

# 사회수당형연금 도입에 관한 비판적 검토

— 초고령사회에의 효과적인 대비차원 —<sup>1)</sup>

*A Critical Review on Various Social Pensions*

윤석명 한국보건사회연구원 연금보험팀장

사회수당형 연금(Social pension)을 유형별로 구분하여, 국가별 제도운영 현황을 비교분석하였음. 사각지대 해소차원에서 우리나라에서 제기되고 있는 조세방식 기초연금의 경우 국민기초생활보장제도가 존재하는 우리나라에서는 중복제도로 인한 비효율성이 존재할 수 있음을 세계은행의 예를 들어 지적하였음.

제도 참여율이 낮아 발생할 장기적인 관점의 잠재적 사각지대문제 역시 우리와 유사한 환경의 국가와 비교시 우리나라에만 유달리 심각한 문제는 아니라는 사실을 지적하고 있음. 잠재적 사각지대 해소문제가 중요하지 않다는 것이 아니라, 우리의 제 현실을 고려한, 적절한 유형의 사회수당형 연금제도 도입을 제안하고 있음.

## 1. 들어가며

1988년 10인 이상 사업장 가입자를 대상으로 도입된 국민연금제도가 점진적인 제도 확대과정을 거쳐 1999년 4월 도시지역 자영업자에게도 확대적용됨에 따라 이른바 전국민연금시대가 도래하였다. 그러나 국민연금제도가 보험료를 납부한 가입자에게만 연금을 지급하는 사회보험방식으로 운영됨에 따라 보험료 미납자 및 실직·사업실패 등에 기인한 납부예외자의 경우 연금급여혜택으로부터 배제되고 있다. 이와함께 국민연금 도입당시 이미 고령이었던 관계로

연금제도에의 가입기회 조차 부여받지 못한 현 노령층의 연금급여 사각지대 문제가 중요한 정책적 과제로 대두되고 있다.

이처럼 연금급여 혜택을 못 받고있는 현노령층의 연금사각지대와 국민연금을 보험료를 납부하지 않고 있는 가입자들에게 발생할 잠재적 사각지대 문제가 국민연금제도 개선방향에 있어 중요한 쟁점사항으로 대두되고 있다. 주지하다시피 재정안정을 중요시한 2003년 정부 국민연금법 개정(안)에 대해 야당 등에서는 국민연금의 사각지대 해소가 우선되어야 한다는 주장이 대립하면서 국민연금법 개정(안)이 3년 째

국회에서 표류하고 있다. 흔히 언급되는 국민연금 사각지대문제, 구체적으로 국민연금의 가입 기회를 부여받지 못했던 현 노령층의 급여사각지대 및 현재 국민연금 가입대상자임에도 이런 저런 이유로 보험료를 납입하지 않고있어 향후 불가피하게 발생될 잠재적 사각지대에 대한 연금수급권 보장차원에서 야당 등 상당수 이해관계자들이 조세방식의 기초연금제도 도입을 선호하고 있기 때문이다.

이러한 주장에 대해 정부에서는 사각지대 해소차원에서 조세방식 기초연금의 기본취지에는 동의하나, 부과방식 속성의 기초연금을 도입할 경우 후세대에게 막대한 부담이 전가될 것이라는 우려로 인해 제도도입에 대해 난색을 표하고 있다. 대신 공공부조의 사회수당형 연금제도 도입을 통해 현 노령계층의 사각지대 해소에 초점을 맞추는 대안을 제시하고 있다. 2006년 6월 보건복지부는 65세 이상 노인 45%에게 월 8만 원을 지급하는 기초노령연금제도 도입(안)을 제시하였고, 최근 여당에서는 65세 이상 노인 60%에게 소득수준에 따라 월 7만원에서 10만원까지 차등지급하는 기초노령연금법(안)을 제출하기에 이르렀다.<sup>2)</sup>

이처럼 국민연금 개혁방향에 대한 지난 3년

간의 논쟁을 거쳐 현 노령계층의 사각지대 해소방향에 대해서는 어느 정도 공감대가 형성되었으나, 잠재적 사각지대에 대한 해소방안에 대해서는 아직까지 상당한 시각차이가 존재하고 있다.

