

# 노후소득보장 제도의 현황과 정책과제

*Policy Issues for Old-Age Income Security System*



김태은 한국보건사회연구원 연구원

우리사회의 노후소득보장제도는 안정적 제도구축의 미비와 최근의 사회·경제적 환경변화로 인해 본질적 목적달성이 어려운 실정이다. 적절한 노후소득보장이라는 정책목표의 효과적 달성과 제도의 장기지속성을 유지하기 위해 노후소득보장제도는 제도적 정비, 관련제도 및 정책간의 정합성 강화 측면에서 재검토될 필요가 있다. 노후소득보장제도의 일정한 역사와 그동안의 급격한 제도변화는 국민의 신뢰를 얻는 것에 부정적으로 작용하고 있고, 국민적 반발과 노동시장에의 영향 등 현실적 어려움으로 제도 개편이 결코 쉽지는 않다. 그러나 급여수급이 본격화되기 전에 그리고 재정문제가 현실화되기 전에 장기적 관점에서 신뢰할 수 있는 대응이 현 시점에서 반드시 이루어져야 한다. 합리적이고 신뢰할 수 있는 정책대안의 제시와 이를 국민에게 설득할 수 있는 리더십이 필요한 시점이다.

## 1. 들어가며

노령계층의 복지요구는 여러 영역에 걸쳐 있지만 그 가운데 가장 중요한 것은 노후소득보장이다. 대부분의 사람은 노동의 급부로 발생하는 소득에 의존하여 생활하기 때문에 퇴직에 따른 근로소득의 상실은 경제적 문제를 야기하며, 일상생활을 영위하는데 가장 큰 걸림돌로 작용하기 때문이다. 은퇴 후 생활을 유지할 수 있는 소득원은 자산이나 저축을 통해 개인이 스스로의 노후를 책임지거나 가족체계 안에서

부양하는 방식이 대표적이다. 그러나 일부 자산을 제외한 대부분의 사람들이 충분한 노후준비를 못하고 있고, 가족구조와 사회·경제적 환경의 변화로 가족의 부양책임도 한계가 있다. 개인과 가족을 넘어 사회적 책임이 더욱 강조되는 이유이다. 이러한 이유에서 대부분의 국가가 노후소득보장을 사회적 책임으로 인식하고, 각국의 특성에 맞는 제도를 도입하여 운영하고 있다.

우리나라는 비스마르크 방식<sup>1)</sup>의 국민연금제도가 공적 노후소득보장의 가장 큰 축을 이루고

1) 공적 노후소득보장제도는 크게 비스마르크형 소득비례제도와 베버리지형 기초보장제도로 구분할 수 있음. 비스마르크형 제도에서는 일정기준의 기여를 통해 수급권을 획득하며, 일반적으로 가입자(직장가입자의 경우 사용자 부담분 포함)의 보험료를 재원으로 함. 베버리지형의 경우에는 최저수준의 기초보장을 제공하며, 일반 조세나 준조세를 재원으로 하는 경향이 있음.

있고, 여기에 2007년 도입된 기초노령연금이 자산조사에 기반한 급여를 지급하여 보충적 소득보장 기능을 수행하고 있다. 그러나 우리사회의 노후소득보장제도는 외적 성장에도 불구하고 아직까지 제도의 성숙단계에 도달하지 못하고 있다. 또한 최근의 사회·경제적 환경변화가 더해져 본질적 목적달성에 더 큰 어려움에 직면하고 있다. 본 고에서는 공적 노후소득보장제도의 중추적인 역할을 담당하고 있는 국민연금제도를 중심으로 정책현황을 살펴보고, 다른 제도와의 관계 및 최근의 사회·경제적 환경변화에 따른 함의를 모색해보고자 한다.

## 2. 정책 환경

### 1) 우리나라의 노후소득보장제도 현황

국민연금의 도입으로 출발한 우리사회의 노후소득보장제도는 그동안 국민연금의 가입자 적용확대와 수급권 획득을 주요한 정책 목표로 삼아왔다. 제도도입 10여년만인 1999년 전

국민을 대상으로 하는 제도로 성장하였고, 2006년 1인 이상 사업장 전체로 적용범위가 확대되었으며, 2008년에는 도입 만 20년이 경과하여 완전노령연금수급이 시작되었다. 또한 2007년 도입된 비기여방식의 기초노령연금제도는 국민연금에서 원천적으로 제외된 대다수 현 노령세대의 노후소득보장에 기여하고 있다. 여기에 공무원·군인 등 특수직역 연금과 퇴직연금 및 개인연금의 사적연금까지 영역을 확장하면 우리나라의 노후소득보장체계는 [그림 1]과 같이 외형적으로 다층체계의 구조를 갖추고 있다.

