바람직한 연금개혁 방향

김 용 문

한국보건사회연구원 원장

보험료는 올리고 급여수준은 낮추는 것을 주요 골자로 하는 국민연금법 개정안이 국회에 제출된 지 벌써 3년이 지나가고 있다. 제출된 국민연금법 개정안을 놓고 국회 심의과정에서 사각지대 문제, 가입자간 형평성 문제 등 현행 사회보험방식 국민연금제도에 내재되어 있는 문제점이 지속적으로 대두되면서 여 · 야간 합의에 진전이 없는 상태이다. 이런 가운데, 정부는 최근 당초 개정안을 수정하여 장기적으로 소득대체율 40%로 인하 및 보험료율은 12~13%로 인상하되, 사각지대를 대폭 축소하기 위해 현행 공공부조제도를 확대 · 개편한 기초노령연금제도를 도입하는 새로운 연금개정안을 발표하였다. 최근에는 특수직역연금도 개혁의 대상이 되어야 된다는 주장들도 강하게 대두되고 있다. 이러한 상황에서 연금개혁방향에 대한 공감대 형성을 위해 보건복지포럼에 지상토론 자리를 마련하였으나, 국민연금에 논의를 집중하기 위해 이번 호에서는 특수직역연금부분을 배제하였다.

정부의 신개정안 발표 이후 일부 이해관계자들은 국민연금의 급여수준이 40%로 대폭 인하될 경우 적절한 노후소득보장이라는 공적연금의 취지가 크게 훼손될 수 있다면서 이번 개정안에 대해 반대 입장을 표명하고 있다. 그러나 신개정안은 2003년 정부가 마련하였던 개정안의 한계를 인정하고 소득보장 사각지대를 축소하기 위해 고심한 노력이 반영된 것으로 평가된다. 먼저 소득대체율과 관련하여서는, 퇴직 후에도 퇴직 전 생활소득의 70~80% 수준이 유지되어야 한다는 가정 하에, 실질적인 의미에서 다층소득보장체계가 제대로 구축되지 않을 중 · 단기에는 50%의 급여수준을 유지하되, 퇴직연금과 개인연금 성숙정도를 감안하여 장기적인 관점에서 급여수준을 40%로 추가로 인하하는 안을 검토하고 있기 때문이다.

연금개혁과 관련하여 정치권에서의 가장 큰 쟁점사항으로 부각되고 있는 연금 사각지대 문제에 대해서는 매우 신중한 접근이 필요하다고 본다. 일부 선진국에서 도입한 보편적인 제도적용의 조세방식 기초연금을 우리나라에 지금 당장 도입할 경우 인구고령화와 '저부담 · 고급여' 체계의 국민연금 제도성숙이 동시에 급속하게 전개되는 한국적 특수성으로 인한 부정적인 효과가 막대할 것으로 예상되고 있기 때문이다. 그러나 본인의 의지와는 상관없이 외적요인에 의해 불가피하게 연금제도의 혜택을 받지 못하는 집단에 대해서는 이번에 정부가 마련한 기초노령연금과 같은 공공부조 속성 제도를 통한 적용대상 확대와 수급자에 대한 급여수준의 현실화가 필요할 것으로 판단된다. 이같은 방향으로 노후소득보장체계를 재구축하려 할 경우 공적연금과 공공부조제도 모두를 아우를 수 있는 한국보건사회연구원의 역할이 매우 중요할 것으로 기대된다.

> 고령사회에 대처할 수 있는 재정안정화, 공적연금제도 도입초기단계에서 발생하는 노인빈곤문제에 적극 대처하기 위해 최근 정부가 추가적인 국민연금 개정방향을 제시하고 있다. 정부의 새로운 연금개혁 방향이 교과서상에서 논의되는 최선의 개혁대안은 아닐 것이나, 이런저런 제약 요인을 감안할 때 우리가 현실적으로 채택할 수 있는 최선인, 차선(Second-best)의 대안이 될 수 있을 것인가에 대한 보다 진지한 논의가 필요한 시점이다.

국민연금제도가 추구할 정책목표를 크게 '제도적용의 보편성(universal coverage)', '급여의 적절성(adequacy of benefit)', '제도의 지속가능성(sustainability)'으로 구분할 경우 급격한 인구고령화로 인해 노인인구수는 증가하는 반면, 이들을 부양할 근로계층의 비중이 감소하는 고령사회에서 하나의 연금제도를 통해 세 가지 정책목표 모두를 달성한다는 것은 사실상 불가능하다. 이러한 현실인식 하에 향후 도래할 제 상황변화를 감안하여 가장 시급한 문제부터 해결하는 방향으로 정책의 우선순위를 설정한 뒤, 연금제도를 개선해 나가는 것이 바람직할 것이다.

재정안정을 주요 내용으로 하는 국민연금법 개정안 제출 이후 재정안정보다는 사각지대 해소와 거대기금 운용으로 인한 부정적 효과 등이 국민연금 개혁의 주된 논점으로 등장함에 따라 국민연금 개혁의 목적 및 방향이 모호해지고 있다. 세대간 · 세대내 이해관계가 첨예하게 대립하는 연금개혁문제에 대해서는 정치적 이해관계로부터 자유로운, 즉 탈정치화한 상황에서 어떠한 방향으로 개혁하는 것이 국가의 장래를 위해 바람직할 것인가에 대해 집중 고민하여야 할 것이다. 이러한 맥락에서 정부가 제시한 새로운 연금개혁안에 대해 열린 마음으로 보다 진지한 논의가 필요한 시점이라 판단된다.