

# 국민연금 급여 수준 현실화를 위한 토론회

7월 14일(금) 오후 2시  
국회 의원회관  
제9간담회의실

국민연금  
더 많이  
받을 수 있을까?

- 사회** 정용건 (공적연금강화국민행동 집행위원장)
- 발제 1** 국민연금 급여수준 적정인가?  
정해식 (한국보건사회연구원 부연구위원)
- 발제 2** 국민연금제도 지속가능성의 재검토  
유희원 (국민연금연구원 부연구위원)
- 토론** 권문일 (덕성여대 사회복지학과 교수)  
윤홍식 (인하대 사회복지학과 교수)  
서한기 (연합뉴스 기자)  
장호연 (보건복지부 국민연금정책과 과장)



주최: **더불어민주당** 국회의원 권미혁, **PPA** 공적연금강화국민행동  
Public Pension for All

## 프로그램

시간	내용
14:00~14:15	<b>[인사말 및 축사]</b>
14:15~15:15	<b>[발제]</b> <b>1. 국민연금 급여 적절성의 진단과 목표설정</b> - 정해식   한국보건사회연구원 부연구위원 <b>2. 국민연금제도의 지속가능성 재검토</b> - 유희원   국민연금연구원 부연구위원
15:15~15:45	<b>[지정토론]</b> 권문일   덕성여대 사회복지학과 교수 윤홍식   인하대 사회복지학과 교수 서한기   연합뉴스 기자 장호연   보건복지부 국민연금정책과장
15:45-16:00	<b>[종합토론]</b>

## 목차

발제1	국민연금 급여 적절성의 진단과 목표 설정 / 정해식	14
발제2	국민연금제도의 지속가능성 재검토 / 유희원	47
토론1	권문일   덕성여대 사회복지학과	74
토론2	윤홍식   인하대 사회복지학과	78
토론3	서한기   연합뉴스	79
토론4	장호연   보건복지부 국민연금정책과	82

# 인사말

---



권미혁 | 국회의원

안녕하십니까. 국회 보건복지위원회, 여성가족위원회 권미혁 위원입니다.

무더운 날씨에도 오늘 “국민연금 급여 적정성 제고 토론회 - 국민연금 더 많이 받을 수 있을까?”에 참석해 주신 참석자 여러분께 감사의 말씀을 드립니다. 더불어 사회를 맡아주신 정용건 집행위원장님을 비롯하여 발제를 해 주시는 정해식 부연구위원님, 유희원 부연구위원님, 토론자 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다.

국민연금은 국민들의 노후를 보장하는 공적연금입니다. 공적연금으로서 연금급여가 노후의 적절한 소득을 보장할 수 있는가, 노인 빈곤을 적절히 예방할 수 있을 것인가에 대한 급여의 적절성을 고려해야 합니다.

그러나 지금까지의 국민연금은 재정안정성을 중심으로 소득대체율 조정에만 초점을 맞춰 논의가 진행되어 왔습니다. 1998년 연금개혁을 통해 소득대체율을 70%에서 60%로 삭감하였고, 2007년에는 2028년까지 소득대체율을 40%까지 낮추도록 하는 등 지금까지의 연금 개혁은 지출의 축소를 통한 재정안정성을 확보하는 차원에서 진행되어 왔습니다.

OECD 국가와 비교하였을 때 우리나라 노인 집단의 가처분 소득은 비노인 집단 가처분 소득과 비교하였을 때 57.2%로, OECD 국가 평균 83.5%와 비교하여 낮은 수준이며, 노인집단의 가처분 소득 중 공적이전 소득의 경우에도 OECD 국가 평균

67.6%의 절반에도 미치지 못하는 32.3%로 나타났습니다.

문재인 대통령께서는 노후소득 보장 강화를 위해 국민연금 소득대체율 인상을 위한 중장기 방안을 추진하고, 국민연금 사각지대 해소를 위해 연금 가입지원을 확대를 약속한 바 있으며, 저 또한 소득대체율을 45%에서 중단하도록 하는 내용의 「국민연금법」 개정안을 대표 발의하였습니다.

오늘 토론회는 국민연금이 노후 소득 보장이라는 공적 연금의 역할을 되새겨, 어느 정도의 소득을 보전하는 것이 바람직한 것인가에 대한 화두를 던진다는 점에서 매우 의미가 있습니다.

국민연금이 국민들에게 신뢰받고 든든한 노후자금이 될 수 있도록 토론회에서 논의 되는 내용들을 잘 듣고 정책에 반영하도록 최선을 다해 노력하겠습니다.

감사합니다.

# 인사말

---



정용건 | 공적연금강화 국민행동 집행위원장

이제 서른살이다.

잔치는 끝났는가?

국민연금이 우리 국민의 노후를 책임진다는 담대하고 큰 포부로 출범한 지 30년이다. 혁명은 시작하기도 전에 진부했다는 말처럼 우리 국민연금은 재정안정이라는 미명아래 이루어진 몇차례의 개혁(급여 축소, 지급시기 연기 등)으로 대단히 남루한 모습이다.

특히 기금고갈이라는 소모적 이론적 논쟁은 국민연금의 국민적 신뢰에 깊은 상처를 주고 계층 갈등의 원인을 제공했다. 또한 정치권력의 개입과 재벌의 탐욕에 따라 550조 기금은 끊임없는 위협에 노출되어 있다.

우리의 빈곤은 빠르고 길게 다가와 있다 OECD 평균보다 4배나 높은 노후 빈곤, 회복하기 힘든 저출산고령화 문제, 서른의 국민연금이 지고 가야할 숙제이다.

국민연금의 역사를 새롭게 시작하자.

우리 국민연금이 국민들 노후에 최소한의 존엄을 지키게 해야 한다. 국민연금만이 거의 유일한 국민의 노후 준비임을 감안하면 높은 책무이지만 감내해야 할 책무이다.

지난 겨울, 광화문 광장을 밝히고 민주 정부를 만든 촛불처럼 국민의 이름으로 시민

의 힘으로 진군을 시작하자.

오늘 토론회가 그 출발선이 될 것이다. 이 토론을 위해 급여 적절성 제고 문제를 발제해 주신 정해식 선생님과 기여 기반 확충에 대해 발제해 주신 유희원 선생님, 그리고 함께 토론해 주실 여러 토론자 선생님들께도 깊은 감사드립니다. 또 국민의 노후 복지를 위해 고군분투하시면서 공동 주최를 열어 주신 권미혁 의원님께도 감사드립니다.

고맙습니다.

# 축 사

---



우원식 | 더불어민주당 원내대표

안녕하십니까. 더불어민주당 원내대표 우원식입니다.

<국민연금 급여 수준 현실화를 위한 토론회> 개최를 진심으로 축하합니다. 오늘 토론회를 마련해주신 권미혁 의원님과 공적연금강화 국민행동 관계자 여러분께 감사를 드리며, 토론과 발제에 나서주신 모든 분들께도 감사의 말씀을 전합니다.

우리나라의 노인빈곤율은 2016년 기준 47.7%로 OECD국가 중 1위입니다. 이는 노인 2명 중 1명은 빈곤한 상태에 놓여있다는 것을 의미합니다. 또한 지난해 65살 이상 노인 700만 명 가운데 국민연금을 받는 이들은 266만 명(38%)뿐이었고, 월 평균 연금액도 36만8천원에 그친다고 하니, 노인 절반 이상이 연금 수급 대상에서 제외됐을 뿐만 아니라 수령액 또한 생계를 꾸려나가기에 턱도 없이 부족한 상황입니다.

초고령화 사회로 진입하고 있는 우리나라에서 노인빈곤 문제는 매우 시급하고 심각한 문제입니다. 노인빈곤 대응에 가장 효과적이라 할 수 있는 국민연금 개혁은 우리 사회가 꼭 짚고 넘어가야 할 사안입니다.

국민연금법 제정 목적은 국민의 노령·장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지 증진에 이바지하는데 있습니다. 하지만 실질적인 연금급여

는 그 목적을 달성하기에는 한참 모자라는 수준입니다.

국민연금 설계 당시 명목소득대체율은 70%였습니다. 하지만 지속가능성에 초점을 맞춘 개혁 작업으로 인해 2028년의 명목소득대체율은 40%까지 줄어들고, 실질소득대체율은 약 24%까지 하락해 '1층 연금'으로서의 역할을 수행하지 못할 정도에 이른다고 합니다.

국민연금은 노후에 인간다운 삶을 살기 위한 기반이 되는 공적연금입니다. 국민 대부분이 가입되어 있고 매달 연금료를 납부하는 만큼 국민들의 노후를 보장할 수 있는 실질적 대안이 되어야 합니다. 하지만 기금고갈과 같은 현실적인 문제가 있기 때문에 국민연금의 재정안정화와 소득대체율 측면 모두 양립할 수 있는 근본적인 개혁방안을 모색해야 할 것입니다.

오늘 토론회를 통해 국민연금의 지속적이고 발전적인 개선방안이 마련되길 기대합니다. 함께 하신 모든 분들께 감사의 말씀드립니다.

## 축 사

---



김태년 | 더불어민주당 정책위 의장

안녕하십니까? 더불어민주당 정책위의장 김태년 의원입니다.

“국민연금 급여 수준 현실화를 위한 토론회” 개최를 진심으로 축하합니다. 토론회를 준비하신 권미혁 의원님, 공적연금강화국민행동 관계자분들께 감사합니다.

국민연금을 보고 ‘용돈 연금’이라는 비판이 나오고 있습니다. 2028년 소득대체율 40%에 도달하면 국민연금은 연금이라기엔 너무도 적은 금액이기 때문입니다. 연금은 노후를 보장하는 사회보장제도인데, 40%의 낮은 소득대체율로는 질 높은 삶을 보장할 수 없습니다.

소득대체율 40%라는 수치도 전제조건이 까다롭습니다. 가입기간 40년을 유지하면서 보험료를 납부해야 40%의 연금수준을 보장받습니다. 비정규직이 만연하고 근로기간이 점점 짧아지는데 40년의 가입기간을 보장하기란 어렵습니다.

그 동안 두 차례의 국민연금 개혁이 이루어졌지만, 모두 소득대체율을 낮춰 재정고갈시점을 연장하는 지출 감소 형식이었습니다. 그러나 한국의 노인 빈곤율이 OECD 평균의 4배에 달하는 등 매우 심각하므로 소득대체율을 낮추는 방안은 노후를 보장하는 근본적인 개혁이 되지 못합니다.

노년층의 인간다운 삶을 보장하기 위해 국민연금의 역할이 중요한 시기입니다.

오늘 토론회에서 국민연금의 역할을 재고하고, 연금의 지속가능성에 대해 심도 깊은 논의가 이루어지기를 기대합니다.

오늘 토론회를 주최해주신 권미혁 의원님, 공적연금강화국민행동 관계자분들에게 다시 한 번 감사합니다.

# 축 사

---



양승조 | 국회 보건복지위원회 위원장

안녕하십니까? 대단히 반갑습니다.

국회 보건복지위원장 양승조입니다.

먼저 오늘 토론회를 주최해주신 권미혁 의원님과 공적연금강화국민행동 관계자분들께 감사드립니다.

아울러 무더운 날씨에도 <국민연금 급여 수준 현실화를 위한 토론회>에 참석하신 모든 분들께 환영의 인사 전합니다.

그동안 연금의 소득대체율 증가와 기금의 지속가능성은 양날의 검처럼 인식 되어왔습니다. 소득대체율을 높이면 기금 고갈시점이 빨라지고, 기금 고갈을 늦추면 소득대체율이 낮아지기 때문입니다. 그동안의 연금개혁은 기금의 지속가능성을 선택해 소득대체율을 낮추는 방향으로 진행되어왔습니다.

그 결과 국민연금 소득대체율은 2028년까지 40%를 목표로 하며 점차 낮아졌고, 이러한 급여 수준이 적정한지에 대한 의구심은 끊임없이 제기되고 있는 상황입니다.

문재인 정부는 현재 소득대체율이 노년의 인간다운 삶을 충분히 보장하지 못한다고 판단하여 인상을 추진하고 있습니다. 이에 일각에서는 기금의 조기 소진을 우려하는

비판의 목소리를 내고 있습니다.

이런 상황에서 열린 오늘 토론회는 굉장히 중요한 의미가 있습니다. 그동안 소득대체율과 지속가능성 가운데 양자택일을 해왔다면, 오늘 주제는 수익을 높여 국민연금 기금을 증대시킴으로써, 소득대체율 상승과 기금 지속가능성을 동시에 추구하고자 하는 것입니다.

노동기간 확대·양질의 일자리 확보·생산성 증대·출산율 재고 등 개혁을 통해 국민연금 가입자를 확대하고 가입기간을 충분히 확보한다면 소득대체율 상승과 기금 지속가능성이란 두 마리 토끼를 잡을 수 있습니다.

현재 한국경제는 장기저성장 국면으로 접어들고 노년층의 삶의 질은 OECD 평균의 4배가 넘는 수준으로 하락했습니다. 기존의 패러다임에서 벗어나 새로운 시각에서 국민연금제도를 개선해야 할 때가 왔다고 생각합니다.

오늘 토론회에서 나오는 소중한 말씀들이 더 나은 우리사회를 만들 수 있는 발판이 되기를 바라며, 저 또한 보건복지위원장으로 잘 새겨듣고 정책에 반영할 수 있도록 노력하겠습니다.

다시 한 번 권미혁 의원님과 공적연금강화 국민행동 관계자 여러분들께 감사의 인사를 드리며, 참석해주신 모든 분의 가정에 행복과 평화가 가득하기를 기원하겠습니다.

감사합니다.

## 국민연금 급여 적절성의 진단과 목표 설정

정해식 | 한국보건사회연구원 기초보장연구실

### 1. 들어가며: 공적연금제도 평가요소로서 연금의 적절성

이 글은 우리나라 국민연금의 급여수준을 국제 비교 관점에서 진단하고, 적절한 목표를 설정하는 것을 목표로 한다.

공적 연금제도는 두 가지 기본적 목표를 지닌다. 첫째는 개인의 생애주기 간 소득 평탄화 및 세대 간 소득 이전을 통해 노인 빈곤 문제에 대처하는 것이다. 둘째 목표는 이러한 제도를 장기적으로 유지하는 것이다. 특히, 대부분의 연금제도가 취하고 있는 세대 간 소득 이전 방식일 경우, 제도의 지속성을 확보하는 것은 매우 중요하다. 이러한 각각의 목표를 연금의 적절성(pension adequacy)과 재정적 지속가능성(financial sustainability)으로 정의할 수 있다.

통상 연금 급여 수준을 의미하는 적절성과 제도의 장기적 운영 가능성을 의미하는 재정적 지속가능성은 기본적으로 상충관계에 있다. 한 개인의 측면으로 보자면 납부하는 연금보험료 대비 연금 급여가 많다면, 재정적 지속가능성을 확보하기 어렵다. 한 사회의 측면으로 보자면 연금보험료를 납부할 근로세대의 규모, 조세를 통한 제도 지원 규모 등 재원 확보 가능성이 일정한 상태에서 고령인구의 증가에 따라 급여 지출의 규모가 늘어난다면, 재정적 지속가능성은 낮아진다.

이때 재원의 확보 가능성을 높임으로써 균형을 유지할 수 있다. 보험료율을 높이는 방식은 한 개인의 측면에서나, 한 사회의 측면에서나 재정적 지속가능성을 높이는 방법이다. 보험료율을 높여서 보험료 수입을 늘리는 방식과는 달리 <표 1-1>에서 보는 바와 같이 연금가입의 대상을 늘리는 방법, 보험료 부과대상 소득을 높여서 보험료 수입을 늘리는 방법은 사회적 측면의 재원 확보 가능성을 높여서 재정적 지속 가능

성을 확보할 수 있다. 연금제도의 비가입 대상을 줄여서 가입자 수를 늘리는 방법, 소득분배 과정에서 근로소득의 몫을 늘리고 연금소득 등 퇴직 후 소득에 보험료를 부과하는 방식으로 부과대상 소득을 늘리는 방법, 연금보험료 부과대상 소득 상한을 높이는 방법이 있다. 한편으로는 출산율을 높여서 장기적으로 기여자 수를 늘리는 방법도 가능하다.

$$\text{재정적 지속가능성} = \frac{\text{수입 측면의 영향(재원의 확보가능성)}}{\text{지출 측면의 영향(급여지출의 규모)}}$$

연금제도의 지출 수준을 줄임으로써 균형을 유지할 수도 있다. 연금급여의 소득대체율을 낮추는 것이 1990년대 말 이래 가장 자주 이뤄진 방법이었다. 다른 방법으로는 연금수급 연령을 상향 조정함으로써 수급 기간을 줄이는 방법이 있다. 이러한 방법은 평균 수명의 증가에 따라 연금수급 기간이 길어지는 경향 속에서 채택되었다. 연금 급여 수준의 연동 방식을 소득보다 물가에 연동하는 방식으로 하여 급여 총액을 줄이는 방식도 있다. 일반적으로 소득 증가가 물가 인상에 비해서 인상폭이 크기 때문에 물가 연동 방식은 장기적으로 근로소득자 소득 대비 급여액의 상대 수준을 낮추게 된다.

<표 1-1> 재정적 균형에 영향을 미치는 요인

		수입 측면에의 영향	지출 측면에의 영향
경제적 요인	성장률	가입자와 임금수준	급여수급자격과 수급자 수
	고용률	가입자 수	급여수급자수
	임금률과 임금수준	보험료 부과대상 소득	급여총량
인구적 요인	초기인구구조	기여자에서 수급자로의 전환관계	기여자에서 수급자로의 전환관계
	사망률 변화	잠재적 기여자수 변화	수급자수 및 평균수급기간 변화
	출산율 증가	(장기적) 기여자수	(장기적) 수급자수
제도적 요인	설계	기여 제공	수급자수와 급여수준
	조정	기여대상 소득의 상한	급여수준
	관리비용		총지출
	제도순응	(단기적) 부과대상소득	(장기적) 급여수급자수
	임금순응	(단기적) 부과대상소득	(장기적) 급여수준

자료: Gillion et al.(2000, p.134); 정해식·주은선(2015, p.815) 재인용.

이렇듯 ‘급여지출의 규모’로서 연금급여 수준(the level of pension benefits)을

재정적 지속가능성과 함께 논의하면서 균형점을 찾아 가는 것이 일반적이다<sup>1)</sup>. 그렇지만 연금가입자 전체의 수익비 평균이 1을 초과하는 우리 국민연금에서는 수입 측면의 확대 방안은 곧 지출 측면의 확대를 의미하는 것으로 이해되었다. 그래서 가입자를 늘리거나, 보험료 부과대상 소득을 늘리는 방법으로 사회적 수준에서 연금 급여의 수준을 높이려는 노력은 각 개인의 수익비가 1을 초과한다는 현실 앞에서 중지되었다. 이에 따라 국민연금의 재정안정성 확보를 위한 일체의 논의는 지출 측면, 즉 급여 수준의 감소에 집중되었고, 다른 방식의 대안은 거의 검토되지 못하였다.

하지만 다시금 연금급여 수준을 연금의 적절성이란 측면에서 논의할 필요가 있다. 국민연금이 노후소득의 보장, 노인 빈곤의 대응에 적절히 기능하지 못한다면 제도에 대한 사회적 지지는 철회될 것이다. 그러므로 국민연금제도는 연금의 적절성 측면에서 ‘사회적 지속가능성’도 확보해야 한다. 이때 연금의 적절성에 대한 평가는 연금급여가 노후의 적절한 소득을 보장하는가, 노인 빈곤 위험을 적절히 예방하는가로 살펴볼 수 있다(European Commission, 2003). 순서대로 다음과 같다.

첫째, 적정소득 보장의 개념으로서 연금급여의 적절성은 퇴직 이후에 합리적 수준에서 삶의 수준(standard of life)을 유지할 수 있도록 하는 것을 말한다. 적정소득 보장으로서 연금의 적절성을 논할 때는 한 개인의 노후 소비 욕구가 각기 다를 수 있다는 점을 고려해야 한다. 노후 소비 욕구는 생애주기 가설(life-cycle hypothesis)에 기초하여 추정하고 있으며, 근로활동기 소득이 상이한 각 개인이 노후 소비 욕구의 일정 부분을 충족할 수 있는 수준에서 연금의 적절성 기준을 제시하는 한 방법이 ‘목표소득대체율(targeted replacement ratio)’이다. 그런데 이 때 매우 다른 수준의 소득을 가지는 사람들, 특히 매우 고소득의 사람들에게 적절한 소득을 보장하는 공적연금제도는 드물다. 이에 따라 1990년대 말부터, 2000년대 초반 연금개혁의 추세는 연금급여의 적절성을 유지하기 위해 모든 개인에게는 각자 적합한(appropriate) 수준의 공/사 연금제도를 제시하는 것을 목표로 하였다(European Commission, 2003: 30).

1) 예를 들어, 인구구조의 변화가 사회복지제도에 미치는 영향에 대한 EU 국가의 공동 대응지침으로서 라켄(Laeken) 보고서는 연금의 적절성(Adequacy), 재정적 지속가능성(Financial sustainability), 현대화(Modernisation)를 논하였고(Council of The European Union, 2001), 이후에는 연금의 적절성과 지속가능성을 주요 의제로 하였다(European Commission, 2003; European Commission, 2006)

둘째, 노인 빈곤 위험 예방으로써 연금급여의 적절성은 노인들이 빈곤의 위험에 벗어나서 생활하는 것을 말한다. 이때 연금 제도는 빈곤을 완화(alleviating)하는 것을 목적으로 하는 것이 아니라, 빈곤으로부터 보호(prevent)하는 것을 목적으로 설계되어야 한다(European Commission, 2003: 23). 빈곤을 완화한다는 것은 여전히 빈곤한 상태임에도 연금제도를 통해서 빈곤으로 인한 고통의 강도를 낮추는 것을 말한다. 그러나 연금제도는 실제로 노인들을 빈곤으로부터 벗어나게 해야 한다. 왜냐하면 노인들은 추가로 소득을 확보하기 위해 일을 더 할 수 있는 상황도 아니며, 다른 가족 구성원들에게 받는 도움 역시 일시적 상황에 그치지 않기 때문이다<sup>2)</sup>. 따라서 빈곤 위험 예방 기능으로서 공적연금의 적절성을 논할 때는 노인들에게 ‘사회적’으로 합의된 최소한의 생활수준을 유지할 수 있는가의 문제로 접근한다.

