기초연금제도에 대한 소고



윤성주
한국조세재정연구원
연구위원
(sjyoon@kipf.re.kr)

Ⅰ. 서론

우리 사회는 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 급속히 고령화되고 있다. 2000년에는 전체 인구 중 65세 인구의 비중이 7%를 넘어서며 고령화사회에 접어들었으며, 2017년에는 14%를 초과하여 이미 고령사회에 들어섰다. 그리고 2025년에는 고령인구가 20% 이상인 초고령사회에 진입할 것으로 전망되고 있다.

즉, 고령화사회에서 고령사회까지 17년이 소요되었으며, 다시 고령사회에서 초고령사회까지 8년이 소요될 것으로 전망되고 있는데, 이는 우리보다 앞서 초고령사회를 경험하였거나 경험하게 될 국가들과 비교해 볼 때, 한국에서의 고령화가 매우 급속하게 진행되고 있다는 것을 보여주는 부분이다.

고령층이 인구구성에서 차지하는 비중이 증가한다는 것은 이들이 사회 및 경제에 미치는 영향이 증가한다는 것을 의미한다. 노년층의 삶에 영향을 미치는 주

<표 1> 주요국 인구고령화 속도

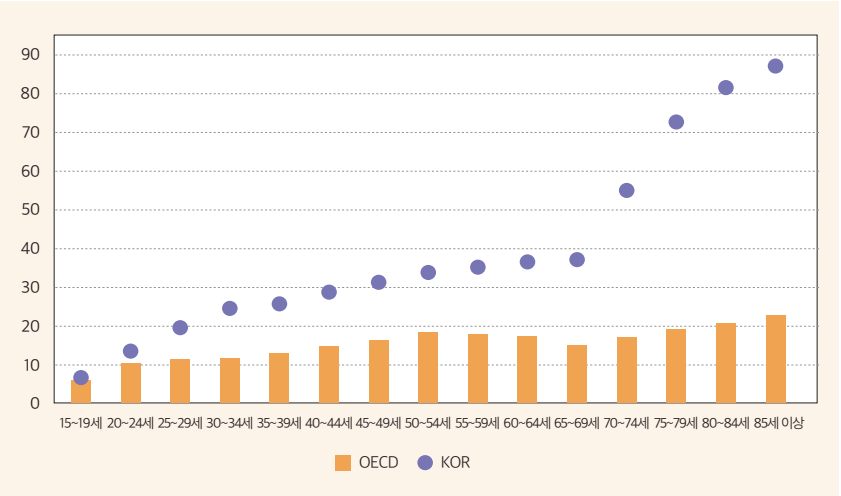
(단위: 년)

구분	도달 연도			증가 소요 연수	
	고령화사회	고령사회	초고령사회	고령사회 도달	초고령사회 도달
한국	2000	2017	2025	17	8
일본	1970	1994	2006	24	12
미국	1942	2015	2036	73	21
프랑스	1864	1979	2018	115	39
독일	1932	1972	2009	40	37
이탈리아	1927	1988	2008	61	20

주: 고령사회, 고령화사회, 초고령사회는 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 각각 7%, 14%, 20% 이상인 사회를 의미
출처: 보건복지부(2018); 보건복지부 보도자료(2020. 9. 28.)를 이용하여 저자 작성

[그림 1] 인구 10만명당 자살자 수(2016년 또는 근접 연도)

(단위: 명)



출처: OECD(2019), p. 117 Figure 7.12. 데이터를 활용하여 재작성

요 요인으로는 건강, 소득, 인간관계 등이 대표적이며, 특히 노후의 소득수준은 본인뿐 아니라 사회·경제적 측면에서도 중요하다.

현재 우리나라의 노인빈곤율[1]은 전 세계에서 가장 높은 수준으로 보고되고 있다. 이러한 높은 노인빈곤율의 원인으로 공적연금의 미성숙이 주요 요인으로 지목되고 있지만, 노후준비 부족, 가구구조 변화 및 사적 이전의 약화 등도 노인빈곤율을 악화시키는 방향으로 작동하고 있다.[2]

이와 같이 높은 노인빈곤은 우리 사회에 부정적 영향을 초래할 개연성이 높다. 전반적으로 대부분의 연령대에서 한국의 자살률은 OECD 평균보다 높게 나타나고 있다. 특히 65세 이상 연령에서는 OECD 국가 중에서도 가장 높은 수준으로 보고되고 있는데, 이와 관련하여 우리나라 고령층의 높은 빈곤율이 높은 자살률의 주요 요인으로 지목되고 있다(이소정, 2010; 김형수·권이경, 2013 등).

또한 높은 노인빈곤율로 인해 다수의 고령층이 생계를 위해 노동시장에 참여할 개연성이 높은데, 이는 사회 전반에 걸쳐 노동생산성에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다는 것을 시사한다. 또한 구조적인 소비 둔화를 통해 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 가능성도 존재한다(장민, 2019).

이에 정부는 노후소득보장을 지원하기 위해 제도적 측면에서 다양한 지원을

본고에서는 기초연금제도와 관련된 이슈 및 고령가구의 특성에 대해 살펴보고 정책적 시사점에 대해 논의한다.

1) 노인빈곤율은 노인인구 중에서 빈곤한 노인의 비율을 의미하며, 우리나라 국민의 균등화 개인소득을 소득 순으로 줄을 세웠을 때 중간에 해당하는 중위소득의 절반 미만 소득을 가진 상황을 의미한다(통계청 홈페이지).

2) 한국 고령층의 경우, 공적연금의 수혜는 크지 않지만 다른 국가들과 비교할 때, 상대적으로 자녀 등을 통한 사적이전소득이 높은 수준이며, 자산이 높은 수준이라는 특성이 존재한다. 따라서 단순히 소득만을 고려하여 빈곤율을 정의하는 것은 적절하지 못하다는 의견이 존재한다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

한국은 다축형 노후소득보장체계를 갖추고 있다. 공적연금이 1층에서 노후소득보장체계의 근간 역할을 하고 있으며, 0층에는 노인의 70%가 대상인 기초연금제도와 저소득층 지원을 위한 기초생활보장제도가 있다.

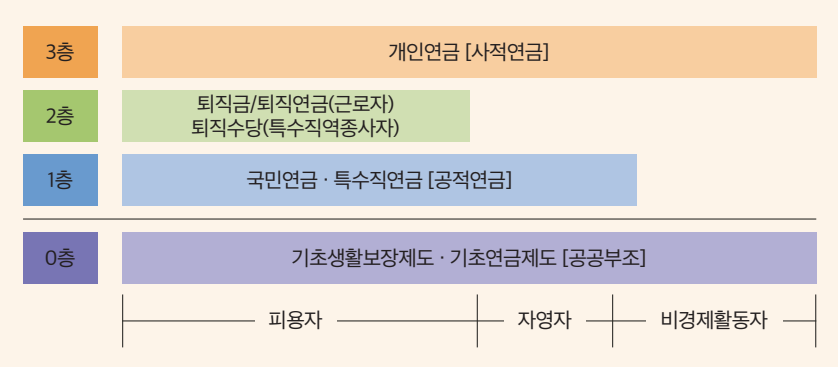
하고 있는데, 대표적인 제도로 2014년 7월부터 도입·운영되고 있는 기초연금제도가 있다. 본고에서는 기초연금제도와 관련된 이슈와 고령가구의 특성에 대해 살펴보고 정책적 시사점에 대해 논의한다.

Ⅱ. 노후소득보장체계 및 노인빈곤 현황

한국의 노후소득보장체계는 World Bank와 OECD 등에서 제안하고 있는 다축형 체계를 갖추고 있다. 사회보험방식으로 운영되는 국민연금과 같은 공적연금이 1층에서 노후소득보장체계의 근간 역할을 하고 있으며, 2층의 퇴직연금과 3층의 개인연금을 통해 추가적인 노후소득을 준비할 수 있는 제도가 갖추어져 있다. 그리고 0층에는 노인의 70%를 대상으로 하는 보편적 제도의 특성을 가지고 있는 기초연금제도[3]와 저소득층 지원을 위한 기초생활보장제도가 위치하고 있다.

