

빈곤완화 효과를 통해서 본 기초연금의 정책목표 설정

김 연 명* · 한 신 실**

요약

이 글은 기초연금 인상만으로는 세계적으로 높은 한국의 노인빈곤율을 해소하기 어렵다는 점을 실증분석을 통해 밝히는 것이 목적이다. 패널자료를 이용하여 기초연금 인상대안 별로 빈곤완화효과를 추정한 결과 기초연금은 한국 노인의 절대빈곤을 완화하는데는 상당한 기여를 할 수 있는 것으로 분석되었다. 하지만 기초연금을 지금보다 2배 이상 인상해도 국제적 노인빈곤 기준인 상대빈곤율을 완화시키는 효과는 매우 제한적인 것으로 분석되었다. 이러한 분석을 근거로 이 논문은 기초연금의 정책목표는 사회적으로 합의된 절대빈곤의 해소에 두어야 하며 상대빈곤의 해소는 소득비례연금인 국민연금의 소득대체를 조정을 통해서 이루어져야 한다는 점을 주장한다.

주제어: 기초연금, 국민연금, 노인빈곤, 빈곤완화효과

1. 문제의 제기

2008년 국민연금 전제가입자 평균소득의 5%로(당시 1인당 8만 9천원) 출발한 기초연금은 그 이후 모든 선거에서 중요한 쟁점이 되어 왔는데 핵심은 낮은 기초연금액을 인상하자는 것이었다. 2012년 대선에서 박근혜후보와 문재인후보 공히 20만원의 기초연금을 약속했고 집권한 박근혜정부는 이 공약을 시행하였다. 2017년 대선에서도 모든 후보가 30만원의 기초연금을 약속했고 집권한 문재인

* 주저자, 중앙대 사회복지학과 교수

** 교신저자, 국민연금연구원 주임연구원

정부는 2018년부터 25만원으로, 그리고 2021년에는 30만원으로 기초연금을 인상하겠다는 구체적인 정책을 발표하였다. 이처럼 선거 때마다 반복되는 기초연금 인상 공약은 한국의 노후소득보장제도의 재설계와 관련하여 중요한 질문을 던지게 된다. “다층연금체제에서 기초연금을 어디까지 올려야 하고, 적정한 액수는 얼마인가?” 이에 대한 답은 기초연금을 통해 해결하려는 것 즉, “기초연금의 정책목표는 무엇인가?” 라는 근본적 질문에서 찾아야 한다.

선거마다 기초연금 인상 논의를 유발하는 핵심적 배경은 국제적으로 매우 높은 한국의 노인빈곤율이다. OECD에서 발표하는 한국의 노인빈곤율은 2012년 기준 49.6%로 OECD 평균인 12.6%보다 4배 가까이 높다(OECD, 2015:171). 이 수치가 학계는 물론 언론, 정치권에서 광범위하게 유포되면서 높은 노인빈곤율을 완화하기 위해 기초연금 인상이 필요하다는 근거를 제공하였다. OECD의 노인빈곤율은 ‘가구균등화 중위 가치분소득’(median equivalised disposable household Income) 50% 이하의 소득을 갖고 있는 노인의 비율, 즉 상대빈곤율을 의미한다(OECD, 2015:170). OECD 빈곤율이 상대빈곤율을 염두에 두면 기초연금 인상 필요성을 OECD 통계와 연관시킬 경우 몇 가지 근본적 의문이 제기된다. 기초연금 하나만으로 상대빈곤율을 의미 있는 수준으로 완화시킬 수 있는가? 이것이 가능하다면 어느 정도로 인상해야 하는가? 불가능하다면 기초연금의 정책목표를 어떻게 설정해야 하는가? 등의 의문이 제기된다.

기초연금은 2014년 7월 이전에는 약 10만원이 그 이후에는 20만원이 지급되었다. 그러나 기초연금 인상 이후에도 노인의 상대빈곤율은 큰 변화를 보이지 않았다. 통계청의 공식자료에 의하면 2013년 49.6%에 달하던 상대빈곤율이 2014년에는 48.8%로 0.8%p, 그리고 2015년에는 45.7%로 '13년 대비 3.9%p가 완화되었다. 하지만 2016년에는 47.7%로 빈곤율이 다시 상승하였다(통계청, 2017:9). 한국보건사회연구원(2016:99)의 ‘빈곤통계연보’에서도 1인가구를 포함한 상대빈곤율이 2013년 46.9%에서 '14년 46.0%로 0.9%p, 그리고 '15년에는 43.1%로 '13년 대비 3.8%p가 완화된 것으로 나타난다. 즉, 기초연금 20만원은 상대빈곤율을 3.8%-3.9%p 정도 완화시킨 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 문재인정부의 공약대로 기초연금액을 30만원으로 인상하면 상대빈곤율은 어느 정도 완화될까? 이 논문의 추정에 의하면 기초연금을 30만원으로 올릴 경우 노인빈곤율은 42.5%로 추정되어(표 5 참조) ‘빈곤통계연보’에서 제시된 2015년 43.1%보다 약 0.6%p 정도 빈곤율이 완화된다. 한국보건사회연구원의 추정에서도 30만원으로 기초연금 인상 시 노인빈곤율이 40.3%까지 떨어지는 것으로 알려졌다(동아일보, 2017.5.29). 노인빈곤율이 2%p 포인트 떨어질 경우 약 13.5천명의 노인이, 그리고 3%p 떨어질 경우 약

20만명의 노인이 상대빈곤에서 벗어나기 때문에¹⁾ 적지 않은 의미를 갖고 있다. 그러나 노인 빈곤율이 40%로 떨어져도 여전히 OECD 평균 12.6%(2012년 기준)보다 3.5배나 높은 수준이다. 즉, 기초연금 인상에도 불구하고 한국의 노인빈곤율은 여전히 절대적으로 높다.

상대빈곤율 완화가 기초연금의 정책목표라면 연금액을 30만원 이상으로 올릴 수도 있다. 기초연금을 40만원으로 인상하면 상대빈곤율은 37.7% 수준까지 떨어진다(이 논문의 [표 5] 참조). 하지만 40만원으로 인상 시 추가적인 재원조달의 문제, 국가재원배분의 세대간 공평성 등 여러 논란을 가져오기 때문에 기초연금의 무한정 인상은 기대하기 힘들다. 2017년 한 해만 해도 기초연금 예산은 10.5조원(국비 7.5조원, 지방비 2.5조원)으로 기초연금이 30만원으로 인상될 경우 약 5조원의 추가 예산이 필요하다. 더 중요한 쟁점은 다층체제로 구성된 한국의 소득보장체계에서 기초연금의 역할 설정문제이다. 특히 국민연금과의 관계가 중요하다. 2016년 말 기준으로 국민연금 노령연금 수급자 336만명의 평균 연금액은 36.8천원이다(국민연금공단, 2017:9). 이중 가입기간 5년 이하인 146만명의 특례노령연금 수급자를 제외하면 평균액은 49.2만원으로 높아지지만 국민연금의 소득대체율이 지속적으로 떨어지기 때문에 현재의 평균 연금액의 실질가치가 크게 높아지지 않는다(권혁진·류재린, 2016). 여기서 중요한 논란이 발생한다. 국민연금은 소득비례제로 기여의 대가로 지급되지만 기초연금은 기여를 필요로 하지 않는다. 기초연금이 30만원 이상으로 인상되면 기여의 대가로 주어지는 국민연금과 무기여로 주어지는 기초연금의 액수가 비슷한 수준으로 접근한다. 여기에 국민연금 급여를 결정하는 균등부분(A값이 차지하는 몫)까지 고려하면 우리나라의 공적연금은 사실상 정액연금의 특성을 갖게 되며 소득비례제의 형태를 갖고 있는 국민연금의 기능과 역할은 상당히 퇴색된다. 즉, 다층소득보장체제를 갖고 있는 한국의 연금체계에서 제도 간 정합성 문제에 대한 논란이 발생하게 된다. 따라서 기초연금액 인상은 국민연금과의 역할 설정을 고려해야 한다. 하지만 지금까지 기초연금 인상 논의는 이 점을 충분히 고려하지 않았는데 이는 기초연금의 정책목표에 대한 학계의 논의와 사회적 합의가 충분하지 않았던 점에 기인한다.

높은 노인빈곤율 그리고 낮은 기초연금 수준을 고려하면 선거를 기점으로 기초연금 인상이 논의되는 것은 긍정적 의미가 있다. 하지만 다층소득보장제도에서 기초연금은 무한정 인상될 수 없기 때문에 전체적인 연금체계에서 기초연금의 정책목표를 어떻게 설정해야 할지에 대한 논의를 본격적으로 시작할 필요성이 있다. 이 글은 기초연금을 상대빈곤의 해소와 연관시킨

1) 2016년 기준 65세 이상 인구는 약 676만명으로 전체 인구의 13.2%를 차지한다(통계청, 2017). 노인빈곤율이 2%p 인하되면 13.5천명이 상대빈곤에서 벗어나고(676만명×0.02=13.5천명), 3%p 인하되면 20만명이 상대빈곤에서 벗어난다.

