

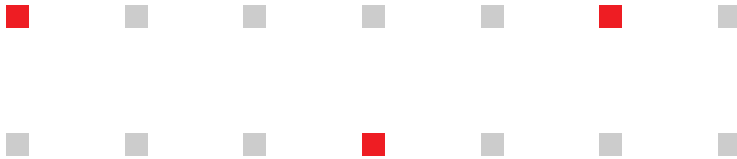


# Issue Briefing

20110816 vol.52

○ 다시 듣는 2011 명강시리즈 ①

## 고령화 사회 앞으로 어떤 일이 벌어지나? 복지국가정책 아카데미 : 복지국가, 전라북도에서 길을 묻다!



연구진 박 신 규 여성정책연구소 부연구위원 ko892ws@jthink.kr  
이 중 섭 여성정책연구소 부연구위원 welfare73@jthink.kr  
조 아 영 여성정책연구소 연구원 joa@jthink.kr

1. 급속한 인구고령화, 사회적 문제로 부각
2. 인구고령화에 대한 종합적인 국가적 대응 필수
3. 노인의 빈곤화 -노인에 대한 인식 변화, 일자리 사업 발굴
4. 노후 소득보장의 보루 '국민연금제도' 문제점
5. 국민연금 개혁 방향, 기초연금과 소득비례연금으로 분리를

전북발전연구원



# 이슈브리핑 Issue Briefing

전북발전연구원 이슈브리핑 2011년 8월 16일 vol.52

발행처 : 전북발전연구원 | 발행인 : 원도연

주소 : 전북 전주시 완산구 전라감영로 57(중앙동 4가 1) TEL : 063)280-7100 FAX : 063)286-9206

※이슈브리핑에 수록된 내용은 연구진의 견해로서 전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.  
※지난 호 이슈브리핑을 홈페이지 (www.jthink.kr)에서도 볼 수 있습니다.

## C O N T E N T S

### 고령화 사회 앞으로 어떤 일이 벌어지나? 복지국가정책 아카데미 : 복지국가, 전라북도에서 길을 묻다!

- 1. 급속한 인구고령화, 사회적 문제로 부각 ..... 4
- 2. 인구고령화에 대한 종합적인 국가적 대응 필수 ..... 5
- 3. 노인의 빈곤화 -노인에 대한 인식 변화, 일자리 사업 발굴 ..... 7
- 4. 노후 소득보장의 보루 '국민연금제도' 문제점 ..... 7
- 5. 국민연금 개혁 방향, 기초연금과 소득비례연금으로 분리를 ..... 10



## 고령화 사회 앞으로 어떤 일이 벌어지나? 복지국가, 전라북도에서 길을 묻다!

전북발전연구원에서는 전라북도의 발전비전과 정책을 연구하기 위해 연간 200여회의 정책세미나를 열고 있다. 각 연구자별로 수행하는 연구과제의 자문회의, 심의회의 등의 연구세미나가 최소 150회 이상 열린다. 또 특정 이슈가 있을 경우 특별 정책세미나를 열기도하고, 필요한 경우에는 국제컨퍼런스나 아카데미를 열어서 세미나나 특강을 진행하기도 한다.

이번호 이슈브리핑에서는 전발연이 진행한 올해의 정책세미나 중 보다 널리 알려지고 같이 공유했으면 좋을 주제를 선정하여 <다시 듣는 명강시리즈>를 소개하고자 한다. 첫 번째 순서는 지난 5월 복지국가정책 아카데미의 최종 마무리강좌에서 있었던 고령사회에 대비한 복지정책에 대한 특강이다. (편집자주)

우리 사회에서 ‘복지 논쟁’은 초등학생들의 점심 급식이 무상급식, 보편 복지 담론을 만들어 내더니, 급기야 ‘복지국가’라는 논의로 부상하고 있다. 과거에는 ‘복지’를 이야기하면 ‘비효율’이나 ‘복지병’이라는 이름을 붙이더니, 이제는 많은 사람들이 ‘우리 아이들이 누리길 바라는 것’으로 생각한다. 분배를 주장하면 성장 발목을 잡는다고 비판하던 보수적인 정치권에서도 ‘맞춤형’으로 가자며 자신들도 복지 대열에서 있음을 강조한다.

광복 이후 개발과 성장우선주의가 지배했던 우리사회에서 시민사회가 국가의 역할에 대해 새로운 의미를 부여하는 의미심장한 변화가 나타나고 있는 것이다. 특히 작년 지방선거를 강타했던 ‘무상급식’ 등에서 확인되었듯이, 시민의 관심은 국가의 ‘복지 무임승차’ 시대가 끝났음을 알리고 있다. 이 과정에서 보편적 복지와 복지국가론이 화두가 되면서 각종 복지관련 단체가 결성되었고, 그 선도 그룹에 복지국가소사이어티가 존재하고 있다.

