

## 기초연금 도입과 세대 간 이전의 공정성

석재은

(한림대학교)

노령층에게 세대 간 이전(intergenerational transfer)을 통해 무각출연금을 지급하는 기초연금법이 상당한 정치적 난항을 거쳐 2014년 제정, 실행되고 있다. 기초연금 도입을 둘러싼 논쟁은 박근혜정부의 대선공약 이행이라는 정치적 프레임 내에서 주로 다뤄져 왔다. 그러나 기초연금이 한국 노후소득보장 역사에서 연금개혁 방안 중 하나로 논의되어 왔던 역사적 배경과 기초노령연금 등 제도적 유산을 이해하지 못한다면, 박근혜정부의 기초연금 도입을 제대로 평가하기는 어렵다. 그러므로 본 연구는 2014년 박근혜정부 기초연금 도입을 평가하기 위해 박근혜정부에서 진행된 기초연금 논의뿐만 아니라 한국 연금의 역사적 맥락에서 기초연금이 논의된 배경까지 포함하여 다루고자 하였다. 특히 본 연구는 한국의 연금역사에서 기초연금 논의 배경 및 도입 과정을 일관되게 관통하며 연결하는 핵심 논리가 세대 간 이전의 공정성(equity of intergenerational transfer)이라고 보고, 이를 기준으로 기초연금 도입의 전(前)역사와 기초연금 도입을 평가했다. 이를 통해 기초연금 도입과정에서 주요 쟁점이 되었던 국민연금과의 연계가 세대 간 이전의 공정성과 제도의 경로의존성을 통해 설명될 수 있음을 밝혔다. 그러나 정치적 절충을 통해 도입된 현 기초연금은 세대 간 이전의 공정성 측면에서 불완전한 제도이다.

주요용어: 기초연금, 기초연금 도입 역사, 국민연금 연계, 세대 간 이전의 공정성

이 논문은 2013년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A5A2A03045488); 이 논문은 2013년도 한림대학교 교비연구비(HRF-201310-005)에 의하여 연구되었음.

■ 투고일: 2015.4.30    ■ 수정일: 2015.6.5    ■ 게재확정일: 2015.6.11

## I. 서론

기초연금법이 상당한 정치적 난항을 거쳐 2014년 5월에 제정되고, 7월부터 실행되고 있다. 기초연금은 노령층에게 세대 간 이전(intergenerational transfer)을 통해 무작출연금(non-contributory pension)을 지급하는 제도이다. 기초연금 도입은 모든 노인에게 20만원의 기초연금을 드리겠다는 2012년 18대 대통령선거 박근혜후보의 공약이었다.

기초연금을 둘러싼 논쟁 중 가장 큰 핵심은 기초연금 급여를 국민연금 급여와 연계하여 차등지급하는 소위 ‘국민연금 연계안’이었다. 인수위안, 국민행복연금위원회안, 정부안에 이르기까지 왜 무작출연금인 기초연금 급여액이 각출연금인 국민연금 가입기간이나 국민연금 급여에 따라 달라져야 하는지 이해하기 어렵다는 것이었다. 언론사들도 기초연금의 국민연금 연계는 ‘대선공약의 파기’이며 ‘국민연금 성실가입자 손해’라는 논지의 기사들을 쏟아냈다. 국민 대다수를 차지하는 국민연금 가입자들의 반대가 매우 거셌으며, 심지어 임의탈퇴가 가능한 국민연금 임의가입자들의 국민연금 집중 탈퇴현상이 나타나기도 했다.

이와 같은 기초연금 도입을 둘러싼 논쟁은 박근혜정부의 대선공약 이행이라는 정치적 프레임 내에서 주로 다뤄져 왔다. 또한 기초연금 논의를 다루는 기간도 대선공약 시점부터 기초연금 도입까지로 한정되어 왔다.

그러나 한국 노후소득보장 역사에서 기초연금 논의가 공식적으로 다뤄졌던 것은 18대 대선공약이 처음이 아니다. 또한, 박근혜 정부의 기초연금 도입과정에서 뜨거운 쟁점이 되었던 국민연금 연계도 한국 연금제도 발전과정의 제도적 유산과 깊은 관련을 갖고 있다. 따라서 기초연금을 연금개혁 방안 중 하나로 논의해 왔던 역사적 맥락과 기초노령연금 등 제도적 유산을 이해하지 못한다면, 박근혜정부의 기초연금 도입을 제대로 평가하기는 어렵다. 특히 기초연금 급여와 국민연금 연계의 맥락을 이해하는 데 한계가 있다.

그러므로 본 연구는 2014년 박근혜정부의 기초연금 도입의 의미를 평가하기 위해 박근혜정부에서 진행된 기초연금 논의뿐만 아니라 한국 연금의 역사적 맥락에서 기초연금이 논의된 배경을 함께 다루고자 한다. 특히 본 연구는 한국의 연금역사에서 기초연금 논의 배경 및 도입 과정을 일관되게 관통하며 연결하는 핵심논리가 세대 간 이전의 공정성(equity of intergenerational transfer)이라고 보고, 이를 기준으로 기초연금 도입의

전(前)역사와 2014년 도입된 기초연금을 평가하고자 한다. 이와 같이 본 연구는 한국 연금의 역사제도적 맥락에서 박근혜정부 기초연금을 평가함으로써, 현행 기초연금제도에 내재된 역사제도적 유산과 핵심논리를 이해하고 그 의미와 한계를 평가하고자 한다.

## II. 연금과 세대 간 이전의 공정성

### 1. 연금의 세대 간 이전과 세대 간 이전의 공정성

연금(pension)은 노령층의 사회적 부양을 약속한 세대 간 계약(intergenerational contract)이다. 연금제도의 도입을 통해 노인부양의 패러다임이 자녀가 부모를 부양하는 ‘사적부양’에서 자녀세대가 부모세대를 부양하는 ‘사회적부양’으로 전환되었다. 이와 같이 자녀부양을 사회적 부양으로 제도화하여 자녀세대로부터 노령세대로 소득이전이 이루어지는 세대 간 이전은 공적연금의 역사적인 본질적 특성이라 할 수 있다.

세대 간 이전(intergenerational transfer)은 자녀세대로부터 노령세대로 이루어지는 소득 이전을 의미한다. 즉 노령세대 연금급여의 재원이 자녀세대 부담인 경우 세대 간 이전이라 한다.

예컨대, 한국의 기초(노령)연금의 경우, 노령세대를 위한 기초연금 급여지출 재원이 전적으로 자녀세대가 부담하는 세금으로 조달되므로 기초연금급여는 모두 세대 간 이전에 의한 급여로 볼 수 있다. 한국의 국민연금 경우에는 급여지출을 구성하는 재원이 3가지로 구성된다. 첫째는 개인이 각출한 국민연금보험료 적립금 및 적립금 운용수익이며, 둘째는 고소득계층으로부터 저소득계층에게로 소득이 이전되는 세대 내 소득계층 간 재분배(intra-generational redistribution)에 의한 부분이며, 셋째는 자녀(미래)세대가 노령세대 급여지출의 일부분을 부담하는 세대 간 이전(intergenerational transfer)에 의한 부분이다. 국민연금의 경우 당세대가 연금을 받는 총연금급여의 크기가 당세대가 부담한 총보험료 부담분에 비해 큰 만큼을 세대 간 이전에 의한 부분으로 이해할 수 있다. 즉 세대 수익비(benefit/contribution ratio)가 1을 넘는 만큼을 세대 간 이전으로 볼 수 있다.

세대 간 이전의 공정성(equity of intergenerational transfer)은 세대 간 이전이 모든 노인에게 균등(equal)한 것을 의미한다. 세대 간 이전은 세대 간에 이루어지는부양계약

이기 때문에 노령집단 중 그 누구도 세대 간 이전 혜택에서 배제되지 않아야 하고 기여 여부 및 소득에 관계없이 모든 노인에게 균등한 세대 간 이전이 이루어지는 것이 공평하다. 따라서 세대 간 이전이 이루어지는 제도는 모든 노인들을 포괄하는 제도의 틀을 갖는 것이 바람직하다. 만약 그렇지 않을 경우, 세대 간 이전의 불공평성이 발생할 수 있다.

예컨대, 국민연금의 경우 근로연령기에 국민연금보험료를 일정 기간 이상 각출하여야만 국민연금수급권을 확보할 수 있다. 현노령세대 중 국민연금 수급권을 가진 경우는 30% 남짓에 불과하고, 미래노령세대 중 국민연금 수급권을 갖게 될 비율도 50% 남짓으로 전망될 정도로 국민연금에 포괄되는 노령층은 제한적이다(석재은, 2010). 그러므로 국민연금을 통해 세대 간 이전이 이루어지는 경우, 국민연금수급권을 확보하지 못한 노인들은 세대 간 이전에서 배제되게 된다. 더욱이 자신의 자녀들이 부담한 연금보험료(혹은 세금)로 남의 부모만 사회적으로 부양하고 정작 자녀의 부모는 사회적 부양에서 배제되는 역설적(ironical)인 경우가 발생할 수 있다.

대조적인 2종류의 노인집단을 생각해보자. 한 집단 노인들은 자녀를 낳지 않았지만 성실하게 국민연금보험료를 냈으며, 다른 집단 노인들은 자녀를 여럿 낳아 자녀를 키우고 교육시키느라 형편이 여의치 않아 국민연금보험료를 내지 못했다고 가정해보자. 전자 집단인 자녀를 낳지 않았지만 국민연금수급권을 획득한 노인집단은 국민연금을 통해 자녀세대가 부담하는 세대 간 이전을 받게 된다. 즉 사회적 자녀들에 의해 부양을 받는다. 반면, 후자 집단인 자녀를 여러 명 두었지만 국민연금수급권을 획득하지 못한 노인집단은 국민연금을 받지 못하기 때문에 국민연금을 통해 이루어지는 세대 간 이전도 받지 못한다. 즉 자신의 자녀들이 부담하는 사회적인 세대 간 부양에서 정작 친부모가 배제되는 역설적 상황이 발생한다.

따라서 세대 간 이전은 모든 노인이 혜택을 받을 수 있는 제도를 통해 이루어지는 것이 세대 간 이전의 공정성을 확보하는 데 가장 중요한 조건이다. 일정기간 이상 각출을 조건으로 연금수급권이 주어지는 연금이라도 모든 노인이 각출연금 수급권을 확보할 수 있다면 각출연금을 통해 세대 간 이전이 이루어져도 세대 간 이전의 공정성 확보는 가능하다. 그렇지만 모든 노인에게 각출연금 수급권이 확보되지 않는 상황에서 각출연금을 통해 세대 간 이전이 이루어진다면, 각출연금수급권을 확보하지 못한 노인들은 세대 간 이전으로부터 배제됨으로써 세대 간 이전의 불공평성(inequity of intergenerational transfer)이 발생하게 된다.

