

<http://dx.doi.org/10.17703/JCCT.2024.10.6.421>

JCCT 2024-11-53

## 국민연금 제도 개혁을 둘러싼 담론투쟁

### The Discourse Struggle Around National Pension System Reform

김신영\*

Sin-Young Kim\*

**요약** 이 연구의 기획 의도는 22년 말부터 진행되어온 한국의 국민연금제도 개혁을 둘러싼 일련의 과정에 대한 검토를 통해 소위 담론의 구축과 확산이 연금제도 개혁 과정에서 어떠한 역할을 했으며 “재정안정”vs “노후소득보장” 슬로건으로 대표되는 경쟁 담론 또는 이분법적 담론이 이론적 및 경험적 층위에서 어느 정도의 적절성을 갖는지 밝혀보는 것에 있다. 담론은 언어와 실천을 통합하는 행위로서 대중에 대한 틀 지워진 말하기 방식이다. 담론이 사회변동을 가능케 할 수 있는 힘은 담론의 현실규정 능력에 근거한다. 현실은 담론을 통해 구성(또는 재구성)되고 이를 통해 대중은 현실에서 발생하고 있는 상황에 대한 규범적 판단을 내리게 된다. 담론이 수행하는 역할 중 가장 중요한 것은 언어 구조로서의 담론은 병렬적이고 상대적인 배치로 일견 보이나 많은 경우 경쟁 담론에 대한 도덕적(normative) 우월관계를 암시하고 있다. 국민연금 개혁을 둘러싸고 경쟁하는 담론의 대표 개념으로서 재정안정과 노후소득보장의 효용가치는 현재 한국의 국민연금 제도의 기능, 목표, 그리고 운영원리를 이해하기 위한 인식도구이며 그것의 효용가치는 복잡다단한 공적연금 제도를 이해하고 제도의 유형별 차이를 구분하는데 구체적인 수준에서 도움을 줄 수 있는지 여부에 달려있다. 개념 자체의 현실적합성과 사회적 담론의 출발점으로서 개념이 수행하는 역할에 대한 비판적 검토가 필요한 이유는 개념 자체가 구체적 현실 인식에 적합하지 않으면 현실에 대한 왜곡된 인식을 초래할 수 있기 때문이며 더 나아가 합리적 사회정책의 수립과 발전을 오히려 방해할 수 있기 때문이다.

**주제어** : 국민연금 개혁, 담론 분석, 재정안정, 노후소득보장

**Abstract** This study critically explores the dynamics of discourse construction and propagation in the context of South Korea's National Pension Scheme (NPS) reform process, initiated in late 2022. It specifically interrogates the theoretical validity and empirical applicability of the dichotomous narratives encapsulated by the themes "Fiscal Sustainability" and "Old-age Income Security," which have polarized the discourse on pension reform. The analysis is structured as follows: to enhance accessibility, an overview is first provided of the NPS reform trajectory, including an outline of the existing system, the imperatives for reform, the stages of policy discourse, and the resulting reform proposal along with its attendant controversies. The study then delves into an examination of the discursive contestation over the 2024 reform proposal, employing media analysis of articles retrieved through the Korean Press Foundation's KINDS database ([www.kinds.or.kr](http://www.kinds.or.kr)). Within this discursive framework, the "Fiscal Sustainability Discourse" underscores concerns of intergenerational equity and the long-term viability of the NPS based on fiscal projections. In contrast, the "Old-age Income Security Discourse" argues for the alleviation of elderly poverty, the welfare function of the NPS, and the state's duty to ensure a basic standard of living for seniors, supported by public sentiment expressed through deliberative forums. By analyzing the conceptual efficacy of fiscal sustainability and income security as paradigmatic lenses for understanding the objectives and operational rationale of South Korea's NPS, this study assesses their utility in distinguishing and contextualizing the complexities inherent in public pension systems.

**Key words** : National Pension System, Discourse Analysis, Fiscal Sustainability, Old Age Income Security

\* 정회원, 한양사이버대학교 실버산업학과 교수  
접수일: 2024년 8월 26일, 수정완료일: 2024년 9월 25일  
게재확정일: 2024년 11월 5일

Received: August 26, 2024 / Revised: September 25, 2024

Accepted: November 5, 2024

\*Corresponding Author: [kimsy@hycu.ac.kr](mailto:kimsy@hycu.ac.kr)

Dept of Silver Industry, Hanyang Cyber Univ. Korea

## 1. 서론

2023년 3월 발표된 국민연금 장기재정전망에 따르면, 국민연금 재정은 2041년부터 매년 지출이 수입을 초과하게 되며, 2055년 국민연금 기금 소진됨에 따라 국민연금 재정은 완전부과식으로 전환되고, 이후 국민연금의 보험료율은 26%에서 최대 35%에 이르게 된다. 이처럼 높은 보험료율은 국민연금제도 자체에 대한 신뢰뿐만 아니라 세대 간 형평성 문제를 야기시키고 있다. 국민연금 제도의 재정안정에 대한 심각한 우려와 동시에 한국의 노인“소득”<sup>1)</sup>빈곤율은 40%를 상회하고 있으며 이는 OECD 회원국들 가운데 가장 높은 수준으로 알려져 있다. 즉, 현재 한국의 국민연금 제도는 재정불안과 노인빈곤이라는 동시에 해결할 수 없으며 일정 제도적 성격을 갖는 두 가지 도전에 동시에 직면해 있다.

