
4차 재정계산, 국민연금의 올바른 개혁 방향

- 노후소득보장 확대와 국민신뢰 회복을 위한 개혁 필요 -

2018. 8. 24.

4차 재정계산, 국민연금의 올바른 개혁 방향

- 노후소득보장 확대와 국민신뢰 회복을 위한 개혁 필요 -

공적연금강화 국민행동

■ 목차

[요약]	3
1. 노스트라다무스의 예언?: 재정추계 다시 보기	6
2. 노인을 위한 나라는 없는가: 소득대체율 인상	16
3. 기울어진 운동장 바로잡기: 사각지대 해소	23
4. 내로남불: 국민연금 지급보장 명문화	30
5. 공약[空約]인가, 공약[公約]인가?: 바람직한 국민연금 개혁을 위한 사회적 논의기구 구성 ...	36

■ 요약

1. 재정추계 다시 보기

- 재정추계는 '실현 가능성 높은 예측'이 아니라 '합의된 가정의 결과'이며, 가정(변수)이 달라지면 결과도 달라짐
- 국민연금의 지속가능성은 제도의 내적 측면(보험료, 급여)과 제도 외적인 측면(국가부담능력)에 고려해야 함
- 기금소진 의미 과장하고, 70년 후의 기금소진을 막기 위해 과도한 보험료 인상이 필요하다는 주장은 전형적인 '공포 마케팅'
- 보험수리적 관점에서 수지적자가 발생하는 2042년 또는 최소한 보험료 수입이 급여지출보다 많은 2030년 이전까지 국민연금에 어떤 재정적 위기가 있다고 할 수 없음
 - 미국은 75년 재정추계 결과 우리보다 이른 시기 2034년에 기금소진 예상하나 크게 우려하지 않음(단기 재정목표는 추계시점부터 향후 10년 동안 적립배율 1배 유지)
- 정부는 보험료율 인상을 얘기하기 전에 국가의 책임 노력(국민연금 지급보장 명문화, 크레딧 사전적립, 국민연금공단 관리운영비 지원 확대 등)이 필요

2. 국민연금 소득대체율 인상

- OECD 근로연령대 집단의 평균가처분 소득 대비 은퇴연령대 집단의 평균 가처분 소득은 약 83% 수준이며, 공적이전소득이 차지하는 비중은 평균 66.5%로 공적연금이 노후소득의 절반 이상을 차지하고 있음
- 노인빈곤 완화를 위해서는 공적연금(국민+기초)을 통해 최소 45~50% 이상 노후소득 보장이 필요
- 정부의 기초연금 인상계획을 감안하면, 국민연금의 실질 소득대체율이 최소 30~35% 이상 유지되어야 함
- 장기적으로 제도가 성숙해도 국민연금 실질 가입기간은 평균 27년을 넘지 않을 것으로 전망(4차 재정추계 결과)

- 실질 소득대체율을 올리기 위해서는 국민연금의 명목 소득대체율을 45~50% 수준으로 상향하는 한편, 국민연금 가입기간 확대를 위한 노력이 병행되어야 함
 - 국민연금 실질 소득대체율이 30% 이상 되기 위해서는 명목 소득대체율 40%일 때는 30년, 45%일 때는 27년, 50%일 때는 24년 이상의 가입기간이 필요

3. 국민연금 사각지대 해소

- 외국과 비교하여 국민연금의 사각지대는 '가입률'의 문제가 아니라 실질적인 연금보험료 '납부율'의 문제: 경제활동인구 대비 가입률은 98%이나 납부율은 78%에 불과하여 독일 등 외국과 비슷한 납부율 수준을 유지하기 위해서는 납부자 170만 명 추가 필요
- 국민연금 사각지대는 근본적으로 불안정한 노동시장의 문제에서 비롯된 것으로, 그 해소를 위해서는 저소득·불안정 노동자와 영세 자영자에 대한 정부의 적극적인 제도적·재정적 지원(특수고용노동자의 사업장 가입자 전환, 영세 자영자 및 저소득·불안정 노동자에 대한 보험료 지원, 각종 크레딧 확대 등)이 있어야 함
- 사각지대 해소를 위한 정부의 재정 지원은 장기적으로 후세대의 부담을 완화하는 효과: 국민연금을 받지 못하거나 가입 기간이 짧아서 받는 금액이 적을 경우 노인빈곤 문제는 지속되고, 결국 기초연금이나 기초생활보장제도의 확대 등 추가적인 정부 지출이 필요하게 됨(이른바, '풍선효과')

4. 국민연금 지급보장 명문화

- 국민연금 급여의 지급보장 명문화는 국민 신뢰 회복을 위한 전제 조건
- 현재 국민연금 제도에 대한 불신의 가장 큰 원인은 기금이 소진되면 국민연금을 수령할 수 없다는 불안감에서 비롯된 것으로 이를 해소하기 위해서는 지급보장 명문화가 필요
- 일부에서 국민연금 지급보장 명문화는 국가 부채가 늘어나서 국가신인도가 떨어질 것이라고 주장하나 전 세계 어느 나라도 공적연금을 공식적인 국가 부채로 산정하고 있지 않으며, 부채에 대한 개념도 인정하고 있지 않음

- 국민연금 지급보장 명문화는 제도에 대한 국민의 신뢰를 높이고, 연금개혁에 대한 사회적 논의와 합의 가능성을 높일 수 있음
- 또 국가가 지급보장하고 있는 공무원, 군인, 사학연금과의 형평성 문제 해소 필요

5. 바람직한 국민연금 개혁을 위한 사회적 논의기구 구성

- 국민연금 급여인상을 위한 사회적 논의는 문재인 정부의 약속이며, 문재인 정부 100대 국정과제 중 하나임
- 과거 국민연금 개혁은 정부와 국회 등 정치권 중심으로 추진되었고, 그 과정 및 결과에 대해 국민들이 매우 높은 불신을 가지고 있음
- 사회적 논의기구는 국민연금과 직접적인 이해관계가 있는 정부와 노동자, 사용자, 시민 등 가입자 대표로 구성하여 노후소득보장 확대라는 기본 원칙에서 제도 개선 및 발전 방향을 논의해야 함

1. 노스트라다무스의 예언? : 재정추계 다시 보기

- ◆ 재정추계는 ‘실현 가능성 높은 예측’이 아니라 ‘합의된 가정들의 결과’
 - ‘70년’ 후의 국민연금 재정 예측은 ‘신(神)의 영역’
- ◆ 국민연금의 지속가능성은 제도의 내적 측면(보험료, 급여)과 제도 외적인 측면(국가부담능력)에서 고려해야 함
 - 70년 추계를 통한 재정목표 설정은 제도내적 수지균형에 치중한 것
 - 국민연금기금을 유지하거나 키우는 것만이 재정안정이 아님
- ◆ 기금소진의 의미를 과장하고, 70년 후의 기금 소진을 막기 위해 과도한 보험료 인상이 필요하다는 주장은 전형적인 ‘공포’ 마케팅
- ◆ 연금보험료 인상을 주장하기 이전에 국가의 책임 노력이 필요

1) 재정추계 다시보기

- 국민연금 재정추계는 실현 가능성 높은 ‘예측’이 아니라 단순히 ‘합의된 가정들에 따른 결과’일 뿐임
 - 국민연금 재정전망은 ‘추계’(projection)의 방법에 의해 전망되는 조건부 미래
 - 과학적 지식에 기초한 실현가능성 높은 미래를 전망하는 ‘예측’(forecasting)과 달리 ‘추계’는 여러 가정들이 충족될 경우에만 실현되는 미래의 전망
 - 국민연금 재정전망에는 인구·경제·제도 등과 관련한 많은 변수들이 영향을 미치고, 현재의 상황과 추세를 그대로 가정하고 있음
 - 추계에 사용되는 많은 변수들(일부 또는 전체)이 변하거나 사전에 가정하지 않은 상황들이 발생하면, 전망하는 결과들도 달라질 수 밖에 없음
- 미래의 사회 변화를 가정하여 ‘70년 후’를 전망하는 것은 ‘신(神)’의 영역

- 국민연금 재정추계를 통해 '70년 후'를 전망하고 있으나, 이는 대한민국 정부 수립 시(1948년)에 2018년 현재를 전망하는 것과 마찬가지로

“70년 추계를 본다는 것은 마치 1947년 한국사회의 시점에서 그 당시 제도적 구조와 운용 방식을 그대로 고정시켜 놓고 추계에 투입되는 몇 가지 변수를 양적으로 조정하여 70년 후인 2017년의 한국사회를 전망하는 것과 마찬가지이다. 1947년 시점에서는 분단이나 전쟁, 경제위기와 같은 정치경제적 격변은 고사하더라도 조그마한 제도적 변화도 예측 할 수 없고 따라서 이것이 추계모형에 반영될 수 없기 때문에 어떤 경우에라도 2017년의 재정상태를 적절히 전망할 수 없다.”

- 저출산, 고령화에 대한 대응과 장기재정추계 및 미래세대 부담의 정치화(남찬섭, 비판사회정책 제56호, 2017년)

- 또한, 70년 후에도 현재의 인구·경제·사회 상황과 추세가 그대로 유지된다고 가정하는 것은 비현실적
 - 제4차 재정추계('18) 결과에 따르면, 2080년 우리나라의 노인인구 비중은 42%로 현재 세계 최고령국가인 일본(26.4%)에 비해 월등히 높은 반면, 출산율은 1.38명으로 2001년 초저출산 사회 진입 이후 80년 간 초저출산(또는 근접) 상태
 - 만일, 이러한 인구전망이 현실로 드러난다면, 이는 국민연금재정 뿐만 아니라 다른 사회보장제도, 경제 침체 등 우리 사회 전체의 존립 자체가 위협받게 될 것임
 - 따라서, 이러한 상황에 대해 정부가 대책 없이 계속 방치한다는 것은 있을 수 없는 일이고, 과거 주요 선진국에서도 출산율 급감과 인구 감소, 고령화에 대응하여 적극적인 정책적 개입을 통해 인구문제를 해결해 왔음

< 표-1. 장래인구 전망 (제4차 국민연금 재정계산) >

(단위 : 만 명)

연도	총인구	18세미만	18~64세(a)	65세 이상(b)	노인부양비(b/a)
2015	5,102	890	3,558	654 <12.8%>	18.4%
2020	5,197	796	3,588	813 <15.6%>	22.7%
2030	5,294	743	3,256	1,296 <24.5%>	39.8%
2040	5,220	686	2,822	1,712 <32.8%>	60.7%
2050	4,943	583	2,479	1,881 <38.1%>	75.9%
2060	4,525	518	2,153	1,854 <41.0%>	86.1%
2070	4,080	481	1,867	1,733 <42.5%>	92.8%
2080	3,654	426	1,693	1,535 <42.0%>	90.7%

□ '70년' 재정추계는 필요하나, 이에 근거한 재정목표 설정은 비합리적

- 국민연금의 장기 재정상황에 대한 정기적인 진단을 통해 제도의 장기적인 지속 가능성을 점검하고, 위험 요인을 사전에 발굴·대비하는 것은 필요
- 그러나, 예측 불가능한 '향후 70년'의 상황을 가정하여 추계하고, 그 불완전한 결과를 바탕으로 재정목표를 설정하는 것은 논리적으로 문제가 있음
 - 재정추계에 따르면 2050년 이후 경제성장률은 0.5~0.8%, 성인 둘 중의 한 명이 노인(노인부양비 8~90%), 근로세대(18~64세) 인구는 절반 이상 감소(2015년 3,558만명→ 2080년 1,693만명)
 - 이런 사회를 가정하고 70년 재정목표를 설정하는 것은 극단적인 결과를 도출하고, 오히려 사회적으로 수용하기 어려운 제도 개편안*을 제시할 뿐만 아니라 제도에 대한 국민 불신을 더욱 높이고 있음
- * 4차 재정추계에 따르면 향후 70년인 2088년까지 기금 적립배율을 1배 이상 유지하기 위해서는 2020년부터 필요보험료율을 16~20%로 인상할 것을 제시
- 결국, 70년 재정추계는 현재 상황 하에서 재정의 장기적 추이를 전망하고 지속 가능성을 점검하기 위한 참고자료로서의 의미는 있으나,
 - 구체적인 목표 설정과 연금개혁을 위한 근거자료로는 적합하지 않음

