

2013 서울특별시의회 연구용역 최종보고서

기초노령연금 제도 개편방향에 대한 연구

해외 기초연금제도가 한국과 서울시에 주는 시사점

2013. 12.

한신대학교 산학협력단

제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「기초노령연금 제도 개편방향에 대한 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2013. 12.

- 연구기관 : 한신대학교 산학협력단
- 책임연구원 : 백준기 한신대학교 교수
- 연구원 : 김원섭 고려대학교 부교수
은민수 박사
- 보조연구원 : 남윤철 박사과정
이영수 박사과정

- 자문위원 : 강성호 (보험연구원 연구위원)
남현주 (가천대학교 교수)
김대철 (국회예산정책처 재정정책분석과장)
유광봉 (서울시 금천구청 복지문화국장)
지영립 (서울시의회 입법담당관)
박동명 (서울시의회 보건복지위원회 전문위원)
김정숙 (서울시 어르신복지과 재가복지팀장)

(요약문)

기초노령연금 제도 개편방향에 대한 연구

해외 기초연금제도가 한국과 서울시에 주는 시사점

(“한신대학교 백준기”, “고려대학교 김원섭”, “고려대학교 은민수”)

요 약

I. 서론

급속한 고령화로 인한 변화된 인구와 경제상황에 따라 향후 우리나라 노인빈곤의 문제도 점점 심각해질 것으로 예상되고 있다. 하지만 우리나라의 연금제도는 충분히 성숙하지 못하여 많은 문제를 가지고 있다. 새정부 출범 후 기초노령연금개편가 이에 대한 정책대안으로 구체화되고 있다. 이에 따라 기초노령연금의 재원의 일부를 담당하고 있는 서울제도 기초노령연금과 관련된 쟁점을 검토하고 정책방향을 마련할 필요가 있다. 이를 위해 이 연구는 기초연금의 경험을 가진 선진국이 이를 어떤 방식으로 운영하고 있는지 주요 쟁점별로 살펴보고자 한다. 또한 이러한 선진국의 경험에 대한 분석을 바탕으로 이 연구는 기초노령연금의 개편방향과 서울시 기초노령연금의 정책 방향을 제시하고자 한다.

II. 한국 노인문제와 연금제도의 현황과 문제점

현재 한국의 부실한 노후소득보장제도가 야기하는 가장 심각한 부작용은 심각한 노인문제이다. 한국은 OECD 국가 중 최고수준의 노인빈곤률에 직면해 있고 자살율도 매우 높은 것으로 나타난다. 이와 같은 노인계층의 빈약한 삶의 지표는 우리나라에서 세대 간 정의가 다른 선진국과 완전히 다른 상황임을 보여주고 있다. 다른 OECD 국가들에서는 노인세대가 연금제도를 통해 안정적 노후소득을 확보한 반면, 젊은 세대는 고용과 소득의 불안정에 상대적으로 심각하게 노출되어 있는 상황이다. 따라서 국가는 한편으로 연금급여를 삭감하고, 다른 한편으로 육아예산의 증액하여 세대 간 정의를 재정립하려 하고 있다.

요 약

그럼에도 불구하고 지난 2007년 연금개혁에서는 재정악화와 세대 간 정의를 내세우며 과도한 급여삭감을 실시하였다. 하지만 이는 사실상 세대간 정의의 확립에 역행하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 세대 간 정의를 다시 세우기 위해서는 이러한 급여삭감을 보완하는 조치들이 실시되어야 한다.

하지만 우리나라에서는 경제적 분배에서 노인들이 오히려 다른 세대에 비해 상대적으로 불공정한 대우를 받고 있다. 따라서 노후소득보장제도의 확대가 세대 간 정의에 부합하는 조치라 할 수 있다. 서울의 경우, 노인 빈곤율과 자살율이 다른 도시에 비해 다소 낮은 편이다. 하지만 여전히 인구 평균 빈곤율과 자살율보다는 매우 높아서 서울 시도 노인문제의 심각성에서 예외라 할 수 없다.

위와 같은 우리나라 노인문제의 성격에 견주어 볼 때 다음과 같은 결론에 도달할 수 있다. 첫째, 노인문제는 높은 빈곤, 열악한 근로 지위, 높은 자살률, 세대 간의 불공정성 등의 다각적인 문제를 포함한 심각한 사회문제이다. 따라서 더 이상 해결을 미룰 수 없다는 점이다. 둘째, 이 문제의 많은 부분이 열악한 노후소득보장체계에 기인하며, 셋째, 이 문제의 해결은 노후소득보장체계의 한시적 수정이 아니라 구조적 개선을 통해서만 이루어 질 수 있다는 점이다. 마지막으로, 기초노령연금의 개편방향에 따라 노인 문제 해결의 성패가 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

우리나라 연금제도의 문제는 크게 세 가지로 나타난다. 가장 먼저, 국민연금제도는 현재는 물론 아주 먼 미래에도 구조적으로 모든 국민을 포괄할 정도로 보편적인 제도로 발전하기 어려운 상황이다. 특히 적용 사각지대의 문제는 완전히 해결되기 어렵다. 다음으로 국민연금과 기초노령연금의 급여수준이 낮고, 중복수급이 제한되어 있다. 이에 따라 중산층을 포함한 대다수의 국민들이 공적연금을 수급만으로는 절대빈곤도 면할 수 없다. 마지막 문제는 연금제도의 혜택이 이원화의 경향을 보인다는 것이다. 고소득층과 나머지 중산층과 저소득층의 연금소득의 격차가 크게 나타나며, 공적연금의 소득불평등 완화기능이 제한된 측면이 있다. OECD(2005)도 지적한 바와 같이, 우리나라는 비용 대비 효율성(노인빈곤을 위한 보편성과 적절성, 재정안정성 확보 등의 측면)이 크지 않는 노후보장체계를 운영하고 있는 것이다.

이에 따라 우리나라 연금제도의 개선에도 아래의 세 가지 원칙이 동시에 고려되어야 할 것이다. 전자의 두 원칙은 핵심 원칙, 마지막 세 번째 원칙은 부수적 원칙이다. 첫째, 공적연금 적용사각지대의 문제를 해결하는 보편적 연금제도를 지향하고, 둘째, 대다수 수급자의 공적연금의 급여수준을 상향하는 중층보장과 같은 조치들이 필요하며, 마지막으로 급여제도의 보편성을 유지하되, 고소득층에 대한 급여 감액과 같이 연금제도의 이원화를 방지하는 요소를 도입할 필요가 있다.

요 약

서울시의 경우도 이러한 큰 경향에서 크게 벗어나지 않고 있다. 서울시 노인의 경우는 타 지역에 비해 연금제도의 혜택을 상대적으로 더 많이 누리고 있다. 하지만 그 정도의 차이는 그리 크지 않다.

현재의 한국의 제도적 상황에서 국민연금만으로는 현세대뿐 아니라 후세대 노인들도 충분한 노후소득을 보장받을 수 없다. 상당수의 노인들은 완전히 기초노령연금의 급여만 수급할 것이다. 또한 상당수의 노인이 기초노령연금의 보충 없이는 빈곤을 면할 수 없을 것으로 전망된다. 이에 따라 기초노령연금제도는 우리나라 연금제도가 실질화되는데 핵심적인 역할을 수행해야 한다.

하지만 현행 기초노령연금제도는 이에 걸 맞는 역할을 하기에는 여러 가지 문제점을 가지고 있다. 문제점은 급여제도, 관리체계, 재정조달체계, 세 측면에서 고찰될 수 있다. 첫째, 급여제도의 측면에서 현행 기초노령연금의 문제는 낮은 급여수준으로 인한 제한된 빈곤완화효과, 국민연금 수급자의 상당수가 배제되는 급여의 포괄범위, 지역간의 생활수준을 격차를 고려하지 않은 일률적 급여수준이라 할 수 있다. 둘째, 관리체계의 측면에서 현행의 기초노령연금은 지방자치단체에서 주로 관리하고 있다. 국민연금공단과 사회복지정보원은 보조적인 역할을 수행한다. 하지만 대부분의 기초노령연금 수급자가 신청시 읍면동 사무소를 이용하여 복지공무원들의 업무부담을 증가시키고 있는 것으로 나타났다. 서울시의 경우, 타 지자체에 비해 사회복지공무원의 업무부담이 상대적으로 더 높았다. 셋째, 재정조달의 측면에서 현행 기초노령연금은 중앙정부와 지자체가 재원을 분담하고 있다. 이러한 분담체계는 지방자치단체의 재정부담을 증가시키고 있다. 서울시의 경우도 채무가 급속히 증가하는 등 재정상황은 악화되는 추세이고 이의 주요한 원인 중의 하나가 기초노령연금의 급속한 증가라 할 수 있다.

Ⅲ. 주요 복지국가의 기초연금 제도와 재원조달 방식에 대한 사례연구

한국의 기초연금의 발전의 방향을 모색하기 위해 시사점을 찾기위해 해외 주요 복지국가의 연금제도가 고찰되었다. 국가의 선별은 기초연금의 제도적 유형에 따라 선별되었다. 사회수당형 방식에서는 캐나다와 뉴질랜드가, 사회부조형 방식에서는 호주가, 사회보험형 방식에서는 일본이 선별되었고 이들 연금제도가 노후소득보장체계, 자격요건과 급여체계, 관리체계, 재원조달의 측면에서 비교되고 한국의 기초연금도입에 주는 함의가 도출되었다.

먼저 노후소득보장체계의 차원에서 각국의 사례를 비교하면, 사례로 살펴본 4개국은 공통적으로 3층의 다층적 연금체계를 구성하고 있다. 비교대상이 된 국가들은 서로 다른 기초연금제도의 유형을 보이고 있었지만 각층의 연금제도들이 급여, 재정, 관리 측면에서 연계되는 경향에는 공통적이다. 캐나다는 1층보장인 OAS와 GIS가 긴밀히 연계되어 있을 뿐 아니라, 2층의 비례연금인 CPP도 1층의 제도와 급여와 관리 측면에서 연계되어 있다. 뉴질랜드의 경우 공적 기초연금과 사적비례연금이 결합되어 있는 독특한 구조를 가지고 있기 때문에 기초연금과 비례연금과 연계가 용의하지 않은 구조이다. 하지만 최근 교육과 정보제공의 차원에서 연계가 추진되고 있다. 호주의 경우도 뉴질랜드와 같이 공적 기초연금과 사적 비례연금의 구조를 가지고 있어 연계가 쉽지 않으나 급여측면에서 두 제도는 연계되어 있다. 마지막으로 일본의 경우 기초연금과 비례연금은 급여, 관리, 재정 세 측면에서 모두 진행되어 있다.

둘째, 4개국에서 기초연금의 자격요건이 수급연령과 자산조사 측면에서 대체로 엄격해지고 있으며 급여체계를 차등화하고 있다. 먼저 자격요건을 보면, 현재 캐나다의 OAS는 급여시점인 65세를 기준으로 캐나다에서 거주하는 경우 18세 이후 캐나다에서 10년 이상 거주한 사실이 확인되면 수급자격이 주어진다. 그러나 2012년 결정된 OSA 수정안에 따르면 2023년부터 2029년까지 단계적으로 현재의 65세 수급연령은 67세로 높아진다. 뉴질랜드는 2006년-2025년 사이에 수급개시연령을 60세에서 65세로 높이려던 계획을 앞당겨 1992년-2001년 사이에 60세에서 65세로 연령을 상향조정한 바 있다. 호주의 기초노령연금의 연령기준은 남성 65세 여성은 64세이나 2014년까지 여성도 남성처럼 65세로 늘어나고 2023년까지 남녀 모두 67세로 높일 계획이다. 일본의 경우도 기초연금의 원칙적인 지급개시연령은 65세지만, 60-64세에 받을 경우 급여가 감액되고 65세 이후 수급할 경우 급여는 증액된다.

요 약

또한 조사된 모든 나라들이 기초유형의 다른 유형을 선택하고 있지만 급여차등이 이루어지고 있다. 보편적 수당형태인 캐나다의 OAS도 거주기간과 소득을 고려하여 완전 기초연금에서 감액한 차등급여를 지급하고, 뉴질랜드도 가족형태에 따라 연금액을 차등지급한다. 보편적 기초연금이라고 모든 사람에게 정액의 급여를 지급하지는 않는 것이다. 사회보험형의 기초연금을 가지고 있는 일본의 경우 급여수준의 차등은 보험료 납부이력에 따라 이루어 진다. 사회부조형인 호주의 기초연금은 소득과 자산에 따라 다른 수준의 연금액이 지급된다. 하지만 모든 나라에서 지역간의 소득격차를 반영하여 연금액을 차등 지급한 사례는 나타나지 않았다. 다만 캐나다의 사례에서 보듯이 지역간의 격차는 기초연금내의 급여체계에 반영되지는 않았지만 기초연금을 보조하는 사회부조의 제도에 반영되어 주정부가 각각 다른 수준의 보조적 소득보장을 제공하고 있었다.

셋째, 관리체계의 측면에서, 4개국의 기초연금 관리체계는 대체적으로 통합적으로 운영되어 비용효과를 높이고 있다. 캐나다에서는 노후기초소득보장제도인 GIS와 OAS, 그리고 소득비례연금인 CPP 모두 인적자원사회개발부에 의해 관리되고 2005년 설립된 서비스 캐나다에 의해 통합되어 효율적으로 관리되고 있다. 일본에서는 국민연금과 후생연금은 정부의 사회보험청과 사회보험사무소에서 통합적으로 운영된다. 뉴질랜드에서는 기초연금은 사회개발성에 의해 운영되고 퇴직연금은 민간사업자에 의해 운영되어 분리되어 있다. 하지만 민간연금과 공적연금을 통합적으로 운영하려는 시도가 금융지식 퇴직소득 위원회의 설립으로 강화되고 있다. 위원회는 공적연금과 사적연금에 대한 급여정보를 제공하는 연금포털을 운영하고, 나아가 국민들에게 다양한 형태의 연금교육과 금융교육을 제공하고 있다.

넷째, 기초연금의 재정조달 측면에서 4개국의 사례는 노인인구의 증가에 따라 기초연금 재정지출액은 계속 증가하고 있음을 보여준다. 또한 일본을 제외한 캐나다, 뉴질랜드, 호주는 중앙정부가 일반예산을 기초로 기초연금의 재정을 조달하고 있다. 먼저 캐나다의 연금제도는 그 급여수준과 포괄범위에도 불구하고, 지출수준은 그다지 높은 편이 아니다. 2013년 현재 OAS 수급자는 약 530만 명이며, 지출액은 330억 달러이다. 이는 GDP 대비 2.47%에 해당한다. 뉴질랜드의 NZ Superannuation 역시 캐나다와 마찬가지로 별도의 기여금이 필요없이 정부재정으로 유지되는 부과방식이다. 이같은 체계에서는 뉴질랜드의 기초연금의 지출은 2012년에 GDP 대비 4.6%라고 보고하지만, 그 일부가 소득세와 GST 형태로 다시 정부에 들어가기 때문에 실제는 4%수준이다.

요 약

호주의 기초연금제도에서는 노령연금을 포함하여 다른 부가급여에도 연방정부의 일반조세가 자원조달을 부담하도록 규정하고 있다. 2007년 현재 호주의 노령연금지출은 GDP 대비 3.4%로 OECD 평균인 7.0%에 비해 낮은 것으로 나타났다. 호주와 반대로 세계 최고령사회인 일본은 고령화율만큼이나 기초연금이 GDP에서 차지하는 비중도 빠르게 증가하고 있는 추세이다. 그 비중은 1990년 3.9%에서 2000년 6.1%, 2004년 7.2%, 2008년 7.9%로 빠르게 늘어나고 있다. 일본은 위의 3개국과 다르게 보험료로 기초연금 재정에 기여하고 있지만 기초연금에 대한 국고지원규모 역시 현재 지출의 1/3에서 1/2로 확대될 예정이다.

이상의 기초연금의 해외사례 비교를 통해 한국의 기초연금제도 도입에 관련해 몇 가지 중요한 함의를 찾아볼 수 있다.

첫째, 기초연금은 타 연금제도, 특히 2층의 비례연금과 급여, 재정, 관리 측면에서 연계되는 양상을 보여주고 있다. 기초연금의 재정이 비례연금의 재정과 다르다는 것이 급여와 관리의 연계와 통합에 장애가 되지 않는다. 또한 모든 기초연금의 급여수준은 소득과 거주기간, 가족상황에 따라 차등지급될 수 있다. 하지만 지역간의 소득 상황은 기초연금 내부의 급여제도를 통해서보다는 외부의 다른 급여제도를 통해 반영되는 것이 바람직하다.

둘째, 기초연금의 재정은 기초연금의 제도취지, 노인 인구의 급증, 경제변화의 유동성등을 고려할 때 중앙정부가 일반예산으로 재정을 조달하는 것이 합리적이란 점이다.

셋째, 기초연금제도는 다른 공적연금과 통합하여 단일하게 관리운영되는 것이 바람직하다는 점이다. 특히 기초연금 급여와 자격요건을 다른 공적연금이나 자산조사 및 소득조사와 연계시킬 경우에 더욱 중앙에서 집중 관리하는 것이 효율적이다. 반대로 지방정부가 모두 기초연금 관리를 맡을 경우 그에 소요되는 행정적 관리비용이 높아질 수밖에 없고 통합적으로 이루어지지 않아 지역간, 정부단위간 많은 차이와 부작용이 초래될 수 있다.

Ⅳ. 기초노령연금제도 개혁의 쟁점과 개선대안들

현행 기초노령연금은 도입 초기부터 다양한 문제점을 잉태하고 있었다. 가장 핵심적인 쟁점은 국민연금의 발전과정에서 기초노령연금을 어떤 역할을 하도록 할 것인가였다. 일각에서는 기초노령연금의 보장수준을 국민최저수준으로 높이고 대신 대상범위를 빈곤층으로 축소 조정하여 장기적으로 노인 기초생활보장제도(선별적 부조제도)로 전환하여야 한다는 의견과 다른 일각에서는 연금제도의 한 축으로서 보편적 기초연금으로 발전시켜 나가야 한다는 의견이 팽팽히 맞서고 있었다. 결국 2012 대선과정에서 후자의 주장을 담은 대선공약이 힘을 얻게 됨에 따라 보편적 기초연금의 길이 열리게 되었다.

박근혜정부의 출범이후 기초연금제도의 도입은 대통령인수위안, 국민행복위의 제안을 거쳐서 최종적으로 2013년 9월 26일에 정부의 기초연금 입법예고안이 발표되었다. 발표된 정부안은 아래의 요소를 가지고 있다. 첫째, 기초연금의 지급대상은 국민행복위원회의 권고에 따라 최종적으로 전체 노인의 70%로 제한되었다. 현행 기초노령연금처럼 소득인정액(자산조사) 기준으로 하위 70%의 노인에게 기초연금을 지급하되, 공무원 연금 등 특수직역연금수급자 및 배우자는 제외된다. 둘째, 급여액은 10 ~ 20만원 사이에서 지급하되, 소득하위 70% 전체 노인에게 10만원은 기본적으로 보장(최저보장)하고, 국민연금액(A급여)과 연계하여 최대 20만원(부부는 최대 32만원)까지 지급하도록 하였다. 국민연금 A급여에 연계하여 기초연금을 지급하도록 한 것은 국민연금 내 기초연금과 유사한 성격을 가진 소득재분배 부분(A급여)과 기초연금간의 중복성을 조정하기 위한 장치로 이해된다. 즉, 연금액은 $[(20\text{만원} - \frac{2}{3} \times A\text{급여}) + 10\text{만원}]$ 이라는 산식에 의해 결정된다. 이때 2/3는 국민연금과의 연계 정도를 나타내는 상수로 국민연금 비수급자와 국민연금 수급자간 형평성, 재정적 안정성, 미래세대의 부담 등을 종합적으로 고려하여 설정되었다. 셋째, 이외에도 정부안에서는 기초연금액을 매년 물가상승률에 연동하여 인상하도록 했다. 다만, 5년마다 연금액의 적정성을 평가하여 재조정하는 규정을 두고 있다. 넷째, 기초연금의 재원은 전액 조세로 충당하도록 하였으며, 국민연금기금은 사용하지 않는다는 점도 법에 분명하게 규정하였다(기초연금법 입법예고안, 보건복지부 홈페이지). 다섯째, 정부가 제안하고 있는 기초연금(안)이 실현될 경우 그 소요재원은 '14~'17년 4년 간 39.6조원이 소요될 전망이다. 새로운 기초연금은 현행 기초노령연금을 유지할 경우에 비해 약 13조원 더 소요될 전망이다. 지급범위는 현행 기초노령연금과 동일하지만 지급액이 두 배로 높아졌기 때문이다. 그러나 장기적으로는 특히 2028년 이후 부터는 정부안은 현행 기초노령연금보다 다소 적은 재원이 소요될 전망이다. 마지막으로, 정부의 확정안에서도 시행 시기는 2014.7월로 정해놓고 있다.

요 약

정부안이 발표되자 많은 정책적 논란이 야기되었다. 논란은 주로 공약축소, 국민연금의 가입유인 약화, 청장년 세대에게 불리한 세대 간 형평성, 관리체계의 불확실성 등이다. 이러한 점을 고려하여 이연구는 보완책을 급여체계, 관리체계, 재원조달체계의 관점에서 제시하였다.

급여체계의 차원에서 보완책은 첫째, 국민연금의 총 급여수준(2028년부터 40%)은 그대로 유지하되, 기존의 두 급여간 비중을 점진적으로 균등부분을 줄이고 비례부분의 비중이 늘어나도록 하고 최종적으로 20:20 비중을 15:25 혹은 10:30으로 조정하자는 것이다. 이러한 균등부분(A부분 급여)의 축소는 수급가능한 기초연금을 크게 하여 장기가입자 및 미래세대의 역차별 문제나 비판을 크게 완화시킬 수 있는 장점이 있다. 두 번째 보완대책으로 인수안을 수정하는 방안이다. 기존의 인수안에서 지급범위는 100%에서 일시적으로 70%로 조정하되, 단계적으로 100%까지 올리는 것을 법으로 명시하도록 한다. 그리고 기초연금액을 정부안과 달리 가입기간에 비례하여 높아지도록 하는 종전의 기제는 유지하도록 한다. 이 경우 장기가입자 및 미래세대 역차별 문제 제기에 대응할 수 있다. 세 번째 보완책은 정부안의 기초연금 산식(20만원 - $\frac{2}{3} \times A$ 연금 + 10만원)에서 계수 $\frac{2}{3}$ 를 $\frac{1}{2}$ 로 조정하자는 것이다. 이를 통해 20만원 만액을 수급하는 대상자가 기존 정부안에 비해 더욱 늘어날 수 있다. 네 번째, 서울시 입장에서 유리한 지역별 급여수준의 차등화는 기초연금의 보편성의 원칙에 어긋나고 서울시민 복지기준선의 원칙에도 맞지 않다는 측면에서 도입하지 않은 것이 바람직한 것으로 제시되었다. 이보다는 서울시민 복지기본선이 제시하는 것처럼 서울시의 최소기준과 적정기준을 설정하고 서울시 기초소득보장제도를 도입하여 기초연금을 보완하는 것이 더 바람직하다.

재정조달의 측면에서의 보완책으로 아래의 점들이 제시되었다. 첫째, 국고부담율을 점진적으로 확대하는 방안을 적극 검토해야 한다. 지방비 부담비율을 현재 약 30%에서 10%수준으로 낮추거나 전액 국고에서 조달할 때까지 국고부담율은 확대되어야 한다. 둘째, 지방비 부담비율을 현행대로 유지하되 분권교부세 등을 확대하여 지방의 재정여건을 개선하는 방안이다.

요 약

관리운영 문제는 아직 잠재되어 있을 뿐인데, 향후 기초연금의 관리주체를 두고 논란이 일어날 수밖에 없을 것으로 예상된다. 국민연금과 기초연금의 통합관리·운영 되는 것이 바람직하다. 이의 이유는 아래와 같다. 첫째, 지방정부의 사회복지전달체계의 부담을 덜어줄 수 있다. 둘째, 통합운영이 노후소득 보장을 위한 종합적인 정책 수립 및 실행력을 높일 수 있다. 셋째, 통합관리는 국민연금·기초연금 제도의 성격과 관계 등에 대한 국민의 이해가 용이하여 수용성을 높일 수 있다. 넷째, 기초연금 지급을 국민연금의 지급과 연계하는 최근 정부안은 통합관리의 필요성을 크게 높이고 있다. 다섯째, 국민연금 운영 경험이 풍부한 「국민연금공단」에서 기초연금을 포함하여 통합하여 운영하는 것이 바람직하다는 점이다.

〈 목 차 〉

I . 서 론	1
II . 한국 노인문제와 연금제도의 현황과 문제점	2
1. 노인문제: 한국과 서울	2
2. 한국 연금제도의 현황과 문제점, 기초연금의 역할	8
3. 우리나라 기초연금의 현황과 문제점	30
III . 주요 복지국가의 기초연금의 제도와 재원조달 방식에 대한 사례연구	51
1. 기초연금의 유형	51
2. 사회수당형 국가: 캐나다	54
3. 사회수당형 국가: 뉴질랜드	76
4. 사회부조형 국가: 호주	88
5. 사회보험형 국가: 일본	106
6. 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 일본의 기초연금 요약 및 비교	132

IV. 기초노령연금제도 개혁의 쟁점과 개선대안들 ...	140
1. 최근 기초노령연금 개혁논의 경과	140
2. 정부의 기초연금 도입(안)	152
3. 정부안을 둘러싼 주요쟁점	158
4. 서울시 입장에서 기초연금 개편안의 보완대책 검토	167
V. 결론	189
참고문헌	196

〈표 목 차〉

〈표 II-1〉 2006년 거주지역/규모별 노인빈곤율 추정(상대빈곤 균등화중위소득 대비 60%)	4
〈표 II-2〉 서울시 고령자 가구 빈곤율	5
〈표 II-3〉 연령대별 자살률의 추이	5
〈표 II-4〉 지역별 65세 이상 자살률 추이 (십만인 당 고의적 자해 사망자수)	6
〈표 II-5〉 국민연금의 급여수준의 변화	9
〈표 II-6〉 국민연금 보험료율의 변화	10
〈표 II-7〉 국민연금의 소득재분배 기능	11
〈표 II-8〉 소득계층별 연금저축 가입률(2011.12 기준), 이용하(2013), (단위: 천명)	14
〈표 II-9〉 우리나라 공적연금 실가입률과 사각지대	17
〈표 II-10〉 서울시의 가입사각지대 (단위: 명, %)	17
〈표 II-11〉 65세 이상 노인의 공적연금 수급자 규모 (2012년 말 기준) (단위: 명, %)	18
〈표 II-12〉 서울시 65세 이상 노인의 공적연금 수급자 규모 (2012년 말 기준, 단위: 명, %)	19
〈표 II-13〉 주요 국가의 공적연금(노령연금)의 수급률* 추이	19
〈표 II-14〉 국민연금 수급자 및 수급율 전망 (단위 : 천명, %)	20
〈표 II-15〉 국민연금의 월평균 노령연금액과 급여수준 추이 (해당년도 12월 말 기준, 단위 : 원, %)	21
〈표 II-16〉 서울시 노령연금 급여 추이 (단위: 명, 천원)	21
〈표 II-17〉 국민연금 평균급여수준	23
〈표 II-18〉 주요국 노령연금의 표준소득대체율과 실제수급 평균연금액의 소득대체율 비교(단 위: %)	23
〈표 II-19〉 OECD 국가들의 공식은퇴연령(공적연금지급개시연령)과 실제 은퇴연령과 차이 (1997~2002)	25
〈표 II-20〉 개인연금의 소득공제액의 추이 (천명, 억원)	26
〈표 II-21〉 소득구간별 전연금 (국민+퇴직+개인) 미가입율	27
〈표 II-22〉 권역별 기초노령연금 수급자 수 및 지급실적 (2012. 12월 기준, 단위: 명, %)	30
〈표 II-23〉 연금액별 수급자 현황 (2012. 12)(단위: 명)	31

〈표 II-24〉 연금액별 급여수급자 현황 (2012. 12월 기준, 단위 : 명, 원)	32
〈표 II-25〉 노인인구의 소득구간별 분포(2060년)	33
〈표 II-26〉 기초노령연금 평균급여액과 개인소득 대비 소득대체율(단위: 천원, %)	34
〈표 II-27〉 서울특별시 자치구 당 공무원 1인당 사회복지서비스 대상수(단위: 명)	37
〈표 II-28〉 사회복지공무원의 우월수준	37
〈표 II-29〉 시군구 사회복지관련 업무량 분석결과 (단위: 명, 일, 시간)	39
〈표 II-30〉 서울특별시 사회복지수요 및 비중 (중복포함, 단위: 명, %)	41
〈표 II-31〉 기초노령연금 차등보조 기준	42
〈표 II-32〉 서울 기초노령연금 수급 및 지급실적 추이	43
〈표 II-33〉 2012년 시구비 보조금 비율	45
〈표 II-34〉 서울시 결산상 기초노령연금지출/비중 및 일반 회계 재정수지 추이 (단위: 백만 원, %)	46
〈표 II-35〉 서울시 중기지방재정 운영계획 상 기초노령연금 지출 및 비중 추이(단위: 억원)	47
〈표 II-36〉 서울시 구별 기초노령연금지출	49
〈표 III-1〉 기초연금의 유형	51
〈표 III-2〉 기초연금의 기본유형과 사례	52
〈표 III-3〉 캐나다 공적연금제도 관련 법 개정 과정	59
〈표 III-4〉 OAS와 GIS 최대지급액 및 소득상하액: 2013. 10-12월	61
〈표 III-5〉 수급자 규모: OAS, GIS, Allowance(2007-2011)(단위:명, %)	65
〈표 III-6〉 OAS 및 GIS의 재정지출 규모와 추이(단위:백만 달러.%)	66
〈표 III-7〉 GDP 대비 OAS 및 GIS 지출 전망: 2013-2050(2012년 수급연령 조정 전)	67
〈표 III-8〉 2012년 수급 연령 조정 결정 이후 GDP 대비 OAS 및 GIS 지출 전망: 2013-2050	69
〈표 III-9〉 GDP 대비 OAS/GIS 지출비중 및 수령자 비율 전망	70
〈표 III-10〉 캐나다 고령화율, 경제성장률, 기초연금 비율	71
〈표 III-11〉 65세 이상 인구의 소득원 구상(2010년 2/4분기, 단위:천명, %, NZ\$)	74
〈표 III-12〉 NZ Superannuation 연금액(세후, 과세등급 M) (단위:NZ\$)	79
〈표 III-13〉 OECD 국가들의 GDP 대비 공적 연금지출 전망: 2010-2060	81
〈표 III-14〉 New Zealand Superannuation Fund 투자 원칙	82
〈표 III-15〉 뉴질랜드의 고령화율, 경제성장률, 기초연금비중 (단위:%)	82
〈표 III-16〉 호주의 노후소득보장체계 개요	84
〈표 III-17〉 호주 기초노령연금(Age Pension) 수급자 규모 변화 추이 (단위:천명, %)	89
〈표 III-18〉 호주 노령연금 소득조사 기준(2012년 11월 현재)	91
〈표 III-19〉 호주 노령연금 재산조사 기준(2012년 11월 현재, 단위:AU\$)	92

〈표 Ⅲ-20〉 호주 노령연금의 완전연금액(maximum payment rates)(2012년 11월 현재, 단위:AU\$)	93
〈표 Ⅲ-21〉 OECD 국가의 공적연금과 사적연금의 급여수준 비교 (단위:%)	94
〈표 Ⅲ-22〉 OECD 국가의 1층 공적연금지출 비교(단위:%)	96
〈표 Ⅲ-23〉 OECD 국가의 GDP 대비 1층 공적연금지출 전망 (단위:%)	98
〈표 Ⅲ-24〉 호주 노령연금(Age Pension) 수급자와 노령연금액 (단위: 명, 천AU\$, %)	99
〈표 Ⅲ-25〉 호주의 GDP 대비 고령화율, 경제성장률, 기초연금 비율 (단위: %)	100
〈표 Ⅲ-26〉 연금개혁의 주요 내용(1973년 이후)	111
〈표 Ⅲ-27〉 일본 공적연금제도 현황(2011년 3월 말 기준)	115
〈표 Ⅲ-28〉 연금 종류별 수급자 현황(2012년 7월말 현재)	115
〈표 Ⅲ-29〉 공적연금 수혜자 수 (단위: 천 명)	117
〈표 Ⅲ-30〉 기초연금 급여 종류의 지급요건,연금액 산정	118
〈표 Ⅲ-31〉 기초연금액(연간)이 50만엔을 밑도는 고령자 추이 (단위:%)	119
〈표 Ⅲ-32〉 일본 공적연금 지급액 (단위: 억 엔)	120
〈표 Ⅲ-33〉 일본의 GDP 대비 고령화율, 경제성장률, 기초연금 비율 (단위: %)	122
〈표 Ⅳ-1〉 인수위 ‘국민행복연금’ 구상의 주요골자	135
〈표 Ⅳ-2〉 인수위 기초연금(안)에 따른 기초연금 급여액	136
〈표 Ⅳ-3〉 기초노령연금과 인수위 기초연금(안)의 주요 차이점	146
〈표 Ⅳ-4〉 인수위안 적용 시 기초연금의 수령액 분포(2012말 기준)	137
〈표 Ⅳ-5〉 기초연금 vs 기초노령연금의 구조적 차이점	138
〈표 Ⅳ-6〉 행복위가 검토한 기초연금 도입안	139
〈표 Ⅳ-7〉 행복위의 주요 권고안	141
〈표 Ⅳ-8〉 인수위안과 최종정부안 주요 차이점 비교	144
〈표 Ⅳ-9〉 정부안에 따른 기초연금 수급액 분포 (12.12월말 수급자 기준)	145
〈표 Ⅳ-10〉 정부안의 소요재원 전망 (단위: 조원)	146
〈표 Ⅳ-11〉 기초노령연금과 기초연금 정부안의 재정소요 비교 (단위: 조원)	147
〈표 Ⅳ-12〉 A값 연계방식(정부안) vs. 소득연계방식(행복위 2안) 비교	147
〈표 Ⅳ-13〉 국민연금 가입기간별 총연금액 (20년 수급 가정)	151
〈표 Ⅳ-14〉 가입기간에 따른 수익비의 변화 (단위: 천원, 배)	152
〈표 Ⅳ-15〉 세대별, 가입기간별 기초연금액(월)	153
〈표 Ⅳ-16〉 청·장년층 기초연금 수급액 비교	154
〈표 Ⅳ-17〉 수급자집단과 비수급자 집단간 경제상황 비교 (단위: 천원)	161
〈표 Ⅳ-18〉 국민연금 신고소득구간별 수급자의 평균가입기간 (단위: 년)	163
〈표 Ⅳ-19〉 인수위안 적용 시 가입유인 제고효과 : 국민연금 가입기간별 총연금액 (20년 수급 가정)	163
〈표 Ⅳ-20〉 보완대책의 장단점 비교	168
〈표 Ⅳ-21〉 기초노령연금에 대한 국가부담비율	169

〈표 IV-22〉 국고보조율 수준별 지자체 분포 현황 (단위 : 개소) ...	169
〈표 IV-23〉 시도별 국고보조율 상세 현황 (단위 : 백만원)	170
〈표 IV-24〉 정부 기초연금 도입안에 따른 연도별 재정소요액 (단위: 조원)	171
〈표 IV-25〉 재정자립도 분포 현황 (단위 : 단체수, %)	172

〈그림 목 차〉

〈그림 Ⅱ-1〉 노인빈곤율의 국제비교: 상대적 빈곤(중위소득 50% 미만)	2
〈그림 Ⅱ-2〉 OECD국가 노인계층의 상대적 빈곤수준	3
〈그림 Ⅱ-3〉 우리나라의 현행 노후보장체계(2012년 12월)	8
〈그림 Ⅱ-4〉 국민연금가입사각지대	15
〈그림 Ⅱ-5〉 국민연금 수급자 급여수준 분포	22
〈그림 Ⅱ-7〉 기초노령연금의 업무 프로세스	36
〈그림 Ⅱ-8〉 복지수요 및 복지공무원 증가 추이('06~'10)	40
〈그림 Ⅱ-9〉 복지수요 및 복지공무원 증가 추이('10~'13)	40
〈그림 Ⅲ-1〉 캐나다 다층 연금체계	53
〈그림 Ⅲ-2〉 캐나다 고령화율, 경제성장률, 기초연금 비율	71
〈그림 Ⅲ-3〉 뉴질랜드 노후보장체계	72
〈그림 Ⅲ-4〉 뉴질랜드의 고령화율, 경제성장률, 기초연금비중 (단위:%)	82
〈그림 Ⅲ-5〉 인적 서비스부의 조직구조	95
〈그림 Ⅲ-6〉 호주의 GDP 대비 고령화율, 경제성장률, 기초연금 비율)	100
〈그림 Ⅲ-7〉 기초연금제도의 구조	106
〈그림 Ⅲ-8〉 일본의 GDP 대비 고령화율, 경제성장률, 기초연금 비율 (단위: %)	122
〈그림 Ⅳ-1〉 인수위안의 개념도	135
〈그림 Ⅳ-2〉 인수위(안) vs. 현행 기초노령연금의 장기지속성 비교	137
〈그림 Ⅳ-3〉 선별적 부조안	139
〈그림 Ⅳ-4〉 기초연금안	139
〈그림 Ⅳ-5〉 절충안	140
〈그림 Ⅳ-6〉 국민연금 가입에 따른 총연금액/순이득	151
〈그림 Ⅳ-7〉 세대별, 가입기간별 기초연금액	153
〈그림 Ⅳ-8〉 청·장년층 기초연금 수급액 비교	154
〈그림 Ⅳ-9〉 연금공단의 단계적 기초연금 업무확대방안	179

I. 서론

우리나라는 급속한 고령화를 겪고 있다. 통계청(2010)에 따르면, 우리나라의 고령화율(전체인구대비 65세 이상 노인인구의 비중)은 2010년 11%로 낮은 수준이지만 향후 2050년에는 37.5%로 증가할 전망이다. 이에 따라 생산인구(15~65세) 대비 노인인구를 나타내는 노인부양비는 2010년 15.2% 에서 2050년에는 71%로 급속도로 증가할 전망이다. 또한 글로벌 금융위기로 세계경제는 불안정한 국면으로 진입하였고 이는 우리나라 경제의 불안정성을 증가시키고 있다. 변화된 인구와 경제상황에 따라 향후 우리나라 노인빈곤의 문제도 점점 심각해질 것으로 예상되고 있다.

하지만 우리나라의 연금제도는 충분히 성숙하지 못하여 많은 문제를 가지고 있다. 국민연금과 퇴직연금 제도가 구조적인 문제를 가지고 있어서 노인빈곤 문제해결을 충분히 할 수 없다. 따라서 2007년 새롭게 도입된 기초노령 연금의 역할이 중요하다.

이러한 상황에서 지난 대통령선거를 계기로 공적 연금제도의 개편 논의가 본격적으로 시작되었다. 심각한 노인문제에 대한 대응으로 대통령선거 당시 여당과 야당 양 후보가 기초노령연금의 기초연금으로의 전환을 약속하였다. 새정부 출범 후 기초노령연금개편의 논의는 정책대안으로 구체화되고 있다.

기초노령연금의 개편방안에서 쟁점은 연금의 급여제도, 관리운영, 재원조달을 중심으로 벌어지고 있다. 이에 따라 기초노령연금의 재원의 일부를 담당하고 있는 서울시도 기초노령연금과 관련된 쟁점을 검토하고 정책방향을 마련할 필요가 있다.

서울시는 최근 서울시 복지기본선을 설정하였다. 이 기준을 충족시키기 위해 적합한 소득보장체계를 서울시가 제시할 필요가 있다.

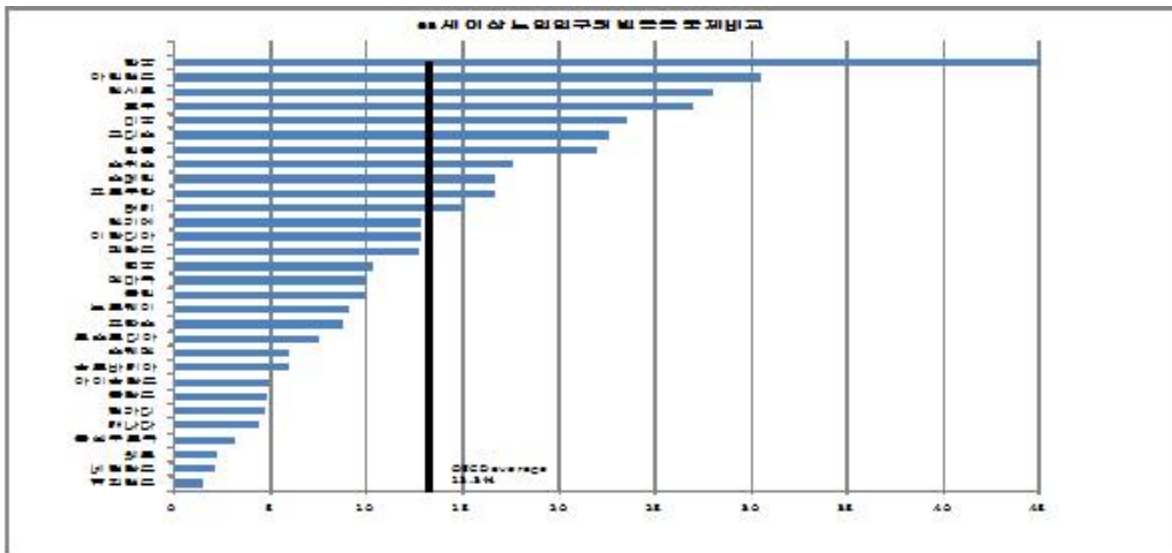
이를 위해 이 연구는 주로 주요 선진국의 기초연금의 사례를 검토하는 것을 연구의 주요 목표로 삼음. 이는 기초연금의 경험을 가진 선진국이 이를 어떤 방식으로 운영하고 있는지 주요 쟁점별로 살펴보는 것이다. 이러한 선진국의 경험에 대한 분석을 바탕으로 이 연구는 기초노령연금의 개편방향과 서울시 기초노령연금의 정책방향을 제시하고자 한다.

II. 한국 노인문제와 연금제도의 현황과 문제점

1. 노인문제: 한국과 서울

가. 심각한 노인빈곤률

현재의 부실한 노후소득보장제도가 야기하는 가장 심각한 부작용은 OECD 국가 중 최고수준의 노인빈곤률에 직면해 있다는 점이다. OECD에 따르면, 우리나라의 노인빈곤율(중위소득 50% 이하 소득기준)은 45%로 OECD 평균인 13.3%의 3배 수준에 달하고 있다. 선진국의 경우 노인의 100명 중 13명이 빈곤상태에 처해 있다면, 우리나라는 노인 100명 중에서 약 절반이 빈곤상태에 놓여 있다는 것을 의미한다. 이처럼 높은 노인빈곤율은 사회통합과 세대 간 통합의 걸림돌로 작용하고 있다

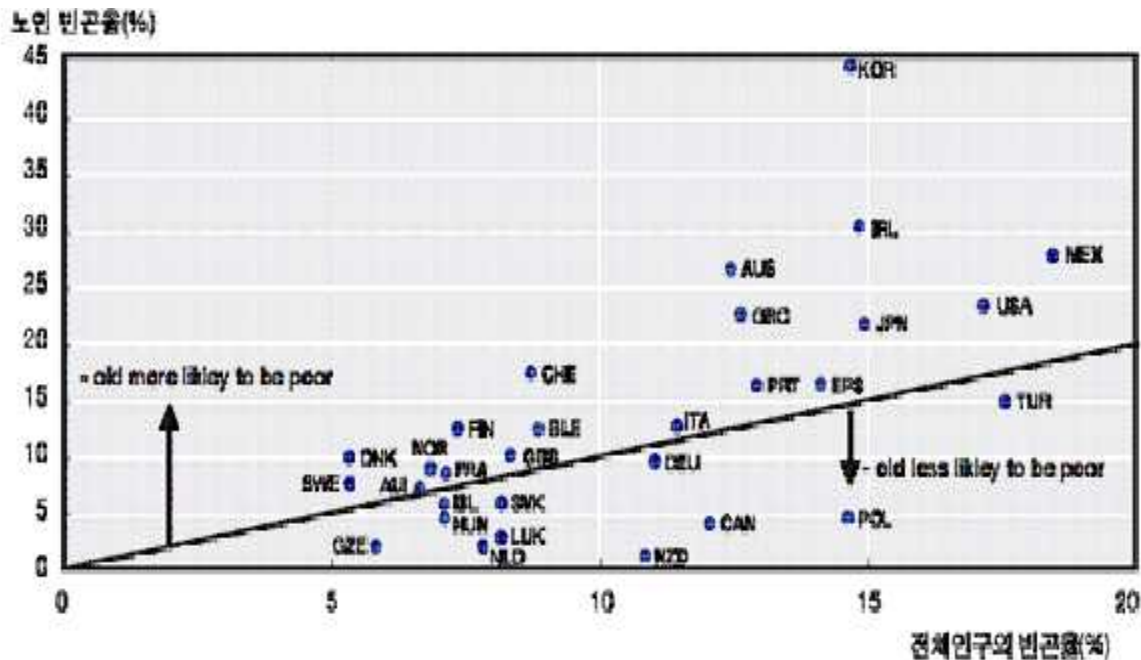


자료: OECD, 2009, Pension at a Glance

〈그림 II-1〉 노인빈곤율의 국제비교: 상대적 빈곤(중위소득 50% 미만)

나. 세대 간 불평등 심화

또한 세대 간 불평등의 관점에서 노년세대의 삶의 질은 다른 세대에 비해 열악한 것으로 나타난다. OECD 국가의 경우 전체인구의 빈곤율(10.6%)과 노인층의 빈곤율(13.3%)은 거의 유사한 반면, 한국은 분석대상 국가중 전체인구의 빈곤율과 노인 빈곤율의 괴리가 가장 큰 국가의 하나로 나타났다. 전체 빈곤율은 약 14%~15% 사이에 있지만 노인빈곤율은 45%에 근접해 있다(〔그림 3〕). 이는 한국사회에서 세대 간 불평등이 심화되어 있다는 것을 의미한다.



자료: 정경희(2009: 8)

〈그림 II-2〉 OECD국가 노인계층의 상대적 빈곤수준

노인빈곤의 도시와 농촌, 지역 간의 차이를 보면, 우선 노인빈곤은 지역별로 큰 차이가 있는 것으로 나타난다. 중위소득 60% 기준으로 상대적 빈곤율을 지역별로 분석한 연구(모지환, 함철호, 2009)에 따르면 차이는 가장 낮은 서울이 56.4%, 가장 높은 광주와 전남이 81%로 나타날 정도로 크다. 특히 전지역을 살펴볼 경우 노인빈곤이 농촌으로 가면 갈수록 심각한 것으로 나타난다.

또한 연령별 빈곤율을 보여주는 〈표 II-〉에 따르면 노인빈곤은 연령이 높아질수록 심해지는 것으로 나타난다. 서울시 노인 중에서 중위 소득 50% 이하인 사람의 비율을 나타내는 상대적 빈곤율에서 연령이 55세부터 64세까지인 그룹의 상대 빈곤율이 23.5%인데 반해, 75세 이상은 75%에 이르고 있다. 이는 고령자가 거의 3배 이상

으로 빈곤위험에 노출되어 있다는 것을 보여주는 것이다.

최저 생계비 이하의 노인의 비율을 보여주는 절대빈곤율에서 이러한 연령간 차이는 더 크게 나타난다. 55세부터 64세까지 중고령자들의 절대빈곤율은 8%로 전체 인구의 빈곤율과 크게 차이가 나지 않고 있다. 이에 비해서 75세 이상 노인의 절대빈곤율은 50%로 전체인구 빈곤율은 물론 중고령자들에 비해서도 큰 차이를 보인다.

구분		전체		비빈곤		빈곤	
		빈도	%	빈도	%	빈도	%
서울	대도시	553	100	241	43.6	312	56.4
	전체	553	100	241	43.6	312	56.4
수도권	대도시	150	100	48	32	102	68
	중소도시	451	100	157	34.8	294	65.2
	농촌	105	100	20	19	85	81
	전체	706	100	225	31.9	481	68.1
부산/경남/울산	대도시	264	100	81	30.7	183	69.3
	중소도시	41	100	27	65.9	14	34.1
	농촌	340	100	48	14.1	292	85.9
	전체	645	100	156	24.2	489	75.8
대구/경북	대도시	193	100	58	30.1	135	69.9
	중소도시	80	100	13	16.3	67	83.8
	농촌	360	100	49	13.6	311	86.4
	전체	633	100	120	19	513	81
대전/충남	대도시	85	100	41	48.2	44	51.8
	중소도시	60	100	21	35	39	65
	농촌	160	100	36	22.5	124	77.5
	전체	305	100	98	32.1	207	67.9
강원/충북	중소도시	123	100	34	27.6	89	72.4
	농촌	160	100	40	25	120	75
	전체	283	100	74	26.1	209	73.9
광주/전남/전북/제주도	대도시	82	100	14	17.1	68	82.9
	중소도시	279	100	58	20.8	221	79.2
	농촌	293	100	50	17.1	243	82.9
	전체	654	100	122	18.7	532	81.3

자료: 모지환·함철호, 2009. “노인빈곤 영향요인에 관한 다층분석”, 사회연구 통권18호(2009년 2호), pp. 175~194. 중 p. 186.

〈표 II-1〉 2006년 거주지역/규모별 노인빈곤율 추정(상대빈곤 균등화중위소득 대비 60%)

구분		전체가구수	빈곤가구수	빈곤율	월평균소득 (빈곤가구)
상대빈곤율	55~64	162	38	23.5	802.2
	65~74	163	101	62	549.1
	75~	76	58	76.3	483.3
절대빈곤율	55~64	162	13	8	448
	65~74	163	64	39.3	395.2
	75~	76	38	50	348.4

주: 1) 중위소득 50% 기준

2) 2006년 최저생계비 기준

자료: 국민연금 패널 원자료; 윤영호, 2009. 『서울시 고령자 가계재정 분석과 지원정책』, p. 132, 135.

〈표 II-2〉 서울시 고령자 가구 빈곤율

서울은 다른 지역에 비해서 노인빈곤이 심각하지 않은 상황이다. 서울의 노인빈곤율은 56.4%로, 수도권 68%, 부산·경남 75.8%, 대구·경북 81%, 대전 충남 67%, 광주 전남 81%에 비해 상대적으로 낮은 수치이다.

이러한 연령별 지역별 노인빈곤의 차이는 노인빈곤문제가 지역에 맡겨두어서는 해결할 수 없고, 중앙정부에 의해 통일적인 기준과 정책으로 다루어져야 할 문제임을 보여준다. 그렇지 않은 경우에 지역 간 불균형 시정이 어려울 것으로 예상할 수 있다.

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
연령별	자살률	자살률	자살률	자살률	자살률	자살률	자살률	자살률
계	23.9	25.0	22.1	25.1	26.5	31.6	31.5	32.0
19세 이하	2.0	2.3	1.9	2.6	2.7	3.9	3.1	3.3
20~39세	17.8	20.4	15.8	22.3	24.3	29.3	27.4	27.7
40~64세	34.6	33.1	30.1	30.1	31.8	38.2	38.4	39.0
65세 이상	76.1	77.7	69.7	73.6	71.0	78.4	80.3	77.9

주: 자살률은 해당 년도 해당 연령대의 연앙추계인구 10만인 당 자살로 사망한 숫자이다

자료 : 통계청 연앙추계인구, 사망원인(103항목)/성/연령(5세)별 사망자수, 사망률 각년도

〈표 II-3〉 연령대별 자살률의 추이

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
서울특별시	25.4	29.0	48.1	60.6	68.8	64.2	54.4	58.4	57.5	63.3	65.1	64.4
부산광역시	40.0	50.5	49.1	64.6	88.1	83.2	67.9	65.6	64.9	66.3	74.5	67.1
대구광역시	30.4	32.0	42.7	61.0	62.0	65.5	61.8	52.0	60.9	67.8	69.2	67.9
인천광역시	59.6	62.0	79.7	103.4	83.6	107.4	78.1	76.0	82.2	90.1	86.9	82.1
광주광역시	22.5	11.4	27.7	41.3	57.6	53.6	38.0	62.8	56.0	57.7	71.9	65.1
대전광역시	50.2	51.3	66.6	84.9	72.6	97.5	81.7	94.7	64.3	78.8	90.7	75.9
울산광역시	36.7	48.4	47.8	110.3	99.1	92.7	62.1	84.6	76.4	67.0	64.3	61.6
경기도	44.5	63.2	77.2	96.1	92.8	96.9	84.8	83.0	78.8	85.7	91.1	90.5
강원도	50.4	56.2	62.5	111.8	111.7	107.1	102.3	100.5	107.7	101.6	117.9	106.5
충청북도	34.7	50.2	53.5	74.4	91.3	85.1	94.0	90.6	87.7	117.2	91.8	99.8
충청남도	39.1	43.1	45.2	65.3	85.8	103.7	88.9	109.5	97.0	124.4	123.2	127.1
전라북도	27.8	34.2	59.6	66.5	69.3	72.3	66.6	82.5	78.7	91.3	82.9	83.9
전라남도	16.5	13.5	32.0	40.8	48.9	46.5	42.7	50.5	48.3	53.1	60.9	69.4
경상북도	38.7	33.9	52.5	63.2	76.7	73.4	74.0	70.0	62.5	73.9	81.4	71.6
경상남도	38.3	50.1	68.7	73.3	87.1	83.5	90.1	91.8	82.9	75.8	81.4	71.1
제주도	18.9	40.5	29.9	46.7	52.0	58.7	43.7	53.1	52.4	50.4	53.1	76.7
전국	35.5	42	55.8	72.3	79	80.3	72	75.2	71.7	78.8	81.9	79.7

자료 : 통계청 연앙추계인구, 시도 사망원인(103항목)/성/연령(5세)별 사망자수, 사망률 각년도
 <표 II-4> 지역별 65세 이상 자살율 추이 (십만인 당 고의적 자해 사망자수)

우리나라 고령자들의 열악한 삶을 보여주는 또 다른 지표는 자살률이다. 최근 우리나라에서 높은 자살률은 심각한 사회적 문제로 제기되고 있다. 그중에서도 60세 이상 노인들의 자살률은 다른 연령에 비해 극단적으로 높게 나타나고 있다. 2011년의 경우 전체연령의 자살률은 32이지만 노인들의 자살률은 77.9에 이른다. 그리고 이러한 심각한 상황은 2000년 이후 큰 변동없이 유지되고 있다(<표 II-3>). 서울시의 경우도 이러한 전체적인 경향에서 예외일 수 없다. 비록 서울시의 경우 65세 이상 노인의 자살율은 64.4로 울산에 이어 두 번째로 낮은 편이긴 하지만, 전체 인구의 평균 자살율인 32의 두 배에 이르고 있다.

다. 소결

이와 같은 노인계층의 빈약한 삶의 지표는 우리나라에서 세대 간 정의가 다른 선진

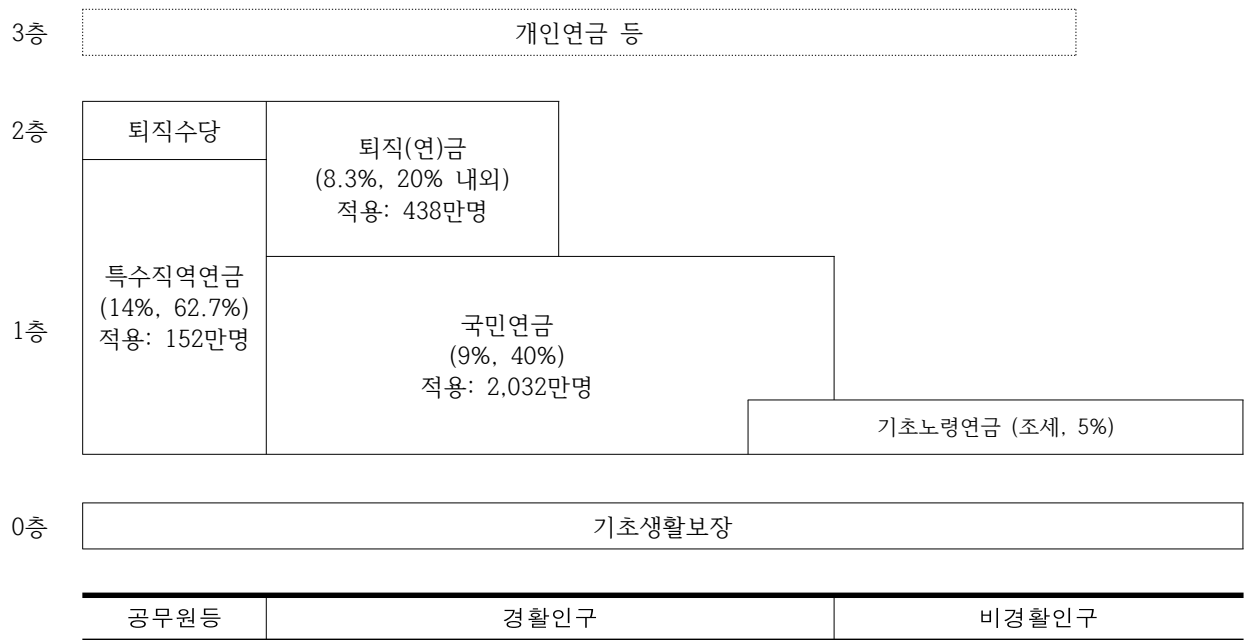
국과 완전히 다른 상황임을 보여주고 있다. 다른 OECD 국가들에서는 노인세대가 연금제도를 통해 안정적 노후소득을 확보한 반면, 젊은 세대는 고용과 소득의 불안정에 상대적으로 심각하게 노출되어 있는 상황이다. 따라서 국가는 한편으로 연금급여를 삭감하고, 다른 한편으로 육아예산의 증액하여 세대 간 정의를 재정립하려 하고 있다.

하지만 우리나라에서는 경제적 분배에서 노인들이 오히려 다른 세대에 비해 상대적으로 불공정한 대우를 받고 있다. 따라서 노후소득보장제도의 확대가 세대 간 정의에 부합하는 조치라 할 수 있다. 서울의 경우, 노인 빈곤율과 자살율이 다른 도시에 비해 다소 낮은 편이다. 하지만 여전히 인구 평균 빈곤율과 자살율보다는 매우 높아서 서울시도 노인문제의 심각성에서 예외라 할 수 없다.

2. 한국 연금제도의 현황과 문제점, 기초연금의 역할

가. 우리나라 연금제도의 현황

[그림 II-3]은 우리나라 노후소득보장의 다층구조를 보여주고 있다. 우리나라의 노후 소득보장제도는 형식적으로는 3층구조의 기본적인 틀을 다 갖추고 있다.



* ()의 전자는 보험료 또는 부담률, 후자는 급여수준

* 특수직역연금은 최대가입가능기간인 33년 기준 기준소득월액 대비 급여수준, 국민연금의 경우는 40년 가입기준 급여수준이다.

자료: 각 연금공단 가입자 통계자료

(그림 II-3) 우리나라의 현행 노후보장체계(2012년 12월)

0층의 일반 사회부조 방식의 국민기초생활보장 제도는 최후의 안전망으로 조세에 의해 재정 지원이 이루어지고 있다. 노인을 위한 특별한 사회부조제도는 존재하지 않는다. 국민기초생활보장제도는 2000년에 도입되었고 소득과 자산조사에 통해 국민기초생활보장 수급자의 상당부분을 노인들이 차지하고 있다. 2013년 통계청의 발표에 따르면 국민기초생활보장 수급자 중 고령자의 비율은 약 28%에 이른다.

다음으로 다층연금제도의 1층에는 국민연금과 기초노령연금이 있다. 국민연금은 공

적 사회보험이다. 공적 사회보험으로써 국민연금은 아래의 특징을 가진다.

첫째, 국민연금은 강제보험이다. 국민연금의 당연 가입자에 해당하는 국민들은 의무적으로 가입을 해야 한다. 1988년 국민연금이 도입되었을 때 당연가입자의 범위는 근로자 10인 이상 사업장의 근로자들이었다. 이후 당연가입자의 범위는 점차적을 확대되었다. 1992년 당연가입자의 범위는 근로자 5인 이상 사업장을 확대되었고, 1995년에는 농어민에게로 확대되었다. 최종적으로 국민연금의 당연가입자의 범위는 1999년 도시지역자영업자에게로 확대되었다. 이후 국민연금은 18세와 59세 사이의 모든 국민을 포괄하는 제도가 되었다. 단지 국민연금의 적용에 제외되는 국민은 따로 규정되어 있다. 타공적연금 수급자, 국민연금 가입자와 수급자의 배우자, 27세 이하의 군인과 학생, 사회부조 급여의 수급자들은 국민연금 적용에서 제외된다.

둘째, 공적 연금으로써 국민연금은 국민연금 공단에 의해 관리된다. 국민연금공단은 준공공기관으로 보건복지부의 감독을 받는다.

셋째, 국민연금의 재정방식은 부분적립식이다. 급여의 지출은 기금과 기금수익금 그리고 보험료로 충당된다. 도입 시 강제보험에 대한 국민의 저항을 완화하기 위해 국민연금의 급여는 매우 관대하게 설계되었다. 국민연금 가입자의 평균소득을 가진 가입자는 40년 동안 가입을 하면 70%의 소득대체율의 급여수준을 보장받았다. 이에 반해 보험료의 수준은 매우 낮았다. 국민연금제도 도입 초기인 1988과 1992년 사이에 보험료율은 3%에 불과했다. 이후 보험료율은 1993년에 6%로 인상되었고 1998년까지 유지되었다. 이렇게 관대한 급여구조는 국민연금제도 도입을 원활히 하는 데 기여하였다. 하지만 동시에 지나치게 높은 급여수준은 장기적인 재정문제를 유발하는 것이었다. 당시 연금기금은 2031년에는 소진될 것으로 예상되었고 이후 재정방식은 부분적립식에서 부과방식으로 전환될 것으로 계획되었다.

국민연금 제도의 도입이후 의미있는 첫 번째 개혁은 1998년에 실시되었다. 1998년의 국민연금 개혁에서는 가입자 평균소득을 가진 가입자가 40년 보험료를 납입했을 때, 소득대체율이 70%에서 60%로 인하되었다.

'88년~'98년	'99년~'07년	'08년	'09년	...	'28년 이후
70%	60%	50%	49.5%		40%

자료: 고득영, 2008,

〈표 II-5〉 국민연금의 급여수준의 변화

또한 국민연금의 보험료는 6%에서 9%로 인상되었다. 1998년의 급여인하는 연금

기금의 안정화에도 일정부분 기여하였는데, 연금기금의 소진연도가 예상되었던 1931년에서 1947년으로 연기되었다.

국민연금제도의 두 번째 큰 개혁은 2007년에 실시되었다. 2007년의 개혁에 국민연금의 급여수준은 2008년 이전의 60%에서 50%로 인하되고 이후 2028년까지 점차적으로 40%로 인하되었다. 과감한 급여의 삭감으로 연금기금의 소진연도는 다시 1947년에서 1960년으로 연기되었다.

구분	보험료율	부담방법	보험료율 조정
사업장가입자	9%	○ 사용자, 가입자 : 4.5%씩 부담 · 사업장 임의계속가입자는 본인이 전액부담	'88~'92 : 3% '93~'97 : 6% '98~ : 9%
지역가입자 (임의계속)	9%	○ 도시지역 : 전액 ○ 농어민: 국고지원 제외 부담 · 기준소득금액(620천원)이하 ⇒ 보험료의 1/2 국고지원 · 기준소득금액 초과 ⇒ 기준소득금액 보험료의 1/2에 해당하는 27,900원 국고지원	'95.7~'00.6 : 3% '00.7~05.6 매년 1%pt 상향조정 '05.7 ~ : 9%적용

자료: 고득영, 2008

〈표 II-6〉 국민연금 보험료율의 변화

넷째, 공적연금으로써 국민연금제도의 중요한 특징 중의 하나는 소득재분배 기능이다. 국민연금제도에서는 낮은 소득의 가입자는 높은 소득의 가입자보다 훨씬 많은 소득대체율을 누릴 수 있다.

이러한 소득대체율은 국민연금 급여산식의 특성에 기인한다. 국민연금의 급여산식은 연금개혁의 결과로 계속 변화해 왔지만 2028년 이후의 급여산식은 아래와 같다

$$1.2(A+B) \cdot (1 + 0.05n/12)$$

- A = 전체 가입자의 월 평균 소득
- B = 개별 가입자의 생애평균소득
- n = 20년을 초과하는 가입년도

이 산식에 따르면 급여수준은 두 가지 요소에 의해 결정된다: 소득(전체 가입자의

평균소득과 개별 가입자의 생애소득)과 가입기간. 따라서 가입기간이 길면 길수록 연금급여액은 높아진다.

여기서 흥미로운 것은 소득요소이다. 국민연금 급여의 결정에는 개별 가입자의 소득 뿐 아니라 전체 가입자의 소득이 고려된다. 소득요소는 균등부분과 비례 부분으로 구성된다. 균등부분은 주로 전체 가입자의 평균소득에 의해 결정된다. 즉 이에 따르면 모든 가입자가 똑같은 액수의 균등부분 값을 가지게 되는 것이다.

이에 반해, 비례부분은 개별 가입자 근로기간 전체의 월 평균소득에 의해 결정된다. 그래서 가입자들은 근로기간의 소득에 따라 각자 다른 비례부분의 값을 가지게 된다. 이러한 점에서 국민연금은 비스마르크 연금방식의 소득비례부분과 베버리지 연금방식의 균등부분을 동시에 포함하고 있는 제도라고 할 수 있는 것이다.

구분	평균소득 50%	평균소득 75%	평균소득	평균소득 150%	평균소득 200%
UK	67.4	46.4	37.1	29.3	22.5
Germany	47.3	45.8	45.8	45.8	37.6
Norway	65.3	56.1	52.6	46.5	38.4
Korea (before 2007 reform)	87.8	68.3	58.5	48.8	42.2
Korea (after 2007 reform)	60	47	40	33	30

자료: OECD, 2012, Pension at Glance

〈표 II-7〉 국민연금의 소득재분배 기능

국민연금의 소득재분배기능을 국제비교의 관점에서 보여주고 있다. 〈표 II-7〉에 따르면 소득재분배 기능이 큰 연금의 유형은 영국과 노르웨이가 보여주고 있다.

영국의 경우 평균소득자인 경우 소득대체율이 37%이지만 평균소득의 50% 소득을 가진 가입자는 67%으로 평균소득자 소득대체율 보다 높다. 이에 반해 평균소득의 200%인 고소득자는 소득대체율이 22.5%로 평균소득자의 소득대체율보다 훨씬 낮은 급여를 수급할 수 있다.

2010년 개혁이전 노르웨이의 연금제도는 이와 비슷하지만 다른 양상을 보여주고 있다. 노르웨이의 연금제도도 소득재분배 기능이 큰 것으로 나타난다. 평균소득자의 소득대체율은 52.6%이지만 평균소득의 50% 소득의 가입자는 이보다 높은 65.3%

를 수급할 수 있다. 반면 평균소득의 200%인 고소득 가입자의 경우는 38.4%의 소득대체율을 목표할 수 있어서 평균소득자보다 낮은 급여를 받을 수 있다. 하지만 영국의 경우와 구분되는 노르웨이 연금제도의 특징은 영국의 제도가 모든 소득자에게서 소득대체율이 40%이하로 낮은 것에 반해, 노르웨이의 연금은 평균소득자와 평균이하의 소득자에게 50%이상의 높은 소득대체율을 보장해 주는 점이라고 할 수 있다.

이에 반해 독일의 연금제도는 소득재분배 기능에서 위의 두 형태와 다른 형태를 보여준다고 할 수 있다. 독일의 경우 영국과 노르웨이와 달리 전 소득계층의 소득대체율은 크게 차이나지 않는다. 이는 독일의 연금제도가 소득재분배 보다는 소득지위보장이 라는 목표를 지향하는 데 기인한다고 할 수 있다.

다른 나라에 비해 한국의 국민연금제도는 2007년 개혁이전에는 두 가지 특징을 가지고 있었다. 우선 급여수준이 60%가 넘어서 매우 높았다. 또한 다른 나라의 연금제도와 비교해서 월등히 높은 소득재분배 기능을 가지고 있었다. 평균소득 가입자가 40년 가입한 후 소득대체율은 약 58%인 것에 반해, 평균소득의 50% 소득을 가진 가입자는 87.8%, 평균소득의 75%의 소득을 가진 가입자가 같은 기간동안 연금에 가입했을 때, 68.3%의 소득대체율을 얻을 수 있었다.

반면 평균소득의 150%의 소득을 가진 가입자는 48.8%, 평균소득의 200%의 소득을 가진 가입자는 42.2%의 소득대체율을 얻을 수 있었다. 이런 점에서 2007년까지 국민연금제도는 소득재분배 기능과 급여수준의 측면에서 구 노르웨이 형의 관대하고 평등지향적 연금제도라고 할 수 있다.

2007년 연금개혁이 실시됨으로 한국의 국민연금제도의 유형은 변화하였다. 가장 중요한 변화는 급여수준의 급격한 하락이다. 이에 따라 한국의 국민연금제도의 급여수준은 더 이상 다른 나라에 비해 높다고 할 수 없게 되었다. 비록 국민연금의 급여수준은 하향되었지만 소득재분배 기능은 여전히 유지되었다.

