

# 국민연금개혁 관련 주요쟁점 및 바람직한 개혁방향 모색<sup>1)</sup>

## Overview of the National Pension Scheme and Desirable Reform Direction

윤석명 한국보건사회연구원 연구위원

OECD 국가 중 현재는 인구고령화정도가 낮으나(고령화 정도가 하위 3번째) 2050년경 전체 회원국 중 상위 3번째에 속할 한국에 있어 바람직한 연금개혁 방향을 모색하고 있음. 한국의 경우 전 세계적으로 공적연금제도 운영에 있어 부정적인 효과를 초래하는 인구부양비(Population Dependency Ratio)와 제도부양비(System Dependency Ratio)가 동시에 악화되는 최초의 국가에 해당됨. 이에 따라 한국의 국민연금개혁방향은 20~30년 뒤 한국과 유사한 환경에 직면할 저개발 국가에게도 중요한 시사점을 제공할 수 있다는 측면에서 고령사회에 효과적으로 대처할 수 있는 방향으로 개혁대안 마련이 시급함.

한국적 특수성을 고려할 때 상정 가능한 개혁대안들의 마지노선으로는 현행 국민연금제도보다 잠재적 부채(Implicit pension debt)가 증가하지 않아야 한다는 것이 본 논문의 주요한 시사점임. 이러한 맥락에서 최근 정부가 발표한 2차 연금법 개정(안)이 고령사회에 효과적으로 대처할 수 있는 대안 중의 하나가 될 수 있는 것으로 평가하였음. 그러나 정부의 개혁안만이 고령사회에 대처 가능한 유일한 개혁대안은 아닐 수 있다는 점도 강조하고 있음. 그럼에도 불구하고 적어도 조세방식의 기초연금제도 도입, 즉 구조적인 연금개혁(Systemic pension reform)보다는 고령사회에의 효과적인 대비 측면, 효과적인 다층소득보장체계 구축측면에서 주요 OECD 회원국에서의 경험과는 달리 중단기적으로는 오히려 부분적인 연금개혁(Parametric pension reform)이 바람직할 것이라는 결론을 유도하였음.

### 1. 들어가며

산업혁명 이후의 환경변화, 즉 전통적인 사적 부양체계의 붕괴에 대처하기 위해 국가가 주도적으로 나서 노후소득을 보장하려는 취지에서 도입된 공적연금제도가, 제도 도입이후 100여년 이상이 경과한 지금 제도도입 당시와는 확연하게 달라진 사회·경제적 환경 속에도 살아남기 위해 주된 개혁대상으로 전락하고 있다.

전 세계적으로는 1994년 세계은행의 *Averting the Old-age Crisis* 보고서 발간 이후,

연금개혁논쟁이 본격화되었다. 세계은행은 급속한 인구고령화, 이로 인해 초래될 재정 불안정의 심화로 인해 주요 선진국보다는 공적연금의 비중이 높아질 개도국 및 저개발국가의 노후소득 보장문제가 더욱 심각한 문제로 대두될 것으로 예측하였다. 공적연금 도입역사가 오래된 선진국들의 경우 국가별 정도의 차이는 있으나, 사적 연금이 공적연금을 어느 정도 대체할 수 있을 것으로 전망됨에 따라 공적연금제도 운영에 있어 그나마 운신의 폭이 있을 수 있으나, 공적연금제도에 노후소득보장의 대부분을 의존할 저개발