그러나 노후소득보장의 제도적 기틀 마련과 성과 구축에도 불구하고 여전히 현실적인 문제가 존재한다. 우리의 국민연금은 기금고갈의 우려로 소득대체율 조정을 통한 급여수준의 하향 조정과 수급개시연령 늦추는 개혁조치를 단행하였다. 이 결과 기금고갈이라는 재정압력은 다소 완화되었으나 정책목표로서의 노후소득보장 기능이 약화되는 결과를 초래하였다. 또한 사회보험방식의 구조적 한계로 인한 사각지대문제도 여전히 존재하고 있다.<sup>2)</sup> 공적노후소득보장의

그림 1. 우리나라의 노후소득보장체계 구조

3층	개인연금		
2층	퇴직수당	퇴직(연)금	
1층	특수직역연금	국민연금	
0층	기초노령연금		
	기초생활보장제도		
대상	공무원·군인 등	근로자	자영자

또 다른 한축인 기초노령연금제도는 낮은 급여 수준으로 제 역할을 다하지 못하고 있으며, 노후 보장체계에서의 정합성도 낮다는 문제가 제기되고 있다. 한편 사적연금의 경우에는 보편적인 역할을 기대하기에는 현실적 한계가 있다.

안정적 노후보장제도 구축의 미비와 함께 우리 사회가 직면하고 있는 기대수명의 연장과 노동시장 유연화 등 일련의 사회·경제적 환경변화도 심각한 위협요소로 작용하고 있다. 노후소득보장과 관련하여 기대수명의 증가는 국민연금에서 수급기간 연장을 의미하며, 기초노령연금제도에서는 대상자 누적규모 증가로 이어지기 때문에 급여지출의 급증으로 직결될 수밖에 없다. 한편 노동시장환경 변화도 불안정한 고용의 증가와 은퇴시점의 단축 등 노후소득보장제도에 부정적 영향을 초래하고 있다.

이와 같이 우리사회의 노후소득보장제도는 정책목표 달성에 있어 제도내·외의 문제를 동시에 직면하고 있어 제도의 본질적 목적달성이 어려운 실정에 있다. 정책목표의 효과적 달성과 장기지속성 측면에서 제도의 역할과 기능 그리고 관련제도 및 정책간의 정합성을 재검토함으로써 정책의 장기적 방향성을 정립할 필요가 있다.

## 2) 지출 수준 비교

OECD에서 구축하고 있는 사회복지지출(Social Expenditure: SOCX) 데이터를 통해 국가간 노후소득보장 수준의 비교가 가능하다.<sup>3)</sup> <표 1>에서 확인할 수 있듯이 우리나라의 GDP대비 노령부문 현금지출 규모는 1990년 0.6%, 2000년 1.2%, 2009년 1.9%로 매우 낮은 수준에 머무르고 있다. 노령부문 현금지출이 정부총지출에서 차지하는 비중을 살펴보면 2009년 기준 5.7%로 다른 국가에 비해 낮은 수준임을 확인할 수 있다. 65세 이상 인구 비중 1%당 노령(현금)지출의 GDP대비 비중을 통한 국가별 급여의 관대성 비교에서도 1990년 0.11에서 2009년 0.18 아직 그 수준이 매우 낮게 나타난다. 그러나 지출의 낮은 수준과는 달리 증가 속도면에서는 증가폭이 매우 가파르다. GDP대비 노령현금지출은 1990년에서 2009년까지의 연평균증가율이 6.3%로 나타나 비교대상 국가 중에서 가장 높았고, 65세이상 인구 비중 1%당 GDP대비 노령현금지출의 증가 속도도 2.6%로 매우 빠르게 증가하였음을 확인할 수 있다.