이 연구의 기획 의도는 23년 말부터 진행되어온 한국의 국민연금제도 개혁을 둘러싼 일련의 과정에 대한 검토를 통해 소위 담론의 구축과 확산이 연금제도 개혁 논의 과정에서 어떠한 역할을 했으며, “재정안정”vs “노후소득보장” 슬로건으로 대표되는 경쟁 담론이 이론적 및 경험적 층위에서 어느 정도의 적절성을 갖는지 밝혀보는 것에 있다. 담론은 언어와 실천을 통합하는 행위이며 대중을 대상으로 하는 틀 지워진 말하기이다. 푸코에 따르면 담론은 일정한 사회·문화적 조건에서 말해질 수 있는 것과 말해질 수 없는 인물, 시간, 그리고 장소를 동시에 규정짓는다. 담론의 기능은 자신의 담론 틀을 벗어난 주장이나 추론을 납득할 수 없고 심지어 타당하지 않은 것으로 규정 내린다. 즉 담론은 지식의 대상을 특정 방식으로 이해할 수 있게 구성하고, 규정하고, 생산한다 [1].

일반적으로 담론분석이란 인간 행위를 매개하는 상징으로서 텍스트에 대한 분석을 통해 특정 현상을 둘러싼 정치사회적 관계와 관련 집단 간의 상호작용을 이해하고 더 나아가 사회구조의 질서와 변동을 탐구하는 방법을 칭한다. 담론분석의 주요한 전제는 언어와 언어 사용은 사회적 실천의 한 형태라는 것이다. 즉 언어를 매개로 진행되는 행위로서 담론은 사회의 제반 영역(특히 정치)들과 관계를 맺고 있다. 그러므로, 담론분석에서 볼 때 텍스트는 그것의 사전적 의미뿐만 아니라 그 텍

스트를 누가 생산했으며, 누구를 대상으로, 어떤 상황에서 어떤 방식으로 전달되었느냐 역시 중요한 분석의 대상이 되는 것이다. 푸코에 따르면, 권력은 단지 무엇을 금지하고 강제하는 부정적 힘이 아니라 사람들에게 자유 속에서 통치에 순종하게 만드는 힘이다. 특히 사물과 인간 세계를 특정 방식으로 표현하는 언어적 실천으로서 담론은 특정한 형태의 행위, 신념, 기호, 욕망, 필요들이 마치 인간 주체의 심리적-육체적 현실(즉 진리)에 내재한 자연스러운 속성인 것처럼 받아들여짐으로써 사회적 응집을 구성해내는 효과를 갖는다 [1, 2, 3].

담론이 가진 권력적 속성은 언어적 상호작용 속에서만 작용하는 것이 아니라 실제 제도적 불평등과 그것을 둘러싼 현실 권력투쟁 속에서 구현된다. 담론투쟁을 담당하는 주체는 정당, 정부, 언론, 지식인 집단 등이 대표적이며 특정 담론을 지지하는 집단들은 담론의 연합을 구성하고 반대편 담론과 싸우게 된다. 이 때 발생하는 권력현상은 기저 단위에서 의식을 주조하는 단계에서 출발하여 의제를 설정하고 최종적으로 정책이 결정되는 단계에서 발현한다. 특히 이념과 가치관이 정면충돌하는 쟁점을 둘러싼 담론투쟁의 경우, 권력발현의 폭은 가시적 영역을 넘어 비가시적 영역으로까지 넓어지게 된다 [1].

이 연구는 다음과 같은 순서로 진행된다. 먼저 독자들의 이해 편의를 위하여 2022년 상반기부터 진행되어온 국민연금 제도의 개혁을 둘러싼 일련의 과정들을 개요 수준에서 정리하고자 한다. 여기에는 현행 제도, 제도 개혁의 필요성, 개혁을 위한 논의 과정, 그리고 최종 개혁안의 도출과 그것을 둘러싼 이슈들이 논의될 것이다. 다음으로 2024년 상반기에 진행되었던 국민연금 개혁안을 둘러싼 담론투쟁의 과정에 대한 분석을 시도할 것이다. 분석자료는 해당 시기 언론의 기사들이며 한국언론재단의 기사검색 데이터베이스 시스템인 ‘카인즈’(www.kinds.or.kr) 서비스를 활용하여 기사를 검색하고 추출하였다. 소위 “재정안정” vs “노후소득보장”의 슬로건으로 포장된 두 주장은 각각의 주장이 기반하고 있는 정치경제학적 지향과 각 주장들이 향하는 설정 의제, 그리고 변화의 목표와 지점 등을 볼 때, 담론의 지위를 갖기에 충분한 것으로 보인다.