전 세계 대부분의 개발도상국가들 역시 우리가 경험하고 있는 연금 사각지대 문제 해결을 위한 해법 마련에 고심하고 있다. 왜냐하면 상당수의 개발도상국가들이 이미 수십년 전에 본인의 기여에 입각하여 연금을 지급하는 사회보험방식의 공적연금제도를 도입하였으나, 제도 적용의 사각지대가 광범위하게 발생하고 있어 사각지대에 노출된 노인들의 빈곤문제 해결을 위해 본인의 기여여부와 상관없는 사회수당형 연금제도(Social pension) 도입에 많은 관심을 보이고 있기 때문이다. 이러한 정책수요에 대응하기 위해 세계은행, OECD 등의 국제기구 역시 최근들어 사회수당형 연금제도에 많은 관심을 보이고 있다. 이하에서는 국제기구의 사회수당형 연금제도에 대한 현황과 자료 및 평가를 바탕으로 멀지 않은 장래에 초고령 사회에 직면할 우리나라에서 바람직한 사회수당형 연금제도 도입방향을 모색해 보고자 한다.

2) 사각지대 해소방안과 관련된 정부의 핵심은 제도도입 초기단계에서 불가피하게 발생된 현 노령층의 사각지대 해소를 최우선 과제로 설정하고 있다는 점이다. 부연하면 국민연금제도 도입당시 이미 고령층으로 진입하여 국민연금에의 가입기회조차 부여받지 못했던 연령층과 이와 유사한 이유로 연금수급권을 확보하지 못하고 있는 현 노령층의 사각지대 문제를 최우선적으로 해결하지는 입장이다. 이러한 논거의 배경에는 현재 65세 이상 노인 중 13.5%에 불과한 국민연금수급자 비율이 2030년 경에는 55% 이상이 될 것이라는 추계결과에 입각하고 있다. 즉, 현 국민연금제도를 효과적으로 발전시킬 경우 현재 직면하고 있는 사각지대문제 상당 부분이 현행 국민연금제도를 통해 해결될 수 있으리라는 시각에 근거하고 있는 것이다. 단, 사회보험방식으로 운영됨에 따라 불가피하게 발생될 사각지대 문제에 대해서는 적절한 정책수단을 통해 사각지대에 노출된 노인들의 사각지대 문제를 해소한다는 입장이다.

1) 본 논문은 저자의 2006년 9월 『한국사회보장학회』 정책토론회 발표자료인 “바람직한 국민연금제도 개선방향 - 초고령사회에의 효과적인 대비차원-” 중 사회수당형 연금관련부분을 기초로 재구성되었음을 밝힌다.

## 2. 사회수당형 연금제도에 관한 국제기구의 입장

### 1) OECD(2006)

제도적용의 사각지대 해소와 관련하여 최근 OECD는 본인의 기여내력과 급여수급조건을 연계하지 않은 사회수당형 연금제도(Social Pension, SP)를 언급하고 있다. OECD(2006)는 사회수당형 연금을 기초연금, 선별적인(Targeted) 연금제도, 최저소득비례연금(Minimum earnings-related pension), 공공부조(Social Assistance)형 연금제도로 분류하고 있다.

한국의 노후소득보장문제와 관련하여 OECD는 정부에서 준비 중인 국민연금개혁안이 실행에 옮겨질 경우 상당한 수준의 급여삭감이 이루어질 것으로 평가하는 반면, 노후대비용적의 자발적인 저축이 충분하지 않은 상황에서 국민연금제도의 적용률(coverage/density)이 낮다는 점에 대해 우려하고 있다. 이러한 한국

적 문제를 해결하기 위해 한국적 특성에 부합될 수 있는 적절한 유형의 사회수당형 연금제도 도입의 필요성을 지적하고 있다.

