

# 기초연금의 자원부담방식에 관한 연구

## : 기초자치단체 유형별 국고부담률을 중심으로\*

장 현 주

### 국문요약

이 연구는 과거 기초노령연금의 자원부담에 관한 경험적 자료를 토대로 기초연금의 차등국고보조를 산정방식 및 산정기준의 타당성을 검증하고, 제도의 항구적 운영을 위한 자원부담방식 대안을 제시하는 것에 연구의 목적을 두고 있다. 분석 결과, 대도시 자치구, 중소도시, 군 지역별로 노인인구비율보다는 수급률이 국고부담률에 대해 유의미한 영향력을 일관성 있게 보여주고 있다. 따라서 노인인구비율보다는 수급률이 차등국고보조를 산정기준의 하나가 되는 것이 국가위임사무를 수행하는 기초자치단체에게는 더 바람직할 것으로 보인다. 노인인구비율이 연금 수급자의 수요를 직접적으로 대표할 수 없기 때문에 공동 자원부담 주체인 지자체 시각에서는 노인인구비율보다는 오히려 실제 수급률이 더욱 합리적인 산정기준이 될 수 있을 것이다. 또한, 노인인구비율이 이미 20%를 훨씬 상회한 지자체가 많음에도 불구하고, 노인인구비율의 최대구간은 아직 '20% 이상'으로 획일화되어 있다. 따라서 노인인구비율을 차등국고보조를 산정기준의 하나로 유지할 경우, 고령화 현상의 심화에 따라 점차 상위구간을 세분화하는 것이 향후 자원부담을 둘러싼 중앙정부와 지자체 간 갈등을 예방할 수 있을 것이다.

주제어: 기초연금, 자원부담방식, 차등국고보조율

## I. 서론

2014년 7월부터 기초연금이 과거 기초노령연금을 대체하면서 시행되고 있지만, 기초연금의 자원부담방식은 과거 기초노령연금과 동일한 구조를 따르고 있다. 즉 수익자 부담 원칙의 적용 없이 전액 조세로 충당되는 구조이며<sup>1)</sup>, 이는 다시 지자체의 재정자주도와 노인인구비율에 따른 차등국고보조율에 의해 중앙정부와 지자체가 상이한 비율로 부담하는 방식으로 구성되어 있다.

\* 이 연구는 2014학년도 한국외국어대학교 교내학술연구비의 지원에 의하여 이루어진 것임.

1) '기초연금'이라는 용어에 비추어 볼 때, 수익자 부담원칙이 적용되지 않고 전액 조세로 충당되는 것은 용어의 본질과 부합하지만, 65세 이상 모든 노인이 수급대상이 아니며 소득과 재산을 기준으로 하위 70%의 노인만이 선별적으로 수급대상이 된다는 점은 '기초연금'의 본질과는 다르다. 이와 관련하여, 이용하(2013)도 기초연금을 "기초적 수준의 정액급여가 '보편적으로' 지급되고 '항구적으로' 운영되는 연금제도"라고 정의하고 있다.

그 결과, 기초연금 시행에 따른 국고부담률은 최소 40%~최대 90%이고, 지자체의 부담률은 최소 10%~최대 60%이다(김대철·전형준, 2014: 128). 지자체의 부담률은 다시 17개 광역자치단체의 조례에 의해 광역자치단체와 기초자치단체 간 부담률을 별도로 정하고 있다.

그러나 향후 노인인구의 증가로 인해 기초연금 수급자 수의 지속적인 증가가 예상되며, 급증하는 재정소요 등으로 인해 파생되는 많은 문제가 제도의 지속가능성에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 무엇보다 중요한 문제는 국비와 지방비의 재원부담률을 둘러싼 중앙정부와 지자체 간 갈등의 개연성이 상존하고 있다는 점이다(곽채기·서민순, 2014). 현재 우리사회에서는 기초연금뿐 아니라 보편적 복지에 대한 높은 욕구와 아울러 정치권의 이념을 초월한 대중융합주의에 의해 신설된 많은 복지사업들이 대부분 국비뿐 아니라 지방비를 대응자금(matching fund) 형태로 일정 비율 분담시키는 재원부담방식을 채택하고 있다. 이 결과, 재정여건이 열악한 많은 지자체들이 회계연도 하반기에 이르러 복지 디폴트 위기에 직면하고 있으며, 이러한 위기에서 벗어나기 위해 중앙정부에 대해 국고부담률의 인상을 요구하거나 또는 전액 국비사업으로 전환할 것을 요구하고 있다.<sup>2)</sup> 이러한 사회복지분야 국고보조사업 확대에 의한 지방비의 증가(윤영진, 2012)뿐 아니라, 분권교부세의 신규 도입에도 불구하고 2005년 이후 시작된 149개 국고보조 복지사업의 지방이양으로 인한 지방이양사업의 증가도 지자체의 재정부담을 더욱 가중시키는 결과를 초래해 왔다(조기태·이시경, 2014: 388).<sup>3)</sup>

국고보조사업으로 추진되고 있는 기초연금의 경우에도, 많은 지자체들이 ‘기초연금’이라는 용어에 비추어 전액 국비사업으로 추진할 것을 요구하고 있다. 그러나 기초연금은 지난 기초노령연금과 동일하게 기초자치단체의 재정력과 복지수요를 적절히 반영하기 위해 각 기초자치단체의 재정자주도와 노인인구비율에 따라 국고지원 시 차등국고보조율제도를 적용함으로써 지자체의 재정적 기여를 의무적으로 요구하고 있다. 이러한 방식의 국고보조금은 모든 국민에게 국가 최저수준(national minimum)의 서비스를 균일하게 제공하기에는 유용하지만, 지방정부의 권한을 제약하기 때문에 이를 보완하기 위해서는 포괄보조금이 타당하다는 주장도 제기되어 왔다(Boadway & Shah, 2009).

그럼에도 불구하고, 차등국고보조율제도가 점차 열악해지는 지방재정을 더욱 악화시킴으로써 지자체의 반발을 불러 일으키고, 재원부담을 둘러싼 중앙정부와 지자체 간 갈등의 요인이 되고 있다(곽채기·서민순, 2014; 이원희, 2011). 특히, 과거 기초노령연금에서 경험한 바와 같이, 복지 수요가 크고 재정력이 열악한 광역시 자치구, 일부 특별시 자치구 등 일부 기초자치단체의 재정난을 가중시키는 결과를 초래할 수 있다(곽채기, 2009; 박인화, 2008; 장현주, 2010). 결국 기초

2) 지자체들은 전국시도지사협의회, 전국시군구청장협의회, 서울시 구청장협의회 등 자치단체장협의회를 통해 국고보조 복지사업의 국고부담률 상향 조정을 지속적으로 요구하고 있다. 서울시의 경우, 영유아보육사업에 대한 국고보조율을 2013년 기준 20%에서 40%로 상향 조정(다른 지역은 50%)을 요구하였고, 국회는 여야 만장일치로 40%로 조정하기로 합의하였으나 2014년도 예산심의과정에서 35%로 조정된 바 있다. 이에 서울시 구청장협의회는 영유아보육사업 지방비 부족분 약 876억 원과 기초노령연금에서 기초연금으로 확대 개편되어 2014년 하반기에 증가한 수급대상자 약 31,000 여명으로 인한 부족한 지방비 607억 원 등에 대해 국비 지원을 요구하기도 하였다(뉴시스, 2014.8.12일자).

3) 지자체의 전체 복지예산 중 국고보조사업과 지방이양사업의 예산 비중이 약 84%인 반면, 지자체의 자체사업 예산 비중은 약 16%이다(김진석, 2012; 한겨레(2014)에서 재인용).

노령연금 수급자 수 또는 수급률이 아닌 노인인구비율을 국고지원기준으로 설정함으로써 향후 노령인구의 증가에 따라 소요예산이 급증할 경우 수급률과 국고지원비율을 둘러싸고 중앙정부와 지자체 간 심각한 갈등이 초래될 수 있다는 것이다(곽채기·서민순, 2014).

이러한 맥락에서, 현행 기초연금의 재원부담방식이 지속될 경우 지자체에게 나타날 수 있는 변화를 기초노령연금의 경험을 통해 유추해 보고, 지방재정에 미치는 부정적인 효과를 완화하기 위한 대안을 논의할 필요가 있다. 그러나 현재 기초연금 시행 초기 상황에서 이를 논의할 경험적 자료는 충분하지 않다. 그 대신, 기초연금의 재원부담방식이 과거 기초노령연금의 재원부담 방식과 동일하기 때문에 과거 기초노령연금의 재원부담과 관련된 국고부담률과 지방비부담률에 관한 자료를 통해 기초연금의 국고 및 지방비부담률을 유추하여 논의하는 것이 가능하다. 따라서 이 연구는 과거 기초노령연금의 재원부담에 관한 경험적 자료를 토대로 기초연금의 차등국고보조율 산정방식 및 산정기준의 타당성을 논의하고, 제도의 항구적 운영을 위한 재원부담방식 대안을 제시하는 것에 연구의 목적을 두고 있다.