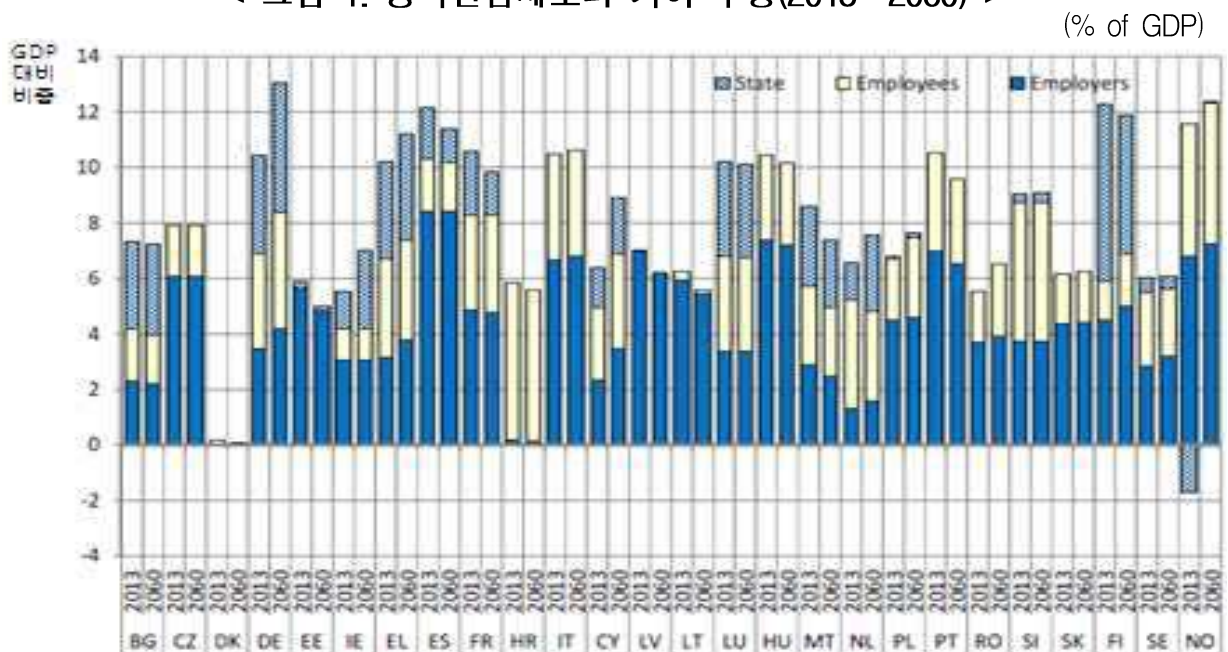
2) 국민연금기금에 대한 오해

□ 국민연금기금을 많이 보유하거나 더 키우는 것이 재정안정인가?

- 공적연금인 국민연금의 재정안정을 사적연금에서 통용되는 연금보험료와 급여 간 수지균형이라는 제도 내적인 요소로만 판단하여 기금을 적립하는 것은 바람직하지 않음
 - 수지균형 관점에서 국민연금 재정상태를 평가할 경우, 수익비가 1이상인 국민연금제도는 항상 재정적으로 불안정하게 평가될 수밖에 없고, 그 결과 '적정 노후소득 보장'이라는 제도 본래의 목적과 기능이 심각하게 훼손될 수 있음
 - 실제로, 3차에 비해 4차 재정계산에서 기금 소진시기가 앞당겨진 것은 저출산 고령화와 이에 따른 저성장이 주요 원인이며, 이를 단순히 연금보험료와 급여 수준을 조정하여 해결하는 것은 한계가 있음

- 국민연금의 재정안정은 제도 내적인 요소 뿐만 아니라 국가의 부담여력이나 출산율, 고용률 등과 같은 제도 외적인 측면에서도 고려될 필요가 있음
 - 개인연금과 달리 세대 간 연대를 통해 운영되는 공적연금은 정부의 재정적 지원이 가능하며, 실제로 공적연금제도를 운영하는 많은 국가들이 정부 재원의 투입을 통해 공적연금의 수지격차를 벌충하고 있음 <그림 1>
 - 또한, 출산율과 고용률은 직접적으로 국민연금 보험료 수입을 늘릴 수 있을 뿐만 아니라 정부의 재정적인 기반을 확대할 수 있음

< 그림 1. 공적연금제도의 기여 구성(2013~2060) >



자료 : EU(2015). Ageing Report 2015 [도표 II. 1. 3] (국민연금의 발전적 재구성, 2017, 연금행동, <그림 2-1> 인용)

주 : 노르웨이의 경우 국가연기금(SPF: State Pension Fund)을 통해 연금 및 기타 정부지출의 재원을 마련하기 때문에, 2013년 정부 부담이 (-)로 나타나고 있음. 즉, 연기금(SPF)을 다른 국가재원으로 활용한 사례임

- 우리 보다 먼저 공적연금제도를 시행하고 있는 **외국의 사례**를 볼 때도, 더 많은 기금을 보유하는 것이 재정의 안정성을 담보하는 것은 아니며, **국가 전체의 연금 지급 능력을 높이는 노력이 중요**
 - 선진국들의 경우 연금 제도가 성숙하면서 대부분 그해 걷어 그해 지출하고 있으며, 기금이 있어도 몇 개월 치 또는 최대 3~5년 치 급여에 해당하는 기금만 운영*하고 있으나, 이를 이유로 재정 안정성이 낮다는 지적은 없음
 - * (독일 연금보험) '연도 말 기준, 1개월 연금지출액의 0.2배(최저)~1.5배(최고) 사이의 완충 기금을 유지'토록 연금보험법(제158조제1항)에 규정
 - (미국 OASDI) '14~15년 기준 적립배율 3.22, (일본 후생연금) '14년 기준 적립배율 3.8

(스웨덴 IP) '15년 기준 적립배율 4년 8개월, (캐나다 CPP) '14년 기준 적립배율 3.8

- 반대로, 우리나라는 보험료 수입 없이도 수십 년간의 급여를 지출할 수 있을 만큼의 기금을 쌓아놓고 있으나*, 재정안정에 대한 불안감이 높고, 과도한 기금 적립과 급격한 소진이 시장에 미치는 영향이 우려되고 있음

* 국민연금 적립배율(연초 적립금 ÷ 그 해의 급여액) 최대 26배(4차 재정추계, 2018년)

- 결국, 국민연금의 장기 재정안정을 위해서는 보험료, 급여의 조정 보다 **출산율, 고용률 제고**를 통해 국가 전체의 연금지급 능력을 높이는 것이 중요하며, 이를 위한 국민연금기금의 활용도 필요

□ 기금소진이 국민연금의 파산인가?

- 사적연금은 사전에 적립된 기금이 없으면 곧 파산(연금지급 불능)을 의미하지만, 국민연금의 경우 기금 소진은 파산을 의미하지 않음

- 개인이 자율적으로 가입하는 사적연금은 안정적인 가입자 확보가 어려워 지출 재원으로서 사전의 기금 적립이 필수적이나,
- 국민연금은 의무가입 원칙을 채택하고 있어 일정 규모의 가입자(보험료 수입)를 지속적으로 확보할 수 있어 기금이 없이도 운영이 가능

- 즉, 국민연금기금이 없어진다고 하여 국민연금 급여를 받지 못하는 것은 아니며, 기금 소진은 파산이 아닌 재정운영 방식의 변화, 즉 현재의 부분적립에서 부과방식으로의 전환을 의미

- 우리보다 먼저 연금제도를 시행한 선진국들은 제도 운영 초기 상당수준의 적립 기금을 보유*하였으나, 제도 성숙 이후 감소하면서, 지금은 적립기금이 없거나 약간의 완충기금(Buffer Fund)만 보유한 '부과방식'으로 연금제도를 운영

* (스웨덴) 1960년 도입된 ATP의 초기 적립배율은 130배 수준

(캐나다) 1966년 52.5배

(일본) 1965년 29.2배

- 적립기금의 감소·소진 이후 부과방식으로의 전환 과정에서 연금이 원활하게 지급되지 못한 사례는 없었고, 현재도 문제없이 연금이 지급되고 있음
- 다만, 부과방식으로의 전환을 위해서는 보험료, 급여수준 등 제도 내적인 요소 뿐만 아니라 노동인구의 규모, 국가의 부담 능력 등 제도 외적인 요소에 대한 고려가 필요

- 이에 따라, 국민연금의 사회 연대적 성격을 고려하지 않고, 기금 소진의 의미를 국민연금 급여지급의 중단 또는 불안정 등 필요 이상으로 과장하면서
 - 현재 시점에서 '70년 후의 기금 유지'를 위한 재정 안정이 '국민의 노후소득보장'이라는 국민연금제도 본연의 목적 보다 우선하여 조치가 필요하다고 주장하는 것은 전형적인 '공포 마케팅'이라 할 수 있음

□ 지금 국민연금에 재정위기가 있다고 할 수 있는가?

- 제4차 국민연금 재정추계(2018) 결과에 따르면, 국민연금기금의 적립배율은 최대 26.3배(2018)에 달하였다가 2057년에 소진될 것으로 전망
 - 이것은 현재 기금이 올해 급여 지출의 26배에 해당하는 규모이며, 2056년까지 현재 9%인 보험료율을 전혀 올리지 않아도 기금이 유지될 수 있다는 의미임
- 우리와 비슷한 제도를 운영하고 있는 나라들은 대부분 그해 걷어 그해 지출하고 있으며, 기금이 있어도 몇 개월 치 또는 최대 3~5년 치 급여에 해당하는 준비금만 기금으로 운영하고 있으나 재정이 불안하다고 하지 않음
 - 건강보험의 경우 통상 3~4개월 급여 준비금을 유지하고 있는데, 70년 후까지 유지하기 위해 지금 필요보험료율과 국가재정 투입 규모를 산정하지 않는 것과 마찬가지로
- 일반적으로 공적연금 재정안정은 단기적 균형(제도 내적 요소, 보험료-급여)과 장기적 경향(제도 외적 요소, 국가부담능력)이란 차원에서 파악해야 함
 - 단기적 균형 관점에서 국민연금 재정은 수지적자가 발생하는 2042년 또는 적어도 보험료 수입이 급여 지출보다 많은 2030년까지는 재정위기가 있다고 볼 수 없음
 - 장기적 경향에 영향을 미치는 것은 출산율, 고용률, 경제활동참가율, 경제성장률 등으로 현재 추계에 의한 결과는 단순히 국민연금만의 문제가 아닌 국가 존립의 문제
- 따라서 현 시점에서는 보험료율 인상이나 급여 삭감을 통한 시급한 재정안정의 필요성이 요구된다기보다, 장기적으로 사회 전체적인 부담능력을 높이기 위한 정부의 적극적인 역할이 더 필요함

3) 국민연금 보험료 인상에 대한 입장

□ 그럼, 국민연금 보험료를 인상이 필요 없는가?

- 국민연금은 1988년 제도 도입 이후 불과 20년 만에 두 차례의 재정안정화 개혁(1998년, 2007년)이 이루어졌고, 이는 제도에 대한 신뢰 형성을 어렵게 했음
 - 특히, 외국의 경우 소국민연금 시행 후 충분한 시간이 지나 제도가 완전히 정착된 이후(전국민연금 시행후 32년~81년)에 본격적인 재정개혁을 추진하였으나, 우리나라는 소국민연금을 시행(1999년)하기도 전부터 재정개혁을 실시

< 각국의 공적연금 최초 재정안정화 제도개혁 시점 >

	한국	영국 (국민보험)	독일	미국	일본	캐나다	스웨덴		
최초제도 도입	국민연금 1988년	무기여연금 1908년	근로자연금 1889년	OASI 1935년	후생연금 1942년(A)	OAS(부조) 1930년	적립형 1913년		
전 국민연금(A)	1999년	국민보험 1948년	사무직연금 1911년	OASI 1935년	국민연금 1961년	OAS (보편) 1952	CPP 1966년 (A)	기초 연금 1946	ATP 1960년 (A)
재정개혁 년도(B)	1998년	1985년	1992년	OASDI 1983년	후생연금 1985년	CPP 1998년	기초+ATP 1998년		
B-A	-1년	37년	81년	48년	43년	32년	38년		
(B)년도 기금규모	적립배율 11.6배	적립배율 1배미만	적립금규모 2.7개월	적립배율 1배미만	적립배율 5.7배	적립배율 2배	적립배율 약 5배		
(B)년도 보험료율	9%	피용자 9% 사용자 10.45%	17.7%	10.8%	12.4%	6.4%	사용자 19.06% 피용자 1%		
(B)년도 급여수준	70%	기초연금 22.4%	60%	40%	60%	25%	85%		

자료: 김성숙·신승희 (2010), 국민연금 재정방식과 장기 재정목표에 관한 연구, 국민연금연구원

- 지나치게 빠른 재정안정화 개혁을 했다는 것은 현재 국민연금의 재정이 매우 안정적이며, 이는 우리와 비슷한 제도를 유지하고 있는 다른 나라들에 비해 매우 낮은 보험료율을 유지하고 있으면서도 앞으로 약 40년 동안 추가적인 보험료율 인상 없이도 급여를 감당할 수 있다는 사실에서도 반증됨(그러나, 국민들은 2057년 기금고갈로 인식)
 - OECD 34개국 중 공적연금에 의무가입하는 22개 국가의 공적연금 보험료율은 평균 15.4% (2016년 기준, 출처 OECD Pensions at a Glance 2017)

< OECD 국가 평균소득 근로자의 의무가입 공적연금 보험료율 >

국가	근로자	사용자	합계
호주	-	9.5%	9.5%
벨기에	7.5%	8.86%	16.4%
캐나다	4.95%	4.95%	9.9%
덴마크	0.26%	0.52%	0.8%
핀란드	7.2%	18.0%	25.2%
프랑스	7.25%	10.4%	17.65%
독일	9.35%	9.35%	18.7%
헝가리	10.0%	20.75%	30.75%
아이슬란드	-	7.35%	7.35%
이스라엘	3.75%	3.75%	7.5%
이탈리아	9.19%	23.81%	33.0%
일본	8.914%	8.914%	17.828%
한국	4.5%	4.5%	9.0%
룩셈부르크	8.0%	8.0%	16.0%
네덜란드	4.9%	-	4.9%
폴란드	9.76%	9.76%	19.52%
슬로바키아	4.0%	14.0%	18.0%
스웨덴	7.0%	11.4%	18.4%
스위스	4.2%	4.2%	8.4%
터키	9.0%	11.0%	20.0%

자료: 복지부·국민연금공단, 국민연금 설명자료(2018.5.31.)

