

국민연금 개혁 논의에 대한 평가

-2003년 이후 재정안정화 방안 중심으로-¹⁾

A Critical Review on the National Pension Reform Debates



윤석명 한국보건사회연구원 연금보험팀장

2003년 국민연금법 개정안이 국회에 제출된 이후 연금개혁 방향에 관한 이견으로 인해 제대로 된 논의조차 이루어지지 못하였다. 재정안정화를 주 내용으로 한 정부 개혁안에 대해 노후소득보장 사각지대 해소가 최우선적으로 이루어져야 한다는 아당의 주장이 팽팽하게 맞섰기 때문이다.

정부의 재정여력 내에서 현 노령층의 소득보장 사각지대를 해소하기위한 기초노령연금법안이 2006년 11월 국회 상임위를 통과한 이후 2007년 4월 2일 국민연금법 개정안이 국회 본회의에서 부결되기까지 국민연금 개혁방향에 대한 뜨거운 공방이 있었다. 국민연금법 부결이후 악화된 여론에 부담을 느꼈던 정치권은 급기야 4월 중순에 국무총리와 한나라당 원내대표가 국민연금법과 이미 통과된 기초노령연금법의 개정방향에 대해 실무차원에서의 합의를 도출하였다.

그러나 합의도출 이후에도 사학법과의 연계처리 문제 등으로 인해 국민연금법 개정안 처리가 불투명한 상황이다. 이에 본 논문에서는 2003년 최초 국민연금법 개정안 발의이후 제기되었던 개혁대안들, 특히 금년 4월 정부와 한나라당이 합의한 개정안에 대해 재정건전성과 급여 적절성 측면에서 비교 평가하고 있다. 최초 국민연금법 개정안 제출이후 제기된 문제점들, 즉 영구적인 재정안정화 방안이 못되며 법안 통과시 용돈 연금으로 전락할 것이라는 그동안의 비판들이 무색할 정도의 합의안이라는 것이 필자의 판단이다. 부연하면 3년 반 이상을 지체하며 연금 개혁을 미룰 정도로 명분을 확보한 개혁안은 아닌 것 같다는 것이 필자의 가감없는 평가라 할 수 있다.

이러한 평가에도 불구하고 지난 4월 정부와 한나라당이 합의한 국민연금 개혁안이 하루빨리 입법화되어야 한다는 것이 본 논문에서 필자가 강조하는 주요내용이라 할 수 있다. 이는 모든 이해관계자를 100% 만족시킬 수 있는 연금개혁안을 도출해 내기가 사실상 현실적으로 불가능하기 때문이다. 조금씩 양보하여 급한 불부터 끄고 나서 보다 근본적인 개혁방안에 대해서는 충분한 시간을 두고 해결해 나가는 것이 바람직한 해법이 될 것이다.

1. 개 관

주지하다시피 우리나라 국민연금제도는 소득대체율 70%, 보험료 3%라는 전 세계에서 유

래를 찾아보기 어려운 정도의 '저부담·고급여' 체계의 연금제도로 도입되었다. 반면에 공적연금 도입역사가 오래된 주요 선진국들은 국민연금제도의 적용대상을 오랜 기간 동안 점진

1) 본 논문은 2007년 6월 15일 저자가 한국사회정책학회 춘계학술대회에서 발표하였던 "국민연금 재정안정화 방향" 중 관련된 부분을 수정·보완한 논문임.

적으로 확대하였으며, 부담과 급여 수준 역시 '저부담·저급여' 체계에서 '중부담·고급여' 또는 '고부담·고급여' 체계로 장기간에 걸쳐 점진적으로 이행시켰다. 따라서 이들 국가와 단기간에 '저부담·고급여' 체계의 국민연금제도를 도입한 우리나라를 비교할 경우 연금제도 개선의 압력 및 시급성에 상당한 차이가 있을 수 있다.²⁾

1970년대 초 석유과동 이후 전 세계적으로 저성장 체계의 고착화, 평균수명 증가에 따른 인구고령화가 초래하는 노인비용부담 급증으로 인해 정도의 차이는 있으나 대부분의 선진국들이 과거에 비해 '더 부담하고 그대로 받거나', '더내고 적게받는' 방향으로 연금개혁을 단행하고 있다.

그러나 최초 국민연금 도입이후 19년, 도시 지역 자영자에 대한 국민연금 확대 적용이후 기준으로 8년이 경과한 국민연금제도 도입 역사에 비추어 볼 때 우리나라 국민연금은 제도도입의 초기단계에 위치하고 있다. 이에 따라 일반 국민들 입장에서는 국민연금제도가 자신들의

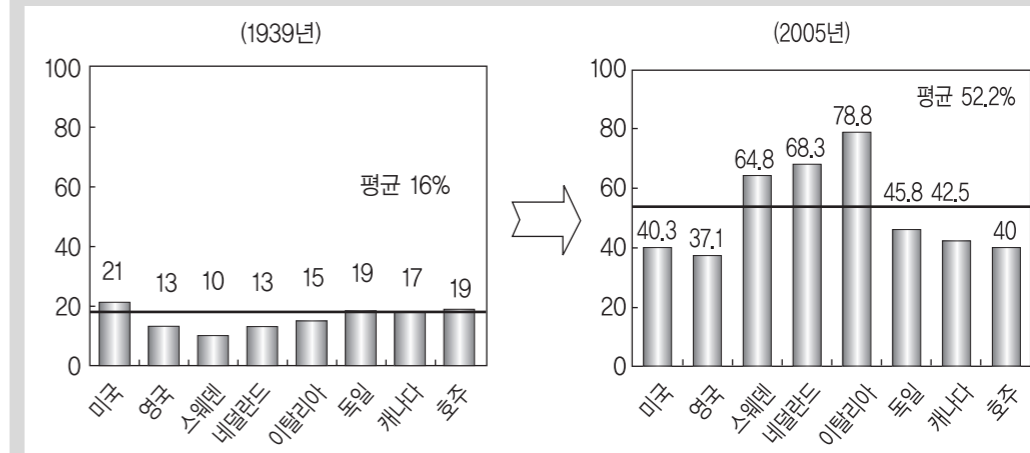
노후를 책임질 노후소득보장제도인지 아니면 이름만 그럴싸하게 작명되어 정부가 세금만 받아가고 나중에 아무런 혜택도 받지 못하는 유명무실한 제도인지에 대해 제대로 판단조차하기조차 어려운 시점인 걸음마 단계의 제도라는 것이다.

특히 정부정책에 대한 불신이 매우 높은 우리나라 현실에서 노후소득을 국가가 책임질테니 국가가 운영하는 기관에 매월 보험료를 꼬박꼬박 내라는 강제적용의 국민연금제도가 달가울리가 없다. 공무원연금처럼 같은 직장에서 근무하던 선배세대가 퇴직하여 연금으로 노후소득원을 확보하는 학습효과가 나타나기 전까지는 국민연금제도의 역할 또는 기능에 대한 일반 국민들의 불신을 해소시키는 것이 사실상 불가능할런지도 모른다.