## II. 이론적 논의

### 1. 기초연금의 도입 배경

기초연금은 대표적인 공적연금제도라고 할 수 있는 국민연금의 성숙도가 매우 낮아 노후소득 보장제도로서의 기능을 기대하기에는 어려운 상황에서 국민연금의 사각지대를 일부 보완하기 위해 도입되었던 과거 기초노령연금을 수정한 제도이다. 국민연금은 1960년에 도입된 공무원연금, 1963년 도입된 군인연금, 1975년 도입된 사립학교교직원연금 등 특수지역연금(윤석명, 2006: 56)과는 달리 1988년에 뒤늦게 도입되어 소득유지 기능을 충실히 이행하지 못하는 등 제도의 성숙도가 상대적으로 낮은 편이다(권혁창 외, 2014: 28). 또한, 국민연금제도 도입 초기에는 납부에 의자 또는 미가입자가 많았고, 1999년에 이르러서야 비로소 전 국민을 대상으로 적용되었다는 점을 고려해 볼 때, 국민연금의 사각지대는 상대적으로 넓은 편이다. 이는 공적연금의 성숙도가 높아 1990년대 후반 공적연금 개혁 이후에도 공적연금을 통한 노인빈곤 감소와 소득불평등 개선 효과가 지속적으로 나타나고 있는 서구 복지선진국(Burtless, 2005; Brukauser 외, 1994; Casey & Yamada, 2004; Smeeding, 1996, 2001; Williamson & Smeeding, 2004)에 비해 우리 사회의 공적연금, 특히 국민연금의 낮은 성숙도를 잘 보여주는 대목이다.

이에 국민연금이 최초 가입 20년에 도달하여 완전노령연금의 수급개시 시점이 다가오면서 국민연금의 사각지대를 해소하고 노후소득보장을 강화하기 위해 지난 2008년에 기초노령연금이 도입되었던 것이다. 그러나 그동안 기초노령연금은 수급대상이 65세 이상 중 소득인정액 기준 하위 70%에 한정되고, 이들을 대상으로 소액의 연금을 지급하며, 전액 조세로 재원을 충당하기 때문에 사회수당으로 보기는 어려우며(배준호, 2009; 이용하·김원섭, 2013), 항구성과 급여의 권리성이 취약하다는 점에서 보편적 기초연금으로 보기도 어렵다(김민재, 2010; 이용하·김원섭,

2013)는 모호한 성격을 둘러싼 논란에서 자유롭지 못하였다. 오히려 기초노령연금은 소득에 따른 선별적 지급이라는 점에서 공공부조에 가까운 제도로 인식하거나(김재호·정주연, 2012; 정해식, 2008) 또는 사회수당형 기초연금에 공공부조의 원리를 일부 가미한 제도라고 보는 주장(이용하·김원섭, 2013)이 일반적이었다. 더욱 큰 문제는 2013년 기준 수급자 1인 당 월 평균 수급액이 매우 낮은 편으로서(약 9.7만원) 과거 경로연금과 크게 다르지 않아 실질적인 노후소득보장에는 많은 한계가 있었다는 점이다(보건복지부, 2013a). 이에 기초노령연금에는 노후소득보장이라기 보다는 그동안 노인빈곤율을 일부 완화하는 제한적인 효과만이 존재한다는 지적도 다수 제기되어 왔다(예, 강성호·최옥금, 2010; 김재호·정주연, 2012; 김희삼, 2010; 장현주, 2013).

2014년 7월에 기초연금이 새롭게 도입된 배경에는 과거 기초노령연금이 지닌 이러한 제도적 문제뿐 아니라, 정치적 이유도 다분히 작용하였다. 지난 18대 대선에서 당시 새누리당 박근혜 후보는 노인층 유권자를 위한 맞춤형 공약으로 기존 기초노령연금과 장애인연금을 기초연금으로 전환하여 65세 이상 모든 노인과 중증장애인에게 월 20만원의 연금을 지급한다는 기초연금 도입 공약을 제시했던 것이다(이용하·김원섭, 2013: 2). 당초 기초연금 공약은 수급대상이 선별적인 기초노령연금과는 달리 보편적 기초연금이었으며, 연금 수급액도 최대 20만원으로서 기초노령연금 평균 수급액의 약 2배에 해당하는 금액을 지급한다는 것이었다. 그러나 이 공약은 2013년 2월 대통령직인수위원회의 대략적인 기초연금 설계(이용하·김원섭, 2013: 13-16), 같은 해 7월 국민행복연금위원회에서의 재정소요 추계를 고려한 논의를 거쳐 2013년 9월 25일 보건복지부가 당초 공약이 지향한 보편적 연금보다는 많이 수정된 형태의 ‘기초연금제도 도입 계획’을 발표하고, 그 후속조치에 따라 2013년 11월 ‘기초연금법안’이 최종 확정되어 국회에 제출되기에 이르렀다(곽채기, 2013: 84-89; 김대철·전형준, 2014: 130-132). 이후, 약 6개월 동안 국회의 논의와 법안 수정 과정을 거쳐 2014년 5월 ‘기초연금법’이 의결되었다.

결과적으로, 기초연금의 수급대상은 과거 기초노령연금의 수급대상과 동일하게 소득인정액 하위 70%에 해당하는 65세 이상의 노인이며, 이때 소득인정액은 국민연금을 포함한 공적연금, 개인연금, 퇴직연금, 근로소득, 개인저축, 그리고 금융자산 외의 일반재산에 대한 자산조사를 통해 산출된다(윤성주, 2014: 11). 2014년 기준 소득인정액은 노인단독가구의 경우 87만원이며, 노인부부가구의 경우 139.2만원이다(이정화·문상호, 2014: 415). 또한, 기초연금 수급액도 국민연금 수급액 및 가입기간과 연계하여 10~20만원으로 축소 조정되었다. 즉 국민연금 수급액이 30만원 이하이거나 또는 국민연금이 가입하지 않은 무연금자는 최대 20만원의 기초연금을 수급하며, 국민연금 수급액이 30만원~40만원인 경우에는 기초연금액이 20만원에서 다소 줄어들더라도 국민연금과 기초연금을 합한 총 연금액이 최소 50만원은 되도록 보장해주는 방식이다(보건복지부, 2014).<sup>4)</sup> 국민연금 수급액이 40만원 이상인 수급 대상자의 경우에는 기초연금으로 최소 10만원을 지급함으로써 총 연금액은 최소 50만원이 된다. 그러나 기초연금은 과거 기초노령연금과 마찬가지로 소득역전현상을 방지하기 위해 소득인정액이 기준치를 상회할 경우 기초연금 지급액의 일부를 감액하며, 노인 배우자 또는 본인이 동시에 수급할 경우 20%씩 감액이 적용되는 규정

4) 30만원 기준은 현재 국민연금의 노령연금 수급자의 평균 연금액 32만원을 감안한 것으로서 이 금액은 향후 물가변동을 반영하고, 매 5년마다 보정될 예정이다(보건복지부, 2014)

도 있다(이정화·문상호, 2014: 415).

결국, 지난 1년 이상 동안 국민연금 기금활용 계획 철회, 국민연금 가입기간과의 연계 등 많은 논란에도 불구하고, 2014년 5월 2일 기초연금법이 국회의 심의·의결을 거쳐 2014년 7월부터 기초연금이 과거 기초노령연금을 대체하여 시행되고 있다. 국민연금 가입기간과의 연계를 통한 연금수급액 차등화, 수급대상의 축소 등 기초연금이 당초 대선 공약의 내용보다 크게 축소된 주요 이유는 결국 노인빈곤을 완화하기 위해 도입한 기초연금의 지속가능한 운영과 직결된 자원 확보의 어려움 때문이었다.

