

노후소득보장제도의 쟁점과 전망¹⁾

*Key Issues and Prospects of Old-age Income
support Programs*



윤석명 한국보건사회연구원 연구위원

노후소득보장제도 관련, 특히 국민연금과 기초노령연금 재구조화와 관련하여 중점적으로 고려하여야 할 원칙으로는 재구조화 방안이 사회보험제도의 국민연금의 제도 순응율(Compliance rate)에 부정적인 영향을 미치지 않도록 재구조화 방향을 설정하여야 한다는 것이다. 이를 통해 사회보험방식의 국민연금과 공공부조 속성 제도의 특성을 반영하여 상호 보완적으로 발전할 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

특히 초고령사회에서도 재정적·정치적으로 지속 가능하도록 재구조화하여야 되어야 할 것이다. 정부재원 조달 가능성과 세대간 갈등 최소화 측면을 적극 고려한 제도개편 노력이 필요한 배경이다. 이와함께 특정세대의 입김에 좌우되지 않는 방향으로 연금제도의 재구조화가 이루어져야 할 것이다. 노인인구 급증으로 향후 노인들이 거대한 정치세력으로 등장하기 전에 바람직한 방향으로 재구조화가 이루어지는 것이 바람직하다고 판단되는 이유다.

1. 들어가며

우리나라 공적인 영역에서의 노후소득보장과 관련된 주된 쟁점은 초장기적인 관점에서 운영되는 본인 기여 방식의 사회보험제도의 국민연금과 무기여 방식인 기초노령연금을 어떻게 재구조화하여 저출산과 인구 고령화가 심화되는 상황에서 노후빈곤 완화와 제도의 지속 가능

성을 확보할 것인가로 귀착된다고 볼 수 있다.

특히 2013년은 국민연금의 장기 재정상태를 주기적으로 점검하기 위해 1998년말 국민연금법 개정을 통해 도입된 국민연금 재정계산이 3번째 실시되는 해이다. 이를 위해 2012년 재정추계를 담당하는 ‘국민연금재정추계위원회’와 재정계산 결과를 바탕으로 제도발전방향을 모색하는 ‘국민연금발전위원회’가 발족되었다.

1) 본 글은 2007년 기초노령연금법 입법 당시 기초노령연금 발전 방향에 대해 국회에서 논의하기로 한 규정에 따라, 2011년 4월 28일과 8월 25일 국회에서 개최되었던 “국민연금과 기초노령연금 재구조화” 관련 공청회에 저자가 진술인으로 참석하여 발제 하였던 내용을 기초로 하여 작성되었음을 밝히는 바임. 보다 구체적인 내용을 원하는 독자는 2012년 6월 12일 국회에서 개최되었던 “제 19대 국회 보건복지분야 쟁점과 과제” 토론회에서 필자가 발제하였던 “노후소득보장을 위한 공적연금제도 개선 방안”을 참조하기 바람.

2013년 상반기 제3차 재정추계결과가 공표되고, 이를 바탕으로 2013년 하반기 국민연금제도 개선방향에 대한 정부의 공식입장이 발표될 예정이다.

특히 2007년 국민연금법 개정과정에서 입법화되어 2008년부터 도입된 기초노령연금제도 발전방향이 초미의 관심사로 대두되고 있다. 제도 도입 당시부터 제도 발전방향에 대한 논란이 많았던 기초노령연금은 2011년 두차례에 걸친 국회 공청회에도 불구하고 제도 발전방향에 대한 합의점을 도출하지 못하였기 때문이다. 이러한 상황에서 이번 대통령 선거에서도 기초노령연금 발전방향에 대해서는 이견이 엇갈렸다. 국민연금 체제로 편입하는 대신 65세 이상 모든 노인에게 월 20만원을 지급하겠다는 대통령 당선자의 공약과 기초노령 수급자 대상을 65세 이상 노인 80%로 확대하고 연금액은 2017년까지 지금보다 2배로 올리겠다는 공약이 대조를 보였기 때문이다. 이하에서는 이러한 노후소득보장 관련 쟁점을 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