기존의 ‘관행적인’ 프레임의 타당성을 검토하고 기초연금의 정책목표를 상대빈곤이 아닌 절대빈곤의 해소에 맞출 필요성을 부각시키고자 한다. 이를 위해 이 글은 여러 가지 기초연금 인상안의 노인빈곤을 완화효과를 실증적으로 분석할 것이다. 이를 통해 기초연금 인상만으로는 상대빈곤을 의미 있는 수준으로 완화하는 것이 어렵다는 점을 밝히고 기초연금의 정책목표를 절대빈곤의 해소에 두고 상대빈곤의 해소는 국민연금의 소득대체율을 조정해서 설정할 것을 제안한다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 한국의 다층노후소득보장체제에서 현행 기초연금의 성격과 위상, 그리고 기초연금의 소득보장 정도를 살펴본다. 제3장에서는 문재인정부의 기초연금 인상안을 포함하여 여러 가지 기초연금 인상대안이 절대빈곤 및 상대빈곤 해소에 어떤 영향을 미치는지 실증적 분석을 시도한다. 제4장에서는 실증분석을 토대로 기초연금의 정책목표를 절대빈곤 해소에 맞추어야 하고 상대빈곤 해소는 기초연금과 국민연금 두 제도를 종합적으로 고려해야 한다는 점을 강조하고 제5장에서 결론을 맺는다.

2. 다층연금체제에서 기초연금의 성격과 기능

기초연금 인상이 가져 올 빈곤완화 효과와 노후소득보장체제에서 갖는 의미를 명확히 하기 위해 이 장에서는 다층노후소득보장에서 현행 기초연금의 성격 그리고 기초연금의 빈곤완화효과가 갖는 의미를 살펴보기로 한다. 먼저 기초노령연금법 제정 이후 그리고 기초연금 도입이후에도 지속적으로 논란이 되어 온 기초연금의 성격에 대해 살펴보기로 한다.

1) 보편주의적 수단으로서의 기초연금

현행 기초연금을 공공부조의 속성을 갖는 제도로 이해하는가? 아니면 보편주의적 현금수당으로 이해하는가는 기초연금의 정책목표를 논의하는데 매우 중요한 포인트가 된다. ‘기초노령연금’이 2008년에 도입될 때부터 이 제도는 향후 발전방향에 대해 전망이 엇갈리는 정체성이 확실하지 않은 제도이었다. 기초노령연금은 국민연금의 소득대체율 삭감(‘08년 50%, 그리고 2028년까지 40%로 인하)으로 인한 노후소득보장 기능 약화를 보충하기 위해 도입된 것은 분명하지만 향후 발전방향에 대해서는 대립되는 주장이 존재했다. 한편에서는 기초노령연금이 국민연금이 충분히 성숙할 때까지 과

도적인 역할을 담당하고 궁극적으로 폐지되어야 할 ‘선별적 공공부조’로 보는 관점이 존재했었고(윤희숙, 2011) 다른 한편으로는 국민연금의 삭감을 보충하기 위해 항구적으로 존재해야 할 ‘보편적 수당’으로 이해하는 상반된 시각이(김연명, 2013) 대립되고 있었다. 하지만 박근혜정부에서 기초연금법이 제정되면서 보편주의적 수당의 성격이 강화되었다. 구체적으로 기초연금액이 인상되었으며(A 값 대비 5%에서 10%로), 지급대상자가 전체 노인의 70%로 유지되었고, 그리고 기초노령연금법 제 1조 목적에 규정되었던 “생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급” 한다는 규정이 삭제된다는 점 등을 고려하면 기초연금이 한시적 공공부조의 성격은 거의 탈색되고 보편적 수당의 성격이 강화된 것으로 볼 수 있다(김원섭·이용하, 2014).

물론 박근혜정부에서 도입된 기초연금이 보편적 수당의 성격이 대폭 강화되었다 하더라도 복지국가에서 다수 존재하는 기초연금과 동일한 성격을 갖고 있는지에 대해서는 여전히 논란이 될 수 있는데 대표적인 것이 OECD 보고서의 내용이다. OECD는 2015년판 ‘한눈에 보는 연금’(Pensions at a Glance)에서 OECD 회원국의 1층연금제도(first-tier pension)에 관한 비교 분석을 하고 있다. 이 보고서에서는 1층의 노령연금을 “연금체계 내에서 노인을 보호하는 1층제도”로 정의하면서 1층의 유형을 세 가지로 분류한다(OECD, 2015:46). 첫째는 기초연금(basic pension)으로 거주기간을 충족시킬 경우 모든 사람에게 무기여로 주어지는 기초연금과 소정의 기여기간을 충족시켰을 때 소득과 무관하게 주어지는 기여형 기초연금으로 구분된다. 둘째는 최저보장연금(minimum pension)으로 다른 연금소득을 고려하여 최저액의 연금을 보장하는 제도이다. 셋째는 공공부조(social assistance) 혹은 ‘사회안전망’(safety-net)²⁾로 연금이 충분한 소득을 보장하지 못하는 사람에게 자산조사를 거쳐 지급되는 것으로 일반적 공공부조의 수준에 맞춰 최저소득을 보장에 필요한 만큼 ‘보충’(top-up)된다. OECD 보고서에서는 2014년 7월 이후 새로 도입된 기초연금을 명확히 서술하면서 한국의 노후소득보장제도가 소득비례연금과 ‘기초노령연금’³⁾, 그리고 공공부조로 구성되어 있다고 분석하지만(OECD, 2015: 299-300), 한국을 첫 번째 유형인 기초연금 혹은 두 번째 유형인 최저보장연금을 시행하는 국가로 분류하지 않고 공공부조형의 ‘사회안전망’을 갖고 있는 나라로 분류하고 있다(OECD, 2015:125, 127). 한국을 기초연금 시행국가로 분류하지 않는 이유는 정확하게 서술되어 있지 않으나 한국의 현행 기초연금이 거주기간 규정이 없고 기여형이 아니며 소득하위계층에게 지

2) OECD 보고서 제2장에서는 1층연금제도를 서술하는 부분에서 공공부조방식과 사회안전망(social-safety net)이란 용어를 번갈아가며 쓰면서 비슷한 의미로 쓰고 있다.

3) OECD 보고서 한국 부분에서는 기초연금법이 제정되고 2014년 7월 이후 도입된 기초연금을 설명하고 있지만 용어는 기초노령연금(basic age pension)이라는 용어를 계속 쓰고 있다.

급하기 위해 일종의 자산조사를 한다는 점에 주목한 것이 아닌가 추측된다.

하지만 OECD의 분류와는 달리 우리나라의 기초연금을 보편주의적 노인수당으로 볼만한 충분한 근거가 있다. 가령 기초연금의 수급자격 기준 중의 하나인 최저거주기간은 한국처럼 관련 규정이 없는 것이 더 많은 노인을 수급대상자로 포함시킬 수 있으므로 보편주의적 수당의 성격에 더 부합된다. 그리고 한국 기초연금에서 자산조사는 극빈층을 가려내기 위한 것이기 보다는 부자들을 가려내기 위한 일종의 ‘풍요조사’(affluence-test)이기 때문에 공공부조의 자산조사와는 성격이 다르다는 점도 고려되어야 한다. 또한 기초연금의 지급 대상에서 부유한 노인 30%가 제외된다는 점이 보편주의적 속성에 부합되지 않을 수 있으나 다수인 70%에 정액의 연금을 지급한다는 점에서 ‘준보편주의’ 원리를 가진 제도로 이해할 수 있다(윤홍식, 2011; 김연명, 2013). 실제 OECD 보고서에서도 한국의 기초연금 수급율은 67%로 최저연금과 사회안전망제도를 갖춘 29개 국가 중 덴마크, 호주에 이어 3번째로 높으며 보편적인 제도를 갖고 있는 스웨덴(42%), 캐나다(34%)보다도 높은 수준이다(OECD, 2015:53). 정리하면 한국의 현행 기초연금은 보편주의적 수당의 속성을 가진 제도로 이해할 수 있다. 이처럼 한국의 기초연금이 보편주의적 수당의 성격을 갖고 있다면 기초연금의 정책목표는 어떻게 설정되어야 하는가? 이 논의를 진행하기 위해 다층소득보장체계에서 기초연금의 역할과 기능에 대한 논의를 진행해 보기로 한다.

2) 다층체계에서 기초연금의 역할

기초연금이 보편주의적 성격을 갖고 있다면 한국의 다층노후소득보장체계에서 과연 1층연금 제도에 걸맞는 역할을 하고 있는가에 대한 분석이 필요하다. 한국의 노후소득보장제도는 기초연금, 국민연금, 퇴직연금, 개인연금 등으로 구성된 다층체계이다. 이때 각 층을 구성하고 있는 제도는 상이한 기능과 목표를 갖고 있기 때문에 기초연금의 정책목표에 대한 논의는 다층체계에서 각 제도의 목표는 무엇이며, 노후소득보장에서 역할 분담은 어떻게 이루어지고 있는가에 기반해야 한다(Holzman and Hinz, 2005:73-83. Gillion et al.464-475). 한국의 다층노후소득보장체계 중 중도인출이 심하고 일시불로 수령되는 퇴직연금과 계약해지가 빈번한 개인연금 등⁴⁾은 사실상 보편주의적 연금의 역할을 하지 못하기 때문에 기초연금(1층)과 국민연금

4) 한국의 퇴직연금은 중소기업 근로자와 비정규직 대부분이 제외되어 있고 수급자 대부분이 일시금을 받고 있다. '15년 4분기 중 연금 수급요건을 갖춘 55세 이상 퇴직자가 보유한 수급계좌(약 4만 5천개)의 대부분(92.9%)이 일시금을 수령하였다(고용노동부, 2016:6). 이에 대한 자세한 분석은 정창률(2014) 참조. 개인연금도 중도해지

(2층)의 관계를 중심으로 기초연금의 기능을 보기로 한다. 먼저 베버리지방식의 기초연금과 비스마르크방식의 국민연금의 원리상의 차이점을 논의한 후 기초연금의 기능을 보기로 한다.

