



기초연금 효과를 고려한 연금개혁 추진 필요

강성호 선임연구위원

요약

최근 국민연금재정계산위원회가 제시한 국민연금 재정안정화 방안에 대해 노후소득보장을 간과하고 있다는 주장이 있음. 그러나, 기초연금제도 도입 후 고령자의 소득이 개선되어(소득대체율 '21년 11.8%) 노인빈곤율은 지속적으로 감소함(빈곤율 개선 '21년 7.3%p 감소). 이는 기초연금을 통해 노인세대에 대해 상당한 노후소득보장 강화가 추진되었음을 보여주고 있음. 따라서, 초저출산, 후세대 부담 증가 등을 고려할 때 국민연금은 재정안정에 초점을 두어 조속히 개혁할 필요가 있음

- 최근 국민연금재정계산위원회는 다양한 조합의 국민연금 재정안정화 방안을 제시하였으나, 노후소득보장을 간과한 대안이라는 주장이 제기되고 있으나 기초연금 효과까지 고려한 종합평가가 요구됨
 - 재정계산위원회는 소득대체율 변경 없이 보험료율을 현행 9%에서 12%, 15%, 18%로 상향하고, 연금수급 개시 연령을 현행 65세에서 66세~68세로 연장하며, 기금수익율을 0.5~1%p 증가하는 18개 시나리오를 제시함
 - 이러한 안에 대해 부담만 증가시키고 저연금에 대한 대안을 제시하지 못하고 있다는 비판이 있으나, 여기에는 기초연금의 역할을 간과한 측면이 있으므로 기초연금 효과까지 고려한 종합평가가 필요함

〈표 1〉 국민연금재정계산위원회 재정안정화 방안

(단위: %)

구분	연도	수지적자 시점	기금소진시점	부과방식비용률 (소진시점)
보험료율	12% (2025년부터 0.6%p씩 5년간)	2047년	2063년	31.6('63년)
	15% (2025년부터 0.6%p씩 10년간)	2053년	2071년	33.7('71년)
	18% (2025년부터 0.6%p씩 15년간)	2060년	2082년	34.6('82년)
지급개시 연령	66세	2042년	2057년	25.9('57년)
	67세	2043년	2058년	25.5('58년)
	68세	2043년	2059년	24.9('59년)
기금투자 수익률	0.5%p 상향	2043년	2057년	27.6('57년)
	1.0%p 상향	2044년	2060년	29.8('60년)

주: 1) 제5차 재정계산 기본가정임

2) 기금투자수익률은 2023년~2093년 평균값임

자료: 국민연금재정계산위원회·재정추계전문위원회·기금운용발전전문위원회(2023), 2023년 재정계산 결과를 바탕으로 한 국민연금제도개선 방향에 관한 공청회 자료

- 2007년 국민연금 개혁 당시 현 노인세대의 노후소득보장을 강화하기 위해 기초노령연금제도를 도입하는 것을 전제로 국민연금 급여수준을 낮추는 재정안정화 방안을 선택하였음

- 2007년 노인빈곤율은 43.6%¹⁾로 OECD국가에서 가장 높았다는 점에서 국민연금 재정문제만을 고려할 수 없었고, 이에 소득대체율²⁾을 5%에서 시작하여 2028년까지 10%로 증가하는 기초노령연금제도를 도입하기로 결정함
 - 이 과정에서 국민연금의 소득대체율은 기초노령연금의 소득대체율이 10%가 되는 2028년에 40%³⁾가 되도록 함에 따라 전체 공적연금 소득대체율을 50% 수준으로 조정하는 연금개혁을 단행함
- 그러나, 기초노령연금은 2014년에 기초연금으로 명칭 변경 후 급여수준이 급속히 증가하여 2014년에 소득대체율이 10.1%(2021년 11.8%)로 2007년 연금개혁 당시의 목표보다 소득보장효과를 조기에 달성함(그림 1) 참조)

○ 이러한 기초연금⁴⁾ 도입으로 연금사각지대를 축소하고, 조기에 노후소득보장을 제고하였으나, 향후 증가하는 재정부담은 국민연금 못지않을 수 있다는 과제를 안게 됨(표 2) 참조)

