

4차 재정추계 그 의미와 과제, 바람직한 국민연금 개혁방향은?



시간 | 2018년 8월 23일(목) 오전 10시

장소 | 국회 의원회관 제9간담회실

주최 | 남인순 의원실(민주당), 윤소하 의원실(정의당),
공적연금강화 국민행동

국민연금 제도 발전을 위한 국회 토론회

4차 재정추계 그 의미와 과제, 바람직한 국민연금 개혁방향은?

일시 | 2018년 8월 23일(목) 오전 10시

장소 | 국회 의원회관 제9간담회실

주최 | 공적연금강화국민행동

국회의원 남인순

국회의원 윤소하

프로그램

인사말 및 축사	
10:00~10:10 (10분)	[인사말] 정용건 공적연금강화국민행동 집행위원장 [축사] 남인순, 윤소하 국회의원
토론회	
좌장 정용건 공적연금강화국민행동 집행위원장	
10:10~10:30 (20분)	[발제1] 4차 재정추계 결과와 의미 - 정세은 충남대 경제학과 교수
10:30~10:50 (20분)	[발제2] 국민연금 지속가능성을 위한 개혁방향 - 정해식 한국보건사회연구원 공적연금연구센터장
10:50~11:40 (50분)	[토론] 유재길 전국민주노동조합총연맹 부위원장 정광호 한국노동조합총연맹 사무처장 김남희 참여연대 복지조세팀장 최경진 국민연금지부 위원장 장호연 보건복지부 연금정책과장
11:40~12:00 (20분)	방청객 질의 및 종합 토론

목차

인사말	정용건	6
축사	남인순 / 윤소하	8
[발제1] 4차 재정추계 결과와 의미		
	정세은 충남대 경제학과 교수	12
[발제2] 국민연금 지속가능성을 위한 개혁방향		
	정해식 한국보건사회연구원 공적연금연구센터장	29
[토론1] 유재길 전국민주노동조합총연맹 부위원장		53
[토론2] 정광호 한국노동조합총연맹 사무처장		60
[토론3] 김남희 참여연대 복지조세팀장		66
[토론4] 최경진 국민연금지부 위원장		71
[토론5] 장호연 보건복지부 연금정책과장		75

인사말

정용건 | 공적연금강화국민행동 집행위원장



새로운 희망의 연금을 만들어야 합니다.

국민연금 제4차 재정재계산 결과에 많은 국민들의 우려와 불신이 커지고 있습니다. 고갈시기는 2057년으로 3년이나 당겨지고, 제출된 전문가들의 제안은 보험료 인상과 보험급여 지급시기를 67세로 2년을 늦추자는 참으로 충격적인 제안입니다.

2007년부터 시작된 국민연금 흑역사를 종식해야 합니다. 소득대체율을 낮추고, 지급시기를 늦추는 계약으로 점철된 그 흑역사를 말입니다.

준비되지 않고 다가온 급격한 고령화와 노인빈곤은 재앙입니다. 국민의 거의 유일한 노후 대책인 국민연금이 제대로 국민의 노후를 지킬 수 있게, 최소한의 자존감을 지킬 수 있게 재설계해야 합니다.

먼저 국민연금의 법적 지급 보장을 통해 국민 불신을 해소해야 합니다. 또 노후소득 보장이라는 근본적인 목적에 맞게 소득대체율 하락을 올해 45%에서 멈추어야 합니다. 정부의 공약이기도 한 소득대체율 50%를 만들어가기 위한 사회적 대화를 제안합니다.

국민의 신뢰를 통해서만 국민연금은 성장하고 그 과실은 국민들이 가질 것입니다.

오늘 토론회가 국민연금의 새로운 역사의 서막을 열어가는데 기여하기를 기대합니다.
공동주최하신 남인순, 윤소하 의원님, 발제 정해식, 정세은 선생님, 토론에 참여하시는
유재길 부위원장님, 정광호 사무처장님, 김남희 복지조세팀장님, 최경진 위원장님, 장호
연 과장님께 감사드립니다.

공적연금강화국민행동 집행위원장 **정용건**

축 사

남인순 | 더불어민주당 국회의원



안녕하십니까?

국회 보건복지위원으로 활동하고 있는 더불어민주당 송파병 국회의원 남인순입니다.

<제4차 재정추계 그 의미와 과제, 바람직한 국민연금 개혁방안은> 토론회 개최를 진심으로 축하드리며, 토론회를 함께 주최해 주신 윤소하 의원님, 공적연금강화 국민행동 정용건 집행위원장님과 집행부 여러분께 진심으로 감사드립니다.

올해는 국민연금제도가 시행 된 지 30주년이 되는 해이자, 제4차 국민연금 재정계산이 이뤄진 해입니다. 지난 30년 동안 국민연금 제도가 많이 성숙했습니다. 완전노령연금 수급자가 발생하기 시작했고, 2017년 11월 현재 국민연금 수급자수는 465만 명이며, 국민연금 가입자 수는 2,180명입니다. 또한 기금 적립금은 615.3조원으로 국민연금이 세계 3대 연기금으로 성장했습니다.

하지만 기금고갈론 등으로 인해 국민연금에 대한 국민의 신뢰가 높지 않은 상태입니다.

특히 최근 제4차 국민연금 재정재계산 결과 기금고갈 시점이 당겨지는 것으로 나타나 국민들이 국민연금 폐지를 부르짖는 등 국민연금에 대한 불신이 더욱 높아지고 있습니다.

국민들의 불신을 잠재우기 위해서는 국민연금 국가지급보장 명문화가 필요합니다. 저는 지난 19대 국회에 이어 이번 20대 국회에서도 국민연금 국가지급보장 명문화 내용을 담은 국민연금법 개정안을 대표발의 한 상태입니다. 지난 21일 열린 국회 보건복지위원회 전체회의에서 박능후 장관이 “국민의 강력한 요구가 있으면 지급보장 규정을 명문화 할 수 있다” 고 답변하기도 했습니다.

이러한 상황에서 ‘제4차 재정추계 의미와 과제, 바람직한 국민연금 개혁방안’을 주제로 토론회가 개최된 것이 매우 시의적절하다고 생각합니다. 특히 오늘 토론회에서는 정세은 교수님이 ‘4차 재정추계 결과의 의미’를 정해식 연구원님이 ‘국민연금 지속가능성을 위한 개혁방안’을 발제하실 예정인데, 토론회에서 국민연금 국가지급보장 명문화에 대해서도 심도깊게 논의가 되었으면 합니다.

또한 국민연금에 대하여 너무나 잘 아는 전문가분들이신 유재길 부위원장님, 정광호 사무처장님, 김남희 팀장님, 최경진 위원장님, 복지부 등이 토론을 할 예정입니다. 모두 감사드립니다.

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

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

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

국회의원 남인순

축 사

윤소하 | 정의당 국회의원



안녕하세요, 정의당 윤소하 의원입니다.

지난 17일 국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회가 열렸습니다. 공청회에서 제출된 자문안은 9월말까지 ‘국민연금 종합운영계획’ 으로 구체화 된 후 10월말에 국회에 제출될 예정입니다.

연금 논의에 있어서 가장 중요한 것은 적정 노후소득보장 원칙입니다. 따라서 논의의 초점이 기금 고갈에 맞추어지지 않아야 할 것입니다. 적정 소득대체율에 대한 논의가 아닌 기금고갈론이 중심이 된 논의는 국민연금에 대한 불신을 조장하여, 오히려 수익률이 낮은 민간연금 시장만 확장되는 결과를 초래할 수 있습니다.

중요한 것은 OECD 평균 3배 이상(2016년 기준 46.5%) 의 노인빈곤율을 어떻게 극복할 것인지, 이를 위한 적정 연금은 어느 정도가 되어야 하는지, 이에 필요한 재정을 어떻게 감당할 것인지에 대한 논의입니다.

먼저, 소득대체율의 경우 삭감을 멈춰야 합니다. 최소한 45% 수준을 유지하고, 점차 50%로 높여나가야 합니다. 이는 문재인 대통령의 공약사항이기도 했습니다. 국민연금 제도개선이 올바른 방향으로 논의를 진행하기 위해서는 소득대체율 목표를 정하고, 이를 위한 방안을 찾는 과정으로 진행되어야 할 것입니다.

다음으로, 국민연금의 사각지대 해소를 위한 방안이 적극적으로 논의되어야 합니다. 최저임금 이하의 소득으로 국민연금을 채납할 수밖에 없는 지역가입자, 불안정 노동으로 인해 국민연금 사각지대가 된 청년가입자들을 대상으로 국민연금의 사각지대를 해소할 수 있는 적극적인 방안이 마련되어야 합니다.

이를 위해서는 충분한 사회적 합의가 필요합니다. 국회 내에서도 시급히 논의기구를 마련해야 할 것입니다.

오늘 토론회를 통하여 보다 깊이 있는 연금개혁 방안이 논의되기를 바랍니다.

토론회를 준비하고, 함께 해주신 모든 분들께 감사드립니다.
감사합니다.

국회의원 **윤소하**

발제 1

4차 재정추계 결과와 의미

정세은 / 충남대학교 경제학과

1. 4차 재정추계, 여전한 재정건전화 프레임 작동

재정계산제도는 2003년도에 처음으로 실시되었으며 장기적인 재정의 수지를 계산하는 재정추계의 결과를 토대로 하여 제도 운영 및 기금운용 등에 대한 계획을 수립하여 공시하고 있음. 그러므로 재정추계는 재정계산에서 가장 중요한 역할을 담당하고 있음.

재정추계를 하는 이유는 국민연금의 지속가능성을 높이기 위한 대응방안을 마련하기 위한 것. 사회경제의 변화가 장기적으로 국민연금 수입과 지출에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보고 지속가능성을 높이기 위해 취해야 할 정책을 제시하는 것이 목적.

그런데 지난 3차에 걸친 재정추계는 언제나 지배적인 결론은 ‘기금고갈’ 과 이를 막기 위한 ‘보험료 인상, 급여 축소’ 였는데 이번에도 예외가 아니었음. 기금소진 시점이 2013년 제3차 재정계산 때 예상했던 3년 빨라지고 수지적자 시점도 2년 빨라질 것으로 추계되었으며 이로 인해 보험료는 당장 내년부터 증가시켜야 한다는 진단이 제시되었음. 출산을 저하(2040년 합계출산율 1.42명→1.38명)와 기대수명 상승, 낮아진 경제성장률 등 저성장 경제 전망이 국민연금 재정에 부정적 영향을 준 것으로 분석.

재정건전화 프레임’의 작동. 즉 기금소진의 의미를 과장하고, 70년 후의 기금 소진을 막기 위해 과도한 보험료 인상이 필요하다는 주장은 전형적인 ‘공포’ 마케팅. 그런데 저출산은 피할 수 없는 운명이므로 기금 유지를 위해 서둘러 ‘보험료 인상’ 하는 것이 정확한 현황 진단과 적절한 대응 방안인가?

첫째, 저출산, 저성장 현상이 심각해져 선진국 따라잡기를 멈추고 경제가 정체하게 된다는 미래는 피할 수 없는 운명인가? 문제는 이러한 미래가 결정된 운명이라면, 한국은 점점 인구가 줄어 빠르게 지구상에서 소멸할 운명에 처한 셈인데, 기금을 일정수준으로 유지하기 위해 보험료를 올리는 것이 무슨 소용이 있을까?

둘째, 기금을 소멸시키지 않고 일정수준으로 유지하기 위해 보험료를 올리면 바람직한 결과를 가져올 것인가? 기금을 일정수준으로 유지하기 위해 모두 현재보다 더욱 많은 보험료를 부담하게 된다고 가정해보자. 기금은 지금보다도 더 어마어마하게 쌓일 것이고

가입자들은 더욱 많은 금액을 강제저축 하게 되므로 유효수요는 줄어들어 경기에 부정적인 영향을 미칠 것임. 즉 저성장 현상은 더욱 빠르게 올 수 있음. 암울한 미래를 앞당기는 선택을 왜 하려 하는가?

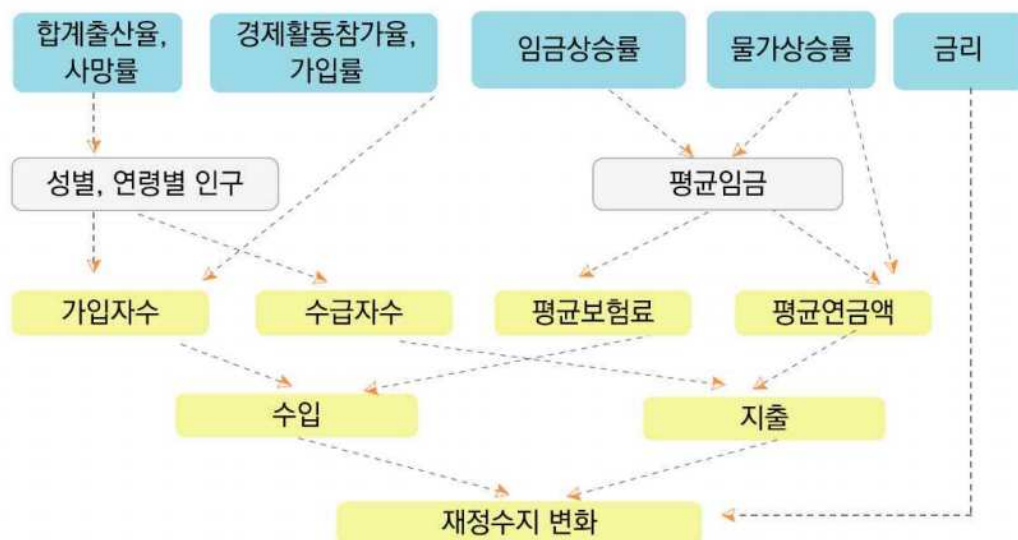
셋째, 기금을 일정수준으로 유지하는 것이 꼭 필요한가? 기금을 완전히 소멸시켜버리고 완전부과식으로 전환하는 것이 왜 문제가 되는가? 이후 적자가 나는 부분을 국가가 재정지원 하게 하는 것이 불가능한 일인가? 그 부담이 감당할 수 없을 정도로 클까?

2. 재정추계의 본질: 일련의 가정 충족 시 실현되는 미래에 대한 조건부 진술

재정을 전망하는 방법으로 ‘예측(forecasting)’이 아닌 ‘추계(projection)’ 기법을 사용하는 이유는 초장기적인 기간인 60년 이상의 미래를 전망하기 때문임. 예측이 실현가능성이 높은 장래에 대한 진술이라고 하면 추계는 일련의 가정들이 충족되었을 때 실현되는 장래에 대한 조건부 진술이라고 할 수 있음.

재정추계가 어떠한 방식으로 이루어지고 주요한 인구, 거시 변수들이 어떤 역할을 하는지를 다음의 그림의 통해 살펴보도록 함.

〈가정변수가 재정수지에 미치는 영향〉



자료: 「국민연금의 확률적 추계 방법의 실험적 접근(신경혜 외, 2009)」에서 인용

가입자수는 인구수에 경제활동참가율, 가입률 등의 변수를 적용하는 방법론에 의해 구해지고, 가입자수는 장래의 수급자를 결정하게 됨.

경제변수인 임금상승률이 적용되어 평균임금이 결정되고, 평균임금은 보험료율 등의 제도변수와 가입자수를 결합하여 보험료수입을 산출함. 급여지출은 수급자수와 평균임금, 가입기간, 제도변수(소득대체율 등)과 물가상승률을 결합하여 산출함.

수입은 보험료수입과 투자수익의 합. 금리 등을 이용하여 투자수익률 산출. 지출은 급여지출과 관리운영비 등의 합. 연도별로 수입과 지출이 구해지면, 수지 및 적립기금 결정.

〈장기재정추계 모형, 각 모듈별 가정변수와 결과변수〉

모듈	입력변수	출력변수
가정설정		물가상승률, 임금상승률, 금리, 보험료율, 급여조건, 납부예외자비율, 징수율 등
인구 추계	출산율, 사망률, 국제이동률	인구수
가입자 추계	인구수, 경제활동참가율, 가입률	가입자수
가입기간별 가입자 추계	가입자수, 대기자수, 이동률, 납부예외자비율, 징수율	가입기간별 가입자수, 가입기간별 대기자수
연금보험료 추계	가입자수, 평균소득, 보험료율, 납부예외자비율, 징수율, 임금상승률	보험료수입
기본연금액 추계	평균소득, 가입기간 가중치, 임금상승률, 물가상승률, 금리	기본연금액, 반환일시금액
노령연금 추계	가입자수, 대기자수, 사망률, 기본연금액, 물가상승률	노령연금 수급자수, 급여액
장애연금 추계	가입자수, 장애발생률, 사망률, 기본연금액, 물가상승률	장애연금 수급자수, 급여액
유족연금 추계	가입자수, 대기자수, 노령연금 수급자수, 장애연금 수급자수, 사망률, 유유족률, 기본연금액, 물가상승률	유족연금 수급자수, 급여액
중복급여 추계	중복급여 대상자수, 평균급여액, 물가상승률	노령연금 수급자수, 급여액
반환일시금 추계	가입자수, 사망률, 유유족률, 반환일시금액	반환일시금 수급자수, 급여액
투자수익 및 기금 추계	보험료수입, 급여지출, 기금투자수익률	투자수익, 적립기금

자료 : 「국민연금 장기재정추계모형2011(재정추계분석실)」에서 인용

수많은 입력변수(가정변수)들이 동원되어 결과변수를 도출. 가정변수는 최근까지의 추세를 활용하여 미래치가 추계됨. 그러나 추세를 결정하는 여러 가지 요인들(예를 들어 정부정책, 사회변화, 국제경제 환경 변화 등)의 변화에 따라 방향을 바꾸거나 속도를 바꿀 수 있으므로 추세치에 근거하여 도출된 가정변수들의 미래치가 반드시 실현될 것이라고 보기 어려움.

