

노인복지 예산의 현황과 과제



Issues and Challenges of Elderly Welfare

윤석명 | 한국보건사회연구원 연구위원

2000년 이후 노인복지 예산이 지속적으로 증가해 왔다. 특히 2014년 기초연금 도입 이후에는 기초연금액 인상과 수급자 증가로 인해 예산 증가 속도가 더욱 빨라지고 있다. 이처럼 노인복지 예산이 빠르게 증가하고 있음에도 기초연금 도입 이후 하락하던 노인빈곤율은 2016년에 다시 높아지고 있다. 최근 들어 두드러지게 나타나고 있는 소득분배지표 악화 현상은 우리 사회의 양극화가 심화되고 있음을 의미한다. 이에 심각한 문제의식을 느낀 정부는 양극화 문제 해소를 위한 주요 추진 전략으로 '사람 중심 경제'를 제시하면서 이를 달성하기 위해 2018년도 복지 예산을 대폭 확충하고 있다.

이처럼 문제의식을 가졌을지라도 정책 추진 방향, 특히 예산집행의 직접적인 수혜자들에게 나타날 효과를 제대로 예측하지 못할 경우 투입 비용 대비 정책 효과가 제한될 가능성이 높다. 2018년 노인복지 예산은 2018년 한 해에 국한되는 것이 아니라 복지 지출의 경로의존성에 의거하여 그 추이가 지속될 가능성이 높다는 점에서 노인복지 예산 확충을 통한 정책 효과의 달성 가능성을 면밀하게 검토할 필요가 있다.

현재의 패러다임을 유지하는 한 노인복지 예산을 대폭 확충하더라도 노인빈곤율의 급격한 하락은 기대하기 어렵다는 점을 고려한 정책 보완 노력이 필요한 시점이 된 것 같다. 기초연금이 올해 하반기에 월 25만 원으로 인상된 뒤 2021년 월 30만 원으로 인상되어도 노인빈곤율은 39%로 전망되는 등 경제협력개발기구(OECD) 평균의 3배에 달할 것으로 예상되어서다. 2021년 지급액 인상에서는 취약노인에게 더 많은 혜택을 제공하는 방안을 검토함과 더불어 현금 이외 자산 보유 비중이 높은 한국적 현실을 정확히 진단할 수 있는 다양한 노인빈곤 관련 보조지표 개발에 정책적 역량을 집중할 필요가 있어 보인다.

1. 들어가며

정부는 2006년부터 ‘고령사회 대응체계 확립’이라는 정책 목표 아래 저출산·고령사회 기본계획을 마련하여 노후소득보장체계 강화, 건강하고 보호받는 노후생활 보장, 노인의 사회참여와 노후 준비 기반 조성 및 고령 친화 생활 환경 조성이라는 4대 추진 전략을 세워 세부 정책들을 시행하고 있다(국회예산정책처, 2017c, p. 7). 제2차 기본계획(2011~15년)에서는 베이비붐 세대까지 포함하여 고용 연장과 노후 설계를 통한 소득보장 관련 사업 강화 및 노인 질환에 대한 사전적 예방 사업을 추가하였다. 관련 정책들이 노후소득과 건강보장에 편중되어 문화·여가, 주거 환경 등 질적·구조적 변화에 적절히 대처하지 못했다는 지적들이 있었음에도 노인의 생활 상태를 보여 주는 주된 지표 중 하나인 상대빈곤율 측면에서는 뚜렷한 개선 효과가 나타나지 않고 있다. 우리나라 상대 노인빈곤율이 OECD 회원국 중에서 상당히 높은 수준에 속하기 때문이다.¹⁾

이러한 문제점들을 인식하여 2018년도 보건복지 예산 편성에서는 그동안의 선성장·후복지 패러다임에서 벗어나 복지와 성장이 조화를 이루는 포용적 복지국가로 나아가야 한다는 전제하에 보건복지 예산을 대폭 확대하였다. 노인빈곤율이 높은 상황에서 은퇴 이후에도 기본적인 생활을 보장하기 위해 기초연금 지급액을 인상하였다. 또한 국민이 필요로 하는 사회서비스를

대폭 확충하면서도 사회적 일자리를 늘리는 등 복지와 성장이 선순환을 이루도록 하는 데 중점을 두어 복지 예산을 편성하였다(국회예산정책처, 2017a, pp. 35-36).

이처럼 고령사회 대책을 위한 예산이 적지 않게 집행되고 있음에도 노인의 삶의 질과 빈곤 노출에 대한 사회적 문제 제기가 끊이지 않고 있다. 이 같은 문제의식하에 본고에서는 문재인 정부의 국정과제 목표 달성을 위해 확보된 2018년 노인복지 관련 예산 배분 내용과 소요 자원 조달 측면을 살펴보고자 한다. 또한 지난 20여 년 동안의 노인복지 예산 증가 추세와 이를 통한 정책 효과 달성 측면도 점검해 볼 것이다. 특히 노인의 경제 상태를 나타내는 대표적인 지표인 노인빈곤율의 하락을 위한 효과적인 예산 운영 및 정책 운영 방향을 제안하고자 한다.

