 퇴직연금 및 유족연금 수급자 및 월평균수급액(장애연금 수급자 제외)
 5) 국민연금은 2019년 12월 기준. 수급자는 일시금 수령자를 제외한 연금급여 수급만을 대상으로 한 것이며, 월평균수급액은 특례·분할연금 제외
 6) 생계급여는 가구단위로 지급되는 생계급여를 가구원 수로 나누어 개인별 수급액으로 계산함
 자료: 보건복지부, 과학기술정보통신부, 교육부, 국방부, 인사혁신처, 농림축산식품부, 금융감독원, 주택금융공사 제출 자료를 바탕으로 제작성

정부는 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」 및 「제4차 국민연금 종합운영계획」 등에서 다층노후소득보장체계를 강화하여 노후소득보장의 효과성을 제고시키겠다는 계획을 제시하고 있다. 그러나 이를 위해서는 노후소득보장체계를 구성하는 각 제도의 보장 범위와 수준, 그리고 중복 적용을 받는 대상의 규모 등에 대한 검토가 선행되어야 한다. 현재 우리나라는 각 제도를 소관부처가 별도로 관리·감독하고 있으며 통합된 관리체계는 부재한 실정이다.²⁸⁾

노후소득보장체계를 구성하는 제도들에 대한 통합적인 검토 없이는 높은 노인 빈곤율 대응 및 노후소득보장 기능 강화 등의 방안을 마련하기 어렵다. 따라서 정부는 실효성 있는 대응방안 마련을 위한 선행 작업으로써 노후소득보장체계의 통합적인 관리 체계를 마련하고 전반적인 적용 대상 및 보장 수준을 점검할 필요가 있다.

28) 제도별 가입·수급 현황에 대한 통계 관리 수준 및 시점에도 차이가 있다. 예를 들어, 퇴직연금은 연도 말 기준 자료를 차년도 말이 되어서야 공표하며, 개인연금은 계좌수로 관리하여 가입 및 수급 인원을 산출할 수 없다.

가. 국민연금 재정지속가능성 제고 노력 필요

(1) 국민연금의 재정지속가능성 제고를 위한 정책개혁 완수 필요

국민연금은 향후 적자전환 및 재정고갈이 전망되고 있으므로, 국민연금의 노후 소득보장 역할을 강화하고 연금의 재정적 지속가능성을 제고하기 위하여 국민의견을 바탕으로 연금 제도 개혁을 조속히 완수할 필요가 있으며, 정부는 이를 위하여 개혁에 따른 정부 재정 변화 전망 등 보다 풍부한 자료를 분석·제공할 필요가 있다.

국민연금 제도 운영에 소요되는 국민연금기금은 최근 재정수지 흑자가 지속적으로 증가하는 것으로 나타나고 있으나 그 증가폭은 둔화되고 있다. 국민연금기금의 재정수지 흑자(국고지원 포함)는 2016년 결산 기준 36조 182억원으로 집계되었고, 2020년에는 40조 5,365억원이 될 것으로 전망되어 연평균 3.0%의 증가율을 보일 것으로 전망되고 있다. 그러나 수입의 증가율보다 지출 증가율이 더 높게 나타날 것으로 예상되어, 2020년 재정수지는 전년 결산 대비 2조 2,132억원(5.2%) 감소할 것으로 보인다.

[국민연금기금 수입 및 지출 현황]

(단위: 억원, %)

구 분	2016 결산	2017 결산	2018 결산	2019 결산(A)	2020 계획(B)	증가율	
						(B-A)/A	연평균
수입(a)	537,399	590,925	617,512	662,516	679,374	2.5	6.0
사회보장기여금	390,359	417,849	443,735	478,001	488,104	2.1	5.7
국고지원(c)	100	101	102	102	102	0.0	0.3
운용수익	146,370	172,374	173,001	183,696	190,413	3.7	6.8
기타 수입	670	702	776	819	857	4.6	6.3
지출(b)	177,317	197,637	214,375	235,121	274,110	16.6	11.5
연금급여	170,682	190,839	207,527	227,643	266,034	16.9	11.7
기타 사업비	1,992	2,053	1,909	2,459	2,778	13.0	8.7
기금운영비	4,643	4,745	4,939	5,019	5,298	5.6	3.4

(단위: 억원, %)

구 분	2016 결산	2017 결산	2018 결산	2019 결산(A)	2020 계획(B)	증가율	
						(B-A)/A	연평균
국고 지원 전 재정수지 (a-c-b)	360,082	393,288	403,137	427,395	405,264	△5.2	3.0
국고 지원 후 재정수지 (a-b)	360,182	393,389	403,239	427,497	405,365	△5.2	3.0
누적적립금	5,582,991	6,216,422	6,387,811	7,366,538	7,644,713	3.8	8.2

주: 1. 2020년은 4월 30일 기준 최종계획

2. 2016~2019년 누적적립금은 결산기준이며 2020년 계획의 누적적립금은 2019년 누적적립금과 2020년 재정수지 계획을 합한 값으로 중장기기금재정관리계획(20~24) 수치를 준용한 것

3. 기타 수입은 잡수익 및 융자원금회수 등이며, 국고지원은 공단관리운영비, 출산크레딧 지원, 사회보험사각지대 해소사업 등에 대한 지원금

자료: 국민연금공단

더욱이 향후 국민연금의 재정은 적자전환 및 기금고갈이 예측되고 있다. 정부가 2018년 실시한 제4차 국민연금 재정계산에 따르면, 2042년 국민연금의 재정수지가 적자로 전환되고 2057년 기금이 고갈될 것으로 전망되고 있다. 국회예산정책처의 재정전망²⁹⁾ 결과에서는 2040년부터 재정수지가 적자로 전환되어 2054년에 기금이 고갈되는 것으로 전망되었다. 이는 정부의 제4차 재정계산에서 나타난 기금 고갈 시점(2057년) 보다 3년 빠른 것이다.³⁰⁾

29) 국회예산정책처, 「2019~2060년 국민연금 재정전망」, 2019.8.

30) 정부와 국회예산정책처 전망 간에 차이가 나타나는 원인은 재정전망에 사용되는 변수 중 일부가 아래 표와 같이 상이하기 때문이다.

[국민연금에 대한 정부 전망, 국회예산정책처 전망 변수 비교]

구 분	정부 전망	국회예산정책처 전망
인구변수	통계청 「장래인구추계(2016)」의 중위가정	통계청 「장래인구추계(2019)」의 중위가정
거시경제변수	재정계산 거시경제변수	자체변수
기금운용수익률	자산별 포트폴리오 및 기대수익률을 자산별 투자비중을 적용하여 전망	AA-회사채금리(3년 만기) 대비 국민연금기금 수익률의 평균 배율 적용
제도변수	4차 재정계산 제도변수	4차 재정계산 제도변수

자료: 보건복지부, 「제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획」(2018.12.) 및 국회예산정책처, 「2019~2060년 국민연금 재정전망」(2019.8.)을 바탕으로 재작성

[국민연금 재정계산 결과 재정전망]

(단위: 조원)

연도	제4차 국민연금 재정계산		국회예산정책처 전망	
	재정수지	적립기금	재정수지	적립기금
2020	55.6	780.6	42.9	724.3
2030	59.4	1,378.5	45.5	1,185.8
2039	...	...	1.7	1,430.9
2040	11.1	1,776.3	△16.1	1,414.9
2041	1.6	1,777.9	...	...
2042	△8.9	1,768.9	...	...
2050	△116.0	1,244.3	△146.3	586.5
2054	...	...	△214.6	△163.9
2055	△214.6	385.0	...	...
2057	△268.8	0	...	...

자료: 보건복지부, 「제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획」(2018.12.) 및 국회예산정책처, 「2019~2060년 국민연금 재정전망」(2019.8.)을 바탕으로 제작됨

정부는 2018년 12월 국회에 제출한 「제4차 국민연금 종합운영계획」에서 6가지 제도개선 방안을 밝혔으며, 그중 노후소득보장 강화와 국민연금 제도의 지속가능성 제고를 위하여 4가지 정책조합 방안을 제시하였다. 4가지 정책조합 방안은 국민연금의 소득대체율과 보험료율, 기초연금 수급액을 조정하여 정책 대안을 구성한 것이다.

구체적으로 정부가 제시한 정책 대안은 ① 현행 제도를 유지하는 방안, ② 국민연금은 현행 제도를 유지하되 기초연금 지급액을 2022년 이후 40만원으로 상향 조정하는 방안, ③ 기초연금은 현행 제도를 유지하되 국민연금은 명목소득대체율을 2021년부터 45%로 상향조정하고, 보험료는 2021년부터 5년마다 1%p 인상하여 2031년 12%까지 올리는 방안, ④ 기초연금은 현행 제도를 유지하되 국민연금은 명목소득대체율을 2021년부터 50%로 상향조정하고, 보험료는 2021년부터 5년마다 1%p 인상하여 2036년 13%까지 올리는 방안의 4가지로 제시되어 있다. 이를 통해 국민 노후소득을 월 86.7~101.7만원 보장할 수 있을 것으로 전망하고 있다.

[국민연금 개혁 정책조합별 노후소득보장 및 재정 지속가능성 전망]

구분			현행유지방안	기초연금 강화방안	노후소득보장 강화방안①	노후소득보장 강화방안②
정책 조합안	국민 연금	소득대체율	40%(유지)	40%(유지)	'21년 45%	'21년 50%
		보험료율	9%(유지)	9%(유지)	'31년 12% (21년~ 5년마다 1%p씩 인상)	'36년 13% (21년~ 5년마다 1%p씩 인상)
	기초 연금	지급액	'21년 30만원	'21년 30만원 '22년~ 40만원	'21년 30만원	'21년 30만원
	국민+기초 명목대체율 ¹⁾²⁾		52%	55%	57%	62%
정책 조합에 따른 전망	실질급여액 ³⁾		86.7만원	101.7만원	91.9만원	97.1만원
	실질대체율 ³⁾		34.7%	40.7%	36.8%	38.8%
	국민연금 소진시점 ⁴⁾		2057년	2057년	2063년	2062년

주: 1) 통상 소득대체율은 연금급여를 가입자의 생애평균소득(재평가된 금액)으로 나눈 값을 지칭하는데, 현행 국민연금의 명목소득대체율은 가입기간 40년을 전제로 하여 2008년 50%에서 매년 0.5%p씩 하향조정하여 2028년까지 40% 수준을 맞추도록 설계되어 있음(2020년 현재 국민연금의 명목소득대체율은 44%)

2) 기초연금 지급액 30만원은 국민연금 전체가입자의 2022년 평균소득 월액(A값)의 약 12%에 해당하고, 40만원은 2022년 평균소득 월액(A값)의 약 15%에 해당함

3) 실질급여액과 실질대체율은 평균소득자(월 250만원)가 해당 소득대체율에서 25년 가입했을 경우를 가정(국민연금급여와 기초연금급여의 연계 감액을 고려한 추정)

4) 소진시점은 수급개시연령을 현행 65세를 가정하여 산출

자료: 보건복지부, 「제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획」, 2018.12.

정부는 이와 같은 4가지 안이 포함된 종합운영계획을 국회에 제출하였고, 사회적 합의를 도출하는 것은 이후 국회와 경제사회노동위원회의 논의에 맡겼다. 그러나 이후 경제사회노동위원회의 ‘국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회(이하 국민연금개혁특위)’ 역시 단일안을 도출하지 못하고 2019년 8월 30일 3가지 안을 제안하면서 활동을 종료하였다.

국민연금개혁특위가 제시한 3가지 안은 ① 소득대체율을 45%로 올리는 동시에 보험료율을 10년에 걸쳐 12%까지 인상하는 방안, ② 2028년까지 소득대체율 40%가 되도록 하고 보험료율은 9%로 설정한 현행 제도의 유지, ③ 2028년까지 소득대체율이 40%가 되도록 하는 현행 제도를 유지하되 보험료율을 10%로 즉시 인상하는 방안 등이다.

[국민연금개혁특위가 제안한 개혁안]

구분	소득대체율	보험료율
가안	45%	12% (10년에 걸쳐 인상)
나안	40% (~2028년; 현행유지)	9% (현행유지)
다안	40% (~2028년; 현행유지)	10% (즉시 인상)

자료: 경제사회노동위원회 국민연금개혁특위, 「국민연금개혁과 노후소득보장 제도 개선을 위한 활동결과보고」, 2019.8.30.

그런데 이러한 정부 논의 과정에서 국민연금 제도개선 방안 마련을 위한 충분한 정보가 다루어졌는지에 대한 검토가 필요하다. 먼저, 국민연금 개혁 논의 과정에서 국가 재정 지원에 대한 정책 방향이 함께 논의되어야 한다. 국민연금의 개혁 방향과 내용에 따라 정부 재정 소요가 달라질 수밖에 없는 구조이기 때문이다. 예를 들어, 정부가 제시한 4가지 개혁안은 모두 국민연금과 기초연금의 정책조합을 제시하고 있어 두 연금의 보완 기능을 전제로 하고 있다고 볼 수 있다. 그런데 기초연금은 정부 예산을 통하여 지원되는 의무지출이므로 향후 선택될 개혁안에 따라 기초연금에 대한 정부 지출이 달라질 수밖에 없다. 또한, 정부 재정으로 크레딧과 사회보험료 지원 등 국민연금의 가입을 지원하고 있으므로 보험료율의 변화 등에 따라 정부 지원 규모가 달라질 가능성이 있다. 이와 같이 국민연금 개혁이 관련 정부 재정사업의 지출 규모에 영향을 미칠 가능성이 높으므로 이에 대한 충분한 분석과 전망이 이루어져야 한다.

또한, 연금 수급연령과 의무가입 연령 등에 대한 논의를 시작하기 위한 정보가 제공되어야 할 것이다. 연금 가입 및 수급과 관련된 연령 조정은 사회적으로 민감한 이슈이기 때문에 사회적 합의 없이는 조정이 불가능하다. 그러나 장기적으로 기대수명의 증가와 생산인구 감소 등을 고려했을 때, 조정 가능한 범위에 대한 논의는 시작될 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 연령 조정에 따른 전망과 면밀한 분석이 이루어져야 한다.

이와 같이 정부는 향후 국민연금 개혁 논의 과정에서 필요한 정보를 종합적으로 분석·제공할 필요가 있다. 또한, 향후 논의에 발맞추어 공적연금에 대한 정부 정책 방향을 설정하여 제시할 수 있어야 할 것이다.

(2) 장기적인 관점에서 크레딧제도에 대한 재정부담 고려 필요

출산크레딧과 군복무크레딧은 미래 세대의 부담을 최소화 하고 재정 소요에 대한 예측성을 높이기 위하여 지원 및 재원 투입 시기의 조정을 검토할 필요가 있다.

출산크레딧은 2008년 1월 1일 이후 출산이나 입양 등을 통해 둘째 자녀 이상을 얻은 경우 국민연금 가입기간을 추가로 인정해주는 제도이다. 자녀가 2명인 경우 12개월을 추가 가입기간으로 인정해주며, 여기에 더하여 셋째 자녀 이상 1명마다 18개월씩 추가로 인정해준다. 출산크레딧의 최장 인정기간은 50개월이다. 또한, 군복무크레딧은 2008년 1월 1일 이후 입대하여 병역의무 이행한 사람에게 가입기간을 6개월 추가 인정해주는 제도이다.

[국민연금 크레딧 제도 지원 내용]

구분	출산크레딧	군복무크레딧	실업크레딧
대상	2008년 1.1. 이후 둘 이상의 자녀가 있는 가입자	현역병, 전환복무자, 상근예비역 또는 공익근무요원으로 6개월 이상 복무한 자	구직급여 수급자 중 연금보험료 납부를 희망하는 자
추가산입기간	12~50개월	6개월	최장 1년
재정부담	국민연금기금 70%, 일반회계(복지부) 30%	일반회계 100%	국민연금기금 25%, 고용보험기금 25%, 일반회계(고용부) 25%, 본인 25%
지원 시기	노령연금수급권 취득시기	노령연금수급권 취득시기	보험료 납입 시기

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 재작성

그런데 출산크레딧과 군복무크레딧의 경우 수급권을 갖게 되는 시점(출산 또는 군복무 전역 시점)에 신청을 하는 것이 아니라 연금을 수급하는 시점에 신청을 하게 되어 재정 부담이 미래세대로 이전되는 한계가 존재한다.³¹⁾ 이와 달리 실업크레

31) 예를 들어, 국민연금에 10년 이상 가입하여 보험료를 납부한 1990년생은 만 65세가 되는 2055년에 노령연금수급권을 갖게 된다. 그런데 이 사람이 2018년과 2020년에 자녀를 출생하여 출산크레딧의 수급 대상자가 된 경우(이후 출산은 없음), 출산크레딧의 수급권은 2020년에 획득하였으나, 실제 신청 및 지원은 노령연금을 수령하는 2055년에 발생하여, 2055년 시점에 보험료와 세금을 내는 세대가 이 사람의 출산크레딧에 대한 부담을 지게 된다.

딛의 경우 지원 시점에서 대상자의 일부 보험료 납입과 정부의 보험료 일부 지원에 의해 보험료 납부이력이 생기는 방식으로 추진되고 있다.

현재 국민연금 가입자가 연금 수급 시점에 출산크레딧을 신청하면 이에 소요되는 비용의 70%를 국민연금기금에서 부담하고 나머지 30%를 일반회계를 통해 지원하며, 군복무크레딧에 대해서는 일반회계를 통해 전액 국고로 지원하도록 되어있다. 2019년 12월 기준 출산크레딧의 누적 수급자는 1,354명이며, 군복무크레딧은 2020년 1월 현재 아직 수급자가 없다.

이러한 지원 방식은 출산크레딧과 군복무크레딧을 신청하는 사람의 과거 출산과 군복무에 대하여 현 시점의 국민연금 가입자와 일반 납세자가 지원을 하게 되는 방식이다. 현재 출산과 군복무로 크레딧 수급의 대상이 되는 사람들에 대한 지원은 미래 세대가 부담하게 된다.

또한, 이러한 지원 방식으로 인해 크레딧으로 인한 장기적인 재정부담의 규모를 예측하기 어렵다는 문제가 있다. 출산과 군복무로 인해 미래에 크레딧을 수급하게 될 사람의 규모를 추정할 수 없기 때문이다. 더욱이 출산크레딧의 경우 저출산 대책의 일환으로 추진되고 있는데 효과성 파악이 어려운 측면도 있다.

따라서 정부는 크레딧에 대한 부담이 미래세대에 전가되는 것을 최소화할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 예를 들어, 가입자 중 자녀출생 또는 군복무 전역 시 크레딧을 신청하게 하여 신청 시점에서 사전 적립되도록 하고 이에 따른 별도의 기금을 조성하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

나. 특수직역연금의 재정수지 개선을 위한 방안 마련 필요

공무원연금은 1999년부터, 군인연금은 1973년부터 재정수지 적자가 지속되고 있어 이를 국가보전금으로 충당하고 있으므로 재정수지 개선을 위한 논의 및 방안 마련이 필요하다.

공무원연금과 군인연금은 각각 1999년과 1973년부터 재정수지 적자가 발생하여 공무원연금은 2015년, 군인연금은 2013년에 제도 개편³²⁾을 실시하였음에도 지속적으로 재정수지 적자가 발생하고 있다. 「공무원연금법」 제71조제1항³³⁾과 「군인연

32) 특수직역연금에 대한 주요 제도개편 내용은 p.57 [참고]에 자세히 나와 있다.

금법」 제39조의2³⁴⁾는 국가가 두 연금에 대한 적자를 전액 보전하도록 강제하고 있어 정부는 이러한 재정수지 적자분을 충당하기 위해 매년 국가보전금을 예산에 편성하여 지원하고 있다. 다만, 「공무원연금법」 상 공무원연금에 대한 국가보전금은 퇴직급여와 퇴직유족급여에 대하여 발생하는 적자분에 대한 보전이며, 군인연금에 대한 보전금은 「군인연금법」에서 명시하고 있는 모든 급여(퇴역연금, 퇴직일시금, 유족연금, 유족일시금, 장애보상금, 퇴직수당 등)에 대하여 발생하는 적자분에 대한 보전이라는 점에서 차이가 있다.

공무원연금기금은 2020년 19조 6,030억원을 지출하는 것으로 계획되어 있다. 이는 전년 대비 3.3% 증가한 것이다. 공무원연금기금은 퇴직급여에 한정하여 연금수지를 계산하고 있는데, 공무원연금 가입자가 부담하는 기여금과 지방자치단체·중앙정부가 사용자로서 부담하는 연금부담금이 수입이 되며, 퇴직연금(일시금 포함)이 지출이 된다. 2020년 예산 상의 연금수지는 1조 7,227억원 적자로 확인되며, 2020년 지방자치단체는 8,207억원, 중앙정부는 4,405억원을 보전금으로 투입할 계획이다.

33) 「공무원연금법」

제71조(연금부담금 및 보전금) ① 국가나 지방자치단체가 제66조제1항에 따라 부담하는 부담금(이하 "연금부담금"이라 한다)의 금액은 매 회계연도 대통령령으로 정하는 보수예산의 9퍼센트로 한다. 다만, 국가나 지방자치단체는 제28조에 따른 급여 중 퇴직급여 및 퇴직유족급여에 드는 비용을 기여금, 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(이하 "보전금"이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담하여야 한다.

<후략>

「공무원연금법 시행령」

제67조(연금부담금 및 보전금)

<전략>

② 법 제71조제1항 단서에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하는 보전금은 제1호의 금액에서 제2호의 금액을 뺀 금액 또는 제1호의 금액에 제3호의 금액을 더한 금액으로 한다.

