

# 보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health  
and Social Affairs

ISSN 2092-7117  
제 226호 (2014-05) 발행일 : 2014. 02. 07

**KIHASA** 한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs

## 기초연금 도입에 대한 국민인식 조사

기초연금 도입시 논란이 되고 있는 주요 쟁점에 대한 국민인식 조사 실시

기초연금 수급대상에 대한 조사결과, 65세 이상 전체 인구보다 소득하위 70%를 대상으로 하여 지급하는 방식(응답자 중 82.5%) 선호

급여 지급방식은 20만 원을 동일하게 지급하는 방식보다 차등지급하는 방식(72.4%) 선호

65세 이상 인구 중 소득하위 70%를 대상으로 하되, 급여를 차등 지급하는 방안에 대해서는 전체 응답자 중 67.2%가 선호

조사결과에 의하면 일반국민들은 기초연금에 대해 65세 이상 전체 인구에게 지급하거나 급여수준을 동일하게 지급하는 것보다는 일정한 조건에 따라 차등지급하는 방식 선호하는 것으로 나타남

기초연금 도입을 둘러싼 논란이 많은 반면, 정작 제도에 대한 일반국민의 이해정도는 낮은 것으로 조사되어, 기초연금에 대해 제대로 이해할 수 있도록 보다 적극적인 홍보 필요



원종욱  
미래전략연구본부장

### 1. 조사의 배경 및 목적

가. 기초연금의 도입 배경

■ 심각한 노인 빈곤 및 광범위한 국민연금 사각지대

○ 한국 사회가 지난 수십 년에 걸쳐 경험한 괄목할만한 경제성장에도 불구하고 노인 빈곤율은 2010년 47.2%로, OECD 국가(2010년 기준 OECD 평균 12.8%) 중 최고 수준임<sup>1)</sup>

1) OECD(2013). Pension at a Glance 2013

○ 국민연금제도의 미성숙으로 인해 현재까지 광범위한 사각지대가 존재하는 동시에 국민연금 수급자의 급여 수준 또한 상당히 낮음

– 2012년 12월 기준으로 65세 이상 전체 노인 중 국민연금 수급자는 31.2% 수준에 불과하며, 국민연금의 노령연금 월평균 지급액은 대략 30만원 수준

○ 비록 2008년부터 기초노령연금제도가 시행되고 있지만, 현재까지 급여 수준이 상당히 낮게 설정된 관계로 심각한 노인 빈곤에 효과적으로 대응하기에는 큰 한계가 있는 것이 현실

※ 노령수당(1991년, 70세 이상 생활보호대상자, 월 1만원('91년)) → 경로연금(1998년, 65세 이상 생활보호 대상자/저소득노인('98년 전체 노인의 20%), 월 2만원('98년, 저소득노인)) → 기초노령연금(2008년, 65세 이상 전체 인구 중 소득하위 70%, 국민연금 A값의 5%)

■ **현 기초노령연금의 모호한 정체성 및 국민연금과의 역할 정립 문제**

○ 현재의 기초노령연금은 현 노인세대를 대상으로 한 ‘한시적인’ 제도인지 아니면 세대를 가로질러 지속되는 ‘항구적인’ 제도인지, 혹은 ‘공적연금’인지 아니면 ‘공공부조’인지 등 그 정체성과 관련된 많은 논란이 있었 으며,

– 기초노령연금이 지닌 이러한 모호한 성격은 결과적으로 국민연금과의 역할 정립과 유기적 연계를 어렵게 하는 요인으로 작용함

■ **장기적 지속가능성, 재분배의 합리성 및 제도 운영의 효율성 문제**

○ 현 기초노령연금은 국민연금의 성숙도와 관계없이 설계된 관계로 급격한 인구고령화에 따라 급여 지출이 크게 증가함으로써 제도의 재정적 지속가능성이 낮으며,

○ 국민연금(소득재분배 급여)과 기초노령연금이 수행하는 소득재분배 기능이 적절히 연계되지 못함으로 인해 재분배 관련 형평성 문제 발생(특히, 국민연금 수급자와 비수급자 간 형평성 문제)