- 기초연금이 도입되지 않았다면 공적연금 수급률은 2022년 42.1%(2014년 29.9%)에 그쳤을 것이나, 기초연금의 도입으로 78.1%(2008년 69.5%)로 증가하여 연금사각지대를 축소시킨 것으로 평가할 수 있음

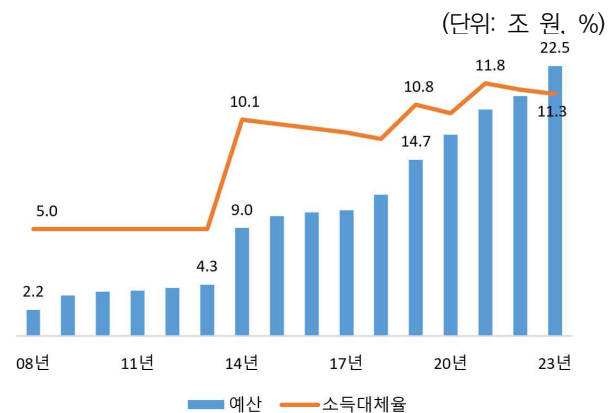
〈표 2〉 65세 이상 고령자의 기초·국민연금 수급자 비율 추이

구분 \ 연도	'08	'14	'18	'22
기초연금(A)	58.1	66.7	67.1	67.5
국민연금(B)	19.4	29.9	34.9	42.1
동시수급(C)	8.0	20.2	25.7	31.5
전체(A+B-C)	69.5	76.4	76.4	78.1
65세 이상 고령자(만 명)	100.0 (499)	100.0 (652)	100.0 (764)	100.0 (925)

주: 65세 이상 노령연금 수급자만 대상임

자료: 기초연금 적정성 평가위원회(2023), 「2023년 기초연금 적정성 평가위원회 보고서」 참조하여 재구성함

〈그림 1〉 기초연금 소요예산과 급여증가 추이



주: 1) 오른쪽 축은 소요예산으로 단위는 '조 원'임

2) 소득대체율은 국민연금 A값 대비 비율로 산출함

자료: 보건복지부 보도자료(2023. 1. 19), "2023년 기초연금 월 최대 32만 3,180원으로 인상"

- 기초연금은 2008년 8만 4천 원(2014년 20만 원)에서 2023년 32만 3천 원으로 약 4배(1.6배) 증가하여 노후소득보장이 조기에 개선되었으나, 예산도 22.5조 원이 들어 새로운 재정문제로 부각됨⁵⁾
 - 기초연금 예산은 2008년 2.2조 원이던 것이 2014년 9.0조 원⁶⁾, 2023년 22.5조 원으로 지속적으로 증가하여

1) KOSIS, 소득분배지표(전체가구, 성별 및 연령구분별)에 의하면 2006년 42.8% 등 지속적으로 노인빈곤율이 증가하는 것으로 예상됨

2) 당시 기초연금 급여수준 수준은 국민연금 3년 평균소득월액인 A값 대비 일정비율(소득대체율)로 결정함. A값은 국민연금 신규수급자가 수급개시시점에 균등급여 산출을 위해 적용되는 것으로, 수급개시 시점에서 가입자의 3년 평균소득월액의 현가로 산출됨

3) 2007년 연금개혁 시 국민연금 소득대체율은 60%였으며, 이는 2008년 50%로 일시에 10%p 감소 후 2028년까지 매년 0.5%p 감액하여 40%까지 낮추는 것으로 설계됨

4) 기초노령연금을 포함한 의미임(이하 동일)

5) 기초연금 수급자 규모는 인구가정에서 '중위중립'으로 급여수준은 A값의 12%로 하여 추정된 결과, GDP 대비 기초연금 급여수준은 2023년 1%에서 2070년 3.1%로 증가하는 것으로 추정됨(기초연금 적정성 평가위원회(2023), 기초연금 적정성 평가위원회 제7차 회의자료)

