

국민연금제도 시행,
국민연금노조 창립 30주년
국제 심포지엄

노후소득보장을 위한 국민연금 개혁방향과 해법

The Direction and Solution
of National Pension Reform
for Old Age Income Security

2018년 3월 21일(수) 오후 2시
국회 의원회관 제2소회의실

주최 공적연금강화국민행동, 한국노총, 민주노총, 국회의원 권미역, 남인순, 윤소하, 사회공공연구원, “공공기관을 서민의 벗으로” 의정포럼, 저출산극복연구포럼 (공동대표 양승조·윤소하의원, 책임연구원 김정우의원)

주관 공공운수노조 국민연금지부

좌장 김연명 중앙대 교수

발표 • Krzysztof Hagemejer Professor at Hochschule Bonn-Rhein-Sieg

국민연금의 급여성질성과 지속가능성의 조화, 어떻게 가능한가

• Nuno Meira Simoes da Cunha Senior Technical Specialist on Social Protection, ILO

ILO의 연금개혁 원칙과 입장, 그리고 한국 연금개혁 과제에 대한 제언

토론 • 권문일 덕성여대 교수 • 유재길 민주노총 부위원장 • 정광호 한국노총 사무처장

• 남찬섭 참여연대 사회복지위원장 • 정해식 한국보건사회연구원 사회통합연구센터장 • 장재혁 보건복지부 연금정책국장

국민연금제도 시행 · 국민연금노조 창립 30주년 국제 심포지엄

노후소득보장을 위한 국민연금 개혁방향과 해법

The Direction and Solution
of National Pension Reform
for Old Age Income Security

일시 | 2018년 3월 21일(수) 오후 2시

장소 | 국회 의원회관 제2소회의실

주최 | 공적연금강화국민행동 / 한국노총 / 민주노총 /

국회의원 권미혁, 남인순, 윤소하 / 사회공공연구원 /

“공공기관을 서민의 벗으로” 의정포럼 /

저출산극복연구포럼(공동대표 양승조·윤소하 의원,

책임연구원 김정우 의원)

주관 | 공공운수노조 국민연금지부

프로그램

| 인사말 및 축사 | |
|--|--|
| 14:00~14:30 (30분) | <p>[인사말] 정용건 공적연금강화국민행동 집행위원장 / 최경진 국민연금지부 위원장</p> <p>[축사] 남인순, 권미혁, 윤소하 국회의원 / 김성주 국민연금공단 이사장 / 주명룡 대한은퇴자협회 협회장</p> |
| 국제 심포지엄 | |
| <p>좌장 김연명 중앙대학교 사회복지학부 교수</p> | |
| 14:30~15:10 (40분) | <p>[발표1] 인구고령화와 한국의 연금개혁 과제에 대한 제언 : 국민연금의 급여적절성과 지속가능성의 조화, 어떻게 가능한가 - Krzysztof Hagemeyer Professor at Hochschule Bonn-Rhein-Sieg</p> |
| 15:10~15:50 (40분) | <p>[발표2] ILO의 연금개혁 원칙과 입장, 그리고 한국 연금개혁 과제에 대한 제언 - Nuno Meira Simoes da Cunha Senior Technical Specialist on Social Protection, ILO *화상연결</p> |
| 15:50~16:50 (60분) | <p>[토론] 권문일 덕성여자대학교 사회복지학과 교수 유재길 전국민주노동조합총연맹 부위원장 정광호 한국노동조합총연맹 사무처장 남찬섭 참여연대 사회복지위원장 정해식 한국보건사회연구원 사회통합연구센터장 류근혁 보건복지부 연금정책국장</p> |
| 16:50~17:50 (60분) | <p>방청객 질의 및 종합 토론</p> |
| 기념촬영 및 저녁만찬 | |
| 17:50~18:00 (10분) | <p>단체 기념촬영 및 만찬장 이동</p> |

목차

| | | |
|--|-----------------------------|----|
| 인사말 | 정용건 / 최경진 | 6 |
| 축사 | 남인순 / 권미혁 / 윤소하 / 김성주 / 주명룡 | 10 |
| [발표1] 인구고령화와 한국의 연금개혁 과제에 대한 제언(영문) | Krzysztof Hagemeyer | 20 |
| [발표1] 인구고령화와 한국의 연금개혁 과제에 대한 제언(국문) | Krzysztof Hagemeyer | 37 |
| [발표2] ILO의 연금개혁 원칙과 입장, 그리고 한국 연금개혁 과제에 대한 제언(영문) | Nuno Meira Simoes da Cunha | 52 |
| [발표2] ILO의 연금개혁 원칙과 입장, 그리고 한국 연금개혁 과제에 대한 제언(국문) | Nuno Meira Simoes da Cunha | 64 |
| [토론1] 권문일 덕성여자대학교 사회복지학과 교수 | | 75 |
| [토론2] 유재길 전국민주노동조합총연맹 부위원장 | | 80 |
| [토론3] 정광호 한국노동조합총연맹 사무처장 | | 85 |
| [토론4] 남찬섭 참여연대 사회복지위원장 | | 89 |
| [토론5] 정해식 한국보건사회연구원 사회통합연구센터장 | | 94 |
| [토론6] 류근혁 보건복지부 연금정책국장 | | 98 |

인사말

정용건 | 공적연금강화국민행동 집행위원장



다시 또 봄이 왔습니다.

탑골 공원에 한번 가 보셨는지요?

지난 겨울동안 혹독한 추위를 이겨낸 나무 가지에 꽃망울이 맺히고 곧 꽃을 피우려 하고 있습니다.

하지만 이곳의 주인인 우리 어르신들은 나목처럼 여전히 겨울 안에 있습니다.

수년째 OECD 국가 중 압도적으로 노인빈곤율 1위를 지키고 있는 우리나라 노인의 모습이고 이대로 간다면 앞으로 우리의 미래는 점점 더 우울할 것입니다.

지난해 우리나라는 고령사회에 진입했고, 2025년이 되면 노인인구가 전체 인구의 20%가 넘는 초고령 사회에 진입할 것으로 전망됩니다. 이제 10년, 20년이 지나면 종로통을 넘어 서울 사대문 안 전체가 가난한 노인의 거리가 될 지도 모릅니다.

소위 골든타임이라는 말이 있습니다. 지금 우리가 철저히 준비하지 않으면 앞으로 노인빈곤은 더 큰 사회적 문제로 다가올 것입니다.

오늘 열리는 "노후소득 보장을 위한 국민연금 개혁방향과 해법" 심포지엄은 국제비교를 통해 노후보장을 위한 적절한 연금 급여 그리고 사각지대 해소를 위한 원칙과 대

안을 제출합니다.

노후에도 자존감을 지키며 행복한 삶을 살아가는 복지국가로 갈 것 인지, 온통 빈곤으로 암울한 노후를 이어갈 지는 지금 우리의 선택에 달려 있습니다.

오늘 국제 심포지엄에서 기꺼이 발제를 맡아주신 독일 본라인지크 대학의 하계메이어 교수님과 ILO의 누노 메이라 선임연구원님 그리고 토론자님들, 좌장을 맡아 주신 김연명교수님께 감사의 말씀드립니다.

특히 오늘 행사를 주관하고 있는 국민연금노동조합의 30주년을 축하하며 함께 하신 국회의원님과 단체들 모두에 감사드립니다. 또 심포지엄 준비를 위해 노력하신 사무국 성원들 고맙습니다.

오늘 심포지엄을 계기로 2018년 봄은 희망으로 불러 지기를 기대 해 봅니다.

감사합니다.

공적연금강화국민행동 집행위원장 **정용건**

인사말

최경진 | 전국공공운수노동조합 국민연금지부 위원장



반갑습니다. 국민연금지부 위원장 최경진입니다.

오늘 국민연금 제도시행 30년과 국민연금노동조합 창립 30주년을 기념해 열리는 <노후소득보장을 위한 국민연금의 개혁방향과 해법> 국제 심포지엄에 오신 모든 분들께 감사와 환영의 인사를 전합니다.

먼저, 오늘 국제심포지엄을 함께 준비해주시고, 국민의 노후 빈곤해소와 소득보장을 위해 열심히 의정 활동하고 계신 권미혁, 남인순, 운소하 의원님, 진심으로 감사드립니다. 또한 국민연금 강화를 위해 언제나 함께 하고 있는 연금행동과 양대노총, 사회공공연구원, ‘공공기관을 서민의 벗으로’ 의정포럼에도 감사의 마음을 전합니다.

오늘 국제심포지엄 좌장을 맡아주신 존경하는 김연명 교수님을 비롯해, 먼 길 와주신 하계메이어(Hagemeyer) 교수님, 비록 일정상 참여하지 못했지만 기꺼이 발제를 맡아 주신 ILO의 쿠차(Cunha) 선임연구원, 그리고 바쁘신 일정에도 불구하고 토론자로 참여해주신 권문일 교수님, 한국노총 정광호 사무처장님, 민주노총 유재길 부위원장님, 참여연대 남찬섭 교수님, 정해식 한국보건사회연구원 센터장님, 류근혁 보건복지부 연금정책국장님, 정말 감사드립니다.

또한 국민으로부터 신뢰받는 국민연금제도를 만들기 함께 노력하면서, 국민연금노조 30주년을 축하해주기 위해 이 자리에 함께 해주고 계신 김성주 국민연금공단 이사장

넘게도 감사의 인사를 드립니다.

국민연금 제도시행 30주년을 맞이하기 전까지, 많은 우여곡절이 있었습니다. “기금 고갈”, “후세대 부담”, “보험료 폭탄” 등 악의적이고 왜곡적인 꼬리표가 늘 따라다녔고, 아직까지 적지 않은 국민들이 불안과 불신의 눈초리를 거두지 못하고 있습니다.

국민연금의 지속가능성을 확보하기 위해 가장 우선적으로 고려해야 할 것은 국민연금에 대한 국민의 신뢰를 회복하는 것입니다. “용돈연금”이라는 불명예를 씻지 못한다면, 결국 재정적 지속성도 담보할 수 없습니다. 정치권이 일방적으로 축소일변도의 개혁을 추진한다면, 제도의 사회적 지속성은 유지될 수 없습니다.

국민연금 4차 재정계산 논의가 진행되고 있습니다. 기존의 편협한 재정안정화 프레임에서 갇힌 축소 지향에서 벗어나, 급여 적절성과 사각지대 해소를 위한 정책적 전환점이 마련되기를 기대합니다. 이를 위해서는 정치권이나 전문가 중심의 논의에서 벗어나, 당사자가 참여하는 사회적 논의가 이뤄져야 합니다. 문재인 대통령의 약속이기도 합니다.

오늘 이 국제심포지엄을 시작으로 국민연금제도가 국민으로부터 사랑받고, 든든한 노후 버팀목으로 자리매김하기 위한 대안적 논의가 진행되기를 기대합니다.

국민연금제도와 희로애락을 함께 해온 국민연금 노동자들은 국민의 노후를 지키기 위한 일이라면, 언제라도 함께하면서 앞장서 나갈 것입니다.

감사합니다.

공공운수노조 국민연금지부 위원장 **최경진**

축 사

남인순 | 더불어민주당 국회의원



안녕하십니까? 국회 여성가족위원장과 보건복지위원으로 활동하고 있는 더불어민주당 송파병 국회의원 남인순입니다.

‘노후소득보장을 위한 국민연금 개혁 방향과 해법’을 주제로 <국민연금제도 시행, 국민연금노조 창립 30주년 국제 심포지엄> 개최를 진심으로 축하드립니다. 심포지엄을 함께 주최해 주신 권미혁, 윤소하 의원님, 저출산극복연구포럼의 양승조 의원님, 공적연금강화국민행동 정용건 집행위원장님, 한국노총 김주영 위원장님, 민주노총 김명환 위원장님, 사회공공연구원, ‘공공기관을 서민의 벗으로’ 의정포럼에도 진심으로 감사드립니다.

올해는 국민연금제도가 시행 된 지 30주년이 되는 해이자, 제4차 국민연금 재정계산이 이뤄지는 해입니다. 지난 30년 동안 국민연금 제도가 많이 성숙했습니다. 완전노령연금 수급자가 발생하기 시작했고, 2017년 11월 현재 국민연금 수급자수는 465만 명이며, 국민연금 가입자 수는 2,180명입니다. 또한 기금 적립금은 615.3조원으로 국민연금이 세계 3대 연기금으로 성장했습니다. 그럼에도 불구하고 기금고갈론 등으로 인해 국민연금에 대한 국민의 신뢰가 높지 않은 상태입니다. 그 동안 국민연금 재정계산을 할 때마다 연기금이 고갈이 이슈가 되면서 국민의 불신이 높아진 것입니다. 제4차 국민연금 재정계산 결과가 발표되면 국민연금제도 개선에 대한 논의가 이

루어질 것입니다.

이러한 상황에서 ‘연금개혁 과제’에 대하여 심포지엄이 열린 것이 매우 시의적절하다고 생각합니다. 특히 오늘 심포지엄에서 ‘인구고령화와 한국의 연금개혁 과제에 대한 제언: 국민연금의 급여적절성과 지속가능성의 조화, 어떻게 가능한가’를 발표하기 위해 독일 본라인지크 대학교에서 하계메이어 교수님이 한국을 방문해 주셨습니다. 진심으로 감사드립니다.

뿐만 아니라 심포지엄 중 화상연결을 통해 ILO는 사회보장분과 쿠차 선임연구원이 ‘ILO의 연금개혁의 원칙과 입장, 한국 연금개혁 과제에 대한 제언’을 이야기 하고, 권문일 교수님, 유재길 부위원장님, 정광호 사무처장님, 남찬섭 위원장님, 정해식 센터장님, 장재혁 국장님이 토론을 하실 예정입니다. 모두 감사드립니다.

국민연금제도를 개선하기 위해서는 보험료율, 급여비 등 고려해야 할 것이 너무나 많습니다. 오늘 토론회를 통해 어떻게 적절한 국민연금을 만들어 나갈지, 그리고 국민이 신뢰하는 연금을 만들어 나갈지에 대하여 논의가 되었으면 합니다.

저는 앞으로도 모두가 신뢰하고 국민의 노후를 든든하게 보장하는 국민연금제도를 만들기 위해 더욱 노력하겠습니다.

바쁘신 와중에도 심포지엄에 참석해 주신 모든 분께 진심으로 감사드립니다. 감사합니다.

국회의원 남인순

축 사

권미혁 | 더불어민주당 국회의원



안녕하세요. 더불어민주당 국회의원 권미혁입니다.

오늘 ‘국민연금제도 시행, 국민연금노조 창립 30주년 국제 심포지엄-노후소득보장을 위한 국민연금 개혁 방향과 해법’에 참석해 주신 여러분께 감사의 말씀을 드립니다. 국제심포지엄 발제를 위해 독일 본라인지크 대학에서 와 주신 Hagemeyer 교수님과 영상으로 참석해 주신 Nuno Meira Simoes da Cunha 선임연구원님을 비롯하여 토론자로 참석해 주신 국내 전문가 분들에게도 감사의 인사를 드립니다.

올해는 국민연금이 도입된 지 30년이 되는 해이며, 제4차 국민연금 재정추계가 진행 되는 해입니다. 국민연금 급여 적절성과 재정적 지속가능성에 대한 논의가 활발하게 진행될 것이라고 생각합니다.

지금까지의 연금개혁은 지출의 축소를 통한 재정안정성을 확보하는데 초점을 맞춰 진행되어 왔습니다. 1998년 연금개혁을 통해 소득대체율을 70%에서 60%로 줄였으며, 2007년에는 2028년까지 소득대체율을 40%까지 낮추도록 하였습니다.

재정적 지속가능성의 중요성에 대해서는 누구나 공감할 것입니다. 그러나 재정적 지속가능성은 국민연금의 급여 적절성과 함께 논의되어야 합니다. 국민연금이 노후에 적절한 소득을 보장할 수 있는지, 노인의 빈곤을 적절히 예방할 수 있을 것인지에

대한 고려 없는 재정 정책은 속 빈 강정에 불과합니다. 급여의 적절성과 지속가능성은 대치되어서는 안 되며, 그 수준에 대해서는 사회적 합의가 필요합니다. 이 과정에는 이해관계자인 노동자, 사업자, 정부 등이 적극적으로 참여 하여야 합니다.

저는 국민연금의 사각지대 해소와 적절성 보장을 위해 다양한 활동을 하였습니다. 국민연금의 사각지대 해소를 위해 추후납부 대상자에 반환일시금 반납자도 포함하도록 하는 내용의 국민연금법을 대표발의 하였으며, 본 법안이 통과되어 현재 시행 중에 있습니다. 뿐만 아니라 국민연금 소득대체율을 현행 45%로 유지하여 ‘국민연금=용돈연금’이 아닌 노후를 보장할 수 있는 제도가 될 수 있도록 하는 내용의 국민연금법을 대표 발의하였습니다. 4차 재정추계 발표 이후 제도 개선 과정에서 본 법안을 통해 활발한 논의가 진행 될 수 있을 것이라고 생각합니다.

국민연금이 신뢰받고 든든한 노후자금이 될 수 있도록 오늘 심포지엄에서 논의되는 내용들을 잘 듣고 정책에 반영하도록 최선을 다해 노력하겠습니다. 감사합니다.

국회의원 권미혁

축 사

윤소하 | 정의당 국회의원



안녕하십니까? 정의당 국회의원 윤소하 입니다.

국민연금 제도가 시행된 지 30년이 되었습니다.

1988년 10인 이상 사업장 근로자 443만 명을 대상으로 시작된 국민연금제도는 1995년 농어민까지 대상을 확대한데 이어 1999년 전 국민을 대상으로 하는 사회보험으로 성장하였습니다. 2018년 현재, 가입자는 2천1백만 명에 이르고, 국민연금기금은 620조에 달합니다.

공적연금제도의 성숙은 한 사회의 복지를 가름하는 잣대이기도 합니다. 국민연금 제도는 30년 동안 양적으로 크게 성장하였으나 실제 노후 생활에 대한 적절한 보장제도로 기능하고 있는지에 대해서는 의문이 남습니다.

통계청이 2017년12월에 발표한 '한국의 사회동향 2017'에 따르면 2013년 기준 66세 이상 노인들의 상대적 빈곤율은 49.6%입니다. OECD 국가 중 최상위이고, OECD 평균 노인 빈곤율 12.6%의 4배나 됩니다.

우리나라 노인 빈곤율이 외국에 비해 월등히 높은 이유는 공적연금을 통한 소득 보장이 이루어지지 않고 있기 때문입니다. 65세 이상 노인 중 국민연금 수급자는 2016년 기준 전체 노인의 38.0%에 불과합니다. 공무원연금, 사학연금 등 직역연금을 모

두 포함해도 2015년 기준 65세 이상 노인 중 공적연금을 받는 사람은 41.1%에 불과합니다. 10명 중 4명만이 공적연금을 받고 있는 실정입니다.

또한, 우리나라 성인의 45%가 국민연금에 보험료를 납부하지 않는 ‘잠재적 사각지대’에 놓여 있습니다. 이들은 국민연금 가입자이지만 보험료를 내지 못하는 납부예외자와 장기체납자, 경제활동에 종사하지 않는 국민연금 적용제외자 등입니다. 사각지대 해소 문제는 무엇보다 중요한 과제입니다. 지금 상황을 개선하지 못 한다면 미래에는 더 큰 사회적 문제가 될 것입니다. 국민연금 가입이력이 없거나, 연금수급 최소 가입기간을 채우지 못한 채 만 60세에 도달한 노인의 빈곤 해소 대책이 필요합니다.

특히 심각한 저출산·고령화 위기에 놓인 현 상황에서 연금제도의 실질적 효과성을 높이기 위한 제도 개선은 미룰 수 없는 문제입니다. 연금 개혁의 원칙은 지속가능성, 세대 간 형평성, 급여의 적정성입니다. 이를 기준으로 합의점을 찾아야 합니다. 공적 연금 제도는 현 세대와 후 세대, 현재와 미래가 모두 연관된 것이기에 사회적 합의가 무엇보다 중요합니다. 앞서 같은 고민을 했던 나라들의 사례를 꼼꼼히 살펴보고 참고할 필요가 있습니다. ‘국민연금의 급여 적절성과 지속가능성의 조화’라는 쉽지 않은 문제를 풀어나가는데 이 자리가 도움이 되길 바랍니다.

오늘 국제심포지엄은 <국민연금제도 시행 30주년 및 공공운수노조 국민연금지부 창립 30주년>을 맞이하여 마련된 자리입니다. 지난 30년 국민연금제도의 발전과 함께 해온 노동자들의 공로에 특별히 감사드립니다.

국민연금이 신뢰받는 공적연금제도로 발전해 가는 길에 함께 노력하겠습니다. 감사합니다.

국회의원 **윤소하**

축 사

김성주 | 국민연금공단 이사장



반갑습니다. 국민연금공단 이사장 김성주입니다.

먼저, 「국민연금제도시행 30주년과 공공운수노조 국민연금지부 창립 30주년 기념 국민연금 국제심포지엄」 개최를 진심으로 축하드립니다.