가정변수들 중에서 가장 핵심적인 변수가 거시경제변수와 인구변수임. 경제성장률은 임금증가율, 물가증가율, 금리, 소득, 기금수익률 등에 영향을 미치기 때문임. 인구변수도 마찬가지로 출산율, 사망률, 경제활동율 등이 경제성장률, 가입자 등에 영향을 미침. 즉 거시경제변수와 인구변수가 바뀌게 되면 재정추계가 큰 영향을 받음.

3. 4차 재정추계의 주요 내용: 저출산, 저성장 심화와 그로 인한 수치 악화

□ 인구전망은 통계청의 장래인구추계(2016) 중위가정을 기본¹⁾으로 적용. 3차 전망에 비해 합계출산율 전망치 하락, 기대수명은 남녀 모두 증가.

〈장래인구전망〉

			2015	2020	2030	2040	2050	2060	2088
4차	합계출산율(명)		1.24	1.24	1.32	1.38			
	기대수명(세)	남	79.0	80.3	82.7	84.7	86.3	87.8	90.8
		여	85.2	86.2	87.8	89.1	90.2	91.2	93.4
3차	합계출산율(명)		1.28	1.35	1.41	1.42			
	기대수명(세)	남	78.2	79.3	81.4	83.4	85.1	86.6	-
		여	85.0	85.7	87.0	88.2	89.3	90.3	-

□ 경제변수 및 노동변수는 한국개발원(KDI)의 전망자료를 기초로 전망치를 설정하고 기획재정부 통합추계위원회의 의견 (국가재정운용계획 ' 17~' 21 반영)을 반영
실질경제성장률, 실질임금상승률, 물가상승률, 기금투자수익률 모두 전기간에 걸쳐 하락.

1) 통계청은 출산율에 대한 중위가정 외에 저위 및 고위가정을 기본 시나리오로 발표. 국제기구 그리고 대부분 외국 국가에서는 출산율을 중위, 고위, 저위로 구분하여 가정하고 있으나, 추계결과는 주로 중위가정 인구를 이용하고 있음.

〈거시경제 변수 전망 (단위 : %)〉

		'18~'20	'21~'30	'31~'40	'41~'50	'51~'60	'61~'70	'71~'80	'81~'88	'18~'88
4차	실질경제성장률	3.0	2.3	1.4	1.0	0.8	0.5	0.6	0.6	1.1
	실질임금상승률	2.1	2.1	2.1	2.0	1.9	1.8	1.7	1.6	1.9
	실질금리	1.1	1.4	1.5	1.4	1.4	1.3	1.2	1.1	1.3
	물가상승률	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
	기금투자수익률	4.9	4.8	4.6	4.5	4.5	4.4	4.4	4.3	4.5
3차	실질경제성장률	3.8	2.9	1.9	1.4	1.1	0.7	0.9	0.9	1.5
	실질임금상승률	3.6	3.1	2.4	2.1	2.0	2.0	2.0	2.0	2.3
	실질금리	3.0	2.7	2.5	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	2.6
	물가상승률	3.5	2.8	2.2	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.2
	기금투자수익률	7.2	6.1	5.1	4.8	4.9	5.0	5.2	5.2	5.3

주: 제시된 경제변수 가정은 해당기간의 단순평균임

○ 기금투자수익률은 자산군별 수익률전망치를 사용했으며 자산군별 수익률전망은 국내 거시변수와 해외 거시변수 전망에 의해 영향.

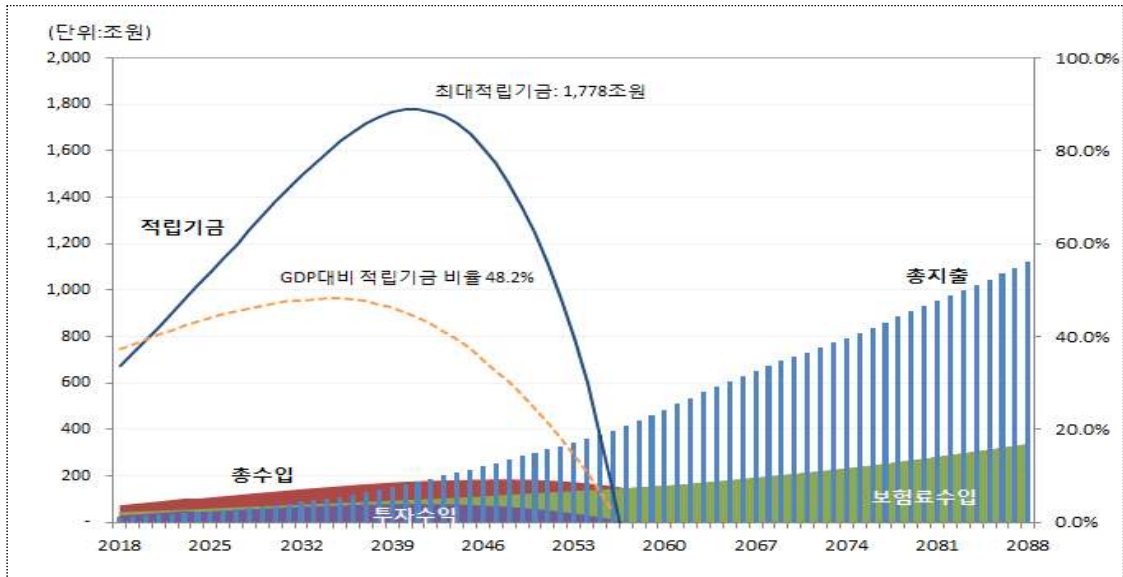
〈기금투자수익률 (단위 : %)〉

	'18~'20	'21~'30	'31~'40	'41~'50	'51~'60	'61~'70	'71~'80	'81~'88
4차	4.9	4.8	4.6	4.5	4.5	4.4	4.4	4.3
3차	7.2	6.1	5.1	4.8	4.9	5.0	5.2	5.2

○ 3차 재정계산과 비교하여 수지적자 및 기금소진 시점이 앞당겨짐. 적립기금은 2041년까지 증가하고(최대적립기금 1,778조원), 2042년부터 수지적자가 발생하여 2057년에 소진되는 것으로 나타남

	최대적립기금 시점	수지적자 시점	기금소진 시점
4차	2041년(1,778조원)	2042년	2057년(△124조원)
3차	2043년(2,561조원)	2044년	2060년(△281조원)

- 적립기금 규모²⁾는 GDP 대비 48.2%(2034년)까지 증가한 후 감소



▶ 저출산을 고려한 시나리오의 경우에도 수지적자 및 기금소진 시점이 동일

	최대적립기금 시점	수지적자 시점	기금소진 시점
저출산 대안	2041년(1,775조원)	2042년	2057년(△209조원)
출산율 1.05 대안	2041년(1,773조원)	2042년	2057년(△239조원)

2) 3차에 비해 최대적립기금이 783조원(경상)이 감소, 이는 전체적인 경제성장률을 3차에 비해 낮게 전망한 것에서 비롯한 것으로 GDP 대비 비율은 큰 차이 없으며, (3차:49.4%, 4차:48.2%) 현재가치로 전환 시에도 3차와 유사 (최대적립기금의 2017년 불변가)

○ 부과방식비용률은 장기적으로 29% 수준. 즉 적립기금 없이 보험료 수입만을 재원으로 운영할 경우 필요한 보험료율 (보험료 부과대상 소득 총액 대비 급여지출 비용). 기금고갈 후 미래 가입자들이 내야 할 보험료가 갑자기 급증한다는 것을 알 수 있음. GDP 대비 급여지출이 그렇게 많지 않은데 보험료가 급증하는 것은 GDP대비 보험료 부과대상 소득총액이 30% 정도에 불과하기 때문임.

〈부과방식 비용률〉

(단위 : %)

		2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088
4차	부과방식비용률	5.2	9.0	14.9	20.8	26.8	29.7	29.5	28.8
3차		5.2	8.0	12.8	17.4	21.4	22.6	22.6	23.6

〈 GDP 대비 급여지출 및 부과방식비용률 〉

(단위 : %, 십억원)

연도	보험료부과대상 소득총액 (가)	급여지출 (나)	GDP (다)	GDP 대비 보험료부과대상 소득총액 (가)/(다)	GDP 대비 급여지출 (나)/(다)	부과방식 비용률 (나)/(가)
2018	502,305	23,009	1,806,963	27.8	1.3	4.6
2020	549,469	28,500	1,984,946	27.7	1.4	5.2
2025	678,436	47,835	2,445,452	27.7	2.0	7.1
2030	811,739	72,985	2,924,580	27.8	2.5	9.0
2035	947,973	109,003	3,407,651	27.8	3.2	11.5
2040	1,091,203	162,941	3,928,053	27.8	4.1	14.9
2045	1,241,018	226,286	4,486,485	27.7	5.0	18.2
2050	1,434,787	297,728	5,096,405	28.2	5.8	20.8
2055	1,613,011	375,651	5,760,773	28.0	6.5	23.3
2060	1,805,740	483,593	6,454,771	28.0	7.5	26.8
2065	2,072,279	605,764	7,181,179	28.9	8.4	29.2
2070	2,390,572	710,663	7,966,870	30.0	8.9	29.7
2075	2,732,050	812,381	8,869,334	30.8	9.2	29.7
2080	3,141,781	927,604	9,909,947	31.7	9.4	29.5
2085	3,589,548	1,040,906	11,068,147	32.4	9.4	29.0
2088	3,868,136	1,115,234	11,816,028	32.7	9.4	28.8

▶ 한편, 저출산 시나리오의 경우 수지적자(2042년) 및 기금소진(2057년) 시점은 기본가정과 동일하나, 생산가능인구 감소에 따라 부과방식비용률이 높아지는 것으로 나타남

< 저출산 시 부과방식 비용률 >

(단위 : %)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088
저출산 대안	5.2	9.0	15.0	21.3	28.6	33.3	35.2	34.9
출산율1.05 대안	5.2	9.0	15.0	21.5	29.3	34.7	37.7	37.7

□ 기금고갈을 피하고 일정규모를 유지하려 할 때의 보험료율

○ 추계기간 마지막 년도인 2088년을 기준으로, 적립배율* 1배, 적립배율 2배, 적립배율 5배, 수지적자 미발생, 일정한 적립배율 유지**를 재정목표로 가정하여, 각각의 목표를 달성하기 위해 필요한 보험료율 산정

* 적립배율은 해당연도 총지출 대비 연초 적립기금을 의미

** 일정기간(추계기간 말 20년, 2069~2088년)동안 일정수준 유지

○ 재정목표 달성을 위한 보험료율은 재정목표 및 인상시점에 따라 최소 16%~최대 20% 수준으로 전망(재정계산 직후(2020년) 일시 인상 시). 가령 적립배율 1배를 목표로 하고 당장 보험료율을 올리는 경우 가장 적게 보험료율을 올리는 셈인데 이때 보험료율은 16.02%가 되어야 함.

보험료율 인상시점		재정목표 시나리오 (평가시점 2088년)				
		적립배율 1배	적립배율 2배	적립배율 5배	수지적자 미발생	일정한 적립배율 유지 (적립배율)
4차	2020년	16.02%	16.28%	17.05%	18.20%	20.20% (18.2)
	2030년	17.95%	18.27%	19.25%	20.22%	22.20% (14.8)
	2040년	20.93%	21.36%	22.68%	23.04%	24.88% (10.3)
3차	2015년	-	12.91%	13.48%	14.11%	15.85% (17.0)

주1 1) 3차 재정계산 시 2015년 일시 인상 시나리오만 제시, 적립배율 1배는 제시하지 않음

2) 재정목표 평가시점은 3차는 2083년, 4차는 2088년임

주2 : 재정추계위원회는 재정평가를 위해 재정목표를 가정하여 필요보험료율을 산출하였으며

실제 재정목표는 제도발전위원회에서 재정안정화 방안을 위한 전제로서 별도 논의되는 사항임

재정추계보고서는, 보험료율을 올리면 기금을 고갈시키지 않고 2088년 총지출 대비 기금규모를 1배, 2배, 혹은 몇 배로 유지할 수 있다고 제시하고 있음. 결국 기금유지를 재정목표로 보고 이를 유지하기 위해 보험료율을 올려야 한다는 ‘재정건전화 프레임’을 그대로 노출.

4. 추계방식의 한계: 최근의 과거가 70년 장기 미래를 결정하는 위험한 방식

재정추계에서는 가용한 경제이론에 기대어 주요 변수들의 미래를 추계하고자 함. 현 시점에서 장기경제성장에 관한 경제이론뿐 아니라 필요한 정보를 모두 활용하고자 함. 그러나 핵심적으로 추계방법론은 관련 변수의 최근의 추세를 연장하되 현재로부터 점차 멀어지는 미래에 대해서는 다른 선진국들의 과거 경험을 참고하는 방식.

그런데, 다른 선진국들의 경험을 참고할 때에는 선진국의 어떤 과거시기를 우리나라와의 비교시점으로 삼을 것인지가 중요함. 가장 기본적인 기준은 경제발전 수준, 1인당 GDP 수준일 것임. 1인당 GDP수준을 기준으로 하면 우리는 여전히 빠르게 발전할 가능성이 있는 반면 고령화 수준을 기준으로 하면 곧 성숙단계에 근접할 것으로 볼 수 있음.

그런데 현재의 추정방법은 고령화 수준을 기준으로 삼고 선진국들의 경험을 우리나라의 미래를 위한 전망치 작성에 참고. 그러다보니 우리 경제가 이미 선진국 경제와 같은 성숙단계 경제에 수렴하고 있는 것으로 간주됨. 이러한 가정으로 인해 우리나라는 선진국들의 발전수준에 이르지 못했음에도 성숙단계에 도달했다고 가정하는 미래를 그리게 됨.

외환위기 이후 빠르게 성장속도가 줄어든 것, 성숙단계에 있는 선진국들을 참고하는 것 모두 미래 성장전망을 어둡게 하고 있음. 특히 지난 5년간의 경제가 부진했던 것이 미래 전망치를 전체적으로 낮추는 큰 역할을 했음. 미래가 현재의 추세를 연장하는 방식에 의해 전망되기 때문에 최근의 경제실적이 미래에 지대한 영향을 미치게 됨.

단순화해서 말하면, 최근 5~10년간의 추세가 미래 70년을 결정하게 됨. 최근 몇 년간의 경제 부진이 국제금융위기의 장기적 여파라고 생각한다면 단기간의 위기 국면에서의 부정적인 상황에 의해 과도하게 영향받는 것 아닌가라는 우려가 들 수밖에 없음. 현재 시

점에서 성장률이 조금만 하락하더라도 이것을 미래까지 연장하면 매우 큰 차이가 벌어질 것을 생각하면 이러한 방식이 상황을 크게 왜곡할 수도 있음.

미래전망의 정확성이 매우 떨어진다는 것을 고려하면 70년까지의 미래를 전망하고 70년 후의 상황을 개선하기 위해 현재 시점에서 무엇인가 중대한 결정을 내린다는 것이 매우 위험할 수 있음. 아래 표는 출산율 실적치와 전망치인데 실적치도 매우 변동성이 크고 전망치는 실적치와 자주 다르다는 것을 알 수 있음.

<표2> 합계출산율 실적치와 통계청 전망

	2001전망	2006전망	2011전망	2016전망	실적
2000	1.47				1.47
2001					1.3
2002					1.17
2003					1.18
2004					1.15
2005	1.37	1.08			1.08
2006					1.12
2007					1.25
2008					1.19
2009					1.15
2010	1.36	1.15	1.23		1.23
2011			1.2		1.24
2012			1.22		1.3
2013			1.24		1.19
2014			1.26		1.21
2015	1.37	1.17	1.28	1.24	1.24
2016			1.3	1.18	1.17
2017			1.32	1.2	1.05

추계기간을 향후 70년(2018~2088년)으로 한 것은 제도의 성숙 및 가입자의 생애를 고려하여 설정한 것이지만 제도는 이미 오래 전에 도입되었으므로 가입자의 생애를 고려한다는 이유를 제외하면 굳이 70년에 집착할 필요는 없음.