## 2. 다층노후소득보장체계에서 세대 간 이전의 공정성

WorldBank, OECD 등 국제기구들은 연금개혁 방향과 관련하여 이념적 스펙트럼에 관계없이 다층노후소득보장체계를 권고해 왔다(WorldBank, 1994; OECD, 2013). 인구구조 및 거시경제 변수 등 불확실한 사회변화에 대응하여 유연하게 적응해나갈 수 있는 제도체계가 다층노후소득보장체계이다. 다층체계는 모든 층이 노후소득보장에 기여한다는 점에서 공통점을 가지지만, 각 층마다 독특한 제도적 기능을 분담하여 각 층마다 제도의 목표, 자원, 적용대상, 급여결정 방식이 상이한 기능을 담당하도록 구성되는 것이 바람직하다.

각각 제도층마다 상이한 제도적 기능과 목표로 구성이 되어야만 직면하게 되는 사회 변화에 대응하여 인과 관계가 투명하게 연결되는 대응이 가능하기 때문이다. 예컨대, 세대 간 이전을 담당하는 층의 경우 고령화로 인한 부양부담이 악화되면 세대 간 공정성 차원에서 세대 간 이전을 축소 조정하는 방향의 대응이 가능하며, 소득비례연금을 담당하는 층은 적립금 운용과 관련하여 물가상승률, 이자율, 경제성장률 등 경제상황 변화에 대해 민감하게 대응할 수 있다.

그러나 다층노후소득보장체계를 구성하는 제도의 각 층이 상호 구별되는 제도적 기능으로 구성되지 않고 몇 가지 제도적 기능과 목표가 결합된 채 운영되는 경우들이 있다. 특히 세대 간 이전이 공적 노후소득보장의 여러 층에서 이루어지는 경우들이 종종 있다. 이와 같은 다층제도들이 다층의 형태는 갖추고 있되, 다층 제도형태별로 제도기능이 분리되지 못한 것은 다층체계의 장점을 최대화하는 데 장애로 작용할 수 있다. 예컨대 변화에 대한 투명하고 유연한 대응을 통한 지속가능성 제고, 기본보장을 위한 최적의 제도조합을 통한 비용효율성 등의 측면에서 다층체계의 장점이 충분히 발휘되기 어렵다.

그러나 제도적인 역사적 유산으로 인하여 제도구조와 제도기능을 정확히 일치시키는 다층화가 어려운 경우, 제도의 구조적 다층화를 넘어 동일한 기능을 중심으로 '기능적 다층화'를 고려할 수 있다. 예컨대, 세대 간 이전이 각각 구조적으로 분리된 여러 제도에 걸쳐 이루어지는 경우, 여러 제도에 걸쳐 이루어지는 세대 간 이전 기능을 모두 합쳐 '기능적 세대 간 이전 층'으로 간주함으로써 세대 간 이전의 공정성을 실질적으로 확보하는 '기능적 다층화'를 고려할 수 있다.

### Ⅲ. 기초연금 도입 이전(以前)과 세대 간 이전의 공정성

#### 1. 1997년 국민연금제도개선기획단과 기초연금 제안

한국에서 기초연금 논의는 1993년 농어촌자영자에 대한 국민연금확대 적용방안을 검토하며 정경배, 박경숙, 박능후(1989a, 1989b)에 의해 한국보건사회연구원에서 처음 제안된 바 있다. 이 때 기초연금 도입배경으로 논의된 것은 농어촌지역자영자의 소득 불안정성과 소득파악의 어려움 등의 자영자 특수성에 대한 고려에서였다. 즉 농어촌 자영자의 특성을 고려할 때 사업장가입자와 함께 국민연금에 통합하기에는 어려움이 있다는 판단에서, 1985년 일본의 연금개혁이 국민연금(정액 기초연금)과 후생연금(임금 근로자 중심 소득비례연금)으로 2층으로 구분하여 운영하고 있는 것과 같이, 기초연금에는 사업장가입자와 농어촌가입자를 함께 적용하고, 국민연금은 임금근로자 중심으로만 적용한다는 구상이었다. 즉 이 당시 기초연금 구상은 소득불안정과 소득파악이 어려운 자영자에게 기초연금을 새로 만들어 보장하되, 국민연금은 적용제외 하는 방안으로 제안되었다. 따라서 이 당시 기초연금 구상은 세대 간 이전을 전제로 하는 1인 1연금의 구상을 담고 있지는 않았던 것으로 평가된다.

모든 노인에게 세대 간 이전(intergenerational transfer)이 공정하게 이루어질 수 있도록 개별적인 연금수급권(individual pension right)을 보장하는 '1인 1연금의 구상을 담아 기초연금이 제안된 것은 1997년 국민연금제도개선기획단이었다.<sup>1)</sup> 국민연금제도개선 기획단은 전국민 연금제도 확대와 국민연금의 급여·부담 불균형 구조를 개선하기 위하여 보건복지부 산하에 민관위원회로 구성되었다. 동 기획단에서 1997년 국민연금을 기초연금과 소득비례연금으로 이원화하는 방안이 연금개혁안 세가지 중 하나로 검토되었으며, 동 기획단의 최종 개혁안으로 제출되었다(국민연금제도개선기획단, 1997).

동 기획단의 기초연금 제안배경을 살펴보면, 기초연금제도를 도입하는 목적으로 1인

1) 도시지역자영자 확대와 연금 급여·부담구조 불균형 개선 등의 과제를 포함하는 연금개혁을 목적으로 사회보장심의위원회(위원장: 국무총리)에서는 1997년 5월 「국민연금제도개선기획단」을 설치·운영하여 구체적인 개선방안을 마련한 후 도시지역 자영자에게 국민연금을 확대토록 하였다. 동위원회는 동년 12월까지 운영되며 세가지 제도개선방안을 도출하였다. 제1안: 현행제도의 유지·개선; 제2안: 기초연금과 소득비례연금 이원화; 제3안: 적립방식 소득비례연금. 그리고 최종적으로는 기초연금과 소득비례연금을 이원화하는 방안을 사회보장심의위원회에 제출하였다.

1연금체제를 실현함으로써 현 노령층 및 전업주부 등 노후소득보장이 필요한 계층이 연금적용에서 배제되는 연금 사각지대 문제를 해결하려는 구상이었음을 확인할 수 있다.

1997년 국민연금제도개선기획단

제2안 기초연금과 소득비례연금 이원화 방안(안종범, 김용하)

- 1998년부터 국민연금이 도시지역 자영자까지 확대될 경우 전국민 연금이 실현될 것이나, 이에도 불구하고 기존의 노령층 및 전업주부 등 노후소득보장이 필요한 계층이 **연금적용대상에서 소외되는 문제가 발생함.**
  - 따라서 기초연금제도를 도입하여 「1인 1연금 체제」를 실현할 경우, 국민연금제도 도입당시에 가입대상에서 제외된 **현노령계층**에 대하여 부과방식의 기초연금을 통해 연금권을 부여할 수 있음.
  - **전업주부 및 자영업업 여성**을 연금에 가입시킴으로써 **여성의 연금수급권을 확보함**

자료: 국민연금제도개선기획단(1997). pp.120-121.

동기획단에서는 세가지 개혁방안을 논의하였지만, 기초연금과 소득비례연금으로 이원화하여 분리운영하는 연금개혁 방안을 동기획단 최종안으로 제출하였다. 국민연금 급여산식에서 균등부분을 기초연금화하고, 소득비례부분을 소득비례연금으로 하며, 이 때 기초연금은 세대간 및 세대내 소득재분배 기능을 통하여 사회적 연대에 기여하는 방안이다. 그러나 결과적으로 1998년 연금개혁에서는 동기획단에서 제출한 최종안이 채택되지 않고, 현행 국민연금체계를 그대로 유지하며 급여율 삭감과 수급연령 인상 등의 모수개혁이 이루어졌다.

1997년 국민연금제도개선기획단 최종 제안

- 급여산식을 **균등부분과 소득비례부분**으로 분리운영함.
  - 현행 국민연금 급여산식에서 **균등부분과 소득비례부분**을 분리하여 **균등부분은 기초연금**으로, **소득비례부분은 소득비례연금**으로 하며, 급여수준의 보장을 위하여 **확정급여방식**으로 함.
    - 사업장 근로자 및 농어촌·도시지역 자영자 모두에게 기초연금 및 소득비례연금을 당연 적용함.
    - 기초연금은 **세대간 및 세대내 소득재분배 기능**을 통하여 사회적 연대에 기여함.
    - 소득비례연금은 기여에 상응하는 급여수준을 보장함.

개인	개인연금/저축	개인연금/저축	개인연금/저축
기업	기업연금/퇴직금		지역별 연금
정부	소득비례 연금		지역별 연금
	기초연금		
	피용자	자영자	공공부문 피용자

- 급여수준은 40년 가입 평균소득자의 경우 기초연금 16%+소득비례연금 24%

〈제도개선에 따른 노령연금급여산식〉

기초연금 =  $0.16 \times A \times n/40$

소득비례연금 =  $0.24 \times B \times n/40$

A: 수급전년도 전가입자의 평균소득월액

B: 수급자의 전가입기간 평균소득월액

n: 연금보험료 납입연수

- 보험료는 급여수준 40%시 12.65% 제안

자료: 국민연금제도개선기획단(1997). pp.164-168.

이와 같이 1997년 국민연금제도개선기획단에서 최종안으로 사회보장심의위원회(위원장 국무총리)에 제안한 기초연금안은 비록 당시에 법으로 통과되지는 못했지만, 한국 연금역사에서 최초로 국민연금 사각지대 문제와 그로 인한 세대 간 이전의 불공평성 문제를 해결하고자 시도한 방안이었다는 점에서 현재의 기초연금 도입 논의와 맥을 같이 한다. 더욱이 이 당시 기초연금 도입의 제안자인 안종범, 김용하 교수가 한국 연금 개혁 역사에서 지속적으로 기초연금을 주장하여(김용하, 2001, 2004, 2005, 2006),



마침내 박근혜 정부의 기초연금 도입으로 성사시켰다는 점에서 1997년 국민연금제도 개선기획단의 연금개혁안은 그 역사적 의미를 평가받을 수 있으며, 박근혜 정부의 기초연금 도입을 이해하는 데 중요하다.

## 2. 2007년 기초노령연금 도입의 의의와 한계

### 1) 한나라당 기초연금안(2004~2007)

1997년 국민연금제도개선기획단에서 기초연금 도입을 제안했지만, 1998년 연금개혁에서는 현행 제도를 유지한 채 연금급여 삭감 등의 조치만 이루어졌다. 이후 기초연금안은 야당이었던 한나라당 당론으로 이어졌다. 국민연금을 균등급여(A)와 소득비례부분(B) 분리하는 방안을 채택하였다. 소득비례부분은 현행과 같이 소득활동자가 가입하며, 균등부분은 기초연금화함으로써 전국민 보편적 적용으로 1인 1연금 체계를 마련하는 구상이다. 기초연금 급여수준은 A값의 20%이며, 재원은 국민연금제도개선기획단에서와 달리 조세방식으로 제안함으로써 보편적 기초연금의 틀을 더욱 강화하였다(김용하, 2001, 2004, 2005, 2006).