〈표 II-7〉가 보여주는 것처럼 평균소득의 가입자가 40년 가입시 40%의 소득대체율을 얻을 수 있다. 반면 소득수준이 평균소득의 50%인 저소득층 가입자의 경우, 같은 기간의 가입으로 60%의 소득대체율을 얻을 수 있다. 또한 평균 소득의 200%를 가진 소득자는 같은 기간의 가입으로 30%의 소득대체율만 보장받을 수 있다.

한국의 노후소득보장 제도의 1층의 다른 제도는 기초노령연금이다. 기초노령연금은 2008년에 도입되었다. 이제도는 사회부조와 사회수당의 두 가지 성격을 동시에 가지

고 있다. 우선 사회부조로써의 성격은 이 제도가 소득과 자산조사로 수급자를 선별하는 것이다. 그리고 제도의 목표도 가난한 노인에 소득을 보전하는 것을 명시하고 있다. 하지만 기초노령연금의 포괄범위는 65세 이상 노인의 70%로 설정되어 있다. 이는 일반적인 사회부조제도의 범위를 훨씬 넘어서는 것으로 선별적인 사회부조의 성격 보다는 보편적 사회수당의 성격을 가지고 있다고 할 수 있다.

한국의 노후소득보장제도의 2층은 퇴직연금제도가 차지하고 있다. 퇴직연금제도는 2005년에 도입되었다. 퇴직연금제도는 기존에 존재하던 퇴직금제도에서 발전하였다. 퇴직금제도는 1950년대에 도입되었는데, 이는 기업이 근로자를 위해 급여의 8.3%를 적립하여 근로자가 퇴직시 한꺼번에 지급하는 제도이다. 하지만 퇴직연금제도 도입시 퇴직금제도가 철폐되지는 않았다. 기업은 퇴직연금제도와 퇴직금 중에 하나를 선택할 수 있었다. 이 때문에 퇴직연금제도의 확산은 다소 느리게 진행되었다. 2005년 도입된 이후 2012년에 와서 대상 기업 중 10% 정도만이 퇴직금제도에서 퇴직연금제도로 전환한 것으로 알려져 있다. 이에 따라 퇴직연금의 노후소득보장 기능은 아직 제한된 것이라 할 수 있다.

마지막으로 한국의 노후소득보장제도의 3층은 개인연금제도이다(이용하, 2013). 1994년에 도입되었는데, 소득공제 혜택에 따라 세제 적격 개인연금과 세제 비적격 개인연금으로 구분될 수 있다. 세제 적격 개인연금이 경우 20세 이상의 국민이 가입할 수 있다. 이때 총불입보험료의 40%, 최대 72만원까지 소득공제혜택을 받을 수 있었다. 개인연금 가입자는 최소 10년 이상 가입하여 55세부터 급여를 수령할 수 있다.

개인연금제도의 여러번 개편되었는데, 중요한 개편은 2001년에 실시되었다. 2001년에 연금저축 제도가 도입되었다. 이때 연금과세 체계가 전면 개편되고 소득공제혜택도 대폭확대되었다. 연금과세체계는 TEE에서 ETT로 개편되었다. 또한 소득공제혜택은 240만원으로 확대되었다. 또한 가입연령도 20세에서 18세로 하향되었다.

개인연금제도의 마지막 개편은 2013년에 실시되었다. 2013년 개인연금은 연금저축계좌로 개편되었다. 이 개편에서는 최소 가입연령이 폐지되고 연령에 따라 차등적 연금소득 세율이 도입되었다(이용하, 2013)

한국의 개인연금의 가장 큰 문제점은 낮은 가입율이라 할 수 있다. 2012년 12월 기준으로 적격 개인연금의 가입율은 총인구 대비 26.3%에 불과하다(이용하, 2013).

또한 개인연금의 가입이 소득에 따라 상당히 차이가 있다. 고소득층이 저소득층이 개인연금에 주로 가입함으로써 소득역진현상이 유발된다고 할 수 있다.

구분	2천만이하	2~4천만	4~6천만	6~8천만	8천~1억	1억초과
총근로자	10,707	2,636	1,271	493	231	202
공제신청자	322	665	603	300	159	128
가입률(%)	3.0	25.2	47.4	60.9	68.8	63.4

주 1) 가입률은 각 과표구간별 총근로자 대비 연금저축 공제신청자의 비율임.

2) 구 개인연금저축 가입자를 제외

자료: 국세통계연보

〈표 II-8〉 소득계층별 연금저축 가입률(2011.12 기준), 이용하(2013), (단위: 천명)

나. 우리나라 연금제도의 문제점

1) 개관

우리나라 다층노후보장체계는 형식적인 틀을 갖추고 있지만, 실제로 현실적 제약 등으로 제대로 작동되지 않아 내실성이 없다.

이러한 제도적인 부실에는 미성숙과 구조적인 문제라는 두 가지 원인이 있다. 우선 다층노후보장체계를 구성하는 각 제도가 도입된 지 얼마 되지 않아 충분히 성숙되지 않았고 연금에 대한 인식 부족 등으로 사회적으로 잘 수용되지 않고 있다는 것이 한 원인이 될 수 있다. 국민연금은 1988년 도입되었으나 기여방식의 적립식 제도이고 사각지대가 커 25년의 역사에도 불구하고 제대로 된 노후보장을 제공하지 못하고 있다(65세 노인의 30%정도만이 국민연금 수급 중, 평균연금액 30만원 수준).

또한 퇴직연금은 2005년에 도입되어 아직 초보 단계에 있고, 개인연금의 경우 도입된 지 20년이 지났지만, 현 추세로 보아 두 제도 모두 양적 그리고 질적으로 큰 발전을 기대하기 곤란한 상황이다. 다음으로 보다 큰 원인이 될 수 있는 것은 노후보장의 중추라고 할 수 있는 국민연금이 소득과약이 어렵고 노동시장이 분화되어 있는 우리나라의 특수한 상황에서 잘 작동하지 않는다는 것이다.

만약 첫 번째 원인이 강조될 경우 현행 제도를 부분적으로 개선하면서 제도가 성숙

할 때까지만 유효한 한시적인 보완책을 강구하는 정도로도 제도적인 부실에 대응할 수 있다. 하지만 두 번째 원인이 제도실패의 주된 요인이라고 본다면 연금제도의 구조적인 개혁이 요구될 것이다. 아래에서는 우리나라 노후보장 특히 그 중심에 있는 국민연금을 중심으로 공적연금의 문제점을 살펴보고자 한다.

2) 국민연금의 사각지대

가) 가입 사각지대

15~64세 인구: 37,344천명 ('12년 말 기준)

18~59세 총인구 32,848천명 ⁴⁾ (100.0%)					
경제활동인구 ⁵⁾ 22,222천명					
비경제활동 인구 ⁶⁾ 10,626천명	공적연금적용자 ⁷⁾ 21,654천명				
	국민연금적용대상 ⁸⁾ 20,240천명				특수직역 연금 ¹²⁾ 1,414천명
	공적연금 비적용자 ³⁾ 568천명	납부예외자 4,665천명	소득신고자 15,575천명		
			장기체납자 ¹⁰⁾ 1,253천명	보험료 납부자 ¹¹⁾ 14,322천명	
32.4%	1.7%	14.2%	3.8%	43.6%	4.3%
잠재적 사각지대 17,112천명 (52.1%)				잠재적 수급권자 15,736천명 (47.9%)	

주: 1) 동 산출결과는 납부시점(적용시점)에서의 근로상태를 기준으로 한 것이므로 수급관점에서의 연금사각지대와는 차이에 있음에 유의

2) 또한 통계청 자료와 국민연금자료 산출기준의 차이로 인해 일부 통계치가 관점에 따라서 달라질 수 있음에 유의해야 함(예를 들면, 통계청 기준으로 볼 때 경활자인 협업배우자는 국민연금제도에서 적용제외 집단이며, 비경활자 혹은 실업자 중에서도 국민연금 보험료를 납부하는 경우가 있으므로 두 통계치 간 단순 합산시 오류가 발생할 수 있음)

3) '주4)~주11)' 및 자료는 '일러두기' 참조

자료: 국민연금연구원(2013)

〈그림 II-4〉국민연금가입사각지대

연금의 사각지대라 함은 일차적으로 가입의 사각지대를 의미하며, 이는 낮은 실질 가입률에서 잘 나타나고 있다. 공적연금(국민연금과 특수직역연금)은 형식적으로는 모든 경제활동인구를 포함하여야 하지만, 실제로는 경제활동 인구의 70.8% 정도만 포괄하고 있는 상황이다. 또한, 국민연금에는 비경제활동인구가 원천적으로 적용 제외되어 있기 때문에 이를 고려한 공적연금(국민연금과 특수직역연금)의 가입률(18-60세

인구 대비 보험료납부자수)은 이보다 낮은 약 48%에 불과하다.

〈그림 II-4〉가 보여주는 것처럼, 우리나라의 국민연금의 실가입율은 근로연령인구(18~59) 대비 43.6%, 경제활동인구대비 64.4%에 불과하다. 실가입율은 인구대비 납부자의 수로 산출될 수 있으며, 현재 국민연금의 가입연령과 지급연령이 각각 18세, 60세이므로 18~59세 인구 혹은 경제활동인구를 기준으로 국민연금 실가입자 규모를 산출할 수 있다.

통계청에 의하면, 18~59세 총인구는 2012.12월 기준 32,848천명이며, 이중 경제활동인구(동일연령대)는 22,222천명으로 나타났다. 국민연금과 공적연금의 실질 가입자 규모를 파악하기 위해 국민연금의 가입자를 파악 할 필요가 있다. 국민연금에 포착된 당연가입대상자는 소득신고자와 납부예외자로 구분되며, 소득신고자는 다시 체납자와 보험료 납부자로 구분된다. 국민연금의 당연가입대상자는 2012년 말 당시 20,240천명이다. 이들 중 납부예외자는 4,665천명이며 장기체납자는 1,253천명이다. 따라서 보험료 납부자인 실질 가입자는 총가입자 중 납부예외자와 보험료미납자를 제외한 규모로 14,322천명으로 파악된다.

따라서 좁은 의미에서 볼 때 국민연금의 사각지대는 단순히 납부예외자와 미납자집단(총 5,918천명)으로만 정의될 수 있다. 즉 형식적으로는 가입자로 국민연금제도에 포괄되어 있지만 실제적으로는 보험료를 내지 않거나 가입을 면제받은 사람이다. 좁은 의미의 사각지대는 전체 당연가입자의 29.2%로 파악된다. 하지만 넓은 의미의 사각지대는 공적연금에서 제외된 비경제활동인구와 공적연금 비적용자를 포함한 더 넓은 개념으로 규정될 필요가 있다. 이 경우 공적연금 내지 국민연금의 잠재적 사각지대는 총 17,112천명으로 전체 18~59세 인구의 절반이 넘는 52.1%에 달하고 있다.

끝으로 위의 사각지대 규모를 기초로 2012년 말 현재 국민연금 및 공적연금의 실가입률과 사각지대를 산출해 보자(〈표 II-9〉). 국민연금을 포함한 공적연금의 실가입률은 국제 통계에서는 통상 가입가능연령대(예: 18~59세) 인구 대비 혹은 경제활동인구 대비로 제시된다. 이에 기초하여 볼 때 공적연금의 가입률은 인구대비로는 47.9%, 경제활동인구 대비로는 70.8%로 산출된다. 참고로 특수직역연금가입자를 제외한 순수한 국민연금 가입률은 인구대비로는 43.6%, 경제활동인구 대비로는 64.4%로 추정된다.

구분	국민연금 실가입률(%)	특수지역연금	사각지대(%)
인구대비(18~59세 총인구 32,848천명)	14,322천명(43.6)	1,414(4.3)	52.1
경제활동인구대비(경제활동인구 22,222천명)	14,322천명(64.4)	4,414(6.4)	29.2

주: ()은 특수지역연금가입자를 제외한 순수한 국민연금가입자만 고려할 경우의 가입률이다.

〈표 II-9〉우리나라 공적연금 실가입률과 사각지대

다음으로 서울시에서 공적연금이 어떠한 적용범위를 갖는지를 확인 할 필요가 있다. 서울시의 경우에도 국민연금의 사각지대는 매우 크게 나타나고 있다. 아래의 〈표 II-10〉는 서울시의 공적연금 적용사각지대를 나타낸 것이다. 안타깝게도 사업장 가입자들이 거주지역이 아니라 사업장 소재지에 의해 분류되기 때문에 정확한 인구대비 또는 경제활동인구 대비 공적연금 사각지대를 파악하기는 어려운 상황이다. 하지만 그럼에도 좁은 의미의 사각지대인 납부예외자의 비율은 매우 높게 나타난다.

2013년 총 가입자 5,812천명 중에서 납부자는 4,439천명으로 나타난다. 이는 당연가입대상자 전체 중에서 76.3%에 해당하는 수치이다. 이때 좁은 의미의 사각지대는 23.7%라 할 수 있다. 이는 우리나라 전체 좁은 의미의 공적연금 사각지대 29.2%보다는 다소 낮지만 여전히 높은 수치이다. 즉 서울에서도 많은 당연가입자들이 실질적으로는 보험료를 납부하지 않아 연금적용의 사각지대에 있다고 할 수 있다.

구분		2010	2011	2012
인구	18-59	6,846,767	6,830,783	6,788,763
경제활동인구	15-64	4,944,000	5,007,000	4,991,000
가입자	총가입자	5,672,819	5,835,946	5,812,644
	납부예외	1,230,343	1,153,205	1,081,094
	징수율	94.23	94.06	93.83
	추정납부	4,186,145	4,404,586	4,439,613
납부율	인구(18-59)	61.1	64.5	65.4
	경제활동인구	84.7	88.0	89.0

주) 추정납부자수는 (총가입자-납부예외자)x징수율.

자료: 국민연금통계연보 각 연도. 통계청 경제활동인구조사, 인구추계.

〈표 II-10〉서울시의 가입사각지대 (단위: 명, %)

이렇게 낮은 실질 가입율의 가장 큰 요인은 가입자들, 특히 자영업자 등 지역가입자

의 많은 부분이 보험료를 내지 않기 때문이다. 보험료를 납부하지 않는 대부분(납부예외자+미납자)이 비정규직과 같은 저소득근로자 내지 영세자영업자로 이들이 보험료를 내지 않는 이유는 의도적 회피보다는 경제적 여력의 부족 때문이다.

국민연금이 도시자영자 및 저소득근로자를 지역가입자로 당연 적용하여 전국민연금을 이룬 지 올해로 벌써 15년(1999~)이라는 적지 않은 시간이 경과했다. 그 동안 정부와 국민연금공단은 실가입률을 높이기 위해 적극적으로 노력해 왔다. 그럼에도 불구하고 실가입률은 좀처럼 개선되지 않고 여전히 국제적 수준에도 크게 뒤처져 있는 실정이다. 따라서 이는 단순히 제도 시행 초기의 일시적 문제라기보다는 국민연금제도가 우리나라의 현실 여건(소득과약 여건 및 노동시장 여건)에 제대로 적응하지 못하고 있는 구조적 문제로 이해될 수 있다. 즉, 국민연금은 국민들의 부담능력과 수용성에 적합하지 않은 제도라는 것이다.

나) 낮은 수급률

연금 사각지대의 두 번째 측면은 수급 사각지대이다. 현재 국민연금제도의 미성숙과 가입 사각지대로 인해 기초노령연금을 제외한 공적연금수급자의 규모는 상당히 적은 편이다(〈표 II-11〉). 전체 65세 이상 노인 인구 중에서 국민연금 수급자는 약 31%에 불과하다. 여기에 특수직역연금 수급자와 합쳐도 수급률은 35% 정도이다. 그나마 기초노령연금이 전체 노인의 약 66%를 포괄하여 공적연금 수급률에 결정적인 기여를 하고 있다.

구분	규모	비중
65세 이상 노인 수	5,889,675	100
공적연금 비수급	926,880	15.74%
공적연금 수급률(A+B+C)-D	4,962,795	84.26%
기초노령연금 수급자(A)	3,909,181	66.37%
국민연금 수급자(B)	1,801,849	30.59%
특수직역연금(군인연금*, 공무원연금, 사학연금) 수급자(C)	241,222	4.10%
국민연금과 기초노령연금 동시 수급자(D)	1,013,371	17.21% (전체 노인 대비)

주 *군인연금은 통계청 인용 언론 보도자료 47천명 사용.

자료: 각 공단 가입자통계자료

〈표 II-11〉 65세 이상 노인의 공적연금 수급자 규모 (2012년 말 기준) (단위: 명, %)

서울시의 경우도 이와 크게 다르지 않다. 서울시에 거주하는 65세 이상 노인은 약 1백10만명 정도이다. 이 중에서 국민연금 수급자는 약 32만명으로 29.5%에 불과한 상황이다. 특수직역 연금수급자는 3만 천명이다. 기초노령연금 수급자는 약 55만명으로 노령인구의 약 50%이며, 이는 전국 평균인 66%에 비해서도 적은 편이다. 또한 국민연금과 기초노령연금을 수급하는 노인도 1백10만명 정도로, 65세 이상 노인의 약 10.6%이다. 이 또한 전국 평균인 17%보다 상당히 낮은 편이다.

구분	규모	비중
65세이상노인수	1,105,583	100.0%
공적연금 비수급	313,916	28.39%
공적연금수급률(A+B+C)-D	791,667	71.61%
기초노령연금수급자(A)	550,248	49.77%
국민연금수급자(B)	326,598	29.54%
특수직역연금(공무원연금)수급자(C)	31,766	2.87%
국민연금과기초노령연금동시수급자(D)	116,945	10.58%
		(전체노인대비)

〈표 II-12〉 서울시 65세 이상 노인의 공적연금 수급자 규모 (2012년 말 기준, 단위: 명, %)

국가	관찰연도		국가	관찰연도	
	1960	2000		1960	2000
호주*	52	68	일본	32	127
오스트리아	59	87	네덜란드	80	107
벨기에	-	101	노르웨이	88	102
캐나다	99	97	뉴질랜드	71	95
덴마크	82	101	스웨덴	100	100
핀란드	97	100	스위스	100	100
프랑스	-	100	영국	79	104
독일	-	100	미국	72	93
아이슬란드	87	96	이태리	-	100

* 연금수급률(take-up rate) : 퇴직연령 이후 인구 대비 연금수급자

* 호주는 기초연금을 운영하지만, 소득 및 자산조사로 인해 노인의 약 30%는 지급대상에서 제외하고 있다.

* 수급률이 100%를 넘는 것은 중복연금수급자를 제외하지 않은 결과로 판단됨.

자료: Scruggs(2007). p 153.

〈표 II-13〉 주요 국가의 공적연금(노령연금)의 수급률* 추이

이러한 공적연금 수급률 수준은 일본의 1960년 수준(32%)이며, 몇몇 나라를 제외한 대부분의 선진국들이 1960년대에 이미 70~100%의 공적연금 수급율을 달성한

것과는 큰 대조가 되는 것이다. 나아가 2000년대에는 미국 등을 제외한 거의 대부분의 국가들은 수급률이 100%, 일본 등을 제외한 대부분의 선진외국은 이미 1960년대에 공적연금수급률이 100%에 도달한 것에 비하면 우리나라의 공적연금 수급률은 크게 낮다고 할 수 있다.

하지만 더 큰 문제는, 현재의 낮은 국민연금 실질가입률은 장기적으로 낮은 수급률 문제로 이어진다는 점이다. 2013년 실시된 재정추계 결과에 따르면, 지금으로부터 20년 이후인 2030년 경에도 전체 노인의 40%만이 국민연금의 노령연금을 수급할 수 있으며, 2050년에도 68%정도만 노령연금을 수급할 것으로 전망되고 있다(〈표 II-14〉).

구분	수급자 수			65세 인구 대비 수급자 수 비율		
	노령연금	장애연금	계	노령연금	장애연금	계
2013	1,782	13	2,015	29.0	0.2	32.8
2020	2,764	28	3,311	31.0	0.3	41.0
2030	5,194	55	6,367	40.9	0.4	50.2
2040	8,972	65	10,746	54.4	0.4	65.1
2050	12,310	57	14,498	68.4	0.3	80.6
2060	13,857	45	16,087	78.6	0.3	91.3

자료: 국민연금재정추계위원회 2013: 60

〈표 II-14〉 국민연금 수급자 및 수급율 전망 (단위 : 천명, %)

물론 65세 이상 인구 중 장애와 유족연금 수급자를 포함할 경우에는 연금수급율은 2070년경에 약 90%에 도달할 전망이다. 하지만 이중 비중이 큰 유족연금(16.4% 차지)은 가입자가 스스로 획득한 수급권이 아니라 파생수급권이라는 점에서 사각지대를 논의할 때 제외하는 것이 바람직하다.

특히 2010년 기준 20세인 현근로세대가 퇴직하는 시점인 2050년대에도 여전히 1/3의 노인은 연금수급권이 없으며, 그 이상 연령의 현근로세대의 수급률은 더욱 열악한 것으로 전망된다. 이렇게 현근로세대가 낮은 연금수급률을 보이는 것은 그 만큼 현재의 적용사각지대가 큰 데서 비롯한다고 할 수 있다. 즉, 현근로세대의 낮은 적용율이 결국 높은 연금사각지대(무연금)로 이어진다는 것이다.

3) 공적연금의 낮은 급여수준

공적연금의 다음 문제는 국민연금과 기초노령연금의 낮은 급여수준에 있다. 현재 국민연금 노령연금을 수급하는 사람들의 평균연금액 수준이 매우 낮다. 아래 <표 II-15>가 보여주는 것처럼 2012년 국민연금 노령연금의 평균급여액은 308천원으로 2012년 가입자 평균소득 189만원의 16%에 불과한 수준이다.

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
평균노령연금월액(a)	171,560	188,080	205,380	221,750	244,100	262,960	281,610	308,880
A값(b)	1,497,798	1,556,567	1,618,914	1,676,837	1,750,959	1,791,955	1,824,109	1,891,771
a/b	11.0	11.6	12.2	12.7	13.6	14.7	15.4	16

주: A값은 최근 3년간 전가입자평균소득월액을 평균한 값임. 이때 최근 2년의 전가입자평균소득월액은 물가상승률로 현재가치화한 금액을 적용함.

자료: 공단 내부자료

<표 II-15> 국민연금의 월평균 노령연금액과 급여수준 추이 (해당년도 12월 말 기준, 단위 : 원, %)

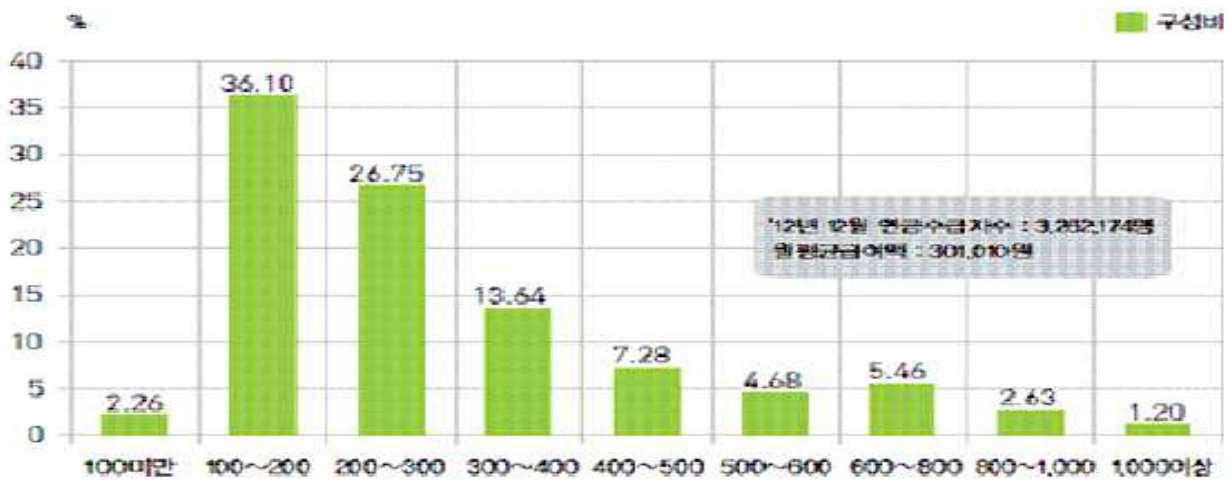
서울시의 경우도 국민연금의 급여수준은 매우 낮은 수준이다. 2012년 노령연금의 급여수준은 약 월 314천원으로 전국 평균수준에 근접해 있다.

구분	노령연금		
	수급자수	금액	평균급여액(연)
2005	240,155	523,833,631	2,181
2006	278,127	658,505,581	2,368
2007	325,365	830,793,784	2,553
2008	370,342	1,027,781,168	2,775
2009	410,306	1,254,401,356	3,057
2010	445,628	1,474,159,940	3,308
2011	473,742	1,685,814,681	3,559
2012	522,936	1,974,864,751	3,776

자료: 국민연금통계연보 각연도.

<표 II-16> 서울시 노령연금 급여 추이 (단위: 명, 천원)

〈그림 II-5〉은 2012년 12월 기준으로 한 국민연금 급여수준의 분포를 보여주고 있다. 2012년 1인 가구 기준 최저생계비는 53만원으로 책정되어 있다. 〈표 〉에 따르면 최저생계비 이하인 50만원 이하 급여를 지급하는 수급자는 86%에 이른다. 이는 대부분의 국민연금 수급자가 국민연금수급으로 절대빈곤도 모면하지 못한다는 것을 보여준다.



주: 월평균급여액은 특례노령연금 수급자의 월연금액이 반영됨

자료: 국민연금연구원(2013: 27)

〈그림 II-5〉 국민연금 수급자 급여수준 분포

더욱 심각한 것은 향후에도 국민연금 급여수준이 크게 증가하지 않는다는 것이다. 지난 두 차례의 연금개혁에서 상당히 과감한 급여삭감이 실시되었고 높은 사각지대로 인해 제도가 상당히 성숙하더라도 급여수준은 가입자 평균소득의 20%에 못 미칠 것으로 예상되고 있다. 2013년 신규수급자가 받는 연금의 소득대체율은 약 20%이며 이후 2020년까지는 약 25%로 상승하나, 2050년에는 다시 약 20%로 하락할 것으로 추정되고 있다(〈표 II-17〉).

이때 신규수급자의 소득대체율은 그들이 연금수급을 시작하는 시점에서 이전의 생애 평균소득과의 비율을 나타내는 것이다. 하지만 수급개시이후 급여는 물가에 연동하여 상승하게 된다. 국민연금추계모델에서 물가의 상승은 임금상승보다 낮게 추정되어 있다. 이에 따라 수급을 개시하고 난 이후 점차적으로 소득대체율은 하락할 것으로 예상

할 수 있다. 즉 수급자들의 소득대체율은 20%이하로 떨어지게 된다.

연도	소득대체율	연도	소득대체율
2013	19.9%	2040	21.8%
2020	24.8%	2050	20.4%
2030	23.3%	2060	22.3%

1) 국민연금 2013년 재정계산 장기추계모형 사용.

2) 급여수준은 노령연금 신규수급자의 최초연금월액과 생애평균소득월액(B값)의 비율임.

자료: 국민연금연구원 재정추계 자료

〈표 II-17〉 국민연금 평균급여수준

따라서 대다수의 국민연금 수급자가 국민연금이 성숙한 이후에도 국민연금 급여만으로는 빈곤회피도 어려울 것으로 예상할 수 있다. 이는 연금제도가 발달한 다른 나라에 비해 턱없이 낮은 수준이다. 선진국의 연금제도의 실급여수준은 일본 16.5~37.5%, 미국 33%, 독일 28.8%, 캐나다 28.2%로 우리나라보다는 높은 수준이다.

구분	한국	일본('06)		미국('07) (비례)	독일('08) (비례)	영국('10) (기초)	캐나다('08) (기초+비례)
		기초	후생				
이론적 대체율 ¹⁾ (A)	40.0	20.0	42.0	40.0	43.5	15.0	40.0
실수급자 대체율 ²⁾ (B)	16	16.5	37.5	33.1	28.8	13.0	28.2
B/A	50.0	82.5	89.3	82.8	66.2	86.7	70.5

주 1) 모두 40년의 완전가입을 전제로 한 평균소득자의 소득대체율

2) 전가입자 평균소득월액 대비 기존수급자의 월평균연금액의 비율

3) 2012년 국민연금 노령연금 수급자의 평균지급액은 301,010원이고 가입자 평균소득은 189만원이다.

자료: 국민연금 운영개선위원회, 2008과 저자추정

〈표 II-18〉 주요국 노령연금의 표준소득대체율과 실제수급 평균연금액의 소득대체율 비교(단위: %)

또한 국민연금의 급여를 삭감하면서 이를 완충하기 위해 도입된 기초노령연금의 급여수준도 현재 5%로 매우 낮다. 국민연금과 기초노령연금을 동시에 수급하는 노인도 전체 노인의 약 17%에 불과하여 양 제도의 중층적 보장은 실질적으로는 이루어지지

못하고 있다(〈표 II-11〉).

이러한 점에서 우리나라의 연금제도는 연금제도의 본연의 역할, 즉 노후에 근로소득을 대체하는 기능을 전혀 하지 못하고 있다고 할 수 있다. 이는 노인들의 은퇴에도 중요한 영향을 주고 있다. 다른 나라의 경우 공식은퇴연령 즉 공적연금 지급개시연령과 실제 은퇴연령은 거의 차이가 나지 않는다. 하지만 1997년과 2002년 사이의 기간 동안 한국 남성의 경우 실제 은퇴연령이 68세로 공적연금 지급개시연령60세와 8년이나 차이가 나며, 여성의 경우도 6.8년 차이가 나고 있다.

이에 따라 한국은 일본(남 9.6, 여 5.7)와 멕시코(남 8.8, 여 2.2)와 함께 실제 은퇴연령과 공적연금 지급개시연령이 가장 차이가 나는 국가이다. 이는 은퇴결정에 연금수급이 거의 영향을 주지않는 다는 것을 의미한다. 연금수급자가 적고 연금의 급여 수준이 낮은 것이 이러한 현상이 나타나는 것을 설명하는 가장 중요한 요인이다.

Countries	Male			Female		
	Effective Age of Retirement	Official Age of Retirement	No. of Difference	Effective Age of Retirement	Official Age of Retirement	No. of Difference
Korea, South	68.0	60.0	8.0	66.80	60.0	6.8
Japan	69.6	60.0	9.6	65.70	60.0	5.7
Turkey	62.5	60.0	2.5	61.90	58.0	3.9
United States	65.0	65.0	0.0	62.90	65.0	-2.1
Canada	63.1	65.0	-1.9	61.40	65.0	-3.6
Mexico	73.8	65.0	8.8	67.20	65.0	2.2
Sweden	63.5	65.0	-1.5	62.00	65.0	-3.0
Finland	60.8	65.0	-4.2	59.80	65.0	-5.2
Norway	63.7	67.0	-3.3	62.30	67.0	-4.7
Iceland	69.6	67.0	2.6	67.80	67.0	0.8
Denmark	65.3	67.0	-1.7	62.10	67.0	-4.9
United Kingdom	63.1	65.0	-1.9	61.20	60.0	1.2
Ireland	65.2	66.0	-0.8	66.20	66.0	0.2
Germany	60.9	65.0	-4.1	60.20	65.0	-4.8
Austria	59.6	65.0	-5.4	58.90	60.0	-1.1
Switzerland	66.6	65.0	1.6	63.20	63.0	0.2
Belgium	58.5	65.0	-6.5	56.80	62.0	-5.2
Luxemburg	59.8	65.0	-5.2	59.80	65.0	-5.2
France	59.3	60.0	-0.7	59.40	60.0	-0.6
Netherlands	61.0	65.0	-4.0	59.10	65.0	-5.9
Czech	62.0	61.2	0.8	58.30	59.3	-1.0
Hungary	57.8	62.0	-4.2	56.00	58.0	-2.0
Poland	60.9	65.0	-4.1	58.80	60.0	-1.2
Greece	62.4	58.0	4.4	60.90	58.0	2.9
Italy	61.2	65.0	-3.8	60.50	60.0	0.5
Portugal	65.8	65.0	0.8	63.50	65.0	-1.5
Spain	61.6	65.0	-3.4	61.30	65.0	-3.7
Australia	63.2	65.0	-1.8	60.60	62.0	-1.4
New Zealand	64.3	65.0	-0.7	61.30	65.0	-3.7

Source : OECD's Internet.

〈표 II-19〉 OECD 국가들의 공식은퇴연령(공적연금지급개시연령)과 실제 은퇴연령과 차이(1997~2002)

4) 노후보장의 양극화: 노후소득보장제도 내에서의 불평등 심화

우리나라 다층구조의 세 번째 문제는 연금제도가 취지대로 충분히 발전하지 못하여 실제로는 노후소득보장이 양극화되는 특징을 보이는 것이다. 우리나라의 다층구조에서는 일부의 고소득층은 국민연금, 퇴직연금, 개인연금의 중층적인 보장을 누린다. 하지만 중하층과 저소득층의 대다수의 사람들은 국민연금과 기초노령연금 두 제도 중 한 제도에만 의지할 수밖에 없다. 따라서 이들은 위의 두 제도 중 어느 제도에 포함되더라도, 매우 낮은 급여수준을 피할 수 없고 빈곤을 벗어나기 어려운 상황이다.

이러한 점에서 우리나라의 다층노후소득보장제도는 소득재분배에도 역행하는 효과를 가진다. 고소득층만 누릴 수 있는 사적연금인 개인연금과 퇴직연금 역시 국가가 규제와 지원을 하고 있다. 개인연금과 퇴직연금은 400만원까지 소득공제혜택을 누리고 있으며, 퇴직연금은 기업의 비용으로 처리되기 때문에 법인세 혜택을 받고 있다.

구분	합계		연금저축		개인연금저축	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액
2005	1,555	15,964	704	11,948	851	4,016
2006	1,710	23,076	971	19,600	739	3,476
2007	1,893	30,111	1,274	27,160	619	2,951
2008	2,017	34,174	1,459	31,429	558	2,745
2009	2,113	37,724	1,624	35,383	489	2,341
2010	2,256	42,764	1,818	40,645	438	2,119
2011	2,459	54,675	2,090	52,815	369	1,860

자료: 국세청, 2012

〈표 II-20〉 개인연금의 소득공제액의 추이 (천명, 억원)

〈표 II-20〉의 개인연금의 소득공제액의 추이를 분석해 보면, 개인연금에 대한 재정 지원은 갈수록 증가하는 추세에 있다. 국가가 지원하고 규제하는 현재의 노후소득보장은 중간층 이상과 특수직역에게는 여러 층의 혜택을 중층적으로 제공하고 저소득층에게는 최소한의 혜택만을 제공하여 소득불평등 완화에도 도움이 되지 않고 있다.

다른 기준을 통해 살펴봐도 유사한 양상을 확인 할 수 있다. 소득구간별 연금가입율을 분석해 보면, 소득이 높으면 높은 수록 국민연금, 퇴직연금, 개인연금의 가입율은 높게 나타난다. 2010년 연소득 3000만원 미만 소득의 연금 미가입율은 13.2%이었으나 연소득 5000만원 초과 소득그룹의 연금 미가입율은 9.1%에 불과하다. 더

큰 문제는 이러한 경향이 더욱 악화되는 경향을 보인다는 사실이다. 2013년에는 연소득 3000만원 소득그룹의 미가입율이 41.2%로 매우 크게 상승하고 있다. 이 기간 동안 국민연금제도에서 가입율이 점차적으로 확대되고 있음에도 불구하고 연금가입에 있어서 양극화가 크게 심해지고 있다.

소득구간	2010	2013
연소득 3000만원 미만	13.2	41.2
연소득 3000~5000만원	15.9	14.0
연소득 5000만원 초과	9.1	9.0

자료: 이용하(2013)

〈표 II-21〉 소득구간별 전연금 (국민+퇴직+개인) 미가입율

이결과는 우리나라에서는 은퇴소득이 낮은 저소득층일수록 연금혜택을 상대적으로 덜 누리고 있음을 보여주는 것이다. 그리고 이러한 양극화 경향은 더욱 심해지는 추세이다.

5) 소결

그럼에도 불구하고 지난 2007년 연금개혁에서는 재정악화와 세대 간 정의를 내세우며 과도한 급여삭감을 실시하였다. 하지만 이는 사실상 세대간 정의의 확립에 역행하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 세대 간 정의를 다시 세우기 위해서는 이러한 급여삭감을 보완하는 조치들이 실시되어야 한다.

위와 같은 우리나라 노인문제의 성격에 견주어 볼 때 다음과 같은 결론에 도달할 수 있다. 첫째, 노인문제는 높은 빈곤, 열악한 근로 지위, 높은 자살률, 세대 간의 불공정성 등의 다각적인 문제를 포함한 심각한 사회문제이다. 따라서 더 이상 해결을 미룰 수 없다는 점이다. 둘째, 이 문제의 많은 부분이 열악한 노후소득보장체계에 기인하며, 셋째, 이문제의 해결은 노후소득보장체계의 한시적 수정이 아니라 구조적 개선을 통해서만 이루어 질 수 있다는 점이다. 마지막으로, 기초노령연금의 개편방향에 따라 노인 문제 해결의 성패가 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

결론적으로 우리나라 연금제도의 문제는 크게 세 가지로 나타난다. 가장 먼저, 국민 연금제도는 현재는 물론 아주 먼 미래에도 구조적으로 모든 국민을 포괄할 정도로 보

편적인 제도로 발전하기 어려운 상황이다. 특히 적용 사각지대의 문제는 완전히 해결되기 어렵다. 다음으로 국민연금과 기초노령연금의 급여수준이 낮고, 중복수급이 제한되어 있다. 이에 따라 중산층을 포함한 대다수의 국민들이 공적연금을 수급만으로는 절대빈곤도 면할 수 없다. 마지막 문제는 연금제도의 혜택이 이원화의 경향을 보인다는 것이다. 고소득층과 나머지 중산층과 저소득층의 연금소득의 격차가 크게 나타나며, 공적연금의 소득불평등 완화기능이 제한된 측면이 있다. OECD(2005)도 지적인 바와 같이, 우리나라는 비용 대비 효율성(노인빈곤을 위한 보편성과 적절성, 재정안정성 확보 등의 측면)이 크지 않는 노후보장체계를 운영하고 있는 것이다.

이에 따라 우리나라 연금제도의 개선에도 아래의 세 가지 원칙이 동시에 고려되어야 할 것이다. 전자의 두 원칙은 핵심 원칙, 마지막 세 번째 원칙은 부수적 원칙이다. 첫째, 공적연금 적용사각지대의 문제를 해결하는 보편적 연금제도를 지향하고, 둘째, 대다수 수급자의 공적연금의 급여수준을 상향하는 중층보장과 같은 조치들이 필요하며, 마지막으로 급여제도의 보편성을 유지하되, 고소득층에 대한 급여 감액과 같이 연금제도의 이원화를 방지하는 요소를 도입할 필요가 있다.

서울시의 경우도 이러한 큰 경향에서 크게 벗어나지 않고 있다. 서울시 노인의 경우는 타 지역에 비해 연금제도의 혜택을 상대적으로 더 많이 누리고 있다. 하지만 그 정도의 차이는 그리 크지 않다. 국민연금과 특수직역연금의 포괄범위가 타 지역보다 넓다. 반면, 기초노령연금의 수급자 범위는 타 지역보다는 좁은 편이다. 하지만 그 차이는 그리 크다고 할 수 없다.

나. 기초노령연금 제도의 역할

기초노령연금은 2007년 도입된 이래 수급자 규모가 대폭 늘어난 상태이다. 2012 기초노령연금은 전체 65세 이상 노인인구의 약 65%에게 급여를 지급하고 있다(보건복지부, 2013). 국민연금만으로는 현세대뿐 아니라 후세대 노인들도 충분한 노후소득을 보장받을 수 없다. 따라서 상당수의 노인들은 완전히 기초노령연금의 급여만 수급할 것이다. 또한 상당수의 노인이 기초노령연금의 보충없이 빈곤을 면할수 없을 것으로 전망된다. 이에 따라 기초노령연금제도는 우리나라 연금제도가 실질화 되는데 핵심적인 역할을 수행해야 한다고 할 수 있다.

3. 우리나라 기초연금의 현황과 문제점

가. 기초노령연금 제도의 현황과 문제: 급여, 관리, 자원조달

1) 기초노령연금의 급여의 현황

기초노령연금제도의 급여체계를 살펴보기 위해 우선 현재 기초노령연금 급여현황을 확인 할 필요가 있다. 급여현황은 포괄범위, 급여수준, 지역간 차이 등을 통해 확인할 수 있다.

우선 포괄범위는 제도상 65세 이상 전체 노인인구의 70% 수준을 대상으로 하되, 소득이 단독가구 83만원, 부부가구 132.8만원 이하의 노인이 수급하는 것을 기준으로 하고 있다. 서울시의 경우 2012년 수급자 수는 55만명이다. 이는 65세 이상 노인인구의 49.8%에 해당한다. 전국 평균 65.8%에 비해 상당히 낮은 수준이다. 이는 위에서 살펴본 것처럼 서울시의 노인들의 소득이 타 지역에 비해 높고, 노인빈곤율이 낮은 때문이다.

구분	전국	서울	광역시	기타지역
65세이상 노인인구	5,980,060	1,105,583	1,356,857	3,517,620
수급자	3,933,095	550,248	930,748	2,452,099
수급률	65.8	49.8	68.6	69.7

자료: 보건복지부. 2013. 2012년 통계로 본 기초노령연금, 통계청 장애인구추계 시도별 추계인구, <표 II-22> 권역별 기초노령연금 수급자 수 및 지급실적 (2012. 12월 기준, 단위: 명, %)

급여수준은 현재 국민연금 평균가입자 소득(A값)의 5%이다. 2007년 연금개혁 시 2028년까지 점차적으로 10%까지 인상하기로 명시되었으나, 구체적인 인상 시기와 계획은 국회에서 연금특위를 구성해서 결정하기로 하였다. 하지만 이후 구성된 국회의 연금특위에서 이의 계획을 수립하는 데 합의하지 못한 상황이다. 따라서 2013년 4월 기초노령연금의 급여수준은 단독가구 최고액이 96,800원 이다(보건복지부 2013.3.26). 기초노령연금 급여는 소득에 따라 차등 지급되고 부부인 경우 각각

20% 감액이 적용된다. 감액에 따라 2013년 4월 부부가구는 월 154,900원의 급여를 받는다.

구분	계	2만원	4만원	6만원	8만원	9.46만원	12만원	15.14만원
계	3,909,181	4,472	12,864	6,103	18,294	2,368,908	13,292	1,485,248
노인단독	2,059,057	2,736	3,147	3,906	4,776	2,044,492	-	-
노인	1인	332,904	1,736	1,957	2,197	2,598	-	-
부부	2인	1,517,220	-	7,760	-	10,920	-	1,485,248

자료: 보건복지부 기초노령연금 수령액별 수령자 수 정보공개

〈표 II-23〉 연금액별 수급자 현황 (2012. 12)(단위: 명)

서울과 타 지역의 지역 간 급여수준의 격차를 살펴보면, 평균급여수준은 서울, 경기도, 경남, 제주에서 약간 높은 편이나 큰 차이가 나지 않고 있다. 즉 급여수준에서 지역 간의 차이는 반영되어 있지 않다.

구분	65세이상 노인수	전액수급자		감액수급자				평균연금액
		94,600원	75,700원	8만원	6만원	4만원	2만원	
전체	5,980,060	2,381,656	1,491,234	8,187	21,499	17,110	13,409	86,741
서울특별시	1,105,583	343,774	196,203	1,465	3,772	2,823	2,211	87,018
부산광역시	442,199	192,127	113,891	664	1,610	1,271	980	87,000
대구광역시	274,152	115,112	71,582	329	842	679	482	86,880
인천광역시	267,059	113,542	67,110	385	1,038	732	617	87,016
광주광역시	144,732	59,981	36,594	181	578	424	285	86,869
대전광역시	142,979	56,357	34,891	195	485	389	304	86,806
울산광역시	85,736	37,278	18,951	135	250	277	200	87,634
세종특별자치시	17,214	6,473	4,026	27	59	50	29	86,770
경기도	1,135,242	405,626	232,011	1,567	3,723	3,056	2,497	87,089
강원도	241,694	100,961	67,180	330	891	747	571	86,474
충청북도	215,245	90,082	63,706	311	820	709	513	86,204
충청남도	309,840	123,956	92,333	417	1,358	1,139	854	85,866
전라북도	303,586	136,554	94,620	460	1,123	867	794	86,344
전라남도	366,524	176,585	126,289	477	1,453	1,053	878	86,251
경상북도	437,519	198,983	140,104	543	1,656	1,387	1,045	86,272
경상남도	414,831	194,110	113,989	620	1,511	1,218	953	87,080
제주특별자치도	75,925	30,155	17,754	81	330	289	196	87,056

〈표 II-24〉 연금액별 급여수급자 현황 (2012. 12월 기준, 단위 : 명, 원)

2) 기초노령연금 급여의 문제점

기초노령연금 급여에서 나타나는 문제점들은 급여의 적절성, 포괄범위, 지역간 차이의 미반영이라고 할 수 있다.

우선 **급여적절성** 문제를 살펴보면, 기초노령연금은 낮은 급여수준 때문에 빈곤에 대한 완화효과가 매우 낮다. 기초노령연금의 빈곤완화효과에 관한 많은 연구들이 기초노령연금의 빈곤완화 효과의 제한성을 지적하고 있다(석상훈, 2010, 석재은, 2010, 강성호, 최옥금, 2010).

특히 권문일(2008: 81-82)에 따르면 기초노령연금의 인상은 절대빈곤 완화에 상당한 기여를 할 수 있다. 즉 평균소득의 5%수준의 기초노령연금은 노인빈곤을 4.9%

포인트 만 하락시키지만, 이를 10% 수준으로 인상하면 노인빈곤율을 추가적으로 5.3%포인트 더 완화시킬 것으로 예상되었다. 하지만 동시에 그는 이러한 기초노령연금의 효과에도 불구하고 10%의 기초연금 실시이후에도 우리나라 노인의 절대빈곤율은 약 31%로 높게 머물 것으로 추정하고 있다. 이는 무엇보다도 노인들의 다수가 소득이 없거나 매우 미미한 때문이라 지적하고 있다.

다음으로 **포괄범위**의 문제가 있다. 현재 포괄범위는 65세 이상 노인의 65%로 상당히 높은 편이다. 하지만 2007년 개혁 이후 국민연금의 급여수준이 60%에서 40%로 급속히 하락한 이후 국민연금의 급여하락을 상쇄하기 위해서는 국민연금을 수급하고 있는 노인들도 기초노령연금을 수급하는 것이 바람직함.

하지만 위의 <표 II-11>에서 보는 것과 같이 국민연금 수급자 중에서 기초노령연금을 수급하고 있는 사람의 수는 전체 수급자 180만명 중 101만명이다. 나머지는 기초노령연금을 수급하지 못하고 있다. 향후에도 기초노령연금의 포괄범위가 현재처럼 노인들의 70%이하에 머물 경우, 다수의 국민연금 수급자가 기초연금을 수급하지 못할 것으로 예상된다.

2060년 기준(전망) 노인인구의 소득구간별 분포는 아래 <표 II-25>와 같다. 2060년 총 노인인구 1,762만명이고 이중 약 78%(1,386만명)가 국민연금 수급자가 될 것으로 예상된다. 이 중 2/3에 해당하는 942만명은 하위 70%에 속하고, 나머지 1/3에 해당하는 444만명은 상위 30%에 속할 전망이다. 이때 이들 444만명 중 대부분은 기초노령연금을 수급하지 못하게 된다.

구분	계	하위 70%		상위 30%	
		비수급자	수급자	수급자	비수급자
인원(만명)	1762	292	942	444	85
구성(%)	100	16.6	53.5	25.2	4.8

<표 II-25> 노인인구의 소득구간별 분포(2060년)

서울시의 경우도 위의 <표 II-12>가 제시한 것처럼, 2012년 12월 당시 국민연금 수급자 326천명 중에서 116천명만 기초노령연금을 수급하고 있다. 65세 이상 노인에서 중복수급자의 비중은 전체 노인대비 비중인 17.2%보다 훨씬 낮은 수준인 10.5%에 불과한 수준이다.

이는 서울시의 노인들의 소득이 타 지역에 비해 상대적으로 높기 때문에 국민연금 수급자들 중에서 소득 하위 70%에 속하는 수급자의 비중이 낮고 따라서 국민연금과 기초노령연금을 중복수급할 가능성이 타 지역에 비해 낮다고 할 수 있다. 이에 따라 현 기초노령연금의 제도가 그대로 유지되어 여전히 노인들 중 소득하위 70%에만 기초노령연금을 지급하게 된다면, 서울시는 다른 지역에 비해 국민연금과 기초노령연금을 중복 수급하는 수급자의 비중은 더 낮을 것으로 전망된다.

마지막 문제점은 기초노령연금 급여가 지역 간 차이를 감안하지 않고 있다는 것이다. 이는 제도상 지역간의 소득의 격차를 고려하지 않은 급여기준을 설정함으로써 발생하는 문제라고 할 수 있다. 지역들은 생활수준과 지출수준에서 차이가 나기 때문에 최소한의 생활을 위해서는 다른 급여액이 요구된다.

구분	연평균급여액	1인당 개인소득	소득대체율
계	990	14,472	6.8
서울	994	16,840	5.9
부산	990	14,844	6.7
대구	992	14,142	7
인천	986	13,114	7.5
광주	987	13,744	7.2
대전	987	14,532	6.8
울산	998	18,543	5.4
경기	988	14,199	7
강원	989	12,525	7.9
충북	986	13,080	7.5
충남	985	12,743	7.7
전북	989	13,293	7.4
전남	991	12,262	8.1
경북	991	13,157	7.5
경남	996	13,730	7.3
제주	987	14,241	6.9

자료: 통계청. 2013. 2011년 지역소득(잠정); 2012년 보건복지통계연보.

〈표 II-26〉 기초노령연금 평균급여액과 개인소득 대비 소득대체율(단위: 천원, %)

〈표 II-26〉은 개인소득의 지역별 격차를 나타낸 것이다. 여기서 개인소득은 이지역

에서 창출된 소득 중 개인에게 귀속되는 소득으로 노동의 댓가인 피용자 보수, 사업수행으로 발생하는 영업잉여, 이자 임료 배당 등과 같이 소유한 재산으로부터 얻어지는 재산소득, 그리고 생산활동과 관계없이 정부와 기업으로부터 수취하는 이전소득으로 이루어져 있다(통계청).

이때 기초노령연금의 가치는 평균급여액과 개인소득 대비 소득대체율로 파악될 수 있다. 아래 <표 II-26>이 보여주는 것처럼 기초노령연금의 소득대체율은 지역에 따라 상당히 차이가 있다. 평균 소득대체율은 6.7%이다. 가장 낮은 곳은 울산이 5.4%이고, 가장 높은 곳은 전남으로 8.1%이다. 서울은 울산과 비슷한 수준으로 5.9%이다. 이는 서울에서 기초노령연금의 상대적 가치가 매우 낮음을 보여줄 수 있다.

가. 기초노령연금 관리의 현황과 문제점

1) 관리체계의 현황

기초노령연금의 관리체계는 지방자치단체에서 주로 관리하고 있다. 국민연금공단과 사회복지정보원은 보조적인 역할을 수행한다.

도입 당시 국민연금공단도 기초노령연금 신청을 받을 수 있게 한 것은 여러 목적을 가지고 있었다. 첫째, 국민연금 공단에서 신청을 받음으로써 지방자치단체의 행정부담을 덜 수 있다. 둘째, 지자체가 주로 기초생활보장과 같은 사회부조를 지급하는 경향이 있기 때문에, 기초노령연금과 이들과 같은 사회부조로 생각되지 않게 하기 위한 것이다. 이를 통해 수급자들이 낙인효과 때문에 신청을 꺼리는 것을 방지할 수 있을 것으로 생각하여 해당 형태의 전달체계를 구축하였다.

또한 사회복지정보원은 정보시스템을 운영하는데, 정보시스템은 신청자격을 확인하고, 소득인정액을 확인하는 기능을 수행하고 있다.

서울시차원에서의 관리는 주로 구청 또는 동사무소에서 이루어진다.

행정 프로세스를 살펴보면, 아래의 기초노령연금 업무프로세스가 보여주는 것처럼, 기초노령연금의 업무는 읍·면·동의 기초자치단체와 시·군·구청의 광역자치단체에서 분담되고 있다. 기초자치단체는 신청 및 상담, 신청서 접수를 담당하고 광역자치단체는 조사와 수급자 결정과 통보를 담당한다. 이때 신청자는 국민연금공단 지사에 신청 및 상담, 신청서 접수를 할 수 있다. 사회복지정보원도 조사업무를 분담하고 있다.

단계	업무처리내용	비고
01 신청 및 상담	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회복지서비스 및 급여제공(변경)신청서 및 소득·재산 신고서 작성 *안내 및 유의사항 설명, 정보조회 동의서명을 받아 「행복e음」조회 ○ 금융정보 등 제공동의서 작성 *「행복e음」조회를 통한 상담 	읍·면·동 및 국민연금공단 (지사)
02 신청서 접수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구비서류 확인 후 접수 *공단은 접수받은 신청서를 관할 읍·면·동에 우편송부 ○ 읍·면·동은 신청자의 접수서류 보관·관리 	읍·면·동 및 국민연금공단 (지사)
03 조 사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 접수된 신청에 대하여 공적자료 조회요청 ⇨ 조사결과를 바탕으로 자격 결정 *신청서 접수시 신고된 금융재산 등 공적자료 조회 결과 등을 적용하여 대상자 선정기준 적합여부 결정 	특별자치도지사및 시·군·구청장 (통합조사관리팀)
04 수급자결정 및 통보·지급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수급자 결정(해당/미해당) *통합조사관리팀의 조사결과를 통해 신청자의 소득 인정액 확인 후 수급여부 및 급여액 결정 ○ 신청접수일로부터 30일(특별한사유가 있는 경우 60일)이내 결정 내용 우편통지 *「행복e음」을 통해 사회복지서비스 및 급여결정 통지서 출력 ○ 매월 25일 기초노령연금 지급 	특별자치도지사및 시·군·구청장 (사업과)

자료: 보건복지부, 통계로 본 2012년도 기초노령연금
 <그림 II-6> 기초노령연금의 업무 프로세스

2) 관리체계의 문제점

가) 업무부담의 증가

이와 같은 현재의 관리체계는 다양한 문제점을 드러내고 있다.

우선 업무부담의 문제가 있다. 대부분의 기초노령연금 수급자가 신청시 읍면동 사무소를 이용하였다. 이는 기초노령연금의 낙인효과가 크지 않다는 것을 보여준다. 이는 60%이상의 노인이 신청을 할 수 있는 급여이기 때문이다. 또한 이는 읍면동 사무소가 접근성이 높았기 때문으로 해석이 될 수 있다.

이는 가뜩이나 과중한 사회복지공무원의 업무를 더욱 악화시키는 요인이 된다. 서울시의 주민센터에서 공무원 1인이 맡고 있는 사회복지서비스 대상자수는 658명이다.

구분	복지공무원	사회복지공무원
자치구	658	1540

자료: 서울특별시 복지정책과 복지건강실, 사회복지담당공무원 근무여건 개선 종합계획.

〈표 II-27〉 서울특별시 자치구 당 공무원 1인당 사회복지서비스 대상수(단위: 명)

현재 사회복지공무원의 1일 평균 노동시간은 다른 업종에 비해 상당히 긴 것으로 나타난다. 1일 노동시간은 9.76시간이고 주당 노동시간은 51.8시간으로 보고 되어 있다(임상혁, 2013: 12). 이는 동종 업종의 다른 근로자들의 노동시간에 비해 상당히 긴 것이다. 2010년 민간서비스 노동자의 주당 노동시간은 45.3시간, 2011년 사무금융 노동자의 주당 노동시간은 49.2시간으로 나타난다. 최근 사회복지공무원들이 수행하는 업무량은 53% 정도 증가하였으나 인력증가는 이에 따르지 않은 것으로 나타난다(임상혁, 2013).

분류	사회복지공무원		법원공무원(2011)		사무금융(2011)		서비스연맹(2010)	
	빈도(명)	(%)	빈도(명)	(%)	빈도(명)	(%)	빈도(명)	(%)
정상	2,248	39	1,153	38.4	2,331	41.4	1,211	44.7
경도 우울	1,321	22.9	977	32.5	1,806	32.1	779	28.7
중등도 우울	1,367	23.7	510	17	847	15	410	15.1
고도 우울	822	14.3	365	12.1	648	11.5	311	11.5
계	5,758	100	3,005	100	5,632	100	2,711	100
심리상담이 필요한 집단	2,189	37.9	875	29.1	1,459	26.5	721	26.6

자료: 임상혁(2012)

〈표 II-28〉 사회복지공무원의 우울수준

이에 따라 사회복지노동자들은 직무상 스트레스에 시달리는 것으로 알려져 있다. 이들은 업무상 스트레스로 인한 신체적 정신적 탈진상태를 나타내는 소진이 다른 업종의 노동자들에 비해 매우 높다. 이러한 이유로 사회복지공무원의 결근율은 42%로 일반 취업자의 결근율 8%보다 5배 이상 높게 나타난다(노동부, 2011, 임상혁 2013).

동시에 사회복지공무원들은 우울수준이 다른 업종에 비해 상당히 높다. 37.9%가 우울증 때문에 심리상담이 필요한 것으로 나타나고 있다. 이는 법무공무원 29.1%, 사무금융 노동자 26.5%, 민간서비스 노동자의 26.6%에 비해 훨씬 높은 것이다(〈표 II-28〉).

사회복지공무원은 또한 27.5%가 자살충동을 느낀 적이 있었다고 응답하고 있다. 이는 일반국민의 자살충동 경험 16.4%보다 2배 가량 높은 것이다(임상혁, 2013). 실제로 최근 사회복지공무원들의 업무상 스트레스로 인한 자살사례는 사회문제로 부각되고 있다.

서울시의 경우, 타 지자체에 비해 사회복지공무원의 업무부담이 상대적으로 더 높은 것으로 나타난다. 1일 노동시간은 9.3시간으로 충청남도 9.4, 충청북도 9.7에 이어 세 번째로 높은 수준이다(〈표 II-29〉).

시군구명	인원	근무일수	총 근무시간	초과근무 시간	총 실제 근무시간	1일평균 실제근무시간
서울특별시 (6개구)	369 (61.5)	253	900,866.5 (150,147.8)	116,259.8 (19,376.6)	1,017,146.3 (169,524.4)	9.3
부산광역시 (4개구군)	107 (26.8)	253	233,921.7 (58,480.4)	13,738.1 (3,434.5)	247,659.8 (61,915.0)	7.8
대구광역시 (3개구군)	136 (45.3)	253	318,241.0 (106,080.3)	24,352.2 (8,117.4)	342,593.2 (114,197.7)	8.5
인천광역시 (2개구)	111 (55.5)	253	227,438.2 (113,719.1)	10,811.2 (5,405.6)	238,249.4 (119,124.7)	7.2
대전광역시 (1개구)	33 (33.0)	253	76,147.0 (76,147.0)	2,758.8 (2,758.8)	78,905.8 (78,905.8)	8.0
울산광역시 (2개구)	39 (19.5)	253	87,024.9 (43,512.5)	8,947.5 (4,473.8)	95,972.4 (47,986.2)	8.3
경기도 (8개시군)	437 (56.4)	253	1,007,498.0 (125,937.2)	92,372.4 (11,546.6)	1,099,870.4 (137,483.8)	8.5
강원도 (4개시군)	124 (31.0)	253	268,467.9 (67,177.0)	24,830.9 (6,207.7)	293,298.8 (73,324.7)	7.9
충청북도 (1개군)	42 (42.0)	253	104,344.3 (104,344.3)	13,412.9 (13,412.9)	117,757.2 (117,757.2)	9.4
충청남도 (2개시군)	94 (47.0)	253	228,644.2 (114,322.1)	41,400.7 (20,700.4)	270,044.9 (135,022.4)	9.7
전라북도 (4개시군)	235 (58.8)	253	573,384.0 (143,346.0)	65,567.4 (16,391.9)	638,951.4 (159,737.9)	9.1
전라남도 (3개군)	106 (35.3)	253	245,920.8 (81,973.6)	26,172.9 (8,724.3)	272,083.2 (90,697.9)	8.6
경상북도 (9개시군)	363 (40.3)	253	794,756.1 (88,306.2)	133,327.1 (14,814.1)	928,083.2 (103,120.4)	8.6
경상남도 (4개시군)	282 (70.5)	253	654,173.2 (163,543.3)	111,189.2 (27,797.3)	765,362.4 (191,340.6)	9.1
계	2,478 (38.7)	253	5,654,397.8 (102,641.2)	682,898.5 (11,654.4)	6,337,296.3 (114,295.6)	8.6

주: ()는 1기 시군구당 평균치를 제시한 것이다

자료: 강혜규 외(2012: 95)

〈표 II-29〉 시군구 사회복지관련 업무량 분석결과 (단위: 명, 일, 시간)

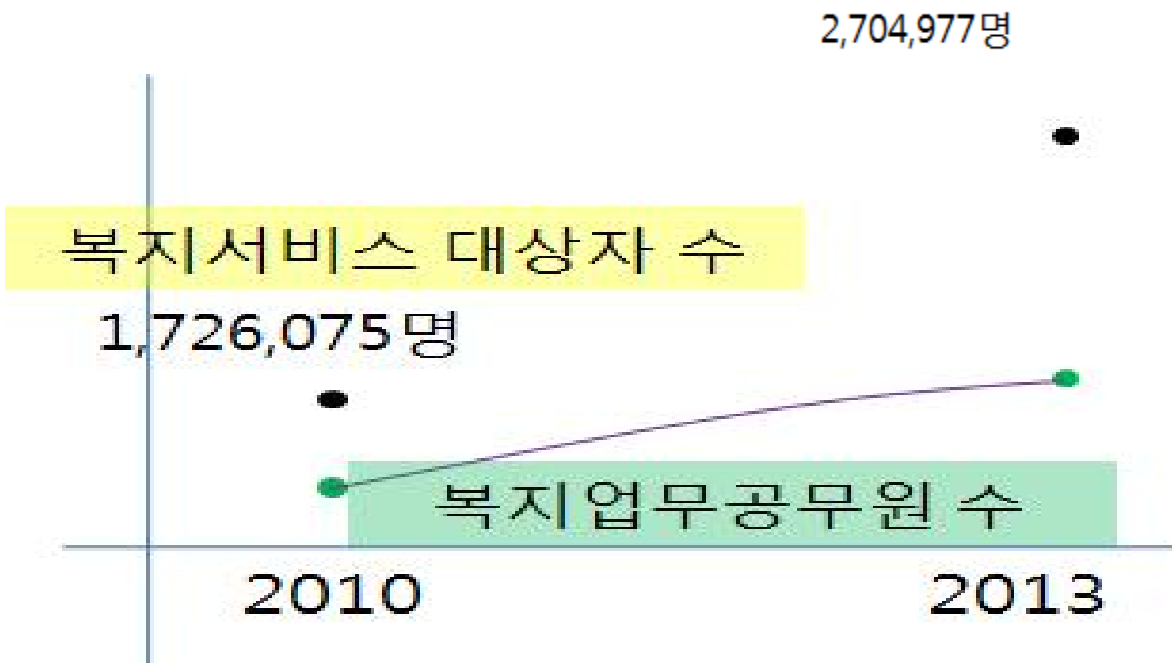
이러한 업무부담은 무엇보다도 최근 복지업무가 늘어났지만 인력은 이에 대응하여 충분히 늘지 않은 것에 기인하고 있다. 2013년만 해도 임대주택 사업, 저소득층 학비 지원, 무상보육 전면 확대, 기초수급 기준완화 등의 신규사업이 실시되었다. 이러한 다양한 복지업무의 증가에 따라 〈그림 II-7〉과 〈그림 II-8〉가 보여주는 것처럼, 서울

시에서 복지서비스 대상자 수는 2010년에 1,726천명에서 2,704천명으로 대폭 (57%) 증가해 왔다. 하지만 이기간 동안 복지업무 공무원 수는 3,892명에서 4,382명으로 소폭(13%) 증가하였다.



자료: 최현수 외, 2011: 79

〈그림 II-7〉 복지수요 및 복지공무원 증가 추이('06~'10)



자료: 서울시 복지정책과 복지건강실(2013)

〈그림 II-8〉 복지수요 및 복지공무원 증가 추이('10~'13)

복지공무원의 업무 중에서도 기초노령연금의 업무는 상당한 비중을 차지하고 있다. 서울시의 복지서비스 대상자 2,704천명 중에서 기초노령연금의 대상자는 605천명으로 전체의 22.4%를 차지하고 있다. 즉 기초노령연금의 업무가 복지공무원의 업무증가에 상당한 기여를 하고 있는 것으로 추정될 수 있다.

구분	총계	기초생활	영유아보육	기초노령	한부모가족	장애인	의료급여	기타
서비스대상	2,704,977	202,680	1,337,000	605,687	90,929	429,639	259,604	96,201
비중	100.0	7.5	49.4	22.4	3.4	15.9	9.6	3.6

자료: 서울시 복지정책과 복지건강실(2013), 사회복지담당공무원 근무여건 개선 종합계획.

〈표 II-30〉 서울특별시 사회복지수요 및 비중 (중복포함, 단위: 명, %)

나) 관리의 효율성

기초노령연금은 사회복지부조성 급여로 분류되고 있기는 하지만 선정기준이 지자체별로 다른 것이 아니라 상당히 통일적이라는 측면에서 지자체가 관리를 담당하는 것은 효율적이지 않다는 의견이 있다. 향후 수급자 관리에서도 수급자의 범위가 비슷한 국민연금공단에서 관리를 담당하는 것이 더 효율적이다(김성숙 외, 2008: 322).

나. 기초노령연금의 재원조달의 현황과 문제점

1) 기초노령연금의 재정 현황

가) 기초노령연금의 재원

기초노령연금은 단체위임사무로 분류된다. 단체위임사무는 사무가 국가전체 이익과 지방의 이해를 동시에 충족시키는 성격을 가지고 있다. 이에 따라 재정도 중앙정부와 지자체가 분담하게 되어 있다(백종만, 2003: 136)¹⁾.

1) 백종만(2003: 136)에 따르면 중앙과 지방간의 업무분담은 국가사무, 지방위임사무, 지방사무(고유업무)로 분류될 수 있다. 이 중에서 기관위임사무는 법률에 따라 중앙정부의 하부기관으로 지자체가 수행하는 일이다. 이에 비해 지방사무는 지자체의 고유한 업무로 지자체가 권한과 책임을 가지고 수행하는 업무이다. 지방사무는 다시 법에 의해 지자체에 위임된 업무인 단체위임사무와 지자체에 고유한 고유사무로 나누어 질 수 있다.

기초노령연금 재원은 법 제4조(연금지급액에 관한 기본시책) 2항에서 ‘국가 및 지방자치단체는 제1항에 따라 필요한 비용을 부담할 수 있도록 재원을 조성하여야 한다’고 규정하고 있으며, 제19조(비용의부담)에서는 국가는 지방자치 단체의 노인 인구비율 및 재정 여건 등을 고려하여 100분의 40 이상 100분의 90 이하의 범위 안에서 대통령령으로 정하는 비율을 부담하고, 국가가 부담한 금액을 차감한 액수에 대하여는 특별시·광역시·도 또는 특별자치도 및 시·군·구가 상호분담 하되, 그 부담비율은 노인 인구 비율 및 재정 여건 등을 고려하여 시·도의 조례로 정하고, 미리 보건복지부장관과 협의하여야 한다고 규정하고 있다. 이에 따라 중앙정부의 보조금은 지자체의 노인 인구 비율과 재정자율도에 따라 차등지급 된다.

구분		노인인구 비율		
		14% 미만	14% 이상 ~ 20% 미만	20% 이상
재정 자주도	90%	40%(1)	50%	60%
	80% 이상 ~ 90% 미만	50%(9)	60%	70%
	80% 미만	70%(111)	80%(41)	90%(67)

지표	지표산식 및 사용자료 등
재정자립도	<p>① 산식 = $\frac{\text{자체수입} \quad \text{자주재원}}{\text{일반회계총계예산규모}} \times 100\%$</p> <p>② 자체수입은 지방세 및 세외수입의 합계액을 말하며, 자주재원은 지방교부세, 재정보전금 및 조정교부금의 합계액을 말한다.</p> <p>③ 자료는 당해 회계연도 전전연도를 기준으로 최근 3년간의 평균치(최종 예산상의 지수 기준)를 사용한다</p>
노인인구 비율	<p>① 산식 = $\frac{65\text{세 이상 노인인구 수}}{\text{전체인구 수}} \times 100\%$</p> <p>② 전체 인구 수 및 65세 이상 노인인구 수는 주민등록법에 따라 신고된 인구수를 말한다.</p> <p>③ 자료는 당해 회계연도의 전전년도 12월 31일을 기준으로 산정된 자료를 사용한다.</p>

자료: 보건복지부(2012) 『2011 보건복지백서』, p. 383. 2011년 기준.

〈표 II-31〉 기초노령연금 차등보조 기준

나) 기초노령연금의 지출규모와 중앙-지방분담

기초노령연금 수급대상자가 65세 이상 노인의 70%로 확대된 2009년 기초노령연금 예산규모는 2008년에 비해 52.1% 증가한 총 3조 4,115억원으로 급증했다가 이후에는 완만하게 증가하고 있다. 이는 급여액은 증가하나 포괄범위는 점차적으로 줄어들고 있기 때문이다(〈표 II-32〉).