오늘 같은 뜻깊은 행사를 마련해 주신 ‘공공운수노조 국민연금지부’ 최경진 위원장님과 행사를 주최해 주신 존경하는 권미혁 의원님, 남인순 의원님, 윤소하 의원님 그리고 ‘공적연금강화국민행동’ 정용건 집행위원장님을 비롯한 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

2018년은 국민연금제도 시행 30주년이 되는 해입니다. 30년은 통상 한 세대(世代)를 의미한다고 합니다. 세대(世代)는 한사람의 평생을 다음 사람이 있다는 의미가 있습니다. 국민연금도 하나의 세대(世代)를 보내고 새로운 세대(世代)를 열어가야 하는 시점을 맞이하였습니다.

앞으로의 국민연금은 누구나 안정된 노후생활을 영위할 수 있도록 기본 노후소득보장이 가능한 제도로 나아가야 하며, 이를 위해서는 연금제도와 기금운용 모두 국민신뢰 속에 지속가능하도록 균형 있는 발전을 모색해야 합니다. 연금제도 역사가 긴 선진국들도 인구고령화와 저성장 속에 지속가능한 공적연금을 만들기 위한 논의와 개

혁을 추진해 오고 있습니다.

현재 노동계, 시민단체, 학계 등 다양한 주체가 참여하는 제4차 국민연금 재정계산이 진행 중이며, 오늘 이 심포지엄을 통해 협력적 동반자로서 소통하고 논의하는 집단지성의 지혜를 모으는 계기가 되었으면 합니다. 더불어 국민이 언제 어디서나 믿고 의지하는 국민의 연금이 될 수 있도록 많은 고민과 지원을 당부 드립니다.

국민연금제도 시행부터 여러 성장통을 이겨내며 제도의 안착을 함께 해 온 ‘공공운수노조 국민연금지부’의 30주년을 진심으로 축하드리며, 앞으로도 국민연금의 미래를 함께 만들어 나가기를 바랍니다.

감사합니다.

국민연금공단 이사장 **김성주**

축 사

주명룡 | 대한은퇴자협회 협회장



안녕하십니까. 대한은퇴자협회 협회장 주명룡입니다.

금번 국제 심포지엄 개최를 진심으로 축하합니다. 오늘 토론회를 마련해주신 여러분께 감사를 드리며, 토론과 발제에 나서주신 모든 분들께도 감사의 말씀을 전합니다.

6.25전쟁 직후인 1955년에서 1963년 사이에 태어난 세대를 베이비붐 세대라 합니다. 약 700만명으로 우리나라 전체인구의 14%를 차지하고 있습니다. 이후 세대는 포스트 베이비붐 세대라 합니다. 1964년에서 1974년 사이에 태어난 세대입니다. 약 956만명으로 이들은 전체 인구의 19%를 차지합니다. 베이비붐 세대와 포스트 베이비붐 세대를 합하면 우리나라 인구의 1/3이 됩니다. 베이비붐 세대는 2016년부터 국민연금을 본격적으로 수령하기 시작했습니다. 2020년부터는 베이비붐 세대 다수가 국민연금 수급자가 됩니다.

우리나라의 경제성장과 함께해온 거대한 인구집단이 연금수령자가 되면서 사회도 많은 변화가 있을 것입니다. 앞으로 은퇴와 연금이라는 주제는 우리 사회의 주요한 관심사가 될 것입니다.

남은 생애를 보내는 데 있어 연금은 매우 중요한 역할을 담당하고 있습니다. 하지만 우리사회는 연금에 있어 그리 잘 준비되어 있지 않아 보입니다. 대한민국은 수년동안

OECD 노인빈곤율 1위 국가라는 오명을 지고 있습니다. 이 문제를 해결하지 못한다면 앞으로 많은 수의 은퇴자들이 은퇴생활을 당당히 즐기지 못하고 힘겨워할 것입니다.

오늘 열리는 이 심포지엄이 앞으로의 연금문제 해결에 있어 큰 도움이 되었으면 합니다. 국민연금 제도 시행 30주년과 국민연금에 몸담고 묵묵히 일해 온 분들의 모임인 국민연금노동조합의 창립 30주년을 축하하며 이 행사가 은퇴자들의 노후소득보장에 있어 생산적인 대안을 만드는 소중한 자리가 되길 바랍니다. 감사합니다.

대한은퇴자협회 협회장 **주명룡**

발표 1

인구고령화와 한국의 연금개혁 과제에 대한 제언
: 국민연금의 급여적절성과 지속가능성의 조화, 어떻게 가능한가

Krzysztof Hagemeyer / Professor at Hochschule Bonn-Rhein-Sieg

연 사 소 개

Krzysztof Hagemeyer



Dr Krzysztof Hagemeyer, professor at Bonn-Rhein-Sieg University of Applied Sciences, Germany. Lecturer at Collegium Civitas, Warsaw and Maastricht Graduate School of Governance. Senior researcher at International Centre for Research and Analysis ICRA.

Economist, specializing in economics and financing of social policies. Between 1993 and 2014 at Social Protection Department of the International Labour Organisation in Geneva, 2013–2014 Chief of Social Protection Policy, Standards and Governance Branch. Key member of the team working on new international labour standard, Recommendation no 202 concerning National Floors of Social Protection, adopted by the International Labour Conference in 2012. Before joining the ILO, assistant professor at the Department of Economics of Warsaw University and adviser to the Polish Minister of Labour and Social Affairs and Independent Trade Union “Solidarność”.

Adequate Pension Systems

Krzysztof Hagemeyer
University of Applied Sciences Bonn-
Rhein-Sieg and
ICRA - International Centre for Research
and Analysis, Warsaw, Poland

How societies develop their pension systems

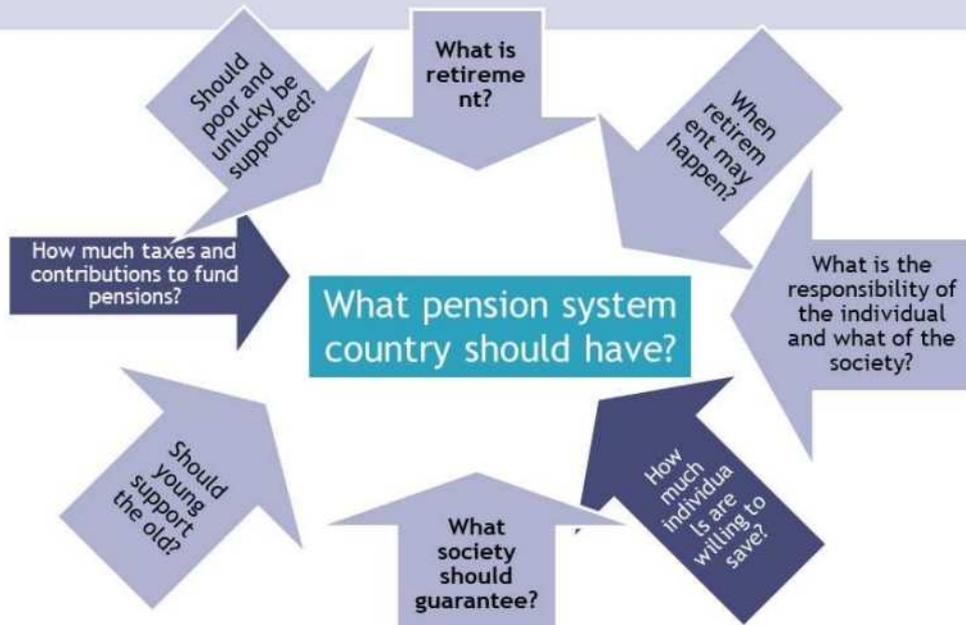
Social contract behind pensions requires consensus on answers to questions?

- What is retirement and when it happens?
- What the society guarantees and to whom?
- What is acceptable level funding?

Choice of institutional arrangements is the result

- What financing sources?
- How big the reserves?
- How benefits are calculated?
- What roles of different public and private institutions?

Questions to be asked and answered to agree on adequate pension system



Extent of the required implicit and explicit social contract on pension system

Definition and timing of retirement: adequate retirement age

- Happens only when person is not able to work anymore?
- Is a well deserved period of rest after working life?

Level of societal guarantees: adequate pensions levels

- Guarantee aims only at alleviating poverty for those unable to support themselves?
- Guarantees every resident a minimum income at old-age?
- Guarantees also certain proportion of pre-retirement income (replacement rates)?
- To what extent indexation follows income growth?

Degree of intergenerational solidarity and equity: adequate level of funding

- People should save for themselves
- Those unable to contribute/save should be supported
- Younger should support old generation

3

Social contract determines selected mix of financial and institutional solutions used by the pension system

Social contract behind pensions

What is retirement?

What is guaranteed by the society?

How much solidarity to the old and redistribution towards the poorer?

Financial and institutional alternatives

Mandatory versus voluntary

Defined benefit versus defined contribution

PAYG versus advanced funding

Public versus private provision

Social preferences and national circumstances define policy objectives and priorities

Pension system has always multiple objectives

- **Preventing poverty in the old-age**
- Guaranteeing certain standard of living in the old-age/Consumption smoothing
- Intergenerational equity and fiscal and financial sustainability
- ...other secondary objectives

Societies decide which of the main objectives are priority ones

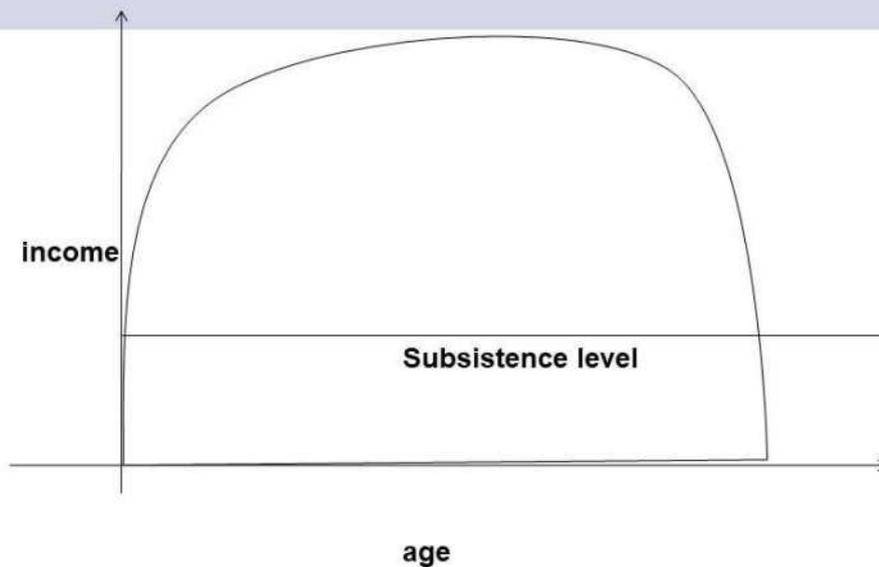
Multi-tier pension systems

Pension system has always as components schemes of different nature with respect to how benefits are calculated and financed

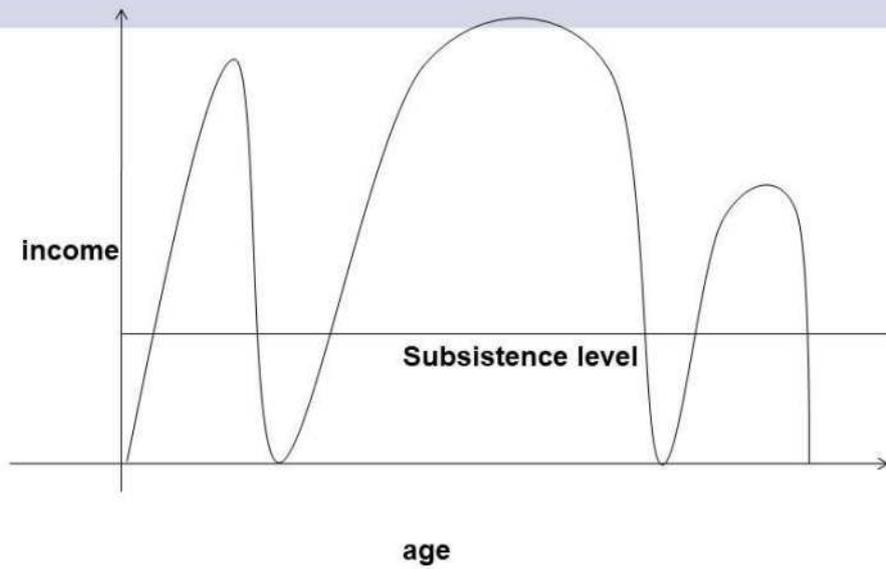
- Mandatory and voluntary
- Earnings related and flat rate
- Contributory and non-contributory
- Income-tested and universal
- Define benefit and define contributions
- PAYG, partially funded and fully funded

Depending on objectives and circumstances various multi-tier pension systems are developed

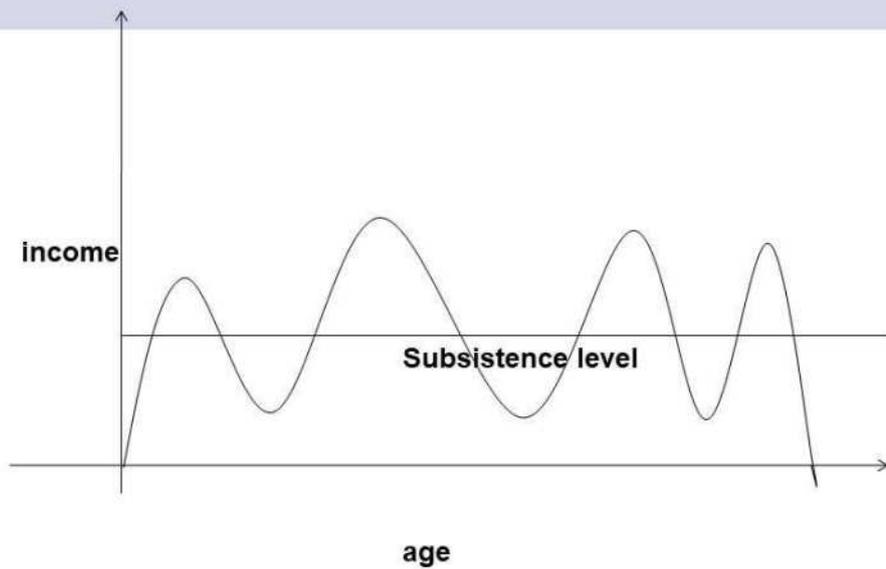
What kind of pension scheme can prevent poverty in the old-age depends on income profile over the life-cycle (1)



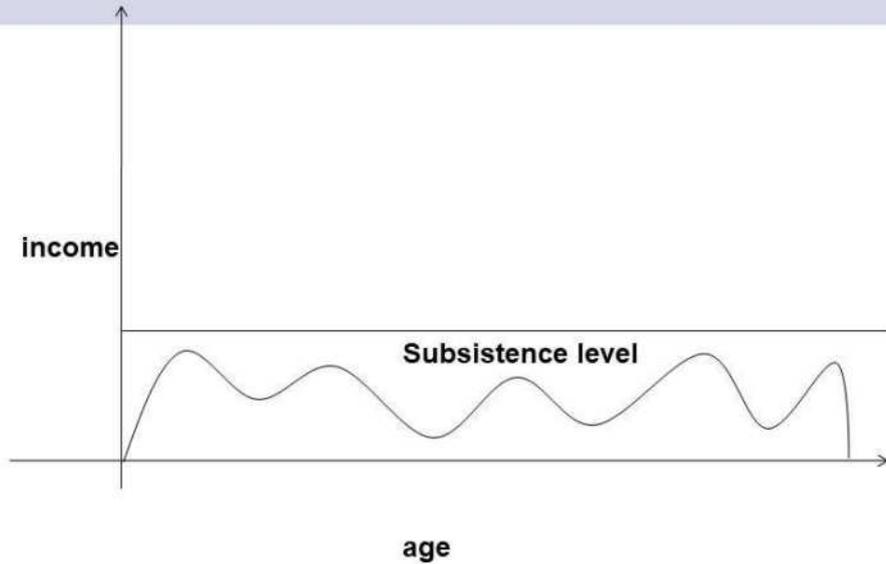
What kind of pension scheme can prevent poverty in the old-age depends on income profile over the life-cycle (2)



What kind of pension scheme can prevent poverty in the old-age depends on income profile over the life-cycle (3)



What kind of pension scheme can prevent poverty in the old-age depends on income profile over the life-cycle (4)



Non-contributory versus contributory

Contribution capacity

- Contributory schemes for those with relatively regular incomes above certain level
- Non-contributory - universal or means-tested

Level of protection

- Non-contributory usually to provide basic flat rate benefits
- Contributory to provide earnings related benefits
- There are contributory schemes providing totally or partially flat rate benefits

Non-contributory interventions within contributory schemes

- Subsidising benefits (flat rate component, minimum pensions)
- Subsidising contributions
- Financed within the scheme or from outside

Financing and institutional alternatives for contributory schemes

Institutional arrangements

- Mandatory versus voluntary
- Flat-rate versus earnings related
- Defined-benefit (DB) versus defined-contribution (DC)

Financing arrangements

- Pay-as-you-go
- Partial funding (PAYG with substantial reserve)
- Full prefunding (individual accounts or not)

Role of private sector

- Public schemes
- Occupational schemes
- Private schemes

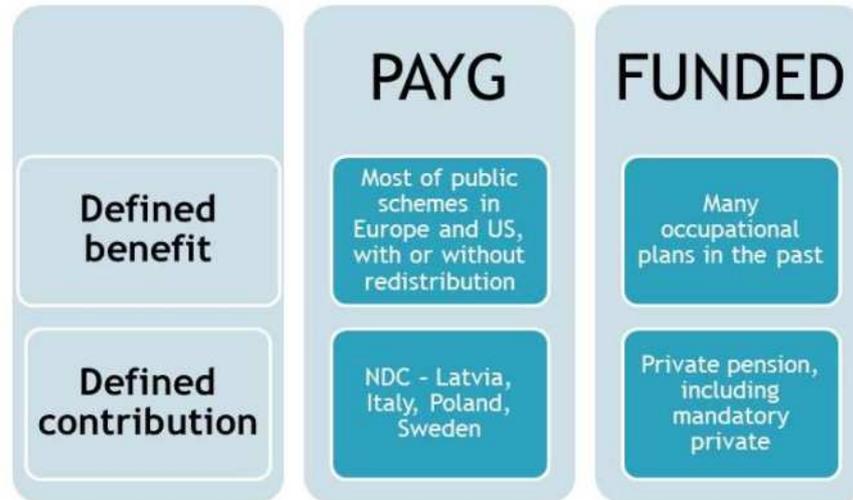
Pension system is always a mix various schemes as different schemes affect/serve people differently

Risks of are shared differently

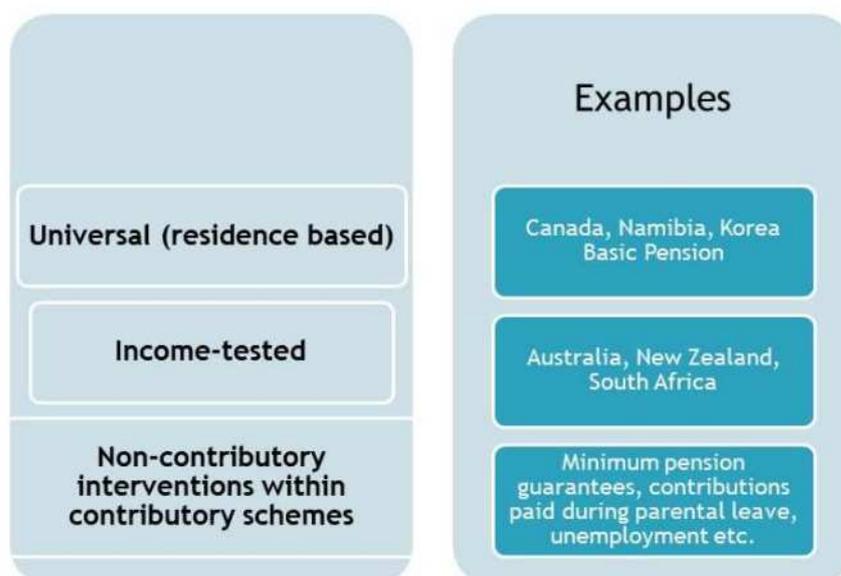
Redistribution within and across generations is different

People with different earnings profiles over the life-cycle may need different pension schemes

Classification of contributory pension schemes



Classification of non-contributory pension schemes



Pension system adequacy should not be in opposition to financial and fiscal sustainability

- Adequacy of benefit and financial sustainability are not just interlinked but separate - or even competing objectives of social policy. There are two sides of the same coin
- Adequate benefit promises which are not financially sustainable (that is society is not willing to pay necessary taxes and contributions) will never materialize
- Low cost pension system which is not effectively preventing poverty in the old age will not for long enjoy support in terms of willingness to finance it
- Adequacy of pension system requires social compromise between benefit levels, retirement age and levels of taxes and contributions required to finance it

New approaches to defining pension system adequacy

- Aaron Grech (A. G. Grech, *The Social Sustainability of Pensions in Europe*, Scholar's Press, Saarbrücken 2015) proposes concept of **social sustainability** encompassing (through selected indicators) four objectives of the pension system:
 - Poverty prevention
 - Consumption smoothing
 - Intergenerational equity
 - Sustainable financing

Alternative proposal: let us look at pension system adequacy in comprehensive way

- We propose here to defined as adequate such pension system, in which:
 - Level of benefits (at retirement and years after retirement) is **adequately** helping to achieve agreed objectives (poverty prevention plus...)
 - People are retiring at age which **adequately** reflects their life expectancy, health status, ability and willingness to continue working
 - Level of contribution and taxes required to finance pensions **adequately** reflects willingness to pay by all stakeholders

Adequacy of pension system has to be agreed national in social dialogue taking into account international standards

- Adequate pension system is defined nationally by implicit or explicit social contract which sets the design of the pension system
- There are also accepted internationally benchmarks and standards (like ILO Convention no 102 or Recommendation no 202) - social contracts which crossed the borders

Modern reforms introduce automatic mechanisms to replace policy making supported by social dialogue

- Many pension schemes, those which are key components of national pension schemes are reformed and converted into defined contribution (DC) or non-financial defined contribution schemes (NDC). (N(DC) schemes make benefit amounts dependent on available resources - guarantee stable financing but not benefit adequacy
- Many other mechanisms making benefit levels and pension entitlements dependent on demographic, economic and financial parameters are being built into key pension schemes

What can be automatic?

