

2012. 10. 25.

## 보도자료

이 자료는 2012년 10월 26일(금) 조건부터 보도해 주시기 바랍니다.

KDI 홍보팀

TEL 02) 958-4030 FAX 02) 960-0652 E-mail press@kdi.re.kr

### KDI 현안분석

# 기초노령연금의 대상효율성 분석과 선정기준 개선방안

윤희숙 KDI 연구위원

## 1. 문제의 제기

- 기초노령연금은 노후소득보장 사각지대 해소를 위해 도입된 공공부조 제도이나, 실제 설계방식은 이러한 취지에 부합한다고 보기 어려움.
- 대상 선정기준으로 고령자 본인과 배우자의 경제력만을 고려하기 때문에 가구소득이 종합적으로 반영되지 않음.<sup>1)</sup>
- 수급기준이 빈곤 정도에 연동되는 것이 아니라 고령인구 중 일정 비율에 맞추어 수급자 수를 고정했기 때문에 고령그룹의 경제력이 변동해도 수급비율이 이에 따라 조정되지 않는 구조

1) 최고급 주거지역에 거주하는 고령자에게도 급여가 지급되는 등 정책목표와 대상이 불일치하는 문제는 이미 일부 언론에 의해 지적된 바 있다(「타워팰리스 주민도 받는 기초노령연금 탈레마」, 중앙일보, 2011. 8. 5.).

□ 이러한 설계상의 문제점이 실제 수급상황에 어떠한 영향을 미치는지를 파악하기 위해 복지패널 데이터를 분석한 결과, 대상효율성(target efficiency)과 경직성 측면의 문제가 심각

○ 상당 비율의 부유층에 기초노령연금 혜택이 귀속되는 반면, 복지자원에의 접근성이 열악한 가구가 소외되고 있었음.

- 가구소득 최상위 10분위 고령자 포함 가구의 54.2%가 기초노령연금을 수급한 데 비해 저소득층 2, 3, 4분위의 수급률은 78.2%, 68.1%, 58.1%에 불과

○ 고령층의 경제력 변동이 반영되지 못하는 등의 설계상 문제점이 수급상황의 문제로 이어지고 있었음.

□ 기초노령연금의 장기적 역할은 국민연금과 기초생활보장제도의 발전에 연동하여 조정돼야 할 것이나, 단기적으로는 노후소득보장 사각지대를 효율적으로 완화하는 데 초점을 맞출 필요

○ 국민연금의 정착과 기초생활보장제도 부양의무자 기준의 완화로 기초노령연금의 역할은 점차 축소될 전망이나, 한동안 양 제도 간 사각지대가 지속될 것으로 전망되는 만큼 정확한 타깃팅이 중요

○ 19대 국회에 기초노령연금의 대상과 급여액을 확대하는 개정안들이 제출되어 있는 만큼, 제도 혜택이 원래 목표한 그룹에 제공되고 있는지에 대한 점검이 필요

## 2. 기초노령연금 설계상의 문제점

- 2008년에 도입된 기초노령연금은 '국민연금과 기초생활보장제도 간의 사각지대 해소'를 목표로했으나, 노인빈곤 사각지대를 타깃팅할 수 있도록 설계되지 않음.
  - 가구 경제력을 고려하지 않고 고령자 경제력만을 선정기준으로 사용함으로써 부유한 자녀와 세대를 같이하는 고령자를 배제할 수 없고,
  - 수급자 수를 빈곤기준이 아니라 '고령자 중 70%'로 설정하여 고령자 전반의 경제력이 변화해도 수급비율이 조정되지 않는 구조임.
    - 기초노령연금은 65세 이상 인구 중 소득과 재산 기준 하위 70%를 대상으로 하며, 급여액은 국민연금 가입자의 3년 평균소득월액의 5%로, 2012년 현재 노인 1인의 경우 최대 94,600원, 부부는 151,400원임.
    - 70%를 선정하는 선정기준액은 매년 고시되는데, 2012년의 경우 단독가구의 소득인정액은 78만원, 부부는 124.8만원임.
- 제도 설계상의 특징은 빈곤노인에 대한 타깃팅이 제대로 이루어지지 않는 문제를 지속시키는 직접적인 원인이기도 함.
  - 기초노령연금은 주민센터 및 국민연금공단 지사에 가서 신청해야 하는데, 자녀의 대리신청이 가능한데다 정보 접근성 등의 차이로 인해 노인만으로 이루어진 빈곤 세대는 제도 접근성에서 열위
  - 그러나 정책당국은 접근성이 떨어지는 빈곤세대의 신청률이 낮은 수준에 머무르는 것을 개선하기보다 노인인구 대비 70%라는 수치적 목표를 달성하는 데 노력을 기울이는 구조
    - 선정기준액은 70%에 최대한 가까운 근사치가 실현되도록 책정되는데, 빈곤가구의 신청률이 낮은 것을 고려하여 70%보다 부유한 노인가구까지 포함하여 70%를 맞추도록 노력하는 실정
    - 이는 국회에서 기초노령연금법에 명시된 수급비율 70%를 준수하고 있는지에 집중하여 담당부처를 추궁하기 때문2)