기초연금의 급여액도 2008년의 2조 2천억에서 2012년 4조로 증가하였다. 급여에서 국고보조금의 비율은 2008년 71.4%, 2009년 72.2%, 2010년 73.3%, 2011년 74.4%, 2012년 74.5%로 약간 증가하는 추세이나 큰 변동은 없다(〈표 II-32〉). 서울시의 경우 국가보조금의 비율은 전국 평균보다는 낮다. 2012년 서울시의 평균적 국고보조금율은 68.3%이나 전국의 경우는 74.5%이다. 서울시의 국고보조율은 2008년에 60%, 2009년 60.1%, 2010년 66.8%, 2011년 68.3%, 2012년 68.3%로 매년 높아지는 추세이다. 하지만 서울시의 국고보조율의 증가는 전국의 국고보조금의 증가추세보다는 더 빠른 추이를 보인다.

구분		2008	2009	2010	2011	2012
노인 인구비	서울	8.54			10.4	11.1
	전국	10.32			11.5	12.0
수급자수	서울	373,766	498,038	514,416	528,454	550,248
	전국	2,894,649	3,630,147	3,727,940	3,818,186	3,933,095
수급률	서울	42	53.2	51.3	50.6	49.8
	전국	57.2	68.9	67.7	67	65.8
수급액	서울	28,599	466,168	505,985	525,355	560,188
	전국	2,224,083	3,427,930	3,654,371	3,780,518	4,007,671
국비	서울	17,150	280,330	335,232	358,689	382,470
	전국	1,588,781	2,474,422	2,679,255	2,811,341	2,985,694
지방비	서울	11,449	185,838	170,753	166,666	177,718
	전국	635,302	953,508	975,116	969,177	1,021,977
국고 보조율	서울	60.0	60.1	66.3	68.3	68.3
	전국	71.4	72.2	73.3	74.4	74.5

자료: 보건복지부 (2013)

〈표 II-32〉 서울 기초노령연금 수급 및 지급실적 추이

한편 “서울특별시 기초노령연금 비용부담에 관한 조례“에 따라 서울시 자치구의 기초

노령연금 재정의 시구비 비율은 대부분의 구의 경우 50:50을 유지하고 있다. 하지만 노인인구비율이 평균보다 높으나 재정수요충족도가 평균보다 낮은 구의 경우는 시의 보조금 비율이 55이다(제 3조 1항). 이에 해당하는 구는 전체 25개 구 중에서 7개 구이다: 동대문구, 중랑구, 성북구, 강동구, 은평구, 마포구, 동작구이다.

자치구명	전체인구(A)	65세이상 인구(B)	노인인구 비율 (B/A)	기준 재정수요 충족도*	국고 보조율	시비 비율	구비 비율	시구비 보조율
시전체	10,312,545	1,002,770	9.7	69.7				
종로구	170,578	22,311	13.1	85.6	70	15	15	50:50
중구	132,822	17,315	13.0	112.9	50	25	25	50:50
용산구	244,853	30,770	12.6	78.3	50	25	25	50:50
성동구	309,093	31,989	10.3	63.1	70	15	15	50:50
광진구	375,463	32,034	8.5	59.3	70	15	15	50:50
동대문구	366,786	42,524	11.6	62.4	70	16.5	13.5	55:45
중랑구	427,455	41,803	9.8	51.7	70	16.5	13.5	55:45
성북구	488,932	53,113	10.9	53.2	70	16.5	13.5	55:45
강북구	346,520	41,641	12.0	51.6	70	16.5	13.5	55:45
도봉구	368,298	38,185	10.4	53.4	70	15	15	50:50
노원구	611,230	56,977	9.3	49.2	70	15	15	50:50
은평구	488,109	53,650	11.0	50.6	70	16.5	13.5	55:45
서대문구	324,541	39,221	12.1	56.7	70	15	15	50:50
마포구	391,865	41,237	10.5	66.1	70	16.5	13.5	55:45
양천구	500,001	38,965	7.8	58.5	70	15	15	50:50
강서구	574,127	50,189	8.7	61.9	70	15	15	50:50
구로구	423,736	38,829	9.2	59.1	70	15	15	50:50
금천구	245,195	23,675	9.7	60.7	70	15	15	50:50
영등포구	406,833	42,083	10.3	80.2	70	15	15	50:50
동작구	402,709	42,368	10.5	64.2	70	16.5	13.5	55:45
관악구	531,434	50,350	9.5	57.4	70	15	15	50:50
서초구	434,720	37,028	8.5	100.2	50	25	25	50:50
강남구	570,095	44,095	7.7	143.3	50	25	25	50:50
송파구	685,279	53,005	7.7	78.6	70	15	15	50:50
강동구	491,871	39,413	8.0	65.5	70	15	15	50:50

*재정수요충족도(재정력지수) = 기준재정수입액 / 기준재정수요액 * 100((2011년 기준)

**인구기준일: 2010.12.31.

자료: 보건복지부 기초노령연금과 2427(2011.8.31.), 서울시 재가복지팀 자료

〈표 II-33〉 2012년 시구비 보조금 비율

2) 재원조달 체계의 문제점

가) 지방재정의 악화

최근 서울시의 재정상황은 악화되는 추세이다. 채무가 2007년에 13,931억원에서 2008년에 18,563억원과 2009년에 32,453억원으로 급속히 증가하였다. 이후 2011년에는 31,761억원으로 안정되었다. 2007년과 2008년 사이에 기초노령연금이 신규사업으로 시작되었다. 따라서 재정상황의 악화 중에서 상당부분이 기초노령연금을 비롯한 복지사업의 확장에 기인한다고 볼 수 있다. 특히 2008년 기초노령연금의 지출이 2,246억으로 갑자기 증가하였다(김태호 외, 2009).

서울시 복지예산에서 기초노령연금이 복지예산의 2008년의 6.8%였다가 2011년에는 11.9%로 증가하였다. 서울시 전체 예산에서 기초노령연금 지출의 비중도 2008년의 1.2%에서 2012년의 3.2%로 증가하였다. 향후에도 기초노령연금 지출이 전체 예산에서 차지하는 비중이 복지예산 비중은 2014년 3.6%까지 증가할 것으로 예측되고 있다. 이후에는 이비중은 다소 감소할 것으로 예상된다.

이는 기초노령연금 수급자의 범위를 줄여서 추계한 것에 기인하는 것으로 보인다. 단일 프로그램으로 기초노령연금이 서울시 전체 예산에 차지하는 비중은 상당히 큰 것으로 예상된다. 따라서 기초연금급여 지출의 증가가 최근 서울시 부채 증가의 원인 중의 하나라고 할 수 있다.

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012
일반회계 A	12,302,690	19,432,292	16,260,091	14,589,232	14,502,962	15,027,255
사회복지 B	-	3,312,038	3,371,810	3,334,249	3,349,780	3,975,046
기초노령연금 C	-	224,666	376,729	424,468	444,697	474,437
C/A	-	1.2	2.3	2.9	3.1	3.2
C/B	-	6.8	11.2	12.7	13.3	11.9
결산실질수지	1,495,619	879,287	99,254	45,184	190,196	196,120
채무현황	1,363,174	1,856,316	3,245,354	3,817,701	3,176,122	미발표

자료: 서울특별시 세입·세출 결산서 각연도, 지방재정공시 각연도.

(표 II-34) 서울시 결산상 기초노령연금지출/비중 및 일반 회계 재정수지 추이 (단위: 백만원, %)

이에 더하여, 최근 5년간 영유아 보육료의 지방부담은 4.5배 급증하는 등 다른 복지사업에서 국고보조율이 하락하여, 전체적으로 국고보조사업 규모는 급증하고 있음에도 불구하고 지방재정의 부담이 가중되고 있다.

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	증가율
일반회계(A)	133,866	136,668	141,222	146,100	155,152	3.8%
사회복지(B)	49,588	58,673	62,843	64,028	65,333	7.3%
기초노령연금(C)	4,696	5,095	5,025	3,555	3,713	-4.4%
C/A	3.5	3.7	3.6	2.4	2.4	-7.9%
C/B	9.5	8.7	8.0	5.6	5.7	-11.1%

자료: 서울특별시, 2012~2016 중기지방재정운용계획

〈표 II-35〉 서울시 중기지방재정 운영계획 상 기초노령연금 지출 및 비중 추이(단위: 억원)

나) 기초노령연금 예산의 지방분담

이렇게 서울과 지자체의 어려운 예산상황에서 기초노령연금의 예산을 지자체가 분담해야 하는 지에 대한 검토가 필요할 것으로 보인다. 원칙적인 측면에서 복지사업의 지자체 재정 분담을 결정하는 첫째 원칙은 이 사업이 전국적 공공재인지, 지방적 공공재인지 여부이다.

전국적 공공재의 경우 사업의 수행에 국가의 이해가 큰 사업이다. 복지사업이 전국적 공공재의 성격이 강한 경우에는 사업에 대한 결정과 재정에 대한 책임을 중앙정부가 담당하는 것이 좋다(임성일·서정섭, 1991). 기초노령연금의 경우 노인빈곤을 완화하기 위한 사업으로 국가 전체의 이해가 강한 사업이라 할 수 있다. 둘째 원칙은 사업의 효과측면에서 효율성의 원칙이다. 해당 사업의 범위를 지방에 한정하는 것이 문제해결에 더 효율적인지 아니면 전국적 범위에서 시행해야 문제를 더 효율적으로 해결할 수 있는 가이다. 지역의 사정과 조건이 달라 이를 고려하지 않으면 사업의 효과가 불투명한 경우 지자체가 사업의 결정권을 가지고 수행하는 것이 바람직하다. 이 경우 재원도 지자체가 분담하는 것이 좋다. 하지만 위에서 이미 제시한 것처럼 기초노령연금의 경우 지역에 따른 수급조건과 급여수준의 차이가 거의 없는 형편이다. 즉 지역의 특수성을 감안한 결정과정이 전혀 이루어 지고 있지 않고 있는 형편이다. 따라서 재원도 중앙에서 100% 부담하는 것이 바람직할 것이다.

다) 기초노령연금의 중앙-지방 형평성

정부재원은 주로 65세 노인인구의 비율에 따라 달라진다. 하지만 실제 급여지급액은 노인인구와 비례하지 않는 경우가 있다. 이에 따라 65세 인구의 비중이 높으나 실제 급여지급액은 많지않은 지역이 재정에서 불이익을 받는 경우가 생기고 있다. 또한 기초노령연금에서 도입된 차등보조율제도가 지역간의 자원분배를 더욱 악화시키는 결과를 가져온다는 지적이 있다.

서울시의 7개구(동대문구, 중랑구, 성북구, 강동구, 은평구, 마포구, 동작구)는 재정자주도가 낮아서 기초노령연금지출의 부담이 구의 재정을 악화시키고 있다. 특히 동대문구, 중랑구, 성북구, 강동구, 은평구는 평균보다 수급율이 높아서 기초노령연금에 대한 지출이 상당히 부담이 되는 상황이다. 이지역에서 국고보조율은 타지역과 같고 서울시의 부담을 높여 구자체 비용부담이 타 구에 비해 5%가 낮은 45%으로 낮추어 졌다. 하지만 기초노령연금에 대한 지출금액이 워낙 높아서 재정에 주는 부담을 완전히 상쇄하지 못하고 있다.

복지수요가 크고 재정력이 열악한 기초자치단체의 재정난을 가중시키는 결과를 가져오고 있다. 이에 따라 노인인구 비율이 아니라 수급자 비율에 따라 보조율을 조정해야 한다는 주장이 있다(박인화, 2008). 서울시의 경우 2012년 노인 인구의 비율은 전국 평균 12%에 근접한 11.1%이고, 반면 수급율은 전국 평균 65.8%보다 훨씬 낮은 49.8%이다. 이에 따라 수급율이 낮아 상대적으로 수급자 수가 적음에도 불구하고 국고보조율은 68%로 전국 평균 74.5%와 큰 차이가 나지 않는다. 하지만 이 때문에 서울시가 이규정으로 상대적으로 이익을 얻고 있다고 할 수는 없다. 왜냐면 서울시의 수급자수는 타 지역에 비해 월등히 많기 때문에 이에 따른 재정부담도 타 지역에 비해 많을 수밖에 없다. 또한 서울시의 구들 중에서는 이 규정이 재정상황의 악화를 유발하고 있다.

구분	65세이상 노령인구수	수급자수	수급률	평균연금액 (원)	총급여액 (백만원)	국고 보조율	시구비 보조율
서울특별시	1,105,583	550,248	49.8	87,018	47,881		
종로구	23,730	10,540	44.4	87,416	921	70%	50:50
중구	18,690	9,221	49.3	87,695	807	50%	50:50
용산구	32,786	12,572	38.3	87,770	1,103	50%	50:50
성동구	34,056	15,815	46.4	87,051	1,377	70%	50:50
광진구	35,539	15,602	43.9	87,406	1,364	70%	50:50
동대문구	46,625	24,647	52.9	86,829	2,140	70%	55:45
종량구	46,402	28,501	61.4	86,846	2,475	70%	55:45
성북구	58,000	30,697	52.9	86,508	2,656	70%	55:45
강북구	46,147	28,547	61.9	86,574	2,471	70%	55:45
도봉구	42,230	24,654	58.4	86,348	2,129	70%	50:50
노원구	61,150	38,263	62.6	86,983	3,328	70%	50:50
은평구	60,649	35,192	58	86,586	3,047	70%	55:45
서대문구	41,756	21,956	52.6	86,459	1,898	70%	50:50
마포구	44,027	20,956	47.6	86,692	1,817	70%	55:45
양천구	43,392	24,152	55.7	86,951	2,100	70%	50:50
강서구	55,641	32,114	57.7	87,330	2,804	70%	50:50
구로구	44,579	23,392	52.5	86,490	2,023	70%	50:50
금천구	26,476	15,260	57.6	87,201	1,331	70%	50:50
영등포구	45,417	19,306	42.5	87,159	1,683	70%	50:50
동작구	47,007	21,328	45.4	86,694	1,849	70%	55:45
관악구	56,238	28,829	51.3	86,616	2,497	70%	50:50
서초구	41,649	10,271	24.7	88,629	910	50%	50:50
강남구	50,206	14,466	28.8	89,157	1,290	50%	50:50
송파구	58,341	22,272	38.2	87,908	1,958	70%	50:50
강동구	44,850	21,695	48.4	87,616	1,901	70%	50:50

자료: 보건복지부 기초노령연금과 2427(2011.8.31.), 서울시 재가복지팀 자료

〈표 II-26〉 서울시 구별 기초노령연금연금액 지출

4) 소결

현재의 한국의 제도적 상황에서 국민연금만으로는 현세대뿐 아니라 후세대 노인들도 충분한 노후소득을 보장받을 수 없다. 상당수의 노인들은 완전히 기초노령연금의 급여만 수급할 것이다. 또한 상당수의 노인이 기초노령연금의 보충 없이는 빈곤을 면할 수 없을 것으로 전망된다. 이에 따라 기초노령연금제도는 우리나라 연금제도가 실질화되는데 핵심적인 역할을 수행해야 한다.

하지만 현행 기초노령연금제도는 이에 걸 맞는 역할을 하기에는 여러 가지 문제점을 가지고 있다. 문제점은 급여제도, 관리체계, 재정조달체계, 세 측면에서 고찰될 수 있다.

첫째, 급여제도의 측면에서 현행 기초노령연금의 문제는 낮은 급여수준으로 인한 제한된 빈곤완화효과, 국민연금 수급자의 상당수가 배제되는 급여의 포괄범위, 지역간의 생활수준을 격차를 고려하지 않은 일률적 급여수준이라 할 수 있다.

둘째, 관리체계의 측면에서 현행의 기초노령연금은 지방자치단체에서 주로 관리하고 있다. 국민연금공단과 사회복지정보원은 보조적인 역할을 수행한다. 하지만 대부분의 기초노령연금 수급자가 신청시 읍면동 사무소를 이용하여 복지공무원들의 업무부담을 증가시키고 있는 것으로 나타났다. 서울시의 경우, 타 지자체에 비해 사회복지공무원의 업무부담이 상대적으로 더 높았다.

셋째, 재정조달의 측면에서 현행 기초노령연금은 중앙정부와 지자체가 재원을 분담하고 있다. 이러한 분담체계는 지방자치단체의 재정부담을 증가시키고 있다. 서울시의 경우도 채무가 급속히 증가하는 등 재정상황은 악화되는 추세이고 이의 주요한 원인 중의 하나가 기초노령연금의 급속한 증가라 할 수 있다.

Ⅲ. 주요 복지국가의 기초연금 제도와 재원조달 방식에 대한 사례연구

1. 기초연금의 유형

가. 기초연금의 방식에 따른 조사

기초연금은 그 재원조달 방식에 따라서 순수조세방식, 준조세방식, 보험료방식으로 유형화 할 수 있다. 순수조세방식은 재원이 전적으로 국고에서 조달되며, 급여는 기본적으로 거주요건에 의해 결정된다. 준조세방식은 재원이 보험료에 의해 조달되지만 급여는 조세방식에서처럼 거주요건에 의해 결정되는 구조를 갖는다. 보험료방식은 재원의 대부분을 보험료나 기여금으로 조달되며, 급여는 기여여부 및 기여기간에 의거하여 결정 된다.

기초연금은 또한 급여수급조건에 따라서도 사회부조식, 사회수당식, 사회보험식으로 유형화 될 수 있다. 사회부조식은 거주기간 외에 연금, 소득 또는 자산수준 등에 의해 급여수급권과 급여수준이 결정되며, 대표적인 국가는 호주, 덴마크, 캐나다 및 아이슬랜드 등이다. 사회보험식은 기여기간에 의거하여 결정되며 대표적인 국가는 영국, 아일랜드, 일본, 스위스 등이다. 사회수당식은 거주여부 또는 거주기간에 의해서 결정되며 대표적인 국가는 네덜란드, 뉴질랜드 등이 있다(이용하 외, 2006).

유형	재정방식	국가사례	주요특징
조세 방식	조세	캐나다 호주 덴마크 뉴질랜드	- 최소거주기간이 수급권 여부 결정 - 수급액 기준은 거주기간 단독(덴마크), 거주기간과 소득수준(캐나다, 뉴질랜드), 소득과 자산수준(호주)에 의해 결정. - 소득이나 자신이 일정수준 이상일 경우 연금 감액 또는 지급정지
	조세성 보험료	네덜란드 노르웨이 핀란드	- 사회보험료가 재원이지만, 수급권이나 급여액은 거의 거주기간에 의해 결정 - 정당한 사유없이 기여하지 않는 경우에만 그에 비례하여 감액(네덜란드)하거나 연금이 일정수준 이상이면 감액 또는 지급정지(핀란드)
보험 방식	보험료 (+조세)	영국 일본 아일랜드	- 기여기간에 따라 수급권과 수급액이 결정 - 실업,저소득 등 기여가 어려운 기간에 대해 가입기간으로 인정하여 급여의 보편성과 적정성 확보

출처: 이용하 외(2006).

〈표 Ⅲ-1〉 기초연금의 유형

급여기준		기여조사방식 (사회보험형)	거주조사방식 (사회수당형)	소득/자산조사방식 (사회부조형)
보험료		일본, 영국, 아일랜드, 스위스	-	-
조세	국고	-	뉴질랜드, 캐나다	호주, 덴마크
	목적세		네덜란드, (구)스웨덴, (구)노르웨이	(구) 핀란드, 아이슬란드

〈표 Ⅲ-2〉 기초연금의 기본유형과 사례

나. 기초연금 유형별 특징

유형별 특징을 세부적으로 살펴보면 우선 조세방식은 최소수급조건인 거주 및 거주기간 요건을 쉽게 충족할 수 있고 대부분의 국민이 완전연금 수급이 가능하므로 보험방식에 비해 급여의 보편성과 적정성이 잘 보장되는 제도라고 할 수 있다. 거주기간, 소득수준 등에 따라 급여액을 감액하는 다양한 장치를 두고 있으며, 북유럽을 제외한 대부분의 국가에서 소득 및 자산조사에 의거하여 급여액을 부분 또는 완전 감액(지급정지)하는 추세를 보인다. 조세방식은 대개 국가일반예산으로 조달되지만 특정 목적세 형태로 세목을 설정한 경우는 거의 없다. 조세방식 중에서 순조세가 아닌 준조세성 보험료로 재원이 조달되는 경우, 국고는 보조적인 역할 수행하고 있다. 상대적으로 진보적이고 평등주의 성향이 강한 국가들(북유럽권)이 조세방식 기초연금 선호하고 있다.

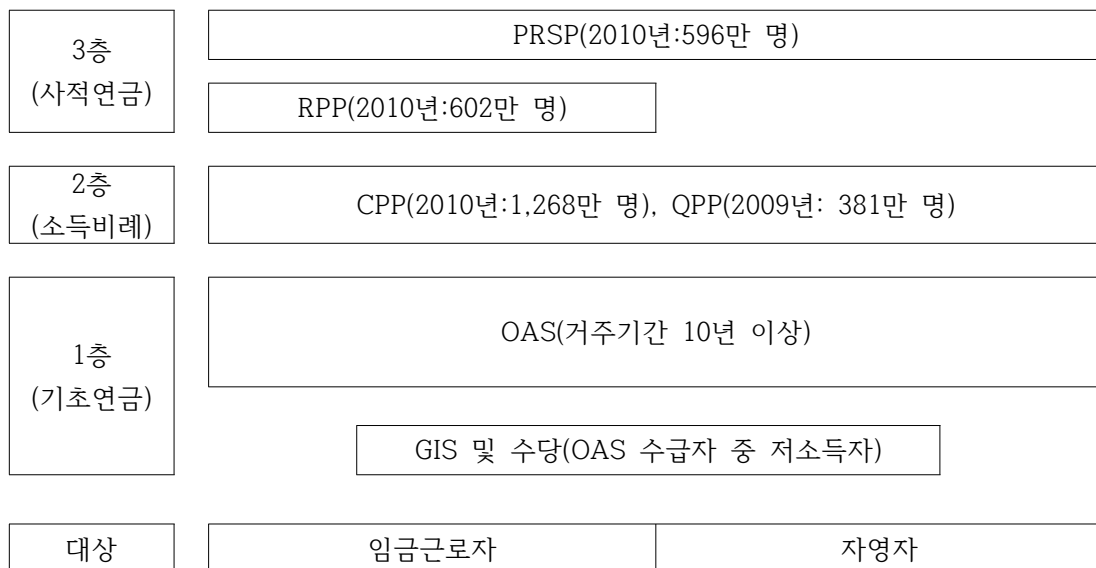
다른 유형인 보험방식은 기여요건 충족으로 수급권이 발생하고 가입기간에 따라 감액되므로 조세방식에 비해 엄격하게 운영된다. 그러나 기초연금의 목적이 보편성과 기초적 보장을 목표로 하는 만큼 폭넓은 보험료 면세제도나 기여기간 인정제도 등을 설정하고 있다. 보험방식은 조세방식에 비해 보편성 측면에서는 거의 차이가 없으며 연금의 적정성 측면에서는 조세방식에 비해 다소 미흡하다. 그러나 급여가 기여의 반대급부로 인정되는 만큼 기여기간에 비례하여 감액조치는 있을 수 있어도 소득 및 자산 조사를 통한 감액 및 지급정지 등은 불가능 하다고 할 수 있다. 보험방식의 대부분 재원은 사회보험료로 조달되며 국고는 보조적 역할 수행한다. 대개 시장원리를 중시하는 보수적이고 자유주의적인 국가들(영국, 일본, 아일랜드, 스위스 등)이 보험방식 기초연금 선호하는 경향이 있다(이용하 외, 2006).

2. 사회수당형 국가: 캐나다

가. 캐나다 연금체계 개관

1) 3층으로 구성된 캐나다 다층연금체계

캐나다 노령소득보장체계의 1층은 정부의 노령보장프로그램(Old Age Security Program)으로서 기초연금(OAS pension), 소득보장급여(GIS), 수당(Allowance), 유족수당(Allowance for the Survivor)으로 이루어져 있다. 이들 모두 비기여 방식의 정액연금제도로써 노인들의 최저소득을 보장해주기 위해 일반재정 즉, 세금을 통해 재원을 조달하고 있다. 2층은 공적소득비례연금제도인 CPP(Canada Pension Plan)와 QPP(Quebec Pension Plan)로서 모든 근로자가 의무적으로 가입해야 하는 기여방식의 소득비례형 연금제도이다. CPP와 QPP는 퇴직 이전 평균소득의 25% 대체를 목표로 한다(권혁진, 2012). 3층은 자발적 가입을 특징으로 하는 등록제 연금제도(RPP)와 등록제개인퇴직저축제도(RRSP)로 구성되어 있다.



출처: 해외 공·사연금제도Ⅱ(2012).

〈그림 Ⅲ-1〉 캐나다 다층 연금체계

캐나다 공적노령소득보장체계의 특징은 폭넓은 수급범위라 할 수 있다. 2012년 현재 노령보장제도 중 OAS 수급자는 약 509만 명으로, 65세 이상 노령인구의 거의 대부분이 수급자에 해당된다. 2012년 기준 월 최대급여액은 \$ 544.98이며, 연금액은 소비자물가지수인 CPI(Consumer Price Index)로 측정된 생계비 인상에 따라 조정된다. 또한 앞

서 살펴보았듯이 OAS 급여는 과세대상 소득에 포함되며, 소득세법에서 정하는 일정 수준 이상의 소득을 가진 수급자는 초과소득에 대해 15%비율(1달러당 15센트)로 감액 지급한다. 2012년 기준소득은 \$69,562이며, \$112,966을 초과하는 소득을 가진 자의 경우 OAS 급여는 지급되지 않는다.

CPP와 QPP는 제도 도입 역사가 길지 않고, 낮은 보험료와 낮은 소득대체율을 특징으로 하기 때문에 급여수준이 높지 않은 편이다. 이들은 퇴직전 소득(life contributory earning)의 25%까지 제공하며 고용주와 근로자가 9.9%의 보험료를 동등하게 분담한다. 연금급여는 인플레이션에 연동되며, CPP 수령연령은 65세 이지만 60세 이전에 받으면 감액되고 반대로 65세 이후로 늦춰지면 증액되는 구조이다. 된다.

캐나다 다층연금체제의 3층은 사적으로 운용, 관리되는 사전적립식(pre-funding)의 사적연금인 RPP(Registered Pension Plans)와 RRSPs(Registered Retirement Savings Plans)으로 이루어져 있다. 캐나다는 은퇴후 소득을 위해 재산을 축적할 수 있도록 세제혜택을 동원하는 통합적 구조를 갖추고 있다. 이 제도하에서 투자소득과 자본이득은 제외되며, RPP와 RRSPs에 기여는 개인소득세에서 공제된다. 그러나 이들에 대한 기여는 매년 연간소득의 18%를 초과할 수 없도록 되어 있다(Mintz, 2009).

노후소득원으로서 연금제도는 캐나다에서 주요한 역할을 수행하고 있다. 캐나다의 65세 이상 노인중 하위계층의 경우 대부분의 소득이 OAS와 GIS로 구성되어 있으며, 중간계층의 경우에는 OAS와 CPP 급여가 총 퇴직소득의 약 60%를 차지하고 있고, 상위계층으로 갈수록 RPP와 RRIF, 그리고 투자 및 기타소득이 총 퇴직소득에서 차지하는 비중이 증가하는 경향을 보여준다. 캐나다 노인들은 OAS와 GIS, 그리고 CPP와 QPP를 통해 은퇴 이후 생활수준을 은퇴 이전 수준의 절반 정도 수준으로 유지할 수 있게 되었다. 한편 소득계층별로 공적 연금급여의 소득대체율은 상이하게 나타나는데, 하위소득계층의 평균 소득대체율은 상대적으로 높은데 반해 상위계층의 공적연금의 소득대체율은 전체적으로 30% 내외의 수준이다.

3) 캐나다 공적 노령연금제도 발전과정

가) 캐나다 연금제도의 등장

캐나다는 다른 국가들에 비해 산업화가 늦게 진행되었으며, 이에 따라 노인빈곤에 대한 인식도 상대적으로 뒤늦게 형성되었다. 산업화와 도시화가 진행되던 20세기 초반 국가적 차원에서 노인빈곤 문제가 정치적 문제로 제기되었으나 곧바로 제도의 도입으로 연결되지는 못했다. 캐나다의 첫 국민연금법인 Old Age Pensions Act(OAP)는

1927년에 제정되었고 70세 이상 노인들에게 자산조사를 통해 월 20불씩 제공되었다(Bryden, 1974). 이렇게 연금제도 형성이 늦어진 이유는 첫째, 캐나다가 연방정부와 주정부의 권한이 헌법상 분리되어 있을 뿐 아니라 사회복지정책의 도입 권한은 주정부에게 주어져 있기 때문에 연방정부가 주도하는 사회복지정책 개입에 주정부가 반대했기 때문이며, 둘째, 노령소득보장 프로그램에 대한 정치적 이견이 존재하였기 때문이라고 한다. 즉 일부는 구빈법 전통에 따라 열등처우 원칙을 유지하려는 입장에서 연금제도가 저축의 의지를 약하게 만들 것이라며 반대하는 반면, 다른 일부는 연금제도를 찬성하는 입장에서 연금제도가 사람들로 하여금 미래 전망을 세우고 저축을 늘릴 것이라며 노령빈곤에 대한 정부의 책임을 강조하였다는 것이다(정해식, 2007).

그러나 재정이 호전되면서 노령연금제도 도입 논의가 활성화 되었다. 즉 전쟁 수행을 위해 1917년 일시적으로 도입되었던 연방정부의 소득세가 전후에도 유지되었고, 이에 1927년 도입된 노령연금법(Old Age Pension Act)에 따라 70세 이상을 대상으로 거주요건과 자산조사를 충족시킨 대상자들에게 비기여 연금급여가 제공하며, 최대 급여액은 월 20\$이었고, 대상자의 선별기준 및 지급기준은 연방정부가 결정하였으며, 이에 관련된 행정업무는 실질적으로 주정부가 수행하게 되었다. 가장 중요한 재정부담은 연방정부가 주정부 지출액의 50%에서 75%까지 조건부 교부금을 지급하도록 하였다. 그러나 수급자 증가에 대한 우려로 주정부는 노령연금의 자격조건을 까다롭게 만들었고 이후 불어닥친 경제공황으로 노령연금의 제도발전은 정체되었다(제갈현숙, 2012).

1930년대 대공황의 시기에 저출산과 만혼이 유행하고 노인수명이 증가하면서 수급자 수가 급증하자 주정부와 지방정부는 비용절감을 위해 자격조건을 엄격하게 하는 방안을 모색하게 되었다. 부양의무자의 거주, 타 연금급여에 따른 수급권 제한 등이 시도되었고 그나마 지급되던 연금급여도 대공황시기의 인플레이션으로 실질가치가 현저히 떨어지게 되었다. 이러한 변화에 대한 불만은 자산조사 폐지 혹은 완화와 연금수급연령 인하 등의 새로운 사회보장 요구로 이어지게 되었고 대공황과 2차대전을 경험하면서 영향력을 확대한 노조는 사회보장에 대한 요구를 강하게 제기하였으며, 특히 노인집단과 연금수급자 집단은 강력한 로비집단으로 기능하면서 1948년 결국 65세 이상 고령자에 대한 소득세가 면제되고 실업보험(1940), 가족수당(1945) 제도의 도입으로 이어지게 되었다. 1943년 마쉬(L. Marsh)가 작성한 “사회보장보고서”에서 포괄적이고 보편적인 욕구를 충족할 수 있는 사회프로그램이 필요성과 사회적 최저수준(social minimum)의 기초 정액연금의 도입 필요성이 제시되었다. 마침내 자유당 집권기인 1951년 노령연금법(Old Age Pension Act)이 노령보장법(OAS: Old Age Security Act)과 노령부조법(OAA: Old Age Assistance Act)으로 대체되어 1952년부터 시행되기 시작했다.

새로운 노령보장법에 따라 20년 이상 거주한 70세 이상 모든 시민에게 최대 월 40

\$의 보편적 정액급여가 지급되기 시작되었다. 이는 노령연금법 시대의 자산조사가 사라지고 거주조건만 충족하면 모든 시민에게 지급했다는 점에서 보편적 연금제도의 출발이라 할 수 있다. 재원은 개인소득세와 법인세 인상분, 그리고 판매세 일부에 목적세를 부과하여 조달하였으며, 연방정부의 건강복지부(department of national health and welfare)에서 담당하였다. 1951년 70세 이상 노인인구중 약 46%(31만명)가 기존의 노령연금법에 해당되는 수급자였지만 새로운 노령보장법의 도입으로 수급자 수가 64만 명으로 두 배 이상 증가하였다(제갈현숙, 2012). 또한 OAS 초기의 수급연령은 70세였지만 1966-1970년 기간 동안 1년에 1세씩 낮아져 1970년에는 연령요건이 65세로 하향조정되었다. 그리고 주거요건은 18-65세 사이에 최소 10년 이상 캐나다에 거주로 설정되었다.

노령보장법과 동시에 통과된 노령부조법(OAA: Old Age Assistance Act)은 노령보장법 시행 이듬해인 1953년부터 시행되었고, 65-69세 노인을 대상으로 소득조사를 통해 수당을 지급하는 제도로써 재원은 연방정부와 주정부가 50%씩 부담하되 운영은 주정부가 맡는 내용을 담고 있다. 노령부조법에 따른 최대급여는 40\$였으며, 대상연령대 노인인구의 약 20%가 급여를 수급하였다(정해식, 2007; Béland and Myles, 2005).

나) OAS 제도의 발전과정

1927년 자산조사를 통한 잔여주의적 제도로 제정되었던 노령연금법(1927)이 보편주의적 원칙을 강조하는 노령보장법(OAS)으로 변경되었음에도 불구하고 보편적이며 소득 비례적인 연금제도에 대한 대중적, 정치적 요구는 확대되고 있었다. 왜냐하면 노령연금 수급에도 불구하고 1950년대 캐나다 노인들의 소득이 산업평균임금의 50%에 미치지 못했기 때문이다. 이같은 상황에서 정치권은 1950년대에 제도의 변화보다는 OAS의 급여수준을 인상하는 방안을 사용하기로 결정하였다. 특히 1957년 7월 선거를 앞두고 루이스 스티븐 생로랑의 자유당 정부는 40\$에서 46\$로 인상하였다. 이에 대해 캐나다 보수당은 낮은 급여인상을 정치적으로 비판하면서 선거에서 승리하게 되고, 집권에 성공한 디펜베이커의 보수당 정부는 급여수준을 55\$로 인상하였다.

1960년대 들어 거의 모든 정당들이 전국민을 대상으로 하는 기여방식의 연금제도 도입에 찬성하는 분위기가 조성되자, 1963년 재집권한 자유당의 레스터 볼스 피어슨 정부는 기여방식의 연금제도를 도입하기로 결정하였고 이렇게 해서 1965년 법 제정을 통해 1966년에 탄생한 제도가 캐나다 공적연금(CPP)과 퀘벡 공적연금(QPP)이다. CPP는 제정당시에는 18세 이상 70세 미만 인구를 대상으로 실시하였으나, 1966년부터 1세씩 하향조정하여 1970년 65세로 수급연령을 인하하였다. 이는 앞에서 언급한 OAS 수급연령이 기존의 70세에서 1966년부터 1세씩 낮춰 1970년에 65세로 하향조정된 것과 무관

하지 않다. 또한 1966년에는 노령보장법(OAS Act)의 수정을 통해 자산조사방식의 소득보충보장제도(GIS)가 도입되었다. GIS 도입목적은 OAS 급여 이외의 소득이 부재한 사람들에게 소득을 보충하기 위한 것으로 1910년 이전 출생자만을 대상으로 하였으며 1967년 시행 첫해 약 50만명에게 OAS 최대 급여수준의 40%를 지급하였다. 비록 도입 초기에는 CPP, QPP가 성숙할 때까지 한시적으로 설계되었지만 노인들의 기본소득을 보장하는 중요한 제도로 현재까지 남아있다(Canadian Museum of Civilization Corporation, 2010).

1970년 연방정부 백서는 공적연금체계가 보편주의적이며 낮은 급여수준을 특징으로 하고 일시적으로 운영되는 GIS와 결합되어 재분배를 저해하고 있다고 지적하였다. 이에 자유당 트뤼도 정부는 노령소득보장을 강화하고, 배우자 수당을 도입하며, GIS급여를 영속화(1971) 하는 등의 개혁을 시도하였다. 특히 1972년에는 소비자 물가지수 연동 방식을 적용하기 시작하여 물가지수를 생계비 조정에 반영하기 시작하였고, 1977년에는 OAS 수급자격 조건을 완화하여 20년이상 거주에서 10년 이상 거주자로 완화하여 지급하였다. 그러나 1960년대의 집중적인 노령연금 확충과 1969년 수급연령의 65세 하향조정으로 수급대상자가 급증하고 1970년대 오일쇼크가 발생하면서 캐나다 정부의 재정지출 부담은 증가하기 시작하였다. 1975년 재정적자가 340억\$로 GDP의 20% 수준에 이르고 1982년 캐나다 불황으로 실업률이 증가하고 경제활동이 위축되자 긴축재정과 경제적 자유주의를 내세운 보수당의 멀로니가 1984년 선거에 성공하게 된다. 선거캠페인 기간중에 브라이언 멀로니는 OAS의 '보편주의적 보장'에 공개적으로 문제점을 제기 하면서 '부유한 은행가'의 아내가 OAS 급여를 받아서는 안된다고 주장하였다(Béland and John Myles, 2005).

선거가 끝난 지 9개월 후인 1985년 5월 보수당 정부는 연금개혁에서 중대한 축소시도를 단행하였다. 즉 노령연금의 정률 급여를 폐지하고 가족수당과 OAS의 완전물가연동제를 부분적 물가연동제(partial de-indexation)으로 전환할 것을 제안한 것이다. 즉 보수당 정부는 재정적자 감축을 위해 현재의 물가지수 완전연동 방식을 소비자 물가지수가 일정수준(3%)을 초과할 경우에 그 초과분만을 노령연금 급여에 반영하자는 주장이었다. 그러나 이러한 제안과 주장은 사회운동단체, 노인집단, 노동조합, 반빈곤단체 등이 강력한 반발로 철회되고 기존의 물가지수 완전연동방식이 고수되었다. 부분적 연동폐지를 통해 간접적으로 연금을 축소하려던 시도는 향후 5년동안 점진적인 급여 감소를 대략 40억\$로 추산되는 연방재정을 확보하려는 목표하에 추진된 것이었다.

부분적 연동폐지의 실패는 보수당 정치인들에게 기존의 사회프로그램들에 대한 '가시적인' 축소는 엄청난 정치적 리스크의 근원이 될 수 있음을 확신시켜 주었고 1980년

후반기 동안 보수당 정부는 ‘뒷문을 통해’ 보편주의를 종결시키며 축소와 관련된 정치적 리스크를 최소화 하는데 목표를 두는 비난회피 전략으로 돌아서게 되었다.

대신 보수당 정부는 1989년에 일정 수준 이상의 소득이 있는 OAS 수급자에 대해 그 수준을 초과한 소득에 대해 15%의 surtax를 과세함으로써 연금급여를 상쇄시키는 급여환수제도(claw back)를 도입하는데 성공했다. 구체적으로 도입당시 기준소득은 50,000\$이었으나 물가지수에 연동되어 51,765\$ 이상의 소득 있는 노인들의 급여는 1달러 소득 당 15%의 급여액을 이듬해 소득신고시 반환하도록 하여 89,000\$ 소득에 대해서는 모든 급여가 사라지도록 설계되었다. 예컨대 2008년 경우 부가세가 적용되는 소득구간은 \$65,000~\$105,000였으므로 \$105,000이상의 소득을 갖고 있는 경우 그가 수급한 OAS 급여 전액은 surtax로 상환되는 것을 의미한다. 그러나 급여환수제도가 효력을 발휘하게 될 cut-off지점인 51,765\$는 3%를 초과하는 인플레이션에 연동되어 있어 실질적인 노인들의 몫은 시간의 영향을 받을 수밖에 없었다. 많은 노인집단이 영향을 받지 않고 이 개혁의 장기적 함의를 정치인과 언론인들이 이해하지 못했기 때문에 이 급여환수조치는 ‘은밀한 사회정책’(social policy by stealth)으로 알려졌다(Béland and Myles, 2005.).

다) GIS 제도의 발전과정

GIS는 OAS에 대한 보충제도로써 1966년에 도입되어 1967년 시행되었다. GIS 급여는 소득수준이 낮은 OAS 수급자에게 지급되는데, 부부에게 지급되는 최대 금액은 독신의 약 1.6배 정도가 된다. OAS 급여 외 소득이 없는 자에게 최대 급여액이 지급되며, 다른 원천의 소득 2\$ 당 1\$의 GIS 급여가 삭감되며, 최대 급여액은 OAS와 동일하게 소비자물가지수(CPI)에 연동된다. GIS 도입은 같은 시기에 도입된 CPP 및 QPP와의 관계 속에서 고려할 필요가 있다. 즉 CPP 및 QPP가 1967년 시행됨으로서 동 제도에 대한 가입기회가 제공되지 않았던 당시 노인 세대의 소득을 보충하기 위한 성격이 강했다. 따라서 GIS 급여수준은 OAS 급여수준의 40% 정도에 지나지 않았으며 초기에는 독신과 부부를 구분하지 않았다(권혁진, 2012).

그러나 시간이 지나면서 GIS 급여는 노인들에 대한 다른 공공프로그램과의 연관 속에서 점차 증액되기 시작하였다. 예컨대 OAS 급여의 경우에는 1973년 CPI에 연동시킨 이후로 임의적인 증액이 없었지만, GIS는 이후로도 여러 차례 임의적으로 그 급여를 증액시켰다. 그 결과 2008년 기준 독신 노인에 대한 GIS 최대 급여액은 월 \$653으로서, 월 \$517인 OAS 급여보다 많은 수준이 되었다. 1975년에는 배우자 수당인 SPA(the spouses' allowance)가 도입되었다. 이는 노인 부부 중 한 명은 OAS와 GIS 수급자이지만, 다른 한 명은 60-64세로 비수급자인 경우 최고 소득을 보장하기 위한 제도이다.

1979년에는 OAS를 수급하는 배우자가 사망한 경우에도 살아있는 65세 이하의 배우자가 지급받는 배우자 수당을 계속해서 지급받을 수 있도록 수정되었다. 1985년부터는 60-64세의 모든 홀아비와 과부들에게 지급되는 것으로 확대되었다.

한편 대부분의 주에서는 OAS와 GIS 수급자에 대해 소득조사를 거쳐 추가적인 지원을 시행. 캐나다에서 GIS 수급자라는 것은 일반적으로 다른 보충적인 사회보장제도의 수급자격으로 간주되고 있다(권혁진, 2012).

시기	내용
1927	노령연금법 도입. 거주요건과 자산조사 통해 70세이상에게 지급, 연방정부가 주정부에 재원 지원
1952	노령연금법을 대체하는 노령보장법(OAS)실시. 연방정부 재원
1965	OAS 수급연령을 70세에서 65세로 단계적 인하
1966	CPP와 QPP 실시
1967	OAS하에 GIS 도입
1972	OAS 완전물가 연동 도입
1973	OAS 급여의분기별 물가연동 도입
1974	CPP 완전물가 연동 도입
1975	OAS 배우자 수당 추가. GIS 수급자의 60-64세 배우자 대상으로 거주요건 및 소득조사 후 지급
1975	CPP 유족급여에서 남녀차별 조항 폐지
1975	CPP 65세 수급자 대상의 소득조사 폐지
1977	OAS 수급자격 조건 완화.거주기간에 따른 부분 OAS 수급 가능
1978	CPP 7세 미만 아동양육을 위한 저소득구간을 연금산정 기간에서 제외 가능하게 함
1978	CPP 연금분할제도 도입
1985	OAS 유족 배우자에 대해서도 수당지급. 60-64세 유족대상 거주요건 및 소득조사 후 지급
1987	CPP 급여제도 개선 <ul style="list-style-type: none"> · 60세부터 조기퇴직 가능 · 장애급여 정액부분 인상 · 유족 배우자 재혼시에도 유족연금 계속 지급 · 부가가입기간 합산제도 도입
1989	OAS 급여환수제도 도입
1992	CPP 주요 내용 수정

	<ul style="list-style-type: none"> · 고용주 피용자 보험요율 장기(25년) 조정계획 수립 · 아동급여 인상
1998	<ul style="list-style-type: none"> · CPP 기금적립률상향 조정 · 기여율 인상 속도 조정 · 기금투자정책 설립

자료 : 정해식(2007:176)

〈표 Ⅲ-3〉 캐나다 공적연금제도 관련 법 개정 과정

나. OAS와 GIS의 급여체계

1) OAS의 급여체계

OAS의 급여자격을 살펴보면 급여시점인 65세 기준으로 캐나다에서 거주하는 경우 18세 이후 캐나다에서 10년 이상 거주한 사실이 확인되면 수급자격이 주어진다. 하지만 캐나다 외에서 거주하는 경우에는 18세 이후 캐나다에서 20년 이상 거주한 사실이 확인되어야 수급자격이 주어진다. 이때 근로여부가 수급자격에 영향을 미치지 않는다.

OAS 급여액은 캐나다 거주기간과 소득수준에 따라 차등지급된다. 즉 18세 이후 캐나다 거주기간이 40년이상인 자에게는 완전연금이 정액지급되며, 40년 미만인 경우(부분연금)에는 40년에 못미치는 거주년수에 따라 완전연금액의 1/40씩 감액하여 지급된다. 2012년 기준 월 최대급여액은 \$ 544.98이며, 연금액은 소비자물가지수인 CPI(Consumer Price Index)로 측정한 생계비 인상에 따라 분기별(1월, 4월, 7월, 10월)로 조정된다. 또한 앞서 살펴보았듯이 OAS 급여는 과세대상 소득에 포함되며, 소득세법에서 정하는 일정 수준 이상의 소득을 가진 수급자는 초과소득에 대해 15%비율(1달 러당 15센트)로 감액지급 한다. 2012년 기준소득은 \$69,562으로서, \$112,966을 초과하는 소득을 가진 OAS 급여자에게는 지급되지 않는다(권혁진, 2012).

2012년 최대 노령급여가 544.98\$ 이지만 같은 해 캐나다의 최저임금이 주에 따라 1,345-1,519\$인 점을 감안하면 그다지 높은 편이 아니다. 1980년대 임금보다 물가가 급격하게 상승해서 급여액이 상승했지만, 1990년대 이후 반대로 임금상승률이 물가상승률을 앞지르면서 급여수준이 정체되었다. 2006년의 경우 노령연금만 수령하면 평균임금의 최대 13.9%이었고, 여기에 소득보충급여(GIS)까지 함께 수령할 경우 최대 30.9% 정도가 된다. 노령연금과 기초연금만 수령하면 소득보충급여를 통해 이루어지는 소득보장은 비록 각 제도의 최대 급여액일지라도 최저임금 수준에 못미치는 수준이라는 점에서 열등처우적이며, 노령연금과 소득비례연금을 합산할 경우 비로소 최저임금과 비슷

한 수준에 도달할 수 있다(제갈현숙, 2012).

2) GIS 급여체계

1967년에 도입된 GIS는 OAS 수급자중 OAS 급여 이외의 소득이 일정액 미만인 자에게 매월 지급되는 급여이다. 2007년 이후 GIS 급여는 1번만 신청하면, 이후에는 소득세 신고자료를 토대로 수급자격이 유지되는 한 매년 자동으로 갱신.지급되며, 급여액은 매년 물가에 따라 조정된다. OAS와 달리 GIS는 소득세 신고 대상이 아니며, 캐나다에 살았던 거주기간에 상관없이 6개월 이상 떠나 있으면 지급되지 않는다. 한편 GIS 급여는 소득수준, 혼인상태와 배우자의 OAS 혹은 수당 수급여부에 따라 엄격하게 차등 지급된다.

GIS 수급자 선정을 위한 소득조사 대상에는 수급자가 받는 대부분의 소득이 포함되지만, 단 OAS 급여와 \$3,500의 근로소득은 제외된다. 이 외에 소득비례형의 퇴직연금, 이자, 배당금, 임대료, 산재급여 등의소득은 모두 포함된다. 또한 GIS 급여지급은 두 가지로 구분 될 수 있다. 미망인이나 이혼자 등 독신의 경우 상대적으로 높게 지급되는 반면, 부부의 경우에는 상대적으로 낮게 지급된다. 하지만 결국 부부의 GIS 급여의 합계 금액은 독신의 GIS 급여보다 많도록 설계되어 있다. 그리고 소득이 있는 사람은 GIS 급여가 감액된다. 즉 독신 연금자는 다른 소득 \$2당 \$1씩 감액된 GIS 연금 급여를 지급받고, 부부 연금자의 경우에는 \$4당 \$1씩 감액된 GIS 연금 급여를 지급받는다. 그렇게 되면 독신 수급자가 아래의 표처럼 \$16,704 이상의 소득을 얻게 될 경우 GIS 급여는 받지 못하며, 부부 수급자(OAS 비수급자인 경우)가 \$40,032 이상의 소득을 얻게 될 경우 GIS 급여를 받지 못한다(Office of the Superintendent of Financial Institutions, 2012. 권혁진, 2007:137-138).

급여유형	평균 수금액	최대 수금액	소득기준
OAS	\$ 514.74	\$ 550.99	\$ 114,815
GIS			
독신	\$ 493.70	\$ 747.11	\$ 16,704
배우자(사실혼 포함)			
OAS 비수급자	\$ 470.00	\$ 747.11	\$ 40,032
OAS 수급자	\$ 313.75	\$ 495.39	\$ 22,080
수당 수급자	\$ 405.61	\$ 495.39	\$ 40,032
수당(배우자)	\$ 422.00	\$ 1,046.38	\$ 30,912
수당(유족)	\$ 606.13	\$ 1,171.48	\$ 22,488

자료: <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/isp/oas/oasrates.shtml>.

<표 III-4> OAS와 GIS 최대지급액 및 소득상한액: 2013. 10-12월

OAS 급여는 1989년부터 과세대상에 포함되었다. 1996년부터는 수급자 중 고소득자는 환수세(Old Age Security Recovery Tax)가 시행되었는데, OAS를 포함한 수급자의 전년도 순수입이 일정액 이상일 경우 그 초과금액의 15%를 다음 년도 OAS 급여 지급시 공제하는 내용으로 이루어져 있다. 국외 거주 수급자의 경우에는 환수세와 비거주세를 납부해야 하는데 이때 환수세의 경우에는 국내거주자와 적용세율이 11.25%라는 것 외에는 모두 동일하며 비거주자의 세율은 25%나 됨. 두 납세액의 합계가 노령보장연금을 초과할 수는 없다.

3) 배우자 수당(allowance)

Allowance는 2000년 이전의 배우자 수당(SPA, Spouses's Allowance)을 대신하는 제도로 본인이 OAS 대상이 아닌 조건에서 배우자의 연금에 의존해 살거나 배우자가 사망해서 생활이 어려운 사람들에게 지급된다. 자격조건은 OAS와 GIS 수급자의 60-64세 배우자로서 캐나다 시민권자나 합법적 거주자이어야 하며, 18세 이후에 10년 이상 캐나다에 거주해야 한다. 또한 배우자가 받는 OAS와 GIS를 제외한 부부 소득 합이 일정금액을 넘지 않아야 한다. 수당은 대상자가 65세가 되어 OAS 연금대상이 되거나, 부부의 경우 연금받는 배우자가 소득이 발생하여 GIS 대상이 되지 않았을 경우, 또는 배우자와 이혼이나 별거를 했을 경우에 중단된다.

이 제도는 GIS와 마찬가지로 6개월 이상 캐나다를 떠나 있는 사람에게는 지급되지 않는 특징을 가지고 있다. 수당 수급자 혹은 부부합산 소득이 있는 경우에는 지급액이 75% 비율로 감액 지급되며, 유족 배우자 수당의 경우 감액비율은 50%이다. 따라서 2012년 10월 기준으로 30,576\$ 이상의 소득이 발생한 경우에는 수당이 지급되지 않는다. 그리고 이러한 소득상한은 생계비용 증가를 고려하여 분기별로 조정된다.

4) 캐나다 노령보장제도의 지출수준

캐나다 노령보장제도의 급여수준과 포괄범위에도 불구하고, 노령보장제도의 지출수준은 그다지 높은 편이 아니다. 2007년 OAS가 247억\$, GIS가 73억\$, 수당이 5억 1천만 \$을 지출하였다(HRSDC, 2008). 공적노령소득보장 제도의 지출액은 1996년 GDP 대비 약5%에서 2031년에는 약 8.1% 수준으로 상향조정될 것으로 예상되었다. 이 중 GIS 지출액은 0.5%에서 0.6%로 크게 변화가 없고, OAS 지출액 역시 2.0%에서 2.9%로 큰 변화는 없을 것으로 예측되나, CPP와 QPP의 지출은 1996년 2.7%에서 2031년에 4.7%로

크게 증가할 것으로 예상되고 있다. 캐나다 공적연금의 소득대체율은 중위소득자가 50.2%, 평균소득자가 44.5%, 평균소득의 2배 소득자는 22.2%의 소득대체율을 보여주고 있다(OECD, 2009). 참고로 한국은 중위소득자가 45.1%, 평균소득자가 42.1%, 평균소득의 2배 소득자는 25.2%의 소득대체율을 보인다(제갈현숙, 2012).

전망을 살펴보면 노령보장 급여총액은 계속 증가하고 있으며 이 증가분의 상당부분은 노령가구의 증가에서 비롯된 것이다. 노령보장급여는 1973년부터 소비자물가지수(CPI)에 완전연동됨에 따라 전반적으로 급여지출액 수준이 동일하게 유지되고 있으나, 1989년 도입된 노령보장연금 환수제도(claw back)는 급여지출액을 지속적으로 줄이는 방향으로 설계되었음을 주시할 필요가 있다. 한편 출산율은 베이비붐 시기 3.5에서 1990년대에는 1.7로 낮아졌으며, 평균수명은 1952년 68.5세에서 1998년 78.5세, 2016년 80세로 증가할 것으로 예상되고 있다. 이같이 급여지출의 급증과 노인부양비의 증가가 예상됨에 따라, 1997년 연방정부와 주정부는 미래급여를 줄이고 기여를 충분히 올리는 개혁을 통해 CPP 및 QPP제도의 장기적 재정안정을 도모하는 연금개혁안을 통과시켰다.

주지할 것은 캐나다의 노령보장제도는 CPP 및 QPP제도라는 소득비례연금제도와 관계속에서 지속적으로 발전해왔다는 점이다. 1980년대까지 개혁이 노령보장제도 중심의 개혁이었다면, 비교적 최근의 캐나다 연금개혁은 소득비례연금을 중심으로 진행된 개혁이었다. 또한 제한된 공적연금의 역할을 지속적으로 유지하고, 적정노령소득의 보장을 위해 사적연금 등의 발전을 도모하고 있다는 사실은 한국의 기초연금 개편 논의에서 참고할 필요가 있다.

다. 관리체계

1) OAS 관리체계

캐나다에서 GIS를 포함한 노령보장제도의 관리운영은 고용 사회개발부(Employment & Social Development Canada: ESDC)에서 담당하고 있다. 얼마전까지는 인적자원사회개발부(Human Resource & Social Development Canada: HRSDC)에서 담당하였다. 2005년에 보다 효율적인 전달체계 구성을 위해 서비스 캐나다(service canada)가 발족되었는데 서비스 캐나다의 목표는 모든 캐나다인들에게 원스탑으로(one-stop), 보다 쉽게(easy-to-access), 개별적 서비스(personalized service)를 제공하는 것이다.

따라서 Service Canada는 온라인, 전화, 대면상담 등 다양한 방법을 통해 캐나다인들이 정부로부터 필요로 하는 프로그램과 서비스 및 급여에 대한 정보를 제공하고 있다.

정보와 자문을 구하려는 캐나다인들은 서비스캐나다 웹사이트를 이용하거나, 소셜미디어계정을 통해 연결해도 되고, 전국 600가 넘는 서비스센터에 직접 방문해도 된다. 서비스 캐나다는 하루평균 1백만 건의 업무를 처리하는데 주업무는 고용보험, 캐나다연금제도(CPP), OAS 프로그램, 사회보험증, 견습수당(Apprenticeship Incentive Grants), 임금노동자(Wage Earner) 보호프로그램 등에 관한 것이다. 서비스 캐나다는 20,000명 이상의 직원들이 60개 이상의 정부프로그램과 서비스를 숙지하여 이를 필요로 하는 캐나다인들에게 도움을 주고 있다.

서비스 캐나다는 전국의 서비스센터, servicecanada.gc.ca라는 온라인 서비스망, 전국적인 콜센터, 그리고 모바일서비스를 운영하고 있으며, 다른 연방 정부부서 및 지방정부들과도 협력하여 효율적인 서비스 제공 방안을 추구하고 있다. 국민들에게 보다 나은 서비스를 제공할 수 있는 효율적인 방안을 모색하고 있다(Service Canada home page; Service Charter, 2012).

급여지급율에 따른 급여는 기초연금 급여와 소득보충급여가 합산되어 지급되며, 매월 마지막 주에 지정된 계좌로 입금되거나 우편을 통해 지급되고 있다. 캐나다 금융감독원(Superintendent of financial institutions; OSFI)은 캐나다의 OAS와 GIS의 행정관리는 매우 비용효과적이라고 평가하였다. 이에 따르면 수급자 1인당 행정비용은 1992년 \$27.66, 2000년 \$24.06, 그리고 2006년에는 \$20.44로 지속적인 감소추세를 보였으며, 급여 \$100당 비용 역시 1981년 50센트에서 91년 34센트, 06년 31센트로 줄어드는 추세라고 한다(권혁진, 2012)에 있다.

2) GIS의 관리체계

GIS 급여는 소득조사를 통해서 OAS 급여를 보충하는 성격을 가지고 있으므로 이의 소득기준에는 OAS 급여가 포함되지 않는다. 그러나 임금소득, CPP와 QPP 급여, 사적연금, 외국에서 받는 연금, 고용보험급여, 이자, 투자수익, 임대수입, 산재급여 등은 포함된다. 수급신청자의 연간소득 또는 부부의 연감소득합계액이 일정한도를 초과할 경우에는 수급자격이 주어지지 않는다. GIS 급여 신청은 OAS 급여지급신청과 동시에 이루어지며, 지급신청은 65세가 되기 이전 12개월부터 지급신청이 이루어진다.

신청자는 노령보장연금신청서를 작성하여 캐나다 고용 사회개발부의 전국 12개 지점으로 송부해야 한다. 수급자격이 주어지면 전년도 소득에 따라 급여액이 결정되어, 매해 7월부터 이듬해 6월까지 급여가 지급된다(Service Canada home page; Service Charter, 2012).

캐나다의 GIS는 매해 수급신청을 갱신해야 하므로 OAS 수급자의 상당수가 GIS 급여를 받지 못하는 문제가 발생하자, 캐나다 정부는 GIS 신청자가 과세자료를 가지고 있을 경우에는 최초 지급신청 이후 별도의 재지급 신청이 없어도 자동적으로 지급되도록

록 개선하였다(정해식, 2008). GIS는 수급신청에서 상당한 시간적 여유가 주어지고 있다. GIS는 수급연령 12개월 전부터 신청이 가능하도록 하고 소급지급도 허용 되고 있다. 또한 GIS는 수급신청을 높이기 위해 전화, 온라인, 직접방문, 콜센터 등 다양한 방법을 동원하고 있다.

라. OAS와 GIS의 재정

1) OAS와 GIS 수급자 규모

캐나다의 OAS 수급자 규모는 2011년 약 476만 명에 달하며 인구고령화에 따라 1981년 228만 명에 비해 2.09배로 크게 증가하였다. 앞으로도 연금수급자는 2013년 529만 명, 2020년에 678만 명, 2030년에 930만 명, 2040년에 1,050만 명, 2050년에 1,128만 명으로 계속 늘어날 전망이다. 그러나 OAS 수급자 중 GIS 수급자 비중은 지난 25년 동안 꾸준히 감소하여 81년 52.9%에서 2013년 35.5%, 2020년 35.8%, 2030년 35.04%, 2050년 31.7%로 줄어들 것으로 추계되고 있다.

한편 OAS 수급자 중 수당을 수급하는 비율은 1981년 3.6%에서 1987년 5.2%로 정점에 이른 후 지속적으로 감소하여 2011년에는 1.9% 수준으로 낮아졌다. GIS 경우 소득 조사를 통해 저소득의 OAS 수급자에게 지급하는 것임을 감안한다면 캐나다 노인의 경제적 상황이 개선되고 있음을 의미한다고 할 수 있다(HRSDC, 2012).

연도	OAS	GIS				수당
		부분연금	완전연금	소계	OAS 내 비중	
2007	4,285,799	1,380,033	167,384	1,547,417	36.1	94,333
2008	4,390,353	1,426,916	164,707	1,591,623	36.3	93,593
2009	4,508,510	1,418,954	161,061	1,580,015	35.0	92,707
2010	4,635,644	1,443,768	159,644	1,603,412	34.6	89,671
2011	4,764,820	1,458,238	161,551	1,619,789	34.0	91,987

자료: <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/isp/statistics/cppstatbook/statbookoas/oasrates.shtml>.

〈표 Ⅲ-5〉 수급자 규모: OAS, GIS, Allowance(2007-2011)(단위:명, %)

2) OAS 및 GIS 총지출

OAS 및 GIS와 관련된 총지출은 2003년 274억 달러에서 10년 뒤인 2013년 올해 437억 달러를 지출할 것으로 전망된다. OAS 및 GIS의 1982년 총 지출액 94억 달러에서 1992년 190억 달러로 약 2배 이상 증가하는데 소요된 시간이 10년 정도에 불과했던 점에 비추어 보면, 2003년에서 2013년까지 증액된 지출 속도는 완만한 편이라 할 수 있다. OAS 및 GIS의 완만한 지출 증가는 CPP 및 QPP와 RRSP의 성숙과도 관련이 있다. 하지만 향후 OAS와 GIS의 지출은 계속 증가하여 표 Ⅲ-7에서 보듯이 수당과 관리비용까지 포함한 재정지출은 2030년에 1,067억, 2040년에 1,507억 2050년에 1,999억 달러를 지출할 전망이다. GDP 대비 비중도 1992년 2.72%에서 2007년 2.14%로 지속적으로 줄어들었으나, 장기지출 전망에 따르면 캐나다의 베이비부머 세대의 퇴직으로 GDP 대비 지출금액은 계속 증가하여 2013년 2.47%, 2020년 2.77%, 2030년 3.16%까지 증가한 후 서서히 줄어들게 된다.

구분	재정지출					GDP 대비 비중
	OAS	GIS	Allowance	관리비용	전체합계	
2003	21,217	5,710	411	97	27,435	2.26
2004	21,923	5,954	453	104	28,434	2.3
2005	22,701	6,334	469	104	29,608	2.16
2006	23,737	6,800	497	97	31,131	2.15
2007	24,711	7,346	513	112	32,682	2.14

〈표 Ⅲ-6〉 OAS 및 GIS의 재정지출 규모와 추이(단위: 백만 달러, %)

년도	수급자 수(천명)			지출(백만달러)					GDP (십억 달러)	GDP 대비 지출 비중
	OAS	GIS	수당	OAS	GIS	수당	관리 비용	소계		
2013	5,289	1,886	86	33,141	9,857	570	151	43,719	1,770	2.47
2014	5,482	1,957	84	35,022	10,391	568	160	46,141	1,834	2.52
2015	5,679	2,028	82	36,987	10,939	571	168	48,666	1,900	2.56
2016	5,882	2,106	81	39,048	11,562	576	178	51,365	1,971	2.61
2017	6,087	2,185	81	41,225	12,211	586	188	54,209	2,049	2.65
2018	6,307	2,264	80	43,614	12,879	596	198	57,287	2,134	2.68
2019	6,539	2,352	80	46,219	13,639	605	210	60,673	2,226	2.73
2020	6,782	2,431	79	49,018	14,388	611	222	64,239	2,322	2.77
2021	7,025	2,511	79	51,913	15,173	622	235	67,943	2,421	2.81
2022	7,277	2,595	78	54,982	16,016	631	249	71,877	2,516	2.86
2023	7,531	2,677	78	58,182	16,863	640	263	75,948	2,613	2.91
2024	7,784	2,761	77	61,490	17,762	650	278	80,179	2,714	2.95
2025	8,043	2,849	76	64,967	18,703	655	293	84,618	2,820	3.00
2030	9,302	3,260	61	83,981	23,748	589	376	108,694	3,442	3.16
2040	10,507	3,576	52	118,525	32,232	615	526	151,899	5,191	2.93
2050	11,282	3,580	50	159,723	40,202	731	698	201,353	7,702	2.61

자료: 11th Actuarial Report Supplementing the Actuarial Report on the Old Age Security Program as at 31 December 2009.

(http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/eng/reports/oca/OAS11_e.pdf)

〈표 III-7〉 GDP 대비 OAS 및 GIS 지출 전망: 2013-2050(2012년 수급연령 조정 전)

3) 비용절감을 위한 Senior's Benefit 도입 시도와 실패

1996년 자유당 정부는 1989년 제정된 OAS의 '위장된 개혁'보다 훨씬 새로운 개혁 프로젝트를 선보였다. 정부는 OAS와 GIS를 합산하여 단일 소득조사 방식의 Seniors Benefit으로 대체할 것을 제안한 것이다. 이 새로운 제도하에서 통상 저소득과 중소득 가족들은 혜택을 받게 될 것이지만 고소득 퇴직자들은 개혁의 표적이 될 것으로 예상

되었다. 예컨대 Seniors Benefit 제도하에서는 연간 20,000\$의 소득이 있는 가족의 경우 연간 500\$을 받게 될 것이지만, 다른 은퇴소득으로 연간 50,000\$의 소득이 있는 가족은 새 제도하에서 연간 4,000\$ 이상을 손실 보게 되는 구조이다. 개인소득원을 기초로 계산되었던 1989년의 급여환수제도와 달리 이 Seniors Benefit에서 급여환수는 가족 소득에 기초하고 있어 훨씬 더 많은 노인들에게 영향을 미치게 될 것으로 전망되었다 (Béland and Myles, 2005).

정부가 노인들의 정치적 반발을 최소화하기 위해 많은 노력을 했음에도 불구하고 노인단체뿐 아니라 직능단체와 기업들까지 반대에 가세하여 은퇴소득연합(retirement income coalition)이 결성되고 이 새로운 연합체는 개혁안이 저축에 미치는 부정적 영향에 관해 사람들의 주목을 끄는데 성공하였다. 개혁당 Keith Martin은 Seniors Benefit가 혜택이 아니라 노인 조세에 불과하며 투자를 통해 수익적 연금을 얻도록 하는 것이 아니라 납세자들이 기여한 돈으로(taxpayer-funded), 낮은 이윤의(low return), 정부 통제적 연금을 만들려고 한다고 주장하면서 결국 Seniors Benefit는 개인저축을 위축시키고 복지의존도를 심화시킬 것이라고 비판하였다. 정치적 스펙트럼상 반대쪽에 있는 여성조직과 신민주당(the New Democratic Party) 역시 Seniors Benefit를 맹렬히 비판하였다. NDP의 지도자 맥도우(McDough)는 '여성노인은 현재 OAS로부터 연금을 직접 받는다. 그러나 Seniors Benefit 프로그램은 부부의 소득합산에 기초해서 계산된다. 다른 여성들은 그들 배우자 소득에 기초한 Seniors Benefit을 잃게 되고, 그들의 재정적 독립도 위협받게 된다' 라고 주장하였다.

결국 Seniors Benefit 개혁안은 시행 2년을 앞두고 철회 된다. 연방정부가 장기적으로 재정 흑자(fiscal surpluses)를 기대했다는 점에서 미래 은퇴자들이 재정긴축의 미명하에 경제적 희생을 치러야 한다는 아이디어가 정당화되기 어려웠다. Seniors Benefit의 후퇴는 자유당 정부의 전략적 실수와 관련되어 있다. 부유층 수혜자들에게 은근히 영향을 주는 위장된(hidden) 재정적 조치에 의존하지 않고, 지나치게 직접적으로 가시적인 개혁안을 시도한 것이다. 그러나 Seniors Benefit의 시행이 연기되었지만 실업보험과 지방정부로의 재정부담 전가와 같은 다른 정책영역에서는 1995-1997년 사이에 취해진 비인기적 예산삭감 정책들이 성공하였다(Béland and Myles, 2005).

여러 가지 어려움으로 2012년 캐나다 정부는 향후 OAS와 GIS 수급연령의 변화를 예고하였다. OAS 제도의 수급연령과 GIS 연령이 2023년부터 6년동안에 걸쳐 65세로부터 67세로 상향조할 것이며, 수당과 유족수당의 수급연령도 60에서 62세로 조정하려고 한다. 이에 따라 표 III-8에서 나타나듯 GDP 대비 OAS와 GIS의 지출전망도 달라진다. 즉 OAS의 2013년 수급자 528만 명에서 2020년에 678만 명, 2030년에 830만 명, 2040년에 963만 명, 2050년에 1,025만 명으로 연령 조정 이전에 비해 감소된다. 또한 GIS

수급자도 2013년 188만 명에서 2020년 243만 명, 2030년 302만 명, 2040년 339만 명, 2050년에 337만 명으로 연령조정 이전보다 줄어든다.

OAS와 GIS의 수급자 수 감소에 따라 캐나다 정부의 기초연금 지출액 역시 2013년 331억 달러에서 2020년 490억 달러, 2030년 748억 달러, 2040년 1,088억 달러, 2050년 1,457억 달러로 연령조정 이전보다 축소될 전망이다.

