

## 금융브리프 논단

# 연금개혁 불씨 되살리기

김병덕 선임연구위원 | 02-3705-6196

### 요약

- ▶ 지난 9월 발표된 정부 국민연금 개혁안에 대한 다양한 찬반 논란이 있지만, 우선은 13% 수준이라도 보험료율 인상을 조속히 실행하여 인상의 시기를 놓치지 않는 것이 중요하며, 반면 소득대체율을 40%에서 42%로 인상하는 것은 이때까지의 개혁 추세에도 반하고 연금 재정의 지속성 측면에서 바람직하지 못한 것으로 평가됨.
- ▶ 세대별 보험료 인상률 차등화 방안은 세대 간 불공정성을 조금이나마 축소하고 연금개혁에 젊은 세대의 동참을 유도하기 위해 우리나라의 경우에는 유효한 처방임은 분명하나, 세대 간 입장 차이가 워낙 극명하게 표출되고 있는 사안으로써 세대 간 갈등을 해결할 필요가 있음.
- ▶ 자동조정장치는 정부안보다 도입시기를 앞당기고, 현행 59세인 의무가입 상한 연령은 64세 까지 5년 정도 연장하되, 노동시장 개혁과 보조를 맞추는 것이 바람직함.
- ▶ 우선 정부안을 중심으로 관련 정보공개, 공개토론, 설득 및 대안 제시 등을 통해 정부의 정치적 리더십이 발휘될 필요가 있고, 청년세대 중심의 이익단체들도 정부안에 대한 불신과 반대 입장만을 주장하는 것에서 더 나아가 자체적인 구체적 개혁 대안을 제시하는 노력이 필요함.

대통령 탄핵 정국이 지속되면서 모든 경제 구조개혁 이슈들이 함몰되고 있다. 생산가능 인구가 축소되는 인구구조 하에서 반도체, 자동차 등 나름 경쟁력이 있다고 판단되던 산업에서도 구조적 산업재편과 더불어 글로벌 경쟁이 심화되고, 설상가상으로 내수까지 저조하면서 우리 경제가 이제 저성장 구조에 고착화되는 것이 아닌가 하는 우려가 대두되고 있다. 정부가 추진하던 연금, 의료, 교육, 노동 4대 개혁은 우리 경제의 구조개혁을 위해서 어느 것 하나 미룰 수 없는 과제이다. 이 중에서도 연금개혁은 가장 시급한 과제이다. 현행 국민연금 제도하에서 미적립 연금부채(unfunded liability) 금액이 매일 수백억 원씩 증가하는 것으로 추정되어 연금개혁이 미루어지고 있는 지금 이 순간에도 미래세대의 부담은 차곡차곡 증가하고 있고 이는 미래 정부의 재정 악화로 이어질 수밖에 없기 때문이다.

본 고에서는 우리의 연금개혁 항로가 어디쯤 와 있는가를 평가하고 꺼져가는 연금개혁의 불씨를 되살리기 위한 과제에 대해서 논의해 보도록 한다.

## 정부 연금개혁안의 주요 내용

2024년 9월 4일 정부는 국민연금개혁안을 공식적으로 발표하였다. 그동안 정치권의 지지부진하던 논의를 총합하여 정부가 개혁안을 먼저 공표한 것은 나름 의의가 있다.

정부안의 주요 내용은 1) 보험료율을 현행 9%에서 13%로 인상하되 세대별로 인상 속도를 차등화, 2) 명목소득대체율을 현행 40%(2028년까지 예정)에서 42%로 상향 조정, 3) 기금운용수익률 1%p +  $\alpha$  제고, 4) 자동조정장치 도입 검토, 5) 현행 59세 의무가입 상한 연령 상향 조정, 6) 국가 지급보장 명문화, 7) 기초연금을 현행 30만 원에서 40만 원으로 단계적 인상하는 것 등으로 요약할 수 있다.

