

기초연금제도 축소의 ‘트로이 목마’ : 부유층 노인 수급제한조치에 대한 실증적 비판*

김 성 욱⁺

(협성대학교)

한 신 실⁺⁺

(국민연금연구원)

[요 약]

정부는 부유층 기초연금 수급과 관련한 부정적 여론에 대응하기 위해 2014년 7월부터 6억 이상 자녀명의 주택 거주노인에 대해 소득인정액 산정 시 무료임차추정소득을 부과하고 증여재산 산정기간을 연장하는 등의 방안을 실시하고 있다. 본 연구는 이러한 개혁안의 효과성과 적정성을 평가하기 위해 ‘한국복지패널(7차자료)’을 활용한 가구별 소득인정액을 산출하여 부유층 노인의 수급실태와 재정소요 규모를 추정하고, 정부안의 모의분석을 통해 수급자격 변동 등 정책효과를 살펴보았다. 분석결과, 첫째 기존 연구경향을 반영하여 부유층의 기준을 소득상위 10%로 설정할 경우 부유층 노인수급가구의 규모는 전체 수급가구의 2.9%이며, 이로 인한 재정지출규모는 총 급여지출액의 2.6%에 불과한 것으로 나타났다. 둘째, 가처분 소득, 부채, 사적이전을 고려할 때 정부안이 적용되는 가구의 경제수준은 정부안이 적용되지 않는 유사 경제수준의 가구보다 월등하게 높다고 보기 어려우며, 실제 정부안이 시행된다 하더라도 수급권 조정이 발생하는 가구는 극소수(약 0.7%)에 불과하였다. 셋째, 정부의 대책은 노인부양 가구를 차별할 뿐 아니라, 전체 노인가구를 대상으로 선정기준액을 새롭게 설정하지 않는 한 단순 급여삭감 조치에 불과하여 기초연금제도는 전반적으로 후퇴할 것으로 판단된다. 이러한 분석결과를 토대로 본 연구는 정부의 개혁방안이 과학적 예측과 진지한 토론이 부재한 상태에서 일부 부유층 노인의 급여수급에 대한 부정적 여론에 편승하여 개인 노후소득보장제도인 기초연금에 사실상의 부양 의무자 기준을 적용함으로써 제도를 잔여화하고 향후 복지삭감에 유리한 정책환경을 조성하는 프로그램적-체계적 복지축소전략이라는 점을 강조하였다. 더욱 우려할만한 점은 이러한 정부안이 우리나라 노후소득보장제도의 기반을 흔들 수 있는 적대적인 사안임에도 불구하고, 최근 기초연금 논의에서 거

* 이 논문은 2014년 한국사회복지학회 춘계학술대회(부산 백스코) 발표본을 수정·보완한 것임

+ 주저자

++ 교신저자

의 주목받지 못하고 있다는 것이다.

주제어 : 기초연금, 기초연금, 소득인정액, 부양의무자, 복지축소

1. 서론

본 연구의 목적은 기초연금¹⁾과 관련된 최근의 주요 이슈 중 하나인 부유층 노인의 기초연금 수급이 제도운영상의 핵심적인 제약 요인인지를 경험적으로 파악함으로써, 이를 근거로 적용될 예정인 기초연금 수급조건 강화조치의 효과성과 적정성을 분석하는 데 있다. 이러한 검토를 통해 소위 '타워펠리스 문제'에 대한 여론의 담론적 지지와 그에 따른 정부의 정책적 반응이, 결과적으로 기초연금제도에 사실상의 부양의무 기준 적용을 정당화하여 제도를 잔여화(residualization)하고 미래의 복지삭감에 유리한 정책환경을 조성하는 프로그램적-체계적 복지축소(programmatic-systemic retrenchment)(Pierson, 1994)를 야기할 우려가 있음을 강조하고자 한다.

부유층 노인의 기초연금 수급이 본격적으로 이슈화된 데에는 2012년 KDI에서 발간한 '기초노령연금의 대상 효율성 분석과 선정 기준 개선 방안'(윤희숙, 2012) 보고서와 2013년 민주당 김용익 의원이 밝힌, 타워펠리스 거주 노인의 기초노령연금 수급현황 조사결과 발표가 크게 영향을 미친 것으로 보인다. 먼저 윤희숙은 가구 가처분 소득 기준 상위 10% 고령자 가구 중 기초노령연금을 수급하는 비율이 54.2%로 나타나 형평성 문제와 함께 소득재분배 원칙에도 부합하지 않는다고 주장했다(다만 균등화된 가구가처분소득 기준 상위 10%의 기초노령연금 수급률은 46.8%임). 이에 따라 보고서는 기초노령연금 지급기준을 노인개인(부부)에서 가구 단위 경제력으로 개편할 필요성을 강조하였다. 한편 보건복지부 제출 자료를 활용한 김용익 의원의 조사결과에 따르면 2013년 현재 타워펠리스 거주자 56명이 기초노령연금을 수급하고 있으며, 이들 중 29명은 소득인정액이 0원인 것으로 나타났다. 다만 김 의원은 윤희숙의 주장과는 달리, 이것이 기초노령연금제도의 정책목적에 공공부조 방식으로 변경해야 할 근거라기보다 기초노령연금 제도설계 상에 내재한 부수적 한계라는 점을 명확히 하였다.

이러한 비판과 지적에 따라 보건복지부(2103b)는 지난 해 말 보도 자료를 통해 2014년 7월부터 고가의 승용차와 각종 회원권에 대해 기본재산 공제에서 제외하고 월 100%의 소득환산율을 적용할 뿐 아니라 자녀명의로 6억 이상 주택 거주자에 대해 연 0.78%의 무료임차 추정소득을 부과하고 증여재산 산정기간을 현행 3년에서 재산소진 시까지 연장 관리할 계획임을 밝힌 바 있다. 이러한 제도개혁

1) 본 연구가 진행되는 동안 기존의 '기초노령연금법'이 폐지되고 '기초연금법'이 새로 제정됨으로써 기초노령연금과 기초연금 간에는 급여수준, 국민연금과의 연계 등 세부사항에 차이가 발생하였다. 그러나 본 연구는 제도 변화과정에서 나타나는 두 제도 간 특성의 차이를 검토하기보다, 공적 노후소득보장제도에 부양의무자 기준과 같은 수급요건 강화조치의 적용이 타당한지를 판단하는 데 목적을 두고 있다. 이에 본 연구에서는 양자를 구분하여 사용하지 않되, 연구내용 이해의 혼선을 피하기 위해 불가피한 경우를 제외하고 '기초연금'으로 통일된 용어를 활용하였다.

시도는 표면적으로 볼 때 제도 도입 초기부터 언론과 정치권 등에서 지속적으로 제기된 바 있는 수급자의 도덕적 해이와 수급자 간 형평성 문제에 대응하기 위한 조치로 보인다.

잘 알려져 있듯이, 제도 형식만을 보면 기초노령연금의 도입은 저소득 노인 및 국민연금 미가입 노인의 노후생활 안정을 위해 기존 경로연금제도를 대체하는 성격을 갖는다. 그러나 제도 도입 전부터 핵심적으로 고려된 것은 높은 수준의 노인빈곤율과 2007년 국민연금 개혁에 따른 소득대체를 감소의 장기적 보전이라는 점도 명확하다(국회 보건복지위원회, 2012: 7). 사실 이들 두 가지 측면은 지금까지도 기초연금의 정책목적이 무엇인가에 대한 논쟁을 유발하는 원인이 되고 있다. 한편에서는 기초연금이 기존 경로연금과 같은 공공부조제도의 일환이며 노인 빈곤율 완화의 목적을 달성하는 데 집중되어야 한다고 주장하는 데 반해(대체론), 또 다른 한편에서는 기초연금이 국민연금 소득대체를 하락에 따른 보상차원에서 도입되었기 때문에 기존 공공부조제도와 어떠한 연계전략도 거부해야 한다고 강조한다(보완론).²⁾ 이러한 측면에서 자녀명의 증여재산은 노인의 현 소득으로 환산하거나 노인이 주거하는 타인 명의의 재산에 무료임차추정소득을 부과하는 등의 정부안은 이들 두 가지 관점 중 대체론에 집중된 것으로 판단된다.

그러나 기초연금의 공공부조화에 근접해 있는 정부의 개혁안이 우려스러운 이유는 그것이 국민기초생활보장제도에서와 유사한 사실상의 부양의무자 기준으로 작동할 것이라는 데 있다. 실제 제도사적으로 볼 때 가구 단위가 아닌 노인 개인(부부)의 소득수준을 기준으로 조세로 조달하는 준 보편적인 사회수당 성격의 기초연금은 한국 복지제도의 획기적인 진전으로 평가되고 있다. 문제는 이와 같은 정부의 개혁시도가 그 동안 국민기초생활보장제도에서 끊임없이 제기되어 오고 있으며 최근 송파세 모녀 자살사건 등으로 재점화되고 있는 부양의무자 기준 폐지 흐름에 역행할 뿐 아니라, 점차 부양의무와 충분한 노인부양 간의 직접적인 관련이 약화되고 있음에도 불구하고 고소득 자녀를 둔 수급 노인에 대한 부정적 국민정서에 편승하여 사회수당 성격의 기초연금을 공공부조제도로 확정하려는 복지축소 전략이라는 데 있다.