<표 1>에서 확인할 수 있는 국가간 차이는 사회적 위험에 대한 정책적 대응, 제도발전단계,

2) 국민연금에서는 제도가 전제하고 있는 고용조건을 충족하지 못하는 경우(가입측면), 불안정한 근로소득으로 인해 납부예의 또는 체납이 장기적으로 지속되어 충분한 가입기간을 달성하지 못하고 이로 인해 수급권을 획득하지 못하거나, 수급권을 획득하더라도 낮은 기여로 급여자체가 낮은 수준인 경우(수급측면)와 같은 사각지대가 현실적으로 존재함(김태은(2012), 비정규직근로자의 국민연금 가입유형 결정유형에 관한 연구, 연세대학교 사회복지대학원 석사학위청구논문).

3) 국가간 노후소득보장제도는 차이가 있으나 OECD SOCX의 '노령연금급여' 수준 비교를 통해 상대적 수준을 가늠할 수 있음. OECD SOCX 데이터에서 노령(Old-age)분야는 노령연금에 관한 모든 현금급여(일시금 포함)와 노인서비스에 관한 지출 등 현물 급여로 구성됨. 이중 노후소득보장과 직접 연관되는 '노령연금급여'는 노동시장에서 은퇴한 사람들에 대한 소득 제공, 법정연금수급연령에 도달하거나 노령연금 기여의 필수요건을 완수한 사람들에 대한 소득 보장, 부양자가 있는 노령연금 수급자에게 지불되는 부양자에 대한 보조금과 조기은퇴연금을 포함함(고경환 외(2011), 2010년도 한국의 사회복지지출추계와 OECD 국가의 보건부문 지출비교, 한국보건사회연구원).

표 1. OECD 주요국가의 노령지출(2009년)

구분	GDP 대비 노령(현금)지출				정부 총 지출 대비 노령(현금)지출 비중(2009년)	GDP 대비 노령(현금)지출 / 65세 인구 비중			
	1990년	2000년	2009년	연평균 증가율 (1990~2009년)		1990년	2000년	2009년	연평균 증가율 (1990~2009년)
스웨덴	7.0	6.6	7.7	0.5	14.0	0.39	0.38	0.43	0.5
독일	9.2	8.6	9.1	-0.1	18.9	0.62	0.52	0.44	-1.8
영국	4.5	5.1	6.1	1.6	11.9	0.29	0.32	0.39	1.6
그리스	9.4	10.1	10.9	0.8	20.2	0.68	0.61	0.58	-0.8
일본	3.9	6.1	8.8	4.4	16.5	0.32	0.35	0.39	1.0
한국	0.6	1.2	1.9	6.3	5.7	0.11	0.17	0.18	2.6

자료: OECD, Stat

인구고령화 수준의 차이에서 기인하는 것으로 우리나라의 낮은 지출수준과 급격한 증가추이는 제도적 미발전과 급속한 고령화 현상이 반영된 결과로 해석할 수 있다. 따라서 향후 국민연금의 급여지출이 본격화 되면 지출의 상대적 차이는 상당부분 수렴하게 될 것으로 판단된다.

### 3) 노후소득보장제도의 정책 환경: 국민연금과 기초노령연금

국민연금과 같은 비스마르크식 연금제도하에서는 노후에 연금급여를 수급하기 위해 기여와 가입기간이라는 전제조건이 반드시 충족되어야 한다. 비스마르크형 연금제도는 종신고용과 강력한 고용보호 및 노동시장 규제 장치를

통해 기존의 남성·정규직·고임금 시스템을 전제로 설계되었으며, 노동시장 참여로 발생한 소득에 따른 보험료 기여를 통해 다수의 집단이 위험을 분산하는 방식으로 운영되어 왔다.<sup>4)</sup> 이러한 방식에서는 일정수준 이상의 임금, 노동시간, 고용계약 기간 유지, 명확한 고용관계 등 안정적인 노동조건이 필수적이며, 노동시장 참여를 통해 보험료를 장기간에 걸쳐 정기적으로 기여하는 것이 요구된다. 기여와 가입기간에 대한 전제조건은 제도의 구조적 안정성을 부여하여 장기지속성이 유지될 수 있게 한다.