사회복지 분야의 노인부문 예산 추이를 살펴보면 기초연금의 전신인 기초노령연금이 본격적으로 도입된 2008년부터 관련 예산이 빠른 증가 추세에 있다는 것을 확인할 수 있다.[4] 즉, 2007년에는 노인부문 예산이 5,967억원 수준이었으나, 기초노령연금이 도입된 2008년에 2.1조원으로 증가하였고, 2013년에는 4.3조원 수준으로 증가하였다. 그리고 2015년에는 기초연금의 본격적인 도입·운영[5] 등으로 인해 노인부문 예산이 8.8조원으로 증가하였으며, 2020년에는 16.6조원으로

[그림 2] 노후소득보장체계 구조

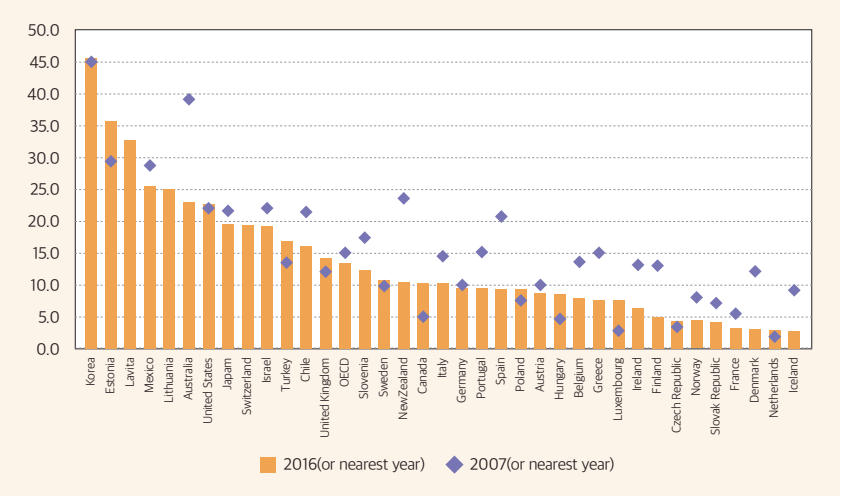


출처: 윤성주(2012) 등을 참조하여 저자 작성

3) 보건복지부 보도해명자료, 「11월 1일자 국민일보(가판) 문형표 장관 후보자의 과거 주장에 대한 해명」, 2013. 11. 1.
4) 열린재정(https://www.openfiscaldata.go.kr/); 세출/지출 세부사업 예산편성 현황(총지출) 참조.
5) 2014년의 경우 1~6월은 기초노령연금으로 운영되었으며, 7~12월은 기초연금으로 운영되었다.

[그림 3] OECD 회원국의 65세 이상 빈곤율

(단위: %)



주: 1. 빈곤율은 가처분소득 기준, 중위소득의 50% 미만 계층의 비율(Percentage of persons living with less than 50% of median equivalised disposable income)
2. 2007년은 OECD 33개국, 2016년은 36개국 대상

출처: OECD(2014), p. 113 Figure 5.4. 및 OECD(2019), p. 101 Figure 6.6. 데이터를 활용하여 재작성

증가하는 것으로 나타나고 있다.[6)]

하지만, 노인부문에 대한 그간의 정책적 노력과 예산 확대에도 불구하고 노인빈곤율은 여전히 세계에서 가장 높은 수준으로 나타나고 있다(2007년 45.1%, 2018년 43.4%).

노인부문에 대한 그간의 정책적 노력과 예산 확대에도 불구하고 노인빈곤율은 여전히 세계에서 가장 높은 수준으로 나타나고 있다.

Ⅲ. 기초연금제도

1. 제도 소개[7)]

기초연금제도는 국민연금에 가입하지 못했거나, 가입했더라도 가입기간이 짧아 충분한 연금을 받지 못하는 노인들을 대상으로 기초연금을 지급하여 안정적인 노후소득 기반을 제공하고, 노인들의 생활안정 및 복지증진을 위해 2014년 7월부터 도입·운영되고 있다.

6) 2007년 당시 운영되었던 경로연금의 경우 예산이 2,175억원 수준이었으나, 이를 대체한 2008년 기초노령연금 예산은 1.6조원으로 확정되었고, 2013년에는 3.2조원 수준으로 증가하였다. 또한 2014년 7월부터 기초노령연금을 대신하여 도입된 기초연금의 2015년 예산은 7.6조원으로 확정되었으며, 고령인구 증가 및 제도 확대 등으로 인해 2020년에는 13.2조원 수준으로 증가한 것으로 나타나고 있다.

7) 제도와 관련된 사항은 『2020년 기초연금 사업안내』(보건복지부)를 참조하여 작성하였다.

기초연금제도의 전신으로는 노령수당, 경로연금, 기초노령연금제도 등이 있다. 제도가 변경·발전되면서 전반적으로 수급 대상이 확대되었고 급여수준이 높아졌으며, 기초연금제도 또한 그 연장선상에 있다고 볼 수 있다.

기초연금제도는 사회복지 분야의 노인부문 예산으로 노인생활안정 프로그램에 포함되어 운영된다. 기초연금제도의 전신으로는 노령수당제도, 경로연금제도, 기초노령연금제도 등이 있다. 1991년~1998년 6월에는 노령수당제도가 운영되었고, 이를 대신한 경로연금제도는 1998년 7월~2007년 12월 동안 노인생활안정 프로그램으로 운영되었다. 그리고 경로연금제도를 대신한 기초노령연금제도는 2008년 1월부터 기초연금으로 대체되기 전인 2014년 6월까지 운영되었다.[8] 제도가 변경·발전되면서 전반적으로 수급 대상이 확대되었고 급여수준이 높아졌으며, 기초연금제도 또한 그 연장선상에 있다고 볼 수 있다.

노령수당제도(1991년 ~1998년 6월, 65세 이상 고령자 대상으로 평균 약 7%에게 지급)→경로연금제도(1998년 7월~2007년 12월, 평균 약 15%)→기초노령연금제도(2008년 1월~2014년 6월, 65%)→기초연금제도(2014년 7월~) (보건복지부, 2015)

기초노령연금제도를 대신한 기초연금제도는 「기초연금법」에 근거하고 있으며, 임완섭(2016)에서는 "국민연금을 적용받지 못한 저소득층 노인의 소득보장을 위해 시행되었던 노인수당제도와 경로연금을 보다 보편적인 노인에 대한 소득보장 제도로 확대한 기초노령연금의 소득보장 수준을 대폭 상향시킨 제도"라고 평가하고 있다.

기초연금법 제1조(목적) 이 법은 노인에게 기초연금을 지급하여 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 한다.

기초연금제도는 만 65세 이상 전체 노인인구 중에서 소득인정액 기준 하위 70%에 해당하는 노인을 수급 대상으로 하고 있다. 그리고 2018년에는 기초연금액을 2021년까지 점진적으로 인상할 계획을 수립하였는데, 저소득층을 대상으로 그 시기를 앞당기기 위해 수급 대상을 일반수급자와 저소득수급자로 구분하였다.[9] 즉, 2019년에는 소득인정액 기준 하위 20%를 저소득수급자, 20~70%를 일반수급자로 구분하였으며, 2020년에는 소득인정액 기준 하위 40%를 저소득수급자, 하위 40~70%를 일반수급자로 구분하여 운영하였다. 그리고 2021년부터는 다시 저소득수급자와 일반수급자를 구분하지 않고 하위 70%를 수급 대상으로 하고 있다.

8) 노령수당제도, 경로연금제도, 기초노령연금제도 등에 대한 보다 구체적 사항은 윤성주(2014)를 참조

9) 정부의 『저소득층 일자리·소득지원 대책』(관계부처합동, 2018)에서는 노인가구의 소득분배지표가 악화된 점을 고려하여, 생활이 어려운 저소득 노인부터 단계적으로 기초연금을 우선적으로 인상하기로 결정한다.

<표 2> 기초연금 선정기준액

(단위: 원/월)

구분		단독가구	부부가구
2014년		870,000	1,392,000
2015년		930,000	1,488,000
2016년		1,000,000	1,600,000
2017년		1,190,000	1,904,000
2018년		1,310,000	2,096,000
2019년	일반수급자	1,370,000	2,192,000
	저소득수급자	50,000	80,000
2020년	일반수급자	1,480,000	2,368,000
	저소득수급자	380,000	608,000
2021년		1,690,000	2,704,000

출처: 보건복지부, 『기초연금 사업안내』, 각 연도

기초연금법 제3조(기초연금 수급권자의 범위 등) ① 기초연금은 65세 이상인 사람으로서 소득인정액이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액(이하 "선정기준액"이라 한다) 이하인 사람에게 지급한다.

② 보건복지부장관은 선정기준액을 정하는 경우 65세 이상인 사람 중 기초연금 수급자가 100분의 70 수준이 되도록 한다.