이 지점에서부터 정책당국자의 고민이 시작되는 것 같다. 모른척하고 국민연금 수급자들이 많아져 제도에 대한 수용성이 높아질 때까지 현행제도를 그대로 유지할 것인가? 그러나 이 경우 예상되는 결과는 자명하다. 이러한 전략을 채

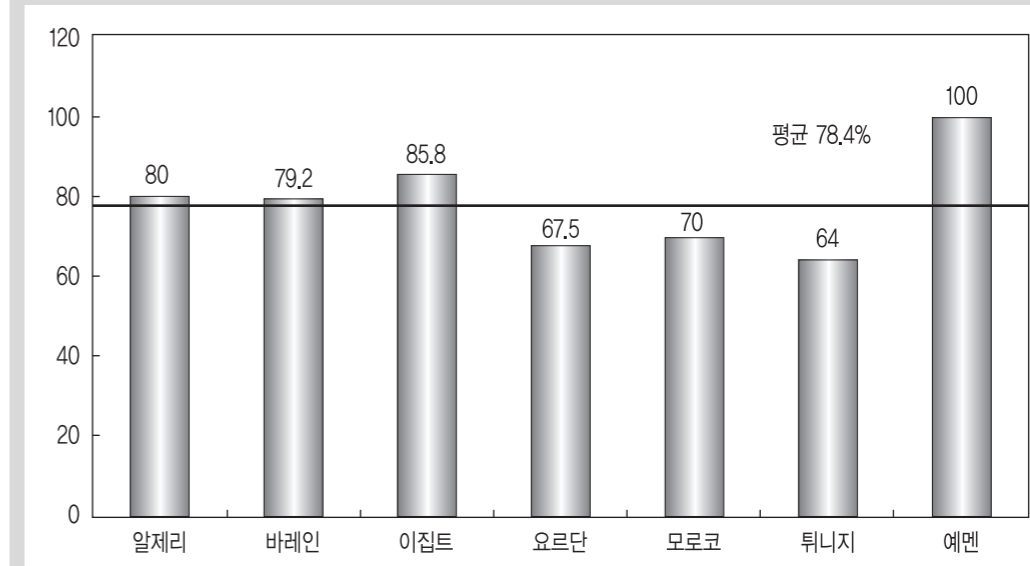
2) 제2차 세계대전 이후 독립한 신흥국가들 상당수는 주요 선진국들과 달리 '저부담·고급여' 제도를 경쟁적으로 도입하였다. 문제는 점진적으로 제도를 확대해왔음에도 불구하고 인구고령화 및 저성장으로 인해 공적연금 재정불안정 문제를 혹독하게 겪고 있는 주요 선진국들보다, 장기적인 관점에서 신흥국가들이 훨씬 심각한 공적연금 재정불안정 문제에 노출될 것이라는 점이다. 주요 선진국들의 경우 반세기 이상에 걸쳐 점진적으로 연금제도를 확대해 오는 과정에서 인구 고령화의 충격을 어느 정도 흡수할 수 있었던 반면, 대다수 개발도상국가 및 후진국들의 경우에는 고령화와 연금제도 성숙에 따른 부정적인 충격들이 동시에 몰려 올 것으로 예상되기 때문이다. 이처럼 공적연금제도 도입 환경 및 제도 발전과정에서의 기본 환경이 선진국들과 본질적으로 상이함에도 불구하고, 대다수 개도국 및 후진국들은 일반 국민들의 공적연금제도 수용성 제고차원에서 지나치게 관대한 연금제도를 도입하였다는 문제에 노출되었다. 그러나 신흥국가들의 경우 연금제도는 도입하였으나 올바른 방향으로 제도를 개선시킬 정치적·사회적 역량의 부족으로 인해 적기에 제도개선에 나서지 못하고 있어 장기적인 관점에서 후유증이 상당할 것으로 예상된다. 이러한 흐름에서 우리나라도 자유로운 상황이 아닌 듯싶다. 전 세계에서 가장 빠르게 인구고령화가 진행되고 있으며 연금제도 부양비 역시 가장 빠른 속도로 악화되고 있는 우리 입장에서는 그 어느 국가보다도 연금제도개선방향에 관한 사회적 합의도출이 시급하기 때문이다.

그림 1. 주요 OECD 국가의 평균임금 대비 소득대체율 변화 추이



주: 상기 그림은 제도 도입 초기(1939)와 성숙단계(2005)에 있어 주요 선진국들의 평균임금 대비 소득대체율을 보여주고 있음.
 자료: 1) Gøsta Esping-Anderson, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, 1990.
 2) Edward Whitehouse, Pensions Panorama, The World Bank, 2007.

그림 2. 중동 및 북부 아프리카 국가들의 공적연금 평균 소득대체율



자료: Edward Whitehouse, Pensions Panorama, The World Bank, 2007.

택할 경우 본격적인 연금수급자 발생으로 인해 국민연금제도에 대한 수용성은 높아지겠지만 또다른 차원의 고민이 생겨나게 될 것이기 때문이다. 무엇보다도 먼저 ‘저부담·고급여’ 체계의 국민연금제도로 인해 야기될 국민연금 미적립부채(Implicit Pension Debt, I.P.D.)가 정부의 통제수준을 벗어날 우려가 있다. 제도개혁시점을 연기하여 국민연금제도 성숙단계에서 제도개선을 도모할 경우 현재 필요한 보험료 인상률보다 훨씬 높은 수준의 보험료 인상이 불가피하게 될 것이다. 이 경우 지금보다는 일반 국민들의 제도 수용성이 높아져 국민연금 보험료 인상이 상대적으로 수월할 것이나, 국민들의 가처분소득 여력 등을 감안할 때 보험료를 무한정 인상하기도 어려울 것이다. 보험료를 인상한다하여도 국민연금제도가 성숙단계에 진입한 독일, 일본의 최근 공적연금개혁 사례에서처럼 보험료 부담상한을 설정하는 방향의 제도개혁이 불가피할 것이다. 환언하면 재정불안정 문제를 해결하기 위한 부담을 상향조정에 대한 정책수단의 한계를 인정할 수밖에 없을 것인 점이다.