공적연금제도는 다양한 제도적 형태가 있으나 가장 추상적인 차원에서 비스마르크유형과 베버리지유형으로 구분할 수 있으며 두 제도는 소득보장의 수준에서 목표가 상이하다. 보놀리는 복지국가의 사회정책의 유형을 비스마르크유형과 베버리지유형으로 구분하고 전자의 목적은 ‘소득(지위)유지’ (income(status) maintenance), 그리고 후자의 목적은 ‘빈곤방지’ (prevention of poverty)로 구분한 바가 있는데(Bonoli, 1997:357) 이는 공적연금제도의 목적에 그대로 적용할 수 있다. 즉, 소득비례 기여방식으로 재원이 조달되고 급여가 지급되는 비스마르크 연금 제도는 은퇴이전의 생활수준을 유지시키는 기능을 갖고 있다는 점에서 ‘소득유지’가 핵심적 목적이다. 반면 일반조세 혹은 정액의 낮은 보험료로 재원이 조달되고 정액의 급여가 주어지는 베버리지방식은 최저생활보장 기능을 갖고 있기 때문에 빈곤방지가 핵심적 목적이라 할 수 있다. 물론 ‘소득유지’ 기능이 넓게 보면 빈곤방지 기능을 포함하나 베버리지모형이 국민최저기준(national minimum)의 충족에 한정되고 비스마르크유형은 최저수준을 넘어 노동시장에서 본인 소득의 일정부분을 보장한다는 점에서 두 유형은 차이점이 있다. 이렇게 볼 때 소득비례형태인 한국의 국민연금은 소득유지 기능이라는 목표를 충족해야 하고, 정액연금인 기초연금은 빈곤방지라는 목표를 충족해야 한다. 그러나 국민연금, 기초연금 모두 이러한 기능을 충족시키지 못하고 있는 것이 현실이다.

우리나라 공적연금의 소득대체율은 통상 평균소득자를 기준으로 국민연금 40%, 기초연금 10%(20만원)를 합하여 50%의 소득대체율을 보장한다고 설명되어 왔다. 그리고 이러한 수치를 근거로 OECD 회원국의 평균소득대체율에 비해 한국 공적연금의 소득대체율이 낮지 않다는 주장도 존재했다. 공적연금의 관대한 기능이 경제성장을 방해할 수 있다는 점을 끊임없이 지적해온 세계은행에서도 공적연금의 소득대체율을 최저 40%, 최고 60%로 설정할 필요성이 있다는⁵⁾ 것을 고려하면 한국 공적연금 소득대체율은 세계은행의 기준을 만족하는 것처럼 보인다. 그러나 국민연금 소득대체율 40%는 기여기간 40년을 전제로 한 것이기 때문에 현실성

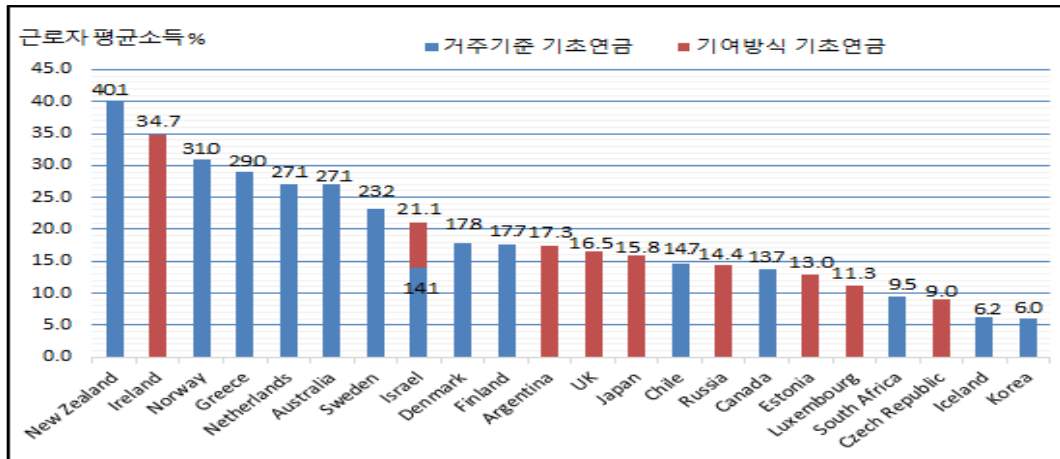
가 너무 높아 보편주의적 연금이 되기 어렵다. 1994년 시작된 개인연금은 한때 최대 6백만명까지 가입했으나 7년이 지난 2001년 말 유지율은 33.2%에 불과하다(금융감독원, 2002).

5) 세계은행의 1994년 보고서(Averting the Old Age Crisis) 이후 다시 정리된 세계은행의 입장은 다음과 같다. “세계은행의 경험에 의하면 전형적인 장기경력 근로자가 은퇴 이후 근근이 살아가기 위한 현실적인 노후 소득 수준은 공적연금에서 세금을 뺀 이후 순소득대체율의 목표가 실질소득의 40% 수준인 것 같다.……(중략)……. 60% 이상의 평균소득대체율을 목표로 삼는 것은 필요보험료율에 큰 부담을 주기 때문에 장기적으로 지속가능성이 없는 것 같다”(Holzmann and Hinz, 2005:56)

이 떨어진다는 점이 잘 알려져 있다. 제3차 재정재계산 공식보고서에서도 가입기간을 고려한 실질대체율을 2040년 수급자의 경우 21.8%, 2050년 수급자의 경우 20.4%로 제시하고 있다 (국민연금제도발전위원회, 2013:298).

OECD 기준으로 한국의 국민연금과 기초연금의 수준을 평가하면 일반적으로 알려진 것보다 한국 공적연금의 소득대체율은 더 낮다. OECD의 소득대체율 산정기준은 ‘가입자 평균소득의 재평가된 3년 평균값(A값)에 대한 비율이 아닌 전체임금근로자의 평균소득을 기준으로 한다.’⁶⁾ 정해식(2017:24)에 의하면 OECD 기준으로 전체임금근로자의 평균소득 대비 국민연금의 소득대체율을 계산하면 32.06% 수준이다. 물론 평균가입기간을 25년으로 잡으면 국민연금의 실질소득대체율은 20% 수준으로 떨어진다. 기초연금의 경우도 국내에서 사용하는 A값 대비가 아닌 임금근로자 평균소득기준으로 환산하면 [그림 1]에서 보는 것처럼 6% 정도의 소득대체율로 평가되어 보편적 기초연금을 가진 국가들 중 한국은 가장 낮은 수준이다. 결국 한국의 국민연금과 기초연금을 OECD 기준으로 평가하면 소득비례제도의 소득유지기능도 그리고 기초연금의 빈곤방지 기능도 제대로 충족시키지 못하고 있다고 볼 수 있다.

[그림 1] 기초연금 수준의 국제비교



자료: OECD(2015:51)에서 재구성

6) OECD 자료에 의하면 한국의 근로자 평균소득은 3,980만원으로 월액으로 환산하면 332만원인 반면 2015년 기준 A값은 205만원으로 약 127만원의 차이가 난다.

앞에서 본 것처럼 국민연금의 실질소득대체율이 20% 초반 수준에 불과하다는 것은 국민연금이 소득유지기능을 거의 충족시키지 못하고 있다는 것을 의미한다. 그렇다면 빈곤방지 기능은 어느 정도 충족하고 있을까? 공적연금의 빈곤방지 기능을 상대적 빈곤 해소와 절대적 빈곤 해소, 두 가지로 설정할 경우 공적연금 총 급여액이 상대빈곤선과 절대빈곤선에 어느 정도 근접하는지를 보여주는 것이 [표 1]이다. 2015년 기준으로 기초연금의 기준연금액은 1인기준 202, 600원, 2인기준으로 324, 160원이며 장애·유족연금 그리고 특례노령연금액을 제외한 노령연금의 평균액은 484, 460원이다. 단독가구를 기준으로 기초연금과 노령연금 평균액을 합하면 약 68.7만원으로 절대빈곤기준인 '15년 1인 가구 최저생계비 61.7만원은 초과하나 상대빈곤기준인 전체가구 중위소득의 50%인 96.7만원에는 한참 미치지 못하고 있다. 2인가구를 기준으로 할 경우(1인 국민연금 수령, 부부 기초연금 수령)의 공적연금 총액은 약 80.8만원으로 절대빈곤기준인 105.1만원은 물론 상대빈곤기준인 136.8만원과도 상당한 차이를 보인다. 즉 우리나라의 공적연금은 소득비례제와 기초연금이 결합되어 있으나 소득유지 기능은 고사하고 두 제도를 결합해서 보아도 빈곤방지 기능에 문제가 있음을 [표 1]은 보여주고 있다.

[표 1] 공적연금의 수준 비교(2015년 기준)

(단위: 원)

	단독 가구	2인 가구
기초연금(A)	202, 600	324, 160
국민연금의 노령연금 평균액(B)	484, 460	
공적연금 총액(A+B)	687, 160	808, 620
처분가능 중위소득	1, 935, 304	2, 736, 520
상대빈곤기준(중위소득 50%)	967, 652	1, 368, 260
절대빈곤기준(최저생계비)	617, 281	1, 051, 048

자료: 국민연금 평균액은 국민연금공단(2016:9). 상대빈곤기준은 처분가능소득 기준 통계청 소득분배지표 발표자료 (KOSIS 소득분배지표).