2. 노후소득보장제도 관련 주요 쟁점: 국민연금

1) 세대간 공평하지 못한 국민연금제도 적용의 문제

1988년 국민연금제도 도입, 그리고 1999년 도시지역 자영자에 대한 확대 적용시 이미 노인 이었던 세대들은 국민연금에의 가입기회를 부

여받지 못하였다. 이들은 근로기간 동안 경제활동을 하였음에도 공적연금제도에의 가입기회를 부여받지 못해 국민연금 적용 사각지대로 남아있다. 급속한 경제발전에 따른 핵가족화 진전, 이에 기인한 전통적인 사적부양체계 붕괴로 인한 노인빈곤층 양산의 직접적인 피해집단인 것이다. 이들과처럼 국가가 제공하는 공적인 노후소득보장제도에의 가입기회를 부여받지 못한 집단에 대해서는 여타 연령층에 비해 상대적으로 관대한 제도 적용이 불가피하지 않느냐는 것이다. 이들 연령층, 그 중에서도 노후 빈곤에 노출된 집단에 대해서는 사회적합의 도출을 통한 무기여 방식의 공적 소득보장제도의 혜택을 제공하는 것이 바람직하지 않느냐는 주장이 대두되는 배경이다.

2) 사회보험 방식으로 운영되는 국민연금의 특성 상 불가피하게 발생하게 될 잠재적 연금 사각지대 및 저연금 문제

2012년 7월 현재 전체 국민연금 적용인구 2,000 여만명 중 실직 등에 기인한 보험료 납부 예외자 460만명, 보험료 미납자 170만명에 이르는 보험료 비납부자 630만명은 별도 대책이 없을 경우 상당수가 무연금자로 전락할 가능성이 높다는 점에서 잠재적으로 국민연금 사각지대에 노출되어 있다. 이들 계층이 그대로 국민연금 무연금자로 전락하는 것을 방지하기 위해 2012년 하반기부터 10인 미만 사업장의 최저임금 120% 이하 근로자들을 대상으로 소득수준에 따라 근로자 및 사용자 부담분의 1/3씩의 정부가 지원하는 ‘사회보험 두루누리’ 사업이 시

행 중에 있다. 저소득 국민연금 가입대상자 106만명에 대한 보험료 지원을 통해 연금사각지대, 특히 취약계층의 연금사각지대 축소를 위한 노력을 기울이고 있다.

잠재적인 연금 사각지대 문제와 함께 낮은 연금액도 쟁점사항으로 등장하고 있다. 10년 이상 보험료를 납부하여 국민연금 수급권은 확보하였으나, 가입기간이 짧거나 가입기간 동안의 신고소득이 낮을 경우, 노후생활에 필요한 충분한 수준의 연금을 받기 어려운 저연금 문제에 노출될 집단이 적지 않을 것으로 전망되고 있기 때문이다. 구체적으로 월 소득이 208만원인 가입자가 15년 가입할 경우 예상 연금액이 32.9만원, 20년 가입할 경우 예상 연금액이 42.7만원

으로 예상됨에 따라 특히 중산층 이하 저소득층의 연금급여 적절성 문제가 주요 쟁점으로 등장하고 있다.²⁾

3) 평균수명 연장 및 노인인구 급증에 따른 국민연금제도의 지속 가능성 문제

1998년, 2007년 두차례에 걸친 제도 개혁에도 불구하고 장기적인 측면에서의 재정 불안정 문제가 여전히 남아있다. 2007년 국민연금제도 개혁당시 재정안정 차원에서 제안되었던 보험료 인상안(9% → 12.9%)이 무산됨에 따라 장기적인 관점에서의 재정 불안정 문제에 직면하고 있다.³⁾

표 1. 2011년도 소득수준 및 가입기간별 노령연금급여액 추계(예)

(단위: 원, %)

기준소득 월액	월보험료	가입기간별 연금액			
		10년	15년	20년	25년
990,000	89,100	162,690 (16.4)	237,440 (24)	308,320 (31.1)	378,670 (38.2)
2,080,000	187,200	225,700 (10.9)	329,400 (15.8)	427,740 (20.6)	525,340 (25.3)
3,750,000	337,500	322,050 (8.6)	470,110 (12.6)	610,520 (16.4)	749,870 (20.0)

주: 1) ()는 기준소득월액에 대한 연금월액의 비율임(임금대체율).

2) 2011년 현재 불변가치임.

자료: 보건복지부(2012). 2011년 보건복지백서.

