

## [별첨 2] 기획주제 발표자료 요약문

### 모두 발언 1 :

#### 지속가능한 노후소득보장을 위한 연금개혁

김용하 교수 (순천향대학교)

석재은 교수 (한림대학교)

연금개혁을 통해 지속가능한 노후소득보장 체계의 비전을 제시하고 시행함으로써, 100세 시대 국민의 노후소득 불안을 완화해야 한다. 지속가능한 연금 재정 개혁을 통하여, 국민연금 적립기금 소진 시점을 2055년에서 2090년 이후로 늦추어 MZ 세대의 국민연금에 대한 불안을 해소하고, 공적연금의 세대 간 공정성을 제고해야 한다. 노후소득보장체계 개혁을 통하여 초저출산·초고령화 시대가 도래하더라도 이에 따른 영향을 최소화시킴으로써 세대간·세대내 국민통합의 기반을 조성하여 1인당 GDP 3만 불 국가의 위상에 걸맞은 사회적 자본을 조성해야 한다.

우리나라의 노후소득 보장성은 높은 노인 빈곤율로 OECD 국가 중 최하위 상태로 시급한 극복이 필요하다. 현 정부 임기 중 노인 빈곤율을 OECD 빈곤율 기준 30% 수준으로 낮추도록 정책목표를 설정하고 추진해야 한다. 재정의 지속가능성 제고는 2차 베이비 붐 세대 은퇴 이전에 재정안정화의 기틀을 만들지 못하면 중장기적으로 회복이 불가하다. 현 정부 임기 중 개혁을 시작하고 2040년까지 개혁을 완료해야 한다. 노후소득보장 체계 정립은 단기적으로 사회적 합의가 쉽지 않으므로 사회적 논의기구를 구성하여 중장기적 계획을 합의하여 수립하고, 단계적으로 해법을 시행해야 한다. 현 정부 임기 중 논의기구를 구성하여 협의를 시작하여, 임기 말 노후소득보장 마스터 플랜과 중장기 로드맵을 완성하는 것이 바람직하다.

재정의 지속가능성 제고가 시급하다. 제5차 국민연금 재정계산 결과, 2041년에 재정수지 적자가 발생하고, 2055년에 적립기금이 소진될 것으로 전망된다. 유럽 대부분의 복지국가에서 적립기금 없이 부과방식(pay as you go)으로 매년 근로세대가 노년세대에게 지급해야 할 연금지급액을 보험료로 조달하고 있으나, 우리나라는 세계 유례없이 노년 부양율(노년인구/근로인구)이 2070년 100.0을 넘어서 근로세대 부담이 수용가능성을 넘어 커지게 되므로 부과방식으로 전환되지 않도록 하는 것이 중요하다. 적립기금 소진연도를 늦추기 위해서는 소득 대체율을 하향 조정, 연금 보험료를 상향 조정, 연금지급개시연령 연장 등의 방안이 있으나, 국민연금은 과거 1998년 개혁과 2007년 개혁 시 소득 대체율을 낮추는 방향으로 개편하여 왔기 때문에 더 이상의 소득 대체율 인하는 어렵다. 연금 보험료율은 15% 수준으로 단계적으로 높이되 가능한 재정수지 적자가 발생하는 시점 이전에 올려야 효과가 높다. 평균수명이 연장되고 있으므로 이에 상응하여 연금지급개시연령을 늦추는 것이 필요하다. 연금지급개시연령은 현재는 63세이나 2033년에는 65세로 높이도록 되어 있으므로 2038년 이후 5년 간격으로 68세까지 연장하는 것이 필요하다. 이러한 모수개혁은 구조개혁에 선행하여 추진될 필요성이 있다.

지속가능한 노후소득보장을 위해서는 노후소득보장 시스템 전반적인 구조개혁도 필요하다. 국민연금 등 공적연금의 재정방식에 대한 총체적인 개혁을 통하여 제도의 지속가능성을 높이고 세대 간 비용부

담의 형평성을 제고할 필요가 있다. 국민연금 가입자간 소득분배의 적정성 확보를 위한 국민연금 급여 산식 내 균등부분과 소득비례부분의 비중 조정이 필요하다. 소득계층별 적정 소득보장의 형평성 제고를 위한 국민연금과 기초연금 간의 기능 및 역할 재설정이 요구된다. 병렬적 구조로 되어 있는 직역별 노후소득보장 제도 간의 형평성을 제고하기 위한 국민연금과 공무원연금의 연계 혹은 통합 방안의 적정성을 검토해야 할 것이다. 국민연금을 준하는 사회적 비용부담을 가진 퇴직연금 제도의 합리적인 기능 전환 방안을 검토해야 할 것이다.