기초연금법 제5조(기초연금액의 산정) ① 기초연금 수급권자에 대한 기초연금의 금액(이하 "기초연금액"이라 한다)은 제2항 또는 제5조의2 제1항에 따른 기준연금액(이하 "기준연금액"이라 한다)과 국민연금 급여액 등을 고려하여 산정한다. <개정 2019. 1. 15.>

② 기준연금액은 보건복지부장관이 그 전년도의 기준연금액에 대통령령으로 정하는 바에 따라 전국소비자물가변동률(「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전국소비자물가변동률을 말한다. 이하 같다)을 반영하여 매년 고시한다. 이 경우 그 고시한 기준연금액의 적용기간은 해당 조정연도 1월부터 12월까지로 한다. <개정 2019. 1. 15., 2020. 1. 21.>

③ 제2항 전단에도 불구하고 2021년의 기준연금액은 30만원으로 한다. <신설 2018. 3. 27., 2020. 1. 21.>

기초연금법 제5조의2(저소득 기초연금 수급권자에 대한 기초연금액 산정의 특례) ① 제5조 제2항 전단에도 불구하고 65세 이상인 사람 중 소득인정액이 100분의 40 이하인 사람에게 적용하는 기준연금액은 30만원으로 한다. <개정 2020. 1. 21.>

[법률 제16868호(2020. 1. 21.) 부칙 제2조의 규정에 의하여 이 조는 2020년 12월 31일까지 유효함]

2018년에는 기초연금액을 2021년까지 점진적으로 인상할 계획을 수립하였는데, 저소득층을 대상으로 그 시기를 앞당기기 위해 수급 대상을 일반수급자와 저소득수급자로 구분하였다.

기초연금제도에서는 수급자 간, 그리고 수급자와 비수급자 간의 형평성을 제고하기 위해 감액제도를 적용하고 있다.

소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액의 합으로 계산되며, 소득평가액은 근로소득, 사업소득, 재산소득, 공적이전소득, 무료임차소득 등으로 구성된다. 그리고 재산을 소득으로 환산할 때에는 기본적인 공제액이 존재하며, 계산 과정에서 부채는 차감한다. 또한 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금, 별정우체국연금 수급권자와 그 배우자는 원칙적으로 기초연금 수급 대상에서 제외된다.

기초연금액은 기준연금액, 국민연금 A급여, 그리고 부가연금액 등을 반영하며, 국민연금 수급자의 기초연금 급여수준을 결정하는 일반적인 산식은 다음과 같다.[10)]

기초연금액 산식 = (기준연금액 - 2/3 × 국민연금 A급여) + 부가연금액

여기서 기준연금액은 기초연금액의 산정기준이 되며, 물가 상승률을 반영하여 매년 1월에 조정된다. 그리고 국민연금 A급여는 국민연금에서 소득재분배 역할을 하는 균등 부분인 A값[11)]에 국민연금 가입기간이 길수록 가중치가 높은 지급률[12)]을 곱한 급액이다. 산식의 마지막에 위치한 부가연금액은 국민연금 수급자에게 지급되는 금액으로 기준연금액의 50%에 해당하는 금액을 의미하며, 국민연금 미가입자는 해당사항이 없다.

즉, 국민연금 수급자는 국민연금 A급여에 조정계수 2/3를 곱한 금액을 기준연금액에서 차감하는 대신 부가연금액을 수령하며, 국민연금 미수급자는 국민연금 수급액이 없으므로 국민연금 A급여 관련 부분을 기준연금액에서 차감하지 않는 대신 부가연금액은 수령하지 못하게 된다. 그리고 국민연금에 가입한 기간이 길수록 국민연금 A급여의 수준이 높아져 기초연금액은 감소하게 되며, 국민연금 A급여에 조정계수 2/3을 곱한 수치가 기준연금액보다 크면, 부가연금액 만큼을 기초연금액으로 수급하게 된다. 결과적으로 기초연금액은 부가연금액과 기준연금액 사이에서 결정되도록 설계되어 있다.

기초연금제도에서는 수급자 간, 그리고 수급자와 비수급자 간의 형평성을 제고하기 위해 감액제도를 적용하고 있다. 본인과 그 배우자가 모두 기초연금 수급권자인 경우에는 각각의 기초연금액에서 기초연금액의 20%를 감액하는 부부감액제도가 적용되며, 기초연금 수급으로 인해 수급자와 비수급자 간에 소득역전이 발생하지 않도록 설계되어 있다. 그리고 2019~2020년에는 기초연금 수급으로 인해 저소득수급자와 일반수급자 간에 소득역전 현상이 발생하지 않도록 설계되어 운영되었다.

10) 기초연금액의 산정은 다른 공적연금과의 관련성, 국민연금 급여액 등의 수준, 기초연금 수급 대상에서 제외되는 직역연금 수급자 중 일부 조건을 충족하는 경우 등 경우에 따라 상이한 산식이 적용된다. 이에 대한 보다 구체적인 사항은 『2020년 기초연금 사업안내』(보건복지부), pp. 111~117을 참조.

11) 국민연금 A값은 물가를 반영한 평균소득월액의 3년간 평균액으로, 가입자 개인의 소득 수준이나 연금보험료 부담액과 관계없이 균등하게 정액으로 결정되어 소득재분배 기능을 한다. B값은 가입자 본인의 가입기간 중 기준소득월액의 평균액으로 기본연금액을 산정하는 데 있어 소득비례 부분을 결정하는 요인으로 작동한다(국민연금관리공단, https://www.nps.or.kr/).

12) 지급률은 가입기간이 20년인 경우 100%, 20년 미만인 경우 매 1개월당 5%/12 차감, 20년 이상인 경우 매 1개월당 5%/12 가산하도록 설계되어 있다.

<표 3> 기초연금 기준연금액

(단위: 원)

연도	단독
2014년 7월 ~ 2015년 3월	200,000
2015년 1월 ~ 2015년 3월	200,000
2015년 4월 ~ 2016년 3월	202,600
2016년 1월 ~ 2016년 3월	202,600
2016년 4월 ~ 2017년 3월	204,010
2017년 4월 ~ 2018년 3월	206,050
2018년 4월 ~ 2018년 8월	209,960
2018년 9월 ~ 2019년 3월	250,000
2019년 4월 ~ 2019년 12월	253,750(20% 이하 300,000)
2020년 1월 ~ 2020년 12월	254,760(40% 이하 300,000)
2021년 1월 ~ 2021년 12월	300,000

출처: 보건복지부, 『기초연금 사업안내』, 각 연도

이를 통해 2020년에는 소득하위 40%의 저소득수급자의 경우, 단독가구는 월 최대 30만원 수급이 가능하였으며, 부부가구는 48만원까지 가능하였다. 그리고 소득하위 40~70%인 일반수급자는 단독가구의 경우 월 최대 25.5만원, 부부가구의 경우 40.8만원의 수급이 가능하였다. 2021년부터는 저소득수급자와 일반수급자의 구분 없이 소득하위 70%에게 월 최대 30만원이 지급되고 있다.

기초연금제도의 재원은 국가와 지방자치단체가 함께 부담하도록 되어 있는데, 이때 국가는 지방자치단체의 여건을 고려하여 차등적으로 지원한다. 즉, 지방자치단체의 노인인구 비율과 재정여건 등을 고려해서 국가가 기초연금 비용 중 40~90%를 지방자치단체에 지원하도록 되어 있다. 예컨대 재정자주도가 90% 이상이면서 노인인구 비율이 14% 미만인 지방자치단체에 대해서는 국가가 기초연금 소요액의 40%를 지원하는 반면, 재정자주도가 80% 미만이면서 노인인구 비율이 20% 이상인 지방자치단체에 대해서는 기초연금 비용의 90%를 지원한다.

또한 재정여건이 열악한 지방자치단체에 대해서는 기초연금 비용에 대해 추가적으로 지원하는 방안이 2020년부터 운용되고 있다. 즉, 재정자주도가 35% 미만인 시·군·구 중에서 국가의 부담이 80%이면서 사회복지 분야 재정지출이 60% 이상인 경우와, 국가부담이 70%이면서 사회복지 분야 재정지출지수가 20% 이상인 경우, 2~5%의 지원을 받도록 「기초연금법 시행령」이 개정되었다.

기초연금제도의 재원은 국가와 지방자치단체가 함께 부담하도록 되어 있는데, 이때 국가는 지방자치단체의 여건을 고려하여 차등적으로 지원한다.

재정자주도가 35% 미만인 시·군·구 중에서 국가의 부담이 80%이면서 사회복지 분야 재정지출이 60% 이상인 경우와, 국가부담이 70%이면서 사회복지 분야 재정지출지수가 20% 이상인 경우, 2~5%의 지원을 받도록 「기초연금법 시행령」이 개정되었다.