2) 두차례의 재정안정화 조치를 통해 낮아진 소득대체율을 보완하기 위한 다양한 정책대안 마련이 필요해 보임. 일부에서는 낮아진 소득대체율을 보충하기 위해 국민연금 소득대체율을 다시 올리자는 주장도 제기되고 있으나, 평균수명 증가추이를 반영한 재정추계 결과를 바탕으로 재정건전성 여부를 판단할 때 현실성이 매우 낮다고 판단됨. 대신 낮은 소득대체율을 보완하기 위해 임금피크제 도입 등을 통한 점진적인 퇴직제도 활성화, 이를 통한 연금 가입기간 연장 및 부분연금과 부분 근로를 병행하는 다양한 정책조합이 필요할 것임. 퇴직연금과 개인연금 활성화를 통한 노후소득원의 다원화 노력도 게을리 하지 말아야 할 것임.

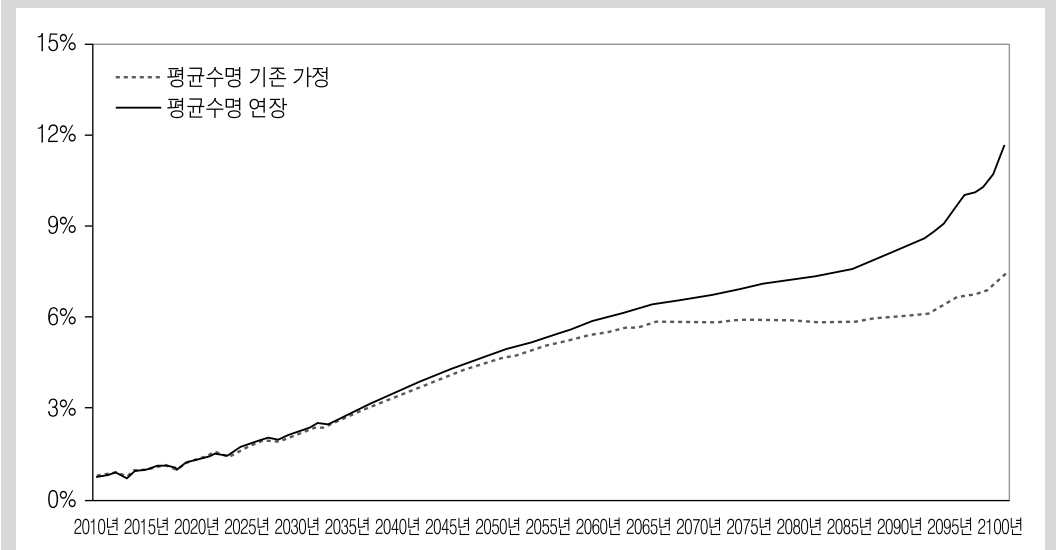
3) 장기적인 관점에서의 재정안정을 달성하기 위해서는 보험료 인상 또는 급여 삭감 등의 조치가 불가피하나, 두차례에 걸친 급여삭감으로 인한 급여 적절성을 고려할 경우 보험료 인상이 현실적인 대안으로 여겨짐.

여타 제도와 국민연금제도의 바람직한 재구조화 방안을 논의하기 위해서는 초장기적인 관점에서 나타날 사회·경제적인 환경변화를 고려하여야 한다는 주장들이 제기되고 있다. 최근 각 분야에서 활발하게 논의되고 있는 100세시대 도래 관련 이슈를 고려할 때 평균수명 연장추이를 충분히 반영할 수 있도록 재정추계기간을 2100년까지 연장하여 국민연금 재정상태를 점검할 필요가 있다. 국민연금 재정평가기간을 2100년까지 연장할 경우, 평균수명 연장으로 인해 늘어난 연금수급기간 및 수급자 증가로 인해 국민연금 지출액 및 재정안정 달성을 위한 필요보험료율이 급격하게 증가하는 것으로 전망되고 있다. 국민연금제도를 현행대로 유지(소득대체율을 2028년까지 40%로 하향 조정, 보험료는 9%로 고정)할 경

우 합계출산율 1.28명 가정 하에서 재정추계기간을 100세까지 연장할 경우의 국민연금 재정전망은 다음과 같다. 2040년 956조원(2010년 불변가)인 적립금이 이후 급속히 감소하여 2056년에 기금이 소진될 것으로 전망된다. GDP 대비 국민연금 총지출 비율은 2010년 0.8%에서 지속적으로 증가하여 2020년 1.3%, 2050년 4.9%, 2070년 6.7%, 2100년에는 11.7%에 달할 것으로 전망된다.