기초연금을 통한 국민연금 사각지대 해소와 세대 간 이전의 공평성 달성을 주장하였다. 즉 국민연금 가입기회를 가지지 못했던 현 노령계층이 세대 간 이전혜택을 받지 못하거나, 불안정근로계층이 연금수급권을 확보하지 못하여 세대 간 이전혜택에서 배제되는 문제의 부당성, 그리고 현행 국민연금제도체계에서는 노령인구 절반 이상을 차지하는 여성 노인의 연금수급권 확보가 무척 어렵다는 현실인식에 기반하여, 국민연금의 한계점을 타개하기 위한 1인 1연금 확보 대안으로 기초연금이 제안되었다.

기초연금 도입을 주장하는 논리적 배경으로, 기초연금 도입은 단순히 국민연금 사각지대 해소를 위한 강력한 대책일 뿐만 아니라, 국민연금 가입자만을 대상으로 이루어지고 있는 세대 간 이전을 전국민에게 보편적으로 확대할 수 있게 한다는 점에서, 세대 간 이전의 불공평성을 해결하고 사회정의를 바로 세우는 것임을 강조했다(김용하, 2001, 2004, 2005, 2006; 석재은, 2002, 2004, 2007).

## 2) 노무현 정부 노후소득보장사각지대해소대책위원회(2005)

노무현 정부에서 국민연금 재정안정화를 위한 연금개혁을 논의하는 과정에서 국회가 국민연금 사각지대 해소대책을 마련한 후에 연금개혁을 논의할 것을 주문하면서 2005년 민관이 참여하는 노후소득보장사각지대해소대책위원회가 구성, 운영되었다. 그러나 사각지대를 가장 효과적으로 해결할 수 있는 기초연금안은 막대한 재정부담과 국민연금 훼손 등을 이유로 든 정부의 반대로 논의대안으로 전혀 거론되지 못하였으며, 연금크레딧 제도와 사회보험료 지원방안을 중심으로만 논의되었다. 이 과정에서 연금크레딧 제도의 기초가 마련되었다(석재은, 2004, 2007).

## 3) 기초노령연금법 제정(2007. 4)

야당인 한나라당의 기초연금안이 국민연금 사각지대 해소책으로 매우 강력하지만 막대한 재정부담을 동반하여 쉽게 수용하기 어렵고, 여당인 열린우리당의 사각지대 해소대책은 미미한 상황에서 국민연금개혁안은 계속 공전을 거듭했다. 결국 2007년 4월 여야와 시민노동단체의 절충 타협안으로 현세대 노령층 빈곤완화에 기여하고 국민연금 사각지대 해소에 기여하는 목적으로 기초노령연금법이 제정되었다.

기초노령연금은 조세로 조달되는 무각출연금이다. 수급대상은 중하위 70% 노령층이며, 급여수준은 국민연금가입자 평균소득의 5% 수준인 약 9만원 수준의 기초노령연금을 제공하는 것으로 설계되었다. 기초노령연금 급여수준은 2028년까지 국민연금가입자 평균소득의 10% 수준으로 단계적으로 상향조정하는 것으로 정해졌다. 재정은 공공부조와 같이 중앙 및 지방 재정에서 분담하도록 했다.

기초노령연금의 도입은 현세대 노인에게 준보편적인 무각출연금으로서 9만원 정도의 급여에 불과했지만, 1인 1연금을 실현시킴으로써 모든 노인에게 세대 간 이전을 가능케 하였다는 점에서 중요한 정책적 의미를 갖는다.

그러나 기초노령연금은 정치적 절충안으로 도입된 것이었기 때문에 입장에 따라 제도에 대한 의미 부여는 매우 상이했다. 정부는 국민연금이 성숙할 때까지 경과적인 제도로 간주하고, 국민연금 성숙에 따라 수급자가 점진적으로 축소되는 공공부조 성격의 경과적 제도로 기초노령연금의 위상을 설정하고자 했다(보건복지부, 2007). 한편,

노동계 및 시민단체는 국민연금 급여 삭감분에 대한 보상적 성격으로 기초노령연금 도입에 대한 의미를 부여했다. 국민연금 급여율 20% 포인트를 삭감하는 대신 국민연금 40%와 기초노령연금 10%를 합하여 공적연금 급여율 50%를 확보한다는 의미로 해석했다.

다른 한편, 세대 간 이전의 공정성을 확보하는 사회정의 차원에서 기초연금 도입을 주장하던 입장에서는 기초노령연금 도입을 기초연금으로의 전환을 위한 교두보로 의미를 부여했다(석재은, 2010, 2012). 기초노령연금 도입 의의를 단순히 노인빈곤 완화에 기여하고 국민연금 사각지대 해소에 기여한 정도의 의미 부여에 그치지 않고, 1인 1연금을 실현하게 됨으로써 국민연금 수급자에게만 가능했던 세대 간 이전 혜택을 국민연금 비수급자인 중하위 노령계층에게 세대간 이전이 가능케 됨으로써 세대 간 이전의 공정성, 분배정의를 실현할 수 있는 교두보가 마련되었다고 적극적으로 평가한다(석재은, 2007, 2012).

이와 같이 기초노령연금 도입은 낮은 급여수준에도 불구하고 1인 1공적연금 체제의 마련을 통한 의미있는 제도로 여겨졌다. 그러나 기초노령연금을 둘러싼 동상이몽, 즉 연금과 공공부조의 중간 형태로 도입하여 제도 정체성이 모호했던 기초노령연금은 그 발전 방향을 둘러싸고 잠재적 갈등이 내재된 미완성의 제도였다.

#### 4) 이명박정부 국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화 소위원회(2008)

이명박정부는 2007년 기초노령연금 도입 후 기초노령연금과 국민연금수급권자의 세대 간 이전 중복성 문제를 해결하고자 국민연금 및 기초노령연금 통합 및 재구조화 소위원회를 민관위원회로 구성하였다. 중하위 국민연금수급자의 경우에는 기초노령 연금을 통해서도 세대간 이전을 받고 국민연금을 통해서도 세대 간 이전을 받게 되는 중복 수혜가 발생하기 때문에, 이를 조정할 필요가 있다는 문제의식에서 만들어진 것이다. 박근혜정부의 기초연금급여의 국민연금 연계 논의는 이 위원회의 문제의식과 동일선상에 놓여 있다고 할 수 있다.

따라서 동위원회에서는 국민연금 균등급여와 기초노령연금에서 이루어지는 세대 간 이전 기능을 통합하는 논의가 이루어졌다. 동위원회에서는 연금개혁방안으로 국민연금 균등부분과 기초노령연금을 통합하여 기초연금화하고 국민연금의 소득비례연금으로 이원화하는 방안이 제안되었다. 구체적인 방안은 기초연금 15% + 국민연금 25%, 기초

연금 10% + 국민연금 30% 방안 등이 제안되었다. 기초연금은 모든 국민에게 보편적으로 적용하며, 기초연금 재원은 조세로 조달하며, 국민연금은 세대 독립재정으로 운영하는 방안들이다. 그러나 동위원회에서 사회보장심의회위원회에 보고된 제안은 실질적인 정책 안건으로 만들어지지 못하고 사문화되었다.

### 5) 이명박정부의 기초노령연금 점진적 축소 시도

이명박 정부시절이었던 2010년 보건복지부, 기획재정부는 기초노령연금의 점진적 축소 방안과 기초노령연금의 공공부조화 방향을 공공연한 정책기조로 삼고자 하였다. 기초노령연금 재정부담이 급증하고, 기초노령연금 수급자 선정소득 및 재산기준이 상당수준에 도달했다고 판단하였기 때문이다(석재은, 2010) 그러나 실제로 기초노령연금을 축소하는 방안은 추진되지 못하였다.

### 6) 18대 대선후보의 기초연금 공약 및 기초노령연금 2배 인상 공약

2012년 18대 대선이 치러지는 과정에서 기초노령연금 관련하여 여당의 박근혜 후보는 모든 노인에게 기초연금 20만원 지급이라는 공약을 내걸었으며, 야당의 문재인 후보는 중하위 80% 노인에게 기초노령연금 2배 지급이라는 공약을 내걸었다.

박근혜 후보가 내건 ‘모든 노인에게 20만원의 기초연금을 드리겠다’는 대선공약은 문재인후보보다 메시지를 명확하게 전달하고 각인시키는데 성공했다. 특히 투표성향의 세대 간 균열로 귀결된 제18대 대통령 선거에서 인구비중이 높아진 중고령인구의 표심에 박근혜대통령의 기초연금 공약이 상당한 위력을 발휘했다는 분석과 평가가 내려지기도 했다(이내영·정한울, 2013).

표 1. 한국 기초연금 논의의 변천사: 박근혜정부 이전

시기	해당정부	제안주체	기초연금 관련 제안 내용	제안 배경	평가
1993년	김영삼 정부	농어촌자영자 대 TF 논의안 중 하나	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민연금의 균등급여(A)와 소득비례 부분(B) 분리</li> <li>- 소득이 일정하지 않은 농어촌자영자 는 기초연금만 적용</li> <li>- 임금근로자는 기초연금과 소득비례 연금 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득이 일정하지 않고 소득파이가이 어려 운 농어촌자영자는 기초연금만 가입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초연금 도입을 최초로 제안</li> <li>- 자영자 특수성에 주목</li> </ul>
1997년	김영삼 정부	국민연금 제도개 선기획단 제가지 개선안 중 제2안 이며, 기획단 최종 안으로 제출	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민연금의 균등급여(A)와 소득비례 부분(B) 분리</li> <li>• 소득비례부분은 현행과 같이 소득자 가입</li> <li>• 균등부분은 기초연금화하고 전국 민 보편적 적용으로 1인 1연금 체계 마련</li> <li>- 기초연금 급여수준은 A값의 10%</li> <li>- 기초연금은 부과방식 기초연금보험료 (단, 조세로 재원조달하는 방안 검토 가능)</li> <li>- 현 노령층은 무각출 경로연금 도입 (기초연금의 50%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1인 1연금 확보</li> <li>- 국민연금제도에서 배제된 현노령층 에게 연금권 부여</li> <li>- 여성의 연금수급권 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1인 1연금 필요성 최초 제기</li> <li>- 현 노령층 연금권 보장 필요성 제기</li> <li>- 여성 연금권 보장 필요성 제기</li> <li>- 보험료 방식 기초연금 재원조달의 한계</li> <li>- 낮은 급여수준</li> </ul>
2004년	노무현 정부	한나라당 연금개혁안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민연금의 균등급여(A)와 소득비례 부분(B) 분리</li> <li>• 소득비례부분은 현행과 같이 소득 자 가입</li> <li>• 균등부분은 기초연금화하고 전국 민 보편적 적용으로 1인 1연금 체계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민연금 사각지대 해소</li> <li>- 세대 간 이진 혜택의 공평성 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초연금 급여수준 20% 보장(민 근선 현금급여의 1/2수준)</li> <li>- 기초연금 재원을 조세방식으로 제안</li> </ul>