그러나 최근 노동시장환경에서 조기퇴직, 저임금, 비정규직, 근로관계의 모호성 등 기본 원리에서 벗어나는 집단이 증가하였고, 여성의 경우 경제활동 참가 수준이 상대적으로 낮고 혼

4) 비스마르크식 연금제도는 역사적으로 보험원리에 의해 유사한 직종끼리 노령, 사망 등의 위험을 분담하는 상호부조 조직에서 출발하여 경제활동계층(궁극적으로는 전체 국민)을 대상으로 하는 제도로 발전하였다. 구체적인 운용방식에는 국가별로 차이가 있으나 경제활동계층의 기여와 노령계층의 급여수급을 기본원리로 빈곤예방기능을 수행함. 제도의 기본원리에는 각 국가의 제도도입에서의 역사적 배경과 사회적 합의수준에 따라 사회적연대가 포함되어 세대내 및 세대간 재분배가 발생함. 이러한 이유에서 개인의 연금(저축)과는 차이가 있음(김태성·김진수(2009), 사회보장론, 청목출판사).

인·출산·육아로 인해 근로이력의 단절도 높기 때문에 연금수급권 획득을 위한 기여 및 가입기간의 충족이 쉽지 않다. 기여와 가입기간에 대한 전제조건을 충족하지 못할 경우 수급권을 획득하지 못하거나 수급권을 획득하더라도 기여나 가입기간이 충분하지 않아 낮은 급여를 받게 될 가능성이 높다. 가입시점에서의 적절한 소득이 확보되지 않을 경우 수급시점에서의 급여의 적정성도 담보하기 어렵게 되는 것이다. 급여의 적정수준<sup>5)</sup>이 유지되지 못한다면 노후소득보장의 효과적 달성은 기대하기 어렵게 되고, 제도운영의 당위성에 심각한 위협요인으로 작용할 것이다. 오랜 기간에 걸쳐 기여를 유지하는 것에 대한 유인은 현저히 낮아지고, 기여회피가 발생할 가능성이 높다. 급여수준을 하향조정하여 정책목표로서의 노후소득보장 기능이 약화된 상황에서 제도의 기본원리에 벗어나는 집단의 증가는 제도 운영에 있어 부정적 요인으로 작용하고 있다.

한편 노후소득보장의 또 다른 한축으로 기능하고 있는 기초노령연금제도는 적립식 연금제도 도입에 따라 제도의 적용에서 원천적으로 제외된 현 노인세대의 노후소득보장 사각지대해소의 일환으로 도입되었다. 그러나 막대한 재정소요와 국민연금을 포함한 노후소득보장제도 전반의 구조적 개혁에 대한 부담으로 “노후소득보장”보다는 보충적 소득 보완의 형태로 당초 논의보다 축소되어 운영되고 있다. 제도의 성격은 조세를 재원으로 하는 비기여방식에서

급여가 지급되지만 소득자산조사를 거친다는 점에서 보편적 수당보다는 공공부조에 가깝다. 기초노령연금은 노인빈곤에 대한 사회적 대응으로 제도적 의미를 부여할 수 있겠으나 낮은 급여수준으로 그 효과는 매우 제한적이다.

### 3. 정책과제

우리나라 노후소득보장제도의 적절하고 효과적인 정책목표 달성과 장기적 방향성 설정을 위해서는 크게 국민연금과 기초노령연금 등 개별 제도의 정비, 관련 제도 및 정책간 정합성 강화를 검토할 필요가 있다.

#### 1) 노후소득보장제도의 정비

첫째, 국민연금의 기여율 인상을 통한 구조조정이 필요하다. 국민연금은 기금고갈의 우려로 급여수준하락, 수급개시연령의 상향조정 등 재정건전성 확보를 위한 몇 차례에 걸친 모순적 제도개혁을 단행하였다. 제도 도입당시의 저부담·고급여 체계는 재정압박의 주된 원인으로 작용하였으며, 고령화의 진전을 고려하지 않더라도 지속가능성을 담보하기 어려운 구조적 모순을 안고 있는 형태이다. 실제로 국민연금이 도입된 1988년을 기준으로 40대 이상(1948년 이전 출생)이었던 세대의 수익비는 3.61(내부수익률은 16.8%) 이상으로 가장 큰 혜택을 보았

5) 국민연금 급여의 적정수준은 관점에 따라 차이가 있을 수 있으나 논의의 간결성을 위해 여기서는 소득비례형 국민연금의 제도적 목적에 부합하는 빈곤추락의 사전예방과 일상생활을 유지하기 위한 수준으로 정의함.