국민연금 재정평가시점을 2008년 제2차 국민연금재정계산에서와 유사한 2080년으로 설정하여 합계출산율 1.28명 가정을 적용할 경우, 기금소진 미발생을 목표로 하는 필요보험료율은 각각 14.3%(기존 평균수명 가정), 15.85%(평균수명 연장 가정)에 달할 것으로 전망된다. 반면에 재정평가시점을 2100년까지 연장할 경

그림 1. 평균수명과 재정추계기간 연장을 반영할 경우 국민연금 총비용 변화 추이(GDP 대비 총비용)



자료 : 윤석명 외(2011), 국민연금 재정전망과 정책과제, 한국보건사회연구원

우, 기존의 평균수명 가정에서는 “기금소진 미발생”을 목표로 하는 보험료율이 16.65%, 평균수명연장 가정 하에서는 19.75%로 추정된다. 이같은 전망치는 평균수명 증가에도 불구하고 연금수급시점을 65세로 유지한다는 가정 하에서 도출된 관계로, 평균수명 증가 추이를 반영하여 연금수급 시점을 늦출 경우 재정안정을 위한 필요보험료율이 상기 추정치보다는 낮아질 것이다. 그러나 평균수명 연장 추이에 맞추어 무작정 연금수급연령을 늦추기 어렵다는 측면에서 재정 안정을 위한 필요보험료율 인상은 불가피할 것으로 보여진다. 이러한 상황에서 국민연금 재정안정 달성을 위한 보험료 인상 여부, 인상한다면 어떠한 계획을 통해 인상할 것인지 등이 중요한 쟁점으로 등장하고 있다.

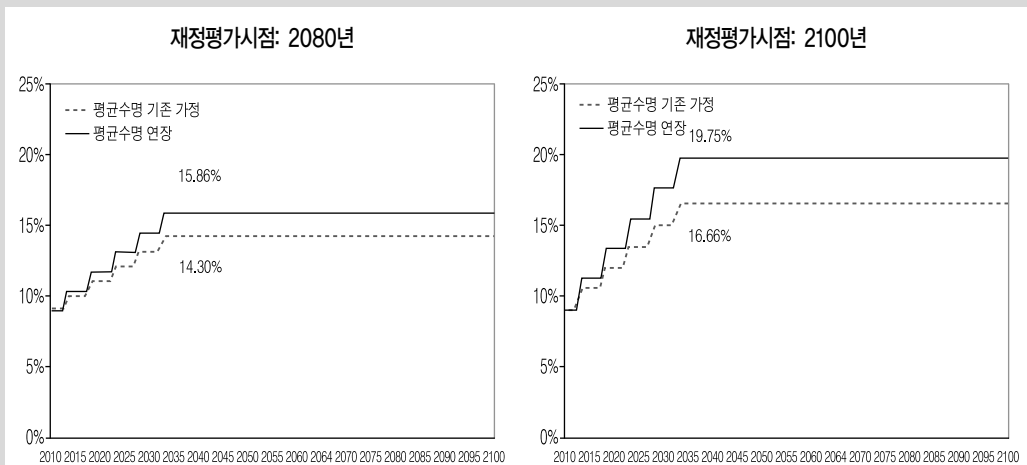
3. 노후소득보장제도 관련 주요 쟁점: 기초노령연금과 관련된 주요 쟁점

1) 급여 적절성과 지속 가능성 측면

국민연금 가입자 평균소득(A값)의 5%인 97,000원(2013년 추정치)을 지급하고 있는 기초노령연금액은 안정적인 노후생활을 위해 필요한 급여수준과 상당한 괴리가 있다. 급여적절성 차원에서 기초노령연금 급여인상이 불가피하나 지금과 같은 준보편적인 제도를 유지하는 상태에서 급여를 인상할 경우 장기적인 관점에서의 재정부담이 급격하게 증가할 것으로 전망되고 있다.