시기	해당정부	제안주체	기초연금 관련 제안 내용	제안 배경	평가
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초연금 급여수준은 A값의 20%</li> <li>- 기초연금 재원은 조세방식</li> <li>- 공적지역연금도 국민연금과 통합하는 방식 개편</li> </ul>		
2005년	노무현 정부	노후소득보장 사각지대 해소대책 위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부반대로 기초연금안은 논의되지 못함</li> <li>- 연금크레딧 제도 논의</li> <li>- 사회보험료 지원방안 논의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국회에서 국민연금 재정안정화 방안을 보완하는 국민연금 사각지대 해소대책 마련 요구</li> <li>- 기초연금안은 재정적 부담으로 논의되지 못함</li> <li>- 연금크레딧 도입 기초 마련</li> </ul>	
2007년	노무현 정부	여야 절충안 기초노령연금법 통과 (2007. 4)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초노령연금 도입</li> <li>- 중하위 70% 노령층에게 지급</li> <li>- 급여수준은 A값의 5%에서 2028년 10%로 단계적 상향조정</li> <li>- 재원은 조세로 조달(중앙 및 지방재정에서 분담)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공적연금 관선</li> <li>• 노령층 빈곤 완화에 기여, 국민연금 사각지대 해소에 기여</li> <li>- 동상이몽속 합의</li> <li>• 정부: 국민연금 성숙할때까지 경과적 공공부조 성격. 국민연금 성숙에 따라 기초노령연금 수급대상 점진적 축소, 저소득자에 대한 최저보증소득(연금) 역할</li> <li>• 노동계 및 시민단체: 국민연금 급여 삭감분에 대한 보충급여</li> <li>• 기초연금 주창자: 세대 간 이전의 공평성 실현을 위한 기초연금 발전으로의 교두보 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공적연금 사각지대 해소: 1인 1연금 기반 마련</li> <li>- 현노령세대, 여성연금 수급권 확보로 세대 간 이전의 공평성 제고</li> <li>- 노령층 빈곤완화에 기여</li> <li>- 연금과 공공부조의 중간형태로 도입하여 장체성 모호 및 발전경로에 대한 갈등 잠재</li> </ul>
2008년	이명박 정부	국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화 소위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초연금 15% + 국민연금 25%</li> <li>- 기초연금 10% + 국민연금 30%</li> <li>- 기초연금은 모든 국민 보편적 적용</li> <li>- 기초연금 재원은 조세로 조달</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 에메모화된 기초노령연금을 기초연금 포함</li> <li>- 다층노후소득보장체계 정비: 제도구조와 기능 간 배타적 역할분담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회보장심의위원회에 보고하였으나, 이후 논의되지 않았으며, 전혀 반영되지 않았음</li> </ul>

시기	해당정부	제안주체	기초연금 관련 제안 내용	제안 배경	평가
2010년	이명박 정부	보건복지부	- 국민연금 세대 독립재정화 기초노령연금의 점진적 축소방안 기초노령연금의 공공부조화	- 세대 간 이전 공평성 차원에서 국민연금 급수급자의 세대 간 이전 중복성 조정 - 기초노령연금 재정부담 급증 - 기초노령연금 수급자 선정소득 및 재산 기준이 상당수준에 도달했다고 판단	현실화되지는 않았음
2012년	이명박 정부	대선공약	- 박근혜 후보 • 모든 노인에게 기초연금 20만원 지급 - 문재인 후보 • 중하위 80% 노인에게 기초노령 연금 2배 지급	- 노인빈곤에 대한 해결책 필요 - 기초연금 도입으로 기초노령연금의 모호한 정체성으로 인한 문제 인식	박근혜 후보가 문재인 후보보다 더 진향적인 안을 낸 것으로 인식됨

## IV. 박근혜정부 기초연금 도입과 세대 간 이전의 공정성

### 1. 인수위 및 정부의 기초연금안

기초연금은 2012년 말 제18대 대통령선거에서부터 2014년 5월 기초연금법이 통과 될 때까지 대한민국의 핵심적인 정치적 쟁점이 되었다.

#### 1) 제18대 대통령직 인수위원회 기초연금 도입안

18대 대통령직 인수위원회에서는 박근혜 대통령 대선공약의 기초연금 실행안으로 소득수준 및 가입기간에 따른 차등 기초연금안을 제안하였다. 인수위안의 핵심은 노인 가구 소득수준과 국민연금 가입기간을 기준으로 기초연금 급여수준을 차등하는 방안이었다. 즉 소득수준이 70% 이하이고 국민연금 비수급자이거나 국민연금 가입연수가 길 수록 높은 기초연금을 주는 반면, 소득수준이 상위 30% 수준이고 국민연금 비수급자이거나 국민연금 가입연수가 짧을수록 낮은 기초연금을 주는 방안을 제안하였다(이용하·김원섭, 2013; 김연명, 2013).

표 2. 인수위 기초연금안

	소득하위 70%		소득상위 30%	
	국민연금 수급자	비수급자	국민연금 수급자	비수급자
10년 가입	14만원	20만원	4만원	4만원
20년 가입	16만원		6만원	
30년 가입	18만원		8만원	
40년 가입	20만원		10만원	

주: 단, 공무원,군인,사학교원 등 특수공적지역연금 수급자와 배우자는 기초연금대상에서 제외  
자료: 보건복지부(2013). 국민행복연금위원회 회의자료.

인수위안은 모든 노령층을 기초연금 대상으로 포함하고 있었지만, 가입기간과 소득 수준에 따라 급여액을 차별하는 방식으로 제안되었다. 인수위 기초연금안은 정치적 약속 위반으로 여겨졌다. 게다가 막대한 기초연금 비용마련과 관련하여, 국민연금기금



에서 기초연금 급여를 지출할 수 있다는 인수위원회 발언은 불난 집에 기름을 부은 격이었다.

인수위안에 대한 비판은 공약이 약속대로 지켜지지 않았다는 것 외에도 다음과 같은 비판에 직면했다. 첫째는 기초연금액을 국민연금 가입기간이 짧을수록 기초연금액을 낮게 설계하는 방안이 불안정고용 근로자집단에게 불리하고, 제도논리적으로 비합리적이라는 것이다. 둘째, 국민연금 비가입자 집단에게 유리하고 국민연금 가입자는 손해라는 인식이 확산되면서 국민연금가입자 역차별이라는 오해가 발생했다. 셋째, 다른 일각에서는 보편적 기초연금의 재정적 지속가능성에 대한 우려가 높았다.

인수위안이 국민연금 장기가입자를 우대하는 방식으로 기초연금을 차등한 것은 세대 간 이전의 공정성 측면에서는 역차별이라고 할 수 있다. 국민연금가입기간이 길면 국민연금을 통한 세대 간 이전이 더 많이 이루어지게 되는데, 세대 간 이전을 덜 받게 되는 단기가입자보다 더 많은 기초연금을 지급한다는 것은 세대 간 이전의 형평성 기준으로는 역차별적 제도설계라고 평가할 수 있다.

## 2) 국민행복연금위원회 구성(2013.3~7) 및 세 가지 기초연금(안) 제안

인수위안에 대한 비판이 거세지자 정부는 서둘러 국민행복연금위원회를 구성했다. 세대 이해를 대변하는 대표자와 노동 및 사용자 이해를 대표하는 위원들로 구성되고, 전문가는 의결권이 없는 자문위원으로 참여하였다. 국민행복연금위원회에서는 기초연금 수급대상을 모든 노인이 아니라 중하위 70~80%로 한정하자는 것, 그리고 기초연금재정은 국민연금재정과 완전 독립적으로 운영한다고 명시함으로써 국민연금기금에서 기초연금 급여비용을 지출한다는 식의 논의는 원천봉쇄하자는 것에 합의하여, 이 두가지 원칙을 정부에 제안하였다.

국민행복연금위원회에서 기초연금 도입방안은 합의안에 도달하지 못하고, 상이한 입장에서 제안된 기초연금 도입방안 3가지를 병렬적으로 제안하였다. 첫째 방안, 소득 하위 70% 노인에게 소득인정액(국민연금, 근로소득, 자산평가액 등의 합)에 따라 최대 월 20만원까지 차등지급(1안), 둘째 방안, 소득하위 70% 노인에게 국민연금과 연계해 국민연금급여액 중 A값이라 불리는 균등부분 급여액이 기초연금액에 미치지 못하는 차액을 최대 월 20만원까지 차등지급(2안), 셋째 방안, 소득하위 80% 노인에게 월 20만원

정액지급(3안)이다. 세가지 안의 제도설계적 특성은 <표 3>과 같다. 세대 간 이전의 공정성 확보 측면에서 제안된 방안이 제2안 국민연금 균등부분 급여와 기초연금을 연계한 방안, 소위 국민연금 연계안이다.

표 3. 국민행복연금위원회 기초연금 대안별 특성 비교

		1안	2안	3안		
제도 설계	대상	65세 노인 중 소득하위 70%	65세 노인 중 소득하위 70%	65세 노인 중 소득하위 70-80%		
	급여 기준	소득인정액(연금급여+근로소득+자산평가액)에 따른 차등 급여	국민연금 A값 10% 20만 원을 상한으로 국민연금 급여와 연계 하여 기초연금에서 국민연금 A값(균등부분)을 제한 차액	정액의 기초연금 균일 지급		
	급여 수준	국민연금 A값 10% 20만원을 상한으로 차등급여	국민연금 A값 10% 20만원을 상한으로 차등급여	국민연금 A값 10% 20만원을 균등 급여		
	재원	조세	조세	조세		
재정 규모*	2020년	14.5조원	2020년	14.9조원	2020년	18.5조원
	2040년	88.6조원	2040년	68.4조원	2040년	112.9조원
	2060년	212.7조원	2060년	92.7조원	2060년	271.2조원

주: 3안도 대상자 70% 기준으로 추산한 소요재정임.

자료: 보건복지부(2013) 국민행복연금위원회 자료를 기반으로 필자 정리

### 3) 정부의 기초연금법 제정안 발표(2013.9.25) 및 국회 제출(2013.11.25)

2013년 9월 정부안이 발표되었다. 기초연금법 제정 정부안의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 수급대상은 모든 노인이 아니라 기초노령연금과 같이 중하위 70% 노인을 대상으로 하며 특수직역연금수급자 및 배우자는 제외한다.

둘째, 급여수준의 경우 20만원으로 하되, 국민연금수급권자의 경우 국민연금의 소득 재분배급여(소위 A급여) 크기에 따라 기초연금을 차등급여하는 방안으로 제시되었다. 인수위안과 반대로 가입기간이 길어 국민연금 균등급여 수준이 높을수록 기초연금급여를 감액하는 방식이다. 하지만 정부안은 국민연금 급여수준에 따라 기초연금을 차등하는 순수 연계안이 아니라 야당 및 시민단체의 의견을 반영하여 국민연금 연계안 및 보편적

정액급여 간 절충안의 형태를 취하고 있다. 소득인정액 70% 이하 국민연금수급자에게 모두 정액의 10만원(기초연금액의 50%)을 지급한다는 것은 보편적 정액기초연금 논리를 반영한 것이며, 국민연금 A값의 크기, 즉 가입기간 10-30년에 걸쳐 기초연금을 10만원 내에서 차등지급한다는 것은 세대 간 이전의 형평성을 제한적으로 반영한 것이라고 볼 수 있다.