우리 국민연금의 급여 적절성을 진단함에 있어서는 크게 두 가지가 문제가 된다. 첫째, 국민연금이 아직 미성숙하였다는 점이다. 국민연금 제도의 시행이 30년이다 되가는 시점이지만, 현재 노인 집단 내에서 연금수급자는 많지 않다. 2015년 기준으로 공적 소득비례연금을 수령하는 한국의 노인은 274만명 가량으로 수급률은 40.4%에 그친다(보건복지부·한국보건사회연구원, 2016: 336). 그러므로 현재 급여 수준을 기준으로 적절한지, 적절하지 않은지를 판단하기가 쉽지 않다. 둘째, 적절하지 않다고 결론짓더라도 대안을 마련하기가 쉽지 않다. 여기에는 수익비의 문제가 핵심적으로 작용한다. 이러한 문제점에 봉착하였을 때 해결 방법 중 하나는 국민연금이 장래에도 그다지 긍정적 전망을 보이지 않는다는 점을 제시하는 것이다. 그러나 그렇다고 하더라도 둘째 문제에 대해서는 쉽게 대안을 내기가 어렵다. 보험료율을 높이는 것은 쉽고 명료한 대안이지만, 실행의 가능성을 고려하면 그다지 선호되는 대안은 아니다.

이 글은 적절성 진단의 한계에도 불구하고 몇 가지 과감한 전개를 하고자 한다. 첫째, 현재 노인의 소득 수준을 진단하고, 공적연금(특히 국민연금)의 역할을 설정한다. 국제비교를 통해서 노인 소득에서 어느 정도 비중의 공적연금 소득이 필요한지 확인해볼 것이다. 둘째, 적절한 목표선을 설정해야만 보험료 인상에 대한

---

2) 이런 점에서 연금소득을 통해서 빈곤 위험에 성공적으로 대응하고, 그 이후 적정소득을 확보하기 위한 방법으로서 근로소득의 확보 가능성이 논의되어야 할 것이다. 근로소득의 확보를 통해 빈곤을 예방하도록 하는 것은 연금제도의 도입 목적과 상충된다. 특히, 근로소득의 확보가능성은 노인 중에서도 전기 노인(65세 이상~75세 미만)에게서나 가능한 것이다.

사회적 지지도 얻을 수 있다는 관점을 명확히 하고자 한다. 국민연금의 수익비 관점에 매몰되면 평균수명이 증가하는 상황에서 선택할 수 있는 정책적 도구는 소득대체율을 낮추는 것 외에는 없다. 셋째, 단기적 목표가 아닌 장기적 목표를 논하고자 한다. 현재의 노인빈곤 문제를 해결하는데 있어, 국민연금의 적절한 급여수준을 논하는 것은 크게 도움이 되지 않는다. 한편, 앞으로 10여 년간 신규 연금수급자들은 소득대체율이 70%였던 혜택을 받을 사람들이다.

국민연금의 적절한 기준선 탐색을 목표로, 이 글은 다음과 같이 구성한다. 첫째, 연금적절성의 측정 도구로서 소득대체율의 개념을 살펴보고, 그 한계를 지적하고자 한다. 이를 통해서 소득대체율이 아닌 새로운 형태의 목표선 설정이 필요함을 확인하고자 한다. 둘째, 우리나라의 노후소득 수준을 국제 비교 관점에서 살펴보고자 한다. 셋째, 국민연금의 적절한 급여 수준을 도출하고, 달성 가능성을 진단해보고자 한다.

## 2. 급여적절성 측정도구로서 소득대체율과 그 한계

### 1) 급여적절성의 측정도구: 소득대체율, 은퇴리스크

연금제도의 목적을 ‘생활수준(standard of living)의 유지’로 할 때, 한 제도가 그 목적을 잘 수행하고 있는가에 대한 평가도구로 소득대체율(replacement rate)을 가장 흔히 사용한다. 소득대체율은 연금 급여수준을 논할 때 사용하는 것으로, OECD(2007: 32)에 따르면 ‘각 개인의 (재평가된)생애평균소득 대비 연금급여 수준’으로 측정한다. 소득대체율은 총소득대체율(gross replacement rate)과 순소득대체율(net replacement rate)로 구분하는데, 일반적으로 총소득대체율을 논한다. 순소득대체율은 노동자와 연금수급자의 소득에서 소득세와 연금기여금을 제외하고 계산한 것을 의미한다. 각 국가별로 소득 과세 방식과 연금보험료율 등이 다르므로, 각국 연금의 소득보장 기능만을 비교하고자 하는 목적에서는 총소득대체율을 사용하는 것이다<sup>3)</sup>.

소득대체율은 기본적으로 한 개인을 중심으로 작성 및 추정되는 것이지만, 근로 활동 형태 또는 세대(cohort)와 같이 집단 중심으로도 작성 및 추정할 수 있다. 소득대체율을 집단적 수준에서 측정하는 가장 큰 범위는 국가 단위에서 측정하는

3) 반대로 세대간 재분배 효과를 비교하고자 한다면 순소득을 활용하는데, 특히 뒤에서 언급할 상대연금수준을 이용한다.

것이다. 각국의 연금제도를 비교하기 위해서는 모든 국가에 표준적인 소득 프로파일을 가정한 후 연금제도를 통한 노후소득 수준을 측정해야 한다. 이런 방식으로 국가 간 소득대체율을 비교하는 대표적인 방식이 OECD(2013)의 연금모델에 의한 소득대체율 추정이다. 이렇게 한 개인이 아닌 집단적 수준에서 추정된 소득대체율은 미래의 연금적절성을 분석하거나, 특정한 연금개혁의 효과를 살펴보는 데 주로 이용한다.

### 가. OECD의 소득대체율 추정 방식에 대한 논의

〈표 1-2〉는 OECD(2015)의 2015년 연금모델의 주요 가정이다. OECD의 연금모델은 격년으로 발간되는 「한 눈에 보는 연금(Pensions at a Glance)」 보고서마다 미세하게 조정된다. 예를 들어, 경제변수는 2013년 보고서에서는 물가상승률이 2.5%, 실질 소득증가율이 2%(그러므로 명목소득 증가율은 4.55%) 등이었다(OECD, 2013: 132-133). 2015년 연금모델은 이전 년도 모델에 비해서 전반적인 경제 성장의 정도를 낮추었다.

<표 1-2> OECD 2015년 연금모델(pension model)의 주요 가정

구분	내용	
기본가정	현재 입법화된 원칙에 따라 계산함 이미 입법화되어 점진적으로 또는 단계적으로 변경되는 내용은 도입 시점 이후부터 계산됨.	
가입 기간 (Career length)	20세에 노동시장 진입하여, 연금지급개시 연령까지 노동하는 것으로 가정함 실업, 돌봄 기간에 대한 크레딧 부여 기간을 포함함	
포괄 범위 (Coverage)	민간 영역 노동자에 대한 모든 법정연금제도를 포함하되, 공무원, 공공영역 노동자 및 특수한 전문직 대상 제도는 제외함 피용자 중 85% 이상을 포괄하는 준보편적(near-universal) 제도는 포함 (덴마크, 네덜란드, 스웨덴이 대표적임) 퇴직자가 대상이 되는 자산조사 급여 포함	
경제 변수 (Economic variables)	물가 상승률	연간 2%
	실질 소득 증가율	연 1.25%(명목 임금 상승률은 3.275%)
	실질 수익률	적립식 및 DC형 연금에서 운영비 등을 제한 수익률은 연 3%
	할인율	연 2%
사망률	UN의 2080년까지 인구추계를 이용	
급여 연동 방식	물가 연동 또는 임금과 물가의 혼합 연동 방식이라 하더라도, 임금 연동으로 적용함	
세금 및 사회보장기여금 (Taxes and social security contributions)	연금수급자의 개인소득세 및 사회보장기여금이 계산에 포함됨 조세 체계 및 사회보장 기여금은 미래에 변화하지 않는다고 가정함 (기여 상한 등은 평균근로자 소득 수준에 따라 조정되지만, 기여율 등은 조정되지 않음)	

자료: OECD(2015: 136-137). Pensions at a Glance 2015

한편, OECD의 연금보고서에서는 소득대체율 뿐만 아니라 상대연금수준(relative pension level)도 함께 제시한다. 여기서 소득대체율은 평균소득 대비 가정된 수급자 개인의 생애소득과 비교하지만, 상대연금수준은 연금수급 시점 당시의 전체 가입자 평균소득과 비교한다. 그러므로 전자는 각 개인의 은퇴시점에서의 연금액을 각 개인의 생애평균소득을 비교하고, 후자는 각 개인의 은퇴시점에서의 연금액을 해당 사회의 평균소득과 비교한다는 점에서 차이가 있다.

〈표 1-3〉은 OECD 연금모델에 따른 우리나라의 소득대체율 및 상대연금수준 값이다. 2015년 연금모델은 2014년 기준 연금 산식을 적용하여 추정한 것으로, 평균소득 기준으로 1배의 소득을 가지는 사람의 총소득대체율을 39.6%로 계산하고 있다. 우리나라 연금제도는 재분배 요소가 반영되기 때문에 OECD 연금모델에서 소득이 평균소득의 2배인 개인의 경우에는 소득대체율이 22%로, 3배인 개인의 경우에는 소득대체율이 14.6%로 낮아진다.

<표 1-3> OECD의 한국의 연금모델링 결과

2013	개인소득 배율(평균 대비)					
	0.5	0.75	1	1.5	2	3
총상대연금수준(% 평균총소득)	29.6	34.6	39.6	43.8	43.8	
순상대연금수준(% 평균순소득)	33.9	39.5	45.2	49.9	49.9	
총소득대체율(% 개인총소득)	59.2	46.1	39.6	29.2	21.9	
순소득대체율(% 개인순소득)	64.8	51.2	45.2	34.2	26.3	
2015	개인소득(평균 대비)					
	0.5	0.75	1	1.5	2	3
총상대연금수준(% 평균총소득)	29.3	34.3	39.3	43.9	43.9	43.9
순상대연금수준(% 평균순소득)	33.7	39.4	45	50.2	50.2	50.2
총소득대체율(% 개인총소득)	58.6	45.7	39.3	29.3	22.0	14.6
순소득대체율(% 개인순소득)	64.3	50.9	45	34.4	26.5	18.6

주: OECD의 연금모델의 추정 가정이 매년 보고서마다 다르다는 점을 고려해야 함.

자료: OECD(2013: 295) & OECD(2015: 301) Pensions at a Glance 2013 & 2015.

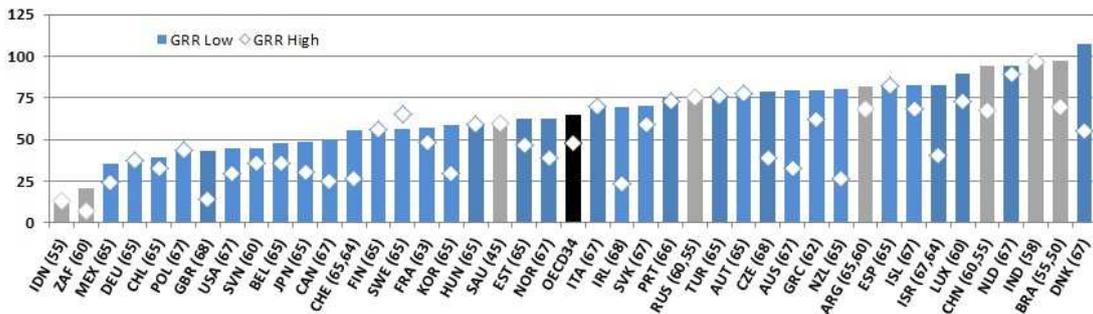
만약 OECD 연금모델의 추정이 우리 국민연금의 현실을 적절히 반영하고 있다면, 2014년 시점에서 국민연금의 소득대체율은 이미 2028년 시점에서 40%로 낮춰지는 것으로 예정되었으므로 다음 〈표 1-4〉와 같은 단순 추정과 큰 차이가 없어야 한다. 그런데 OECD 연금모델에서 평균소득의 1배 ~ 1.5배 이상을 넘어선 소득수준부터는 소득대체율 추정치와 〈표 1-4〉의 추정치에서는 큰 차이가 있다.

<표 1-4> 국민연금의 소득계층별 소득대체율 계산(단순 계산)

	소득대체율(40%) 도출 상수 및 가입기간	전가입자 평균소득	본인 소득	월연금액	소득대체율
평균소득의 0.5배	1.2*2	200	100	60	60
평균소득의 0.75배	1.2*2	200	150	70	46.67
평균소득의 1배	1.2*2	200	200	80	40
평균소득의 1.5배	1.2*2	200	300	100	33.33
평균소득의 2배	1.2*2	200	400	120	30
평균소득의 3배	1.2*2	200	600	160	26.67

OECD 연금모델의 현실이 이러함에도 우리나라 국민연금의 소득대체율은 평균소득자가 39.3%로, OECD 평균인 52.9%에 비해 낮은 편이지만, 우리 연금보험료를 고려했을 때 크게 낮은 것이 아니라는 반박이 있다. 그런데 보험료율과 무관하게 다른 각 나라와 동일한 소득수준을 가지는 국민연금 수급자의 소득대체율이 39.3%인가에 대해서는 의문을 제기할 수밖에 없다. 이것이 특히 문제가 되는 것은 국민연금의 경우에는 소득재분배 요소가 작동하고 있기 때문이다. 만약 각국의 평균소득자가 얻는 소득대체율이 52.9%라고 하고, 우리의 평균소득자가 39.3%의 소득대체율을 가지고 있다고 하면 약 13% 정도의 낮은 소득대체율을 감수할 수 있는 것으로 보이기 때문이다. 이에 OECD 연금모델의 추정에 대한 정확한 판단이 필요하다.

<그림 1-1> 각국의 소득수준에 따른 총소득대체율



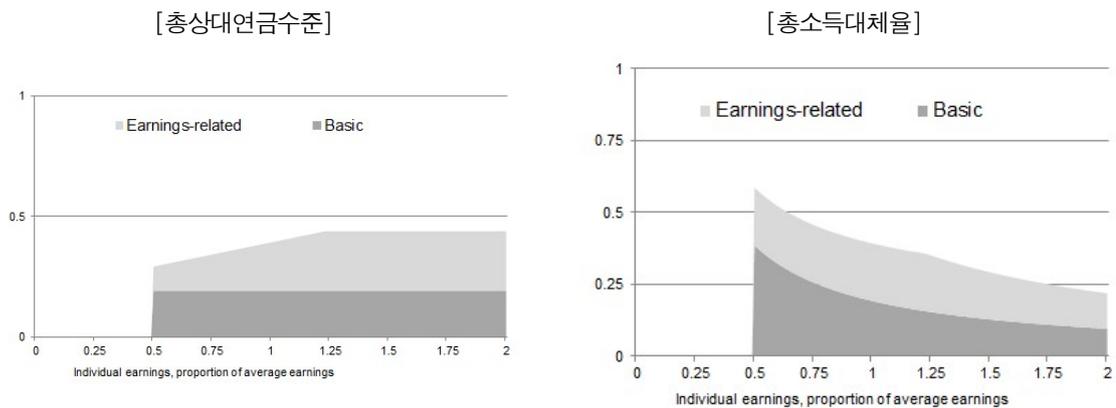
자료: OECD(2015: 139), Pensions at a Glance 2015,

OECD의 연금모델(pension model)은 평균소득과 소득 배율을 적용하여 소득대체율을 제시한다. 그러므로 각국 연금제도가 가지는 재분배 제도 특징이 소득대체율 추정에서 나타난다. <그림 1-1>은 평균소득자가 아닌 0.5 배율 소득자의 총소득대체율(GRR Low)과 1.5 배율 소득자의 총소득대체율(GRR High)을 보여주고 있다. 연금모델 추정에 포함되는 연금제도가 완전한 소득비례연금제도인 일부

국가들-독일, 폴란드, 핀란드, 헝가리, 이탈리아, 스페인, 터키에서는 두 집단의 소득대체율이 같지만, 그렇지 않는 국가들에서는 소득수준에 따른 총소득대체율에 차이가 있다. 우리나라는 국민연금 제도 내에 소득재분배 요소가 포함되어 있어, 저소득자의 소득대체율은 58.5%이고 고소득자의 소득대체율은 29.3%인 것으로 나타난다.

이에 따라 OECD 연금모델이 국민연금의 재분배 요소를 감안하고는 있지만 평균 소득자의 개념을 적용한 추정을 우리 현실에 적용하는 것은 어렵다는 비판을 제기할 수 있다. OECD가 제시한 평균소득자(AW)의 소득은 3,980만원으로, 국민연금 제도의 평균소득과는 개념이 다르기 때문이다.<sup>4)</sup> OECD의 연금모델에서는 평균소득자의 1.24(4,935만원= 국민연금소득상한)배가 되는 구간에서(<그림 1-2> 참조)부터 소득비례부분의 소득대체율이 하락하고 있다.

<그림 1-2> OECD 연금모델에서 한국의 총상대연금수준 및 총소득대체율



자료: OECD(2015: 301), Pensions at a Glance 2015, 재구성.

평균소득자 소득 및 국민연금의 소득 상한을 적용하여 재구성하면 <표 1-5>와 같다. 이러한 추정 결과는 OECD가 제시하는 추정치인 <표 1-3>과 거의 동일하다.<sup>5)</sup> 그러므로 OECD가 다른 국가와 비교하는 평균소득자는 우리 국민연금의 가입자 평균소득과 명확한 차이를 가지지만, 연금제도가 가지는 소득상한은 국민연금의 소득상한을 적용하여 계산하고 있다고 보아야 한다.

4) 연금모델에서는 소득조사, 자산조사를 통한 급여를 가정하고 있다. 이에 따라 가족 수 등도 중요하다. Pension Model의 평균소득자는 자녀가 없는 독신 1인 소득자를 상정하고 있다.

5) 장래 소득의 상승 및 생애기간 총소득의 산정과 수급시점의 연금액 현재화의 차이 등을 고려하지 않았다.

<표 1-5> 국민연금의 소득계층별 소득대체율 계산(국민연금 소득상한 적용)

	소득대체율(40%) 도출 상수 및 가입기간	전가입자 평균소득	연금가입 소득	월연금액	본인 실소득	실소득 대비 소득대체율
평균소득의 0.5배	1.2*2	331.67	165.84	99.50	165.84	60.00
평균소득의 0.75배	1.2*2	331.67	248.75	116.08	248.75	46.67
평균소득의 1배	1.2*2	331.67	331.67	132.67	331.67	40.00
평균소득의 1.5배	1.2*2	331.67	408	147.93	497.51	29.74
평균소득의 2배	1.2*2	331.67	408	147.93	663.34	22.30
평균소득의 3배	1.2*2	331.67	408	147.93	995.01	14.87

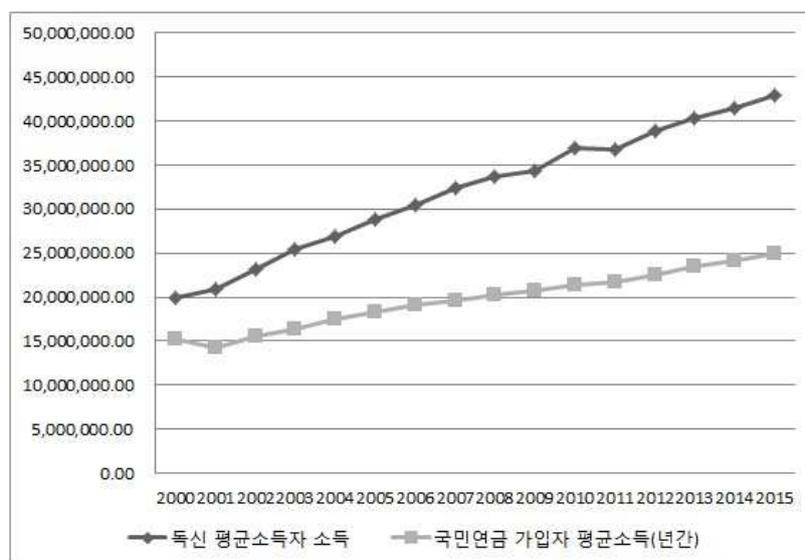
주 1) 전가입자 평균소득은 OECD 보고서의 연간 평균소득 3,980만원을 월소득으로 전환한 값임.

2) 본인소득은 국민연금의 소득상한을 2014년 하반기 기준값인 408만원으로 하였음.

3) OECD는 '실소득 대비 소득대체율'을 보고하고 있는 것임.

참고로 OECD 보고서가 인용하는 전가입자 평균소득은 OECD의 'Taxing Wages' 보고서에서 찾아볼 수 있다. <그림 1-3>에서와 같이 OECD 2013년 보고서의 소득기준인 2012년 한국의 (평균소득의 100%이며, 아동이 없는)평균소득은 3,881만 1,570원이었으며, 2015년 보고서의 소득기준인 2014년 평균소득은 3,978만 1,075원이었다. 이러한 OECD 추정치 평균소득과 우리 국민연금의 가입자 평균소득은 2000년 약 459만원 차이에서 2015년에는 약 1,789만원으로 차이가 확대되었다. 이것은 국민연금 가입자 중에서 상대적으로 저소득 근로자 및 자영자가 포함되는 경향, 소득의 상한이 적용된 영향 등으로 판단된다.

<그림 1-3> 한국의 평균소득자 소득수준(OECD AW 기준과 비교)



주: 국민연금 가입자 평균소득은 연단위로 환산하여 제시함

자료: OECD. (2017). "Taxing Wages Comparative tables". (자료인출일: 2017년 6월 4일)

이상의 결과를 정리하면, OECD의 연금모델에서 우리나라의 경우에는 국민연금의 A값과 OECD가 활용하는 평균소득자 소득을 구분하지 않고, 국민연금 급여산식에서 ‘가입자 평균소득의 재평가된 3년 평균값(소위 ‘A값’)’ 부분에 해당하는 값을 평균소득자 소득을 이용하여 작성하고 있음을 알 수 있다. 그렇지만 OECD의 연금모델에서 다른 나라는 평균소득과 소득기준선의 차이를 적용하고 있다(대표적으로 소득구간에 따라 급여승률이 다른 미국의 경우에는, average earning의 133%가 되는 구간에서 소득대체율이 33%에서 15%가 되는 것을 고려하고 있다(Whitehouse, 2007: 122)). 그러므로 국제 비교 가능한 소득수준으로서 평균소득자(AW) 기준으로 약 40%의 소득대체율을 우리 국민연금이 제공한다고 말하는 것은 잘못된 것이다. 즉, 다른 OECD 국가의 평균소득자의 소득대체율이 52.9%라고 할 때, 우리의 동일한 기준에서 책정된 평균소득자의 소득대체율은 40%가 아니라 약 32.06% 가량이라고 말해야 하는 것이다<sup>6)</sup>.

#### 나. 목표로서의 소득대체율

국민연금제도가 ‘보장’하는 소득대체율은 실제 각 개인의 목표와 상이할 수 있다. 이에 따라 각 개인이 가지는 목표소득대체율을 제시하는데, 목표소득대체율은 은퇴 이후 필요한 소득 수준으로 추정한다. 목표소득대체율의 추정에는 여러 방식이 있을 수 있다.

