

사학연금 수급자의 기초연금 선택적용에 관한 연구

유병남*, 정영득**

〈 초 록 〉

최근 특수직역연금 가입자도 기초연금을 적용받고자 하는 요구가 증가되고 있다. 기초연금 제도 시행부터 특수직역연금 가입자는 원천적으로 기초연금에 대한 법 적용이 배제되어 왔었다. 빈곤상태에 있는 65세 이상의 노인층을 특수직역연금 수급권자에 해당한다는 이유로 기초연금 대상자에서 제외하는 것은 노인의 생활을 지원하고 복지를 증진시킨다는 기초연금법의 도입 목적이 온전히 실현하지 못하는 측면이 있다. 그러므로 모든 공적연금 수급자를 대상으로 실제 소득이 기초연금 기준액보다 미달할 경우에는 기초연금을 받을 수 있도록 제도적인 개선이 마련되어야 할 것이다. 저소득의 특수직역연금 수령자들에게 보다 안정된 노후 보장을 지원하는 방안이 마련되어야 한다.

본 연구에서는 특수직역연금 가입자 중에서 사학연금 가입자를 대상으로 기초연금 선택적용에 대한 타당성 여부를 살펴보고자 하였다. 공무원연금과는 달리 사학연금 가입자 중에서 일부 유치원 교사나 간호사 직군의 경우에는 소득이 그다지 높지 않는 경우가 있다. 이러한 계층은 기초연금 적용을 고려해볼 필요가 있다. 특히, 유족연금 수급자의 경우에는 기초연금 선택적용을 적극적으로 고려해보는 정책적 검토가 필요하다고 본다.

본 연구는 다음과 같이 주장하고자 한다. 첫째, 사학연금 수령자 중에서 실제로 저소득자인 경우에는 기초연금을 적용하는 법안을 마련하여야 한다. 둘째, 해외에서의 기초연금 적용은 모든 가입자를 대상으로 적용하고 있다. 해외 사례와 같이 전 국민을 대상으로 모든 공적연금 가입자에게 기초연금 적용을 고려하여야 한다. 셋째, 유족연금 수급자 중에서 기초연금 지급액보다 낮은 연금액을 수령하는 자에게는 유족연금보다는 기초연금을 수령할 수 있는 방안을 모색해 보아야

* 원광대학교 경영학부 교수

** 전주비전대학교 사회복지경영학과 교수

〈초록(계속)〉

한다. 넷째, 기초연금의 재원은 조세로 이루어지는 것으로서 국민연금 수급자와의 형평성을 고려하여 특수직역연금 가입자의 경우에도 기초연금을 적용하여 기본적 소득의 충족과 동시에 노후소득 보장을 더욱 강화할 필요가 있다. 본 연구는 사학연금 가입자를 대상으로 기초연금 선택적용에 대한 기초자료를 제공하고자 하였다. 이와 같은 기초연금제도 적용은 우리나라의 사학연금 수급자의 노후소득 보장을 한층 강화하는 측면에서 긍정적이며, 기초연금 선택적용에 대한 타당성과 도입방안 등을 살펴보았다는 점에서 의의가 있다.

핵심용어 : 사학연금, 기초연금, 특수직역연금, 형평성, 유족연금 포기, 기본소득

제1장 서론

기초연금은 노후소득 보장과 복지향상을 위해 65세 이상의 소득인정액 기준 하위 70% 고령층에게 일정 금액을 지급하는 제도를 말한다. 기초연금은 2008년 1월부터 시행해 온 기초노령연금제도를 대폭 개정하여 2014년 7월부터 새롭게 시행되었다.¹ 본 제도는 노령층의 노후소득을 보장하고 보다 나은 생활안정을 지원하기 위하여 도입된 제도로서 기존에 국민연금제도에서 시행해오던 기초노령연금을 확대 개편한 것이다. 기초연금은 소득 하위 70%에 해당하는 만 65세 이상 노인에게 최대 매월 20만원을 지급하는 것에서부터 시작하여 매년 물가상승률을 반영하여 기초 연금액을 인상하여 오고 있다. 2020년 6월 현재 기준으로 기초연금은 최대 30만원을 수령하고 있어 꾸준히 노인들의 노후소득 보장에 크게 기여하고 있다고 평가할 수 있다.

그러나 본 제도에서 가장 특징적인 것은 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금, 별정우체국연금 수급권자 및 그 배우자는 원칙적으로 기초연금 수급대상에서 제외되고 있다는 점이다. 최근 전 국민을 대상으로 고용보험을 가입하는 것이 최대 이슈가 되고 있다.² 전 국민을 대상으로 고용보험을 적용시키려는 움직임을 볼 때 특수직역연금 가입자의 기초연금 적용도 고려해볼 필요가 있는 것이다.

공무원연금과 사학연금은 각각 1960년과 1974년에 태동한 제도로서 공무원과 사립학교 교직원의 노후소득 보장에 크게 기여하고 있는 제도로서의 위상을 갖추고 있다. 그간 정부는 은퇴

1. 기초노령연금은 소득과 재산이 적어 생활형편이 어려운 노년층에게 매달 생활비를 보조해 주는 제도로, 2014년 7월부터 기초연금제도가 시행되면서 이 제도는 폐지되었다. 2008년 1월 만 70세 이상 노인을 대상으로 처음 지급된 이후 당해 7월에는 65세 이상으로 확대하여 매월 일정액의 연금을 지급한 제도이다. 기초노령연금은 대상자의 금융·부동산 등 재산과 근로 및 연금소득 등을 합산한 뒤 기준에 따라 월별 소득 인정액을 산출하여 수급대상자를 결정한다.

2. 전 국민 고용보험제도는 2025년에 완성을 위하여 취업자 2천백만명을 가입하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 모든 취업자를 대상으로 국민고용보험제도를 적용하여 고용보험의 사각지대를 해소한다는 것이다. 여기에서도 전체 취업자에서 군인, 공무원, 사립학교 교원 등 고용보험 적용 대상이 아닌 사람을 제외하고 있다. 이것은 기초연금을 현재 적용 배제하는 것과 유사하다고 할 수 있다. 현재 고용보험 가입자는 14백만명에 못 미치는 수준에 그치고 있어 확대가 필요하다. 이와 마찬가지로 기초연금의 확대 또한 필요하다고 본다(연합뉴스 2020년 7월 20일자 보도를 참조함).

이후의 노후소득 보장을 위해 많은 노력을 기울여 왔으며, 그로 인하여 현재 공무원을 비롯한 군인과 사학 교직원의 많은 연금수급자가 퇴직연금 등을 수령하고 있다.³ 그러나 아직도 일부 계층에서는 노후소득 보장에 충분한 연금을 수령하지 못하는 경우가 발생하고 있다. 정부는 이러한 경우를 대비해 공적연금 이외에 개인연금의 보완을 통하여 노후소득을 해결하도록 유도하고 있다. 현재 3층 연금체계를 구축하여 기본적으로 공적연금에 가입하도록 하고 있으며, 퇴직연금 및 개인연금을 통해 노후소득의 재원을 마련토록 하고 있다. 국민연금 가입자를 비롯하여 공무원 등 특수직역연금 가입자에게 충분한 노후소득 보장이 되도록 다양한 정책적 배려를 하고 있음에도 불구하고 저소득층이 발생하는 경우가 있다. 이러한 저소득자의 경우에는 기초연금을 지급하고 있다. 현재 기초연금은 특수직역연금 가입자를 제외한 국민연금 가입자와 이미 고령자가 되어 국민연금에 가입하고 싶어도 가입을 하지 못하는 고령층의 노인들을 위해 도입하였다. 이 제도는 노인의 안정적 소득기반 제공을 위해 만 65세 이상 노인 중에서 소득인정액이 기초연금 선정기준액 이하인 경우에는 국민연금 이외에 별도로 기초연금을 지급하는 제도이다.

정부는 2014년 7월에 기초연금을 도입하여 65세 이상 노인 중 소득·재산 하위 70% 노인에게 월 최대 20만원을 지급하기 시작하였다. 그 이후 노인 빈곤 완화를 위해 기준연금액을 월 최대 25만원으로 인상하였고, 소득 하위 20%에 속하는 노인에게는 월 최대 30만원을 지급하였다. 2020년 1월부터는 소득 하위 40%까지 월 최대 30만원을 지급하고 있다. 현재 65세 이상 노인 중 소득하위 40%에 해당하는 325만명은 월 최대 30만원의 기초연금을 수령하고 있다.⁴

이렇듯 기초연금은 현재의 심각한 노인빈곤 문제를 해결하면서 미래세대의 부담을 덜어주고 노후에 안정된 혜택을 누릴 수 있도록 도입된 제도로서 만 65세 이상의 노령층에게는 소득보장에 긍정적이라는 평가를 받고 있다. 그러나 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금, 별정우체국연금 수급권자 및 그 배우자는 원칙적으로 기초연금 수급대상에서 제외되고 있어 전 국민을 대상으로 기초연금제도가 실시되고 있지 않은 실정이어서 개선의 여지도 있다. 현재, 특수직역연금 수급자로서 재직기간이 10년 미만인 국민연금과 연계한 연계퇴직연금 또는 연계퇴직유족연금 수급권자 및 그 배우자, 장해보상금, 유족연금일시금, 유족일시금을 받은 이후

3. 2019년말 기준으로 국민연금과 특수직역연금 수령자는 모두 6,343,531명이다.

4. 정부는 기초연금 30만원 대상자를 2019년 소득하위 20%, 2020년에는 40%, 2021년에는 70%로 확대하고자 추진 중이다. 2019년에는 소득하위 40%를 초과하는 244만명 노령층의 기초연금도 물가인상률이 반영되어 월 최대 25만 4,760원으로 인상하였다. 2020년에는 기초연금을 받게 되는 소득하위 70% 선정기준액은 단독가구 기준 148만원, 부부가구 기준 236만 8,000원으로 정하였으며, 이 중에서 월 최대 30만원을 받게 되는 소득하위 40%의 선정 기준액은 단독가구 38만원, 부부가구 60만 8,000원이다.

5년이 경과한 수급권자 및 그 배우자는 기초연금의 수급이 제한적으로 가능하다.⁵

이처럼 특수직역연금 수급권자와 그 배우자는 기초연금 적용 대상에서 원칙적으로 제외되고 있어 이에 대한 제도 개선이 요구되고 있다. 우리나라 공적연금제도는 국민연금과 특수직역연금이 양대 축을 이루고 있는 상황이다. 대부분은 국민연금에 가입하고 있으며, 기초연금 제도는 국민연금 제도 가입자에게만 적용하고 있는 실정이다. OECD 국가중에 노인 빈곤률이 가장 높은 수준을 보이고 있는 우리나라에서 노인빈곤 문제의 완화 및 노인의 생활안정을 목적으로 기초연금이 시행되고 있어 본 제도의 시행은 노인층의 기초생활보장을 위한 정책으로 긍정적인 평가를 받고 있다. 그렇지만 공무원·사립학교교직원·군인·별정우체국 연금 수급권자 및 그 배우자로서 실제로 소득 수준이 매우 낮을 경우에 기초연금 적용이 배제되고 있다는 점은 비판의 여지가 있다. 현재처럼 특수직역연금 수급권자와 그 배우자에 해당한다는 이유만으로 절대 빈곤상태에 있는 특수직역연금 수령자인 만 65세 이상의 고령층을 기초연금 지급대상에서 제외하는 것은 노인에게 기초연금을 지급함으로써 생활안정을 지원하고 복지를 증진한다는 기초연금법의 도입목적에 부합하지 않는 측면이 있다.

이와 같은 상황을 감안하여 본 연구에서는 기초연금제도의 근본적 취지를 살려 특수직역연금 가입자 및 배우자이더라도 소득이 기준금액에 미치지 못할 경우에 기초연금을 적용하는 것에 대한 타당성을 살펴보고자 하였다. 특수직역연금 수령자 중에서 퇴직연금 수급권자는 수령하는 연금액이 기초연금 기준금액을 초과하고 있는 경우에는 기초연금 적용을 그다지 크게 고려하지 않아도 된다. 그러나 실제로 낮은 연금을 수령하고 있는 계층으로 분할연금과 유족연금 및 연계연금을 수령하고 있는 경우로서 기초연금 기준금액에 미달하고 있는 수령자가 많이 발생하고 있어 이들을 대상으로 기초연금 적용을 고려해볼 필요가 있다. 현행법 체계 하에서는 유족연금 수급권자로서 유족연금 수령액이 기초연금 수령액에 미달하는 경우에도 유족연금 대신 기초연금을 수령할 수가 없다. 일부에서는 유족연금 수령을 포기하고 기초연금을 수령하고자 하는 법 개정의 목소리가 있음에도 불구하고 법령상 유족연금의 수급권은 포기가 불가능한 특성으로 인하여 기초연금 적용이 원칙적으로 불가능하다. 실제로 특수직역연금 가입자 중에서 사학연금 수급자는 기초연금 지급액에 미치지 못하는 유족연금을 수령하는 경우가 발생하고 있다. 그러므로 사학연금 수령자를 대상으로 수령하는 연금액이 매우 낮고 소득과 재산이 기초연금 인정액 수준에 미치지 못하는 경우가 발생하고 있다면 이들에게 기초연금 적용을 고려해볼 필요가 있는 것이다.

5. 당시 기초노령연금을 받고 있었던 자, 기초연금법 시행 당시 장애인연금 특례수급자였던 자가 나중에 만 65세에 도달하여 기초연금 특례대상자로 전환된 경우 기초연금액은 기준연금액의 50%로 산정된다.

과거 여러 차례의 연금법 개혁을 통해 실제로 사학연금 수령자 중에서 일부 계층은 수령하는 연금액이 매우 적은 경우가 발생하고 있다. 연금법의 개정을 통해 고부담·저급여 체계로 전환하였으며 지속적으로 연금지급률을 낮추고 있는 상황이다. 유족연금 지급률을 70%에서 60%로 낮추는 법 개정을 통해 유치원 재직 교직원이나 사립대학 병원의 간호사 계층 등에서는 일부 저연금 수령자가 발생하고 있다. 유치원 가입자의 일부와 유족연금 수령자의 경우에는 이러한 상황이 자주 발생하고 있는 실정이다. 이에 따라 본 연구에서는 국민연금 가입자와의 형평성을 고려하여 특수직역연금 가입자도 기초연금 수급대상에 포함될 것을 주장하고자 한다. 국민연금 가입자와 동일하게 특수직역연금 가입자도 기초연금을 적용하고자 하는 타당성 및 기초연금 적용방안을 모색하고 이에 대한 개선방안을 제공하고자 한다. 이를 통해 전 국민 대상으로 기초연금 제도를 적용하는 계기가 되었으면 한다.

본 연구는 조세를 재원으로 하는 기초연금에 대하여 특수직역연금의 하나인 사학연금 수령자도 기준소득이 기초연금 산정 대상금액에 미달되는 하위 빈곤층에 해당할 경우에는 기초연금을 수령할 수 있는 방안을 살펴보았다. 또한 기초연금보다 낮은 유족연금을 수령하고 있는 경우 유족연금의 수급을 포기하고 기초연금을 수령할 수 있는 방안과 전 국민을 대상으로 기초연금을 적용하는 방안도 살펴보았다. 본 연구는 범 국민적인 기초연금 제도의 필요성과 타당성을 살펴보았으며, 주요국의 기초연금제도 적용사례를 통하여 우리나라에 시사하는 바도 살펴보려고 하였다. 따라서 본 연구는 기초연금제도의 사각지대에 놓여있는 일부 사학연금 수급자의 소외계층에 대하여 기초연금을 적용할 수 있는 방안을 모색해 보았다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 첫째, 2장에서는 현행 기초연금 제도에 대한 일반적인 현황을 살펴보고, 3장에서는 특수직역연금 가입자의 기초연금 제도 적용상의 문제점을 살펴보고자 한다. 아울러 4장에서는 기초연금제도에 대한 다양한 개선방안을 모색해보고자 하며, 제5장에서는 연구의 결론을 맺고자 한다.

제2장 기초연금 제도의 현황 및 선행연구 고찰

1. 기초연금 제도의 현황

가. 기초연금의 주요 내용

기초연금 수급권자는 65세 이상인 사람 중 소득인정액이 기초연금 선정액 기준 이하인 경우에 수령 가능하다. 기초노령연금법과 같이 기준은 대통령령으로 정하고, 실제 지급금액은 매년 보건복지부장관이 결정·고시한다. 선정 기준액은 65세 이상인 사람 중에서 소득 하위 70%에게 지급되고 있다. 단, 특수직역연금 수급권자와 연계연금수급권자 및 그 배우자는 국민적 정서를 고려하여 급여수준 등을 감안하여 지급 대상에서 제외하였다. 정부는 2013년 9월 25일에 기초연금법 제정안을 발표하고 2013년 11월 25일에 국회에 제출하였다. 정부안에 대하여 국회와 정부로 구성된 여·야·정 협의체는 오랜 논의를 거쳐 4월 30일에 여야 절충안이 마련되었고, 5월 2일에 기초연금법이 국회를 통과되었다.⁶

기초연금법의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 수급대상은 모든 노인이 아니라 기초노령연금과 같이 하위 70% 노인을 대상으로 하며, 특수직역연금수급자 및 배우자는 제외하였다. 둘째, 기초연금 급여수준은 20만원으로 하되, 국민연금 수급권자의 경우 국민연금의 소득재분배급여(소위 A값 급여) 크기에 따라 기초연금을 차등하여 지급하는 방안으로 제시되었다. 셋째, 기준연금액을 20만원을 설정한 뒤 물가상승률로 연동시켜 지급하고자 하였다. 넷째, 기초연금 재원부담을 공공부조 및 사회서비스 재원부담과 마찬가지로 국가와 지방자치단체가 분담하는 것으로 하였다.

6. 2014년 4월 국회에서 여야 합의안을 마련하는 과정에서 65세 이상 노인 중 소득하위 70% 대상으로 당초 정부안과 같이 국민연금 A급여(가입기간에 비례)에 따라 차등지급하되, 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.

기초연금의 재원으로는 당초 국민연금기금을 활용할 것을 제안하였으나, 기금은 활용하지 않았으며 국가와 지방자치단체가 세금으로 조달하는 것으로 하였다.⁷

기초연금급여액 산정에 관한 기준은 보건복지부장관이 고시하며, 매년 전국소비자물가변동률을 반영하여 산정한다. 그리고 부가연금액은 기준연금액의 1/2를 지급한다. 또한, 국민연금수급권자는 기준연금액에서 국민연금 소득분배금액에 2/3를 곱한 금액의 제한 금액을 기초연금으로 지급하도록 하였다. 이밖에 별도의 특례 규정과 부부감액 기준을 두고 있다. 기초연금법 제6조와 제7조에 의하면 국민연금액 등이 기준연금액 150% 이하인 경우에는 기준연금액을 기초연금으로 지급하도록 하고 있으며, 부부 모두 기초연금 수급권자인 경우에는 각각의 기초연금액에서 20%를 감액하여 지급하고 있다.