표 4. 정부안의 국민연금수급자 기초연금 급여산식

<b>기초연금액 = (기준연금액 - 2/3* A급여) + 국민연금수급자 부가연금액(10만원)</b>			
* 기준연금액 = 모든 세대 노인들에게 최소 공적연금 20만원(2014년 현재가치 기준) 보장 목표			
* 국민연금수급자 부가연금액: 모든 세대 모든 노인들이 최소 현행 기초노령연금만큼 기초연금 수령			
* 국민연금 내 기초연금 성격 급여부분 반영			
* 2/3은 조정계수(빈곤, 재정지속가능성 고려)			
가입연수	국민연금A급여 (가입기간) 반비례 세대간 공평연금액	보편적연금액	총 기초연금액
5년	10만원	10만원	20만원
10년	10만원	10만원	20만원
15년	10만원	10만원	20만원
20년	6.7만원	10만원	16.7만원
25년	3.2만원	10만원	13.2만원
30년	-	10만원	10만원

자료: 필자 정리

다시 말해, 기초연금액 구성에서 절반의 비중은 국민연금 A급여에 비례하여 급여가 결정되는 연계안을 따르고 있지만, 나머지 절반의 비중은 보편적 기초연금안을 취하고 있다는 점에서 절충안의 성격을 갖고 있다. 한편으로는 세대 간 이전의 공평성을, 다른 한편으로는 보편적 정액기초연금을 절반씩 반영하고자 한 절충안이다.

셋째, 기준연금액을 국민연금 균등급여 A값이 아니라 20만원을 기준연금액으로 설정한 뒤 차후에는 이를 기준으로 물가상승률로 연동시킨다고 하였다. 부가연금액도 A급여의

50%가 아니라 10만원이라는 기준액을 정하고 있어 향후 급여가치가 현재수준을 유지할 수 있을 것인지에 대해서는 회의적이다. 또한 기초노령연금과 마찬가지로 부부 동시수급시 감액을 설정하고 있으며, 비수급자와의 소득역전을 방지하기 위한 급여감액을 설정하고 있다.

넷째, 기초연금 재원 부담을 공공부조 및 사회서비스 재원부담과 마찬가지로 국가와 지자체가 분담하는 것으로 하였다.

이상과 같은 정부안이 발표되자 또다시 야당과 진보적 시민단체는 박대통령이 대선공약을 지키지 않았다고 비난을 쏟아냈다. 박근혜 대통령이 공약과 달리 모든 노인에게 기초연금을 지급하지 못한 부분에 대해 사과했지만, 비난은 더욱 거세졌다. 야당과 시민단체의 정부안에 대한 주요 비판은 크게 2가지로 요약된다. 첫째, 정부안은 인수위안과는 역으로 가입기간이 길수록 기초연금급여가 감액되도록 설계됨으로써 국민연금 성실가입자를 역차별하는 결과를 낳는다는 점, 이에 따라 국민연금 장기가입 유인이 없어져 국민연금제도의 지속가능성을 훼손할 것이라는 점에 초점이 모아졌다. 특히 가입기간이 길어질 미래노령세대가 손해라는 지적들이 제기되었다.

둘째, 법조문에서 기준연금액이, 기초노령연금과 달리, 국민연금소득재분배급여의 10%로 설정되지 않고, 20만원이라는 금액으로 제시되었고, 차후에 기준연금액의 연동은 국민연금 소득재분배급여(즉, 전가입자 평균소득)에 연계하여 이루어지는 것이 아니라 전국소비자물가상승률에 기준하여 변동한다는 점이 문제점으로 지적되었다. 소득상승률보다 낮은 물가상승률로 인하여 기초연금액 실질가치는 계속 절하됨으로써 후세대 기초연금액은 미미한 수준으로 축소될 것이라는 것이다.

#### 4) 여·야 합의에 따른 기초연금법 제정(2014. 5. 2)

정부안에 대하여 국회와 정부로 구성된 여·야·정 협의체는 수차례 논의를 통해 4월 30일 여야 절충안이 마련되었고, 5월 2일 기초연금법이 국회에서 통과되었다(보건복지부, 2014).

2014년 4월 국회에서 여야 합의안을 마련하는 과정에서 65세 이상 노인 중 소득 하위 70% 대상으로 당초 정부안과 같이 국민연금 A급여(가입기간에 비례)에 따라 차등 지급하되, 국민연금이 30만원 이하인 노인에게는 A급여와 관계없이 기초연금 20만원을

지급하는 수정안이 마련되었다. 30만원 기준의 근거는 2013년 현재 국민(노령)연금 수급자의 평균 연금액이 32만원인 점을 감안한 것이다.

이를 통해 저소득으로 인한 국민연금급여가 30만원 이하인 저연금자에 대해서는 기초연금을 감액하지 않는 최저연금과 같은 성격으로 보완하게 되었다. 즉 국민연금 저연금자, 특히 짧은 가입기간 뿐만 아니라 저소득으로 인한 저연금자에게는 기초연금 전액을 보장하는 방식으로 기초연금 최종안이 만들어졌다. 30만원은 기초연금 정부안 기준연금액(2014년 20만원)의 150%로, 기초연금이 증가할 때 같은 비율로 증가(물가 + 5년마다 보정)한다.

## 2. 도입된 기초연금의 특성<sup>2)</sup>

### 1) 기초연금법

기초연금 수급권자는 65세 이상인 사람 중 소득인정액 이하(인구기준, 하위 70%)인 경우이며, 현행 기초노령연금법과 같이 기준은 대통령령으로 정하고, 실제 금액은 매년 보건복지부장관이 결정·고시한다. 선정기준액은 65세 이상인 사람 중 70%에게 지급되는 수준으로 결정하도록 명문화하였다. 단, 특수직역연금\*수급권자(퇴직·퇴역·장해·유족 포함), 연계연금수급권자(퇴직·유족) 및 그 배우자는 국민적 정서 고려, 급여수준 등을 감안하여 지급 대상에서 제외하였다.

---

2) 석재은(2014)에서 발췌.

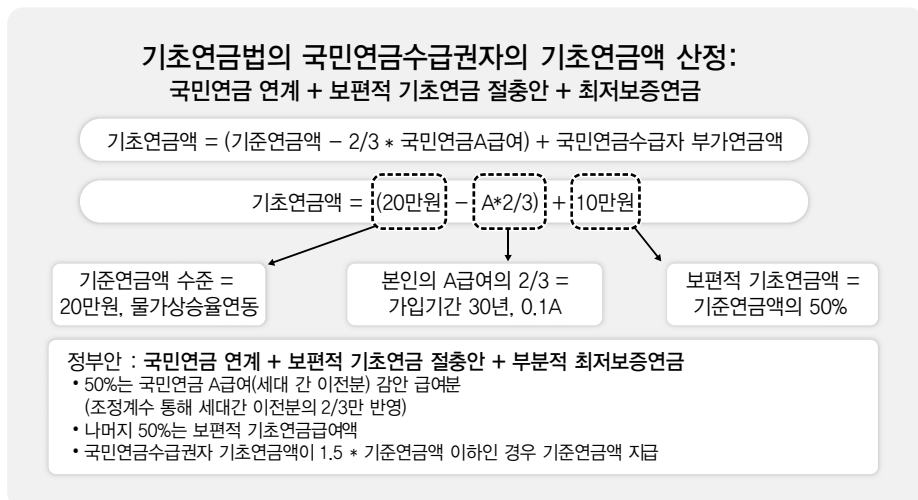
〈기초연금법 주요 내용〉

- 기초연금 수급권자(법 제3조)
  - 65세 이상 중하위 70%, 단, 공적직역연금 수급권자 및 배우자 제외
- 재원(법 제4조)
  - 국가와 지방자치단체 책임 조달, 단, 국민연금기금에서 조달은 금지
- 기초연금급여액 산정(법 제5조)
  - 기준연금액(보건복지부장관 고시, 매년 전국소비자물가변동을 반영)
  - 부가연금액은 기준연금액의 1/2
  - 국민연금수급권자(국민연금 및 직역연금연계수급권자)는 기준연금액에서 국민연금 소득 재분배금액에 2/3을 곱한 금액을 제한 금액을 기초연금으로 지급
  - 단, 국민연금 중복급여 금지로 지급 정지된 노령연금 수급권자 및 분할연금 수급권자, 장애인연금법에 수급권자, 국민기초생활보장법에 따른 수급권자는 기준연금액을 기초 연금으로 지급
  - 특례(법 제6조): 국민연금액 등이 기준연금액 150% 이하인 경우 기준연금액을 기초연금으로 지급
  - 부부감액(법 제7조): 부부 모두 기초연금 수급권자인 경우각각의 기초연금액에서 각각 20%를 감액 지급

중하위 70% 노인 중 국민연금 30만원 이하인 사람에게는 기초연금 20만원 지급하고, 그 외에는 정부안대로 연계한다. 국민연금이 30만원 이하인 노인에게는 기초연금 20만원 지급하되, 국민연금이 30~40만원인 노인에게는 국민연금 + 기초연금  $\geq$  50만원이 되도록 최소 기초연금액 보장한다. 따라서 국민연금이 30만원 이하인 사람은 기초연금을 20만원 받으므로, 국민연금이 30만원일 때 총 연금액은 50만원(30+20)이며, 30~40만원 구간에서 기초연금이 20~10만원으로 줄어들더라도 총 연금액이 최소 50만원은 되도록 채워주도록 한다.

기초연금 재원으로 국민연금기금은 활용하지 않으며, 국가와 지방자치단체가 책임 조달한다. 기초연금 소요재정은 2015년 10조 3,300억원, 2040년 100조, 2060년 228.8조이다.

그림 1. 기초연금법의 국민연금수급권자의 기초연금액 산정



자료: 필자 정리

## 2) 기초연금 실시 현황

2014년 7월부터 기초연금 지급을 시작하여, 8월말 현재 65세 이상 노인 중 420만명이 기초연금을 수급하고 있다. 수급자 중 국민연금 병급 수급자가 29.5%인 124만명이고, 기초연금만 수급하는 경우가 70.5%인 296만명이다.

전액 수급자가 수급자 중 92.4%에 이르는 388만명이고, 소득·재산이 많거나 국민연금액이 많아 기초연금액을 전액보다 적게 받는 감액수급자는 7.6%인 32만명이다. 단독·부부1인 가구 20만원, 부부2인 가구 32만원이 지급된다. 단독 또는 부부 1인 가구로서 월 20만원 수급자가 238만명, 부부2인 수급가구로서 함께 월 32만원을 받는 수급자가 150만명이다.

