



기초연금 제도 및 수급자 특성 변화 분석

추계세제분석실 사회비용추계과 김우림 분석관

기초연금 제도 개요

■ 기초연금은 65세 이상 노인의 소득하위 70%에게 매월 급여를 지급하는 제도

- 65세 이상 노인 인구 대비 수급률을 70% 수준으로 유지하는 것을 목표로 하여, 매년 직역연금 수급권자와 그 배우자를 제외한 수급자 수가 65세 이상 노인의 70%가 되도록 대상자의 월 선정기준액을 설정
- 65세 이상인 사람 및 그 배우자의 월 소득평가액과 재산의 월 소득환산액을 합한 것을 소득인정액으로 정의하고, 산정된 소득인정액이 선정기준액 이하인 사람들을 대상으로 급여를 지급

■ 2023년 기초연금 수급자가 수급할 수 있는 최대 급여액인 기준연금액은 월 323,180원

- 부부 동시 수급자(이하 '부부2인'), 국민연금 급여 등이 기준연금액의 150%를 초과하는 사람, 소득인정액과 부부 기초연금액 합산 금액이 선정기준액 이상인 사람 등의 경우 기준연금액에서 일부를 감액하여 지급

[표 1] 기초연금 제도 개요

수급가구	주요 내용	
대상자	65세 이상 노인의 소득하위 70% ※ 직역연금 수급권자와 그 배우자 제외	
급여액	2023년 기준 최대 급여액(기준연금액)은 월 323,180원	
급여 감액제도	국민연금 연계 감액	국민연금 A급여 ¹⁾ 액과 국민연금 수급액을 고려하여 기초연금액의 일부를 감액
	부부감액	부부 모두 기초연금 수급권자인 경우, 각각의 기초연금액에서 20%를 감액
	소득역전 방지 감액	소득인정액과 기초연금액(부부2인 수급가구는 부부감액 적용 이후)을 합산한 금액이 선정기준액 이상인 경우, 선정기준액을 초과하는 금액의 범위에서 기초연금액의 일부 감액
	직역연금 특례	1949년 6월 30일 이전 출생자 중 종전 기초노령연금을 수급한 사람과 1996년 6월 30일 이전 출생자인 장애인연금 특례수급권자 중 65세 도달 당시 소득인정액이 선정기준액 이하인 경우, 기준연금액의 50%(부가연금액)를 최대 급여액으로 설정하고 부부감액과 소득역전방지 감액 적용

주: 1) A급여란 최근 3년간 국민연금 가입자들의 평균 기준소득월액인 A값에 가입자별 지급률과 가입기간을 반영하여 산출한 값
자료: 보건복지부가 발간한 「2023년 기초연금 사업안내」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