Eligibility conditions to pensions:

- Retirement age
 - Denmark
 - “Rule” in the European Code of Social Security (Retirement age can be increased beyond 65 but proportion of those over retirement age to working age population should not be smaller than 10%)
- Number of years of contributions entitling to full pension
 - France

What can be automatic (2)?

Benefit formula - modifying accrual rate

- Decreases with increasing life expectancy for a given retirement age in NDC similarly like in FDC
- In Germany, 'sustainability factor' links the adjustment of the pension-point value to changes in the system dependency ratio
- In Brazil, Finland, Portugal accrual rates in DB pensions will be reduced with the increased life expectancy

What can be automatic (3)?

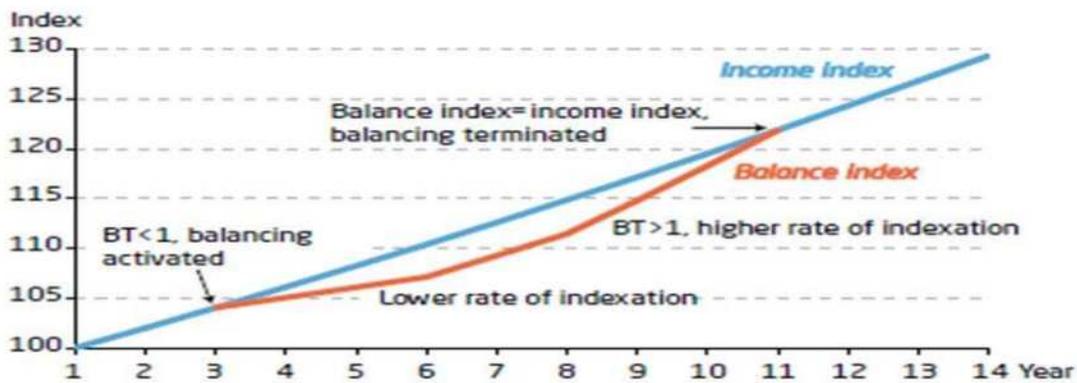
Everything - Swedish automatic balancing

- NDC already includes link to life expectancy when pension is calculated
- Adjustment of past contribution («rate of return») and indexation of benefit is automatically linked to value of the «balance ratio».
- Past contributions and benefits in payment are adjusted annually to wage index but when value of the balance ratio falls below 1 both adjustments are reduced proportionally

Balancing assets and liabilities in the Swedish pension system: concept of the balance ratio and balancing mechanism: balance ratio and balancing mechanism

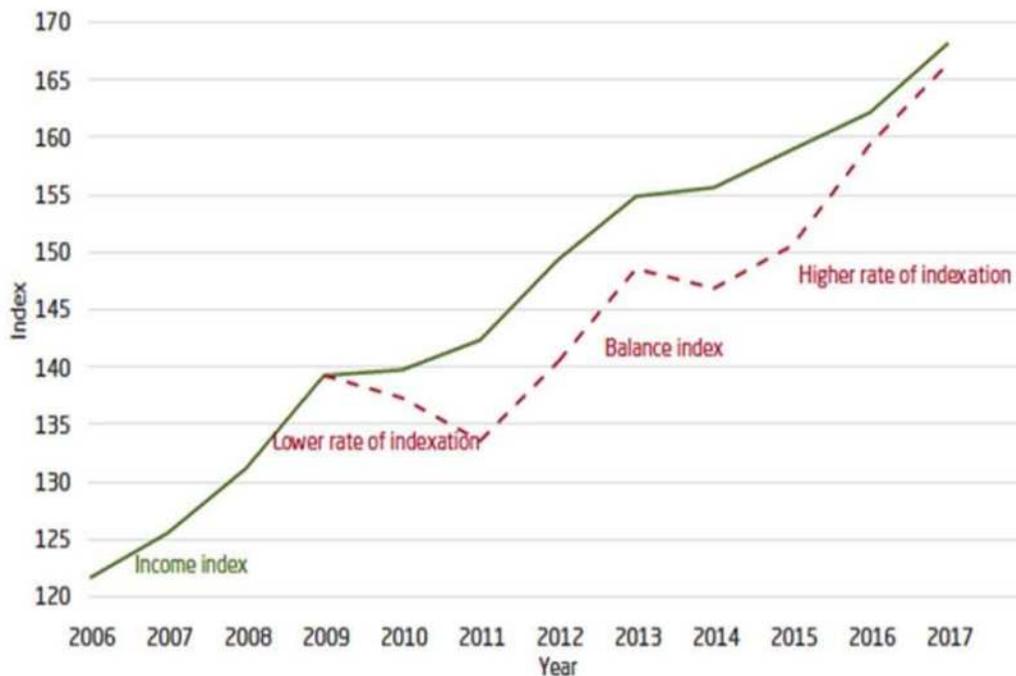
$$\text{Balance ratio}^{27} = \frac{\text{Contribution asset} + \text{Buffer fund}}{\text{Pension liability}}$$

Balancing



The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System¹ – a non-technical introduction Ole Settergren* Riksförsäkringsverket (The National Social Insurance Board) August 20, 2001 https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/42ecb24a-c722-4347-95e4-b08bb1555e/wd0102_the_automatic_balance_mechanism_of_the_swedish_pension_system.pdf?MOD=AJPERES

Figure 4.2 Actual balancing



Long- versus short-term considerations or rules versus discretion (1)

Lessons from the crisis - OECD report in 2009:

“Automatic-adjustment mechanisms were introduced as a way of ensuring long-term financial sustainability of pension systems in the face of population ageing. Recent experience suggests that their design needs a re-think. It does not seem sensible to reduce benefits in a pro-cyclical way, taking money out of the economy when it is weak.”

Long- versus short-term considerations or rules versus discretion (2)

What happened:

- As a result of the crisis automatic balancing mechanisms was activated for the first time to reduce pensions in 2010 and further years. It was contested and the rules were slightly modified to reduce the impact
- Similar discretionary corrections to automatic rules were introduced in Canada, Germany, Japan and Netherlands

Automatic mechanisms will not replace good policy making in social dialogue

- (N)DC reforms introduce automatic mechanisms to ensure long-run financial sustainability of pensions
- There are no similar mechanisms to guarantee adequacy...
- On the contrary, pension cost stabilization takes place mainly through benefit reductions and other changes potentially detrimental to adequacy (like forcing people to delay retirement even when they are not fit to work or can't find a job)
- Automatism will not replace good policy making through well informed social dialogue based on agreed adequacy targets, balancing shorter and longer term needs as well as benefit adequacy with financial sustainability

Instead of conclusion: Quality policy making needed also

- What we need is not to keep politicians away from pensions and other social policies - we need to make sure that decisions taken by politicians are the right ones, balancing shorter and longer term needs as well as balancing benefit adequacy with financial sustainability.
- A key prerequisite must be to ensure through democratic and participatory mechanism the full participation of each group of stakeholders - workers, employers and governments - in establishing the relevant standards, and in creating and maintaining the permanent structures through which pension systems may be monitored, verified and adjusted in a responsible way.

❖ 한글 번역본

연금 제도의 적정성

Krzysztof Hagemeyer
독일 본-라인-지크 대학교
폴란드 국제연구분석센터 ICRA

국가가 연금 제도를 개발하는 과정

연금 제도를 둘러싼
사회 계약은 다음
쟁점에 대한 합의를
필요로 한다

- 은퇴는 어떤 의미이며, 언제 발생하는가?
- 국가는 누구에게 무엇을 보장하는가?
- 적정 수준의 기금은 어느 정도를 의미하는가?

연금 제도의 제도적
방식은 다음 결과에
따라 결정된다

- 연금 제도의 재원은 무엇인가?
- 적립금의 규모는 어느 정도인가?
- 연금 급여액은 어떻게 산정되는가?
- 공공기관과 민간기관의 역할은 무엇인가?

연금 제도의 적정성에 대한 합의를 이루기 위해 필요한 질문들



연금 제도에 필요한 암묵적·명시적 사회 계약의 범위

퇴직의 정의와 시기:
적정 정년은...

- 개인이 더 일하지 못하게 될 때의 연령만을 의미하는가?
- 은퇴 후 편하게 휴식을 누릴 수 있는 기간을 의미하는가?

사회 보장 수준:
적정 연금 수준은...

- 사회 보장은 자신을 부양할 수 없는 이들의 빈곤 완화를 목표로 하는가?
- 모든 노년층의 최저소득을 보장해야 하는가?
- 일정 비율의 퇴직 전 소득(소득대체율)을 보장하는가?
- 물가 연동(indexation)은 소득 증가를 어느 정도 따라야 하는가?

세대간 연대와
형평성의
정도: 적정
적립 수준은...

- 개인은 본인의 미래를 위해 스스로 저축해야 한다
- 보험료를 납부할 능력이 없거나 저축할 수 없는 계층에는 보조가 필요하다
- 젊은 층은 노년층을 부양해야 한다.

사회 계약은 연금제도에 의한 재정적, 제도적 선택지의 조합으로 이루어진다

연금 제도와 관련된 사회 계약

퇴직이란 무엇인가?

사회 보장의 범위는 무엇인가?

노년층에 대한 연대와 빈곤층에 대한 재분배는 어느 정도가 적정한가?

재정적, 제도적 대안

의무적 가입 vs. 자발적 가입

확정급여(DB)방식 vs. 확정기여(DC)방식

부과방식(PAYG) vs. 사전적립방식

공적 연금 vs. 사적 연금

사회적 선호와 국가 환경에 따라 연금 정책의 목표와 우선순위가 정의된다

연금 제도는 항상 다양한 목표를 갖는다

- 노후 빈곤 완화
- 일정 수준 이상의 노후 생활 수준 보장 / 소비 평활화(consumption smoothing) 구현
- 세대 간 형평성 및 재정적 지속가능성 확보
- 기타 부수적 목표

국가는 여러 주요 목표 중 무엇이 우선순위를 갖는지 결정한다

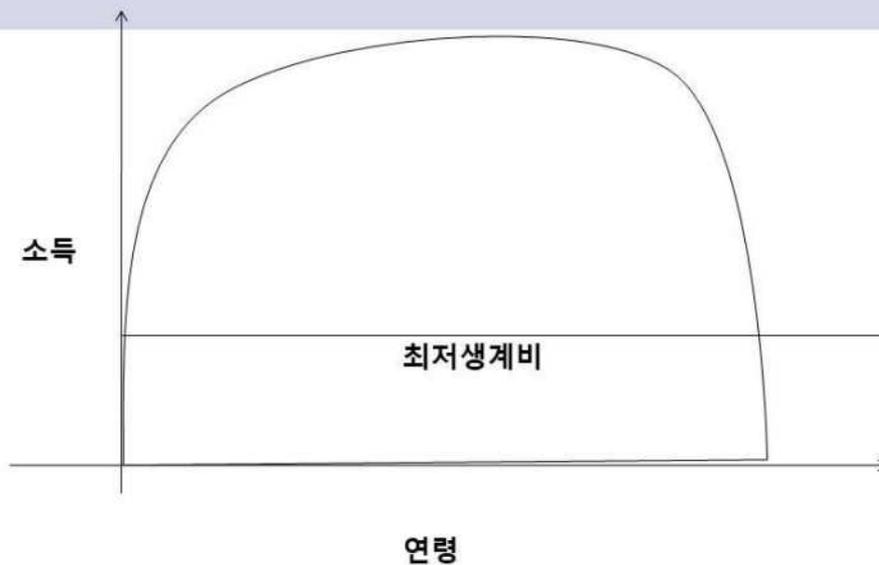
다층적 연금 제도

연금 제도는 급여 산정 방식과 재정 방식에 따라 다양한 특성 체계를 갖는다

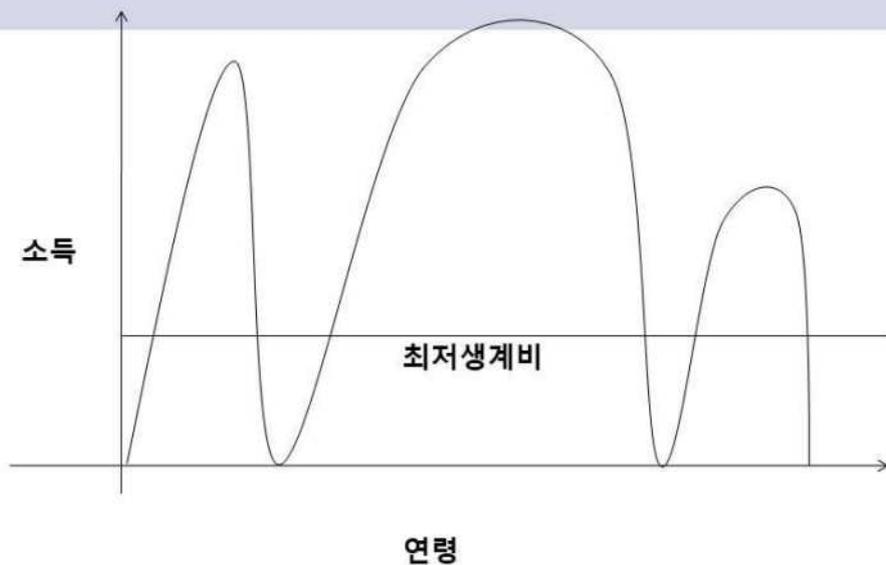
- 의무적 가입, 자발적 가입
- 소득연계, 정액부과
- 기여제, 비기여제
- 소득조사 방식, 보편적 방식
- 확정급여(DB)방식, 확정기여(DC)방식
- 부과방식(PAYG), 부분적립방식, 완전적립방식

목표와 환경에 따라 다양한 다층적 연금 제도가 개발된다

어느 연금 제도가 노후 빈곤을 완화할 수 있는지는 연령-소득 곡선에 달려 있다(1)



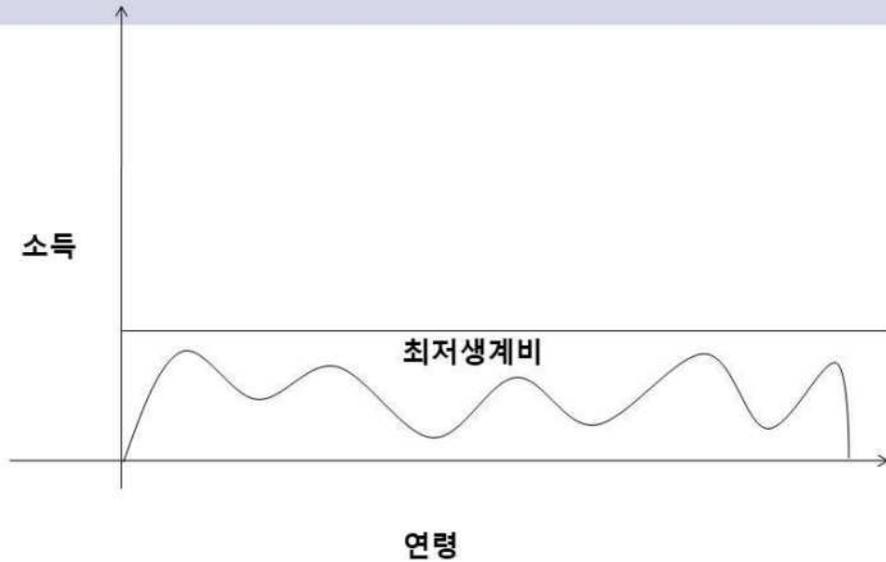
어느 연금 제도가 노후 빈곤을 완화할 수 있는지는 연령-소득 곡선에 달려 있다(2)



어느 연금 제도가 노후 빈곤을 완화할 수 있는지는 연령-소득 곡선에 달려 있다(3)



어느 연금 제도가 노후 빈곤을 완화할 수 있는지는 연령-소득 곡선에 달려 있다(4)



보험료 비기여 방식 vs. 기여방식

보험료 부담 능력

- 기여제: 일정 수준 이상의 상대적으로 정기적인 소득이 있는 자를 대상으로 한다
- 비기여제: 보편적 자산조사 방식

보호의 정도

- 비기여제: 일반적으로 정액기본 급여 제공
- 기여제: 소득연계 급여 제공
- 단, 전액 또는 부분적으로 정액기본 급여를 제공하는 기여제도 존재한다

기여제에 포함된 비기여제의 특성

- 급여 혜택 지원(정액 요소, 최저연금)
- 보험료 지원
- 재정: 기여제 내 재정지원 또는 외부로부터 지원

보험료 기여방식의 재정적, 제도적 대안

제도적 방식

- 의무적 가입 vs. 자발적 가입
- 정액제 vs. 소득연계 방식
- 확정급여(DB)방식 vs. 확정기여(DC)방식

재정적 방식

- 부과방식(PAYG)
- 부분적립방식(부과방식과 적립방식의 혼합방식)
- 완전적립방식(개인 계정 여부는 무관)

민간부문의 역할

- 공적 연금(public schemes)
- 기업 연금(occupational schemes)
- 사적 연금(private schemes)

연금이 각 개인에게 미치는 영향은 모두 다르므로, 연금 제도는 항상 다양한 연금 체계의 혼합체다

연금의 리스크는 차별적으로 분담된다

세대 내 재분배와 세대 간 재분배는 다르다

개인의 연령-소득 곡선에 따라 필요한 연금 제도도 달라진다

기여제 연금의 유형



비기여제 연금의 유형



연금 제도의 적정성은 재정적 지속가능성과 대치되어서는 안 된다

- 연금 혜택의 적정성과 재정적 지속가능성은 서로 연계되지 않은 독립된 요소로, 연금 제도라는 사회정책의 경합하는 두 가지 목표다(적정성과 재정적 지속가능성은 동전의 양면과도 같다)
- 재정적으로 지속 가능하지 않은(즉 사회 구성원에게 세금과 보험료를 부담하고자 의지가 없는) 연금 혜택에 대한 약속은 실현될 수 없다
- 노후 빈곤 문제를 효과적으로 완화하지 못하는 저가 연금은 비용 부담 의지라는 측면에서 장기적인 지지를 얻지 못한다
- 연금 제도의 적정성은 급여 수준, 정년, 제도 유지에 필요한 세금·보험료 수준에 대한 사회적 타협을 필요로 한다

연금 제도의 적정성을 정의하는 새로운 접근방식

- Aaron Grech은 연금 제도의 다음 네 가지 목표를 아우르는 **사회적 지속가능성** 개념을 제안한다
(A. G. Grech, *The Social Sustainability of Pensions in Europe*, Saarbrücken: Scholar's Press, 2015)
 - 빈곤 문제의 완화
 - 소비 평활화
 - 세대 간 형평성
 - 지속가능한 재정

대안적 제안: 연금 제도의 적정성을 포괄적으로 살펴 보기

- 우리는 다음과 같은 연금 제도를 적정성을 지녔다고 정의한다.
 - (퇴직 또는 퇴직 이후 시점부터 제공되는) 급여수준이 (빈곤 예방을 포함한) 사회적으로 합의된 목표를 달성하는 데 **적절한** 도움이 되어야 한다
 - 정년의 결정에는 개인의 기대수명, 건강 상태, 능력, 일을 계속하려는 의지 등이 **적절히** 반영되어야 한다
 - 연금 제도 유지에 필요한 보험료와 세금의 수준은 모든 이해관계자의 부담 의지를 **적절히** 반영해야 한다

연금 제도의 적정성은 사회적 대화를 통해 국내적으로 합의되어야 하며, 이때 국제 기준이 고려되어야 한다

- 연금 제도의 적정성은 연금 제도의 설계를 결정하는 암묵적, 명시적 사회 계약에 따라 국내적으로 정의된다
- 연금 제도의 적정성에 대한 국제적으로 합의된 기준이 존재하며(예: ILO 협약 102호, ILO 권고 202조 등), 이는 국경을 넘어선 사회 계약이라고 할 수 있다