년도	수급자 수(천명)			지출(백만달러)					GDP (십억 달러)	GDP 대비 지출 비중
	OAS	GIS	수당	OAS	GIS	수당	관리 비용	소계		
2013	5,289	1,886	86	33,141	9,857	570	151	43,719	1,770	2.47
2014	5,482	1,957	84	35,022	10,391	568	160	46,141	1,834	2.52
2015	5,679	2,028	82	36,987	10,939	571	168	48,666	1,900	2.56
2016	5,882	2,106	81	39,048	11,562	576	178	51,365	1,971	2.61
2017	6,087	2,185	81	41,225	12,211	586	188	54,209	2,049	2.65
2018	6,307	2,264	80	43,614	12,879	596	198	57,287	2,134	2.68
2019	6,539	2,352	80	46,219	13,639	605	210	60,673	2,226	2.73
2020	6,782	2,431	79	49,018	14,388	611	222	64,239	2,322	2.77
2021	7,025	2,511	79	51,913	15,173	622	235	67,943	2,421	2.81
2022	7,277	2,595	78	54,982	16,016	631	249	71,877	2,516	2.86
2023	7,416	2653	78	57,801	16,788	623	261	75,474	2,613	2.89
2024	7,513	2705	78	59,860	17,466	640	271	78,236	2,714	2.88
2025	7,606	2760	78	61,936	18,165	640	281	81,021	2,820	2.87
2030	8,305	3029	68	74,822	22,010	646	339	97,817	3,442	2.84
2040	9,638	3390	52	108,878	30,476	611	487	140,451	5,191	2.71
2050	10,256	3376	51	145,746	37,791	738	641	184,916	7,702	2.40

자료: 11th Actuarial Report Supplementing the Actuarial Report on the Old Age Security Program as at 31 December 2009.

(http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/eng/reports/oca/OAS11_e.pdf)

〈표 Ⅲ-8〉 2012년 수급 연령 조정 결정 이후 GDP 대비 OAS 및 GIS 지출 전망: 2013-2050

년도	GDP (십억달러)	GDP 대비 지출 비중(%)					수령자 비율(%)		
		OAS	GIS	수당	관리 비용	소계	OAS	GIS	수당
2013	1,770	1.87	0.56	0.03	0.01	2.47	97.9	35.1	4.1
2014	1,834	1.90	0.57	0.03	0.01	2.52	97.8	35.1	3.9
2015	1,900	1.94	0.58	0.03	0.01	2.56	97.8	35.1	3.7
2016	1,971	1.97	0.59	0.03	0.01	2.61	97.9	35.3	3.5
2017	2,049	2.00	0.60	0.03	0.01	2.65	98.0	35.4	3.4
2018	2,134	2.04	0.60	0.03	0.01	2.68	98.1	35.4	3.3
2019	2,226	2.07	0.61	0.03	0.01	2.73	98.1	35.5	3.2
2020	2,322	2.10	0.62	0.03	0.01	2.77	98.2	35.4	3.1
2021	2,421	2.14	0.63	0.03	0.01	2.81	98.2	35.3	3.0
2022	2,516	2.18	0.64	0.03	0.01	2.86	98.3	35.3	3.0
2023	2,613	2.21	0.64	0.02	0.01	2.89	96.9	34.8	2.9
2024	2,714	2.21	0.64	0.02	0.01	2.88	95.2	34.4	2.9
2025	2,820	2.20	0.64	0.02	0.01	2.87	93.4	34.0	2.9
2030	3,442	2.18	0.64	0.02	0.01	2.84	88.2	32.3	2.8
2040	5,191	2.11	0.59	0.01	0.01	2.71	91.1	32.2	2.1
2050	7,702	1.90	0.49	0.01	0.01	2.40	90.2	29.8	1.8

자료: 11th Actuarial Report Supplementing the Actuarial Report on the Old Age Security Program as at 31 December 2009.

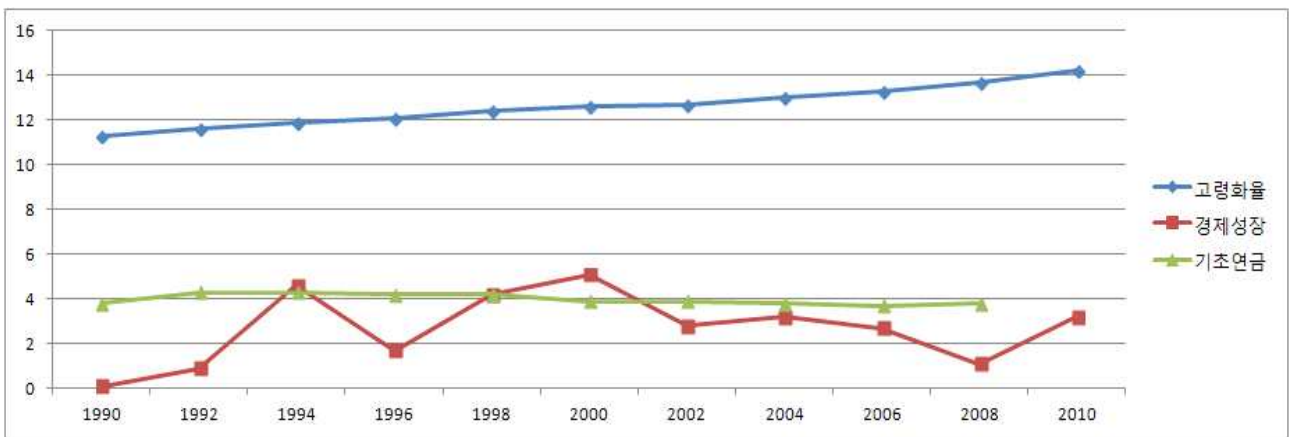
(http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/eng/reports/oca/OAS11_e.pdf)

〈표 Ⅲ-9〉 GDP 대비 OAS/GIS 지출비중 및 수령자 비율 전망

구분	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
고령화율	11.3	11.6	11.9	12.1	12.4	12.6	12.7	13.0	13.3	13.7	14.2
경제성장	0.1	0.9	4.6	1.7	4.2	5.1	2.8	3.2	2.7	1.1	3.2
기초연금	3.8	4.3	4.3	4.2	4.2	3.9	3.9	3.8	3.7	3.8	-

자료: OECD Statistics(검색일 2013.11.4).

〈표 III-10〉 캐나다 고령화율, 경제성장률, 기초연금 비율



자료: OECD Statistics(검색일 2013.11.4)

〈그림 III-2〉 캐나다 고령화율, 경제성장률, 기초연금 비율

3. 사회수당형 국가: 뉴질랜드

가. 뉴질랜드 연금체계 개관

1) 3층으로 구성된 뉴질랜드 연금체계

뉴질랜드 연금체계의 1층에는 기초연금과 사회부조제도가 자리하고 있다. 기초연금은 New Zealand superannuation 라는 공적연금으로서 조세를 재원으로 모든 국민에게 소득과 무관하게 일정 금액(flat-rate)을 지급하고 있다. 2층에는 한국에 키위플랜으로 알려진 KiwiSaver란 확정기여형 퇴직연금제도가 있다. 또한 2층은 전통적으로 다양한 퇴직연금플랜이 존재하고 있다. 마지막으로 연금체계의 3층에는 개인저축이나 주택이 위치하고 있다.

2) 뉴질랜드 노후소득보장

3층	개인저축, 주택			
2층	KiwiSaver(DC, 자동가입, 정부=보조, 196만명, 2012년 6월) 또는 Superannuation(퇴직연금, 정부보조 없음, 55만명, 2010년)			
1층	NZ Superannuation(조세방식, 정률, 65세 이상 전국민)		군인연금	
0층	공공부조			
대상	근로자	자영자	공무원	군인

〈그림 III-3〉 뉴질랜드 노후보장체계

뉴질랜드는 세계에서 두 번째로 국가연금제도를 도입하였을 뿐 아니라 1930년대 후반에 이미 보편적 사회복지제도를 구축함으로써 복지국가 발달사에서 선구적이었다는 평가를 받고 있다(Briggs, 1961; Castles, 1996). 그럼에도 이른바 ‘뉴질랜드 모델’로 불리는 복지축소적 개혁은 신자유주의적 사회개혁의 상징이 되었으며 현재는 사회발전에서 뒤쳐진 국가군에 속한다는 지적을 받는다(Starke, 2008:8). 또한 뉴질랜드는 강제 기여적 공적연금제도를 갖고 있지 않은 특이한 국가이기도 하다. 기초연금인

NZS(New Zealand Superannuation) 이외 연금은 소득대체율을 추가적으로 높이기 위해 전적으로 개인의 책임과 결정에 따라 가입하는 제도로써 존재한다. 뉴질랜드 정부는 근로자에 대한 강제적인 연금제도를 운영함으로써 자발적 노후준비를 도모하는 정책을 펴지 않는 원칙을 유지하고 있다.

NZ Superannuation은 뉴질랜드 소득보장의 핵심적 제도로써 모든 국민에게 지급되며, 가장 큰 목적은 노인들이 적절한 질의 삶을 유지할 수 있도록 노령빈곤을 방지하는 데 있다. NZ Superannuation은 일정한 거주요건을 갖춘 65세 이상의 뉴질랜드 국민에게 지급되므로 2010년 현재 65세 이상 국민의 94%가 이를 수급하는 것으로 보고되었다. OECD(2011)에 따르면 NZ Superannuation의 소득대체율은 평균소득자의 경우 38.1%, 평균소득의 50% 소득자의 경우 77.5%로 각각 나타나 OECD의 평균인 42.1%와 57.2%와 비교할 때 저소득층에게 유리하도록 설계되었다. 여기에 사적연금제도를 합산할 경우 평균소득의 50% 소득자의 연금소득대체율은 92.1% 까지 도달할 수 있지만, 평균소득자의 150% 소득자인 경우에는 연금소득대체율이 40.5%에 불과하다. 이같은 소득계층간 연금소득대체율 격차는 영국, 독일, 프랑스 등 다른 선진 복지국가에 비해 매우 큰 것으로 알려져 있다(김재현, 2012).

결국 뉴질랜드에서 NZ Superannuation의 역할비중은 높은 편이며, 저소득층은 공적 연금으로 충분할지 모르지만, 높은 노후소득을 원한다면 개별적인 저축에 의존할 수밖에 없다. 그리고 이와 같은 연유로 뉴질랜드에서는 다양하나 형태의 퇴직연금이 운영되고 있으며 대표적인 것이 2007년 개인의 노후저축을 위한 장기저축과 자산축적을 도모하기 위해 도입한 KiwiSaver라는 퇴직연금제도이다. 이 제도는 확정기여형 제도로써 자동가입제를 원칙으로 하며, 법에 의해 기여방법과 수급액 및 사업자 등이 정해지는 형태를 가지고 있다.

한편 뉴질랜드 정부에 따르면 3층에서는 주택이 중요한 역할을 차지하고 있다. 뉴질랜드에서 노인 빈곤을 경감시킨 두가지 요인이 있다면 그것은 유럽 국가들에 비해 젊은 인구 구성을 보이고 있다는 점과 연금의 낮은 소득대체율을 상쇄시켜주는 주택보유 구조라고 할 수 있다. 제2차 대전 이후 주택보유비율은 무려 70%에 달했다. 노인 부부의 경우 저당 부담이 없는 주택보유가 거의 보편적이며, 최근의 주택보유 비율은 85-90% 정도에 이르고 있다. 주택 보유는 현금소득의 욕구를 상당부분 감소시켜주기 때문에 소득보장의 낮은 대체율을 보완해주는 중요한 역할을 수행한다. 그러나 금융위기 이후에는 부동산 가격의 하락으로 이같은 지위가 약화되고 추세에 있다(Castles, 1996).

뉴질랜드 은퇴위원회(retirement commission)에서 2013년에 발표한 은퇴소득정책평가서에서 나타난 2010년과 2012년의 65세 이상 노인의 소득구성은 다음과 같다.

소득원	수급자 수		65세이상 중 비중		평균 주당 소득	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
정부이전(주로 NZS)	517.8	562.1	96.8	97.8	294	322
투자소득	280.9	329.6	52.5	57.3	143	151
임금	61.0	70.0	11.4	12.2	641	694
- 정규직(full time)	31.6	36.6	5.9	6.4	955	991
- 비정규직(part time)	29.0	32.7	5.4	5.7	299	357
기타 이전	53.0	56.9	9.9	9.9	272	310
자영업	28.4	42.9	5.3	7.5	448	629
65세 이상 총 소득	535.0	574.8	-	-	-	-

자료: Retirement Commission(2013). "2013 Review of Retirement Income Policies".

(표 III-11) 65세 이상 인구의 소득원 구상(2010년 2/4분기, 단위: 천명, %, NZ\$)

3) 뉴질랜드 초기 노령연금

가) 초기 노령연금

뉴질랜드는 1898년 노령연금법을 통과시킴으로써 세계 최초로 노령연금제도를 도입한 국가 중 하나가 되었다. 이후 뉴질랜드는 1911년에 미망인급부, 1924년 맹인연금, 1936년 장애연금 등을 차례로 도입하였는데, 노령연금은 조세로 재원이 조달되고 정액급여를 지급하는 비기여 연금이였다. 65세 이상 빈곤 노인을 위한 사회안전망 역할을 수행할 목적으로 도입되었으며 수급신청서는 소득과 재산상태 및 도덕적 측면에서 엄격한 자격심사를 거쳐야 했다. 그 결과 65세 이상 인구의 1/3이 약간 넘는 인구만이 노령연금을 받을 수 있었다. 이같은 1898년 연금제도는 1938년 사회보장법이 통과될 때까지 40년간 유지 되었다.

이후 사회보장법은 이전 노령연금제도를 대체할 새로운 정률 연금제도를 도입하였는데, 조세를 재원으로 하는 이 연금제도는 크게 두가지로 나뉘었다. 즉 하나는 소득심사 후 지급하는 노령급여(income tested age benefit)으로 60세부터 적용되었으며, 다른 하나는 기초연금으로서 위의 노령연금에서 제외된 65세 이상을 위한 보편적 정액연금(universal flat pension) 이었다(St. John and Willmore, 2001). 보편적 정액연금은 남녀 공히 65세 이상을 수급자격으로 하였으며 1945년 4월 1일 현재 국내 거주자는 원칙적으로 10년 이상 뉴질랜드에 거주하고 있을 것과 현재 국내에 거주하고 있지 않은 자는

20년 이상 거주를 요구하였다.

한편 1972년에 집권한 노동당은 연금급여지출이 미치는 경제 및 재정적 부담을 줄이기 위해 노동당의 이념과도 어울리지 않는 강제저축방식의 연금제도 도입을 제안하였다. 강제저축연금제도는 1975년 4월부터 시행되었는데, 17세부터 65세까지의 근로자 및 사용자에 대하여 각각 근로자 임금의 4%를 강제로 기여토록 하여 각 개인이 적립한 기금에서 퇴직 후 연금을 지급토록 한 형태였다. 하지만 정부 내외에서 강제저축방식의 연금제도에 대한 반대가 심하였고 여성을 중심으로 한 비기여자의 처우문제, 장래 급여수준에 대한 불안 등 많은 문제가 노출되어 같은 해 총선에서 패배하게 된다(강욱모, 2013).

나) 1977년 NZ Superannuation

1975년 총선에서 국민당은 60세 이상의 모든 국민에게 단일의 보편적 연금을 제공할 것을 공약하고 총선 승리 이후 구제도의 폐지와 함께 새로운 국가노령연금 제도를 도입하였다. 1938년 도입되었던 두 개의 공적연금 즉, 노령급여(age benefit)와 보편적 정액연금을 1977년 뉴질랜드정부는 National Superannuation이란 보다 호혜적인 하나의 공적연금제도로 통합시켰다. 멀둔(Muldoon)의 국민당 정부는 노동당의 강제저축방식을 강하게 비판하면서 국민의 지지를 받아 집권하였기에 뉴질랜드의 재정상태를 고려하지 않은 관대한 연금제도를 설계하였다.

National Superannuation은 일반세입을 재정기반으로 운영되며, 은퇴 여부와 무관하게 60세이상 전 국민에게 연금을 지급하는 제도로서 연금소득대체율은 부부의 경우 평균 총소득의 80%, 독신의 경우 48%에 이르렀다. 수급자격도 10년 이상 거주하면 주어졌으며, 소득이나 재산조사도 요구하지 않았다. 그러나 NZ Superannuation은 높은 평균 소득대체율, 소득조사 폐지와 수급대상자의 확대 등으로 말미암아 상당한 수준의 공적연금 비용을 초래하였다(김재현, 2012). 순 연금비용이 1975년 GDP의 3.6%에서 1979년까지 5.7%로 급등함에 따라 결국 1980년대에 들어와 노령인구 증가에 따른 공적연금의 부담을 우려한 뉴질랜드 정부는 연금비용을 줄이기 위한 다양한 조치를 취하게 되었다(St. John and Willmore, 2001; 강욱모, 2013).

다) 1985년 Surtax 도입

뉴질랜드의 급진적인 개혁은 1984년 멀둔(Muldoon)의 국민당 정부가 랑게(Lange)의 노동당 정부로 교체되면서 시작되어 1990년대 말까지 지속되었다. 개혁이 시작되던 1980년대 초반 뉴질랜드 경제는 파탄직적이었으며 1983년 경제성장률은 0.4%에 불과했고 1982년 실질 GDP는 -0.7%의 가파른 하향곡선을 보였다. 노동당 정부는 총체적

개혁에 착수하며 특히 연금과 가족정책에서 엄격한 표적화를 도입하고 보편성의 종언을 강조하였다. 노동당의 급진적인 복지축소의 정도는 믿기 어려울 정도였으며 1984년 총선과정에서 노령연금제도를 개혁하지 않겠다고 공약했음에도 집권 직후 시카고학과 출신의 재무장관 더글라스(Douglass)를 중심으로 노령연금개혁을 단행하였다(Castles, 1996; Dalziel and Lattimore, 2004).

주목할만한 점은 보편주의에 기초한 공적연금제도에 선별주의적 소득조사제도를 도입하여 노령연금의 재정부담을 줄이려 했던 1985년 노령연금 부가세(superannuation surcharge, 일명 surtax) 제도이다. surtax는 노령연금 급여와 동액 이상의 소득이 있는 연금수급자에 대해 초과 소득분에 대해 20%의 세금을 부과하는 것으로 노령연금 재정에 크게 도움을 주었다. 그러나 노령연금 부가세 도입은 뉴질랜드 사회정책 발전과정에서 가장 논쟁을 야기한 정책결정이었으며 특히 노령연금 부가세로 인해 손해를 입게 된 부유층 연금수혜자들이 조직을 결성하여 연금정치에 개입하게 되었다(Littlewood and Dale, 2012).

라) 1989년 연금급여를 임금 혹은 물가에 연동

노동당 정부는 집권 2기(1987-1990)에도 연금급여의 연동방식 변경, 급여산식의 변경, 급여 수급연령의 조정 등을 통해 노령연금의 재정 부담을 줄이려는 노력 계속하였다. 1989년 연금급여액을 임금상승률 또는 물가상승률 중 비율이 낮은 지표로 연동하는 것을 결정했을 뿐 아니라 NZ Superannuation의 소득대체율 80%를 부부 합산시 연금급여액(소득대체율)이 세후 평균임금의 65%에서 72%사이에서 결정되도록 낮추었다. 또한 1990년에는 2006-2026기간 동안 20년에 걸쳐 연금수급연령을 60세에서 65세로 상향 조정할 것으로 발표하였다. 그러나 재정 및 경제개혁의 방향에 대한 국민적 비판과 당내 분열로 인해 노동당 정부는 1990년 10월 총선에서 패배하고 기초연금제도 개혁은 후임 국민당 정부로 넘어가게 되었다(강욱모, 2013).

마) 1990년 국민당 정부의 surtax 폐지 대신 인상

1990년 11월 집권에 성공한 국민당의 연금개혁은 뉴질랜드 역사 뿐 아니라 OECD 국가들 전체에서도 유례를 찾아보기 힘든 매우 급진적인 형태로 진행되었다. 국민당이 급진적인 연금개혁을 단행한 이유는 무엇보다 뉴질랜드 정부가 직면한 경제 및 재정 상황에 있다. 재정적자가 1991년과 1992년 GDP의 2.8%를 정점으로 1.9% 수준으로 점차 줄어들 것이란 총선전 예측과 달리 1994년까지 GDP의 6% 이상으로 꾸준히 증가될 것으로 전망되었다. 이에 국민당은 다양한 복지급여의 즉각적 축소, 보편적 가족급

여 폐지, 실업급여 자격요건 강화, 보다 높은 노령연금 부가세 유지, 연금수급 자격연령 상향조정 등 제안하게 된다. 특히 가장 우선적으로 해결해야 할 과제는 선거공약으로 제시했던 노령연금 부가세 폐지의 실행여부였다. 집권 후 국민당 정부는 부가세 폐지 문제를 해결하기 위해 1991년 초 정당 간 합의를 시도했으나 노동당과 이익단체들의 반대에 직면하여 합의를 도출하는데 실패하였다. 결국 부가세폐지 문제는 덮어둔 채 노령연금의 다른 부분을 개혁하게 된다.

첫째, 노령연금을 가난한 사람들에 대해 엄격히 표적화된 사회부조급여로 전환하려는 시도를 추진하였다. 표준소득세를 기준으로 표적화를 추진했는데 이로 인해 추가 액수에 대한 92.8%(부부 합산 소득)의 사실상의 한계세율을 초래하였다(St. John, 1992:126). 평가단위가 부부 합산 소득이었기 때문에 젊은 배우자와 함께 하는 퇴직자의 경우 근로를 통한 배우자 소득에 근거하여 완전히 퇴직연금에 대한 자격을 상실하게 되었다. 또한 기혼부부의 경우 합산소득의 NZ\$ 23,740 그리고 독신의 경우 NZ\$ 17,219의 소득수준에서 부가세 형식으로 완전히 환수조치가 이루어졌다.

둘째, 이러한 변화에 대한 저항을 예상하여 정부는 전후 이중체제(노령급여와 노령연금)의 변형된 형태로 보이는 보편적 보장을 발표하였다. 즉 70세부터 연금의 절반은 자산조사의 대상이 되는 반면 나머지 절반은 다른 소득과 상관없이 지급되는 것이다. 셋째, 1993년 4월부터 연금급여가 물가에 연동되도록 하고 2년 동안은 연동자체를 동결하였다. 또한 노동당 정부에서 2006년- 2025년 사이에 수급개시연령을 60세에서 65세로 늦추려던 계획을 앞당겨 1992년- 2001년 사이에 60세에서 65세로 상향조정기로 결정하였다. 넷째, 노령연금 부가세 폐지 대신 오히려 노령연금 부가세율을 20%에서 25%로 인상하였을 뿐 아니라 공제기준점을 낮추는 등 연금급여의 관대성을 대폭 축소함으로써 국민들의 강한 반발에 직면하게 되었다.

국민당 정부는 노동당 및 연합당(the united party)와 함께 공적 연금제도에 대한 국민적 합의를 도출하고자 특별위원회 출범시키고 특위는 노령연금 부가세 제도 유지와 연금수급 연령의 상향조정을 통해 연금 재정부담이 현저히 줄어들어 굳이 사회보험방식이나 강제저축방식의 연금제도를 도입할 필요가 없다는 최종 보고서 제출하였다. 이 같은 보고서 내용을 기초로 1993년 볼거 총리 주도 하에 국민당, 노동당, 동맹당(the alliance party), 연합당 간에 초당파적 은퇴소득 정책협약이 체결되었다. 협약 내용은 65세에 연금 지급할 것, 급여수준은 평균임금의 65%에서 72.5% 사이에서 결정할 것(부부 합산의 경우), 급여는 소비자 물가지수에 연동시킬 것 등을 포함하고 있다. 이로써 노령연금의 부가세를 유지하게 되었다.

국민당 집권2기(1993-1996)에는 1993년 총선 결과를 반영하여 볼거 수상은 복지축소를 주도했던 재무장관과 사회복지부장관을 해임하고 1996년 노령연금 소득조사 조건을

완화함으로써 노령연금 부가세 대상자가 145,000명에서 약 72,000명으로 줄어들게 되었다. 국민당 집권3기(1996-1999)에는 노령연금 부가세 폐지를 공약으로 내건 뉴질랜드 제일당(new zealand first)과 연립정부를 구성하여, 뉴질랜드 제일당이 제기하였던 강제 저축방식에 의한 연금제도에 대해 국민투표를 실시하였는데 기대와 달리 92%의 반대로 부결되었다. 그 결과 세법에 의해 재원조달되는 전통적인 기존 연금제도가 유지되게 되었다. 또한 1985년 도입된 노령연금 부가세가 결국 1998년 4월 폐지되어 전국민을 대상으로 자산조사 없이 균일급여를 지급하는 보편적인 노령연금제도로 되돌아가게 된다(강욱모, 2013; St. John and Willmore, 2001).

1999년 집권한 노동당과 동맹당의 연립정부는 사회정책 의제를 원상회복과 재구조화로 설정하였다. 원상회복 차원에서 쉬퍼리의 국민당 정부가 단행한 평균임금의 60%로 하향조정된 연금급여를 65%로 원상회복시켰다. 재구조화 차원에서 연금재원의 사전 조성을 위해 2001년 노령연금기금(new zealand superannuation fund; NZS fund)을 설립하였다. 뉴질랜드 노령연금법에 따라 정부는 향후 40년간 노령연금 지급수준을 유지하기 위해 GDP 대비 일정비율에 해당하는 금액을 펀드에 전입해야 한다.

나. NZ Superannuation의 자격요건과 급여체계

1) NZ Superannuation의 자격조건

NZ Superannuation의 틀은 뉴질랜드 기초연금 및 은퇴소득법에서 마련되었다. 이 법은 수급연령, 거주요건, 연금액과 이에 대한 조정 방법 등을 규정하고 있다. 또한 동법은 정부의 재정지원금을 받아 투자하여 향후 비용을 조달할 목적으로 2001년에 설립된 NZ Superannuation Fund의 근거가 되고 있다(김재현, 2012).

우선 수급연령을 살펴보면 65세 이상의 뉴질랜드 국민은 일정한 거주요건을 갖추면 NZ Superannuation을 수급할 권리를 갖게 된다. 2010년에는 65세 이상 국민의 94%가 수급할 정도로 보편적 성격이 강하였다. 캐나다 국민중 65세 이상 인구의 40%가 공적연금 이외 소득이 없으며, 다른 20%는 소득의 85%가 공적연금과 정부보조금인 것으로 조사될 정도로 뉴질랜드 노인의 절대 다수는 공적연금과 정부보조에 크게 의존하고 있었다. 이러한 이유로 2000년대 중반 기준으로 뉴질랜드 노인 빈곤율은 단지 1.5%에 불과하여 OECD 평균인 13.5%에 비해 매우 낮은 수준을 유지하고 있다.

다음으로 기여금이 필요없는 정률제도인 NZ Superannuation는 거주요건을 갖춘 65세 이상의 뉴질랜드 거주민에게 지급되는데, 거주요건을 충족시키기 위해서는 뉴질랜

드에서 20세가 되는 해부터 최소한 10년을 거주해야 하고, 50세 이후에는 최소한 5년을 국내에 거주해야 한다. 그러나 수술이나 치료, 직업훈련, 선교활동, 자원봉사, 파병 등의 사유가 있는 경우에는 최소 5년 국내 거주요건을 적용하지 않는다. 또한 호주, 영국, 캐나다, 덴마크, 아일랜드, 그리스, 네덜란드 등 뉴질랜드와 사회보장협약을 맺은 국가에 거주한 기간을 인정하여 NZ Superannuation 연금 산정시 국내에 거주한 것과 동일하게 간주한다(김재현, 2012; Littlewood and Dale, 2012).

연령과 거주요건 외에 소득조사나 자산조사 등의 다른 자격요건은 없다. 자산조사가 없고 가족이 아닌 개인에 대한 지급이란 성격 때문에 뉴질랜드 공적연금은 전 세계에서 재정으로 유지되는 기초연금 가운데 가장 특이한 모습을 지니게 되었다.

2) NZ Superannuation의 급여

연금수급액 결정시 다른 조건은 크게 고려하지 않으며 거주요건과 혼인여부에 따라 차등지급된다. 예컨대 부부의 경우 65세 이르면 법에 의해 세후소득의 평균액의 최소 66%가 지급되지만, 독신미혼자나 동거미혼자의 경우 부부에 비하여 각각 최소 65%와 60% 수준으로 지급된다. 2012년 현재 과세등급 M으로 과세된 이후의 연금액은 아래와 같다.

구분	주당 연금액	월당 연금액
부부	536.80	27,913.60
미혼독신	348.82	18,143.84
미혼동거	322.06	16,748.16

〈표 Ⅲ-12〉 NZ Superannuation 연금액(세후, 과세등급 M) (단위: NZ\$)

한편 연금액은 세금이 공제된 금액으로 지급된다. 연금 수급자는 서로 다른 과세등급 (tax code)인 M 혹은 S로 구분되는데, M은 수급자가 공적연금에 의존한다는 의미이고 S는 수급자가 다른 주요 소득원이 있음을 의미한다. 이 같은 과세등급은 연금수급자에 게만 주어지는 것이 아니고 납세자 모두에게 적용된다. 예컨대 M은 원래 직업을 하나만 가지고 있는 경우에 부여되며, S는 연간 NZ\$ 14,001~48,000의 소득을 벌어들인 부업을 가지고 있을 때 주어진다.

또한 NZ Superannuation의 연금액은 특별히 저소득층에게 혜택이 큰데, 은퇴 전 평균소득의 절반의 소득이 있는 수급자의 소득대체율은 2010년 경우 77.5%에 달할 정도로 높다. 이와 반대로 평균소득 이상의 소득이 있는 경우에는 보다 낮은 소득대체율이 적용된다. 평균소득을 벌은 수급자의 소득대체율은 2010년 기준으로 38.7%이다. 연금액

은 법에 따라 전년도 소비자물가(CPI)를 반영하여 조정된다. 조정후 연금액은 부부 경우 세후소득의 평균의 65%에서 72.5% 사이에 위치하게 되어있다. 이 같은 규정은 부부의 연금수급액을 세후소득의 평균액 대비 66%를 유지하려는 정책적 의지가 반영된 것이다. 만약 물가상승률을 반영한 결과, 연금액이 66% 미만으로 나타나면 연금액을 인위적으로 인상시키게 된다(김재현, 2012; ministry of social development, 2012; 2001; Littlewood, M and M. C. Dale. 2012).

다. NZ Superannuation의 관리체계

NZ Superannuation은 사회개발성에서 담당하는데, 사회개발성은 노령자, 어린이, 청년, 근로활동인구, 가족 그리고 지역사회에 대한 사회보장 서비스를 관장하는 정부기관이다. NZ Superannuation은 조세로 운영되므로 사회개발성 이외에도 재무성에서도 영향력을 행사하고 있다. 사회개발성은 NZS의 급여신청을 가장 빠르고 편하게 할 수 있는 방법으로 온라인(www.seniors.msd.govt.nz)을 권고한다. 또한 급여신청도 65세가 되기 2-3주 전에 미리 신청하여 개인적 손실이 없도록 강조하고 있다. 한편 뉴질랜드 기초연금 및 은퇴소득법은 은퇴위원회로 하여금 3년마다 국가의 노후소득보장 정책을 검토하고 새로운 방향을 제시하도록 요구하고 있다. 은퇴위원회는 1993년에 설립된 독립된 기구로서 국민으로 하여금 재무적인 노후준비를 하도록 교육과 홍보활동을 담당하고 있다. 뉴질랜드 공적연금제도는 지급능력 측면에서 다른 OECD 국가들에 비해 양호한 것으로 나타난다. 특히 뉴질랜드 공적연금 시스템은 OECD 국가들중 가장 낮은 노인빈곤율을 유지하면서도 가장 낮은 비용으로 운영되고 있다.

라. NZ Superannuation의 재원

NZ Superannuation은 별도의 기여금이 필요없이 정부재정으로 유지되는 부과방식이다. 이같은 체계에서는 뉴질랜드의 베이비부머가 65세에 이르기 시작한 2011년부터 고령화로 인한 재정압박의 문제가 발생할 수밖에 없다. 재원은 15%에서 39%에 이르는 최고세율의 소득세로부터 대부분 충당되고, 12.5%인 판매세에서 조달되고 있다(St. John, 2001). 이와 관련해서 OECD는 NZ Superannuation의 비용이 2012년에는 GDP 대비 4.6%이었으나, NZ Superannuation의 일부가 소득세와 GST 형태로 다시 정부에 들어가기 때문에 실제로는 4%라고 지적하고 있다. 그러나 NZS는 2060년에는 비용이 GDP 대비 7.9%에 이를 것으로 전망하고 있다. 참고로 2050년 OECD 평균은 11.7%에 이를 것으로 전망되고 있어 이에 비하면 뉴질랜드는 상당한 양호한 수준이다(Guardians of New Zealand Superannuation. 2013).

구분	2010	2020	2030	2040	2050	2060
호주	3.6	3.7	4.3	4.7	4.9	NA
캐나다	5.0	5.8	6.6	6.5	6.3	6.2
덴마크	10.1	10.8	10.7	10.3	9.6	9.5
프랑스	14.6	14.4	14.9	15.2	15.1	15.1
독일	10.8	10.9	12.0	12.7	13.0	13.4
그리스	13.6	13.7	14.1	14.9	15.4	14.6
아일랜드	7.5	9.0	9.0	10.0	11.4	11.7
네덜란드	6.8	7.4	9.1	10.4	10.4	10.4
뉴질랜드	4.3	5.1	6.4	7.1	7.2	7.9
노르웨이	9.3	11.6	12.9	13.7	13.9	14.2
스웨덴	9.6	9.6	10.1	10.2	9.9	10.2
영국	7.7	7.0	7.7	8.2	8.2	9.2
미국	4.6	4.9	4.9	4.8	4.8	4.7
OECD 28개국	9.3	9.8	10.6	11.2	11.7	NA

자료: OECD Pension Outlook 2012.

〈표 III-13〉 OECD 국가들의 GDP 대비 공적 연금지출 전망: 2010-2060

그럼에도 불구하고 뉴질랜드 정부는 향후 급작스런 연금지급액의 증가에 대비하기 위하여 2001년에 이미 비상기금인 NZ Superannuation Fund를 설립하였다. NZS Fund는 향후 공적연금의 지출이 급증할 것을 대비하여 설치한 비상준비금이라 할 수 있다.

이 기금은 정부로부터 기여금을 받아 Guardians of New Zealand Superannuation 라는 독립된 기관에 의하여 투자기금처럼 운영된다. 이 기금의 투자를 통해 얻어진 투자 이익은 미래 NZS의 비용에 대한 조세부담을 줄이는데 사용된다. 2003년 부터 정부는 이 기금에 매년 기금을 기여하여 지금까지 149억 달러(2013년 가치로 환산시 220억 달러)를 조성하였고, 운영기관은 국내에 해외에 투자하여 연간 8.41%의 이익을 남기고 있다. 이 기금은 뉴질랜드 정부에 약 26억 달러를 세금으로 납세하였다.

뉴질랜드의 65세 이상 인구가 2009년 55만에서 2020년대 말까지 1백만을 넘을 것으로 추정되며 2050년에는 4명중 1명이 65세 이상일 것으로 전망되고 있다. 따라서 현재의 “Pay As You Go(PAYGO)” 방식 이지만 현재의 납세자와 미래 세대 간 갈등을 줄이고 NZS의 비용을 원활하게 준비하기 위하여 “Save As You Go(SAYGO)” 방식을 도입하였다. 뉴질랜드 정부는 NZS Fund의 투자수익률이 PAYGO 시스템 하에서 ‘수익’이랄 수 있는 뉴질랜드 경제의 정상 GDP 성장률을 초과할 것으로 전망하고 있다 (Guardians of New Zealand Superannuation. 2013).

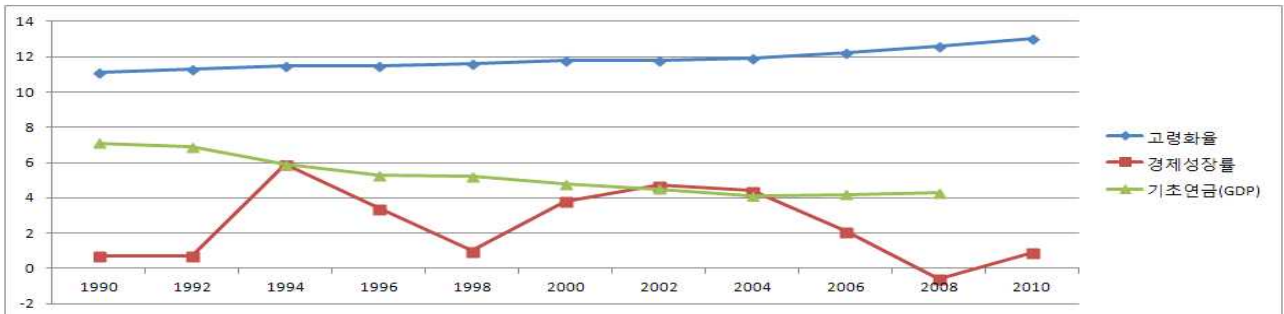
투자결정	NZS 기금투자 원칙
거버넌스와 투자목표	결정권, 효율성, 책임성을 촉진할 수 있는 거버넌스와 정책결정구조가 기금의 가치 증진에 도움이 된다.
자산할당	자산할당은 주요 투자결정이며 장기 투자가 단기투자보다 장기적으로 보면 성과가 낫다.
자산전략과 포트폴리오 구조	기대수익은 자산군내에서 예측가능해야 한다.
관리와 투자 선택	관리자의 일반적 척도에 비해 초과수익을 획득하는 진정한 기술은 드물다. 우리는 가장 초과수익은 관리자가 활용하는 시장조사 결과, 시장의 초과수익을 내는 시장의 도움, 베타 요인 그리고 행운의 결합에 의해 이루어진다고 믿는다. 책임있는 자산 운용자는 기업들의 환경, 사회, 기업거버넌스(environmental, social, governance) 관련된 이슈에 관심을 기울여야 한다.
실행	비용관리와 효율적 실행은 불필요한 비용을 줄여준다.

〈표 Ⅲ-14〉 New Zealand Superannuation Fund 투자 원칙

구분	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
고령화율	11.1	11.3	11.5	11.5	11.6	11.8	11.8	11.9	12.2	12.6	13.0
경제성장	0.7	0.7	5.9	3.4	1.0	3.8	4.7	4.4	2.1	-0.6	0.9
기초연금	7.1	6.9	5.9	5.3	5.2	4.8	4.5	4.1	4.2	4.3	-

자료: OECD Statistics(검색일 2013.11.4)

〈표 Ⅲ-15〉 뉴질랜드의 고령화율, 경제성장률, 기초연금비중 (단위:%)



자료: OECD Statistics(검색일 2013.11.4)

〈그림 Ⅲ-4〉 뉴질랜드의 고령화율, 경제성장률, 기초연금비중 (단위:%)

4. 사회부조형 국가: 호주

가. 호주 연금체계 개관

1) 3층 연금체계

가) 호주 노후소득 보장체계

호주의 노후소득 보장체계는 다른 국가와 유사하게 3층 체계를 가지고 있다. 1층은 공공부조형 공적연금제도인 노령연금(publicly provided means tests age pension: Age Pension)으로 구성되어 있고, 2층은 강제민간퇴직저축인 강제 기업연금(mandatory private superannuation saving: Superannuation Guarantee)이며, 3층은 부동산, 주식 등을 포함한 자발적 개인저축(voluntary saving)으로 구성되어 있다(Treasury, 2012:65). 이 3층의 노후소득보장체계는 처음부터 하나의 큰 설계안에 기초해서 체계적으로 형성된 것이 아니라 각자 독자적으로 등장하여 발전해왔다.

호주 노령소득보장제도는 공공부조방식의 기초노령연금이 주축을 이루고 있으며, 3층인 자발적 개인저축을 제외하면, 기초노령연금과 기업연금이 호주 노후소득보장의 핵심제도라 할 수 있다. 이 중에서도 다른 복지국가들과 달리 호주만의 특이한 점은 노후소득보장 체계에서 2층의 소득보장을 사회보험 방식의 연금제도가 아닌 강제적 민간 기업연금제도에 의존하고 있다는 점이다. 본래 의도했던 것은 아니고 호주 역시 다른 복지국가들처럼 사회보험 방식의 공적 연금제도를 도입하고자 여러차례 시도했으나 번번히 주정부와 고용주들의 반대에 부딪혀 결국 현재와 같은 강제적 기업연금이 중요한 노후소득보장제도로 자리잡게 되었다(Hazel Bateman, 2007; 김대철, 2012).

1층의 노령연금은 1908년에 시작되어 일반조세로 재원을 충당하는 공공부조형 공적 연금제도로, 거주 및 소득자산조사 요건을 전제로 지원이 이루어지고 있다. 2층의 강제적 기업연금은 1992년에 시작되어 현재 호주 근로자의 95% 이상이 가입되어 있는 강제적인 민간기업연금제도로써 사용자가 근로자급여의 9%를 의무적으로 기여하며 적립해야 한다. 3층의 임의개인저축은 근로자의 기업연금에 대한 임의기여에 대해 일부 세제혜택이 부여되어 있고, 그 밖에 주택, 주식 등과 같은 개인저축과 투자로 구성되어 있다.

구분	1층	2층
제도	노령연금 (Age Pension)	강제적 기업연금 (Superannuation Guarantee)
적용방식	소득.자산조사/공공부조	강제가입 DC형
도입시기	1908년	1992년
수령연령	남성 65세, 여성 64.5세 (2014년까지 남녀 65세로 조정. 2023년까지 67세로 조정예정)	55세 (2025년까지 60세로 상향조정 예정)
재원	연방정부 재정	사용자부담금 9% (2020년까지 12%로 인상 예정)
대상집단	중.저소득 노인	근로자
형태	사회부조형 공적연금	기업연금
급여금액	정액급여 (소비자물가지수/연금수급자 생계비지수에 연동)	소득연계
급여방식	연금방식	일시불 및 연금방식
관리운용	센터링크(Centerlink)	국세청(Australian tax office)

자료: 해외공사연금제도 Ⅲ (국민연금연구원, 2012), 125

(표 Ⅲ-16) 호주의 노령연금과 강제 기업연금 비교

나) 공적연금과 기업연금 관계

초창기 호주의 노인 소득보장체계는 노령연금에 전적으로 의존해 왔으나, 1990년대부터 호주의 노인 사회보장은 공적급여와 사적급여가 결합된 복합적 소득보장 체계로 발전하였다. 3층체제로서 공공부조 방식의 노령연금, 강제 기업연금, 그리고 자발적 기업연금 등 서로 다른 세가지 체계로 구성되어 있다(Department of Treasury, 2009).

호주에는 19세기 까지만 해도 소득보장 프로그램이라 간주될 수 있는 제도가 전무했으며 고작해야 자선단체로부터의 구호가 빈자들의 생활을 도와줄 유일한 수단이었다. 그러나 호주에서 노동조합이 성장하고 호주 노동당이 창당되면서 보다 제도화된 사회보장 프로그램의 필요성을 인식하기 시작했다. 제일 먼저 노령연금을 도입한 곳은 뉴사우스웨일즈주로서 1900년에 덴마크(1891)와 뉴질랜드(1898)에 이어 3번째로 노령연금법을 제정하였다. 그 뒤 1908년에는 드디어 연방정부 차원의 노령연금이 도입되었다.

호주는 2층이 사회보험방식이 아닌 강제적 기업연금제도로 구성된 점도 다른 복지국가들과 구별되는 점이지만 노령연금 역시 앞서 살펴본 캐나다, 뉴질랜드와 달리 소득 및 자산조사에 기반한 공공부조 방식의 노령연금제도를 채택하고 있다. 따라서 이 제

도는 자격있는 빈자(deserving poor)들에게 최소한의 생활수준을 보장하기 위한 것이라고 할 수 있을 것이다. 1920년대만 해도 노령연금의 수급자는 32%에 불과했으나, 자격조건이 점차 완화되면서 1960년대 말에는 70%까지 확대되었다. 1973년에 윌트램 노동당 정부는 75세 이상 노인들에 한해 소득조사를 폐지하고 1975년에는 이 연령을 70세로 더욱 낮추었다(보건사회연구원, 2012). 이같은 노령연금 확대 노력에 호주의 보수당도 예외는 아니어서 프레이저 정부도 다양한 자격요건 완화를 모색하였다. 결국 1976년에 자산조사가 폐지되고 단지 근로소득에만 기초하여 자격여부가 결정되는 것으로 바뀌었다. 이처럼 자격요건이 완화되고 제도 포괄성이 확대됨에 따라 처음 사회부조로 프로그램으로 시작했던 노령연금은 점차 사회권적 프로그램으로 인식되기 시작하였다.

그러나 1980년대 불어닥친 세계화와 경제불황으로 잠시나마 사회권적 프로그램으로 인식되던 노령연금은 다시 잔여적인 사회부조 프로그램으로 돌아가게 된다. 보편적 급여형식을 갖춘 호주의 노령연금 방식에 대해 그동안 잠재해 있던 저항이 표면화 되고 자격요건이 강화되기 시작한 것이다. 1984년에 자산조사는 다시 부활했고 사회권에 기초한 보편적 프로그램으로 발전해가던 노령연금은 점점 더 욕구에 기반한 선별적 프로그램으로 회귀하였다. 호주에서 사회보험방식의 노령연금 제도가 제안되지 않은 것은 아니며, 실제로 1938년 '건강 및 연금 보험법(health and pensions insurance act)'이 통과된 적도 있지만 당시 세계전쟁으로 인한 재정적 우려로 결국 실행되지 못했다. 노령연금을 대체할 제도적 대안으로 기업연금이 제기되었는데 1970년대 윌트램 노동당 정부의 '헨콕 위원회'가 사회보험방식에 기초한 기업연금 제도를 국가차원에서 도입할 것을 제안하였다(한국보건사회연구원, 2012:195-96).

다) 강제적 기업연금(superannuation guarantee)

호주에서 노인들을 사회보장체계중 기초노령연금 다음으로 두 번째 축은 강제 기업연금으로 급여가 소득에 연계되며, 전적으로 고용주의 기여에 의한 재원으로 운영되고 있다. 거주요건이 적용되지 않기 때문에 대부분의 근로자들은 이 강제기업연금의 혜택을 받을 수 있다. 단 18세 이상 69세 이하의 근로자와 매월 450달러 이상의 급여를 받는 자에 한해 연금이 적립되며, 정규직 또는 비정규직의 고용형태는 관련 없으나 18세 미만의 경우 주당 30시간 이상 근로해야만 자격을 부여받는다. 또한 자영업자의 경우에는 기업연금 기여에 대한 의무는 없지만, 본인 의사에 따라 기업연금을 가입할 수 있으며 일반 개인의 경우에도 고용여부와 상관없이 기업연금에 가입이 가능하다.

호주에서 기업연금은 오랜 역사를 지니고 있지만 1980년대 이전만 해도 은퇴 후 소득보장기능은 매우 제한적이어서 기업연금의 혜택 대상은 주로 공무원, 금융기관 종사

자, 대규모 제조업 근로자 등이었으며 여성들은 대체로 제외되었다. 이러한 기업연금의 낮은 가입율, 약한 노후소득보장 기능, 공적연금제도와 연계 문제 등은 1980년대 이후 대대적인 개혁의 대상이 되었다. 먼저 개혁의 칼을 꺼내 든 것은 노동당이였다. 1983년 호크 노동당 정부는 노후소득보장제도를 재구축하기 위해 기업연금제도 확대 등을 통하여 시장기능을 확대하고 공적 노령연금의 의존을 축소하는 방향으로 개혁을 추진하였다. 이러한 방식의 연금개혁은 1991년 키팅정부에까지 이어졌고 이후 1996년에 1996년에 집권한 보수 연립정부에 의해서도 더욱 지지되고 가속화되었다. 호주와 뉴질랜드는 캐슬스가 지적한 것처럼 보수당과 노동당이 서로 경쟁적으로 복지축소를 주도하는 특이한 면을 보여준다(Castles, 1996, 2001).

강제 기업연금은 호주정부와 기업, 그리고 노동조합 간 사회적 합의와 관련있다. 그 방식은 스칸디나비아국가들의 3자간 신조합주의와 크게 다르지 않다. 즉 정부는 기업에게 완전고용을 유지하도록 하고 대신 각종 세금감면 등 혜택을 기업에게 제공함과 동시에 노조에게는 임금인상을 억제하도록 요구하고 대신 연금 등 복지급여를 제공하는 방식이다. 이렇게 형성된 호주정부, 기업, 노조 간 ‘물가 및 소득 협약’에 기초하여 그동안 개별 기업적 차원에서 복리프로그램으로 운영되던 기업연금이 사회보장체제로 제도화되었다. 즉 정부는 노조에 의해 제시된 총 6%의 임금상승률 중 그 절반인 3%를 기업연금 기여금으로 적립하도록 하였다. 이 협약에 따라 호주의 기업연금제도 보급률은 1980년대 후반에 70%까지 크게 증가하는 성과를 거두었다. 그러나 당시까지만 해도 이는 협약사항으로서 법적으로 강제된 기업연금의 성격을 갖지는 않았다. 이에 호주정부는 1991년 기업연금 제도를 법적으로 강제하는 입법안을 발표하고 1992년부터 말 그대로 강제 기업연금(Superannuation Guarantee)이 시행되었다(보건사회연구원, 2012).

이후 호주의 공적연금과 강제 기업연금은 노인들의 주요 소득원으로 기능하게 된다. 43%의 은퇴노인들이 기업연금 급여를 받고 있다. 기업연금의 높은 가입율과 제도적 성숙에 따라 기업연금 수령자는 더욱 증가할 것으로 예상된다. 앞으로 노인소득보장체제에서 기업연금이 노령연금을 대체할 것으로 예상되고 있다. 호주 정부의 추정에 의하면, 2050년에는 노령연금과 기업연금을 동시에 받는 노인이 50%를 차지하고, 노령연금 및 기업연금을 단독으로 받는 노인이 각각 25%를 차지할 것으로 예상된다(Bateman, 2007).

또한 호주 정부는 기업연금이 노인 소득보장 급여의 소득대체율을 크게 향상시킬 것으로 기대하고 있다. 예컨대 노령연금 단독으로 40%였던 소득대체율이 40년 완전 적립된 기업연금이 결합되는 2042년에는 소득수준에 따라 82%까지 향상될 것이라는 관측도 있다. 그러나 기업연금 수령은 노령연금 수령 금액을 감소시키는 효과를 가지며, 현재로서는 기업연금 급여의 적절성에 개선의 여지가 많다. 즉 아직까지 57%의 노인들이 기업연금 급여를 받지 못할뿐더러 제도의 미성숙으로 적립금액이 충분치 않은 가

입자가 많은 상태이다.

2) 기초노령연금(age pension)의 발전과정

가) 호주 노령연금의 도입과정

1900년에 뉴사우스웨일즈(New South Wales)는 일반재정으로 지급되는 비기여 정액 연금형태의 노령연금을 도입한 첫 호주 주가 되었다. 독일의 비스마르크식 강제 기여 보험제도는 NSW의 상대적으로 미발달된 사회인프라와 적은 인구에 적합하지 않다는 이유(Kewley, 1973:33)와 미숙련 노동자, 계절 노동자, 병자, 실업자와 노동하지 않는(즉 주부)여성을 보장하지 못한다는 이유로 거부되었다(Dixon, 1977:11).

뉴사우스웨일즈의 연금은 1인당 26파운드로 설정되었고 공적부조가 진정 욕구가 있는 사람들에게 향하도록 빈곤과 소득에 대한 자산조사를 실시하였다. 그럼에도 연금액은 어느정도 만족하기(modest comfort)에 충분했다. 이어서 빅토리아주와 퀸즈랜드가 연방정부가 노령연금을 도입하기 전에 노령연금을 도입하였다. 둘다 뉴사우스웨일즈에 비해 기초적 수준이었다. 예컨대 빅토리아 주의 노령연금은 뉴사우스웨일즈의 노령연금과 거의 같은 시기에 도입되었지만 뉴사우스웨일즈 보다 적은 급여를 매우 엄격한 자산조사를 통해 제공했다(Kewley, 1980:9).

결국 호주연방도 1908년 디킨 정부에 의해 노령연금법을 제정하게 되었는데 이때 연금의 급여수준은 £26, 즉 주당 10실링으로 결정되었다. 1908년 제정 이후 운영상의 약간 변화가 진행되기는 했지만 노령연금의 기본원칙은 현재까지 호주 노령연금의 토대가 되고 있는 듯 하다.

나) 도입 초기 자격요건

제도 도입 당시 수급조건은 품성, 종족, 연령, 거주, 자산 등을 기준으로 사용하였으며, 품성의 경우 좋은 품성이 아닌 자, 외국인(비거주자), 호주 출신이 아닌 아시아인, 호주 원주민, 아프리카인, 태평양 섬 출신, 뉴질랜드 마오리 종족 등에게 수급자격이 주어지지 않았다. 수령연령의 경우 제도 도입 당시 남녀 모두 65세였으나, 1910년 여성을 60세로 하향조정한 이후 남성은 65세, 여성은 60세였다. 이후 1993년부터 2014년까지 65세로 다시 상향조정중이다. 거주조건의 경우 제도 도입당시 25년간 호수에 연속 거주하도록 되어 있었으나, 1909년에 20년으로 축소되었다. 전후 이민자를 고려하여 1962년에 10년 거주로 축소되었고 1972년에 호주제도 상응하는 제도를 가진 외국에 거주해도 연금지급이 가능하도록 변경되더니 1973년부터는 다른 어떤 국가에 거주해도 수급이 가능하도록 변경되었다(Australian Government Department of the Treasury.

2012).

특히 자산조사의 경우 다양한 변화를 겪으면서 크게 두가지 요소가 중요하게 변경되었는데, 조사에 포함되는 소득과 자산의 종류와 정도, 그리고 일정수준 자산을 초과하면 노령연금 지급중지를 결정하는 수준이다. 먼저 제도 도입초기에는 부부의 자산은 전체 자산을 각각 절반씩 가진 것으로 간주하여 개인의 전체 자산이 일정수준을 넘으면 지급을 중지하도록 결정하고 있다. 이때 자택은 부분적으로 자산조사에서 제외되었는데 이후 1912년부터는 자택이 전체적으로 제외되었다. 대신 자조를 강조함에 따라 1946년, 1954년 소득과 자산의 제한기준을 강화하였으며, 정부는 사적저축을 장려하기 위한 조치를 이를 정당화 하였다. 1960년에는 자산을 소득으로 환산토록 하여, £200을 초과하는 자산의 가치는 £10마다 £1 소득으로 환산되어 계산되었으며 평가자산이 £182를 초과하면 연감 연금 상한액으로부터 감액되도록 결정하였다. 1969년에는 소득과 자산의 합산조사를 자산조사로 대체하여 평가자산이 일정 소득을 초과하면 그 금액의 절반을 연금에서 감액 조치하고 있다. 이에 따라 부분연금 수급자 규모가 크게 증가하였다(Australian Government Department of the Treasury. 2012; 김성숙, 2007).

1973년에 위틀랩 노동당 정부가 들어서면서 75세 이상 노인은 자산조사를 받지 않아도 되었고 1975년에는 70-75세 노인에 대해서도 자산조사요건을 제거하여 70세 이상 수급권을 대폭 확대하였다. 다시 1976년에는 소득과 자산조사에서 소득조사만으로 대체되 자산으로부터 발생하는 소득은 소득으로 포함시켜 계산하도록 하였다. 이후 70년대 말 경제불황이 시작되면서 보편적 급여에 대한 저항이 표면화되고 1978년에는 소득조사가 다시 강화되어 70세 이상 노인 대하여 부분적 소득조사가 도입되고 1985년에는 자산조사도 다시 적용하게 되었다(김성숙, 2007).

다) 급여수준과 수급범위의 변화

기초노령연금 수급자 규모는 거주요건, 자산조사요건 등의 수급요건 완화 또는 강화에 따라 변화되었으며 대체로 증가하는 추세를 보이다 1990년대 이후 서서히 감소하는 경향을 보인다. 기초노령연금 수급가능연령인 남성 65세, 여성 60세 이상인 인구수 대비 수급자 비율을 보면 1910년에 27.7%였으나 계속 증가하여 1980년에 76.8%까지 늘었다가 2005년에는 61.7%까지 감소하였다.

구분	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005
수급자수	65	99	155	273	335	538	779	1,322	1,340	1,738	1,915
수급비	27.7	30.7	31.8	42.2	39.6	49.8	60.3	76.8	59.2	62.6	61.7
대상연령인구	235	322	487	647	846	1,081	1,292	1,722	2,264	2,776	3,136

자료: 국민연금연구원(2007: 233).

〈표 Ⅲ-17〉 호주 기초노령연금(Age Pension) 수급자 규모 변화 추이 (단위:천명, %)

수급자 중 여성이 남자에 비하여 수급비율이 높지만 동일 성별 수급대상연령집단 중 수급자 비율의 변화 형태는 남녀 유사하며, 1973년부터 자산조사요거 완화로 수급비율이 증가하다가 자산조가요건을 강화한 1978년부터 1985년까지 서서히 감소하는 추세를 보인다. 노령연금의 급여수준은 1965년부터 감소하여 1971년 20% 이하로 내려감에 따라 호주정부는 1972년 노령연금 기본액을 주당 남성평균소득의 25%가 될 때까지 인상하겠다고 공약을 하였다. 그러나 1974년 급여수준은 27% 이상으로 급격하게 인상된 이후 25% 수준을 유지해 왔다. 1997년 호주정부는 1인 가구의 노령연금 급여수준을 주당 남성평균소득의 25% 이상이 되도록 법으로 규정하였으며 2인 가구의 급여수준은 1인 가구 연금액의 83%(부부합산 166%)수준으로 정하였다(김성숙, 2007). 1932년 노령연금이 급여를 물가에 연동시키는 장치가 최초로 도입된 이후 1973년에 평균소득에 연동되도록 하였으나, 1976년 물가지수에 연동하는 것으로 수정되었다. 현재 노령연금의 급여수준은 일년에 두 번, 3월과 9월에 정기적으로 소비자물가지수와 연금수급자 생계지수 중에서 더 큰 것에 의해 연동되고 있다(Australian Bureau of Statistics, 2012).

앞에서 언급하였듯이 호주는 모든 사회보장 급여가 원칙적으로 일반세를 재원으로 하는 정책의 공공부조방식으로 운영되며, 일정기간 이상의 거주와 엄밀한 소득조사 및 자산조사에 의거에 지급되고 있다. 자산조사에 의한 사회부조라고 하여도 노인의 80%가 수급자이므로 사실상 빈곤한 노인을 선별하고 급여를 주는 것이라기 보다 고소득자를 선별하여 수급을 제한하는 방식이라고 할 수 있다. 기초노령연금의 기본액은 남성 근로자 평균임금의 25%로 비교적 높은 편이지만, 이 급여만으로 적절한 노후소득을 보장할 수 없을 뿐 아니라 자산조사 결과로 인하여 기초노령연금을 받지 못하지만 사실은 충분한 경제력을 확보하지 못한 노인들도 있을 수 있어서 이들을 위한 다양한 공공부조방식의 사회급여가 있다. 이러한 사회급여에는 연금대부제도, 연방정부 노인건강카드, 주택임대료 지원, 공과금 지원, 기타노인장애자에 대한 부가적 수당이나 서비스 등이 포함된다.

사회보험 연금제도가 없는 호주에서 노후소득의 적절성을 확보하는데 큰 기여를 하는 제도는 고용주가 피용자 임금의 일정비율을 적립하는 2층 부분의 강제 기업연금제도(Superannuation Guarantee)이다. 동 제도는 향후 계속 진전되는 고령화에 대비하여 기초노령연금의 역할을 축소하고자 하는 호주정부가 이전에 기업에서 임의로 운영되는 제도를 1992년 강제화한 것이다. 자영업자는 임의가입이 가능하고, 근로자는 임의로 추가 기여가 가능함. 현재 전체 근로자의 90% 이상이 이 제도 적용을 받고 있다.

기초노령연금은 호주의 대표적인 사회안전망으로서 기능해 왔으며, 노인들의 은퇴후 소득의 주요 원천이 되어 왔다. 급여자격은 급여 대상자의 노동시장 기록과는 무관하게 현재의 경제적 욕구에 따라 부여되며, 정부의 일반 조세수입을 재원으로 하기 때문에 보편적인 급여라 할 수 있다. 2009년 현재 2백만명 이상의 노인들이 노령연금을 받고 있으며, 인구 고령화에 따라 그 숫자는 계속 증가하여 2012년에는 3백만명을 넘을 것으로 추정되고 있다. 노령연금 수급자 수의 증가는 당연히 호주의 정부지출을 크게 증가시키고 있다. 노령연금제도가 처음으로 시작된 1909년 호주정부의 연간지출은 40만 달러 정도 였는데 1963년에는 3억 1,500만 달러로 증가하였고 이후 계속 급증하여 현재는 호주 소득보장 지출의 1/3을 차지하고 있다.

나. 기초노령연금(age pension) 자격요건과 급여

1) 기초노령연금의 자격요건

기초노령연금을 받기 위해서는 몇가지 자격요건을 충족시켜야 한다. 첫째, 거주요건으로 영주권자 이상의 호주 거주민으로서 10년 이상의 거주가 요구된다. 만일 총 거주기간이 10년을 초과했다면 연속 5년만 거주했어도 급여자격을 충족한다.

둘째, 거주요건을 충족한 자는 영구 시각장애인을 제외하고 소득 및 자산조사를 거쳐야 하며, 둘 중 낮은 급여액을 산출하는 기준을 적용받게 된다. 90% 이상의 노인이 이러한 소득재산조사에 의해 수급권과 급여액이 결정되고 있다. 소득조사의 기준소득은 가구상태에 따라 다르며, 2012년 11월 1인가구가 완전연금을 받으려면 2주당 소득이 AU\$ 152 미만이어야 하고 AU\$ 1,697을 넘으면 노령연금을 받을 수 없게 된다. 부부인 경우에는 완전연금을 받을 수 있는 소득기준이 상향되어 2012년 11월 현재 AU\$268 미만이고, AU\$ 2,597.60을 초과하면 노령연금을 받을 수 없게 되었다.

셋째, 연령기준으로서 출생연도에 따라 지급 시점 연령이 다르지만, 2011년 현재 남성은 65세, 여성은 64세부터 노령연금을 받을 수 있다. 그러나 연금제도의 지속성 개선을 위해 호주 정부는 노령연금의 자격조건을 1990년대 이후 지속적으로 강화하는 방향으로 추진중이다. 1995년에는 기존에 60세였던 여성의 연금수령연령을 60.5세로 늦추었

고, 2014년까지 65세로 더욱 상향조정하여 남성과 동일하게 만들 계획이다. 또한 최근에 호주정부는 2023년까지 67세로 더 높이는 계획도 발표하였다. 노령인구 증가로 인해 노령연금 수급자는 지속적으로 늘어나는 추세여서 호주정부는 노령연금 수령 비율을 낮추기 위해 지속적인 노력을 다하고 있다.

2) 자산조사 및 소득조사 기준

가구상태	완전연금 수급자격	부분연금 수급자격
독신	152	1,697.20
부부(동거)	268	2,597.60
부부(질병으로 인한 별거)	268	3,358.40

주: 2주 기준 소득임.

자료:Australian Government-Centrelink Homepage, Part of the Department of Human Services(DHS), 2012.

〈표 Ⅲ-18〉 호주 노령연금 소득조사 기준(2012년 11월 현재, 단위:AU\$)

호주의 기초연금을 위한 재산조사의 기준재산은 가구상태와 자가소유 여부에 따라 구분된다. 아래의 표에서 나타나듯이 2012년 11월 현재 자가를 소유한 1인가구(독신)가 완전연금을 받으려면 재산이 AU\$ 192,500 이하 이어야 하고, 이 기준을 넘어서면 AU\$ 1,000당 급여가 AU\$1.5씩 감액되며 AU\$ 707,750을 초과하면 노령연금을 받을 수 없게 된다. 자가를 소유한 부부가구의 경우 완전연금을 받으려면 재산이 AU\$ 273,000 이하 이어야 하고, 이 기준을 넘어서면 AU\$ 1,000당 급여가 AU\$1.5씩 감액되며 AU\$ 1,050,000 초과하면 노령연금을 전혀 받을 수 없다(김대철, 2012).

모든 수급자의 약 44% 정도가 소득재산 조사에 의해 완전연금을 받지 못하고 부분 연금을 받고 있다. 이 중에서 82% 정도가 소득조사에 의해, 18% 정도가 재산조사에 의해 부분연금을 받고 있다(OECD, 2011). 수급자의 나머지 56% 정도는 완전연금을 수급하고 있다. 또한 자가를 소유하지 못한 독신가구나 부부가구는 자가를 소유한 가구에 비해 재산기준이 상향조정되었다.

구분	가구상태	완전연금 수급자격	부분연금 수급자격
자가소유	독신	192,500	707,750
	부부(동거)	273,000	1,050,000
	부부(질병 별거)	273,000	1,303,500
	1명만 수급요건 충족	273,000	1,050,000
자가 비소유	독신	332,000	847,250
	부부(동거)	412,500	1,189,500
	부부(질병 별거)	412,500	1,443,000
	1명만 수급요건 충족	412,500	1,189,500

자료: Australian Government-Centrelink Homepage, Part of the Department of Human Services(DHS), 2012.

〈표 Ⅲ-19〉 호주 노령연금 재산조사 기준(2012년 11월 현재, 단위:AU\$)

3) 노령연금(Age Pension) 급여수준

가) 연금 급여수준

호주 노령연금의 급여수준은 1997년까지 법으로 규정되지 않았으며 독신 수급자의 완전연금액 수준은 남성근로자 평균임금 대비 20-30% 범위내에서 변화를 보여주고 있다. 1997년에 노령연금 급여수준이 법으로 규정된 이후 완전연금액은 독신 수급자 기준으로 남성 평균임금의 25% 이상이 되도록 명문화되었다. 2012년 현재 노령연금의 완전연금액은 2주당 독신의 경우 AU\$ 712, 부부의 경우 각각 AU\$ 536.70으로 합산할 경우 AU\$ 1,073.40 수준이다. 상기금액은 연금부가급여(pension supplement)가 제외된 금액이다. 노령연금 급여액은 매년 3월과 9월 20일 2번에 걸쳐 소비자물가지수와 연금 수급자 생계비지수 중에서 더 큰 것을 반영하여 급여수준이 조정되고 있다(Australian Bureau of Statistics, 2012).

호주의 기초노령연금은 소득보장 지출의 3분의 1을 차지할 정도로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 노령연금 지출 증가는 평균수명의 증가에 의해서 촉진되고 있다. 노령연금의 특성상 장기간에 걸쳐 급여를 받게 되는데, 현재 호주의 노령연금 수령자는 평균적으로 13.1년 동안 급여를 받고 있다. 최대 급여액은 1인 가구일 경우 2주일에 689.0달러, 그리고 2인 가구일 경우 2주일에 1인당 519.4달러로 설정되어 있다

(Centrelink, 2011). 급여액은 통계청에서 발간하는 '소비자지수(consumer price index) 또는 연금수령자 생계비 지수(pensioner and beneficiary living cost index)에 연동 조정이 이루어진다.

가구상태	2주당 급여액
독신	712.00
부부(동거)	536.70(1인당) 혹은 1,073.40(합산)
부부(질병 동거)	712.00(1인당)

자료: Australian Government-Centrelink Homepage, Part of the Department of Human Services(DHS), 2012.

〈표 Ⅲ-20〉 호주 노령연금의 완전연금액(maximum payment rates)(2012년 11월 현재, 단위:AU\$)

나) 부가급여

호주의 저소득 노인들은 2주마다 지급되는 기본적인 노령연금 외에 노령연금을 보완하는 다양한 공공부조방식의 부가 급여제도의 지원을 받는다. 이러한 부가 급여에는 전기, 가스, 수도세 등을 지원하는 공과금 수당(utilities allowance), 약품수당(pharmaceutical allowance), 그리고 전화요금 수당(telephone allowance) 등이 있으며, 소득이나 재산이 많아 노령연금을 받지 못하는 노인의 경우에는 연방노인건강카드(commonwealth seniors health card)를 통해 약품비용에 대한 혜택을 제공받고 있다.

OECD 분석결과에 따르면, 호주의 완전노령연금액 수준은 전체 평균소득의 11.8%로, OECD 평균인 42.1%에 비해 낮은 수준으로 나타났다. 그러나 공적연금 범위라고 할 수 있는 강제기업연금의 급여수준인 35.4%를 합치면 대략 47.2%로 OECD 평균에 육박하는 것으로 나타난다. 호주의 노령연금은 폭넓은 수급권자를 대상으로 평균소득의 10~20% 정도를 제공하는 공공부조형 공적연금이라는 것을 다른 국가와의 비교에서도 알 수 있다(김대철, 2012).