## 2. 차등국고보조율에 따른 기초연금의 자원부담방식

기초연금은 과거 기초노령연금 대비 연금수급자는 동일하게 유지하는 대신 연금 지급액을 증액함으로써 기초연금의 전체 재정소요는 과거보다 더욱 증가하게 되었다. 기초연금의 재정소요는 제도 시행 첫해인 2014년 하반기에 약 4조 8천억 원에서 시작하여, 2015년 10조 3천억 원, 2016년 10조 9천억 원, 2017년 11조 4천억 원으로 추계되고 있다(보건복지부, 2013a)(<표 1> 참조). 이러한 추계치는 비록 기초노령연금이 기초연금으로 전환되면서 추가 재정소요가 발생하기는 하였지만, 2018년 전까지는 과거 기초노령연금의 재정소요와 큰 차이가 나타나는 것은 아니다. 그러나 2018년에 노인인구비율 14%에 도달하는 고령사회, 2026년에 노인인구비율 20%에 도달하는 초고령사회가 예상된다는 점을 고려해 보면, 2018년부터는 기초연금의 재정소요가 크게 증가할 것으로 예상된다. 즉 기초연금과 수급대상이 동일하면서도 수급액이 적었던 과거 기초노령연금의 경우, 2030년 약 53조 원, 2050년에는 약 111조 원의 재정소요가 추계되었다는 점(보건복지부, 2013a)을 고려해 보면, 기초연금의 수급률이 과거 기초노령연금과 동일한 70%를 유지하더라도 1인당 연금 지급액이 증가한 기초연금의 재정소요는 2018년 이후부터 급격히 증가할 것으로 예상된다(곽채기·서민순, 2014: 103-104).

<표 1> 단기 재정소요 추계(단위: 조원)

구분	기초노령연금	기초연금			
	2014년 상반기	2014년 하반기	2015년	2016년	2017년
국비	1.6	3.6	7.7	8.1	8.5
지방비	0.6	1.2	2.6	2.8	2.9
총액	2.2	4.8	10.3	10.9	11.4

자료: 보건복지부. (2013a).

기초연금의 재정소요에 대응하는 방식은 과거 기초노령연금과 동일한 국고보조 방식이며, 지자체도 일정 부분의 지방비를 부담하는 방식이다. 이러한 국고보조 방식은 전국적인 수준에서 모든 국민이 동일한 서비스를 향유할 수 있지만, 분권에는 취약하기 때문에 포괄보조금이 더 바람직하다는 견해도 있다(예, Boadway, 2006; Boadway & Shah, 2009). 그럼에도 불구하고, 기초

연금법은 국가와 지방자치단체가 기초연금에 필요한 비용을 공동으로 조성할 것을 규정하고 있다(제4조 2항). 이는 과거 기초노령연금이 ‘비재정지원 명령’의 형태로 연금재정 부담을 지자체에게도 부과한 것처럼(곽채기·서민순, 2014: 83), 기초연금의 재원부담 책임도 중앙정부뿐 아니라 지자체에게도 존재함을 의미한다. 중앙정부와 지자체의 부담률을 더욱 구체화하기 위해 기초자치단체의 노인인구비율과 재정자주도를 기준으로 차등국고보조율이 적용되어, 지자체에 따라 최소 40%~최대 90%의 국고보조율을 적용받고 있다. <표 2>와 같이, 기초자치단체의 노인인구비율과 재정자주도에 따른 차등국고보조율 산정방식과 이에 따른 국고부담률은 과거 기초노령연금과 동일한 방식이다.

〈표 2〉 기초연금의 국고부담률

구분		노인인구비율		
		14% 미만	14%이상~20% 미만	20% 이상
재정 자주도	90% 이상	40%	50%	60%
	80%이상~90% 미만	50%	60%	70%
	80% 미만	70%	80%	90%

자료: 기초연금법 시행령<sup>5)</sup>

또한, 기초연금은 국고부담률을 제외한 나머지 지방비 부담률에 대해 광역자치단체가 조례를 제정하여 광역자치단체와 기초자치단체가 공동으로 부담하도록 하고 있다(시행령 제23조 2항의 2). 이 규정에 따라, 모든 광역자치단체들은 2014년 5월~6월 사이에 ‘기초연금 지방비 부담비율에 관한 조례’를 제정하였으며, 따라서 전체 지방비는 광역자치단체와 기초자치단체가 공동 부담하고 있다. 자치법규정보시스템(2014)을 통한 기초연금의 지방비 부담비율에 관한 광역자치단체의 조례 분석 결과, 광역자치단체의 부담비율은 서울시의 경우 50%, 부산시를 제외한 5개 광역시의 경우 60%, 8개 도는 20%이다.<sup>6)</sup>

기초연금의 재원부담방식인 국고보조사업은 중앙정부가 전국적으로 국가 최저수준의 공공서비스를 제공하여 모든 국민이 균일한 서비스를 받는 것을 보장하기 위해 그 용도를 지정하여 재

5) 재정자주도는 {(자체수입+자주채원)/일반회계 세입(총계 기준)예산규모}\*100으로 계산되며, 이 때 자체수입은 지방세와 세외수입의 합계를 의미하고, 자주채원은 지방교부세, 재정보전금, 조정교부금의 합계를 의미한다(기초연금법 시행령).

6) 서울특별시의 경우, 서울시가 50%를 분담하되, i) 기준 재정수요 충족도가 자치구 평균에 미달하며, ii) 노인인구수가 자치구 평균보다 많고, 노인인구비율이 시 전체 노인인구비율보다 높은 2가지 요건에 모두 해당하는 자치구에 한하여 서울시가 5%를 추가 분담한다(서울특별시 조례 제 5718호). 자치법규정보시스템의 ‘기초연금 지방비 부담비율에 관한 조례’를 통해 정리한 광역자치단체별 광역과 기초 간 부담률은 다음과 같다.

	광역자치단체 부담률	기초자치단체 부담률	비고
서울시	50%	50%	
부산시	50~90%	10~50%	차등국고보조율과 동일
기타 광역시	60%	40%	
도	20%	80%	

원을 보조하는 사업이다(김성주, 2008). 특히, 기초연금에 적용되는 차등국고보조율제도는 국고 보조사업의 대표적인 재원부담방식을 규정한 제도로서 기준보조율을 설정한 후 재정자주도와 같이 지자체의 재정여건에 따라 일정 비율을 가산(인상보조율)하거나 차감(인하보조율)하여 적용하는 제도이다(이원희, 2011). 이러한 차등국고보조율은 복지제도의 신설 및 확대에 의해 지자체의 재원부담이 급증하여 중앙정부의 재원분담비율을 높이기 위한 목적으로 2000년대 들어서 적용이 확대되었다(주만수, 2013). 이와 같이, 지자체의 재정력 등에 의해 차등국고보조율을 적용하는 것은 명목상 국가 최저수준의 공공서비스 보장과 함께 지방비 부담 완화 및 지자체의 재정여건 개선에는 효과적일 수 있다(김성주, 2008; 김태일, 2011; 이원희, 2011; 하능식 외, 2012). 하지만 이들 연구들은 사회복지 재정지출의 증가에 따라 차등국고보조율의 이러한 이중 효과가 점차 경감될 것을 우려하여 차등국고보조율의 세분화 및 조정, 새로운 산정기준의 개발이 필요하다는 문제도 동시에 제기하고 있다.

### 3. 기초연금에 관한 선행연구

기초연금과 관련한 선행연구들은 아직 제도가 시행된 지 1년이 되지 않아 연구주제가 다양하지 않은 편이다. 현재까지 논의된 소수의 선행연구들도 대부분 기초연금의 설계 내용, 기초연금의 쟁점에 연구의 초점을 두고 있다. 무엇보다, 향후 노인인구와 국고보조 복지사업이 증가할 것으로 예상되는 상황에서 기초연금이 과거 기초노령연금과 마찬가지로 차등국고보조에 의한 지자체의 재원분담을 요구하고 있지만, 기초연금 시행으로 인한 지자체의 재정부담에 관한 논의는 매우 희박한 실정이다.

기초연금에 관한 선행연구들의 논지를 종합해 보면, 기초연금으로 인한 노인의 소득 향상 여부와 같은 연금의 효과에 논의의 초점을 두거나 또는 연금의 쟁점 및 재원조달방식에 논의의 초점을 두고 있는데, 제도 도입 초기라는 점에서 아직 다수의 선행연구들이 후자에 더 많은 관심을 두고 있는 편이다. 먼저, 전자의 경우, 이정화·문상호(2014)는 과거 기초노령연금 자료를 활용한 시뮬레이션을 통해 기초연금이 고령자 소득 증가에 유의한 영향을 미치지만, 성별·연령·가구유형과 같은 인적·가구적 특성에 따른 유의미한 소득 차이는 없을 것임을 예측하고 있다. 이는 과거 기초노령연금이 노인들의 절대적 소득수준을 증가시켰지만, 실질적인 노인빈곤을 완화에는 크게 기여하지 못했음을 지적하는 선행연구들(김재호·정주연, 2012; 석상훈, 2010)과 유사한 맥락이다.<sup>7)</sup> 이러한 발견은 서구 복지선진국에서 공적연금이 고령자의 소득증가를 넘어서 노인빈곤 감소와 소득불평등 해소에 긍정적인 효과를 미치고 있는 것(Brukauer 외, 1994; Casey & Yamada, 2004; Smeeding, 1996, 2001)과는 아직 차이가 있다.