현대적인 연금개혁을 통해 사회적 대화를 통한 정책 결정을 대체하는 자동조정장치가 도입되었다

- 많은 연금 체계가 연금 개혁을 통해 확정기여(DC)방식 또는 비적립형확정기여(NDC)방식으로 전환되었다. 확정기여(DC)방식·비적립형확정기여(NDC)방식에서는 가용 자산에 따라 급여의 총량이 결정된다. 이는 안정적인 재원조달을 보장하지만, 연금 혜택의 적정성을 보장하지는 않는다
- 인구학적, 경제적, 재정적 변수에 따라 연금의 혜택 수준과 수급요건을 결정하는 다양한 장치가 주요 연금 제도에 마련되고 있다

자동으로 조정되는 요소(1)

연금 수령 자격 요건:

- 정년
 - 덴마크
 - 유럽사회보장법의 “준칙(Rule)”
(퇴직 연령을 65세 이상으로 조정하는 것은 가능하나, 근로 연령 노동자 수 대비 퇴직 연령 노동자 수가 10% 이상이어야 한다)
- 완전연금을 온전히 받을 수 있는 자격을 얻기 위한 보험료 납부기간
- 프랑스

자동으로 조정되는 요소(2)

급여 산출 공식 - 증가율 수정

- 비적립형확정기여(NDC)방식의 경우, 완전적립형확정기여(FDC)방식의 경우와 유사하게 퇴직 연령이 고정되어 있을 때 기대 수명이 증가하면 연금 수령액은 감소한다
- 독일의 경우, 연금점수 값(pension-point value)은 '지속가능성 요소(sustainability factor)'를 통해 제도부양비(system dependency ratio)의 변화에 따라 조정된다
- 브라질, 핀란드, 포르투갈의 경우, 기대 수명이 증가하면 확정급여(DB)방식 연금에서의 증가율이 감소한다

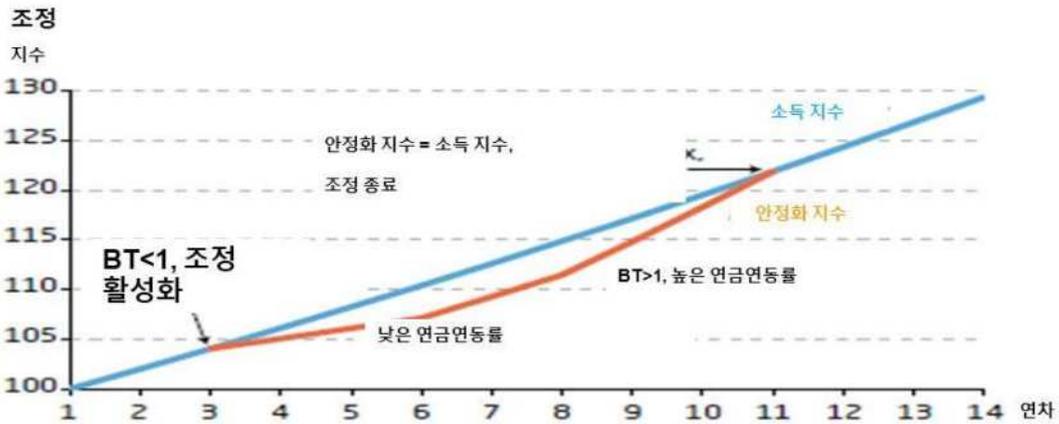
자동으로 조정되는 요소(3)

모든 것 - 스웨덴식 자동조정장치

- 비적립형확정기여(NDC)방식에는 연금 수령액 산출 시 이미 기대 수명과의 연관성을 포함하여 산출한다
- 과거 보험료의 조정(수익률)과 급여 수령액의 연동은 자동으로 균형비(balance ratio)와 연결된다
- 과거 보험료와 연금 지급은 매년 임금 지수에 따라 조정된다. 단, 균형비 값이 1 이하로 떨어지면, 과거 보험료와 연금 지급의 조정 모두 비례하여 감소한다

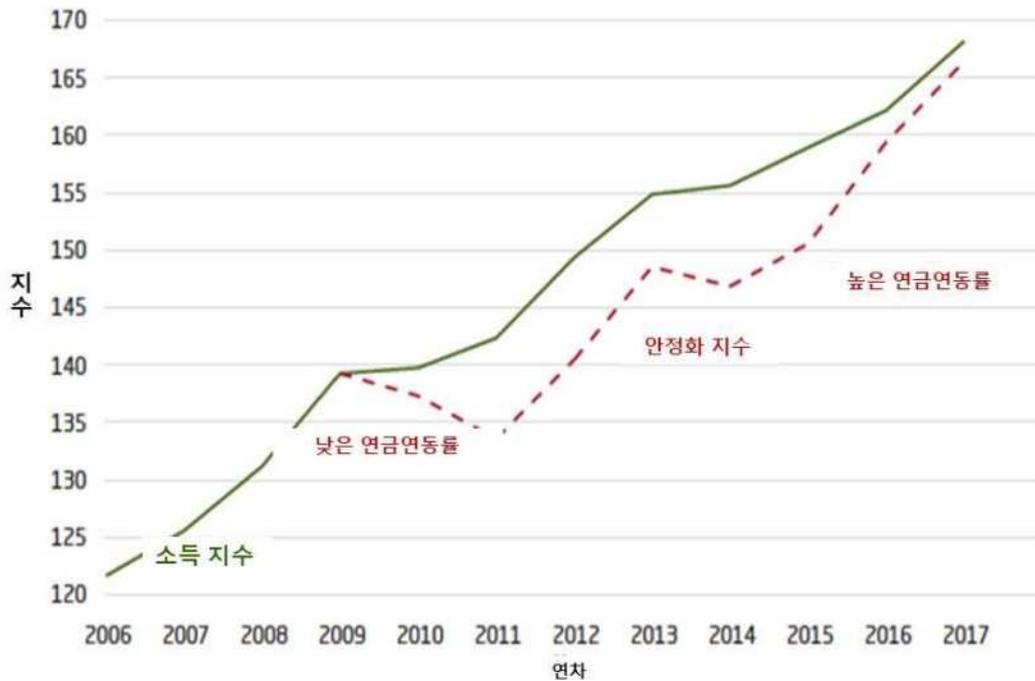
스웨덴 연금 제도의 자산 및 부채 조정 방식: 균형비 개념과 조정장치

$$\text{균형비}^{27} = \frac{\text{기여 자산} + \text{완충 기금}}{\text{연금 부채}}$$



저자: Ole Settergren와 Riksförsäkringsverket(The National Social Insurance Board), 2001년 8월 21일
https://www.forsakningskassan.se/wps/wcm/connect/42ecb24a-c222-4347-95e4-b0#b1555e/wp0102_the_automatic_balance_mechanism_of_the_swedish_pension_system.pdf?MOD=AJPERES

그림 4.2 실제조정



장기적 고려 vs. 단기적 고려 준칙 vs. 재량(1)

금융위기에서 얻은 교훈 - 2009년 OECD 보고서:

“인구 노령화가 진행됨에 따라, 연금 제도의 장기 재정적 지속가능성을 확보하기 위해 자동조정장치가 도입되었다. 그러나 최근 사례를 보면 자동조정장치 설계에 재고가 필요함을 알 수 있다. 경기가 침체되었을 때 경기순응적 행태를 보이며 연금 수령액을 축소하는 것은 합리적인 것으로 보이지 않는다.”

장기적 고려 vs. 단기적 고려 준칙 vs. 재량(2)

일어난 일:

- 금융위기 결과, 2010년 처음으로 그리고 향후 몇년간 연금축소를 목적으로 자동조정장치가 활성화되었다. 관련하여 논쟁이 진행되었고, 이후 영향을 줄일 수 있는 방향으로 준칙이 일부 수정되었다
- 캐나다, 독일, 일본, 네덜란드에서 이와 유사한 재량적 수정 조치가 도입되었다

자동조정장치가 사회적 대화를 통한 양질의 정책 결정을 대체할 수는 없다

- 확정기여(DC)방식·비적립형확정기여(NDC)방식 개혁은 자동조정장치를 통해 장기적인 측면에서의 연금의 재정적 지속가능성을 확보하고자 한다
- 연금 제도의 적정성을 보장하는 어떤 유사 장치도 존재하지 않는다
- 반면, 연금 비용의 안정화는 주로 연금 수령액 축소, 또는 연금 제도의 적정성을 잠재적으로 저해할 수 있는 변화를 통해 이루어진다(예: 근로에 적합하지 않은 연령 또는 다시 취업하기 어려운 연령까지 정년을 연장하기)
- 자동화는 합의된 적정 목표에 기반한 사회적 대화, 장기적 요구와 단기적 요구, 연금 혜택의 적정성과 재정적 지속가능성 간 균형 맞추기를 통한 정책수립을 대체할 수 없다

결론을 대신하여: 양질의 정책 결정은 또한 다음을 필요로 한다

- 우리에게 필요한 것은 정치인들이 연금 제도와 기타 사회 정책을 외면하게 만드는 것이 아니다. 우리는 정치인들이 올바른 결정을 내리고, 그 결정이 장기적 요구와 단기적 요구, 연금 혜택의 적정성과 재정적 지속가능성 간의 균형을 만족시킬 수 있도록 해야 한다
- 이를 위한 핵심 전제조건은 민주적이고 참여적인 방법을 통해 모든 이해관계자 그룹(노동자, 고용주, 정부)이 관련 기준을 수립하고, 연금 제도를 책임감 있는 방식으로 모니터링하고 조정할 수 있는 영속적인 구조를 창조, 유지하는 데 온전히 참여할 수 있도록 하는 것이다

발표 2

**ILO의 연금개혁 원칙과 입장,
그리고 한국 연금개혁 과제에 대한 제언**

Nuno Meira Simoes da Cunha /

Senior Technical Specialist on Social Protection, ILO

연 사 소 개

Nuno Meira Simoes da Cunha



Nuno Meira Simoes da Cunha is an Economist with a specialization in Public Policy and Administration. Since July 2015, he is the Senior Specialist on Social Protection of the Decent Work Technical Support Team for East and South-East Asia and the Pacific of International Labour Organization.

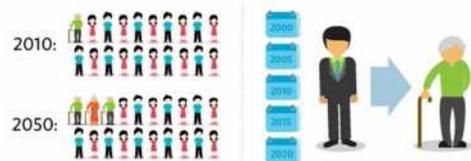
Before that he was based in Lusaka as Chief Technical Adviser of a Regional Project on Social Protection Floors for Southern Africa. He was also the ILO Coordinator for the ILO Social Protection activities in Mozambique, following 3 years in the Social Protection Department in Geneva. Prior to joining the ILO, Mr. Cunha worked in the Portuguese Ministry of Labour and Social Security.

Pensions - The current international debate and its relevance for Korea

Nuno Meira Simoes da Cunha
Social Protection Specialist for East and South-East Asia and Pacific



Challenges The fast pace of Ageing



ADB, 2017

- Korea ageing pace is faster than any other country in the world
 - Will take only 8 years to move from 14% to 21% compared with 12 for Japan; 27 for the US and 43 for France
- In 2050 population 65+ will be 37,4% and life expectancy 89.3

Korea is not alone



Challenges - underdeveloped Pension Systems



- Korea is a late starter in terms of pension systems (1988)
- The number of people benefiting from an adequate contributory pension is still low
 - Few years of contribution
- Still 29.8% of EAP is not enrolled in the system



THE TWO SIDES OF THE SAME COIN

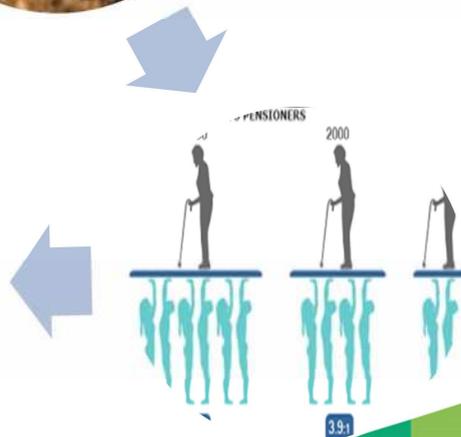


Financial Sustainability



Social Sustainability

THE PENSION SUSTAINABILITY CYCLE



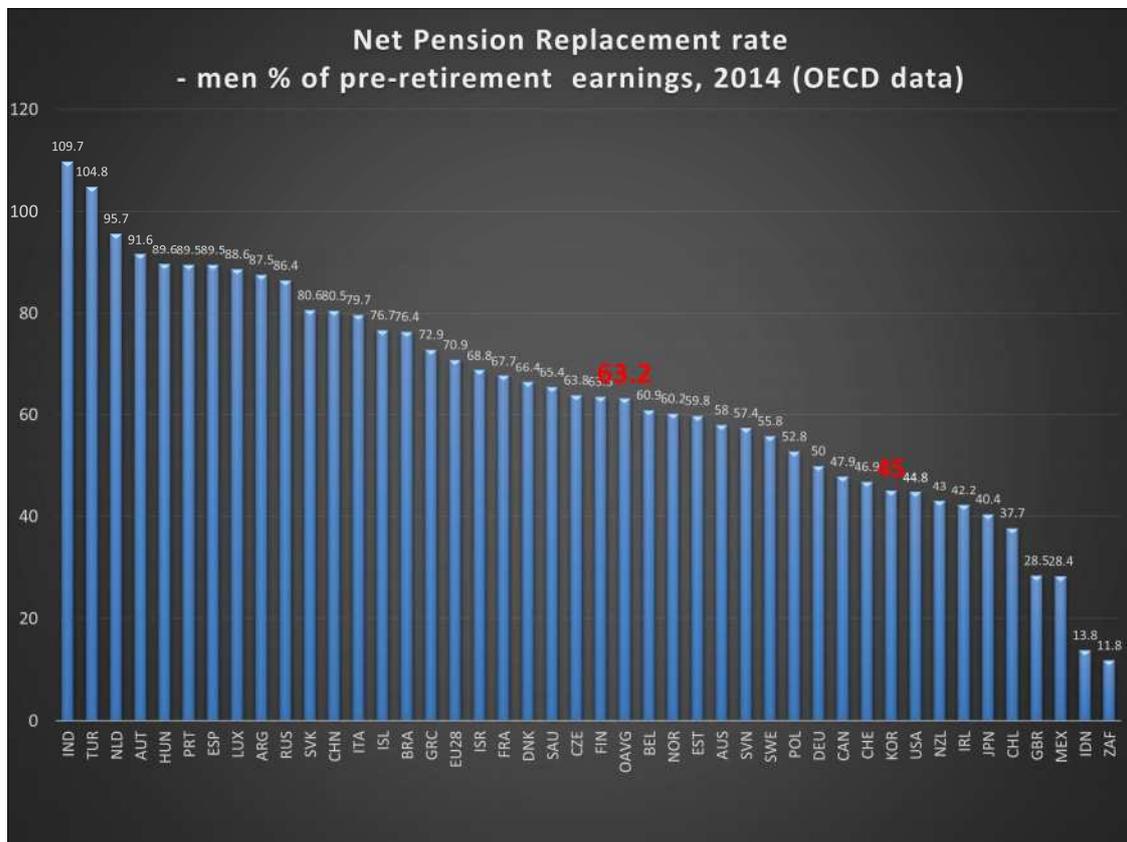
Defining Adequacy



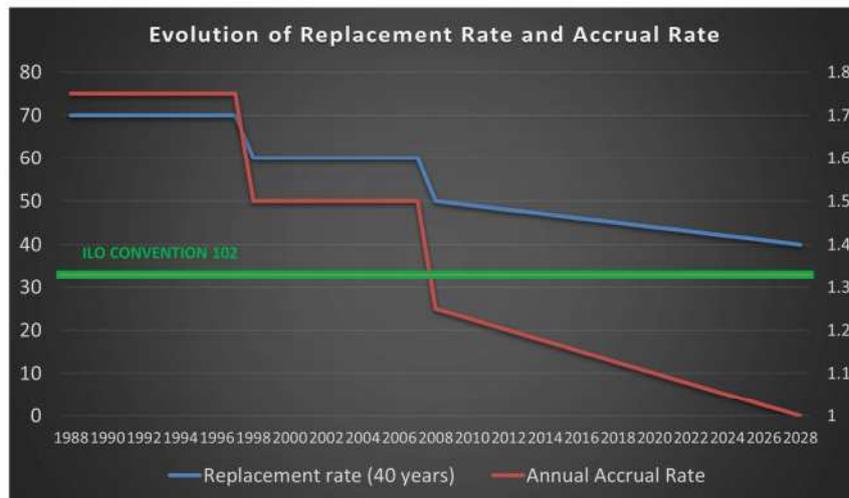
- Measured **'at the bottom'** by its ability to **prevent and mitigate poverty**
- In **'the middle'** adequacy measured by its **capacity to replace earned income** in the last year before retirement

**C102 – 40% replacement rate for 30 years of contribution
Annual Accrual Rate of 1.3**

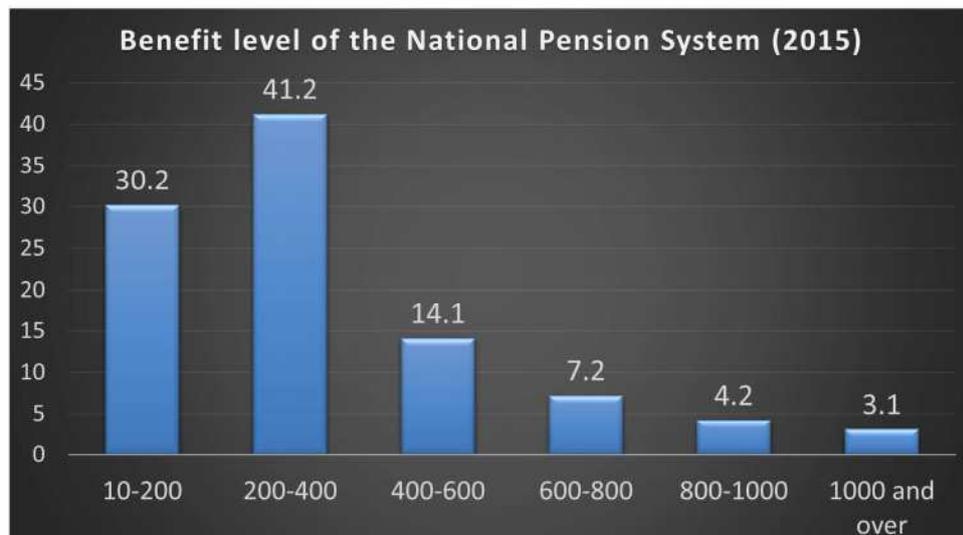
C128 – 45%/1.5% annual accrual rate



Replacement rate future



- Average pension - KRW 360'000
- Maximum years of contribution – 22 (2013)
- Basic Old-Age Pension – KRW 200'000
- Minimum Cost of living – KRW 617'000
- Relative Poverty (month) – KRW 900'00



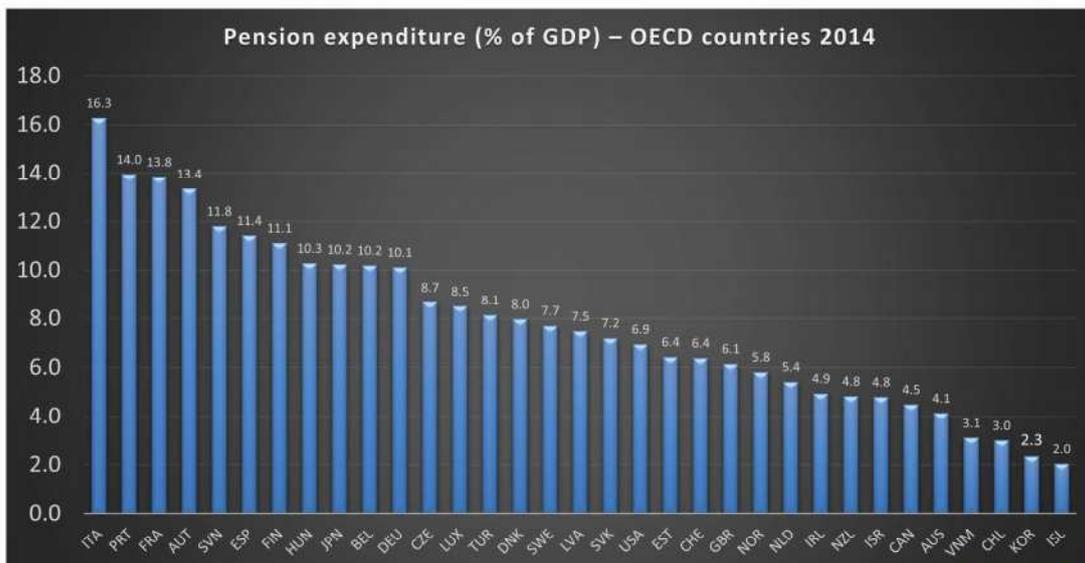
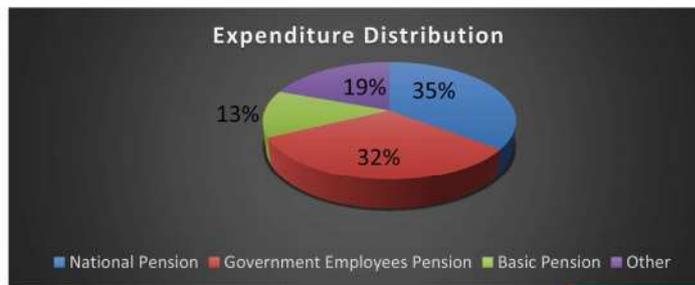
- **Combined ratio of expenditure (elderly):**