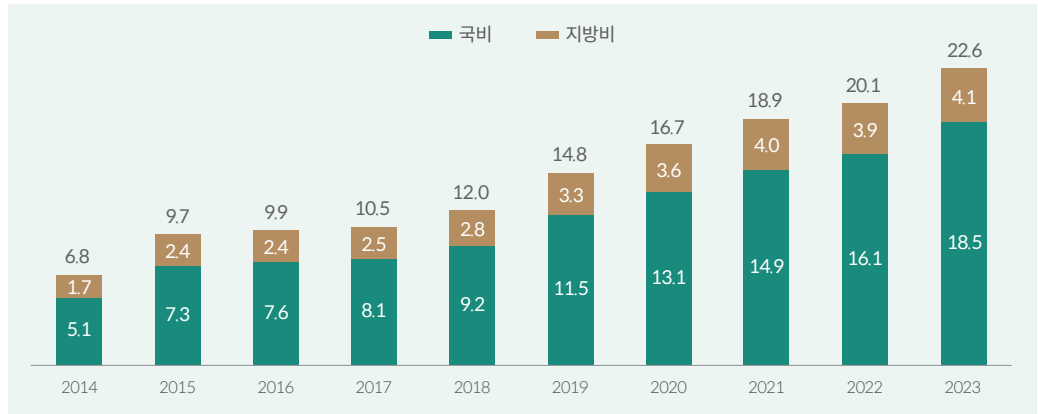


▪ 기초연금 재정소요는 국비와 지방비 합산 기준으로 2014년 6.8조원에서 2023년 22.6조원으로 연평균 14.2% 증가

- 동 기간 국비 지출액의 연평균 증가율(15.3%)은 지방비 지출액의 연평균 증가율(10.1%)을 상회
- 국가는 지방자치단체의 재정자주도와 노인인구 비율에 따라 지방자치단체별 기초연금 총 지출액의 40~90%를 부담하고 있고, 재정자주도가 50% 미만인 시·군·구에 대해서는 4~6%를 추가부담

[그림 1] 기초연금 재정소요: 2014~2023년

(단위: 조원)



주: 제도운영비를 제외한 수치이며 2014년부터 2022년은 결산 기준, 2023년은 예산 기준
자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

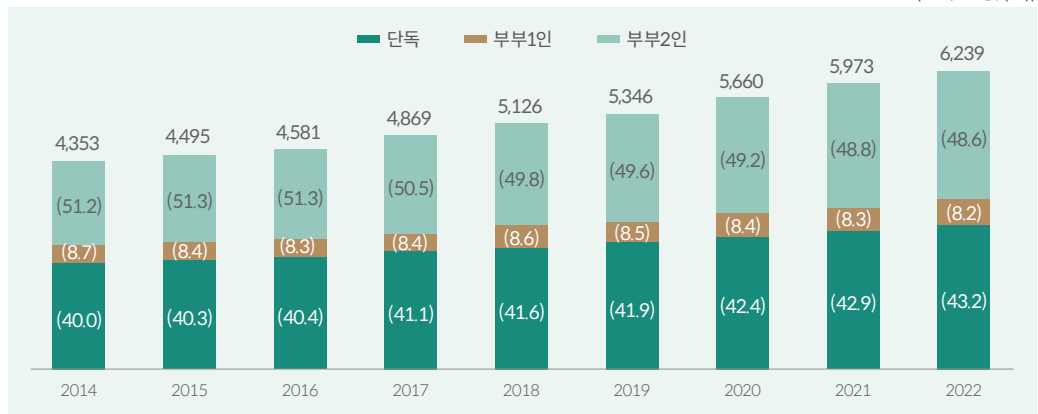
기초연금 수급자 수 분포

▪ 65세 이상 노인 인구의 증가에 따라 기초연금 수급자 수는 2014년 435.3만명에서 2022년 623.9만명으로 지속 증가

- 2014년부터 2022년까지 단독·부부1인·부부2인의 가구 유형별 수급자는 모두 증가하였으나, 부부2인 유형에서 증가율이 가장 높게 나타남
- 기초연금 수급자 중 부부2인에 속하는 사람의 비중이 증가하는 것은 65세 이상 전체 인구의 유배우자 인구 비중의 증가와 일치¹⁾하는 것으로 나타나는데, 이러한 유배우자 노인 인구 비중의 증가는 기대수명의 증가와 관련이 있는 것으로 해석됨

[그림 2] 기초연금 수급자 수 및 가구 유형별 비중: 2014~2022년

(단위: 천명, (%))