그렇다면 이러한 접근과 달리 하루라도 빨리 국민연금의 재정안정화 방안을 실천에 옮기는 정책방향을 생각해 볼 수 있다. 그러나 이러한 정책방향 역시 재정안정을 최우선 과제로 설정 하였던 국민연금개혁안에 대한 지난 수년간의 정치적 논쟁을 돌이켜 볼 때 한국적 현실에서는 실행에 옮기기에 수월하지 않는 정책과제임을 알 수 있다. 여태껏 보험료만 내고 연금한번 받아보지도 못하였는데, 1998년 국민연금법개정

으로 급여수준을 10% 포인트 삭감하더니, 채 10년도 못되어 급여는 더 깎고 부담수준은 높아야 한다는 국민연금법 개정에 대해 일반 국민들이 분통을 터뜨리는 것은 어찌 보면 당연한 일인지도 모른다. 사태가 이 지경에 이르다보니 상당수 국민연금 가입자들은 급여는 삭감하고 보험료는 올리는 식의 연금개혁이 앞으로도 계속될 것이라는 우려를 반영하여 차라리 본인들이 지금까지 불입한 보험료를 돌려받고 국민연금제도는 폐지했으면 좋겠다는 극단적인 주장들이 제기되고 있는 상황이다.

여기에 덧붙여 작년 하반기부터는 연간 8천 억원 이상의 적자를 기록하는 성숙단계의 공무원연금제도에 대해서는 이런저런 이유를 들어 제도개혁에 소극적이면서 제도 도입 초기단계의 국민연금 개혁에만 왜 그렇게 정부가 적극적이냐는 불멘소리도 터져 나오고 있다. 극단적으로 국민연금의 경우에도 기금고갈이 되면 공무원연금처럼 국가가 세금으로 적자를 보전해주면 될 것 아니냐는 주장들이 대두되고 있다. 뿐만 아니라 사회보험방식으로 운영됨에 따라 불가피하게 초래된 또는 초래될 현 노령층 및 근로계층의 연금사각지대문제를 들어 현행제도의 기본틀을 바꾸자는 주장 또한 거세게 제기되고 있다. 이러한 와중에 연금제도 성숙단계에서나 나타나는 연금정치(Pension politics)의 부정적인 측면들이 국민연금 논의에 개입되면서 그렇지 않아도 시끄러운 연금개혁 논의에 기름을 붓는 형국이 되어가고 있다.³⁾

이러한 상황 전개를 염두에 두고 본 논문에서

는 제1차 국민연금 재정계산제도를 수행하기 위하여 2002년 3월 발족한 「국민연금발전위원회」에서의 국민연금 재정안정화 방안 논의를 출발점으로 하여, 2007년 4월말 정부와 한나라당이 합의한 국민연금 재정안정화 방안에 이르기까지의 논의과정 및 대안별 재정전망을 제시함으로써 그동안 수많은 논란을 불러왔던 국민연금 재정안정화 방안에 대한 평가를 시도해 보고자 한다.⁴⁾

2. 국민연금의 현황과 문제점

- 재정 불안정 중심으로 -

1). 인구고령화와 연금제도 성숙이 동시에 발생함에 따른 재정 불안정 심화

주지하다시피 현행 국민연금제도를 유지할 경우 2036년에 수지적자로 전환되어 2047년에 기금이 소진될 것으로 전망되고 있다. 기금이 소진된다 하여 국민연금 가입자들의 수급권이 박탈되는 것은 아니나, 별도의 재정안정화 조치 없이 현행제도를 그대로 유지할 경우 2047년

이후 부과방식으로 전환된 국민연금제도는 2070년경 39.1%의 부과방식 보험료 부담을 요구하는 제도가 될 것으로 전망되고 있다.

현행 국민연금제도의 ‘저부담·고급여’ 속성은 현행제도 유지시 소득등급별 보험수리적으로 균형을 달성할 수 있는 보험료를 산정해 볼 때 보다 명확해진다. 동일한 소득등급 내에서도 가입기간 차이에 따라 수지균형보험료율의 차이가 발생하나, 2008년부터 국민연금에 가입하여 40년 동안 평생 평균소득자에 해당하는 가입자의 수지균형보험료는 19.5%에 달하고 있다. 현재 국민연금 보험료가 9%인 것에 비추어 수지균형에 필요한 보험료의 50%에 미달하는 보험료를 징수하는 현행 국민연금제도가 장기적인 재정 불안정에 노출되는 것은 너무나 당연한 사실이다.

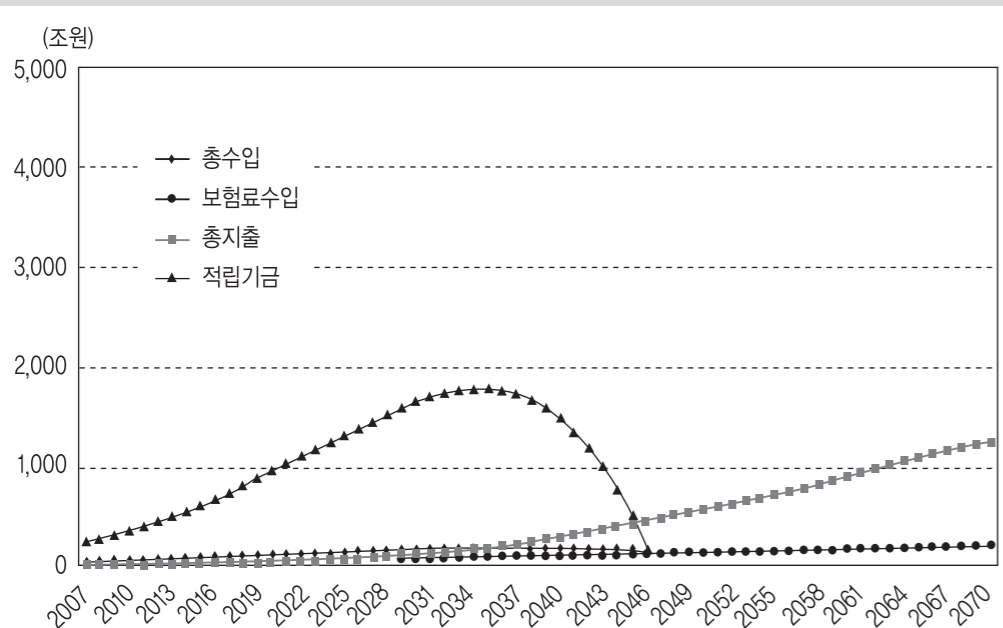
2) 국민연금제도 성숙에 기인한 미적립 부채 급증

연금가입자에게 부여된 연금수급권대비 부족한 연금적립금으로 정의되는 미적립부채 (Implicit pension liability)는 ‘저부담·고급여’

3) 연금제도가 성숙단계에 진입한 선진국들에서 최근 나타나는 연금정치는 연금개혁 논의과정에서 다양한 정치세력들이 대중영합적인 정책보다는 비난회피 전략을 채택하는 방향으로 정리되고 있는 듯하다. 반면에 우리나라의 경우 특정 정당이 추구하는 정체성과 상반되는 제도 개혁안들이 제시되고 있다. 또 정체성을 무시한 정당간 합종연횡이 전개되고 있다는 점에서 비난회피가 아닌 대중영합적인 측면이 노골화되는 경향이 있다.