다시 말해, 본 연구는 이번 정부의 개혁안이 부유층 노인의 급여수급을 이유로 기초연금제도의 정책목적과 성격을 잔여화하려는 시도로 간주한다. 특히 담론적 수준의 문제제기로부터 출발한 부유층 노인의 기초연금 수급에 대한 비판여론이 실제 '어느 정도의 문제'를 가지고 있으며, 개혁안이 실현될

2) 기초연금의 정책목표가 무엇인가에 대한 논쟁은 여전히 논의의 대상이다. 본 연구는 부유층 노인의 기초연금 수급 현황과 그에 따른 정부의 개혁안을 평가한다는 점에서 이들 논쟁에 대한 구체적인 논의를 전개하지는 않을 것이다. 다만 본 연구의 목적과 관련하여 언급하자면, 단순히 기초연금을 노후소득보장제도 사각지대 해소를 위한 공공부조제도라고 주장하거나(윤희숙, 2012) 사회보험의 소득대체를 하락을 조세로 보전하는 것은 문제이며 사회보험 문제는 사회보험 내에서 해결해야 한다는 주장(윤성주, 2014: 22)은 기초연금을 기존의 경로연금과 단순히 치환가능하다고 보거나, 2007년 국민연금법 개정 논의에서 총소득대체를 개념(국민연금 40%, 기초연금 10%)을 통해 사실상 '용돈연금'으로 축소된 제도입법 과정의 역사적 사실을 전면적으로 부정하는 것이라는 점에서 우리나라 노후소득보장제도 전반에 부정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다. 하지만 도입 당시부터 국민연금 급여하락 및 부족분에 대한 보충급여 성격, 소득·자산 조사에 따라 수급자를 선정하는 공공부조 성격, 그리고 세대 간 이전의 의미를 가지는 무각출 기초연금의 성격이 혼재되어 있는 한계 또한 분명하다(국회 보건복지위원회, 2012: 7). 기초연금 정책목표에 대한 상반된 견해는 김연명(2013), 윤성주(2014)에서 자세히 정리되어 있다.

경우 어떤 변화가 발생할 것인지 등에 대한 경험적 예측조차 충분히 논의되지 않았다는 점은 정부안의 적합성에 의구심을 갖기에 충분하다.

이러한 우려를 더욱 강화하는 것은, 제도시행 8년 만에 국민연금과의 연계문제나 재정적 지속가능성 문제 등으로 기초연금에 대한 다양한 정치적·학술적 논쟁이 활발하게 전개되는 가운데 공공부조로의 제도적 후퇴와 한국 복지국가 잔여화의 공고화를 유발할 개연성이 큰 상기의 개혁논의가 정치권 뿐 아니라 학계, 언론 등에서도 거의 주목받지 못하고 있다는 점이다.

이에 본 연구에서는 기초연금제도 개혁의 한 축으로서 무료임차소득의 배경이 되고 있는 부유층 노인의 기초연금 수급(소위 부정적 수급)이 실제 어느 정도 수준이며, 그것이 프로그램 운영상의 제도적·재정적 제약을 보여주는 데 적합한 사안인지, 마지막으로 정부의 기초연금 개혁안의 핵심 내용을 모의 분석함으로써 개혁의 실질적 의도가 무엇이며 그에 부수하는 효과가 어떻게 나타날 것인지를 가늠해 보고자 한다.

2. 기초연금제도 축소의 '트로이 목마'

1) 부유층 노인의 기초연금 수급과 정부의 대응

기초연금의 전신인 기초노령연금은 2007년 제도입법 논의 시 모든 노인에게 13~30만원을 지급하는 당시 야당인 한나라당의 주장을 국회에서 타협하는 과정에서 국민연금의 재정안정화를 목적으로 한 소득대체율 인하(60% → 40%)안과 함께 도입되었다(국회 보건복지위원회, 2012). 또한 도입 당시부터 가족의 해체와 부양의식의 저하 등을 이유로 수급 자격에 있어 자식의 부양능력을 따지지 않는다는 점도 명확히 했다. 왜냐하면 기초연금의 대상자와 급여수준은 독자적으로 결정된 것이 아니라 개인의 노후소득보장제도인 국민연금 개혁방안과 함께 검토된 것이기 때문이다. 그러나 시행 이후 사망자에 대한 급여지급이나 타워펠리스 거주 노인의 수급이 언론을 통해 수차례 제기되면서 제도도입 4년차인 2011년 보건복지부는 국민연금과 분리되어 있는 재정 및 수급자 관리를 일원화하고, 수급자는 줄이는 대신 수급액은 늘리는 공공부조화 등 2가지 재구조화 방안을 내놓기에 이르렀다.³⁾ 당시 정부의 기초노령연금제도 개혁을 지지하는 근거로 주로 활용된 것은 타워펠리스 거주노인의 수급에 관한 부정적인 언론 기사였다. 따라서 당시 정부의 재구조화 방안은 부유층 노인의 수급을 정밀한 자료에 근거하여 실증한 결과라기보다, 급증할 것으로 예상되는 - 그러나 실제 법으로 규정된 국민연금 A 값의 10% 수준까지 한차례의 인상도 없었던 - 연금재정 압박에 선제적으로 대응하기 위해 언론과 부정적 여론에 편승한 측면이 강했다고 볼 수 있다.

이러한 부유층 노인의 기초연금 수급에 대한 정부대책은 2013년 12월 말 보도자료를 통해 보다 구체화되었다. 당시 정부안에 따르면, 정부는 2014년 7월부터 크게 다음 두 가지의 개혁안을 시행할 계

3) 연합뉴스, "진수희, 기초연금 수술해야"(2011. 6. 30)

확임을 밝혔다.

첫째, 고가주택 거주자에 대한 추가 기준이다. 정부는 자녀 명의 6억 이상의 고가 주택에 거주하는 기초연금 신청 노인에게 대해 주택 가격의 0.78%에 해당하는 금액을 소득인정액 계산시 무료 임차 추정 소득으로 부과할 예정이다. <그림 1>은 이러한 정부안이 시행될 경우의 몇 가지 변화되는 사례이다. 이들 사례들은 기존 방식이라면 소득인정액이 선정기준액 미만으로 기초연금을 수급할 수 있었다. 하지만 정부안이 시행되면 이들 사례는 실질 소득이 소득인정액 이하라 하더라도 자녀명의로 가구에 거주할 경우 기초연금 수급권을 상실하게 된다.

◇ (예시 1) 공시지가 34억원의 자녀명의 아파트에 거주하는 경우(소득, 재산=0) - (현행) 소득인정액 0만원(수급) → (개선) 221만원*(수급 제외) * 소득인정액(221만원) = (34억원 × 0.78%)/12개월
◇ (예시 2) 한식당 운영(월 사업소득 58만원), 자녀명의 공시지가 6억원 아파트에 거주하는 경우(단독가구) - (현행) 소득인정액 58만원(수급) → (개선) 97만원*(수급 제외) * 소득인정액(97만원) = 사업소득 58만원+무료임차 추정소득((6억원 × 0.78%)/12개월)

출처 : 보건복지부 보도자료(2013b)

주) 2014년 선정기준액 : 단독가구 87만원, 부부가구 139.2만원

<그림 1> 부유층 기초연금 수급자 대책에 따른 사례

둘째, 증여재산의 적용기간 확대안으로 <표 1>과 같이 기존의 증여재산 적용기간을 3년에서 소진 시4)까지 연장시키는 것이다. 이처럼 증여재산 적용기간을 전액 소진 시까지 연장하는 이유는 많은 재산을 소유한 부자노인이 기초연금을 수급하기 위해서 자녀에게 재산을 증여하거나 은닉하는 등 도덕적 해이를 기존 정책으로는 방지할 수 없기 때문이다. 정부안이 시행될 경우, 노인 본인재산으로 간주되는 증여재산에 대해서 2014년 기준으로 노인 단독가구의 경우에는 매월 159만원, 노인 부부가구의 경우에는 196만원이 잔여 재산 가액에서 매월 차감되며, 차감된 나머지 증여재산 가액이 전액 소득으로 환산된다.

<표 1> 증여재산의 소득 부과 기한(기준 : 기초연금 시행규칙 3조 5항)

시행일자	2008년 1월 1일	2008년 8월 14일	2014년 7월(계획)
부과기한	5년	3년	전액 소진 시까지

* 비교 : 2014년 7월부터 도입될 부과기한 변경안에 따르면 매월 최저생계비의 120%에 해당하는 금액을 차감하여 재산 소진 시까지 증여재산의 적용기간을 연장

4) 정부안에 따르면, 증여한 재산의 가액에서 특정용도의 지출이 입증된 금액과 매월 일정액의 자연소비분(가구 규모별 최저 생계비의 120%)을 차감하여 재산 가액이 전액 소진될 때까지 증여재산을 적용할 예정이다.