나. 기초연금 선정기준액

2020년 기초연금을 받을 수 있는 소득·재산 기준선인 선정기준액을 단독가구 기준으로 2019년 137만원에서 2020년에는 148만원으로 상향조정 되었다.⁸ 기초연금 선정기준액은 기초연금법에 따라 기초연금 수급자가 65세 이상 인구의 70% 수준이 되도록 설정한 소득인정액을 말한다. 소득인정액이란 노인가구의 각종 소득과 재산을 소득으로 환산하여 합산한 금액으로 근로소득 공제, 일반재산 공제, 금융재산 공제 등을 차감하여 산정한 금액을 말한다.

2020년 현재 기초연금 선정기준액이 단독가구는 148만원, 부부가구는 236만 8,000원으로 인상되면 단독가구는 소득인정액 137만원 초과 148만원 이하인 경우에도 기초연금을 받을 수 있게 된다. 부부가구의 경우에는 219만 2,000원 초과 236만 8,000원 이하인 경우에도 받을 수 있게 된다. 이밖에도 근로소득공제액은 2020년 최저임금 인상분을 반영하여 94만원에서 96만원으로 상향 조정하였다. 기초연금 지급대상자를 선정하는 금액을 매년 1월에 발표하고 노인가구의 소득과 재산을 합산한 금액이 해당연도 선정 기준액 이하이면 기초연금 지급대상자에 해당된다. 즉, 선정기준액이 소득인정액보다 크다면 기초연금을 수령하게 된다. 여기에서 선정기준액이란 전체 노인의 70%를 선정하는 기준으로 노인 소득재산 분포, 임금·지가·물가상승률 등을 종합적으로 반영하여 설정하는데 다음 <표 1>과 같이 선정기준액을 정하고 있다.

7. 기초연금 소요재정은 2015년 10조 3,300억원에서 기하급수적으로 증가하여 2040년에는 100조의 재정이 소요될 것으로 예상하고 있으며, 2060년에는 228.8조의 재정 소요를 추정하고 있다.

8. 부부가구는 219만 2천원에서 236만 8천원으로 조정되었다.

〈표 1〉 기초연금 연도별 선정기준액

연도	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년
단독가구	100만원	119만원	131만원	137만원	148만원
부부가구	160만원	190만 4000원	209만 6000원	219만 2000원	236만 8000원

반면, 소득인정액이란 소득 평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 금액으로 소득은 근로·사업·재산·공적 이전소득 등을 반영한다. 그리고 재산은 일반재산, 금융재산 등을 반영하여 산정한다. 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합하여 산정하고 여기에서 소득평가액은 (근로소득 - 96만원 공제)×70%+기타소득으로 산정한다. 반면, 재산의 소득환산액은 다음과 같은 산식으로 산출한다.

$$((\text{일반재산} - \text{기본재산액}^9 \text{ 공제}) + (\text{금융재산} - 2,000\text{만원 공제}) - \text{부채}) \times \text{소득환산율}(4\%) \div 12\text{개월} + P^{10}$$

다. 국민연금과 연계한 기초연금 감액 제도

현행 기초연금은 국민연금과 연계하여 지급하고 있다. 즉, 국민연금을 수령하고 있으면 기초연금을 일정부분 감액하는 제도로 운영하고 있다. 현재 국민연금을 수령하면서 기초연금을 감액하고 있는 자는 38만명이상 된다.¹¹ 국민연금 일반수급자가 받을 수 있는 기초연금액은 253,750원이다. 그러나 국민연금 수령액이 기초연금액 150%를 초과하는 380,625원을 초과시에는 기초연금을 감액하여 지급하고 있다. 단, 이때 감액 한도액은 기초연금액의 최대 50%까지 감액하여 지급하고 있다. 금액기준으로는 126,875원이 감액되어 기초연금 수급자는 국민연금액이 많아도 최소 126,875원 만큼은 수령할 수 있게 된다는 것이다.¹²

9. 기본재산액은 주거유지 비용 공제(대도시 1억3,500만원, 중소도시 8,500만원, 농어촌 7,250만원)액을 말한다.
 10. P값은 사치품으로 분류되는 고급 회원권(골프, 승마, 콘도 등) 및 고급 자동차(4,000만원이상 혹은 3,000cc이상)는 가액 전액을 소득 반영한다.
 11. 국민연금과 기초연금 동시 수급자는 해마다 증가추세에 있다. 연도별로 살펴보면 2014년도에는 16만 9천명, 2015년도에는 20만 6천명, 2017년도에는 33만명, 2018년도에는 28만 3천명, 2019년도에는 31만 8천명의 추이를 보이고 있다.
 12. 2019년 6월 기준으로 국민연금 수급자와 기초연금 수급자 및 국민연금 연계 감액 지급현황을 살펴보면 다음과 같다. 국민연금 수급자는 469만명이며, 기초연금 수급자는 206만명, 국민연금 연계 감액자는 32만명이다. 국민연금 수급자는 현재 노령연금, 유족연금과 장애연금 및 분할연금 수급자 전체를 대상으로 하고 있다. 반면, 기초연금 수급자는 기초수급제외 소득상위 30%에 해당하는 263만명을 제외한 자를 대상으로 하고 있다. 반면, 국민연금 연계 감액자는 국민연금 수령액 380,625원 이하자로서 174만명을 제외한 자를 대상으로 하고 있다.

2014년 7월부터 기초연금 지급을 시작하여 2020년 6월말 현재 65세 이상 노인 중 547만명이 기초연금을 수급하고 있다. 수급자 중 국민연금 병급 수급자가 29.5%인 124만명이고, 기초연금만 수급하는 경우는 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.

라. 기초연금제도의 연혁적 고찰

(1) 1990년대 법개정 연혁적 고찰¹³

우리나라에서 기초연금 제도에 대한 최초의 논의는 1989년에 시작되었다. 국민연금에서 농어촌 자영업자에 대한 국민연금확대 적용방안을 검토하며 정경배 외2(1989)에 의해 한국보건사회연구원에서 처음으로 제안되었다.¹⁴ 기초연금을 도입하고자 했던 배경으로는 농어촌지역 자영업자의 소득 불안정성과 소득과약의 어려움 등으로 인하여 농촌 지역의 자영업자를 사업장 가입자와 함께 국민연금에 통합하기에는 어려움이 있다는 판단에서 일본에서 도입했던 기초연금제도를 벤치마킹한 것이다.¹⁵ 국민연금의 적용은 임금근로자를 중심으로 적용하고자 한 반면, 기초연금의 적용은 사업장 가입자와 농어촌 가입자를 중심으로 적용하고자 하였다. 농촌지역의 자영업자를 국민연금에 편입하기 위한 제도의 일환으로 기초연금제도를 도입한 이후 많은 제도적인 변화가 있었다. 모든 노인에게 1인 1연금을 지급하기 위해 기초연금을 제안한 것은 1997년에 국민연금제도개선기획단이었다. 개선기획단은 전 국민 연금제도 확대와 국민연금의 급여·부담 불균형 구조를 개선하기 위하여 국민연금 개혁안의 일환으로 국민연금을 기초연금과 소득비례연금으로 이원화하는 방안이 연금개혁안으로 구상되었다. 즉, 기초연금제도의 도입을 통해 1인 1연금 체제를 실현함으로써 현 노인층 및 전업주부 등 노후소득 보장이 필요한 계층이

13. 석재은(2015)의 연구를 참조하였다.

14. 정경배·박경숙·박능후(1989)의 연구인 '국민연금제도 확대방안 연구'와 '기초연금제도 정책구상과 사업장 확대연구'가 한국보건사회연구원에서 처음으로 제안되었다.

15. 1985년 일본의 연금개혁은 크게 국민연금(정액 기초연금)과 후생연금(임금 근로자 중심 소득비례연금)의 2층으로 구분하여 운영하고 있는 것과 같이 우리나라에도 2분류로 나누어 기초연금과 국민연금으로 나누어 적용하고자 한 것이다.

연금제도에서 적용 배제되는 연금 사각지대 문제를 해결하고자 한 것이다. 그러나 1998년 연금개혁에서는 동 기획단에서 제출한 최종안이 채택되지 않고, 현행 국민연금체계를 그대로 유지하는 안으로 기초연금제도는 논의만 된 채 시행이 되지 않았다.

(2) 2000년대 법 개정 연혁적 고찰¹⁶

1997년에 국민연금제도개선기획단에서 기초연금 도입을 최초로 제안하였지만, 1998년 연금개혁에서는 현행 제도의 틀을 유지한 채 제도가 도입되지 않았다. 그 이후 기초연금안은 야당이었던 한나라당에서 당론으로 재논의가 시작되었다. 1998년 연금개혁에서 기초연금제도가 논의된 이후 구체적인 기초법안이 마련된 것은 2007년에 이르러서 구체화되었다. 2007년 4월에 기초연금법이 제정되었는데, 2004년부터 기초연금 도입에 대하여 한나라당에서 논의를 시작하였고, 2005년에 노무현 정부의 검토하에 비로소 2007년에 법 개정이 이루어졌다. 한나라당에서 논의가 시작된 이후 노무현 정부에서는 2005년에 노후소득 보장 사각지대 해소대책위원회를 구성하여 기초연금안에 대한 구체적인 논의를 시작하였으나 결국, 제도 도입은 이루어지지 않았다.¹⁷ 그 후 한나라당에서 기초연금안을 제시하였지만 제시된 안은 국민연금 사각지대 해소책으로는 매우 강력한 수단으로 막대한 재정부담을 동반하여 실제로 수용하기가 어려워 국민연금개혁안은 쉽게 타결되지 못한 상황이었다. 이러한 가운데 결국 2007년 4월에 기초노령연금법이 제정되었다.

제정된 기초노령연금법의 주요 골자는 다음과 같다. 조세로 조달되는 무각출 연금제도로서 수급대상은 하위 70% 노령층이며, 급여수준은 국민연금 가입자 평균소득의 5% 수준인 약 9만원 수준의 기초노령연금을 제공하는 것으로 도입되었다. 기초노령연금의 도입은 비록 9만원 정도의 급여를 지급하는 수준으로 시작되었지만, 1인 1연금을 실현시킴으로써 모든 노인에게 연금을 수령할 수 있게 하였다는 점에서 중요한 정책적 의미를 갖고 있는 것이다. 그러나 연금과 공공부조의 중간형태로 도입된 기초노령연금은 제도 정체성이 모호하여 제도 발전방향을 둘러싸고 잠재적 갈등이 내재된 미완성의 제도에 그치게 되었다.

16. 석재은(2015)의 연구를 참조하였다.

17. 노무현 정부에서 국민연금 재정안정화를 위한 연금개혁을 논의하는 과정에서 국회가 국민연금 사각지대 해소대책을 마련한 후에 연금개혁을 논의할 것을 주문하면서 2005년 민관이 참여하는 노후소득 보장 사각지대해소대책위원회가 구성, 운영되었다. 그러나 사각지대를 가장 효과적으로 해결할 수 있는 기초연금안은 막대한 재정부담과 국민연금 훼손 등을 이유로 든 정부의 반대로 논의대안으로 전혀 거론되지 못하였다.

이와 같은 부작용을 해소하기 위하여 이명박 정부에서는 2008년에 국민연금과 기초노령연금의 통합 및 재구조화를 위한 소위원회를 구성하였다. 동 위원회에서는 연금개혁방안으로 국민연금 균등부분과 기초노령연금을 통합하여 기초연금화하고 국민연금의 소득비례연금으로 이원화하는 방안을 제안하였다.¹⁸ 그 당시 기초연금은 모든 국민에게 보편적으로 적용하며, 재원은 조세로 조달하고, 국민연금은 독립된 재정으로 운영하기로 하였다. 그러나 동위원회에서 사회보장심의위원회에 보고된 제안은 실질적인 정책안건으로 만들어지지 못하고 사문화되었다.

(3) 2010년대 법 개정 연혁적 고찰

1990년대 초반부터 2000년대 후반까지 기초연금제도에 대한 장기간의 논의가 있었음에도 불구하고 아무런 실익이 없이 시간만 경과되었다. 그런 가운데 2012년에 18대 대선이 치러지는 과정에서 기초노령연금과 관련하여 논의가 다시 시작되었다.¹⁹ 기초연금은 2012년 말 제18대 대통령선거에서부터 2014년 5월 기초연금법이 통과될 때까지 대한민국의 핵심적인 정치적 쟁점이 되었다.

제18대 대통령직 인수위원회에서 기초연금 도입에 대하여 제안하였다.²⁰ 인수위안의 핵심은 노인가구의 소득수준과 국민연금의 가입기간을 기준으로 하여 기초연금 급여수준을 차등하는 방안이었다. 인수위안은 모든 노령층을 기초연금 대상으로 포함하고 있었지만 가입기간과 소득수준에 따라 급여액을 차별하는 방식으로 제안되었다.

그러나 인수위가 제시한 기초연금안은 많은 비판을 받았다. 기초연금액을 국민연금 가입기간이 짧을수록 기초연금액을 낮게 설계하는 방안이 불안정 고용 근로자 집단에게 불리하고 제도가 논리적으로 비합리적이라는 것이다. 게다가 보편적 기초연금의 재정적 지속가능성에 대한 우려가 높았다. 인수위안에 대한 비판이 거세지자 정부는 서둘러 국민행복연금위원회를 구성했다. 국민행복연금위원회에서는 기초연금 수급대상을 모든 노령층이 아니라 하위 70~80%로 한정하자는 것과 기초연금 재정은 국민연금 재정과 완전 독립적으로 운영한다고 명시함으로써 국민연금기금에서 기초연금 급여비용을 지출한다는 방식의 논의를 원칙적으로 봉쇄하고자 하였다.

18. 구체적인 방안은 기초연금 15%+국민연금 25%, 기초연금 10%+국민연금 30% 방안 등이 제안되었다.

19. 모든 노인에게 기초연금 20만원 지급이라는 공약이나 하위 80% 노인에게 기초노령연금의 2배를 지급하겠다는 공약으로 인해 논의가 시작된 것이다.

20. 이용하·김원섭(2013), 인수위 기초연금 도입(안)에 대한 평가와 전망, 『사회보장연구』, 29(2) : 1-25.

국민행복연금위원회에서 기초연금 도입방안은 합의안에 도달하지 못하고, 상이한 입장에서 제안된 기초연금 도입방안 세가지를 제안하였다. 소득하위 70%노인에게 소득인정액에 따라 최대 월 20만원까지 차등지급하는 제1안, 소득하위 70%노인에게 국민연금과 연계해 국민연금급여액 중 A값이라 불리는 균등부분 급여액이 기초연금액에 미치지 못하는 차액을 최대 월 20만원까지 차등 지급하는 제2안, 소득하위 80%노인에게 월 20만원 정액 지급하는 제3안이다. 세 가지 안의 주요 특성은 다음 <표 2>와 같다. 현행 기초연금은 제2안으로 국민연금 균등부분 급여와 기초연금을 연계한 방안, 소위 국민연금 연계안을 채택하여 오늘에 이르고 있는 것이다.

<표 2> 국민행복연금위원회 기초연금 대안별 특성 비교

구분	1안		2안		3안	
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%인 20만원을 상한으로 국민연금급여와 연계하여 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

자료 : 보건복지부(2013)

2. 선행연구의 고찰

2014년 7월부터 기초연금 제도가 시행된 이후로 현재까지 7년의 기간이 경과하고 있다. 그동안 기초연금에 대한 선행연구는 활발히 진행되어 왔다. 그러나 모든 연구가 국민연금 가입자를 대상으로 연구를 한 것으로서 특수직역연금 가입자를 대상으로 기초연금을 적용하고자 하는 선행연구는 부재한 상황이다. 그간의 기초연금에 대한 연구분야로 제도 도입 초기에는 기초연금 제도의 도입 타당성에 대하여 살펴본 연구가 있으며,²¹ 기초연금제도 도입에 따른 경제적인 효과를

분석한 연구가 대다수를 차지하고 있다.²²

기초연금제도와 관련된 기존연구에서는 기초연금 도입 전후의 노인빈곤 실태 분석에 관한 연구가 있다(최옥금·이은영, 2017). 기초연금 도입 시행 이후 급여 적정성 평가를 5년마다 한번씩 시행하는데 2018년에 급여적정성 평가를 위한 노인빈곤에 대한 실태분석을 실시하였다. 연구 결과 기초연금 도입 이후 기초연금의 빈곤률 완화 효과는 도입 초기 증가하다가 감소하였음을 보였다. 그에 비해 기초연금의 소득불평등 완화효과는 지속적으로 증가함을 확인하였으며, 더불어 기초연금 급여의 적정 수준을 유지하기 위한 연동방법에 대하여 검토한 연구가 있다(최옥금·한신실, 2015). 기초연금의 급여 적정성을 평가하는 것은 제도 본래의 취지에 부합한지를 살펴보는 것이다. 급여의 적정성 평가를 위해 주요국으로 뉴질랜드와 네덜란드, 캐나다, 영국, 일본, 호주의 급여 연동방법에 대한 사례를 검토하였다.

또한 기초연금과 국민연금을 중심으로 두 제도 간 역할분담에 대한 보다 심층적인 연구가 있었다(이용하 외, 2015). 기존 연구와는 달리 각 대안들에 대한 실행 가능성과 정책 수용적 측면에서 재정부담 문제에 대하여 심도있게 살펴보았다는 점이 특징적이다. 반면, 기초연금 제도 도입의 가능성과 한계를 살펴보기 위하여 제도가 시행되기 전에 사전검토를 한 연구가 있었다(이용하 외, 2006). 다양한 기초연금 모형을 설정하고 각 대안에 대한 장단점을 비교 분석하였다. 제도의 장기지속성 측면과 재원조달의 현실적 적합성 측면, 급여의 보편성과 적정성 측면 및 전반적 실현가능성 측면을 면밀히 분석하였다.

또한 주요국의 해외 사례를 통해 국내 기초연금의 급여수준을 검토하고 해외국의 사례를 통해 시사점을 모색한 연구가 있었다(최옥금·한신실, 2016). 국제기구에서 논의하고 있는 공적연금의 적정수준을 살펴보고 기초연금의 적정수준이 어느 정도이어야 하는지, 그리고 적정수준을 논의할 때 고려해야 할 사항을 검토하였다. 주요국의 사례로는 뉴질랜드와 호주, 영국과 일본, 캐나다와 스웨덴을 선택하여 검토하였고 이에 대한 시사점을 도출하였다.