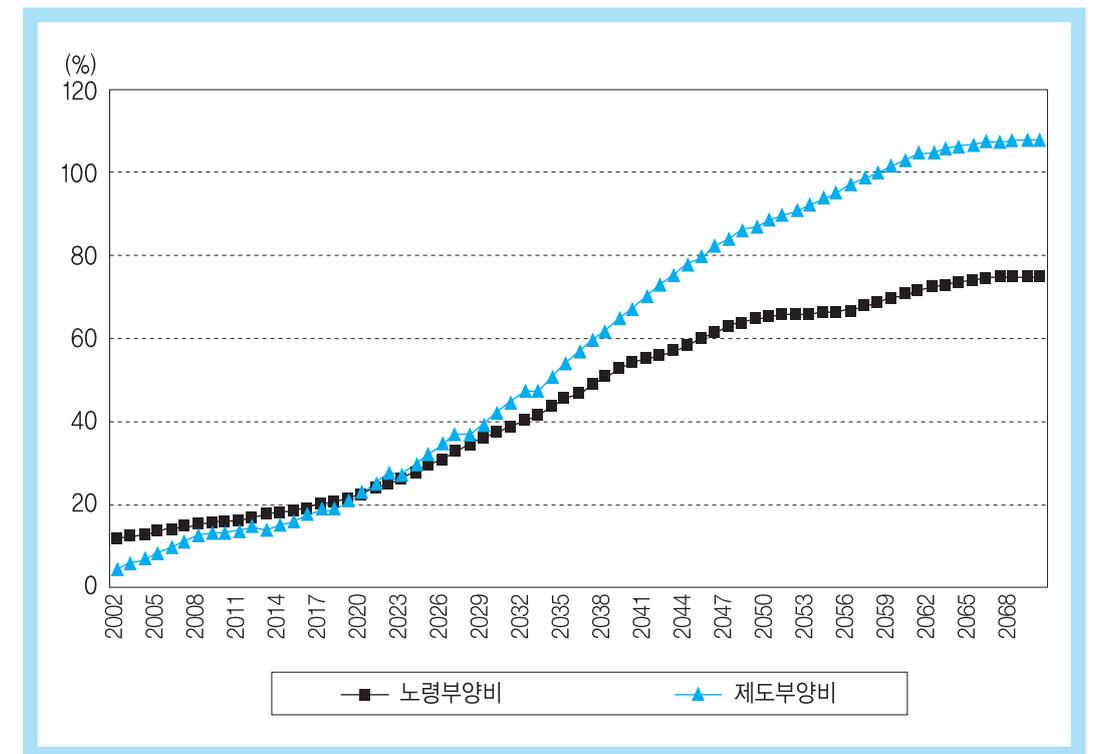
국가들의 경우 노후소득보장과 관련하여 심각한 문제가 야기될 수 있음을 인지하였기 때문이다.

이같은 국제적인 흐름에서 우리도 자유롭지 않아 1997년의 『국민연금제도개선기획단』 이후 공적연금 개혁 논의가 우리나라에서도 본격화되었다. 그러나 급속하게 도래할 고령사회에 대처하기 위해 공적연금제도의 재정 건전성 또는 다층소득보장체계 구축차원에서 설치 운영되었던 각종 위원회가 재정안정이라는 본연의 목적은 달성하지 못한 채 노후소득보장에서 공적연금의 실질적인 역할, 즉 지금보다 실효성있는 공적연금제도 구축방향에 대한 논란으로 논점이 전환

됨에 따라 당초 출발하였던 개혁목적의 모호화, 이로 인한 사회적 합의도출이 더욱 어려워지고 있는 상황이다. 보다 구체적으로 재정안정화에서 출발한 개혁논의가 국민연금제도의 사각지대 해소, 특수직역연금제도와와의 형평성 문제로 논점이 옮겨감에 따라 합의를 이루어야 할 대상폭이 확대됨으로써 사회적 합의가 더욱 어려워진 형국이 되어가고 있는 것이다.

특히 우리나라는 여타 선진국들과 달리, 공적연금제도를 운영함에 있어 가장 부정적인 요인인 연금제도부양비와 인구부양비가 동시에 악화되는 최초의 국가가 될 것으로 전망되고 있다. 이

그림 1. 국민연금 노령부양비와 제도부양비 비교



1) 국민경제자문회의 실무회의와 노사정위원회 사회분과에서 발표되었던 필자의 기발표문 중 관련내용 중심으로 재정리하였음. 원고 마감일에 맞추어 필자가 외국 출장 중에 급하게 작성한 관계로 오타 등 내용상의 오류가 있을 가능성을 인정하며, 이 경우에 발생할 책임은 전적으로 필자에게 있음을 밝히는 바임.

에 따라 오래 전부터 점진적으로 공적연금제도를 확대하였으며, 인구고령화 또한 완만하게 진행됨에 따라 공적연금제도 운영에 있어 상대적으로 우리보다 고령사회에서의 재정부담이 적을 주요 선진국보다는 훨씬 강력한 재정안정화 조치가 필요한 상황이다.