- 국민연금의 신뢰회복 및 중장기적인 재정상황을 고려할 때, 재정안정화를 위한 보험료율 인상은 2030년 이후에 검토해도 늦지 않음
 - 4차 재정추계 결과, 앞으로 12년 후인 2030년까지 보험료 수입이 급여 지출을 상회하고, 24년 후인 2042년까지는 총 수입(투자수익 포함)이 전체 지출을 상회할 것으로 전망, 그 이전까지는 국민연금에 심각한 재정위기가 있다고 할 수 없음
 - 국민연금기금의 역할은 인구, 경제 변화에 따른 급속한 보험료 인상을 완화하기 위한 완충기금(buffer fund)임에도 기금 또는 그 수익의 일부가 급여 지출로 사용하기도 전에 다시 또 보험료율을 올리는 것은 단순히 기금의 규모를 확대하기 위한 것에 지나지 않으며, 5년 마다 반복해서 70년 후 기금을 유지하는 재정목표는 기금 또는 그 수익의 일부를 급여지출에 계속해서 사용하지 않겠다는 것을 의미함
 - 국민의 신뢰기반이 약한 국민연금 제도에 있어서 '신뢰' 형성이 재정안정화 조치를 취하기 위한 중요한 전제이자, 출발이 되어야 하며, 현 상황에서 재정

안정을 위한 보험료율 인상은 많은 국민의 반발과 불신을 양산할 것임

- 아울러, 현 상황에서는 국민연금 보험료 인상을 통한 직접적인 수입 확대 보다 사회 전체적인 부담능력을 높여 국민연금의 장기적인 재정안정을 이룰 수 있도록 후세대를 위한 투자가 시급하고, 국민연금기금도 이에 활용될 필요가 있음

○ 다만, 현재 그리고 앞으로 우리사회의 노인빈곤율이 심각하여 국민연금을 통한 노후소득보장기능 강화가 시급한 상황임을 고려할 때, 국민연금의 급여수준 제고를 위한 보험료율 인상은 필요

- 국민연금이 본래의 목적에 맞게 노후소득보장을 강화해 나가야 국민 신뢰를 높여나갈 수 있으므로, 국민연금의 소득대체율(명목·실질) 제고를 위한 다양한 제도 개선을 전제로 보험료 부담을 상향하는 것은 필요

□ 정부는 재정안정을 위한 연금보험료 인상을 주장하기 전에 국민연금제도의 최종 책임자로서의 역할을 충실해야 함

○ 우리나라 국민들은 다른 나라에 비해 정부 정책에 대한 신뢰도가 매우 낮은 상황*이며, 특히, 국민연금의 경우 제도의 확대 및 재정계산을 통한 연금개혁 과정에서 국민들의 불신이 높았음

* 2016년 OECD 조사 결과, 우리나라 국민의 정부 신뢰도는 OECD 평균(46%)에 비해 크게 낮은 28%로, 33개국 중 29위의 최하위 수준. 그 중에서도 특히, 청년층(15~29세)의 정부 신뢰도는 17%에 불과(Society at a Glance 2016 : OECD Social Indicators, OECD)

○ 정부는 국민들에게 연금보험료 인상을 요구하기 전에 먼저, 국민연금제도의 최종 책임자로서의 어떤 역할을 수행할 것인지 입장을 표명하는 것이 제도의 신뢰 회복을 위해 필요

- 기금고갈에 따른 국민불신을 해소하고, 다른 공적연금(공무원, 사학, 군인연금)과의 형평성을 위해서 국민연금 지급보장 명문화가 필요(4. 내로남불: 국가 지급보장 명문화 참조)

- 그동안 후세대의 연금보험료 부담을 강조하면서도, 다른 한편으로는 후세대의 부담을 줄일 수 있는 크레딧 사전적립*, 출산크레딧에 대한 국고지원을 확대(30%→100%)와 국민연금공단에 대한 관리운영비 지원(현재 年 100억 원)을 회피하는 것은 이율배반적

* 현재 크레딧은 연금 수급 시점에 발생하도록 되어 있는데, 이는 현 세대의 부담을 후세

대에 넘기는 것에 해당(2080년 이전 크레딧의 수혜는 대부분 현 세대)

< 출산 및 군복무 크레딧 재정 소요 >

출산크레딧			군복무크레딧		
	대상자	불변가('15)		대상자	불변가('15)
총소요액		199조원	총소요액		47조원
2030	484명	4억원			
2040	723,380명	5,860억원	2047	20,084명	38억원
2050	3,113,459명	27,560억원	2050	145,603명	492억원
2060	5,013,884명	48,012억원	2060	1,716,460명	9,068억원
2070	5,745,144명	60,833억원	2070	2,919,099명	17,620억원
2080	5,431,638명	67,047억원	2080	3,318,080명	22,679억원

자료: 공무원연금개혁을 위한 대타협기구 회의자료(2015년) 재구성

- 이와 함께, **기준소득월액 상한선 현실화, 지역가입자 보험료 국고지원, 특수고용 형태 노동자의 사업장가입자 전환** 등을 통해 노후소득보장을 강화하고, 연금 보험료율 인상 전에 보험료 수입을 확대하기 위한 노력도 필요함

2. 노인을 위한 나라는 없는가 : 소득대체율 인상

- ◆ 노인빈곤 완화를 위해서는 공적연금(국민+기초)을 통해 45~50%의 노후 소득 보장이 필요(평균소득자 기준)
- ◆ 정부의 기초연금 인상 계획을 감안하면, 국민연금의 실질 소득대체율은 30~35% 이상이 유지되어야 함
- ◆ 이를 위해 국민연금의 명목적인 소득대체율을 45~50% 수준으로 상향하는 한편, 국민연금 가입기간 확대를 위한 노력이 병행되어야 함
 - * 국민연금 실질 소득대체율 30% 이상이 되기 위해서는 명목 소득대체율 40%일 때는 30년, 45%일 때는 27년, 50%일 때는 24년 이상의 가입기간이 필요

□ 우리나라의 노인빈곤은 얼마나 심각한가?

- 과반수에 육박하는 노인이 빈곤한 상태
 - 노인빈곤율은 2013년 49.6%에서 기초노령연금의 기초연금 전환(월 10→20만원)으로 일시 감소하였다가, 2016년에 다시 증가(47.7%)

< 노인(66세 이상) 빈곤율 변동 현황 >

(단위: %)

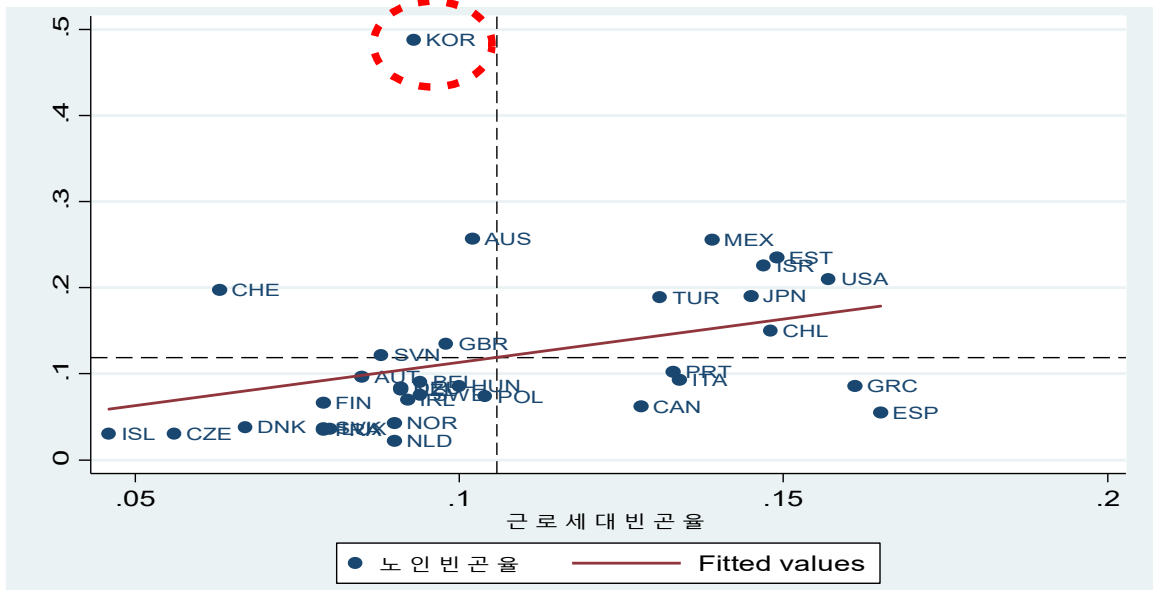
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
43.9	44.6	45.5	47.0	47.2	48.6	48.5	49.6	48.8	45.7	47.7

자료 : 통계청, 가계동향조사 소득분배지표.(출처 : 국민연금의 발전적 재구성(2017, 연금행동), <표 1-19> 재구성)

빈곤율 : 중위소득 50% 미만의 인구 비중

- 국제비교 시에도 우리나라 노인세대의 빈곤율은 OECD 국가 중에서 가장 높아 OECD 평균의 약 4배 수준으로 심각한 상황
 - 반면, 근로세대의 빈곤율은 OECD 평균 이하
- 이러한 경제적 빈곤은 노인들의 높은 자살률에도 영향을 미치고 있음
 - 2015년 스스로 목숨을 끊은 노인(65세 이상)은 10만 명당 54.8명으로 2009년부터 6년째 OECD 국가 중 1위를 차지하고 있고, OECD 평균(18.4명)의 3.2배에 달함
 - 2014년 보건복지부 조사에 따르면, 이러한 노인들의 자살 동기로 절반에 가까운 40.3%가 '경제적 어려움'을 꼽고 있어 빈곤이 자살의 주요 원인임을 알 수 있음

< OECD 국가 근로세대 빈곤율과 노인빈곤율 >



주: 평균값에는 계산된 한국의 수치를 포함하였음(근로세대 빈곤율 0.106, 노인빈곤율 평균은 0.119임).

자료: OECD(2016), "Income distribution", OECD Social and Welfare Statistics (database) 및 통계청, 가계동향조사 2015년 자료를 이용하여 계산(출처 : 국민연금의 발전적 재구성(2017, 연금행동), <그림 1-8>)

□ 재정안정이 우려되는 상황에서 국민연금 소득대체율 제고는 왜 필요한가?