한편, 기초연금의 쟁점 및 재원조달방식에 관한 연구들은 대체로 연금설계 초기 단계에서 큰

7) 이에 반해, 김희삼(2010), 석재은(2010)의 연구는 기초노령연금의 빈곤 갭 감소효과뿐 아니라 빈곤을 감소효과도 일부 수급자 계층, 특히 비교적 상위 소득계층의 노인에게 나타나고 있음을 지적하고 있으며, 나아가 기초노령연금 수급자가 비수급자에 비해 절대소득의 증가로 탈빈곤 기회가 상대적으로 증가하고 있음을 제시하는 연구(강성호·최옥금, 2010)도 있다.

논란을 불러 일으켰던 국민연금 기금과의 연계 활용 또는 국민연금 가입기간과의 연계를 통한 연금 수급액 차등화에 많은 주목을 한 바 있다(예, 광채기·서민순, 2014; 김대철·전형준, 2014; 윤성주, 2014). 특히, 윤성주(2014)는 사회보험으로 운영되는 국민연금의 사각지대 문제는 국민연금 보험료 조정, 수급 개시시점 조정 등 국민연금 내에서 해결하지 않고 조세 기반의 기초연금과 연계하여 총 연금 개념을 적용하는 것이 장기적으로 국가재정에 부정적인 영향을 줄 것으로 보고 있다. 광채기·서민순(2014)은 이 연구가 주목하고자 하는 중앙정부와 지방자치단체 간 기초연금 재정분담체계를 논의하면서 국가위임사무에 해당하는 기초연금의 차등보조율을 상향 조정하면서 차등보조율 적용 기준인 노인인구비율과 재정자주도의 타당성을 재검토할 것을 제안하고 있다. 나아가, 이들의 연구는 최소한 기초노령연금에서 기초연금으로 전환되는 과정에서 발생하는 지자체의 추가 비용부담에 대한 재원보전대책이 필요함도 제기하고 있다. 이와 유사하게, 주만수(2013)도 기초연금의 시행으로 인한 추가 재원을 중앙정부가 부담하도록 기준보조율을 조정해야 한다는 점을 강조하고 있다. 이러한 논의는 특정보조금을 통해 국가 최저수준의 서비스를 보장하기 위해서는 중앙정부가 전액을 보조해야 한다는 주장(King, 1984)과 동일한 입장이다. 김대철·전형준(2014)도 선진국 사례에 근거하여 중앙정부와 지방정부 간 재원분담 계획을 수정하여 중앙정부가 재원을 모두 부담하면서 국민연금공단이 지자체를 대신하여 관리운영을 맡을 것을 주장하고 있다.

일부 선행연구는 기초연금에 적용되고 있는 차등국고보조율의 문제점을 지적하기도 한다. 특히, 이원희(2011), 하능식 외(2012)는 재정자주도가 낮은 지자체의 경우, 차등국고보조율에 의해 많은 국고보조금이 지급되어 사회복지지출이 증가하면 예산규모가 증가하는 대신, 지자체의 자주재원 비중이 하락할 것을 지적하고 있다. 이로 인해 결국 재정자주도가 낮아지게 되며, 이는 다시 높은 국고보조율의 결정요인이 되어 재정자주도를 더욱 하락시키는 악순환 문제를 초래할 수 있음을 지적하고 있다. 결국 김성주(2008), 이원희(2011)의 지적처럼, 지자체의 재정력을 고려하여 지방재정을 개선하는 것도 차등국고보조율제도의 목적 중 하나이지만, 오히려 차등국고보조율이 지자체의 재정자주도에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 또한, 주만호(2013)는 과거 기초노령연금의 차등국고보조율 산정에 적용된 노인인구비율은 지자체별로 실제 연금 수급률과는 큰 차이를 보이기 때문에 기초노령연금의 정확한 수요를 측정하는데 근본적인 한계가 있음을 지적하고 있다.

뿐만 아니라, 재정자주도도 차등국고보조율 산정기준으로 지속적으로 반복 적용되면 차등국고보조율 산정과정에서 지자체의 정확한 재정여건을 측정하는데 한계가 있다는 지적도 다수 제기되고 있다. 예를 들어, 높은 재정자주도 때문에 낮은 국고보조율이 적용된 지자체의 경우, 자체재원의 일부를 대응 재원으로 충당하면 결국 지자체의 자주적 지출능력 감소(하능식 외, 2012) 또는 자체사업 구축효과의 문제(광채기, 2009, 이원희, 2011)가 초래될 수 있다. 이로 인해 현재 시군 지역에 비해 높은 재정자주도 때문에 낮은 국고보조율을 적용받는 대도시 자치구에서 향후 수년 동안 동일한 차등국고보조율 산정기준이 반복적으로 적용되면 대도시 자치구의 자주적 지출능력 감소뿐 아니라 재정여건이 급속히 악화될 수 있다. 이와 같이, 차등국고보조율 및 기초연금(또는 과거 기초노령연금)의 재원부담방식에 관한 선행연구들은 사회복지 수요가 아닌 재정자주도와 노인인구비율만을 차등국고보조율의 산정기준으로 적용할 경우 나타날 지자체 재정여건



의 악화 가능성을 주로 지적하고 있다. 그럼에도 불구하고, 기초노령연금 또는 기초연금의 수요라고 할 수 있는 실제 연금 수급자 수 또는 수급률에 대한 실증적 연구 결과는 아직 활발히 제시되고 있지 못한 상황이다.

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 자료수집

이 연구는 기초연금의 차등국고보조율 산정기준과 국고보조율 간 관계를 분석하기 위해 기초자치단체별로 다음과 같은 주요 자료를 수집하였다. 먼저 차등국고보조율 산정기준인 기초자치단체의 재정자주도와 노인인구비율은 국가통계포털 e-지방지표 자료를 활용하였다. 기초연금의 차등국고보조율 산정기준과 국고보조율 간 관계를 분석하기 위해서는 아직 제도 시행 1년이 되지 않은 시점에서 기초연금 자료를 활용하는 것은 불가능하기 때문에 선행연구(예, 곽채기·서민순, 2014; 이정화·문상호, 2014)와 유사한 방식으로 가장 최근 시점인 2012년 기준 과거 기초노령연금자료를 활용하여 분석하였다. 이는 연금 지급액이 확대된 기초연금의 재원부담방식이 과거 기초노령연금의 재원부담방식과 차이가 없기 때문이며, 현 시점에서 기초노령연금의 가장 최신 자료는 2012년 기준 자료라는 점에 근거하고 있다.

특히, 2012년 기초노령연금의 차등국고보조율 산정기준인 재정자주도는 해당 회계연도 전전년도 12월 31일을 기준으로 과거 3년간의 재정자주도의 평균값을 적용하며, 노인인구비율은 해당 회계연도 전전년도 12월 31일 기준 노인인구비율을 적용하도록 되어 있다. 따라서 이 연구에 활용된 재정자주도는 2008년~2010년까지의 자료를 수집하여, 이를 3개 연도 평균치로 환산하였으며, 노인인구비율은 2010년 기준값을 적용하였다. 또한, 이를 2014년도 기준 차등국고보조율 현황과 비교하기 위해 2014년도 기준 전전년도인 2012년부터 최근 3년인 2010년~2012년까지의 재정자주도 평균치와 2012년 노인인구비율도 동시에 적용하였다.

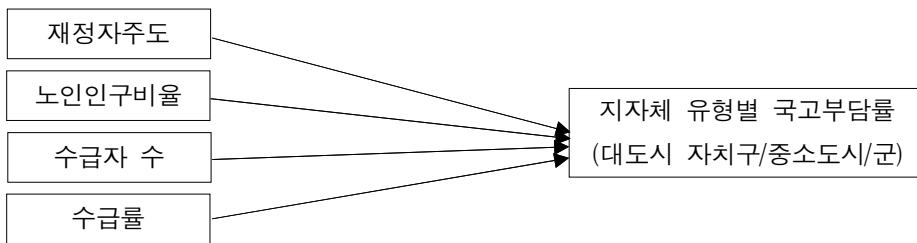
뿐만 아니라, 2012년에 실제 적용된 지자체별 차등국고보조율과 228개 기초지자체별(세종시와 제주특별자치도 제외) 실 수급자 수는 보건복지부(2013b) 통계 자료를 활용하였다. 이들 자료를 모두 종합하여 2012년 기준 기초노령연금에 관한 228개 기초지자체의 횡단면적 자료로 구성하여 분석에 활용하였다. 아울러, 광역자치단체와 기초자치단체의 지방비 부담비율에 관한 조례 정보는 행정자치부의 ‘자치법규정보시스템(ELIS)’에서 15개 광역자치단체가 제정한 ‘기초연금 지방비 부담비율에 관한 조례’를 모두 검색하여 확인하였다.