2. 노인복지 예산 증가 추세와 ‘저출산·고령사회 기본계획-고령사회 대책’에 따른 예산 배분

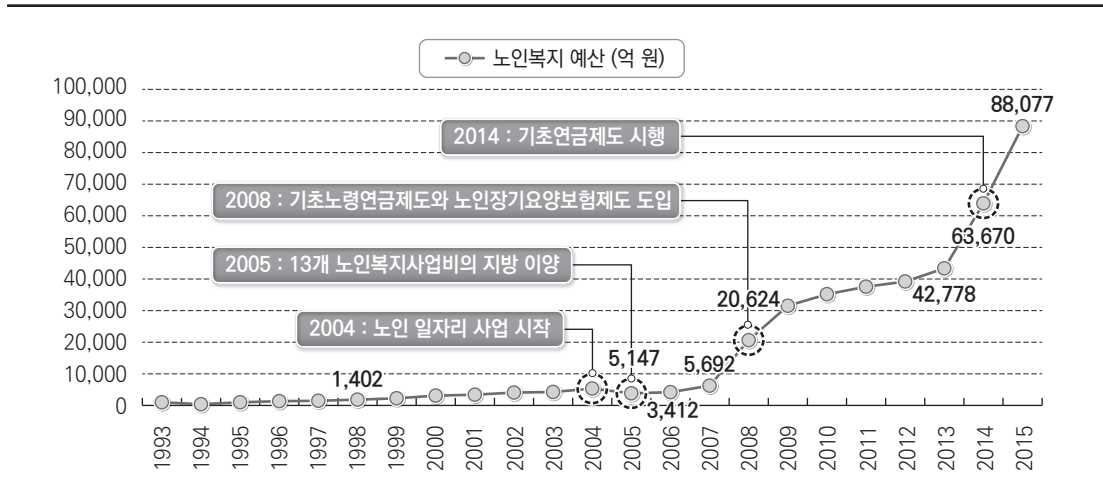
가. 그동안의 노인복지 예산 증가 추세

〈그림 1〉은 1993년부터 2015년까지의 보건복지부 노인복지 예산 증가 추세를 보여 준다. 그림을 통해 알 수 있는 것처럼 2000년 이후 노인복지 예산은 지속적으로 증가해 왔다(정경희 등, 2016, p. 35). 특히 2014년 기초연금 도입 이후

1) 상대 노인빈곤율은 균등화 가처분 중위소득 50% 미만에 해당하는 노인인구가 전체 노인인구에서 차지하는 비율을 의미함.

그림 1. 보건복지부의 노인복지 예산 규모 추이(1993~2015년)

(단위: 조 원)



자료: 정경희, 강은나, 이윤경, 황남희, 양찬미. (2016). 노인복지정책 진단과 발전 전략 모색. p. 36(원자료: 각 연도 보건복지부 소관 세입 세출 예산서).

노인복지 예산이 빠르게 증가하고 있다. 2018년 기초연금 예산만 해도 9조 8399억 원[2018년 예산(안) 기준]에 달한다. 이처럼 노인복지 관련 예산이 급증하고 있는데도 노인빈곤율이 높다는 것은 현행 복지정책을 통한 노인빈곤 해소 효과가 전반적으로 저조함을 의미한다.

나. '제3차(2016~20년) 저출산·고령사회 기본계획-고령사회 대책'에 따른 예산 배분

이러한 문제의식하에 '제3차(2016~20년) 저출산·고령사회 기본계획-고령사회 대책'에서는 "생산적이고 활기찬 고령사회"를 목표로 노후소득보장 강화, 활기차고 안전한 노후 실현, 고령자 인력 활용 확대, 고령 친화 경제로의 도약이

라는 4대 분야를 주된 추진 전략으로 구성하였다. 특히 제3차 기본계획에는 고령사회 전환에 따른 생산인구 감소 등의 문제에 대응할 수 있도록 고용·산업 등의 구조 개편 사항도 포함하고 있다(국회예산정책처, 2017c, p. 8). 이러한 추진 전략을 통해 상대 노인빈곤율('2014년 49.6% → 2020년 39%), 기대수명과 건강수명의 격차(2014년 49.6% → 2020년 39%) 및 고령자 고용률(2014년 65.6% → 2020년 70%) 등을 정책 목표로 설정하고 있다(국회예산정책처, 2017ac, p. 8).

고령사회 대책 중에서 '여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대'를 제외할 경우 2018년 예산·계획(안)에 의거한 예산은 17조 193억 원에 달한다.

표 1. 제3차 저출산·고령사회 기본계획-고령사회 대책

(단위: 억 원)

구분	2016 결산	2017 예산(계획)	2018 예산·계획(안)
1. 노후소득보장 강화	107,029	112,946	136,875
2. 활기차고 안전한 노후 실현	19,998	21,426	30,346
3. 여성, 중고령자, 외국인력 활용 확대	5,038	5,525	5,529
4. 고령 친화 경제로의 도약	2,630	3,359	2,972
합계	134,695	143,256	175,722

주: 2016년은 집행액, 2017년은 예산(계획)액 기준.

자료: 국회예산정책처. (2017c). 인구구조변화와 사회안전망 정책 분석 | p. 8.

3. 2018년 노인복지 관련 예산 세부 내역

2018년도 보건복지 예산을 통한 주요 정책사업으로는 생계·의료·주거 등 기초생활급여, 장애인연금, 치매안심센터 운영 지원, 기초연금, 건강보험 가입자 지원 사업 등이 있다. 노인복지 관련 2018년 보건복지부 예산안의 주요 특징을 살펴보면 가장 큰 특징으로 국민의 노후소득 강화를 위한 기초연금 기준연금액 인상(20만 6000원 → 25만 원)을 들 수 있다. 노인 일자리 7만 7000개(43만 7000개 → 51만 4000개)와 취약계층 일자리 확충도 추진할 예정이다. 치매지원센터(252개) 운영 지원 예산 2135억 원과 노인요양시설 확충 관련 1259억 원 등 치매 국가책임제를 실현하기 위한 예산 편성도 주목할 대목이다. 비단 노인에게만 해당되는 것은 아니나, 건강보험 보장성 강화를 지원하기 위해 건강보험 재정에 대한 국고 지원액을 증액(4286억 원)하였다

(국회예산정책처, 2017b, p. 11).