우리나라의 경우 주요 선진국들과 또다른 측면에서의 연금제도 개선해법이 요구되고 있으며, 이러한 맥락에서 향후 20~30년 뒤에 우리와 유사한 환경에 직면할 것으로 예상되는 상당수 제3세계 국가들에게 우리의 연금개혁방향은 훌륭한 학습사례가 될 수 있다는 지적들이 제기되고 있다(ISSA, 2003). 이와 관련하여 세계은행은 이미 한국의 경우 공적연금개혁에 있어 기회와 위기가 동시에 공존하는 특이한 유형(Unique case country)의 국가임을 강조하고 있다(The World Bank, 2000). 즉 효과적으로 국민연금제도를 개혁할 경우 선진국들이 겪는 문제를 경험하지 않을 최초의 국가가 될 수 있음을 언급하고 있는 것이다.

## 2. 국민연금의 현황과 문제점

### - 현실과 이상의 갈등 중심으로 -

우리나라의 경우 급속한 산업화에 따른 전통적인 사적 소득보장체계의 붕괴문제를 최소화하기 위해 도입된 국민연금제도가 제대로 정착되기도 전에 연금제도를 개혁하여야 한다는 운명에 처해있다. 즉, 제도 도입당시 연착륙 및 학습

효과 차원에서 '저부담·고급여' 구조로 도입된 국민연금제도가 급속한 인구고령화 및 저성장 시대로의 진입에 따라 제도도입의 기본취지를 달성하기도 전에 개혁되어야 할 운명에 놓여진 것이다.

전통적으로 정부정책에 대한 불신이 높은 현실에서, 초장기간에 걸쳐 운영되는 국민연금제도 자체에 대한 불신과 함께 본격적인 수급자 발생 등과 같은 안정적인 제도 정착이전에 개혁 필요성 및 '급여수준 삭감·부담수준 상향 조정' 등과 같은 개혁수단들이 줄기차게 논의됨에 따른 연금제도에 대한 불신 증폭, 이에 따른 제도 순응성(Compliance rate) 악화가 현재 우리가 직면하고 있는 현실이다.

전체 국민들의 소득과약이 수월하게 이루어진다는 전제 하에서만 효과적으로 작동할 연금제도(본인의 기여에 입각하여 연금을 지급받는 사회보험방식)를 정치적 배려차원에서 소득과약이 어려운 집단에 대해서도 무리하게 확대한 것이 결국 문제발생의 단초를 제고한 행국이 되었다. 즉 자영자들의 소득과약이 수월하지 않은 상황에서 이들 집단에 대해 완전한 소득과약을 전제로 하는 사회보험 방식 국민연금제도를 확대·적용할 경우 예기치 못한 문제가 발생할 수 있음이 수차례 지적되었음에도, 철저한 준비없이 1999년 4월 도시지역자영자에 대한 국민연금제도의 확대적용이 전격적으로 단행되었기 때문이다.<sup>2)</sup>

전 세계에서 가장 빠른 시일 내에 전국민연금 시대를 달성하였다는 정치적 구호 뒤에 가려진

국민연금제도 적용의 사각지대문제, 즉 납부예외 등으로 인해 전체 가입대상자 1,700여만명 중 460여만명(이들 대부분이 실직, 사업실패, 군입대, 나아가 소득과약의 어려움으로 인해 발생)이 제도에서 누락됨에 따라 이들의 노후소득보장문제가 주요 정치적 쟁점으로 등장하게 된 것이다.<sup>3)</sup> 부연하면 우리가 현재 구축하고 있는 제반 사회적 인프라(소득과약, 공적연금제도에 대한 일반 국민들의 이해정도 등) 하에서는 실질적인 의미에서 전 국민연금제도로 정착하기 어려운 제도를 도입한 이후, 여기에서 파생되는 문제로 인해 현행 국민연금제도의 가장 중요한 아킬레스건인 재정 불안정 해소노력보다는 사각지대 해소가 국민연금 개혁의 주된 논점으로 등장하였다는 것이다. 특히 2003년 재정안정을 주요 내용으로 하는 국민연금법 개정(안) 제출 이후, 재정안정보다는 국민연금의 사각지대 해소가 우선시되어야 한다는 야당 및 상당수 이해집단들의 주장에 대

해 필자가 일부 공감하는 대목이 있음에도 100% 공감하지 못하는 이유가 바로 여기에 있다 할 것이다.

