



年金改革의 展望과 課題

朴宗淇 (인하대 명예교수)

국민의 노후 생활안정을 위하여 실시되고 있는 사회보장 연금제도는 사회, 경제, 정치적 측면에 지대한 영향을 미치고 있다. 뿐만 아니라 연금부담 및 연금혜택과 관련하여 야기되는 사회이익집단간의 상충된 이해 관계 때문에 심한 논쟁과 갈등이 유발되는 것을 우리는 선진국의 경험을 통해서 자주 보아 왔다. 특히 연금제도의 내용이 변경될 때에는 더욱 격한 논쟁과 사회적 갈등을 불러 일으키기도 한다. 우리 나라의 경우도 예외는 아니어서 최근 국민연금의 도시 지역 확대실시를 앞두고 심한 논란이 벌어지고 있다.

이와 같이 경제발전 수준이나 연금급여의 범주에 관계없이 세계 도처에서 연금정책에 대한 논쟁은 꾸준히 또 활발하게 계속되고 있으며 이를 수용하기 위한 연금제도의 개혁운동이 활발하게 진행되고 있다. 우리 나라도 이제 20세기를 마감하고 다가오는 새로운 밀레니엄(Millennium)에 대비한 연금제도와 연금정책의 방향을 모색해야 할 중요한 분기점에 놓여 있다.

세계적 연금개혁의 동향

연금제도는 경제·사회면에서 끊임 없이 일어나고 있는 다양한 변화를 충분히 수용할 수 있어야 하며 이를 제대로 반영해야 하는 것이다. 대부분의 선진국에서는 경제·사회적 여건의 변화를 적극적으로 받아들이고 합리적인 방법을 통해서 이에 대응하고자 부단히 노력하고 있다. 세계적으로 연금개혁을 촉진하는 동기와 개혁의 필요성은 다양하지만 그 중에서도 가장 강력한 동기는 연금재정의 심한 불균형에서 오는 불안감과 재정위기를 극복하기 위한 것이다.

재정불균형에 있어서 단기적으로는 경제성장의 둔화와 실업의 증가에 따른 재정수입의 감소

그리고 장기적으로는 출산율의 감소와 평균수명의 연장으로 인한 연금제도 가입자 대비 수급자 비율의 급격한 증가가 문제점으로 부각되고 있다. 이와 같이 급속도로 진행되는 노령화로 세계 각국의 사회 보장 연금제도는 오늘날 심각한 위기에 직면하고 있다.

세계은행이 1994년에 발간한 한 보고서에 따르면, 급속한 노령화의 진전으로 향후 50년간 공적연금지출은 세계 각국에서 두 배 이상으로 대폭 증가하여 이른바 연금위기에 봉착하게 될 것으로 전망하였다. 이에 따라 다음 세대의 연금부담이 크게 증가하여 야기되는 세대간 형평성의 문제, 과중한 조세·보험료 부담으로 인한 저축감소, 그리고 조세회피 및 조기 퇴직 등의 부작용이 확대될 것이라고 세계은행은 경고하고 있다. 또한 인구의 노령화로 인한 연금제도의 과중한 사회적 보험금부담은 노동시장의 경직성을 초래하고 비공식적 고용을 조장하여 과세기반을 침식하는 구조적인 악순환의 원인이 된다고 지적한 바 있다.

이러한 문제들을 해결하기 위하여 세계 각국에서는 급여수준을 낮추거나 또는 연금 산정방식을 조정하기도 하며, 연금수급 개시연령의 연장 등 급여지급조건을 더욱 엄격히 강화함으로써 재정지출을 축소하고자 노력을 기울이고 있다. 또 다른 한편으로는 연금재정의 수입자체를 증대시키기 위한 다양한 방안들이 모색되고 있다. 즉 보험료를 인상하거나 또는 보험료 부과기준의 상한선을 철폐하고, 보험료를 임금뿐만 아니라 보너스에도 부과함으로써 수입을 증대하고자 한다.

