

한선 프리미엄 리포트

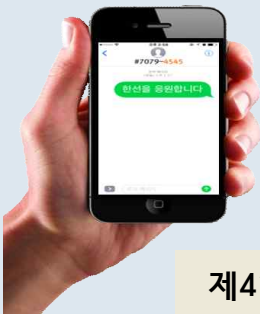
HANSUN PREMIUM REPORT

[주 제] 국민연금 개혁의 정치경제적 이슈와 대응방안

[발제자] 김원식 건국대학교 명예교수

[일 시] 2022년 11월 3일(목) 오전 9시 30분

[장 소] Google Meet 온라인 세미나



☒ 문자 후원

#7079-4545

제411회 정책세미나 주요 내용

요 약

- 국민연금이 선거의 주요 아젠다가 된지 벌써 30년이 넘었다. 정치권은 국민연금이 국민들의 완전한 노후보장 수단이라고 과장해 왔다. 그러나 국민연금은 모든 개인들에게 소득에 따른 노후생계비를 보장하는 것이 아니라 개인의 노후생계가 위기에 이르지 않도록 보장하는 전 국민을 대상으로 하는 수단이다.
- 국민연금 개혁에 관련된 지금까지의 논의는 항상 좌우로 갈린 거대 양당 간의 대립 혹은 이념갈등으로 이어져 합의에 도달하지 못했다. 국민연금이 현재 세대와 미래세대 간의 부담과 연결된다는 점에서 연금수급연령 상향에 대한 국민투표를 제안한다. 청년세대는 당연히

찬성하겠지만, 노인들도 연금수급연령 상향 조정이 근로기간의 연장을 통하여 자신들의 노후안정에 기여하고 다음세대에 부담을 줄일 수 있다는 점에서 찬성할 것으로 예상된다.

◆ 국민연금의 재정안정화 과제

- ◆ 독일을 통일한 철혈재상 비스마르크는 사회보장제도의 아버지다. 그는 세계최초로 1883년 의료보험, 1884년 산재보험에 이어서 1889년 국민연금제도를 도입했다. 그러나 그 내용은 매우 부실해서 60세부터 연금을 주는데 그 당시에는 45세가 평균수명이었다. 사회보장제도의 아버지가 도입한 국민연금도 국민들이 수급받기에 매우 까다롭고 거리가 먼 제도가 됨으로써 재정적 부담은 최소화되었다. 그가 사회보장제도를 적극 도입한 것은 사실상 자신의 피도 눈물도 없는 독단적 정치를 위한 대국민 아젠다였다. 이러한 점에서 연금제도는 복지제도이면서도 정치적 수단의 하나였음을 부인할 수 없다.
- ◆ 우리나라의 국민연금제도도 크게 다르지 않다. 국민을 위한 경제적 최적화를 추구하기보다 오히려 정치인들의 집권을 위한 수단으로 오용되고 있다. 그래서 국민연금이 선거의 주요 아젠다가 된지 벌써 30년이 넘었다. 정치권은 국민연금이 국민들의 완전한 노후보장 수단이라고 과장해 왔다. 그러나 국민연금은 모든 개인들에게 소득에 따른 노후생계비를 보장하는 것이 아니라 개인의 노후생계가 위기에 이르지 않도록 보장하는 수단의 하나이다.
- ◆ 따라서 고령화시대의 노후보장을 위해서는 국민연금을 비롯한 퇴직연금, 개인연금을 기초로 한 노후보장시스템을 구축해야 한다. 문제는 현재의 국민연금제도 개혁이 다른 연금제도의 개혁 방향을 결정한다는 점에서 국민연금 개혁과 재정안정은 다른 연금시스템의 구축에 핵심적인 동인이 되고 있다.
- ◆ 노후보장시스템은 일반적으로 다음과 같은 구조를 갖는다. 가장 기초적인 노후보장시스템은 기초생활보장제도와 기초연금이다. 2000년 생활보호법을 대체해서 도입된 기초생활보장제도는 모든 연령계층의 기본적인 생활을 보장하는 것으로 빈곤 노인들도 대상이 된다. 2014년 국민연금개혁 과정에서 낮은 소득대체율을 높이기 위하여 도입된 기초연금은 65세 이상의 노인 가운데 70%에게 지급된다. 이들 제도의 재원은 국민의 세금으로 조달된다. 반면 보험료로 공무원, 군인, 사립학교 교직원은 개별 공적 직역연금으로 노후보장을 받고, 이들을 제외한 국민들은 국민연금의 대상이 되고 가입자에게는 연금이 지급된다. 그리고 사적연금으로 퇴직연금, 개인연금 등으로 노후보장을 뒷받침한다.