4) 본 논문에서는 국민연금 재정안정화 방안 논의과정에서 중요한 논점으로 등장하였던 연금 사각지대 해소문제에 대해서는 평가를 유보하기로 한다. 사각지대 해소와 관련하여 정부와 한나라당이 65세 이상 전체 노인의 60%에게 국민연금 가입자 평균소득의 5%로 시작하여 2028년까지 10%에 달하는 급여를 지급하는 기초노령연금제도 도입에 이미 합의한 상태이기 때문이다. 여기에 덧붙여 기초노령연금제도에 대한 평가를 시도할 경우 지면의 한계 및 내용 전개상 본 논문에서 다루는 것이 적절하지 않다고 판단하기 때문이다.

그림 3. 현행제도를 유지할 경우의 국민연금 재정전망



주: 2005년 불변가격, 적립률은 당해연도 총지출대비 전년도 적립기금을 뜻함.
 자료: 한국보건사회연구원 연금보험팀 추계자료, 2007.

표 1. 현행제도 유지시 국민연금 수지균형보험료율

가입시점	2008년			
	40년	30년	20년	10년
B=0.14A(22만원)	79.5	79.1	79.3	76.9
B=0.5A(79만원)	29.3	29.2	29.2	28.3
B=A(159만원)	19.5	19.4	19.5	18.9
B=1.5A(239만원)	16.3	16.2	16.2	15.7
B=2.27A(360만원)	14.1	14.0	14.0	13.6

주: 경제변수 등 관련변수는 '국민연금발전위원회'의 가정치를 사용하였음. A는 국민연금 가입자 평균소득, B는 국민연금 가입자 자신의 소득을 의미함.
 자료: 한국보건사회연구원 연금보험팀 추계자료, 2007.

연금제도가 성숙단계로 진입함에 따라 급격하게 증가하는 경향이 있다. 왜냐하면 앞서 언급된 것처럼 수지균형을 달성할 수 있는 국민연금 보험료가 19% 이상인 것으로 시산된 반면 국민

연금 보험료는 9%에 불과하기 때문이다.

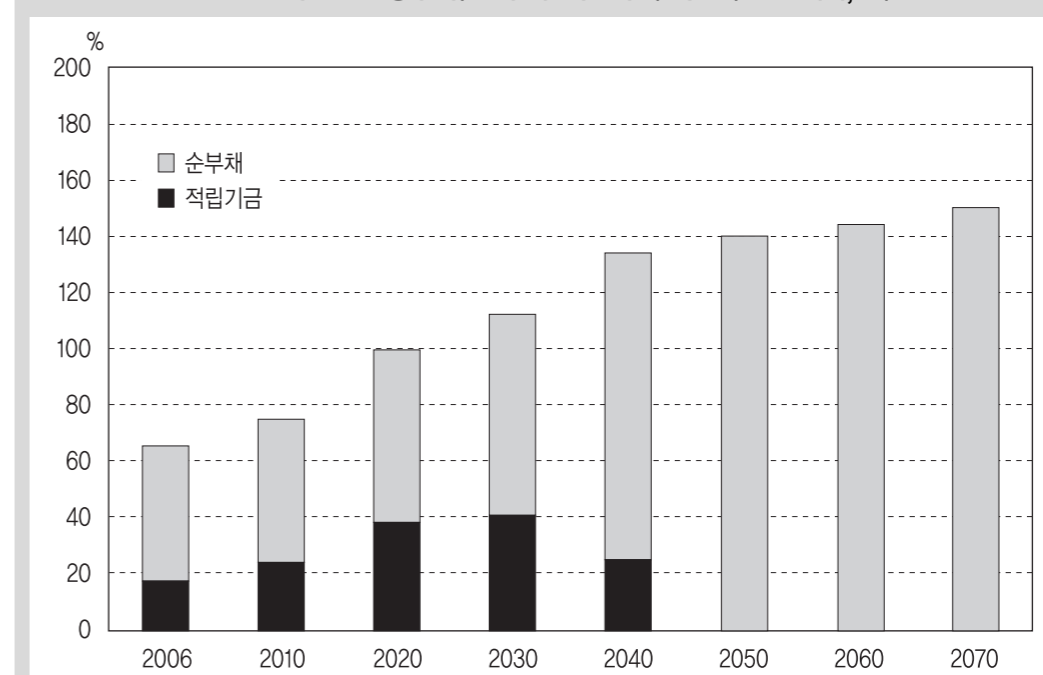
세계은행 연금추계모형인 Prost를 이용하여 한국보건사회연구원에서 국민연금 미적립부채 (I.P.D.)를 산정한 결과는 [그림 4]와 같다. 2006년 GDP 대비 46.9%인 미적립부채가 지속적으로 증가하여 2050년 140%, 2070년 150%에 달할 것으로 전망되고 있다. 민간부문에 적용되는 미적립부채의 개념을 100% 공적연금제도에 원용하여 국민연금제도의 재정불안정 문제에 결부시키는 것에 대해 문제 제기를 할 수도 있을 것이나, 국가의 연금제도운영 능력 차원에서 GDP 대비 100%를 초과하는 미적립부채의 존재는 향후 연금정책 나아가 재정정책 운용에 있어 상당한

제약요인으로 작용할 수 밖에 없는 관계로 국민연금의 미적립부채를 적정규모로 유지시킬 필요가 있다는 측면에서 재정안정화 방안 마련이 시급하다는 점을 부인하기 어려울 것이다.

3. 개혁 대안 및 대안별 재정전망

2003년 10월 국민연금법 개정안이 국회에 제출된 이후 현기증이 날 정도로 많은 제도 개선안이 정치권에서 논의되었던 관계로 본 논문에서 제도 개선안 모두에 대해 상세하게 언급하기가 수월하지 않은 상황이다. 정부여당안과 한나

그림 4. 국민연금 총부채(=순부채+적립기금) 규모 (GDP 대비, %)



자료: 한국보건사회연구원 연금보험팀 추계자료, 2007.

라당과 민노당 의 최초 기초연금 도입안에 대해 간략하게 언급한 후, 2007년 3월 이후 정치권에서 논의되었던 제도 개선안을 중점적으로 검토 하도록 한다.

1) 2006년 12월 말까지 주요 국민연금 개혁안

2002년 3월 보건복지부장관의 자문기구로 출범한 「국민연금발전위원회(이하 발전위)」는 2003년 5월까지의 논의를 거쳐 3가지 대안의 장기재정안정화 방안을 제안하였다. 발전위가 제안한 3가지 대안은 모두 2070년말 기준 적립 배율을 2배로 유지할 수 있도록 보험료와 소득 대체율을 조합하는 안이었다.

정부는 발전위가 제안한 재정안정화 방안 중 제2안인 소득대체율 50%와 보험료를 15.85%

까지 인상하는 안을 선호하였으나, 여당과 협상 과정에서 소득대체율을 50%까지 단계적으로 조정하는 안으로 최종 합의하여 2003년 10월 제 16대 국회에 국민연금 재정안정화 방안을 제출하였다.