○ 또한 국민연금(국민연금공단)과 기초노령연금(지방자치단체)이 상이한 기관에서 관리되는 관계로 제도 운영의 효율성을 극대화하지 못하는 문제 초래

나. 조사 목적

■ **올해 하반기 도입될 기초연금제도를 둘러싼 주요 쟁점 사항들에 관한 국민인식 조사를 실시하여 기초 연금 도입 논의시 기초자료를 제공하고자 함**

○ 지난해 11월말 국회에 제출된 기초연금법안에 대해 급여지급방식이나 수급대상 등에 대해 계속적으로 논란이 되고 있는데, 이와 관련하여 일반국민들의 선호도 조사

- 기초연금제도의 주요 쟁점 사항들에 대한 국민들의 인식을 조사함으로써 국민들의 지지와 신뢰에 기초한 기초연금제도 도입을 위한 기초자료 제공

## 2. 설문 조사 개요

### ■ 조사 대상 및 조사 방법

- 2013년 12월 주민등록인구 현황에 기초하여 성, 지역, 연령별 비례 할당 방법으로 30세 이상 성인 남녀 1,000명을 대상으로 전화조사 실시(한국리서치, '14.1.17)
  - 조사대상은 휴대전화 RDD 표본 프레임에서 무작위 추출하고 전화조사원의 인터뷰로 이루어졌음 (신뢰수준 95%, 표본오차 ±3%)
- 현 노인세대인 60~70대뿐만 아니라 향후 노인세대가 될 베이비부머세대, 그리고 미래세대인 30~40대까지 다양한 연령대별로 기초연금에 대한 인식 조사
- 국민연금 가입/수급 여부에 따른 기초연금 인식조사를 위해 설문 조사 대상 선정 시 전체 인구 대비 최근 국민연금 가입자 및 수급자 분포를 반영
  - 2013년 10월 말 기준 국민연금 가입자 30대 이상 69%, 국민연금 수급자 60대 이상 40%

### ■ 주요 조사 내용

- 기초연금 재원 등 기초연금 제도에 대한 이해정도
- 기초연금 수급대상에 대한 선호도: 65세 이상 인구 중 소득하위 70%, 65세 이상 전체(100%) 인구
- 기초연금 급여 차등지급에 대한 선호도: 차등지급, 20만 원 동일하게 지급

## 3. 조사 내용 및 주요 결과

### 가. 기초연금의 수급 대상

- 기초연금 수급 대상과 관련하여 65세 이상 인구 중 소득수준이 상대적으로 낮은 하위 70%를 선호하는 비중이 응답자의 82.5%로 조사되었고, 65세 이상 전체 인구를 대상으로 지급하는 방안은 17.5% 선호
- 기초연금을 65세 이상 인구 중 소득하위 70%에게 지급하는 방안을 선호하는 비중을 연령별로 살펴보면 50대 이상 연령층의 비중이 상대적으로 높게 나타남
- 국민연금 가입/수급 상태별로는 국민연금 미가입자(84.2%) 집단이 소득하위 70%를 대상으로 지급하는 방안을 더욱 선호하는 반면 국민연금 수급 상태별로는 차이가 없는 것으로 나타남

〈표 1〉 기초연금 수급대상에 대한 선호도 조사

(단위: %)

구분		65세 이상 인구 중 소득하위 70%	65세 이상 전체 인구 (100%)	계
전체		82.5	17.5	100.0
성별	남성	79.8	20.2	100.0
	여성	85.2	14.8	100.0
연령	만30세-만39세	79.5	20.5	100.0
	만40세-만49세	79.8	20.2	100.0
	만50세-만59세	85.2	14.8	100.0
	만60세-만69세	85.9	14.1	100.0
	만70세 이상	89.3	10.7	100.0
국민연금 가입	가입자	80.2	19.8	100.0
	미가입자	84.2	15.8	100.0
국민연금 수급	수급자	86.9	13.1	100.0
	미수급자	86.9	13.1	100.0

나. 기초연금 급여의 지급 방식

- 기초연금 수급 대상자에게 기초연금 급여를 지급하는 방식과 관련하여 국민연금 등을 고려한 차등 지급 방안을 선호하는 비중이 72.4%인 반면 모든 수급 대상자에게 동일한 금액(20만원)으로 지급하는 방안을 선호하는 비중은 27.6%
  - 연령별로는 전반적으로 연령이 높을수록 차등 지급을 선호하는 비중이 높아지는 패턴을 보이는데, 60대 (80.3%)가 기초연금 차등 지급을 선호하는 비중이 가장 높은 것으로 나타남
  - 국민연금 가입/수급 여부와 상관없이 기초연금 차등지급을 선호한다는 응답 비중이 높았는데, 국민연금 미가입자(75.4%)/미수급자(83.8%) 집단이 가입자(68.7%)/수급자(74.7%) 집단에 비해 기초연금 급여를 차등하여 지급하는 방안에 대한 선호도가 높은 것으로 나타남