- ◆ 문제는 보험료로 재정이 운용되는 공적직역연금이 모두 적자의 수익구조를 가지고 있는 점이다. 공무원, 군인은 이미 정부의 보조금으로 연금을 지급하고, 사학연금이나 국민연금 모두 2040년대가 되면 기금이 고갈되어 연금지급에 제한을 받게 된다. 따라서 안정된 노후보장시스템을 구축하기 위해서는 국민연금의 재정안정화가 우선되어야 하고 이를 위한 전략이 수립되어야 한다.

◆ 국민연금 개혁방향은 보험형평성

- ◆ 국민연금 개혁의 가장 큰 걸림돌은 고수익 저축수단으로 인식하고 있는 것이다. 그러나 국민연금의 본질은 각 개인의 생명이 유지되는 한 지급되는 보험으로서 노후보장의 최후 수단이다. 아무리 많은 보험료를 납부해도 일찍 사망하면 연금을 한 푼도 받을 수 없다. 반면 보험료를 적게 내도 오래 장수하면 더 많은 연금을 받을 수 있다. 따라서 국민연금 개혁은 보험 형평성에 기초하여 이루어져야 한다. 그리고 기초연금과의 관계설정, 국민연금과 공적직역연금과의 형평성 개선 등의 전략이 수립되어야 한다.
- ◆ 첫째, 국민연금의 수급연령을 상향 조정하고 자동안정장치(built-in-stabilizer)를 확립해야 한다. 급속한 고령화는 국민연금 재정이 2050년에 고갈될 위험을 내포한다. 그럼에도 불구하고 보험료 인상이 계속 미루어져 왔다. 어떤 정부에서도 보험료 인상이 정치적 위기로 이어질 수 있기 때문이었다. 반면 선거에 이용하려는 정치인들의 포퓰리즘 때문에 재정이 더욱 악화되고 있다. 예를 들면, 소득 대체율 상승에 기인한 보험료 인상으로 유발되는 재정불안을 방치한다거나, 임의가입 허용, 크레딧제도의 확대 등을 들 수 있다.

◆ 연금수급연령을 70세로 상향조정, 필요시 찬반 국민투표

- ◆ 대한민국 고령화에 따른 재정불안을 해소하기 위하여 연금수급연령을 우선적으로 상향조정해야 한다. 1988년 국민연금을 도입할 당시 평균수명은 70세였는데 지금은 83세이다. 즉, 기존의 제도를 미세 조정하는 것으로는 재정을 안정시킬 수 없다는 결론에 이른다. 더욱이 청년들의 사회진출연령도 25세에서 30세로 높아졌다. 과거 기준으로 25세에서 65세까지 40년간 보험료를 내고 66세부터 70세까지 5년간 연금을 받았다면, 지금은 35년을 일하고, 66세부터 83세까지 17년간 연금을 받게 된다는 것을 의미한다. 따라서 우선 시급한 것은 연금도입 초기시의 가정을 대폭 수정해서 70세부터 연금수급을 받을 수 있도록 해야 한다는 것이다.
- ◆ 이 경우 노인들의 불만이 매우 높겠지만, 청년들은 노인들의 연금을 부담해야 하

는 부담에서 벗어날 수 있어서 찬성할 것이다. 노인들을 위해서도 노동 등에 있어서 노인차별을 금지하여 원하는만큼 마음껏 일할 수 있게 해야 한다. 이들은 고령에도 사회에 남아 경제적 자립을 하려는 다양한 노력을 경주할 것이다. 정부는 시대변화에 따른 고령자 재교육 및 전직훈련 등을 강화하면 된다. 국민연금 개혁에 관련된 지금까지의 논의는 항상 좌우로 갈린 거대 양당 간의 대립 혹은 이념갈등으로 이어져 합의에 도달하지 못했다. 국민연금이 현재 세대와 미래세대 간의 부담을 조정하게 한다는 점에서 연금수급연령 상향에 대한 국민투표를 제안한다. 청년세대는 당연히 찬성하겠지만, 노인들도 연금수급연령 상향 조정이 근로기간의 연장을 통하여 자신들의 노후안정에 기여하고 다음세대에 부담을 줄일 수 있다는 점에서 찬성할 것으로 본다.