- **2.3%** of GDP (2013)
- Expected to grow to **11.1%** (2060)

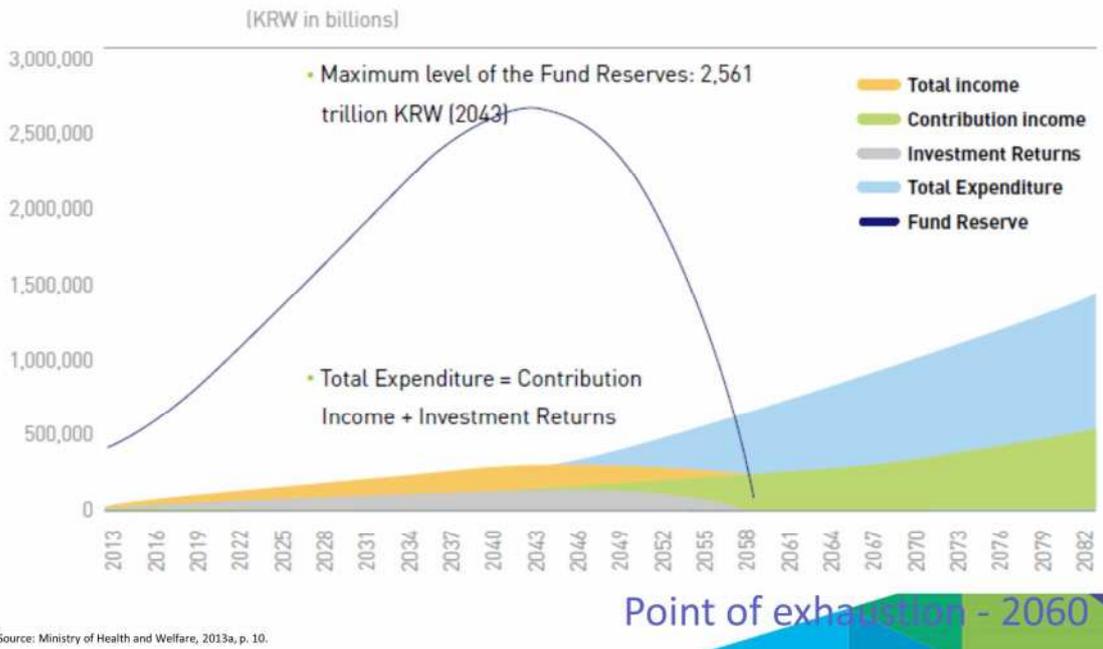


- **% in Social Expenditures**

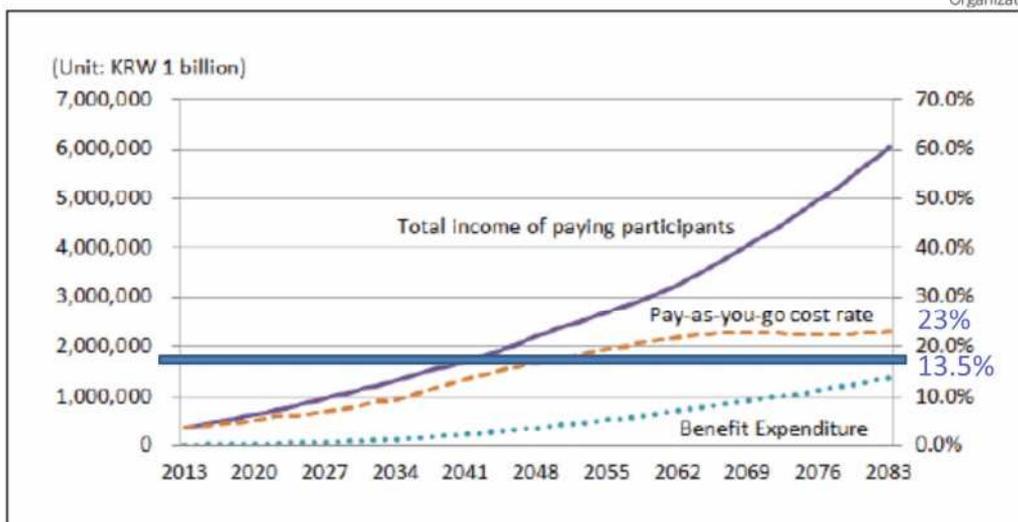
- From **24.2%** to **38.5%** by 2060
- (**37,4%** of the total population by 2050 (elderly))



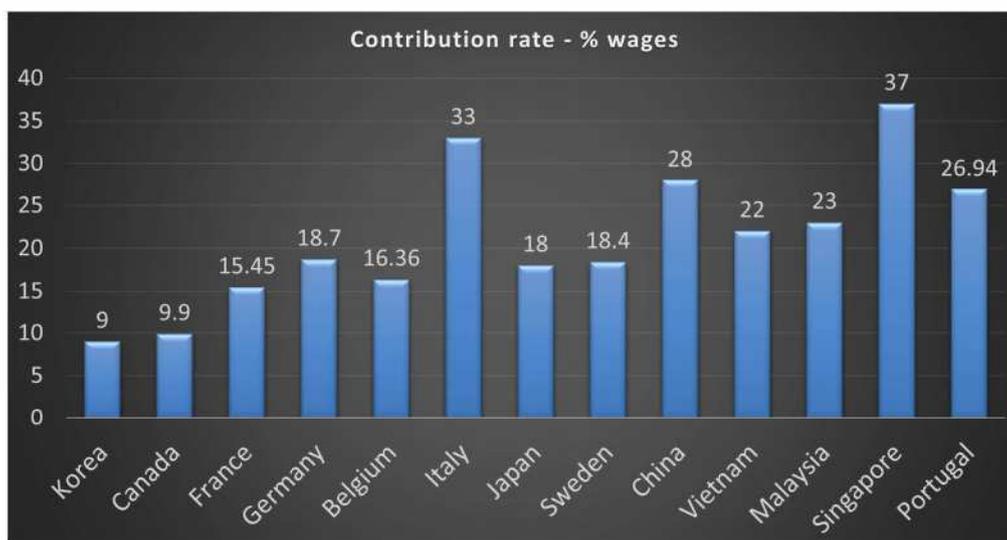
Sustainability



PAYG Cost Rate Projections 2013-2083



Current contribution rates



Recommendations

Short-term to reduce elderly poverty



- Increase the amount of the Basic Pension
 - Key solution to reduce old age poverty in the present
 - Find the adequate indexation mechanism to ensure that its weight is reduced in the future
 - The National Pension coverage is expected to be increased (including the adequacy of its benefits)
 - 2065 expected to reach 80.6% of total population
- Increase government allocation to social spending

Recommendations



- Ensure that at least 40%-45% replacement rate is provided under Defined Benefit schemes
- Balance the scheme to avoid over reliance in DC schemes
 - Good to complement income, but too unstable to play a significant role

Recommendations

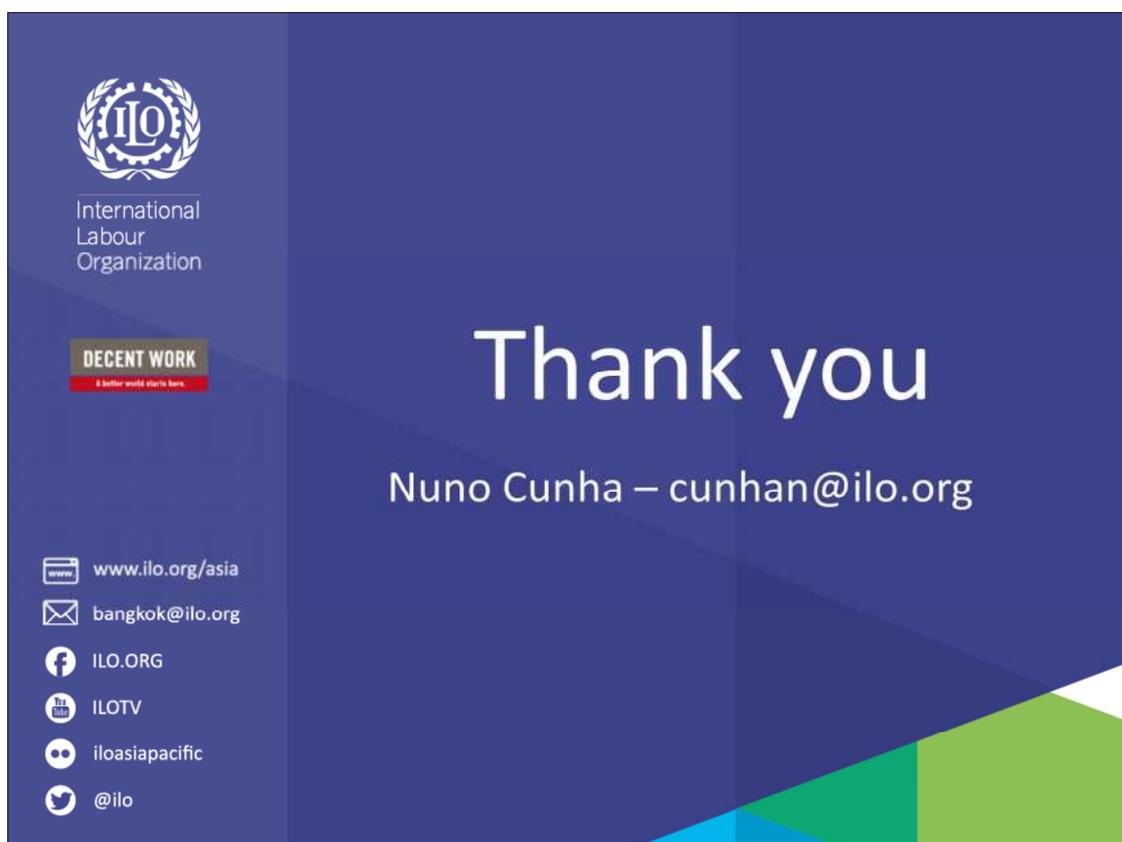


- Increase compliance
 - Enforcement of the law
 - Communication and incentives
- Promote working conditions for those who are willing to work longer

Recommendations



- Develop a funding policy that includes a plan to increase contribution rate
- Assess the feasibility of increasing retirement age to cope with an increased life expectancy
- Reduce inequality and inefficiencies
 - Reform the Government employees pension
- Place Social Dialogue at the core of the reform




International
Labour
Organization

DECENT WORK
A better world starts here.

Thank you

Nuno Cunha – cunhan@ilo.org

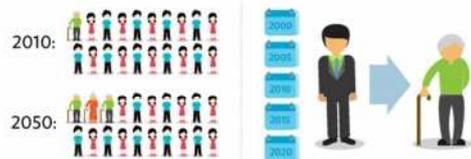
 www.ilo.org/asia
 bangkok@ilo.org
 ILO.ORG
 ILOTV
 iloasiapacific
 @ilo

연금제도 - 최근 국제 논쟁과 한국에의 시사점

Nuno Meira Simoes da Cunha
Social Protection Specialist for East and South-East Asia and Pacific



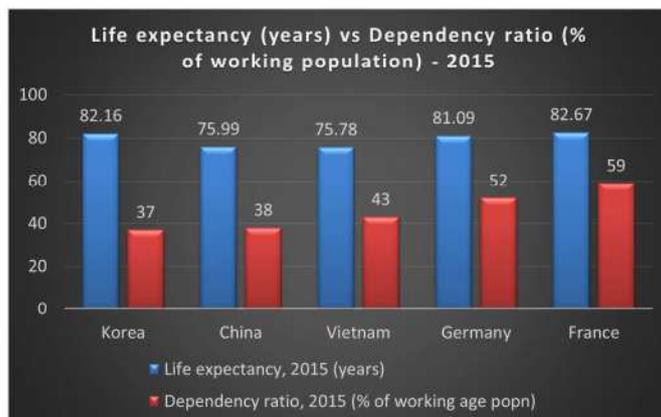
도전 급속한 고령화



ADB, 2017

- 한국의 고령화속도는 세계 다른 어떤 국가보다 더 빠름
 - 14%에서 21%까지 고작 8년 걸릴 것으로 예상. 일본 12년, 미국 27년 프랑스 43년.
- 2050년 65세 이상 인구 37.4%. 기대수명 89.3세

한국만 그런 건 아님



도전 미성숙한 연금제도



- 한국은 연금제도의 후발주자(1988)
- 적정 기여를 통해 적정 급여를 받는 사람이 여전히 적음 - 짧은 가입기간
- 경제활동인구의 29.8%가 미 가입 상태



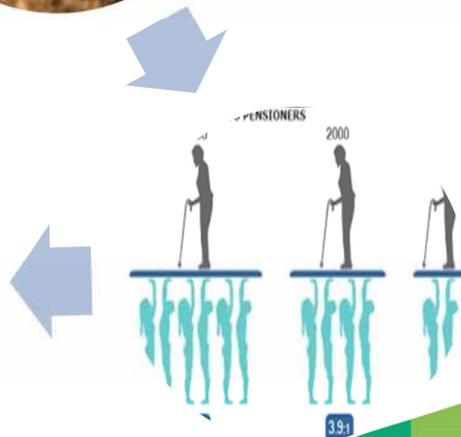
동전의 양면

재정적 지속가능성



사회적 지속가능성

연금 지속가능성 주기적 순환 (사이클)

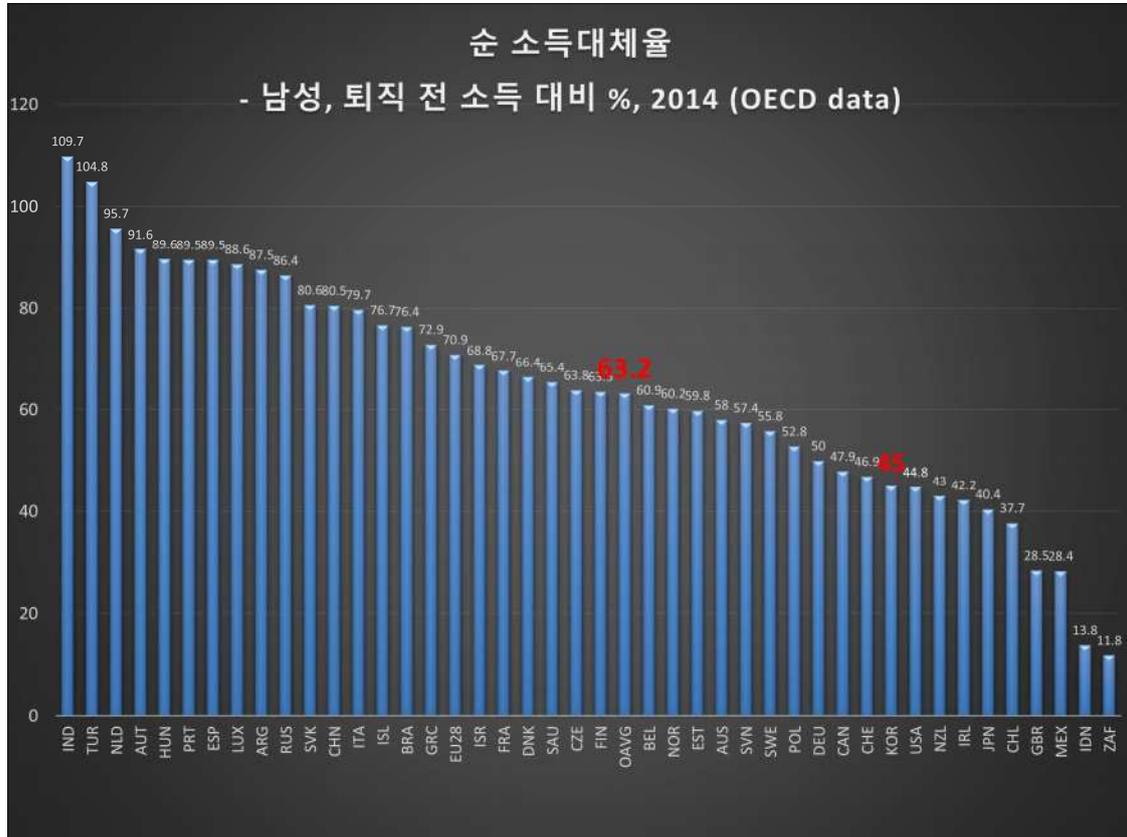


적절성 개념

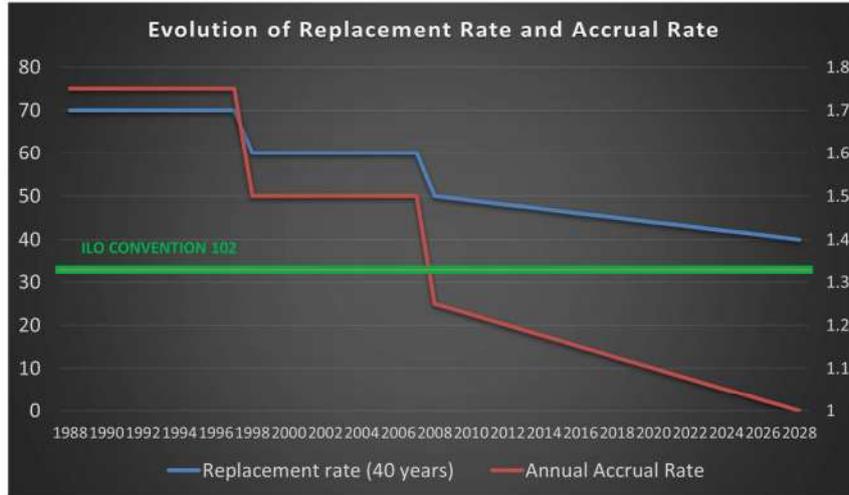


- 빈곤 예방과 완화할 수 있는 능력(ability)에 의해 '빈곤층'에서 측정
- 퇴직 직전의 소득을 대체할 수 있는 정도(capacity)에 따라 '중간 계층'에서 측정

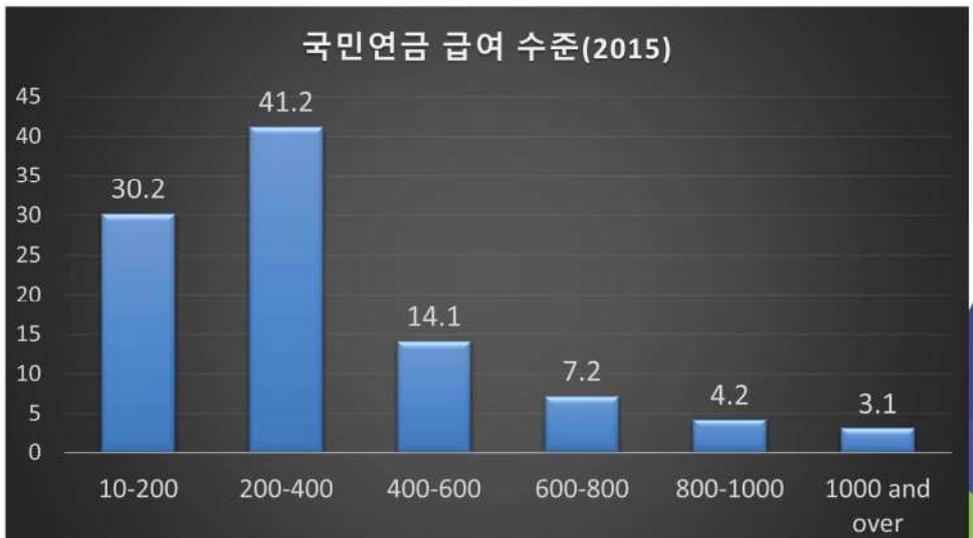
제102조 협약 - 30년 가입시 40% 소득대체율
 연 증가율(연승률) 1.3
 제128조 - 45%/연 증가율 1.5%



향후 소득대체율



- 평균 연금액 - 36만원
- 최대 가입기간 - 22년 (2013)
- 기초연금 - 20만원
- 최저생계비 - 61만 7천원
- 상대적 빈곤 (월) - 90만원