고, 2008년을 기준으로 18세인 1990년 출생세대의 수익비도 2.0을 상회하는 것으로 나타나 기여보다 급여가 훨씬 높았음을 확인할 수 있다(최기홍, 2012)<sup>6)</sup>.

저부담·고급여의 구조에서 기금고갈은 예견된 결과였으며, 장기지속성 확보를 위한 개혁조치가 요구되었다. 재정건전성확보를 위한 개혁에서 기여율의 인상과 급여수준의 하향조정을 통한 안정적 구조로의 전환이 이루어졌어야 하지만 정치적으로 용이한 선택인 급여수준의 하락만이 받아들여져 기금고갈 시점을 다소 연장하는 수준에서 개혁이 이루어졌다. 그러나 이

러한 모수적 제도개혁을 통한 저부담·저급여의 형태로 전환은 당초 소득비례형 방식으로 설계된 국민연금의 역할과 기능에 논란의 소지를 내포하고 있다. 몇 차례에 걸친 개혁조치로 재정고갈의 위험은 다소 연장되었으나 적정수준의 노후소득보장 제공이라는 제도의 본질적 기능이 약화되는 결과가 초래되었기 때문이다. 향후 저부담·저급여의 구조를 지속할 것인지 또는 고부담·고급여로 전환할 것인지는 국민의 합의와 선택이 필요하지만, 적정수준의 노후소득보장이라는 측면에서는 기여수준의 인상을 통한 보다 근본적인 구조조정이 요구된다.<sup>7)</sup>

**표 2. 2008년 세대간회계에 의한 국민연금 수익성지표**

연령(세)	출생연도(년)	수익비	내부수익률(%)
18	1990	2.02	6.5
20	1988	2.05	6.7
25	1983	2.11	6.9
30	1978	2.13	7.2
35	1973	2.17	7.7
40	1968	2.20	8.2
45	1963	2.24	9.0
50	1958	2.27	10.0
55	1953	2.26	11.4
60	1948	3.61	16.8
65	1943	3.67	19.4
70	1938	4.54	29.8
75	1933	5.75	38.1
80	1928	10.79	47.9

자료: 최기홍 외(2012)에서 발췌.

6) 최기홍 외(2012). 국민연금의 세대간 회계: 방법론 및 모형개발, 국민연금연구원.

7) 국민연금은 1988년 도입당시 평균소득 40년 가입기준으로 70%의 소득대체율로 설계되었으나 기금고갈의 우려로 개혁을 거치며 1999년 60%, 2008년 50%, 2028년 40%(2009년부터 0.5%씩 단계적 조정)로 하향조정되었음. 때문에 급여수급측면에서 추가

둘째, 기초노령연금의 모호한 제도성격을 재정립하여야 한다. 2007년 현 노령세대의 노후 소득보장을 위해 조세를 재원으로 하는 비기여 방식의 기초노령연금이 도입되었으나, 적정 수준의 급여가 제공되지 않고 있으며, 그 정체성도 모호하여 제도에 대한 논란이 끊이지 않고 있다. 따라서 기초노령연금을 국민연금과 상호 보완적으로 작동하는 형태로 재설계해야 한다.<sup>8)</sup> 기초노령연금을 국민연금의 보충적 형태로 운영하되 국민연금 가입자의 형평성을 해치지 않는 측면에서 지급방식을 조정하고, 급여수준을 현실화하되 추가적인 재정부담을 낮출 수 있도록 정책대상을 재조정하여 노인빈곤완화라는 정책목표의 효과적 달성을 제고하여야 한다.

## 2) 국민기초생활보장제도 및 노동시장정책과의 정합성 강화

첫째, 노후소득보장제도는 국민기초생활보장제도와의 관계를 고려하여야 한다. 저소득 계층의 경우 가입기간을 충족하여 국민연금수급권을 획득하더라도 가입당시의 낮은 기여수준으로 인해 급여의 수준도 낮을 가능성이 높다. 때문에 국민기초생활보장제도의 수급자와 비교했을 때 소득이 거의 차이가 없거나, 오히려 역전되는 현상이 발생할 수 있다. 장기간에 걸친 국민연금 기여에도 불구하고 향후 급여수급 시점에서 최저생계선 이하에 위치하게 된다면

전혀 기여를 하지 않은 계층과 비교할 때 형평성 문제가 발생하고, 기여회피의 요인이 된다는 점에서 노후소득보장제도는 국민기초생활보장제도와의 유기적 연계가 요구된다.