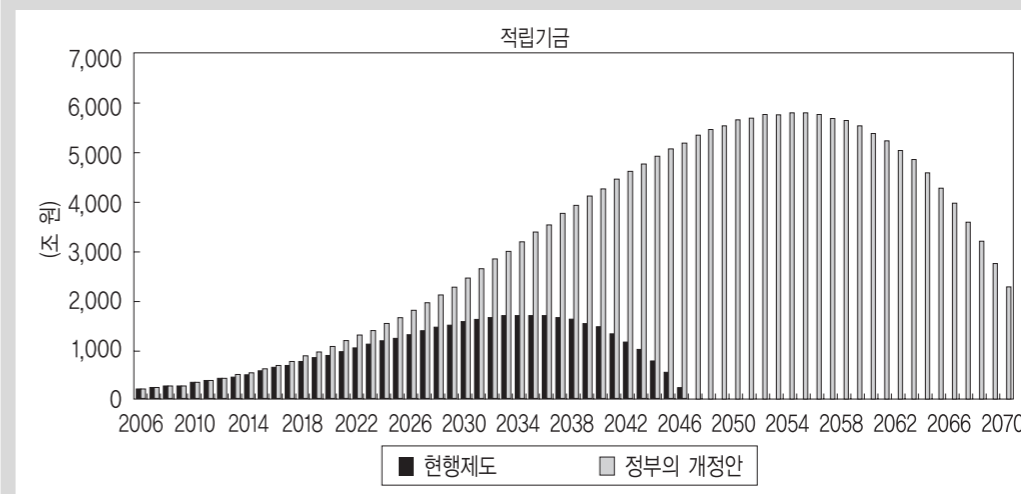
국회에 국민연금법안이 제출되었음에도 제도개혁방향에 대한 이견으로 인해 제대로 된 논의 한번 해보지 못한 채 2004년 6월 제 16대 국회가 마감되었다. 제 17대 국회에 정부는 동일한 법안을 국회에 다시 제출하였으나, 2004년 11월부터 2005년 10월에 이르기까지 총 17건에 달하는 국민연금 개정법률만 양산한 채 재정안정화 방안에 관한 심도있는 논의가 이루어지지 못하였다. 이같은 배경에는 사회보험방식으로 운영됨에 따라 불가피하게 발생하는 현 노령층 및 잠재적 사각지대에 대한 대책이 없다는 야당 및 이해집단의 문제제기가 커다란 역할을

하였다. 특히 한나라당과 일부 시민단체는 소득 대체율 삭감과 보험료 인상을 주요내용으로 하는 정부여당의 국민연금 재정안정화 방안이 일시적인 기금고갈 연장조치에 불과하다는 비판을 앞세워 국민연금의 기본틀을 바꾸는 구조적인 개혁방안을 제시하였다.

세계에서 가장 빠른 속도로 인구고령화가 진

행되는 한국의 현실을 고려할 때 국민연금 재정안정화가 최우선적으로 이루어져야 한다는 정부·여당의 입장과, 현 노령층과 국민연금 보험료를 납부하지 않는 국민연금 잠재적 사각지대 해결차원에서 조세방식 기초연금 도입이 불가피하다는 야당의 입장이 팽팽하게 대립하면서 정치권에서 국민연금 개혁방향에 대해 대립만

그림 5. 현행 국민연금제도와 2003년 10월 국회제출 국민연금 개정안 재정전망



자료: 한국보건사회연구원 연금보험팀 추계자료, 2007.

표 2. 「국민연금발전위원회」의 재정안정화 방안(대안들)

(가) 제1안	소득대체율: 60%	
	필요보험료율	19.85%
	적립률(GDP 대비 비율)	2배(17.8%)
	최고적립기금의 GDP대비 비율	74.7%
(나) 제2안	소득대체율: 50%	
	필요보험료율	15.85%
	적립률(GDP 대비 비율)	2배(14.9%)
	최고적립기금의 GDP대비 비율	64.6%
(다) 제3안	소득대체율: 40%	
	필요보험료율	11.85%
	적립률(GDP 대비 비율)	2배(12.0%)
	최고적립기금의 GDP대비 비율	54.4%

자료: 「국민연금발전위원회」, 2003.

표 3. 국민연금 재정안정화 방안 (2004년말 현재)

정부의 재정안정화 방안	열린우리당 수정안	한나라당안
○적정부담·적정급여체계 - 보험료를 단계적 인상 • 현행 9%→'30년 15.9% - 급여수준 인하 • 60%→55%→ 50%(08)	○정부안을 수정·보완 - 보험료 인상은 '08년 재 정계산 결과 반영하여 추진 - 급여수준 정부안과 동일	○국민연금 이원화 - 기초연금: 급여율 20% - 소득비례연금: 급여율 20% ○재정부담 - 기초연금: 조세 - 소득비례연금: 보험료 7%

자료: 보건복지부, 열린우리당, 한나라당의 보도자료.

하였을 뿐 제대로 된 논의조차 이루어지지 못하였다. 정부·여당은 한나라당의 기초연금 도입 취지에는 동의하나, 초고령사회에 대처하기 위해 적립속성을 강화하려는 국민연금 개혁방향이 조세방식 기초연금을 도입할 경우 오히려 부과방식 속성을 강화시키는 정반대 방향으로 개혁이 이루어질 것이라는 점을 들어 제도 도입이 어렵다는 입장을 견지하였다.

이후 유시민 복지부 장관 취임이후 국민연금법 통과에 총력을 기울였던 복지부는 2006년 6월 새로운 개혁방안을 제안하였다. 주목할 대목은 보험료 부담수준이 기존의 15.9% 대신 12.9%로 낮아졌다는 점이다. 당초 제안했던 재정안정화 방안에 비해 보험료 인상 속도를 앞당김으로써 보험료 인상율을 대폭 낮추었다는 특징이 있다. 여기에 덧붙여 공사연금 성숙도에 발맞추어 국민연금의 소득대체율을 40%로 추가로 하향조정하는 방안을 제안하였다. 여기에 덧붙여 그동안 최대 논란거리였던 국민연금 사각지대 해소차원에서 노인복지법 개정을 통한

기초노령연금제도 도입을 제안하였다.

이후 국회 논의과정에서 우여곡절을 겪은 끝에 2006년 11월말 국회 보건복지위원회에서 국민연금재정안정화 방안(2008년 소득대체율 50%로 10% 포인트 삭감, 보험료는 2018년까지 12.9%까지 인상)과 기초노령연금(65세 이상 노인 60%에게 월 8.9만원 지급)이 통과되었다.