21. 권문일(2005)은 기초연금제 도입의 타당성에 관한 전반적인 고찰을 하였으며, 윤성주(2014)는 기초연금제도의 쟁점과 과제를 심도있게 분석하였다. 그리고 원종욱 외(2014)에서는 기초연금 도입과 노후생활 안정 효과를 분석하였다. 또한 이정하 외(2014)의 연구에서는 기초연금이 고령자의 소득에 미치는 영향을 살펴보았다.

22. 기초연금제도 도입에 따른 경제적 효과를 분석한 연구가 있는데, 강성호 외(2010)의 연구에서는 기초노령연금의 탈빈곤 효과 및 계층별 소득보장 효과를 분석하였다. 반면, 석재은(2010)은 공적연금 및 기초노령연금의 빈곤감소 효과를 살펴보고 이에 대한 효율성을 분석하였다. 이외에 석상훈(2010)은 기초노령연금의 노인빈곤감소 효과를 분석하였다. 이밖에, 김용하(2011)는 노후 소득보장 시스템 개혁의 효과성을 국제적으로 비교하였다. 반면, 김재호 외(2012)에서는 기초노령연금 도입에 따른 소득불평등과 양극화 변화를 분석하였다. 그리고 김정완(2013)의 연구에서는 기초노령연금의 차등보조율 제도의 지역 간 형평성 제고 방안을 살펴보았다.

이밖에도 기초연금의 사회경제적 효과를 분석하기 위하여 기존 연구를 보강한 연구가 있다(안서연 외, 2018). 2014년에 한국조세재정연구원과 국민연금연구원에서 추진되었던 기초연금 도입에 따른 사회, 경제적 영향 분석과 2015년(이용하 외, 2015)과 2016년(최옥금 외, 2016) 및 2017년에 걸쳐 실시한 기초연금의 사회 경제적 효과분석에 관한 연구가 있었다(최옥금 외, 2017). 그러나 모든 선행연구가 제한점을 갖고 있어 선행연구의 한계를 보완하고 기초연금 제도의 개선 및 발전방안 모색을 위한 후속연구가 진행된 것이다. 한편, 기초연금 제도 도입에 따른 지방재정에 미치는 영향에 대하여 살펴본 연구도 있다. 김대철 외(2014)은 기초연금 도입과 지방재정과의 관계를 살펴보았으며, 박채기(2009)의 연구에서는 기초노령연금제도의 시행에 따른 지방재정에 미치는 영향을 분석하였다. 그리고 박채기 외(2014)은 기초연금제도의 정부 간 재정책임 분담체계의 개선 방안에 관하여 살펴보았다.

반면, 구체적으로 기초연금을 지급하기 위한 연구로서 기초연금의 소득인정액 기준에 대하여 개선방안을 제시한 연구가 있다(최옥금 · 이은영, 2017). 기초연금 산정액 기준은 기존 기초노령연금의 산정방식 및 공제방식을 적용하는 방향으로 추진되었으며, 기초연금 소득인정액 선정방식이 타당하고 합리적인지에 대한 면밀한 검토를 추진한 것이다. 또한, 기초연금 제도 도입에 대한 역사적인 고찰을 한 연구도 있다. 김원섭 외(2014)의 연구에서는 박근혜 정부가 도입한 기초연금제도의 과정을 분석하고 이에 대한 평가를 하였고, 이용하 외(2013)의 연구에서는 대통령인수위에서 발표한 기초연금 도입(안)에 대한 평가와 전망을 살펴보았다.

이처럼 선행연구를 살펴보면 기초연금의 사회·경제적인 측면을 강조한 연구 이외에 해외 기초연금제도에 대한 분석을 실시한 연구가 있었다. 그러나 전술한 바와 같이 모든 연구는 국민연금에 대하여만 검토를 한 연구로서 특수지역연금 가입자 중에서 사학연금의 가입자를 대상으로 기초연금 적용에 대한 타당성을 살펴본 연구는 아직까지도 부재한 상황이다.

3. 기초연금 적용 대상자와 사학연금 수령자 현황 분석

가. 기초연금 적용대상자²³

(1) 기초연금 적용 대상자와 특례적용

현행 기초연금 대상자에 대한 기본법령은 기초연금법 제3조에서 언급하고 있다.²⁴ 현행 기초연금법은 65세 이상인 사람들 중에서 소득인정액이 소득 하위 70%에 해당하는 사람들에게 기초연금을 지급하도록 규정하고 있으나 공무원연금 등 ‘직역연금 수급권자와 그 배우자’ 또는 ‘직역연금 중 일시금 기 수급자와 그 배우자’는 실제 소득 수준과 관계없이 기초연금을 지급받을 수 없도록 수급 자격을 제한하고 있다. 현재 기초연금 지급대상 제외 범위는 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 기초연금 지급대상 제외 범위

구분	지급대상 제외
공무원연금 · 사립학교 교직원연금	- 퇴직연금, 퇴직연금일시금, 퇴직연금공제일시금, 장해연금, 비공무상 장해연금, 비직무상 장해연금, 장해일시금, 비공무상 장해일시금, 비직무상 장해일시금, 퇴직유족연금, 장해유족연금, 순직유족연금, 직무상유족연금, 위험직무순직유족연금, 퇴직유족연금일시금 또는 퇴직유족일시금의 수급권자와 그 배우자 - 퇴직연금일시금 또는 퇴직연금공제일시금을 받은 사람과 그 배우자 - 장해일시금, 비공무상 장해일시금, 비직무상 장해일시금을 받은 사람으로서 5년이 지나지 아니한 사람과 그 배우자 - 퇴직유족연금일시금 또는 퇴직유족일시금을 받은 사람으로서 5년이 지나지 아니한 사람과 그 배우자
군인연금	- 퇴역연금, 퇴역연금일시금, 퇴역연금공제일시금, 상이연금, 유족연금 또는 유족연금일시금의 수급권자와 그 배우자 - 퇴역연금일시금 또는 퇴역연금공제일시금을 받은 사람과 그 배우자 - 유족연금일시금을 받은 사람으로서 5년이 지나지 아니한 사람과 그 배우자
별정우체국 연금	- 퇴직연금, 퇴직연금일시금, 퇴직연금공제일시금, 유족연금 또는 유족연금일시금의 수급권자와 그 배우자 - 퇴직연금일시금 또는 퇴직연금공제일시금을 받은 사람과 그 배우자 - 유족연금일시금을 받은 사람으로서 5년이 지나지 아니한 사람과 그 배우자
연계연금	- 직역제직기간이 10년 이상인 경우의 연계퇴직연금 또는 연계퇴직유족연금의 수급권자와 그 배우자

(주)보건복지부 2019 기초연금 사업안내 91면~93면 참조함.

23. <http://basicpension.mohw.go.kr>

24. 기초연금법 제3조(기초연금 수급권자의 범위 등)

기초연금제도가 도입되기 전에 시행되었던 기초노령연금 제도에서는 직역연금 수급자에게도 기초노령연금 수급권을 보장하였다. 그에 따라 최소한 기초노령연금 수급액만큼을 보장하기 위하여 (구)「기초노령연금법」상의 기초노령연금을 지급받던 사람 중 현재 소득인정액이 기초연금 선정 기준액 이하인 사람들에게는 종전 기초노령연금액에 해당되는 금액(기준연금액의 100분의 50)을 지급받을 수 있도록 예외를 인정하고 있다. 다만, 장해보상금, 유족연금일시금 또는 유족일시금을 받은 이후 5년이 지난 경우에는 「기초연금법 시행령」 제5조에 따라 기초연금의 지급대상에 포함하고 있다. 참고로, 기초연금 특례 지급대상자 현황은 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 기초연금 특례 지급대상

구분	지급대상 제외의 특례
종전 기초노령연금 수급자	다음 각호의 요건을 충족하는 사람과 그 배우자 ²⁵ - 1949년 6월 30일 이전에 출생하였을 것 - 종전의 「기초노령연금법」에 따른 기초노령연금의 수급권자일 것 - 소득인정액이 선정기준액 이하인 사람
종전 장애인연금 수급자	법 시행 후 65세에 도달할 당시 다음 요건을 충족하는 사람과 그 배우자 ²⁶ - 「장애인연금법」에 따른 중증장애인이일 것 - 1996년 6월 30일 이전에 출생하였을 것 - 「장애인연금법」 부칙(제12620호) 제4조에 따른 특례를 인정받은 장애인연금 수급자일 것 - 소득인정액이 선정기준액 이하인 사람

(주)보건복지부 2019 기초연금 사업안내 91면에서부터 93면을 참조함.

2020년 9월 전체 인구는 5,178만 579명이며, 이 중에서 65세 인구는 8,251,974명으로 비중은 15.93%를 차지하고 있다.^{27·28} 2019년말 기준으로 국민연금 수령자는 5,684,064명이며,²⁹ 공무원연금 수령자는 550,000명이다. 반면, 사학연금 수령자는 83,716명이며,³⁰ 군인연금 수령자는 23,765명이고, 별정우체국연금 수령자는 1,986명이다. 현재 공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금, 별정우체국연금 수급권자 및 그 배우자는 원칙적으로 기초연금 수급대상에서 제외된다.

25. 법률 제12617호 부칙 제5조 제1항

26. 법률 제12617호 부칙 제5조 제2항

27. 2020, KOSIS (통계청, 장래인구추계)자료를 참조하였다.

28. 사회보장정보시스템(행복e음) 자료를 활용하였다.

29. 노령연금 수령자는 4,621,887명이며, 장애인연금수령자는 171,327명이고, 유족연금수령자는 890,850명이다.

30. 퇴직연금 수령자는 73,831명이고, 유족연금 수령자는 8,139명이며, 장해연금 등을 수령하는 자는 1,206명이다.

특수지역연금과 국민연금은 모두 본인 기여를 바탕으로 급여가 제공되는 공적연금이나 직역연금의 급여수준이 국민연금에 비해 높고 정부의 재정지원이 이루어지고 있으며, 직역연금에 대한 국민적 정서 등을 종합적으로 고려하여 직역연금 수급권자 및 그 배우자는 기초연금 대상에서 제외되고 있는 상황이다. 다만, 기존에 기초노령연금을 수급하고 있거나 중증장애인으로 장애인연금 수급자인 경우 기준연금액의 50% 범위(10만원) 내에서 기초연금을 지급받을 수 있다.³¹ 참고로, 특수지역연금 중에서 사학연금을 대상으로 기초연금 대상 여부를 살펴보면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 사립학교교직원연금 종류별 기초연금 해당 여부

급여 종류	기초연금 대상	급여 종류	기초연금 대상
퇴직연금	제외	퇴직일시금	해당
퇴직연금일시금	제외	퇴직유족연금부가금	해당
퇴직연금공제일시금	제외	퇴직유족연금특별부가금	해당
퇴직유족연금	제외	퇴직수당	해당
비직무상 장애연금	제외	요양급여	해당
장해연금	제외	재활운동비	해당
장해유족연금	제외	심리상담비	해당
직무상유족연금	제외	간병급여	해당
연계퇴직연금	제외	직무상유족보상금	해당
연계퇴직유족연금	제외	재난부조금	해당
퇴직유족일시금	수령 후 5년 경과시 해당	공무상요양비	해당
유족연금일시금		사망조위금	해당
장해보상금		비직무상 장애일시금	해당

(*) 기초연금 홈페이지를 통해 저자가 정리함.

(2) 기초연금 수령자 현황

보건복지부 기초연금 통계(basicpension.mohw.go.kr)를 살펴보면 2020년 5월말 기준으로 기초연금수급자는 총 5,469,867명이다.³² 2020년 5월 기준으로 기초연금을 수령하는 인구는 전체 65세이상 연령인구 대비 66.29%를 차지하고 있다. 이 중에서 남성은 2,116,364명으로 38.69%를 차지하고 있으며, 여성은 3,353,503명으로 61.31%를 차지하고 있다. 가구유형별로 볼 때에는

31. 기초연금법 부칙 제5조

32. 2020년 1월말 기준으로는 5,327,277명, 2월말로는 5,356,332명, 3월말 기준으로는 5,403,753명이 수령하였고, 4월말에는 5,442,055명이 수령하였다(보건복지부 기초연금(basicpension.mohw.go.kr)을 참조하였다.

단독가구는 2,702,080명이며, 부부 1인이 수령하는 경우는 460,463명, 부부 2인은 2,307,324명이다. 전체 수급비율은 66.29%로서 65세 이상 인구수는 8,251,974명이다. 전체 5,469,867명 중에서 서울특별시에는 816,912명이 있으며, 경기도에는 1,046,872명이 있다.³³

나. 사학연금 연금 수령자 현황

사학연금 수령자의 기초연금 적용에 대한 제도 적용을 알아보기 위해서는 현행 사학연금 수급자의 현황을 파악하는 것이 중요하다. 사학연금은 크게 퇴직연금과 유족연금 및 장해연금 등이 있다. 2020년 4월 연금수령일 기준으로 퇴직연금과 조기퇴직연금 수령자는 각각 77,461명과 1,123명이며, 유족연금을 수령한 자는 8,443명이며, 장해연금을 수령한 자는 105명이며, 이밖에 분할연금 수령자는 97명이다. 이렇게 연금을 수령하고 있는 사학연금 수급자 중에서 월 연금액으로 50만원 미만의 연금을 수령한 자는 모두 665명이며, 50~100만원 미만의 연금을 수령하고 있는 자는 1,837명이고, 100~150만원 미만의 월 연금액을 수령하고 있는 자는 6,280명에 달하고 있다.³⁴ 참고로, 소득수준별 사학연금 연금 수급자 분포 현황은 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 소득수준별 사학연금 연금 수급자 분포 현황

(2020.4.25. 기준, 단위 : 명)

급여종류	50 만원 미만	100 만원 미만	150 만원 미만	200 만원 미만	250 만원 미만	300 만원 미만	350 만원 미만	400 만원 미만	450 만원 미만	500 만원 미만	500 만원 이상	합계
퇴직연금	96	684	3334	6482	11,326	12,035	24,129	12,973	5,884	466	52	77,461
퇴직유족연금	65	636	2279	2827	1,959	655	22	-	-	-	-	8,443
연계퇴직연금 ³⁵	452	416	195	49	6	4	-	1	-	-	-	1,123
조기퇴직연금	14	47	391	377	205	64	8	1	-	-	-	1,107
장해연금	11	24	23	20	16	5	4	-	1	1	-	105
분할연금	6	20	35	29	5	1	-	1	-	-	-	97
직무상유족연금	-	1	8	4	11	10	6	8	12	3	4	67
장해유족연금	13	2	14	4	6	-	-	-	-	-	-	39
연계퇴직유족연금	8	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15
비직무상장해연금	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
합계	665	1,837	6,280	9,792	13,534	12,774	24,169	12,984	5,897	470	56	88,458

(※) 사학연금 내부자료(2020)를 활용함.

33. 지역별로 살펴보면 부산은 449,636명이며, 대구 268,298명, 광주 133,414명, 대전 133,481명, 인천 283,180명, 울산 88,256명, 세종특별자치시는 19,336명이다. 강원도는 215,118명, 충북은 200,487명, 충남 286,683명, 전북 285,432명, 전남 347,026명, 경북 424,452명, 경남 408,851명이며, 제주특별자치도는 62,433명의 분포를 보이고 있다.

사학연금 퇴직연금 수급자의 매월 수령자 현황을 살펴보면 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것은 퇴직연금이며, 현재 77,461명이 수령하고 있으며, 평균적으로 2,876,483원을 수령하고 있다. 그 다음을 차지하고 있는 것은 퇴직유족연금으로 전체 8,443명이 수령하고 있으며 평균금액은 1,589,087원이다. 반면, 조기퇴직연금 수령자는 1,107명으로 평균 1,648,866원을 수령하고 있다. 퇴직연금의 최고 수령액은 6,043,590원인 반면, 최저금액은 193,420원에 그치고 있다. 퇴직유족연금 또한 최고금액은 3,398,070원이며, 최저금액은 195,100원이다. 또한, 20만원 미만의 연금을 수령하고 있는 것은 분할연금 163,950원이다.

특별히 연계연금으로는 연계퇴직연금과 연계퇴직유족연금이 있는데, 동 금액은 사학연금에서만 지급하고 있는 금액으로서 국민연금에서 지급하고 있는 금액과 합한다면 현재 금액보다는 크게 나타날 것이다. 연계퇴직연금은 1,123명이 수령하고 있으며, 최고금액으로는 3,534,110원이며, 최저금액은 33,370원에 그치고 있다. 반면, 연계퇴직유족연금은 15명으로서 최고금액은 870,570원인 반면, 최저금액은 148,730원으로 나타났다. 사학연금 연금 수급자 최고 및 최저 연금 수령 현황은 다음 <표 7>에서 보는 바와 같다.

<표 7> 사학연금 연금 수급자 수령 현황

(2020.4.25.기준, 단위 : 건, 원)

급여종류	총건수	최고연금월액	최저연금월액	총급여액	평균 연금월액
퇴직연금	77,461	6,043,590	193,420	222,815,224,400	2,876,483
퇴직유족연금	8,443	3,398,070	195,100	13,416,664,690	1,589,087
연계퇴직연금	1,123	3,534,110	33,370	771,092,060	686,634
조기퇴직연금	1,107	3,856,250	299,910	1,825,294,460	1,648,866
장해연금	105	4,674,460	205,510	153,084,380	1,457,946
분할연금	97	3,687,450	163,950	128,393,110	1,323,640
직무상유족연금	67	6,401,860	572,000	151,143,720	2,255,876
장해유족연금	39	2,350,550	217,630	42,273,690	1,083,941
연계퇴직유족연금	15	870,570	148,730	7,235,270	482,351
비직무상 장해연금	1	1,267,090	1,267,090	1,267,090	1,267,090
합계	88,458	-	-	239,311,672,870	-

☞ 사학연금 내부자료(2020)를 활용 정리함.

34. 사학연금 종류별로 소득금액 분포현황은 구체적으로 후술하고자 한다.

35. 연계연금은 사학기관에 10년 미만 재직할 경우에 연금수령이 불가능하나, 국민연금 가입기관과 연계하여 재직연수가 10년을 초과하는 경우 연금 수령이 가능하다.