65세 이상 모든 노인에게 기초노령연금 급여를 지급하여 보편적인 제도 적용의 기초연금제를

그림 2. 최종추계연도 “기금소진 미발생”을 위한 필요보험료율: 합계출산율 1.28명



자료: 윤석명 외(2011), 국민연금 재정전망과 정책과제, 한국보건사회연구원.

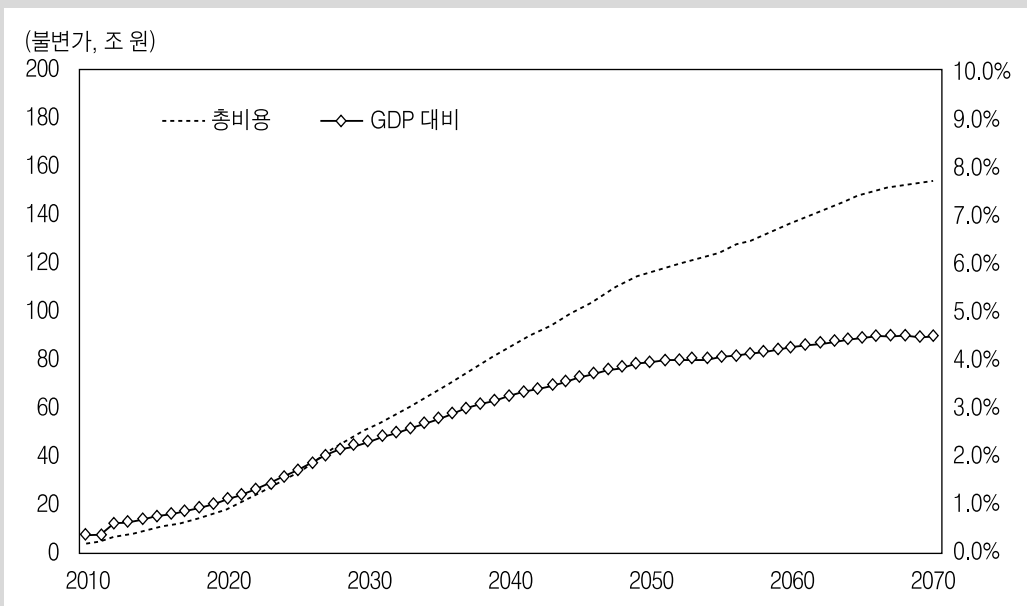
도를 실현하고, 급여수준은 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 10%로 인상할 경우, 기초노령연금 수급자수는 2010년 376만 명에서 2050년 1,579만 명으로 급격하게 증가하고, 소요재원은 GDP 대비 4.5%(2070년 기준)까지 증가할 것으로 전망된다. 소요자원 대부분을 가입자(가입자 자신과 고용주)가 부담하는 보험료로 충당하고 나서 부족한 자원일부를 국고로 충당하는 건강보험 총지출액이 GDP 대비 3.2% 수준인 것에

비추어 볼 때, 100% 부과방식(즉 100% 세금)으로 재원을 충당하는 기초노령연금제도(급여지출액이 GDP 대비 4.5%)의 지속 가능성은 높지 않아 보인다⁴⁾.

2) 기초노령연금 선정기준의 지속적인 인상

기초노령연금 수급율을 70%로 유지할 경우 기초노령연금 수급자 선정을 위한 소득인정액

그림 3. 기초노령연금 수급자수 및 소요자원 전망(65세 이상 인구 중 100% 적용, A값의 10% 지급)



주: 기초노령연금 수급연령을 2040년 이후 현재의 65세에서 70세로 상향 조정할 경우 소요비용 절감이 예상된다. 그러나 (그림 2)의 국민연금 재정추계에서처럼 평균수명 연장 추이를 고려할 경우에는, 수급연령 상향조정에 따른 소요비용 절감 효과가 그리 크지 않을 것이다. 참고로 국민연금의 경우 수급연령 상향조정(65세 → 70세)에 따른 비용절감 효과가 GDP(2070년 기준)를 0.3% 포인트 하락시키는 것으로 추정되고 있다(윤석명 외(2012), 국민연금 재정안정화 방안: 재정추계 및 시사점 도출 중심으로, 사회정책연합 공동학술대회 발표논문).

자료: 윤석명 외(2010), 기초노령연금 선정기준 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.

