

국민연금 개혁의 쟁점과 대안모색

National Pension: Issues and Alternatives



김용하 순천향대학교 금융경영학과 교수

본고는 국민연금 개혁의 최근의 쟁점을 정리하고 국민연금의 개혁방안을 제안하고 있다. 지난 4월에 있었던 한나라-열린우리당의 잠정합의안은 평균소득자가 성실하게 보험료를 납입하였다고 하여도 최저생계비에 미달하므로 문제가 있다. 지난 3월 한나라당-민주노동당이 합의하여 제안하였던 수정동의안에 따라, 최소한 전가입자 평균소득의 10%에 해당하는 기초연금제도를 만들고 보편적으로 지급하는 것이 연금사각지대의 문제를 해결하기 위해서도 필요하다. 국민연금 급여수준은 이에 현재의 60%에서 50%로 조정할 다음, 단계적으로 40%수준으로 하향조정하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 방향의 연금개혁이후 사각지대의 확장여부, 고령화 속도의 변화 정도 등을 감안하여 기초연금을 강화하여야 할 지 그렇지 않으면 기초연금을 최저보충연금제도로 전환하여야 할지를 판단하여야 할 것이다. 물론, 공무원연금 등 특수직역연금의 개혁도 국민연금 개혁에 맞추어 바뀌어져야 할 것이다. 연금개혁은 조속히 이루어질수록 바람직하지만 줄속이어서는 아니된다. 제대로 개혁하는 것이 중요하다.

1. 한나라-열린우리 잠정합의안의 내용

한나라당과 열린우리당이 지난 4월에 국민연금 개혁방안을 대체적으로 잠정합의하였다(이하 잠정합의안). 국민연금 보험료율은 현행 9%로 유지하되 급여율은 올해 평균소득의 60%에서 2008년에는 50%로 낮춘 뒤 2009년부터 매년 1%포인트씩 낮춰 2018년에 40%가 되도록 하자는 것이다. 열린우리당의 기초노령연금법을 수정하여 기초노령연금을 2008년에 국민연금 전가입자 평균소득의 5%에서 매년 0.5%씩

인상하여 2028년에 10%까지 상향조정하되 수급대상자는 65세이상 인구 60%로 한정하였다.

국민연금법 개정논의를 시작한지 3년 8개월 만에 양대 정당이 연금개혁방안을 합의했다는 것은 큰 진전이라고 할 수 있다. 국민연금 적립기금 고갈시점이 현재의 2047년에서 2060년으로 13년간 연장되어 연금재정 안정 효과가 있다. 65세이상 노인인구 60%에게 기초노령연금을 장기적으로 국민연금 가입자 평균소득의 10%를 지급하기로 하여 연금사각지대 문제를 개선하는 효과가 있다.

2. 잠정합의안의 문제점

그러나 지금과 같이 국민연금법이 개정될 경우 보통사람들의 국민연금이 너무 과소하게 되어 국민연금이 '용돈연금'으로 전락한다는 지적에 대하여 보완이 필요하다. 국민연금에 30년 가입한 평균소득자(180만원)의 연금액을 보면, 도입당시 기준으로는 94.5만원이었으나, 1999년 연금법 개정으로 81.0만원, 이번 연금법 개정 시행초기년도인 2008년에는 67.5만원, 이행기간이 끝나는 2018년에는 50.6만원으로 감소하게 됨. 국민연금법 개정 이행기간이 끝나는 시기의 연금액은 국민연금법 제정시의 연금액의 53.5%로 감소하게 된다.

현행 국민연금이 1소득자 1연금으로 되어 있다는 점을 감안하면 본 연금액은 2007년 기준 2인 가구 최저생계비 73.4만원(1인가구 기준 43.6만원)에도 미치지 못하는 금액임. 이는 국가가 책임지는 국민연금은 최소한 은퇴후 생계유지에 필요한 최저생계비는 보장해야 한다는 원칙을 감안한다면 큰 문제점으로 지적됨. 특

히, 평균소득자가 30년을 성실히 불입해도 연금액이 최저생계비도 되지 않는다는 것은 큰 문제이다.