제3장 현행 기초연금제도 적용의 문제점

한국의 기초연금은 대상만 보면 노인 대다수를 수급대상으로 하는 것처럼 보이지만 실상은 국민연금 가입자만을 대상으로 하고 있다. 게다가 전체 노인층을 대상으로 하는 것이 아니라 전체 노인 중 소득 하위 70%에게 지급되도록 되어 있고 나머지 30%는 대상에서 제외되고 있는 실정이다. 또한 현재 소득하위 70%로 제한하는 근거가 명확하지 않다. 그리고 특정한 소득 및 재산에 따라 차등하여 지급하고 있으며, 무엇보다도 기초연금 제도 적용의 문제점은 국민연금 급여액 수준에 따라 기초연금 지급액을 달리 정하고 있다는 점이다. 다음에서는 구체적으로 문제점을 살펴보고자 한다.

1. 특수직역연금 가입자의 기초연금 적용 배제 문제점

가. 국민연금 가입자에게만 해당하는 문제점

현재 기초연금제도의 가장 큰 문제점은 국민연금 가입자만을 대상으로 하고 있다는 점이다. 기초연금제도는 박근혜 정부가 처음으로 2014년부터 만 65세 이상의 노인들에게 한 달에 20만원씩을 기초연금으로 지급하겠다는 공약 사항으로 내세운 이후 7년이 경과하고 있다. 제도 도입 초기에 기초연금제도는 재원 조달을 위해 기초연금 재원의 일부를 국민연금 기금에서 조달하는 방안을 고려한 바 있다. 대략 10조원이 넘는 재원을 조달하기 위해서 향후 고갈될 국민연금 기금을 기초연금 재원으로 활용한다는 비판이 거세지자 국민연금기금에서의 재원부담은 이루어지지 않았다.

또 하나의 문제점으로는 기초노령연금제도에 기반한 기초연금 제도가 운영되고 있다는 점이다.³⁶ 기초연금의 전신인 기초노령연금제도에서부터 기초연금이 시작되었기 때문에 현행과 같이 특수직역연금제도는 기초연금의 제도에서 적용이 배제되고 있는 것이다. 기초연금제도의 전신이라 할 수 있는 기초노령연금제도에 대한 태동으로부터 시작하여 기초연금으로 전환된 것을 볼 때 기초연금 제도 적용상의 한계가 있음을 들 수 있다. 그렇게 제도 도입 초기의 현황과 제도

도입 초창기의 이슈에 따라 기초연금은 국민연금 가입자에게만 적용하게 되었고 특수직역연금 가입자들은 기초연금 적용에서 제외되게 되었다. 그러나 국민연금 가입자에게만 적용하고 공무원연금 등의 가입자에게는 적용되지 않는 것은 동일한 공적연금 제도에 속하면서도 국민연금에 비하여 특수직역연금에 대하여 심각한 역차별을 불러온다고 할 수 있다.

나. 특수직역연금 가입자의 적용 배제에 따른 문제점

기초연금법은 2014년 5월 제정 당시 특수직역연금의 높은 급여수준 및 수급자에게 기초연금을 지급하는 것에 대한 국민들의 부정적 인식, 그리고 재정부담 등을 종합적으로 고려하여 특수직역연금 수급권자와 그 배우자에게 기초연금 수급권을 부여하지 아니하였다.³⁷ 헌법재판소에서 ‘공무원연금 퇴직연금일시금 일시금을 받은 사람과 그 배우자’를 기초연금 수급권을 제한하는 것이 기본권을 침해하는 것은 아니라는 합헌 결정을 내린 바 있음³⁸을 고려할 때, 특수직역연금 수급권자 및 일시금 수령자에게 기초연금을 지급할 것인지 여부는 국가의 재정부담, 사회보장의 우선순위를 고려하여 정책적으로 결정할 입법재량의 문제라고 볼 수 있다.

헌법재판소는 기초연금이 국가와 지방자치단체의 한정된 재정으로만 충당되는 ‘무각출연금’으로서 다른 법령 등에 의하여 생활안정을 꾀할 만한 소득기반이 어느 정도 형성될 사람은 제외하면서도 지급제외의 특례를 일부 인정하는 점, 공무원연금에 대하여는 부담금과 보전금 형태로 국가·지자체의 재정지원이 이루어지는 점, 퇴직연금을 일시금으로 받은 후 이를 증여하는 방법으로 기초연금을 부정 수급할 수 있는 문제, 특수직역연금 수급자도

36. 기초노령연금제도와 기초연금을 비교하여 보면 다음과 같은 차이가 있다. 첫째, 현행 기초노령연금 재원은 전액 정부재원으로 조달된다. 그러나 기초연금은 2000년대 중반 처음 도입 논의를 할 때부터 그 재원 중 일부를 국민연금 기금으로 충당한다는 구상을 전제로 하고 있었다. 둘째, 현행 기초노령연금 급여는 국민연금 급여와 무관하게 지급된다. 그러나 기초연금은 처음 도입 논의를 할 때부터 국민연금 가입자들의 급여를 줄여서 그것을 재원의 일부로 활용한다는 구상을 전제로 하고 있었다. 셋째, 수혜 범위가 다르다. 현행 기초노령연금은 하위 70%를 수혜 대상으로 하고 있는 반면, 기초연금은 전 계층을 수혜 대상으로 한다. 이러한 특성으로 인하여 현행 기초연금제도의 문제점이 발생하게 된 것이다.

37. 과거 특수직역연금을 수령하기 위해서는 최소 재직기간이 20년 이상을 요구하게 되어 국민연금에서 요구하는 최소 10년보다 재직기간이 길어 특수직역연금 수령액이 국민연금 수령액보다는 높았다. 그 이후 법 개정을 통해 최소 요구기한을 10년으로 단축하게 되었다. 또한, 사학연금 가입자의 범위도 확대되어 유치원 교사나 사립대학 병원의 간호사 등이 대거 가입하면서 평균적인 연금액은 대폭 낮아지게 되었다. 사학연금 연도별 통계자료를 살펴보면 2014년 법 개정 당시의 평균 연금수령액 기준과 2019년말 기준의 평균연금월액과 최저 연금월액 수준을 상호 비교해보면 과거에 수령했던 월연금액의 금액이 높았음을 알 수 있다.

38. 헌법재판소 2018. 8. 30. 2017헌바197, 2017헌마906(병합). 결정 주요내용은 '마. 참고사항' 참고하였다.

기초생활보장제도·장기요양급여제도·각종 노인복지사업 등 다른 법령상의 사회보장을 받고 있는 점 등을 근거로 특수직역연금 가입자의 기초연금 배제는 합헌의 근거로 고려하였다.

다. 과거 20년 기준으로 인한 특수직역연금 가입자의 배제 사유의 문제점

공무원연금의 최소가입기간이 10년으로 단축되어 연금수령액이 기초연금 수령 가능액에 미치지 못하는 경우가 발생할 가능성이 있게 되었다. 기초연금제도는 2014년에 태동되었으며, 기준금액은 A급의 평균액³⁹은 1,981,975원으로 최대 지급액은 100,000원으로 책정되었다. 그 당시 특수직역연금을 배제하였던 주된 요인으로는 수령하는 월 연금액이 높다는 점이었다. 평균적으로 국민연금보다 사학연금 등의 연금액이 높은 것은 사실이다. 그러나 그 당시에는 평균연금월액이 높을 수밖에 없었는데, 주된 요인으로는 기초연금 제도 태동 당시에는 국민연금의 최소 가입기간은 10년인 반면, 특수직역연금 가입 최소가입 기간은 20년으로 평균 연금수령액이 국민연금에 비하여 월등히 높은 상황이었다. 그리고 국민연금 가입자는 별도의 퇴직금의 수령이 가능하나, 사학연금 가입자들은 퇴직금 제도가 존재하지 않기 때문에 월 연금액이 다소 높았던 것은 사실이다. 그러나 2015년에 공무원연금법 개정으로 인하여 최소 가입기간이 10년으로 단축되어 연금수령액이 과거에 비하여 다소 낮아지는 경우가 발생하게 되었다.

가입 대상자 측면으로 살펴볼 때 과거 유치원은 사학연금 제도에 가입하지 않았고 사립대학병원 간호사 등도 대거 가입되어 가입기간이 단축되면서 연금 수령액이 과거에 비하여 다소 낮아지는 경우가 발생하게 되었다. 2014년 당시 유치원 가입자의 평균 연금월액과 2019년말 유치원 가입자의 평균 연금월액을 비교해보면 다음과 같다. 2014년말 기준으로 유치원 전체 교직원을 대상으로 살펴보면 평균 연금월액이 교원은 2,081,160원인데 반하여 사무직원은 1,413,424원이었다. 남성 교원이 1,795,998원인데 반하여 사무직원은 1,440,130원이며, 이에 반해 여성 교원이 2,143,756원이며, 사무직원은 1,363,350원이다.⁴⁰ 이에 반하여 2019년 말에는 유치원의 전체 평균 연금월액은 1,376,612원이며, 교원은 1,555,331원이며, 사무직원은 890,172원으로 2014년에 비하여 대폭 하락하였다⁴¹. 성별로 살펴보면 남성 교원은 1,306,728원이며, 사무직원은 865,725원이다. 이에 비해 여성 교원은 1,411,794원이며, 사무직원은 934,905원이다.⁴²

39. 국민연금 전체가입자 평균소득의 3년간 평균금액을 말한다.

40. 사학연금 통계연보(2014년)를 참조하였다.

41. 사학연금 통계연보(2019년)를 참조하였다.

이는 과거의 연금법에 의해 지급하는 금액보다는 낮은 연금액을 지급하였기 때문이다. 이와 같은 주요 원인은 고부담·저급여를 위한 법 개정에 기인한 것이다. 2016년 1월 1일에 연금 수급요건을 20년에서 10년으로 완화하였다. 그리고 유족연금 지급률도 기존 퇴직연금의 70%에서 60%로 10%p 인하하였고, 또한 분할연금제도도 신설하였다. 이렇듯 제도 도입 당시에는 국민연금 가입자보다는 높은 연금액을 받았었지만, 제도적인 변화에 따라 사학연금가입자의 일부는 국민연금 가입자보다 낮은 연금액을 받고 있는 자가 증가하고 있는 상황에서 기초연금 제도의 적용을 고려해보아야 할 것이다. 향후에도 사학연금 가입자는 폐교와 학령인구의 감소 및 출산율의 감소로 인한 고용불안이 지속되므로 이와 같은 상황이 지속될 것으로 예상됨으로서 기초연금제도 도입을 고려하는 제도적 개선이 필요하다고 본다.

라. 특수직역연금 일시금 수령자의 경우 5년 이후에만 기초연금 적용 가능한 문제점

현재 국민연금은 10년 이상 재직기간을 충족하게 될 경우에는 전 국민의 연금수령을 유도하기 위하여 일시금 제도를 폐지하고 연금으로만 수령이 가능하다. 그러나 특수직역연금 가입자의 경우에는 퇴직연금과 퇴직연금일시금을 선택할 수 있도록 하였다. 현행 기초연금 적용은 연금 수령자에게는 해당되지 않고 일시금을 선택한 자에 한하여 기초연금의 적용대상자가 되고 있으므로 따라서 일시금 수급자와 연금 수급자 간의 형평성 문제가 제기되고 있다. 이러한 문제는 일시금과 연금을 선택할 수 있도록 한 특수직역연금에만 국한되는 문제이며, 국민연금은 이러한 문제점이 해당되지 않는다. 정부에서는 일시금보다는 연금을 선택하기를 장려하고 있어 최근 들어 사학연금의 경우를 살펴보다도 일시금 선택자 보다는 연금 선택자가 증가하여 연금선택률이 거의 90%를 차지할 정도이나 일부는 아직도 퇴직연금일시금을 선택하고 있는 상황이다. 참고로

42. 2019년의 통계수치를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 이하 금액은 전체 교직원과 유치원을 대상으로 연금종류별 평균연금월액을 살펴본 것이다.

(단위 : 원)

구 분	전체				유치원			
	교원		사무직원		교원		사무직원	
	남자	여자	남자	여자	남자	여자	남자	여자
퇴직연금	3,161,396	2,910,563	2,364,751	2,218,701	1,392,979	1,692,381	1,079,226	979,560
조기퇴직연금	1,778,942	1,633,681	1,661,036	1,342,444	943,670	1,270,503	326,240	1,021,328
퇴직유족연금	1,094,239	1,737,009	852,446	1,304,385	-	1,054,223	-	716,325
연계퇴직연금	582,510	608,783	739,025	738,411	509,902	497,713	240,746	88,905
분할연금	1,735,570	1,486,182	500,000	1,113,837	-	-	-	-

2020년 4월을 기준으로 연금을 수령하고 있는 수급자는 전체 88,020명이다.⁴³ 이처럼 특수직역연금 수령자의 경우 연금 선택지는 기초연금제도 적용이 원칙적으로 불가능하지만, 일시금 선택지는 부분적으로 가능하다. 이러한 제도 적용은 연금을 장려하여야 함에도 불구하고 일시금을 선택할 경우 기초연금 제도 적용이 가능한 것으로서 이는 정부의 연금 장려정책에 부합하지 않는다고 보여진다.

2. 사학연금의 저연금 수령자 적용배제 문제점

가. 저연금 수령자의 기초연금 미적용 문제점

2020년 4월 25일 기준으로 사학연금 퇴직연금을 수령한 수급자는 전체 66,583명이다. 이 중에서 교원은 48,297명이며, 직원은 18,286명이다. 이중 150만원 미만의 퇴직연금을 수령한 자는 모두 3,988명으로 <표 8>에서 보는 바와 같다. 직종별로는 교원이 1,356명이며, 사무직원은 2,632명이다. 참고로, 2020년 4월 25일 연금수급자를 대상으로 퇴직연금 수급자는 아래 <표 8>과 같다.

<표 8> 소득수준별 사학연금 퇴직연금 수급자 분포 현황

(2020.4.25. 기준, 단위: 명)

구분	유치원(특수학교)		초중고		대학(전문대학)		누계	
	교원	직원	교원	직원	교원	직원	교원	직원
1만원이상~50만원미만	14	43	26	29	47	43	87	115
50만원이상~100만원미만	87	61	108	113	247	307	442	481
100만원이상~150만원미만	95	134	293	591	439	1,311	827	2,036
150만원이상~200만원미만	111	137	1,423	798	995	2,377	2,529	3,312
200만원이상~250만원미만	96	84	1,902	685	1,351	2,950	3,349	3,719
250만원이상~300만원미만	118	66	4,460	719	1,698	3,091	6,276	3,876
300만원이상~350만원미만	211	45	16,316	175	2,360	3,025	18,887	3,245
350만원이상~400만원미만	94	44	5,900	2	4,883	1,387	10,877	1,433
400만원이상~450만원미만	1	5	13	1	5,009	63	5,023	69
450만원이상~500만원미만			2		396	3	398	3
500만원이상~			3		41		44	
합 계	827	619	30,441	3,113	17,029	14,554	48,297	18,286

(주) 사학연금 내부자료(2020)를 활용함.

43. 이 중에서 퇴직연금수령자는 76,969명이며, 퇴직유족연금 수령자는 8,503명, 조기퇴직연금 수령자는 1,106명이다. 이밖에 연계퇴직연금 수령자는 1,123명이며, 장해연금 수령자는 109명이다.

나. 퇴직연금공제일시금 수령자의 기초연금 배제 문제점

현재 기초연금 적용 대상자에서 사학연금 저연금 수령자의 기초연금 적용 배제의 문제가 더욱 크게 드러날 수 있다. 저연금 수령자의 기초연금 적용 배제에서 전액 연금으로 수령한 연금수급자와 일부는 연금으로 수령하고 일부는 일시금으로 수령하는 퇴직연금공제일시금 수령자와의 기초연금 적용 배제 문제점을 살펴볼 필요가 있다. 최저생계비 이하의 연금수급자에게는 국민연금 수령자에게 기초연금을 적용한 것과 동일하게 사학연금 수령자에게도 기초연금을 적용할 것을 고려해볼 필요가 있으나 현행 법령에서는 이를 배제하고 있는 상황이다. 참고로 2020년 4월 퇴직연금공제일시금을 수령한 수급자 중에서 150만원 이하의 연금을 수령하고 있는 수급자로 교원은 402명이며, 사무직원은 1,054명이다. 참고로, 사학연금 퇴직연금공제일시금 수급자 현황은 <표 9>와 같다.

<표 9> 사학연금 퇴직연금공제일시금 선택 150만원 미만 연금수급자 분포 현황

(2020.4.25. 기준, 단위: 명)

구분	유치원(특수학교)		초중고		대학(전문대학)		누계	
	교원	직원	교원	직원	교원	직원	교원	직원
1만원이상~50만원미만	2	2	68	4	11	19	81	25
50만원이상~100만원미만	7	4	51	17	48	32	106	53
100만원이상~150만원미만	6	25	107	365	102	586	215	976
합계	15	31	226	386	161	637	402	1,054

※ 사학연금 내부자료(2020)를 활용함.

다. 조기퇴직연금 수령자의 기초연금 적용 배제 문제점

현재 기초연금 적용상의 문제점을 살펴봄에 있어서 연금을 정해진 연금지급개시 시점보다 조기에 수령하는 조기퇴직연금 수령자에게도 기초연금을 적용할 수 있는데 이를 배제하고 있는 상황이다. 현실적으로 저연금 수급자가 될 수밖에 없는 요인 중의 하나는 연금을 정해진 지급개시연령 이전에 정해진 연금액의 70%에서 95% 수준까지 감액하여 지급받게 되면 그만큼 연금액이 저연금액이 되기 때문이다. 조기퇴직연금으로 인하여 월 연금액이 기초연금 기본 소득인정액보다 적을 경우에는 기초연금 적용을 고려해볼 수 있다. 참고로 2020년 4월 조기퇴직연금을 수령한 자 중에서 150만원 미만의 연금을 수령한 자는 총 482명이다. 교원은

203명이고 사무직원은 279명이다. 학교급 별로 살펴보면 유치원은 30명이며, 초중고는 159명이며, 대학은 293명으로 나타났다. 사학연금 조기퇴직연금 수급자 중에서 150만원 미만 연금 수령자 현황은 <표 10>과 같다.

<표 10> 사학연금 조기퇴직연금 수급자 중 150만원 미만 연금 수급자 분포 현황

(2020.4.25. 기준, 단위: 명)

구분	유치원(특수학교)		초중고		대학(전문대학)		누계	
	교원	직원	교원	직원	교원	직원	교원	직원
1만원이상~50만원미만	2	1	3	4	1	6	6	11
50만원이상~100만원미만	6	3	12	7	16	29	34	39
100만원이상~150만원미만	13	5	115	18	35	206	163	229
합계	21	9	130	29	52	241	203	279

☞ 사학연금 내부자료(2020)를 활용함.