#### 2. 분석틀

이 연구는 횡단면적 자료를 활용하여 재정자주도와 노인인구비율에 따른 2012년도에 실제 적용된 기초자치단체별 차등국고보조율을 분석하고, 재정자주도와 노인인구비율 구간 세분화를 통

해 기초자치단체별로 적용된 차등국고보조율과 지방비부담률의 타당성을 살펴본다. 마지막으로, 일부 선행연구(곽채기·서민순, 2014; 김대철·전형준, 2014; 김정완, 2013)가 제기하고 있는 것처럼, 차등국고보조를 산정기준으로서 노인인구비율보다는 연금 실 수급자 수 또는 수급률의 타당성 여부를 상관관계 분석과 회귀분석을 통해 설명해 보고자 한다. 이를 위해 기초자치단체를 서울과 6개 광역시를 포함하는 대도시 자치구, 중소도시, 군 등 3개 유형으로 구분하여 현재 기초연금의 차등국고보조율 산정기준인 재정자주도와 노인인구비율, 그리고 실 수급자 수와 수급률의 타당성을 분석한다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



## IV. 분석결과 및 논의

### 1. 재정자주도와 노인인구비율에 따른 국고부담률 비교 분석

기초연금이 과거 기초노령연금과 동일한 차등국고보조율을 적용하고 있는 점을 고려할 때, 과거 기초노령연금이 시행될 때 지자체의 실제 지방비 부담률 또는 국고부담률을 살펴본 후, 이를 토대로 기초연금의 국고부담률과 산정기준, 그리고 기초자치단체의 재원부담의 변화를 예측해 볼 필요가 있다. <표 3>은 과거 2012년 기준 시군구별 차등국고보조율을 적용한 결과, 기초자치단체별로 실제 적용된 국고보조율 현황을 보여주고 있다. 전국 228개 기초자치단체 중 109곳(약 47.8%)의 기초자치단체가 70%의 국고보조율을 적용받았으며, 44곳(약 19.3%)이 80%, 67곳(약 29.4%)이 90%의 국고보조율을 적용받았다. 전국 228개 기초자치단체 중 국고보조율 40%와 50%를 적용받는 지자체 8곳을 제외한 220곳(약 96.5%)의 지자체가 지방비 부담률보다 국고보조율이 더 높다.<sup>8)</sup>

8) 기초노령연금이 도입된 2008년 이후 국고보조율 변화 추이(보건복지부, 2013b: 9)를 보면, 지방비 부담률보다 높은 국고보조율 현상은 노인인구비율의 상승에 따라 점차 가속화되고 있음을 알 수 있다.

연도	40%	50%	70%	80%	90%
2008	3	27	108	41	52
2009	3	22	106	41	59
2010	0	18	109	41	63
2011	1	7	113	41	67

특히, 대부분의 광역시 자치구(39곳)와 21곳의 특별시 자치구는 70%의 국고보조율을 적용받았다. 그 중 광역시 자치구는 재정자주도 80%이하 구간에서도 기초자치단체간 재정자주도의 편차가 큰 편임에도 불구하고 확일적으로 70%의 국고보조율을 적용받고 있다. 뿐만 아니라, 실제 기초노령연금 수급자 수 또는 수급률이 아닌 노인인구비율이 차등국고보조율 산정기준에 적용되면서도 노인인구비율의 구간 폭이 지나치게 광범위하여 차등국고보조율 산정 시 지자체 간 인구학적 특성을 정확하게 반영하지 못하고 있다. 즉 노인인구비율이 이미 30%를 상회하고 있는 지자체를 구분하지 않고 20% 이상의 다른 지자체와 동일한 국고보조율을 적용하고 있다. 이러한 현상은 국고보조율 산정기준으로서 노인인구비율의 정당성에 대한 논란과 아울러 지자체 간 재원분담에 있어서 형평성 논란을 초래할 수 있다(곽채기, 2009; 김정완, 2013; 장현주, 2010).

<표 3> 2012년 기초노령연금의 차등국고보조율 현황(12월 기준)

재정자주도	자치단체 유형	노인인구비율		
		14%미만	14%이상~20%미만	20%이상
90% 이상		<국고보조율 40%: 1개>	<국고보조율 50%>	<국고보조율 60%>
	특별시 자치구	-	-	-
	중소도시	1(과천)	-	-
80%이상~90%미만		<국고보조율 50%: 7개>	<국고보조율 60%>	<국고보조율 70%>
	특별시 자치구	4(중, 용산, 서초, 강남)	-	-
	중소도시	3(성남, 용인, 계룡)	-	-
70%이상~80%미만		<국고보조율 70%: 109개>	<국고보조율 80%: 44개>	<국고보조율 90%: 67개>
	특별시 자치구	15	-	-
	광역시 자치구	3	1	-
	중소도시	27	4	1
	군	1	4	2
60%이상~70%미만	특별시 자치구	6	-	-
	광역시 자치구	4	1	-
	중소도시	19	12	6
	군	1	13	43
50%이상~60%미만	광역시 자치구	10	1	1
	중소도시	1	-	-
	군	-	2	13
40%이상~50%미만	광역시 자치구	19	5	-
	군	-	-	1
40%미만	광역시 자치구	3	1	-

주: 제주특별자치도 제외

자료: 국가통계포털 e-지방지표; 보건복지부. (2013b).

<표 4>는 2014년 기준, 재정자주도의 3개 연도(2010년~2012년) 평균치와 노인인구비율(2012년)을 활용하여 기초연금의 차등국고보조율을 산정했을 경우, 기초자치단체 유형별로 적용받을

국고보조율 현황을 보여주고 있다. 재정자주도 80% 미만이면서, 동시에 노인인구비율이 14% 미만인 국고보조율 70%를 적용받는 지자체가 2012년 109곳에서 2014년 99곳(약 43.4%)으로 줄어든 반면, 국고보조율 80%를 적용받는 지자체는 44곳에서 50곳(약 21.9%)으로 증가하였다. 또한, 현행 제도 하에서 최대 국고보조율 90%를 적용받는 지자체도 2012년 67곳에서 2014년 77곳(약 33.8%)으로 증가하는 것으로 나타났다. 이는 지난 2년 동안 노인인구비율의 증가에 따라 국고보조율이 점차 상향 적용된 기초자치단체가 증가하고 있음을 의미한다. <표 5>를 보면, 이러한 노인인구비율의 증가 추이는 지난 3년 간 모든 기초자치단체 유형에서 공통적으로 관찰되고 있다.

여기에서 주목할 만한 또 다른 특징은 기초자치단체 재정자주도의 변화이다. 무엇보다도, 재정자주도가 60% 미만인 지자체를 보면, 2012년 광역시 자치구 40곳, 중소도시 1곳, 군 16곳에서 2014년에는 특별시 자치구 6곳, 광역시 자치구 44곳, 중소도시 6곳, 군 19곳으로 크게 증가하였다. 특히, 전체 광역시 자치구 49곳 중 44곳이 재정자주도 60% 미만이며, 재정자주도가 50% 미만인 33곳은 모두 광역시 자치구로서 광역시 자치구의 재정여건이 상대적으로 더욱 열악함을 알 수 있다. <표 5>를 보면, 지난 3년 간 다른 기초자치단체들의 평균 재정자주도가 50%중반~60%후반인 것에 비해, 광역시 자치구는 30%후반~40%중반을 보일 정도로 광역시 자치구의 지방재정여건이 더욱 악화되고 있음을 알 수 있다.