## II. 본론

### 1. 국민연금 개혁 과정 개요

2022년 5월 출범한 윤석열 정부는 연금개혁 추진을 국회 시정연설에서 공식화함으로써 국민연금 개혁의 출발을 알렸다. 이후 국회는 같은 해 7월 여야 합의로 연금개혁특별위원회(이하 연금특위)를 꾸렸다. 연금특위 산하에 전문가들로 구성된 민간자문위원회를 통해 국민연금 개혁의 초안을 마련한 후 정부가 2023년 10월까지 최종안을 확정하는 것이 당시의 계획이었다. 그러나 노후소득보장과 국민연금 재정안정성 강화를 두고 민간자문위원들 간의 의견 차이가 극명하게 드러났다. 일년 여의 시간이 흐른 뒤 2023년 10월, 국민연금 개혁의 당사자인 정부에서조차 구체적인 개혁안은 제시하지 못한 상태에서 주무 부처인 보건복지부를 통해 납부보험료율, 기금 수익률, 소득대체율, 지급개시연령 등의 요소들을 고려한 24가지 시나리오를 제시하였다. 국회는 연금특위의 활동 기한을 2024년 5월로 연기하였다.

2024년 2월 다시 공을 넘겨받은 국회에서는 의견 수렴을 위한 공론화위원회\*\*를 출범시켰고 같은 해 4월, 보험료율 13%, 소득대체율 50% 인상안이 다수의 선택을 받게된다. 이후 여야는 보험료율 13%에는 의견을 접근을 이루어 냈으나, 소득대체율 인상을 두고는 확연한 입장 차를 드러냈다. 여당이 소득대체율 44%라는 절충안을 제시했고 더불어민주당이 최근 이를 전격 수용하겠다고 밝혔지만 결국 합의가 이뤄지지 않았다. 이 후 대통령실은 취임 2주년 기자회견에서 21대 국회가 얼마 남지 않은 상황에서 조급하게 하기보다 22대 국회에 넘겨 충실하게 논의하는 것이 맞다는 입장을 공식화했다. 결국 2년여의 시간을 끌어온 국민연금 개혁은 아무런 결과를 내어오지 못하고 종료하게 되었다. 표 1에서는 수년여에 걸친 국민연금 개혁과정을 간략하게 정리하고 있다(표 1).

표 1. 국민연금 개혁 과정 timetable  
 Table 1. Timetable of National Pension Reform in Korea

2022년	
5월	윤석열 정부, 110대 국정과제 중 '상생의 연금 개혁' 추진 발표
5월	윤석열 대통령, 국회 첫 시정연설에서 연금 개혁 과제로 언급
7월	국회 연금개혁특별위원회 출범

2023년	
1월	정부, 국민연금 제5차 재정추계 시산 결과 발표
3월	국회, 연금개혁특별위원회 민간자문위원회 보고서 제출
10월	정부, 연금개혁 '24가지 시나리오' 국회 제출
10월	국회, 연금특위 기한 2024년 5월까지로 연장
2024년	
2월	국회 연금특위, 500인 시민대표단 구성 발표
4월	시민대표단 숙의 결과 발표
5월	윤 대통령, '윤 정부 2년 국민보고 및 기자회견'에서 "연금개혁 22대 국회로 넘기는게 바람직"
5월 29일	21대 국회 임기 종료

### 2. 분석 방법: 비평적 담화 분석

이 연구는 미디어가 생산하는 기사에 담긴 담론의 분석을 위해 비평적담화분석(Critical Discourse Analysis: CDA) 방법을 활용하고자 한다. 사전적으로 CDA는 텍스트와 담화(말과 글)를 분석하여 그 속에 담긴 권력, 이데올로기, 사회적 맥락 등을 이해하고 해석하는 것을 의미한다. 이 연구가 주목하고자 하는 텍스트는 신문기사이다. 신문기사는 다른 유형의 미디어(TV 또는 SNS)와 달리 해당 시기 특정 이슈에 대해 충분한 깊이와 분량을 통해 대중들에게 메시지를 전달하며, 따라서 이슈를 둘러싼 가치나 지향, 그리고 대항 논리에 대한 공격 등이 충분히 표현되고 있다고 볼 수 있다 [4, 5].

### 3. 국민연금 개혁을 둘러싼 담론정치

담론정치는 지배진영 또는 대항 진영이 각각 자신들이 속해있는 층의 이해를 표현하고 이에 기반하여 불특정 대중들로부터 해당 이슈에 대한 지지와 정당성을 확보하기 위해 정치적 상징과 동시에 도덕적 가치구조를 생산하는 과정 및 반대 세력의 대응 전체를 포괄하는 동태적 과정이다. 2023년 이후 진행된 국민연금 개혁 논쟁에서 대립해 온 두 개의 담론은 “재정안정 담론”과 “노후소득보장 담론”으로 명명할 수 있다. 전자가 객관적인 수치를 통해(현재 보험료율 및 소득대체율\*\*, 합계 출산율 전망 등) 국민연금 적립기금이 가까운 미래에 고갈될 수 있으며 이는 급격한 보험료율 인상 및 더 나아가 국민연금 제도 자체의 지속가능성을 위협할 수 있다는 주장인 반면, 후자는 국민연금은 사회적 안전망을 담당하는 한국의 대표적인 복지제도이며 OECD 평균을 훨씬 상회하는 40%에 가까운 노인빈곤율을 감안할 때, 소득대체율의 인상은 불가피함을 핵심으로 하는

주장이다. 전자의 경우 구체적인 정책 대안으로는 보험료율 인상, 소득대체율 인상 반대, 연금 수급 연령의 인상 등을 제시하였다.