2011년에 정치권, 학계, 시민사회에 부상하고 있는 보편적 복지국가 담론을 바라보면서 전북발전연구원

여성정책연구소에서는 지역사회에서도 지역차원의 복지문제와 대안을 담아낼 수 있는 장(場)의 필요성을 느꼈다. 특히 도농의 혼합도로 ‘빈곤과 고령화 사회의 문제 및 정책적 대안’을 고민하는 지방연구원으로서 중앙 중심의 복지국가 담론을 따라가는 것이 아닌, 우리 지역의 복지 정책을 지역 주민과 맞대고 고민할 수 있는 자리가 필요하다는 것을 절감하였다. 이런 문제 의식을 가지고 여성정책연구소는 지난 4월 6일부터 5월 11일까지 6주간 매주 수요일마다 보편적 복지를 선도적으로 주장한 복지국가소사이어티 강사진을 초청하여 복지국가 정책아카데미 강좌를 개설하였다.

이번 이슈브리핑에서는 복지국가정책 아카데미 중에서 전북지역에서 절실한 주제이면서도 수강생들의 호응이 컸던 강좌 중 하나인 ‘고령사회와 노인복지정책의 방향’이라는 강좌를 소개한다. 이 강의는 고령화 지수가 높은 전북 사회의 미래상을 예견해 볼 수 있을 것이다. 강의의 느낌을 살리기 위해 대화체로 구성된 강의록을 그대로 신는다. 이태수<sup>1)</sup> 교수의 강의록에 이어 6주간에 진행되어온 강의에 대한 소감과 마지막 주에 참가자들과 함께 진행한 지역사회에서의 복지 논의에 대한 토론회도 정리해 본다.

1) 본 강좌를 맡은 이태수 교수는 복지국가소사이어티 공동대표로 보건복지인력개발원 원장, 참여연대 사회복지위원회 위원장을 지냈으며 현재 현도사회복지대학교 교수로 재직중이다.



## 1. 급속한 인구고령화, 사회적 문제로 부각

**노인문제와 노인복지를 이야기 할 때마다 인구고령화 문제가 함께 언급됩니다. 우선 인구고령화의 정확한 용어정리부터 하면서 노인문제를 다루어보기로 할까요?**

인구고령화라는 단어는 우리가 익히 들어왔던, 낯설지 않은 용어입니다. 인구고령화를 흔히 노인의 수의 증가로 알고 있습니다. 그러나 이는 정확한 개념이 아닙니다. 인구고령화란 전체인구에서 노인인구의 비율 증가, 젊은 세대와 아동인구 비율의 상대적 축소를 의미합니다.

단순히 노인의 숫자가 늘어난다는 양적 개념이라기보다는 전체 인구 중 노인인구가 차지하는 비중이 커진다는 비율개념이지요. 한편 현재의 인구고령화는 베이비 붐 세대가 노인인구로 편입되면서 점차 퇴직한 노인인구로 변화하는 것, 노인인구의 비중 증가에 따라 직면하게 되는 사회·경제적 변화 등을 포함하는 복합개념이기도 합니다.

**사회 각계에서 고령화 쇼크라고 표현할 정도로 깊은 우려를 표명하고 있는데요. 그 심각성이 어느 정도인가요?**

우리나라는 2000년에 65세 이상 노인인구가 전체인구의 7%를 넘어서서 고령화 사회가 되었습니다. 2018년이 되면 노인인구는 14%를 넘어 고령사회로 진입할 것으로 예상됩니다. 또한 2026년에는 노인인구의 비중이 20%를 넘는 초(超)고령사회에 도달할 전망입니다. 다른 나라에서는 유례를 찾아보기 힘든 초고속 고령화이지요. 고령화 사회에서 고령사회로의 진입은 프랑스 115년, 스웨덴 85년, 미국 71년, 이탈리아 61년, 영국 47년이 소요되는 등 대부분 반세기 이상에 걸쳐 진행된 반면 우리는 19년에 불과합니다. 따라서 우리나라는 2000년대 초반에는 주요 선진국들과 비교해서 가장 젊은 국가에 속하나, 2030년대에는 가장 늙은 국가의 하나로 변모할 것입니다.





**급속한 인구고령화는 많은 문제점을 야기하는 것으로 알고 있는데, 구체적으로 어떤 영향이 있는지 설명해 주시지요.**

인구고령화는 사회·경제 전반에 걸쳐 많은 영향을 줄 것입니다. 그 중에서도 노인복지를 포함한 사회복지 전반에 영향이 크겠지요. 우선 경제활동인구 자체의 고령화입니다. 물론 경제활동인구의 규모와 비중 감소도 함께 오겠지요. 이는 경제 활력의 저하, 환경변화에 대한 적응력과 노동생산성의 저하 등으로 이어져 성장잠재력이 훼손될 가능성이 예상됩니다. 또한 경제적인 측면에서 생산 담당 인구의 감소-노동공급 감소-생산 및 노동생산성 하락-저축률 하락-소비위축-투자위축 등의 도미노 현상을 초래하여 경제성장을 둔화시킬 것입니다. 마지막으로 노인인구의 증가는 노인에 대한 부양문제가 가족의 차원을 넘어서 국가 전체의 문제로 변화됨을 의미합니다. 우리의 경우 인구고령화의 속도가 빠르다는 점에서, 노인인구의 부양을

위한 후세대의 부담과 비용증가 속도가 선진국에 비해서 가장 빠를 것으로 예상됩니다. 사회보장에 대한 지출증가는 후세대의 과중한 부담으로 연결되며, 후세대의 부담은 향후 저성장 체제로의 전환과 맞물려 분배 및 재분배를 둘러싼 갈등이 증폭될 가능성이 높다고 하겠습니다.