〈표 4〉 2014년 기초연금 차등국고보조율 현황(10월 기준)

재정자주도	자치단체 유형	노인인구비율			
		7%미만	7%이상~14%미만	14%이상~20%미만	20%이상
90% 이상		<국고보조율 40%: 1개>		<국고보조율 50%>	<국고보조율 60%>
	특별시 자치구	-	-	-	-
	중소도시	-	1(과천)	-	-
80%이상~90%미만		<국고보조율 50%: 1개>		<국고보조율 60%>	<국고보조율 70%>
	특별시 자치구	-	-	-	-
	중소도시	-	1(성남)	-	-
70%이상~80%미만		<국고보조율 70%: 99개>		<국고보조율 80%:50개>	<국고보조율 90%:77개>
	특별시 자치구	-	3	3	-
	광역시 자치구	-	-	-	-
	중소도시	-	13	3	-
	군	-	-	2	6
60%이상~70%미만	특별시 자치구	-	13	-	-
	광역시 자치구	-	5	-	-
	중소도시	2(오산, 구미)	24	16	10
	군	-	-	10	41
50%이상~60%미만	특별시 자치구	-	5	1	-
	광역시 자치구	2(울산북, 동)	3	5	1
	중소도시	-	3	2	1
	군	-	-	1	18
40%이상~50%미만	광역시 자치구	1(대전유성)	12	5	-
	중소도시	-	-	-	-
40%미만	광역시 자치구	-	13	2	-

주: 제주특별자치도, 충남 연기군(2012년 통계부터 세종시로 집계) 제외  
 자료: 국가통계포털 e-지방지표에서 분류 후 기초자치단체 유형별로 재계산

〈표 5〉 최근 3년 간 기초자치단체 유형별 평균 재정자주도 및 평균 노인인구비율

	평균 재정자주도			평균 노인인구비율		
	2012	2013	2014	2011	2012	2013
특별시 자치구	69.6%	64.1%	54.8%	10.58%	11.24%	11.86%
광역시 자치구	46.2%	44.7%	37.7%	10.74%	11.38%	12.00%
시	68.0%	67.4%	61.2%	12.55%	13.08%	13.59%
군	63.0%	64.0%	58.5%	23.74%	24.30%	24.92%

주: 국가통계포털 e-지방지표 분류 후 기초자치단체 유형별로 재계산

## 2. 기초자치단체 유형별 수급자 수 및 수급률에 따른 국고부담률 비교 분석

2012년 기준, 기초자치단체 유형별 국고부담률과 지방비 부담률, 그리고 평균 수급자 수 및 수급률을 비교하면 <표 6>과 같다. 재정자주도가 열악하면서 65세 이상 노인인구비율이 높은 시군 지역의 국고부담률이 평균 78.9%로 가장 높은 반면, 재정자주도는 양호한 편이지만 노인인구비율이 상대적으로 낮은 특별시 자치구의 국고부담률이 68.3%로 가장 낮으며, 이들의 지방비 부담률은 시군 지역의 지방비 부담률에 비해 약 1.5배 높다. 앞의 <표 5>를 보면, 이러한 평균 국고부담률의 차이는 차등국고보조율 산정기준 중 재정자주도의 차이보다는 시군 지역의 높은 노인인구비율, 특히 군 지역의 높은 노인인구비율 때문인 것으로 보인다.

전체 노인인구 대비 평균 수급률 역시 시군 지역이 가장 높지만, 기초자치단체 평균 수급자 수는 오히려 시군 지역이 가장 적은 반면, 대도시 자치구로 갈수록 많아지고 있다. 여기에서, 수급률만 보면 특별시 자치구의 국고부담률은 다소 높은 반면, 광역시 자치구의 국고부담률은 낮은 편이므로 특별시 자치구에게 상대적으로 유리한 방식으로 재원부담이 이루어져 있는 것처럼 보인다. 그러나 동시에 시군에 비해 광역시 자치구는 상대적으로 더 많은 지방비를 부담하고 있는 것도 사실이다. 나아가, 수급률뿐 아니라 수급자 수를 보면 현재의 차등국고보조율 산정기준의 타당성에 충분히 문제를 제기할 수 있다. 즉 지자체별로 수급자 1인당 월 평균 연금액이 수급자 가구 유형에 따라 특별시 자치구는 약 84,800원, 광역시 자치구는 약 84,700원이며, 시군이 약 85,100원임을 감안하더라도, 기초자치단체 유형별 실 수급자 수에 비해 국고부담률과 지방비 부담률 차이가 크게 나타나고 있는 편이다. 따라서 실 수급자 수 또는 수급률과 같은 수혜집단을 나타내는 직접적인 실적치가 아닌 재정자주도와 노인인구비율을 적용함으로써 대도시 자치구는 시군에 비해 실제 수급자 수 대비 상대적으로 더 높은 지방비 부담률을 적용받고 있는 것이다. 이는 결국 재정자주도가 갈수록 악화되고 있는 광역시 자치구뿐 아니라 시군으로 하여금 지자체의 재정력보다는 노인인구비율이 차등국고보조율의 더 중요한 결정요인으로 작용한다는 잘못된 인식을 갖게 하여 지자체의 재정지표를 전략적으로 변화 또는 정제시키는 문제를 초래할 수도 있다(주만수, 2013: 28).

〈표 6〉 기초자치단체 유형별 국비 및 지방비 부담률과 수급률(2012년 기준)

기초자치단체 유형	재원부담률		수급자 수		1인 월평균 수급액	수급률
	국비	지방비	전체	지자체 평균		
특별시 자치구	68.3%	31.7%	550,248명	22,010명	84,800원	49.8%
광역시 자치구	70.9%	29.1%	930,748명	18,995명	84,700원	68.6%
시/군	78.9%	21.1%	2,392,630명	15,536명	85,100원	69.8%

주: 제주특별자치도 제외

자료: 보건복지부(2013b)에서 자료 분류 후 기초자치단체 유형별로 재계산

### 3. 차등국고보조율 산정기준과 국고부담률 간 관계 분석

지자체의 재정력을 나타내는 재정자주도와 기초연금의 잠재적 대상집단을 포괄하는 노인인구 비율이 현행 기초연금의 차등국고보조율 산정기준으로서 타당한지, 그리고 일부 지자체와 선행 연구가 제기하고 있는 바와 같이, 노인인구비율 대신 실 수급자 수 또는 수급률이 오히려 타당한 산정기준이 될 수 있는지 여부를 확인하기 위해 먼저 변수 간 상관관계를 분석하였다. 2012년 기준 228개 기초자치단체를 대상으로 한 재정자주도, 노인인구비율뿐 아니라 실 수급자 수와 수급률 간 상관관계를 보면, 노인인구비율은 수급자 수와 부(-)의 상관관계를, 수급률 및 국고부담률과는 정(+)의 상관관계를 나타내고 있다. 재정자주도는 수급률과 부(-)의 상관관계를 가지고 있지만, 국고부담률과의 상관관계는 유의미하게 나타나지 않고 있다. 이는 현행 차등국고보조율이 지자체의 재정력보다는 노인인구비율에 의해 결정되는 경향이 높음을 시사하는 대목이다. 한편, 특이하게도 수급자 수는 수급률 및 국고부담률과 모두 부(-)의 상관관계를 보여주고 있는 반면, 수급률은 국고부담률과 정(+)의 상관관계를 나타내고 있다. 결국 재정자주도는 차치하더라도 노인인구비율보다는 수급률이 국고부담률과 더 강한 상관관계를 가지고 있음을 알 수 있다.

〈표 7〉 차등국고보조율 산정기준과 국고부담률 간 상관관계

	재정자주도	노인인구비율	수급자 수	수급률	국고부담률
재정자주도					
노인인구비율	-0.083				
수급자수	-0.059	-.490**			
수급률	-.414**	.729**	-.306**		
국고부담률	-0.083	.682**	-.280**	.766**	

\*\*p<.01

재정자주도와 노인인구비율뿐 아니라 실 수급자 수와 수급률이 국고부담률에 미치는 영향을 확인하기 위해 <표 8>과 같이 특별시 자치구와 광역시 자치구를 모두 대도시로 포괄한 대도시

자치구, 그리고 중소도시, 군 지역 등 3개의 회귀모형으로 구분하여 2012년 기준 차등국고보조율에 대하여 회귀분석을 실행하였다. 이는 특별시 자치구가 25곳, 광역시 자치구가 49곳에 불과하여 적정하지 않은 규모의 표본으로 인한 통계치(sample statistics)의 표본오차를 줄일 필요가 있기 때문이다. 회귀분석 결과, 대도시 자치구에서는 재정자주도와 실 수급자 수가 국고부담률에 유의미한 부(-)의 영향을 미치며, 수급률은 국고부담률에 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있는 반면, 노인인구비율은 국고부담률에 유의미한 영향을 미치고 있지 못하다. 중소도시에서는 수급률이 유일하게 국고부담률에 유의미한 영향을 미치고 있으며, 군 지역에서는 특이하게도 노인인구비율이 국고부담률에 부(-)의 영향을 미치는 반면, 수급률은 국고부담률에 정(+)의 영향을 미치고 있다. 중소도시와 군 지역 모두 수급률이 1% 증가할수록 국고부담률이 약 0.42% 증가하고 있을 정도로 국고부담률에 대한 수급률의 영향력이 큰 편이다.