만약 증여재산이 6억원인 경우 기존에는 이를 최대 3년까지만 노인 본인의 재산으로 인정하여 소득을 부과하고 3년이 초과된 시점부터는 재산으로 인정하지 않았으나, 개혁안을 따를 경우 노인 단독이면 31.4년, 부부이면 25.5년 간 증여재산이 매월 소득으로 환산된다. 따라서 6억의 증여재산이 있을 경우 최대 재산가액(2014년 기준) 3억 1,680만원을 제외한 나머지에 대해 매월 소득으로 부과되며, 가액이 차감된 재산이 0원이 될 때까지 대도시 단독거주 노인가구는 14.8년, 중소도시 16.9년, 농어촌 17.5년 간 기초연금제도에서 완전히 배제된다. 다음 절에서는 이러한 정부안이 가진 한계와 쟁점에 대해 간략히 논할 것이다.

〈표 2〉 증여재산 기준 적용에 따른 기초연금 미수급기간(기준 : 증여재산 6억원, '14년 기준)

가구 구분	소득부과기간	지역 구분	최대재산가액 (만원)	미수급기간 (년)
노인단독가구	31.4년	대도시	31,680	14.8
		중소도시	27,680	16.9
		농어촌	26,680	17.5
노인부부가구	25.5년	대도시	44,208	6.7
		중소도시	40,208	8.4
		농어촌	39,208	8.8

* 최대 재산 가액 : 2014년 기준 기초연금 선정기준액에 재산의 소득환산율(연5%)과 지역공제액(대도시-1억8백만원, 중소도시-6천8백만원, 농어촌-5천8백만원)을 적용시켜 역 환산한 금액으로 금융재산과 부채는 없다고 가정된 계산임.

* 차감액 : 2014년 기준 단독가구는 3인가구 기준 최저생계비의 120%(월 159만원), 부부가구는 4인가구 기준 최저생계비의 120%(월 196만원)를 적용하여 매월 차감.

2) 기초연금 축소의 숨겨진 쟁점

부유층 노인의 기초연금 수급을 실증적 자료에 기반하여 분석한 것은 2012년 KDI 보고서(윤희숙, 2012)가 대표적이다. 보고서에 따르면, 기초노령연금제도가 국민기초생활보장제도와 같이 가구소득이 종합적으로 반영되지 않은 채 노인 본인 또는 부부의 경제력만을 고려한 것은 제도의 대상효율성 저해요인이다. 실제 해당 연구의 분석결과를 보면, 가구소득 최상위 10분위 고령자 포함 가구의 54.2%가 기초노령연금을 수급하는 데 반해, 저소득층이라 할 수 있는 2-4분위 수급률은 각각 78.2%, 68.1%, 58.1%에 불과하다. 또한 수급기준을 빈곤정도가 아닌 고령인구 중 일정 비율(목표 상 70%)에 맞추어 고정함으로써 노인의 경제력이 변동해도 수급비율이 조정되지 않는 구조적 특성도 중요한 제도적 한계라고 보고 있다. 따라서 보고서는 기초노령연금이 국민연금과 기초생활보장제도 간 사각지대 해소라는 노인빈곤 문제에 표적화되어 설계될 필요가 있으며, 이를 위해 기초노령연금의 선정기준은 동거 자녀의 경제력을 고려하고, 인구비율이 아닌 빈곤정도에 연동시키는 방식으로 전환할 것을 제안하였다. 앞서 살펴 본 정부안의 정책지향은 이러한 제안과 정확히 일치한다.

이에 본 절에서는 이러한 기초연금 공공부조화론의 핵심 주장인 급여수급 자격 판단에 (동거)자녀 경제력을 고려하는 사실상의 부양의무자 기준 도입 논의의 한계에 대해 간략하게 살펴보고자 한다. 이는 현재 벌어지고 있는 기초연금 논쟁 과정에서 거의 관심을 받지 못하고 있으나 향후 제도의 정당성을 심각하게 훼손할 개연성이 높은 숨겨진 쟁점이라 하겠다.

지난 해 정부가 발표한 개혁안은 기초연금제도가 공공부조제도인 기초생활보장제도와 정책목적과 제도성격이 다름에도 불구하고, 공공부조제도에서 사용되고 있는 사실상의 부양의무자 기준을 급여수급 판정과정에서 필수조항으로 삽입하겠다는 정책적 의도를 담고 있다. 왜냐하면 부유한 자녀의 주택에 거주하거나 고가의 재산을 자녀 명의로 이전한 노인들은 이미 충분한 사적부양을 받을 것이므로, 이들에게 기초연금을 지급하는 것은 도덕적으로 정당하지 않을 뿐 아니라 보충성의 원칙에 위배되기 때문이다.

그러나 정부의 의도대로 기초연금제도에 동거자녀 재산의 소득환산 방식을 적용하는 경우 다음과 같은 제약이 수반될 것으로 예상된다. 첫째, 기초연금제도 수급권을 판정하는 기준으로서 동거자녀의 주택가격을 소득으로 환산하는 기준이 추가된다는 것은 기초연금제도의 대상자 선정단위가 개인에서 가구로 전환된다는 것을 말한다. 이렇게 될 경우 기초연금이 국민연금과 같은 노후소득보장제도로써 기능할 여지는 사실상 차단될 뿐 아니라, 소득으로 전환된 자녀재산이 급여수급 결정과정에 포함된다면 점에서 우리나라 빈곤제도의 가장 큰 사각지대 원인으로 지목되어 최근까지도 폐지가 강력하게 거론되고 있는 부양의무제가 기초연금에 새롭게 적용되게 된다. 이는 기초연금이 더 이상 노인개인을 대상으로 하는 제도가 아니게 된다는 것을 의미한다.

둘째, 정부의 개혁안에서 거론된 사례와 그 논리대로라면 기초연금 20만원을 수급하기 위해 거액의 재산을 자녀에게 증여하는 도덕적 해이가 상당히 광범위하게 발생해야 한다. 문제는 이러한 도덕적 해이가 실제 어느 정도 규모로 발생하고 있는지 공식적인 추정치조차 없다는 데 있다. 다시 말하자면, 정부가 언급하는 고액 자산가의 '부적절한' 수급의 문제는 영향이 미약한 사회적 사실이거나 확인되지 않은 과장된 담론일 가능성이 있다. 정책학 일반의 견해를 보더라도, 이처럼 검증되지 않은 문제에 기반한 제도개혁은 의도한 개혁성과를 내기보다 예측하지 못한 비효율을 유발할 위험이 있다.

이상의 문제점들은 기본적으로 기초연금의 제도성립 목적과 타 제도와의 관련성 등에 대한 포괄적인 이해 없이 이를 과거 노령수당, 경로연금과 같은 잔여적 복지제도로 인식하는 데 기인한다. 그리고 이러한 이해는 이상의 제도적 모순들을 결합시켜 공적노후소득보장제도인 기초연금의 제도적 성격을 공공부조제도와 동일시하는 데 결정적인 역할을 수행하게 된다. 기초연금제도는 2007년 국민연금개혁에 따른 소득대체율 하락을 중장기적으로 보전하며, 국민연금 가입 기회를 가지기 어려웠던 현 노인 세대 중 일정 소득 이하의 계층을 대상으로 하는 (준)보편적 성격의 수당제도이다(김연명, 2011; 2013; 이용하·김원섭, 2013). 물론 정부안에 따른 부양의무자 기준 시행 자체가 기초연금의 잔여화를 완성하지는 않을 것이다. 우려스러운 것은 이러한 정부의 대응이 과학적 분석에 근거하지 않은 담론적 대응일 뿐 아니라, 이로 인해 예측하지 못한 사각지대와 같은 제도적 비효율이 발생할 가능성이 크다는 데 있다. 무엇보다도 큰 문제는 일부 부유층 노인의 급여수급을 문제화함으로써 노인을 대상으로 하는 유일한 수당제도가 축소될 개연성이 커진다는 데 있다(김지혜, 2013; 오건호, 2013). 이는

우리나라 노후소득보장제도의 기반을 흔들 수 있는 '트로이 목마'와도 같다.

3. 분석방법

1) 연구 질문

본 연구는 기초연금 급여 수급과 관련된 주요 쟁점 중 하나인 부유층 수급가구(소위 부적정 수급자) 문제의 실체를 규명하고 이에 대한 정부대응이 초래할 결과의 제도적 효과를 평가하는 데 목적이 있다. 이에 본 연구에서는 다음의 2가지 연구 질문에 대한 분석을 실시하였다.

연구 질문 1. 부유층 수급가구의 규모와 실태는 어떠한가?

연구 질문 2. 정부개혁안 적용가구의 특성과 제도적 효과는 어떠한가?

2) 분석 자료

이상에서 제시한 연구문제를 해결하기 위하여 본 연구는 2012년 '한국복지패널'(이하 '복지패널') 7차 자료를 활용하였다. 복지패널은 농어가와 제주도를 포함한 전국 단위의 패널 조사로서, 패널 가구의 특성 및 소득·재산 상태, 그리고 기초노령연금 수급 여부 등 다양한 영역에 대해 풍부한 자료를 제공하고 있어 본 연구에서 살펴보고자 하는 기초연금과 관련된 쟁점을 실증하는데 있어 장점을 가진다. 즉, 본 연구의 특성상 기초생활보장제도와 기초연금제도에서 사용하고 있는 각기 다른 방식의 소득인정액을 추정하기 위한 정보가 반드시 요구되는데, 복지패널은 소득인정액 계산에 필요한 소득원천별 정보와 개별 재산 항목에 대한 정보, 부채 및 지역에 관한 정보를 포괄적으로 담고 있어 본 연구의 연구질문을 실증하는데 적합한 자료라 판단된다.

