

# 국민연금의 발전적 재구성

2017. 07

- |       |                  |
|-------|------------------|
| 책임연구원 | 주은선(경기대학교)       |
| 공동연구진 | 권혁진(경남과학기술대학교)   |
|       | 김우창(KAIST)       |
|       | 유희원(국민연금연구원)     |
|       | 원종현(국회입법조사처)     |
|       | 이은주(민주연구원)       |
|       | 이재훈(사회공공연구원)     |
|       | 정해식(한국보건사회연구원)   |
| 보조연구진 | 구창우(공적연금강화 국민행동) |
|       | 김정목(한국노동조합총연맹)   |



공적연금강화국민행동

# 국민연금의 발전적 재구성

2017. 07

책임연구원 주은선(경기대학교)

공동연구진 권혁진(경남과학기술대학교)

김우창(KAIST)

유희원(국민연금연구원)

원종현(국회입법조사처)

이은주(민주연구원)

이재훈(사회공공연구원)

정해식(한국보건사회연구원)

보조연구진 구창우(공적연금강화 국민행동)

김정목(한국노동조합총연맹)



공적연금강화국민행동

## 목차

서론 .....	1
<b>1부. 국민연금 논쟁의 기본 요소에 대한 비판적 검토 .....</b>	<b>5</b>
I. 국민연금 급여 적절성 개념 재검토 .....	7
II. 국민연금제도의 지속가능성 개념 재검토 .....	71
III. 세대간 형평성론 재검토 .....	109
IV. 국민연금과 노동시장의 조응 재검토 .....	137
V. 국민연금기금의 성격과 운용방식 재검토 .....	169
<b>2부. 국민연금의 재구성 .....</b>	<b>193</b>
VI. 급여 적절성과 지속가능성 제고를 위한 개혁방안 .....	195
VII. 국민연금제도의 사회변화 대응성 제고를 위한 개혁방안 .....	249
VIII. 국민연금 기금운용의 새로운 방향 .....	287
결론 .....	301
참고문헌 .....	305
부록 .....	312

## 표 차례

<표 1-1> 재정적 균형에 영향을 미치는 요인 .....	8
<표 1-2> EU 국가의 노인빈곤 위험 예방 지표 .....	10
<표 1-3> EU 국가의 연금적정성 지표 (I) .....	11
<표 1-4> EU 국가의 연금적정성 지표 (II) .....	12
<표 1-5> OECD 2015년 연금모델(pension model)의 주요 가정 .....	14
<표 1-6> OECD의 한국의 연금모델링 결과 .....	15
<표 1-7> 국민연금의 소득계층별 소득대체율 계산(단순 계산) .....	15
<표 1-8> 국민연금 가입자의 가입기간 및 소득대체율 추정 .....	16
<표 1-9> 1970년생 국민연금 가입자의 가입기간 및 소득대체율 추정 .....	17
<표 1-10> 한국의 적정소득대체율 추정에 대한 선행연구 결과 .....	18
<표 1-11> OECD 국가 공적연금의 총소득대체율 .....	20
<표 1-12> 국민연금의 소득계층별 소득대체율 계산(국민연금 소득상한 적용) .....	22
<표 1-13> 국민연금 평균급여수준 .....	25
<표 1-14> 국민연금수급자의 가입 및 수급 내역 .....	25
<표 1-15> EU 국가의 연도별 신규수급자의 평균기여기간과 소득대체율 .....	26
<표 1-16> 연령집단별 평균가처분 소득 비교 .....	27
<표 1-17> 은퇴연령 집단의 소득구성 .....	29
<표 1-18> 은퇴연령인구(66+)의 소득원천별 월평균 소득(2015년 기준) .....	34
<표 1-19> 한국 노인의 빈곤율(66세 이상)과 중위소득 .....	38
<표 1-20> 노인소득의 상대 비율과 소득 구성: OECD 평균과 한국의 비교 .....	41
<표 1-21> 노인자산의 국제 비교 .....	47
<표 1-22> OECD의 한국연금개혁 권고안 변화과정(1999~2016년) .....	52
<표 1-23> 국제기구들의 연금개혁 주요목표 및 급여적절성 기준 .....	54
<표 1-24> 소득계층에 따른 소득대체율 인하 효과: 40년 가입 .....	57
<표 1-25> 소득계층에 따른 소득대체율 인하 효과: 가입기간(10년, 20년, 30년, 40년)별 비교 .....	58
<표 1-26> 퇴직연금 가입 범위 확대 방안(상시근로자수 기준) .....	62
<표 1-27> 정부가 제시한 다층노후소득보장체계 구축 방안 .....	62
<표 1-28> 임금근로자 대비 퇴직연금 가입률 .....	62
<표 1-29> 사업장 규모별 퇴직연금 도입 비율 .....	63
<표 1-30> 임금근로자의 퇴직급여 수급률 .....	64
<표 1-31> 비정규직의 퇴직급여 수급률 .....	65
<표 1-32> 개인연금 가입률 .....	66
<표 1-33> 소득계층별 연금저축 가입인원과 가입률 .....	67

<표 1-34> 소득계층별 연금저축 평균 가입액 .....	68
<표 1-35> 신규가입자의 예상연금액 .....	70
<표 2-1> 적정성과 재정안정성 성과 지표 .....	90
<표 2-2> 국가별 이념형 및 지속가능성 지수(1990-2009) .....	93
<표 2-3> 재정안정성 평가지표 .....	98
<표 2-4> 재정적 지속가능성 지표 .....	100
<표 2-5> 국가별 공적연금제도의 재정상태 .....	101
<표 2-6> 이념형별 분석대상 국가의 소속점수와 최종유형(FMS) .....	103
<표 2-7> 국가별 재정안정성 양태(이념형) .....	104
<표 2-8> 재정안정형 국가의 소득대체율 수준 .....	106
<표 3-1> 세대간 형평성과 관련 개념들 .....	112
<표 3-2> 세계 6대 연기금 연도별 운용성과 비교 .....	126
<표 4-1> 일반적인 비정규 고용형태의 분류기준과 형태 .....	140
<표 4-2> 비정규직 유형별 정의(통계청 기준) .....	140
<표 4-3> 종사상지위와 비정규직의 관계 .....	141
<표 4-4> 임금근로자의 종사상지위에 대한 정의(통계청) .....	143
<표 4-5> 노동유연화의 분류 .....	144
<표 4-6> 성·산업별 취업자 구성 .....	149
<표 4-7> 1인 가구 비중 .....	151
<표 4-8> 사업장 가입자 요건의 변화 과정 .....	155
<표 4-9> 임금근로자 국민연금 가입 비율 .....	157
<표 4-10> 비정규 고용형태별 국민연금 가입비율 .....	158
<표 4-11> 복합적 비정규 고용형태별 국민연금 가입비율 .....	159
<표 4-12> 3차 재정추계: 연금 가입 관련 기초 비율 .....	163
<표 4-13> 생애근로자의 (불)안정성과 특성 .....	165
<표 4-14> 생애근로자의 (불)안정성과 국민연금 .....	167
<표 5-1> 추가 수익률이 발생할 수 있는 확률 .....	189
<표 6-1> 소득대체율 인상과 국민연금 급여수준의 변화 I : 2017년 신규 가입자(20년 가입) 기준 .....	198
<표 6-2> 소득대체율 인상과 국민연금 급여수준의 변화 II : 2017년 신규 가입자(40년 가입) 기준 .....	199
<표 6-3> 합계출산율 가정 비교 .....	204
<표 6-4> 각 시나리오에 따른 기금소진 연도 .....	205
<표 6-5> 각 시나리오 재정추계 결과 비교 .....	207
<표 6-6> 단순시나리오 I: 기금소진 이후 GDP 수지차 .....	209

<표 6-7> 단순시나리오 2-1: 기금소진 이후 GDP 대비 수지차 .....	210
<표 6-8> 단순시나리오 2-2: 기금소진 이후 GDP 대비 수지차 .....	211
<표 6-9> 단순시나리오 3: 기금소진 이후 GDP 대비 수지차 .....	212
<표 6-10> 복합시나리오 1-1: 기금소진 이후 GDP 대비 수지차 .....	213
<표 6-11> 복합시나리오 1-2: 기금소진 이후 GDP 대비 수지차 .....	215
<표 6-12> 복합시나리오 2: 기금소진 이후 GDP 대비 수지차 .....	216
<표 6-13> 보험료 인상 시기별 추계결과 비교 .....	218
<표 6-14> 기본 상태의 모델결정변수 .....	222
<표 7-1> 기준소득월액 상·하한액 결정사항 및 적용기간 .....	252
<표 7-2> 기준소득월액 상한 조정에 따른 소득대체율 시뮬레이션 결과 .....	257
<표 7-3> 기준소득월액 상한 조정에 따른 A값 상승률 .....	258
<표 7-4> 기준소득월액 상한 조정에 따른 수익비 분석 .....	258
<표 7-5> 기준소득월액 상한 조정에 따른 재정 전망 .....	259
<표 7-6> 사회보험료 감면과 지원, 크레딧의 성격비교 .....	261
<표 7-7> 두루누리 보험료 지원의 지원기준 및 수준 변화(2012년~2017년 현재) .....	262
<표 7-8> 1인당 월평균 보수별 국민연금 보험료 지원 금액 .....	263
<표 7-9> 국민연금 보험료 지원 대상 및 예산 집행액·집행률 추이 .....	264
<표 7-10> 10인 미만 사업장 보험료(고용·연금) 지원현황 및 성과 .....	265
<표 7-11> 두루누리 사업의 효과에 대한 추정결과 비교 .....	266
<표 7-12> 기존 주요 연구에서의 보험료 지원 사업 개선방안 .....	267
<표 7-13> 기업 규모별 신생 및 소멸기업 현황 .....	268
<표 7-14> 사업장 규모별 140만원 미만의 임금수준별 노동자 수 .....	269
<표 7-15> 월 보수 100만원 기준 사회보험 부담액 및 지원액 .....	271
<표 7-16> 현행 직장보험료 경감의 종류와 경감률 .....	271
<표 7-17> 특수고용노동자의 주요 직군 및 직종 .....	273
<표 7-18> 특수형태근로종사자(특수고용노동자)의 사업장 가입자 인정 특례 개정안 .....	274
<표 7-19> 국민연금 지역가입자의 현황 .....	274
<표 7-20> 종별·기준소득월액 구간별 가입자 현황 .....	275
<표 7-21> 저소득 지역가입자 보험료 지원 방안 비교 .....	276
<표 7-22> 사회보험 법칙 규정 비교 .....	278
<표 7-23> 국민연금 크레딧 제도 개요 .....	279
<표 7-24> 2017년 국민연금 크레딧 관련 예산안 및 계획안 현황 .....	280
<표 7-25> 출산·군복무 크레딧제도로 인한 소요액 및 대상인원 장기재정추계 .....	281
<표 7-26> 출산 크레딧 개정안의 주요 내용 비교 .....	282
<표 7-27> 각 주요 대안별 추가산입방식 및 소요재정 비교(2015년 불변가 기준) .....	283

<표 7-28> 출산크레딧의 급여인상 효과 비교 .....	283
<표 7-29> 크레딧 국고부담 비율 변경 및 사전적립에 따른 소요재정 .....	285
<표 8-1> 해외연기금 목표수익률 구성 현황 .....	292
<표 8-2> 연도별 국민연금기금의 수입과 지출 .....	294
<표 8-3> CalPERS의 신규 자산군 제안 .....	297
<표 8-4> 국민연금의 주요 자산군별 벤치마크 .....	298

## 그림 차례

<그림 1-1> 각국의 소득수준에 따른 총소득대체율 .....	21
<그림 1-2> OECD 연금모델에서 한국의 총상대연금수준 및 총소득대체율 .....	22
<그림 1-3> 한국의 평균소득자 소득수준(OECD AW 기준과 비교) .....	23
<그림 1-4> OECD 각국의 소득수준 .....	24
<그림 1-5> OECD 국가 은퇴 세대(66+)의 이전소득 비율과 노인빈곤율 .....	30
<그림 1-6> OECD 국가 은퇴 세대(66+)의 근로소득 비율과 노인빈곤율 .....	31
<그림 1-7> OECD 국가 은퇴 세대의 상대소득 비율과 노인빈곤율 .....	32
<그림 1-8> OECD 국가 근로세대 빈곤율과 노인빈곤율 .....	33
<그림 1-9> OECD 국가 은퇴 세대(66+)의 이전소득 비율과 노인소득 불평등도 .....	35
<그림 1-10> OECD 국가 은퇴 세대(66+)의 공적이전소득 비율과 노인빈곤율 .....	36
<그림 1-11> OECD 국가 은퇴 세대(66+)의 공적이전소득 비율과 노인소득 불평등도 .....	37
<그림 1-12> 연령집단별 균등화 중위소득(가처분소득 기준)과 노인빈곤율의 변화 .....	39
<그림 1-13> 연령집단별 균등화 중위소득(가처분소득 기준)의 연도별 변화량 .....	40
<그림 1-14> 목표별 노인소득 구성과 국민연금 급여액 .....	43
<그림 1-15> 가구주 연령별 가처분 소득 및 평균소비성향(교육비 제외)의 변화 .....	44
<그림 1-16> OECD 국가의 연금지출 수준과 자가보유율 .....	45
<그림 2-1> 공적연금제도의 기여 구성(2013-2060) .....	79
<그림 2-2> 공적연금제도의 지속가능성 .....	80
<그림 2-3> 공적연금 지속가능성 지수 산출 모형 .....	88
<그림 2-4> 지속가능형의 FMS 변화 .....	94
<그림 2-5> 재정안정성 훼손형의 FMS 변화 .....	95
<그림 2-6> 적정성 훼손형의 FMS 변화 .....	95
<그림 2-7> 지속불가능형의 FMS 변화 .....	96
<그림 4-1> 비정규직 비중과 규모 추이: 2001~2016년 .....	141
<그림 4-2> 종사상지위와 고용형태 분류별 추이 .....	145
<그림 4-3> 고용형태별 비중 및 인원 추이 .....	146
<그림 4-4> 비정규 고용형태의 중복 추이 .....	147
<그림 4-5> 성별 경제활동참가율과 고용률 .....	148
<그림 4-6> 성-연령대별 경제활동참가율 .....	150
<그림 4-7> 맞벌이 가구의 비중 추이와 소득 수준 .....	151
<그림 4-8> 표준가구(홀벌이 가구)의 비중과 상대적 소득 수준 추이: 1990~2014 .....	152
<그림 4-9> 사업장 가입자 규모 및 비중 추이 .....	156
<그림 4-10> DOSA의 전체 시뮬레이션 순환 과정 .....	161



<그림 5-1> OASI, DI, and HI Trust Fund Ratios .....	172
<그림 5-2> 2013년 재정계산에 의한 국민연금 기금 GDP 대비 추이 .....	173
<그림 5-3> 통계청 인구 장기 추계 .....	175
<그림 5-4> 부양비 추정 .....	176
<그림 5-5> 가입자 및 수급자 수 추이 .....	176
<그림 5-6> 보험료 수입 및 지출 추이 .....	177
<그림 5-7> 기금적립추이와 소진 후 연도별 보존 규모 .....	178
<그림 5-8> 우리나라 직장인들의 종업원 별 분포 .....	183
<그림 5-9> 2005년부터 10년간 미국 주식형 펀드(검은색 히스토그램)와 랜덤 포트폴리오(파란색 실선) 성과 비교 .....	190
<그림 5-10> 1967년부터 4년 단위 미국 주식형 펀드(검은색 히스토그램)와 랜덤 포트폴리오(파란색 실선) 성과 비교 .....	191
<그림 5-11> 2001년부터 1년 단위 국내 주식형 펀드(검은색 히스토그램)와 랜덤 포트폴리오(파란색 실선) 성과 비교 .....	192
<그림 6-1> 국민연금 소득대체율 인상(안)에 따른 노인 빈곤율 .....	200
<그림 6-2> 공적연금 개혁(안)에 따른 노인 빈곤율의 변화: 소득대체율과 기초연금액 인상	202
<그림 6-3> 단순시나리오 1: 적립기금 추이 비교 .....	208
<그림 6-4> 단순시나리오 2-1: 적립기금 추이 비교 .....	209
<그림 6-5> 단순시나리오 2-2: 적립기금 추이 비교 .....	210
<그림 6-6> 단순시나리오 3: 적립기금 추이 비교 .....	211
<그림 6-7> 복합시나리오 1-1: 적립기금 추이 비교 .....	213
<그림 6-8> 복합시나리오 1-2: 적립기금 추이 비교 .....	214
<그림 6-9> 복합시나리오 2: 적립기금 추이 비교 .....	216
<그림 6-10> 모델 기본 구조 .....	221
<그림 6-11> 향후 100년간의 추계자료 및 적립기금추이 .....	222
<그림 6-12> 500조 추가 납입의 경우 추계자료 및 적립기금 추이 .....	224
<그림 6-13> 1000조 추가 납입의 경우 추계자료 및 적립기금 추이 .....	225
<그림 6-14> 1500조 추가 납입의 경우 추계자료 및 적립기금 추이 .....	226
<그림 6-15> 연간투자수익률 1% 상승시 추계자료 및 적립기금 추이 .....	227
<그림 6-16> 연간투자수익률 2% 상승시 추계자료 및 적립기금 추이 .....	228
<그림 6-17> 연간투자수익률 3% 상승시 추계자료 및 적립기금 추이 .....	229
<그림 6-18> 2045년 보험료율 12% 가정시 추계자료 및 적립기금 추이 .....	231
<그림 6-19> 2045년 보험료율 15% 가정시 추계자료 및 적립기금 추이 .....	232
<그림 6-20> 2045년 보험료율 18% 가정시 추계자료 및 적립기금 추이 .....	233
<그림 6-21> Case 1의 추계자료 및 적립기금 추이 .....	235

<그림 6-22> Case 2의 추계자료 및 적립기금 추이 .....	236
<그림 6-23> Case 3의 추계자료 및 적립기금 추이 .....	237
<그림 6-24> Case 4의 추계자료 및 적립기금 추이 .....	238
<그림 6-25> 정부 추가 납입금이 없는 경우 .....	240
<그림 6-26> 정부 추가 납입금 50조 .....	241
<그림 6-27> 정부 추가 납입금 100조 .....	242
<그림 6-28> 정부 추가 납입금 200조 .....	243
<그림 6-29> 정부 추가 납입금 500조 .....	244
<그림 7-1> 소득수준별 개인연금 가입률 .....	250
<그림 7-2> 국민연금 기준소득월액(표준소득월액, 표준보수월액) 최고등급 가입자 비율 .....	253
<그림 7-3> 국민연금 기준소득월액의 변화 추정 .....	254
<그림 7-4> 국가별 평균임금 대비 연금 소득상한 비율 변화 .....	255
<그림 7-5> 국민연금 A값 증가율과 임금증가율 .....	256
<그림 7-6> 두루누리 지원 사업 개선방향 .....	267
<그림 7-7> 출산 및 군복무 크레딧의 장기재정전망 .....	280
<그림 8-1> 국민연금 기금운용 자산비중 추이 .....	289
<그림 8-2> 경제성장과 인플레이션에 따른 자산군별 수익률 .....	296





# 서론

이 연구는 모든 사회성원의 노후생활 안정이라는 공적연금제도의 존재 목적에 충실한 국민연금 제도의 발전 방향을 모색하고 이를 사회적으로 공론화하기 위한 것이다. 특히 이 과정에서 기존의 국민연금 논의와는 다른 방식으로 보장성과 재정안정 문제를 바라보고, 지금 국민연금제도가 갖고 있는 가입과 보장의 다양한 문제들의 해결 방안을 모색하고자 한다. 무엇보다도 보장의 적절성을 실현하기 위해 보험료 인상뿐만 아니라 다양한 재정 전략을 함께 모색함으로써 기존과는 다른 방향에서 국민연금 개혁 논의를 전개하고자 한다.

발전된 산업국가 중 한국은 가장 높은 노인빈곤률을 기록하고 있다. 기초연금 도입과 확대 이후에도 한국에서 노인빈곤 문제의 심각성은 여전한데 2015년 기준 한국노인의 상대빈곤률은 45.7%에 달하며, 절대빈곤률 역시 30%에 육박한다. 기초연금 급여는 국민연금과 연동되기 시작하였고, 국민 연금의 급여수준은 현재는 물론 미래에도 상당히 낮은 수준으로 억제될 것으로 전망되고 있다. 즉, 미래 노인들의 노후소득보장 역시 빠른 고령화와 공적연금의 미비함 가운데 불안의 대상이 되고 있다.

이 연구의 대상인 국민연금제도는 기초연금과 달리 이미 도입된 지 약 30년에 이르고 있는 소득 비례연금으로서 가입자들의 가입 이력이 길어지고 있으며, 이제는 기초연금과는 차별화된, 기본적인 보장 이상의 소득보장 기능을 수행할 필요가 있다. 그러나 실제로 국민연금은 소득비례방식의 공적연금이 통상 수행할 것으로 기대되는 적절한 보장을 노인들에게 제공하고 있지 못하다. 국민 연금의 급여수준은 낮고, 국민연금 수급자는 아직 소수이다. 2016년 6월 기준 평균 노령연금은 월 약 36만원에 불과하며, 유족연금 급여액은 약 26만원에 불과하다. 그나마 2015년 현재 국민연금 수급연령인 65세 이상 노인 중 국민연금을 받는 노인은 전체 노인 678만명 중 245만명으로 36.4%에 불과하다. 우리나라 국민연금은 형식적으로라도 적절한 보장이라는 목표를 추구하고 있지도 않다. 2007년 국민연금 급여산식 변경으로 인해 2040~2070년 사이 국민연금 노령연금의 평균 소득대체율은 20~23% 사이에 불과할 것으로 예상되고 있다. 이는 물론 현실 노동시장에서 광범위하게 존재하는 사각지대와 가입회피 문제와도 밀접하게 관련되어 있다. 낮은 소득대체율의 문제와 고용과 보장의 불안정성이 개선되고 있지 못한 한국 노동시장 상황은 미래 한국 노인들의 생활수준에 대한 전망 역시 어렵게 만들고 있다.

고령화가 빠르게 진행되는 가운데 이렇게 공적연금 전체의 보장기능이 계속 취약하다면, 우리 사회에서 노인의 경제적 불안정 문제는 장기적으로도 해결되기 어려울 것이다. 다른 여러 복지국가의 사례에서 본 바와 같이 공적연금제도가 노인빈곤 문제에 대한 가장 효과적이고 광범위한 대응책이었기 때문이다. 지금 한국사회의 노인빈곤 상황은 가족의 부양과 사적연금가입, 노년기의 노동으로는 공적연금의 부진함을 메우기 어렵다는 것을 여실히 보여주고 있다. 즉, 노인빈곤을 예방

하고 대다수 노인의 삶에 안정성을 부여하기 위해서는 국민연금이 적절한 소득보장 기능을 수행하는 것이 가장 의미있는 대응책이 될 수 있다는 것이다.

그럼에도 불구하고 1988년 제도 도입 이후부터 지금까지 국민연금제도에 대한 기존 논의들은 보장성을 중심에 놓고 이루어지지 못했다. 국민연금의 낮은 보장성 문제를 정면으로 다루고, 이에 대한 해법을 찾는 논의는 드물다. 국민연금의 노후소득보장 기능을 어떻게, 얼마만큼 확충해내어야 할 것인가 하는 것은 대중적 논의는 물론, 학문적 논의의 대상조차 되지 못하였다. 물론 크레딧이 일부 확대되었고, 두루누리사업 등이 시행되었지만 아직 개선해야 할 것들이 많다. 국민연금의 구체적 정책대안 논의에서도 국민연금의 보장성 강화는 오랫동안 제외되었다. 오히려 노인빈곤에 대한 노후소득보장제도의 대응성보다는 연금금 규모 확대를 통한 제도의 장기지속성 확보가 수 차례 반복된 연금개혁 논의의 중심이 되었다.

국민연금의 낮은 보장성에 대한 우려 대신 그 자리를 차지해 온 것은 국민연금 재정 위기 해결을 위한 기금의 수익성 제고에 관한 논의였다. 즉, 국민연금 기금운용 방향에서 수익성을 강조함으로써 수익성 제고를 통해 연금금 규모를 증가시켜 재정안정성을 확보하자는 주장이다. 이런 의미에서 한국의 국민연금 논의는 오랫동안 거꾸로 서있다고 할 수 있다. 오랫동안 국민연금의 보장성 확충 논의는 소위 국민연금 기금고갈론에 막혀 있었다. 2000년대 이후 국민연금에 관해 정부와 언론이 가장 크게 강조한 것은 국민연금의 재정안정, 특히 연금금 고갈이란 이슈였다.

국민연금의 재정안정은 물론 중요하다. 그러나 전국민 의무가입 방식으로 지속되는 공적연금제정의 기본 특성에 부합하는, 국민연금의 재정안정과 지속가능성의 의미가 무엇인지는 명확하지 않다. 사실 백 년 가까이 지속되어 온 다른 나라 공적연금제도 중 600조가 넘는 이런 규모의 연금금을 갖고 있는 경우도 드물고, 기금은 대부분 사회경제적 충격에 대한 완충 역할을 할 수 있는 정도로 구성되어 있는 경우가 더 많다. 이렇게 볼 때, 연금금 규모의 증가가 무조건 국민연금제도의 지속가능성을 보장하는지, 소위 연금금 고갈이란 것이 필연적인 것인지, 또 설사 발생한다고 하더라도 이것이 무조건 재정파탄과 동의어인지는 확실치 않다. 이렇게 재정안정과 지속가능성의 의미가 불분명한 가운데 국민연금 보장성 강화는 어떤 형태로든 국민연금제도를 지속불가능하게 만들 것으로 간주되어 제대로 논의조차 이루어지지 못한 것이다. 국민연금 보장성 문제에 대한 체계적인 논의는 기금고갈 시기를 앞당겨 재정안정과 상충되는 것으로 취급되면서 가로막혀왔다. 더욱이 2007년 대폭적인 국민연금 급여삭감 조치 이후에도, 50-60년 후의 기금고갈 방지가 우선이라는 주장은 국민연금에 대한 모든 논의에 강한 제약을 부과하였다. 이와 함께 소위 수익비 비교라는 오도된 방식으로 이루어진 세대간 형평성 논의는 국민연금 적절성 제고에 대한 전향적인 논의를 가로막는 역할을 하였다.

그 결과 현재의 국민연금 수준이 지속되는 경우에 발생하는 노인빈곤 양상에 대한 분석은 물론, 우리 사회의 경제 상황과 국민들의 생활수준이 꾸준히 변화하는 가운데, 국민연금제도가 노인들에게 경제적 안정성을 제공하기 위해 수행해야 하는 역할이 무엇이며, 추구하는 최소한의 보장수준과 평균적인 보장 수준은 어느 정도여야 할지에 대해서는 심층적으로 검토되지 못하였다.

또한 국민연금제도의 장기 재정안정을 위한 방안으로는 항상 국민연금 보험료 인상만이 유일한

답인 양 간주되어 왔다. 그러나 전국민을 포괄하는 공적연금으로서 국민연금재정 구조를 볼 때 국민들이 부담하는 연금보험료 인상만큼이나 국가가 다양한 방식으로 책임져야 할 몫이 있으며 이 또한 연금보험료 총담책임만큼 중요하다는 것이 본 연구진의 생각이다. 이에 장기 재정안정을 모색할 때 여러 가지 방안들을 동시에 고려할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 한국사회에서 공적 소득비례연금이 제공해야 할 보장성 목표를 안정적으로 실현하기 위한 수단으로 재정안정의 여러 요소들을 고려한 다양한 방안들을 함께 다뤄보고자 한다. 여기에는 출산율과 고용률을 변화시키기 위한 국가의 노력이 포함된다.

국민연금제도의 개혁 방향을 논하기 위해서는 무엇보다도 국민연금제도를 바라보는 관점, 보장성과 재정안정성, 세대간 형평성 등에 대한 논리의 전환, 그리고 무엇보다도 제도의 보장성과 장기 지속성 논의의 새로운 균형 모색, 그리고 이러한 균형을 실현할만한 장기적인 해법에 대한 논의가 필요하다. 따라서 본 연구에서는 국민연금제도에 대한 관점과 논리의 전환을 도모하고 이에 기초하여 국민연금제도의 발전 방안을 논하고자 한다. 이를 위해 국민연금제도의 문제를 확인하고, 국민연금의 보장 목표, 재정적 지속성, 세대간 형평성 등 이를 뒷받침하는 주요 개념과 논리를 재구성하고, 이를 바탕으로 국민연금제도 발전을 위한 대안들을 몇 가지 시나리오를 가지고 논하고자 한다.

한편 기존에 전도되어 있던 국민연금 논의 지형의 영향력은 국민연금제도 방향 논의에 그치지 않고 국민연금 기금운용에 관한 논의에도 강력한 영향을 미쳐왔다. 공적 사회보장기금인 국민연금 기금의 운용에서도 수익성 목표는 공공성, 독립성 등의 다른 원칙들과의 균형을 고려하지 않은 채 가장 우선적인 목표인 것처럼 취급되어 왔는데, 이는 기존의 국민연금기금 고갈론 등과 무관하지 않다. 공적연금으로서 용인할 수 있는 위험범위를 고려하지 않은 채 소위 수익률 1%를 높였을 때 기금고갈시점이 뒤로 얼마만큼 미뤄질 수 있다는 식의 주장이 나온 배경이다. 공적연금에서 통상 연기금이 제도 유지에 대해 가지는 의미와 역할이 사적연금과 다름에도 불구하고, 이렇게 국민연금기금 추이와 소진 시점이 핵심이 되어 국민연금 논의 전체, 기본적인 제도 목적에 관한 논의조차 지배하고 있었던 것은 그 동안 국민연금 논의가 거꾸로 서있었음을 그대로 보여준다. 그 결과, 국민연금제도의 존재 이유인 노후소득보장 취약성 해소를 위한 어떤 대안도, 국민연금기금운용 방향에 대한 다른 어떤 대안도 적극적으로 논할 수 없는 교착상태에 빠져 있게 된 것이다.

우리 사회의 노후소득보장 문제에 제대로 대응할 수 있는 국민연금제도의 변화 방향을 찾기 위해서는 국민연금제도를 바라보는 관점을 달리하고, 거꾸로 서있는 국민연금 논의 구조를 바닥에서부터 재검토하고 재구성하는 작업이 필요하다. 국민연금 저급여 체계가 발생시키는 보장성 문제를 직시하고, 기존에 당연한 것으로 받아들이고 있는 주요 개념들을 새로이 검토하는 작업은 그 전체가 될 것이다.

2017~2018년에는 4차 재정재계산 시점을 맞이하여 국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금발전위원회 등이 다시 구성될 예정이다. 다시 국민연금제도의 방향을 논하는 공론의 장이 열리는 것이다. 이러한 광범위한 사회적 논의를 앞두고 있기에 국민연금제도를 바라보는 관점과 기존 논의구조를 전면적으로 다시 검토하고 대안 논리를 구성해내는 작업은 더욱 중요

하다. 제대로 된 비판과 논쟁, 대안 제출을 위한 준비가 필요하다. 이는 국민연금 보장의 적정성을 중심에 놓고 이를 실현하는 방안을 찾고, 국민연금 보험료 인상에만 의존하는 재정안정화 전략 대신 다양한 대안을 모색하고 현실화시키기 위한 노력을 의미한다.

정리하면 이 연구의 1부에서는 국민연금 관련 현황과 주요 개념에 대한 비판적 검토 및 근본적 재개념화를 시도하며, 2부에서는 국민연금 개혁 대안에 대해 다룬다. 좀 더 구체적으로 말하면 1부에서는 ‘공적연금의 지속가능성-급여적절성의 상충’, ‘국민연금 보장성-세대간 형평성의 상충’이라는 통념을 벗어나, 급여적절성, 세대간 형평성, 국민연금제도의 지속가능성 등의 개념을 다시 검토한다. 이를 통해 제도가 추구하는 목표들의 우선 순위와 관계들을 새롭게 정립하고자 한다. 제도의 현재 모습을 비판적으로 검토하고, 주요 요소와 목표들을 새롭게 개념화하고, 요소들 사이의 새로운 관계를 설정하는 작업을 기반으로 한국사회의 노후소득보장 욕구에 대응할 수 있는 국민연금제도의 새로운 급여적절성 목표를 설정하고자 하는 것이다. 이어서 2부에서는 앞서 언급한 제도 주요 요소들과 목표들의 새로운 관계에 기초하여 다양한 대안들을 검토한다. 2부에서 살펴볼 대안은 급여적절성과 지속가능성 제고를 위한 개혁방안과 국민연금제도의 사회변화 대응성 제고를 위한 개혁방안 두 가지로 나누어진다. 우선 대안적 급여 목표 실현 시뮬레이션을 통해 급여수준을 국제적 기준에 부합하는 수준으로 올릴 경우 각 대안들에 따라 노인빈곤률 및 실제 소득대체율 등이 어떻게 달라질 것인지 하는 것이다. 또한 국민연금 급여 확충의 여러 대안들에 대해 연금재정 수입에 영향을 미치는 제도 안팎의 여러 요소들, 즉 출산율, 보험료율 조정, 정부 재정지원 등이 적용될 경우 연금재정에 어떤 변화가 발생하는지 등을 살펴본다. 통상적인 재정효과 지표를 그대로 사용하는 경우 재정안정과 제도의 지속가능성에 대해 제대로 평가하기 어렵지만, 현행의 재정 상황에 비추어 얼마만큼의 변화가 이루어지는 비교하여 이를 보이고자 한다.

이어서 사회변화에 대한 국민연금 제도의 대응성을 높이기 위한 방안들을 다룬다. 소득상하한선 조정, 보험료 지원의 확대 등이 그것이다. 이는 국민연금이 노후보장 면에서 제기능을 하는 데에도 반드시 필요한 것들이다. 마지막으로 새로운 개념 틀에 부합하는 국민연금기금 운용방향을 다룬 것이다.

이러한 작업을 통해 국민연금제도가 현재 다루어야 할 주요 쟁점들에 대해 새로운 시각에서 대안을 제시함으로써 공적노후소득보장제도가 우리 사회에서 제 기능을 하도록 하는 데 기여하는 것이 이 연구가 추구하는 바이다.

# 1부 - 국민연금 논쟁의 기본 요소에 대한 비판적 검토





# I. 국민연금 급여 적절성 개념 재검토

## 1. 기존 급여 적절성 개념에 대한 비판적 검토

### (1) 공적연금제도 평가요소로서 연금의 적절성

공적 연금제도는 두 가지 기본적 목표를 가지고 있다. 첫째 목표는 개인의 생애주기 간 소득 평탄화 및 세대 간 소득 이전을 통해 노인 빈곤 문제에 대처하는 것이다. 둘째 목표는 이러한 제도를 장기적으로 유지하는 것이다. 세대 간 소득 이전이 이뤄지는 방식이기 때문에 제도의 지속성을 확보하는 것은 매우 중요하다. 이러한 각각의 목표를 연금의 적절성(pension adequacy)과 재정적 지속가능성(financial sustainability)으로 정의하고 있다.

연금 급여의 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 확보하기는 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. 이와는 달리 <표 1-1>에서 보는 바와 같이 연금가입의 대상을 늘리는 방법, 보험료 부과대상 소득을 높여서 총 재원을 늘리는 방법은 사회적 측면에서 재원 확보 가능성을 높여서 재정적 지속 가능성을 확보하는 방법이다. 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.

$$\text{재정적 지속가능성} = \frac{\text{수입측면의 영향(재원의 확보가능성)}}{\text{지출측면의 영향(급여지출의 규모)}}$$

재원의 지출 수준을 줄임으로써 균형을 유지할 수도 있다. 연금급여의 소득대체율을 낮추는 것이 1990년대 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 선택되었다. 연금 급여 수준의 연동 방식을 소득보다 물가에 연동하는 방식

으로 하여, 급여 총액을 줄이는 방식도 있다. 일반적으로 소득이 물가에 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
	임금뒤편과 임금수준	보험료 부과대상 소득	급여총량
인구적 요인	초기인구구조	기여자에서 수급자로의 전환관계	기여자에서 수급자로의 전환 관계
	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

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)

논할 때는 한 개인의 노후 소비 욕구가 각기 다를 수 있다는 점을 고려해야 한다. 그리고 이 때 노후 소비 욕구는 생애주기 가설(life-cycle hypothesis)에 기초하여 추정한다. 생애주기 가설은 각 개인들이 전 생애에 걸쳐서 일정한 소비수준을 유지함으로써 생애 총 기간의 효용을 극대화할 수 있다고 보는 것으로, 이에 따르면 근로활동기의 소득의 일정 수준에서 맞는 소비가 이뤄지고, 이에 맞춰서 노후 소비 욕구 또한 결정된다고 본다. 그러므로 근로활동기 소득이 상이한 각 개인이 노후 소비 욕구의 일정 부분을 충족할 수 있는 수준에서 연금의 적절성을 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).

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 있는가**의 문제로 접근한다.

유럽연합집행위원회(European Commission)는 위와 같이 노령세대의 빈곤방지, 퇴직 후 적절한 생활수준 유지로 ‘연금의 적절성’ 개념을 제시하였으며, 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, 연령 집단으로는 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.

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.

<표 1-2> EU 국가의 노인빈곤 위험 예방 지표

국가	중위소득 기준 빈곤기준선 별 65세 이상 빈곤율				연령대별 빈곤율과 빈곤위험도 (중위소득 60% 기준)						
	40%	50%	60%	70%	빈곤율				빈곤위험도		
					0-64	60+	65+	75+	60+	65+	75+
벨기에	5	11	21	34	14	19	21	21	1.4	1.5	1.5
체코	0	1	4	15	9	4	4	7	0.4	0.4	0.8
덴마크	2	5	17	38	10	14	17	23	1.4	1.7	2.3
독일	3	8	16	27	15	15	16	17	1.0	1.1	1.1
에스토니아	3	6	17	31	19	16	17	18	0.8	0.9	0.9
그리스	10	19	28	38	18	27	28	35	1.5	1.6	1.9
스페인	8	17	30	39	18	27	30	34	1.5	1.7	1.9
프랑스	2	5	16	27	13	15	16	18	1.2	1.2	1.4
아일랜드	4	11	40	58	19	38	40	44	2.0	2.1	2.3
이탈리아	3	7	16	26	20	15	16	16	0.8	0.8	0.8
사이프러스	15	35	52	63	10	43	52	67	4.3	5.2	6.7
라트비아	1	4	14	27	17	13	14	16	0.8	0.8	0.9
리투아니아	1	4	12	23	15	12	12	15	0.8	0.8	1.0
룩셈부르크	1	3	6	15	12	6	6	8	0.5	0.5	0.7
헝가리	1	3	10	21	12	9	10	14	0.8	0.8	1.2
말타	-	9	20	34	14	18	20	21	1.3	1.4	1.5
네덜란드	1	2	7	22	13	7	7	7	0.5	0.5	0.5
오스트리아	6	11	17	26	12	15	17	18	1.3	1.4	1.5
폴란드	1	3	6	12	18	6	6	6	0.3	0.3	0.3
포르투갈	7	15	29	42	19	28	29	35	1.5	1.5	1.8
슬로베니아	3	9	19	28	9	16	19	25	1.8	2.1	2.8
슬로바키아	1	6	13	20	22	9	12	20	0.4	0.5	0.9
핀란드	1	5	17	34	10	14	17	25	1.4	1.7	2.5
스웨덴	2	6	14	30	11	12	14	20	1.1	1.3	1.8
영국	5	14	24	41	17	24	24	30	1.4	1.4	1.8

주 1) 소득은 2013년 기준임(체코와 슬로바키아는 2002년, 말타는 2000년 기준).

2) 빈곤위험도는 원자료에 제시된 값은 아님.

자료: European Commissions(2006: 54, 55-56)의 표 1.1과 1.2를 재구성함.

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, 독일의 65세 이상 인구 빈곤율은 16%이며, 0-64세 집단의 빈곤율은 15%이다. 상대적으로 65세 이상 인구가 빈곤에 처하는 정도가 1.1배 높다. 반대로 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. 상대소득 수준은

0-64세 비노인집단의 소득과 65세 이상 노인의 중위소득을 비교하는 것이다. 물론 서로 다른 가구 규모를 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. 한편 유럽연합집행위원회의 보고서에서는 이론적 소득대체율(theoretical replacement rates)을 제시하고 있는데, 특히 특정 시점의 소득대체율보다는 향후 변화의 내용 중심으로 정리하고 있다. 마지막으로 사적연금가입률은 사적연금에 기여하고 있는 피용자의 비율을 활용한다.

**<표 1-3> 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.

노인 빈곤에 대한 대응 목적 외에 적절한 수준의 노후 소득을 보장하는 것은 어느 특정한 제도로 완벽히 대응할 수 있는 것이 아니다. 우리나라의 경우만 살펴보더라도 공공부조로서 기초생활보장제도, 준범주적 수단으로서 기초연금이 노인 빈곤에 대응하는 목적이라면, 국민연금은 노인 빈곤 및 적정 소득 보장의 기능을 동시에 수행하고 있다. 또한 적정 소득 보장의 목적으로 기업연금 및 개인연금과 같은 사적연금이 기능을 수행하고 있다. 그러므로 연금의 적절성을 논함에 있어서는 연금제도(pension system)의 문제를 넘어서 노후소득보장 체계(old-age income security system)의 문제와 관련된다. 유럽연합집행위원회는 이런 이유로 <표 1-4>와 같이 사적연금의 가입률을 연금제도 적정성의 측정 지표로 활용하고 있다.

**<표 1-4> EU 국가의 연금적정성 지표 (II)**

국가	사적연금 포괄범위
벨기에	직역연금 및 개인연금 40-45%
체코	개인연금 40%
덴마크	95%
독일	직역연금 1층연금 가입자 60% + 개인연금 13%
에스토니아	법정적립제도 피용인구 75% + 개인연금 8%
그리스	거의 미적용
스페인	2층 및 3층연금 피용자의 44%(직역연금 10%)
프랑스	직역연금 10% + 생명보험 방식 8%
아일랜드	직역 및 개인연금 노동인구의 52%
이탈리아	직역연금 피용인구 8% + 개인연금 2%
사이프러스	민간공제기금 전체인구 27% + 직역연금 공공 피용자 13%
라트비아	적립식확정기여연금 피용자 45% + 개인연금 3%
리투아니아	법정적립연금제도 피용자 54% + 개인연금 8%
룩셈부르크	직역연금 피용인구 20% + 개인연금 5%
헝가리	적립식 1층 연금 피용인구 60% + 자발적 연금 31%
말타	
네덜란드	직역연금 피용자 90%
오스트리아	직역연금 35% + 개인연금 10%
폴란드	법정 및 직역연금 노동인구의 49%
포르투갈	직역연금 피용인구 4% + 개인연금 1.5%
슬로베니아	직역연금 노동인구의 51%
슬로바키아	SPF제도 고용인구의 27%
핀란드	직역연금 15-64세 인구의 5% + 개인연금 12%
스웨덴	직역연금 노동인구의 90% + 개인연금 40%
영국	보충연금 피용인구의 50%

자료: European Commissions(2006:74-75)의 표 2.4를 재구성함.

이에 비해서 우리나라는 국민연금의 소득대체율을 적정성 지표로 제시하는 경향이 크다. 이것은 앞서 설명한 바와 같이 재정적 지속가능성을 고려하기 위한 의도가 반영된 결과이다. 이하에서는 기존 연금제도 논의에서 급여적절성 개념을 소득대체율로 설명하려는 일반적인 경향을 비판적으로 검토하고, 대안적 방법을 모색하고자 한다.

## (2) 급여적절성의 측정도구: 소득대체율, 은퇴리스크

연금제도의 목적을 ‘생활수준(standard of living)의 유지’로 할 때, 한 제도가 그 목적을 잘 수행하고 있는가를 평가할 때 소득대체율(replacement rate)을 가장 흔히 거론한다. 소득대체율은 연금 급여수준을 논할 때 사용하는 것으로, OECD(2007: 32)에 따르면 ‘각 개인의 (재평가된)생애평균소득 대비 연금급여의 수준’으로 측정한다. OECD는 각국 연금제도의 기능을 비교하기 위한 목적으로 각 노동자가 생애 기간에 걸쳐서 전 산업 평균소득(economy-wide average earnings)의 일정 비율(0.5배, 0.75배, 1배, 1.5배, 2배)의 소득을 얻는 것으로 가정하고, 소득대체율을 추정하여 제시한다. 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, 각국의 연금의 소득보장 기능만을 비교하고자 하는 목적에서는 총소득대체율을 사용하는 것이다.

### 가) 소득대체율

#### ① OECD의 국가 간 소득대체율 추정

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

<표 1-5>는 OECD(2015)의 2015년 연금모델의 주요한 가정이다. OECD의 연금모델은 매년 나오는 「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 1-5> 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 1-6>은 OECD 연금모델에 따른 우리나라의 소득대체율 및 상대연금수준 값이다. 2015년 연금모델은 2014년 기준 연금 산식을 적용하여 추정된 것으로, 평균소득 기준으로 1배의 소득을 가지는 사람의 총소득대체율을 39.6%로 계산하고 있다. 우리나라 연금제도는 재분배 요소가 반영되기 때문에 소득이 평균소득의 2배인 개인의 경우에는 소득대체율이 22%로, 3배인 개인의 경우에는 소득대체율이 14.6%로 낮아진다.

**<표 1-6> 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.

2014년 시점에서는 국민연금의 소득대체율은 이미 2028년 시점에서 40%로 낮춰지는 것으로 예정되었으므로, 다음 <표 1-7>과 같은 단순 추정과 큰 차이가 없어야 한다. 그런데 OECD 연금모델에서 평균소득의 1배 ~ 1.5배 이상 소득계층의 소득대체율 추정치와 <표 1-7>의 추정치에서는 큰 차이가 있다. 이와 관련하여서는 OECD 소득대체율을 다루는 방식에 있어서의 차이점이 있으며, 후술하도록 한다.

**<표 1-7> 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

자료: 저자 계산.

② 집단별 소득대체율 추정-국내 연구

OECD의 연금모델은 20세에 노동시장에 진입한다고 보고 가입기간을 추정한다. 예를 들어, 우리나라와 같이 연금가입 연령이 60세 미만으로 정해진 나라에서는 20세부터 59세까지 40년을 가입한다. 연금가입 연령이 65세 미만인 국가에서는 가입기간이 45년이 된다. 그러므로 노동시장 활동에 대한 이러한 가정이 현실을 반영하지 못한다는 비판이 가능하다. 특히, 우리나라의 경우에는 경제활동에 참여하는 모든 사람이 국민연금에 가입하지 못하는 제도의 사각지대가 상당히 광범위한 것으로 알려져 있다. 이에 따라 우리나라 노동시장의 특성을 반영하는 소득대체율 추정이 요구된다.

이와 관련하여 우해봉·한정림(2013)은 각 개인이 생애 과정에서 경험하는 소득계층의 변동을 반영하고, 소득계층별로 급여 수준 산출을 위한 각종 기초율을 상이하게 적용하는 방식으로 집단별 소득대체율을 추정하였다. 이러한 추정에는 크게 세 가지로 상이한 가입기간 추정이 가능하다. 첫째, 출생 코호트별로 차이가 있을 수 있다. 둘째, 성별로 차이가 있을 수 있다. 셋째, 소득계층별로 차이가 있을 수 있다.

이때 출생코호트별로는 1952년생은 연금수급 시점에서 평균적으로 15.51년을 가입하고, 1970년생은 19.96년, 1984년생은 25.70년을 가입하는 것으로 나타난다(우해봉·한정림, 2013: 108-109). <표 1-8>은 해당 연구에서 출생 코호트 전체 집단을 소득수준에 따라 가입기간과 소득대체율을 추정한 결과를 제시하고 있다. 이에 따르면 소득수준이 낮은 집단에서 상대적으로 가입기간이 짧다. 이것은 소득이 낮은 집단은 주로 사업장 가입자보다는 지역가입자, 연금보험료 납부자보다는 납부예외자와 같이 국민연금에 가입할 가능성이 낮기 때문에 발생하는 결과이다. 반대로 소득이 높은 집단은 주로 사업장 가입자이며, 이들은 지속적으로 연금제도에 가입하기 때문에 가입기간이 길다. 소득대체율은 소득분위가 높아짐에 따라서 높아지다가, 다시 4분위, 5분위에서는 하락하는 경향을 확인할 수 있다. 소득분위가 높을수록 재분배 요소에 의해 가입기간 당 급여승률(Accrual rate)은 낮지만, 가입기간이 늘어남에 따라서 급여승률이 누적된 소득대체율은 높아지는 결과가 나타난 것이다. 그러나 이러한 결과는 성별에 따라 조금씩 달라진다. 이것은 출생코호트가 빠른 초기 가입자의 경우 국민연금의 법정 소득대체율이 높았던 시기가 있는데, 이를 모두 합하다 보니 그 효과가 결합된 결과이기 때문이다.

<표 1-8> 국민연금 가입자의 가입기간 및 소득대체율 추정

(단위: 년, %)

	가입기간			소득대체율		
	남성	여성	평균	남성	여성	평균
제1분위	15.596	15.382	15.512	29.031	32.575	30.410
제2분위	17.920	16.686	17.439	28.765	33.803	30.726
제3분위	22.415	19.092	21.121	27.954	35.906	31.050
제4분위	26.674	21.501	24.660	29.304	32.261	30.455
제5분위	29.481	25.256	27.836	29.919	29.054	29.582

자료: 우해봉·한정림(2013)의 표 III-7, 8과 표 III-13, 14를 재구성함.

이에 따라 <표 1-9>은 같은 연구에서 동일한 출생 코호트 집단을 대상으로 하여 가입기간 및 소득대체율을 추정한 결과 중에서 1970년생을 대상으로 한 결과를 제시하였다. 물론 출생 시점이 같지만 노동시장에 진입하는 연령은 조금씩 다르기 때문에 사람에 따라서 1998년, 2007년 국민연금 개혁의 효과는 다르게 받는다. 그렇지만 이 경우에도 소득분위가 높아짐에 따라서 가입기간이 늘어나고, 이에 따라 소득대체율이 높아지는 경향을 확인할 수 있다. 그러나 남성의 경우에는 소득 4분위와 5분위 집단은 가입기간이 크게 차이가 나지 않기 때문에 소득대체율이 낮아지는 경향이 나타난다. 여성의 경우에는 5분위 집단의 가입기간이 크게 늘어남에도 소득대체율은 오히려 줄어드는 것으로 확인된다. 1960년대 후반 출생 여성부터는 여성의 연금수급권 획득이 늘어나면서, 상대

적으로 하위 소득인 여성이 소득 1분위부터 3분위에 집중하는 경향을 보인다. 그 결과 소득 4분위 부터는 생애소득이 급증하여 추정된 소득대체율이 낮게 나타나는 경향이 확인된다.

<표 1-9> 1970년생 국민연금 가입자의 가입기간 및 소득대체율 추정

(단위: 년, %)

	가입기간		소득대체율	
	남성	여성	남성	여성
제1분위	14.587	11.885	26.821	25.226
제2분위	17.740	12.607	28.624	25.683
제3분위	21.361	14.833	27.367	29.722
제4분위	29.265	18.557	32.055	29.788
제5분위	30.890	22.671	31.615	27.746
평균	22.771	16.112	29.297	27.636

자료: 우해봉·한정림(2013)의 표 III-6, 9과 표 III-12, 15를 재구성함.

## 나) 은퇴리스크

연금급여의 적정성, 보다 정확하게는 노후소득의 적정성과 관련한 또 다른 지표로 은퇴리스크(retirement risk)가 있다. 그렇지만 은퇴리스크 역시 한 개인의 노후 목표 소득을 추정한다는 점에서는 대동소이하다. 은퇴리스크는 개인들의 목표소득대체율 달성 가능성을 평가하기 위한 지표로서, 목표소득대체율과 은퇴 전 근로자들의 예상되는 소득대체율 간의 괴리도나 은퇴 이후 필요한 총소비액 대비 총은퇴자산이 부족할 확률 등으로 측정한다(김헌수, 2017: 10). 그러므로 은퇴리스크는 목표소득대체율과 예상소득대체율을 이용한 추정이 우선되어야 한다(김헌수·석상훈, 2013: 136).

목표소득대체율은 은퇴 이후 필요한 소득 수준으로 추정한다. 이러한 은퇴 후 필요한 소득 수준은 은퇴자가 평균적으로 소비하는 소비 지출을 활용할 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 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 적정소득대체율은 53%라고 하였다.

이와는 반대로 은퇴이전 시점의 소비패턴과 은퇴이후 시점의 소비패턴이 달라진다는 점을 고려하여, 은퇴전 소비수준을 유지할 수 있는 은퇴후 소비수준을 유추함으로써 적정한 소득대체율을 추정할 수 있다. 여윤경(2002)은 부부가계의 경우에는 은퇴전 소비의 82.36%를, 독인가계의 경우에는 은퇴전 소비의 85.06%를 지출한다고 계산하였다.

은퇴 전의 소득과 소비 경향은 은퇴 이후 시점에서 소비 수준에 영향을 미친다. 그런데 은퇴 전에는 은퇴를 위해 준비해야 하는 저축 등이 소비 수준에 영향을 미칠 수 있다. 즉, 은퇴 이후에 어

는 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 소비지출의 약 16.2%를 감소시키는 것으로 나타난다. 한편 은퇴 전에는 노후를 위해 준비 하던 저축을 은퇴 후에는 별도로 하지 않아도 되기 때문에 이 역시 고려해야 한다. 또한 세금 및 사회보험료의 경우에도 근로활동기에는 상당 수준으로 납부하지만 은퇴 이후부터는 크게 줄어든 다<sup>3)</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. <표 1-10>은 이상과 같은 방식으로 추정한 연구들의 적정소득대체율 추정치를 정리한 것이다.

**<표 1-10> 한국의 적정소득대체율 추정에 대한 선행연구 결과**

기준 연구	은퇴자금충분성 평가방법 또는 소득대체율 추정방법	추정치
원종욱(2000)	은퇴 이전의 생애평균소득 대비 은퇴 이후의 소비수준	53~71%
여윤경(2002)	은퇴 전 소비수준 대비 추정된 은퇴 후 소비수준	단독: 82.4% 부부: 85.1%
안종범·전승훈(2005)	은퇴 전 소비수준 대비 은퇴 후 소득수준	66.55%
	은퇴 전 소비수준 대비 은퇴 후 소비수준	101.00%
류건식·이봉주(2008)	총소득 대비 가계지출	75.6%
	총소득 대비 소비지출	65.0%
최현자 외(2009)	은퇴 직전 소득 대비 은퇴 후 소득	41%
	은퇴필요자금 대비 은퇴자산	60%
	은퇴 직전 소득 대비 예상은퇴생활비	62%
김현수·석상훈(2013)	은퇴 전 세전소득 대비 은퇴 전 소득에서 순소비변화액, 세금, 저축을 차감한 금액	74.5%
	은퇴 후 소비액 대비 순자산 추정액의 연금화된 현금흐름	57~64%

자료: 김현수(2017: 26)의 <표 3>을 일부 수정함.

만약 각 개인의 예상소득대체율이 위의 목표소득대체율에 이르지 못하는 경우에는 은퇴리스크가 있다고 보아야 하며, 그 상대적 차이가 크면 클수록 은퇴리스크는 크다고 할 수 있다. 그러므로 은퇴리스크도 본질적 수준에서는 소득대체율이 어느 정도인가에 따라 달라지는 값이라 할 수 있다.

3) 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.

### (3) 급여적절성 측정도구로서 소득대체율 활용의 문제점

#### 가) 노후소득 적정성 측정지표로서 소득대체율의 문제점

노후소득보장의 적정성 지표로 소득대체율을 활용하는데 있어서는 크게 세 가지 문제가 있다. 이러한 문제는 특히 국민연금의 소득대체율이 다른 나라와 비교할 때, 적절한 수준인지 아닌지에 대한 논란을 일으킨다.

첫째, 소득대체율 추정에서 국민연금만을 이용한 소득대체율이 노후 소득의 적정성을 충분히 보여주지 못한다는 비판이 있다. 예를 들어, OECD의 연금모델은 법정 사적연금제도(Mandatory private)를 총소득대체율 계산에 포함하고 있다. 호주, 칠레, 덴마크, 에스토니아, 아이슬란드, 이스라엘, 멕시코, 네덜란드, 노르웨이, 슬로바키아, 스웨덴, 스위스가 이에 해당한다. 한편, 자발적인 민간연금제도의 기능은 총소득대체율 추정에서 제외하고 있는데 벨기에, 캐나다, 독일, 아일랜드, 뉴질랜드, 영국, 미국이 해당한다. 사적연금제도의 활성화를 강조하는 연구자들은 이러한 다층소득보장체계의 기능을 강조하면서, 2000년대 중반 도입된 퇴직연금제도의 예를 들면서 상대적으로 국민연금의 소득대체율이 낮아도 된다고 주장한다. 한편 우리나라의 기초연금은 노인(정확하게는 65세 이상 노인) 중 70%를 목표로 하고 있으므로, 상당 규모의 노인에게 일정액의 소득을 보장하고 있다. 그럼에도 기초연금은 연금모델 추산에 제외되는 제도이다. 이와는 달리 캐나다의 보충소득연금제도(GIS), 노령연금제도(OAS)와 같은 제도, 호주의 노령연금(Aged pension)은 연금모델에 포함되어 있다. 캐나다의 GIS, OAS와 호주의 노령연금<sup>4)</sup>은 소득조사 만을 실시한다는 점에서, 소득과 자산을 모두 고려하는 우리와 차이가 있다. 특히 캐나다의 보충소득연금제도의 경우에는 대상자가 전체 노인이 아닌 일부 노인이지만, 연금소득만을 대상으로 한다는 점에서도 차이가 있다.

둘째, 이러한 소득대체율은 연금이 실질적으로 기능하는 포괄범위(coverage)를 고려하지 않은 추정이라는 비판이 가능하다. 연금제도를 통해서 많은 노인이 노후소득을 보장받을 경우, 소득대체율은 적절한 지표일 수 있다. 하지만 그렇지 않은 경우에는 노인소득 수준을 비교하는 지표로서 적절하지 못하다. OECD는 사회보장제도의 소득대체율을 이용한 정보가 가지는 한계를 지적하는 비판에 직면하면서, 수급자의 규모 및 수급률 정보를 수집하기 시작하였으며, 실업, 공공부조, 장애급여, 노령연금의 네 가지 영역에 대한 정보를 수집 중에 있다(OECD SOCR: Social Benefit Recipients Database). 예를 들어, 2012년 기준으로 한국의 국민연금 수급자는 242만 명이지만, 65세 이상 노인은 588만 명에 이른다. 그렇지만 OECD의 이러한 자료는 국민연금의 수급연령을 고려하지 않은 값이다. 2012년 기준 65세 이상인 국민연금수급자는 184만 명 정도이며, 특수지역연금을 고려하더라도 수급률은 34.8%에 그친다(보건복지부·한국보건사회연구원, 2016: 336).

셋째, 국민연금이 노인 가구의 소득 중에서 많은 부분을 차지하고 있을 때는 노후소득의 적정성 지표로서 소득대체율의 적용이 타당하나, 그렇지 않을 경우에는 대안적인 평가지표를 활용해야 한

4) 호주의 노령연금은 소득조사와 자산조사를 동시에 실시하고 있으며, 자산과 소득 수준 각각에 따라 급여 금액을 실시하고 있다.

다는 것이다. 이것은 다른 의미에서 국민연금 급여가 근로연령대 집단의 소득과 매우 큰 차이를 가지는 구조적 문제를 내포하고 있을 때는 소득대체율의 적용이 타당하지 않다는 것을 말한다. 특히, 국민연금의 실질 소득대체율을 결정하는 핵심 요소는 가입기간에 있기 때문에 소득대체율을 노후소득의 적정성 지표로 활용하기 위해서는 비교 대상이 동일한 수준의 가입기간을 가진다는 가정이 필요하다. 예를 들어, 한국과 다른 나라의 추정된 소득대체율이 동일한 의미를 가지기 위해서는 두 나라의 평균적인 연금 가입기간이 같아야 한다. 이런 점에서 각국의 가입기간을 고려한 실질 소득대체율을 비교해야 한다는 비판도 있다.

### 나) 국제비교 관점에서 소득대체율 활용의 문제점

우리나라에서 공적연금 급여 적절성 개념을 논하면서 주로 소개하는 자료는 OECD가 추정한 총 소득대체율 값으로 <표 1-11>과 같다. 이에 따르면 우리나라 국민연금의 소득대체율은 평균소득자가 39.3%로, OECD 평균인 52.9%에 비해 낮은 편이다. 그러나 국민연금의 낮은 소득대체율을 지적할 때, 재정적 지속가능성을 강조하는 집단에서는 우리의 연금보험료율이 다른 국가에 비해서 낮으므로 소득대체율도 비슷한 비율로 낮은 것이 크게 문제가 없다고 반박하기도 한다.

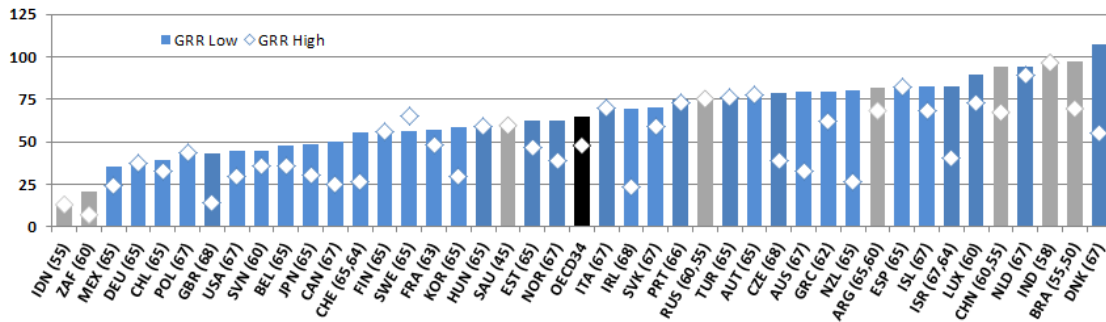
<표 1-11> OECD 국가 공적연금의 총소득대체율

	연금 수급 개시 연령	개인 소득, 남성 평균소득의 배율(여성이 다를 경우는 괄호 내에 표기)			연금 수급 개시 연령	0.5	1.0	1.5	
		0.5	1	1.5					
OECD members									
Australia	67	79.3 (757)	44.5 (409)	32.9 (293)	Norway	67	62.8	49.8	38.9
Austria	65	78.1	78.1	77.6	Poland	67	43.1	43.1	43.1
Belgium	65	47.6	46.6	35.3	Portugal	66	75.1	73.8	72.5
Canada	67	50.1	36.7	25.1	Slovak Republic	67	70.4	62.1	59.3
Chile	65	39.4 (367)	32.8 (288)	32.9 (289)	Slovenia	60	44.4 (468)	38.4 (404)	36.0 (379)
Czech Republic	68	78.9	49.0	39.1	Spain	65	82.1	82.1	82.1
Denmark	67	107.4	67.8	55.1	Sweden	65	56.0	56.0	65.2
Estonia	65	62.1	50.5	46.6	Switzerland	65 (64)	55.7 (55.1)	40.2 (39.9)	26.8 (26.6)
Finland	65	55.8	55.8	55.8	Turkey	65	75.7	75.7	75.7
France	63	56.8	55.4	48.2	United Kingdom	68	43.3	21.6	14.4
Germany	65	37.5	37.5	37.5	United States	67	44.4	35.2	29.1
Greece	62	79.4	66.7	62.3	OECD34	65.5 (65.4)	64.5 (64.2)	52.9 (52.5)	47.8 (47.4)
Hungary	65	58.7	58.7	58.7	Other major economies				
Iceland	67	82.6	69.2	68.1	Argentina	65 (60)	81.8 (88.2)	71.6 (71.5)	68.3 (65.9)
Ireland	68	69.5	34.7	23.2	Brazil	55 (50)	97.5	69.5 (52.9)	69.5 (52.9)
Israel	67 (64)	82.7 (747)	61.0 (541)	40.7 (360)	China	60 (55)	94.0 (86.5)	74.0 (69)	67.4 (63.2)
Italy	67	69.5	69.5	69.5	India	58	96.5 (91.3)	96.5 (91.3)	96.5 (91.3)
Japan	65	48.8	35.1	30.5	Indonesia	55	13.0 (11.8)	13.0 (11.8)	13.0 (11.8)
Korea	65	58.5	39.3	29.3	Russian Federation	60 (55)	75.2 (64.1)	75.2 (64.1)	75.2 (64.1)
Luxembourg	60	89.5	76.8	72.5	Saudi Arabia	45	59.6	59.6	59.6
Mexico	65	35.0	25.5 (236)	24.2 (224)	South Africa	60	20.9	10.5	7.0
Netherlands	67	94.0	90.5	89.3	EU28	65.2 (65)	69.9 (69.7)	59.0 (58.8)	54.4 (54.2)
New Zealand	65	80.1	40.1	26.7					

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.

<그림 1-1> 각국의 소득수준에 따른 총소득대체율



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

이러한 OECD의 연금모델(pension model)은 앞서 설명한 바와 같이 몇 가지 가정을 하고 있다.<sup>5)</sup> 우리나라에서 전문가 집단이 OECD가 공표하는 총소득대체율을 논함에 있어서 상당한 논란이 계속되고 있다. 논란의 주요 내용은 다음과 같다.

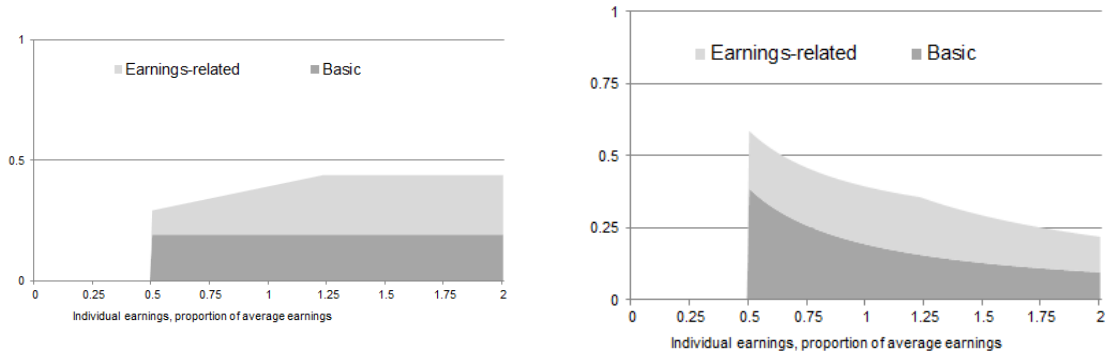
첫째, 평균소득자의 개념을 적용한 추정이 맞는지에 대한 문제제기이다. OECD가 제시한 평균소득자(AW)의 소득은 3,980만원으로, 국민연금 제도의 평균소득과는 개념이 다르다.<sup>6)</sup> OECD의 pension model에서는 평균소득자의 1.24(4,935만원= 국민연금소득상한)배가 되는 구간에서(그림 1-2) 참조)부터 소득비례부분의 소득대체율이 하락한다.

5) 이러한 가정의 최초 내용에 대해서는 Whitehouse(2007: 25-30)의 자료를 찾아볼 수 있다.

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



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



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

이제 앞서 <표 1-7>을 평균소득자 및 국민연금의 소득 상한을 적용하여 재구성해보도록 한다.

**<표 1-12> 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

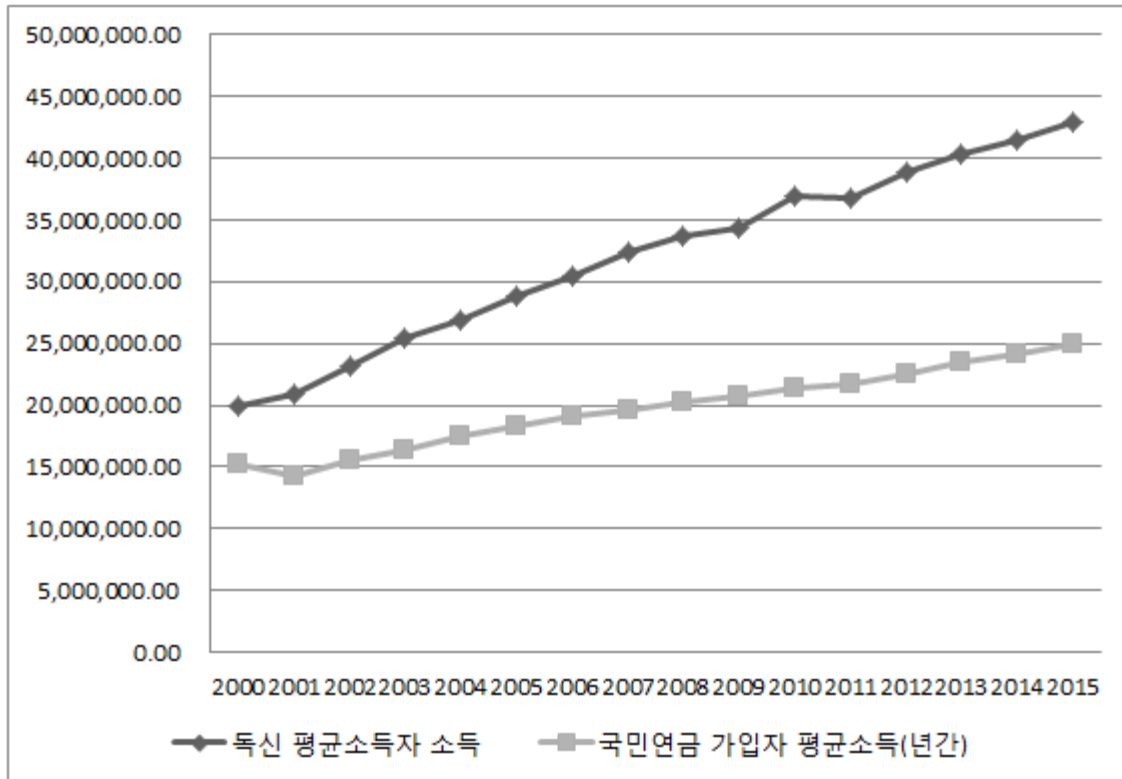
주 1) 전가입자 평균소득은 OECD 보고서의 연간 평균소득 3,980만원을 월소득으로 전환한 값임.

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 추정의 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)

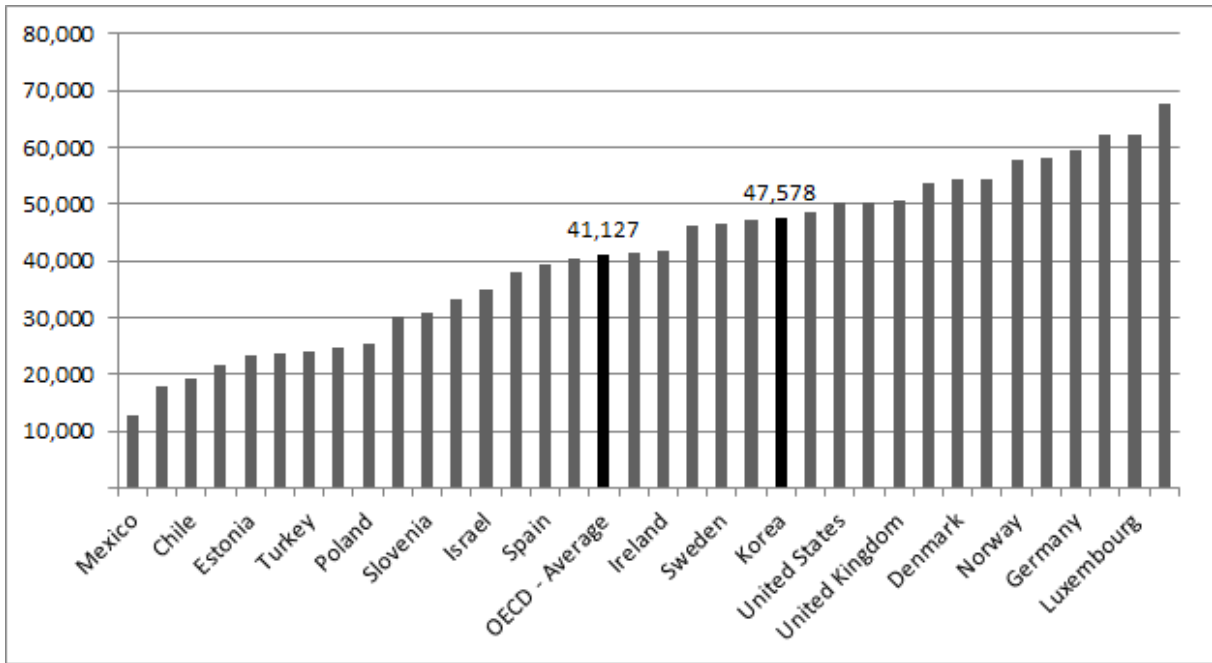


주: 국민연금 가입자 평균소득은 연단위로 환산하여 제시함

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

한국의 독신근로자 평균소득을 구매력지수(PPP)를 이용한 환율을 적용하여 계산할 때, 2014년 1인당 소득은 약 4만 75백달러로 OECD 국가 중에서 14위의 순위를 보이고 있다.

<그림 1-4> OECD 각국의 소득수준



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

이상의 결과를 살펴보면, 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 평균소득자의 소득대체율은 40%가 아니라 약 32.06% 가량이라고 말해야 하는 것이다<sup>7)</sup>.

둘째, 연금모델이 40년 근로를 가정하고 있는 것이 비현실적이라는 비판이 있다. <표 1-13>은 2013년 국민연금재정 추계 당시 각 년도별 수급자의 평균적인 소득대체율 값을 제시하고 있다. 즉, 2013년 수급자의 소득대체율은 19.9%로 낮지만 국민연금이 매우 성숙하다고 가정하는 2060년이 되더라도 수급자의 소득대체율은 40%가 아닌 22.3%에 그치는 것으로 추정되었다. 흔히 2060년이 되면 국민연금제도가 성숙하여 연금수급자의 소득대체율이 상당한 수준으로 증가할 것이라고 보지만, 현실은 그렇지 않음을 알 수 있다.

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

이렇게 낮은 소득대체율의 원인은 수급자의 가입기간이 그렇게 크게 늘어나지 않기 때문이다. 한정림·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 미치기 때문이다.

**<표 1-13> 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

**<표 1-14> 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.

우리나라와는 달리 유럽연합(EU) 국가의 2010년 기준 평균 기여기간은 38.6년에 이른다. 대부분 유럽연합 국가에서 피용자들의 사회보험 가입은 당연시되기 때문에 장기간의 노동이력은 곧 장기간의 연금 가입이력으로 나타난다. 한편, EU 국가에서 기여기간의 증가는 퇴직연령의 증가, 조기퇴직제도의 폐지나 장애연금 등의 수급요건을 강화함에 따른 결과로 해석된다(European Commission, 2012: 132). 다만, 2010년에서 2060년까지 기여기간은 늘어나지만 연금개혁 등의 영향으로 급여수준이 하락하면서, 전반적인 소득대체율은 하락하는 것으로 나타난다.

**<표 1-15> 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 OECD의 연금모델에서 우리나라의 소득대체율 값을 다른 나라와 단순비교하는 것은 피해야 한다. 이에 따라 이하에서는 노후소득 수준을 다양한 관점에서 국제 비교해보도록 하겠다.

#### 다) 노후소득 수준의 국제 비교

이하에서는 우리나라 국민연금의 평균적인 급여수준이, 근로연령대 집단의 평균적인 소득과 어느 정도 차이가 있는지를 국제비교의 관점에서 살펴보고자 한다. <표 1-16>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 1-16>을 보면, 룩셈부르크, 프랑스, 스페인, 이탈리아, 그리스, 포르투갈에서는 이 비율이 90%를 상회하고 있으며, 슬로바키아, 뉴질랜드, 영국, 스위스, 덴마크, 체코, 벨기에, 라트비아, 호주, 에스토니아는 이 비율이 80% 미만으로 나타나고 있다.

<표 1-16> 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 농어가가 포함된 자료값임.

2) 한국의 평균소득 값은 통계청, 2015년 가계동향조사를 활용하였으며 이 경우에는 농어가가 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. <표 1-17>을 살펴보면 은퇴세대 집단의 총소득 중에서 이전소득이 차지하는 비율은 OECD 국가 전체 평균이 69.8% 가량으로 나타나고 있다.<sup>8)9)</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>10)</sup> 한편, 네덜란드, 핀란드의 경우에는 공적이전보다는 직역연금 등 고용연계소득보장제도를 통한 이전의 비율이 높은 편이었다. 그렇지만 이러한 경우에도 결국은 공적인 제도를 통한 생애주기별 소득의 평탄화를 추구한다는 점에서 공적연금과 큰 성격 차이를 찾기 어렵다.

---

8) 가처분소득 중에서 이전소득이 차지하는 비율은 81.99%이다.

9) 한국을 제외하고 계산한 값이다.

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

<표 1-17> 은퇴연령 집단의 소득구성

(단위: 각국 화폐(연간), %)

	가처분 소득	근로 소득	자산소 득	자영소 득	이전소 득	이전소득			이전 지출	이전 소득/ 가처분 소득
						공적소득 보장이전	고용연계 보장이전	기타 이전		
호주	40,577	10,607	8,019	1,133	25,048	17,063	7,851	134	-4,230	61.7
오스트리아	26,456	3,025	1,871	1,420	26,947	26,860	.	87	-6,807	101.9
벨기에	20,583	1,896	1,514	439	20,232	20,187	.	45	-3,499	98.3
캐나다	41,252	9,639	18,783	1,292	17,503	17,413	.	90	-5,966	42.4
칠레	5,143,628	1,839,222	150,073	695,480	2,870,236	1,168,642	1,602,496	99,098	-411,383	55.8
체코	201,321	30,811	2,788	11,514	165,926	165,408	.	518	-9,718	82.4
덴마크	199,040	37,122	57,948	9,750	183,179	140,825	42,328	27	-88,960	92.0
에스토니아	6,491	1,881	71	263	4,816	4,802	.	14	-540	74.2
핀란드	23,997	2,007	2,750	829	24,747	2,538	22,202	7	-6,335	103.1
프랑스	26,210	1,280	5,680	460	23,330	23,270	.	60	-4,540	89.0
독일	21,207	2,526	2,596	1,178	18,357	17,138	1,173	45	-3,453	86.6
그리스	9,234	982	426	824	9,086	9,023	.	63	-2,084	98.4
헝가리	1,611,093	117,921	28,980	22,321	1,454,068	1,441,916	.	12,152	-12,196	90.3
아이슬란드	3,975,933	1,399,647	466,473	89,795	3,312,552	3,307,796	.	4,757	-1,292,533	83.3
아일랜드	22,738	1,917	1,847	1,332	19,814	19,793	.	21	-2,172	87.1
이스라엘	92,386	25,708	8,037	7,960	70,152	34,463	34,579	1,110	-19,472	75.9
이탈리아	19,594	2,497	1,722	2,181	18,439	18,407	.	32	-5,245	94.1
일본	2,498,000	1,008,000	276,000	136,000	1,533,000	1,514,000	.	19,000	-455,000	61.4
한국	15,747,552	5,999,142	294,041	3,327,457	7,042,906	5,071,812	.	1,971,094	-917,166	44.7
룩셈부르크	44,996	4,516	4,580	859	45,936	45,818	.	118	-10,895	102.1
멕시코	61,627	25,744	2,480	9,884	24,642	4,846	14,878	4,918	-1,123	40.0
네덜란드	23,500	2,500	1,800	700	25,900	13,700	12,200	0	-7,400	110.2
뉴질랜드	37,886	11,148	9,133	2,396	22,257	20,444	.	1,813	-7,047	58.7
노르웨이	347,273	.	36,862	10,793	317,101	257,218	59,700	715	-87,133	91.3
폴란드	27,244	7,686	174	1,838	23,516	23,388	.	127	-5,969	86.3
포르투갈	10,561	1,588	686	484	9,972	9,914	.	58	-2,168	94.4
슬로바키아	7,435	1,844	22	328	5,621	5,601	.	21	-379	75.6
슬로베니아	13,187	2,242	702	610	10,702	10,672	.	30	-1,068	81.2
스페인	16,988	2,829	2,120	758	13,492	13,409	.	83	-2,211	79.4
스웨덴	238,183	39,056	32,456	6,834	233,131	176,725	56,386	20	-73,294	97.9
스위스	48,223	.	7,924	2,473	45,860	28,013	17,535	.	-16,844	95.1
터키	13,986	2,711	1,701	1,714	8,425	2,246	5,243	936	-563	60.2
영국	16,992	2,201	2,512	712	15,867	9,470	6,252	145	-4,299	93.4
미국	37,113	13,462	6,661	1,630	23,059	19,175	3,802	82	-7,700	62.1

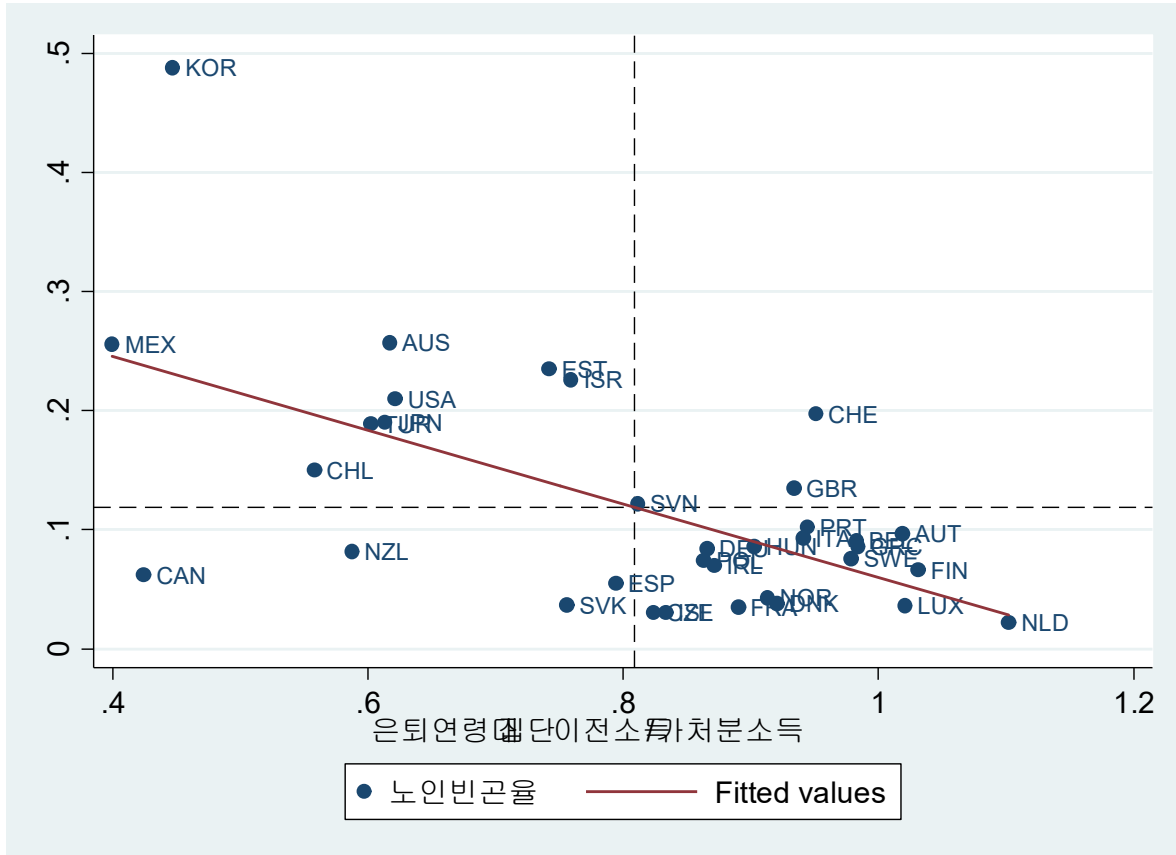
주 1) 한국은 2015년 가계동향조사(농어가 제외) 자료를 이용하여 계산하였음.

2) 그 외 국가는 2014년 또는 근접년도의 자료를 사용하였음.