6) 2014년은 기초노령연금에서 기초연금으로 전환되는 시기로 기초노령연금('14년 4~6월)은 2.1조 원, 기초연금('14년 7~'15년 3월)은

노후소득보장에 대한 추가적 비용이 지출되고 있는 상황임

- 반면, 2007년 연금개혁에 따른 국민연금 급여수준의 감액은 20년에 걸쳐 서서히 감소하므로 평균 근로자(2007년 37.8세)의 소득대체율 기준으로 7.9%p 감소되었으나, 여전히 50%를 넘는 것으로 추정됨(54.6%)
 - 2007년 20세~50세(평균 37.8세)인 가입자가 국민연금 법정 최대 가입기간(59세까지 가입, 최대 40년) 동안 가입 하여 산출될 수 있는 소득대체율은 43.1~60.1%(54.6%)로 추정됨
 - 이를 연금개혁 이전의 소득대체율 60.0~63.8%(62.5%)과 비교할 때 감소되는 소득대체율은 △16.9~△3.7%p (△7.9%p)여서 젊은 층일수록 소득대체율 감소는 더욱 커진 것을 알 수 있음
 - 2007년 연금개혁으로 국민연금 소득대체율은 감소하였음에도 불구하고 기초연금 도입으로 모든 연령층의 소득대체율은 개혁 전 목표소득대체율인 50% 이상을 여전히 초과하고 있음
 - 예를 들면, 20세의 국민연금과 기초연금의 합산 소득대체율은 54.4%(43.1%+11.3%) 수준임

〈표 3〉 연금개혁 이후 연령별 국민연금 실질 소득대체율 변화

(단위: 년, %, %p)

구분 \ 연령(2007년)		20세	30세	40세	50세	평균 연령 (37.8세)
출생연도		1987	1977	1967	1957	1969
최초가입연도		2007	1997	1988	1988	1989
수령연도		2052	2042	2031	2018	2034
최대 가입가능기간 ¹⁾		40	40	39	29	40
소득대체율 ²⁾	개혁 전(A)	60.0	60.5	62.8	63.8	62.5
	개혁 후(B)	43.1	48.6	55.8	60.1	54.6
	차이(B-A)	△16.9	△11.9	△7.1	△3.7	△7.9

주: 1) 가입기간 가정은 국민연금 법정 최대 가입기간인 40년(59세)으로 하되, 40년 이하는 1988년에 제도가 도입된 것이 반영됨

2) 40년 가입 법정소득대체율은 1988~1998년 70%, 1999~2007년 60%, 2008년 50%, 2009년~2028년 매년 0.5%p 감액되는 것을 적용하여 실질 소득대체율을 추정함

- 따라서, 2007년 연금개혁 이후 국민연금은 저출산·후세대부담 증가로 재정불안정이 심화되었으나, 급여수준 감소가 상대적으로 적었고, 수급의 사각지대는 감소하였으므로 재정안정 중심의 개혁이 조속히 추진될 필요가 있음
 - 향후 후세대의 경우 국민연금뿐만 아니라 기초연금 재정문제까지 염려해야 할 상황에 처할 수 있으므로 국민연금에 대한 '선재정안정화'를 추진하고, 기초연금을 포함하여 '후소득보장개선'을 검토할 필요가 있음
 - 후세대 부담문제와 관련되는 지표인 합계출산율은 과거 연금개혁 시점이었던 2007년 1.259명 있으나, 2021년 0.778명으로 △0.481명 감소되었으며, 이러한 초저출생은 심각한 후세대부담을 초래할 수 있으므로 현세대로 부담문제를 완화할 수 있도록 조속히 보험료를 증대하는 연금개혁이 요구됨
 - 기초연금은 연금개혁과정에서 국민연금과 함께 노후소득보장을 책임지는 공적연금제도이므로 국민연금과 기초연금을 긴밀히 연계하는 노후소득보장 정책을 논할 필요가 있음

6.9조 원으로 구분되며, 해당 값의 합산으로 산출함

7) e-나라지표 홈페이지(e-나라지표·시계열조회·근로자 평균근속년 수, 평균연령, 학력별 임금) 참조(2023년 10월 13일 검색기준)