## 2. 인구고령화에 대한 종합적인 국가적 대응 필수

**우리나라의 인구고령화가 매우 빠르고, 결국 균형을 잃어가는 사회가 되며 그로 인하여 많은 문제점이 있음을 알 수 있었습니다. 그렇다면 인구고령화에 대한 대책은 무엇인지 큰 틀에서 설명해주시기 바랍니다.**

인구고령화가 단순히 노인복지에 국한되지 않는다는 점에서 국가적 대응이 필수적입니다. 또한 노인복지를 포함한 사회복지 분야 뿐 아니라, 경제·사회 전반에 걸친 종합적 대응이 필요한 것도 사실입니다.

인구고령화에 대응하기 위한 방안은 첫째, 출산율을 적절한 수준으로 회복하는 방안 둘째, 적정수준의 노동력 유지 등을 통한 지속적인 경제성장을 모색하는 방안 셋째, 노인들의 적절한 노후생활을 보장하는 방안 등으로 구분할 수 있습니다. 출산율 회복 방안은 사전적 대응책이며 매우 긴 시간이 필요하다는 점에서 장기대책이라고 할 수 있습니다. 적정수준의 노동공급을 유지하는 방안은 사전적 및 사후적 성격을 가지며, 비교적 5~10년 정도의 중기대책이라고 할 수 있습니다. 반면 노인계층에게 적절한 노후생활을 보장하는 방안은 사후적 대책인 동시에 단기적으로 시급한 과제라 할 수 있습니다.

**인구고령화에 대응하기 위한 방안을 큰 틀에서 이야기 했는데, 범위를 좁혀서 노인복지 분야를 중심으로 논의할 필요가 있다고 생각합니다. 앞에서 노인복지정책의 개혁이 인구고령화의 대응을 위한 단기적이고 시급한 과제라고 말씀하셨는데, 그 이유가 무엇인지 설명해주시기 바랍니다.**

노인복지정책의 개혁이 시급한 이유는 우리나라 노인계층이 처해있는 현실에서 출발합니다. 무엇보다도 노인계층의 빈곤 문제가 심각하다는 것입니다.

**주위를 봐도 노인의 소득은 주로 가족의 용돈 등 사적인 지원에 의존하고 있는 것 같습니다. 어떻게 보십니까?**

노인계층의 소득원천을 살펴보면, 공적제도가 아니라 가족 등 사적인 지원에 의존하고 있다는 특징이 있습니다. 소득원별 소득유무를 보면, 노인의 78.6%가 사적 이전소득이 갖고 있는 반면, 근로 및 사업·부업소득이 있는 노인비율은 27.8%, 자산소득이 있는 노인은 12.5%입니다. 65세 이상이면 누구나 받을 수 있는 교통수당과 경로연금의 경우 액수가 적어 의미 있는 소득이라고 보기 어렵고, 공적제도로써 중요한 역할을 담당하는 것은 연금과 기초생활보장이라 볼 수 있는데, 노인 중 13.9%가 공적연금을, 8.6%가 국민기초생활보장으로부터의 급여를 받고 있음을 알 수 있습니다. 이는 노후소득제도의 근간을 이루어야 할 공적제도가 그 역할을 하지 못하고 있으며, 가족 등 사적인 지원에 의존할 수밖에 없다는 점을 알 수 있습니다.

그런데 문제는 급속한 가족해체 현상이 진행되고 있다는 것입니다. 가족해체는 노인에 대한 부양을 가족이 담당하기 어렵게 된다는 것이며, 이러한 부양부담을 노인 스스로 또는 사회가 감당해야 합니다. 현재 노인계층의 경우 젊을 때는 부모세대와 자식세대를 동시에 부양하였고, 자신들이 나이가 들어서 자신의 삶을 책임져야 한다는 점에서 3중의 부담을 지고 있습니다. 하지만 현재 노인들의 경우 공적·사적제도를 통하여 자신의 노후대책을 마련하지 못하였고, 때문에 자녀들에게 의존할 수밖에 없는 상황에서 가족의 부양을 기대할 수 없다는 절박한 상황에 처해 있다고 할 수 있습니다.