한편 본 연구는 저소득층이 과다 표집 되어 있는 복지패널의 문제를 해결하고⁵⁾ 전체 사례 중 소수에 불과한 부유층 수급가구의 현황을 추정하기 위하여 모든 분석 과정에서 모수가중치를 적용하였다.

3) 용어의 개념적·조작적 정의

본 연구에서 분석하고자 하는 부유층 수급가구는 부유한 자녀와 세대를 같이 함에도 불구하고 노인 본인(부부)의 경제 수준(소득인정액)이 일정 수준(선정기준액)⁶⁾ 이하라고 판정되어 기초연금을

5) 복지패널은 저소득층(가처분소득이 중위소득 60%이하인 가구)이 전체 사례(5,732가구)의 41.0%를 차지하고 있다. 가구가중치를 반영할 경우 저소득층 가구비중은 24.7%로 줄어든다.

6) 기초연금제도에서 사용하고 있는 수급여부 판정기준인 선정기준액은 2011년 기준 노인단독가구 월

수급하는 가구이다. 이렇게 가구의 경제 수준이 부유하기 때문에 도덕적으로 부정적인 담론의 중심에 있는 부유층 수급가구의 실태를 분석하는 과정에서 필요한 변수와 현상을 다음과 같이 개념적·조작적으로 정의하였다.

(1) 소득인정액

소득인정액은 개인이나 가구의 경제적 복지수준(이하 경제수준)을 계산해내기 위한 수치적 개념으로(정복란 외, 1991; 허선 외, 2009), 이를 이용하여 제도의 수급대상자를 선정하고 있는 대표적인 제도는 국민기초생활보장제도와 기초연금제도가 있다.

이 두 제도는 경제 수준이라는 동일한 개념을 추정하는 과정에서 상이한 계산식을 활용하고 있다. 일반적으로 소득인정액은 <표 3>과 같이 실제 소득인 소득평가액과 재산을 소득으로 환산한 재산의 소득환산액을 합산한 값을 의미하며, 기초생활보장제도와 기초연금제도의 소득인정액을 계산하는데 있어서 가장 큰 차이는 근로소득 공제액 및 기본재산액의 수준과 재산의 소득환산율이다.

<표 3> 제도별 소득인정액의 계산과정

제도	구성	계산과정
기초생활보장제도	소득평가액	실제소득 - 가구특성별 지출비용 - 근로소득공제 ▶실제소득 : 근로소득, 사업소득, 재산소득, 공적이전소득, 사적이전소득, 부양비, 추정소득
	재산의 소득 환산액	[(일반·금융재산의 종류별 가액-기본재산액-부채)+승용차 재산가액]×재산의 종류별 소득환산율/12 ▶재산의 종류 : 일반재산, 금융재산, 자동차 ▶기본재산액 : 대도시(5,400만원), 중소도시(3,400만원), 농어촌(2,900만원) ▶소득환산율 : 일반재산(월4.17%), 금융재산(월6.26%), 자동차(월100%)
	소득인정액	소득평가액 + 재산의 소득환산액
기초연금제도	소득평가액	{0.7 × (근로소득 - 근로소득공제)} + 기타소득 ▶기타소득 : 사업소득, 재산소득, 공적이전소득, 무료임차소득의 총합
	재산의 소득 환산액	[(일반재산 - 기본재산액) + (금융재산 - 2,000) - 부채 × 0.05 / 12] + 고급자동차 및 회원권의 가액 ▶기본재산액 : 대도시(10,800만원), 중소도시(6,800만원), 농어촌(5,800만원) ▶고급자동차 : 3,000cc 이상 혹은 차량가액 4,000만원 이상의 승용차, 승합차 또는 이륜차의 경우 월 100%의 소득환산율이 적용되고, 다만 차량이 10년 이상인 차량, 압류 등으로 운행이 불가능하거나 영업용 자동차로 소명된 경우 일반재산의 소득 환산율(연 5%)을 적용되며, 국가유공자·장애인·비과세 차량의 경우 재산산정에서 제외됨. ▶회원권 : 『지방세법』 제 6조에 따른 골프회원권 · 승마회원권 · 콘도미니엄회원권 · 종합체육시설이용회원권 · 요트회원권 등의 경우 기본재산을 공제하지 않고 시가표준액을 반영한 회원권 가액을 적용함
	소득인정액	소득평가액 + 재산의 소득환산액

* 출처 : 국민기초생활보장제도 - 보건복지부(2011b: 6)
기초연금제도 - 보건복지부(2011a), <http://www.basicpension.mw.go.kr>

74만원, 노인부부가구 월 118만 4천원이며, 노인 개인(부부인 경우에는 가구)의 소득과 재산수준을 반영한 소득인정액이 선정기준액 이하인 경우 기초연금을 수급할 수 있다.

한편 본 연구에서는 연구 질문 1을 해결하기 위하여 기초생활보장제도에서 사용하는 소득인정액 계산 방식을 활용하였으며, 연구 질문 2를 해결하기 위하여 기초연금제도에서 사용하는 소득인정액 계산 방식을 활용하였다. 이렇게 각 연구 질문별로 상이한 방식의 소득인정액 계산 방식을 활용하고 있는 이유는, 연구 질문 1의 경우 노인 본인만의 경제 수준이 아닌 가구 전체, 즉 동거 중인 자녀를 포함한 경우의 경제 수준을 기준으로 기초연금 급여를 지급하고 있는 부유층 지급가구를 구분해야 하기 때문이며, 연구 질문 2는 실제 기초연금 신청자에게 무료임차소득을 부과하는 정부안이 적용되어 기초연금 급여 지급에 변동이 발생할 가구의 규모를 추정하기 위함이다.

(2) 부유층 지급가구

전술한 대로 기초연금과 관련된 쟁점 중 급여 지급의 측면에서 도덕적 해이의 대표적인 사례로 지목되는 대상은, '가구'단위의 경제 수준이 부유함에도 불구하고 노인 '개인(혹은 부부)'의 소득인정액이 제도의 선정기준액 미만인 관계로 기초연금을 지급하는 경우이다.

본 연구에서 전체하는 부유층 지급가구의 기본적인 조건은 다음과 같다. 먼저, 노인이 아닌 동거인(주로 자녀)과 함께 거주하고 있으면서 기초연금을 지급하여야 한다. 둘째, 이들 부유층 노인 지급가구의 경제 수준은 일정 수준 이상(부유층)이어야 한다. 이에 가구의 경제 수준은 부유함에도 불구하고 기초연금을 지급하고 있는 노인이 포함되어 있는 가구를 개념적 차원에서 부유층 지급가구로 정의하였다.

이러한 부유층 지급가구를 조작적으로 정의한 결과는 다음과 같다. 먼저 전체 가구를 대상으로 기초생활보장제도의 소득인정액 산정방식을 최대한 적용하여⁷⁾ 각 가구의 소득평가액과 재산의 소득환산액, 그리고 두 값을 합산한 소득인정액을 계속하였다. 그리고 소득인정액에 가구 균등화 지수를 반영한 뒤⁸⁾, 이를 기준으로 전체 가구를 10개의 소득분위로 나누었다. 이를 토대로 가구소득 상위 1%, 5%, 상위 10%(10분위) 또는 상위 20%(9·10분위)에 속하면서 기초연금을 지급하는 가구를 부유층 지급가구로 조작적으로 정의하였다.

(3) 정부개혁안 적용 대상 가구(이하 '정부안 적용가구')

정부안 적용가구는 2014년 7월부터 시행된 소득인정액 산정 시 무료임차 추정소득이 부과되는 가

7) 본 연구에서는 분석자료인 7차 복지패널과 시차를 맞추기 위하여 소득인정액을 계산함에 있어서 2011년 기준 소득인정액 산정방식을 활용하였으며, 이를 위하여 『2011년 기초생활보장제도 사업설명서』(보건복지부, 2011b)를 참조하였다.

8) 절대적인 소득인정액은 가구원수의 많고 적음에 따라 실제적으로 가구가 누릴 수 있는 경제적 복지의 수준이 달라지므로, 이를 표준화하기 위하여 그 활용도가 가장 높은 OECD 기준 가구균등화지수를 활용하였다(박능후·송미영, 2006). 본 연구에서 활용한 OECD 기준 가구균등화지수는 서로 다른 규모의 가구들에서 측정된 수치를 비교 가능하게 하기 위하여 가구 소득을 가구원수의 제곱근으로 나누어주는 것으로서 상대빈곤을 분석 등에 주로 활용되고 있으며, 규모가 상이한 가구를 서로 비교하는 경우에 적합한 균등화 처리 지수이다. 본 연구에서는 소득인정액을 기준으로 전체 가구의 상대적인 경제 수준을 비교하는 과정에서 소득분위를 구분하였으므로, 이러한 가구균등화지수를 활용하는 것이 적합하다고 판단하였다.

구이다. 이러한 정부안 적용 가구는 개념적 차원에서 다음의 조건을 충족하여야 한다. 첫째, 기초연금을 지급하는 노인 가구원이 있어야 하고, 둘째, 현재 수급노인이 거주하고 있는 주택 가격이 6억 이상이어야 한다. 따라서 본 연구에서는 이상의 조건을 충족시키는 기초연금 수급자가 있는 고가주택 거주 가구를 정부안 적용가구로 정의하였다.