비고: 2인가구는 부부 중 1인만 국민연금을 받는 것으로 가정. 국민연금 노령연금 평균액은 장애·유족·특례노령연금을 제외한 것임. 절대빈곤기준은 2015년 정부 최저생계비를 의미함. 2인가구 중위소득은 1인가구 중위소득에 가구원수에 제곱근을 곱해준 것임.

소득비례연금은 소득유지, 기초연금은 빈곤방지라는 정책목표를 수용한다면 한국의 공적연금인 국민연금과 기초연금은 사실상 이러한 정책목표의 실현과는 매우 거리가 먼 소득보장기능을 하고 있다. 그렇다면 다시 처음의 문제의식으로 되돌아가서 기초연금이 30만원으로 혹은 그 이상으로 인상될 경우 빈곤방지라는 기초연금의 정책목표를 어느 정도 달성할 수 있을까?

기초연금 인상의 정책목표가 절대빈곤 혹은 상대빈곤 어디에 맞추어져야 하는가? 그리고 30만원 혹은 그 이상으로 기초연금액을 인상할 경우 한국의 전체적인 다층노후소득보장체계의 구성원리에 비추어 볼 때 제도간의 정합성을 제고할 수 있는가? 등의 질문을 제기해보자. 이러한 질문에 답하기 위하여 다음 장에서는 기초연금 인상의 빈곤완화 기능에 대한 실증분석을 시도하기로 한다⁷⁾.

3. 기초연금 인상의 빈곤완화 효과 분석

1) 기초연금 대안 및 분석 방법

① 기초연금 인상별 대안

기초연금의 빈곤방지 기능을 분석하기 위해 먼저 기초연금의 급여 인상안을 가정하기로 한다. 2017년 대선과정에서 기초연금 인상안으로 대선 후보들이 공약한 것은 최대 30만원 이었는데 지급 범위와 인상 단계에서 그리고 소득수준별 차등 지급에서 차이가 있었다. 먼저 차등지급 없이 기초연금의 일괄 인상을 공약한 후보는 문재인, 홍준표, 심상정후보이었는데 문재인후보는 70% 노인을 대상으로 1단계 25만원, 2단계 30만원 인상안을 제시하였고, 홍준표후보도 70%의 노인에게 최대 30만원의 단계적 인상을 공약하였다. 심상정후보는 상위 10%를 제외한 노인에게 일괄적으로 30만원 인상을 공약하였다. 이러한 공약을 근거로 기초연금 인상 안을 2015년 7월 기준 단독가구 기초연금액 202, 600원의 1.25배 인상안(약 25만원, 대안 ①), 1.5배 인상안(약 30만원, 대안 ②)의 대안을 설정하였다. 그리고 일부 노동계와 시민단체에서 기초연금 40만원 인상을 제안하였기 때문에 2배 인상안(약 40만원, 대안 ③)을 별도로 설정하

7) 기초(노령)연금의 빈곤완화 효과는 여러 논문에서 검토된 바 있다(강성호·최옥금, 2010; 석재은·신동균 외, 2015; 임완섭, 2016; 이승호·구인회 외, 2016). 강성호·최옥금의 논문은 2008년 시행된 기초노령연금의 빈곤완화효과를 분석한 글이라 본 논문의 결과와 직접적으로 비교하기 어렵다. 석재은·신동균 외 그리고 이승호·구인회 외의 논문은 기초연금의 빈곤완화효과를 분석했으나 소득의 기준과 빈곤율의 측정, 그리고 소득의 단위(개인 혹은 가구)가 상이하여 역시 본 논문과 직접적으로 비교하기 어렵다. 특히 기초연금 인상액을 전제로 한 가상적 상황의 모의실험을 한 연구는 발견되지 않는다. 현행 20만원 기초연금액 지급의 빈곤완화효과를 분석한 임완섭의 논문은 본 연구의 방법론과 거의 유사하여 제3장에서 연구결과를 비교 검토하기로 한다. 비교 기준과 방법론이 상이함에도 기초(노령)연금의 빈곤완화효과를 분석한 대부분의 글은 기초(노령)연금이 절대빈곤 완화효과는 크나 상대빈곤 완화효과는 적으며 빈곤을 완화효과보다 빈곤의 정도를 의미하는 빈곤갭 완화효과는 큰 것으로 분석된 것이 공통점이다.

였다. 이러한 기본 안에 더하여 기초연금액을 차등인상하는 방안도 추가적으로 검토한다. 기초연금의 차등인상안도 2017년 대선시 공약이 제시되었는데 안철수후보는 20만원을 기본으로 저소득층에게 30만원 지급하는 안을, 유승민후보는 20만원을 기본으로 하위소득 30% 노인을 대상으로 30만원을 지급하고 그 대상을 확대하는 공약을 제시하였다. 통상 기초연금의 차등인상은 소득을 기준으로 연금액을 차등인상하는 방안이나 소득조사에 따른 행정비용을 논란을 고려하여 연령별 차등인상안도 대안으로 검토하기로 한다. 연령별 차등인상안은 연령이 높아질수록 빈곤의 확률이 높아지기 때문에 소득별 차등인상과 유사한 효과를 거두되 행정비용을 절약할 수 있는 방안으로서의 가능성이 있기 때문이다(Barr & Diamond, 2010: 78-80). 연령별 차등인상안은 연령을 65-69세, 70-74세, 75세 이상 등 3개의 집단으로 구분하고 각각 25만원, 30만원, 35만원씩 지급하는 안을 검토한다(대안 ④). 소득계층별 차등지급안은 기초연금을 수급하지 않았을 때의 균등화 가처분 소득을 기준으로 대상자를 세 집단으로 균등 분할하여, 상위 집단에는 25만원, 중위 집단에는 30만원, 하위집단에는 35만원씩 지급하는 안을(대안 ⑤)을 설정한다. 각 대안별 급여액은 부부의 경우 단독가구의 80%를 지급하는 것으로 가정하였다. 이러한 대안별 급여인상액을 표로 요약하면 [표 2]와 같다.

[표 2] 기초연금 급여인상 대안별 급여액(2015년 7월 기준)

현행 연금액 (2015년 7월 기준)		단독 : 202, 600원 / 부부 : 324, 160원		
정액 인상	대안 ① (약 25만원)	단독 : 253, 250원 / 부부 : 405, 200원		
	대안 ② (약 30만원)	단독 : 303, 900원 / 부부 : 486, 240원		
	대안 ③ (약 40만원)	단독 : 405, 200원 / 부부 : 648, 320원		
차등 인상	대안 ④ (연령별 차등)	65-69세	70-74세	75세 이상
		단독 250, 000원 / 부부 400, 000원	단독 300, 000원 / 부부 480, 000원	단독 350, 000원 / 부부 560, 000원
	대안 ⑤ (소득계층별 차등)	소득상위집단	소득중위집단	소득하위집단
		단독 250, 000원 / 부부 400, 000원	단독 300, 000원 / 부부 480, 000원	단독 350, 000원 / 부부 560, 000원

비고: 차등 급여 방식을 통해 부부가구가 수급하게 될 월 최대급여액은 부부의 연령대에 따라 달라질 수 있음. 표에서 제시하고 있는 부부급여액은 부부가 동일한 연령이라고 가정된 경우이며, 부부의 연령집단이 서로 다른 집단에 속한 경우, 해당 연령대 단독급여액의 최대 80%에 해당하는 값을 각각 수급할 수 있음.

② 분석 자료 검토

위에서 정리한 기초연금 대안별 빈곤완화효과를 분석하기 위해 본 연구는 『한국복지패널』(이하,

복지패널』의 11차 자료(2015년 기준)를 사용하였다. 복지패널은 표본 규모가 클 뿐만 아니라 기초연금 수급자일 가능성이 높은 저소득층이 과표집되었고, 지역적으로는 제주도과 읍면동, 가구유형으로는 농어를 포함하고 있어 높은 대표성을 확보하고 있다. 또한 기초연금 수급액 및 다른 공적이전 급여액이 구체적으로 조사되어 있어 분석 자료로서 상대적 우위를 점한다. 이러한 이유로 기초(노령)연금의 빈곤완화효과를 분석한 많은 선행연구에서도 복지패널을 사용하고 있다(손병돈, 2012; 석재은 외, 2015)⁸⁾. 패널자료 분석 시 기초연금제도의 내용을 완벽하게 적용하기 어렵기 때문에 분석결과를 해석할 때 유의할 점이 있다. 첫째, 현행 기초연금은 국민연금 가입기간이 길거나, 일정수준 이상의 국민연금액을 수급하는 경우 기초연금 급여가 감액되어 지급되고 있다. 따라서 앞에서 설정한 다섯개 대안별 급여지급액이 빈곤을 완화시키는 효과를 정확히 분석하려면 국민연금 A급여액과 가입기간 등의 정보가 필요하나 패널자료는 이 정보를 파악할 수 없다. 그 결과 본 연구에서 분석한 기초연금의 빈곤완화효과는 현행제도를 기준으로 할 경우 다소 높게 나타날 가능성이 있다⁹⁾. 둘째, 패널자료로는 기초연금액을 결정하는 소득인정액을 계산할 수 없어 인상대안별 급여액은 현재의 급여액을 기준으로 각각의 인상율을 적용하여 추정하였다¹⁰⁾. 이러한 방식은 소득인정액을 정확하게 계산할 수 없는 자료의 한계를 보완하기 위해 기존 연구에서도 주로 사용하는 차선택이라 할 수 있다(석재은 외, 2015; 이승호·구인회·송병돈, 2016)¹¹⁾.