한편 정부는 2003년 국민연금법 개정(안) 제출 이후 교착상태에 빠진 현실을 타개하기 위해 최근 또다른 개혁안을 마련하여 이해관계자와 협의 중에 있다. 최근에 공개된 정부의 신개혁안은 크게 두가지로 대별된다. 재정안정화 측면에서는 기존의 개정안보다 진일보한 보다 강력한 재정안정화 방안이 검토되는 것으로 알려지고 있다. 즉 2003년 국민연금법 개정(안) 마련시 고려하지 못하였던 퇴직(연금)제도가 2005년 12월에 도입됨에 따라 이를 고려한 재정안정화 방안을 마련한 듯하다. 정부는 제반요건, 구체적으로 퇴직연금 및 개인연금제도 등이 활성화된다는 가정 하에 2030년에서야 국민연금제도에 최초 가입하는 가입대상자부터 40%의 소득대체율을 적용시키는 방안을 제시하였다.<sup>4)</sup>

2) 필자가 도시지역 자영자에 대한 국민연금제도의 확대적용 자체를 문제 삼는 것이 아님을 명확하게 밝히는 바이다. 강조하고자 하는 점은 우리의 현실을 고려할 때 사회보험방식의 국민연금제도를 자영자 집단에게 확대할 경우 예상되는 문제들이 이미 명약관화하였다는 것이다. 이같은 예상대로 여러 부정적인 면들이 부각될 경우 이에 대처하는 우리의 대응방식 또는 대응노력이 본 글에서 필자가 언급하고자 하는 주요 논점이다. 이런 저런 정치적·사회적 압력으로 인해(대표적인 사회적 압력으로는 '저부담·고급여' 속성의 국민연금제도가 왜 하필 상대적으로 안정적인 근로집단인 봉급생활자에게만 기회가 제공되느냐는 것이었음) 문제발생의 소지가 많은 제도 확대가 이루어졌을 경우, 파생되는 부정적인 효과를 어떻게 최소화시킬 것인가에 대한 논의보다는, 이 제도는 이러한 문제가 있기 때문에 다른 제도로 바꾸어야 한다는 논리가 지배하는 작금의 상황이 우려되기 때문이다.

3) 물론 국민연금제도가 도입되기 이전에 이미 고령층에 진입한 현 노령계층의 사각지대문제 역시 중요한 쟁점사항이다. 그러나 이들 집단의 사각지대가 진정한 문제라면, 이에 대해서는 별도의 한시적인 제도(이들 연령계층이 사망할 시점까지) 도입을 통해 문제해결이 가능한 관계로 최근 사회보험방식 국민연금제도와 관련하여 진행되는 논쟁과는 직접적인 관련이 없다는 것이 필자의 판단이다.

4) 40% 소득대체율이라는 말이 나오기 무섭게 다양한 이해관계자로부터 정부안에 대한 비판의 목소리가 높아지고 있는 것 같다. 그러나 필자는 현행 국민연금 가입자에 대한 기대권은 100% 인정하되, 2030년 가입자부터 40%의 소득대체율을 적용하려는 정부의 재정안정화 방안이 고령사회에 대처하기 위해 선택할 수 있는 바람직한 개혁대안의 하나인 것으로 판단하고 있다. 왜냐하면 고령사회에 효과적으로 대처하기 위해서는 장기적인 관점에서 다층체계 구축이 필수적이며 이를 위해서는 국민연금을 제외한 여타 사적연금이 발전할 수 있는 여지를 마련할 필요가 있기 때문이다. 정부안에 따른 경우 장기적으로 국민연금 소득대체율 40%, 퇴직연금 20% 안팎, 개인연금 5% 안팎으로 65% 내외의 소득대체율 조합이 가능할 것이다. 그러나 현재 퇴직금 수혜자가 현재(전체 경제활동인구의 50% 안팎)되어 있다는 사실과 국민연금제도의 성숙과정을 감안하여 40% 소득대체율 적용시점을 2030년으

반면 사각지대 해소차원에서는 기존의 정부안보다 훨씬 강력한 대안을 제시하고 있다. 차상위계층의 복지육구에 관한 2005년도 한국보건사회연구원의 연구결과를 바탕으로 65세 이상 전체 노인의 약 45%에 대해 월 8만원의 기초노령연금(재원을 정부 일반재정으로 조달)을 지급하는 현 노령층의 사각지대 해소방안을 제시하고 있기 때문이다. 따라서 현 노령계층의 사각지대를 해소하기 위한 정부의 새로운 대안이 과거 정부안에 비해서는 대상자 및 급여수준에서 비교할 수 없을 정도로 확대되었음을 부인하기 어렵다.