- 국민연금기금의 장기적인 재정 안정성을 저해하는 가장 주요한 원인은 저출산 고령화에 따른 인구구조의 변화로 범 정부 차원의 실효성 있는 대처가 필요
 - 통계청의 전망에서와 같이 장기적으로 우리 사회의 인구구조가 극단적으로 변화하면, 상대적으로 재정이 안정적인 국민연금기금이 소진되기 이전에 건강 보험 등 현재의 모든 사회보장 체계가 유지될 수 없음
 - 이러한 문제를 국민연금제도 내의 모수(보험료, 소득대체율)들을 조정하여 해결 하는 것은 임시방편으로 올바른 방법도 아니고, 해결할 수도 없음

< 인구구조 및 노인부양비(제3차 국민연금 재정계산) >

연도	인구(천 명)				구성비(%)			노인부양비 (%)
	합계	18세미만	18-64세	65세이상	18세미만	18-64세	65세이상	
2013	50,220	9,332	34,750	6,138	18.6	69.2	12.2	17.7
2020	51,435	8,159	35,193	8,084	15.9	68.4	15.7	23.0
2030	52,160	7,899	31,570	12,691	15.1	60.5	24.3	40.2
2040	51,091	7,015	27,575	16,501	13.7	54.0	32.3	59.8
2050	48,121	5,875	24,255	17,991	12.2	50.4	37.4	74.2
2060	43,959	5,382	20,956	17,622	12.2	47.7	40.1	84.1
2070	39,628	4,931	18,281	16,416	12.4	46.1	41.4	89.8
2080	35,232	4,230	16,640	14,362	12.0	47.2	40.8	86.3

* 제3차 국민연금 재정계산 : 통계청, 2011년 장래인구추계(2010~2060), 2060년 이후는 재정추계위원회에서 추정

- 국민연금의 본래 목적은 국민의 노후소득보장에 있고, 이를 통해 시급한 노인 빈곤 문제를 해소하기 위한 지속적인 노력이 필요
 - 국민연금이 본연의 기능을 충실히 수행하지 못할 경우 제도에 대한 국민의 신뢰는 낮아지게 되고, 결국에는 제도가 지속가능하게 유지될 수 없음
 - 국민연금은 제도 도입 30년, 전국민연금 확대 20년 밖에 되지 않았으나, 벌써 두 차례나 연금 개혁이 실시되어 노후소득보장 기능이 크게 저하*
 - * 최초 소득대체율 70% → 1차 개혁('98) : 60% → 2차 개혁('07) : 40%(~'28)로 감축
 - 국민들의 가장 주된 노후준비방법*으로서 '국민연금'에 대한 기대와 중요성도 커지고 있으나, 국민연금을 통한 노후소득보장은 여전히 미흡**
 - * 노후준비 중인 사람의 53.3%가 주된 노후준비방법으로 '국민연금'이라고 응답(2017년 사회조사)
 - ** 신규 노령연금 수급자의 평균 가입기간은 17.4년(209개월), 평균연금월액은 51만 원 수준
- 더욱이, 현재의 경제·노동상황 등을 감안할 때, 앞으로도 국민연금 가입기간이 크게 늘어나고, 연금액이 커지기는 어려울 것으로 전망
 - 청년들의 입직연령은 점점 늦어지는 반면, 은퇴연령은 점점 빨라지고 있음*
 - * 55~64세 취업 유경험자가 가장 오래 근무한 직장의 평균 근속기간은 15년 5개월, 그만둘 당시의 연령은 49.1세(통계청, 2018년 5월 경제활동인구조사 고령층 부가조사)
 - 현재 약 17년인 국민연금 신규수급자의 평균 가입기간(17)은 제도가 성숙해도 크게 늘어나기는 어려울 것으로 보이며, 특히 2083년에도 25.8년에 불과할 것으로 예상(2013년 3차 재정계산)

< 출생코호트별 국민연금 수급률, 가입기간, 생애소득 >

출생코호트	1952년	...	1955년	...	1960년	...	1965년	...	1970년	...	1990년	...	1993년
수급률(%)	32.82		35.52		43.60		53.18		67.43		76.93		75.38
가입기간(年)	15.53		17.90		18.99		19.63		20.83		26.96		27.44

* 「국민연금 수급률과 급여수준의 적정성: 성별 및 출생코호트별 차이를 중심으로」 (한정림 · 우해봉, 2014), <표 3> 일부

- 이러한 상황들을 감안할 때, 현재 빈곤상태에 처한 노인세대 뿐만 아니라 현재 근로세대에게도 닥치게 될 노후빈곤을 벗어나기 위해서는
 - 국민연금 명목 소득대체율을 높여 가입기간 당 급여수준을 높이고*, 크레딧과 보험료 지원 확대를 통해 가입기간을 늘리는 노력이 병행될 필요가 있음
 - * 국민연금 가입기간 25년을 가정할 때,
 - 명목 소득대체율 40% → 실질 소득대체율은 25.0%
 - 명목 소득대체율 45% → 실질 소득대체율은 28.1%
 - 명목 소득대체율 50% → 실질 소득대체율은 31.3%

□ 국민연금을 통한 노후소득보장은 외국과 비교하여 어느 정도인가?

○ 국민연금의 명목 소득대체율은 외국과 비교하여 크게 낮지 않다는 주장이 있음

- 평균소득자를 기준으로 할 때 국민연금의 소득대체율은 39.3%로 OECD 국가에서 의무적용되는 공적연금제도의 소득대체율(40.6%)과 비슷한 수준

* 독일 38.2%, 미국 38.3%, 캐나다 41.0%, 일본 34.6%, 영국 22.1%

※ 의무적용되는 사적연금제도를 포함할 경우 OECD 국가의 소득대체율은 52.9%

< 국가별 연금소득대체율 : 의무적용 공적·사적연금, 자발적인 사적연금 >

	Mandatory Public			Mandatory private (DB and DC)			Total mandatory			Voluntary (DB and DC)			Total with voluntary		
	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5	0.5	1	1.5
Australia	50.7	0.1	0.0	32.1	32.1	32.1	82.8	32.2	32.1				82.8	32.2	32.1
Austria	78.4	78.4	78.4				78.4	78.4	78.4				78.4	78.4	78.4
Belgium	47.7	46.7	36.4				47.7	46.7	36.4	14.2	14.2	11.1	61.8	60.8	47.5
Canada	54.1	41.0	28.5				54.1	41.0	28.5	34.2	34.2	44.2	82.9	75.2	72.6
Chile	5.8	0.0	0.0	33.4	33.5	33.6	39.1	33.5	33.6				39.1	33.5	33.6
Czech Republic	74.1	45.8	36.4				74.1	45.8	36.4				74.1	45.8	36.4
Denmark	45.9	14.8	9.9	77.6	71.6	69.6	123.4	86.4	79.5				123.4	86.4	79.5
Estonia	41.4	29.1	25.0	20.6	20.6	20.6	62.0	49.7	45.6				62.0	49.7	45.6
Finland	56.6	56.6	56.6				56.6	56.6	56.6				56.6	56.6	56.6
France	60.5	60.5	54.8				60.5	60.5	54.8				60.5	60.5	54.8
Germany	38.2	38.2	38.2				38.2	38.2	38.2	12.7	12.7	12.7	50.9	50.9	50.9
Greece	67.4	53.7	49.2				67.4	53.7	49.2				67.4	53.7	49.2
Hungary	58.7	58.7	58.7				58.7	58.7	58.7				58.7	58.7	58.7
Iceland	11.8	3.2	2.1	65.8	65.8	65.8	77.6	69.0	67.9				77.6	69.0	67.9
Ireland	68.2	34.1	22.7				68.2	34.1	22.7	38.0	38.0	38.0	106.2	72.1	60.7
Israel	38.7	19.4	12.9	60.7	48.5	32.3	99.4	67.8	45.2				99.4	67.8	45.2
Italy	83.1	83.1	83.1				83.1	83.1	83.1				83.1	83.1	83.1
Japan	47.8	34.6	30.2				47.8	34.6	30.2	23.1	23.1	23.1	71.0	57.7	53.3
Korea	58.5	39.3	28.7				58.5	39.3	28.7				58.5	39.3	28.7
Latvia	47.5	47.5	47.5				47.5	47.5	47.5				47.5	47.5	47.5
Luxembourg	89.5	76.7	72.5				89.5	76.7	72.5				89.5	76.7	72.5
Mexico	12.2	4.0	2.7	22.4	22.4	22.4	34.7	26.4	25.1				34.7	26.4	25.1
Netherlands	57.4	29.7	19.1	40.7	68.2	77.3	98.1	96.9	96.5				98.1	96.9	96.5
New Zealand	80.0	40.0	26.7				80.0	40.0	26.7	18.8	18.8	18.8	98.8	58.8	45.4
Norway	58.8	39.2	30.2	4.8	5.9	6.3	63.6	45.1	36.5				63.6	45.1	36.5
Poland	31.6	31.6	31.6				31.6	31.6	31.6				31.6	31.6	31.6
Portugal	75.5	74.0	72.6				75.5	74.0	72.6				75.5	74.0	72.6
Slovak Republic	47.5	39.6	37.4	24.8	24.8	24.8	72.3	64.3	62.2				72.3	64.3	62.2
Slovenia	44.0	38.1	36.3				44.0	38.1	36.3				44.0	38.1	36.3
Spain	72.3	72.3	72.3				72.3	72.3	72.3				72.3	72.3	72.3
Sweden	36.6	36.6	27.6	19.2	19.2	36.9	55.8	55.8	64.5				55.8	55.8	64.5
Switzerland	36.7	24.2	16.5	19.2	17.9	12.0	56.0	42.1	28.5				56.0	42.1	28.5
Turkey	69.9	69.9	69.9				69.9	69.9	69.9				69.9	69.9	69.9
United Kingdom	44.3	22.1	14.8				44.3	22.1	14.8	30.0	30.0	30.0	74.3	52.2	44.8
United States	48.3	38.3	31.7				48.3	38.3	31.7	33.0	33.0	33.0	81.3	71.3	64.7
OECD	52.6	40.6	36.0				64.6	52.9	48.4				70.3	58.7	54.4
Argentina	81.7	71.6	68.2				81.7	71.6	68.2				81.7	71.6	68.2
Brazil	85.0	69.5	69.5				85.0	69.5	69.5				85.0	69.5	69.5
China	96.0	76.0	69.4				96.0	76.0	69.4				96.0	76.0	69.4
India	87.4	87.4	87.4				87.4	87.4	87.4				87.4	87.4	87.4
Indonesia	34.3	34.3	34.3	27.9	27.9	27.9	62.1	62.1	62.1				62.1	62.1	62.1
Russian Federation	28.2	15.8	11.2	18.0	18.0	18.0	46.1	33.7	29.1				46.1	33.7	29.1
Saudi Arabia	59.6	59.6	59.6				59.6	59.6	59.6				59.6	59.6	59.6
South Africa	0.0	0.0	0.0				0.0	0.0	0.0	48.8	48.8	48.8	48.8	48.8	48.8
EU28	54.9	45.9	42.2				69.6	58.3	54.5				73.0	61.7	57.8

자료: OECD, Pensions at a Glance 2017

- 그러나, 국민연금 소득대체율 40%는 국민연금 평균소득자가 40년 가입했을 때의 대체율로, 가입기간을 고려한 실질 소득대체율은 외국에 비해 낮은 수준
 - 복지부에 따르면, 2017년 국민연금 신규가입자의 명목소득대체율은 45.5%이나 실질소득대체율은 24%(금액 환산시 52.3만 원)에 불과*하며, 장기적으로는 이보다 더욱 낮아질 것으로 전망

* 뉴스핌(2018.6.25.), “국민연금 보험료 인상 여부 오는 8월 결정”

< 국민연금 평균급여수준 >

연 도	2013	2020	2030	2040	2050	2060
소득대체율	19.9%	24.8%	23.3%	21.8%	20.4%	22.3%

자료: 국민연금재정추계위원회(2013), 2013년 국민연금 장기재정추계 자료집(출처 : 국민연금의 발전적 재구성(2017, 연금행동))