무엇보다 70년 장기 재정추계라는 것은 최근의 과거가 먼 미래 전망에 큰 영향력을 미치는 것이므로, 장기적인 재정 추이를 전망하는 하나의 참고자료로서의 의미는 있으나, 이를 기정사실로 받아들이고 이를 개선시키기 위해 현재 어떤 정책 변화에 나서야 하는가를 결정하는 근거자료로는 적합하지 않음

장기재정추계를 하되 그 결과를 확고부동한 것으로 받아들여서는 안되며, 다양한 정책 시뮬레이션을 통해 미래가 어떻게 전개될지에 대한 다양한 시나리오와 최선의 대응방안을 마련하는 하나의 출발점으로서 역할해야 할 것임. 실제로 어떠한 대응방안이 바람직할 것인가를 결정할 때에는 더욱 다양한 시뮬레이션을 해보고 기간을 초장기가 아닌 중기, 단기로 나누어서 검토할 필요도 있음.

문제는 현재의 장기재정추계 틀은 이러한 다양한 시뮬레이션을 하지 못하게 하는 구조라는 점임. 몇몇 연구자들이 데이터와 모형 정보를 다루기 때문에 이것저것 시뮬레이션을 주문할 수 없는 구조임(소수의 연구자들이 하기에는 업무량이 너무 많다는 현실적인 문제도 존재).

5. 대응방안의 문제: 출산율, 고용율, 성장을 제고를 포함하는 것이어야

그런데 다양한 시나리오와 시뮬레이션이 중요한 이유는 미래는 불확실하고 어떤 상황이 전개될지 알 수 없어 다양한 상황을 그려보는 것이 필요하기 때문임. 더구나 재정추계를 할 때 가정변수들을 가장 개연성있는 수치를 넣게 되지만 이러한 변수들이 정책에 의해 달라질 수 있기 때문에 그러한 가능성도 확인할 필요성이 있기 때문임.

미래의 경제전망과 재정전망을 어둡게 하는 가장 중요한 이유인 저출산과 저고용 현상을 고려해 보자. 현재의 재정추계 방식은 거의 일정한 수치를 고정된, 전제조건으로 받아들이고 그러한 전제조건 하에서 기금을 일정 수준에서 유지하기 위해서 어느 정도 보험료율을 올려야 할 것인가를 제안하고 있음.

그러나 현재의 저출산 수준이 향후에도 지속된다면 우리 사회는 존립 자체를 위협받게 되는 것임. 사회 전체가 소멸되는데 기금을 유지하는 것이 무슨 의미가 있을지를 고려하면 현재의 매우 낮은 출산율을 그대로 받아들이고 기금유지를 위해 보험료를 올리자는 대응방안은 의미가 없는 것임.

올바른 대응방안이라면 보험률이 아니라 우선 출산율을 올리는 방안이 되어야 할 것임. 저출산의 문제를 해결할 것인가가 되어야 함. 과거 주요 선진국에서도 출산율 급감 현상

이 있었고 이로 인한 인구 감소 현상이 있었으며 이에 대응하여 적극적인 정책을 통해 인구문제를 해결해 왔음. 따라서 출산율 제고 정책은 저출산으로 인해 야기되는 문제에 대한 적절한 대응방안이 됨.

그런데 현재의 재정추계 틀은 대응방안으로 보험료를 하나만을 조정할 수 있는 옵션을 주었음. 그러나 보험료를 하나만을 조정하는 것은 저출산 상황에서는 큰 의미가 없으며, 결국 재정추계로부터 도출되는 바람직한 방안은 이러한 틀을 뛰어넘은 대응방안이어야 함. 이러한 점에서 국민연금의 재정추계는 국민연금의 수입, 지출만으로 한정될 수 없는 사안임. 가령 출산율까지를 대응방안으로서 다룬다면 현재의 프레임의 한계를 뛰어넘기 위해서는 저출산고령화 위원회와 연계되어야 함.

출산율은 장기에 걸쳐 영향력을 발휘하는 것이기 때문에 정부는 당장 출산율 제고에 나서야 그나마 너무 늦게 늦게 효과를 볼 수 있을 것이지만 출산율이 오르고 이것이 거시 경제와 국민연금재정에 긍정적 영향을 미치기까지는 현재의 생산가능인구의 고용 제고에 힘을 기울여야 함.

우리나라의 경활율과 고용율은 선진국들에 비해 한참 낮은 수준임. 특히 여성의 경활율과 고용율이 낮은 상황임. 따라서 이들의 경활율과 고용률을 어떻게 올릴 것인가가 저출산, 저성장에 대한 하나의 해결책이 될 수 있음. 이 문제가 중요한 대응방안이 되려면 노동시장 정책도 포함하는 것이 되어야 함.

6. 재정목표의 문제: 국민 전체의 적정 부담-적정 혜택 추구하는 본연의 목표 설정해야

재정안정화라는 명목으로 국민연금의 급여 수준이 낮아질수록 개인보험에 대한 의존도는 높아지고 있음. 국민전체로 보면 부담이 줄어드는 것이 아님.

재정안정화 프레임은 기금고갈 이후 소득대비 과도하게 높은 보험료율로 인해, ‘후세대로의 부담전가’와 급격한 부담인상으로 인한 ‘경제성장 잠재력 훼손’이 발생할 것이므로 이를 최소화하기 위해 보험료를 인상해야 한다는 결론을 제출하는 것을 의미함.

그런데 생각해보아야 할 것은 기금을 고갈시키고 그것을 사회가 나누어서 추가부담을 지게되는 것이 감당 못할 정도로 큰 규모인가라는 점임. 아래 표는 보험료율을 비롯한 관련 제도에 아무런 변화를 주지 않았을 때의 연금급여액과 부족한 수입액의 규모(GDP대비 %)임.

〈GDP 대비 재정수지전망〉

(단위 : %, 십억원)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	GDP
		총수입	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여		
2018	37.2	4.1	2.4	1.6	1.3	1.3	2.8	1,806,963
2020	39.3	4.3	2.4	1.8	1.5	1.4	2.8	1,984,946
2025	44.1	4.4	2.4	2.0	2.0	2.0	2.4	2,445,452
2030	47.1	4.5	2.4	2.1	2.5	2.5	2.0	2,924,580
2035	48.2	4.6	2.5	2.1	3.2	3.2	1.4	3,407,651
2040	45.2	4.5	2.4	2.0	4.2	4.1	0.3	3,928,053
2041	44.0	4.4	2.4	2.0	4.4	4.3	0.0	4,036,412
2042	42.7	4.3	2.4	1.9	4.5	4.5	-0.2	4,146,578
2045	37.3	4.1	2.4	1.7	5.1	5.0	-1.0	4,486,486
2050	24.4	3.6	2.5	1.1	5.9	5.8	-2.3	5,096,405
2055	6.7	2.8	2.4	0.4	6.5	6.5	-3.7	5,760,773
2057	-2.1	2.4	2.4	-	6.9	6.9	-4.5	6,032,981
2060	-	2.4	2.4	-	7.5	7.5	-5.1	6,454,771
2070	-	2.6	2.6	-	9.0	8.9	-6.3	7,966,870
2080	-	2.8	2.8	-	9.4	9.4	-6.6	9,909,947
2088	-	2.9	2.9	-	9.5	9.4	-6.6	11,816,028

즉 2088년이 되어 고령화가 OECD 최고로 진행되더라도 국민연금급여액은 GDP대비 9%이고 부족한 수입은 GDP대비 6.6%임. 국민연금을 기금의 관점이 아니라 국민의 관점에서 본다면 GDP 9%의 노후연금은 충분히 감내할만한 수준일뿐 아니라 미래의 고령화 수준을 본다면 오히려 매우 부족하다고 판단할 수 있음.

국가가 GDP대비 6.6%의 비용을 내는 것은, 물론 절대로 적은 것은 아니지만 부담하지 못할 정도로 큰 것도 아님. 아래 그림은 OECD국가들의 2013년 기준 노후소득보장 지출액인데 이탈리아는 14%에 이름. 즉 국가 전체 차원에서 GDP의 14%를 지출하고 있

다는 것임. 향후 부족한 수입을 미래 가입자에게만 부담하라고 할 것이 아니라 국가가 나서서 모든 경제주체에게 나누어지게 한다면 충분히 감내 가능한 수준임.

〈OECD국가들의 노후소득보장 규모(2013년 기준)〉

(단위: GDP대비 %)



이에 비해 보험료율을 인상해서 기금이 고갈되지 않으면 누구에게 어떤 점에서 좋은 것일까? 현재의 모든 생산가능인구는 은퇴인구는 당장 보험료를 더 많이 내면서 수령할 급여액은 바뀌지 않을 것이므로 상황이 악화됨. 단지 기금고갈 이후에 보험료를 내야 할 가입자들의 보험료율이 갑자기 급증하는 일은 없을 것임.

그러나 국민 전체로 본다면 노후소득보장 수준은 변함없는 채로 모든 국민들의 추가적 보험료 부담은 GDP 6.6%이상이 될 것은 확실함. 그리고 기금이 2088년에 이를 때까지 GDP 대비 거대한 규모로 쌓였다가 다시 줄어드는 것임. 문제는 쌓이는 과정과 줄어드는 과정에서 국내 금융시장을 매우 심각하게 교란할 것이라는 점임. 더구나 보험료를 더 내야하기 때문에 가처분소득이 줄어 내수부진이 야기될 수 있다는 점도 문제임.

〈재정목표 가정에 따른 GDP대비 적립기금 추이〉

연도	재정목표 시나리오									
	적립배율 1배		적립배율 2배		적립배율 5배		수지적자 미발생		일정한 적립배율유지	
	적립배율	GDP대비 적립기금	적립배율	GDP대비 적립기금	적립배율	GDP대비 적립기금	적립배율	GDP대비 적립기금	적립배율	GDP대비 적립기금
2018	26.3	37.2	26.3	37.2	26.3	37.2	26.3	37.2	26.3	37.2
2020	24.8	41.3	24.8	41.3	24.8	41.5	24.8	41.9	24.8	42.4
2025	25.0	55.7	25.1	56.2	25.5	57.4	26.1	59.3	27.1	62.6
2030	24.6	68.9	24.8	69.7	25.5	72.1	26.5	75.6	28.3	81.8
2035	23.1	81.1	23.4	82.3	24.3	86.0	25.7	91.4	28.0	100.7
2040	20.3	90.6	20.7	92.3	21.7	97.2	23.2	104.7	25.8	117.6
2045	18.1	96.4	18.4	98.6	19.6	105.1	21.2	114.7	24.1	131.6
2050	16.2	98.9	16.6	101.7	17.8	109.9	19.7	122.1	22.9	143.3
2055	14.6	98.5	15.0	101.9	16.4	112.0	18.5	127.0	22.1	153.2
2060	12.3	94.1	12.8	98.3	14.3	110.5	16.5	128.8	20.4	160.6
2065	10.0	84.7	10.5	89.7	12.1	104.4	14.5	126.4	18.7	164.6
2070	8.1	71.7	8.7	77.7	10.5	95.3	13.2	121.5	18.0	167.1
2075	6.3	56.1	7.0	63.1	9.1	83.8	12.2	114.7	17.6	168.5
2080	4.3	37.9	5.1	46.1	7.5	70.2	11.1	106.2	17.3	168.9
2085	2.3	17.8	3.2	27.3	6.0	55.2	10.1	96.9	17.3	169.4
2088	1.0	4.9	2.0	15.2	5.0	45.6	9.5	91.0	17.3	170.0

국민연금을 민간보험과 비슷하게 기금을 일정 유지해야 한다고 잘못 생각하면서 운영할 때 과도하게 많은 기금을 쌓게 됨. 국민연금은 민간보험과는 완전히 다른 원리로 운용되어야 하는 시스템임.

7. 결론: 국민연금에 대한 “민간보험 시각적 프레임”, ‘재정건전화 프레임’ 에서 탈출

재정추계가 기금고갈 시기에 초점이 맞춰지는 이유는 바람직한 재정목표에 대한 합의가 없는 상태에서 ‘기금을 고갈시켜서는 안된다’ 는 것이 암묵적 목표로 제시되고 있기 때문임. 민간보험회사라면 기금을 고갈시켜서는 안되겠지만 국민연금은 목표가 기금의 유지나 가입자에게 그가 낸 만큼에 수익을 덧붙여 돌려주는 것이 아니므로 기금고갈이 문제되는 것은 아님.

사실 기금고갈이 되어서는 안되거나, 기금고갈이 되어야만 하는 것도 아님. 목표는 적절한 노후소득을 국민전체가 감내할 수 있는 적절한 정도의 부담으로 제공할 수 있는가, 그러한 제도의 유지가 사회 전체적으로 바람직한 결과를 가져오는가일 것이다. 이 때 적절한 정도의 부담이란 국가 규모에 비해 결정되는 부담규모여야 할 것임. 재정안정화의 의미를 기금유지로 보아서 안됨.

기금고갈 위협이라는 현재의 ‘재정건전화 프레임’이 바람직하지 않은 또 다른 이유는 현재의 노후소득보장 수준이 낮은데도 불구하고 급여액을 더 이상 늘려서는 안된다거나 더 깎아야 한다는 주장이 암묵적으로 강요되고 있는 것임. 국민연금의 ‘용돈연금’ 수준의 연금액이라면 국민들이 이를 애써서 유지하고자 하는 유인을 갖지 못하게 되고 그 경우 국민연금의 존립 기반 자체가 흔들리게 됨.

만일 국가가 부족한 수입의 일정부분을 나누어서 진다고 한다면 보장성을 높이고 과도하게 기금을 쌓지 않아도 국민 전체가 감내할 수 있을 정도로 부담(세금+보험료)이 부과되는 노후소득보장제도를 만들 수 있을 것임.

또한 미래 수입과 지출, 수지에 영향을 미치는 요인은 단지, 보험료율이나 소득대체율만이 아니라 출산율, 경황율, 투자율, 생산성율, 기금수익률 등이므로 이러한 변수에서의 개선을 이루려는 정책적 대응방안도 제시되어야 할 것임.

현재의 재정추계위원회 시스템은 논의해야 할 많은 것들을 논의 대상에서 제외하고 있다는 점에서 문제가 됨. 현재의 위원회 틀이 이를 담지 못한다는 점에서 재정추계 시스템 자체의 개편이 필요해 보임.