주: 1. 각 연도별 12월 말 기준

2. 괄호 안 수치는 전체 수급자 수 대비 각 유형별 수급자 수 비율

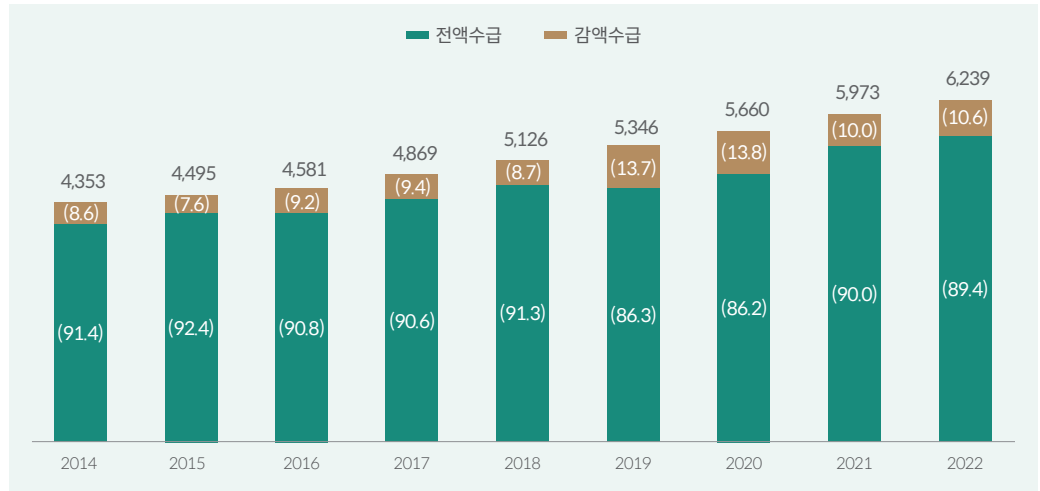
자료: 보건복지부 제출자료 및 행정안전부 주민등록인구 통계를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

1) 통계청 「인구총조사」의 혼인상태별 65세 이상 인구 추이를 살펴보면, 배우자가 있는 사람의 증가는 미혼자의 감소보다는 사별한 사람의 감소와 관련이 있는 것으로 나타나고 있음

- 전체 수급자 중 전액 수급자가 차지하는 비중은 2014년 91.4%에서 2022년 89.4%로 감소 추세를 보이는데, 이는 후술하는 바와 같이 기초연금 수급자의 생활수준 개선 및 국민연금 동시 수급자 비중이 증가한 데 따른 영향으로 해석됨

[그림 3] 기초연금 수급자 수 및 가구 유형별 비중: 2014~2022년

(단위: 천명, %)



주: 1. 각 연도별 12월 말 기준

2. 괄호 안 수치는 전체 수급자 수 대비 전액 또는 감액 수급자 수 비율

3. 부부2인 수급자의 경우 기준연금액의 80%에 해당하는 금액을 전액으로 간주하여 산정

자료: 보건복지부 제출자료 및 행정안전부 주민등록인구 통계를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

■ 전체 기초연금 수급자 중 국민연금을 동시에 수급하는 사람의 비중은 지속 증가하고 있고, 생계급여를 동시에 수급하는 사람의 비중도 최근 증가 추세

- 국민연금 동시 수급자 비중이 지속 증가(2014년 30.4% → 2022년 46.6%)하는 것은 국민연금의 제도 성숙에 따라 65세 이상 인구에서 국민연금 수급자가 차지하는 비중이 지속 증가하는 것과 관련²⁾
- 생계급여 동시 수급자 비중은 2020년까지 지속 감소하다가 2021년부터 증가하고 있는데, 이는 2021년 생계급여에서 노인이 포함된 가구에 대한 부양의무자 기준을 폐지한 데 따른 결과로 보임

[표 2] 기초연금과 국민연금 및 생계급여의 동시수급자 수: 2014~2022년

(단위: 천명, %)

적용 기간	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
국민연금-기초연금 동시 수급자 수	1,323	1,444	1,541	1,751	1,958	2,139	2,384	2,650	2,910	10.4
(전체 수급자 수 대비)	(30.4)	(32.1)	(33.6)	(36.0)	(38.2)	(40.0)	(42.1)	(44.4)	(46.6)	
기초연금-생계급여 동시 수급자 수	386	392	391	397	398	407	433	567	620	6.1
(전체 수급자 수 대비)	(8.9)	(8.7)	(8.5)	(8.1)	(7.8)	(7.6)	(7.6)	(9.5)	(9.9)	