- 그러나, EU 국가들의 경우 공적연금제도의 평균 가입기간이 35년에 육박하는 수준으로 명목적인 소득대체율과 실질적인 소득대체율이 비슷

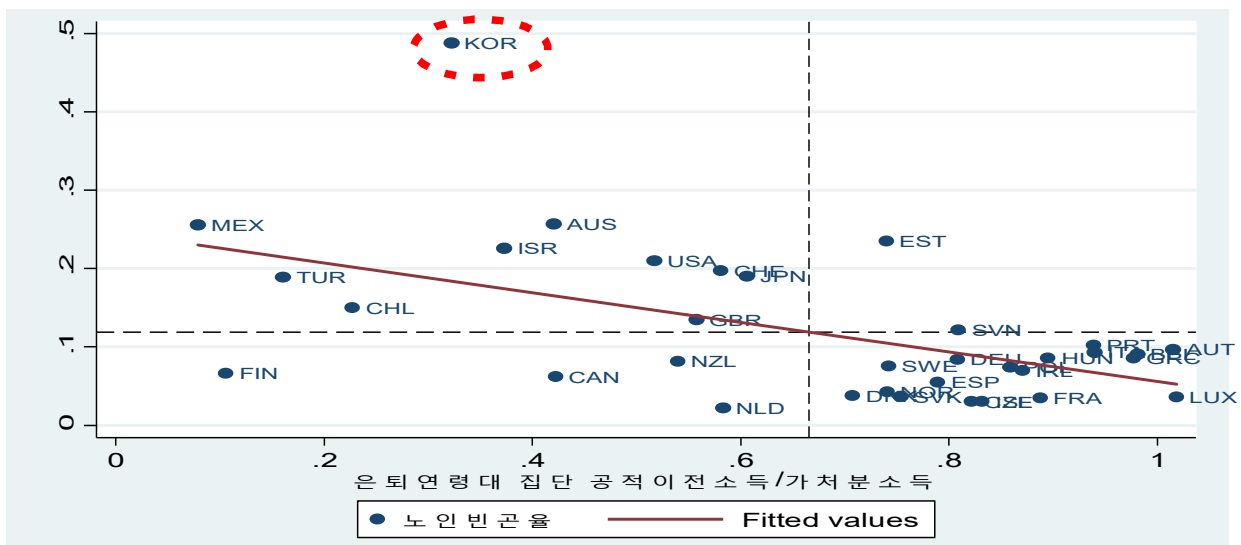
< EU 국가별 공적연금제도의 평균가입기간(2014년 기준) >

국 가	EU 평균	벨기에	프랑스	오스트리아	스웨덴
평균 가입기간	34.6년	37.1년	33.2년	36.4년	39.9년

자료: European Commission(2015), The 2015 AGEING Report

- 이에 따라, 외국의 노인들은 근로연령대 집단과 거의 비슷한 소득을 얻고, 이 중 많은 부분을 공적연금이 차지하고 있으나, 우리나라의 노인들은 그렇지 않음

< OECD 국가 은퇴 세대(66+)의 공적이전소득 비율과 노인빈곤율 >



주: 평균값에는 계산된 한국의 수치를 포함(가처분소득 대비 공적이전소득 비율 평균은 0.665, 노인빈곤율 평균은 0.119)

자료: OECD(2016), "Income distribution", OECD Social and Welfare Statistics (database) 및 통계청, 가계동향조사 2015년 자료를 이용하여 계산 (출처 : 국민연금의 발전적 재구성(2017, 연금행동), <그림 1-10>)

- OECD 국가의 경우 근로연령대 집단의 평균가처분 소득 대비 은퇴연령대 집단의 평균가처분 소득은 약 83% 수준이나, 우리나라는 47.4~57.2%에 불과*
* 국민연금의 발전적 재구성(2017, 연금행동), p.28~29
- 또한, 은퇴세대의 가처분소득에서 공적이전소득이 차지하는 비중은 OECD 국가의 경우 평균 66.5%를 차지하고 있으나, 우리나라는 약 30% 수준

□ 국민연금을 통한 노후소득은 어느 정도 보장되어야 하는가?

- 국민연금연구원, 「국민노후보장패널 6차 부가조사(2016)」에 따르면, 노후의 최소 생활을 위해서는 개인의 경우 월 103만원, 부부의 경우 월 167.3만원이 필요
- 이는 국민기초생활보장법에 따른 2018년 기준 중위소득의 약 60%이며, 다른 정부기관이나 은퇴연구소 등에서 조사된 노후의 최소생활비 보다 낮은 수준

< 은퇴 후 필요 생활비 수준 >

구분	조사기관	조사결과
국민노후보장패널 6차 부가조사(16)	국민연금연구원	<ul style="list-style-type: none"> • (최소생활비¹⁾) 개인 103.0만원, 부부 167.3만원 • (적정생활비²⁾) 개인 145.7만원, 부부 230.9만원
2017년 가계 금융·복지조사	통계청·금융감독원 · 한국은행	<ul style="list-style-type: none"> • (최소생활비) 192만원, (적정생활비) 276만원 * 가구주 & 배우자
KB 골드라이프 보고서(17)	KB 경영연구소	<ul style="list-style-type: none"> • (최소생활비) 1인 가구 153만원, 부부 가구 182만원 • (적정생활비) 1인 가구 216만원, 부부 가구 279만원
2017년 중장년 은퇴준비 실태조사	전경련 중소기업협력센터 & 잡서치	<ul style="list-style-type: none"> • (평균 노후생활비) 279만원* * 조사대상자의 평균 최종급여(월 540만원)의 약 50%
2018 보통사람 금융생활 보고서	신한은행 빅데이터 센터	<ul style="list-style-type: none"> • (최저생활비) 192만원* * 은퇴한 가구의 실제 지출금액(224만원) 대비 -32만원
한국인의 은퇴준비 2016	삼성생명 은퇴연구소	<ul style="list-style-type: none"> • (은퇴 후 최소생활비) 193만원 • (은퇴 후 부족함이 없는 생활비) 288만원

주 : 1) (최소생활비) 특별한 질병 등이 없는 건강한 노년 가정시, 최저생활 유지에 필요한 비용
2) (적정생활비) 특별한 질병 등이 없는 건강한 노년 가정시, 표준적인 생활에 흡족한 비용

- 공적연금을 통해 생애기간 소득에 대한 대체율은 45~50% 이상 확보가 필요하며, 이를 위해 국민연금을 통한 실질 소득대체율은 30~35% 확보가 필요*
* 현 정부의 기초연금 인상(30만원) 계획을 감안하여 기초연금의 소득대체율을 15%로 가정
- 평균소득자에게 소득대체율 50%는 공적연금(기초+국민)을 통해 상대적인 빈곤을 해소할 수 있는 최저한의 수준임
- ILO(국제노동기구)는 연금급여의 적절성 기준으로 30년 연금 가입시 최소 45%의

노령연금 보장을 제시^{*}한 바 있고, 최근 OECD에서도 소득대체율 인상 등 급여 적절성을 보장하기 위한 공적연금의 역할을 강조하는 입장을 발표^{**}

* 1952년 사회보장의 최저기준에 관한 협약(NO.102), 1967년 장애·노령·유족급여에 관한 협약(NO.128)

** (OECD 한국경제보고서 2014) 소득대체율 50%로 상향, 보험료 16.7%까지 인상

(OECD 한국경제보고서 2016) 계획된 40%로 낮추기보다 현행 46% 수준 유지(보험료율 상향)

- 국민연금 실질 소득대체율이 30~35% 이상이 되기 위해서는
 - 2028년까지 40%로 인하 예정인 국민연금 소득대체율을 45%로 유지 또는 50%가 되도록 인상하고,
 - 국민연금 가입자가 충분한 가입기간을 확보할 수 있도록 크레딧, 연금 보험료 지원 확대 등 제도적인 노력이 뒷받침되어야 함
- 한편, 현 정부에서도 국민연금을 통한 노후소득 보장 강화를 위해 소득대체율 인상을 국정과제로 제시하고 있음
 - 제19대 대통령 선거 당시 문재인 후보는 '소득대체율 인상'을 공약하고, TV 토론에서 국민연금 소득대체율 50%가 2015년 공무원연금 개혁 당시 여·야 합의사항임을 강조
 - 현 정부의 국정운영 매뉴얼인 「문재인 정부 국정 5개년 계획」에서도 “소득 대체율 인상을 2018년 재정계산과 연계하여 사회적 합의 하에 추진”하고, 단시간·일용 근로자, 경력단절 여성 등의 국민연금 가입 지원 확대를 약속

3. 기울어진 운동장 바로잡기 : 사각지대 해소

- ◆ 외국과 비교하여 국민연금의 사각지대는 ‘가입률’의 문제가 아니라 실질적인 연금보험료 ‘납부율’의 문제 : 납부자 170만 명 추가 필요
- ◆ 사각지대 해소를 위해서는 저소득·불안정 노동자와 영세 자영자에 대한 정부의 적극적인 제도적·재정적 지원이 필요
- ◆ 정부의 재정 지원은 장기적으로 후세대의 부담을 완화하는 효과

□ 국민연금 사각지대, 어디를 얼마나 줄여야 할까?

- 국민연금이 도시지역으로 확대된 1999년 이후 ‘국민연금 사각지대’ 문제에 대한 지적이 본격적으로 제기된 이후 20년이 지나고 있음
 - 통상적으로 국민연금 사각지대는 ‘국민연금에 가입되지 않았거나 가입되었더라도 실업 등 소득상실로 인한 납부예외 및 장기체납 등으로 인해 국민연금 수급권을 취득하지 못하거나 가입기간이 짧아 장래의 노후소득보장을 위협받는 국민’으로 정의하고 있음(보건복지부·국민연금공단, 국민연금 설명자료, 2018.5.31.)
 - 그러나, 현재 국민연금 사각지대가 어느 정도의 규모라고 할 수 있을지, 얼마나 많이 가입(또는 소득신고)해야 사각지대 문제가 해소되었다고 할 수 있을지에 대해서는 명확하게 제시된 바가 없음
- 국가마다 공적연금 제도의 내용과 적용대상 등이 달라 직접적인 비교는 어려우나, 가입률 자체만 보았을 때, 국민연금은 우리 보다 공적연금을 먼저 도입한 해외 선진국들에 근접해 있다고 할 수 있음
 - 국민연금 가입대상 연령인 18~59세를 기준으로 하였을 때, 우리나라의 공적연금 가입자(국민+직역)는 2,301만 명(18.3월)으로 해당연령 전체 인구(18~59세 3,259만 명)의 70.6%, 경제활동인구(15~59세 2,348만 명)의 98.0%
 - 주요 선진국들의 경제활동인구(15세 또는 16세 이상) 대비 공적연금 가입률은 일본 후생연금이 65%(기초연금 포함시 102%), 독일 국민연금(기타 공무원·농민연금 등 제외)이 88%, 미국 OASDI는 102% 수준으로 우리와 큰 차이는 없음

< 표 9. 경제활동인구 대비 공적연금 가입률 >

	한국 (국민+지역)	일본		독일 (국민연금)	미국 (OASDI)
		후생연금	후생+기초연금		
경제활동인구 ¹⁾	2,348만 명 (2018.3월)	6,597만 명 (2015)		4,216만 명 (2015)	15,414만 명 (2009)
공적연금가입자 ²⁾	2,301만 명 (2018.3월)	4,267만 명 (2015)	6,731만 명 (2015)	3,703만 명 (2015)	15,760만 명 (2009)
가입률	98.0%	64.7%	102.0%	87.8%	102.2%

1) 통계청 KOSIS : (한국) 15~59세 (일본·독일) 15세 이상 (미국) 16세 이상

2) (한국) 국민연금가입자와 지역연금가입자 합계 기준 : 국민연금 설명자료(보건복지부·국민연금공단, 2018.5.31.)

(일본) 일본의 공·사적 연금제도 연구(국민연금연구원, 김현수·김재현·류성경, 2017, 그림III-1)

(독일) 국민연금 능동적가입자 기준 : 독일의 공·사적 연금제도 연구(국민연금연구원, 유호선외, 2017, 표III-1)

(미국) 해외 공·사연금제도 II-아메리카편(국민연금연구원 용역보고서, 2012, p.57)

○ 그러나, 국민연금 납부예외자와 장기 체납자(13개월~)를 제외한 공적연금 납부자 (1,831만 명)는 전체인구(18~59세)의 56%, 경제활동인구(15~59세)의 78% 수준

- <표 9>에서 독일의 가입률(경제활동인구 대비 87.8%)이 '능동적 가입자*'를 기준으로 한 것임을 감안할 때, 실질적인 연금보험료 납부율은 다소 낮음

* 조사년도 1년간 한 번이라도 보험료 납부·크레딧 인정 등 연금의 기여 기록이 있는 사람

- 경제활동인구 대비 실질적인 연금보험료 납부율이 85% 이상 되기 위해서는 보험료 납부자가 170만 명 이상 확충(납부예외자·장기 체납자의 축소 또는 국민연금 적용 제외자의 신규 적용)될 필요가 있음

< 그림 4. 국민연금 적용현황(2018.3월 기준) >

18~60세 미만 총인구 3,259만명(100%)						
공적연금 가입자 2,301만명(70.6%)					공적연금 미가입자	
국민연금 2,141만명				특수지역 연금가입자 160만명	국민연금 적용제외자 958만명	
사업장 가입자 1,350만명	지역가입자 757만명					임의 가입자 34만명
	소득신고자 389만명	장기체납자 ¹⁾ 102만명	납부예외자 ²⁾ 368만명			

자료: 보건복지부·국민연금공단, 국민연금 설명자료(2018.5.31.)