당초 지난 4월 2일 국회 본회의에서 상정되었던 한나라당과 열린우리당의 국민연금 급여수준이 모두 50%였다는 점을 상기하면, 이해할 수 없는 합의라고 생각된다. 그 당시 제출된 한나라당의 국민연금법 개정안에서 소득비례부분 급여는 40%이었지만 기초연금 10%는 국민연금 수급자에게는 당연히 지급토록 하고 있으므로 총 급여수준은 50%이다. 이로 인하여 한나라당-열린우리당 합의안에 대하여 한국노총, 민주노총, 여연, 참여연대, YMCA 등 가입자 단체 반발이 거세게 일어나고 있다.

3. 국민연금법 개정 방향

국민연금법 개정안은 지난 4월 2일에 한나라-민노당이 합의하였고, 이번에 한나라-민노당이 공동 발의한 개정안을 최소한 고수하는 것

표 1. 국민연금법 개정에 따른 연금액 변화 예상

(단위: 30년 가입기준, 만원)

소득기준	1988년 도입연금	1999년 개정연금	2008년 개정연금	2018년 개정연금
360	135.0	121.5	101.3	75.9
270	114.8	101.3	84.4	63.3
180	94.5	81.0	67.5	50.6
90	74.3	60.8	50.6	38.0
60	67.5	54.0	45.0	33.8

* 저소득층 일부는 기초노령연금 (8.9만원)을 중복 수급가능 함.
* 2008년 적용 전가입자 평균소득액을 180만원으로 가정.

이 원칙이다. 이번에 한나라당과 열린우리당이 합의한 형태로 국민연금법을 개정하면 그동안 한나라당이 주장하여 왔던 국민연금의 구조개혁과는 너무나 거리가 있다. 국민연금은 기초연금과 소득비례연금 형태의 2층 구조로 전환되어야 한다. 기초연금 (10%), 소득비례연금(40%)를 합하여 50%의 소득대체율이 유지되어야 한다. 이렇게 하더라도 소득비례부분의 재정안정 효과는 한나라-열린우리당 잠정 합의안과 동일하다. 지금도 보험료 납입능력이 없는 영세자 영자와 비정규직 근로자, 실업자 등을 감안한다면 현재의 연금보험료 9% 이상으로 올려서는 아니 된다.

기초노령연금법이 아니라 기초연금법으로 하여 노인뿐만 아니라 중증장애인에게도 기초 연금을 지급하여 최소한의 소득을 보장하고, 소득보장대책이 없는 65세이상 노인의 80%는 기초연금을 지급해야 한다. 여기서 80%의 의미는 공적인 소득보장대책이 없는 노인에게는 모두 기초연금을 지급하자는 것이다. 따라서 자산 및 소득조사로 지급대상자를 추리는 것이 아니고 공적인 이전소득 존재여부를 중심으로 판단하는 것이다. 이렇게 되면 보편적인 기초연금의 성격이 명확하게 될 수 있을 것이다. 한편, 재정 부담능력이 없는 지자체에게 기초연금 비용의 일부를 부담시키는 것은 재정왜곡만 부추길 뿐 이므로 어차피 중앙정부가 책임져야 할 것이라면 중앙정부가 책임지는 것이 바람직하다. 기초 연금의 관리는 국민연금공단이 하는 것이 효율적이라고 판단된다. 국민연금공단은 향후 사회

보험료 징수가 통합되면 유휴인력이 발생할 수 있으므로 추가적인 인력 고용없이 기초연금 관리가 가능하다. 이렇게 되면 국민연금공단은 모든 국민의 노후소득보장을 책임 관리하는 기관으로 역할이 정립될 수 있을 것이다.

4. 구체적인 국민연금법 개정안과 효과성

한나라-민로당 합의안은 첫째, 연금급여수준은 열린우리당안과 동일한 50% 수준으로 하향조정하되, 연금보험료는 9%로 고정하였다. 열린우리당안이 보험료를 12.9%로 대폭 상향 조정함으로 최근 몇 년동안의 경제불황으로 보험료 인상여력이 없는 국민의 부담이 증가되지 않도록 하고 있다.

보험료를 인상하지 않으면서도 연금기금은 2060년까지 유지할 수 있도록 함으로써 열린우리당안의 2065년과 큰 차이가 없도록 하였다. 다시 말해서 재정안정성 측면에서도 잠정합의안과 차이가 없다고 할 수 있다.