### 3. 노인의 빈곤화-노인에 대한 인식 변화, 일자리 사업 발굴

**노인계층 빈곤 문제의 심각성에 대해서는 수궁이 갑니다. 그렇다면 이 문제를 해결하기 위한 방안은 어떤 것이 있을까요?**

가장 먼저 지적해야 할 점은 노인에 대한 우리사회의 의식이 변화해야 한다는 것입니다. 흔히 노인이라하면 힘없고 무능력한 존재, 다른 사람에게 의존해야 하는 존재로 인식되고 있습니다. 그렇지만 30년 전에 60대 노인과 현재의 60대는 큰 차이가 있다는 점에서 의존적인 존재로서의 노인이 아니라, 나이가 많은 고령자로 인식하는 것이 중요할 것입니다. 즉, 노인이라 무능력한 의존적 존재가 아니라 우리사회의 당연한 일원으로 자신의 역할을 다할 수 있는 '나이가 많은 세대' 라는 것입니다.

**노인이 우리사회의 일원으로 자신에게 주어진 몫을 다할 수 있으려면 노인계층 스스로 자녀 등 다른 사람에게 의존하지 않아야 하는데, 그건 개인의 노력으로만 되는 일은 아닌 것 같습니다.**

그런 관점에서 노인복지 분야에서 새롭게 제기되는 것은 노인일자리 사업이라 할 수 있습니다. 사실 바람직한 복지란 일하지 않으면서도 생계를 걱정하지 않아도 될 만큼 급여를 제공받는 것은 아닐 것입니다. 오히려 자신의 능력에 합당하게 일을 함으로써 일정수준의 소득을 얻고 동시에 사람들과

의 관계 속에서 더불어 살아가고, 이를 통하여 건강하고 활기찬 생활을 지속하는 것이라 할 수 있습니다.

따라서 노인계층에게 일이란 힘든 고역이 아니라, 다른 사람들과 더불어 살아가면서 자신이 가치 있는 존재임을 인식하게 하는 귀중한 의미를 지니는 것입니다. 그러나 우리사회는 이른바 '사오정', '오륙도' 라는 용어가 있듯이 나이 든 세대는 당연히 일찍 은퇴해야 하는 것으로 인식되고 있으며, 반면에 노인들은 일자리를 찾기 위해서 동분서주하고 있는 현실입니다.

### 4. 노후 소득보장의 보루 '국민연금제도' 문제점

**그렇다면 노인복지 특히 소득보장의 핵심인 국민연금에 대해서 본격적으로 논의해야 하겠지요. 가장 먼저 현행 국민연금제도의 문제가 무엇인지 부터 알려주시죠?**

국민연금제도는 1988년에 시작되어 1995년 농어촌 지역주민, 1999년 도시 지역주민이 가입자로 편입되면서 제도 시행 후 10년 만에 전국민 제도로 확대되었습니다. 다른 나라에서 유례를 찾을 수 없이 빠른 속도로 제도가 확대되었다는 점을 강조하고 싶습니다. 단기간 내 빠른 확대는 국민연금제도의 성과인 동시에 짙은 어둠을 드리운 원인이기도 합니다.

국민연금제도는 급속한 속도로 증가하고 있는 연금기금의 존재, 기금의 효과적인 관리운용, 소득과 악 인프라 미비로 인한 가입자간의 비용부담의 형평성 등 여러 가지 문제가 있습니다. 그러나 현재 상황에서 가장 큰 문제점은 광범위한 사각지대의 존재와 연금재정의 불안정성입니다. 동일한 맥락에서 연금개혁의 출발점 역시 사각지대와 재정불안정성의 해소라 할 수 있습니다.

**국민연금제도의 문제점을 사각지대와 재정불안정성 두 가지로 집약하셨는데, 사각지대가 정확히 무슨 의미인가요? 그리고 사각지대의 구체적인 모습을 설명해주세요.**

연금제도와 관련하여 사각지대란 용어는 학술적 용어는 아니지만, 빈번하게 사용되고 있으며 정부의 공식문서에도 사용되고 있습니다. 국민연금의 사각지대는 세 가지 유형으로 나눌 수 있습니다.

첫째는 국민연금 적용배제자로 제도적으로 국민연금에 가입하지 못하거나 혹은 가입하지 않아도 되는 대상자를 지칭하며, 국민연금제도 시행 당시 가입자가 되지 못한 현재의 노인계층이 대표적입니다. 또한 소득이 있는 사람이 가입자가 된다는 점에서 소득이 없는 배우자, 예를 들어 전업주부도 적용배제자에 해당합니다.

두 번째 유형은 유사가가입자입니다. 이들은 제도상 가입되어 있으나 실제로는 가입되지 않은 상태와 같은 경우로, 일시적으로 소득이 없어 보험료를 내지 않거나(납부예외자) 또는 보험료를 상당기간 체납하고 있는 사람(장기체납자) 등이 여기에 해당

합니다. 현재 국민연금제도는 보험료를 납부하지 않는 기간은 연금급여 산정에서 제외하고 있기 때문에 이들은 나중에 연금을 받지 못하거나 혹은 금액이 매우 적을 가능성이 크다고 할 수 있습니다.

세 번째 유형은 급여배제자로 국민연금에 가입하지 않거나 가입자라 하더라도 연금수급조건을 충족하지 못하여 장래에 급여를 받지 못할 것으로 예상되는 사람들을 의미하는데, 이들은 미래의 사각지대라 할 수 있습니다.