둘째, 노후소득보장제도의 효과적 운영을 위해서는 은퇴경로의 다양화, 고령자 일자리, 노동시장이 유연화에 따른 비정규직 근로자의 연금 수급권을 강화 등 노동시장정책과의 관계를 함께 고려하여야 한다. 노동시장의 환경변화는 노후소득보장제도에 영향을 미치고, 제도적 대응은 다시 노동시장에 영향을 주는 등 상호 밀접하게 관계되어 있기 때문에 노후소득보장제도와 노동시장정책이 동시적으로 작동할 때 보다 효과적으로 기능할 수 있다.

제도적으로 연금수급연령은 연장되었으나 현실사회에서 노동시장 이탈은 반대로 더 앞당겨진다면 은퇴와 연금수급간의 공백이 발생하게 된다. 중·고령 근로자들의 상당수가 생애 주된 일자리에서의 퇴직이 연금수급연령 이전에 이루어지는 상황에서 노령연금의 수급을 위해 연금수급연령에 도달할 때까지 상당기간을 대기해야 하는 공백이 발생할 수 있다. 이때 소득공백을 보전하기 위해 낮은 급여를 감수하더라도 조기에 연금급여를 수급할 경우 수급자 측면에서는 낮은 급여수준으로 노후소득보장에 문제가 야기될 수 있으며, 제도운영의 측면에서는 가입자의 가입기간이 단축되고 급여지급기간이 상대적으로 늘어난다는 점에서 부정적으

조정의 여지를 기대하는 것은 사실상 어렵게 되었음. 인구구조의 변화 등으로 인한 추가적인 조정 압력이 높아질 경우 부담을 높이는 방식으로 개혁이 이루어질 수밖에 없음.

8) 이 경우 국민연금의 기초보장부분과 결합하거나 별도의 최저연금제도로 운영하는 등 다양한 방식이 고려될 수 있음. 보다 자세한 논의는 '우해봉(2012). OECD 국가의 노후최저소득보장제도 운영 현황과 시사점, 국민연금연구원'을 참조.

로 작용한다. 소득공백기간을 최소화하는 정책적 대안으로 지속적인 근로의지와 능력이 있는 고령자의 근로증진을 위한 정책적 고려가 요구되며, 전통적 개념의 이분법적 은퇴에서 벗어나 은퇴과정의 유연성을 확보하기 위한 다양한 은퇴경로가 제공되어야 할 것이다. 이를 위해 임금피크제, 점진적 퇴직과 같이 근로의 급부는 다소 낮추더라도 노동시장에서의 완전 이탈을 늦추는 방식으로 경제활동기간을 늘리는 노력이 강조되고 있다.

또한 비정규직 근로자 등과 같이 기존의 제도가 효과적으로 포괄하지 못하는 계층에 대해서는 제도적용상의 포괄성을 높여 기여회피를 억제하고, 취약계층 근로자의 사회보험료 지원의 확대적용 등 정책적 지원을 통한 가입유인을 높임으로써 노후소득보장의 사각지대 발생을 최소화할 수 있는 노력이 필요하다. 비정규직 근로자의 경우 저소득계층에 속할 가능성이 높고, 대부분의 저소득계층은 현재의 생계유지를 더 시급한 문제로 인식하고 있기 때문에 장기적인 노후 준비는 현실적으로 기대하기 어려운 것이 사실이다. 하지만 이들의 노후소득보장이 적절하게 이루어지지 않을 경우 향후 더 큰 사회적 부담으로 돌아올 가능성이 높다는 점에서 적극적으로 지속적인 제도적 접근이 요구되며, 이러한 노력은 노동시장에서의 개입이 함께 이루어질 때 보다 큰 성과로 이어질 수 있다.

## 4. 마치며

우리사회의 노후소득보장제도는 제도적 미발전과 사회·경제적 환경변화를 동시에 경험하며 제도내외의 문제에 직면하고 있기 때문에 제도의 본질적 목적달성을 위한 개선노력이 요구된다. 그러나 노후소득보장제도에 대한 세대간 인식의 차이, 국민의 이해 및 신뢰수준이 다양하기 때문에 이러한 노력은 현실적으로 쉽지 않은 않다.