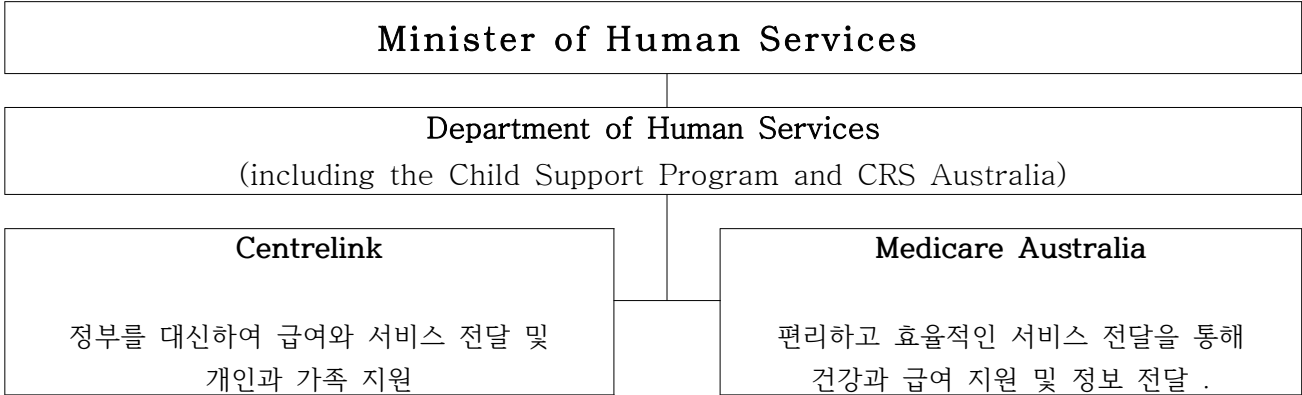
국가	공적연금 (Public)	강제적사적연금 (mandatory private)	임의 사적연금 (Voluntary DC)	합계
호주	11.8	35.4		47.2
오스트리아	76.6			76.6
벨기에	42.0		15.6	57.6
캐나다	38.9		30.8	69.7
덴마크	28.9	50.7		79.6
프랑스	49.1			49.1
독일	42.0		16.9	58.9
그리스	95.7			95.7
이태리	64.5			64.5
일본	34.5			34.5
한국	42.1			42.1
멕시코	4.0	26.9		30.9
네덜란드	29.2	58.9		88.1
스페인	81.2			81.2
스웨덴	31.1	22.7		53.8
스위스	34.5	23.4		57.9
영국	31.9		36.7	68.6
미국	39.4		38.8	78.2
OECD 평균	42.1			

자료: OECD, Pensions at a Glance, 2011.

〈표 Ⅲ-21〉 OECD 국가의 공적연금과 사적연금의 급여수준 비교 (단위:%)

다. 관리체제

호주의 인적 서비스부(Department of Human Services)는 사회서비스 전달과 관련된 정책을 개발하고 사회, 건강, 기타 급여와 서비스를 제공하는 업무를 담당한다. 인적 서비스부는 2004년 10월 26일 창설되었으며, 기존의 메디케어(Medicare)와 센터링크(Centrelink), 그리고 CRS Australia 등의 업무가 2011년 7월 1일 인적서비스부로 이관되었다. 이 중 센터링크는 은퇴자, 실업자, 가족, 요보호자, 부모, 장애인, 이민자, 그리고 문화적 언어적으로 다양한 배경을 가진 사람들에게 급여와 서비스를 제공한다. 호주의 복지급여가 대부분 공공부조방식이므로 전 국민의 소득과 재산에 관한 모든 정보와 거주상태, 가족관계 등의 개인 및 가구 정보가 이 센터링크로 모여져서 중앙집중적으로 관리되고 있다.



자료: Centrelink Annual Report 2010-2011.

〈그림 Ⅲ-5〉 인적 서비스부 조직구조

센터링크가 생기기 전만 해도 호주는 복지시스템이 복잡하였다. 지금도 복지를 담당하는 부처가 보건노인복지부, 인적서비스부, 교육고용직업부, 가족주택원주민부 등 5개가 넘는다. 그러나 복지 전달체계가 센터링크로 일원화 되어 있어 어느 부처가 어떤 정책을 생산하는지 관계없이 센터링크에서 상담을 통해 자신이 받을 수 있는 복지혜택에 대한 정보는 물론 수당 신청까지 즉석에서 원스톱으로 해결할 수 있다. 노령연금, 장애연금, 부인연금, 간병인연금, 편부모연금 등 각종 연금부터 구직수당, 새출발수당, 질병수당, 무주택수당 등 정부가 주는 다양한 수당 지급에 대해 오랜 경험 있는 직원들로부터 빠르고 정확하게 상담을 받을 수 있기 때문이다. 이처럼 센터링크는 연금과 수당부터 이민, 교육, 구직, 질병, 재난 등 총 191종의 업무를 일괄 처리한다(Centrelink homepage). 센터링크는 위의 복지관련 부서들과 파트너십 관계를 맺고 현금 및 서비스 전달 관리업무를 수행하는 한편, 이들을 포함해서 전체 31개 정부부처와도 계약관계를 통해 다양한 서비스를 제공하고 있다.

한편 센터링크의 서비스는 절차가 간편한 반면에 지급 결정과 사후관리는 까다롭다. 구직자가 실업수당을 받기 위해 신상증명서류를 첨부해서 신청서를 제출하면 상담원은 이를 토대로 각종 수당중에서 어디에 해당되는지 판별한다. 하지만 소득과 자산이 높으면 탈락하고, 통과하더라도 정부의 고용프로그램을 따른다는 조건에 서명해야 한다. 이런 조건을 만족하면 한 달 뒤 통장에 수당을 입금해주는데 금액도 앞에서 설명한 것처럼 가족구성, 결혼유무, 소득수준에 따라 다르다.

호주 전역에 센터링크는 2011년 6월 30일 기준으로 1,000여 곳(Customer service centres 313, Call centres 25, Centrelink agents and access points 579)에 있으며, 전담 직원만 2만 5,233명이다. 복지 대상자가 710만 명인 점을 감안하면 직원 한 명당 281명을 담당하는 꼴이다. 호주정부와 센터링크가 발간한 보고서에 따르면 2010년 7월 1일

에서 2011년 6월 30일 기간중 1억 900만 통의 안내 편지를 발송했으며, 3,700만 건의 전화 상담을 실시했다. 대면 접촉은 65만 번이 넘었고 인터넷 상담은 2,400만 건이었다. 이를 통해 동 기간중 센터링크가 국민을 상대로 지급한 각종 수당 총액은 지난해 905억 호주달러(약 114조 원)에 달했다. 각종 공공기관들이 센터링크로 통합되면서 중복 지급도 줄어들었고 행정예산 낭비도 막았다(Centrelink Annual Report 2010-2011).

최근 2011년에 이루어진 전달체계 개편의 주요내용을 살펴보면, Medicare Australia 와 센터링크 사무소를 동일한 지역에 배치하는 한편 전화번호와 홈페이지를 공유함으로써 서비스 접근성을 제고하는 동시에 통합적인 업무를 신속하게 처리하고 있다. 또한 IT 기술을 적극 활용하여 신속한 서비스 제공을 도모하고 있으며 사회적 혹은 물리적 이유로 서비스 접근이 어려운 개인들을 대상으로 방문서비스를 개선하고자 노력 중이다.

라. 호주 기초연금의 재원

1) 100% 국고의 호주 노령연금

호주의 노령연금은 100% 국고로 충당된다. 호주의 공적 소득보장제도는 노령연금을 포함하여 다른 부가급여도 모두 연방정부가 일반조세로 부담하고 있다. 2007년 현재 호주의 노령연금지출은 GDP 대비 3.4%로 OECD 평균인 7.0%에 비해 낮은 것으로 나타났다, 1990~2007년 동안의 변화율도 11.2%로 OECD 평균인 14.5%에 비해 낮은 것으로 나타났다. 2007년 정부총지출 대비 비중도 10.1%로 OECD 평균인 16.5%에 비해 낮은 편이다.

국가	GDP 대비 비중					정부총지출 대비 비중	
	1990	1995	2000	2005	2007	1990	2007
호주	3.0	3.6	3.8	3.3	3.4	8.6	10.1
오스트리아	11.4	12.3	12.3	12.5	12.3	22.1	25.3
벨기에	9.1	9.4	8.9	9.0	8.9	17.4	18.3
캐나다	4.2	4.7	4.3	4.2	4.2	8.5	10.6
칠레	-	6.9	7.5	5.9	5.2	-	-
체코	6.1	6.3	7.5	7.3	7.4		17.5
덴마크	5.1	6.2	5.3	5.4	5.6	9.2	10.9
핀란드	7.3	8.8	7.7	8.4	8.3	15.1	17.5
프랑스	10.6	12.0	11.8	12.3	12.5	21.5	23.9

독일	9.0	10.7	11.2	11.5	10.7	-	24.5
그리스	9.9	9.6	10.7	11.7	11.9	-	26.3
헝가리	-	-	7.4	8.6	9.1	-	18.3
아이슬란드	2.2	2.4	2.2	2.0	1.9	-	4.5
아일랜드	3.9	3.5	3.1	3.4	3.6	9.0	9.7
이스라엘	-	4.7	4.9	5.1	4.8	-	10.7
이탈리아	10.1	11.3	13.6	14.0	14.1	19.1	29.4
일본	4.9	6.1	7.4	8.7	8.8		27.0
한국	0.7	1.2	1.4	1.5	1.7	3.7	5.7
룩셈부르크	8.2	8.8	7.5	7.2	6.5	21.6	18.1
멕시코	0.5	0.7	0.9	1.2	1.4		7.2
네덜란드	6.7	5.8	5.0	5.0	4.7	12.2	10.4
뉴질랜드	7.4	5.7	5.0	4.3	4.3	14.0	10.9
노르웨이	5.6	5.5	4.8	4.8	4.7	-	11.4
폴란드	5.1	9.4	10.5	11.4	10.6	-	25.2
포르투갈	4.9	7.2	7.9	10.3	10.8	-	-
슬로베니아	-	-	10.6	9.9	9.6	-	22.7
스페인	7.9	9.0	8.6	8.1	8.0	-	20.5
스웨덴	7.7	8.2	7.2	7.6	7.2	-	14.1
스위스	5.6	6.7	6.6	6.8	6.4	18.6	19.9
터키	2.4	2.7	4.9	5.9	6.1	-	-
영국	4.8	5.4	5.3	5.6	5.4	11.6	12.0
미국	6.1	6.3	5.9	5.9	6.0	16.4	16.3
OECD 평균	6.1	6.7	6.9	7.1	7.0	-	16.5

자료: OECD, Pensions at a glance, 2011.

〈표 III-22〉 OECD 국가의 1층 공적연금지출 비교(단위:%)

호주의 노령연금지출이 GDP 대비 비중과 정부총지출 대비 비중이 OECD 평균보다 낮게 나타난 것은 호주의 인구고령화가 비교적 다른 국가들에 비해 서서히 진행되었음을 의미한다. 이러한 추세는 2050년까지 노령연금지출을 전망한 결과에서도 동일하게 OECD 평균보다 더디게 증가하는 것으로도 나타나고 있다. 호주의 GDP 대비 노령연금 지출비중은 2010년 3.6%에서 2050년 4.9%로, OECD 평균 2010년 8.4%에서 2050년 11.4%로의 증가 정도에 비해 서서히 증가하고 있음을 알 수 있다.

국가	2010	2015	2020	2030	2040	2050
호주	3.6	3.6	3.7	4.3	4.7	4.9
오스트리아	12.7	12.8	13.0	13.8	13.9	14.0
벨기에	10.3	10.9	11.8	13.9	14.6	14.7
캐나다	5.0	5.4	5.8	6.6	6.5	6.3
체코	7.1	6.9	6.9	7.1	8.4	10.2
핀란드	10.7	11.8	12.6	13.9	13.6	13.3
프랑스	13.5	13.5	13.6	14.2	14.4	14.2
독일	10.2	10.1	10.5	11.5	12.1	12.3
그리스	11.6	12.2	13.2	17.1	21.4	24.0
아일랜드	4.1	4.3	4.6	5.4	6.4	8.0
이탈리아	14.0	14.0	14.1	14.8	15.6	14.7
한국	0.9	1.1	1.4	2.5	3.9	5.5
멕시코	2.4	-	-	-	-	3.5
네덜란드	6.5	7.2	7.8	9.3	10.3	10.3
뉴질랜드	4.7	4.8	5.3	6.7	7.7	8.0
포르투갈	11.9	12.1	12.4	12.6	12.5	13.3
스페인	8.9	9.2	9.5	10.8	13.2	15.5
스웨덴	9.6	9.5	9.4	9.5	9.4	9.0
스위스	6.3	6.6	6.8	8.1	8.6	8.6
영국	6.7	6.8	6.9	7.6	8.0	8.1
미국	4.6	4.8	4.9	4.9	4.8	4.8
OECD 평균	8.4	8.6	8.9	10.0	10.8	11.4

자료: OECD, Pensions at a glance, 2011.

〈표 Ⅲ-23〉 OECD 국가의 GDP 대비 1층 공적연금지출 전망 (단위:%)

2) 최근 노령연금 개혁과 전망

호주의 노후소득보장체계는 최근에 중요한 개혁을 시도하였다. 호주정부는 2008년~2009년에 걸쳐 발생한 국제금융위기에 대응하고 고령근로자의 근로의욕을 제고하면서 연금재정의 장기적 지속가능성을 확보할 수 있는 개혁을 추진하였다. 2009년 연금개혁의 주요 목적은 국가의 도움이 필요한 빈곤노인에게 적절한 급여를 제공하면서 동시에 일할 능력이 있는 노인에게 대해 근로를 장려할 수 있는 유인을 제공하는 것이다. 이를 위하여 2009년 9월 추진된 노령연금개혁안은 급여수준을 인상하고, 새로운 연동장치를 도입하며, 노인들의 근로를 장려하기 위해 연기연금(연금보너스제도: pension

bonus scheme)을 도입하는 한편, 미래 인구고령화에 대처하기 위한 재정안정화 방안을 마련하였다. 재정안정화 방안으로는 공과금 수당(utilities allowance), 약품수당(pharmaceutical allowance), 전화수당(telephone allowance) 등 4개의 부가급여를 하나의 새로운 연금보조금으로 통합하여 단순화 하였다. 또한 노령연금의 수급연령을 2023년까지 현재 65세에서 67세로 상향조정하였다.

2009년 연금개혁을 통해 도입된 연기연금(연금보너스제도)은 노령연금 수급자격이 있는 근로자가 일을 계속함으로써 받을 수 있는 노후소득수준을 증가시켰다. 다시말해 고령근로자의 근로유인을 제고하기 위해 근로를 통해 얻은 첫 2주 임금인 AU\$250은 노령연금 소득조사(income test)에서 제외하고 있다. 또한 노령연금은 1년에 두 번, 3월과 9월에 급여수준을 조정하는데, 평균소득 혹은 물가에 연동되어 왔다. 그러나 2009년 연금개혁을 통해 2009년 9월부터 보다 생계비 수준을 정확하게 반영하기 위해 노령연금의 급여수준이 소비자물가지수(consumer price index)와 연금수급자 생계비지수(the pensioner and beneficiary living cost index) 중 보다 높은 것에 의해 연동되도록 하였다. 또한 2010년 3월부터 단독 가구의 노령연금 급여수준이 주당 남성 평균소득의 25%에서 약 28% 정도로 상향되었고, 부부 가구의 경우에는 42%로 상향조정 되었다(Australian Bureau of Statistics, 2012).

회계연도	2006~2007	2007~2008	2008~2009	2009~2010	2010~2011
수급자수	1,952,686	2,039,305	2,117,530	2,158,303	2,225,127
- 남성	815,912	868,179	906,769	939,442	967,291
- 여성	1,136,774	1,171,126	1,210,761	1,218,861	1,257,836
노령연금액(A)	22,598,475	24,577,319	28,098,263	29,384,503	32,151,505
노령 소득지원 지출 총액(B)	69,285,189	73,848,189	84,070,260	87,051,628	89,736,967
A/B 비율	32.6	33.8	33.4	33.7	35.8

자료: Australian Bureau of Statistics, 2012; Year book Australia, 2012.

〈표 III-24〉 호주 노령연금(Age Pension) 수급자와 노령연금액 (단위: 명, 천AU\$, %)

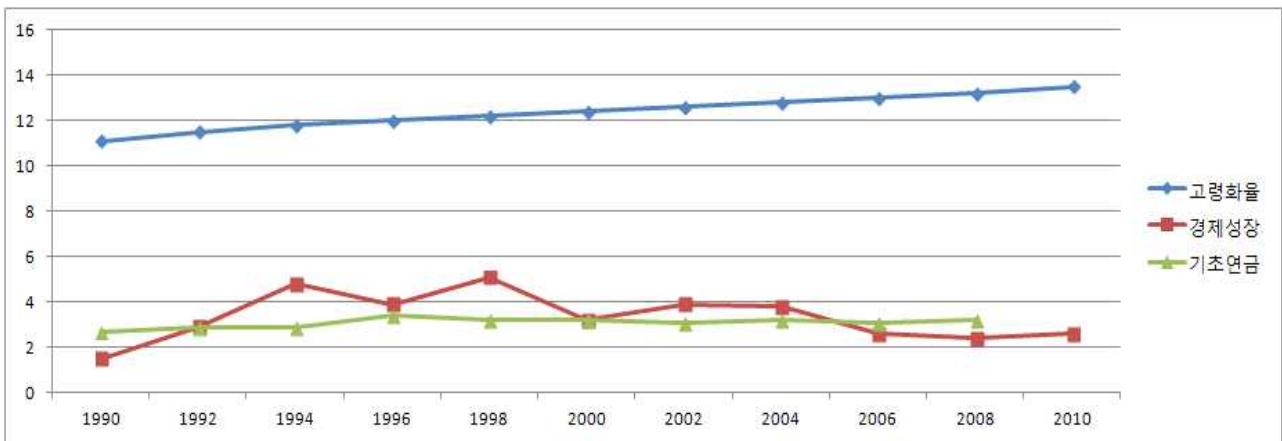
호주의 소득보장체계에서 노령연금에 대한 정부의 역할은 최소한의 보장으로 제한되어 있고 사회부조 방식의 보장이어서 캐나다와 뉴질랜드에 비해 정부지출이 상대적으로 적게 든다. 게다가 누진적인 조세를 재원으로 삼고 있어 계층간 소득재분배 기능도 강하다로 볼 수 있다. 표에서 보듯이 노령연금이 노령소득지원을 위한 정부지출 총액에서 차지하는 비중은 대략 32%에서 35%사이이다. GDP 대비 노령연금의 비중도 3.6%로 캐나다 및 뉴질랜드보다 낮은 편이다. 하지만 호주 역시 2010년 기준으로 65세 이상 인구가 전체인구에서 차지하는 비중이 13.5%이며 2047년에는 25%까지 증가할 전망이다. 이러한 전망에 따라 호주정부는 앞으로 기

초노령연금에 대한 노인들의 의존도를 낮추고 스스로 노후를 준비하는 방향으로 정책을 준비하고 있다. 특히 강제적 기업연금제도(Superannuation guarantee)를 활성화시켜 기초노령연금의 대상이 될 노인들이 보다 노동시장에 머무르도록 하는 방안을 선호하고 있는 것으로 보인다(Year book Australia, 2012).

구 분	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
고령화율	11.1	11.5	11.8	12.0	12.2	12.4	12.6	12.8	13.0	13.2	13.5
경제성장	1.5	2.9	4.8	3.9	5.1	3.2	3.9	3.8	2.6	2.4	2.6
기초연금	2.7	2.9	2.9	3.4	3.2	3.2	3.1	3.2	3.1	3.2	

자료: OECD Statistics(검색일 2013.11.4)

〈표 Ⅲ-25〉 호주의 GDP 대비 고령화율, 경제성장률, 기초연금 비율 (단위: %)



자료: OECD Statistics(검색일 2013.11.4)

〈그림 Ⅲ-6〉 호주의 GDP 대비 고령화율, 경제성장률, 기초연금 비율)

5. 사회보험형 국가: 일본

가. 일본연금체계 개관

1) 일본 연금체계

일본은 1961년 국민개연금(국민연금)이 실시되었고 이후 1985년 기초연금제도를 시행함으로써 3층 구조의 연금체계를 구축하였다. 1층은 전 국민 공통의 기초연금이며, 2층은 피용자를 위한 후생연금, 공제연금 등이고, 3층은 기업연금 및 공무원을 위한 직역연금으로 구성되어 있다. 일본은 연금의 보증인이 정부인지 민간인지에 따라 공적연금과 개인연금으로 구분하는데 기초연금은 전반적인 보상범위가 낮은 단계의 연금으로서 노인들의 기본적인 소득을 보장하기 위해 모든 국민을 강제적으로 참여시킨다. 후생연금은 대부분의 직장인에게 적용되며 보험료와 소득구조가 연금급여와 관련된다. 기초연금과 후생연금은 모두 정부에 의해 운영되므로 공적연금에 해당한다. 공제연금은 민간기업이 피고용인들을 위하여 혹은 정부기관의 개인 고용자를 위하여 국가연금시스템에 의해 선택적으로 제공되는 연금이다(Ministry of Health, Labour, and Welfare, 2012).

현재 일본은 세계 최고수준의 고령사회로서 2012년 현재 전체 인구 중 65세 이상의 비율이 23%를 넘었고 2013년에는 25%를 넘을 것으로 예상되고 있다. 초고령사회로 진입하고 있는 일본의 노인들을 위한 핵심적인 노후소득보장제도는 보험방식의 공적연금이다. 그러나 제2차대전 이후 급속히 파급된 일본의 공적연금제도는 경제불황으로 인하여 낮은 소득층과 불안정한 취업층에게는 충분한 노후소득을 보장할 수 없다는 약점을 지니고 있다. 이러한 상황에 대응하여 일본 정부는 기존의 보험료 방식의 기본구조를 변경하지 않고 유지하면서 보험방식이 갖는 한계를 일부 수정, 보완하기 위해 1985년 연금개혁을 시도하였다. 국고부담을 노후의 제도의 기초적 부분에 해당하는 기초연금 부분에 집중한 것이다. 그러나 이 역시 세계화와 장기불황의 진행으로 2000년대를 전후하여 불안정한 취업층이 급증하고 보험료 미납자가 증가하면서 일본의 기초연금제도는 커다란 도전에 직면하고 있는 실정이다. 특히 연금제도가 정국조성의 수단으로 사용되면서 급기야 국민연금 납부율이 60%를 밑도는 사태에까지 몰리게 되자 일본 민주당 정부는 아예 현행의 기초연금을 폐지하고 '최저보증연금'을 제안하는 등 기초연금을 둘러싼 논의가 계속되고 있다(정재철, 2012). 이 과정을 1985년 연금개혁 이전, 1985년 연금개혁의 내용, 1985년 연금개혁 이후, 그리고 최근의 2004년 연금개혁으로 나누어 설명할 것이다.

2) 1985년 연금개혁 이전의 일본 연금체계

일본에서는 전전부터 군인이나 관리이 은급제도가 있었으며 일정한 조건이 충족되면 은급이나 퇴직연금이 지급되었다. 전시중 1942년에 노동자연금보험제도가 발족하였는데 노동자란 표현이 좋지 않다고 판단하여 후생연금보험제도로 명칭이 변경되었다. 1950년에 제도확충이 이루어져 노령연금 지급액이 정액부분과 보수비례부분의 합계로 결정되었다. 지급개시연령도 55세에서 60세로 변경되고 재정방식도 완전적립방식에서 수정적립방식으로 바뀌었다. 1950년 한국전쟁 후 연금보험제도에 가입하지 않은 사람들을 후생연금보험제도에 가입시키려 했으나 낮은 급여수준때문에 각종 공제조합 등 다른 제도를 제정하다보니 지금과 같이 일본의 연금보험제도는 여러 제도들이 난립하는 분립형 제도가 되고 말았다. 이에 정부는 국민연금제도를 1959년 만들어 전국민이 이 제도에 가입할 수 있도록 하고 대신 다른 연금보험제도에 가입했을 경우 적용제외시켰다.

일본 연금보험제도는 후생연금보험, 국민연금 등 8종류의 제도로 구성되어 제각각의 급여내용과 지급조건을 제시하였다. 가령 연금 지급개시연령이 후생연금은 60세, 공제조합은 55세, 국민연금제도는 65세였으며, 연금액도 피용자 연금은 부부를 단위로 하고, 국민연금은 개인을 단위로 계산하였다. 연금액 결정방식도 공제연금이 퇴직 전 1년간의 평균 봉급을 기준으로 하고, 후생연금보험은 가입전기간의 평균 보수월액을 기준을 하는 등 차이가 많았다(타다 히데노리, 2008).

1973년 개정으로 연금액이 피보험자 평균 표준보수월액의 60%가 되도록 연금의 실질가치를 유지하기 위해 물가슬라이드제가 도입되었다. 이는 소비자물가가 5% 이상 상승한 경우 인플레이션에 대한 연금액의 실질가치를 보존하기 위해 연금액을 물가에 연동시키는 것이다. 그 결과 후생연금의 급여액이 급속하게 인상되어 다른 제도와와의 격차를 줄일 수 있었다. 1973년 개정 덕분에 후생급여는 1972년 기준으로 16,641엔에서 1973년 38,201엔으로 2배이상 증가하였으며 국민연금 역시 1972년 4,345엔에서 1973년 10,824엔으로 두배 넘게 인상되었다. 이후 연금제도 개정은 주로 인플레이션에 대한 연금의 실질가치를 유지하기 위한 슬라이드 개정, 대폭적인 임금상승에 의해 발생하는 연금액과 기준임금 간 격차의 교정을 중심으로 이루어졌다.

이른바 일본의 복지원년인 1973년은 오일쇼크의 시기이기도 하다. 일본경제가 물가폭등을 경험하면서 연금생활자는 큰 혼란을 겪게 되고 이후 일본 연금제도 개혁은 주로 물가슬라이드 개정과 실시시기를 앞당기거나 임금상승에 의해 발생하는 연금액과 표준보수와의 격차 시정, 수급자가 많은 무기여노령연금(복지연금)의 개선 등에 초점이 맞춰졌다. 그러나 1974년과 75년에 물가상승률에 맞추어 연금의 슬라이드를 개정하였지만 춘투에 의한 임금상승률은 각각 20.1%와 32.9%로 슬라이드율을 상회하였다(한국보건사회연구원, 2012).

한편 일본 공적연금제도의 재정방식이 수정부과방식이다 보니 수급자가 발생할 때까지 적립금이 계속 증가하게 된다. 그 적립금을 금융시장에서 운용하여 경제성장의 재원으로도 이용할 수 있었다. 60년대 전반에 적립금을 늘리기 위하여 보험료의 인상을 유도하였다. 그리고 60년대 후반 고도경제성장에 의한 임금상승으로 적립금의 급격한 증가와 대폭적인 세금수입의 증가에 의해 신규수입자의 연금액을 인상할 수 있었다. 그 후 급여개선에 따른 보험료 인상과 임금의 상승에 의해 적립금은 더욱 더 증가하였다. 1979년말에 후생연금이 24조 엔이 넘고 국민연금이 2조 4,000억 엔에 도달할 정도였다. 문제는 인구고령화율이 높아지고 저성장기로 들어서면서 세입이 감소하고 국고부담이 증가하며 후세대부담이 과중해진다는 점이다(한국보건사회연구원, 2012).

이러한 상황과 조건에서 그동안의 모수적 개혁을 넘어 근본적인 개혁이 1977년 연금제도 기본구상 간담회와 사회보장제도 심의회 등이 잇달아 연금보험제도 개혁안을 내놓으면서 모색되었다. 이중 주목할만한 개혁안은 1979년에 사회보장제도 심의회(이하 심의회)가 제안한 것과 이에반대하며 연금제도 기본구상 간담회가 제안한 것이다. 심의회는 기존 연금제도와 별도로 기본연금을 창설, 기본연금은 전국민의 최저생활을 보장할 수 있는 균일한 정액제로 실시, 재정방식은 보험방식보다는 조세방식 채택 등을 제언했다. 즉 조세를 재원으로 하는 전국민 '기본연금'을 구축하고, 기존제도를 소득비례 연금방식의 '사회보험연금'으로 바꾸는 2층 연금구상인 것이다. 이때 기본연금의 자격은 연령조건만 기준으로 삼고 전액 국고부담의 월 3만엔(부부 5만엔)을 지급하고 기존의 국민연금은 정액보험료에서 소득비례 보험료로 변경하고자 하였다. 그러나 후생성은 심의회가 기본연금 구상을 이상적이라며 거부했다. 대신 후생성의 연금제도 기본구상 간담회(이하 간담회)는 심의회 개혁안과 다른 성격의 개혁안을 내놓았다. 간담회는 현행 개별 연금제도의 분립을 전제로 제도간 재정조정안을 제안하였는데 주요 내용은 현행의 분립된 연금제도와 사회보험방식을 유지하며, 분립된 개별 제도의 재정조정이 가능하도록 하고, 국민연금을 각 제도 공통의 기초연금으로 할 것 등을 제언하였다. 이 제안이 오늘날 일본 기초연금의 골격이 되었다(배준호, 2007).

개혁안의 경쟁속에서 1982년 사회보험심의회 후생연금보험부회 간담회는 1983년 7월 '후생연금보험 제도에 관한 의견서'를 통해 "각 제도가 공통되는 기초적인 제도를 창설하고 그 위에 각 제도 독자적인 급여를 추가하는 이른바 2층 연금에 대한 구상을 시사하며 사회보장제도 심의회 등이 제안한 현행 제도와 다른 조세방식에 의한 기본연금 구상은 소수 의견이니 철회하고 사회보험방식을 견제할 것"을 제언했다(타다 히데노리, 2008).

이후 사회보장제도 심의회는 무기여 연금의 항구조치를 제안했는데 주요 내용은 피용자연금에 의해 보호받지 못하는 70세 이상의 고령자에게 사회연대의 관점에서 월액 2,000엔의 무기여 연금을 항구적으로 지급하고 기여연금과 무기여 연금의 동시수급을 인정하지만 무기여 연금의 액수만큼 70세 이후의 기여연금을 감액하는 것이었다. 이

대책은 조세방식을 통하여 자영업자의 소득을 보장하려는 기초연금 구상이라 할 수 있다.

그러나 이 제안은 인구고령화에 따른 국고부담의 지속적인 증가와 피용자그룹과의 형평성 문제 등이 제기되어, 자영업자 뿐만이 아닌 피용자그룹에게도 무기여 연금을 도입해야 한다는 의견으로 이어졌다. 결국 현재와 같은 사회보험형 기초연금으로 결정되었는데, 그 이유는 자주적인 보험료 납부에 대한 인센티브를 확보하고 기여연금을 근간으로 하는 연금제도의 본격적 발전을 도모하려 했기 때문이다. 그러나 사회보험형 기초연금은 필연적으로 보험료 체납에 의한 무연금자를 발생시킬 수밖에 없는 구조였으며, 이는 보험원리를 가진 개연금체제와 보편주의적 연금급여 간의 딜레마라고도 할 수 있다.

3) 1985년 연금개혁: 기초연금(국민연금) 도입

가) 기초연금 도입 배경

일본에서 기초연금이 도입된 사회경제적 요인은 크게 다섯 가지로 정리될 수 있다(정재철, 2012). 첫째, 평균수명의 연장과 인구의 고령화, 둘째, 산업구조·취업구조의 변화, 셋째, 국가 재정의 악화와 증세없는 재정개혁의 추진, 넷째, 사회보장부담과 조세부담을 합친 장래의 국민부담의 적정화, 다섯째, 분립된 공적연금제도의 한계 등이다. 이 중에서 특히 인구 고령화와 소비세 도입 실패가 결정적이었다. 70년대 오일쇼크로 전후 최대의 불황을 맞이한 일본은 경제성장 둔화로 세수가 크게 줄어들었고 재정적자가 크게 증가하였다. 이에 1975년 보정예산에서 특별국채(적자국채)를 발행하게 되고 1976년 이후에는 매년 특별국채가 발행되었다. 이러한 세수부족을 메우기 위해 일본 대장성과 자민당은 오히려 정부 이후 여러 차례 일반소비세 도입을 시도하지만 번번히 국민적 저항에 부딪혀 실패하고 선거에서 대패하게 된다. 그 과정에서 나카소네 정부는 세입 증대 목표를 버리고 지출 억제를 통한 재정재건에 역점을 둔다는 의미에서 '증세없는 재정재건'을 국정목표로 내세운다(은민수, 2012). 그리고 긴축과 재정재건을 위한 다양한 방안들이 검토되는데 그중에 공적연금 통합 혹은 급여 적정화 등의 연금개혁이 포함되어 있었다.

따라서 일본의 연금개혁은 나카소네가 집권한 1980년대에 집중되어 나타났다. 1981년에 발족한 제2차 임시행정조사회는 82년 7월 임시행정조사회의 3차답신을 통해 전국민을 기초로 하는 통일적 제도에 의해 기본연금을 보장하는 것을 목표로 ① 기존 공적연금제도에서 장기적 제도운영의 안정강화를 위해 근로자연금의 통합을 단계적으로 도모하고 국철공제조합 연금제도는 유사한 제도와 통합을 모색, ② 장래 일원화의 전망하에 제도간 불균형 해소와 급여수준 적정화, 고령자 고용 추세를 감안한 수급개시연령

상향조정, 무직 배우자에 연금 보장, ③ 연금제도의 통합, 일원화를 추진하기위해 현재 분립되어 있는 연금 행정조직의 일원화와 그 전제로서 현 업무처리를 사회보험청으로 일원화 등을 제안했다(현외성 외, 1992). 여기서 최초로 전국민을 통일적 기초로 하는 기초연금 도입이 검토된 것이다.

위와 같은 이유 외에도 1985년 개혁은 긴급히 해결해야 할 과제가 있었는데, 그것은 국철공제연금의 파탄, 국민연금재정의 한계, 비대화한 급여구조의 개선 등 이었다. 먼저 국철공제연금의 파탄과 연관된 것으로서, 1985년 개혁 이전에는 자영업자 등의 국민연금과 피용자연금이 별도로 운영되었을 뿐만 아니라 피용자연금 내에서도 후생연금(및 선원연금)과 몇 개의 공제연금으로 분립되어 있어 제각각 운영되어 왔다. 이러한 분립구조 하에서 국철공제연금이 관대한 급여와 피보험자수의 감소로 인해 재정파탄에 이르게 되었는데 이러한 위기적 상황을 국가공무원연금 만으로는 대처할 수 없어 기초연금이라는 연금의 일원화를 통해 해결하고자 했다는 것이다.

다음으로 국민연금제도의 재정한계로서, 연금재정의 위기는 국철뿐 아니라 자영업자 등이 가입하는 국민연금도 마찬가지 상황이었다. 즉 1984년도 말 시점에 국민연금의 성숙도, 즉 수급권자수(8,316,000명)는 피보험자수(25,339,000명)의 33%로 후생연금의 25%에 비해 성숙도가 매우 높았다. 게다가 국민연금에는 샐러리맨의 처가 임의가입하고 있었는데, 국가가 보증하는 안전하고 유리한 연금으로 인식되어 가입이 쇄도해 샐러리맨의 처의 60~70%에 달하는 750만명이 가입할 정도였다(Ministry of Health, Labour, and Welfare. 2012; 정재철, 2012). 또한 대부분의 샐러리맨의 처가 국민연금으로부터 연금을 수급하게 되면, 배우자에게 가산되는 가급연금을 포함한 후생연금의 급여수준이 너무 과도하게 되었으며, 결과적으로 당면의 연금급여의 재원확보란 재정대책으로 전개된 샐러리맨의 처에 대한 임의가입 촉진은 연금제도 전반에 근본적 과제를 던져주었고 이것이 기초연금 개혁의 하나의 원인이 되었다.

급여구조의 비대화도 기초연금 도입의 원인이 되었다. 200엔의 연금수준에서 시작한 국민연금은 이후 고도경제성장을 계기로 근로세대의 평균임금이 급상승함에 따라 연금액도 착실하게 인상되어 갔다. 1985년 개정 전에는 후생연금의 급여수준은 32년 가입의 모델연금 월액이 현역남자의 평균표준보수월액의 68%에 이르렀고 40년 가입이면 83%나 되었다(정재철, 2012). 게다가 샐러리맨의 처가 가입하는 임의가입의 국민연금까지 포함하면 공적연금으로서는 너무도 높은 수준이 되었다. 따라서 1985년 개혁은 이렇게 비대화한 급여수준을 단기적으로 낮추는 개혁이 아닌 구조적인 개혁으로 전개되었다.

정리하면 1973년 복지원년이자 오일쇼크의 해는 일본에게 연금제도의 확대와 재정적 부담의 증가라는 딜레마를 향한 긴 여정의 출발점이 되었다. 연금보험제도는 서서히 성숙한 반면 인구고령화가 급속도로 진행되어 국민연금제도는 수급자와 피보험자의 규형을 잃게 되었고 경제불황 등으로 연금보험재정은 빠르게 악화되었다. 상대적으로 소

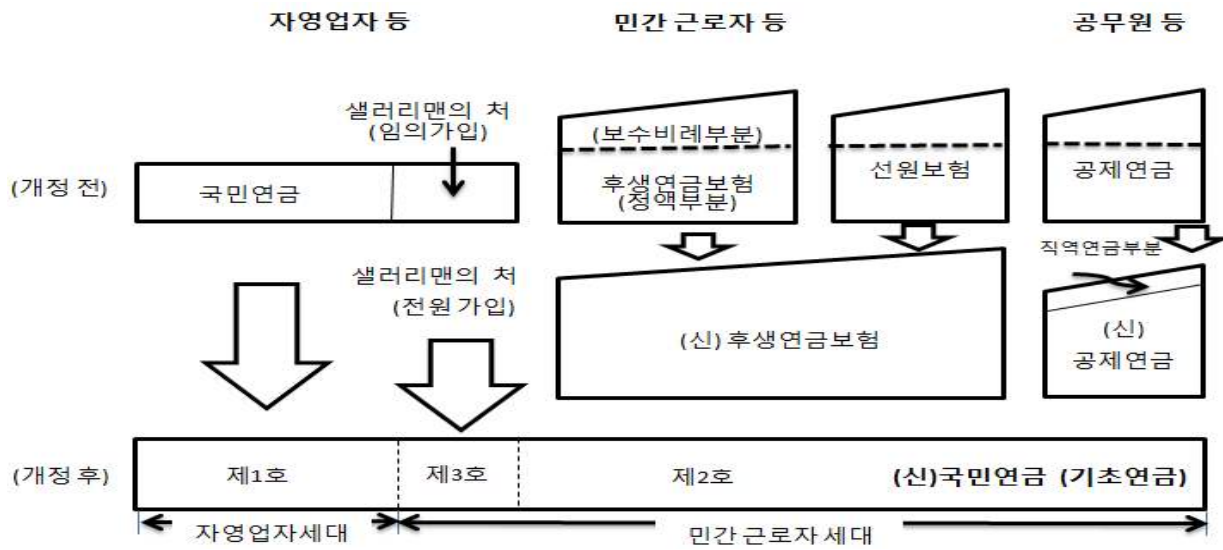
득수준이 낮은 국민연금제도의 피보험자는 취업구조의 변화로 1978년을 정점으로 감소하기 시작했고 국민연금제도의 재정수지도 1983년부터 적자로 돌아섰다. 아직 본격적인 노령연금 급여가 시작되지도 않았는데 국민연금제도의 재정상태는 위기를 맞고 있었던 것이다. 따라서 국고부담 증가로 대처하기 곤란한 당시의 상황에서 이 문제를 해결하기 위해 기초연금제도가 도입되었다.

나) 1985년 기초연금 도입과정과 주요 내용

위에서 언급한 5가지 사회경제적 상황과 긴급히 해결해야 할 과제에 대해서 1985년 개혁은 주로 3가지 개혁 축을 가지고 진행되었다. 각 목표는 먼저 기초연금의 목표로서, 첫째, 기초연금은 각 제도를 횡단하여 공통적으로 적용되기 때문에 모든 국민이 급여와 부담의 면에서 공평성이 확보(제도 간 격차의 시정)되고 둘째, 기초연금은 국민 전체가 부담하는 구조로 산업구조나 취업구조의 변화의 영향을 받지 않고 제도를 안정적으로 운영할 수 있으며, 셋째 국민 1인 1기초연금을 지급함으로써 중복이나 과잉급여를 정리하는 것이다.

1985년 일본의 기초연금의 도입과 제도 재편성과정에서 중요한 행위자로는 후생노동성 연금국, 후생대신의 자문기관인 사회보험심의회의 후생연금보험부회, 그리고 제2차 임시행정조사회 등이 지적되곤 한다. 먼저 1977년 사회보험심의회의 후생연금보험부회가 전액조세방식의 기본연금구상을 내 온 이후, 후생대신의 사적자문기관인 연금제도 기본구상간담회는 제도 간의 재정조정방식에 의한 사회보험방식을 제안하였다. 한편 1982년의 제2차 임시행정조사회는 증세없는 재정재건이 최대과제였다. 먼저, 후생성 연금국은 연금제도기본구상간담회와 사회보험방식을 유지한 상태에서 기초연금을 도입하기로 했고 이후 사회보험심의회의 후생연금보험부회에서 후생성 연금국은 논의를 주도하여 조세방식이 아닌 재정조정을 위한 주도권을 확보하였다.

이후 국민연금은 '기초연금'이란 명칭이 부여되었고 만액연금 수급기간이 종래의 25년 가입에서 40년 가입으로 늘어남에 따라 연금급여가 약 34%정도 삭감되게 되었다. 재정재건을 최우선 과제로 하는 무소불위의 권력을 가진 제2차임시행정조사회의 동의를 구하기 쉽도록 한 조치로 보인다. 사회당이나 공명당, 공산당 등의 연금 개혁안은 최저생활을 보장하는 수준에는 약간의 이견이 있었으나 정부안과 그다지 차이가 없었으며, 국철 등의 연금개혁이 최대 관심이었던 총평 등의 노조입장에서는 기초연금은 그다지 큰 관심거리가 아니었다.



자료: 정재철(2012).

〈그림 III-7〉 기초연금제도의 구조

이렇듯 관료의 강한 주도권과 약한 이익단체의 영향력이란 역관계에서 만들어진 기초연금제도는 종래의 분립형 연금제도와는 달리, 국민 공통의 정액 기초연금을 토대로 그 위에 보수비례의 피용자연금을 올리는 2층 구조가 되었다. 기초연금의 도입목적은 “급여와 부담의 공평성 확보”를 통한 제도간 격차의 시정, “산업·취업구조의 변화에 따른 영향을 받지 않고 제도를 안정적으로 운영하려는 것”과 복수·과잉급여를 조정하려는 것이었다.

우여곡절 끝에 개정된 일본 기초연금제의 대강은 다음과 같다. 첫째, 현행 국민연금을 전국민 공통의 기초연금제도로 하고 각 제도 피보험자 전원에게 적용했다. 국고부담은 기초연금 급여에 필요한 비용의 1/3으로 정했다. 둘째, 기초연금은 개인단위를 기본으로 정했다. 즉 부부단위이던 피용자 연금보험제도의 가입자인 경우 피용자뿐만 아니라 무직인 피용자의 배우자도 가입시켜 보험료는 각출금으로 보험자가 부담하기로 결정한 것이다. 셋째, 급여액은 40년 가입(만기)인 경우 월 5만 엔이며, 지급개시연령은 65세로 정했다. 이는 피용자의 무직인 배우자에게도 동액이 지급되는 부인 연금권의 확립이라고 평가되었으며 연금수급권 발생 후 이혼시 부인은 연금을 수급할 수 없는 이른바 무연금 문제에 대한 해결책이기도 하였다. 넷째, 후생연금보험제도 가입자에게는 기초연금과 보수비례 후생연금이 동시에 지급된다. 이렇게 함으로서 공제조합 가입자는 기초연금과 공제연금 외에 후생연금수급자의 기업연금에 해당하는 직역연금이 추가되므로 결과적으로 3층이 된다. 다섯째, 보험료는 이미 결정되어 있는 단계적 인상을 계승하고 급여액은 현행 수준을 유지 또는 인하한다. 인하 이유는 종래의 후생연금보험제도의 경우 현역 남성노동자 평균보수의 83%이고 배우자가 임의의 국민연금에 가

입했을 경우 부부합산시 109%나 되어 다음 세대 부담이 과중하게 되기 때문이었다. 개정된 후생연금보험은 급여수준을 기존의 83%에서 69%로 대폭 인하하였다. 여섯째, 기초연금제도는 1986년 4월 1일부터 실시한다(타다 히데노리, 2008).

이중 최대의 관심은 당초부터 가장 많은 논의가 있었던 기초연금의 범위와 수준의 문제, 즉 기초연금액이 어느 수준까지 보장해야 하는가의 지급액에 있었다. 이 지급액 기준을 결정하는데 크게 두 가지 기준이 있었는데, 첫째는 기초연금수준과 최저생활수준의 차이를 인정하는 급여액 설정이었다. 다시말해 국가가 모든 국민을 대상으로 일률적으로 생활을 보장할 필요는 없으므로 수입이 공적연금뿐이고 다른 소득이 없어 최저생활 수준을 밑돌 경우, 공적연금에 생활보호에 상당하는 생활부조를 급여하면 된다는 입장이었다. 둘째, 연금이 명목상 '기초연금'이기 때문에 국민 모두의 최저생활은 기초연금으로 보장해야 한다고 판단하고 있었다. 즉 공적연금이 확충되면, 생활보장기능이 강화되어 생활보호제도를 수급하는 고령자는 낮아질 것으로 기대되었다. 실제로 1961년 개보험 실시 이후 인구고령화로 인해 수급세대 중 고령자세대가 차지하는 비율은 1965년의 23%에서 2008년의 46%로 증가했지만, 고령자세대의 보호율은 1965년의 17.4%에서 2000년의 4.3%까지 일관되게 하락하고 있다.

노후의 기초적 생활을 보장하기 위한 기초연금액의 구체적 기준은 다음의 세 가지 기준을 종합적으로 고려한 금액으로 설정되었다. 가장 먼저, 만액연금(Full Pension)을 설정하고 그 금액은 1인 1연금 기준으로 5만엔으로 결정(부부합산 10만엔)하여 기초연금을 노후의 생활비에 기여할 수 있을 정도의 수준으로 설정하였다.²⁾ 보다 구체적으로 보면, 첫째, 생활보호기준을 고려하여 단신세대의 생계부조액이 5만엔 정도로 전국평균(2급지)의 생계급여와 주택급여 합계액을 고려했다. 둘째, 65세 이상의 고령자의 소비지출월액 72,000엔(1979년 시점)가운데, 잡비를 뺀 주요지출항목(식료품비, 주거비, 광열비, 피복비 등)에 지출되는 32,000엔을 기초로 1979년부터 1984년까지의 물가상승 등을 고려하여 산정하였다. 셋째, 가계조사를 통한 노후의 생계비를 고려하고 생계비 중 오락비용을 제외한 금액이 약 47,000엔. 마지막으로 국민연금의 최장가입년수(1961년부터 1986년 제도시행까지의 25년)로 받을 수 있는 연금액과 같거나 많도록 고려했다(정재철, 2012).

4) 1985년 개혁 이후 문제점과 대안 논의

가) 85개혁 이후 제기된 문제점

2) 기초연금은 개인단위로 설계되었기 때문에 조세방식의 연금제도에서 흔히 보여 지는 단신과 부부 간의 조정(단신의 1.5배 또는 1.6배)은 하지 않았다. 기초연금은 단신 5만엔, 부부 10만엔을 보장하게 되었는데, 이것은 1984년 당시의 영국(단신 53,283엔, 부부 84,569엔), 스웨덴(단신 50,295엔, 부부 82,253엔), 캐나다(단신, 48,299엔, 부부 96,599엔)의 연금수준에 버금가는 것이었다.

국민연금의 적용을 전 국민으로 확대하고 국민연금을 통해 국민공통의 기초연금을 지급하는 기초연금이 도입되면서 1층의 기초연금부분의 급여와 부담의 적정화가 실현되었다. 이로써 불안정했던 개별제도의 재정기반, 즉 중복급여와 과잉급여를 정리하고, 특히 국민연금이 강화되고 이혼여성의 무연금 해소 등 당시 현안이 일정부분 해결되었고 연금재정의 건전화도 도모되었지만 몇가지 문제가 발생하기도 하였다.³⁾

첫째, 공적연금제도 논리가 불명확하게 되었다는 점이다. 제도가 독일형 또는 영국형 과도 연계되지 않게 되었고 제도의 실태와 후생노동성의 설명이 일치하지 않았다. 즉 보험료의 ‘insurance premium’(이하 IP)의 성격이 약해졌음에도 불구하고 후생노동성은 IP측면을 여전히 강조하였다. 후생연금은 발족시 급여체계 방식이 소득비례였기 때문에 IP성격이 강했지만 1954년 개정으로 정액부분, 보수비례부분으로 재구성되어 제도내 수직적 재분배가 추구되면서 IP성격이 약해졌다. 여기에 1985년 개정으로 재분배 범위가 공적연금 전반으로 확대되고 제3호 피보험자(주부 등)의 도입으로 IP는 더욱 취약해졌다고 할 수 있다. 이는 세대내 재분배와 별개로 세대간 재분배 기능이 내재되어 있는 특성에서 비롯되었다고 할 수 있을 것이다.

둘째, 제도 실태는 분립이면서 재정은 조정하는 메커니즘임에도 불구하고, 후생노동성은 ‘기초연금이 실재’, ‘2층제도’ 등의 형태로 지속적으로 설명되고 있다는 점이다. 기초연금 기여금에 의한 국민연금 원조의 결과 피용자 그룹과 국민연금 그룹간의 부담의 공정성이 훼손되었다. 재정조정은 각 연금제도가 기초연금기여금으로 기초연금에 필요한 비용을 기여하는 것인데 이에 대해 기초연금 도입 전부터 비판이 있었다. 예컨대 후지타 세이(1984)는 “정액기여, 정액급여 방식의 국민연금이 정율보험료의 후생연금과 재정조정을 하려는 것은 제도 내부에서 생애소득이 높은 사람으로부터 낮은 사람으로의 수직적 재분배 없이 피용자연금 그룹으로부터 원조를 구하는 것으로 낮두꺼운 처사라는 비판을 피할 수 없다”고 지적하고 있다.

셋째, 피용자의 직업없는 처에 관한 불공평 문제, 즉 제3호 피보험자문제가 있다. 후생노동성은 가입자의 보험료 납부를 급여와 연계시키는 ‘기여원칙’을 ‘사회보험방식’ 특징의 하나로 들고 있는데 85년 개정이 이 특징을 크게 후퇴시켰다. 직업 없는 처들은 그동안 임의가입자였는데 이들의 강제가입으로 발생하는 비용은 후생연금, 공제연금 등의 부담으로 귀착되었다. 이 때 개정은 직업 없는 처들의 가사, 출산, 육아, 개호 등을 모두 연금의 가입기간으로 산입한 것이다. 당연히 맞벌이 세대 아내, 자영업자 아내는 개정후에도 계속적으로 보험료를 내야했기 때문에 불만이 클 수밖에 없다. 결국 세대와 취업형태에 따라 기여원칙이 적용되기도 하고 되지 않기도 하는 등 기여를 둘러

3) 이하는 배준호(2007)를 요약, 정리한 것이다.

싸고 불공평이 발생하였다.

넷째, 보험집단으로서의 도덕적 해이 문제가 있다. 재정적으로 위기상태이던 국민연금 보험집단의 위기감이 다른 제도와의 재정조정 도입으로 약해져 본질적인 문제해결을 위한 노력을 게을리하게 되었다. 즉 보험료를 정률제로 바꿔 집단내의 수직적 재분배나 보험료징수 강화 등의 노력을 할 필요성이 반감된 것이다. 국민연금보험료는 정액제이고 강제징수는 2004년 개정전까지 몇 건이 있었을 뿐이었다. 재정 조정제도의 도입이 의도치 않게 보험집단들의 재정에 대한 문제의식과 해결노력을 억제한 것이다.

다섯째, 기초연금의 만액급여액은 1985년 개정시 월액 5만엔으로 정해진 이후 임금수준 상승에 맞춰 정책개정이 행해져 오늘날 6만 6천엔인데 이 수준은 절대액으로 보거나 생활보호와 비교한 상대적 금액으로 보나 너무 낮은 수준이었다. 따라서 현실에 맞게 급여수준을 수정해야 한다는 의견들이 제시되었다.

여섯째, 기초연금이 기여원칙이 기능하지 않아 소기 기능을 발휘하지 못하고 보편적 연금의 성격만 두드러져 향후 그 기능이 더욱 저하될 것으로 예상되었다. 기초연금의 급여수준을 낮게 유지하는 것은 보험료 인상폭 억제 등 재정 측면에서 보면 일견 바람직하지만 기여원칙을 유효하게 기능시키는데 불가결한 보험료 지불유인을 약화시킬 수 있다. 생활보호보다 낮은 수준의 연금액을 받기 위해 열심히 보험료를 낼 것으로 기대하기 힘들기 때문이다.

일곱째, 기초연금에 배우자연금이 없고 고령 배우자가 유족기초연금을 받을 수 없다는 문제점도 있다. 유족연금이 충실해지면 연금재정지출이 늘어나 제도의 지속가능성의 저하되는 문제는 있지만 영국(기초연금)과 미국(OASDI)에는 고령 배우자 유족연금이 있다. 현행 제도하에서는 부부가 만액 기초연금을 받으면 생활할 수 있지만 남편이 사망할 경우 1인분의 기초연금만으로는 생활보호 대상이 될 수 있다.

여덟째, 만액급여의 급여요건이 주요국에 비해 엄격하여 2002년도 기초연금 평균급여 월액은 5만 2천엔 정도로 만액급여의 79% 수준에 불과하다는 문제이다. 보험료 부담 방식이 정액(직장가입자는 정률)부담인데 영국, 미국, 스웨덴은 정률부담이고 영국은 누진적 구조이다. 면제기간도 영국은 육아, 개호기간을 만액급여 필요기간에서 빼주거나 정부가 보험료를 일반재원으로 대납해주는데 비해 일본은 면제를 허용하되 그 기간 상당분은 연금급여가 1/3으로 감액된다.

나) 1985년 개혁 이후 변경사항 및 논의

1994년에 주로 이루어진 개혁은 사회보장 프로그램에 대한 인구노령화 압력과 재정적 어려움을 경감시키려는 의도에서 비롯되었다. 주요 개혁 내용은 연금보험료의 단계적 인상, 연금급여를 총임금이 아닌 순임금에 연동, 정액연금 수급개시연령을 65세로 연장 등이었다.

첫째, 보험요율에 관한 것이다. 지속적인 출산율 저하와 인구 고령화, 취업자수 감소와 기대여명 증가로 노인부양비율(65세 이상 인구/20-64세 인구)은 1975년 13.0%, 2000년 27.8%에서 2025년 52.6%, 2050년 71.4%로 급증할 것으로 전망되었다. 2004년 이전의 연금제도를 유지할 경우 후생연금의 보험요율은 2006년의 14.642%(2017년 이후 18.3%로 고정)가 2038년에 25.9%로, 국민연금 보험료는 1만 3860엔(2006년 4월, 연 280엔 인상 2017년까지)에서 2031년에 2만 9500엔으로 인상해야 하며, 급여 조정시에는 30-40% 삭감이 필요한 상황이었다. 그래서 후생연금은 지금까지 14.5%이던 보험료를 1994년 16.5%, 1996년 17.35%로 인상하고 최종적으로 2025년에는 30%이내에서 인상하기로 결정하였다. 국민연금은 1994년을 기준으로 매년 500엔씩 인상하고 최종적으로 2015년에 월 21,700이 되도록 결정하였다(한국보건사회연구원, 2012). 또한 연금당국과 정치가들은 1985년의 구조적 개혁이후에도 재정재계산에 따른 연금개혁을 5년 단위로 시행하여 1989년, 1994년, 2000년, 2004년에 모수적 개혁이 추진되었다.

둘째, 수급연령에 관한 것이다. 1994년과 2000년에 행해진 수급개시연령의 변경은 1994년에는 정액연금인 기초연금의 수급개시연령을 2013년까지 단계적으로 65세로 올기로 하였으며, 2000년에는 후생연금(보수비례연금부분)의 수급개시연령을 2013년에 61세로 올린 후 3년마다 1세씩 조정하여 2025년부터 65세로 결정되었다

셋째, 급여연동방식도 세차례 변경되어 왔다. 1994년 개혁시 연동의 기준소득을 총임금에서 조세 및 사회보험료 공제후의 가처분임금(순임금 또는 실질임금)으로 전환하였고, 2000년 개혁시 이를 물가연동제로 바꾸고 이후 2004년 개혁시에는 수급자인구와 가입자 인구 수의 변화를 반영할 수 있는 거시경제연동 변수를 추가하게 된다. 거시경제변동이 추가됨으로써 1954년 이후 정례적으로 해오던 재정재계산은 재정검증 작업으로 대체되고 대략 5년마다 주기적으로 행해온 모수개혁은 필요 없게 되었다. 이같은 연동제 변화는 급여수준을 낮추는 결과를 초래하였다. 대표적 모델세대인 40년 가입한 남성근로자 기준으로 수급개시 시점의 소득대체율이 2000년 개혁으로 61.6%에서 59.3%로 낮아지고 2004년 개혁으로 2023년 퇴직자의 경우 50.2%로 낮아질 것으로 전망했다.

연도	개정내용	적용개시세대	
		단계적용	완전적용
1973	물가연동제, 임금재평가제 도입(급여확충)		
1976	최종보험료를 인상	1947년생	1987년생
1980	부과방식으로 이행	1947년생	1987년생
1985	기초연금도입과 이층구조화, 전업주부의 기초연금적용		
	관민격차해소(후생연금-공제연금간 격차 30% 이하로)		
	급여승률 인하(후생연금 소득대체율 68%로 최고)	1928년생	1942년생
	최종보험료를 인하	1962년생	2002년생
1989	학생 강제가입	대상학생	
	최종보험료를 인상	1961년생	2001년생
1994	급여연동방식 변경, 총임금에서 조세등 공제후 임금으로	전수급자	
	정액부분 수급개시연령 인상	1942년생	1950년생
	최종보험료를 인하	1965년생	2005년생
1997	기초연금번호제 도입	전가입자	
2000	보수비례부분의 수급개시 연령 인상	1954년생	1962년생
	급여연동방식 변경, 물가연동제로 전환(급여삭감)	전수급자	1936년생
	최종보험료를 인하	1966년생	2006년생
2004	기초연금 국고부담을 확대(1/3->1/2, 2009년부터)	전수급자	
	급여연동방식 변경, 거시경제 연동 추가	전수급자	1960년생
	최종보험료를 인하, 고정	1956년생	1998년생

자료: 배준호, 노령기초소득보장제도의 국제비교연구(2007)

<표 Ⅲ-26> 연금개혁의 주요 내용(1973년 이후)

1985년 기초연금 도입 이후의 가장 큰 연금개혁은 2004년의 개정으로 저출산·고령화 사회에도 지속가능한 연금제도를 운용하기 위한 매크로경제슬라이드 방식의 도입, 기초연금의 국고부담 비율의 인상, 육아휴직에 대한 보험료면제 확대와 이혼 시 후생연금 분할 등 변화한 사회경제환경을 반영한 대개정이었으며, 현재 공적연금제도의 기본 틀은 2004년 연금개혁에 기반하고 있다.

5) 2004년 개혁의 배경과 내용

가) 개혁의 배경과 목표

1994년과 1999년 두 차례에 걸쳐 큰 연금개혁이 이루어졌지만, 경제성장의 둔화 및 인구고령화로 인한 연금재정의 불안정 문제는 쉽게 해소되지 않았다. 이에 2004년에 다시 인구 및 경제사정의 변화에 신축적으로 대응할 수 있는 조치 즉, 실질적으로 급여수준을 크게 축소시키는 효과를 가지는 과거소득 재평가 및 연금연동방식의 도입을 통하여 장기적 재정안정화를 달성할 목적으로 연금개혁을 단행하였다.

2004 연금개혁의 배경은 무엇보다도 출산률(1.32)의 저하 및 평균수명의 지속적 상승으로 인구구조의 고령화 심화이다. 이로 인해 현행제도 유지 시 2038년경 신국민연금(기초연금)과 후생연금의 보험료율이 각각 25,900엔, 26%로 상승할 것으로 전망되었다. 둘째, 경제의 장기침체이다. 이 또한 연금제도의 지속을 어렵게 하는 요인으로 부각되었다. 마지막으로, 기초연금에서 미래 부담 증가 및 급여보장 불확실성 등으로 특히 젊은 층의 불신 및 보험료미납자가 증가함에 따라 제도부실이 심화(기초연금의 공동화 현상)되어 가는 점도 2004년 연금개혁의 또 다른 배경이 되었다. 기초연금의 공동화 문제는 90년 후반부터 기초연금의 보험료납부율이 지속적으로 하락(83% → 63%)한 데서 알 수 있다.

첫째, 2004 연금개혁의 핵심내용은 과거소득의 재평가방식의 변경 등 간접적인 방식으로 연금수준(소득비례연금)을 점진적으로 인하하는 것이었다. 즉, 소득비례연금에서 과거소득 재평가를 가처분소득상승률에 의해 하던 것을 가입자수의 감소율과 평균수명 상승률을 차감한 총소득상승률 기준으로 조정하였다. 이로써 현재의 급여수준 59.3%는 장기적으로 50.2%로 하락할 것으로 예상되는데, 향후 급여수준이 50% 이하로 하락할 경우 이를 유지하기 위한 조치를 취하도록 하였다. 아울러 연금액의 연동기준을 물가상승률에서 경제 및 인구변동(근로인구 감소율 및 기대여명 상승률)을 차감한 물가상승률로 조정하여 급여지출을 억제하도록 하였다.

둘째, 일본 정부는 현 제도의 기본 틀(기초+소득비례 이원체계)을 유지하되, 향후 100여 년 간(2100년까지) 더 이상 고치지 않아도 안정적인 재정운영이 가능하도록 급여와 부담의 균형을 도모하여 최종연도에는 적립금수준이 지불준비금 정도가 되도록 유한균형방식을 도입하는 것이다. 또한 연금액 자동조정 체계를 도입하여 지금까지의 재정재계산 제도의 대안으로 이제 적어도 5년마다 연금재정 현황과 재정균형기간을 검토하고, 재정검증을 실시한다. 이러한 개혁법안들은 야당 등의 반대에도 불구하고 고이즈미 총리가 이끄는 정부·여당 단독으로 2004년 6월 국회를 통과하였다.

셋째, 최종적인 보험료 수준을 법률로 정하고 그 부담의 범위내에서 급여를 제공한다는 것을 기본으로 급여수준이 자동적으로 조정되는 체계를 연금제도에 삽입하였다. 즉 국민연금 보험료는 현재의 13,300 엔을 2005년 4월부터 매년 280 엔 씩 올려서 2017년 이후에는 16,900엔 으로 고정되도록 명문화하였다. 후생연금 역시 현재 총소득 기준

으로 13.58%인 것을 2004년부터 매년 0.354%씩 올려 2017년에는 18.3%으로 고정되도록 법률화하였다. 아울러 기초연금의 보험료 납부율 제고 방안 등 제도내실화 조치도 마련되었는데, 다양한 보험료면제제도를 도입(전액, 3/4, 1/2, 1/4면제제도 등)하는 한편, 20대 젊은 층에 대한 납부유예제도를 신설(단, 유예기간은 10년 이내)하였다.

넷째, 기초연금의 재정안정과 이에 따른 보험료인상을 억제하기 위해 국고부담 비율을 인상하기로 하였다. 2004년부터 착수하여 2005년과 2006년의 상향조정을 거쳐 2009년까지 기초연금 급여지출액의 3분의 1에서 2분의 1로 단계적 인상을 완료한다는 것이다.

이러한 조치로 일반재정의 부담률이 늘어남으로써 기초연금을 통한 노후대비 자조능력 강화(저축율 제고)는 약화되겠지만, 소득재분배 기능은 강화될 것으로 기대되고 있다. 직접세 의존도가 높은 일본의 경우, 보험료보다 조세방식의 소득재분배 효과가 클 것으로 예상되기 때문이다. 보험료 인상이 억제됨으로써 제1호 피보험자 가운데 짧은 가입기간, 미체납, 미가입 등의 이유로 장차 퇴직후 낮은 연금을 지급받거나 아예 지급받지 못하는 이들이 줄어들 것으로 전망된다. 이른바 연금의 공동화 즉 사각지대 문제로 장차 수급대상자의 30% 이상이 기초연금 수급대상에서 제외될 것으로 예상되면서 보험료 방식에서 완전 조세방식으로 전환하자는 주장이 야당을 중심으로 꾸준히 제기되었다.

이러한 개혁안이 국회를 통과하기까지 반대가 심했다. 야당인 민주당은 국민연금(기초연금)과 후생연금(소득비례연금)의 이원체계를 소득비례연금으로 통합 일원화하되 그 보완대책으로 최저보장연금제도 도입을 주장하며, 정부의 개혁안에 대해 반대하였다. 노동조합은 기초연금부분을 조세로 조달하는 개편안을 지지하고 사용자단체는 이와 함께 소득비례연금의 민영화를 주장하였다. 언론은 정부의 재정추계 결과(출산율 가정 등)에 대해 의혹을 제기했으며, 연금수급자 단체는 실질적인 급여축소에 대한 강한 불만을 제기하였다.

이에 일본 정부는 특히 야당의 입장인 연금제도 일원화 문제를 향후 5년 이내 결론짓겠다는 약속을 하고 결국 2004 연금개혁법안을 국회를 통과시켰다. 2004 연금개혁은 사실 연금정책의 초점은 이제 더 이상 적정 급여수준의 보장이 아니라 '부담가능한 수준에서 보험료의 유지'임을 천명한 점에서 전통적인 연금정책의 큰 변화를 읽을 수 있다. 일본은 2004 연금개혁으로 인구 및 경제변화에 재정을 신축적으로 연계시키는 자동재정안정장치(automatic balancing)를 마련하는 등 상당히 획기적인 개혁에 성공하였지만, 제도개혁문제가 마무리된 것은 물론 아니며 여전히 연금제도의 일원화 문제 등 큰 쟁점이 남아 있다.

6) 현재 일본 공적연금

가) 일본 공적연금

공적연금은 1층의 기초연금인 국민연금과 2층의 소득비례연금인 피용자연금으로 구성되어있다. 국민연금(National Pension: Kokumin Nenkin) 또는 기초연금(Basic Pension: Kiso Nenkin)은 노후생활의 기초보장을 목적으로 한 연금으로 가입대상자는 국내에 거주하는 20세 이상 60세미만의 모든 국민이 해당된다. 가입대상 집단별로는 보험료 부담능력이 상이한 점을 반영하여 적용대상을 3종류로 분류하고 있다. 즉 상대적으로 보험료 부담능력이 약한 자영업자, 농업경영자, 무직자 및 학생 등을 제1호 가입자, 기업근로자와 공무원 등은 제2호 가입자, 제2호 가입자의 피부양 배우자는 제3호 가입자로 규정하고 있다.

구체적으로 제1호(Category 1)은 20세 이상 60세 이하의 모든 일본 거주민들이 대상이지만 아래 제2호와 3호에 해당하는 사람을 제외한, 즉 미취업자, 자영업, 농민 등이다. 이들은 매달 13,300엔을 납입한다. 제2호(Category 2)는 근로자연금제도에 등록된 근로자들로서 기업연금연합회(Kigyō Nenkin Rengōkai), 연금기금협회(Pension Fund Association), 또는 각종 공제협회 (사학연금공제:Shigaku Kyōsai, 사학공제연합: Private School Mutual Aid Association과 같은)에 가입된 사람들이다. 이들의 연금기여는 2003년 이후 연간소득의 13.58%가 근로자들의 임금에서 공제되며, 그 절반을 고용주가 부담한다. 제3호(Category 3)은 제2호에 해당하는 사람들의 20세-60세 사이의 부양가족이다. 이들은 어떠한 보험료 기여도 요구받지 않는다(Kunieda, 2002).

2층의 소득비례연금인 피용자연금은 일반근로자 대상의 후생연금(Employees Pension Insurance:Kosei Nenkin Hoken), 공무원과 교직원 대상의 공제연금(국가공무원 공제, 지방공무원 공제, 사립학교교직원 공제, 농림어업 단체직원 공제), 자영업자 등이 대상인 국민연금기금(1991년 4월 이후 임의가입)이 있는데, 이 중에서 후생연금이 2005년 3월 말 현재 85.8%로 일본 연금제도중 가장 중추적인 역할을 수행하고 있다(厚生労働省, 2012; Kunieda, 2002).

위 두 개는 강제가입의 공적연금이고 이외 임의가입의 기업연금이 있다. 가입자가 가장 많은 것은 적격퇴직연금으로 15인 이상 중소기업이 가입대상으로 655만명(2005년 3월말 기준)이 가입하고 있으며, 대기업 근로자가 가입대상인 후생연금기금에는 615만명이 가입하고 있으며, 종업원 500인 이상 기업의 단독형, 3,000인 이상 기업의 종합형이 있다. 2001년 이후 확정기여연금과 확정급여기업연금이 도입되어 적격퇴직연금은 2012년 3월까지 이 두 연금중 하나로 전환해야 한다. 이리하여 3층구조의 연금체계가 구축되었다. 공무원들의 공제연금은 2층부분과 3층 부분이 나뉘어 있지 않고 근로자 공토의 연금에 더해 기업연금과 같은 '직역가산부분'이 존재한다.

자영업자 등 공적연금제도로서의 2층 부분이 없는 사람도 기초연금에 더해 국민연금

기금이나 확정기여연금(개인형)에 가입할 수 있도록 제도가 정비되었다. 이렇게 복잡한 다층구조가 된 이유는 노후에도 지속적인 수입을 얻을 수 있는 정년이 없는 자영업자와 퇴직하여 노동시장으로부터 완전히 은퇴하는 전직 샐러리맨의 노후생활을 유지하도록 하기 위한 필요한 연금수준은 다를 수밖에 없기 때문이다.