8) 기초연금의 빈곤완화 효과를 분석할 수 있는 자료는 대표적으로 복지패널과 가계동향조사자료 등이 있다. 가계동향조사자료는 농어를 제외하고 있다는 점에서 전국을 대표하지 못하는 문제를 내포하고 있다(한국보건사회연구원, 2016: 28~29). 이에 따라 통계청에서 전국을 대상으로 한 빈곤율과 빈곤갭 등 소득분배지표를 발표할 때에도 가계동향조사와 농가경제조사 자료를 통합하여 분석한다. 본 연구와 같이 빈곤할 가능성과 농어촌에 거주할 가능성이 큰 노인인구의 소득분배지표를 분석할 때 농가를 제외한 가계동향조사자료보다 전국을 대표하고 빈곤층을 과표집한 복지패널이 더 적합하다.

9) 2015년말 기준으로 전체 기초연금수급자 약 450만명 중 144만명이 국민연금과 기초연금을 중복수급하고 있고 중복수급자 중 기초연금이 감액된 사람은 약 25만명으로(국민연금공단, 2015:38) 전체 기초연금 수급자의 5.5%이다.

10) 본 연구에서 대안별 급여액을 추정하기 위해서 사용한 방식은 다음과 같다. 첫째, 가구 단위에서 현재 수령한 기초연금액을 기준으로 각 안의 인상율을 반영하여 대안별 기초연금액을 추정한 뒤, 기초연금 인상액을 산출한다. 예를 들어, 대안①의 경우 인상률은 1.25로서 현행 기초연금 수급액에 1.25를 곱하여 인상될 기초연금액을 추정한 뒤, 현행 기초연금액을 차감하여 기초연금 인상액을 산출한다. 둘째, 기초생활보장제도를 수급하는 경우, 첫째 단계에서 추정한 기초연금 수급액과 현행 기초연금 수급액 간 차액이 기초생활보장급여액을 초과하는 경우에만 해당하는 초과분을 기초연금 인상액으로 인정한다. 셋째, 기초생활보장제도를 수급하지 않는 경우에는 첫째 단계에서 추정한 기초연금액을, 기초생활보장제도를 수급하는 경우에는 둘째 단계에서 추정한 기초연금 인상액을 현재 가처분 소득에 더하여 대안별 가처분 소득을 추정한다.

11) 다만, 기초연금액 인상에 따라 소득인정액을 초과하는 인상분에 대한 감액을 반영할 수 없는 기술적인 한계를 가진다.

③ 빈곤완화 효과 측정: 절대빈곤과 상대빈곤

기초연금 인상 대안의 빈곤완화효과를 측정하기 위해 각 대안이 노인집단의 절대빈곤율과 상대빈곤율을 어느 정도나 떨어트리는지 분석하기로 한다. 절대빈곤의 기준으로 2015년 정부발표 최저생계비를 사용하여(1인 기준 약 62만원, 2인가구 약 105만원) 기초연금 대안별로 해당 가구의 가처분소득이 최저생계비에 미달하는 경우 절대빈곤 상태에 있는 것으로 판단하였다. 상대빈곤은 OECD에서 사용하는 균등화 중위소득의 50%를 기준으로 각 대안별 가처분 소득에 가구균등화지수($\sqrt{\text{가구원수}}$)를 적용하여 산출한 균등화 가처분 소득을 기준으로 판단하였다. 분석에 사용된 절대빈곤선과 상대빈곤선은 [표 3]과 같다. 절대빈곤선은 최저생계비를 기준으로 했기 때문에 모든 대안에 동일하게 적용된다. 중위소득의 50%로 설정되는 상대빈곤선은 기초연금액 인상에 따라 가처분소득의 크기가 변하고 중위소득도 변동하기 때문에 [표 3]에서 보듯이 각 대안별로 몇 천원 단위의 미세한 차이가 발생한다. 그리고 단순히 빈곤의 규모만을 제시하는 빈곤율의 단점을 보완하기 위하여, 빈곤의 심각성(depth)을 나타내는 지표인 빈곤갭(poverty gap)을 추가적인 지표로 제시하였다.

[표 3] 기초연금 인상 대안별 빈곤선

(단위: 만원/월)

	기초연금 미 시행	현행 기초연금	정액 인상			차등 인상	
			대안① (25만원)	대안② (30만원)	대안③ (40만원)	대안④ 연령차등	대안⑤ 소득차등
중위소득	219.5	220.0	220.0	220.6	220.9	220.6	220.0
절대빈곤선	2015년 기준 최저생계비 1인가구 617, 281원						
상대빈곤선	109.8	110.0	110.0	110.3	110.5	110.3	110.0

비고: 2015년 기준, 가구 규모별 최저생계비는 1인 가구 617, 281원, 2인 가구 1, 051, 048원, 3인 가구 1, 359, 688원, 4인 가구 1, 668, 329원이며, 이후 가구원 1인이 증가할 때마다 308, 641원씩 증가.

본 연구에서 사용한 가처분소득 기준은 ‘시장소득+기초연금을 제외한 공적이전 소득 - 세금과 사회보장 부담금’으로 정의하였고, 기초연금을 수급하지 않은 경우를 상정한 가처분 소득을 기준으로 각각의 기초연금 대안에 따른 급여액을 가산하여 각 안별 가처분소득을 계산하였다. 이후 분석은 복지패널 11차 조사의 가구용 자료를 개인별 자료로 전환하여 실시하였으며, 빈곤율과 빈곤갭의 산출은 헤드카운트 방식을 활용하였기 때문에 개인가중치를 투입하였다. 분석은 통계패키지 STATA 13.0을 활용하였다.

2) 기초연금 대안별 빈곤완화 효과

본 연구의 분석 대상자의 연령대별 분포를 모집단인 동일 시기의 주민등록인구와 비교하면 분포에 큰 차이가 없고¹²⁾ [표 5]에서 보는 것처럼 현행 기초연금 20만원 지급 시 상대빈곤율이 45.8%로 통계청의 발표(45.7%)와 큰 차이가 없기 때문에 표본의 대표성을 어느 정도 확보하였다. 앞에서 설정한 다섯 개의 기초연금 인상안을 적용하여 단독 및 부부가구¹³⁾의 1인당 기초연금액 평균을 구한 결과 [표 4]이다. 이 표에 의하면 단독가구의 현행 기초연금액 평균이 19.3만원, 부부가구의 1인당 평균액이 15.3만원으로 집계되었고, ¹⁴⁾ 연금액이 5만원씩 인상되는 대안(대안 ① ~ ③)에 따라 1인당 평균연금액이 비례적으로 상승하고 있음을 보여주고 있다.

[표 4] 기초연금 인상대안별 월평균지급액(노인 1인당 수급액)

대안	현행 기초연금 20만원	정액 인상			차등 인상	
		대안① 25만원	대안② 30만원	대안③ 40만원	대안④_연령별 차등	대안⑤_소득별 차등
단독가구	19.3만원	24.1만원	28.9만원	38.5만원	30.7만원	28.6만원
부부가구	15.3만원	19.1만원	22.9만원	30.6만원	21.9만원	22.5만원

[표 5]는 본 연구에서 설정한 기초연금 인상대안별로 절대빈곤율과 상대빈곤율 완화효과를 분석한 결과치이다. 빈곤율 완화효과는 기초연금을 시행하지 않았을 경우(기초연금 미지급)를 기준으로 현행 기초연금 지급액 그리고 다섯 개의 대안별 기초연금 지급액이 빈곤율을 어느 정도 변화시켰는가를 계산한 것이다. 먼저 기초연금을 시행하지 않았을 경우 절대빈곤율은 28.7%인데 현행 기초연금 지급으로 빈곤율이 17.9%로 떨어져 현행 기초연금이 10.8%p 정도의 절대빈곤 완화효과가 있는 것으로 나타났다. 임완섭(2016)은 가계동향조사(농어가 제외)를

12) 본 조사 대상의 연령별 분포는 65세-69세 31.4%, 70-74세 24.7%, 75세 이상이 43.9%이며, 2015년 주민등록상의 인구 중 65세-69세는 32.9%, 70-74세는 27.1%, 75세 이상은 40.7%의 분포를 보이고 있다.

13) 여기서 단독가구는 통상적 의미의 노인 혼자 사는 가구가 아닌 노인 1인으로 구성된 단독가구와 노인 1인과 자녀 등의 동거인이 있는 가구를 의미한다. 부부가구 역시 노인부부 2인으로 구성된 가구가 아닌 노인부부가구를 포함하여 노인부부와 자녀 등의 동거인 있는 가구 전체를 의미한다.

14) 2015년 기초연금액은 단독가구 기준 202, 600원이나 실제 평균연금액이 19.3만원으로 나오는 것은 소득하위 70%를 기점으로 소득역진을 방지하기 위한 감액구간을 적용받는 계층들 때문이다. 그리고 기초연금 인상대안을 적용하는 방식은 각 사례에 5만원 혹은 10만원씩을 더하는 방식이 아니라 각 표본의 실제 기초연금액에 1.25배(대안 ①), 1.5배(대안 ②), 그리고 2배(대안 ③)를 곱하는 방식으로 이루어졌기 때문에 대안별 기초연금 실제 평균액이 25만원, 30만원, 그리고 40만원에 약간씩 못 미치는 것으로 나타난 것이다.