1. 해당 연도 기여금 및 연금부담금으로 법 제28조에 따른 급여 중 퇴직급여 및 퇴직유족급여(퇴직급여 및 퇴직유족급여 업무처리에 드는 모든 비용을 포함한다. 이하 이 조에서 "급여총액"이라 한다)의 지출을 충당하기에 부족할 것으로 예상되는 금액

2. 전전년도의 기여금·연금부담금 및 보전금의 합계액이 전전년도의 급여총액을 초과하는 금액

3. 전전년도의 기여금·연금부담금 및 보전금의 합계액이 전전년도의 급여총액보다 부족한 금액

<후략>

34) 「군인연금법」

제39조의2(보전금) 이 법에 따른 급여에 드는 비용을 기여금, 부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 국가에서 부담한다.

[공무원연금기금 수입 및 지출 현황]

(단위: 억원, %)

구 분	2016 결산	2017 결산	2018 결산	2019 결산(A)	2020 계획(B)	증가율	
						(B-A)/A	연평균
자체수입	137,722	148,207	148,814	152,216	159,512	4.8	3.7
연금기여금(a)	45,329	49,337	53,713	57,956	63,041	8.8	8.6
자치단체부담금	62,089	67,924	72,213	70,876	69,652	△1.7	2.9
연금부담금(b)	33,708	35,953	38,775	42,346	45,176	6.7	7.6
기타부담금	13,230	13,861	14,652	17,966	16,269	△9.4	5.3
보전금(x)	15,152	18,110	18,786	10,564	8,207	△22.3	△14.2
기타수입	30,304	30,946	22,888	23,384	26,819	14.7	△3.0
국가부담금	34,662	38,907	39,887	33,865	37,087	9.5	1.7
연금부담금(c)	18,135	19,334	20,698	22,477	24,245	7.9	7.5
기타부담금	8,306	9,813	9,262	5,775	8,437	46.1	0.4
보전금(y)	8,221	9,760	9,927	5,613	4,405	△21.5	△14.4
지 출	161,229	169,746	178,260	189,744	196,030	3.3	5.0
퇴직급여(z)	120,467	127,917	136,126	145,148	149,689	3.1	5.6
퇴직수당· 재해보상급여	20,612	21,906	22,247	25,023	24,496	△2.1	4.4
기타 사업비	19,382	19,151	19,057	18,676	21,010	12.5	2.0
기금운영비	767	772	830	898	834	△7.1	2.1
보전금 지원 전 연금수지 [(a+b+c)-z]	△23,296	△23,293	△22,941	△22,368	△17,227	△23.0	△7.3
보전금 지원 후 연금수지 [(a+b+c+x+y)-z]	77	4,577	5,772	△6,192	△4,616	△25.5	-
누적적립금	103,211	109,506	108,379	120,429	112,778	△6.4	2.2

주: 1. 2020년 계획은 4월 30일 기준 최종계획임

- 국가부담금은 수입에 해당되나 사실상 정부 내부에서 일어나는 전입금이므로 자체수입에는 포함하지 않고 있음
- 연금부담금은 퇴직급여에 대한 부담금이며, 기타부담금은 퇴직수당, 재해보상급여부담금, 대역학자금운영부담금 등
- 기타 사업비는 정부내부지출, 차입금원금상환 및 여유자금운용을 제외한 사업비를 가리킴
- 현금주의 결산 기준으로 작성한 표로 발생주의 결산에 따른 연금수지와 수치가 다를 수 있음
- 2016, 2017, 2019년에는 퇴직급여 부족에 따라 기금운용계획을 변경하여 기금보전금을 투입하였으며(발생주의 결산 기준 2016년 672억원, 2017년 1,002억원, 2019년 2,508억원), 2020년 계획의 보전금은 보전금선수부담금 502,670백만원, 퇴직수당미납분 △14,682백만원, 재해보상선수부담금 1,408백만원이 제외된 예산상 수치임

자료: 인사혁신처

군인연금의 경우, 2020년 기금운용계획에 따르면 기여금 등 수입이 3조 4,805억원, 연금급여 등 지출이 3조 4,661억원이 될 것으로 전망되고 있다. 그런데 수입 중에는 적자에 대한 국가보전금 1조 5,779억원이 포함되어 있다. 따라서 수입에서 이를 제외하면 보전금 지원 전 재정수지는 1조 5,635억원 적자인 것으로 확인된다. 이러한 적자 규모는 전년 결산대비 1.6% 증가한 것이다. 2016년(1조 3,473억원 적자)부터 2020년까지 5년 간 적자 규모는 연평균 3.8% 증가하고 있다.

[군인연금기금 수입 및 지출 현황]

(단위: 억원, %)

구 분	2016 결산	2017 결산	2018 결산	2019 결산(A)	2020 계획(B)	증가율	
						(B-A)/A	연평균
수입(a)	29,759	31,160	32,459	33,995	34,805	2.4	4.0
연금기여금	5,511	5,878	6,145	6,397	6,746	5.4	5.2
국가부담금	10,328	10,389	10,976	11,538	12,047	4.4	3.9
국가보전금(c)	13,665	14,657	15,100	15,740	15,779	0.2	3.7
기타수입	255	236	238	320	233	△26.9	△2.2
지출(b)	29,566	30,660	32,207	33,646	34,661	3.0	4.1
급여지출	29,563	30,657	32,205	33,642	34,657	3.0	4.1
기금운영비	3	3	3	4	5	19.7	12.8
보전금 지원 전 재정수지 (a-c-b)	△13,473	△14,158	△14,848	△15,392	△15,635	1.6	3.8
보전금 지원 후 재정수지 (a-b)	193	499	252	348	144	△58.7	△7.1
누적적립금	11,042	11,676	11,623	12,444	12,093	△2.8	2.3

주: 1. 2020년은 4월 30일 기준 최종계획임

2. 국가부담금에는 퇴직수당부담금, 재해보상급여부담금, 전투가산부담금, 기금운영비부담금 등이 포함되며, 기타수입에는 재산수입 및 기타경상이전수입이 포함됨

자료: 국방부

두 연금기금에 대한 국가보전금은 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있다. 정부의 재정추계 결과³⁵⁾에 따르면, 2045년 기준으로 공무원연금에 대한 국가보전금은 10조 7,284억원으로 증가할 것으로 전망되며, 군인연금에 대한 국가보전금은 5조 6,475억원으로 증가할 것으로 전망되었다.

35) 공무원연금·군인연금·사학연금 등 특수직역연금은 국민연금과 마찬가지로 5년 주기로 장기재정계산을 실시하고 있다. 정부의 가장 최근 재정계산은 2015년에 실시되었다.

[공무원연금·군인연금 국가보전금 추이]

(단위: 억원)

구분	실적치					재정계산 전망치				
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2030	2045	2060	2085
공무원연금	31,303	23,373	27,870	28,714	16,177	12,611	82,011	107,284	116,398	164,323
군인연금	13,431	13,665	14,657	15,100	15,740	20,034	34,140	56,475	89,768	-

주: 1. 2019년 공무원연금 국가보전금이 전년 대비 감소한 것은 2017년 기금운용 수익률 상승(2016년 3.5%, 2017년 6.8%)에 따른 기금운용수익금 일부 반영(2,508억원)과 2017년 국가보전금 과다추계분 정산반영(3,438억원) 때문으로, 이를 제외하면 2조 2,123억원 규모임

2. 군인연금의 경우 2060년까지 추계

자료: 인사혁신처, 국방부

한편, 사학연금기금의 경우 2020년 현재 재정수지 적자는 아니지만, 수입의 증가율보다 지출 증가율이 높아 향후 재정수지 악화가 예상되고 있다. 사학연금의 2016년(결산)부터 2020년(계획) 까지 5년 간 사학연금기금의 수입은 연평균 4.7% 증가할 것으로 예상되나 지출은 연평균 5.2% 증가할 것으로 전망되고 있다.

[사립학교교직원연금기금 수입 및 지출 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2016 결산	2017 결산	2018 결산	2019 결산(A)	2020 계획(B)	증가율	
						(B-A)/A	연평균
자체수입(a)	51,839	56,636	55,447	59,603	62,345	4.6	4.7
연금기여금	25,250	27,404	29,433	31,151	34,535	10.9	8.1
국가부담금	7,934	8,241	8,158	8,959	8,959	0.0	3.1
운용수익	6,019	8,150	6,270	7,832	8,613	10.0	9.4
기타수입	12,635	12,841	11,585	11,661	10,239	△12.2	△5.1
지출(b)	40,495	42,174	44,196	47,402	49,689	4.8	5.2
급여지출	27,014	29,566	33,108	36,070	38,455	6.6	9.2
기타 사업비	12,895	12,040	10,584	10,840	10,638	△1.9	△4.7
기금운영비	586	568	504	492	595	21.1	0.4
재정수지(a-b)	11,344	14,462	11,251	12,201	12,657	3.7	2.8
누적적립금	164,674	183,486	184,561	207,045	219,728	6.1	7.5

주: 2020년 계획은 4월 30일 기준 최종계획임

자료: 교육부

사학연금기금 재정계산에 따르면 동 기금은 2035년 적자로 전환되어 2051년 기금이 고갈될 것으로 전망되고 있다. 2020년 기금운용계획(4월 30일) 기준 재정수지는 1조 2,657억원 흑자, 누적적립금은 21조 9,728억원이 될 것으로 보인다. 그러나 재정수지는 2035년 910억원 적자를 시작으로 그 규모가 확대되어 2051년 기금 고갈이 전망되고 있다.

[사학연금 재정계산 결과 재정전망]

(단위: 십억원)

연도	2020	2025	2030	2035	2040	2042	2045	2051
재정수지	1,393	887	370	△91	△785	△1,192	△2,201	△5,523
적립기금	21,970	27,591	30,454	30,976	28,637	26,474	21,000	0

자료: 교육부

이와 같은 특수직역연금의 재정수지 악화는 국가재정의 부담과 연금 가입자 개인의 부담을 동시에 가중시키는 문제가 있다. 공무원연금과 군인연금은 연금급여 지급에 따른 적자를 충당하기 위해 국가보전금이 의무 집행되어야 하며, 국가의 지원이 임의 규정으로 되어 있는 사학연금³⁶⁾의 경우, 제도의 지속가능성을 제고하기 위해 가입자의 부담률을 상향조정하거나 향후 국가 부담 논의가 제기될 가능성이 있기 때문이다.

따라서 정부는 특수직역연금의 재정수지 개선을 위한 제도개편 논의를 중장기적인 관점에서 시작할 필요가 있다. 특히, 2020년은 특수직역연금에 대한 재정 계산을 실시하고 이를 바탕으로 종합운영계획이 수립되어야 하는 해이므로 정부는 다양한 쟁점을 면밀히 고려하여 제도의 지속가능성을 제고시킬 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

36) 「사립학교교직원 연금법」

제53조의7(국가의 지원) 법률 또는 제도적인 사유로 이 법에 따른 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다.

[참고] 국민연금 및 특수직역연금 개혁 과정

(1) 국민연금 재정개혁

시기	주요 개혁 내용
1차 (1998년)	- 소득대체율: 70% → 60% - 수급개시연령: 60세 → 65세 (2013~2033년까지 5년마다 1세씩 상향조정)
2차 (2007년)	- 소득대체율: 60% → 40% (2008년 50%로 낮추고, 이후 매년 0.5%p 낮추어 2028년에 40% 도달) - 기초노령연금 도입

(2) 특수직역연금 개혁

시기	주요 개혁 내용
1차 (1996년)	보험료율: 보수월액의 5.5% → 7% (단계적 인상)
2차 (2001년)	- 보험료율: 보수월액의 7% → 8.5% - 연금산정 기준보수: 퇴직당시 보수월액 → 최종 3년간 평균보수월액 - 연금액 인상 시 재직자 보수상승률 적용 → 전년도 소비자물가상승률 적용 ※공무원연금은 급여 지출을 기금이 충당하지 못할 경우 부족분을 매년 국가가 전액 보전하는 것으로 법에 명시
3차 (2010년)	- 보험료율: 보수월액의 8.5% → 기준소득월액의 7% (단계적 인상) - 연금산정 기준보수: 최종 3년간 평균보수월액 → 전 기간 평균기준소득월액 - 재직기간 1년 당 연금지급률: 2% → 1.9% - 수급개시 연령: 60세 → 2010년 임용자부터 65세 ※군인연금은 2013년부터 적용
4차 (2015년)	- 보험료율: 기준소득월액의 7% → 9% (단계적 인상) - 연금액: 2016년부터 2020년까지 동결 - 재직기간 1년 당 연금지급률: 1.9% → 1.7% - 수급개시 연령: 임용시기에 관계없이 65세 - 수급자격: 재직기간 20년 이상 → 10년 이상 ※군인연금은 미적용

주: 동 표에서의 보험료율은 본인기여금에 대한 부분만 명시(사용자인 정부는 본인기여금과 동일한 요율로 부담금을 내고 있음)

다. 기초연금 적정성 평가를 통한 중·장기 계획 수립 필요

기초연금의 기준연금액이 상승하고 적용 대상이 확대됨에 따라 예산이 급격하게 증가하고 있으므로, 연금의 적절성 평가와 중·장기 재정전망을 기초로 한 체계적인 계획 수립이 필요하다.

기초연금은 정부가 2007년 2차 국민연금 개혁 당시 국민연금의 소득대체율을 기존 60%에서 2028년까지 40%로 낮추기로 결정하면서, 이를 보완하고 저소득 노인을 지원하기 위한 목적에서 2008년 기초노령연금을 도입한 것이 사업의 시초이다. 이후 2014년 기초노령연금은 소득 하위 70% 노인에게 매월 지급하는 기초연금으로 확대되었다.

기초연금 지급액은 매년 증가하고 있다. 2020년부터는 기초연금 수급 대상자 중 소득 하위 40%에게 월 최대 30만원을 지급하고 있고, 2021년부터는 전체 지급 대상자에게 월 최대 30만원을 지급할 계획이다.³⁷⁾

[기초연금 추진 현황]

(단위: 원/월, 만명)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
기준연금액	200,000	202,600	204,010	206,050	(4월~)209,960 (9월~)250,000	253,750 소득하위20% 월30만원	254,760 소득하위40% 월30만원
수급자	435.3	447.8	458.1	486.8	512.6	531.3	532.7

주: 1. 기준연금액은 기초연금 수급자가 받을 수 있는 월 최대 금액이며, 2016~2019년은 해당연도 4월부터 차년도 3월까지 적용되었고, 2020년은 1월부터 적용됨

2. 수급자는 각 연도 말 기준, 단 2020년은 1월 기준

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 재작성

그런데 「기초연금법」에 따르면, 5년마다 기초연금액의 적정성을 평가하도록 되어 있다. 기초연금액의 적정성 평가는 당초 2018년에 최초 실시하는 것으로 계획되었으나, 2018년에 기초연금액이 큰 폭으로 인상됨에 따라 그 실시 일정이 2023년으로 연기·조정되었다.

37) 2020년부터 소득 하위 40%에 월 평균 30만원을 지급하고, 2021년부터 전체수급자에게 월 최대 30만원을 지급하는 내용의 「기초연금법」 개정안이 2020년 1월 21일 국회를 통과하였다.

이에 대하여 보건복지부는 동 법에서 명시한 적정성 평가는 기초연금이 물가 상승률에 연동됨에 따라 실질가치가 하락하는 일이 발생하지 않도록 점검·조정하기 위한 것으로, 기초연금액을 단계적으로 인상(20.9만원→25만원→30만원)하기로 결정함에 따라 적정성 평가의 목적이 이미 달성되어 평가를 실시하는 것이 불필요했다는 입장이다.³⁸⁾

그러나 「기초연금법」 제9조를 살펴보면, 기초연금의 적정성은 소비자물가변동을뿐만 아니라 기초연금 수급권자의 생활수준과 국민연금의 기본연금액 산식 변화에 따른 변동률 등을 종합적으로 고려하여 평가하도록 되어있다. 따라서 기초연금액이 소비자물가변동률 이상으로 인상되었을 때도 적정성 평가 실시 규정은 유효하다고 보아야 한다. 그럼에도 불구하고 정부가 지급액에 대한 적정성 평가를 실시하지 않음으로써 정부가 설정한 지급액 수준에 대하여 적정성 여부를 판단할 수 없는 상황이다.

「기초연금법」 상 기초연금액 적정성 평가

「기초연금법」

제9조(기초연금액의 적정성 평가 등) ① 보건복지부장관은 제5조제2항¹⁾에도 불구하고 5년마다 기초연금 수급권자의 생활 수준, 「국민연금법」 제51조제1항제1호²⁾에 따른 금액의 변동률, 전국소비자물가변동률 등을 종합적으로 고려하여 기초연금액의 적정성을 평가하고 그 결과를 반영하여 기준연금액을 조정하여야 한다.

② 제1항에 따른 적정성 평가를 할 때에는 노인 빈곤에 대한 실태 조사와 기초연금의 장기적인 재정 소요에 대한 전망을 함께 실시하여야 한다.

③ 보건복지부장관은 제1항에 따라 조정한 기준연금액을 고시하여야 한다. 이 경우 그 고시는 제5조제2항 전단에 따른 고시로 본다.

④ 제1항에 따른 기준연금액 조정, 제2항에 따른 재정 소요 전망과 노인 빈곤에 대한 실태 조사의 세부 절차 및 제3항에 따른 기준연금액의 고시 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

주: 1) 기초연금액의 산정은 전년도 기준연금액에 전국소비자물가변동률을 반영하여 고시하도록 되어 있음

2) 국민연금의 기본연금액 산식에 대한 조항으로, 동 호는 국민연금 수급 전 3년간의 평균소득월액(소비자물가변동률에 따라 환산한 금액)을 가리킴

자료: 「기초연금법」

38) 보건복지부, 보도해명자료, 2018.11.30.

기초연금액의 인상으로 인해 기초연급에 대한 예산은 매년 급격히 증가하고 있다. 2020년 국비 기준 예산은 전년대비 14.6% 증가하였고, 2016~2020년 기간에 연평균 13.7% 증가하였다. 동 기간 국비와 지방비를 합한 기초연금 예산은 연평균 13.0% 증가하여 2020년에는 총 16.8조원이 편성되어 있다. 이러한 최근 5년 간 기초연금의 예산 증가율은 사회복지분야 예산 증가율인 10.3%를 상회하는 수준이다.

[기초연금 및 사회복지분야 예산 비교]

(단위: 조원, %)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
기초연금 예산	10.3	10.6	11.8	14.7	16.8	13.0
국비	7.9 (3.8)	8.1 (2.9)	9.1 (12.7)	11.5 (26.0)	13.2 (14.6)	13.7 -
지방비	2.5	2.5	2.7	3.2	3.6	9.5
총지출	386.4 (2.9)	400.5 (3.7)	428.8 (7.1)	469.6 (9.5)	512.3 (9.1)	7.3
사회복지분야 예산	112.9 (7.2)	119.1 (5.5)	133.8 (12.3)	148.9 (11.3)	167.0 (12.2)	10.3

주: 1. 각 연도 본예산 기준

2. 괄호 안 수치는 전년도 대비 증가율

3. 연평균 증가율은 단위 조정 시 수치가 달라질 수 있음

자료: 보건복지부 제출자료 및 기획재정부 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 재작성

더욱이 정부는 2023년 기초연금 국고 예산이 17조 594억원에 이를 것으로 전망하고 있다. 이는 2020년 예산(13조 1,765억원) 보다 3조 8,829억원 더 많은 규모이다. 우리나라의 고령인구가 빠르게 증가하고 있는 것을 감안하면 기초연금에 대한 예산 규모는 지속적으로 증가될 것으로 전망된다.³⁹⁾

39) 통계청이 2019년 3월에 공표한 「장래인구추계」 결과에 따르면, 65세 이상 노인 인구는 2017년 706.6만명(전체 인구의 13.8%)에서 2027년 1,158.9만명(22.3%), 2037년 1,613.9만명(31.4%), 2047년 1,878.7만명(38.4%) 등으로 증가하고 2050년에 1,900.7만명(39.8%)으로 정점에 이를 것으로 전망된다.

[기초연금지급 사업의 예산 및 중기재정계획 상 연도별 투자계획(2019~2023)]

(단위: 백만원, %)

구분	예산		전망			연평균 증가율
	2019	2020	2021	2022	2023	
국고예산전망	11,495,198	13,176,531	14,974,633	15,970,412	17,059,412	10.4
	-	(14.6)	(13.6)	(6.6)	(6.8)	-

주: 1. 예산은 추경 기준(2020년은 4월 30일 기준)
 2. 괄호 안 수치는 전년도 대비 증가율
 3. 연평균 증가율은 단위 조정 시 수치가 달라질 수 있음
 자료: 보건복지부

이와 같이 기초연금의 지급액 인상과 노인인구 증가로 기초연금에 대한 예산 규모가 빠르게 증가할 것으로 예상되는 상황이므로 정부는 예산 투입의 정당성과 효과성·효율성을 확보하기 위하여 지원 수준의 적정성을 엄밀히 평가할 필요가 있다. 특히, 기초연금은 법정 의무지출로 재량지출 보다는 경직성이 크기 때문에 적절한 수준의 지원액이 설정될 수 있도록 명확한 근거를 마련할 필요가 있다.

가. 기초생활보장제도 사각지대(비수급 빈곤층) 해소 조치의 효과성 제고 노력 필요

(1) 부양의무자·재산기준 완화의 사각지대 해소 효과성 분석 및 추가 조치 필요성 검토

정부는 부양의무자 기준 완화와 재산기준 완화를 통하여 사각지대 해소를 추진하고 있으므로 동 조치에 의한 사각지대 해소 효과성을 면밀히 분석하여 부작용에 대한 우려가 발생하지 않도록 하고, 비수급 빈곤층 완화를 위한 추가 조치가 요구되는 부분이 있는지 검토할 필요가 있다.