발제 2

국민연금 지속가능성을 위한 개혁방향

정해식 / 한국보건사회연구원 공적연금연구센터장

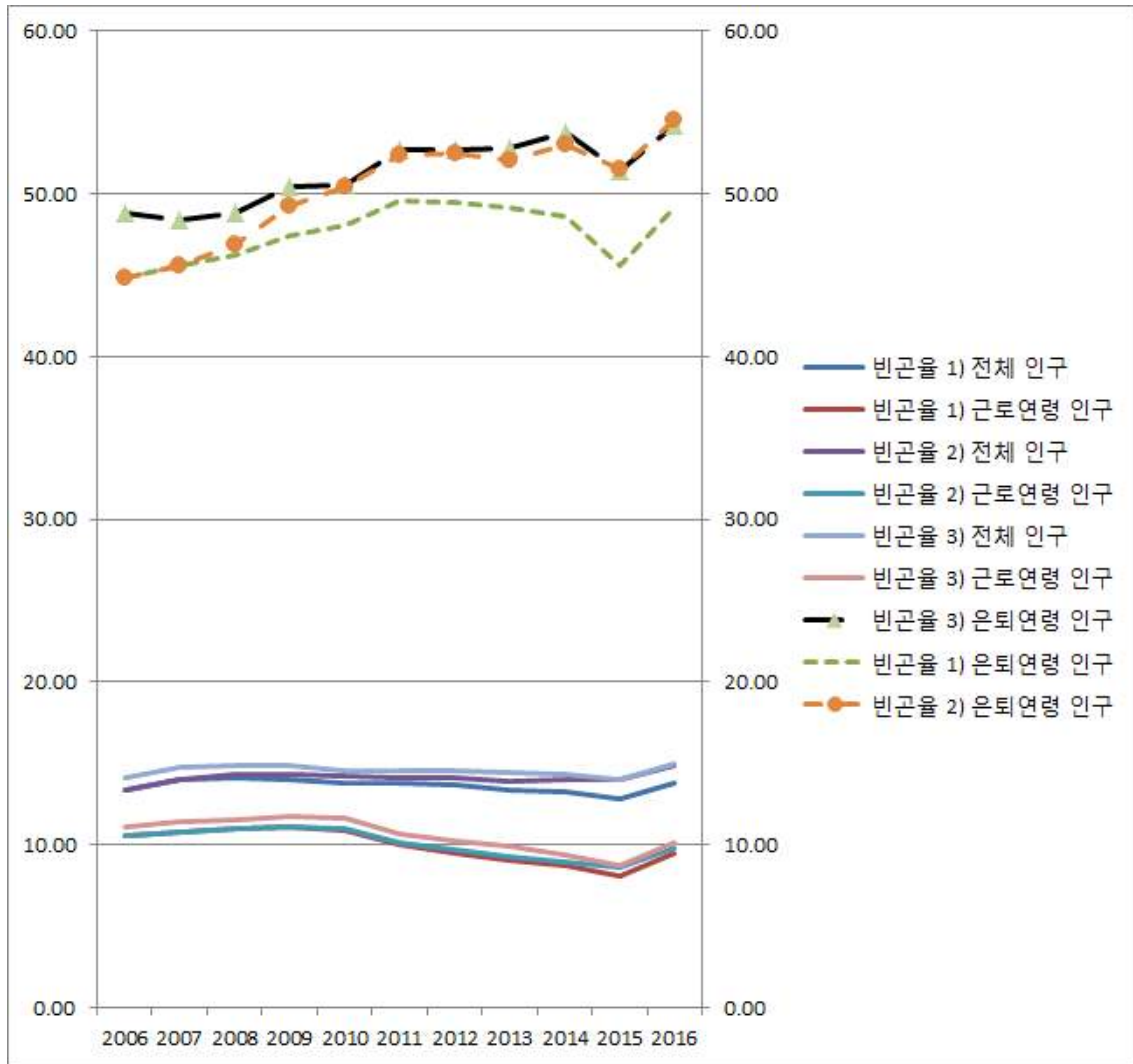
1. 상황 진단

가. 국민연금의 빈곤 감소 효과와 의미

- 국민연금 제도가 없다고 가정하면, 은퇴연령 인구(66세 이상)의 빈곤율(중위 소득 50% 기준)은 2016년 49.15%에서 54.17%로 증가
 - 국민연금은 60세(현재 62세) 이상부터 지급, 국민연금이 지급되지 않을 경우 근로연령대 집단(18세~65세)의 빈곤율도 9.48%에서 10.16%로 증가
 - 60세 이전 지급되는 유족연금·장애연금 등의 효과도 포함됨
 - * 국민연금 제도가 없다고 가정하면 근로연령대 집단의 사회보험료 부담이 없어서 실질가처분소득은 증가하고 빈곤기준선(중위소득 50%)은 높아지며, 이에 따라 노인빈곤율은 예측치보다 더 높아짐
 - 기초연금 미지급을 가정하면 빈곤율은 54.58%로 증가(2016년 기준)
 - 국민연금은 기초연금과 비교하여 상대적으로 소득상위의 노인에게도 지급하므로, 빈곤감소의 효율성은 낮지만 그럼에도 기초연금에 준하는 수준의 빈곤율 감소 역할을 수행 중에 있음
 - 2016년 기초연금은 약 10조원, 국민연금 급여는 일시금 포함 17조원
- 높은 노인빈곤율은 타 노후소득보장제도(기초연금, 국민기초생활보장)에 영향을 미치고, 이는 다시 재정 지출을 추가 요구
 - 높은 노인 빈곤율 상황에서는 별도의 제도 개입이 불가피
 - 국민연금의 역할을 줄이고 이를 퇴직연금으로 보충하는 경우, 빈곤층에 대한 공공부조(기초연금, 국민기초생활보장)를 통한 후세대의 재정부담 추가
 - 후세대 부담분을 ‘국민연금에 돌 것인가’, ‘공공부조에 돌 것인가’가 쟁점이 될 것임
 - 국민연금은 전체 인구를 포괄하지 못한다는 한계, 비용 효과적이지 않다는 문제로 인해 일반재정 투입의 정당성을 충분히 확보하지 못했음

- 그러므로 연금의 포괄성 확대(사각지대 축소)는 향후 일반재정 투입의 근거 마련을 위해서라도 필요

<그림 1> 국민연금, 기초연금 지급 유무에 따른 빈곤율 변화 추정



주 1) 빈곤율1은 현행, 빈곤율 2는 기초연금이 없다고 할 때, 빈곤율 3은 국민연금이 없다고 할 때를 가정함.

2) 공적연금 급여가 월 100만원 이상인 경우, 특수직역연금 수급자로 간주하였음

3) 빈곤기준선은 소득변화에도 불구하고, 비교를 위해 동일한 것으로 가정함

자료: 통계청, 가계동향조사(각 년도, 농어가 제외)를 이용하여 계산.

- 국민연금제도 만의 재정적 완결성을 취하고자 하는 경향을 극복해야 함
 - 국민연금은 노인빈곤에 대응하기 위한 다양한 도구 중 하나이며, 연금기금은 다시 그 제도가 운영되는 하나의 방식
 - 연금제도의 제도내적 수지 균형과 제도외적 수지 균형 관점을 골고루 판단해야 함(유희원, 2018)
 - 노후빈곤을 해소하기 위한 다양한 대안들의 재정 부담은 공적연금과 사회보장의 큰 틀에서 고민해야 할 문제
 - 장애·유족 연금의 지급률 상향 조정, 크레딧 확대에 따른 급여 지출 확대, 임의가입의 허용 범위 확대 등은 취약집단의 소득적정성 확보를 위해 필요한 조치이나(제도외적 기능을 고려), 이에 필요한 재원 부담은 국민연금 내부에서 해결(제도내적 수지 균형)하도록 하고 있음
 - 전체 사회보장 체계 내에서 국민연금의 역할을 설정하고, 이에 필요한 지원체계를 갖추는 필요가 있음
 - * 독일은 연립정부 수립 협약에 장기가입 저연금자 대상으로 최저수준의 연금급여액을 보장하는 기본연금을 도입하되, 그 지출을 기초보장에서 담당할지 공적연금에서 담당할지 고민 중

나. 독일의 부과방식 운영 사례와 함의

- 독일은 사회보험 방식 연금제도를 운영하고, 소득대체율 역시 우리나라와 비슷한 상황으로 최근 연금개혁에서 자주 언급되고 있음
- 급여지출은 2016년 GDP의 약 9.2%
 - 연금재정 총수입('16): 286.2십억 유로
 - 연금재정 중 연방정부 보조: 69.7십억 유로(급여 지출의 24.2%)
 - 기타 보조: 17.1십억 유로

○ 급여 지출 288.4십억 유로(9.2% of GDP)

□ 연금보험료 및 급여 수준(유호선 외, 2017)

○ 연금보험료율: 18.6%

- 소득상한: 월 6,500유로('16, 서독 지역), 5,800유로('16, 동독 지역)
- 연금가입자 평균소득: 연간 36,187유로('16년 기준, 연금크레딧의 기준 금액)

○ 연금급여액: 45년 가입시 16,108유로('16년 기준)

- 소득대체율: 약 44.5%

○ 연금급여액

- 45년 가입시: 16,752유로('16년 서독 지역), 16,032유로('16 동독 지역)
- 실질 급여액: 9,756유로('16년 서독 지역), 11,844유로('16 동독 지역)

□ 제도부양비(가입 대비 수급자 수)는 48.3%

○ 능동가입자: 37,599천명

* 1년 동안 보험료 납부, 크레딧 부여를 통한 기여기록이 1번 이상인 자

○ 수급자: 연금수급자 총 25,646천명(16년 12월)

- 노령연금(18,130천명), 장애연금(1,814천명), 유족연금(5,702천명)
- 평균 수급 개시연령: 64.1세
- 평균 수급 기간: 19.6년

○ 이론적으로 45년 동안 소득의 18.6%를 보험료로 납부하고(837), 19.6년 동안 44.5%의 급여 수급(872)

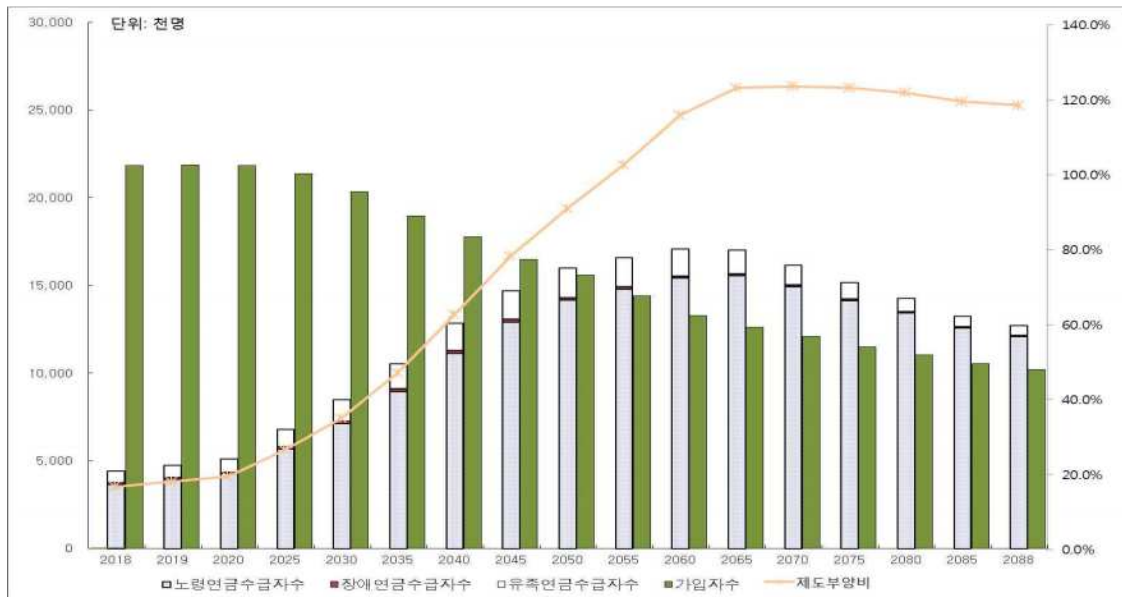
□ 국민연금에의 합의

○ 국민연금은 2035년 즈음 제도부양비가 47.2%이나, 이는 제도부양비의 급

증 과정 내에 있음

- 추계 가정에서 2030년 기대수명은 남자 82.7세, 여자 87.8세이므로, 2030년 출생자의 예상하는 수급기간은 18.7년(남자), 23.8년(여자)

<그림 2> 국민연금의 제도부양비 추정



자료: 제4차 재정계산 재정추계위원회 공청회 자료집.

- 그렇다고 2035년 정도에 독일 수준의 보험료를 부담할 필요는 없음
 - 수급자의 평균 연금급여액 문제로 제도 성숙의 차이가 있기 때문(-요인)
 - 다만, 보험료를 납부하는 사람이 어느 정도인지 고려 필요(+ 요인)
- 그럼에도 제도부양비가 급증하는 시기 중 또는 그 이전에 조치가 필요
 - 평균연금액의 증가가 제도부양비 증가와 같은 흐름에서 진행되기 때문
- 이것이 국민연금 개혁의 딜레마 상황
 - 당장 무엇을 변화시켜야 한다고 말할 때, 단기 상황에서는 그 필요를 충분히 제시하기 어려움
 - 장래 고령화와 베이비부머의 은퇴에 대응하여 이미 일정 부분 기금을 적

립하고 있으나, 그 기금이 급박한 변화의 충격을 모두 흡수하지 못할 상황

○ 장래 급박한 변화에 모두 대응할 수 있는 체계를 정치적으로 갖출 수 없다는 입장과 갖출 수 있다는 판단에 따라,

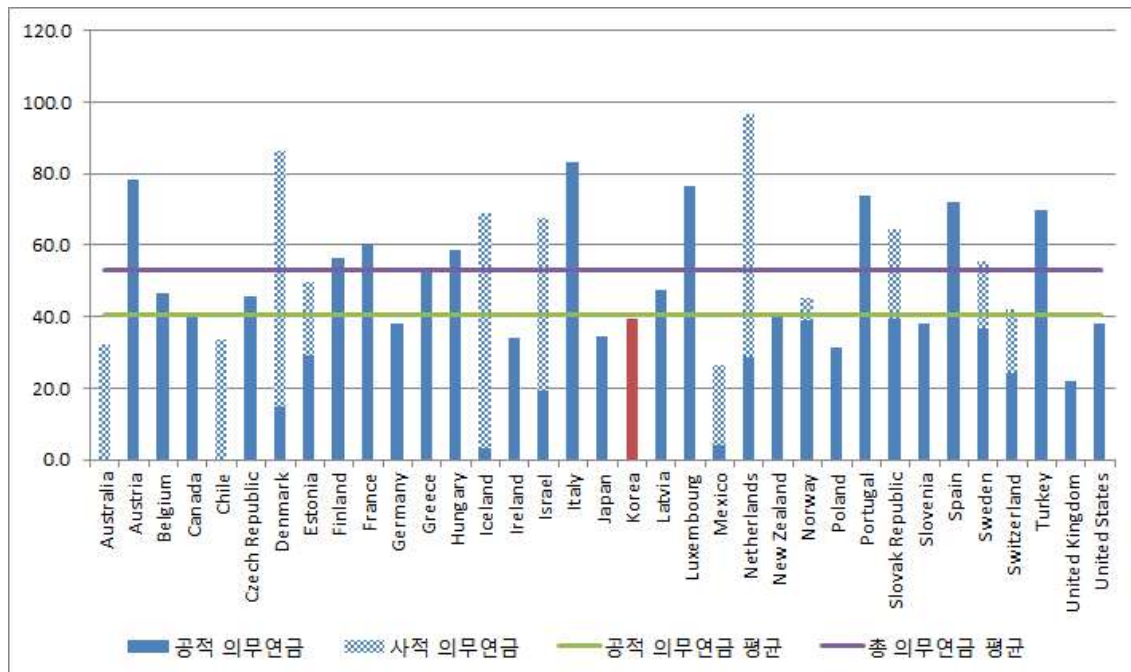
- 이를 갖출 수 없으므로 국민연금의 부담을 최소화하자는 입장은 다층구조를 통한 부담완화를 주장
- 그럼에도 그것이 국민연금이 처한 현실이므로 이를 국민에게 설득하고 국민연금의 부담을 유지하자는 입장은 국민연금의 역할 강화를 주장

다. OECD 국가의 다층체계와 연금의 소득대체율

□ OECD 국가의 평균소득대체율(40.6%)에 대한 해석

○ 공적의무(강제)연금의 소득대체율은 OECD 35개 국가 중 17위에 해당

<그림 3> OECD 국가의 연금 소득대체율



자료: OECD(2017), Pensions at a Glance, p.103

○ “국민연금의 소득대체율이 39.3%이므로 퇴직연금을 더하면 충분하다?”

* 39.3%에 대한 비교국가적 관점의 해석에 대해서는 주은선 외(2017) 참고

- 퇴직연금을 사적의무연금으로 볼 경우, OECD의 비교 대상은 52.9%으로 접근하는 것이 맞음

- 사적의무연금을 포함할 경우 소득대체율은 OECD 35개 국가 중 25위

* 이 비율이 한국보다 낮은 국가는 (낮은 비율 순서대로) 영국, 멕시코, 폴란드, 호주, 칠레, 아일랜드, 일본, 슬로베니아, 독일, 미국

□ 사적연금이 공적연금을 대체 또는 보완할 수 있는지 여부에 대한 판단이 필요

○ 퇴직연금이 국민연금의 역할을 대체하기 위해서는 국민연금의 소득대체율 점감 조치(~28년까지 40%로 인하) 기간 중 퇴직연금이 충분히 성숙할 수 있다는 가정이 필요

* 국민연금의 소득대체율 점감조치 중단에 대한 반대논리로 퇴직연금과 기초연금을 제시

○ 또한, 퇴직연금에 미가입하는 비상용근로자(1년 이하 근로자), 자영자 등은 퇴직연금 가입 대상이 아님

* 다만, '17.7월부터 개인형 퇴직연금(IRP)에 자영자도 가입

○ 그러므로 퇴직연금은 공적연금을 대체하는 것이 아니라, 적정소득을 보충하는 장치로 간주해야 함

- 퇴직 후 연금수급 시까지 가교연금(bridge pension)의 역할 수행 또는 일부 집단에게 부족한 공적연금을 보충(supplemental pension)하는 역할 수행

○ 퇴직연금(또는 개인연금)과 무관하게 소득비례연금으로서 국민연금의 역할 수행이 필요

- 국민연금도 40년 가입이 어렵다고 보는데 퇴직연금을 40년 가입한다고 가정하고 다층제도를 설계하는 오류는 피해야 할 것

- 마찬가지로 기초연금이 지금 약 14%의 소득대체율을 보인다고, 장래에

도 이 수준을 유지할 수 있을 것이라 판단하는 것도 하나의 가정일 뿐

라. 재정추계 결과의 의미

□ 기금소진년도 2060년(3차 재정계산)에서 2057년으로 3년 당겨짐

○ 수지적자 발생 시점: 2044년(3차) -> 2042년(4차)

○ 수지적자 발생 및 기금소진 시점 변경에 가장 큰 영향을 미친 요인은 인구 구조 변화(저출산 및 고령화 중 고령화 요인)

- 기대수명이 3차 재정계산에 비해서 약 1.3세(남성), 약 0.8세(여성) 증가 ('2030년 기준)