그동안 문제가 되어왔던 연금사각지대 문제 해결에 실마리를 풀 수 있다. 최소한 전가입자 평균소득의 10%를 기초연금으로 지급함으로써, 국민연금 도입당시 이미 노인이 되신 분을 연금수급대상자에서 배제하여 '불효연금' 악명이 높았던 국민연금을 '효도 연금'이 될 수 있도록 할 수 있다. 그렇지만 초기의 재정부담을 고려하여 시행초기에는 잠정합의안의 기초노

령연금법안과 동일하게 5%에서 시작하여 점진적으로 상향조정하되 가능하면 빠르게 올려 나가야 한다. 한편, 중증장애인에 대해서도 기초 장애연금을 지급하도록 함으로써 그동안 장애인들의 숙원인 소득보장 문제를 미흡하나마 해결할 수 있다.

기초연금과 소득비례연금이 합체됨으로써 소득수준과 관계없이 일괄적으로 급여를 삭감한 것과는 다르게 저소득층은 덜 삭감하거나 오히려 급여수준을 유지하도록 하고 고소득층의 삭감율은 다소 높임으로써 명실공히 국민연금이 사회보장연금이 된다. 기초연금 수급대상자를 65세 이상 노인의 80%로 함으로써 열린우

리당안의 60%보다 20%의 대상자를 더 확대하였다. 비록 비용은 추가되지만, 열린우리당으로 시행할 때 예상되는 문제점인 소득과 재산이 있는 사람과 없는 사람의 구분과정에서 발생할 수 있는 국민갈등을 최소화하고, 연금관리 주체도 국민연금관리공단의 기존의 인력이 수행하도록 함으로써 잠정합의안을 시행할 때 예상되었던 관리비용의 발생을 최소화할 수 있다.

이안의 또 하나의 장점은 무엇보다도 국민합의하에 국민연금법을 개정할 수 있다는 점이다. 지난 3월30일 한국노총, 민주노총, 참여연대, 여성연합, YMCA등 가입자단체를 포함한 제 사회단체가 찬성하고 있다는 점이다. 따라서 이 수

표 2. 현행 국민연금

	40년	30년	20년	10년	5년
360	162.0	121.5	81.0	40.5	20.3
270	135.0	101.3	67.5	33.8	16.9
180	108.0	81.0	54.0	27.0	13.5
90	81.0	60.8	40.5	20.3	10.1
60	72.0	54.0	36.0	18.0	9.0
22	60.6	45.5	30.3	15.2	7.6

표 3. 개선안

소득계급	기초연금	40년	30년	20년	10년	5년	0년
360	18	121.5	95.6	69.8	43.9	30.9	18.0
270	18	106.0	84.0	62.0	40.0	29.0	18.0
180	18	90.5	72.3	54.2	36.1	27.1	18.0
90	18	74.9	60.7	46.5	32.2	25.1	18.0
60	18	69.8	56.8	43.9	30.9	24.5	18.0
22	18	63.2	51.9	40.6	29.3	23.6	18.0

정동의안은 재정적 측면에서 큰 무리없이 국민 합의안과 근본적으로 다르다. 국민연금은 국민들의 합의를 기초로 한 내용이라는 점에서 잠정 신뢰가 무엇보다도 중요하기 때문이다.

표 4. 정부여당안과 한나라 민노당안 비교

	한나라-열린우리 잠정합의안	개선안
국민연금 급여수준	40%	50%
국민연금 보험료 수준	9% 유지	9% 유지
기금고갈년도	2047년 → 2060년	2047년 → 2060년
기초연금 급여수준	5% → 10%	5% → 10%
기초연금 대상자수	65세 이상 60%	65세 이상 80%
기초연금 재원조달	중앙정부, 지방정부	중앙정부
법체계	국민연금법+기초노령연금법	국민연금법