구분	피보험자	피보험자 수 (만명)	수급권자 수 (만명)	연금부양비율	평균 월 연금액 (10,000엔)	실질적 지출 총비율 (1조 엔)	적립금 (1조 엔)	급여지출 대비 적립비율	보험료 (율)
국민 연금	제1호	1,938	2,802	2.40	5.8	3.0	7.7	5.6	14,980 엔
	제2호	3,791							
	제3호	1,005							
	국민연금 가입자 합계	6,734							
피용자 연금	후생연금	3,441	1,441	2.39	16.2	38.1	113.5	4.1	16.412
	국가 공무원	105	69	1.53	21.7	2.1	8.2	6.2	15.862
	지방 공무원	288	188	1.53	22.5	5.7	38.4	10.0	15.862
	사립학교	48	12	4.19	21.3	0.5	3.4	9.0	12.938
	피용자 합계	3,883	1,710	2.27	17.1	46.4	163.5	4.9	

자료: 해외 공.사 연금제도(국민연금연구원, 2012); 厚生労働省, Annual Health, Labour, and Welfare Report 2011-2012.

〈표 Ⅲ-27〉 일본 공적연금제도 현황(2011년 3월 말 기준)

한편 공적연금제도의 일반현황은 위의 표와 같으며 2012년 7월말 현재 연금종류별 수급자현황은 아래의 표와 같다.

구분	합계	노령급여	장애급여	유족급여
후생연금	30,849,895	25,507,481	385,108	4,957,306
국민연금	29,459,396	27,599,238	1,753,184	106,974
복지연금	2,685	2,685	-	-
합계	42,080,315	35,169,034	1,921,503	4,989,778

자료: 해외 공.사 연금제도(국민연금연구원, 2012)

〈표 Ⅲ-28〉 연금 종류별 수급자 현황(2012년 7월말 현재)

나. 일본 기초연금의 자격요건과 급여

1) 자격요건

65세가 되면 국민연금으로부터 노령연금을 수급 가능하다. 노령기초연금은 모든 국민에게 공통적으로 적용되는 노령급여이며 노형후생연금은 일정의 요건을 만족시킨 자에 한해서 기초연금과 함께 지급된다. 단 기초연금 및 후생연금은 원칙적으로 보험료납부기간, 보험료면제기간, 합산대상기간을 합계한 수급자격이 25년 이상인 자가 65세에 도달했을 때 지급된다. 노령기초연금의 지급개시연령은 원칙적으로 65세이지만, 60-64세의 조기(감액)연금, 65세이후의 지연(증액)연금을 선택할 수 있다. 노령기초연금은 연 788,892엔(2012년 기준)×(보험료납부월수+보험료 면제월수+면제비율별 지급율)/가입가능 연수(40년)×12로 계산된다(해외 공.사 연금제도, 2012).

심사대상 소득은 '신청자 본인소득'+ '신청자의 배우자 소득'+ '세대주 소득'을 합산해서 계산한다. 제1호 피보험자인 학생(20세 이상)이 신청에 의해 전액면제 해당하는 경우 면제가 인정되는 '학생납부 특례제도'가 있으며, 30세에 달하기 이전의 젊은이 역시 신청에 의해 보험료 전액이 납부유예되는 '청년납부유예제도'가 있다. 또한 회사를 그만둔 경우에도 본인의 소득을 고려하지 않고 전액면제를 받을 수 있다. 그러나 세대주나 배우자에게 일정액 이상의 소득이 있는 경우는 면제 받지 못한다.

신청면제의 경우 보험료면제제도의 면제율이 4단계로 구분되어 있다. 면제기간에 곱하는 비율은 먼저 국고부담율과 본인부담율로 나누고 본인부담률에 납부율을 곱하여 합산한 것이 면제기간 비율이 된다. 이렇게 면제율의 적용을 다단계로 설계한 이유는 정액보험료방식의 국민연금제도를 비례보험료.비례급여 방식으로 접근시키려는 의도에서 비롯되었다. 국민연금제도의 피보험자는 무업자로부터 고소득자영업자에 이르기까지 편차가 크기 때문에 정책기여.정액급여 방식은 소득과약의 현실적 문제에도 불구하고 소득재분배 효과가 대단히 안정적일 수밖에 없다. 따라서 면제제도를 다단계로 구분함으로써 정액보험료.정책급여의 한계를 일부 수정하려는 의도하고 할 수 있다.

일본에서 정액기여·정액급여를 40년 이상 고집하고 있는 이유는 소득과약의 어려움 때문이다. 소득과약에 발목이 잡혀 정액기여.정액급여를 지속할 수밖에 없다는 것인데 이는 조세개혁과 사회보장제도 개혁을 동시에 진행해야 한다는 점을 시사한다.

연도	총 가입자수	국민연금	기초연금 (국민연금중)	후생연금	직장 공제회	복지연금
1987	22,523	10,077	10,020	8,306	2,652	1,488
1990	25,014	11,001	10,841	10,023	3,027	964
1995	32,373	14,751	11,667	13,621	3,602	400
2000	40,790	19,304	12,078	18,074	3,275	137
2001	42,731	20,238	12,107	19,005	3,380	107
2002	44,748	21,222	12,129	20,315	3,130	82
2003	46,771	22,111	12,107	21,369	3,229	62
2004	48,710	22,997	12,043	22,334	3,333	47
2005	50,566	23,954	11,952	23,156	3,421	34
2006	52,542	24,968	11,874	24,043	3,506	24
2007	54,797	25,925	11,740	25,226	3,628	17
2008	57,435	26,949	11,509	26,684	3,790	12
2009	59,883	27,787	11,221	28,141	3,948	8
2010	61,882	28,343	10,917	29,433	4,101	5

자료: 厚生労働省, Annual Health, Labour, and Welfare Report 2011-2012.

〈표 Ⅲ-29〉 공적연금 수혜자 수 (단위: 천 명)

2) 급여체계

기초연금에서는 정액보험료 납부기간, 보험료납부 면제기간 및 1986년 3월 이전에 전업주부로서 국민연금에 임의가입하지 않은 기간 등의 공백기간을 합산한 기간이 25년을 초과하고 65세에 도달할 때 노령기초연금을 지급하고 있다. 급여종류에는 전체 가입자에게 지급되는 노령기초연금, 장애기초연금 및 유족기초연금이 있으며, 제1호 가입자에게만 지급되는 부가연금, 과부연금 및 사망일시금이 있다.

노령기초연금 월액은 아래 산식에 의해 산정되는데 보험료 납부 면제기간은 1/3만 인정된다. 보험료납부월수가 부족하면 이에 비례해 노령기초연금이 삭감되며, 공백기간은 연금수급요건을 만족시키기 위한 가입기간에는 포함되지만 급여산정에는 반영되지 않는다.

연간 노령기초연금액 = 79만 4,500엔 × (보험료 납부완료 기간월수 + 보험료 반액납부완료 기간월수 × 2/3 + 나머지 보험료 반액납부완료 기간월수 × 1/3 + 보험료 전액면제기간 월수 × 1/3) 480월.

급여종류		기초연금	
		지급요건	연금액산정
노령 급여	노령 기초 연금	보험료납부 기간과 보험료면제 기간을 합산한 기간이 25년 이상인 자가 65세에 달했을 때	상기 본문에 제시된 산식
	부가 연금	부가보험료 납부자가 노령기초연금의 수급권을 취득했을 때	200엔×부가보험료 납부 월수
장애 급여	장애 기초 연금	피보험자 또는 피보험자였던 60세 이상 65세 미만인 자가 장애인정 일에 장애등급표에 정해져 있는 장애상태인 경우	1급:99만 3,100엔+자녀 가산액 2급:79만 4,500엔+자녀 가산액
유족 급여	유족 기초 연금	다음 항목에 해당하는 피보험자가 사망시 피보험자에 의해 생계를 유지하던 자녀가 있는 아내와 자녀가 (1) 피보험자 (2) 피보험자였던 자로 일본 국내에 거주하는 60이상 65세 미만인 자 (3) 노령기초연금의 자격기간을 충족하는 자	자녀있는 아내에게 지급시:79만 4,500엔+가산액(자녀는 18세 미만 또는 20세 미만의 장애인) 자녀 지급시:79만 4,500엔+가산액
	과부 연금	제1호 피보험자기간에 노령기초연금의 수급요건을 충족하고 있는 남편이 사망하고 10년 이상 계속해서 혼인관계에 있는 65세 미만의 아내	제1호 피보험자로서 피보험 기간에 대해 노령기초연금을 위해 계산한 금액의 3/4을 60세부터 65세까지 지급
	사망 일시금	제1호 피보험자로 3년 이상 보험료를 납부한 자가 사망했을 경우	보험료 납부를 마친 기간에 대해 12만-32만 엔 지급, 부가보험료 납부기간 3년이상 이면 8,500엔 가산

자료: 厚生労働省社會保障廳. 배준호(2007)에서 인용.

〈표 III-30〉 기초연금 급여 종류의 지급요건, 연금액 산정

다) 기초연금 효과

1986년부터 적용되기 시작한 기초연금의 효과는 2000년대에 들어서 극명하게 나타나기 시작하였다. 국민생활기초조사에 따르면, 1980년까지는 65세 이상의 고령자 중 연금을 수급하고 있지 않은 고령자가 8.8%(남자 6.8%〈 여자 10.2%)였지만 2007년에는 4.6%(남자 4.7%, 여자 4.8%)까지 낮아졌고 남녀 간 차이도 대부분 해소되었다. 국민연금 수급권자의 평균임금 월액을 기준으로 보면, 1980년까지는 22,399엔이던 것이 2007년

에는 48,057엔으로 2배 이상 상승하여 임금상승률과 물가상승률을 모두 고려한다 해도 연금액은 상당히 개선된 편이다. 2012년 11월 현재 환율을 적용하여 한국 최저생계비와 유사한 50만엔(연간지급액)을 가정해 보면 아래와 같은 추이를 알 수 있다. 남녀 모두가 연령이 젊을수록 무연금.저연금의 비율이 낮아지고 있어 기초연금도입 효과가 나타나고 있으며, 2000년에 85세 이상 여자의 경우, 45.8%가 무연금.저연금 상태였지만 2006년에는 20%를 밀돌고 있다. 단 65-69세에서는 19.1%, 70-74세에서는 19.2%로 세대차가 거의 없어 무연금.저연금의 개선상황이 일정수준에서 정체상태에 있음을 알 수 있다(정재철, 2012).

구분	남자			여자		
	2000	2003	2006	2000	2003	2006
총수	10.0	9.3	9.2	29.4	26.8	23.8
65-69	8.1	7.2	8.1	21.1	20.5	19.1
70-74	7.6	8.1	8.5	27.4	22.5	19.2
75-79	12.8	9.6	8.6	35.3	31.4	22.6
80-84	12.4	14.5	11.8	35.8	32.7	33.9
85이상	25.1	20.2	15.8	45.8	41.1	37.3

자료: 정재철(2012).

〈표 Ⅲ-31〉 기초연금액(연간)이 50만엔을 밀도는 고령자 추이 (단위:%)

사회보험을 통한 빈곤 감소에 기초연금의 기여도는 높게 평가할 수 있으나 기여기간이 짧거나 아예 기여하지 않은 고령자의 연금액은 낮을 수밖에 없는데 이는 사회보험 성격에서 비롯된 불가피한 결과로 봐야할 것이다. 또한 연금수급자 간의소득격차도 현저하게 개선되었다. 2006년의 지니계수를 수급자 전체로 보면, 남성이 0.317인데 반해 여성은 0.364로 2000년부터 2006년까지 6년동안에 성별.연령별로 지니계수가 큰 폭으로 낮아져 기초연금으로 인한 무연금.저연금의 개선이 소득격차의 축소에 일정정도 기여했다고 평가할 수 있다.

다. 관리체계

후생노동성이 사회보장체계 전반을 관장하며 지방자치단체(도도부현과 시정촌)는 거주자들에게 사회보장 공공 서비스를 제공한다. 일본의 연금보험은 후생노동성(2001년부터 후생성과 노동성이 통합)이 국민연금제도와 후생연금보험제도의 전반적인 정책을

결정하고 관련기관을 지도·감독하고 있으며, 후생노동성의 연금국에서 후생노동성 소관의 연금제도를 종합적으로 기획하고 조정하고 있다. 실질적인 연금업무는 그 산하조직인 사회보험청(중앙관리조직)과 사회보험사무소(지방조직)가 수행한다.

중앙 실무관리조직인 사회보험청은 국민연금, 후생연금보험, 선원보험, 정부관장 건강보험제도를 총괄적으로 관리하면서 사회보험업무센터(사회보험 관련 각종기록 전산관리)와 사회보험사무소를 감독하고 있다. 사회보험사무소는 국민연금, 후생연금, 선원보험, 정부관장건강보험의 전반적 업무(자격, 부과징수, 급여업무)를 담당하고 있다. 시구정촌의 행정조직도 국민연금 자격관련 신고접수처리, 보험료 징수 및 급여청구서 접수 등 일선업무를 일부 처리하고 있다.

라. 기초연금 재정

연도	총 가입자수	국민연금	기초연금 (국민연금중)	후생연금	직장 공제회	복지연금
1987	176,553	36,529	36,152	85,830	49,302	4,892
1990	216,398	43,368	42,319	110,826	58,846	3,359
1995	318,716	77,456	55,852	163,958	75,694	1,608
2000	388,411	115,706	64,077	211,018	60,554	563
2001	401,904	123,155	65,190	216,428	61,123	442
2002	421,316	130,886	66,280	227,491	61,879	337
2003	434,056	136,701	66,491	233,971	62,603	254
2004	442,774	143,156	66,815	236,195	63,130	190
2005	455,700	150,681	67,241	240,934	63,233	138
2006	465,444	158,168	67,587	242,932	63,947	98
2007	474,395	165,637	67,659	244,254	64,245	69
2008	488,658	173,646	67,069	249,461	64,436	47
2009	502,554	180,421	66,148	255,333	66,768	32
2010	511,332	185,352	65,212	258,761	67,199	21

자료: 厚生労働省, Annual Health, Labour, and Welfare Report 2011-2012.

〈표 III-32〉 일본 공적연금 지급액 (단위: 억 엔)

1) 국고부담과 보험료 면제제도

이전에는 후생연금에도 국고부담을 투입하고 있었으나 공통의 기초연금에만 국고부

담이 투입되어 후생연금 등의 피용자연금에 대한 국고부담은 폐지되었다. 기초연금에 국고부담을 집중한 이유는,

첫째, 기초연금이 노후의 생활보장의 기본적 부분에 해당되며, 이 부분에 관해서는 일반재원으로 부담할 필요성이 높다는 점, 둘째, 보수비례 연금부분에 대해서도 국고부담하는 것은 연금액이 고액일수록 많은 국고부담을 받게 된다는 비판이 따를 수 있다는 점, 셋째, 기초연금 도입 이전에 제도마다 국고부담률이 제각각이어서 제도 간 격차 관점에서 시정이 요구되었다는 점 등 때문이었다.

또한 기초연금에는 국민연금제도의 면제제도가 계승되었다. 국민연금에 보험료면제제도가 도입된 이유는 국고부담 때문이었다. 국민연금이 지급하는 기초연금의 국고부담 비율은 만액 기초연금액의 1/2(2009년 3월 이전은 1/3)이었다. 이와같은 설정의 이유는 만일 소득이 낮아 매월 보험료 납부가 어려운 사람이 보험료를 미납할 경우 국고부담분의 급여를 받을 권리마저 얻지 못하게 되어 국고부담 도입 취지가 퇴색된다는 이유 때문이다. 소득조사를 통해 일정소득 이하일 경우, 국민연금보험료의 납부가 면제되어 기초연금액의 1/2, 즉 국고부담을 수급할 권리가 보장된다.

2) 공적연금의 보험료

공적연금의 보험료 부담은 앞에서 나온 세가지 분류에 따라 각기 다르다. 제1호 가입자는 정액(2006년 4월 기준, 월 1만 3860엔) 부담이며, 제2호 가입자는 소득에 비례하여 부담하며, 제3호 가입자는 별도로 보험료를 부담하지 않는다. 따라서 제2호 가입자가 부담하는 보험료에는 본인의 기초연금, 소득비례연금의 보험료 외에 배우자의 기초연금 보험료까지 포함된 셈이다. 정부는 기초연금 지출액의 1/3을 국고로 지원하고 있으며 2009년까지 단계적으로 1/2로 상향조정하였다. 제2호 가입자의 대부분이 적용되는 후생연금에서는 2006년 9월 기준으로 표준보수월액(30등급)에 14.642%의 보험료율이 적용되며 노사가 절반씩 부담하고 있다.

보험료 산정기초소득은 총보수이며 2003년 3월까지의 상여금(총소득내 비중이 약 30%)에는 1%의 보험료율만이 적용되었다. 산정기초소득이 변경되면서 보험료율도 17.35%에서 13.58%로 인하되었다. 이때의 조정으로 상여금은 보험료 부과대상 소득과 급여산정 소득에 모두 포함된다. 제2호 가입자중 공제연금 가입자는 보험료율이 후생연금에 비해 낮다. 2006년 9월 기준으로 13.629%인 국가공제연금은 매년 0.129%씩 인상되어 2009년 14.1%로 상향조정되고 2010년에 15.508%로 대폭 인상된 이후 매년 0.354%씩 올려 2018년에 18.3%로 보험료율이 고정되었다.

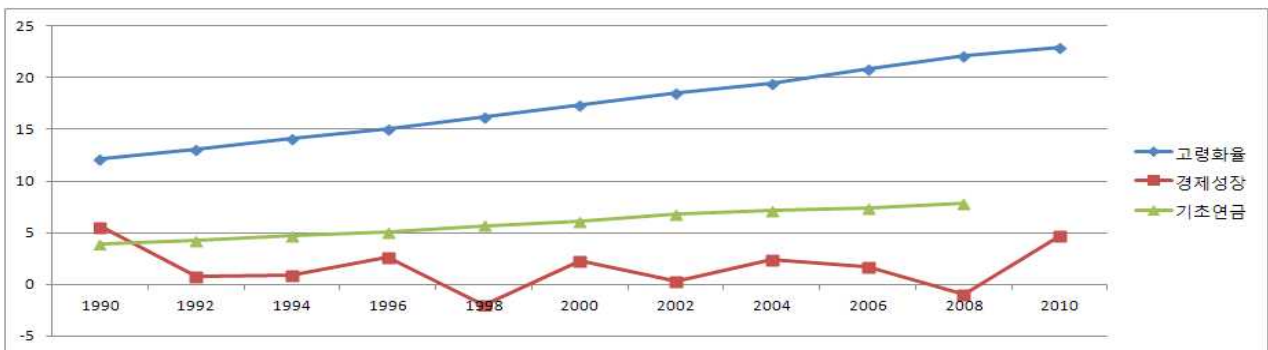
한편 사회복지분야 사업의 지방이양과 각종 복지정책이 확대되기 이전인 2004년도 지방자치단체의 사회복지비는 총지출에서 11.0% 정도를 차지하였으나 2011년도에는 20.2%로 무려 2배 정도의 비중이 증가 하였다. 중앙과 지방간 자원분담 측면에 문제가

있음을 보여주고 있다. 2011년도 지방예산기준으로 사회복지경비의 재원구성은 국비 52.6%, 시도비 27.3%, 시군구비 20.1%로 분담되고 있어 중앙과 지방의 사회복지비 분담구조는 53% 대 47%로 나타나고 있다.

구분	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010
고령화율	12.1	13.1	14.1	15.1	16.2	17.4	18.5	19.5	20.8	22.1	23.0
경제성장	5.6	0.8	0.9	2.6	-2.0	2.3	0.3	2.4	1.7	-1.0	4.7
기초연금	3.9	4.2	4.7	5.1	5.7	6.1	6.8	7.2	7.4	7.9	

자료: OECD Statistics(검색일 2013.11.4)

〈표 Ⅲ-33〉 일본의 GDP 대비 고령화율, 경제성장률, 기초연금 비율 (단위: %)



자료: OECD Statistics(검색일 2013.11.4)

〈그림 Ⅲ-8〉 일본의 GDP 대비 고령화율, 경제성장률, 기초연금 비율 (단위: %)

6. 캐나다, 뉴질랜드, 호주, 일본 기초연금의 비교 및 함의

가. 공통적인 3층의 노후소득보장체계

사례로 살펴본 4개국은 공통적으로 3층의 다층적 연금체계를 구성하고 있다. 캐나다 노령소득보장체계는 노령보장제도, 공적소득비례연금제도인 CPP(캐나다 연금제도)와 QPP(퀘벡 연금제도), 자발적 가입을 특징으로 하는 등록제 연금제도와 등록제개인퇴직저축제도로 구성되어 있어 전형적인 3층 체계로 구분된다. 뉴질랜드 역시 1층에는 기초연금인 New Zealand superannuation과 사회부조제도, 2층에는 KiwiSaver라는 확정 기여형 퇴직연금제도와 다양한 퇴직연금플랜이 존재하고, 3층 제도에는 개인저축이 있다. 호주의 노후소득 보장체계도 다른 국가와 유사하게 3층 체계를 가지고 있는데, 1층은 공공부조형 공적연금제도인 노령연금(Age pension)으로 구성되어 있고, 2층은 강제 민간퇴직저축인 강제 기업연금(superannuation guarantee)이며, 3층은 자발적인 개인퇴직저축(voluntary superannuation)이나 부동산, 주식, 펀드 등을 통한 개인저축으로 구성되어 있다. 일본도 1985년 기초연금제도를 시행함으로써 2층의 후생연금과 공제연금 등과 3층의 기업연금 및 직역연금으로 3층 구조의 연금체계를 구축하였다.

나. 엄격해지는 자격요건과 급여조정 시도

4개국에서 기초연금의 자격요건이 수급연령과 자산조사 측면에서 대체로 엄격해지고 있으며 급여체계를 낮추려는 시도가 이루어지고 있다. 먼저 자격요건을 보면, 현재 캐나다의 OAS는 급여시점인 65세를 기준으로 캐나다에서 거주하는 경우 18세 이후 캐나다에서 10년 이상 거주한 사실이 확인되면 수급자격이 주어진다. 그리고 캐나다 외에서 거주하는 경우에는 18세 이후 캐나다에서 20년 이상 거주한 사실이 확인되어야 수급자격이 주어진다. 그러나 2012년 결정된 OSA 수정안에 따르면 2023년부터 2029년까지 단계적으로 현재의 65세 수급연령은 67세로 높아진다.

뉴질랜드는 2006년-2025년 사이에 수급개시연령을 60세에서 65세로 높이려던 계획을 앞당겨 1992년-2001년 사이에 60세에서 65세로 연령을 상향조정 한 바 있다. 다시 65세로 이상으로 높이는 것은 시간문제로 보이지만 아직까지 NZS는 뉴질랜드 소득보장의 핵심제도로써 65세 이상의 일정한 거주요건을 갖춘 뉴질랜드 국민 모두에게 수급권을 제공하고 있다. 거주요건을 충족시키기 위해서는 뉴질랜드에서 20세가 되는 해부터 최소한 10년을 거주해야 하고, 50세 이후에는 최소한 5년을 국내에 거주해야 한다.

호주의 기초노령연금(Age Pension)은 일반조세를 재원으로 유지되는 공적부조형 연금제도로써 거주 및 소득자산조사를 자격요건으로 하고 있다. 호주에서 노령연금을 받

기 위해서는 거주요건으로 10년이상의 거주가 요구되며 소득조사와 자산조사를 받아야 한다. 소득조사 기준소득은 가구상태에 따라 다르며 독신일 경우 완전연금을 수령하려면 2주당 소득이 152달러 미만, 부부일 경우 268 달러미만이어야 한다. 그러나 독신의 경우 2주당 소득이 1,697 달러 초과, 부부의 경우 2,597 달러를 초과할 경우에는 노령 연금을 받을 수 없다. 현재 노령연금의 연령기준은 남성 65세 여성은 64세이나 2014년 까지 여성도 남성처럼 65세로 늘어나고 2023년까지 남녀 모두 67세로 높일 계획이다.

일본의 경우도 현행제도상 보험료납부기간, 보험료면제기간, 합산대상기간을 합제한 기간이 25년 이상인 자가 65세에 도달하면 국민연금으로부터 기초연금을 수급할 수 있다. 이렇게 노령기초연금의 원칙적인 지급개시연령은 65세지만, 60-64세에 받을수록 감액되도록 조기수급 감액연금제를 설정해두고 반대로 65세 이후 받을수록 연금이 증액되도록 지연수급(deferral benefit) 증액연금제를 설정해둠으로서 자연스럽게 수급연령이 높아지는 방향으로 유도하고 있다.

다음으로 급여체계에서 부문적 조정이 진행중이다. 캐나다의 OAS 급여액은 캐나다 거주기간과 소득수준에 따라 차등지급되고 있다. 즉 18세 이후 캐나다 거주기간이 40년 이상인 자에게는 완전연금이 정액지급 되지만, 40년 미만인 경우(부분연금)에는 40년에 못미치는 거주년수에 따라 완전연금액의 1/40씩 감액하여 지급된다. 2012년 현재 월 최대급여액은 \$ 544.98이며, 연금액은 소비자물가지수인 CPI(Consumer Price Index)로 측정한 생계비 인상에 따라 조정된다. 또한 OAS 급여는 과세대상 소득에 포함되기 때문에 소득세법에서 정하는 일정 수준 이상의 소득을 가진 수급자는 초과소득의 15% 비율로 감액지급하고 있다(OAS Recovery Tax). 일정수준 이상의 소득이 있는 OAS 수급자에 대해 그 수준을 초과한 소득에 대해 15%의 surtax를 부과하여 연금 급여 일부를 환수하는 'claw back' 제도를 도입한 것이다. 구체적으로 도입당시 기준 소득은 50,000 달러였으나 물가지수에 연동되어 51,765 달러 이상의 소득 있는 노인들의 급여는 1달러 소득 당 15%의 급여액을 이듬해 소득신고시 반환하도록 하여 89,000 달러 소득에 대해서는 모든 급여가 사라지도록 설계되었다. 2012년의 기준소득은 69,562 달러였으며, 112,966 달러를 초과하는 소득을 가진 자의 경우 OAS 급여는 한푼도 지급되지 않는다.

뉴질랜드 NZS은 은퇴여부와 무관하게 60세 이상 전 국민에게 지급하는 연금제도로 소득조사와 자산조사를 요구하지 않았지만 1979년 GDP 대비 순연금비용이 5.7%까지 급증하자 뉴질랜드 정부도 연금비용을 줄이기 위한 다양한 조치를 취하게 된다. 비용 통제를 위한 방안을 모색하는 과정에서 노동당과 국민당의 정책적 차이는 없었다. 노동당정부는 1985년 보편주의적 기초연금제도에 선별주의적 소득조사제도를 도입하여 노령연금의 재정부담을 줄이고자 20%의 노령연금 부가세(Surtax)를 도입하고자 했으

며, 국민당도 노령연금을 엄격히 표적화된 사회부조식 급여로 전환하려는 시도하에 부부합산 소득이 23,740 달러이거나 독신 소득이 17,219달러일 경우 노령연금 전액 환수 되도록 하였다. 그러나 국민들의 반대로 1998년 노령연금 부가세는 폐지되었다. 뉴질랜드는 기초연금을 제외하면 사실상 복지정책과 제도가 상당부분 훼손되었기 때문에 국민들이 마지막으로 기댈 제도가 기초연금 밖에 남아있지 않은 상태이다. 한편 NZS는 전년도 소비자물가지수를 반영하여 조정된다. 조정후 연금액은 부부의 경우 세후소득 평균의 65%에서 72.5% 사이에서 결정되는데 이는 부부 연금수급액을 세후소득의 평균액 대비 2/3, 즉 66%선을 유지하려는 정책적 목표가 담겨있다.

호주의 노령연금(Age Pension)은 부부의 경우 남성 평균임금의 85%(부부합산 경우에는 166%)수준이며, 독신 수급자의 경우 25%선이다. 10년 이상의 거주요건을 충족했다고 해도 엄격한 소득 및 자산조사를 거쳐야 하며, 둘 중 낮은 급여액을 산출하는 기준을 적용받게 된다. 2012년 11월 1인가구가 완전연금을 받으려면 2주당 소득이 152 달러 이하이어야 하고 1,697 달러를 넘으면 노령연금을 받을 수 없게 된다. 부부인 경우에는 완전연금을 받을 수 있는 소득기준이 상향되어 2012년 11월 현재 268 달러 이하이고, 2,597.60 달러를 초과하면 노령연금을 받을 수 없게 되었다. 기초연금을 위한 재산조사의 기준재산 또한 가구상태와 자가소유 여부에 따라 구분하여, 2012년 11월 현재 자가를 소유한 1인가구(독신)가 완전연금을 받으려면 재산이 192,500 달러 이하 이어야 하고, 이 기준을 넘어서면 1,000 달러당 급여가 1.5 달러씩 감액되며 707,750 달러를 초과하면 노령연금을 받을 수 없게 된다. 자가를 소유한 부부가구의 경우 완전연금을 받으려면 재산이 273,000 달러 이하 이어야 하고, 이 기준을 넘어서면 1,000당 달러 급여가 1.5 달러씩 감액되며 1,050,000 달러를 초과하면 노령연금을 전혀 받을 수 없다.

연령기준도 계속 높이고 있다. 2011년 현재 남성은 65세, 여성은 64세부터 노령연금을 받을 수 있지만, 연금제도의 지속성 개선을 위해 2014년까지 여성 연령 기준이 남성과 동일한 65세로 상향조정된다. 이후 다시 2017년부터 남녀 모두 66.5세로 높이고 2023년에는 67세로 상향조정할 계획이다. 2012년 독신 수급자의 완전연금액은 712달러(2주 기준), 부부의 완전연금액은 536달러이며 부부 합산할 경우엔 1,073달러가 된다. 호주의 노령연금은 소득보장 지출의 1/3 정도로서 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 지출액도 평균수명 증가에 따라 계속 증가하고 있는 추세이다. 또한 호주 노령연금은 매년 3월과 9월에 평균소득과 물가에 연동되어 왔지만 2009년 개혁을 통해 2009년 말부터 노령연금 급여수준을 소비자물가지수(consumer price index)와 연금수급자 생계비지수(the pensioner and beneficiary living cost index) 중 높은 것을 반영하여 결정하고 있다.

일본의 경우에도 경제성장의 둔화 및 인구고령화로 인한 연금재정의 불안정 문제는 계속되고 있다. 보험료도 출산율 저하와 인구고령화에 대응하여 2038년경 신국민연금(기초연금)과 후생연금의 보험료율이 각각 25,900엔과 26%로 상승할 것으로 전망된다. 이에 2004년에 다시 인구 및 경제사정의 변화에 신축적으로 대응할 수 있는 실질적으로 급여수준을 크게 축소시키는 효과를 가지는 과거소득 재평가 및 연금연동방식의 도입을 통하여 장기적 재정안정화를 달성할 목적으로 연금개혁을 단행하였다. 소득비례 연금에서 과거소득 재평가를 가처분소득상승률에 의해 하던 것을 가입자수의 감소율과 평균수명 상승률을 차감한 총소득상승률 기준으로 조정하였다. 이로써 현재의 급여수준 59.3%는 장기적으로 50.2%로 하락할 것으로 예상된다. 아울러 연금액의 연동기준을 물가상승률에서 경제 및 인구변동(근로인구 감소율 및 기대여명 상승률)을 차감한 물가상승률로 조정하여 급여지출을 억제하도록 하였다.

다. 단일화된 비용효과적 관리체계

4개국의 기초연금 관리체계는 대체적으로 단일적 구조를 통해 비용효과를 제고하는 방향으로 운영되고 있다. 캐나다의 OAS와 GIS를 포함한 노령보장제도의 관리운영은 인적자원사회개발부(Human Resource & Social Development Canada:HRSDC)에서 담당한다. 또한 2005년부터 보다 효율적인 전달체계 구성을 위해 서비스 캐나다(service canada)가 발족되었다. 서비스캐나다는 50여개 프로그램과 서비스를 하나의 지점에서 전달하는 서비스체계로서 CPP와 OAS 급여지급까지 가능하다. 급여지급율에 따른 급여는 기초연금 급여와 소득보충급여가 합산되어 지급되며, 매월 마지막 주에 지정된 계좌로 입금되거나 우편을 통해 지급된다. 한편 GIS 급여 신청은 OAS 급여지급 신청과 동시에 이루어지며 노령보장 연금 신청서를 작성하여 캐나다 HRSDC의 전국 12개 지점으로 송부해야 한다. 캐나다 정부는 GIS 수급신청을 높이기 위해 전화, 우편, 온라인을 통한 급여신청도 가능하도록 구축해 놓았다. 또한 OAS와 GIS의 관리비용은 매우 비용효과적인 것으로 알려져 있다. 예컨대 연금수급자 1인당 행정비용은 1992년 27.66 달러, 2000년 24.06 달러, 2006년에는 20.44 달러로 지속적인 감소추세를 보여준다. 액수로는 2003년 97 백만 달러, 2006년 역시 97 백만 달러, 2013년 151 백만 달러이다.

뉴질랜드의 NZ Superannuation은 사회개발성에서 담당하는데, 사회개발성은 노령자, 어린이, 청년, 근로활동인구, 가족 그리고 지역사회에 대한 사회보장 서비스를 관장하는 정부기관이다. NZ Superannuation은 조세로 운영되므로 사회개발성 이외에도 재무성에서도 영향력을 행사하고 있다. 특히 뉴질랜드 기초연금 및 은퇴소득법은 은퇴위원회(retirement committee)로 하여금 3년마다 국가의 노후소득보장 정책을 검토하고 새

로운 방향을 제시하도록 요구하고 있다. 뉴질랜드 은퇴위원회는 1993년에 설립된 독립된 기구로서 국민으로 하여금 재무적인 노후준비를 하도록 적극적인 교육과 홍보활동을 전개하고 있다.

호주는 Age Pension을 포함한 복지급여의 효과적인 전달체계를 위해 1997년 센터링크(centerlink)를 설립하였으며, 현재 센터링크는 연방정부의 복지서비스 이용자에게 접근성과 질을 높이는 윈스탑 서비스의 역할을 담당하고 있다. 센터링크가 설립된 1997년 이전에는 사회보장부 하의 하부조직(20개소의 광역사무소, 252개의 지방사무소)이 기초연금 제도를 관리운영 하였다. 그러나 현재는 휴먼 서비스부(department of human services)에 소속된 센터링크가 전국에 걸쳐 27,000명의 직원과 1,000여개소의 서비스전달센터를 갖추고 650만명에게 급여를 지급하고 있다. 호주의 복지급여가 대부분 공공부조방식이므로 전 국민의 소득과 재산에 관한 모든 정보와 거주상태, 가족관계 등의 개인 및 가구 정보가 이 센터링크로 수집되어 집중 관리된다. 이밖에 센터링크는 노령연금 정책에 책임을 지는 가족, 지역, 사회 서비스부를 비롯하여 교육, 과학, 훈련부, 고용, 노사관계부와 파트너십 관계를 맺고 현금 및 서비스 전달 관리업무를 수행하는 한편, 이들 3개 부를 포함한 전체 31개 정부부처와 계약관계를 통해 다양한 서비스를 제공하고 있다.

일본의 기초연금은 후생노동성이 관장하고 있다. 후생노동성은 국민연금제도와 후생연금보험제도의 전반적인 정책을 결정하고 관련기관을 지도·감독하고 있으며, 후생노동성의 연금국에서 후생노동성 소관의 연금제도를 종합적으로 기획하고 조정하고 있다. 실질적인 연금업무는 한국과 유사하게 후생노동성 산하 사회보험청(중앙관리조직)과 사회보험사무소(지방조직)가 수행한다. 중앙 실무관리조직인 사회보험청은 국민연금, 후생연금보험, 선원보험, 정부관장 건강보험제도를 총괄적으로 관리하면서 사회보험업무센터(사회보험 관련 각종기록 전산관리)와 사회보험사무소를 감독하고 있다. 사회보험사무소는 국민연금, 후생연금, 선원보험, 정부관장 건강보험의 전반적 업무(자격, 부과징수, 급여업무)를 담당하고 있다.

라. 중앙정부의 일반재정을 통한 기초연금 재정조달

4개국의 사례에서 노인인구의 증가에 따라 기초연금 재정지출액은 계속 증가하고 있으며 앞으로 더욱 늘어날 전망이다. 또한 일본을 제외한 캐나다, 뉴질랜드, 호주는 중앙정부가 일반예산을 기초로 기초연금의 재정을 조달하고 있다. 먼저 캐나다의 OAS 수급자 규모는 2011년 약 476만 명에 달하며, OAS 수급자 중 GIS 수급자 비중은 지난 25년 동안 꾸준히 감소하여 81년 52.9%에서 2011년 34.0%로 줄어들었다. 캐나다 노령

보장제도는 그 급여수준과 포괄범위에도 불구하고, 지출수준은 그다지 높은 편이 아니다. 2013년 현재 OAS 수급자는 약 530만 명이며, 지출액은 330억 달러이다. 이는 GDP 대비 2.47%에 해당한다. 향후 2020년에 수급자는 680만 명, 지출액은 490억 달러, GDP 대비 2.77%, 2030년에는 수급자가 930만 명, 지출액이 840억 달러, GDP 대비 3.16%로 증가될 전망이다. 그러나 2012년 캐나다 정부는 OAS 제도의 수급연령과 GIS 연령이 2023년부터 6년 동안에 걸쳐 65세로부터 67세로 상향조정할 계획이어서 수급자와 지출액은 줄어들 전망이다. 이 계획대로 실행될 경우 2030년에 수급자는 830만 명, 지출액은 750억 달러, GDP 대비 2.84%, 2040년에는 수급자가 960만명, 지출액이 1,088억 달러, GDP 대비 2.71%로 전망된다. 이 지출액은 모두 캐나다 정부의 일반재정 지원을 통해 부과방식으로 운영된다. 이와 같은 보편적 수당형태의 OAS와 GIS가 소득보충을 해주기 때문에 캐나다는 매우 낮은 노인빈곤율을 유지할 수 있었다.

뉴질랜드의 NZ Superannuation 역시 캐나다와 마찬가지로 별도의 기여금이 필요없이 정부재정으로 유지되는 부과방식이다. 이같은 체계에서는 뉴질랜드의 베이비부머가 65세에 이르기 시작한 2011년부터 고령화로 인한 재정압박의 문제가 발생할 수밖에 없지만, 뉴질랜드는 15%에서 39%에 이르는 최고세율의 소득세와 12.5%인 판매세에서 NZS의 재원을 조달하고 있다. 이와 관련해서 OECD는 NZ Superannuation의 비용이 2012년에 GDP 대비 4.6%라고 보고하지만, NZ Superannuation의 일부가 소득세와 GST 형태로 다시 정부에 들어가기 때문에 실제로는 4%수준이다. 2060년에 NZS가 GDP에서 차지하는 비중은 7.9%에 이를 것으로 전망되고 있다. 이에 뉴질랜드 정부는 향후 급작스런 연금지급액 증가에 대비하여 2001년에 이미 비상기금인 NZ Superannuation Fund를 설립하였다.

뉴질랜드 기초연금 기금(NZ Superannuation Fund)은 향후 공적연금의 지출이 급증할 것을 대비하여 설치한 비상준비금이라 할 수 있는데, 정부로부터 기여금을 받아 투자기금처럼 운영되고 있으며 기금관리는 Guardians of New Zealand Superannuation 라는 독립된 기관이 맡고 있다. 이 기금의 투자를 통해 얻어진 투자이익은 미래 NZS의 비용에 대한 조세부담을 줄이는데 사용될 예정이며, 지금까지 약 149억 달러(2013년 가치로 220억 달러)를 조성하여, 국내외에 투자한 결과 연간 8.41%의 이익을 남겼다.

호주의 Age Pension 역시 캐나다, 뉴질랜드와 마찬가지로 100% 국고(일반조세)로 지원되고 있다. 호주의 공적 소득보장제도는 노령연금을 포함하여 다른 부가급여에도 연방정부의 일반조세가 재원조달을 부담하도록 규정하고 있다. 2007년 현재 호주의 노령연금지출은 GDP 대비 3.4%로 OECD 평균인 7.0%에 비해 낮은 것으로 나타났고, 1990~2007년 동안의 변화율도 11.2%로 OECD 평균인 14.5%에 비해 낮은 것으로 나타났다. 2007년 정부총지출 대비 비중도 10.1%로 OECD 평균인 16.5%에 비해 낮은 편이

다. 호주의 노령연금지출이 GDP 대비 비중과 정부총지출 대비 비중이 OECD 평균보다 낮게 나타난 것은 호주의 인구고령화가 비교적 다른 국가들에 비해 서서히 진행되었음을 의미한다. 이러한 추세는 2050년까지 노령연금지출을 전망한 결과에서도 동일하게 OECD 평균보다 더디게 증가하는 것으로 나타났다. 그러나 완만하게 증가한다고 해도 호주의 GDP 대비 노령연금 지출비중은 2010년 3.6%에서 2050년 4.9%로 늘어날 전망이다 만큼 재정부담에 대한 우려는 다른 국가들과 크게 다르지 않다.

호주와 반대로 세계 최고령사회인 일본은 고령화율만큼이나 기초연금이 GDP에서 차지하는 비중도 빠르게 증가하고 있는 추세이다. 그 비중은 1990년 3.9%에서 2000년 6.1%, 2004년 7.2%, 2008년 7.9%로 빠르게 늘어나고 있다. 일본은 위의 3개국과 다르게 보험료로 기초연금 재정에 기여하고 있지만 보험료를 13,300엔에서 16,900엔(2017년)으로 인상할 계획이며, 기초연금에 대한 국고지원규모 역시 현재 지출의 1/3에서 1/2로 확대할 뿐만 아니라 연금급여에 대한 과세를 강화하는 조치도 취하였다. 아울러 기초연금의 보험료 납부율 제고 방안 등 제도내실화 조치도 마련되었는데, 다양한 보험료면제제도를 도입(전액, 3/4, 1/2, 1/4면제제도 등)하는 한편, 20대 젊은 층에 대한 납부유예제도를 신설(단, 유예기간은 10년 이내)하였다. 2004 개혁과정에서 민주당은 국민연금(기초연금)과 후생연금(소득비례연금)의 이원체계를 소득비례연금으로 통합 일원화하되 그 보완대책으로 최저보장연금제도 도입을 주장하였고, 노동조합은 기초연금 부분을 조세로 조달하는 개편안을 지지한 바 있다. 2004 연금개혁은 일본의 연금정책의 초점이 이제 더 이상 적정 급여수준의 보장이 아니라 '부담가능한 수준에서 보험료의 유지'임을 천명한 점에서 전통적인 연금정책으로부터의 이탈을 보여주고 있다.

이상의 기초연금의 해외사례 비교를 통해 몇 가지 함의를 찾아볼 수 있다.

첫째, 기초연금의 재정은 기초연금의 제도취지, 노인 인구의 급증, 경제변화의 유동성 등을 고려할 때 중앙정부가 일반예산으로 재정을 조달하는 것이 합리적이란 점이다. 일본을 제외한 기초연금 운영 국가들은 처음부터 일반예산으로 기초연금 재정을 지원하였으며 일본의 경우는 매우 예외적으로 보험료에 기반한 기초연금을 유지하고 있어 한국의 현실과 차이가 존재한다. 따라서 즉각적인 중앙정부로의 재정부담 이전 혹은 단계적 이전을 검토해볼만 하다.

둘째, 기초연금의 관리에 있어서도 다른 공적연금과 통합하여 단일하게 관리운영되는 것이 바람직하다는 점이다. 특히 기초연금 급여와 자격요건을 다른 공적연금이나 자산조사 및 소득조사와 연계시킬 경우에 더욱 중앙에서 집중 관리하는 것이 효율적이다. 반대로 지방정부가 모두 기초연금 관리를 맡을 경우 그에 소요되는 행정적 관리비용이 높아질 수밖에 없고 통합적으로 이루어지지 않아 지역간, 정부단위간 많은 차이와 부작용이 초래될 수 있다. 따라서 현재 지방정부가 담당하고 있는 기초연금 관련 사무의

전체 혹은 일부를 독립된 공적 기관이나 중앙정부로 이전함으로써 균일하고 비용효율적인 관리가 가능해진다.

셋째, 기초연금의 자격과 급여에 있어서 인구 및 경제변화에 재정을 신축적으로 연계시키기 위하여 물가 혹은 임금 인상률을 연계시키는 자동재정안정장치와 일정이상 소득액을 가진 급여자에 대해 기초연금 부가세(surtax)를 통해 연금을 환수하는 제도적 장치를 검토하는 것이 필요하다. 해외 사례는 기초연금 시행 국가들이 기초연금의 재정적 지속가능성 차원에서 위와 같은 제도를 통해 안정적이고 보편적인 기초연금제를 추구하고 있음을 보여준다.

Ⅳ. 기초노령연금제도 개혁의 쟁점과 개선대안들

1. 최근 기초노령연금 개혁논의 경과

가. 논의배경

현행 기초노령연금(장애인연금 포함)은 도입 초기부터 다양한 문제점을 잉태하고 있었다. 무엇보다도 금액이 적어 노인빈곤 해소에 효과적이지 못하다는 점, 국민연금과의 관계 및 역할이 불명확하다는 점 그리고 국민연금과 분립적 운영에 따른 비효율성 문제 등이 지속적으로 제기되었다(이용하·김원섭, 2013). 물론 가정 핵심적인 쟁점은 국민연금의 발전과정에서 기초노령 연금을 어떤 역할을 하도록 할 것인가였다. 일각에서는 기초노령연금의 보장수준을 국민최저 수준으로 높이고 대신 대상범위를 빈곤층으로 축소 조정하여 장기적으로 노인 기초생활보장제도(선별적 부조제도)로 전환하여야 한다는 의견과 다른 일각에서는 연금제도의 한 축으로서 보편적 기초연금으로 발전시켜 나가야 한다는 의견이 팽팽히 맞서고 있었다.

이 두 주장의 이면에는 국민연금이 장기적으로 어떤 모습으로 발전할 것인가에 대한 시각의 차이가 깊게 숨어 있다. 전자의 주장은 현행 기초노령연금과 같은 보편적 제도는 더 이상 필요 없을 정도로 국민연금이 장기적으로는 잘 발달하여 노후보장의 중심축이 될 것이라는 낙관적 시각을, 후자의 주장은 장기적으로도 가도 국민연금은 높은 사각지대 등에서 벗어나지 못하고 제도로 노후보장을 제공하지 못할 것이라는 비관적 시각을 가지고 있다. 두 시각의 차이는 미래를 예측할 수 없는 인간의 한계에서 비롯된 만큼 쉽게 좁혀지지 않았고 기초노령연금의 개편 방향에 대한 의견이 극단적으로 이원화되고 있었다. 결국 2012 대선과정에서 후자의 주장을 담은 대선공약이 힘을 얻게 됨에 따라 보편적 기초연금의 길이 열리게 되었다. 보편적 기초연금 도입론의 배경을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 보편적 기초연금을 통해 현재 노인세대는 물론 미래 노인세대의 사각지대 및 빈곤문제를 획기적으로 개선하자는 것이다. 현행 기초노령연금은 급여수준('2013: 9.7만원)이 너무 낮아 현재 노인빈곤 문제 해소에 한계가 있는데다 국민연금은 높은 사각지대로 인해 미래 노인세대의 노후보장에 한계가 있다. 특히 국민연금의 경우 2050~60년대에 30~40%의 사각지대가 지속되고 평균수금액도 크게 낮을 것으로 전망되고 있다. 특히 우리나라는 현재 공적연금의 미발달로 인해 OECD 국가 중 최고수준의 노인빈곤율, 경제적 궁핍으로 인한 최고수준의 노인자산률을 보이고 있는 실정이다. 현재와 미래에 걸쳐 노인의 삶의 질 등을 획기적으로 높일 수 있는 기제로서 보편적 기초연금의 도입이 선호되었던 것이다.

둘째, 기초노령연금 성격의 모호성 및 국민연금과의 역할분담에서 불명확성을 제거하는데 유효한 기제로 인식되었다. 현행 기초노령연금은 태생적으로 ‘임의적’ 권리성 및 ‘일시적 존속(일몰)’을 목표로 하는 부조제도인지 ‘보편적’ 권리성 및 ‘항구적 존속’을 전제로 하는 연금제도인지 그 성격이 불명확한 상황이다. 이러한 성격의 모호성은 언제든지 제도가 변경될 수 있으므로 개인의 미래 노후준비 계획수립에 혼란을 줄 수 있으며, 노후준비의 불안정성을 가중시킬 우려가 있었다. 나아가 기초노령연금 성격의 모호성은 국민연금과 기초노령연금간 역할분담관계도 불명확하게 하는 요인으로 작용한다. 즉, 기초노령연금이 국민연금과 ‘대체관계(국민연금을 받으면 기초노령연금은 지급하지 않음)’에 있는지, ‘보완관계(국민연금 수급여부에 관계없이 기초노령연금을 대한 수급권을 가지게 됨)’에 있는지가 불명확하여 혼선을 초래하고 있는 실정이었다. 기초노령연금을 기초연금화하면 제도의 성격이 보다 명확해질 뿐만 아니라 국민연금과의 보완관계가 확립될 수 있을 것이다.

셋째, 기초노령연금의 기초연금화는 국민연금과 기초노령연금의 독립적 운영에 따른 비효율성 문제를 완화하는데 필요했다. 국민연금은 이미 기초연금 성격의 급여(균등부분)를 포함하고 있는 바 기초노령연금을 지금처럼 국민연금과 아무런 연계 없이 유지·발전시킬 경우 장기적으로 과중한 재분배가 발생하게 된다. 현재는 균등(기초노령연금 포함)부분과 비례부분의 비중이 30 : 25이지만, 기초노령연금의 급여수준이 A값의 10%로 올라가는 2028년에 가면 30 : 20으로 변화하게 된다. 선진국의 경우 현재 통상 균등(기초) : 비례 비중은 1:1 내지 비례 비중이 상대적으로 높은 점을 감안하면 우리나라의 경우 재분배기능이 지나치다고 할 수 있다. 나아가 제도간 비연계성은 두 제도의 독자적 팽창 내지 자가발전을 이어갈 가능성이 높아 제도의 장기지속성도 약화시킬 우려가 있다. 특히 기초노령연금은 정치적으로 남용 우려가 높으므로 통합적 연금 틀 속에서 두 제도가 서로 보완 및 조정될 수 있는 장치가 필요하다. 또 제도의 독립적 관리(국민연금-연금공단, 기초노령연금-지자체)로 인한 관리 비효율성 문제도 대두되고 있다. 연금업무는 상당한 전문성을 요하는 사업인 만큼 전문성이 높은 연금공단으로 관리를 일원화하여 수행할 필요가 있다.

마지막으로, 지자체의 과중한 부담의 완화 차원에서 기초노령연금의 기초연금화가 필요했다. 현행 기초노령연금은 인구고령화에 따른 지출 증가가 불가피하고 이로 인해 재정이 취약한 지자체에 과중한 부담을 초래할 수 있다. 현재 국고와 지자체의 재정분담비중은 약 75:25로 고령화에 따른 자연적 수급대상 증가는 물론 급여수준 확대에 따른 재정부담을 지자체가 감당하는데 한계가 있다는 것이다. 또 노후보장은 국가적 과제인 바 국고에 의한 자원부담으로 전환이 요구되었다. 사실 기초노령연금은 처음부

터 부조적 성격이 강한 제도로 출발하였으므로 자연스럽게 지자체가 재원부담 및 운영 주체가 될 수 있었다. 하지만, '기초연금'은 통상 지자체가 운영하는 부조제도라기보다는 이제 공적연금제도의 한 축으로서의 성격을 갖는 복지제도이다. 따라서 성격의 변화에 맞게 관리운영 및 재원조달방법에 있어 변화가 당연히 필요하다.

나. 2012년 대선공약

위와 같은 배경에서 기초노령연금의 기초연금화는 상당한 정치적, 사회적 설득력을 가지고 있었다. 2012년 새누리당 대선공약도 그러한 사회적 요구를 수용한 결과로 보인다. 관련 대선공약을 분석해 보면 다음과 같다(새누리당 대선공약집, 2013).

〈새누리당 2012 대선공약〉

- 기초노령연금('07) 및 장애인연금('09)을 기초연금화하고 국민연금과 통합 운영
- 기초연금 도입 즉시 65세 이상 모든 어르신과 중증장애인에게 현재의 2배(A값의 10%, 약 20만원) 수준으로 인상하여 지급

첫째, 기초노령연금을 누구에게나 보편적으로 연금을 지급하는 기초연금화하겠다는 의지가 담겨 있었다. 사실 현행 기초노령연금법은 국회에 설치되는 제도발전위원회 즉, 정치권에 의해 임의로 수급권이 변경될 수 있는 불완전한 제도였다. 이를 이제 완전히 영구적으로 보편적 수급권을 보장하는 제도로 전환하겠다는 의지로 해석된다. 그러나 구체적으로 어떤 범위의 노인에게 기초연금을 지급할 것인지, 연금액을 모든 노인에게 똑같이 지급할 것인지 아니면 차등지급할 것인지에 대한 입장은 대선공약에 적시되지 않았다.

둘째, 기초노령연금뿐만 아니라 장애인연금도 기초연금화 대상에 포함하고 있다. 2007년에 기초노령연금은 도입되고 2년 후인 장애인연금(2009)이 분립적으로 도입되었다. 즉, 현재 기초노령연금과 장애인연금이 별도의 법률로 운영되고 있지만, 기초연금화하면 두 연금법을 하나의 법률로 통합하는 것이 전제되어 있었다. 사실 기초연금을 운영하는 선진외국의 경우 노령, 장애 등 사회적 위험에 따라 제도를 분리하여 운영하지 않고 있다. 국민연금도 노령과 장애 위험을 하나의 제도에서 통합적으로 보장하고 있는 것과 같은 이치로 기초보장에서도 두 위험을 통합하여 보장하는 합리적이

고 효율적이기 때문이다.

셋째, 기초연금을 국민연금과 통합 운영하겠다는 의지도 담겨 있다. 그러나 이때 ‘통합운영’의 의미가 관리운영에 국한된 것인지, 급여의 통합적 지급도 포함된 것인지, 재정의 통합까지도 염두에 둔 것인지 모호하여 논란이 되었다. 사실 선진외국의 경우를 살펴보면, 대개 통합운영의 범위가 다양하여 일률적으로 말하기는 어렵다. 다만, 영국 등 국민보험체계를 가진 국가의 경우 기초연금과 비례연금을 급여, 관리, 재정까지도 통합하여 운영하는 사례가 있다. 그러나 공약상의 ‘통합운영’은 최소한 관리운영의 통합 이상이 포함되어 있다고 볼 수 있다.

마지막으로, 기초연금으로의 전환 즉시 65세 이상 노인과 중증장애인에게 현 기초노령연금의 2배(20만원)로 인상된 금액 지급한다는 것이다. 이는 대선공약 중 가장 중요한 내용의 하나이다. 물론 이 문구로는 모든 노인과 중증장애인에게 20만원으로 동일하게 인상해주겠다는 것인지, 최대액이 20만원이라는 것인지, 국민연금수급자와 비수급자간 차등적으로 지급하겠다는 것인지는 해석하는 사람에 따라 상이한 의견이 존재하여 논란이 되고 있다.

대선공약은 워낙 함축적인 용어로 기술되다 보니, 보는 시각과 해석하는 사람의 입장 등에 따라 다양하게 해석되기 마련이다. 야당의 입장에서는 가능한 한 문구 그대로 해석하고자 하지만, 여당이나 정부의 입장에서는 재정상황 등을 감안하여 보다 유연하게 해석하려는 경향이 강하다. 여하튼 지금까지 2012 대선공약이 정부정책으로 어떻게 구체화되어 왔는지를 살펴보면 대선공약의 의도가 더욱 명확해질 것이다. 이에 아래에서는 기초연금 도입 문제를 다룬 인수위원회, 국민행복연금위원회 등 일련의 정책형성과정을 차례로 살펴보도록 한다.

다. 인수위의 기초연금안(2.21)

2012년 대통령 선거 직후 꾸려진 대통령직 인수위원회는 두 달간에 걸쳐 검토한 다음 2013.2.21일 대선공약을 반영한 보다 구체화된 기초연금 도입안을 발표하였다(대통령직 인수위원회, 2013 보도자료). 이 안은 국민연금을 현행대로 유지하되, 현행 기초노령연금(장애인연금 포함)을 보편적 기초연금으로 전환하고 이를 국민연금과 통합하여 ‘국민행복연금’으로 개편하겠다는 것이 기본골자이다.

먼저, 기초연금은 노인의 100%에게 지급하는 것을 전제로 하고 있다. 다만, 이미

상당한 공적연금의 혜택을 받고 있는 공무원연금 등 특수직역연금수급자와 그 배우자는 지급대상에서 제외했다. 기초연금의 수준은 기본적으로 20만원을 지급하되, 소득과 국민연금가입기간에 따라 4~20만원으로 차등 지급하도록 했다. 소득과 국민연금수급여부에 따라 기초연금 기본액을 구분하고 특히 국민연금수급자의 경우 기초연금액을 가입기간에 비례하여 증액하도록 설계하였다.

기초연금의 재원은 전액 조세로 부담하는 것을 원칙으로 하였다. 그러나 국비와 지방비의 분담 여부 내지 방법 등에서는 언급이 없었다. 국민연금과 기초연금은 연금공단이 통합적으로 관리 운영하도록 하였다. 물론 국민연금공단이 급여의 신청, 급여결정, 사후관리 등을 포괄적으로 통합하여 관리할 것인지, 부분적이고 점진적으로 통합 관리할 것인지는 명시되지 않았다. 끝으로, 새로운 제도는 2014.7월부터 시행하는 것으로 하였다.



〈그림 IV-1〉 인수위안의 개념도

구분		개편안
국민연금		현행대로 유지하되, 기초연금과 통합하여 '국민행복연금'으로 개편
기초연금	지급대상	노인의 100%. 단, 공무원 등 특수직역연금수급자와 배우자는 제외
	급여수준	20만원을 지급하되, 소득과 국민연금가입기간에 따라 차등
	재원조달	전액 조세부담 원칙
	관리운영	국민연금과 관리운영 통합
	시행시기	2014.7월

〈표 IV-1〉 인수위 '국민행복연금' 구상의 주요골자

인수위 기초연금 도입안이 발표되자 두 가지 큰 쟁점이 대두되었다. 하나는 국민연금 가입기간이 상대적으로 짧은 저소득층에게 불리하다는 것이다. 비정규직근로자, 여성, 영세자영자 등 저소득층은 현재 국민연금에서도 불리하게 적용되고 있는 상황(이들은 대부분 사각지대에 처해 있음)에서 기초연금마저 불리하게 적용된다면 부당하다는 반론이 강하게 제기되었다. 다른 하나는 국민연금수급자가 기초연금 수급에 있어 상대적으로 불리하다는 문제 제기였다. 국민연금을 꼬박꼬박 낸 가입자들은 기초연금에서 상대적으로 불이익을 즉, 40년을 가입하지 않는 한 적게 받게 되므로 불공평하다는 것이다.

물론 인수위 기초연금안은 나름대로 장점도 있었다. 특히 현행 기초노령연금에 비해 장기적 재정지속성이 높다는 점이다. 단기적으로는 기초노령연금에 비해 재정이 더 많이 소요되지만 2028년 이후에는 더 적어 소요되는 것으로 추정되었기 때문이다. 또 현행 기초노령연금에 비해 15년이나 앞당겨 20만원을 지급함으로써 노인빈곤 해소에 크게 기여할 수 있는 장점도 있었다. 특히 국민연금가입자가 비가입자에 비해 상대적으로 기초연금액이 적기는 하지만 국민연금수급자는 이미 국민연금을 통해 상당한 재분배혜택을 받고 있다는 점에서 기초연금의 감액지급이 사실 불공평하다는 지적은 적절치 않았다. 오히려 국민연금에 의해 야기된 수급자와 비수급자간 형평성 문제를 기초연금의 차별 지급을 통해 완화하는 측면이 강했다. 마지막으로, 가입기간이 길수록 기초연금액이 증가하도록 한 점은 국민연금 가입을 유인하는 기제로 작용할 수 있다.

대상자	급여액				
	소득과 국민연금 가입기간에 따라 차등				
100% * 특수지역연금 수급자 및 배우자 제외	소득하위 70%		소득상위 30%		
	국민연금수급자	무연금자	국민연금수급자	무연금자	
	10년 가입	14만원	20만원	4만원	4만원
	20년 가입	16만원		6만원	
	30년 가입	18만원		8만원	
	40년 가입	20만원		10만원	

〈표 IV-2〉 인수위 기초연금(안)에 따른 기초연금 급여액

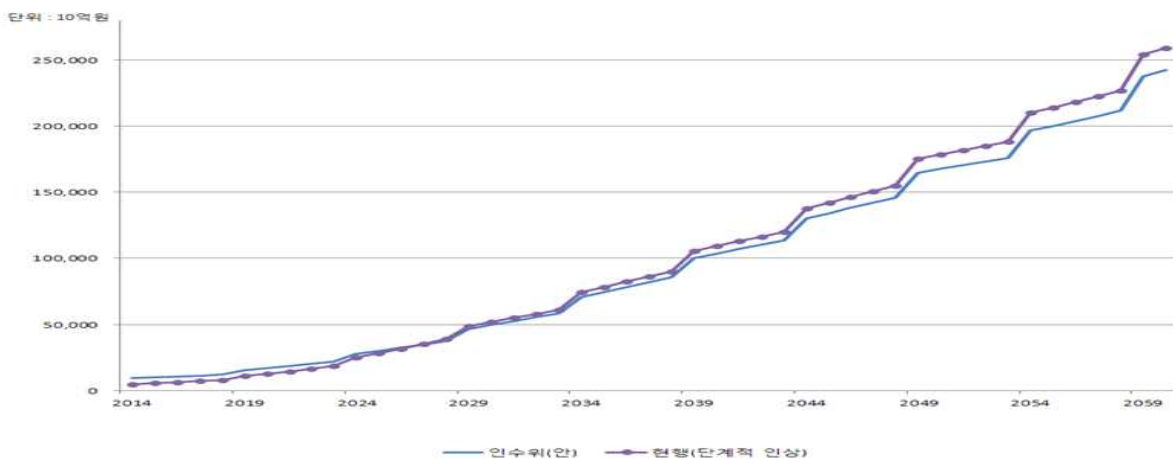
현행 기초노령연금	구분	인수위 기초연금(안)
65세 이상 노인의 70%	지급범위	노인의 100% - 단, 공무원 등은 제외
A값의 5% ('12: 9.5만원) -'28년까지 단계적으로 10% (20만원)로 인상	기본지급액	2014.7월부터 바로 A값의 10% (20만원) 지급
없음(균등 지급)	기초연금 차등	소득수준과 가입기간에 따라 차등 - 4~20만원
A값 상승률에 연동	연금액 인상	물가상승률에 연동 - 5년 마다 A값 상승률과의 격차 보전
국민연금과 분리 운영	관리운영	국민연금과 통합 운영
14.7~17년 : 27조원 2040년 : 109조원	재원소요	14.7~17년 : 40조원 2040년 : 104조원

〈표 IV-3〉 기초노령연금과 인수위 기초연금(안)의 주요 차이점

구분	하위 70%		상위 30%	
	비수급자	수급자	수급자	비수급자
금액(만원)	20	14~20*	4~10*	4
순증(만원)	10	4~10	4~10	4
인원(만명) (%)	303 (50.7%)	88 (14.7%)	71 (11.9%)	137 (22.7%)

* 가입기간(10년~40년)에 연계하여 차등

〈표 IV-4〉 인수위안 적용 시 기초연금의 수령액 분포(2012말 기준)



* 현행(단계적 인상) : 지급범위는 70%를 유지하되, 2028년까지 A값의 5% → 10% 단계적 인상

* 기초연금은 물가상승률로 인상하되 5년마다 A값 상승률과의 차액 보전 가정

〈그림 IV-2〉 인수위(안) vs. 현행 기초노령연금의 장기지속성 비교

구분	기초연금	기초노령연금
급여의 권리성	강함	취약
시간적 연속성	영구적	임시방편적, 한시적
국민연금과 관계	보완관계	대체관계
급여의 적정성	최저보장	임의보장

〈표 IV-5〉 기초연금 vs 기초노령연금의 구조적 차이점

이러한 장점에도 불구하고 일부 비판(국민연금수급자 역차별론과 저소득층 불리론 등)에 휩싸이면서 사실 인수위 기초연금 도입안에 대한 제대로 된 평가도 이루어지지 않는 채 정부는 다음 단계 논의를 준비하고 있었다. 인수위 기초연금안 수립 시부터 이미 정부는 기초연금 도입을 위한 본격적인 사회적 합의를 위한 정부차원의 기구로서 ‘국민행복연금위원회’를 구성하기로 하였기 때문이다. 이 기구는 2013년 4월부터 가동되기 시작했다.

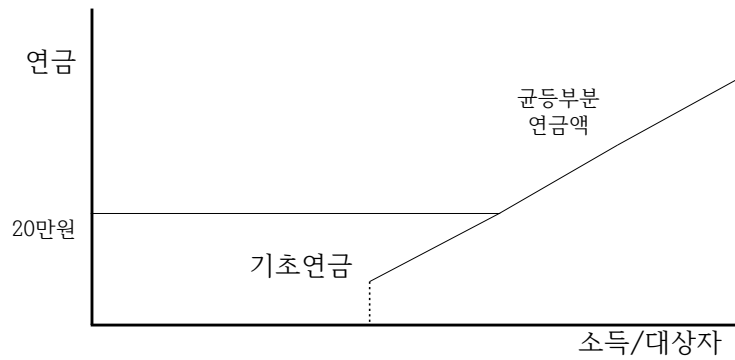
라. 국민행복연금위원회의 기초연금안(7.17)

노인, 청년, 가입자, 사용자, 시민단체 등을 대표자로 구성된 국민행복연금위원회(이하 행복위)는 원점에서 다시 기초연금 도입문제를 논의하고 총 6개의 기초노령연금 개편방안을 중점적으로 검토하였다(국민행복연금위원회 내부 검토자료, 2013). 이 안들을 위에서 제시된 두 가지 기본형을 기준으로 재분류하면 크게 다음과 같다.

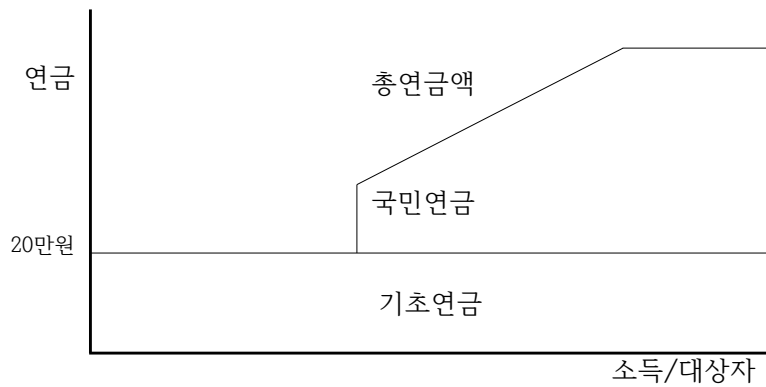
- 선별부조안 : ③안과 ⑥안
- 국민연금의 성숙과 발전에 따라 점진적으로 지급대상의 범위가 크게 위축됨(최종적으로 노인의 40%에게만 지급)
- 기초연금안 : ①안과 ②안
- 국민연금의 성숙과 발전에 관계없이 지급범위가 일정하게 고정하고 유지
- 선별부조안과 보편적 기초연금안의 절충안 : ④안과 ⑤안
- 지급범위는 고정되나 지급액이 소득에 따라 크게 감액됨.

구분	내용	재분류
①안	노인의 70~100%, A값의 10% 균등지급	기초연금안
②안	노인의 70~100%, 인수안에 따라 지급	
③안	노인의 70~100%, 최대 10%, 균등연금액과의 차액 지급	선별부조안
④안	노인의 100%에게 소득인정액(소득구간)에 따라 차등 지급	절충안
⑤안	노인의 70%에게 소득인정액(소득구간)에 따라 차등 지급	
⑥안	최저생계비 150% 미만인 노인에게 A값의 10% 균등지급	선별부조안

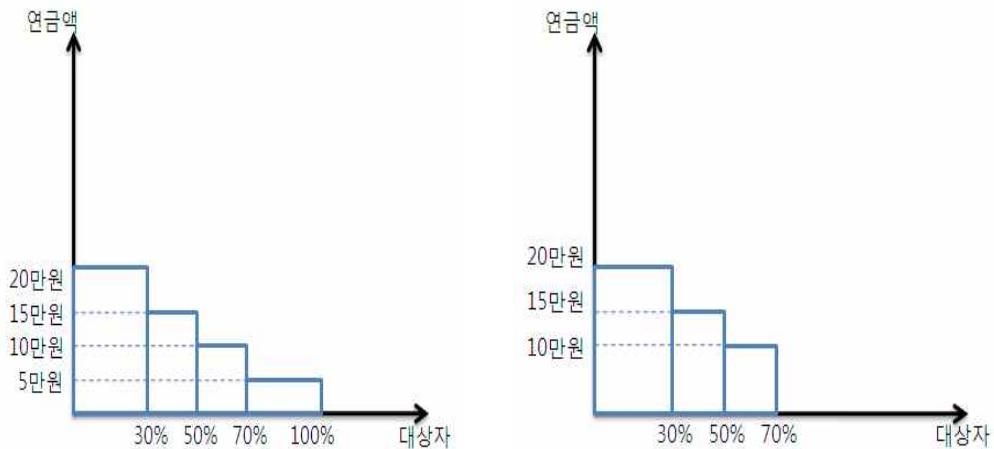
〈표 IV-6〉 행복위가 검토한 기초연금 도입안



〈그림 IV-3〉 선별적 부조안



〈그림 IV-4〉 기초연금안



〈그림 IV-5〉 절충안

하지만, 행복위는 중국에는 어떤 특정 대안을 선택하여 제시하는 대신, 기본방향과 기초연금 설계를 위한 7대 원칙 그리고 몇 가지 권고대안을 제시하면서 종료되었다. 행복위는 기초노령연금 개편방향으로 1) 현 노인세대 노인빈곤 해결, 2) 후세대 부담 완화, 3) 제도의 지속가능성을 제시하였다. 그리고 기초연금 설계의 7대 원칙으로 노인의 70~80%에게 기초연금을 지급하되 연금액을 20만원 범위 내에서 정액 또는 차등으로 지급하며 차등지급의 경우 소득인정액 또는 공적연금액을 기준으로 하여야 한다고 천명하였다(보건복지부, 보도자료 2013.7.17.).