이같은 정부의 신개혁안에 대한 정치적, 사회적 반응은 넓게 보아 양분되고 있는 듯하다. 현 노령계층 및 잠재적 노령계층의 사각지대 문제를 해소하기 위해 조세방식의 기초연금 도입을 주장하였던 야당, 노동조합 등에서는 정부의 대책이 미흡하다며 보다 강력한 대책을 주문하고 있다. 반면에 정부의 새로운 개혁안 공개이후 일각에서는 당장 2조원이나 소요될 새로운 제도 도입에 관해 의구심을 보이며, 구체적인 자원조달 방안을 추궁하고 있다. 부연하면 한쪽에서는 새로운 정부안보다 자원소요가 훨씬 많은 제도 도입을 원하고 있는 반면, 다른 한쪽에서는 이 제도 자체에 대해서도 재원이 너무 많이 소요될 것을 우려하고 있는 형국인 것이다. 이처럼 자신들이 처한 정치적 또는 경제적 입장에 따라 상반된 입

장을 보이는 것이 우리를 포함하여 전 세계적으로 공적연금개혁 논의과정에서 경험할 수 있는 보편화된 현상이라 할 수 있다.

이처럼 연금개혁과정에서 작금에 우리가 경험하는 사례가 시사하는 바는, 국민연금 개혁방향에 대한 사회적 합의도출과정에서 자칫 개혁의 목적 및 방향이 모호해 질수 있다는 것이다. 우리나라의 경우에도 국민연금 재정건전성 확보에서 출발한 최초의 개혁논의가 자칫 현행제도보다 더 심각한 재정 불안정 (조세방식 기초연금 제도를 도입할 경우 국민연금제도 자체보다는 전체 재정 소요액 차원에서)을 초래할 연금제도를 도입하는 방향으로 전개될 가능성이 상존하고 있기 때문이다.

이러한 논란을 배경으로 고령사회에 효과적으로 대처하기 위한 바람직한 개혁방향을 모색하기 이전에, 외국 주요 국가들의 최근 개혁동향을 개관함으로써 우리의 개혁방향에 대한 시사점을 도출해 보도록 한다.

### 3. 외국의 공적연금 개혁동향 개관<sup>5)</sup>

본 글에서는 크게 세가지 부류의 국가군을 선정하여 최근의 공적연금개혁 동향을 개관해 보도록 한다. 먼저 전체 노후소득보장체계 중 공적연금의 비중이 높으며, 공적연금제도 자체에 내

제된 소득비례 속성이 강한 비스마르크 유형 국가의 개혁동향을 살펴보고자 한다. 이러한 속성을 내포하고 있는 대표적인 국가들로는 독일, 프랑스, 오스트리아, 이태리 등 유럽 대륙형 국가군을 들 수 있다. 최근 이들 국가의 공통적인 연금 개혁방향으로는 다소 정도의 차이는 있으나 부담대비 급여수준을 낮추고 있다는 것이다. 국가별 개혁동향으로는 부담상환을 설정하여 지속적으로 부담수준이 증가하는 것은 억제되 재정 안정화를 도모하기 위해 장기적으로 급여수준이 하락할 수 있는 거시경제연동장치를 채택한 국가군으로 독일과 일본을 들 수 있다. 반면에 이해관계자들의 반발 강도가 매우 높았던 프랑스의 경우에는 이들 국가보다 완화된 개혁강도를 보이고 있다. 구체적으로 프랑스는 임금수준이 낮았던 기간까지를 연금산정기간으로 확대시킴으로써 연금급여 기준소득은 낮추고, 퇴직시점을 연장하는 간접적인 방법을 통해 연금급여를 삭감하였다. 한편 이들 유형의 국가들 중 공적연금과 정부재정의 불안정 정도가 가장 심하였던 이태리는 명목확정기여(NDC)라는 완전히 다른 유형의 연금제도를 도입함으로써 자동적인 재정안정화 장치(Built-in stabilizer) 기능을 확보하게 되었다.

두 번째로 기초연금 등으로 적용의 보편성을 강조한 비버리지 유형 국가들의 개혁동향은 다음과 같다. 공적연금 운영에 있어 벤치마킹 대상 국가 중의 하나로 흔히 언급되고 있는 캐나다는 조세방식 기초연금 수급대상자를 축소하는 방향으로 제도를 개혁하였다. 캐나다 역시 고령화에

기인한 재정압박에 대처하기 위해 일정연령 이상의 노인 모두에게 지급하던 조세방식의 기초연금을 대폭 축소하려 하였으나, 이해관계자들의 반대에 직면하여 최초 의도와는 다소 변형된 방향으로의 제도개선을 단행하였다. 즉 기초연금 수급대상자 자체를 직접적으로 축소하는 대신 일정 소득이상의 노인에 대해서는 기초연금액을 세금으로 환수하는 조치(Clawback)를 도입한 것이다.