〈표 3〉의 '보건복지부 2018년도 예산안 주요 증액 사업'을 재원 조달 측면에서 살펴보면, 정부 일반회계를 통해 기초연금 지급, 건강보험 가입자 지원, 노인 일자리 및 사회활동 지원, 노인 요양시설 확충, 생계급여 사업의 예산 조달 및 예산 확충이 이루어지고 있다(국회예산정책처, 2017b, p. 9). 소요 예산 재원 확보 측면에서 눈길을 끄는 대목은 치매관리체계 구축 예산 2331억 원이 국민건강증진기금으로부터 조달되고 있다는 점이다. 국민들의 반발이 적지 않았던 담뱃값 인상을 통해 조달된 재원인 국민건강증진기금으로부터 치매관리체계 구축을 위한 재원을 확보하고 있다는 점에서 사업 목적과 재원 조달의 연계성 문제 이외에도 향후 지속적인 재원 조달 가능성 측면에서 적지 않은 문제가 있어 보인다. 담뱃값 인상으로 국민건강증진기금이 빠르게 증가하였음에도 국민건강증진기금은 운용 기

표 2. 보건복지 예산 확충 관련 주요 내용

구분	주요 내용	2017년 예산	2018년 예산
기초생활보장	생계급여 급여액 증가 및 부양의무자 기준 완화	3조 6702억 원	3조 7216억 원
	의료급여 기본진료비 단계적 현실화 및 부양의무자 제도 개선	4조 7992억 원	5조 3466억 원
	주거급여 부양의무자 기준 폐지	9238억 원	1조 929억 원
공적연금	국민연금 급여	19조 4997억 원	21조 1779억 원
노인·청소년	치매안심센터 운영 지원(252곳)	-	2135억 원
	기초연금 기준연금액 인상 (20만 6000원 → 25만 원)	8조 961억 원	9조 8400억 원
	노인요양시설 확충	213억 원	1259억 원
건강보험	건강보험보장성 강화를 위한 건강보험 가입자 지원 예산 확대	6조 8764억 원	7조 3050억 원

주: 2017년은 본예산 기준임.

자료: 국회예산정책처(2017a), 2018년도 예산안 총괄분석 I, pp. 36-37 참고하여 재작성.

표 3. 보건복지부 2018년도 예산안 자원 조달 내역 및 주요 증액 사업

(단위: 백만 원, %)

자원 출처	세부 사업	2017		2018 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
일반회계	기초연금 지급	8,096,093	8,096,093	9,839,974	1,743,881	21.5
	건강보험 가입자 지원(일반회계)	4,882,800	4,882,800	5,420,109	537,309	11.0
	노인 일자리 및 사회활동 지원	466,360	523,193	634,832	111,639	21.3
	노인요양시설 확충	21,337	21,337	125,908	104,571	490.1
	공무원·교원 국가부담금 보험료	704,326	704,326	766,342	62,016	8.8
	노인장기요양보험 사업 운영	668,868	668,868	723,784	54,916	8.2
	생계급여	3,670,232	3,683,733	3,721,567	37,834	1.0
국민건강 증진기금	치매관리체계 구축	15,405	218,512	233,156	14,644	6.7
국민연금 기금	국민연금급여 지급	19,499,700	19,499,700	21,177,900	1,678,200	8.6

자료: 국회예산정책처(2017b), 2018년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회·여성위원회 소관), pp. 9-10 참고하여 재작성.

금이 부족하여 공공자금을 차입하여 이자를 상환하는 처지이기 때문이다.

노인복지와 관련하여 2018년 예산 투자에서 중점을 둔 분야로는 기초연금 인상과 노인 일자리 대상 확대(43만 7000명 → 51만 4000명)를 통해 저소득층·취약계층의 소득 기반 확충이 가능하게 하는 것이다. 또한 요양 부문에서 5000명에 달하는 공공 일자리 확대를 통해 단순한 일자리 창출이 아닌 일자리의 질 개선을 도모하고 있다. 이와 함께 간병 등에 소요되는 서민 생활비의 경감을 통한 소득주도성장을 달성하기 위해 2135억 원을 투입하여 치매안심센터 운영을 지원할 계획이다.

문재인 케어 도입의 배경이 된 ‘재앙적 의료비 지출’ 억제에 일환으로 건강보험보장성 강화, 치매관리체계 구축, 노인요양시설 확충을 위해 보건복지 예산을 대폭 확대한 것은 바람직해 보인다. 또한 다소 논란은 있으나 기초생활보장제도의 생계급여와 주거급여 부양의무자제도 개선에 따른 복지 예산 증가도 불가피한 측면이 있다. 복지 예산 확충과 관련하여 논란이 될 수 있는 부