2) 2007년 4월 국회 본회의 표결 및 이후에 제시된 제도개선 대안 및 재정전망

2007년 4월 2일 국회 본회의에서 상임위와 법사위를 통과한 열린우리당과 민주당의 국민연금재정안정화 방안(소득대체율 50%, 보험료 12.9%)이 국회 본회의에서 부결되는 사건이 벌어졌다. 반면에 국민연금 재정안정화 법안 통과를 위한 정치적 타협의 산물이었던 기초노령연금은 압도적인 지지로 국회를 통과하는 해프닝이 벌어진 것이다. 동일한 시점에 한나라당과 민노당은 당초 한나라당안을 대폭 수정한 국민

표 4. 보건복지부의 새로운 연금개혁방안(2006년 6월)

- 기초노령연금 도입(노인복지법 개정)
 - 고령자빈곤 완화 및 한나라당 기초연금제에 대응
 - 전체 노인인구 절반(45%)에게 월 8만원 지급('07년 2조800억 소요)
- 국민연금 재정안정화(국민연금법 개정)
 - 보험료율은 9%→12.9%로 점진적 인상(기존 정부안 15.9%)
 - 급여율은 기존 정부안과 같이 50%로 유지(현행 60%)
 - 공·사연금이 성숙되는 2030년경에 40%로 인하 검토

자료: 보건복지부, 2006.

표 5. 2007년 11월 국회 상임위 통과한 재정안정화 방안의 장기재정전망

(단위: 조원, %, 배)

연도	총수입			총지출	수지차	적립기금		보험료율	적립률 ³⁾
	계	보험료	투자수익			경상가격	불변가격 ²⁾		
2007	38	22	16	6	32	244	230	9.0	35.3
2010	54	30	25	10	44	362	313	9.8	31.7
2020	145	71	75	31	115	1,162	746	12.9	34.1
2030	255	112	143	92	163	2,537	1,212	12.9	25.7
2040	359	149	210	236	123	3,989	1,418	12.9	16.3
2045	407	171	237	337	70	4,457	1,366	12.9	13.0
2050	444	199	245	456	-12	4,568	1,208	12.9	10.0
2060	392	246	145	719	-328	2,807	552	12.9	4.4
2065	320	282	39	869	-548	517	88	12.9	1.2
2066	300	289	11	897	-597	-80	-13	12.9	0.6
2070	322	322	0	997	-675	-	-	12.9	-

주: 1) 소득대체율 50%(2008년부터) 보험료율 9.0%('08년)→12.9%(2018년부터), 2009년부터 매년 0.39% p씩 인상
 2) 2005년 불변가격
 3) 당해연도 총지출 대비 전년도 적립기금을 뜻함.
 자료: 한국보건사회연구원 연금보험팀 추계자료, 2007.

연금재정안정화 방안(소득대체율 40%, 보험료 9%)과 기초연금(급여율을 5%에서 시작하여 10%까지 인상)을 본회의에 수정 발의하였으나 이 역시 부결되었다. 지난 3년반 동안 심혈을 기울였던 국민연금 재정안정화 방안은 부결되고, 국민들의 세금부담이 증가할 기초노령연금만이 통과된 이날의 표결이후 이를 비난하는 여론이 비등해지자 우여곡절 끝에 4월 20일 국무총리와 한나라당 김형오 원내대표가 국민연금법 개정방향에 대해 마침내 합의를 도출하기에 이르렀다. 정부와 한나라당이 합의하였던 재정안정화 방안은 국민연금의 경우 보험료는 현행대로 9%로 묶되 2008년에 소득대체율을 50%로 10% 포인트 삭감한 뒤, 매년 점진적으로 삭감

하여 2028년에 40%에 이르도록 국민연금 소득대체율을 삭감하는 방안이다. 반면에 이미 통과된 기초노령연금은 2008년 국민연금 가입자 평균소득의 5%로 출발하되, 2028년까지 10%로 상향조정하는 안이었다.

이하에서는 지난 4월 정부와 한나라당이 합의한 국민연금법 개정안(소득대체율 40%, 보험료 9%)의 재정상황 및 소득대체율에 대해 보다 구체적으로 살펴보도록 한다. 합의안에 대한 재정전망을 보여주는 <표 6>에 의하면 <표 5>의 당초 정부 재정안정화 방안에 비해 정부와 한나라당이 합의한 국민연금 재정안정화 방안을 따를 경우 기금고갈시점이 8년 정도 앞당겨지는 것으로 나타나고 있다.

표 6. 정부와 한나라당이 합의('07년 4월)한 국민연금 재정안정화 방안

(단위: 조원, %, 배)

연도	총수입			총지출	수지차	적립금		보험료율	적립률 ³⁾
	계	보험료	투자수익			경상가격	불변가격 ²⁾		
2007	38	22	16	6	32	244	230	9.0	30.4
2010	52	27	24	10	42	359	310	9.0	31.5
2020	113	49	64	31	83	989	635	9.0	29.5
2030	183	78	105	91	93	1,856	886	9.0	19.4
2040	234	104	130	213	21	2,437	866	9.0	11.3
2042	240	109	131	243	-3	2,443	818	9.0	10.1
2045	246	119	127	291	-45	2,354	722	9.0	8.2
2050	243	139	103	379	-136	1,861	492	9.0	5.3
2055	199	155	44	472	-273	769	175	9.0	2.2
2058	161	164	-3	539	-378	-254	-53	9.0	0.2
2060	172	172	0	589	-417	-	-	9.0	-
2070	225	225	0	842	-617	-	-	9.0	-

주: 1) 소득대체율 50%('08년)⇒40%('28년부터) 보험료율 9.0%, 2009년부터 매년 0.5% pt씩 소득대체율 인하
 2) 2005년 불변가격
 3) 당해연도 총지출 대비 전년도 적립기금을 뜻함.
 자료: 한국보건사회연구원 연금보험팀 추계자료, 2007.

반면에 기초노령연금 급여수준 인상(5% → 10%)으로 후세대의 기초노령연금 조세부담은 2배로 증가하였다. 국민연금의 재정이 악화된 반면, 기초노령연금 급여가 증가하여 국민연금과 기초노령연금 모두로부터 후세대에게 전가되는 부담을 증가시키는 결과가 초래되고 있다. 정부가 마련한 재정안정화 방안이 단순히 기금 고갈시점만 연기시키는 미봉책이라는 비판으로 3년반을 끌어온 뒤 합의한 제도 개선안치고는 일반 국민들, 나아가 연금 관련 전문가들을 납득시키기 어려운 재정안정화 방안을 도출한 것이다. 이러한 안을 만들기 위해 지난 3년 반을 허비했는지 의아심이 들 정도다. 차선이 아닌 차차

약 관점에서 이러한 안이라도 조속한 시일 내에 통과시켜야 할 것이나, 정치환경 변화로 인해 이 또한 통과전망이 매우 불투명한 실정이다.