첫째, 현재 은퇴한 사람들이 평균적으로 소비하는 소비지출을 기준선으로 설정할 수 있다. 원종욱(2000: 39)은 1999년도 도시가계조사 자료를 활용하여, 60세 이상 가구주 가구 중 평균소득 수준 이상인 집단의 총소비액 평균이 135만원이며, 60세 이상 가구주 가구 중 평균소득 수준 이상의 소득을 올리는 집단을 포함하여 나머지 연령대 전체 가구의 총소득액 평균이 188만원이므로 소득대체율은 적정소득대체율은 71%라고 추정하였다. 같은 방법으로 60세 이상 가구주 가구 중에서 평균소득 수준 이하인 집단도 모두 포함할 경우 총소비액 평균은 95만원이며, 이들을 포함한 전체 가구의 총소득액 평균이 178만원이므로 이 경우 적정 소득대체율은 53%라고 하였다.

둘째, 은퇴이전 시점의 소비패턴과 은퇴이후 시점의 소비패턴이 달라진다는 점을 고려하여, 은퇴전 소비수준을 유지할 수 있는 은퇴후 소비수준을 유추함으로써 적정한 소득대체율을 추정할 수 있다. 여운경(2002)은 부부가계의 경우에는 은

6) 소득대체율 40%, 가입자 평균소득 200만원, OECD 평균소득자 소득 331.67만원으로 가정할 때, 월 연금액은 106.334만원이며 소득대체율은 32.06%로 계산된다. 할인율 등은 별도로 고려하지 않았다.

퇴전 소비의 82.36%를, 독신가계의 경우에는 은퇴전 소비의 85.06%를 지출한다고 계산하였다.

셋째, 은퇴 전의 소득과 소비 경향은 은퇴 이후 시점에서 소비 수준에 영향을 미치기 때문에, 은퇴전 소비 경향에서 영향을 미치는 일정 요소를 제외해야 한다. 예컨대, 은퇴 전에는 은퇴를 위해 준비해야 하는 저축 등이 소비 수준에 영향을 미칠 수 있다. 즉, 은퇴 이후에 어느 정도의 소득이 있어야 하는가를 추정하는데 있어서는 은퇴 전 세전 소득, 은퇴 전 세금, 은퇴 전 저축 및 은퇴 전후의 소비 수준 변화가 영향을 미친다. 김현수·석상훈(2013)의 추정에 따르면 은퇴는 소비 지출의 약 16.2%를 감소시키는 것으로 나타난다. 한편 은퇴 전에는 노후를 위해 준비하던 저축을 은퇴 후에는 별도로 하지 않아도 되기 때문에 이 역시 고려해야 한다. 또한 세금 및 사회보험료의 경우에도 근로활동기에는 상당 수준으로 납부하지만 은퇴 이후부터는 크게 줄어든다<sup>7)</sup>. 이에 따라 은퇴 전 대비 은퇴 후에는 일정 수준 소득이 있으면, 줄어든 소비 수준 변화에 맞춰 생활할 수 있다고 계산할 수 있다. 김현수·석상훈(2013)은 이를 74.5%로 계산한 바 있다.

목표로서의 소득대체율은 한 개인이 생애주기 상 소득과 소비를 적절한 수준으로 유지하는 것이 효용을 극대화하는 방식임을 염두에 두고 설정한다. 즉 목표 소득 대체율이 80%라는 것은 근로연령대 소득의 상당 부분을 은퇴 이후를 위해 준비해놓는 것이 생애주기 전체 기간의 효용을 극대화하기 위해 필요하다고 본다. 그러므로 목표로서의 소득대체율은 공적연금 외에도 사적연금 등을 종합하여 노후를 위한 준비에 필요한 목표를 제시하는 성격이 강하다. 그리고 이러한 목표에 미달하는 노후 준비 상태에 있다면 은퇴리스크를 가지고 있는 것이라 할 수 있다.

#### 다. 소득대체율을 통한 비교의 한계

제도가 보장하는 소득대체율을 추정하는 것은, 앞서 지적한 바와 같이, 특정한 집단과 집단 또는 특정한 국가와 국가, 개혁 전과 개혁 후의 소득보장 기능을 비교하는 것을 우선 목적으로 한다. 예를 들어, 각 시점 신규수급자의 소득대체율을 제시하고 있는 <표 1-6>을 보면, 소득대체율은 가입기간이 점차 길어지는 2020년까지는 이전에 가입기간의 급여승률이 높았던 시점이 반영되어 높아지지만, 2030년 무렵부터는 낮아지는 급여승률의 영향으로 점차 줄어든다. 그러다가

7) 김현수·석상훈(2013)이 통계청 가계동향조사 2009~2010년 원자료를 이용하여 추정한 바에 따르면, 은퇴 후 세금 및 보험료는 약 28만원 감소, 은퇴 후 저축은 약 18만원 감소한다.

신규수급자의 가입기간이 안정되는 2050년 이후 다시 증가한다.

<표 1-6> 국민연금 평균급여수준

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

자료: 국민연금제도발전위원회(2013: 298), 2013년 국민연금 장기재정추계 자료집

소득대체율을 활용하기 위해서는 집단과 집단, 국가와 국가 간에 소득대체율 외 요소에서는 동질한 속성을 가져야 한다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 각 코호트별로 가입기간이 매우 다르다는 특징을 보인다. 그러므로 OECD 국가의 연금소득대체율과 우리나라의 소득대체율을 비교하고자 한다면 가입기간에 대한 고려도 반드시 있어야 한다. 예를 들어, 다음 <표 1-7>에서 보는 바와 같이 신규수급자의 기여기간이 30년을 초과하는 유럽 국가들에서 연금제도의 소득대체율과 우리의 소득대체율을 직접 비교하는 것은 비현실적이다.

<표 1-7> EU 국가의 연도별 신규수급자의 평균기여기간과 소득대체율

	기여기간		소득대체율	
	2010	2060	2010	2020
독일	36.3	40.1	47.0	38.0
그리스	29.3	38.1	36.0	28.0
스페인	35.4	38.7	55.0	45.0
프랑스	37.6	40.3	40.0	32.0
이탈리아	33.5	37.5	49.0	44.0
핀란드	32.0	33.4	49.0	44.0
스웨덴	36.6	36.7	35.0	26.0
EU27**	36.0	38.6	41.0	34.0

주: EU 27개국 평균은 단순 평균 값을 제시하였음.

자료: European Commission(2012: 133)의 표 2.13과 표 2.16을 재구성함.

그러므로 장래 국민연금 수급자의 소득대체율을 추정하는데 있어, 40년 가입을 목표로 추정하는 것이 타당한지에 대한 비판도 끊임없이 계속되고 있다. 한정람·우해봉(2014: 416)의 추정에 따르면 1952년생부터 1993년생이 연금을 수급할 시점에서 평균적인 가입기간은 23.18년으로 추정된다. 이것은 국민연금의 미가입

기간, 가입하더라도 납부예외나 미납기간 등이 실제 급여수준에 영향을 미치지 때문이다.

<표 1-8> 국민연금수급자의 가입 및 수급 내역

구분	수급률 (%)	가입기간 (년)	생애소득 (배)	소득대체율 (%)	연금액 (천원)	수익비 (배)	순이전액 (만원)
남성	76.92	23.65	1.029	27.06	542.59	1.73	3,816
여성	47.19	22.45	0.688	30.16	407.91	2.11	4,579
전체	61.66	23.18	0.895	28.28	489.72	1.88	4,116

주: 생애소득(비) 산출을 위한 A값은 2012년 기준 1,955,395원임.

자료: 한정림·우해봉(2014)의 <표 2>와 <표 4>를 재구성함.

<표 1-9>는 소득분위별로 노동시장에 진입하고 머무르면서 국민연금에 가입하는 기간이 다를 것이라는 가정 하에 1998년생이 2016년부터 국민연금에 가입하고, 수급시점이 되었을 때 연금액을 추정하고 있다. 추정에 따르면 평균적인 가입기간은 262개월이지만, 상대적으로 고소득 분위에 있는 집단은 가입기간이 329개월로 길어지고, 저소득 분위에 있는 집단은 189개월에 그치는 것으로 나타난다.

<표 1-9> 소득분위별 신규가입자의 예상연금액

구분	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	소계
생애월평균소득(천원)	1,296.5	1,755.0	2,151.3	2,602.4	3,315.5	2,224.1
A값 대비 생애월평균소득(%)	59.4	80.5	98.6	119.3	152.0	102.0
가입기간(개월수)	188.8	230.7	262.0	300.5	329.2	262.2
연금월액 (2016년 A값 기준)(천원)	255.6	367.9	465.4	591.4	746.8	485.4
소득대체율	19.6	21.0	21.6	22.7	22.5	21.5
A값 대비 연금월액 비율	11.7	16.9	21.3	27.1	34.2	22.3

주: 2018년부터 제도 변화를 준다는 가정 하에 도출함.

그러므로 각 연금제도의 소득대체율을 통한 기능 비교에서는 비교 집단의 특성을 고려해야만 한다. 이런 점에서 보자면 OECD의 연금모델을 이용한 추정은 한국적 현실을 고려한 재해석을 포함하여야 할 것이다.

## 라. 대안적 수단

노후소득의 적절성을 측정하는 지표로서 소득대체율 외의 다른 요소들을 찾아보도록 한다. 먼저 이미 앞서 언급한 바와 같이 상대연금수준은 연금수급자의 연금액을 같은 시기의 근로연령대 집단의 소득과 비교한다는 점에서 적절성의 한 지표가 될 수 있다. 한편, 유럽연합집행위원회(European Commission)는 연금의 적절성 개념을 노령세대의 빈곤방지, 퇴직 후 적절한 생활수준 유지로 제시하였다. 그리고 그 상태를 모니터링하기 위한 몇 가지 지표를 다음과 같이 활용하고 있다(European Commissions, 2006).

첫째, 빈곤 방지 기능의 수행 정도를 측정하기 위한 목적으로 빈곤율과 빈곤위험도(risk of poverty)를 활용한다. 빈곤율은 중위소득의 40%, 50%, 60%, 70%를 빈곤기준선으로 제시하며, 연령집단으로는 60세 이상, 65세 이상, 75세 이상 집단의 빈곤율 제시하는데, 이때는 중위소득 60%를 빈곤기준선으로 제시하고 도출한다. 빈곤기준선을 다양하게 설정하는 것은 노인의 최소한의 생활수준에 대해 사회적으로 합의된 기준이 명확하지 않기 때문이다. 또한 연령집단별로 빈곤율을 측정하는 것은 각 국가에서 연금제도의 성숙 및 개혁 과정의 영향을 반영하고, 또 근로활동 등을 통해 빈곤을 탈피할 수 있는 가능성이 고령자 집단 내에서도 연령에 따라 차이가 있을 수 있기 때문이다.

한편, 노인빈곤율을 비노인집단(0세-64세)의 빈곤율과 비교하여, 빈곤위험도(poverty risk)로 평가할 수 있다. 빈곤위험도는 상대적인 수준으로 한 국가의 전반적인 빈곤율 수준과 노인 집단의 빈곤율을 비교하여 제시하는 방법이다. 예를 들어, 2003년 기준으로 독일의 65세 이상 인구 빈곤율은 16%이며, 0-64세 집단의 빈곤율은 15%이다. 상대적으로 65세 이상 인구가 빈곤에 처하는 정도가 1.1배 높다. 반대로 같은 시기 이탈리아는 65세 이상 노인빈곤율은 독일과 같은 16%이지만, 0-64세 집단의 빈곤율은 20%로, 노인이 상대적으로 빈곤에 처하는 정도가 0.8배로 낮다. 이런 경우 이탈리아 노인은 독일의 노인보다 한 사회 내에서 빈곤하지 않을 확률이 낮은 것이라 할 수 있다. 이러한 빈곤위험도는 특히 제도의 변화에 따라 특정 취약집단의 상태 변화를 추적하는데 용이하게 활용된다.

둘째, 적정 생활수준 유지 목적으로는 상대소득 수준(relative income), 소득대체율과 연금소득대체율의 감소에 대응하기 위한 한 방안으로서 사적연금의 가입률을 활용한다.<sup>8)</sup> 상대소득 수준은 0-64세 비노인집단의 소득과 65세 이상 노인의

중위소득을 비교하는 것이다. 물론 서로 다른 가구규모를 가질 두 집단의 소득을 비교하기 위해서는 가구소득의 균등화 조치를 취한다. 65세 이상 노인가구의 소득구성 내용을 지표로 살펴기도 한다. 마지막으로 소득대체율은 중위 임금 대비 중위 연금 수준을 제시한다. 이때 중위임금(median earnings)은 50-59세 피용인구의 연금 외 사회적 급여를 제외한 임금을 기준으로 하며, 중위 연금은 65-74세 퇴직자의 개인별 연금액을 기준으로 한다.

<표 1-10> EU 국가의 연금적정성 지표 (1)

국가	비노인집단(0-64) 대비 65세 이상 노인의 상대 중위소득 수준			65세 이상 노인가구의 소득구성				중위임금 대비 중위 연금 수준		
	전체	남성	여성	연금	기타 사회적 급여	근로 소득	기타 소득	전체	남성	여성
벨기에	76	76	76	84	4	11	3	61	60	61
체코	83	85	82	78	4	14	4	-	-	-
덴마크	71	74	71	76	23	0	0	38	38	39
독일	88	-	-	-	-	-	-	-	-	-
에스토니아	76	80	72	60	6	24	10	68	70	68
그리스	78	81	77	71	4	24	4	60	62	57
스페인	77	79	76	78	3	19	3	63	64	62
프랑스	90	93	89	91	4	4	5	72	72	74
아일랜드	62	63	61	70	10	18	2	63	64	62
이탈리아	95	98	94	83	2	14	3	74	76	71
사이프러스	55	58	54	70	3	25	2	42	44	41
라트비아	80	84	78	61	3	31	5	54	62	54
리투아니아	89	96	85	62	6	31	1	63	68	61
룩셈부르크	101	99	101	77	4	17	5	67	64	77
헝가리	87	92	84	75	1	20	4	71	68	72
말타	90	96	86	45	4	14	38	67	75	53
네덜란드	84	88	83	74	1	13	1	42	43	42
오스트리아	93	98	90	79	3	18	2	58	57	60
폴란드	113	122	107	-	-	-	-	-	-	-
포르투갈	76	77	75	72	5	22	3	58	57	60
슬로베니아	87	94	83	71	2	21	6	68	74	61
슬로바키아	89	89	89	-	-	-	-	-	-	-
핀란드	75	81	72	82	7	10	0	53	52	54
스웨덴	77	83	73	83	7	8	3	67	66	69
영국	74	76	73	69	2	17	12	-	-	-

주: 중위임금(median earnings)은 50-59세 피용인구의 연금 외 사회적 급여를 제외한 임금을 기준으로 하며, 중위 연금은 65-74세 퇴직자의 개인별 연금액을 기준으로 함.

자료: European Commissions(2006: 66-67, 69-70)의 표 2.1과 2.2를 재구성함.

8) 사적연금의 가입률은 본 고의 범위를 벗어나므로 추가적인 서술은 제외하도록 한다.

연금의 적절성 평가지표로서 상대소득수준을 고려하는 것은 상당한 의미를 지닌다. 하나의 제도가 설정하는 수급자격 요건을 충족하였을 때 보장할 수 있는 제도의 소득대체율은 각 개인 특성에 따라 매우 달라질 수 있다. 그러므로 상대소득 수준을 살펴보는 것은 근로연령대 집단의 소득과 연금수급자 집단의 소득을 비교한다는 것을 넘어서서, 은퇴자 집단이 근로연령대 집단과 유사한 수준의 소득을 확보할 수 있는가를 평가하는 것이다. 이에 따라 상대소득수준은 각국의 제도가 가지는 가입기간, 소득대체율을 종합적으로 반영하고 있다. 한편, 상대소득수준은 노인의 상대소득수준이 빈곤선 수준에 매우 근접하여 설정될 경우에는 빈곤율을 기준으로 해도 파악이 가능할 것이다.

### 3. 노후소득 수준의 국제 비교

이하에서는 우리나라 국민연금의 평균적인 급여수준이, 근로연령대 집단의 평균적인 소득과 어느 정도 차이가 있는지를 국제비교의 관점에서 살펴보고자 한다. <표 1-11>에서 보는 바와 같이 OECD의 소득분배 데이터베이스 자료에 따르면, 근로연령대 집단의 평균가처분 소득 대비 은퇴연령대 집단의 평균가처분 소득은 약 83% 수준으로 나타났다. OECD 소득분배 데이터베이스에서 한국은 평균소득은 제시하지 않으나, 중위소득은 제시하고 있다. 이에 따르면 은퇴연령대 집단의 중위소득은 연간 소득으로 1,153만원이며, 이는 근로연령대 중위소득 2,434만원의 47.4%에 그친다. 한편, 통계청 가계동향조사(농어가 제외) 2015년 자료를 이용하면, 한국의 근로연령대 평균소득은 연간 약 2,755만원이며, 은퇴연령대(66세 이상) 집단의 평균소득은 1,575만원 가량으로 나타난다. 이 경우 상대비율은 57.2%에 그친다.

<표 1-11> 연령집단별 평균가처분 소득 비교((단위: 각국 화폐(연간), %)

	전체 평균 소득	근로연령대 평균 소득	은퇴연령대 평균 소득	근로연령대 대비 은퇴연령대 집단 소득비율
호주	57,438	62,420	40,577	65.0
오스트리아	28,693	30,353	26,456	87.2
벨기에	26,216	28,017	20,583	73.5
캐나다	44,101	46,059	41,252	89.6
칠레	5,401,177	5,788,083	5,143,628	88.9
체코	254,392	270,589	201,321	74.4
덴마크	252,210	266,149	199,040	74.8
에스토니아	10,052	10,805	6,491	60.1
핀란드	28,387	29,795	23,997	80.5
프랑스	25,210	25,890	26,210	101.2
독일	24,335	25,956	21,207	81.7
그리스	9,953	10,240	9,234	90.2
헝가리	1,914,607	1,989,744	1,611,093	81.0
아이슬란드	4,543,086	4,815,392	3,975,933	82.6
아일랜드	25,712	26,971	22,738	84.3
이스라엘	95,834	102,978	92,386	89.7
이탈리아	20,114	20,939	19,594	93.6
일본	2,783,000	2,992,000	2,498,000	83.5
한국	24,612,774	26,762,091	.	.
한국(중위소득)1)	22,547,000	24,341,000	11,530,000	47.4
한국(평균소득)2)	25,519,212	27,553,728	15,747,552	57.2
라트비아	7,230	7,781	5,400	69.4
룩셈부르크	43,008	44,241	44,996	101.7
멕시코	69,195	76,703	61,627	80.3
네덜란드	27,000	28,200	23,500	83.3
뉴질랜드	45,460	49,311	37,886	76.8
노르웨이	386,823	401,062	347,273	86.6
폴란드	30,016	31,131	27,244	87.5
포르투갈	11,203	11,720	10,561	90.1
슬로바키아	8,891	9,498	7,435	78.3
슬로베니아	14,581	15,017	13,187	87.8
스페인	17,262	17,896	16,988	94.9
스웨덴	276,728	292,236	238,183	81.5
스위스	59,718	63,898	48,223	75.5
터키	15,802	17,234	13,986	81.2
영국	20,870	22,352	16,992	76.0
미국	38,700	40,928	37,113	90.7

주 1) 한국의 중위소득 값은 OECD 자료를 이용하였으며, 이 경우는 2014년 기준이며 농어가 포함  
자료값임.

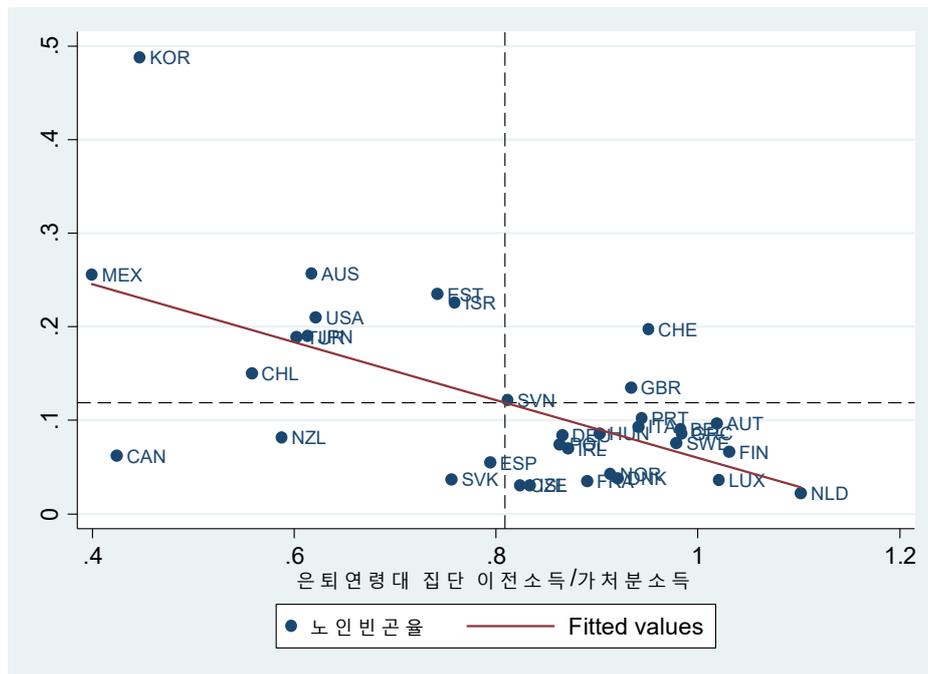
2) 한국의 평균소득 값은 통계청, 2015년 가계동향조사를 활용하였으며 이 경우에는 농어가 제외된  
자료값임.

3) 2014년 또는 근접년도의 자료를 사용하였음.

자료: OECD (2016), "Income distribution", OECD Social and Welfare Statistics (database)를 활용하여  
작성함.

OECD 국가에서 은퇴연령대 집단이 근로연령대 집단과 소득 차이가 크지 않을 수 있는 것은 높은 이전소득 때문이다. 은퇴세대 집단의 총소득 중에서 이전소득이 차지하는 비율은 OECD 국가 전체 평균이 69.8% 가량으로 나타나고 있다.<sup>9)</sup><sup>10)</sup> 이외에 근로소득은 17.1%, 자산소득은 9.4%, 자영소득은 4.7%로 나타난다. 이때 자산소득에는 개인연금, 생명보험 등을 통한 연금소득이 포함된다. 은퇴연령 집단의 총소득에서 이전소득이 높은 비율을 차지하는 국가는 네덜란드, 핀란드, 룩셈부르크, 오스트리아 등의 순서로 나타났으며, 이들 국가는 이전소득이 가처분소득의 100%를 상회하고 있다. 하지만 이들 국가에서는 실제로 이전지출 또한 상당한 수준이므로, 가처분소득 수준 자체가 매우 높은 것은 아니다.<sup>11)</sup> 한편, 네덜란드, 핀란드의 경우에는 공적이전보다는 직역연금 등 고용연계소득보장 제도를 통한 이전의 비율이 높은 편이었다. 그렇지만 이러한 경우에도 결국은 공적인 제도를 통한 생애주기별 소득의 평탄화를 추구한다는 점에서 공적연금과 큰 성격 차이를 찾기 어렵다.