라. 유족연금 수령자의 기초연금 적용 배제 문제점

현재 저소득자의 기초연금 제도의 적용상 문제점을 살펴봄에 있어서 유족연금 수령자가 낮은 금액의 사학연금을 받으면서도 기초연금 적용을 받지 못하는 문제점을 들 수 있다. 유족연금은 퇴직연금 월연금액의 60%를 기준으로 지급하기 때문에 그 만큼 월연금액이 낮은 수밖에 없는 상황이다. 유족연금을 수령하는 특수직역연금 가입자와 국민연금 유족연금 수급자와의 형평성을 고려하여 기초연금 적용을 고려해볼 필요가 있다. 또한, 유족연금과 별개로 분할연금 지급이 지속적으로 증가하고 있는데 이 또한 낮은 금액의 월연금액을 수령하고 있어 기초연금 적용대상에서 고려해볼 필요가 있다.⁴⁴ 참고로, 사학연금 유족연금 수급자 현황은 <표 11>과 같다.

44. 2020년 4월 25일 사학연금 분할연금 수급자 분포 현황을 살펴보면 다음과 같다. 분할연금 수령자로서 총 150만원 미만 수령자는 61명이 있다. 또한, 장애유족연금 수급자 분포 현황으로 150만원 미만 수령자는 총 27명이 있다. 반면, 직무상유족연금 수급자 분포로는 전체 150만원 미만 수령자는 총 23명이 있다. 그리고 국민연금과 연계하여 연금을 수령하고 있는 자중에서 연계퇴직유족연금 수령자는 총 15명이 있다.

〈표 11〉 사학연금 유족연금 수급자 분포 현황

(2020.4.25. 기준, 단위: 명)

구분	유치원(특수학교)		초중고		대학(전문대학)		누계	
	교원	직원	교원	직원	교원	직원	교원	직원
1만원이상~50만원미만	2	2	133	20	76	82	211	104
50만원이상~100만원미만	13	13	407	192	188	321	608	526
100만원이상~150만원미만	13	25	1238	248	266	516	1517	789
150만원이상~200만원미만	15	17	1,396	76	625	292	2,036	385
200만원이상~250만원미만	5	11	929	7	569	162	1,503	180
250만원이상~300만원미만	1	2	75	-	463	22	539	24
300만원이상~350만원미만	-	-	-	-	20	1	20	1
합계	49	70	4,178	543	2,207	1,396	6,434	2,009

(※) 사학연금 내부자료(2020)를 활용함.

3. 국민연금과 연계하여 감액 지급하는 기초연금 지급상의 문제점

현재 기초연금제도를 적용함에 있어서 가장 큰 문제점 중의 하나로는 국민연금과 연계하여 감액제도를 시행하고 있다는 점이다. 국민연금을 많이 받게 되면 기초연금 지급액을 감액하는 것으로서 국민연금과 연계하여 기초연금을 지급하는 것을 폐지하고자 하는 목소리가 증가하고 있다. 이는 성실히 국민연금 보험료를 납부한 자에 대하여 기초연금을 감액하는 것으로서 성실한 국민연금 납입자와 그렇지 않은 자 간의 형평성을 저해하는 것이다. 현재 기초연금 감액제도가 시행되고 있어 기초연금 재정에는 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 그러나 감액을 폐지하게 될 경우에는 국민연금 연계 감액자수는 32만명으로 추정하고 있으며, 국민연금 연계 감액 폐지 시 추가 재정 소요액은 2,442억원으로 예상되고 있다.

국민연금 수령액에 따라 기초연금의 감액 금액을 간단하게 살펴보고자 한다. 국민연금을 44만원, 63만원, 89만원, 102만원을 수령한다고 가정할 경우 기초연금은 각각 얼마나 감액하여 지급되는지 사례를 통하여 살펴보고자 한다. 이때 기준연금액은 253,750원으로 가정하고자 한다. 예를 들어, 국민연금 수령액이 102만원을 초과 시에는 기초연금액이 감액되는 금액은 119,000원이 된다. 참고로, 국민연금과 기초연금의 연계 시 국민연금 감액 비율은 다음 〈표 12〉와 같다.

〈표 12〉 국민연금과 기초연금의 연계 시 국민연금 감액 비율

국민연금수령액	기초연금액의 150% 초과 ~200%	기초연금액의 200% 초과 ~300%	기초연금액의 300% 초과 ~400%	기초연금액의 400% 초과
기준금액 초과범위	380,625 ~507,500원	507,500 ~761,250원	761,250 ~1,015,000원	1,015,000원 초과
국민연금 수령액 평균	44만원	63만원	89만원	102만원 이상
국민연금 가입기간 평균	14년 5개월	17년 5개월	20년 4개월	22년 4개월~
기초연금 감액 평균	35,000원	78,000원	106,000원	119,000원 ~

4. 유족연금 수급자의 선택권이 부여되지 못한 문제점

현재 연금제도는 수령에 대한 거부권이 부여되고 있지 않고 연금수령에 대한 포기가 불가능하다는 것이다. 특히, 유족의 연금수령은 더욱 그러하다. 현재 특수직역연금 가입자의 경우 기초연금보다 낮은 유족연금을 수령함에 따라 유족연금의 포기에 대한 목소리가 있어 이에 대한 문제점을 살펴보고자 한다. 현재 특수직역연금 가입자의 경우에는 기초연금보다 낮은 유족연금을 수령할 수 있는 문제가 있다. 이 경우에는 유족연금 수급권을 포기할 수 있어야 하는데 현행 제도상에서는 연금수급권의 포기가 불가능한 상황이다. 다음에서는 연금수급권자의 수급권 포기에 대해 알아보고 수급권 포기가 가능한지에 대해 살펴보고자 한다. 기초연금법은 사립학교교직원연금법에 따른 퇴직연금, 장애연금, 유족연금 등을 수령하고 있는 자에게는 기초연금을 지급하지 아니하도록 되어 있다. 그런데 기초연금 수급권자 제외를 위한 기준액을 설정하지 아니하여 문언을 엄격히 해석할 경우 기초연금액에 미치지 못하는 매우 소액의 연금을 수령하고 있는 자도 기초연금 수급자에서 제외되는 결과를 초래하고 있다. 이러한 상황 하에서 특수직역연금의 경우 유족연금 수급을 포기하고 기초연금으로 지급받을 수 있을지에 대해서는 의문이다.

제4장 사학연금제도 가입자의 기초연금 적용 개선방안

1. 특수지역연금 가입자의 연금 및 일시금 선택자의 기초연금 적용 방안

가. 특수지역연금 대상자 기초연금 적용 의원입법안 검토

(1) 의원입법안 검토

2019년 7월에는 특수지역연금 일시금 수령자 중에서 소득 하위 50%에 해당하는 자에 대하여 기초연금을 지급하고자 하는 법안이 제출된 바 있다.⁴⁵ 기초연금법 제3조 제3항에서 언급하고 있는 기초연금 수급권자의 범위를 변경하여 일시금을 수령한 자에 대해서도 기초연금을 지급할 수 있는 방안을 마련하고자 하였다. 공무원연금법과 군인연금법 및 사립학교교직원연금법에 따라 수령하는 연금 이외에 퇴직연금일시금, 퇴직연금공제일시금, 장해일시금, 비공무상 장해일시금, 비직무상 장해일시금, 퇴직유족연금일시금 또는 퇴직유족일시금을 수령한 경우에도 선택한 경우로 한정한다. 다만, 「국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률」에 따라 연계연금 수급자는 일시금으로 수령이 되지 않기 때문에 적용되지 않는다.

사학연금 일시금 수령자의 기초연금 적용법안 마련 사례를 참조해보면 다음과 같다. 현행법은 소득인정액이 하위 70%이하인 65세 이상의 사람에게 기초연금을 지급하도록 하면서 공무원연금법, 사립학교교직원연금법, 군인연금법 등에 따른 특수지역연금의 수급권자와 그 배우자에게는 기초연금을 지급하지 않도록 규정하고 있다. 이에 따라 특수지역연금 수급자 등은 개인의 소득수준과 상관없이 기초연금을 수급할 수 없게 되어, 특수지역연금을 일시금으로 수령하여 현재 고정적인 연금소득이 없어 경제적으로 어려운 상황에 처하게 된 경우에도 기초연금의 도움을 받지 못하는 실정이다. 이에 특수지역연금 일시금 수령자 중에서 소득 하위 50%에 해당하는 사람에게는 기초연금을 지급할 수 있도록 함으로써 안정적인 소득기반을 제공하여 노인의 생활안정을 지원하고

45. 2019년 7월 16일에 제출된 김상희의원 대표 입법발의(의안번호 제21508호)

복지를 증진한다는 법의 취지를 보다 효과적으로 실현하고자 하는 것이다.

구체적인 내용은 다음과 같다. 특수직역연금(공무원연금·사학연금·군인연금·별정우체국직원연금) 일시금 수령자 중 65세 이상인 사람의 소득하위 50%⁴⁶ 이내에 해당하는 사람에게 기초연금을 지급하고자 하는 것을 고려해볼 수 있다. 특수직역연금 ‘일시금’ 수령자 중 ‘소득하위 50% 이내’인 사람에게 기초연금 수급권을 부여하는 경우, 그동안 수급권자에서 제외되었던 특수직역연금 수급자 중 일부 저소득 노인의 생활안정을 지원하는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 특수직역연금 수급권자에 해당한다는 이유로 현 시점에서 빈곤 상태에 있는 65세 이상의 사람을 기초연금 지급대상에서 제외하는 것은 노인의 생활안정지원과 복지를 증진한다는 기초연금법의 도입목적을 온전히 실현하지 못하는 측면이 있다.

특수직역연금 수급권자와 수령자의 경우에도 특수직역연금 수령액을 포함한 실제 소득인정액이 선정기준액보다 상회할 경우에는 다른 대상자와 마찬가지로 수급권자에서 제외되므로 이중지급의 문제가 직접 발생한다고 보기는 어렵기 때문이다. 특히, 특수직역연금 일시금 수령자 중 소득인정액 50만원 이하 수준인 실제 빈곤 노인에 대하여 정부의 생활안정 대책이 별도로 없는 상황임을 고려할 때, 개정안의 입법취지를 어느 정도 공감할 수 있다. 또한 개정안은 특수직역연금의 수급자 중 ‘일시금’ 수령자, 그 중에서도 65세 이상 기준 ‘소득하위 50% 이내’인 사람으로 수급권 인정범위를 제한함으로써, 기존의 수급권자에게 미칠 영향을 최소화하고 있다. 현행법이 기초연금 수급자가 ‘65세 이상 중 소득인정액 기준 하위 70%’ 수준이 되도록 하고 있으므로 전체 수급자 규모가 확대되지 않는 한 개정안과 같이 특수직역연금 수급자를 기초연금 수급권자로 추가 포함할 경우 종래의 기초연금 수급권자는 그 만큼 상대적으로 축소될 여지가 있음을 고려한 것으로 이해된다.

(2) 사학연금 적용 대상자의 기초연금 적용 법령 검토

김상희 의원의 입법안과 유사한 내용의 「기초연금법 일부개정법률안」 3건이 각각 발의되었다. 2017년 정춘숙 의원안은 법 제3조 제3항을 삭제함으로써 특수직역연금 수급권자와 그 배우자 등 전체를 기초연금 수급권자의 범위에 포함하고 있고,⁴⁷ 2017년 박덕흠 의원안은 특수직역연금 수급권자 중 ‘일시금’ 수급자와 그 배우자에 한하여 기초연금 수급권자의 범위에 포함하며,⁴⁸ 오세세

46. 2019년 단독가구 기준, 소득인정액 약 50만원 수준에 해당한다.

47. 「2017.9.7. 발의 기초연금법 일부개정법률안」(정춘숙의원안, 의안번호 2009165)

48. 「2017.9.25. 발의 기초연금법 일부개정법률안」(박덕흠의원안, 의안번호 2009579)

의원안은 일시금 형태의 특수직역연금을 받은 수급자 및 그 배우자와 연금형태의 특수직역연금 수급권자의 배우자에게 기초연금 수급권을 부여하는 것이다.⁴⁹ 반면, 김상희의원안은 소득하위 50% 이내에만 수급권을 부여하는 법안을 제출하였다.⁵⁰ 참고로, 개정안별 기초연금 수급권 부여범위 등에 대한 비교 현황은 다음 <표 13>과 같다.

<표 13> 개정안별 기초연금 수급권 부여 범위 비교

구분		정춘숙의원안 (2017)	박덕흠의원안 (2017)	오제세의원안 (2018)	김상희의원안 (2019)
특수직역연금 연금수급자	수급자	수급권 부여	-	-	-
	배우자	수급권 부여	-	수급권 부여	-
특수직역연금 일시금수급자	수급자	수급권 부여	수급권 부여	수급권 부여	소득하위 50%이내 수급권 부여
	배우자	수급권 부여	수급권 부여	수급권 부여	-

이러한 법안 제출에 따라 관련 기관의 의견은 다음과 같다. 기초연금과 관련한 정부 기관으로는 보건복지부와 기획재정부가 있다. 특수직역연금 가입자의 사학연금 가입에 대한 각 의견에 따라 향후 사학연금 가입자의 기초연금 적용에 관한 판가름이 정해질 것으로 보인다. 보건복지부는 특수직역연금의 높은 연금액 수준, 공적연금의 혜택을 이미 받았다는 점이 특수직역연금 수급자가 상대적으로 많은 혜택을 보고 있다고 생각하는 국민적 정서 등을 고려해 신중한 검토가 필요하다는 입장을 취하고 있다. 특수직역연금 수급권자 등에 대한 기초연금 제한 문제는 현재의 합헌 결정을 고려할 때, 사회적 논의 등을 거쳐 검토할 필요가 있다는 의견을 취하고 있다. 한편, 기획재정부는 특수직역연금 수급자들이 이미 충분한 혜택을 받은 점을 감안해야 한다고 하며, 특수직역연금 수급자가 퇴직연금을 일시금 형태로 수급 후 이를 소진한 뒤 기초연금을 수급하는 경우 연금 수급자와 형평성이 맞지 않으며, 도덕적 해이를 유발할 우려가 있다는 입장을 취하고 있다.

49. 「2018.10.05.발의 기초연금법 일부개정법률안」(오제세의원안, 의안번호 2015880)

50. 「2019. 7.16 발의 기초연금법 일부개정법률안」(김상희의원안, 의안번호 2021508)

나. 특수지역연금 수급자의 기초연금 적용 타당성 검토

(1) 공무원연금 적용자의 기초연금 배제 위헌 소송 헌법재판소 결정 검토

2018년 8월 30일에 기초연금법 제3조 제3항 제1호 등에 대하여 특수지역연금 가입자는 제외한다고 하는 것에 대한 위헌소원이 있었다. 결국, 특수지역연금 가입자는 기초연금에서 제외하는 것이 합헌이라는 판결을 내렸다.⁵¹ 주요 내용을 발췌하면 다음과 같다.

기초연금은 65세 이상인 노인의 생활안정과 복리향상을 위하여 지급되는 것으로서,⁵² 순수하게 국가 및 지방자치단체의 재정만으로 충당된다.⁵³ 기초연금법 제3조는 기초연금 수급권자의 범위를 정함에 있어서 한정된 재원과 노인인구의 증가라는 현실 속에서 노인의 생활을 보호하고자 하는 입법목적을 충실하기 위해 다른법령등에 의하여 생활안정을 꾀할 만한 소득기반이 어느 정도 형성되었거나 형성될 사람은 제외하고 소득기반이 취약한 노인에 한하여 기초연금을 지급하는 방법을 취하고 있다. 이에 공무원연금법 제42조에 따른 퇴직연금 일시금을 지급받은 사람과 그 배우자를 기초연금 수급권자의 범위에서 제외한 것이다. 이 경우에도 앞서 본 바와 같이 지급대상에서 제외된 사람 중 종전 기초노령연금 또는 장애인 연금의 수급권자이며, 소득인정액이 선정기준액 이하인 사람의 경우 종전 기초노령연금액 또는 장애인 연금액에 해당되는 금액(기준연금액의 100분의 50)을 지급할 수 있도록 하고 있다.⁵⁴

한편, 공무원연금법에 따른 퇴직급여 및 유족급여에 드는 비용은 공무원의 기여금과 동액의 국가 또는 지방자치단체의 부담금으로 부담하는 것을 원칙으로 하고 있다.⁵⁵ 또한 퇴직급여 및 유족급여에 드는 비용을 기여금과 부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 국가나 지방자치단체는 그 부족한 금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담하여야 하는데,⁵⁶ 이를 ‘보전금’이라 한다. 보전금의 규모는 2014년 2조 5,548억원, 2015년 3조 727억원, 2016년 2조 3,189억원, 2017년 2조 2,820억원에 이른다. 이와 같이 공무원연금법에 따른 퇴직급여 및 유족급여의 경우에는 국가 또는 지방자치단체로부터 많은 재정적 혜택을 받고 있다.

51. 2018. 8. 30. 2017헌바197, 2017헌마906(병합)

52. 기초연금법 제1조

53. 기초연금법 제4조 제2항

54. 2014. 5. 20. 법률 제12617호 기초연금법 중 개정법을 부칙 제5조

55. 공무원연금법 제65조 제1항, 제66조 제2항, 제69조 제1항

56. 공무원연금법 제69조 제1항 단서

이에 반하여 국민연금의 경우에는 국가가 매년 공단 및 건강보험공단이 국민연금사업을 관리·운영하는데에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담하나⁵⁷ 그 이상의 재정적인 부담을 하지 않으며, 실제 국민연금의 급여에 필요한 재원을 이루는 보험료는 사업장 가입자의 경우 가입자 본인과 사용자가 함께 부담하고 지역가입자 및 임의가입자의 경우 가입자 본인이 전부 부담한다.⁵⁸ 이와 같이 국민연금의 경우에는 국가 또는 지방자치단체로부터 별다른 재정적 혜택을 받고 있지 않다. 그러므로 공무원연금법에 따른 퇴직연금일시금 수령자를 기초연금 수급권자에서 제외하고 있는 것은 근로자인 가입자와 그 사용자가 절반씩 부담하는 보험료로 재정의 완결적 조달을 원칙으로 하는 국민연금의 노령연금수급자 및 소득기반에 대한 국가적 혜택을 받지 못한 노인과 비교하여, 퇴직공무원에 대한 국가의 부담, 즉, 세금의 이중적 수혜를 받게 되는 것을 방지하는 의미도 있다.