한편 비버리지 유형 국가의 원조인 영국은 전체 노인을 대상으로 국가가 담당하던 공적연금의 역할을 축소하는 대신, 소득보장차원에서 집중 관리대상을 선정하는 방향으로 제도운영의 기본방향을 수정하고 있다. 구체적으로 중산층 이상에 대해서는 공적연금제도에서 빠져나갈 수 있는 기회를 제공(Contract-out)함으로써, 국가의 직접적인 도움이 없어도 노후소득원을 확보할 수 있을 집단에 대해서는 국가의 불필요한 지출요인을 최소화하고 있다. 단, 이렇게 정부의 역할을 축소함으로써 생겨날 여유재원을 중산층 이하 저소득계층의 노후소득을 강화하는 재원으로 활용함으로써 노후소득보장에서 선택과 집중의 묘를 살리고 있는 것이다.

마지막으로 공적연금 개혁과 관련하여 흔히 언급되는 공적연금의 완전민영화(남미형)와 미국의 부분적인 개인계정 도입(안)을 정리해 보도록 한다. 방만한 제도운영으로 인해 공적연금의 재정 불안정이 극에 달함에 따라, 여타 개혁대안을 상실한 상황에서 마지막 대안으로 채택한 개혁방향이 다름아닌 공적연금의 민영화이며, 이

로 설정한 것이, 효과적인 다층체계를 구축하기 위해 충분한 시간을 부여하고 있다는 측면에서 바람직한 개혁대안의 하나로 판단된다는 것이다.

5) 공적연금 유형별 구체적인 개혁동향에 대해서는 추후 별도의 기고문을 통해 구체적으로 기술할 것이다.

러한 유형에 속하는 대표적인 국가가 바로 칠레라는 사실을 직시할 필요가 있다. 그러나 완전 민영화된 연금제도, 즉 개인계정은 운용수익률이 자본시장 변화에 민감하다는 문제를 내포하고 있다. 호황기에는 수익률이 높으나 불황기에 수익률이 낮아 최저수익률을 보장하는 정부조치의 개입이 필수적이며, 이같은 정부의 개입으로 인해 민영화로의 개혁초기단계에서의 긍정적인 평가와 달리 상당한 수준의 정부 재정 지원이 불가피하게 투입된다는 딜레마에 직면하고 있다. 환언하면 완전 민영화를 단행하였음에도 정부가 보장하는 최저소득보장제도가 민영화된 연금제도와 결부됨으로써 당초 예상했던 것처럼 국가의 부담이 감소되지 않을 것으로 전망되고 있는 것이다.

이와 유사한 개혁방향으로는 기존 공적연금제도의 재정안정화를 도모하되 현행 제도보다는 규모를 축소하는 대신 개인책임 하의 개인계정을 추가로 도입하는 내용을 주요골자로 하는 미국 부시행정부의 개혁안을 들 수 있다. 보다 구체적으로 부시 행정부의 개혁안을 살펴보면 현행 사회보장제도(OASDI)를 장기적으로 지속 가능한 수준으로 재정안정화를 시키되, 즉 부담대비 급여수준은 지금보다 하향 조정하되 12.4%인 OASDI의 기여율(payroll tax)을 이원화하여 8.4%는 재정안정화된 사회보장제도로 유지(소득재분배 기능 보유)하고 나머지 4%를 개인계정으로 전환하는 것이다.

그러나 미국 부시행정부 개혁(안)의 경우 칠레 등 남미 국가와 달리 개인계정을 신규로 도입할

지라도 이미 도입된 공무원연금의 개인계정 운영방식과 유사하게 운영할 경우 관리 운영비가 대폭 절감될 것으로 기대되고 있다. 또한 연령대별 구체적인 기금운용대책을 마련하여 퇴직시점이 가까워진 45세 이후에는 위험자산에 대한 투자를 불허하고 있다. 특이한 점으로는 개인계정의 경우 모두 확정기여방식(DC)으로 운영하되, 가입자의 계정에 적립된 자산을 가입자가 모두 소진하지 않고 사망할 경우 이를 배우자 또는 자식에게 양도가 가능하도록 설계한 점을 들 수 있다.