<그림 1-4> OECD 국가 은퇴 세대(66+)의 이전소득 비율과 노인빈곤율



주: 평균값에는 계산된 한국의 수치를 포함하였음(가처분소득 대비 이전소득 비율 평균은 0.809, 노인빈곤율 평균은 0.119임).

자료: OECD(2016), "Income distribution", OECD Social and Welfare Statistics (database) 및 통계청, 가계동향조사 2015년 자료를 이용하여 계산함.

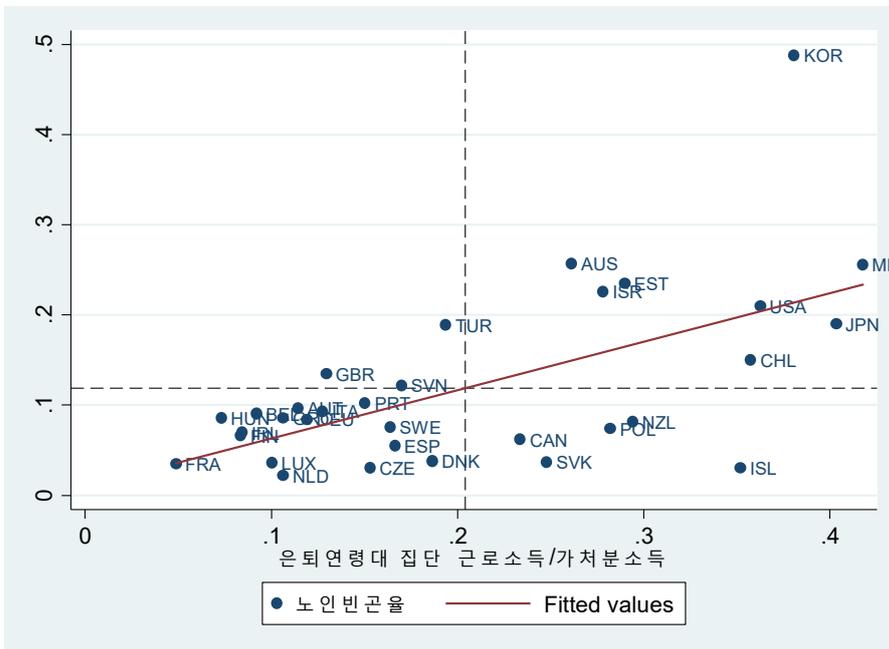
9) 가처분소득 중에서 이전소득이 차지하는 비율은 81.99%이다.

10) 한국을 제외하고 계산한 값이다.

11) 이들 국가에서는 은퇴연령대 집단이 사회보험료 및 상당 수준의 조세를 부담하고 있다.

그렇다면 노인소득 중에서 이전소득의 비율은 어떠한 의미를 가지는가? <그림 1-4>는 각 국의 은퇴연령대 세대의 가처분소득 중에서 이전소득이 차지하는 비율과 해당 국가의 노인 빈곤율을 제시한 것이다. <그림 1-4>에서 볼 수 있는 바와 같이, 노인 빈곤율이 낮은 국가에서는 은퇴연령대 집단의 가처분소득 소득 중에서 상당수가 이전소득을 재원으로 하고 있는 것을 알 수 있다(그림의 4-4분면에 해당하는 국가들). 물론 그림의 3-4분면에 위치한 캐나다, 뉴질랜드의 경우에는 이전소득 중 가처분 소득의 비중이 상당히 적은 것으로 나타난다. 그러나 이들 국가의 경우를 세부적으로 살펴보면, 이전소득으로 간주될 만한 소득이 상당 부분을 차지한다. 예를 들어, 캐나다의 경우에는 자산소득이 가처분소득의 45.5%를 차지하고 있다. 캐나다의 경우는 보편적 성격의 기초연금을 기본으로 하여, 소득비례 공적연금의 비중을 줄이고 잘 발달된 개인연금을 통해 소득을 보충하도록 하고 있다. 이러한 개인연금이 자산소득에 포함되어 계산되고 있으므로, 이는 이전소득의 역할을 수행하고 있다고 할 것이다. 뉴질랜드는 공적이전 소득의 비중은 적지만 빈곤율이 낮은 사례이다. 뉴질랜드의 경우에는 보편적 기초연금의 급여액이 충분히 높아서 방빈 기능을 수행하고 있다. 이에 따라서 이전소득의 비중이 낮음에도 노인빈곤율은 낮게 나타나고 있다<sup>12)</sup>.

<그림 1-5> OECD 국가 은퇴 세대(66+)의 근로소득 비율과 노인빈곤율



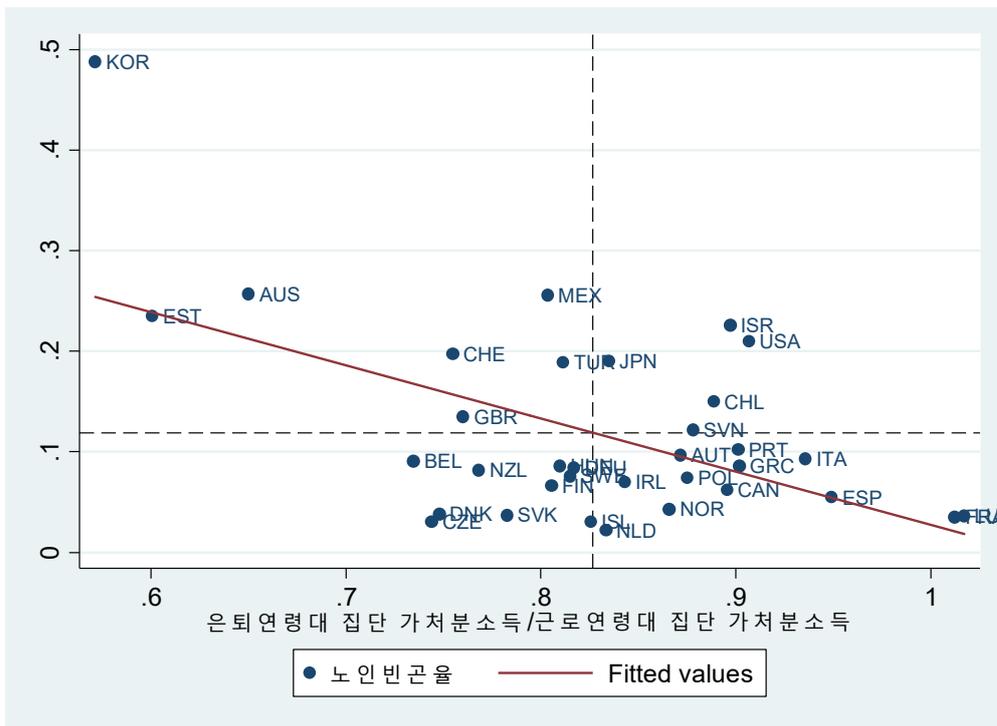
주: 평균값에는 계산된 한국의 수치를 포함하였음(가처분소득 대비 근로소득 비율 평균은 0.204, 노인빈곤율 평균은 0.119임). 노르웨이, 스위스는 제외하였음.

자료: OECD(2016), "Income distribution", OECD Social and Welfare Statistics (database) 및 통계청, 가계동향조사 2015년 자료를 이용하여 계산함.

12) 뉴질랜드의 기초연금은 주당 421.76 달러로 연간 기준 21,932 달러이다. 뉴질랜드의 평균소득자 소득이 연간 54,733 달러이므로, 근로연령대 집단 소득의 약 40% 수준을 기초연금으로 받는다고 할 수 있다.

한편 노인들, 특히 한국의 노인들과 같이 근로소득이 많은 경우에는 이를 오히려 장려해야 한다는 주장도 있다. 즉, 노인이 일할 수 있는 기회를 충분히 제공하면, 공적연금의 역할이 적어도 된다는 것이다. 이와 관련하여 <그림 1-5>는 은퇴 세대의 근로소득 비율과 노인빈곤율을 제시하고 있다. 근로소득 비율이 높은 국가들은 한국, 멕시코, 일본, 미국, 칠레, 이스라엘 등이 있다. 한국이나 멕시코의 경우에는 공적연금의 미성숙으로 인해서, 가처분 소득이 적기 때문에 상대적으로 근로소득의 비율이 높은 경향이 있다. 한편 미국과 같은 경우는 은퇴연령이 정확히 65세부터 시작됨에 따라서 다른 국가에 비해서 이전소득의 비중이 적을 수 있다. 결과적으로 이들 유형의 국가는 은퇴연령대 집단에서 이전소득의 비중이 적다는 특징을 가진다. 요컨대, 한국과 멕시코의 경우에는 노인들이 충분한 소득을 확보하지 못하고 있기 때문에 일을 하고 있다는 것이 정상적 해석이라 할 수 있다.

<그림 1-6> OECD 국가 은퇴 세대의 상대소득 비율과 노인빈곤율



주: 평균값에는 계산된 한국의 수치를 포함하였음(근로연령대 집단 가처분소득 대비 은퇴연령대 집단 가처분 소득 비율 평균은 0.827, 노인빈곤율 평균은 0.119임).

자료: OECD(2016), "Income distribution", OECD Social and Welfare Statistics (database) 및 통계청, 가계동향조사 2015년 자료를 이용하여 계산함.

<그림 1-6>은 은퇴연령대 집단의 가처분 소득이 근로가구 가처분소득과 비교하여

어느 정도 수준인지를 나타내는 것으로, OECD 국가의 노인빈곤율 수준을 가장 적절히 설명하고 있다. 한 사회의 빈곤기준선은 구성원 중 다수를 차지하는 근로연령대 집단의 가처분소득에 맞춰져 있을 가능성이 크다. 이런 상황에서 근로가구의 가처분 소득과 은퇴가구의 가처분 소득의 차이가 크면 클수록 은퇴가구는 빈곤 상황에 처할 가능성이 크다. 그렇기 때문에 근로연령대 소득의 일부를 떼어서 은퇴연령대에 활용할 수 있도록, 즉 소득의 평탄화를 위해서 공적연금제도를 운영하는 것이다. 그리고 이러한 기능이 정상적으로 수행되는 국가에서는 은퇴연령대 집단이 근로연령대 집단과 유사한 수준의 빈곤율을 보이는 것이다.

그렇다면 우리나라 노인의 소득은 어떠한 수준인가? <표 1-12>는 2015년도 기준 소득을 보고하고 있는 가계동향조사 자료를 분석한 결과이다. 여기서 앞서 OECD 분석과 마찬가지로 66세 이상 연령 집단을 별도로 구분하여 제시하고 있는데 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 가계동향조사에서 65세 연령은 조사 시점에서 65세가 된 경우라서, 기초연금 등의 수급 여부에 혼선이 있을 수 있다. 연간 기준으로 할 때에 연중 기초연금의 신규 수급 가능성이 있는 65세 집단을 제외하는 것이 타당하다. 둘째, OECD 통계와 비교가 용이하기 때문이다. 상당수 국가에서도 공적연금의 수급연령이 65세가 됨에 따라, 앞서 우리나라와 같은 문제가 나타나고 있다. 이로 인해 비교 가능성이 줄어들어 따라서, OECD는 각국가에 66세를 기준으로 한 별도 통계를 제출하도록 요구하고 있다.

<표 1-12> 은퇴연령인구(66+)의 소득원천별 월평균 소득(2015년 기준, 단위: 천원)

	가구주 평균 연령	평균 가구원 수	경 상 소 득	근 로 소 득	사 업 소 득	재 산 소 득	이 전 소 득	> =		이 전 지 출	가 처 분 소 득		
								공 적 이 전 소 득	공 적 기 초 연 금				
전체	18-65	48.6	3.2	2,535	1,808	514	9	203	109	53	9	239	2,296
	66+	69.4	2.1	1,389	500	277	25	587	423	223	126	76	1,312
	전체	49.9	3.3	2,342	1,610	471	10	251	139	64	24	216	2,127
66+	빈곤	74.3	1.6	614	95	72	6	441	311	77	166	23	591
	비빈곤	65.3	2.6	2,039	840	449	40	709	516	345	93	121	1,917

- 주 1) 전체는 18세 미만 인구를 포함하여 계산한 값임.
  - 2) 66+는 가구 내에 66세 이상 인구만 있는 경우를 말하며, OECD 기준과 동일함.
  - 3) OECD의 통계는 통계청, 가계동향조사의 농어가 조사 자료를 포함하여 분석한 결과임.
  - 4) 모든 소득은 균등화한 값임.
- 자료: 통계청, 가계동향조사 원자료(농어가 제외) 분석.

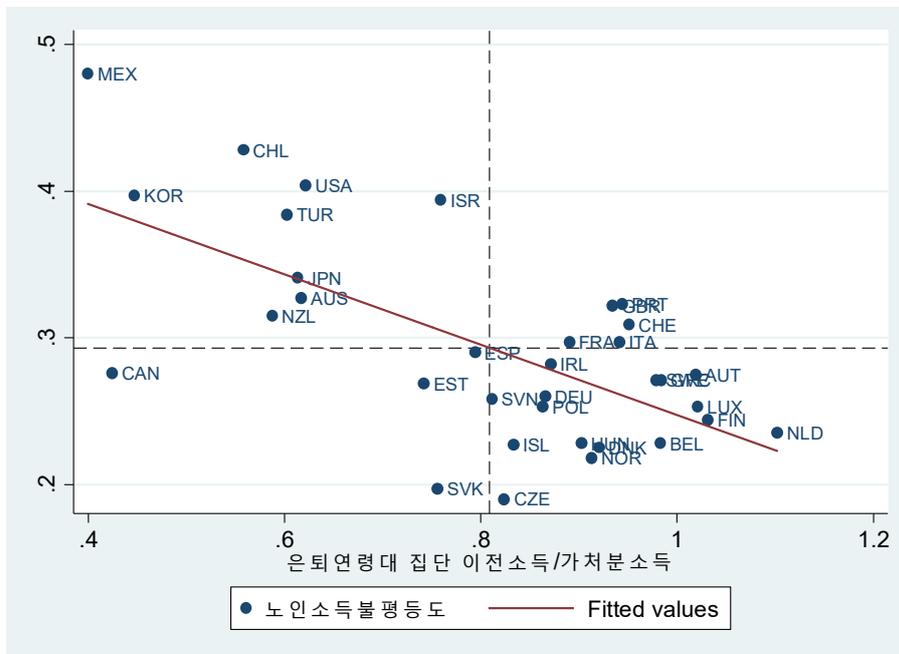
은퇴연령집단(66+)의 평균 가처분소득은 131.2만원이고, 이전소득은 58.7만원으로 이전소득이 가처분소득에서 차지하는 비율은 44.7%이다. 이에 비해서 근로연령집단(18세-65세)의 가처분소득은 229.6만원이며, 이전소득은 20.3만원으로

나타났다. 은퇴연령대집단의 평균 가처분소득은 근로연령집단의 57.2% 수준에 그치고 있는 것이다. 한편, 노인 집단 중에서도 빈곤(중위소득의 50%를 기준으로 함) 여부에 따른 소득 수준에 차이가 있었다. 빈곤 노인의 평균 가처분소득은 59.1만원이었으며, 비빈곤 노인의 평균 가처분소득은 191.7만원으로 나타났다. 특히 비빈곤 노인의 경우에는 근로소득, 사업소득이 상당한 수준으로 나타났으며, 공적연금 또한 매월 약 34.5만원을 지급하는 것으로 나타났다.

은퇴연령 인구의 소득 구성이 의미하는 바는 총소득 중에서 일정 비율이 이전소득으로부터 확보될 필요가 있음을 말해준다. 특히, 빈곤 노인의 경우에는 평균연령도 높으며, 이들이 비빈곤 노인과 같이 근로나 사업을 통해서 별도의 소득을 얻을 수 있는 것이 아니기 때문이다. 한편, 일정한 소득기준 이상을 확보하였을 경우에는 그 중 일정한 수준을 이전소득, 특히 공적연금을 통해 얻는 것이 중요함을 보여주고 있다. 이것은 특히 빈곤 노인과 비빈곤 노인의 소득원에서 공적연금이 차지하는 비중이 비빈곤 노인가구에서 훨씬 많음을 통해 확인할 수 있다.

특히 노인세대에서 이전소득은 공적연금 등을 통해 확보되는 경우가 많으며, 이에 따라 상대적으로 소득분배가 적을 수 있다. <그림 1-7>은 노인가구의 가처분소득 중 이전소득의 비율과 노인가구내 소득불평등도를 함께 제시하고 있다. 가처분소득 중 이전소득의 비율이 높을수록 노인 소득 불평등도가 낮아지는 것을 알 수 있다.

<그림 1-7> OECD 국가 은퇴 세대(66+)의 이전소득 비율과 노인소득 불평등도



주: 평균값에는 계산된 한국의 수치를 포함하였음(가처분소득 대비 이전소득 비율 평균은 0.809, 노인빈곤소득 불평등도 평균은 0.293임).  
 자료: OECD(2016), "Income distribution", OECD Social and Welfare Statistics (database) 및 통계청, 가계동향조사 2015년 자료를 이용하여 계산함.

#### 4. 공적연금 급여적절성의 개념화와 기준들

##### 가. 공적연금의 기능과 그에 따른 적절성 개념 설정

우리나라 노인빈곤율은 2013년 49.6%으로 정점을 찍은 이후, 2014년 48.8%, 2015년 45.7%를 기록하면서 점차 줄어들고 있었다. 그러나 2014년과 2015년 빈곤율 감소의 상당분은 2014년과 2015년 빈곤율 감소의 상당분은 2014년 7월 실시된 기초연금의 영향이다. 2014년에는 연초에는 기초노령연금이 독신 저소득 노인가구에게 월 약 10만원이, 7월 이후에는 약 20만원이 지급되었다. 그리고 2015년에는 연중 월 약 20만원의 기초연금이 지급되었다. 그렇지만 기초연금을 통한 노인세대의 추가적인 소득증가가 나타나지 않은 2016년에는 다시금 노인빈곤율이 급증하는 결과가 나타났다.

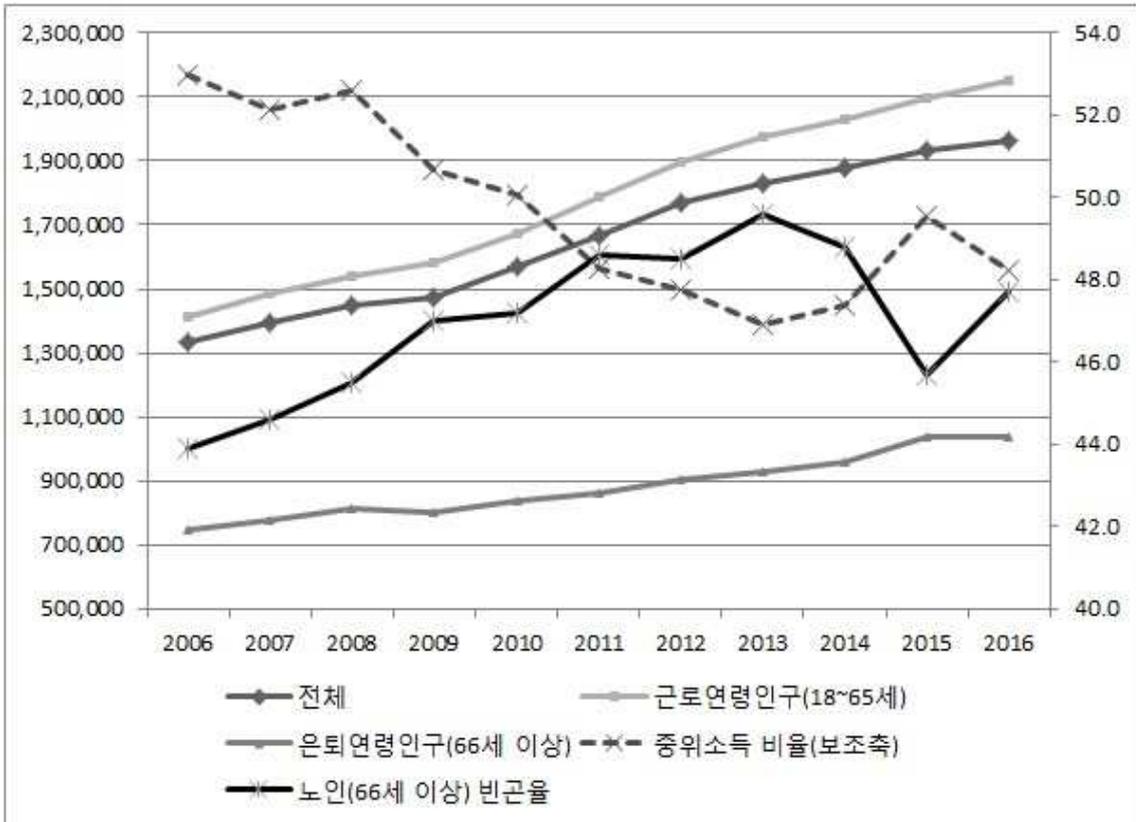
<표 1-13> 한국 노인의 빈곤율(66세 이상)과 중위소득(단위: %, 천원)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
은퇴 연령 인구 (66세 이상)	빈곤율	43.9	44.6	45.5	47.0	47.2	48.6	48.5	49.6	48.8	45.7	47.7
	균등화 중위 소득	747.9	775.4	810.3	800.7	836.7	861.6	906.9	927.5	960.8	1,037.1	1,037.7
근로 연령 인구 (18-65세)	빈곤율	11.1	11.1	11.5	11.5	11.3	10.8	10.0	9.6	9.3	8.5	9.0
	균등화 중위 소득	1,411.2	1,487.5	1,540.0	1,579.7	1,671.2	1,785.0	1,898.1	1,977.1	2,028.4	2,093.6	2,150.8

자료 : 통계청, 가계동향조사 소득분배지표.

<그림 1-8>은 2006년부터 2016년까지 통계청 가계동향조사 자료를 통해서 확인된 근로연령대 인구의 가처분소득의 중위값과 은퇴연령 인구의 가처분소득의 중위값을 각각 제시하고 있다. 이 기간 중에 근로연령인구의 소득 증가와는 달리 은퇴연령인구의 소득증가는 크게 이뤄지지 못했다. 이에 따라 두 집단의 중위소득의 비율 2006년 53%에서 점차 낮아져서, 노인빈곤율이 가장 높았던 2013년에는 46.9%까지 낮아진다.