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



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

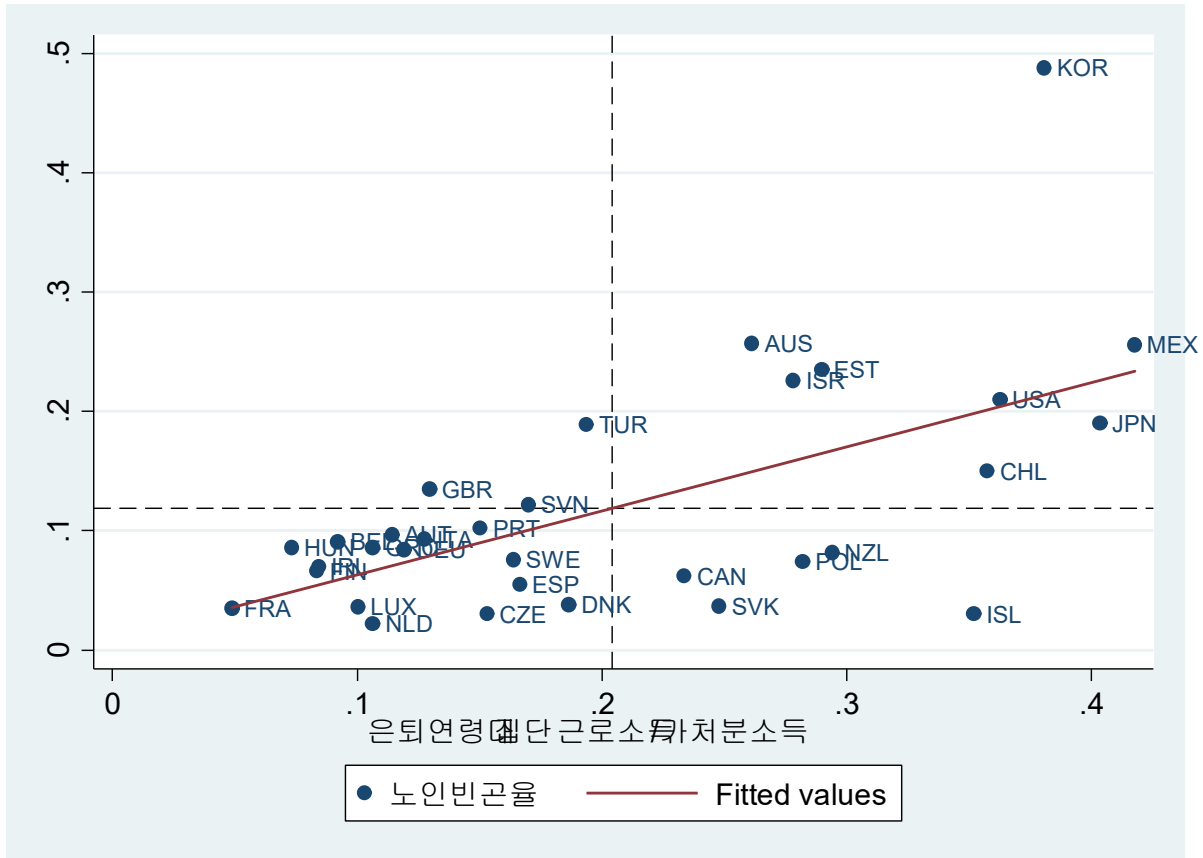


주: 평균값에는 계산된 한국의 수치를 포함하였음(가처분소득 대비 이전소득 비율 평균은 0.809, 노인빈곤율 평균은 0.119임).

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

그렇다면 이전소득의 비율은 어떠한 의미를 가지는가? <그림 1-5>는 위 <표 1-17>에서 제시된 각 국가의 은퇴연령대 세대의 가처분소득 중에서 이전소득이 차지하는 비율과 해당 국가의 노인 빈곤율을 제시한 것이다. <그림 1-5>에서 볼 수 있는 바와 같이, 노인빈곤율이 낮은 국가에서는 은퇴 연령대 집단의 가처분소득 소득 중에서 상당분을 이전소득을 재원으로 하고 있는 것을 알 수 있다 (그림의 4-4분면에 해당하는 국가들). 물론 그림의 3-4분면에 위치한 캐나다, 뉴질랜드의 경우에는 가처분 소득 중 이전소득의 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 기초 연금을 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>11)</sup>.

<그림 1-6> OECD 국가 은퇴 세대(66+)의 근로소득 비율과 노인빈곤율



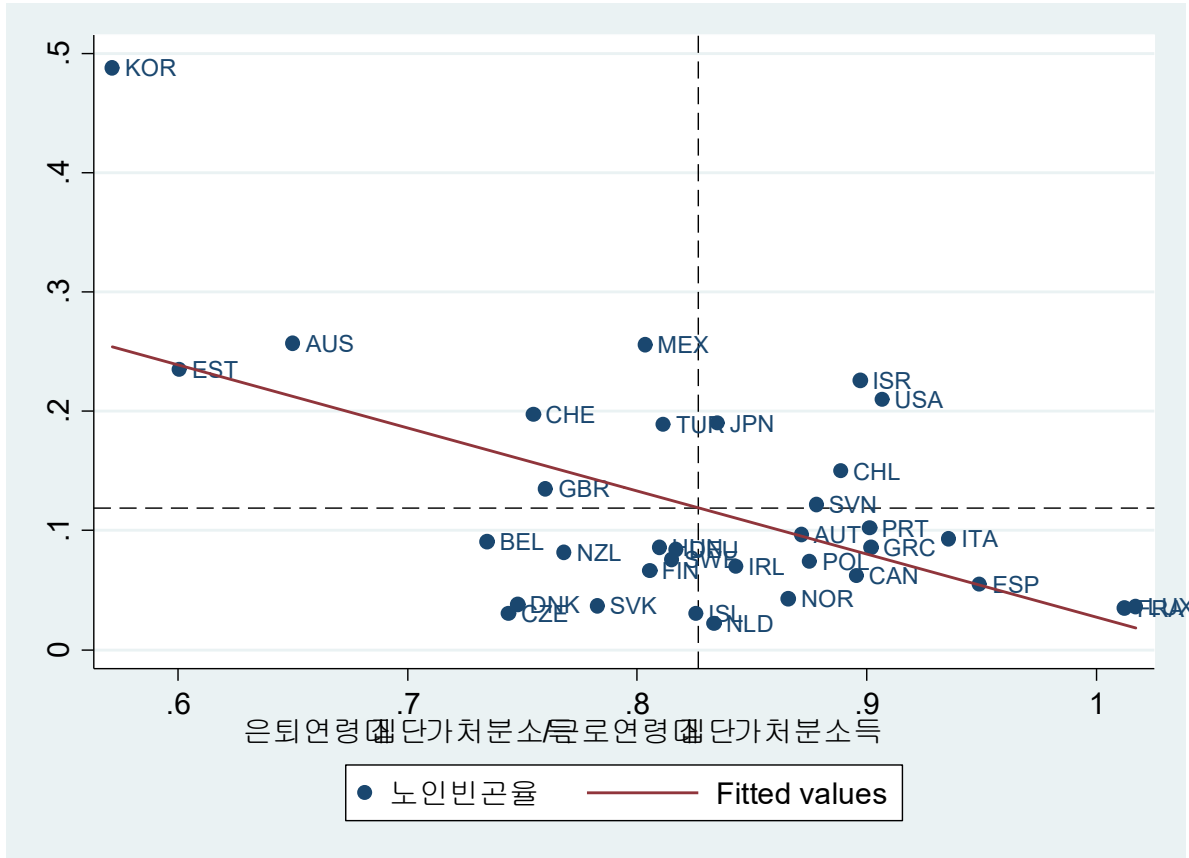
주: 평균값에는 계산된 한국의 수치를 포함하였음(가처분소득 대비 근로소득 비율 평균은 0.204, 노인빈곤율 평균은 0.119임). 노르웨이, 스위스는 제외하였음.

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

한편 노인들, 특히 한국의 노인들과 같이 근로소득이 많은 경우에는 이를 오히려 장려해야 한다는 주장도 있다. 즉, 노인에게 일할 수 있는 기회를 충분히 제공하면, 공적연금의 역할은 적어도 된다는 것이다. 이와 관련하여 <그림 1-6>는 은퇴 세대의 근로소득 비율과 노인빈곤율을 제시하고 있다. 근로소득 비율이 높은 국가들은 한국, 멕시코, 일본, 미국, 칠레, 아이슬란드 등이 있다. 한국이나 멕시코의 경우에는 공적연금의 미성숙으로 인해서, 이전소득이 적기 때문에 가처분소득 중에서 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.

11) 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.

<그림 1-7> OECD 국가 은퇴 세대의 상대소득 비율과 노인빈곤율



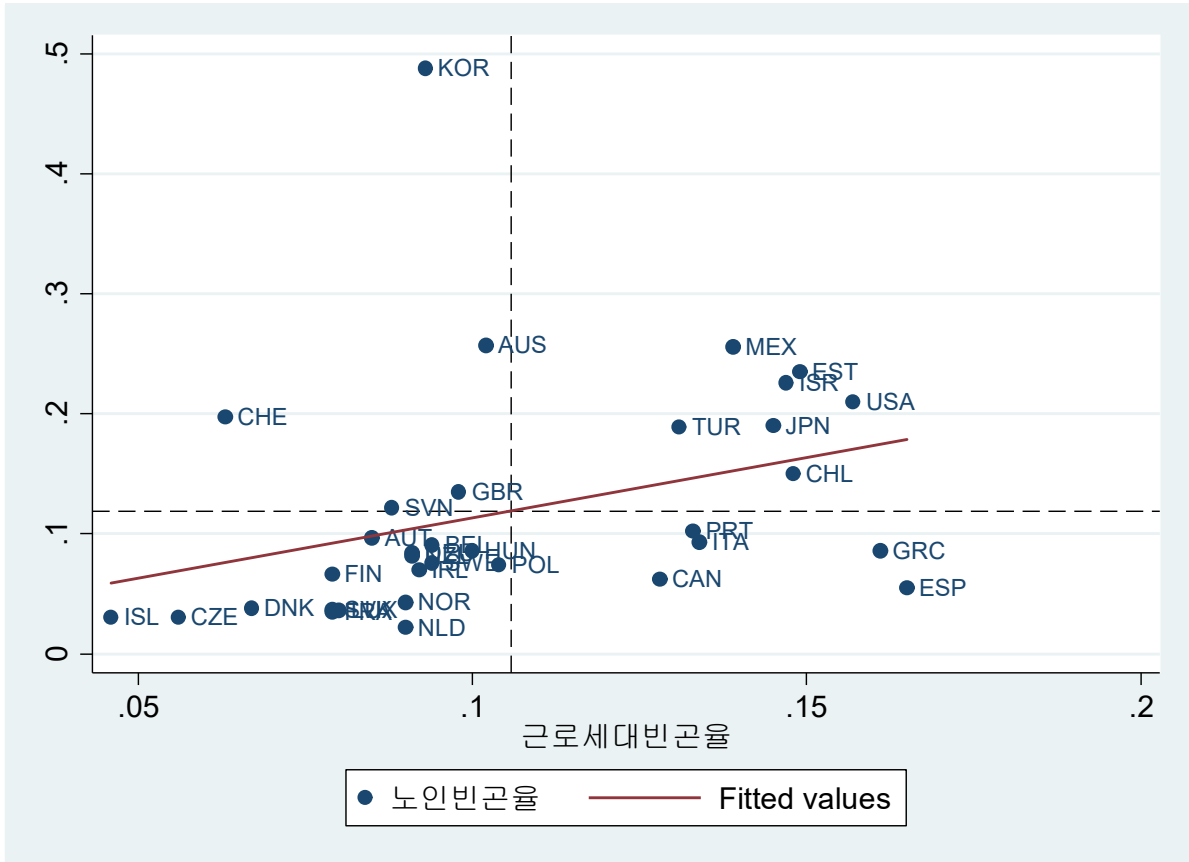
주: 평균값에는 계산된 한국의 수치를 포함하였음(근로연령대 집단 가처분소득 대비 은퇴연령대 집단 가처분 소득 비율 평균은 0.827, 노인빈곤율 평균은 0.119임).

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

<그림 1-7>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 가처분소득과 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.

<그림 1-8> OECD 국가 근로세대 빈곤율과 노인빈곤율



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

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

그렇다면 우리나라 노인의 소득은 어떠한 수준인가? <표 1-18>은 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 1-18> 은퇴연령인구(66+)의 소득원천별 월평균 소득(2015년 기준)

(단위: 천원)

	가구주 평균연령	평균 가구원수	경상 소득	근로 소득	사업 소득	재산 소득	이전 소득	>=		이전 지출	가처분 소득		
								공적 이전 소득	공적 연금 기초 연금				
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.

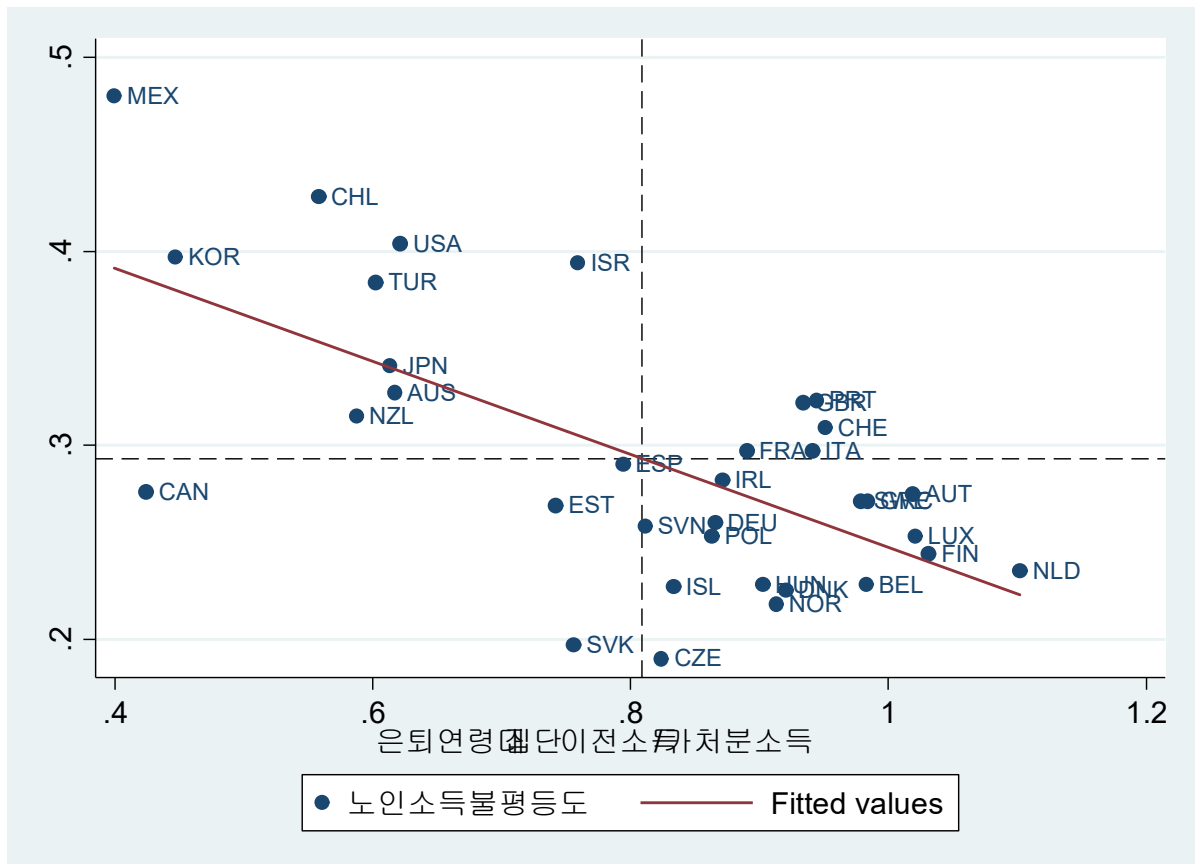
은퇴연령집단(66+)의 평균 가처분소득은 131.2만원이고, 이전소득은 58.7만원으로 이전소득이 가처분소득에서 차지하는 비율은 44.7%이다. 이에 비해서 근로연령집단(18세-65세)의 가처분소득은 229.6만원이며, 이전소득은 20.3만원으로 나타났다. 은퇴연령대집단의 평균 가처분소득은 근로연령 집단의 57.2% 수준에 그치고 있는 것이다. 한편, 노인 집단 중에서도 빈곤(중위소득의 50%를 기준으로 함) 여부에 따른 소득 수준에 차이가 있었다. 빈곤 노인의 평균 가처분소득은 59.1만원이었으며, 비빈곤 노인의 평균 가처분소득은 191.7만원으로 나타났다. 특히 비빈곤 노인의 경우에는 근로 소득, 사업소득이 상당한 수준으로 나타났으며, 공적연금 또한 매월 약 34.5만원을 수급하는 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 차

지하는 비중이 빈곤 노인가구에서 훨씬 많음을 통해 확인할 수 있다.

특히 노인세대에서 이전소득은 공적연금 등을 통해 확보되는 경우가 많으며, 이에 따라 상대적으로 소득분배가 적을 수 있다. <그림 1-9>는 노인가구의 가처분소득 중 이전소득의 비율과 노인 가구내 소득불평등도를 함께 제시하고 있다. 가처분소득 중 이전소득의 비율이 높을수록 노인 소득 불평등도가 낮아지는 것을 알 수 있다.

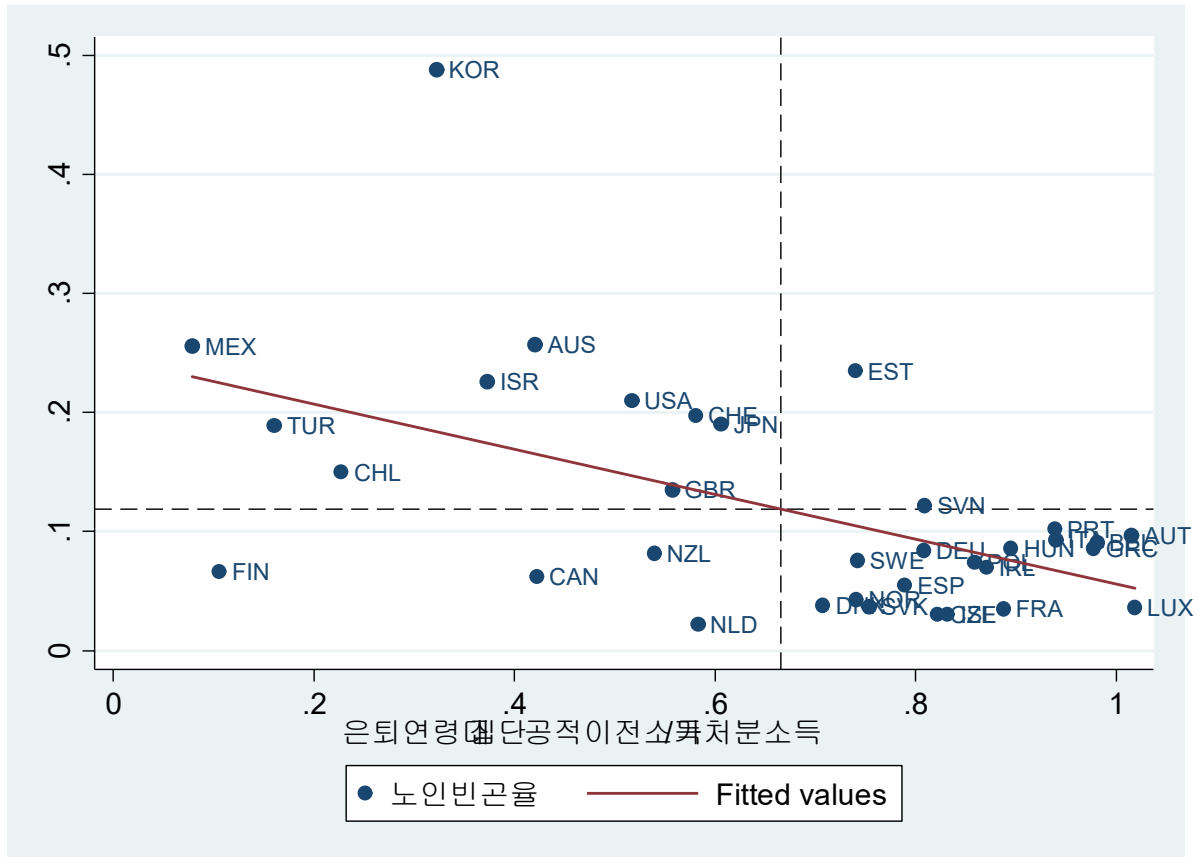
<그림 1-9> OECD 국가 은퇴 세대(66+)의 이전소득 비율과 노인소득 불평등도



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.

이하의 <그림 1-10>과 <그림 1-11>은 각국의 노인세대에서 이전소득의 구성이 세부적으로 다를 수 있음을 고려하여 공적이전소득을 중심으로 재구성한 것이다. 이 경우에는 핀란드, 네덜란드가 가처분소득 중 공적이전소득의 비율이 적고, 빈곤율은 낮은 영역인 3-4분면에 등장한다. 이들 국가의 경우에는 앞서 <표 1-17>에서 보는 바와 같이 이전소득의 상당 부분이 고용연계보장 이전에 해당하기 때문에, 공적소득보장 이전의 비율은 상대적으로 줄어들기 때문이다.

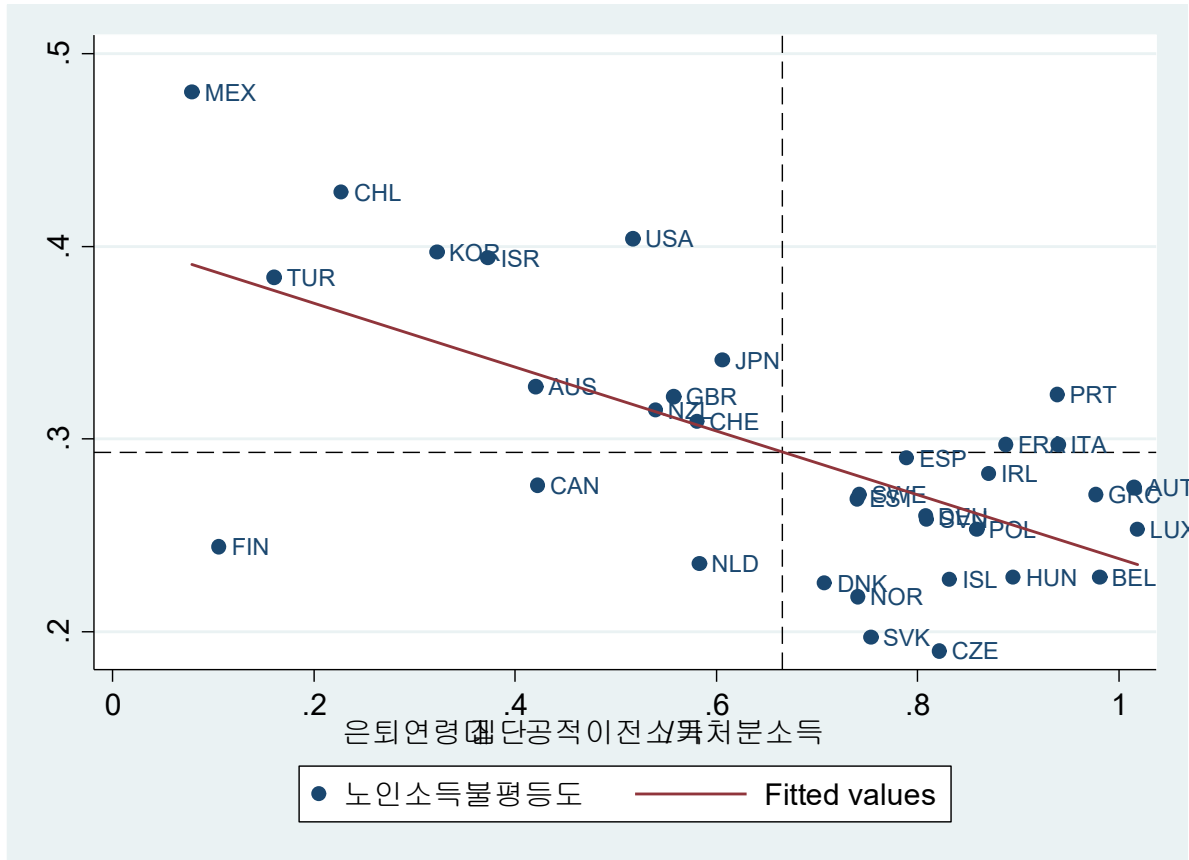
<그림 1-10> OECD 국가 은퇴 세대(66+)의 공적이전소득 비율과 노인빈곤율



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

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

<그림 1-11> OECD 국가 은퇴 세대(66+)의 공적이전소득 비율과 노인소득 불평등도



주: 평균값에는 계산된 한국의 수치를 포함하였음(가처분소득 대비 공적이전소득 비율 평균은 0.665, 노인소득불평등도 평균은 0.293임).

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



## 2. 공적연금 급여적절성의 개념화와 기준들

### (1) 공적연금의 기능과 그에 따른 적절성 개념 설정

#### 가) 노후방빈인가? 생애주기 소득의 평탄화인가?

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. 2014년 초에는 기초노령연금이 독신 저소득 노인가구에 월 약 10만원이, 7월 이후에는 약 20만원의 기초연금이 지급되었다. 그리고 2015년에는 연중 월 약 20만원의 기초연금이 지급되었다. 그렇지만 기초연금을 통한 노인세대의 추가적인 소득증가가 나타나지 않은 2016년에는 다시금 노인빈곤율이 급증하는 결과가 나타났다.

<표 1-19> 한국 노인의 빈곤율(66세 이상)과 중위소득

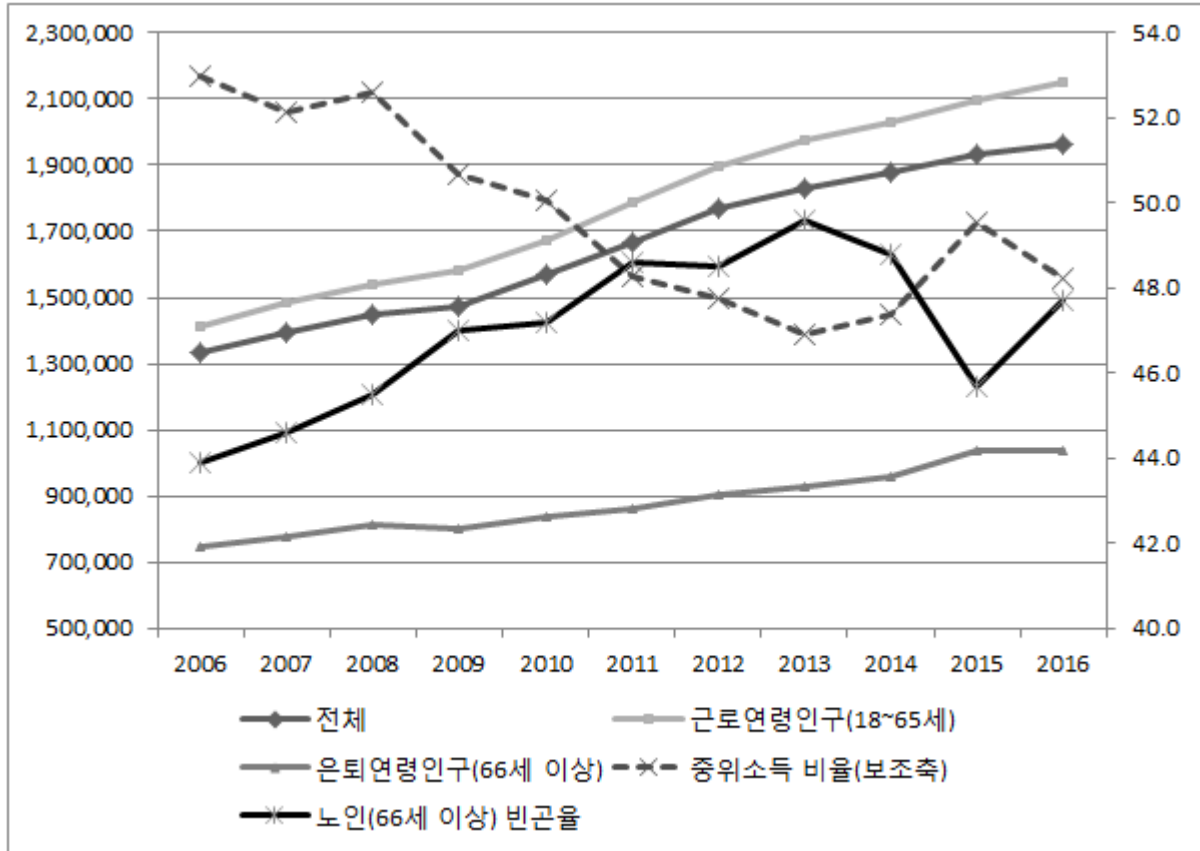
(단위: %, 천원)

구분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
은퇴연령 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 중위소득	747.9	775.4	810.3	800.7	836.7	861.6	906.9	927.5	960.8	1,037.1	1,037.7
근로연령 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 중위소득	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 1-12>는 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.

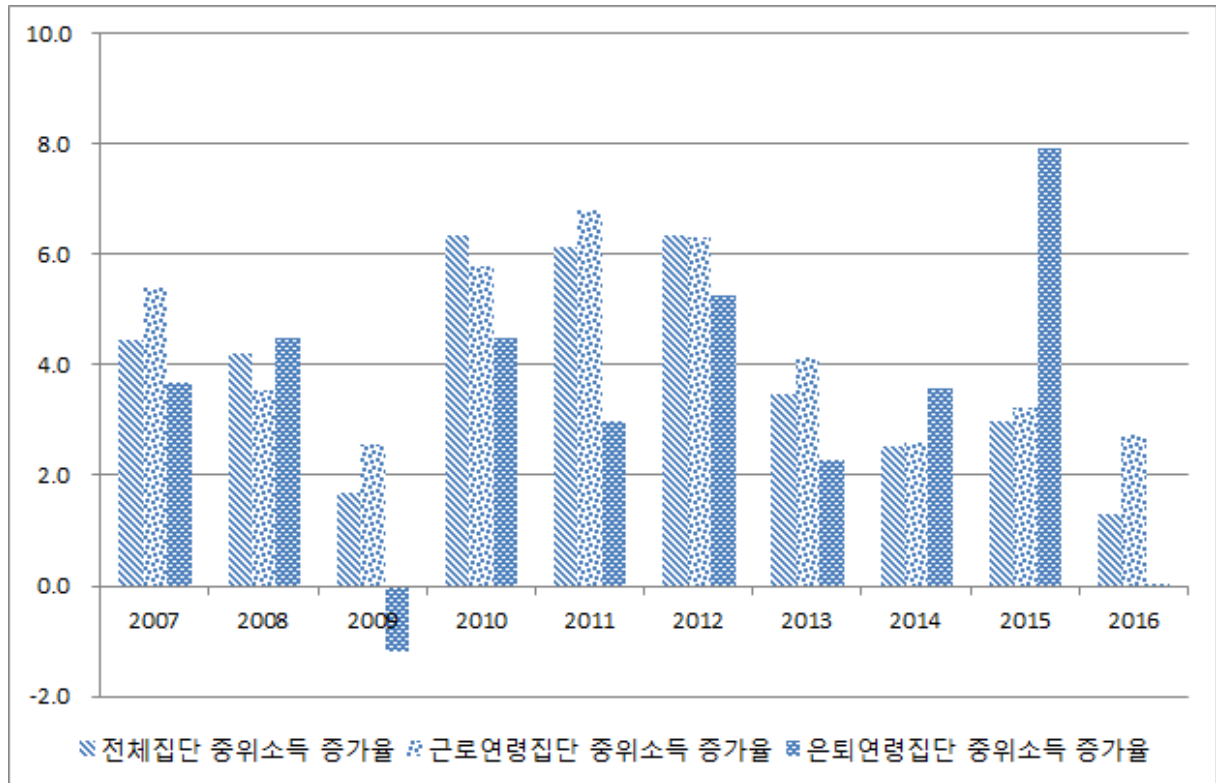
<그림 1-12> 연령집단별 균등화 중위소득(가처분소득 기준)과 노인빈곤율의 변화



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 1-13>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 1-13> 연령집단별 균등화 중위소득(가처분소득 기준)의 연도별 변화량



자료 : 통계청, 가계동향조사 소득분배지표를 이용하여 계산함.

이상의 분석에서 자료의 한계로 인해 은퇴연령집단의 소득에서 국민연금이 차지하는 비중, 또는 빈곤율의 급격한 변화 과정에서 국민연금 급여의 영향력을 명확히 파악하기는 어렵다. 그러나 한 가지 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 점을 확인할 수 있다. 은퇴연령집단의 소득이 근로연령대집단의 소득 증가를 따라가지 못한다는 점은 상대적으로 이들 집단의 생활수준 하락을 불러온다. 그러므로 노후소득 역시 근로소득과 마찬가지로 경제적 상황의 변화에 따라 탄력적으로 증가할 수 있어야 할 것이다.

#### 나) 적절한 급여수준 도출 기준

그렇다면 우리나라 국민연금의 적절한 목표를 어떻게 설정할 것인가? 본 연구에서는 앞서 OECD 국가의 평균적인 수준을 목표 소득대체율의 하나로 제시할 수 있을 것이다. 먼저 ‘근로연령대 집단의 평균 가처분소득’ 대비 ‘은퇴연령대 집단의 평균 가처분소득’의 OECD 국가 평균은 약 83.45%였다. 그리고 우리의 경우에는 이 비율이 57.2%임도 확인하였다.<sup>12)</sup> 한편, OECD 국가의 은퇴

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

연령대 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 1-20> 노인소득의 상대 비율과 소득 구성: OECD 평균과 한국의 비교

구분	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 0.83 배이므로, 이를 고려할 때 노인의 가처분소득은 월 60만 4천원 가량 늘어나야 한다.

- 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 통해서도 가능하다. 그러므로 이에 대한 공적연금의 명확한 역할 설정이 필요하다. 특히, 현재 노인의 소득을 충분히 증가시킬 방안이 명확하지 않다는 점을 고려하여, 노후소득보장을 설계해야 할 것이다.

이에 앞서 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:
  - 191.6만원\*81.99%=157.1만원
  - 현재 노인(66세 이상)의 이전소득=58.7만원
  - 추가 필요금액: 98.4만원(월)

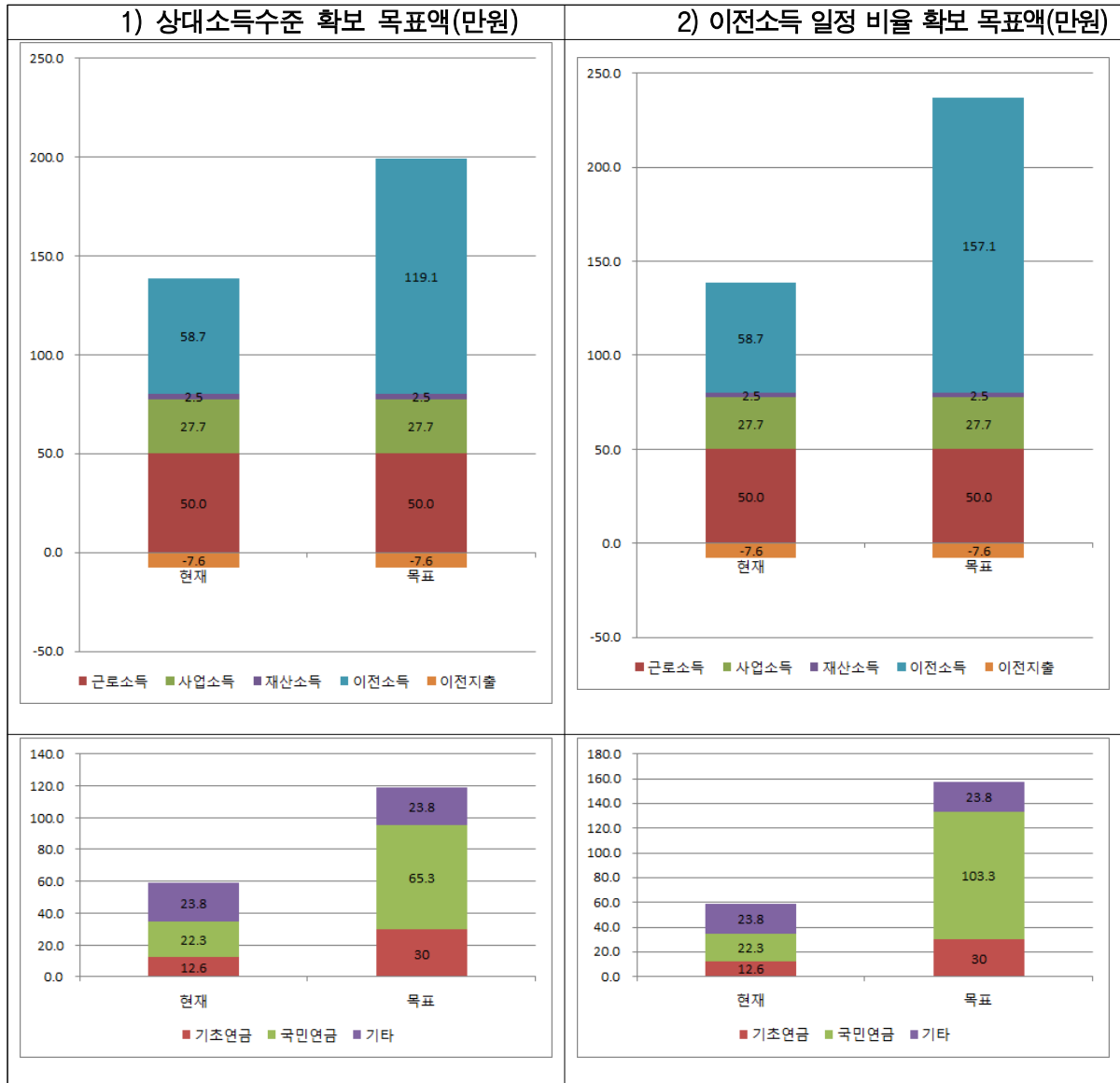
현재 우리나라 노인의 공적이전소득 평균액은 42.3만원이며, 그 중에서 공적연금이 22.3만원 가량이며, 기초연금은 12.6만원 가량이다. 장래 국민연금의 목표 금액 추정을 위해서 기초연금의 역할 설정이 중요하다. 최근 정책 목표로는 기초연금이 1인 평균 약 30만원으로 증액될 가능성이 있다. 국민연금 급여에 따른 기초연금 감액이 없다고 가정할 때, 국민연금의 목표 금액은 65.3만원, 103.3만원 가량이 된다. 이는 현재 국민연금 급여 대비 추가적으로 약 43~81만원 가량 증액이 필요함을 의미한다.

물론 이 수치는 현재와 같이 노인 집단이 근로소득을 유지하고, 또 사적이전소득이 이전소득의 상당 부분을 차지한다는 가정에서 추정된 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 것이다. 그리고 국민연금 등 노후소득에 대한 과세와 건강보험료 부담 등으로 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.

<그림 1-14> 목표별 노인소득 구성과 국민연금 급여액



다) 적절 급여수준 검토와 관련한 추가 논의 필요 사항

이상에서 제시한 빈곤을 접근은 한 사회의 노인 또한 한 사회 사회구성원들이 공유하는 생활수준을 유지할 수 있어야 한다고 본다. 그리고 본 원고에서 제시하는 빈곤율은 그 생활수준의 기준을 중위소득의 50% 이상으로 보고 제시한 것이다.

그런데 이와는 달리 노인 집단의 경우에는 적절한 소비수준이 근로연령대 집단의 그것과 다르다고 주장할 수 있다. 앞서 은퇴리스크, 적정소득대체율의 관점은 모두 노인 집단의 소비수준이 근로연령대 집단의 소비수준과 다를 수 있다고 가정하고 있다. 우리는 한국 사회에서 노인집단이 필요한 적정소득대체율이 매우 다름을 앞서 확인하였다. 한편으로 소득대체율의 판단 근거를 과거의 소득으로 할 것인지, 과거의 소비로 할 것인지에 대해서도 명확한 합의가 이뤄지지 않은 상황임을

확인할 수 있다.

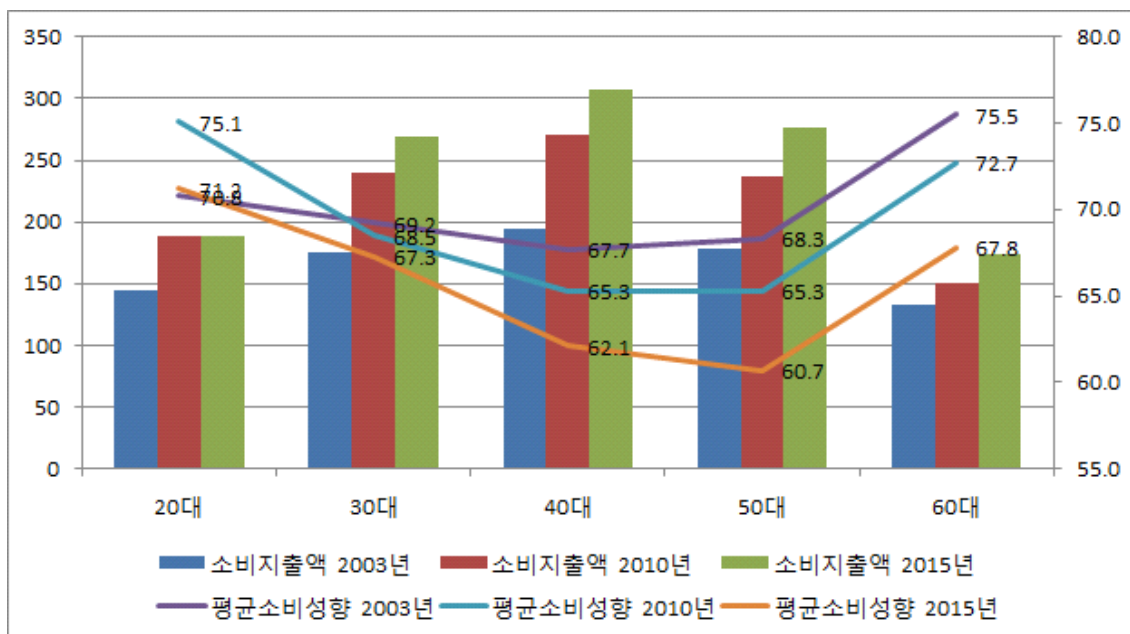
목표소득대체율 추정은 은퇴 이후 시점에서 소비 경향이 은퇴 전 시점의 소득의 변화를 따르다고 가정한다. 예를 들어서, 근로기간의 평균 소득이 증가하면 근로기간의 평균 소비도 증가하고, 이에 따라 은퇴 이후에도 동일한 수준의 생활을 유지하기 위해 소비지출 수준을 증가시킬 것이라고 가정한다. 이것은 시기와 무관하게 소비수준을 일정하게 유지할 것이라고 가정한다. 그렇지만 최근 시점에 와서 노인들의 소비성향이 급격하게 감소하였다는 사실도 확인된다.

<그림 1-15>는 2003년, 2010년, 2015년 세 시점에서 가구주 연령별로 처분가능소득을 제시하고 있으며, 소비지출 중에서 교육비를 제외한 값을 이용하여 소득 대비 소비 수준을 의미하는 소비성향을 제시하고 있다. 이에 따르면 60세 이상 노인가구주 가구의 소비성향은 2003년 75.5%에서 2015년에는 67.8%까지 하락한다. 이런 기준에 따르면, 노인에게 필요한 적정한 소득은 점차 낮아진다고 주장할 수 있다. 즉, 근로연령대 집단의 평균소득 대비 은퇴연령대 집단의 평균소비 수준을 이용하는 추정에서 적정소득대체율은 점차 하락할 가능성이 크다.

다만, <그림 1-15>를 보면 20대를 제외한 거의 모든 집단에서 소비성향이 하락하는 경향이 있다. 그러므로 근로연령대 집단의 평균소비 대비 은퇴연령대 집단의 평균소비 수준을 이용하는 추정에서 도출된 적정소득대체율은 실제의 소비성향 감소보다는 낮은 수준으로 하락할 가능성이 있다.

<그림 1-15> 가구주 연령별 가처분 소득 및 평균소비성향(교육비 제외)의 변화

(단위: 만원, %)



주: 평균소비성향은 교육비 지출을 제외하고 계산한 값임.

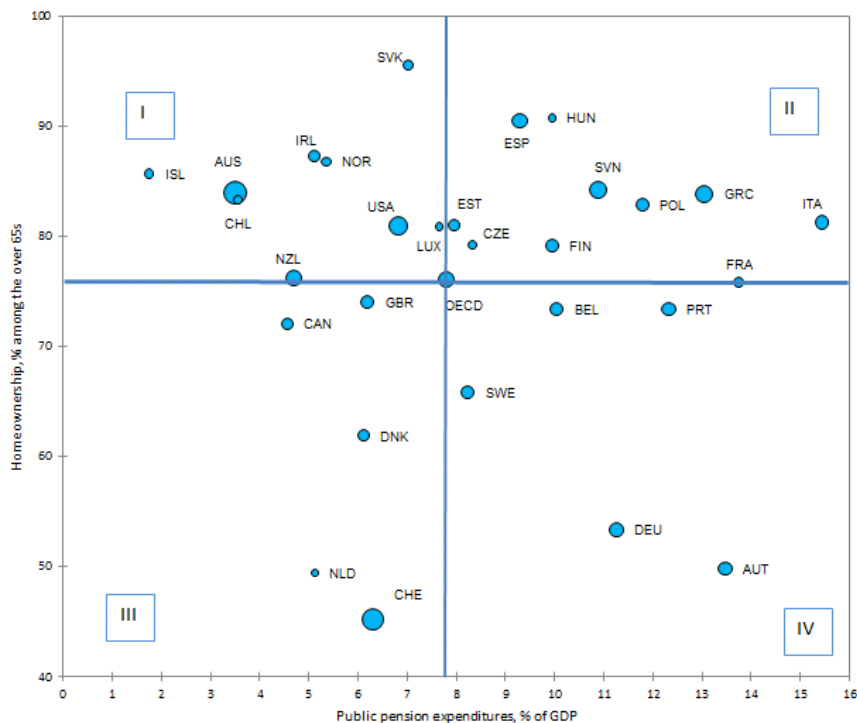
자료: 이현주(2016: 82-83)의 [그림 3-8]과 [그림 3-10]을 재구성함.

다른 한편으로는 노인 집단의 자산 보유 현황이 근로연령대 집단의 그것과 달라서 실제 필요한 소득수준이 다를 수 있다고 본다. 이것은 근로연령대 집단의 소비 중에서 교육지출의 경우는 은퇴

연령대 집단의 소비와 동일 비교하기 어렵다는 주장과 정반대의 관점이지만 소비 지출의 성향이 다르다는 것을 강조한다는 점에서 비슷한 맥락에 있다. 특히, 자산의 보유 현황은 자산 보유에 따른 주거비 지출의 차이가 나타난다는 점에서 중요해진다.

OECD는 2013년 『Pensions At a Glance』 보고서에서 노후생활 수준과 주택, 금융자산, 공공서비스의 역할을 분석하였다. 이는 퇴직 소득의 적정성(retirement income adequacy)에 이들 세 자원의 영향력을 고려하기 위한 목적이었다. OECD는 노인 집단이 가지고 있는 세 자원을 고려하면, 노인의 객관적 삶의 질(living standard)은 어느 때보다 높은 상황이라고 밝히고 있다. OECD는 각국의 노인들이 가지고 있는 또는 장래의 확보가능한 자원의 수준이 다를 수 있으므로, 필요한 적정소득 대체율에서도 이를 고려해야 한다는 관점에서 접근하였다. 또한 이와 같은 분석은 부자노인, 즉 근로세대보다 풍요로운 노인에게도 강력한 연금제도가 필요한가를 고민하면서 도출한 것이다. OECD 각국의 연금제도가 직면한 재정적 지속가능성의 위기 하에서 연금급여 수준의 축소가 예정되어 있는 상황에서, 어느 정도의 연금급여 수준이 적절한가는 항상 논란이 되고 있는 상황임을 고려하면 각종 자원의 적절성도 함께 고려하는 ‘연금 급여 수준만의 적절성’을 논해보자는 의도라 할 수 있다.

<그림 1-16> OECD 국가의 연금지출 수준과 자가보유율



자료: OECD(2013), PAG, p.81.

위 <그림 1-16>을 보면, 일부 OECD 국가에서는 GDP 대비 공적연금지출 수준도 높으면서, 동시에 노인의 자가보유 성향도 높은 경향을 보이고 있다. 대표적인 국가들이 제1 사분면에 있는 이탈리아



리아, 그리스, 스페인 등 남유럽 국가이다. 만약 청·장년 세대의 자가보유율이 낮다면 이들의 경우는 생활비 중에서 임대료를 상당 수준으로 부담해야 한다. 이에 비해서 노인 집단의 경우는 임대료 부담이 없기 때문에 같은 소득 수준이라면, 삶의 질이 더 높을 수 있다. 이런 이유로 연금급여의 적정성 문제에 세대간 분배의 공정성의 문제가 개입될 여지를 남겨두고 있다.

한편, 연금제도를 고려한 적정성의 분석에 주택, 금융자산, 공공서비스의 기능을 고려하고자 한다면, 이러한 자원이 어느 정도 공평하게 분배되었는지를 우선적으로 고려해야한다. 즉, 임대료 부담의 경감 등이 노인의 삶의 질 고양에 활용된다고 한다면, 이러한 주택소유가 모든 노인에게 광범위하게 적용될 때 그 효과를 보다 강력하게 발휘될 것이다. 반대로 주택소유가 불평등한 구조로 이뤄지게 되는 경우에, 부유한 노인이 주택을 소유할 가능성이 높으며, 이럴 경우에는 가난한 노인의 삶의 질 수준 고양에는 영향력이 낮을 수 있다.

OECD는 2013년 LIS의 Luxembourg Wealth Study와 유사한 목적으로 가구의 자산에 대한 미시통계를 구축하기 시작하였다. 여기에는 현재 19개 국가가 참가하고 있다. 최근 한국사회에서는 노인가구의 비금융자산의 활용방안에 높은 관심을 가지고 있는 상황이므로, 국제 비교 차원에서 이를 간단히 살펴보기로 한다. 우리나라 65-74세 가구주 가구의 비금융자산은 2억 77백만원으로, 전체 집단의 2억 67백만원의 116% 수준으로 나타났다. 또한, 평균순자산은 2억 89백만원 가량으로, 전체 집단의 2억 67백만원보다 높은 편으로 나타났다. 그러나 이러한 비율은 비교 가능한 18개 국가 중에서 중간 정도에 해당하는 정도인 것으로 나타난다(평균 118%). 반대로 노인집단의 금융자산은 52백만원으로 전체집단의 87백만원의 약 60% 수준에 그쳤다. 금융자산의 비율은 18개 국가 중 17위에 해당한다. 해당 집단의 부채는 각각 40백만원, 58백만원 수준이었다. 평균 대비 중위 자산의 값으로 간접적으로 추정된 노인자산의 분포는 OECD 국가 중 11위에 해당하였다.<sup>13)</sup> 평균자산 대비 중위자산의 비율이 높은 국가는 슬로바키아, 그리스, 핀란드, 영국, 호주의 순서로 나타났다.

---

13) OECD LWS는 현재까지 연령집단별 자산의 분포는 제시하지 않아, 간접적으로 추정할 수밖에 없다.

<표 1-21> 노인자산의 국제 비교

(단위: 각국 화폐, %)

	전체	65-74세 가구주 가구					65-74세 가구주 가구 자산의 상대 비율(전체 대비)	
		가구당 평균순자산 (원가)	가구당 평균순자산 (원가)	중위 순자산 (원가)	평균 자산대비 중위자산 비율	가구당 비금융자산 (원가)	가구당 금융자산 (원가)	비금융 자산
호주	595,820	806,212	531,393	65.9	677,870	161,612	116	116
오스트리아	260,903	246,542	114,127	46.3	178,200	74,220	107	64
벨기에	320,712	500,494	287,300	57.4	335,089	168,961	136	137
캐나다	467,400	640,200	357,000	55.8	370,900	291,600	108	145
칠레	27,311,206	31,918,426	15,846,706	49.6	31,710,572	2,355,534	108	109
핀란드	158,733	224,828	158,038	70.3	189,164	42,756	117	118
프랑스	213,900	324,618	195,509	60.2	241,097	88,865	129	124
독일	182,532	248,484	100,100	40.3	199,405	65,642	136	86
그리스	146,907	151,706	110,546	72.9	138,755	17,430	98	93
이탈리아	272,689	324,161	207,000	63.9	267,753	59,142	114	113
한국	267,384,900	289,384,600	147,500,000	50.9	277,124,900	52,201,300	116	60
룩셈부르크	693,246	1,245,771	623,564	50.1	1,139,429	121,174	168	108
네덜란드	166,000	269,500	133,500	49.5				
노르웨이	1,883,600	3,302,500			2,613,700	1,223,200	121	155
포르투갈	150,710	164,864	79,708	48.3	125,538	41,308	97	100
슬로바키아	78,882	71,517	56,469	79.0	66,326	5,377	92	50
스페인	286,293	330,827	201,113	60.8	289,601	50,834	111	81
영국	263,600	349,500	233,500	66.8	262,200	94,800	113	159
미국	452,900	821,000	195,900	23.9	388,800	513,400	144	178

주: 1) 2014년 또는 근접년도의 자료를 사용하였음.

2) 75세 이상은 제외함. 한국의 75세 이상 집단의 평균 순자산은 184,197,900원, 비금융자산은 170,207,200원, 금융자산은 3,006,7300으로 나타났음.

자료: OECD (2016), "Wealth distribution", OECD Social and Welfare Statistics (database).

### 3. 국제기구의 연금개혁 목표와 급여 적절성 기준

#### (1) 국제기구들의 급여적절성 기준

##### 가) 국제기구들의 연금개혁 목표와 급여적절성

연금의 적절성 문제가 주목받기 시작한 것은 그리 오래 되지 않았는데(Grech, 2013), 이러한 변화는 연금개혁의 방향과 목적의 변화에 연관돼 있다. 1990년대부터 본격화된 연금개혁의 핵심은 ‘재정안정화’였으며, 이는 부과방식 공적연금이 재정적으로 지속가능하지 않다는 근본적 부정에서 시작됐다. 특히 세계은행(World Bank)을 필두로 국제통화기금(IMF), 경제협력개발기구(OECD) 등 국제금융기구들은 기존 부과방식의 확정급여형 공적연금을 적립방식의 확정기여형 사적연금을 중심으로 전환하는 ‘다층연금체계(multi pillars system)’의 이론적 토대를 제공했을 뿐 아니라, 실제로도 전 세계의 연금개혁에 막대한 영향력을 행사했다.

그러나 2000년대 초·중반을 지나면서 이러한 추세는 주춤하기 시작했다. 애초 주장과 달리 개혁 효과가 긍정적이지 않았고, 오히려 추가적인 문제와 새로운 위험이 발생하면서 이를 주도한 전문가 내에서도 비판적인 자성의 목소리가 나타나기 시작했다(Orszag and Stiglitz, 2001; Gill and Yermo, 2005; Holzmann and Hinz, 2005; Kay and Sinha, 2008). 국제금융기구들의 ‘사고의 변화(a shift in thinking)’는 기존 연금개혁의 목표와 방향을 수정하는 것으로 나타났고, ‘급여 적절성’ 문제는 다시 중요한 위상을 차지하게 됐다. 즉, 급여 적절성에 대한 강조는 미래 연금지출 축소에만 경도된 재정안정화 중심의 연금개혁에 대한 반성적 성찰의 산물인 셈이며, 실추된 공적연금의 지위를 복원하는 근거이자, 연금개혁의 방향과 내용을 재구성할 때 부정할 수 없는 주요한 원칙 중 하나로 자리매김 하게 됐다.

##### ① 세계은행(World Bank)

먼저 세계은행은 신자유주의 연금개혁의 선도적인 역할을 수행했다<sup>14</sup>). 그러나 세계은행 내부에서도 비판의 목소리가 높았다. 세계은행의 ‘독립적 평가그룹(Independent Evaluation Group 2006)’을 포함한 전문가들은 “세계은행의 연금개혁이 너무 재정적 지속가능성에만 집중한 나머지, 연금제도의 주요 목적을 무시했다”고 비판했으며(Orszag & Stiglitz, 1999; Modigliani & Muralidhar, 2005), 다른 내부 평가보고서에도 라틴아메리카의 연금민영화 사례를 들며 기존 세계은

14) 1998년 IMF금융위기 당시 한국에게도 구조조정 차관의 전제로 노동시장 구조조정과 함께 한국의 공적연금 개혁을 구조조정 협약에 명문화하고, 1999년 11월까지 개혁안을 마련할 것을 요구했다(World Bank 1998). 당시 세계은행이 제시한 방안은 크게 두 가지 안이다. 1안은 ① 법정퇴직금을 완전적립의 사적연금으로 전환 ② 국민연금의 재정을 사적연금에 적용되는 기준에 따라 관리 ③ 공무원연금 등 특수직역연금을 형평을 고려해 낮출 것 ④ 개인연금 등 연금성 저축의 관리감독 강화 2안은 ① 국민연금의 기여율과 급여를 낮춰 기초연금화 ② 퇴직금을 확대한 완전적립 사적연금 도입 ③ 공무원연금을 기초연금부분과 사적연금부분으로 나눈 후 다층연금체계로 통합하는 것이었다.

행의 연금개혁이 대상의 포괄성과 급여의 적절성을 달성하는데 실패했다고 지적했다(kay and Sinha, 2008: 6-9).

이러한 주장들은 공적연금의 재정안정과 적립방식 확정기여형 사적연금의 역할을 강조했던 시장 중심적 관점을 일정정도 완화시켰다. 세계은행은 2005년 보고서(Old Age Income Support in the 21st Century)를 통해 연금제도가 기본적인 소득보장과 빈곤경감(각 국가의 절대적 수준)을 핵심 원칙으로 삼아야한다고 제시하면서, ‘적절성’(adequacy)을 연금개혁의 주요한 목적이자, 평가기준의 하나로 삼았다(World Bank, 2005b: 55~56). 그리고 이와 함께 부담가능성(affordability), 지속가능성(sustainability), 견고성(robustness)을 제시했고, 이후 2008년 보고서에서 형평성(equitability)과 예측가능성(predictability)을 추가했다<sup>15)</sup>.

세계은행이 제시하는 급여 적절성의 의미는 “노후 빈곤을 예방한다는 절대적 수준”과 “퇴직 소득이 생애기간 소득을 대체한다는 상대적 수준” 모두를 의미한다. 특히 어떤 연금개혁도 경제활동의 형태나 수준과 상관없이 모든 사람들이 노후시기 극도의 빈곤을 벗어나도록 보장해야 한다고 강조한다. 그리고 2005년 보고서에서 처음으로 적절성에 대한 구체적인 수준을 제시했는데, 정규 노동시장에서 40년 일한 경우 의무가입 제도를 통해 퇴직 이전 소득의 40%(평균 순소득대체율) 수준이 되어야 한다고 명시했다. 그러나 이러한 적절성의 원칙은 ‘부담가능성’이라는 또 다른 원칙과 조응해야 하는데, 소득대체율 60%를 초과하는 것은 기여율의 대폭적인 증가를 고려할 때 감당할 수 없는 수준이라고 지적했다. 또한 세계은행은 뜻밖의 조건이나 상황에 대비해 중장기적으로 예측 가능한 방식으로 소득 대체의 목표를 유지할 수 있어야 한다고 강조한다. 즉 연금의 적절성은 미리 공표하지 않은 급여의 삭감이나, 예상치 않은 정부 재정으로부터의 이전을 요구하지 않아도 되는 재정적 상태가 보장되어야 한다는 것이다.

이러한 관점의 변화는 새로운 이론적 모형을 제시하는 것으로 나타났는데, 기존 3층 모형의 문제점을 수용하고 5층 모형을 제시했다(Holzmann & Hinz 2005). 다층체계라는 기본 골격과 사적연금의 중요성을 여전히 강조하고 있지만, 적립방식의 확정기여연금이 “청사진(blueprint)”이 아닌, 참고가 되는 정도의 “벤치마크(Benchmark)” 수준으로 강도를 낮췄다. 기존 1층의 자산조사에 의한 최저소득보장과 2층의 민간에서 운영하는 확정기여 사적연금만을 강조하는 입장에서 보편적 방식의 기초연금이나 확정급여형 공적연금(NDC방식 포함)의 기능과 역할을 인정한 것이다. 이는 기존 부과방식의 공적연금을 문제의 근원이라고 신랄하게 비판하고, 국가의 역할을 최소한으로 제한했던 기존의 강경한 입장에 비한다면 큰 변화라고 평가할 수 있다.

## ② ILO(국제노동기구)

1994년 세계은행이 다층연금체계를 제시했을 때, ILO는 ‘고령화 위기의 모면(Averting the old-age crisis)’이 아니라 위험을 부추기는 ‘고위험 전략(a high-risk strategy)’이라고 강하게 비

15) 1994년 보고서에서 강조했던 연금개혁의 ‘경제성장의 기여’는 이를 입증할 충분한 경험적 증거가 부족하다는 점을 들어 부차적 목적(secondary goal)으로 격하시켰다(Holzmann and Hinz 2005)

판했다. 사회적으로 충분하고 수용할만한 연금제도가 자본시장의 심화나 저축률 증대, 경제성장을 위한 자본형성과 같은 경제적 목적을 위해 희생되어서는 안 된다는 것이다. 아울러 부과방식연금 은 가족의 노인부양기능을 공적으로 국가가 대신하는 것으로 만약 연금1세대를 배려하지 않았다면 그 부담은 고스란히 가족에게 떠넘겨졌을 것이며, 개인을 위협에 빠트리는데 연금은 사회마저 위협에 빠트릴 것이라고 경고했다(R. Beattie & W. McGillivray 1995; 1996).

ILO의 이러한 관점은 1919년 창설된 이후부터 사회보장이 기본적 권리라는 인식 하에, 연금제도 에서도 공적기능과 국가역할을 강조해온 것과 일치한다. 2001년 채택한 사회보장 결의안을 보면, 적용범위의 보편성과 급여의 적절성, 국가의 지급의무와 관리운영의 책임, 사회적 연대(남성과 여성, 세대 간, 취업자와 실직자, 부자와 빈자 등), 지속가능성을 핵심원칙으로 제시하면서, “공적연금 제도가 적절한 급여수준과 국가적 차원의 연대를 보장해야만 한다.”고 강조한다(Gruat 1999, ILO 2001). 그리고 2012년 ILO총회에서 185개국의 노사정 대표가 참여한 가운데 ‘사회보장 최저선에 관한 권고(NO. 202)’를 채택했는데, 이 권고에는 사회보장의 보편적 확대를 위한 수평적 차원에서의 ‘적용범위의 보편성(포괄성)’과 수직적 차원에서의 ‘급여수준의 충분성’이라는 두 가지 전략을 제시하고 있다(ILO 2012). 연금개혁에 대한 구체적인 목표는 다른 보고서를 통해서도 살펴 볼 수 있는데, 소득보장의 보편적 적용, 권리로서의 급여와 빈곤예방, 급여와 기여 간 집단적인 보험수리적 형평성<sup>16)</sup>, 건전한(sound)재원, 관리운영에 대한 국가책임 등 크게 다섯 가지를 제시하고 있다(ILO 2010). 즉 급여의 적절성에 대한 강조는 ILO의 일관된 원칙인 셈이다.

특히 ILO는 1952년 ‘사회보장의 최저기준에 관한 협약(NO.102)’와 1967년 ‘장애·노령·유족 급여에 관한 협약 (NO.128)’을 통해 국제기구로는 처음으로 구체적인 연금급여의 적절성 기준을 제시했다. 2인 가구 1소득 활동 기준 30년 연금에 가입했을 때 최소 45%의 노령연금을 보장해야 한다는 것이다. ILO는 비록 이 협약에서 제시한 급여 기준이 너무 오래전에 채택된 것이나, 최소한의 급여수준을 보장해야 한다는 원칙과 방향은 여전히 유효하다고 강조한다.<sup>17)</sup>

### ③ 유럽연합(EU) 등

유럽 국가들 역시 1990년대부터 본격적인 연금개혁이 진행됐는데, 대부분이 ‘재정건전화’를 최우선 목표로 하여 연금지출규모를 축소하고(수급개시연령 상향, 소득대체율 인하 및 근로기간 연장, 기여율 인상, 자동안정장치 도입 등), NDC(명목확정기여)나 개인연금제도 도입 등 사적연금을 통해 연금체계를 다층화 하는데 초점이 맞춰졌다.

그러나 유럽연합 집행위원회(European Commission)는 최근 대부분의 연금개혁이 ‘재정적 지속 가능성’에만 초점을 맞춰 진행되면서, 공적연금의 소득대체율(replacement rates) 삭감과 불충분한

16) ILO는 ‘보험수리적 형평성’이라는 표현이 급여와 기여 간 강한 연계를 강조하는 사적연금의 특성을 의식하여 보편적으로 동의되지 않았고, 실제 논쟁적이기도 하다고 적시하면서, 여기서 보험수리적 형평성을 강조하는 의미는 기여에 따라 급여가 공정하게 지급되어야 한다는 것으로 이해해야 한다고 강조한다. 그런 의미에서 개별화된 사적연금과 차별을 두는 차원에서 ‘집단적(collective)’이라는 의미를 추가한 것으로 파악된다.

17) ILO, Isabela Ortiz(Director, Social Protection Department) 인터뷰, 2014. 11. 19.

최저연금, 단기계약직 등 비정규노동의 확대로 연금의 보장범위와 수준이 크게 낮아졌다고 지적하면서 ‘적절성’ 문제를 함께 강조하기 시작했다. 이를 위해 2010년 ‘적절성, 지속성 그리고 안전한 유럽 연금제도를 위하여’ 라는 녹서(towards adequate, sustainable and safe European pension systems)를 발행했는데, 연금의 적절성은 연금제도의 목적이자 세대 내, 세대 간 연대의 문제이며, 노후 빈곤과 사회적 배제를 예방하고 퇴직 후에도 사회·문화적 참여가 가능하도록 기본적인 생활 수준을 보장하기 위해 중요한 원칙으로 간주한다. 특히 적절성과 지속가능성이 가장 중요한 목적이지만 균형점을 찾는 것이 필요하다고 지적하고 있는데, 이를 위해 연금제도 뿐 아니라 다양한 노후소득원을 확대해나갈 필요가 있으며, 재정의 지속가능성 문제 역시 미래 공적연금의 지출을 제한하는 것에만 초점을 맞췄던 의미와는 달리, 고용참가율이나 노동생산성 확대 등 공적지출의 기반을 확대하기 위한 보다 포괄적 방안을 고려하는 것이 필요하다고 언급했다.

이후 유럽연합은 녹서의 문제의식을 토대로 OECD, 세계은행 등 국제기구들과 회원국가의 정부 및 재계, 노조와 시민단체 등의 의견 수렴과정을 거쳐 2012년 백서(An agenda for adequate, safe and sustainable pensions)를 발간했다. 이 보고서 역시 연금 적절성을 지속가능성과 함께 핵심 원칙으로 삼고 있으며, 연금적절성의 목표는 “연대의 정신과 세대 내, 세대 간 공정성(fairness), 그리고 모든 이에게 적절한 퇴직 소득을 보장하고, 퇴직 이후에도 생활수준이 합당한 수준으로 유지될 수 있도록” 하는 것이라고 밝히고 있다. 그리고 이러한 목표를 달성하기 위해 노인 빈곤율, 중위 소득, 총 소득대체율, 40년 이후 이론적 소득대체율 전망 등 4개의 지표를 통해 점검했다(EC, 2012). 최근 이러한 지표를 토대로 연금 적절성 보고서를 발간했는데, 이에 따르면 급여수준을 더 낮추는 것은 미래 노인의 연금 적절성을 크게 위협하며<sup>18)</sup>, 보충적인 개인연금과 퇴직연금, 연금수급연령 상향, 노동시장 개선, 크레딧이나 최저연금 보장 등의 필요성을 언급하고 있다(EU 2015).

유럽연합 차원에서 구체적으로 제시하는 급여적절성 기준이나 수준은 없다. 다만 유럽통합 이전 1949년 설립된 ‘유럽 평의회(Council of Europe)’<sup>19)</sup>는 ILO의 사회보장 관련 협약에 근거해 회원국가의 사회보장 기준 확립을 위해 1964년 ‘유럽사회보장법(European Code of Social Security)’을 제정했는데, 여기에는 노령연금의 최소한의 적절성을 보장하기 위해 부인이 있는 남성 기준 30년 가입 시 노령연금의 소득대체율을 45%를 규정하고 있다(1964년 Part V 노령급여)<sup>20)</sup>. 그러나 이러한 기준은 기존 남성부양자 중심의 관점에서 벗어나기 위한 성 평등 차원의 고려와 단독가구 증가라는 가구구성의 변화 등을 반영해 1990년에 노령연금 급여의 경우 단독가구 기준 50% 소득대체율, 수급연령의 배우자가 있는 경우 65%의 소득대체율로 개정됐다(COE Code Part XI, 1990; Jason Nickless, 2001).

18) 보고서에 따르면 EU소속 16개국에서 향후 40년간 이론적 소득대체율이 5%p이상, 6개국에서 15%p이상 줄어들 것으로 전망하고 있다(EU 2015).

19) 현재 47개 회원국이 가입해 있으며, 이중 28개국이 EU소속 국가이며, 캐나다, 일본, 미국, 멕시코, 이스라엘 등이 참관 국가이다(<http://www.coe.int/en/web/about-us/our-member-states>).

20) Council of Europe, ‘European Code of Social Security’(1964). 이는 법적 구속력을 가진 것으로 협정이나 조약 등을 체결한 회원국들은 이를 이행하기 위해 관련 국내법을 제·개정해야한다.

④경제협력개발기구(OECD)

최근 OECD 또한 연금개혁의 주요한 목표 중 하나로 적절성을 강조하고 있다. 2013년 보고서에 따르면, OECD는 연금개혁의 목표는 가입범위 확대(coverage), 노후소득 적절성(adequacy), 재정적 지속가능성과 부담가능성(financial sustainability and affordability), 근로인센티브(work incentive), 행정적 효율성(Administrative efficiency), 노후소득원의 다양화(diversification) 등 여섯 가지로 삼고 있다<sup>21)</sup>.

특히 OECD는 그동안 ‘한국경제보고서’를 통해 구체적인 연금개혁 방안을 꾸준히 제시해오고 있는데, 각 연도별 제시방안을 정리하면 아래 <표 1-22>와 같다.

<표 1-22> OECD의 한국연금개혁 권고안 변화과정(1999~2016년)

시기	기초연금	국민연금	퇴직·개인연금
1999/2000	-	확정 기여형으로 민간금융기관에서 관리 국민연금과 특수직역연금 통합	퇴직금을 기업연금으로 전환
2001	소득대체율 20%의 보편적 기초연금(조세 재원)	소득대체율 20% (소득비례 방식의 확정급여)	퇴직금을 강제적 DC방식 퇴직연금으로 전환
2005	재정여건 범위 내에서 공적부조제도를 기초연금으로 점진적 전환(전환이전까지 공적부조의 실효성 제고)	보험료-급여 간 모수개혁	-
2010	-	-	퇴직금의 단계적 폐지 및 퇴직연금 확대(DC 권장)
2012	저소득노인 중심으로 수급대상 축소 및 급여확대 (수급비용 축소가 정치적인 반발로 어렵다면, 일정소득 이상은 급여동결, 저소득중심으로 급여인상)	연금수급연령 조기상향 사각지대 축소	-
2014	최저소득(중위소득40%미만) 노인층 집중지원	소득대체율 50%로 상향 보험료 16.7%까지 인상 (40%유지 시, 14.1%)	퇴직·개인연금 발전 개인연금도 퇴직 전 인출에 대한 패널티 강화
2016	기초연금을 최저소득층에게 집중하고 기초생활보장 수급기준 완화	계획된 40%로 낮추기보다, 현행 46% 수준 유지(연금보험료를 상향조정), 납부자 및 납부기간 늘려 적정수준 보장	퇴직연금과 개인연금 확대

\* 자료 : OECD 한국경제보고서 각 연도에서 재정리.

21) 근로인센티브는(work incentive) 연금수급액이 근로기간과 연계돼 있으므로, 이와 연관이 있는 법정 퇴직 연령이나 연금수급연령, 퇴직 이후 계속 근로를 위한 인센티브, 조기수급제도 축소, 폐지 등과 관련된 것이다. 노후 소득원의 다양화(diversification)는 공급자(공적연금, 사적연금), 3층 체계(공적연금, 퇴직연금, 개인연금), 재정형태(부과방식, 적립방식) 측면을 의미한다.

OECD의 한국 연금개혁 권고안의 변화과정은 연금개혁에 대한 OECD의 관점과 입장의 변화가 그대로 드러난다. 1999년에는 세계은행과 마찬가지로, 기존 부과방식 공적연금을 민간이 운영하는 확정기여형으로 전환해 특수직역연금과 통합하고, 퇴직금을 퇴직연금으로 전환하는 급격한 구조개혁안을 제시했다. 2001년에는 국민연금 급여를 기존 60%에서 20%로 낮추는 대신 기초연금 20%를 신설하는 방안을 제시했는데, 1999년도가 연금민영화 방안이었던 것과 달리 2001년은 국가가 관리 운영하는 확정급여형 구조는 유지하는 방안이었다. 2005년부터는 국민연금 급여와 보험료 간 모수 개혁 및 기존 공공부조를 기초연금으로 전환하는 방안을 제시했다. 그러나 2014년부터 이러한 개혁방향은 크게 변화한다. 2014년에는 기존 국민연금 급여축소에 방점을 찍은 개혁방향과는 달리, 오히려 이미 40%까지 낮추기로 한 소득대체율을 50%로 상향하고 보험료를 16.7%로 인상할 것을 권고하는 한편, 2016년에는 이미 계획된 소득대체율 40%로 인하하기보다, 현행 수준(46%)를 유지하고 대신 보험료를 상향조정할 것과 함께, 국민연금 가입자와 가입기간을 늘릴 것을 권고한다. 이와 함께 심각한 노인빈곤 해소를 위해 기초연금을 최저소득층에게 더욱 집중하고 기초생활보장 수급 기준을 완화할 것을 제시했다.

즉, 초기에 재정안정화와 이를 위한 기존 공적연금 축소 및 사적연금 활성화에 초점을 뒀던 것과는 달리, 급여 적절성을 보장하기 위한 공적연금의 역할을 강조하는 것으로 입장이 변한 것이다. 물론 여전히 개인연금과 퇴직연금의 확대를 강조하고 있긴 하나 기존과 달리 부과방식 공적연금의 대체 또는 축소를 전제로 하고 있지 않으며, 오히려 급여적절성 보장을 위해 기초연금과 부과방식 공적연금의 역할을 강조하고 있다. 특히 국민연금의 경우, 적정급여를 보장하기 위해 소득대체율을 40%로 인하하는 기존 계획 대신, 급여수준을 유지 또는 상향토록 권고한 것은 가장 큰 입장의 변화라고 할 수 있다.

앞서 살펴본 국제기구들의 연금개혁 목표와 급여적절성 그리고 이를 위해 제시한 적절성 기준들이 갖는 함의를 정리하면 다음과 같다.



<표 1-23> 국제기구들의 연금개혁 주요목표 및 급여적절성 기준

구분	주요 목표	급여 적절성 기준
World Bank	① 적절성 ② 부담가능성 ③ 지속가능성 ④ 견고성 ⑤ 형평성 ⑥ 예측가능성	40년 가입기준 소득대체율 40% 보장 (60% 초과는 지속가능하지 않음. World Bank 2005b)
OECD	① 가입범위확대 ② 노후소득의 적절성 ③ 재정적 지속가능성과 부담가능성 ④ 근로 인센티브 ⑤ 행정적 효율성 ⑥ 노후 소득원의 다양화	국민연금 소득대체율 46% 유지 및 보험료를 상향 조정 (OECD 2016 한국 권고)
ILO	① 소득보장의 보편적 적용 ② 권리로서의 급여와 빈곤예방 ③ 급여와 기여 간 집단적인 “보험 수리적 형평성” ④ 건전한 재원 ⑤ 관리운영에 대한 국가책임	30년 가입 기준 소득대체율 최소 45% 보장 (ILO 1967)
EC/COE	① 적절성 ② 지속가능성(European Committee)	단독가구 소득대체율 50% 부부가구 소득대체율 65% (Council of Europe, 1990)

첫째, 기존 연금개혁은 재정 안정만을 강조했다, 최근 적절성 역시 중요한 목표로 강조되고 있다. 국제기구들은 적절성과 지속가능성을 연금개혁의 주요 목표로 설정하며, 일정정도 수렴되는 경향을 보인다. 그러나 연금개혁의 역사적 맥락에서 보자면, 1990년대 재정안정만을 강조하던 기존의 개혁 방향에서 벗어나 급여적절성을 주요한 목표로 설정하고 있는 것은 큰 변화라고 할 수 있다. 특히 세계은행이나 OECD조차 연금제도가 빈곤예방과 기본적인 소득보장을 목적으로 한다는 점을 분명히 하고 있으며, 이를 위한 부과방식 공적연금의 역할 역시 인정하는 것으로 변화했다.

둘째, 한국의 연금급여 적절성 및 대안 제시를 위해서는 소득대체율 이외 다양한 접근이나 기준이 검토될 필요가 있다. ‘적절성’ 개념은 그 자체가 노후 빈곤예방과 소득보장이라는 연금제도의 존립 목적을 위한 원칙이자, 이를 평가하는 기준이기도 하다. 그러나 원칙적인 방향에서의 큰 공감대가 있을 뿐, 적절성에 대한 구체적인 수준이나 기준, 이를 달성하기 위한 구체적인 전략과 정책방안 등에서는 차이가 드러난다. 각 국제기구들은 과거 연금급여의 적절성을 보장하기 위한 최소한의 기준을 명목 소득대체율을 통해 제시했는데, 대체적으로 40년 가입 기준 40~60%의 소득대체율 범위를 보이고 있다. 이는 일정 정도의 가이드라인 역할을 할 수 있다. 그러나 소득대체율 기준이 지니는 의미와 간결성, 선명성, 그리고 적정급여수준 목표 달성을 위한 산식조정의 여지에도 불구하고, 기준 자체의 한계들(Grech, 2013)이나 각 국가들의 경제적 상황이나 다층화된 연금체계 등을 고려할 때 적절성을 판단하는 단독적인 준거로서의 실질적인 활용성이나 유용성은 크지 않다. 따라서 한국의 연금급여 적절성을 판단하고 대안을 제시하기 위해서는 소득대체율 이외의 다양한 접근이나 기준들을 검토할 필요가 있다.

셋째, 세계은행과 OECD, EC는 ‘적절성’을 보장하기 위해 공적연금 이외의 다른 소득원, 예컨대 근로소득이나 주택자산, 사적연금의 보충적 역할을 강조하고 있다. 이는 최근 주택연금과 사적연금 활성화, 노인 일자리 문제를 강조하는 한국 정부의 입장에도 유사하다. 따라서 노후 빈곤해소와 소득보장이라는 목적 달성을 위해 공적연금 이외의 다양한 제도적 상황과 가능성에 대한 객관

적 검토가 선행될 필요가 있다.

마지막으로 적절성은 재정적 부담가능성과 함께 동전의 양면으로 여겨지며 때로는 상충적인 관계로, 때로는 재정여건 내에 국한된 하위범주로 다뤄지기도 한다. 한국의 경우 기존 연금개혁은 재정안정화에만 초점을 맞춰 왔으며, 기금의 적립규모가 곧 재정안정과 결부돼 판단하는 경향이 강하다. 이런 인식들은 연금의 적절성을 위한 생산적인 논의 자체를 가로막고 있다. 따라서 실질적인 제도개혁을 위해서는 급여적절성에 대한 재정적 입장과 대안을 함께 제시하는 것이 요구된다.

## 4. 급여의 적절성 측면에서 바라본 한국의 다층 노후소득보장체계

### (1) 국민연금 개혁과 급여적절성

국민연금 급여는 제도 도입 이후 1998년과 2007년 두 차례의 개혁을 통해서 축소된 바 있다. 아주 단순하게 말하면, 제도 도입 당시에는 은퇴 이후 받게 되는 연금급여 수준이 생애평균소득의 70%(소득대체율)였지만, 2007년 개혁에 따라 점진적으로 감소되어 2028년이 되면 생애평균소득의 40%가 되게 하는 것이 골자이다.

좀 더 이해하기 쉽도록 예를 들어 말하면 다음과 같다. 2015년 국민연금에 가입한 자들의 평균 소득이 200만 원인데<sup>22)</sup>, 2016년 1월부터 국민연금을 받게 된 어떤 개인의 생애평균소득이 2015년 기준으로 200만 원이고, 연금 가입기간은 40년이라고 하자. 이때, 1988년 당시 제도가 그대로 유지 되었다면 그의 연금액은 140만 원이었겠지만, 제도 개혁으로 연금액은 80만 원으로 축소되었다는 것을 의미한다.

한편, 국민연금은 저소득자에게 유리하도록 재분배 기능이 있다고 하는데, 이는 앞서 살펴본 개인과 마찬가지로 가입기간은 40년으로 동일하지만 생애평균소득수준은 100만 원 수준인 자가 있다고 하자. 이 경우 변화된 제도 하에서 그가 받는 연금액은 제도 변경 여부에 따라 각각 110만원과 60만 원, 즉 소득대체율은 각각의 경우 110%와 60%가 된다. 반면에 생애평균소득수준이 300만 원 (40년 가입)인 자가 받는 연금액 역시 각각 170만원과 100만원으로 각각의 소득대체율은 56.7%와 33.3%가 된다. 이것이 국민연금의 소득재분배 기능이다. 만일 개혁으로 인한 연금급여 축소의 실제 내용이 이와 같다면 소득수준에 관계없이 유사하게 연금액이 축소되고, 그 결과 노후소득이 전반적으로 줄어들었다고 평가 할 수 있을 것이다.

물론, 제도개혁으로 인해 저소득자의 소득대체율은 50%p 감소한데 반해 고소득자는 23.3%p 밖에 감소하지 않았다고 문제 삼을 수 있다. 하지만, 감소한 금액으로 보면 저소득자는 50만원, 고소득자는 70만원으로 더 많고, 또한 소득대체율 역시 저소득자는 60%인데 반해 고소득자는 33.3% 라는 점에서 반박할 수 있을 것이다. 하지만, 지난 2차례의 개혁이 노후소득에 미치는 영향이 소득계층

22) 이는 연금제도에서 말하는 “A값”인데, 본문은 단순화한 것이고 실제로 “A값”은 2013~2015년 기간 동안 각 연도별 가입자 평균소득을 소비자물가지수로 가중평균한 것을 의미한다.

에 따라 다른 것인지, 아니면 유사한 것인지를 분석·평가하는 것은 그리 간단치가 않다. 이를 위해 연금급여 축소와 관련된 개혁의 내용을 좀 더 자세하게 살펴볼 필요가 있다.

국민연금 급여 수준은 단순히 말하면 제도적으로 결정, 즉 개인이 결정할 수 없는 요인을 제외한다면, 각 개인의 연금수준은 자신의 생애소득수준과 가입기간에 의존한다. 식(1)은 개인별 연금 급여액 결정의 기초가 되는 기본연금액(BPA) 산식을 단순화하여 보여준다.<sup>23)</sup>

$$BPA = \alpha \cdot (A + \beta \cdot B) \cdot m \cdot \left(1 + \frac{0.05 \cdot n}{12}\right) \quad (1)$$

여기서  $\alpha$ 는 연금급여승률(accrual rates),  $\beta$ 는 재분배 상수이며, 이는 제도적으로 결정된다. 반면에 전체 가입기간( $m$ )과 (실질)생애월평균소득인  $B$ 값<sup>24)</sup>은 개인마다 다르다. 한편,  $n$ 은 개인의 전체 가입월수에서 20년을 초과한 가입월수라는 점에서 개인마다 분명히 다르지만, 20년을 초과한 성실 가입자에게 추가적인 혜택을 주기 위해 도입된 것이다.  $A$ 값은 연금 수급 전 3년간 국민연금 전체 가입자의 기준소득월액의 평균액을 의미하며, 이는 수급개시연도에 따라 다르다.

일반적으로 우리나라의 국민연금에 소득재분배 장치가 있다는 것은 급여승률을 적용하기 위한 개인의 소득을 산정할 때, 식(1)에서 보는 바와 같이  $A$ 값과  $B$ 값을 동시에 고려한다는 것을 의미한다. 예를 들어, 가입자들의 평균소득보다 생애소득이 낮은 자는 자신의 소득수준보다 높은 평균값을 일정부분 반영한다는 점에서 상대적으로 유리하다. 나아가  $A$ 값과  $B$ 값을 어떤 비율로 반영할 것인가에 따라 소득재분배 정도가 다르게 나타난다.  $B$ 값의 반영비율( $\beta$ )이 높을수록 소득재분배 기능은 약화되고, 연금급여는 소득비례적인 성격이 강화된다. 이때, 제도 도입 시점부터 1998년 까지 그 반영비율은 0.75였으며, 1999년 이후 1로 상향 조정됨으로써 국민연금 급여의 재분배기능은 한 차례 약화된 바 있다.

다음으로 급여승률( $\alpha$ )은 소득의 어느 정도를 연금으로 전환할 것인가를 결정하는 상수로써, 통상적으로 말하는 연금급여의 소득대체율을 결정한다. 국민연금의 급여승률은 제도 도입 당시 2.4(~1998)에서 1.8(1999~2007), 1.5(2008), 그리고 2009년부터 매년 0.015씩 점진적으로 하향조정하여 1.2(2028년)까지 낮추는 과정에 있다. 그 결과, 40년 가입기준 평균소득자의 연금액은 생애평균소득의 70%(~1998년) → 60%(1999~2007년) → 50%(2008년) ... → 40%(2028년~) 수준으로 하향 조정되고 있다.

여기서 중요한 것은 소득대체율 인하가 연금월액을 축소시키는 영향은 소득수준과 가입기간의 상호작용으로 다르게 나타날 수 있다는 점이다. 이를 위해 <표 1-24>는 40년 가입자 중 생애소득( $B$ 값) 수준에 따른 소득대체율 및 연금월액의 변화를 예시로 보여주고 있다. 제도 도입 당시에는 평

23) 기본연금액은 연간 단위의 수급액을 의미한다. 실제 개인의 월별 수급액은 기본연금액을 12로 나눈 후, 종별 수급요건을 고려하여 최종 결정된다. 상세한 설명은 권혁진 외6인(2013) 참고.