4) 건강보험제도의 경우 대부분의 재원을 가입자가 부담하는 보험료로 조달하고 부족한 자원 일부를 재정으로 충당하고 있음에도 이미 부족한 자원 마련에 골머리를 앓고 있는 재정당국의 입장을 고려할 때, 100% 부과방식으로 운영되는 기초노령제도의 지출액이 GDP 대비 4.5%라는 점에서 제도의 지속 가능성이 매우 낮을 것으로 판단됨.

의 지속적인 인상이 불가피할 것으로 전망된다. 기초노령연금 지급률을 70%로 유지할 경우 예상되는 선정기준액 전망치는 다음과 같다. 2011년 760천 원(2010년 불변가 740천 원)인 기초노령연금 선정기준액이 2030년 3,204천 원(2010년 불변가 2,043천 원), 2050년 8,105천 원(2010년 불변가 3,479천 원), 2070년 19,547천 원(2010년 불변가 5,646천 원)으로 증가할 것으로 전망된다.

이에 따라 최저생계비 대비 기초노령연금 지급자 선정을 위한 선정기준액이 2010년 중반부터 급속하게 증가할 것으로 전망된다. 2020년 2.4배 수준인 선정기준액이, 2040년 5.2배, 2050년 6.7배, 2070년에는 10.9배에 달할 것으로 예상된다.

기초노령연금 지급률을 70%로 유지할 경우, 2010년 불변가 기준으로 2030년 월 200만원(2050년에는 340만원) 이상의 소득 인정자에게도 기초노령연금이 지급될 것으로 전망되어, 저

소득 근로자를 포함한 근로계층이 고소득 퇴직자를 세금으로 부양한다는 사회적 비판에 직면할 가능성이 높다. 청년실업과 청년층의 저임금 문제(88만원 세대)가 사회문제로 대두되는 상황에서 상대적으로 소득수준이 낮은 근로계층이 퇴직한 고소득층을 사회적으로 부양한다는 비판이 제기되어 세대간 갈등을 유발할 가능성이 높다.

4. 기초노령연금을 기초연금으로 전환할 경우 예상되는 주요 쟁점

1) 사각지대 해소 및 자원 조달 측면

보편적인 기초연금을 도입할 경우 65세 이상 모두에게 기초연금이 지급됨에 따라 OECD 회원국 중 가장 높은 노인빈곤을 완화 효과가 기

표 2. 기초노령연금 지급률 70% 유지시 지급자 선정을 위한 선정기준액 전망

(단위: 천 원)

연도	선정기준액(1인 기준, 월액)		최저생계비 대비(배)
	경상가	2010년 불변가 ¹⁾	
2015년	1,066	933	1.8
2020년	1,602	1,246	2.4
2030년	3,204	2,043	3.9
2040년	5,169	2,704	5.2
2050년	8,105	3,479	6.7
2060년	12,587	4,432	8.5
2070년	19,547	5,646	10.9

주: 1) 물가상승률로 할인함.
 자료: 윤석영 외(2010). 기초노령연금 선정기준 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.

대된다. 그러나 조세방식으로 재원을 조달함에 따른 후세대 부담 증가가 우려된다. 특히 노인 인구가 급증하는 2040년 이후 수급자 증가에 따른 기초연금 지출액에 대한 재원조달 문제가 세대간 갈등을 유발할 가능성이 높다.⁵⁾

대통령 당선인 공약대로 기초노령연금을 국민연금의 틀 속에 포함시켜 현행 국민연금의 균등부분(A값)과 소득비례부분(B값)을 분리 운영하는 방안을 검토해 보도록 한다. 공약 사항을 반영하기 위해 2013년 「기초노령연금법」과 「국민연금법」을 개정하여 2014년부터 시행한다는 가정에서, 65세 이상 모든 노인들에게 월 20만원을 지급할 경우의 소요 재원을 추정해보면, 2014년 13.1조원, 2015년 14.3조원, 2016년 15.6조원, 2017년 17.3조원이 소요될 것으로 전망된다. 현행 기초노령연금에 비해 2014년 8.5조원, 2015년 9.3조원, 2016년 10.2조원, 2017년 11.2조원이 소요될 것으로 추정되어 비용부담

이 만만치 않을 것으로 전망된다.