○ 재정계산 결과에서 저출산 문제는 향후 부과방식 비용률에 영향이 크고, 단기적으로 급여지출에는 큰 영향이 없음

- 현재 수준의 출산율(1.05명)이 유지된다고 하더라도, 수지적자 발생시점과 기금소진 시점은 큰 차이 없음

□ GDP 대비 급여지출 및 부과방식 비용률

○ 저성장 기조를 반영한 성장률 조정에 따라 GDP 대비 급여지출 증가

- GDP 대비 급여지출은 2060년 기준으로 6.8%(3차)에서 7.5%(4차)로 증가

- 2060년 기준 연금급여 지출 총액은 48조 3천억 원으로 3차 65조 5천억 원 대비 74%로 감소, 이에 비해 GDP는 67.3%로 감소

※ 할인율 등 요소 제외하고 해석이 필요

- 연금급여 지출은 저성장 기조 이전에 확정된 급여를 지급하므로, 저성장 기조라고 하더라도 지출 총액의 감소는 크지 않음

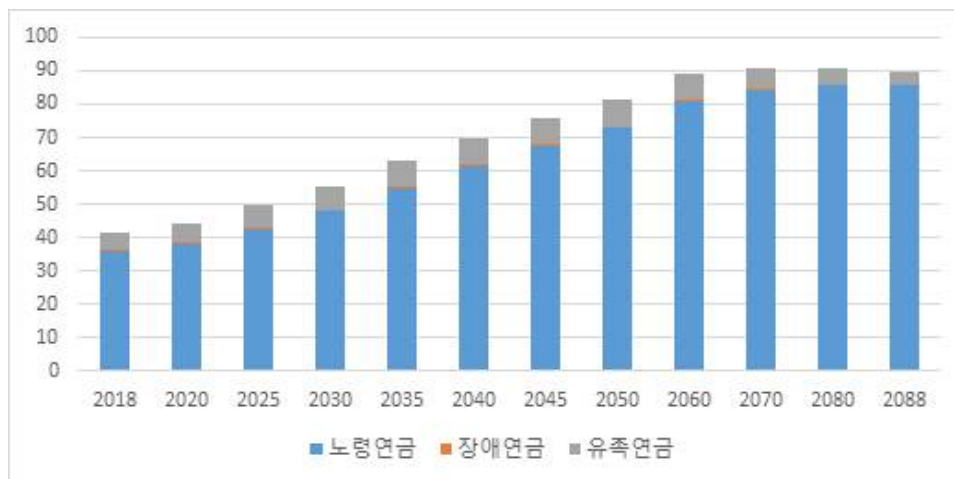
○ 저출산 경향 및 고령화 경향을 반영하여 부과방식 비용률 급증

- 부과방식비용률: 2088년 기준 23.6%(3차 기준 적용)에서 28.8%로 급증
- 저출산(1.05명)이 지속된다고 가정할 경우, 부과방식 비용률은 37.7%(2088년)까지 증가

□ 인구대비 수급자 비율(65세 이상)

- 2040년 노인인구 대비 수급자 비율은 69.6%에 도달하고, 2060년에는 81.0%의 65세 이상 인구가 국민연금(노령연금, 장애 및 유족연금)을 수급
- 최소가입기간을 현행 10년에서 5년으로 줄이는 수급권 확대 방안을 실시할 경우,
 - 수급률 확대에 기여할 수 있음(1956년생의 노령연금수급률이 35.2%에서 49.4%로 증가하지만, 1990년은 73.4%에서 82.9%로 증가, 공청회 자료집)
 - 다만, 수급률 확대의 효과는 제도 성숙에 따라 점감하는 것으로 추정

<그림 4> 인구대비 수급자 비율(65세 이상)



2. 국민연금의 지속가능성을 위한 개혁 방안

가. 국민연금의 지속가능성

□ 국민연금이 지속가능하기 위해서는 첫째, 이 제도가 노후소득 보장의 중심적 기능을 수행해야 하며, 둘째, 이 제도가 계속될 것이라는 신뢰가 필요

○ 적정 노후소득보장을 위한 중심 기둥

- 국민연금 만으로 적정소득을 보장하기는 어려우나, 국민연금이 다층 체계의 중심기둥의 역할을 수행할 필요는 명확함
- 그렇지 않다면 ‘얼마되지도 않는 금액을 주면서 이렇게 많이 떼어가느냐’, ‘이렇게 혼란스럽게 하느냐?’와 같이 국민연금 흔들기가 계속될 것

○ 사회적 합의에 의한 제도 설계이며, 이를 위한 제도 개혁이 계속될 것이라는 지난한 신뢰 형성 과정이 필요

- 후세대의 부담이 늘어나도록 하는 것은 그 만큼 다른 사회적 필요가 충족되어 연금에 대한 부담을 할 수 있을 것이라는 가정에 기반한 것이며, 이러한 가정을 충족시키기 위한 현 세대의 노력이 계속되어야 함
- 기대수명의 증가가 일정 수준까지는 계속될 것이므로 제도부양비의 변화 등에 따라 제도 개혁은 1회에 종료되는 것이 아니며 계속될 것이지만, 그럼에도 ‘연금급여’를 줄이는 것은 최소화할 것이라는 믿음이 필요
- 연금보험료율을 일부 상향조정하는 것, 소득대체율을 45%로 고정하는 것이 이러한 신뢰 형성의 첫 걸음이 될 수 있음

나. 국민연금 재정목표 설정의 방향

□ 국민연금 재정안정화 조치는 제도에 대한 ‘신뢰’ 형성을 전제로 해야 함

- 국민연금의 재정적 안정성을 위한 개혁은 1회로 종료될 것이 아닌 상황에서, 매 재정계산 때마다 ‘필요한 보험료율 인상’ 보다는 ‘기금고갈’에 주목하게 되므로 제도 신뢰는 오히려 악화
- 취약한 제도 기능을 유지한 상태에서 보험료율을 인상하는 조치는 제도 신뢰를 악화할 것
 - 2028년까지 40%로 소득대체율을 줄이기로 한 상황에서 보험료율을 인상할 경우 국민의 수용가능성은 높지 않음
 - 국민연금을 노후소득보장제도의 다양한 선택지 중 하나로 보는 경우, 제도 기능에 대한 신뢰 저하
- 국민연금 제도가 장기적으로 지속가능할 수 있는 재정안정화를 위한 로드맵을 제시하여 제도 신뢰를 이끌어 낼 필요가 있음
 - 국민연금을 노후 소득보장의 중심축에 놓고 기능할 수 있게 해야 미래 불안을 최소화할 수 있는 구조 설계가 가능
 - 재정안정화 로드맵은 불확실성의 최소화를 목적으로 해야 할 것
- 불명확한 국민연금 재정구조 방향은 국민의 불신을 초래하고, 또한 동시에 개혁 동력을 약화
 - 제도 설계의 기본 원칙에도 불구하고 인구구조의 변화 등에 따라 제도 불신을 키우는 ‘후세대 부담론’, ‘지불불이행론’, ‘세대간 도적질 담론’이 횡행
 - 재정계산 시 마다 평균수명의 증가에 따라 기금소진 시점 변화, 출산율 저하에 따라 부과방식 비용률이 증가
 - 이러한 제도 변화에 대응하여 제도를 변화시키는 것이 필요
 - 개혁 필요성에 대한 인식 차이와 개혁 가능성에 대한 다른 이해에 따라 연금제도를 둘러싼 ‘사회적 합의’ 도출은 실패하고, 개혁 동력은 점차 약화하면서 다시금 제도 불신이 확대되는 악순환에 노출

- 지속적인 개혁이 가능하다는 입장에서는 약한 개혁안을 제시하거나 또는 지금 당장의 개혁이 불필요하다는 입장,
- 향후에도 개혁은 쉽지 않을 것이므로 기회가 있을 때 개정법안에 많은 내용을 포함(2088년 재정목표 1배 달성을 위한 제도 장치를 모두 포함)해야 한다는 입장이 대립

※ 보험료율 조정 일정, 수급개시 연령 조정 일정, 평균수명 증가에 따른 급여자동조정 장치 도입 계획 등을 모두 제시

□ 언제, 어느 정도 수준으로 연금제도의 지속가능성을 위한 개혁을 할 것인가에 대한 기준점 제시가 필요

- 향후 70년간 적립배율 1배를 위한 기계적 조정은 수용가능성 자체가 낮음
- 부과방식으로 연착륙은 개념적 수용도는 높지만, 실제로 설계되는 모습은 명확하지 않음
 - 사회적 합의를 위한 구체적인 로드맵 제시가 필요한 이유
 - 사회적 합의를 위해서는 향후 연금보험료를 어떤 방식으로 조정할 것인지에 대한 구상도가 필요(부과방식으로 연착륙이든, 부분적립방식의 유지이든)

□ 세대간 공정한 부담의 논리가 성립함을 제시 필요

- 과거 세대-현 세대-미래 세대의 공정한 부담과 급여의 가치 설득이 필요
 - 과거 세대 및 현 세대의 기여: 현재의 부분적립은 대규모 은퇴에 대비하고 기금운용 수익으로 후세대 부담을 덜어주기 위한 장치임
 - 현 세대 및 미래 세대의 기여: 기금 소진 이후에도 정부재정 투입 등을 통해 부과방식비용률의 일부가 줄어들 수 있음을 알릴 필요가 있음
- 세대간 부담을 논함에 있어서는 국민연금의 보험료 부담, 급여 수급에만 한정하지 않고, 조세부담 및 기타 사회보장 급여를 모두 고려할 필요 있음

- 국민연금 내부 특성만 고려하는 수익비 접근을 지양해야 함
- 가입자격 확대 및 연금소득 상한 조정을 통한 기여기반 확대, 연금소득 과세 등을 통한 국가의 재정부담 확대 등을 통한 제도외적 수지균형 접근을 통해서 후세대의 과다한 부담을 억제하기 위한 조치를 병행
- 그럼에도 후세대 부담 완화를 위한 사전적립의 규모를 일정 수준으로 유지해야 할 필요가 있으나, 그 한계 또한 명확함
 - 적절한 수준의 사전적립 규모는 제도 변화의 충격을 흡수할 수 있는 정도여야 함
 - 인구구조 변화 충격은 2090년 즈음까지 영향을 미칠 것으로 전망
 - 사전적립의 부수적 효과는 기금 운용수익의 효과를 활용하기 위한 것이나, 경제성장률 둔화에 따라 수익의 효과 체감은 점차 낮아질 것으로 예상
 - 사전적립에 따라 일반재정의 투입시점을 특정하기 어렵다는 한계도 있음
 - 세대간 공정한 부담을 위한 사회적 합의의 연장선 상에 이 문제를 놓고 해결해 나가야 함
- 국민연금 재정안정을 위한 다양한 대안 모색을 통해 국민 신뢰 확보 필요
 - 단기 재정목표 기간(재정추계 70년이 아닌, 실질적 재정안정화 대책이 필요한 기간)을 설정하고, 장기적으로는 일반재정의 투입을 요구하는 등 다양한 대안을 검토 필요
 - 70년 재정추계 기간에 맞춘 장기 재정목표는 사회, 경제적 변화와 각종 정책적 개입을 제대로 반영하지 못하고, 결과적으로 국민들이 수용하기 어려운 결과를 도출하여 제도에 대한 국민 불신만 심화
 - 단기 재정목표 달성에 필요한 재원의 일부를 일반재정으로 부담하는 방식 등을 고려

- 그럼에도 국민들에게 보험료율의 인상이 불가피함을 알릴 필요가 있음
 - 국민연금 급여수준(복지체감 수준)이 낮아 국민이 수용가능한 보험료율 수준이 낮은 부분에 대해서도 즉각 대응할 필요가 있음
 - 보험료율 인상과 현재의 점감 구간에 있는 소득대체율의 조정이 함께 이뤄져야 할 필요 있음
- 국민연금 재정의 문제는 기금의 과다 적립과 고점 이후 단기간의 지나치게 빠른 기금소진에 있으므로 대책이 필요
 - 현 예측 수준보다 기금규모가 크게 높아지지 않는 선에서 보험료율 조정이 필요

다. 지속가능성을 위한 개혁의 기본방향

- 국민연금의 보장성 강화를 위한 필요보험료율 인상
 - 보험료율 인상의 계기가 필요하며, 이에 소득대체율을 45%로 재조정(당초 2019년 44.5% 적용 → 45% 적용)
 - 소득대체율 5% 포인트 인상에 상당하는 보험료율(2%p)의 인상
 - 소득대체율 인상에 따른 후세대 부담의 추가를 제거할 필요가 있음
 - 소득대체율 40%에서 소득대체율 45%로 조정할 경우, 목표추계기간 중 재정에 중립적일 수 있는 보험료율은 시기마다 다를 것으로 예상 (0.69%p~2.22%p 수준)
 - 소득대체율 조정으로 필요한 추가보험료율은 부과방식 비용을 추정에 따르면, 약 1.4%p 수준임.
 - * 보험료율은 즉각 인상되며, 소득대체율 인상으로 인한 급여지급액 상승은 장래에 순차적으로 발생하므로 예상되는 기금 적립 규모는 확대
 - 국민연금 보험료율이 인상될 수 있다는 점에 대한 사회적 환기 효과

- 2018년은 소득대체율 상향 조정에 따른 보험료율 인상, 이후 재정계산에서는 재정안정화 목표 달성을 위한 보험료율 인상을 실시

□ 각 재정추계 시점마다 재정목표 달성을 위한 국민 합의 도출

○ 구체적인 재정목표 기간은 30년으로 설정

- 보험료율 조정과 병행하여 일반재정 투입 등 다양한 조치를 순차적으로 도입하는 것을 검토
 - * 독일은 부과방식 제도 하에서 연간 연금지출의 24.2%를 일반재정으로 보조
- 재정목표는 장래 30년간 적립기금이 당해 연도 지출의 1배를 초과하는 수준을 유지하기 위한 값으로 설정
 - * 미국은 재정목표를 75년 간 수지균형 달성을 목표로 하되, 단기목표로 추계시점부터 10년 동안 적립배율 1배 유지로 설정
- 재정개입, 제도개선 등이 적용될 필요보험료율의 각 임계점을 설정하고, 사전에 대응체계를 마련
 - * ex) 향후 30년간 적립배율 1배 달성을 위해 필요한 보험료율이 15%를 초과할 경우, 일반 재정의 투입 시작

○ 불확실성이 높고 수용성이 낮은 초장기 추계를 통한 일시적 개선이 아니라, 재정안정화 상황의 진단 및 이에 따른 제도의 주기적·단계적 조정 방식이 제도 환경의 급변 상황에 오히려 능동적으로 대응 가능

- 현재 제도 가정에 기반한 장기재정목표를 설정할 경우, 추가적인 제도 개선이 용이하지 않음
- 예를 들어, 유족연금의 지급률을 개선한다고 할 때 필요한 추가지출에 상응하는 보험료율을 인상해야 함

□ 미래세대 보험료 부담을 분산시킬 수 있는 다양한 대안의 병행 추진

○ 보험료율 인상이라는 제도 내적 개선안과 더불어 제도 외적 개선안도 병행하여 추진

- 국민연금의 재정안정을 위협하는 근본적 요인은 저출산, 고령화, 저성장 등 보험료 수입기반의 약화에 있다는 점을 명확히 할 필요 있음
 - ‘사회적 계약’으로서 국민연금의 재정적 지속가능성을 제고할 수 있는 병행 전략 제시
 - 보험료 부과 대상이 되는 인구기반 확대: 저출산 문제 개선에 따른 생산 가능인구의 추가 감소 저지, 청년층의 빠른 입직을 위한 노동시장 여건 개선, 여성 노동시장 참가 확대, 노령층의 노동시장 잔류에 대한 인센티브 제공 등
 - 보험료 수입 기반 확대: 보험료 부과대상 소득상한 조정, 사용자 부담분의 소득상한 폐지*, 연금소득 과세 기반 확대 등
- * 이 경우 퇴직연금과의 관계 등 고려 필요

라. 재정목표 방안

- (기본모델) 향후 70년 장기 전망 하에서 단기 30년의 재정목표 설정
 - 30년간 적립배율 1배는 적립기금의 운용 수입 활용과 베이비붐 세대의 퇴장까지를 대비한다는 성격으로 접근
 - 인구구조 안정화 시점 이후에는 적립배율 목표를 수정할 필요 있음
 - 미래 평균수명을 감안할 때 신규 가입자의 사망 시점까지를 전망하는 연금 제도 운영 방식에 대한 사전적인 사회적 합의 설정
 - 소위 ‘연금재정안정화 로드맵’을 제시
 - 제도와외적 요소의 불안정성을 고려하여 재정 안정화 조치의 목표는 단기 30년으로 설정하되, 장기 추계를 통한 전망치를 함께 제시하여 단기 목표의 달성 필요성 부각
 - 일정 시기 이후에는 적립배율 1배 달성을 위해 일반재정 투입

- 연금소득세 투입 및 추가 부족분에 대한 재정 투입(비율 설정에 대한 사회적 합의 필요)
- 미래에는 노인 중 연금수급자가 다수를 차지함에 따라 일반재정 투입의 당위성 확보 가능
 - * 국민연금이 없으면 높은 노인빈곤에 대응하기 위한 재정이 투입

□ 단계적 보험료율 인상에 따른 후세대 부담 완화 조치 도입 필요

- 재정안정화 목표 달성을 위한 필요보험료율이 일정 비율을 넘어서게 될 경우, 보험료율 조정 외의 수단 강구
 - 일반 재정의 투입, 생산가능인구 변화 등을 고려한 수급연령 조정 등

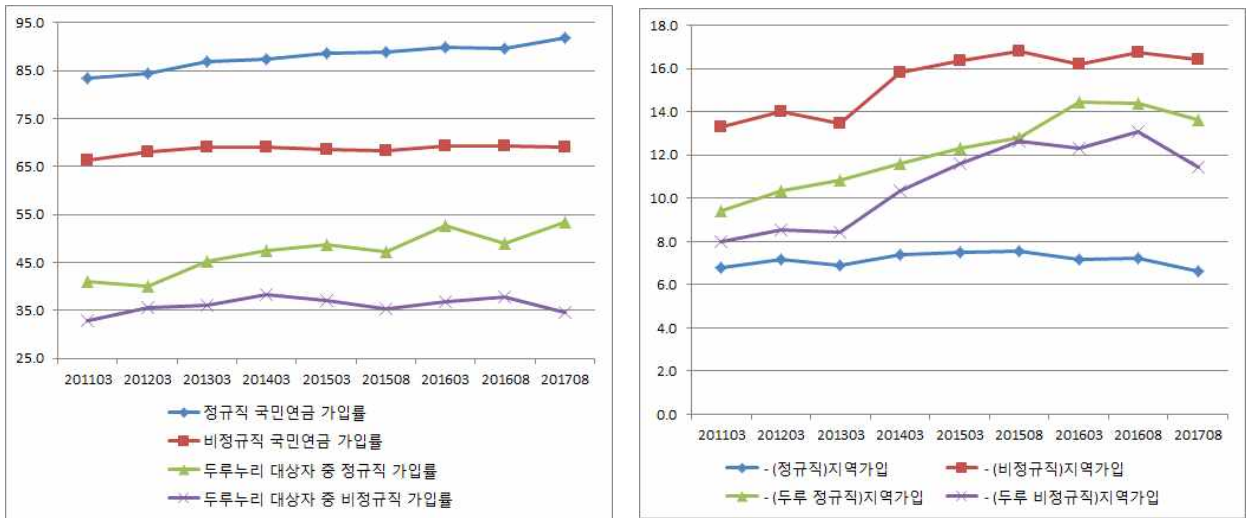
3. 관련한 병행조치

가. 지역가입자 대상 사회보험료 지원 사업 실시

- 기존 사회보험 지원사업은 사업장가입자를 지원한다는 한계
 - 고용주의 가입 회피 등으로 인한 지역가입자를 보호하지 못함
 - 상대적으로 취약한 임금근로자들이 지역가입을 하고 있는 상황에서 지역가입자를 보호하지 못하는 문제 발생

<그림 5> 임금근로자의 국민연금 가입률

(단위: %)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 분석.