3) 분석 대상

본 연구에서는 분석대상을 선정하기 위하여 복지패널 7차 조사에서 응답을 완료한 총 5,732가구 중 만 65세 이상 노인이 단 한명이라도 포함되어 있는 1,647가구를 선정하여 분석을 실시하였다. 또한 연구 질문 1과 연구 질문 2를 해결하기 위하여 연구 질문별로 필요한 소득인정액을 추정하고, 해당 가구의 특성과 수급자격 변화 등을 분석하였다.

4. 기초연금과 관련된 쟁점 분석

1) 기초통계

〈표 4〉는 노인가구의 소득인정액 기준 소득분위별 분포 및 기초연금 수급현황을 가구 유형별로 분석한 결과이다.

〈표 4〉 전체노인가구의 소득분위별 분포 및 기초연금 수급 현황(단위: %)

소득분위	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	소계
전체 노인가구 분포	20.9	12.5	8.3	7.3	8.1	6.4	7.4	7.2	9.4	12.5	100.0
수급가구 분포	30.4	16.2	10.2	8.6	9.7	6.1	5.8	4.2	5.2	3.5	100.0
기초연금 수급률	(99.1)	(88.8)	(84.6)	(80.8)	(81.3)	(65.1)	(53.3)	(39.8)	(37.4)	(19.0)	(68.2)
고령자만의 가구분포	33.1	13.7	8.0	5.8	7.0	5.5	5.7	5.9	6.7	8.7	100.0
수급가구 분포	45.8	16.7	9.1	6.3	6.6	4.6	4.5	3.3	2.1	1.0	100.0
기초연금 수급률	(99.3)	(87.8)	(82.1)	(77.6)	(67.8)	(60.9)	(56.3)	(40.0)	(23.2)	(8.2)	(71.9)
자녀 동거가구 분포	8.1	11.2	8.6	8.8	9.3	7.5	9.2	8.5	12.3	16.4	100.0
수급가구 분포	12.4	15.7	11.6	11.4	13.3	7.9	7.4	5.2	8.7	6.4	100.0
기초연금 수급률	(98.5)	(90.0)	(87.0)	(83.1)	(92.0)	(68.3)	(51.4)	(39.7)	(45.5)	(25.0)	(64.4)

- 주1) 고령자만의 가구는 가구의 구성원이 모두 만65세 이상의 고령자로만 이루어져 있는 가구(조손가구 포함)이며, 자녀동거가구는 만 65세 이상을 초과한 노인을 단 한명이라도 포함하고 있으며, 비노인 가구원이 함께 동거 중인 가구(조손 가구 제외)임
- 2) 전체노인가구는 총가구 대비 약 28.7%, 고령자만의 가구는 전체노인가구 대비 약 51.2%, 자녀동거가구는 전체노인가구 대비 약 48.8%임.
- 3) 소득분위는 기초생활보장제도 방식으로 계산한 소득인정액에 가구균등화 처리를 한 값을 기준으로 구분하였음.

먼저 기초연금의 수급률을 가구유형별로 살펴본 결과, 전체 노인가구의 수급률은 68.2%였으며, 고령자만으로 구성되어 있는 가구의 수급률은 71.9%, 자녀동거가구의 수급률은 64.4%인 것으로 나타났다. 그리고 각각의 소득분위별 기초연금 수급률을 살펴본 결과, 소득분위가 낮은 경우 기초연금의 수급률은 90% 수준으로 매우 높게 나타났으며, 소득분위가 높아질수록 기초연금의 수급률은 낮아지고 있음을 알 수 있다.

부정적 담론의 대상이 되고 있는 부유층 수급가구의 수급률에 대한 본 연구의 분석결과를 윤희숙(2012)의 연구결과와 비교하면 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 먼저 윤희숙은 균등화된 가구가처분소득을 기준으로 구분한 최상위분위(10분위) 비고령자 포함 고령가구(본 연구에서는 자녀동거가구) 중 57.1%가 기초연금을 수급하고 있다고 우려하였다. 그러나 가구의 균등화된 '소득인정액'을 기준으로 구분한 본 연구의 분석결과, 10분위 비고령자포함 고령가구의 수급률은 25.0%로 나타나 윤희숙(2012) 연구결과와 44% 수준에 불과하였다. 이러한 차이는 기본적으로 가구의 소득분위를 분류할 때 기준 값이 무엇인가에서 비롯된다. 즉, 본 연구는 가구의 소득인정액을 기준으로 소득 분위를 나눈 반면, 윤희숙은 가구의 가처분소득을 기준으로 소득 분위를 나누었기 때문에 이와 같은 차이가 발생하는 것이다.

그러나 소위 '타워팰리스 거주 노인의 기초연금 수급', 즉 부유층 수급가구가 부정적 여론의 대상이 되고 있다는 점을 감안한다면 가처분소득은 소득분위를 설정하는데 있어서 가구의 경제 수준을 온전히 대표할 수 있는 적합한 수단이라고 보기 어렵고, 부유층 수급가구를 정확하게 구분하기 어렵다는 한계를 내포한다. 왜냐하면 가처분 소득만을 기준으로 하는 경우에는 가구의 재산 항목이 누락되어 부유한 가구를 구분하기 어려울 뿐만 아니라, 실제로 '타워팰리스 거주노인'의 기초연금 수급을 조정하기 위해 시행될 예정인 정부안은 가구원(자녀)의 재산(고가주택)을 표적화하여 설계되어 있기 때문이다. 이는 부유층 노인의 수급요건 강화를 강조한 윤희숙 등의 주장이 사실은 재산이 누락된 분석결과에 근거한 오류를 가지고 있으며, 가구의 실질경제수준인 소득인정액을 기준으로 추정할 경우 부유층의 부적절한 수급이 과대추정되었을 가능성이 크다는 점을 말해준다.

2) 부유층 수급가구와 그 실태

그렇다면 부유층 수급가구의 실제 규모와 이들의 도덕적 해이를 문제삼는 논의들이 주장하는 제도의 누수(비효율성) 수준은 실제 어느 정도인가? 그리고 이는 제도 운영에 결정적인 제약을 가할 정도로 높은 수준인가?

〈표 5〉 부유층 수급가구에 투입되는 기초연금급여 지출액 수준 및 비중(2011년 기준)

기준	부유층 수급가구		부유층 수급가구에 지출된 급여액	
	가구 비중	추정 가구수	지출급여액의 비중	지출급여 추정액
상위 1%	0.42%	16천	0.41%	155억원
상위 5%	1.26%	48천	1.14%	431억원
상위10%	2.91%	111천	2.62%	990억원
상위20%	6.93%	265천	6.68%	2,525억원

주1) 가구 비중 : 전체 기초연금 수급가구 대비 비중

2) 추정 가구수 : 2011년 기초연금 총 수급가구 기준 부유층 추정 규모(보건복지부, 2013a: 8)

3) 지출급여액의 비중 : 전체 기초연금 지출급여액 대비 비중

4) 지출급여 추정액 : 2011년 기초연금 급여 집행 총액(보건복지부, 2013a: 17) 기준 부유층 지출 급여 추정액

이상의 질문에 답하기 위하여, 본 연구에서는 가구의 경제력 수준이 높음에도 불구하고 노인 개인(혹은 부부)의 소득인정액이 선정기준액보다 낮아 급여를 수급하고 있는 부유층 노인의 소위 부적정 수급 문제를 분석하였다. 〈표 5〉는 부유층 수급가구의 규모와 이들에게 지출된 기초연금 급여 총액, 그리고 실제 제도에서 부유층 수급가구에 지출된 급여의 규모를 추정한 결과이다.

먼저 부유층 기준을 소득 상위 1%로 규정하는 경우 전체 수급가구의 0.42%, 소득 상위 5%는 전체 수급가구의 1.26%, 소득 상위 10%의 경우 전체 수급가구의 2.91%, 그리고 소득 상위 20%로 규정하는 경우 전체 수급가구의 6.93%가 소위 부적정 수급자인 것으로 나타났다. 그리고 이를 바탕으로 이들 가구에 지출된 기초연금액의 규모를 추정해 보면, 2011년 총 급여액 37,805억원 중 상위 1%의 경우 155억원, 상위 5% 431억원, 상위 10% 990억원, 그리고 상위 20%는 2,525억원 가량이 지급되고 있는 것으로 나타났다.

이처럼 부유층 수급가구에 지급된 급여액은 부유층의 기준에 따라 그 규모가 크게 달라진다. 그러나 윤희숙의 연구와 같이 상위 10%를 부유층으로 규정하더라도 전체 수급가구의 2.91%, 지출총액의 2.62%이며, 소위 ‘타워펠리스 거주노인’과 같은 최상위 소득계층(상위 1%)을 개혁대상으로 할 경우 규모와 지출액은 각각 0.42%, 0.41%에 불과하다. 이러한 분석결과는 정부의 부유층 수급노인의 ‘문제화’(problematization)가 부정적 여론에 편승한 담론적 정책실천일 뿐 아니라 제도의 효율성이나 형평성 향상이 이번 개혁안의 궁극적인 목적이 아닐 수도 있음을 시사한다고 하겠다. 다음 소절에서는 정부안 적용가구의 실태 및 제도효과 실증을 통해 금번 개혁안의 실질적인 의도를 가늠해보고자 한다.