### 3. 기초노령연금의 대상효율성 평가

- 제도 설계방식이 '취약고령층 지원'이라는 본래 취지와 부합하는지를 평가하기 위해서는 실제 수급가구가 원래 의도한 표적가구와 일치하는지, 대상집단 변화를 반영하는지를 점검할 필요
- 고령자 포함 가구 중 소득 10분위에 속한 가구의 54.2%에 기초노령 연금이 지급되고 있어 상당수 부유층에게도 공공부조 재원이 향하고 있는 것으로 나타남(표 1).
  - 복지패널 분석 결과, 기초노령연금 수급가구는 대부분 저소득 분위에 분포했으나, 수급가구의 19.5%는 6분위 이상 구간에 분포
  - 소득 최상위 10분위에 속한 고령자 포함 가구 25만 1천3백가구 중 13만 6천2백가구(54.2%)에 연금이 지급된 것으로 추정됨.
  - 반면, 저소득층 2, 3, 4분위의 수급률은 78.2%, 68.1%, 58.6%로 낮은 수준에 머물고 있음.
    - 가구원 수를 고려하여 균등화 가구소득으로 소득분위를 재설정할 경우 2, 3, 4, 10분위의 수급률은 각각 84.3%, 71.3%, 63.8%, 46.8%임.
- 자녀와 동거하는 고령자의 수급률이 고령자만의 가구보다 월등히 높아 정보 접근성 등 복지자원에서의 접근성 차이를 시사(표 1).
  - 고령자만으로 구성된 가구의 경우 소득 2, 3, 4분위의 수급률이 75.9%, 58.9%, 35.7%인데 비해, 자녀세대와 동거하는 고령자 수급률은 86.7%, 83.4%, 81.1%로 높은 수준
  - 고소득 가구 중 자녀와 동거하는 고령자 세대의 기초노령연금 수급률은 소득 8, 9, 10분위 각각에 대해 53.8%, 64.8%, 57.2%에 이룸.

2) 국민일보, "기초노령연금 3년간 35만명 미지급", 2012. 7. 23.

<표 1> 고령자 가구의 소득 분포 현황과 기초노령연금 수급률

(단위: %)

	가구 가처분소득 기준 분위(1=최하위, 10=최상위)										계
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
고령자 포함 가구의 분포	25.3	19.5	12.5	9.8	8.1	5.3	6.0	4.0	4.2	5.3	100.0
기초노령수급 가구의 분포	32.0	21.4	12.0	8.1	7.0	4.5	4.8	2.5	3.5	4.1	100.0
기초노령연금 수급률	89.7 (88.5)	78.2 (84.3)	68.1 (71.3)	58.6 (63.8)	61.7 (65.2)	60.8 (55.1)	56.6 (46.7)	45.7 (40.0)	59.5 (44.8)	54.2 (46.8)	71.0 <sup>3)</sup>
고령자만의 가구 분포	40.8	26.2	13.3	8.3	4.9	2.2	2.3	1.1	0.6	0.5	100.0
기초노령연금 수급률	89.7 (89.0)	75.9 (83.3)	58.9 (63.9)	35.7 (49.9)	30.9 (36.9)	15.7 (25.3)	10.7 (22.1)	2.5 (11.5)	0 (3.2)	0 (0)	
비고령자 포함 고령 가구 분포	3.3	9.9	11.4	12.0	12.7	9.7	11.4	8.1	9.3	12.3	100.0
기초노령연금 수급률	90.1 (85.0)	86.7 (87.2)	83.4 (83.8)	81.1 (76.3)	78.6 (82.6)	75.1 (67.5)	69.9 (61.8)	53.8 (56.8)	64.8 (54.9)	57.2 (57.1)	

주: 1) '고령자 포함 가구'는 65세 이상 고령자를 한 명이라도 포함한 가구이며, '고령자만의 가구'는 65세 이상 고령자와 그 배우자만으로 구성된 경우임.