이들 두 담론은 국민연금 개혁을 둘러싼 세대 측면의 이슈에 대해서도 충돌하였다. “재정안정담론”은 보험료율과 관련하여 세대 간 형평을 주장한 반면, “노후소득보장 담론”은 사회보장제도로서 국민연금이 갖는 세대 간 연대 원칙을 강조하였다. 구체적으로 살펴보면, 전자가 연금 재정이 악화되어 미래 세대가 불합리한 부담을 지지 않도록 보험료율과 소득대체율을 조정(여기서는 인상) 해야 한다는 입장인데 반해, 후자는 현재 한국의 국민연금 제도는 노동세대가 노후세대의 노후를 책임지는 세대 간 연대 정신에 기반하고 있으며 따라서 보험료율을 높여서라도 소득대체율을 높여 노년층의 적정 수준 생활을 보장하는 것이 국민연금 제도의 설립 정신에 부합한다고 주장하였다.

대표적인 논거를 중심으로 두 담론의 대립을 살펴보면, “재정안정 담론”은 국민연금 장기전망 추계와 같은 수치자료를 통한 제도의 지속가능성과 세대 간 형평성에 대한 문제를 제기하였다면, “노후소득보장 담론”은 심각한 노인빈곤 수준, 복지제도로써 국민연금 제도의 기능, 그리고 노후 생활 최저선 확보를 위한 국가의 책무, 그리고 공론화위원회를 통해 드러난 국민 의견 등이 근거로서 동원되었다. 전자가 객관적인 수치 자료를 통하여 문제점을 지적하고 있는 반면, 후자의 경우는 국가의 책임 또는 사회적 연대와 같은 다소 추상적이고 선언적인 논거를 동원하고 있는 점만 보더라도 두 개의 담론이 합리적인 수준에서 논의를 진행시키는 것은 애초에 불가능한 상황이었음을 알 수 있다. 이러한 상황은 토마스 쿤이 제시한 공약불가능성 (incommensurability)에 정확히 들어맞는다. 쿤에 따르면 공약불가능성은 과학 혁명 과정에서 서로 다른 이론이나 패러다임이 동일한 용어를 사용하더라도 그 의미가 달라 서로 직접 비교할 수 없는 상황을 지칭한다. 경쟁하는 서로 다른 패러다임은 각기 다른 세계관을 가지고 있어, 같은 현상을 다르게 해석할 뿐만 아니라, 동일 단어의 의미 또는 적용 기준 역시 달라 패러다임 간의 사소통 및 직접적인 비교 검증 자체가 불가능해진다(6).

언론지상을 통해 드러난 두 담론의 주장들을 살펴보면, 두 담론 간의 공약불가능성은 명확해진다. 먼저 재정안정 진영의 입장을 대변하는 기사들은 다음과 같다 [7].

“...현 국민연금은 적게 내고 많이 받는 구조다. 소득의 9%만 보험료로 내고 40%(40년 가입 기준)를 받아 가도록 돼 있다. 이대로면 2055년 고갈되기 때문에 젊은 층은 ‘폰지 사기’라며 불신한다...”

“...야당의 보험료율 13%, 소득대체율 44% 안(13%-44%안)은 제대로 된 개혁이라고 보기 어렵다. 연금 고갈 시점은 9년 미뤄지는 데 그치고 현재도 1825조원(GDP의 80.1%)에 달하는 미적립 부채는 2050년 6366조원(123.2%), 2093년 4경250조원(313.3%)으로 불어난다. 연금 지급을 위해 미래세대가 젊어져야 할 빛이 급증하는 것이다...”

“...과국을 피하고 미래세대에 빚을 넘기지 않으려면 기성세대가 더 내고 적게 받거나, 적어도 더 내고 그대로 받는 고통 분담을 감수해야 한다...”

“...연금 재정이 굉장히 나빠지고 있다. 5차 국민연금 재정추계 결과를 보면, 현 제도(보험료율 9%·소득대체율 40%)를 유지하면 적립금은 2040년까지 증가해 최대 1755조원에 이르고 2055년 고갈된다...”

다음으로 노후소득보장 진영의 입장을 대변하는 기사들은 다음과 같다,

“...지금 65세 이상 노인 중 국민연금을 받는 이는 2명 중 1명에 불과하다. 10명 중 4명의 노인이 빈곤선인 중위소득 50% 이하 소득으로 생활하지만, 노인 일자리의 질도 낮아 빠른 수를 찾기 어렵다... 국민연금이 국민 모두에게 기본적인 노후 안전망을 제공한다는 제도 취지를 다하지 못하고 있다...”

“...이렇게 연금개혁을 둘러싼 시민들의 소중한 속의 과정이 수포로 돌아갔다... 공론화위의 결정에 반대하는 전문가 집단의 오만과 독선, 시민의 뜻은 존중하지 않고 권력에 야합하는 정치세력, 무책임하게 말 바꾸는 정부 여당의 세 축이 연금개혁 실패의 원인”이라고 짚었다...”