〈표 2〉 기초연금 급여 지급방식에 대한 선호도 조사

(단위: %)

구분		차등 지급	동일하게 20만원 지급	계
전체		72.4	27.6	100.0
성별	남성	70.0	30.0	100.0
	여성	74.8	25.2	100.0
연령	만30세-만39세	68.0	32.0	100.0
	만40세-만49세	71.4	28.6	100.0
	만50세-만59세	72.7	27.3	100.0
	만60세-만69세	80.3	19.7	100.0
	만70세 이상	76.8	23.2	100.0
국민연금 가입	가입자	68.7	31.3	100.0
	미가입자	75.4	24.6	100.0
국민연금 수급	수급자	74.7	25.3	100.0
	미수급자	83.8	16.2	100.0

다. 기초연금의 수급 대상과 급여 지급 방식(조합)

■ 전체 응답자의 67.2%가 소득하위 70%를 대상으로 하여 기초연금을 차등 지급하는 방안 선호

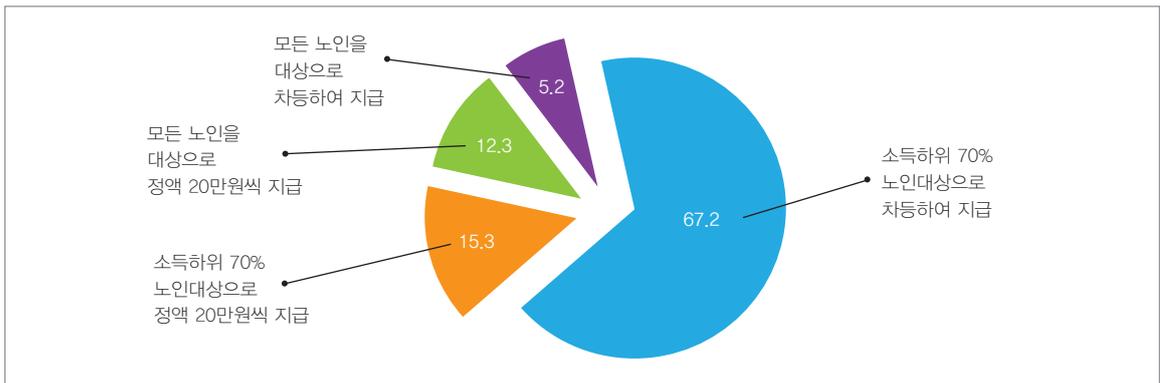
○ 소득하위 70%를 대상으로 20만 원을 동일하게 지급하는 방안은 15.3%, 65세 이상 전체(100%)를 대상으로 정액 20만 원을 지급하는 방안이 12.3%, 65세 이상 전체 인구를 대상으로 차등 지급하는 방안이 5.2%

○ 기초연금을 소득하위 70%에게 지급하는 방안을 선호하는 응답자의 경우 기초연금 급여를 차등하여 지급하는 방안에 81%가 찬성

- 기초연금을 65세 이상 전체(100%)에게 지급하는 방안을 선호하는 응답자의 경우 기초연금 급여로 20만원의 정액을 지급하는 방안에 대해 70%가 찬성

○ 소득하위 70%를 대상으로 하여 급여를 차등 지급하는 방안을 선호하는 비중을 연령별, 국민연금 가입/수급 상태별로 살펴보면, 60대, 국민연금 미가입자, 국민연금 미수급자 집단에서 상대적으로 높게 나타남

[그림 1] 기초연금 수급대상과 급여 지급방식 선호도 조사(조합) (단위: %)



