



서상목
전 보건복지부 장관

공적 노후소득보장의 적정성과 지속가능성

최근 여야 정치권이 공무원연금법 개정안에 대해 합의를 이루는 과정에서 국민연금의 소득대체율을 기존의 40%에서 50%로 인상하기로 합의했다는 소식이 전해지면서 정치권과 정부 그리고 언론 모두 마치 별집을 쑤셔놓은 것 같이 대혼란이 일어났다.

우선 청와대가 국민연금 소득대체율 인상이 합의안에 포함된 것은 '월권'이라고 규정하면서, 소득대체율 인상에 관한 국민부담 차원의 문제점을 연일 강조하고 나섰다. 이 과정에서 '1702조원의 세금폭탄'이라는 격한 표현이 사용되기도 했고, 소득대체율을 올리는 것이 '세대 간 도적질'이라고 규정되기도 했다. 야당은 여당이 청와대의 한 마디에 여야 간 약속을 뒤집었다고 비난하고, 여당은 야당의 소득대체율 인상주장이 공무원연금 개혁을 저지하려는 전술이라고 주장하고 있다. 이에

더해, 대다수 언론은 여야가 합의한 공무원연금 개정안이 공무원노조를 의식한 매우 미흡한 개혁이라고 비판하고, 많은 젊은 층은 소득대체율 상승에 따른 보험료 인상에 반대한다는 의사를 강하게 표출하고 있다. 이제 한국에서도 이른바 '연금 정치'가 본격적으로 시작되었다는 생각을 하지 않을 수 없다.

공적연금은 사회보장제도의 핵심이자 대다수 선진국에서 복지재정 악화의 주요인으로 작용하고 있다. 공적연금의 역사는 매우 길다. 이미 1880년대에 공적연금을 도입한 독일, 프랑스, 덴마크, 그리고 이탈리아에 이어, 대다수 유럽 국가들은 물론 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드와 아르헨티나, 칠레 등 주요 남미국가들도 20세기 초에 공적연금을 도입하였다. 평균수명이 상대적으로 짧고 인구증가율과 경제성장률이 높았던 시기에는 공적연

금재정이 매우 건실하였으나, 평균수명이 길어지고 출산율과 경제성장률이 낮아지면서 거의 모든 선진국에서 공적연금은 재정적 위기를 겪게 된다. 1980년대부터 부각된 이른바 '복지국가의 위기' 역시 고령화와 저출산에 따른 공적연금재정의 위기에서부터 시작되었다고 해도 과언이 아니다.

한국의 경우 공적연금은 이들 국가들에 비해 상대적으로 늦게 시작되었다. 공무원연금이 1960년에 가장 먼저 시작되었고, 이어 1963년에 군인연금이 그리고 1973년에는 사립학교교원연금이 만들어졌으며, 같은 해 전 국민을 대상으로 하는 국민복지연금법이 제정되었으나 당시 발생한 석유파동을 계기로 무기한 연기되었다. 그 후 1986년 국민연금법이 다시 제정되어 1988년부터 실시되었다. 직장근로자를 대상으로 시작된 국민연금은 1995년에 농어촌지역으로 그리고 1999년에는 도시지역자에게 확대됨으로써 '전국민연금시대'가 열리게 되었다.

이와 같이 시작된 한국의 공적연금제도 역시 어느 선진국보다도 빠른 속도로 진행되는 저출산·고령화 추세로 인해 적자재정문제가 발생하고 있다. 상대적으로 일찍 시작된 공무원연금과 군인연금은 재정이 적자로 돌아선 지가 오래 되었고, 사립학교교원연금 역시 머지않아 적자로 전환될 전망이다. 그러나 국민연금은 상대적으로 늦게 도입됨은 물론 은퇴 전 소득대비 연금액을 의미하는 소득대체율이 설계 당시 70%에서 1998년에 60%로 인하되었고, 2008년에 다시 50%로 인화된 후, 2009년부터 매년 0.5%p씩 낮추어 2028년에 40%가 되는 것으로 국민연금법이 개정되었다. 공무원연금과 군인연금은 재정이 이미 오래

전 적자로 전환되었음에도 불구하고 대대적 개혁이 이루어지지 않은 반면, 국민연금은 재정이 적자로 반전되기 40년 전에 소득대체율을 70%에서 40%로 인하하는 개혁이 이루어진 것은 매우 이례적인 일이라고 하지 않을 수 없다. 공적연금은 그 규모가 막대하고 거의 모든 국민들이 참여하기 때문에 경제사회적 효과가 매우 크다. 우리나라의 경우 국민연금이 수정정립방식을 취함으로써 제도발전 초기에 막대한 규모의 기금이 적립되기 때문에 강제저축효과로 인해 국내 저축률이 높아지고 기금의 투자로 인한 고용창출 및 경제성장 효과가 상당할 것으로 기대되고 있다. 또한 연금액 산정기준으로 균등부분과 비례부분의 비중을 같게 만들었기 때문에 고임금계층으로부터 저임금계층으로의 소득재분배 기능 역시 상당히 크게 설계되어 있다. 이에 더해, 제도초기 가입자들은 상대적으로 낮은 보험료를 내고 높은 수준의 연금을 받는 반면, 제도가 성숙된 후 가입자들은 높은 보험료를 내고 상대적으로 낮은 연금을 받게 되기 때문에 세대 간 소득재분배 기능도 구조화되어 있다고 할 수 있다. 국민연금에 대한 토론이 재개된다면 계층 간 및 세대 간 재분배의 정도는 물론 기금운용의 수익성, 공공성 및 안정성 목표 간 우선순위 등에 관한 활발한 논쟁이 이루어질 수 있을 것으로 기대된다.

공적연금은 선진국 정치의 핵심 의제이다. 한국에서 '연금정치'가 시작된 것은 저출산과 고령화 시대를 맞아 불가피한 현상이라고 생각한다. 문제는 우리가 어떻게 해결해 나가는가 하는 것이다. 이를 계기로 보수와 진보가 더욱 멀어지고 세대 간 마찰과 갈등이 심화되며 직업군 간 불신이 증

폭된다면, 우리의 ‘연금정치’는 국가발전을 저해하는 결정적 요인으로 작용할 것이다. 그러나 작금의 공적연금에 관한 논쟁을 보다 슬기로운 방향으로 진행시켜 이를 계기로 공적연금에 대한 합리적 대안을 마련함과 동시에, 여야정치권은 물론 세대 간 그리고 사회계층 간 대화와 화합의 장이 만들어진다면 작금의 공적연금 논쟁은 한국사회와 정

치가 한 단계 도약하는 계기가 될 수 있을 것이다. 이런 관점에서 우리는 매우 중대한 기로에 서 있다고 할 수 있다. ‘공적 노후소득보장의 적성성과 지속가능성’에 관한 합리적인 토론을 통해 지속가능한 방법으로 노후소득을 보장할 수 있는 대책이 마련되고 그 내용이 구현될 수 있는 제도적 틀이 하루속히 마련되기를 기대한다. ■