물론 국민연금제도가 계속된다면 급여수급자가 늘어나고, 이에 따라 사각지대도 줄어들 것입니다. 예측에 따르면 2030년에 65세 이상 노인 중 국민연금 수급자는 56.6%, 2050년에 60.7%로 증가할 것입니다. 그렇지만 여전히 2030년에 26.5%, 2050년에 15.9%의 노인이 연금수급에서 배제되는 점에서 사각지대 해소를 시간에만 맡겨둘 수는 없다고 생각합니다.

**국민연금의 사각지대에 관한 의문은 풀렸습니다. 그런데 재정불안정에 대해서는 국민들의 우려가 큰 상황입니다. 국민들은 연금기금이 없어지면 나중에 연금을 받지 못할 것이라는 걱정을 하고 있습니다. 실제로 그런 일이 일어날까요? 그리고 재정불안정의 정확한 내용은 무엇인지요?**

우선, 극단적으로 국민연금기금이 없어진다고 해도 연금을 받지 못하는 상황은 상상할 수 없습니다. 제도개혁을 하려는 이유도 기금소진을 포함한 재정불안정을 해결하려는 노력의 일환이고, 설령 기금이 없어진다고 하더라도 급여는 국가가 책



임지고 있는 한 지급 된다고 생각하는 것이 타당합니다.

현재의 국민연금제도가 변화되지 않고 지속된다면 재정불안정의 문제는 심각한 것이 사실입니다. 국민연금 재정추계에 따르면, 2036년에는 총지출이 총수입을 상회하게 되어 재정수지적자가 발생하고, 이로 인하여 기금잠식이 급속히 진행되어 2047년에 기금이 없어질 것으로 예상됩니다.

국민연금 기금이 없어진 이후에 연금을 지급하기 위해서는 당대에 소득을 버는 이들로부터 세금이나 보험료의 형태로 연금급여에 필요한 재원을 마련하는 형식으로 전환하게 되겠지요.

따라서 재원의 조성방식이 다를 뿐 연금은 받는 것이며, 선진국들도 다 이런 과정을 거쳐 오늘날의 연금제도가 적립기금 없이도 시행되고 있는 것입니다.

국민연금의 재정불안정 문제가 기금이 없어지는 것만은 아닙니다. 오히려 급속하게 늘어나는 기금 역시 문제가 심각합니다. 2030년대 중반 이전에 적립기금이 급격하게 증가하였다가, 이후에 급격하게 감소할 것으로 예상되는데, 급격한 기금 증가에 따른 기금관리의 문제와 이후에 급격한 기금축소로 인한 부정적인 영향 역시 심각한 문제라 할 수 있습니다.

국민연금 재정불안정은 부담과 급여의 구조적 불균형, 즉 '저부담-고급여' 구조가 원인입니다. 일부에서 기금 투자수익률이 낮아서 혹은 투자에서 손해를 봤기 때문이라고 하지만 이는 사실과 다릅니다.

이러한 구조적 불균형은 제도 성숙에 따른 연금

수급자의 증가와 베이비 붐 세대가 한꺼번에 은퇴하는 시기와 맞물려 2020~2030년대에 연금급여 지출이 급격하게 증가하고, 이후에 기금소진으로 표현되는 연금재정의 불안정성을 초래할 것으로 예상됩니다. 더구나, 현재 지속되고 있는 저출산-인구고령화로 인하여 재정불안정이 고착화될 가능성이 매우 높다고 하겠습니다. 따라서 재정불안정의 문제를 해결하기 위해서는 보다 근본적인 구조개혁이 필요합니다.



## 5. 국민연금 개혁 방향, 기초연금과 소득비례연금으로 분리를

**국민연금이 직면하고 있는 문제가 심각하다는 것을 알겠습니다. 그러면 복지혁명의 차원에서 이를 해결하는 방법은 무엇입니까? 지금까지 정부와 각 정당, 시민사회노동단체, 그리고 학계에서 많은 논의들이 있었는데요.**

맞습니다. 국민연금을 개혁해야 한다는 점에는 모두 동의하면서도, 어떻게 개혁해야 하는지에 대해서는 너무도 많은 의견과 대안이 존재하는 이른바 백가쟁명(百家爭鳴)의 상황입니다. 전통적으로 연금이란 국가가 책임지고 운영하면서 국민들에게 적절한 수준의 노후생활을 보장하는 제도입니다.

그러나 20세기를 지나면서 선진복지국가의 경험에서 알 수 있듯이 국가는 모든 국민에게 적절한 노후소득을 보장할 수 있는 무한한 능력을 갖춘 것이 아니라는 점이 명백합니다. 따라서 노후소득보장에 있어서 국가의 역할과 책임이 무엇인지 명확하게 정리할 필요가 있으며, 바로 이 점이 연금개혁의 출발점입니다.

국가는 모든 노인들이 노후에 최저생활수준 이하에서 생활하지 않도록 하는 책임, 즉 기초소득보장에 대한 책임이 있습니다. 예전에 이른바 복지국가 황금기에는 국가가 기초소득보장은 물론 적절한 소득을 보장하는 책임과 역할을 수행하였으나, 최근에는 적절한 소득보장의 책임은 개인

혹은 시장의 역할로 전환시키는 대신에 기본생활보장에 대한 국가책임을 보다 명확하게 하고 있는 추세입니다.