표 5. 연금급여 40%, 보험료율 9%의 재정추계

(단위: 10억원, 경상가)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립율 (%)	보험료율 (%)	적립기금 (2000년 불변가격)
		총수입	보험료 수입	이자수입	총지출	연금급여				
2008	254,340	41,264	24,130	17,134	6,941	6,789	34,323	31.70	9.00	198,657
2010	329,896	50,144	27,739	22,405	10,529	10,357	39,614	27.6	9.00	242,879
2015	581,540	75,244	37,897	37,347	16,918	16,687	58,326	30.9	9.00	369,324
2020	948,398	111,492	50,174	61,318	28,328	28,019	83,165	30.5	9.00	519,556
2025	1,378,412	141,641	64,052	77,589	48,940	48,536	92,702	26.3	9.00	651,381
2030	1,885,676	186,973	80,235	106,739	80,320	79,792	106,654	22.1	9.00	768,665
2035	2,362,200	218,330	94,311	124,019	127,303	126,630	91,027	17.8	9.00	830,616
2040	2,717,591	255,054	111,041	144,013	199,550	198,691	55,504	13.3	9.00	824,293
2044	2,836,501	276,954	125,410	151,543	264,306	263,262	12,648	10.7	9.00	764,419
2045	2,835,434	281,664	129,806	151,858	282,731	281,635	-1,066	10.0	9.00	741,875
2050	2,581,817	295,199	154,610	140,589	381,449	380,050	-86,250	7.0	9.00	582,708
2055	1,761,354	267,383	176,172	91,211	480,607	478,864	-213,224	4.1	9.00	342,914
2060	210,847	221,564	201,822	19,742	604,376	602,204	-382,813	1.0	9.00	35,410
2061	-212,828	207,660	207,660	0	631,335	629,065	-423,675	0.3	9.00	-34,701
2065	-	233,962	233,962	0	736,851	734,143	-502,889	-	9.00	-
2070	-	271,211	271,211	0	867,175	863,800	-595,964	-	9.00	-

자료: 국민연금연구원.

5. 기초연금의 재원조달

기초연금 재원을 국고로 조달하는 것은 다소 부담은 있지만 초고령 사회와 중산층 붕괴로 인한 광범위한 노인빈곤현상을 생각하면 불가피하다. 기초연금은 인구고령화가 극점이 되는 2070년경에는 GDP의 3%에 이르는 막대한 재원이 필요한 제도이다. 그러나 2070년경에 노인인구비율이 40%나 된다는 점을 감안한다면 이들 계층을 위하여 GDP의 3%를 사용하는 것은 초고령사회에 우리나라와 경제가 받아들여야 하는 숙명적인 사안이다.

아무리 국가가 어렵다 하여도 노인어르신을 위하여 최저생계비의 절반은 보장되어야 현재의 어르신은 물론이고 현재의 근로세대도 안심

하고 살 수 있는 사회가 될 것이다. 연금재정 안정화도 노인어르신이 살고 난 다음의 문제라는 점을 인식해야 한다. 한나라당이 주장하는 기초연금 10%는 노인어르신이 풍족하게 살 수 있는 돈을 지급하지는 것이 아니라 최소한 생계에 필요한 돈의 절반을 지급하지는 것인데도 이를 재정안정화 논리로 비난하는 정부와 열린우리당은 납득할 수 있는 사각지대에 있는 노인 소득 보장 대책을 제시하여야 할 것이다.

특히, 유럽선진국의 노인소득보장이 노인인구비율이 20%선인 현재에도 GDP의 10% 내외를 지출하고 있다는 점을 감안한다면, 노인인구가 40%되는 시점에 이 정도의 국고지원은 충분히 부담가능한 수준이다. 경제개발시대의 예산 구조를 과감히 개혁하면, 현재의 조세부담수준

표 6. 기초연금의 재원소요액 전망

(2006년 불변가격기준)

연도	급여율	연금액 (만원)	노령기초연금 소요액 (10억원)			장애 기초연금 소요액 (10억원)	총 소요액 (10억원)		
			지급범위 100% (가)	지급범위 80% (나)	지급범위 60% (다)		(가)+장애	(나)+장애	(다)+장애
2008	5.00%	8.3	5,012	4,010	3,007	607	5,619	4,617	3,615
2009	5.50%	9.5	5,889	4,711	3,534	703	6,593	5,415	4,237
2010	6.00%	10.6	6,843	5,474	4,106	809	7,652	6,283	4,915
2015	8.50%	17.4	13,459	10,767	8,076	1,429	14,888	12,197	9,505
2028	10.00%	28.2	37,857	30,285	22,714	2,338	40,195	32,624	25,052
2030	10.00%	29.5	42,167	33,733	25,300	2,414	44,580	36,147	27,714
2040	10.00%	36.1	64,640	51,712	38,784	2,568	67,208	54,280	41,352
2050	10.00%	43.4	82,266	65,813	49,359	2,606	84,872	68,419	51,966
2060	10.00%	50.4	88,194	70,555	52,916	2,537	90,731	73,093	55,454
2070	10.00%	58.4	90,504	72,403	54,303	2,360	92,864	74,763	56,662

자료: 국민연금연구원.