연금개혁은 가계와 기업의 부담 증가를 요구하는 것인 만큼, 어느 나라를 보더라도 쉽지 않으나 미래 세대를 위한 대승적 차원의 사회적 합의가 필요하다. 현 정부 임기 중 개혁해야 할 사항과 장기적으로 개혁해야 할 사항을 구분하여 추진할 필요가 있다. 적정 노후소득 및 연금의 지속가능성을 보장하되 미래세대를 포함한 모든 국민의 세대간·세대내 부담의 공정성을 확보하는 것이 중요하다. 구조개혁은 모수개혁 방안보다 이해당사자의 견해가 더욱 참여하게 대립된다. 따라서 국민협의기구를 구성하여 개혁방안별로 접근하는 것보다 노·사간 여·야 간 일괄 타결 방식의 사회적 대타협이 필요하다.

=====

## **모두 발언 2 :**

### **국민연금 중심의 보장성강화 개혁방안을 위하여**

**남찬섭 교수 (동아대학교)**

우리나라 국민연금은 1988년 제도 시행 후 두 차례의 연금개혁을 거치면서 급여수준이 급격히 하락하였다. 그리하여 국민연금의 노후소득보장기능이 크게 약화하였는데 OECD의 공식계산에 의하면 국민연금의 소득대체율은 사실상의 최대가입기간을 가정해도 31.2%로 OECD의 소득대체율 평균 42.2%의 74% 수준에 불과하다. 더 문제는 현재 국민연금의 실가입기간은 20년에도 못미치는 수준으로 38년과는 엄청난 격차가 난다는 것이다.

게다가 국민연금 소득대체율을 현행대로 2028년까지 40%로 계속 떨어뜨리면 커다란 불공평이 발생한다. 이번 국민연금 재정계산에 의하면 2050년에 연금을 받을 1985년생이나 2060년에 연금을 받을 1995년생은 실가입기간이 24~26년으로 현 수급자보다 5~7년이 더 길지만 급여수준은 더 낮거나 비슷하게 될 것으로 전망되었다. 가입기간이 늘어나는데도 급여수준이 떨어지는 이유는 간단하다. 그동안 국민연금 소득대체율을 너무 급격히 하향시켰기 때문이다. 1985년생과 1995년생의 예상 가입기간 중 좀 더 긴 26년을 적용하면 이들의 국민연금 소득대체율은 31.2%가 아니라 그보다 훨씬 낮은 21.3%이다.

이렇게 소득대체율이 낮은 관계로 국민연금급여는 노후최소생활비에도 턱없이 모자란다. 실가입기간을 26년으로 가정하고 국민연금급여를 2021년 기준으로 계산하면 66만원 정도가 되는데 이를 국민연금연구원 추정 2021년도 노후최소생활비 월 124만 3천원과 비교하면 그것의 53% 밖에 안된다. 여기에 기초연금을 합해도 그 금액은 노후최소생활비의 75% 정도에 그친다.

사정이 이러함에도 그동안 국민연금과 관련해서는 보장성의 훼손보다는 수지적자나 기금소진이 과도하

게 부각되어왔다. 그리하여 국민연금개혁은 곧 재정안정개혁과 동일시되는 편향된 접근이 지배해왔다. 그간 두 차례의 연금개혁도 주로 재정안정에 방점을 둔 개혁이었고 그간 다섯차례 진행된 재정계산에서도 주로 재정안정이 강조되어왔다. 하지만 그렇게 한 결과는 무엇인가? 재정안정은 이루어지지 못했다. 시간이 갈수록 재정이 불안정하다는 이미지만 강화되어왔고 그러면서 국민연금의 보장성은 그것대로 약화되어왔다.

국민연금의 수지적자나 기금소진을 강조하는 접근은 국민연금을 공적연금으로 보기보다 민간저축처럼 보는 시각에 입각해있다. 그래서 국민연금이 마치 가입자가 납부한 보험료를 원금으로 하고 거기에 이자수익을 붙여 노후에 돌려받는 것처럼 생각하게 한다. 하지만 국민연금은 이런 방식으로 운영되지 않는다. 국민연금은 현재 가입자들이 내는 보험료로 현재의 노인들에게 곧바로 연금을 지급한다. 현재 가입자들은 그들이 퇴직하면 그때의 가입자들이 내는 보험료에서 연금을 받게 된다. 그래서 국민연금은 다른 나라의 공적연금과 마찬가지로 세대간 부양제도로 운영되고 있는 것이다.