24) 개인의 가입기간 중 기준소득월액을  $A$ 값의 상승률(=연금수급 시점  $A$ 값/가입 당시  $A$ 값)로 재평가함으로써 과거 소득을 수급 시점 기준의 실질가치로 전환한 소득의 평균을 의미한다.

근소득자(B=200=A)의 연금월액은 140으로써 소득대체율은 70%이다. 저소득자(B=0.5A=100)의 경우 연금월액은 110로써 대체율은 110%이며, 고소득자(B=1.5A=300)인 경우는 170과 그에 따른 대체율은 56.7%이다.

<표 1-24> 소득계층에 따른 소득대체율 인하 효과: 40년 가입

구분	소득 대체율 상수	재 분 배 상 수	A	B	가입 개 월 수	기본 연금 액	연금 월 액	소득 대 체 율 (%)	소득 대 체 율 변 화 (%p)	연금 월 액 증 감 액 (만원)	연금 월 액 증 감 률 (%)
제도 도입 당시	2.4	0.75	200	100	480	1320	110	110.0			
	2.4	0.75	200	200	480	1680	140	70.0			
	2.4	0.75	200	300	480	2040	170	56.7			
재분배 상수	2.4	1	200	100	480	1440	120	120.0	△ 10.0	△ 10.0	△ 9.1
	2.4	1	200	200	480	1920	160	80.0	△ 10.0	△ 20.0	△ 14.3
축소(A)	2.4	1	200	300	480	2400	200	66.7	△ 10.0	△ 30.0	△ 17.6
소득 대체율 인하(B)	1.8	0.75	200	100	480	990	82.5	82.5	△ -27.5	△ -27.5	△ -25.0
	1.8	0.75	200	200	480	1260	105	52.5	△ -17.5	△ -35.0	△ -25.0
	1.8	0.75	200	300	480	1530	127.5	42.5	△ -14.2	△ -42.5	△ -25.0
1998년 제도 개혁 내용	1.8	1	200	100	480	1080	90	90.0	△ -20.0	△ -20.0	△ -18.2
	1.8	1	200	200	480	1440	120	60.0	△ -10.0	△ -20.0	△ -14.3
	1.8	1	200	300	480	1800	150	50.0	△ -6.7	△ -20.0	△ -11.8
2008년 당시 제도	1.5	1	200	100	480	900	75	75.0	△ -35.0	△ -35.0	△ -31.8
	1.5	1	200	200	480	1200	100	50.0	△ -20.0	△ -40.0	△ -28.6
	1.5	1	200	300	480	1500	125	41.7	△ -15.0	△ -45.0	△ -26.5
2028년 부터 적용 내용	1.2	1	200	100	480	720	60	60.0	△ -50.0	△ -50.0	△ -45.5
	1.2	1	200	200	480	960	80	40.0	△ -30.0	△ -60.0	△ -42.9
	1.2	1	200	300	480	1200	100	33.3	△ -23.3	△ -70.0	△ -41.2

1998년에는 재분배상수(0.75→1)를 올림으로써 연금의 재분배요소를 약화시키는 동시에, 급여계수(2.4→1.8) 인하를 통해 소득대체율을 낮추는 개혁이 동시에 이루어졌다. 이때, 각각의 효과를 분해하기 위해 급여계수는 고정(2.4)하고 재분배상수 인하의 효과를 살펴보면, 소득수준에 관계없이 소득대체율은 10%p씩 동일하게 증가한다. 하지만, 연금월액 증가분과 개혁 전 연금월액 대비 상승률은 고소득계층일수록 증가액과 상승폭이 상대적으로 크다. 다음으로 재분배상수를 고정(0.75)시키고 급여계수를 인하하는 경우 소득이 낮은 계층일수록 소득대체율과 연금월액이 상대적으로 더 크게 감소한다. 다만, 제도 도입 당시의 연금월액 대비 감소한 금액의 비율은 소득수준에 관계없이 동일하다.

정리하면, 1998년 개혁은 위 두 효과가 서로 상쇄된 것으로써, 최종적으로 보면 동 개혁으로 인해 저소득계층은 소득대체율이 20%p 감소하였으며, 연금월액은 개혁 이전 대비 18.2% 축소된 90이다. 이러한 소득대체율과 연금월액의 감소폭은 소득수준이 높은 계층일수록 상대적으로 적게 축소

됨으로써(전자 6.7%p, 후자 11.8%), 1998년의 개혁은 소득수준이 낮은 계층일수록 상대적으로 불리한 것으로 평가할 수 있다.<sup>25)</sup>

나아가, 2007년 개혁은 지난 개혁과 마찬가지로 연금재정을 고려하여 더 큰 폭의 소득대체율 인하를 단행하였다. 그 결과, 평균적으로 소득대체율은 30%p 감소하였으며, 연금월액은 140에서 80으로 42.9% 감소하였다. 그러나, 저소득계층의 소득대체율은 50%p(110%→60%) 하락하였으며, 연금월액은 110에서 60으로 45.5% 축소되고, 고소득계층은 각각 23.3%p, 41.2%가 축소되었다. 즉, 연금재정을 고려한 연금액 축소라는 부담은 저소득계층에게 상대적으로 더 불리한 방향으로 작용한다고 평가할 수 있다.

한편, 이상의 내용은 40년 가입을 전제로 한다는 점에서 현실성이 다소 떨어질 수 있다. 이에 <표 1-25>을 통해 가입기간이 10년, 20년, 30년인 경우를 비교한다. 한편, 동일한 가입기간의 경우 소득수준에 따른 소득대체율 인하 효과가 저소득계층에게 상대적으로 불리하다는 점은 앞에서 살펴본 바와 동일하다는 점에서 여기서는 더 이상 논의하지 않겠다.

**<표 1-25> 소득계층에 따른 소득대체율 인하 효과: 가입기간(10년, 20년, 30년, 40년)별 비교**

구 분	소득 대체율상수	재분 배상수	A	B	가입 개월수	기본 연금 액	연금 월액	소득 대체 율 (%)	소득 대체 율 변화 (%p)*	연금 월액 증감액 (원)*	연금 월액 증감률 (%)*
2028년부터 적용 내용	1.2	1	200	100	480	720	60	60.0	△ -50.0	△ -50.0	△ -45.5
	1.2	1	200	200	480	960	80	40.0	△ -30.0	△ -60.0	△ -42.9
	1.2	1	200	300	480	1200	100	33.3	△ -23.3	△ -70.0	△ -41.2
2028년부터 적용 내용	1.2	1	200	100	360	540	45	45.0	△ -37.5	△ -37.5	△ -45.5
	1.2	1	200	200	360	720	60	30.0	△ -22.5	△ -45.0	△ -42.9
	1.2	1	200	300	360	900	75	25.0	△ -17.5	△ -52.5	△ -41.2
2028년부터 적용 내용	1.2	1	200	100	240	360	30	30.0	△ -25.0	△ -25.0	△ -45.5
	1.2	1	200	200	240	480	40	20.0	△ -15.0	△ -30.0	△ -42.9
	1.2	1	200	300	240	600	50	16.7	△ -11.7	△ -35.0	△ -41.2
2028년부터 적용 내용	1.2	1	200	100	120	180	15	15.0	△ -12.5	△ -12.5	△ -45.5
	1.2	1	200	200	120	240	20	10.0	△ -7.5	△ -15.0	△ -42.9
	1.2	1	200	300	120	300	25	8.3	△ -5.8	△ -17.5	△ -41.2

주: \*는 제도도입 당시(급여계수=2.4, 재분배상수=0.75)의 연금월액과 소득대체율을 기준으로 산출한 결과임.

<표 1-25>에서 주목할 내용은 동일한 소득수준인 경우 가입기간의 차이에 따른 개혁효과이다. 먼저, 소득대체율의 변화(%p)와 제도 도입 당시 연금월액 대비 감소한 연금액을 보면 소득수준이

25) 한편, 연금월액 감소액은 소득수준과 관계없이 10으로 동일하다는 점에서 1998년 개혁의 소득계층간에 형평한 것으로 주장할 수도 있을 것이다. 하지만, 경제학에서 말하는 바와 같이 효용함수가 오목하다고 보면, 동일한 금액의 변화에 따른 효용의 변화는 소득수준이 낮을 때 상대적으로 더 크다고 할 수 있다. 예를 들어, 소득수준이 100만원인 사람과 1,000만원인 사람이 있다고 할 때, 소득이 똑같이 50만원 줄었다고 하면 전자가 체감하는 소득감소는 후자에 비해 훨씬 클 것임은 자명하다.

동일하다고 할지라도 가입기간이 길수록 개혁에 따른 하락 폭은 상대적으로 더욱 크다. 다만, 연금 월액의 감소비율은 가입기간에 관계없이 동일하며, 소득수준에 따라서만 차이가 나타난다.

이처럼 가입기간에 따라 차이가 나타나는 것은 최소가입기간 10년을 초과하는 가입월수마다 0.05의 급여승률을 추가적용하기 때문이다. 이는 국민연금에 대한 가입을 촉진시키기 위한 것으로 이해할 수 있다. 하지만, 급여를 인하하는 개혁 과정에서는 오히려 반대의 방향으로 작용한다는 점에 주목할 필요가 있다.

또한 주목해야 할 것은 상대적으로 가입기간이 짧고 소득수준이 낮은 계층이 받게 되는 연금액의 절대적 수준이 매우 낮을 것이라는 점이다. 예를 들어, 개인의 생애소득이 평균의 1/2수준이라면 근로기간 동안 빈곤층에 속할 가능성이 높는데, 이들이 그나마 연금수급을 한다고 하더라도 연금액은 상당히 낮은 수준임을 <표 1-25>를 통해서 예상할 수 있다. 결국, 이들은 연금재정의 지속가능성을 위한 개혁으로 인한 부담이 상대적으로 더 큰 동시에, 절대적 빈곤에 처할 가능성 역시 높아진다는 점에 주목할 필요가 있다.

마지막으로 국민연금 제도의 재분배 기능은 현실에서 나타나는 소득수준과 가입기간 간 관계를 고려하면 크게 축소되거나, 심지어는 역진적일 수 있다. 일반적으로 소득수준이 높은 계층일수록 고용이 안정되고 생애 기간 동안 취업상태에 있는 기간이 길 것이다. 이는 소득수준이 높을수록 국민연금 가입기간이 상대적으로 길 것이다.<sup>26)</sup>

이에 <표 1-25>에서 보면, 20년 가입한 저소득자의 소득대체율은 30%인데 비해, 40년 가입한 고소득자의 소득대체율은 33.3%가 될 수 있다. 또한 20년 가입 고소득자(16.7%)에 비해 10년 가입한 저소득자(15.0%)의 소득대체율이 더 낮을 수도 있다.

이러한 맥락에서 현재 우리나라 노동시장의 여건처럼 고용과 소득이 불안정한 비정규직 노동자들의 연금급여 수준이 상대적으로 낮은 것은 물론이고, 소득대체율 역시 정규직에 비해 더 낮을 수도 있다는 점은 심각한 문제라 할 수 있다.

## (2) 기초연금

앞서 살펴본 바와 같이 국민연금 급여는 두 차례의 개혁을 통해 큰 폭으로 하락하였다. 공적연금만으로는 노후소득이 불충분할 것으로 예상됨에 따라 2000년대에 들어서 퇴직연금과 개인연금을 정비·확대하고, 0층(기초) 보장 성격의 기초(노령)연금을 도입하는 등 노후소득보장을 위한 다층체계가 구축되는 과정에 있다.

먼저, 0층의 기초연금은 소득 및 자산조사를 전제로 주로 공적연금을 수급하지 못하거나 연금액이 적은 경우에 최소한의 소득을 보장하기 위한 제도로써, 2014년 7월에 기존의 기초노령연금<sup>27)</sup>을

26) 최기홍(2015)은 1988년~2013년 말 기간 동안 국민연금 가입자들의 행정자료를 이용하여 소득계층에 따른 가입기간의 차이에 대한 실증결과를 제시하고 있다.

27) 2007년 국민연금 제도 개혁 당시 현세대 노인빈곤 방지를 위한 목적으로 도입되었으며, 현재 기초연금과 수급요건과 자격 등 기본적인 제도 내용은 거의 동일하며, 급여수준 정도만 다르다고 할 수 있다.

대체한 제도이다.

기초연금의 수급대상은 65세 이상 노인(부부) 중 소득과 자산을 평가환산한 소득인정액이 65세 이상 노인인구의 소득인정액 기준 하위 70%에 해당하는 선정기준액 이하인 노인(부부)이다.<sup>28)</sup> 이 때, 수급자의 기초연금액 수준은 국민연금 급여와 연계되어 결정된다. 국민연금 급여는 앞의 식(1)에서 보듯이, A값과 B값의 일부에 의해서 결정되는 금액으로 분해가능하다.

이때, A값에 의해 결정되는 급여액 수준을 ‘A급여액’으로 기초연금법에서는 정의하고 있다. 기본적으로 기초연금액은 국민연금 ‘A급여액’ 수준에 영향을 받는다. 다만 국민연금 월 급여가 기준연금액의 150% 이하이면 기준연금액 전액을 지급한다. 만일 국민연금 월 급여가 기준연금액의 150%를 초과하면 ‘A급여액’ 수준에 따라 부가연금액(=기준연금액의 1/2)에서 기준연금액 사이의 금액을 식(3)에 따라 산출지급한다.

$$\text{기초연금액} = (\text{기준연금액} - 2/3 \times \text{‘A급여액’}) + \text{부가연금액} \quad \text{---- (3)}$$

따라서 중장기적으로 보면 국민연금 수급자와 수급액 모두 증가할 것이라는 점에서 국민연금을 함께 받는 기초연금 수급자는 증가하는 반면, 급여연계로 인해 기초연금액 수준은 상당한 정도로 줄어들 가능성이 높다.

만일 기준연금액의 증가 속도가 상당히 빠르게 이루어진다면 국민연금을 함께 받는 기초연금 수급자와 그 급여가 줄어들지 않을 수도 있다. 그러나 매년 소비자물가지수를 반영하여 기준연금액을 조정(기초연금법 제9조)한다면, 경제성장으로 인한 A값의 상승률에 미치지 못함으로써 기준연금액의 가치는 줄어들 것이며, 그 결과 기초연금액 수준과 수급자 규모는 장기적으로 축소될 것이다.<sup>29)</sup>

한편, 그럼에도 불구하고 기초연금이 노인빈곤 완화에 기여한다는 주장이 벌써부터 제기되고 있다.<sup>30)</sup> 하지만 아직까지 기초연금의 역할을 평가하기에는 시기상조라고 할 수 있는데, 특히 현세대의 노인빈곤에만 주목하여 그 역할을 평가하는 것은 더더욱 그렇다. 왜냐하면 기초연금은 국민연금제도와 연계되어 있고, 또한 노후소득준비에 대한 공적연금의 역할 차원에서 평가될 필요가 있기 때문이다. 예를 들어, 국민연금과의 연계로 인해 국민연금 가입자가 오히려 손해를 볼 것이고, 그 결과 국민연금 가입유인을 저해할 수도 있다는 우려에 대한 판단을 하기에는 좀 더 시간이 필요하다. 또한 Hinrichs(2012)가 지적하듯이 일정 소득 수준 이하에게만 지급하는 방식은 고령자의 저축과 근로 유인을 감소시킬 위험이 있다는 점 역시 고려될 필요가 있다. 즉, 발달된 연금제도 하에서는 그렇지 않은 경우에 비해 근로유인이 상대적으로 떨어질 수 있다. 이처럼 서로 다른 상황

28) 자세한 내용은 보건복지부(2015) 참고.

29) 권혁진.류재민(2015)에서는 매년도 기준연금액을 CPI로 연동하는 경우 기초연금 재정규모와 수급자가 각각 2035년과 2046년을 정점으로 이후 줄어들고 있는 시뮬레이션 결과를 보여주고 있다. 다만, 매 5년마다 기초연금액 적정성을 평가하여 기준연금액을 조정한다는 조항이 있다는 점에서 장기적으로 그 수준을 예측하기는 힘들다.

30) 예를 들어, 그러한 주장은 2015년 7월 기초연금 도입 1주년에 따른 기념 세미나(보건복지부 주체)에서 처음으로 제기된 것으로 보이며, 최근에는 임완섭(2016), 윤희숙(2016)의 연구도 그와 유사한 주장을 제시하고 있다.

에서 근로소득에 더해 공적연금이 추가될 때 노인빈곤에 미치는 영향을 비교한다면, 오히려 연금 제도가 발달하지 못한 경우에 그 효과가 더 크거나 작지 않을 수도 있을 것이다. 따라서 이러한 요인들을 감안하여 노후소득보장 차원에서 우리나라의 공적연금(국민연금+기초연금)의 역할을 다른 국가들과 비교·평가하고자 한다면, 근로세대의 평균 소득 혹은 상대적·절대적 빈곤선 대비 공적연금의 수준을 비교하는 것이 합리적인 방식이라고 할 것이다.

### (3) 퇴직연금

우리나라 퇴직급여제도는 노사 간 단체협약에 의해 시행·정착한 선진국들과는 달리 법에 의하여 강제적으로 도입·시행되었다. 즉, 1961년부터 시행된 법정퇴직금 제도는 「근로기준법」에 의하여 일정 규모 이상의 근로자를 고용한 사용자로 하여금 퇴직자에게 퇴직금을 지급하도록 하였다.<sup>31)</sup> 하지만 IMF 경제위기로 수많은 기업들이 파산하는 가운데, 1997년 8월에 내려진 대법원의 근로기준법상 퇴직금 우선변제조항에 대한 헌법불일치 판결로 인해 퇴직금에 대한 근로자의 수급권은 불안하게 되었다. 예를 들어, 사업주가 퇴직금을 장부상으로만 적립함에 따라 기업 도산 시 근로자의 퇴직금이 체불되곤 하는데, 그 규모는 2015년 12월 기준 5,391억 원에 이른다.

여기에 노동유연화로 인한 노동자의 잦은 이직, 취업/실업의 반복, 그리고 중간정산 등으로 과거 평생직장 체제에서와 같은 은퇴 이후 노후소득원으로써 퇴직금의 역할은 크게 축소된 상황이었다. 또한 공적연금의 축소에 따라 부족한 노후소득을 보충하기 위한 사적연금의 확대·강화가 필요했던 당시 상황도 퇴직연금 도입을 촉진시키는 배경으로 작용하였다.

이에 정부는 2001년 노사정위원회를 통해 퇴직연금제도의 도입을 공식적으로 논의하기 시작했으며, 그 결과 2005년 근로자퇴직급여보장법(이하 근퇴법)이 제정되었다. 하지만 기존의 퇴직금제도에서 퇴직연금으로 전환하는 과정에서 나타날 수 있는 사업주 부담과 근로자의 선호 등을 고려하여, 2005년 도입된 근퇴법에서는 10인 이상 사업장의 근로자만이 의무가입대상이었다. 이후 가입범위는 2010년부터 1인 이상 사업장까지 단계적으로 확대되었다.

최근 정부는 2014년 8월 그동안 논의되었던 퇴직연금 활성화 방안을 발표하였다.<sup>32)</sup> 주요 내용은 2022년까지 전 기업의 퇴직연금 가입 의무화, 영세사업장 가입 유도를 위한 중소기업 퇴직연금기금제도 도입, 기금형 퇴직연금제도 도입, 적립금 운용규제 대폭 완화 등으로 다양하지만, 그 핵심은 <표 1-26>와 같이 퇴직연금을 단계적으로 의무화해서 모든 근로자를 포함하는 ‘의무적 2층 보장’ 제도로 확대하는 것이다. 즉, 2016년부터 기업규모별로 단계적으로 퇴직연금제도 도입을 의무화하여 2022년에는 전면 의무화한다는 것이다.

31) 전체적인 퇴직급여제도의 가입범위 확장 과정은 다음과 같다. ('61) 30인 이상 → ('75) 16인 → ('87) 10인 → ('89) 5인 → ('10년) 전 사업장.

32) 기획재정부·고용노동부·금융위원회의 ‘안정적이고 여유로운 노후생활 보장을 위한 사적연금 활성화 대책’(2014.8.27. 보도자료)은 2014.5월부터 기재부·고용부·금융위·복지부·금감원·KDI·노동연·자본연·금융연·보사연·국민연금연구원 등 관련 부처와 연구기관이 대거 참여한 「사적연금 활성화 TF」의 결과이다. 하지만 이후 법제화를 시도하였지만 19대 국회 폐기로 무산된 바 있다.



**<표 1-26> 퇴직연금 가입 범위 확대 방안(상시근로자수 기준)**

기한	2016.1.1.	2017.1.1.	2018.1.1.	2019.1.1.	2022.1.1.
대상 사업장	300인 이상	300~100인	100~30인	30~10인	10인 미만
(신규 적용대상 기업수)	(672)	(4,936)	(30,609)	(112,227)	(1,276,659)

출처: 기획재정부·고용노동부·금융위원회의 ‘안정적이고 여유로운 노후생활 보장을 위한 사적연금 활성화 대책’ (2014.8.27. 보도자료)

이를 통해 정부는 약화된 공적연금을 보완하여 공사적 연금을 합한 소득대체율을 6~70% 수준으로 높임으로써, <표 1-27>와 같은 형태의 다층 노후소득보장체계를 구축발전시킬 것을 목표로 하는 듯하다.

**<표 1-27> 정부가 제시한 다층노후소득보장체계 구축 방안**

		근로소득자	자영업자	공무원/사학/군인
사적연금	3층	개인연금		
	2층	퇴직연금(퇴직금)	'17년부터 가입가능	준공적연금
공적연금	1층	국민연금		(특수지역연금)
(빈곤층)	0층	기초노령연금/기초연금 (기초생보)		

출처: 기획재정부·고용노동부·금융위원회의 ‘안정적이고 여유로운 노후생활 보장을 위한 사적연금 활성화 대책’ (2014.8.27. 보도자료)

하지만 최근의 경제·사회적 여건을 보면 정부의 목표가 쉽게 이루어질 것이라고 보기는 어렵다. <표 1-28>에서 보듯이, 2015년 3월 기준 퇴직연금에 가입한 자는 약 556만 명 수준으로 상용임금근로자 대비 45%, 임금근로자 전체 대비해서 보면 그 비율은 29.6% 수준에 지나지 않는다.

**<표 1-28> 임금근로자 대비 퇴직연금 가입률**

(단위: 천명, %)

경활인구(A)		임금근로자(B)			비임금근로자		퇴직연금 가입자 수 (D)	D/A	D/B	D/C
취업자	실업자	상용 (C)	임시	일용	자영업자	무급가족종사자				
25,501	1,076	12,364	4,968	1,466	5,593	1,202	5,561	20.9	29.6	45.0

자료: 통계청 및 금융감독원 퇴직연금 자료(2015.3.) 등에 기초

출처: 류건식 외2인(2016)

특히, <표 1-29>에서 보는 바와 같이 전체 사업장 대비 도입 비율도 2015년까지 17.4%에 지나지 않으며, 10인 미만 사업장의 도입 비율은 이보다 5%p 낮은 12.5%에 머무르고 있다. 즉, 사업장 규

모가 작을수록 비정규직이 많고 이들의 사회적 보호 수준이 열악하다는 점은 퇴직연금 측면에서 보아도 쉽게 알 수 있다.

<표 1-29> 사업장 규모별 퇴직연금 도입 비율

(단위: 개소, %)

사업장 규모	2010년			2015년		
	도입 사업장	전체 사업장	도입 비율	도입 사업장	전체 사업장	도입 비율
10인 미만	50,052	1,204,919	4.2	186,166	1,486,730	12.5
10-29인	27,213	157,952	17.2	81,140	193,398	42.0
30-99인	12,700	47,529	26.7	28,578	57,642	49.6
100-299인	3,323	9,460	35.1	7,329	11,827	62.0
300-499인	538	1,330	40.5	1,117	1,561	71.6
500인 이상	629	1,071	58.7	1,335	1,345	99.3
합계	94,455	1,422	6.6	305,665	1,752,503	17.4

자료: 금융감독원 퇴직연금 통계

출처: 류건식 외2인(2016)

이처럼 퇴직연금제도가 시행된 이후 상당한 시간이 지났음에도 불구하고 도입률이 낮은 것에는 다양한 원인이 있을 것이다. 예를 들어, 퇴직급여를 여전히 ‘후불임금’이라는 인식과 관심 부족, 퇴직금 제도에 대한 고용주의 선호도 영향을 미칠 것이다. 또한 가입한 연금을 중도해지하는 근로자가 많고, 연금보다 일시금을 선호하는 등 아직까지 노후소득원으로써 연금에 대한 낮은 인식과 활용도도 그 원인으로 작용했을 것으로 보인다.<sup>33)</sup>

하지만 다른 무엇보다도 현재 유연화된 노동시장 여건을 충분히 고려하지 못한 채 정부 주도로 퇴직연금의 확대·강화 방안이 마련되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 또한 정창률(2016)에서 지적하는 바와 같이 퇴직연금의 금융시장에서의 역할을 강조하는 금융기관이 제도 설계에서부터 주도적인 역할을 하면서 퇴직연금의 공적 목표가 희석화된 점 역시 중요한 요인이다.

이러한 점은 다른 선진국들의 경우 노사 간 단체협약 등을 통해 자신들의 경제·사회적 여건에 부합하는 방향으로 제도 설계부터 실행까지 이루어지고 있는 상황과는 대조적이다. 그럼에도 불구하고 다른 선진국들에서도 퇴직연금의 확대가 쉽지 않은 것을 고려하면, 현재 우리가 겪는 어려움은 이미 예정된 것이었는지 모른다.

<표 1-30>에서 보는 바와 같이, 비정규직의 경우 퇴직연금으로의 전환율을 논하기 이전에 2016년의 퇴직금 수급비율 자체는 지난 2008년 이후 약 5%p 증가한 40.9%에 불과한 실정이다.<sup>34)</sup>

33) 기획재정부·고용노동부·금융위원회(2014)에 따르면, 퇴직연금 IRP 만기유지율은 14%, 개인연금 10년차 가입유지율은 52%에 지나지 않으며, 퇴직연금 수급 형태는 일시금이 92%(금액기준)를 차지할 정도로 압도적이다.

34) 「경제활동인구조사 부가조사」(통계청)에서는 2015년 이전은 퇴직금, 이후부터는 퇴직급여(퇴직금 또는 퇴직연금) 수혜 여부에 대해 조사·발표한다. 하지만, 그 시계열적 추이를 보면 이와는 상관없이 안정적이라는 점에서 2015년 이전에도 응답자들은 퇴직금과 퇴직연금을 구분하지 않고 포괄적으로 응답했을 가능성이 높다.

**<표 1-30> 임금근로자의 퇴직급여 수급률**

(단위: %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
임금근로자 전체	61.4	61.5	63.1	64.7	66.7	68.1	68.3	69.9	70.9
정규직 전체	74.5	76.9	76.6	78.4	80.2	81.8	82.0	84.0	85.5
비정규직 전체	35.6	32.7	35.9	38.4	39.6	39.9	39.5	40.5	40.9

자료 : 경제활동인구조사 부가조사자료 각년도 8월

주: 2015년 이전은 퇴직금, 2015년부터는 퇴직급여(퇴직금 또는 퇴직연금) 수혜여부로 파악

<표 1-31>를 통해 좀 더 구체적으로 보면, 고용이 상대적으로 불안정하거나 최소한의 사회적 보호도 이루어지지 않고 있는 비정규직일수록 퇴직급여 수급률은 상대적으로 낮다. 예를 들어, 비정규직 중에서도 그 규모가 가장 크고 빠르게 증가하고 있는 시간제 근로자의 퇴직급여 수급비율은 2016년 16.6%에 지나지 않는다. 또한 특고의 경우 사실 소득수준이 상대적으로 낮지 않음에도 불구하고 그 근로자성이 인정되지 않음으로써, 국민연금과 퇴직연금의 혜택을 거의 받지 못하고 있다.

다음으로 <표 1-31>의 9열과 10열에서 보듯이, 두 가지 이상의 비정규 고용이 결합된 경우(복합) 퇴직급여 수급비율이 그렇지 않은 경우(단순)에 비해 10%p 이상 낮은 결과 역시 주목할 필요가 있다. 이는 고용형태가 점차 다양하고 복잡해지면 질수록 정규직을 기본적인 대상으로 설계된 사회보험제도로부터 보호받기 어렵다는 사실을 상기시킨다.<sup>35)</sup>

고 추정된다.

35) 물론, 2014년 정부의 사적연금 활성화 대책에는 기존에 법.제도적으로 배제되어 있던 취약근로자(근로자퇴직급여보장법 제4조 1항), 즉 근속기간 1년 미만의 임시직 근로자와 4주간을 평균하여 '1주간의 소정근로시간이 15시간 미만'인 소위 초단시간 근로자 등을 고려하여 근속기간이 1년 미만인 근로자도 의무가입대상으로 포함하는 방안이 존재한다. 하지만 그 법제화가 무산되었고, 또한 법제화되었다고 할지라도 현실에서 그 효과가 나타나기에는 상당한 시간이 소요될 것으로 예상할 수 있다.

<표 1-31> 비정규직의 퇴직급여 수급률

(단위: %)

연도	한시적	시간제	파견	용역	특고	가내	일일·호출	비정규 [단순]	비정규 [복합]
2008	51.7	3.7	66.1	60.5	6.3	1.6	0.4	38.5	25.9
2009	47.9	5.5	64.3	69.7	0.7	7.0	0.3	34.2	28.5
2010	55.2	6.7	66.7	73.8	0.5	4.3	0.2	37.5	31.4
2011	59.0	9.5	71.5	73.5	1.5	7.5	0.1	40.2	33.2
2012	59.5	10.1	67.9	75.9	2.0	5.1	0.6	41.8	33.5
2013	58.8	12.3	70.4	77.2	2.0	12.3	0.2	42.2	33.2
2014	58.2	13.1	72.0	74.6	2.8	5.5	0.4	42.2	31.5
2015	59.4	14.3	64.6	78.2	3.1	13.6	0.8	43.5	32.8
2016	59.7	16.6	73.8	74.6	1.6	7.8	0.2	44.5	32.2

자료 : 경제활동인구조사 부가조사자료 각년도 8월

주: 2015년 이전은 퇴직금, 2015년부터는 퇴직급여(퇴직금 또는 퇴직연금) 수혜여부로 파악

#### (4) 개인연금

개인연금이 다층 노후소득보장의 한 축으로써 그 중요성이 인식된 것은 국내·외적으로 비교적 최근의 일이다. 앞서 말한 바와 같이 공적연금 약화에 따라 부족한 노후소득을 보충하기 위해 사적 연금을 확대·강화해야 하는 과정에서 개인연금이 주목받기 시작했다고 해도 과언이 아니다.

하지만 개인연금은 공적연금과 퇴직연금과는 달리 개인이 자발적으로 자신의 노후를 대비해 가입하는 것이라는 점에서 가입자 확대가 쉽지 않다.

이에 우리나라에서는 개인연금의 가입자 확대를 위해 2000년대 들어 세 차례(2001년, 2005년, 2013년)의 제도 개혁이 이루어졌다.<sup>36)</sup> 하지만 이들 개혁에서 가장 핵심적인 사항은 개인연금 관련 세제혜택을 통해 가입을 유인하는 것이었다. 예를 들어, 2001년 개혁에서는 개인연금 납부금에 대한 소득공제한도를 대폭 늘리고(72만원→240만원), 과세시점도 납부시점에서 연금 수급시점으로 전환하였다. 퇴직급여보장법이 도입된 2005년에는 퇴직연금과 개인연금 납부금 합산액을 기준으로 소득공제한도가 300만원으로 증가되었으며, 2011년에는 다시 400만원으로 늘어났다.

그리고 2013년에는 2007년 공적연금 개혁 결과 급여수준이 축소될 것이라는 상황 등을 고려하는 한편, 그동안의 드러난 문제점들을 해결하기 위해 ‘연금저축계좌’ 라는 명칭으로 기존 제도를 개편하였다. 동 개혁의 핵심적인 사항 역시 세제혜택을 중심으로 한다. 소득공제한도는 기존 400만원에서 변화가 없지만, 연금소득에 대한 분리과세한도를 대폭 상향조정하였다. 기존에는 공사적 연금

36) 일반적으로 개인연금 상품은 소득공제혜택의 유무에 따라 세제적격과 세제비적격으로 구분할 수 있는데, 여기서는 세제적격의 개인연금만을 다룬다. 다만, 1994년 도입된 ‘개인연금저축’도 세제적격 개인연금이지만, 노후소득보장을 목적으로 좀 더 체계화된 형태는 2001년 도입된 ‘연금저축’부터라고 할 수 있다. 이외 개인 연금의 특성과 연혁 등에 대한 자세한 내용은 이용하·임병인(2013) 참조.

을 합산하여 600만원이 한도였지만, 동 개혁으로 사적연금에 대해서만 1,200만원으로 그 한도를 높이고 70세 이후부터는 연금소득세율도 낮추었다. 이외에도 연금저축 의무납입기간을 10년에서 5년으로 단축시키는 한편, 의무수급기간은 55세 이후 5년에서 10년으로 늘리는 등 노후소득보장에서 개인연금의 역할을 높이고자 하였다.

하지만 아직까지 개인연금 가입률에 대한 공식적인 자료와 통계는 존재하지 않음으로써 그 성과를 측정하기는 매우 어렵다. 다만, 이용하임병인(2013)에 따르면, 개인연금 가입비율의 국제비교 시에는 분모를 경제활동인구, 분자를 세제적격 개인연금 가입자로 하는 가입률을 많이 사용한다 (p.62).

이에 <표 1-32>에서 우리나라의 경제활동인구 대비 개인연금 가입률은 2015년 10.9% 수준으로 대체적으로 20% 전후인 다른 선진국들에 비해 절반 정도의 수준이다. 또한 2009년 이후 추이를 보면 2012년까지 가입비율과 인원이 조금씩 증가했지만, 이후 가입 비율과 인원 모두 조금씩 하락하고 있음에 주목할 필요가 있다. 즉, 개인연금 가입을 확대하기 위해 상당히 큰 폭의 개혁이 2013년에 이루어졌지만, 개인연금 가입자 규모와 비중은 오히려 축소되고 있다.

**<표 1-32> 개인연금 가입률**

(단위: 만 명, %)

연도	경제활동인구 (A)	소득과세대상자 (B)	연금저축 소득공제신청자 (C)	C/A	C/B
2009	2,439	1,787	215	8.8	12.0
2010	2,475	1,896	241	9.7	12.7
2011	2,510	1,950	279	11.1	14.3
2012	2,550	2,012	312	12.2	15.5
2013	2,587	2,092	303	11.7	14.5
2014	2,654	2,174	300	11.3	13.8
2015	2,691	2,282	294	10.9	12.9

주: 1) B는 국세통계의 근로소득과 종합소득 과세대상자를 합산한 것임. 이때, 결정세액이 '0' 인 자도 포함된 수치임.

2) C는 근로소득과 종합소득 과세대상자 중 연금저축소득공제 신청자를 합산한 것으로써, 2001.1.1.이전 가입한 개인연금저축공제 신청자는 포함하지 않은 수치임

자료: 연도별 경제활동인구조사(통계청)과 국세통계(국세청)

이것은 현재 고용과 소득이 불안정한 노동시장의 여건을 면밀히 고려하지 않은 채, 정부와 금융기관의 주도로 세제혜택만을 중심으로 한 정책의 한계를 보여준다. 앞서 말한 바와 같이 개인연금은 노동자 개인이 자발적으로 그리고 장기간 가입해야 한다는 점에서 소득과 고용이 안정적일 때 가능하다. 따라서 비정규직 혹은 영세 자영업자와 같은 소득과 고용이 불안정한 취약계층에게 아무리 많은 세제혜택을 준다고 해도 이들이 개인연금에 가입하는 것은 쉽지가 않다.

<표 1-33>의 소득계층별 개인연금 가입률은 이것을 좀 더 분명하게 보여준다. 연간 소득이 2천만 원 이하의 근로소득자 중 개인연금에 가입한 자의 비중은 약 3% 이하로 매우 저조하지만, 6천만 원 이상 자들은 가입률이 6-70%에 이르고 있다. 그리고 영세자영업자들이 포함되어 있는 종합소득자 경우에도 소득수준이 높을수록 가입률이 확연히 높아지는 것을 볼 수 있다.

**<표 1-33> 소득계층별 연금저축 가입인원과 가입률**

(단위: 만 명, %)

구분	연도	소득금액					계
		2천만원 이하	4천만원 이하	6천만원 이하	8천만원 이하	8천만원 초과	
근로소득자	2009	24.3 (2.4)	61.1 (24.8)	49.6 (45.3)	21.3 (57.0)	13.6 (57.4)	169.9 (11.9)
	2010	26.5 (2.5)	62.2 (24.2)	53.4 (46.2)	26.6 (59.0)	20.4 (60.4)	189.1 (12.5)
	2011	30.1 (2.8)	68.4 (25.0)	60.4 (47.4)	30.0 (60.8)	28.7 (66.4)	217.7 (14.0)
	2012	32.0 (3.1)	71.1 (24.5)	66.1 (47.6)	34.4 (61.9)	33.6 (68.0)	237.3 (15.0)
	2013	29.6 (2.8)	67.2 (22.0)	68.4 (45.9)	37.6 (61.1)	37.7 (67.5)	240.5 (14.7)
	2014	19.8 (1.9)	61.9 (17.5)	70.4 (43.3)	40.2 (58.6)	42.3 (66.7)	234.6 (14.1)
	2015	13.6 (1.3)	52.8 (14.6)	69.1 (40.9)	45.3 (56.7)	47.2 (65.9)	228.1 (13.2)
종합소득자	2009	15.7 (6.1)	9.6 (19.8)	6.5 (32.0)	4.2 (40.2)	8.8 (45.2)	44.8 (12.6)
	2010	18.3 (6.7)	10.4 (20.7)	7.6 (34.3)	5.0 (43.3)	10.8 (48.6)	52.2 (13.8)
	2011	22.1 (7.9)	12.2 (22.5)	7.7 (35.0)	5.9 (45.9)	13.6 (53.0)	61.5 (15.5)
	2012	24.4 (8.2)	15.3 (23.7)	11.5 (38.0)	7.7 (49.1)	15.9 (55.5)	74.8 (17.2)
	2013	19.9 (6.4)	11.7 (17.4)	8.8 (29.7)	6.5 (40.4)	15.1 (46.8)	62.0 (13.6)
	2014	19.4 (5.5)	13.5 (18.0)	8.7 (29.8)	6.5 (40.6)	17.6 (51.0)	65.7 (13.0)
	2015	15.6 (4.2)	13.8 (16.4)	9.3 (28.6)	7.3 (39.9)	19.8 (50.9)	65.8 (12.0)
전체	2009	40.0 (3.1)	70.7 (24.0)	56.1 (43.2)	25.5 (53.4)	22.5 (51.9)	214.7 (12.0)
	2010	44.8 (3.3)	72.6 (23.6)	61.0 (44.2)	31.6 (55.8)	31.2 (55.7)	241.3 (12.7)
	2011	52.3 (3.9)	80.6 (24.6)	68.2 (45.6)	35.9 (57.8)	42.3 (61.4)	279.2 (14.3)
	2012	56.5 (4.2)	86.4 (24.3)	77.6 (45.9)	42.1 (59.1)	49.5 (63.4)	312.1 (15.5)
	2013	49.5 (3.6)	78.9 (21.1)	77.2 (43.2)	44.2 (56.8)	52.8 (60.0)	302.5 (14.5)
	2014	39.3 (2.9)	75.4 (17.6)	79.1 (41.2)	46.7 (55.2)	59.9 (61.2)	300.3 (13.8)
	2015	29.2 (2.0)	66.6 (14.9)	78.4 (38.9)	52.6 (53.5)	67.0 (60.6)	293.8 (12.9)

- 주: 1) 국세통계의 근로소득과 종합소득 과세대상자를 합산한 것임.  
 2) 근로소득자의 소득금액은 총급여에서 비과세소득과 근로소득공제를 제외한 금액을 말하며, 결정세액이 '0' 인 자도 포함한 수치임.  
 3) 종합소득자의 소득금액은 총소득에서 각 소득별 비과세소득 혹은 필요경비를 제외한 금액을 말하며, 인원은 종합소득금액이 '0' 이하인 자도 포함된 수치임.  
 4) 연금저축 가입자는 근로소득 혹은 종합소득 과세대상자 중 연금저축소득공제 신청자를 의미함. 단, 2001.1.1. 이전 가입한 개인연금저축공제 신청자는 포함하지 않음.  
 5) 괄호 안 비율은 각 구간별 납세대상자 대비 공제신청자의 비중임.

자료: 국세통계(국세청), 각 연도.

이때, 2014년 이후 소득계층별 가입자 규모의 변화를 더욱 주목할 필요가 있다. 2013년 개인연금 개혁 이후 근로소득자 중 연간소득이 4천만 원 이상인 계층의 가입 비율은 약간 낮아졌지만 가입 인원은 2013년에 비해 10만여 명이 늘었다. 반면에 2천만 원 이하와 4천만 원 이하 계층은 2013년 대비 각각 16만 명, 14.4만 명이 줄어들었고 가입비율 역시 크게 낮아졌다. 또한 2014년 이후 연금저축에 대한 공제방식의 변화, 즉 소득공제에서 세액공제로의 전환이 고소득층에는 불리하고 저소

득층에는 유리한 것이었음을 감안하면,<sup>37)</sup> 다른 누구보다도 노인빈곤의 위험이 크다고 할 수 있는 저소득층의 개인연금 가입에 있어서 세제혜택으로 인한 효과는 거의 없다고 해도 과언이 아닐 것이다.<sup>38)</sup>

<표 1-34>에서 보듯이, 저소득계층의 개인연금에 대한 평균 가입액은 연간 100만 원에도 미치지 못한다. 또한 이들의 고용여건 역시 안정적이지 못할 가능성이 크기에 2-30년 미래를 생각해서 장기적으로 가입할 가능성 역시 매우 적다고 할 수 있다. 결국, 저소득계층의 상당수는 노후에 개인 연금이 아예 없을 가능성이 높고, 설령 있다고 하더라도 가입액이 적고 가입기간 역시 짧음으로써 연금액 수준은 매우 낮을 것이 분명하다.

<표 1-34> 소득계층별 연금저축 평균 가입액

(단위: 만 원)

구분	연도	소득금액							계
		1천만원 이하	2천만원 이하	4천만원 이하	6천만원 이하	8천만원 이하	1억원 이하	1억원 초과	
근로소득자	2009	108	155	201	237	251	268	276	215
	2010	118	166	206	238	249	264	276	221
	2011	121	171	221	270	291	315	334	249
	2012	128	177	226	278	299	321	343	257
	2013	158	190	229	279	303	324	347	266
	2014	50	115	208	275	301	320	344	257
	2015	30	89	207	267	298	317	341	261
종합소득자	2009	181	211	232	246	255	264	273	231
	2010	193	222	241	253	259	268	276	240
	2011	208	245	272	292	301	313	329	272
	2012	219	256	279	297	310	323	342	284
	2013	225	260	287	302	314	328	349	291
	2014	221	249	273	318	325	333	352	293
	2015	111	204	275	309	318	328	346	279

- 주: 1) 국세통계의 근로소득과 종합소득 과세대상자를 합산한 것임.  
 2) 근로소득자의 소득금액은 총급여에서 비과세소득과 근로소득공제를 제외한 금액을 말하며, 결정세액이 '0' 인 자도 포함한 수치임.  
 3) 종합소득자의 소득금액은 총소득에서 각 소득별 비과세소득 혹은 필요경비를 제외한 금액을 말하며, 인원은 종합소득금액이 '0' 이하인 자도 포함한 수치임.  
 4) 연금저축 가입자는 근로소득 혹은 종합소득 과세대상자 중 연금저축소득공제 신청자를 의미함. 단, 2001.1.1. 이전 가입한 개인연금저축공제 신청자는 포함하지 않음  
 5) 종합소득자의 2014-2015년 가입액은 국세통계의 공제세액에 공제율(4천만원 이하 15%, 이상 12%)을 고려하여 환산하여 직접 산출한 것임.  
 6) 근로소득자의 2014-2015년 가입액은 국세통계의 공제대상액임.

자료: 국세통계(국세청), 각 연도.

37) 소득공제의 실질적인 혜택은 과표구간에 따른 세율에 의존하는 반면, 세액공제의 혜택은 저소득계층(근로소득자 5,500만 원 이하, 종합소득자 4,000만 원 이하)은 15%, 고소득층은 12%로 정해져있기 때문이다.

38) 소득금액이 천만 원 이하 계층의 경우에는 연금저축에 대한 공제가 없다고 하더라도 결정세액이 '0'일 가능성이 높는데, 그와 같은 경우 이들의 실질적인 세제혜택은 애초에 존재하지 않는다고도 말할 수 있다.

결국, 앞서 살펴본 퇴직연금과 함께 개인연금이 취약계층에게 노후소득원으로써 그 역할을 수행할 것이라고 기대하기는 힘들다. 더욱이 현재의 노동시장 여건이 충분히 고려되지 못한 채, 금융시장의 경제적 논리와 정부 주도 하에서 연금개혁이 이루어지는 한, 앞으로도 이러한 상황이 개선될 여지는 희박하다.

따라서 노후소득보장을 위한 다층체계의 발전은 다른 무엇보다 공적연금의 강화가 전제될 필요가 있다. 특히, 노동시장 유연화가 앞으로 지금보다 심화되면 되었지, 축소될 가능성이 매우 낮은 것을 고려하면 더욱 그렇다.

## 5. 소결: 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 전혀 없으며, 따라서 줄어드는 국민연금의 특정한 소득대체율을 다른 제도로 보충해야겠다는 계획을 수립한 바도 없다. 1990년대 후반의 다층노후소득보장 논의에서는 적절한 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 소득대체율은 최소한 어떤 수준이 되어야 하는가? 본 연구에서는 소득대체율은 단기적이며, 최소한의 수준으로는 빈곤방지 기능을 수행할 수 있어야 한다고 보았다. 이에 따라 노인 소득의 일정 부분을 이전소득으로 확충할 수 있는 수준을 제안하였다.

그 금액은 기초연금이 30만원이라고 할 때, 국민연금은 방빈 기능 수행을 위해서는 64만원 가량이 있어야 하며, 노후의 적정 소득보장을 위해서는 약 93만원이 추가되어야 한다고 분석하였다. 기초연금을 포함한 공적연금은 94만원에서 123만원 가량이 되어야 한다. <표 1-35>는 2017년 신규가입자가 국민연금에 20년 가입 및 40년 가입 시 수급할 수 있는 연금액을 제도 변화 방향에 따라 달리하여 제시하고 있다. 우리가 지금까지 평균액을 기준으로 논하였음을 고려하면, 가입자 평균소득(A값 소득자)가 앞서 제시한 국민연금 급여액인 93만원을 받기 위해서는 40년 가입을 염두에 둘 때 최소한 소득대체율이 45% 수준에서 고정되는 것이어야 한다. 특히, 가입 기간 40년이 현재 한국 사회에서 달성하기 어려운 과제를 고려하면, 실제로 국민연금의 목표값을 달성하기 위해서는



소득대체율은 50% 가까이 되어야 할 것이다. 물론 다시 말하지만 이 금액은 기초연금이 30만원으로 증액되는 것을 염두에 두었을 때이다.

<표 1-35> 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

## II. 국민연금제도의 지속가능성 개념 재검토

### 1. 기존 지속가능성 개념에 대한 비판적 검토<sup>1)</sup>

#### (1) 공적연금제도의 위기와 개혁

공적연금제도는 상대적으로 안정적인 인구·사회·경제학적 구조 하에서 노후방빈과 소득대체 기능을 수행해왔다. 하지만 1990년대 이후 저출산·기대수명 증가로 인구학적 위기가 심화됨에 따라, 공적연금제도의 적정성 목적을 달성하는데 소요되는 비용의 부담능력(affordability)과 관련된 ‘재정안정성(fiscal stability)<sup>2)</sup>’을 확보하는 것이 제도 설계 및 운영과정에서 고려되어야 할 또 다른 주요 목적으로 대두되었다(Hering, 2006; Jousten, 2007; Draxler, 2009; Grech, 2010a). 즉, 인구고령화가 초래한 수급자 증가 및 기여기반(contribution base) 축소<sup>3)</sup>라는 수지불균형의 상황 속에서 현재와 미래세대에게 가중되는 재정수요 증가를 사회적으로 감당할 수 없을 경우, 연금제도의 재정안정성은 물론 제도 본연의 목적인 적정성마저 담보하지 못할 것이라는 우려가 노후소득보장체계의 개혁을 촉진해왔다(World Bank, 1994). 이러한 인구학적 과제는 최근까지도 경기침체, 고용감소, 재정적자 등과 같은 경제적·재정적 위기에 의해 가중되고 있고, 부과식은 물론 적립식으로 운영되는 모든 형태의 공적연금제도가 약속된 급여지급을 이행하지 못할 가능성에 대한 경각심이 대두되고 있는 실정이다(EC, 2012a).<sup>4)</sup>

이러한 상황에서 대다수 유럽 국가들은 공적연금제도의 경제·사회적 적합성을 높이고, 공공재정의 장기적 지속가능성을 증대시키기 위해 복합적인 정책의제를 개발해오고 있다(Rhodes and Natali, 2003: 8-9). 이때 재정안정성은 공적연금 개혁과정에서 정책결정자들이 고려하는 유일한 목표로 간주되는 경향이 있다(Grech, 2010a: 162). 실제로 지난 10년 간 대다수 EU 성원 국가들은 공적연금제도의 재정균형을 담보한다는 기치 하에, 제도의 모수(parameter)를 조정하거나 구조를 전환하는 재정안정화 중심의 개혁을 수행해오고 있다(Hering, 2006: 7; Zaidi, 2010: 2; EC, 2012a: 4). 구체적으로 사용한 개혁 기제들 역시 소득대체율 축소, 기여율 증대, 수급연령 상향, 위험분산방식

1) 이 절의 내용은 유희원(2014a; 2014b; 2015) 등의 내용을 참조하여 작성하였음.

2) 재정안정성(fiscal stability)은 다른 많은 연구에서 공적연금제도의 재정균형과 관련된 목표로 사용하는 재정적 지속가능성(fiscal sustainability)과 동일한 개념으로써, 공적연금제도가 노후방빈과 소득대체 등의 본래적 기능을 수행하는데 소요되는 비용이 납세자와 기여자에게 부담가능한 수준인지 여부를 의미하는 것으로 볼 수 있다.

3) 기여기반 축소는 인구고령화, 경제위기, 노동시장의 불안정성 증대 등으로 인해 공적연금제도에 사회보험료를 납입할 가입자의 규모나 이들이 납입하는 금액이 감소하는 상황을 의미한다.

4) 부과방식 연금제도는 고용감소와 그로 인한 기여감소의 영향을 받고, 적립식 연금제도 역시 자산가치 하락과 수익감소의 영향을 받게 된다는 점에서, 두 가지 방식 모두 경제 및 재정적 위기로부터 자유롭지 못하다고 할 수 있다(EC, 2012a: 3).

의 변화(DB에서 DC로의 전환), 자동조정기제 도입, 연동방식 변경, 적립식 민간연금제도의 장려 또는 강제, 저축유인정책 시행 등과 같은 기존 제도의 축소나 재정복원(refinancing)에 집중되고 있다(Jousten, 2007; Barr and Diamond, 2010; Zaidi, 2010; OECD, 2012a). 물론 기초연금이나 최저보증연금 등과 같은 노후소득안정망을 새로이 도입하거나 강화하는 조치가 일부 병행됨으로써 방빈 기능을 개선 또는 유지하고자 하지만,<sup>5)</sup> 전반적인 소득대체율은 지속적인 축소를 경험할 것으로 예상된다(EC, 2012a: 5). 더욱이 대다수 유럽 국가들은 유럽통화동맹(EMU: European monetary union)의 적자 및 부채에 관한 규정으로 인해, 재정안정화에 초점을 둔 개혁으로 매몰될 수밖에 없는 구조적 제약을 지니고 있어, 차후의 개혁 방향 역시 연금의 축소 또는 재구조화(restructuring)로 경도될 가능성이 존재한다(Hering, 2006: 3).

공적연금제도를 운영하고 있는 국가들이 직면한 인구·사회·경제학적 위기를 고려했을 때, 이러한 재정안정화 중심 개혁과정은 일면 제도의 장기 존속을 담보하기 위한 합리적인 정책대응으로 볼 수 있다. 재정위기 상황을 고려하지 않은 채 지나치게 관대한 급여수준을 유지할 경우, 재정불균형 문제가 심화되어 중국에는 반복적인 급여축소 압력을 야기하고 제도의 지속적인 운영을 불가능하게 만들 수 있기 때문이다. 하지만 공적연금제도의 지속가능성을 제고하는데 있어 재정안정성이 충분조건은 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 재정안정화 개혁을 통해 수지균형이 담보된다고 해서, 제도의 장기적인 안정성과 지속성이 담보되는 것은 아니라는 것이다. 아래에서는 이를 보다 구체적으로 살펴보았다.

## (2) 재정안정성이 제도의 지속가능성을 담보하는가?

이상에서 살펴본 것처럼 인구고령화를 비롯한 재정위기가 가중되는 상황 속에서 재정안정성은 공적연금 개혁 시 정책결정자들이 고려하는 유일한 지속가능성 척도로 간주되는 경향이 있다. 특히 인구고령화에서 비롯된 위기는 정책결정자들이 근시안적인 결정을 내리도록 유인함으로써, 생산적인 사회정책을 통해 기존의 관대한 복지제도를 유지할 수 있는 기회를 차단하고 있다(Lindh, 2009: 131). 즉 긴축재정을 위해 공공지출을 줄이려는 압박과 미래 노인세대의 생활보장에 대한 요구는 상충적인(trade-off) 관계에 있다는 전제 하에, 재정안정성이라는 단선적인 개혁지향에 우선순위가 부여되는 경향이 나타나고 있는 것이다(Hering, 2006).

한국 사회 역시 서구의 공적연금제도가 직면한 인구고령화, 경제성장 저하, 노동시장 변화 등과 같은 문제가 심화되고 있는 상황이며, 이에 따라 전 세계적인 긴축재정 기조에 수렴하는 방향으로 개혁이 진행되고 있다. 하지만 한국과 같이 미성숙한 공적연금제도를 지닌 국가가 급부율이 높고 포괄적인 연금제도를 가진 국가의 경험을 무분별하게 수용할 경우, 심각한 왜곡을 초래할 수 있다는 점에 유의해야 한다(Castles, 2004: 216). 즉 공적연금제도의 도입기간이 짧아 적용률(coverage

5) 전 세계적으로 재정안정화 개혁기조와 관련 조치들이 만연한 상황에서 일부 국가들은 연금의 적정성을 개선하기 위해 노후소득의 안전망을 강화하는 개혁을 실시하고 있다. 아일랜드, 영국, 호주, 벨기에, 핀란드, 프랑스, 스페인 등은 기초연금(basic pensions) 및 최저연금(minimum pensions)의 급여수준을 증가시켰고(Whitehouse, D' Addio, Chomik and Reilly, 2009), 한국에서도 2008년부터 새롭게 기초(노령)연금제도를 시행하고 있다.

rate)과 급여수준이 낮은 상태에서 지나친 재정안정화 조치가 이루어질 경우, 노후소득보장이라는 본래적 기능이 제대로 작동하지 않을 수 있다는 것이다. 특히 서구국가에 비해 복지경험이 일천하고 경제성장 담론이 팽배해있는 한국사회의 특성을 고려하면, 재정안정화 논리는 노후소득보장체계의 경제·사회적 적합성을 높이기보다 수급권 축소를 장려하는 기제로 작동할 위험이 존재한다. 실제로 그동안 국민연금제도의 개혁논의는 적정성에 대한 고려보다는 기금고갈 및 후세대 부담 논리에 압도되어 왔고(김연명, 2011), 소득대체율 축소 중심의 재정안정화 기제를 단선적으로 수용해 온 것이 사실이다. 즉 재정안정화를 통해 제도의 존속을 담보한다는 논리 하에 기여율 증대, 소득대체율 축소, 연금 수급연령의 단계적 상향 등과 같은 기제들을 중심으로 비교적 관대했던 ‘저부담-고급여 체계’를 축소시키는 개혁이 지속적으로 이루어져 왔다. 이로 인해 개혁 이후 한국의 노후소득보장체계는 적정성이 상당 부분 훼손됨으로써, 노후방빈이나 소비평탄화 등과 같은 제도 본연의 기능이 제대로 작동하기 어려운 상황에 직면해있다.

물론 인구고령화를 비롯한 재정위기 요인에 의해 초래된 연금제도의 위기가 실재하고, 이로 인해 대다수 산업 국가에서 연금지출 급증 및 기여수입 감소가 제도의 중요한 제약사항으로 대두되는 상황은 부인할 수 없는 사실이다(Hering, 2006: 2).<sup>6)</sup> 하지만 공적연금제도의 지속가능성이 미래의 연금지출 삭감을 통해 달성될 수 있다는 재정안정화 논리는 제도가 직면한 과제를 지나치게 단순화한 것으로 볼 수 있다(Grech, 2010b: 9). 노후소득보장이라는 제도의 본래적 기능을 방기한 개혁지향 역시 공적연금제도의 장기적 존속을 담보해주기 어렵다는 점에 유의할 필요가 있으며, 이는 적정성의 훼손을 전제한 재정안정화 개혁에 내재된 다음과 같은 문제에 기인한다.

첫째, 공적연금제도의 도입 목적이 적정 노후소득을 보장하는데 있다는 점에서, 지금과 같이 재정안정화에 초점을 둔 축소지향적 개혁은 제도의 존립이유에 대한 근본적인 회의감을 불러일으킬 수 있다. 이는 공적연금제도가 노후소득의 적정성을 보장함으로써 노후빈곤을 예방하고 퇴직 이전의 생활수준을 유지하는데 일차적 목적을 두고 있기 때문이다. 실제로 많은 국가에서 공적연금 급여는 노인의 주요 소득원으로 기능하며, 적정 퇴직소득을 보장함으로써 노인들의 품위 있는 생활과 경제적 독립, 그리고 최저생활수준을 보장하고 있다(Thompson, 1998; EC, 2012a). 공적연금제도의 축소 필요성을 지속적으로 제기하고 있는 세계은행 역시 연금제도는 전체 인구에게 급여를 제공해야 하며, 이때 급여 수준은 노후 빈곤을 예방하기에 충분함은 물론 인구 대다수가 생애소비를 평탄화시킬 수 있는 정도여야 한다는 점을 분명히 하고 있어(World Bank, 2005a), 공적연금제도의 본래 목적에 대한 공통적인 인식을 확인할 수 있다. 재정안정성은 노후소득보장의 적정성과 제도의 안정적인 운영을 제약하는 기제로, 개혁과정에서 완전히 배제할 수는 없지만 적정성의 담보를 전제로 추구해야 할 부차적 목적이라고 할 수 있다. 이는 적정성이 재정안정성과 대치되거나 상충될 수 없는 제도 본연의 가치라는 것을 의미한다(Whitehouse, 2001; EC, 2012a; 김연명, 2011). 문제는 대부분의 연금개혁 주체들이 GDP대비 공공지출 수준은 이미 정치적 수용성과 경제적 효율성 측면에서 한계에 도달했고, 세금, 연금기여, 공공채무의 증가를 통해 현 상황을 개선하는 것은 불

6) 공적연금 개혁과정에서 재정안정성에 대한 고려가 함께 이루어져야 하는 이유 중 한 가지는 특정 세대가 다른 세대에 비해 조세부담이나 연금이전 수준에서 불공평한 대우를 받을 경우 개혁에 대한 정치적 압력이 발생할 수 있기 때문이다(Grech, 2010b: 11).

가능하다는 믿음에 사로잡혀 있다는 것이다(Jackson, 2003; Howse, 2004: 3에서 재인용). 이러한 부적절한 인식에 기반하여 적정성과 재정안정성 간 본말이 전도된 축소지향적인 개혁을 시행하는 것은 사회연대 및 위험분산의 논리에 입각한 공적연금을 보험수리적 논리에 기반한 사적연금으로 대체시킴으로써, 공적연금제도의 존립근거와 필요성을 잠식하는 기제로 작용할 위험성이 존재한다.

둘째, 노후소득의 적정성을 담보하지 못한 재정안정화 개혁은 대중들의 저항과 그로 인한 개혁 역전(reform reversals) 및 조정(modifications) 등을 초래할 수 있다(Grech, 2010a: 155). 즉, 연금제도가 대중들의 기대를 충족시키지 못하거나 노인들이 자신의 부적절한 저축수준을 인식하게 된다면, 국가는 유권자로부터 개혁 역전의 압력을 받게 되고 사회적 이전(transfer)에 더 많은 지출을 해야 할 위험에 처할 수 있다(Grech, 2010b: 2). 이는 연금관대성의 감소가 재정안정성에 긍정적 영향을 미친다고 하더라도, 적정성에 대한 우려가 증가할 경우 연금지출을 다시 높이라는 압박으로 전환될 수 있다는 것을 의미한다(EC, 2006). 일례로 1980년대에 민영화 전략을 통해 자발적 연금공여를 강조했던 영국은 1990년대 말부터 최저소득보장제도와 제2국가연금(S2P: state second pension)의 도입, 물가연동방식에서 임금연동방식으로의 재전환, 연금크레딧 강화, 개인계정제도의 중앙집권화 등의 조치들을 통해 공적연금의 적정성을 재강화하는 입장으로 선회한 바 있다(Zaidi and Grech, 2007: 14; 권혁창·김평강, 2013: 106-107). 이 외에 중부 및 동부 유럽의 여러 국가에서 진행된 재정안정화 개혁 역시 현재 상당 부분 역전되는 사례들이 확인되고 있다(OECD, 2012a: 77-98). 이들 국가는 부과방식 연금제도를 완전적립식 확정기여 제도로 전환하는 구조적 개혁을 단행했는데, 이중 에스토니아와 폴란드는 적립식 민간연금제도에 대한 기여를 감소시킴으로써 부분적인 개혁역전 현상을 경험하고 있다. 헝가리의 경우 개혁이 완전히 역전되었는데, 강제식 적립형 연금제도에 축적되었던 기금까지도 공적연금제도로 다시 귀속시키고 있다. 이처럼 영국을 비롯한 중부·동부 유럽 국가들의 경험은 연금관대성의 감소가 재정안정성에 긍정적 영향을 미친다고 하더라도, 적정성에 대한 우려가 증가할 경우 다시 연금지출을 높이라는 압박으로 전환될 수 있음을 보여주고 있다(EC, 2006). 특히 연금수급자들이 각 국가의 강력한 이해관계자로 대두되는 현 상황을 고려했을 때, 이러한 재정안정화 개혁경로의 실패 과정은 많은 국가에서 일반화될 가능성이 높다고 할 수 있다.

셋째, 재정안정화를 위해 연금수급권을 필요 이상으로 축소할 경우, 노후소득보장이라는 제도의 존립근거를 훼손함은 물론 중국에는 개혁이 상정한 재정안정성이라는 목적마저 저해할 수 있다. 이는 적정성을 담보하지 못한 재정안정화 개혁은 단순히 문제의 발원(發源)과 책임을 공적연금제도에서 타 공공정책 부문으로 이전시킬 뿐(balloon effect), 한 사회가 노인부양에 투여하는 전체 공공재정 상의 균형을 달성하기에는 근본적인 한계를 지니고 있기 때문이다(Grech, 2010a; Finke, 2011; 신기철, 2012). 즉 재정안정화 조치를 통해 공적연금 지출을 일정 정도 감소시킨다고 하더라도, 노후소득보장 기능이 심각하게 훼손된다면 그 감축액이 다른 공공정책에 대한 잠재적 수요나 실제 지출 증가로 이어지는 풍선효과가 발생하여, 총량 차원에서 공공재정의 지속가능성은 담보하기 어렵다는 것이다(Grech, 2010a; 신기철, 2012). 실제로 연금제도의 지속가능성 지수(PSI: Pension Sustainability Index)를 개발하여 국가 간 개혁성과를 비교하고 있는 Finke(2011: 20)의 보고에 따르

면, 개혁으로 인해 연금급여가 지나치게 낮아질 경우 재정안정성은 높아질 수 있지만, 그 이면에서 노인빈곤 문제가 쟁점화 됨에 따라 공공복지 프로그램의 재원확충에 대한 압력이 거세질 수 있다. 이러한 공공재정에 대한 압력은 적정성 훼손을 대가로 얻는 이득보다 클 수 있고, 이는 결국 연금의 재정안정성을 낮추거나 정부의 공공부채 문제를 악화시킬 수 있다는 것이다. 한국의 국민연금 개혁과정에서도 이러한 풍선효과를 일부 확인할 수 있다. 지난 2007년 국민연금의 소득대체율을 기존 60%에서 40%까지 인하하는 재정안정화 개혁 과정에서 이를 보완하기 위해 기초노령연금제도(2014년 이후 기초연금)를 도입한 것이다. 이러한 추가적인 노후소득보장 제도를 운영하기 위해 2015년 현재 10조원(국비 7.6조원, 지방비 2.4조원) 가량이 재원으로 사용되고 있고(보건복지부, 2015), 향후 노인인구 증가 및 기초연금액 인상 압력 등에 따라 지출 소요가 더 커질 것으로 예상된다.

정리하면, 적정성을 담보하지 못한 재정안정화 중심의 개혁 노선은 제도의 본래적 목적을 방기하는 것일 뿐만 아니라, 개혁역전이나 피드백 효과의 작용으로 인해 재정안정성 측면의 성과에서도 실효성이 의문시되는 지속 불가능한 개혁지향이라고 할 수 있다.

### (3) 공적연금제도의 지속가능성 재개념화

이상에서 살펴본 이유로 공적연금제도의 개혁과정에서는 노후소득의 적정성과 재정안정성이라는 양대 목표가 모두 표상(表象)으로 설정될 필요가 있다(World Bank, 2005a; EC, 2006; EC, 2010; EC, 2012a; Zaidi, 2010). 이는 적정성과 재정안정성 중 한 가지 목표에 지나치게 편향될 경우, 양대 목표 간 상충관계(trade-off)<sup>7)</sup>가 발생하여 공적연금제도에 대한 지속적인 개혁 압력이 제기될 수 있기 때문이다(Whitehouse et al., 2009; Grech, 2010; Jackson, Howe and Nakashima, 2010). 예컨대, 앞서 살펴본 것처럼 지나치게 재정안정화에 편향된 개혁노선을 취할 경우 노후소득보장이라는 제도 본연의 기능이 훼손되고, 이는 결국 제도의 관대성 개선에 대한 정치적 압력을 증대시켜 피드백 효과나 개혁역전 등을 초래할 수 있을 것이다. 반대로 재정위기가 도래한 상황에서 지나치게 관대한 급여수준을 유지할 경우에도, 적정성 목표는 달성할 수 있지만 제도의 재정불균형 문제가 심화되어 중국에는 반복적인 급여축소 압력이 제기되고 제도의 지속적인 운영을 담보하기 어려울 것이다. 이는 개혁과정에서 적정성이나 재정안정성 중 어느 한 가지 성과를 상실하게 된다면, 해결되지 않은 개혁과제들이 공적연금제도의 안정적이고 지속적인 운영을 저해하는 요인으로 작동한다는 것을 의미한다.

따라서 공적연금제도가 지속가능성을 확보하기 위해서는 개혁과정에서 적정성과 재정안정성 간의 균형 잡힌 성과를 달성할 필요성이 제기된다. 특히 지금과 같이 재정불균형 문제가 심각하게

7) 적정성과 재정안정성 간의 상충적 관계는 재정적 지속가능성과 소득 적정성을 토대로 고령화 준비지수(GAP: Global Aging Preparedness)를 개발한 Jackson 외(2010) 등의 연구를 통해 확인할 수 있다. 이에 따르면, 많은 국가들이 재정안정성과 적정성 중 한 가지 성과만 달성하는 경향이 있다. 예컨대, 재정적 지속가능성 지수에서 상위 국가에 포함된 멕시코, 중국, 러시아 등은 소득적정성 지수에서 낮은 점수를 나타내고, 소득적정성 지수에서 상위 국가에 포함된 네덜란드, 브라질, 독일, 영국 등은 재정적 지속가능성 지수에서 낮은 점수를 보이는 것으로 나타났다.

대두되는 상황에서 공적연금제도의 개혁과제는 단순히 미래 비용에 관한 것으로 제한되어서는 안 되며, 재정안정화 조치가 노후소득보장에 미치는 영향까지도 함께 고려해야 할 것이다(Grech, 2010a). 즉, 공적연금 개혁과정에서 연금지출 축소가 재정위기를 타개하기 위한 유일한 대안은 아니라는 점을 인식하고, 노후방빈과 소득대체라는 제도 본연의 목적을 지속적으로 달성할 수 있도록 보다 다차원적인 목표를 설정해야 한다는 것이다(Howse, 2004: 3; Grech, 2010a: 106; Zaidi, 2010: 2).

공적연금제도의 지속가능성에 대한 이러한 다차원적 이해는 주요 국제기구들이 제시하는 연금개혁 목표에서도 확인할 수 있다. 먼저 유럽위원회(European Commission)는 공적연금제도가 현재와 미래에 지속가능하고(sustainable), 접근하기 쉬우며(accessible), 적정한(adequate) 퇴직소득을 전달할 수 있도록 하는 것이 EU의 최우선 과제임을 분명히 하고 있다(EC, 2010; EC, 2012a). 즉, 인구고령화로 인해 공공지출 증가가 예상되는 상황에서 공공재정의 장기적인 재정안정성을 개선함과 동시에, 연금의 적정성을 담보하려는 정책행동 역시 강조되어야 한다는 것이다(EC, 2010: 5). 이에 따라 유럽연합에서는 2001년 이후 적정성을 포괄한 연금정책의 공동 목표에 대한 성원 국가들의 합의를 이끌어 낸 바 있고, OMC(the Open Method of Co-ordination)를 통해 그 달성 여부를 감시하고 있다(Grech, 2013: 3).<sup>8)</sup> 또한 1990년대에 기존 확정급여·부과방식 연금제도의 축소와 민영화로 전폭적으로 지지하며 연금제도의 빈곤완화 및 퇴직소득 기능을 등한시 한 바 있던 세계은행조차,<sup>9)</sup> 최근 연구를 통해 연금제도의 주요 목적은 적정하고(adequate), 부담가능하며(affordable), 지속가능하고(sustainable), 견고한(robust) 퇴직소득을 제공하는데 있음을 주장하고 있다(World Bank, 2005a: 15). 특히 인구 대다수에게 신뢰할만한 소비평탄화 수단을 제공하고, 모든 사람들이 절대빈곤 수준에서 벗어날 수 있도록 충분한 급여를 제공해야 한다는 ‘적정성’ 목표를 재정안정성을 비롯한 여타의 목적과 동일한 비중으로 강조하고 있어, 기존의 단선적인 개혁목표로부터의 전환을 확인할 수 있다(Grech, 2013: 2-3). 많은 연구들 역시 재정안정화 개혁의 성과를 평가함에 있어 재정균형이라는 단선적인 측면만이 아니라 노후소득의 적정성 측면까지 포괄하고 있다는 점은 이러한 포괄적인 개혁지향을 설정하는 것이 타당함을 방증한다고 할 수 있다(Zaidi and Grech, 2007; Dekkers et al, 2009; Finke, 2011; Jackson et al., 2010; Grech, 2012a; 2012b; 2013).

## 2. 국민연금 재정안정성 평가 방식과 한계

8) OMC는 자발적인 정치협력과정이며, 합의된 공동지표를 조사함으로써 공동목표의 달성수준을 평가하고 있다. 이를 위해 EU 성원국가들은 국가보고서를 준비하는데, 이는 위원회(Commission)와 이사회(Council)에 의해 평가되고, 공동보고서(joint reports)에 반영된다. 이러한 작업은 2012년에 연금개혁에 대한 백서(white paper) 『An agenda for adequate, safe and sustainable pensions』를 준비한 위원회에서 완결되었다(Grech, 2013: 3).

9) 세계은행은 1990년대에 독립평가집단(independent evaluation group)의 정책검토를 통해 ‘연금개혁에서 세계은행의 관여는 재정안정성에 대한 우려에 의해 촉진되었다’라고 결론지를 만큼 확정급여·부과방식 연금제도의 축소와 민영화를 전폭적으로 지지해왔고, 이 과정에서 빈곤완화 및 퇴직소득 제공이라는 연금제도의 주요 목표를 간과해왔다(Grech, 2013).

다양한 재정위기 요인이 대두됨에 따라 국민연금제도의 재정안정성에 대한 사회적 관심이 높아져왔다. 그 결과 1998년 재정계산제도<sup>10)</sup>를 도입하여 정기적으로 국민연금제도의 재정 상태를 진단하고, 이를 토대로 재정안정화를 위한 개혁방안을 모색해오고 있다(이용하, 2012).<sup>11)</sup>

이러한 재정계산 과정에서 국민연금제도의 재정안정성은 소위 보험수리적 지속가능성(actuarial sustainability) 측면에서 주로 검토되어 왔다. 즉, 재정수지에 대한 전망을 통해 급여총량과 기여총량을 비교하여 전자가 후자를 초과할 경우 재정적 지속가능성이 약한 것으로 평가하고 있다. 물론 재정계산보고서에서 명시적으로 제도의 재정안정성이 수지균형 여부에 따라 결정된다고 언급하고 있는 것은 아니다. 다만 재정계산을 통해 도출되는 주요 결과가 기금의 수지적자 발생 시점 또는 소진 시점 등과 같은 재정수지 현황으로 국민연금제도의 기여수입과 급여지출 간 흐름에 주목하고 있다는 점은 분명한 사실이다.<sup>12)</sup>

또한 이의 연장선상에서 적립배율이 재정목표로 준용되고 있고<sup>13)</sup>, 부과방식비용률이 재정 상태를 평가하기 위한 주요 지표로 활용되고 있는데, 이들 역시 기본적으로 제도의 수지균형 여부에 따라 결정되는 값이라고 할 수 있다. 실제로 가장 최근의 제3차 재정계산 결과에 따르면, 2043년 2,561조원의 최대 기금이 적립되고, 2044년 수지적자(-2.7조원)가 발생하며, 2060년에는 기금이 소진되는 것으로 나타났다. 적립배율은 2013년에는 26.1배에 달하지만 수지적자가 발생하기 직전 연도인 2043년에는 10배 미만으로 떨어지고, 이후 급속히 감소하여 기금소진연도인 2060년에는 0.2배에 그칠 것으로 예상되고 있다. 부과방식비용률(보험료 부과대상 소득 총액 대비 급여지출 비율)은 2013년 3.7%에서 점차 증가하여 마지막 추계연도인 2083년에는 22.9%까지 증가할 것으로 예상되고 있다. 보험수리적 관점에 따르면, 수입과 지출 간 불균형에서 비롯되는 이러한 기금소진, 적립배율 감소, 부과방식비용률 상승 등의 결과는 국민연금제도가 재정안정성을 담보하지 못하고 있다는 것을 의미한다. 이상의 재정추계 결과에 따라 국민연금 개혁과정에서는 향후 발생할 수지불균형 문제에 대응한다는 미명 하에 소득대체율을 급격히 인하(70%→40%)하는 재정안정화 개혁에 집중해왔다. 이런 점들을 고려했을 때, 한국 사회에서 실질적으로 적용되는 재정평가 기준은 수지균형여부라고 해도 큰 무리가 없을 것이다.

10) 국민연금 재정계산은 제도의 재정 건전성을 평가하고 제도의 발전적 방향을 제시하기 위해 지난 1998년에 도입되었고, 국민연금법(제4조) 및 시행령(제11조)에 따라 5년을 주기로 실시되고 있다. 제1차 재정계산은 2003년, 제2차 재정계산은 2008년, 제3차 재정계산은 2013년에 이루어졌으며, 이를 통해 국민연금의 장기적 재정상태를 주기적으로 점검하고, 미래의 여건변화에 따라 제도 및 기금운용 전반에 대한 정책을 선제적으로 수립해오고 있다.

11) 재정계산 결과에 따른 제도 개혁안은 지루한 정치적 논란과 소모전을 겪으면서 최종 개혁안에 거의 반영되지 못했다는 점에서 그 실효성이 의문시되기도 한다(이용하, 2012: 127). 하지만 현재와 미래 시점의 재정상태에 대한 정기적인 진단과 전망을 통해 국민연금제도의 재정적 지속가능성 수준을 판단함으로써, 주요 개혁 시마다 일련의 준거틀로 기능해온 것 또한 사실이라고 할 수 있다.

12) 제1차, 제2차, 제3차 재정계산의 재정수지 전망 결과는 다음과 같다.

	수지적자 발생년도	최대 적립기금	기금소진 발생년도
제1차 재정계산	2036년	1,715조원(2035년)	2047년
제2차 재정계산	2044년	2,465조원(2043년)	2060년
제3차 재정계산	2044년	2,561조원(2043년)	2060년

13) 제3차 재정계산 보고서에서는 재정안정화를 위한 대안으로 '재정계산 추계기간 마지막 연도를 기준(2083년)으로 최소한 적립배율을 2배 이상 유지'할 것을 제시하고 있다. 적립배율은 이러한 재정목표로 간주될 뿐만 아니라, 부과방식비용률과 함께 제도의 장기적 지속가능성을 보여주는 지표로 활용되기도 한다.



보험수리적 수지균형 차원에서 이루어지는 이러한 재정평가 방식은 공적연금제도의 재정건전성을 가장 직관적으로 보여주는 중요한 지표임은 분명하지만, 다음과 같은 한계를 지니고 있는 것 또한 사실이다(유희원, 2014).

첫째, 일반적으로 ‘사적’ 보험에서 통용되는 수지균형의 논리가 ‘공적’ 보험에 그대로 이식될 경우, 국민연금제도의 본래적 목적과 기능이 심각하게 훼손될 수 있다. 이는 수지균형 관점은 적정 노후소득보장이라는 국민연금제도 본연의 기능과 양립하기 어렵다는 근본적인 한계를 지니고 있기 때문이다. 실제로 수지균형 관점에서 재정 상태를 평가할 경우, 상대적으로 기여부담이 적어 평균 수익비가 2배에 달하는 국민연금제도는 항상 재정적으로 불안정한 상태에 있는 것으로 평가되고, 소득대체율 인하와 같은 재정안정화 조치에 대한 유인이 강하게 작동하여 급여의 적정성이 떨어질 수 있다. 물론 수지균형 관점에서 재정 상태를 평가하고 대안을 모색한다고 하더라도, 보험료 인상, 노동공급의 양적·질적 증대를 통한 기여기반(contribution base) 확충<sup>14)</sup> 등과 같은 수입증대 전략을 택할 경우, 연금급여 인하와 같은 적정성 훼손 조치 없이도 재정안정성을 확보할 수 있을 것이다. 하지만 국민연금에 대한 대중들의 불신과 몰이해가 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 이루어지는 경향이 있다. 한국 사회에서는 그동안 보험수리적 균형 관점에 입각한 기금고갈 및 후세대 부담(세대 간 불공평) 등의 논의가 국민연금 개혁과정을 이끌어왔고, 그 결과 재정문제가 현재화(顯在化)되지 않은 다소 이른 시점부터 강도 높은 급여축소 조치가 이루어진 바 있다. 이로 인해 국민연금제도의 적정성 담보 기능이 심각하게 훼손되었고, 결국 한국의 심각한 노인빈곤 문제를 해소하기에는 턱없이 부족한 제도로 전락하고 말았다. 이처럼 재정안정성을 단순히 수지균형 차원에서만 판별하게 된다면, 공적연금제도는 축소일로의 경로를 노정할 수밖에 없을 것이다.

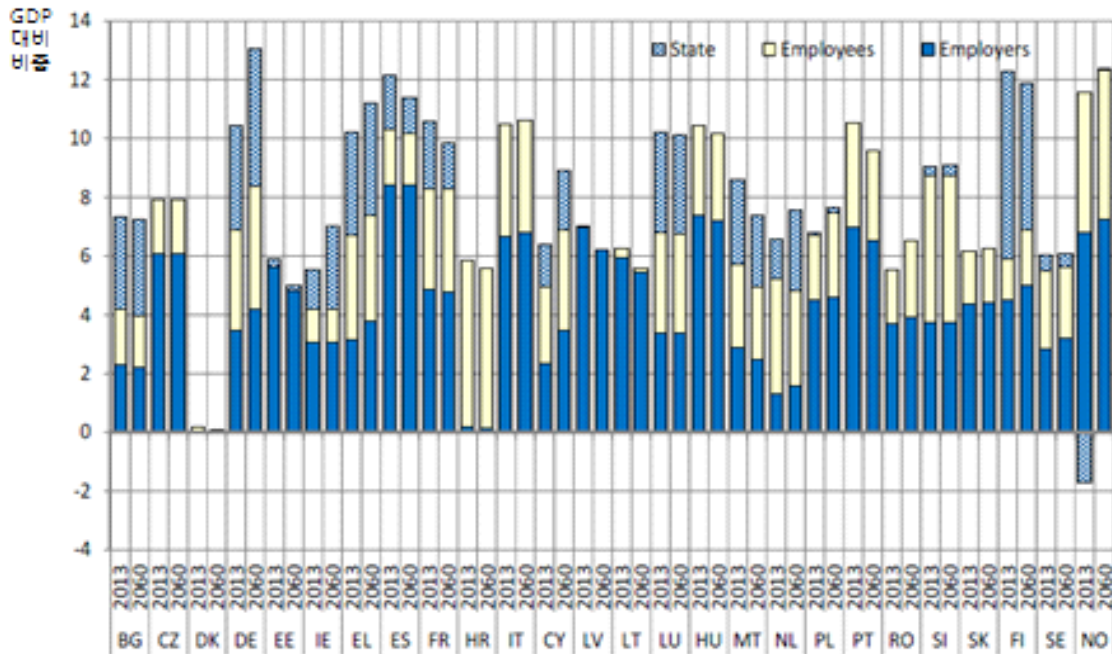
둘째, 수지균형 관점은 공적연금제도가 재정적으로 지속가능한지 여부를 온전히 보여줄 수 없다는 한계를 지니고 있다. 현행 국민연금 재정계산 과정에서 재정목표 또는 재정평가지표로 준용되는 적립배율(2배, 5배, 수지적자 미발생, 일정 적립배율 유지 등 4가지 기준), 필요보험료율, 부과방식비용률 등은 수지균형의 관점에서 재정안정성을 평가하는 대표적인 지표들이라고 할 수 있다. 이러한 기준에 따르면 국민연금제도는 연금급여에 비해 보험료가 낮고, 그 결과 2044년 수지적자가 발생하여 2060년에 기금이 고갈되는 등 재정적으로 불안정한 상태에 있는 것으로 평가될 수 있다. 하지만 국가별로 재정방식(적립방식 또는 부과방식), 인구고령화 정도, 연금수급자 자립률(pensioner support ratio)<sup>15)</sup> 또는 노인부양비 등이 상이한 상황에서 단순히 수지균형 여부만을 기준으로 공적연금제도의 재정적 지속가능성을 판단하기에는 상당한 제약이 따른다. 특히, 단선적인 보

14) 현재 공적연금제도가 직면한 재정위기의 본질은 인구고령화, 생산성 둔화, 노동시장 불안정성 증대 등으로 인한 기여기반의 축소 문제라고 할 수 있다. 따라서 공적연금의 재정위기를 타개하기 위해서는 노동공급의 양적·질적 증대를 통해 보험료 납입자의 수와 이들이 납부하는 금액을 늘리는 기여기반 확충전략이 선제적으로 이루어질 필요가 있다(유희원 2014; 유희원 2015a; 2015b; 2015c).

15) 노인세대 비중 대비 근로세대 비중으로 노인 1인당 근로자 수를 의미한다.

협수리적 관점을 벗어나 GDP와 같은 국가의 경제수준(또는 부담여력)을 기준으로 공적연금 지출수준이 적절한지 여부를 검토할 경우 정반대의 결론이 도출될 수도 있다(김용하 외, 2011). 예컨대, 2050년경에 한국은 전체 인구의 40%에 육박하는 노인에게 GDP의 약 9.8%<sup>16)</sup> 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 있는 것이다(김연명, 2013: 299). 실제로 공적연금제도의 재정적 지속가능성을 논함에 있어, 정부의 재정부담 여력은 간과할 수 없는 사안이다. 재정계산 및 평가와 관련하여 국제적인 준거틀을 제시하고 있는 ILO(2002: 29)에서도 사적연금과 달리 공적연금은 정부의 재정적 지원을 전제로 운영되어야 함을 명시하고 있다. 또한 아래 그림에서 보듯이 공적연금제도를 운영하는 많은 국가들이 정도의 차이는 있지만 정부 재원의 투입을 통해 수지격차를 벌충하면서 노후소득보장 기능을 비교적 충실히 수행해오고 있다(EU, 2015). 이는 공적연금 운영 과정에서 일정 정도 수지불균형이 필연적으로 발생할 수밖에 없음을 방증하는 것으로써, 결국 수지균형 여부가 제도의 지속가능성을 판가름하는 유일한 잣대 아니라는 것을 의미한다. 일정 정도 수지격차가 발생했다고 하더라도, 국가가 이를 부담할 자원추출 역량을 확보하고 있다면, 무조건 재정이 불안정한 상태로 규정하기는 어렵다는 것이다.