〈국민행복연금위의 합의문 = 기초연금 도입 7대 기본원칙〉

- 1) 기초연금 재원은 전액 조세 조달(국민연금기금 미사용)
- 2) 제도의 명칭은 기초연금으로 함.
- 3) 기초연금 지급범위는 노인의 70~80%로 함.
- 4) 연금액은 최고 20만원(A값의 10% 수준) 범위 내에서 정액 또는 차등 지급함.
- 5) 차등 지급하는 경우 기준은 소득인정액 또는 공적연금액으로 함.
- 6) 기초연금 도입이 국민연금제도의 발전과 노인복지 향상에 기여하도록 노력하여야 함.
- 7) 기초연금의 지급 시기는 2014년 7월로 함.

이에 기초하여 주요 권고안으로는 세 가지 대안을 제시하였는데, 1안은 70%의 노인에게 기초연금을 지급하되 국민연금의 A급여에 따라 차등지급하는 안이었다. 국민연금은 소득재분배기능을 하는 A급여(본인의 소득과 관계없이 결정되는 균등급여)와 저

축기능을 하는 B급여(본인의 소득에 따라 연금액이 결정되는 비례급여)로 구성되어 있다. 이 중 국민연금 소득재분배 기능을 하는 A급여와 기초연금이 중복되므로 이를 고려하여 기초연금을 차등 지급하자는 것이었다. 이 경우 국민연금 미수급자는 20만원 전액을 수급하게 되고, 국민연금 수급자는 20만원에서 국민연금 A급여액을 차감하게 된다. 이 방안은 일명 국민연금(A급여) 연계안이라고 할 수 있다.

2안은 70% 노인에게 지급한다는 점에서는 1안과 동일하나 기초연금액을 소득인정액(실제소득에 재산을 소득으로 환산한 금액을 합산한 금액)에 따라 차등 지급한다는 것이다(소득인정액 연계안). 예를 들어, 소득인정액의 수준에 따라 일렬로 세운 다음 세 구간으로 구분하고, 소득하위 30%에 대해서는 20만원, 30~50%는 15만원, 50~70%는 10만원을 지급하게 된다. 마지막 3안은 민주당의 주장을 받아들여 지급 대상 범위를 70%에서 80%로 확대하되 모든 노인에게 균등정액을 지급하는 방안이었다(균등지급안).

	대상자	급여액	재정소요(조원)	
			14~17	2040
1안 (국민연금연계안)	70%	국민연금 A급여에 따라 차등	36.1	68.4
2안 (소득인정액 연계안)	70%	소득인정액에 따라 차등	34.2	88.6
3안 (균등지급안)	80%	20만원 정액 균등 지급	48.7	129.1

〈표 IV-7〉 행복위의 주요 권고안

세 가지 권고안의 공통점을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 기초연금의 지급대상을 100% 노인이 아니라 70~80%로 제한한 점이다. 이는 나중에 야당으로부터 대선공약 위반이라고 강한 비판에 직면하게 한 요인이 되었다. 둘째, 3안을 제외하고는 기초연금을 모든 사람에게 균등하게 지급하는 것이 아니라 국민연금 A급어나 소득인정액을 기준 등 어떤 식으로든 차등적 지급을 전제로 하고 있다. 이들 대안을 1안과 2안으로 설정한 것으로 보아 정부는 이미 그때부터 균등정액 지급안은 실현가능한 안으로 보지 않았다는 것을 시사하고 있는 대목이다. 특히 이 안은 재정소요액이 세 가지 안 중 가장 높게 나와 실현가능성이 희박하였다고 할 수 있다.

국민행복연금위는 기초연금의 지급범위를 70~80%로 축소하고, 나아가 기초연금을

차등적으로 지급한다는데 어느 정도 사회적 합의를 이끌어냈다는 점은 그 성과라고 할 수 있다. 사회적 합의기구로 출발하였지만 실질적으로 보건복지부의 자문기구로 전락하는 바람에 실질적인 성과를 내지 못한 채 논의의 결론은 결국 정책담당부처인 보건복지부의 남겨두게 되었다. 또 위원회에서 합의한 결과조차도 나중에 정부의 최종확정안이 발표되면서 '대선공약 위반' 및 '현행 기초노령연금보다도 후퇴한 대안' 이라는 야당의 강한 비판에 직면하는 운명을 맞이하게 되었다.

2. 정부의 기초연금 도입(안)

가. 기본방향

국민행복위의 논의과정이나 정책권고는 최종 결론이 아니었으므로 공은 다시 정부로 넘어갔다. 행복위의 기초연금 도입방안 발표 이후 정부는 다시 국민행복연금위의 권고를 바탕으로 구체적인 도입방안을 검토하였다. 최종안은 행복위가 종료된 지 약 2개월 후인 9.26일에 발표되었다. 이때 ‘모든 세대가 행복한 기초연금 도입’이라는 목표 하에 1) 재정적 지속가능성이 담보되어야 하며, 2) 현노인세대 빈곤 문제를 완화하면서 3) 미래세대의 안정적인 공적연금을 보장하도록 한다는 기본방향이 설정되었다. 즉, 정부안은 모든 세대가 행복한 기초연금을 만들기 위해 위의 세 가지 요건을 동시에 만족시키는 해법을 찾은 끝에 나온 최종안을 확정하게 되었던 것이다.

이때 나온 정부안은 행복연금위 대안 중 1안(A값 연계방식)을 보완하여 기초연금 정부안으로 확정 발표한 점이 특징이다. 그런데 정부는 왜 굳이 행복위의 1안을 보완한 형태의 기초연금안을 선택한 것일까? 이는 다른 대안의 문제점을 살펴보면 쉽게 이해할 수 있다. 행복연금위 대안 중 2안(소득연계방식)의 경우 재정적 지속가능성은 높으나 공약을 지나치게 벗어나 있고, 국민연금수급자의 손해가 제일 크다는 문제점을 내포하고 있었다. 행복연금위 대안 중 3안(균등급여방식)의 경우 재정적 지속가능성이 낮아 정부안에서 배제되었다.

결국 1안(A값 연계방식)의 보완형을 최종적으로 정부안으로 채택하게 되었는데, 1안의 경우 국민연금의 성숙 등 환경변화를 감안할 수 있고 재정적 안정성이 높다는 장점이 높이 평가되었다. 다시 말해, A값은 가입기간에 크게 연동되어 있는데 앞으로 국민연금가입자는 가입기간이 길어지면 자연스럽게 기초연금액이 줄어들고 재정적 부담을 덜 수 있다는 계산이 자리잡고 있었다. 다만, 1안을 그대로 적용할 경우 국민연금 장기가입 유인을 크게 저해할 우려가 있고 무연금자에 비해 상대적으로 불리해지는 등의 문제점을 최대한 보완할 필요가 있었다. 이를 문제점을 보완하여 최종적으로 발표된 정부안을 살펴보면 다음과 같다.

나. 최종 정부(안)의 개요

정부안에 따르면 기초연금의 지급대상은 국민행복위원회의 권고에 따라 최종적으로 전체 노인의 70%로 제한되었다. 사실 왜 굳이 70%로 제한되어야 하는지에 대한 명

확한 논리는 없다. 현행 기초노령연금의 관행이 적용한 것으로 보인다. 현행 기초노령 연금처럼 소득인정액(자산조사) 기준으로 하위 70%의 노인에게 기초연금을 지급하되, 공무원 연금 등 특수직역연금수급자 및 배우자 제외한 점은 종전의 인수위안과 다르지 않았다.

인수위안	구분	최종정부안
노인의 100%	지급대상	노인의 70%
4~20만원 ● 70% 지급대상으로 기준으로 볼 때 14~20만원	지급수준	10~20만원
소득수준과 국민연금 가입기간	차등기준	국민연금 A값(가입기간 역비례)

〈표 IV-8〉 인수위안과 최종정부안 주요 차이점 비교

급여액은 10 ~ 20만원 사이에서 지급하되, 소득하위 70% 전체 노인에게 10만원은 기본적으로 보장(최저보장)하고, 국민연금액(A급여)과 연계하여 최대 20만원(부부는 최대 32만원)까지 지급하도록 하였다. 국민연금 A급여⁴⁾에 연계하여 기초연금을 지급하도록 한 것은 국민연금 내 기초연금과 유사한 성격을 가진 소득재분배 부분(A급여)과 기초연금간의 중복성을 조정하기 위한 장치로 이해된다. 즉, 연금액은 $[(20\text{만원} - \frac{2}{3} \times A\text{급여}) + 10\text{만원}]$ 이라는 산식에 의해 결정된다. 이때 2/3는 국민연금과의 연계 정도를 나타내는 상수로 국민연금 비수급자와 국민연금 수급자간 형평성, 재정적 안정성, 미래 세대의 부담 등을 종합적으로 고려하여 설정되었다.

이렇게 급여산식을 설정하면, 단기적으로는 12년 이상 가입자, 중장기적으로는 15년 이상 가입자가 20만원 미만의 기초연금을 받는 감액 대상자가 된다. 65세 이상 전체 노인의 70%중 약 90%(353만명)가 20만원 만액을 수급하게 되고, 20만명은 15~20만원, 18만명은 10~15만원을 수급하게 될 전망이다. 65세 이상 노인 중 국민연금수급자는 총 190만 명으로, 이중 88만명이 소득하위 70%에 속해 있다. 이들 중 61만명은 가입기간이 11년 이하여서 20만원 만액을 수급하게 되고 그 이상의 가입기간을 가진 사람들은 10-20만원 사이에서 받게 된다.

4) 국민연금의 급여산식 : $0.2(A+B)(1+0.05N)$, 이때 N은 20년 초과가입년수를 의미하면, 0.2는 40년을 가입했을 때 40%의 소득대체율을 만들어주는 상수이다. 이를 더 쉽게 풀어보면, $0.2 \times A \times N/40 + 0.2 \times B \times N/40$ 이 된다. 현재 A(전가입자평균소득월액)는 200만원으로 가입자 개인의 소득에 따라 변화되지 않는 급여이다. 따라서 가입기간에 따라 급여액이 정해지는 구조이다. 이때 상수는 가입시점에 따라 다르게 적용된다. 1998년까지는 0.35, 1999년에서 2007년 0.3, 2008년 0.25, 2009~2028년까지 0.2로 줄어든다.

구분	20만원	15~20만원	10~15만원
수급자 (국민연금 수급자)	353만명 (61만명)	20만명 (17만명)	18만명 (10만명)*

* 소득역전방지를 위한 차등지급자 포함

〈표 IV-9〉 정부안에 따른 기초연금 수급액 분포 (12.12월말 수급자 기준)

이외에도 정부안에서는 기초연금액을 매년 물가상승률에 연동하여 인상하도록 했다. 다만, 5년마다 연금액의 적정성을 평가하여 재조정하는 규정을 두고 있다. 즉, 5년마다 A값(국민연금 전체가입자 평균소득월액) 상승률이 물가상승률보다 높을 경우 그 차액 보전하는 방식을 취하고 있다. 이러한 규정은 일부 재정을 절감하는 방안이기도 하다. 대개 국민연금의 급여액은 물가상승률에 연동하여 인상된다. 선진국의 마찬가지이다. 기초연금을 물가상승률만이 아닌 소득상승률을 감안하여 인상하는 것은 상당히 노후보장을 강화하려는 취지가 강하다. 이에 대해 야당 등 정부안을 비판하는 입장에서는 물가연동으로 인해 기초연금액이 장기적으로 크게 하락한다고 비판하고 있지만, 다른 나라의 경우 등을 감안할 때 실상은 다소 과장된 표현이라고 판단된다.

기초연금의 재원은 전액 조세로 충당하도록 하였으며, 국민연금기금은 사용하지 않는다는 점도 법에 분명하게 규정하였다(기초연금법 입법예고안, 보건복지부 홈페이지). 국민연금기금을 기초연금에 사용할 것이라는 의심과 논란은 인수위 시절에 크게 대두되었다. 당시 대통령이 직접 나서 기초연금은 조세로 조달한다는 점을 분명히 밝힘으로써 논란을 가라앉게 되었지만, 다시 한번 정부의 입장에서 기초연금법에 분명히 못 박아 놓는 것이 필요했던 같다. 이러한 조세조달원칙과 함과 재원분담 및 확보방식도 언급되어 있는데, 기존의 기초노령연금 처럼 국가와 지자체가 분담(75:25)하는 방식을 그대로 유지하고 있다.

정부가 제안하고 있는 기초연금(안)이 실현될 경우 그 소요재원은 '14~'17년 4년간 39.6조원이 소요될 전망이다. 새로운 기초연금은 현행 기초노령연금을 유지할 경우에 비해 약 13조원 더 소요될 전망이다. 지급범위는 현행 기초노령연금과 동일하지만 지급액이 두 배로 높아졌기 때문이다. 그러나 장기적으로는 특히 2028년 이후 부터는 정부안은 현행 기초노령연금보다 다소 적은 재원이 소요될 전망이다. 왜냐하면 현행 기초노령연금법 하에서는 2028년부터 연금액을 기존보다 2배로 인상하여 70% 노인에게 모두 동일한 금액으로 지급해야 하지만 정부안에 따를 경우 국민연금수급자에 대해서는 20만

원보다 적은 금액을 지급해도 되기 때문에 재정절감효과가 발생하기 때문이다.

마지막으로, 정부의 확정안에서도 시행 시기는 2014.7월로 정해놓고 있다. 그러나 아직 기초연금을 둘러싸고 여야가 극한적 대립을 하고 있어 시행시점도 장담하기 어려운 상황이다. 정부와 여당은 금년내에 기초연금법안을 국회통과를 목표로 삼고 있지만, 야당 등은 아직 느긋한 태도를 보이고 있다. 국민연금과 연계하여 기초연금을 감액하는 정부의 기초연금안을 절대 수용할 수 없다는 단호한 입장만 반복하고 있으며, 정액균등지급을 강하게 주장하고 있다.

연 도	2014~2017				2020	2030	2040
현행 기초노령연금	26.9				13.7	53.6	111.6
	'14	'15	'16	'17			
	5.3	6.1	7.2	8.4			
기초연금 정부안	39.6				17.2	49.3	99.8
	'14	'15	'16	'17			
	7.2	10.2	10.8	11.4			

〈표 IV-10〉 정부안의 소요재원 전망 (단위: 조원)

다. 정부안의 취지

정부가 제안하는 최종적인 기초연금안은 무엇보다도 기초연금 공약에 최대한 충실하기 위해 노력했다는 점에서 높이 평가된다. 공약대로라면 100% 노인에게 지급해야 하지만, 사회적 합의과정(국민행복연금위 등)에서 70%로 축소된 점은 불가피한 것이었다. 그리고 70% 노인의 90%(353만명)에게 20만원 만액을 지급하고, 현행 기초노령연금에 비해 14년을 앞당겨 20만원으로 인상 지급하도록 하고 있어 노인빈곤해소에 크게 기여할 것으로 기대된다. 인수위안에 비해서도 20만원 만액을 지급받는 노인이 더 많다는 점에서도 고무적이다. 나아가 많은 연금전문가 등이 선호하는 소득연계안에 비해서도 더 많은 노인에게 만액을 지급할 수 있다는 점에서도 장점이 돋보인다(표 참조).

또 새로운 기초연금안은 국민연금의 성숙도를 반영하여 재정적 안정성과 미래세대의 부담의 축소에 기여할 전망이다. 기초연금 지급액이 국민연금의 성숙도 즉 제도가 오래될수록 자연히 가입기간이 늘어나고 그로 인해 A급여도 늘어나면 기초연금 지급액이 줄어들게 되는 구조이다. 다시 말해, 장기적으로 대부분의 국민이 국민연금을 통해 노후보장이 이루어지게 되면 기초연금의 지급액이 줄어들어 재정적 안정성과 미래세대의

부담 축소가 동시에 이루어지게 된다는 것이다. 새로운 기초연금안은 현행 기초노령연금에 비해 2028년까지는 재원이 더 소요되지만, 그 이후로는 더 적은 재원이 소요되고 장기적으로도 재정적 안정성을 보일 것으로 예상된다.

구분 \ 연도	2014~2017	2020	2030	2040	2060
현행 기초노령연금	26.9	13.7	53.6*	111.6	263.8
기초연금 정부안	39.6	17.2	49.3	99.8	228.0

* 기초노령연금은 2028년 A값의 10%로 인상 가정

(표 IV-11) 기초노령연금과 기초연금 정부안의 재정소요 비교 (단위: 조원)

구분 \ 방식	정부최종안 (A값연계방식)	소득연계방식 (행복위 2안)																																
연금액 수준	- 대상자 대부분(90%, 353만명) 20만원 수급	- 대상자의 39%(152만명)만이 20만원 수급																																
재정의 지속 가능성	- 국민연금 성숙에 따라 국민연금 수급자와 연금액이 증가하면 기초연금 지출 증가 둔화로 이어져 지속가능성 확보 가능	- 국민연금 성숙 등을 직접적으로 반영하기 어려우며, 대상자 선정 기준 등에 따른 재정 소요의 불확실성도 높아 국민연금 연계방식에 비해 지속가능성이 떨어짐																																
국민연금수급자-무연금자간 형평성	- 국민연금수급자의 약 70%(88만명 중 61만명)가 20만원 수급 <div style="text-align: center;"> <p><기초연금액 비교></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>금액 구분</th> <th>20만원</th> <th>20~15만</th> <th>15~10만</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>수급자</td> <td>61만명</td> <td>17만명</td> <td>10만명</td> </tr> <tr> <td>무연금자</td> <td>292만명</td> <td>3만명</td> <td>8만명</td> </tr> <tr> <td>합 계</td> <td>353만명</td> <td>20만명</td> <td>18만명</td> </tr> </tbody> </table> </div> <p>* 소득역전방지를 위한 차등지급자 포함</p>	금액 구분	20만원	20~15만	15~10만	수급자	61만명	17만명	10만명	무연금자	292만명	3만명	8만명	합 계	353만명	20만명	18만명	- 국민연금수급자 중 기초연금 20만원 수급자 0명 <div style="text-align: center;"> <p><기초연금액 비교></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>금액 구분</th> <th>20만원</th> <th>20~15만</th> <th>15~10만</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>수급자</td> <td>0명</td> <td>61만명</td> <td>27만명</td> </tr> <tr> <td>무연금자</td> <td>152만명</td> <td>117만명</td> <td>34만명</td> </tr> <tr> <td>합 계</td> <td>152만명</td> <td>178만명</td> <td>61만명</td> </tr> </tbody> </table> </div>	금액 구분	20만원	20~15만	15~10만	수급자	0명	61만명	27만명	무연금자	152만명	117만명	34만명	합 계	152만명	178만명	61만명
금액 구분	20만원	20~15만	15~10만																															
수급자	61만명	17만명	10만명																															
무연금자	292만명	3만명	8만명																															
합 계	353만명	20만명	18만명																															
금액 구분	20만원	20~15만	15~10만																															
수급자	0명	61만명	27만명																															
무연금자	152만명	117만명	34만명																															
합 계	152만명	178만명	61만명																															
제도 이해의 용이성	- 국민연금 A급여와 연계하는 방식 등 제도 이해가 어려움	- 현행 기초노령연금과 유사하여 제도 이해가 비교적 용이																																

(표 IV-12) A값 연계방식(정부안) vs. 소득연계방식(행복위 2안) 비교

마지막으로, 최종 정부안은 국민연금수급자가 불리하지 않도록 최선을 다했다는 점이다. 특히 국민행복연금위의 권고안(1안)을 그대로 적용할 경우에 비해 수급자의 불리성이 크게 개선되었다고 할 수 있다. 행복위의 1안에 따르면, 모든 국민연금수급자는 자동으로 감액대상이 될 수 밖에 없고 10만원의 최소보증도 되지 않았다. 반면, 정부안의 경우 현 수급자 중 가입기간이 긴 일부를 제외한 대부분은 20만원을 받도록 하고, 장기적으로도 일부(15년 이상 가입자)에 대해서만 기초연금을 감액하도록 하였으며 감액하더라도 최소한 10만원은 받을 수 있도록 하였다.

현재 기초노령연금을 이미 받고 있는 사람도 10만원 이하는 받지 않게 된다. 당분간은 가입기간이 12~20년 사이에 있는 사람이 주로 감액되지만 장기적으로는 15~30년 사이의 가입기간을 가진 사람들이 주로 감액연금을 받게 될 전망이다. 이처럼 기초연금이 감액되는 가입기간 구간이 시간이 지남에 따라 변화하는 것은 국민연금의 소득대체율이 2028년까지 장기간에 걸쳐 낮아지는 과정에 있기 때문이다.

3. 정부안을 둘러싼 주요쟁점

가. 공약파기 논란

최종 정부안은 당초 공약과 달리 기초연금의 지급범위를 노인의 70%에게만 지급하는 것으로 하였다. 하지만, 그 동안의 논의과정에서 모든 노인에게 20만원을 지급하겠다는 공약이 축소조정되었다. 특히 국민연금 수급자의 경우 국민연금의 가입기간과 연계하여 (역 비례적으로) 기초연금액이 감액되므로 모든 노인이 20만원을 받는 것이 아니라는 점에서 야당 등이 ‘공약 파기’라고 강하게 비판하고 나섰다. 사실 현행 기초노령연금을 그대로 유지할 경우에도 2028년부터는 자연히 모든 소득하위 70% 이내 노인들은 20만원을 다 받게 된다는 점에서 ‘현행 제도보다도 후퇴한 제도’라는 비판에서 자유롭지는 않다.

이에 대해 정부 및 여당은 지급범위가 100%에서 70%로 축소된 것은 국민행복위 등 그 동안의 사회적 논의과정에서 이룬 사회적 합의에 의한 것이라는 점을 강조하고 반박하고 있다. 이에 대해서 야당이 외적으로는 강하게 비판하기는 하지만 정부의 재정상황이나 사회적 공감대 등을 감안할 때 어느 정도 공감하는 분위기이다. 하지만, 야당은 국민연금과 연계하여 기초연금을 감액하는 부분에 대해서는 강하게 거부하고 있는 상황이다. 이에 대해 여당 및 정부는 당초 공약에서 국민연금과의 ‘통합운영’이라는 문구를 들어 온 국민연금과 기초연금의 ‘통합적 관리운영’을 넘어 ‘급여연계’를 의미한다며 공약과 크게 다르지 않다고 주장하고 있다. 즉, 공약파기가 아니라는 것이다.

하지만, 야당이 국민연금에 연계하여 기초연금을 지급하는 것에 대해 강하게 반대하는 데는 두 가지 이유가 있다. 하나는 국민연금의 장기가입을 저해하여 국민연금 부실을 초래한다는 점이고, 다른 하나는 미래세대에게 불리하게 작용한다는 점이다. 특히 국민연금 장기가입의 저해는 궁극적으로 국민연금의 수급과 연계된 기초연금의 재정부담으로 이어지게 되므로 중요한 문제제기의 하나이다. 물론 정부나 여당은 ‘전혀 그렇지 않다’고 반박하고 있는데 이러한 공방에 대해 다음 절에서 더 자세히 살펴보자

나. 장기가입 저해

정부안에 따르면, 국민연금 비수급자는 20만원 전액을 지급하고 다만 국민연금수급자에 대

해서는 기본적으로 '20만원과 국민연금 A급여액과의 차액'을 기초연금으로 지급하겠다는 것이다. 그 논거로서 국민연금수급자의 경우 아무런 조정없이 기초연금 전액을 지급하게 되면 기초연금과 동일한 (재분배) 기능을 하는 A급여액과 중복된다는 점을 강조한다. 즉, 국민연금수급자는 이미 국민연금을 통해 많은 재분배 혜택을 받게 되므로 기초연금에서는 다소 적게 받는 것이 오히려 공평하다는 것이다. 이론적으로는 이러한 논리에 대해 대체로 공감하는 분위기이다.

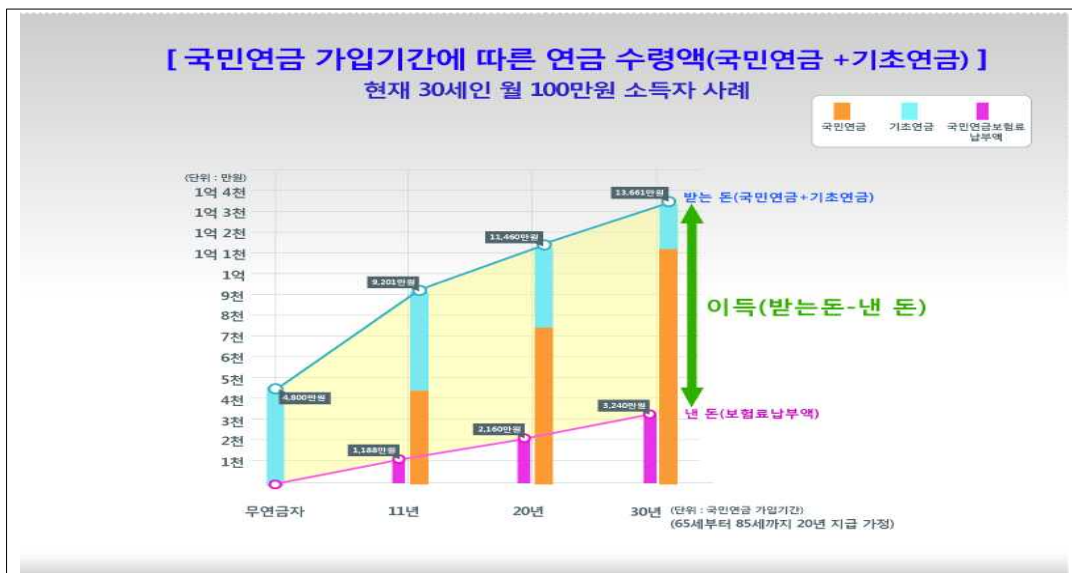
하지만, 본질적인 문제는 A급여액은 가입기간이 길수록 커져 결국 기초연금액을 줄이고 이는 다시 국민연금에 부정적인 영향을 미친다는 점이다. 즉, 국민연금에 성실히 가입하여 보험료를 오래 납부하는 장기 가입자일수록 기초연금액이 줄어들게 되면 국민연금의 가입의욕을 꺾게 된다는 것이다. 이는 결국 국민연금의 부실을 야기하여 부메랑처럼 기초연금 재정에 부담으로 돌아오게 된다. 이것이 바로 야당 등이 국민연금과 기초연금의 연계를 강하게 반대하는 중요한 논리이다.

이에 대한 정부의 반박도 강하다. 국민연금 가입기간이 길수록 비록 기초연금액이 줄어들기는 하지만 국민연금과 합산해 볼 때 결코 손해가 아니므로 기초연금의 감액이 국민연금 가입에 영향을 미칠 우려는 과장된 것이라고 주장한다. 즉, 국민연금에 **장기 가입할수록 오히려 이득이** 되므로 결코 국민연금가입을 포기하거나 중단할 이유가 없다고 주장하고 있다. 예를 들어 현재 30세인 사람이 ①국민연금에 미가입한 경우와 이 사람이 월소득 100만원으로 ②국민연금에 11년 가입, ③국민연금에 20년 가입, ④국민연금에 30년 각각 가입하고, 65세부터 84세까지 20년 동안 수급하는 경우를 비교해 보자(청와대 복지수석 설명자료 참조)

- ① 국민연금에 가입하지 않은 경우, 국민연금은 없고 월 20만원의 기초연금을 받아 20년간 총연금액은 4,800만원인 반면
- ② 국민연금에 11년 가입한 경우, 보험료(월 9만원) 총 1,188만원을 납부하고, 국민연금 월 18.3만원과 기초연금 월 20만원을 받아 총연금액이 9,201만원, 순이득이 8,013만원이 되며,
- ③ 국민연금에 20년 가입한 경우, 납부 보험료가 총 2,160만원이나 국민연금 월 31.9만원, 기초연금으로 월 15.8만원을 받아 총 연금액이 1억1,460만원, 순이득이 9,300만원으로 각각 늘어나게 된다.

가입 기간	낸 돈 (보험료 납부액)	받는 돈			이익 (받는 돈-낸 돈)
		국민연금	기초연금	합계	
0년	0	0	48,000,000 (200,000원*12개월*20년)	48,000,000 (200,000원*12개월*20년)	48,000,000
11년	11,880,800 (9만원*12개월*11년)	44,011,200 (183,380원*12개월*20년)	48,000,000 (200,000원*12개월*20년)	92,011,200 (383,380원*12개월*20년)	80,131,200
20년	21,600,000 (9만원*12개월*20년)	76,651,200 (319,380원*12개월*20년)	37,950,400 (158,127원*12개월*20년)	114,601,600 (477,507원*12개월*20년)	93,001,600
30년	32,400,000 (9만원*12개월*30년)	112,615,200 (469,230원*12개월*20년)	24,000,000 (100,000원*12개월*20년)	136,615,200 (569,230원*12개월*20년)	104,215,200

〈표 IV-13〉 국민연금 가입기간별 총연금액 (20년 수급 가정)



〈그림 IV-6〉 국민연금 가입에 따른 총연금액/순이익

다시 말해, 장기가입하더라도 기초연금액과 국민연금액의 합산액이 낸 돈(보험료부담액)보다 (즉 순이익이) 월등히 크므로 장기가입자가 결코 손해가 아니라는 것이다. 따라서, 국민연금에 가입하지 않은 무연금자보다 국민연금 가입자가 어떠한 경우에도 유리하고, 국민연금 가입자는 가입기간이 늘어날수록 총연금액(=국민연금+기초연금)과 순이익(=총연금액-총보험료)이 모두 증가하여 국민연금보험료를 장기간 성실히 납부할수록 유리하다는 것이다. 인간이 합리적으로 행동하는 경제주체라면 이러한 이득에도 불구하고 가입을 포기하거나 중단하는 경우는 있을 수 없다는 강변이다.

물론 정부(청와대)의 설명처럼 절대수익은 장기 가입할수록 늘어나는 것은 맞는 말이지

만, 상대적 수익률은 떨어지는 것은 사실이다(다음 표 참조). 결국 절대액에 초점을 두고 가입할 것인지 상대적 수익성에 초점을 두고 가입할 것인지 가입자의 의사결정방법에 따라 기초연금이 국민연금에 미치는 영향이 다를 수 있음을 의미한다. 현재로서는 어느 쪽의 주장이 맞는지를 정확히 판단하기 어렵다. 이제 제도의 내용이 알려진 상황이므로 동 제도가 국민연금의 가입에 미치는 영향은 시간을 두고 지켜보아야만 알 수 있을 것이다.

구분	11년	20년	30년
낸 돈(A)	11,880	21,600	32,400
받는 돈(B)	92,011	114,602	136,615
수익비(B/A)	7.75	5.31	4.22

〈표 IV-14〉 가입기간에 따른 수익비의 변화 (단위: 천원, 배)

다. 청장년층 불리

야당 등은 정부의 기초연금안이 현 노인세대에게는 유리하지만 미래 노인세대(현재의 청장년층)에게는 절대적으로 불리하여 세대간 형평성을 저해한다는 점을 들어 강하게 거부하고 있다. 특히 미래세대는 현행 기초노령연금을 그대로 유지하면 2028년부터 20만원 전액을 받게 되는데, 굳이 새로운 제도의 도입으로 그 보다 감액된 기초연금을 받게 되므로 상대적으로 손해라는 것이다. 특히 청장년층의 지지기반을 가진 야당(민주당)의 입장에서는 이러한 반대논리를 강하게 내세우고 있다.

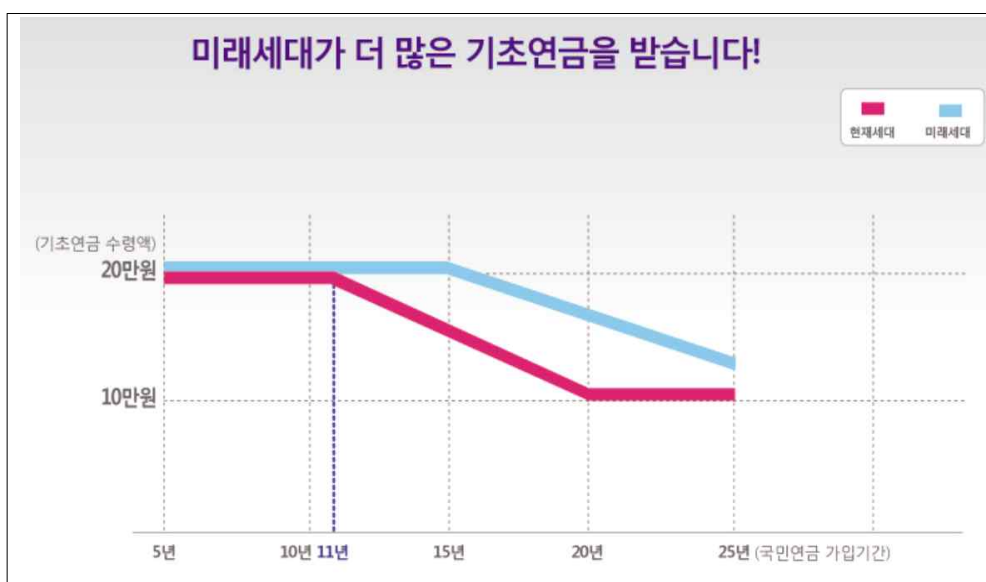
반면, 정부는 앞서 언급한 야당의 반대논리는 사실이 아니라고 반박하고 있다. 먼저, 정부의 기초연금안은 하위 70%(391만명)의 지급대상 노인 중 353만명(70%의 90%)에게 20만원의 기초연금 만액을 지급하고, 나머지 38만명(10%)에게만 10만~20만원을 차등 지급하여 최대한 많은 현 노인세대에게 만액을 지급하여 혜택을 극대화하고 있다. 나아가 정부는 현 노인세대뿐만 아니라 미래 노인세대도 결코 손해보거나 불리하지 않으며, 오히려 국민연금의 소득대체율이 점차로 낮아지는 점을 고려하여 기초연금은 청·장년 등 미래세대에게 더 유리하도록 설계되었다는 점을 강조하고 있다(국민연금 소득대체율은 2008년 50%에서 매년 0.5%p씩 낮아져 2028년에 40%로 감소(국민연금법, 2013년 현재 47.5%))

예를 들어, 각 세대별로 국민연금 가입기간이 각각 10~20년인 경우를 비교하면,

다음과 같다. 20만원을 받을 수 있는 국민연금 가입기간이 65세는 11년까지, 55세는 13년까지, 45세는 14년까지, 35세 이하는 15년까지 등 후세대로 갈수록 길어진다. 다시 말해 후세대로 갈수록 더 많은 노인들이 20만원 만액을 받게 된다는 것이다. 나아가 청·장년세대가 현 노인세대보다 국민연금의 평균가입기간이 길어지더라도 평균 수급 기초연금액이 늘어나서 기초연금 수령에 있어 미래세대가 결코 불리하지 않다는 것이다. 실제로 아래 표에서 보는 바와 같이, 각 세대별 평균가입기간을 고려한 기초연금 평균수급액을 산출해 봐도 후세대가 더욱 유리한 것으로 나타나고 있다.

가입기간	65세 (1948년생)	55세 (1958년생)	45세 (1968년생)	35세 (1978년생)	25세 (1988년생)	15세 (1998년생)
10년	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000
11년	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000
12년	191,406	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000
13년	181,420	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000
14년	171,435	193,403	200,000	200,000	200,000	200,000
15년	161,449	185,165	196,399	200,000	200,000	200,000
16년	148,135	176,843	188,909	193,486	193,486	193,486
17년	134,821	166,858	181,337	186,746	186,829	186,829
18년	121,506	156,872	173,681	179,923	180,172	180,172
19년	108,192	146,887	165,943	173,016	173,515	173,515
20년	100,000	136,901	158,121	166,026	166,858	166,858

〈표 IV-15〉 세대별, 가입기간별 기초연금액(월)



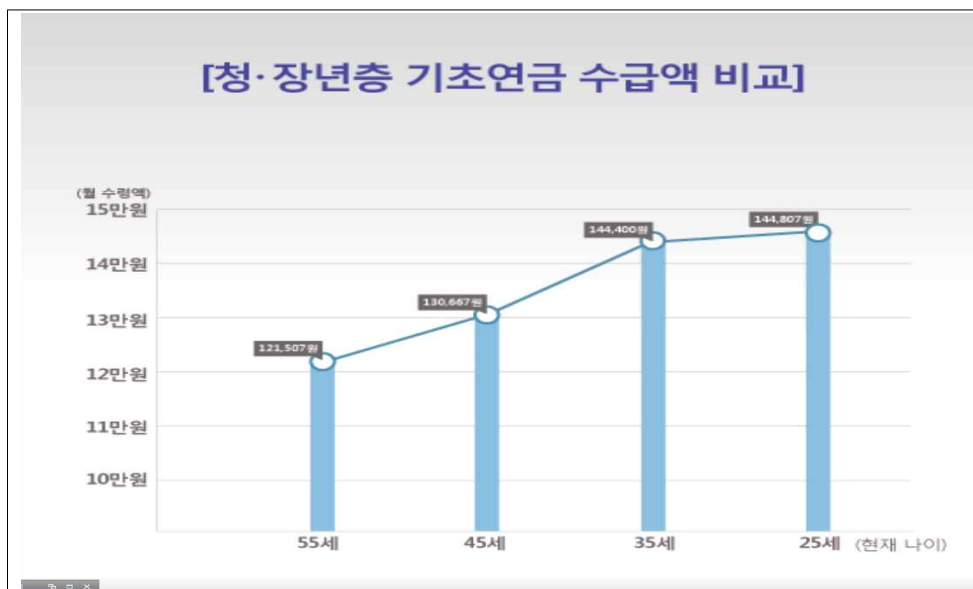
〈그림 IV-7〉 세대별, 가입기간별 기초연금액

하지만, 정부와 야당은 서로 비교방법을 달리하고 있어 국민을 혼란스럽게 하고 있다. 정부는 정부의 기초연금안을 적용한 상황에서 세대간 기초연금수령액을 비교한 것이고, 야당은 정부의 기초연금안에 따른 미래세대의 기초연금 수령액과 현행 기초노령 연금을 유지했을 경우의 미래세대 기초연금수령액을 비교하고 있는 것이다. 전자의 비교방법에서는 세대간 형평성 문제가 없지만, 후자의 비교방법에서는 세대간 형평성 문제가 있는 것은 사실이다.

구분	55세	45세	35세	25세
기초연금액(원)	121,507	130,667	144,400	144,807

* 각 세대의 국민연금 평균 가입기간은 제3차 장기재정추계 자료 인용 : 55세 18.2년, 45세 19.4년, 35세 20.8년, 25세 22.3년

〈표 IV-16〉 청·장년층 기초연금 수급액 비교



〈그림 IV-8〉 청·장년층 기초연금 수급액 비교

야당(민주당)의 설명에 따르면, 현행 기초노령연금을 유지할 경우 25~45세 사람들은 거의 20만원의 기초연금을 수령하게 되지만 정부의 기초연금안을 적용하면 기껏해야 13~14만원밖에 수령하지 못하게 된다는 것이다. 이에 대해 정부나 여당은 현행

기초노령연금액에 비해 청장년층의 급여액이 줄어들지만 그 만큼 미래세대의 부담도 줄어들게 되므로 문제가 없다는 입장을 고수하고 있다. 야당도 비록 문제제기를 하고 있지만 비용부담의 벽에 갇혀 강하게는 반대하지는 못하고 있는 실정이다. 결국 입법화 과정에서 정치적 합의를 통해 상대된 견해가 상당부분 조정될 것으로 판단된다.

라. 자원조달과 관리운영

최근 기초노령연금법을 대체하는 기초연금법 입법예고안(10.2~10.22)에 따르면, 기초연금의 재원은 국고와 지자체가 현행대로 분담하는 것으로 되어 있으며(제25조), 관리운영방식도 보건복지부가 연금공단 혹은 지자체에 업무를 위탁하는 형태로 설정하고 있다(제29조). 즉, 현행 기초노령연금법에서 크게 벗어나지 않고 있다. 이에 대해서는 아직 사회적 논의가 크게 이루어지지 않는 상태로 복병으로 작용할 가능성도 없지 않다. 즉, 두 가지 문제를 아직 크게 인식하지 않아 잠재되어 있는 상태이므로 언제든지 논란의 가능성이 높다.

<기초연금법 입법예고안>

제25조(비용의 부담) 연금은 다음 각 호의 구분에 따라 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.

1. 국가는 지방자치단체의 노인인구 비율 및 재정여건 등을 고려하여 100분의 40 이상 100분의 90 이하의 범위 안에서 대통령령으로 정하는 비율을 부담한다.
2. 제1호에 따라 국가가 부담한 금액을 차감한 액수에 대하여는 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 "시·도"라 한다) 및 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)가 상호 분담하되, 그 부담비율은 노인인구 비율 및 재정여건 등을 고려하여 시·도의 조례로 정하고, 미리 보건복지부장관과 협의하여야 한다.

제29조(권한의 위임·위탁) ① 이 법에 따른 보건복지부장관의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다) 또는 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있다.

② 「국민연금법」 제24조에 따른 국민연금공단은 기초연금사업의 원활한 수행을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관 또는 지방자치단체의 장으로부터 다음 각 호의 업무를 위탁받아 수행할 수 있다.

1. 제10조, 제13조 및 제15조에 따른 신청의 접수·결정 및 제11조제4항에 따른 연금 신청 각하, 결정 취소 등
2. 제11조에 따른 조사·질문
3. 제12조에 따른 금융정보등의 제공 요청
4. 제14조에 따른 연금의 지급
5. 제18조에 따른 소득 등 변동사항 신고 접수
6. 제20조에 따른 환수금의 고지, 독촉 및 징수
7. 제22조에 따른 이의신청의 처리에 관한 사항
8. 제27조에 따른 기초연금정보시스템의 구축·운영에 관한 사항
9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

먼저, 재원부담과 관련하여 과연 지자체가 급격히 늘어나는 기초연금의 비용을 부담할 여력이 있을지가 의문이다. 지금도 이미 지자체는 급증한 (무상)보육비, 무상급식비 등으로 인해 복지비용 부담을 더 이상 하지 못하겠다고 반발하고 있는 실정인데, 노후보장이라는 전국가적 사무에 대해 지자체가 부담해야 할 논거가 사실 크게 없다.

그럼에도 불구하고 개선방향을 제시한다면, 1) 현행 비용분담 방식을 유지하되, 지방비의 부담을 줄일수 있도록 중앙정부의 보조금지원 방식, 특히 보조금을 결정하는 방식을 수정하는 방안이 있을 수 있다. 2) 중앙정부가 기초연금의 재원을 다 부담하는

방안이다. 이 방안은 검토한 모든 국가들이 중앙정부의 재정으로 기초연금의 재원을 조달하고 있음을 반영하고 있다. 3) 국민연금 보험료로 지방재정부분을 대체하는 방안이다. 이 중 세 번째 방안은 사실상 입법예고안에서 완전히 배제되어 있다. 따라서 이론적으로 볼 때 두 가지 방안이 남게 되는데 결국 중앙정부의 부담을 늘리고 지방비를 줄이는 것으로 귀결된다. 이에 대해서는 다음 절에서 보다 구체적으로 논의하도록 한다.

한편, 관리운영 측면에서도 논란이 아직 잠재되어 있다. 국민연금과 기초연금을 통합적으로 관리할 것인가 아니면 분리하여 관리할 것인가의 문제이다. 대부분 기초연금을 운영하는 국가들이 공적 비례연금과 기초연금은 통합적으로 관리하고 있다. 즉, 기초연금은 부조성격이 강했던 기초노령연금과 달리 보편적 연금제도의 한 축으로 정의한다면 마땅히 국민연금과 통합 운영되어야 한다. 결국 기초연금을 국민연금공단이 통합적으로 관리한다면 지자체가 재원을 부담할 이유가 없다. 물론 꼭 재원조달방식과 관리운영방식이 그러한 식으로 결합할 필요가 없다는 주장도 있다. 즉, 재원을 지자체가 담당하더라도 관리는 국민연금공단과 같은 일원적 기관에 재위탁할 수 있다고 주장이다.

아직 일원화방식의 관리운영방식이 결정된 것은 아니다. 입법예고안에 의하면, 기초연금관련 업무의 일부는 여전히 지자체가 수행하고 일부는 연금공단이 수행하도록 하기 때문이다. 다만, 종전에 비해 더 많은 업무가 국민연금공단에 위탁할 수 있도록 규정한 점에서 차이가 있다. 특히 지자체는 과중한 복지업무로 사회복지사들의 자살 등으로 이어지고 있는 상황에서 기초연금의 업무를 더 이상 수행하기 어려운 한계도 있다. 따라서 연금공단과 지자체간 관리분담 문제는 향후 재원조달 문제와 연계하여 보다 구체화될 것으로 예상된다. 현행처럼 이원화를 유지할 것인지, 국민연금공단에 일괄 위임할 것인지는 두고 보아야 한다.

4. 서울시 입장에서 기초연금 개편안의 보완대책 검토

가. 기초연금 도입(안) 관련 보완대책

1) 보완대책의 필요성

현재 정부의 기초연금 도입안을 둘러싸고 첨예한 공방이 지속되고 있다. 야당인 민주당이 정부안을 강력하게 반대하고 있는 상황이기 때문에 정부안이 그대로 입법화될 가능성은 크게 높아 보이지 않는다는 것이다. 따라서 서울시의 입장에서 볼 때, 기초연금 도입(안)에 대한 보완대책을 선제적으로 제시해 줄 필요가 있다. 이를 통해 사회적 논의에 일조할 수 있을 것으로 기대된다. 먼저 정부의 기초연금안을 둘러싼 그러한 여야간 공방을 좀 더 구체적으로 살펴본 다음 보완책을 논의해 보자.

가) 공약 위반 vs. 불가피한 선택

야당인 민주당 등은 노인의 '70%'에게 '20만원도 채 안 되는' 기초연금 축소 지급은 명확한 '대선공약 위반'이라고 주장하고 있다. (참고: 민주당의 대선공약은 노인 80%에게 단계적으로 기초연금액을 인상하여 2017년 20만원을 지급하는 것을 목표로 하였음). 반면, 여당인 새누리당과 정부는 등은 그간의 경제상황 악화 및 그에 따른 세수의 큰 폭 감소, 그간의 사회적 합의(국민행복연금위), 미래세대의 부담 문제, 공약문에 적시된 '통합'의 개념, 임기 내 재정이 허락하면 공약을 실천하겠다는 대통령의 의지 표명(lip service 차원이지만) 등을 내세우면서 '불가피한 선택'이었음을 강조하고 있다.

물론 이러한 낱선 공방에도 불구하고, 일반 국민을 대상으로 조사한 결과에 의하면 정부의 기초연금안이 대체로 불가피한 선택임을 수용하는 의견이 다수로 나타나고 있다. 하지만, 국회에서 법률이 통과하는 데는 반드시 야당의 동의가 필요한 상황이므로 (국회 선진화법) 일반국민의 의식과 정치권의 의식은 전혀 달라 현재로서는 정부 기초연금안의 앞날을 쉽게 예측하기 어려운 실정이다.

나) 미래세대 손해 vs. 손해 아니다

민주당 등은 자신들의 주요 지지층인 미래세대(현 청장년세대)의 경우 현행 기초노령연금 하에서도 이미 20만원 보장받는데, 국민연금과 연계할 경우 상대적 손해가 발생한다는 점을 들어 강하게 반대하고 있다. 반면, 새누리당 등은 연계하지 않을 경우 미래세대 부담이 가중된다는 점을 강조하면서 청장년층에 대해서도 연계의 필요성을 설득하고 있다. 객관적 입장에서 볼 때 양측의 주장이 모두 틀린 것은 아니다. 이론적으로 모두 맞는 말이다. 하지만 정치적 견해의 차이이므로 결국 양측의 양보와 협의를 통해서 조정되어야 할 부분이다.

다) 소득연계 vs. 가입기간(A값) 연계

민주당 등은 어느 쪽으로 연계든 모두 반대 (논거: 미래세대 불리, 장기가입 패널티, 적정 노후보장 곤란 등)하고 있다. 즉, 소득하위 약 80%선까지는 공약 그대로 20만원 전액을 지급할 것을 촉구하고 있으며 재원이 부족하다면 증세를 해서라도 지급해야 한다고 강하게 대응하고 있다. 새누리당 등은 증세없이 기초연금을 도입하려면 가입기간 연계가 바람직하다고 강조한다. 그 논거로서 국민연금 소득재분배 기능과 중복성 완화, 미래세대 부담 완화 등을 들고 있다. 소득연계방식은 전문가집단에서 주로 선호되고 있으며 정부나 새누리당은 기존 노인세대와 연금수급자 집단에게 지나치게 불리하게 작용한다는 점에서 다고 유보적인 입장을 보이고 있다.

전체적으로 볼 때, 정부나 여당의 주장이 나름대로 설득력이 있지만 일반 국민의 입장에서 사실 설득력이 되지 않는 부분이 많다. 정부의 기초연금안을 적용할 경우 엄연히 현행 기초노령연금에 비해 청장년층이 손해를 보는데도 불구하고 손해를 보지 않는다고 강변하는 모습이다. 또 국민연금 가입기간과 역비례하는 기초연금의 지급으로 장기가입 유인이 떨어질 것이 뻔한데도 절대수익을 고려하면 가입하지 않을 이유가 없다는 주장도 크게 설득력이 없다.

게다가 정부의 기초연금안은 일반 국민이 이해하기에 거의 불가능한데다 자신이 향후 얼마나 받게 될 것인지 예측하기 매우 곤란하다. 정부정책은 예측 가능하도록 설계하는 것이 중요하다. 그러나 최근의 정부안은 그러한 예측성과 투명성 원칙을 정부 스스로 포기한 결과물로 보인다.

나아가 정부안은 국민연금의 향후 운신 폭을 크게 제약할 수 있는 단점도 내포하고 있다. 재정안정화를 위해 보험료율의 인상 등이 이루어질 경우 가입할수록 손해가 더욱 뚜렷해져 개혁에 따른 엄청난 저항을 유발할 가능성이 높다. 따라서 향후 국민연금

법 개정은 거의 불가능할 전망이다. 정부가 국민연금 제3차 재정계산(2013)을 통해 보험료를 올리려고 시도했다면 더 큰 역풍을 맞았을 가능성이 높다. 즉, 정부의 기초연금안은 향후 국민연금 개혁에 족쇄를 채우는 결과를 초래한다면 심각하게 되새겨 보고 결정해야 할 것이다.

이러한 문제점과 함께 정치적 역학관계 측면에서 볼 때, 정부안이 그대로 국회를 통과할 가능성은 희박해 보이며, 사회적 합의를 이루기 위해서는 보완대책이 시급히 요청되고 있다. 이때 핵심 쟁점은 기초연금과 국민연금간 연계 여부이다. 즉, 국민연금과 기초연금을 서로 연계(감액)하는 것이 바람직한가에 대해 의외로 잘 알려지지 않는 부분이 많다. 이에 우선 연계하는 것이 바람직한 지 아닌지를 보다 심층적으로 검토할 필요가 있다.

2) 연계의 타당성

기초연금제도 설계와 관련하여 핵심 쟁점의 하나는 기초연금액을 국민연금과 연계시켜 지급할 것인지 여부이다. 기초연금과 국민연금간 연계해야 한다는 입장의 논거는 다음과 같다. 먼저, 기초연금액이 이제 10만원에서 20만원으로 크게 높아져 (앞으로도 높아질 가능성이 높은) 이를 조정하지 않으면 국민연금 수급자의 경우 이중의 세대간 이전혜택 즉 과잉혜택을 얻게 된다는 점이다. 이미 국민연금을 수급하는 사람은 큰 세대간 이전혜택을 받고 있는 바 이를 보정하는 장치로서 국민연금수급자는 다소 낮은 기초연금액을 지급함으로써 세대간 형평을 제고할 필요가 있다는 것이다. 나아가 이를 통해 미래의 재정 절감이 가능하고, 미래세대의 과중한 부담을 덜어 줄 수 있다는 점도 주요한 논거로 제시된다.

연계를 반대하는 입장에서는 기초연금액과 국민연금액(현재 전체 노령연금수급자의 월 평균연금액은 30만원)이 모두 낮은 상황에서 기초연금액을 국민연금 가입기간이나 수급액 등에 기초하여 감액하는 것은 적절치 않다는 지적하고 있다. 그러한 연계는 적절한 노후보장을 저해하는데다 국민연금 가입의욕을 낮춰 대규모 국민연금 가입탈퇴를 가져올 우려가 있다고 강조한다. 이 입장에서는 국민연금을 세대간 연대제도라기 보다는 저축제도로 강하게 인식하는 경향이 있다. 본인이 열심히 낸 국민연금 때문에 기초연금이 깎인다고 손해의식을 강조한다.

이처럼 국민연금과 기초연금의 연계 여부에 대한 의견 대립이 매우 팽팽한 상황에서 사회적 합의를 도출하기가 쉽지 않는 실정이다. 하지만, 기초노령연금액을 10만원을

유지한다면 연계의 필요성은 낮다고 판단되나 20만원으로 올린다면 이제 연계가 필요한 시점이라고 본다. 위의 해외사례에서 살펴본 것처럼, 기초연금을 운영하는 선진외국의 경우 기초연금을 모든 노인에게 일률적으로 똑 같은 급여를 지급하는 경우는 사실 드물다. 이 연구에서 살펴본 것과 같이 일본의 기초연금은 가입기간에 연동하여 올려주는 식으로 기초연금을 지급하고 있으며, 이는 영국, 아일랜드와 같이 사회보험형 기초연금에서 주로 적용되는 방식이다. 또한 이연구에서 살펴본 뉴질랜드와 캐나다, 그리고 네덜란드와 같은 사회수당형 기초연금제도에서는 거주기간과 가족형태가 기초연금 급여 차등의 근거가 된다. 아울러 이 연구에서 분석된 호주를 비롯한 덴마크와 아이슬랜드와 같은 사회부조형 기초연금제도에서는 연금소득, 근로소득 혹은 재산을 등을 포함하여 총가용소득을 고려하여 기초연금액을 차등하고 있다.

따라서 외국의 경우에도 만액을 일률적으로 지급하는 사례가 거의 없는 만큼 우리나라에서 기초연금을 도입할 경우 차등 지급하는 것이 타당하다고 판단된다. 물론 어떤 기준으로 차등할 것인가는 중요한 이슈이다. 예를 들어, 거주기간 등에 연계할 경우 이민국가도 아닌 우리나라의 현실상 감액장치가 큰 의미가 없다. 소득 및 자산을 기준으로 차등화하는 것도 소득과약이 제대로 되지 않는 우리나라에서 현실성이 떨어진다. 따라서 결국 국민연금 가입기간에 연계하여 감액하는 방식이 그나마 최선은 아니지만 차선의 선택이라는 점이 분명하다.

소득인정액 평균		경상소득 평균		재산소득 평균	
수급자	비수급자	수급자	비수급자	수급자	비수급자
109	316	48	229	52,907	81,647

* 2011년말 기초노령연금수급자 기준(따라서 상위 30% 노인집단은 제외된 상황임)

〈표 IV-17〉 수급자집단과 비수급자 집단간 경제상황 비교 (단위: 천원)

물론 아직 국민연금의 수령액이 낮은 상황에서 국민연금과 연계하여 기초연금을 감액 지급하는 것 자체가 충분한 노후보장을 제약하는 요인일 수 있으나 재정의 안정성 측면 등 장기적인 관점에서 볼 때 연계는 불가피하다고 판단된다. 나아가 수급자집단의 경우 비수급자집단에 비해 현재의 경제적 상황이 월등히 우월하다(표 참조)는 점도 고려되어야 한다. 특히 기초연금수준은 사실 다음 혹은 그 다음 대선과정에서 분명히 더 인상될 가능성을 배제하기 어렵다. 20만원에 상당하는 기초연금을 도입하더라도

여전히 선진국의 기초연금수준(근로자평균소득의 15~20%로 다양)에는 크게 미흡하다. 게다가 정치적으로도 기초연금액 인상은 매우 매력적인 득표정책일 수밖에 없으므로 자연스럽게 기초연금액 수준은 장기적으로 올라갈 수밖에 없다는 점도 고려되어야 한다.

3) 정부안의 보완대책

국민연금과 기초연금의 연계가 타당하다는 전제 하에서 일단 정부안을 수용하되 이에 대해 사회적 합의를 보다 수월하게 달성하기 위한 보완대책을 숙고해 볼 필요가 있다. 정부나 여당의 입장에서 볼 때 ‘국민연금과 기초연금의 연계’는 중요한 그들만의 색깔이기 때문에 쉽게 포기하지 않을 가능성이 높다. 만약 야당이 이를 받아들일 수 있도록 기존의 제기된 문제점을 보완하는 방향으로 대책이 마련되어야 할 것이다. 이 경우 다음과 같은 수정안이 검토될 수 있을 것이다.

가) 먼저, 정부안을 그대로 유지하되 국민연금 균등부분과 비례부분의 비중을 조정하는 방안이 있다.

국민연금의 총 급여수준(2028년부터 40%)은 그대로 유지하되, 기존의 두 급여간 비중을 점진적으로 균등부분을 줄이고 비례부분의 비중이 늘어나도록 하고 최종적으로 20:20 비중을 15:25 혹은 10:30으로 조정하자는 것이다. 이러한 균등부분(A부분 급여)의 축소는 수급가능한 기초연금을 크게 하여 장기가입자 및 미래세대의 역차별 문제나 비판을 크게 완화시킬 수 있는 장점이 있다. 다만, 국민연금의 개혁을 동시에 진행해야 하는 부담(또 다른 지루한 사회적 합의과정), 기초연금의 재정부담 및 미래세대의 부담이 늘어나는 문제점을 내포하고 있다.

나) 두 번째 보완대책으로 인수안을 수정(modified)하여 적용하는 방안이다.

기존의 인수안에서 지급범위는 100%에서 일시적으로 70%로 조정하되, 단계적으로 100%까지 올리는 것을 법으로 명시하도록 한다. 그리고 기초연금액을 정부안과 달리 가입기간에 비례하여 높아지도록 하는 종전의 기제는 유지하도록 한다. 이 경우 장기가입자 및 미래세대 역차별 문제 제기에 대응할 수 있다. 그러나 취약계층 및 단기 가입자 불이익 문제에 대한 비판이 가능한데, 그렇지 않다는 것을 증명할 수 있는

객관적 데이터는 충분히 있다. 즉, 아래 표에서 보는 바와 같이 소득이나 성별에 따라 평균가입기간의 차이가 거의 없어 인수위의 기초연금(안)이 저소득층, 여성 등 취약계층을 차별한다는 주장은 타당하지 않다. 따라서 저소득층이라고 해서 불리하지 않다는 것이다.

소득구간	남자	여자
50만원 이상	12.6	13.3
50~100만원	15.0	14.7
100~150만원	15.9	14.7
150~200만원	16.0	15.7
200~250만원	16.0	15.5
250~300만원	16.4	15.7
300만원 이상	16.9	15.7

* 201.12월 65세에 도달한 노령연금수급자 기준

〈표 IV-18〉 국민연금 신고소득구간별 수급자의 평균가입기간 (단위: 년)

가입기간	낸 돈 (보험료 납부액)	받는 돈			이익 (받는 돈-낸 돈)
		국민연금	기초연금	합계	
0년	0	0	48,000,000 (200,000원*12개월*20년)	48,000,000 (200,000원*12개월*20년)	48,000,000
11년	11,880,800 (9만원*12개월*11년)	44,011,200 (183,380원*12개월*20년)	34,080,000 (142,000원*12개월*20년)	78,091,200 (325,350원*12개월*20년)	66,210,400
20년	21,600,000 (9만원*12개월*20년)	76,651,200 (319,380원*12개월*20년)	38,440,000 (160,000원*12개월*20년)	115,095,200 (479,380원*12개월*20년)	93,495,200
30년	32,400,000 (9만원*12개월*30년)	112,615,200 (469,230원*12개월*20년)	43,200,000 (180,000원*12개월*20년)	155,815,200 (649,230원*12개월*20년)	123,415,200

〈표 IV-19〉 인수위안 적용 시 가입유인 제고효과 : 국민연금 가입기간별 총연금액 (20년 수급 가정)

물론 처음부터 인수위안을 (다소 수정하더라도 기본골격을 유지한 채) 정부안으로 밀어붙였더라면 이상적이었다. 그러나 수정 인수위안은 정부의 최종안에 비해 현 수급자들의 기초연금액이 상대적으로 줄어드는 문제 (재정소요는 그 만큼 적음)가 있어 또 다시 ‘공약 후퇴논란’에 직면할 수 있다. 게다가 정부안이 발표된 마당에 다시 - 정부안을 반대하는 민주당 등이 타협안으로 제시한다면 모르지만 - 인수위안으로 되돌아가는 것은 혼란을 가중시킬 우려가 없지 않다.

다) 세 번째 보완대책으로 정부안에서 연계계수(2/3)를 조정하는 방안이다.

정부안의 기초연금 산식(20만원 - $2/3 \times A$ 연금 + 10만원)에서 계수 $2/3$ 를 $1/2$ 로 조정하자는 것이다. 이 수치는 국민연금과의 연계정도를 나타내는 계수로 볼 수 있으며, 적을수록 연계관계가 적어진다. 즉, 국민연금과의 연계성을 줄여 제기된 문제점을 완화하자는 것이다. 이 경우 가입기간이 15~30년 사이가 아니라 20~40년 사이의 사람들이 주로 감액대상이 된다. 15년 이상 가입기간을 가진 사람보다 20년 이상 가입기간을 가진 수급자가 크게 적어 20만원 만액을 수급하는 대상자가 기존 정부안에 비해 더욱 늘어나게 될 것이다.

국민연금과의 연계를 더욱 느슨하게 함으로써 장기가입자 및 미래세대 역차별 문제 제기에 대한 대응이 가능하고, 정부안에 반대하는 야당과 어느 정도 합일점을 찾아가는 것이 가능할 것으로 판단된다. 그러나 근본적으로는 국민연금과 충돌 문제 등 제기된 문제를 해결할 수 있는 것은 아니며, 재정부담도 다소 늘어나는 문제점을 감수해야 한다.

위의 세 가지 보완대책 중 이론적으로 가장 합리적이고 정치적으로도 합의가능성이 높은 것은 1안이라고 판단된다. 물론 국민연금의 급여구조를 조정해야 하는 부담은 있지만 정부나 여당이 현재의 정부안(가입기간 역비례/A값 연계안)을 포기하지 않는다면 이를 존중해 주면서 정치적으로 타협할 수 있는 방안이기 때문이다.

그리고 국민연금 급여구조 조정에 따른 재정부담을 완화시키기 위한 또 다른 대응책도 요구된다. 기존의 소득대체율을 그대로 유지한 채 단순히 비례부분의 비중을 높이면 기금소진시점이 현재(2060년)보다 크게 앞당겨질 수 있다. 따라서 최소한 현재의 기금소진시점을 유지할 수 있도록 개선책(소득상한선을 낮추거나 급여수준을 40%에서 35% 등으로 조정 등)이 필요하다.

위의 보완책에 대해서 정치적 합의가 어렵다면 차선책으로서 2안을 추천하고 싶다. 기초연금은 사실 국민연금을 수급하는 계층에 대해서는 다소 적게 지급하는 것이 형평성에 부합한다. 현 국민연금 수급자계층은 이미 내는 것에 비해 너무나 많은 혜택을 얻고 있기 때문이다. 특히 연금수급시점이 빠른 노인계층일수록 그 수혜는 더욱 크다. 가입기간이 미래세대에 비해 상대적으로 짧은 세대일수록 기초연금을 적게 지급하는 것이 합리적이라는 것이다. 따라서 인수위안처럼 가입기간에 비례하여 기초연금액을 지급하는 것이 세대간 형평성 차원에서 가장 타당하다고 판단된다.

또 인수위안은 최소한 민주당의 요구에 크게 근접하고 있다. 청장년층에도 최대(40

년 가입 시) A값의 10%를 보장할 수 있으므로 현행 기초노령연금보다도 후퇴하지 않았고 미래세대들도 이득이 되기 때문이다. 나아가 인수위안의 장기적 재정안정성도 현행 기초노령연금보다도 높으며, 최근의 정부안보다도 높다. 그리고 가입기간이 길수록 기초연금이 늘어나 국민연금의 부실 유인을 크게 보완할 수 있다. 이러한 장점을 고려할 때 인수위안을 전면적으로 재검토하는 방안을 유력한 대안으로 검토해볼만하다.

또한, 3안의 보완책은 가능한 한 피하는 것이 좋을 것이다. 사실 근본적 개선보다는 임시방편적 대책에 불과하기 때문이다. 물론 정부안의 문제점을 일부 보완 가능하나 단기적 측면이 강하고 근본적인 문제를 해결할 수 없는데다 오히려 기초연금의 재정부담만 키우는 결과를 초래할 우려가 높다.

이외에도 서울시의 입장에서 중요한 보완사항이 있다. 위의 현황에서 제시된 것과 같이 서울시의 상대적으로 낮은 소득대체율을 보완하는 것이다. 지역별 소득 수준을 감안하여 기초연금의 급여수준을 차등화하는 것이다. 또한 차등화는 수급자의 선별에 중요한 기준이 되는 소득인정액의 산정방식의 변경을 통해 이루어질 수 있다.

먼저, 대도시, 중소도시, 농어촌으로 지역군을 구분하고 지역군 별로 다른 급여수준을 제공할 수 있다. 이는 현재의 급여산정제도의 상당한 변화를 의미한다.

다음으로 현재 실시하고 있는 기초노령연금의 기본재산액 공제제도를 변형하는 방법으로 수급자 선별의 차등화는 실행될 수 있다. 기본재산액 공제제도는 최소한의 주거 유지에 필요하다고 인정되는 금액을 재산(금융재산을 제외한 나머지 재산의 총액)의 소득합산액에서 제외된다. 이때 공제되는 금액은 지역에 따라 차등이 주어지는데, 대도시는 108백만원, 중소도시 68백만원, 농어촌 58백만원이 공제된다. 이때 대도시는 특별시와 광역시의 '구'(도농복합군 포함)를 포함한다. 중소도시는 도의 '시'에 해당되고 농어촌은 도의 '군'을 포함한다. 선별기준의 차등화는 현재의 기본소득공제의 수준을 보다 상향하는 방식으로 이루어 질 수 있다.

이러한 급여와 선별기준의 차등화는 서울시와 같이 급여수준의 상대적으로 낮은 대도시가 가지고 있는 급여의 형평성문제를 완화할 수 있는 장점이 있다. 하지만 이에 못지 않는 단점을 가지고 있는 것도 사실이다.

첫째, 가장 중대한 단점은 기초연금의 취지가 제대로 반영되지 않는다는 점이다. 기초연금이 기존의 기초노령연금과 구분되는 가장 큰 제도적 차이는 기초연금이 사회수당의 성격을 가진다는 점이다. 기초노령연금은 상당히 넓은 포괄범위를 가지고 있었

다. 65세 이상 노인의 70%가 급여를 수급할 수 있었다. 이렇게 넓은 포괄범위에도 불구하고 기초노령연금은 빈곤한 노인을 위한 한시적 급여의 성격을 분명히 하고 있었다. 이에 따라 기초노령연금법 제 1조는 기초노령연금의 목적을 아래와 같이 제시하고 있다.

기초노령연금법

제1조 (목적)

이 법은 노인이 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 이바지하여 온 점을 고려하여 생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 한다.

기초노령연금의 목적이 가난한 노인의 생활안정이라고 한다면 보다 빈곤한 노인에게 보다 많은 급여를 지급하는 것이 상당히 타당하고 급여는 노인들의 필요에 따라 차등화되는 것이 바람직하다. 따라서 지역별, 소득별로 기초노령연금의 급여를 차등화하는 것이 필요하다.

하지만 기초노령연금과 달리 기초연금은 사회수당의 성격을 가진다. 사회수당으로 기초연금은 더 이상 빈곤한 노인을 위한 한시적 급여가 아니라 연금제도의 일부분이 된다. 그리고 급여지급의 근거도 더 이상 노인들의 급박한 필요를 채우는 것이 아니라 근로기에 사회적 기여에 대한 정당한 댓가로 인정된다. 이에 따라 기초연금은 모든 노인을 위한 연금제도의 일부분으로 간주되는 것이다.

이를 반영하여 정부가 입법예고한 기초연금법 제 1조는 아래와 같이 기초연금의 목적을 명시하고 있다.

기초연금법 정부입법예고안

제1조(목적)

이 법은 노인에게 기초연금을 지급하여 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 한다.

기초연금의 목적이 빈곤완화보다는 안정적 소득기반을 제공하는 것으로 전환됨에 따

라 지나친 급여차별은 바람직하지 않게 된다. 이보다는 보다 적절한 수준의 연금급여를 보장하여 보다 많은 노인의 생활안정에 기여하는 것이 더 중요한 목적이 된다.