3) 정부안 적용가구의 실태

본 연구에서 실시한 모의분석은 2014년 7월부터 시행하고 있는 기초연금제도에 기초하고 있으며, 구체적인 내용은 보건복지부가 지난 5월 입법 예고안으로 제출한 『기초연금법』과 동법의 『시행

령』 및 『시행규칙』에 근거한다. 정부안은 2014년 7월부터 자녀명의의 고가주택(공시지가 6억 이상)에 거주하는 노인을 대상으로 기초연금 수급자 선정을 위한 소득인정액을 계산할 때 주택가격의 연 0.78%에 해당하는 무료임차 추정소득 부과 등을 요지로 하고 있다.⁹⁾

이러한 정부안이 성립하기 위해서는 다음과 같은 조건들을 충족시켜야만 한다. 첫째, 정부안이 적용되는 가구의 경제 수준은 최상위권이어서 하는 것이다. 둘째, 이들 가구의 경제 수준은 동일한 경제 수준의 다른 가구(정부안이 적용되지 않는 가구)들보다 상당히 높은 수준일 것이다. 따라서 이러한 조건들이 충족되지 않는다면 정부안이 목표했던 경제적 수준이 월등하게 높은 부적정 수급자의 수급권 조정 혹은 탈락(박탈)이라는 성과를 달성하는 것 자체가 요원하다고 할 수 있다.

(1) 정부안 적용가구의 특성

정부안 적용가구의 경제 수준을 평가하기 위해 비교대상이 될 수 있는 정부안 미적용가구를 추출하였다. 기본적으로 정부안 미적용가구는 가구원 중 기초연금을 수급하고 있는 만 65세 이상의 노인이 1인 이상 있어야 하며, 정부안 적용가구와 달리 거주하는 주택의 가격이 공시지가 6억 미만인 기준을 충족시켜야 한다.

다만 두 집단 간 보다 정확한 비교를 위하여 정부안 미적용가구를 다음과 같이 두 개의 집단으로 구분하였다. 먼저 정부안 미적용가구 ①은 앞선 조건을 충족하는 모든 가구이다. 또한 정부안 적용가구가 <표 4>의 소득분위 중 9분위 이상에 위치하고 있다는 점에 근거하여, 정부안 미적용가구 중 소득 9분위 이상 가구(정부안 미적용가구 ②)를 재분류하여 정밀한 비교를 수행하였다.

정부안 적용가구의 경제 수준을 정부안 미적용가구 ①과 ②의 경제 수준과 비교한 결과는 <표 6>과 같다. 먼저 연평균사적이전을 살펴보면 정부안 적용가구는 68.5만원에 불과하지만, 정부안 미적용가구 ①은 352.8만원, 정부안 미적용가구 ②는 297.5만원인 것으로 나타났다. 그리고 가구별 총부채액을 살펴보면 정부안 적용가구는 총부채액이 평균 2억 911.8만원이고, 정부안 미적용가구 ①은 평균 1,856.3만원, 정부안 미적용가구 ②의 총부채액은 평균 6,942.5만원으로 나타났으며, 가구균등화가처분 소득은 정부안 적용가구가 평균 4,100.8만원이었고, 정부안 미적용가구 ①이 평균 1,352.5만원, 정부안 미적용가구 ②가 평균 3,111.4만원인 것으로 나타났다.

특히 경제 수준이 서로 유사한 정부안 적용가구와 정부안 미적용가구 ②를 비교하면, 정부안 적용가구의 가처분 소득이 약 연 1,000만원 높은 반면 총 부채액은 무려 3배에 달하는 것으로 나타났으며, 다른 자녀들에게서 이전되는 사적이전은 1/4에도 미치지 못한다.

9) 정부안에 따르면 자녀 명의의 공시지가 6억원인 아파트에 거주하는 경우 무료임차소득은 월 39만원 수준이다. 따라서 기초노령연금 방식으로 소득인정액이 0원인 단독가구 노인이라도 공시지가 약 13.4억원(월 87만원)의 자녀명의 주택에 거주하면 수급에서 자동 제외된다.

〈표 6〉 정부안 적용가구의 경제적 수준(단위: 만원)

	정부안 미적용가구①	정부안 미적용가구②	정부안 적용가구
연평균사적이전	352.8	297.5	68.5
총부채액	1,856.3	6,942.5	20,911.8
가구균등화가처분소득	1,352.5	3111.4	4,100.8

- 주1) 연평균사적이전 : 가구원이 아닌 자녀로부터의 이전 소득을 의미함
- 2) 정부안 미적용가구① : 전체 노인가구 중 기초연금을 지급하는 동시에 정부안이 적용되지 않는 (거주주택 공시지가 6억 미만) 가구
- 3) 정부안 미적용가구② : 전체 노인가구 중 가구의 소득인정액 기준으로 소득분위가 9분위 이상인 가구

이러한 분석결과는 적어도 다음 두 가지 의미를 함축하고 있다. 첫째, 정부안 적용가구의 경제 수준이 과연 ‘재별급’인지 재고해 볼 필요가 있다. 즉, 이들은 6억 이상이라는 고가의 주택에서 세대를 같이하고 있지만, 총부채액과 가처분소득, 사적이전액 등을 동시에 고려할 경우 이들 가구의 경제 수준이 기초연금 지급자격을 제한할 정도로 월등히 높은 편이 아닐 수 있다는 점이다. 둘째, 단순히 자녀 명의의 고가주택에 거주한다는 이유로 이들 가구의 지급권을 제한하는 정부안은 소위 부적정 지급자를 걸러내는 올바른 도구라고 보기 어려우며, 오히려 부모를 부양하는 자녀에게 역차별을 초래하는 수단이 될 가능성이 크다.

(2) 정부 개혁안 적용의 제도적 효과

다음으로 〈표 7〉은 정부안이 적용됨에 따라 실제 기초연금 지급권에 변동이 발생하는 가구의 규모가 어느 정도인지 추정한 결과이다. 분석 결과, 기초연금 급여를 지급하는 가구 중 정부안 적용으로 인해 지급권을 상실하는 가구는 전체 지급가구의 0.7%에 불과한 것으로 나타났다.

〈표 7〉 정부안(고가주택 기준) 적용시 지급자격 변경가구 비중

수급권 유지	수급권 상실
99.3%	0.7%(약 26,727가구)

- 주1) 수급권 탈락유무는 2014년 7월부터 사용될 예정인 기초연금제도의 소득인정액 산정방식을 사용하여 추정하였음
- 2) 기초수급가구 중 정부안이 적용되는 노인가구의 재산소득환산액은 0원으로 가정하였음
- 3) 정부안 적용시 지급권을 상실하는 가구가 지급한 급여 총액은 전체 급여 지급액의 약 0.6%이고, 이는 2011년 기준 약 220억 수준임

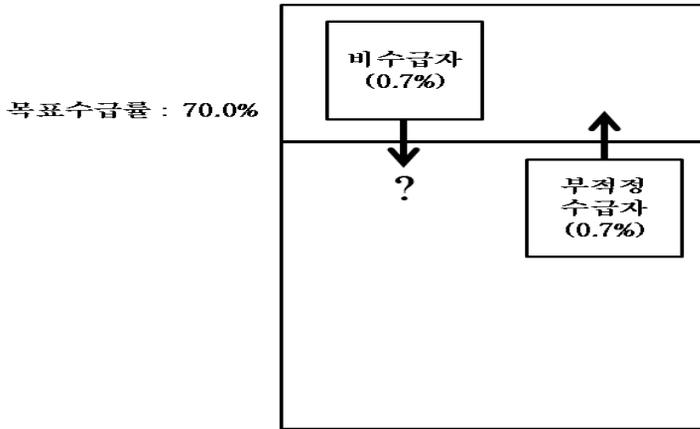
이상의 분석결과를 해석할 때 고려해야 하는 점은 정부가 개혁안을 도입하면서 달성하고자 하는 바가 무엇인가이다. 전술한 바와 같이 표면적으로 정부가 개혁안을 통해 얻고자 하는 제도적 효과는 일정 수준 이상 자녀 명의 주택에 거주하는(혹은 세대를 함께 하는) 노인가구의 기초연금 지급권 조

정과 같은 일종의 공정성 제고이다.