<그림2-1> 공적연금제도의 기여 구성(2013-2060)(% of GDP)



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

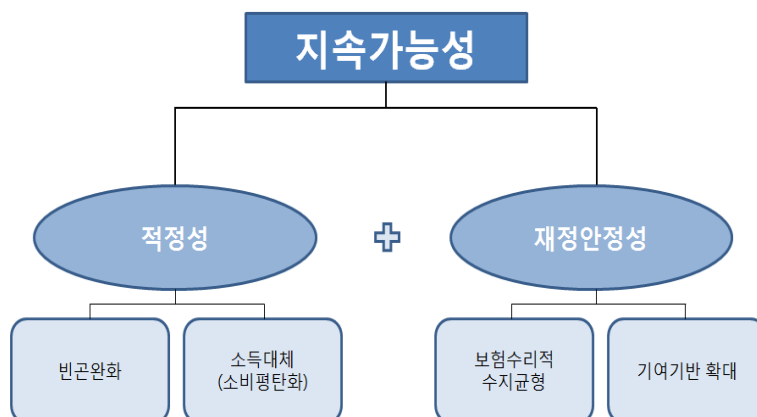
주 : 노르웨이의 경우 국가연금기금(SPF: State Pension Fund)을 통해 연금 및 기타 정부지출의 재원을 마련하기 때문에, 2013년 정부 부담이 (-)로 나타나고 있음. 즉, 공적연금제도에 국가재정이 투입되기보다는 반대로 연기금(SPF)을 다른 국가재원으로 활용한 사례임

16) 국민연금과 기초연금 지출을 합한 금액

이상에서 살펴본 이유로 국민연금제도가 직면한 재정위기의 본질을 온전히 규명하고 보다 적실한 대안을 수립해나가기 위해서 지금까지 한국 사회에서 통용되었던 단선적인 수지균형 관점에서 벗어나, 보다 확장된 개념과 측정방식에 기초하여 국민연금제도의 재정안정성을 새롭게 평가할 필요성이 제기된다.

### 3. 다른 나라 공적연금 재정안정 지표와 지속가능성 확보 노력

앞서 공적연금제도의 지속가능성은 일반적으로 통용되는 재정안정성 개념보다 넓게 정의되어야 하고, 재정안정에 대한 판단 역시 단순히 수지균형 여부만이 아니라 제도의 기여기반에 영향을 미치는 국가의 부담여력·출산율·고용률 등까지 포괄하는 것으로 확장될 필요가 있음을 주장하였다. 이러한 새로운 지속가능성과 재정안정성 개념을 간단히 도식화하면 아래 [그림 2-2]와 같다.



<그림2-2> 공적연금제도의 지속가능성

실제로 공적연금제도의 재정안정성 여부를 판단하는 기준은 국가별·시기별로 상이하며, 각 기준은 나름의 의미를 지니고 공적연금제도의 재정 상태를 진단하는데 사용되고 있다. 국내에서 일반적으로 통용되는 수지균형 관점의 재정안정성 평가방식이 절대적인 기준은 아닐 수 있다는 것이다. 이러한 문제의식 하에 본 절에서는 공적연금제도를 운영하는 다른 국가의 재정방식과 재정상태, 그리고 재정안정성 측정방식(재정목표 또는 재정평가지표) 등을 보다 구체적으로 살펴보고, 이를 토대로 한국 사회에서 적립기금을 중심으로 논의되고 있는 재정안정성 개념 및 측정방식을 비판적으로 검토하였다.

먼저 캐나다의 CPP는 1998년 부과방식에서 부분적립방식으로 개혁한 이래, 재정방식을 유지해오고 있다. 캐나다에서는 3년 주기로 75년에 대한 재정추계를 실시하는데, 이때 재정목표는 예측 가능한 기간(재정추계를 시행한 10년째부터 60년째 되는 해) 동안 일정 적립배율(5~6배)을 유지하는

것으로 설정하고 있다. 이러한 재정목표를 달성하기 위해, 법정 보험료율과 안정상태보험료율(steady-state contribution rate)<sup>17)</sup> 간 격차가 발생할 경우, 재정이 불안정한 상태에 있는 것으로 간주하여 보험료율을 인상하게 된다. 2015년 재정계산 결과, 현 보험료율 9.9% 적용 시 적립배율은 2075년까지 5~6배 수준을 유지하여 재정적으로 안정적인 상태에 있는 것으로 전망되고 있다.<sup>18)</sup> 이러한 일정 수준의 적립배율 유지는 인구구조가 장기적으로 유지될 것을 전제로 산출되는데, 2019년 이후 출산율이 1.65로 고정되는 것으로 가정하고 있다. 한편 공적연금의 재정 상태를 가늠하는 또 다른 지표인 노인인구비율은 2025년 기준 20.4%, 2075년 26.7%로 추정되어, 상대적으로 안정적인 증가세를 유지하는 것으로 나타났다. GDP대비 연금지출은 2010-15년 평균 4.9%에서 2050년 6.3%로 증가할 것으로 예상되는데, 다른 OECD국가들(평균 2010-15년 9.0%, 2015년 10.1%)에 비해 그리 높지 않은 편임을 알 수 있다(OECD, 2015: 206).

영국의 국민보험제도는 적립기금이 거의 없는 완전부과방식에 기초하여 운영되고 있으며, 당해 연도 지출을 당해 연도 수입으로 충당하고 있다. 물론 수지구조의 급작스러운 변동에 대응하기 위해 일정 수준의 적립금을 보유하고 있지만, 2015년 기준 급여지출의 1/4 수준으로 그리 높지 않다(HMRC, 2015<sup>19)</sup>). 국민보험의 재정계산은 5년 주기로 이루어지고 있고, 재정평가기간은 65년으로 설정되어 있다. 영국 역시 부과방식 제도를 운영하는 다른 국가와 마찬가지로 일정 수준의 적립금 또는 적립배율을 재정목표로 설정하고 있으며, 원칙은 연 단위의 수지균형이다. 이때 완전부과방식에 기초하고 있는 국민보험제도에서는 한국처럼 상당 규모의 기금을 쌓아 두진 않는다. 다만 기금의 합리적인 수지균형을 담보하기 위해 연간 급여지출의 1/6에 해당하는 준비금을 보유하도록 정부계리청(Government Actuary's Department)에서 권고하고 있다. 이러한 재정목표의 향후 추계를 보면, 2017-2024년 사이에는 연금수급연령의 상향과 경제·인구학적 요인의 효과로 기금수입이 지출보다 많아지게 되고, 적립금 규모와 적립배율이 증가 추세로 전환된다. 하지만 2024년 이후에는 인구고령화와 국가기초연금의 triple lock 효과가 점차 커짐에 따라 기금수입보다 지출이 많아지게 되고, 결국 2027년에는 기금이 소진되는 것으로 전망되고 있다. 이처럼 기금이 정부계리청의 권고 수준(급여지출의 1/6)에도 미달하고 결국 소진됨에 따라, 차입한도가 없는 국민보험기금은 수입과 지출의 단기적 변동에 대응하기 어려워질 수 있다. 이러한 경우 1993년의 사회보장법 제2조(Payments into National Insurance Fund out of money provided by Parliament)에 근거하여, 재무부는 필요한 경우 연금 급여지출 비용의 17%까지 국민보험기금에 지원할 수 있도록 하고 있다.<sup>20)</sup> GDP대비 공적연금지출 수준은 2010-15년 평균 GDP의 약 7.7%에서 2050년 약 8.1%로 소폭 증가하는 것으로 추정되었다. 이는 다른 복지선진국과 비교했을 때 상대적으로 낮은 수준이라고 할 수 있다. 반면, 인구구조의 변화로 인해 향후 국민보험기금의 급여지출 부담이 높아지고 재정건전성이

17) 안정상태보험료율은 재정평가 기준 시점 이후 10년째부터 60년째 되는 해까지 적립배율이 일정하게 유지될 수 있는 보험료율을 의미한다.

18) 참고로 CPP의 부과방식비용률은 2090년 기준 12.07%로 추정되는데, 이는 현 보험료율 9.9%보다 2.17% 높은 것으로 장기적으로 보험료율 인상이 필요함을 의미한다.

19) HMRC(2015). National Insurance Fund Account 2014-15. HM Revenue & Customs.

20) Government Actuary's Department(7. 2014), Government Actuary's Quinquennial Review of the National Insurance Fund as at April 2010.

악화될 가능성이 있다. 실제로 영국의 고령화 수준은 2000년 15.8%에서 2050년 27.3%로, 그리고 노인부양비 역시 같은 기간 26.8%에서 46.4%로 다소 큰 폭으로 증가할 것으로 예상된다(OECD, 2015: 181).

독일의 경우에도 앞선 국가들과 마찬가지로 부과방식으로 공적연금제도를 운영하고 있고, 매년 재정추계를 통해 수입, 지출, 기금, 필요보험료율 등에 대한 중기전망(5년) 및 장기전망(15년)을 실시하고 있다. 이때 재정목표는 법적으로 공식화되어 있진 않지만 완전 부과방식제도의 특성 상 연금 수지균형을 기본 원칙으로 한다고 볼 수 있다. 이러한 재정목표 하에서 완충기금 상태를 주기적으로 점검하며 재정상태를 평가하는데, 연금보험법(제158조 제1항)의 규정에 따라 ‘연도 말 기준으로 1개월 연금지출액의 0.2배(최저한도)에서 1.5배(최고한도) 사이의 완충기금을 유지’ 해오고 있다. 최근 완충기금의 실제 적립배율은 2012년 1.7, 2013년 1.8, 2014년 1.9 등으로 법정 최고한도인 1.5를 초과하며 흑자 양상을 나타내고 있다. 한편 GDP 대비 공적연금지출은 2010-15년 평균 10.0%에서 2050년 12.5%로 소폭 상향되는 반면, 노인부양비는 2000년 26.2에서 2050년 65.1로 다소 크게 증가하는 것으로 추정되고 있다(OECD, 2015).

미국의 OASDI는 2014-15년 기준 적립배율 3.22의 완충기금을 가진 부과방식 연금제도로, 절대적 기금 규모가 2조 7,895억 달러(2014년 말 기준)로 매우 크다. 재정추계는 미국사회보장청이 실시하며, 기금신탁위원회(Board of Trust)에 매년 보고된다. 재정추계는 단기(10년)와 장기(75년)의 수지상태에 대해 이루어지며, 적립금 수준 변화 및 필요보험료율 전망 등의 내용을 담고 있다. 지난 2015년의 재정계산 결과(중위 가정), OASDI 기금은 2016년에 적립배율 3.03배, 2023년 2.00배로 감소하여 2034년에는 소진될 것으로 예상되고 있다. 이때 장기재정건전성 유지를 위해 필요한 보험료율, 급여삭감 수준, 일반재정 이전 수준을 제시하고, 정기적으로 기금고갈시점을 공표하는 등 재정 상태를 점검하고 있기는 하지만, 당장 재정적으로 어려움에 봉착한 것은 아니기에 일종의 경고성 재정전망 결과를 제시하고 있는 것으로 볼 수 있다. 실제로 미국의 공적연금지출 수준은 2010-15년 GDP 대비 4.9%에 불과하고, 2050년에도 6.1%로 그리 높지 않을 것으로 예상되기 때문에(OECD, 2015), 다른 국가에 비해 재정문제의 심각성은 덜한 편이다. 단, 노인부양비 수준이 2000년 20.9%에서 2050년에 39.5%로 다소 크게 증가할 것으로 예상되어, 이와 관련된 대응책을 마련할 필요성은 일부 있다.

일본 후생연금은 2014년 기준 적립배율 3.8의 완충기금을 가진 부과방식연금으로서 기금 절대 규모 자체는 한국·미국 등과 마찬가지로 매우 크다고 할 수 있다. 후생연금의 재정계산은 5년 주기로 이루어지며, 향후 95년간의 재정상태를 평가하도록 되어 있어 재정추계기간이 다른 어느 공적연금보다 긴 편이다. 이때 재정목표는 지난 2004년 재정재계산부터 ‘재정균형기간의 최종 연도에 1년치 급여지출비용에 해당하는 적립금을 보유하는 것(적립배율 1배)’ 으로 설정하고 있다. 최근 실시한 2014년의 재정검증 결과에 따르면, 후생연금의 2110년 기준 적립금 규모는 165.1조엔으로 1.0배의 적립배율을 유지하는 것으로 나타났다. 한편, 이러한 재정목표를 달성하는 과정에서 국민연금과 후생연금을 합한 소득대체율이 50% 이상으로 유지될 것을 조건부로 명시함으로써, 노후소득의 보장성 또한 함께 고려하고 있다. 2014년 재정검증 결과에 따르면, 2110년도 기준으로 적

립배율 1이 되도록 급여수준을 조정할 경우, 후생연금 신규수급자 소득대체율은 2014년 62.7%에서 2060년 50.6%로 감소하는 것으로 나타났다. 한편, 일본의 GDP 대비 공적연금지출은 2010-15년 평균 약 11.2%에서 2025년에는 9.9%로 감소하는 것으로 나타나 상대적으로 연금지출 부담여력이 증대하는 반면, 노인부양비는 2000년 27.6에서 2050년 78.4로 급증하여 인구구조로 인한 재정위기가 불거질 개연성이 높은 것으로 나타났다(OECD, 2015).

마지막으로 스웨덴의 소득비례연금(Income Pension)은 비교적 큰 규모(2015년 기준 적립배율 4년 8개월)의 완충기금을 가진 부과방식 연금이다. 재정계산은 향후 75년에 대해 매년 시행하는데, 기본(base)·낙관(optimistic)·비관(pessimistic) 등 세 가지 시나리오로 구분하여 추계결과를 제시하고 있다. 이때 소득비례연금의 재정안정성 수준은 평균임금상승률과 균형비의 곱으로산출되는 ‘균형지수’를 통해 확인하는데, 이때 균형비는 전체 연금자산 대비 연금부채의 비율을 의미하며, 양자가 동일한 수준, 즉 균형비가 1일 때 재정이 수지균형 상태에 있다고 할 수 있다. 재정평가지표인 균형비는 연금수급자에게 지급되는 급여액을 조정하기 위한 준거가 되는데, 보험료 자산 재평가시 균형비가 1 미만이면 균형지수를 적용하여 연금총액을 하향 조정함으로써 1을 유지하도록 하고 있다.

$\begin{aligned} \text{균형비} &= \text{자산} / \text{연금부채} \\ &= (\text{보험료 자산}^{21}) + \text{완충기금} / \text{연금부채} \\ &= (\text{연간 보험료 수입} * \text{회전기간} + \text{완충기금}) / \text{연금부채} \end{aligned}$
---

스웨덴 소득연금의 균형비는 제도개혁 당시부터 1을 상회해왔으나, 2008년 금융위기 당시 완충기금의 가치가 급락하고, 2010년 이후에는 베이비부머의 은퇴가 맞물리면서 1이하로 떨어지게 된다. 하지만 최근 2015년의 재정계산 결과에 따르면, 기본 시나리오를 기준으로 했을 때 균형비가 전체 추계기간에 걸쳐 다시 1을 초과하는 양상을 보이고 있다. 이는 인구학적 요인과 완충기금의 실질수익률이 소득지수보다 높기 때문인 것으로 볼 수 있다. 또한 2015년 -7.8% 수준이던 순잉여금율(net contribution)<sup>22)</sup> 역시, 2020년부터 점차 상승하여 수지균형상태(0% 이상)를 회복하는 것으로 나타났다. 한편 스웨덴의 GDP 대비 공적연금 지출은 2010-15년 평균 8.9%에서 2050년 7.2%(2060년 7.5%)로 감소하는 것으로 나타나, 지출 측면에서 재정상태가 비교적 양호하다는 것을 확인할 수 있다. 반면, 고령화가 상대적으로 이른 시기에 진행된 바 있는 스웨덴의 경우, 노인부양비가 2000년 29.5에서 2050년 42.7로 다소 큰 증가세를 보여주고 있다(OECD, 2015).

이상에서 살펴본 것처럼 국가별로 공적연금제도의 재정목표는 다양하며, 이는 재정방식·고령화 진행단계 및 속도, 제도의 특성(기여율, 가입률, 급여율 등) 및 성숙도 등에 따라 달라질 수 있다.

21) 보험료 자산 = 연간 보험료 수입 \* 회전기간 (가입자 평균연령과 수급자 평균연령 차이, 즉 가입자가 수급자가 되는 평균기간. 1998년 기준 33년)

22) (당해 연금보험료 수입 - 당해 급여지출액) / 당해 연금보험료 수입

재정안정성 수준을 측정하는 방식 또한 다양한데, 이들 각각의 지표가 담고 있는 함의에도 다음과 같은 차이가 있다. 첫째, 당해 연도 지출 대비 연금금 규모를 의미하는 적립배율은 사회경제적 변화에 대한 연금제도의 대응능력을 나타낸다. 스웨덴, 캐나다 등의 공적연금 적립배율은 도입 초기에는 높았지만 비교적 빠르게 감소하여 현재 3-4를 넘지 않는 수준에서 유지되고 있다. 부과방식 제도를 운영하는 다른 나라들도 마찬가지로 실업이나 경제위기 등에 대비하여 완충기금 성격의 적립금을 축적해오고 있는데, 대부분 지나치게 높지 않은 수준에서 일정 정도의 적립금을 유지하는 것을 재정목표로 추구한다.

둘째, 일정 기간의 수지 균형은 정해진 기간 동안의 연금지출 감당 능력과 급여 지출 사이의 균형, 즉 공적연금제도 자체에 대한 수입과 지출 사이의 재정적 균형을 나타낸다. 이것이 갖는 의미는 ‘일정 기간’의 길이에 따라 달라진다. 공적연금 수지균형 측정의 기준 기간은 1년 ~15년, 60년, 75년, 95년 등 국가마다 다른데, 독일, 스웨덴은 짧고 미국, 캐나다, 일본은 상대적으로 긴 편이다. 이처럼 재정안정화 기준과 재정추계기간을 어떻게 설정하는지에 따라 재정상태에 대한 평가 또한 달라질 수 있다. 일례로 한국의 국민연금제도에서 독일의 기준(1년, 15년 균형)을 채택할 경우, 지나친 안정(?) 상태로 비춰질 수 있다. 기준기간이 짧을수록 현행의 급여지출과 기여의 균형, 혹은 불균형이 부각되며, 이 경우 보험료 등 기여 조정이 재정균형 회복정책의 핵심이 될 수밖에 없다. 독일과 같이 15년 기준을 채택하면 한국 국민연금보험료에 대한 판단은 달라질 수밖에 없을 것이다. 반면, 75년이나 95년 기준을 채택하면 고령화가 절정에 다다른 2060년대의 문제가 크게 부각되며, 몇 십 년 후의 기금고갈(?) 이슈가 상대적으로 더 부각될 수 있다. 이처럼 재정예측의 기준 기간이 길수록 적립기금의 중요성이 커질 수 있으며, 장기 인구변화 예측치가 미치는 영향 역시 커질 수 있다.

셋째, GDP 대비 지출비는 사회에서 창출된 부의 총량 대비 연금지출 부담을 의미하며, 해당 시기 사회적 부담 능력에 비하여 연금지출 감당능력이 어느 정도 수준인지를 보여준다. OECD 34개 국가의 평균 GDP 대비 지출비는 2010-15년 GDP 대비 9.0%이며, 2050년에는 10.1%로 증가할 것으로 예측된다(OECD, 2015). 즉, 각국의 고령화 정도와 연금관대성 등에 따라 차이는 있지만 선진자본주의 국가들은 2050년경에는 대체로 당해 연도에 창출되는 부의 총량 중 10% 가량을 공적연금에 지출하게 되는 것이다. 이렇게 본다면 공적연금 지출 증가는 상대적으로 덜 극적인 것으로 조명된다.

한편 그동안 한국의 국민연금제도에서 부각되었던 기금고갈 시점은 부과방식 연금제도로 전환되는 시점을 가리키는 것으로, 적립기금의 완충장치 역할이 더 이상 작동하지 않는다는 것을 의미한다. 이는 다른 지표에 비해 공적연금 재정 상태에 대해 제공하는 정보량은 적지만, 다른 나라와 달리 유독 한국의 연금논의에서 중요하게 취급되었다. 물론 한국처럼 국민연금제도를 ‘은퇴 대비 목적의 개인저축’으로 인식하는 경향이 강할 경우, 기금고갈 시점은 이에 부합하는 재정지표가 될 수 있을 것이다. 하지만 재정안정 여부를 판단하기 위해 기금의 고갈 여부에 집착하는 것은 다른 국가의 사례를 볼 때 일반적이진 않은 것이 사실이다.

그 외에 ‘GDP 대비 보험료 수입’과 ‘적립기금 대비 보험료 수입’ 등의 추이도 재정평가 지

표로 활용될 수 있다. 이는 공적연금에 대한 사회적 부담의 상대적 크기와, 연금재정에 대한 보험료 기여 정도 등을 보여줄 수 있다. 일례로 보험료 수입을 기준으로 공적연금제도의 재정 상태를 판단하기 위한 지표 중 하나로 앞에서 살펴본 [그림 2-1]과 같이 각국의 ‘공적연금제도 기여구성’을 확인할 수 있다.

이처럼 각국의 연금재정안정에 대한 판단 지표와 재정추계 등에 대해 살펴본 결과, 다음과 같은 함의를 도출할 수 있다. 무엇보다 재정적 지속가능성은 사회적 지속가능성과 긴밀하게 연결된다는 점에서, 양자 간 단절이 이루어지지 않는 상태에서 제도의 재정 상태를 보여줄 수 있는 지표를 마련할 필요가 있다. 다만 각국의 재정 목표는 어떤 기준을 채택하든 장기적으로 큰 편차 없이 일정하게 유지되는 것을 바람직한 것으로 간주한다는 점을 염두에 두어야 할 것이다. 실제로 위에서 살펴본 대부분의 국가들은 기금의 장기적 추이를 안정화시키며 목표를 두고 있는 것으로 보인다. 예를 들면 베이비부머 은퇴 시기 적립배율을 일정 규모 이상(1이상)으로 유지하는 것이 그것이다. 또한 연금제도의 사회적 지속성과 관련되는 경제성장률, 노동시장 참여율 등이 연금산식에 반영되는 경향도 확인된다.

다음으로 적립배율에 대해서도 조금은 다른 관점의 접근이 요구된다. 전술한 것처럼 대부분의 공적연금제도는 부과방식을 채택하고 있으며, 적립배율을 주요 재정평가지표로 활용하고 있다. 이때 스웨덴과 캐나다 등의 공적소득비례연금기금은 제도 성숙에 따라 적립배율의 급격한 감소를 경험한 바 있다. 스웨덴의 ATP는 1960년에 도입되어 1960년대 초기 적립배율은 130배에 달했으나 2010년 3.2배로 감소하였고, 캐나다 CPP는 1966년 도입 당시 제도 초기 적립배율은 52.5배였으나 2005년에는 3.6배로 감소하였다. 또한 일본 후생연금(1942년 도입)은 2차 대전 이후 부과방식으로 전환되어 1965년에는 적립배율이 29.2배였으나 2000년에는 5.2배로 감소하였다. 즉, 일부 국가의 공적연금제도는 제도 전개에 따라 적립배율 급감을 경험한 바 있고, 한국 역시 향후 기금이 소진 스케줄에 연동되어 적립배율의 급감이 예상된다.

하지만 이러한 유사성에도 불구하고, 한국과 다른 국가의 공적연금 재정추이 상에는 다음과 같은 차이도 발견된다. 애초 부과방식을 채택한 스웨덴, 캐나다의 경우, 초기에 쌓은 기금을 현세대 노인을 포함하여 보장 대상과 보장 수준을 높이면서 기금을 초기부터 소진해왔다. 반면 국민연금은 제도 도입 당시의 노인에 대한 보장조치는 마련되지 않았다. 이들을 원천적으로 배제하는 제도 운영 방식을 채택한 것이다. 이에 더해 제도가 도입된 지 얼마 되지 않은 시점부터 강도 높은 급여삭감조치를 취한 바 있다. 이처럼 지출에 비해 수입이 지나치게 많아지는 구조로 제도를 설계·운영해오며 따라, 연기금 규모가 제도 도입 이후 약 50년 동안 연기금이 급증하다가 이후 12~13년 사이에 다시 급감하는 상황이 벌어지게 된 것이다. 이러한 한국의 국민연금 기금적립은 전 세계적으로 유례없는 실험이기도 하다. 주지하듯이 공적연금기금은 주로 완충기금(buffer fund)으로 설정되어 있고, 주요 선진국 중 국민연금기금과 같은 거대 적립기금을 운용하는 국가는 많지 않다. 각 국가는 인구구조 변화, 성장률 하락, 베이비붐 세대의 은퇴 및 고령화, 실업률 증가 등을 공통된



배경으로 하여 다양한 방식으로 재정안정성을 추구하는 과정에서, 부과방식제도의 안정적 운영을 위한 최후의 보루로 적립기금 또는 완충기금을 새로이 설치하거나 확충한 바 있다. 하지만 연기금 규모를 증가시킨 경우에도 적립배율은 대체로 5를 넘지 않았다. 적립기금을 증가시키더라도 그 규모는 적립배율로 보면 3~4배 사이로서 이를 극단적으로 키우는 경우는 많지 않다. 기금 규모가 비교적 큰 스웨덴과 캐나다의 연금기금도 베이비부머에 대한 안정적 급여 보장이 그 목표임을 분명히 밝히고 있기도 하다. 이러한 점을 고려했을 때, 한국의 국민연금기금은 국민경제규모나 그 절대적인 규모 면에서 유례없이 독보적인 위상을 갖게 될 것으로 보인다. 향후에도 적립배율이 이렇게 큰 공적연기금은 없을 것이다.

장기 재정안정성을 추구하는 과정에서 한국 국민연금은 아무도 가보지 않은 길을 가고 있고, 앞으로도 이러한 경로를 이탈할 가능성은 높지 않아 보인다. 문제는 국민연금제도의 장기 지속성 및 안정성이라는 측면에서 연기금이 수행해야 하는 기능과 목적이 아직 불분명한 상태에서 더 많은 기금 적립이 이루어진다는 것이다. 앞으로 더 많은 논의가 필요한 이유이다.

## 4. 공적연금제도의 지속가능성에 대한 실증적 검토

### (1) 국제 비교

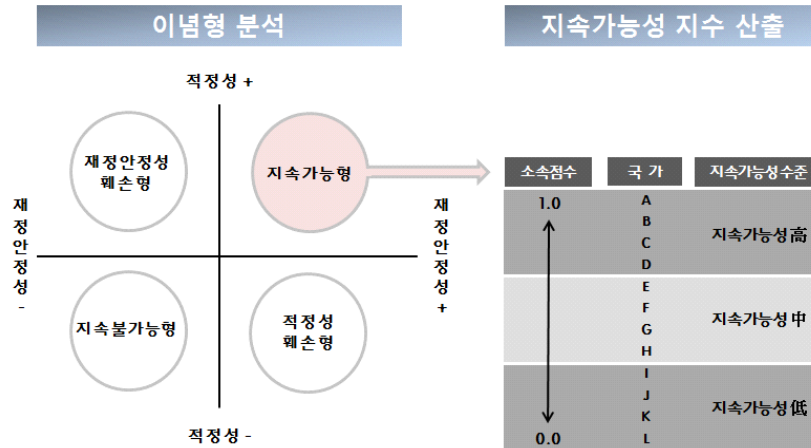
앞에서 살펴본 것처럼 그동안 재정적 측면에서 협소하게 정의되어 오던 공적연금제도의 지속가능성 개념은 노후소득의 적정성까지 포괄하는 광범위한 개념으로 확장시킬 필요가 있다. 여기에서는 이러한 개념을 토대로 공적연금제도를 운영하는 해외 국가들의 지속가능성 수준이 어떠한지에 대해 살펴보았다.

#### 가) 연구모형

적정성과 재정안정성 각각을 측정하는 지표들은 EU나 OECD 등의 다양한 국제기구에서 제공하고 있지만, 지속가능성을 나타내는 별도의 지표는 존재하지 않는다. 따라서 적정성과 재정안정성 간의 균형 상태를 나타내는 지수를 새롭게 산출할 필요성이 제기된다. 이때 지속가능성 지수 산출 과정에서 제기될 수 있는 문제는 적정성과 재정안정성 지표를 단순 합산하는 방식으로는 본 연구에서 지속가능성 개념으로 정의한 양대 성과 간의 균형 상태를 포착하기 어렵다는 것이다. 이는 일반적으로 알려진 것처럼 적정성과 재정안정성 간에는 상충관계가 형성되기 때문이다. 즉 적정성을 높이면 재정안정성이 낮아질 수 있고, 재정안정성을 강조하다보면 적정성이 훼손될 수 있다는 것이다. 이로 인해 두 지표를 단순 합산하게 되면, 적정성 또는 재정안정성만 상대적으로 월등히 높은 국가가 양대 성과를 고르게 발달시키고 있는 국가보다 오히려 지속가능한 모델로 나타날 가능성이 존재한다.

이에 본고에서는 적정성과 재정안정성 성과지표를 기준으로 퍼지셋 이념형 분석을 실시하여 양대 성과가 모두 높은 국가유형(지속가능형)을 도출하고, 이에 대한 개별 국가 사례들의 소속점수를 산출하여 지속가능성 지수로 활용하였다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면, 먼저 적정성을 나타내는 ‘공적연금 관대성 지수’와 재정안정성을 측정하는 ‘GDP대비 공적연금지출’, ‘노령노동자의 고용률’, ‘실질퇴직연령’ 등의 변수들을 투입하여 퍼지셋 이념형 분석을 실시하면, 아래 그림과 같이 ① 지속가능형(적정성과 재정안정성이 모두 높은 국가군), ② 재정안정성 훼손형(적정성은 높지만 재정안정성은 낮은 국가군), ③ 적정성 훼손형(재정안정성은 높지만 적정성은 낮은 국가군), ④ 지속불가능형(적정성과 재정안정성이 모두 낮은 국가군) 등과 같은 4가지 이념형을 도출할 수 있다. 이때 퍼지셋 분석에서는 각 이념형에 대한 분석대상 국가들의 소속점수(FMS: Fuzzy Membership Score)를 산출해주는데, 이 점수가 높을수록 각 이념형의 특성을 강하게 갖고 있다는 것을 의미한다. 따라서 지속가능형에 대한 소속점수는 개별 국가들이 적정성과 재정안정성을 동시에 달성하고 있는 정도를 나타낸다고 할 수 있으며, 본 연구에서는 이를 공적연금제도의 지속가능성 지수로 활용하였다.

<그림2-3> 공적연금 지속가능성 지수 산출 모형



나) 변수의 정의와 측정

앞서 밝힌 바와 같이 지속가능성은 적정성과 재정안정성을 포괄하는 개념이라고 할 수 있다. 따라서 지속가능성을 측정하기 위해서는 적정성과 재정안정성 각각에 대한 개념적·조작적 정의를 구체화하는 작업이 선행될 필요가 있다. 이에 아래에서는 기존 연구를 검토하여 적정성과 재정안정성의 개념을 정의하고, 본 연구에서 사용할 변수를 도출하였다.

① 적정성과 재정안정성의 개념

공적연금제도는 1990년대의 재정위기 이전까지 상대적으로 안정적인 인구·사회·경제학적 구조 하에서 노후소득의 적정성 담보 기능을 수행해왔다(Barr and Diamond, 2010; Grech, 2010a). 이러한 적정성 담보 기능은 소위 연금의 로빈후드(Robin Hood) 기능과 저금통(piggy-bank) 기능으로 세분하여 살펴볼 수 있는데, 전자는 소득과 자산의 재분배 및 빈곤구제와 관련되고, 후자는 생애에 걸친 소비평탄화(consumption smoothing)를 통해 ‘근로시기의 소득’을 ‘노후의 소비’로 이전시키고 노후의 저소득에 대한 보험(insurance)을 제공하는 기능을 의미한다(Barr and Diamond, 2010: 27). 이에 따르면 적정성은 노후방빈과 소득대체 등의 주요 기능을 얼마나 충실히 수행하고 있는지를 나타내는 개념으로 정의할 수 있다.

이와 함께 1990년대 이후 인구고령화를 필두로 한 다양한 경제·사회·제도적 위기가 심화됨에 따라 공적연금제도의 적정성 목표를 달성하는데 소요되는 비용과 관련된 문제, 즉 재정안정성이 제도 설계 및 운영과정에서 고려되어야 할 또 다른 주요 목표로 대두되고 있다(Hering, 2006; Jousten, 2007; Draxler, 2009; Grech, 2010). 이러한 재정안정성 목표는 공적연금제도의 적정성 담보 기능을 제약하는 기제로써, 노후소득보장의 적정성 목표를 달성하는데 소요되는 비용이 현재와 미래의 납세자 및 기여자에게 부담가능한 수준인지를 나타내는 개념으로 정의할 수 있다(Barr and Diamond, 2010: 29).

## ② 적정성과 재정안정성의 측정

적정성과 재정안정성 수준을 측정하기 위해 많은 연구들이 각자의 기준에 입각한 지표들을 사용해오고 있다(Zaidi and Grech, 2007; Finke, 2011; Jackson et al., 2010; Grech, 2010a; 2010b; 2013; 유호선·이지은, 2012). 하지만 아직까지 적정성과 재정안정성을 측정할 수 있는 최선의 방법이 무엇인지에 대한 학문적 또는 정책결정과정 상의 합의는 존재하지 않는다(Grech, 2013: 1-2; 유호선·이지은, 2012: 59). 특히 연구마다 강조하는 지점이 다르고 각기 상이한 평가지표를 사용하고 있어 일관된 분석결과는 얻기 어려운 실정이라고 할 수 있다. 다만 앞의 개념적 정의에서와 같이 적정성은 연금제도의 주요 기능인 노후방빈 및 소득대체와 관련된 변수들로 측정하고, 재정안정성은 제도의 재정적 제약사항(financial constraint), 즉 국가의 공적연금지출 부담능력과 관련된 변수들로 측정하는데 대해 대부분의 연구들이 일정 정도 합의를 이루고 있는 것으로 보인다. 예컨대 적정성을 측정하기 위해 사용되는 빈곤선 대비 순연금자산(Grech, 2010a), 노인빈곤율(Jackson et al., 2010; EC, 2009b) 등은 공적연금제도의 노인빈곤 방지 기능을 나타내고, 대체율 개념으로 통칭할 수 있는 비노인 대비 노인의 소득수준(Jackson et al., 2010; EC, 2009b), 퇴직 전 임금수준 대비 연평균 연금자산(Grech, 2010a) 등은 퇴직 전 생활수준의 유지와 관련된 소비평탄화 또는 소득대체 기능을 반영하는 지표로 사용되고 있다. 재정안정성의 경우, 세대 간 균형(현세대 대비 미래세대 연금자산 비율) 및 필요기여율(Grech, 2010a), 연금제도의 급여 및 적용범위 수준·공공재정의 건전성(Finke, 2011), 조세·재정·채무 여력 및 급여의존성(Jackson et al., 2010), GDP대비 총연금지출·노령노동자의 고용률·실질 퇴직연령(EC, 2009b) 등의 지표들이 사용되는데, 이들은 모두 공적연금제도를 운영함에 있어 국가가 재정적으로 감내할 만한 수준인지 여부를 나타내는 지표들이라고 할 수 있다.

본고에서는 이러한 기존 연구의 개념적 정의와 성과평가 기준을 토대로 적정성과 재정안정성을 측정하기 위한 지표를 도출하였다. 이때 적정성과 재정안정성을 측정하기 위한 구체적인 변수로는 EU의 개방형조정방식(OMC: Open Method of Coordination)에서 제시한 공동지표들을 활용하는 것이 유용할 것으로 판단된다.<sup>23)</sup> 이는 기존의 연금개혁 성과를 평가한 연구에서 사용된 지표들은 각기 상이한 방식과 시점을 토대로 측정이 이루어져 상호 비교가 어려운 산재된 자료인데 반해, OMC 지표는 국가별로 동일한 기준에 입각하여 측정된 일관된 자료로써 국가 간 종단비교를 수행하는데 적합하기 때문이다. 또한 OMC 지표는 적정성, 재정적 지속가능성(재정안정성), 선진화 등과 같은 공적연금제도의 주요 원칙에 기반하고 있어, 연금개혁 성과를 측정하기 위한 포괄적인 평가틀로 기능할 수 있기 때문이기도 하다.

한편 EU의 OMC 지표는 국가별로 2003년 또는 2005년부터 자료가 구축되어 있어 1990년대 이후 나타난 제도의 역동을 완전히 포착하기 어렵다는 한계를 지니고 있기도 하다. 이에 본 연구는 개혁성과 지표를 도출하기 위한 이론적 준거틀로 OMC의 기준을 적용하되, 1990년대 이후부터 시계

23) EU의 OMC 지표를 적정성과 재정안정성 측정 지표로 사용한 보다 상세한 이유는 유희원(2014a)의 pp. 45-53 참고

열 자료의 확보가 가능한 유사 개념의 변수들을 대리지표로 투입하여 분석에 활용하였다. 먼저 적정성의 경우 공적연금제도의 노후방빈 기능을 측정하기 위해 OMC의 적정성 지표 중 노인의 빈곤 위험률(PN-P1) 변수를, 그리고 소득대체 기능을 측정하기 위해 65세 이상 노인의 상대 중위소득(PN-P2)과 총대체율(PN-P3) 변수를 활용할 수 있는데, 이들 변수는 CWED(2014)<sup>24)</sup>의 연금관대성 지수로 대체하여 분석모형에 투입하였다. 재정안정성의 경우, OMC 지표 중 공적연금제도의 재정부담 수준을 나타내는 GDP대비 총연금지출(PN-P5)과 공적연금의 재정소요를 초래하는 노동시장 관련 변수인 55-64세 노령노동자의 고용률(PN-P6), 실질퇴직연령(PN-P7) 등의 변수들을 사용할 수 있는데, 이 역시 본 연구의 분석기간에 적합한 장기간의 시계열 자료는 제공하지 않고 있다. 이에 본 연구에서는 OMC의 재정안정성 하위 지표들을 개념적으로 유사하고 혼용 가능한 다른 변수들로 대체하여 분석모형에 투입하였다. 즉, GDP대비 총연금지출(OMC)은 GDP대비 공적연금 및 법정민간연금 지출 비중(OECD)으로, 노령노동자의 고용률(OMC)은 노령노동자의 노동시장참여율(ILO)로, 그리고 실질퇴직연령(OMC)은 노동시장퇴직연령(OECD) 등의 변수로 대체하였다.

이상의 변수들을 정리하면 아래 <표 2-1>와 같다.

**<표 2-1> 적정성과 재정안정성 성과 지표**

구분	OMC 지표		대리변수	출처
적정성	·노인 빈곤위험률	→	·공적연금 관대성 지수	CWED (2014)
	·노인 상대중위소득			
	·총대체율			
재정안정성	·GDP대비 총연금지출	→	·GDP대비 공적연금 및 법정민간연금 지출 비중	OECD SOCX(2012b)
	·노령노동자 고용률		·55-64세 인구집단의 노동시장 참여율	ILO KILM
	·실질퇴직연령		·평균 노동시장퇴직연령	OECD(2013)

#### 다) 분석방법

본 연구에서는 공적연금제도의 지속가능성 지수를 산출하기 위해 퍼지셋 이념형 분석을 실시하였으며, 그 구체적인 절차는 다음과 같다.

첫째, 적정성과 재정안정성 등의 성과 지수를 구성하는 세부 변수들을 표준점수(Z-score)로 변환하여 각각의 개혁성과 지표로 합산하였다. 즉 공적연금 관대성 지수를 표준화하여 적정성 지수로

24) CWED(The Comparative Welfare Entitlements Dataset)는 세계 전역 국가들의 복지프로그램에 대한 비교 가능한 정보를 제공하는데 목적을 둔 포괄적이고 체계적인 자료라고 할 수 있다(Scruggs, 2014: 3). 현재 33개 국가들의 주요 사회적 보호 프로그램과 관련된 다양한 제도적 특성들을 반영하고 있고, 다양한 변수들을 결합하여 실업보험, 질병보험, 연금보험 등과 관련된 급여 관대성 지수를 산출해오고 있다. 세부 데이터와 관련 논문들은 CWED 홈페이지 (<http://cwed2.org/>)를 통해 이용가능하다.

사용하고, GDP대비 총연금지출, 노령 노동자의 노동시장참여율, 실질 평균퇴직연령 등의 변수들을 표준화한 후 합산하여 재정안정성 지수를 산출하였다.

둘째, 위에서 산출한 표준화된 적정성과 재정안정성 점수를 fsQCA 프로그램의 Calibration 함수를 활용하여 각 지표의 상대적 값으로 변환하였다. Calibration 과정에서 각 분석사례는 연구자가 부여한 완전히 속해 있는 정도, 완전히 속해 있지 않은 정도, 그리고 이 둘 사이의 중간점인 경계점(cross-over point) 등의 세 가지 전환점(breakpoints)을 기준으로 표준화되는데(김진욱·최영준, 2012: 39; Ragin, 2008: 17), 본 연구에서는 완전히 속하는 정도는 사례의 95%에 해당하는 값을 (fuzzy score=0.95), 완전히 속하지 않는 정도는 5%에 해당하는 값을(fuzzy score=0.05), 그리고 경계점은 평균값(fuzzy score=0.5)을 투입하였다.

셋째, 적정성과 재정적 지속가능성 퍼지점수를 기준으로 퍼지셋 이념형 분석을 실시하여 네 가지의 이념형을 도출하였다. 이때 도출되는 개혁성과 유형은 ① 지속가능형(적정성과 재정안정성이 모두 높은 유형), ② 재정안정성 훼손형(적정성은 높고, 재정안정성은 낮은 유형), ③ 적정성 훼손형(적정성은 낮고, 재정안정성은 높은 유형), ④ 지속불가능형(적정성과 재정안정성이 모두 낮은 유형) 등이다. 이중 본 연구에서는 적정성과 재정안정성이 모두 높은 유형을 지속가능한 공적연금모델로 상정하였다.

마지막으로 앞서 지속가능한 공적연금모델로 상정한 적정성과 재정안정성이 모두 높은 이념형에 대해 개별 분석 사례들이 소속되어 있는 정도를 점수화한 퍼지소속점수(FMS)를 공적연금제도의 지속가능성 지수로 사용하였다. 이때 두 가지의 원칙이 적용되는데, 적정성과 재정안정성의 조정된(calibrated) 값을  $v^{\text{적정성}}$  와  $v^{\text{재정안정성}}$  라고 했을 때, 이들은 '부정의 원리(principle of negation)'에 따라 부정형의 값을 갖게 되며, 이는 각각 '~적정성(not 적정성)' 인 ' $1-v^{\text{적정성}}$ ' 와 '~재정안정성(not 재정안정성)' 인 ' $1-v^{\text{재정안정성}}$ ' 의 값으로 나타낼 수 있다. 이렇게 도출된 퍼지점수를 기준으로 '최소값의 원리(minimum principle)'에 따라 각 이념형에 대한 소속점수를 산출하게 되는데, 본 연구에서 설정한 지속가능한 공적연금 이념형인 '적정성(+), 재정안정성(+)'의 소속점수는 ' $v^{\text{적정성}}$ ' 과 ' $v^{\text{재정안정성}}$ ' 중의 최소값으로 결정된다.

## 라) 분석결과

아래에서는 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 영국, 스페인 등 유럽의 주요 14개 국가를 대상으로 1990년부터 2009년까지의 공적연금 지속가능성 수준을 비교한 결과는 <표 2-2>와 같다.

먼저 1990년부터 2009년까지의 국가별 지속가능성 지수의 평균을 비교해보면, 스웨덴이 .70(SD=.11)로 가장 높았고, 스페인 .58(SD=.12), 노르웨이 .49(SD=.13), 핀란드 .42(SD=.10), 네덜란드 .41(SD=.14), 아일랜드 .34(SD=.20), 덴마크 .30(SD=.10) 등의 순으로 높게 나타났다. 반면, 독일 .04(SD=.02), 이태리 .04(SD=.03), 스위스 .08(SD=.02), 프랑스 .10(SD=.02), 오스트리아 .11(SD=.05), 영국 .12(SD=.04), 벨기에 .12(SD=.06) 등은 전체 평균 .28(SD=.23)보다 낮은 것으로 나타나, 분석기간

동안 공적연금제도의 지속가능성을 적실히 담보해내지 못했다는 것을 알 수 있다.

〈표 2-2〉 국가별 이념형 및 지속가능성 지수(1990-2009)

국가		'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	지속가능성 평균	
오스트리아	이념형*	D	D	D	D	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	0.11
	이념형 FMS**	0.72	0.61	0.59	0.59	0.53	0.53	0.56	0.62	0.62	0.62	0.65	0.7	0.67	0.7	0.75	0.75	0.77	0.81	0.79	0.79		
	지속가능성 FMS***	0.22	0.21	0.18	0.15	0.14	0.13	0.11	0.11	0.12	0.11	0.09	0.07	0.09	0.09	0.06	0.06	0.09	0.08	0.07	0.06		
벨기에	이념형	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	0.12
	이념형 FMS	0.56	0.53	0.53	0.56	0.59	0.59	0.62	0.59	0.62	0.65	0.65	0.7	0.7	0.72	0.77	0.83	0.82	0.75	0.77	0.8		
	지속가능성 FMS	0.09	0.09	0.07	0.08	0.08	0.08	0.06	0.09	0.09	0.11	0.11	0.11	0.11	0.09	0.14	0.17	0.18	0.25	0.23	0.2		
덴마크	이념형	C	C	C	C	C	C	D	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	0.30	
	이념형 FMS	0.56	0.53	0.59	0.61	0.52	0.57	0.51	0.59	0.63	0.75	0.75	0.78	0.82	0.83	0.83	0.69	0.72	0.76	0.64	0.64		
	지속가능성 FMS	0.44	0.47	0.41	0.39	0.44	0.28	0.28	0.24	0.22	0.22	0.22	0.22	0.18	0.17	0.17	0.31	0.28	0.24	0.36	0.36		
핀란드	이념형	A, C	B	B	B	B	B	B	D	B	B, D	D	D	A, B, C, D	B, D	B	A, B	A	A	A	A	0.42	
	이념형 FMS	0.5	0.53	0.56	0.56	0.67	0.59	0.53	0.53	0.56	0.5	0.53	0.53	0.5	0.5	0.52	0.5	0.54	0.58	0.59	0.52		
	지속가능성 FMS	0.5	0.36	0.29	0.28	0.29	0.33	0.37	0.29	0.33	0.32	0.43	0.47	0.5	0.45	0.48	0.5	0.54	0.58	0.59	0.52		
프랑스	이념형	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	0.10
	이념형 FMS	0.84	0.85	0.87	0.9	0.9	0.91	0.91	0.92	0.92	0.92	0.93	0.88	0.91	0.9	0.9	0.9	0.91	0.9	0.91	0.92		
	지속가능성 FMS	0.16	0.15	0.13	0.1	0.1	0.09	0.09	0.08	0.08	0.07	0.07	0.07	0.08	0.1	0.1	0.1	0.09	0.1	0.09	0.08		
독일	이념형	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	C	C	C	C	0.04	
	이념형 FMS	0.81	0.63	0.66	0.68	0.68	0.68	0.68	0.65	0.65	0.66	0.66	0.66	0.67	0.68	0.6	0.53	0.53	0.61	0.57	0.6		
	지속가능성 FMS	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.06	0.06	0.06	0.06	0.03	0.03	0.02	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02		
아일랜드	이념형	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A, C	A	A	A	0.34	
	이념형 FMS	0.85	0.86	0.81	0.67	0.67	0.72	0.74	0.76	0.78	0.83	0.78	0.74	0.69	0.64	0.61	0.56	0.5	0.67	0.75	0.79		
	지속가능성 FMS	0.06	0.07	0.15	0.33	0.33	0.28	0.26	0.24	0.22	0.17	0.22	0.26	0.31	0.36	0.39	0.44	0.5	0.67	0.75	0.79		
이태리	이념형	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	0.04	
	이념형 FMS	0.88	0.89	0.94	0.95	0.96	0.94	0.93	0.83	0.83	0.91	0.92	0.9	0.9	0.93	0.95	0.95	0.95	0.95	0.93	0.94		
	지속가능성 FMS	0.12	0.11	0.06	0.05	0.04	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.04	0.03	0.04	0.05	0.05	0.05	0.04		
네덜란드	이념형	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	C	C	A	A	A	A	A	A	A	0.41	
	이념형 FMS	0.72	0.69	0.67	0.72	0.64	0.59	0.66	0.58	0.58	0.53	0.54	0.51	0.52	0.56	0.56	0.59	0.53	0.53	0.53	0.65		
	지속가능성 FMS	0.26	0.28	0.29	0.26	0.2	0.26	0.31	0.28	0.36	0.36	0.39	0.47	0.47	0.56	0.56	0.59	0.53	0.53	0.53	0.65		
노르웨이	이념형	A	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	A, C	C	A	A	A	A	A	A	A	0.49	
	이념형 FMS	0.53	0.53	0.53	0.59	0.61	0.67	0.69	0.69	0.69	0.59	0.53	0.5	0.53	0.53	0.62	0.65	0.62	0.56	0.7	0.77		
	지속가능성 FMS	0.53	0.47	0.47	0.41	0.39	0.33	0.31	0.31	0.31	0.41	0.47	0.5	0.47	0.53	0.62	0.65	0.62	0.56	0.7	0.77		
스웨덴	이념형	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A, C	A	0.70
	이념형 FMS	0.9	0.89	0.77	0.74	0.73	0.74	0.79	0.8	0.81	0.67	0.67	0.67	0.62	0.65	0.7	0.65	0.59	0.56	0.5	0.53		
	지속가능성 FMS	0.9	0.89	0.77	0.74	0.73	0.74	0.79	0.8	0.81	0.67	0.67	0.67	0.62	0.65	0.7	0.65	0.59	0.56	0.5	0.53		
스위스	이념형	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	0.08	
	이념형 FMS	0.95	0.96	0.95	0.93	0.93	0.9	0.9	0.81	0.8	0.77	0.72	0.82	0.8	0.76	0.8	0.81	0.78	0.81	0.87			
	지속가능성 FMS	0.05	0.04	0.05	0.07	0.07	0.07	0.08	0.12	0.11	0.1	0.09	0.08	0.08	0.07	0.1	0.1	0.1	0.09	0.1			
영국	이념형	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	C	0.12	
	이념형 FMS	0.85	0.81	0.78	0.77	0.8	0.77	0.76	0.77	0.74	0.78	0.79	0.8	0.83	0.86	0.85	0.85	0.83	0.83	0.83	0.78		
	지속가능성 FMS	0.08	0.09	0.1	0.11	0.08	0.11	0.1	0.07	0.09	0.09	0.09	0.09	0.11	0.12	0.14	0.15	0.17	0.17	0.17	0.22		
스페인	이념형	A, C	A	A	B	B	B	B	B	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	0.58	
	이념형 FMS	0.5	0.66	0.6	0.53	0.55	0.6	0.61	0.55	0.52	0.58	0.58	0.61	0.59	0.65	0.69	0.72	0.74	0.74	0.74	0.7		
	지속가능성 FMS	0.5	0.66	0.6	0.47	0.45	0.4	0.39	0.45	0.48	0.42	0.58	0.61	0.59	0.65	0.69	0.72	0.74	0.74	0.74	0.7		

\* A: 적정성(+), 재정안정성(+), B: 적정성(+), 재정안정성(-), C: 적정성(-), 재정안정성(+), D: 적정성(-), 재정안정성(-)

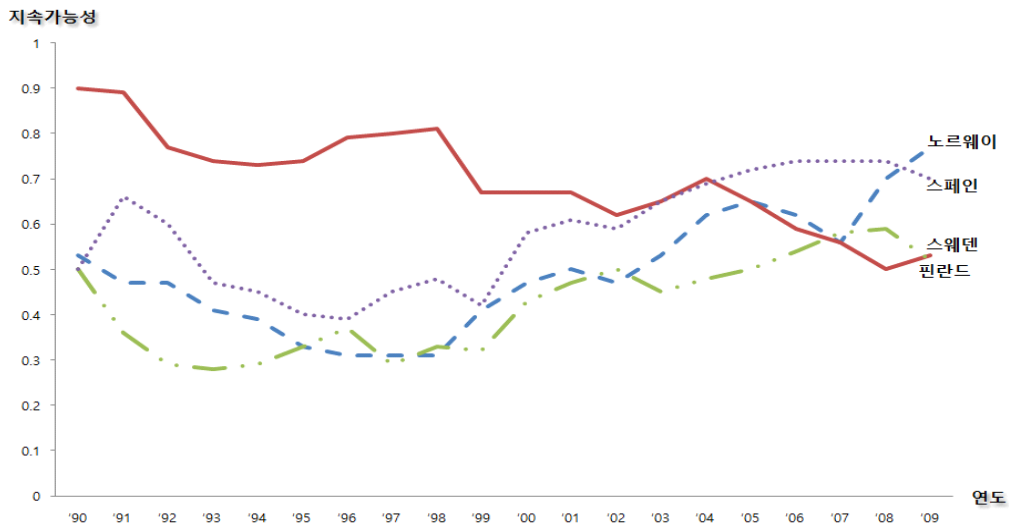
\*\* 이념형 FMS: 분석대상 국가들의 이념형 소속 점수.

\*\*\* 지속가능성 FMS: 적정성과 재정안정성이 모두 높은 이념형(A type)에 대한 분석대상 국가들의 소속점수.



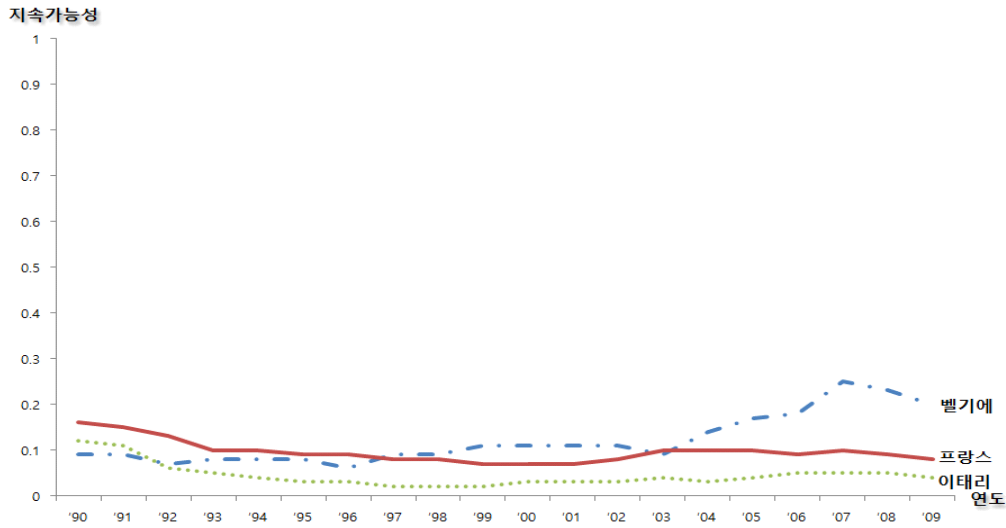
다음으로 1990년대 초반부터 2009년까지 국가별 지속가능성 지수의 변화 추이를 살펴본 결과는 아래 그림과 같다. 이를 위해 최초 분석시점의 이념형에 따라 각 국가의 변화 추이를 살펴봤는데, 먼저 최초 이념형이 지속가능형이던 국가들은 모두 2009년 현재에도 해당 지위를 유지하고 있는 것으로 나타났다<그림 2-4>. 다만 지속가능성 점수에 있어 노르웨이와 스페인이 최초 상태보다 증가한 반면, 스웨덴과 핀란드는 감소한 것으로 나타났다. 이들 국가는 다른 유형에 속한 국가들에 비해 상대적으로 적정성과 재정안정성 성과 간의 균형을 잘 유지하고 있는 국가들로서, 상대적으로 안정적인 재정적 토대 위해서 관대한 수준의 연금급여를 지속적으로 공급할 수 있을 것으로 예상된다.

<그림2-4> 지속가능형의 FMS 변화



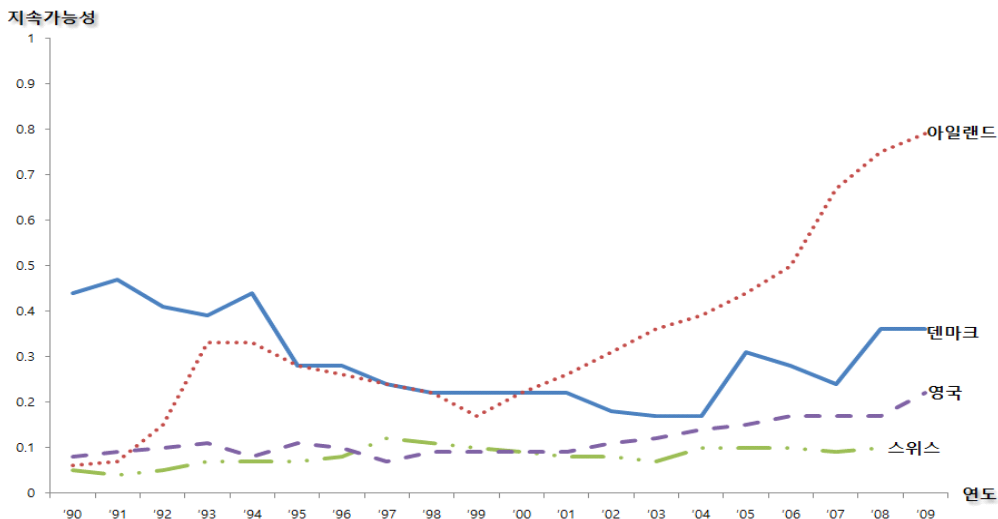
재정안정성 훼손형 국가들의 경우, 벨기에가 최초 상태보다 지속가능성 점수가 소폭 증가한 반면, 프랑스와 이탈리아에서는 감소추세를 확인할 수 있다<그림 2-5>. 앞서 살펴본 것처럼 이들 국가의 지속가능성 지수가 낮게 유지되는 이유는 지나치게 관대한 공적연금제도로 인해 국가의 공적연금 지출 부담 수준이 높고, 노령노동자의 노동시장참여율이나 실질퇴직연령 등과 같은 노동시장 관련 성과 역시 낮은 데에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 따라서 향후 재정안정성을 높이는 조치가 마련되지 않는다면, 제도의 안정적이고 지속적인 운영을 담보하지 못할 것으로 예상된다.

<그림2-5> 재정안정성 훼손형의 FMS 변화



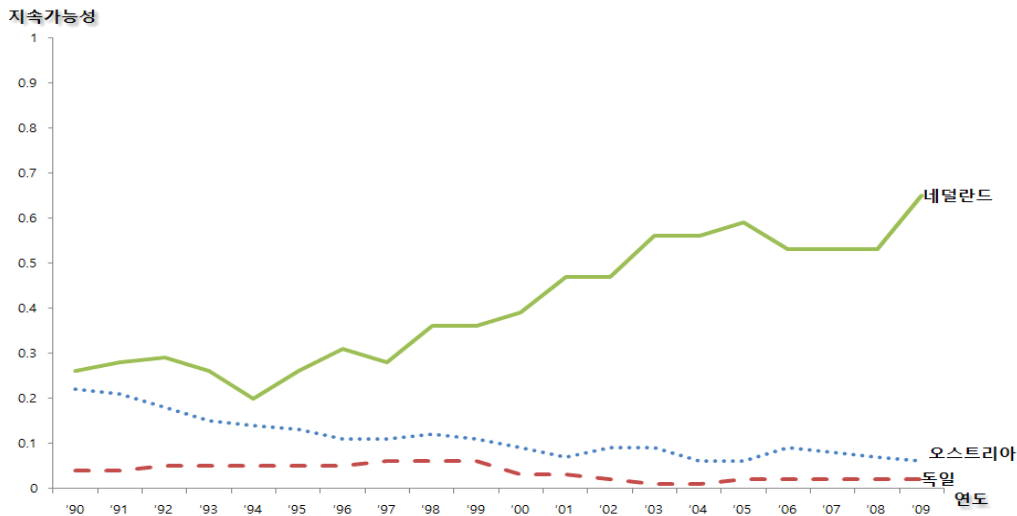
적정성 훼손형 국가들을 살펴보면, 덴마크는 1990년 이후 지속적으로 감소추이를 보이다 2000년대 중반 이후 다시 증가하는 양상을 보이고 있다. 영국과 스위스의 경우 소폭의 증가세를 보이지만 여전히 지속가능성 지수가 미미한 수준에 그치고 있다. 반면 아일랜드는 1990년대 중·후반을 기점으로 지속가능성 지수가 급격하게 증가하는 것으로 나타났고, 현재 ‘지속가능형’에 대한 소속점수가 상당히 높게 유지되고 있음을 확인할 수 있다. 이들 국가는 노후소득의 적정성이 다른 국가에 비해 상대적으로 낮다는 점에서, 급여의 관대성을 높이기 위한 조치가 마련되지 않을 경우, 지금까지 시행되어 온 재정안정화 개혁과정이 역전(reversal)되거나, 다른 공공정책에 대한 재정 소요가 증가하는 피드백 효과가 발생할 가능성이 높다고 할 수 있다.

<그림2-6> 적정성 훼손형의 FMS 변화



마지막으로 지속불가능형 국가들의 경우, 네덜란드가 최초 상태에서 꾸준히 증가하여 현재는 적정성과 재정안정성 간의 균형 정도가 상당히 높은 국가군으로 편입되고 있음을 확인할 수 있다. 반면 오스트리아와 독일의 지속가능성 지수는 소폭 감소하는 것으로 나타났다. 이중 오스트리아는 앞의 분석결과에서 1990년대 중반 이후부터 재정안정성 훼손형으로 편입되고 있는데, 이에 대한 적절한 대응이 이루어지지 않을 경우 제도의 지속적인 운영을 담보하기 어려울 것이다. 독일 역시 2000년대 중반 이후부터 적정성 훼손형으로 편입되고 있는데, 적정성을 담보하려는 적절한 조치가 이루어지지 않는다면 개혁역전이나 피드백 효과가 발생하여 다시 지속불가능형으로 편입될 가능성이 높다고 할 수 있다.

<그림2-7> 지속불가능형의 FMS 변화



이상의 분석결과는 적정성과 재정안정성을 모두 반영하는 새로운 지속가능성 개념을 사용함으로써, 지금까지와는 다른 방식으로 공적연금제도의 위기를 진단하고 이에 대한 대응방안을 모색할 수 있다는 점에서 함의를 지닐 수 있을 것이다.

예컨대, 재정안정성에 편향된 지속가능성 개념 하에서는 재정수지불균형 문제가 대두되는 국가들만 위기에 봉착한 것으로 인식될 수 있을 것이다. 하지만 본 연구의 분석에서는 적정성이나 재정안정성이 낮은 국가들 모두 공적연금제도의 지속가능성이 결여된 것으로 평가된다. 즉 적정성 훼손형 또는 재정안정성 훼손형으로 분류되는 국가들이 각자의 미충족된 목표와 관련하여 적절한 조치를 취하지 않을 경우, 향후 적정성과 재정안정성이 모두 훼손되는 지속불가능형으로 편입될 수 있다는 것이다.

실제로 적정성 훼손형에 속한 국가들이 급여의 관대성을 보완하기 위한 대안을 마련하지 않을 경우, 개혁역전이나 피드백 효과 등이 발생하여 장기적인 측면에서 공적연금제도나 전체 공공재정상의 불균형을 초래될 수 있을 것이다. 또한 재정안정성 훼손형에 속한 국가들 역시 적절한 대안이 마련되지 않는다면 재정안정화를 위한 축소개혁의 필요성이 지속적으로 제기되고 그 과정에서

적정성 또한 반복적으로 훼손되는 상황에 봉착할 수 있다는 식의 진단이 가능하다.

이와 같이 지속가능성에 대한 재개념화와 재평가는 서구와 마찬가지로 인구고령화, 경제성장 저하, 노동시장의 불안정성 증대 등과 같은 재정위기요인에 직면하여 전 세계적인 긴축재정 기조에 수렴하는 방향으로 개혁을 진행하고 있는 한국사회가 장기적으로 지속가능한 개혁지향을 설정하는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

## (2) 국민연금 재정안정성 평가<sup>25)</sup>

### 가) 재정안정성 평가를 위한 대안적 측정방식

한국 사회에서는 그동안 국민연금이 장기적으로 어떤 상태에 있어야 재정안정성을 달성했다고 볼 것인가에 대한 논란이 끊임없이 제기되어 왔다(이용하, 2012: 130). 이는 공적연금제도의 재정여력에 대한 평가와 이에 근거한 재정안정화 방안은 어떤 기준에 입각하느냐에 따라 달라질 수 있고, 현재 한국 사회에서 진행 중인 재정적 지속가능성에 대한 평가와 대응 방식들 역시 최선은 아닐 수 있음을 의미한다. 특히, 앞에서 살펴본 것처럼 수지균형 관점에 입각한 지속가능성 평가 방식은 지출축소 조치에 대한 유인을 강화하여 공적연금의 노후소득보장 기능을 저해할 가능성이 높고, 다각적인 측면에서 평가가 이루어져야 하는 지속가능성의 일면만을 고려한다는 한계를 지니고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 지금까지 한국 사회에서 통용되었던 단선적인 수지균형 관점에서 벗어나 국민연금제도의 재정여력을 새롭게 평가할 필요성이 제기된다.

이때 ‘공적연금지출에 대한 납세자 또는 기여자의 부담능력(affordability)’이라는 재정안정성의 일반적 정의(Barr and Diamond, 2010: 29)는 대안 지표를 구성하기 위한 하나의 준거틀로 기능할 수 있을 것이다. 실제로 많은 연구들이 재정안정성을 측정함에 있어, 단순히 수지균형 여부만이 아니라 국가의 공적연금지출 부담여력을 포괄하는 보다 거시적인 맥락에서의 재정적 제약사항(financial constraint)들을 함께 검토하고 있다. 여기에는 멜버른-머서 글로벌 연금지수(Melbourne Mercer Global Pension Index: Mercer, 2015), 알리안츠 연금 지속가능성 지수(Allianz Pension Sustainability Index: Finke, 2014), 미국 국제전략문제연구소(CSIS)의 글로벌 고령화 준비 지수(CSIS Global Aging Preparedness Index: Jackson et al, 2013), EU의 OMC 지표(EC, 2009b), Grech(2010a)의 재정적 지속가능성 지수 등이 포함된다. 이들 연구에서는 ‘조세·재정·채무 여력 및 급여의존성(Jackson et al., 2010)’, ‘근로연령세대의 사적연금 가입비중·GDP대비 연금자산 수준·인구고령화 관련 지표(기대여명, 연금수급연령, 노인부양비, 합계출산율 등)·적립식제도(공적제도 및 강제식 사적제도 포함)의 기여부담 수준, 55-64세 고령노동자의 경제활동참여율, GDP대비 정부부채 비중(Mercer, 2015)’, ‘인구학적 지표(노인부양비)·연금제도 관련 지표(급여 및 적용범위 수준, 법

25) 이 절의 내용은 유희원(2016)의 내용을 참조하여 작성하였음.

정·실질 퇴직연령, 적립식 제도의 강도와 적립금 수준)·공공재정 관련 지표(GDP대비 연금지급액, GDP대비 공공부채, 복지욕구)(Finke, 2014)’, ‘GDP대비 총연금지출·노령노동자의 고용률·실질 퇴직연령(EC, 2009b)’, ‘세대 간 균형(현재대 대비 미래세대 연금자산 비율) 및 필요기여율(Grech, 2010a)’ 등과 같은 지표들을 통해 재정적 지속가능성을 측정하고 있다. 이러한 다각적인 평가는 재정적 지속가능성이 단순히 보험수리적 수지균형 차원에서만 개념화·조작화(측정)되는 것은 아니며, 보다 포괄적인 분석들에 기반할 필요가 있음을 의미한다.

**<표 2-3> 재정안정성 평가지표**

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, 출산율 등</li> <li>• 적립식제도(공적제도 및 강제식 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, 법정·실질 퇴직연령, 적립식 제도의 강도와 적립금 수준</li> <li>• 공공재정 관련 지표: GDP대비 연금지급액, GDP대비 공공부채, 복지욕구</li> </ul>
CSIS 글로벌 고령화 준비 지수 CSIS Global Aging Preparedness Index (Jackson et al, 2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조세·재정·채무 여력 및 급여의존성</li> </ul>
EU의 OMC 지표 (EC, 2009b)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GDP대비 총연금지출</li> <li>• 노령노동자의 고용률</li> <li>• 실질 퇴직연령</li> </ul>

본 연구에서도 노후소득보장에 소요되는 비용에 대한 국가의 부담여력이라는 기본적인 재정안정화 개념으로부터 재정평가 기준을 도출하였다. 이때 사용 가능한 다양한 지표들이 있을 수 있지만, 특히 EU의 개방형조정방식(OMC: Open Method of Coordination)에서 제시한 공동지표들을 활용하는 것이 유용할 것으로 판단된다. 이는 무엇보다 EU의 OMC에서는 앞서 살펴본 재정적 지속가능성의 개념, 즉 국가의 부담능력 차원에서 공적연금제도의 재정 상태를 평가하기에 적합한 지표들을 제시하고 있고, 재정적 지속가능성의 기본 원칙 및 이와 관련된 세부목표들을 토대로 평가지표를 도출하고 있어, 타 지표들에 비해 분석들의 이론적 기반이 명확하다는 장점이 있기 때문이다. 또한 재정적 지속가능성을 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 용이하다. 마지막으로 OMC 지표는 보험수리적 수지균형 관점에 입각한 평가에 내재된 한계를 극복할 수 있는 유용한 대안지표가 될 수 있다. 즉, OMC 지표에 기초한 평가는 재정위기의 본질을 국가의 자원추출 역량(생산성)이나 노동시장의 제

약사항(조기은퇴) 등과 같은 보다 거시적인 맥락에서 찾고 있기 때문에 수지균형 관점과는 달리 지출축소 조치에 대한 유인이 상대적으로 미미하고, 재정안정화를 위해 생산성 증대나 퇴직연령 상향 등과 같은 대안에 주목하게 함으로써 적정 노후소득보장이라는 제도 본연의 기능을 담보할 수 있게 해준다.

이를 보다 구체적으로 살펴보면, 먼저 OMC에서는 재정적 지속가능성을 유지한다는 기본 원칙 하에 고용수준 증진, 근로시기 연장, 공공재정의 건전성 측면에서 지속가능한 연금제도 구축, 급여와 기여 간 균형, 사적 연금공여(provision)의 적정성과 재정건전성 확보 등과 같은 세부목표를 제시하고 있다(EC, 2003: 40-79). 또한 이러한 재정적 지속가능성의 원칙과 목표의 달성 정도를 평가하기 위해 GDP대비 연금지출(PN-P5), 노령노동자의 고용율(PN-P6), 실질 노동시장 은퇴연령(PN-P7), 공적 및 전체 연금지출 추계(PN-P8) 등과 같은 4가지의 주요 지표들을 마련하고 있다(EC, 2009b: 35-37).<sup>26)</sup> 이 중 GDP대비 연금지출과 관련된 변수들(PN-P5, PN-P8)은 수급자에게 이전되는 경제적 자원과 이에 대한 국가의 재정부담 수준을 나타내는 가장 대표적인 재정적 지속가능성 지표라고 할 수 있다. 즉, 수지균형 여부가 연금수입을 기준으로 지출 수준을 판단하는 것이라면, GDP대비 연금지출은 사회에서 창출되는 전체 부, 즉 국가의 경제력 대비 연금지출 부담을 살펴보는 것으로써, 한 사회가 특정 연금지출 수준을 감당할 수 있는지 여부를 보여줄 수 있다(제갈현숙 외, 2014: 48). 고령노동자의 고용률(PN-P6)이나 실질퇴직연령(PN-P7) 등의 노동시장 여건을 나타내는 지표들은 공적연금제도의 기여와 급여 양자 모두에 부정적인 영향을 미쳐 국가의 부담여력을 좌우하는 중요한 변수들이다. 특히, 유럽 공적연금제도에서 만연해있는 조기퇴직연금의 수급여부와 세입기반에 영향을 미친다는 점을 고려했을 때, 이들 지표는 공적연금의 재정소요를 포착하기 위한 주요 지표라고 할 수 있을 것이다.

아래에서는 이상의 EU OMC 지표들을 기준으로 한국을 비롯한 OECD 주요 국가<sup>27)</sup>의 재정안정성 수준을 평가하였다. 단, 보다 장기간의 시계열 자료를 확보하기 위해 OECD와 ILO의 동일 변수로 대체하여 투입하였다. 즉, GDP대비 총연금지출(OMC)은 GDP대비 공적연금지출 비중(OECD)으로, 노령노동자의 고용률(OMC)은 노령노동자의 노동시장참여율(ILO)로, 그리고 실질퇴직연령(OMC)은 노동시장퇴직연령(OECD) 등의 변수로 대체하였다.

26) 이 외에 OMC에서는 총사회보장지출액(PN-P9)과 공적연금지출 예상 증가분의 구성(PN-S10) 등 2가지의 부가 지표(PN-S9 ~ PN-S10)들을 함께 제시하고 있으나, 본 연구에서는 분석의 간결성을 위해 주요 지표 4가지만 사용하였다.

27) 여기에는 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등 23개 국가들이 포함된다.

<표 2-4> 재정적 지속가능성 지표

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

나) 국민연금 재정안정성 평가

공적연금제도의 재정안정성은 절대적 기준에 따라 평가할 수 있는 개념이 아니다. 즉, 특정 기준선을 설정하고 이에 부합하는 정도에 따라 제도의 지속가능성을 논할 수는 없다는 것이다. 예컨대, 한국의 국민연금 재정계산 시 재정목표 또는 평가지표로 준용되는 적립배율은 급여를 안정적이고 지속적으로 지급할 수 있는 공적연금제도의 여력을 나타내는 주요한 재정안정화 지표이지만, 구체적으로 연금지출 대비 몇 배의 적립금을 보유해야 재정적으로 지속가능하다고 평가할 수 있는지는 불분명하다. 실제로 영국(적립배율 1/6배)<sup>28)</sup>, 일본(100년 후 적립배율 1배), 캐나다(적립배율 5-6배) 등과 같은 일부 국가에서는 적립배율을 재정목표로 제시하고 있지만, 국가별로 연금제도의 재정방식(적립식 또는 부과식)과 성숙도가 상이한 상황에서 단순히 적립배율의 높고 낮음을 토대로 이들 국가의 재정적 지속가능성을 논하기는 어려울 것이다. 본 연구에서 평가틀로 차용하고자 하는 OMC 지표들(GDP대비 공적연금지출 비중, 고령 노동자의 노동시장참여율, 실질퇴직연령) 역시, 구체적으로 어느 정도 수준이어야 재정적으로 지속가능한 것인지에 대한 학술적 또는 정책결정과 정 상의 판별은 원천적으로 불가능하다고 할 수 있다.

이는 공적연금의 재정적 지속가능성은 상대적인 차원에서 파악될 수 있는 개념임을 의미한다. 즉, 공적연금제도를 운영 중인 다른 국가들과의 상대적인 비교를 통해 재정적 지속가능성이 적합한 수준인지 여부를 판단할 수 있을 것이다. 이처럼 국가 간 비교의 관점에서 재정적 지속가능성을 평가하기 위해, 본고에서는 퍼지셋 이념형분석(Fuzzy-set Ideal Type Analysis)<sup>29)</sup>을 실시하였다.

28) 영국의 경우, 적립배율에 대한 명확한 목표치를 설정하고 있지는 않지만, 기금의 합리적인 수치균형을 담보하기 위해 연간 급여지출의 1/6(2개월분)에 해당하는 준비금을 보유하도록 정부계리청(GAD: Government Actuary's Department)에서 권고하고 있다.

29) 이는 퍼지집합점수(Fuzzy membership score)를 이용해 EU OMC 지표를 구성하는 4가지 하위 지표(GDP대비 공적연금지출, 고령 노동자의 고용률, 실질퇴직연령, 공적연금지출 추계)들의 배열(arrangement) 또는 조합(combination) 방식을 구분하고, 이를 통해 개별 국가의 재정적 지속가능성 수준과 양태를 규명할 수 있는 유용한 방법론이라고 할 수 있다.

다) 국가별 재정 상태에 대한 기술분석 결과

퍼지셋 이념형 분석을 실시하기에 앞서 국가별 공적연금제도의 재정 상태를 기술적인(decriptive) 차원에서 살펴본 결과는 <표 2-5>과 같다.

먼저 ‘GDP 대비 공적연금지출(sus1)’은 2000-2011년 평균값을 기준으로 이탈리아 11.9%, 프랑스 10.8%, 그리스 10.7%, 오스트리아 10.6% 등이 상대적으로 높았던 반면, 한국 1.4%, 아일랜드 3.0%, 호주 3.3%, 캐나다 3.8% 등은 낮은 것으로 나타났다. ‘향후 GDP대비 공적연금지출 추이(sus4)’의 경우, 룩셈부르크 18.1%, 벨기에 16.7%, 오스트리아 16.4% 등이 높았고, 미국 4.8%, 호주 4.9%, 한국 5.5%, 캐나다 6.3% 등은 상대적으로 낮다는 것을 확인할 수 있다.

‘55-64세 고령자의 고용률(sus2)’은 한국 68.8%, 포르투갈 65.4%, 아일랜드 64.8%, 스위스 64.7%, 뉴질랜드 64.4% 등이 높았던 반면, 벨기에 32.9%, 룩셈부르크 33.0%, 폴란드 33.1%, 이탈리아 33.3%, 오스트리아 36.1%, 프랑스 39.1% 등은 낮았다. ‘평균 실질퇴직연령(sus3)’은 한국 68.8세, 포르투갈 65.4세, 아일랜드 64.8세, 스위스 64.7세, 뉴질랜드 64.4세 등이 상대적으로 높았고, 벨기에 58.4세, 오스트리아 58.9세, 프랑스 59.0세 등은 낮게 나타났다. <sup>30)</sup>

<표 2-5> 국가별 공적연금제도의 재정상태

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

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

30) 고령 노동자의 노동시장참여율과 실질퇴직연령 등에서 한국이 좋은 성과를 나타내고 있기는 하지만, 이는 일자리의 질 측면에서 재검토될 필요가 있다. 실제로 우리나라 65세 이상 고령자의 경제활동참가율은 OECD 회원국가들 가운데 가장 높은 것으로 나타나지만, 나이가 들수록 일자리의 질적 수준은 취약하게 되어, 2013년 기준 전체 고령취업자의 49.5%가 임시·일용직 또는 시간제 등 소위 비정규직의 신분으로 근로에 종사하고 있으며, 나이가 이들의 44.7%가 1년 미만의 단기근속자인 것으로 확인된다(이정우, 2015: 190).



라) 재정안정성 세부 지표 간 조합방식에 따른 이념형 도출

‘GDP대비 공적연금지출(E)’, ‘55-64세 고령 노동자 고용률(O)’, ‘평균 실질퇴직연령(R)’, ‘공적연금지출추계(2050년)(P)’ 등 주요 지표 4가지를 기준으로 퍼지셋 이념형 분석(Fuzzy-set Ideal Type Analysis)을 실시한 결과는 아래 <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> 이념형별 분석대상 국가의 소속점수와 최종유형(FMS)

국가	유형	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	최종점수	최종유형
호주		0.05	0.13	0.05	0.13	0.05	0.13	0.05	0.13	0.05	0.05	0.6	0.4	0.05	0.35	0.05	0.35	0.60	eORp
오스트리아		0.07	0.06	0.08	0.06	0.07	0.06	0.92	0.06	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.92	EorP
벨기에		0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.61	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.39	0.05	0.61	EorP
캐나다		0.09	0.17	0.09	0.17	0.09	0.17	0.09	0.17	0.09	0.09	0.55	0.45	0.09	0.27	0.09	0.27	0.55	eORp
덴마크		0.3	0.35	0.3	0.35	0.18	0.18	0.18	0.18	0.3	0.3	0.57	0.43	0.18	0.18	0.18	0.18	0.57	eORp
핀란드		0.23	0.12	0.66	0.12	0.23	0.12	0.34	0.12	0.23	0.3	0.12	0.12	0.23	0.12	0.3	0.12	0.66	EORP
프랑스		0.07	0.07	0.12	0.11	0.07	0.07	0.88	0.11	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.88	EorP
독일		0.27	0.27	0.52	0.3	0.27	0.27	0.48	0.3	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.52	EORP
그리스		0.2	0.1	0.2	0.1	0.39	0.1	0.61	0.1	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.61	EorP
아일랜드		0.11	0.11	0.08	0.08	0.11	0.11	0.08	0.08	0.49	0.08	0.51	0.08	0.49	0.49	0.08	0.08	0.51	eORp
이탈리아		0.05	0.05	0.05	0.05	0.2	0.08	0.8	0.08	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.80	EorP
한국		0.05	0.05	0	0	0.05	0.05	0	0	0.06	0	0.82	0	0.06	0.18	0	0	0.82	eORp
룩셈부르크		0.05	0.02	0.05	0.02	0.09	0.02	0.35	0.02	0.05	0.05	0.02	0.02	0.09	0.02	0.65	0.02	0.65	eorP
네덜란드		0.25	0.25	0.26	0.26	0.25	0.25	0.26	0.26	0.25	0.38	0.25	0.39	0.25	0.25	0.38	0.61	0.61	eorp
뉴질랜드		0.17	0.22	0.12	0.12	0.05	0.05	0.05	0.05	0.17	0.12	0.78	0.12	0.05	0.05	0.05	0.05	0.78	eORp
노르웨이		0.25	0.2	0.25	0.2	0.05	0.05	0.05	0.05	0.74	0.26	0.2	0.2	0.05	0.05	0.05	0.05	0.74	eORP
폴란드		0.05	0.05	0.05	0.05	0.15	0.15	0.34	0.66	0.05	0.05	0.05	0.05	0.14	0.14	0.14	0.14	0.66	EorP
포르투갈		0.56	0.28	0.05	0.05	0.44	0.28	0.05	0.05	0.17	0.05	0.17	0.05	0.17	0.17	0.05	0.05	0.56	EORP
스페인		0.29	0.19	0.29	0.19	0.48	0.19	0.52	0.19	0.29	0.29	0.19	0.19	0.48	0.19	0.48	0.19	0.52	EorP
스웨덴		0.33	0.55	0.19	0.19	0.03	0.03	0.03	0.03	0.33	0.19	0.45	0.19	0.03	0.03	0.03	0.03	0.55	EORp
스위스		0.21	0.43	0.09	0.09	0.06	0.06	0.06	0.06	0.21	0.09	0.57	0.09	0.06	0.06	0.06	0.06	0.57	eORp
영국		0.19	0.32	0.19	0.32	0.19	0.28	0.19	0.28	0.19	0.19	0.55	0.45	0.19	0.28	0.19	0.28	0.55	eORp
미국		0.05	0.31	0.05	0.12	0.05	0.14	0.05	0.12	0.05	0.05	0.69	0.12	0.05	0.14	0.05	0.12	0.69	eORp

\* 각 이념형에서 대문자로 표기된 경우 해당 변수의 값이 분석에 포함된 국가들 중 상대적으로 높다는 것을, 그리고 소문자 표기는 해당 값이 상대적으로 낮다는 것을 의미함. 예컨대, EORP 이념형의 경우, 공적연금지출(현재), 고령노동자 고용률, 실질퇴직연령, 공적연금지출(미래) 수준이 다른 국가들보다 높은 국가군을 의미함.

이상의 분석결과에서 나타난 개별 국가들의 재정안정성 양태를 보다 단순화하여 정리하면, 크게 ‘재정불안정형 I(지출과다 + 노동시장 부적합형)’, ‘재정불안정형 II(공적연금지출과다형)’, ‘재정불안정형 III(노동시장부적합형)’, ‘재정안정형’ 등 4가지로 구분할 수 있다<표 2-7>.