• **지출 총합 (노인):**

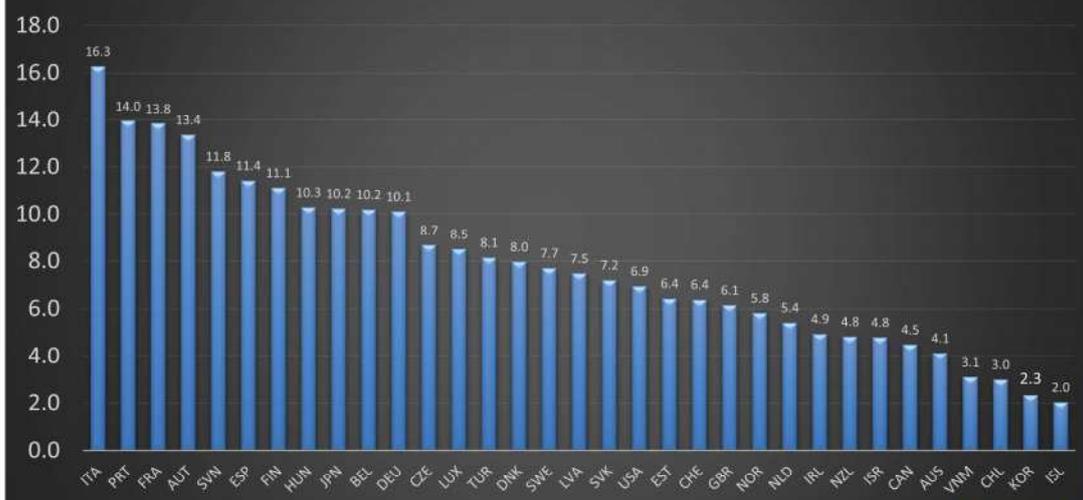
- 2.3% of GDP (2013)
- 11.1%까지 늘어날 것으로 **전망** (2060)

• **사회 지출(social expenditures) 중**

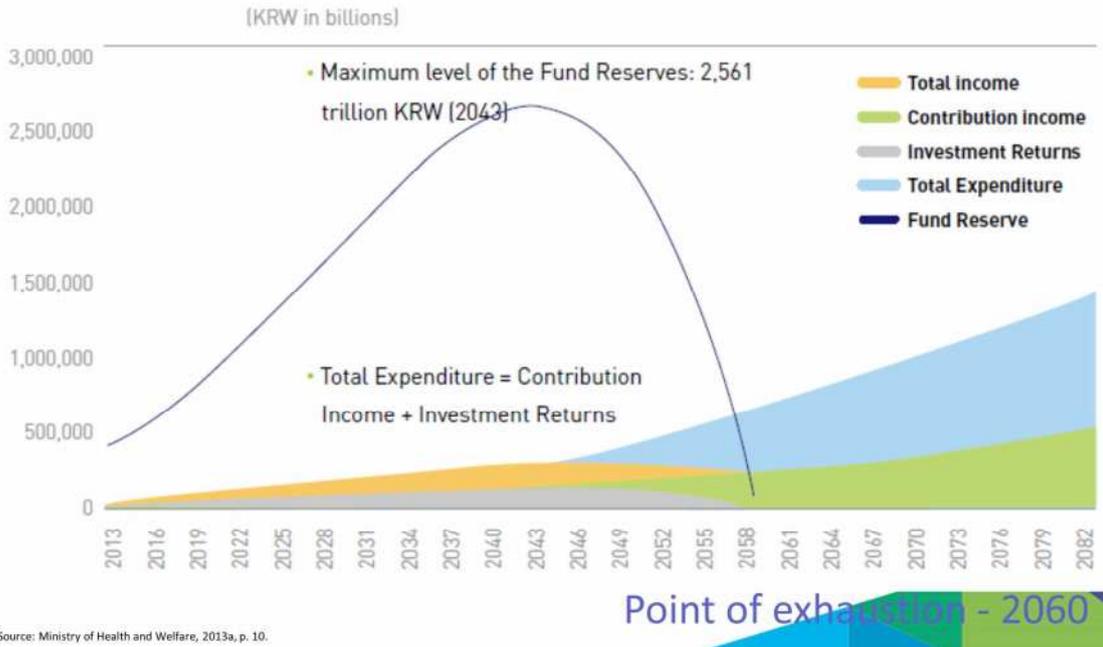
- 2060년까지 **24.2% 에서 38.5%**
- (2050년까지 전체 인구 중 노인 인구 **37.4%**)



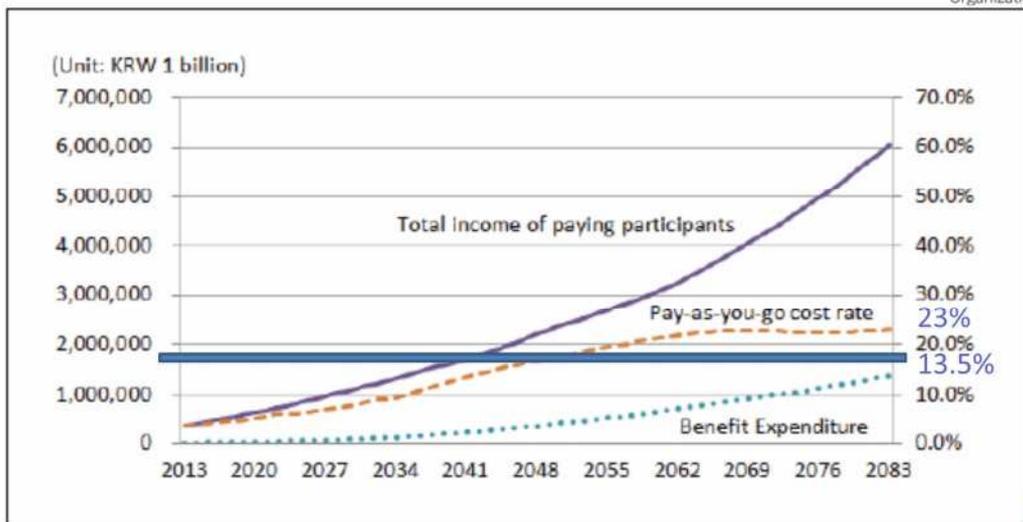
GDP 대비 연금 지출 (%) - OECD countries 2014



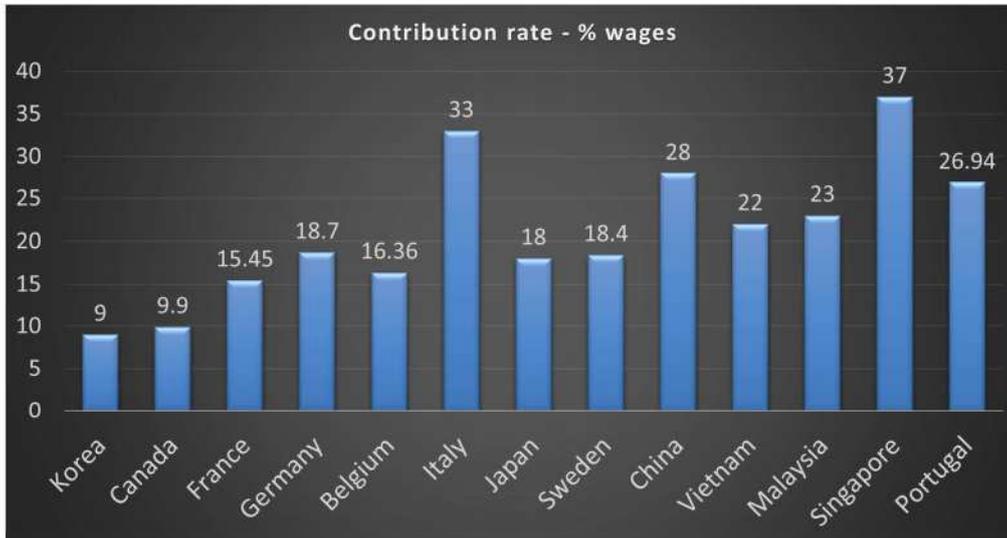
지속가능성



부과 방식 지출 전망 2013-2083



현행 보험료율



권고

노인 빈곤 감소를 위한 단기적 처방



- 기초연금액 증가
 - 현재 노인 빈곤을 줄이기 위한 핵심적인 해법
 - 미래 기초연금 실질가치 보장을 위한 적절한 연동(indexation) 기제 모색
- 사회적 지출에 대한 정부 재정 증대

권고



- 확정 급여(DB)제도에서 최소 40~45% 소득대체율 보장
- 확정 기여(DC)제도의 지나친 의존을 피하기 위한 제도적 균형
 - 소득을 보완하기에는 좋으나, 너무 불안정해서 중요한 역할 수행할 수 없음

권고



- 제도 수용성 증대
 - 법 시행
 - 소통과 인센티브
- 더 오랫동안 일하려고 하는 사람들의 노동조건 향상

권고



- 보험료율 인상 계획을 포함한 재정정책 발전
- 늘어나는 기대수명에 대응하는 퇴직연령 상향의 실행가능성 검토
- 불평등과 비효율 감소
 - 공무원연금 개혁
- 개혁의 핵심(core)에 사회적 대화 상정



International
Labour
Organization

DECENT WORK
A better world starts here.

Thank you

Nuno Cunha – cunhan@ilo.org

 www.ilo.org/asia

 bangkok@ilo.org

 ILO.ORG

 ILOTV

 iloasiapacific

 @ilo

토 론

- ❖ 권문일 | 덕성여자대학교 사회복지학과 교수
 - ❖ 유재길 | 전국민주노동조합총연맹 부위원장
 - ❖ 정광호 | 한국노동조합총연맹 사무1처장
 - ❖ 남찬섭 | 참여연대 사회복지위원장
 - ❖ 정해식 | 한국보건사회연구원 사회통합연구센터장
 - ❖ 류근혁 | 보건복지부 연금정책국장
-

토론 1

국민연금 적절성과 재정적 지속가능성의 균형

권문일 | 덕성여자대학교 사회복지학과 교수



국민연금 적절성과 재정적 지속가능성의 균형

권문일(덕성여대 사회복지학과)

문제제기

- 국민연금 급여수준은 1988년 40년 가입 평균소득자 기준 소득대체율 70%에서 1998년 60%, 2008년 50%, 그 이후 매년 0.5%포인트씩 줄여 2028년엔 40%까지 축소될 예정
- 국민연금 급여수준의 대폭적인 삭감이 가지는 의미
 - 은퇴 전 생활수준의 유지와 노후빈곤의 방지라는 두 가지 목적 중 은퇴적 생활수준의 유지 목적이 약화되었음을 의미
 - 둘째, 장래연금지출을 대폭 줄임으로써 적어도 재정적 지속가능성 문제가 잠재적으로 크게 완화되었음을 의미함
- 국민연금이 가장 중요하면서 핵심적인 과제는 '노후빈곤 의 방지' 내지 '은퇴 전 생활수준의 유지'로 표현되는 급여의 적절성을 확보하면서 동시에 재정적으로 지속가능한 제도로 만드는 것

국민연금의 문제점

1. 대규모 사각지대
 - 18세 이상 60세 미만 인구 중 공적연금 적용인구는 69.26%. 나머지 30.74%에 해당하는 1,012만 명은 적용제외
 - 적용인구 중에서도 보험료를 내지 않아 노령연금 수급권이 발생하지 않는 납부예외자와 장기체납자가 17.0%나 됨.

<그림1> 공적연금 적용인구

| | | | | | |
|--------------------------------|-------------------------|------------------|---------------------|--------------------------|-------------------------|
| 15~64세 인구: 37,693천명 | | | | | |
| 18~59세 총인구 32,911천명1) (100.0%) | | | | | |
| 경제활동인구2) 23,071천명 | | | | | |
| 공적연금 적용자4) 22,793천명 | | | | | |
| 국민연금 적용대상6) 21,349천명 | | | | | |
| 비경제활동 인구3) 9,840천명 | 공적연금 비적용자5) 278천명 | 납부예외자 4,511천명 | 소득신고자 16,838천명 | | 특수지역 연금9) 1,444천명 |
| | | | 장기체납자7) 1,093천명 | 보험료 납부자8) 15,745천명 | |
| 29.90% | 0.84% | 13.71% | 3.32% | 47.84% | 4.39% |
| 소계 15,722천명(47.77%) | | | 소계 17,189천명(25.23%) | | |

자료: 유호선, 유현경, 2017

국민연금의 문제점

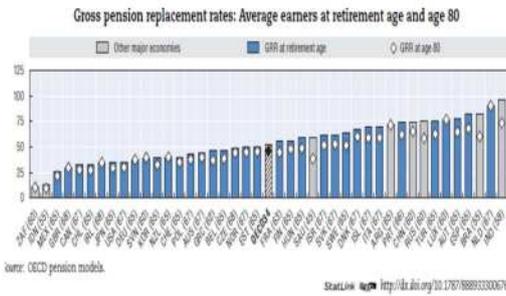
2. 낮은 급여수준

- 노후소득원으로서 국민연금의 역할 증대의 필요성
 - 노인에 대한 의료서비스, 돌봄 및 요양서비스의 낮은 사회화
 - 자녀교육, 자녀 결혼 및 주택자금 제공, 조기퇴직관행에 따른 소득공백기 노후준비자금 활용 등
- 국민연금 급여수준의 적절성은 소득대체율 40%로서 OECD 공적연금의 평균소득대체율 52.1%와 비교할 때 매우 낮은 수준임

<표 1> 국민연금급여의 소득대체율

| 가입기간 (년) | 소득계층 | | | |
|-------------|-------|-------|-------|---------------|
| | 0.5A | 1.0A | 2.0A | OECD 평균소득자 |
| 10 | 15.0% | 10.0% | 7.5% | 7.9% |
| 20 | 30.0% | 20.0% | 15.0% | 15.9% |
| 30 | 45.0% | 30.0% | 22.5% | 23.8% |
| 40 | 60.0% | 40.0% | 30.0% | 31.8% |

<그림 2> 공적연금소득대체율 국제비교



국민연금의 문제점

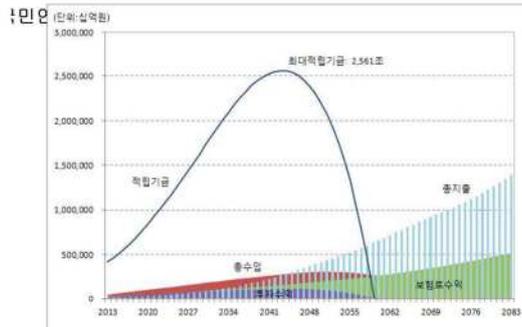
3. 국민연금재정방식에 대한 이해 부족

- 단계적 보험료(scaled premium)방식에 부분적립의 재정방식은 사회경제환경 변화에 따라 점진적으로 보험료를 올려나감을 전제로 함. 그럼에도 불구하고 국민연금의 장기재정건전성 평가가 보험료율을 고정한 상태에서 나온 분석결과에 기반하여 행해지고 있음
- 별다른 재정화 안정 조치를 취하지 않아도 향후 45년간 기금이 소진되지 않을 정도로 재정건전성을 확보하고 있음에도 불구하고(9%의 역설) 재정안정화에 대한 불안 강조. 국민연금 재정불안정에 대한 과도한 강조는 제도에 대한 불신을 초래하고 기여순응을 떨어뜨릴 수 있음.

<재정전망결과>

| | 최대적립금 | 수지적자, 적립금 보유기간 |
|-----|--------------------------------------|------------------------|
| 제3차 | 2043년(2,561조원, 2010년 분반기 1,034조원) | 2044년 2060년(△281조원) |
| 제2차 | * 2,405조원, 2005년 분반기 1,038조원 | * * (△214조원) |

* 총수입(보험료 수입+기금투자 수익) < 총지출(연금급여 지출 등)이 되는 시점



적절성과 재정적 지속가능성의 균형

1. 사각지대 해소

- 크레딧(가입기간산입) 제도의 확대
출산, 군복무에 대한 크레딧 기간의 확대. 출산의 경우 첫째 자녀부터 크레딧 부여, 자녀 수 제한 폐지. 군복무의 경우 근무 전기간에 대해 크레딧 부여
- 실업 크레딧 확충 (소득상한선 및 기간 확대)
- 보험료 지원사업(사회보험누리사업)의 한시적 확대
- 특수직종근로자 및 시간제 근로자의 사업장가입자 전환

적절성과 재정적 지속가능성의 균형

2. 급여수준의 적절성 제고

- 국민연금 전체가입자 평균소득은 소득상한선이 적용되고 지역가입자의 하향소득신고 경향을 고려하면 실제 우리 사회 전반의 평균소득을 대표하기에는 낮은 수준
- OECD 평균소득자 기준 소득대체율 52.1%와 비교할 때 평균소득자 기준 국민연금 소득대체율 40%는 낮은 수준.
 - ✓ 우리나라의 노인의료 및 장기요양 서비스의 사회화 수준, 자녀교육 및 양육 관련 사회적 관행 및 지출, 조기퇴직과 비정규직의 높은 비중 등 우리 노동시장의 특성을 고려하면 국민연금 급여 수준은 더더욱 낮다고 할 수 있음
- 낮은 급여수준은 국민연금에 대한 가입 및 보험료 납부에 대한 순응성을 높이는 데에도 곤란함.
- 국민연금의 급여수준이 더 이상 떨어지지 않도록 2018년부터 소득대체율 45%에서 급여감축 계획을 중단할 필요.

적절성과 재정적 지속가능성의 균형

3. 재정적 지속가능성 제고

- 국민연금 재정 기반은 적어도 현재까지는 매우 견실하다고 할 수 있음
 - ✓ 국민연금은 제도 초기에 급여지출에 비해 상당 정도 높은 보험료를 부과하여 출발했고, 제도 도입 10년 만에 두자리수에 가깝게 보험료율을 인상한 결과 2017년12월말 현재 621.7조의 기금을 쌓아둠
- 국민연금이 현재와 같이 수익창출을 통한 미래세대의 부담을 상당부분 경감해 주기 위해 부분적립방식을 유지하려면 보험료율을 현재보다 인상할 필요.
 - ✓ 부분적립방식은 미래세대의 보험료부담을 대폭 경감시켜주는 동시에 미래노인세대의 연금수급권을 보장력을 보다 확고히 하는 기능

<표 3> 2100년 재정목표에 따른 필요보험료율

| 보험료율 | 소속대체율 | 재정목표 | | |
|------|-------|--------|--------|------------------------|
| | | 적립비율2배 | 적립비율5배 | 부지적자미보장 일정한 적립비율 유지 |
| 40% | 40% | 12.91% | 13.48% | 14.11% |
| 50% | 50% | | | 16.69% |
| | | | | 18.85% |

- 국민연금이 위의 전망대로 재정적 지속가능성을 갖기 위해서는 보험료율 인상이 이뤄져야 함. 동시에 보험료율 인상이 단행되기 위해서는 국내경제 금의 운용이 가능함이 검증될 필요. 안정적으로 수익을 거둘 수 있는 방향으로 거대기

토 론 문

유재길 | 전국민주노동조합총연맹 부위원장

1. 노인이 살기 힘든 나라 - 한국

- 2017년 65세 이상 고령자는 707.6만명으로 전체 인구(5,144.6만명)의 13.8%를 차지. 2060년 41.0%까지 증가할 전망 (통계청, 「장래인구추계」)
- 2016년 70세 이상 노인들의 자살률은 61.5명(인구 10만명당)로 전체 연령 자살률의 2.4배, OECD 평균(12.0명)의 5배에 달함. 2014년 복지부가 60세 이상 노인들을 대상으로 자살동기를 조사한 결과에 따르면 경제적 어려움(40.3%), 건강문제(24.3%), 외로움(13.3%) 순으로 나타남.
- 66세 이상 노인들의 상대빈곤율은 2013년 49.6%(OECD 평균 12.6%). 특히 1인 세대 노인 빈곤율은 74.0%에 달함.
- 2017년 65세 이상 고령자 고용률은 30.7%(65~79세 고용률 37.7%). 주요 직장(가장 오래 근무한 일자리)에서의 이직 연령은 평균 49.1세(남 51.4세, 47.2세)이지만, 노동시장에서의 실제 은퇴 연령은 남성의 경우 평균 71.1세, 여성은 69.8세로 OECD 가입국 중 가장 늦게까지 일함. (OECD 평균 남성 64.3세, 여성 63.2세) 다시 말해 한국의 노인들은 50대 초반 주요직장에서 비자발적으로 이직을 강요받지만, 이후에도 주변부 노동시장에 잔류해 평균 70세 내외에 완전 은퇴하는 상황임
- 2017년 55~79세 고령자 중 일하기를 원하는 사람은 62.4%에 달함. 노인들이 계속 일을 원하는 가장 큰 이유는 ‘생활비’(58.3%), ‘일하는 즐거움(34.4%)’, ‘무료해 서(3.3%)’ 순으로 나타남.

- 노인 가구 소득원 중 공적연금이 차지하는 비중이 OECD 국가는 평균 59%인 반면, 한국은 16.3%에 불과. 한국의 노인들이 가장 늦은 나이까지 일하면서도 가장 가난한 핵심적인 원인은 공적연금이 부실하기 때문. OECD 33개국의 시장소득 기준 노인 빈곤율은 평균 70.1%나 되지만, 공적연금 등이 포함된 가처분소득 기준은 12.1%로 빈곤율이 무려 58%포인트나 감소함. 반면, 우리나라의 시장소득 기준 노인 빈곤율은 61.3%이며, 공적연금 등이 포함된 가처분소득 기준 노인 빈곤율은 49.6%로 소득재분배 이후 노인 빈곤율 감소폭이 고작 11.7%포인트에 그침.