주: 각 연도별 12월 말 기준

자료: 보건복지부 및 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2) 65세 이상 인구 대비 국민연금 노령연금 수급자 수 비율은 2014년 35%에서 2022년 45%로 지속 증가

기초연금 수급자의 생활수준 변화

- 기초연금의 단독 및 부부가구 선정기준액은 2015년부터 2023년까지 연평균 10.2% 증가하였는데, 이는 동 기간 1·2인가구 기준중위소득액의 연평균 증가율(각각 3.6%, 3.3%)보다 높은 수준

- 이는 기초연금 수급자들의 소득 및 자산의 증가 속도가 타 복지급여 수급자들보다 더 빠름을 의미

- 기초연금의 소득인정액에는 기초생활보장급여, 장애수당, 장애인연금, 실업급여 등이 제외되므로, 주요 공공부조 급여를 고려하지 않더라도 기초연금 수급자들의 소득 및 자산의 증가 속도가 빠르다는 것으로 해석할 수 있음

[표 3] 기초연금의 대상자 선정기준액과 1·2인가구 기준중위소득 변화

(단위: 천원, %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	연평균 증가율
기초연금 대상자 선정 기준액	단독가구(A)	870	930	1,000	1,190	1,310	1,370	1,480	1,690	1,800	10.2
	(A/C)	-	(59.5)	(61.5)	(72.0)	(78.3)	(80.3)	(84.2)	(92.5)	(97.2)	
	부부가구(B)	1,392	1,488	1,600	1,904	2,096	2,192	2,368	2,704	2,880	10.2
	(B/D)	-	(55.9)	(57.8)	(67.7)	(73.6)	(75.4)	(79.1)	(87.6)	(88.3)	
기준 중위 소득	1인가구(C)	-	1,562	1,625	1,653	1,672	1,707	1,757	1,828	1,945	3.6
	2인가구(D)	-	2,660	2,767	2,814	2,847	2,907	2,992	3,088	3,260	3.3

주: 1. 기초연금은 부부합산 소득만 고려하나, 기준 중위소득은 가구의 모든 소득을 고려함에 유의

2. 연평균 증가율은 2015년부터 2023년까지의 연평균 증가율

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

- 기초연금 수급자의 평균 소득인정액은 2015년 21만원에서 2022년 50만원으로 연평균 13.2% 증가하였고, 소득인정액이 0원인 사람³⁾ 수는 지속 감소

- 65세 이상 노인의 소득하위 70% 중에서도 상대적으로 하위 소득자들의 소득 개선 속도가 더 빠른 것으로 나타남

[표 4] 기초연금 수급자의 소득인정액 변화 추이

(단위: 천원, 천명, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
소득 인정액 분위별 평균 소득 인정액	1분위	0	0	0	0	0	0	0	-
	2분위	35	51	66	77	88	99	120	21.2
	3분위	140	175	206	232	263	281	350	15.6
	4분위	305	375	431	475	526	549	677	13.1
	5분위	593	698	800	882	954	1,005	1,195	11.3
소득인정액이 0원인 수급자 수	1,465	1,363	1,346	1,338	1,324	1,340	1,282	1,252	△2.2
(전체 수급자 수 대비)	(32.6)	(29.8)	(27.6)	(26.1)	(24.8)	(23.7)	(21.5)	(20.1)	-

주: 1. 각 연도별 12월 말 기준

2. 동 기간 소득인정액 1분위는 모두 소득인정액이 0원인 사람으로 구성되어 평균 값이 0원

자료: 보건복지부 및 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

3) 기초연금의 소득인정액에는 기초생활보장급여 등 주요 공공부조 급여가 제외되고, 근로소득·금융소득 등의 일부를 공제하므로 실제 소득이 있는 경우에도 소득인정액이 0원일 수 있음