○ 사업장 규모와 임금 기준을 적용한 두루누리 대상자 중 정규직은 53.4%가 국민연금에 가입하고, 비정규직은 34.5%가 가입

- 사업장 가입이 아닌 이들 중에서 선택하여 지역 가입하고 있는 이들이 있으며, 정규직이 지역가입하는 경우보다 비정규직이 지역가입하는 비율이 상당히 높고, 두루누리 대상자들의 지역가입도 상당함

○ 자영자의 경우에는 두루누리 지원사업에서 구조적으로 제외

- 2017년 8월 기준으로 자영자로서 국민연금에 가입한 338만 7천 명은 지원에서 제외

[표 1] 비임금근로자의 국민연금 가입형태(2017년 8월 기준)

(단위: 천명, %)

	사업장 가입	지역가입	수급권자 등	미가입	미해당	소계
고용원이 있는 자영업자	693	531	87	247	44	1,603
고용원이 없는 자영업자	423	1,739	704	1,271	235	4,373

자료: 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 분석.

□ 연금보험료 인상에 따른 지역가입자 연금보험료 지원사업 실시 필요

- 과거 국민연금 지역가입 확대 시 단계적으로 보험료 인상 조치 실시
- 국민연금 가입자 중 취약한 집단인 지역가입자에 대한 보험료 지원 필요
 - 기존 두루누리 사회보험 지원사업은 관리 편의 및 노동시장 정책적 목적에 따라 저소득 사업장 가입자에게 지원 집중
- 소득이 있는 지역가입자에 대한 보험료 지원은 EITC와 연계하는 방안이 있으며, 이와 무관하게 모든 지역가입자에 대해 지원하는 방안은 농어업인 연금보험료 지원사업을 따르는 방식
 - 보험료율 인상 조치에 따른 지역가입자 부담 완화를 위해서는 후자를, 지원대상자간 형평성 차원에서는 전자를 지지

나. 최소가입기간 축소

□ 기본 취지

- 단기적으로 기초생활보장제도 부양의무자 폐지 등에 따라 국민연금의 수급 자격을 확대하는 것이 전체 노후보장체제에서 유리
 - 2017년 1인 가구 생계급여 기준선 49만 6천원으로, 기초연금 만으로는 ‘국민최저선’ 확보 곤란
 - 2017년 10월말 기준 노령연금 평균급여액은 38만 4천원(지역가입자 중 위소득 기준*으로 5년 가입시 연금액은 약 7.5만원)으로, 노령연금 수급 확대시 기초연금을 병행하면 노후빈곤에 일부 대비 가능
- 장기적으로 수급자격을 확보한 노인이 많게 하여 국민연금의 중심성을 확보하고, 전체 노인 대상의 프로그램을 성격을 명확히 하여 일반 재정 투입의 가능성 확대

- 최소가입기간을 5년으로 축소하고, 반환일시금 제도를 폐지
 - 크레딧 제도 등과 병행하면, 대부분 노인이 국민연금을 수급
- 국민연금제도의 성숙에 따라 점차 제도 도입효과는 감소 예정
 - 1956년생의 노령연금수급률이 35.2%에서 49.4%로 증가하지만, 1990년은 73.4%에서 82.9%로 증가
 - 수급권 확대에 따라 추가적인 재정부담이 상당한 수준임

다. 기여기반 확대

- 소득상한 조정
 - 국민연금 소득상한을 점차 확대할 필요
 - 사회보험료 부과 대상이 되는 전체 소득기반을 확대할 필요
 - 후세대의 부과방식 비용을 낮출 수 있음
- 의무가입연령 조정
 - 현재 국민연금 의무가입 연령은 수급연령과 무관하게 60세 미만으로 설정
 - 소득이 있는 60세 이상자의 국민연금 가입을 의무화

4. 나가며

- 연금은 소득대체율과 보험료율의 관계에서 기본적으로 결정
 - 그러나 우리의 경우 인구구조 변화에 선제적으로 대응할 필요
- 연금기금은 인구구조 변화에 선제적으로 대응하는 도구이며, 여기서 나오는

이자수입도 선제적 대응의 한 도구

- 기금이 어느 정도 규모여야 하느냐는 선제적 대응을 어느 정도로 할 것인가의 문제로 해석해야 함
 - ‘가입자가 사망 시 까지 기금 고갈에 대한 우려를 해소하여 신뢰를 쌓을 수 있을 정도로 기금을 쌓아야 한다’고 주장하는 것은 연금제도의 ‘사회적’ 성격을 고려하지 않는 주장
- 과도한 기금 적립은 사회전체 관점에서 현재 세대의 후생을 낮추게 되는 것이며, 적은 기금 적립은 후 세대의 후생을 낮추게 될 것
 - 기계적으로 균형점을 찾기 위한 노력을 할 것인지, 후세대에 물려줄 수 있는 사회적 합의점을 찾을 것인지

[표 2] 연금제도의 재정적 균형에 영향을 미치는 요인

		수입 측면에의 영향	지출 측면에의 영향
경제적 요인	성장률	가입자와 임금수준	급여수급자격과 수급자 수
	고용률	가입자 수	급여수급자수
	임금목과 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.

〈참고자료〉

유희원. (2018).공적연금 재정안정성의 개념과 측정도구 검토. 연금이슈 & 동향 분석, 51호(2018.7.16.). 국민연금연구원.

유호선·김진수·Hiessl, C.(2017). 독일의 공·사적 연금제도 연구. 국민연금연구원.

OECD. (2017). Pensions at a Glance. OECD Publishing.

토 론

- ❖ 유재길 | 전국민주노동조합총연맹 부위원장
 - ❖ 정광호 | 한국노동조합총연맹 사무1처장
 - ❖ 김남희 | 참여연대 복지조세팀장
 - ❖ 최경진 | 국민연금지부 위원장
 - ❖ 장호연 | 보건복지부 연금정책국장
-

국민연금 기금 고갈 논란과 신뢰 회복

유재길 | 전국민주노동조합총연맹 부위원장

국민연금 기금 고갈 논란과 쟁점들

- 재정 추계가 있을 때마다, 반복되고 확대 재생산되는 국민연금의 재정운영 건전성 문제 또는 기금 고갈론이 사회적 이슈로 논란됨
- 이 같은 기금 고갈론에 대한 지나친 사회적 관심 또는 여론몰이로 인해 국민연금의 재정운영 건전성에 영향을 미치는 다른 주요 요인들과 쟁점들을 간과되고 있음
- 국민연금에 대한 균형 잡힌 논의를 위해서는 기금 고갈론의 실체와 그 외 중요한 쟁점들을 밝혀야 할 것이며 이를 바탕으로 국민연금의 지속적인 개혁 방향을 제시하는 것 또한 매우 중요함

국민연금 기금소진의 실재

- 첫째, 공공연금인 국민연금제도는 자연적 기금소진을 전제로 설계되었기 때문에 기금 고갈론과 같은 비생산적인 사회적 논란 중단이 필요함
- 기금소진은 국민연금 재정방식 설계의 한 구성요소임
- 그럼에도 불구하고 최근의 국민연금에 관한 사회적 논의가 기금 고갈론에 집중되고 있고 이 같은 논의는 소득대체율의 인하에 대한 압박으로 그리고 노후 삶을 위한 국민연금의 재정적 무용론으로까지 확장됨
- 이것은 공적연금으로서의 국민연금의 재정 방식에 대한 몰이해 또는 고의적 과장과 왜곡에 기인함

- 표-1.에서 처럼 대부분의 공적 연금의 재정방식은 부과방식, 부분적립식, 그리고 완전적립식, 세 가지 중 하나의 모델로 설계됨
- 초창기의 많은 서구의 공적 연금들은 완전적립식으로 설립되고 운영되었으나, 고령화와 같은 인구구성의 변화와 사회 보장성의 강화에 등에 급여지출이 확대되고 경제 상황의 변화에 따라 공적연금의 재정이 악화됨에 따라 그해 지출해야 하는 연금 급여를 그 해 재원(보험료, 조세 등)으로 조달하는 부과방식으로 변경됨

표 1. 재정방식간 비교

재정방식	보험료	적립수준
부과방식 (pay-as-you-go)	매년 징수되는 기여금은 그 해의 기대지출액과 균형	유동성 문제를 피하기 위한 소규모의 지불준비금 외에는 기금을 적립하지 않음
부분적립방식 (partial funding)	수입과 지출이 일정기간 동안 보험적 수리적 균형상태에 이 르도록 기여율을 결정	적립금의 규모는 일반적으로 재정적 균형기간의 길이에 비례하여 일정 정 도의 적립금을 보유
완전적립방식 (full funding)	보험료를 제도의 전기간에 걸 쳐 소득의 일정비율로 고정	발생된 모든 수급권의 가치와 동일한 기금이 적립되어야 함

- 현재 한국의 국민연금의 재정 방식은 ‘부분 적립 방식’ 임
- 미래의 특정한 시기에 적립된 기금이 소진이 되면 국민연금의 재정 방식은 부가방식으로 전환이 가능하나 이 경우 좀더 큰 폭의 보험료 인상이 요구되기 때문에 가능한 기금소진 시점을 연장하려고 함
- 따라서, 제4차 재정 추계를 전후해서 다시 논란이 되는 국민연금의 기금 고갈론 또는 공포 마케팅에 기반한 공적 연금 무용론 등은 불필요한 에너지 소모이고 국민연금 개혁 동력을 소진 시킴
- 이것은 1988년 국민연금의 도입 이후의 4차까지 재정 계산 및 제도 개혁 추진 경과를 볼 때 더욱 확실히 해짐

□ 국민연금 재정계산 및 제도개혁 추진 경과

- 1998년 제1차 제도개혁

- 급여수준 하향조정(가입기간 평균소득 대비 70%→60%), 수급연령 상향조정(60→65세, '13년부터 매 5년마다 1세씩 조정)

○ 2003년 제1차 재정계산

- 당시의 보험료율(9%)과 급여수준(60%) 유지 시 2036년에 수지적자 발생, 2047년에 기금 소진
- 2003년 재정계산 결과에 따라 국민연금법 개정안*을 제출(2003.10월)하였으나, '국민연금 안티사태(국민연금 8대 비밀)', 노후소득보장 사각지대 문제 등으로 무산
- * (주요내용) 보험료율 15.9% 인상, 소득대체율 50%로 인하

○ 2007년 제2차 제도개혁

- 급여율 인하*(60→40%)를 주요 내용으로 하는 국민연금법 개정('07.7월) 및 기초노령연금 제도 도입
- * 2008년 즉시 60→50%로 인하, 이후 매년 0.5%씩 인하하여 2028년에 40%에 도달

○ 2008년 제2차 재정계산

- 2007년 제도개혁으로 2044년에 수지적자 발생, 기금소진 시기는 2047년→2060년 13년 연장
- 추가적인 재정안정화는 제3차 재정계산 시(2013년) 검토기로 함

○ 제3차 재정계산 결과

- 추계 기간 : 향후 70년 (2013~2083년)
- 제도의 성숙 및 가입자의 생애를 고려하여 70년으로 설정하였으며, 제2차 재정계산의 추계기간(2008~2078)과 동일
- 추계 결과 : 현행 제도 유지 시
- 2043년까지는 적립기금이 계속 증가(최대 적립금 2,561조원)
- 2044년부터 수지적자가 발생하여, 2060년까지 적립금 보유
- * 제2차 재정계산과 수지적자발생시점(2044) 및 적립금 보유기간(2060) 동일하나, 기금규모의 변동 폭이 조금 커짐

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

- GDP 대비 적립기금규모는 2035년 49.4%(2043년 44.2%)까지 도달한 후 감소하며, 급여지출은 장기적으로 8%수준에 접근(2013년 1%)

○ 제4차 재정계산 결과

- 추계 기간 : 향후 70년 (2018~2088년)
- 제도의 성숙 및 가입자의 생애를 고려하여 70년으로 설정하였으며, 2, 3차 재정계산의 추계기간과 동일

○ 추계 결과 : 현행 제도 유지 시

- 3차 재정 계산과 비교하여 수지적자 및 기금소진 시점이 앞당겨짐
- 적립기금은 2041년까지 증가하고 (최대적립기금 1,778조원), 2042년부터 수지적자가 발생하여 2057년에 소진

	최대적립기금 시점	수지적자 시점	기금소진 시점
4차	2014년(1,778조원)	2042년	2057년
3차	2043년(2,561조원)	2044년	2060년

- 다시 말해서 국민연금은 기금소진 또는 고갈을 고려해서 설계되었고, 시기의 차이가 있을 뿐 기금소진은 분명히 어떤 시점에서 발생하나 이것이 국민연금 급여의 중단을 의미하는 것은 아님

- 따라서 지금 중요한 것은 국민연금의 목적과 기능을 유지하기 위한 재정 건전성에 영향을 미치는 다른 요인들도 같이 살펴봐야 함

국민연금의 재정 건전성에는 영향을 미치는 다양한 요인들

□ 체납 (회사, 개인)

- 2015년 말 현재, 국민연금 지역가입자 중 52.8%(225만 7천명) 체납, 체납자 중 74.9% (월 소득 125만원 미만)

- 2017년 현재 년 체납액: 702억원
- 2017년 현재까지 49만5000여개 사업장에서 2조902억원 체납
- 체납 통지 노동자: 2016년 현재 104만1774명
- 2016년 말 현재, 지역가입자의 체납: 2016년 지역 국민연금 소득신고자 413만명 중 163만명 (39.4%)
- 2016년 말 현재, 도시 지역가입자의 체납: 374만5000명 중 42.1%(157만8000명)
*농어업 지역가입자의 체납: 소득신고자 38만4000명 중 12.6%(4만8000명)
- 2016년 말 현재, 평균소득: 농어업인(107만5000원), 도시지역 비농어업인(128만8000원)
- 10인 미만 사업장에 대한 ‘두리누리 사회보험료 지원 사업’의 확대 필요

□ 국민연금공단 관리운영비 정부 일반회계 지원 부족

- 국민연금은 국민연금법에 의한 의무 사회보험제도임에도 불구하고 공단 관리운영비 대부분을 가입자들이 조성한 ‘기금전입금’에 의존함
* ’ 10년 이후 공단 관리운영비 중 정부지원금은 매년 정액 100억원(1.76% 수준)
- 공적 사회보험으로서의 현세대 정부로부터 최소한의 공단 관리운영비 부담이 요구됨
* 현세대 정부의 최소한 국민 연금금 장기재정 안정화에 기여해야 함

□ 수익성 없는 사업에의 무리한 투자 (청풍리조트)

- 2000년 개관(투자비: 980억원)
- 2009년과 2011년 낮은 수익성으로 매각 실패
- 2018년 현재 약 200억원의 누적 적자
- 2018년 청풍리조트 레이크 호텔 시설환경 개선비용 3억

비정규직을 포함한 국민연금제도의 사각지대

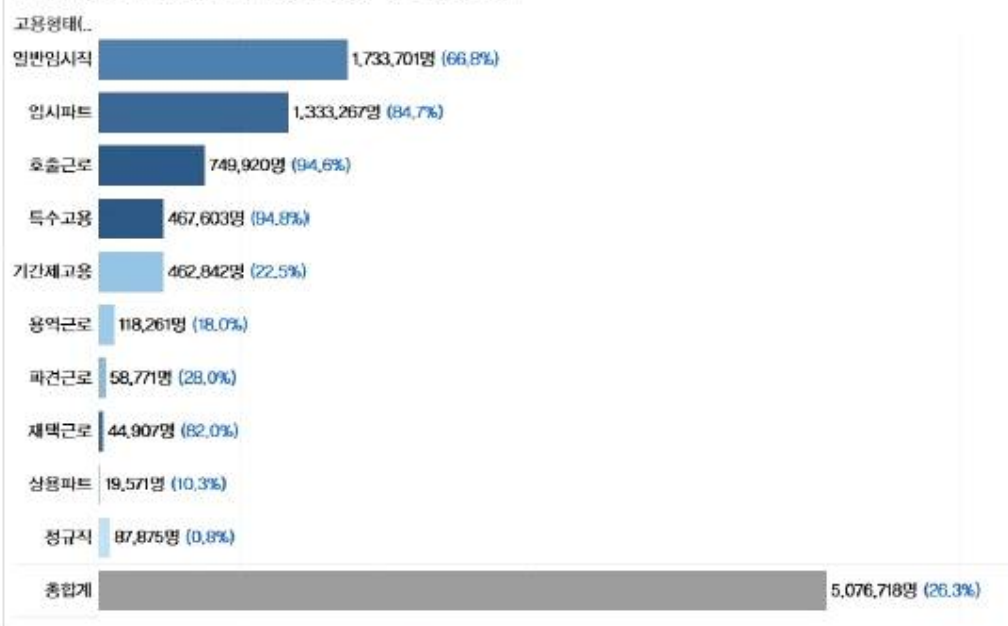
- 경제 상황에 따라 짧아지는 국민연금 가입기간의 문제가 발생함 (의무가입 기간 축소)
- 비정규직 노동자의 국민연금의 가입률이 다른 사회 보험 가입률에 비해 낮아짐
○ 2015년: 국민연금(31.4%), 고용보험(37.6%), 건강보험(37.6%)

○ 2005년: 국민연금(33.5%), 고용보험(31.4%), 건강보험(34.1%)

□ 비정규직 노동자들은 고용이 불안정하고 잦은 실업으로 인해 생애 총취업기간이 짧을 가능성이 높고 동시에 국민연금 가입 기간 또한 짧아질 수 있음.