이러한 분석 결과는 재정자주도와 노인인구비율이 기초자치단체 유형에 상관없이 현행 기초연금의 차등국고보조율 산정기준으로서 타당한지 여부를 판단할 수 있는 경험적 근거를 제시해 주고 있다. 환언하면, 재정자주도는 중소도시와 군 지역에서 기초연금의 차등국고보조율을 결정하는 데 유의한 영향을 미치지 못하는 반면, 대도시 자치구에서는 유의한 영향을 미치고 있으며, 노인인구비율은 군 지역에서만 차등국고보조율에 유의한 영향을 미치고 있는 것이다. 여기에서 노인인구비율이 군 지역에서 유의미한 부(-)의 영향이 나타나는 것은 앞의 <표 5>에 제시된 것처럼 대부분의 군 지역이 이미 노인인구비율 20%를 상회하고 있음에도 불구하고, 현행 차등국고보조율은 노인인구비율의 최대 구간을 ‘20% 이상’으로 획일화함으로써 추정값에 일부 오염이 있는 데에 기인한 것으로 보인다. 마지막으로, 대도시 자치구, 중소도시와 군 지역 모두 수급률이 증가할수록 차등국고보조율이 유의미하게 증가하고 있는 것이 일관되게 나타나고 있는 점을 주목할 필요가 있다. 이는 지자체의 재정력을 나타내는 재정자주도는 논외로 하더라도, 차등국고보조율에 대해 기초자치단체 유형별로 일관성 있게 유의미한 영향을 미치고 있지 못한 노인인구비율보다는 오히려 수급률이 기초연금의 차등국고보조율 산정에 있어서 더욱 타당한 기준이 될 수 있음을 시사한다. 아울러, 이를 통해 향후 노인인구가 지속적으로 증가하고 이에 따른 기초연금의 소요재정도 급증할 경우, 국고부담 및 지방비 부담과 관련한 지자체 간 갈등뿐 아니라, 중앙정부와 지자체 간 갈등을 예방하는데 어느 정도 기여할 수 있을 것으로 보인다.

<표 8> 국고부담률에 대한 차등국고보조율 산정기준 회귀분석 결과

변수	모형1: 대도시 자치구		모형2: 중소도시		모형3: 군	
	B	β	B	β	B	β
(상수)	71.138		40.819		55.698	
재정자주도	-.057***	-.572	.043	.040	-.080	-.108
노인인구비율	.053	.115	.154	.117	-.232*	-.326
수급자 수	-.0004**	-.237	.0004	.083	0.0007	.079
수급률	.044**	.336	.428***	.711	.424***	.857
수정된 R <sup>2</sup>	.743***		.547***		.477***	

\*\*\*p<.001, \*\*p<.01, \*p<.05

## V. 결론

기초연금의 재원은 과거 기초노령연금과 같이 전액 조세로 조달되고 있으며, 국비와 지방비의 부담률은 각 기초자치단체의 재정자주도와 노인인구비율에 따른 차등국고보조율에 의해 결정되고 있다. 그러나 중요한 문제는 연금 소요재정과 직접적인 연관이 있는 실제 연금 수급자 수가 노인인구비율과 부(-)의 상관관계가 있음에도 불구하고, 실제 연금 수급자 수 또는 노인인구비율 대비 수급률이 반영되지 않은 상태에서 국고부담률이 결정되고 있다는 점이다. 뿐만 아니라, 한정된 재원을 배분하는 데 있어서 재정자주도와 노인인구비율 구간이 세분화되지 않아 지자체의 재정력 편차와 기초연금의 잠재적 대상집단의 다양한 인구학적 분포를 차별화하여 반영하지 못함으로써 재정여건이 열악한 지자체를 중심으로 복지 디폴트 위기론이 해마다 크게 대두되고 있다. 이러한 현상은 영유아보육 등 국고보조사업 방식으로 도입된 많은 복지사업의 재원부담을 둘러싸고 나타난 중앙정부와 지자체 간 대립 양상에서 쉽게 목격할 수 있다.

지금까지의 논의를 종합해 볼 때, 향후 노인인구의 증가로 인하여 기초연금 수급대상자가 더욱 확대되어 소요재원이 급증할 경우 현행 재원조달방식은 지자체의 재정여건을 더욱 악화시켜 재원부담을 둘러싸고 중앙-지방 간 갈등이 확산될 수 있으며, 나아가 재원부담을 둘러싼 지자체 간 갈등도 제기될 가능성이 높다. 특히, 현재 다른 국고보조사업의 재원부담을 둘러싼 대립 구조에도 주로 중앙정부와 대도시 자치구 간 대립 구조가 많이 나타나고 있듯이, 재정여건이 열악한 일부 대도시 자치구의 어려움이 중앙정부와 지자체 간 갈등으로 나타날 가능성이 높다.

이러한 논란을 예방하기 위해서는, 무엇보다도 기초연금이 전액 조세로 충당된다는 점에서 점차 증세와 관련된 사회적 논의를 필요로 할 것으로 보이며, 이러한 논의는 현재 지자체가 요구하고 있는 지방소비세의 신설 등과 같은 세목 신설뿐 아니라, 지방세 인상 논의로 자연스럽게 이어질 것으로 보인다. 그러나 이러한 논의는 지난한 과정을 통한 사회적 합의를 필요로 한다는 점을 감안하면, 기초연금의 본질인 ‘항구적’인 연금 운영을 위해서는 선행연구가 제기한 것처럼(곽채기·서민순, 2014; 김대철·전형준, 2014; 김정완, 2013), 단기적으로 차등국고보조율 산정방식의 개선이 더 중요할 것으로 보인다. 이를 위해, 노인인구비율보다는 수급률이 차등국고보조율 산정기준의 하나가 되는 것이 국가위임사무를 수행하는 기초자치단체의 지방재정에는 더 유용할 것으로 보인다. 수급률은 노인인구비율과 정의 상관관계가 있으면서 동시에 실 재정소요를 더 정확히 반영할 수 있기 때문에 집행기관임과 동시에 공동 재원부담 주체인 지자체 시각에서는 노인인구비율보다는 오히려 수급률이 더욱 합리적인 산정기준이 될 수 있을 것이다. 특히, 수급률을 고려할 경우, 현재보다 최소 5% 이상의 인상보조금을 대도시 자치구 중 광역시 자치구에 우선 적용하여 광역시 자치구와 시군 간 국고부담률 격차를 줄인다면 지자체 간 재원부담의 형평성을 제고하고, 동시에 광역시 자치구의 재정력을 개선할 수 있을 것이다.

또한, 노인인구비율이 이미 20%를 상회한 지자체가 많음에도 불구하고, 노인인구비율의 최대 구간은 아직 ‘20% 이상’으로 획일화되어 있다. 따라서 노인인구비율을 부득이 차등국고보조율 산정기준의 하나로 유지할 경우, 고령화 현상의 심화에 따라 점차 상위구간을 세분화하는 것이 향후 재원부담을 둘러싼 중앙정부와 지자체 간 갈등을 예방할 수 있을 것이다. 이는 동일한 국



고보조율 구간의 상하 자치단체간 격차가 클 경우, 차등국고보조율의 효과가 미약하여 차등국고보조율 적용구간의 세분화가 필요하다는 선행연구(이원희, 2011; 주만수, 2013; 하능식 외, 2012)의 지적과 같은 맥락이다. 즉 <표 4>에서 차등국고보조율 90%를 적용받는 77곳의 기초자치단체의 노인인구비율은 모두 20% 이상이지만, 그 중 16곳은 노인인구비율이 30% 이상임에도 불구하고 나머지 61곳과 동일한 노인인구비율 구간이 적용되고 있다(국가통계포털 e-지방지표 참조). 따라서 향후 노인인구비율이 점차 상승할 것으로 예상된다는 점에서, 현행 14%와 20%를 기준으로 구분한 세 구간을 14% 미만 - 14% 이상~20% 미만 - 20% 이상~30% 미만 - 30% 이상으로 세분화한 후 차등국고보조율을 이에 맞게 조정할 필요가 있다.

마지막으로, 이 연구는 과거 기초노령연금 자료를 통해 기초연금 재원부담방식의 타당성을 분석하였다는 점, 그리고 횡단면적 자료를 통해 특정 한 시점만을 기준으로 분석하였다는 점에서 한계를 내재하고 있다. 이러한 한계는 기초연금이 정착된 이후 기초연금만의 축적된 자료를 토대로 국고부담률과 그 산정기준에 대한 종단적 연구를 통해 지속적으로 보완될 수 있을 것으로 보이며, 이는 후속 연구의 몫으로 남겨두고자 한다.