부연하면, 어렵사리 합의한 국민연금법 개정안이 또 다른 정치적 이슈로 인해 가까운 시일 내에 국회에서 처리될 가능성이 매우 적어보이는 것이 2007년 6월 현재 국민연금 개혁을 둘러싼 우리의 현실이라는 것이다. 국민연금법을 사학법 개정에 연계시켜 통과시키겠다는 한나라당의 입장에서 비롯된 법 통과 지연이, 이후 실시된 국회의원 및 지자체 단체장 보궐선거에서의 한나라당 참패, 열린우리당 의원들의 계속된 탈당 등으로 인해 어렵사리 도출된 합의가 문혀

버릴 가능성이 매우 높아지고 있기 때문이다. 이러한 정치적 배경은 뒤로하고 정부와 한나라당이 합의한 국민연금 재정안정화 방안이 최초의 국민연금 재정안정화 방안(2003년 10월)에 비해 합의 도출에 3년 반 이상이 필요할 정도로 대의명분을 확보하고 있는 개혁안인지 여부에 대한 평가가 필요할 것이다.

4. 정부와 한나라당이 합의한 국민연금 재정안정화 방안에 대한 평가

정부와 한나라당이 합의된 재정안정화 방안

의 재정상태를 보다 객관적으로 평가하기 위해, 「국민연금발전위원회」에서 채택하였던 재정안정화 기준을 사용하여 재정상태를 분석해 볼 필요가 있다.

<표 7>의 추계결과는 2070년말 기준 적립배율을 2배로 유지하기 위해 필요한 보험료율, 즉 '발전위'의 재정안정기준을 채택할 경우 12.95%의 보험료가 필요하다는 사실을 보여주고 있다. 2030년부터 2070년까지 4% pt의 보험료를 적게 부과하는 재정안정화 방안이 초래할 장기적인 관점에서의 재정 불안정 문제는 그냥 간과하기에는 꽤나 적지 않은 수치라 할 것이다. 여기서 자연히 의문이 생겨나지 않을 수 없다. 당초 발전위 안이 제시되었을 때 기금고갈

표 7. '발전위' 재정안정화 지표 사용시 정부와 한나라당 합의안의 재정전망

(단위: 조원, %, 배)

연도	총수입			총지출	수지차	적립금		보험료율	적립률 ³⁾
	계	보험료	투자수익			경상가격	불변가격 ²⁾		
2007	38	22	16	6	32	244	230	9.00	35.3
2010	54	30	25	10	44	361	312	9.79	31.5
2020	132	62	69	31	101	1,072	688	11.37	31.6
2030	241	112	128	91	149	2,280	1,089	12.95	23.4
2040	343	150	193	214	129	3,678	1,307	12.95	16.6
2050	448	200	248	381	67	4,657	1,232	12.95	12.1
2054	448	218	230	454	-6	4,716	1,108	12.95	10.4
2055	452	222	230	474	-22	4,693	1,071	12.95	9.9
2060	459	247	212	592	-133	4,269	840	12.95	7.4
2070	398	323	75	846	-448	1,311	192	12.95	2.1

주: 1) 소득대체율 50%('08년) ⇒ 40%('28년부터). 2009년부터 매년 0.5% pt씩 소득대체율 인하
 2) 2005년 불변가격
 3) 당해연도 총지출 대비 전년도 적립기금을 뜻함.
 4) 상기 대안 평가에 사용된 재정안정화 지표는 「국민연금발전위원회」에서 채택하였던 2070년말 적립배율 2배임.
 자료: 한국보건사회연구원 연금보험팀 추계자료, 2007.

시점만을 일시 연기하는 미봉적인 재정안정화 방안이라고 그리 비판하던 이해관계자들과 3년 반 동안의 진통 끝에 정부와 합의한 재정안정화 방안이 고작 당사자들이 비판하던 재정안정화 방안보다 훨씬 열악한 재정안정화 방안을 도출 하였다는 점이다. 이러한 합의 결과로 추가되는 부담을 고스란히 짊어져야 할 우리 후세대가 어떠한 평가를 내리게 될지 자못 궁금해진다.

한편 발전위에서 제안한 재정안정화 방안역시 완전한 재정안정화방안이 아니었다는 점에서 장기적인 관점에서 합의안에 대한 재정 불안정 정도를 평가하기 위해 소득등급별 수지균형을 달성할 수 있는 보험료 수준을 산정해 보도 록 한다. <표 8>에 의하면 평균소득자 기준으로 수지균형 달성에 필요한 보험료 수준이 14% 이상인 것으로 나타나고 있어 매년 최소한 5% 포인트 이상의 누적적자가 쌓이는 구조임을 알 수 있다.

한편 발전위 재정안정화 방안을 따를 경우 상당수 국민연금 가입자의 연금액이 최저생계비

이하로 떨어지게 되어 용돈연금이 될 것이라는 비난이 끊이지 않았었다는 사실에 비추어 볼 때, 정부와 한나라당이 합의한 재정안정화 방안이 입법화될 경우의 예상 연금액을 산정해 볼 필요가 있다. 부연하면 합의된 재정안정화 방안 도입시 국민연금 급여의 적절성 분석차원에서 가입기간별 국민연금 (예상)실제수령액을 시산 해볼 필요가 있다는 것이다.

<표 9>에 따르면 평균소득자가 40년을 가입 할 경우에는 연금급여액이 최저생계비 수준에 근접하는 반면, 발전위에서 제시되었던 (예상) 평균가입기간 21.7년을 적용할 경우 평균소득자 역시 최저생계비에 미달하는 국민연금액을 수령할 것으로 추정되고 있다.

정부와 한나라당이 합의한 국민연금 재정안정화방안 외에 기초노령연금이 2028년까지 국민연금가입자 평균소득의 10%, 즉 18만원 가량 지급되도록 예정되어 있어 장기적인 관점(2028년 이후)에서 평균소득자의 경우 국민연금과 기초노령연금을 동시에 수령할 경우 최저생계비

표 8. 정부와 한나라당이 합의한 재정안정화 방안¹⁾의 수지균형 보험료율

가입시점 가입기간	2008년			
	40년	30년	20년	10년
B=0.14A(22만원)	56.5%	57.4%	59.8%	61.2%
B=0.5A(79만원)	20.8%	21.1%	22.0%	22.6%
B=A(159만원)	13.9%	14.1%	14.7%	15.0%
B=1.5A(239만원)	11.6%	11.7%	12.2%	12.5%
B=2.27A(360만원)	10.0%	10.1%	10.6%	10.8%

주: 1) 소득대체율 50%(08년) ⇒ 40%(28년부터), 2009년부터 매년 0.5%포인트씩 소득대체율 인하하되 보험료는 9% 수준을 유지. 자료: 한국보건사회연구원 연금보험팀 추계자료, 2007.