<표 2-7> 국가별 재정안정성 양태(이념형)

최종 유형	국가	재정위험요인				최종 유형
		연금지출		노동시장여건		
		현재 ('11)	미래 ('50)	고령 노동자 고용	실질 퇴직연령	
EPor	오스트리아	高	高	低	低	재정불안정형 I : 지출과다 + 노동시장부적합형
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	
EPOR	포르투갈	高	高	高	高	재정불안정형 II : 공적연금지출 과다형
EpOR	스웨덴	高	低	高	高	
ePOR	노르웨이	低	高	高	高	
epor	네덜란드	低	低	低	低	재정불안정형 III : 노동시장 부적합형
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	

먼저 ‘재정불안정형 I(지출과다 + 노동시장부적합형)’은 국가의 생산성(GDP)대비 공적연금지출 수준이 상대적으로 과도한 수준이고, 고령노동자의 고용률이나 실질퇴직연령 측면에서 파악한 노동시장 여건 또한 연금재정의 건전성을 저해할 가능성이 있는 국가군으로 재정적 지속가능성 수준이 가장 낮은 이념형이라고 할 수 있다. 이는 국가별로 보다 세분화된 양태로 나타나는데, 먼저 ‘EPor’ 이념형에 속한 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 그리스, 이탈리아, 스페인 등의 국가들은 현재와 미래의 과도한 연금지출이 공적연금제도의 재정건전성을 위협할 뿐만 아니라, 고령 노동자의 고용

률과 실질 퇴직연령이 낮아 연금재정의 수입과 지출 간 불균형이 초래될 수 있다. ‘Epor’ 이념형에 속한 폴란드는 현재 연금지출 수준이 과도한 측면이 있고, 고령노동자 고용률과 실질퇴직연령이 낮다는 점에서 재정적으로 불안정한 국가군에 포함된다. 하지만 1999년의 NDC(Nonfinancial Defined Contribution) 제도 도입과 같은 구조적 개혁(structural reform)의 영향으로 2050년의 공적 연금지출 수준은 다른 국가들에 비해 높지 않은 것으로 나타나<sup>31)</sup>, 장기적인 측면에서는 국가의 부담여력이 일정 정도 개선되는 양상을 보이고 있다. 룩셈부르크는 ‘ePor’ 이념형에 속하는데, 폴란드와 달리 현재 시점에서의 공적연금지출 수준은 높지 않지만 장기적으로 부담수준이 상당히 증가(2011년 GDP대비 5.5% → 2050년 18.1%로 증가)하여 재정적 지속가능성이 약화되는 것으로 나타났다. 고령노동자의 고용률이나 실질퇴직연령 역시 다른 국가들에 비해 높지 않아 공적연금의 재정소요가 상대적으로 클 것으로 예상된다. 재정불안정형에 속한 마지막 국가군은 ‘EPOR’ 이념형에 속하는 핀란드와 독일이다. 이들 국가는 현재와 미래의 연금지출 부담이 높고, 실질 퇴직연령이 낮아 공적연금제도의 수입이 낮아질 위험성이 있다. 반면 고령 노동자의 고용률은 상대적으로 높은 편에 속한다.

다음으로 ‘공적연금지출 과다형’의 경우, 노동시장여건은 다른 국가들에 비해 연금재정에 우호적인 수준이지만, 현재와 미래의 연금지출 수준이 상대적으로 높은 국가군을 의미한다. 여기에는 현재와 미래 시점 모두 연금지출 부담이 높은 포르투갈(EPOR), 현 지출수준은 높지만 향후 개선되는 스웨덴(EpOR), 현 지출수준은 높지 않지만 향후 증가하는 노르웨이(ePOR) 등이 포함된다. 먼저 포르투갈의 공적연금지출이 높은 것은 일정 정도 경제수준에 비해 관대하게 제공되는 연금급여에서 비롯된 결과라고 할 수 있다. 실제로 포르투갈은 앞서 재정불안정형에 속한 스페인이나 이탈리아와 함께 EU 국가 중에서 연금제도의 관대성이 가장 높은 국가 중 하나로 꼽힌다. 즉, 명목소득 대체율이 74.7%에 달하는데 이는 스페인의 88.2%에 이어 두 번째로 높은 수치이다. 이러한 상황은 2060년에 다소 개선되어 명목소득대체율이 67.6%까지 떨어지기는 하지만, 여전히 EU 국가 중에서 연금 관대성이 상위권에 위치해있다(EU, 2015). 스웨덴의 경우 장기적으로는 ‘재정안정형’으로 편입될 것으로 예상되는데, 이는 NDC제도로의 전환 등 다양한 재정안정화 개혁조치의 효과가 발현된 결과라고 할 수 있을 것이다. 실제로 스웨덴은 재정위기 상황에 직면하여 보편적 균등보장 포기, 개인의 경제적 성취와 공평성 강조, 공적연금의 부분 민영화 등에 초점을 둔 전형적인 재정안정화 중심의 개혁을 실시한 바 있다.<sup>32)</sup> 이를 통해 장기적으로는 재정적 지속가능성을 담보한 국가군으로 편입되는 것으로 볼 수 있다.

‘노동시장 부적합형’은 공적연금지출 부담이 상대적으로 낮지만, 노동시장 여건이 공적연금

31) 본 연구에서 사용한 OECD 통계자료에 따르면, 폴란드의 공적연금지출은 2011년 GDP대비 9.2%에서 2050년 10.0%로 근소하게 증가하는 것으로 나타났다. 하지만 1999년에 도입된 NDC 제도의 영향을 반영한 추계 결과에 따르면, 2007-20년(-1.8%), 2020-30년(-0.3%), 2030-40(-0.2%), 2040-50(-0.1%), 2050-60(-0.3%), 2060-70(-2.8%) 등으로 GDP대비 공적연금지출이 지속적으로 감소하는 것으로 나타났다(Chłoń-Domińczak et al., 2012). 이때 2007-2060년 기간 동안 소득대체율은 56%에서 26%로 30%가량 감소하여 노후소득의 적정성은 상당 부분 훼손된다는 것을 확인할 수 있다.

32) 스웨덴이 연금개혁 과정에서 소득비례 및 보험수리적 요소를 강화시킨 것은 분명하지만, 이와 함께 무연금자나 저연금자에게 조세 기반의 최저보증연금(Guarantee Pension)을 상당히 높은 수준으로 제공함으로써 기존 노후소득보장제도의 빈곤완화 기능을 대부분 유지하고 있다는 점도 함께 염두에 둘 필요가 있다(Grech, 2010a: 171).

재정에 비우호적인 국가를 의미하며, 고령 노동자의 고용률과 실질퇴직연령이 모두 낮은 네덜란드(epor)가 포함된다. 단, 네덜란드의 경우 만연한 조기퇴직으로 연금재정에 대한 압박이 심화되자 민간 직역연금제도의 조기퇴직에 대한 세제혜택 유인을 제거하는 등의 대응을 하고 있고, 그 결과 고령노동자의 고용률과 실질퇴직연령이 점차 증가하는 추세에 있다.<sup>33)</sup>

마지막으로 ‘재정안정형’은 현재와 미래의 공적연금지출 수준이 높지 않고, 고령 노동자의 고용률이나 실질퇴직연령도 높아 재정적으로 안정적인 이념형으로, 여기에는 한국, 호주, 캐나다, 덴마크, 아일랜드, 뉴질랜드, 스위스, 영국, 미국 등이 포함된다. 이들 국가는 상대적으로 재정위기 수준이 낮은 것으로 평가될 수 있지만, 급여의 적정성과 재정안정성 간의 상충관계(trade-off)를 고려했을 때, 급여 관대성이 열악한 국가군으로 분류될 수 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 실제로 덴마크를 제외한 재정안정형에 속한 국가들의 순소득대체율(net pension replacement rates)은 OECD 평균인 63.2%보다 상당히 낮은 것으로 확인된다(<표 2-8>).

**<표 2-8> 재정안정형 국가의 소득대체율 수준**

국가	소득대체율*(순위**)	국가	소득대체율(순위)
영국	28.5%(33위)	스위스	46.9%(26위)
아일랜드	42.2%(30위)	캐나다	47.9%(25위)
뉴질랜드	43.0%(29위)	호주	58.0%(20위)
미국	44.8%(28위)	덴마크	66.4%(14위)
한국	45.0%(27위)	OECD 평균	63.2%

\* 순소득대체율(net pension replacement rates): 퇴직 전 소득 대비 연금급여

\*\* OECD 34개국 기준

이처럼 재정안정형에 속한 국가들은 연금 관대성이 낮아 지출 부담이 적고, 그로 인해 노후보장에 대한 책임이 개인에게 전가되어 고령 노동자의 고용률이나 실질퇴직연령이 높아지는 양상을 보이고 있다. 이는 적정성이라는 제도 본연의 목적, 즉 노인에 대한 공적 공여(public provision)를 일정 정도 희생한 대가로 재정적 지속가능성을 담보해낸 국가군이라는 것을 의미한다.<sup>34)</sup>

33) 2000년 기준 네덜란드의 고령노동자 고용률과 퇴직연령은 각각 38.6%와 59.6세이었으나, 2011년에는 각각 58.3%와 62.8세로 증가하는 것으로 나타난다.

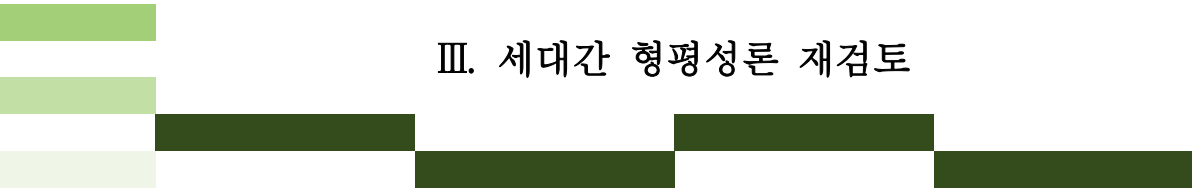
34) 이들 국가가 확보한 재정적 지속가능성은 전체 공공재정의 안정성 측면에서는 실효성이 결여된 것일 수 있다는 점에 유념할 필요가 있다. 이는 일정 수준 이상의 적정성이 담보되지 않을 경우 공적연금제도의 재원 절감분이 다른 공공재정의 소요로 이어지는 풍선효과(balloon effect)가 발생할 수 있기 때문이다(Grech, 2010; 유희원, 2014; 유희원, 2015a; 유희원, 2015b).

## 5. 소결

이상의 분석결과는 단순히 개별 국가의 재정적 지속가능성 수준이 어느 정도인지만 보여주는 것이 아니라, 각 국가별로 재정적으로 취약한 요인이 무엇인지를 확인시켜 준다. 예컨대, ‘재정불안정형 I’에 속한 국가들은 생산성 대비 높은 연금지출(국가의 부담여력 부족 문제)과 조기퇴직률(기여수입 감소·급여지출 증가 문제)이, ‘공적연금지출 과다형’은 높은 연금지출이, ‘노동시장 부적합형’은 높은 조기퇴직률이 주요 재정위기요인으로 작동하고 있다고 할 수 있다. ‘재정안정형’의 경우, 국가의 부담여력이나 노동시장여건이 상대적으로 우호적인 편이라는 점에서 재정적으로 지속가능한 국가군으로 볼 수 있으며, 오히려 재정적 지속가능성과 상충관계를 형성하는 노후소득의 적정성을 담보해나가는 것이 주요 과제라고 할 수 있다. 재정적 지속가능성에 대한 이러한 진단방식은 재정위기의 본질을 국가의 자원추출역량(생산성)이나 노동시장의 제약사항(조기은퇴) 등과 같은 보다 거시적인 맥락에서 찾고 있기 때문에, 수지균형 관점과는 달리 지출축소 조치에 대한 유인이 상대적으로 덜 발생하게 된다는 장점을 지니고 있다. 즉, 소득대체율 인하와 같은 지출 축소조치가 아니라, 국가의 생산성을 증대시키고 노동시장여건을 연금재정에 보다 우호적인 방향으로 개선하는 등의 대안이 모색될 수 있다는 것이다.

한편 본 연구가 기존 수지균형 관점의 무용성을 주장하는 것은 아니라는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 전술한 바와 같이, 수지균형은 공적연금제도의 지속가능하고 안정적인 운영을 위해 중요하게 다루어져야 할 선결요건 중 하나임은 분명한 사실이다. 하지만 수지균형 관점에 내재된 한계들, 즉 적정성 목표와의 양립불가능성이나 다차원적인 지속가능성의 일면만을 포착한다는 문제를 고려했을 때, 수지균형에만 매몰되어 재정 상태를 평가하고 급여축소 중심의 대안을 모색하는 우를 범해서는 안 될 것이다. 본 연구는 이에 대한 대안의 일환으로 국가의 부담여력 측면에서 재정적 지속가능성을 평가할 것을 제안하였는데, 이 역시 전체 지속가능성의 일부분만을 보여주는 것일 수 있다. 따라서 수지균형과 마찬가지로 국가의 부담여력이라는 지표 역시 최우선 목표가 될 수는 없을 것이다. 다만, 이상의 연구는 지속가능성의 이면을 보여줌으로써, 조금은 다른 시각에서 재정안정화를 위한 대안을 모색해볼 기회를 제공해준다는 점에서 함의를 지닐 것으로 기대된다. 예컨대, 수지균형 관점에 입각하여 지출축소에 편향된 개혁을 오래 전부터 강도 높게 시행해온 한국 사회의 경우, 더 이상 수지균형을 담보한다는 미명하여 소득대체율을 인하하는 개혁은 불가능한 상황이다. 이때 국가의 부담여력에 입각한 재정평가와 이를 통해 도출된 재정안정화 방안은 한국 국민연금제도의 지속가능성을 제고하는데 필요한 새로운 시각을 제공해줄 수 있을 것이다.





### Ⅲ. 세대간 형평성론 재검토

#### 1. 문제제기

안정적인 노후소득보장은 개별적인 노력만으로는 성취하기 어려운, 동시대를 살고 있는 전국민의 과업이다. 공적연금이 제 기능을 한다는 것은 변화하는 인구사회구조 속에서도 세대 간 연대를 통해 작동하는 사회적 부양 원리가 잘 구현되는 것이며, 이러한 이해가 공감되어야 공적연금의 지속가능성에 대한 대안적 합의점을 모색할 수 있을 것이다.

저출산 고령화, 노동의 유연화라고 누구나 쉽게 얘기했던 사회현상은 가장 근본적인 목표인 존엄한 노후를 위해 모든 세대가 동시다발적으로 투쟁해야 하는 이진투구의 장을 만들어 낼 위험을 내포하고 있다. 이에 세대 간 형평성의 본질을 밝힘으로써 강요된 연대가 아닌 필연적인 사회적 연대로서 부양원리를 실현할 수 있는 방법들을 모색해야 할 것이다.

그 동안 우리 사회에서 세대간 형평성 담론은 세대간 연대를 본질로 하는 공적연금의 속성과 배치되어 활용되어왔다. 이 장에서는 공적연금개혁이 이루어질 때마다 반복적으로 제기되는 ‘세대간 형평성’ 논란을 한국 공적연금 발달과정에 맞춰 검토해 보고, 그동안 수차례 시도된 연금개혁 과정에서 세대간 형평성 담론이 수행했던 역할을 분석하여 이것이 국민연금제도에 어떤 영향을 미치고 있는지 그 의미를 해석하고자 한다. 한국의 공적연금(개혁)을 둘러싼 논쟁 속에서 사용된 ‘세대간 형평성’이 어떻게 활용되었고, 세대간 형평성 논의가 갖는 문제점을 드러내고자 하는 것이다. 기존 세대간 형평성 담론이 담고 있는 원칙과 활용되는 방식의 문제점을 살펴보는 데 이어, 우리 사회에서의 통상적인 것과는 다른 방식으로 세대간 형평성을 재개념화하고자 한다.

국민연금재정재계산이 5년마다 시행됨에 따라 정기적으로 국민연금 재정위기 주장과 세대간 형평성 저해 주장이 제기되었다. 2018년에도 정부는 법적으로 재정재계산을 수행해야 하는 바, 또 다시 연금제도 수정 논의가 제기될 것이며 세대간 형평성론이 또 다시 근거로 활용되어 국민연금제도의 세대간 연대의 원칙이 훼손될 수 있다. 세대간 형평성 담론에 대한 비판적 검토와 재개념화 시도는 이러한 우려에서 비롯된다.

세대간 형평성의 원리와 공적연금에서 이를 논하는 맥락을 이해하기 위해 본 연구는 세대 간 형평성과 유사한 개념들, 그리고 이를 구체적으로 측정하는 지표나 측정방법들, 그리고 그 이면의 논리들을 먼저 살펴본다. 세대 간 형평성은 축소지향적인 공적연금개혁을 정당화하는 담론으로 적극 활용되기도 했지만, 논리적인 측정을 통해 그 정당성이 확보되어 온 역사가 있다. 이에 이러한 개념 분해 작업이 필요하다. 측정 이면의 논리를 분석하고 세대간 형평성을 재개념화하는 것은 현 시점에서 세대간 형평성 원리를 공적연금 제도 속에서 어떻게 해석하고 구현해야 할지 논하기 위한 것이다.



## 2. 논의 맥락과 배경

공적연금개혁은 1990년대 후반부터 전 세계적으로 본격화되었는데 출발점은 인구구조의 변화가 가장 적극적인 추동 원인이었다. 장기간 세대에 걸쳐 운영되는 제도인만큼 인구고령화의 위기를 직시하고 공적연금은 노후빈곤을 완화하면서도 늘어나는 노년기만큼 제도의 보장성을 축소하는 개혁들이 이루어졌다. 여기에 신자유주의의 극대화는 국가의 재정책임 부담을 부각시키고 선량한 공적자금의 관리자로서 국가의 역할을 축소시키고 노후의 삶을 적극적으로 개인이 감당할 수 있도록 다층노후소득보장체계와 같은 논리들로 무장하여 연금개혁의 방향을 주도하였다. 90년대 후반 금융자본주의가 맹위를 떨치면서 노후 자금을 적립하여 국가의 부담을 줄이고 금융시장의 확실한 투자자로서 공적연금의 위상이 달라진다.

전반적인 축소 지향의 공적연금 개혁은 국내에도 상당한 영향을 끼쳤다. 특히 국민연금은 적용대상 확대 등 외연이 확장되고 제도의 성숙이 이루어지는 시기에 재정안정을 위한 개혁이라는 딜레마를 떠안게 되었다. 공적연금의 개혁은 ‘제도의 지속가능성’을 보장하는 목표를 가지고 이루어졌지만, 실제로 제도의 지속성은 포괄적이고 근본적인 차원에서 해석되기보다는 단편적인 계산에 의거하여 판단되었고, 개혁은 빠르게 진행되었다. 서유럽에서 시도된 연금개혁은 기여에 따른 보장수준을 낮추고, 급여지급기간을 줄임으로써 급격히 진행되는 인구사회구조의 변화가 제도에 미치는 영향을 완만하게 만드는 것이었다. 그러나 우리나라는 국민연금제도의 성립시점과 제도가 실제로 운용되는 시점과의 간극을 활용하여, 제도시행 초기에 관대하게 설계했던 제도를, 미래에 예상되는 인구구조 변화에 맞춰 미리 수정하는데 목표를 두었다. 그 결과 충분한 수준의 국민연금 급여 지급이 이루어지기 전에 급격하게 소득대체율을 축소하는 개혁을 시행하였다. 국민연금은 적립기금이 기하급수적으로 쌓이면서 국면에서 연금재정의 최종 목적을, 제도의 최고 성숙기 이후 급여지급에 대비하기 위해 적립기금을 가능한 한 많이, 그리고 오래 보유하는 것으로 정하고 제도 개혁을 수행한 것이다.

‘재정의 지속가능성’ 확보라는 명제에 대해 국가가 운영하는 공적연금제도에서 고려해야 할 거시경제적 변수들과 인구사회구조 변화라는 변수들을 적극적으로 고려하기보다는 연금급여지출 축소를 통해 보유 기금의 규모를 늘리는 것에 집중되어 개혁이 이루어졌다. 이는 연금제도가 가지고 있는 적정한 수준의 노후소득보장 목표는 간과되고, 늘어나는 노년기만큼 받아가는 급여가 축소되는 개혁결과를 야기하였다. 국민연금 제도 개혁이 후세대 노후보장에 미치는 영향은 쉽게 잊혀졌다.

연금제도의 후발주자로서 구조적 미스매칭의 부담을 떠안은 가운데 제도의 지속성을 확보하는 문제를 노후빈곤 해소 및 적정수준의 노후보장이라는 목표를 도외시한 채 해소하고자 했다는 의미에서 그 간의 개혁은 근시안적이라 할 만하다. 장기재정전망을 통해 국가가 감당할 수 있는 비용을 계산하지만, 장기 비전을 제시하면서 보험료와 재정 적립규모 등을 제시하기 보다는 짧은 임기 내 비난 회피를 위해 국민 부담을 늘리지 않는 방향으로 제도개혁을 관철시킨 역사가 반복되었다. 결국 97년 이후 노동시장 구조의 급격한 악화로 연금제도의 기반이 서서히 무너지는 현 상황에 대

한 고려는 차선으로 밀리고 선행 사례를 따르는 축소지향적 연금개혁을 추종한 것이다. 특히 저성장과 노동시장구조의 변화는 공적연금의 전제조건을 위협하는 상황임에도 불구하고 인구고령화에 대한 고려와 적립기금의 확충이 공적연금 개혁의 가장 큰 목적이 되어 미래를 예측하기 어려운 대안이 난무하고 있다.

정부가 공적연금개혁에서 근시안적 관점을 관철시키면서 나타난 또 하나의 두드러진 현상은 세대 간 형평성을 부각시킴으로써 사회구성원의 갈등을 유발하는 것이다. 공적연금제도는 노령이라는 공통의 사회적 위협에 개별적으로 대처하기 어려운 한계를 사회적 부양이라는 틀을 통해 넘어서고자 했기 때문에 세대 간 연대가 제도 운영의 핵심 원리라 할 수 있다. 사회 변화가 기존 시스템의 유지를 어렵게 할 정도로 위협적으로 변하고 있다. 과거 빠른 노동시장 진입과 긴 경제활동기에 충실한 적립으로 개별적으로 대응할 수 있었던 노후생활이, 이제는 전복된 경제활동참여기와 길어진 노년기를 어떻게 조율할 것인가를 고민해야 하는 더 큰 위기상황으로 전환되고 있다. 하지만 근시안적 대안 논리를 주장하는 정부는 한 사회가 유지되고 지속되기 위해서는 사회적 부양시스템만이 유일한 대안으로 남게 되는 상황의 맥락적 고려를 무시하고 정부 부담을 줄이려는 정책 방향만 유도하는 역설적인 모습을 보이고 있다. 이는 비단 공적연금에만 국한된 논의가 아니다. 세대간 연대를 유지하는 것이 더욱 중요해지는 시점에서 정부부담 축소를 통해 오히려 세대간 연대를 약화시키는 정책이 전개된 것이다.

정부에 의한 세대 간 연대의 유지라는 공적연금제도 운영 원리는 사회적 부양 시스템의 불공정성에 대한 문제제기로 혼란을 겪고 있다. 세대 간 형평성은 변화하는 시스템(축소지향의 연금개혁)을 계산하고 설명하는 수단이었다. 그러나 이것이 무엇을 위한 계산이고, 이러한 수리적 계산이 합리적이고 타당한가에 대한 본질적인 문제 제기는 없었다. 즉, 세대간 형평성이 본질적으로 가리키는 바가 무엇인가에 대한 탐구가 우선 필요하다.

따라서 기존 연구들이 세대 간 형평성을 단순히 부양받을 세대와 부양해야 할 세대 간의 적정한 비용 부담의 균형점을 찾아가기 위해 계산에 공을 들였다면, 더욱 근본적으로는 비용부담과 수급이라는 노후소득보장의 핵심 구조 내에서 이러한 논의들이 가지고 있는 의미를 분석해야 할 것이다.

이는 세대 간 형평성이라는 일견 단순해 보이는 논리의 다차원적 맥락을 이해하기 위한 것이다. 세대 간 형평성이 달라진 개개인의 생애주기를 포괄하여 국민의 적절하고 존엄한 노후생활을 보장하는 것이 국가의 과업이라는 점에서 개념 정리가 필요하다. 세대 간 형평성이 정치적 도구로 활용되어 온 결과 한국의 사회보장시스템은 세대 간 연대의 근본적인 질문도 제기하기 못하는 무성 의하고 무심한 사회가 되어버렸다.

공적연금은 부양의 원리를 통한 소득이전과 기금적립 등을 통해 변화하는 노동시장과 복지안전망의 부실함을 수정할 수 있는 첫 단추가 될 수 있다.

### 3. 기존 연구들에서의 세대 간 형평성 개념과 측정

기존 연구들을 통해 세대간 형평성에 관한 논의에서는 세대간 연대, 세대간 계약, 세대 간 재분배, 세대 간 정의 등을 관련 개념으로 거론되었다. 사회적 부양이란 포괄적인 목표가 세대간 연대와 세대간 계약을 통해 이루어진다면, 그 결과로 이루어진 자원분배 상황을 판단하는 개념이 세대간 형평성, 세대간 재분배, 세대간 정의 등이다. 즉, 이 개념들에는 가치가 개입된다. 자원분배 결과는 세대 간 회계, 국민이전 계정, 중첩세대모형, 세대간 수익비, 재정추계 등을 통해 세부적으로 측정된다.

<표 3-1> 세대간 형평성과 관련 개념들

	규범적 개념	유사 개념	측정 방법
사회적 부양	세대 간 연대	세대 간 재분배	세대 간 회계
	세대 간 계약	세대 간 형평성	국민이전 계정
	세대 간 이전	세대 (간) 정의	중첩세대모형
			세대 간 수익비
			재정 추계

위에 제시된 개념들은 공적연금의 개혁 과정에서 몇 가지 정책옵션-급여 삭감, 증세를 통한 재정조달, 퇴직연령 늦추기, 최고 보험료 한계 정하기, 생활수준에 따른 자동조절장치 수정(급여연동기제들)-을 결정하는 기준으로 활용되면서 딜레마를 야기하였다. 세대 간 형평성 논의는 지속가능성에 대한 일치된 합의가 어려움에도 불구하고, 특정한 방향으로 진행되어왔다. 본 절에서는 유사 개념들을 기술하고 개별 측정 방법들이 가지고 있는 이면의 의미와 특징을 살펴본다.

#### (1) 규범적 개념

세대 간에 이루어지는 사회적 부양이라는 기본 개념을 중심으로 세대 간 이전과 세대 간 계약의 개념을 규범적 차원의 개념으로 분류하였다.

##### 가) 세대 간 이전

산업화 이후 복지국가가 등장하면서 세대 간 이전은 주요한 자원 배분 방식으로 자리잡았다. 과거에 가족 구조 내에서 해결되었던 세대간 부양은 산업화로 인해 집단적 해결 방법을 모색하지 않을 수 없었고, 집합적 자원 배분이 계층 간 분배를 포함하면서 세대 간 이전이라는 것은 수직적 자원 이전과 수평적 자원 이전을 모두 포괄하는 개념이다. 특별한 계약이 없이도-좀 더 엄밀히 말하면 암묵적인 사회계약으로- 필연적으로 상호 부양하는 시스템을 구축함으로써 자본주의 발달 이후 발생한 수많은 사회문제를 해결할 수 있는 단초를 마련할 수 있었다. 생산가능 인구가 아동과 노인 세대를 동시에 사회적으로 책임지는 제도 구축은 한 국가 내에서 자원의 흐름을 측정하고 계

산하도록 하는 기반이 되었다.

세대 간 이전은 암묵적인 계약에서 출발한다(Barro, 1974; Becker and Tomes, 1976; Becker and Murphy, 1988, 이상협, 2015: 299 재인용). 우리는 복지정책의 역할을 시장에서의 1차적 분배가 아닌 재분배로 규정하는데 이는 한 사회 구성원들의 공식적인 동의를 얻어내지 않아도 이타주의와 효율성의 고려에 의해 허용된다. 경제학적 관점에서 이타주의와 효율성은 한 사회 내에서 자원의 재분배를 위해 시장의 소득분포를 정부가 정책을 통해 변화시키는 것을 수용한다는 의미이다(Rosen and Gayer, 2010:256). 대부분의 사회정책은 이러한 암묵적 합의에 의해 이루어지며 정부가 개개인의 동의를 얻는 과정은 법적 제도화라는 절차를 통해 정당성을 가진다. 물론 이 과정이 항상 순탄하게 이루어지는 것은 아니다. 공적연금 도입 및 개혁은 이런 순탄하지 않은 과정을 여실히 드러내기도 한다.

원리적으로 세대 간 이전에 대한 최초의 이론적 모형은 Samuelson(1958)의 중첩세대모형(overlapping generation models)에서 찾아볼 수 있다. 자본(physical capital)이 없다면 잉여생산물을 저장할 수 있는 방법이 없는데, 소비가 생산보다 많아지는 노년기에는 젊은 세대와 교환을 해야만 소비에 필요한 물자를 조달할 수 있다. 사람들은 그들이 젊었을 때 생산한 잉여생산물을 노년층에게 빌려주고, 그들이 노년층이 되었을 때 젊은 층으로부터 회수하기를 원한다. 노년기가 되었을 때 대여를 돌려받음으로써 생애에 걸쳐 보다 높은 소비수준을 달성하려면 잉여생산물의 이전은 시장이 아닌 가족이나 공공부문을 통한 계약에 의해 이전해야 한다(이상협, 2015: 302). 그러나 중첩세대모형 개념은 자원의 축적과 배분에 관한 원론적인 논의로 고립된 경제 하에서 단순한 자원 이전을 상정한 것이다. 복잡해진 현대 국가에서는 이러한 모형을 적용하기 어려운 한계가 있다. 이후 중첩세대 모형을 기초로 국민이전계정의 프레임이 구축된다(Lee, 1994, 안중범, 2008)

#### 나) 세대 간 계약

세대 간 (자원) 이전이라는 암묵적 계약은 사회적 부양제도가 원활하게 작동하기 위한 ‘약속’으로 세대 간 소득 이전을 통해 부양체계가 유지되는 것을 의미하는 포괄적 개념이다(주은선·정해식, 2015) 세대 간 이전이 소득재분배의 매커니즘을 설명한다면, 세대 간 계약은 상호호혜에 의해 이루어지는 세대 간 부양에 합의점을 부과한 것이다. 세대 간 부양은 가족 부양의 선순환체계라는 상호부조의 양식을 통해 설명된다. 세대 간 부양은 인구사회구조 변화에 따라 사회 구성원이 모두 동참해야 하는 사회적 부양으로 확장된 것이다. 호혜성에 기반한 암묵적 동의를 문제였던 사회적 부양은 한정된 자원 분배 논의로 귀착되면서 갈등의 기반이 되는데, 특히 자원의 재분배를 담당하는 사회복지제도에서 세대 간 계약이 민감한 사안이 된다.

자본주의사회에서 세대 간 계약은 국가가 매개한다(Walker, 1996: 2). 이는 ‘사회구성원 개개인의 구체적인 동의과정을 생략한 합의’에 의해서 제도가 운영되어왔다는 것을 의미한다. 공식적인 합의 절차를 생략한 채 제도가 운영될 수 있었던 것은 ‘생애주기별 위험관리’라는 특징 때문이다. 아동기와 노년기의 소득 중단은 생애주기별 발생하는 위험이다. 노후 소득의 중단은 산업화 이

후 등장한 사회적 위험으로 산업혁명 이후 이루어진 생산체계 변화는 고령은퇴자에 대한 사회적 부양의 중요성을 국가정책으로 강화하였다(Walker, 1996: 13).

호혜적 관계가 유지되기 위해서는 두 가지 요건, 과하지 않은 부담과 적정규모의 후세대 규모가 필요하다. 그런데 인구고령화와 저출산 문제로 인해 세대의 연속성을 장담할 수 없는 상태가 되면서 사회적 계약의 전제기반이 위협받는다.

상호호혜성에 기반한다면 사실상 세대 간 부담 논쟁이나 세대 간 형평성은 각 세대가 얼마만큼을 부담할 것인지, 어느 정도의 삶의 질을 보장받을 것인지와는 별개로 계약 자체가 갖는 함의가 있다. 앞 세대와 후 세대에게 암묵적인 계약이 보장될 수 있었던 이유는 각 세대가 받는 이득 때문이다. 공적 연금에만 한정해서 봤을 때, 앞선 세대는 저부담 고급여의 혜택과 경제성장을 통한 이전 소득 규모의 확대를 보장받을 수 있다. 후세대는 사회간접자본의 형성과 사회복지제도의 기반 형성으로 앞선 세대보다는 경제성장의 혜택을 더욱 누릴 수 있다. 정책영역과 정책의 목적을 확장시키면 공적 이전과 사적 이전, 노동력 참여까지 포함하게 되면서 세대 간 분배 문제는 공적 연금제도에 국한되지 않고 세대별 ‘전반적인 삶의 질’ 차이를 고려한 것으로 포착될 수 있다(정해식·주은선, 2015: 814).

갈등의 요소는 기여 대비 혜택(contribution to benefit)의 차이에서 나온다. 합의에 의한 계약이 아닌 암묵적 동의에 의한 계약이 time-gap(시간적 간극)을 갖게 되면서 정량적 차원의 기여와 혜택이라는 계산, 즉 산술이 적용되기 시작한 것이다. 낸 것에 비해 더 많이 받게 되는 구조가 안정적으로 유지되어오다가 노동시장과 인구구조의 변화로 장담할 수 없는 상황이 발생할 때를 대비해서 형평성의 원리가 적용되는 것이다. 부당하게 부담하는 사람과 과도한 혜택을 누리는 사람들을 구분하게 된다. 우리 사회에서는 세대 간 형평성이 공적연금 삭감을 뒷받침하는 논리로 가장 빈번하게 등장하였고(정해식·주은선, 2015: 812), 급여수준과 재정 부담 수준이 구체적인 수치로 제시되면서 세대 간 부담 논리가 연금제도에 대한 부정적인 인식을 촉발하였다. 개인의 기여 대비 혜택에서 생애별 기여 대비 혜택으로, 그리고 전 사회구성원의 세대별 투입 대비 산출이 계산을 시도하고 데이터들의 축적으로 이 계산이 가능해지면서(계산의 타당성과는 별개로) 세대 간 형평성은 구체성을 띠게 된다.

그러나 굳이 초기세대의 낮은 보험료율로 누리는 이익과 후기 세대가 경제성장을 통해 이익을 얻는 것과 비교하지 않더라도, 경제성장에 따른 자연적 결실이 늘어나고, 또한 보험수리적 공평성이 성립해도 초기 적립금으로 인하여 적립기금의 투자수익이 후세대 부담을 줄일 수 있다는 측면에서 기여한 부분과 혜택의 크기를 비교하는 것은 무리한 설정이라고 볼 수 있다. 재정적 맥락으로 접근하면 수입과 지출, 그리고 경제적, 인구적, 제도적 요인들을 모두 고려해야 하는 문제이며, 따라서 세대 간 공평성을 수익비 등으로 보는 것은 협소하게 정의하는 것이라고 할 수 있다.

#### 다) 세대간 공평성, 세대 정의

최근 연금개혁은 세대 간 자원배분의 새로운 균형을 추구함으로써, 역사적으로 형성되고 유지된

세대 간 계약을 본질적 속성으로 인정하지 않고 있다. 연금개혁은 세대 간 이전을 축소하는데 초점이 맞춰져 있고, 이는 세대 간 공평성, 세대 간 정의 차원에서 정당화되었다(Esping-Andersen, 2002; Myles, 2002; 석재은 2016). 1990년대 후반부터 최근까지 전세계적으로 이루어진 연금개혁의 핵심 축은 세대 내 분배의 공평성을 강화하는 것으로 세대 내 소득계층 및 젠더 격차 축소를 지향하는 정의 원리에 부합되도록 할당을 고민하는 것이다. 최소연금을 보증하고, 기여체계에서 개인 간 이전을 확대하며, 여성에 대한 제도적 배려(크레딧) 등이 이러한 균형점을 찾아가는 과정이다. 기초보장 강화, 저소득층 소득비례연금 강화 등의 개혁조치들이 세대 간 이전의 공평성을 제고하는 노력이다.

노후소득보장이란 궁극적인 목표는 세대 간에 걸쳐 유지될 수 있어야 하므로 재정건전성, 보험료 부담의 수용가능성 제고라는 목표들이 등장한다. 노령세대 소득보장과 근로세대 부담의 수용가능성을 동시에 고려해야 하는 것이다. 또한 연금정책은 현 세대를 중심으로 결정되지만 연금의 영향과 책임은 다음 세대까지 영향을 미친다. 이는 장기간 운영되는 공적연금제도만의 고유한 속성이다.

그동안 세대 간 이전의 공평성을 어떻게 해석해야 할지에 대한 논쟁은 없었지만, 기존에는 세대 간 이전이 모든 노인에게 균등하게 배분되는 것이 공평하다고 이해되었다(석재은, 2016). 노령집단 중 그 누구도 세대 간 이전 혜택에서 배제되지 않고 기여 여부 및 소득에 관계없이 모든 노인에게 균등하게 전달되어야 한다는 것이다. 그리고 노인에게 이전되는 소득이 평등한지를 계산하는 방법은 비용 대비 편익으로 확인하였다. 대표적으로 수익비(benefit /contribution ratio) 개념이 세대 간 이전을 계산하는 통상적인 방법으로 간주된다.

수익비는 부담 대비 급여로 간략히 계산할 수 있는데, 총 가입기간 연금보험료 대비 총 수급기간 연금급여로 측정한다. 이를 세대별 수익비로 계산하려면 세대별 연금부담 대비 연금급여 수준을 비교한다. 그러나 세대별 수익비는 노동시장과의 연계성<sup>2)</sup>에 여지가 중요한 변수로 작용할 수 있다. 즉, 노동시장에서 어느 정도 기여금을 납입할 수 있는가는 노동시장 구조에 따라 달라질 수 있고 2013년 국민연금재정계산에 따르면 평균 23년 정도 납입할 수 있는 것으로 보고되었기 때문에 이전 세대와의 연금가입기간에서 편차가 나타날 수밖에 없다. 또한 지금까지 수익비가 1 이하로 떨어진 적이 없기 때문에 수익비 계산을 통해 단순히 자원배분이 부당하게 이루어졌다고 보기는 어렵다.

세대간 정의 개념에 비취본다면 어느 한 세대가 다른 세대 보장을 위해 지나치게 희생됨으로써 기본 보장의 위협을 받는 상황을 부정의(injustice)로 규정할 수 있다. 세대 간 자원 배분의 적절한 균형은 각 세대별 연금급여 수준으로 분석한다. 본인의 전체 가입기간 평균 소득기준 대비 소득대체율, 그리고 절대금액으로서 연금급여수준이 포함된다. 여기서 소득대체율은 근로시기 생활수준 유지의 측면에서 근로세대와 노령세대 간 자원배분의 적절성을 보여주는 지표이다.

1) 부담 가능성과 부담의 수용가능성은 차이가 있다. 세대 간 형평성에서는 세대 간 부담 가능성보다는 수용 가능성을 더욱 강조한다.

2) 노동시장과 연금과의 관계는 본서 권혁진 부분을 참고할 것

연금의 세대 정의 = 세대 간 계약의 지속가능성(sustainable) + 생존(survival)

세대 간 계약의 지속가능성 = 세대별 연금수익비  $\geq 1$

생존 = 기초보장

(자료: 석재은, 2016)

위의 도식은 계약의 지속가능성을 연금수익비<sup>3)</sup>로 단순화했지만, 기여 대비 급여는 제도 자체의 변수도 중요하지만 거시적인 외부 변수에 따라 영향을 받을 수밖에 없다. 예를 들면 당장의 세대 갈등은 공적연금의 혜택이 후세대로 갈수록 낮아지기 때문에 논쟁의 대상이 된다. 따라서 세대 간 정의가 세대 간 형평성으로 강조된다면, 세대 정의는 세대에 걸쳐 보편적으로 관철되어야 하는 가치로서 기여 대비 급여보다는 세대 간의 자원배분의 적절한 균형을 강조하는 것으로 규정하는 것이 더 타당할 것이다.

## (2) 측정

세대간 정의, 세대간 형평성 원리를 구성하는 내용을 좀 더 구체화시킨 것은 실제 측정의 문제로 발전한다. 중첩세대모형에서부터 발전한 논의는 한 국가의 자원 배분의 형태와 총량을 계산하는 국민계정과 세대 간 회계, 재정추계로 세분화된다.

### 가) 세대간 회계

세대 간 회계는 한 제도를 기준으로 세대 간 재분배를 측정하는 방법이다. 각 연령집단 간에 현재 가치에 기반한 잔고(account balance)를 계산하여 부담해야 할 조세 규모를 비교한다. 몇 가지 다른 변수들, 예를 들면 인구 규모, 정부의 부(wealth), 정부 지출, 할인을 등의 예상과 결합하여 현재 과세와 이전 정책의 지속성을 추측하는 것이다(Auerbach & Kotlikoff, 1999). 세대 간 회계모델(GA)은 세대 간 이전을 포함하는 공공정책의 재정 상태를 측정하기 위한 것으로, 현행 정책의 재정 상태를 평균 생애 세금과 평균 생애 세율을 비교하여 평가하고 암묵적 부채를 계산해 내는데 주로 활용된다.

구체적으로 세대 간 회계를 연금제도에 적용하면, 각 연령별 미래 기여액과 연금수급액을 추계하고 연금수급액과 기여액 차이의 합을 향후 미래세대가 부담해야 할 재분배 규모로 정의한다(전영준, 2012; 최기홍, 2013). 세대 간 회계를 옹호하는 이들은 세대간 회계를 통해 각 연령별 공적연금의 순편익을 확인할 수 있어 세분화된 재분배구조를 알 수 있는 장점(전병목, 2015: 460)이 있다고 주장한다.

반면 세대간 회계를 비판하는 쪽에서는 세대 간 회계는 예산, 좀 더 정확하게는 ‘정부 부담’

3) 연금수익비는 측정에서 다시 논의함

크기를 강조하려는 목적으로 제시된 것이며, 따라서 세대 간 회계는 정부예산에 전혀 중요한 역할을 하지 못하는 불건전한 개념이며, 깊게 왜곡되어 있다고 주장한다(Galbraith, 2009: 4). 세대 간 회계 모델은 계산 자체의 유용성보다는 계산을 하는 이유를 중심으로 문제제기가 활발히 이루어진 편이다. 이미 세대 간 회계모델이 보편화된 미국에서는 이 모델이 노인들을 대상으로 하는 연금의 공적 지출과 다른 사회프로그램들의 축소를 지지하기 위해 활용되어 왔다고 주장한다(Williamson & Rhodes, 2011). 경제예측 모델이지만 주로 조세와 이전(transfer) 부담이 세대 간에 어떻게 분배될 것인지, 좀 더 정확하게는 미래의 연령대별 집단에게 어떻게 분포될 것인지를 예측함으로써 세대 간 ‘형평성’을 강조하고, 정부의 과세나 지출 정책에서 의도된 변화를 평가하는데 활용되었다. 따라서 세대 간 회계가 강조되는 영역이 공적연금이나 보건의료 정책에서 이루어진 것은 우연이 아니다. 미국에서 세대 간 회계 모델은 사회보장과 메디케어 같은 공공프로그램의 대규모 삭감을 지지하는데 활용될 수 있는 예측을 양산하는 소위 객관적이고 과학적인 모델로 등장하였다. 장기간 재정 위기가 예상되는 정부지출을 축소하기 위한 정당성을 확보하기 위해서이다.

그러나 세대 간 회계는 기간 간 예산 제약을 중시하고, 차세대가 부담해야 할 순조세부담의 자산 재배분 효과를 명시적으로 다룰 수는 없다는 한계가 있다(이상협, 2015: 314). 또한 세대 간 회계를 통해 계산해 낸 정부 부채 규모를 확인하고 정부의 재정 지출 축소를 강조하는 것은 정부의 소극적 재정 운용을 방어하는데 이익이 될 수 있지만, 예상된 비용 부담을 세대 간에 어떻게 분담할 것인가의 문제가 남는다. 인구 연령대별로 순조세부담의 불공평성을 축소시키기 위한 대안들이 오히려 노동자와 퇴직자의 세대 간 불공평성을 확대시킬 수도 있다. 세대 간 불공평성이 가져온 추가 비용 부담을 누가 짊어질 것인가의 문제는 다시 논쟁을 야기한다. 예측된 재정 부담을 분산시키는 것은 정부의 역할이며, 세대 간 형평성으로 부담의 규모를 분산하는 것은 설득력을 얻기 어려울 것이다.

세대 간 회계는 좌파 우파 관계없이 모두 활용되었는데 세대 간 형평성 혹은 공정성(fairness)을 추구하는 것이 세대 간 정의에 맞고, 세대 간 상호의존성을 줄이는 것이 합리적이라는 판단에서였다. 세대 간 회계를 통해 가장 정치화된 논쟁은 현재 퇴직자들에게 지불되는 것만큼 미래 퇴직자들의 연금이 관대하지 못할 것이라는 주장과 관련된 것이다.

영미권 국가에서는 주로 정부 재정부담을 이유로 세대 간 회계 논의들이 90년대 활발히 이루어진 것과 달리, 대륙유럽국가에서는 장기간의 연금재정 문제로 세대 간 회계 논쟁이 시작되었고, 높은 수준의 국가부채에 대한 걱정이 세대 간 형평성에 관심을 갖도록 촉발하였다.

세대 간 회계론은 그동안 인구구조 변동과 사회보장제도의 성숙, 복지지출의 확대 등과 관련하여 세대 간 재정부담의 불균형을 시정해야 한다는 관점과 세대 간 상호의존성을 유지해야 한다는 두 가지 관점에서 논의가 진행되어 왔다(Williamson and Rhodes, 2011). 이 두 가지 관점을 적용할 때, 한국 사회는 빠른 속도의 저출산, 고령화와 사회보장제도의 성숙에 따라 심화되는 세대 간 재정불균형 문제를 해소하여 재정적 세대 정의를 이루고(유근춘 외, 2013), 동시에 세대 간 상호의존성과 연대를 공고히 해야 하는 복합적 과제에 직면해 있다(성경룡, 2015: 25).



## 나) 재정추계

연금제도 전체로 세대 간 재분배를 측정하는 가장 보편적인 방법 중 하나는 재정추계이다. 지금까지 재정추계를 통해 세대 간 이전 규모를 측정한 방법은 미래세대가 부담할 요율 중 제도가 요구하는 법정 기여요율과 실제 부과방식 전환 시 필요 보험료율의 차이를 통해 세대 간 재분배로 계산하였다(전병목, 2015: 460). 국민연금재정추계위원회, 제도발전위원회, 기금운용발전위원회(2013)는 재정추계를 통해 세대 간 재분배 상태를 명시적으로 보여준 바는 없다. 다만 재정추계를 통해 국민연금의 부과방식 전환 시 필요 보험료율을 제시함으로써 과거에 비해 미래세대의 부담이 증가함을 보여준다. 추계에 의한 세대 간 회계의 결과는 특정시점에서 국민연금 총지출을 조달하기 위해 필요한 (보험)요율로 제시된다.

그러나 재정 상황 추이와 무관하게 연금보험요율을 수십 년 간 계속 낮은 수준으로 유지하다가 연금재정방식을 갑자기 부과방식으로 전환하고 보험료를 한꺼번에 올린다는 것은 현실적으로 불가능한 정책 선택이다. 이 점에서 재정추계 결과로서 필요보험료율은 미래 시점의 재정 상태에 대한 예측치를 나타내는 하나의 지표일 뿐, 실제로 부과되는 보험료 부담을 나타내는 것으로 볼 수는 없다. 재정추계 결과에 따른 부과방식 요율의 경우, 특정 연도에 지출조달을 위한 가입자(기여금납부자)의 부담 수준을 명확히 보여주는 장점이 있다. 다만 이는 특정 연도 중심의 지표로 각 연도 내에 존재하는 서로 다른 세대 간 차이는 보여줄 수 없다.

## 다) 국민이전계정

국민계정이란 국민경제를 구성하고 있는 모든 경제주체들(가계, 기업, 정부 등)이 일정기간 동안 행한 다양하고 복잡한 경제활동의 결과와 일정 시점에서 국민경제 전체가 보유하고 있는 자산과 부채 상황을 정리하기 위해 정해진 회계기준에 따라 작성한 통계로 국민경제의 종합재무제표라고 할 수 있다(이상협, 2008:31). 국민계정은 한 시점이나 혹은 생애별로 생산과 소비의 총량들을 계산함으로써 국가의 재정 감당 능력을 측정한다.

국민이전계정(National Transfer Account: NTA)은 국민계정에 연령을 도입한 개념으로 생애주기적 관점에서 연령집단 간 경제수준을 측정해 냄으로써 국민 전체의 연령별 노동소득과 소비에 대한 정보, 공적 이전과 사적 이전에 대한 정보까지 제공하는 것이다(김현경·김기훈, 2015). 다시 말하면 국민이전계정은 국민계정을 연령별로 구분하여 연령집단 간 경제적 자원의 흐름 추정한 것이다(Ronald Lee & Andrew Mason, 2011). 따라서 국민이전계정은 생애주기 적자나 흑자를 각 연령별로 파악하여 경제적 자원이 연령집단 간에 어떻게 이전 또는 재배분되는지 경제적 자원 흐름을 측정하는 분석틀이라 할 수 있다.

한 국가 내에서 생산과 소비의 전체 양과 흐름을 계산한 후 자원 분배가 세대 간 이전과 결합하여 어느 정도인지를 파악하는 국민이전계정은 세대 내, 세대 간 이루어지는 이전의 형태를 모아서 총량을 확인한다. 이는 세대 간 회계를 확장한 개념으로 소득이전을 공적이전과 사적이전으로 구

분하고 국민계정과 연결시켜 공공정책의 구축효과(crowding out effect)를 측정할 수 있는 기초를 제공한다(안종범, 2008). 국민이전계정은 2000년대 초반 세대 간 경제에 대한 이해를 높이는 것을 목적으로 Lee & Mason 등에 의해 시작되었다. 인구 증가와 연령별 인구 구조변화가 경제성장, 양성평등, 세대 간 형평성, 국가 재정과 기타 다른 거시경제학적 변수들과의 관계에서 각각 어떤 영향을 미치는지에 대한 내용을 밝히고자 한 것이다.

국민이전계정에서 자원의 흐름은 자산 재배분(asset reallocation)과 이전(transfer)으로 구분되며, 이러한 거래를 중개하는 제도는 공공부문과 민간부문으로 구분된다. 국민이전계정은 정부재정의 운용, 재정부담의 세대별 재배분, 세대 간 사적 이전 등에 관한 정보를 제공해줄 수 있다(김현경·김기훈, 2015). 즉, 고령화와 같은 인구구조변화가 거시경제에 가져오는 영향을 측정하기 위해 한 나라의 생산과 소비의 양을 연령별로 추계하고 그 차이인 생애주기 적자를 메우기 위한 연령별 재분배제도의 연령별 프로파일을 추계하여 거시지표로 환산한 것이다(이상협, 2015: 302). 고령화는 경제활동시기에 생산한 것보다 소비를 많이 하는 이른바 생애주기 적자계층을 증가시키는 문제를 야기한다. 이 생애주기 적자의 규모는 한 나라 경제 전체의 생산 및 소비의 양, 인구구조에 영향을 받는다. 따라서 국민이전계정은 연령프로파일, 경제전체 총량, 인구구조 등 3가지 부분이 유기적으로 구성되어 있고, 인구구조 변화에 따른 공적 이전지출이 거시경제의 총량들과 맞아 떨어진다고 가정한다. 국민이전계정은 유량적 일치를 보여줘야 하기 때문에 공공자산 재배분을 고려하는데 합리적인 것처럼 보인다. 구체적으로 국민이전계정의 기본 구조는 단위 기간 내 경제적 흐름의 유입(inflow)과 유출(outflow)은 항상 서로 일치한다는 회계항등식에 의해 설명될 수 있다.

유입		유출
노동소득+자산소득+공공(공적) 이전 유입 + 사적(민간) 이전 유입	=	소비 + 저축 + 공적(공공) 이전 유출 + 사적(민간) 이전 유출
생애주기 적자(소비 - 노동소득)	=	공공순이전(공공이전유입 - 공공이전 유출) + 민간순이전(민간이전유입 - 민간이전 유출) + (자산소득 - 저축)

자료: 김현경·김기훈(2015)

여기서 제시된 항등식에서 생애주기적자 내역을 구성하는데 필요한 소비와 노동소득에 관련된 항목은 좌변으로, 연령재배분(생애주기재배분) 내역을 구성하는데 필요한 공공이전과 사적이전, 자산소득과 저축에 관련된 항목은 각각 우변으로 이동시켜 생애주기 적자 내역과 연령재배분 내역을 구분하여 재구성해보면 <표 2>의 두 번째 열과 같다. 국민이전계정에서는 생애주기적자를 소비에서 노동소득을 차감한 값으로 정의함에 따라 생애주기적자는 소비가 노동소득보다 많으면 (+), 소비가 노동소득보다 적으면 (-)의 값을 가지게 된다. 일반적으로 노동연령층에서는 생산이 소비보다 많이 이루어지기 때문에 (-), 유년층과 노년층에서는 소비가 생산보다 많이 이루어지기 때문에 (+)의 생애주기적자를 보이게 된다.

경제적 자원의 연령 간 재배분을 총량적 수준에서 측정하면, 어떤 연령대의 개인들은 그들이 생산

하는 것보다 많이 소비하고, 다른 연령대의 개인들은 그들이 소비하는 것보다 많이 생산하여 재배분이 발생한다. 즉, 주 노동연령대에서 생성된 잉여자원을 인출하여, 생애주기 적자에 처해 있는 유년층과 노년층에게 생계수단을 대여해 주는 식으로 재배분이 이루어진다.

생산과 소비는 한 세대에 걸쳐 발생하는 것이 아니라 세대 간 연속적으로 발생하기 때문에 생산과 소비의 괴리를 어떻게 메우느냐에 따라 효율성(성장)과 형평성(세대 간 형평성)에 대한 영향이 달라진다<sup>4)</sup>. 또한 개인, 가족, 사회가 이 부담을 어떻게 분담할 것인가에 따라 정책설계도 다르다. 사회의 책임이라면 사회보장제도와 같은 공적 이전으로, 가족의 책임이라면 가족 간 사적 이전으로, 그리고 개인의 책임이라면 자산시장을 통한 저축 방식을 선택하는 것에 따라 결과가 달라질 수 있다.

과거에는 한 국가의 전체 생산과 소비를 측정하는 것이 쉽지 않은 일이었지만, 데이터가 축적되면서 국민이전계정을 측정하는 방식은 훨씬 풍부해졌다. 문제는 세대 간 이전을 종합적으로 측정하는 국민이전계정은 측정의 목적이 모호하다는 점이다. Feldstein(1998), Krueger & Kubler(2002) 등은 세대 간 이전의 저축, 경제성장, 형평성에 대한 영향을 확인함으로써 현존하는 이전체계를 평가하고 새로운 체계의 개발 혹은 대안적인 개혁을 제안하는데 도움을 준다고 하였다. 이는 결과적으로 공공정책의 효과를 측정하여 사회보장제도의 개혁으로 이어진다.

국민이전계정이 중요해진 이유는 고령화와 같은 인구구조 변화의 사회경제적 효과를 파악하기 위해서이다. 생산과 소비의 연령 프로파일을 추계하고 생산과 소비의 괴리를 메우기 위한 재배분(reallocation) 제도의 연령 프로파일을 계산해 내기 때문이다(이상협, 2008: 20). 개인의 생애주기로 봤을 때 생산활동과 소비활동의 연령 프로파일이 다르고, 고령화가 이러한 프로파일을 왜곡하면서 발생시키는 격차를 ‘생애주기 격차’라고 이해하는 것은 국민이전계정의 기본 가정이다. 여기서 고령화는 생산과 소비가 괴리되는 기간을 확대시키고, 생산과 소비가 괴리되는 정도(건강리스크)를 위협할 뿐만 아니라 사회적 관점에서는 부양 대상을 증가시켜 재정리스크를 가져온다(이상협, 2008:19). 한 국가 내에서 생산과 소비의 균형이 달성되지 않는 것은 리스크로 직접적으로 연결된다. 리스크를 예상하고 예측하는 것은 한 국가의 재정구조에 영향을 미치는 요인들을 대비할 수 있기 때문에 재정은용에 도움이 될 수 있지만 이러한 예측의 실효성은 별개의 문제이다.

국민이전계정이 가지고 있는 또 다른 한계는 원리상으로는 간단하지만, 생애주기 적자와 공공순이전, 민간순이전, 자산소득과 저축으로 어떤 항목을 포함시키는가에 따라 달라질 수 있다는 것이다. 가장 최근에 국민이전계정을 계산한 연구를 보면, 공공 연령 재배분은 공공이전과 공공자산재배분으로 나뉘며 각 영역은 다시 다음과 같이 세분화된다. 공공이전은 교육, 보건, 연금, 사회보장, 기타의 내용들이 포함된다. 공공 자산재배분은 자산소득, 자본소득, 이자, 재산소득을 포함하고 공공저축을 차감한다. 민간 연령 재배분은 민간이전으로 가구 간 순이전과 가구 내 순이전이 포함된다. 경제적 자원의 연령 간 재배분을 총량적인 수준에서 측정하고 주 노동연령대에서 발생한 잉여자원을 유년층과 노년층에게 대여해주는 재배분으로 계산한다면 단순할 수 있다. 그러나 저출산

4) 이 부분은 효율성(성장)과 형평성에 따라 생산과 소비의 괴리를 어떻게 메울 것인가의 문제가 될 수도 있다. 상관관계는 있지만, 인과관계에 대해서는 확신이 없음

고령화로 이 규모가 불균형하다면 개인이 부담해야 하는 이전과 국가 차원에서의 이전은 부담 수준이 소득과 지출 자료를 이용한 계산이 한 개인의 생애가 아니라 사회 전체에서 일어나야 하고 이를 합리적으로 계산하는 과정이 필요하다. 정책을 설계하는데 합리적인 자원 배분을 1차적으로 고려해야 한다면 이런 계산들이 이루어져야 한다. 혹은 연금제도와 같이 현 정권 뿐만 아니라 20-30년의 미래를 대상으로 설계되고 운용되는 것이라면 이러한 계산은 철저하게 시도되어야 한다. 그러나 한 국가의 수입과 지출, 그리고 개인과 기업, 연령대별로 소득과 소비를 파악하여 계산해내는 방식은 설득력이 떨어진다. 또한 지표 자체가 정책의 목표가 되어서는 안된다.

국민이전계정의 정합성과 정교함을 떠나 이런 논의들에 대한 근본적인 질문은 국민이전계정을 통해 정책을 어느 정도까지 예측가능하게 설계할 수 있는가의 문제이다. 실제로 이전의 방식이 연속성을 띠면서 한 세대가 받게 되는 것을 자본의 유동성(flow)을 가지고 측정하는 것이 아닌 자본 보유(stock)의 상태로만 측정할 수밖에 없는데, 거래가 늘어남에 따라 보유한 부분(stock)은 계속 늘어날 것이다. 후세대에게 예정된 생산성의 향상을 고려할 때, 종합적인 세대 간 이전과 같이 공교육과 연금이 상호 보완물의 개념처럼 이해된다면 국가재정 운영에서 국민이전계정을 확인하는 과정은 정부 재정 부담을 줄이기 위한 목표로 제한된다. 인구 예측이 가능하고, 경제성장률이 예정되어 있던 1950~80년대 중반까지는 이러한 계산들이 호의적으로 이루어졌다고 하더라도 자본에 의한 자산 증식이 이루어지고 실물경제의 증가분이 자본의 유동성(flow)으로 한정된 상황에서 국민이전계정을 정확하게 계산해 낸다는 것이 가능한 일인가 하는 문제와 이를 계산해서 도출해낸 결과가 의미하는 바를 설명해 내지 못하는 문제가 여전히 남아 있다. 결정적으로 이전되는 부와 암묵적 부채의 규모는 가족부양제도와 정부에 의해 생성될 수 있다(이상협, 2008:30). 그렇다면 정부가 어떤 정책의지를 가지고 재정을 운영하는가의 문제로 다시 돌아오게 된다.

인구고령화로 인한 생산가능인구 감소에 대한 대책으로 고령인구를 활용하는 것도 국민이전계정을 통해 제안할 수 있는 대안들이다. 근로자의 주기적인 교육과 훈련을 통해 생산성을 유지하도록 하는 것이 국민이전계정을 통해 찾을 수 있는 보완책의 전부일 수도 있다. 개인 저축률의 하락으로 자산 재배분의 역할이 감소되고, 금융자산이 증가하는 상황에서 어떤 자원 재배분이 합리적인가? 공적 이전의 규모가 증가하고 사적이전의 규모는 감소하고, 노동소득 비중도 감소하고 있다. 과거 작동했던 사실이 미래에는 작동하지 않는다는 것을 국민이전계정은 보여주고 있다. 당장 경제성장률을 기대하기도 어려운 상황에서 노년층 증가에 대한 대안이 자산을 축적하는 것으로 귀결될 수도 있다. 외환위기, 고령화와 같은 사회구조 변화가 자원 재배분에 어떤 영향을 끼치고 재배분은 어떤 방식으로 이루어지는지를 추적할 수 있다는 점에서는 국민이전계정은 합리적인 도구가 될 수도 있다. 그러나 정교한 계산이 가지고 있는 함정은 의도와 목적이 일치하지 않는다는 것이다. 결과적으로 국가의 재정운용능력을 시험할 뿐이다.

## 라) 세대 간 수익비

세대간 수익비는 개인 단위에서 세대 간 재분배의 규모를 기여금 대비 비중(수익비, 내부수익률 등)의 형태로 제시하는 방법이다. 국가 전체적인 세대 간 재분배 규모가 아닌 개인 차원의 세대 간 재분배가 보험수리적 균형에서 얼마나 벗어나 있는가를 보여주기 위한 것으로, 순편익, 수익비, 내부수익률 등의 분석은 상대적으로 익숙한 수익성 관점을 제시함으로써 세대 간 재분배 효과를 이해할 수 있도록 하는 장점이 있다(전병목, 2015). 이에 김상호(2012), 강성호(2013), 오건호(2016) 등은 세대간 수익비를 계산하여 공적연금의 세대 간 재원분배의 불평등을 강조하였다. 이들 연구에서는 개인 가입자 단위에서 측정한 세대 간 재분배 규모와 수익비를 측정지표로 활용한다. 수익비는 비용 대비 편익을 의미하는 상대적 관점의 재정지표이므로, 세대 간 재분배의 크기를 직접적으로 파악하기는 어렵다. 그러나 수익비를 통해 세대 간 재분배의 존재 여부와 현세대 내부의 형평성을 확인할 수 있다.

수익비는 총연금액을 자신의 기여금으로 나눠서 계산된다. 수익비로 개인의 소득수준에 따라 달라지는 기여금 차이를 직접적으로 파악하기는 어렵다. 현재 소득대체율 40%를 기준으로 수급기간이 20년이면 세대 간 재분배 수익비는 2.22배로 나타나며, 수급기간이 25년으로 늘어나면 수익비 기준 세대 간 재분배 규모는 전체 기여액의 2.78배로 나타난다(오건호, 2016). 이는 국민연금제도가 상당한 세대간 재분배를 포함한다는 것으로 해석하는 근거가 된다.

세대 간 수익비를 도출하는 것은 세대 간 이전부분의 크기(총량)를 다루는 것으로, 재분배로 이전되는 양을 비교하는 장점이 있지만, 다른 한편으로는 애초에 기여와 급여의 차이가 가입기간으로 상쇄할 수 있는 수준, 혹은 기간 동안 이자율로 감당할 수 있는 수준, 그리고 남은 여생의 변화에 따라 조정될 수 있는 등 다양한 변수에 영향을 받을 수 있다.

오건호(2016)는 수익비 1.9를 기준으로 20년 가입기간 대비 설정된 소득대체율(40 혹은 50% 소득대체율)에 맞게 필요 보험료율을 계산한 결과 소득대체율 40%는 14~16%의 보험료율로 충당할 수 있으며, 소득대체율이 50%가 되면 17~19%로 보험료율이 올라간다고 하였다(오건호, 2016: 14). 하지만 수익비는 소득대체율을 낮추는 과정에서 설정된 것이지 20년 가입으로 1.9의 수익비가 적정 수준인지에 대한 논의는 빠져있다. 이는 매우 편리한 수리적 계산이다.

노후소득의 적정성, 특히 소득대체율 등에 대한 판단은 어느 정도가 노인이 살만한 수준인지를 중심으로 해야 함에도 불구하고, 수익비는 재정 중심의 지속가능성에 대한 논의로 이어짐으로써, 재정의 지속가능성에 의해 압도된 제도의 지속가능성을 얘기하는, 재정계산 논리의 대표격이 되었다.

#### 4. 세대간 재분배, 명백한 한계

세대 간 재분배 논쟁은 제도적으로 확실하게 세대 간 소득이전이 전제되어 있는 공적연금에서 두드러진다. 노후소득보장제도에서 세대 간 형평성이 강조되는 것은 공적연금 소득 이전 메커니즘에 의해 공적연금 수급자가 자신의 기여액을 초과하여 받게 되는 급여액이 존재하기 때문이다. 따라서 세대 간 재분배는 다른 세대가 부담하게 되는 초과된 부분이 얼마나 되는지에 대한 것으로 간략히 정리할 수 있다(전병목, 2015; 석재은, 2016)<sup>5)</sup>. 연금수급자가 자신의 기여금액 이상으로 공적연금을 수령하게 되면 그 부담은 수급자와 동일한 세대 또는 미래세대가 담당해야 하며 미래세대에 의한 소득이전이 미래세대에게 중요한 문제 혹은 갈등의 시초가 되는 것이다(전병목, 2015: 458).

암묵적 계약으로 시작된 사회의 재분배는 주는 사람과 받는 사람들 간의 이해득실을 전제로 이루어지는 것이 아니다. 그렇기 때문에 재분배를 통해 소득불평등을 조율하는 방법들, 혹은 사회적 위험에 무방비적으로 노출된 태초의 불평등을 개선하기 위한 재분배에 문제제기를 하는 사람은 많지 않을 것이다. 그러나 유독 공적연금은 동일 세대 간의 분배보다는 다른 세대 간의 연대를 전제로 하며, 산업사회 이전에는 가족 내에서 감당할 수 있었던 노인 부양이 산업사회 이후 복지국가 황금기를 거치면서 이전 세대에서 상상할 수 없었던 모습으로 변형됨으로 인해 갈등의 요체가 되었다. 이것이 세대 간 회계나 수익비를 통해 세대 간 이전 부분을 분리하고 합리적인 계산과 조정의 과정을 요구하는 것이다.

더욱이 공적연금의 재정운용방식은 부과방식지만 적립기금이 향후 20년 동안 더욱 누적될 한국에서는 세대 간 이전되는 자원의 양이 극단적으로 과도하거나 부당하게 계산될 수 있는 가능성이 크다. 그러나 세대 간 이전을 측정하고 계산함으로써 우리가 갖게 되는 대안은 결국 과거와는 다른 방식의 조율, 그리고 제도의 목적을 위배하는 제도내용의 수정들이 반복되어 이를 수용할 수밖에 없도록 만드는 일이다.

이상에서 확인한 세대 간 이전을 계산하는 방식들은 결과적으로 수혜 받는 세대와 손해 보는 세대를 구분하고 분리하여 세대 간 부양의 의미를 더욱 악화시키는데 기여한다. 또한 사회적 위험에 공동으로 대처할 필요성과 방식의 발전에 대한 근본적인 질문을 막은 채, 근시안적 대안만을 양산하게 만든다. 대표적으로 저출산 문제는 세대 간 영속성을 위협하는 문제임에도 불구하고 후세대 생산이 현재의 악화되는 부양체계를 막을 수 있는 대안으로서 강조되는 것을 보면 알 수 있다. 인구가 축소되든 과잉이든 고령화가 심화되든 저출산이 심각해지든 중요한 것은 동시대를 살고 있는 사회구성원이 생산된 자원을 세대가 지속될 수 있도록 나누는 것이고, 이는 결국 국가의 역할 문제이다.

존엄한 노후까지는 아니더라도 치밀하게 계산하지 못했던 기대수명의 연장과 경제활동 참여기

5) 이들은 소득재분배를 시장의 소득분포를 정부 정책을 통해 변화시킨다는 의미(Rosen and Gayer, 2010:256, 전병목, 2015: 458 재인용)라고 밝히면서도 그 의미가 자신의 기금을 초과해서 받게 되는 급여액 중 다른 세대가 부담하게 되는 현상으로 계산하는 이유에 대해서는 구체적으로 논의하지 않음.

축소가 가져온 이중고에 놓인 한국사회에서 노후소득보장의 문제는 한 사회의 인구구조 변화에 따라 생의 남은 부분 보장을 어떤 방식으로 정부가 감당할 수 있는 수준으로 유지할 것인가라는 근본적인 질문을 제기한다. 낮은 출산율과 평균수명의 연장이 가져온 부양 구조의 불균형은 정부의 재정 위험을 줄이는 것이 시급한 일로 보이게 만들며, ‘적립방식’이라는 근시안적인 대안을 설계하도록 추동해왔다. 이러한 논리구조가 현 시점의 과도한 연금기금의 적립을 유도하고, 정책설계의 대안은 찾지 못하는 답보 상태에 놓이도록 만든 것이다. 혹은 도덕적 부양의 원리로서 감당하던 부분을 합리성으로 탈바꿈하여 세대 간 부양의 근본원리를 부정하게 된다. 이러한 논리는 근본적으로 노후소득을 개개인이 온전히 준비하기 어렵다는 문제와 이에 대한 해결은 정부가 재정을 어떤 방식으로 꾸려나가는가에 달렸다는 현실을 외면하는 결과로 이어진다. 특히 수리적 의미의 세대 간 형평성은 필요의 원칙 및 권리의 원칙들과 배치되는 결과를 낳는다.

기존의 연구들을 봤을 때 세대간 재분배 몫이란 가입자의 기여분으로 조달할 수 없는 재정부담으로 미래세대가 부담해야 하는 것이다. 그러나 세대간 재분배를 이렇게 간단히 기능적으로 규정하는 것에는 무리가 있다. 왜냐하면 노후소득보장이란 결국 시민으로서 인정받고 적절한 노후생활을 유지하기 위한 권리를 의미하며, 이것이 개인의 노력, 사회에의 기여, 그리고 이에 대한 국가의 적절한 보상이라는 삼자부담의 개념이 포함되어 있기 때문이다. 기능적으로 세대간 재분배를 해석한다면 보험수리의 원칙에 따라 모든 저축과 자산의 축적을 개개인에 따라 계산하고 산출해내야 할 것이다. 각자도생의 신자유주의 시대에 남겨진 몫이라면 세대간 분배를 둘러싼 전쟁을 할 수밖에 없다. 인구사회구조의 변화에 따라 사회보험제도의 수정은 필요한 것이지만, 이러한 논쟁이 노후소득보장을 포기하게 해서도 안되고, 세대 간 이해관계가 사회구조적인 원리와 조율을 방해하는 논리로 작용해서는 안된다. 이것이 세대간 연대와 세대간 형평성 의미를 재구성해야 하는 이유이다.

국민연금기금을 국가재정의 큰 부분을 차지하기 때문에 정부가 이를 잘 관리하고 분배할 수 있도록 조정하는 것은 국가가 당연히 해야 할 일이며, 국가의 존재 의미이다. 계속되는 세대 간 재분배 논의는 결국 공무원연금부터 손봐야 한다는 논리로 시작될 것이다. 정부보전금이 세금으로 들어가는 이상 앞으로의 연금개혁은 기존 연금 수급자들의 이익부터 축소해야 할 것이다. 그러나 정치적 위험을 감수하기 어려운 정부는 다시 국민들의 공적연금 기여율 인상 논의로 돌아갈 것이다. 기여율 인상은 연금적립금 규모나 운용규모, 그리고 지금의 세대 간 형평성 문제를 더욱 악화시킬 것이다. 왜냐하면 현재 기여율을 인상하는 것은 후세대의 연금보장을 말 그대로 ‘보장’ 해주지 않기 때문이다.

인구고령화와 지급해야 할 공적연금의 규모가 커지면서 정부는 공적연금의 세대간 재분배에서 나타나는 이기적인 행태, 즉 자신의 부담 의사보다 더 큰 몫을 요구하는 것이 야기하는 미래세대 부담 증가를 제도적으로 통제할 필요가 있다고 강조한다. 그러나 유권자 의사를 반영하는 정치 과정에서 미래세대에게 다시 희생을 전가시키는 희생양 게임은 반복될 것이다. 이런 부담을 회피하기 위해 제도 자체를 세대간 재분배 기능을 제거하도록 구조화해야 한다는 대안도 제시되는데 이는 기초연금과 소득비례연금의 이원화로 국가의 역할(직접적으로 부담하지 않고 관리만 해야 하는

몫)을 점진적으로 축소시키는 방식을 선택하는 것이다. 이에 더해 퇴직연금을 확대 강화하거나 국민연금을 명목확정기여방식으로 전환하는 것 등이 세대 간 재분배의 몫을 줄이고 노후소득의 개인 책임을 강화하기 위한 대안으로 제시된다.

개별 가입자를 기준으로 세대간 재분배 규모를 측정하는 방법은 한 가입자를 상정하고 특정 소득수준과 가입기간, 연금수급기간 가정 하에서 기여금액과 연금수급액의 격차를 구하는 것이다. 그러나 개별 가입자를 기준으로 한다고 해도 결과는 기여금과 연금수급액의 격차로 이 부분은 미래 세대의 부담 몫으로 남게 된다. 여기서 전병목(2015, 60)은 “일반적으로 공적연금은 세대간 연대라는 구호 하에 기여금액보다 연금수급액이 크도록 설계하여 자연스러운 세대간 재분배가 발생하도록 하고 있다”고 부연한다. 그러나 세대간 연대는 구호로 만들어지는 것이 아니며, 더 높은 소득 대체율을 보장할 수 있었던 것은 가입자에 대한 유혹(초기에 약속했던 높은 소득대체율)과 금융시장과 같은 재정여건도 무시할 수 없다. 장기간의 납부기간 내내 이자가 붙던 호시절의 논리와 많은 가입자들을 확보함으로써 지급부담을 줄일 수 있었던 과거는 빠르게 쇠락하고 있다.

세대간 재분배 규모 추정은 그 방법에 관계없이 소득증가율, 할인율, 가입기간, 수급기간 등 구체적인 가정에 따라 결과가 변화한다(전병목, 2015). 이 전제들이 과거에는 안정적이거나 혹은 문제가 되지 않았다면, 이제는 이 전제들이 다 변화하고 있다. 그렇다면 단순히 후세대 부담 분으로 세대 간 재분배를 규정함으로써 공평함을 계산할 것이 아니라 변화된 제도 환경에 따라 세대간 연대와 회계를 재구성하는 유연성이 필요하다.

공적연금제도에 대한 장기간 가입과 거대 적립기금이 만들어낸 조합이 한계에 다다르고 있는 가운데, 제도의 전제조건들이 모두 수정되어야 한다. 이러한 문제를 세대 간 형평성의 문제로 한정하는 것은 국가가 사회분배 구조에 대한 전략적 비전과 정치적 수행능력을 의심하게 만든다. 정치적 실패라는 면에서 단순히 낸 것보다는 많이 받아가는 연금구조가 되면서 세대간 형평성 문제가 제기되었다고 할 수는 없다.

수익률 조정 또한 불가능한 이야기이다. 실제로 제도를 운영하면서 우리가 조정할 수 있는 영역은 수익비를 계산하는 것뿐이다. 그러나 지급처럼 적립기금을 운용하는 상황에서는 수익비 설정도 어렵다. 정부가 할 수 있는 것은 운용상의 문제로 분리시켜야 한다. 김태일(2015)은 일정규모 적립금을 유지하는 것이 투자금을 확보한다는 면에서도 필요하며, 적립금 운영을 제대로 한다면 문제될 게 없다고 얘기하지만, 적립금 운용의 문제는 별개의 논의이다. 국민저축률은 2016년 2/4분기 기준으로 145조로 국민연금기금보다 낮고<sup>6)</sup>, 국민연금은 저축과 달리 정부가 의도적으로 관리하며 관리운용에 따라 총액이 달라지고, 거기에 지불해야 할 금액이라는 점에서 의미가 다르다.

낸 것보다 많이 받기 때문에 연금수급자가 혜택을 얻고, 비수급자와 가입기간이 짧은 사람은 불리하다는 것은 제도에 편입되었을 때의 문제이다. 더욱 심각한 문제는 제도의 내부자로 포함되지 못하는 사각지대가 계속 잔존하고 이를 해결할 수 있는 방법은 노동시장과의 정합성을 고민하지 않으면 불가능하다는 점이다. 변화하는 사회구조를 외면한 채 세대 간 형평성이 앞서 얘기했듯이 누가 이득을 보고 누가 손해를 볼 것인가로 접근한다면 이해관계의 양상을 따지는 것이 사회복지

6) 국가통계포털(KOSIS) 2016년 9월 27일 기준



정책 운용에서 어떤 의미를 갖는다는 것인가? 금융자산형식으로 만들어진 연금소득이 만들어 낸 초과이익으로 인해 형평성 문제를 해결하는 근시안적 대안으로는 세대 간 형평성 문제는 해결하기 어렵다. 이젠 세대 간 부양 자체를 부정하는 것이다. 문제해결의 근본적인 해법이 없는 상황에서 ‘국민의 수용가능성을 고려해서 수익비 1인 적립식의 부담과 기여구조로 가야 한다(김태일, 2015: 19)’ 는 주장 또한 미봉책일 수밖에 없다.

공적연금이 설계되었던 시점을 생각해보자. 상황 변화를 감안하면 공적연금제도는 수정되어야 한다. 복지국가 황금기에 높은 이자로 돌려받을 수 있었던, 혹은 완전고용을 통해 안정적으로 전달 될 수 있었던 노령연금 급여는 타당한 설정이었을 수 있다. 그러나 지금의 변덕스러운 금융자본주의 하에서 금융부문 성장에 기대어 공적연금의 지속성을 주장하기는 어렵다. 장기간의 기금유지가 연금제도를 지속가능하게 실현해줄 수 있을지에 대해서도 아무도 장담하지 못한다.

<표 3-2> 세계 6대 연기금 연도별 운용성과 비교7)

(시간가중수익률 기준, 해당기간 수익률, 조인)

구 분	자산 규모	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	3년 평균	5년 평균	10년 평균
국민연금	426	-0.2%	10.8%	10.6%	2.3%	7.0%	4.2%	4.5%	6.9%	6.1%
GPIF(일)	1,288	-13.9%	6.7%	0.2%	-2.8%	8.7%	18.5%	8.2%	6.3%	4.0%
ABP(네)	435	-20.2%	20.2%	13.5%	3.3%	13.7%	6.2%	7.6%	11.2%	6.9%
GPF(노)	876	-23.3%	25.5%	9.6%	-1.4%	13.4%	15.9%	9.0%	12.3%	6.3%
CalPERS(미)	299	-27.8%	11.8%	12.5%	1.1%	13.3%	16.2%	10.0%	10.9%	6.9%
CPPIB(케)	200	-14.5%	5.64%	9.2%	5.6%	10.0%	13.8%	9.7%	8.8%	7.5%

자료: 각 기금의 Annual Report 및 보도자료

<표 3-2>에서 보듯이 2014년 기사에 따르면 국민연금의 평균 수익률은 6.3%이었지만, 6대 연기금 중 가장 낮은 수익률을 기록한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 국민연금 기금운용 결과가 2013년 상대적으로 낮았던 성적(4.2%)에 기인한다. 반면 불과 2년 후 2016년 7월 1일 조선비즈는 2015년 국민연금 수익률이 4.57%로 6대 연기금 중 가장 높은 것으로 보도하였다<sup>8)</sup>. 국내외 주식 및 채권에 투자되는 국민연금기금 수익률은 비슷하게 유지되더라도 불과 2년 사이에 상반되게 해석되었다. 2016년에도 2015년과 마찬가지로 4.7% 수익률을 기록한 것으로 기금운용위원회에 보고되었지만, 낮은 국내 채권 수익률과 해외 대체투자 수익률(12.3%)로 상쇄된 평균 수치로 보고된 것이다. 2016년 말은 트럼프 대통령 당선으로 금리가 올라가면서 ‘채권의 수익 상당 부분이 날아갔을<sup>9)</sup>’

7) 자료: “국민연금 3년 수익률 세계 6대 연기금 중 꼴찌”, 연합뉴스 2014.10.17

8) 자료: “지난해 국민연금 수익률 4.57%... 세계 6대 연기금 중 가장 높아”, 조선비즈 2016.7.1. 2015년에는 캘퍼스 수익률 -0.1%, CPPIB 3.7%, GPF(노르웨이 국부펀드) 2.7%, ABP(네덜란드 공적연금) 2.7%, 일본 공적연기금(GPIF) 1.8%보다 높았다.

9) 강면옥 국민연금기금운용본부장 인터뷰, 매일경제뉴스, 2017.4.30. “국민연금 작년 수익률 4.7%, 국내채권이 발목”

정도로 금융시장의 변동 폭이 큰 시점이다. 글로벌 금융시장에서 연기금이 운영되는 한 매년 투자 결과에 따라 일희일비하는 현상은 반복될 것이다. 이런 과정이라면 미래의 금융시장을 예측하는 것만이 공적연금의 지속가능성을 논의할 수 있다. 좀 더 정확하게 얘기하면 공적연금의 지속가능성은 불안정한 미래 예측으로만 가능한 것으로 제한될 것이며 이는 불가능한 주장이다.

그렇다면 공적연금의 지속가능성은 금융시장에서의 투자나 단기간의 이익에 치중할 것이 아니라 20-30년을 대비해서 축적한 자원을 어떻게 관리하고 변동성이 강한 금융자본주의 시기에 어떻게 합리적으로 조절할지를 논의해야 한다. 근시안적인 투자보다는 장기적 투자, 이는 곧 세대에 걸친 자원의 합리적 배분 문제로 돌아가는 것이다. 내고 가져가는 구조로 따진다면 사회복지적 재분배는 불필요한 논의일 수 있다. 심지어는 재분배조차 국민연금가입자들의 탈퇴 유인이 된다는 주장(양재진, 2016)은 제도에 대한 분말전도를 보여주는 일례이다.

제도에 대한 이해부터 다시 시작해야 한다. 공적연금제도가 누구를 위해 존재하는 지 고민이 결여된 논의들은 기금을 중심으로 수익성과 공공성이 충돌하고 개인이 받아야 할 분배의 몫에 대한 치열한 이해관계를 따지게 한다. 사회적 부양이 지켜야 할 것은 세대의 지속가능성이다. 제도 설계를 수정하는 것은 사회구조 변화에 따른 정책 방향의 조정인데 제도의 수정방향을 결정하고 국민들을 설득하는 과정에서 제도의 원리와 지켜야 할 사회적 위험의 분산을 논의하는 것이 중요하다. 세대 간 이전의 몫을 분리하고, 자기가 기여한 부분을 계산하는 것도 사회보험제도의 가장 기초적인 운영원리에서 본다면 노동시장에서의 지위에 따라 결정되는 지금의 현실을 외면한 상태로 분리시킬 수는 없다. 금융자본주의 시대에서 적절한 노후소득을 보장받는 것은 고용상태, 노동시장에서의 지위에 달려 있다<sup>10)</sup>. 이는 30년 전 공적연금을 설계할 때 미처 예상하지 못했던 제도 자체의 존폐를 위협하는 위험요인이다. 그렇다면 세대 간 형평성 논쟁에 직면해서는 어떤 대응을 해야 할까?

---

10) 하청사회(은수미, 2016)에서는 균질적인 노동시장 지위를 확보할 수도 없으며, 공식적인 정의도 없는 비정규직이란 영역은 무한 확장되고 있다. 제도의 효율성이나 효과성을 측정하기 전에 제도의 지속가능성을 치열하게 논의해야 할 수도 있다.

## 5. 논쟁: 변화된 시대, 세대 간 형평성에서 복지국가의 지속가능성으로

### (1) 다르게 보기

저축으로 자산을 모으고 늘려서 돌려받는 것이 어려운 신자유주의 자본주의 시스템에서, 과거의 방식이 가지고 있는 한계를 면밀히 파악하지 못하면 현세대가 모아놓은 돈을 위해 후세대가 부채 책임을 떠맡고 파산상황으로 갈 수도 있다는 것을 상상해야 할지도 모른다. 지금의 채권방식 투자 또한 부채로 이연시키는 것에 불과하다. 후세대가 자신을 위한 부채가 아니라 부모세대를 위한 부채를 가지고 있다면, 부모세대는 정점의 시기에 연금을 받고 생활한 후 그것이 다시 후세대로 이어지는 구조가 만들어지지 않으면 해결하기 어렵다. 그렇다면 현 시점의 공적연금이 현 세대가 아닌 미래세대를 위해 활용되는 것이 세대 간 이전의 연결고리를 형성하는 출발점이 될 수 있다. 다음 세대에게 부양 의무를 지우는 것이 설득력을 가지기 위한 것은 공적연금의 보존이 아니라 투자를 통한 선순환을 형성하는 것이다.

제도 미성숙으로 자신의 노후를 미처 준비하지 못한 지금 노인세대를 위한 대안인면서, 자신의 노후는 생각도 못하는 현재의 근로세대 간 간극을 좁히는 방법은 파산한 빈곤한 세대를 방치하는 것이 아니라, 국가가 책임을 지고 정책을 모색하도록 요구하는 것이다. 과거 방식인 ‘모으기’는 의미가 약해지고 있다. 또한 안정만 희구하는 세대에게 ‘모으기’는 지속적인 안정을 보장해 주지 않는다.