## 보험료율 및 소득대체율 수준의 적정성

정부 개혁안의 근본 골격은 현행 제도의 골격을 유지하되 보험료율 및 소득대체율을 조정하는 모수 개혁 방안이다. 보험료율은 1988년 국민연금 도입 당시 3%에서 1993년 6%, 1998년 9%로 인상된 후 계속 유지되고 있는데 이를 13%로 인상하겠다는 것이다. 지난 27년간 보험료율이 인상되지 못하여 이

미 보험료율 인상의 골든 타임을 실기한 측면이 있다. 여야 정치권 모두 장기 재정안정을 위해 보험료율 인상 필요성에는 공감하고 있다. 보험료율이 13%로 인상되어도 연금제도의 장기적 지속성을 담보할 수는 없는 불충분한 수준이지만, 그동안의 21대 국회 연금특위 및 공론화 내용과 국민의 수용성 등을 감안한 것이다. 우선 보험료율의 인상이 시급한 점을 감안할 때 13% 수준이라도 인상을 조속히 실행하여 보험료율 인상의 시기를 놓치지 않는 것이 더 중요하다고 판단된다.

한편 소득대체율은 현행 40%(2028년까지 예정)에서 42%로 상향 조정하였는데, 이는 정부의 바람직하지 못한 정치적 타협이라고 평가된다. 소득대체율을 소폭이라도 인상하는 것은 국민연금의 가장 큰 문제인 장기 재정 불안정성을 확대할 우려가 있다. 과거 소득대체율이 70%(1988년), 60%(1999년), 50%(2008년)로 낮아진 이후 2028년까지 40%로 조정되도록 모수개혁이 일어났다. 이를 다시 42%로 인상하는 것은 이때까지의 개혁 추세에도 반하는 것이다. 과거 개혁 때에 비하여 인구구조 및 성장률 등 모두 환경변수가 악화되고 있음을 감안할 때 이때까지의 개혁 방향과 정반대로 소득대체율 인상으로 방향을 선회하는 것은 바람직하지 않다. 소득대체율을 인상하는 것은 ‘더 내고 더 받자’는 공론화위원회의 일부 시민대표단 및 ‘소득보장론자’의 주장에 타협하는 것이나 공론화위원회의 구성 및 의사결정 과정에 정당성을 부여하기 어렵고, 이들의 주장은 궁극적으로 현세대의 이익을 위해 국민연금의 중장기 재정 안정성을 훼손하여 후세대의 부담을 가중시킬 것으로 전망된다.

## 세대별 보험료 인상률 차등화

정부 개혁안은 세대 간 형평성 제고를 위해서 보험료율을 13%로 인상할 때 2025년에 50대는 매년 1%p, 40대는 0.5%p, 30대는 0.33%p, 20대는 0.25%p로 세대별로 인상 속도를 차별화하는 방안을 제시하고 있다. 이는 지속적으로 제기되고 있는 세대 간 불공정성을 조금이나마 축소하고 연금개혁에 젊은 세대의 동참을 유도하기 위한 바람직한 방향이다.

세대별로 보험료 인상률이 차등화되는 것에 대해서도 소득보장론자 중심으로 반대 의견이 제기되고 있다. 전 세계적으로 세대별로 차등화된 공적 보험료율을 부과한 사례가 없고 ‘세대 간 연대’라는 공적 연금의 기초 정신에 반하는 ‘세대 간 갈라치기’라는 비판이다. 그러나 일률적으로 보험료를 인상할 경우 보험료를 납부할 기간이 별로 남지 않은 기성세대는 부담이 크지 않은 반면, 국민연금을 가입한지

얼마 지나지 않은 청년세대 및 앞으로 가입이 예상되는 미래세대에게는 온전한 부담으로 다가온다. 이 경우에는 현행 제도에서도 막대한 세대 간 불공정성이 더욱 악화될 수밖에 없다.