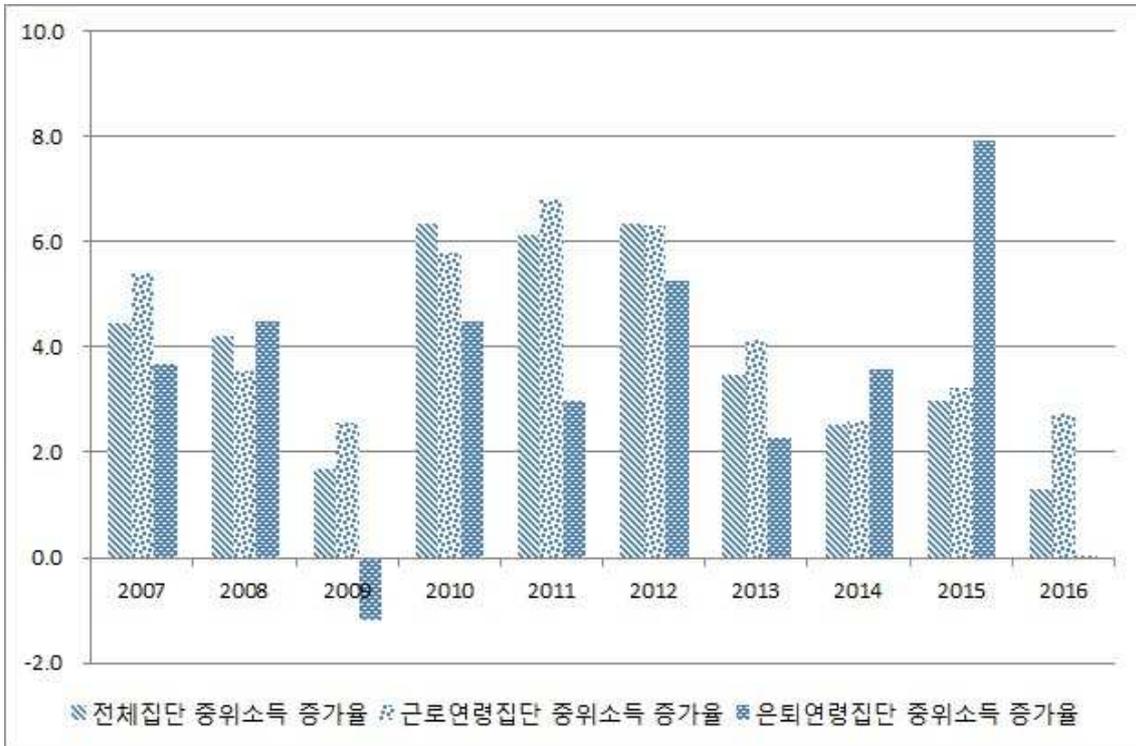
<그림 1-8> 연령집단별 균등화 중위소득(가처분소득 기준)과 노인빈곤율의 변화



자료 : 통계청, 가계동향조사 소득분배지표를 이용하여 계산함.

즉, 한국의 노인빈곤율이 2000년대 말부터 2013년까지 급증하였던 것은 각종 이전소득 장치가 정상적으로 작동하지 못하면서, 근로연령인구의 소득 증가 대비 은퇴연령인구의 소득이 증가하지 못함으로 인해서 발생한 것이라 할 수 있다. <그림 1-9>에서 보는 바와 같이 은퇴연령집단의 중위소득증가율은 2008년 잠시 근로연령대 집단의 소득증가율보다 높았지만 이후 2013년까지 계속 낮았다. 그러던 것이 2014년과 2015년 일시적으로 근로연령대 집단의 소득 증가율보다 높았고, 2016년에는 다시 변화량이 0.1%로 감소하였다. 이에 따라 2014년과 2015년에는 노인빈곤율이 개선되지만, 2016년에는 노인빈곤율이 크게 악화되었다.

<그림 1-9> 연령집단별 균등화 중위소득(가처분소득 기준)의 연도별 변화량



자료 : 통계청, 가계동향조사 소득분배지표를 이용하여 계산함.

국민연금을 포함한 공적연금 급여액은 비빈곤 가구에서는 34만 5천원, 빈곤가구에서는 7만 7천원에 그쳤다. 공적연금 급여가 빈곤을 감소에 크게 기여하고 있는 것이다. 그렇다면 공적연금 급여는 빈곤을 넘어설 수준에서만 확보되는 것이 필요한가? 확실한 것은 소득비례연금으로서 국민연금 급여는 노인들에게 빈곤선 이상의 생활을 유지할 수 있는 기본적인 기능에 더해서 사회적으로 합당한 수준의 생활을 유지할 수 있는 기능도 수행해야 한다는 것이다. 빈곤선 이상의 생활을 유지하기 위해서는 가능한 많은 노인들이 국민연금을 수급할 수 있도록 하는 것을 기본 전략으로 해야 할 것이다. 각종 가입인정제도의 도입, 보험료 지원사업을 통한 가입기간 확보는 노인빈곤을 최소화하기 위한 전략이라 할 수 있다.

그렇지만 이러한 빈곤회피 전략은 최소한의 가입기간을 가지는 일부 집단에게는 빈곤으로부터의 보호가 아니라 빈곤의 고통을 완화하는 수준에 그칠 가능성이 크다. 이에 따라 연금제도의 목표는 적절한 소득보장을 우선 목표로 추구하면서, 이로부터 얻는 부수적 효과로 빈곤 방지 기능을 갖추는 것이 필요하다. 국민연금의 짧은 가입기간, 재분배적 특성에서 빈곤 방지를 주요 목표로 설정하게 될 경우에는 설정한 목적의 달성이 어려워질 수 있다. 그러므로 국민연금은 적절성을 목표로 하면서, 그 보장수준이 미흡한 이들에 대해서는 빈곤방지의 기능이 별도로 작

동하도록 설정하는 것이 타당하다.

#### 나. 적절한 급여수준 도출 기준

그렇다면 우리나라 국민연금의 적절한 목표를 어떻게 설정할 것인가? 본 연구에서 앞서 OECD 국가의 평균적인 수준을 목표 소득대체율의 하나로 제시할 수 있을 것이라 본다.

먼저 ‘근로연령대 집단의 평균 가처분소득’ 대비 ‘은퇴연령대 집단의 평균 가처분 소득’의 OECD 국가 평균은 약 83.45%였다. 그리고 우리의 경우에는 이 비율이 57.2%임도 확인하였다.<sup>13)</sup> 한편, OECD 국가의 은퇴연령대 집단의 총소득 중에서 이전소득이 차지하는 비율은 약 67.56%였으며, 우리나라의 경우에는 이 비율이 42.27% 가량이었다. 마지막으로 OECD 국가의 은퇴연령대 집단의 가처분 소득 중에서 이전소득이 차지하는 비율은 81.99%였으며, 우리나라의 경우에 이 비율은 44.47%였다.

<표 1-14> 노인소득의 상대 비율과 소득 구성: OECD 평균과 한국의 비교

	근로연령대 집단 가처분 소득 대비 은퇴연령대 집단의 가처분 소득 비율	은퇴연령대 집단의 가처분 소득 중 이전소득이 차지하는 비율	은퇴연령대 집단의 가처분 소득 중 공적이전소득이 차지하는 비율
OECD 평균	83.45	81.99	67.56
한국	57.20	44.47	32.24

주: OECD 평균에서는 라트비아와 한국을 제외한 33개국의 평균값임.

따라서 단기적으로는 우리 국민연금제도 및 노후소득보장제도가 노인의 가처분 소득을 증가시키는데 주력해야 한다. 이것은 노인의 가처분소득을 은퇴연령대 집단의 소득의 일정 비율로 확보한다는 것을 의미하며, 곧 노인빈곤율을 최소화하는 것에 목적을 두고 있다. 이것은 목표로 하는 상대소득 수준을 확보하는 전략을 말한다. 현재 OECD 국가에서 은퇴연령대 집단의 소득 배율이 0.83배이므로, 이를 고려할 때 노인의 가처분소득은 월 60만 4천원 가량 늘어나야 한다.

13) 통계청 가계동향조사 2015년 기준이므로, 본 연구에서 그 결과를 일부 제시하였던 2016년 기준 자료의 경우에는 이 비율이 더 낮아질 것이다.

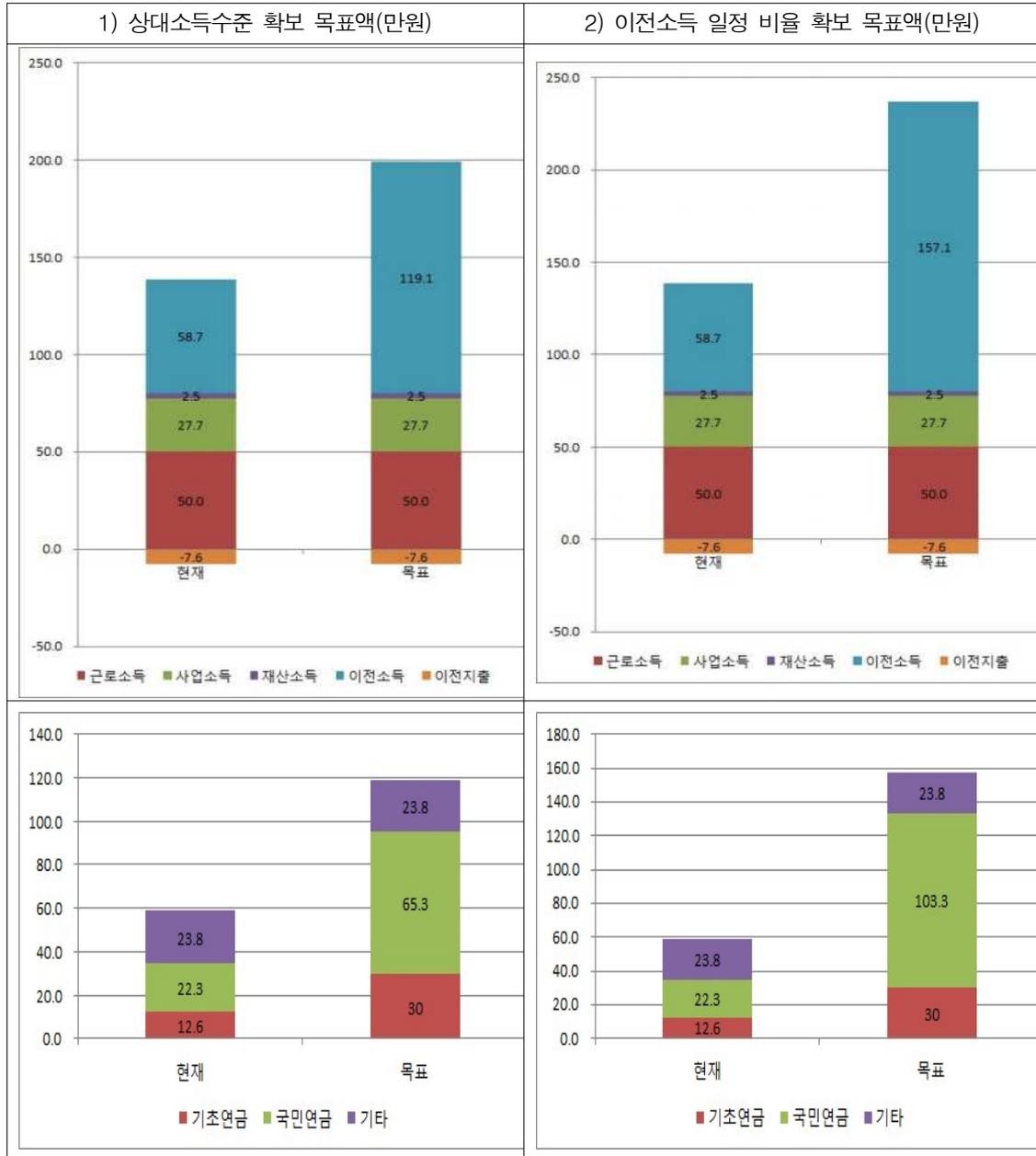
- 1) 근로연령대 집단의 소득과 비교한 일정 비율을 확보할 수 있도록 하는 금액
- 18세-65세 집단의 평균 가처분소득은 229.6만원\* 목표값 83.45%=191.6만원
  - 현재 노인(66세 이상)의 가처분 소득: 131.2만원
  - 추가 필요금액: 60.4만원(월)

노인가구의 총소득(또는 가처분소득)이 일정 수준에 도달하는 것은 다양한 수단을 동원할 수 있다. 즉, 국민연금 및 기초연금과 같은 공적연금을 통해서, 또는 근로소득을 충분히 확보할 수 있는 환경을 조성함으로써도 가능하다. 그러므로 노후소득을 확보하는 적합한 수단으로서 공적연금의 역할 설정이 필요하다. 이에 따라 앞서의 상대소득수준 확보를 우선 목표로 하면서, 동시에 은퇴연령대 집단의 가처분소득 중에서 이전소득이 차지하는 비율을 일정 수준으로 맞추는 것을 장기적 목표로 한다.

- 2) 근로연령대 집단의 소득과 비교한 일정 비율을 확보할 수 있으면서, 가처분소득 중에서 이전소득이 차지하는 비율을 확보하는 금액:
- $191.6\text{만원} \times 81.99\% = 157.1\text{만원}$
  - 현재 노인(66세 이상)의 이전소득=58.7만원
  - 추가 필요금액: 98.4만원(월)

현재 우리나라 노인의 공적이전소득 평균액은 42.3만원이며, 그 중에서 공적연금이 22.3만원 가량이며, 기초연금은 12.6만원 가량이다. 장래 국민연금의 목표 금액 추정을 위해서 기초연금의 역할 설정이 중요하다. 최근 정책 목표로는 기초연금이 1인 평균 약 30만원으로 증액될 가능성이 있다. 국민연금 급여에 따른 기초연금 감액이 없다고 가정할 때, 국민연금의 목표 금액은 65.3만원, 103.3만원 가량이 된다. 이는 현재 국민연금 급여 대비 추가적으로 약 43~81만원 가량 증액이 필요함을 의미한다.

<그림 1-10> 목표별 노인소득 구성과 국민연금 급여액



위의 목표는 현재와 같이 노인 집단이 근로소득을 유지하고, 또 사적이전소득이 이전소득의 상당 부분을 차지한다는 가정에서 추정한 값이다. 이런 가정으로 인해서 국민연금이 103.3만원이 될 경우, 노인집단의 가처분소득은 근로연령대 집단의 가처분소득과 같아지는 상황이 발생한다.

그렇지만 국민연금을 위시로 한 노후소득보장제도가 성숙하게 되면, 노인 집단의 근로소득이 감소할 것이고 또 자녀로부터 부모로의 사적이전소득의 비율도 감소할 것이라 예상할 수 있다. 그리고 국민연금 등 노후소득에 대한 과세와 건강보

혐료 부담 등으로 노인 가계의 이전지출은 증가할 것이다. 결과적으로 노인집단의 가처분소득은 현재 추정되는 것보다 낮아질 것이기 때문에, 근로연령대 집단과의 소득 역전 현상은 발생하지 않을 것이다.

그럼에도 국민연금의 목표 금액이 타당한 것인지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 여기서의 추정은 OECD 국가 기준으로 하였으며, 이들 국가에서 노인집단의 연금은 상당히 긴 가입기간을 거친 이후에 나온 결과라는 점을 고려해야 한다. 즉, 국민연금의 목표 금액도 거의 40년을 가입하였을 때 정도로 추정된 결과라는 점을 고려해야 한다. 따라서 현재의 노동시장 환경에서는 이것은 목표로서만 존재하는 선이 될 가능성이 있다. 그러나 2015년 말 기준으로 특례수급을 제외한 노령연금의 평균연금액이 48만 4천원 가량을 고려하면(10년이상 20년 미만 가입기간인 경우에는 40만 4천원), 특정한 목표의 소득대체율 상황을 가정할 때 달성 불가능한 목표는 아니다.

## 5. 마치며: 국민연금의 적정 급여수준 지급방안 모색

한국사회에서 국민연금의 소득대체율이 가지는 상징적 의미는 크다. 비록 그 한계에도 불구하고 한 개인이 잠정적인 노후소득 수준을 상상하는데, 필요한 기능을 수행하기 때문이다. ‘200만원의 평균소득자가 40년 가입하면, 월연금액은 80만원이다. 즉, 평균소득의 40%를 대체한다’와 같은 간결한 설명은 국민연금의 세부적인 복잡함을 압도한다.

그러나 국민연금은 지금까지 재정안정성 확보를 목적으로 소득대체율을 끊임없이 조정해왔다. 그리고 이 과정에서 국민연금이 어느 정도의 소득을 보장해야 하는지에 대한 논의는 명확하지 않았다. 아니 보다 정확하게 말하자면, 국민연금이 노후의 필요한 소득 전체를 책임지겠다는 판단을 한 바가 없으며, 따라서 줄어드는 국민연금의 특정한 소득대체율을 다른 제도로 보충해야겠다는 계획을 수립한 바도 없다. 1990년대 후반의 다층노후소득보장 논의에서는 적정한 소득대체율의 확보가 필요하며, 이에 대해 국민연금이 그 기능을 모두 수행할 수 없으므로 퇴직연금, 개인연금 등에 그 기능 일부를 수행하게 해야 한다고 주장하였다. 물론 이 경우에도 국민연금이 어느 정도의 소득을 보장할 수 있는가와 보장해야 하는가에 대한 논의는 없었으며, 그에 따라 제도 개편 과정에서 국민연금의 소득대체율은 매우 기계적으로 70%, 60%, 40%의 수준으로 줄어들었다.

그렇다면 국민연금의 적절한 급여수준은 어떤 수준이 되어야 하는가? 본 연구에서는 단기적이며, 최소한의 수준으로는 빈곤방지 기능을 수행할 수 있어야 한다고 보았다. 그리고 장기적인 목표 수준으로는 이전소득이 일정한 비율을 차지해야 한다고 보았다. 각각은 상대소득 수준 확보 목표, 적정 이전소득 비율 확보 목표라 설정할 수 있다.

그 금액은 기초연금이 30만원이라고 할 때, 국민연금은 방빈 기능 수행을 위한 상대소득 수준 확보 목표에서는 65.3만원 가량이어야 하며, 노후의 적정 소득보장을 위해서는 약 103.3만원이 되어야 한다고 분석하였다. 그렇다면 기초연금을 포함한 공적연금은 95.3만원에서 133.3만원 가량이 된다. 그리고 이것은 현재 국민연금의 소득대체율, 평균 가입기간 하에서는 달성하기 어려운 목표임을 밝혔다.

<표 1-15>는 1998년생이 2016년부터 국민연금에 가입하고, 수급시점이 되었을 때 연금액을 추정하고 있다. 우리가 지금까지 평균액을 기준으로 논하였음을 고려하면, 가입자 평균소득(222만원) 및 평균가입 기간(262개월)에 해당하는 가입자가 앞서 제시한 국민연금 급여액인 65.3만원을 받기 위해서는 소득대체율이 50% 수준 이상으로 변경되어야 한다. 그리고 국민연금 급여로 103.3만원을 받는 경우는 최고소득분위인 5분위 집단에서도 소득대체율을 60%로 설정하였을 때나 가능한 것으로 나타난다.

<표 1-15> 소득분위별 신규가입자의 예상연금액

구분		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	소계
생애월평균소득(천원)		1,296.5	1,755.0	2,151.3	2,602.4	3,315.5	2,224.1
A값 대비 생애월평균소득(%)		59.4	80.5	98.6	119.3	152.0	102.0
가입기간(개월수)		188.8	230.7	262.0	300.5	329.2	262.2
연금월액 (2016년 A값 기준) (천원)	현행	255.6	367.9	465.4	591.4	746.8	485.4
	소득대체율 45% 상향	324.9	431.7	531.6	670.2	844.8	560.6
	소득대체율 50% 상향	360.9	479.6	590.6	744.6	938.6	622.9
	소득대체율 60% 상향	433.0	575.5	708.7	893.5	1,126.4	747.4
소득대체율	현행	19.6	21.0	21.6	22.7	22.5	21.5
	소득대체율 45% 상향	25.1	24.6	24.7	25.8	25.5	25.1
	소득대체율 50% 상향	27.9	27.3	27.5	28.6	28.3	27.9
	소득대체율 60% 상향	33.5	32.8	32.9	34.3	34.0	33.5
A값 대비 연금월액 비율	현행	11.7	16.9	21.3	27.1	34.2	22.3
	소득대체율 45% 상향	14.9	19.8	24.4	30.7	38.7	25.7
	소득대체율 50% 상향	16.5	22.0	27.1	34.1	43.0	28.6
	소득대체율 60% 상향	19.9	26.4	32.5	41.0	51.6	34.3

주: 2018년부터 제도 변화를 준다는 가정 하에 도출함.

그러므로 본 연구에서 제안한 국민연금의 목표 금액은 비현실적이라고 선언할 것인가? 반드시 그럴 필요는 없다. 본 연구에서 제안한 값을 그 목표로서 타당성이라는 기준에서 진단해보자. 2017년 신규가입자가 근로기간 동안 평균소득을 유지하고 국민연금에 40년 가입하였을 때 소득대체율이 50% 수준이라면 연금액은 109만원으로 예상된다. 즉, 국민연금의 가입기간을 충분히 확대하고, 소득대체율을 50% 수준으로 한다면 평균소득자의 경우에도 본 연구에서 설정한 목표 금액에 해당하는 연금액을 수령할 수 있다.

<표 1-16> 가입기간별 신규가입자의 예상연금액

	구분	하한	100만원	150만원	200만원	가입자 평균소득	300만원	상한
20년 가입	현행 유지	26	33	38	43	45	54	69
	소득대체율 45% 고정	28	36	41	47	49	58	75
	소득대체율 50% 상향	29	40	46	52	54	64	83
	소득대체율 60% 상향	29	47	54	62	65	77	99
40년 가입	현행 유지	29	65	75	85	89	106	136
	소득대체율 45% 고정	29	71	83	94	98	117	150
	소득대체율 50% 상향	29	79	92	104	109	129	166
	소득대체율 60% 상향	29	95	110	125	130	154	199

주: 2018년부터 제도 변화를 준다는 가정 하에 도출함.