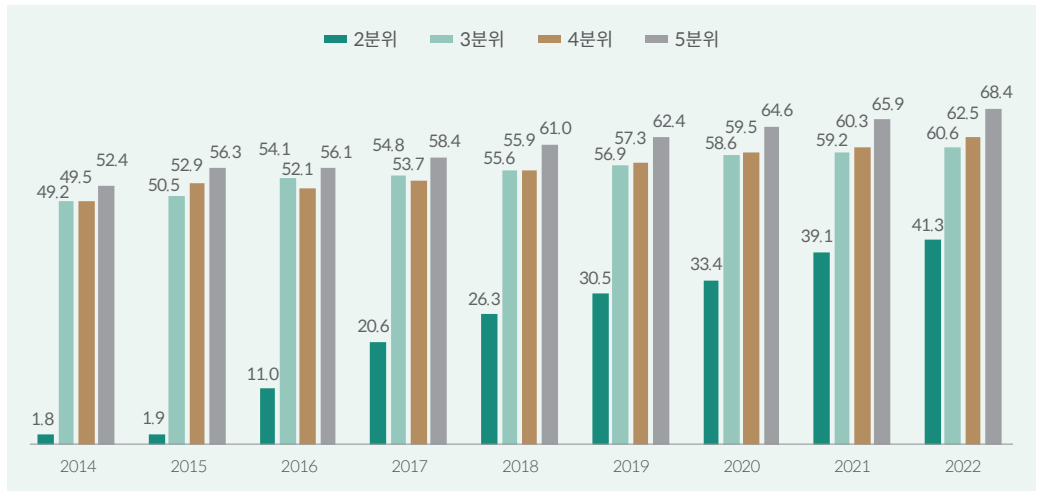
▪ 기초연금 수급자의 소득인정액 5분위별로 전체 수급자에서 국민연금과 기초연금을 동시에 수급하는 사람이 차지하는 비중은 모든 분위에서 증가 추세를 보이는데, 특히 소득인정액 2분위에서 그 증가폭이 두드러짐

- 소득인정액 2분위에서 국민연금-기초연금 동시 수급자가 차지하는 비중은 2014년 1.8%에서 2022년 41.3%로 증가

• 이는 국민연금 수급이 기존 고소득자들에 집중되었으나, 제도가 성숙하면서 점차 하위 소득자들에게로 그 범위가 확대되고 있는 것에 기인한다고 볼 수 있음

[그림 4] 기초연금 수급자의 소득인정액 분위별 국민연금 동시 수급자 비중 추이

(단위: %)



자료: 보건복지부 및 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

기초연금 급여액 변화

▪ 기초연금의 기준연금액은 2014년 월 20만원에서 소비자물가상승률에 따라 인상되다가 2018년 9월부터 월 25만원이 되었고, 2021년부터는 월 30만원으로 설정된 후 소비자물가상승률에 따라 인상되는 중

- 기준연금액을 2021년 월 30만원으로 인상하기 전, 2019년 4월부터 2019년 12월까지 소득하위 20% 이하와 2020년 소득하위 40% 이하에 30만원을 선(先) 적용

- 2014년 기초연금 도입 당시 기준연금액 수준은 국민연금 A값⁴⁾의 10% 수준으로 설정되었는데, 이후 2018년 기준연금액을 25만원으로 인상할 당시 기준연금액은 국민연금 A값의 11% 수준이 되었고, 2021년 기준연금액을 30만원으로 인상할 당시에는 그 수준이 11.8%로 증가

[표 5] 기초연금의 기준연금액 추이

(단위: 원, %)

적용 기간	'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~ '19.12	'20.1~ '20.12	'21.1~ '21.12	'22.1~ '22.12	'23.1~ '23.12
기준 연금액	200,000	202,600	204,010	206,050	209,960	250,000	253,750 (300,000)	254,760 (300,000)	300,000	307,500	323,180
(A값 대비)	(10.1)	(9.9)	(9.7)	(9.5)	(9.2)	(11.0)	(10.8)	(10.4)	(11.8)	(11.5)	(11.3)