“...민주노총은 “노후 빈곤 해결과 노후 소득 보장을 위해 공적연금의 보장성 강화가 필요하다는 사회적 공감대가 형성됐지만 정부와 국민 의협이 이를 무시해 21대 국회에서 처리되지 않았다”고 비판했다...국민들의 요구는 노후 빈곤 해결을 위해 소득대체율을 인상하라는 것이다...공적연금을 강화하기 위해 연금의 고갈만을 걱정할 것이 아니라 국고를 투입해 국민들의 노후 소득을 보장해야 한다...”

“...윤석열 정부가 의도하는 개혁 방향은 공적연금 축소와 사적연금확대로 자본시장 파이를 키우려하는 것이 아니냐는 의혹이 증폭되고 있다...국가는 공적연금을 통해 강제로 소득을 재분배시켜 빈곤을 예방하게 하고 사회적 연대 기능을 강화시킨다...”

“...국민연금은 노후 소득 보장의 기초가 되는 중요한 사회연대 제도이다. 하지만 일부 여론에서 국민연금 ‘기금 고갈론’을 이야기하거나 적금과 같은 개념으로 설명하며 공포를 조장하고 있습니다. 수치균형이

라는 프레임 속에서 제도에 대한 오해 역시 쌓여가고 있다...”

표 2. 국민연금 개혁을 둘러싼 재정안정론 vs 소득 보장론 미디어 분석 내용 요약  
 Table 2. Summary of Media Text Analysis

구분	재정안정 담론	노후소득보장 담론
주요 논점	국민연금의 장기적 지속 가능성 확보, 세대 간 형평성 중요성 강조	사회적 안전망 역할 강화, 노인 빈곤 문제 해결에 중점
대표 논거	-보험료 인상의 필요성 -기금 고갈 예측에 따른 대책 필요 -미래 세대 부담 최소화 요구	-소득대체율 인상 요구 -노인 빈곤을 해소할 위한 공적 역할 강조 -국민연금의 사회적 연대 기능 부각
미디어 프레임	-기금 고갈에 따른 재정 위기 강조 -연금 시스템 지속 가능성 확보를 위한 정책 필요성 부각	-국민연금의 복지적 기능 강조 -노후 빈곤 문제의 심각성 부각 -소득대체율 인상의 필요성 강조

표 2에서는 국민연금 개혁을 둘러싼 두 입장에 대한 미디어 보도 내용을 주요 논점, 대표 논거, 그리고 미디어 프레임 측면에서 구분 제시하고 있다(표 2). 다음으로 국민연금 소득대체율과 노인빈곤율 관련 수치 제시를 통해 각각의 수치자료들이 특정 담론의 지지와 정당성 확보를 위해 어떻게 활용되었는지를 살펴 본다. 먼저, 소득대체율 사례를 살펴보면, 소득보장 진영의 소득대체율 인상 주장의 근거는 노인빈곤 해소다. 월평균 64 만원에 불과한 연금수령액을 높이고, 경제협력개발기구(OECD)에서 가장 높은 노인빈곤율을 낮추려면 소득대체율을 높여야 한다는 것이다. 얼핏 들으면 그럴듯하지만 사실 이는 논리적으로 타당한 주장이라고 보기에는 무리가 있다. 우선 국민연금이 ‘용돈연금’ 수준이 된 것은 소득대체율이 낮아서라기보다, 가입 기간이 짧아서이다. 국민연금 산식에 따르면, 소득대체율은 가입 기간 40년을 기준으로 삼는데, 2022년 현재 전체 연금 수급자의 23.5%는 가입 기간이 5년에 불과한 특례가입자이며 당연히 수령액도 적을 수밖에 없다. 이 문제는 1950년생 연금가입자의 가입 기간이 평균 18.9년, 1960년생은 23.7년, 1970년생은 25.7년으로 빠른 속도로 늘고 있으며 따라서 점진적이고 자연스럽게 개선이 되고 있는 상황이다.