□ 특수형태노동조사업자의 경우, 최대 220만명으로 추정되며 증가 추세; 근로기준법상 노동자성을 인정받지 못해 지역가입자로 가입하거나 납부 예외자로 사각지대에 방치됨

고용형태별 3대보험 미가입자 및 미가입율



자료: HERI에서 통계청 원자료(2015.8) 이용해서 분석. 미가입자수, 고용형태별 미가입율(%).

국민연금의 기금고갈론의 소모적 논쟁 중단과 신뢰성 회복

□ 첫째, 국민연금의 기금고갈론 관련 소모적 논쟁을 중단하고 국민들의 국민연금에 대한 신뢰성 회복을 위해 노력해야 함

○ 국민연금 급여지급보장 명문화

○ 보장성 강화를 위해 소득 대체율 45%(~50%)로 재조정

○ 각 재정추계 시점을 70년뿐만 아니라 20년 내지 30년 단위의 단기적 추계를 통해 보험료에 대한 국민의 이해를 도와야함

○ 기초연금을 강화함

□ 둘째, 국민연금의 문제를 더이상 세대 간의 갈등으로 몰아가지 말아야 함

○ 출산 및 군복무 크레딧을 확대하고 사전에 지급함

□ 셋째, 재정 추계에 있어서 국민연금을 국민건강보험 등과 같은 사회보장복지 재원들과 연계하여 논의 해야 함

□ 넷째. 국민연금의 문제는 반드시 사회적 논의를 통해 해결해야 함

국민연금 개혁, 실패한다면 아무 것도 없다

정광호 | 한국노동조합총연맹 사무1처장

- 국민연금 제4차 재정계산위원회에서 가입자위원의 추천을 받아 수개월간 고생해주셨고, 중요한 시기에 국회토론회의 발제까지 맡아주신 정세은 교수님과 정해식 센터장님께 깊은 감사와 연대의 말씀부터 드리고 시작하는 것이 도리라고 생각함.
- 토론회를 떠나 최근 국민연금개혁과 관련된 여러 언론기사와 전문가 기고문 등을 통해 상당한 정보가 쏟아지고 있음. 이 과정에서 본인도 국민연금에 대해 처음부터 깊이 배울 수 있는 기회가 되고 있어 감사하게 생각함. 오늘 토론회도 정당과 더불어 각 단체, 개인들이 또 한 번 공부할 수 있는 기회라고 생각함.
- 첫 번째 발제의 내용 중 재정추계에 있어서 과거 5~10년의 과거자료를 통해 70년을 추계하는 방식이 지금 국민연금개혁시점에 있어서 마치 ‘결정된’ 것처럼 다루어지지 않아야 한다는 메시지를 던지고 있다는 점에 주목해야할 필요가 있을 것임.
- 두 번째 발제에서 기금운용위원회 위원으로서 깊이 공감한 부분은 현재 논의되는 보험료율 상승이 기금운용에 아주 중대한 도전을 안겨줄 것이라는 점임. 지금 그대로의 상태로라도 기금의 상승과 하강이 상당히 큰 폭인데 이를 더 크게 한다면, 과연 엄청나게 쌓아뒀던 기금을 어떤 방식으로 유동화할지 대비해야 할 것임. 그래야 국민경제에 큰 부담이 되지 않을지 고민임.

- 5년마다 논의되는 재정계산이 사회적으로 논란을 일으키는 것은 결코 나쁘게 볼 것은 아님. 우리 사회의 노후소득보장제도에 대해 전국민이 다시 한 번 고민할 수 있는, 건강한 과정으로 이해하는 것이 옳다고 생각함. 이 과정에서 국민연금이 수행해야 할 제1기능인 ‘국민의 노후소득보장’을 모두가 함께 충분히 고민하고 이후에 재정안정화가 충분히 논의되어야 한다는 것을 잊지 말아야 할 것임.
- 오늘 토론회에서 가입자위원 중 하나로 크게 세 가지만 언급하려고 함.

1. 다시 한 번, 사회적 논의

- 본인은 지난 공청회에 가입자위원 대표 중 하나로 토론자 참석을 한 바 있음. 당일 재정계산위원회 내 3개의 위원회(재정추계/제도발전/기금운용발전) 보고사항들이 발표되고 이후 9명의 토론자가 이야기를 했음. 각기 다른 배경을 가진 사람들이 모여 여러 주장들이 오고갔음. 마치 우리 사회의 작은 축소판과 같은 상황이었음.
- 이번 국민연금 제도개혁 과정은 이처럼 다양한 의견들을 종합하고 그 중에서도 조금 더 유력해보이는, 다수를 설득할 수 있는 방안으로 결정될 것으로 예상됨. 그래서 그 과정으로서의 ‘사회적 논의’가 중요할 것임.
- 현재 시점에서 언론에서는 세 가지 사회적 논의 방안이 가장 유력하게 보도되고 있음.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 보건복지부가 별도로 사회적 논의기구를 구성하는 방법 ② 국회 내 특별위원회를 설치하는 방법 ③ 사회적 대화기구인 경제사회노동위원회에 특별위원회를 설치하는 방법 |
|--|

- 재정계산위원회 전후로의 상황을 봐서는 주무부처인 보건복지부가 직접 ①안을 실행하고자 하는 의지가 보이지 않음. 또한 이 방식은 사회적 논의를 충분히 담을 그릇, 즉 능력도 없는 것으로 판단됨.
- 가장 유력한 방법은 ②안과 ③안이 될 것임.
- 노동계의 입장에서 ②안으로 가는 경우가 가장 최악의 경우라고 판단함. 개혁의 과정, 합의안의 내용, 그에 따른 국민들의 동의 등에 있어서 상당히 난항을 겪을 것임

로 보임.

- 특히 실제 국민연금의 노후소득보장기능 강화와 사각지대 해소, 기금운용체계 투명성 제고를 위한 상설화 개편 등 국민연금 제도개편과 관련된 다양한 의제들이 충분히 논의되기 어려울 것임.
- 또한 제도개선에 대한 깊은 고민 없이 국민연금제도 자체를 정쟁의 도구로 활용하여 국회에서 또 다른 싸움판이 되고 결국 큰 개혁내용 없이 처리되거나 가입자에게 오히려 불합리한 개편안으로 결론이 나는 문제로 이어질 수 있음.
- 일부에서는 가입자단체가 국회 특위에 포함될 수 있는 것 아니냐는 질문도 가능할 것임. 하지만 최근 언론보도³⁾에서 국회는 오히려 이해관계자들과 함께 논의하기 꺼려하는 것으로 보임.
- ③안은 새로이 확대개편된 ‘경제사회노동위원회’ 내에 (가칭) ‘국민연금제도개혁위원회’라는 특별위원회를 설치하여 노사정 중심의 개편안을 도출해내는 것.
- 8월 22일 현재 경사노위 산하에 특별위원회 설치가 조심스럽게 논의되고 있음.
- 이미 8월 21일자로 사회안전망개선위원회에서 노/사/정/공 “취약계층의 소득보장 및 사회서비스 강화를 위한 합의문”이 도출된 바 있음. 따라서 사회적 대화에 대한 전국민이 기대하는 바는 점점 더 엄중해 질 것으로 예상됨.
- 현 경제사회노동위원회가 다룰 수 있는 의제의 범위 자체가 상당히 넓음. 개편과정에서 노사뿐만 아니라 미조직 취약계층까지 이해대변할 수 있도록 추진하고 있으며, 충분한 사회적 논의가 가능하도록 실무적으로 지원하고 있는 부분들도 있으므로 국민연금개혁과 관련된 진지한 논의가 가능한 구조로 판단됨.
- 사회적 대화라는 틀 자체가 협상장 내의 교섭뿐만 아니라 대외적인 협상전략도 충분히 활용할 수 있으므로 충분한 논의를 통해 도출되는 결론이 가입자들에게 이익이 되는 방향으로 이어질 수 있을 것임.

3) the 300 “국민연금 개편, 국회 특위서 논의한다”. 2018.08.20. 이재원, 안재용 기자.

2. 개혁 시도, 좌절되면 그것으로 끝

- 국민연금개혁과 관련하여 기초연금과 퇴직연금을 보장하면 된다는 식의 순진한 접근을 요구하는 일부 주장도 존재하는 것으로 보임.
- 다층노후소득보장체계를 갖추게 하여 제도가 조금씩 역할을 하여 노후소득보장을 하자는 논리인데 외면적으로는 그럴 듯 해 보임. 하지만 제도적으로 이는 상당히 논쟁적인 주제임.
- 기초연금은 2007년 개혁당시 국민연금의 소득대체율 대폭 삭감을 일시적으로 보완하고자 도입된 제도임. 이번 개혁을 통해 국민연금을 더 높은 수준으로 가져갈 수 있게 하여 제대로 된 기둥으로 자리잡을 수 있게 하고, 추후에는 기초연금의 역할을 국민연금에 통합시키는 방향으로 가야함. 하지만 이를 국민연금과 맞먹는 수준으로 대폭 확충하는 것은 또 다른 논의가 필요할 것임.
- 퇴직연금은 국민연금개혁과는 완전히 별개의 사안이 될 수밖에 없음. 실제 퇴직급여의 일시금을 폐지하여 모두 연금수령하도록 제도를 강제적으로 변경하게 된다면 현장에서의 반발이 상당히 클 것임. 동시에 실제 그렇게 한다면 노동시장의 내부자들만 혜택을 얻게 될 것임.
- 제도를 떠나, 다층노후소득보장체계라는 프레임은 ‘연금정치’라는 측면에서 국민연금을 개혁하고자 하는 지금의 논점을 흐리는 역할을 수행할 수 있음. 즉, 국민연금보다 기초연금이나 이 문제가 심화되면 결국 국민연금개혁은 실패할 것임.
- 그렇다면 우리는 국민연금이 아닌 다른 부분을 강화하자는 주장에 대해, 실패하는 경우를 가정하여 질문을 던질 필요가 있음.

- 국민연금개혁이 실패로 귀결된다면 그 이후의 개혁동력은 누구에게서 찾을 수 있을까?
 - 기존의 주체들에게서 기존 이상의 동력을 기대할 수 있게 될까?
 - (설사 그 의도가 아주 순수하더라도) 국민연금개혁이 실패로 끝난 상황에서 기초연금과 퇴직연금의 개혁에 국민들이 동의할 것인가?
 - 만약 개혁이 가능하다면 기초연금과 퇴직연금의 개혁이 제대로 된 결과로 이어질 수 있을까?
- 전문가라면 물론 논리적 근거에 기반하여 제도개선안에 대한 주장을 할 수 있음. 하지만 실제 사회적 논의를 숙고하여 진행하는 주체의 입장에서는 이처럼 실패에 따른 ‘다음’을 고민할 수밖에 없다는 것을 전문가들도 인지해야 할 것임.

- 간혹 오해하는 경우가 있는데 노동계가 주장하는 바는 기초연금이나 퇴직연금을 개편하지 말자는 바가 아니라, 지금 이 시점에서 국민연금부터 개혁하는 과제에 모두가 집중할 필요가 있다는 것임.
- 국민연금부터 제대로 설 수 있도록 사회적 합의를 통해 바람직한 개혁안을 도출해야만 기초연금과 퇴직연금 개편에 대한 가능성 내지 방향이 잡힐 수 있음을 다시 상기해야 할 것임.
- 즉, 이번 개혁에서는 국민연금에 한정하여 우선적으로 도출할 수 있는 과제들을 사회적 주체들이 책임지고 참여하는 것으로 진행하여 연금개혁의 성공이라는 경험을 쌓고, 이를 바탕으로 추가적인 과제들에도 접근하는 것으로 이어지는 것이 바람직한 경로.

3. 마치며 - 주목받지 않는 과제, 사각지대와 기금운용

- 가장 큰 쟁점이 되고 있는 실질적 급여상향 및 보험료율 조정과 관련하여서는 다른 위원들이 적절하게 문제제기해줄 것이라 생각하며 굳이 재론하지 않겠음.
- 상대적으로 언론에서 소홀하게 다뤄지고 있는 두 가지 문제를 언급하면서 토론을 마치고자 함. 제도발전위원회와 기금운용발전위원회에서 발표한 내용 중 상당히 의미 있는 사안들도 있음. 특히 사각지대 해소조치와 기금운용 상설화 개편 관련된 부분임.
- 사각지대 해소는 곧 국민연금이 진정한 ‘국민의 연금’으로 신뢰를 받을 수 있는 조치라고 판단됨. 즉, 현재 언론이 지나치게 집중하고 있는 소득대체율 및 보험료율 조정과 거의 동일한 수준으로 중요한 ‘사각지대 해소조치’가 개혁과정에서 충분히 다루어지고 많이 개선된다면, 실제로 제도에 대한 국민들의 체감도가 향상되어 사회적 신뢰가 형성될 것으로 예상됨.
- 특고노동자 사업장 가입자 전환, 각종 크레딧제도 확대, 사회보험료 지원제도 확충

등 다양한 내용들이 포괄되었음. 물론 본격적으로 사회적 논의에 돌입하였을 때 구체적인 사안들을 추가로 논의할 수 있는 부분은 반영될 수 있을 것임.

- 기금운용체계의 상설화 중심 개편이 아쉽게도 기금운용발전위원회 논의에서 제외되었으나, 상설화 개편을 염두한 듯 기존 기금위를 활성화하는 방향에 대해 발표하였음.
- 예상컨대, 기금운용체계 개편 또한 보건복지부가 주도적으로 추진할 수 없을 것임. 따라서 제도개혁을 마무리하는 시점 직전부터 체계개편에 대해서도 노동계와 시민사회단체가 주도적으로 논의를 이끌어야 할 것임.

공적연금 강화인가, 각자도생 노후인가?

김남희 | 참여연대 복지조세팀장

국민연금 제도의 목적은 무엇인가

국민연금법

제1조 이 법은 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활안정과 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

국민연금이라는 제도가 왜 존재하는지 그 제도의 목적을 생각하고 논의를 진행하여야 함. 국민연금은 ‘국민의 생활안정과 복지증진’을 목적으로 도입된 제도임. 한국 사회는 너무 늦은 국민연금의 도입(가입대상이 도시 지역 자영업자까지 포함된 것이 1999년)으로 오히려 심각한 노후빈곤과 노후소득 양극화의 문제를 겪고 있음. 국민연금기금은 ‘국민연금사업에 필요한 재원을 원활하게 확보하고, 이 법에 따른 급여에 충당하기 위한 책임준비금’ (국민연금법 제101조 제1항)이며, 제도를 보다 원활하게 운영하기 위한 수단일 뿐이지, 그 기금의 유지 그 자체가 목적이 될 수는 없음.

연금기금의 재정건전성이나 기금의 장기적 유지가 국민연금 제도의 목적이 아님. 제도의 목적을 혼동해서는 안됨.