세대 간 불공정성을 조금이나마 축소하기 위한 세대별 차등화된 보험료율 인상에 대해 반대하는 것은 우리나라가 처한 연금 환경을 도외시하는 철 지난 주장이다. OECD 국가 중 가장 낮은 출산율, 베이비붐 세대의 은퇴에 따른 급증하는 연금 수급자, 아찔한 사회 고령화 속도 등으로 인해 현재 국민연금의 미적립연금부채가 1800조원을 초과하는 것으로 추정되는데, 경제의 기초 체력마저 고갈되면서 저성장 국면에 진입할 것으로 예상되는 상황에서 궁극적으로 미래세대가 부과방식 연금 지급액을 부담하는 것은 불가능하다. 부과방식 연금의 지탱이 불가능한 우리나라의 인구구조 및 경제환경의 특수성은 전 세계적으로 유래가 없다. 연금개혁을 일찍이 경험한 북유럽 국가 및 서구의 연금 전문가들이 공통적으로 이를 지적하고 있다. 외국에 이때까지 유래<sup>1)</sup>가 없을지라도 세대 간 보험료율을 차등화하는 것이 우리나라의 경우에는 유효한 처방이다. 이를 우리나라가 처음으로 실행에 옮길 경우 오히려 외국에서 찬사를 보낼 것이다.

## 기성세대와 미래세대 간 대립

아직 태어나지 않거나 참정권이 없는 미래세대는 연금개혁에 구조적으로 동참할 수 없다. 그러나 다음 세대를 이어주는 출산을 담당할, 그리고 참정권을 가진 현재 젊은 청년층을 연금개혁에 동참하도록 이끌어내는 것은 연금개혁에 필수적이다. 최근 젊은 청년 층에서 연금개혁에 대해 적극적인 의견을 표명하는 것은 이러한 측면에서 의미심장하다.

30대 젊은 교수층이 주도하는 ‘연금개혁청년행동’은 20여 개 청년단체의 연대체인데, 최근 정부의 연금개혁 방안에 대해 적극적인 목소리를 내고 있다. 이들은 소득대체율을 올리는 연금개혁에 반대한다. 보험료율과 소득대체율을 동시에 올리는 정부개혁 안은 당장은 보험료율 인상 효과로 적립금이 증가하지만 장기적으로는 연금급여 지출과 미적립 부채가 증가하게 되고 이것이 고스란히 미래세대의 부담으로 돌아온다는 주장이다. 이들이 자체적으로 1,001명을 대상으로 실시한 여론조사에서는 소득보장을 위해 연금지급액을 늘리는 ‘소득보장론’ 21.7%, 재정안정을 위해 미래세대 빚을 줄이는 ‘재정안정

1) 준 공적연금인 퇴직연금에는 세대별로 차등화된 보험료율을 부과한 스위스 사례가 있다.

론' 44.9%, 미적립 부채는 국고로 해결하고 국민연금을 폐지해야 한다는 '국민연금 폐지론'<sup>2)</sup>의 결과를 보여주고 있다. '국민연금 폐지론'은 기존 미적립 부채를 국고로 해결하고 새로운 연금체계를 모색하는 것이므로 국민연금의 구조적 개혁과 유사하다. 결국 재정안정론과 국민연금 구조개혁 방안을 찬성하는 비중을 합산하면 65.6%에 이른다.

한편 이와 반대되는 입장을 표명하는 대표적인 시민단체인 '연금행동'은 참여연대, 한국노총, 민주노총, 한국여성단체연합의 연합체이다. 이들 단체에 영향력을 주로 행사하는 구성원의 성격을 요약하자면 40~50대 기성세대, 중견기업 이상 정규직, 노동계 인사 등으로 추정할 수 있을 것이다. 이들은 보험료율 인상의 필요성에는 소극적으로 찬성하지만, 소득대체율 상향 조정을 주장하고 연금지급금을 자동적으로 조절하는 자동조정장치의 도입에는 반대하는 입장을 표명하고 있다.

이상을 요약하자면 젊은세대(미래세대 포함)와 기성세대 간의 입장 차이가 극명하게 드러나는 세대 간의 진영 논리가 표출되고 있다. 이는 현행 제도에 내재되어 있는 극심한 세대 간 불공정성에 기인하는 것으로 판단된다. 이러한 세대 간 대립을 지혜롭게 해결하는 것이 연금개혁의 요체일 것이다.