그렇다면 동 시대를 살고 있는 세대를 노동계층과 비노동계층으로 분리할 것이 아니라 공존하기 위한 재분배 방식을 고민해야 한다. 우선 적립방식으로의 퇴행이 아닌 자본시장의 불안정성을 커버할 수 있는 정도의 (일정 부분) 버퍼펀드를 보유한 적립기금과 부과방식의 운용은 현재 구상할 수 있는 공적연금의 최적의 운용조합일 것이다. 물론, 적립방식과 부과방식은 재원 조달을 위한 수단인 문제이므로 부과방식으로의 빠른 전환을 강요하기 보다는 적립방식이 버퍼펀드로서의 기능을 하면 충분하다는 인식이 필요하다. 첫 단추를 세대 간 이전이 아닌 적립방식으로 꺾었다고 해서 적립방식을 고수할 필요는 없다. 점진적인 세대 간 이전의 몫을 늘리는 준비가 필요하다. 이는 근로세대에서 피부양세대로의 이전뿐만 아니라 노년 세대에서도 근로 세대로의 쌍방향 이전까지도 확장시켜야 한다. 다음으로 부양의 책임을 세대로 온전히 돌리는 것이 아니라 노동시장에서의 책임으로 전환을 모색할 필요가 있다. 이제는 세대 간의 이전투구가 아니라 자본이 노동자를 활용하면서 착취한 부분에 대해 부양책임을 어떻게 부과할 것인가를 치열하게 논의해야 한다. 자본과 노동의 자원 분배에 대한 논의를 제기하는 이유는 사회보험제도의 세대 간 형평성을 따지기 전에 제도의 지속가능성을 위해 전제조건이 변화되는 것을 간과할 수 없기 때문이다. 고용단절을 어떻게 책임질 것인가.

논의를 좀 더 확장시키면 제도의 지속가능성보다는 사회의 지속가능성을 모색해야 할 시점이다. 사회의 지속가능성은 보험가입자를 늘려서 지금의 부양세대에게 사회적 부양이 지속될 수 있도록 한다는 의미보다, 이제 후세대들이 자신들의 노후소득을 어떤 방식으로 가져가야 하는지를 고민해

야 한다는 것이다. 금융시장에서의 ‘뺨튀기’ (수익)가 당분간만 작용하고, 그 이후 상황을 아무도 예측하지 못하는 상황이기에 고민해 보아야 할 과제이다. 제도수익으로 한정할 경우 저출산이 마치 부양구조를 떠받치는 이중삼중의 부담으로 작용하도록 만들기보다 그냥 아이 키우기 좋은 환경이 사회의 지속가능성을 불러일으키는 것과 같이 원인이 무엇이 되었든 간에 저성장의 시대는 지속되고 있다. 지금 돈을 모으는 건 현 세대의 자가발전식 부양 원리라면, 후세대에게는 무엇이 적용될까? 우리 사회는 사회적 위험을 특정 시기로 한정짓기보다는 계속 일할 수 있는 탄력적이고 유연한 사람을 요구하고 있다. ‘고정적 일자리로 안정’ 이라는 70~80년대 관념을 깨고 새로이 적용하는 것이 필요한 것이다.

후세대는 납부자로서 이들의 공적연금 기여 여력을 높여야 한다. 앞 세대의 고수익은 차치하고, 후세대가 살 수 있는 환경을 만들어주기 위해서는 자본주의를 역행하고 공공성의 영역을 확장시키는 수밖에 없다. 현재의 위기는 선순환시스템으로의 재구축을 할 수 있는 절호의 기회이다. 보육, 요양, 재활 등의 부문에서 공공서비스 공급체계를 만드는 것이 그런 시스템 구축의 출발점이 될 수 있다. 단 사회서비스 투자를 통한 장기간의 성과를 수익률 담보의 의미로 접근해서는 안된다. 단기간의 재무적 수익이 아닌 사회적 수익을 추구한다는 것의 의미는 공공성을 확보함으로써 비용을 절감하는 것까지 의미한다. 지금까지는 공공성 영역을 축소시키는데 주력했다면 모아놓은 고정자본(stock)을 공공성 영역을 확충시키는 것으로 선순환 시킬 수 있다. 이제는 연기금을 불공평 해소의 관점에서 써도 되는가를 합의하고 기본비용을 줄여 괜찮은 사회로 만드는 단계로 나아가야 한다.

## (2) 개개인의 세대 간 형평성을 따지기 전에 국가가 해야 할 일

노후소득보장이 개별적인 자조가 아닌 공조가 될 수밖에 없는 사회구조 변화를 수용해야 할 시점이다. 그러나 복지제도가 외형 구축과는 다르게 실제 담고 있는 내용은 낙후되어 있어 이에 대한 지지도 후퇴할 수 있다. 또한 복지를 ‘give & take’의 원칙을 투영하여 바라보는 논의들이 이미 장악하고 있다. 그러나 이 원칙을 사회적 부양체계인 공적연금에 그대로 적용시킨다면 결코 제도의 원활한 작동을 기대하기 어렵다. 특히 한국 정부는 겉으로는 보편주의 형식을 취하나 내용은 선별적인 노후보장제도를 만들어내고, 일종의 낙인 효과까지 조성한 바 있다. 낙후된 공적 보장 제도로 극단적 자유주의에도 미치지 못하는 보장이 이루어지고 갈등이 조성되는 상황은 국민들에게, 자유와 소위 공정함을 누리기 위해서는 연금제도를 개별적 이해관계를 통해 바라보고 해석하도록 만들었다.

또한 사회보험제도가 가지고 있는 순기능이 자본과 노동자의 공식적인 자원배분이라고 할 때, 이러한 노력들이 생산 영역에서 이루어지는 방식임을 감안한다면 사회보험방식의 사회적 연대가 현재 자본주의 시대에 부합하고 자본을 통제할 수 있는 유일한 수단이라는 것을 간과해서는 안된다. 자본이 생산 영역에서 제대로 분배하지 않는다면 이를 재생산의 영역에서 ‘흡수’하며 선별적 제도로 보완하는 데에는 명백한 한계가 있다. 낙수효과가 없다는 사실만큼이나 지금과 같은 방

식으로는 사회보험 영역이 제 기능을 못한다는 것도 알아야 한다.

복지의 실현은 개별 세대를 책임지는 것이 아니라 세대 영속성을 보장하는 것이다. 복지는 세대의 영속성을 보장하는 전제조건일 수도 있고, 혹은 세대의 영속성을 기반으로 형성될 수 있는 제도일 수도 있다. 복지의 실현을 우리 사회에서 어떻게 규정할 것인가. 세대간 연대가 제대로 작동하기 보다는 세대의 영속성 주장이 더 앞선 상황이다. 특히 공적연금에서는 더욱 세대 간 영속성을 위해 누군가의 희생을 강요하는 희생양 원리가 정치적으로 활용되었다. 개별 세대의 책임에 대한 강조만이 남아있다<sup>11)</sup>.

국가의 책임은 기여에 기반한 보상을 보장하는 것이 아니라 누구에게나 인간다운 삶을 보장하기 위해 제도를 조정하는데 있다는 기본 원칙이 간과되고 있다. 효율성이라는 신자유주의 원칙이 사회복지에 유입되면서 사회복지학계에서도 제시되는 대안들을 면밀히 검토해야 한다. 시대 변화에 따른 제도의 수정을 곡해하고 사회구조 변화에 맞춰 제도의 조정 방식들을 합리화하는 논리들이 종종 발견된다. 예를 들면 국민연금개혁의 변곡지점이라고 할 수 있는 2007년 연금개혁을 우리가 공적연금의 이원체계화 혹은 기초와 소득비례 부분의 분리로 평가(오건호, 2016: 16)하는 주장들은 신중히 접근해야 한다. 국가 역할과 책임에 대한 논의가 빠진 채 연금개혁을 바라본다면, 제도 내에서의 모수적 조정을 통한 근시안적인 대안들만 형성될 뿐이다. 기초연금이 국민연금과의 모호한 관계를 가진 채 연금체계의 중심으로 자리 잡기 위해 노동시장의 불안정성이 논의 도구로 활용되는 데에는 한계가 있다. 제도가 갖춰온 경로와 조정 방식은 제도가 추구하는 핵심 목표 속에서 논의되어야 한다.

### (3) 협소한 세대 간 형평성에서 복지국가의 지속가능성으로 확장성 모색 : 우선순위의 재배치, 사회보장제도의 재구조화

그동안 적립기금을 통해 안정적인 연금을 보장받았다면, 과실수가 유지될 수 있게 이를 보존하는 것이 최선이였다. 그런데 제도의 성숙에 따른 과실수의 연한이 정해져 있어, 결국 후세대는 열매의 혜택을 보지 못한다면, 이를 형평성을 위배하는 것으로 탓하는데 그치는 것이 아니라, 해법을 찾기 위해서는 접근 방법을 달리해야 한다. 제도 설계시 고려하지 못했던 빠른 속도의 변화를 수용하고 존엄한 노후생활, 적정 노후소득을 보장받기 위해 과실수가 보존될 수 있는 토양을 어떻게 다듬을 것인가를 논의해야 한다. 토양의 전제조건과 비료 등의 기술-재원이 충분히 모아지는 것과 함께 현재 금융자본주의가 얼마나 유지될 수 있을지 등을 예측해야 한다. 다음 세대에게도 안정적으로 과일을 공급하는 게 중요하다면, 지금 당장의 과일 개수를 늘리는 기술에 국한하는 접근이 아니라 토양부터 본질적으로 점검할 필요가 있다. 기존 방식을 강조하는 것-적립금의 규모를 키우고 적립금만이 대안이라고 설정하는 방법은 결국 정부의 무능을 증명하는 것과 다를 바 없다. 즉,

11) 그러나 동일한 방식의 사회보험제도라고 하더라도 건강보험에 대해서는 이해도가 다르고 사람들이 받아들이는 정도도 다르다. 제도의 체감에 의한 반사효과일 수도 있고, 연금과는 다른 사회보험제도로 이해해야 할 수도 있다.

관리기구(정부)는 제대로 제도를 운용할 능력이 없고, 그래서 단기간에 성과만 보여주도록 돈을 쌓아놓자는 주장을 되풀이한다고 볼 수밖에 없다.

지금까지는 노동시장 유연화와 사회안전망의 확충이 교환의 관점에서 논의되었다. 그러나 노동시장의 이중구조 개선과 효율성 제고를 위해 사회안전망을 획기적으로 확충할 필요가 있으며 이를 위한 정부의 각별한 관심이 필요하다. 노동시장과의 정합성을 고민하지 않았던 복지제도의 재분배 기능을 강조하는 것은 실제로 복지를 보충성의 원리로 제한하고, 근본적인 구조개혁 없이 차등적, 선별적 제도보완 형태로 땀질식 복지를 확장시키는 원인이 되어 왔다. 즉 생산의 영역에서 할 수 없는 일을 재생산의 영역에 떠넘기고 유연화만 강조하는 노동시장에서 안정성을 담보하지 못하는 현실을 외면한 채 사회안전망이 모든 책임을 지게 하는 것은 결국 제대로 성취하지 못한 것이다.

노동시장 유연화에 따라 노동시장에서 탈락하는 집단이 늘어나기 때문에 사회안전망의 확충으로 보호확대가 상식처럼 보이지만, 우리나라 노동시장 상황이나 사회안전망 실태에 비추어 볼 때 노동시장 유연화를 추구하면서 사회안전망 확충으로 보완하는 것이 타당한지 진지하게 검토할 필요가 있다(황덕순, 2015). 노동시장 격차 구조의 원인과 사회안전망 평가를 다시 논의해야 한다.

사회안전망이 갖춰지면서 조금씩 나타났던 외형적 성과(황덕순, 2015: 107)에도 불구하고 실질적 성과의 한계는 노동시장 문제와 밀접한 관계가 있다. 사회보험제도는 있지만, 사회적 위험에 충분히 대비하지 못하는 사각지대 문제는 해결되지 않고 있다. 제도의 실효성 문제가 심각하다. 사업체 규모, 종사상 지위, 고용형태 등 노동시장 지위에 따라 가입률도 차이가 크게 나타난다.

사회복지가 노동시장 문제를 배제할 수 없는 이유는 노동시장의 지위에 따라 사회보험의 적용범위가 달라지기 때문이다. 임금근로자 여부에 따라 사회보험 적용여부와 적용 방식, 운영방식에 편차가 생기면서 노동시장 분화가 사회보험에서의 사각지대로 고착화되는 현상이 줄어들지 않고 있다. 또한 자영업자와 임금근로자 사이의 성격을 정확히 규정하기 쉽지 않은 고용형태가 늘어나면서 사회보험을 통한 보호의 실효성을 위협하게 될 가능성이 커진다.

더욱이 사회보험은 고용지위가 변화하면서 적용여부와 급여수급 요건이 달라지기 때문에 제도운영에 어려움이 커지는데, 이를 제도의 흠결로 남겨두거나 소극적인 사각지대 해소로만 바라보면서 오히려 주변적인 고용으로 간주해 온 영역이 본 영역을 잠식할 정도로 커지고 있다.

공적연금의 미래를 생각할 때 세대 간 형평성을 계산하는 것은 제도의 지속가능성을 무시하는 근시안적 시각임에는 틀림없다. 오히려 당분간은 새로운 사회보장제도에 대한 진지한 고민이 필요할 시점이다. 그동안 전통적인 사회보험의 적용범위를 확장하려는 노력은 임시방편적 대안이 되었고, 이러한 접근만으로 새로운 환경변화에 충분히 대응할 수 있는지 확신하기 어렵다. 노동과 연계한 급여가 타당한지, 인격에 기초한 급여로 전환해야 할지를 고려해야 할 수도 있다. 또한 착취의 위험과 배제의 위험 중 어디에 초점을 맞출 것인가도 생각해볼 수 있다. 그동안은 사회적 배제에 관심을 가지면서 배제된 사람들을 어떻게 노동시장으로 편입시킬 것인가에 관심을 가져서 재상품화에 집중했다. 그러나 복지제도의 개혁이 노동기반 복지(workfare)로 바꾼다고 문제가 해결되지 않는 미래가 도래하고 있다. 현재는 노동(work) 자체가 보장되지 않기 때문이다. 복지국가가 탈산업화에 따른 소득 평등, 재정지출 억제, 고용 확대를 동시에 달성하는 것이 곤란해지는 3중 딜레마

(Iversen and Wren, 1998)에 빠져있다는 논의가 시작된 지 벌써 30년이 지났다. 탈산업화의 속도만 큼이나 복지국가의 재생 혹은 탈피의 대안 모색은 더디기만 하다. 탈산업화에 따라 서비스산업 일 자리가 늘어나면서 서비스업과 제조업 사이의 생산성 격차 때문에 시장에서의 불평등이 확대되고, 불평등을 해소하기 위한 사회서비스 공공화나 재분배를 추구하면 재정지출이 늘어나는 문제들은 일면적인 해결책으로는 감당할 수 없는 수준으로 달아나고 있다. 이런 부담을 회피하기 위해 탈산 업화를 억제하고자 하면 고용을 늘릴 수 없는 상황에 직면한 것이다.

복지국가에 부과되는 객관적인 제약들을 고려할 때, 공적연금 자체의 문제 해결은 더 간단할 수 있다. 예를 들면 기금소진 걱정이 최대 관심사라면 실질임금상승률만 떨어져도 기금소진 연도는 늦춰진다(신영석 외, 2015: 35)는 것을 알고 있다. 또한 재정목표를 어떻게 설정하는가에 따라 국민 연금 보험료율을 조정하면 된다. 적립배율의 2배 유지, 5배 유지, 혹은 수지적자 미발생의 목표를 정하고 목표 시점을 정하면 국민연금보험료율은 2060년을 기준으로 할 때 10.4%에서 14.6%까지 편 차가 생긴다.

어떤 목표를 잡고 어떤 방식으로 제도를 운용해 갈 것인가를 고민하는 것이 먼저이다. 그러나 산술적인 목표, 즉 적립배율을 기준으로 2배와 5배의 차이는 단지 소진 시점의 충격을 완화할 뿐 이다. 지금 예측한 수준으로 연기금이 쌓이고 급여지출이 이루어진다면 연기금의 갑작스러운 소진 에 따른 자본 가치의 하락(melting-down)도 고려하지 않을 수 없는 것 또한 거대한 적립기금을 쌓 아놓고 운용하는 한국 공적연금제도의 딜레마이기도 하다. 결국 이 시점에서 중요한 것은 세대 간 형평성을 통해 관리와 분리를 실현하는 것이 아니라 사회보험제도의 재구조화에 주력하는 것이다.

## 6. 결론

공적연금의 개혁을 비롯한 한국 복지국가 논쟁과정에서 보수언론 등이 부각시킨 것은 후세대 부 담과 세대 간 갈등이다. 초기에 시민사회 진영과 진보정당이 주도한 복지국가 논쟁에 뒤늦게 뛰어 들어 헤게모니를 확보하고자 했던 보수언론은 소위 망국적 포퓰리즘론에 더해 세대 간 갈등을 부 각시키고자 했다. 청년세대와 노년세대의 일자리, 복지를 둘러싼 논쟁이 대표적이다. 그러나 일자 리 경쟁은 실제 여부와 무관하게 단정적으로 제시되었고, 2010년 이후 청년세대의 고통, 즉 신자유 주의시대 노동시장에서의 청년세대(미래세대) 불안정성 문제들이 노동세대의 복지재정 부담 증가 문제는 고려하지 못한 채 방치되었다. 더욱 심각한 문제는 이들 세대의 고용 자체를 담보할 수 없 는 현실이다.

복지국가의 발전이 이들 세대에 심화된 노동시장 문제 개선을 내포하는 의제라는 것에 대해서는 침묵이 이어졌다. 사회보장제도의 강화가 생의 전반에 걸쳐 안전성을 높여주고, 양극화 시대에 재 분배를 강화시켜주는 통로라는 것이 부각되지 않는다. 솔직히 말하면 더 이상 작동하지 않는다. 세 대 간 갈등의 심화는 반복복지국가의 흐름과 밀접하게 연관되어 있다. 그럼에도 세대 간 갈등론은 신자유주의시대 심화되고 있는 노동시장 문제에 어느 정도 현실적인 근거를 두고 있기에 확산성을

가지고 있다(주은선, 2013).

세대 간 연대가 필요에 의한 연대가 아니라 강요에 의한 연대로 자리 잡았고, 이를 추동하는 가장 극명한 정책 현상이 노후소득보장제도와 관련된 것이라고 할 때, 세대 간 형평성은 이러한 시스템을 계산하고 보험가입자들을 불안에 빠뜨리기에 적절한 수단이었다. 노후소득보장에 대한 국민들의 인식이 점차 확대되고 있는 것과는 반대로 현재와 같은 노동 상황과 복지안전망의 부실함 속에 세대 간 연대가 유지될 수 있을 것인가에 대해 문제제기를 할 수밖에 없다.

노후소득보장에 대한 국민들의 인식은 점차 변화되고 있다. 임의가입자들의 증가와 노후소득의 안정적인 지급처(1)로서 국가에 의지하는 현 세대는 간과할 수 없는 변화 중 하나이다. 빠른 노동시장 진입과 은퇴 이후 시기보다 경제활동기가 길었던 과거의 노후준비 패턴이 급격하게 변화하고 있다. 이는 2008년 금융위기를 통해 사회적 위험을 개별적으로 해결하기 어렵다는 것을 겪은 경험에서 비롯된 것이다. 여전히 극도로 불안정하여 노후를 의존하기 어려운 금융시장을 보면서, 역설적으로 국가의 역할이 적정 수준의 노후소득보장에 초점을 맞춰야 한다는 사회권 인식이 발견되고, 최소한의 인간다운 생활보장을 국가가 책임져야 한다는 복지국가 인식의 시발점이 맞물린 상황이기도 하다.

공적연금제도를 개혁하면서 세대 간 회계(generational accounting)와 부양의 문제가 극대화되었던 것은 기초연금급여 확대 과정에서 세대 간 형평성을 고려한 급여감액 조치를 도입한 것이 결정적이었다. 평등의 원리인 형평성은 단어 그대로 손해와 손실의 차원에서 이해관계를 따지는 저급한 평등의 논리로 언급되면서 사회 전반의 논쟁을 촉발시켰다. 물론 청년세대들에게는 이러한 문제가 직접적인 당사자 문제로까지 귀결되지 않는 상황도 작용하였다.

세대간 회계가 어떻게 도입되었는지 면밀한 검토도 없이, 세대 간 형평성 담론은 복지제도 내에 깊숙이 자리 잡았다. 사회복지제도의 사회적 부양이란 의미가 희석되면서 권리성은 부각되지만 사회권으로 보장받지 못하고, 부양은 개별적인 부담이 되어버리는 현실을 목도하고 있다.

공적연금은 노후소득보장이라는 목적을 가지고 있음에도 지금 현 노인세대는 미리 준비하지 못했기 때문에 노후소득보장에서 방치되고, 과도하게 적립된 기금은 오로지 지금 적립하는 세대들의 노후를 위한 기금으로써 유지되고 확대되어야 한다는 이율배반적인 목표(2)가 설정되어 있다. 이로 인해 공적연금제도는 현 세대 노인의 빈곤을 구제하지도, 미래 세대의 노후를 장담하지도 못하는 이중의 딜레마에 빠져버렸다.

누가 내고 누구에게 얼마를 부담지울 것인가? 이것이 세대 간 전쟁으로, 정치적 쟁점으로 확대되고 있다. 우리보다 한발 앞서 초고령사회를 겪고 있는 일본도 세대 간 형평성 문제는 언론에서 자주 등장한 이슈였다. 사회적 자원 배분을 둘러싼 세대 간 불평등의 논의는 연금제도에서 극대화되어 ‘자기 뭉’의 논쟁으로 격화되었다. 이러한 논쟁을 촉자는 현대사회가 지닌 제도적 ‘하자’에 대한 ‘상상력의 부족’이라고까지 꼬집기도 한다(우치다 타츠루, 2016). 오히려 제도 설계의 결점, 미래 예측의 잘못, 상상력의 결여, 근거 없는 낙관 등으로 인해 깊은 생각이 없이 벌어진 사태

---

12) 현재 노인의 빈곤 문제는 악화되는데 미래 세대의 방비에만 신경 쓰는 상황. 더욱 암울한 것은 현재의 노동시장 상황으로는 미래 노인의 방비도 장담할 수 없다는 것이다.



가 벌어지고 있는 것이다. 이제는 사회적 자원 분배의 불공정을 시정하자는 주장이 설득력을 얻고 있다.

수단과 목적이 전치된 논의들을 개선해야 한다. 국민이전계정, 세대간 회계는 국가 재정부담을 고려하기 위한 수단이고, 합리적인 계산에 의한 비용 분담이 제도를 유지하기 위한 목적은 아니다. 지금까지 간과되어왔던 적정 노후소득보장, 그리고 국가의 역할을 더 치열하게 논의해야 할 것이다.

또한 세대간 부양의 개념을 바꿔야 한다. 누가 누굴 부양할 것인가? 이는 과거의 짧은 수명과 충분한 일자리, 시간이 지나면서 보장되었던 적정 수준의 이자율에서 가능한 논의였다. 인간의 존엄성을 유지하는 생애주기별 위험에 어떻게 대비하고, 가장 큰 위험인 노후소득에 대한 준비를 어떻게 할 것인가를 생각해야 한다. 지속가능성을 확보하는 방법은 개별적으로 각자가 준비하는 것으로 충분하지 않다. 일례로 다층노후소득보장체계는 당장 생각해낼 수 있는 대안이지만, 노동시장 참여 시기가 부양시기로 한정된다면, 이제 부양의 방식을 소득 이전으로만 한정지어서는 안될 것이다. 더욱이 소득과 소비의 격차가 생기는 생애주기를 시기적으로 나누고 경제활동시기를 통해 남은 시점들을 보완할 수 있는 방법은 금융자본주의 하에서 제한적일 수밖에 없다. 노동시장 참여기로 부양시기를 한정할 것이 아니라 자본축적의 한계 속에 공존을 할 수 있는 부양시스템으로 전환해야 한다. 그렇다면, 모아놓은 돈은 잘 분산해서 나눠 쓰는 게 급선무가 될 것이다. 즉, 다음 세대가 살아나갈 수 있는 기반을 공공화하는 것이 공존의 첫 번째 단추가 될 수 있다. 현세대 내에서 부양이 이루어지는 구조를 만드는 것, 그것이 복지시스템의 운용방식이다.

복지국가의 일상적 자원 이전 방식인 세대 간 재분배는 그동안 너무나 당연한 전제 조건 하에서 별다른 의문 없이 국가의 역할 중 하나로 상정되었다. 그러나 국가의 역할을 재분배로 한정할 이유는 없다. 세대 간 형평성을 세대 간 균등한 ‘사회적’ 권리로 재개념화해야 한다.

세대간 형평성이 정치적 맥락에서 공적연금 재정위기를 공격하는 수단으로 활용되었다면 정책영역과 정책 목적을 확장시키면 공적 이전과 사적 이전 노동력 참여까지 포함하게 되어 세대 간 분배문제는 공적연금제도에 국한되지 않고 세대별 전반적인 삶의 질 차이를 고려한 것으로 궁극적인 수준을 포착할 수 있다(정해식·주은선, 2015: 814). 이는 세대 간 형평성 문제가 환경적 고려, ‘지속가능한 발전’으로까지 확장됨을 의미한다. 세대 간 계약은 여러 사회경제적 요소를 고려하여 포괄적으로 바라볼 필요가 있다.

세대간 형평성이 논의된 배경은 공적연금의 재정위기에서 비롯되었고, 이는 재정목표 설정으로 이어졌다가 재정목표는 다시 세대 간 회계에 따라 정부 부담을 어떻게 계산할 것인가에 대한 지침이 되었다. 이러한 합리성의 발현은 결국 세대 간 연대와 사회적 부양이라는 정의를 침해하는 방향으로 진행되었다. 그러나 수익과 부담의 균형에 따른 협소한 형평성 실현은 타당성을 갖기 어렵다. 한국에서 세대 간 형평성 논리는 지난 두 차례의 개혁에서 국민연금의 지속적인 소득대체율을 낮추는데 별다른 저항을 유발하지 않는데 활용되었다. 연금개혁은 오히려 세대 간 계약의 불확정성을 드러내는데 중요한 기여를 했다(정해식·주은선, 2015: 822-3).

연금정책은 현재 사회구조의 변화를 적나라하게 표출하는 제도 영역이다. 정치 이해적 프레임을

넘어 세대 공생의 프레임에서 접근이 필요하다(석재은, 2016). 그러나 이러한 접근이 다층노후소득 보장과 같은 느슨하고 무책임한 결론으로 귀결될 수는 없다. 세대 간에 걸친 자원 배분 계약에서 국가는 세대 간 계약을 보증하고 계약의 이행을 중재하는 대행기관이다. 국가의 역할은 이 계약을 보증하고 원활히 세대 간 계약이 이행되도록 여건을 정하는 데 초점을 맞춰야 한다. 미래에도 정부가 책임지는 공적인 사회적 부양 구조를 유지하기 위해, 국가가 해야 할 역할 범위를 설정하는 것이 향후 복지국가의 중요한 과제로 남아있다.



## IV. 국민연금과 노동시장의 조응 재검토

### 1. 들어가며

과거 우리나라에서는 20대 초에 취업을 하고 그 직장에서 퇴직하는 소위 ‘평생직장’이 당연시되었다. 이를 통해 축적한 자산 혹은 저축은 물론, 자녀의 부모 부양이라는 유교적 전통으로 인해 노후생활이 크게 문제되지 않았다. 하지만 최근 베이비 붐 세대를 일컬어 “끼인 세대”, 즉 근로 시기에는 부모와 자녀를 동시에 부양해야 했기에 자신의 노후를 위한 준비는 부족한 상황에서 현 자녀세대로부터 부양을 기대하기도 힘든 이들의 노후생활은 그 어느 때보다도 불안한 것이 사실이다. 결국, 이들은 공사적 연금에 의존할 수밖에 없지만 아직 연금제도가 충분히 성숙하지 않음으로써, 부족한 노후자금을 위해 은퇴시기를 최대한 늦출 수밖에 없는 상황이다.

현재 근로세대가 앞으로 직면하게 될 노후생활의 위험 역시 이보다 적지 않은 것은 물론, 오히려 더 클 수도 있다. 최근 노동시장 상황을 보면, 청년들의 실업 위험은 상대적으로 높고, 설령 취업한다고 하더라도 양질의 일자리를 찾기가 어렵다. 30, 40대의 경우에도 고용상태가 불안정하고, 소득수준이 낮은 비정규직으로 일할 가능성이 상당히 높다. 특히 결혼, 임신, 출산, 자녀양육으로 인해 경력이 단절되거나, 일과 가정의 양립이 어려운 여성은 더욱 그렇다. 40대까지 고용과 소득이 비교적 안정적이었던 근로자라고 할지라도 50대에 퇴직하는 중고령자가 급격하게 증가했다. 퇴직자들의 상당수는 이전에 비해 열악한 일자리들을 전전하거나, 혹은 자영업으로 전환하지만 이마저 관련 경험과 지식이 부족해 사업을 실패할 가능성이 높다.

노동시장의 이러한 상황은 미래 노후생활에도 심각한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 왜냐하면 국민연금의 소득대체율 40%는 40년의 연금가입 기간을 전제로 하는데, 이는 과거와 같이 20대 초반에 취업을 하고 60세 전후로 퇴직할 때 까지 하나의 직장에 근무한다거나, 아니면 여러 직장에 다닌다고 할지라도 지속적으로 근로하는 경우에만 가능하기 때문이다. 그러나 현재 노동시장 여건 하에서 이를 충족할 수 있는 개인은 많지 않다. 따라서 대부분의 근로자가 20~25년 국민연금에 가입할 수 있다고 보면, 이들이 노후에 받게 되는 공적연금의 실질적인 소득대체율은 20~25%에 지나지 않을 가능성이 높다. 국민연금이 이 정도 수준에 머무른다면 걱정된 노후소득 보장은 말할 것도 없고, 노인빈곤을 해소할 수 있을 것으로 기대하기는 매우 어렵다.

다시 말하면, 연금제도는 약 30~40년에 걸친 상당히 긴 생애근로기간 동안 개인들이 참여한 노동시장 상황에 의존할 수밖에 없다. 하지만 지난 20~30여 년 기간 동안 나타난 노동시장의 변화는 긍정적이지 않다. 여성의 경제활동 증가 등으로 가족 내 책임과 역할이 변화한 동시에, 탈산업화(de-industrialization)와 노동유연화로 고용과 소득의 불안정성이 증가했기 때문이다. 이러한 맥락에서 본 장의 목적은 우리나라 노동시장의 특징과 그동안의 연금제도 발전과 개혁이 향후 노후소득

보장에 대해 합의하는 바를 살펴보고, 나아가 시뮬레이션을 통해 구체적으로 그 영향을 전망하고자 한다. 세부적인 구성은 다음과 같다.

먼저, 다음 2절에서는 우리나라 노동시장의 변화와 특징이 노후소득보장에 대한 함의를 살펴보고자 한다. 3절에서는 연금제도의 발전과정을 제도적·통계적 측면에서 살펴본다. 그리고 4절에서는 현재 노동시장의 상황이 미래에도 지속된다고 할 때, 국민연금의 노후소득보장 수준을 동학적 미시모의실험 분석을 통해 추정·평가하고, 5절 소결에서는 간략하게 그 시사점을 말하고자 한다.

## 2. 노동시장의 변화와 노후 소득 보장

Bonoli(2006)는 지난 3-40년 동안의 사회-경제적 변화, 즉 여성의 경제활동참여 증가뿐만 아니라, 탈산업화, 고용의 주변화(tertiarisation)가 가족구조의 불안정성과 비정규고용을 증가시켜 개인들의 복지를 축소시켰고, 이를 ‘새로운 사회적 위험(new social risk)’ 이라고 정의한다. 새로운 사회적 위험은 탈산업화된 노동시장과 현재 가족구조 하에서 나타날 수 있는 위험을 말한다. 새로운 사회적 위험에 처한 이들은 전후 시기에 성립된 복지국가로부터 혜택을 받기 어렵다는 것을 주요 특징으로 하며, 그 위험은 주로 청년, 여성, 그리고 저숙련자들에게 집중되고 있다. 새로운 사회적 위험에 대해 좀 더 구체적으로 말하면 다음과 같다.<sup>1)</sup>

첫째, 여성의 노동시장의 대규모 진입은 과거 가족 내 분업양식을 붕괴시켰다. 과거 전업주부의 무급노동으로 수행되었던 가사와 양육은 이제 국가 혹은 시장을 통해 이루어지게 되었다. 예를 들어, 시설을 이용하지 못한다거나 근로시간을 줄일 수 없는 경우, 즉 일과 가정의 양립이 불가능해지는 경우 여성들이 경험하는 복지의 손실은 크게 나타난다. 또한 맞벌이 가구가 홀벌이 가구에 비해 빈곤위험이 상대적으로 적다거나, 혹은 저소득자일수록 일과 가정의 양립이 어렵고 이는 빈곤의 위험을 증가시킨다.

둘째, 한부모 가구의 증가 역시 빈곤의 위험을 높인다. 특히, 한부모 가구에서 일과 가정의 양립은 매우 중요하며, 특히 한부모 가구의 실업은 빈곤위험을 증폭시킨다.

셋째, 가구에 고령자 혹은 장애인이 있을 경우에도 사회적 위험은 확대된다. 과거에는 무급노동, 비공식적으로 일하지 않는 여성이 이들을 보호했지만, 여성의 경제활동 참여에 따라 이들에 대한 보호는 가족의 외부에서 이루어질 필요가 있다.

넷째, 숙련도가 낮거나 새로운 기술변화에 적응하지 못하는 경우에도 사회적 위험이 발생한다. 과거 저숙련자들은 주로 제조업에 고용됨으로써 기술발전에 의한 생산성 증가로부터 혜택을 받았다. 그 결과 이들의 임금은 다른 이들과 함께 증가했으며, 또한 노조의 협상력을 통해 보호를 받을 수 있었다. 하지만, 1980년대 이후 기업들은 글로벌라이제이션의 확산과 그에 따른 경쟁심화, 상품 수요의 변동에 따른 불확실성에 대응하고, 생산제약의 극복, 생산과 비용의 최적화를 통해 이익을 최대화하고자 노동력을 분할하고 재편성하였다. 그 결과 오늘날 저숙련자들은 저부가가치 산업(도소매, 운반, 청소 등)에 종사하거나 실업상태에 직면함으로써 빈곤위험에 놓여있다.

1) 본 내용은 Bonoli(2006: pp.5-6)와 Reynaud(1998)의 내용을 요약·정리한 것임을 밝힌다.

다섯째, 그럼에도 불구하고 사회보장제도는 과거 전통적인 일자리에 근거함으로써 새로운 사회적 위험에 적절히 대응하지 못하고 있다. 선진국들의 전후 복지제도는 완전고용의 상황, 전일제 남성 근로자, 그리고 사회복지와 경제성장의 호순환적 관계에 공통적으로 기반했다. 구체적으로 말하면, 과거 자본주의 황금기 시절은 다른 무엇보다도 기업의 위계조직에 대한 법적·경제적 종속성, 고용과 경제적 안정성의 상호교환방식에 근거한 ‘포드주의적 시스템’에 근거한다.

포드주의 시스템 하에서 노동자들의 종사상지위는 노동법과 사회보장법에 의거하여 상대적으로 안정적이고 지속적으로 유지되었다. 일자리는 상대적으로 짧은 직업교육 기간을 전제로 하고, 주로 반복된 업무수행에 기반을 둬으로써 동일한 기업 혹은 적어도 동일한 산업에서 유사한 일을 수행하는 것이 가능했다. 나아가 해당 일자리는 가족의 생계를 혼자서 담당하는 남성 생계부양자 중심의 자리로써, 기업의 위계조직에 대한 법·경제적 종속을 뺀다고 노동자는 고용안정성과 경제적 안정성은 물론, 가족들의 경제적 보장을 얻을 수 있었다.

하지만 여성의 경제활동참여 증가, (청년)실업의 증가, 비전형적 고용의 증가, 직업의 잦은 이동(평생직장 소멸) 및 조기은퇴 등의 현상 등에서 볼 수 있듯이, 탈산업화 사회의 고용구조는 표준적인 남성근로자(정규직)를 중심으로 하지 않는다. 또한 노동시장의 불안정성과 소득불평등으로 인해 오늘날에는 근로소득만으로는 빈곤으로부터 자유롭지 못한 경우가 많다. 특히, 자녀가 있는 가족에게는 더욱 그렇다. 점차 증가하고 있는 가족의 불안정성은 빈곤의 위험을 증가시키는데, 특히 한부모 가족인 경우에 더욱 그렇다. 맞벌이 가구의 경우 빈곤위험이 상대적으로 적다고 하지만, 이들 역시 일과 가정의 양립가능성 측면에서 볼 때 과거와는 전혀 다른 새로운 문제에 직면하게 된다.

따라서 안정적이고 지속적인 고용상태에 있는 근로자를 주요 대상으로 하는 사회보장제도로부터 혜택을 받는 것은 과거보다 어렵게 되었다. 예를 들어, 우리나라를 포함해, 선진국들 대부분에서 시행되고 있는 연금제도는 풀타임 고용으로 있는 근로자들을 주요 대상으로 한다. 따라서 시간제 근로를 한다거나, 자녀양육 등으로 인해 근로기간이 단절된다면 소득의 축소는 물론이고, 연금 가입기간 역시 줄어들 수밖에 없다. 즉, 소득과 고용의 불안정성은 근로시기 빈곤(working poor)뿐만 아니라, 30-40년 뒤 노인빈곤에 대한 위험을 증가시키는 주요 요인이다.

### (1) 노동시장의 불안정성 심화

2000년대 이후 우리나라 노동시장의 가장 큰 특징은 ‘비정규직의 확대’라는 말로 요약될 수 있다. ‘비정규직’이라는 개념은 “기존과는 다른 새로운 형태의 작업조직, 그리고 새로운 형태의 고용관계(employer/employee)로써, 현실에서 나타나는 이질적인 관행(practice)들”(Vielle and Walthery, 2003)이라고 할 수 있다. 다시 말하면, “장기적인 고용계약, 전일제 근로, 높은 수준의 고용/소득 보장과 단일 고용주에 대한 강력한 종속성”을 특징으로 하는 일자리를 정규직(regular), 전형적(typical), 혹은 표준적(standard) 고용이라면, 비정규직은 그러한 일자리가 아닌 일자리를 의미한다.

현실에서 비정규직의 규모와 특성 등을 파악하기<sup>2)</sup> 위한 통계적 정의로는 정규 고용형태를 구성

하는 요소들, 즉 ① 전일제(full-time) 고용, ② 근무장소와 시간 등의 고정성 또는 안정성, ③ 안정된 지속적인 고용을 보장하는 기간의 정함이 없는 고용계약에 의한 무기(無期)고용, ④ 사용자의 명확한 단일성 중에서 하나 이상의 조건을 만족시키지 못하는 고용형태이다.(은수미, 2007) <표 4-1>은 이들 요소들을 기준으로 분류한 비정규 고용의 유형과 형태들을 보여주고 있는데, 어떤 일 자리는 여러 특성들이 중복될 수도 있다.

**<표 4-1> 일반적인 비정규 고용형태의 분류기준과 형태**

분류기준	유형	고용형태	분류기준	유형	고용형태
고용기간·지위	임시적 고용	대체·계절적 근로 등	고용관계	간접 고용	파견
		계약직·기간제			사내하도급(도급노동자)
		일용직			용역(위임)
근로시간	단시간 근로	시간제 근로		특수 고용	개인 도급 재택노동

한편, 기존의 많은 연구들은 비정규 고용형태에 대해 <표 4-2>와 같은 방식으로 분류·조사한 「경제활동인구조사 부가조사」(통계청) 자료를 활용하고 있다. 동 자료에서 한시적 근로자(기간제+비기간제<sup>3)</sup>)는 고용기간을, 시간제 근로자(주당 35시간 미만 근로자)는 근로시간을, 그리고 비전형적 근로자(파견+용역+특수형태근로+일일·호출+가내근로)는 고용관계를 기준으로 비정규 고용형태/관계를 구별한다. 물론, 이 경우에도 복수의 비정규직 특성을 갖고 있다면 중복응답이 가능하다.

**<표 4-2> 비정규직 유형별 정의(통계청 기준)**

분류기준	고용형태	분류기준	고용형태
한시적근로자	기간제근로	비전형적 근로자	파견근로자
	비기간제근로		용역근로자
시간제근로자	시간제근로자		특수형태근로종사자
			가정내근로자
		일일(단기)근로자	

주: 각각의 고용형태에 대한 구체적인 정의는 통계청 보도자료 참고.

하지만, 김유선(2002~2016)은 시간제 근로와 비전형적 고용에 대해서는 통계청과 동일한 반면, 한시적 근로에 대해서는 다르게 정의하고 그 규모를 추정한다. 즉, 기간제 근로자에 대해 ‘고용될 때 근로기간을 정한 계약근로자 혹은 근로기간을 정하지 않은 자로서 현 직장에 계속 고용이 가능하다고 생각하지 않는 자’로 정의하고, 종사상 지위가 임시·일용직인 자에서 기간제 근로자를 제외한 근로자를 장기임시근로자로 파악한다는 점에서 통계청과는 다르다.

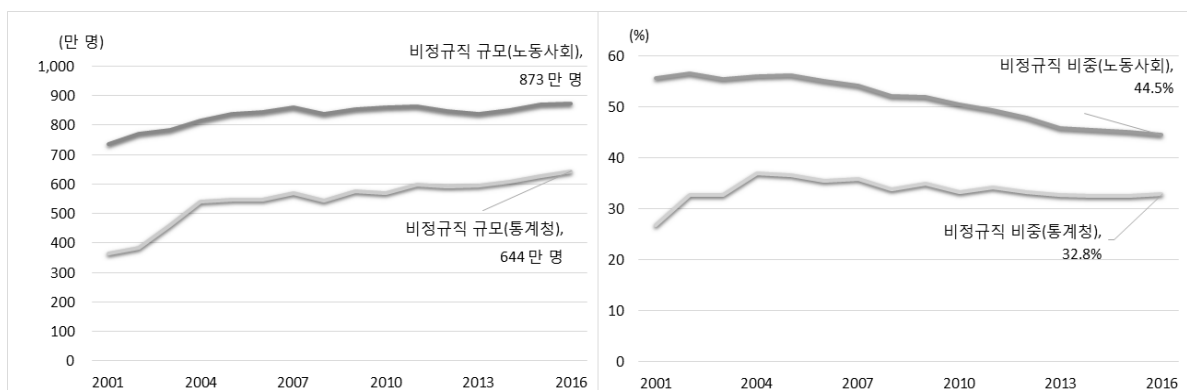
그 결과, <그림 4-1>에서 보듯이 통계청이 추정·발표하고 있는 비정규직 규모와 추이는 김유선

2) 비정규직에 대한 정의와 규모에 대한 논쟁과 관련 연구들에 대해선 정이환 외3인(2003), 권혁진·김성희·최은아(2008) 참고.

3) 비기간제 근로자는 근로계약기간을 정하지 않았으나 계약이 반복 갱신되어 또는 비자발적 사유로 계속근무를 기대할 수 없는 근로자이며, 근로계약기간을 정한 경우는 기간제 근로자임.

(2016)의 추정결과와 상당히 다르게 나타난다. 김유선(2016)에 따르면, “2016년 8월 현재 비정규직 규모에 대한 정부 추정치는 644만 명(32.8%), 노동사회연구소는 874만 명(44.5%)으로 달리 추정하고 있다. 노동사회연구소 추정 방식에 따르면 2001년 8월부터 2007년 3월까지 55~56% 수준을 유지하다가, 2007년 3월(55.8%)부터 2014년 3월(44.7%)까지 7년 동안 11.1%p 감소했고, 2014년 8월(45.4%)부터 2016년 8월(44.5%)까지 같은 수준을 유지하고 있다. 이에 비해 정부 추정방식에 따르면 2002년 8월 27.4%에서 2004년 8월 37.0%로 가파르게 증가한 비정규직 비율이 2007년 3월까지 36~37% 수준을 유지하다가, 2007년 3월(36.7%)부터 2013년 3월(32.3%)까지 6년 동안 4.4%p 감소했다. 2013년 이후는 32% 수준을 유지하고 있다.”

<그림 4-1> 비정규직 비중과 규모 추이: 2001~2016년



자료: 김유선(2016)의 <그림 19>.

두 추정 방식의 근본적 차이는 <표 4-3>의 고용형태와 종사상 지위의 관계에서 어디까지를 비정규직 고용으로 간주하는가이다. 정부(통계청)는 고용형태/관계(<표 4-2> 참고)에만 주목하여 비정규직의 규모를 추정하는 것으로써, <표 4-3>의 (C+D)에 해당한다.<sup>4)</sup> 즉, 이론적인 차원에서는 정규직이 아닌 일자리를 비정규직으로 정의하는 것과는 달리, 현실의 통계적 정의는 그 반대임을 알 수 있다. 이는 현실이 너무나 복잡·다양하다는 점에서 피할 수 없는 것이기는 하지만, 노동유연화로 인해 복잡하고 다양하게 변화되고 있는 고용형태/관계, 나아가 그로 인해 고용과 소득의 불안정이 확대된 현실을 제대로 포착하지 못하는 한계를 갖는다.

<표 4-3> 종사상지위와 비정규직의 관계

고용형태/관계 \ 종사상지위	정규	한시적, 비전형적, 시간제
상용	A	C
임시·일용	B	D

4) 다른 국가의 경우 비정규고용의 하나로 임시근로(temporary work)와 통계청의 임시근로자는 서로 다른 개념이다. 전자는 우리나라에서 지칭하는 기간제, 파견, 용역 근로 등을 포괄한다.



한편, 종사상지위는 고용계약 기간과 함께, 인사관리 규정을 적용받는지, 퇴직금·상여금 등 각종 수당을 받는지, 근로기준법 상 휴가 등의 적용을 받는지, 사회보험의 적용을 받는지 등과 같이 고용기간과 고용조건을 종합적으로 고려한다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, <표 4-4>의 종사상지위에 대한 정의에 따르면, 고용이 안정적이고 고용조건이 양호한 일자리는 상용직, 임시직과 일용직은 이를 충족하지 못한 일자리를 의미한다.<sup>5)</sup> 이러한 맥락에서 김유선(2016)은 임시·일용 근로자 중에서 한시근로자를 제외한 근로자를 ‘장기 임시근로’로 정의하고, 이들을 비정규직으로 포함하여 전체 규모를 추정하는 것이다(<표 4-3>의 B+C+D).<sup>6)</sup>

특히, <표 4-3>에서 고용-근로조건이 가장 열악할 것으로 예상되는 D(고용형태/관계는 비정규직 이면서, 임시·일용)에 속한 근로자와 비교할 때, B(고용형태/관계는 비정규직이 아니지만, 임시·일용)에 속한 근로자의 고용-근로조건이 크게 다르지 않다는 점에 주목할 필요가 있다. 김유선(2016)에 따르면, B에 속한 238만 명의 근로자 중에서 저임금계층이 114만 명이고, 시간당 임금은 7,892원으로 가장 낮고, 주당 노동시간은 47.3시간으로 가장 길다. 다만, 사회보험 적용률(24~34%), 근속년수(2.4년) 및 노조조직률(0.6%)은 D에 속한 근로자(각각의 경우 10~18%, 1.6년, 0.4%)에 비해 나은 편이지만, A와 C에 속한 근로자에 비해선 그 격차가 상당히 크다.

다시 말하면, 노동유연화가 과거에는 결합되어 있던 근로고용조건을 괴리시키고<sup>7)</sup> 서로 다른 영향을 준다는 맥락에서 보면(Goudswaard and Nanteuil, 2000), 종사상지위가 임시·일용인 근로자에 특히 주목할 필요가 있다.<sup>8)</sup> 예를 들어, 기간제 근로자의 작업환경이나 주어진 업무량 등이 반드시 유사한 업무를 수행하는 정규직에 비해 반드시 열악하다고는 할 수 없다. 즉, 비정규직에 대해 임금 혹은 부가급부와 같은 고용조건이 차이가 존재한다거나, 정규직과는 달리 고용불안정성에 놓일 수 있지만, 근로조건 자체는 정규직과 동일할 수도 있다.

5) 종사상지위를 구분하는 기준에 고용계약이 존재하지는 않지만, 현실적으로 우리나라의 경우 고용계약을 명시적으로 갖고 있는 자는 매우 드물다. 따라서 종사상지위는 대부분 고용조건에 의해 구분된다(정이환 외3인, 2003).

6) 단순히 말하면, <그림 4-1>의 비정규직 규모와 추이의 차이는 <표 4-3>의 B에 속한 근로자의 포함 여부에 의존한다.

7) 근로조건(conditions of work)은 근로자들이 일하게 되는 실질적·물리적 조건으로써, 업무부담, 반복적 움직임, 소음, 노동강도, 작업속도, 일의 단조성, 작업에 대한 자율성, 직업에 대한 자존감 등을 말한다. 그리고 고용조건(conditions of employment)은 근로자들의 고용·훈련·임금 등과 관련된 것으로써, 직업안정성(고용상 지위와 전망), 훈련과 자격에 대한 접근성, 경력에 대한 전망, 근로시간에 대한 통제와 시간의 지속성, 노동자의 직·간접적 참여, 그리고 임금 지급방식 등을 말한다.

8) 정이환(2003) 역시 우리나라에서는 초기업적 단체협약이나 균등대우의 원칙도 거의 적용되지 않는다는 점, 또한 이들이 주로 영세사업장에 근무하며, 고용조건 역시 열악하다는 점을 고려하면 통계청 개념에 따른 임시·일용 근로자의 구분은 매우 유용하다고 말한다. 특히, 노사정위원회(2002.7.22.)에서도 “비정규직의 범주에는 포함되지 않으나 고용이 불안정하고 근로기준법상의 보호나 각종 사회보험의 혜택에서 누락되어 사회적 보호가 필요한 근로계층”을 ‘취약근로자’라고 정의하고 있는데, 이것은 바로 ‘비정규직’에 속하지 않는 임시·일용근로자에 다름 아니다.

**<표 4-4> 임금근로자의 종사상지위에 대한 정의(통계청)**

<p><b>「경제활동인구조사지침서」 상의 임금근로자의 종사상지위 판별</b></p> <p>○ 상용직</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 고용계약기간이 1년 이상(초과)인 정규직원을 말하며, 고용계약기간을 원칙적으로 적용.</li> <li>▷ 단, 고용계약기간 적용이 곤란한 경우는 아래와 같은 경우는 상용직에 포함.             <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 고용계약기간을 정하지 않았거나 고용계약기간이 1년 이상인 정규직원</li> <li>◆ 회사의 소정 채용절차에 의하여 입사하고 인사관리규정을 적용받는 사원</li> <li>◆ 근속기간이 1년 이상인 자로 퇴직금 및 상여금 등 각종 수당 수혜자</li> </ul> </li> <li>▷ 하지만, 다음과 같은 경우는 상용직에서 제외             <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 채용절차에 따라 입사하였더라도 일정한 사업의 완료에 소요되는 기간 또는 1년 미만의 계약기간을 정한 자</li> <li>◆ 몇 년을 동일사업체에 계속 근무하였다 하더라도 계약이 임시 또는 일용인 자</li> </ul> </li> </ul> <p>○ 임시직</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 임금근로자 중 상용이 아닌 자로 고용계약기간이 1개월 이상 1년 미만인 자</li> <li>▷ 다만, 고용계약기간에 의한 분류가 곤란할 때에는 다음을 고려한다.             <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 일정한 사업완료의 필요에 의하여 (1년 미만으로) 고용된 자</li> <li>◆ 단순 업무보조원으로 상여금 등 제수당을 받지 못하는 자</li> <li>◆ 근속기간이 1년 이상이라도 퇴직금 비수혜자.</li> </ul> </li> </ul> <p>○ 일용직</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▷ 임금근로자 중 상용 및 임시에 해당되지 않는 경우로             <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 고용계약기간이 1개월 미만인 자</li> <li>◆ 매일매일 고용되어 근로의 대가로 일급 또는 일당제 급여를 받고 일하는 자</li> <li>◆ 또는 일정한 장소 없이 떠돌아 다니면서 일한 대가를 받는 사람</li> </ul> </li> </ul>
---

예를 들어, <표 4-5>의 노동유연화 중에서도 외부유연화가 비정규 근로자의 사회적 보호 문제를 발생시킬 가능성이 높다. 왜냐하면 외부화 전략을 사용하는 대부분의 기업은 가속화된 경쟁과 시장의 불확실성에 따른 위험과 비용을 하도급업체 혹은 임시근로자에게 전가시켜 비용을 축소하는 전략을 활용한다. 또한 일시해고에 대한 법적 규제와 그에 따른 해고비용을 회피하기 위한 목적으로도 활용될 수 있다. 따라서 외부유연화는 근로자의 계약기간, 근로시간 및 임금수준 등을 기존과는 다른 방식으로 변화시킴으로써, 기존의 사회보장혜택(연금, 실업 관련 급부)을 받기 위한 조건과는 괴리될 가능성이 높다.

다른 한편, 근로시간을 유연화한 대표적인 근로인 시간제 근로 역시 낮은 임금 수준과 전일제 근로가 아니라는 점에서 전일제 근로자를 중심으로 하는 기존의 사회보장제도로부터 혜택을 받기가 힘든 것이 사실이다.<sup>9)</sup> 또한 외부/질적 유연성의 결합형태인 전문 하도급업자 혹은 1인 자영자 등은 사회보험 기여 부담이 상대적으로 크다는 점에서 기존 제도로부터 보호받기가 힘들다. 이처럼 과거와 다른 고용형태/관계로 인해 기존의 사회보장제도로부터 혜택을 받을 수 없다면, 비정규직 노동자는 Bonoli(2006)가 말하는 ‘새로운 사회적 위험’에 직면할 것이다.

9) 예를 들어, 사회보험제도가 전일제 근로자를 대상으로 하는 대표적인 특징은 월 단위로 보험료를 징수한다거나, 특정 근로시간 이상 근로를 한 경우에만 의무가입대상으로 하는 것들을 말한다.

**<표 4-5> 노동유연화의 분류**

	수량적 유연화	질적 유연화
외부 유연화	고용지위: - 기간제 계약 - 임시근로(파견, 용역 등) - 계절적 근로 - 호출/일용근로  수량적/계약적 유연성	생산시스템: - 하도급 - 외주화 - 자영자  생산/지리적유연성
내부 유연화	근로시간: - 근로시간 단축 - 초과시간/시간제 근로 - 야간근로/교대제 - 주말근무 - 가변적인 근로시간 - 불규칙/미예정된 근로시간  임시적/재무적 유연성	작업조직: - 직무순환 - 팀생산/자율적 근로 - 멀티태스킹, 다숙련 - 프로젝트 기반 근로 - 기획, 예산, 혁신, 기술 등에 대한 근로자의 책임성  기능적/조직적 유연성

자료: Goudswaard and Nanteuil(2000)

따라서 비정규직을 고용형태/관계만을 기준으로 분류·추정하기 보다는 기존의 사회보장제도로부터 적절한 수준의 사회적 보호 여부를 기준으로 정의하는 것이 더욱 중요하다. 특히, 현실의 복잡하고 다양한 고용-근로조건들 중에서 일부 요소(근로 기간과 시간, 근로제공 방식 및 장소 등)만을 기준으로 정규/비정규직을 구분하고, 이들의 사회·경제적 특성과 사회적 보호 수준 등을 비교하는 것에는 한계가 있다는 점에서 더욱 그렇다.

정리하면, 비정규직 고용 형태/관계가 끊임없이 진화함에도 불구하고, 정규/비정규를 구분하는 기준은 이를 반영하기 힘들다. 그 결과, 현실에서 관찰되는 비정규직 규모와 추이가 과소평가될 우려가 있고, 나아가 이들에 대한 사회적 보호 문제의 심각성을 간과하게 되는 원인으로 작용할 수 있다. 또한 일부 비전형적 특성만을 기준으로 하는 정규/비정규직의 구분 자체가 사회적 보호 여부 혹은 수준과 직접적인 관계가 성립하지 않을 수 있기 때문이다. 예를 들어, 현행 구분 기준에 따른 정규직이라고 해서 이들 모두에 대한 사회적 보호 수준이 높다고 할 수 없으며, 그 반대의 경우도 역시 마찬가지다.

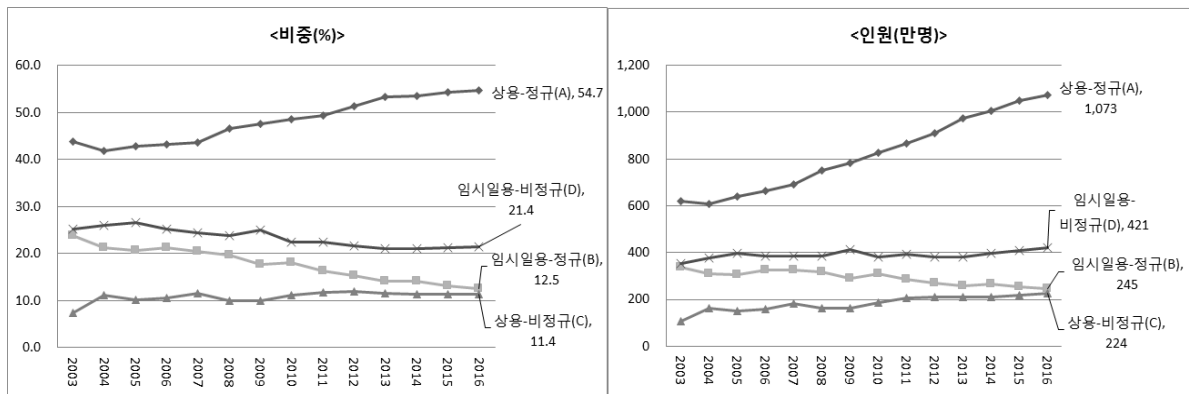
이상의 내용들에 유의하여 <표 4-3>의 각 영역에 속한 임금근로자 비중과 규모의 추이에 대해 <그림 4-2>를 통해 살펴보자. 여기서 가장 큰 특징은 고용-근로조건이 상대적으로 가장 양호하다고 할 수 있는 상용-정규직(A)의 비중과 규모 모두 크게 증가하고 있다는 점이다. 하지만 이와 같은 현상을 전적으로 긍정적인 것으로만 보기에선 주의할 점들이 있다.

왜냐하면 상용-비정규직 근로자(C)의 비중과 규모 역시 증가하고 있는데, 이는 노동시장의 유연화가 상용직 내부에서도 점차 확대되고 있음을 의미한다. 즉, 고용상 지위가 비교적 안정적일지라도 과거와 다른 형태의 고용이 점차 확대되고 있음을 의미한다. 또한 임시일용-정규(B)의 규모와 비중은 완만하게 축소된다는 점에서 동 영역에 해당하는 일자리가 다른 세 영역으로 이동했을 것으로 보인다. 이때, 임시일용-비정규(D)의 비중은 완만하게 감소하기는 하지만 규모 자체는 오히려

완만하게 증가하고 있고, 앞서 살펴본 상용-비정규직(C)이 증가하고 있다는 점에서 비정규직 일자리가 확대되고 있다.

비정규직 일자리가 확대되는 상황에서 상용-정규직(A)의 비중과 규모 증가는 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 먼저, 이러한 현상 자체는 노동시장의 양극화를 의미하는 것일 수 있기 때문이다. 또한 현재 비정규직으로 간주하는 고용(한시적, 파견·용역·특고·호출·가내 및 시간제)이 아닌 다른 방식으로 고용이 이루어지는데 이를 제대로 반영하지 못한 결과일 수도 있기 때문이다.

<그림 4-2> 종사상지위와 고용형태 분류별 추이

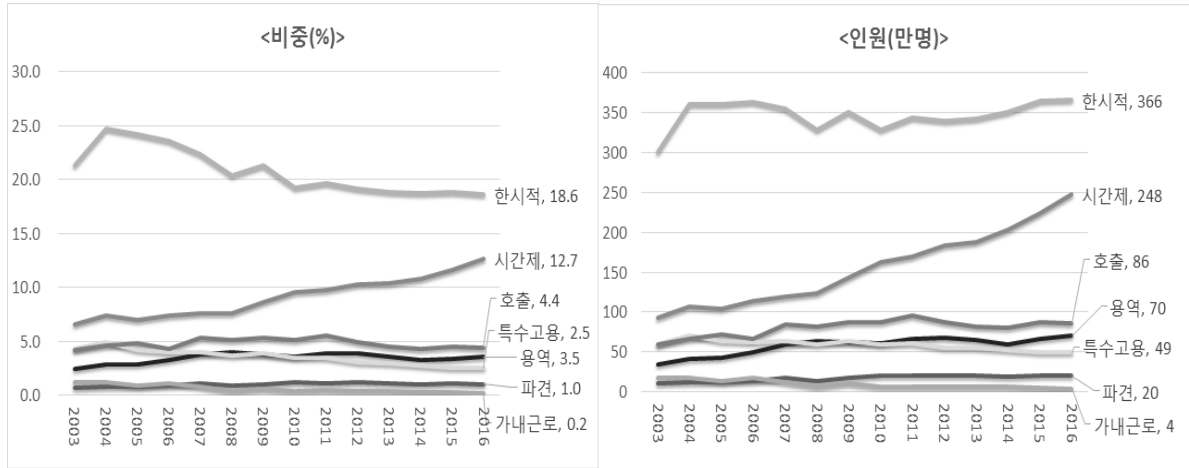


자료: 경제활동인구조사 8월 부가조사 원자료(2008~2016)를 이용하여 직접 산출함.

다음으로 고용형태별 비정규직 비중과 규모<sup>10)</sup>의 추이에서는 시간제 근로의 추이가 가장 두드러진다. 그 비중과 규모 모두 2000년대 초반에 비해 2배가 넘는 정도로 빠르게 증가했다. 시간선택형 일자리 사업이 2013년부터 시작된 것을 감안하면, 2000년대 초반부터 시간제 근로자는 꾸준히 증가했음을 알 수 있다. 시간제 근로의 원인으로서는 수요-공급측 요인이 동시에 작용한 것일 수 있고, 또한 그 평가 역시 상반될 수 있다. 하지만, 사회보험제도의 경우 전일제 근로를 대상으로 한다는 점에서 보면 긍정적인 현상으로 평가하기는 매우 어렵다. 예를 들어, 국민연금과 고용보험의 경우 월 60시간 미만의 근로자를 적용제외하고 있는 가입조건에 비춰보면, 사회보험 가입가능성이 낮은 근로자의 비중이 확대된 것으로 볼 수 있기 때문이다. 또한 비전형근로자 중에서 국민연금의 자격 관리가 어려운 호출근로자와 특수형태종사근로자의 비중이 상대적으로 높다는 점에서도 유의할 필요가 있다.

10) 비정규직은 1차적으로 고용형태에 따라 한시적, 시간제, 5가지 비전형(파견·용역·특고·가내·호출) 근로로 구분되고, 이들 7가지 형태에 대해 중복응답이 가능함으로써, 그 비중과 규모가 서로 중복되어 계산될 수 있다. 따라서 이들 고용형태별 비중과 규모는 비정규직 전체 비중과 규모와 일치하지 않는다.

<그림 4-3> 고용형태별 비중 및 인원 추이



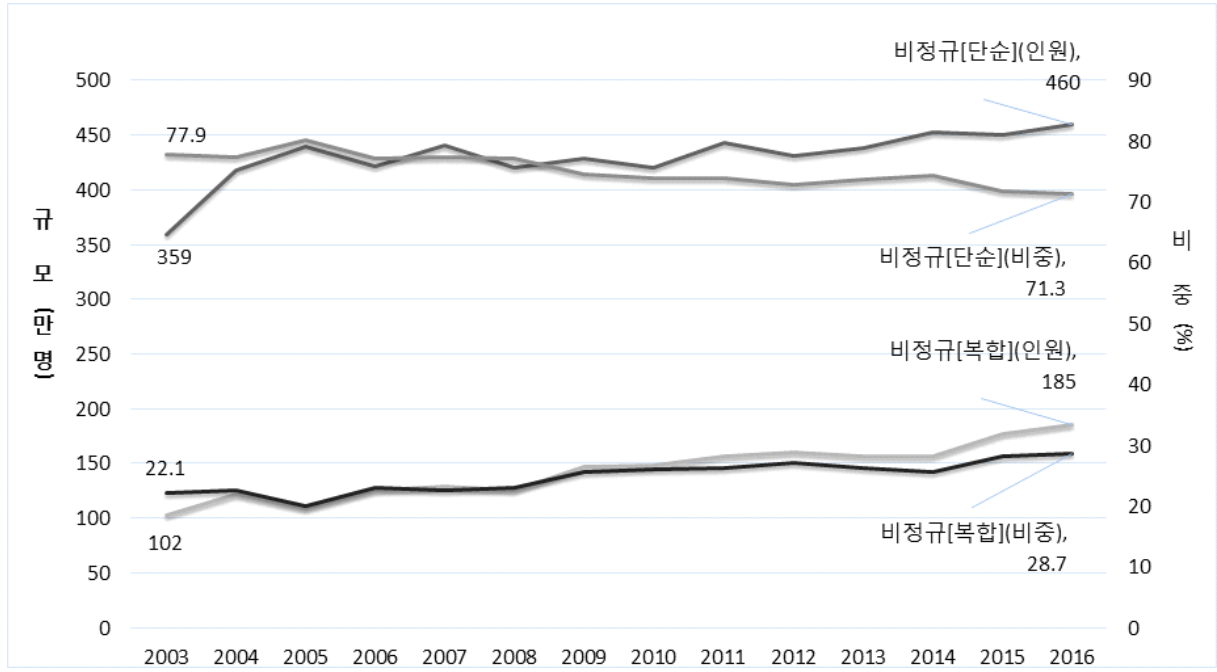
주: 1) 비중은 전체 임금근로자 대비 비중임

2) 고용형태에 대한 중복응답으로 인해 각 비중의 합이 전체 비정규직 비중과 일치하지 않음.

자료: 경제활동인구조사 8월 부가조사 원자료(2008~2016)를 이용하여 직접 산출함.

<그림 4-4>에서는 비정규직의 7가지 특성(한시적 근로, 시간제 근로, 파견, 용역, 특고, 가내, 호출)이 2개 이상 중복된 고용의 변화를 볼 수 있다. <그림 4-4>의 비정규(단순)은 위의 7가지 특성 중 하나만 해당하는 비정규 고용을 의미하며, 비정규(복합)은 2개 이상의 특성을 갖는 비정규 고용을 의미한다. 이때, 비정규(복합)의 규모와 비중 모두 2000년대 초반 이후 최근까지 증가하고 있다는 것은 비정규 고용 내부의 복잡성이 증가하고 있음을 의미한다. 이는 기존의 사회보장제도로부터 보호받을 수 있는 여지가 점점 축소되고 있음을 의미한다.

<그림 4-4> 비정규 고용형태의 중복 추이



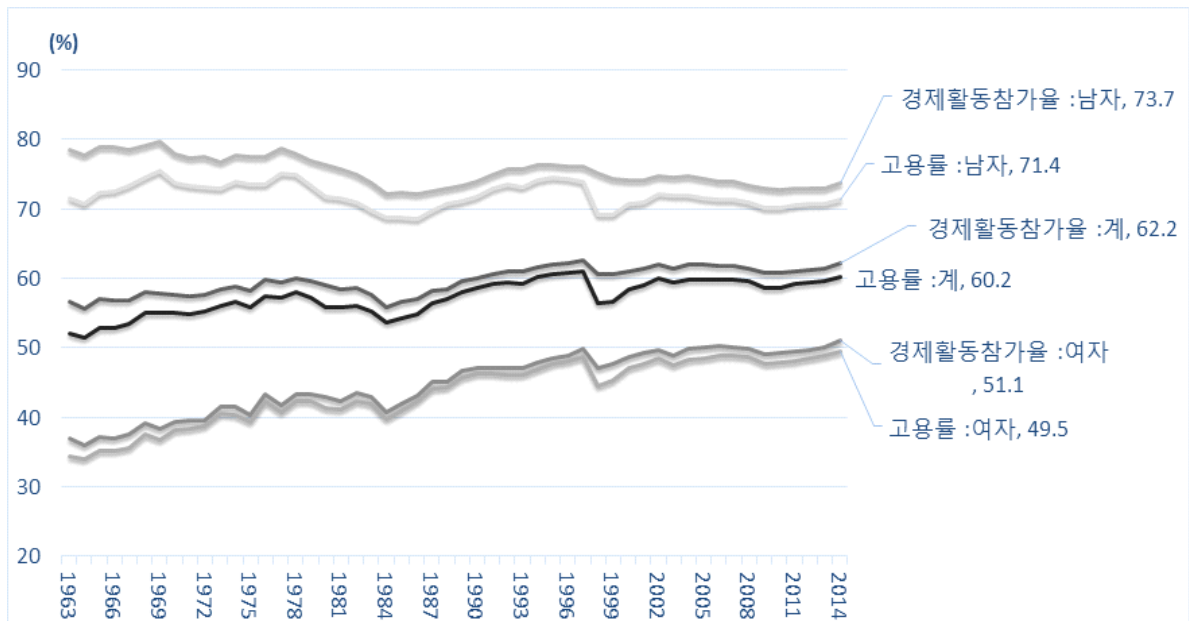
자료: 경제활동인구조사 8월 부가조사 원자료(2008~2016)를 이용하여 직접 산출함.

(2) 가구 구조의 불안정성 심화

우리나라 노동시장의 변화에서 주목할 만한 현상은 여성의 경제활동참가율이 꾸준히 증가하고 있다는 것이다. 여성의 고학력화와 자아실현 욕구 증대와 같은 요인뿐만 아니라, 기술발전 등으로 가사노동이 기계로 대체되면서 가사 노동시간의 단축도 하나의 요인이다. 또한 과거 남성, 제조업 중심의 고용구조 변화와 탈산업화 역시 여성의 경제활동 참여를 촉진시킨 주요 요인이다.

<그림 4-5> 성별 경제활동참가율과 고용률

(단위: %)



주: 성/연령별 경제활동인구 (구직기간 1주 기준)

출처: KOSIS(통계청, 경제활동인구조사), 2017.01.18 15:36

<그림 4-5>에서 보면 ‘8~’ 90년대에 여성의 경제활동참가 비율이 상대적으로 빠르게 증가했는데, 이는 3차 산업에 취업하는 여성 비중 역시 빠르게 증가하는 시기와 일치한다. <표 4-6>에서 보면, 여성의 3차 산업 취업 비중은 ‘80년 38.7%에서 ’ 90년 51.5%로 절반을 넘어섰으며, 2000년 70.3%, 2010년에는 80.6%로 크게 증가했다. 2010년 이후 최근까지도 그 비중은 지속적으로 증가하고 있다. 이때, 노동유연화의 영향이 3차 서비스 산업에서 상대적으로 더욱 크다는 점을 고려하면, 노동시장에 진입하는 상당수의 여성이 경험하는 일자리의 질은 남성에 비해 상대적으로 열악했을 것으로 판단할 수 있다.

<표 4-6> 성·산업별 취업자 구성

(단위: %)

		1970	1980	1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
전체	1차산업	50.4	34	17.9	10.6	6.6	6.4	6.2	6.1	5.7	5.2	4.9
	2차산업	14.3	22.5	27.6	20.4	17	16.9	16.7	16.8	17	17.4	17.2
	3차산업	35.3	43.5	54.5	69	76.4	76.7	77.1	77.2	77.4	77.5	77.9
남자	1차산업	46.4	31	16.3	9.5	6.4	6.1	6	6	5.6	5.2	5
	2차산업	15.5	22.6	27.2	22.4	20.2	20	19.8	20.2	20.5	21.2	21.1
	3차산업	38	46.4	56.6	68.2	73.4	73.9	74.2	73.8	73.8	73.6	73.9
여자	1차산업	57.3	39	20.3	12.2	6.9	6.8	6.4	6.2	5.7	5.2	4.8
	2차산업	12.2	22.3	28.2	17.5	12.5	12.6	12.3	12	12	12	11.7
	3차산업	30.6	38.7	51.5	70.3	80.6	80.6	81.3	81.8	82.3	82.8	83.4

- 주: 1) 취업자 산업구성은 전체 취업자 중 1, 2, 3차 산업에 종사하는 취업자의 비율 구성을 말함.  
 2) 한국표준산업분류의 변경에 따라 1992년 이전은 제5차, 1993-2000년은 제6차, 2001-2004년은 제8차 분류기준에 따름. 2004년 이후는 제9차 표준산업분류체계에 따르는데, 이전 자료와 시계열 연결이 되지 않음.  
 3) 1차 산업에는 농업, 임업 및 어업(산업대분류 A)이 포함되고, 2차 산업에는 광업 및 제조업(산업대분류 B, C)이 포함되며, 3차 산업에는 사회간접자본 및 서비스업(산업대분류 D-U)이 포함됨.

출처: 국가지표체계, 취업자 산업구성([http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2896](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2896), 다운로드 일자: 2017-2-1)

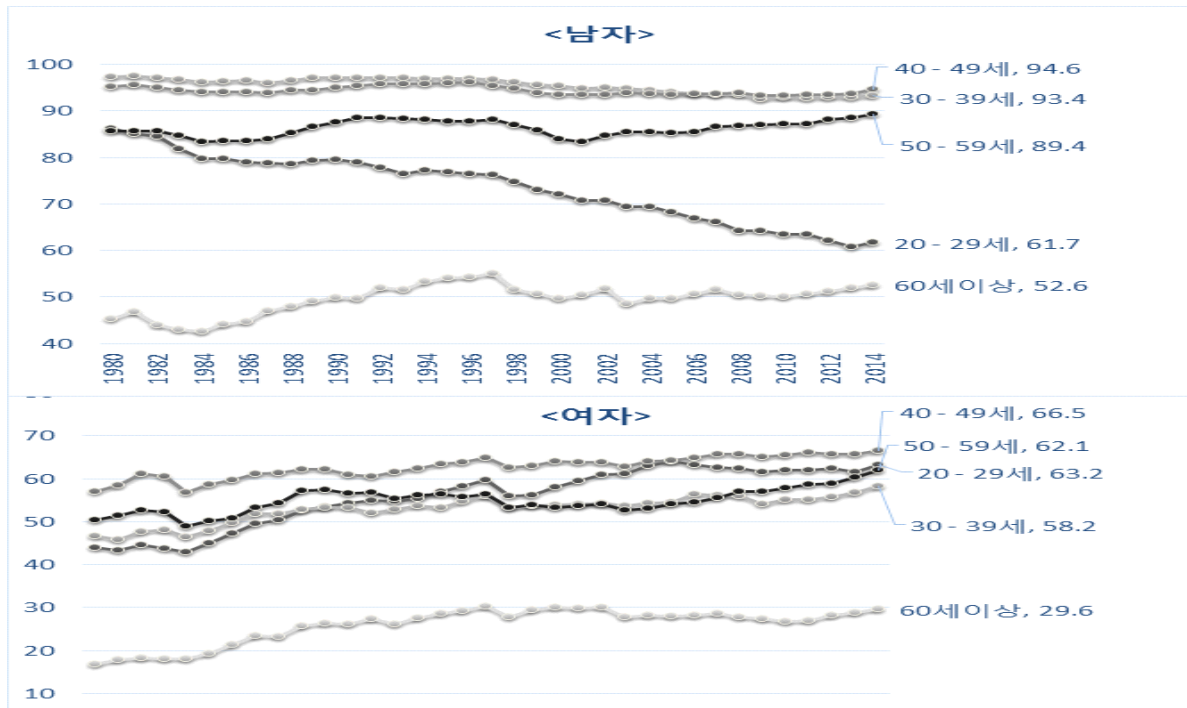
<그림 4-6>을 통해 여성의 경제활동 참가 비중의 연령대별 특징을 보면, 상대적으로 육아부담이 덜한 40대가 전반적으로 가장 높고, 50대의 경우에는 8-90년대에 완만하게 증가하다가 98년 경제 위기 시 하락하였다. 이후 최근까지 완만하게 증가하고 있다. 또한 20대의 참가 비중은 '80년 이후 지속적으로 증가하여 최근에는 40대 다음으로 높은 수준인데, 여기에는 여성의 초혼 연령이 점차 늦어지는 만혼화 현상과 양육부담이 없는 미혼 여성들의 경제활동 참여가 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 이를 통해 여성의 경제활동 참여에 있어서 일과 가정의 양립이 얼마나 중요한 것인가를 알 수 있다.

남성의 경우 가장 큰 특징은 20대의 경제활동참가 비중이 지속적으로 감소하고 있다는 점이다. 여기에는 여성에 비해 남자의 경우 군복무, 대학진학률 상승과 같은 요인들이 일부 영향을 미쳤을 것이지만, 2000년 이후 문제가 되고 있는 청년실업의 증가, 그리고 20대 여성의 경제활동 참여 증가와도 무관하지 않을 것이다.



<그림 4-6> 성-연령대별 경제활동참가율

(단위: %)



주: 성/연령별 경제활동인구 (구직기간 1주 기준)

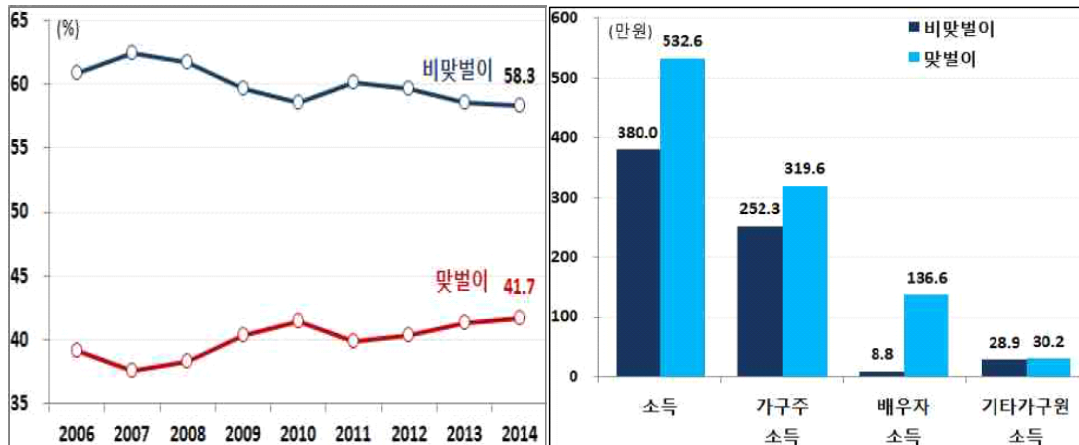
출처: KOSIS(통계청, 경제활동인구조사), 2017.01.18. 15:36

다음으로 여성의 경제활동 참여 증가에 따른 맞벌이 가구의 증가 역시 일과 가정의 양립이 사회적으로 얼마나 중요한 것인지를 직·간접적으로 보여준다. <그림 4-7>을 통해 보면 2006년 이후에도 맞벌이 가구는 조금씩 증가하여, 2014년 기준 유배우 가구(1,205.3만 가구) 중 맞벌이 가구는 502.8만 가구로 전체 유배우 가구의 41.7%<sup>11)</sup>를 차지할 정도로 그 비중이 상당히 높다. 또한 맞벌이 가구의 소득수준이 가구 전체 소득에서 더 높은 것은 물론, 가구주 소득도 홑벌이 가구주에 비해 더 높다는 점에 주목할 필요가 있다.

앞서 말한 바와 같이 여성의 경제적 지위 향상은 동질혼을 강화하는 한편, 과거 가족 내 분업양식을 붕괴시킨다. 과거 전업주부의 무급노동으로 수행되었던 가사와 양육은 이제 시장을 통해 수행될 필요가 있다. 이때, 경제·사회적 여건이 상대적으로 좋은 가구일수록 시장을 통한 가사와 양육의 부담이 상대적으로 적을 수 있고, 역으로 그러한 부담의 축소는 여성의 경제활동을 촉진하는 요인으로 작용할 수 있다. 반면에 저소득 홑벌이 가구의 여성일수록 일과 가정의 양립이 어렵다는 것을 고려하면 맞벌이 가구에 비해 이들의 빈곤 위험은 상대적으로 더 높아질 것이다.

<그림 4-7> 맞벌이 가구의 비중 추이와 소득 수준

11) 참고로 2014년 통계청 지역별고용조사에 따르면 맞벌이가구 비중은 43.9%(전체 유배우 가구 1,182.5만 가구 중 맞벌이가구 518.6만 가구) 수준이다.



주: 1) 전국 1인 이상 유배우 가구 중 맞벌이, 비맞벌이 가구 비중  
 2) 통계청의 연간 가계동향조사 자료를 이용한 것이며, 소득수준은 2014년 기준임.  
 출처: 현대경제연구원(2015)의 p.6과 p.7의 그림.

1인 단독가구의 증가도 전통적인 가구 구조를 변화시키는 주요 요인 중 하나이다. <표 4-7>에서 보면 1인 가구의 비중은 '80년 4.8%에 지나지 않았지만 2015년에는 전체 가구에서 27.2%를 차지할 정도로 급속하게 증가했다. 이때, 단독가구는 일반적으로 열악한 재무상태와 불안정한 고용·주거 상태로 인해 전반적으로 삶의 질이 낮고, 사회적 취약계층인 여성, 30세 미만과 65세 이상, 저학력자들이 상당수라는 점에서 유의할 필요가 있다(반정호 2012; 전상민 2013).

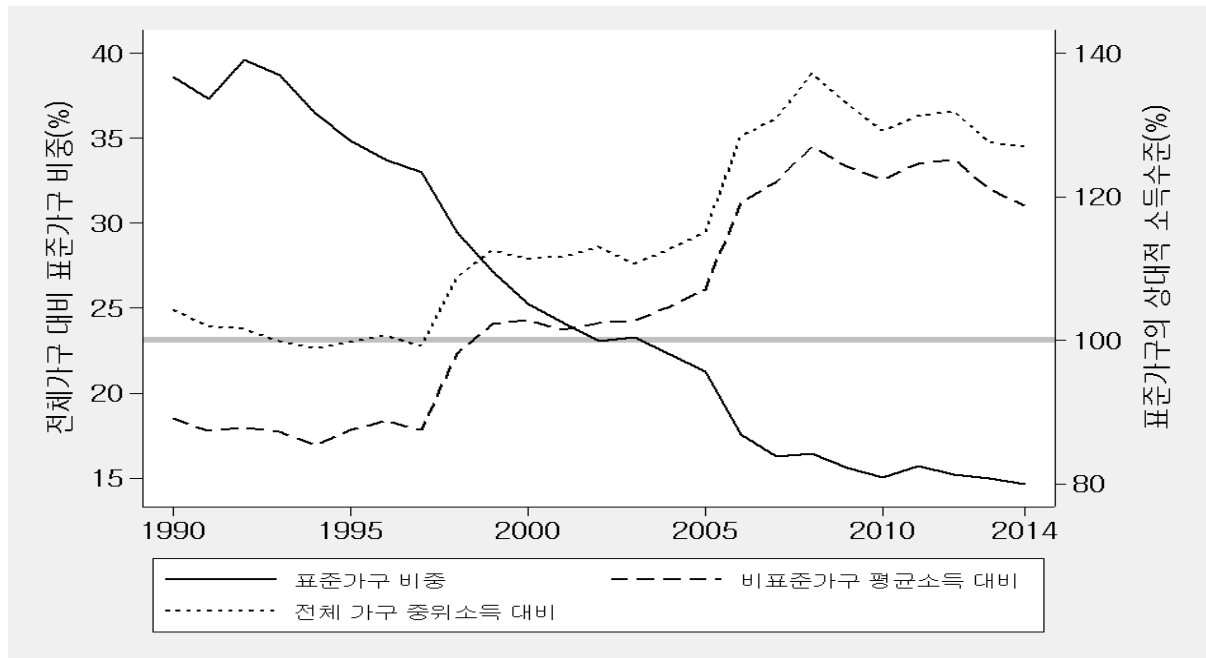
<표 4-7> 1인 가구 비중

연도	일반가구수(천가구)	1인가구 비중(%)	평균 가구원수(명)
1980	7,969	4.8	4.5
1985	9,571	6.9	4.1
1990	11,355	9.0	3.7
1995	12,958	12.7	3.3
2000	14,312	15.5	3.1
2005	15,887	20.0	2.9
2010	17,339	23.9	2.7
2015	19,111	27.2	2.5

자료 : 통계청, 「인구주택총조사보고서」 각년도  
 주 : 외국인가구 제외

<그림 4-8>을 통해 1990년 이후 진행된 가구구조의 장기적인 변화를 볼 수 있다. 여기에서 표준 가구는 홑벌이 가구이면서 부부와 자녀로만 구성된 가구를 의미하는데<sup>12)</sup>, 이들 가구의 비중은 90년대 초반 약 40%에서 1인 가구와 맞벌이 가구 등의 증가로 인해 최근 15% 수준으로 크게 축소되었다. 또한 1990년대 초반에는 비표준가구의 소득 혹은 전체 중위소득에 비해 표준가구의 소득수준이 약 90% 수준이거나 유사했지만, 이후 점차 높아져 최근에는 비표준가구 평균소득에 비해서는 약 120% 내외, 전체 가구의 처분가능소득의 중위값 대비 비율은 130% 내외 수준으로 소득수준은 상대적으로 높아졌다.<sup>13)</sup>

<그림 4-8> 표준가구(홑벌이 가구)의 비중과 상대적 소득 수준 추이: 1990~2014



주: 1) 가계동향조사 자료의 특성상, 1990~2005년은 1인 가구가 포함되지 않은 반면, 2006년 이후는 포함된 결과임.  
 2) 소득은 가구단위의 처분가능소득이며, 평균과 중위값은 가구가중치를 고려하여 산출  
 출처: 성재민·권혁진(2015)의 <그림 2-6>

12) 좀 더 구체적으로 말하면, '표준가구'는 18-59세 미만의 남성 가구주이면서 배우자가 있고, 가구 내 취업자는 가구주 1명이면서, 가구원수는 3-4명인 가구를 의미함. 다만, 가계동향조사 신분류 자료 중 1990~1997년 자료에서는 배우자 유무를 파악할 수 없다는 점에서 배우자 조건을 제외한 가구를 표준가구로 정의한다. 좀 더 자세한 내용은 성재민·권혁진(2015) 참고.