<표 4> 지방자치단체 여건에 따른 정부지원 비율

구분		지방자치단체의 노인인구 비율(%)		
		14 미만	14 이상 20 미만	20 이상
지방자치단체의 재정자주도(%)	90 이상	100분의 40	100분의 50	100분의 60
	80 이상 90 미만	100분의 50	100분의 60	100분의 70
	80 미만	100분의 70	100분의 80	100분의 90

출처: 보건복지부, 『기초연금 사업안내』, 각 연도

<표 5> 국가가 추가로 부담할 수 있는 기초연금 지급 비용

구분		사회복지 분야 재정지출지수(%)		
		20 이상 50 미만	50 이상 60 미만	60 이상
별표 2의 국가부담비율	100분의 70	100분의 3	100분의 5	100분의 5
	100분의 80	해당 없음	해당 없음	100분의 2

출처: 기초연금법 시행령 [별표 2의 2]

제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 기초연금이 제1조의 목적에 따라 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하는 데 필요한 수준이 되도록 최대한 노력하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따라 필요한 비용을 부담할 수 있도록 재원(財源)을 조성하여야 한다. 이 경우 「국민연금법」 제101조 제1항에 따라 설치된 국민연금기금은 기초연금 지급을 위한 재원으로 사용할 수 없다.

③ 국가와 지방자치단체는 기초연금의 지급에 따라 계층 간 소득역전 현상이 발생하지 아니하고 근로의욕 및 저축유인이 저하되지 아니하도록 최대한 노력하여야 한다.

제25조(비용의 분담) ① 국가는 지방자치단체의 노인인구 비율 및 재정 여건 등을 고려하여 기초연금의 지급에 드는 비용 중 100분의 40 이상 100분의 90 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율에 해당하는 비용을 부담한다.

② 제1항에 따라 국가가 부담하는 비용을 뺀 비용은 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)와 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)가 상호 분담한다. 이 경우, 그 부담비율은 노인인구 비율 및 재정여건 등을 고려하여 보건복지부장관과 협의하여 시·도의 조례 및 시·군·구의 조례로 정한다.

이로 인해 2020년에는 8개의 지방자치단체가 혜택을 받았으며, 2021년에는 7개 지방자치단체가 혜택을 받을 것으로 보고되고 있다.[13)]

13) 2020년 8개 시군구 145.2억원, 2021년 7개 시군구 139.4억원 편성(국회예산정책처, 2020b)

2. 제도 현황

기초연금 수급자 수는 제도가 도입된 2014년 435만명에서 2019년에는 535만명으로 증가하였으며, 65세 이상 노인인구가 증가함에 따라 수급자 수는 지속적으로 증가하는 추세에 있다.

<표 6> 기초연금 수급자 수

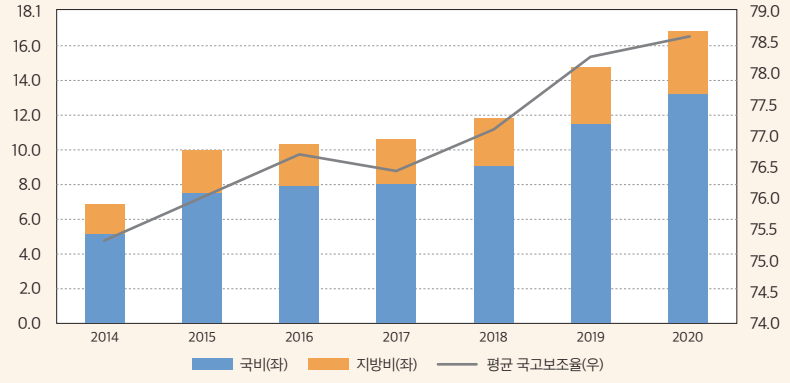
(단위: 명, %)

구분	전체 노인	수급자 수	수급률
2014년	6,520,607	4,353,482	66.8
2015년	6,771,214	4,495,183	66.4
2016년	6,987,489	4,581,406	65.6
2017년	7,345,820	4,868,576	66.3
2018년	7,638,574	5,125,731	67.1
2019년	8,013,661	5,345,728	66.7

출처: 보건복지부(2020)

[그림 4] 기초연금 예산 및 재원 추이

(단위: 조원, %)



구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
계	6.9	10.0	10.3	10.6	11.8	14.7	16.8
국비	5.2	7.6	7.9	8.1	9.1	11.5	13.2
지방비	1.7	2.4	2.4	2.5	2.7	3.2	3.6
평균 국고보조율	75.4	76.0	76.7	76.4	77.1	78.2	78.6

주: 2014년 1~6월 기초노령연금; 7~12월 기초연금
출처: 보건복지부 보도자료(2020. 1. 22.)

기초연금 수급자 수는 65세 이상 노인인구가 증가함에 따라 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 기초연금 예산의 재원은 지방비보다 국비의 증가율이 높은데, 이는 국고보조율이 2015년 76.0%에서 2020년 78.6%로 증가하는 추세에서도 확인할 수 있다.

절대적 규모 측면에서도 2020년 현재는 복지 분야 공공부조 사업 중에서 예산규모가 가장 큰 사업이 기초생활보장제도이지만, 곧 기초연금제도가 가장 큰 예산규모를 차지하게 될 것으로 전망되고 있다.

기초연금제도 예산은 2015년 10.0조원에서 2020년에는 16.8조원으로 증가하였으며, 동 기간 국비는 7.6조원에서 13.2조원으로, 그리고 지방비는 2.4조원에서 3.6조원으로 증가하였다. 결과적으로 2015~2020년 연평균 증가율은 기초연금 예산 10.9%, 국비 11.7%, 지방비 8.4%로 계산되는데, 국비의 증가율이 지방비 증가율보다 높은 것은 국고보조율이 2015년 76.0%에서 2020년 78.6%로 증가하는 추세에서도 확인할 수 있다.

장기재정전망에 따르면, 기초연금 소요액 가운데 국비부담은 2020년 13.3조원에서 2060년 34.1조원까지 증가하고, 2070년에는 32.5조원 수준으로 다소 감소하는 것으로 추계되고 있다. 그리고 2020~2070년 동안 총수입과 총지출의 연평균 증가율이 각각 1.3%, 1.6% 수준인 데 반해, 기초연금의 연평균 증가율은 이보다 높은 1.8%로 나타나고 있는데, 이는 복지 분야 의무지출 가운데 공적연금을 제외하고는 가장 높은 수준이다.

그리고 절대적 규모 측면에서도 2020년 현재는 복지 분야 공공부조 사업 중에서 예산규모가 가장 큰 사업이 기초생활보장제도이지만, 곧 기초연금제도가 가장 큰 예산규모를 차지하게 될 것으로 전망되고 있다.

<표 7> 복지 분야 의무지출 장기재정전망

(단위: 조원, %)

항목		2020년	2030년	2040년	2050년	2060년	2070년	연평균 증가율
복지 분야 의무지출 (GDP 대비 비율)		127.5 (6.6)	193.2 (8.0)	263.8 (9.4)	333.0 (10.6)	393.7 (11.5)	437.6 (12.0)	2.5
공적연금		55.4	95.8	149.0	209.6	268.5	313.1	3.5
사회보험		31.7	39.6	43.6	46.2	47.7	48.7	0.9
공공부조	국민기초생활보장	13.5	20.5	26.9	30.3	31.4	31.2	1.7
	기초연금	13.3	22.3	30.1	33.8	34.1	32.5	1.8
	영유아보육	3.4	3.8	3.3	2.9	2.4	2.5	-0.6
	아동수당	2.3	1.8	1.5	1.1	0.8	0.7	-2.5
	소계	32.5	48.4	61.8	68.1	68.7	66.8	1.5
복지 분야 기타		7.9	9.5	9.3	9.1	8.9	9.0	0.3

주: 전망액은 2020년 불변가격
출처: 국회예산정책처(2020a), [표 18] 중 일부 발췌

Ⅳ. 기초연금제도 관련 논의

여기서는 현재 기초연금제도와 관련하여 논의되고 있는 기초연금액, 지방정부 재정부담, 그리고 기초생활보장제도와의 관계 등에 대해 살펴본다.