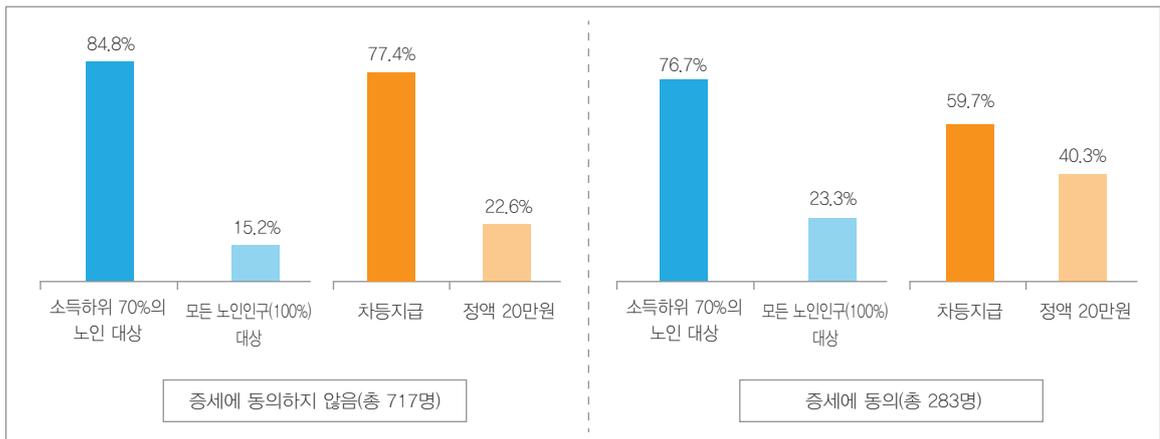
<표 3> 기초연금 수급대상과 급여 지급방식 선호도 조사(조합) (단위: %)

구분	65세 이상 인구 중 소득하위 70%를 대상으로 차등 지급	65세 이상 인구 중 소득하위 70%를 대상으로 20만원 동일하게 지급	65세 이상 전체 인구(100%)를 대상으로 차등 지급	65세 이상 전체 인구(100%)를 대상으로 20만원 동일하게 지급	계	
전체	67.2	15.3	5.2	12.3	100.0	
성별	남성	64.8	15.0	5.2	15.0	100.0
	여성	69.6	15.6	5.2	9.6	100.0
연령	만30세-만39세	62.2	17.4	5.8	14.7	100.0
	만40세-만49세	65.5	14.3	5.9	14.3	100.0
	만50세-만59세	69.5	15.6	3.1	11.7	100.0
	만60세-만69세	74.6	11.3	5.6	8.5	100.0
	만70세 이상	69.6	19.6	7.1	3.6	100.0
국민연금 가입	가입자	63.7	16.5	5.0	14.8	100.0
	미가입자	70.4	13.8	5.0	10.8	100.0
국민연금 수급	수급자	69.7	17.2	5.1	8.1	100.0
	미수급자	76.8	10.1	7.1	6.1	100.0

■ 증세에 대한 의견과 기초연금 수급대상 및 급여 지급방식 선호도

- 기초연금은 조세로 재원을 충당하므로 차등지급 방식에 비해 20만 원을 동일하게 지급할 경우 증세에 대한 필요성이 높아질 수 밖에 없는데, 이와 관련하여 증세에 대한 동의 여부를 조사함
- 조사결과, 기초연금 수급 대상자 모두에게 20만 원씩 동일하게 급여를 지급할 경우 추가적인 재정 소요를 감안하여 증세를 하는 방안에 대해 응답자의 71.7%가 동의하지 않는 것으로 나타남
  - 30대(75.7%), 국민연금 미가입자(75.8%)/미수급자(70.7%) 집단이 상대적으로 증세에 동의하지 않는 비중이 높게 나타남
- 증세에 대한 동의 여부에 따른 기초연금 수급 대상 및 급여 지급 방식 선호도를 살펴보면, 증세 동의여부와 관계없이 65세 이상 인구 중 소득하위 70%에게 급여를 차등 지급하는 방안을 선호하는 비중이 높음
  - 특히 증세에 동의하지 않는 집단이 기초연금 수급 대상으로 소득하위 70%를 그리고 기초연금 급여 지급 방식으로 차등 지급 방식을 더욱 선호하는 것으로 나타남