국민기초생활보장 제도의 논의에서의 사각지대는 ‘비수급 빈곤층’이라는 용어를 중심으로 진행되고 있으며, 이는 빈곤층에 해당되나 실제로 급여를 수급하지 못하는 사람을 가리킨다. 정부는 주로 가구 소득이 기준중위소득의 40% 이하임에도 불구하고 국민기초생활보장 급여를 지급받지 못하는 가구를 비수급 빈곤층으로 정의하고 있다. 이는 2015년 맞춤형 급여 개편 시 종래 급여 지급 대상자 선정 기준으로 사용한 최저생계비의 100%와 유사한 수준으로 기준중위소득의 40%를 설정하였기 때문이다. 그러나 보다 엄격히는 생계급여의 대상자 선정기준이 기준중위소득의 30% 이하이므로 이를 적용하여 비수급 빈곤층을 적용할 수도 있다.

[비수급 빈곤층 규모]

구분	'05년 실태조사 (’03년 기준)	'06년 실태조사 (’06년 기준)	'10년 실태조사 (’10년 기준)	'14년 실태조사 (’14년 기준)	'17년 실태조사 (’15년 기준)
비수급 빈곤층				〈기준중위소득 30% 이하〉	
				50만명 (30만 가구)	41만명 (28만 가구)
	〈최저생계비 100% 이하〉			〈기준중위소득 40% 이하〉	
	177만명 (85만 가구)	103만명 (53만 가구)	117만명 (66만 가구)	118만명 (71만 가구)	93만명 (63만 가구)
비수급 차상위	〈최저생계비 100~120% 이하〉			〈기준중위소득 40~50% 이하〉	
	86만명 (35만 가구)	67만명 (29만 가구)	68만명 (36만 가구)	85만명 (45만 가구)	51만명 (30만 가구)

자료: 보건복지부·보건사회연구원, 「2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구」, 2017.10.

보건복지부와 한국보건사회연구원이 발간한 「2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구」(2017.10.)⁴⁰⁾에 따르면, 2015년 12월말 기준중위소득 30% 이하의 비수급 빈곤층은 약 41만 명(28만 가구), 기준중위소득 30~40% 이하의 비수급 빈곤층은 약 52만 명(35만 가구)로 추정되고 있다. 이에 따라 기준중위소득 40%를 적용한 비수급 빈곤층은 총 93만 명(63만 가구)으로 확인된다. 기준중위소득 40% 초과 50% 이하의 비수급 차상위는 약 51만 명(30만 가구)로 추정되고 있다.

정부는 비수급 빈곤층이 발생하는 것은 부양의식의 변화⁴¹⁾와 엄격한 수급자 재산 기준⁴²⁾이 주요 원인이라고 진단하고, 「제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)」(2017.8.)에 ① 부양의무자 기준 단계적 폐지 및 ② 수급자 재산 기준 완화를 추진하여 빈곤의 사각지대를 해소하겠다는 계획을 수립하였다. 동 계획에 따르면, 정부는 「2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구」(2017.10.) 결과에 근거하여 기준중위소득 40% 이하 비수급 빈곤층을 총 93만명(63만 가구)으로 보고, 이를 2022년까지 47만명으로 감소시키겠다는 목표를 설정하고 있다. 구체적으로는 부양의무자 기준 완화 및 재산기준 조정 등을 통해 생계급여는 9만명, 의료급여는 23만명, 주거급여는 90만명이 신규로 급여를 수급하도록 하겠다는 방침이다.

40) 「국민기초생활 보장법」 제20조의2 제4항에 따라 수행한 연구로, 동 법은 정부가 수급권자, 수급자 및 차상위계층 등의 규모·생활실태 파악, 최저생계비 계측 등을 위하여 3년마다 실태조사를 실시하도록 규정하고 있다.

41) 국민기초생활보장 제도는 가족 간 부양이 우선된다고 전제하고 있으나, 가족의 부모부양에 대한 국민 의식은 약화되고 있는 실정이다. 통계청 「한국의 사회동향 2018」에 따르면, 부모부양을 가족이 해야 한다는 응답은 26.7%로 2008년에 비해 14%p 낮아졌으며 가족과 더불어 정부·사회가 책임을 져야 한다는 응답이 48.3%로 가장 높게 나타났다.

42) 한국보건사회연구원(2016)에 따르면, 기본재산액 수준을 적용하면 소득빈곤가구의 약 36.0%(비수도권)~46.7%(수도권)만 수급권자로 포함된다는 지적이 있다(한국보건사회연구원, 저소득층의 소득·자산분포를 통해 본 사회보장제도 재산기준의 개선 방향, 2016.12.).

[정부 추산 비수급 빈곤층 현황 및 목표]

목표	2018년	2022년(목표)
비수급 빈곤층	89만명	47만명
추산 근거	「2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가 연구」 상 추계된 비수급빈곤층 93만명에서 '18.12월까지 부양의무자 기준 완화에 따른 생계·의료 수급자 4.3만명(실적치)을 제외한 수치	주거급여 부양의무자 기준 폐지, 기초연금 인상 등으로 인한 사각지대 대폭 감소 예상 ('18년 93만명 → '20년 33~64만명 → '22년 20~47만명)

자료: 관계부처합동, 「제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)」, 2017.8.

그러나 이러한 목표가 달성된다고 하더라도 2022년 기준 여전히 빈곤하지만 급여를 수급하지 못하는 사람이 47만명이 될 것으로 예상하고 있으므로 보다 장기적인 관점에서 빈곤의 사각지대 해소에 접근할 필요가 있다. 먼저 정부는 부양의무자 기준 완화와 재산기준 조정에 따른 실질적인 비수급 빈곤층 축소 효과가 어느 정도인지 면밀히 파악한 후 동 조치로도 급여를 수급하지 못하는 빈곤층의 특성을 분석할 필요가 있다. 이를 통하여 빈곤의 사각지대 완화를 위하여 추가로 요구되는 조치는 없는지 검토가 이루어져야 할 것이다.

또한 부양의무자 및 재산기준 완화의 사각지대 효과성을 면밀하게 검토하여 동 조치에 대한 우려 사항이 발생하지 않도록 할 필요가 있다. 일반적으로 부양의무자 기준 완화 및 폐지에 따라 수급 신청 전에 가구를 분리하는 등의 부작용이 발생할 가능성이 제기될 수 있고, 추가적인 재산기준 완화와 관련해서는 월 소득 수준은 적지만 재산 수준이 상당히 높은 사람이 급여를 수급하게 될 수 있다는 우려가 있을 수 있다. 따라서 정부는 정부가 추진하고 있는 비수급 빈곤층 해소 조치의 타당성에 대한 실질적인 근거를 명확히 하고 우려 사항이 발생하지 않도록 하는 노력을 기울일 필요가 있다.

(2) 부양의무자 기준 완화 및 재산 기준 조정에 대한 추계 정확성 제고 필요

첫째, 부양의무자 기준 완화로 생계급여 수급권자에 편입되는 가구에 대한 전망치보다 실제 편입 가구가 더 많은 것으로 나타나므로 비수급 빈곤층에 대한 추계의 정확성을 제고할 필요가 있다.

국민기초생활보장 제도의 사각지대 해소를 위한 부양의무자 기준 폐지는 단계적으로 추진되고 있다. 정부는 2017년 11월부터 생계급여와 의료급여 지급 시, 수급가구에 65세 이상 노인 또는 중증장애인(종래 장애등급 1~3급)이 포함되어 있고, 부양의무자 가구에 기초연금 수급자(소득하위 70% 노인) 또는 장애인연금 수급자(소득하위 70%의 중증장애인)가 포함된 경우 부양의무자 기준을 적용하지 않고 있고, 2018년 10월부터는 주거급여 지급에 대한 부양의무자 기준이 전면 폐지되었다.

또한, 2019년부터는 생계급여의 경우 부양의무자 가구에 장애인연금 수급자나, 기초연금 수급자가 포함되어 있으면 부양의무자 기준 적용 대상에서 제외되고 있다. 의료급여는 부양의무자 가구에 장애인연금 수급자가 포함되어 있으면 부양의무자 기준이 적용되지 않는다.

[부양의무자 기준 완화 연혁]

구분	급여종류	부양의무자 기준 적용 제외 가구
2017.11~	생계·의료	수급가구에 노인 또는 중증장애인이 포함되어 있고, 부양의무자 가구에 기초연금 수급자 또는 장애인연금 수급자가 포함된 경우
2019.1.~	생계	부양의무자 가구에 장애인연금 수급자 또는 기초연금 수급자가 포함된 경우
	의료	부양의무자 가구에 장애인연금 수급자가 포함된 경우
	주거	부양의무자 기준 폐지
2019.9.~	생계·의료	부양의무자 재산 소득환산을 완화
2020.1.~	생계·의료	수급자 가구에 장애 정도가 심한 장애인(종래 장애등급 1~3급)이 포함된 경우

주: 1. 노인은 65세 이상 기준

2. 2019.9. 조치는 부양의무자 기준 적용 제외 가구 확대가 아닌 부양의무자 재산 소득환산을 완화함에 유의

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 재작성

2020년부터는 생계급여와 의료급여 수급자 가구에 장애정도가 심한 장애인(중대 장애등급 1~3급)이 포함되는 경우 부양의무자 기준을 적용받지 않는다. 「제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)」에 따르면 정부는 2022년에 의료급여에 대하여 부양의무자 가구에 기초연금 수급노인이 포함된 경우 부양의무자 기준 적용에서 제외시킬 계획이다.

그런데, 생계급여의 경우 실제 부양의무자 기준 완화로 수급자에 편입되는 가구 수가 예상 가구 수보다 많이 나타나고 있다. 2017년 11월 완화조치에 대하여 2만 1,132가구가 신규 수급할 것으로 예상하였으나, 2018년 12월 기준 동 완화에 따른 실 수급가구는 2만 8,625가구로 예상보다 7,493가구가 더 수급하였다.

2019년 1월 부양의무자 가구에 기초연금 또는 장애인연금 수급자가 포함된 경우 부양의무자 기준을 미적용하는 완화 조치에 대하여는, 3만 7,665가구가 신규 수급할 것으로 예상하였으나, 실제로는 부양의무자 가구에 기초연금 수급자가 포함되어 부양의무자 기준이 미적용 된 신규 수급 가구만 6만 7,744가구에 이른 것으로 나타났다.

[부양의무자 기준 완화에 따른 예상 신규 진입 가구 및 실제 수급 현황(생계급여)]
(단위: 가구)

완화시기	완화 내용	예상 가구수	현황	
2017.11.	수급자 및 부양의무자 가구에 노인 또는 중증장애인이 포함된 경우 부양의무자 기준 미적용	21,132	28,625	
2019.1.	부양의무자 가구에 장애인연금 수급자가 포함된 경우 부양의무자 기준 미적용	37,665	9,178	73,326
	부양의무자 가구에 기초연금 수급자가 포함된 경우 부양의무자 기준 미적용		67,744	
	수급권자가 만 30세 미만 한부모가구 또는 보호종료아동인 경우 부양의무자 기준 미적용	1,982	1,469	
2019.9.	부양의무자 재산 소득환산을 완화	12,461	22,267	
2020.1.	수급자에 중증장애인이 포함된 경우 부양의무자 기준 미적용	24,243	-	

주: 2017년 완화 조치에 대한 현황은 2018년 12월 기준, 2019년 1월 조치에 대한 현황은 2019년 9월 기준, 2019년 9월 조치에 대한 현황은 2019년 12월 기준
자료: 보건복지부

이와 같이 당초 예상한 것보다 수급자로 편입되는 가구가 많은 것으로 나타나므로 사각지대 및 신규수급자 규모에 대하여 보다 엄밀한 추정이 이루어져야 한다. 정부는 「국민기초생활 보장법」에 따라 실시하고 있는 실태조사를 통해 비수급 빈곤층 규모를 추정하고 있는데, 동 조사는 설문에 대한 응답자의 보고를 바탕으로 정보를 수집하는 방식으로 이루어진다. 이로 인해 표본으로 선택된 사람의 과소 또는 과대 보고 가능성이 있으므로 소득·재산과 관련된 추가 행정자료를 활용하여 보완하는 방안을 고려해볼 수 있을 것이다.

둘째, 수급자·부양의무자 재산 기준 완화에 따른 신규 수급자에 대한 추계의 정확도를 제고할 필요가 있다.

정부는 기초생활보장 제도의 사각지대를 해소하기 위한 방안 중 하나로 수급권자 선정 시 부양의무자 및 수급자에게 적용되는 재산 기준의 완화를 추진하고 있다. 기초생활보장 수급자를 선정할 때 수급자의 재산은 소득으로 환산되는데, 재산의 소득환산액은 주거용재산, 일반재산, 금융재산, 자동차에 대하여 종류별 가액을 확인하고 이에 기본재산공제와 부채를 제한 후 재산 종류별로 소득환산율을 적용해서 금액을 계산하게 된다. 이에 대하여 정부는 2019년 9월부터 생계급여와 의료급여에 대하여 부양의무자에 대한 일반재산·금융재산·자동차의 소득환산율을 4.17%에서 2.08%로 인하하였다.

[국민기초생활보장 재산의 소득환산액 산출 방식]

재산의 소득환산액 = {(재산 종류별 가액 - 기본재산액 - 부채)} × 재산 종류별 소득환산율				
※ 기본재산액 공제는 주거용재산, 일반재산, 금융재산의 순서로 적용				
※ 주거용재산은 한도액을 초과하는 부분에 대해서는 일반재산의 소득환산율을 적용				
※ 재산의 종류별 소득환산율				
구 분	주거용재산(%)	일반재산(%)	금융재산(%)	자동차(%)
수급권자	월 1.04	월 4.17	월 6.26	월 100
부양의무자	월 1.04	(기존) 월 4.17 → (2019.9.~) 월 2.08		

자료: 보건복지부

이에 따라 정부는 생계급여는 1만 2,461가구, 의료급여는 2만 5,584가구가 신규 수급할 것으로 전망하였다. 그러나 실제 생계급여의 경우 부양의무자 재산 환산

을 인하여 인해 2만 2,267가구가 수급자로 편입되어 전망보다 9,806가구가 더 급여를 수급한 것으로 확인되었다. 또한, 의료급여의 경우에도 예상보다 635가구가 더 급여 수급자에 편입되었다.

[부양의무자 재산의 소득환산율 인하여 인한 신규 수급 전망 및 실제 수급 현황]
(단위: 가구)

구 분	목표(A)	실제(B)	B-A
생계급여	12,461	22,267	9,806
의료급여	25,584	26,219	635

주: 목표는 수급가구 중 부양의무자 재산환산율 4.17% 적용 시 탈락 예상 가구를 시뮬레이션하여 도출
자료: 보건복지부

이와 같이 부양의무자 재산 기준 완화로 인해 수급자로 신규 편입되는 가구가 정부가 당초 전망한 것보다 많은 것으로 나타나므로 신규 수급가구에 대한 추계 정확도를 제고할 필요가 있다. 특히 정부는 2020년부터는 수급권자의 소득인정액 산정 시 공제되는 기본재산액과 주거용재산 한도액을 상향조정하여 신규 수급가구가 더 확대될 전망이므로 재산 기준 완화 추진에 만전을 기할 필요가 있다.

정부는 생계급여 지급과 관련하여 수급자 재산을 소득으로 환산할 때 일부를 공제해 주려는 목적으로 설정한 기본재산액을 상향조정하였다. 대도시 거주자에 대해서는 5,400만원에서 6,900만원으로, 중소도시는 3,400만원에서 4,200만원, 농어촌은 2,900만원에서 3,500만원으로 조정한 것이다. 또한, 주거용재산의 한도액을 대도시는 1억원에서 1억 2천만원, 중소도시는 6,800만원에서 9,000만원, 농어촌은 3,800만원에서 5,200만원으로 상향 조정하였다. 기본재산공제를 적용한 이후 한도액까지 주거용재산의 소득환산율(월 1.04%)을 적용하게 되며, 한도액을 초과하는 금액에 대하여는 일반재산의 소득환산율(월 4.17%)을 적용하게 된다. 정부는 이를 통해 5천 가구가 신규로 기초생활보장 급여를 수급할 것으로 예상하고 있다.

[수급자 재산 기준 완화 내용]

(단위: 만원)

구 분	기본재산공제액		주거용재산 한도액	
	당초	변경	당초	변경
대도시	5,400	6,900	10,000	12,000
중소도시	3,400	4,200	6,800	9,000
농어촌	2,900	3,500	3,800	5,200

자료: 보건복지부

나. 국민연금의 사각지대 해소를 위한 노력 강화 필요

노후소득보장체계 중 공적연금(특수직역연금 및 국민연금)의 사각지대는 제도의 적용대상에 속하나 실질적인 가입자로 포괄되지 못하는 ‘제도내적 사각지대’와 적용대상에 포함되지 않아 사각지대에 놓여있는 ‘제도외적 사각지대’로 구분할 수 있다. 사실상 특수직역연금의 경우 제도내적 사각지대가 존재하지 않으며, 해당 지역의 종사자 중 제도가 포괄하지 못하는 사람은 국민연금에 가입되도록 하고 있기 때문에 공적연금의 사각지대는 국민연금의 사각지대로 국한된다고 할 수 있다.

국민연금의 제도외적 사각지대에는 전업주부 등 국민연금의 적용제외자와 제도 도입 시점에 이미 적용대상 연령을 넘어선 사람, 공적연금 가입이력이 없으나 이미 가입연령을 넘어선 사람(60세 이상) 등이 해당된다. 그러나 엄밀히 말하면 18세 이상 60세 미만의 적용제외자는 국민연금에 임의가입할 수 있도록 되어있기 때문에 적용제외자를 제도외적 사각지대로 분류할 것인가에 대해서는 사각지대를 보는 시각에 따라 달라질 수 있다.

국민연금의 제도내적 사각지대에는 국민연금의 적용대상에 속하나 보험료를 납입하지 않아 실질적인 가입자로 포괄되지 못하는 경우와 연금 수급 연령이 되었으나 연금 수급을 위해 요구되는 최소 10년의 가입기간을 채우지 못한 가입자 등이 해당된다. 이 중에는 납부예외자와 장기체납자 등이 포함되는데, 납부예외자는 학생이나 실업자 등과 같이 국민연금의 적용대상자이나 소득이 없어 보험료의 납부 의무가 면제되는 사람을 가리키며, 장기체납자는 국민연금에 가입은 되어있으나 장기간 보험료를 납부하지 않은 사람으로 구체적으로는 지역가입자 중 13개월 이상 체납자를 가리킨다.

이러한 국민연금의 사각지대를 국민연금 가입대상 연령인 18세 이상 60세 미만으로 한정하여 살펴보면, 납부예외자와 장기체납자가 제도내적 사각지대에 해당되고, 해당 연령의 비경제활동인구가 제도의외적 사각지대에 해당된다고 볼 수 있다.

[공적연금의 사각지대(18세 이상 60세 미만)]

18~59세 총인구 (32,129,004명)				
비경제활동 인구	경제활동인구 (23,166,813명)			
	공적연금 적용자			
	국민연금 적용대상 (임의계속가입자 제외: 21,718,364명)			특수직역연금 가입자 (1,692,751명) - 공무원: 1,180,120명 - 군인: 185,862명 - 사학: 323,441명 - 별정우체국연금: 3,328명
	- 사업장가입자: 14,157,574명 - 지역가입자: 7,232,063명 - 임의가입자: 328,727명 - 임의계속가입자: 497,865명			
	납부예외자 (3,276,660명)	소득신고자		
		장기체납자 (1,061,925명)	보험료 납부자 (17,877,644명)	
제도외적 사각지대	제도내적 사각지대		잠재적 수급권자	
잠재적 사각지대				

- 주: 1. 모든 수치는 국민연금 적용대상인 18~59세 기준에 맞추어 2019년 12월 기준으로 작성됨
 2. 임의가입자는 비경제활동인구에도 일부 포함되어 있을 수 있음(임의계속가입자를 국민연금 적용대상에서 제외한 이유는 임의계속가입자는 60세 이상이기 때문)
 3. 장기체납자는 지역소득신고자 중 13개월 이상 체납자
 4. 지역가입자는 소득신고자와 납부예외자가 합산된 규모
 5. 국민연금 적용대상과 특수직역연금 가입자 규모가 경제활동인구를 초과하는 것은 비경제활동인구의 일부가 임의가입자와 납부예외자(18~27세 미만 학생 등)로 국민연금 가입자에 포함되기 때문임
- 자료: 국민연금공단, 인사혁신처, 국방부, 교육부 제출자료 및 통계청 경제활동인구조사 원자료를 바탕으로 작성

(1) 국민연금의 사각지대 해소 노력 필요

첫째, 국민연금의 제도내적 사각지대 규모는 지속적으로 감소하고 있으나 그중 지역가입자 소득신고자 중 13개월 이상 보험료를 납부하지 않은 장기체납자 규모는 상대적으로 감소폭이 적으며, 2019년에는 전년대비 증가한 것으로 나타나고 있다.

2019년 12월 말 기준으로 국민연금의 제도내적 사각지대 규모는 약 434만명인 것으로 나타난다. 이 중 약 328만명은 납부예외자이며, 나머지 약 106만명은 지역가입자 소득신고자 중 13개월 이상 보험료 체납자(장기체납자)이다. 이러한 사각지대는 전체 국민연금 적용대상자(납부예외자 제외) 대비 23.5% 규모이다. 이러한 제도내적 사각지대는 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타나고 있으나, 국민연금이 전 국민을 대상으로 가입이 강제되는 공적연금이라는 점을 감안하면, 제도 안에 존재하는 사각지대 규모가 작지 않다고 해석할 수 있다.