이용하여 기초연금이 20만원으로 인상된 2015년을 기준으로 절대빈곤완화 효과를 분석하였는데 총소득에서 기초연금을 제외할 경우 절대빈곤율은 37.3%, 기초연금을 포함시킬 경우 27.3%로 나타나 기초연금 20만원 지급이 노인의 절대빈곤율이 10.0%p 완화한 것으로 분석하였다. 이러한 절대빈곤 감소효과는 본 연구의 분석과 비슷한 규모이나(10.8%p) 사용한 소득기준의 차이 때문에(가처분소득 vs 총소득) 절대빈곤의 규모는 큰 차이를 보이고 있다. 현행 기초연금을 인상하는 방식 중 정액인상의 효과를 보면 25만원으로 인상할 경우(대안①) 절대빈곤 완화효과는 13.6%p(28.7% → 15.1%), 30만원으로 인상할 경우(대안 ②)는 16.1%p(28.7% → 12.5%), 그리고 40만원으로 인상할 경우(대안 ③)는 20.5%p(28.7% → 8.2%)의 빈곤완화 효과가 있는 것으로 나타났다. 전체적으로 보면 기초연금액이 늘어날수록 절대빈곤율도 상당히 완화된 40만원 인상이 절대빈곤율 완화효과가 가장 크게 나타났다.

30만원을 기준으로 연령 혹은 소득을 기준으로 3개 집단을 구분하여 ±5만원을 차등지급하는 대안④와 대안⑤는 절대빈곤율을 각각 16.9%p, 18.2%p 인하하는 것으로 분석되었다. 정액인상과 차등인상의 효과의 차이는 30만원 정액인상 대안②와 30만원을 기준으로 연령별 혹은 소득계층별로 차등지급하는 대안④와 대안⑤를 비교하는 것이 적절하다. 연령별 차등인상안은 대안②와 비교하여 절대빈곤율 완화효과 차이가 거의 없으나(0.6%p) 소득집단별 차등지급안(대안 ⑤)은 대안②보다 효과가 약간 높게 나타났다(2.1%p). 그러나 이 수치를 소득집단별 차등지급안이 정액의 일괄인상안보다 빈곤완화효과가 더 크다는 근거로 사용하기는 어렵다. 그 이유는 본 연구의 소득집단 구분 시 사용한 소득기준과 실제 기초연금 대상자 선정시 사용하는 소득기준이 상이하기 때문이다. 기초연금 수급대상자를 선정할 때는 재산의 소득환산율 등이 포함된 '소득인정액'을 기준으로 하기 때문에 재산을 고려하지 않은 가처분소득을 기준으로 대상자를 하위, 중위, 상위 3개 집단으로 구분한 본 연구와 대상자에서 상당한 차이가 발생할 수 있다.¹⁵⁾ 따라서 본 연구에서 설정한 소득수준별 차등지급안의 절대빈곤완화 효과는 상당한 해석상의 주의를 기울여야 한다.

15) 실제 기초연금 대상자의 소득 및 재산 보유 현황을 살펴보면(보건복지부, 2016:30), 2015년 기준 전체 기초연금 수급자(449.5만명) 중 소득 및 재산이 모두 있는 경우는 229.3만명(51.1%)이었으며, 소득만 있는 경우는 1.6만명(0.4%), 재산만 있는 경우가 207.8만명(46.2%), 소득 및 재산이 모두 없는 경우는 10.4만명(2.3%)로 집계되었다. 즉, 어떤 경우에는 실제 소득이 없다 하더라도 보유 재산으로 인해 소득인정액이 산출될 개연성을 가진다. 따라서 가처분소득을 기준으로 수급대상자를 구분한 본 연구의 결과는 소득인정액을 기준으로 집단을 구분한 결과와는 완전히 다른 결과를 산출할 수 있다.

[표 5] 기초연금 인상대안별 빈곤완화효과 분석

	기초연금 미지급	현행 기초연금 20만원	정액인상			차등인상	
			대안① 25만원	대안② 30만원	대안③ 40만원	대안④_ 연령별차등	대안⑤_ 소득별차등
절대빈곤율 (%)	28.7	17.9	15.1	12.5	8.2	11.8	10.5
완화효과 (%p)	-	△10.8	△13.6	△16.1	△20.5	△16.9	△18.2
상대빈곤율(%)	51.3	45.8	44.2	42.5	37.7	42.3	42.4
상대빈곤 완화효과(%p)	-	△5.5	△7.1	△8.8	△13.6	△9.0	△8.9

비고: 빈곤완화효과는 기초연금을 지급하지 않았을 경우의 빈곤율과 각 대안별 기초연금 지급 이후 빈곤율의 단순 차이를 본 것임.

기초연금 인상의 상대빈곤율 완화효과는 절대빈곤율 완화효과보다 적은 것으로 분석되었다. 현행 기초연금은 상대빈곤율을 51.3%에서 45.8%로 낮추어 약 5.5%p의 빈곤완화효과를 보여 주고 있다. 이는 상대빈곤율을 52.0%에서 47.6%로 약 4.4%p 인하시킨다는 임완섭의 분석과 거의 비슷한 결과이다(2016:[표4]). 기초연금을 25만원, 그리고 30만원으로 인상할 경우 상대빈곤율이 각각 7.1%p(51.3% → 44.2%), 8.8%p(51.3% → 42.5%) 떨어트려 현행 20만원의 기초연금보다는 상대빈곤완화효과가 높지만 상대빈곤율을 유의미한 수준으로 인하시키지는 못하는 것으로 분석되었다. 기초연금을 40만원 수준으로 인상할 경우(대안 ③)에는 상대빈곤율이 13.6%p 인하여 37.7%수준까지 인하여는 것으로 나타났으나 이는 여전히 OECD 평균 노인빈곤율의 3배에 이르는 것이다. 연령별 혹은 소득계층별로 기초연금액을 차등인상할 경우 각각 상대빈곤율을 9.0%p, 8.9%p 인하시켜 상대빈곤율이 51.3%에서 약 42% 수준으로 떨어졌다. 30만원 정액인상과 비교하면 차등인상이 상대빈곤율 인하여 유의미한 차이가 보이지 않았다¹⁶⁾.

16) 빈곤율 지표를 보완하는 지표로서 빈곤갭의 변화를 계산한 결과는 다음과 같다. 기초연금을 지급하지 않았을 경우 상대빈곤선을 기준으로 한 빈곤갭은 41.9%이었으나 현행 기초연금(20만원) 지급으로 그 비율은 33.1%로 떨어져 8.8%p의 감소효과를 보였다. '대안 ①'(25만원)의 경우 빈곤갭이 31.1%로 약 10.8%p의 완화효과를 보였으며, '대안 ②'(30만원)는 12.6%p, '대안 ③'(40만원)은 12.6%p의 빈곤갭 완화효과를 보였다. 차등인상의 경우 연령별 차등지급(대안 ④)은 기초연금을 지급하지 않았을 때보다 13.1%p, 소득별 차등지급(대안 ⑤)는 14.7%p 정도의 빈곤갭 완화효과가 나타났다.