1) (장기체납자) 체납기간 13개월 이상인 지역가입자

2) (납부예외자) 1년 미만 납부예외자는 약 78만 명 : 납부예외자의 약 21%

3) 60세 이상인 임의계속가입자(약 38만명)은 현황에서 제외

□ 국민연금 사각지대는 근본적으로 불안정한 노동시장의 문제에서 비롯

- 2017.8월 통계청 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사에 따르면, 우리나라의 비정규직 노동자는 654만 명으로 임금노동자(1,988만 명)의 32.9%를 차지
 - 조사기준에 따라 비정규직 규모의 편차가 크나(재계 14.9%↔노동계 44.5%), OECD 기준에서도 우리나라의 비정규직 노동자 비중은 22.4%로 OECD 국가 평균(11.8%)의 약 2배 수준(2013.8월 기준)에 달할 정도로 비정규직 노동자 비중이 큼
 - 비정규직 노동자는 정규직 노동자에 비해 근속기간이 짧고, 임금이 적을 뿐만 아니라 국민연금 직장가입률도 36%*에 불과하여 사각지대에 속할 가능성이 큼
- * 통계청 경제활동인구조사 결과. 직장가입자 외에 나머지는 지역가입 또는 적용제외
- 특히, 비정규직 노동자에는 남성 보다 여성(55.2%)의 비중이 높는데, 이는 여성의 낮은 경제활동참여율과 함께 여성의 노후소득보장 약화의 원인으로 작용
- 또한, 우리나라는 OECD 국가에 비해 취업자 중 자영업자의 비중이 높은 상황
 - 취업자 중 자영업자의 비중이 감소하고 있으나, 2014년 기준 자영업자 비중은 26.8%로 OECD 평균(15.4%)을 크게 상회
 - 이들은 지역가입자의 상당수를 차지하고 있으며, 대부분 소득활동 여부와 소득 파악이 어려워 적용이 되지 않거나 보험료 납부 회피의 확인에 어려움이 있음
- 이와 함께, 전통적인 특수고용직 노동자(특수형태근로종사자)가 늘어가고 있는 상황에서 인터넷 플랫폼을 기반으로 하는 새로운 유형의 고용이 증가
 - 특수고용직 노동자에 대한 객관적 통계는 확인할 수 없으나, 2015년 국가인권위원회가 의뢰해 한국비정규노동센터가 조사·연구한 바에 따르면, 우리나라의 특수고용 노동자는 약 230만 명(추정)
 - 또한, 한국노동연구원이 추산한 보험설계사 등 7개 업종* 종사자는 약 91만 명이었으며, 이들은 노동자가 아닌 자영업자로 분류되어 사회적 위험에 대한 보호수단이 취약하고, 특히 국민연금 사업장가입이 6.6%에 불과*하여 대부분 지역가입자로 가입하거나 적용대상에서 제외되고 있음
- * 보험설계사, 화물기사, 퀵서비스기사, 레미콘기사, 덤프트럭기사, 대리운전기사, 택배기사
- ** 특수형태근로종사자 근로실태 파악 및 법적 보호방안 연구(한국노동연구원, 2017.12)
- 비정규직 노동자, 자영업자, 특수고용직 노동자 수치의 일부 중복이 있을 수 있으나, 현재 이들이 국민연금 사각지대의 대부분을 차지하고 있다고 볼 때,

국민연금 사각지대는 근본적으로 불안정한 노동시장의 문제에서 비롯된다고 할 수 있음

- 더욱이, IT 기술의 급속한 발전과 함께 생산이 자동화, 고용이 유연화됨에 따라 노동시간이 단축되고, 다양한 고용 형태의 증가가 예상*되므로, 이들에 대한 노후소득보장 강화가 필요

* 「보스턴컨설팅그룹(BCG)」은 2015~2025년 중 제조업 생산현장 인력의 로봇 대체가 가장 빠른 나라로 한국을 꼽았고, 정부에서도 2030년의 총 노동시간 중 최대 49.7%는 자동화가 가능한 것으로 파악(제4차 산업혁명에 대응한 지능정보사회 중장기 종합대책, 2016.12.27.)

< 그림 5. 특수고용 노동자 실태조사 결과 >



□ 사각지대 해소를 위해서는 저소득·불안정 노동자와 영세 자영업자에 대한 정부의 적극적인 제도적·재정적 지원이 필요

○ 특수고용직 노동자의 사업주가입자 전환

- 현재 지역가입자로 관리되어 소득활동 종사 여부 및 소득 파악이 쉽지 않은 특수고용직 노동자를 사업주가입자로 전환하여 이들의 노후소득보장을 강화하고, 보험료 부담을 완화
- 다만, 다른 사회보험에서의 적용과 관련하여 사용자의 부담이 급증할 수 있는 점을 감안하여 한시적으로 정부가 우선적으로 사용자 역할을 수행하거나 사용자 부담금 일부를 분담도 가능
- 독일의 경우 사회보험 가입 의무가 있는 유사자영업자로 간주될 경우* 여타 가입자와 동일한 보험료율을 노동자와 사용자로 추정되는 자가 납부

* 다음의 다섯 가지 요소 중 세 가지 요소에 해당하는 경우임

- ① 월 630마르크 이상의 임금을 지급하는 피용자를 사용하지 않는 경우
- ② 지속적으로 한 사람의 사업주를 위해 일하는 경우
- ③ 일반적 피용자에게 전형적인 일을 하는 경우
- ④ 사업주에 전형적인 행위를 하지 않는 경우
- ⑤ 외형적으로 한 사업주에게 고용관계에 의해 수행한다고 간주되는 일을 하는 경우

(출처: 특수형태근로종사자의 국민연금 사업장가입 특례적용 방안연구, 국민연금연구원, 용역보고서, 2010, p.109~110)

○ 지역가입 중인 영세자영자에 대한 연금보험료 지원

- 농어민 가입자에 준하여 지역가입자로서 보험료를 납부하는 자에게 연금보험료를 지원하되, 사업장가입자로 전환되는 것이 상대적으로 더 유리하도록 설계
- 이를 통해 소득대체율 상승으로 인한 보험료율 인상 부담을 완화하고, 성실 납부자로서 지속적인 보험료 납부를 유도할 수 있음
- 제4차 재정계산(2018)에서도 제도발전위원회는 지역가입자 사각지대 해소를 위한 필요성 및 사업장·농어민가입자와의 형평성 제고 차원에서 정부가 지역가입자 보험료 지원방안을 적극적으로 강구토록 제안
- 실제로 보험료 지원을 받고 있는 농어민 지역가입자와 비교하여 보험료 지원이 없는 도시지역 가입자의 체납자 비율이 약 3.5배 높게 나타나고 있음

< 표 10. 2016년 지역 국민연금 소득신고자의 집단별 체납 현황 >

(단위 : 명, %)

구분	납부자	체납자	계	체납자 비율
농어업인	335,962	48,431	384,393	12.6
도시	2,166,922	1,578,080	3,745,002	42.1
계	2,502,884	1,626,511	4,129,395	39.4

* 해당연월 익월 10일 기준(기준일 차이로 <국민연금 통계연보> 수치와 다소 다름)

* 출처 : 국민연금공단, “윤소하 의원님 요구자료:(2017.9)

“2017년 국정감사 정책보고서 - 국민연금 사각지대 보완 대책(정의당 윤소하 의원실)“ 자료 인용

- 국민연금과 같은 사회보험인 건강보험제도에 있어서도 정부는 지역가입자의 건강보험료 일부에 대한 재정을 지원한 바 있음
- 1988년 지역의료보험을 도입하면서 직장가입자와의 형평성 및 지역가입자의 특수성을 감안하여 지역가입자 보험료의 50%를 지원(~2001년)
- 직장의료보험과 지역의료보험의 통합 이후 건강보험 재정건전성 회복을 위해 2002년부터 5년 간 지역보험 재정의 50%를 지원
- * 2007년부터는 국고지원을 지역가입자 보조에 한정하지 않고 총재정의 일부(보험료 예상 수입액의 20%)를 지원하는 방식으로 변경

- 또한, 지난 2015년 공무원 연금개혁 당시 실무기구에서는 공무원연금 개혁으로 발생하는 총 재정 절감액의 20%(2016년부터 70년 간 약 67조 원)을 국민연금 사각지대 해소에 활용토록 합의한 바 있으나, 아직까지 활용되지 못하고 있음

※ 도시지역 가입자의 연금보험료 연간 지원금액(추정)

: (Y+1년) 8,871억 원 (Y+2년) 9,873억 원 (Y+3년) 1조876억 원 (Y+4년) 1조1879억 원

- 4년에 걸쳐 도시지역 납부율이 57.9% → 87.4%(농어민)로 균등하게 상승한다고 가정
- 도시지역 소득신고자 2,912천 명(2018.3월)
 - 사업장가입자 전환, 지역가입자 신규 유입은 없는 것으로 가정
 - 지역가입자 기준소득월액 분포에 맞게 배분
- 농어민 지역가입자에 대한 지원금액과 동일한 기준 적용
(911천 원 이상자 : 40,950원 정액 지원, 911천 원 미만자 : 본인 연금보험료의 1/2 정률 지원)
- 지역가입자 보험료율 11% 적용

○ 두루누리 지원 및 출산크레딧 확대

- 현재 10인미만 사업장에 근무하는 저소득 근로자에 대해 지원하고 있는 두루누리 지원 사업을 30인미만 사업장으로 확대하고, 지원기간을 3년 한도에서 5년 한도로 연장하여 임시·일용직 근로자의 연금수급권 확보를 적극 지원
- 출산크레딧 적용대상을 첫째 자녀부터 확대·적용하고, 소요재원에 대한 국고 지원을 확대(30%→100%)하는 한편 사후적립을 사전적립 방식으로 전환*하여 여성의 노후소득보장을 강화**하고, 제도에 대한 신뢰를 제고

* 노령연금 수급시 인정(미래비용↑) → 크레딧 사유 발생 즉시 인정(미래비용↓)

** 제4차 재정계산(2018)에서도 제도발전위원회는 여성의 출산에 대한 사회적 기여를 고려하여 출산 크레딧을 확대 조정할 것을 제안

□ 정부의 재정 지원은 장기적으로 결국 후세대의 부담을 완화할 수 있음

- 국민연금 사각지대는 소득이 낮고, 고용이 불안정하거나 소득파악의 어려움 등으로 사회적 위험에 대한 보호가 취약한 지역가입자에 넓게 분포하고 있음
- 이들에 대한 적극적인 제도적·재정적 지원이 이루어지지 않는다면, 사각지대의 극적인 감소는 기대할 수 없을 것이며, 노동시장의 불안정성이 커지고 있는 상황을 고려할 때 오히려 사각지대가 커질 수도 있음

- 그리고, 이러한 광범위한 사각지대의 잔존으로 현재의 높은 노인빈곤 수준이 지속되고, 결국 기초연금의 지속적인 인상 압력, 기초생활보장 제도의 확대 등으로 연결되어 국민연금 제도의 위상이 점점 축소되고 정부재정의 증가 등 후세대의 부담이 커질 수 있음(풍선효과)
- 반면, 사각지대 해소를 위한 적극적인 제도적·재정적 지원은 다양한 경로를 통해 후세대의 부담을 감소시킬 수 있을 것임
 - 제도 개선, 두루누리 확대를 통해 지역가입 중인 특수고용직 노동자와 임시·일용직 노동자의 사업장가입자 전환은 정부의 재정 지원이 점차 사용자에게로 이전되는 효과가 발생(지원과정에서의 재정 지원 감소)
 - 다양한 방식의 지역가입자 지원을 통해 사각지대가 축소되고, 이를 통한 노후 소득보장 강화는 기초연금 인상 등 사회보장 강화 압력을 감소시킬 수 있음
 - 출산 크레딧 확대를 통해 여성의 노후소득보장이 강화되고, 실질적인 출산율 제고로 이어질 경우 개인별 부담이 감소할 수 있으며, 사후적립 → 사전적립 방식으로의 전환은 직접적으로 후세대 부담을 경감
 - 정부의 지원 등 적극적인 역할 수행으로 제도에 대한 국민의 신뢰가 높아질 경우 사각지대 해소가 가속화되고 이에 따른 행정비용이 절감될 수 있음
 - 정부와 제도에 대한 국민의 신뢰와 국민연금제도의 성숙은 향후 재정안정화 등 추가적인 연금개혁을 논의하는 데 있어서 오해와 불신으로 인한 사회적 갈등과 비효율을 절감할 수 있음

4. 내로남불 : 국민연금 지급보장 명문화

- ◆ 국민연금 급여의 지급보장 명문화는 국민 신뢰 회복을 위한 전제 조건
- ◆ 국민연금 지급보장을 명문화하더라도 국가 부채가 늘어나는 것은 아님

□ 국민연금 지급보장 명문화된다고 연금지급에 대한 국가 책임이 달라지는 것은 아니며, 앞으로 모든 사회보장 제도에 같은 규정을 넣을 수 있다?