특히 OECD 회원국 중 가장 빠른 속도로 고령화가 진전되고 있는 한국의 현실에 대해 다음과 같이 기술하고 있다. “한국의 경우 현재 국민연금지출 비중이 낮고 개혁에 대한 준비가 효과적으로 진행되고 있다는 측면에서 여타 OECD 회원국과 비교시 고령사회 대비차원에서 매우 긍정적인 것으로 평가할 수 있다. 고령화에 대한 구체적인 대처방안으로 연금급여 삭감, 고령근로 장려, 사적연금을 활성화시킬 필요가 있음을 지적하고 있다. 한편 사회보험방식 현행 국민연금제도의 사각지대 문제를 해소하기 위해 적절한 유형의 사회수당형 연금제도가 필요한 것”으로 결론 맺고 있다.

결국 OECD는 한국적 특수성을 반영한 바람직한 노후소득보장체계 구축과 관련된 구체적인 제도 설계에 대해서는 외국의 제도 운영사례 및 개혁방향을 참고하여 우리 자신이 결정하도록

	빈곤유형	저축에 대한 유인	지출비용
자산조사대상 연금	잔여적	낮음	낮음
기초연금	일반적	양호	높음

자료: Mark Pearson(2006) 전거서 재정리

특 공을 넘기고 있는 것이다.

### 2) 세계은행(The World Bank, 2006)

세계은행은 개발도상국가들의 경우 본인의 기여에 입각하여 연금급여를 지급하는 공적연금제도의 제도 적용률이 제도 도입이후 수십년이 경과한 지금에서도 매우 낮은 상태로 유지됨에 따라 이를 해결할 대안으로서 사회수당형연금(Social Pension)에 대해 관심을 보이고 있다.<sup>3)</sup> 전 세계적으로 연금 연구자들이 연금 사각지대 해소차원에서 사회수당형 연금을 정책대안으로 제기되고 있는 상황에서, 최근 여러 국가들이 사회수당형 연금제도를 이미 도입하였거나 도입 여부를 심각하게 고려하고 있음에도 사회수당형 연금제도에 대한 명확한 개념정립이 이루어지지 않고 있다는 점에 착안하여 최근 세계은행이 관련연구를 시작한 것이다. 특히 사회수당형 연금을 어느 시점에 어떤 유형의 국가에 도입하여야 할 것인가에 대해 세계은행조차도 명확한 가이드 라인을 확보하지 못하고 있는 것

에 대한 반성차원에서 관련 연구를 시작한 것이다. 이하에서는 사회수당형 연금과 관련하여 아직 초기단계에 머물고 있는 세계은행의 연구결과를 요약함으로써 우리나라에 적절한 제도의 도입여부, 도입방식 등에 관한 시사점을 도출해 보도록 한다.

#### (1) 사회수당형 연금에 대한 정의관련

세계은행은 본인의 기여이력과 상관없이 노인에게 다양한 형태로 지급되는 현금이전제도를 사회수당형 연금(Social Pension)으로 통칭하고 있다. 이같은 성격구명에도 불구하고 제도 적용대상에서의 상이함으로 인해 소득보장과 관련하여 한정된 정보만을 제공할 수 밖에 없다는 한계도 인정하고 있다.

급여수준과 적용범위 차원에서 다양한 형태의 사회수당형 연금제도가 상정될 수 있는 반면, 실제 제도운영에 있어서는 사회수당형 연금제도가 해당 국가에서 보충적인 제도(supplementary)로 운영되는가 아니면 핵심제도

표 1. OECD 회원국의 사회수당형 연금(Social Pension) 운영 현황

유 형	해당 국가
기초연금	캐나다, 일본, 영국 등 11개국
선별적 연금제도	총 18개 회원국에서 도입·운영 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자산조사형(호주, 캐나다, 영국)</li> <li>• 소득조사형(아이슬란드)</li> <li>• 연금조사형(핀란드, 스웨덴)</li> </ul>
최저소득비례연금	프랑스, 스페인 등 13개국
공공부조형 연금제도	독일

자료: Mark Pearson, "Pension policy in OECD countries", in Policy Forum on Low Fertility and Ageing Society Facing the Future: Policy Challenges in the Ageing Era, September 2006.