표 7. 기초연금의 GDP 대비 비율 전망

	노령기초연금 소요액/GDP			장애 기초연금 소요액/GDP	총 소요액/GDP		
	지급범위 100% (가)	지급범위 80% (나)	지급범위 60% (다)		(가)+장애	(나)+장애	(다)+장애
2008	0.5%	0.4%	0.3%	0.1%	0.6%	0.5%	0.4%
2009	0.6%	0.5%	0.3%	0.1%	0.6%	0.5%	0.4%
2010	0.6%	0.5%	0.4%	0.1%	0.7%	0.6%	0.5%
2015	1.1%	0.9%	0.6%	0.1%	1.2%	1.0%	0.8%
2028	2.2%	1.8%	1.3%	0.1%	2.4%	1.9%	1.5%
2030	2.4%	1.9%	1.4%	0.1%	2.5%	2.0%	1.6%
2040	3.3%	2.7%	2.0%	0.1%	3.5%	2.8%	2.1%
2050	3.9%	3.1%	2.3%	0.1%	4.0%	3.2%	2.5%
2060	3.8%	3.1%	2.3%	0.1%	3.9%	3.2%	2.4%
2070	3.6%	2.9%	2.2%	0.1%	3.7%	3.0%	2.3%

자료: 국민연금연구원.

으로도 충분히 조달가능하다고 판단한다.

6. 공무원연금법 등의 개정 필요

물론, 국민연금보다 재정문제가 심각한 공무원연금법, 군인연금법, 사립학교교직원연금법 등의 개정도 필요하지만, 원칙을 가지고 차분하게 추진해야 한다. 공무원연금법 개정논의는 시작된지 8개월에 불과하지만 행정자치부의 자문 성격인 공무원연금제도개선위원회 건의안이 이미 나왔으므로 이를 참고로 하여 국민과 공무원 등의 의견을 빠르게 수렴하여 적절한 개선방안을 만들어야 할 것이다. 공무원연금은 국민연금과의 형평성 측면과 함께 공무원 직역연금으로서의 특수성도 반영하여 공무원의 은퇴후 소

득이 안정적으로 유지될 수 있도록 하여야 하겠지만 지속가능한 대안이 되어야 할 것이다. 사회보장적 성격의 연금부분은 국민연금과 형평성을 맞추고, 퇴직수당은 민간근로자 수준의 퇴직금으로 조정하되 노후에 도움이 될 수 있도록 연금을 설계하여 주어야 한다. 한편, 공무원의 특수성을 반영할 수 있는 저축계정을 설정하여 공무원의 안정된 노후소득보장이 이루어질 수 있도록 보완적 역할을 수행하도록 하여야 한다. 과거의 누적 연금채무는 국가가 책임지는 것이 불가피하므로 당분간의 재정부담 증가를 각오해야 한다. 퇴직금과 저축계정은 당연히 사전적립의 개념으로 가야 연금개혁의 의의가 살아난다. 신규공무원과 기존공무원의 개혁이후 추가 가입기간은 형평성을 유지해야 하고, 연금수급자의 기득권은 보장되어야 하겠지만 연금급여

연동을 소비자물가상승률로 전환하는 정도의 희생은 불가피할 것으로 판단된다.

7. 결 언

정치적 일정에 밀려서 졸속 개혁하는 것은 바람직하지 않다. 차분하기 개혁하기 어렵다면 대

선과 총선이후 새 정부, 새 국회가 개혁하는 것이 장기적 지속가능성 측면에서 바람직하다. 복지부가 이렇게 제도개정을 서두르는 이유를 알 수 없다. 단순 재정 논리라면 적립기금이 하나도 없는 공무원연금과 군인연금 등이 먼저 개정되어야 한다. 국민연금 현행대로 하여도 2047년까지 기금이 존재한다. 속도보다도 제대로 개혁하는 것이 중요하다. **본문**