○ 국민연금 급여지급 명문화는 국민 신뢰를 높이기 위한 최소한의 조치로서, 다른 사회보험 등의 경우 이에 대한 규정이 불필요함

- 국민연금 급여지급에 대한 국가 책임은 당연한 것이고, 국민연금 재정은 다른 사회보험이나 선진국에 비해 양호한 상황임
- 그러나, 많은 국민들은 기금 소진시 급여를 받지 못할 수 있다는 불안을 갖고 있고, 이는 다른 사회보험이나 사회보장에서는 찾아보기 어려운 현상임
- 특히, 청년층이 국민연금을 부정적으로 생각하고 있고, 이는 기금이 소진되면 노후에 제대로 국민연금을 수령할 수 없을 것 같다는 것이 주요한 이유*임

* ① (매경이코노미, 국민연금 인식 조사, '13.4), 국민연금에 대한 부정적 인식은 60세 이상이 10.2%인 반면, 20~30대는 절반 이상이었고, 전체 연령에서 국민연금에 부정적인 이유는 “재정고갈로 어차피 못받을 것 같다”가 61.6%로 가장 높았음

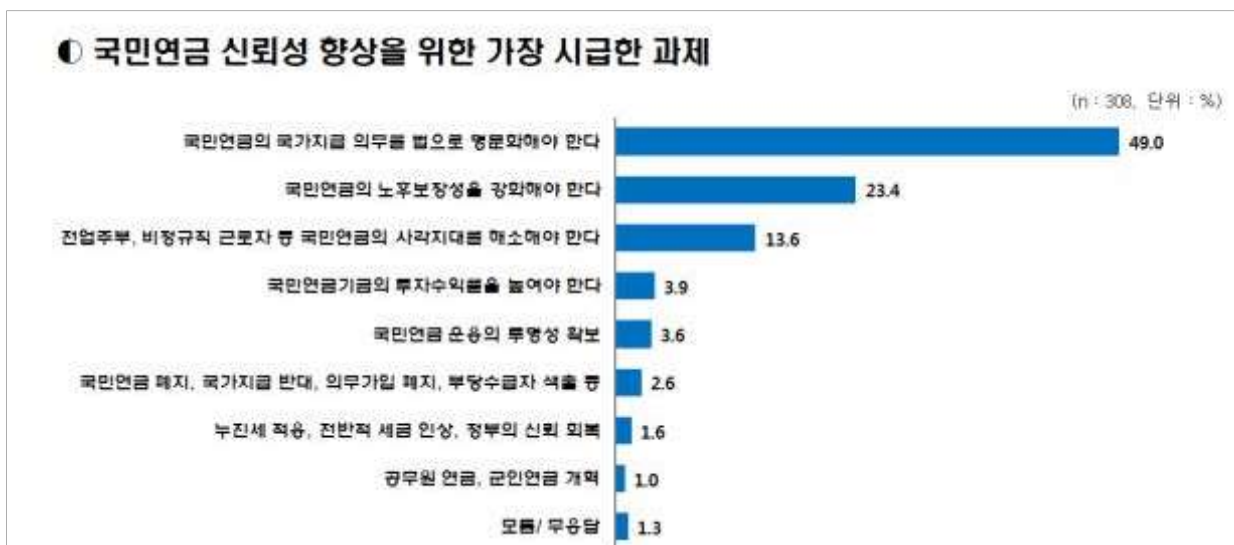


② 2011년 전국경제인연합회가 실시한 설문조사에 따르면, 응답자의 50.8%가 ‘기금고갈로 노후에 연금을 받지 못할 것’이라고 응답

- 반면, 건강보험은 2026년 준비금 소진이 예상되나, 급여 적용을 받지 못할 거라 불안해 하는 국민은 거의 없고, 고용보험, 산재보험, 기초연금 등도 마찬가지로
- 정부는 기금소진 이후의 급여지급 보장을 약속하고 있으나, 실질적 조치에는 소극적인 태도를 보여 왔고, 이는 국민 신뢰를 높이는 데 제약이 되고 있음
- 국민연금은 제도 초기부터 기금 소진이 필요 이상으로 크게 부각되어 왔고, 이에 대한 정부의 적극적인 해명 노력도 부족
- 정부와 국민연금공단은 기금 소진 이후에도 급여지급이 중단되지 않는다고 홍보해 왔으나, 정작 정부는 연금지급 보장의 명문화를 위한 법안(17~20대 국회)에 부정적인 입장을 견지

□ 실제 국민들이 국민연금 급여의 지급보장 명문화를 원하는 지, 제도에 대한 신뢰를 높일 수 있을 지 효과가 불분명하다?

- 국민연금 지급보장 명문화는 그동안 많은 국민들이 오랫동안 요구해 온 사항임
- 그간 노동·시민사회단체는 국민연금제도가 국민의 신뢰를 회복하기 위한 전제 조건으로서 '지급보장 명문화'를 오랫동안 요구해 왔음
- 국회에서도 17대 국회부터 20대 국회까지 여·야, 보수와 진보를 막론하고 국가의 급여지급 책무를 규정하는 법안이 지속적으로 발의되고 왔음
- 2013년 참여연대가 실시한 회원모니터단 설문조사에서 '국민연금 신뢰성 향상을 위한 가장 시급한 과제'로 거의 절반(49%)이 <지급보장 명문화>라고 응답



- 국민연금제도에 대한 국민의 불신이 높은 이유를 감안할 때, 지급보장 명문화는 국민 신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것임
 - 각종 설문조사 결과(앞 부분 참조)를 감안할 때, 많은 국민, 특히 청년층은 국민연금기금 소진시 급여를 받지 못할 수 있다는 불안을 갖고 있고, 직장인들은 가장 가까운 공제로 국민연금을 꼽고 있음
 - 이를 감안할 때, 국민연금 지급보장 명문화는 이러한 국민들의 제도에 대한 불신을 완화하는 데 큰 도움이 될 수 있을 것임
 - 특히, 특수직역연금(공무원·군인 등)은 법률로 국가의 지급보장을 명시하고 있고, 실제 기금소진 이후에도 연금이 지급되고 있으므로, 국민연금 지급보장에 대해 국민의 신뢰가 제고될 수 있음

□ 국민연금 급여의 지급보장을 명문화하면 국가 부채가 늘어난다?

- 국민연금 지급보장을 명문화해도 공식적인 국가 부채가 증가하는 것은 아님
 - 「국가재정법」 부칙 제2조제2항에 따라 2011 회계연도 결산부터 발생주의 회계기준에 따라 국가재무제표를 작성하고 있음
 - 지급보장 명문화가 이미 규정되어 있고 실제로 연금이 보전*되고 있는 공무원, 군인연금도 총당부채는 산정하나, 공식적인 국가 부채에는 포함되지 않음
 - * 군인연금·공무원연금 보전금은 약 3조 7천 억원(2016년 회계연도 결산기준)
- 또한, 국민연금 지급보장을 명문화할 경우 총당부채로 산정될 수 있다는 것도 매우 과장된 주장
 - 연금총당부채 평가방법을 정하고 있는 「연금 회계처리지침」에 따르면, 연금총당부채는 공무원·군인연금에 대해서만 인식하고 있고, 국민연금 뿐만 아니라 구체적인 지급보장이 임의규정*된 사립학교교직원연금도 제외하고 있음
 - * 사립학교교직원연금법 제53조의7(국가의 지원) 법률 또는 제도적인 사유로 이 법에 따른 급여를 기금으로 총당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다.
 - 여기서 공무원연금과 군인연금만 연금총당부채로 인식되는 주요 기준은 '교환거래'의 해당 여부*로, 국민연금이나 사립학교교직원연금은 '연금지급에 있어서 교환거래'가 성립되지 않음
 - * 직접적으로 국가를 위해 근로서비스를 제공한 공무원, 군인이 향후에 국가로부터 연금을 지급받는 등의 '재화 및 용역의 수취 대가로 미래 금전·기타자원의 제공 약속이 있는 거래'가 있을 경우 관련 부채를 국가의 부채로 인식

- 「연금회계 평가 및 공시 지침」 제정(2012) 당시에도 국민연금은 “지급의무가 국민 개개인과 계약관계에 따른 의무가 아니고, 국제적 비교 관점을 고려하여 관련된 증당부채는 인식대상이 아닌 것으로 결론” 내린 바 있음
- 따라서, 국민연금의 국가 지급보장 책임을 추상적으로 규정하는 것은 물론, 현재 사학연금과 같이 구체적으로 규정할 경우에도 임의규정으로 제정한다면, 현행 법률과 기준상 국가 부채에 미치는 영향은 전혀 없음

□ 국민연금 급여의 지급보장을 명문화하면 연금개혁이 어려워질 것이다?

- 연금개혁은 다양한 이해당사자가 참여하는 사회적 논의를 통해 합의될 사항임
 - 1988년 시행된 국민연금은 전국민연금 확대 속도 만큼이나 빠르게 제도 시행 20년 만에 벌써 두 차례(1998년과 2007년)의 연금개혁*이 이루어졌으나,
 - * 1차 개혁(1998)은 IMF 구제금융이라는 국가적인 위기 시기에 이루어졌고, 2차 개혁(2007)은 정부와 정당 간의 오랜 합의를 통하여 이루어졌음
 - 국민연금이 점점 더 성숙하고, 국민의 관심이 높아짐에 따라 연금개혁은 더욱 민감하고 어려운 이슈가 되어 종전 방식으로는 추진할 수 없고, 다양한 이해당사자가 참여하는 사회적 논의와 합의를 통해 추진이 필요
 - 이를 통하여 개혁과정에서 발생할 수 있는 사회적 비효율성과 이해관계자·세대 간의 충돌 및 소모적인 정쟁이 최소화될 수 있음
 - 공적연금 제도가 성숙한 외국에서도 사회적인 논의와 합의를 통해 연금개혁의 필요성을 알리고, 추진해 왔음
- 연금 지급보장 명문화는 제도에 대한 국민의 신뢰를 높이고, 연금개혁에 대한 사회적 논의와 합의의 가능성을 높일 수 있음
 - 사회적 논의와 합의는 상호 간의 신뢰를 기반으로 하나, 우리나라는 국민연금 뿐만 아니라 정부와 여러 정부 정책에 대한 국민의 신뢰가 낮은 상황*
 - * 정부 신뢰도는 OECD 33개국 가운데 29위로 최하위권에 속함(2016년)
 - 지급보장 명문화는 국민연금제도를 주관하는 정부의 역할과 책임을 보장하여 국민의 신뢰를 높일 뿐만 아니라,
 - 이를 바탕으로 제도에 대한 국민의 이해를 넓히고, 국가와 사용자, 노동자, 자영자 등 보험료를 납부하는 주체 간의 적정한 역할 분담 논의를 가능하게

하여 연금개혁에 오히려 도움이 될 수 있음

□ 외국에서도 공적연금의 지급보장을 명문화하는 나라는 없으며, 우리나라의 사학연금도 지급보장을 명문화하고 있지 않다?

- 외국의 경우 “국가가 공적연금의 지급을 보장한다”는 법 규정은 없으나, 이와 유사한 취지와 효과를 나타낼 수 있는 이미 규정이 마련되어 있음
 - 각 나라마다 사회적 상황과 공적연금 제도가 상이하여 동일한 형태의 규정 유무를 찾는 것은 큰 의미가 없음
 - 다만, 독일은 “연금보험의 책임준비금이 부족한 경우 연방에서 부족한 만큼의 유동성을 보조하도록 보증”하여 연금지급 중단에 대해 국민들이 불안을 갖지 않도록 법으로 규정하고 있고,
 - 일본은 ‘국민연금법’에서 “매년도 재원의 2분의 1을 국고로 보조”하도록 규정하여 연금지급액이 부족하지 않을 때부터 급여 지급을 위한 국가의 책임을 명확하게 하고 있음

* 독일 사회법전 제6편 공적연금보험 제214조(유동성보장)

- ① 노동자와 직원연금보험이 지급의무를 수행하는데 책임준비금의 유동성자금이 부족한 경우, 연방은 노동자와 직원연금공단에 부족한 만큼의 유동성 보조를 수행한다(연방보증)
- ② 연방에 의하여 유동성보조가 수행된 자금은 당해연도에 지급의무를 이행하는데 더 이상 필요하지 않게 된 때에는 그 필요하지 않게 된 금액만큼 늦어도 지급이 이루어진 다음연도의 12월 31일까지 반환되어야 하며, 이자는 지급하지 않아도 된다.