따라서 하나의 국민연금제도를 두 개의 제도로 구분하여, 하나는 국가가 책임을 지고 재분배를 통하여 모든 노인들에게 기본생활을 보장하는 제도로 설정해야 합니다. 또 하나는 보험료 납부와 연금급여가 개인의 능력에 비례하고, 구조적으로 재정불안정성을 해소할 수 있으며 노후에 적절한 수준의 생활을 가능하게 하는 제도가 되어야 합니다.

흔히 전자는 기초연금, 후자를 소득비례연금이라고 합니다. 현재는 소득재분배와 능력비례라는 상호 모순적인 원칙을 하나의 제도에 포괄하고 있으나, 새로운 개혁안은 두 개의 제도로 구분하는 것이 적절하다는 제안입니다.

**현행 국민연금을 기초연금과 소득비례연금으로 나누어야 한다는 제안을 하셨는데, 그렇다면 이를 나누어서 살펴봐야 할 것 같습니다. 우선 기초연금이 뭐고, 왜 필요한지 그리고 기초연금을 한다면 그 내용을 어떻게 해야 하는지 말씀해 주시기 바랍니다.**

현재 우리나라에 기초연금이란 일정 연령 이상의 모든 노인들에게 기본적인 생활을 보장하기 위하여 정해진 금액을 지급하는 제도이며, 재원은 조세에서 충당하는 제도를 의미하고 있습니다. 따라서 조금 어려운 용어이긴 하나, 무기여 사회수당연금이라고 하는 것이 적절합니다.

그러나 사회수당 방식의 기초연금은 다른 나라의



경우에서 알 수 있듯이, 점차 제도가 사라지고 있거나 혹은 급여수준과 대상을 축소하는 방향으로 진행되고 있습니다. 이는 상당한 금액의 사회수당 방식의 기초연금은 노인빈곤문제를 해결하는데 매우 훌륭한 대안인 것은 분명하나 돈이 너무 많이 든다는 문제가 있기때문입니다.

특히 인구고령화의 진전에 따라 노인인구의 비율이 증가하는 상황에서 사회수당방식의 기초연금이 지속될 수 있을까 하는 의문이 있습니다. 그렇다고 재원의 제약 때문에 기초연금의 급여수준을 낮추는 것은 노인빈곤 문제의 해결 즉 기본생활보장이라는 목표를 달성하기 어렵게 합니다. 이런 점에서 새로운 형태의 기초연금제도를 모색해야 할 시기라고 생각합니다.

**노인빈곤 문제를 해결할 수 있는 기초연금제도는 어떤 건가요? 또 어떻게 구체화해야 한다고 생각하십니까?**

모든 노인들의 기초생활보장을 달성하면서도 재

원을 절약하기 위해서는 일정수준 이하의 소득을 가진 노인들에게 부족한 만큼 급여를 지급하는 이른바 보충형 방식의 기초연금을 생각할 수 있습니다. 학술적 용어로 이러한 접근법을 대상효율성을 제고한다고 하는데, 구체적으로 연금을 포함해서 개개인이 얻는 소득이 최저생계비를 미달하는 경우에 부족한 액수만큼의 기초연금을 지급하는 방식입니다. 현재의 기준으로 최저생계비는 국민 평균소득의 35% 수준입니다. 다만, 부부의 경우 일정 금액을 감액할 수 있을 것입니다.

이러한 방식의 기초연금을 도입하기 위해서는 현행 국민연금의 일부와 기초생활보장제도(공공부조)의 일부를 통합하여 노인계층을 대상으로 하는 별도의 소득보장제도를 신설하는 것이 적절할 것입니다.

이러한 제도를 기존의 기초연금과 구분하여 기초보장연금으로 부르려자 합니다. 기초보장연금의 급여는 제도 도입 초기에는 65세 이상 모든 노인으로 하되, 국민연금제도와 연계하여 나중에는 일정

기간(예를 들어 10년 혹은 20년) 이상 국민연금에 가입해야 하는 것으로 전환해야 합니다. 그리고 국민연금 가입기간 조건은 기존에 연금을 받는 사람이 아니라 매년 새로 연금을 받는 사람을 대상으로 점차 늘려가는 방식을 채택하는 것이 좋다고 생각합니다.

기초보장연금의 재원은 조세를 충당한다면, 재원 규모가 얼마나 될 것인가 하는 점이 중요합니다. 재원규모를 계산해보면, 2030년대에 GDP 대비 1.0%~1.8%, 2050년에 1.7%~2.7% 정도로 예상할 수 있습니다. 이 정도의 재원은 현재 기초생활보장제도와 기초노령연금에 들어가는 비용을 고려한다면 많은 재원이 드는 것은 아니라고 판단됩니다.

이러한 기초보장연금제도는 기초연금에 비해 필요한 재원이 적으면서도 노인들의 기초생활보장을 위한 유용한 제도입니다.