다만 현재 우리나라는 출산율이 매우 낮고 그에 따라 인구고령화 속도가 빨라 그에 대한 대비를 하기 위해 연금개혁이 필요하다. 국민연금이 민간저축이기 때문이거나 국민연금의 재정설계가 잘못 되어서 그런 것이 아니다. 인구고령화에 대비하기 위한 개혁이 필요한 것이다. 그런데 다행히 우리나라는 국민연금의 제도설계 당시부터 인구고령화를 예상하여 기금을 적립토록 해왔다. 그리하여 현재 우리는 GDP 대비 비율 기준으로 세계 최대의 기금(GDP 대비 45.1%, 2위인 핀란드는 GDP의 33.6%)을 가지게 되었다. 그리고 기금의 운용실적도 우수하다. 작년인 2022년에 예상치 못한 우크라이나 전쟁으로 손실을 봤지만 그 손실은 2023년 상반기에 모두 회복했다. 우리 언론들은 국민연금기금이 손실본 것만 보도하고 손실을 회복하거나 이익을 올린 것은 보도하지 않지만, 사실이다. 물론 인구고령화 속도가 빨라 기금의 감소속도가 빠르긴 하지만 이는 우리가 충분히 조절할 수 있다.

다른 모든 제도와 마찬가지로 국민연금도 그 본질적 기능을 적절히 수행할 때 신뢰와 지속가능성을 확보할 수 있다. 국민연금이 지급처럼 소득대체율이 낮은 상태로 간다면 미래에도 우리나라의 노인빈곤은 개선되지 않는다. 국민연금연구원의 추정에 의하면 현행대로 갈 경우 노인빈곤율은 2080년대에 30%에 달할 것으로 전망되었다. 이렇게 되면 미래세대는 노인빈곤을 완화하느라 또다시 추가적인 비용을 부담해야 한다. 국민연금이라는 노후소득보장제도를 이미 가지고 있으면서 그렇게 할 이유가 없다.

공적연금이 노후소득보장기능을 충실히 수행하기 위해서는 그 목표를 노후최소생활 정도는 보장하는 것으로 잡아야 한다. 그 이상의 보장은 퇴직급여 등 민간연금을 활용할 수 있다. 공적연금이 노후최소생활비를 보장하기 위해서는 국민연금의 소득대체율을 50%로 상향해야 한다. 이렇게 할 경우 국민연금은 기초연금과 합하여 대략 월 125만원을 보장할 수 있고 이는 노후최소생활비 124만 3천원을 조금 상회하게 된다. 그리고 이 수준은 노후적정생활비 177만 3천원의 70% 정도 되는데 적정생활비에 모자라는 30%는 퇴직급여 등 사적수단으로 보완할 수 있을 것이다.

이와 관련하여 필요한 재정은 현행 9%의 보험료를 단계적으로 상향하여 충분히 마련할 수 있다. 즉, 2025년부터 매년 0.5%p씩 상향하여 2030년에 12%에 도달하고 그 후 다시 보험료를 올려 2033년에 13%에 도달하는 것이다. 즉, 올해부터 계산하면 10년만에 13%가 되는 것이다. 이렇게 하면 수지적자는 2047년, 기금소진은 2061년으로 이번 재정계산에서 추정된 수지적자 및 기금소진 시점이 각각 6년 늦춰진다. 우리는 5년마다 재정계산을 하므로 그때 가서 그간의 재정조치의 효과를 보면서 다시금 재정방안을 조정하여 마련하면 된다.

국민연금은 노후라는 긴 터널을 타고 가야 할 버스와 같다. 지금 이 버스는 그 크기나 엔진성능이

OECD의 74% 수준 밖에 안된다. 우리는 앞으로 버스에 타야할 사람이 OECD 국가들보다 훨씬 많아진다. 따라서 버스의 크기도 키우고 엔진성능도 더 좋은 것으로 교체해야 한다. 소득대체율을 50%로 올리는 것은 버스 크기와 엔진성능을 개선하는 것과 같다. 그리고 크레딧과 보험료 지원 확대와 같은 조치도 취하여 버스 출입문을 더 크게 하고 버스타는 곳에 경사로를 설치하여 버스에 더 쉽게 타도록 해야 한다. 이렇게 하여 다같이 버스를 타고 노후라는 긴 터널을 지나야 한다. 재정중심론자들은 회사에 엄청난 돈이 쌓여있는데도 이 돈이 고갈된다면서 버스 크기도 엔진성능도 하나도 못 바꾸겠다면서 버스 탈 돈만 더 내라고 한다. 하지만 버스 크기를 키우고 엔진성능을 더 좋은 것으로 교체하여 다같이 버스를 탈 수 있게 되면 이미 버스에 탄 사람도 앞으로 버스에 탈 사람도 필요한 돈을 더 내고자 할 것이다. 그렇게 하는 것이 인구고령사회를 다같이 살아가는 길이 될 것이다. 버스가 제 기능을 할 수 있도록 크기도 키우고 엔진성능도 교체하도록 우리 모두가 지혜를 모아야 할 것이다.