

국민연금 개혁, 어떤 방향으로 진행되고 있나

역대 국민연금 개편 흐름과 그 의미를 살펴본다



Editor 이규성 미래에셋투자증권센터 연구원

■ 2022년 우리나라 합계출산율은 0.78명으로 OECD 회원국 중 꼴찌다. 반면 베이비붐 세대가 은퇴하면서 고령자 수는 빠르게 증가하고 있다. 2050년이 되면, 우리나라 65세 인구 비중이 40%로 세계에서 가장 높을 것으로 전망된다. 이 같은 인구구조 변화는 사회 전반에 많은 변화를 가져올 것으로 보인다.

대표적인 분야 가운데 하나가 바로 국민연금이다. 2023년 제5차 재정계산 결과에 따르면 국민연금의 기금 소진 시점이 2055년으로 종전 발표에 비해 2년 가까이 앞당겨졌다. 출산율 감소와 고령화가 맞물려 재정계산을 할 때마다 기금 소진 시점이 빨라지면서 국민연금 개혁은 불가피한 상황이 되고 있다. 가입자 입장에서 필요한 것은 국민연금 개혁 방향을 이해하고 대비하는 것이다. 국민연금제도의 변천 과정을 살펴보고, 향후 제도 변화의 방향성을 짚어본다.

시작 이후 계속된 제도 개혁

국민연금은 1988년 상시근로자 10인 이상 사업장을 대상으로 시작됐다. 4년 후인 1992년에는 상시근로자 5인 이상 사업장을 대상으로, 2003년~2007년에는 1인 이상 근로자 사업장까지 단계적으로 확대되면서 우리나라 사업장 전체에 국민연금제도가 적용됐다. 사업장 가입자뿐만 아니라 1995년엔 농어촌지역, 1999년엔 도시지역 가입자까지 범위가 확대되면서 국민연금은 전 국민을 포괄하는 노후소득보장제도로 자리 잡았다.

국민연금 가입자는 1988년 443만 명에서 2021년 2234만 명으로 증가했다. 우리나라 경제활동인구의 84.6%(2021년 기준)가 공적연금제도에 가입하고 있는데, 국민연금의 비중

이 압도적으로 높다. 국민연금은 명실공히 우리나라의 대표적인 노후소득 준비 수단이 되고 있다.

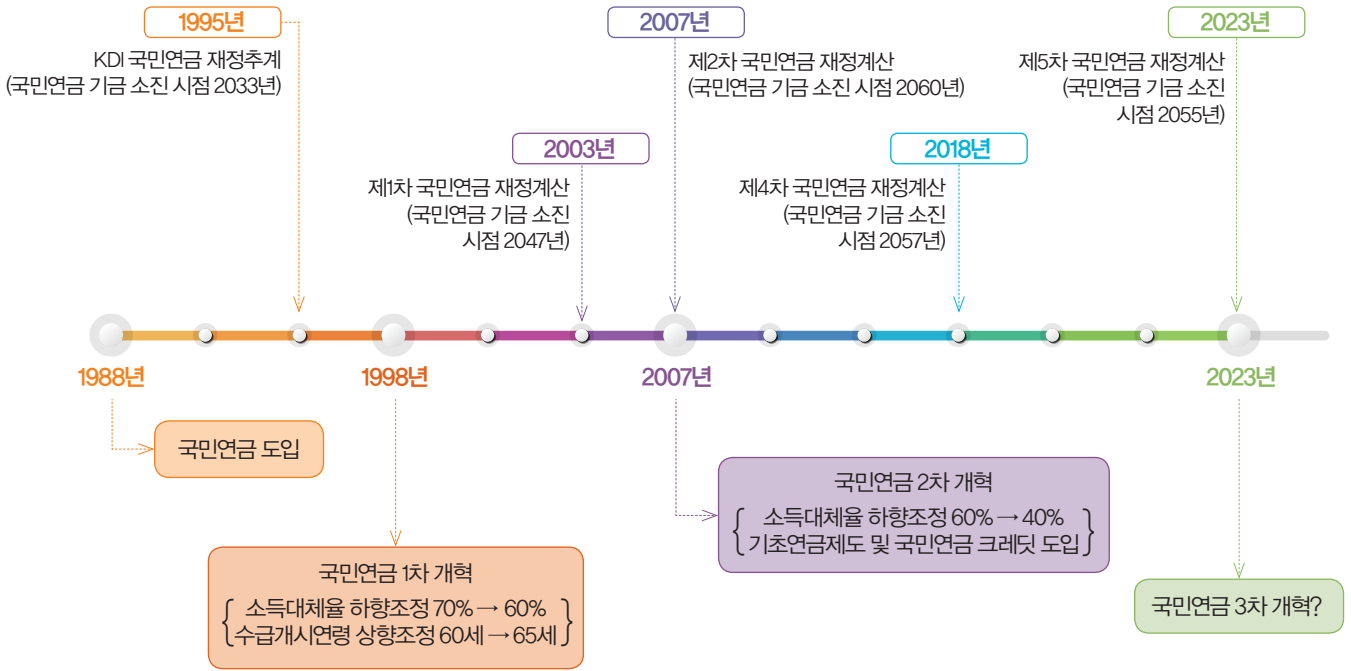
제도를 도입할 당시부터 국민연금은 저부담, 고급여로 설계되었다는 점에서 문제가 있었다. 처음 국민연금이 도입될 당시 소득대체율은 70%였다. 즉, 국민연금에 40년 가입하면 가입기간 평균소득의 70%를 연금으로 받을 수 있도록 설계됐다. 하지만 이렇게 연금액은 큰 데 반해 보험료는 적었다. 가입자는 소득의 3%만 보험료로 납부하면 됐다. 이 중 절반은 사업자가 부담하는 구조였다.