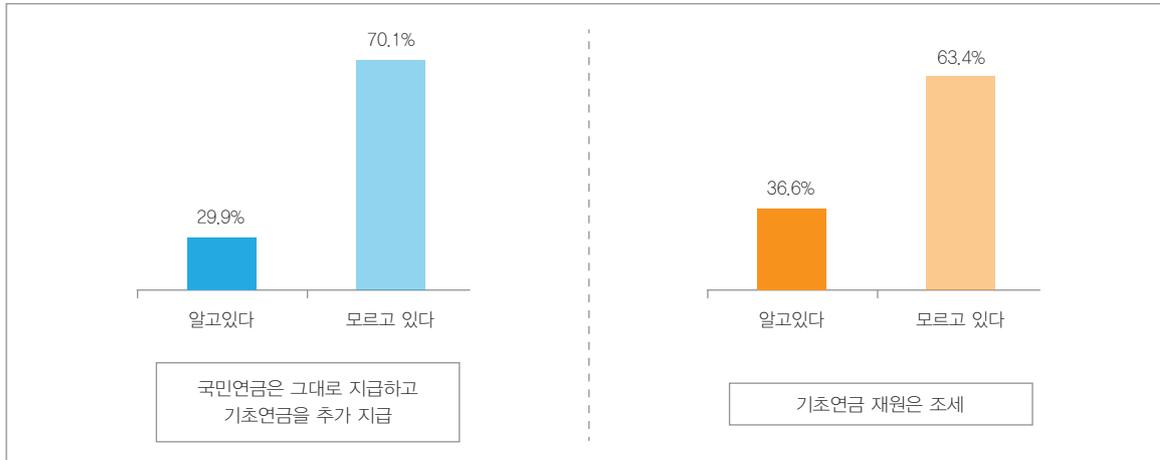
[그림 2] 증세 동의 여부에 따른 기초연금 수급대상 및 급여지급 방식 선호도



라. 기초연금의 재원 및 국민연금 급여와의 관계에 대한 이해 정도

- 기초연금을 국민연금과 연계하더라도 국민연금 수급자의 경우 국민연금 급여는 그대로 받고, 기초연금이 추가적으로 지급된다는 사실을 모르는 응답자의 비중이 70.1%
  - 기초연금을 국민연금과 연계하더라도 국민연금 급여 수준은 변하지 않고 기초연금이 추가적으로 지급되는 것에 대한 이해도는 연령이 높을수록 높게 나타남
    - 연령별로는 50대(41.0%)의 이해도가 가장 높지만 대체로 연령대가 낮아질수록 이해도가 낮아지는 패턴
    - 국민연금 가입/수급 상태별로 살펴보면 가입자(30.8%)의 이해도가 미가입자(25%)에 비해, 국민연금 수급 여부 기준으로는 수급자(43.4%)의 이해도가 미수급자(23.2%)에 비해 높게 나타남
- 기초연금의 재원이 국민연금 기금이 아니라 조세로 충당된다는 사실을 모르고 있는 응답자의 비중이 63.4%
  - 기초연금의 재원에 대한 이해도는 연령, 국민연금 가입 여부에 상관없이 대체로 비슷한 수준으로 나타남

[그림 3] 기초연금 자원 및 국민연금 급여와의 관계에 대한 이해 정도



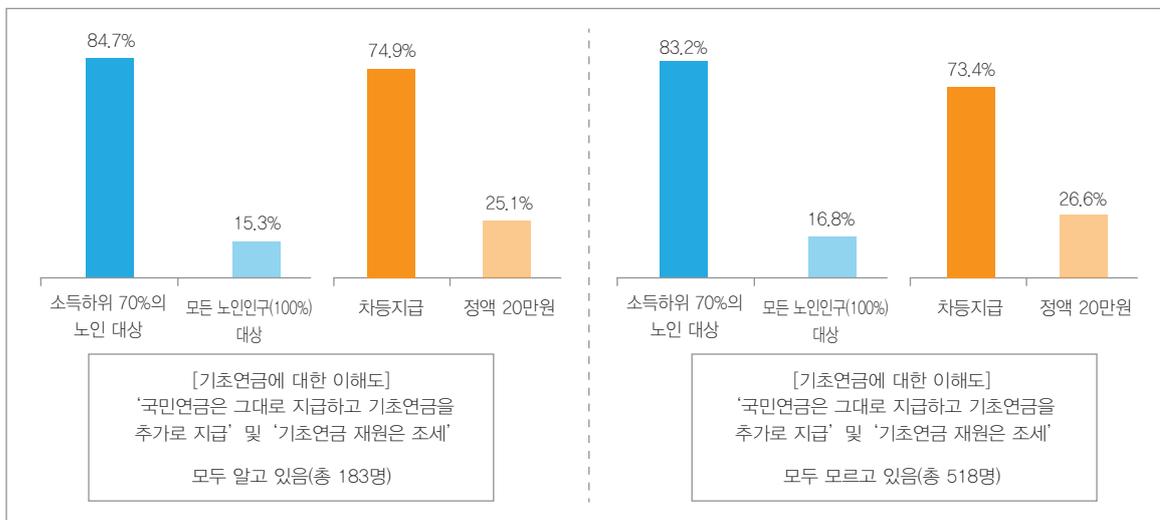
- '국민연금 수급자의 경우 국민연금은 그대로 지급하고 기초연금을 추가로 지급한다'는 사실과 '기초 연금의 자원 조달 방식이 조세'라는 것을 모두 알고 있다고 답한 비중은 전체 응답자의 18.3%인 반면 관련 내용을 모두 이해하지 못하는 비중은 51.8%