분은 보건복지 예산에서 가장 큰 비중을 차지하는 기초연금과 국민연금 급여 지급을 통한 노후 빈곤 해소 및 노후소득 강화라는 정책 효과 달성 정도일 것이다. 특히 매년 큰 규모로 증가할 기초연금 지급액을 중장기적인 관점에서도 안정적으로 조달할 수 있을 것인지에 대한 고민과 함께 향후 바람직한 제도 운영 방향에 대한 사회적 합의 도출을 위한 노력을 배가시킬 필요가 있어 보인다. 이러한 문제 해결 방향의 단초를 제공하기 위해서는 우리나라의 소득분배 추이, 노후소득보장 현황 및 이에 대한 정확한 상황 진단이 필요해 보인다. 특히 기초연금과 국민연금의 경우 단지 2018년 한 해 동안의 예산에 국한되는 것이 아니라 향후 노인복지 예산 증가 추세와 정책 효과성에 대한 복지정책의 경로의존성을 구축할 것이라는 점에서 정치적 측면을 배제한 중립적인 평가가 필요한 상황이다. 이러한 문제의식에 근거하여 기초연금 소요 재원과 소득재분배 추이를 고려한 우리나라의 복지국가 유형 전망을 통해 복지 재원 배분의 방향성을 제시해 보고자 한다.

표 4. 2018년도 복지 예산 투자의 중점

중점 투자	세부 과제	주요 내용
일자리 창출 및 질 개선	공공 일자리 확대	사회서비스 일자리 확대(보육 7000명, 요양 5000명 등)
소득주도성장 지원	저소득층·취약계층 소득 기반 확충	기초연금 인상(8조 1000억 원 → 9조 8000억 원) 노인 일자리 대상 확대(43만 7000명 → 51만 4000명)
	서민 생활비 경감	치매안심센터 운영 지원(추경 188억 원 → 2135억 원)

자료: 국회예산정책처(2017a), 2018년도 예산안 총괄분석 I, p. 12 참고하여 재작성.

4. 소득분배 추이, 노후소득보장 현황 및 정책 과제

가. 소득분배 추이

신자유주의 태동 이후 전 세계적으로 소득 양극화가 심화되는 상황에서 우리 사회 역시 양극화 문제가 커다란 사회적 화두로 등장하고 있다. 이처럼 근로 기간 동안뿐 아니라 은퇴 이후 노후 소득 양극화가 심화되는 현실을 개선하기 위해 보건복지 예산 확충을 통한 복지국가 체제 강화를 중요한 전략으로 추진할 계획이다.

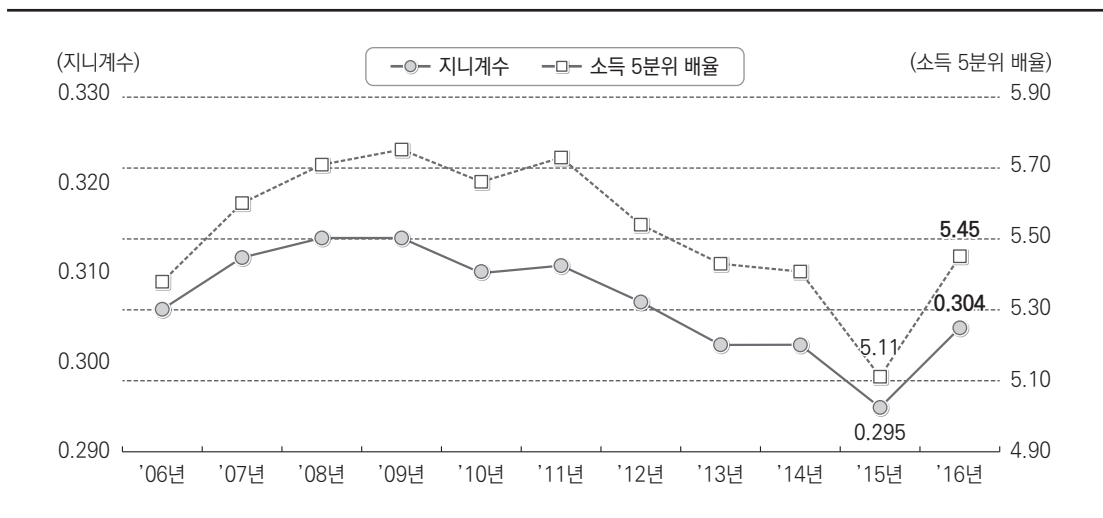
최근 10년 동안의 소득분배지표 추이를 보면, 지니계수와 소득5분위배율의 경우 2011년 이후 2015년까지 하향세를 나타내며 소득분배가 개선되는 모습을 보였으나 2016년에 들어 두 지표

모두 큰 폭으로 상승하면서 소득분배가 악화되는 모습을 보인다. 소득분배지표가 악화된 것은 가계소득 증가세가 전반적으로 둔화되는 가운데 임시·일용직 감소, 자영업 증가에 따른 경쟁 심화 등으로 저소득층의 소득이 크게 감소한 데에 기인하는 것으로 분석된다(국회예산정책처, 2017ca, p. 33).

최근 들어 두드러지게 나타나고 있는 소득분배지표 악화는 우리 사회의 양극화가 심화되고 있음을 의미한다. 이에 심각한 문제의식을 느낀 정부는 양극화 문제 해소를 위한 주요 추진 전략으로 ‘사람 중심 경제’를 제시하면서 이를 달성하기 위해 2018년도 복지 예산을 대폭 확충하고 있다.

이처럼 문제의식을 가졌을지라도 정책 추진

그림 2. 지니계수와 소득 5분위 배율 추이



자료: 통계청, 2016년 소득분배지표; 국회예산정책처(2017a), 2018년도 예산안 총괄분석 I, p. 34에서 재인용.