아울러 퇴직연금일시금 등 특수직역연금을 일시금으로 받은 경우 이를 증여하는 방법으로 재산수준을 낮추어 기초연금을 부정 수급하는 것을 막기 어려울 것이므로 이를 방지하는 의미도 있다. 따라서 공무원연금법에 따른 퇴직연금일시금 수급자 및 그 배우자를 기초연금 지급대상에서 제외한 것은 노인의 생활안정과 복리향상이라는 기초연금법의 입법 목적을 달성하기 위하여 퇴직연금 일시금을 받음으로써 소득기반을 제공받은 사람과 나아가 그러한 사람과 하나의 생활공동체를 형성하여 소득기반을 공유하는 사람인 배우자를 제외하기 위한 것으로서 그 입법목적의 합리성을 인정할 수 있다.

2. 유족연금 수급 포기가 가능한 법안 마련

현재 기초연금보다 낮은 금액의 유족연금을 수령하는 수급자가 있으므로 이 경우에는 유족연금을 포기하고 기초연금을 수령할 수 있는 방안모색이 필요하다. 다음에서는 유족연금의 연금수급권의 포기 가능 여부에 대하여 살펴보고자 한다.

권리의 포기란 자기가 가지는 권리를 적극적 의사를 표시하여 이를 소멸시키는 행위를 의미한다. 사립학교교직원연금법에는 포기에 관한 근거 규정은 없으나, 권리 일반의 측면에서는 사적 자치의 원칙상 권리의 포기 여부는 권리자의 자유라고 보아야 한다. 다만, 연금법상

57. 국민연금법 제87조

58. 국민연금법 제88조 제2항, 제3항, 제4항

연금수급권은 재산적 측면과 사회보장제도로서의 성격을 함께 가지고 있으므로 그 성질상 포기가 허용되지 아니하는 것인지 의문을 갖을 수 있다. 이에 관하여는 사회보장제도에 관한 관련 규정의 취지를 유추하여 포기의 허용여부를 판단하여야 할 것이다.

사회보장기본법 제14조에서는 다음과 같이 언급하고 있다.⁵⁹ 따라서 연금수급권이 다른 사람에게 피해를 주거나 사회보장에 관한 관계법령에 위반되는 경우 외에는 원칙적으로 연금수급권의 포기는 가능하다고 볼 수 있다. 연금수급권의 포기가 다른 사람에게 피해를 주거나 사회보장에 관한 관계 법령에 위반되는 경우에는 다소 문제가 될 수 있다. 수급권의 발생 또는 이전 여부와 관련하여 위에서 본 사회보장법 제14조 제3항은 연금수급권의 포기가 다른 사람에게 피해를 주거나 사회보장에 관한 관계 법령에 위반되는 경우에는 포기를 허용하지 않는다. 위와 같은 규정이 없더라도 포기의 성질상 그 포기로 인하여 타인에게 피해를 줄 경우에는 개인의 재산에 대한 처분권의 범위를 넘어서는 것이어서 당연히 허용되지 않는 것이다. 연금수급권의 경우 연금수급권의 발생 또는 이전과 관련하여 다른 사람에게 피해를 주거나 연금관련 법령에 저촉될 가능성이 발생한다. 관련 규정은 다음과 같다.

분할연금의 경우에는 국민연금법상 분할연금수급권의 포기가 문제된 서울행정법원 2014. 7.18 선고 2014구합53629 판결에서는 분할연금 수급권의 포기는 실질적으로 배우자의 분할연금수급권을 양도하는 것과 동일하므로 국민연금법 제58조에 반하여 무효라고 판시한바 있다. 따라서 국민연금법과 유사한 형태로 연금수급권의 양도를 금지하면서 분할연금에 관한 공무원연금법 규정을 준용하고 있는 사학연금의 경우에도 분할연금 수급권의 포기는 사회보장에 관한 법령에 위반되어 허용하지 아니한다고 보아야 할 것이다.

또한, 퇴직연금의 경우 연금수급권자인 교직원이 사망할 때까지 연금이 지급되고(준용법 제43조 제1항), 퇴직연금수급자가 사망한 경우 유족연금이 개시된다. 이때 유족연금의 개시원인은 ‘퇴직연금 또는 조기퇴직연금을 받을 권리가 있는 사람이 사망한 경우’로 규정되어 있다. 그러므로 교직원의 연금수급권 포기의 경우 유족연금의 개시원인이 되지 아니한다. 따라서 교직원이 연금수급권을 포기할 경우 그로 인하여 유족이 유족연금을 수급하지 못하게 되므로 유족연금수급권 발생에 관한 기대권을 침해하는 결과, 즉 다른 사람에게 피해를 주는 결과가 되어 유족이 있는 경우 교직원의 수급권 포기는 허용되지 아니한다. 또한 다른 사람에게 피해를 주는 경우라 함은 반드시 타인의 법률상 권리가 침해되는 경우를 의미하는 것이 아님에 유의하여야 한다.

59. 제14조(사회보장수급권의 포기) 사회보장수급권은 정당한 권한이 있는 기관에 서면으로 통지하여 포기할 수 있다. 사회보장수급권의 포기는 취소할 수 있다. 제1항에도 불구하고 사회보장수급권을 포기하는 것이 다른 사람에게 피해를 주거나 사회보장에 관한 관계법령에 위반되는 경우에는 사회보장수급권을 포기할 수 없다.

예를 들어 교직원의 수익의 원천 또는 재산이 퇴직연금 수급권 외에 다른 것이 없고, 교직원으로부터 부양받는 다른 가족이 있어 연금수급권 포기로 인하여 다른 사람이 이러한 부양에 대한 기대를 상실한 경우에도 다른 사람에게 피해를 주는 경우라 해석할 가능성이 있다. 즉, 교직원의 연금수급권 포기는 폭넓게 제한될 것이고 법률상 권리 침해의 경우 이외에 다른 사람에게 사실상 피해를 주는 경우까지 모두 고려하여야 하므로 실무상 이를 인정하기는 어려운 부분이 있다.

또한 퇴직유족연금의 경우 연금 준용법 제57조 제1항의 수급권이 상실되는 경우를 열거하고 있고 그 수급권 상실 사유에 수급권의 포기는 규정하고 있지 않은 상황이다. 그런데 같은 57조 제2항에서 규정하고 있는 퇴직유족연금의 이전은 퇴직유족의 유족연금을 받을 권리가 있는 사람이 그 권리를 상실한 경우에 한해 발생한다. 따라서 퇴직유족연금의 수급권자가 연금수급권을 포기할 경우 수급권 이전이 이루어지지 아니하므로 동순위 또는 후순위자의 연금수급권 이전에 관한 기대를 침해하는 결과가 된다. 즉, 이 경우에도 동순위 또는 후순위자가 전혀 없고 경제적 이해를 함께하는 자가 전혀 없는 경우에 한하여 수급권의 포기가 가능할 것이다.

결론적으로 연금수급권의 포기는 대분의 경우 다른 사람에게 피해를 주거나 사회보장에 관한 관계법령에 위반되어 허용되지 않는다고 보아야 한다. 권리의 포기가 권리자의 자유라 하더라도 그로 인하여 다른 사람에게 피해를 주거나 관계법령에 위반될 경우 허용되지 않는다고 보아야 하므로 이러한 조건하에서 검토할 경우 포기가 허용되는 경우는 매우 협소할 것으로 예상된다. 또한 포기가 허용되는지 여부를 사실상 피해를 주는 경우까지 고려하여야 한다는 전제하에 공단에서 그러한 모든 사유를 직접 조사하여 포기허용 여부를 결정한다는 것은 사실상 어려울 수도 있다. 연금수급권을 포기하여야 하는 상황이 일반적으로 발생하는 것은 아니고 기초연금 수급권 발생 등과 관련한 특별한 사정하에 발생할 것으로 보인다. 이러한 사안의 구체적 타당성 확보는 해당 법령에서 다른 연금수급권과의 이해관계 조율을 위한 보완입법 등을 통하여 해결하여야 할 것이다.

3. 주요국의 공적연금 제도 고찰을 통한 기초연금 도입 방안 모색

우리나라 기초연금 제도와 주요국의 기초연금 제도와는 많은 차이점이 있다. 우리나라는 기초연금제도를 국민연금에만 적용하고 있으나, 주요국에서는 전 국민을 상대로 기초연금제도를 운영하고 있다는 점이 특징적이다. 범 국민적인 기초연금 제도의 대표적인 나라로는 일본과 독일 및 미국의 경우가 이에 해당한다. 다음에서는 주요국의 공적연금 제도를 살펴보고 이에 대한 기초연금 도입 방안에 대하여 살펴보고자 한다.⁶⁰

가. 주요국의 공적연금제도 고찰

(1) 일본의 기초연금 제도 적용 사례

일본의 공적연금제도는 메이지(明治)시대에 창설된 은급제도를 효시로 하여 공적연금제도가 시작되었으나 1950년대에 들어서면서 은급제도가 폐지되었고 국가공무원 등을 비롯한 공제조합법이 제정되어 1958년에는 공제조합이라는 하나의 제도에 통합하게 되었다(정기룡, 2018). 반면, 민간인을 대상으로 하는 연금제도는 1939년의 선원보험법을 시작으로 1942년에는 노동자연금보험법이 제정되었다.⁶¹ 또한 사립학교 직원과 농림어업단체 직원에 대해서도 1953년과 1958년에 각각 공제조합법이 제정되어 크게 3종류 9개의 연금제도가 있었다.⁶²

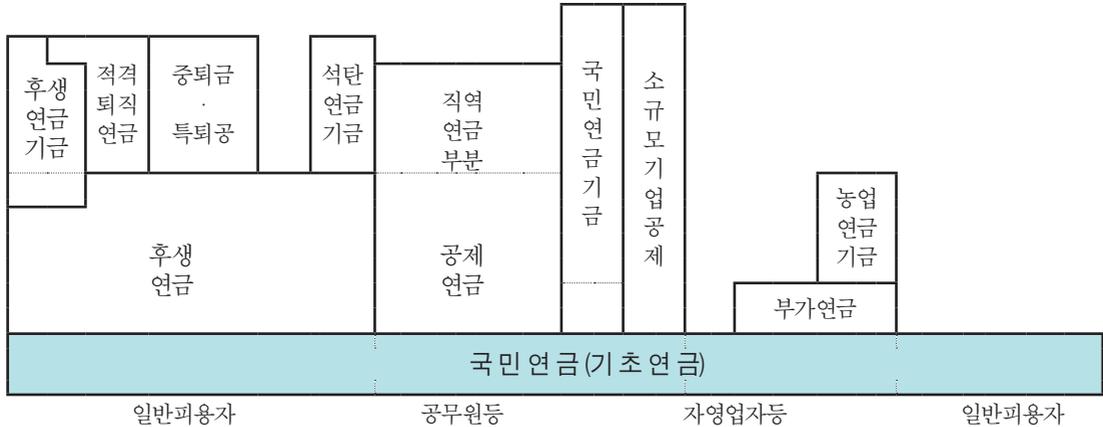
일본의 공적연금제도의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다(정기룡, 2018). 일본은 1985년에 대대적으로 연금법 개혁을 시도하였는데, 1985년 연금법 개혁 이전에는 국민연금과 후생연금 및 공제연금 등 계층에 따라서 연금체계를 구축하고 있었다. 그러다가 1985년에는 국민연금을 기초연금으로 하는 1층 부분의 연금제도를 통합하였다. 그리고 2층 부분에 해당하는 비례연금 부분과 피용자연금도 통합하기 시작하였다. 일본의 공적연금제도는 개인의 근로상황에 따라 세 가지 유형으로 분류하고 있으며, 각 유형별로 적용되는 제도와 재정 부담이 다르다. 참고로 일본의 노후보장 체계는 다음 <그림 1>과 같다. 여기서 가장 특징적인 것은 국민연금이라고 하는 기초연금은 전 계층에서 가입할 수 있는 범국민적 연금제도라는 특징이 있다.

60. 이용하 외(2015)의 연구 35~58면을 참조하였다.

61. 노동자연금보험법은 1944년에 후생연금보험으로 명칭이 변경되었다.

62. 3종류(자영업자연금제도, 피용자연금제도, 공무원연금제도) 9개제도(국민연금, 후생연금, 4개의 국가공무원공제조합, 지방공무원공제조합, 사립학교교직원공제조합, 농림어업단체직업공제조합) 등으로 구성되었다.

〈그림 1〉 일본의 노후보장 체계 도해



출처 : 『年金制度の改善プラン』, 木原俊夫著, 中央經濟社, 1998, p.5

(2) 독일의 기초연금 제도 적용 사례⁶³

독일의 공적연금의 시작은 비스마르크가 19세기말 일반 근로자를 대상으로 현대적 사회보험제도로서 1883년 의료보험과 산재보험에 이어 1889년에 육체노동자 자연보험을 도입하기 전인 19세기 초부터 도입되기 시작하였다. 1825년에 공무원연금이 태동되었고, 1854년에는 광원연금과 1859년에는 철도직원의 특수직역연금이 도입되었다. 독일의 공적연금은 우리의 국민연금에 해당하는 일반연금보험, 광원·철도직원·선원 연금보험, 공무원 부양연금, 농민노령보장 및 전문직 종사자연금 등으로 다양한 사회계층 및 직업군에 따라 차별화된 제도로 운영되었다. 독일의 공적 노후보장은 기본적으로 피용자 중심으로 이루어지고 추가적으로 다양한 사회계층 및 직업군의 욕구에 따라 여러 형태로 차별화하여 구분된 제도를 통해 이루어진다는 점이 가장 큰 특징이라고 할 수 있다.

독일의 공적연금제도의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 국민연금을 들 수 있다. 일반연금보험의 적용대상은 16세 이상 65세 미만으로 소득활동에 종사하는 모든 민간기업의 피고용자는 일반연금보험인 국민연금을 의무적으로 가입하여야 한다. 둘째로, 광부·철도직원·선원연금이 있다. 광원·철도직원·선원연금은 2005년부터 독일연금보험이라는 이름으로 통합되어

63. 이용하 외(2015)의 58~74면을 참조하였다.

운영되었다. 셋째, 공무원부양제도가 있다. 공무원 부양연금은 공적연금의 보장기능과 함께 기업연금인 퇴직연금의 기능까지 수행하는 제도로 설계된 점이 가장 큰 특징을 갖고 있다. 넷째, 농민 노령보장 제도가 있다. 대상은 순수 농민뿐만 아니라 임업종사자, 조경업종사자, 양식업자가 가입할 수 있다. 다섯째 전문직 종사자 연금을 들 수 있다. 독일 제도의 특징적인 것은 일본 제도와 마찬가지로 노인·장애인 기초보장제도인 기초연금제도를 전 계층이 가입할 수 있다는 점이다. 참고로 독일의 노후보장 체계는 다음 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 독일의 노후보장 체계 도해⁶⁴

3층	리스터연금 등 개인연금				
2층	광원· 철도직원· 선원연금보험	기업연금	농민노령보장	전문직 종사자 연금	공무원 부양 연금
1층		일반연금보험			
0층	노인·장애인기초보장제도(GAE)				

* 일반 상공업분야 자영자 제외

(3) 미국의 기초연금 제도 적용 사례⁶⁵

미국은 19세기 후반의 군인연금을 시작으로 1920년에 연방공무원연금, 1934년에 철도직원연금 등을 차례로 도입하였다. 일반 국민을 위한 국민연금인 OASDI(Old-Age, Survivors and Disability Insurance, 이하 ‘OASDI’라 함)는 1935년에 사회보장법(Social Security Act)이 제정되면서 도입되었다. 미국의 공적연금은 크게 근로자와 자영자를 대상으로 하는 국민연금인 OASDI와 군인연금, 연방공무원연금, 주·지방 공무원연금 및 교원연금, 철도직원연금 등 특수지역연금으로 대별된다.

미국의 공적연금제도의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 미국의 대표적인 공적연금은 OASDI를 들 수 있는데 OASDI의 적용대상은 모든 근로자와 자영자를 대상으로 하였으며, 연령이나 소득에 관계없이 모든 경제활동인구는 의무적으로 가입토록 하였다. 국민연금은 도입 당시부터 완전부과방식(pay as you go)으로 운영되었으며, 그 재원은 전적으로 보험료수입으로 조달되었다. 둘째로, 연방공무원연금을 들 수 있다. 1920년에 도입된 연방공무원연금 제도는

64. 이용하 외(2015)의 60면을 참조하였다.

65. 이용하 외(2015)의 85면 이하를 참조하였다.

장기적인 재정불안과 제도 간 이동 시에 연금의 사각지대 문제를 해소하기 위하여 1983년에 단층의 소득비례연금에서 국민연금(OASDI)을 축으로 하는 다층제도로 연금제도를 개편하였다. 셋째, 주·지방정부 공무원 및 교원연금으로 이 연금의 적용대상은 주·지방정부 공무원 등이며, 이 중 교원연금은 기본적으로 주정부 단위로 조직화되어 있으며, 28개주는 독자적인 제도로 운영하였고 23개주는 주정부 공무원연금에 통합하여 운영되었다. 넷째, 군인연금과 철도직원연금이 있다. 미국 제도 역시 일본과 독일과 마찬가지로 노인·장애인 기초보장제도(SSI)로 전국민을 대상으로 가입할 수 있다는 점이다. 참고로 미국의 노후보장 체계는 다음 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 미국의 노후보장 체계 도해⁶⁶

3층	개인연금 및 저축(IRAs)				
2층	기업연금 (401k 등)	FERS (’84 이후 임용자)	CSRS (’84 이전 임용자)	지역 연금	주/지방공무원연금, 교원연금, 철도직원 연금 등
1층	국민연금(OASDI)			OASDI	
0층	노인·장애인 기초보장(SSI)				
구분	자영자	민간 근로자	연방 공무원	군인 및 일부 주·지방공무원등	주/지방공무원, 교원,철도직원등

나. 주요국의 기초연금 제도 시사점 모색

주요국의 공적연금제도는 전술한 각 그림에서 볼 수 있듯이 전 국민이 가입하고 있는 연금에 대하여 1층 구조로 가입되어 있음을 알 수 있다. 이것은 전 국민이 균등하게 기초연금 수령이 가능하다는 것이다. 우리나라와 같이 국민연금에만 기초연금을 적용하고 나머지 특수직역연금에 대하여는 기초연금을 배제하고 있는 사례는 찾아볼 수가 없다는 것이다. 그러므로 범 국민적인 기초연금제도의 적용을 원칙적으로 고려해보아야 할 것이다. 이와 같은 제도 적용의 차이는 우리나라 공적연금제도의 태동에서 기인한다고 할 수 있다. 1960년에 공무원연금 도입 후 그 이듬해에 군인연금제도를 태동시켰고, 1974년에 사학연금제도를 태동하였다. 그 이후 1988년에 이르러서야 전국민 연금제도의 가입을 고려하여 국민연금제도를 태동시켰다.