먼저, 기초연금액은 제도 도입 당시 5년마다 물가를 반영하여 증가하는 것으로 설정되었는데, 지난 대선 과정에서 공약을 통해 기초연금액 인상에 대한 논의가 다시 이루어졌다. 당시 대부분의 후보들이 매월 20만원 수준이었던 기초연금액을 30만원 수준으로 인상하는 방안을 공약으로 제시하였으며,[14] 국민연금과의 연계 폐지, 수급 대상 조정 등도 함께 논의된 바 있다.

이번 정부가 들어선 이후인 2017년 6월에는 국정기획위원회에서 기초연금액을 2018년 상반기부터 25만원으로 인상하고, 2021년부터 30만원으로 인상하는 방안을 발표하였다.[15] 그리고 2018년 7월에는 저소득 고령층의 어려움을 조기에 지원하기 위해 지원시기를 앞당기는 방안을 발표하고 실행하였다. 즉, 2018년 9월부터 25만원으로 인상하고, 2019년에는 소득하위 20% 그리고 2020년에는 소득하위 40%에 대하여 기초연금액을 30만원으로 우선적으로 인상하였다. 그리고 2021년부터는 기초연금 대상인 소득하위 70%에 대해 최대 30만원 수준으로 급여를 인상하도록 단계적 인상방안을 시행하였다(보건복지부 보도자료, 2018. 7. 17.).

현재 한국의 노후빈곤을 염두에 둘 때, 기초연금액을 인상한 것에는 긍정적인 측면이 있다. 하지만, 급여액 상향 조정과 함께 지속가능성 측면에서 국민연금과 기초연금의 역할분담, 재원조달 방안 등도 함께 고려될 필요가 있다. 예컨대 국민연금 소득대체율이 현재 수준으로 유지된다면, 기초연금의 역할을 강화하는 것이 의미가 있을 수 있으나, 이에 대한 논의는 2018년 말 이후 이루어지고 있지 않다.

여러 상황을 고려할 때, 앞으로도 기초연금액 상향 조정이 우리 사회에서 주요 이슈로 부각될 가능성이 존재한다. 이와 같은 경우, 앞서 언급한 국민연금과의 역할분담과 재원적인 측면, 그리고 앞으로 수급 대상으로 들어서는 고령층의 자산·소득수준[16] 등도 함께 고려한 접근이 필요할 것으로 여겨진다.

다음으로, 기초연금의 비용은 국가와 지방자치단체가 함께 부담하도록 되어 있는데, 인구구조 변화 등으로 인해 기초연금 재원에 대한 일부 책임이 지방자치단체에 부담으로 작용할 소지가 높다. 왜냐하면, 노인인구 비율이 높아지는 지방자

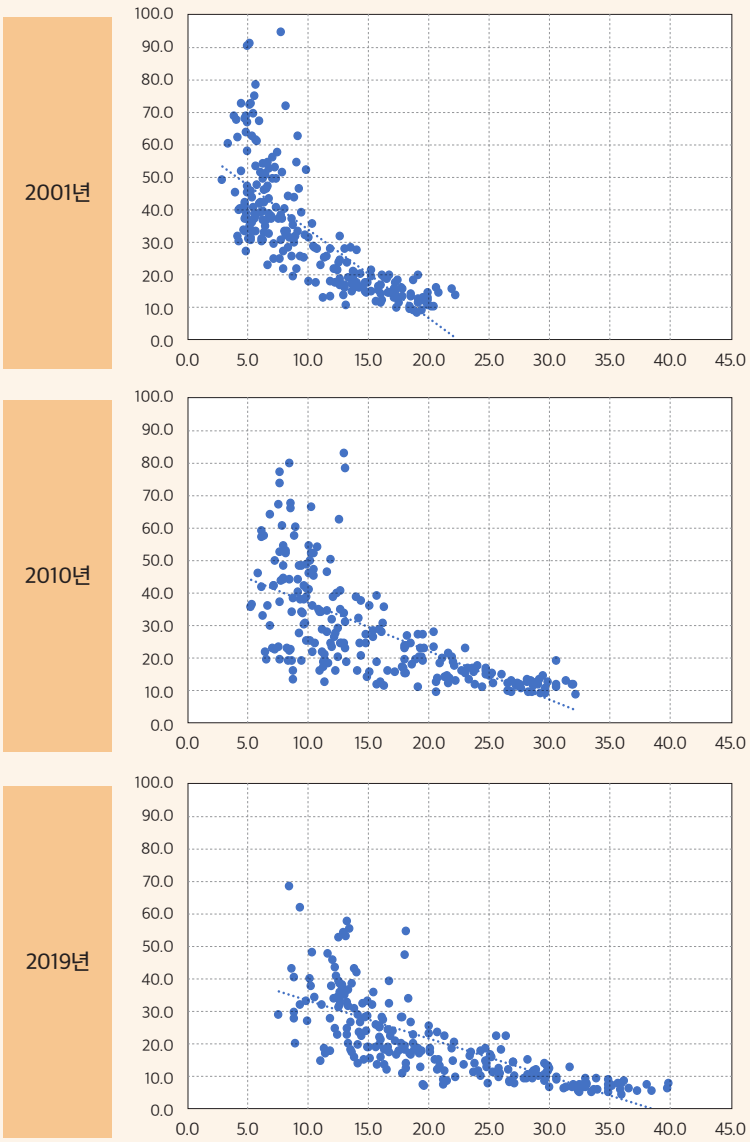
여러 상황을 고려할 때, 앞으로도 기초연금액 상향 조정이 우리 사회에서 주요 이슈로 부각될 가능성이 존재한다. 이에 국민연금과의 역할분담 및 재원적인 측면과, 앞으로 수급 대상으로 들어서는 고령층의 자산·소득수준 등도 함께 고려한 접근이 필요하다.

14) 『서울경제』, 「기초연금 30만원, 문재인-안철수-홍준표-유승민-심상정 뭐가 다를까?」, 2017. 4. 19.
15) 『중앙일보』, 「국정기획위, 기초연금 내년 25만원, 2012년 30만원으로 인상」, 2017. 6. 15.
16) 『연합뉴스』, 「베이비부머 세대, 이전 세대보다 노인빈곤율 감소 전망」, 2020. 3. 17.; 『매일경제』, 「베이비부머 세대, 이전 세대보다 노인빈곤율 감소 전망」, 2020. 3. 17.

[그림 5]를 살펴보면, 고령인구 비율은 전반적으로 증가하면서 지방자치단체 간 차이가 증가하였으며, 재정자립도는 전반적으로 낮아지면서 지방자치단체 간 차이가 감소한 것으로 해석할 수 있다.

[그림 5] 고령인구 비율과 재정자립도

(단위: %)



주: 1. 수평축은 65세 이상 고령인구 비율, 수직축은 재정자립도를 의미
2. 2014년 세입과목 개편으로 2015년 이전은 개편 전, 2015년 이후는 개편 후 자료를 적용
3. 2001년 226개 시군구 및 제주특별자치도; 2010년 227개 시군구 및 제주특별자치도; 2019년 226개 시군구 및 제주특별자치도, 세종특별자치시

출처: 국가통계포털, https://kosis.kr/index/index.do, 검색일자: 2020. 11. 11.

치단체에서는 기초연금에 대한 부담은 증가하는 반면 자체수입은 낮아질 가능성이 높기 때문이다.

실제로 지방자치단체의 고령인구 비율과 재정자립도 자료를 살펴보면, 2001년에서 2010년, 그리고 2019년으로 시간이 지남에 따라 전반적으로 고령인구 비율이 증가하면서 재정자립도가 하향 평준화되는 모습이 뚜렷이 나타나고 있다는 것을 확인할 수 있다.[17)]

예컨대 2001년의 경우, 지방자치단체의 고령인구 비율은 5~20%, 재정자립도는 10~80%에 주로 분포되어 있었으나, 2019년에는 고령인구 비율 10~40%, 재정자립도 5~50%에 주로 분포하는 모습으로 변화한 것으로 나타나고 있다. 즉 고령인구 비율은 전반적으로 증가하면서 지방자치단체 간 차이가 증가하였으며, 재정자립도는 전반적으로 낮아지면서 지방자치단체 간 차이가 감소한 것으로 해석할 수 있다.

이와 같은 측면을 고려하여 2020년부터는 사회복지 분야 지출수준이 높은 지방자치단체에 대해 국고지원 비율을 상향 조정하였다. 하지만, 추가 지원 대상이 7~8개 지자체에 불과하는[18)] 등 앞으로 지방자치단체의 인구구조 변화를 염두에 둘 때, 근본적인 해결방안으로는 충분하다고 보기 어려운 측면이 있다.