주: 2019년 4월부터 2019년 12월에 대한 괄호 안 수치는 소득하위 20% 이하에 대한 기준연금액, 2020년의 괄호 안 수치는 소득하위 40% 이하에 대한 기준연금액

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

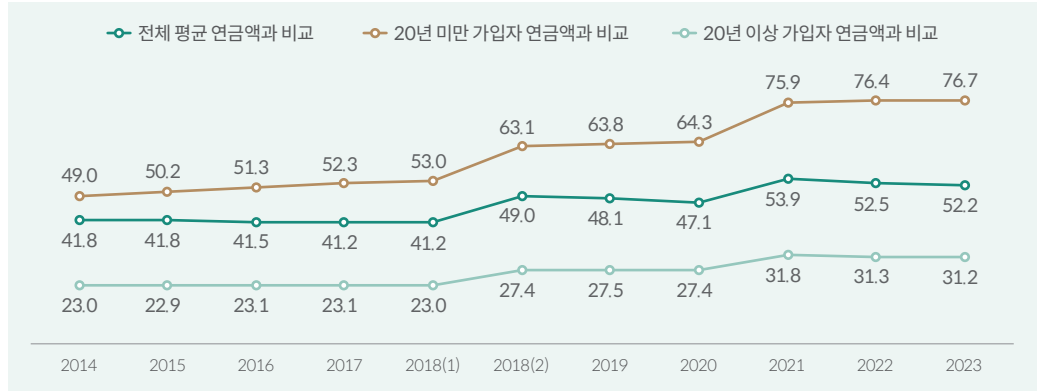
4) 국민연금 A값은 최근 3년간 국민연금 가입자들의 평균 기준소득월액을 가리킴

▪ 국민연금(노령연금) 수급자의 가장 큰 비중을 차지하는 20년 미만 가입자⁵⁾들의 국민연금 평균 수급액과 기초연금 기준연금액의 격차는 지속 감소

- 기초연금 기준연금액이 2018년 25만원으로, 2021년에는 30만원으로 인상되면서 국민연금 평균 수급액과의 격차가 예년보다 크게 축소됨
- 2018년과 2021년 외의 기간에도 소비자물가상승률을 반영하는 기초연금의 증가율이 국민연금 20년 미만 가입자의 국민연금 평균 수급액 증가율보다 높음을 확인

[그림 5] 국민연금 노령연금 평균 수급액 대비 기초연금 기준연금액 비율

(단위: %)



주: 1. 국민연금 평균수급액은 각 연도 말 기준 노령연금 평균수급액(특례·분할 제외, 2023년은 4월 기준)

2. 2018(1)은 2018년 4월~8월의 기준연금액, 2018(2)는 2018년 9월~2019년 3월의 기준연금액 적용

자료: 보건복지부 및 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

▪ 기초연금 수급자의 평균 기초연금 수급액은 2014년 17.8만원에서 2022년 27.2만원으로 증가하였는데, 그 수준은 기준연금액의 89% 수준을 유지

- 다만, 2019년과 2020년은 각각 소득하위 20% 이하와 40% 이하에 기준연금액을 30만원으로 더 높게 지급하였으므로 해당 비율이 타 연도에 비해 높게 나타남
- 기초연금과 국민연금 동시 수급자의 경우, 감액으로 인해 평균 기초연금 수급액이 전체 수급자 평균 수급액보다 약간 낮은 수준으로 나타났고, 이들의 평균 국민연금 수급액은 2022년 기준 월 34.3만원으로 나타남(전체 국민연금 노령연금 수급자의 평균 연금액 대비 58.5%)

[표 6] 기초연금 수급자의 평균 기초연금 수급액 현황: 2014~2022년

(단위: 천원, %)