## 자동조정장치 관련 논란

정부 개혁안에 포함된 자동조정장치는 이미 대다수 연금제도 업력이 긴 국가들이 도입하고 있는 제도이다. 필자를 포함하여 많은 연금 전문가들은 동 제도의 도입 필요성을 십수 년 전부터 주장하였는데, 금번 정부 개혁안에 포함된 점을 매우 긍정적으로 평가한다.

정부안에 포함된 자동조정장치는 출생률, 평균수명, 경제 성장률에 연동하여 급부금을 조정하되 삭감 시에는 현행 제도상 수급자의 물가상승연동부문만을 대상으로 하기 때문에 삭감 수준이 그리 크지 않은 형태이다. 이에 반해 자동조정장치를 통해 상당한 수준의 급여 삭감을 유도하는 나라들도 있다. 예를 들어 핀란드는 기대여명의 증가분만큼 연금개시 시점에 받는 첫 연금액을 삭감하되, 죽을 때까지 받는 총(life time total)연금액은 동일하게 유지되게 하는 방식으로 자동조정장치를 운영하기도 한다.

2) '국민연금 폐지론'은 연령 별로 만18~29세 29.4%, 30대 29.0%, 40대 31.8%, 50대 17.1%, 60대 6.7%, 70세 이상 10.5%로 젊은 층일수록 찬성 비율이 높게 나타나서 현행 제도에 대한 젊은 층의 불신이 심각함을 보여준다.

자동조정장치는 OECD 국가 38개국에서 24개국이 운영 중인 제도이다. 대부분 국가에서 예상치 못한 출생률 하락, 기대수명 연장 등을 경험하면서 나타나는 재정 불안정을 극복하기 위해 고안한 고육지책이다. 더군다나 정부안은 자동조정장치의 도입 시점을 2036년(급여 지출이 보험료 수입을 초과하는 시점), 2049년(기금 감소 5년 전), 2054년(기금 감소 시작 년) 등으로 제시하여 도입 시점의 여지를 주고 있다. 정부안대로 도입이 되더라도 주요국의 자동조정장치 도입 시점<sup>3)</sup>과 비교하여 30~60여년 늦게 시작하는 셈이다. 필자는 자동조정장치의 도입 시점을 정부안보다 더 앞당겨야 한다고 생각한다. 연금 재정이 악화되는 것을 눈으로 확인하는 시점이 올 때는 이미 늦은 것이다. 지금 당장 시행해도 외국에 비하면 20여년 늦은 셈이다.

## 의무가입 연령 상향 조정

소득보장론자들이 주장하는 급여 확충 문제는 의무가입 연령 상향 조정을 통해 이루어지는 것이 바람직하다. 현행 59세 의무가입 상한 연령을 5년 정도 연장하여 64세 정도까지 가입 의무화를 하는 것이 바람직하다. 실제로 평균 건강 수명의 연장으로 인해 60대까지 노동시장에서 활발히 활동하는 것이 가능하다.

국민연금 의무 가입 기간이 연장될 경우 국민연금 재정에 미치는 영향은 추가 기간 동안의 보험료 납부로 인한 정(+)의 효과와 가입 기간 연장에 따른 급부금 증가로 인한 부(-)의 효과가 있을 수 있다. 두 효과의 합이 국민연금 재정에 미치는 영향이 어떠한 간에 평균수명의 연장으로 인해 의무 가입기간이 연장되고 연금 수급 개시연령이 상향 조정되는 것은 전 세계적으로 공통된 현상이므로 우리나라도 이를 거스를 수 없다. 자동조정장치가 도입될 경우 소폭 감소할 수 있는 급부금도 의무 가입기간의 연장을 통해서 일정 부분 보충할 수 있을 것으로 판단된다.