[국민연금의 제도내적 사각지대 규모 추이]

(단위: 명, %)

구 분		2015	2016	2017	2018	2019
국민연금 적용대상	사업장가입자	12,805,852	13,192,436	13,459,240	13,817,963	14,157,574
	지역가입자 ¹⁾	3,791,244	3,886,930	3,865,800	3,993,598	3,955,403
	임의가입자	240,582	296,757	327,723	330,422	328,727
	소계(A)	16,837,678	17,376,123	17,652,763	18,141,983	18,441,704
제도내적 사각지대	납부예외자	4,511,565	4,173,269	3,826,117	3,701,287	3,276,660
	장기체납자 ²⁾	1,092,826	1,051,586	1,015,007	968,942	1,061,925
	소계(B)	5,604,391	5,224,855	4,841,124	4,670,229	4,338,585
B/A		33.3	30.1	27.4	25.7	23.5

주: 1) 지역가입자는 소득신고자와 납부예외자를 포함하여 산출하나, 여기서는 납부예외자를 제도내적 사각지대에 포함시켰으므로 이를 제외한 지역가입자만 산출한 숫자를 사용함

2) 장기체납자는 지역소득신고자 중 13개월 이상 체납자를 가리킴

자료: 국민연금공단

제도내적 사각지대를 납부예외자와 장기체납자로 구분해서 살펴보면, 사각지대 규모 감소는 납부예외자의 감소가 견인하고 있는 것으로 확인된다. 납부예외자는 2015년 451만명에서 2019년 328만명으로 꾸준히 감소하고 있다. 그러나 13개월 이상 보험료를 체납한 사람의 경우, 2015년 109만명에서 2019년 106만명으로 그 규

모가 크게 감소하지 않은 것으로 나타난다. 게다가 2019년 장기체납자는 2018년 대비 9.6%(약 9만 3천명)증가하였다.

둘째, 지역가입자가 보험료 지원의 사각지대에 놓여있어 정부는 향후 이들에 대한 보험료 지원을 준비하고 있으므로 기존 보험료 지원 제도와 정합성을 고려하여 지원의 효과성 및 효율성을 확보할 수 있도록 사업을 설계해야 할 것이다.

국민연금의 장기체납자는 지역가입자 소득신고자 중 13개월 이상 보험료를 체납한 사람을 가리킨다. 이러한 장기체납자가 증가하고 있는 것은 지역가입자 중 소득이 있으나 보험료를 낼 수 있는 여건(낮은 소득수준 등)이 되지 않는 경우가 많음을 의미한다. 그런데 이러한 지역가입자는 정부의 보험료 지원의 사각지대에 놓여있는 것으로 확인된다.

정부는 소득이 있으나 보험료 납부 여력이 낮아 국민연금의 사각지대에 놓인 근로자(사업장 가입자)와 지역가입자 중 농어업인에게 각각 사회보험사각지대해소 사업과 농어업인 연금보험료 지원 사업을 통해 보험료의 일부를 지원하고 있다. 그러나 지역가입자 중 비농어업인에 대한 보험료 지원은 없는 실정이다.

[국민연금 가입유형별 사회보험료 지원 사업]

국민연금 가입유형		사회보험료 지원사업	지원 대상
사업장 가입자		사회보험사각지대해소	10인 미만인 사업에 고용된 근로자 중 월 평균보수가 215만원 미만인 근로자와 그 사업주
지역가입자	농어민	농어업인 사회보험료 지원사업	국민연금 지역가입자(당연·특례) 및 지역 임의 계속 가입자 중 농업인
	비농어민	-	-

주: 지원 대상은 2020년 기준

자료: 정부 정책자료를 바탕으로 재작성

이로 인해 사회보험료 지원을 받지 못하는 지역가입자 중 비농어민의 징수율이 사업장가입자, 농어민 지역가입자, 임의가입자, 임의계속가입자의 징수율 보다 현저하게 낮은 것으로 나타나고 있다. 2018년 기준 비농어민 지역가입자의 징수율은 68.23%로 지역가입자 농어민의 징수율 94.47%보다 26.24%p 낮았다.

[2018년 국민연금 징수 현황(금액 기준)]

(단위: 백만원, %)

구 분		고지	징수	징수율	미납
전체		44,319,341	41,921,587	94.59	2,397,754
사업장가입자		38,006,688	37,240,215	97.98	766,472
지역 가입자	소 계	5,266,482	3,652,905	69.36	1,613,576
	농어민	226,523	213,991	94.47	12,532
	비농어민	5,039,959	3,438,915	68.23	1,601,044
임의가입자		459,338	454,144	98.87	5,194
임의계속가입자		586,833	574,322	97.87	12,511

자료: 국민연금공단, 「2018년 국민연금통계연보」, 2019.6.

이에 보건복지부는 2020년 1월 9일 저소득 지역가입자에게 연금 보험료를 지원할 수 있도록 하는 「국민연금법」 개정안이 국회 본회의를 통과함에 따라 보험료 지원 대상과 지원 수준 등을 구체화하고 예산을 확보하여 지원 사업을 시행할 수 있도록 하겠다는 방침이다.

정부는 향후 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원 사업을 계획할 때, 사회보험사각지대해소 사업과 농어업인 연금보험료 지원 사업 등 기존 보험료 지원 사업과의 체계성을 확보할 수 있도록 대상 및 지원 수준을 결정함에 있어 합리적인 기준을 마련해야 할 필요가 있다. 또한, 지역가입자의 경우 사업장가입자에 비해 정확한 소득 파악이 상대적으로 어려우므로, 지역가입자의 소득파악에 대한 정확성을 제고할 수 있는 방안을 사전에 마련해야 할 것이다.

셋째, 비정규직의 공적연금 가입률이 낮은 상태에서 증가하지 않는 것으로 나타나므로 정부는 비정규직의 공적연금 가입률을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

임금근로자 중 공적연금(국민연금 및 특수지역연금)에 가입한 사람의 비율은 지속적으로 증가하고 있다. 그러나 근로형태별로 보면 정규직은 가입률이 증가하고 있으나 비정규직의 가입률 변화는 정체된 것으로 나타나고 있다. 2019년 기준 정규직의 공적연금 가입률은 87.5%인 반면 비정규직의 경우 37.9%로 나타났다.

비정규직을 유형별로 살펴보면 시간제와 비전형근로자의 공적연금 가입률이 상대적으로 낮은 것으로 나타났고, 한시적근로자의 경우 국민연금 가입률이 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다.⁴³⁾ 시간제 근로자의 2019년 8월 기준 공적연금 가입률은 19.8%였고, 비전형 근로자의 경우 19.1%에 불과했다. 통계 자료 특성 상 연속 비교가 가능한 2015~2018년 기간을 살펴보면, 한시적근로자의 공적연금 가입률은 4.0%p 감소한 것으로 나타난다.

[근로형태별 국민연금·특수직역연금 가입률]

(단위: %)

구 분	2015(A)	2016	2017	2018(B)	B-A	2019
임금근로자	67.5	67.7	69.1	69.8	2.3	69.5
정규직	82.1	83.0	85.0	86.2	4.1	87.5
비정규직	37.0	36.4	36.6	36.6	△0.4	37.9
한시적	54.6	53.3	52.4	50.6	△4.0	49.0
시간제	13.4	15.4	17.3	18.6	5.2	19.8
비전형	21.0	19.9	20.4	19.8	△1.2	19.1

주: 1. 각 연도 8월 기준

2. 국민연금과 특수직역연금을 함께 고려한 수치이며, 국민연금의 경우 직장가입자만 집계한 수치임(지역가입자, 수급권자 및 피부양자는 제외)

3. 2019년 자료에는 병행조사 효과로 인해 전년 미포착 기간제 규모가 반영되어, 기간제, 한시적, 비정규직, 정규직 근로자의 규모를 2018년 대비 증감으로 비교하는 것은 불가함

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」, 각 연도

2019년 8월 비정규직 일자리는 전체 임금근로자의 36.4%를 차지하는 것으로 나타났고, 비정규직 중 한시적근로자 역시 임금근로자의 23.3%를 차지하는 것으로 확인된다. 이는 정규직을 중심으로 공적연금 가입이 활성화 될 경우 근로자의 상당수가 공적연금의 사각지대에 놓이게 될 수 있음을 의미한다.

43) ① 한시적근로자는 근로계약기간을 정한 근로자(기간제 근로자) 또는 정하지 않았으나 계약의 반복 갱신으로 계속 일할 수 있는 근로자와 비자발적 사유로 계속 근무를 기대할 수 없는 근로자(비기간제근로자)를 포함한다. ② 시간제근로자는 직장(일)에서 근무하도록 정해진 소정의 근로시간이 동일 사업장에서 동일한 종류의 업무를 수행하는 근로자의 소정 근로시간보다 1시간 이라도 짧은 근로자로, 평소 1주에 36시간 미만 일하기로 정해져 있는 경우가 해당된다. ③ 비전형근로자는 파견근로자, 용역근로자, 특수형태근로종사자, 가정 내(재택, 가내)근로자, 일일(단기)근로자를 말한다.

[근로형태별 임금근로자 규모]

(단위: 천명, %)

구분	임금근로자	정규직	비정규직			
				한시적	시간제	비전형
규모	20,559	13,078	7,481	4,785	3,156	2,045
비중	100.0	63.6	36.4	23.3	15.4	9.9

주: 1. 2019년 8월 기준

2. 비정규직 근로자의 전체 규모는 비정규직 유형별로 중복되는 경우가 있어 그 합계와 불일치함

자료: 통계청, 「2019년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과」, 2019.10.

따라서 정부는 비정규직의 공적연금 가입률을 제고할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 특히 비정규직의 경우 취업과 실업이 반복되는 상황이 발생할 가능성이 크고 이로 인해 안정적인 근로소득 확보가 어려울 수 있으므로 실업크레딧과 사회보험료 지원 등의 관련 정책을 검토하여 비정규직의 가입률 제고를 위하여 제도적으로 보완이 필요한 점은 없는지 확인할 필요가 있다.

(2) 사회보험료 지원 사업의 효과성 제고 필요

첫째, 사회보험사각지대해소 사업은 2021년부터는 기존가입자에 대한 지원을 중단할 예정이므로 중단 직후 일정 기간은 기존에 지원을 받는 사람들에 대한 고용유지 여부 및 납부이력 변화 등에 대한 모니터링을 실시하여 제도 변화에 따른 부정적인 영향이 발생하지 않도록 해야 할 것이다.

정부는 사회보험의 사각지대를 해소하기 위한 일환으로 10인 미만 사업장의 사업주와 소속 근로자의 고용보험 및 국민연금 보험료의 일부를 지원해주는 사회보험사각지대해소 사업을 추진하고 있다. 구체적인 대상은 2020년 기준으로 10인 미만 사업장에서 근로하는 월평균보수 215만원 미만인 근로자이다. 사업주가 월별보험료를 법정기한 내에 완납한 경우 그 다음 달 보험료에서 해당 월의 보험료 지원금을 차감한 나머지 금액을 고지하는 방식으로 지원이 이루어진다(최대 3년).

정부는 사회보험 사각지대 해소라는 사업 목적 측면에서 효과성을 제고하기 위하여 사업의 대상을 지속적으로 확대하고 있다. 또한, 사회보험의 신규가입에 대한 유인을 제고하기 위하여 2016년부터 신규가입자와 기존가입자 지원 비율에 차

등을 두고 있다.⁴⁴⁾ 2020년 기준으로 기존가입자의 경우 보험료의 30%, 신규가입자는 보험료의 80%(5인 미만 사업장은 90%)가 지원된다. 2021년부터는 기존가입자에 대한 지원이 중단될 예정이다.

[사회보험사각지대해소 사업의 지원 보수 및 수준]

구분		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
지원 대상 월평균 보수		135만원 미만	140만원 미만			190만원 미만	210만원 미만	215만원 미만
지원 수준	기가입자	50%		40%		40%		30%
	신규가입자			60%		80~90%		80~90%

자료: 고용노동부 제출 자료를 바탕으로 재작성

이와 같이 동 사업이 신규가입자 지원 제도로 바뀌게 된 원인은 그동안 신규가입자에 대한 지원율을 상향 조정하였음에도 불구하고 동 사업의 지원을 받은 기존가입자 수가 신규가입자보다 더 많았기 때문이다. 2019년 사회보험사각지대해소 사업의 국민연금 지원 현황을 살펴보면, 기가입자와 신규가입자 지원 비율이 2.3:1로, 지원인원 중 기가입자가 차지하는 비율이 높다. 이에 따라 고용노동부는 2021년부터는 기존가입자에 대한 지원을 중단하고 신규가입자 지원 중심의 제도로 변경하겠다는 방침을 발표하게 된 것이다.

44) 이는 국회가 2016년도 결산 심사 시 ‘고용노동부는 사회보험사각지대해소 효과를 달성할 수 있도록 사업의 지원요건과 수준·기간 등에 대한 제도개선 방안을 마련할 것’을 시정 요구한 데서 출발한 것이다. 이에 대하여 고용노동부는 2018년 1월 사회보험사각지대 해소 사업을 신규 사회보험 가입자 지원 중심으로 개편하는 것으로 조치완료 하였다고 보고하였다.

[사회보험사각지대해소 사업을 통한 국민연금 보험료 지원 현황]

(단위: 명)

연도	근로자			A:B
	합계	기가입자(A)	신규가입자(B)	
2016	906,451	840,371	66,080	12.7:1
2017	832,954	699,432	133,522	5.2:1
2018	1,201,093	964,715	236,378	4.1:1
2019	2,364,935	1,652,911	712,024	2.3:1

주: 1. 연도별로 신규가입자에 대한 기준이 상이함. 2016년은 ‘가입이력에 관계없이 2016.1.1. 이후 가입한 자, 2017년은 ‘① 최초 가입자, ② 최근 3년간 가입이력이 없는 자, ③ 지원받은 이력이 없는 자, 2018~2020년은 ‘지원신청일 직전 1년간 가입 이력이 없는 자를 가리킴

2. 2016년에 비해 2017년에 기가입자 지원 비율이 낮아진 것은, 2016년에 비해 2017년에 신규 가입자 기준이 축소되었기 때문임

자료: 고용노동부 제출자료를 바탕으로 재작성

이러한 신규가입자 중심의 지원 체계 설계는 타당한 측면이 있으나, 기존가입자 지원을 중단하는 조치로 인해 발생할 수 있는 우려사항에 대해서는 보완책을 마련할 필요가 있다. 현행 사회보험사각지대해소 사업은 2018년 1월 1일 이후 국민연금 신규취득자 중 ‘최근 1년간 가입이력이 없는 자’를 신규가입자로 보고, 이 외의 자를 기존가입자로 본다. 이 중 신규가입자만 지원할 경우 적용대상 사업장에서 최근 1년간 사회보험 가입이력이 없는 자만 신규로 채용하는 것을 선호할 가능성이 있다.

따라서 정부는 신규가입자만 지원하는 제도로 수정된 제도가 안착되기까지 제도 변경 후 일정 기간은 기존에 지원받던 근로자들의 고용유지와 납부이력 변화에 대한 모니터링을 실시할 필요가 있다. 이를 통하여 제도 전환 직후 사회보험료를 지원 받던 기존가입자 중 소득수준이 낮은 근로자가 다시 사회보험료를 납부하지 못해 사각지대에 머무는 상태가 되는 상황이 발생하지 않도록 해야 할 것이다.

둘째, 농어업인 연금보험료를 지원하고 있으나, 농어업인의 국민연금 가입률이 저조하므로 연금보험료 지원 대상의 적절성 검토 등을 통하여 지원의 효과성을 제고하기 위한 방안을 마련할 필요가 있다.

정부는 농어업인의 국민연금 가입률을 제고하기 위하여 1995년부터 농어업인 연금보험료 지원 사업을 추진하고 있다.⁴⁵⁾ 2020년 기준으로 본인 부담 연금보험료

의 50%를 초과하지 않는 범위 내에서 최대 4만 3,650원을 지원한다. 지원금은 기준소득월액에 따라 결정되는데, 기준소득월액이 97만원 이하의 경우 월 연금보험료의 50%를 지원하며, 기준소득월액이 97만원을 초과할 경우 43,650원을 정액 지원한다. 소득이 매우 높은 경우⁴⁶⁾를 제외하고는 국민연금에 가입된 농어업인은 지원을 받을 수 있다. 이에 따라 국민연금에 가입된 농어업인 중 지원을 받은 사람의 비율은 2019년 기준 98.9%에 달한다.

[농어업인 연금보험료 지원 현황]

(단위: 명, %)

구 분	2015	2016	2017	2018	2019
농어업인 국민연금 가입인원(A)	373,228	386,093	382,308	379,562	368,399
농어업인 연금보험료 지원 인원(B)	350,252	365,009	376,093	373,573	364,368
지원율(B/A)	93.8	94.5	98.4	98.4	98.9

주: 1. 농어업인 연금보험료 지원 사업은 2020년부터 농업인은 농림축산식품부, 어업인은 해양수산부에서 지원

2. 각 연도 12월 기준

자료: 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 재작성

그러나 아직 농어업 종사자의 국민연금 가입률이 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 농어업에 종사하는 사람 중 국민연금에 가입한 사람의 규모는 2019년 기준 약 42.9%인 것으로 추정된다. 연령대 별로 가입률을 추정해보면, 50대의 가입률은 51.8%인 반면, 30대 미만은 5.7%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 30대의 가입률 역시 19.7%로 추정되어 가입률이 높지 않다고 할 수 있다.

45) 동 사업은 한시적으로 추진되는 것으로 5년마다 연장되고 있다. 가장 최근 연장된 것은 2020년 1월로, 2020년 1월 9일 「국민연금법」 개정안이 국회 본회의를 통과하여 2024년 12월까지 연장하기로 하였다.

46) 농어업에서 발생한 소득보다 그 외의 소득이 많은 자, 농어업에서 발생한 소득을 합산한 액을 제외한 연간 소득액이 「국민연금법 시행령 제4조」에 따라 산정된 전년도 평균소득월액의 12배에 해당하는 금액을 초과하는 자는 제외된다. 2020년 6월까지 농어업소득이 농어업 외 소득보다 많지만 하면 국민연금보험료를 지원하였으나, 2019년 12월 31일 「국민연금법 시행령」 개정 및 「농어업인의 범위 관련 소득 및 재산 기준 고시」 제정으로 2020년 7월 1일부터 농어업소득이 농어업 외 소득보다 많은 농어업인 중 종합소득 연 6,000만 원, 재산 10억 원 이상을 보유한 자는 국민연금보험료 지원 대상에서 제외된다.

[60세 미만 농어업인 국민연금 가입 현황]

(단위: 명, %)

구 분	국민연금 가입자					농어업 종사자(B)	A/B
	2015	2016	2017	2018	2019(A)		
합 계	330,997	330,756	314,841	294,304	270,823	631,051	42.9
18세 이상 30세 미만	936	1,175	1,274	1,358	1,383	24,323	5.7
30대	9,314	10,473	10,816	10,930	10,714	54,376	19.7
40대	59,355	59,317	56,164	50,955	46,601	142,910	32.6
50대	261,392	259,791	246,587	231,061	212,125	409,442	51.8

주: 농어업인 종사자는 통계청 「농림어업조사」에 의한 농어가 인구를 적용한 것임

자료: 국민연금공단 제출자료 및 통계청 「농림어업조사」 원자료를 바탕으로 작성됨

농어업의 경우 고령의 종사자가 많다는 점을 감안하여 60세 이상 임의계속가입자를 대상으로 가입률을 추정해보면, 농어업에 종사하여 일을 하고 있는 60세 이상 종사자 대비 45.9%가 국민연금에 가입자 또는 수급자인 것으로 나타난다.

[60세 이상 농어업인 국민연금 가입 현황]

(단위: 명, %)

구 분	농어업인(A)	국민연금 임의가입 농어업인(B)	국민연금 수급 농어업인(C)	(B+C)/A
60세 이상	1,425,220	89,838	563,998	45.9

주: 2019년 기준(국민연금 가입자·수급자는 2019년 12월 기준)

자료: 국민연금공단 제출자료 및 통계청 「농림어업조사」의 농어가 인구 자료를 바탕으로 작성됨

이와 같이 농어업인 연금보험료 지원에도 불구하고 농어업인의 국민연금 가입률이 낮은 것으로 나타나므로 정부는 가입률을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 특히, 농어업인 연금보험료 지원 대상에 대한 적절성을 검토할 필요가 있다. 현행 제도 상 농어업인 연금보험료는 농어업에서 발생한 소득보다 그 외의 소득이 많은 자는 지원 대상에서 제외하고 있다. 이로 인해 사실상 총소득 측면에서 소득 수준이 더 낮은 사람이 지원 대상에서 제외될 가능성이 있다.

통계청이 발표한 「2018년 농가 및 어가경제조사 결과」(2019.5.)에 따르면, 2018년 기준으로 농가의 경우 농업 외 소득이 전체 농가소득의 약 40%를 차지하는 것

으로 나타났다. 동 시점 기준으로 어가의 경우 어업 외 소득이 전체 어가소득의 약 26.1%를 차지하는 것으로 나타나고 있으나 2016년 이후 전체 어가소득 중 어업 외 소득이 차지하는 비중은 증가하는 추세를 보인다.