기초연금제도와 기초생활보장제도와의 관계는 지속적으로 논의되고 있는 문제이다. 65세 이상의 기초생활보장 수급자가 기초연금을 받는 경우, 수령한 기초연금액은 기초생활보장 수급자의 소득에 반영되어 기초생활보장 급여에 영향을 미치기 때문이다. 즉, 기초연금액만큼 기초생활보장 급여에서 공제되어 실질적으로는 기초연금의 혜택이 없으며, 경우에 따라서는 기초생활 수급 대상에서 제외될 가능성 또한 배제할 수 없다. 기초연금 수급으로 인해 기초생활보장제도에서 제외되더라도 기존보다 높은 금액을 갖게 될 수 있지만, 이와 같은 경우에는 기초생활보장 수급자에게 지원되는 각종 감면제도를 받지 못하게 되는 문제점이 있다. 따라서 이와 같은 이유 등으로 기초연금을 신청하지 않는 사례가 발생할 수 있다.

이와 관련하여, 현재 일부에서는 최저생계비 보장 수준이 낮으므로, 기초연금을 추가로 지급하는 것을 주장하고 있다. 즉, 기초생활보장 소득인정액 과정에서 기초연금액을 제외해야 한다는 것이다. 반면, 정부는 기초생활보장제도는 개인의 소득과 재산 등으로는 최저생활을 유지할 수 없는 경우에 이를 위해 보충적으로

기초연금제도와 기초생활보장제도의 관계는 지속적으로 논의되는 문제이다. 65세 이상의 기초생활보장 수급자가 기초연금을 받는 경우, 수령한 기초연금액은 기초생활보장 수급자의 소득에 반영되어 기초생활보장 급여에 영향을 미치기 때문이다.

17) 지방자치단체의 재정활용 능력을 살펴볼 경우, 재정자립도보다 큰 개념인 재정자주도를 이용하지만, 본고에서는 인구고령화에 따른 지방자치단체의 재정적 자립수준에 초점을 두고 있으므로 재정자립도를 이용하여 분석을 수행하였다.

18) 국회예산정책처(2020b).

향후 노후소득보장제도와 관련하여 연금개혁 및 국민연금제도와 기초연금제도 간의 역할분담에 대한 논의과정에서 기초생활보장제도와의 관계 또한 함께 검토할 필요가 있다.

<표 8> 기초생활보장 대상자에 대한 지원 내용

지원 내용	지원 대상
■ 주민세 비과세(개인균등할 비과세)	생계·의료·주거·교육급여 수급자
■ TV수신료 면제(월 수신료 면제)	생계·의료급여 수급자
■ 전기요금 할인	생계·의료급여 수급자와 주거·교육급여 수급자 차등 지원
■ 저소득층 통신요금 감면제도	생계·의료급여 수급자와 주거·교육급여 수급자 차등 지원
■ 주민등록증 재발급, 주민등록 등·초본 발급 수수료 면제	생계·의료·주거·교육급여 수급자
■ 교통안전공단 자동차 검사소(출장검사장 포함) 자동차 정기 및 종합검사 수수료 면제	생계·의료급여 수급자

출처: 보건복지부 홈페이지, https://www.mohw.go.kr/, 검색일자: 2020. 12. 8.

지원한다는 원칙하에 공적이전소득을 소득으로 간주하고 있다. 단, 기본생활 유지를 위해 최저생계비 이상의 비용이 필요한 장애인(장애인연금), 아동(보육료) 등에 대한 지원은 기초생활보장제도 소득산정 과정에서 제외하고 있다.

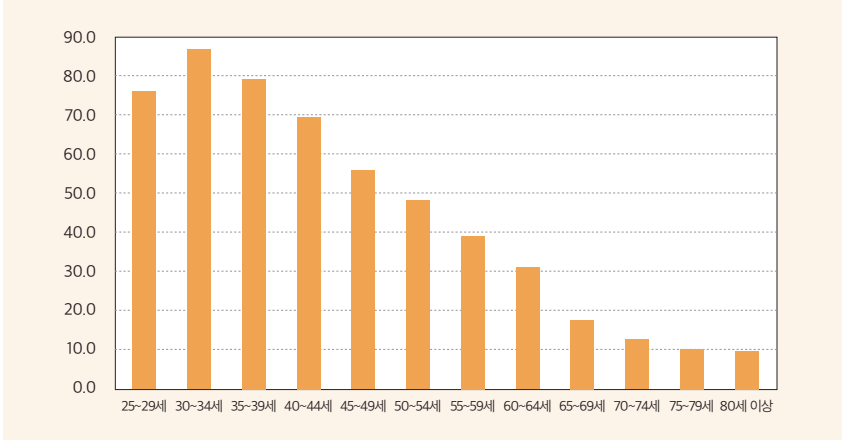
기초연금의 보편성 측면에서 보면 기초생활보장과 별도로 기초연금을 지급하자는 방안이 의미가 있을 수 있으나, 생계급여의 보충성 측면에서 보면 기초연금 또한 가처분소득에 포함되므로 생계급여 수급 여부를 판단하는 소득산정에 포함시키는 것을 부정하기 어려운 측면이 있다. 이는 연금개혁 및 국민연금제도와 기초연금제도 간의 역할분담에 대한 논의 과정에서 기초생활보장제도와의 관계 또한 함께 검토할 필요가 있다는 것을 시사하는 부분이다.

V. 고령가구 특성 변화

여기서는 고령가구의 특성에 대해 살펴본다. 먼저 가구주의 교육수준을 살펴보면 2018년 기준, 65세 이상 가구주 중 대학교 졸업비율은 12.3% 수준으로 나타나고 있다. 연령별로는 65~69세 17.7%, 70~74세 12.7%, 75~79세 10.0%, 그리고 80세 이상은 9.7%로 연령이 높을수록 대학교 졸업비율이 조금씩 낮아지는 모습을 보이고 있다. 반면, 베이비붐 세대가 다수 포함되어 있는 55~59세 연령대와

[그림 6] 연령대별 가구주 교육수준(대학졸업 비율, 2018년 기준)

(단위: %)



출처: 「재정패널조사」 자료를 이용하여 저자 작성

베이비붐 세대 이후 세대의 대학교 졸업비율은 연령이 낮아짐에 따라 높아지는 모습이 뚜렷하게 나타나고 있다. 이는 시간이 지남에 따라서 우리 사회 고령층의 교육수준이 높아지는 추세에 있다는 것을 시사한다.

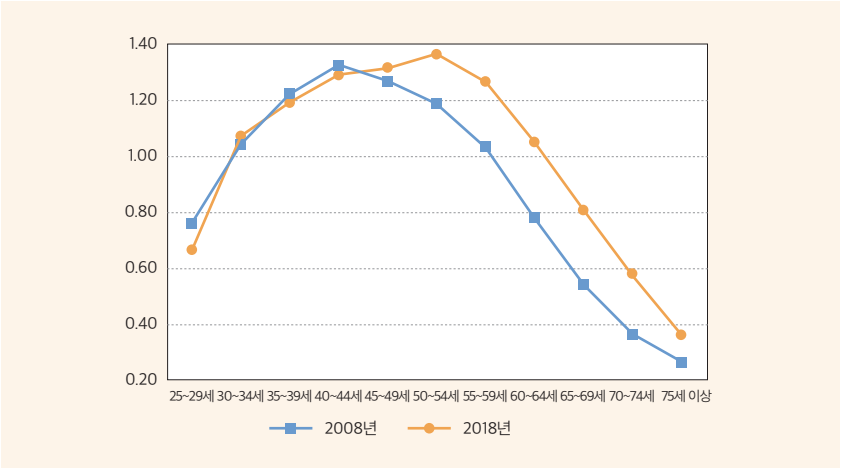
60~64세 연령대의 가구주 대학교 졸업비율은 각각 38.8%와 30.9%로 65세 이상 연령대와는 상대적으로 큰 차이가 존재한다는 것을 확인할 수 있다. 그리고 베이비붐 세대 이후 세대의 대학교 졸업비율은 연령이 낮아짐에 따라 높아지는 모습이 뚜렷하게 나타나고 있다. 이는 시간이 지남에 따라서 우리 사회 고령층의 교육수준이 높아지는 추세에 있다는 것을 시사한다.

기초노령연금이 도입된 2008년 당시, 65세 이상 가구주의 대학교 졸업비율은 8.0%에 불과하였으며, 연령별로도 65~69세 10.4%, 70~74세 7.4%, 75~79세 6.1%, 그리고 80세 이상은 6.0%로 현재보다 낮은 수준이었다. 그리고 그 당시 곧 65세 이상 고령층으로 들어설 60~64세 연령대 가구주의 대학교 졸업비율 또한 12.9% 수준으로 나타나고 있으며, 55~59세 연령대도 20%에 미치지 못하는 18.2% 수준이었다.