현행 재정계산제도의 문제점 - 재정 균형유지와 제도설계의 모순

제4조(국민연금 재정 계산 및 장기재정균형 유지)

① 이 법에 따른 급여 수준과 연금보험료는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정(調整)되어야 한다.

② 보건복지부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 국민연금 재정 수지를 계산하고, 국민연금의 재정 전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용 계획 등이 포함된 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 하며, 승인받은 계획을 국회에 제출하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 공시하여야 한다.

현행 국민연금 재정 계산 제도는 균형 유지를 목적으로 하고 있으나(제4조 제1항), 제도는 설계부터 재정의 균형을 목적으로 하고 있지 않음. 1988년 국민연금 제도가 도입될 당시 소득대체율을 40년 가입기준 70%로 정하면서 취지는 “최저생계비를 보장하기 위한 것”임을 분명히 하고, 각출료(보험료)에 대해서는 시행 초기 노사의 신규부담을 최소화하기 위하여 실시 초년도인 88년도부터 92년도까지는 보수월액의 3%, 93년부터는 6%로 하여, 제도 도입시부터 부분적립방식의 제도임을 분명히 하였음. 즉 국민연금은 제도의 도입시부터 낸만큼 적립해서 받아가는 적립식 제도로 설계된 것이 아니라, 노후보장을 목적으로 하였고, 제도 시행 초기에는 당시 가입자들의 노부모 부양 현실과 노사 양자의 경제적 부담능력을 감안하여 보험료를 낮게 책정하고 단계적 인상을 예정함으로써 연금급여의 상당 부분을 차세대가 부담하는 것을 전제로 하여 설계되었던 것임.

공적연금제도 시행 초기 세대는 前세대의 부양까지 부담하게 되어 적은 보험료로 시작하도록 하고, 다음 세대가 부족한 재원의 일부를 부담하게 되고, 연금의 성숙단계를 거친 대부분의 선진국들은 최소한의 책임준비금만을 두고 그때 그때 걷은 보험료와 조세로 충당하게 되며, 이 때 재원조달방식을 사회보험료와 같은 소득비례 보험료로 하는가, 아니면 사회보장세와 같은 누진적인 조세방식에 의하는가, 그 혼합방식에 하는지 여부는 각 나라가 처한 경제사회적 현실과 사회적 합의에 따라 다를 수 있음. 독일의 경우, 급여 지출의 24.2%를 연방정부가 일반재정으로 보조함.

이처럼 부분적립방식으로 설계된 제도에서 제도의 변화를 고려하지 않고, 70년 이후를 추계하여 재정균형을 평가하는 것은 처음부터 형용모순임. 게다가 70년 이후의 한국 사회의 상황에 대해서는 정확한 예측은 사실상 불가능. 1948년 한국은 지구상에서 가장 가난한 나라 중 하나였지만, 지금은 1인당 GDP 11위의 경제 대국임. 장기적으로 gdp의 규모, 인구구성, 노동소득분배율, 경제활동참여율, 조세부담율 등이 어떻게 작동할 것인지, 그리고 평균수명의 증가가 노동시장에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대하여 현재로써는 아무런 예측을 할 수가 없음. 추계의 결과를 맹신하거나 불필요하게 공포감을 조성하는 것은 경계해야 함

재원 구성 방안에 대한 다방면의 논의 필요하며, 또한 제도 시행 초기에 낮게 설정된 보험료에 대해서도 사회적 합의를 통하여 점진적으로 인상하고, 부과식이 될 경우 어떤 방식으로 재정을 충당할 것인지에 대한 논의를 시작해야 함. 현재의 제도를 고정 변수로 놓고 70년 이후의 미래를 추계하고 그 결과를 가지고 문제라고 하는 것은, 제도를 오인하게 만드는 효과.

연금 재정계산에 대한 참여연대의 입장 (2018. 8. 13. 발표)

- 국민연금의 미래를 선부르게 결정해서는 안되며, 기금고갈론으로 불신을 부추기는 것은 안된다.
- 국민의 신뢰를 형성하지 않은 상황에서 70년 후의 추계를 근거로 선부르게 소득대체율을 낮추거나 지급시기를 늦추는 제도 개악을 시도하는 것은 동의하기 어렵고 장기적이고 점진적인 제도 대안을 모색해야 한다.
- 연금보험료 인상이 불가피한 측면이 있으나 사회적 합의과정을 거쳐야 한다.
- 국민연금 강화와 공적연금 통합을 위한 제대로 된 사회적 논의가 필요하다. 사회적 합의기구를 빨리 구성하여야 한다.

국민연금에 대한 신뢰를 회복하기 위한 적극적인 조치들을 요구한다

국민연금 지급보장 의무 명문화도 하지 않으면서, 국민들에게 신뢰를 요구하는 것은 적반하장임.

사각지대는 예전에 비하여 많이 줄고 있으나 보다 적극적인 조치가 필요함.

(2012. 12. → 2018. 3.)

사업장 가입자 1,146만명 → 1,350만명(204만명 증가)

납부예외자 466만명 → 368만명(98만명 감소)

장기채납자 125만명 → 102만명(23만명 감소)

출처: 보건복지부, 국민연금공단, 국민연금 설명자료(2018. 5. 31.), 국민연금연구원 자료(2013)

고용기반 사회보험에서 소득기반 사회보험으로 제도 개선안도 장기적으로 모색할 필요

사업자 부담분에 대한 새로운 설계도 모색할 필요. 직접 고용 계약에 기반한 현 사회보험을 간접고용, 사업수주 계약 등에게 까지 확장하고 소득이 발생하는 곳에 기여와 급여가 이루어지도록 사회보험을 개혁하는 방안. IT기술의 급속한 발전과 고용의 유연화 등으로 플랫폼 노동자의 증가, 특수고용 노동자의 증가로 인한 노동시장의 변화에 대응하기 위한 전략도 필요함

사업주의 고용계약, 하청계약 또는 소득에 대하여 보험료를 산정하고, 간접고용계약, 사업수주 계약 등에 대하여 일정 비율의 보험료를 부과하는 방안¹⁾. 프랑스의 경우 근로자의 보험료의 부담을 낮추고 준조세 형식의 사회보장분담금과 사회보장 목적세를 건강보험 재원으로 함(단, 프랑스는 건강보험 보험료 부담에서 사용자 부담율이 현저히 높음). 기업의 매출액과 순이익의 일정 부분을 누진적으로 사회보장기여금으로 부여하여 준조세 방식으로 거두어 들이는 방안, 로봇세나 탄소세와 같이 고용을 창출하지 않는 자본의 이익에 과세하는 방법 등 다양한 제도 설계가 가능함

1) 서정희, 백승호, 제4차 산업혁명 시대의 사회보장개혁, 법과 사회 56호(2017. 12.)

점점 줄어들고 있으나, 자영업자의 비율이 여전히 높은 상황에서 급속한 보험요율의 인상은 사회적 동의를 얻기도 어렵고, 제도 사각지대를 양산할 우려가 있음. 영세 자영업자에 대한 일정한 지원도 필요함. 자영업자에 대한 사회보험료 부과 및 징수에 대해서도 새로운 방안을 모색하는 것도 가능할까? (예시) 부가가치세 인상분으로 사회보험분담금을 충당하는 방안등.

공적연금 통합에 대한 사회적 논의가 필요하다

현재와 같은 국민연금에 대한 깊은 불신은 특수직역연금과의 형평성 문제도 있음. 이미 기금이 고갈되어 국고로 충당하는 공무원연금과 달리 국민연금은 절대 국가(재정)가 책임지지 못하겠다는 태도로 재정계산을 산정하기 때문에 당연히 제도에 대한 불신은 깊어질 수 밖에 없음.

국민들의 납득할만한 연금 개혁을 하기 위해서는 특수직역연금과의 일정 정도의 통합을 통한 진정한 전국민 연금의 설계도 고려할 필요가 있음.

재정계산의 평가와 연금개혁을 위한 사회적 논의 제안

최경진 | 국민연금지부 위원장

□ 초장기 추계는 참고자료일 뿐

- 제4차 재정계산 추계 결과 5년 전보다 적립금 보유기간은 3년, 수지적자는 2년, 기금소진은 3년 단축된 것으로 발표
 - 적립기금의 규모는 2034년 GDP 대비 48.2%까지 증가하다가 감소함
 - 기금없이 보험료만으로 급여를 지출할 경우의 보험료율인 부과방식 보험료율은 장기적으로 29% 수준
 - 70년 후 적립배율 1배를 유지하기 위한 최소 보험료율은 16.02%
- 예측 개연성이 없는 초장기 추계에 근거한 것으로, “장기재정의 추이를 전망하고 지속가능성을 점검하기 위한 참고자료”의 의미를 두어야 함
 - 제4차 재정계산에서 사용한 인수변수를 가지고 “장래인구 전망”을 예를들면, 약 70년 후 총인구는 1,450만명이 감소된 3,650만명으로, 이 중18세이상 64세 미만은 1,700만명, 65세 이상은 1,540만명으로 추계
 - 이는 총인구에서 노인이 차지하는 비율은 현재 보다 29.2%p 증가 42.0%가 될 것이고, 노인부양비는 현행 18.4%에서 4배 이상 증가한 90.7%로 달할 것으로 전망됨
 - 과연 인구의 40%가 사라지고, 근로세대가 노인세대를 거의 1대1로 부양하는 사회가 정상적인 사회이고, 그런 상황이 벌어지는 동안 국가는 이를 방치할 것인지 반문하지 않을

수 없음

- 국민연금기금의 재정안정성을 저해하는 가장 큰 원인이 저출산 고령화에 따른 인구구조의 변화임이 확인되었음에도 불구하고 국가는 가만히 있고, 연금보험료만으로 지속가능성을 확보하라는 것으로 수용할 수 없음
- 인구구조의 변화, 실업률의 증가, 노동시장의 양극화 등의 문제를 국민연금 안에서 현재 대 및 미래세대의 보험료만으로 해결하라는 것이므로 이를 받을 수 없다는 것임
- 이번에 발표된 국민연금의 추계결과는 기금을 소진시키지 않고 최소 적립배율 1배를 유지하기 위하여 보험료율은 올려야 한다는 전형적인 “재정건전화 프레임”에 입각한 것임
- 금번 재정추계 결과에 의하면, 2018년 기준으로 적립기금은 671조원으로 연금지급 등 총지출 대비 적립배율은 26.3배이고, 2042년에 수지적자 발생하고, 2057년에 기금이 소진된다고 함
- 이는 앞으로 26년 동안 보험료 납부를 하지 않더라도 연금을 지급할 수 있다는 것이고, 앞으로 40년 동안은 현재 보험료인 9%를 유지해도 기금을 유지할 수 있다는 것을 의미하며, 최소한 수지적자가 발생하는 2042년까지는 재정적으로 대비할 시간이 있다고 보는 것이 바람직함
- 또한, 재정추계에 반영된 인구변수, 경제변수, 제도변수는 모두 연금재정을 튼튼하게 만드는 핵심 요소로 범 정부차원에서 출산율, 고용률, 노동생산성, 경제성장률 등을 올리기 위한 종합대책이 추진해야 하는 것임

□ 연금개혁을 위해 사회적으로 논의해야 할 사항에 대한 접근방식 제안

- 최우선적으로 “국민연금 급여삭감을 중단”시키고 사회적 논의를 시작해야 함
- 2017년도 명목소득대체율은 45.5%였고, 실질소득대체율은 24% 수준이었음. 3차 재정계산 당시 자료에 의하면 2083년 실질소득대체율은 25.8% 수준에 머물 것이라 함. 이래서는 노후소득을 보장할 수 없음
- 용돈연금의 오명을 벗고, ‘연금을 연금답게’ 만들기 위해서는 우선적으로 소득대체율의 삭감을 막아야 함
- 연금이 목적은 국민의 노후소득보장에 있으므로 제대로 된 역할을 할 수 있는 마지막 기회이기 때문임

- 노인빈곤을 완화를 위해서는 국민연금과 기초연금을 통해 최소한 45~50%의 노후소득이 보장이 필요함
 - 편의상 기초연금의 소득대체율을 15%라고 본다면 국민연금의 실질소득대체율이 나머지를 커버해야 함
 - 따라서, 최소한의 노후소득보장을 위해서는 국민연금의 명목소득대체율을 우선적으로 45%로 고정시키거나 50%로 상향하고, 그 외에 각종 크레딧 확대, 연금보험료 지원 사업 확대 등을 통해 가입기간을 늘리는 정책을 함께 추진해야 함
- ‘재정안정화’가 아니라 ‘더 많은 연금을 받기 위해서’ 연금보험료를 올리자고 설득해야 함
- 현재 상태에서 재정안정화를 위해 보험료를 인상하자고 하면 모두 반발할 것이고 불신말초래할 것임
 - 연금보험료의 인상은 국민신뢰 확보 전제하에서 사회적 논의를 거쳐 추진되어야 함
 - 제4차 추계 결과를 보면, 연금급여 지출이 보험료 수입을 초과하는 시기가 2030년 전·후임. 그 때까지는 재정안정화를 위한 보험료 인상에 대해 컨센서스를 형성하고, 보험료 인상 시기와 폭, 그리고 인상분에 대한 각 주체별 부담비율을 정하도록 요구해야 함
 - 다만, 사회적 논의의 전제 조건으로 ‘명목소득대체율 45%’ 이상 확보한 부분에 소요되는 필요보험료를 어느 방식으로 조정해 갈 것인가에 대해서는 사회적 합의과정을 거칠 필요가 있음
 - 또한, 국민연금의 장기 재정은 현세대 및 미래세대의 부담만으로는 해결될 사항이 아닌 점, 재정추계에 연관된 거시변수에 대한 국가의 책임은 당연한 것이므로 일반재정의 부담을 이끌어 내는 작업을 추진해야 할 것임
- 사회적 논의기구인 정부 책임성을 감안하여 정부에 설치해야 함
- 재정추계 이후 공청회까지 복지부는 부작위로 일관했고 앞으로 국민연금법에서 정한 일정 이외에는 논의 방향을 제시하지 않고 있음
 - 대선 공약이고 국정운영계획에 반영된 것이며, ‘국민 동의와 사회적 합의를 거쳐 개편하겠다’는 대통령의 발언에도 불구하고 지금까지 명확한 입장을 밝히지 않는 것은 비판받아 마땅함. 복지부의 분발을 촉구함
 - 국민연금법상 국민연금사업은 보건복지부장관이 관장자이므로, 연금개혁을 위한 사회적 논의기구는 복지부에 설치할 것을 제안함

- 국회에서는 사회적 논의기구를 통해 합의된 개선방안에 대해 국회 차원에서 논의를 하는 것이 실질적인 입법화 전략 측면에서 바람직하다고 생각함
- 또는 사회적 논의기구는 노사정 등 이해관계자의 직접적인 참여가 보장되는 형태가 바람직함

□ “국민연금 지급보장 명문화” 쟁취 투쟁 제안

- 국민연금의 지급보장 명문화는 국민신뢰를 확보할 수 있는 최소한의 조치임
 - 현재 국회에는 국가지급보장 명문화와 관련된 법안은 여당 남인순 의원님, 정춘숙 의원님을 비롯해 최근에는 야당의원도 발의했음
 - 17대 국회 이후 매년 지급보장 명문화 법안이 발의되었지만 뜻을 이루지 못했음
 - 그 중 가장 큰 것은 명문화되면 국가 부채가 늘어난다는 논리였음
- 지급보장 명문화해도 국가 부채 늘어나거나 연금총당부채에도 포함되지 않음
 - 국가부채는 국가재정법에 따라 발생주의 회계기준에 따라 국가재무재표를 작성하고 있음
 - 지급보장이 명문화된 공무원연금과 군인연금은 총당부채에는 산정되나 공식적인 국가채무에는 포함되지 않고 있음
 - 또한, 연금총당부채는 ‘연금지급에 있어서 교환거래’에 해당하는지 여부이나 국민연금이나 사학연금은 교환거래가 성립되지 않기 때문임
 - * 참고 : 교환거래는 직접적으로 국가를 위해 근로를 제공하는 공무원, 군인이 향후 국가로부터 연금을 지급받는 등의 ‘재화 및 용역의 수취 대가로 미래 금전·기타 자원의 제공약속이 있는 거래를 말함
- 현재 지급보장 명문화는 차근차근 준비되고 있음
 - 국민연금지부는 현재 연금행동을 통해 조직적으로 지급보장 명문화의 사전 단계로 ‘국민청원’에 참여하기로 했고, 공공운수노조와 민주노총의 하반기 투쟁계획에 담아내는 작업 등을 추진하고 있음
 - 또한, 사회적 논의기구 구성시 대국민 여론조사를 실시하기 위한 작업도 완료한 상태임
 - 오늘 참석해 주신 국회, 가입자단체 모든 분들께 함께 참여해 주실 것을 요청 드림

4차 재정추계 그 의미와 과제, 바람직한 국민연금 개혁방향은?

발행일 2018. 8. 23.

발행처 공적연금강화국민행동

담당 구창우 사무국장 070-4211-6578 pension1045@gmail.com

Copyright ©공적연금강화국민행동, 2018