비록 모의분석이라는 한계가 있으나, <표 6>의 분석결과와 함께 전체 수급가구 중 수급자격에 변동이 발생하는 대상이 0.7%에 불과하다는 점은 정부 개혁안을 새롭게 고찰해 볼 필요가 있음을 말해준다. 먼저 제도 효과성의 측면이다. 실제 2011년 기준 전체 수급가구의 0.7%는 약 26,727가구이다. 수급권을 상실하는 대상의 규모나 특성을 볼 때 정부안의 제도적 성과가 크다고 평가하기에는 무리가 있다. 즉, 정부의 의도는 실제 소득은 없을지라도 경제적 복지의 수준이 부유한 노인의 기초연금 수급을 제한하려는 것인데 반해, 실제 수급권의 변동이 발생하는 가구가 다른 비교대상보다 월등히 부유하지 않을 수도 있기 때문이다. 다음은 제도 타당성의 측면이다. 정부안은 기초연금제도의 목적과 상반되는 원리를 추구한다는 점에서 개혁안의 타당성에 의문을 제기할 수 있다. 정부안은 노인 개인의 실제 소득이 없더라도 노인과 세대를 같이 하는 가구의 재산이 일정 규모 이상일 경우 노후소득을 보장해 줄 필요가 없다는 점을 명확히 하고 있다. 문제는 0.7%의 부유층 노인을 제도에서 배제시키기 위해 지나치게 복잡한 행정자료 수집과 확인절차가 필요해 사회복지전담공무원의 행정력 동원을 가중시킬 소지가 크다는 데 있다. 정부안이 시행될 경우 향후 기초연금 수급여부를 판정하기 위해서는 자녀의 주거재산과 증여 등 광범위한 개인정보수집이 필요하기 때문이다. 이는 다른 한편으로, 수급을 위해 자녀의 재산정보를 공공기관에 제출해야 한다는 점에서 부유층 노인 뿐 아니라 정부안 미적용 대상 노인 전체의 수급신청 자체를 기피하도록 유도할 가능성도 있다.

실제 정부는 기초연금을 신청하는 모든 노인을 대상으로 자녀 명의의 주택에 주거하는지, 공시지가가 6억 이상인지, 노인이 자녀에게 증여한 재산규모는 어느 정도인지 등을 확인해야 한다. 또한 자녀 명의 재산환산 시 지역적 차이와 가구규모를 반영할 것인지, 또는 노인가구의 규모가 단독 혹은 부부인 경우 무료임차소득은 어떻게 적용할 것인지, 재산이나 노인 본인의 자동차 및 회원권 등을 매각하여 금융소득으로 가지게 될 경우 이를 금융소득공제에 포함할 것인지, 부부 중 1인만 수급신청을 하면서 거주재산은 수급신청을 하지 않은 배우자 소유일 경우에는 어떤 제도적용을 할 것인지 등 복잡한 경우의 수를 따져야 할 것으로 보인다. 이를 뒷받침하기 위해 노인 본인 뿐만 아니라 자녀의 금융정보공개동의서, 그리고 가족관계증명서, 그 외에도 거주하고 있는 주택의 등기부 등본 등과 같은 광범위한 행정자료의 수집과 확인 절차가 수반되는 것은 물론이다.

올해 7월부터 정부안이 시행되어 향후 발생할 것으로 예측되는 문제는 더 있다. <그림 2>는 본 연구의 분석결과 상 정부안에 의해 수급권을 상실할 것으로 추계되는 인구(26,726가구)와 삭감되는 급여지출액이 실제 제도 내에서 어떻게 이동할 것인가를 추정해 본 것이다. 기초연금 공공부조화론에 따르면 기초연금의 제도설계 상 문제는, 수급자 규모를 고령자 중 70%로 고정함에 따라 무료임차추정소득을 반영한 고령자 집단의 경제력이 변동해도 선정기준액은 그에 따라 조정되지 않는 점에 있다. 따라서 이들의 논리를 따를 경우 부유층 수급노인이 자격을 상실한다면 그 비율만큼 추가적으로 수급자(신규 신청에 따른 수급자가 아닌)가 발생해야 한다. 즉 보다 더 가난한 노인들에게 급여를 집중시키자는 측의 논리가 완성되기 위해서는 수급권이 조정된 만큼 삭감된 급여지출액은 (상대적으로) 더 가난한 비수급 노인들에게 다시 지출되어야만 한다.



주) 2011년 기준, 0.7%의 부적정 수급자의 규모는 약 26,727가구이고, 지출된 총 급여액은 약 220억으로 추정됨

〈그림 2〉 자격상실과 신규진입의 문제

하지만 실제 이에 상응하여 비수급 상태에 있는 노인들이 수급권을 획득할 수 있을 것인지에 대해서는 회의적이다. 이는 실제 제도집행 방식과 관련되는데, 매년 정부는 전체 노인가구들을 대상으로 하는 소득인정액 추계에 근거하여 선정기준액(2011년 기준 단독 74만원)을 미리 공시하고 있다.¹⁰⁾ 다시 말해, 실제 제도가 집행되는 방식은 신청자의 소득인정액이 하위 70%인지를 확인한 뒤 수급자격을 부여하는 것이 아니라, 규정에 따른 소득인정액이 선정기준액(실제로는 전년도 추정치) 미만인지에 따라 결정되는 것이다(최현수 외, 2011). 따라서 부양의무자 기준과 같은 추가적인 기준에 의해 수급권이 조정된다고 하더라도, 이에 대한 반대급부로서 이들보다 더 빈곤한 신규 수급자가 자동적으로 발생할 것이라고 단정할 수는 없다.

특히 제도시행 첫해(2014년)의 경우 전체 노인가구를 대상으로 자녀동거여부와 동거자녀 주택의 공시가격 등을 조사·추정하지 않았기 때문에 선정기준액을 새롭게 설정하기가 어렵다.¹¹⁾ 따라서 자녀재산 기준 등을 적용한 선정기준액 추정을 새롭게 하지 않는 한 실제 기초연금 수급률은 더욱 낮아질 것으로 예상된다. 결과적으로 소위 부적정 수급자에게서 삭감된 지출분이 신규 노인에게 지급될 것이라는 보증이 없는 한 기초연금 제도는 전반적으로 후퇴할 것으로 보인다.

10) 선정기준액은 전체노인가구의 소득하위 70%에 해당하는 소득수준과 정확하게 일치하지는 않는다. 정부의 발표(보건복지부, 2013b)에 따르면, 2014년 선정기준액 단독가구 87만원(부부가구 139.2만원)은 소득하위 76.7%에 해당하는 수준이며, 이러한 선정기준액은 2014년 1월부터 적용되어 1년 간 기초연금 수급권 판정과정에 유일한 근거로 사용된다. 이렇게 선정기준액이 소득 하위 70%를 상회하는 이유는 제도의 목표수급률 70%를 달성하기 위함이며, 이에 따라 선정기준액을 도출하는 과정에서 실제 노인들의 소득과 재산 수준 뿐만 아니라 제도 운영과정에서 나타나는 신청률 등을 반영하여 선정기준액을 상향 조정하고 있다(최현수 외, 2011: 67).

11) 보건복지부는 지난 5월 8일 '기초연금 지급대상자 선정기준액, 기준연금액 및 소득인정액 산정 세부기준에 관한 고시 제정안'을 행정예고하였다. 그러나 이번 행정예고에서 밝힌 선정기준액은 기초연금법이 의회통과되기 이전에 이미 작년에 공시된 노인단독 87만원, 부부 139.2만원이다. 새롭게 적용되는 부양자녀의 재산기준 등을 고려한 선정기준액 추정치가 아니라는 것이다.

5. 결론

지금까지 본 연구는 부유층 노인의 기초연금 수급에 대한 정부의 대응의 배경으로서 부정적 여론을 주도해 온 부유층 수급가구의 실태와 이들로 인한 재정지출의 규모를 추계하였고, 정부개혁안의 효과성에 대해 모의 분석을 실시하였다.

주요 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 부유층 수급가구의 규모와 실태에 대한 분석 결과 부유층의 기준을 어느 정도의 경제 수준으로 할 것인가에 따라 그 결과가 매우 상이하게 나타났다. 가령, 부유층 수급가구의 기준을 소득 상위 1%로 했을 때 그 규모가 전체 수급가구 중 0.42%에 불과한 반면, 소득 상위 10%로 했을 때는 전체 수급가구의 2.91%까지 증가하는 것으로 나타났다.

둘째, 이들 부유층 수급자에게 지급되고 있는 급여 지출 규모를 분석함으로써 재정지출 규모가 어느 정도인지를 추계해 본 결과, 소득인정액 상위 1%의 부유층 수급가구에 지급되는 지출액은 총 급여 지출액의 0.41%(약 155억원)이며, 상위 10%의 부유층 수급가구에 지급되는 지출액은 총 급여 지출액의 2.62%(약 990억원)인 것으로 나타났다.

셋째, 정부안 적용가구의 특성과 정부안의 효과성에 대한 분석결과, 정부안 적용가구는 동일한 소득 수준(소득 상위 20%)의 정부안 미적용가구보다 그 경제적 복지의 수준이 월등하게 높다고 보기 어려우며, 실제 정부안이 시행된다 하더라도 수급권 변동이 발생하는 경우는 전체 수급자의 0.7%에 불과하다. 이 정도 수준의 수급권 변동이 제도의 효율성을 증가시킨다고 보기에는 무리가 있으며, 오히려 제도의 행정적 비효율성을 강화시킬 위험이 높을 것으로 판단된다.

이상의 분석결과를 통해 본 연구는 정부의 기초연금 개혁시도가 사실상의 부양의무자 기준 도입과 기초연금의 공공부조화라는 점을 강조하였다. 그리고 이러한 기준 적용은 과학적 검증과 진지한 토론이 부재한 상태에서 부정적 여론에 편승하여 기초연금의 재정적 부담을 줄이고 여전히 열악한 노후소득보장제도를 잔여화하려는 시도로 규정하였다.