13) 본문의 <그림 4-7>은 홑벌이 가구와 맞벌이 가구만을 비교함으로써 홑벌이 가구의 소득수준이 상대적으로 낮은 것으로 나타난다. 하지만 <그림 4-8>의 비표준가구에는 맞벌이 가구 외에도 경제·사회적 여건이 열악한 단독 혹은 노인 가구 등이 포함됨으로써 나타난 결과라고 이해할 수 있다.

정리하면, 가구비중과 소득수준 측면에서 볼 때 과거 우리나라의 대표적인 가구유형이라고 할 수 있는 홑벌이 가구(표준가구)는 이제는 더 이상 그 지위를 유지할 수 없다고 평가할 수 있다. 저출산 및 여성의 경제적 지위 향상, 개인주의 확산 따른 자녀분가 및 핵가족화 현상, 수명연장에 따른 노인 단독가구 증가, 만혼현상, 이혼율 증가 등 다양한 요인들이 가구구조를 변화시켰다. 그 결과, 가구원수(단독가구와 2인 가구의 증가), 가구주 특성(고령자 혹은 여성 가구주 증가), 그리고 맞벌이 가구의 증가 등과 같이 기존과는 다른 새로운 유형의 가구들이 절대적·상대적으로 증가한 것이다.<sup>14)</sup>

결국, 이러한 현상들은 남성 가구주가 가족의 생계를 홀로 책임질 수 있는 소득과 고용의 안정성을 더 이상 보장받기 힘든 상황과 더불어, 일과 가정의 양립이 다른 무엇보다 중요한 것임을 상기시킨다. 즉, Bonoli(2006)가 말하는 ‘새로운 사회적 위험(new social risk)’이 이미 우리 사회에도 만연해 있음을 의미한다. 이러한 맥락에서 보면 2000년대에 들어서야 과거 정규직을 주요 대상으로 하는 사회보험을 중심으로 사회보장체계를 구축발전시키려는 정부의 노력은 뒤늦은 감이 없지 않다. 이에 다음 절에서는 연금제도의 도입과 발전과정을 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

---

14) 통계청의 2010~2035년 장래가구 추계에 따르면, 2010년에 부부+자녀가구가 642만7천 가구(37.0%)로 가장 많고, 1인가구(23.9%), 부부가구(15.4%) 등의 순이었지만, 2035년에는 1인 가구(34.3%), 부부가구(22.7%), 부부+자녀가구(20.3%)순으로 변화될 전망이다.

### 3. 연금제도의 발전과 사회적 보호<sup>15)</sup>

현재 국민연금 가입자는 경제활동을 하는 18세 이상 60세 미만의 근로자를 대상으로 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자로 분류·구성되는데, 소득활동을 하는 자 중 사업장 가입대상에서 제외된 자는 지역대상자로 분류된다. 이때, 지역가입자로 국민연금에 가입한 임금근로자는 연금보험료(9%)를 전액 부담해야 한다. 한편, 사업장 가입자로 국민연금에 가입하기 위한 자격요건은 <표 4-8>에서 보는 바와 같이 사업장 요건과 근로자 요건으로 구분되고, 근로자 요건은 고용형태·연령·소득요건으로 구성된다. 이러한 요건들을 충족한 경우 사회보험료의 절반은 사용자 부담하고 절반은 본인이 부담하는 사업장가입자가 된다. 이때, 사업장 가입자의 범위는 제도 도입 이후 확대되고 있는데 그 과정에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

먼저, 국민연금 제도는 10인 이상 사업장의 정규직 임금근로자를 대상으로 1988년에 처음 시행되었으며 이후 사업장 가입자 범위가 확대됨으로써(<표 4-8> 참고), 가입규모는 도입 초기 약 440만 명( '88.12.)에서 최근에는 사업장 가입자 약 1,319만 명, 지역가입자 806만 명(2016.12월 말 기준)으로 증가하였다.

하지만, 1960년대 이후 급속했던 경제성장과 그에 따른 소득 증가, 평생직장에 따른 고용안정성과 낮은 실업, 그리고 가족중심의 부양 전통이라는 우리나라의 특수성을 고려하더라도 1988년에 제도가 도입된 것은 상당히 늦었다고 평가할 수 있다. 더욱이 1980년대 후반 이미 산업화 과정을 거쳐 탈산업화, 노동유연화 및 전통적 가족구조의 변화가 진행되던 시기였음을 감안하면, 현실과의 괴리가 상당히 크다는 점에서 문제가 있었다. 왜냐하면 한 가구의 생계를 홀로 책임지는 제조업 중심의 전일제 남성 근로자를 주요 대상으로 하는 비스마르크 방식의 전통적인 연금제도가 도입된 것이기 때문이다.

예를 들어, 10인 이상 사업장에서 근로하는 노동자라고 할지라도 3개월 미만의 단기간 근로자나 시간제 근로자 등 비정규직 근로자는 가입대상에서 제외되었다. 또한 1992년, 5인 이상 사업장으로 적용범위가 확대되었음에도 가입자 규모가 크게 늘어나지 않았는데, 일반적으로 사업장 규모가 작을수록 비정규직 근로자가 대부분이기 때문이다.

이러한 맥락에서 보면 이후 진행된 수차례의 연금제도 개혁은 도입 당시부터 어느 정도 예상되는 것이기도 했다. 여기에 1997년 경제위기는 국민연금제도와 이를 둘러싼 경제·사회적 환경 사이의 괴리를 급격하게 확대시키는 중요한 계기로 작용하였다. 대량실업과 청년실업, 평생직장 소멸, 명예퇴직 등의 조기은퇴 및 취약계층 양산, 그리고 무엇보다 노동시장 유연화가 가속화됨으로써 노동시장 환경은 급격하게 변화했다. 또한 가족해체 등과 같은 사회적 위기는 이전부터 점차 사라지고 있던 전통적인 부양 의무/의식의 감소를 촉진시켰다. 해당 시기에도 이러한 현상들은 빈곤의 위험이 전 사회적으로 증가했음을 의미하지만, 미래의 노후소득에도 부정적인 영향을 미치는 요인

15) 노후소득에 영향을 미치는 다양한 제도 개혁들은 크게 '가입' 측면과 '수급' 측면으로 구분할 수 있다. 가입 측면에는 의무 가입 범위의 확대와 가입기간 증가를 위한 개혁들이 해당되며, 수급 측면은 연금 급여 수준에 대한 개혁들과 사적연금제도가 관련된다. 한편, 본 장에서는 가입 측면에 대해서만 다룰 것이며, 수급측면에 대한 논의는 본 보고서의 1부 1장을 참조할 수 있을 것이다.

으로 작용한다. 이에 정부는 경제위기를 수습·극복하는 과정에서 사회보장제도를 강화했는데, 전 국민의 노후소득보장을 책임지기 위한 공적연금의 역할도 강화했다. 즉, 제도 도입 이후 5인 이상 사업장 임금 근로자(1992년)와 농어업인(1995년)까지 확대된 가입범위를 1998년에는 비임금 근로자까지 확대시켰다.<sup>16)</sup>

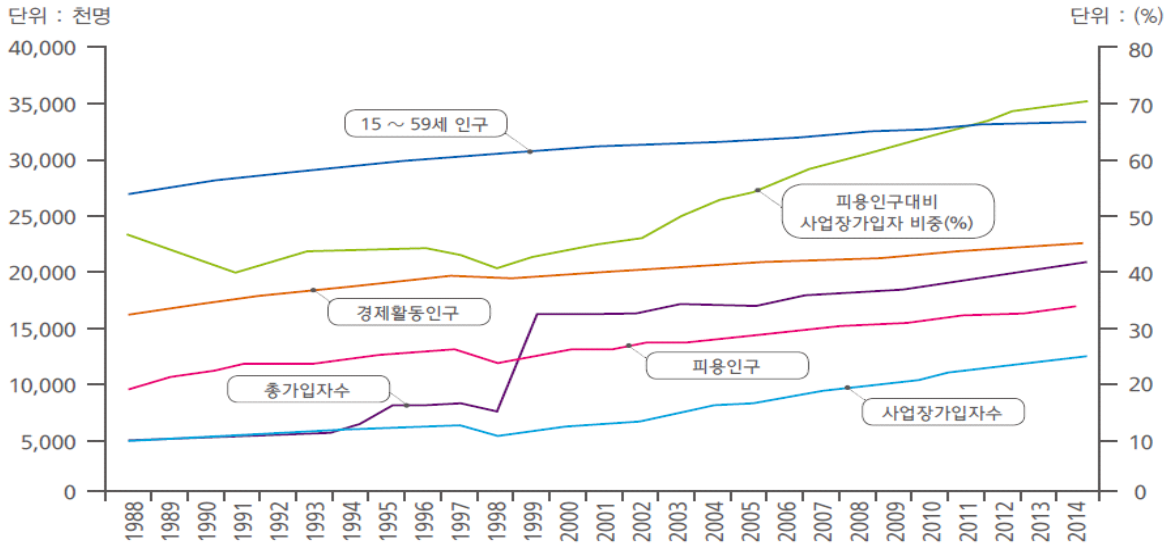
<표 4-8> 사업장 가입자 요건의 변화 과정

		1988	1992	2003.7	2010.9	2011	2015
사업장 요건		10인 이상	5인 이상	1인 이상			
고용요건	일용직	3개월 이상 근로		1개월 이상 근로			
	기간제						
	계절직	3개월 이상 근로					
	임시직						
	시간제			(신설) 월 80시간 이상 근로	월 60시간 이상 (단, 60시간 미만도 3월 이상 근로 속하는 시간강사, 사업주 동의를 있는 경우 당연 적용)		둘 이상 사업장 합산 60시간 이상 적용 (단, 희망하는 경우)
연령요건			(95년: 사용자 동의 하에 18세 미만도 가입 가능)				18세 미만 의무적용 확대 (단, 희망하는 경우 제외)
소득요건				(00.12 : 기초생보자 적용 제외)		기초생보자 적용 (희망하는 경우만 제외)	

출처: 이용하(2015)의 <표 1>

16) 하지만 대량실업과 불확실한 당시 경제상황에서 2-30년 뒤의 노후 소득보장을 위해 연금에 가입한다는 것은 개인과 기업 모두에게 쉽지 않은 결정이다. 결국 이러한 상황은 실직, 휴직, 사업중단 등의 상황에서는 연금보험료를 면제해 주는 '납부예외'라는 한국의 공적 연금제도에만 존재하는 독특한 제도를 탄생시킨다.

<그림 4-9> 사업장 가입자 규모 및 비중 추이



주: 피용인구, 경제활동인구는 15-60세 인구만을 고려한 것임  
 자료: 통계청 경활인구 원자료, 국민연금공단 자료  
 출처: 이용하(2015)의 <그림 1>

한편, <그림 4-9>에서 보면 2000년대 들어 사업장가입자 규모가 증가하고 임금근로자 대비 가입자 비중이 이전에 비해 빠르게 상승한 것을 볼 수 있다. 여기에는 2000년대 초반 정부의 노력이 작용한 결과라고 해석할 수 있다. 당시 정부는 비정규직, 일용직 등에 대한 국민연금 등 사회보험 적용을 강화하고, 국민연금의 납부예외자 축소를 위해 노력하였다.<sup>17)</sup> 예를 들어, 기간제 및 단시간 근로자, 그리고 파견근로자에 대한 비정규직 보호법이 2006년 제정되기도 하였으며, 2007년에는 건설현장의 특수성을 감안하여 건설일용직 근로자의 사회보험 가입을 촉진하기 위한 “사회보험 사후정산제도”가 도입되기도 하였다.<sup>18)</sup> 또한 2003년부터 단계적으로 근로자 1인 이상 영세 사업장으로 가입범위가 확대되고, 비정규직 근로자(1개월 이상 고용되는 임시·일용직, 월 80시간 이상 근무하는 시간제 근로자)를 의무가입대상에 포함한 것도 주요 요인으로 작용했다고 평가할 수 있다.

하지만 이 같은 대응이 IMF 경제위기 이후 급속하게 유연화된 노동시장 여건에 충분하거나 혹은 적절했다고 평가하기는 어렵다. <표 4-9>에서 보면 국민연금에 가입한 전체 임금근로자 비중은 2016년 기준 약 74.3%에 지나지 않으며, 이중에서도 보험료를 전액 부담해야 하는 지역가입자 비중이 약 6.7%에 이른다.

좀 더 구체적으로 보면, 최근 그 규모가 증가하고 있는 상용-비정규직의 연금가입비율은 2008년 94.2%에서 2016년 81.1%로 오히려 크게 줄어들고 있다. 일반적으로 종사상지위가 상용인 경우 고용이 안정적인 일자리라고 볼 수 있지만, 그러한 경우에도 고용형태가 과거와는 다른 새로운 일자리인 경우 이들이 기존의 연금체계로부터 혜택을 받을 수 있는 가능성이 축소되고 있음을 분명하

17) 당시 정부의 노력으로는 삶의 질 향상 기획단(1999년), 빈부격차 차별시정위원회(2004년) 및 양극화·민생대책위원회(2007년)를 통한 활동을 말한다.

18) 심규범·김지혜(2009) 참조.

계 볼 수 있다.

그리고 임시일용-정규직 노동자의 전체적인 연금가입 비중은 늘어나고 있지만, 이는 사업장 가입 비율은 줄어드는 반면 지역가입 비율이 더 크게 늘어난 결과로 볼 수 있다. 또한 임시일용-비정규의 경우 전체적인 가입율은 크게 변함이 없지만, 이것 역시 사업장 가입 축소와 지역가입자 증가가 서로 상쇄된 결과임을 볼 수 있다.

**<표 4-9> 임금근로자 국민연금 가입 비율**

	임금근로자			상용-정규			상용-비정규			임시일용-정규			임시일용-비정규		
	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계
2008	64.3	6.3	70.6	98.1	0.6	98.7	94.2	0.6	94.8	27.8	12.2	40.0	15.8	15.0	30.9
2009	64.7	6.4	71.2	98.0	0.7	98.7	89.9	1.3	91.2	27.4	13.1	40.6	17.6	14.7	32.3
2010	65.0	6.7	71.7	98.0	0.6	98.6	87.0	2.1	89.0	26.1	14.4	40.5	13.9	16.1	30.0
2011	65.1	5.9	71.0	97.2	0.5	97.7	85.7	1.1	86.8	24.5	12.8	37.3	13.3	15.3	28.6
2012	66.5	6.2	72.7	97.4	0.4	97.9	85.5	1.0	86.5	22.9	15.1	38.0	13.5	16.5	29.9
2013	67.6	6.4	73.9	96.7	0.5	97.2	85.8	0.8	86.6	22.7	16.7	39.4	13.5	17.5	31.0
2014	67.9	6.6	74.5	97.0	0.5	97.5	85.6	0.7	86.3	25.6	16.3	42.0	13.1	18.5	31.6
2015	67.4	6.9	74.2	96.4	0.5	96.9	83.1	1.3	84.4	22.7	19.5	42.2	12.3	18.3	30.6
2016	67.6	6.7	74.3	96.4	0.5	96.9	81.1	1.3	82.4	24.0	18.4	42.4	12.5	18.5	30.9

자료: 경제활동인구조사 8월 부가조사 원자료(2008~2016)를 이용하여 직접 산출함.

여기서 유의해야 할 점은 실제로 보험료를 납부하지 않는 경우에도 국민연금제도에서는 이들을 납부예외자로 하여 지역가입자로 관리하고 있는데, 이에 조사대상자들이 지역가입자로 응답했을 가능성이 있다는 점이다. 하지만 보험료를 납부하지 않는 경우 그 가입기간이 인정되지 않음으로써 연금급여에는 아무런 영향도 미치지 못한다. 다시 말하면, 임금근로자임에도 보험료 전액을 부담해야 하는 지역가입자로 연금에 가입하는 경우 그 부담으로 인해 납부예외를 신청한 자도 이 통계에 포함된 것이라면 현실을 지나치게 과대평가하는 문제가 있을 수 있다.

비정규 임금 근로자 중에서도 지역가입 비율이 가장 높은 것은 특고 노동자로서 이들 대부분은 지역가입자이다(<표 4-10> 참고). 이들은 전통적인 의미에서의 근로자성(법경제적 측면 모두의 종속성)을 인정받지 못하여 사회보장법, 세법, 그리고 노동법상 자영자로 간주됨으로써 소득과약 조차 쉽지 않다. 그 결과 특고 노동자는 국민연금제도에서 지역가입자, 특히 납부예외자로 관리될 가능성이 높다.<sup>19)</sup>

다음으로 지역가입 비율이 높은 고용형태는 일일·호출 근로이다. 이들의 근로가 임금근로자에 해당한다고는 하지만, 일반적인 임금근로에 비해 사업장과 고용주가 특정되기 힘들고 소득의 변동성도 크다는 점에서 기존 방식의 사회보험제도에 편입되기 어려운 점이 존재한다. 또한 특고 근로에 비해 소득수준도 낮을 가능성이 높다는 점에서 지역가입 비율 자체도 상당히 낮은 편이다.

가내근로와 시간제 근로 역시 연금가입비율이 높지 않은 편인데, 이들 역시 기존의 정규직을 대

19) 특고 노동자의 고용형태와 더불어, 이들이 기존 연금제도에 편입되기 힘든 다양한 이유(임금지급방식, 소득 신고 유형 및 방법, 계절적 특성 등)와 다른 국가들의 사례에 대해선 권혁진(2010) 참고.



상으로 하는 사회보험제도에 편입되기 어려운 특성(단기적 일자리, 복수의 고용주, 고정된 사업장 부재, 소득의 변동성 등)이 미친 결과로 판단된다. 좀 더 구체적으로 보면, 전체적인 가입 비중이 높지 않은 상황에서 가입자 중 상당수는 보험료 전액을 부담해야 하는 지역가입상태이다. 이러한 경제적 부담은 근로자 스스로도 보험가입을 회피하는 유인으로 작용한다는 점에 유의할 필요가 있다. 다만, 비정규직 보호법의 대상이 되는 한시·파견·용역과 같은 비정규직 근로자의 연금가입 비율은 상대적으로 높은 편에 속한다. 하지만 이들의 경우에도 지역가입자의 비율이 5~6%를 유지하고 더 이상 개선되지 않고 있다는 점에서는 유의할 필요가 있다.

**<표 4-10> 비정규 고용형태별 국민연금 가입비율**

연도	비정규직 전체			한시			시간			파견		
	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계
2008	39.0	10.8	49.7	56.4	6.8	63.1	6.4	9.7	16.1	70.5	6.6	77.2
2009	38.2	10.9	49.1	56.5	6.3	62.7	7.4	8.7	16.1	73.2	3.4	76.6
2010	38.1	11.5	49.5	58.6	6.1	64.7	9.3	9.1	18.4	67.1	6.0	73.0
2011	38.2	10.4	48.6	58.2	5.3	63.5	11.0	7.9	18.9	67.1	4.2	71.3
2012	39.0	11.0	50.0	58.6	5.3	63.9	12.2	8.5	20.7	64.0	5.8	69.8
2013	39.2	11.6	50.8	57.7	5.2	63.0	13.5	9.5	23.0	63.8	5.9	69.7
2014	38.4	12.3	50.7	56.0	6.0	62.0	14.6	9.0	23.6	69.1	3.8	72.9
2015	36.9	12.4	49.3	54.4	6.9	61.3	13.3	10.7	23.9	63.0	5.1	68.1
2016	36.3	12.5	48.8	53.1	6.9	60.0	15.3	11.3	26.6	64.9	5.8	70.6
	용역			특고			가내			일일·호출		
	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계	사업장	지역	계
2008	56.3	5.4	61.7	6.9	29.7	36.6	1.6	14.9	16.5	0.9	19.4	20.3
2009	58.1	4.3	62.4	0.5	28.6	29.1	8.3	10.8	19.1	0.2	21.8	22.0
2010	59.0	4.3	63.3	0.4	34.9	35.3	7.7	6.6	14.3	0.3	23.6	23.9
2011	52.5	2.8	55.3	3.4	32.4	35.8	7.5	5.3	12.9	0.2	21.6	21.8
2012	53.4	2.9	56.3	3.8	37.6	41.3	5.8	13.7	19.5	0.2	24.8	24.9
2013	53.6	4.0	57.6	4.5	38.8	43.2	17.5	9.7	27.2	0.6	26.3	26.9
2014	50.7	3.9	54.7	2.8	45.0	47.8	9.1	8.2	17.3	0.1	27.7	27.8
2015	47.5	5.3	52.8	1.9	42.4	44.3	14.2	10.8	25.0	0.2	24.8	25.1
2016	42.1	5.4	47.5	2.3	43.5	45.7	9.3	21.8	31.1	0.3	25.1	25.3

자료: 경제활동인구조사 8월 부가조사 원자료(2008~2016)를 이용하여 직접 산출함.

<표 4-11>은 비정규 고용형태가 중복되는 근로와 그렇지 않은 근로의 경우 국민연금 가입 비율을 비교하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 고용형태가 기존 정규직 고용형태와 상이할수록, 예를 들어 고용주가 복수라거나, 사업장이 특정되지 않는다거나, 소득의 변동성이 심하다거나, 임금지급 방식이 월간 단위로 지급되지 않는다면 정규직을 대상으로 설계된 기존 제도에 편입되기 힘들다.

**<표 4-11> 복합적 비정규 고용형태별 국민연금 가입비율**

	비정규[단순]			비정규[복합]		
	사업장	지역	계	사업장	지역	계
2008	43.1	10.9	54.0	24.9	10.4	35.3
2009	42.7	11.8	54.5	25.2	8.3	33.5
2010	41.8	12.0	53.8	27.5	9.8	37.4
2011	42.7	11.4	54.1	25.3	7.8	33.1
2012	43.6	11.9	55.5	26.7	8.5	35.2
2013	43.9	12.6	56.5	26.1	8.6	34.7
2014	43.2	13.5	56.7	24.4	8.8	33.2
2015	42.4	13.3	55.7	23.0	10.2	33.2
2016	42.3	13.1	55.4	21.5	10.9	32.4

자료: 경제활동인구조사 8월 부가조사 원자료(2008~2016)를 이용하여 직접 산출함.

비정규적인 고용의 특성들이 결합되면 될수록 기존 방식의 연금제도에 가입하기 힘들다는 것을 <표 4-11>에서 볼 수 있다. 즉, 비정규직의 특성이 복합적으로 결합된 고용형태일 때 그렇지 않은 경우에 비해 연금가입률은 20%p 이상 낮은 수준이다. 특히, 2000년대 중후반 이후 비정규직의 형태가 복잡하고 다양해지는 추세인 동시에(<그림 4-4> 참고), 이들의 가입률은 2008년 35.3%에서 2016년 32.4%로 하락, 특히 사업장 가입 비율이 낮아지고 있다는 것은 시사하는 바가 크다.

즉, 노동시장에서 고용형태는 과거와는 이질적으로 끊임없이 변화하는데도 연금제도는 이러한 변화에 적절하게 대응하지 못하고 있음을 의미한다. 이와 관련하여 국민연금 사업장가입자 적용기준이 되는 고용요건(1월 이상 혹은 월 60시간 이상 근로) 완화, 소득요건 추가, 혹은 두루누리 사회보험료 지원사업과 크레딧(출산/군복무/실업) 같은 유인 제공과 같이 현재 추진하고 있는 방안도 중요하다. 하지만, 노동시장의 변화는 더욱 복잡한 양태로 진화하고 있다는 점에서 기존의 가입 요건들을 단순히 완화하는 것만으로는 한계가 있다. 따라서 기존의 노력과 더불어, 다양하고 복잡한 현실의 고용형태를 체계적으로 파악하고, 필요하다면 보다 근본적인 제도 개혁도 고려할 만하다.

## 4. 공적연금의 역할에 대한 장기 전망<sup>20)</sup>

### (1) 장기 전망 모형 소개: DOSA ver.1.1

노동자 개인 차원에서 소득과 고용의 불안정성은 단기간에 그칠 수도 있고, 생애기간동안 여러 번 반복하거나, 극단적으로는 지속적일 수 있다. 또한 불안정 노동의 경험이 노후소득에 미치는 영향은 단기간에 드러나지 않으며, 상당한 시차를 두고 나타난다는 점에서 그 영향을 예측하는 것은 매우 어렵다. 만일 국민연금 제도가 충분히 성숙된 상태로써 연금 수급자들이 다수 존재한다면 이들의 이력을 추적함으로써 과거 불안정 노동이 노후소득에 미치는 영향을 검토할 수 있을 것이다. 그러나 국민연금이 도입된 기간이 짧고 수급자 규모가 충분하지 않다는 점에서 생애근로이력에 근거한 실증 분석은 요원한 상황이다. 더욱이 현재 국민연금 제도는 지난 개혁들로 인해 제도변화 과정에 있다는 점에서 불안정 노동을 경험하는 시기에 따라 그 영향이 다를 수 있다는 점은 분석의 어려움을 가중시킨다.

이러한 점들을 고려할 때 근로시기에 경험하는 고용과 소득의 불안정성이 미래의 노후소득에 미치는 영향에 대한 시뮬레이션 분석은 불가피하다. 이에 본 절에서는 동학적 미시모의실험 모형 DOSA ver1.1.(Dynamic micro-simulation Outlook model for Social policy Analysis)<sup>21)</sup>(이하, DOSA)를 활용한다. DOSA는 2005년 인구주택총조사 1% 표본 추출 자료(약 44만 5000명)를 기본자료(base dataset)로 한다. 그리고 통계청의 인구 동향 조사, 경제활동인구조사 부가자료, 한국 노동패널 조사(1-17차), 한국 재정패널 조사(3-7차) 등의 외부 자료들을 활용하여, 각 개인의 생애사건과 변화(교육, 혼인, 출산, 근로, 은퇴 등)를 시뮬레이션한다. <그림 4-10>은 DOSA를 구성하고 하는 모듈들과 각 모듈에서 시뮬레이션하고 있는 생애사건과 추정 변수들을 보여준다.

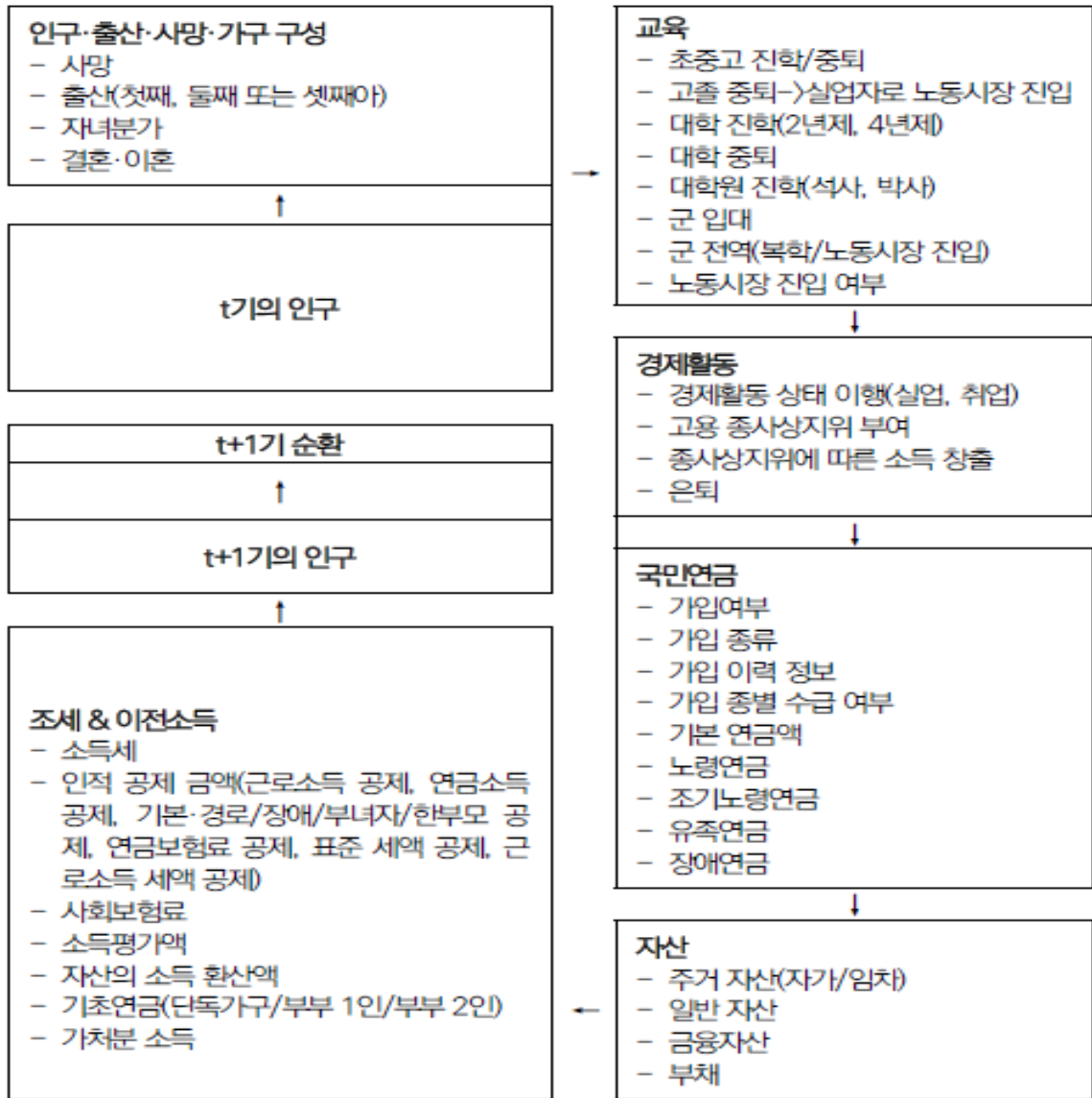
DOSA에서 각 개인은 우선 출산, 사망, 가구 구성(결혼, 이혼)과 같은 인구학적 특성이 결정되고 이에 따라 교육과정을 이수하고, 다음으로 노동시장 모듈로 연결되어 종사상지위와 은퇴 여부가 결정된다. 종사상지위에 따라 노동 패널 자료에 기초한 자기상관 가정 확률 효과 패널 모형을 통해 근로·사업소득을 추정한다. 통계청 경제활동인구조사(8월 부가조사)를 활용하여 개인의 경제·사회적 특성에 따라 추정한 국민연금 가입 확률과 연도별 제도 기초변수(성·연령별 종별 가입률, 납부예외율, 징수율 등)들에 대한 전망치들에 기초하여 국민연금 종별(사업장/지역) 가입 여부를 시뮬레이션하고, 가입자의 소득수준별 보험료를 결정한다. 이와 같은 과정으로 연도별로 누적된 연금이

20) 본 절의 일부 내용은 권혁진 외5인(2016)과 신우진·권혁진·류재린(2016)의 내용을 부분적으로 발췌 및 정리하는 한편, 주요 시뮬레이션 결과는 이후 모형의 수정·보완에 따라

21) 동 모형에 대한 상세한 설명은 권혁진 외5인(2016)(ver1.0)을 참조하기를 바라며, 본고에서는 지면관계상 간략하게 설명함을 양해하기를 바란다. 또한 신우진·권혁진·류재린(2016)의 내용과도 부분적으로 중복되고 있지만, 주요 시뮬레이션 결과는 이후 모형의 수정·보완에 따라 전혀 새로운 것임을 밝힌다. 예를 들어, 본 연구의 가장 큰 특징은 종사상 지위를 기존 상용/임시·일용/비임금에서 비임금근로를 고용주와 자영자로 세분함으로써 생애기간 동안 안정적인 고용에 기존 상용임금근로에 더해 고용주로서의 근로도 포함시켰다는 점이다. 그리고 국민연금의 크레딧(출산, 군복무)을 포함하고 일부 내용을 업데이트(ver1.1)한 것임을 밝힌다. 다른 한편, 동 모형의 발전 과정과 활용사례에 관심이 있는 독자들은 이외에도 권혁진 외 6인(2013), 고제이·권혁진(2014), 권혁진·류재린(2015)을 참조하기를 바란다.

력과 수급요건(연령, 가입기간)에 따라 수급자를 선정하고 그에 따른 수급액을 산출한다. 근로·사업 소득과 국민연금 소득이 결정된 이후에는 자산 및 주거에 관한 시뮬레이션이 이루어진다. 다음으로 조세와 사회급여 모듈에서는 연도별 소득세 및 기초연금을 시뮬레이션하며, 마지막으로 사망과 유족연금에 대해 시뮬레이션 한다.

<그림 4-10> DOSA의 전체 시뮬레이션 순환 과정



한편, 시뮬레이션 결과와 그 해석에 있어서 유의할 점들은 다음과 같다.

첫째, 본고에서는 상대적으로 소득과 고용이 안정적인 생애근로기간을 기준으로 노동시장의 불안정성이 노후소득에 미치는 영향을 평가한다. 현행 제도 상 개인이 국민연금에 가입할 수 있는 기간은 42년(18세~59세)인데, 이 기간 동안 개인들은 ‘취업↔실업’은 물론이고, ‘임금↔비임

금’, 혹은 ‘상용↔임시↔일용↔자영↔고용주’ 등의 다양한 상태를 경험하는 것이 현실적이다.

DOSA에서의 시뮬레이션 역시 이러한 현실을 반영하여, 개인의 경제활동에 따른 종사상지위를 임금근로자의 경우 상용과 임시·일용, 비임금근로자의 경우 고용주와 자영자로 시뮬레이션 한다. 다만, 시뮬레이션은 이론적·기술적 측면을 고려하여 연간 단위로 이루어진다. 이때, 42년(18세~59세) 기간 대비 상대적으로 소득과 고용이 안정적인 상용 임금근로와 고용주로 근로한 기간의 비율(‘정규 근로 비율’)이 높을수록 생애근로기간 동안 안정적인 노동을 경험한 것이고, 반대로 이 비율이 낮을수록 생애근로기간 동안 불안정 노동을 경험한 것으로 가정한다.<sup>22)</sup>

한편, 각 개인의 생애소득수준과 생애 정규직 비율의 관계가 단순히 선형의 관계가 아닌 좀 더 복잡한 비선형적 관계로 나타날 가능성이 높다는 점에 유의할 필요가 있다. 즉, 생애정규직 비율이 높아질수록 생애소득 수준 혹은 연금가입기간 등이 단조적으로 증가하지 않을 수도 있다. 물론, 평균적으로는 그럴 가능성이 있지만, 개개인이 경험하는 생애 기간 동안의 근로 이력은 평균적인 관계에 비해 훨씬 다양할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 전문 프리랜서의 경우 소득수준은 일반 상용직 근로자에 비해 높을 가능성이 있지만, 근로기간은 짧을 수도 있다. 또한 상대적으로 소득수준은 낮지만 임시·일용직임에도 불구하고 노후준비를 꾸준히 할 수도 있다. 미시 시뮬레이션 모형은 이러한 개개인의 행태를 확률적으로 반영한다. 따라서 시뮬레이션 결과 생애소득의 전체적인 평균값은 생애정규근로 비율이 높을수록 상대적으로 높게 나타나지만, 개인 차원에서 보면 생애소득수준이 생애정규근로 비율에 완전하게 의존하는 것은 아니다.<sup>23)</sup>

둘째, 2015년 이후 거시경제 및 국민연금 제도 관련 기초 비율들은 3차 재정추계에서의 전망치를 그대로 사용한다. 이때, 경제활동참가율에 대한 전망치<sup>24)</sup>를 보면, 성·연령별로 속도에는 차이가 있지만 2083년까지 지속적으로 증가하는 것으로 가정하고 있다. 또한 <표 4-12>에서 보는 바와 같이 전체적인 국민연금 가입률<sup>25)</sup>은 90%가 2015년 이후 유지되지만, 전체 가입자 중 지역가입자 비중과 지역가입자 중 납부예외자 비중이 줄어드는 것으로 가정되고 있다. 즉, 실제 보험료를 납부하여 가입기간과 급여수준이 증가될 수 있는 실질적인 가입자 비율은 2011년 61.6%에서 2050년에 77.2%로 상승하여 이후 지속된다고 가정하는 것이다.<sup>26)</sup> 따라서 이하의 시뮬레이션 결과는 현재의 노동시장 구조와 여건이 크게 변화하지 않는 상황이지만, 18-59세 기간 동안 경제활동참가율의 증

22) 물론 이것이 불안정 노동의 특성을 모두 반영한 것이라고 보기는 어렵다. 특히, 비임금 근로 중 자영자를 혹은 자영자만을 불안정 노동으로 간주하는 것은 다소 강한 가정이라고 할 수 있다. 하지만 임시·일용 근로와 자영업 사이를 반복적으로 이행한다든지, 임금근로의 경우 보험료 부담을 고용주와 노동자가 1/2씩 부담하지만, 자영자의 경우에는 전액 부담함으로써 사각지대에 놓일 가능성이 상대적으로 크다는 점 등을 고려하였다.

23) 사실 아직까지 국내·외적으로 생애차원의 실제 자료를 활용한 실증분석은 물론, 시뮬레이션 분석도 많지 않은 까닭에 이하에서 제시하는 결과와 그 의미가 직관적으로 이해되지 않을 수도 있다. 하지만, 현실의 복잡성과 이를 반영하는 시뮬레이션의 특성을 고려한다면 충분히 이해될 것으로 기대한다.

24) 국민연금재정추계위원회(2013; p.54)의 <표 10>, <표 11> 참고.

25) <표 4-12>의 가입률은 실제로 보험료를 납부하지 않는 납부예외자도 가입자로 간주한 비율을 의미한다.

26) 예를 들어, 2050년 경제활동인구가 100이라고 할 때, 연금가입자는 90, 가입자 중 지역가입자는 27, 지역가입자 중 납부예외자는 8.1, 따라서 납부예외자를 제외한 지역가입자는 18.9, 여기에 사업장가입자 63을 더하면 실제 가입자는 81.9가 된다. 이때, 가입종별 징수율을 고려하면 사업장 62.1, 지역 15.1로써 보험료를 실제로 납부하는 가입자의 비율은 77.2가 된다. 한편, 성·연령대별 경제활동참가율에 대한 전망치는 국민연금재정추계위원회(2013; p.53)의 <표 10>, <표 11> 참고.

가와 더불어, 두루누리 사업과 실업크레딧 등과 같은 사각지대 해소를 위한 정부의 노력과 연금제도의 성숙 등 국민연금 가입과 수급 차원에서 볼 때 비교적 낙관적인 미래의 상황이라고 볼 수 있을 것이다.

<표 4-12> 3차 재정추계: 연금 가입 관련 기초 비율

구분	주요 가정				
	2011	2012	2013	2014	2015 이후
국민연금 가입률	87.4%	88.5%	89.2%	89.8%	90.0%
	지역가입자 비율		~		2050 이후
	44.1%	선형보간		30.0%	
납부예외자 비율	2011		~		2050 이후
	56.5%	선형보간		30.0%	
정수율	2011~2015		~		2050 이후
지역가입자	66.6%		선형보간		80.0%
사업장가입자	98.6%				

자료: 국민연금재정추계위원회 외(2013)에 기초하여 재작성

셋째, 본고에서는 1998년, 2010년 및 2032년 출생 코호트에 대한 시뮬레이션 결과만을 제시하여 이들이 경험한 생애근로이력이 노후소득에 미치는 영향을 비교·검토한다. 이것은 그동안의 연금개혁(소득대체율 인하)과 실질 가입률의 점진적 상승 가정의 영향이 출생코호트마다 다르다는 점을 고려한 것이다. 즉, 이들 요인들이 미치는 영향을 최대한 통제함으로써, 현재의 노동시장 여건이 지속되는 과정에서 개인들의 생애근로 경험이 연금급여에 미치는 영향을 비교·분석하고자 한다. 이에 분석대상 코호트별 특성은 다음과 같다.

먼저, 1998년 출생코호트는 2016년에 만 18세가 되는 집단으로 소득대체율의 하향 과정과 가입률 상승 과정을 동시에 경험하는 집단이다. 2010년 출생코호트는 소득대체율 하향조정이 끝나는 2028년에 만 18세가 되는 코호트로서, 2050년까지 가입률의 점진적 상향에 따른 영향만을 받는 집단이다. 2032년 출생 코호트는 2050년에 만 18세가 됨으로써 제도와 가입률의 변화로부터 받는 영향이 없는 집단이다. 따라서 2032년 출생코호트의 노후소득에 대한 전망은 그동안의 연금개혁과 현재 기대하는 가장 높은 수준의 가입률 하에서, 생애 기간 동안 개인들이 경험하는 노동시장에서의 불안정 노동이 국민연금 수급과 급여에 미치는 영향을 보여준다.

## (2) 시뮬레이션 결과

시뮬레이션 분석 결과는 기본적으로 국민연금에 가입할 수 있는 18~59세(42년, 504개월) 기간(이하, 생애근로기간) 대비 정규근로(상용임금근로 혹은 고용주)기간의 비율을 기준으로 분석대상 코호트를 각각 5분위로 구분·제시한다. 현실은 물론, 시뮬레이션에서도 60세 이후 근로가 가능하지만, 연금가입가능 기간을 기준으로 하는 것은 본고의 목적이 노동시장에서의 경험이 연금수급에 미치는 영향을 검토하는데 있기 때문이다.

먼저, <표 4-13>에서 각 분위별 생애 정규 근로 비율 평균을 보면(2열), 상위 1분위는 70%를 초과하는 반면, 하위 5분위는 시간이 지날수록 늘어나기는 하지만 평균 비율은 20% 미만 수준이다. 이때, 생애근로기간 동안 불안정 고용을 경험할 가능성이 클수록 전체적인 근로기간 역시 짧다는 것을 알 수 있다(3열과 4열 참조).<sup>27)</sup>

한편, 시간이 지날수록 경제활동참가율이 증가한다는 가정은 개인들의 근로기간이 전체적으로 증가된다는 것을 의미하는 동시에, 특히 하위계층의 근로기간이 상대적으로 더 크게 증가함으로써 상하 계층간 근로기간의 차이가 축소된다는 것을 의미한다(3열). 하지만, 현재의 노동시장 구조가 변화하지 않고 그대로 지속된다면, 근로기간이 늘어난다고 해서 불안정고용을 경험할 상대적인 가능성이 크게 축소될 것이라고 보기는 어렵다(5열).

---

27) 이때, 유의할 것은 남녀 모두 20세 전후에는 교육, 그리고 남자는 군대, 여자는 출산 및 육아로 비경활상태에 있을 가능성이 높다. 즉, 시뮬레이션 대상자 중 18~59세 기간 전체에 걸쳐서 경제활동을 하는 경우는 극히 드물다. 따라서 상위 1분위의 경우에도 평균적인 근로기간은 400~420개월 정도 수준임을 알 수 있다.

<표 4-13> 생애근로의 (불)안정성과 특성

(단위: %, 개월, 배)

분위	평균 생애 정규 근로 비율(%)	전체 근로기간		전체 근로기간 대비 정규근로 비율(%)	정규화 생애소득	여성 비중 (%)	노령연금 수급자 비중 (%)
		개월수	비율(%)				
1998							
1	72.9	407	80.7	90.6	1.19	23.9	98.6
2	57.1	381	75.7	76.3	1.13	35.0	97.2
3	45.4	369	73.1	63.1	1.06	44.3	92.6
4	32.3	348	69.1	47.9	0.96	58.9	86.2
5	15.0	304	60.3	25.6	0.82	76.3	61.1
소계	43.6	360	71.5	59.7	1.02	48.5	86.6
2010							
1	74.4	411	81.6	91.4	1.18	28.9	98.9
2	58.0	391	77.6	75.4	1.11	40.9	97.3
3	45.0	379	75.3	60.6	1.02	50.7	93.7
4	33.3	360	71.4	47.5	0.97	59.4	89.0
5	16.7	327	65.0	26.1	0.80	76.4	69.1
소계	44.5	372	73.8	59.0	1.01	52.2	88.7
2032							
1	76.6	420	83.3	92.2	1.17	29.6	96.5
2	61.6	401	79.6	77.9	1.15	39.2	94.9
3	50.2	394	78.3	64.7	1.03	45.3	91.3
4	37.2	387	76.8	48.9	0.99	57.0	89.4
5	19.2	366	72.7	26.6	0.86	69.6	77.6
소계	47.7	393	77.9	60.6	1.03	49.1	89.6

주: 1) 시뮬레이션 결과 장애·유족연금 수급자는 제외, 노령연금 수급자(조기 포함)와 미수급자는 포함.

2) 모든 결과는 연금가입가능기간인 18-59세(42년, 504개월)을 기준으로 산출한 것임.

<표 4-13>의 정규화 생애소득(6열)은 개인의 각 시점별 근로·사업소득을 해당 시점의 A-값, 즉 각 연도별 국민연금 가입자의 평균소득을 기준으로 정규화하고 이를 전체근로기간에 대해 산출한 평균값을 의미한다. 따라서 각 개인의 정규화 생애소득을 활용하는 경우 동일 코호트는 물론, 서로 다른 코호트의 생애소득 수준도 비교가능하다는 점에서 매우 유용하다.<sup>28)</sup> 이에 각 분위별 특징을 보면 불안정한 생애근로를 경험할수록 생애소득 수준 역시 상대적으로 열악하다는 것을 확인할 수 있다. 예를 들어, 불안정한 생애근로를 가장 많이 경험하는 5분위의 생애소득은 평균의 약 0.8 정도 수준이고, 1분위는 평균의 약 1.2 수준이다.<sup>29)</sup>

다음으로 생애정규근로 비율 분위별 여성의 비중을 보면(7열), 일반적인 예상과 같이 하위 분위로 갈수록 여성의 비중이 크게 높아진다. 다만, 여성의 경제활동참가가 지속적으로 확대되는 미래로 갈수록 하위 계층에 속하는 여성의 비중이 점차 줄어든다. 하지만, 지금과 같은 노동시장 구조

28) 정규화 소득 활용의 특징과 장점에 대한 좀 더 자세한 설명은 최기홍(2015,2016) 참조.

29) 한편, 이러한 분위별 차이가 특정 시점을 기준으로 할 때 예상할 수 있는 소득격차에 비해선 작게 나타나는 것으로 볼 수도 있지만, 본고에서는 생애소득을 기준으로 비교하기 때문이다. 즉, 횡단면적 분석에서 개인들의 소득은 상당한 차이가 존재할 수 있지만, 생애 전체에 대한 종단면적 분석에서 보면 그 차이는 상당 부분 축소될 것이라는 일반적·이론적 예상에 부합된다.



가 지속되는 한 그 효과는 매우 제한적일 수 있다.

그리고 불안정한 근로를 경험할 가능성이 높을수록 노령연금을 수급할 가능성 역시 상대적으로 적다는 것을 알 수 있다(8월 참고). 하지만 장기적으로 연금제도의 성숙과 사각지대 해소를 위한 정책에 의해 연금가입률이 높아진다는 가정 하에서 보면, 하위 5분위 계층의 연금수급률이 상대적으로 가장 빠르게 높아짐을 볼 수 있다. 2032년 출생코호트의 경우 5분위 계층의 연금수급률은 77.6%에 이르고 전체적으로는 약 90%에 이른다. 이러한 맥락에서 보면, 현재의 노동시장 여건이 그대로 지속되기는 하지만, 연금가입의 사각지대 해소를 위한 정책적 노력이 계획대로 추진되고 소기의 성과를 거둔다면, 장기적으로 최소가입기간 10년을 채우지 못함으로써 발생하는 수급 사각지대는 점차 축소될 것으로 전망된다.

하지만 연금수급자가 장기적으로 증가하여 노인인구의 90%에 이른다고 할지라도 공적연금을 통한 노후소득보장의 문제가 해소될 것으로 기대하는 것은 너무나 단순하고 지나치게 낙관적일 수 있다. 왜냐하면 노동시장의 불안정성이 개선될 여지가 크지 않은 상황에서 그동안의 연금개혁으로 인해 국민연금 급여는 장기적으로 축소될 것이 분명하기 때문이다. 물론 이러한 연금개혁의 영향은 모든 노동자에게 영향을 미치겠지만, 개인의 생애근로경험에 따라 차이가 존재할 수 있다.

이러한 맥락에서 생애 정규근로 비율 분위에 따라 어떤 차이가 있는지 검토하고자 한다. 먼저, 연금액에 직접적으로 영향을 미치는 가입기간과 생애월평균소득(B값)에 대해 생애 정규근로 비율 분위별 특징은 <표 4-14>의 2열과 3열과 같다. 수급시점 A값 대비 개인별 생애월평균소득(B값)의 분위별 차이는 <표 4-13>의 정규화 생애소득에 비해 적은 것을 볼 수 있는데(2열), 이는 연금급여 산출을 위한 과거 소득을 재평가하는 과정에 존재하는 연금제도의 특성이 반영된 결과이다.<sup>30)</sup>

다음으로 장기적인 가입률 증가의 가정에 따라 후세대로 갈수록 가입기간은 전체적으로 증가할 것으로 보이지만, 현재의 노동시장 여건이 지속된다면 그 증가폭은 그리 크지 않을 것으로 전망된다. 예를 들어, 1998년 코호트가 65세가 되어 연금을 수급하는 것은 2053년인데 이들의 평균 가입기간은 234개월이고, 2032년 코호트가 연금을 수급하는 2097년에도 평균 가입기간은 266개월 수준에 지나지 않을 것으로 예상된다. 특히 생애근로 경험이 상대적으로 안정적이라고 할 수 있는 1분위의 경우에는 노동시장 여건이 개선되지 않는 한 장기적인 가입률 증가에 따른 가입기간 연장효과가 거의 나타나지 않을 것으로 보인다.

---

30) 현행 제도에서는 수급자의 과거 가입 당시 기준소득월액을 그동안의 A값 변화를 반영·재평가하여 B값을 산출한다. 이때, 기준소득월액은 보험료를 부과하는 소득으로써, 보험료 부과대상 소득의 상한과 하한을 그 범위로 한다. 이때, <표 4-14>의 2열은 그와 같은 과정을 거쳐 산출한 B값을 수급직전 A값 대비 비율로 정규화하고, 이를 분위별로 평균한 것이다. 이처럼 연금에 가입했을 때의 소득만 고려하기 때문에 <표 4-13>의 정규화 생애소득에 비해 분위별 차이가 적게 나타난다. 즉, 연금급여액 계산의 이와 같은 특성은 연금액의 분포가 실제 생애소득의 분포에 비해 훨씬 더 밀집되게 하는 요인으로 작용한다. 하지만 가입기간 역시 연금급여 수준에 영향을 미침으로써 그 최종적인 분포를 쉽게 예측하기가 어렵다.

<표 4-14> 생애근로의 (불)안정성과 국민연금

(단위: 배, 개월, %)

분위 (생애정규 근로 비율)	B값 (A값 대비)	가입기간 (개월)	소득대체율(%)		최초수급월액 비율 (A값 대비)(%)	
			크레딧 제외	출산·군복무 크레딧 포함	크레딧 제외	출산·군복무 크레딧 포함
1998년 출생 코호트						
1	1.08	332	25.8	26.0	27.6	27.9
2	1.05	279	22.1	22.4	23.2	23.6
3	1.02	241	19.8	20.4	20.4	20.8
4	0.96	198	17.1	18.2	16.7	17.6
5	0.92	136	13.9	16.4	13.2	15.0
소계	1.01	234	20.1	21.0	20.7	21.4
2010년 출생 코호트						
1	1.08	339	25.9	26.1	28.0	28.2
2	1.03	293	23.0	23.3	23.8	24.1
3	0.99	252	20.6	21.2	20.6	21.0
4	0.95	218	18.4	19.5	18.0	18.8
5	0.90	157	15.3	18.1	14.4	16.2
소계	1.00	248	20.9	21.8	21.3	22.0
2032년 출생 코호트						
1	1.10	335	25.8	26.0	28.5	28.7
2	1.06	298	23.6	24.1	25.3	25.6
3	1.01	267	22.0	22.5	22.5	22.9
4	0.96	245	20.9	21.8	20.6	21.3
5	0.93	197	18.3	20.0	17.7	18.9
소계	1.01	266	22.1	22.9	22.9	23.5

주: 1) 시뮬레이션 결과 장애·유족연금 수급자, 그리고 연금 미수급자는 제외함

반면에 장기적인 가입률 증가에 따른 가입기간 연장효과는 생애근로경험이 불안정한 계층일수록 상대적으로 더 크게 나타난다. 가입률이 높다는 것은 상대적으로 취약한 계층도 연금에 가입하는 비율이 높다는 것을 의미한다는 점에서 당연한 결과라고 이해할 수 있다. 그럼에도 불구하고 2032년 코호트 중 생애근로경험이 상대적으로 가장 취약한 5분위의 평균 가입기간은 약 197개월 수준으로 20년이 되지 않는다.

정리하면, 생애소득 차원에서 보면 생애근로경험에 따른 차이는 크지 않지만 가입기간은 상당한 차이가 존재한다. 이때 현재 정부의 계획대로 연금가입률이 지속적으로 증가한다면, 그에 따른 가입기간 연장 효과는 생애근로경험이 불안정한 계층에게 상대적으로 크게 나타날 수 있다. 하지만, 그럼에도 불구하고 현재의 노동시장 구조가 지속되는 경우 가입기간 연장 효과는 매우 제한적임에 주목할 필요가 있다.

결국, 현재의 노동시장 구조가 지속되는 경우 미래 연금급여 수준의 변화는 현재 전망하고 있는 가입률 증가에 따른 가입기간 연장과 연금급여 축소 등 제도 개혁에 따른 영향이 상쇄되어 나타날 것이다. 먼저, 연금급여의 소득대체율 측면에서 보면, 상대적으로 생애근로경험이 가장 불안정한 5분위의 소득대체율은 후세대로 올수록 증가하기는 하지만, 2032년 코호트의 경우에도 약 18.3%(크

레딧 제외)에 지나지 않는다. 반면 생애근로경험이 상대적으로 가장 안정적인 1분위의 소득대체율은 장기적으로 약 26% 수준을 유지할 것으로 전망된다. 이는 가입률 증가 전망에 따른 가입기간 연장효과가 매우 작고 제도개혁으로 연금급여가 축소된 것이 원인으로 판단된다.

한편, 여기서 주목할 만한 것은 생애근로경험이 안정적인 분위일수록 소득대체율이 높게 나타난다는 점이다. 언뜻 보면 소득수준이 낮을수록 소득대체율이 상대적으로 높게 제도를 설계함으로써 연금제도가 소득재분배 기능도 수행한다는 일반적인 주장과는 배치되는 것으로 보인다.

대부분의 남성이 군복무 크레딧(6개월) 혜택을 받는다는 점에서 그 영향이 크지 않지만, 여성이 받는 출산크레딧(최소 12개월)이 상대적으로 크고 또한 생애근로경험이 불안정한 계층일수록 여성의 비중이 크게 증가하기 때문이다(〈표 4-13〉 참조).<sup>31)</sup> 따라서 생애차원에서 볼 때 개인 간 소득격차는 특정 시점에 비해 비교적 완화된다고 할지라도, 고용 (불)안정성에 따른 가입기간 격차는 생애관점으로 볼 때 오히려 더욱 뚜렷하게 나타날 수 있다. 즉, 생애근로경험이 불안정적일수록 가입기간이 상대적으로 더 짧음으로써 연금의 소득대체율이 상대적으로 더 낮을 가능성을 배제하기 힘들다.

다른 한편, 출산·군복무 크레딧을 고려한 경우 소득대체율은 그렇지 않은 경우에 비해 약간씩 높아지고 있는데, 생애근로경험이 불안정한 계층일수록 그 효과는 상대적으로 약간 더 크게 나타난다. 이것은 해당 분위에 속하는 여성의 비중이 의존한다고 판단된다. 대부분의 남성이 군복무 크레딧(6개월) 혜택을 받는다는 점에서 그 영향이 크지 않지만, 여성이 받는 출산크레딧(최소 12개월)이 상대적으로 크고 또한 생애근로경험이 불안정한 계층일수록 여성의 비중이 크게 증가하기 때문이다(〈표 4-13〉 참조).

마지막으로 〈표 4-14〉의 6,7열에서는 연금급여 수준을 수급시점 연금가입자들의 평균 기준소득월액(A값)과 비교한 결과를 제시·비교하고 있다.<sup>32)</sup> 우선 가장 눈에 띄는 결과는 생애근로경험이 상대적으로 가장 안정적인 계층일지라도 연금급여 수준은 당시 경제활동을 하고 있는 근로자들의 평균적인 소득수준의 30%에도 미치지 못한다는 점이다. 여기에는 현재의 노동시장 여건상 생애근로기간 내내 안정적인 고용상태를 유지하기 힘들다는 점과 연금급여를 인하한 제도개혁이 주요 요인으로 작용했을 것으로 판단된다.

31) 현행 제도에서 출산크레딧은 부부가 균분하거나 부부간 합의로 남성 배우자가 받을 수도 있다. 이에 최근에 출산크레딧을 남성이 받는 경우가 많고, 여성계 일부에서는 출산크레딧 확대에 대해 비판적이기도 하다. 하지만 남성에게 출산크레딧을 이전하는 것은 여성이 크레딧을 받는다고 할지라도 최소가입기간이 미달할 가능성이 높기 때문일 수도 있다. 따라서 장기적으로는 여성들의 가입기간 변화에 주목할 필요가 있다.

32) 사실, 미래의 연금 급여 수준을 평가하는 작업은 쉽지가 않다. 예를 들어, 소비자물가지수로 연금액을 환산하거나 혹은 명목임금상승률로 환산하여 평가할 수도 있다. Coronado, Fullerton and Glass(2011)에 따르면, 전자는 실질 경제성장에 따라 연금급여가 상승되는 성장효과를 통제하지 못하는 반면, 후자는 성장효과를 통제함으로써 제도효과를 분리·검토할 수 있다는 장점을 갖고 있다. 이에 저자들은 후자와 같은 방식으로 미국 연금제도의 재분배효과를 평가한다. 이에 본고 역시 장기적으로 나타나는 성장효과를 통제한다는 의미에서 현행 연금제도상 가입자들의 평균 기준소득월액인 A값을 기준으로 연금액 수준을 평가한다. 하지만 A값은 그 특성상 성장효과를 완전히 통제할 수 없다. 왜냐하면 A값은 지난 3년( $t$ ,  $t-1$ ,  $t-2$ ) 동안 국민연금가입자의 평균 기준소득월액을 소비자물가지수상승률로 가중평균한 금액으로써, 경제성장 속도에 비해 A값의 상승 속도는 낮기 때문이다. 다시 말하면, A값의 상승률은 소비자물가지수상승률과 명목임금상승률 사이로 나타날 것이다. 그럼에도 불구하고 A값을 활용하는 것은 국민연금제도에서 A값은 과거 경제성장에 따른 혜택을 연금액에 포함하는 것은 물론, 연금액을 재분배하는 핵심적인 요소이기 때문이다.

또한 생애근로경험이 가장 불안정한 계층(5분위)은 가입률에 대한 낙관적 전망에 따른 가입기간 연장효과가 상대적으로 가장 크게 나타남에도 불구하고, 연금급여 수준은 2032년 출생코호트(2097년 65세)의 경우에도 해당 시기 근로세대가 평균적으로 얻는 소득(A값)의 20%<sup>33)</sup>에도 미치지 못한다는 점은 문제의 심각성을 더한다. 앞서 살펴본 바와 같이 고용이 불안정할수록 사적연금(퇴직연금과 개인연금)에 대한 가입과 혜택은 매우 제한적이다. 또한 기초연금액을 도입 당시와 같이 A값의 10% 수준으로 고정하고<sup>34)</sup>, 모든 수급자에게 지급한다고 할지라도 생애근로경험이 가장 불안정한 계층이 수급하는 공적연금(국민연금+기초연금)액은 A값의 30%에도 미치지 못하기 때문이다.

다시 말하면, 현재는 물론 앞으로도 연금 가입률을 제고하기 위한 정책적 노력은 필수적이고 그 성과도 장기적으로는 나타날 것이다. 적어도 연금수급자 증가에는 상당한 영향을 줄 것이다. 하지만 현재와 같은 노동시장의 불안정성이 지속되는 상황들을 미루어 본다면, 노후소득보장에 대한 공적연금의 역할은 매우 미미한 수준에 머무를 것으로 평가된다.

---

33) 더욱이 A값은 앞에서 설명한 바와 같이, t기 가입자의 평균 기준소득월액에 비해 그 가치가 낮다. 즉, t기 근로소득의 실질가치를 고려하는 경우 <표 4-14>의 최초수급월액의 가치는 더욱 낮아지게 된다는 점에서 보면 상황은 더욱 심각하다고 평가할 수 있다.

34) 현재 제도상으로는 도입 당시 기초연금액을 소비자물가상승률로 조정하고 있고, 향후에는 주기적인 실사를 통해 실질가치의 변화를 반영하는 것으로 설계되어 있다.

## 5. 소결

대표적인 사회보험 제도인 연금제도는 개인들이 생애근로기간 동안 참여하는 노동시장 여건과 노동시장을 둘러싼 경제·사회적 상황에 크게 의존할 수밖에 없다. 과거의 남성 생계부양자 모델에 서처럼 앞으로도 가구주인 남성의 일자리가 장기적으로 안정적이고 적정 수준의 소득이 보장될 수 있다면, 연금제도를 통한 노후소득 보장의 문제는 사회적으로 우려할 정도는 아닐 것이다. 하지만 지금까지 살펴본 바와 같이 현재의 노동시장은 노동유연화로 인해 고용과 소득이 불안정해지고 양극화되었다. 또한 다양한 요인들로 인해 여성의 경제활동이 증가하고 있지만 아직까지 일과 가정의 양립은 요원하다. 더욱이 경제활동을 하는 상당수의 여성들은 그것이 자의든지 타의든지 간에 비정규 일자리로 내몰리고 있다.

이와 같은 가족구조와 노동시장의 변화는 과거와 같은 체계의 연금제도만으로는 노후소득 보장이 어렵다는 것을 의미한다. 즉, 앞에서 살펴본 바와 같이 현행 제도의 틀(기여-급여 간 연계 정도, 급여 수준 등)은 그대로 유지한 상태에서 국민연금 가입률이 높아진다고 할지라도, 생애근로기간 동안 고용과 소득이 불안정한 자들, 특히 여성의 경우 연금소득만으로는 노후빈곤을 피하기 어렵다.

하지만 이러한 문제의 원인이 연금제도에만 있는 것은 분명 아니다. 그동안의 경제·사회적 환경 변화에 따른 노동시장과 가족구조의 변화가 필연적이고 비가역적인 측면이 있다고는 하지만, 그것이 현재의 상태가 전적으로 타당하다는 근거일 수는 없다. 다시 말하면, 현재의 유연화된 노동시장 여건이 연금제도를 개선·발전시켜야 하는 필요조건이기는 하지만 충분조건은 될 수 없다. 더욱이 지금의 노동시장 유연화가 단순히 노후소득에만 한정되어 문제를 발생시키는 것이 아니고, 사회 전체적으로 다양한 문제를 발생시키고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 본 연구의 결과를 다시 보면, 현재와 같은 노동시장 상황에서 연금제도를 어떻게든 발전시킨다고 해도 노후소득을 보장하기에는 한계가 있다는 것을 의미한다. 즉, 우리 사회가 앞으로 발전하기 위한 노동시장과 연금제도의 적절한 조응은 일 방향적인 것이 아니라, 양 방향적인 것임을 상기할 필요가 있다.

## V. 국민연금기금의 성격과 운용방식 재검토

### 1. 국민연금기금의 소진과 제도 지속성

사적연금에 있어서 기금의 소진은 파산, 즉 연금지급 불능을 의미하지만 국민연금의 경우 결코 파산을 의미하지 않는다. 이는 국민연금기금이 의무가입 원칙을 채택하고 있어 일정 규모의 가입자를 지속적으로 확보할 수 있으므로 기금이 없어도 운영이 가능하기 때문이다<sup>1)</sup>.

기금의 감소문제는 우리나라 국민연금에만 발생하는 문제는 아니다. 전세계적으로 나타나는 저출산 고령화는 기존 부과방식의 연금제도의 조달과 지출에 변화를 나타내고 있다. 가장 대표적으로 미국 OASDI 기금은 우리나라보다 훨씬 빠르게 기금이 감소되는 추세를 나타내고 있다. 공적연금의 특성을 가진 OASI<sup>2)</sup> 역시 2010년을 정점으로 감소하고 있으며, 2040년 이전에 소진될 것으로 추정된다. 미국 OASDI 기금 역시 기금이 소진되고 있는 추세로 공적연금의 기금적립이 민간 연금사와 같이 적립금이 지속될 수는 없다. 자산대비 부채로 추정되는 적립률(Funding Ratio)은 DI<sup>3)</sup>와 HI<sup>4)</sup>의 경우 이미 100%이하로 떨어져 2020년 중반에 모두 소진 될 것으로 전망되고 있다.

2016년 기준, 75년간이 추계에서 과세대상 총액의 2.66%가 부족할 것으로 보고 있다. OASDI 계정에서 비적립 의무금은 조세 총액의 2.49%로 10.7조 달러에 달한다. 미국은 이에 대해서 ① 원천소득세를 2.58% 인상하여 14.98%까지 인상하거나 ② 급여 혜택을 현재 혹은 미래의 수혜자들에게 적용되는 일시적이고 영구적인 급여를 16% 낮추어 균형 유지, 혹은 2016년 이후 받게 되는 수혜자들부터 19% 인하, 혹은 ③ 이 양자를 적절하게 조합하는 방식을 제안하고 있다.

여기서 이들이 중점을 두고 있는 사실은, 이러한 행동이 바로 당장 시작해야 한다는 점이다. 실질적인 행동이 현재부터 수년간 이행된다면 사회보장 변제력을 유지하기 위한 변화 필요성은 짧은 기간동안 특정 세대에 집중될 것으로 보고 있다. 그러나 만일 이러한 행동이 2034년 소진 이후 시점에서 이루어진다면 보다 큰 변화가 필요하다는 점을 강조한다.

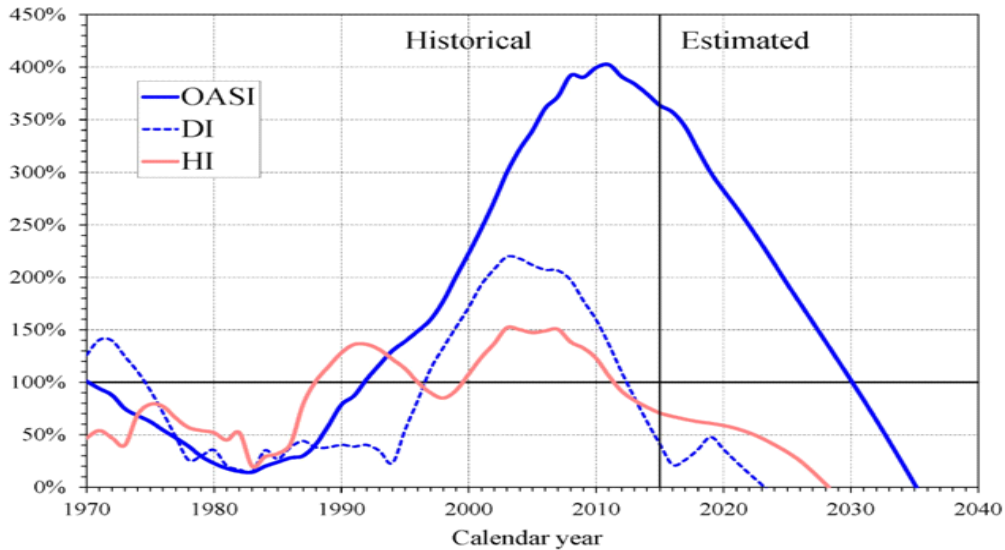
1) 김성숙, 「국민연금 기금소진의 이해」, 『연금이슈&동향분석』 제21호, 2015.5.1.

2) Old-Age, Survivors Insurance

3) Disability Insurance

4) Health Insurance

<그림 5-1> OASI, DI, and HI Trust Fund Ratios



자료: SSA, A Summary of the 2016 Annual Report of the Board of Trustees of the federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds, 2016.

미국의 경우와도 같이 사회보장성 기금을 유지함에 있어서 조세의 변동에 대한 사항을 고려하고 있다.

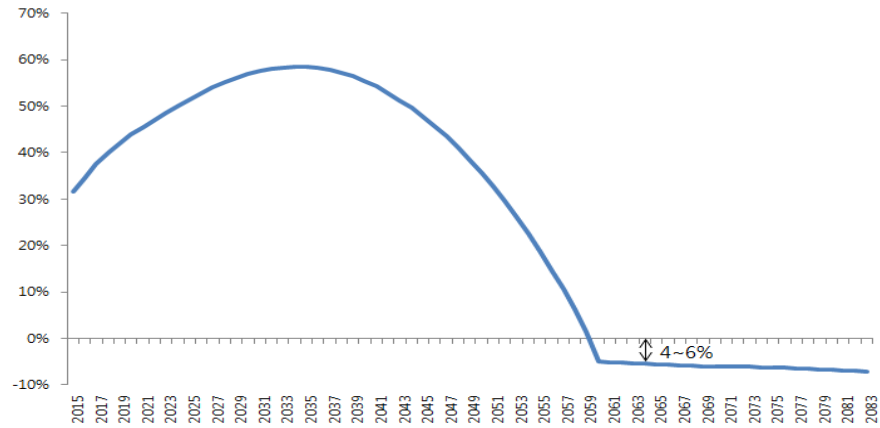
우리나라의 경우, 공적연금이라 하여도 국가 회계와 분리된 별도의 법인에 의해 구성된 공단을 통해 보험료를 ‘강제’ 납부하고 연금 지급에 대한 국가보장을 확보하지 못한 상황이다. 결국 기금의 소진 혹은 적자가 발생하면서 정부가 역할해야 할 부문이 제한적이 될 수밖에 없다면, 보험수리적 관점에서 수지균형을 맞추기 위해서는 보험료를 높이거나 수급액을 줄이는 방안을 강구하게 될 것이다. 이러한 이유로 현재의 장기재정 안정성을 기금의 존속성으로 보는 이유이기도 한 것으로 이해된다.

그러나 이 경우 앞에서 잠깐 언급한 바와 같이 보험수리적 관점에서의 수지균형을 유지할 수 있어도 제도의 지속가능성은 혹은 지속 필요성은 사라진다. 재정안정화의 목표는 제도의 가치를 유지시킨다는 전제를 우선하여야 한다.

기금의 소진 후 추이를 추정하는데 있어서 기존의 누적개념의 방식에서 벗어나 연차적 보존 방식을 고민한다면, 부담은 크게 줄어들 수 있다. 통상적으로 알려진 기금추이는 기존 적립액에 당해의 기금잉여를 누적하는 형태를 나타낸 것이다. 이는 소진 이후 기금추이가 하방으로 크게 떨어진다는 것은 소진 이후 기금부족분을 누적한다는 의미가 된다. 그러나 이는 소진 이후 연금수급자에게 연금을 지급하지 않고 이를 누적채무로 쌓아놓는다는 의미로 매년 부족분에 대해서 조세나 기타 방식으로 이를 연금으로 지급하게 되면 기금추이는 소진 이전까지는 적립의 형태지만, 소진 이후는 매년 추가적으로 증대하여야 할 당해의 부족분으로 표현될 수 있을 것이다. 기존 추계를 그대로 인정할 경우라 하여도 소진 이후 국가 부담률은 GDP대비 4%-6% 수준에서 안정적 추세를 나

타낸다.

<그림 5-2> 2013년 재정계산에 의한 국민연금 기금 GDP 대비 추이



주: 국민연금재정계산 기금추이에서 소진 후 연도별 적자분을 나타낸 것임

자료: 국민연금재정추계위원회, 『제3차 국민연금 재정계산 장기재정전망 결과』, 2013.3. 추계자료 재정리

하지만 국민연금의 장기재정과 관련한 추계를 구성하고, 이에 대비하는 방안에서 국가의 기여는 전혀 고려하지 않는다. 지난 기획재정부의 2060년까지의 장기 재정전망에서도 국민연금에 대한 기여는 전혀 반영되어 있지 못하다.

정부의 장기재정에 있어서 국민연금에 대한 기여분이 배제된 상황에서 국민연금제도만으로 장기 전망을 수립하여 이를 안정적으로 유지하라는 것은 제도의 모든 부담을 가입자에게 전가한다는 의미다. 오히려 사회보험 부문에서 국민연금의 고갈 등으로 현행 제도를 그대로 유지하는 경우 건전한 재정상태를 유지할 것으로 전망되는 일반재정부문에 재정위험 요인으로 작동할 가능성을 우려하여, 사회보험부문의 재정개혁 지연으로 기금고갈이 현실화되면 일반재정의 투입 요구가 발생할 것을 대비하여야 함을 경고하고 있다<sup>5)</sup>. 즉, 정부는 기금의 소진 그 자체를 받아들일 생각이 없음을 분명히 하고 있다.

물론 모든 재정적자분을 정부의 부담으로 전가하기는 미래부담이 크다. 그러므로 어느 정도 정부가 감당할 수 있는 수준에서 미래의 재정기여분을 먼저 제시할 필요가 있다. 그리고 정부의 재정으로 기여를 함에도 불구하고 부족한 부문을 다양한 방법을 통해서 납부자가 감당 가능하며, 수급자가 만족하는 수준의 제도적 균형을 찾아야 한다. 다양한 방법으로 제시되는 것이 가장 쉽게 보험료 인상으로부터 가입자 증가를 위한 출산율의 제고 노력, 보험료의 증가를 위한 국민소득의 개선 노력, 일정 위험 한도내에서 수익률을 높이기 위한 투자다변화 노력, 공공인프라 투자를 통해 가입자의 소득을 개선하고 이는 납입보험료의 인상으로 연결될 수 있는 투자 및 신규 투자 대상의 발굴을 통한 투자 수익률 제고에도 기여할 수 있도록 하는 노력 등을 병렬적으로 고려할 수 있

5) 한국조세재정연구원, 「2060년 장기재정전망」, 2015. 12.4.



다6).

국민연금기금의 적립은 급속한 고령화에 따른 후세대의 노인부양 부담을 경감시켜주기 위한 것이다. 물론 국민연금제도의 지속가능성을 평가하기 위한 지표를 급여와 부담의 관계로 볼 필요는 없다. 세대간 이전을 기본원칙으로 하는 공적연금에서의 기금운용은 제도의 지속가능성은 수익률 보다는 장기 재정안정화를 통한 연금급여의 지속적 지급 체계의 확립을 강조하여야 할 것이다. 특히 국민연금제도의 재정안정화 방안은 단지 기금수익률을 통해 기금고갈 시점을 연장하는 방식이 아니라 미래의 특정 시점에 기금으로든 조세로든 국민경제가 감당할 수 있는 연금지출의 총 규모를 합의하고, 이 범위 내에서 세대간의 공평한 부담이 이루어지도록 제도를 설계하는 방향으로 이루어져야 한다. 연금기금의 고갈은 곧 공적연금의 재정방식이 부과방식으로 전환됨을 의미하며 그 자체를 재정건전성 훼손과 동일시할 수는 없다. 기금고갈 여부보다는 사회 전체가 공적연금의 재정을 부담할 수 있느냐, 고령화로 인한 부담을 감당할 수 있느냐 여부가 더 중요하다.

현재 국민연금기금은 공적연금기금으로서의 특성과 역할에 대한 고려 없이 단기적인 투자수익률 중심으로, 기금 규모의 절대적 증가를 일방적인 목표로 이루어지고 있다. 이에 현재 국민연금기금 운용원칙과 방향, 그리고 국민연금기금 고갈 방안으로서 국민연금기금 투자수익률 향상을 도모하는 기금운용정책을 비판적으로 검토해보자.

---

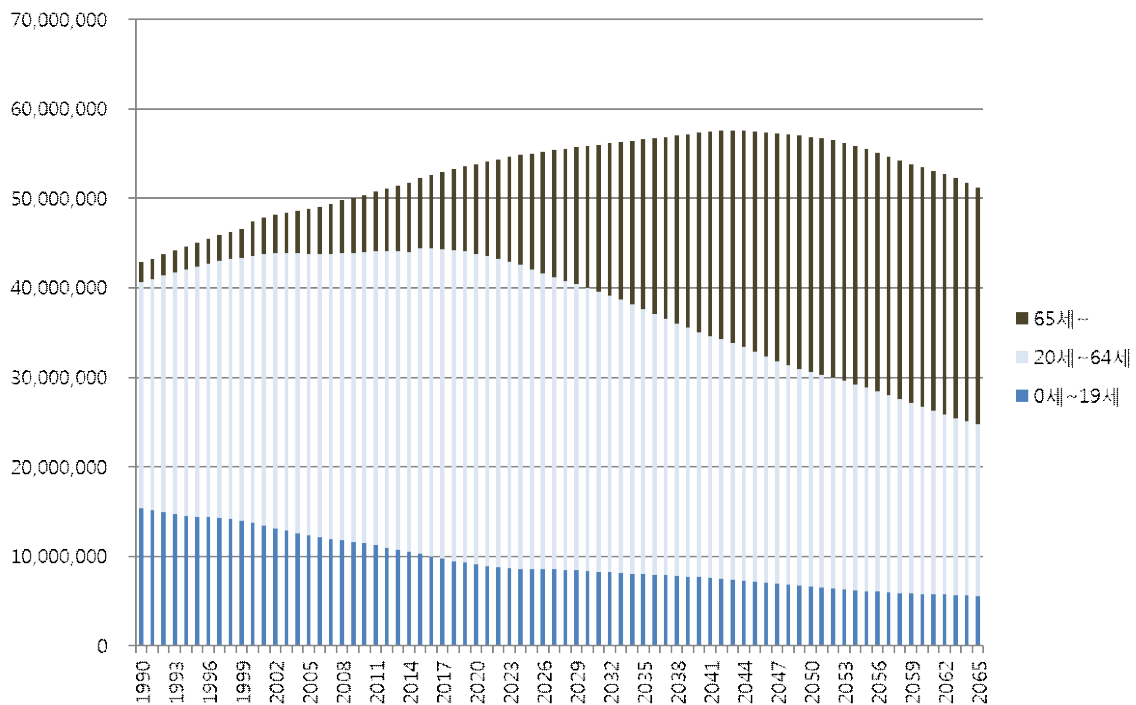
6) 김우창, 「포트폴리오 관점에서 분석한 국민연금 공공투자의 효용」, (발간예정)에 의하면 인구투자, 기금운용, 공공투자 등의 적정 조합을 통해 기금의 지속적 유지가 가능함을 수리적으로 증명하고 있다.

## (1) 기금전망

우리나라 인구구조 전망은 2020년 이후 생산세대인 20세 64세 인구의 절대 수가 급격하게 감소 추세를 나타내는 반면, 65세 이상의 노인인구는 2050년까지 증가될 것으로 전망되고 있다.

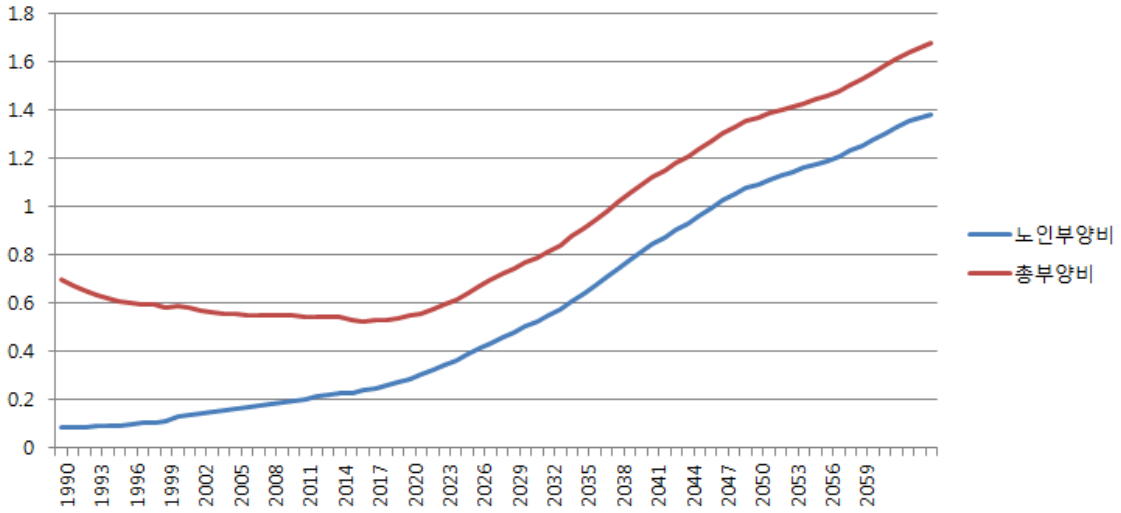
0~19세의 유아 및 청소년 등 세대는 점진적으로 감소추세를 나타내면서 이에 대한 부양부담은 점진적으로 줄어들 수 있겠으나, 고령층에 대한 부양부담은 기존보다 훨씬 큰 폭으로 증가될 것으로 예상된다.

<그림 5-3> 통계청 인구 장기 추계



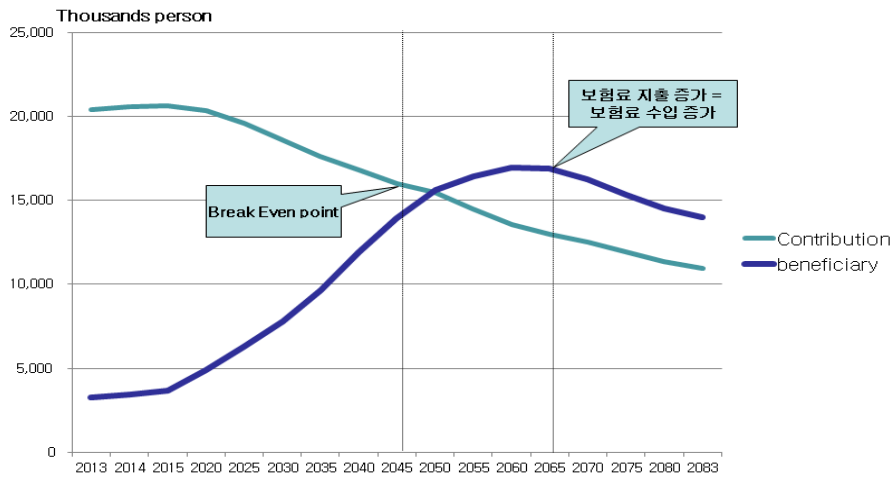
이에 따라 총부양비는 2017년을 최저점으로 증가하기 시작하여 2035년경 1을 넘어서고, 노인부양비는 2045년을 전후로 넘어설 것으로 전망되고 있다.

<그림 5-4> 부양비 추정



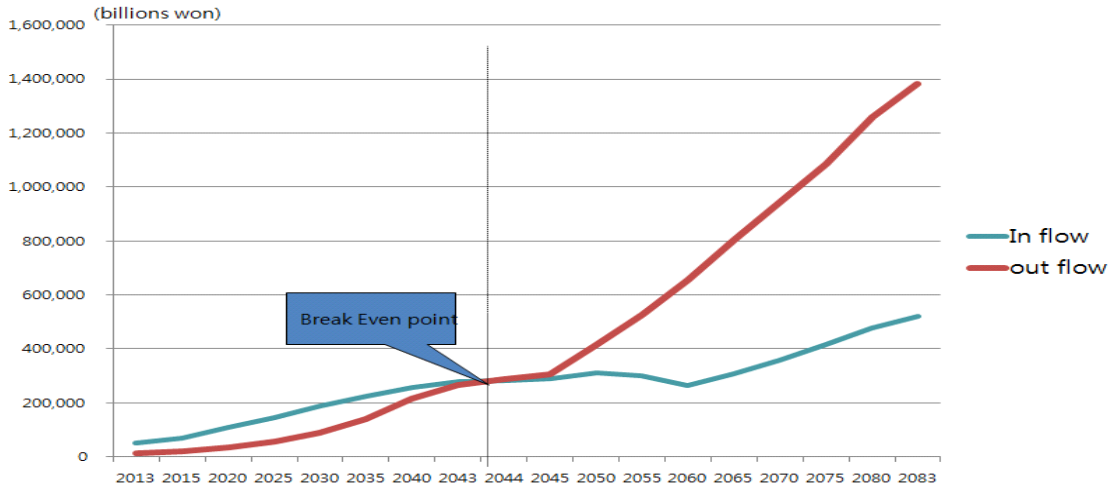
이러한 추세가 현재와 같이 유지될 경우 2050년을 기준으로 연금납부자가 연금 수급자보다 절대 수 기준에서도 작게 되며, 이러한 추세는 최소 2100년까지 유지될 것으로 보인다.