방향, 특히 예산집행의 직접적인 수혜자들에게 나타날 효과를 제대로 예측하지 못할 경우 투입 비용 대비 정책 효과가 제한될 가능성이 높다. 2018년 노인복지 예산은 2018년 한 해에 국한되는 것이 아니라 복지 지출의 경로의존성에 의거하여 그 추이가 지속될 가능성이 높다는 점에서 노인복지 예산 확충을 통한 정책 효과의 달성 가능성을 면밀하게 검토할 필요가 있다. 이하에서는 노인복지 예산에서 가장 큰 비중을 차지하며 향후에도 빠르게 증가할 기초연금과 국민연금제도의 운영 현황을 살펴본 뒤, 노인빈곤 완화와 노후소득 강화, 재원 확보의 지속가능성 및 세

대 간 형평성 확보 차원에서의 바람직한 노인복지 예산 운영 방향에 대한 시사점을 도출해 보고자 한다.

나. 노인복지 예산 심층 분석: 기초연금과 국민연금을 중심으로

기초연금은 「기초연금법」에 따라 65세 이상 노인에게 연금을 지급함으로써 노인의 생활 안정을 지원하고 복지를 증진하기 위한 사업이다. 2018년도 예산안은 9조 8399억 7400만 원으로 2017년 대비 1조 7438억 8100만 원이 증액되었다.

2018년 예산안 편성 당시 정부는 국정과제 수

표 5. 2018년도 기초연금 지급 사업 예산안 현황

(단위: 백만 원, %)

사업명	2016 결산	2017		2018 예산안(B)	증 감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
기초연금 지급	7,660,099	8,096,093	8,096,093	9,839,974	1,743,881	21.5

자료: 국회예산정책처. (2017b). 2018년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회·여성위원회 소관), p. 42.

행을 위해 기초연금의 기준연금액을 2018년 4월부터 25만 원, 2021년 4월부터 30만 원으로 인상할 계획²⁾이었다. 기초연금 인상에 따른 추가 소요 재정은 2018년 1조 7439억 원(국비 기준) 등 향후 5년간 22조 2000억 원 규모(국비 기준)

에 달할 것으로 전망되고 있다.

「기초연금법」상 중앙정부와 지방자치단체가 기초연금 소요 재원을 분담하도록 되어 있다. 「기초연금법」에서는 지방자치단체의 노인인구 비율과 재정 여건 등을 고려하여 국고보조율을 40~90%

2) 단계적 인상 계획의 법적 근거를 마련하기 위해 「기초연금법 일부개정법률안」이 국회에 제출(2017. 9. 28.)되었다. 2018년 4월부터 25만 원으로 인상될 예정이었으나 기초연금 지급액 인상이 지방선거 등에 미칠 영향을 감안하여 인상 시기가 하반기 이후로 늦춰질 예정이다.

표 6. 기초연금 인상에 따른 추가 소요 재정

(단위: 천 명, 백만 원)

연도	대상 인원	계	국비	지방비
2018년	5,167	2,207,477	1,743,721	463,756
2019년	5,386	3,992,417	3,056,639	935,778
2020년	5,694	4,976,517	3,810,239	1,166,278
2021년	5,981	7,960,717	6,096,039	1,864,678
2022년	6,285	9,809,217	7,511,939	2,297,278

자료: 국회예산정책처. (2017b). 2018년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회·여성위원회 소관). p. 42.

표 7. 2018년 기초연금 지자체별 국고보조율[국가 부담 비율(안)]

구분		노인인구 비율			
		계	14% 미만	14~20% 미만	20% 이상
재정 자주도	90% 이상	0	40%	50%	60%
	80~90% 미만	0	50%	60%	70%
	80% 미만	228개	70%(86개)	80%(53개)	90%(89개)
	계	228개	86개	53개	89개

자료: 국회예산정책처. (2017b). 2018년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회·여성위원회 소관). p. 43.

범위로 규정하고 있다. 그러나 우리나라 228개 기초지자체 전부가 재정자주도 80% 미만이라 사실상 노인인구 비율이 국고보조율을 결정할 것으로 전망되고 있다(국회예산정책처, 2017b, p. 43).

다. 국민연금을 포함한 노후소득보장 현황³⁾

국민연금 가입자는 2155만 6천 명(2017년 8월 기준)으로, 전체 가입자 가운데 지역가입자가 감소하고 사업장가입자가 증가(2017년 8월 기

3) 국민연금에 대한 정부의 직접적인 예산 투입이 매우 제한적으로 이루어지고 있음에도 국민연금제도 적용 실태가 향후 정부의 노인복지 예산에 매우 커다란 영향을 미칠 수 있다는 점에서 선제적인 대응이 필요하며, 정부 예산 배분 측면에서의 효과적인 선제 대응 방향에 대한 시사점 제공 차원에서 국민연금을 통한 노후소득보장 현황을 살펴볼 필요가 있다.

준 1334만 5천 명)⁴⁾하는 추세다. 국민연금의 지역가입자는 755만 6천 명(2017년 8월 기준, 전체 가입자의 35.0%)이다. 이 중에서 소득신고자는 386만 6천 명(전체 가입자의 17.95%, 지역가입자의 51.2%)이며, 납부 예외자가 368만 9천 명(전체 가입자의 17.1%, 지역가입자의 48.8%)에 달한다(국민연금공단 내부 자료). 국민연금 수급자는 지속적으로 증가하는 추세로 2017년 8월 기준 449만 7천 명(일시금 포함)이다. 이 중 노령연금 수급자가 359만 4천 명(전체 수급자의 79.9%)이며, 국민연금에 20년 이상 가입한 노령연금 수급자의 월평균 연금액은 약 89만 2000원으로 집계되고 있다.