더욱 심각한 사실관계의 왜곡은 현재의 노인빈곤 문제

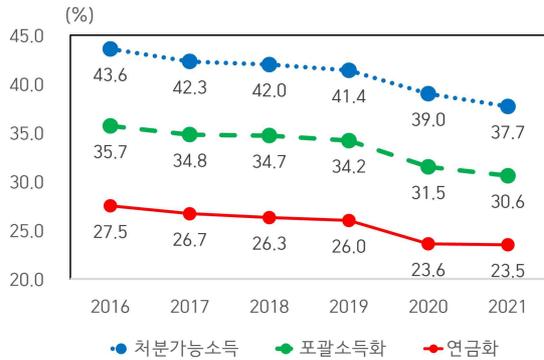
를 소득대체율 인상으로 해결할 수 있다는 주장이다. 왜냐하면, 65세 이상 노인 두 명 중 한 명은 국민연금을 아예 받지 못하며 소득대체율 인상의 혜택은 빈곤층보다는 부유층에 더 많이 돌아간다는 사실이다. 즉, 소득보장 진영에서 주장하는 소득대체율 인상은 효과는 왜곡되어 있고 그것의 부작용은 은폐되어 있는것이다. 소득대체율 인상이 가져올 문제는 두 가지 측면에서 논의될 수 있다. 첫째, 소득대체율 인상은 오히려 양극화를 심화할 우려가 있다. 소득 1~10분위의 예상 가입 기간 분석 결과를 보면 가난한 1분위는 19.3년에 그친 반면, 부유한 10분위는 33.9년으로 도출됐다. 국민연금은 가입기간이 길수록 수령액이 증가하는 구조이기 때문에 소득대체율 인상에 따른 혜택은 부유층이 가져갈 가능성이 크다. 다음으로 소득대체율 인상은 후세대에 엄청난 부담을 안긴다는 점이다. 소득대체율이 40%인 현 상황에서 미래세대에 부채를 떠넘기지 않으려면 19.8%의 보험료(수지균형 보험료)를 내야 한다. 21대 국회 막판에 논의됐던 대로 소득대체율을 44%까지 높이면 보험료율은 21.8%까지 높아져야 한다.

노인빈곤율에 대해 살펴보면, 우리나라가 OECD 회원국 중에서 노인 빈곤율이 제일 높다는 사실도 사실관계에 정확히 부합하는 것으로 보기 어렵다. 각종 OECD 지표로 비교해 보면, 높은 노인 빈곤율의 실상은 노인 집단의 소득 및 자산 양극화에 있다. 그 어느 회원국보다도 노인집단의 소득과 자산 양극화가 심각함에도 평균적인 접근만 취하다 보니, 대다수 노인이 빈곤하다는 착시 효과를 유발한다. 또한 OECD가 사용하는 빈곤율 측정기준인 가처분소득 외에도, 자산까지 고려하면 우리나라의 높은 노인 빈곤율은 획기적으로 낮아질 수 있다.

소득과 자산을 함께 고려하여 빈곤을 분석하는 대표적인 방법은 저량(stock)인 자산을 유량(flow)인 소득으로 소득화하여 분석하는 것이다. 자산을 소득화하여 노인빈곤율을 계산하였을 때, 노인빈곤율은 소득만을 고려했을 때보다 상당폭 감소한다. 그림 1에서는 자산의 소득화에 따른 노인빈곤율을 변동 수준을 잘 보여준다(그림 1). 귀속임대료와 같은 암묵적 임대소득 등을 포괄하는 포괄소득화를 적용하면 노인빈곤율은 매년 7~8%p 감소한다. 이는 자산을 추가로 고려하여 경제적 상황을 평가하면 빈곤하지 않은 고령층이 다수 존재함

과 동시에 상당한 비중의 고령층이 자산을 활용하여 스스로 빈곤에서 탈출할 수 있음을 의미한다 [8].

그림 1. 자산소득화 방법에 따른 노인빈곤율(2016-2021)  
Figure 1. Old Age Poverty Rates by Methods of Assets Securitization



담론의 구축단계에서는 특정 진영의 이론가, 학자, 또는 정치인들이 중요한 역할을 수행하나, 담론의 확산과 재생산, 그리고 대중동원의 단계에서는 미디어의 역할이 절대적이다. 산업자본주의 사회를 거쳐 정보사회에서는 미디어가 체제를 정당화하는 기능을 담당한다. 여러 가지 형태의 미디어들은 사실과 지향, 그리고 이데올로기를 조합하여 특정 담론 또는 대항 담론까지 포함하는 콘텐츠를 대중들에게 끊임없이 전달하며 이 과정에서 미디어는 스스로 축소, 왜곡, 과장, 첨가 등을 통해 다양한 해석을 내림으로써 특정 담론의 새로운 주체가 되기도 한다. 국민연금 개혁에 대한 특정 내용의 담론이 특정 동일 미디어에서 지속적이고 일관되게 기사화되는 모습은 미디어가 더 이상 담론 구축과 확산에 수동적인 전달자의 기능만을 수행하고 있지 않음을 잘 보여준다고 할 것이다 [9, 10, 11, 12].

### III. 토론

이 연구는 최근 벌어진 국민연금 개혁을 둘러싼 논쟁 과정에서 소위 “재정안정론”과 “소득보장론”이 일관되게 내세우는 사회수준에서의 지표들이 자신들의 주장을 구축해 나가는 데 어떠한 역할을 했으며, 또 각각의 지표들이 왜 상호배타적으로 언급될 수 밖에 없었는지를 살펴보고자 하였다.

한국의 국민연금 개혁을 둘러싼 논의는 “재정안정”과 “노후소득보장”이라는 두 가지 상반된 담론으로 구체화되며, 이들 담론은 국민연금 제도의 미래와 그 역할에 대한 근본적인 관점을 반영한다. “재정안정 담론”은 현재의 국민연금 구조가 장기적으로 지속 가능하지 않다는 입장을 취하며, 기금 고갈 시점을 고려한 보험료 인상 필요성을 주장한다. 이 담론은 주로 재정 추계와 같은 객관적 수치에 의존하여, 미래 세대가 직면할 잠재적 부담과 연금 시스템의 지속 가능성에 대한 우려를 제기한다. 반면, “노후소득보장 담론”은 국민연금이 한국 사회의 노인빈곤을 해소하고 최소한의 생활 안정망을 제공해야 한다는 사회적 가치에 초점을 맞춘다. 이 담론은 높은 노인빈곤율, 특히 OECD 국가 중 최상위 수준의 빈곤율을 고려할 때, 소득대체율 인상이 필요하다는 주장을 내세운다.