66. 이용하 외(2015)의 86면을 참조하였다.

그러나 국민연금제도의 수령금액이 특수직역연금 수령자에 비하여 낮은 점을 고려하여 기초노령연금제도를 개정하여 기초연금제도를 도입한 것이다.

기초연금제도 도입 초창기에는 국민연금을 비하여 특수직역연금 수령자의 연금액이 높았던 것이 사실이다. 그 당시에는 최소 재직기간이 국민연금은 10년임에 비하여 특수직역연금제도는 20년의 가입기간을 요구하고 있어 수령하는 연금액 자체가 높게 된 것이다. 그러나 2016년 법 개정을 통하여 특수직역연금제도의 최소 가입기간도 국민연금과 마찬가지로 10년의 재직기간을 요구하게 되었다. 이에 따라 수령하는 월연금액도 대폭 인하여 현재는 국민연금 수령액에도 미치지 못하는 수급자가 대폭 증가하게 된 것이다. 그러므로 기초연금제도가 도입된 초창기와 같이 국민연금 가입자만 기초연금제도를 적용할 것이 아니라 전 국민을 대상으로 기초연금을 적용하는 것이 타당하다고 본다. 더욱이 국민연금의 재원이 투입되는 것이 아니라 기초연금의 재원은 전 국민이 납부한 조세로서 충당하기 때문에 특수직역연금의 저연금 수령자도 기초연금을 적용하는 것은 타당하다고 할 수 있다. 그러므로 앞에서 주요국의 사례를 살펴본 바와 같이 일본과 독일, 미국과 같이 전국민을 대상으로 기초보장제도가 마련될 필요가 있는 것이다.

4. 특수직역연금 가입자의 기초연금 적용 방안

가. 사학연금 수령자의 기초연금 적용 타당성 검토

기초연금은 노인에게 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하기 위한 목적으로 지급되는 것으로서(기초연금법 제1조), 헌법 규정만으로는 이를 실현할 수 없고, 법률에 의한 형성을 필요로 한다. 즉 기초연금 수급권의 구체적 내용인 수급요건·수급권자의 범위·급여금액 등은 법률에 의해서 비로소 확정된다. 이와 같이 사회적 기본권의 성격을 가지는 기초연금수급권은 법률에 의해서 구체적으로 형성되는 권리로서 국가가 재정부담 능력과 전체적인 사회보장 수준 등을 고려하여 그 내용과 범위를 정하는 것이므로 폭넓은 입법형성의 자유가 인정된다.⁶⁷

따라서 기초연금수급권의 구체적 내용을 정함에 있어서 입법자는 광범위한 형성의 자유를 누리므로 국가의 재정능력, 국민 전체의 소득 및 생활수준, 기타 여러가지 사회적·경제적 여건

67. 헌재 2016. 2. 25. 2015헌바191 참조

등을 종합하여 합리적인 수준에서 결정할 수 있다. 그리고 그 결정이 현저히 자의적이거나 국가가 인간다운 생활을 보장하기 위하여 필요한 최소 한도의 내용마저 보장하지 않은 경우에 한하여 헌법에 위반된다고 할 것이다.⁶⁸ 그리고 인간다운 생활을 보장하기 위한 객관적인 내용의 최소한을 보장하고 있는지 여부는 다른 법령에 의거하여 국가가 최저생활보장을 위하여 지급하는 각종 급여나 각종 부담의 감면 등도 함께 고려하여 판단하여야 한다.⁶⁹

이에 따라 사학연금 수령자의 경우에도 일시금이 아닌 연금의 경우에는 기초연금을 적용하는 것을 정책적으로 고려해 볼 필요가 있다. 연금수령으로 인한 노후소득 보장 정책에 부합하고자 하였지만, 수령하는 연금액이 너무 작아서 노후소득 보장을 위한 방안이 마련되지 못하였을 경우에는 기초연금을 통해 이를 보완할 필요가 있다고 본다.

나. 조세방식을 통한 범 국민적인 기초연금 적용방안 고려

석재은(2015)의 연구에서 노령세대를 위한 기초연금 급여지출 재원이 전적으로 자녀세대가 부담하는 세금으로 조달되므로 기초연금급여는 모두 세대 간 이전에 의한 급여로 보아야 한다고 주장하였다. 현재 모든 공적연금 가입자는 세금을 납부할 의무를 지니고 있으나 유독 국민연금 수령자만 기초연금을 수령할 수 있다는 것은 쉽게 납득이 가지 않는다. 그러므로 국민연금 가입자 뿐만 아니라 특수직역연금 가입자에게도 기초연금 법령의 적용대상이 되어야 할 것이다.

기초연금은 제도 도입초기에는 원래 65세 이상 모든 노령층에게 보편적으로 지급되기로 하였으나 도입 과정에서 많은 부분이 제도적으로 퇴색이 되어 버렸다. 기초연금은 본질적으로 본인 기여분과는 무관하게 지급받는 사회수당제도의 일종이다. 따라서 기초연금은 전체 노인 중에서 70%만 지급하고 있는 현행의 한계를 뛰어 넘어 모든 65세 이상 노인들에게 보편적으로 지급할 필요가 있다. 그러므로 국민연금 가입자에게만 기초연금이 적용되고 있고, 또한 국민연금 가입자 중에서도 70%만 지급하고 있으며, 그것도 국민연금 수령액이 큰 경우에는 일부를 감액하여 지급하고 있는 현실적인 문제점을 통해 이를 개선하여야 할 것이다. 범국민적인 기초연금 적용의 첫 번째 방안으로는 모든 노령층에 기초연금을 적용하는 방안을 들 수 있다. 과거 기초연금 제도 도입 당시 특수직역연금의 평균연금 지급액이 국민연금에 비하여 다소 높았던 것은 사실이다. 그러나 그 이후 법 개정으로 인하여 가입자 확대로 저소득층의 연금 수령자가 많이 발생하게 되었다. 그러므로

68. 헌재 2001. 4. 26. 2000헌마390; 헌재 2012. 5. 31. 2009헌마553 등 참조

69. 헌재 2004. 10. 28. 2002헌마328; 헌재 2012. 2. 23. 2009헌바47 등 참조

국민연금 수령자와 특수직역연금 수령자의 연금 수령액이 동일하다면 제도 간 형평성을 고려하여 기초연금 제도를 같이 적용할 필요가 있다.

두 번째 방안으로는 현재 기초연금의 수급대상을 65세 이상 노인의 70%로 하고 있는데, 전 노인계층을 대상으로 전체 노인의 70%로 하는 것을 고려해볼 수 있다. 이는 보편적 연금제도로서의 기초연금제도의 성격을 강화하는 효과가 있을 것으로 기대된다. 현행 기초연금법 제1조에서는 기초연금제도의 목적을 언급하고 있다. ‘노인에게 기초연금을 지급하여 안정적인 소득기반을 제공하는 것’으로 규정하고 있다. 그런데 종전의 기초노령연금법에서는 기초노령연금제도의 목적을 ‘생활이 어려운 노인에게 기초노령연금을 지급’하는 것으로 규정하였다. 따라서 현행 기초연금제도는 생활이 어려운 노인이 아니라 일반 노인을 대상으로 한 제도로서 노인계층에 대한 연금지급의 보편성을 추구하고 있다는 점을 명시하는 것으로 이해될 수 있다. 그러므로 이와 같은 기초연금 제도 본연의 목적을 살려 사학연금 가입자도 기초연금 적용을 고려해 보아야 할 것이다. 현재 기초연금의 수급대상자는 재정적 지속가능성 등을 고려하여 노인인구의 다수에 해당되는 노인의 소득하위 70%로 설정되어 있는데, 이와 같이 기초연금의 수급범위를 제한하는 것은 연금지급의 보편성을 지향하는 기초연금제도의 목적과는 부합하지 않는다는 비판이 제기될 여지가 있다.

따라서 기초연금의 수급대상을 국민연금 가입자에 국한하지 말고 전 국민의 노인을 대상으로 적용하되 현행과 같이 노인의 소득하위 70%로 확대함으로써 보편적 기초연금제도로서의 현행 기초연금의 성격을 보다 명확하게 규정하는 것이 필요하다. 다만, 본 연구에서 주장하고자 하는 국민연금 가입자와 특수직역연금 가입자를 포함하여 전체 노인의 70%를 대상으로 기초연금 지급대상을 확대하는 것에 대해서는 재정적 지속가능성, 노인 빈곤률 완화에 미치는 효과, 행정비용 증대 가능성에 대한 고려가 필요할 것으로 보인다.

다. 기초연금 제도의 보편적 적용 필요성

현재 기초연금은 국민연금 가입기간과 연계되어 지급하고 있으나 이러한 제도는 조속한 제도 수정이 필요하다. 현행 기초연금은 전 세계적으로 유래가 없을 정도로 국민연금 가입기간과의 연계를 통해 차등하여 지급하고 있기 때문이다. 이는 국민연금을 장기간 가입하고 있는 국민연금 가입자에 대하여 역차별하고 있다는 제도적인 비판이 있다. 최근 국민연금제도가 성숙함에 따라 가입기간이 10년이 넘는 국민연금 가입자가 급증하고 있다. 결국 대부분의 국민이 10년 이상 가입하게 될 경우에는 기초연금을 적게 지급하는 문제점을 야기하게 되는 것이다.

현행 기초연금 제도에서 국민연금의 저소득 장기가입자는 고소득 단기가입자보다 기초연금을 적게 받도록 설계되어 있다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 현행 기초연금법에서는 ‘30만원 미만의 국민연금 수령자에게 20만원 전액을 지급한다’는 조항을 갖고 있다. 그러나 국민연금을 31만원 수급하는 가입자가 30만원을 수급하는 가입자보다 월등히 소득이 높다고 할 수 없기 때문에 이러한 보완장치는 또 다른 역차별과 사회적 갈등을 야기할 수 있다. 그러므로 국민연금 가입기간과 연계하여 기초연금을 차등지급하는 방식은 최대한 빠른 시기에 수정되어야 한다. 이처럼 특수직역연금에서도 이와 같은 문제점이 발생하지 않도록 제도적인 방안이 고려되어야 할 것이다.

향후 사학연금을 비롯한 특수직역연금 수령자의 기초연금 적용 시에는 현재 국민연금과 연계하여 기초연금을 지급하는 방안을 준용하여서는 아니된다. 최근 특수직역연금 가입자들도 최소 가입연한이 20년에서 10년으로 단축되어 향후 특수직역연금 수령자도 크게 증가할 것으로 예상된다. 보다 높은 금액의 연금을 수령하기 위해서는 장기 가입을 하는 것이 현행 연금체계에서는 바람직하다. 그러나 국민연금과 특수직역연금을 장기간 가입하였다고 하여 기초연금 금액의 일부를 감액하는 것은 제도적인 모순이 있게 된다. 그러므로 사학연금 가입자의 기초연금 제도 도입 시에는 재직기간과 연계한 기초연금 지급은 지양되고 사학연금 가입기간과는 무관하게 별개의 제도로 운용되어야 할 것이다. 국민연금 수령기간이 길수록 기초연금을 감액하여 지급하는 현행 규정의 문제점을 통해 사학연금 수령 시 기초연금을 적용받기 위해서는 현재 수령하고 있는 사학연금 수령기간과는 무관하게 기초연금의 전액을 수령하는 방안을 마련할 필요가 있다.

2014년부터 본격적으로 보편적 기초연금 제도 도입에 대한 논의가 시작되었다. 그러나 모든 노령층에 기초연금을 지급하는 것은 재정상의 문제로 적용하지 못하였다. 일단 국민연금 가입자만을 대상으로 기초연금 도입을 통해 일부 고령층에 기초연금을 지급하게 되었다. 그러나 이제는 기초연금 제도를 도입한 지 어느 정도 시간이 경과되었고 제도적인 정착이 필요한 시기에 이르렀다. 그러므로 기초연금은 제도의 기본 취지대로 65세 이상 모든 노인에게 보편적으로 지급되어야 할 것이다.

또한, 현행 기초연금은 국민연금 가입기간과 연계되어 운영되고 있어 많은 문제점을 야기하고 있다. 국민연금 수령액이 늘어나면 그만큼 기초연금 지급액을 감액하는 것은 보편적 기초연금 제도의 취지에 부합하지 못한 것이다. 향후 국민연금제도가 성숙함에 따라 가입기간이 10년 이상이 넘는 국민연금 가입자가 기하급수적으로 증가할 것으로 본다. 결국 대부분이 국민연금에 가입되고 10년 이상의 가입기간을 충족하게 되면 모든 노령층에 대하여 기초연금을 감액하여 지급하는 문제점이 발생하게 된다. 그러므로 사학연금 수령자의 경우에도 수령액이 국민연금 수준과 비슷한 경우에는 기초연금을 지급하도록 하는 것이 필요하며, 수령하는 연금액에 따라 차등지급 하는

것이 아니라 모든 고령층에 동등하게 지급하는 방안이 필요하다. 그러므로 국민연금 가입기간과 연계하여 기초연금을 차등지급하는 방식은 최대한 빠른 시간 내에 수정되어야 할 것이며, 사학연금 가입자의 경우에도 동일하게 적용하여야 한다.

5. 사학연금 수령자의 기초연금 적용 방안

가. 기초연금 적용을 위한 기본적 입법 방향

현행 기초연금법에서는 사학연금 가입자의 퇴직연금수급자는 수령하는 연금액의 다소에 불구하고 기초연금을 받을 수 없어 민원이 발생하고 있다. 기초연금법 제3조 제3항에서는 사립학교교직원연금법에 의하여 수령하는 퇴직연금 등을 수령하는 본인 및 배우자는 기초연금 수령이 배제되고 있다. 과거 사학연금을 수령하기 위해서는 최소 20년 이상의 기간이 요구되어 수령하는 퇴직연금액이 국민연금 수급자에 비하여 수령하는 퇴직연금액이 큰 것이 사실이었다. 그러나 최근 재직기간이 국민연금과 동일하게 20년에서 10년으로 줄어들면서 연금월액이 적어져 국민연금 수급자가 받는 노령연금과 비슷한 수준의 연금수령자가 많아지게 되었고, 거의 국민연금 수급자와 동일한 연금소득이 발생하는 사례가 다수 발생하고 있다.

또한, 사학연금 가입자 중에서 유치원 교사나 사립대학 병원의 간호사 등은 수령하고 있는 연금액이 국민연금 수준과 동일한 사례도 다수 발생하고 있다. 과거와 같이 비교적 높은 금액을 수령하고 있는 자에게는 기초연금을 지급하지 않아도 그다지 불만의 목소리는 없을 것으로 본다. 그러나 국민연금 수령자와 비슷한 금액의 연금을 받는 자는 기초연금을 수령하고자 할 것이기 때문에 이에 대한 법 개정이 필요한 상황이다. 가령, 실제 사례를 들어 유족연금 60만원을 동순위 유족 3명이 각각 20만원씩 수령한다고 가정을 해보자. 동 금액은 기초연금 30만원에도 미치지 못하는 수준이다. 그러나 현행 기초연금법 제3조 제3항에 의거하여 사학연금 수급자와 그 배우자는 기초연금을 수령할 수 없게 되어 국민연금 가입자와의 형평성을 고려해볼 필요가 있는 것이다.

기초연금 제도가 도입될 당시에 인수위가 대선 때 공약한 대로 65세 이상 전체 노인에게 제도를 적용할 필요가 있다. 매월 고액의 연금을 지급받는 특수직역연금 수급자는 제외하더라도 사립 유치원이나 대학병원에 근무하고 있는 유치원 교사나 간호사들은 소득수준과 수령하는 사학연금 수령액이 실질적으로 국민연금 가입자의 경우와 비슷한 수준이기 때문에 기초연금 제도 적용의 차이를 두어서는 아니된다. 과거에는 재직기간이 20년이상 될 경우에만 연금을 지급하게 되어

비교적 높은 수준의 연금액을 받게 되었다. 그러나 지금은 상황이 많이 바뀌어 10년의 재직기간만을 요구하고 있어 수령하는 월 연금액도 상당히 낮은 수준에 머물고 있는 사학연금 수급자들이 많이 있다. 이들에 대하여는 국민연금 수령자와 동등하게 기초연금을 적용하도록 하여야 할 것이다.

나. 구체적 입법(안) 마련

사학연금 수령자의 경우에도 기초연금을 적용받을 수 있는 방안의 마련이 필요하다. 구체적인 방안으로 두 가지 방안을 생각해보고자 한다. 우선, 국민연금 가입자가 수령하고 있는 동일 조건으로 사학연금 가입자도 저소득일 경우에는 기초연금 수령이 가능토록 기초연금법 제3조 제3항을 수정하는 방안을 들 수 있다. 둘째로는 본인 사망 후 유족이 연금을 수령하고 있는 상황하에서 수령하고 있는 사학연금의 유족연금이 기초연금액에 미치지 못할 경우에는 사학연금의 수급권을 포기하고 대신 기초연금을 수령할 수 있도록 하는 법 개정을 추진하는 것이다. 그러므로 퇴직연금 수급권을 포기하게 함으로써 더 좋은 혜택을 받게 하여 사회적 가치실현에 기여하는 계기를 만들어 볼 필요가 있다.

법 개정의 주요 골자로는 다음과 같다. 유족연금이나 분할연금 등을 수령하는 것보다 기초연금을 수령하는 경우가 더욱 유리한 경우에는 현재 받고 있는 연금수급권을 중도에 포기하는 조항을 신설하는 방안을 마련하여 기초연금을 수령할 수 있도록 하는 것이다. 본 법 개정으로 인해 연금수급권 중도 포기 시 급여의 이전이 불가능하게 되는 효과가 발생하게 된다. 이를 위해서는 현행 사립학교교직원연금법 제42조 제6항을 다음과 같이 신설하고자 한다. “⑥ 준용법 제54조에 따른 퇴직유족연금은 기초연금을 수령하기 위한 목적으로 연금 수급권을 중도에 포기할 수 있다.”라고 하는 법안 문구를 조정하는 것이다. 위에서 언급한 사항을 구체적인 법조문 신·구조문 대비표를 작성해 보면 다음 <표 14>와 같다.