이처럼 국민연금 가입자와 수급자 수가 빠르게 증가해 왔음에도 보험료를 납부하지 않는 비납부자(납부예외, 체납 등)가 많아 향후 연금 비수급 및 낮은 연금액 문제에 노출될 가능성이 매우 높은 실정이다. 2015년 12월 기준으로 국민연금 가입자 2134만 9천 명 중에서 납부예외자가 451만 2천 명, 13개월 이상 장기 체납자가 109만 3천 명에 이른다(국민연금공단 내부 자료). 국민연금 평균 가입 기간이 짧아 이론적인 소득대체율(2028년 이후 40%)과 실질 소득대체율(약 24%)의 괴리가 크다는 점도 안정적인 노후 소득 확보의 장애 요인이 될 것으로 보인다.⁵⁾

준공적연금 범주에 포함될 수 있는 퇴직연금

표 8. 우리나라의 공적연금 수급자 현황(2016년)

(단위: 명)

65세 이상 총인구(A)		6,987,489 (100%)
기초연금 수급자(B)		4,581,406 (65.6%)
공적연금(소득비례연금) 수급자(C)	합계	3,866,177 (55.3%)
	국민연금(노령연금)	3,412,350 (48.8%)
	공무원연금	396,743 (5.7%)
	사학연금	57,084 (0.8%)
국민연금 + 기초연금 (D)		1,541,216 (22%)
공적연금 적용률 $[(B+C-D)/A] \times 100$		6,687,911 (98.8%)

자료: Hosun Yoo. (2017). Ways to improve the long-term sustainability of public pension in Korea. 국민연금공단 창립 30주년 국제세미나 발표 자료.

4) 사업장가입자는 1988년 제도 도입 당시 443만 1천 명이었으나, 이후 증가하여 2017년 8월 기준으로 1334만 5천 명(전체 가입자 가운데 61.9%)에 달한다.

5) 장기적인 관점에서도 국민연금의 실제 가입 기간이 짧다는 예측치(2070년 전후에도 평균 가입 기간이 23년 전후로 전망)에 대한 보다 미시적인 분석이 필요한 시점이다. 평균적으로는 여타 OECD 회원국에 비해 국민연금 가입 기간이 짧을 수 있다 하더라도, 소득 유형별·직장 유형별로 국민연금 가입 기간에 현격한 차이가 존재할 수 있어서다. 안정적인 직장에 다니는 고소득층의 경우 국민연금 가입 기간이 30년을 넘을 수 있는 반면에 불안정한 직장에 다니는 저소득층은 10년을 채우기도 어렵기 때문이다. 단순한 평균이 아닌 유형별 접근을 통한 더욱 정교한 노인복지 자원 배분 노력이 필요한 배경이다.

의 경우 2005년 12월 퇴직금제도의 대체 제도로 도입되어 2016년 말 현재 적립금이 145조 원을 넘고 전체 근로자의 절반 이상이 가입하는 등 양적으로 지속적으로 성장하는 추세다. 사업장 규모별로는 300인 이상 사업장의 경우 도입 대상의 88.1%가 도입한 반면 5인 미만 사업장의 도입률은 10.9%에 그쳐 규모별 격차가 심화되고 있다. 개인연금을 포함한 사적연금 활성화 차원에서 퇴직연금의 연금 세 공제 혜택이 700만 원으로 확대되어 공·사연금제도를 통한 노후소득 강화라는 긍정적인 효과를 기대할 수 있으나, 이로 인해 소득 수준별, 기업 규모별 노후소득 양극화가 심화되는 측면은 우려되는 부분이다.

라. 공적연금 사각지대 축소를 위한 주요 정책 운영 현황

2016년 기준으로 우리나라 18~59세 인구 중 공적연금 보험료 납부자는 54.65%(국민연금 49.76%, 특수직역연금 4.89%)로 45.35%가 국민연금의 사각지대에 놓여 있다. 45.35%에 해당하는 국민연금 적용의 사각지대에는 비경제활동 인구, 공적연금 비적용자, 납부예외자, 장기 체납자 등이 포함되어 있다(국회예산정책처, 2017c, p. 47).

일반 국민 대상의 노후소득보장제도인 국민연금의 사각지대를 해소하기 위해 실업크레딧, 두루누리 지원제도, 농어업인 연금보험료 지원제도 등 보험료 지원제도를 운영하고 있다. 실업크레딧은 국민연금 가입자 또는 가입자였던 고

용보험 구직급여 수급자가 희망하는 경우 실업기간에 보험료의 일부를 지원하고 그 기간을 가입 기간에 추가 산입하는 것으로, 1인당 최대 12개월까지 지원받을 수 있다. 그러나 국민연금과 고용보험에 가입하지 않은 임시·일용직의 약 80%(2016년 기준 임시·일용직 근로자의 고용보험 가입률은 23.8%, 국민연금 가입률은 18.0%)가 실업크레딧의 혜택을 받을 수 없는 상황이다. 두루누리 사회보험료 지원제도 역시 10인 미만 사업장 저임금 근로자에게만 국민연금과 고용보험료를 지원하다 보니 사업장에 소속되지 못해 이들보다 훨씬 열악한 상황에 놓여 있는 취약집단이 지원에서 원천적으로 배제되는 결과를 초래하고 있다.