이러한 담론 간의 차이는 각 담론이 국민연금을 바라보는 관점과 우선순위가 다를 뿐 아니라, 재정안정을 강조하는 쪽은 국민연금이 재정적으로 지속 가능한 방식으로 운영되어야 하며, 세대 간 형평성을 중시하여 미래 세대에게 부담을 전가해서는 안 된다고 주장한다. 반면, 노후소득보장을 주장하는 쪽은 연금제도가 노후 세대의 경제적 기본권을 지켜줄 수 있는 안전망 역할을 해야 하며, 이를 위해 국가가 적극적인 역할을 수행해야 한다는 입장을 취한다. 이러한 이념적 차이는 두 담론이 서로 이해하고 조화되기 어려운 상황을 나타내며, 이는 토마스 쿤이 말한 ‘공약불가능성’ 개념을 상기시킨다. 즉, 같은 주제를 다루지만 서로 다른 기준과 언어로 표현되기 때문에 양 담론 간 합의가 어렵다는 것이다.

미디어는 이러한 담론 대립에서 중요한 역할을 담당하며, 담론을 구성하고 대중에게 확산시키는 데에 강력한 영향력을 행사하고 있다. 특정 담론을 지지하거나 반대하는 방식으로 프레임된 보도를 통해 미디어는 국민연금에 대한 대중의 인식과 여론 형성에 영향을 미치며, 이를 통해 특정 가치와 목표를 강화하거나 약화시키는 역할을 한다. 예를 들어, 재정적 불안을 강조하는 보도는 국민연금에 대한 회의감을 불러일으킬 수 있으며, 노후보장의 필요성을 강조하는 보도는 국민연금을 사회 안전망으로서의 중요성을 강화하는 데 기여할 수 있다. 이처럼 미디어는 국민연금 개혁 담론의 형성과

확산에서 수동적 전달자의 역할을 넘어, 담론 자체의 주요 행위자로 자리하고 있다.

국민연금 개혁을 둘러싼 지난 수 개월간의 담론 투쟁은 과거 무상급식을 둘러싼 “보편주의 vs 선별주의” 논쟁을 기억나게 한다. 무상급식 이슈를 둘러싸고 ‘진보’와 ‘보수’ 양쪽 정치 진영은 복지정책의 범위와 재원 등을 둘러싸고 논쟁을 벌여 왔으며 이러한 논쟁의 귀착점은 결국 보편주의와 선별주의에 대한 추상적 이념 또는 ‘공짜 점심, 재벌급식’ 등의 슬로건으로 나타나는 선동적 관점이었다. 분명한 것은 복지태도로서 보편주의나 선별주의는 현실에서 대응하는 정책이나 제도를 찾아보기 어려운 이념형, 아니면 정치적 수사나 구호로서 소모되고 있다는 점이다.

#### IV. 결론

본 연구는 한국 국민연금 개혁 논의의 중심에 자리한 두 가지 상반된 담론인 “재정안정”과 “노후소득보장”이 갖는 의미와 영향력을 분석하였다. 비판적 담화 분석을 통해 밝혀진 바와 같이, 두 담론은 국민연금의 목적과 역할에 대한 서로 다른 관점을 반영하며, 각각의 담론은 상이한 가치 체계와 사회적 목표를 지향하고 있다. “재정안정 담론”은 국민연금 제도의 지속 가능성을 확보하고 세대 간 형평성을 보장하는 것을 목표로 하여, 보험료 인상이나 소득대체율 조정과 같은 정책적 조치를 필요로 한다는 입장을 취한다. 반면, “노후소득보장 담론”은 사회적 안전망으로서의 국민연금 기능을 강조하며, 노인빈곤 문제 해결을 위한 소득대체율 인상이 필수적이라는 주장을 펼친다.

언어 구조로서의 담론은 일견 병렬적이고 상대적인 배치로 보이나 많은 경우 경쟁 담론에 대한 도덕적(normative) 우월관계를 암시하고 있다. “재정안정”과 “노후소득보장”은 병렬적으로 배치되어 있으나 대중들은 이 두 단어를 적어도 도덕적인 측면에서 동등하게 바라보지 않는다. 왜냐하면, 일반 대중들의 시선에서 볼 때, 자신에게도 길게는 도움이 될 노후소득보장을 반대할만한 특별한 이유가 없으며, 이에 대한 반대는 마치 자신의 부모세대에게 죄를 짓던가 아니면 자신만의 이익을 극대화 한 나머지 사회적 약자인 노인들의 어려움을 도외시하는 이기적 개인임을 인정하는 것과

같은 심리적 효과를 갖게 하기 때문이다. 반면, 재정안정에 대해서는 국가의 재정에는 필요할 때 써야한다라는 주장에 대해 미래 세대를 위해 아껴야 한다라는 주장이 현실적으로 힘을 발휘하기 어렵다. 요약하자면, 노후소득보장은 결국 자신 또는 자신의 부모세대 문제이며, 사회적 약자인 노인들에 대한 국가의 책임을 의미하는 반면, 재정안정은 노인의 어려움을 모른채하고 국가 책임을 방기하는 이기적이고 계산적인 개인을 상정하게 되는 단어가게 된다 이러한 상황에서 노후소득보장 담론이 도덕적 우월관계에서 우위를 차지하게 되는 것은 어찌 보면 당연한 결과이다.