또한 국민연금제도의 시행이 길어질수록 연금 수급자가 늘어나고, 그 만큼 필요재원이 줄어든다는 점에서 인구고령화에 대응할 수 있다는 장점도 있습니다. 다만 제도 도입 초기에는 기초연금과 비슷한 정도의 재원이 필요하다는 점에서 초기 비용 및 제도전환 비용이 적지 않을 것이라고 예상됩니다. 그러나 노후 소득보장을 위한 제도가 단기간을 위한 제도가 아니며, 장기적으로 지속가능한 제도로 전환하는 것이 오히려 이익이라는 점을 적극 고려해야 할 것입니다.



**노인들의 기본생활을 보장하기 위하여 기초연금이 아닌 기초보장연금의 도입을 제안하고 있는데, 이는 기존과는 다른 새로운 방식의 제도라고 생각됩니다. 그렇다면 소득비례연금 즉 기초보장을 제외한 국민연금제도는 어떻게 개혁해야 하는지 의견을 밝혀 주시기 바랍니다.**

소득비례연금의 제도개혁은 기초보장연금이 소득재분배를 통하여 노인들의 기초생활을 보장한다는 전제에서 출발합니다. 즉 기초생활보장 없이 국민연금을 소득비례연금으로 전환해야 한다는 것이 아니라는 것을 강조합니다. 이러한 전제조건이 달성된다면 소득비례연금은 재정적으로 안정적인 제도로 전환하는 것이 필수입니다.

소득비례연금은 연금가입자가 내는 보험료를 재원으로 하는 사회보험제도이며, 재정적 안정성이 구조적으로 가능한 재정방식을 적용해야 합니다. 즉 노인인구의 증가와 후세대 부담수준을 고려한다면 각 개인이 내는 보험료에 비례하여 급여를 결정하는 방식, 즉 소득재분배의 역할을 제외하고 국가가 관리하는 장기저축제도로 전환해야 합니다.

이러한 방식의 소득비례연금은 최근 많은 나라에서 채택하고 있으며, 대표적인 국가로는 스웨덴과 이탈리아를 들 수 있습니다. 개인이 내는 보험료를 원금으로 해서 이자를 더한 방식의 소득비례연금은 세대간 갈등, 보험료 부담의 불공평성 등의 사회적 문제를 해결할 수 있으며, 인구고령화에 따른 연금재정의 장기 불안정에 대한 우려를 극복할 수 있는데 유력한 대안입니다.

특히 보험료에 정비례해서 연금급여의 수준을 결정하는 방식은 국민들이 이해하기에 상대적으로 용이하며, 일하는 기간이 길어질수록 그리고 은퇴

를 늦게 할수록 연금급여가 높아진다는 점에서 노인계층의 근로를 촉진한다는 점에서 많은 장점을 지닌다고 할 수 있습니다.

**기초보장연금과 소득비례연금에 대한 설명을 잘 들었습니다. 마지막으로 국민연금의 사각지대와 재정불안정의 문제를 해결하기 위한 제도개혁 방안을 총괄적으로 정리하여 주시기 바랍니다.**

현행 국민연금의 재정불안정으로 장기적 지속가능성에 의구심이 있음은 분명한 사실입니다. 때문에 부담을 늘리고, 급여를 축소하는 제도개혁의 추진이 필요하다는 점은 인정할 수 있습니다. 그러나 보험료 인상과 급여 인하 등의 부분적 개혁은 정치적 난관에 직면하고 있으며, 재정안정성 및 장기적 지속가능성을 제고하는 대안들 중 하나이지 전부는 아닙니다. 재정적 지속가능성을 제고하기 위해서는 보다 근본적인 변화가 필요하며, 이는 급여지출 총량을 적절한 수준에서 통제하는 것과 부담능력의 제고라는 두 가지 측면에서 고려할 수 있습니다.

급여지출의 총량을 적정 수준에서 통제한다는 것은 공적연금이 세대간 재분배를 통하여 노인부양을 해결하는 제도이기 때문입니다. 현재 국민연금 제도개혁 방안으로 제시된 내용에 따르면 연금급여 지출 규모가 2050년에 GDP 대비 6.0% ~ 10.4% 수준이며, 현행 국민연금제도가 그대로 유지된다면 급여지출 규모는 7%를 약간 상회할 것으로 예상됩니다.

노인인구의 증가, 노동시장의 유연화로 인한 안정적인 소득활동 기반 약화, 소득 양극화 추세, 가족의 부양기능 약화 등을 고려할 때 급여지출 총량의 소

폭 증가는 불가피하며, 기존의 제도개혁 대안들이 제시하고 있는 내용을 참고한다면 2050년을 기준으로 급여지출은 GDP 대비 8~9% 수준을 넘지 않도록 하는 것이 현실적인 선택이라고 생각합니다.