〈표 14〉 신·구조문 대비표

현행	개정안
제42조(「공무원연금법」 및 「공무원 재해보상법」의 준용) ① ~ ⑤ (생략) 〈신설〉	⑥ 준용법 제54조에 따른 퇴직유족연금은 기초연금을 수령하기 위한 목적으로 연금 수급권을 중도에 포기할 수 있다.
준용법 제57조(퇴직유족연금의 수급권 상실 및 이전) ① (생략) 1.~5. (생략) 〈신설〉 ② 퇴직유족연금을 받을 권리가 있는 사람이 그 권리를 상실한 경우에 같은 순위자가 있을 때에는 그 같은 순위자에게 그 권리가 이전되고, 같은 순위자가 없을 때에는 다음 순위자에게 그 권리가 이전된다. 〈단서신설〉	제57조(퇴직유족연금의 수급권 상실 및 이전) ① (현행과 같음) 1.~5. (현행과 같음) 6. 수급권 포기(기초연금 수급관련으로 한정) 다만, 같은 조 제1항 제6호에 따라 수급권을 포기한 경우에는 그러하지 아니한다.

두 번째 방안에 대해서는 다음과 같은 사항에 유의하여야 한다. 본인이 기초연금을 수령하고자 할 경우에는 유족연금을 포기할 수 있게 하는 조항을 마련하게 되면 매년 수령하고 있는 유족연금 등의 금액과 기초연금액을 상호 비교하여 둘 중 높은 쪽을 선택할 수 있는 것이 가능하여야 한다. 그러나 현행법에서는 퇴직연금을 수령하는 본인이 사망하게 되면 유족이 유족연금과 유족일시금을 선택하는 의사결정을 하게 된다. 한번 일시금으로 수령하게 되면 연금을 선택할 수 없게 된다.⁷⁰ 그와 마찬가지로 유족연금을 포기하게 되고 기초연금을 수령하게 된다면 매년 본인의 의사결정 과정을 거쳐야 한다. 그런데 매년 유족연금에 대한 선택이 가능할지가 의문이며, 매년 기초연금과 유족연금 등을 수령할 것을 결정하는 작업은 상당히 번잡할 것으로 새로운 연금행정 업무가 발생할 수도 있기 때문에 신중을 기하여야 할 것으로 본다.

무엇보다도 중요하게 생각해야 할 것은 유족연금을 수령하게 될 경우에는 추가적인 소득이 발생하더라도 연금액이 일부 정지되지 않는다. 현재 퇴직연금이나 장해연금을 수령하면서 추가적인 근로소득이나 사업소득금액이 2,370,000원 이상 발생하게 되면 수령하게 되는 금액의 1/2을 감액하게 된다. 유족연금을 수령하면서 추가적인 소득이 발생하더라도 연금액의 일부가 정지되지

70. 현재 급여종류의 변경은 퇴직 후 30일 이내에만 가능하며, 그 이후 기간이 경과하면 더 이상 급여종류를 변경할 수 없다.

않지만, 유족연금을 포기하고 기초연금을 수령할 경우 추가적인 소득이 발생하게 되면 그나마 받는 기초연금 수령도 불가능하게 된다. 그러므로 유족연금의 포기는 신중한 선택이 요구되어 진다.⁷¹

다. 사학연금 수급자의 기초연금 적용 시 고려사항

본 연구에서 살펴보고자 하는 사학연금 가입자의 기초연금 적용은 기초연금 수급권자의 선정기준이 완화되어 상대적으로 사학연금 가입자까지 기초연금을 수급 받을 수 있게 된다. 현행과 같은 한정된 재정하에서 국민연금 대상자 중에서 일부 기초연금 수급자에서 배제되는 것이므로 상대적으로 국민연금 가입자 중에서 소득이 낮은 일부 노인층은 기초연금 제도를 적용받지 못하게 된다. 그러므로 사학연금 수급자의 기초연금 제도 적용은 전 노인층을 대상으로 소득하위 70%를 적용하여 소득분포에 따라 보편적으로 연금지급을 하는 것이 적정한지, 아니면 현행과 같이 기초연금 대상자의 수령자 수를 사전에 현행과 같이 정해 놓고 국민연금 가입자와 특수지역연금 가입자를 대상으로 전체 국민연금 수급자만을 대상으로 산출한 소득하위 70%의 수령자에게 기초연금을 지급할 지에 대한 정책적인 고려가 필요할 것으로 보인다.

첫 번째는 전체 노인인구 중 소득하위 70%로서 사학연금 가입자의 기초연금 수급자로 추가 편입될 것으로 예상되며, 이 경우에는 추가적인 재정소요가 요구된다. 그러나 두 번째 방안은 기존과 동일한 재정 하에서 단지 대상자만이 변동되는 것으로서 누군가는 기초연금에서 제외되는 문제가 있다. 과거 특수지역연금 수급자는 상대적으로 연금 지급액 등이 높아 소득수준이 높은 노인까지 기초연금 수급자로 편입하는 것을 방지하고자 하였다. 그러나 현재는 사학연금 수령자가 국민연금 수령자보다 낮은 수준의 연금을 받게 되는 경우가 발생하고 있다. 일시금을 선택하지 않았음에도 불구하고 상대적으로 낮은 수준의 사학연금 수급자는 기초연금 적용을 고려해보아야 한다. 사학연금 수급자의 기초연금 제도 적용에 대한 고려사항은 보편적 기초연금제도의 성격을 강조하는 것이 필요한지, 아니면 기초연금제도의 적용범위를 현행과 같이 유지하되 실질적인 저소득 노인에 대한 노후소득보장 기능 강화를 도모하여야 할지 여부에 대한 고려가 이루어져야 할 것으로 보인다.

71. 가령, 유족연금을 20만원을 수령하고 있는데 기초연금액은 30만원을 수령할 수 있다고 가정해보자. 이때 유족연금을 포기하고 기초연금을 선택하면 30만원을 받을 수 있지만, 추가적인 소득이 월 5백만원이 발생하였다고 가정 할 경우 기초연금액은 기준금액을 초과하여 수령이 불가능하다. 그러나 유족연금을 받을 경우에는 20만원을 수령하고 추가적인 소득 5백만원의 소득도 발생하게 된다. 오히려 이런 경우에는 유족연금을 선택하는 것이 유리할 수도 있기 때문이다.

본 연구에서 주장하는 방안에 따르면 기초연금제도에 소요되는 재정 부담이 증가하게 되므로 국가와 지방자치단체의 재정부담 가능성에 대한 고려가 우선적으로 이루어져야 한다. 기초연금 지급대상을 65세 전체 노인인구의 70%로 확대할 경우에는 급여지출이 추가 발생하게 된다. 특히, 기초연금 지급대상인 65세 이상의 노인인구의 총 인구수가 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상되므로 기초연금 지급대상 확대에 따른 재정적 부담은 점차적으로 높아질 것으로 예상할 수 있다.

두 번째는 사학연금 수급자의 기초연금 제도 적용은 수급권자 확대에 따른 사후관리 등 행정비용 증가에 관한 사항도 함께 고려해야 할 것이다. 전술한 바와 같이 '20년 6월말을 기준으로 기초연금 수급자수는 547만명이다. 이 중에서 사학연금 수급자 8만 3천명 중에서 <표 6>에서 보는 바와 같이 150만원 미만의 연금수령자 8,772명이 추가된다면 대략 기초연금 총 수령자는 548만명으로 증가할 것으로 예상된다. 이와 같이 기초연금 수급자수가 증가할 경우에는 수급자 발굴, 수급 신청 및 접수, 수급권자의 부정수급 등에 대한 사후관리 등에 소요되는 행정비용이 증가할 수 있으므로 이에 대한 고려가 필요하다. 특히, 사학연금에 대한 수령 정보가 집계되어 전체 노인층을 대상으로 소득과약이 가능한 시스템이 마련되어야 한다.

제5장 결 론

기초연금은 노인에게 연금을 지급하여 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 추진된 제도이다. 이제 기초연금제도가 태동한 지 만으로 6년이 경과하고 있다. 이 시점에서 기초연금제도가 본연의 역할을 하고 있는지 제도적인 미흡함이 있는지 살펴볼 필요가 있다. 기초연금은 세금으로 충당하는 보편적 사회수당으로 전 국민을 대상으로 65세 이상의 노령층에 적용되는 연금제도의 일종이다. 그러므로 현재와 같이 국민연금 수령자만 기초연금 제도를 적용하고 있는 것은 공적연금 가입자간 형평성에 위배되는 것이다. 그러므로 수령하고 있는 각종 연금종류와는 무관하게 기초연금이 지급되어야 할 것이다. 우리나라의 연금제도는 제도 태동 시 부터 국민연금과 특수직역연금으로 구분하여 태동되었다. 그런 이유로 인하여 기초연금제도도 무각출연금제도이면서도 제도 적용은 특수직역연금 가입자를 제외한 국민연금 가입자와 국민연금이 가입하지 않은 자에게 적용하고 있다. 그것은 제도 도입 초기에 국민연금의 사각지대를 해소하기 위한 차원에서 시작하였으며, 재원의 일부를 국민연금기금에서 부담하는 방안까지도 고려하면서 국민연금 가입자로 국한하여 제도가 태동된 것이다.

현행 기초연금의 제도적 결함들은 급속한 고령화 사회를 맞이하고 있는 우리나라의 노후불안을 더욱 가중시킬 것이다. 결국에는 기초연금제도로 인한 직군간의 갈등, 도덕적 해이, 과도한 행정비용, 역차별 등의 문제가 커다란 사회적 불만을 야기할 것으로 예상된다. 이러한 미래의 상황은 기초연금 제도의 근간을 뒤흔드는 불안요인으로 작용할 것으로 본다. 모든 국민은 동일하게 납세의무를 지니고 있다. 성실하게 납세의무를 이행한 저소득층의 노인이라면 마땅히 기초연금이 적용되어야 한다고 본다. 현행과 같은 공적연금 간의 차별은 개선되어야 할 것이다.

그러므로 현행 기초연금은 국민연금과 공무원, 군인, 사학연금의 종류와는 무관하게 기초연금수급 대상자가 포괄적이어야 한다. 다만, 개인의 재산이나 소득이 과다하게 발생할 경우에는 기초연금 수령 대상에서 제외할 필요가 있다.

현재 사학연금 수급자가 국민연금 수급자보다 더욱 열악한 상황이라면 사학연금 수급자도

기초연금 수령자의 대상에 포함하도록 하여 노인층의 빈곤에 대한 정부지원에 대하여 차별이 발생하지 않도록 할 필요가 있다. 단지, 국민연금이 가입하지 않았다는 이유로 실제로 국민연금보다 못한 사학연금을 수령하면서도 기초연금을 수령하지 못하는 경우가 발생하고 있기 때문이다. 그러므로 이와 같은 측면을 고려하여 기초연금 적용의 범위를 모든 공적연금 전체로 확대하여 대상에 포함시키되, 다만, 소득 인정액이 기초연금법에서 정하고 있는 기준을 초과한다면 그때 적용에서 제외하는 것이 법 적용 측면에서 타당하다고 할 수 있다.

사학연금 가입자의 기초연금 선택적용에 대하여 다음과 같이 주장하고자 하였다. 첫째, 사학연금 수급권자도 기초연금 적용대상에 포함하여 보편적 기초연금제도가 되도록 하여야 한다. 둘째, 국민연금과 특수직역연금 간의 제도적인 형평성을 위해서라도 사학연금 가입자의 기초연금 제도 적용은 타당하다. 셋째, 현행 유족연금 수령자의 기초연금 제도를 적용하기 위해서는 유족연금 수급권에 대한 포기가 가능하도록 법 개정이 필요하다.

본 연구에서는 사학연금 수급자의 기초연금 선택적용에 대하여 살펴보았다. 기초연금 제도의 기본성격을 국민연금을 비롯한 공적연금과 기초연금을 합한 연금급여의 수준을 일정수준 이상으로 보장하는 최저연금제도로 볼 것인지, 노인인구에 대해 생활에 필요한 최소소득 혹은 기본소득을 보장하는 선별적 공적부조 제도 또는 국민연금의 소득대체를 인하 조치에 따른 보완적 성격의 보편적 기초연금 제도로 볼 것인지에 따라 입장이 달라질 수 있다는 점을 고려하여 논의할 필요가 있다.

한편, 현행 기초연금 가입대상의 확대는 기존 국민연금 수급자의 기초연금 적용에 대한 배제가 되므로 일부 계층에서는 불리하게 작용할 수 있다. 현행 사학연금 가입자의 기초연금 적용은 국민연금 가입자의 기초연금 급여가 감소되는 것으로 작용할 수도 있다. 그러므로 사학연금 가입자의 기초연금 제도 적용은 전 노인층을 대상으로 소득 하위 70%를 적용하는 것이 바람직하다고 본다. 다만, 이 경우에는 추가적인 재정소요가 예상되므로, 재정부담 가능성에 대한 고려가 필요할 것으로 보인다. 또한, 본 연구에서 제시하는 대안은 특수직역연금 수급자들의 구체적인 연금액과 소득과 재산을 근거로 산출하는 연금수급자 개개인의 소득인정액을 통해 보다 구체적인 대안을 제시할 수 있음에도 불구하고 구체적인 통계자료 입수가 불가능하여 이에 대한 구체적인 대안을 제시하지 못한 점은 연구의 한계점으로 남는다. 다만, 특수직역연금 수급자들의 기초연금 수령의 필요성에 대한 논의는 나름대로 의미가 있다고 평가할 수 있다. 본 연구에서는 사학연금 가입자의 기초연금제도에 대한 선택적용여부에 대한 타당성을 살펴보았다. 조만간 특수직역연금 가입자 중에서 일시금을 선택하지 아니하고 연금을 선택한 저소득층에게 기초연금을 지급하고 수령하는 시기가 올 것을 기대해 본다.

참고문헌

- 강성호 · 최옥금, 2010, 기초노령연금의 탈 빈곤 효과 및 계층별 소득보장 효과 분석. 「한국사회정책」, 17(2): pp.43-71.
- 광채기, 2009, 기초노령연금제도의 시행에 따른 지방재정영향 분석. 「한국거버넌스학회보」, 16(3) : pp.329-358.
- _____ · 서민순, 2014, 기초연금제도의 정부 간 재정책임 분담체계의 개선 방안에 관한 연구. 「한국지방자치연구」, 15(4) : pp.81-109.
- 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.
- 김용하, 2011, 노후 소득보장 시스템 개혁의 효과성 국제비교. 사회복지정책, 18(2), pp.209-241.
- 김원섭 · 이용하, 2014, 박근혜 정부 기초연금제도의 도입과정과 평가. 한국사회, 15(2), pp.69-101.
- 김재호 · 정주연, 2012, 기초노령연금 도입에 따른 소득불평등과 양극화 변화분석. 「한국정책학회보」, 21(1) : 421-446.
- 김정완, 2013, 기초노령연금 차등보조율 제도의 지역 간 형평성 제고방안. 「한국지방자치학회보」, 25(3) : 95-121.
- 김중호, 2019, 핑크빛 사회의 도래를 대비하기 위한 기초연금에 대한 역사적 고찰 - 독일과 일본의 기초연금 계획의 변천을 중심으로 -. 법이론 실무연구, 7(2), pp.9-35.
- 석상훈, 2010, 기초노령연금의 노인빈곤감소 효과 분석. 「노인복지연구」, 50 : pp.335-352.
- 석재은, 2002, 노령소득보장체계의 재구축과 경로연금제도의 발전방향. 한국사회복지학, 50, pp.235-263.
- _____, 2010, 공적연금 및 기초노령연금의 빈곤감소 효과 및 효율성. 사회복지정책, 37(3), pp.193-214.
- _____, 2015, 기초연금 도입과 세대 간 이전의 공평성, 보건사회연구 35(2) : pp.64-99.
- 안서연 · 최옥금 · 한신실 · 이은영, 2018, 2018년 기초연금의 사회 · 경제적 효과 분석, 국민연금연구원 프로젝트 2018-03.

참고문헌

- 원종욱 · 백혜연 · 김태은 · 최요한, 2014, 기초연금 도입과 노후생활 안정 효과 분석. 한국보건사회연구원.
- 윤성주, 2014, 기초연금제도의 쟁점과 과제. 「재정포럼」, 211 : 8-24. 한국조세재정연구원.
- 이용하 · 남기창 · 이철수 · 정기룡 · 이상봉 · 이은영, 2015, 공적연금 연계제도 개선방안, 보건복지부.
- _____ · 박성민 · 최병호 · 김진수, 2006, 기초연금제도 도입의 가능성과 한계, 국민연금연구원 연구보고서 2006-10.
- _____ · 김원섭, 2013, 인수위 기초연금 도입(안)에 대한 평가와 전망. 「사회보장연구」, 29(2) : pp.1-25.
- 이정화 · 문상호, 2014, 기초연금이 고령자의 소득에 미치는 영향: 성향점수매칭(PSM) 이중차이(DID)를 활용한 분석. 「한국정책학회보」, 23(3) : 411-440.
- 장현주, 2015, 기초연금의 재원부담방식에 관한 연구. 지방정부연구, 18(4), 417-436.
- 정경배 · 박경숙 · 박능후, 1989, 국민연금제도 확대방안 연구 : 기초연금제와 소비비례연금제의 일원적 설계. 한국인구보건연구원.
- 정기룡, 2018, 공적연금 연계제도에 관한 한 · 일 비교연구. 일어일문학 제79호 : 307-328.
- _____ · 박경숙 · 박능후, 1989, 기초연금제도 정책구상과 사업장 확대. 한국인구보건연구원.
- 정해식, 2008, 「기초노령연금 관리체계 개선방안」. 국민연금연구원.
- 주은선, 2017, 보편적 수당으로서의 기초연금 확대 방안, 월간 복지동향 제222호 : 18-24.
- 최옥금 · 안서연 · 이은영 · 한신실, 2017, 2017년 기초연금의 사회 · 경제적 효과 분석 : 수급자의 생활에 미친 영향 및 제도 인식과정을 중심으로, 국민연금연구원 프로젝트 2017-03.
- _____ · 이상봉 · 한신실 · 이은영, 2016, 2016년도 기초연금의 사회 · 경제적 효과 분석 연구, 국민연금연구원 프로젝트 2016-03.
- _____ · 이은영, 2017, 기초연금 도입 전 · 후 노인빈곤 실태분석, 국민연금연구원 프로젝트 2017-02.

참고문헌

- _____ · 이은영, 2017, 기초연금 소득 인정액 기준 개선방안 연구, 국민연금연구원 정책보고서 2017-03.
- _____ · 한신실, 2016, 기초연금 운영국가의 급여수준 검토 및 시사점, 국민연금연구원 정책보고서 2016-03.