마. 소득재분배 추이, 공적연금 운영 현황 등에 비추어 본 우리나라 복지국가 유형 전망

우리나라의 경우 여타 OECD 국가에 비해 사회보장성 지출 중 공공복지 지출 비율이 낮고 보건의료지출 비율이 높다는 특징이 있다. 이에 덧붙여 공공사회 지출을 통한 빈곤율 감소 효과와 불평등 감소 효과가 가장 낮은 실정이다. 복지예산, 특히 노인 관련 복지 예산이 매년 급증하고 있음에도 노인빈곤율이 빠르게 하락하지 않는 배경이다. 노후소득 복지 예산의 상당 부분이 저부담·고급여 연금제도 혜택의 주된 대상인, 안정적인 직장에 다니던 사람들에게 집중되고 있어서다. 최근 들어 근로소득 양극화가 심화되는 가운데 특단의 대책이 없는 한, 취약계층 중심의 광

표 9. 복지국가 유형 분류

에스핑-안데르센의 복지국가 유형

구분	사회민주주의 복지체제	보수주의 복지체제	자유주의 복지체제	남부유럽 복지체제
탈상품화정도	높음	높음	낮음	높음
계층화의 유형	없음	지위 차별화 (Status Segmentation): 직종별 사회보험	이중주의(Dualism): 공공부조 수혜자와 시장 구매 계층 간 이원화	지위 차별화와 대규모의 복지 사각지대
탈가족주의 정도	높음 (높은 국가책임)	낮음 (높은 가족책임)	높음 (높은 시장구매)	낮음 (높은 가족책임)
대표국가	스웨덴, 핀란드	독일, 프랑스	미국, 영국	이탈리아, 스페인

자료: 김미곤, (2018). 포용적 복지: 환경 변화 및 패러다임 변화를 중심으로. 한국보건사회연구원 내부 세미나 자료.

범위한 국민연금 사각지대와 균등한 액수의 기초연금 지급으로 인해 향후 노후소득 양극화 심화가 불가피해 보인다. 이러한 상황에서 우리나라 복지 패러다임에 대한 근본적인 전환이 없을 경우 미래 한국의 복지국가 유형은 ‘남부유럽형 복지체제’가 될 가능성이 매우 높아 보인다(김연명, 2016; 김미곤, 2018에서 재인용).

5. 정책 제언: 효과적인 복지 예산 활용 및 노인복지 강화를 중심으로

소득주도성장 지원과 일자리 창출 및 질 개선에 복지 예산 투자의 중점을 둔 2018년 노인복지 예산의 방향성은 적절해 보인다. 문제 해결을 위한 총론이 올바른지라도 미시적인 접근을 통한 개별 복지제도 하나하나에 대한 정확한 상황 진

단이 결여될 경우 당초 추구했던 정책 효과를 달성하지 못할 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

2018년 노인복지 예산 대폭 확충을 통한 노후 소득보장 강화 노력에도 불구하고 현재의 패러다임이 유지되는 한 OECD 회원국 중에서 가장 높은 노인빈곤율의 급격한 하락을 기대하기 어렵다는 점을 인정할 때가 된 것 같다. 문재인 정부의 복지 로드맵에 의거하여 2021년 기초연금 지급액을 월 30만 원으로 인상하더라도 노인빈곤율은 39%로 예상되어 OECD 평균 노인빈곤율의 3배에 달할 것이라는 전망에 대한 더욱 심도 있는 고민이 필요해 보인다. 막대한 예산을 투입해도 현재의 높은 노인빈곤율이 기대만큼 감소하지 않는다면 이는 정책 효과성 및 예산 배분의 우선순위 측면에서 커다란 논쟁 거리가 될 수밖에 없기 때문이다.

이미 OECD 사무국에서 한국경제검토보고서를 통해 수차례 지적⁶⁾한 것처럼, 취약노인을 더 배려하는 기초연금 차등 지급 방안을 깊이 고민할 때가 된 것 같다. 가처분소득이 낮아서 소비할 여력이 없는 집단의 소비 여력을 늘리는 것이 소득주도성장의 본래 취지에 부합하기 때문이기도 하다. 이러한 점을 감안할 때 2018년 하반기 월 25만 원으로의 급여 인상은 일률적으로 적용하더라도 2021년 예정된 기초연금 인상 시에는 저소득·취약노인에게 더 지급할 수 있는 방안⁷⁾에 대해 우리 사회가 머리를 맞대고 고민할 필요가 있다.

빠르게 증가하는 노인인구 비율과 기초연금 인상액을 고려할 때, 중앙정부뿐 아니라 지자체의 기초연금 부담액도 크게 증가할 가능성이 높다 보니 특단의 대책이 없는 한 지자체 차원의 여타 불요불급한 복지사업들이 우선순위 측면에서 후순위에 몰릴 가능성도 높아 보인다. 제한된 복지 재원을 감안할 때, 투입 비용 대비 정책 효과를 높일 수 있도록 복지 재원 배분에서의 우선순위 설정에 대한 사회적 공감대 형성은 그래서 더

욱 시급해 보인다. 일례를 들면, 두루누리 지원제도를 통한 사각지대 축소 효과가 제한되다 보니 투입 비용 대비 정책 효과성에 대한 비판이 적지 않은 실정이다. 사각지대 축소 효과가 작다고 사업 자체를 비판할 것이 아니라, 당초 취지와 달리 이미 보험료를 납부하고 있는 저소득 근로자에 대한 보험료 감면제도로 도입된 두루누리 지원제도의 사업 방향을 재고함으로써 문제 해결의 실마리를 찾아야 할 때가 된 것 같다. 즉 경제 활동을 하고 있는데도 사업장가입자로 인정받지 못하고 있는 다수의 취약계층을 사업 대상에 포함하는 방향으로 정책을 전환을 심도 있게 고민할 때가 된 것 같다.