구분		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
전체 수급자	평균 기초연금 수급액	178	181	181	183	223	237	249	266	272	5.4
	(기준연금액 대비)	(89.1)	(89.6)	(89.0)	(88.9)	(89.1)	(93.3)	(97.8)	(88.5)	(88.4)	
국민 연금 동시 수급자	평균 기초연금 수급액	169	174	172	173	213	213	227	254	259	5.5
	(기준연금액 대비)	(84.6)	(85.7)	(84.4)	(83.9)	(85.2)	(84.1)	(89.1)	(84.6)	(84.1)	
	평균 국민연금 수급액	205	218	229	248	267	284	301	319	343	6.1
	(평균 노령연금액 대비)	(42.9)	(45.1)	(46.6)	(49.5)	(52.4)	(53.9)	(55.6)	(57.4)	(58.5)	

주: 각 연도별 12월 말 기준

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

5) 2022년 기준 국민연금 노령연금 수급자 중 가입기간이 20년 미만인 수급자가 차지하는 비중은 43.3%인데(20년 이상 가입자는 17.8%), 조기노령연금 및 특례·분할연금 수급자를 제외하면 70.9%(20년 이상 가입자는 29.1%)

기초연금 개편논의 동향

■ 국회는 연금개혁특별위원회를 구성하여 기초연금을 포함한 4대 공적연금의 개혁방안을 논의하고 있고, 보건복지부는 2023년 10월 기초연금의 개편을 포함한 「국민연금 종합운영계획」을 발표할 방침

- 국회는 4대 공적연금과 기초연금을 포함한 개혁을 논의하기 위해 2022년 7월 연금개혁특별위원회를 구성하고, 다층노후소득보장체계의 구조개혁에 대한 논의를 진행 중
- 국회 연금개혁특별위원회 산하 민간자문위원회는 2023년 10월까지 기초연금을 포함한 한국형 다층노후소득보장 그랜드 플랜을 제시할 계획
- 보건복지부는 「국민연금법」에 따라 수립하는 “국민연금 종합운영계획”에 기초연금의 개편 방안도 포함하여 2023년 10월 발표할 방침

■ 국회 연금개혁특별위원회가 개최한 공청회 및 산하 민간자문위원회의 기초연금 개편 논의 동향

- 국회 연금개혁특별위원회는 2023년 4월 12일 기초연금에 대한 공청회를 개최하였고, 국회 연금개혁특별위원회 산하 민간자문위원회는 2023년 7월 5일 기초연금 기능 재정립에 대한 공개 논의 수행
- 민간 전문가들은 기초연금의 장기적인 개편 방안으로 수급 대상 범위 축소, 차등 급여 적용, 국민연금 및 기초연금 제도와의 역할 분담 등의 의견 제시

[표 7] 국회 연금개혁특별위원회의 주요 기초연금 개편 논의 동향

구분	주요 내용	
기초연금에 대한 공청회 (2023.4.12.) ¹⁾	- (대상자) 기초연금 수급대상 기준의 합리화를 위해 현행 목표수급률 70% 기준을 폐지하고, 기준중위소득 등을 수급기준으로 설정하는 방안 제안 - (급여) 점진적으로 40만원으로 인상하는 동시에 소득계층별 차등 방안 제안 - (국민연금과의 관계) 국민연금 보험료 인상 시 기초연금의 국민연금 연계감액 폐지와 국민연금의 소득비례부분을 점진적으로 강화하는 방안 검토 필요	
민간자문위원회의 기초연금 기능 재정립에 대한 공개 논의 (2023.7.5.) ²⁾	발제1	- (단기적) 목표 수급률(소득하위 70%) 대신 목표 소득인정액 선정기준(기준 중위소득 100% 수준 등)을 적용하여 점진적으로 수급범위를 축소하고, 차등 기초연금을 적용하는 방안 검토 - (장기적) 국민연금의 역할이 강화되면, 기초연금은 기준 중위소득 50% 내외를 대상으로 하여 부족한 연금액을 보충해주는 최저보장연금으로 개편하는 방안 고려(최대 기초연금액은 1인가구 생계급여 수준 또는 국민연금 가입자 평균소득의 25% 수준을 검토)
	발제2	- (생계급여와의 관계) 기초연금은 소득하위 노인에게 지급하고, 노인 생계급여는 국민연금·기초연금을 고려했을 때 부족한 연금액을 보충하는 보충연금 제도로 통합하여 운영(생계급여 책정 시 노인 가구원은 제외)하는 방안도 검토 가능