표 6. 한국 기초연금 논의의 변천사2: 박근혜정부 이후

시기	해당정부	제안주체	기초연금 관련 제안 내용	제안 배경	평가
2013년	박근혜 정부	인수위안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득수준이 70% 이하이고 국민연금 비수급자이거나 국민연금 가입연수가 길수록 높은 기초연금을 주는 반면, 소득수준이 상위 30% 수준이고 국민연금 비수급자이거나 국민연금 가입연수가 짧을수록 낮은 기초연금을 주는 방안 제안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보편적 적용 동시에 급여수준 차등</li> <li>- 차등기준은 소득수준, 가입기간</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가입기간 짧은 불안정 근로집단 불리, 제도논리상 비합리적</li> <li>- 국민연금 비가입자 역차별 논란</li> </ul>
		국민행복연금 위원회안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중하위 70%</li> <li>- 1안, 보편적 기초연금</li> <li>- 2안, 국민연금 급여수준 연계 차등기초연금</li> <li>- 3안, 소득수준별 차등기초연금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중하위 70% 유지 합의</li> <li>- 조세방식 재원조달 합의</li> <li>- 3가지 안을 병행 제안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 적용범위와 재원방식만 반영</li> </ul>
		정부안	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중하위 70%에게 조세로 기초연금 차등 지급, 소위 국민연금과 기초연금 연계 방안</li> <li>- 차등지급 기준은 국민연금 가입기간에 따른 A급여 크기: 가입기간 길수록, 즉 A급여 높을수록 기초연금 금액지급</li> <li>- 사실상, 정부안은 국민연금 연계 차등 지급안 + 보편적 기초연금안의 절충안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국민연금과 기초연금 연계의 근거, 즉 차등지급 근거는 A급여 성격이 각출에 의한 적립급여가 아니라 기초연금과 같이 사회적 재원에 의해 조성된 사회적 급여 성격이므로 기초연금 급여산정시 국민연금 급여여중 A급여 크기를 고려하여 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초연금 급여산정시 국민연금 연계 부담</li> <li>- 성실 가입자 불이익</li> <li>- 물가상승률 적용에 따른 급여가지 감소로 후세대 불이익</li> <li>- 저소득층 불이익</li> <li>- 절충안이라 세대간 이전의 형평성 충분히 확보되지 않음</li> </ul>
2014년	박근혜 정부	기초연금법 (2014. 5. 20)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부안의 기본틀 유지</li> <li>- 국민연금 급여액이 30만원 미만인 경우 기초연금 차감없이 지급</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 최소보증연금제 성격 도입으로 저 소득층 불이익 완화</li> </ul>	



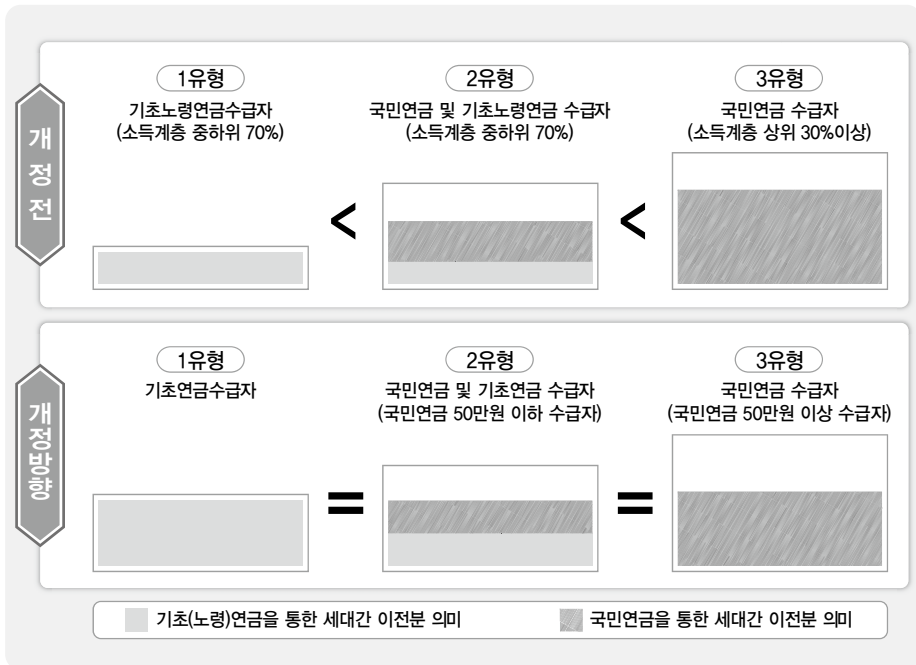
### 3. 기초연금의 국민연금 연계와 세대 간 이전의 공정성

#### 1) 한국의 공적연금과 세대 간 이전의 공정성

한국 공적연금의 경우(공무원연금 등 공적직역연금을 논외로 하면) 세대 간 이전은 기초(노령)연금과 국민연금을 통하여 이루어지고 있다. 따라서 현재 연금을 통해 세대 간 이전을 받는 방식은 3가지로 유형화할 수 있다.

- 1유형: 기초(노령)연금만을 통하여 세대 간 이전을 받는 경우
- 2유형: 기초(노령)연금과 국민연금을 통하여 세대 간 이전을 받는 경우
- 3유형: 국민연금만을 통하여 세대 간 이전을 받는 경우

그림 2. 한국의 국민연금 및 기초(노령)연금과 세대 간 이전 유형



자료: 필자 정리

세대 간 이전의 공정성은 모든 동세대 노인에게 세대 간 이전이 발생하는 여러 제도들을 통해 이루어지는 세대 간 이전의 합이 균등한 것을 의미한다. 기초(노령)연금 뿐만 아니라 국민연금에 의해 세대 간 재분배가 이루어지고 있는 상황에서, 기초연금 및 국민연금을 통한 '세대간 이전'의 수준을 공정하게 맞추는 것이 정당하다는 의미이다. 따라서 모든 노인이 보험료부담 여부, 소득계층 고저를 막론하고 자녀세대가 노인세대를 사회적으로 부양하는 성격의 '세대간 이전'만큼은 공정하게 동일한 수준으로 맞추는 것이 '사회정의(social justice)'에 부합한다. 여기로부터 국민연금에서 이루어지는 세대 간 이전분을 고려하여 기초연금을 차등지급하여야 한다는 합리적 근거가 있다.

그러므로 기초연금 및 국민연금 수급자의 세대 간 공정성을 확보하기 위해서는 국민연금 수급자의 경우 기초연금에서 이루어지는 세대 간 이전분에 비해 국민연금에 의해 이루어지는 세대 간 이전이 미치지 못하는 부분만큼을 수급받는 것이 합리적이다. 다시 말해, 국민연금수급자의 기초연금수급수준은 기초연금액에서 국민연금에서 이루어지는 세대간 이전분만큼을 제한 부분만큼을 지급하는 것이 세대 간 이전의 공정성 측면에서 합리적이다.

이러한 측면에서 모든 노인에게 세대 간 이전의 균등화라는 원칙하에 국민연금수급자의 기초연금 수급범위 및 기초연금수급액을 합리적으로 산출할 수 있는 방안을 구상할 수 있다. 세대 간 이전의 균등화라는 원칙하에 국민연금수급자의 기초연금액은 기초연금액에서 국민연금에서 이루어지는 세대 간 이전분만큼을 제한 값으로 하는 방안이다.

$$NBP = BP - [NP * (1 - 1/(NPB/NPC))]$$

NBP: 국민연금수급자의 기초연금액

BP: 기초연금급여액

NP: 국민연금급여액

NPB/NPC: 평균소득자 기준 국민연금 수익비  
총연금보험료 대비 총연금급여

- \* 수익비 계산은 평균소득자 연금수급자의 일정 가입기간 기준으로 하되, 5년 주기 국민연금 재정재계산시마다 재책정
- \* 수익비는 임금상승률, 이자율, 물가상승률 등 거시경제변수와 가입기간, 기대여명 등에 대한 가정에 의한 산출값이므로 수익비가 정책적인 급여조정 장치 기능을 수행할 수 있음

$1-1/(NPB/NPC)$  = 세대간 이전 비중

세대간 이전분은 국민연금급여 급여 중 수익비 1을 넘어서는 것이므로, 세대간 이전 비중은 수익비 1에서 연금수익비(총연금부담 대비 총연금급여)의 역수를 제한 값이 된다. 따라서 국민연금 중 세대간 이전분은 국민연금급여에 세대간 이전율을 곱한 것이다. 예컨대 평균소득계층을 기준으로 국민연금 수익비가 3.0이라면, 국민연금급여의 1/3만이 보험료와 운용수익율로 충당되는 부분이고, 나머지 2/3은 세대 간 이전으로 충당되는 것이라 할 수 있으며, 수익비가 2.0이라면 국민연금급여의 1/2가 보험료와 운용수익률로 충당되는 부분이고, 나머지 1/2은 세대 간 이전으로 충당되는 부분이라 할 수 있다.

국민연금수급자를 위한 기초연금급여 산식은 연금급여의 증가에 따른 세대간 이전분의 증가, 그리고 연금수익비의 감소에 따른 세대간 이전분의 감소 등의 변화를 '자동적으로' '합리적으로' 반영함으로써 세대 간 이전의 공정성을 확보할 수 있다. 또한 현재 국민연금 수급자 중 고소득층의 경우 이미 연금급여 중 세대 간 이전분을 기초연금액 이상으로 수급하고 있으므로 세대 간 이전의 공정성 차원에서 기초연금을 자연스럽게 받을 수 없다. 즉, 인위적으로 70%, 80% 등 수급자범위에 대한 소득계층 선긋기가 필요 없다.

한편, 연금의 세대간 수익비는 소득계층별로 상이한데, 세대간 이전을 계산할 때 사용하는 수익비는 소득계층과 관계없이 평균소득계층의 수익비를 사용하여야 한다. 왜냐 하면, 연금에는 소득계층 간 소득재분배가 이루어지고 있는데, 소득계층 간 재분배에 의해 연금수익비가 달라지는 부분은 그대로 유지하여야 하기 때문에, 소득재분배로부터 중립적인 평균소득자의 수익비를 사용함으로써, 세대 간 이전의 순수효과만을 계산할 수 있게 된다.

## 2) 한국의 연금제도적 유산과 기초연금 급여의 국민연금 연계

다층노후소득보장체계 권고의 취지를 고려할 때, 바람직하기로는 세대 간 부양이 이루어지는 세대 간 이전은 모두 기초연금이 담당하고, 국민연금은 노후의 적정소득 보장을 위해 본인의 각출과 소득계층 간 재분배에 바탕하여 급여가 주어지는 방식으로 제도의 역할이 구조적으로 기능적으로 분담되는 것이 이상적이다. 즉, 시민권에 근거한 보편적 기초연금과 소득연금으로서의 국민연금이 제도구조적 및 기능적으로 분리되는 것이 최선이다.