물론 국민연금과는 독립적으로 운영되던 기초노령연금을 국민연금의 틀 속으로 편입시킴에 따라 국민연금제도 밖에서 독립적인 비용으로 지급되던 기초노령연금을 절약할 수 있다는 장점이 있으나, 국민연금제도에 광범위한 사각지대가 존재하는 현실에서 국민연금제도 틀 속에서 65세 이상 모든 노인에게 월 20만원의 기초연금을 지급함에 따라 초래되는 추가비용 문제가 발생할 것이다. 이와 함께 국민연금 보험료 성실 납부자와 미납자를 구분하지 않고 동일한 기초연금을 지급함에 따른 형평성 문제도 제기 될 것이다.

2) 노후소득보장의 적절성 및 국민연금과의 관계 측면

소득에 상관없이 65세 이상 모든 노인에게

표 3. 기초연금 도입시 연도별 예상 소요재원

(단위: 십억원)

연도	현행 기초노령연금(가)			(공약 반영한) 기초연금(나)			비고		
	총급여지출	국고부담	지방재정	총급여지출	국고부담	지방재정	총급여지출	증감률(나/가)	국고부담
2013년	4,312	3,190	1,122	4,312	3,190	1,122			
2014년	4,619	3,418	1,201	13,197	9,766	3,431	8,578	185.7%	6,348
2015년	5,013	3,709	1,304	14,323	10,599	3,724	9,310		6,890
2016년	5,495	4,066	1,429	15,699	11,617	4,082	10,204		7,551
2017년	6,068	4,490	1,578	17,336	12,828	4,508	11,268		8,338

주: 국고보조율은 2013년 예산안의 74.37%를 반영하여 2014~2017년까지 동일한 것으로 가정.

5) 외국의 경우 복지 선진국으로 불리는 스칸디나비아 국가(스웨덴, 노르웨이, 핀란드)는 인구고령화에 따른 재정 부담으로 인해 기초 연금을 폐지했거나 수급자 대상을 대폭 축소하였음.

동일한 액수의 연금액이 지급됨에 따른 노후소득 양극화 완화효과는 크지 않을 것으로 전망된다. 중산층 이하 저소득층의 경우 국민연금 무연금자 또는 저연금자가 될 가능성이 높아, 동일한 액수의 기초연금액을 지급할 경우, 상대적으로 많은 액수의 국민연금과 퇴직연금, 개인연금을 수급할 중산층 이상 소득자와의 노후소득 격차가 줄어들기 어려울 것이기 때문이다. 특히 취약 노인층의 경우 기초연금 20만원만으로는 노후생활이 어려워 추가적인 소득지원이 불가피하며, 이에 따른 추가비용 부담도 염두에 두어야 할 것이다.

3) 중산층 이하 취약계층의 국민연금(소득비례연금) 가입유인 약화

소득비례연금으로 전환될 국민연금의 소득 대체율 하락(20% 또는 30%)과 소득재분배 기능배제로 인한 (예상) 국민연금액 하락에 따른 중산층 이하 저소득층의 국민연금 가입유인이 약화될 것으로 전망된다. 이에 따라 보편적인 기초연금 도입이 중산층 이하 저소득층에게는 오히려 노후준비를 소홀히 할 기제로 작용할 가능성이 높다. 이 경우 기초연금액이 대폭 인상되지 않는 이상 주로 기초연금에 의존하는 저소득층의 노후빈곤 예방차원에서 지속적인 기초연금 급여인상에 대한 압력이 존재하게 될 것이다.

4) 국민연금 기금 분할문제

2012년 현재 370조원 이상을 보유하고 있는 국민연금 적립금 분할문제가 대두될 가능성이

높다. 국민연금의 균등부분(A)과 소득비례부분(B)이 통합 운영되면서 적립된 적립기금을 어떻게 분할할 것이며, 분할한다 하여도 이를 어떻게 활용할 것인가에 대한 논란이 예상된다. 국민연금기금은 근로기간동안 국민연금 가입자들이 납부한 보험료로 조성된 적립금이다. 다수의 납부예외자와 적용 제외자가 존재하는 우리 현실에서 국민연금 보험료를 납부하지 않은 일반 국민의 기초연금 지급을 위해 국민연금기금을 사용할 경우 국민연금 성실 납부자들의 커다란 반발이 예상된다.