3) Robert Palacios and Oleksiy Sluchynsky, "The role of social pension", Power Point Version, The World Bank, 2006(April). Robert Palacios and Oleksiy Sluchynsky, "Social Pensions Part I: Their Role in the Overall Pension System", SP Discussion Paper No. 0601, 2006.

(core)로 운영되는 가에 따라 명확한 차이가 발생할 수 있기 때문이다.

(2) 핵심제도 대 보충적 제도(Core vs Supplementary Social Pensions)

세계은행은 특정국가에서 운영하고 사회수당형 연금제도가 핵심제도인가 아니면 보충적 제도인가를 구분하기 위해, 65세 이상 인구대비 연금 수급자 비율을 일인당 소득 대비 연금액 수준으로 곱한 지표를 사용하고 있다. 이같은

분류기준에 따라 남아공(27~8%선), 나미비아(20%선), 브라질(17%), 볼리비아(12.5%) 등은 핵심형(Core)의 사회수당형 연금제도를 운영하는 것으로 파악되고 있다.

반면에 이집트와 네팔(4% 안팎), 코스타리카·콜롬비아·칠레(2.5% 안팎), 방글라데쉬·인디아·우르과이(1% 이상), 러시아(1%선), 아르헨티나·에스토니아·알제리·도미니카 공화국(1% 미만)의 경우 보충적(Supplementary) 제도로서 사회수당형 연금제도를 운영하는 것으로 평가되고 있다.

표 3. 주요 개발도상국의 사회수당형 연금제도 운영현황

	해당연도	65세 이상인구대비 수급자 비율(%)	1인당 소득대비 급여수준(%)	수급연령 (M/F)	수급대상 선별 정도* (%)
알제리	1998	6	3	-	-
아르헨티나	2000	1	22	70	98
방글라데쉬	2003/04	22	7	57	89
보스니아	1999/00	86	9	65	14
칠레	2001	15	12	65	85
콜롬비아	1998	5	40	65	95
코스타리카	2000	22	10	65	78
이집트	2004	18	13	65	82
에스토니아	2003	2	12	63	99
인디아	1999	14	10	65	86
러시아	2004	9	7	65/60	93
남아공	2003	86	32	65/60	32
터키	2005	21	10	65	79
우르과이	2001	4	24	70	94

주: 수급대상 선별정도(Targeting) 측정수단은(1-수급 가능연령 인구의 적용률)임. 추정 적용률이 100%를 초과할 경우 선별정도가 "0"으로 표시됨.  
자료: Palacios and Sluchynsky(2006).

표 4. 보편적인 사회수당형 연금제도 도입시 국가별 소요비용 추계

(단위: %)

연도	2005		2010		2025		2040	
	연금 수급연령	OECD 회원국						
남미, 캐리비안 연안 국가	60	3.0	65	2.2	60	4.2	65	4.8
유럽과 중앙아시아	65	2.3	65	1.8	65	3.2	65	3.8
중동과 북아프리카	60	0.9	65	0.9	60	1.5	65	2.2
사하라 지역 아프리카	60	0.7	65	0.4	60	0.8	65	1.0
중동과 태평양 연안국	60	1.5	65	1.0	60	2.5	65	3.4
남부아시아	60	1.1	65	0.7	60	1.5	65	2.1

주: 상기 비율은 일인당 GDP 대비 15%의 급여를 지출한다는 가정 하에서의 연금급여의 GDP 비율.  
자료: Palacios and Sluchynsky(2006).

(3) 사회수당형 연금제도 도입관련 전제조건 - 초기 조건(Initial conditions)

세계은행은 사회수당형 연금제도의 도입 여부 결정시 다음과 같은 관점에서 해당 국가에게 고유한 상황들(country-specific conditions)이 고려되어야 한다고 강조하고 있다. 구체적으로 이미 사회수당형 연금(SP)제도가(부분적으로라도) 도입되어 운영되고 있는가? 나아가 폭넓은 공공부조제도(social assistance)가 활용되고 있

는가? 노인들의 빈곤율이 여타 연령층에 비해 높은가? 이미 도입되어 운영되고 있는 기여형 연금제도의 적용률은 높은가? 사회수당형 연금 제도를 도입할 경우 효과적으로 관리운영할 수 있는 능력이 있는가? 사회수당형 연금제도 도입시 소요될 비용대비 기대 효과(expenditure tradeoffs)는 무엇일까? 등의 매우 구체적인 질문들을 제기하고 있다.