이러한 담론 대립은 단순한 정책적 선택의 문제가 아니라, 한국 사회에서 국민연금이 수행해야 할 역할과 가치에 대한 근본적인 논쟁을 포함하고 있다. 국민연금 개혁을 둘러싼 논의에서 재정적 지속 가능성과 사회적 안전망이라는 두 가지 목표를 어떻게 조화시킬 것인가 하는 문제는 앞으로도 주요 쟁점이 될 것이다. 이는 단지 재정적 안정만을 고려하는 것이 아니라, 국민의 삶의 질과 사회적 연대성을 포괄적으로 고민하는 복합적인 접근이 요구되는 이유이기도 하다. 결론적으로, 본 연구는 국민연금 개혁에 대한 다양한 담론이 갖는 이념적·사회적 함의를 재조명함으로써, 미래의 국민연금 정책 방향이 보다 균형 잡힌 방식으로 설정되어야 함을 제안한다. 향후 국민연금 개혁 과정에서는 세대 간 형평성과 사회적 책임을 고려한 통합적 논의가 필요하며, 이는 궁극적으로 국민연금 제도의 신뢰를 회복하고 한국 사회의 사회적 연대를 강화하는 방향으로 이어져야 할 것이다. 개념 자체의 현실 적합성과 사회적 담론의 출발점으로서 개념이 수행하는 역할에 대한 비판적 검토가 필요한 이유는 개념 자체가 구체적 현실 인식에 적합하지 않으면 현실에 대한 왜곡된 인식을 초래할 수 있기 때문이며 더 나아가 합리적 사회정책의 수립과 발전을 오히려 방해할 수 있기 때문이다. 현실에 대응하지 못하는 개념은 맹목적인 정치수사이며 그저 공허하다.

\* 필자가 “소득”으로 표기한 이유는 흔히 언론지상에서 언급되는 노인빈곤율은 노인소득빈곤율임을 강조하기 위해서이다. 이 지표는 65세 이상 노인인구 중 소득이 전체 인구의 중위소득(소득의 중앙값) 대비 50% 이하인 비율을 의미한다.

\*\* 공론화위원회는 국회 연금개혁특별위원회(연금특위)는 2024년 1월 연금개혁에 대한 사회적 합의를 위해 출범시킨 조직이며 노동자, 사용자, 지역가입자, 연금수급자, 청년 등 5개 그룹 36명으로

구성된 의제숙의단과 500명의 시민대표, 그리고 자문진 등으로 구성되었다.

\*\*\* 소득대체율의 사전적 의미는 '국민연금 가입 기간의 전체가입자의 평균소득을 현재 가치로 환산한 금액 대비 연금으로 지급하는 비율'이다.

## References

- [1] Foucault, M, *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings*, edited by C. Gordon, New York: Pantheon. 1981.
- [2] Keller, Reiner, “Wissenssoziologische Diskursanalyse,” Reiner Keller, Andreas Hierseland, Werner Schneider & Willy Viehöver(eds), *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, Band 1: Theorien und Methoden*(2nd ed.), VS Verlage. 2006.
- [3] Keller, Reiner, *Diskursforschung*, Wiesbaden: VS Verlag. 2007.
- [4] Wonpyo Lee, *Direct Citation from Newspaper Editorials: An Analysis from Bakhtin's Dialogicality Perspective*, *Discourse and Cognition*, 12(2), pp. 117-151, 2005a.
- [5] Wonpyo Lee, “A Linguistic Analysis upon Ideological Expressions in Newspaper Editorials”, *Social Linguistics*, 13(1), pp. 191-226, 2005b
- [6] Thomas Kuhn(translated by Sungwook Hong), *The Structure of Scientific Revolution*, Ggachi. 2013.
- [7] 2024. [www.kinds.or.kr](http://www.kinds.or.kr)
- [8]. 통계청. *가계금융 복지조사*, 2017-2022.
- [9] Soonmi Lim, “A Study on Media Framing about Collective Intelligence”, *Politics and Information Study*, 13(2), pp. 162-189, 2010.
- [10] Bourdieu, P. *Language and Symbolic Power*. Harvard University Press. 1995.
- [11]Van Dijk, Teun. “Critical Discourse Analysis,” Deborah Schiffrin, Deborah Tannen & Heidi Hamilton(eds.), *The Handbook of Discourse Analysis*, Oxford: Blackwell Publisher. 2001.
- [12] Jinwook Shin, “Critical Discourse Analysis and Critical. Liberative Study”, *Economy and Society*, 89, 2011.