다음으로 경상소득을 기준으로, 가구주 연령대별로 2008년과 2018년의 평균소득 대비 소득수준을 살펴보면, 25~49세 연령대 가구(주)의 경우 유사한 모습을 나타내고 있는 것을 확인할 수 있다. 반면 2008년과 비교할 때, 2018년에는 50~64세 연령대 가구(주)의 소득수준이 높게 나타나고 있는데, 이는 베이비붐 세대를 포함하여 향후 약 15년 동안 65세 이상 고령층으로 접어드는 가구(주)의 소득수준이 과거와 비교할 때 상대적으로 높다는 것을 의미하는 부분이다. 그리

2008년에 비해 2018년에는 50~64세 연령대 가구의 소득수준이 높게 나타나고 있는데, 이는 베이비붐 세대를 포함하여 향후 약 15년 동안 65세 이상 고령층으로 접어드는 가구의 소득수준이 과거와 비교할 때 상대적으로 높다는 것을 의미한다.

[그림 7] 가구주 연령대별 가구소득 추이(평균소득 대비)



출처: 「재정패널조사」 자료를 이용하여 저자 작성

고 2008년과 비교할 때 2018년에 65세 이상 가구(주)의 소득수준이 높아진 것으로 나타나고 있는데, 이는 기초(노령)연금, 국민연금 수급 대상 확대 등이 반영된 것으로 사료된다.

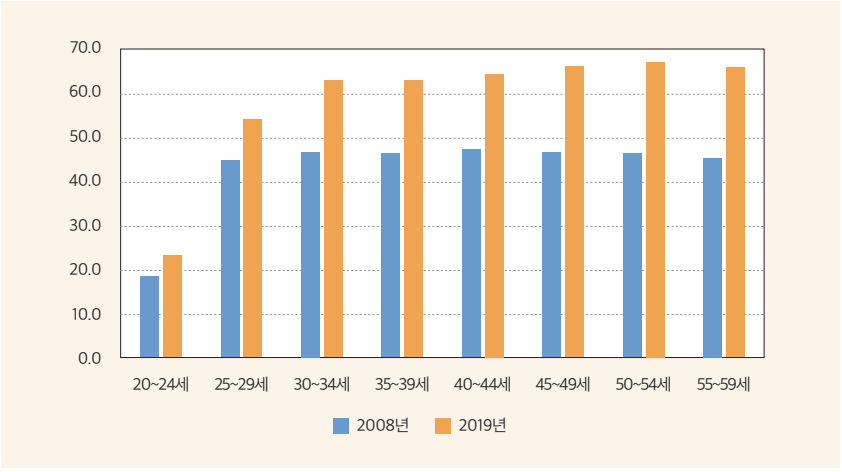
2008년 기초노령연금 도입 당시에는 30~59세 인구 중에서 국민연금에 가입하고 있는 비율이 45% 수준이었으나, 10여년이 지난 2019년의 경우 65% 수준으로 나타나고 있다.[19] 그리고 2019년 기준, 60세 이상 고령층 중 41.1%가 국민연금을 수령하고 있는 것으로 추정되는데, 조만간 수급을 받게 되는 55~59세와 50~54세 연령대 중에서 국민연금 가입자의 비중이 각각 65.8%, 67.1% 수준으로 추정되므로, 고령층 중에서 국민연금을 수령하는 노인들의 비중도 증가할 것으로 전망된다. 즉, 여전히 국민연금 가입수준이 충분하지 못한 측면이 있지만, 국민연금제도가 성숙함에 따라 과거의 노인들과 달리 베이비붐 세대를 포함한 미래의 노인들의 경우에는 국민연금을 수령하는 비중이 증가할 것으로 전망된다. 그리고 국민연금 평균 지급액의 경우에도, 노령연금 기준, 2008년 1월 206,391원에서 2020년 11월 540,291원 수준으로 증가하였으며, 가입기간 증가 등으로 인해 지속적으로 급여수준이 증가할 것으로 예측된다.[20]

이진희(2017)는 조만간 65세 이상 고령층에 들어서는 베이비붐 세대와 관련하

19) 연령대별 인구수는 공무원연금, 군인연금 등 다른 공적연금에 가입한 자들을 포함하고 있다.
20) 국민연금공단, 「연금정보」, https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_resources_03_01.jsp?cmsId=statistics_month, 검색일자: 2021. 3. 24.

[그림 8] 연령대별 인구수 대비 국민연금 가입 비중

(단위: %)



출처: 행정안전부, 「주민등록 인구통계」, https://jumin.mois.go.kr/ageStatMonth.do#none, 검색일자: 2021. 3. 24.; 국민연금공단, 「국민연금통계연보」, https://gsis.kwdi.re.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=338&tblId=DT_1XF1001&conn_path=I3, 검색일자: 2021. 3. 24.

국민연금제도가 성숙함에 따라 과거의 노인들과 달리 베이비붐 세대를 포함한 미래의 노인들의 경우에는 국민연금을 수령하는 비중이 증가할 것으로 전망된다.

여, 이들은 경제성장기에 유년시절을 보냈으며, 중장년이 되기 전에 해외여행이 자유화되어 이전 세대와 비교할 때 경제적으로 여유롭고, 다양한 문화에 대한 경험과 관심이 많은 특성이 있다고 언급하고 있다. 또한 베이비붐 세대가 공적연금을 수령하기 시작하는 2020년부터 중·고령세대의 소비가 본격적으로 활성화될 것으로 전망하고 있기도 하다. 또한 석재은·이기주(2010)는 베이비붐 세대를 이전 세대와는 상이한 학력, 직업력, 경제력, 가치관 등을 가진 세대로 기술하고 있으며, 인적·물적 역량 측면에서 노후 생활에 있어 이전 세대와는 질적으로 다른 생활방식을 보일 것으로 전망하고 있다.[21)]

반면, 김미령(2011), 남상호(2011) 등은 베이비붐 세대를 한국 사회에서 근대화의 시작을 경험하였으며, 근대화의 산업역군이며 한국 산업화의 주역이지만, 1998년 IMF 외환위기와 2008년 세계 금융위기를 겪으면서, 노동시장에서 불안정한 지위를 경험한 세대로 기술하고 있다. 또한 부모부양과 자녀교육으로 인해 노후를 충분히 준비하지 못했을 가능성을 제시하고 있다. 이와 같은 측면은 향후 65세 이상 고령층으로 들어서는 베이비붐 세대의 경우, 노후소득 준비 측면에서 세대 내 불평등이 높을 가능성을 시사하는 부분으로 볼 수 있다.

21) 석재은·이기주(2010), 김미령(2011), 남상호(2011)는 강소랑·최은영(2016)에서 재인용하였다.

기초연금제도의 수정·보완은 개혁이 필요한 국민연금과의 관계설정 및 역할분담이 이루어지고, 그와 같은 전체적인 노후소득보장제도의 틀 안에서 이루어지는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

Ⅵ. 요약 및 시사점

우리 사회는 급격한 인구구조 변화로 인해 2025년에는 초고령사회로 진입할 것으로 전망되고 있다. 이는 고령층이 우리 사회에 미치는 영향이 증가한다는 것을 의미하며, 여기에는 이들의 사회·경제적 위치, 특히 경제적 수준이 중요한 요소로 작동할 것으로 사료된다.

그동안 기초(노령)연금제도 도입·확대와 같은 노후소득보장에 대한 정부의 정책적 지원과 재원배분 등으로 인해 고령층의 소득수준이 다소 개선된 것으로 조사되고 있다. 통계청 자료에 따르면, 65세 이상 인구의 상대적 빈곤율이 처분가능소득 기준으로 2011년 46.5%에서 2019년 41.4%로 낮아지는 추세로 나타나고 있다.[22] 하지만, 여전히 노인빈곤율은 40%대로 전 세계에서 가장 높은 수준이다. 따라서 과거와 현재, 그리고 미래 고령층의 특성을 고려한 정책적 접근을 통해 고령층의 빈곤을 완화할 필요가 있다.

현재 65세 이상 고령층의 경우, 상당수가 체계적인 교육을 받을 기회를 갖지 못해 교육수준이 높지 못하고, 공적연금에 가입할 기회를 갖지 못하여 노후소득은 낮은 수준이다. 따라서 이들에게 기초연금을 지급하여 노후소득을 지원하는 것은 충분히 의미가 있다.