한편 국가 재정을 투입하는 방식만으로는 고령화사회를 맞아 증가하는 노인인구의 일자리를 보장하기 어렵다는 점에서 ‘노인 일자리 시장형 사업’의 적극적인 육성 및 발전 방향에 대해 심도 있는 고민이 필요해 보인다. 우리나라의 노인빈곤율이 높은 것은 잘 알려진 것처럼 공적연금을 통해 노후소득을 안정적으로 확보하기가 어렵다는 이유도 있으나 연령이 높아질수록 임금 수준

6) OECD 사무국은 2014년과 2016년 한국경제검토보고서(OECD Economic Surveys)를 통해 우리나라의 기초연금이 투입 비용 대비 노인빈곤 완화 효과가 매우 제한적임을 들어 기초연금 운영 방식의 개선을 권고하고 있다. 구체적으로 소득 하위 70%에 대해 동일하게 연금액을 지급하는 대신 기초연금 대상자를 축소하면서 저소득 노인에게 더 많은 혜택이 부여될 수 있는 방향으로의 기초연금 제도 운영 개선 권고안을 제시하고 있다.

7) 2014년 기초연금 도입 당시 보건복지부 장관이 물러날 정도로 커다란 논쟁을 야기했던 국민연금과 기초연금의 연계를 통한 국민연금 급여 삭감 조치도 하루빨리 폐지할 필요가 있어 보인다. 연계 불가피성에 대한 다양한 논거들이 제시되고 있기는 하나, 빠르게 증가하는 기초연금 재원 부담을 줄여 보자는 취지에서 연계제도가 도입되었음을 부인하기 어렵기 때문이다. 연계제도 폐지 시 장기적으로 막대한 재정 부담이 초래될 것을 우려하는 재정당국이 연계제도 폐지에 소극적인 것은 심분 이해가 되나, 잘못된 정책일수록 조기에 바로잡아야 더 큰 혼란과 앞으로 예상되는 문제점을 최소화할 수 있을 것이라는 미래 지향적 관점에서 이 문제를 바라볼 경우 오히려 해법 마련이 수월할 수 있다. 기초연금 소요 재원 문제는 사회·경제 환경 변화 속에서 부과 방식으로 운영되는 기초연금제도의 지속가능성 측면에서 제도 자체에 대한 해법을 통해 풀어야지, 본인의 기여를 원칙으로 연금을 지급하는 국민연금과 강제로 연계시킬 경우 예상되는 부작용이 더욱 클 수밖에 없기 때문이다.

의 하락 폭이 크기 때문이기도 하다. 노인 일자리 사업의 균형적인 성장·발전을 위한 노력과 함께 주된 일자리에서 가급적 오래 근무할 수 있게 하는 점진적인 퇴직제도(근무시간을 점진적으로 축소하되 근무시간에 비례하여 급여 지급)가 활성화될 수 있는 제반 환경을 조성하기 위한 노력에도 총력을 기울일 때가 된 것 같다.

마지막으로 우리 사회의 커다란 고민거리인 노인빈곤 문제에 대한 보다 객관적인 접근 노력도 필요해 보인다. 단순히 노인빈곤율이 높다는 평균적인 접근이 아니라 노인집단별 소득 차이, 보유 자산 현황, 주거 실태 등에 대한 올바른 상황 진단을 바탕으로 한 정확한 실태 파악이 필요한 시점이다. 공적연금제도 도입 역사가 짧고 자산 중에서 현금 이외 부동산 등의 보유 비중이 높은 한국적 특성을 감안한 정확한 노인빈곤 실태 파악 노력이 그래서 더욱 중요해 보인다. OECD 회원국 중 이전소득을 통한 소득재분배 효과가 가장 낮은 수준이고 상대적으로 전체 인구 중에서 서도 노인 비중이 아직까지는 낮다 보니, 여타 국가들에 비해 중위소득이 높게 나타난다는 점도 노인 복지정책 방향 설정 과정에서 반드시 감안해야 할 대목이다. 이러한 제반 현실들을 중립적으로 파악할 수 있는 노인 실태 관련 다양한 보조적 평가지표 개발에 정책 역량을 기울일 필요가 있어 보인다. 이미 상당수 OECD 국가들에서는 노인빈곤 문제보다 청년층 빈곤 문제가 더 심각한 사회문제로 대두되고 있다는 점도 눈여겨볼 대목이다. ■

참고문헌

- 국회예산정책처. (2017a). 2018년도 예산안 총괄분석 I. 동 기관.
- 국회예산정책처. (2017b). 2018년도 예산안 위원회별 분석(보건복지위원회·여성위원회 소관). 동 기관.
- 국회예산정책처. (2017c). 인구구조변화와 사회안전망 정책 분석 I. 동 기관.
- 정경희, 강은나, 이윤경, 황남희, 양찬미. (2016). 노인복지정책 진단과 발전 전략 모색. 한국보건사회연구원.
- 김미곤. (2018). 포용적 복지: 환경 변화 및 패러다임 변화를 중심으로. 한국보건사회연구원 내부 세미나 자료.
- Hosun Yoo. (2017). Ways to improve the long-term sustainability of public pension in Korea. 국민연금공단 창립 30주년 국제세미나 발표 자료.
- OECD. (2014). OECD Economic Surveys: Korea 2014.
- OECD. (2016). OECD Economic Surveys: Korea 2016.
- OECD. (2017). Meeting Material at the Korea Institute of Health and Social Affairs, OECD Secretariat Mission to Korea.