둘째, 기초연금 급여수준의 지역별 차등화는 서울시민 복지기본선의 취지와도 잘 맞지 않는다. 서울시민 복지기본선은 아래의 세 가지 주요 목표를 제시하고 있다: 서울시민의 사회복지권보장, 개발에서 사람 중심의 시정으로 전환, 보편주의 복지국가 선포. 여기에서 특히 시민의 사회복지권 보장은 복지가 시민의 권리임을 선언하고 저소득층에만 자원을 집중시키는 잔여적 복지를 지양할 것을 명시하고 있다. 이보다는 서울복지기준은 중산층을 포함한 모든 시민들이 복지의 혜택을 향유할 수 있게 할 것을 명시하고 있다. 이런 점에서 지역별로 기초연금의 급여를 차별하는 것은 바람직하지 않다고 할 수 있다.

셋째, 해외 사례에서 살펴본 것처럼 기초연금의 급여는 차등지급되는 것이 보편적이다. 하지만 지역간의 소득상황의 격차가 기초연금 급여 차등의 기준의 경우는 찾아볼 수 없다. 지역간의 소득상황의 차이는 기초연금 내부의 급여원칙보다는 기초연금을 보완하는 사회부조와 같은 다른 제도에 의해 실시되는 것이 바람직하다. 이들 제도는 주로 지방정부에 의해 재원이 조달되고 관리되기 때문에 지역간의 차이를 반영하기에 용의하다.

이런 점에서 서울시에서 시행하고 있는 서울시민 복지기본선은 지역간 급여차등을 이룰 수 있는 정책방안이라 할 수 있다. 서울시민 복지기본선은 서울시의 복지기준의 최저기준과 적정기준을 설정하고 중앙정부의 복지급여가 이에 미치지 못할 때 이를 보완해주는 것을 목표로 하고 있다. 서울시민 복지기본선에서 기초연금과 관련이 있는 분야는 소득기준이다. 소득기준에서 복지기본선의 최저선으로 정부가 발표한 최저생계비를 서울시의 물가수준을 고려하여 조정하여 설정한다. 또한 적정선의 기준으로는 서울시 전체 가구의 중위소득의 50%를 사용한다. 따라서 서울시의 소득상황을 반영한 실질적 소득보장을 실현할 수 있다.

또한 소득보충을 이룰 중점사업으로 서울형 기초보장제도의 도입, 보장비용 징수제도 활성화를 통한 사각지대해소, 서울형 차상위계층을 위한 서울희망근로사업추진, 서울형 좋은 일자리 사업추진을 제시하고 있다. 이중에서 서울형 기초보장제도의 도입이 특히 기초연금제도를 보완할 수 있는 제도라고 할 수 있다.

구분	장점	단점
균등과 비례부분 비중조정	어느 것이든 정부안의 문제점을 모두 보완 가능. 다만, 마지막안은 근본적 개선보다는 임시방편적 대책	국민연금 개혁 부담, 두 제도 모두 재정부담 증가. 이를 보완하기 위해 또 다른 보완책 필요
수정 인수위안		재정부담이 가장 적어 이상적이기는 하나 돌이키기에는 한계
연계계수의 조정(2/3→1/2)		사회적 합의가능성을 높일 수 있으나 재정부담 증가 감수 불가피
지역별 급여차등	지역간 급여 형평성	보편적 수당으로 기초연금의 성격에 맞지 않음 서울시민 복지기본선의 취지와도 맞지 않음

〈표 IV-20〉 보완대책의 장단점 비교

나. 재원확보 및 재원분담방안 관련 보완대책

1) 개관

기초연금 도입에 있어 최대 이슈는 기초연금의 재원을 어떻게 확보하고 분담할 것인가이다. 이와 관련하여 두 가지 이슈가 있는데 하나는 증세 여부이고 다른 하나는 국고와 지방비의 분담 문제이다. 민주당 등 야당은 증세를 주장하고 있고 새누리당(여당)은 조세탈루의 원천인 지하경제의 양성화 등 다른 모든 보조적 수단이 소진되었을 때 고려될 수 있는 것이 증세이며 마지막 수단이라고 강조한다. 즉, 새누리당은 증세를 사실상 암묵적으로 반대하고 있다. 증세를 통한 재원확보 방안에 대해서는 현재로서는 사회적 합의 외에는 대안이 없다. 그러나 여당인 새누리당과 청와대가 증세를 강하게 반대하고 있어 실현하기 쉽지 않는 상황이다. 현재 확보된 재원 하에서 기초연금의 실시를 강구하는 수밖에 없다는 것이다.

이때 국고와 지자체가 현행대로 재원을 분담해야 한다는 점이 최대의 걸림돌이다. 지자체는 무상보육, 무상급식 등으로 인해 재원이 고갈되어 가고 있는 실정이다. 이런 상황에서 막대한 추가적 부담이 불가피한 기초연금의 도입은 지자체의 큰 잠재적 반발요인이 될 전망이다. 상대적으로 재정여유가 있는 서울시도 사실 예외가 아니다. 특히 기초연금이 국가적인 과제로 인식한다면 문제는 간단하다. 이 경우 국고가 전액 부담해야 한다. 하지만, 국고부담도 제약이 있는데다 관행처럼 굳어져 온 지자체의 재원분

담제를 단숨에 폐지하는 것도 한계가 있다, 사회적 합의를 통해 지혜로운 해결책을 찾아야 할 시점이다.

2) 현행 기초노령연금 비용분담 현황

현행 기초노령연금법에 의하면, 기본적으로 지자체가 기초노령연금의 비용을 부담하되 지자체가 처해있는 재정 및 환경여건(재정자주도 및 노인인구비중)에 따라 국고가 매칭지원하는 식으로 기초노령연금의 재원이 조달되고 있다. 즉, 지방자치단체의 노인인구 비율 및 재정자주도를 고려하여 지자체별로 40%~90% 범위 내에서 국고가 차등지원하고 있다. 2013년 기초노령연금 예산액은 4조 2,843억원으로 편성되었으며, 그 중 국고부담분은 3조 2,072억원이며, 평균 국고보조율이 74.76%에 달하고 있다. 즉, 2013년도의 경우 기초노령연금 예산액 4조 2,843억원 중 국고가 3조 2,072억원, 지자체가 1조 771억원을 각각 부담하고 있다.

구분		특별자치도·시·군·구의 노인인구 비율		
		14% 미만	14~20% 미만	20% 이상
재정 자주도*	90% 이상	40%	50%	60%
	80~90% 미만	50%	60%	70%
	80% 미만	70%	80%	90%

* (세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금)÷일반회계예산규모×100

〈표 IV-21〉 기초노령연금에 대한 국가부담비율

2013년도 예산안을 기준으로 볼 때, 전체 지자체 230개소 중 국고보조율이 50% 미만이 4개소이며, 90% 이상이 67개에 달하고 있다. 70%대에서 가장 많은 지자체가 분포하고 있다. 시도별로 볼 때 전라남도가 83.73%로 가장 높은 국고보조율을 보이고 있으며 서울이 69.08%로 가장 낮은 보조율을 보이고 있다.

국고보조율	합계*	40%	50%	60%	70%	80%	90%
2012년	231	1	7	-	111	45	67
2013년	230	1	3	-	115	42	69

* 연도별 합계 차이는 2012.7월 세종시 설립으로 연기군이 세종시로 편입, 다만 2012년도에는 상/하반기 각각 산정됨

〈표 IV-22〉 국고보조율 수준별 지자체 분포 현황 (단위 : 개소)

시도명	2012년도 예산			2013년도 예산		
	총계	국비(비율)	지방비(비율)	총계	국비(비율)	지방비(비율)
계	4,011,745	2,988,479 (74.49%)	1,023,265 (25.51%)	4,284,269	3,207,235 (74.86%)	1,077,034 (25.14%)
서울특별시	560,496	382,621(68.26%)	177,874(31.74%)	599,060	413,829(69.08%)	185,231(30.92%)
부산광역시	316,443	227,557(71.91%)	88,886(28.09%)	338,141	243,156(71.91%)	94,985(28.09%)
대구광역시	192,526	137,509(71.42%)	55,017(28.58%)	205,639	146,881(71.43%)	58,758(28.57%)
인천광역시	186,524	132,965(71.29%)	53,560(28.71%)	199,182	141,975(71.28%)	57,207(28.72%)
광주광역시	99,516	70,766(71.11%)	28,750(28.89%)	106,333	75,622(71.12%)	30,712(28.88%)
대전광역시	94,450	66,115(70.00%)	28,335(30.00%)	100,999	70,700(70.00%)	30,300(30.00%)
울산광역시	58,704	41,093(70.00%)	17,611(30.00%)	62,716	43,901(70.00%)	18,815(30.00%)
경기도	661,174	449,214(67.94%)	211,960(32.06%)	706,027	488,019(69.12%)	218,008(30.88%)
강원도	174,310	135,171(77.55%)	39,139(22.45%)	185,947	144,222(77.56%)	41,726(22.44%)
충청북도	159,509	127,901(80.18%)	31,608(19.82%)	169,963	136,275(80.18%)	33,689(19.82%)
충청남도	228,748	186,179(81.39%)	42,569(18.61%)	238,654	194,826(81.64%)	43,828(18.36%)
전라북도	238,856	192,378(80.54%)	46,477(19.46%)	255,169	205,682(80.61%)	49,487(19.39%)
전라남도	312,922	262,046(83.74%)	50,876(16.26%)	334,270	279,894(83.73%)	54,376(16.27%)
경상북도	350,705	287,143(81.88%)	63,562(18.12%)	374,275	306,485(81.89%)	67,790(18.11%)
경상남도	321,552	250,554(77.92%)	70,998(22.08%)	343,082	269,249(78.48%)	73,832(21.52%)
제주특별자치도	49,809	34,867(70.00%)	14,943(30.00%)	53,285	537,300(70.00%)	15,986(30.00%)
세종특별자치시	5,500	4,400(80.00%)	1,100(20.00%)	11,525	9,220(80.00%)	2,305(20.00%)

* 2012년 기초노령연금 국고보조금 결산자료 및 2013년 시·도별 기초노령연금 예산 반영자료를 기준으로 작성

〈표 IV-23〉 시도별 국고보조율 상세 현황 (단위 : 백만원)

3) 국고와 지방비의 효율적 분담방안

정부안에 따르면, 2014~2017년까지 총 기초연금 재정소요액은 39.6조원(연평균 9.9조원)이며, 현행 기초노령연금 유지 시(26.9조원, 연평균 6.7조원)에 비해 12.7조원(연평균 3.17조원)이 더 소요될 전망이다. 39.6조원을 국고와 지자체가 74.5:25.5로 분담한다고 가정할 경우 국고와 지자체가 향후 4년간 각각 총 29.5조원과 10.1조원을 부담하게 된다. 국고와 지자체의 순수 추가부담분 측면에서 보면, 9.5조원과 3.6조원을 추가로 부담하게 되는 셈이다. 이를 연평균으로 따지면 국고는 2.4조원, 지자체는 0.8조원을 추가로 재원을 조달해야 한다는 계산이 나온다. 2013

년 기준 지자체가 약 연 1.1조원을 부담하고 있는데 내년부터는 1.8조원, 2017년에는 2.9조원을 부담해야 한다는 것이다. 2014년의 경우 2013년 대비 약 73%가 증액되는 수준이다.

이러한 지자체의 부담증가를 두고 최근 논란이 확대되는 양상을 보이고 있다. 서울시를 필두로 지자체는 급기야 최근 지방비 부담비율을 현재 약 30%에서 10%수준으로 낮추거나 전액 국고에서 조달할 것을 중앙정부에 요구하고 있다. 지자체들은 늘어나는 다른 복지지출비용과 함께 취득세 감면, 경기침체 등으로 가득이나 세수가 줄어들고 있어 이중고에 시달리고 있는 형편이다. 향후 기초연금의 재원분담문제를 둘러싸고 공방이 더욱 가열될 조짐을 보이고 있는 바 이에 대한 합리적 해결책이 요구되고 있다.

구분	2014	2015	2016	2017	계
국고	5.2	7.7	8.1	8.5	29.5
지방비	1.8	2.6	2.8	2.9	10.1
계	7.0	10.3	10.9	11.4	39.6

〈표 IV-24〉 정부 기초연금 도입안에 따른 연도별 재정소요액 (단위: 조원)

먼저, 국고부담율을 점진적으로 확대하는 방안을 적극 검토해야 한다. 예를 들어, 2014년 지자체별 부담비용을 절대액 기준으로 계속 고정시키고 유지하는 방안이다. 이때 나머지 소요금액은 전액 국고부담으로 한다. 둘째 방안으로 고려해 볼 수 있는 대안은 첫 번째와 유사하게 유지하되 2018년부터는 지방비를 전액 국비로 부담하는 방안이다. 셋째, 지방비 부담비율을 현행대로 유지하되 분권교부세 등을 확대하여 지방의 재정여건을 개선하는 방안이다. 그러나 마지막 대안은 현실적으로 쉽지 않는 상황이다. 유력하게 검토할 수 있는 대안은 첫 번째와 두 번째 방안으로 궁극적으로 국고부담을 늘리거나 지자체 부담을 폐지하는 것을 목표로 하는데, 그 이유는 다음과 같다.

구 분	합 계	구성비	시·도	시	군	구
합 계	244	100	16	74	85	69
10%미만	12	4.9	-	1	11	-
10-30%미만	145	59.4	7	36	69	33
30-50%미만	59	24.2	3	24	5	27
50-70%미만	23	9.4	4	13	-	6
70-90%미만	5	2.0	2	-	-	3

〈표 IV-25〉 재정자립도 분포 현황 (단위 : 단체수, %)

먼저, 현재 열악한 지방재정 여건을 고려할 때 더 이상 지방비 부담을 높이는 복지 정책은 현실성이 없다. 2013년도 지방자치단체 재정자립도가 51.1%로, 과다한 복지비지출 비중으로 인해 전년도 보다 1.2% 낮아지고 있는 실정이다. 1991년 이후 지방자치단체 시행 이후 역대 가장 낮은 수준으로, 지방세로 공무원 인건비를 해결하지 못하는 지자체가 전체 244개 중 51.2%인 125개에 달하고 있다(안전행정부, 2013년도 지방자치단체 통합재정 개요(2013.4). 재정자립도가 낮고 고령인구 비율이 높은 지방자치단체 일수록 총지출에서 사회보장비 지출이 차지하는 비중은 그만큼 증가하게 되어 지방재정 부담이 가중되고 있다. 2012년 기준 재정자립도가 50% 미만인 지자체가 전체 244개 자치단체 중 90.2%인 220개에 달하고 있다.

또 복지비 지출이 급격하게 증가하고 있다. 사회복지 분야의 국고보조사업에 대한 의무경비인 지방비 부담의 증가는 지방재정에 심각한 부담을 초래하고 있는 실정이다. 지자체 국고보조사업은 16개 부처에 약 290여개로, 보건복지부 소관 국고보조사업은 139여개에 달하고 있다. 이로 인해 복지지출도 증가하여 2013년도 지방자치단체의 총 예산 대비 보건복지 부문 예산은 28.3%를 차지하고 기초생활보장급여, 의료급여, 영유아보육료지원, 기초노령연금 등 국고보조사업으로 인한 지방비 부담이 높아지고 있다. 반면, 재원은 한정되어 있다. 2005년 사회복지분야 국고보조사업중 사회복지사업이 지방으로 이양되면서 교부된 분권교부세는 한정(내국세 총액의 0.94%)되어 있어 안 그래도 늘어나는 복지수요에 대해 지방 정부의 추가적인 재정 투입이 불가피한 실정이다.

마지막으로, 기초연금의 국가사무로서의 성격이 강하다는 점이다. 기초연금은 전체 노인에 급여를 제공하는 보편적 연금제도로써, 전국 동일한 대상에 대해 통일된 서비

스를 제공하는 국가사무이므로 국가적 복지시책임에도 지방비가 매칭(matching)되는 것은 적합하지 않으므로 궁극적으로는 국고 전액부담으로의 전환이 타당하다고 판단된다. 더구나 기초연금의 사무를 지자체에서 중앙(연금공단)으로 점진적으로 전환하는 것을 전제로 한다면 지자체의 기초연금 재정부담은 그 타당성을 크게 잃게 될 것이다. 위의 해외사례에서도 살펴본 것과 같이 검토된 국가들에서 기초연금의 유형과 상관없이 기초연금의 재원을 지방비로 조달하는 사례는 없었다. 국민의 노후보장은 국가적인 사업으로 보기 때문이다. 아래에서는 관리체계 개편과 관련하여 더 분석해 보도록 한다.

다. 관리운영체계 개편관련

1) 통합관리 필요성

아직 관리운영 문제는 잠재되어 있을 뿐인데, 향후 기초연금의 관리주체를 두고 논란이 일어날 수밖에 없을 것으로 예상된다. 자원조달 문제만큼은 아니지만 관리운영문제도 자원조달과 연계시키게 되면 결국 ‘뜨거운 감자’가 될 수도 있다. 입법예고안에서는 일단 연금공단과 지자체에 업무를 위탁하는 것으로 되어 있으며 사실상 점진적으로 기존 지자체 업무를 연금공단으로 통합하는 것을 최종 목표로 삼고 있는 듯하다. 사실 정부의 기초연금안에 따르면, 무엇보다도 기초연금 업무를 국민연금 업무와 통합적으로 수행해야 될 필요성이 더욱 높아져 가고 있기 때문이다. 먼저, 왜 기초연금이 국민연금과 통합 관리되어야 하는지에 대한 논거부터 살펴보자.

먼저, 국민연금과 기초연금의 통합관리·운영으로 노후소득 보장을 위한 종합적인 정책 수립 및 실행력을 높일 수 있다는 점이다. 종합적인 노후소득보장 정책 수립과 목표 설정, 통합 재정계산에 기반한 정책 보완이 상대적으로 용이하여 고령화에 효과적으로 대응할 수 있다는 것이다. 나아가 장기적인 국민연금 수급자 증가 및 기초연금 지급대상 고정(70%)으로 중복수급자가 증가하여 수급자 관리운영의 효율성이 제고될 것으로 예상된다. 중복수급자의 비중은 2008년의 경우 전체 노인의 약 8%에 불과하였지만, 2012년에는 17%로 급증하고 있다. 이는 국민연금수급자가 급증하고 있기 때문에 자연스럽게 발생하는 현상이다.

<중복수급자(국민연금+기초(노령)연금) 현황>

2008년 403천명 (노인인구의 7.9%)	➔	2010년 824천명 (노인인구의 15.0%)	➔	2012년 1,019천명 (노인인구의 17.0%)
--------------------------------	---	---------------------------------	---	-----------------------------------

※ 2050년 국민연금 수급자(14,498천명)는 노인인구의 80%를 상회 → 중복수급자 급증 전망

<국민연금 및 기초연금 안내 예시>

- ◆ (국민연금 가입자) 61세부터 국민연금 수급 → 65세부터는 국민연금에 추가하여 기초연금을 지급(일부 고소득자 제외)
- ◆ (국민연금 미가입자) 65세부터 기초연금 지급(일부 고소득자 제외)

나아가 통합관리는 국민연금·기초연금 제도의 성격과 관계 등에 대한 국민의 이해가 용이하여 수용성을 높일 수 있다는 점이다. 이 연구에서 살펴본 주요 선진국의 경우에도 노후소득 보장을 위한 다층의 연금제도를 통합하여 운영하는 경향을 보이고 있다. 캐나다와 일본 같이 국가가 공적연금을 두 개 이상운영하는 경우, 같은 부처와 관리기구에서 이들 연금제도 즉 기초연금과 비례연금을 통합하여 운영하고 있다. 특히 캐나다의 경우 「인적자원 및 사회개발부」가 기초연금(OAS), 소득비례연금(CPP) 및 보충급여(GIS)의 급여 지급을 통합적으로 관장하고 있다.

그렇지 않은 국가들 즉 호주와 뉴질랜드와 같이 국가가 기초연금을 운영하고 퇴직연금은 민간에 의해 운영되는 경우에도 연금정보서비스와 연금교육서비스의 통합적 추진과 같은 공동의 목적을 위해 연금제도의 관리가 통합적으로 이루어지는 경향을 보이고 있다. 이 연구가 다루지는 않았지만 심지어 미국의 경우 「사회보험청」이 공적연금(OASDI)과 보충급여(SSA) 제도(우리의 기초생활보장제도에 해당)를 통합적으로 관리하고 있다.

한국은 국가가 두 개 이상의 공적연금을 운영하는 형태라고 할 수 있고, 이는 통합적으로 관리되는 것이 바람직하다. 무엇보다도 기초연금 지급을 국민연금의 지급과 연계하는 최근 정부안은 통합관리의 필요성을 크게 높이고 있다. 기초연금은 국민연금 미수급자와 법 개정('07)으로 낮아진 국민연금 수급자의 노후소득보장 확대를 위해 시행되고 급여액이 A값과 연동하도록 하고 있다. 나아가 정부의 기초연금안은 국민연금 재정 전망과 함께 기초연금 재정 전망 및 연금액이 국민연금 기본연금액의 일부와 연계하여 산정하도록 하고 있다는 점이다. 이러한 제도간 연계로 인해 이제 더 이상 두 제도는 서로 떼놓고 생각할 수 없게 되었다.

〈 외국의 기초연금과 소득비례연금 수준 〉
 ('09년 기준 근로자 월 평균소득 대비 소득대체율)

구 분	캐나다	호주	일본	한국 *
기초연금	15%	25%	16.8%	5%
소득비례연금	25%	55%(퇴직연금)	36.7%	23.7%

* '12년 기준, 노령연금 평균액 463,993원(특례 포함시 308,880원, 15.8%)

- ◆ (정부안) 국민연금 수급자·연금액 증가가 기초연금 지출 증가 둔화로 연결
 → 전망을 초과하여 국민연금 수급자·연금액 증가시 “70%·20만원 지급안”에 비해 2040년 11.8조원 보다 큰 폭으로 재정 절감이 가능

〈 기초연금안에 따른 소요재정 비교 〉

구 분	2020년	2030년	2040년
정부안(국민연금 연계)	17.2조원	49.3조원	99.8조원
70% 대상 20만원 지급	17.8조원	53.6조원	111.6조원

또 통합관리는 국민연금을 중심으로 「기초연금」이 보완 기능을 수행하는 것으로 제도간 역할 정립을 전제로 한다. 국민연금은 시행 후 25년이 넘어가는 등 정착 단계에 있고, 기초연금은 국민연금 제도 보완을 목적으로 도입되었다. 통상 기초연금은 대상이 보편적이나, 최저수준 소득 보장을 목표로 하므로 국민의 기본적 생활을 위한 노후소득보장에는 한계가 있다. 따라서 국민연금 수급률 제고는 기초연금의 장기재정 안정을 통해 지속가능성을 확보할 수 있는 전제조건이 되고 있다는 점에서 국민연금공단이 종합적으로 관리하는 것이 그 어느 때보다도 중요해 지게 되었다.

마지막으로, 국민연금 운영 경험이 풍부한 「국민연금공단」에서 기초연금을 포함하여 통합하여 운영하는 것이 바람직하다는 점이다. 기초연금은 노인 대다수(70%)가 연금을 지급받는 보편적 제도로서, 지역에 따른 편차가 발생하지 않고 수급대상에게 전국적으로 동일한 급여를 제공하는 국가 사무이다. 현재 기초노령연금 업무를 수행하

고 있는 지방자치단체는 재정과 업무의 부담으로 공단의 기초(노령)업무 수행에 크게 반대하지 않는 상황이다. 다만, 대부분의 지자체들은 조건부(지자체가 기초연금의 재정을 부담하지 않는다는 전제)로 국민연금공단이 기초연금 업무를 수행하는 것에 적극 찬성하고 있다. 물론 조건부이기 때문에 향후 재원조달 문제에 대해 어떻게 결론이 나느냐에 따라 관리운영체계도 상당부분 재조정될 가능성이 높다.

〈공단의 기초(노령)연금 수행에 대한 지방자치단체의 의견〉

◆ 기초노령연금 업무 이관에 대한 지방자치단체 의견 수렴 결과('08.11월)

계	동의 ¹⁾	절대 부동의 ²⁾	조건부 동의 ³⁾
232 (100%)	65 (28%)	18 (8%)	149 (64%)

- 1) 동의 : 국민연금공단으로 시행주체를 변경하는 것에 대해 **조건없이 동의**
- 2) 절대 부동의 : 지자체에서 계속 담당(국민연금공단으로 변경 불가능)
- 3) 조건부 동의 : 현행 매칭펀드하에서는 반대하나, **국비로 전액 지원될 경우에는 동의**

◆ 국민연금과 기초노령연금 업무 일원화('11.4.28, 강기정 의원 발의법안)에 대한 「전국시장·군수·구청장협의회」의 입장

- 기초노령연금을 국민연금공단에서 통합관리하는 개정안의 취지에 공감
- 다만, 재원을 전액 국비로 충당하면서 전 과정을 일원화하는 것이 바람직

◆ 지자체 기초노령연금 담당자 설문조사('13.4~5월)

(설문내용) 기초(노령)연금 업무 수행기관으로 적합한 기관

구 분	계	지자체	국민연금공단	공동수행	기타
계	611(100%)	119(19.5%)	410(67.1%)	78(12.8%)	4(0.7%)
읍·면·동	304	60	201	41	2
시·군·구	통합조사팀	146	100	16	2
	사업과	161	109	21	-

여하튼 국민연금과 기초연금은 업무 대상과 내용이 유사하고, 공단은 연금 사업을 수행할 수 있는 역량(사업기획, 전산정보관리 등)과 연금 신청, 수급자 상담 등 풍부한 현장업무 수행 경험을 보유하고 있다. 보통 “연금”은 “국민연금”으로 생각하는 다수 국민의 혼란 해소 및 사망 등 수급권 변동 사유 발생 시 각각 신고하던 것을 공단에 1회 신고로 일괄 처리됨으로써 국민의 편의가 제고될 수 있다. 국민연금 수급개시연령 증가에 따라 '33년 이후에는 국민연금과 기초연금의 동시신청이 가능해지게 될 것이

다. 다만, 이렇게 통합 운영할 경우 자원문제와 함께 또 다른 걸림돌은 있다. 그것은 바로 국민연금사무소가 지자체 사무소에 비해 국민의 접근성이 다소 떨어진다는 점이다. 그러나 이 문제는 시행 초기에 지자체가 일시적으로 업무를 일부 지원해 준다면 큰 애로는 없을 것으로 판단되는 사항이다.

2) 통합관리의 기대효과

기초연금과 국민연금의 통합관리는 다음과 같은 측면에서 다양한 효과가 기대된다. 먼저, 정책효과성 측면이다. 통합관리는 공적 노후소득보장 정책의 효과성을 제고할 수 있을 것이다. 5년마다 실시하는 국민연금 재정추계 시 기초연금의 장기재정 전망을 포함한 전체 공적연금 차원에서 종합적인 분석이 가능해질 것이다. 또 통합 관리운영 시 기초연금과 국민연금 전체 업무의 체계적 파악·관리가 가능하고, 사업의 효과분석 및 제도개선(수급자 선정기준·수급자 범위 분석,공단 연구원을 활용한 연구 지원 등) 등이 용이하다.

둘째, 전문성 측면에서 업무의 효율적 수행이 가능해질 것으로 기대된다. 국민연금은 가입자의 자격변동 관리, 연금 결정·지급 및 수급자 관리, 부당이득금 환수 및 이의 신청 처리 등의 업무를 수행 중이다. 기초연금 업무 수행에 필요한 업무 경험을 이미 보유하고 있어 단 기간내 업무 정착이 기대된다. 국민연금 종류·수급액에 따라 기초연금액이 연동되어 수급 탈락, 연금액 차감 등에 대한 불만 민원으로 발생할 수 있는 혼란을 방지할 수 있다. 사실 지자체 사회복지담당공무원이 기초연금과 국민연금을 포함한 공적연금 전반에 대해 자세히 설명하기에는 현실적으로 한계가 있다.

셋째, 국민편의성 측면이다. 하나의 기관에서 기초연금·국민연금 중복수급자의 각종 신청·상담 등 원스톱 서비스 제공으로 고객 불편이 해소될 것으로 기대된다. 공적연금 서비스 접점에서 국민연금이 보유한 노후설계 종합 서비스 제공으로 고객의 만족도가 제고될 수 있을 것이다.

마지막으로, 비용편익 측면에서 볼 때 공단이 통합 관리운영할 경우 통일적·전문적 업무수행, 국민연금 중복수급자의 효율적 관리 등으로 재정 절감이 기대된다. 노인인구 중 국민연금수급자의 비중은 35.7%('15) → 41%('20) → 50.2%('30) → 65.1%('40) → 80.6%('50) 등으로 점증할 전망이다. 지자체가 현행 체계로 기초연금 전체 업무를 수행할 경우 연간 약 875억원⁵⁾의 인건비 투입이 필요하여 현행 업무방식을

5) 현행 배치인력 1,411명 × 5.8천만원(4급이하 일반직 직급별 분포, 평균 근무연수 기준, 국회 예산정책처 '13년 안전행정부 예산안 분석 결과 1인당 공무원연금 보전금 650만원 합산)

유지할 경우 비용편익 효과를 기대하기 어려울 것이다. 반면, 공단은 약 379억원⁶⁾의 인건비 투입이 필요하다. 따라서 공단이 기초연금 업무를 전부 수행할 경우 연간 약 495억원의 재정 절감이 기대된다.

나아가 기초연금에 대한 현장 확인조사 강화 및 국민연금 수준의 수급자 관리로 연간 약 120억원의 부당수급 차단 및 연간 약 20억원의 부당이득금 추가 환수 효과도 기대된다. 이때 120억원은 '12년 상반기 공단의 표본 확인조사 결과 중점관리 대상자(167,446명) 중 사망·행불 등으로 추정되는 인원(19,926명, 11.9%)의 부당수급액(19,926명×20만원×3개월)을 고려한 결과이다. 20억 부당이득금 추가환수는 83.6억원('12년 부당이득 발생 3,052백만원 기준으로 재정 규모의 2.5배 확대 고려 추정) × 24%('12년 누적 금액기준 기초노령연금(71%) 및 국민연금(95%) 환수율 차이)를 고려하였다.

마지막을 서울시의 입장에서 무엇보다도 중요한 것은 통합관리를 통해 기초연금의 업무부담이 경감되는 효과를 얻을 수 있고, 이는 타 복지분야에 대한 관리를 개선시키는 효과를 가져올 것으로 기대된다.

3) 기초연금과 국민연금의 통합관리방안

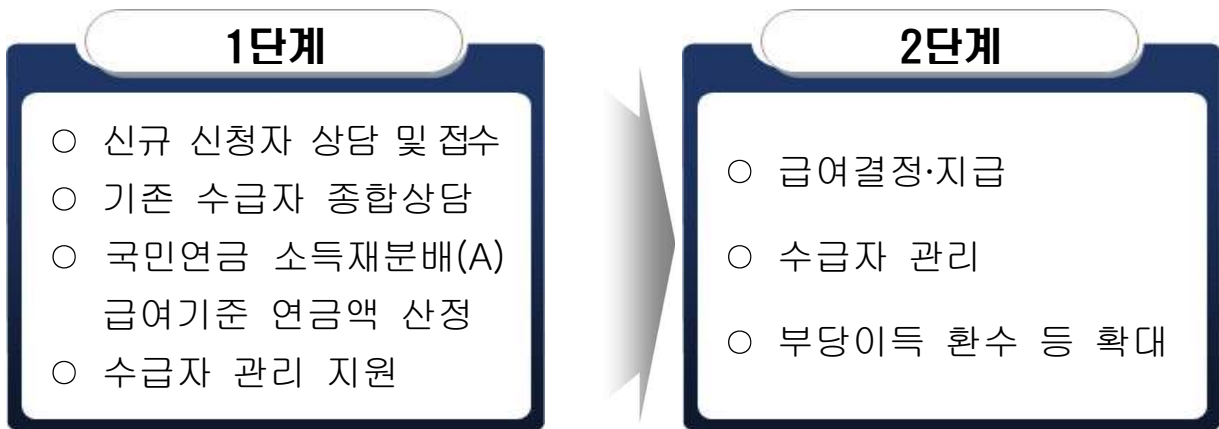
제도시행 초기부터 단숨에 기초연금업무를 국민연금과 일괄 통합하는 것은 바람직해 보이지 않는다. 왜냐하면, 지자체가 제도 초기에는 기초연금에 대한 일부 재정적 부담이 불가피해 보이기 때문이다. 그리고 국민연금공단에 대한 국민의 접근성이 지자체 사무소에 비해 다소 미흡하다는 점이다. 일시에 대규모의 신청이 이루어지는 상황에 대해 공단만이 전적으로 대응하기 어려울 것으로 보인다. 나아가 이미 기초노령연금법 하에서 지자체사무소가 기초연금 업무를 수행한다는 점을 국민들이 잘 알고 있고 익숙해 있다는 점이다. 이런 점을 고려할 때, 사업추진 여건, 인프라 확충 수준, 지방비 부담 수준, 시행일정 등을 고려하여 단계적으로 국민연금공단의 업무범위를 확대하는 방안이 타당할 것으로 판단된다.

즉, 단계적 접근이 필요하다. 먼저 1단계(2014년도)에는 성공적인 기초연금 도입 및 확충기반의 조성을 추진할 필요가 있다. 2014년도 기초연금의 성공적인 도입을 위해서는 안정적인 인프라 구축이 필요하다. 이때 지자체는 현행 인프라와 노하우를

6) 전체 업무 수행 시 소요인력 823명 × 4.6천만원('14년 기재부 기초연금 예산안 심의 기준, 국민연금 국가보전금은 없음)

활용하여 기초연금 신청접수 및 자산조사, 급여결정 및 지급 중심의 업무를 수행하고, 공단은 급여 상담, 신청 접수, 수급자 관리 지원 등 위주의 업무를 수행하도록 한다.

2단계(2015년도이후)에는 기초연금 시행 이후 공단의 업무범위를 점진적으로 확대해 가도록 한다. 기초연금 시행이후 공단 중심으로 업무범위를 확대하여 국민연금과 통합관리 효과가 기대된다. 이때 지자체의 경우 신청·접수, 자산조사 및 예탁금 예탁 등의 기초적인 업무를 수행한다. 공단은 신청·접수 및 급여결정·지급이후 단계의 업무(사후관리 및 부당이득 환수 등)를 수행하도록 한다. 물론 이러한 단계적 통합방식도 지자체의 재정부담 문제가 해결된다는 전제에서 고려해 볼 수 있는 접근방안이다.



〈그림 IV-9〉 연금공단의 단계적 기초연금 업무확대방안

V. 결 론

급속한 고령화로 인한 변화된 인구와 경제상황에 따라 향후 우리나라 노인빈곤의 문제도 점점 심각해질 것으로 예상되고 있다. 하지만 우리나라의 연금제도는 충분히 성숙하지 못하여 많은 문제를 가지고 있다. 새정부 출범 후 기초노령연금제도 개편과 에 대한 정책대안으로 구체화되고 있다. 이에 따라 기초노령연금의 재원의 일부를 담당하고 있는 서울제도 기초노령연금과 관련된 쟁점을 검토하고 정책방향을 마련할 필요가 있다. 이를 위해 이 연구는 기초연금의 경험을 가진 선진국이 이를 어떤 방식으로 운영하고 있는지 주요 쟁점별로 살펴보고자 한다. 또한 이러한 선진국의 경험에 대한 분석을 바탕으로 이 연구는 기초노령연금의 개편방향과 서울시 기초노령연금의 정책방향을 제시하고자 한다.

현재 한국의 부실한 노후소득보장제도가 야기하는 가장 심각한 부작용은 심각한 노인문제이다. 노인계층의 빈약한 삶의 지표는 우리나라에서 세대 간 정의가 다른 선진국과 완전히 다른 상황임을 보여주고 있다. 다른 OECD 국가들에서는 노인세대가 연금제도를 통해 안정적 노후소득을 확보한 반면, 젊은 세대는 고용과 소득의 불안정에 상대적으로 심각하게 노출되어 있는 상황이다. 하지만 우리나라에서는 경제적 분배에서 노인들이 오히려 다른 세대에 비해 상대적으로 불공정한 대우를 받고 있다. 따라서 노후소득보장제도의 확대가 세대 간 정의에 부합하는 조치라 할 수 있다. 서울의 경우, 노인 빈곤율과 자살율이 다른 도시에 비해 다소 낮은 편이다. 하지만 여전히 인구 평균 빈곤율과 자살율보다는 매우 높아서 서울시도 노인문제의 심각성에서 예외라 할 수 없다.

그럼에도 불구하고 지난 2007년 연금개혁에서는 재정악화와 세대 간 정의를 내세우며 과도한 급여삭감을 실시하였다. 하지만 이는 사실상 세대간 정의의 확립에 역행하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 세대 간 정의를 다시 세우기 위해서는 이러한 급여삭감을 보완하는 조치들이 실시되어야 한다.

위와 같은 우리나라 노인문제의 성격에 견주어 볼 때 다음과 같은 결론에 도달할 수 있다. 첫째, 노인문제는 높은 빈곤, 열악한 근로 지위, 높은 자살률, 세대 간의 불공정성 등의 다각적인 문제를 포함한 심각한 사회문제이다. 둘째, 이 문제의 많은 부분이 열악한 노후소득보장체계에 기인하며, 셋째, 이문제의 해결은 노후소득보장체계의 한시적 수정이 아니라 구조적 개선을 통해서만 이루어 질 수 있다. 마지막으로, 기초노령연금의 개편방향에 따라 노인 문제 해결의 성패가 달려 있다고 해도 과언이 아

니다.

우리나라 연금제도의 문제는 크게 세 가지로 나타난다. 먼저, 국민연금제도는 현재는 물론 아주 먼 미래에도 구조적으로 모든 국민을 포괄할 정도로 보편적인 제도로 발전하기 어려운 상황이다. 특히 적용 사각지대의 문제는 완전히 해결되기 어렵다. 다음으로 국민연금과 기초노령연금의 급여수준이 낮고, 중복수급이 제한되어 있다. 이에 따라 중산층을 포함한 대다수의 국민들이 공적연금을 수급만으로는 절대빈곤도 면할 수 없다. 마지막으로 고소득층과 나머지 중산층과 저소득층의 연금소득의 격차가 크게 나타나며, 공적연금의 소득불평등 완화기능이 제한된 측면이 있다.

이에 따라 우리나라 연금제도의 개선에도 아래의 세 가지 원칙이 동시에 고려되어야 할 것이다. 전자의 두 원칙은 핵심 원칙, 마지막 세 번째 원칙은 부수적 원칙이다. 첫째, 공적연금 적용사각지대의 문제를 해결하는 보편적 연금제도를 지향하고, 둘째, 대다수 수급자의 공적연금의 급여수준을 상향하는 중층보장과 같은 조치들이 필요하며, 마지막으로 급여제도의 보편성을 유지하되, 고소득층에 대한 급여 감액과 같이 연금제도의 이원화를 방지하는 요소를 도입할 필요가 있다.

서울시의 경우도 이러한 큰 경향에서 크게 벗어나지 않고 있다. 서울시 노인의 경우는 타 지역에 비해 연금제도의 혜택을 상대적으로 더 많이 누리고 있다. 하지만 그 정도의 차이는 그리 크지 않다.

현재의 한국의 제도적 상황에서 국민연금만으로는 현세대뿐 아니라 후세대 노인들도 충분한 노후소득을 보장받을 수 없다. 상당수의 노인들은 완전히 기초노령연금의 급여만 수급할 것이다. 또한 상당수의 노인이 기초노령연금의 보충 없이는 빈곤을 면할 수 없을 것으로 전망된다. 이에 따라 기초노령연금제도는 우리나라 연금제도가 실질화되는데 핵심적인 역할을 수행해야 한다.

하지만 현행 기초노령연금제도는 이에 걸 맞는 역할을 하기에는 여러 가지 문제점을 가지고 있다. 문제점은 급여제도, 관리체계, 재정조달체계, 세 측면에서 고찰될 수 있다. 첫째, 급여제도의 측면에서 현행 기초노령연금의 문제는 낮은 급여수준으로 인한 제한된 빈곤완화효과, 국민연금 수급자의 상당수가 배제되는 급여의 포괄범위, 지역간의 생활수준을 격차를 고려하지 않은 일률적 급여수준이라 할 수 있다. 둘째, 관리체계의 측면에서 현행의 기초노령연금은 지방자치단체에서 주로 관리하고 있다. 국민연금공단과 사회복지정보원은 보조적인 역할을 수행한다. 하지만 대부분의 기초노령연금 수급자가 신청시 읍면동 사무소를 이용하여 복지공무원들의 업무부담을 증가시키고 있는 것으로 나타났다. 서울시의 경우, 타 지자체에 비해 사회복지공무원의 업무부담이 상대적으로 더 높았다. 셋째, 재정조달의 측면에서 현행 기초노령연금은 중앙정부

와 지자체가 재원을 분담하고 있다. 이러한 분담체계는 지방자치단체의 재정부담을 증가시키고 있다. 서울시의 경우도 채무가 급속히 증가하는 등 재정상황은 악화되는 추세이고 이의 주요한 원인 중의 하나가 기초노령연금의 급속한 증가라 할 수 있다.

한국의 기초연금의 발전의 방향을 모색하기 위해 시사점을 찾기위해 해외 주요 복지 국가의 연금제도가 고찰되었다. 국가의 선별은 기초연금의 제도적 유형에 따라 선별되었다. 사회수당형 방식에서는 캐나다와 뉴질랜드가, 사회부조형 방식에서는 호주가, 사회보험형 방식에서는 일본이 선별되었고 이들 연금제도가 노후소득보장체계, 자격요건과 급여체계, 관리체계, 재원조달의 측면에서 비교되고 한국의 기초연금도입에 주는 함의가 도출되었다.

먼저 노후소득보장체계의 차원에서 각국의 사례를 비교하면, 사례로 살펴본 4개국은 공통적으로 3층의 다층적 연금체계를 구성하고 있다. 비교대상이 된 국가들은 서로 다른 기초연금제도의 유형을 보이고 있었지만 각층의 연금제도들이 급여, 재정, 관리 측면에서 연계되는 경향에는 공통적이다. 캐나다는 1층보장인 OAS와 GIS가 긴밀히 연계되어 있을 뿐 아니라, 2층의 비례연금인 CPP도 1층의 제도와 급여와 관리 측면에서 연계되어 있다. 뉴질랜드의 경우 공적 기초연금과 사적비례연금이 결합되어 있는 독특한 구조를 가지고 있기 때문에 기초연금과 비례연금과 연계가 용의하지 않은 구조이다. 하지만 최근 교육과 정보제공의 차원에서 연계가 추진되고 있다. 호주의 경우도 뉴질랜드와 같이 공적 기초연금과 사적 비례연금의 구조를 가지고 있어 연계가 쉽지 않으나 급여측면에서 두 제도는 연계되어 있다. 마지막으로 일본의 경우 기초연금과 비례연금은 급여, 관리, 재정 세 측면에서 모두 진행되어 있다.

둘째, 4개국에서 기초연금의 자격요건이 수급연령과 자산조사 측면에서 대체로 엄격해지고 있으며 급여체계를 차등화하고 있다. 먼저 자격요건을 보면, 현재 캐나다의 OAS는 급여시점인 65세를 기준으로 캐나다에서 거주하는 경우 18세 이후 캐나다에서 10년 이상 거주한 사실이 확인되면 수급자격이 주어진다. 그러나 2012년 결정된 OSA 수정안에 따르면 2023년부터 2029년까지 단계적으로 현재의 65세 수급연령은 67세로 높아진다. 뉴질랜드는 2006년-2025년 사이에 수급개시연령을 60세에서 65세로 높이려던 계획을 앞당겨 1992년-2001년 사이에 60세에서 65세로 연령을 상향조정 한 바 있다. 호주의 기초노령연금의 연령기준은 남성 65세 여성은 64세이나 2014년까지 여성도 남성처럼 65세로 늘어나고 2023년까지 남녀 모두 67세로 통일 계획이다. 일본의 경우도 기초연금의 원칙적인 지급개시연령은 65세지만, 60-64세에 받을 경우 급여가 감액되고 65세 이후 수급할 경우 급여는 증액된다.

또한 조사된 모든 나라들이 기초유형의 다른 유형을 선택하고 있지만 급여차등이 이루어지고 있다. 보편적 수당형태인 캐나다의 OAS도 거주기간과 소득을 고려하여 완전 기초연금에서 감액한 차등급여를 지급하고, 뉴질랜드도 가족형태에 따라 연금액을 차등지급한다. 보편적 기초연금이라고 모든 사람에게 정액의 급여를 지급하지는 않는 것이다. 사회보험형의 기초연금을 가지고 있는 일본의 경우 급여수준의 차등은 보험료 납부이력에 따라 이루어진다. 사회부조형인 호주의 기초연금은 소득과 자산에 따라 다른 수준의 연금액이 지급된다.

하지만 모든 나라에서 지역간의 소득격차를 반영하여 연금액을 차등 지급한 사례는 나타나지 않았다. 다만 캐나다의 사례에서 보듯이 지역간의 격차는 기초연금내의 급여 체계에 반영되지는 않았지만 기초연금을 보조하는 사회부조의 제도에 반영되어 주정부가 각각 다른 수준의 보조적 소득보장을 제공하고 있었다.

셋째, 관리체계의 측면에서, 4개국의 기초연금 관리체계는 대체적으로 통합적으로 운영되어 비용효과를 높이고 있다. 캐나다에서는 노후기초소득보장제도인 GIS와 OAS, 그리고 소득비례연금인 CPP 모두 인적자원사회개발부에 의해 관리되고 2005년 설립된 서비스 캐나다에 의해 통합되어 효율적으로 관리되고 있다. 일본에서는 국민연금과 후생연금은 정부의 사회보험청과 사회보험사무소에서 통합적으로 운영된다. 뉴질랜드에서는 기초연금은 사회개발성에 의해 운영되고 퇴직연금은 민간사업자에 의해 운영되어 분리되어 있다. 하지만 민간연금과 공적연금을 통합적으로 운영하려는 시도가 금융지식 퇴직소득 위원회의 설립으로 강화되고 있다. 위원회는 공적연금과 사적 연금에 대한 급여정보를 제공하는 연금포탈을 운영하고, 나아가 국민들에게 다양한 형태의 연금교육과 금융교육을 제공하고 있다.

넷째, 기초연금의 재정조달 측면에서 4개국의 사례는 노인인구의 증가에 따라 기초연금 재정지출액은 계속 증가하고 있음을 보여준다. 또한 일본을 제외한 캐나다, 뉴질랜드, 호주는 중앙정부가 일반예산을 기초로 기초연금의 재정을 조달하고 있다. 먼저 캐나다의 연금제도는 그 급여수준과 포괄범위에도 불구하고, 지출수준은 그다지 높은 편이 아니다. 2013년 현재 지출액은 330억 달러이다. 이는 GDP 대비 2.47%에 해당한다. 뉴질랜드의 NZ Superannuation 역시 캐나다와 마찬가지로 별도의 기여금이 필요없이 정부재정으로 유지되는 부과방식이다. 뉴질랜드의 기초연금의 지출은 2012년에 GDP 대비 4%수준이다.

호주의 기초연금제도에서는 노령연금을 포함하여 다른 부가급여에도 연방정부의 일반조세가 재원조달을 부담하도록 규정하고 있다. 2007년 현재 호주의 노령연금지출

은 GDP 대비 3.4%로 OECD 평균인 7.0%에 비해 낮은 것으로 나타났다. 호주와 반대로 세계 최고령사회인 일본은 고령화율만큼이나 기초연금이 GDP에서 차지하는 비중도 빠르게 증가하고 있는 추세이다. 그 비중은 1990년 3.9%에서 2000년 6.1%, 2004년 7.2%, 2008년 7.9%로 빠르게 늘어나고 있다. 일본은 위의 3개국과 다르게 보험료로 기초연금 재정에 기여하고 있지만 기초연금에 대한 국고지원규모 역시 현재 지출의 1/3에서 1/2로 확대될 예정이다.

이상의 기초연금의 해외사례 비교를 통해 한국의 기초연금제도 도입에 관련해 몇 가지 중요한 함의를 찾아볼 수 있다.

첫째, 기초연금은 타 연금제도, 특히 2층의 비례연금과 급여, 재정, 관리 측면에서 연계되는 양상을 보여주고 있다. 기초연금의 재정이 비례연금의 재정과 다르다는 것이 급여와 관리의 연계와 통합에 장애가 되지 않는다. 또한 모든 기초연금의 급여수준은 소득과 거주기간, 가족상황에 따라 차등지급될 수 있다. 하지만 지역간의 소득상황은 기초연금 내부의 급여제도를 통해서보다는 외부의 다른 급여제도를 통해 반영되는 것이 바람직하다.

둘째, 기초연금의 재정은 기초연금의 제도취지, 노인 인구의 급증, 경제변화의 유동성등을 고려할 때 중앙정부가 일반예산으로 재정을 조달하는 것이 합리적이란 점이다.

셋째, 기초연금제도는 다른 공적연금과 통합하여 단일하게 관리운영되는 것이 바람직하다는 점이다. 특히 기초연금 급여와 자격요건을 다른 공적연금이나 자산조사 및 소득조사와 연계시킬 경우에 더욱 중앙에서 집중 관리하는 것이 효율적이다. 반대로 지방정부가 모두 기초연금 관리를 맡을 경우 그에 소요되는 행정적 관리비용이 높아질 수밖에 없고 통합적으로 이루어지지 않아 지역간, 정부단위간 많은 차이와 부작용이 초래될 수 있다.

한편 현행 기초노령연금은 도입 초기부터 다양한 문제점을 잉태하고 있었다. 가장 핵심적인 쟁점은 국민연금의 발전과정에서 기초노령연금을 어떤 역할을 하도록 할 것인가였다. 일각에서는 기초노령연금의 보장수준을 국민최저수준으로 높이고 대신 대상범위를 빈곤층으로 축소 조정하여 장기적으로 노인 기초생활보장제도(선별적 부조제도)로 전환하여야 한다는 의견과 다른 일각에서는 연금제도의 한 축으로서 보편적 기초연금으로 발전시켜 나가야 한다는 의견이 팽팽히 맞서고 있었다. 결국 2012 대선과정에서 후자의 주장을 담은 대선공약이 힘을 얻게 됨에 따라 보편적 기초연금의 길이 열리게 되었다.

박근혜정부의 출범이후 기초연금제도의 도입은 대통령인수위안, 국민행복위의 제안을 거쳐서 최종적으로 2013년 9월 26일에 정부의 기초연금 입법예고안이 발표되었다. 발표된 정부안은 아래의 요소를 가지고 있다. 첫째, 기초연금의 지급대상은 국민행복위원회의 권고에 따라 최종적으로 전체 노인의 70%로 제한되었다. 현행 기초노

령연금처럼 소득인정액(자산조사) 기준으로 하위 70%의 노인에게 기초연금을 지급하되, 공무원 연금 등 특수직역연금수급자 및 배우자는 제외된다. 둘째, 급여액은 10 ~ 20만원 사이에서 지급하되, 소득하위 70% 전체 노인에게 10만원은 기본적으로 보장(최저보장)하고, 국민연금액(A급여)과 연계하여 최대 20만원(부부는 최대 32만원)까지 지급하도록 하였다. 국민연금 A급여에 연계하여 기초연금을 지급하도록 한 것은 국민연금 내 기초연금과 유사한 성격을 가진 소득재분배 부분(A급여)과 기초연금간의 중복성을 조정하기 위한 장치로 이해된다. 즉, 연금액은 $[(20\text{만원} - \% \times A\text{급여}) + 10\text{만원}]$ 이라는 산식에 의해 결정된다. 이때 2/3는 국민연금과의 연계 정도를 나타내는 상수로 국민연금 비수급자와 국민연금 수급자간 형평성, 재정적 안정성, 미래세대의 부담 등을 종합적으로 고려하여 설정되었다. 셋째, 이외에도 정부안에서는 기초연금액을 매년 물가상승률에 연동하여 인상하도록 했다. 다만, 5년마다 연금액의 적정성을 평가하여 재조정하는 규정을 두고 있다. 넷째, 기초연금의 재원은 전액 조세로 충당하도록 하였으며, 국민연금기금은 사용하지 않는다는 점도 법에 분명하게 규정하였다(기초연금법 입법예고안, 보건복지부 홈페이지). 다섯째, 정부가 제안하고 있는 기초연금(안)이 실현될 경우 그 소요재원은 '14~'17년 4년 간 39.6조원이 소요될 전망이다. 새로운 기초연금은 현행 기초노령연금을 유지할 경우에 비해 약 13조원 더 소요될 전망이다. 지급범위는 현행 기초노령연금과 동일하지만 지급액이 두 배로 높아졌기 때문이다. 그러나 장기적으로는 특히 2028년 이후 부터는 정부안은 현행 기초노령연금보다 다소 적은 재원이 소요될 전망이다. 마지막으로, 정부의 확정안에서도 시행 시기는 2014.7월로 정해놓고 있다.

정부안이 발표되자 많은 정책적 논란이 야기되었다. 논란은 주로 공약축소, 국민연금의 가입유인 약화, 청장년 세대에게 불리한 세대 간 형평성, 관리체계의 불확실성 등이다.

이러한 점을 고려하여 이연구는 보완책을 급여체계, 관리체계, 자원조달체계의 관점에서 제시하였다.

급여체계의 차원에서 보완책은 첫째, 국민연금의 총 급여수준(2028년부터 40%)은 그대로 유지하되, 기존의 두 급여간 비중을 점진적으로 균등부분을 줄이고 비례부분의 비중이 늘어나도록 하고 최종적으로 20:20 비중을 15:25 혹은 10:30으로 조정하는 것이다. 이러한 균등부분(A부분 급여)의 축소는 수급가능한 기초연금을 크게 하여 장기가입자 및 미래세대의 역차별 문제나 비판을 크게 완화시킬 수 있는 장점이 있다. 두 번째 보완대책으로 인수안을 수정하는 방안이다. 기존의 인수안에서 지급범위는 100%에서 일시적으로 70%로 조정하되, 단계적으로 100%까지 올리는 것을 법으로 명시하도록 한다. 그리고 기초연금액을 정부안과 달리 가입기간에 비례하여 높아지도록 하는 종전의 기제는 유지하도록 한다. 이 경우 장기가입자 및 미래세대 역차별 문제 제기에 대응할 수 있다. 세 번째 보완책은 정부안의 기초연금 산식(20만원 -

$2/3 \times A$ 연금 + 10만원)에서 계수 $2/3$ 를 $1/2$ 로 조정하자는 것이다. 이를 통해 20만원 만액을 수급하는 대상자가 기존 정부안에 비해 더욱 늘어날 수 있다. 네 번째, 서울시 입장에서 유리한 지역별 급여수준의 차등화는 기초연금의 보편성의 원칙에 어긋나고 서울시민 복지기준선의 원칙에도 맞지 않다는 측면에서 도입하지 않은 것이 바람직한 것으로 제시되었다. 이보다는 서울시민 복지기본선이 제시하는 것처럼 서울시의 최소기준과 적정기준을 설정하고 서울시 기초소득보장제도를 도입하여 기초연금을 보완하는 것이 더 바람직하다.

재정조달의 측면에서의 보완책으로 아래의 점들이 제시되었다. 첫째, 국고부담율을 점진적으로 확대하는 방안을 적극 검토해야 한다. 지방비 부담비율을 현재 약 30%에서 10%수준으로 낮추거나 전액 국고에서 조달할 때까지 국고부담율은 확대되어야 한다. 둘째, 지방비 부담비율을 현행대로 유지하되 분권교부세 등을 확대하여 지방의 재정여건을 개선하는 방안이다.

관리운영 문제는 아직 잠재되어 있을 뿐인데, 향후 기초연금의 관리주체를 두고 논란이 일어날 수밖에 없을 것으로 예상된다. 국민연금과 기초연금의 통합관리·운영되는 것이 바람직하다. 이의 이유는 아래와 같다. 첫째, 지방정부의 사회복지전달체계의 부담을 덜어줄 수 있다. 둘째, 통합운영이 노후소득 보장을 위한 종합적인 정책 수립 및 실행력을 높일 수 있다. 셋째, 통합관리는 국민연금·기초연금 제도의 성격과 관계 등에 대한 국민의 이해가 용이하여 수용성을 높일 수 있다. 넷째, 기초연금 지급을 국민연금의 지급과 연계하는 최근 정부안은 통합관리의 필요성을 크게 높이고 있다. 다섯째, 국민연금 운영 경험이 풍부한 「국민연금공단」에서 기초연금을 포함하여 통합하여 운영하는 것이 바람직하다는 점이다.

〈 참고 문헌 〉

- 강성호·최옥금, 2010. “기초노령연금의 탈빈곤 효과 및 계층별 소득보장 효과 분석, 『한국사회정책』 17, 2: 43-71.
- 강욱모, 2013. “복지국가 축소정치와 뉴질랜드 노령연금개혁” 『한국사회정책』, 20(1): 49-82.
- 강혜규, 박해육, 김은정, 박경희, 최현수, 전봉기, 장은진, 2012. 지방자치단체 복지인력 실태 및 증원 규모 분석 연구, 보건복지부, 보건사회연구원.
- 고득영, 2008. 연금제도의 현황과 앞으로의 방향. 한국정책지식 센터.
- 국민연금연구원, 2013, 국민연금 생생통계. Silber Book, 국민연금공단 국민연금연구원.
- 국민연금연구원, 2012. 『해외 공·사연금제도 Ⅲ: 아시아·태평양』
- 국민연금재정추계위원회, 2013. 제3차 국민연금장기재정추계. 국민연금재정추계위원회.
- 국민연금운영개선위원회, 2008. 국민연금운영개선방안.
- 권문일, 2008. “기초노령연금과 국민연금 간 보완적 발전방향”, 『2008 국민연금재정계산 장기재정 추계 및 운영개선방향 보고서』, 국민연금재정추계위원회, 국민연금운영개선위원회
- 김대철, 2012. “호주 연금제도” 『해외 공·사연금제도 Ⅲ: 아시아·태평양』 국민연금연구원.
- 김재현, 2012. “뉴질랜드 연금제도” 『해외 공·사연금제도 Ⅲ: 아시아·태평양』 국민연금연구원.
- 김성숙, 2007. “호주의 노령기초소득보장제도와 시사점” 『노령기초소득보장제도의 국제비교연구: 미국, 일본, 캐나다, 호주를 중심으로』 국민연금연구원 정책보고서 2007-01.
- 김태호, 김상철, 박동명, 양승일, 심상오, 김대철, 2009. 『지방복지 재정절감을 위한 방안에 관한 연구- 서울시 복지분야 국고보조사업 및 지방이양사업을 중심으로-』, 서울특별시 의회.
- 다케가와 쇼고(武川正吾). 2004. 일본의 사회정책과 복지국가론. 김성원 역. 인간과 복지.
- 모지환·함철호, 2009. “노인빈곤 영향요인에 관한 다층분석”, 사회연구 통권18호: 175~194.
- 배준호, 2007. “일본의 노령기초소득보장제도와 시사점” 『노령기초소득보장제도의 국제비교연구: 미국, 일본, 캐나다, 호주를 중심으로』 국민연금연구원 정책보고서 2007-01.
- 백종만, 2003. 한국사회복지에서 중앙정부와 지방정부간 역할 변화. 한국사회복지학

회 학술대회 자료집.

- 보건복지부, 2013. 2012년 『통계로 본 기초노령연금』, 보건복지부, 2013
- 보건복지부, 2012. 2011 보건복지백서. 보건복지부.
- 보건복지부, 보도자료(2013.7.17.)
- 보건복지부, 보도자료(2013.9.26.)
- 청와대, 정부의 기초연금안 설명자료, 2013
- 서울특별시 복지정책과 복지건강실, 『사회복지담당공무원 근무여건 개선 종합계획』, 2013
- 석상훈, 2010. “기초노령연금의 노인빈곤 효과 분석”, 『노인복지연구』 50: 336-352.
- 석재은·김수봉·이정우·지은정, 2004. 『OECD 국가의 기초보장과 공적연금 체계 비교연구(1)』. 한국보건사회연구원 연구보고서 2004-21.
- 윤영호, 2009. 『서울시 고령자 가계재정 분석과 지원정책』
- 은민수, 2012. “복지국가와 역진적 조세의 정치: 스웨덴, 프랑스, 일본의 부가세와 보편적 사회기여세(CSG)의 개혁과정” 한국사회정책 19(4): 207-250.
- 이용하, 2013. 『국민연금 보완제도로서 개인연금의 역할 정립 및 발전방향에 관한 연구』, 국민연금연구원 연구보고서, 2013
- 이용하 외, 2006. 『기초연금제도 도입의 가능성과 한계』, 국민연금연구원 연구보고서 2006-10.
- 임상혁, 2012. 사회복지전담공무원의 노동조건 실태 및 개선방향. 월간복지동향 2012.11.
- 정경희, 2009. 국제비교를 통해 살펴본 한국노인의 소득 및 빈곤실태. 보건·복지 Issue & Focus 2009년 10월 6호
- 정재철, 2012. “일본의 보험방식 기초연금”. 『기초연금의 경로 변화에 관한 국가 간 비교』. OECD 대한민국정책센터 중앙대학교 사회복지학부
- 정해식, 2007. “캐나다의 노령기초소득보장제도와 시사점” 『노령기초소득보장제도의 국제비교연구: 미국, 일본, 캐나다, 호주를 중심으로』 국민연금연구원 정책보고서 2007-01.
- 정해식, 2008. 기초노령연금 관리체계 개선방안. 국민연금연구원 정책자료 2008-06.
- 제갈현숙, 2012. “캐나다의 조세방식 기초연금”. 『기초연금의 경로 변화에 관한 국가 간 비교』. OECD 대한민국정책센터 중앙대학교 사회복지학부
- 조영훈, 2011. 『캐나다 복지국가 연구』. 집문당.
- 타다 히데노리(田多英範), 2008. 일본의 사회보장:이론과 분석. 정재철.나인숙.김성원 역. 인간과 복지.
- 현외성 외, 1992. 『복지국가의위기와 신보수주의적 재편』. 대학출판사

한국보건사회연구원, 2012. 『주요국의 사회보장제도: 호주』
한국보건사회연구원, 2012. 『주요국의 사회보장제도: 일본』

Australian Government Department of the Treasury. 2012. Towards Higher Retirement Incomes for Australian Retirement Income System Since Federation.

<http://archive.treasury.gov.au/documents/16> Apr 2012

Australian Government Department of the Treasury. 2010. Australia to 2050: future challenges

Australian Government Department of the Treasury. 2010. Intergenerational Report 2010.

Australian Government Department of Human service. 2011. Centrelink Annual Report 2010-2011.

Australian Bureau of Statistics. 2009. Australian Social Trends: Trends in Superannuation Coverage.

Australian Bureau of Statistics. 2012. Year Book Australia. ABS Catalogue No. 1301.0

Australian Tax Office. 2011. Taxation Statistics 2008-2009. \

Batesman, H. 2003. "Regulation of Australian Superannuation." Australian Economic Review 36(1):118-127.

Batesman, H. 2007. "Old Age Income Protection in Australia." Centre for Pensions and Superannuation.

Battle, K. 1990. "Social Policy by Stealth". Policy Options. 11(2).

_____ & E. Tamagno. 2007. "Public Pension in a Development Context: The Case of Canada". Social Policy and Development Programme Paper. No. 1. Geneva:UN Research Institute for Social Development.

Battle, K. 2003. "Sustaining Public Pensions in Canada: A Tale of Two Reforms." A Paper Written for Hitotsubashi Spring Workshop on Pensions National Center of Sciences. Caledon: Institute of Social Policy.

Briggs, A. 1961. "The Welfare State in Historical Perspective." Archives Européennes de Sociologie 2(1): 221-258.

Daniel Béland and John Myles, 2005. "Stasis Amidst Change: Canadian Pension Reform in an age of retrenchment," Giuliano Bonoli and Toshimitsu Shinkawa, Aging and Pension Reform around the World.

Canada government. Annual Financial Report of the Government of Canada: fiscal year 2011-2012.

Canadian Museum of Civilization Corporation, The History of Canada's Public Pensions.

http://www.civilization.ca/cmc/exhibitions/hist/pensions/cpplsp_e.shtml

- Castles, F. G. 1985. *The Working Class and Welfare: Reflections on the Political development of the Welfare State in Australia and New Zealand, 1890-1980*. Sydney: Allen & Unwin.
- Castles, F. G. 1996. "The Institutional Design of the Australian Welfare State," *International Social Security Review* 50(2):25-41.
- Castles, F. G. 1996. "Australia and New Zealand". Esping-Andersen(ed), *Welfare State in Transion*. Sage.
- Castles, F. G. 2001. "A Farewell to Australia's Welfare State," *International Journal of Health Services* 31(3): 537-544.
- Castles, F. G. 2004. *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford:Oxford University Press.
- Dixon, John. 1977. *Australia's Policy Towards the Aged: 1890-1972*. Canberra College of Advanced Education, Canberra.
- Guardians of New Zealand Superannuation. 2013. *The Role and Performance of the New Zealand Superannuation Fund*. Commission for Financial Literacy and Retirement Income. <http://www.nzsuperfund.co.nz>
- Iacobacci, M & M. Seccareccia. 1989. *Full Employment versus Income Maintenance: Some Reflections on the Macroeconomic and Structural Implications of a Guarenteed Income Program for Canada*. *Studies in Political Economy* 28.
- Kewley, T.H. 1973. *Social Security in Australia, 1900-72*. Sydney University Press, Sydney.
- Kewley, T.H. 1980. *Australian Social Security Today: Major developments from 1900 to 1978*. Sydney University Press, Sydney.
- Knox, D.M. 1995. "The Age Pension: Means Tested or Universal." *The Australian Economics Review*.
- Kunieda, S. 2002. "Japanese Pension Reform:We Get Out of Intergenerational Exploitation?." *Hitotsubashi Journal of Economics* 43:57-71.
- Littlewood, M and M. C. Dale. 2012. "New Zealand Superannuation and Overseas Pensions: Reform Option 2." Working Paper 2012-1. Retirement Policy and Research Center.
- Ministry of Social Development. 2012. *Service for Seniors*. New Zealand.
- Ministry of Health, Labour, and Welfare(厚生労働省). 2012. *Annual Health, Labour, and Welfare Report 2011-2012*. <http://www.mhlw.go.jp/english/policy/pension/pension/index.html>.
- Ministry of Health, Labour, and Welfare Pension Bureau. 2012. *The Point of Pension Plan*.

<http://www.mhlw.go.jp/english/policy/pension/pension/index.html>.

- Mintz, J. M., 2009. Summary Report on Retirement Income Adequacy Research. Department of Finance Canada.
- Merrien, F.-X. 2002. "Globalization and Social Adjustment: The Case of the Small Developed Countries. A Comparative View of New Zealand, Sweden, and Switzerland." pp.141-162. In Sigg, R. and Behrendt, C. (eds). Social Security in the Global Village. New Burnswick: Transaction Publishers.
- Myles, J. and Quadagno, J. 1997. "Recent Trends in Public Pension Reform: A Comparative View," In Banting, K. and Boadway, R. (eds). Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspective, Kingston: Queen's University, School of Policy Studies. PP. 247-272.
- New Zealand Treasury. 1984. Economic Management. Wellington: New Zeala Treasury.
- OECD, 2012. Pensions at a Glance.
- OECD, 2011. Pensions at a Glance.
- Office of the Superintendent of Financial Institutions, 2010. Actuarial Report (10th) Supplementing the Actuarial Report on the Old Age Security Program. Canada.
- Office of the Superintendent of Financial Institutions, 2012. 11th Actuarial Report Supplementing the Actuarial Report on the Old Age Security Program as at 31 December 2009. Canada.
- Retirement Commission. 2013. 2013 Review of Retirement Income Policies. New Zealand
- Shaver, Sheila. 2002. Australian Welfare Reform: From Citizenship to Supervision. Social Policy & Administration 36(4): 331-345.
- Starke, P. (2008). Radical Welfare State Retrenchment. A Comparative Analysis. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- St John, S. 1992. "National Superannuation: or How to Make Policy", In Boston, J. and Dalziel, P.(eds). The Decent Society? Essays in Response to National's Economic and Social Policies, Auckland: Oxford University Press, PP. 126-145.
- St. John and Larry Willmore, 2001. "Two Legs are than Three: New Zealand as a Model for Old Age Pensions," World Development 29.(8): 1291-1305.
- St John, S. 2007. "Pension Provision in New Zealand", In Sullivan, M. (ed). Pensions and Pension Funding: Critical Perspectives on the World Economy, New York: Routledge Taylor & Francis Group, PP. 168-201.

Service Canada: <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/home.shtml> 온라인 정보 및 통계자료.

Service Canada, 2012. Service Charter: Our Commitment to Canadians.

Tamagno, E. 2007. Strengthening the Foundation of Canada's Pension System: A Review of the Old Age Security Program. Caledon: Institute of Social Policy.

(판권지)

기초노령연금 제도 개편방향에 대한 연구

발행일 : 2013년 12월

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 권혁소

발행처 : 서울특별시의회 사무처

주관부서 : 서울특별시의회 입법담당관

담당자 : 입법조사관 김우영

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 세종대로 125(태평로1가 60-1)
전화) 02.3702-1556, FAX) 02.3702-1560

연구기관 : (사)한신대학교 산학협력단

책임연구 : 한신대학교 교수 백준기

연락처 : 경기도 오산시 양산동 411 한신대학교 국제관계학부
전화) 031.379-0493

발간등록번호 : 51-6110100-000021-01

- ※ 본 학술연구용역보고서의 저작권은 서울특별시의회에 있으며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.
- ※ 입법담당관실에는 중요조례안 관련 공청회 예산과 전문가활용 예산이 편성되어 있으며, 의원입법활동지원 연구용역 예산도 편성되어 있습니다. 서울시의회 의원들의 입법활동을 위해 적극 활용하시기 바랍니다.