[농어가 평균소득 추이]

(단위: 만원, %)

구 분		2014	비율	2015	비율	2016	비율	2017	비율	2018	비율
농 가	농가소득	3,495	100.0	3,722	100.0	3,720	100.0	3,824	100.0	4,207	100.0
	경상소득	3,192	91.3	3,410	91.6	3,410	91.7	3,522	92.1	3,976	94.5
	농업소득	1,030	29.5	1,126	30.2	1,007	27.1	1,005	26.3	1,292	30.7
	농업외소득	1,480	42.3	1,494	40.1	1,525	41.0	1,627	42.5	1,695	40.3
	이전소득	682	19.5	791	21.2	878	23.6	890	23.3	989	23.5
	비경상소득	303	8.7	311	8.4	310	8.3	302	7.9	230	5.5
어 가	어가소득	4,102	100.0	4,390	100.0	4,708	100.0	4,902	100.0	5,184	100.0
	경상소득	3,723	90.8	3,989	90.9	4,363	92.7	4,532	92.5	4,939	95.3
	어업소득	2,099	51.2	2,309	52.6	2,660	56.5	2,669	54.5	2,567	49.5
	어업외소득	1,190	29.0	1,173	26.7	1,155	24.5	1,258	25.7	1,352	26.1
	이전소득	434	10.6	508	11.6	548	11.6	606	12.4	1,019	19.7
	비경상소득	379	9.2	400	9.1	345	7.3	369	7.5	245	4.7

자료: 통계청, 「2018년 농가 및 어가경제조사 결과」(2019.5.)를 바탕으로 재작성

이와 같이 농어가의 경우 농업·어업 이외 소득의 비중이 작지 않은 것으로 나타나므로, 정부는 농어업인 대상 연금보험료 지원 사업이 현재 농어가 소득 구조를 적절하게 반영하고 있는지 검토할 필요가 있다. 현재 농어가의 농어업 소득 수준은 높다고 보기 어려운 상황이므로 이들은 농어업외소득을 통해 낮은 농어업 소득 수준을 보충하고 있을 가능성이 있다. 이 경우 단순히 농어업소득 보다 농어업외소득이 더 높다는 사유로 농어업인 연금보험료 지원 대상에서 제외된다면, 현재 농어업인 이외의 지역가입자에 대한 별도의 보험료 지원제도가 없기 때문에 보험료 지원의 사각지대에 놓이게 된다. 따라서 정부는 농어가 중 전체적인 소득수준이 낮음에도 불구하고 지원의 사각지대에 있는 사람이 발생하지는 않는지 확인하고 제도를 정비하여 지원의 효율성과 효과성, 형평성을 제고해야 할 것이다.

(3) 실업크레딧 제도의 개선방안 모색 필요

첫째, 실업크레딧이 연금 지급액에 미치는 효과가 크지 않을 것으로 예상되므로 지원의 실효성을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

실업크레딧은 구직급여 수급자가 희망하는 경우 실업기간에 대하여 정부가 보험료의 일부를 지원하고 그 기간을 국민연금의 가입기간으로 추가 산입해 줌으로써 실업 경험이 있는 자의 국민연금 수급 기회를 확대하고자 하는 제도이다. 구체적으로는 국민연금보험료를 1개월 이상 납부한 이력이 있는 사람 중 18세 이상 60세 미만의 구직급여 수급자를 대상으로 한다.⁴⁷⁾ 대상자 중 연금보험료⁴⁸⁾의 25%를 본인이 부담하는 경우에 한해 정부가 나머지 75%(재원: 고용부 일반회계 25%, 국민연금기금 25%, 고용보험기금 25%)를 지원하게 되며, 1인당 생애 최대 12개월까지 지원한다.

2016년 8월 실업크레딧 제도 시행 이후 2019년 12월까지 실업크레딧을 수급한 사람 128만 8,419명을 인정소득 구간별로 구분해보면, 전체 수급자의 93.6%인 120만 6,175명이 70만원의 인정소득을 적용받은 것으로 나타나고 있다. 신청률(구직급여 수급자격 인정자 대비 수급자 비율)은 인정소득 구간별로 큰 차이가 나타나지 않았으므로 실직 전 3개월 간 평균소득의 50%가 70만원 미만인 구직급여 수급자격 인정자 규모가 매우 작다는 것을 알 수 있다.⁴⁹⁾

47) 다만, 재산상 과세표준의 합이 6억원 또는 종합소득(사업 및 근로소득 제외)금액의 합이 1,680만 원을 초과하는 사람은 제외된다.

48) 연금보험료는 실직하기 직전 3개월 간 평균소득의 50%(최대 70만원)의 인정소득을 기준으로 산정된다.

49) 실업크레딧 인정소득 상한선이 적용될때의 보험료는 아래와 같다.

[실업크레딧 인정소득 상한선에 대한 보험료]

(단위: 원)

기준소득월액	월보험료(9%)	실업크레딧 수급 기간 중 보험급여	
		본인부담(월보험료의 25%)	국가부담(월보험료의 75%)
700,000	63,000	15,750	47,250

자료: 국민연금공단 자료를 바탕으로 재작성

[실업크레딧 신청 현황]

(단위: 명, %)

구 분	인정소득			합계
	50만원 미만	50만원 이상 70만원 미만	70만원	
구직급여 수급 자격 인정자(A)	54,320	116,821	2,404,379	2,575,520
실업크레딧 신청자(B)	25,060	57,184	1,206,175	1,288,419
(비중)	(1.9)	(4.4)	(93.6)	(100.0)
신청률(B/A)	46.1	49.0	50.2	50.0

주: 2019년 12월 기준 누적

자료: 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 같이 인정소득 상한액이 낮아 실제 실업크레딧 수급자가 연금을 수령하게 될 때, 실업크레딧으로 인한 연금 수령액 증가 폭이 크지 않을 것으로 예상된다. 국민연금공단은 기준소득월액 240만원⁵⁰⁾으로 2019년 3월 1일 국민연금에 가입한 만 27세(가입 당시 기준) 가입자가 가입기간 중 1년 동안 70만원의 인정소득으로 실업크레딧을 수급한 경우를 가정하고 실업크레딧이 연금수급액에 미치는 영향에 대하여 시뮬레이션을 수행하였다. 그 결과 실업크레딧 수급을 통해 연금수급액이 약 2.9~6.9% 증가하는 것으로 나타났다. 예상 월 증가액은 1만 7천원 수준이다.

[실업크레딧의 지원효과 시뮬레이션 결과]

(단위: 원, %)

국민연금 가입기간	실업크레딧 지원 전 예상연금월액(A)	실업크레딧 지원 후 예상연금월액(B)	월 증가액 (B-A)	연간 증가액 (B-A)*12	증가율 (B-A)/A
10년 (‘19.3.1.~’29.2.28.)	250,760	268,160	17,400	208,800	6.9
15년 (‘19.3.1.~’34.2.28.)	369,680	387,240	17,560	210,720	4.8
20년 (‘19.3.1.~’39.2.28.)	488,590	506,240	17,650	211,800	3.6
25년 (‘19.3.1.~’44.2.28.)	607,510	625,210	17,700	212,400	2.9

주: 1992년 2월 20일생이 2019.3.1.부터 기준소득월액 240만원으로 가입한다고 가정하고, 12개월 간 인정소득 70만원으로 실업크레딧 수급을 받은 경우의 효과를 분석(이 사람의 연금지급 연령은 65세(2057.2.20), 연금지급 시 A값을 235만 6,670원으로 가정)

자료: 국민연금공단

50) 2019년의 국민연금 기준소득월액의 상한액이 486만원이었으므로 기준소득월액 240만원은 상한액의 50% 수준에 해당된다.

이와 같이 실업크레딧에 의한 가입기간 확대가 연금 수령액에 미치는 영향이 크지 않을 것으로 예상되므로 정부는 실업크레딧의 실효성을 제고할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 특히, 전체 수급자의 대부분이 인정소득 상한을 적용받고 있으므로 인정소득의 인상 등을 검토할 필요가 있다.

물론 한정적인 재원을 감안하여 방안을 마련해야 하므로 큰 폭의 인정소득 인상은 어려울 수 있다. 그러나 국민연금 보험료 산정기준인 기준소득월액의 상·하한액이 지속적으로 상승하고 있고, 구직급여 지급액의 상·하한액도 상향 조정되고 있으므로 이를 고려하여 실업크레딧 인정소득의 적정 수준을 검토할 필요가 있다.

[실업크레딧 인정소득 및 국민연금 기준소득월액, 구직급여 지급액 비교]

(단위: 원)

구 분		'16.7.~'17.6.		'17.7.~'18.6.	'18.7.~'19.6.	'19.7.~'20.6.
국민연금 기준소득월액	상한	4,340,000		4,490,000	4,680,000	4,860,000
	하한	280,000		290,000	300,000	310,000
		'16	'17.1.~3.	'17.4.~12.	'18	'19
구직급여 월 지급액	상한	1,302,480	1,397,520	1,500,000	1,800,000	1,980,000
	하한	1,302,480	1,302,480	1,397,520	1,626,480	1,803,600
		'16.8.~				
실업크레딧 인정소득		700,000				

주: 1. 국민연금 기준소득월액은 전체 국민연금 가입자 평균소득의 3년간 평균액의 변동률을 적용하여 조정됨

2. 구직급여 상·하한액은 일액으로 설정되어 30일 기준으로 계산하였으며, 적용 시점은 이직일 기준(하한액은 해당연도 최저임금일액으로 계산되며, '16년은 상한과 하한액이 동일)

자료: 국민연금공단 및 근로복지공단 자료를 바탕으로 재작성

둘째, 우리나라는 고용보험의 사각지대가 큰 상황에서 고용보험의 구직급여를 수급하는 사람에게만 실업크레딧을 지원하고 있어 노동시장 내부자들에게만 혜택이 돌아간다는 한계가 있으므로, 이를 보완할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

실업크레딧은 고용보험에 가입되어 있는 사람 중 구직급여를 수급하고 있는 사람에 한하여 지원되고 있다. 그러나 고용보험의 근로형태별 가입 현황을 살펴보면, 정규직보다 상대적으로 고용불안정성이 높은 비정규직 근로자의 가입률이 낮은 것으로 나타나 임금근로자 중에서도 상대적으로 안정적인 지위를 유지하고 있는 사람들이 실업크레딧 혜택을 받을 가능성이 높다고 할 수 있다.⁵¹⁾

[근로형태별 국민연금 및 고용보험 가입률]

(단위: %)

구 분	국민연금	고용보험
임금근로자	69.5	70.9
정규직	87.5	87.2
비정규직	37.9	44.9

주: 2019년 8월 기준

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」

만약 국민연금과 고용보험의 사각지대가 거의 없다면, 현행과 같이 국민연금의 실업크레딧 제도를 고용보험의 구직급여 수급과 연계하는 것이 운영의 효율성 제고 측면에서 장점이 있을 수 있다. 실제 공적연금 내에서 크레딧 제도를 시행하고 있는 해외 사례를 살펴보면, 우리나라와 마찬가지로 실업급여와 연계하여 실업급여 수급자들이 공적연금 가입기간의 추가 산입을 받을 수 있도록 지원하고 있는 경우가 많은 것을 알 수 있다.⁵²⁾

그러나 이들 국가는 실업급여의 사각지대가 크지 않아⁵³⁾ 노동시장 내부자들에게만 혜택이 돌아가는 문제가 발생할 가능성이 상대적으로 낮다. 그러나 우리나라의 경우 사회보험의 사각지대가 크기 때문에⁵⁴⁾ 노동시장의 내부자들에게만 혜택이 돌아간다는 문제가 발생하게 된다. 따라서 정부는 상대적으로 고용안정성이 낮은 사람들에게 국민연금 수급 기회를 확대해줄 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.⁵⁵⁾

51) 통계청의 「지역별고용조사」에 따르면, 2017년 기준 상용근로자의 고용보험 가입률은 97.6%였으나 임시·일용근로자의 고용보험 가입률은 24.1%에 불과한 것으로 나타났다.

52) 독일, 프랑스, 스웨덴 등은 실업급여 제도와 연결하여 국민연금의 크레딧 기간을 제공하고 있다.

53) OECD에 따르면, 2016년 기준 실업자 수 대비 실업급여(사회보험+공공부조) 수급자 비율을 짐작해 볼 수 있는 ‘유사적용률(pseudo-coverage rate)’이 우리나라가 37%인 것으로 나타났으나, 덴마크는 56%, 노르웨이 57%, 영국 57%, 스웨덴 60%, 벨기에 100%, 프랑스 107%, 핀란드 173%, 독일 233% 등으로 나타났다. 유사적용률이 100%가 넘는 경우가 발생하는 이유는 분모에 ILO 정의에 따른 15세 이상 실업자 수를 사용하여 실제 각 국가의 실업급여 수급 자격이 있는 사람들과 차이가 발생하기 때문이다. 이에 동 지표를 단순히 적용률(coverage rate)이라 부르지 않고, 유사적용률(pseudo-coverage rate)이라 부른다(참고: OECD, 「Employment Outlook 2018」, 2019). ILO는 ①지난 1주일 동안 일을 하지 않았고, ②일을 할 수 있는 능력이 있으며, ③지난 4주간 적극적인 구직활동을 수행한 사람을 실업자로 정의한다.

54) 우리나라 고용보험의 사각지대 규모는 2019년 8월 기준 ① 비임금 근로자 680만명, ② 고용보험 적용제외 359만명, ③ 고용보험 미가입자 374만명 등이다(사회보장 정책분석 기획보고서, 제3권 고용 편 pp.54~56 참고).

55) 일례로 독일과 스웨덴, 영국 등의 국가는 실업급여 수급과 상관없이 직업훈련·기술교육을 받는 기간에도 크레딧을 받을 수 있는 제도를 시행하는 등 실업급여 수급자 외에도 노동시장 밖에 있는 사람들에게도 국민연금 수급권 강화를 지원하고 있다.

가. 찾아가는 보건복지를 통한 수급권자 발굴체계의 효율성·효과성 제고 필요

위기가구 발굴 체계 강화로 1차 발굴된 위기가구 수가 증가하고 있으므로 지역의 복지수요에 맞는 읍면동 인력 및 역량을 구비할 필요가 있다.

정부는 읍면동 주민센터를 중심으로 복지 대상자 발굴 체계를 구축하고 있다. 읍면동 주민센터는 2016년부터 2017년까지 보건복지부의 ‘읍면동 복지 허브화’라는 이름으로 복지 전달체계로의 기능이 강화되었고, 2018년부터는 행정안전부가 ‘주민자치형 공공서비스’라는 이름으로 그 기능을 보강하고 있다. 주민자치형 공공서비스 사업은 읍면동에 보건복지인력을 확충하여 찾아가는 보건복지 전담팀을 설치하는 것을 주 내용으로 한다.

이러한 복지 전달체계가 복지 대상자를 발굴하는 핵심 기제는 직접 찾아가서 사각지대를 발굴하는 것이다. 구체적으로는 사회보장정보원이 체납정보 등을 바탕으로 위기가구를 1차적으로 발굴하면, 지자체에서 그 명단을 받아 유선연락 및 방문 등의 방법을 통해 해당 가구에 지원이 필요한지 여부를 파악하여 필요한 자원을 연계해주는 방식으로 사각지대 발굴이 이루어지고 있다.

[복지사각지대 발굴 절차]

사회보장정보원		읍면동 찾아가는 보건복지
연계된 정보를 바탕으로 위기가구 1차 발굴하여 지자체에 명단 전달	⇨	전달받은 대상자에 유선연락·방문을 통해 사각지대 발굴하여 필요한 공적·민간자원 연계

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 재작성

2019년 기준으로 사회보장정보원은 복지 사각지대로 63만 3,075명을 위기가구로 분류하여 읍면동에 전달하였다. 이 중 22만 4,310명이 읍면동의 사각지대 발굴을 통하여 기초생활보장, 긴급지원 서비스 등 공공서비스와 민간서비스 등으로 연계되어 지원을 받았다.

[2019년 복지 사각지대(1차 위기가구) 발굴 및 복지 서비스 지원 현황]

(단위: 명, %)

구 분	합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
사회보장정보원 발굴	633,075	78,061	36,087	24,488	27,582	17,646	14,535	9,128	2,909
읍면동 조사 후 지원	224,310	13,056	9,334	14,909	13,427	3,811	3,101	4,933	1,060
기초생활보장	16,972	2,937	1,604	1,133	963	575	391	337	57
구 분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
사회보장정보원 발굴	123,326	29,381	26,937	35,682	42,019	49,804	52,531	53,999	8,960
읍면동 조사 후 지원	44,473	4,215	10,087	16,362	17,087	20,942	22,581	21,704	3,228
기초생활보장	3,358	507	537	547	915	786	870	1,205	250

주: 2019년 기준

자료: 사회보장정보원

그런데 사회보장정보원으로부터 지자체로 전달되는 1차 위기가구 수가 매년 빠르게 증가하고 있어 방문 등 직접 접촉을 통하여 사각지대를 발굴하는 읍면동 전달체계의 인력 규모 및 역량에 따라 사각지대 발굴 효과성이 달라질 가능성이 있다. 실제 사회보장정보원은 매년 위기가구 발굴에 사용되는 연계 자료의 숫자를 확대시키고 있고, 이에 따라 지자체로 전달되는 인원도 빠르게 증가하고 있다. 2019년 기준으로 위기가구 발굴에 사용되는 변수는 총 32개였으며, 이에 따라 전년대비 72.6% 증가한 63만 3,075명을 발굴하였다. 2015~2019년의 기간에 발굴 인원은 연평균 53.3% 증가하였다.

[사회보장정보원 복지 사각지대 발굴 연계 변수 및 발굴 인원]

(단위: 개, 명, %)

구 분	2015	2016	2017	2018 (A)	2019 (B)	증가율	
						(B-A)/A	연평균
연계변수 개수	18	23	26	27	32	18.5	15.5
발굴 인원	114,609	208,652	298,638	366,755	633,075	72.6	53.3

주: 2020년 1월 12일 기준 자료

자료: 사회보장정보원

이와 같이 읍면동에서 사각지대 발굴을 위해 대응해야 하는 인원이 급격하게 증가하고 있으므로 정부는 지역별 읍면동 사회복지 인력 및 역량의 차이가 지원의 형평성을 저하시키지 않도록 할 필요가 있다. 이를 위하여 먼저 지역의 수요에 맞게 발굴 전달체계가 형성되어 있는지 확인하고 수요 대응 측면에서 지역별로 형평성이 저해될만한 부분은 없는지 점검할 필요가 있다. 예를 들어, 읍면동 찾아가는 보건복지 전달팀은 2019년 12월 기준으로 전체 읍면동의 83.6%에만 설치되어 있어 지역별 역량의 차이가 나타날 가능성이 있다. 따라서 정부는 지역의 복지 수요와 대응역량을 점검하여 이를 바탕으로 각 지역별 복지 수요에 맞도록 복지 전달체계를 효율화·체계화할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다.

[찾아가는 보건복지 전달팀 설치 현황]

(단위: 개, %)

구분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
전체 읍면동(A)	3,480	424	206	139	154	95	79	56	19
전달팀 설치 읍면동(B)	2,911	424	164	133	134	95	64	27	12
설치율(B/A)	83.6	100.0	79.6	95.7	87.0	100.0	81.0	48.2	63.2
구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
전체 읍면동(a)	538	187	153	207	243	297	332	308	43
전달팀 설치 읍면동(b)	492	148	146	164	222	231	202	221	32
설치율(b/a)	91.4	79.1	95.4	79.2	91.4	77.8	60.8	71.8	74.4

주: 2019년 12월 기준

자료: 보건복지부

[참고] 복지 사각지대 발굴을 위한 연계 자료 목록(2020년 1월 기준)

번호	연계 자료명	자료 제공 기관
1	단전 또는 전류제한	한국전력공사
2	전기료 체납	한국전력공사
3	수도요금 체납에 의한 단수	상수도사업소(17개 시도)
4	가스요금 체납에 의한 중지	도시가스사(33개 사업소)
5	보건소 자살고위험군	자살예방센터(17개 시도)
6	자해·자살에 의한 응급실 내원	응급의료센터
7	주택화재피해	소방청
8	지역가입자 중 건강보험료 체납	건강보험공단
9	피부양자가 장기요양상태	건강보험공단
10	의료비 본인부담금 과다	건강보험공단
11	지역가입자 중 국민연금보험료 체납	건강보험공단
12	보건소 방문건강사업의 집중관리군	보건복지부
13	보건소 신생아 청각선별 검사로 확진된 신생아 난청	보건복지부
14	개별연장급여 지급	고용노동부(한국고용정보원)
15	사업장 도산·폐업 등 이직 사유로 인한 실업급여 수급	고용노동부(한국고용정보원)
16	비자발적 사유로 고용보험 상실 후 실업급여 미수급	고용노동부(한국고용정보원)
17	산재요양급여 종결 후 근로단절	고용노동부(근로복지공단)
18	형사범죄 피해	경찰청
19	재난 피해	행정안전부
20	공공임대주택 임대료 체납	국토교통부(한국토지주택공사)
21	대출금 등 금융연체	한국신용정보원
22	전세보증금 1억 원 이하 계약	국토교통부(한국토지주택공사)
23	월세 30만 원 이하 계약	국토교통부(한국토지주택공사)
24	기초생활보장급여(긴급복지)신청 탈락·중지	보건복지부
25	사회복지시설의 퇴소	보건복지부
26	초중고 교육비 지원사업 대상자 중 위기학생(학교장 추천)	교육부
27	보건소 기저귀·조제분유 지원	보건복지부
28*)	일용근로자	고용노동부
29*)	영양플러스 미지원 대상	보건복지부
30*)	사업자 휴폐업	국세청
31*)	공동주택 아파트 관리비 체납	아파트관리사무소
32*)	세대주가 사망한 가구의 세대주 변경 정보	행정안전부

주: *) 2019년 신규로 포함된 연계 자료임

자료: 사회보장정보원

나. 생계급여·기초연금·장애인연금·장애(아동)수당 등 현금급여 부정수급 환수 노력 필요

국민기초생활보장 급여와 기초연금의 부정수급을 최소화하기 위해 현장점검·모니터링 노력을 강화하는 등 수급자 관리를 보다 철저히 하고, 부정수급 적발의 실효성을 제고 측면에서 환수율을 높일 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

2015년부터 2019년까지 국민기초생활보장 급여의 부정수급 적발 현황을 살펴보면, 매년 부정수급 적발액과 적발 가구 수가 모두 증가하는 추세로 확인된다. 2019년 기준 부정수급 가구는 3만 6,629가구로 전년도보다 1만 1,677가구 증가하였고 부정수급액은 264억 7,100만원으로 전년도에 비해 30억 7,600만원 증가하였다. 2015년부터 2019년까지 5년 간 총 부정수급 가구는 11만 4,908 가구이며, 부정수급액은 1,057억 8,500만원에 달한다. 그런데 이 중 2020년 1월까지 환수된 금액은 674억 100만원에 그치고 있다.