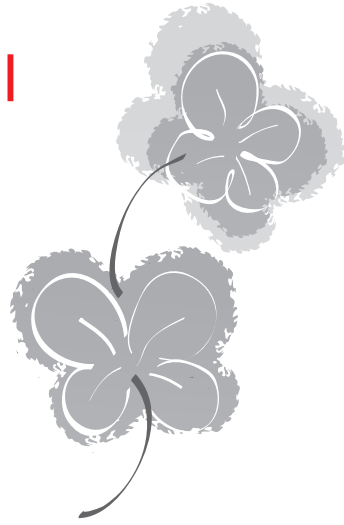
연금재정의 안정성과 관련하여 부담능력 제고의 핵심은 국가재정의 역할 확대와 조세개혁이 핵심입니다. 공적연금의 재원을 국가재정에서 일부 부담하는 것은 연금제도의 재원조달 방식의 다각화에 기여하는 것으로, 특히 임금소득에 비해 비임금소득이 증가하는 상황에서 연금재정을 근로소득에 부과하는 보험료에 전적으로 의존한다는 것은 오히려 형평성을 저해하는 것입니다. 따라서 비임금

소득, 자산보유, 거래 등 다양한 요소에 재원부담을 분산하는 것이 적절할 것이며, 이는 국가재정의 개입을 통하여 해결할 수 있다고 생각합니다.

국가재정이 일정한 역할을 담당하기 위해서는 조세제도 개혁이 동반되어야 합니다. 특히 비용부담의 형평성과 관련하여 소득과악 능력을 제고해야 합니다. 소득과악 제고와 조세 인프라 구축은 재원조달을 위한 조세추출능력을 제고하는 것이며, 궁극적으로 보험료와 조세의 격차를 축소함으로써 연금재정의 불안정성을 해소할 수 있는 다양한 정책수단을 제공함으로써 재정안정화에 기여할 것입니다.



## 지역형 복지담론의 새싹 키우기



복지국가정책 아카데미를 6주간 진행하면서 가장 염려가 되었던 것은 '과연 우리 지역 도민들이 얼마나 관심을 가져줄 것인가'였다. 정치계와 학계, 시민사회 단체를 중심으로 부상한 복지국가 담론을 지역에서도 지역복지담론으로 만들어 가보자는 의도로 주최한 강좌였기에 많은 도민들의 참석을 원했다.

처음 강좌를 기획하고 추진하면서 다른 지역은 시민단체의 주도로 복지국가정책 아카데미를 주최하고 있는 가운데, 전북에서는 지방연구원이 이와 같은 강좌를 주최하는 것에 대하여 복지국가소사 이어티에서 의아하게 생각한 부분도 있었다. 그러나 전북발전연구원 여성정책연구소는 지방연구원의 입장에서 복지국가 담론을 주도하는 다양한 주체들의 주장을 지역도민들과 같이 듣고 우리 전북에 필요한 미래지향적 복지정책의 방향을 논하고 싶은 마음이었다.

사실 강좌를 주최하는 입장에선 강의 시간마다 교육을 받으러 올 사람이 얼마나 있을까 걱정이 안 될 수 없었다. 그러나 우려했던 바와 달리 복지시설의 관계자, 사회복지사들은 물론이고 대학·대학원생, 중·고교 교사 등 다양한 분야에 종사하고 있는 많은 분들이 관심을 가져주었다. 참가한 도민들을 보면서 '지금 한국은 복지국가 열풍중'이라는 어느 기사 제목에서처럼 무상급식 논쟁으로 촉발된 복지국가에 대한 관심이 복지국가가 무엇인지 공부하려는 열풍으로 변해가고 있다는 느낌을 받게 되었다.

전체 6강으로 구성된 복지국가정책 아카데미는 앞서 본 이태수 교수의 강의와 함께 보편적 복지국가의 논리와 전략, 복지국가를 위한 교육정책의 방향과 전략, 보편적 의료정책, 조세재정정책, 지방자치단체의 재정개혁이라는 내용을 중심으로 진행하였다. 여성정책연구소는 전북에서 최초로 복지국가 담론에 대한 소통의 장을 열었다는 것에 본 강좌의 의미를 두고 있다. 또한 무상급식 등의 보편적 복지에서 촉발된 복지국가 논쟁이 가열되고 있는 현 시점에서 복지국가 담론에 대해 함께 고민해보고 생각해보는 장을 열었다는데 또 다른 의미를 새기고 싶다.

강의 이후 참가자들과 함께 이루어진 토론회에서는 복지국가정책 아카데미를 강좌로 마감할 것이 아니라 지역 차원에서 복지에 대한 대응책을 모색해 보는 또 다른 기회를 마련해야 한다는 의견들을 나누었다. 그 후속 방식은 각자의 영역에서 새로운 소통의 장을 만들고, 전북발전연구원 여성정책연구소에서는 지역복지포럼의 형태와 복지 콜로키움 개최 등으로 전라북도의 복지 담론을 계속해서 창출하고 만들어 나가는 작업이 이루어지도록 해야 할 것이다.



**전북발전연구원**

560-014 전라북도 전주시 완산구 전라감영로 57(중양동 4가 1번지)  
Tel. 063-280-7100 Fax. 063-286-9206  
[www.jthink.kr](http://www.jthink.kr)