노후소득보장제도와 관련된 이슈는 세대를 불문하고 사회적으로 큰 관심사가 된다. 이러한 관심은 세대에 따라 다른 특성을 보이는데 현재 노령계층의 경우 본인의 노후생활과 직접적인 관계가 있기 때문에, 그리고 현 경제활동계층은 소득에 대한 기여와 향후 본인이 받게 될 급여 수준 변화와 관계되기 때문에 민감하게 반응한다. 최근 노후소득보장제도를 둘러싼 논란에서 이와 같은 인식의 차이가 세대간 갈등으로 번지지 않을까 우려되는 측면이 있다.

또한 기초노령연금만은 제도의 기능 및 역할과 제도간 관계가 모호하여 혼란의 여지가 높다는 점에서 제도적 변화에 따른 민감한 사회적 반응 표출의 소지가 크다. 많은 국민들이 국민연금 보험료 기여를 공적 강제 “저축”의 개념으로 인식하고 있는 상황이고<sup>9)</sup>, 기초노령연금은 공공부조적 성격이 강하지만 대상범위가 넓어 보편적 수단으로 인식할 수 있는 오해의 소지가 크다.<sup>10)</sup>

9) 국민연금은 사적 자발성 저축과 반대되는 개념에서 공적강제저축으로 표현할 수 있으나 개인이 가입을 선택하거나 자유롭게 적립금을 인출할 수 있는 금융상품이 아닌 국민의 노후빈곤예방과 사회적 재분배를 위한 사회보장제도로 인식되어야 함.

10) 기초노령연금제도는 성격이 모호한 측면이 있지만 비기여와 소득자산조사를 통해 급여가 지급된다는 점에서 공공부조적인 성격이 강함. 그러나 국민기초생활보장제도가 하위소득계층을 정책대상으로 설정하는 것과 달리 기초노령연금은 상위소득계층을



노후소득보장제도의 일천한 역사와 그동안의 급격한 제도변화로 국민의 신뢰를 얻는 것에 부정적으로 작용하고 있다. 국민연금은 2008년 제도도입 만 20년이 경과함으로써 완전 노령연금의 지급이 시작되어 이제 갓 5년이 되었고, 기초노령연금도 2008년 도입되어 제도적 발전과정에 있다. 서구사회의 백년이 넘는 노후소득보장제도의 역사와 비교할 때 국민체감이 낮을 수밖에 없다. 특히 국민연금은 적립식 재정방식을 채택함으로써 도입 당시의 노령계층이 제도의 범주에서 제외되었기 때문에 정책효과가 나타나는 것에 상당한 시간이 소요되고, 보험방식의 연금제도는 다른 사회보험제도와 달리 개인의 기여와 급여수급간 시점의 차이가 상당히 크다는 점에서 국민의 신뢰를 얻는 것이 쉽지 않다.

그러나 현실적인 어려움에도 불구하고 정책목표의 효과적인 달성을 위해서는 명확하고 합리적인 정책대안과 장기적 방향성을 제시하여

불필요한 논쟁을 불식시켜야 한다. 노후소득보장제도의 개편은 국민적 반발과 노동시장에의 영향 등 해결하기에 결코 쉬운 문제는 아니지만 서구 선진국의 경험을 통해 알 수 있듯이 급여수급이 본격화되기 전에 그리고 재정문제가 현실화되기 전에 합리적이고 신뢰할 수 있는 대응이 현 시점에서 반드시 이루어져야 한다. 노후소득보장제도에서 국민연금의 기여율 인상이 기여측면에서 필수적이며, 기초노령연금과 국민연금 제도 전반의 준비를 통한 수급측면의 급여 형평성 및 적정성 확보가 동시에 이루어져야 한다. 이와 함께 국민기초생활보장제도 및 노동시장정책과의 종합적인 관계도 반드시 고려되어야 한다.

합리적이고 신뢰할 수 있는 정책대안의 제시와 이를 국민에게 설득할 수 있는 리더십이 필요한 시점이다. 본문

제외하는 형태라는 점에서 제도 운영상의 차이가 있음. 제도 인식의 혼란은 국민의 이해부족 보다는 제도자체의 모호한 성격에서 기인함.