2) 고령자 포함 가구는 총 가구 대비 약 27.8%, 고령자만의 가구는 고령자 포함 가구 중 약 58.8%, 비고령자 포함 고령자 가구는 약 41.2%임.

3) ( )안의 수치는 균등화된 가구가처분소득기준 분위에 따른 수급률 추정치임.

자료: 한국복지패널 5차 자료(2009년).

□ **가구별 특성을 통제하여 기초노령연금 시행 전후 데이터를 분석한 결과, 기초노령연금 수급이 사적이전소득을 감소시키는 효과는 고령자만으로 이루어진 가구에서 약 2배 수준으로 높게 나타났음.**

○ 사적이전소득이 외부요인에 반응하는 정도는 가구원 간 관계의 긴밀한 정도(family ties)를 나타내는 지표로 사용될 수 있음.

- 사적이전소득은 가구 내 고유한 정서나 관계에 영향받기 때문에 패널데이터를 이용하여 고정효과모형으로 분석하는 것이 유용

○ 제도 시행 전후 5년간의 복지패널을 이용하여 분석한 결과, 기초노령연금 수급 여부와 고령자만의 가구 여부의 교호항의 계수가 유의한 음(-)으로 나타났음(표 2).

3) 71.0%는 가구단위 수급률 추정치인데 비해, 고령자 개인 기준시 2009년 기초노령연금 실제 수급률은 68.9%이며, 복지패널을 이용한 추정치는 69.0%임.

○ 기초노령연금 수급변수의 계수가 유의한 음(-)이라는 점과 함께 해석하면, 기초노령연금을 수급할 경우 사적이전소득이 구축되는 효과가 고령자만의 가구에서 더 크게 나타난다는 것을 의미<sup>4)</sup>

- 비고령자를 포함한 고령자 가구는 기초노령연금 수급으로 사적이전소득이 약 17% 구축되는 데 비해 고령자만으로 이루어진 가구는 약 33% 감소

□ 공적 복지자원에 대한 접근성과 사적 복지자원의 양 측면에서 고령자만으로 이루어진 가구가 상대적으로 취약한데도 기초노령연금제도는 이를 배려하지 않는 구조

○ 고소득가구의 고령자들이 공공부조제도인 기초노령연금을 수급하는 것은 수평적·수직적 재분배원칙에 부합하지 않음.

○ 고령자만으로 구성된 가구가 공적 복지자원에 대한 정보 접근성이 떨어지고 가족 구성원 간 지원 정도 역시 취약한 것은 공적복지제도 설계 시 고려될 필요

○ 수급자 수를 고령자 중 70%로 설정한 것은 정책당국의 성과지표를 왜곡시켜 취약층에게 혜택이 돌아가도록 노력할 유인을 훼손

- 정치권이 70% 수급 비율 준수 여부에 관심을 집중하기 때문에 보건복지부는 신청률을 예측하여 수급비율이 70%에 가까워지도록 소득인정액을 맞추는 데 역량을 투입하는 구조

4) 기초노령연금 수급이 사적이전소득을 감소시키는 현상은 기존 연구에서도 이미 확인된 바 있음(김희삼, 「재정패널을 이용한 공적소득이전의 행태적 반응 분석」, 제2회 재정패널 학술대회 발표문, 2010. 11.).

<표 2> 기초노령연금 수급 여부와 가구 사적이전소득의 변화(고정효과모형 결과)

변수	추정계수
경로연금/기초노령연금 수급	-0.171*** (0.065)
고령자만의 가구	0.577*** (0.115)
경로연금/기초노령연금 수급×고령자만의 가구	-0.154** (0.067)
로그 가처분소득	0.444*** (0.024)
독거	-0.257*** (0.101)
자가 소유	-0.009 (0.061)
도시(시·구) 거주	0.250* (0.158)
전체 가구원 수	-0.311*** (0.048)
2005년	-1.083*** (0.048)
2006년	-0.581*** (0.046)
2007년	-0.271*** (0.046)
2008년	-0.088** (0.038)
상수항	1.943*** (0.680)
관측치 수(=가구×연도)	12,695 (=2539*5)
R2	0.58
F	4.8***

주: 1) ( )안의 수치는 표준오차이며, 추정계수의 유의성은 유의수준 10%, 5%, 1% 기준에 따라서 \*, \*\*, \*\*\*로 표기함.

2) 사적이전소득, 가처분소득은 로그 변환을 적용함.

3) 고령자만의 가구는 65세 이상 가구원과 그 배우자만으로 구성된 경우임.

4) 경로연금/기초노령연금 수급은 1~3차는 경로연금, 4~5차는 기초노령연금 수급으로 정의함.