* 일본 국민연금법 제85조(국고부담)

국고는 매년도 국민연금사업에 필요한 비용(다음 항에서 규정하는 비용을 제외한다)에 충당하기 위하여 다음에 열거하는 금액을 부담한다.

- 1. 당해연도의 기초연금(노령기초연금, 장애기초연금 및 유족기초연금을 말한다. 이하 같다)의 급부에 필요한 비용의 총액(다음호 및 제3호에 열거한 금액을 제외한다. 이하 ‘보험료 거출금 산정대상액’ 라 한다)으로부터 제27조 제3호, 제5호 및 제7호에서 규정하는 월수를 기초로 계산한 것을 공제한 금액에, 1부터 각 정부 및 실시기관에 대해 제904조의3 제1항에 규정하는 정령에서 정하는 바에 따라 산정된 비율을 합산한 비율을 공제한 금액의 비율을 곱한 금액의 2분의 1에 상당하는 금액

- 국내에서도 국민연금과 마찬가지로 공적인 노후소득보장 제도인 공무원연금과 군인연금은 국가의 지급보장을 명문화하고 있음

- 또한, 사학연금의 경우에도 사학연금기금이 급여 지급에 부족한 경우 국가의 지원을 임의적으로 규정하고 있으나, 실제 기금소진시* 국가가 급여를 지원할 수 밖에 없다는 점에서 지급보장이 명문화되어 있다고 보는 것이 타당

* 사학연금기금은 2042년 소진될 것으로 전망 : 2015년 개혁으로 2032년에서 10년 연장 (기획재정부, 2060년 장기재정전망)

*** 공무원연금법 제69조(연금부담금 및 보전금)**

① 국가나 지방자치단체가 제65조 제1항에 따라 부담하는 부담금(이하 "연금부담금"이라 한다)의 금액은 매 회계연도 대통령령으로 정하는 보수예산의 1만분의 900에 상당하는 금액으로 한다. 다만, 국가나 지방자치단체는 제42조에 따른 급여 중 퇴직급여 및 유족급여(제56조 제1항제2호·제3호에 따른 유족연금, 같은 조 제4항에 따른 위험직무순직유족연금, 제61조 제1항에 따른 순직유족보상금 및 제61조제3항에 따른 위험직무순직유족보상금은 제외한다)에 드는 비용을 기여금, 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(이하 "보전금"이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담하여야 한다.

*** 군인연금법 제39조의2(보전금)**

이 법에 따른 급여에 드는 비용을 기여금, 부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 국가에서 부담한다.

*** 사립학교교직원 연금법 제53조의7(국가의 지원)**

법률 또는 제도적인 사유로 이 법에 따른 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다.

5. 공약(空約)인가, 공약(公約)인가?

: 바람직한 국민연금 개혁을 위한 사회적 논의기구 구성

- ◆ ‘국민연금 급여인상을 위한 사회적 논의 추진’ 약속의 이행이 필요
- ◆ 사회적 논의기구는 국민연금과 직접적인 이해관계가 있는 정부와 노동자·사용자단체, 시민단체 등으로 구성하여 제도 개선 및 발전방향을 논의
 - 이를 통해 기금고갈에 대한 국민 불안을 해소하고, 노후소득보장이라는 국민연금 본래의 기능을 명확히 하여 제도에 대한 신뢰를 높여야 함

□ 사회적 논의기구 구성이 왜 필요한가?

- 국민연금 급여 인상을 위한 사회적 논의는 문재인 정부의 약속
 - 대선 당시 ‘소득대체율 인상’을 공약하고, TV 토론에서 국민연금 소득대체율 50%가 2015년 공무원연금 개혁 당시 여·야 합의사항임을 강조
 - 현 정부의 국정운영 매뉴얼인 「문재인 정부 국정 5개년 계획」에서도 “소득 대체율 인상을 2018년 재정계산과 연계하여 사회적 합의 하에 추진”을 약속
- 사회적 논의를 통한 제도 개선은 국민연금 개혁의 실효성과 국민의 수용성을 크게 높일 수 있음
 - 국민연금 개혁은 근로자와 사용자, 자영자 등 전 국민이 영향을 받고, 현 세대 뿐 아니라 미래 세대에도 영향을 미치는 쏠 국민이 공유해야 할 과제
 - 사회적 합의 과정을 통해 개혁과정에서 발생할 수 있는 사회적 비효율성과 이해관계자·세대 간의 충돌 및 소모적인 정쟁을 최소화할 수 있음
 - 정부가 사회적 파트너들과의 합의 없이 연금 개혁을 독단적으로 추진할 경우에는 시민들 혹은 이해관계자 단체들의 큰 저항을 가져올 수 있음
 - 아울러 연금제도 개혁을 정치적인 이해관계와 분리하고자 하는 시도는 향후 한국 사회의 복잡한 문제 해결에도 중요한 단초를 제공할 수 있을 것임
 - 최근 ‘촛불 집회’를 계기로 국민의 국정운영 참여 열망이 높아지고 있고, 실제 지난 2015년 공적연금 논의 당시, 한겨레사회정책연구소 설문조사에서 80% 이상이 ‘국민연금 보험료와 보장 수준에 대한 사회적 논의가 필요하다’고 응답

- 사회적 논의는 국민연금과 노후소득보장에 대한 국민들의 관심을 높이고, 연금 제도를 정확히 알리는 수단으로도 활용이 가능
 - 기금 소진 등 국민연금에 대한 오해와 잘못된 인식을 개선하고, 노후소득보장이라는 국민연금의 본래 목적을 명확히 하여 제도에 대한 신뢰를 제고
- 이에 따라, 영국, 스웨덴, 일본 등 우리 보다 공적연금제도를 먼저 도입한 나라에서는 사회적 논의와 합의를 통해 연금개혁의 필요성을 알리고, 추진해 왔음

□ 사회적 논의기구는 어떻게 구성·운영되어야 하는가?

- 그동안 국민연금이 시행된 이후 20년 만에 이루어진 두 차례의 연금 개혁은 정부와 정치권의 주도로 추진되었음
 - 1998년의 제1차 개혁은 IMF로부터의 구제금융이라는 국가적 위기 시기, 국민 연금에 대한 국민과 정치권의 관심이 거의 없던 시기에 이루어졌음
 - 2007년 제2차 개혁은 국민과 정치권이 국민연금에 많은 관심을 갖게 되었으나, 다양한 이슈와 연계되어 정치화되어 2002년부터 약 6년이 소요되었고, 그 중 대부분이 국회에서 정부 및 정당들 간 합의에 필요한 시간이었음
- 그러나, 국민연금 제도가 점점 더 성숙해짐에 따라 국민연금 개혁은 더욱 민감하고 어려운 이슈가 되고 있어 종전과 같은 방식에서의 추진은 곤란
 - 노인인구가 증가하고, 국민연금의 중요성과 관심이 점차 높아짐에 따라 정부와 정치권에서도 '연금 이슈'를 큰 부담으로 인식
- 사회적 논의기구는 정부의 주도 하에 국민연금제도에 참여하는 다양한 이해관계자로 구성하고, 국민연금 제도개선과 발전방향이 논의되어야 함
 - 정부는 국민연금제도의 최종 책임자로서 주도적으로 사회적 논의기구 구성·운영을 통해 제도 개선을 추진해야 함
 - * 국회 주도의 국회 특위 구성은 2015년 '공적연금 강화 특위·사회적기구' 운영 과정에서 알 수 있듯이 각 정당의 정치적 상황 등에 따라 성과없이 운영이 종결될 수 있음
 - 사회적 논의기구는 정부와 국회, 가입자와 수급자, 세대 등을 대표하는 노동자·사용자·노인·청년·여성·시민사회 단체 등 이해관계단체가 참여하고,
 - 권역별 공청회 또는 설명회 등을 통해 국민연금 제도개선에 대한 일반국민들의 의견 청취 및 위원회 논의내용에 대한 충분히 설명이 이루어져야 함

□ 외국에서는 어떻게 사회적 논의를 통해 연금개혁을 이끌어냈는가?

- 국민연금은 사회적 합의에 의해 운영되는 사회적 제도로, 선진국의 경우 무수한 사회적 타협을 통해 연금제도를 100여 년 넘게 유지하고 있음
- 이에 따라, 국가별로 연금개혁을 다양한 방식으로 추진하였으며, 지난 2015년 공무원연금 개혁 당시에 소개되었던 주요국의 사례는 다음과 같음

< 해외 연금개혁 사회적 타협과정 주요 사례 >

		스웨덴	일본	독일
위원회 설치 기간		1991~1994	2011 (6개월)	2002~2003
소 속		의회	정부·여당	정부
논의 범위		공적연금 구조개혁	사회보장, 과세 제도 개혁	사회보장 전반 개혁
위원회 구성현황	정부	○	○	○
	정당	○	○	-
	노·사 대표	X / X	○	○
	학계(전문가)	○	○	○
	시민단체	-	○	○
	총 원	5명	20명	26명(연금분과 8명)
논의 방식		<ul style="list-style-type: none"> · 의회주도 개혁 · 이해당사자의 다양한 의견 수렴 거침 <p style="text-align: center;">(개혁 완료)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 우선 전문가 논의 후, 이해당사자 포함한 사회적 각계 포함한 위원회 구성 <p style="text-align: center;">(개혁 추진 중)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 이해당사자를 포함한 위원회 구성 논의 <p style="text-align: center;">(개혁 완료)</p>
주요 결과		<ul style="list-style-type: none"> · NDC방식 도입 · 개인계좌 설치 	<ul style="list-style-type: none"> · 근로자연금일원화 · 공무원 직역가산대체 · 신연금제도 도입 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 연금개시연령 상향 조정 · 연금액 인상 시 자동 조절장치 도입 등

출처 : 공무원연금개혁을 위한 국민대타협기구 활동결과보고서 제2권(2015.3)

〈 해외 연금개혁 사회적 타협과정 주요 사례 〉

1. 스웨덴 공적연금 개혁 (1991년~1994년)

- (배경) 1990년대 초 경기 침체 및 연금위기의 근본적 해결책 마련을 위해 1991년 집권한 非사민당 연합정부 주도로 의회 내에 작업단 구성
- (위원회 설치) 연방의회 내의 7개 정당 대표와 전문가로 구성
 - 위원장은 사회복지부 장관인 자유당 소속의 Bo Könberg가 맡았고, 의석수가 많은 사민당에서 2명, 나머지 정당들은 1명씩 파견하여 구성
- (논의) 논의과정에서 이해당사자의 다양한 의견수렴 후 개혁 추진
- (결과) 명목확정기여(NDC)제도 도입 (16% 가상적립+2.5% 개인계정 적립)

2. 일본 사회보장 개혁 (사회보장세 일체 개혁)

- ① 사회보장제도 개혁에 관한 전문가 검토회 (2010. 11.~12, 총 5회)
 - (배경) 사회보장 개혁 논의 총괄 : 이념, 원칙, 개혁방법, 비전 등
 - (위원회) 5명 전원 학계 전문가로 구성
- ② 사회보장제도 개혁에 관한 집중 검토회의 (2011. 2.~7, 총 11회)
 - (배경) 정부·여당 사회보장개혁 본부 산하에 설치
 - (위원회) 정부(총리 의장), 여당, 전문가, 노조 등 각계 대표 (총 20명)
 - 정부 8명, 여당 2명, 재계 2명, 노조 1명, 학계 3명, 전문가 및 언론계 4명
- ③ 공제연금 직역부분과 퇴직급여에 관한 전문가 회의 (2011. 4.~7, 총 7회)
 - (배경) 공제연금의 직역가산부분 폐지에 대한 대안마련
 - (위원회) 학계·전문가 중심. 사용자 및 노조 각 1명, 언론계 2명 포함
 - ※ 우선 전문가 논의 후, 이해당사자 포함한 사회 각계 포함한 위원회 구성

3. 독일 사회보장 개혁 (2002.11.~2003.8)

- (배경) 사회보장 전반의 지속가능성 확보를 위한 전문가회의
- (유럽위원회) 보건복지부 산하에 설치 (위원장 : 경제학 교수 Rürup)
 - 복지부차관, 노사대표, 학계, 시민단체 등 사회 각계 (총 26명)
 - 4개 분과(건강·연금·간병·기타) 中 연금분과는 전체위원 1/3 참여
- (논의) 노조 등 이해당사자를 포함한 위원회 구성을 통해 개혁 전반에 관한 의견 수렴 과정 거침
- (결과) 연금개시연령 상향(65세→67세), 지속성계수 도입 방안 마련