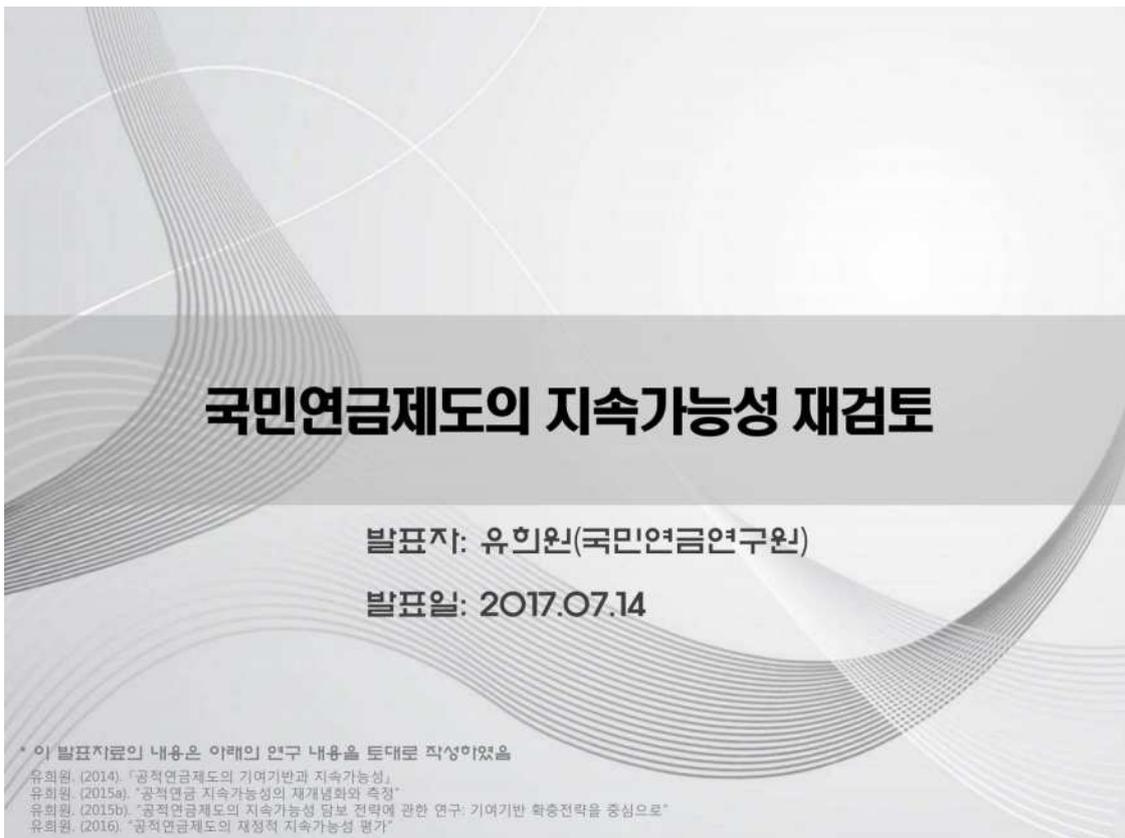
자료: 권미혁 의원실

## 〈참고자료〉

- Council of The European Union. (2001). Quality and viability of pensions— Joint report on objectives and working methods in the area of pensions.
- European Commission. (2003). Adequate and sustainable pensions.
- European Commission. (2006). Adequate and sustainable pensions: Synthesis report 2006.
- European Commission. (2012). The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060). European Union.
- Gillion, C., Turner, J., Bailey, C., & Latulippe, D. (Eds.). (2000). Social security pensions – development and reform. Geneva: ILO.
- OECD. (2007). Pensions at a Glance 2007: public policies across OECD countries: OECD Publishing.
- OECD. (2015). Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators. Paris: OECD Publishing.
- Whitehouse, E. (2007). Pensions Panorama: Retirement Income Systems in 53 Countries: The World Bank.
- 김헌수. (2017). 노후소득 적정성 개념, 평가지표, 그리고 추정 방법론에 관한 문헌연구. 사회보장연구, 33(1), 1–32.
- 김헌수·석상훈. (2013). 중고령자의 은퇴리스크 추정을 위한 기초연구. 사회보장연구, 29(2), 135–165.
- 여윤경. (2002). 목표소득대체율을 통한 은퇴소비 추정. 대한가정학회지, 40(3), 83–97.
- 원종욱. (2000). 국민연금의 적정소득대체율 분석. 보건복지포럼, 45, 32–42.
- 정해식·주은선. (2015). 국민연금과 세대간 계약의 재구성. 응용통계연구, 28(4), 807–826.
- 한정림·우해봉. (2014). 국민연금 수급률과 급여 수준의 적정성: 성별 및 출생코호트별 차이를 중심으로. 사회보장연구, 30(2), 401–431.

## 국민연금제도의 지속가능성 재검토

유희원 | 국민연금연구원



## Part 1 공적연금제도의 지속가능성 재개념화

### 1. 공적연금제도의 재정위기와 개혁



## 2. 재정안정화 개혁이 제도의 지속가능성을 담보하는가?

(노후소득의 적정성을 담보하지 못한)

### 재정안정화 중심 개혁과정의 문제점



1 공적연금제도에 대한 회의감 / 정책 불응 조성 → 제도 존립 근거 상실

- ✓ 공적연금제도의 일차적 목적은 '적정 노후소득보장(adequacy)'
- ✓ 재정안정성은 노후소득의 적정성과 제도의 안정적인 운영을 제약하는 기제로, 완전히 배제할 수는 없지만 적정성의 담보를 전제로 추구해야 할 부차적 목적  
→ 부차적 목적이 제도의 본래적 목적을 대치하는 상황은 제도에 대한 불신 조성

ex: 한국 국민연금 개혁과정에서 나타난 제도 불신(납세자 연맹의 활동)

## 2. 재정안정화 개혁이 제도의 지속가능성을 담보하는가?

(노후소득의 적정성을 담보하지 못한)

### 재정안정화 중심 개혁과정의 문제점



2 개혁 역전(reform reversal or re-reforms) 초래 → 재정안정화 조치의 실효성 반감

- ✓ 노후소득의 적정성에 대한 우려가 증가함에 따라 연금지출을 다시 높이라는 압력 증대
- ✓ 재정안정화 개혁에 소요된 경제·사회적 비용이 개혁역전 또는 재개혁 과정에서 추가 발생  
ex) `80년대 민영화 전략을 수행한 영국 → 공적연금 재강화로 선회  
개인계정제도로 전환한 아르헨티나 → (구) 부과방식 제도로 전면 전환  
DC형 제도로 전환한 중부·동부 유럽 국가들 → DB로 재전환  
최근 한국의 국민연금 소득대체율 재인상 논의(40% → 50%)

## 2. 재정안정화 개혁이 제도의 지속가능성을 담보하는가?

(노후소득의 적정성을 담보하지 못한)

### 재정안정화 중심 개혁과정의 문제점

3 피드백 또는 풍선 효과 발생 → 전체 공공재정의 불안정성 초래

- ✓ 적정성을 담보하지 못한 재정안정화 개혁은 문제의 발원(發源)과 책임을 단순히 다른 공공정책 부문으로 이전시키는 것에 불과(feedback or balloon effect)

ex) 2007년 개혁을 통해 축소된 국민연금을 보충하기 위해 `08년 기초노령연금 도입(10만원)

→ `14년 기초연금 도입(20만원) → 최근 기초연금 급여 추가 인상 논의(30만원)

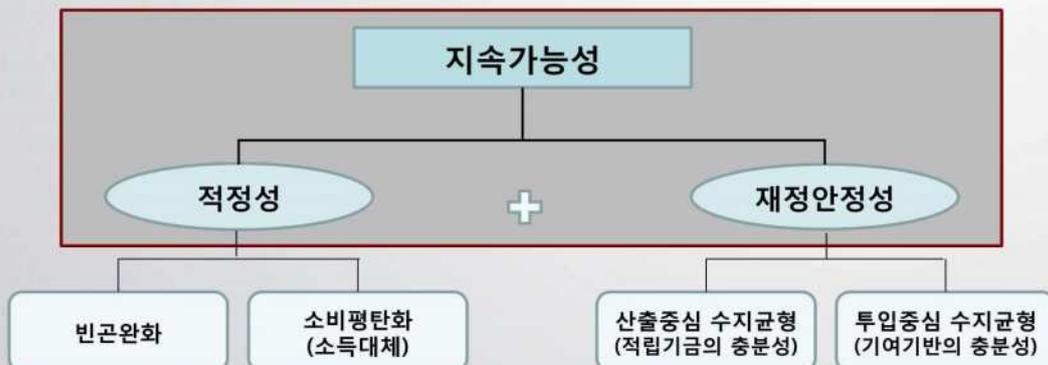
<급여지출액 추계>

구분		2020	2030	2040	2050	2060
국민연금	1차('03) (A)	34.7	110.6	288.3	560.6	892.9
	3차('13) (B)	33.5	89.2	212.6	412.3	655.2
	재정안정화 개혁 효과(A-B) (C)	1.2	21.4	75.8	148.3	237.7
기초연금 (D)		17.3	49.3	100.0	159.8	228.7
풍선효과 (C-D)		-16.1	-27.9	-24.2	-11.5	9.0

## 2. 재정안정화 개혁이 제도의 지속가능성을 담보하는가?

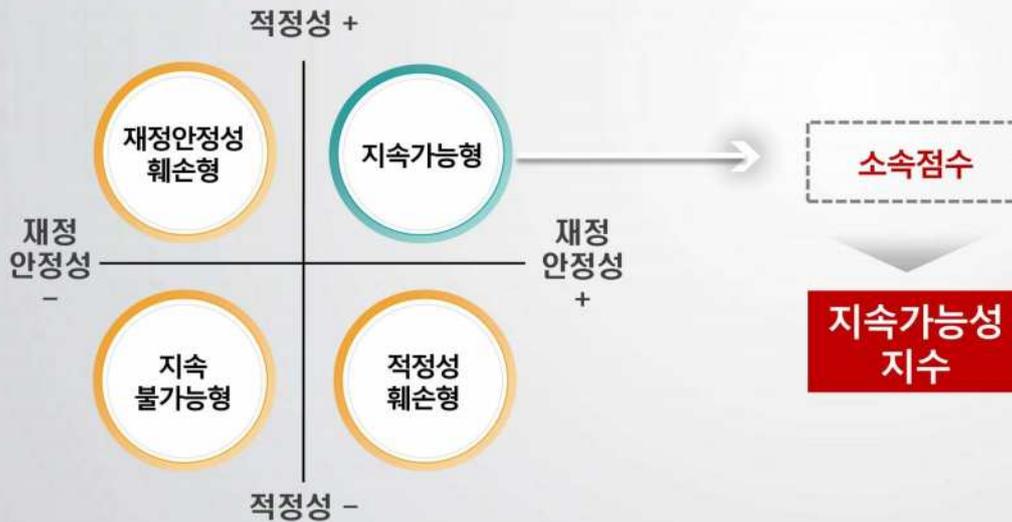
- 적정성을 담보하지 못한 재정안정화 중심의 개혁노선은 ① 제도의 본래적 목적을 방기하는 것일 뿐만 아니라, ② 개혁역전이나 ③ 풍선효과의 작용으로 인해 재정안정성 측면에서도 실효성이 의문시되는 지속 불가능한 개혁지향

- 공적연금 지속가능성의 재개념화(Re-Conceptualization)



### 3. 공적연금제도의 지속가능성 실증 분석

➤ 분석절차



➤ 분석방법: 퍼지셋 이념형 분석(Fuzzy-set Ideal Type Analysis)

### 3. 공적연금제도의 지속가능성 실증 분석

✓ 연구대상

- EU 14개국
- 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이태리, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 영국, 스페인

✓ 연구기간

- 공적연금 개혁이 본격화된 1990년대 이후부터 2009년까지(20년)

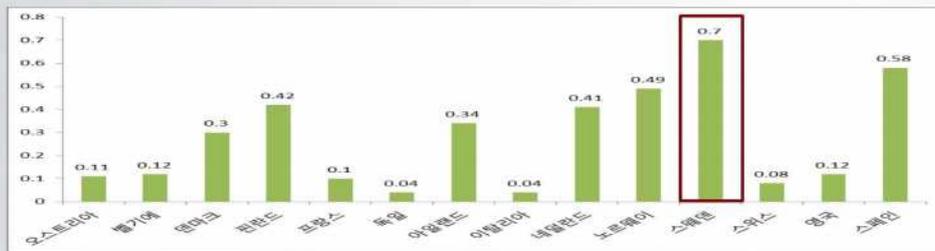
### 3. 공적연금제도의 지속가능성 실증 분석

#### ✓ 변수설명

구분	변수	변수설명	출처
적정성	공적연금 관대성 지수	<ul style="list-style-type: none"> <li>공적연금 관대성 지수 = <math>[Z(\text{표준연금급여 대체율}) + Z(\text{사회적연금급여 대체율}) + Z(\text{예상 연금수급기간}) + Z(\text{표준연금 필요 기여기간}) + Z(\text{노동자의 연금기여율}) + 12.5] \times \text{연금수급율}</math></li> <li>* Z=표준점수로 변환</li> </ul>	CWED (2014)
	공적연금 지출 비중	<ul style="list-style-type: none"> <li>GDP대비 공적 및 법정 민간 노령연금지출 비중</li> </ul>	OECD SOCX (2012)
재정 안정성	고령노동자고용률	<ul style="list-style-type: none"> <li>55-64세 인구집단의 노동시장 참여율</li> </ul>	ILO KILM (2013)
	실질 퇴직연령	<ul style="list-style-type: none"> <li>평균 노동시장퇴직연령</li> </ul>	OECD (2013)

### 3. 공적연금제도의 지속가능성 실증 분석

#### ✓ 분석결과2: 지속가능성 지수 비교



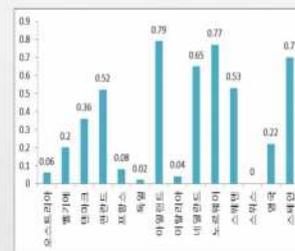
[1990-2009 평균 지속가능성 지수]



[1990년 지속가능성 지수]



[2000년 지속가능성 지수]



[2009년 지속가능성 지수]

## 4. 소결

- 본 연구에서 주장하는 '재정안정성 ≠ 지속가능성' 개념에 따른다면,
  - 과거 한국 사회가 지속가능성을 담보한다는 미명 하에 실시한 **재정안정화 개혁(98, 07)**은 '노후소득의 적정성 훼손 -> 제도 존립기반 훼손 / 피드백 효과(풍선효과) 초래' 등의 경로를 거쳐, 중국에는 제도의 지속가능성을 떨어뜨리는 '**성공적이지 못한 개혁**'으로 볼 수 있음
  - 물론 실재하는 재정위기 상황을 고려하지 않은 채 **지나치게 관대한 급여수준을 유지할 경우**에도 재정불균형 문제가 심화되어 중국에는 반복적인 급여축소 압력을 야기하고 제도의 **지속적인 운영이 불가능**해질 수 있음

## 4. 소결

- 따라서 향후 **적정성과 재정안정성의 동시 담보**를 지속가능성 개념으로 설정하고 이를 위한 개혁방안을 검토해나갈 필요가 있음
  - ☞ 즉, 재정위기로인을 상쇄하면서 노후소득의 적정성도 일정 수준 이상 담보할 수 있는 전략 필요
    - 공적연금 재정위기의 실체가 '수입 - 지출 간 불균형' 문제이고, 이에 대해 '수입증대'와 '지출축소' 라는 양면적 대응이 가능하다는 사실에 주목할 필요

- ㉠ 지출축소(급여축소)
    - 재정위기 요인과의 직접적 관련성 결여 → 일시적 보험수리균형 가능, but 적정성 훼손으로 인한 부작용 초래
    - 한국의 국민연금급여가 용돈 수준으로 전락하여 더 이상 축소 여지가 없는 상황에서 유효성 결여
  - ㉡ 수입증대(기여기반 확충)
    - 재정위기 요인에 직접적 대응 가능: 재정위기를 초래한 다양한 경제·사회적 위기 요인들은 공적연금제도의 수입축소 문제로 수렴되기 때문 → 적정성과 재정안정성의 동시 담보 가능

  - ☞ 따라서 적정성과 재정안정성을 동시 담보하기 위해서는 지출축소 중심의 기존 재정안정화 조치 외에, **제도의 기여기반(contribution base)을 확충**하려는 노력을 병행해나갈 필요가 있음

〈참고〉 적정성 & 재정안정성 동시 담보전략: “기여기반 확충”

✓ 기존 개혁기제의 한계

급여 삭감  
기여 증대  
수급요건 강화  
DB → DC  
민간제도 강화

01/ 재정위기요인에 대한 대응력 결여

인구고령화  
생산성 감소  
실업 및 비정형 고용 증대

02/ 재정 수입-지출 불균형 문제에 대한  
지출축소 중심의 편향된 대응

〈참고〉 적정성 & 재정안정성 동시 담보전략: “기여기반 확충”

✓ 재정위기의 근본 요인과 기여기반 확충전략

“재정위기의 근본요인”

기여기반  
축소

“재정위기의 근본대안”



## <참고> 적정성 & 재정안정성 동시 담보전략: “기여기반 확충”

### ✓ ‘공공투자’의 국민연금 지속가능성 제고 효과

- 최근 논의 중인 ‘국민연금기금을 활용한 공공투자’ 역시 기여기반 확충전략의 일환이자, 적정성과 재정안정성의 동시담보를 가능케 하는 ‘국민연금 지속가능화 전략’으로 볼 수 있음
- 국민연금기금을 애초의 노후소득보장 목적으로만 사용하는 것이 제도의 수지균형과 안정적인 운영을 위해 능사인 것처럼 보일 수 있지만,
- 다른 복지제도 확대와 이를 통한 안정적인 경제·사회구조가 뒷받침 되지 않는다면, 국민연금 제도는 그 본래의 기능인 적정 노후소득보장은 물론 재정안정화라는 목표도 달성하기 어려움
- 실제로 인구고령화(저출산·기대여명 증가), 생산성 둔화, 노동시장불안정성 증대(실업·비정형 고용 증대) 등은 국민연금제도의 노후소득보장 기능과 재정안정화 목표를 위협하는 대표적인 위기요인이며, 이는 국민연금제도의 자체적인 노력만으로는 해결할 수 없는 사안임

## <참고> 적정성 & 재정안정성 동시 담보전략: “기여기반 확충”

### ✓ 공공투자의 국민연금 지속가능성 제고 효과

- 이상의 위기요인들은 다음의 경로를 통해 국민연금제도의 적정성·재정안정성 목표를 위협함
- ① 인구고령화 → 생산인구 감소 → 연금 기여자 수 감소(지출 부담여력 약화) / 피부양 노인인구 증가(지출 유인 강화) → 재정불안정성 심화 → 급여축소 압력 증대(적정성 훼손)
- ② 생산성 둔화 → 기여 징수대상 축소 / 국가의 재정부담 여력 감소 → 재정안정성 훼손
  - ↳ 임금축소 등으로 인한 기여 감소 → 노후소득의 적정성 훼손
- ③ 노동시장불안정성 증대 → 기여 징수대상 축소 → 재정불안정성 심화
  - ↳ 사각지대 확대 → 노후소득의 적정성 훼손

## 〈참고〉 적정성 & 재정안정성 동시 담보전략: “기여기반 확충”

### ✓ 공공투자의 국민연금 지속가능성 제고 효과

- 공공투자를 통한 **출산율 · 고용률 제고 효과**는 국민연금의 적정성과 재정안정성 목표 달성에 기여하고, 궁극적으로 **제도의 장기적 지속가능성**을 높일 수 있음

① 공공투자 → 출산 · 고용 증진 → 국민연금 기여기반 확충(보험료 납부자 수 / 납부액 증가)

→ 재정안정성 확보(적정 노후소득보장 기능 유지)

② 공공투자 → 안정적 (공공) 일자리 증대 → 노동취약계층의 국민연금 가입이력 증가(사각지대 해소)

→ 노후소득의 적정성 증대

## Part 2 공적연금제도의 재정안정성 재개념화

## 1. 국민연금제도의 재정안정성 평가방식

- 전 세계적인 재정안정화 개혁기조에 발 맞추어 한국 사회에서도 국민연금제도의 재정안정성에 대한 관심이 고조되어 있음
  - 1998년 재정계산제도를 도입하여 국민연금법(제4조) 및 시행령(제11조)에 따라 5년 주기로 실시하고 있음
    - 제1차 재정계산(2003년), 제2차 재정계산(2008년), 제3차 재정계산(2013년)
  - 이를 통해 국민연금의 장기적 재정상태를 주기적으로 점검하고, 미래의 여건 변화에 따라 제도 및 기금운용 전반에 대한 정책대안을 선제적으로 수립해오고 있음
    - ex) 국민연금 소득대체율을 2028년까지 40%로 인하하기로 한 지난 2007년의 개혁안은 제1차 재정계산 결과(2003년)에 기초하여 촉발된 제도 개혁논의의 결과물

## 1. 국민연금제도의 재정안정성 평가방식

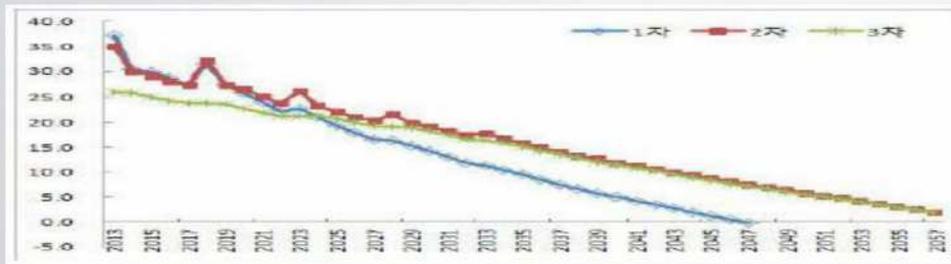
- 국민연금 재정계산의 재정평가 기준: '보험수리적 지속가능성(actuarial sustainability)'
  - 국민연금제도의 급여 총량과 기여 총량을 비교하여 전자가 후자를 초과할 경우 재정안정성이 약한 것으로 평가하는 방식
- 국민연금제도에서는 특히, 수지불균형에 따른 산출 지표(수지적자 및 기금소진 발생시점, 적립배출 추이, 부과방식 비용을 추이 등\*)를 중심으로 국민연금제도의 재정상태를 평가하고 있으며,
  - \* 이들 산출 지표는 결국 '국민연금 적립기금 규모가 충분한지의 문제'로 환원됨
- 그동안의 재정계산 결과(기금소진, 적립배출 감소, 부과방식비용률 상승)에 따르면, 국민연금제도는 재정안정성을 담보하지 못하고 있는 것으로 평가할 수 있음

# 1. 국민연금제도의 재정안정성 평가방식

## ▶ 기금적립 추이

	제1차 재정계산('03)	제2차 재정계산('08)	제3차 재정계산('13)
<b>수지적자 발생년도</b>	2036년	2044년	<b>2044년</b>
최대 적립기금	1,715조원(2035년)	2,465조원(2043년)	2,561조원(2043년)
<b>기금소진 발생년도</b>	2047년	2060년	<b>2060년</b>

## ▶ 기금 적립배율 추이



\* 적립배율: 최종 추계연도의 연금지출 대비 적립금 비율

# 1. 국민연금제도의 재정안정성 평가

## ▶ 부과방식 비용률 추이

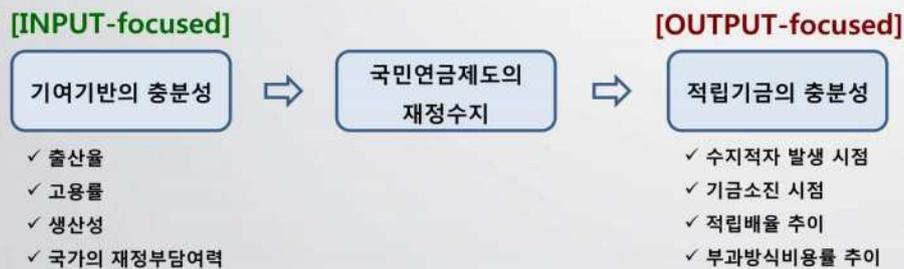
		제1차 재정계산	제2차 재정계산	제3차 재정계산
<b>부과방식 비용률</b>	2020	5.7	4.9	5.2
	2030	11.4	8.2	8.0
	2040	21.5	13.1	12.8
	2050	30.	17.7	17.4
	2060	36.6	21.9	<b>21.4</b>
	2070	39.1	23.2	<b>22.6</b>
	2078	-	22.9	<b>22.5</b>
	2083	-	-	<b>22.9</b>