2. 적정한 노후소득 보장

- 국민연금법은 국민연금의 목적을 ‘국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지 증진에 이바지하는 것’으로 설정하고 있음.
- 따라서 국민연금이 제도 도입의 목표를 달성하고 사회적으로 지속가능하기 위해서는 단순히 빈곤 예방 차원이 아니라 사회적으로 합당한 수준의 생활을 유지할 수 있도록 설계되어야 함.
- 우리사회는 빠른 고령화 진전 속도와 세계 최악의 노인 빈곤이라는 현실에 직면하고 있지만, 주요 공적연금인 국민연금은 여전히 취약한 편. 2016년 65세 이상 노인 중 국민연금 수급자 비중은 38%, 1인 평균 급여액은 36만8,210원. 연금제도의 미성숙으로 인해 수급률 및 급여액이 여전히 낮은 상황임.
- 하지만 기존의 국민연금 개정 과정은 어느 정도의 소득 보장이 적정한가에 대해서는 충분한 논의가 이뤄지지 않은 채 일방적인 급여 삭감만 이뤄져 왔음.
 - ※ 국민연금 명목 소득대체율은 1988년 도입 당시 70%였으나, 1997년 60%로, 2008년 50%로 하향시키고 2028년까지 매해 0.5%씩 자동 삭감하고 있어 2018년 현재 45%이며 2028년에는 40%까지 낮아질 예정임.
- 국민연금연구원이 추계한 실제 가입기간을 고려한 실질 소득대체율은 2020년 평균 24.8%, 2030년 23.3%, 2040년 21.8%, 2050년 20.4%에 불과할 것으로 전망되고 있음.

<표 2-1> 국민연금 수급률 및 급여율 전망 (단위 : 명, %)

| 구분 | 2013 | 2015 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| 노인 수 | 6,138 | 6,624 | 8,084 | 12,691 | 16,501 | 17,622 |
| 노령연금 수급자 수 | 1,782 | 2,056 | 2,764 | 5,194 | 8,972 | 12,310 |
| 수급율 | 29.0 | 31.0 | 34.2 | 40.9 | 54.4 | 68.4 |
| 평균 소득대체율 | 19.9 | 24.2 | 24.8 | 23.3 | 21.8 | 20.4 |

* 자료 : '제3차 국민연금재정계산 결과(2013). 평균소득대체율은 재정계산 결과(2013)에 따른 국민연금연구원 추계자료(2013.4).

- 기초연금 수급을 고려하면 공적연금에 의한 실질적 소득대체율은 평균 35% 내외에 이를 것임. 정액급여인 기초연금과 소득재분배 기능을 갖고 있는 국민연금의 특성 상 소득 수준이 낮을수록 소득대체율이 높아질 것이기 때문에 (※저소득층일수록 가입기간이 짧아 실질급여대체율 역시 낮아질 가능성이 있지만 논의의 편의상 고려하지 않음) 평균 35%의 소득대체율이면 빈곤 예방에 일정 부분 효과를 거둘 것으로는 기대할 수 있음.
- 하지만, 이러한 수준이 적정한 생활 수준 유지가 가능한 수준인가에 대해서는 회의적임. 정해식(2017)에 따르면 근로연령대 가처분소득과 은퇴연령 집단의 가처분소득의 상대비율로 추정된 적정 급여 수준은 기초연금 30만원 수준을 가정할 때 방편 기능 수행을 위해서는 국민연금의 급여 수준이 65.3만원, 적정 소득보장을 위해서는 103.3만원 가량되어야 함. 이를 위해서는 국민연금의 명목급여대체율을 최소 50% 이상으로 인상해야 함.
- 민주노총은 지난 총선과 대선을 통해 국민연금 및 기초노령연금 개혁을 통해 공적연금 소득 보장 강화를 요구안으로 제시한 바 있음. 세부적으로는 기초연금의 경우 국민연금 가입기간과 연계 차별지급을 폐지하고, 급여 수준을 평균소득 대비 15%로 명시하고, 국민연금의 경우 국민연금 소득대체율 하락을 당장 중단(최소 45% 수준 유지)하고 사회적 논의를 통해 50%까지 상향할 것을 요구함. 또한 국민연금의 소득상한선을 650만원으로 현실화하여 소득 보장 기능을 강화하고 재정 안정도를 높여야함.

3. 지속가능성

- 국민연금의 지속가능성은 제도의 도입 취지와 그에 대한 국민적 신뢰, 그리고 이를 뒷받침할 재정적 측면이 있음. 따라서 공적연금 제도의 지속가능성은 재정안정성과 더불어 급여 적절성이 균형 있게 다뤄져야 함.
- 그런데 기존 재정계산의 접근 방식은 장래인구추계와 (투입 가능한 노동력, 즉 고용률 변화와 직결된) 경제성장률을 핵심 요소로 하고, 인구 및 고용률 확대를 위한 정책적 개입, 예를 들어 저출산 대책이나 적극적 노동시장 정책 등의 효과를 원천적으로 배제함.
- 이에 따라 기존의 연금개혁 과정은 과도하게 재정안정성만을 중심으로 이뤄져 급여 수준 삭감, 수급 연령 인상, 보험료 인상을 단행함. 결국 급여적절성을 훼손되고, 국민연금은 ‘용돈 연금’으로 전락되었음. 이러한 방식의 연금 개혁은 결국 공적연금의 존재 이유 자체를 허물게 될 것임.
- 따라서 향후 연금의 지속가능성을 확보를 위한 정책 접근은 원칙은 최대한 급여 적절성을 훼손하지 않으면서 재정안정성과의 균형을 추구해야 함.
- 이를 위해서는 국민들이 동의할 수 있는 수준의 적정급여를 확보하고 이를 위한 공동의 분담 노력을 설득해야 함. 즉 급여 인상을 전제로 보험료 인상에 대한 사회적 합의 과정을 만들어야 함.
- 나아가, 출산률 제고, 고용률 제고 등 기여 기반을 확대하는 정책을 적극적으로 병행할 필요가 있으며, 이를 위해 연금기금의 사회적 투자(예를 들어 사회서비스 공단, 공공주거 인프라 확대 등에 대한 연기금 투자)를 적극적으로 고려해야 함.

4. 사각지대 해소

- 정부는 연금 크레딧 제도 도입, 두루누리 사회보험 지원 등 사각지대 해소를 위한 정책을 실시하고는 있지만, 2017년 11월 기준 국민연금 전체 가입자 2,145.7만명 중 장기체납자 101.9만명, 납부예외자 385.2만명으로 약 480만 명 정도가 보험료를 내지 못 하고 있는 상황임.
- 문재인 정부는 최저임금 인상과 연동하여 두루누리 사회보험 지원 대상의 소득 수준을 상향하고 출산크레딧 제도를 확대하는 등 연금 사각지대 해소를 위한 정책을 꾸준히 확대하고는 있지만 여전히 충분하지는 못한 상태.
- 노동자 서민의 경우 4대보험 중 국민연금과 건강보험에 대한 부담을 특히 많이 갖고 있으나, 두루누리 지원사업에는 건강보험료 지원이 빠져 있어 실효성이 반감되고 있음. 두루누리 지원대상 기준을 상향하는 것과 더불어 건강보험료 지원이

포함되어야 함

- 또한 사업주 도산, 임금체불 등으로 국민연금을 납부하지 못 하는 노동자의 경우 사후 납부 등이 구제 방안이 있기는 하지만 이들 노동자의 경우 대체로 저임금일 가능성이 크기 때문에 별도의 지원 방안을 강구해야 함.

5. 연금개혁을 위한 사회적합의 필요

- 과거 국민연금 제도 개선은 주로 정부 또는 국회가 일방적으로 급여 삭감, 보험료 인상 등을 추진해 왔음.
- 하지만 전체 국민의 노후를 책임지는 중요한 제도에 대해 정부 또는 정치권 주도의 개혁 과정은 국민의 의사는 제대로 반영시키지 못 해 오히려 제도에 대한 불신만 키우고 제대로 된 연금 개혁을 이뤄내지 못 함.
- 2018년의 경우 제4차 국민연금 재정계산이 이뤄지는 해이고 보고서 제출 이후 본격적으로 연금개혁에 대한 논의가 진행될 것으로 예상되나, 정부는 이후 이러한 과정에서 어떻게 사회적합의를 이끌어 낼 것인지 계획조차 수립하지 않고 있는 상황
- 과거의 오류를 반복하지 않고 제대로 된 연금개혁을 위해서는 이해당사자인 노동자 서민이 직접 참여하는 국민연금 개혁 사회적합의 절차를 반드시 거쳐야 함.

성공적 연금개혁을 위한 로드맵과 행위자의 역할

정광호 | 한국노동조합총연맹 사무1처장

0. 도입

- 한국의 공적연금은 개혁의 기로 앞에 서있음. OECD 회원국에서 가장 악명높은 노인빈곤율을 기록하고 있는 한국은 공적 사회보장제도의 발전속도가 경제성장속도에 못 미쳤다는 역사적 배경으로 인한 것임. 이로 인해 고령화로 대표되는 인구구조의 변화에 대응하기 위한 ‘공적연금의 발전’이라는 시대적 과제가 빠른 시일 내에 반드시 해결되어야 할 것임.
- 전국민을 위한 공적연금의 성공적 개혁이라는 당위성은 아무리 강조해도 지나치지 않음. 하지만 당위성만큼이나 더욱 중요한 것은 ‘그것을 어떻게 할 것인가’임. 아무리 옳은 제도개혁을 추진한다하더라도 사회적 합의과정 없이 누군가의 일방적 주도로 이루어진다면 이는 사회적으로 지지받을 수 없을 것임.
- 따라서 전국민의 이해를 충실히 반영하는 성공적인 연금개혁으로 이어지기 위해서는 다음의 두 가지 내용이 먼저 고민되어야 할 것으로 보임. ①성공적인 연금개혁이 가능한 로드맵 ②숙의과정에 참여하는 행위자의 역할

1. 연금개혁의 로드맵 : 어떻게 구성할 것인가

- 전국민의 이해관계를 충실히 반영하여 국민연금을 성공적으로 개혁하기 위해서는 결국 그 과정의 ‘틀’을 어떻게 구성하느냐가 상당히 큰 비중을 차지할 것으로 예상함.
- 현실적으로 구상할 수 있는 ‘(가칭)연금개혁을 위한 사회적 대화’의 형태는 크게

세 가지로 구분할 수 있을 것임.

○ 첫째, 국회 내 특별위원회를 설치하는 방안.

- 과거 국회 내 특위 설치에 관한 한국의 경험이 있음. 공무원연금개혁 과정에서 도출된 합의를 바탕으로 2015년 8월 ‘공적연금 강화와 노후빈곤 해소를 위한 특별위원회’가 국회에 설치됨. 이후 ‘공적연금 강화와 노후빈곤 해소를 위한 사회적 기구’를 구성하였고 통해 이를 통해 국민연금개혁을 논의하였음.
- 국민연금개혁은 기술적으로 법령개정이 반드시 수반되어야 하므로 국회에서 직접 이를 다루는 것은 ‘여야 합의에 기반한 법적 의무 이행’이라는 측면에서는 강점이 있음.
- 하지만 2015년의 사례를 복기하더라도, 여야합의가 있었지만 정치적 상황으로 인해 합의안에 대한 이행이 무시되면서 국민연금개혁은 없던 일이 되었음. 국회에 설치하는 기구는 이러한 정치적 위험이 상존함.
- 또한 제도와 관련된 이해관계자들의 충분한 의견수렴 없이 정치적 행위자(국회, 정부 등)의 편익에 의해 국민들의 노후소득보장이라는 본래 취지와는 동떨어진 의사결정이 이루어질 수 있다는 위험도 존재함.

○ 둘째, 공적연금이라는 단일한 의제를 논의하는 완전히 독립된 기구를 설치하는 방안.

- 독립적 기구의 경우, 구성이 가능하다는 전제 하에 공적연금개혁을 단일 과제로 두고 집중적으로 논의할 수 있다는 장점이 있음.
- 하지만 참여주체 구성이나 기구의 권한 등의 세부적인 설정에 있어서 그 자체로 논란이 될 수 있기 때문에 구성이 어렵다는 현실적 한계가 명확함.

○ 셋째, 새로이 시작하고 있는 노사정대화의 틀 안에 의제별 위원회를 설치, (가칭) 사회안전망 소위원회에서 공적연금의 개혁을 다루는 방안.

- 노사정 중심의 사회적 대화는 전통적으로 숙의 및 합의, 이행 등에 있어서 상당한 사회적 구속력을 가질 수 있었으나 지난 십여년간의 노사정대화 단절로 인해 시도할 수 없었던 방안임.
- 하지만 2018년에 접어들면서 새로이 시작하고 있는 노사정대화의 기류 속에서 이 방안이 가장 유력하게 떠오르고 있음.
- 현재 노사정대화를 이어나가려는 노력에는 의제별위원회를 구성하여 필요한 의제

를 집중적으로 논의할 수 있도록 하는 계획도 포함되어 있으며, 가장 먼저 ‘사회 안전망’에 대한 논의가 시작될 것으로 예상됨.

- 하지만 다소 지난한 논의과정이 필요할 것으로 보이며, 노사정대화가 협력이 아닌 대결 양상으로 흐른다면 합의 자체가 어려울 수 있다는 위험이 존재함.

- 현재의 주어진 상황에서 가장 성공적으로 연금개혁을 수행할 가능성이 가장 높은 방안은 3안으로 보여짐. 물론 이는 실제 연금개혁이 이루어질 시기인 2018년 10월 전후의 정치사회적 환경을 추가적으로 고려해야 할 것임.

2. 행위자의 역할 : 우리는 무엇을 해야하는가?

- 연금개혁과 관련된 사회적 대화과정은 참여하는 행위자들의 역할은 그 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않음. 이러한 관점에서 노, 사, 정이 모두 열린 자세로 각자의 역할에 충실해야 한다는 것이 토대가 되어야 함.

- 노동조합은 특히 국민연금의 개혁이라는 측면에서 아주 중요한 역할을 수행해야 함. 그동안 양대노총 중심의 노동계는 전국민의 이해대변을 위한 노력보다는 상대적으로 조합원의 이익에 더 많은 관심을 보이는 경향이 있었음. 따라서 이번 연금개혁과 관련해서는 가입자로서의 지위에 입각하여 전국민의 이해를 충실히 반영할 수 있도록 준비하고 성실히 대화에 임해야 할 것임.

- 또한 필요한 경우 양대노총 이외에 이해대변이 다소 부족했던 계층(비정규직, 여성, 청년 등)이 참여주체가 될 수 있도록 연대활동을 전개해야 함.

- 사용자 측의 경우, 단기적 관점에서 탈피하여 중장기적 관점을 견지할 필요가 있음. 그동안 보험료 부담 등에 대해 단순히 ‘부담의 증가’라고 무조건 반대해왔던 소극적 대응에서 벗어나, 노후소득의 공적수준 제고를 통해 노동자의 생산성 제고에 직간접적인 긍정적 영향을 기대할 수 있다는 측면을 충분히 고려해봄직 함.

- 정부 측의 경우, 참여하는 각 주체들이 올바른 의사결정을 할 수 있도록 충실한 정보제공의 의무를 수행해야 함. 더불어 필요한 경우 단순히 가입자만 재원을 부담하라고 하려는 소극적 자세에서 벗어나, 재정당국과의 긴밀한 협의를 통해서 각종 제도적 보완을 지원하는데 차질이 없도록 해야 함. 그것이 책임감 있는 자세로

대화에 참여하는 기본이라 할 수 있음.

- 마지막으로 노, 사, 정 모두 아주 적극적인 자세로 숙의하여 의사결정을 내릴 수 있도록 조직적 관심을 제고해야 함. 또한 직접적으로 참여하지 않는 대다수의 국민들에게 충분히 논의과정과 의사결정에 대해서 설명하려는 노력도 필요할 것임.

3. 결론

- 현재 진행되고 있는 국민연금재정계산위원회가 종료되는 시점에 맞추어 ‘(가칭)연금개혁을 위한 사회적 대화’의 장이 열릴 것임. 따라서 저출산·고령화라는 인구구조의 위기와 악명높은 노인빈곤율에 직면한 한국은 국민연금개혁에 대한 논의가 활성화될 수밖에 없을 것으로 예상됨.
- 노인빈곤율에 대한 더 나은 정책적 대응을 위해서는 어떤 내용의 합의안이 만들어지느냐가 매우 중요할 것임. 이에 대한 전문가와 참여주체들의 충분한 숙의가 반드시 필요함.
- 하지만 그에 못지않게 어떤 틀로 사회적 대화를 구성할 것인지, 그리고 그 안에서 각 행위자들이 어떤 자세로 임할 것인지도 매우 중요한 문제로 다루어져야 할 것임. 따라서 공적연금과 관련된 사회적 대화에 대해 사회전반의 관심도가 제고되고 충분히 논의될 수 있는 환경을 조성하는데 모두가 노력을 기울여야할 때임.

국민연금급여의 적정성 확보와 사각지대 해소를 위하여

남찬섭 | 참여연대 사회복지위원장 · 동아대학교 사회복지학과 교수

한국의 국민연금은 1988년에 시행된 이래 사회연대적 입장과 재정안정화 입장 간의 대립이 있었지만 제도 시행 대부분의 기간 동안 재정안정화 입장이 우세하였다. 제도 시행 초기이던 1990년대 초반에는 연기금운용의 민주화와 연금적용범위의 확대 등 사회연대적 입장에서의 제도개혁 요구가 제기되었고 이것이 일부 성과를 거두기도 하였다. 하지만 1990년대 후반 경제위기의 발발과 함께 탈산업적 노동시장 변화가 진행되면서 비정규직이 급증하였고 이로 인해 형식적·법률적으로는 연금의 적용대상에 포함되지만 실제로는 연금의 혜택에서 배제되거나 적절한 혜택을 받지 못하는 사람, 즉 이른 바 사각지대가 커지면서 적용범위 확대의 실효성이 크게 감소하였다. 또한 1997년 국민연금제도개선기획단 구성과 함께 시도된 국민연금개혁은 재정안정에 중점을 두고 추진되어 연금의 소득대체율을 70%에서 60%로 인하하고 연금수급연령을 60세에서 65세로 상향하였다. 이렇게 되면서 한국사회에서는 재정안정화 입장이 국민연금 개혁논의를 지배하게 되었다. 국민연금이 성숙기를 향해가던 시기의 한국에는 민주정부가 들어섰지만 경제적으로는 경제위기로 인한 탈산업화가 급속히 진행되던 시기였고 연금개혁의 프레임은 재정안정화 입장이 지배함으로써 연금의 사회연대적 기능을 강화하는 선택보다는 재정안정성을 강조하는 선택을 하였던 것이다. 이 선택의 한 결과는 연금기금고갈론의 보편화와 그러한 기금고갈론에서 비롯된 연금미수령공포론과 연금불신의 고착화였고 이는 한국의 연금개혁을 가로막는 중요한 방해물이 되면서도 그와 동시에 아이러니하게도 재정안정화 입장을 강화하는 중요한 방패막이가 되어왔다.

하지만 이제 한국은 재정안정화 입장의 과도한 지배를 교정할 수 있는 새로운 기회를 맞이하고 있다. 이 기회를 살려 사회연대적 입장에 근거한 개혁을 추진함으로써 국민연금의 사회보장제도로서의 기능을 회복해야 한다. 이를 위해서는 첫째, 현행 국민연금의 소득대체율을 상향할 필요가 있다. 현재 국민연금의 소득대체율은 2028년에 40%(평균소득자 40년 가입 기준)가 되도록 되어 있지만 실제 가입기간은 24년 정도여서 소득대체율도 24% 정도이고 이는 2017년 기준으로 대략 월 53만원 가량(기준소득월액 220만원의 24%)이다. 2015년도 최저생계비가 1인 가구 기준 61만 7천원이었는데 이와 비교해도 연금급여는 매우 낮은 수준이며, 형식상으로는 소득비례 연금이지만 사실상 그런 의미는 상실된 것이다. 연금의 소득대체율을 어느 정도로 상향시켜야 하는가는 또 다른 논의를 필요로 하는 것이지만 우선적으로 최저생계비 수준만큼은 되어야 한다고 보면 대체로 명목소득대체율을 50%로 올리는 것을 일차적인 목표로 생각할 수 있다. 이렇게 하면 24년 가입시 소득대체율은 30%¹⁾가 되고 이는 2017년 기준으로 대략 66만원이 되어 최저생계비와 유사한 수준이 될 것이다. 국민연금급여의 상향에 대해 일각에서는 기초연금급여의 상향이 우선이라고 주장하고 이는 일정부분 타당한 것이지만 기초연금의 인상을 위해서도 현행 기여방식의 국민연금 급여를 인상할 필요가 있다.