한편 최근 OECD 자료에 따르면 대부분의 회원국에서는 다음과 같은 부문에서 연금개혁이 집중적으로 추진되고 있다. 즉 공적연금제도가 지급하는 급여액의 실질가치를 감소시키는 개혁, 연금지급액 조정을 위한 슬라이드제(연동제)의 재편성, 민간부분을 통한 연금지급의 확대, 적립방식의 도입, 연금 수급연령과 관련된 다양한 조치, 그리고 가족구조의 변화를 고려한 정책들이 그것이다.

국민연금제도의 도입과 발전과정

사회보장의 일환으로 실시되고 있는 공적연금제도는 현대국가에서 필요 불가결한 경제·사회제도로서 현재 160여 개국에서 시행 중이며 오랜 역사를 지니고 있으나 우리 나라에는 뒤늦게 1988년에 도입되었다.

연금제도는 본래 모든 국민에게 공평하게 적용하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 제도도입과 더불어 모든 국민을 대상으로 일시에 연금을 적용할 경우 관리운영상의 애로와 부작용이 야기될 수 있으므로 단계적으로 점차 적용을 확대해 나가는 것이 세계적으로 관례화되어 있다.

우리나라의 경우도 예외는 아니어서 1988년에 10인 이상 사업장 근로자를 당연 적용대상으로 하여 출범한 국민연금제도는 1992년에 5인 이상 사업장으로 적용을 확대하였으며 1995년 7월에는 다시 농촌지역의 농·어민 및 자영업자에게 국민연금제도의 시행이 확대되었다. 또한 1998년 하반기 중 의사, 변호사, 상인 등 도시 자영업자에게까지 적용이 확대될 예정이었으나 개정법안의 제정 등 준비가 미비하여 1999년 4월부터 시행하기로 하였다.

도시 자영업자의 연금적용은 국민연금의 전국민 확대실시를 위한 마지막 단계라고 할 수 있

다. 특히 도시 자영업자 계층의 국민연금 적용은 우리 나라의 국민연금제도를 명실상부한 보편적 제도(universal system)로 격상시키게 될 것이며 우리 나라 사회보험 입법사상 또 하나의 새로운 이정표(里程碑)를 마련하는 좋은 계기가 될 것이다.

국민연금법의 개정

일반국민을 위한 국민연금제도는 1988년 도입될 당시 지나치게 「低 부담·高 급여」 체계로 설계되었다. 그러나 이 제도가 계속해서 유지될 경우 노령연금 급여가 본격적으로 시작되는 2008년 이후에는 연금 급여지출이 급격히 증가하여 2020년경에는 재정수지적자가 발생하고, 2031년경에는 적립기금이 완전히 소진될 것으로 전망되었다. 따라서 국민연금제도의 근본적인 개선없이 5인 미만 사업장 근로자를 포함하여 도시지역 자영업자에게 적용을 확대한 경우 연금재정의 불안정 문제가 더욱 악화될 것이 분명해졌다. 그리하여 국민연금제도의 건실한 발전과 전국민 연금확대를 위하여 국민연금제도의 개선은 불가피하다.

1998년 12월 31일 공포된 개정국민연금법은 1999년 4월부터 도시지역 자영업자에게까지 연금을 확대하여 전국민 연금시대를 개막하고, 연금재정의 장기적인 안정을 위하여 급여수준을 조정하며 특히 기금운용의 투명성과 민주성을 제고하기 위하여 연금가입자의 참여를 대폭 확대하고 있다. 또 기금의 수익증대에 초점을 맞추었으며, 가입자의 수급권을 보호하는 데에도 역점을 기울이는 등 여러 측면에서 제도개선을 실시할 것을 규정하고 있다.

첫째로 국민연금 가입대상자의 범위를 종래에 5인 이상 사업장에 종사하는 근로자와 사용자, 농어민, 농어촌지역 거주자에게 한정하던 것을 1999년 4월 1일부터는 5인 미만 사업장의 근로자와 사용자, 임시직근로자, 도시지역 자영업자들도 국민연금의 적용을 받도록 하였다.