그만큼 초창기 국민연금은 가입자에게 유리한 제도였다. 국민연금제도 도입 후 보험료율을 2차례(1993년 6%, 1998년 9%) 인상했지만 국민연금의 저부담, 고급여 구조는 해소되지 않았다. 1995년 한국개발연구원(KDI)은 국민연금 기금이 2033년에 소진될 것이라는 연구 결과를 내놓았고, 국민연금제도의 지속적인 수정은 불가피한 상황이 됐다.

정부는 국민연금 기금 유지기간을 늘리기 위해 1998년 1차 개혁을 단행했다. 이때 소득대체율을 70%에서 60%로 낮추고, 수급개시연령은 60세에서 65세로 상향조정했다. 그 결과 제1차 국민연금 재정계산 결과에서 나타난 기금 고갈 시점은 2047년으로 기존 예측(2033년 소진) 대비 13년 연장됐다.

더 나아가 정부는 2003년 제1차 재정계산을 근거로 국민연금 보험료율을 9%에서 15.85% 높이고, 급여의 소득대체율 수준을 60%에서 50%으로 내리는 내용을 담은 법안을 발의했다. 그러나 보험료 납부 거부 운동인 '안티 국민연금 사태'와 같은 국민적 반발에 부딪쳐 해당 법안은 없던 일이 됐다.

연금 개혁에 대한 국민적 반발이 일어난 배경은 국민연금의 재정 안정화라는 취지를 내세워 국민연금이 노후소득의 절대적인 비중을 차지하는, 사각지대에 있는 이들에 대한 대



책이 부족했기 때문이다. 이에 따라 정부는 2004년 '노후소득보장 사각지대 해소 대책위원회'를 설치해 해법을 모색했고, 2004년~2007년까지 국회 합의를 거쳐 제2차 국민연금 개혁안을 마련했다. 기초노령연금제도와 크레딧(조건에 해당하면 보험료 보조) 제도를 도입해 노후소득보장 사각지대를 해소하는 한편 국민연금 급여 수준을 소득대체율 60%에서 40%로 낮춰 국민연금의 지속 가능성을 제고하겠다는 게 골자다. 2차 국민연금 개혁안을 관철시키는 데 진통이 있었지만, 결국 법안은 통과되었고 현재의 국민연금제도로 정착됐다. 2차 개혁 결과로 국민연금 기금 소진 시점은 2060년으로 종전 재정계산된 소진 시점(2047년)에 비해 13년 연장됐다(2008년 제2차 재정계산 결과).

국민연금의 지속 가능성을 위한 논의

국민연금제도 시행 후 20년 동안 2차례에 걸쳐 제도 개혁을 추진했지만, 기금 소진 시점은 재정계산 때마다 빨라지고 있다. 2018년 제4차 재정계산에서 산출된 국민연금 기금 소진 시점은 2057년이었고, 2023년 제5차 재정계산에서는 2055년으로 또 앞당겨졌다. 여기에는 우리나라의 노인부양비(18~64세 인구 대비 65세 이상 인구)가 급속도로 증가하고, 이러한 추세는 앞으로도 더욱 가팔라질 것으로 예측되기 때문이다. 우리나라 노인부양비는 2023년 27.1%에서 2081년

까지 110.9%로 상승할 것으로 예상되고 있다. 국민연금 개혁의 필요성이 고조되고 있는 상황이다.

최근 국회 연금개혁위원회 및 민간자문위원회에서 여러 개혁 안건을 두고 논의 중이지만, 전문가 간 이견을 좁히지 못하고 있는 상황이다. 현재 논의되고 있는 내용을 살펴보면 국민연금 보험료를 인상 필요성에는 대체로 공감대가 형성돼 있지만 소득대체율에 대해서는 이견이 존재한다. 현행 보험료율 9%를 10년에 걸쳐 15% 수준까지 올리는 대신에 목표 소득대체율을 50%로 인상하는 안과 목표 소득대체율을 기존대로 유지(40%)하고 보험료율만 인상하는 안이 팽팽히 맞서 있다.

제5차 재정추계 결과에 의하면 국민연금 기금을 고갈시키지 않는 필요 보험료율은 17~24%로 나타났다. 하지만 이렇게 보험료율을 인상하면, 보험료를 부담해야 하는 가입자들의 저항에 부딪칠 수밖에 없다. 보험료 인상에 대한 국민적 합의를 얻어내지 못하면 결국 국민연금의 급여 수준을 낮추거나 연금개시연령을 뒤로 늦추는 방식으로 개혁이 진행될 것으로 보인다. 불가피하게 국민연금의 노후소득보장 기능은 점차 축소될 것으로 보인다.

공적연금의 기능 축소는 우리나라만의 이야기가 아니다. 우리나라보다 고령화를 먼저 경험한 선진국들도 공적연금이 축소되는 과정을 겪었으며, 개혁은 여전히 진행 중이다. **M**