세계은행은 이러한 질문에 답할 수 있도록 평가기준을 설정하여 특정 국가에게 고유한 상황

표 5. 사회수당형 연금제도 도입관련 세계은행 평가기준

사회수당형연금제도 도입 여부	기여형 연금제도 적용상황	공공부조	비노인 가구 대비 노인가구 빈곤율
도입 지지	낮음	제한되거나 전혀 존재하지 않음	높음
도입 반대	높음	광범위함; 높은 지출비율	낮음

자료: Palacios and Sluchynsky(2006).

에 근거하여 사회수당형 연금제도의 도입을 지지 또는 반대하는 지표로 활용하고 있다.

상기 평가기준에 의거하여 사회수당형 연금 제도가 사각지대 해소의 대안이 될 수 있음을 언급하고 있다. 그러나 세계은행은 이미 광범위한 공공부조제도가 존재하고 기여형 연금제도의 적용률이 높을 경우, 대규모 사회수당형 연금제도를 도입하는 것은 과잉제도가 될 수 있음(may be redundant)을 분명히 하고 있다. 나아가 대규모 사회수당형 연금제도를 도입할 경우 소요될 막대한 재원을 여타 생산적인 용도로 사용하였을 경우와 비교하여 제도 도입의 타당성을 평가할 것을 제안하고 있다.

(4) 우리나라에의 도입여부 평가

<표 6>에 언급된 국가들의 경우 우리와 달리

인구고령화 정도 및 연금제도 성숙도가 매우 빠르지 않아 급격한 비용지출 요인이 없는 반면, 우리나라에 보편적인 제도 적용의 조세방식 기초연금을 도입할 경우 장기적으로 비용부담이 급격히 증가할 것으로 예상된다.

상기 재정추계 결과를 통해 알 수 있는 바와 같이 현재 우리나라에서 제안되고 있는 기초연금 대안들의 경우, 장기적인 관점에서의 비용부담이 막대할 것으로 예상된다. 이같은 정책대안은 저출산·고령사회로 인해 초래될 재정 불안정에 대처하기 위해 후세대의 부담을 경감시켜 주기 위한 연금개혁의 기본취지와 부합되기 어려운 측면이 있다. 왜냐하면 지금 당장 조세방식 기초연금을 도입할 경우 노인빈곤 문제를 상당부분 해결할 수 있는 반면, 장기적으로 국가의 재정여력이 노인 집단에게 대부분 할애됨으로써 후세대의 부담가중 및 여타 국가 경쟁력

표 6. 국가별 사회수당형 연금제도 소요비용 추정(2004~2005 회계연도 기준)

(단위: %, 년)

	노인/ 전체인구		SP 지출 / GDP		SP/ 총정부지출		가정	
	60+	65+	60+	65+	60+	65+	정부지출/GDP	데이터 연도
수급연령	60+	65+	60+	65+	60+	65+	정부지출/GDP	데이터 연도
이집트	7.0	4.7	1.1	0.7	3.9	2.6	27	2003/04
엘살바도르	6.4	5.3	1.0	0.8	5.2	4.3	19	2003
케냐	3.7	2.8	0.6	0.4	2.6	2.0	22	2004
파키스탄	5.3	3.8	0.8	0.6	4.9	3.5	16	2005
세네갈	4.1	3.1	0.6	0.5	2.7	2.0	23	2003
태국	8.9	6.9	1.3	1.0	7.7	5.9	17	2004
튀니지아	7.5	6.2	1.1	0.9	4.2	3.4	27	2003
베네수엘라	7.2	4.9	1.1	0.7	4.6	3.2	23	2001
베트남	6.9	5.5	1.0	0.8	3.9	3.1	27	2002

주: 상기 비율은 일인당 GDP대비 15% 연금급여지급을 위한 정부재정 지출의 비율임.  
 자료: Palacios and Sluchynsky(2006).