- ◆ 둘째, 평균수명의 연장에 따른 재정안정장치를 마련해야 한다. 국민연금은 보험으로서 리스크 요인은 평균수명 뿐 아니라 합계출산율, 사회진출 연령 등도 포함된다. 따라서 이러한 추세 변화에 따라 연금재정이 안정될 수 있도록 보험료나 연금급여가 조정되어야 한다. 앞서 언급된바와 같이 이러한 변수들은 수십년에 걸쳐서 변화 속도는 다르지만 뚜렷한 추세를 보였다. 따라서 가입자들이 사전적으로 노후에 대비할 수 있도록 하고, 부족한 생계비를 근로기간의 연장이나 저축증대 등으로 메꾸어 갈 수 있도록 해야 한다.
- ◆ 셋째, 국민연금기금 운용의 지배구조를 바꾸어야 한다. 국민연금기금은 국민들이 모아 둔 돈이기 때문에 운용에 있어서 책임소재가 명확해야 한다. 수익율을 극대화해야 한다는 점에서 전문성과 이에 합당한 지배구조를 갖추어야 한다. 기획재정부 부총리의 책임 하에 국가경제 안정에 기여하면서 수익율을 극대화할 수 있도록 일사 분란한 지배구조가 필요하다. 현재와 같이 복지부 장관이 기금운용의 책임을 지게 하는 것은 한계가 있다. 이를 위하여 기재부 소관의 국민연금기금법을 제정하고 국민연금기금공단을 설립해야 한다. 그리고 국민연금기금을 통째로 운영하는 것이 아니라 규모별로 분할하여 경쟁하도록 해야 한다. 이는 국민연금기금이 2040년대 이후 2050년대까지 감소하는 기간에 발생할 자본시장의 혼란을 해결하는 수단이 된다. 효율성이 낮은 기금부터 해산시킴으로써 기금수익율을 극대화하고 자본시장의 예측력을 높일 수 있다.
- ◆ 넷째, 국민연금의 성숙도가 높아지면서 기초연금을 점진적으로 축소한다. 현재와 같은 수준의 기초연금이 유지되면 2050년이 되면 50조원이 될 것으로 추정된다. 이런 상황에서는 아무리 건전한 정부재정도 유지될 수 없다. 국민연금과 기초연금의 통합에 대한 요구가 있지만 유의할 점은 국민연금기금이 기초연금의 재원으로 전용되는 것을 경계해야 한다. 이는 정치권이 포퓰리즘을 남발하는 상황에서

정부 재정이 악화될 경우 충분히 예측할 수 있는 최악의 시나리오다. ‘2022년 OECD 경제보고서’는 기초연금의 대상을 억제하고 저소득층에 대한 지원을 높여야 한다고 주장하고 있다. 정부예산이 들어가는 공적제도는 저소득층을 중심으로 보장성을 강화하는 것이 원칙이 되어야 한다. 저소득층의 보장성은 높이고 고소득층은 사적연금을 중심으로 보장성을 확보하는 것이 필요하다. 기초연금의 폐지에 따른 재원의 절감분은 국민연금재원 확보를 위한 기금을 설치하고 부채로 설정하여 국민연금 기금 적자에 대비한 재원으로 확보해야 한다. 한편으로 기초연금의 재원확보를 위해 보험료를 추가로 징수하여 국민연금과 통합하는 것을 대안으로 제시한다.

- ◆ 다섯째, 국민연금과 공무원연금, 군인연금, 및 사학연금 등의 공적직역연금과의 통합은 각 연금의 특성을 고려한 개혁이 우선되고, 차후 신중하게 검토되어야 한다. 공무원연금은 일반행정직, 교직, 경찰소방직으로 구분된다. 이들은 서로 특성이 다르다. 연금구조 관련 요소로서 행정직과 교직은 비교적 안정적이고 위험한 현장 근무가 아니다. 반면, 경찰과 소방은 위험한 외근이 많고 업무 특성상 건강상태에의 위해나 수명감소의 가능성도 높다. 공립과 사학 교직원들은 사실상 같은 업무를 수행한다. 사학은 거의 공립과 같은 수준의 교육부 업무지시를 받는다. 따라서 연금에서 이들이 분리되어 운영될 이유가 없다. 국민연금과 공적직역연금 간의 공통된 기초연금을 만들고 기여할 수 있도록 한다.

◆ 노후소득 보장시스템의 효율화 개요

- ◆ 이외에 국민연금의 재정안정화를 위한 급여구조의 개혁, 사적연금의 정착을 위한 퇴직연금 개혁, 개인연금 개혁, 연금세제 개혁 등이 순차적으로 이어져야 한다. 국민연금은 단순한 복지제도가 아니라 노동시장에 기반한 노후안정 정책이다. 이상의 모든 정책대안은 노동시장에 직간접적인 영향을 미치고 결과적으로 국민경제의 지속적 성장과도 연관된다. 브라질 등의 남미와 그리스 등 과잉 연금제도 국가들이 국가재정을 붕괴시키고, 노동시장을 폐허화해서 경제가 와해됐던 경험을 직시해야 한다. 지금도 모든 공적연금의 연금충당부채는 누적적으로 증가하고 있다. 초고령화사회의 지속가능성을 보장하는 데는 체계적 노후소득 보장시스템의 효율화를 서두르는 것 외에는 대안이 없다.

이 자료가 도움 되셨다면 수신번호 #7079-4545로 한 통 꼭~ 한선을 지지해주세요.

(한 통 2,000원)