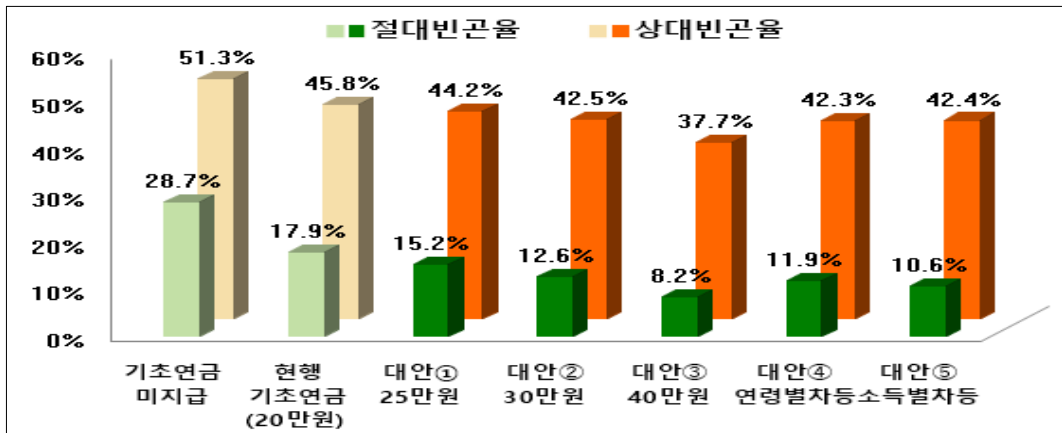
4. 기초연금의 정책목표 논의

지금까지 기초연금 인상이 한국의 노인빈곤율을 어느 정도 완화시킬 수 있는지에 대한 모의 분석 결과를 살펴보았다. 빈곤완화효과의 주요 결과를 이 논문의 핵심 질문인 기초연금의 정책목표 설정과 연관시켜 그 함의를 보기로 한다. 첫 번째로 강조해야 할 점은 베버리지방식의 속성을 갖고 있는 한국 기초연금의 정책목표를 상대빈곤율 해소와 연관시키는 것은 매우 부적절해 보인다는 것이다. [그림 2]는 [표 5]의 수치를 시각화하여 보여준 것인데 이 그림에서 보듯이 기초연금의 인상으로 상대빈곤율을 획기적으로 낮추는 데는 근본적 한계가 있어 보인다. 약 20만원이 지급되는 현행 기초연금을 30만원으로 인상해도 노인빈곤율은 42.5% 수준으로 남아있고, 현재의 2배인 40만원으로 인상해도 상대빈곤율은 37.7% 수준인데 이는 OECD 회원국 평균(12.6%)의 3배에 달하는 여전히 높은 수치이다. 따라서 상대빈곤율을 유의미한 수준으로 낮추려면 현재 가치로 40만원 이상으로 기초연금액의 연금액이 필요한데 막대한 예산을 고려하면 실현 가능성은 높지 않다. 2015년 약 66%의 노인에게 20만원의 기초연금을 지급하는데 국비 7.5조원, 지방비 2.5조원 등 총 10조원의 지출되었다(보건복지부, 2016:9). 단순계산하면 기초연금을 30만원으로 인상할 경우 매년 5조원, 40만원으로 인상하면 매년 약 10조원의 추가예산이 소요된다. 한국의 조세부담률을 고려할 때 이 정도의 예산을 단기간에 조달하기는 쉽지 않다. 하지만 더 중요한 것은 소득비례급여인 국민연금과의 제도적 정합성 문제이다. 2015년 말, 국민연금에서 특례노령연금액을 제외한 노령연금액의 평균액은 48.4만원이다([표 1]참조). 국민연금의 연금액은 균등부분과 소득비례부분이 1:1로 구성되어 있고 균등부분은 베버리지 유형의 속성을 갖고 있다. 국민연금에서 균등부분과 소득비례부분의 구성을 바꾸지 않은 상태에서 기초연금액이 급속히 인상될 경우 우리나라의 공적연금은 사실상 정액제에 가까워진다.¹⁷⁾ 그리고 기초연금액이 국민연금액에 접근할수록 기여에 대한 대가로 주어지는 국민연금에 대한 가입 동기를 약화시키는 요인으로 작용할 수 있다. 즉, 기여에 대한 대가로 주어지는 국민연금액이 기여 없이 주어지는 기초연금액과 유사해질 경우 국민연

17) 부연 설명하면 현행 20만원 기초연금은 A값의 10% 정도에 해당된다. 국민연금 평균소득자의 소득대체율을 24% 정도로 보면 A값과 B값의 구성이 1:1 이므로 24% 중 12%는 정책의 기초연금과 속성이 비슷한 A값에 해당된다. 이 경우 정액연금의 속성은 22%(기초연금 10%, 국민연금 균등부분 12%)가 되고 나머지 12%만 소득비례 부분에 해당된다. 기초연금이 A값의 15%로 인상되면(약 30만원) 전체 공적연금 중 정액부분이 27%(기초연금 A값의 15% + 국민연금의 균등부분 12%)가 되고 소득비례부분은 12%가 된다. 기초연금이 A값의 20%로 인상되면 정액부분은 32% 그리고 소득비례부분은 12%가 된다. 따라서 기초연금액이 인상될수록 정액연금의 속성이 강화되어 한국의 공적연금제도는 사실상 정액제에 가까워지게 된다.

금 가입 유인이 떨어질 가능성이 존재한다. 그리고 이러한 구조는 중산층의 민간개인연금의 존도를 더 높이는 방향으로 움직이게 할 것이다¹⁸⁾. 따라서 국민연금의 소득대체율이 조정되지 않는 이상 기초연금을 일정 수준 이상으로 인상할 경우 정액연금(기초연금)과 소득비례연금(국민연금)으로 구성된 한국의 노후소득보장체계 내에서 제도 간 정합성이 확보되지 않고 각 제도의 역할설정에 혼란을 초래할 수 있다. 어찌 보면 현 국민연금의 소득대체율을 인상하지 않는 상태에서 현재 가치로 30만원 이상의 기초연금을 지급하게 되면 ‘기초연금+소득비례연금’으로 구성된 한국의 다층노후소득보장체도의 구성 원리에 모순이 발생할 수 있다.

[그림 17] 기초연금 인상대안별 절대/상대빈곤율의 변화 차이



자료: [표 5]를 재구성한 것임.

둘째, 기초연금이 상대빈곤율을 획기적으로 완화시키는 데는 일정한 한계가 있지만 절대빈곤율을 완화시키는 데에는 상당한 기여를 하고 있다는 점이다. [그림 2]에서 보는 것처럼 기초연금을 30만원 수준으로 인상할 경우 절대빈곤율은 12.5%수준까지 떨어지는데 이는 기초연금을 시행하지 않을 경우와 대비하여 16.1%p, 그리고 현행 20만원의 기초연금에 비해 5.3%p 만큼 절대빈곤율을 떨어트리는 규모이다. 이와 같은 현실을 감안하면 우리나라의 기초

18) 우리나라는 개인연금의 규모가 공적연금의 규모와 거의 같은 규모이다. 2016년 12월말 기준으로 국민연금보험료는 총 43조원이다. 이 중 사용자 몫을 제외한 순수하게 국민 개인이 납부하는 보험료는 약 24.2조원이다(직장가입자 19.2조원, 지역가입자 5조원). 2015년 기준으로 세제적격 개인연금(연금저축)의 연간 보험료가 약 16조원이다. 여기에 변액연금 등 세제비적격 보험료까지 합치면 개인연금의 보험료 총액은 국민연금의 개인납부 보험료 총액과 거의 맞먹는 규모이다. 따라서 국민연금의 신뢰 하락은 개인연금 시장의 팽창으로 이어질 가능성이 매우 높으며 이는 한국 복지국가의 특징을 규정하는 매우 중요한 변수가 될 수 있다(김연명, 2015).

연금의 정책목표는 절대빈곤 해소에 초점을 맞추는 것이 합리적으로 보인다. 물론 여기서 절대빈곤에 대한 기준을 사회적으로 어떻게 합의할 수 있는가라는 문제가 제기된다. 사실 절대빈곤은 역사적, 사회적 맥락에서 상대적으로 결정되는 것이기 때문에 엄격하게 절대적 빈곤이란 개념을 설정하기 어렵고 상대적 성격을 갖게된다(Gordon & Spicker, 1999:7-8). 따라서 기초연금의 정책목표를 절대빈곤 해소로 설정한다 해도 절대빈곤의 개념과 기준에 대해서는 사회적 합의가 필요하며 여러 가지 방안이 있을 수 있다. 가령 과거 기초생활보장법에 의해 시행되던 ‘최저생계비’ 기준을 다시 부활시켜 본 연구에서 분석한 것처럼 기초연금의 정책목표를 최저생계비 보장에 맞출 수도 있다. 혹은 급여별로 대상자 선정기준을 차등하는 현행 기초생활보장제도와 유사하게 가처분 중위소득의 일정비율(가령 중위소득의 20%)을 절대빈곤 기준소득으로 설정하고 이 수준을 보장하는 것을 기초연금의 정책목표로 삼을 수 있다. 더 나아가 일반가구가 아닌 노인가구에 적합한 별도의 빈곤선을 설정하는 방법도 논의할 필요가 있다(석재은, 2017). 기초연금의 정책목표를 ‘사회적으로 합의한 절대빈곤’의 해소에 둔다 하더라도 기초연금의 실질가치를 유지하는 방식이 재검토되어야 한다(최옥금·한신실, 2015). 2013년 기초연금법제정 시 기초연금 연동방식이 A값연동에서 물가연동으로 전환되었고 이로 인해 실질가치가 점진적으로 하락된다. 물론 5년마다 기초연금의 적정성 평가를 통해 기초연금의 실질가치를 유지할 수 있는 법적 장치가 있지만 정치사회적 여건상 2013년 기초연금법 제정시 암묵적으로 합의된 A값의 10%에 해당되는 가치를 유지하기가 쉽지 않을 것이다.

셋째, 기초연금 대안별 빈곤완화효과 분석결과는 기초연금 뿐만 아니라 국민연금의 정책목표 설정에도 상당한 함의를 던져준다. 기초연금은 연금액이 30만원 수준으로 인상되어도 상대빈곤율은 ‘획기적’으로 완화되지 않는다. 이렇게 본다면 국제비교의 기준이 되는 상대빈곤율(중위소득 50%)을 완화하는 데는 기초연금이 아닌 국민연금의 역할에 더 주목을 해야 한다. 특히 한국의 심각한 노인빈곤율을 완화하기 위해서는 기초연금의 인상뿐만 아니라 국민연금 급여 인상의 기제가 될 수 있는 소득대체율 상향 조정이 필요하다. 2017년 기초생활보장제도의 대상자 선정을 위한 복지부의 기준중위소득은 1인가구 기준으로 165만원이고 상대빈곤선인 중위소득의 50%는 약 83만원에 해당된다. 다른 소득이 전혀 없다고 가정하면 기초연금이 30만원으로 오를 경우 국민연금에서 최소한 53만원의 소득이 보장되어야 상대빈곤에서 벗어난다. 국민연금연구원의 계산에 의하면 2017년에 국민연금에 신규가입한 사람이 20년을 가입할 경우 현재가치로 국민연금액이 45만원, 30년 가입할 경우 67만원으로 계산되었다¹⁹⁾. 종합

19) 이는 남인순의원이 국민연금공단에 의뢰한 국정감사 자료 요구에서 제시된 것이다. 남인순의원실, 2017, “국민

하면 20년 가입한 국민연금 가입자가 30만원의 기초연금을 수령해도 총연금액은 75만원으로 (기초연금 30만원 + 국민연금 45만원) 2017년 중위소득 50%인 83만원에 미달하게 된다. 즉, 현재의 국민연금의 법정 소득대체율이 상향조정되지 않으면 공적연금 전체로도 상대빈곤을 해소가 쉽지 않다는 것이다. 2028년까지 40%로 인하되는 현재의 국민연금 소득대체율 수준으로는 장기적으로 노인가구의 상대빈곤을 해소하기 쉽지 않다는 것은 이미 여러 문헌에서 지적한 바 있다(권혁진·류재린, 2016; 정해식, 2017).