이러한 관점에서 한국의 노후소득보장체계가에서 선택할 수 있는 방안은 기초연금이

세대 간 이전을 전적으로 담당하고, 국민연금에 포함된 세대 간 이전 부분을 없애는 방안이다. 소득계층이나 국민연금 수급여부에 관계없이 모든 노인이 동일한 액수의 기초연금을 수급하는 대신, 국민연금을 세대 간 재정독립적인 제도로 변화시키는 개혁이 필요하다. 그 개혁의 내용은 국민연금 보험료를 대폭 인상하여 미래세대로부터의 보조 없이 국민연금 적립기금에서 당세대 연금급여를 조달할 수 있는 제도로 만드는 것이다. 그런데, 지금까지 한국의 국민연금제도 발전과정에서 나타난 국민들의 국민연금에 대한 태도와 기대, 부담여력 등을 고려하면, 국민연금의 보험료를 올려서 세대 간 재정독립적인 제도로 만드는 것은 결코 쉽지 않다. 특히 현재와 같이 경제침체가 지속되는 상황에서 세대 간 재정독립이 될 정도로 국민연금 보험료를 상당한 수준으로 인상하는 것은 거의 불가능하다.

이와 같이 제도의 구조적 분리에 따른 기능적 분리가 이루어지지 않은 상황에서 기능적 연계를 통해 구조적 분리와 같은 효과를 발휘하는 접근을 고려할 수 있다. 서로 구조적으로 분리 운영되는 제도에서(국민연금, 기초연금) 각각 미래세대 부담으로 조달되는 ‘세대 간 이전 기능’의 부분을 하나의 기능적 층으로 간주하여 제도구조의 분리를 넘어 ‘실질적(기능적) 기초연금’으로 간주하는 방안을 고려해보는 것이다.

표 6. 다층노후소득보장체계와 세대 간 이전의 공정성 확보 방안

구분	다층화 종류
World Bank, OECD 등 국제기구 권고 다층안	분리 운영되는 제도구조별로 제도기능이 배타적으로 구분된 구조-기능 통합적 다층화
한국의 국민연금과 기초노령연금	제도구조는 분리 운영되지만, 기능은 혼재된 구조만의 다층화
한국의 국민연금과 기초연금 연계 구상	제도구조의 분리 운영을 넘어 동일한 기능 간 연계를 통한 ‘기능적 다층화’

이는 노인이 적용받는 제도의 종류와 관계없이 국민연금 및 기초연금에서 이루어지는 세대 간 이전의 총합 크기를 합하여 동일하게 맞추는 방안이다. 즉, 서로 다른 제도에서(국민연금, 기초연금) 각각 미래세대 부담으로 조달되는 ‘세대 간 이전 기능’의 부분을 함께 고려하여 하나의 ‘실질적(기능적) 기초연금’으로 간주하는 방안이다.

한국의 연금은 제도발전의 역사적 과정에서 ‘제도적 형태(국민연금, 기초(노령)연금)’의

분리와 '제도의 기능(자원: 보험료vs.조세/ 목적: 각출 소득연금 vs. 무각출 세대 간 부양)'의 분리가 일치하는 다층노후소득보장체계의 구축이 어려워졌기 때문이다. 2007년 연금 개혁 당시 세대 간 이전을 담당하는 '보편적인 기초연금과 부담과 급여를 보다 밀접히 연계한 '국민연금'으로 구분하여 제도를 분리할 수 있었다면, 지급과 같이 국민연금 급여와 기초연금을 연계하는 제도의 복잡성은 없을 것이다. 그러나 몇 번의 시도가 실패되면서 국민연금을 세대 간 이전 및 소득재분배를 담당하는 균등부분과 소득비례부분으로 분리하는 식의 구조개혁은 수용되기 어렵고, 보험료를 급격히 올려 국민연금제도내에 포함된 세대 간 이전 부분을 드러내는 방법도 현실적이지 않다. 이와 같은 한국 연금제도 발전의 경로의존성에 기인하여, 기초연금급여의 국민연금 연계라는 차선의 선택이 필요했던 것이다. 따라서 기초연금급여의 국민연금 연계는 현재 한국 공적연금체계에서 연금을 통한 세대 간 이전의 공평성을 확보하고자 고안된 하나의 수단이라고 할 수 있다.

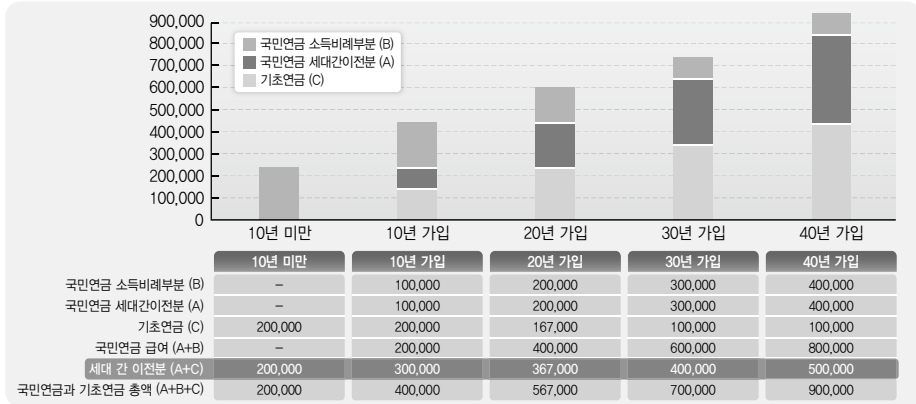
### 3) 세대 간 이전의 공평성 측면에서 기초연금 평가

세대 간 이전의 공평성 확보 차원에서 기초연금액 결정시 국민연금급여를 감안하는 연계방안을 엄청난 논란을 무릅쓰고 관철시킨 2014년 박근혜정부의 기초연금은 과연 당초 의도대로 세대 간 이전의 공평성을 확보하였는가? 먼저 결론적으로 말한다면, 한국의 공적연금을 통한 세대 간 이전은 여전히 불공평한 요소들을 남기고 있다고 할 수 있다.

가입연수별 국민연금과 기초연금 급여를 비교해보면, 국민연금수급권자의 세대간 이전급여는 기초연금만 수급하는 집단보다 여전히 높다. 평균소득자 및 저소득자 모두 세대 간 이전분은 가입기간별로 20만원에서 50만원으로 나타나고 있다. 이는 가입기간이 길수록 세대 간 이전액이 여전히 더 많다는 것을 보여준다. 즉 가입기간이 길수록 세대 간 이전을 더 많이 받는 세대 간 이전의 불공평성이 여전히 존재한다는 것을 의미한다.

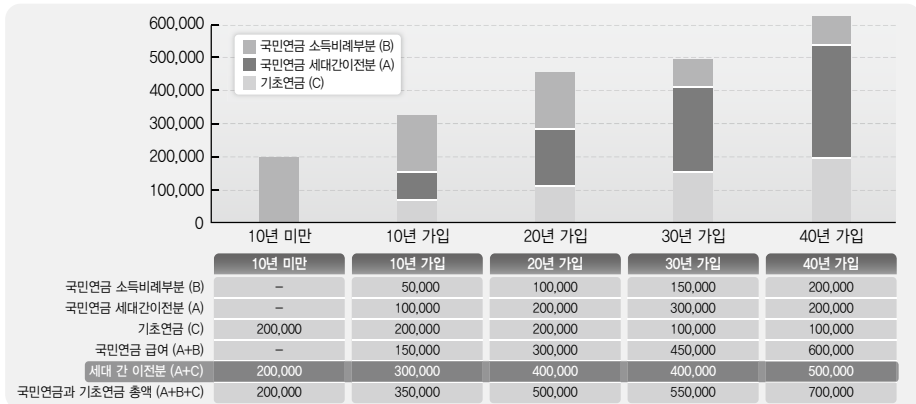
한편, 저소득층과 평균소득자의 세대 간 이전액을 비교해보면, 국민연금 30만원 미만시 기초연금 20만원을 모두 지급하는 최저보증의 효과로 20년간입 기준 세대 간 이전분은 저소득층이 33천원 더 높다. 즉, 국민연금이 30만원 이하 저연금인 경우 기초연금을 전액 지급하는 최저보증 효과가 저소득층에게 유리하게 작용하기 때문이다.

그림 3. 가입연수별 국민연금과 기초연금 급여 비교: 평균소득자 기준 2028년



자료: 필자 계산

그림 4. 가입연수별 국민연금과 기초연금 급여 비교: 저소득층 기준 2028년



자료: 필자 계산

이와 같이 현행 기초연금과 국민연금 연계를 통해서도 세대 간 이전의 공정성을 확보하는 데 한계를 보이고 있다. 뿐만 아니라 향후 국민연금에서 발생하는 세대 간 이전의 크기가 변화할 가능성이 존재하는 상황에서 현행 기초연금 급여의 국민연금 연계 산식은 이러한 변화를 자동적으로 반영시킬 수 있는 구조를 갖추고 있지 못한 한계를 갖고 있다. 즉 현재 기초연금은 향후 국민연금이 보험료를 인상하거나 급여율을 변동시키는 제도 변화에 따라 자동적으로 세대 간 이전의 공정성을 확보하는 장치를 갖고 있지 않다.

기초연금 도입시점에서는 국민연금 수익비가 2.0 수준이었기 때문에 평균소득자 기준으로 급여의 절반에 해당하는 국민연금 균등부분을 세대 간 이전분으로 간주하여 기초연금 급여산정시 고려했다. 그러나 보험료 인상 등으로 국민연금 수익비가 낮아지게 되면, 50%에 해당하는 균등부분 급여를 세대 간 이전분으로 간주하는 것은 설득력을 잃을 것이다. 이러한 측면에서 앞서 1)에서 제시한 방안과 같이 국민연금급여액 전체를 대상으로 세대 수익비를 반영하는 산식 구조가 더 합리적인 방안이라 할 수 있다.

## V. 결론: 기초연금 도입의 의의와 과제

박근혜 정부에서 도입된 기초연금은 18대 대선 공약 실행이라는 정치적 프레임에서 주로 다뤄져 왔다. 그러나 한국 연금제도 발전 역사에서 기초연금 논의가 등장한 문제의식을 이해하지 못한다면, 박근혜 정부가 도입한 기초연금에 대한 평가도 그 역사적 의미를 정확히 분석하기는 어렵다. 이 논문은 기초연금이 한국의 노동시장 상황과 사회경제적 특성상 각출연금인 국민연금이 달성할 수 없는 1인 1연금을 담보하는 제도적 틀로서 중요했다는 점을 역사적 논의의 맥락에서 밝혔다. 기초연금을 통해 1인 1연금이 달성됨으로써 국민연금 수급자가 아니더라도 세대 간 소득이전을 통한 사회적 부양을 받을 수 있게 되었다. 현 노령층의 30%, 미래 노령층의 50% 남짓만을 포괄하는 국민연금에서 배제된 노령층이 기초연금을 통해 세대 간 이전을 공평하게 누릴 수 있는 구조가 마련되었다.