주: 1) 발제자: 김수완(강남대학교 사회복지학부 교수)

2) 발제1 발제자: 석재은(한림대학교 사회복지학부 교수)·김수완(강남대학교 사회복지학부 교수)

발제2 발제자: 정해식(한국자활복지개발원 원장)

자료: 각 회의 내용을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

시사점

- 장기적으로 노인인구가 지속 증가할 것으로 전망되는 상황에서 기초연금 수급자들의 소득·재산 증가 속도가 상대적으로 빠른 것으로 나타나고 있으므로, 제도의 효과성과 재정 부담 수준을 고려하여 적정 수급범위 검토 필요
 - 기초연금 선정기준액의 증가율을 고려했을 때, 현행 제도의 대상 범위(노인 인구의 70%)를 유지할 경우 경제적 여건 측면에서 정부 지원 필요성이 상대적으로 낮은 노인들에게 급여가 지급될 가능성이 있으므로, 대상자를 기준중위소득의 일정 수준 이하인 사람으로 변경하는 등 적절한 대상자 선정 방식을 검토할 필요

- 국민연금 평균수급액 대비 기준연금액 비율이 지속적으로 상승하고 있으므로, 다층노후소득보장 체계 내에서의 국민연금과 기초연금 제도의 역할을 고려하여 적정 수준의 급여를 설정할 필요
 - 국민연금 수급자의 경우 국민연금 수급액이 기초연금의 소득인정액에 포함되고, 국민연금 수급액에 따라 급여가 감액됨
 - 이러한 상황에서 국민연금 수급액과 기초연금 수급액의 차이가 점차 감소하고 있으므로, 국민연금 급여액과 유사한 수준의 기초연금 급여는 국민연금 장기가입유인을 저해할 우려가 있음

- 국민연금의 제도 성숙에 따라 기초연금과 국민연금을 동시 수급하는 사람의 수가 증가하고 있고, 전체 기초연금 수급자에서 이들이 차지하는 비중도 증가하고 있으므로, 향후 국민연금의 성숙 및 개혁 방향에 따라 기초연금 제도를 조정할 필요
 - 향후 국민연금의 제도 성숙에 따라 대상의 포괄성과 급여 수준이 확대될 것으로 예상되므로, 다층노후소득보장 체계 내에서의 기초연금의 역할 재정립 필요
 - 향후 국민연금의 대상 포괄성과 급여 수준이 모두 확대되면 기초연금은 높지 않은 수준의 보편급여로 전환하는 것을 검토할 수 있음
 - 반면, 국민연금의 사각지대가 유지되는 경우 기초연금은 국민연금의 사각지대를 대상으로 하는 급여로 개편하는 방안을 검토할 수 있음
 - 다층노후소득보장 체계의 효과성 제고와 국민연금의 재정적 안정성 강화를 위하여 향후 국민연금을 개혁할 경우, 국민연금 개혁 방향에 따라 기초연금 제도 개선 방안을 마련할 필요
 - 국민연금의 소득비례 기능을 강화하는 경우 기초연금이 소득재분배 역할을 수행하도록 하고, 반대로 국민연금의 소득재분배 역할을 강화하는 경우 기초연금을 국민연금으로 통합하여 소득재분배 역할을 담당하게 하는 방안을 검토하는 등 국민연금 개혁방안에 따라 기초연금의 제도 추진 방향을 다르게 설정할 필요