표 7. 한나라당에서 제안한 기초연금 도입시 소요비용 추계

(단위: 천명, 조원, %)

연도	대상자수 (65세이상 인구)	총비용			
		경상가		불변가(2006년 기준)	
		100% 수급	80% 수급	100% 수급	80% 수급
2008	5,021	10.8	8.7	10.2	8.2
2010	5,354	14.4	11.5	12.8	10.3
2020	7,821	54.9	43.9	36.3	29.0
2030	11,899	178.3	142.6	87.7	70.2
2040	14,941	364.7	291.7	133.5	106.8
2050	15,793	627.9	502.3	171.0	136.8
2060	14,583	900.3	720.3	182.5	146.0
2070	12,925	1,239.2	991.4	186.9	149.5

자료: 한국보건사회연구원(2006)

표 8. 민노당에서 제안한 기초연금(현재자의원 발의) 도입시 소요재정 추계

(단위: 천명, 조원, %)

연도	대상자수	100% 수급		상위 20% 제한	
		경상가	불변가(2006년 기준)	경상가	불변가(2006년 기준)
2008	5,021	5.2	4.9	4.1	3.9
2010	5,354	7.5	6.7	6.0	5.4
2020	7,821	36.6	24.2	29.3	19.4
2030	11,899	131.0	64.5	104.8	51.6
2040	14,941	273.2	100.0	218.6	80.0
2050	15,793	475.1	129.4	380.0	103.5
2060	14,583	690.9	140.0	552.8	112.0
2070	12,925	953.9	143.9	763.1	115.1

주: 1) 연금급여 중 노령기초연금만을 고려한 소요비용 추계결과임.  
 2) 상기 추계에서 사용한 평균소득은 노동부에서 매년 발표하는 "임금구조기본구조조사자료(2004년 월평균 임금은 175만원)"에 근거하였음. 상기 기준을 사용하였을 경우 장기적으로 기초연금 유지에 필요한 소요비용이 높다는 판단 하에 민노당에서는 평균소득의 기준을 국민연금의 평균소득(A)으로 변경하였음. 이 경우 소요재원은 노인인구 100% 수급시 불변가 기준으로 2008년 4.4조원에서 2070년 119.4조원인 것으로 나타나 소요비용이 대폭 감소하고 있음.  
 3) 이처럼 사각지대 해소차원에서 도입을 제안한 민노당의 조세방식 기초연금(안)은 한나라당안에 비해 소요비용이 대폭 절감된다는 특징이 있음. 그러나 민노당의 경우 기초연금 외에 40% 소득대체율의 국민연금제도를 부가적인 제도로 추가한 관계로 총 비용 차원에서는 상당한 수준의 지출이 소요되는 공적연금제도를 제안하고 있음.  
 자료: 한국보건사회연구원(2006).

제고에 필요한 제 투자(청소년에 대한 교육투자 등)가 소홀해 질 우려가 높기 때문이다.

이같은 측면이 사회수당형 연금도입의 적절성 여부를 판단하는 세계은행의 평가기준에도 포함되어 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 상기 논의사항을 종합적으로 고려할 경우 권리로써 제공되는 보편적인 제도적용의 기초연금 도입보다, 기존 공공부조제도의 내실화를 통한 현 노령층 및 잠재적 빈곤노인의 소득보장을 강화하는 것이 고령사회를 대비하는 바람직한 접근 방향이 될 수 있을 것이다.