\* 부과방식비용률: 보험료 부과대상소득 총액 대비 급여지출 비율

## 1. 국민연금제도의 재정안정성 평가방식

➤ 참고: 용어설명

- ✓ 아래에서는 이처럼 수지불균형 문제가 초래한 결과지표에 초점을 둔 재정평가 방식을 '산출중심(output-focused) 수지균형 관점(적립기금의 충분성에 주목)'으로 명시하며,
- ✓ 수지불균형을 초래하는 원인들에 초점을 두는 '투입중심(input-focused) 수지균형 관점(기여기반의 충분성에 주목)'과 대별하여 사용하였음



## 1. 국민연금제도의 재정안정성 평가방식

➤ '산출중심 수지균형 관점' 에서 이루어지는 이러한 재정평가 방식이 공적연금의

**재정건전성을 가장 직관적으로 보여준다는 점은 부인할 수 없는 사실임**

- 실제로 국민연금제도가 적실한 노후소득보장 기능을 지속적으로 수행하는데 있어, '기금규모, 적립배율 및 부과방식비용률 추이' 등과 같은 산출 지표의 안정성 여부는 **중요한 선결요건 중 하나임**

➤ 또한 이러한 평가에 입각하여,

- 급여·기여·수급요건 등과 관련된 제도 모수의 조정을 통해 기금의 소진시점을 최대한 늦추고, 보험료율의 급격한 상승을 제한해야 한다는 현재의 **축소 중심 개혁지향 역시 일정 정도 타당성을 확보할 수 있음**

## 2. 산출중심 수지균형 관점에 입각한 재정안정성 평가방식의 문제점

### 1) 산출중심 수지균형 관점과 적정 노후소득보장 기능 간의 양립불가능성

- 일반적으로 '사적'보험에서 통용되는 '산출중심 수지균형'의 논리가 '공적'보험에 그대로 이식될 경우, 국민연금제도의 본래적 목적과 기능이 심각하게 훼손될 수 있음
- 특히, 기금규모 · 적립배율 · 부과방식비용률 등의 산출지표를 중심으로 재정안정성을 바라볼 경우, 평균 수익비가 2배에 달하는 국민연금제도는 항상 재정적으로 불안정한 상태에 있는 것으로 평가되고, 소득대체율 인하와 같은 재정안정화 조치에 대한 유인이 강하게 작동하여 급여의 적정성(adequacy)이 훼손될 수 있음
- 실제로 산출중심 수지균형 관점에 입각한 기금고갈 및 후세대 부담(세대 간 불공평) 등의 논리가 국민연금 개혁과정을 이끌어왔고, 그 결과 재정문제가 현재화(顯在化) 되지 않은 다소 이른 시점부터 강도 높은 급여축소 조치가 이루어진 바 있음

## 2. 산출중심 수지균형 관점에 입각한 재정안정성 평가방식의 문제점

### 1) 산출중심 수지균형 관점과 적정 노후소득보장 기능 간의 양립불가능성

- 즉, 지난 1998년의 연금개혁을 통해 소득대체율을 70%에서 60%로 삭감했고, 2007년에는 이를 다시 40%까지 낮추는 보다 큰 규모의 지출축소 조치가 재현됨에 따라, 국민연금의 적정성 담보 기능이 심각하게 훼손되었고, 결국 한국의 심각한 노인빈곤 문제를 해소하기에는 불충분한 제도로 전략함
- 이처럼 재정안정성을 단순히 산출중심 수지균형(특히, 수지불균형에서 비롯되는 기금소진, 적립배율 감소 등) 차원에서만 판별하게 된다면, 공적연금제도는 축소일로의 경로를 노정하게 될 가능성이 높아짐

## 2. 산출중심 수지균형 관점에 입각한 재정안정성 평가방식의 문제점

### 1) 산출중심 수지균형 관점과 적정 노후소득보장 기능 간의 양립불가능성

<참고>

- ✓ 물론, 산출중심 수지균형 관점에서 재정상태를 평가하고 대안을 모색한다고 하더라도, 보험료 인상, 노동공급의 양적·질적 증대를 통한 기여기반(contribution base) 확충 등과 같은 수입증대 전략을 택할 경우, 연금급여 인하와 같은 적정성 훼손 조치 없이도 재정안정성을 확보할 수 있음
- ✓ 하지만 국민연금에 대한 대중들의 불신과 물이해가 팽배하고, 제도의 미성숙으로 관련 이해관계자가 불충분하며, 가계와 기업의 부담 가중과 그에 따른 조세저항이 강한 한국 사회에서는
  - 장기적인 시계를 가지고 접근해야 하는 수입증대전략보다 비교적 손쉽게 수지균형을 맞출 수 있는 지출축소에 경도된 개혁이 이루어진 경향이 있음

## 2. 산출중심 수지균형 관점에 입각한 재정안정성 평가방식의 문제점

### 2) 재정안정성 측정의 불완전성

- 산출중심 수지균형의 관점에서는 단순히 기여수입보다 급여지출이 많아 기금이 소진되고, 적립 배율이 떨어지며, 부과방식비용률이 오를 경우, 국민연금제도가 재정적으로 불안정한 상태에 있는 것으로 평가하지만,
- 국가별로 '제도특성 및 경제·사회적 환경'\*이 상이한 상황에서 산출중심 수지균형 여부만을 기준으로 공적연금제도의 재정안정성을 판단하기에는 상당한 제약이 따를 수 있음

\* 재정방식(적립방식 또는 부과방식), 인구고령화 정도, 연금수급자 자립률(pensioner support ratio) 또는 노인부양비, 생산성 등

## 2. 산출중심 수지균형 관점에 입각한 재정안정성 평가방식의 문제점

### 2) 재정안정성 측정의 불안전성

- 즉, 제도 내적으로 수지불균형이 발생하여 산출지표가 불안정할 경우에도(예컨대, 기금규모와 적립배율이 낮아진다 하더라도),
  - 국가가 이를 부담할 자원추출역량을 확보하고 있다면, 이를 무조건 재정불안정으로 규정하기 어려움

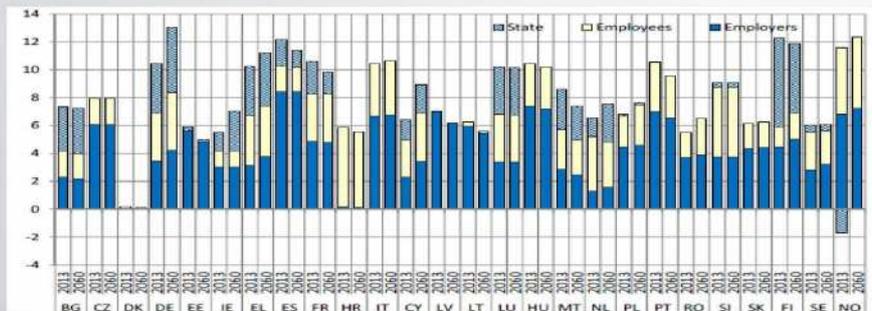
\* 2050년경에 한국은 전체 인구의 40%에 육박하는 노인에게 국민연금과 기초연금 지출을 합하여 GDP의 약 9.8% 정도를 지출하게 되는데, 이는 2010년 현시점에 10-15% 정도의 고령화 수준을 보이고 있는 유럽국가들이 이미 지출하고 있는 수준에 불과하다는 점에서 충분히 감내할 수 있다는 주장이 제기될 수 있음(김연명, 2013)

## 2. 산출중심 수지균형 관점에 입각한 재정안정성 평가방식의 문제점

### 2) 재정안정성 측정의 불안전성

- 실제로 공적연금제도를 운영하는 많은 국가들이 조세투입을 통해 수지격차를 벌충하면서 노후 소득보장 기능을 충실히 수행하고 있는데(즉, 이미 기금이 소진되고 적립배율이 낮은 상태), 이들 국가의 연금제도를 일률적으로 지속불가능하다고 평가할 수는 없음

[공적연금제도의 자원 구성]



\* 자료: EU(2015). Ageing Report 2015 [도표 II. 1. 3]

### 3. 재정안정성 평가를 위한 대안적 측정방식 검토

➤ 이러한 문제를 해결하기 위해 지금까지 한국 사회에서 통용되었던 산출중심 수지균형 관점에서 벗어나 **국민연금제도의 재정여력을 새롭게 평가할 필요성이 제기됨**

➤ 국민연금의 재정안정성(수지균형 여부)을 평가하기 위해

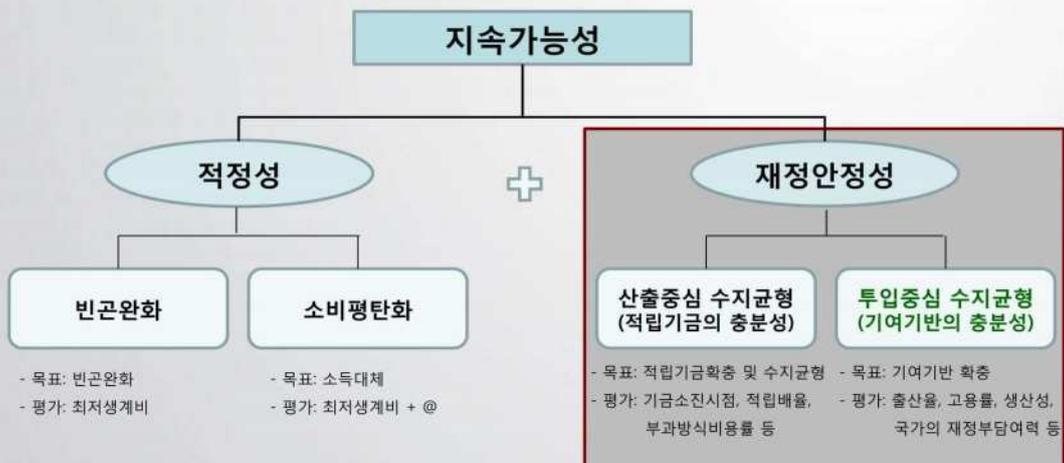
- 현행대로 수지불균형 문제가 초래한 결과 또는 산출(output) 지표(기금적립추이 및 적립배출, 부과방식비용률) 등에 초점을 둘 수도 있지만,
- 다른 한 편으로는 (재정)투입(input)(여력) 측면에서 '수지불균형 문제를 초래한 보다 근본적인 원인(기여기반 축소\*)'에 주목하는 방안도 고려해볼 수 있음

*\* 인구고령화, 경제성장둔화, 노동시장불안정성 증대 등에 의해 초래된 재정위기는 노동공급의 양과 질을 감소시켜 공적연금제도의 자원추출역량을 떨어뜨린다는 점에서 기여기반 축소라는 단일 차원의 문제로 수렴됨*

### 3. 재정안정성 평가를 위한 대안적 측정방식 검토

➤ 재정안정성 = 산출중심 수지균형(적립기금의 충분성)

+ 투입중심 수지균형(기여기반의 충분성)



### 3. 재정안정성 평가를 위한 대안적 측정방식 검토

➤ '투입중심 수지균형(기여기반의 충분성)'에 기반한 평가방식은 '공적연금지출에 대한

납세자 또는 기여자의 부담여력(affordability)'이라는 재정안정성의 일반적 정의(Barr and Diamond, 2010: 29)와도 부합하며,

- 실제로 많은 연구에서 재정안정성을 측정함에 있어 단순히 수지균형을 나타내는 산출지표만이 아니라, '급여지출을 부담할 수 있는 공적연금제도의 기여기반 여력'을 포괄하는 보다 거시적인 맥락에서의 재정적 제약사항(financial constraint)들을 함께 검토하고 있음

### 3. 재정안정성 평가를 위한 대안적 측정방식 검토

➤ 재정안정성 평가 지표

지수명	세부지표
멜버른-머서 글로벌 연금지수 Melbourne Mercer Global Pension Index (Mercer, 2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로연령세대의 사적연금 가입비중</li> <li>• GDP대비 연금자산 수준</li> <li>• 인구고령화 관련 지표: 기대여명, 연금수급연령, 노인부양비, 합계출산율 등</li> <li>• 적립식제도(공적제도 및 강제적 사적제도 포함)의 기여부담 수준</li> <li>• 55-64세 고령노동자의 경제활동참여율</li> <li>• GDP대비 정부부채 비중</li> </ul>
알리안츠 연금 지속가능성 지수 Allianz Pension Sustainability Index (Finke, 2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구학적 지표(노인부양비)</li> <li>• 연금제도 관련 지표: 급여 및 적용범위 수준, 실질 퇴직연령, 적립식 제도의 강도와 적립금 수준</li> <li>• 공공재정 관련 지표: GDP대비 연금지급액, GDP대비 공공부채, 복지육구</li> </ul>
CSIS 글로벌 고령화 준비 지수 CSIS Global Aging Preparedness Index (Jackson et al, 2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조세 · 재정 · 채무 여력 및 급여의존성</li> </ul>
EU의 OMC(Open Method of Coordination) 지표 (EC, 2009b)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GDP대비 총연금지출(현재와 미래 시점)</li> <li>• 고령노동자의 고용률</li> <li>• 실질 퇴직연령</li> </ul>

### 3. 재정안정성 평가를 위한 대안적 측정방식 검토

➤ 본 연구는 다양한 평가지표 중 EU의 개방형조정방식(OMC: Open Method of coordination)에서 제시한 공동지표들을 활용하여 국민연금제도의 재정안정성(기여기반의 충분성) 수준을 판단하고자 함

➤ OMC 재정안정성 지표의 유용성

- ① 재정안정성의 기본 원칙 및 이와 관련된 세부목표들을 토대로 평가지표를 도출하고 있어, 타 지표들에 비해 분석들의 이론적 기반이 명확하다는 장점이 있음
- ② 재정안정성을 측정하고 있는 다른 지표들은 각기 상이한 방식과 시점을 토대로 측정이 이루어진 산재된 자료인데 반해, OMC 지표는 국가별로 동일한 기준에 입각하여 시계열적으로 측정된 자료로써, 장기간에 대하여 국가 간 상호 비교가 용이

### 3. 재정안정성 평가를 위한 대안적 측정방식 검토

➤ OMC 재정안정성 지표의 유용성

③ 기여기반의 충분성을 평가하기에 적합한 지표 포괄

OMC 지표	의 미
GDP대비 총연금지출(PN-P5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수급자에게 이전되는 경제적 자원과 이에 대한 국가의 재정부담 수준을 나타내는 가장 대표적인 재정안정성 평가 지표</li> </ul>
공적연금지출추계(PN-P8)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 즉, GDP대비 연금지출은 사회에서 창출되는 전체 부, 즉 국가의 경제력 대비 연금지출 부담을 살펴보는 것으로써, 한 사회의 생산성 수준이 특정 연금지출을 감당할 수 있는지 여부(재정투입 여력)를 보여줄 수 있음</li> </ul>
고령노동자 고용률(PN-P6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공적연금제도의 기여(수입)와 급여(지출) 양자 모두에 영향을 미쳐 연금지출에 대한 부담여력을 좌우하는 중요한 변수</li> </ul>
실질퇴직연령(PN-P7)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동공급 증대 → 기여기반확충 / 급여지출 감소 → 재정 투입· 부담 여력 증대</li> <li>• 특히, 유럽 공적연금제도에서 만연해있는 조기퇴직연금의 수급여부와 세입기반에 영향을 미친다는 점에서, 이들 지표는 공적연금의 재정소요를 포착하기 위한 주요 지표로 고려되고 있음</li> </ul>

### 3. 재정안정성 평가를 위한 대안적 측정방식 검토

➤ OMC 재정안정성 지표의 유용성

③ 기여기반의 충분성을 평가하기에 적합한 지표 포괄

OMC 지표	의미
GDP대비 총연금지출(PN-P5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>수급자에게 이전되는 경제적 자원과 이에 대한 국가의 재정부담 수준을 나타내는 가장 대표적인 재정안정성 평가 지표</li> </ul>
공적연금지출추계(PN-P8)	<ul style="list-style-type: none"> <li>즉, GDP대비 연금지출은 사회에서 창출되는 전체 부, 즉 국가의 경제력 대비 연금지출 부담을 살펴보는 것으로서, <b>한 사회의 생산성 수준이 특정 연금지출을 감당할 수 있는지 여부(재정투입 노력)를 보여줄 수 있음</b></li> </ul>
고령노동자 고용률(PN-P6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>공적연금제도의 기여(수입)와 급여(지출) 양자 모두에 영향을 미쳐 <b>연금급여 지출에 대한 부담여력을 좌우하는 중요한 변수</b></li> </ul>
실질퇴직연령(PN-P7)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동공급 증대 → 기여기반확충 / 급여지출 감소 → 재정 투입·부담 노력 증대</li> <li>특히, 유럽 공적연금제도에서 만연해있는 조기퇴직연금의 수급여부와 세입기반에 영향을 미친다는 점에서, 이들 지표는 공적연금의 재정소요를 포착하기 위한 주요 지표로 고려되고 있음</li> </ul>

### 4. 연구방법

➤ 분석대상과 기간

- 분석대상: OECD 23개 국가
- 분석시기: 2000 - 2011년 (평균값 사용)

➤ 주요변수

OMC 지표	대리변수	출처
·GDP대비 총연금지출(PN-P5)	·GDP대비 공적연금지출 비중	OECD SOCX
·고령노동자 고용률(PN-P6)	→ ·55-64세 인구집단의 노동시장 참여율	ILO KILM
·실질퇴직연령(PN-P7)	·실질퇴직연령	OECD(2013a)
·공적연금지출추계(PN-P8)	·공적연금지출 추계(2007-60)	OECD(2013b)

\* 보다 장기간의 시계열 자료를 확보하기 위해 OMC 지표를 OECD와 ILO의 동일 변수로 대체하여 투입

## 4. 연구방법

### ➤ 분석방법

- 분석방법: 퍼지셋 이념형분석(Fuzzy-set Ideal Type Analysis)

→ 퍼지 집합점수를 이용하여 국가별로 OMC의 4가지 지표들 간 조합방식을 도출

### <cf> 분석방법 선택 이유

- 공적연금제도의 재정안정성은 절대적 기준에 따라 평가할 수 있는 개념이 아님  
→ 특정 기준선을 설정하고 이에 부합하는 정도에 따라 제도의 재정안정성을 논할 수 없음
- 즉, 본 연구에서 평가틀로 차용하고 있는 OMC 지표들이 구체적으로 어느 정도 수준이어야 재정적으로 안정적인 것인지에 대한 판별은 원천적으로 불가능함
- 이는 공적연금의 재정안정성은 상대적인 차원에서 파악될 수 있는 개념임을 의미함
- 퍼지셋 이념형 분석은 공적연금제도를 운영 중인 다른 국가들과의 상대적인 비교를 통해 재정안정성이 적합한 수준인지 여부를 판단할 수 있는 유용한 기법이 될 수 있음

## 5. 분석결과

### 1) 국가별 재정안정성 수준(2000-2011 평균)

국가	sus1	sus2	sus3	sus4
호주	3.3	55.9	62.7	4.9
오스트리아	10.6	36.1	58.9	16.4
벨기에	7.2	32.9	58.4	16.7
캐나다	3.8	57.9	62.5	6.3
덴마크	5.5	61.1	62.6	9.6
핀란드	7.8	56.0	60.7	14.9
프랑스	10.8	39.1	59.0	15.1
독일	8.8	52.5	61.0	13.0
그리스	10.7	43.1	61.7	15.4
아일랜드	3.0	52.3	64.8	11.4
이탈리아	11.9	33.3	60.5	15.7
한국	1.4	60.9	68.8	5.5

국가	sus1	sus2	sus3	sus4
룩셈부르크	5.5	33.0	59.3	18.1
네덜란드	4.8	49.3	60.9	10.4
뉴질랜드	4.4	69.9	64.4	8.0
노르웨이	4.7	69.2	63.4	13.9
폴란드	9.2	33.1	60.0	10.0
포르투갈	8.8	53.5	65.4	13.1
스페인	6.7	46.3	62.2	14.0
스웨덴	6.9	72.8	63.8	9.9
스위스	6.1	68.4	64.7	8.6
영국	5.3	57.7	62.5	8.2
미국	5.2	63.0	64.4	4.8
전체 평균	6.6	52.1	62.3	11.5

\* sus1: 2011년 GDP대비 공적연금지출, sus2: 55-64세 고령자 고용률, sus3: 평균실질퇴직연령, sus4: 2050년 GDP대비 공적연금지출 추계

## 5. 분석결과

### 2) 국가별 재정안정성 양태(이념형)

#### ① 재정불안정형

- '재정불안정형'은 **현재와 미래의 공적연금지출 수준이 상대적으로 과도한 수준으로** 국가의 공적연금재정 부담여력이 상대적으로 낮고,
- 고령노동자의 고용률이나 실질퇴직연령 측면에서 **파악한 노동시장 여건 또한 연금재정의 건전성을 저해할 가능성이 있는 국가군으로 재정안정성 수준이 가장 낮은 이념형**

## 5. 분석결과

### 2) 국가별 재정안정성 양태(이념형)

#### ① 재정불안정형

최종유형	국가	재정위험요인				최종 유형
		연금지출		노동시장여건		
		현재('11)	미래('50)	고령노동자고용	실질퇴직연령	
EPor	오스트리아	高	高	低	低	재정불안정형
EPor	벨기에	高	高	低	低	
EPor	프랑스	高	高	低	低	
EPor	그리스	高	高	低	低	
EPor	이탈리아	高	高	低	低	
EPor	스페인	高	高	低	低	
Epor	폴란드	高	低	低	低	
ePor	룩셈부르크	低	高	低	低	
EPOr	핀란드	高	高	高	低	
EPOr	독일	高	高	高	低	

## 5. 분석결과

### 2) 국가별 재정안정성 양태(이념형)

#### ② 공적연금지출 과다형

- 노동시장여건은 다른 국가들에 비해 연금재정에 우호적인 수준이지만,
- **현재와 미래의 연금지출 수준이 상대적으로 높아 국가의 부담여력이 상대적으로 낮은 이념형**

\* 스웨덴의 경우, 장기적으로는 재정안정형으로 편입될 것을 예상됨(NDC 전환 등 개혁의 효과)

최종유형	국가	재정위험요인				최종 유형
		연금지출		노동시장여건		
		현재('11)	미래('50)	고령노동자고용	실질퇴직연령	
EPOR	포르투갈	高	高	高	高	공적연금지출 과다형
EpOR	스웨덴	高	低	高	高	
ePOR	노르웨이	低	高	高	高	

## 5. 분석결과

### 2) 국가별 재정안정성 양태(이념형)

#### ③ 노동시장 부적합형

- 공적연금지출 부담이 상대적으로 낮지만, **노동시장 여건이 공적연금 재정에 비우호적인 이념형**

\* 네덜란드의 경우 만연한 조기퇴직으로 연금재정에 대한 압박이 심화되자, 민간 직역연금제도의 조기퇴직에 대한 세제 혜택 유인을 제거하는 등의 대응을 실시하였고, 그 결과 고령노동자의 고용률과 실질퇴직연령이 점차 증가하는 추세

최종유형	국가	재정위험요인				최종 유형
		연금지출		노동시장여건		
		현재('11)	미래('50)	고령노동자고용	실질퇴직연령	
epor	네덜란드	低	低	低	低	노동시장 부적합형

## 5. 분석결과

### 2) 국가별 재정안정성 양태(이념형)

#### ④ 재정안정형

- 현재와 미래의 공적연금지출 수준이 높지 않아 상대적으로 국가의 부담여력이 높고,
- 고령 노동자의 고용률이나 실질퇴직연령도 높아 **재정적으로 안정적인 이념형**

최종유형	국가	재정위험요인				최종 유형
		연금지출		노동시장여건		
		현재('11)	미래('50)	고령노동자고용	실질퇴직연령	
epOR	호주	低	低	高	高	재정안정형
epOR	캐나다	低	低	高	高	
epOR	덴마크	低	低	高	高	
epOR	아일랜드	低	低	高	高	
epOR	한국	低	低	高	高	
epOR	뉴질랜드	低	低	高	高	
epOR	스위스	低	低	高	高	
epOR	영국	低	低	高	高	
epOR	미국	低	低	高	高	

## 5. 분석결과

### 2) 국가별 재정안정성 양태(이념형)

#### ④ 재정안정형

- 급여의 **적정성과 재정안정성 간의 상충관계(trade-off)**를 고려했을 때, 한국을 비롯하여 **재정안정형에 속한 국가들은 상대적으로 급여 관대성이 열악한 국가군일 수 있음**
- 실제로 재정안정형에 속한 국가들은(덴마크 제외) **총연금대체율(mandatory public and private)** 측면에서, 노후소득의 적정성 수준이 OECD 국가들 중 하위군에 위치하는 것으로 나타남

국가	소득대체율(순위)**	국가	소득대체율(순위)
영국	21.6%(34위)	스위스	40.2%(23위)
아일랜드	34.7%(31위)	캐나다	36.7%(28위)
뉴질랜드	40.1%(24위)	호주	44.5%(21위)
미국	35.2%(29위)	덴마크	67.8%(9위)
한국	39.3%(25위)	OECD 평균	52.90%

\* 자료: Pensions at a Glance 2015.