#### 4. 고령사회에 대처하기 위한 우리 국민연금의 개혁방향 모색

이미 언급한 것처럼 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 필요가 있음이 지적되었다. 이와 관련하여 현행 국민연금제도보다는 재정소요가 적은 방향으로의 제도개혁 모색이 필수적일 것이다.

이하에서는 구체적인 개혁대안을 마련함에 있어 중점적으로 고려하여야 할 요인들을 점검하는 것으로서 결론을 대신하고자 한다. 필자의 판단에 따르면 국민연금의 개혁대안을 마련함에 있어 무엇보다도 중요한 고려사항으로는 한국적

특수성에 대한 공감대 형성이 있어야 한다는 것이다. 구체적으로 일반 국민들이 국민연금제도의 필요성·역할 등과 관련된 긍정적인 측면을 인식하는 최소한의 교육효과를 체득하기 이전에, 재정안정화를 위해 지금보다는 덜 매력적인 방향으로 연금제도를 개혁하여야만 하는 한국적 현실에 대한 이해가 필요한 상황이기 때문이다.

이처럼 개혁시기와 관련된 특성 이외에도 급속하게 진행될 인구고령화와 연금제도 성숙으로 인해 파생될 부정적인 효과를 연금개혁에 반영하여야 하며, 이 과정에서 동일한 제도를 도입할 경우에도 장기적인 파급효과 차원에서 여타 OECD 국가들과는 상당한 차이가 유발될 수 있다는 한국적 특수성에 대한 국민적 공감대가 절실한 상황이다. 환언하면 인구고령화와 연금제도의 성숙정도가 오랜 과정을 통해 상당부분 진전된 주요 선진국들(대부분의 OECD 회원국)에서와 달리 한국에 지금 당장 보편적인 제도적용의 조세방식 기초연금을 도입할 경우 장기적으로 파생될 부정적인 효과를 일반 국민들이 쉽게 납득할 수 있도록 적극 홍보할 필요가 있기 때문이다. 이와 관련하여 최근 세계은행(2005년) 정책보고서에서 언급된 것처럼 우리나라의 경우 재정안정에 주력하는 부분적인 제도개혁(parametric reform)이 장기적인 관점에서는 오

히려 구조적인 개혁(fundamental reform)으로의 전환을 용이하게 하는 징검다리가 될 수 있다는 지적을 적극 활용하여야 할 것이다.

지금까지의 논의를 감안한 바람직한 국민연금 개혁방향으로는 '저부담·고급여' 구조로 인해 시간이 경과할수록 현저하게 증가할 현 국민연금제도에 내재된 잠재부채(implicit debt)를 억제하는 방향이 될 것이다. 이러한 맥락에서 정부가 최근 제시한 신개혁안은 고령사회에 효과적으로 대처할 수 있는 적절한 개혁방향이 될 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 필자가 유독 정부 개혁안만을 옹호하기 위해 이 글을 기술하고 있지 않음을 명확하게 하고자 한다. 단지 앞서 살펴본 외국의 연금개혁 동향과 우리가 처한 현실을 감안할 때 정부에서 추진하고 있는 개혁방향이 세계적인 연금개혁 흐름에 부합되고 있다는 점을 강조하고자 할 뿐이다. 필자의 취향 상 개인적으로 정부 개혁안을 선호하고 있으나, 이런 저런 이유로 정부 개혁안에 대해 부정적일 경우에도 (관련 전문가들로부터 논리적으로 지지를 받을 수 있는 범위 내에서) 앞서 언급된 외국의 개혁동향과 유사한 방향으로의 개혁안이 제시될 경우 이 또한 연금개혁과정에서 수용 가능한 마지노선이 될 수 있음을 강조하고 있는 것이다.<sup>6)</sup>

필자가 우려하는 바는 다름 아닌 국민연금의

6) 필자가 정부의 연금개혁안이 바람직하다고 판단하는 근거는 다음과 같다. 국민연금 개혁의 출발점은 저출산과 평균수명 증가에 기인한 인구구조 변화, 저성장 등으로 인해 기존 제도의 장기 지속 가능성을 담보하기 어렵기 때문이었다. 이러한 문제의식에 의거하여 재정 불안정 문제를 해소하고자 정부 연금법 개정안은 재정안정화 대책마련에 중점을 두었으나, 이후 사회보험방식으로 운영됨에 따라 불가피하게 대두될 사각지대 문제가 국민연금개혁의 주요 논점으로 등장함으로써 이를 해결할 조세방식 기초연금제도가 연금개혁 논쟁의 중심에 서게 되었다. 주지하다시피 조세방식 기초연금을 도입할 경우 사각지대문제는 저절로 해결된다. 기초연금제도 도입과 관련하여 제기되는 중요한 문제는 고령사회에서 막대한 재원이 소요될 기초연금제도가 지금 도입하는 제도 그대로