이와는 별도로 현행 국민연금의 개혁필요요인으로 흔히 언급되는 낮은 제도 참여율, 즉 잠재적 사각지대 문제 역시 절대적 규모면에서는 매우 높은 수준이나, 우리와 유사한 사회·경제적 환경에 놓여있는 국가들과 비교할 경우에는

제도 참여율이 낮지 않다는 사실을 주지할 필요가 있다. [그림 1]을 통해 알 수 있는 것처럼 남미 국가 대부분은 우리보다 연금도입 역사가 훨씬 오래되었음에도 불구하고 연금제도 적용률이 매우 낮음을 알 수 있다. 즉 우리의 비교대상을 자영자 비중이 매우 낮은 선진국들이 아닌 개발도상국들과 비교할 경우 상대적으로 우리 국민연금에의 참여율이 높다는 점에서 세계은행에서 제시한 평가기준에 따라 사회수당형 연금을 수급대상자 선정 등에 있어 제한적인 제도로 활용하는 것이 바람직할 것이다.

### 3. 결론을 대신하여

우리나라는 급속한 인구고령화와 연금제도

성숙으로 인해 장기적인 관점에서 그 어느 나라보다도 재정 불안정에 대한 우려가 높은 국가에 해당된다. 이에 따라 어느 방향으로든 재정안정화 조치가 시급하며, 재정안정화의 강도 또한 매우 높을 수밖에 달리 대안이 없는 실정이다. 이러한 맥락에서 현행 국민연금제도보다는 장기적인 관점에서 재정소요가 적은 방향으로의 연금개혁방안을 모색하는 것이 불가피할 것이다.

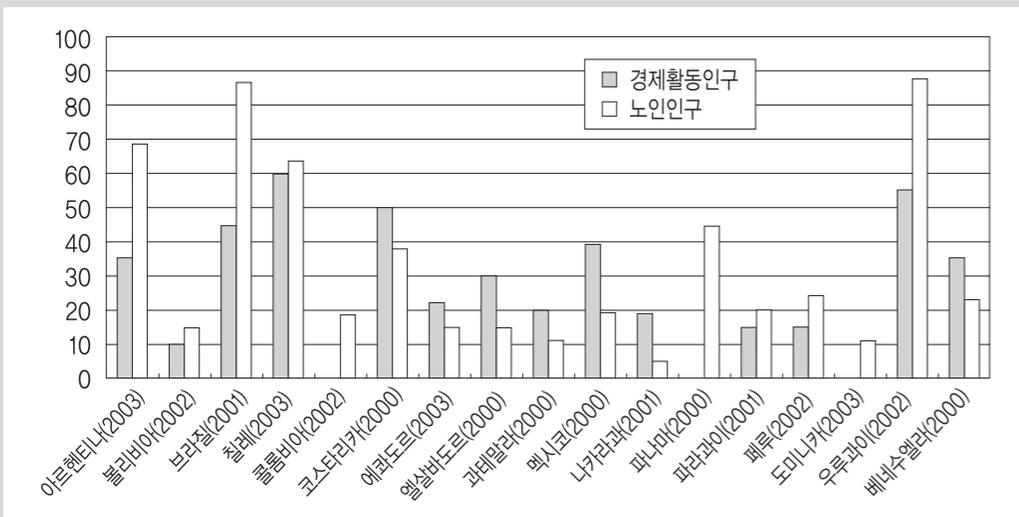
초고령 사회에 대처하기 위해 국민연금 재정안정화가 시급하다고 주장하는 전문가 들조차 현 노령층의 소득보장 사각지대 문제에 대해서는 문제해결의 시급성에 대해 공감하고 있는 상황이다. 그럼에도 구체적인 정책처방과 관련된 사각지대의 범위설정 및 적정한 급여수준, 무엇보다도 제도운영 방식에 대한 시각차이로 인해 문제해결의 접점을 찾지 못하고 있는 실정이다.