○모두 알고 있다는 응답자 비중을 연령별로 살펴보면 50대(41%)의 이해도가 상대적으로 높은 것으로 나타남  
 - 국민연금 가입/수급 상태별로는 국민연금 가입자(74%)/수급자(67%) 집단이 미가입자(26%)/미수급자 (33%)집단에 비해 상대적으로 기초연금 제도에 대한 이해도가 높음

- 기초연금 제도에 대한 이해도와 기초연금 수급 대상 및 급여 지급 방식 선호도

○기초연금 자원 및 국민연금 급여와의 관계를 이해하는 정도와 관계없이 기초연금 수급 대상에 대해서는 소득 하위 70%에게 지급하는 방안을 선호하고(응답자의 83~85%),  
 - 기초연금 급여 지급방식에 대해서는 차등지급하는 방안을 선호(73~75%)하는 것으로 조사됨

[그림 4] 기초연금 제도 이해정도에 따른 기초연금 수급대상 및 급여 지급방식 선호도



## 4. 조사 결과 요약 및 시사점

- 기초연금 도입을 둘러싼 쟁점들과 관련하여 설문 조사한 결과, 기초연금 수급 대상과 관련해서는 65세 이상 전체 대신 소득하위 70%를 대상으로 하는 방안을, 기초연금 대상자에게 급여를 지급하는 방식의 경우 20만 원을 동일하게 지급하는 방안 대신, 국민연금 등을 고려한 차등지급 방안을 선호하는 것으로 나타남
  - 일반국민들은 기초연금에 대해 65세 이상 전체를 대상으로 지급하거나 급여수준을 동일하게 지급하는 방식보다는 일정한 조건에 따라 차등지급하는 방식을 선호하는 것으로 조사됨
- 기초연금 도입이 정치사회적으로 논란이 많은 만큼 관심도가 높음에도 불구하고 현재까지 기초연금 제도에 대한 일반 국민의 인지 수준은 상당히 낮은 것으로 조사됨
  - 현재 도입이 추진되고 있는 기초연금제도가 성공적으로 정착되기 위해서는 제도에 대한 국민들의 지지와 신뢰 획득이 무엇보다도 중요하기에 향후 국민들의 이해수준을 높일 수 있는 보다 적극적인 홍보가 필요함
- 조사 결과에도 불구하고 국민연금 가입자와 비가입자 간 형평성 그리고 세대 간 형평성 문제가 기초연금 도입과 관련된 주요 이슈임을 고려할 때 기초연금 도입 후에도 이들 이슈와 관련된 지속적인 모니터링과 함께 형평성 제고를 위한 장기적인 제도 보완 및 발전 방향의 모색이 필요함

집필자   원종욱 (미래전략연구본부장)	문의   02-380-8227
우해봉 (미래전략연구본부 연구위원)	문의   02-380-8271
신화연 (사회보장재정추계센터 부연구위원)	문의   02-380-8139
백혜연 (미래전략연구본부 초빙연구위원)	문의   02-380-8292

발행인 | 최병호    발행처 | 한국보건사회연구원

(122-705)서울특별시 은평구 진흥로 235 | TEL 02)380-8000 | FAX 02)352-9129 | <http://www.kihasa.re.kr>

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다. <http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/publication/periodical/focus/list.jsp>