자료: 한국복지패널 1~5차 자료.

□ 2006~11년 기간 동안 신규로 고령층에 진입한 인구그룹의 빈곤율이 악화된 것으로 나타나, 기초노령연금의 수급대상은 사전적 비율이 아니라 빈곤 정도에 연동하도록 수정될 필요를 보여줌.

○ 가계동향조사를 이용해 분석한 결과, 2006년 65~69세 인구의 빈곤율은 38%였던 데 비해 2011년에는 40%로, 극빈율은 9.4%에서 15.2%로 증가(표 3)

- 비고령자가 포함된 가구의 신규 고령층 빈곤율은 27.4%에서 24.1%로 감소한 데 비해 고령자만으로 구성된 가구는 53.8%에서 59.3%로 증가

- 경제발전과 국민연금의 정착에 따라 고령층의 경제력이 장기적으로 호전될 것으로 예측되나, 현재의 신규 고령층은 중장년기에 외환위기 충격을 경험한 영향이 잔존하는 것으로 추측됨.

○ 고령층 경제력이 경기상황에 따라 변동하는 이상 공공부조의 자격 역시 이에 따라 조정될 수 있도록 빈곤 정도에 연동하는 기준으로 수정될 필요

- 참고로 18대 국회에 제출된 정부안은 '최저생계비 140% 이하'로 선정기준을 변경할 것을 제안한 바 있음.

<표 3> 고령자 빈곤율 추이

	전체		고령자만의 가구		비고령자 포함 고령자 가구	
	2006년	2011년	2006년	2011년	2006년	2011년
65~69세	38.0 (9.4)	40.0 (15.2)	53.8	59.3	27.4	24.1
70~74세	45.2 (13.0)	52.3 (21.4)	62.1	65.9	25.4	32.2
75~79세	53.7 (22.6)	57.8 (27.6)	71.7	75.5	28.3	29.4
80+세	45.4 (18.3)	51.4 (28.8)	72.9	84.0	26.3	21.9
65+세	43.8 (14.0)	48.8 (21.4)	62.8	68.3	26.8	26.7

주: 1) '고령자만의 가구'는 가구원이 모두 65세 이상인 경우로 정의

2) 빈곤율은 개인화한 균등화가처분소득 기준 중위소득의 50% 미만 기준이며, ( )안의 수치는 극빈율(중위소득의 25% 미만 기준)임.

자료: 가계동향조사, 각년도.

#### 4. 정책제언

- 장기적으로 기초노령연금은 국민연금과 기초생활보장제도 간 사각지대 축소에 따라 제도 존치 여부를 포함한 역할 조정 논의가 필요하며, 국민연금 가입 동기를 훼손하지 않도록 설계될 필요
    - 근로연령대의 국민연금 미가입 인구가 아직 광범위하게 존재하기 때문에 국민연금 외부에서 기초노령연금 등의 공적 지원금을 폭넓게 제공하는 것보다 이들의 국민연금 가입을 증진하는 것이 중요
    - 기초노령연금은 현재의 빈곤노인을 지원하는 반면 근로연령대의 노후대비에 부정적 요인으로 작용할 가능성을 갖기 때문에, 1인당 지급액과 대상 범위는 이들 양측면을 모두 고려하여 설계할 필요
    - 현재 진행 중인 논의대로 근로가능인구를 기초생활보장제도에서 분리해내는 개혁을 달성할 경우, 기초생활보장제도와 기초노령연금은 공히 근로무능력 고령층 대상 제도로써 별도 존재할 필요성이 사라짐.
  - 단기적으로는 기초노령연금이 노후소득보장 사각지대를 효율적으로 완화하는 데 초점을 맞출 필요
    - 양 제도 간 사각지대는 축소되는 추세이나, 한동안 상당 정도 지속될 것으로 전망되는 만큼 기초노령연금의 정확한 타깃팅이 중요
    - 기초노령연금의 선정기준은 동거자녀의 경제력을 고려하고, 인구비율이 아닌 빈곤 정도에 연동시키는 방식으로 전환할 필요
      - 생계를 같이하는 동거자녀의 경제력을 고려하는 경우에도, 부양의무자 규정으로 인한 공공부조 사각지대를 보완한다는 취지를 살릴 수 있음.
- ◆ 문의: 윤희숙 KDI 정책현안팀장, 재정·사회정책연구부 연구위원(02-958-4689)

※ 본 논문은 11월 배포 예정인 『KDI 경제전망(2012. 하반기)』 보고서에 수록됩니다.