\*\* OECD 34개국의 average-wage worker 기준 총소득대체율

## 5. 분석결과

### 2) 국가별 재정안정성 양태(이념형)

#### ④ 재정안정형

- 즉, 재정안정형은 연금 관대성이 낮아 지출 부담이 적고, 그로 인해 노후보장에 대한 책임이 개인에게 전가되어 고령 노동자의 고용률이나 실질퇴직연령이 높아지는 등
- 적정성이라는 제도 본연의 목적을 희생한 대가로 재정안정성 수준이 높은 국가군으로 볼 수 있음
- 하지만 이들 국가가 확보한 재정안정성은 전체 공공재정의 안정성 측면에서는 실효성이 결여된 것일 수 있다는 점에 유념할 필요
- 일정 수준 이상의 적정성이 담보되지 않을 경우 공적연금제도의 재원 절감분이 다른 공공재정의 소요로 이어지는 풍선효과(balloon effect)가 발생할 수 있기 때문 (Grech, 2010; 유희원, 2014; 유희원, 2015a; 유희원, 2015b)

## 6. 소결

- 이상의 결과는 단순히 개별 국가의 재정안정성 수준이 어느 정도인지를 보여주는 것만이 아니라, 각 국가별로 투입측면에서 재정적으로 취약한 요인이 무엇인지를 확인시켜줌

이념형	재정취약요인	이념형	재정취약요인
재정불안정형	국가의 부담여력 低 노동공급 低	연금지출 과다형	국가의 부담여력 低
노동시장 부적합형	노동공급 低	재정안정형	없음 (단, 낮은 급여수준이 문제)

- 특히, 재정안정형에 속한 한국의 경우 기존의 산출중심 수지균형 관점의 평가와는 달리 재정적으로 취약한 요인이 없는 것으로 나타남
- 즉, 평균 수익비가 2배 이상에 달하여 수지불균형 상태에 있기는 하지만, 국가의 부담여력이나 노동시장여건이 상대적으로 우호적인 편이며(즉 재정적으로 지속가능한 수준이며),
- 오히려 재정적 지속가능성과 상충관계를 형성하는 노후소득의 적정성을 담보해나가는 것이 주요 과제라고 할 수 있음

## 6. 소결

- 재정안정성에 대한 이러한 진단방식은 재정위기의 본질을 국가의 자원추출역량(생산성)이나 노동시장의 제약사항(조기은퇴) 등과 같은 보다 거시적인 맥락의 재정투입요소들에서 찾고 있기 때문에,
  - 산출중심 수지균형 관점과는 달리 (기금고갈을 우려하여) 지출(급여)를 축소하려는 유인이 상대적으로 미미하고,
  - 재정안정화를 위해 (급여축소가 아닌) 생산성 증대나 퇴직연령 상향 등과 같은 투입측면의 대안에 주목하게 함으로써, 적정 노후소득보장이라는 제도 본연의 기능을 담보할 수 있게 해줌

## 6. 소결

- 한편, 본 연구가 기존 산출중심 수지균형 관점의 무용성을 주장하는 것은 아니라는 점을 염두에 둘 필요가 있음
  - 전술한 것처럼 기금규모, 적립배율, 부과방식비용률 등의 안정성은 국민연금제도의 지속적인 운영을 위해 중요하게 다루어져야 할 선결요건 중 하나임은 분명한 사실임
  - 다만 이들 지표를 척도로 재정안정성을 측정할 경우 발생하는 문제들, 즉 '적정성 목표와의 양립 불가능성'이나 '다차원적인 재정안정성의 일면만을 포착'한다는 등의 문제를 고려했을 때,
  - 산출중심 수지균형 관점에서만 재정상태를 평가하고, 급여축소 중심의 재정안정화 방안이 매몰되는 우를 범해서는 안 됨
  - 본 연구에서 대안지표로 사용한 OMC 지표 역시 전체 재정안정성 개념의 일부만 포착한다는 점에서 최우선 목표가 될 수는 없지만, 산출중심 수지균형 관점에 따라 도출한 급여축소 중심의 재정안정화 조치가 한계에 도달한 한국적 상황에서 조금은 다른 시각으로 재정안정화 방안을 모색해볼 수 있게 해준다는 점에서 함의를 지닐 수 있음



감사합니다

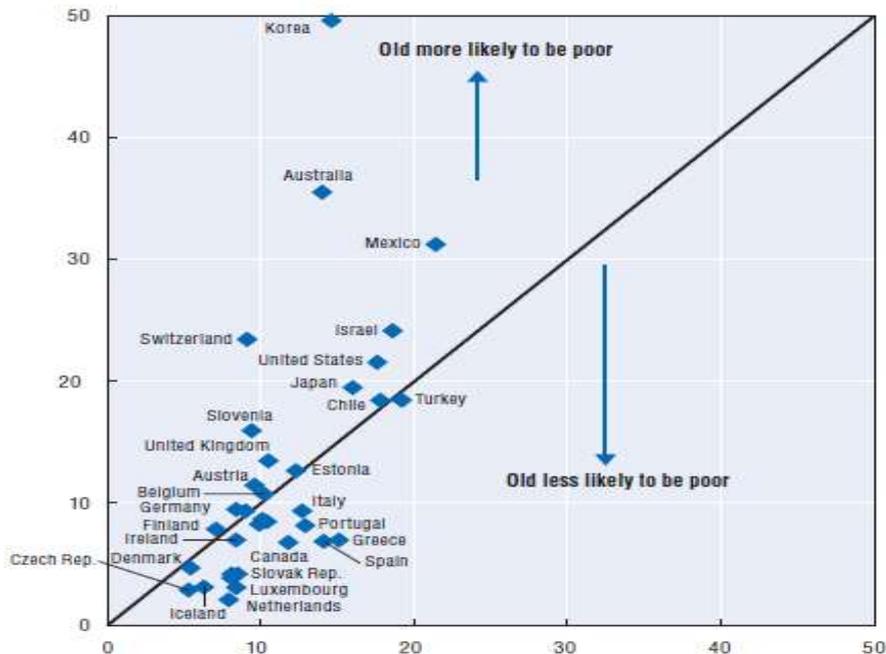
# 토론문

권문일 | 덕성여대 사회복지학과

## 1. 노인에 대한 인색한 자원배분

아래 <그림 1>에서 볼 수 있듯이 일반적으로 노인인구와 전체인구의 빈곤율은 한 사회 내에서 별반 차이를 보이지 않고 거의 유사한 수준으로 수렴하는 경향을 보여준다. 실제 OECD 회원국들의 노인인구 평균 빈곤율은 12.4%로서 전체 인구의 평균 빈곤율 11.3%와 별반 차이를 보이고 있지 않다.

<그림 1> 각국의 전체인구 빈곤율 대비 노인인구 빈곤율



자료 : OECD, 2015, p, 171

그러나 우리나라의 전체인구의 빈곤율은 14.6%로서 OECD 회원국 평균에 비해 약간 높기는 하지만 거의 유사한 수준을 보여주고 있는 반면, 노인인구의 빈곤율은 49.6%로 전체인구 대비 무려 약 3.4배에 이를 정도로 높은 격차를 보여주고 있다. 이것은 경제적 자원의 배분 면에서 노인세대에게 상대적으로 매우 적은 몫을 배분하고 있음을 나타냄을 보여주는 단적인 예라고 할 수 있다. 이는 노인세대와 비노인세대 간에 자원배분 면에서 형평성문제가 대단히 심각한 수준임을 보여주는 것으로 이를 완화하기 위해서는 무엇보다도 노인세대에 대해 공적연금을 포함하는 공적이전소득의 비중을 현저하게 증대시킬 필요가 있다고 하겠다.

그럼에도 불구하고 우리 사회에서는 인구고령화 진전에 따라 미래 근로세대의 미래 노인세대에 대한 높은 부양부담에 대비해야 한다고 역설하면서 미래 근로세대의 부담을 어떻게 낮춰줄 것인가 하는 주제를 주요 담론으로 띄우고 있다. 우리 사회가 당면하고 있는 심각한 노인빈곤문제를 제쳐 놓고 미래 근로세대의 사회보장 재정에 대한 부담 문제에 보다 주목하는 기이한 상황이 펼쳐지고 있다.

## 2. 국민연금의 적정성 평가

국민연금 노령연금 월평균수급액은 2016년 말 현재 368천원으로서 2016년 중위소득의 22.7%에 불과할 정도로 급여수준이 낮다. 국민연금에 20년 이상 가입하고 노령연금을 받고 있는 수급자들의 평균노령연금은 884천원으로서 2016년 중위소득의 54.4%로서 상대적 빈곤선을 상회하고 있음에 비추어 볼 때 전체 노령연금 평균액이 매우 낮게 나타난 주된 이유는 평균가입기간이 짧기 때문일 것이다.

그렇다면 국민연금 급여수준의 적정성 문제는 시간이 지나 국민연금제도가 성숙화 되면 저절로 해결될 수 있는 문제인가? 결론적으로 말하면 그럴 것 같지는 않다. 국민연금 노령연금의 월 평균연금액이 2016년 말 현재 그나마 368천원에 이른 데에는 연금수급자 중에 상당수가 2007년 국민연금 개혁 이전 평균소득자 기준 소득대체율 70%(1988~1997년)나 60%(1998년 ~ 2007년)와 같이 급여지급률이 높았던 기간이 포함되어 있었기 때문일 것이다. 그러나 2007년 2차 연금개혁으로 인해 국민연금 급여수준은 2008년 소득대체율 50%에서부터 매 1년마다 0.5% 포인트씩 하락되어 2028년에는 소득대체율 40%까지 인하되는 것으로 예정되어 있다. 그래서 가입기간이 시간 경과에 따라 다소 늘어나더라도 국민연금 노령연금 급여지급률 인하로 인해 급여증액 효과는 상당 정도는 상쇄되는 효과가

있을 것이다.

그런데 보다 주목해야할 문제는 시간이 경과하더라도 기대하는 만큼 국민연금 가입기간이 증가하지 않을 것으로 전망된다는 것이다. 국민연금수급자들의 평균가입기간이 20년을 넘어서게 되는 것은 2049년이 되어서야 가능하고 2060년에 가서도 21.3년에 그칠 것으로 추정되고 있다. 이는 결국 노령연금의 급여 산식상 40년을 가입기간으로 가상하여 상정하는 명목소득대체율과 실제의 소득대체율 간에 상당한 괴리가 발생할 수 있음을 의미한다. 평균소득자의 경우 연금 급여산식 상의 명목소득대체율은 40년 가입 40%지만 실질 소득대체율은 짧은 가입기간으로 인해 2060년 이후에도 26~27%에 머물 것으로 예상된다.

한편, 국민연금의 소득대체율은 국제적으로 비교해 보더라도 매우 낮은 편이다. OECD 34개 회원국 중에서 우리나라 국민연금 소득대체율은 26위에 해당되고 있다. 더군다나 자영자에 대한 소득파악률이 미흡하여 우리나라 국민연금 가입자 전체 평균소득이 실제에 비해 상당히 낮게 형성되어 있음을 감안하면 실질적으로 실제 평균소득자 기준 국민연금의 소득대체율은 40년 가입 40%가 아니라 그보다 훨씬 더 떨어진다고 볼 수 있다.

정해식 박사의 발표에도 나와 있듯이 OECD에서 공적연금 급여수준을 국가간 비교할 때 사용한 가상적 대표자의 소득은 근로자평균임금(average worker earnings, AW)이다. 이를 기준으로 하여 국민연금의 급여의 소득대체율을 산정하면 40년 가입 시 40%가 아니나 대략 32%에 그칠 정도로 매우 낮은 편이라고 할 수 있다<sup>14)</sup>.

정해식 박사는 우리나라 국민연금의 급여수준의 적절성을 평가하기 위해서 매우 다양한 평가기준을 활용하였다. 총소득대체율, 순소득대체율, 상대연금수준, 목표소득대체율, 빈곤율, 상대소득수준 등을 활용하고 덧붙여 국제 비교적 관점에서 근로연령대 집단의 평균적인 소득과 평균적인 급여수준을 살펴보고 있다. 이를 통해 정해식 박사는 우리나라의 국민연금은 그 영향력을 자료의 부족으로 명확히 파악하기는 어렵지만 빈곤방지 기능 및 은퇴 전 생활의 유지 효과 면에서 매우 미흡하다고 평가하고 있다. 이러한 평가에 기초하여 정해식 박사는 국민연금의 적절한 목표를 달성하기 위한 방안으로 목표소득대체율이란 개념을 도입하여, 이러한 목표소득대체율을 확보해 주기 위해 국민연금급여가 기존 보다 얼마나 추가

14) 우리는 국민연금 급여수준을 소득대체율 40%로 알고 있지만 이는 국민연금전체가입자 평균소득을 대표소득으로 사용했을 때 나오는 급여수준이다. 그런데 국민연금 전체가입자 평균소득은 대표소득으로 사용하는 것은 상당한 문제가 있다. 무엇보다도 소득상한선이 적용된 소득이며 지역가입자의 하향소득신고경향이 제대로 통제되지 않은 소득 자료를 활용함으로써 정책적, 인위적 성격의 평균소득이기 때문이다.

적으로 증액되어야 하는지 금액을 도출하고, 이러한 금액의 지급이 가능하기 위해서는 국민연금의 급여수준을 소득대체율 40%에서 50%로 상향 조정할 필요성이 있다고 조심스럽게 피력하고 있다.

그런데 이 과정에서 절차상 오류라고 평가되는 것은 국민연금을 통해 추가적으로 확충해야 할 금액으로 제시된 금액은 국민연금 수급자격이 없는 사람까지 포함하여 산출된 금액이므로 실제 국민연금 제도를 통해 수급자에게 지급되는 금액은 앞서 제시한 금액보다 훨씬 큰 금액이 지급되어야 하고 따라서 국민연금 소득대체율도 50%가 아니라 그 이상으로 높아져야만 한다는 것이다.

한편, 국민연금 급여의 적절성과 관련하여 노령연금에 비해 보다 심각한 것은 장애연금과 유족연금이다. 장애연금과 유족연금의 연금급여산식 상의 명목 소득대체율은 가입기간 20년 미만인 경우 각각 소득대체율 8~12%, 12~20%에 불과하기 때문이다. 장애나 사망은 젊은 근로자에게는 장년근로자에 비해 훨씬 강도가 높은 사회적 위험으로 다가올 수 있다. 왜냐하면 젊은 근로자는 소득활동을 한 기간이 짧기 때문에 장애나 사망에 대처할 수 있는 저축이나 재산을 축적할 기간이 훨씬 짧기 때문일 것이다. 2016년말 현재 장애연금 가입자의 월평균연금액은 434천원, 유족연금 가입자의 월평균연금액은 263천원으로 표준 장애가구(4인)나 유족가구(3인)가 최저생계를 영위하기에도 턱없이 못 미치는 수준의 급여가 지급되고 있는 것이다.



## 토론문

---

서한기 | 연합뉴스

### “국민연금 더 많이 받아도 될까?”

주최 측이 내건 이번 토론회의 주제다. 겉으로 봐선 흥미로운 질문이다. 하지만 이 물음에 일반대중은 열광하지 않는다. 오히려 시큰둥한 반응을 보일 뿐이다. 공허하기 때문이다. 지금 낸 돈조차 나중에 과연 돌려받을 수 있을지 의심하는 마당에 더 받을 거라고 기대하는 것은 언감생심이라는 것을 너무나 잘 알기 때문이다.

국민연금에 대한 불신은 뿌리 깊다.

아무리 연금 당국과 노후전문가, 학자들이 '세대 간, 세대 내 연대 정신'을 내세우며 공적 노후빈곤 방지장치로서의 연금제도의 필요성을 강조해도, 많은 사람이 반신반의하며 선뜻 마음을 열지 못하고 있는 게 사실이다.

왜 그럴까?

잘 알려졌듯, '기금고갈론'이 여론지형을 압도하며 한쪽으로 '기울어진 운동장'을 형성하면서, 노후 적정소득 보장 등 연금제도의 장점을 내세우는 그 어떤 대응논리도 잘 먹혀들지 않기 때문이다. 게다가 저성장의 장기화와 이에 따른 직업과 소득불안에도, 급속한 저출산, 고령화 현상까지 겹치면서 상황은 더 나빠지고 있다. 이번 토론회 주제와는 직접적 관련이 덜하긴 하지만, 이 연금불신의 문제를 해결하지 않고는 노후에 아무리 많은 국민연금을 주겠다고 약속해도, 나중에 휴지조각이 될지도 모를 그 약속에 자신의 노후를 전적으로 의존할 사람은 많지 않을 것이다.

그럼 국민연금이 불신의 늪에서 빠져나올 방법은 없을까? 해답은 멀리 있지 않다. 너무 뻥한 얘기지만, 국민에게 믿음을 심어주면 된다. 더도 말고 덜도 말고, 국민이 국민연금에 대해 느끼는 불안감과 불만을 해소하면 되는데, 그러려면 특히 공무원연금으로 대표되는 다른 직역연금과의 각종 차별 사항을 없애는 게 최우선이다.

일반국민은 공무원들이 안정적인 직장생활을 하다가 퇴직 후에는 국민세금을 투입해 공무원연금의 재정적자를 메우는, 국민희생을 대가로 받은 두둑한 노후자금으로 안정적인 노후생활을 영위하는데 대해 곱지 않은 시선으로 바라보고 있다.

국민연금은 명목상 40%에 불과하고 실제로는 20%안팎에 불과한 소득대체율(연금급여율)에다, 그것마저도 나중에 돌려받을 수 있을지도 모르는데, 공무원연금은 연금액수도 월등히 많은데다 국가에서 법으로 지급보장까지 받는 것을 국민은 더는 용인하지 못하고 있다.

왜 누구는 국민연금에 가입했다는 이유로 '2등 국민'으로 전락해 불안에 떨어야 하고, 누구는 공무원(사립학교 교직원, 군인, 별정직우체국 직원) 신분이라는 이유로 '1등 국민' 대접을 받는지 납득하지 못하는 것이다.

이에 따라 그렇다면 국민연금도 국가 지급을 보장하든지, 아니면 아예 공무원연금을 국민연금과 통합하든지 해야 한다는 요구가 거세다. '세대간, 세대내 연대'라는 연금제도의 취지를 살리고, 정당성을 확보하려면 무엇보다 국민연금과 공무원연금(사학연금, 군인연금, 우체국별정직연금 포함)간의 연대 문제부터 먼저 해결되어야 한다는 것이다. 실제로 국민연금으로는 지급보장을 받지 못하자 강제가입에 대한 저항이 만만찮은데다, 기회가 되면 이탈하는 일마저 벌어지고 있다.

2015년 12월 31일 국회 본회의를 통과한 사립학교교직원 연금법 개정안으로 2016년 3월부터 서울대병원 등 전국 13개 국립대병원 직원 2만4천여 명이 집단으로 국민연금에서 사학연금으로 갈아탄 게 대표적이다.

그럼에도 국가에서 국민연금을 의무적으로 지급하도록 보장하는 문제는 쉽지 않다. 그간 국민연금 지급을 법적으로 보장하는 논의와 법안은 끊임없이 나왔지만, 그때마다 번번이 좌절됐다. 먼저 2차 연금개혁(2007년)의 분위기가 무르익기 시작한 2006년 5월 참여정부 당시 유시민 복지부 장관이 연금 지급을 법적으로 보장하는 방안을 추진했지만, 실현되지 못했다. 대신 보험료율은 9% 그대로 유지하되 소득대체율만 60%에서 2008년에 50%로 낮추고, 이후 해마다 0.5%포인트씩 떨어뜨려 2028년에는 40%가 내려가도록 하는 방향으로 개악됐다.

이후 소강상태를 보이다가 6년이 지난 2012년 7월 친박계(친박근혜) 핵심인 새누리당 김재원 의원이 다시 국가의 국민연금 지급보장 책임 카드를 꺼냈고, 당시 새누리당 의원들이 2013년 4월 복지부와 당정협의 후 법제화 방침을 밝혔지만, 청와대와 기획재정부의 반대로 무산됐다. 국가 지급보장의 불씨가 사그라지자 이를 되살리고자, 오늘 토론회의 주최 측 전신인 국민연금바로세우기국민행동(현 공적연금강화국민행동)가 2013년 6월 3일 국회에서 '국민연금 국가지급보장 법제화' 주제 토론회를 열어 분위기를 되살리려고 안간힘을 썼지만, 역부족이었다. 최근에는 더불어민주당 남인순 의원이 지난 4월 13일 국민연금의 국가지급 보장을 규정한 국민연금법 개정안을 발의해 재논의의 시동을 걸었다.

---

토론 4

## 토론문

---

장호연 | 보건복지부 연금정책과