## 참고문헌

- 강성호·최옥금. (2010). 기초노령연금의 탈빈곤 효과 및 계층별 소득보장 효과 분석. 『한국사회정책』, 17(2): 43-71.
- 곽채기. (2009). 기초노령연금제도의 시행에 따른 지방재정영향 분석. 『한국거버넌스학회보』, 16(3): 329-358.
- \_\_\_\_\_. (2013). 기초연금제도의 도입이 지방재정에 미치는 영향. 『입법&정책』, 3: 71-112.
- 곽채기·서민순. (2014). 기초연금제도의 정부간 재정책임 분담체계의 개선 방안에 관한 연구. 『한국지방자치연구』, 15(4): 81-109.
- 권혁창·정창률·박주완. (2014). 특수지역연금 수급과 고령자 노동 사이의 관계에 관한 연구. 『사회복지정책』, 41(3): 27-50.
- 김대철·전형준. (2014). 기초연금 도입과 지방재정과의 관계. 『재정정책논집』, 16(1): 123-159.
- 김성주. (2008). 사회복지 국고보조금의 결정요인 분석. 『지방행정연구』, 22(3): 255-281.
- 김재호·정주연. (2012). 기초노령연금 도입에 따른 소득불평등과 양극화 변화분석. 『한국정책학회보』, 21(1): 421-446.
- 김정완. (2013). 기초노령연금 차등보조율제도의 지역 간 형평성 제고방안. 『한국지방자치학회보』, 25(3): 95-121.
- 김태일. (2011). 2005년 이후 복지제도 변화가 지방자치단체 재정운용에 미친 영향 분석. 제2차 복지재정DB 학술대회 발표논문.
- 김희삼. (2010). 기초노령연금의 빈곤감소 효과와 행태적 반응효과. 『국민노후보장패널 학술대회 논문집』, 181-220.

- 뉴시스. (2014). 서울시 25개 구 “기초연금 등 복지비용 국비 지원” 한 목소리. 2014.8.12일자.
- 박인화. (2008). 지방자치단체 기초노령연금 지출과 문제점 분석. 『재정지출 동향분석』, 3호: 29-61.
- 배준호. (2007). 우리나라의 노후기초소득보장 강화방안. 문형표(편). 『공적연금제도의 평가와 정책 과제』. 한국개발연구원, pp.124-180.
- 보건복지부. (2013a). 기초연금 단기 재정소요 추계. 2013.9.25일자 보도자료.
- \_\_\_\_\_. (2013b). 통계로 본 2012년도 기초노령연금.
- \_\_\_\_\_. (2014). 기초연금법 국회 본회의 통과. 2014.5.14일자 보도자료.
- 석상훈. (2010). 기초노령연금의 노인빈곤감소 효과 분석. 『노인복지연구』, 50: 335-352.
- 석재은. (2010). 공적연금 및 기초노령연금의 빈곤감소 효과 및 효율성: 서울시를 중심으로. 『사회복지정책』, 37(3): 193-214.
- 윤석명. (2006). 특수직역연금의 현황과 제도개선 방향: 외국 제도운영 현황분석 및 국제기구의 권고안 중심으로. 『보건복지포럼』, 119: 56-77.
- 윤성주. (2014). 기초연금제도의 쟁점과 과제. 『재정포럼』, 211: 8-24. 한국조세재정연구원.
- 윤영진. (2012). 『복지국가 재정전략』. 서울: 대영문화사.
- 이용하·김원섭. (2013). 인수위 기초연금 도입(안)에 대한 평가와 전망. 『사회보장연구』, 29(2): 1-25.
- 이원희. (2011). 차등 국고보조율제도를 통한 정부 간 복지재정책임의 합리화 방안. 『지방재정과 지방세』, 통권 40호: 26-45.
- 이정화·문상호. (2014). 기초연금이 고령자의 소득에 미치는 영향: 성향점수매칭(PSM) 이중차이(DID)를 활용한 분석. 『한국정책학회보』, 23(3): 411-440.
- 장현주. (2010). 기초노령연금 재원분담에 있어서 지방자치단체간의 형평성. 『한국지방자치학회보』, 22(4): 129-149.
- \_\_\_\_\_. (2013). 기초노령연금의 노인빈곤 감소효과: LIS 소득원천별 노인빈곤 비교. 『현대사회와 행정』, 23(2): 121-146.
- 정해식. (2008). 『기초노령연금 관리체계 개선방안』. 국민연금연구원.
- 조기태·이시경. (2014). 분권교부세 도입에 따른 지방정부 복지재정의 결정요인 변화: 광역자치단체를 중심으로. 『지방정부연구』, 18(1): 367-394.
- 주만수. (2013). 사회복지지출의 정부 간 재원분담체계 조정방안: 영유아보육지원 및 기초노령연금을 중심으로. 『사회보장연구』, 29(3): 1-32.
- 통계청 국가통계포털 e-지방지표. [http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList\\_02List.jsp?vwcd=MT\\_GTITLE01&parmTabId=M\\_02\\_02\\_01#SubCont](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_02List.jsp?vwcd=MT_GTITLE01&parmTabId=M_02_02_01#SubCont). [검색일: 2014.10.21].
- 하능식 외. (2012). 『중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안』. 한국지방행정연구원.
- 한겨레신문. “돈줄은 ‘중앙’, 사업은 ‘지방’: 모순 해결해야”. 2014.12.15일자. <http://www.hani.co.kr/arti/society/rights/669189.html> [검색일: 2015.1.6].
- Boadway, R. & Shah, A. (2009). *Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance*, Cambridge University Press.

- Brukauser, R. V., Duncan, G. J., & Hauser, R. (1994). Sharing Prosperity across the Age Distribution. *The Gerontologist*, 34(2): 150-160.
- Burtless, G. (2005). The Age Profile of Income and the Burden of Unfunded Transfers in Four Countries from the Luxembourg Income Study. CRR Working Paper 2005-33.
- Casey, B. H. & Yamada, A. (2004). The Public-private Mix of Retirement Income in Nine OECD Countries. In M. Rein and W. Schmahl (eds.), *Rethinking the Welfare State: The Political Economy of Pension Reform*. Edward Elgar.
- King, D. (1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*. Unwin Hyman.
- Smeeding, T. M. (1996). Economic Status of the Elderly. In R. H. Binstock and L. K. Gorge(eds.), *Handbook of Aging and Social Science*, pp.362-382. San Diego, CA: Academic Press.
- \_\_\_\_\_. (2001). Income Maintenance in Old-Age: What Can Be Learned from Cross-National Comparisons. LIS Working Paper No.253.
- Williamson, J. M. & Smeeding, T. M. (2004). Sliding into Poverty?: Cross-National Patterns of Income Source Change and Income Decay in Old Age. CRR Working Paper 2004-25.

---

장현주(張鉉周): 미국 University of Pittsburgh에서 행정학 박사학위를 받고, 현재 한국외국어대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 거버넌스, 공공관리, 복지정책 등이며, 주요 논문으로는 “갈등관리제도에 대한 일선 행정기관 담당자의 인식에 관한 연구”(2014, 공저), “공적연금제도의 노후빈곤 완화효과: 국민연금제도를 중심으로”(2013), “조직생태학적 관점을 통한 사회적기업 생태계 분석”(2013) 등이 있다(hjchang@hufs.ac.kr).

Abstract

## A Study on the Financing Method of the Basic Pension System: Focusing on the Ratio of National Subsidies for Types of Local Governments

Chang, Hyunjoo

This study aims to examine the validity of the rating method and rating criteria of graded national subsidy ratio, and present alternatives that improve its financing method for the sustainability of the Basic Pension System, using data from the former old-age pension system. Findings show that not the aged-population ratio, but the ratio of pensioners must be used as one of rating criteria of graded national subsidy for basic local autonomous entities that implement a national policy, because it has a significant influence on the ratio of government expenditures in all types of basic local autonomous entities. Likewise, because the aged-population ratio does not indicate the demands of pensioners, the ratio of pensioners appears to be a more appropriate criterion. Also, the maximum level of the aged-population ratio has been fixed to be a 20% even though there have been many local governments that exceed a 20% of their aged-population ratio. Findings, thus, suggest that the government must specify and extend the upper level of the aged-population ratio to prevent a fiscal policy conflict between a central government and local governments if they determine to remain the aged-population ratio in one of the rating criteria.

Key Words: Basic Pension, Financing Method, Ratio of Graded National Subsidies