개혁논의가 최초 출발과는 다른 방향으로 전개되고 있다는 것이다. 주지하다시피 국민연금 개혁논의의 출발점은 '저부담·고급여' 구조에 기인하는 연금재정 불안정 해소 차원이었다. 그러나 조속하게 연금법을 통과시켜야 한다는 초조함에 연금개혁방향 자체보다는 연금개혁의 시급성이 우선시되고 있으며, 사회적 합의 도출을 위해 어떤 방향으로 이해관계자와의 협상을 진행할 것인가로 논점이 전환되고 있는 듯하기 때문이다. 이러한 상황 판단에 의거하여 연금개혁도 시급하나, 적절한 연금개혁방향에 대한 마지노선 설정이 제도 운영을 책임지는 정책당국이 곱씹어야 할 중요한 고려요인이 되어야 한다는 점을 거듭 강조하고자 한다.

이러한 맥락에서 이미 언급한 것처럼 현행 국민연금제도를 유지할 경우보다는 최소한 (어떠한 형태로든) 잠재적 부채(implicit debt)가 증가하지 않는 방향으로의 제도개혁을 시도하는 것

이 정책당국이 고려하여야 할 마지노선이 되어야 할 것이다. 한편 수용 가능한 범위 내에서의 재정투입을 통한 현 노령계층의 사각지대 해소 방안(공공부조제도 형식)에 대해서는 노인빈곤 해소 차원에서 대다수의 이해관계자들이 공감하고 있는 관계로 사회적 합의도출이 그다지 어렵지 않을 것이다. 이제 남은 문제는 한국적 특수성을 반영한 여러 국민연금 개혁대안들 중에서, 이해관계자들과의 의견수렴을 통해 고령사회에 효과적으로 대처할 수 있는 최적의 개혁대안을 취사선택하는 것이 될 것이다. 이를 위해서는 연금개혁 논의가 철저하게 탈정치화되어야 하며, 개혁대안별 장기적인 파급효과에 대한 철저한 분석결과를 바탕으로 대 국민 홍보에 총력을 기울여야 할 것이다. 왜냐하면 고령사회에 효과적으로 대처할 수 있는 개혁대안 대다수가 이해관계자들에게는 지금보다는 고통스러운 길이 될 것이기 때문이다. **복자**

고령사회에서도 지속 가능할 수 있는 것인가가 될 것이다. 이에 대해 필자를 포함한 상당수의 연금 연구자들은 막대한 자원 소요 문제로 인해 급격하게 도래할 고령사회에서의 조세방식 기초연금제도의 지속 가능성에 회의를 품고 있으며, 이러한 우려가 현실화 될 경우 결국 제한된 재원으로 인해 수급자가 한정되어 장기적으로는 선별적인 제도로 전락할 수 밖에 없으리라는 결론에 도달하게 된다(이같은 우려는 이미 캐나다 등에서 현실화되고 있음). 이 경우 보편적인 제도 적용이라는 기초연금제도 도입 취지 자체가 무색하게 될 것이다.

이같은 한계를 인식할 경우 지금 당장 노후빈곤에 노출된 노인계층에 대해서는 공공부조, 즉 세금을 통한 소득지원을 적극 모색하는 방안이 고령사회를 대비하는 효과적인 방안이 될 수 있을 것이다. 왜냐하면 국민연금제도가 성숙단계에 진입함에 따라 연금 수급자수가 증가함으로써 전체 노인 중 공공부조 대상의 노인비율이 감소할 것이며, 이에 따라 공공부조제도 운영에 필요한 재원이 급격하게 확대되는 것을 통제할 수 있을 것이기 때문이다. 이 경우 국가의 지원을 반드시 필요로 하는 집단에 대해서는 (모든 노인에게 세금을 통해 연금을 지급하지 않음으로써) 보다 나아질 재정여력을 집중 투입하는 것이 가능할 것이다. 정부가 최근 제안한 연금개혁안이 이러한 특성을 반영하고 있어 고령사회에 대처하기 위해, 조세방식의 기초연금보다 상대적으로 우월한 연금개혁안 중의 하나가 될 수 있다는 것이 필자의 판단이다.