한편 의무가입 기간의 연장은 노동시장 여건과 밀접하게 연계되어 있다. 정년 연장 등 고령자의 고용 여건 개선이 뒷받침되어야 하기 때문이다. 따라서 연금개혁과 노동시장 개혁은 보조를 맞추어야 할 것이다. 한편 고령자의 취업 기간이 연장되면 2층 퇴직연금, 3층 개인연금의 역할도 그만큼 증가할 것으로 예상되어, 공적 국민연금이 감당해야 하는 노후 소득보장 부분도 감소할 수 있다.

3) 스웨덴 1999년, 일본 2004년, 독일 2004년

## 정부 지급보장 명문화의 득과 실

정부가 국민연금의 지급 근거를 법률로 명확히 하는 것은 당장 연금개혁을 실행하기 위해서는 필수적이다. 특히 젊은 층을 중심으로 국민연금에 대한 불신이 상당한 현 상황에서 정부의 지급보장을 명문화하지 않을 경우 당장 개혁에 동참을 요구하기 쉽지 않다.

그러나 한편으로는 만약 이번에 이루어지는 연금개혁이 연금제도의 장기적 지속성을 확보할 수 있을 정도로 완결성이 없을 경우에는 향후 추가적인 연금개혁이 필요한 상황이 올 수 있으며, 만약 정부의 지급보장이 명문화되어 있으면 이는 미래의 추가적인 연금개혁에는 부정적으로 작용할 수 있다는 반론도 있다. 예를 들어 정부가 고용 주체인 공무원연금의 경우 정부의 지급보장이 명확하고 이로 인해 정부 책임이 법제화되어 있는 만큼 개혁을 이루어 내기 힘들다는 역설적인 사례를 들고 있다. 정부의 지급보장이 명문화되기 위해서는 금번에 이루어지는 연금개혁이 장기적인 지속성을 어느 정도 담보할 수 있을 정도로 완결성을 가지도록 하는 것이 바람직할 것이다.

## 기초연금의 구조조정 필요성

정부는 기초연금 금액을 30만 원에서 40만 원으로 일률적으로 상향 조정하는 방안을 제시하였는데, 이는 국가 재정의 효율성 차원에서 바람직하지 못한 측면이 있음을 필자를 포함한 재정학자들은 지속적으로 지적하였다.<sup>4)</sup> 요약하자면 소득 하위 70% 노인을 수급 대상으로 30만 원 정액을 지불하는 현행 제도에서 기준소득 기준(예: 상대적 빈곤선 기준인 중위소득의 50%)으로 수급 대상을 축소하면서 지원 금액을 소득수준에 따라 차별화하는 방향으로 구조조정을 하는 것이 제도 도입 취지 및 재정 효율성 차원에서 바람직하다. 그러나 이러한 지적은 이번 정부안에 또다시 반영되지 못하고 있다.

4) 김병덕(2024), “향후 연금개혁 전망과 자동조절장치 도입 검토 필요성,” 금융브리프 33권 16호, p.12-14.

## 향후 연금개혁 불씨 되살리기

우선 제시된 정부안을 중심으로 연금개혁 논의를 정치권에서 시급하게 재개하는 것이 필요하다. 특히 정부의 정치적 리더십이 필요하다. 수동적으로 정치권에 공을 넘기는 소극적인 자세에서 탈피하여 필요시에는 국회와 이익단체 등을 적극적으로 설득할 수 있도록 관련 정보공개 및 공개토론에 장관이 직접 나서야 한다. 반대 논리에 대한 대처 방안이 있으면 대안을 제시하고 그렇지 못한 경우에는 정부안의 불가피성에 대해 국민의 공감을 이끌어내야 한다.

청년세대 중심의 이익단체들도 정부안에 대한 불신과 반대 입장만을 주장하는 것에서 더 나아가 자체적인 구체적 개혁 대안을 제시하는 노력이 필요하다. 잘못된 정보에 의한 괴담성 논박이 아닌 미래 환경을 직시한 구체적이고 장기적 안목의 연금개혁 논의가 중심이 되어야 할 것이다. **KIF**