주지하는 것처럼 보편적 제도로서 조세방식의 기초연금을 도입할 경우 현 노령층의 사각지대 문제와 향후 발생할 잠재적 사각지대문제를 일거에 해결할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 장점의 이면에는 동전의 양면처럼 초고령 사회에서 노인인구의 급증으로 인해 후세대에게 막대한 재정부담을 안겨 줄 것이라는 부정적인 측면이 있음을 주목하여야 한다. 그럼에도 불구하고 취약노인에 한해 선별적으로 지급되는 공공부조형 사회수당 연금제도에 대해서는 제도 적용에서의 보편성 결여 문제 등을 들어 상당수 이해관계자들이 부정적인 입장을 취하고 있는 듯하다. 그러나 이해 관계자들이 선호하는 조세방식 기초연금과 같은 부과방식 속성의 공적연

금제도를 도입할 경우 지금 당장에는 별 문제가 없어 보일지라도 장기적으로 매우 부정적인 과급효과를 초래할 수 있다는 점이 강조될 필요가 있다. 신중한 고려없이 현 세대가 도입을 결정한 연금제도로 인해 후세대에게 막대한 고통을 안겨 줄 수 있음에도 불구하고, 후 세대의 동의 없이 우리세대만을 위해 특정제도를 도입하는 것은 지나치게 무책임한 의사결정이 될 것이다.

이론상으로는 사각지대 해소차원에서 다양한 제도들에 대한 선택이 가능할 수 있을 것이나, 정부의 재정여력과 연금제도의 정치경제학적인 측면을 고려할 때 본인의 기여와 급여의 연계고리가 약한 사회수당형의 연금제도는 가급적 보수적으로 운영하는 것이 바람직할 것이다. 이와 관련하여 이미 상당한 수준의 재정 불안정 문제에 직면하고 있음에도, 이런 저런 이유로 인해 바람직한 제도개선방안 마련에 어려움을 겪고있는 공무원연금 등 특수직역연금의 제도 운영사례는 국민연금제도 발전방향과 관련하여 매우 중요한 시사점을 제공하고 있다 할 것이다. 부연하면 부과방식 속성의 특수연금제도가 심각한 수준의 재정 불안정 문제에 직면해 있음에도 불구하고, 다양한 정책기능들이 연금제도에 복합됨에 따른 명확한 성격규명의 어려움, 제도개혁에 대한 이해관계자들의 반발 등으로 인해 개혁방안마련에 어려움을 겪고 있다는 사실이 전하는 교훈을 가슴 속에 새겨야 할 시점이다. 저자는 고령사회에 효과적으로 대처하기 위한 바람직한 국민연금제도 개선방향에 관한 사회적 합의도출 차원에서 이해 관계자들과

그림 1. 남미 국가들의 연금제도 적용현황



자료 : Rafael Rofman, "Social Security Coverage in Latin America", the World Bank, 2005.

함께 외국사례분석을 위한 해외출장 중에 본 원고를 작성하고 있다. 이태리의 경우 방만한 공적연금제도 운영으로 인해 과거 15년동안 4차례의 연금개혁을 할 수 밖에 없었던 불가피성과 제도개혁과정에서의 사회적 합의도출과정을 짚어보고 있다. 핀란드의 경우 초고령사회에 대처하기 위해 공적연금제도의 적립속성을 강화하는 반면, 연금조사(pension test)를 통해 이미 도입된 기초연금의 비중을 줄이는 대신 공적소득비례연금의 비중을 확대하고 있음을 확인하였다. 유럽국가의 연금개혁 동향 및 방향성을 정리하기 위해 방문한 EU 본부에서는 본인의 기여와 연금급여의 연계고리 강화, 연금제도의 장기지속 가능성 제고, 연금제도의 이동성

(portability) 강화, 연금개혁으로 감소한 공적연금 급여를 보충하기 위한 사적연금 활성화 및 고령근로 장려 등이 연금개혁의 주된 방향임을 알 수 있었다. 국민연금제도 도입초기단계인 우리나라의 경우 사각지대란 커다란 암초가 있다는 차이점에도 불구하고 초고령 사회에 대처하기 위한 연금개혁의 방향성 자체에 대해서는 이들 국가들과 커다란 차이점이 있을 수 없을 것이라는 것이 외국 출장을 통해 얻고 있는 교훈이라 할 수 있다.

출장 중에 충분한 검토없이 원고가 작성된 관계로 인해 혹시 있을 지 모를 내용 상의 오류 및 오탈자가 발생할 경우의 책임은 전적으로 저자에게 있음을 밝히는 바이다. 