둘째로 연금재정의 장기적인 균형이 유지되도록 5년마다 재정수지에 관한 계산(actuarial analysis)을 실시하고 국민연금 운영전반에 관한 계획을 국회에 제출·공시하도록 하였다. 연금급여수준은 월소득액의 70% 수준에서 60%로 하향 조정하여 연금구조를 적정급여체제로 개선하였으며 연금 수급연령을 현재 60세에서 2013년부터 5년마다 1세씩 상향조정하여 2033년에 65세가 되도록 단계적으로 연장하였다.

셋째로 연금기금운용에 대한 국민의 신뢰를 확보하기 위하여 국민연금 기금의 운용내역과 사용내역을 국민연금기금운용위원회의 심의를 거쳐 국회에 제출하고 공시하도록 하였다. 또한 기금을 공공부문의 재정자금에 위탁하는 경우의 이자율은 5년 만기 국채수익률 이상의 수준에서 국민연금기금운용위원회와 협의하여 정하도록 함으로써 공공부문에 투자된 기금의 수익성을 보장하도록 하였다.

제도개선에 따른 기대와 앞으로의 과제

마침내 1999년 4월부터 전국민 연금시대를 맞이하여 도시지역에 거주하는 지역주민 약 1천만 명이 가입하게 되었다. 또한 연금급여수준의 하향조종 및 연금수급연령의 점진적인 상향조

정으로 연금재정의 장기적 안정화가 기대되고 있다. 그리고 기금운용에 있어서도 투명성과 민주성이 보장됨으로써 기금운용에 대한 국민의 신뢰가 점차 증대될 것으로 전망된다.

그러나 국민연금제도가 국민으로부터 지지와 호응을 받는 합리적인 제도로 정착하기 위해서는 해결해야 할 과제들이 있다. 그 중에서도 가장 긴급히 요구되는 것이 자영업자에 대한 정확한 소득과약 문제이다. 이는 결코 연금제도 운영주체의 능력과 기술만으로 해결될 성질의 것이 아니며 국세청, 복지부, 노동부, 행정자치부 등을 총망라한 범정부적 차원에서 접근하고 시도해 나가야 할 중차대한 과제이다.

필자 약력

서울대학교 사범대학영문과 입학(1951)	(1983~98)
University of Illinois 대학원 경제학석사(1959)	Universite de Rouen, France 초빙교수(1987)
George Washington University 대학원 경제학 박사(1970)	한국조세연구원 원장(1993~95)
한국개발연구원 연구부장, 선임연구위원(1971~83)	한국사회보장학회 회장(1984~86)
인하대학교 경상대학장, 산업경제연구소장 교수	한국재정학회 회장(1990~91)
	국민연금제도 기획단 단장(1997)
	인하대학교 명예교수(1998~현재)

세계경제연구원 후원회 가입안내

- 후원회원의 종류 : 법인회원, 개인회원
- 법인 회원에 대한 서비스
 - 연구원 주최 행사에 우선 초청
 - 연구원 주최 행사에 5인까지 무료 참가 가능
 - 연구원이 발간하는 모든 간행물 무료 제공
 - 법인 회원을 위한 특별 세미나 및 간담회 개최
- 개인 회원에 대한 서비스
 - 연구원 주최 행사에 초청
 - 행사 참가비 할인
 - 연구원이 발간하는 일부 간행물 무료 제공
- 후원회비는 관련세법에 따라 세금공제 가능
- 회원 가입 문의
 - 551-3334~7(전화) 551-3339(팩스)

세 계 경 제 연 구 원

Institute for Global Economics

서울 강남구 삼성동 159 무역센터 2505

전화 : 551-3334/7 Fax : 551-3339

E mail : IGENET@chollian.dacom.co.kr