표 9. 정부와 한나라당이 합의한 재정안정화 방안¹⁾을 따를 경우의 예상 연금액

(단위: 월액, 천원, '05년 가격기준)

	가입시점 가입기간	2008년			
		40년	30년	20년	10년
수금액	B=0.14A(22만원)	319	241	164	83
	B=0.5A(79만원)	419	317	216	110
	B=A(159만원)	559	423	289	146
	B=2.27A(360만원)	914	692	472	239

주: 1) 소득대체율 50%(08년) ⇒ 40%(28년부터), 2009년부터 매년 0.5%포인트씩 소득대체율 인하하되 보험료는 9% 수준을 유지. 자료: 한국보건사회연구원 연금보험팀 추계자료, 2007.

이상을 지급받을 수 있을 것이다. 이에 따라 별도의 두 제도(국민연금과 기초노령연금)를 동시에 고려할 경우 연금급여의 적절성 문제를 충족할 수 있다 강변할 수 있을 것이다. 그러나 이미 국회를 통과한 기초노령연금제도는 국민연금 제도가 성숙단계에 진입하기 이전 국민연금에 의 가입기회를 부여받지 못해 발생하는 현 노령층의 연금 사각지대 해소에 그 일차적인 목적이 있었다는 점에서 국민연금 성숙단계에서도 재정안정화된 국민연금제도와 65세 이상 노인의 60%가 기초노령연금을 수급하는 제도로 공존한다는 가정은 당초 제도로 도입 취지와 부합되지 않는다는 점을 인식할 필요가 있다.

지금까지의 논의를 종합하면 3년 반 동안 그토록 많은 진통을 겪으며 겨우 합의한 국민연금 재정안정 및 사각지대 해소방안이 그렇게 비판 하였던 최초의 재정안정화 방안 또는 2007년 4월 2일 부결되었던 재정안정화 방안과 기초노령연금제도의 정책조합에 비해 재정안정화 및 급여 적절성 측면에서 우월한 점을 찾아보기 어렵다는 것이다. 이같은 사실이 시사하는 바가

무엇일까? 결국 그동안의 논의가 국민연금 재정안정화와 퇴직 후 국민들의 안정적인 노후소득원 확보를 위해 고민했었다기 보다는 대중영합적 또는 비난회피 차원에서 시급한 국민연금 개혁을 방치 또는 지연시켰다고 볼 수 밖에 없다는 유추가 가능하다.

이러한 비난에도 불구하고 필자는 어렵사리 정부와 한나라당이 합의한 국민연금 재정안정화 방안과 기초노령연금 개정안이 하루빨리 국회에서 통과되기를 간절히 고대하는 바이다. 왜냐하면 이론적으로 또는 교과서 상으로는 다양한 연금개혁안을 상정할 수 있을지라도, 특정 국가의 사회·경제·정치적 여건을 고려한 제약 하에서 현실적으로 실행에 옮길 수 있는 연금개혁안은 매우 제한되어 있다고 판단하고 있기 때문이다. 특히 연금개혁 논의가 전문가들의 손을 떠나 정치논리에 휘둘릴 경우에는 논의가 계속될수록 합리적인 방향보다는 비합리적인 방향으로 개혁논의가 전개되는 경향이 농후함을 이미 충분히 경험하였기 때문이다.

2003년 10월 국민연금 재정안정화 방안이 국

회에 제출되기 이전, 그렇게도 국민연금 기금고갈을 비판하던 이해관계자들이 재정안정화 방안 제안이후 모두 어디로 사라져 버리고, 연금 사각지대 해소가 국민연금이 추구해야할 최우선적이고 가장 시급한 정책과제라는 비판에 편승하여 버렸는지를 지금도 너무나 생생하게 기억하고 있다. 필자가 항상 언급하는 3가지 중요한 연금정책 목표, 즉 제도적용의 보편성(Universal Coverage), 급여의 적절성(Adequacy of Benefit), 제도의 지속 가능성(Sustainability)은 삼각형의 꼭지점에 위치하고 있어 각각의 정책 목표를 일정부분 희생하지 않는 한 단일 연금제도를 통해 모든 목표를 달성시키는 것이 사실상 100% 불가능하다는 사실을 다시 한번 강조하고자 한다.

한번의 연금개혁으로 재정안정화 등 모든 정책목표를 동시에 달성하는 것은 거의 불가능하며, 상황변화를 적절히 반영할 수 있는 방향으로 연금제도를 지속적으로 현대화시켜나가는 의지가 있을 때에만 우리세대뿐 아니라 우리 후세대도 공유할 수 있는 믿음직한 연금제도를 구축할 수 있다는 점을 인식하여야 할 시점이다. 이러한 맥락에서 현재 우리에게 적합한 연금개혁방향은 하루가 달리 증가하는 국민연금의 미적립부채 증가를 최소화시키는 재정안정화 방안이 될 것이다. 이러한 관점에서 우리가 직면한 제반 여건을 종합적으로 고려해보면 ‘발전위’ 재정안정화 방안이 매우 단순해 보이지만 ‘적정부담·적정급여’ 개념 하에서 도출되었다는 측면에서 ‘발전위’의 국민연금 재정

안정화 방안이 방향성 차원에서는 옳았다고 판단된다.

그럼에도 불구하고 ‘발전위’ 건의안 제출이후 2년 반이 경과된 2005년말에 퇴직연금제도가 도입되었다는 사실을 상기할 필요가 있다. 이를 통해 8.3%의 퇴직연금제도가 입법화된 이상 15.9%의 보험료 부담을 요구하는 ‘발전위’의 국민연금 재정안정화 방안보다는 2007년 4월 2일 국회에서 부결되었던 12.9% 부담의 국민연금 재정안정화 방안이 중단기적인 관점에서 훨씬 우월한 정책 대안일 것으로 판단된다. 왜냐하면 재정안정화 측면에서 ‘발전위’와 유사한 재정안정화 방안이면서도 향후 퇴직연금제도가 안정적으로 자리잡을 수 있는 (부담 측면에서) 여지를 남겨줄 수 있는 대안이기 때문이다.

그러나 필자 역시 상기 논의된 국민연금 재정

안정화 방안이 만고불변의 최상의 재정안정화 방안이라고 생각하지는 않는다. 현 시점에서 우리의 제반 여건을 고려할 때 단지 가장 현실적인 재정안정화 방안이라는 것이다. 이같은 재정안정화 노력을 통해 한 세대 정도의 재정안정화를 달성한 후에, 이해관계자들과의 다양한 논의 과정을 거칠 경우 이미 일본과 독일, 스웨덴과 러시아 등에서 도입한 공적연금 재정 자동안정화 장치(Built-in stabilizer)로 전환시킬 수 있는 징검다리의 역할을 수행할 수 있을 것으로 믿어지기 때문이다. 이러한 맥락에서 지속적인 모수적 개혁(Parametric Reform)이 구조적인 개혁(Fundamental Reform)으로의 전환을 가장 수월하게 하는 효과적인 전략이 될 수 있다는 세계은행 보고서(2005년)의 언급을 다시 한번 곱곰이 되새겨볼 시점이다. **본문**

그림 6. 공적연금 정책목표 및 우선순위