기초연금제도가 문제를 가지고 있다면 그것만으로는 노인빈곤 문제를 해결하기에 턱없이 부족하다는 데서 찾아야 할 것이지, 제도의 내적 한계에 편승한 일부 수급자들을 문제 삼아 공적노후소득보장제도를 공공부조방식으로 전환하려는 것은 합리적 개혁이라 하기 어렵다. 그러나 지금까지의 정부의 대응은 기초연금제도의 실질적 운영주체임에도 불구하고, 제도의 정당성을 스스로 훼손하고 효율적 집행을 저해해 온 것으로 판단된다. 예를 들어, 기초연금제도가 공공부조제도로 확정될 경우 기존의 국민기초생활보장제도와외의 정책중복이라는 행정적 비효율을 유발할 것으로 예상된다. 특히 기초연금의 공공부조화를 주장하는 이들과 이러한 관점을 수용한 정부는 정작 고령의 국민기초수급권자가 지급받을 수 있는 20만원의 기초연금을 소득인정액 산정 시 실제 소득으로 인정함으로써 절대빈곤 상태의 노인에게 대한 기초연금 지급을 사실상 차단하고, 결과적으로 그들 스스로 강조해 온 공공부조제도의 대상효율성이나 빈곤완화 기능을 더욱 약화시키는 현 국민기초생활보장제도 지급체계의 모순에 대해 전혀 거론하지 않고 있다.

오히려 이들의 주장을 따라가 보면 Pierson(1994)이 정립한 '프로그램적-체계적 축소전략'과 상당한 유사성이 발견된다. 그에 따르면 프로그램적 축소한 복지공급구조가 시장화(marketization)되거나 다양한 복지급여가 잔여화(residualization) 혹은 일시성 급여체계로 전환되는 등의 변화를 말하며, 체계적 복지축소란 복지프로그램에 대한 의사결정의 맥락에 변화를 가함으로써 미래의 삭감과 잔여화를 조장하는 전략을 의미한다. 이러한 피어슨의 논의에 기반할 때, 정부의 이번 기초연금 개혁안과 기초연금의 공공부조화론은 실질적인 총급여의 삭감과 제도의 잔여화를 유발한다는 점에서 프로그램적 축소일 뿐 아니라, 부유층 노인의 수급을 도덕적으로 비난하는 여론에 편승하여 급여수급 요건을 강화할 수 있는 제도적 수단을 배치함으로써 미래에도 이와 유사한 필요가 있을 때마다 삭감을 단행하기에 유리한 조건을 형성했다는 점에서 체계적 축소라고 할 수 있다. 이는 지난 이명박 정부의 복지정책에서도 광범위하게 진행되었을 뿐 아니라(김교성·김성욱, 2012), 최근까지 논란이 된 기초연금 급여수준의 국민연금 가입기간 연동문제 뒤에 숨어 한국 노후소득보장제도의 성격을 후퇴시킬 수 있다는 측면에서 '트로이 목마'라 하겠다.

사실상 기초연금제도가 가지는 본질적인 의미는 부모세대에 대한 부양을 자녀세대에게 사회적으로 강제하는 것이다(김용하, 2007). 게다가 기초연금제도를 통해 늘어난 사회적 부담은 다시 그만큼의 사적 부담을 누진적으로 감소시킨다. 다시 말해서 한 사회의 노인부양은 공적연금제도와 사적연금제도, 그리고 사적이전(부양)을 통해 달성된다. 결국 한 사회의 노인부양은 그 책임을 집단적 차원(공적연금제도)과 개인적 차원(사적연금제도와 사적이전) 중 어느 쪽에 무게중심을 둘 것인지에 대한 사회적 합의의 문제인 것이다.

그러나 주지하다시피 한국 공적노후소득보장제도의 보장성은 매우 취약한 수준이다. 또한 세계 최고 수준의 노인 빈곤률은 사적부양제도 역시 빈약하다는 점을 반증한다. 더욱이 기초연금제도 공공부조화론의 주장처럼 공공부조제도와 기초연금이 모두 노인빈곤 해결에 집중하더라도 현실적으로는 결코 현 노인빈곤 문제가 개선될 정도로 그 수준이 결코 충분하지 않다. 빈곤층의 기초연금 수급을 사실상 배제하는 제도적 모순을 그대로 방치한 채 그들이 기대하는 빈곤완화와 같은 제도효과를 기대하기도 어렵다.

이러한 현실에서 기초연금 자격판정 과정에 부양의무자 기준을 적용하는 것은 오히려 부모를 부양하고 있는 자녀에게 상대적 박탈감을 제공함으로써 세대간·계층간 갈등을 야기하고 노인 빈곤을 더욱 악화시킬 위험이 있다. 자녀의 부모 부양은 해당 부모에게 돌아갈 노후소득을 더욱 증가시킬 수 있는 수단이 되어야지, 부양으로 인해 공적이전이 줄어드는 제로섬(zero-sum)게임이 되어서는 안 된다. 게다가 보편적인 노후소득보장기능이 약화되는 쪽으로 기초연금제도의 개혁 경로가 의존성을 갖게 된다면 한국의 노인빈곤문제는 해결 불가능한 사회문제로 고착화될 것이다.

참고문헌

- 국회 보건복지위원회, 2012, 『기초노령연금법 일부개정법률안 검토보고서』 (2012. 11).
- 김교성·김성욱, 2012, “복지의 양적 확대와 체계적 축소 : 이명박 정부의 복지정책에 대한 평가”, 『사회복지정책』, 39(3): 117-149.
- 김지혜, 2013, “빈곤과 기초노령연금법”, 『사회보장법학』, 2(1): 43-69.
- 김연명, 2011, “기초노령연금은 보편적 기초연금으로 발전해야 한다”, 기초노령연금과 국민연금의 관계정립 방안 공청회 발표자료집.
- _____, 2013, “국민연금과의 관계에서 본 ‘인수위원회’ 기초연금 도입(안)의 평가”, 『사회복지정책』, 40(3): 375-403.
- 김용하, 2007, “기초노령연금, 제대로 가고 있는가?”, 『월간 복지동향』, 109: 42-45.
- 박능후·송미영, 2006, “노인가구 유형별 빈곤상태 변화에 대한 연구”, 『노인복지연구』, 31: 7-26.
- 보건복지부, 2011a, 『2011년 기초노령연금사업안내』, 서울: 보건복지부.
- _____, 2011b, 『2011년도 국민기초생활보장사업 안내』, 서울: 보건복지부.
- _____, 2013a, 『통계로 본 2012년 기초노령연금』, 서울: 보건복지부.
- _____, 2013b, 『고가 승용차·회원권 보유자, 기초(노령)연금 못 받는다』, 보도자료(2013.12.23.).
- 보건복지부, 2014, “기초연금제도안내”, <http://www.basicpension.mw.go.kr>.
- 연합뉴스, 2011, “진수희, 기초연금 수술해야”, 2011년 6월 30일.
- 오건호, 2013, “박근혜정부의 복지 전망과 복지국가운동의 과제”, 『역사비평』, 102: 170-186.
- 윤성주, 2014, “기초연금제도의 쟁점과 과제”, 『재정포럼』, 211: 8-24.
- 윤희숙, 2012, “기초노령연금의 대상효율성 분석과 선정기준 개선방안”, 『KDI 경제전망』, 2: 35-42.
- 이용하·김원섭, 2013, “인수위 기초연금 도입(안)에 대한 평가와 전망”, 『사회보장연구』, 29(2): 1-25.
- 정복란·이성기·김미곤·허선, 1991, 『생활보호대상자 선정에 관한 연구』, 서울: 한국보건사회연구원.
- 최현수·이경진·최준영, 2011, 『2012년 기초노령연금 선정기준 및 수급률 제고방안 연구』, 한국보건사회연구원.
- 허선·김미곤·유현상, 2009, “국민기초생활보장제도에 있어서 재산의 소득환산제도에 대한 평가”, 『사회보장연구』, 25(1), 1-24.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.

The 'Trojan Horse' of Old Age Income Security System Retrenchment in Korea

: the Examination of Policy Changes on Basic Old Age Pension for the Rich

Kim, Seongwook

(Hyubsung University)

Han, Sinwil

(National Pension Research Institute)

Recently, Korean government documented the plan to cope with the situation related to rich pensioners of Basic old-age pension. The purpose of this paper is to verify that how many rich pensioners are existing and to evaluate government reform plan's validity and effect. Main results are as follows; firstly, if the definition of rich pensioners is on the top 10%, the proportion of them would form 2.9% of total. And then, an amount of expenditure for them is only 2.6% of total. Secondly, in terms of disposable income, debt, and transfer income from child, the household who would be applied by government's plan is not richer than other household who is in the same living standard. And then, if the government's plan enforced, the effect might be very small. Lastly, the plan of government will discriminate against persons who support their parent. As a result, Basic old-age pension will be worsen. This paper should underline that the government's reform is only the 'hidden' retrenchment strategy in order to introduce a standard of the obligation to support own parent in the state without scientific prediction and serious discussion of negative public opinion. That is why, this is the same as the 'Trojan Horse'.

Key words: Basic old-age pension, Basic pension, the recognized amount of income, Towerpalace, persons under obligation to support, welfare retrenchment

[논문 접수일 : 14. 06. 24, 심사일 : 14. 06. 30, 게재 확정일 : 14. 08. 02]