[국민기초생활보장 급여 부정수급 현황]

(단위: 가구, 백만원, %)

구 분		부정수급 가구	부정수급액	환수액	미환수액
5년 합계	기초생활보장	114,908	105,784 (100.0)	67,401 (63.7)	38,383 (36.3)
	2015 기초생활보장	12,111	14,817	10,799	4,018
	2016 기초생활보장	19,049	20,497	15,788	4,709
	2017 기초생활보장	22,167	20,604	15,452	5,152
	2018 기초생활보장	24,952	23,395	14,878	8,517
	2019 기초생활보장	36,629	26,471	10,484	15,987
	2019 기초생계급여	18,590	20,127	7,628	12,499

주: 1. 환수액 및 미환수액은 2020년 1월 말까지 환수 또는 미환수된 액수

2. 국민기초생활보장 급여별 부정수급 현황은 2019년부터 확인 가능

자료: 보건복지부

한편, 기초연금의 경우 부정수급자는 2016년 이후 감소하는 추세이나 지난 5년간 환수율은 기초생활보장보다 낮게 나타나고 있다. 2015년부터 2019년까지 총 부정수급액은 11억 5,900만원이었고 2020년 1월 말 기준으로 이 중 21.2%인 2억 4,600만원이 미환수 되었다.

[기초연금 부정수급 현황]

(단위: 명, 백만원, %)

구 분	부정수급자	부정수급액	환수액	미환수액
5년 합계	2,121	1,159 (100.0)	913 (78.8)	246 (21.2)
2015	262	101	95	6
2016	1,156	485	418	67
2017	312	233	191	42
2018	283	177	128	49
2019	108	163	81	82

주: 환수액 및 미환수액은 2020년 1월 말까지 환수 또는 미환수된 액수

자료: 보건복지부

장애인연금과 장애(아동)수당의 경우 부정수급액 규모는 기초생활보장 급여나 기초연금 급여에 비해 작은 것으로 나타나고 있다. 2015년부터 2019년까지 장애인 연금의 부정수급액은 2억 2,600만원이었고, 장애수당(기초)는 8,900만원, 장애수당(차상위)는 4,200만원, 장애아동수당은 5,800만원이 부정수급 결정되었다. 그러나 장애인연금의 경우 5년간 부정수급 결정액의 72.9%가 미환수액인 것으로 나타나고 있어 동 기간 기초연금(21.2% 미환수)과 국민기초생활보장 급여(36.3% 미환수) 보다 환수율이 낮은 것으로 확인된다.

[장애인연금 및 장애(아동)수당 부정수급 현황]

(단위: 명, 백만원, %)

구 분	부정수급자	부정수급액	환수액	미환수액
장애인연금	5년 합계	169 (100.0)	61 (27.1)	165 (72.9)
	2015	4	0	5
	2016	31	12	3
	2017	49	26	30
	2018	47	15	29
	2019	38	8	98
장애수당 (기초)	5년 합계	378 (100.0)	51 (57.3)	37 (42.2)
	2015	2	0	1
	2016	63	12	3
	2017	109	13	8
	2018	102	13	11
	2019	102	13	14

(단위: 명, 백만원, %)

구 분		부정수급자	부정수급액	환수액	미환수액
장애수당 (차상위)	5년 합계	261	42 (100.0)	35 (82.0)	8 (18.0)
	2015	2	1	0	1
	2016	43	8	7	1
	2017	119	19	16	3
	2018	80	12	10	1
	2019	17	3	1	2
장애아동수당	5년 합계	86	58 (100.0)	29 (50.4)	29 (49.6)
	2015	1	5	1	4
	2016	15	5	3	1
	2017	26	10	9	1
	2018	29	32	13	19
	2019	15	7	3	4

주: 1. 환수액 및 미환수액은 2020년 1월 말까지 환수 또는 미환수된 액수

2. 괄호 안 수치는 비중이며 원단위에서 계산한 것

자료: 보건복지부

정부는 국민기초생활보장 급여의 경우 부정수급 적발액이 해마다 증가하는 것으로 나타나므로 부정수급 사유별로 실태를 조사하여 부정수급이 반복되지 않도록 예방·관리할 필요가 있다.⁵⁶⁾ 동시에 기초연금과 장애연금 등에 대하여는 적발의 실효성 제고 측면에서 부정수급의 환수율을 제고할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 이때 열악한 생활수준 등으로 환수가 어려운 사례가 있을 수 있으므로 환수가 어려운 사유의 유형을 나누어 관리할 필요가 있다.

56) 부정수급 적발액이 해마다 증가하는 것은 실제 부정수급이 증가한 결과일 수도 있고, 부정수급 적발 역량의 강화 때문에 나타나는 현상일 수도 있다. 정부는 적발 역량의 강화와 동시에 적발된 건에 대하여는 실태를 조사하여 부정수급을 예방할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

다. 자산형성지원사업의 효율성 제고를 위한 통합 관리 방안 마련 필요

자산형성지원사업의 효율성을 제고하기 위하여 중앙정부 및 지방자치단체가 각각 추진하고 있는 자산형성지원사업들 간의 적절한 역할분배 방안을 모색하고 통합 관리 방안을 마련할 필요가 있다.

보건복지부가 「국민기초생활 보장법」 제18조의4⁵⁷⁾에 근거하여 추진하고 있는 자산형성지원사업은 ‘수급자 및 차상위자가 자활에 필요한 자산을 형성할 수 있도록 재정적인 지원’을 목적으로 한다.⁵⁸⁾ 그런데 이 외에도 타 중앙정부 및 지방자치단체에서 각각의 법령과 조례에 근거하여 별도로 추진하는 자산형성지원사업들이 있으며, 특히 청년을 대상으로 하는 사업들이 대부분인 것으로 나타난다.

중앙정부가 추진하는 청년 대상 자산형성지원사업에는 중소벤처기업부의 청년 재직자 내일채움공제⁵⁹⁾, 고용노동부의 청년내일채움공제⁶⁰⁾ 등이 있다. 청년 재직자 내일채움공제는 중소·중견기업에 재직하고 있는 만 15세 이상 34세 이하 청년근로자를 대상으로 5년간 본인이 720만원을 적립하면 기업과 정부의 적립금을 매칭하여 5년 후 3,000만원 이상의 원금과 복리 이자를 지급하는 사업이다. 청년내일채움공제는 청년이 2년 동안 300만원 또는 3년 동안 600만원을 적립하면 기업과 정부의 적립금을 매칭하여 2년 후 1,600만원 또는 3년 후 3,000만원의 원금과 복리 이자를 지급한다. 청년재직자내일채움공제와 청년내일채움공제의 3년형의 경우 2018

57) 「국민기초생활 보장법」

제18조의4(자산형성지원) ① 보장기관은 수급자 및 차상위자가 자활에 필요한 자산을 형성할 수 있도록 재정적인 지원을 할 수 있다.

② 보장기관은 수급자 및 차상위자가 자활에 필요한 자산을 형성하는 데 필요한 교육을 실시할 수 있다.

③ 제1항에 따른 지원으로 형성된 자산은 대통령령으로 정하는 바에 따라 수급자의 재산의 소득환산액 산정 시 이를 포함하지 아니한다.

④ 보장기관은 제1항 및 제2항에 따른 자산형성지원과 그 교육에 관한 업무의 전부 또는 일부를 자활복지개발원 등의 법인 또는 단체 등에 위탁할 수 있다.

⑤ 제1항에 따른 자산형성지원의 대상과 기준 및 제2항에 따른 교육의 내용은 대통령령으로 정하고, 자산형성지원의 신청, 방법 및 지원금의 반환절차 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

58) 구체적인 사업 내용은 pp.7~9 참고

59) 청년재직자 내일채움공제 사업은 정부가 2018년 3월 발표한 「청년일자리 대책」(2018.3.15.)에 따라 2021년까지 가입한 청년재직자에 한하여 최대 3년간 한시적으로 지원하는 사업이다.

60) 청년내일채움공제 사업은 중소기업 정규직 취업 청년 및 채용기업의 자산형성을 지원하기 위해 청년이 일정 규모 적립 시 정부와 기업이 함께 적립하여 약정 기간 종료 시 적립금액 및 이자를 청년에게 지원하는 사업이다.

년 6월 도입되었으며, 2021년 12월 31일까지 한시적으로 추진될 예정이다.

[청년 대상 중앙정부 추진 자산형성지원사업]

구분	대상	지원내용
청년재직자 내일채움공제 (4년 한시: 2018.6.1.~ 2021.12.31.)	중소·중견기업에 6개월 이상 정규직으로 재직중인 만 15세 이상 34세 이하 청년 근로자 * 지급조건: 공제계약 성립 후 5년 이상 해당 중소기업에 재직	- 청년: 5년간 720만원 적립 (최소 월 12만원 × 60개월) * 기업납입분에 대한 근로소득세 감면(50%) - 기업: 5년간 1,200만원 적립 (최소 월 20만원 × 60개월) * 기업납입분은 전액 손금산입 및 세액공제(25%) - 정부: 3년간 1,080만원 적립 (7회 분할적립)
청년 내일채움공제 (2016.7.~)	중소·중견기업에 정규직으로 신규채 용된 만 15세 이상 34세 이하 청년근 로자 및 5인 이상 중소·중견기업 (정규직 취업일 현재 고용보험 총 가입 기간이 12개월 이하) * 지급조건: 공제계약 성립 후 2년 또는 3년 이상 해당 중소기업에 재직 * 만기 후 중기부 ‘내일채움공제’ 재가입 또는 연장가입 가능	2 년 형 - 본인: 300만원 적립(매월 12.5천원) - 기업: 정부 지원금 중 400만원 적립 - 정부: 청년에 900만원 적립 지원, 기업에 460만원 지원
		3 년 형 - 본인: 600만원 적립(매월 16.5천원) - 기업: 정부 지원금 중 600만원 적립 - 정부: 청년에 1,800만원 적립 지원, 기업에 670만원 지원 * 3년형은 4년 한시(18.6.1.~21.12.31.)

자료: 고용노동부, 중소벤처기업부 자료를 바탕으로 재작성

그런데 일부 지방자치단체는 각 지자체 조례에 근거하여 별도의 자산형성지원 사업을 추진하고 있다. 일례로 서울특별시는 2015년부터 만 18세 이상 34세 이하 저소득 근로 청년을 대상으로 2~3년간 본인 저축액에 1:1 매칭 지원을 해주는 희망 두배청년통장을 운영하고 있다. 경기도의 경우 2016년부터 기준중위소득 100% 이하 청년을 대상으로 3년 동안 본인 저축액에 1:1.72의 비율로 매칭 지원을 해주는 일하는 청년통장 사업을 추진하고 있다.

[2019년 주요 지자체 청년 자산형성지원사업 내용]

구분		대상	지원내용	
			본인저축액	지자체 지원
서울	희망두배 청년통장	서울시 거주 만 18세~34세 저소득 근로 청년 - 본인 근로소득이 월 220만원 이하 - 부양의무자 소득이 기준중위소득 80% 이하 * 지급조건: 의무교육(연1 회) 이수	월 10만원 또는 15만원 (2년·3년)	월 10만원 또는 15만원 (1:1 매칭)
부산	청년희망 날개통장	부산시 거주 만 15세~34세 저소득 근로 청년 - 가구 소득이 기준중위소득 80% 이하 * 지급조건: 의무교육(연1 회) 이수, 사용용도 증빙(수강증명서, 전월세계약서 등)	월 10만원 (3년)	월 10만원 (1:1 매칭)
인천	드림For 청년통장	인천시 소재 중소·중견 제조기업 2년 이상 재 직 만 15세~39세 인천 거주 근로 청년 - 주당 근로시간 35시간 이상 - 계약연봉 기준 기본급 2,400만원 이하	월 10만원 (3년)	최초 2년 분기당 50만원, 잔여 1년 분기당 60만원
광주	(1기) 청년비상금통장 (2기) 청년13통장	광주 거주 만 19세~34세 저소득 근로 청년 - 세전소득 612,102원 이상 1,745,150원 이하	월 10만원 (10개월)	월 10만원 (1:1 매칭)
대전	청년 희망통장	대전 거주 만 18세~39세 저소득 근로 청년 - 동일사업장 6개월 이상 근로 - 가구 소득이 기준중위소득 120% 미만	월 15만원 (3년)	월 15만원 (1:1 매칭)
대구	청년 희망적금	대구 거주 만 19세~34세 저소득 근로 청년 - 월소득 90만원 이상 175만원 이상 - 부양의무자 소득인정액이 기준중위소득 100% 이하 * 지급조건: 6개월 동안 동일사업장 근무	월 10만원 (6개월)	만기 시 180만원 일시불 지원
경기	일하는 청년통장	경기도 거주 만 18세~34세 저소득 근로 청년 - 가구 소득이 기준중위소득 100% 이하 * 수급조건: 36개월간 근로 유지	월 10만원 (3년)	월 17.2만원 (1:1.72 매칭)
전남	청년희망 디딤돌통장	전남 거주 만 18세~39세 저소득 근로 청년 - 공고일 기준 최근 180일 동안 세전 근로소득 월 평균 200만원 이하 - 가구 소득이 기준중위소득 120% 이하	월 10만원 (3년)	월 10만원 (1:1 매칭)

자료: 각 지자체 사업 자료를 바탕으로 제작됨

이상의 사업들은 「국민기초생활 보장법」에 근거하여 운영되는 자산형성지원사업과 대상자가 중복되는 측면이 있어 지원의 효율성과 형평성 등에 우려가 발생할

가능성이 있다. 먼저, 여러 사업의 공통 대상자가 되는 사람들의 경우 새로운 사업이 도입될 때마다 기존 사업 가입자가 신규 사업으로 전환할 가능성이 있다. 실제 2018년 9월 기준 중소벤처기업부 내일채움공제 사업의 기존 가입자 중 청년재직자 내일채움공제 가입 요건에 부합하는 인원 7,000명 중 4,569명(65.3%)이 청년재직자 내일채움공제로 전환한 것으로 조사되었다.⁶¹⁾ 이러한 중도 해지자 발생은 사업의 효율성을 저하시킬 우려가 있다.

또한, 모두 저소득 근로 청년을 대상으로 실시하고 있으나 연령, 소득 및 근로 기준 등 가입 조건과 가입 기간 및 지원 금액 등 지원 내용이 상이하게 운영되고 있어 지원의 형평성이 훼손될 가능성이 있다. 예를 들어, 2020년 4월부터 보건복지부가 「국민기초생활 보장법」에 근거하여 신규로 도입할 계획인 청년저축계좌사업의 경우 기존 사업과 대상이 중복되는 측면이 있음에도 지원 내용은 기존 사업의 약 3배 정도로 많아 기존 사업을 통해 지원을 받고 있던 청년들과의 형평성 문제가 발생할 수 있다. 동 사업의 대상은 근로·사업소득이 1인가구의 기준중위소득 50% 이하에 해당하는 청년이며, 3년간 근로를 유지하면서 매월 10만원을 적립하면 정부가 이에 대하여 1:3의 비율로(월 30만원) 매칭하여 지원하도록 설계되어 있다.

[2020년 보건복지부 신규 자산형성지원사업 추진 계획]

구분		대상	지원내용	
			본인저축액	정부지원
복지부	청년저축계좌	만 15세~39세 저소득 근로 청년 - 본인 근로·사업소득이 1인가구 기준중위소득 50% 이하 * 지급조건: 3년간 근로유지	월 10만원 (3년)	월 30만원 (1:3 매칭)

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 재작성

따라서 정부는 산재해 있는 자산형성지원사업 간의 역할 배분과 조정 등을 통합적으로 관리할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 무엇보다 소득 수준별 적정 지원수준 및 효과성에 대한 검토를 통하여 지원의 타당성과 형평성을 확보하고, 사업 추진의 효율성을 높이기 위한 통합 관리 방안을 마련할 필요가 있다.

61) 국회예산정책처, 「2019년도 예산안 위원회별 분석(산업통상자원중소벤처기업위원회 소관)」, 2018.10., p.317.

가. 기초생활보장 장기수급자에 대한 적절한 지원 방안 마련 필요

첫째, 기초생활보장 생계급여 수급자 중 10년 이상 수급한 사람의 비율은 전체 생계급여 수급자의 43.8%인 것으로 나타났으며, 장기수급자의 일부는 근로능력이 있는 유형으로 분류되므로 이들의 복지 니즈를 파악하고 적절한 지원 방안을 마련할 필요가 있다.

2019년 12월 기준으로 기초생활보장 급여를 10년 이상 수급한 사람은 전체 수급자의 43.8%를 차지하고 있다. 연령대별로 살펴보면, 70대 이상의 10년 이상 수급자가 53.9%로 가장 높게 나타났고, 그 다음으로 20대가 52.4%로 뒤를 이었다.

[기초생활보장 기간별 생계급여 수급자 현황]

(단위: 명, %)

연 령	합계(A)	10년 미만 수급자	10년 이상 수급자(B)	B/A
합 계	1,232,325	692,350	539,975	43.8
만10세 미만	45,994	45,991	3	0.0
10대	112,984	72,749	40,235	35.6
20대	71,764	34,175	37,589	52.4
30대	51,711	35,104	16,607	32.1
40대	130,347	80,928	49,419	37.9
50대	231,936	124,901	107,035	46.1
60대	234,800	135,708	99,092	42.2
70대 이상	352,789	162,794	189,995	53.9

주: 1. 19.12월 말 생계급여 수급자 기준

2. 2015년 7월 맞춤형 급여 도입 이전 기간은 과거 기초생활보장 자격의 기간을 고려함

자료: 사회보장정보원

동 시점 기준으로 10년 이상 생계급여를 받고 있는 20~50대 수급자 중 12.6%는 정부로부터 근로능력이 있다고 판정을 받은 사람인 것으로 확인된다. 특히, 20대의 경우 10년 이상 장기수급자 중 근로능력자 비율은 39.4%로 가장 높게 나타났다.

[생계급여 장기수급자 중 근로능력유무 현황]

(단위: 명, %)

구 분	10년 이상 생계급여 장기수급자		
	합계(A)	근로능력자(B)	근로능력자 비율(B/A)
합 계	210,650	26,604	12.6
20대	37,589	14,810	39.4
30대	16,607	1,113	6.7
40대	49,419	4,769	9.7
50대	107,035	5,912	5.5

주: 1. 2019년 말 기준

2. 근로능력 유무 개념이 유의미한 20~50대에 한정하여 작성함. 2019년 말 기준 10년 이상 생계급여 수급자는 총 53만 9,975명이었음

자료: 사회보장정보원 제출자료를 바탕으로 작성

정부는 이러한 장기수급자들에 대하여 복지수요별 실태를 조사하여 이를 바탕으로 수요에 맞는 지원 방안을 마련할 필요가 있다. 예를 들어, 근로능력이 없어 생계급여를 장기수급할 수밖에 없는 경우 생계급여 등 현재 정부 지원 수준의 적정성을 분석하고 적절한 지원이 이루어질 수 있도록 방안을 모색해야 할 것이다. 또한, 탈수급 가능성이 있는 수급자에 대하여는 탈수급을 촉진할 수 있는 실효성 있는 자립지원 방안을 마련할 필요가 있다. 이에 더하여, 장기수급자 중 근로능력이 있다고 판정⁶²⁾을 받았으나 실제로는 근로가 어려운 사람들이 있어 관리가 어렵다는 현장 의견이 있으므로 이러한 사람들을 파악하여 지원 방안을 모색하는 등 제도의 보완이 필요한 지점은 없는지 점검하여 대응할 필요가 있다.⁶³⁾

62) 기초생활수급자에 대한 근로능력 평가는 의학적 평가와 활동능력평가의 2단계로 진행된다. 의학적 평가는 진단서, 진료기록지 등을 기초로 심사가 이루어지며, 활동능력평가는 공단 직원이 개별방문을 통하여 심사가 진행된다. 활동능력평가는 신체능력, 인지능력, 음주, 영향요인 등 4개 분야 19개 항목으로 구성된다.

63) 자활서비스 전달체계 일선 사업 담당자들과의 인터뷰 결과, 신체적 능력은 있으나 정신적·관계적 문제로 근로가 어려운 참여자들이 있는 것으로 확인된다. 자활근로는 집단 단위의 작업이 주가 되기 때문에 정신적·관계적 문제가 있는 경우 자활근로가 어려우며, 참여자 관리도 쉽지 않다는 것이 현장의 반응이다. 보건복지부는 이에 대하여 2020년 1월 제7차 「근로능력평가의 기준 등에 관한 고시」(보건복지부 고시 제2020-09호, 2020.1.13) 개정을 통하여 그 동안 판정제도 운영상 나타난 불편 사항을 개선하여 활동능력평가 항목 간 균형성을 도모하고 평가도구의 정밀성을 향상하였으므로 2020년 사업 운영 결과가 나올 때까지 평가를 유보하는 것이 바람직하다는 입장이다. 그러나 이 개정은 활동능력 평가항목 중 신체 능력 배점을 상향조정한 것이어서 정신적·관계적 문제로 자활근로가 어려운 사람들에게 대한 대응 방안이 된다고 할 수 없다.