하지만, 현재 베이비붐 세대를 포함하여 앞으로 고령층으로 들어설 노인들은 기존의 노인들과는 다른 특성을 지니고 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 베이비붐 세대는 현재의 노인들과 비교할 때, 한국 사회에서 체계화된 교육을 받기 시작한 세대이며, 한국의 고도성장을 이끈 주체로 자산 형성을 많이 한 세대에 속한다. 또한 이들은 소득 및 소비 수준이 높으며, 연금가입률 또한 현재의 노인세대보다는 상대적으로 높다. 요컨대, 베이비붐 세대와 이후 세대가 본격적으로 고령층으로 편입됨에 따라 2020년대에는 우리나라 고령층에 있어 질적 변화가 나타날 것으로 예상된다(조현승, 2018).

기초연금제도의 경우, 제도도입 이후 급여수준이 증가하여 왔으며, 고령인구 증가에 따라 향후 기초연금제도의 확대·강화에 대한 논의가 이루어질 가능성이 높아 보인다. 궁극적으로 기초연금제도의 수정·보완은 개혁이 필요한 국민연금과의 관계설정 및 역할분담이 이루어지고, 그와 같은 전체적인 노후소득보장제도의 틀 안에서 이루어지는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 또한 이 과정에서 기초

22) e-나라지표, 「노인 빈곤율」, https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1024, 검색일자: 2021. 3. 29.

생활보장제도와의 관계도 함께 설정되어야 할 것이다. 하지만 국민연금 개혁에는 사회적 합의가 필요하며, 단기간에 이루어지기를 기대하기 어려운 측면이 있다.

따라서 향후 기초연금 급여액 상향 조정과 같은 제도의 확대·강화에 대해 논의할 경우, 변화하고 있는 고령층의 특성을 반영할 필요가 있다. 또한 국민연금이 성숙해감에 따라 가입기간 증가 등으로 인해 소득보장 수준이 증가하는 것도 고려해야 할 부분이다. 요컨대 변화하는 고령층의 특성과 국민연금제도의 성숙 등을 고려하여 기초연금 급여수준을 차등적으로 상향 조정하는 방안을 우선적으로 검토할 필요가 있다. 그 과정에서 노후소득준비제도의 혜택을 받지 못한 현재의 65세 이상 다수의 저소득 고령층에 대해서는 지속적인 지원이 이루어져야 할 것이며, 베이비붐 세대 가운데 노후소득보장 제도권에 편입되지 못한 취약계층 또한 고려되어야 할 것이다. 이와 같은 접근은 재정중립적인 상황에서 고령층의 소득분포 개선에 상대적으로 더 크게 기여할 수 있을 것으로 사료된다.[23)] KiPf

향후 기초연금 급여액 상향 조정과 같은 제도의 확대·강화에 대해 논의할 경우에는 변화하고 있는 고령층의 특성과 국민연금제도의 성숙 등을 고려하여 기초연금 급여수준을 차등적으로 상향 조정하는 방안을 우선적으로 검토할 필요가 있다.

<참고문헌>

강소랑·최은영, 「베이비붐 세대와 이전 및 이후 세대 간 비교분석」, 『학술대회 발표논문집』, 2016.

관계부처 합동, 『저소득층 일자리·소득지원 대책』, 2018. 7. 18.

국회예산정책처, 『2020 NABO 장기재정전망』, 2020a. 9.

_____, 『2021년도 예산안 위원회별 분석: 보건복지위원회·여성가족위원회』, 2020b. 10.

김미령, 「베이비붐세대, X세대, 준고령세대 여성의 삶의 질 구성요소 비교 연구」, 『노인복지연구』, 제51권, 2011, pp. 7~34.

김형수·권이경, 「한국 노인자살률과 사회·경제적 요인의 관련성: 1990년~2010년 변화 추이를 중심으로」, 『한국콘텐츠학회논문지』, 제13권 제6호, 2013, pp. 236~245.

남상호, 『우리나라 베이비붐 세대의 자산보유 현황과 시사점』, 한국보건사회연구원, 2011.

보건복지부, 『기초연금 사업안내』, 각 연도.

_____, 『보건복지 70년사』, 2015. 12.

23) 더불어 본고에서 살펴보지는 않았지만, 2019년 주거실태조사에 따르면, 노인가구의 자가보유율이 78.8% 수준으로 매우 높게 나타나고 있다. 따라서 주택급여제도 활성화 등 고령층의 자산을 활용한 노후소득 지원 또한 노인빈곤율 감소에 기여할 수 있을 것으로 사료된다.

_____, 『2017 보건복지백서』, 2018.
_____, 『2020 보건복지통계연보』, 2020.
보건복지부 보도자료, 「저소득층에 돈기를 나누는 포용적 복지 '저소득층 일자리·소득지원 대책」, 2018. 7. 17.
_____, 「1월 23일에 인상된 기초연금 처음 지급된다」, 2020. 1. 22.
_____, 「2020 고령자 통계」, 2020. 9. 28.
보건복지부 보도해명자료, 「11월 1일자 국민일보(가판) 문형표 장관 후보자의 과거 주장에 대한 해명」, 2013. 11. 1.
석재은·이기주, 「베이비붐세대의 경제활동특성별 유형화와 다층노후소득보장전략」, 『한국사회보장학회 추계정기학술대회 자료집』, 2010년 2호, 2010, pp. 25~74.
윤성주, 「기초노령연금제도의 개선방안에 대한 소고」, 『재정포럼』, 통권 제193호, 한국조세재정연구원, 2012. 7., pp. 6~20.
_____, 「기초연금제도의 쟁점과 과제」, 『재정포럼』, 통권 제211호, 한국조세재정연구원, 2014. 1, pp. 8~24.
이소정, 「노인 자살의 사회경제적 원인 분석」, 『사회보장연구』, 제26권 제4호, 2010.
이진희, 「한국과 일본의 소비문화 트렌드 비교」, 『일본문화연구』, 제64권, 2017.
임완섭, 「기초연금의 빈곤 감소효과 분석」, 『보건복지포럼』, 제236권, 한국보건사회연구원, 2016. 6., pp. 82~97.
장민, 『우리나라의 노인빈곤율 현황과 시사점』, KIF VIP 리포트 2019-16, 한국금융연구원, 2019. 12.
조현승, 「우리나라 고령층의 특징과 소비구조 변화」, 『KIET 산업경제』, 2018년 2월호, 2018, pp. 34~43.

OECD, *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, 2014. (DOI: http://dx.doi.org/10.1787/soc_glance-2014-en)
_____, *Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2019. (DOI: https://doi.org/10.1787/soc_glance-2019-en)

『매일경제』, 「베이비부머 세대, 이전 세대보다 노인빈곤율 감소 전망」, 2020. 3. 17., https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2020/03/276208/, 검색일자: 2020. 12. 2.

『서울경제』, 「기초연금 30만원, 문재인-안철수-홍준표-유승민-심상정 뭐가 다를까?」, 2017. 4. 19., https://www.sedaily.com/NewsView/1OEPHTATYE/GE0102, 검색일자: 2020. 11. 25.

『연합뉴스』, 「베이비부머 세대, 이전 세대보다 노인빈곤율 감소 전망」, 2020. 3. 17., https://www.yna.co.kr/view/AKR20200317108500017, 검색일자: 2020. 12. 2.

『중앙일보』, 「국정기획위, 기초연금 내년 25만원, 2012년 30만원으로 인상」, 2017. 6. 15., https://news.joins.com/article/21668569, 검색일자: 2020. 11. 25.

국가법령정보센터, https://www.law.go.kr/, 검색일자: 2020. 12. 1.

국민연금공단, 「국민연금통계연보」, https://gsis.kwdi.re.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=338&tblId=DT_1XF1001&conn_path=I3, 검색일자: 2021. 3. 24.

_____, 「연금정보」, https://www.nps.or.kr/jsppage/info/resources/info_resources_03_01.jsp?cmsId=statistics_month, 검색일자: 2021. 3. 24.

국가통계포털, https://kosis.kr/index/index.do, 검색일자: 2020. 11. 11.

보건복지부 홈페이지, https://www.mohw.go.kr/, 검색일자: 2020. 12. 8.

열린재정, https://www.openfiscaldata.go.kr/, 검색일자: 2021. 3. 5.

행정안전부, 「주민등록 인구통계」, https://jumin.mois.go.kr/ageStatMonth.do#none, 검색일자: 2021. 3. 24.

e-나라지표, 「노인 빈곤율」, https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1024, 검색일자: 2021. 3. 29.