둘째, 국민연금 사각지대의 대부분이 비정규직과 영세자영업자들이라는 점을 고려할 때 두루누리 사업(사회보험료 지원사업)의 지원대상을 현행 10인 미만 사업장에서 예컨대 30인 미만 사업장 등으로 확대할 필요가 있으며, 특수고용노동자의 사업장가입자 전환과 영세자영업자에 대한 보험료 지원 강화 등도 추진될 필요가 있다.

셋째, 현재 시행 중인 출산과 군복무, 실업을 사유로 한 크레딧 제도를 확대하여 국민연금 사각지대 해소뿐만 아니라 가입기간 연장에도 기여할 수 있게 해야 한다. 우선 둘째 아이부터 인정되고 있는 출산크레딧은 첫째 자녀부터 적용토록 확대하고 또 크레딧에 따른 비용지원이 연금수급권 발생시에 이루어지는 것을 출산시에 이루어지도록 조정할 필요가 있다. 또 군복무 크레딧의 경우 현재 6개월만 인정되고 있는데 이를 군복무기간 전체로 확대해야 하며 나아가 비용지원도 A값의 1/2을 A값으로 조정할 필요가 있다. 실업크레딧은 이를 청년들의 취업어려움을 반영하는 데에 중점을 두어 신규실업이나 직업훈련 등에도 적용할 수 있게끔 방안을 강구할 필요가 있다. 특히 군복무 크레딧의 확대와 청년실업문제를 고려한 실업크레딧의 확대는 최근 청년층에게서 발견되는 변화된 공정성 의식에 부합할 가능성이 있고 이는 연금불신을 감소하는 데에도 도움이 될 수 있으므로 적극 고려할 필요가 있다.

1) 1년당 지급율 1.25%(=50%÷40)에 24를 곱한 수치.

이들 제도개혁 외에 연금의 소득상한의 상향조정과 연금가입연령의 상향조정 등의 제도조정과제도 추진할 필요가 있고, 또 과거 한 때 추진하다가 무산된 바 있는 연금의 국가지급보증을 명문화하는 시도를 재추진할 필요가 있다. 이러한 제도개혁들이 진지하게 추진될 때 연금에 대한 신뢰도가 증진될 수 있을 것이다. 특히 올해는 연금재정계산이 진행되고 있어 연금신뢰도 증진을 위한 방안이 필요하다.

지금까지 말한 제도개혁을 추진할 기회가 열리고 있는 것은 사실이지만 그 개혁과제의 추진이 쉬운 것만은 아니다. 실제로 현재 한국사회가 맞이하고 있는 사회경제적 상황은 사회연대적 개혁에 유리하지 않은 것이 사실이다. 무엇보다 인구문제가 심각하며 그 중에서도 저출산 문제가 가장 심각하다. 합계출산율은 2001년에 1.297로 초저출산을 기록한 이래 지금까지 거기서 벗어나지 못하고 있다. 게다가 작년인 2017년에는 출생아 수가 35만 8천명으로 40만 명 선도 무너졌고 출산율은 1.05로 잠정 추계되었는데 이는 한국사회를 충격으로 몰아넣었던 2005년의 1.08 쇼크보다 더 낮을 뿐만 아니라 출산율 통계 작성 이래 최하위이다. 또한 생산가능인구도 작년인 2017년부터 감소하기 시작하였다. 이에 더하여 노인인구는 올해 14.3%에 달해 한국은 고령사회에 진입할 것이며 2026년에는 노인인구 21.1%로 초고령사회에 진입할 것으로 예상되고 있다. 인구문제의 심각성보다 더 심각한 것은 인구문제를 근거로 하여 유포되는 재정적 지속불가능성론과 미래세대부담론이다. 재정적 지속불가능성론은 인구문제와 함께 성장률의 둔화를 근거로 하여 유포되고 있는데 핵심은 경직성 경비인 복지지출을 현상태로 유지하게 되면 한국은 재정적인 면에서 장기적으로 지속불가능하다는 것이고 따라서 복지지출을 억제해야 하는데 그 중 가장 중요한 억제대상이 바로 연금지출이라는 것이다. 미래세대부담론은 재정적 지속불가능성론의 내용을 세대를 매개로 반복한 것인데 핵심내용은 현세대가 복지지출을 줄이지 않는 것은 미래세대에 부당하게 부담을 전가하는 것이며 이는 심하게 말하면 미래세대에 대한 도적질이라는 것이다. 이들 재정적 지속불가능성론과 미래세대부담론을 합치면 결국 이것이 말하고자 하는 바는 복지지출을 억제하여 재정건전성을 달성함으로써 미래세대에 부담을 전가하지 않아야 한다는 것이다. 이는 결국 재정건전성 우선론으로서 재정안정화 입장과 연결된다.

하지만 재정건전성 우선론은 몇 가지 문제가 있다. 첫째, 인구문제가 있다고 하여 그것이 항상 일률적으로 재정적 지속불가능성으로 이어진다고 단정할 수는 없다. 예컨대, 북유럽국가들과 남유럽국가들은 다 같이 노인인구비중이 매우 높지만 재정상황은 양자 간에 차이가 매우 크다. 둘째, 재정건전성 우선론은 세대를 지나치게 강조한 나머지 계층문제 내지 불평등문제를 간과하는 경향이 있다. 재정건전성 우선론은 미래세대가 마치 부담을 골고루 분배하여 질 것처럼 묘사하지만 미래세대에도 불평등은

존재할 것이므로 것처럼 부담을 골고루 나누어질 가능성은 사실상 거의 없다. 미래세대가 앞 세대로부터 부담을 물려받을 경우 그 부담은 미래세대의 계층 간에 골고루 배분되지 않을 것이고 그러한 부담의 불평등은 바로 미래세대의 앞 세대, 즉 현세대에 존재하는 불평등으로부터 영향을 받게 된다. 다시 말해서 앞 세대에서 가난한 사람은 미래세대에도 가난할 가능성이 높은 것이다. 따라서 현재의 복지지출을 줄이면 현재의 서민층은 더 어려운 처지에 놓이게 될 것이고 그들에게서 태어날 미래세대는 현재의 서민보다 더 어려운 삶을 살 가능성이 큰 것이며 이렇게 하는 것이야말로 미래세대에 부담을 전가하는 것이다. 셋째, 재정건전성 우선론은 미래세대부담을 지나치게 강조한 나머지 현세대가 미래세대에 부담만이 아니라 자산도 물려줄 수 있다는 점을 간과하는 경향이 있다. 현세대가 미래세대에게 물려줄 자산 중 중요한 한 가지가 바로 복지이다. 넷째, 재정건전성 우선론은 세대 간 형평성을 강조하지만 그 이면에 세대 간 독립성이라는 불가능한 전제를 내장하고 있다. 미래세대에 부담을 물려주면 안 된다는 사고방식은 모든 세대는 각자 독립적으로 삶을 영위해야 한다는 전제 위에 선 것인데 이는 마치 세대를 무인도의 로빈슨 크루소와 같은 것이라 생각하는 것으로 불가능한 전제이다. 재정건전성 우선론은 세대 간 독립이라는 불가능한 가정을 전제하는 관계로 세대 간 연대를 발견할 수도 있는 곳에서 세대 간 도적질을 발견하고 있다. 다섯째, 재정건전성 우선론은 인구문제의 원인 예컨대 저출산 문제의 원인을 찾아내어 그것을 해결하는 것 보다는 저출산으로 대표되는 인구문제가 낳을 결과를 재정적 측면에서 추정하고 그러한 추정으로부터 예상된 문제를 해결하는 데 더 관심을 둔다. 하지만 이는 문제를 실제로 해결하는 것이라기보다는 문제가 낳을 결과를 뒤따라가는 표피적 접근이다.

재정건전성 우선론이 주장하는 모든 것이 잘못되었다고 말할 수는 없다. 재정적 지속 가능성에 주의를 기울여야 하는 것은 필요한 일이다. 하지만 문제의 원인에 직접적으로 접근하지 않고 문제가 낳을 것이라고 추정된 결과를 뒤쫓는 접근은 문제해결을 위한 적절한 프레임이 아니다. 그런 접근은 문제해결을 위한 접근의 본말을 전도시킬 가능성이 있다. 인구문제의 심각성을 더욱 가중시키는 저출산 문제는 그 근본적인 원인이 양극화에 있는 것이 분명하다. 물론 양극화의 문제를 해결하기가 어려운 것은 사실이지만 그렇다고 하여 재정건전성 우선론을 내세워 현재의 복지지출을 줄이는 선택을 하는 것은 문제해결을 위한 올바른 접근이 아니다. 이런 점에서 연기금운용과 관련해서도 그것을 금융자산으로만 보기보다는 사회투자의 관점에서 바라보고 그러한 사회투자를 위한 민주적 통제를 강화할 필요가 있다. 새로 들어선 정부에서도 연기금의 공적투자에 대해서는 그리 적극적인 의지가 드러나지 않는 것처럼 보이는데 이는 그동안 우리사회에 만연한 연기금고갈론과 그에서 비롯된 연금불신에서 기인한

측면도 있지만 재정건전성 우선론에서 비롯된 측면도 있다. 그러나 앞에서 본 것처럼 재정건전성 우선론은 몇 가지 논리적인 문제를 안고 있다. 재정건전성 우선론이 주장하는 대로 만일 재정적 지속불가능성이 저출산으로 대표되는 인구문제에서 비롯되는 것이라면 재정건전성의 유지를 위해서는 인구문제를 해결하기 위한 노력을 경주하는 것이 논리적으로 당연한 결론이 되어야 하고 나아가 그러한 노력에 국민연금기금이 동참한다면 국민연금기금은 당연히 저출산 문제의 해결을 위한 사회적 투자를 확대하는 접근을 채택하는 것이 논리적으로 올바른 귀결일 것이다. 이런 점에서 연기금운용에서 금융투자의 관점을 강조하는 것보다는 가입자들의 민주적 통제와 사회투자의 관점을 강조할 필요가 있다. 이렇게 하여 기금의 금융적 측면과 사회투자적 측면, 그리고 연금의 노후보장적 측면이 조화를 이룰 때 연금에 대한 신뢰도 더욱 향상되고 연금의 안정성이 더욱 보장될 수 있을 것이다.

연금급여의 적정성 수준 : 한국의 가능한 사회적 계약

정해식 | 한국보건사회연구원 사회통합연구센터장

1. 사회적 계약에 의해 결정되는 세 요소: 은퇴 시기, 연금급여 수준, 적정한 기금의 수준

- 현재 상태를 유효한 계약이 형성된 것이라고 본다면, 1999년 법개정에 의해 은퇴 연령은 65세로, 2007년 법개정에 의해 연금급여 수준은 향후 40%로 낮춰지는 것으로 계약이 형성되었음.
- 그러나 적정한 기금의 수준이라는 것에 대한 사회적 합의는 없는 상태임. 지난 3차례의 재정추계에서 70년 후의 적립배율 2배를 유지할 수 있는 보험료율에 대한 계산 결과를 내놓고 있어서, 이것이 적정한 기금의 수준으로 오해되기도 함.
- 사전적립 방식의 한국 국민연금에서 적정한 기금의 수준은 세대별로 어느 정도의 기여를 필요로 하는가와 관련되므로, 필요한 보험료율이 사회적 계약의 형태가 되어야 함.
- 초기 국민연금의 보험료율은 3%에서 시작하여 9%까지 증가하였으며, 그 과정에서 보험료율의 지속적인 상승이라는 사회적 계약이 수립 가능할 것으로 기대되었음. 그러나 적정한 수준의 기금 확보가 전제되면서, 보험료율을 올리지 못하기 때문에 급여수준을 낮추는 방식의 개혁이 추진되었음. 보험료율의 인상이라는 사회적 계약이 무산된 것이라 볼 수 있음.
- 사회적 계약의 무산에는 초기 가입자와 현재 가입자가 전체 국민을 대표하지 못한다는 문제가 동시에 존재함. 국민연금의 초기 가입자는 상대적으로 안정된 고소득 직장을 대표하며, 현재에 와서도 비정규직 등 사회보험의 사각지대 문제는 국

민연금 가입자와 미가입자 사이에 큰 격차로 인식되고 있음.

- 국민연금의 초기 시점은 그 자체로서 정책적 선택이고, 사회적 계약이므로 이를 불인정하기는 어려움. 그러므로 새로운 사회적 계약을 취해야 하는데, 이를 위한 전제는 가능한 많은 사람이 국민연금의 제도적 혜택을 받게 하여 계약의 당사자가 되게 하는 것임. 그러므로 사회보험 사각지대 해소를 위한 두루누리 보험료 지원 사업, 연금크레딧의 제공 등에 대해서 적극적으로 나설 필요가 있음.
- 한편, 한국의 과도한 직업간 소득격차, 안정성 문제는 단일한 연금제도 운영의 한 계로 작동하고 있음. 직종별 연금을 운영하지 않고, 통합된 연금을 운영하는 한국에서 과도한 격차는 사회적 합의를 어렵게 만들고 있음. 이것이 “사회적 선호와 국가 환경이 연금정책의 목표와 우선순위를 결정한다”는 부분에 해당함.

2. 한국에서 국민연금의 역할에 대한 사회적 선호는 무엇인가?

- 국민연금제도에 대한 사회적 선호는 집단간 차이를 대변하고 있음.
- 최근 정부의 입장은 국민연금을 노후빈곤 완화의 목표로 설정하고자 하는 것으로 보임. 기초생활보장제도와 기초연금, 국민연금 간의 관계 설정을 통해서 모든 노인에게 빈곤선 이상의 기초연금과 국민연금을 보장하는 것을 목표로 하는 것임. 이는 빈곤완화라는 목표에서 전체적으로 타당한 정책 조합이라 판단됨. 최근의 변화들(크레딧의 도입, 두루누리 사회보험의 지원)은 최소한의 연금수급권 확보를 통해 빈곤을 예방하는데 있음.
- 이에 비해서 일부 가입자들은 적정소득의 보장을 요구함. 성숙하지 못한 금융시장에 대한 불신은 공적연금에 대한 기대를 높이고 있으며, 또한 소비 평활화를 통해서 생애주기의 안정적 삶을 기대하고 있음. 다만, 이들이 절대적 다수가 아니라는 점에서 합의는 쉽지 않음.
- 적정소득의 보장을 위해서는 후세대와의 사회적 계약이 필요함. 후세대가 어느 정도의 지원을 해야 할 것인지에 대한 계약인데, 후세대를 대표하는 당사자는 존재하지 않거나 영향력이 없음. 한국에서 후세대의 암묵적 지지를 얻기 위한 한 방안이 연금기금을 이용한 사회적 투자로서, 청년들의 주거문제 해결, 보육 문제 해결 등임.
- 적정소득의 보장을 민간부문의 역할로 설정할 수 있음. 즉, 한국의 금융시장이 충분히 제기능을 수행하게 되면 퇴직연금, 개인연금 등을 이용한 적정소득 보장이 가능할 수 있음. 그러나 이 경우에는 국민연금에 대한 지지 기능이 약해진다는 문제가 있음. 국민연금의 소득재분배 부분이 존재하여, 저소득층 대상의 빈곤 예방

기능을 보충하고 있기 때문임.

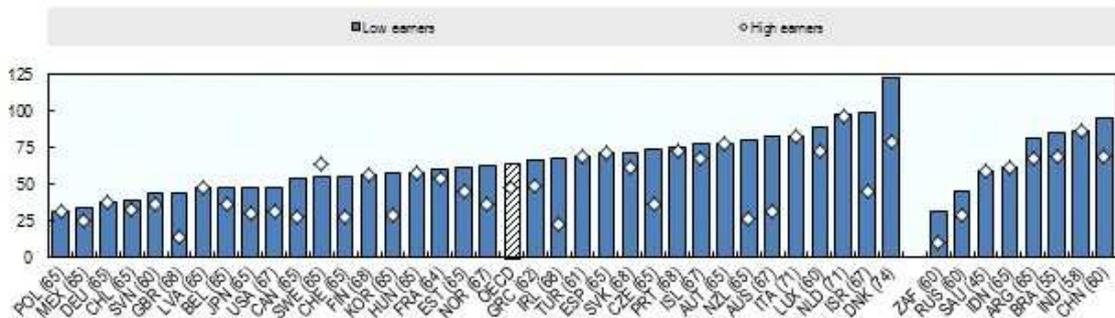
- 이렇게 사회적 선호가 집단 간에 차이가 있기 때문에 사회적 합의가 쉽지 않은 상황임. 한편, 사회적 합의 이후에도, 그것을 입법화하는 과정의 문제가 다시금 존재하고 있음. 즉, 한국에서 사회적 합의의 결정은 최종적으로는 국회에서 결정됨. 또한, 한국에서는 연금의 이해당사자들을 충분히 대표하는 대표자가 없다고 인식되기 때문에, 조합주의적 합의의 결과를 국회가 수용하지 않는데 대한 부담감이 없는 상태임.

3. 자동안정화 장치는 한국에서 어떤 의미로 해석될 수 있는가?

- 자동안정화 장치는 사회적 대화가 어렵기 때문에 도입한 것이 아니라, 사회적 대화의 결과로 얻어진 것임. 이에 발표자의 주장에 전적으로 동의하며, 특히 금융위기 이후 사회보장 제도의 경기 역방향적 운영이 이뤄지지 않았다는 비판에 대해 동의함.
- 한국에서 자동안정화 장치가 장기적인 재정안정성 확보를 위해 일종의 대안인 것처럼 소개되고 있는 것에 대해 다시금 우려를 표함. 물론 이러한 주장에 연금의 사회적 합의가 어렵다는 현실 고려가 있었음을 부인하지는 않음.

4. 한국의 급여적절성 수준

- OECD 계산방식에 따른 한국의 연금소득대체율은 저소득자가 58.5%, 고소득자가 28.7%에 불과함.



자료: OECD(2017), PAG, p.101

- 이것은 장기가입을 전제로 한 것으로, 실제로 여전히 많은 사람들은 국민연금에 미가입 상태로 남아있음. 현재 연금수급자, 장래 연금수급자의 경우에도 ILO의 사회보장 최저기준 협약(102조 협약)이 제시한 폐질, 노령, 유족 급여 협약(128조

협약)의 기준에 미달함.

- 그러므로 평균소득자가 30년 가입하였을 때, 국민연금이 소득의 40% 수준을 보장할 수 있는 것을 정책 목표로 설정할 필요가 있음(이 경우, 법정 소득대체율은 약 53%).
- 이런 점에서 ILO의 Nuno Cunha 발표자의 정책제언 중 40-45%의 소득대체율 보장의 의미를 명확히 할 필요가 있음.

5. 부양비를 낮추기 위한 전략: 근로가능한 사람을 어디서 찾을 것인가?

- 부과방식 연금제도에서는 노동시장 참가자를 늘리는 것이 부양비를 낮추는데 있어서 주요한 전략으로 고려되고 있음. 연금수급연령 상향 조정은 단순히 생애 연금지급 기간을 줄이는데 목적이 있는 것을 넘어서, 기여자의 규모를 늘리는데도 목적이 있음.
- 한국에서 수급연령 상향 조정은 기여자의 규모를 늘리는데 있지 않고, 생애 지급기간을 줄이는데만 목적이 있음. 이는 가입기간을 연장할수록 연금재정에 손실이 있기 때문임.
- 3차 재정계산에 따르면 우리나라 18-64세 인구는 19,270천명이며, 이 중 가입자는 13,010천명(가입률 67.5%)로 가정하고 있음. 연금보험료율 조정과는 별개로 더 많은 사람이 노동시장에 참가하도록 할 경우에 부양비는 낮아지고, 필요보험료율은 안정화할 수 있음.
- 즉, 각 개인의 능력을 최대한 활용하여 노동시장에 참여할 수 있게 하는 것이 필요함. 인구구조 변화에 대응해서 일할 능력이 있는 사람을 일하게 하고, 또 일자의 수준을 높여서 세대간 경제적 부양능력을 높이는 것이 필요함.
- 이것은 한국의 낮은 여성 노동시장 참가율을 높이기 위한 전략이 될 것이며, 연금 가입률을 높이게 될 것임. 그리고 결과적으로 연금제도를 통한 노인빈곤 문제에 대한 대응책이 될 수 있으며, 더 나아가서는 적정소득의 확보도 가능할 것임.
- 이것을 Hagemer 교수 제안한 바와 같이 연금제도의 목표는 아니겠지만, 연금 정책의 목표와 우선순위를 결정하는 국가적 환경이라 볼 수 있음. 지금까지 국민 연금을 내부적 관계- 가입자와 수급자, 현세대와 미래세대에서만 설정하였지만, 국민연금 제도 외부의 잠재적 가입자에 대한 고려도 필요함.
- 3차 재정계산에서는 2015년에서 2020년 중에 국민연금 가입자가 감소할 것이라 전망하였음. 재정 문제를 고려하면서도, 가입자 감소에 대비한 장기 전략을 수립해야 할 시점이라고 판단됨.

**국민연금제도 시행·국민연금노조 창립 30주년 국제심포지엄
노후소득보장을 위한 국민연금 개혁방향과 해법**

발행일 2018. 3. 21.

발행처 공적연금강화국민행동

담 당 구창우 사무국장 070-4211-6578 pension1045@gmail.com

Copyright ©공적연금강화국민행동, 2018