둘째, 근로능력이 있는 수급자 중 근로활동에 종사하지 않으면서 자활사업이나 취업성공패키지 등에도 참여하지 않아 조건불이행자가 되는 사람들의 수가 증가하고 있으므로 그 원인에 대하여 면밀히 파악하고 개선 방안을 모색할 필요가 있다.

근로능력이 있는 수급자가 근로활동에 종사하지 않는 경우 자활사업이나 취업성공패키지 사업에 참여하는 것을 조건으로 생계급여가 지급되는데, 이를 이행하지 않을 경우 조건불이행자가 되어 수급자 본인의 생계급여 지급이 중지된다. 다인가구의 경우 해당 조건불이행자에 대한 금액만 감하여 지급된다.

이러한 조건불이행자는 해마다 증가하는 것으로 나타나고 있다. 2014년 조건불이행자는 3,560명이었으나 지속적으로 증가하여 2019년에는 2만 3,562명으로 집계되었다. 이는 2018년(1만 9,159명) 대비 23.0% 증가한 것이다.

[조건불이행자 추이]

(단위: 명, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증가율
조건불이행자	3,560	6,332	11,395	16,065	19,159	23,562	45.9
	-	(77.9)	(80.0)	(41.0)	(19.3)	(23.0)	-

주: 괄호 안 수치는 전년 대비 증가율

자료: 보건복지부

정부는 이와 같이 근로활동에 대한 조건을 이행하지 않아 생계급여가 중단되는 사례가 해마다 증가하고 있으므로 먼저 그 원인에 대하여 면밀히 파악하여 지원 방안을 마련할 필요가 있다. 예를 들어, 근로능력 및 정신건강 측면에서 근로에 참여하기 어려운 상황임에도 ‘근로능력 있음’ 판정을 받은 사례에 대하여 실태를 조사하여 근로능력 판정 체계를 개선할 필요가 있다.⁶⁴⁾ 또한, 조건불이행자는 생계급여만 중지되기 때문에 나머지 의료·주거·교육급여의 수급을 지속하면서 근로를 자발적으로 포기하는 경우에 대하여는 근로 유인을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

64) 정부는 2020년 1월 ‘근로능력 평가의 기준 등에 관한 고시’를 개정하여 근로능력 판정 체계의 신체능력 항목 배점을 상향 조정하였으나 실제 현장에서는 경계성 성격장애 등 정신건강 측면에서 근로가 어려운 사람들이 있다는 반응이 있다.

나. 다층노후소득보장을 구성하는 각 연금의 소득보장 기능 강화 필요

(1) 국민연금의 실질소득대체율을 관리 대상 지표로 설정하여 관리할 필요

전 국민 대상 공적연금인 국민연금의 평균 연금 수급액은 노후에 필요로 하는 최소생활비보다 낮은 것으로 나타나 국민연금 제도의 소득보장기능 강화가 필요하며, 이를 위하여 먼저 실질소득대체율을 관리 대상 지표로 설정하여 관리하는 방안을 검토할 필요가 있다.

국민연금의 기본 급여는 보험료를 10년 이상 납부한 가입자에게 60세(조기노령연금의 경우 55세)⁶⁵⁾ 이후부터 평생 매월 연금액을 지급하는 노령연금이다.⁶⁶⁾ 2019년 12월 기준으로 국민연금 노령연금 수급자는 총 403만 3,484명이었고, 이 중 특례·분할연금을 제외하면 총 264만 2,203명이 조기 또는 일반 노령연금을 수급한 것으로 나타났다. 일반 노령연금 수급자의 월 평균 수급액은 52만 7,075원이었으나, 가입 유형에 따라 평균 수급액의 격차는 큰 것으로 나타난다. 20년 이상 가입자는 월 평균 94만 1,411원을 연금으로 받은 반면, 가입이력이 20년이 되지 않은 연금수급자는 월 평균 40만 753원을 받았고, 조기노령연금 수급자는 월 평균 55만 5,106원을 수급하였다.

65) 연금의 구체적인 수급연령을 아래와 같다.

[국민연금 수급연령]

출생연도		1952년생 이전	1953-56년생	1957-60년생	1961-64년생	1965-68년생	1969년생 이후
수급개시 연령	노령연금	60세	61세	62세	63세	64세	65세
	조기노령연금	55세	56세	57세	58세	59세	60세
	분할연금	60세	61세	62세	63세	64세	65세

66) 국민연금에는 노령연금 외에 가입 중 부상 등으로 장애를 갖게 된 사람에게 지급하는 장애연금과 국민연금에 일정기간 가입했거나 노령연금 또는 장애연금을 수급받던 사람이 사망하면 그 유족에게 지급하는 유족연금이 있다. 이러한 연금급여 외에 일시불로 지급하는 반환일시금과 사망일시금이 있다. 반환일시금은 국민연금에 더 이상 가입할 수 없게 되었으나 연금수급요건을 채우지 못한 사람에게 지급하는 급여이며, 사망일시금은 가입자가 사망했으나 유족이 없는 경우 더 넓은 범위의 유족에게 지급하는 급여이다.

[국민연금 노령연금 수급자 및 월평균 수급액]

(단위: 명, 원/월)

구 분	합 계	노령연금				특례	분할
		소계 (A+B+C)	10년~20년 미만 가입(A)	20년 이상 가입(B)	조기노령 (C)		
수급자 수	4,033,484	2,642,203	1,580,982	439,979	621,242	1,356,597	34,684
1인당 월 평균 수급액	-	527,075	400,753	941,411	555,106	218,987	199,136

주: 2019년 12월 기준(일반 노령연금과 특례·분할연금은 성격이 달라 전체 평균을 산출하지 않음)
자료: 국민연금공단

그런데 중년 및 노인들이 생각하는 노후에 필요로 하는 월 최소생활비와 적정 생활비는 이보다 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다. 국민연금공단의 ‘제7차 국민노후 보장패널조사(2017년)’에 따르면, 노후에 필요로 하는 월 최소생활비가 50세 이상 개인의 경우 84만원~120만원이며, 부부의 경우 140만원~195만원 수준인 것으로 나타나고 있다. 적정하다고 생각하는 월 노후생활비 수준은 개인이 121만원~169만원, 부부가 194만원~268만원 수준이다.

[노후에 필요로 하는 월 최소생활비 및 적정생활비 조사 결과]

(단위: 천원/월)

구 분	필요최소노후생활비		필요적정노후생활비	
	부부	개인	부부	개인
50대	1,949.6	1,200.4	2,679.8	1,686.6
60대	1,749.9	1,069.3	2,423.6	1,532.2
70대	1,500.3	931.6	2,089.4	1,339.6
80세 이상	1,392.7	836.7	1,940.5	1,213.6

자료: 국민연금연구원, 「중고령자의 경제생활 및 노후준비 실태 - 제7차(2017년도) 국민노후보장패널조사(KReLS) 기초분석보고서」, 2018.12.

이를 고려했을 때, 전국민을 대상으로 하는 공적연금인 국민연금의 연금액 수준은 대체로 필요최소노후생활비보다도 낮은 것을 알 수 있다. 20년 이상 가입자의 경우 70대 이상 노인이 생각하는 개인의 필요최소노후생활비보다 약간 높은 금액을 연금으로 수급할 뿐, 가입 기간이 10~20년인 수급자의 연금 수준은 연령대를 무관하고 필요최소노후생활비에 크게 미치지 못하였다.

이와 같이 연금 수준이 노후에 필요로 하는 생활비에 비해 낮은 상황에서, ‘국민연금 가입자의 소득 대비 연금 급여 수준(소득대체율⁶⁷⁾)’은 2028년까지 더 낮아질 것으로 계획되어 있다. 2007년 「국민연금법」 개정으로 국민연금의 명목소득대체율은 2008년 50%에서 매년 0.5%씩 낮아져 2028년에 40%가 되도록 설계되어 있다. 2020년 기준 국민연금의 명목소득대체율은 44%이다.

그런데 여기서 사용하는 명목소득대체율 개념은 40년 동안 국민연금을 납부한 사람을 기준으로 계산되기 때문에 실제 국민연금을 수령하는 사람의 대다수가 가입기간이 20년 미만인 상황에서는 실질적인 소득대체율이 더욱 낮을 수밖에 없다. 2018년 기준 노령연금 수령자의 37.0%가 10년 이상 20년 미만 가입자였고, 20년 이상 가입자는 9%에 불과했다.

[국민연금 가입기간별 수급자 비율]

(단위: 명, %)

구 분	2015	비율	2016	비율	2017	비율	2018	비율
합계	3,151,349	100.0	3,412,350	100.0	3,706,516	100.0	3,778,824	100.0
20년 이상	184,615	5.9	248,372	7.3	328,772	8.9	340,182	9.0
10년 이상 20년 미만	946,505	30.0	1,137,199	33.3	1,345,494	36.3	1,399,656	37.0
조기	480,343	15.2	511,880	15.0	543,547	14.7	581,338	15.4
특례	1,525,057	48.4	1,495,069	43.8	1,463,131	39.5	1,429,104	37.8
분할	14,829	0.5	19,830	0.6	25,572	0.7	28,544	0.8

주: 일시금 수령자는 제외한 값임

자료: 국민연금공단, 「국민연금통계」, 각 연도

정부의 「제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획」(2018.12.)에 따르면, 제4차 재정계산 결과 2018년 기준으로 실질소득대체율은 21.9%며 신규가입자에 국한하면 21.4%인 것으로 나타났다. 또한, 2088년에 신규로 연금을 수급하게 되는 사람들의 평균 가입기간은 26.8년, 실질소득대체율은 24.3%에 그칠 것으로 전망되었다. 이는 제도 설계상 2020년 현재 명목소득대체율이 44%라 하더라도 실제로 이를 적용받고 있는 사람은 거의 없다는 것을 의미한다.

67) 국민연금공단에 따르면, 소득대체율은 통상적으로 OECD의 정의에 따라 연금급여를 가입자의 재평가된 생애평균소득으로 나눈 값을 사용한다.

따라서 정부는 국민연금의 노후소득보장 기능 강화 측면에서 실질소득대체율을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위하여 먼저 실질소득대체율을 관리 대상 지표의 하나로 설정하여 관리하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 실질소득대체율은 가입기간, 기여금, 가입자 평균소득(전체 가입자 수), 명목소득대체율 등에 영향을 받는다. 따라서 가입기간을 지원하는 크레딧 제도, 기여금을 지원하는 보험료 지원 사업 등의 추진 현황에 따라 실질소득대체율의 변화를 모니터링할 필요가 있다. 이를 토대로 국민연금이 실질적으로 노후 소득보장 기능을 할 수 있도록 하는 방안을 모색해야 할 것이다.

(2) 퇴직연금의 연금 기능 강화 노력 필요

첫째, 퇴직연금은 규모가 작은 사업장의 도입률이 낮고, 근로복지공단이 운영하는 중소기업 퇴직연금 제도는 신규 가입 사업장 수는 감소하는 반면 해지 사업장 수는 증가 추세이므로 영세·중소기업의 퇴직연금 활성화를 위하여 제도의 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

퇴직연금제도는 사업장의 사용자가 퇴직급여 지급을 위한 재원을 금융기관에 적립하고, 근로자에게 퇴직 시 적립금을 연금 또는 일시금으로 받게 함으로써 근로자의 퇴직 이후의 노후생활을 지원하는 제도이다.⁶⁸⁾ 그러나 사업장 규모가 작은 곳에서는 상대적으로 도입률이 낮은 실정이다. 2018년 기준 300인 이상 사업장 중 퇴직연금 도입 대상 사업장의 91.4%가 퇴직연금제도를 도입한 반면, 30인 미만 사업장에서는 도입 대상 사업장의 24.0%만 제도를 도입한 것으로 나타났다. 가입 근로자를 살펴보면, 300인 이상 사업장 중사 근로자의 가입률은 68.5%인 반면, 30인 미만 사업장 근로자의 가입률은 32.2%에 불과했다.

68) 「퇴직급여법」 제11조에 따르면 사용자가 퇴직급여제도 중 하나 이상의 제도를 설정하지 않은 경우 퇴직금제도를 설정한 것으로 간주하고 있기 때문에 퇴직연금제도를 도입하지 않은 사업장은 퇴직금제도를 활용하고 있는 것으로 간주할 수 있다.

[사업규모별 퇴직연금 도입·가입 현황]

(단위: 개소, 명, %)

구분	사업장				근로자			
	전체 도입	도입 대상(A)	도입(B)	도입률 (B/A)	전체 가입	가입 대상(a)	가입(b)	가입률 (b/a)
합계	378,430	1,334,138	363,644	27.3	6,104,704	10,937,712	5,612,103	51.3
30인 미만	314,509	1,252,880	300,534	24.0	1,634,236	4,345,662	1,397,477	32.2
30인~100인	47,003	61,888	46,395	75.0	1,151,067	1,858,491	1,045,458	56.3
100~299인	12,389	14,450	12,218	84.6	966,911	1,420,700	899,783	63.3
300인 이상	4,529	4,920	4,497	91.4	2,352,490	3,312,859	2,269,385	68.5

주: 1. 2018년 기준

2. 전체 도입 사업장은 도입 대상 사업장이 아님에도 불구하고 퇴직연금 사업을 도입한 사업장까지 합쳐서 도입 사업장을 산출한 규모임

자료: 통계청, 「2018년 기준 퇴직연금통계」, 2019.12.

정부는 30인 미만 사업장을 대상으로 근로자 퇴직급여의 체불을 방지하고 노후소득보장에 기여하기 위하여 근로복지공단을 통해 퇴직연금 사업을 운영하고 있다.⁶⁹⁾ 2019년 기준 근로복지공단 퇴직연금에 가입된 사업장은 7만 9,993개소이며, 근로자는 38만 1,908명이다.

그런데 근로복지공단 퇴직연금 사업은 신규 가입보다 해지의 증가율이 더 높은 상황이다. 2017년부터 2019년 3년 동안 신규 가입 사업장은 연평균 6% 감소한 반면, 해지 사업장은 14.3% 증가하였다. 근로자 측면에서 보면, 동 기간 신규 가입자는 연평균 10.4% 증가하였으나 해지한 사람도 19.8% 증가하였다.

69) 동 사업은 확정기여형(DC)과 개인형퇴직연금(IRP) 두 유형으로 제공된다.

[근로복지공단 중소기업퇴직연금 가입 현황]

(단위: 개소, 명, %)

구분		2017	2018	2019	연평균증가율
사업장	가입(신규)	11,943	11,180	10,560	△6.0
	가입(누계)	70,611	81,791	92,351	14.4
	해지(신규)	1,948	2,291	2,544	14.3
	해지(누계)	7,523	9,814	12,358	28.2
	유 지	63,088	71,977	79,993	12.6
근로자	가입(신규)	146,060	164,857	178,156	10.4
	가입(누계)	606,329	771,186	949,342	25.1
	해지(신규)	94,145	117,355	135,057	19.8
	해지(누계)	315,022	432,377	567,434	34.2
	유 지	291,307	338,809	381,908	14.5

자료: 근로복지공단

이와 같이 규모가 작은 사업장의 퇴직연금 도입률이 저조한 상황에서 근로복지공단이 운영하는 중소기업퇴직연금 제도는 신규 가입보다 해지의 증가율이 더 높게 나타나고 있으므로 정부는 동 제도가 영세·중소기업 퇴직연금 도입률 제고에 기여할 수 있도록 개선 방안을 모색할 필요가 있다. 특히, 정부는 2014년 「사적연금 활성화대책」(2014.8.)을 통해 2022년부터 기업규모와 상관없이 전 사업장에 퇴직연금제도 도입을 의무화 하겠다고 발표한 상태이므로 규모가 작은 사업장에 대한 실효성있는 지원책이 제시되어야 할 것이다.

정부가 지금까지 제시한 방안으로는 중소기업 퇴직연금기금 제도 도입이 있다. 정부는 「사적연금활성화대책」(2014.8.)을 발표하면서 30인 이하 영세사업장의 퇴직연금 운영 부담을 경감시키기 위하여 중소기업 퇴직연금기금 제도를 2015년 도입하여 3년간 한시로 재정지원을 하겠다는 계획을 밝혔다. 그러나 퇴직연금의 단계적 도입 의무화 및 중소기업 퇴직연금기금 제도와 관련하여 「근로자퇴직급여 보장법」에 근거를 마련하지 못하였다. 이후 정부는 범부처 인구정책 TF를 구성하여 2019년 11월 「인구구조 변화 대응방향(Ⅲ)」을 통해 동 법 개정안의 신속한 국회통과를 추진하겠다는 입장을 밝혔으며, 2020년 6월 관계부처 합동으로 발표한 「2020년 하반기 경제정책방향」에서는 2020년 10월 중소기업 퇴직연금기금제도를 도입하는 「근로자퇴직급여 보장법」 개정안을 발의하겠다는 계획을 밝혔다.

정부는 향후 중소기업 퇴직연금기금 제도가 도입되었을 때, 정부가 기대한 정책성과가 나타날 수 있도록 사전에 기금의 안정적인 관리·운용방안을 마련할 필요가 있다. 이를 위하여 현재 근로복지공단이 운영하는 중소기업퇴직연금 제도의 개선점을 면밀히 파악하고 영세 사업장의 퇴직연금 도입을 활성화 시킬 수 있는 실효성 있는 구체적인 운영 방안을 마련해야 할 것이다.

둘째, 퇴직연금의 일시금 수령 비율이 높고 중도인출이 증가하고 있는 것으로 나타나고 있어 노후소득보장 기능을 강화시킬 수 있는 방안을 종합적으로 모색할 필요가 있다.

퇴직연금 지급액의 대부분은 일시금으로 지급되고 있으며, 중도인출 규모도 큰 것으로 나타난다. 금융감독원이 발표한 「2018 퇴직연금 적립 및 운용현황」(2019.4.)에 따르면, 2018년 퇴직급여 수급을 개시한 계좌 중 연금수령을 선택한 계좌는 2.1%(6,145좌)에 불과하고, 나머지 97.9%인 29만 227좌는 일시금 수령으로 선택된 것으로 나타났다. 수령액으로는 수급이 개시된 전체 계좌 5조 9,002억원 중 21.4%인 1조 2,643억원만 연금으로 지급될 예정이고, 나머지 4조 6,359억원은 일시금으로 지급된 것이다.

[2018년 퇴직급여 수령 현황]

(단위: 좌, 억원, %)

구 분	합계(A)	연금수령(B)	B/A	일시금수령(C)	C/A
계좌 수	296,372	6,145	2.1	290,227	97.9
금액	59,002	12,643	21.4	46,359	78.6

자료: 금융감독원, 「2018 퇴직연금 적립 및 운용현황」, 2019.4.

또한, 중도인출⁷⁰⁾의 경우도 지속적으로 증가하고 있다. 2018년 기준 중도인출 인원은 7만 1,521명으로 나타났고, 중도인출금은 2조 5,808억원 규모이다. 인출 사유로는 주택구입 및 주거목적 임차보증금 충당, 장기요양 등이 가장 높게 나타났다. 특히 2015년~2018년 기간에 주거 목적 임차보증금 충당을 위한 중도인출 비중이 가장 급격히 증가한 것으로 확인된다.

70) 확정급여형과 개인형 IRP는 중도인출이 가능하다.

[퇴직연금 중도인출 추이]

(단위: 명, 백만원, %)

항목	인출사유	2015	2016	2017	2018	비중	연평균 증가율
인원	합계	28,080	40,091	51,782	71,521	100.0	36.6
	주택 구입	15,799	18,319	21,368	25,038	35.0	16.6
	주거 목적 임차보증금	689	7,248	11,566	15,185	21.2	180.4
	장기요양	8,306	10,312	13,617	24,900	34.8	44.2
	파산 선고	64	66	103	166	0.2	37.4
	회생절차 개시	3,188	4,058	4,857	6,109	8.5	24.2
	기타	34	88	271	123	0.2	53.5
금액	합계	964,806	1,231,766	1,704,614	2,580,802	100.0	38.8
	주택 구입	490,673	553,016	712,208	908,646	35.2	22.8
	주거 목적 임차보증금	28,029	172,795	270,097	358,216	13.9	133.8
	장기요양	402,884	445,684	602,657	1,224,246	47.4	44.8
	파산 선고	393	381	938	1,703	0.1	63.0
	회생절차 개시	40,440	49,202	60,790	80,930	3.1	26.0
	기타	2,386	10,688	57,924	7,061	0.3	43.6

자료: 통계청, 「2017년 기준 퇴직연금통계」(2018.12.) 및 「2018년 기준 퇴직연금통계」(2019.12.)를 바탕으로 재작성

퇴직연금의 일시금 수령이 높고 중도인출이 증가하는 것은 퇴직 이후 장기적으로 안정적인 노후를 보장하려는 제도의 도입 목적이 달성되지 못하고 있음을 의미한다. 이에 정부 범부처 인구정책 TF는 2019년 11월 「인구구조 변화 대응방향(Ⅲ)」을 통해 퇴직연금의 연금수령을 유도하기 위하여 퇴직연금 수령기간이 10년을 초과하는 경우 세제혜택을 확대하겠다는 계획을 발표하였다. 현재 연금소득세는 수령기간과 관계없이 퇴직소득세의 70%를 적용하나 연금으로 수령하는 기간이 10년을 초과할 경우에는 퇴직소득세의 60% 수준으로 하향 조정하겠다는 방침이다.