5. 시사점

노후소득보장제도 관련, 특히 국민연금과 기초노령연금 재구조화와 관련하여 중점적으로 고려하여야 할 원칙으로는 재구조화 방안이 사회보험제도인 국민연금의 제도 순응율(Compliance rate)에 부정적인 영향을 미치지 않도록 재구조화 방향을 설정하여야 한다는 것이다. 이를 통해 사회보험방식의 국민연금과 공공부조 속성 제도의 특성을 반영하여 상호 보완적으로 발전할 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

특히 초고령사회에서 재정적·정치적으로 지속 가능하도록 재구조화되어야 할 것이다. 정부재원 조달 가능성과 세대간 갈등 최소화 측면을 적극 고려한 제도개편 노력이 필요한 배경이다. 이와함께 특정세대의 입김에 좌우되지 않는 방향으로 연금제도의 재구조화가 이루어져야 할 것이다. 노인인구 급증으로 향후 노인들이 거대한 정치세력으로 등장하기 전에 바람직한

방향으로 재구조화가 이루어지는 것이 바람직하다고 판단되는 이유다.

바람직한 제도개편방향에 대한 시사점 도출 차원에서 초고령사회에 대처하기 위한 외국의 연금개혁 모범사례와 실패사례를 분석해 보면, 국가의 중점 지원대상과 자신의 노력으로 노후를 준비할 수 있는 집단을 분리하여 접근하는 것이 바람직해 보인다. 국민연금제도는 자신의 힘으로 노후를 준비할 수 있는 중산층 이상 대다수 소득계층의 중추적인 노후소득보장제도로 육성하되, 저소득·비정규직 근로자 등 사회적 취약계층에 대해서는 정부의 보험료 지원사업인 “사회보험 두루누리” 사업의 활성화를 통해 적극적인 제도참여를 유도하여야

할 것이다.

노인빈곤문제는 보편적인 제도적용의 현금급여제도(즉 보편적인 제도 적용의 기초연금) 대신, 현금급여(기초노령연금)와 현물급여(의료보호, 주택수당 등)를 적절히 혼합하여 지원 대상의 개별적인 니드를 충족시킬 수 있는 방향으로 개편하여야 급여의 적절성과 소요재원의 조달 가능성 문제의 해결이 가능할 것이다.⁶⁾ 특히 노후소득보장제도는 제도에 내재된 특성들이 초장기간에 걸쳐 나타난다는 점에서 제도별 특성과 장단점에 대한 면밀한 분석과정을 거쳐 제도 개편방향을 설정하는 것이 바람직할 것이다. 보건복지

6) 여러 요인들을 고려하여 상정해볼 수 있는 대안으로는 현행 기초노령연금(65세 이상 노인 70%에게 국민연금 가입자 평균소득의 5% 지급)은 현재처럼 준 보편적으로 운영하되, 노후빈곤에 노출된 취약노인에게 더 많은 혜택이 돌아갈 수 있도록 제도를 개편하는 것이 바람직해 보인다. 구체적으로 기초노령연금을 3부분으로 분리 운영하는 방안을 제안해보고자 함. 65세 이상 노인 70%에 대해서는 국민연금 가입자평균소득(A값)의 5%를 그대로 지급하고, 상대적으로 취약한 소득하위 40~50% 노인을 대상으로 A값의 10%까지 연금액을 인상하는 방안이 소요자원 조달 가능성과 노후빈곤 완화 목적에 부합될 것 같음. 여기에 덧붙여 차상위 또는 차차상위에 해당하는 노인계층에 대해서는 현물급여(의료급여와 주택바우처)를 추가로 지급할 경우 당면한 문제인 노후빈곤 완화에 효과적으로 대처할 수 있는 정책 대안이 될 수 있을 것 같음. 2001년 한국경제 검토보고서에서 20% 소득대체율의 보편적인 기초연금 도입권고안을 내놓았던 OECD(EDRC Committee)가 2012년 5월 수정 제시한 권고안이 보편적인 기초연금을 포기하는 대신, 취약노인에 대한 선별적인 지원 강화였다는 점을 상기하여 향후 기초노령연금 개편방안 논의시 취약계층 노인에게 더 많은 혜택이 돌아갈 수 있는 방안을 집중 검토해 볼 필요가 있음.