2007년 기초노령연금을 통해 이러한 세대 간 소득이전의 제도적 틀이 마련되었다고 볼 수도 있으나, 앞서 기초노령연금의 한계에서 다뤘던 것처럼, 기초노령연금은 제도 정체성이 모호하여 제도 발전방향에 대한 전망이 극명히 갈리는 미완성제도였다. 기초노령연금은 제도도입 당시부터 배태되어 있었던 제도의 모호한 정체성, 즉 한편으로는 국민연금제도 성숙기까지 과도기적으로 역할을 담당하는 선별적 공공부조로 보는 관점이 존재하고, 다른 한편으로는 보편적 기초연금으로서 세대 간 부양제도로서의 역할을 담당해야 한다고 보는 상반된 제도 발전전망이 병존하고 있었다. 실제로 이명박 정부에서는 기초노령연금 수급대상 범위를 중하위 70% 수준에서 점차 축소시켜 나가고자 했다.

이와 같이 기초노령연금을 빈곤한 사람들에게만 주는 선별적 공공부조로 발전시켜 나가려고 했던 것을 고려한다면, 박근혜 정부의 기초연금 도입은 역사적으로 긍정적인 평가를 받아야 할 부분이 분명히 있다. 박근혜 정부에서 도입한 기초연금은 선별적인 공공부조제도로서의 싹을 끊어내고 보편적인 기초연금으로서의 제도정체성을 확실히 갖게 하였다는 점에서 평가받을 수 있다.

따라서 현재 쟁점이 되는 것은 보편적 기초연금의 정체성을 공유하는 관점 내에서 나뉘지는 비교적 지엽적인 쟁점이라 할 수 있다. 즉, 보편적인 기초연금이 담당하는 역할을 공적연금 사각지대 해소 및 국민연금 급여수준 보충으로 보는 견해와 세대 간 부양을 전담하는 것으로 보는 견해 간의 차이에서 비롯되는 쟁점이다.

전자의 관점에서 보면, 기초연금은 국민연금을 받지 못하는 노인에게는 유일한 공적 연금으로 주어지고, 국민연금수급자에게는 국민연금급여수준을 보충해주는 역할을 담당하는 것으로 이해되어 기초연금 차등지급에 반대한다.

그러나 후자의 관점에서 보면, 기초연금은 자녀부양을 사회화한 세대 간 소득이전을 담당하는 제도이므로 국민연금수급자의 경우, 국민연금급여에 포함되어 있는 기초연금적 성격, 즉 세대 간 이전 부분을 감안하여 기초연금의 급여액을 차감하여 지급하는 것이 타당하다. 즉 국민연금을 통해 이루어지는 세대 간 이전 부분과 기초연금을 통해 이루어지는 세대 간 이전 부분을 모두 고려하여 모든 노인이 균등한 크기의 세대 간 이전을 받는 것이 논리적으로 타당하다. 이러한 관점에서는 국민연금 가입기간이 길수록 국민 연금을 통한 세대 간 이전 부분이 커지는 만큼 기초연금 차감액이 증가하는 것이 형평성에 부합된다.

박근혜 정부에서 도입된 기초연금은 후자의 관점에 입각하여 세대 간 이전의 공정성을 도모한다는 원칙하에 국민연금 수급자의 기초연금액은 국민연금 균등급여액과 연계 하여 결정되는 방식을 채용하였다. 그러나 앞서 분석한 것과 같이 세대 간 이전의 공정성 측면에서 여전히 불완전하다. 국민연금 수급자가 기초연금만 수급하는 경우보다 훨씬 많은 세대 간 이전을 받고 있으며, 가입기간이 길수록 세대 간 이전을 더 많이 받는 구조이다. 즉 기초연금 급여의 국민연금 연계에도 불구하고, 세대 간 이전의 불공평성 해소에도 절반의 성공만 했을 뿐이다. 특히 앞서 지적한 바와 같이 세대 간 이전의 변화를 자동적으로 반영할 수 없는 경직적 제도구조를 갖고 있다는 측면에서 세대 간 이전의 공정성 확보의 구조적 측면에서도 문제점을 안고 있다.



이외에도 현행 기초연금은 급여 가치가 점차 낮아질 것이라는 점에서 비판받고 있다. 기초연금 산식에서 20만원은 국민연금 균등급여의 10% 수준이라는 근거로 산출되었지만, 현재 급여산식에서는 국민연금 균등급여, 즉 전가입자 평균소득수준에 따라 기초연금 급여수준이 같이 인상되는 연계를 단절하고, 20만원 정액으로 설정하고 있다. 물가상승률은 임금상승률보다 1% 포인트 낮게 나타나고 있어 향후 기초연금의 실질가치가 저하될 것이다. 기초연금은 세대 간 이전에 의한 급여이고, 세대 간 이전수준은 노인부양률에 따라 변화될 수 있다. 즉 향후 노인부양률이 높아지면 노인 1인당 세대 간 이전수준이 더 낮아져야 할 수도 있다. 그렇지만, 합리적인 제도설계는 제도 구성의 논리가 투명하게 반영되는 것이 바람직하다. 불투명하게 급여가치를 저하시키는 것은 불필요한 논란을 야기할 뿐이다.

마지막으로 노인빈곤 해소는 우리 국민들이 기초연금 도입에 동의한 주요한 배경이었고, 기초연금 도입을 통해 해결하고 싶은 기대목표였다. 그러나 20만원 수준의 기초연금 도입만으로 노인빈곤을 대폭 감소시키는 것은 한계가 명확하다. 기초연금은 빈곤층 표적의 제도가 아니라 보편적인 세대 간 부양을 담당하는 역할을 하는 제도이기 때문이다. 기초연금이 20만원 수준내에서 빈곤해소에 기여하지만, 기초연금은 사회정의 차원에서 세대 간 이전의 공평성 확보가 첫 번째 정책목표이다. 따라서 노인빈곤 해소를 위해서는 노인빈곤층을 별도로 표적화한 추가적 공공부조적 소득보장 장치가 필요하다. 소득계층별로 다층노후소득보장체계의 구성과 역할이 달리 설정되는 것이 비용효율적으로 기본 소득보장을 달성할 수 있는 방법이기 때문이다.

석재은은 이화여자대학교에서 사회복지정책으로 석박사학위를 받았으며, 현재 한림대학교 사회복지학과에서 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 연금정책, 장기요양 등 돌봄정책, 복지국가 비교연구 등이며, 현재 양극화, 세대갈등, 돌봄윤리 등을 연구하고 있다.

(E-mail: seokje@hallym.ac.kr)

## 참고문헌

- 공사연금제도개선실무위원회(2000). 공사연금제도 개선의 기본구상.
- 국민연금제도개선기획단(1997). 전국민 연금 확대적용에 대비한 국민연금제도 개선.
- 권문일(2005). 기초연금제 도입의 타당성에 관한 시론적 고찰. *사회복지연구*, 28, pp.191-214.
- 김대철, 전형준(2014). 기초연금 도입과 지방재정과의 관계. *재정정책논집*, 16(1), pp.123-159.
- 김연명(2013). 국민연금과의 관계에서 본 '인수위원회 기초연금 도입(안)의 평가. *사회복지정책*, 40(3), pp.375-404.
- 김용하(2001). 인구고령화에 대비한 노령소득보장체계의 재편 방안. *한국인구학*, 24(1), pp.149-182.
- 김용하(2004). 패러다임적 연금개혁. *한국사회보장학회 2004년도 추계학술대회*.
- 김용하(2005). 국민연금제도의 포괄적 개혁방안. *응용경제*, 7(2), pp.227-268.
- 김용하(2006). 고령사회 자원배분의 새로운 패러다임과 사회보장개혁. *사회보장학회 2006년도 춘계학술대회*.
- 김용하(2011). 노후 소득보장 시스템 개혁의 효과성 국제비교. *사회복지정책*, 18(2), pp.209-241.
- 김원섭, 이용하(2014). 박근혜 정부 기초연금제도의 도입 과정과 평가. *한국사회*, 15(2), pp.69-101.
- 석재은(2002). 노령소득보장체계의 재구축과 경로연금제도의 발전방향. *한국사회복지학*, 50, pp.235-263.
- 석재은(2004). 사각지대와 연금개혁. *한국사회보장학회 2004년도 추계학술대회*.
- 석재은(2007). 노후소득보장에서 노인의 기본권과 국가의 책임. 2007 빈곤과 사회권. 국가인권위원회.
- 석재은(2010). 공적연금 및 기초노령연금의 빈곤감소 효과 및 효율성. *사회복지정책*, 37(3), pp.193-214.
- 석재은(2012). 한국의 연금개혁과 젠더레짐의 귀적: 젠더통합 전략을 통한 젠더평등을 향하여. *한국여성학*, 28(3), pp.95-144.
- 석재은(2014). 기초연금 도입 의의와 정책과제. 신영석 외. *보건복지 국정과제 추진현황과 국정과제*. 서울: 한국보건사회연구원.

- 원종욱, 백혜연, 김태은, 최요한(2014). 기초연금 도입과 노후생활 안정 효과 분석. 한국보건사회연구원.
- 이내영, 정한울(2013). 세대균열의 구성 요소: 코호트 효과와 연령 효과. 의정연구, 40, pp.37-47.
- 이용하, 김원섭(2013). 인수위 기초연금 도입(안)에 대한 평가와 전망. 사회보장연구, 29(2), pp.1-25.
- 정경배, 박경숙, 박능후(1989a). 국민연금제도 확대방안 연구: 기초연금제와 소비비례연금제의 일원적 설계. 한국인구보건연구원.
- 정경배, 박경숙, 박능후(1989b). 기초연금제도 정책구상과 사업장 확대. 한국인구보건연구원.
- OECD (2013). *Pensions at a Glance 2013*.
- Esping-Anderson, G. et al. (2002). Toward the Good Society, Once Again. in Gosta Esping-Anderson et al. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press, pp.1-25.
- Myles, J. (2002). A New Social Contract for Elderly. in Gosta Esping-Anderson et al. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press, pp.130-172.
- World Bank (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*.

# Introduction of Korean Basic Pension and Equity of Intergenerational Transfer

**Seok, Jae Eun**

(Hallym University)

---

The Basic Pensions Act, which provides non-contributory pensions to aged Koreans, was established in 2014 and has been implemented since then after considerable political challenges. The controversy over the introduction of the Basic Pensions Act has been dealt with restrictively at a level of fulfillment of the presidential election pledge of the Park GeunHye Government. However, it was in 1997 when the National Pension Improvement Planning Committee was founded that the basic pension began to be earnestly discussed as one of the pension reform plans in the age-old income security system in Korea. Especially, it is difficult to evaluate the basic pension of the Park GeunHye Government to the exclusion of the introductory history of the Basic Old-Age Pension which is fairly said to be the forerunner of the basic pension. Therefore, this study dealt with the basic pension in Korea including not only the discussions on the basic pension which began to form from the Park GeunHye Government but also the background of the discussion on the basic pension from the historical context of the Korean pension. Furthermore, this study considered the logical framework, which consistently penetrates and connects the process of the basic pension discussion & introduction in the Korean pension history, to be the very equity of intergenerational transfer, on the basis of which this study evaluated the pre-history of the basic pension introduction and the introduced basic pension.

---

**Keywords:** Basic Pension, Basic Old-Age Pension, Equity of Intergenerational Transfer