그러나 퇴직연금 중도인출 사유별 현황을 통해 유추할 수 있듯이, 퇴직연금을 중도인출하거나 일시금으로 수령하는 사유에는 장기요양수요 발생 등 불가피한 측면이 있을 수 있다. 또한, 주거비 및 주택구입과 관련해서는 정부의 주택금융정책의 영향을 받을 가능성이 높다. 따라서 정부는 퇴직연금의 노후소득보장 기능을 강화시키기 위해서 단순히 연금에 대한 지원만 국한해서 대응 방안을 마련할 것이 아니라 관련된 정책을 종합적으로 파악하여 효과성 제고 방안을 모색할 필요가 있다.

다. 취약계층 대상 소득보장 사업의 효과성 제고를 위한 적정 지원수준 검토 필요

(1) 장애로 인한 추가비용 보전을 위한 지원금의 적절성 검토 필요

정부가 장애로 인한 추가비용을 보전하기 위한 목적에서 지급하는 장애인연금 부가급여와 장애(아동)수당의 지원 수준이 정책의 목적 달성 측면에서 충분한지 검토할 필요가 있다.

장애인연금 부가급여 및 장애(아동)수당은 장애로 인한 추가비용을 보전하기 위한 제도이다.⁷¹⁾ 2020년 기준으로, 장애인연금 부가급여는 월 최대 8만원을 지급하고, 장애수당은 월 최대 4만원, 장애아동수당은 월 최대 20만원을 지급한다.⁷²⁾

그런데 이러한 지원 규모가 장애로 인한 추가비용을 보전하는데 충분한지 여부를 검토할 필요가 있다. 보건복지부·한국보건사회연구원이 「장애인복지법」 제31조에 따라 실시한 「2017년 장애인실태조사」⁷³⁾ 결과에 따르면, 2017년 기준으로 장애로 인한 추가비용은 중증장애인의 경우 월 평균 24만 2,500원, 경증장애인의 경우 월평균 10만 4,800원으로 나타났다. 또한, 18세 미만 장애인의 경우 월 45만 6,100원이 추가로 소요되는 것으로 나타났는데, 이 중 교육·보육비가 19만 3,500원으로 가장 높았다.

71) 「장애인연금법」

제5조(장애인연금의 종류 및 내용) 이 법에 따른 장애인연금의 종류 및 내용은 다음 각 호와 같다.

1. 기초급여: 근로능력의 상실 또는 현저한 감소로 인하여 줄어드는 소득을 보전(補填)하여 주기 위하여 지급하는 급여
2. 부가급여: 장애로 인하여 추가로 드는 비용의 전부 또는 일부를 보전하여 주기 위하여 지급하는 급여

「장애인복지법」

제49조(장애수당) ① 국가와 지방자치단체는 장애인의 장애 정도와 경제적 수준을 고려하여 장애로 인한 추가적 비용을 보전(補填)하게 하기 위하여 장애수당을 지급할 수 있다.

제50조(장애아동수당과 보호수당) ① 국가와 지방자치단체는 장애아동에게 보호자의 경제적 생활 수준 및 장애아동의 장애 정도를 고려하여 장애로 인한 추가적 비용을 보전(補填)하게 하기 위하여 장애아동수당을 지급할 수 있다.

72) 보장시설 수급자는 교통비, 장애인보조기구구입비 등 장애로 인한 추가비용 금액이 다를 수 있기 때문에, 여기서는 재가장애인 지원 단가를 기준으로 분석하였다.

73) 「장애인복지법」 제31조에 따르면, 장애인실태조사는 3년에 주기로 실시하도록 되어있다.

[장애로 인한 월평균 추가 소요비용 및 정부 지원 단가 비교]

(단위: 원/월, %)

구분	중증	경증	18세 미만
추가비용(A)	242,500	104,800	456,100
2020년 지원액(B)	(장애인연금 부가급여) 최대 80,000	(장애수당) 최대 40,000	(장애아동수당) 최대 200,000
비율(B/A)	33.0	38.2	43.9

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 「2017년 장애인실태조사」 등을 바탕으로 재작성

이러한 조사 결과를 2020년 장애인연금 부가급여의 최대 지급액 및 장애수당 최대 지급액과 각각 비교해 보면, 실제 중증장애인은 장애로 인해 추가로 지출하는 비용 중에 33.0%를, 경증장애인은 추가 지출 비용의 38.2%를 보장받고 있다는 것을 알 수 있다. 또한, 18세 미만 장애인을 대상으로 지급하는 장애아동수당 최대 지급액과 18세 미만 장애인의 추가 소요 비용을 비교하면, 이 경우 정부의 지원금은 추가 소요비용의 43.9%에 그치는 것을 확인할 수 있다.

이와 같이 정부가 장애로 인한 추가 비용을 지원하는 목적으로 소득수준·장애정도·연령 등에 따라 현금급여를 지급하고 있으나 급여 수준이 목적을 달성하기에 충분하지 않은 측면이 있다. 따라서 정부는 장애인연금 부가급여 및 장애(아동)수당의 급여 적정성을 검토할 필요가 있다.

이를 위하여 소득수준·장애정도·연령 등을 혼합하여 보다 세분화된 실태를 조사할 필요가 있다. 특히, 「2017년 장애인실태조사」 결과 장애로 인한 추가 소요비용이 발생하지 않는다고 응답한 사람도 응답자의 23.3%로 나타났으므로(중증은 18.0%, 경증은 26.7%) 추가 소요비용 발생 가구와 그렇지 않은 가구의 특성을 조사하여 지원 기준을 마련하고, 적정한 급여가 지급되도록 방안을 모색할 필요가 있다.

(2) 장애인연금의 기초급여의 적정성에 대한 검토 필요

장애인연금의 기초급여 단가는 단순히 기초연금 사업의 기준연금액에 연동되어 조정되고 있으므로, 지원의 적정성에 대한 검토와 이에 따른 제도 개선 방안 마련이 필요하다.

「장애인연금법」에 따르면 장애인연금의 기초급여는 장애인의 근로능력 상실에 따른 소득의 보전을 목적으로 한다. 이러한 기초급여는 2014년 소득 하위 70% 노

인을 대상으로 급여를 지급하는 기초연금이 도입됨에 따라⁷⁴⁾ 두 제도 간 연계를 위하여 장애인연금의 기초급여도 기초연금의 기준연금액 수준⁷⁵⁾으로 조정되었다.

이후의 장애인연금 기초급여의 인상도 기초연금 급여액 증가에 따라 단가를 맞추고 있다. 2018년까지는 「장애인연금법」 제6조⁷⁶⁾에 따라 전년도 기초급여액에 전국소비자물가변동률을 반영하여 증가되었고, 이후 장애인에 대한 소득보장 강화 목적으로 2018년 9월부터 최대 월 25만원으로 인상되었으며, 2019년 4월부터는 생계·의료급여를 수급하는 장애인에 대하여 최대 월 30만원으로 인상되었다.

[장애인연금 기초급여 지원단가(최대 수령액) 변화 추이]

(단위: 원/월)

구분	'14.4~6	'14.7~ '15.3	'15.4~ '16.3	'16.4~ '17.3	'17.4~ '18.3	'18.4~ '18.8	'18.9~ '19.3	'19.4~
최대지급액	99,100	200,000	202,600	204,010	206,050	209,960	250,000	300,000

주: 2019년 4월부터 생계·의료급여 수급자와 차상위계층의 최고수급액을 분리함(2020년 기준 차상위계층의 최고수급액은 254,760원)

자료: 보건복지부

2020년 1월부터는 「기초연금법」 개정안 및 「장애인연금법」 개정안이 국회를 통과함('20.1.21.)에 따라 생계·의료·주거·교육급여 수급자 및 차상위계층 장애인에게 월 최대 30만원까지 지급되며, 2021년부터는 전체 장애인연금 수급자에 대하여 월 최대 30만원을 지급할 계획이다.⁷⁷⁾

74) 기초연금 도입(2014년 7월) 이전 장애인연금의 기초급여액은 국민연금 수급권자의 최근 3년 간 평균소득월액(A값)의 5% 수준으로 책정되었다.

75) 당시 기초연금 기준연금액은 2013년 기준 국민연금 수급자의 연금 수급 직전 3년 간 평균소득월액(A값)의 10%를 기준으로 설정되었다.

76) 「장애인연금법」

제6조(기초급여액) ① 기초급여의 금액(이하 "기초급여액"이라 한다)은 보건복지부장관이 그 전년도 기초급여액에 대통령령으로 정하는 바에 따라 전국소비자물가변동률(「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전국소비자물가변동률을 말한다)을 반영하여 매년 고시한다.

② 제1항에도 불구하고 「기초연금법」 제9조제3항에 따라 기준연금액을 고시한 경우 그 기준연금액을 기초급여액으로 한다.

③ 수급권자와 그 배우자가 모두 기초급여를 받는 경우에는 각각의 기초급여액에서 기초급여액의 100분의 20에 해당하는 금액을 감액한다.

④ 제1항 및 제2항에도 불구하고 소득인정액과 기초급여액을 합한 금액이 선정기준액 이상인 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 기초급여액의 일부를 감액하여 지급할 수 있다.

77) 기초연금은 2020년 1월부터 소득 하위 40%에게 월 최대 30만원을 지급하며, 2021년부터는 전체 수급자에게 월 최대 30만원을 지급할 계획이다.

그런데 이와 같이 장애유무와 상관없이 소득 하위 70%에게 급여를 지급하는 기초연금 기준연금액의 인상에 맞추어 장애인연금의 기초급여 단가를 조정하다보니, 지원 수준이 제도의 목적인 ‘근로능력 상실로 인한 소득보전’ 측면에서 적정 수준인지에 대하여 판단할 수 있는 근거가 부족한 실정이다. 또한, 2019년 4월부터 생계·의료급여 수급자(월 최대 30만원)와 차상위계층의 최고수급액(월 최대 25만 4,760원)에 차등을 두기는 하였으나 여전히 장애 정도와는 무관하게 동일한 기준을 적용한다는 점에서 형평성이 저해될 우려가 있다.

정부는 「제5차 장애인정책종합계획(2018~2022)」(2018.4.)에서 장애등급제 폐지에 따라 장애인 대상 소득보장급여의 지급 대상자 선정을 위하여 새로운 수급 기준을 마련하겠다는 계획을 제시하였다. 동 계획에는 근로능력 등을 고려하여 소득보장급여 및 고용지원 등을 결정하는 소득·고용 지원 기준을 검토하고 시범운영(2020~2021년)하겠다는 내용을 포함하고 있었으나 2020년 현재 새로운 수급 기준에 대한 구체적인 검토는 미흡한 실정이다.⁷⁸⁾ 따라서 정부는 향후 새로운 수급 기준 마련에 대한 실질적인 검토를 추진하여 지원의 적정성과 형평성을 제고할 필요가 있다.

78) 다만 보건복지부는 매년 장애인연금 선정기준 연구 용역을 실시하고 있으며 2019년에도 ‘장애인연금 2020년 선정기준 연구’(2019년 8~11월) 용역을 실시하였으나 새로운 수급기준이 적용되지는 않은 상황이다.

라. 성과관리에 효과적인 평가 지표 발굴 및 관리 필요

첫째, 정부는 「제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)」에서 국민기초생활보장 수급자 규모 확대를 성과지표로 제시하고 있으나, 단일 지표로는 효과성 파악에 한계가 있으므로 보다 근본적으로 동 제도의 강화가 빈곤완화에 미치는 영향을 지속적으로 분석·추적하는 등 성과관리를 위한 보완 방안을 마련할 필요가 있다.

정부가 2017년 「제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)」을 수립할 당시 확인된 기초생활보장 수급자 규모는 2016년 기준으로 재가·시설급여를 총합하여 113만 가구 163만명, 시설급여를 제외하면 104만 가구 154만명이었다. 그런데 정부는 종합계획 수립 시 수급자 지표는 시설급여 포함 수급자를, 수급가구는 시설급여 제외 수급가구 수를 사용하여 2020년까지 252만명, 161만 가구가 기초생활보장급여를 수급할 수 있도록 확대하겠다는 계획을 밝혔다. 이러한 목표치는 정부가 계획수립 당시 추정한 비수급 빈곤층 93만명이 추가 수급자로 제도 안에 들어오면 달성될 수 있는 수치이다.

〔「제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)」 상 성과 지표(일부)〕

구분	계획수립 당시(2016년)	목표(2020년)	달성 현황(2019년 말)
수급자 규모	163만명, 103만 가구 (인구 대비 3.2%)	252만명, 161만 가구 (인구 대비 4.8%)	188만명, 128만가구 ^{*)}
사각지대	비수급 빈곤층 93만명 차상위계층 144만명	비수급 빈곤층 최소화	공식 추정결과 없음

주: *) 정부는 계획 수립 시 수급자 지표는 시설급여 포함 수급자 수를, 수급가구는 시설급여 제외 수급가구 수를 사용하였으므로, 달성현황도 이에 맞추어 작성

자료: 「제1차 기초생활보장 종합계획(2018~2020)」 및 보건복지부 제출자료를 바탕으로 재작성

2019년 말 기준으로 기초생활보장 수급자 규모는 재가·시설급여를 총합하여 137만 가구, 188만명, 시설급여를 제외하면 128만가구 179만명이다. 2016~2019년 수급가구 및 수급자의 연평균 증가율을 고려하면 정부가 제시한 목표치는 달성하기 어려울 것으로 전망된다.

[기초생활보장 제도 수급 현황]

(단위: 가구, 명, %)

구 분		2016	2017	2018	2019	연평균 증가율
시설급여 포함	수급가구	1,126,510	1,122,992	1,255,084	1,371,104	6.8
	수급자	1,630,614	1,581,646	1,743,690	1,881,357	4.9
시설급여 제외	수급가구	1,035,435	1,032,996	1,165,175	1,281,759	7.4
	수급자	1,539,539	1,491,650	1,653,781	1,792,012	5.2

자료: 사회보장정보원

현재 정부의 추산에 따르면 국민기초생활보장제도의 지원을 받지 못하는 빈곤층의 규모가 상당한 것으로 나타나므로 이러한 상황에서는 비수급 빈곤층이 급여를 수급할 수 있도록 하는 것이 빈곤 완화 측면에서 정책의 효과성을 제고할 수 있는 방안이 될 수 있다. 따라서 그동안 지원을 받아야 하는 상황에서도 지원을 받지 못한 사람들을 제도로 포괄하여 수급자 규모를 확대해 가는 것이 적절한 단기 목표가 될 수 있다.

그러나 이와 같이 단순 산출(output) 변수만을 가지고 지속적으로 성과를 측정하는 것이 바람직한지에 대해서는 추가 검토가 필요하다. 수급자 규모 확대는 다양한 경로를 통해서 나타날 수 있기 때문이다. 수급자 규모 확대로 성과를 평가하는 경우, 그동안 지원을 받아야 하는 상황에서도 지원을 받지 못했던 사람들(비수급 빈곤층)을 제도로 포괄하게 되는 성과가 측정될 수 있으나, 여기에는 급여의 누수 방지 등 제도 운영의 효율성을 평가할 수 없는 한계가 있다.⁷⁹⁾

따라서 정부는 수급자 수 외에도 제도의 성과(outcome)를 평가할 수 있는 보완지표를 마련할 필요가 있다.⁸⁰⁾ 특히, 정부가 수급자를 확대하고자 하는 것은 비수

79) 본문은 종합계획 상의 성과지표를 다루고 있으나, 보건복지부는 재정사업의 성과지표도 별도로 설정하고 있다. 종합계획 상 성과지표에 한계를 재정사업의 성과지표가 보완하고 있을 가능성을 검토하기 위하여 보건복지부가 생계급여 사업에 대하여 설정한 성과지표를 살펴보았으나 보완 기능을 하지 못하는 것으로 확인된다. 예산서 상의 생계급여 사업의 성과지표는 ①생계급여 신규수급자 발굴률(총 수급자수 대비 신규수급자수 비율), ②가구당 평균 생계급여 증가율(전년도 평균 생계급여액 대비 증가분의 비율)이다. ①번 성과지표는 수급자 수 측면을 관리한다는 측면에서 기본계획 상 성과지표와 유사한 성격을 가지고 있고, ②번 성과지표는 수급자 수가 아닌 급여액 측면을 평가하는 투입 지표로 결과를 평가하지 못한다는 점에서 앞선 지표와 공통점이 있다.

80) 자활사업에서 자활성공률을 성과지표로 관리하고 있으나, 동 지표는 수급을 유지하면서도 취·창업한 사람까지 성과에 포함하고 있어 엄밀한 의미에서의 빈곤탈출률이라고는 볼 수 없다.

급 빈곤층을 최소화하여 궁극적으로는 빈곤 상황을 개선하려는 것이므로, 보다 근본적으로 기초생활보장 제도의 개선 및 수급자 확대가 빈곤 완화에 어떠한 영향을 미쳤는지를 지속적으로 분석하여 모니터링하는 방안을 고려해볼 수 있을 것이다.

둘째, 「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」의 소득보장 분야 하위 성과목표인 노후소득대체율 증가 지표의 경우 국민연금에 대하여는 제도 설계상 소득대체율과 다른 수치를 포함하고 있고 기초연금에 대하여는 기존 정부 계획 상 자연달성분의 합으로 구성되어 있어 성과관리를 위한 목표로서 적절하지 않은 측면이 있다.

「제2차 사회보장기본계획(2019~2023)」(2019.2.)의 소득보장 분야는 성과목표로 상대빈곤율 감소를 설정하고 있다. 2017년 기준 우리나라의 상대빈곤율은 17.4%였으나 이를 2023년까지 15.5%로 감소시키고, 2040년에는 11.3%까지 낮추겠다는 계획이다. 이에 대한 하위지표 중 하나인 노후소득보장대체율의 경우 목표치를 국민연금의 소득대체율과 기초연금의 소득대체율의 합으로 설정하고 있다. 그런데 두 부분 모두 성과 지표로서의 실효성이 없는 실정이다.

「제2차 사회보장기본계획」 소득보장 분야의 성과목표 및 정부의 설정 근거

성과지표	계획수립 당시(2017)	목표(2023)
상대적빈곤율	17.4% 통계청 가계금융복지조사 결과	15.5%(‘23) → 11.3%(‘40) 설정 근거 확인불가능
기초생활보장 비수급 빈곤층	89만명(‘18) 「2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구」 상 추계된 비수급빈곤층 93만명에서 ‘18.12월까지 부양의무자 기준 완화에 따른 생계·의료 수급자 4.3만명(실적치)을 제외한 수치	47만명 주거급여 부양의무자 기준 폐지, 기초연금 인상 등으로 인한 사각지대 대폭 감소 예상 93만명 → ‘20년 33~64만명(최대 60만명 ↓) → ‘22년 20~47만명(최대 73만명 ↓)
노후소득보장대체율	48.3 ‘17년 국민연금 소득대체율(39.3%)+ 기초연금(25만원) 소득대체율(9.0%)	52.0 ‘23년 국민연금 소득대체율(40.0%)+ 기초연금(30만원) 소득대체율(12.0%)

자료: 사회보장위원회 및 보건복지부 제출자료를 바탕으로 작성

먼저, 국민연금의 현행 제도 상 명목소득대체율은 2028년까지 40%가 되도록 운영되고 있으며, 2023년 기준 명목소득대체율은 42.5%으로 「국민연금법」 부칙에 명시되어 있다. 그러나 「제2차 사회보장 기본계획」의 성과목표는 2023년까지 국민연금의 명목소득대체율을 40%가 되도록 설정하고 있어 국민연금의 현행 제도 설계 내용과 다른 측면이 있다.

한편, 기초연금에 대하여는 1인당 월 30만원 지급 시의 소득대체율 12%를 성과목표로 설정하였기 때문에, 사실상 기초연금 지급액 인상으로 달성되는 투입(input) 측정 지표라고 할 수 있다. 정부가 「제2차 사회보장 기본계획(2019~2023)」(2019.2.)을 발표하기 전인 2018년 12월에 기초연금을 2021년까지 30만원으로 인상하겠다는 계획⁸¹⁾을 발표하였기 때문에 동 지표는 향후 2023년까지 추진될 기본계획의 성과목표로 적절하지 않다.

이로 인해 정부가 설정한 노후소득대체율 성과목표는 성과관리 기능을 기대하기 어려운 상황이다. 따라서 정부는 노후소득보장 강화 측면에서 성과관리의 효과성이 있는 적절한 지표를 설정하여 관리할 필요가 있다.

81) 보건복지부 보도자료, 「「아동수당법」, 「기초연금법」, 「응급의료법」, 「전공의법」 등 보건복지부 소관 29개 법안, 12월 27일 국회 본회의 통과, 2018.12.27.

집 필

총괄 | 김 일 권 예산분석실장

심 의 | 서 세 옥 사업평가심의관
공 춘 택 예산분석총괄과장
신 은 호 산업예산분석과장
김 태 규 사회예산분석과장
이 종 구 행정예산분석과장
전 용 수 경제산업사업평가과장
정 석 배 사회행정사업평가과장
이 동 훈 공공기관평가과장

작 성 | 김 우 림 예산분석관

지 원 | 양 희 열 행정실무원

사회보장정책 분석Ⅱ(소득보장)

발간일	2020년 6월
발행인	이종후 국회예산정책처장
편 집	예산분석실 사회행정사업평가과
발행처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 (tel 02·2070·3114)
인쇄처	(주)디자인여백플러스

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

ISBN 978-89-6073-266-7 93350

© 국회예산정책처, 2020