5. 결론

한국의 심각한 노인빈곤율을 해소하기 위해서는 기초연금을 현행보다 인상하는 것은 긍정적으로 보인다. 그러나 본 논문의 분석결과와 제시하듯이 그리고 기존의 다른 연구에서도 보여주듯이(임완섭, 2016) 기초연금 인상은 절대빈곤의 해소에는 기여하지만 국제적 기준으로 사용되는 상대빈곤율 해소에는 제한적인 역할만 한다. 기초연금 인상으로 상대빈곤 해소가 불가능하다면 기초연금을 심각한 한국의 노인빈곤 해소의 수단으로 논의한 기존의 프레임은 재검토될 필요가 있다. 이런 의미에서 볼 때 현행 기초연금은 사회적으로 합의된 절대빈곤 해소에 정책적 목표를 설정할 필요가 있으며 상대빈곤의 해소는 기초연금을 바탕으로 국민연금의 소득대체율 상향 조정 등을 통해 종합적으로 접근할 필요가 있다. 기초연금이 20만원으로 인상된 2014년 이후에도 추가 인상을 주장하는 목소리는 수그러들지 않고 있으며 중요한 선거 때마다 인상 논의가 출현하고 있다. 노인빈곤율의 심각성을 고려하면 기초연금 인상 논의는 피할 수 없을 것으로 보인다. 그러나 기초연금을 무한정 인상할 수 없다는 점을 고려하면 어느 정도 인상이 합리적일까? 기초연금의 인상 대안을 논의할 때 빈곤완화효과를 유일한 기준으로 삼는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 기초연금의 대안은 다층체제로 구성된 한국의 전체적인 노후소득보장체제에서 제도간 정합성을 고려해야 한다. 기초연금 외에 다른 공적연금이나 사적연금체제가 없다면 기초연금의 대폭 인상은 합리적이고 유력한 노인빈곤 해소책이 될 수 있을 것이다. 그러나 소득비례 속성을 갖고 있는 국민연금과의 관계를 고려하면 기초연금의 대폭 인상은 쉽지 않은 문제이다. 무기여로 주어지는 기초연금액이 기여의 대가로 주어지는 국민연금의 평균액보다 높아지는 것을 합리적으로 설명하기는 쉽지 않고 국민연금의 가입유

인을 강화하는데 구조적 장애요인으로 작용할 수 있다. 한국의 전반적인 노후빈곤의 상황, 그리고 국민연금의 평균 급여액을 감안할 때 이 논문에서 검토한 5가지 대안 중 일단 30만원으로 정액 인상(소위 A값의 15%)하는 안까지는 합리적으로 보인다. 현행 국민연금의 소득대체율을 상향하지 않는 상태에서 30만원 이상으로의 기초연금액 인상은 공적연금 제도간 부정합성을 가져올 수 있다. 국민연금의 소득대체율이 30만원(A값의 15%)으로 인상된 이후에는 국민연금 소득대체율의 조정에 따라 기초연금은 추가분에 대해서는 소득별 차등지급 논의도 수용할 수 있을 것으로 보인다. 한국 사회에서 노인빈곤율을 완화시키는데 중요한 역할을 해온 가족간 사적이전이 약화되고 있기 때문에 보편주의적 성격을 띤 기초연금과 국민연금의 역할은 더욱 커질 것이다. 지금까지 공적연금 개혁은 재정안정화에 과도한 초점이 맞추어 졌고 빈곤의 완화 그리고 소득유지라는 공적연금의 정책목표 설정 논의는 소홀히 다루어졌다. 앞으로 공적연금개혁은 공적연금의 정책목표라는 관점이 훨씬 더 강조될 필요가 있다.

■ 참고문헌 □

- 고용노동부(2016). 2015년 퇴직연금 주요 동향.
- 국민연금공단(2015). 2015 국민연금 생생통계.
- (2016). 국민연금 공표통계(2015년 12월말 기준).
- (2017). 국민연금 공표통계(2016년 12월말 기준).
- 국민연금제도발전위원회(2013). 2013년 국민연금 장기재정추계 자료집
- 권혁진, 류재린(2015). 공적연금의 최저생계 보장 효과에 대한 장기전망. *응용통계연구*. 28(4): 741-762.
- 금융감독원(2002). 개인연금 운용현황(보도자료 2002.7.10.).
- 김연명(2013). 국민연금과의 관계에서 본 ‘인수위원회’ 기초연금 도입(안)의 평가. *사회복지정책*. 40(3): 375-403.
- (2015). 복지국가, 불평등 해소의 대안인가?. 이정우, 이창곤 외. *불평등 한국, 복지국가를 꿈꾸다*. 서울: 후마니타스. 403-419.
- 김원섭, 이용하(2014). 박근혜 정부 기초연금제도의 도입 과정과 평가. *한국사회*. 15(2): 69-101.
- 동아일보(2017.5.29) “기초연금 30만원 실현 땐 노인빈곤율 ‘마의 40% 벽’ 깰 수 있다.”
- 보건복지부(2016). 통계로 본 2015년 기초연금. 세종: 보건복지부.
- 석재은, 신동균, 이기준(2015). 기초연금 도입의 정책효과와 젠더불평등 개선. *페미니즘연구*. 15(2): 205-236.
- 석재은(2017). 세대 간 공평성 관점에서 한국 노령층의 빈곤선과 최저급여수준 연구. *사회복지정책*. 44(2): 55-86
- 손병돈(2012). 한국 노후 소득보장제도의 소득보장효과 분석. *노인복지연구*. 58: 7-28.
- 여유진, 김미곤, 김태완, 양시현, 최현수(2005). 빈곤과 불평등의 동향 및 요인분해. 한국보건사회연구원.
- 윤홍식(2011). 보편주의 복지국가 비판의 불편한 진실과 과제. *페미니즘연구*. 11(1): 167-207.
- 윤희숙(2011). 기초노령연금의 존재의의와 재편 방향. KDI FOCUS. 2011년 10월 7일(통권 제 9호).
- 이승호, 구인회, 송병돈(2016). 기초연금이 확대가 노인가구의 소득, 지출, 빈곤에 미친 영향: 이중차이 방법의 적용. 2016 사회정책연합 공동학술대회 자료. 467-489.
- 이용하, 최옥금, 최인덕(2014). 노인기초보장제도와 국민연금간 역할분담관계에 관한 연구. 국민연금연구원.
- 임완섭(2016). 기초연금의 빈곤 감소효과 분석. *보건복지포럼*(2016.6월호). 82-97

- 정해식(2017). 국민연금 급여수준 적정인가?. 더불어민주당·공적연금강화국민행동, 국민연금 급여수준 현실화를 위한 토론회.
- 정창률(2014). 퇴직연금의 사회정책적 기능 강화방안 연구. 한국사회정책. 21(4): 165-194
- 최옥금, 한신실(2015). 기초연금 급여 적정 수준 유지를 위한 연동방법 검토. 국민연금연구원. _____(2016). 기초연금 운영국가의 급여수준 검토 및 시사점. 국민연금연구원.
- 통계청(2016). 2016년 소득분배지표(보도자료. 2017.5.25.)
- _____ (2017). 2017 고령자 통계.
- 한국보건사회연구원(2016). 2016년 빈곤통계연보. 세종: 한국보건사회연구원.
- Barr, Nicholas. & Peter Diamond(2010). *Pension Reform: A Short Guide*. New Yorks:Oxford University Press.
- Barr, Nicholas(2001). *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford University Press.
- Bonoli, Giuliano(1997). Classifying Welfare States: a Two dimension Approach. Journal of Social Policy. 36(3): 351-372
- Gillion, Colin, John Turner et.al. (eds). *Social Security Pensions*. International Labour Office
- Gordon, David & Paul Spicker(1999). The International Glossary on Poverty. IPSR Books
- Holzmann, Robert and Richard Hinz(2005). Old Age Income Support in the 21st Century. The World Bank.
- OECD(2015). Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators.
- World Bank(1994). *Averting the Old-Age Crisis; Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford University Press.

◀ Abstract ▶

Critical Review on Goals of the Basic Pension of Korea: Based on the Empirical Analysis of the Poverty Alleviation Effect of the Basic Pension

Kim Yeon Myung*

Han Sin Sil**

Because of low amounts of pension benefit, the Basic Pension of Korea has played a very limited role in reducing the high poverty rates of the elderly. Based on an empirical analysis of the poverty alleviation effect of alternative pension amounts, this paper shows that although the higher basic pension amounts help to reduce the absolute poverty rate of the elderly, it cannot significantly reduce the relative poverty rates. Authors contends that the main objective of the basic pension should be targeted to combat the absolute poverty level. This paper also argues that in order to reduce the relative poverty level of the elderly, the benefit level of National Pension should also be increased.

◆ 2017. 10. 29. 접수 / 2017. 12. 13. 1차수정 / 2017. 12. 18. 게재확정

* Ph.D, Professor of Department of Social Welfare, Chung-Ang University, ymkim@cau.ac.kr,

** Researcher of Pension Research Division, National Pension Research Institute, sinsil@nps.or.kr