<그림 5-5> 가입자 및 수급자 수 추이



자료: 국민연금재정추계위원회, 『2008년 재정계산 국민연금 장기재정추계 및 운영개선 방향』, 2008.11.의 가입자, 수급자 전망을 도식화 한 것임

<그림 5-6> 보험료 수입 및 지출 추이



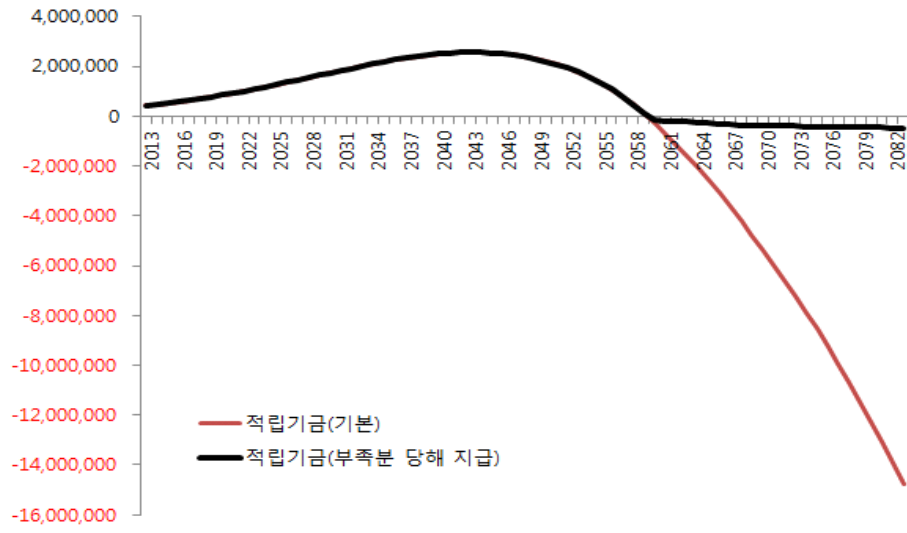
## (2) 소진 이후 비용 추정의 문제

통상적으로 알려진 기금추이는 기존 적립액에 당해의 기금잉여를 누적하는 형태를 나타낸 것이다. 소진 이후에도 기금이 급격하게 떨어진다는 것은 소진 이후 매년도마다 지급하여야 할 연금급여를 지급하지 않고 이월하여 그 지급할 금액을 누적한다는 것을 의미한다.

즉, 소진 이후 연금수급자에게 연금을 지급하지 않고 이를 누적채무로 쌓아놓는다는 것은 불가능한 일로서 어떻게든, 소진 이후라 하여도 당해연도에 지급하여야 할 연금 급여는 그 부족분에 대해서 조세나 기타 방식으로 이를 연금으로 지급하여야 할 것이다. 그러므로 실제 기금추이는 소진 이전까지는 적립의 형태지만, 소진 이후는 매년 추가적으로 충당하여야 할 당해의 부족분으로 표현(검은색 선)될 수 있을 것이며, 이 수치가 오히려 현실적인 부담 정도를 보여주는 것이라 사료된다.

물론 이 경우 명목가로 약 400조원(2015년 기준 실질가치 약 50조원)의 매년 추가 부담이 발생하게 될 것이며, 그 규모는 GDP의 4~6% 수준에서 일정하게 유지될 것으로 보인다. 문제는 이정도의 추가 규모에 대한 재원 마련이 과연 어느 정도의 정부 재정 부담으로 인식될 수 있느냐는 점이다.

<그림 5-7> 기금적립추이와 소진 후 연도별 보존 규모



## 2. 최근 국민연금기금 운용방향에 대한 비판적 검토

### (1) 총론

국민연금제도의 지속가능성은 기금의 운용에 크게 좌우되지 않는다는 점은 많은 사람들이 인정하고 있다. 최근 국민연금과 관련한 개혁 논의가 제도 전반으로 확대되면서 단지 보험료율이나 수급율 등에 한정되지 않고 보다 근본적인 차원에서의 필요성이 제기되는 것도 이러한 이유이다.

그렇다고 해서 국민연금의 제도를 운영하는데 있어서 기금운용 자체를 부정할 수는 없다. 기금운용으로 인한 수익금은 실제 연금재정의 안정화에도 상당한 기여를 하고 있으며, 기금이 커갈수록 여기에서 발생하는 수익금 역시 증가될 것으로 예상되는 바, 연금보험료 수입과 유사한 수준의 운용수익이 발생할 것으로 기대하고 있다.

단지 기금운용의 목표가 단순한 수익률의 극대화에 두고 있다는 점과 운용대상이 전적으로 금융자산에 치중되어 있다는 점에서 문제의 소지가 있음을 지적하고자 한다. ‘투자’라는 단어를 언급할 때 대부분은 금융자산에 대한 투자를 염두에 두고 있다. 금융자산은 실물자산에 대한 가치를 증권화한 것으로 개인이나 기업 또는 국민경제가 보유하는 자산 중, 토지·건물·원료·반제품·완성품 등의 실물자산에 대비되는 자산인 예금·현금·유가증권·대출금·보험·신탁·기업간의 신용 등의 자산을 가리킨다.

대표적으로 주식의 경우는 해당 기업의 자산에 대한 가치를 증권화 한 것이라면, 채권은 원리금에 대한 상환의무를 증권화 한 것이다. 그리고 증권화된 실물자산의 일부에 대해서 투자할 수 있도록 하여, 보다 광범위한 투자자들의 참여를 가능하게 한다. 금융자산에 대한 투자는 가계 및 기업, 기관투자자 등의 잉여자금을 통해 이루어진다. 주로 금융기관 및 연금운용기관 등을 통해 집합되고 축적된 자금은 투자자본으로 전환되어 보다 증권화된 금융상품에 투자하여, 실물에 직접투자하는 것보다 투자의 편이성과 유동성을 확보할 수 있게 해준다.

국민연금의 적립된 기금이 실물자산이 아니라, 유가증권에 주로 투자하는 이유는 무엇보다도 자산의 매입을 위한 시장이 증권화라는 기성화된 체계를 통해서 공개된 시장에서 원하는 만큼, 시장의 왜곡을 최소화하면서 매입할 수 있기 때문이며, 앞으로도 이러한 시장에서의 거래는 영구적으로 계속 될 것이라는 믿음이 있기 때문이다.

뿐만 아니라, 증권이 공개된 거래소를 통해 거래되면서 투자자의 입장에서는 투자대상에 대한 신뢰를 확보할 수 있으며, 공정성에 대한 시비를 원천적으로 방지할 수 있다. 이러한 점은 특히 공적기관의 경우 매우 중요한 요소로 투자에 대한 특혜문제를 방지할 수 있으며, 자금의 보관 및 매매에도 객관성을 가질 수 있다.

통상적으로 적립된 저축은 금융기관을 매개로 직접금융과 간접금융 등의 형태로 자금이 조달되면서 국가경제의 기본 흐름 상, 투자를 촉진하고 생산을 돕는다. 이 과정에서 새로운 부가가치가 창출되며, 고용과 또 다른 파생투자도 연결되는 선순환을 이루게 된다.

여기에 대규모로 조성되는 공적연금기금은 무엇보다도 그 투자기간의 장기성으로 인하여 안정된

자금을 국내 자금수요자에게 조달하도록 해 준다는 장점이 있다. 국민연금기금과 같은 적립자산의 경우, 직접적으로 국가가 이를 정책에 활용할 수는 없다. 실제 기금의 주인은 국가가 아닌 가입자들이기 때문이며, 국가는 단지 이를 위탁받아 운용하는데 불과하기 때문이다. 하지만, 국가적 차원에서 국민연금과 같은 공적연금기금은 강제저축을 통한 자본의 축적을 가능하도록 한 부산물이다. 이렇게 축적된 자산은 주식이나 채권 등의 금융자산을 매개로 국내 산업의 자본 및 운영자금으로 공급되는 자금원천을 제공하게 된다.

여기에 전문적 투자자로서의 규모의 경제를 갖춘 연금기금은 자본시장의 구조를 보다 선진화 할 수 있도록 하여, 다른 금융부문의 발전을 도모하여 실물산업과 잉여자본과의 연계를 보다 원활하게 해 주는 역할에 기여하게 된다. 실제 우리나라 국민연금기금의 경우에도 기금운용본부 출범 이후 전문적인 금융자산에 대한 투자를 수행하면서, 국내 자본시장의 발전에 구조적으로나 제도적으로 많은 기여를 한 것으로 나타나고 있다.

국민연금기금운용을 실질적으로 책임지는 부문을 평가절하할 수는 없다. 기금전체의 운용을 책임지는 기관으로서 그 중요성은 여러 번 강조하여도 모자람이 없다. 그러나 기금의 운용에 있어서, 완전한 신탁자산으로서의 성격을 가지고 있지 않음에도 불구하고, 일반 펀드와 동일한 신탁자산적 운용 스타일을 고집하는 부문에 대해서는 문제를 제기하지 않을 수 없다.

기금의 투자운용성과로 인하여 기금규모의 장기적인 추이에는 큰 영향을 주지 못한다. 물론 1%의 수익률 증가가 기금의 고갈을 얼마정도 지연시킬 수 있다고는 하지만, 연금기금자체의 성격이 사전적립기금에 전적으로 의존하는 것이 아닌 만큼, 고갈 시점 몇 년을 지연시킨다는 것으로만 공적연금 체제의 지속가능성을 담보할 수는 없다. 기금운용의 수익률에 연금제도 전반을 의지하기에는 많은 부문 부족하기 때문이다.

그러나 국민연금기금은 단일경제체제에서 차지하는 비중이 가장 큰 연금중의 하나이다. 국가경제에서 차지하는 높은 비중으로 인하여 운용자산의 취득과 처분시에 시장에 대한 충격을 수반하게 된다. 투자 운용수익률의 무리한 상승노력이 가지는 많은 부작용이 더욱 클 수가 있다. 수익률 제고를 통한 재정안정화를 꾀하기에는 여러 위험이 도사리고 있기 때문이다. 우선 총체적인 금융시장의 하락에 대응할 수 있는 마땅한 방안이 마련되지 않은 상태에서 위험자산의 높은 보유비중은 자칫 기금전체의 위험을 야기할 수 있다. 최근 글로벌 금융위기로 인한 해외 주요 연기금의 대규모 손실이 이를 증명한다. 두번째로 기금운용의 장기목표가 부재하다는 점이다. 매년 반복하지만 국민연금기금은 세대간 지속가능성을 핵심으로 하는 공적기금으로 최소한 한 세대 가량의 운용철학과 방향이 제시되어야 한다. 그럼에도 불구하고 현재의 기금운용이 증권투자에 매몰되어 운용되고 있어 5년 이상의 운용정책이 수립되기 어려운 상황이다. 그리고 이마저도 매년 재조정되는 모습을 보인다. 셋째로, 투자자산 위주의 자산보유는 미래 연금지급을 위해 유동화를 하여야 할 경우 자산가치의 급격한 하락과 국내 금융시장에 커다란 위협요인이 될 수 있다. 최근 국민연금기금의 국내 주식 및 채권의 보유 비중이 높아지고 있으며, 국내 최고의 기관투자자로서 기금의 운용이 실시간으로 국내 금융사들에 의해 관심을 받는 상황에서, 보유 증권의 매도는 분명 시장자체의 하락으로 작용할 위험이 있다. 네번째로 기금운용자에 대한 평가 역시 일반 펀드와 거의 유사한 평

가체계를 가지고 있어, 앞서 언급된 공적연금으로서의 특성을 살리지 못함은 물론, 단기 성과 추구에 집중되어 있다. 이는 장기적인 국민연금제도의 지속성을 해하게 되는 요인으로 작용할 수 있다. 다섯번째로 기금운용이 연금제도와 전혀 관련성을 가지지 못한다는 점이다. 사실 국민연금제도는 커다란 틀 안에서 기금운용은 이루어져야 하며, 기금과 제도적 보완을 통하여만이 제도의 장기 지속성은 가능하다. 그럼에도 불구하고 마치 기금운용이 국민연금을 책임지는 듯한 메시지가 가입자들에게 전달되고 있으며, 이로 인한 제도의 불신이 강하게 나타나는 상황이다. 더욱이 미래연금에 대한 지급의무가 결국 공적연금체계하에서 이루어져야 하는 상황에서 운용측면만 강조한 면이 있다. 여섯번째, 주식 및 채권, 해외투자 대체투자 등 기금운용에 있어서의 개선필요성이다. 현재 국민연금기금은 마치 펀드처럼 운용되면서 모든 성과를 시가평가에 기준하여 고려되고 있다. 이에 따라 시가평가가 어렵거나 미래 장기적으로 국민연금제도에 도움이 될 수 있는 투자를 도외시 하는 문제를 가진다.

기본적으로 국민연금기금은 완전적립방식의 연금급여를 위해 마련된 것이 아니다. 국민연금기금과 같은 적립기금은 역사적으로 사회보장제도의 일부(social security reserve funds ; SSRF)로서 관리되어 왔으며 법적 또는 이익에 대한 소유자는 제도 그자체이다. 그리고 연금기금의 조달과 지출은 연금제도 내에서 마련되고 운영되고 있다. 그러므로 기금자체의 운용결과는 직접적으로 연금가입자에게 영향을 미치게 되며, 이에 따라 기금운용의 지배구조에 국민적인 관심을 갖게 되는 원인이 된다.

국민연금의 목표는 연금기금의 수익률 제고나 금융적인 안정성 확보가 아니다. 단순한 수단에 불과하다. 그리고 현실적으로 수익성, 안정성, 공공성의 원리는 기금운용부문에 국한된 문제이다. 국민연금 제도의 보편적 가치는 연금가입자에 대하여 퇴직후 안정적인 연금급여의 지급을 보장하는데 있다. 그리고 기금의 운용은 안정적인 연금지급을 위한 수단으로 지속적인 연금지급을 위한 노력을 수행하도록 하는 것이다.

여기서 주목하는 것은 과연 연금급여의 안정적인 지급이 과연 기금의 수익률을 극대화하는 방법으로만이 도달 가능한 점일까하는 것이다. 향후 국민연금기금의 고갈의 원인이 낮은 수익률에 의한 것은 아니다. 기본적으로 제도를 설계할 당시 저부담, 고급여로 마련되어 있어 연금기금의 고갈은 이미 예상되었던 바이다. 더욱이 최근의 저출산, 고령화로 인한 인구구조의 변화는 연금부분에 대한 재정지출을 더욱 가속화시킬 것으로 예상되고 있다.

물론 기금의 적립금을 최대한으로 적립할수록 연금의 지급능력이 높아질 수 있는 것은 사실이다. 그리고 제도 운영차원에서 보았을 때도 무척 간편한 방법이다. 여기서 간편하다는 의미는 제도 전반적인 지속성을 오직 기금의 운용에만 책임을 돌릴 수 있다는 뜻이다. 즉, 제도 운영상 연금기금에 대한 책임을 지지 않겠다는 말과도 같다.

하지만 국민연금 연금기금의 운영은 기금운용본부의 운용에만 전적으로 책임을 맡길 수 없다. 제도전반적으로 보았을 때 기금의 범위가 단지 운용본부의 금융부문 운용에만 머무를 수 없기 때문이다.



## (2) 각 투자 항목별 검토

### 가) 주식투자

주식은 기업에 대한 직접적인 투자를 나누어서 한다는 점에서 실물투자를 대신하는 방법이다. 그러나 주식은 채권과 달리 스스로 투자금액을 결정하며, 이 금액 이상의 책임을 지지 않는다. 그리고 투자자와 기업 사이에 관계를 규정하는 계약 등의 관계자체는 보증을 하지 못한다는 특징을 가진다.

주식의 매매는 실제적으로 제로섬 게임이 아니라는 점에서 매력적인 투자 대상이다. 즉, 기업의 가치는 생산성의 상승뿐만이 아니라, 국내경제 발전에도 비례하여 성장하므로 경제성장의 과실을 함께 나눌 수 있다는 장점을 가진다.

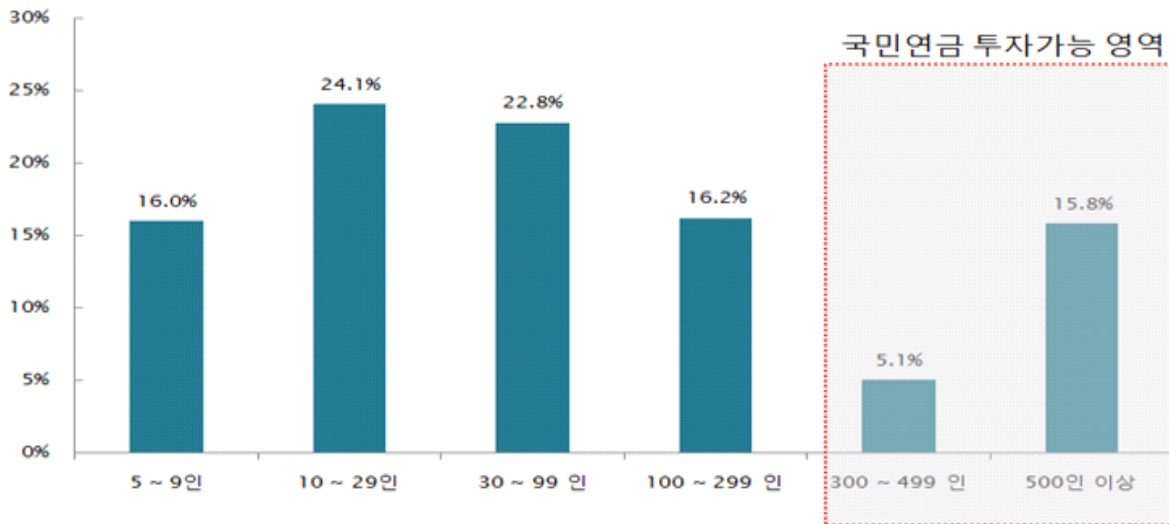
특히 국민연금의 입장에서 주식 투자를 한다는 것은 국민연금기금은 정치공동체를 구성하는 기본단위이며, 정치권력을 창출하는 힘을 가진 국민들에 의해 조성된 기금에 의해 국내기업에 투자를 한다는 의미이다. 이는 국가경제의 성장으로 기업의 가치가 상승하고, 그 상승분에 비례한 만큼의 주식 평가액이 상승하게 되므로, 궁극적으로는 가입자들에게 국가경제 발전의 과실이 나누어질 수 있는 것이다. 만일 국민연금이 국내 기업에 대하여 100% 지분을 가지고 있다고 가정한다면, 국내 기업의 성장이 그대로 가입자의 이익으로 귀속되며, 반대로 국내 경제의 하락에 대한 책임도 가입자들에게 직접적으로 전가될 것이다. 이 때문에 국민연금기금에서 발휘되는 주주권은 대기업의 지배구조에 미치는 영향의 크기는 별개로 하더라도, 정치적, 경제적인 파장이 다른 기관투자자와 다르게 나타날 수 있다. 그러나 이러한 성격으로 인하여 자산운용사들과 차별되는 투자지평을 가지고 의결권 행사 기준을 마련할 수 있어 사회경제적으로 순기능을 발휘할 수 있는 면도 있다. 이러한 국민연금의 주주권 행사는 일반 재무적 투자관점에서 바라보는 수익률이나, 기업의 구조개선을 넘어서는 영역으로까지 발전시키는 유인으로 작용할 가능성이 있음을 의미하는 것이다.

그러나 금융부문에 대한 투자가 전적으로 국민연금 기금의 증식에 유리한 것만은 아니다. 경제성장의 주요 동력은 결국 노동인구의 증가와 밀접한 관련이 있으므로, 향후 저출산-고령화 구조로 인하여 실제 연금의 부담이 증가하는 반면, 자본의 실질 이익도 감소하게 됨에 따라 미래 가입자의 연금부담을 오히려 높게 되는 효과를 가져올 수도 있다. 즉, 국민연금 제도 역시 인구 구조로 인한 재정적 문제를 가지고 있으며, 이를 주식 등의 적극적 투자를 통해 수익률을 제고하고자 하는 목적을 가진다. 그러나 인구구조의 변화로 국내 자본생산성이 낮아지고, 국내 기업들의 자본이익률이 감소할 경우 이는 직접적으로 국민연금 주식부문의 운용 수익률의 감소로 연결되게 된다. 이미 주식 부문도 인구구조로 인한 수익률 저하를 나타내기에 초과수익의 추구가 사실상 어렵게 되는 자기모순적 결과에 직면할 수 있다.

또한 시가총액 상위 30개 기업을 살펴보면 국민연금기금의 주식 총 투자 총액의 64.8%를 차지하고 있어, 투자종목의 쏠림 현상이 매우 심각하게 나타나고 있다. 이는 투자의 안정성을 위한 기본적인 투자준칙에 의한 것이다. 하지만, 실제 국민연금기금의 경우 투자자, 즉 연금보험료를 납부하

는 대상이 전 국민임을 고려한다면, 실제 보험 납부 자중 극히 일부만이 국민연금 기금의 투자로 인한 혜택을 받고 있음을 알 수 있다. 그 대신 나머지 납부자들은 국민연금-국민연금 기금운용의 경로를 거쳐 우리나라 기업에 투자함으로써 투자 성과를 함께 나누고 있다.

<그림 5-8> 우리나라 직장인들의 종업원 별 분포



자료: 통계청, 국내 사업자의 종업원별 분포, <<http://kosis.kr>>

더구나 국민연금이 벤처와 중소기업으로 들어가야 할 자금을 모두 흡수하면서 시장을 왜곡시키는 부문도 간과할 수 없다. 특히 국내 가장 선도적인 기관투자자로서 국민연금의 투자 행위를 다른 연기금이나 펀드 등이 복제하는 모습을 보이고 있다. 즉, 건전한 벤처 생태계가 구성되기 이전부터 소위 안전자산 투자라는 이유로 시장을 경직시키는 것이다.

국민연금과 같은 공적성격을 가지는 기관투자자가 기업에 투자하면서 투자규모로 인하여 상당수준의 주식을 보유하게 되었을 때, 기업의 경영에 영향을 행사하는 지배주주로서의 지위를 확보할 수 있게 될 것이다. 여기서 과연 공공기금이 일반 기업에 대하여 주주로서의 역할을 수행하여야 하는가에 대한 주주권 행사의 문제가 발생한다.

#### 나) 채권투자

채권(bond)이란 정부, 지방자치단체 또는 기업 등의 자금을 필요로 하는 발행자가 자금의 여유가 있는 투자자로부터 채무형태로 자금을 조달하기 위하여 발행한 유가증권이다. 이들 증권의 전형적인 형태는 이익, 액면가의 현금흐름과 지급일이 정해져 있으므로 때론 확정소득부증권(fixed income securities)라고 불리기도 한다. 채권은 정해진 만기동안 사전에 약정된 금리를 지급하는 유가증권으로 발행기관이 부도가 발생하지 않는 한, 안정된 현금흐름을 유지할 수 있다. 그러나 채권

자로서의 투자자는 실제 생산과정에서 자본의 사용에 대한 발언권을 가지지 못한다.

국민연금기금의 경우 기금의 안정성을 위하여 국내채권과 해외채권을 합하여 55% 가량을 채권에 투자하고 있다. 여기서 기금의 안정성이란 금융시장의 급등락에도 상관없이 일정한 현금흐름을 창출할 수 있음을 의미한다.

국민연금기금이 보유하고 있는 채권은 전체 발행시장 대비 17.0%에 이르고 있으며, 국채의 경우는 무려 23.7%에 달하고 있다. 일본이 4.0%, 미국의 0.2%<sup>7)</sup>에 비하여 상당히 높은 비중을 차지하는 것이다.

채권을 투자하는 경우는 주식에 대한 투자와는 달리 순수 대부자로서 채무기관에 대한 권한을 행사할 권리가 없는 대신, 채권의 발행 주체에 따라 연금재정에 대하여 고려하여야 할 면들이 발생한다.

채권은 성장에 대한 이익을 공유한다는 개념보다는 일정수준의 자본을 대출해 주고, 그 대출에 따른 이자를 수익으로 수취하는 것이다. 그러므로 국민연금이 가장 많은 비중으로 투자하고 있는 국채의 경우 국채발행으로 인하여 혜택을 받는 국민들과 향후 국채의 이자와 원리금에 대한 부담을 지게 되는 미래 납세자들 간의 세대간 공평성의 문제가 야기된다.

국채는 말 그대로 국가가 발행하는 채권이다. 즉, 민간이 국가에게 자금을 빌려주어 만기까지 일정한 금리를 받게 된다. 실제 국채는 해당 국가경제 내에서 가장 안전한 무위험 자산으로 평가된다. 정부는 특정 규모 이상의 지출을 계획할 때, 이를 조세수입에 의존할지, 국채 발행을 통해 조달할지에 대한 결정을 하게 된다.

1인 국민을 생각해보면, 국민은 국채를 매수하면서 정기적으로 국채에서 지급되는 이자를 받지만, 다시 그 이자는 세금으로 납부하는 모습이 되는 것이다. 실제 국채의 이자 지급자는 세금을 통한 국민이다.

공적연금기금의 경우, 국채를 보유하면서 받게 되는 채권이자는 실제 가입자인 국민들의 세금으로 조성되는 것으로, 모든 국민이 연금에 가입하고 있으며, 기금 전액을 국채로 운용하고 있다고 가정한다면, 가입자는 연금 보험료 외에 국채이자를 위한 세금을 공적연금에 납부하고 있다고 볼 수 있다.

재정적자가 발생할 경우 정부는 국채를 발행하거나 혹은 조세를 높이는 두 가지 방법이 있다고 할 때, 조세를 높이는 것은 현재의 납세자의 부담이 되지만, 국채를 발행할 경우, 국채의 이자는 후세의 납세자의 부담이 되어 재정에 대한 부담이 달라진다. 정부의 입장에서는 국채를 발행하여 예산을 늘리는 것이 조세수입을 늘리는 것보다 선호될 수밖에 없으며, 국민연금기금 역시 국채에 대한 수요가 있는 한, 기금에 의존한 국채발행이 유지될 것이다. 그러나 향후 발행된 국채에 대한 원금상환시기가 국민연금의 자산매도시기와 겹치게 될 경우, 가입자는 국채의 원금상환을 위한 조세의 부담과 연금보험료 부담이 중첩되는 문제를 가지게 된다. 즉, 이는 연금의 경우도 마찬가지로, 현재의 가입자들의 정부로부터 혜택 등으로 적자가 발생하여 국채를 발행한다고 본다면, 결국 후세의 가입자들은 현세대에 대한 연금급여에 대한 부담뿐만 아니라 국채에 대한 상환부담도 지게

7) 미국 최대 채권형 펀드인 PIMCO의 자산 대비 수치임

되는 이중의 부담을 지게 되는 것이다.

반대로 리카르도 등가정리가 현실에서 성립될 경우 현재의 국채 발행이 미래의 조세부담을 높이기 되어 소비수준이 낮아질 것으로 생각하고, 보다 많은 유산을 후세대에게 남겨 국채 발행에 따른 효과를 상쇄시킨다는 것이다. 민간에서 연금보험료 납부를 저축의 일부가 아니라 조세로 생각한다면, 연금보험료의 부과는 민간소비 구축을 통해 오히려 현 시점에서부터 총수요를 감소시킬 수 있다.

#### 다) 사회적 책임 방기의 문제

투자의 경로 측면에서 보았을 때, 사회투자는 직접 투자하는 사회적 사업의 효과와 함께 사업으로부터 파생되는 효과가 다르게 나타난다. 이와는 달리 사회적 투자의 경우 사회적 기업이 표방하는 대상사업이 주류 사업의 수익원이 된다고 보기 어렵다. 단지 사회활동은 파생적 효과일 뿐이며, 그 효과를 위해 기업에 투자를 하여, 기업자체의 수익을 기대한다는 점에서 큰 차이가 있다 할 것이다. 특히 투자의 동기 측면에 있어서 사회적 책임투자의 경우 재무적 동기, 즉 투자기업의 지속가능성 확보에 따른 안정적이고 상대적으로 높은 수익창출을 목적으로 한다. 만일 이러한 투자가 실제 수익성과 배치될 경우, 투자 실행의 필요성이 사라진다는 의미다.

국민연금기금의 경우도 마찬가지로 사회적 투자는 일반 증권부문의 투자에 포함된다. 공적연금 기금이라 하여도 사회투자는 금융부문의 수익성을 우선 원칙으로 삼는다. 실제 투자 대상은 사회투자펀드를 중심으로 이루어지고 있다. 사회책임펀드는 주로 사회공헌이 많은(?) 우량기업이 그 대상으로, 통상적인 사회적 기업과는 다른 일반 대기업군이 여기에 포함된다.

물론 이러한 투자를 통해 각 기업은 수익추구라는 절대가치 외에 약간이나마 사회적 배려라는 동인을 만들게 하는 유인이 될 수 있다. 국민연금기금의 우선 목표는 미래 연금 수급자의 수급권을 지원하는 것이다. 그리고 이 목적을 위해 기금운용을 수행하면서 수익률을 제고하여 향후 부담분에 대한 경감을 노력한다.

이러한 관점에서 보았을 때, 국민연금에서 사회투자를 시행할 때 기본 목적을 설정하는데 두 가지시각이 가능하다. 하나는 투자자라는 개념을 가입자 전체 혹은 전 국민으로 보는 데에서 출발한다. 즉, 기금운용은 하나의 대리인으로 투자자의 실질 수익의 귀속이 각 가입자나 국민들에게 돌아가게 된다는 점을 중시한다. 이에 따라 투자되는 사회시설에서의 직접 수익뿐만이 아니라 파생되는 수익까지도 전체적으로 집계하여 투입비용 대비 효과를 개선시킬 수 있도록 한다는 것이다.

두 번째는 여전히 국민연금의 틀 내에서 투자자를 한정하는 것이다. 물론 이 역시 기존의 기금운용 투자자의 관점에서 돌아오는 이익의 귀속보다는 다소 넓은 개념이다. 국민연금 제도라는 입장에서 제도내의 가입자의 이익극대화 혹은 연금제도의 지속성 유지를 목적으로 한다.

후자의 경우 제도적 수익으로 귀속되는 가장 명확한 경로가 사업의 투자로 인하여 실질 사업에서 돌아오는 현금적 수익 외에도 사업으로 인한 여건개선으로 출산율이 개선되는 경로를 들 수 있다. 최근 연구에 의하면 해마다 국민연금 적립 기금의 1%를 ‘저출산 대책’에 투자해 1000만원

당 0.4명 이상의 인구 증가 효과를 이끌어낼 수 있다면, 앞으로 100년 뒤인 2115년까지 기금이 일정한 수준으로 유지되는 것으로 나타날 수 있음을 보인다. 2,500만원을 투자해 신생아 1명이 태어날 수 있다면 기금 고갈은 사실상 찾아오지 않을 수 있다는 것이다. 물론 이에 대한 사항은 보다 면밀한 검토가 있어야겠지만, 출산율의 증가가 실질적으로 제도의 수익에 직접적으로 영향을 줄 수 있음을 보여준 것이다.

특히 현재 수준의 국민연금기금의 금융투자로 인한 수익성의 개선이 한계에 다다른 상황에서 이에 대한 대체적 필요성에서라도 사회투자에 대한 필요성이 강하게 제기된다.

그러나 국민연금 기금의 공공투자가 어떤 경우에는 사회 전체적으로 파레토를 악화시킬 수 있다는 점을 짚어보아야 한다. 서울 외곽순환도로 북부선이 대표적인 사례이다. 100% 민자로 건설된 이 도로는 국민연금기금이 86%의 지분을 가지고 있다. 2011년 국민연금기금은 운영사와 후순위 채권에 대해 20~48%의 금리를 약정하였으며, 2015년 6월까지 총 3,677억원의 이자가 발생한 것으로 알려졌다.

문제는 도로 운영사가 2012년 이후 현재까지 1조 1,571억원의 당기 순손실을 기록하고 있음에도 기 약정된 고금리의 이자를 국민연금에 지급하고 있으며, 이를 위하여 도로 통행료를 다른 구간에 비해 매우 비싸게 책정하고 있다는 사실이다. 기금의 수익 혹은 가입자의 이익을 위해 도로 이용자의 부담을 높인 것이다. 국민연금기금 역시 일반 민간 펀드와 같이 수익률 위주의 기금운용방식에 기인하기 때문이다.

특히 맥쿼리 등과 같은 극단적인 수익추구형 펀드와 같은 방식을 국민연금기금운용의 대체투자 부문에서 동일하게 적용하면서, 연금기금의 공공성을 배제하게 된다. 이는 기금운용에 있어서 운용에 대한 성과가 수익성 평가에 집중되어 있는 것에 기인한다. 이러한 문제는 전반적인 금융운용 부문에서 나타나는 것으로 공공투자 부문의 경우 더욱 분명히 나타난다.

국민연금기금의 운용에 있어서 복지투자역시 가능하다. 단 대체투자에 적용되는 공공투자와는 다른 방식이다. 실제 대체투자는 금융투자 영역으로 구분되나, 복지투자는 이보다 상위의 범주에서 별도로 구분하고 있기 때문이다. 기금의 99% 이상이 금융부문에 투자되고 있는 상황에서, ‘금융적’ 투자와 다른 투자를 하도록 한 복지투자는 규모측면에서 미미할 수밖에 없다.

기금운용지침상 복지사업투자는 매년 신규여유자금의 1%이내에서 할 수 있으나, 2014년말 현재 복지투자비중은 0.02%에 불과하며, 이나마 지속적으로 감소추세에 있다. 최근 기금규모의 증가에 따라 국민연금의 복지사업에 대한 사회적 요구가 증가되고 있으나, 현행 복지투자의 방식으로 인한 낮은 수익성이 투자의 확대를 제한하고 있다. 이는 수익성이 낮은 복지부문 투자로 인하여 연금의 재정건전성을 저해하여 장기적으로 노후소득보장에 부정적인 영향을 주어, 궁극적으로는 연금복지차원에서 해가 된다는 점을 강조한 것이다.

이는 「국민연금법」 제102조에 의하면 모든 기금사업은 기본적으로 수익성을 우선 원칙으로 한다. 법적 구문을 보면 안정성은 그 다음이다. 이에 따라 현행 복지사업 틀 내에서 복지투자는 감소할 수밖에 없는 상황이다. 특히 국민연금이 복지사업에 참여할 수 있는 구체화된 기준 역시 마련하기 어렵다. 기존 대체투자에서의 영역과의 중복이 발생될 경우, 금융부문에서의 수익성에 의한

우열관계가 나타나기 때문이다.

실제로도 복지사업은 그 사업의 성격상 수익률의 귀속이 기금에 한정될 경우 현재의 재무적 수익률 요건(국고채 수익률 이상)을 만족하는 사업을 찾기가 어렵고, 수익률 외 사업선정 판단기준도 부재한 실정이다.

그러므로 복지사업을 수행하는데 있어서 당시의 여론에 따라 각 개별 사업에 대한 타당성 검토를 하게 되며, 이는 수익성이란단가, 공공성, 안정성이라는 운용기준에 의하기 보다는 동정적 차원에서 사업을 마련하게 되며, 이에 따라 그 규모도 형식적 수행차원에만 머무는 정도일 수밖에 없는 것이다.

국민연금과 관련된 많은 사람들은 기금의 운용에 있어서 운용의 절대 목표가 금융투자로 인한 수익금 창출은 아니라고 생각한다. 물론 또 상당수의 사람들은 기금의 수익성이 절대 목적이 되어야 함을 주장하기도 한다. 이러한 이유로 국민연금기금은 절대적인 수익률을 추구하기 보다는 ‘공공성’의 원칙을 포함시키고 있으며, 실제적으로 기금의 운용은 수익률 추구라는 절대원칙을 ‘추종’ 하면서도 이를 보완하기 위한 여러 방향에서의 대책들을 마련하고자 노력하고 있다.

그러나 사회 투자가 중요하다는 주장을 하면서도 국민연금기금의 새로운 성격을 규정하고자 할 때, 과연 연금가입자가 퇴직 후 약속한 연금을 제대로 받을 수 있도록 어떻게 보장하느냐는 것을 담보해 내기가 어렵다는 문제가 제기된다. 실제 국민연금기금이 신탁적 기금과 사회보장적 기능을 모두 가지고 있다고 판단할 경우, 기금운용에 있어서도 이 두 가지를 모두 충족하여야 할 과제를 가지기 때문이다. 즉, 연금가입자에 대하여 약속된 연금을 지급하여야 한다는 의무에 충실하면서, 한 국가의 ‘사회, 경제적 발전’을 위해 투자될 수 있는 일종의 사회투자자본적인 역할에도 충실하여야 한다는 점을 강조하게 되는 것이다. 그러나 실제 운용에 있어서 양자의 존재는 상호 대립되는 관계로 이해되면서 결국 운용의 목표를 어느 쪽에 두어야 하는지의 양자간 선택의 문제가 되어버렸다.

물론 실제적으로 사회투자는 금융투자에 비해 결과에 대한 부문이 불확실하다는 한계가 있다. 이로 인하여 실제 기금의 투자행위는 투자액 대비 수익률로 나타나는 일종의 집합투자로서의 역할에 머물러 왔으며 이를 비판은 하였지만, 마땅한 대안적 구조를 갖지 못한 것이다. 더욱이 기금의 투자가 인구의 증가로 연결되는 경로를 어떻게 찾아낼까 하는 점이 중요하다.

사실 정부에서도 저출산 문제로 인한 여러 대책들을 만들어 왔으며, 그동안 이에 지출한 예산도 수십조원을 넘었다. 그럼에도 불구하고 여전히 우리나라의 합계출산율은 답보상태이거나 어떤 경우 더욱 낮아지는 모습을 보이고 있다. 이러한 이유로 현재 기금의 투자에 있어서 인구를 어떻게 늘려야 할지에 대한 문제는 실제 투자적인 문제로 보려하기 보다는 사회적 담론의 문제로 넘어가기 쉬운 과제라, 이에 대한 정책적인 효과를 분석할 수 있는 보다 종합적인 연구가 필요하다.

### 3. 투자수익률 향상을 통한 국민연금기금 고갈 방지의 문제점:

#### 기금운용 수익률 증대를 통해 국민연금기금 고갈을 막을 수 있는가?

국민연금과 관련된 다양한 논의에 있어 가장 큰 파괴력을 갖는 주제는 바로 국민연금기금 고갈이다. 국민연금기금의 공공투자에 대한 반대 근거로 가장 쉽게 사용되는 논리 역시 기금고갈 가능성에 기반을 두고 있다. 즉, 그대로 뒤도 2060년에 고갈될 기금을, 성과가 어떻게 될지 모르는 공공부문에 투자를 하여 기금고갈을 더욱 앞당길지도 모른다는 것이다. 따라서 금융시장에서의 수익률을 제고하는 것이 국민연금 지속성 강화를 위한 가장 중요한 과업이며, 이를 위해 기금 운용의 전문성을 더욱 강화해야한다는 것이 일반적인 논지이다. 일부 언론에 따르면 기금운용 수익률을 연 1%, 2% 포인트 증가시킬 수 있다면 기금고갈 시점이 각각 4년, 11년이 연장될 수 있으며, 만약 연평균 3% 포인트의 추가 수익률을 달성할 수 있다면 국민연금기금의 고갈은 발생하지 않게 된다.

문제는 기금운용수익률 제고는 공짜가 아니라는 점이다. 자본시장에서 수익률 증대는 위험의 증대와 동의어와 다름없다. 국민연금기금의 장기 목표수익률은 연 5%에서 5.5%로 신용등급이 높은 회사채와 비슷한 수준이다. 이러한 안정적인 목표 설정이 2008년 금융위기 하에서도 손실 없이 국민연금기금을 지킬 수 있었던 이유이다. 하지만 목표수익률을 현재 수준보다 3% 상승시키게 되면 risk market, 즉 주식시장에 준하는 위험을 취할 수밖에 없게 된다. 이 경우 20년에 한 번 이상 20% 이상의 손실을 볼 가능성이 거의 확실시되며, 국민연금의 특성상 이 정도의 손실은 제도의 지속성을 본질적으로 파괴하는 것이나 다름없다.

물론 “운” 이 좋아, 즉 시장 상황이 좋아 수익률이 계속 잘 나오는 경우도 있을 것이다. 하지만 이를 정량적으로 계산해 보면 그 가능성은 거의 없다는 것을 알 수 있다. 이를 살펴보기 위해, 현재의 기금운용방식을 그대로 유지하면서 향후 40년간 연평균 3%의 초과 운용수익률을 달성할 가능성을 계산해 보기로 한다.

이를 위해 제3차 재정계산에서 가정한 기금운용 목표수익률 5.5%를 향후 기대수익률로 사용하고 수익률의 변동성을 우선 3%로 가정한다. 연금운용수익률이 정규분포를 따른다고 가정하면 향후 40년간의 총 운용수익률은 연평균 예상 수익률인 5.5%에 투자기간을 40년을 곱한 220%이며, 같은 기간 동안의 총 변동성은 연평균 변동성인 3%에 투자기간의 0.5승을 곱한 19%이므로, 연평균 3% 이상의 초과 수익률 달성할 확률은 표준정규확률변수를  $Z$ , 표준정규분포의 누적밀도함수를  $\Phi$ 라 할 때, 다음과 같이 계산된다.

$$\mathbb{P}\left(Z \geq \frac{340\% - 220\%}{19\%}\right) = \Phi(6.3)$$

이는 50억분의 1보다 작은 값으로 시장 상황이 좋아서 운으로 기금고갈이 되지 않는 경우는 존

재치 않으며 이대로 가면 국민연금기금은 반드시 고갈된다는 것을 의미한다.

**<표 5-1> 추가 수익률이 발생할 수 있는 확률**

연간변동성(%)		3%	5%	10%	15%	20%
달성확률 (%)	1% 추가	1.8	10.3	26.4	33.7	37.6
	2% 추가	$1.2 \times 10^{-3}$	0.6	10.3	20.0	26.4
	3% 추가	$1.3 \times 10^{-8}$	$7.4 \times 10^{-2}$	2.9	10.3	17.1

<표 5-1>에는 다양한 변동성에 대해 같은 분석을 실시한 결과가 정리되어 있다. 당연하게도 연간변동성이 크면 초과 수익률 달성 확률이 올라가지만, 20%의 극단적으로 큰 연간변동성을 가정한다 하더라도 향후 40년간 연평균 수익률을 3% 이상 달성하는 확률은 약 17%에 불과할 정도로 낮다는 것이다. 높은 변동성을 취한다는 것은 국민연금기금이 손실을 입을 확률 역시 커진다는 것을 의미하므로 “운”에 기대는 것은 답이 될 수 없음이 자명하다.

하지만 워렌 버핏과 같은 전설적인 투자자에게 기금운용을 맡길 수 있다면 어떨까? 만약 그것이 가능하다면 초과위험 없이 수익률 제고를 달성할 수 있지 않을까? 국민연금 기금운용본부에 최고의 전문가를 모셔온다면 이들이 초과 수익을 내서 국민연금의 지속성을 확보할 수 있지 않을까?

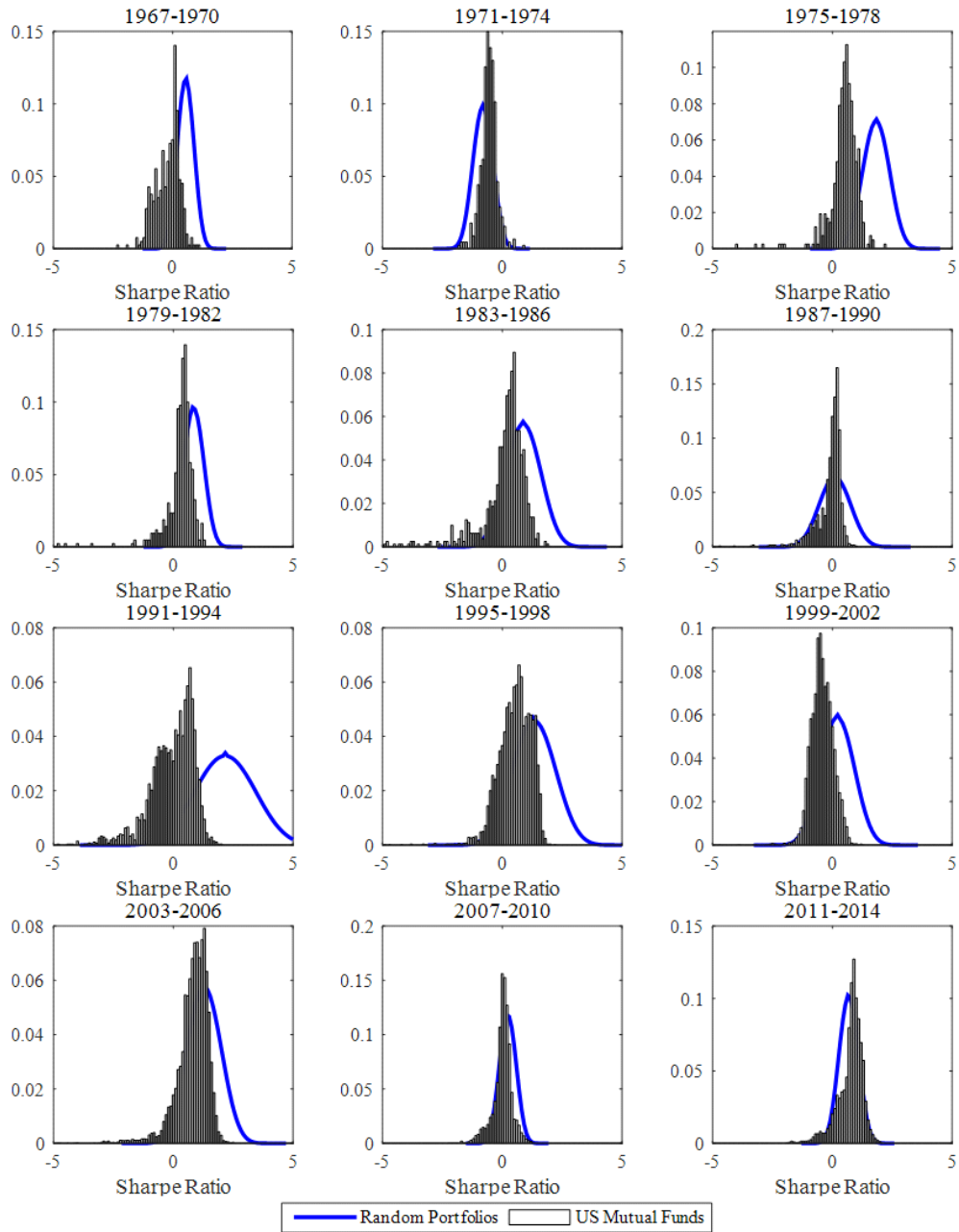
안타깝게도 이 역시 가능성이 없는 이야기다. 미국 프린스턴 대학의 경제학 교수인 Burton G. Malkiel은 1973년 출판된 본인의 저서인 ‘A Random Walk Down Wall Street’에서 “눈을 가린 원숭이가 신문의 금융 페이지에 다트를 던져서 만든 포트폴리오도 전문가가 신중하게 고른 포트폴리오와 성과가 큰 차이가 없을 것이다.”라는 말을 남겼다. 이는 주식 가격이 무작위로 움직인다는 ‘랜덤 워크 가설 (Random Walk Hypothesis)’을 기반으로 한 주장으로, 주식 가격이 무작위로 움직이기 때문에 어느 누구도 예측할 수 없으며, 때문에 원숭이가 무작위로 고른 포트폴리오나 전문가가 신중하게 고른 포트폴리오나 그 성과에는 큰 차이가 없을 것이라는 것이다.

이러한 Malkiel의 “Blindfolded monkey” 가설을 실증적으로 증명해낸 연구가 있어 이를 소개하고자 한다. 김우창·이용재는 2016년에 Quantitative Finance에 출간된 “uniformly distributed random portfolio”에서 Malkiel의 “Blindfolded monkey”, 즉 랜덤하게 골라진 펀드가 낼 수 있는 투자성과를 수리적으로 도출하고 이를 실제 펀드 매니저들의 성과와 비교하였다. 그 결과는 <그림 5-9> ~ <그림 5-11>에 정리되어 있다.

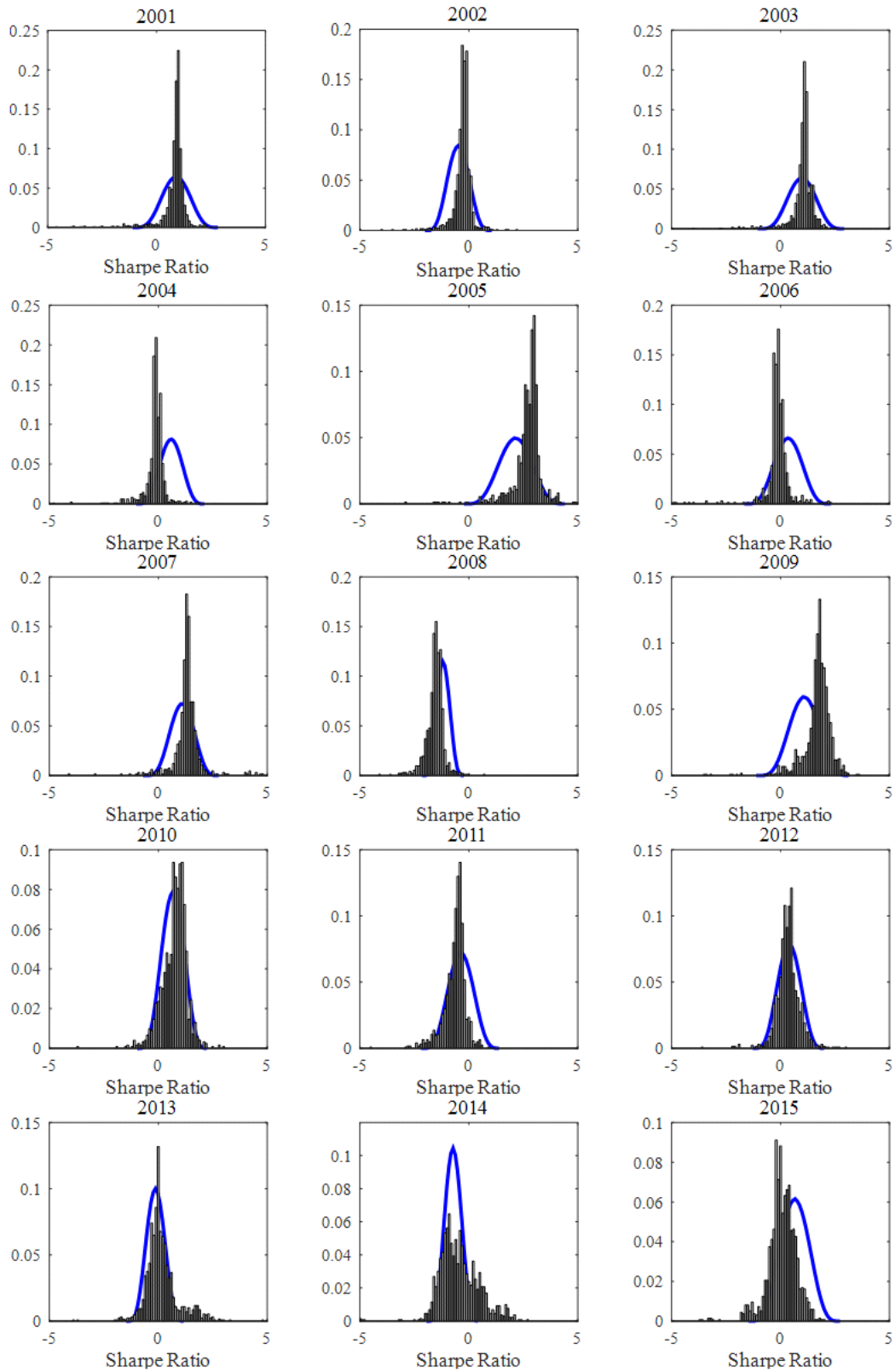


<그림 5-9> 2005년부터 10년간 미국 주식형 펀드(검은색  
히스토그램)와 랜덤 포트폴리오(파란색 실선) 성과  
비교

<그림 5-10> 1967년부터 4년 단위 미국 주식형 펀드(검은색 히스토그램)와 랜덤 포트폴리오(파란색 실선) 성과 비교



<그림 5-11> 2001년부터 1년 단위 국내 주식형 펀드(검은색 히스토그램)와 랜덤 포트폴리오(파란색 실선) 성과 비교



이러한 분석에서 도출할 수 있는 결론은 자명하다. 전문적인 펀드 매니저 그룹의 성과와 랜덤 포트폴리오의 성과는 통계적으로 유의미한 차이가 없으며, 따라서 실력이 좋은 펀드 매니저를 고용한다고 하여 장기적으로 초과위험이 없는 수익증대는 불가능하다는 것이다. 즉, 현재의 기금운용 방식을 유지한 채 향후 40년간의 연간 평균 수익률을 3% 증대하는 것은 달성 가능성이 없으며, 따라서 기금운용방식에 대한 근본적인 변화 없이, 전문가 영입 등의 방법을 활용하여 기금운용수익률을 제고하고 이를 통해 국민연금기금의 고갈을 막겠다는 주장은 근거가 없는 위험한 발상이다.



## 2부 - 국민연금의 재구성



## VI. 급여 적절성과 지속가능성 제고를 위한 개혁방안

### 1. 급여적절성 제고방안 : 국민연금 급여 소득대체율 인상

본고에서는 국민연금의 급여적절성을 제고하는 주요한 방안으로 소득대체율 인상을 제안한다. 급여적절성을 제고하기 위한 방안은 다양하다. 사각지대 해소, 크레딧 제공이나 보험료 지원 등을 통해 가입기간을 늘리는 것, 상한액 조정을 통한 A값 증가 등도 급여적절성을 높이는데 기여할 수 있다. 그 중에서도 소득대체율 인상은 가입기간 증가나 기준소득수준 인상 등의 효과가 증폭되도록 만드는 핵심적인 요소이자, 급여수준을 높일 수 있는 직접적인 방안이다. 앞서 1부 1장에서 공적연금의 급여적절성을 판단하는 기준으로 소득대체율이 가지는 한계에 대해 논한 바 있다. 즉, 기존 소득대체율이 보여주지 못하는 것들, 예를 들면 공적연금 급여액이 실제 동일시기 근로세대의 소득에 비해 얼마만큼의 수준인지, 공적연금 급여로 인한 빈곤제거 및 예방 효과가 얼마만큼인지 등과 같은 것들이 중요하다는 것이다. 그러나 현재 국민연금 급여산식 조정에 의한 소득대체율 조정은 급여수준 제고의 ‘도구’로서 핵심적인 중요성을 갖는다. 즉, 소득대체율 조정의 결과로서 급여적절성 제고를 기대할 수 있는 것이다. 물론 앞서 언급한 바와 같이 가입기간 연장 등 다양한 조치들이 소득대체율 조정과 함께 이루어질 때 기대할 수 있는 급여적절성 제고 효과는 더욱 클 것이다.

본고에서 우선 검토하고자 하는 소득대체율 인상안은 세 가지이다. 40년 가입 평균소득자 기준 소득대체율을 현행 40%에서 각각 45%, 50%, 60%로 올리는 안이다. 이 중 45%안은 2007년 국민연금 개혁 이후 매년 적용 소득대체율이 0.5%씩 낮아지고 있는 상황에서 이러한 하향조정을 멈추는 방식으로 이루어질 수 있는 소폭의 개혁이다. 현재 기초연금을 A값(소득대체율 10%)에 해당하는 것으로 보고 2007년 이전 국민연금 소득대체율 60%를 기초연금(10%)과 국민연금 50%를 통해 회복한다는 의미가 있다. 단, 국민연금 소득대체율 50%가 이런 의미를 담기 위해서는 국민연금 수급자도 모두 기초연금을 받을 수 있는 기초연금의 보편적 적용을 전제되어야 한다. 60%안은 2007년 개혁 이전의 국민연금 급여수준으로의 회복을 추구하는 의미, 그리고 지나치게 낮은 수준인 국민연금 급여수준을 획기적으로 높이기 위해서는 대폭적인 급여인상이 필요하다는 의견을 반영한 안이다.

먼저 이렇게 세 가지 방식으로 국민연금의 기준소득대체율이 변화하였을 때 국민연금 급여수준이 어떻게 변화하는지 살펴보자. 아래 <표 6-1>과 <표 6-2>의 값은 2018년부터 목표로 삼는 소득대체율로 바로 인상한 것을 가정하며, 2017년에 국민연금제도에 신규가입하는 신규가입자에 대해 각각 가입기간을 20년과 40년으로 적용하여 급여액 변화를 살펴본 것이다.

먼저 2017년 신규가입한 20년 가입 수급자의 급여액 변화를 살펴보자. 현행 제도에서 평균소득



가입자의 급여액은 45만원이며, 소득대체율을 45%로 소폭 인상(혹은 유지)하는 경우에는 49만원으로, 50%로의 상향조정시에는 54만원으로, 60%로의 조정시에는 65만원으로 인상된다. 물론 총 공적연금급여액은 기초연금 급여액과 대상범위에 따라 크게 달라진다. 기초연금이 현행 20만원을 약간 넘는 수준으로 유지되는 것을 가정해도 평균소득자에 대한 공적연금의 소득보장 총액은 최소한 현재가치로 약 70만원이 된다. 20년 가입한 150만원 소득자에 대해서도 소득대체율 인상시 국민연금 급여액은 현재가치로 약 40~50만원대로 올라가며, 역시 기초연금과의 조합에 따라 대체로 60~70만원대의 공적연금 급여를 확보하게 된다. 즉, 기초연금과 합산시 1인최저생계비 기준을 넘어서는 공적연금 급여가 확보된다. 그러나 전체적으로 소득대체율 인상에도 불구하고 가입기간이 이렇게 짧은 경우에는 국민연금급여의 적절성 확보는 매우 어렵다. 소득상한액 이상의 소득이 있는 국민연금 가입자의 경우에도 공적연금의 역할은 상당히 제한적이다.

한편 40년 가입한 2017년 신규가입자의 경우 소득대체율 인상의 급여 측면 효과를 살펴보면, 앞의 20년 가입 경우에 비해 그 효과가 상당히 커진다는 것을 알 수 있다. 평균소득 가입자의 경우 소득대체율이 45%로 인하를 멈추게 되면 급여액은 98만원으로서 100만원에 가까워진다. 50%로의 인상이 이루어지는 경우 급여액 수준은 109만원으로 높아져 급여적절성이 크게 강화되며, 기초연금과 합산하는 경우에는 공적연금의 전체 역할 수준이 상당히 높아져 그야말로 공적연금이 대다수의 가입자에게 주된 노후보장이 될 수 있다. 이 경우 사적연금이 갖는 메리트는 크게 감소한다. 그러나 한국 노동시장의 입직연령과 퇴직연령으로 볼 때 40년 가입은 사실상 비현실적인 가정이다.

**<표 6-1> 소득대체율 인상과 국민연금 급여수준의 변화 I :**  
**2017년 신규 가입자(20년 가입) 기준**

(단위: 만원, 2017년 현재가 기준)

구분	하한	100만원	150만원	200만원	가입자 평균소득	300만원	상한
현행 유지	26	33	38	43	45	54	69
2018년 이후 소득대체율 45% 유지	28	36	41	47	49	58	75
2018년부터 소득대체율 50% 상향	29	40	46	52	54	64	83
2018년부터 소득대체율 60% 상향	29	47	54	62	65	77	99

**<표 6-2> 소득대체율 인상과 국민연금 급여수준의 변화 II :**  
**2017년 신규 가입자(40년 가입) 기준**

(단위: 만원, 2017년 현재가 기준)

구분	하한	100만원	150만원	200만원	가입자 평균소득	300만원	상한
현행 유지	29	65	75	85	89	106	136
2018년 이후 소득대체율 45% 유지	29	71	83	94	98	117	150
2018년부터 소득대체율 50% 상향	29	79	92	104	109	129	166
2018년부터 소득대체율 60% 상향	29	95	110	125	130	154	199

## 2. 국민연금 노령연금급여 소득대체율 인상의 빈곤제거 효과

먼저, 국민연금의 소득대체율 인상 시나리오에 따른 노인빈곤율에 대한 추정결과를 살펴보기 이전에 그 해석에서 유의할 사항은 다음과 같다.<sup>1)</sup> 즉, 본 연구에서는 A값의 30%를 기준으로 공적연금이 노후소득에 미치는 영향을 검토하고자 한다. 즉, 노후에 공적연금만이 존재한다는 다소 강한 가정 하에서 A값의 30%를 상대 빈곤선으로 간주한다는 것을 의미한다. 일반적인 빈곤평가에서 상대빈곤선은 분석대상 집단 내 중위소득의 50%를 채택한다거나, 공적연금 소득 이외에도 다른 소득원들을 고려하는 것과는 상당히 다르다고 할 수 있다.

하지만, 본 연구의 가장 중요한 목적이 노후소득에 있어서 공적연금의 역할을 평가하고자 한다는 점에서 다른 소득원의 역할은 일단 제외하는 것이 적절하다고 판단하였다.<sup>2)</sup> 또한 국민연금 가입자들의 기준소득월액의 평균값인 A값을 기준으로 함으로써, 국민연금이 근로시기와 노후의 소득을 어느 정도 평탄화(smoothing) 할 것인지를 좀 더 용이하게 평가할 수 있을 것으로 기대한다. 나아가 A값의 30%를 기준으로 한 것은 현재 생계급여(1인, 약 49만원) 수준이 중위소득의 30% 수준 정도인 점을 고려하였다.

이에 <그림 6-1>의 결과를 보면 미래 노후소득에 대한 국민연금의 역할은 상당히 미미한 수준일 것으로 전망된다. 2007년 연금개혁으로 2028년까지 소득대체율을 40%로 점진적으로 인하하는 기준 시나리오인 ‘현행’의 경우 대략 2040년까지는 노인빈곤율이 조금씩 하락하지만, 이후에는 다시 증가하기 시작한다. 더욱이 2028년 이후에 경제활동을 시작하는 세대가 연금을 수급할 것으로 예상되는 2060-70년 이후에는 국민연금 급여가 상대빈곤선에 미치지 못하는 노인인구가 전체에서 약

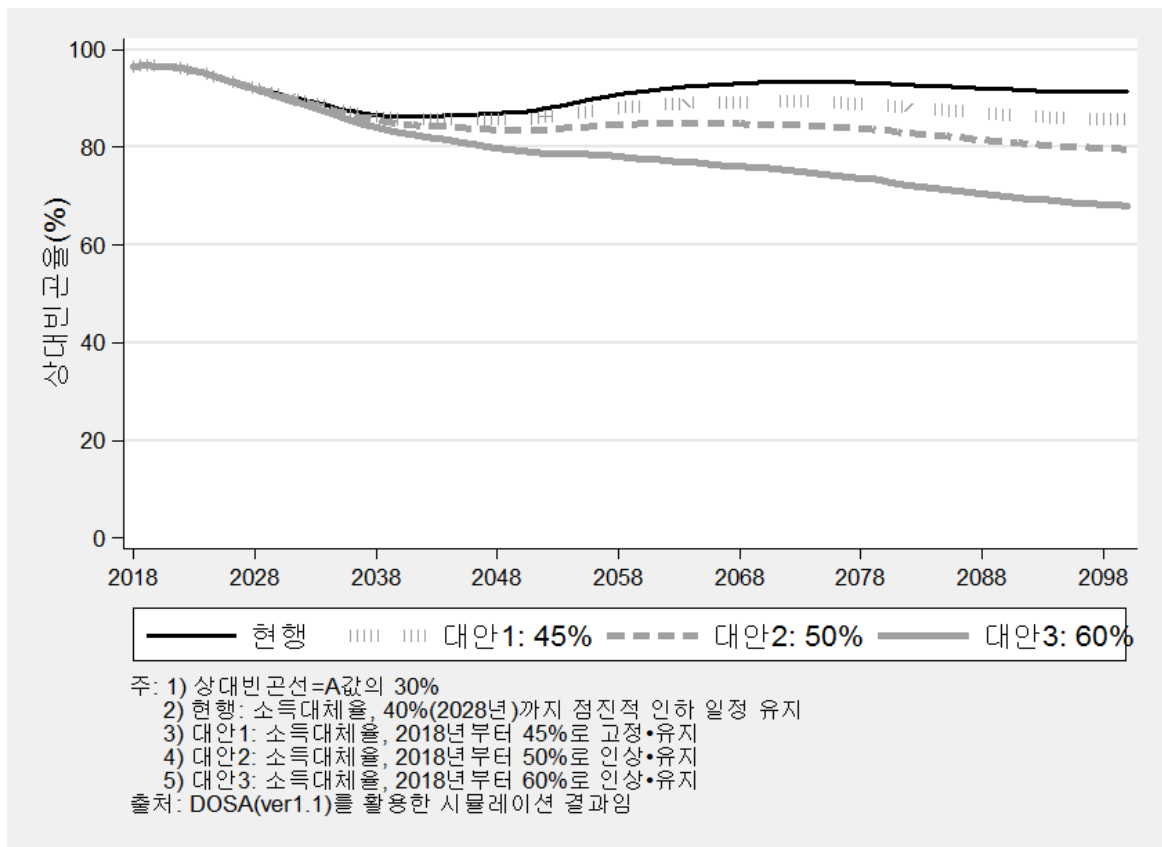
1) 미래 노인인구의 연금소득 추정은 본 연구의 1부, 4장에서 활용하고 있는 DOSA(ver1.1)에 기반한다. 따라서 모형에 대한 설명은 해당 부분을 참고하기를 바란다.

2) 한편, 여기에는 수십 년 이후 노인(혹은 가구)의 다양한 소득원을 모두 추정할 수 없는 기술적 한계도 존재한다.

90%를 상회할 것으로 전망된다. 즉, 노령연금 지급률이 장기적으로 노인인구의 90%에 이른다고 할 지라도<sup>3)</sup> 소득대체율 40% 수준 하에서는 연금수급자 중 80-90%는 국민연금액 수준이 상대빈곤선(당시 A값의 30%)에도 미치지 못한다는 점에서 상당히 비관적인 전망 결과라고 할 것이다.

2018년부터 소득대체율을 더 이상 인하하지 않거나(대안1), 50%(대안2) 혹은 60%(대안3)로 인상하는 대안들의 결과 역시 그리 낙관적이라고 하기에는 어렵다. 먼저, 대안1의 경우에는 2040년 이후 노인빈곤율이 상승(현행)하는 추이를 완화시키는 정도이며, 대안2의 효과가 이보다 크기는 하지만 그 수준은 장기적으로 80% 수준일 것으로 전망된다. 한편, 2007년 개혁 당시 소득대체율 수준(60%)으로 다시 인상하는 대안3의 경우에는 노인빈곤율의 하향 추이가 지속적으로 나타남으로써 장기적으로는 60% 수준까지 축소될 것으로 전망된다.

<그림 6-1> 국민연금 소득대체율 인상(안)에 따른 노인 빈곤율



대안3과 같이 소득대체율을 60% 수준까지 다시 인상한다고 하더라도 국민연금을 통해서 빈곤상태를 벗어날 수 있는 노인인구 규모가 예상외로 많지 않은 것은 최근의 노동시장 여건이 크게 개선되지 않는 한 개인들의 가입기간 증가가 충분하지 않기 때문이다. 앞에서 말한 바와 같이 본 시뮬레이션 결과는 실제로 보험료를 납부하는 실질적인 가입자 비율이 2011년 61.6%에서 2050년에 77.2%로 상승<sup>4)</sup>하는 동시에, 현재의 노동시장 여건이 앞으로도 지속된다는 것을 전제로 한다. 따라

3) 노인인구의 장기적인 연금수급률에 대한 전망 결과는 권혁진·류재린(2015) 참고.

서 지급과 같은 고용과 소득이 불안정한 노동시장 여건이 크게 개선되지 않는 한, 국민연금 제도의 소득대체율 인상만으로는 노인빈곤을 획기적으로 완화하기는 힘들 것으로 판단된다.

다른 한편, 2015년 확대·개편한 기초연금의 역할 확대 방안도 국민연금의 부족한 노후소득 보장 역할을 보완할 수 있는 대안으로 주장되기도 한다. 이에 본 연구에서는 <그림 6-2>을 통해 국민연금과 기초연금을 함께 고려한 공적연금의 장기적인 영향을 전망하고 있다. 이때, 기준(base) 시나리오는 노인인구의 70%에 대해 현행 제도에서처럼 국민연금과 기초연금을 연계하지만, 기초연금액을 A값의 10%로 유지하는 것으로 한다. 그리고 국민연금의 소득대체율 인상에 대한 각 대안에서는 기초연금과 국민연금을 연계하지 않으면서 노인인구의 70%에 대해 A값의 15%를 지급하는 경우의 장기적인 효과를 추정한다.

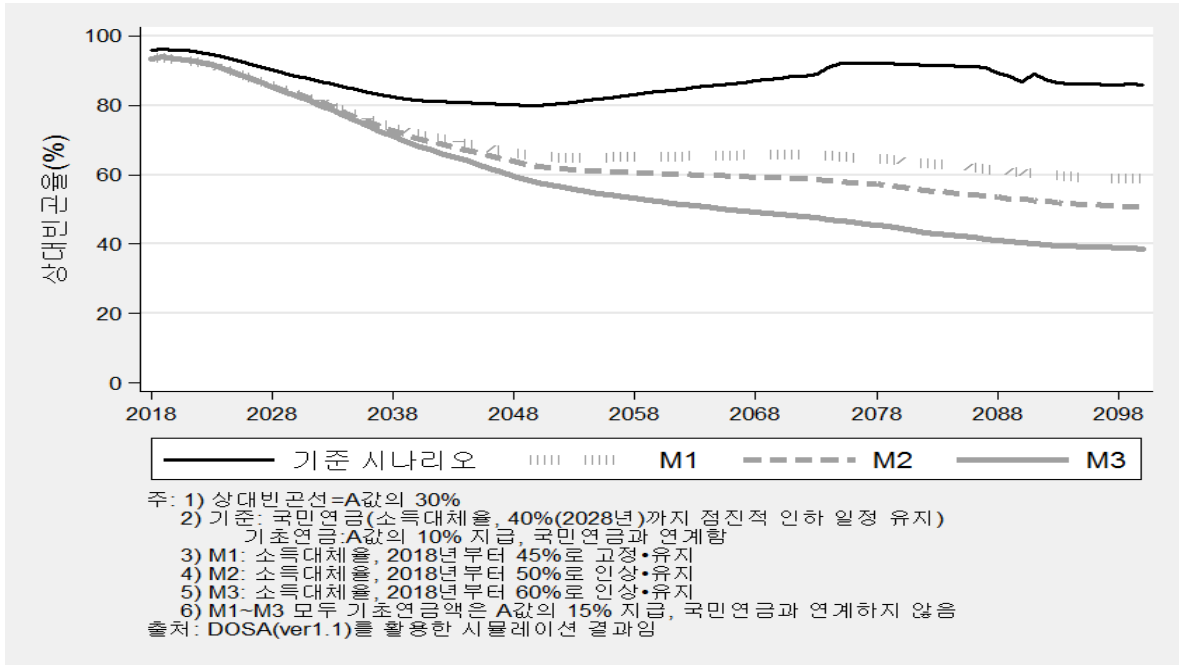
기준 시나리오의 경우에도 소비자물가상승률로 연동하는 것과 비교하면 급여수준 자체를 상당히 높게 설정한 것이라고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 기준 시나리오에 따른 노인 빈곤율은 국민연금만을 고려한 경우에 비해 크게 개선되지 않는 것으로 나타나는데, 국민연금과 기초연금의 연계가 미치는 영향이 상당히 크다는 것을 의미한다는 점에서 주목할 필요가 있다.

다음으로 시나리오 M1은 국민연금의 소득대체율을 2018년부터 45%로 고정하는 한편, 기초연금액을 A값의 15% 인상하고 노인인구의 70%에 대해 국민연금액과 관계없이 일괄 지급하는 것이다. 그 결과를 보면 공적연금 수급만으로 노인빈곤율은 장기적으로 약 58% 수준까지 축소될 것으로 전망된다. 이러한 축소 정도는 당연히 국민연금의 소득대체율 인상 정도에 따라서 더욱 크게 나타날 것으로 볼 수 있는데, 장기적인 노인빈곤율은 시나리오 M2(소득대체율 50%)의 경우 약 50%, 그리고 M3(소득대체율 60%)의 경우에는 약 38%까지 축소될 것으로 전망된다.

---

4) 실제 가입률은 3차 재정추계(국민연금재정추계위원회, 2013)에서 가정하고 있는 납부예외자를 포함한 가입률에 근거하여 역산한 것을 말하며, 좀 더 자세한 내용은 본 보고서의 1부 4장 참고.

<그림 6-2> 공적연금 개혁(안)에 따른 노인 빈곤율의 변화: 소득대체율과 기초연금액 인상



### 3. 급여인상과 종합적인 재정안정화 조치의 효과 : 소득대체율 인상, 보험료율 인상, 출산율 제고 등 동시 진행

국민연금제도는 무엇보다도 급여수준을 높임으로써 노후소득보장 기능을 확충해야 하는 과제를 안고 있다. 물론 국민연금의 노후소득보장 기능을 제고시키는 것은 앞서 살펴본 바와 같이 소득대체율을 높이는 것만으로 달성되지 않는다. 지금 단계에서는 궁극적인 빈곤해소 기능을 얼마나 수행해 낼 수 있는가, 나아가 우리 사회의 경제발전단계에 발맞추어 노후에 생활수준을 얼마나 유지시킬 수 있을 것인가 등을 살펴보는 것이 필요하다. 그러나 소득대체율 인상은 지금 노후소득보장 기능 달성의 도구로서 중요하다.

이에 본고에서는 국민연금 급여 인상의 두 가지 경우, 즉 기준 소득대체율 인상의 두 가지 경우—40년 가입 기준 평균소득자 소득대체율 45%, 소득대체율 50%-를 상정하고, 이 경우의 재정 효과를 살펴보고자 한다. 또한 소득대체율 인상이 이루어지는 경우에는 보장성 제고와 함께 보험료율 인상을 협상할 여지가 있다. 이에 소득대체율 인상과 함께 보험료율이 2040년까지 점진적으로 11%, 그리고 13%까지 인상되는 경우를 가정하고 각 소득대체율과 보험료율 인상의 조합에 따른 장기적인 재정 영향을 살펴보고자 한다.

현행 40%의 기준소득대체율을 유지하는 경우에도, 또한 기준 소득대체율을 45%나 50%로 높이는 경우에도 한국 국민연금제도에는 장기적인 재정문제 발생이 예상된다. 이는 주로 출산율 저하로 인한 것이다. 국민연금의 장기재정 안정성은 장기 예측인만큼 출산율, 경제성장률, 임금상승률, 기금수익률 등 여러 변수를 감안해 추정할 필요가 있다. 본 연구는 정책적 노력에 의한 출산율 제고 및 고용률 제고 등을 통한 국민연금제도의 보험료 수입기반 확충이 가능하다는 입장에 기초한다. 이에 제도의 사회적 지속가능성 기반으로서 출산율, 그리고 직접적인 국민연금 수입확대 기반으로 보험료율을 조정할 때, 재정적으로 어떤 변화가 있는지 살펴볼 것이다. 즉, 보험료율 인상만 이루어질 경우와, 보험료율 인상과 출산율 변화가 함께 이루어질 경우 각각의 재정효과를 비교할 것이다. 이에 더해 국민연금제도 기반으로 경제성장률·임금상승률·기금수익률 등의 요소들이 현행 전망치 그대로 유지될 경우와 현행 전망치보다 약 0.5%p씩 높아진 경우를 살펴보았다.

정리하면 이 절에서는 소득대체율 인상, 출산율 인상, 보험료율 인상안들을 조합하여 몇 개의 시나리오를 구성하여 국민연금의 장기재정 효과를 살펴보았다. 재정추계 요소로 경제성장률·임금상승률·기금수익률 등에 대해서는 지난 제3차 국민연금 재정재계산에서 사용한 가정치를 그대로 유지하는 경우와 이를 0.5%p 상승시킨 경우를 조합하여 사용하였다.

#### (1) 시나리오 구성

##### 가) 시나리오 주요 요소

먼저 본 재정추계 시나리오의 주요 요소들을 설명하면 다음과 같다.

첫째, 소득대체율이다. 기준 소득대체율은 다음 세 가지-현행 유지(28년까지 40%), 하락 중단(2018년 45% 유지), 2020년부터 50% 상향-로 경우로 나뉜다.

둘째, 출산율이다. 출산율은 현행 전망치를 그대로 유지되는 경우와 출산율이 제3차 저출산고령사회기본계획(브릿지 플랜)에 따라 2020년까지 1.5, 2030년 1.7, 2045년 이후 2.1로 유지 등으로 출산율이 높아지는 경우 두 가지를 가정하였다. 즉, 후자는 정책적 노력이 꾸준히 이루어져 성과를 거두는 상황을 가정한 것이다.

**<표 6-3> 합계출산율 가정 비교**

2011년 통계청 중위가정		2016년 통계청 중위가정		제3차 저출산고령사회기본계획 (브릿지 플랜)	
2020년	1.35	2020년	1.24	2020년	1.5
2030년	1.41	2030년	1.32	2030년	1.7
2045년 이후	1.42	2038년 이후	1.38	2038년 이후	2.1

셋째, 보험료율 인상이다. 보험료율 인상은 2030년에 시작되며, 2040년에 마무리되는 것으로 가정하였다. 보험료율 인상의 경우는 2040년까지 11%로 인상되는 경우, 13%로 인상되는 경우 두 가지로 나누었다. 구체적으로 보험료율 인상 가정1은 국민연금 보험료율이 2030년 10%, 2035년 10.5%, 2040년 11%로 인상하는 것이며, 보험료율 인상 가정 2는 2030년 10%, 2035년 11.5%, 2040년 13%로 인상하는 것이다.

넷째, 경제성장률·임금상승률·기금수익률은 제3차 국민연금 재정재계산에서의 가정치를 0.5%p 인상시킨 것을 사용하였다.

#### 나) 시나리오 설명

소득대체율 인상의 재정효과를 살펴보기 위한 본 재정추계 시나리오는 단순시나리오와 복합시나리오로 구분된다. 단순 시나리오는 수입 관련 변수로서 출산율, 보험료율 중 하나의 변수만 변화시키는 것이다. 복합시나리오는 출산율 변화와 보험료율 인상이 한꺼번에 이루어질 경우의 재정효과, 그리고 이에 더해 제도 기반이 더욱 강력하게 확충되는 경우로서 출산율 변화, 보험료율 인상, 기타 경제성장률·임금상승률·기금수익률 등이 기존 예측치보다 0.5%p씩 높아지는 경우를 살펴보기 위한 시나리오이다. 즉, 본고에서 살펴보는 재정효과 시나리오는 국민연금 기준소득대체율이 현행, 45%, 50%인 경우 각각에 대해 보험료율 인상의 두 가지 경우와 출산율 유지와 상승을 조합한 것이다.

- (1) 단순시나리오 1 : 기본 가정 유지된 상태에서 소득대체율 변화(현행, 45%, 50%)
- (2) 단순시나리오 2-1: 보험료율 인상1(11%)과 소득대체율 변화(현행, 45%, 50%)
- (3) 단순시나리오 2-2: 보험료율 인상2(13%)과 소득대체율 변화(현행, 45%, 50%)
- (4) 단순시나리오 3: 출산율 상승과 소득대체율 변화(현행, 45%, 50%)
- (5) 복합시나리오 1-1: 출산율 상승+보험료율 인상1(11%)과 소득대체율 변화(현행, 45%, 50%)
- (6) 복합시나리오 1-2: 출산율 상승+보험료율 인상2(13%)와 소득대체율 변화(현행, 45%, 50%)
- (7) 복합시나리오 2: 출산율 상승+보험료율 인상+ 경제성장률·임금상승률·기금수익률 상승과 소득대체율 변화(현행, 45%, 50%)

## (2) 재정추계 결과

각 시나리오에 따른 국민연금 장기 재정추계 결과를 기금소진연도, 수지적자 발생연도 등 기존 지표 등을 통해 살펴보면 아래와 같다. 먼저 각각의 급여수준에 대해 출산율 변화와 보험료율 인상을 조합했을 때 나타나는 결과를 살펴보자.

<표 6-4> 각 시나리오에 따른 기금소진 연도

출산율	소득대체율	보험료율		
		현행 (9%)	보험료1 (2040,11%)	보험료2 (2040,13%)
현행	현행(40%)	2059년	2064년	2070년
	45%	2058년	2062년	2067년
	50%	2056년	2060년	2064년
상승	현행(40%)	2060년	2066년	2077년
	45%	2058년	2063년	2070년
	50%	2056년	2061년	2065년

주: 2016년 통계청 인구추계 중위가정이 3차 재정추계 당시에 비해 낮아짐으로써, 소득대체율과 보험료율에 대한 가정이 그대로인 경우에도 3차 재정 추계의 결과(2060년)보다 1년 빠른 2059년에 기금 소진

먼저 현행 출산율 예측치가 유지되고, 보험료율 인상 없이 기준소득대체율이 45%, 50%로 인상될 경우, 기금소진 예상연도는 각각 2058년과 2056년으로 기존에 비해 약간씩 앞당겨진다. 즉, 소득대체율 인상이 국민연금기금 소진연도 및 장기재정상황에 미치는 영향은 그리 크지 않은 것으로 판단된다. 오히려 기준 소득대체율 인상과 보험료율 인상을 조합하는 경우에는 재정상황이 현재에 비해 대체로 개선되는 것으로 나타났다. 기준 소득대체율을 50%로 올리고 보험료를 가장 소극적인



수준인 11%로 올리는 경우에는 현행(2059년)과 기금소진연도는 2060년으로 거의 비슷하다.

저출산고령사회계획의 순조로운 집행 등으로 인해 출산율이 가정치보다 높아지는 경우에는 이것이 국민연금재정에 약간의 긍정적인 영향을 미친다. 그러나 출산율 변화만 있고 보험료는 상승하지 않는 경우에 장기재정에 미치는 영향은 상대적으로 제한적이다. 예를 들어, 보험료를 현행 유지 혹은 2040년까지 11%로 상승하는 경우에도 출산율 상승으로 인한 영향은 기금소진을 1~2년 늦추는 정도이다. 오히려 단일 요인으로는 출산율보다는 연금보험료의 변화가 기금에 미치는 영향이 상대적으로 가장 크게 나타난다. 그럼에도 출산율 상승은 생산가능 인구를 증가시킴으로써 장기적인 재정부담(GDP 대비 수지 적자 규모)을 완화시킨다는 점에서 주목할만한 가치가 있다.

그러나 더욱 주목할 만한 것은 출산율 상승과 보험료를 인상이 같이 이루어질 경우에 재정안정 효과가 가장 크다는 것이다. 다시 말하면 각각의 요인이 개별적으로 연금장기재정 추이에 미치는 영향은 상대적으로 작고, 여러 영향 요인들이 동시에 작용할 때 기금에 미치는 영향이 증폭되어 나타난다고 할 수 있다. 이는 기금이 누적·증가하는 과정에서 보험료를 인상과 보험료를 납부하는 인구의 증가로 인한 기금 증대효과가 증폭된다는 것을 의미한다. 예를 들어, 2040년까지 보험료를 13%까지 인상하는 동시에, 출산율이 브릿지플랜의 예상만큼 상승하는 경우에 기금소진 연도는 2077년으로 늦추어질 것으로 전망되었다.

<표 6-5> 각 시나리오 재정추계 결과 비교

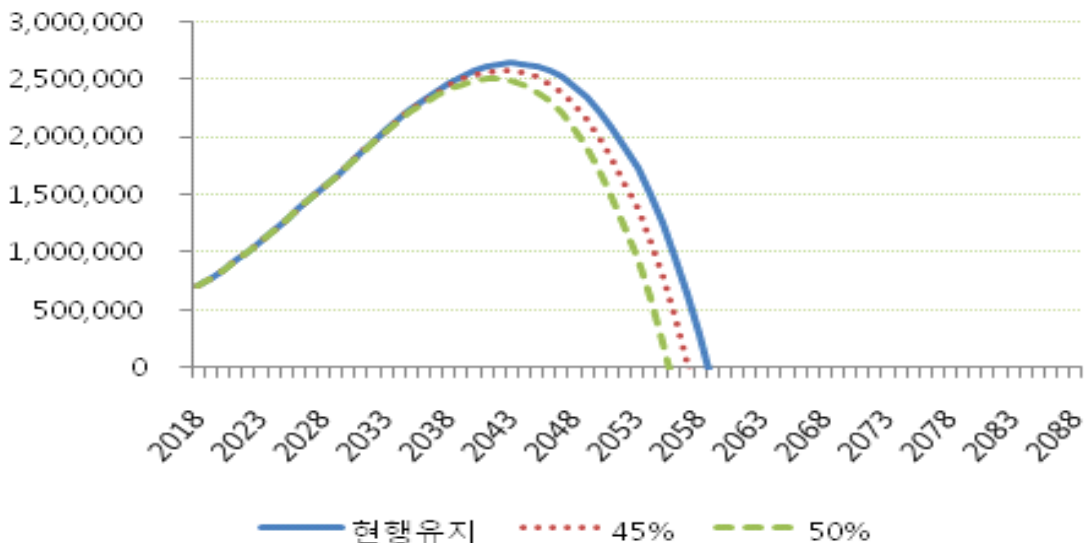
구분	시나리오	소득대체율	보험료수입- 급여지출 역전	수지적자	기금소진
단순 시나리오 1	기존 가정	현행(->40%)	2032년	2044년	2059년
		45%	2032년	2043년	2058년
		50%	2032년	2042년	2056년
단순시나리오 2-1	보험료율 인상 1	현행(->40%)	2036년	2038년	2064년
		45%	2035년	2047년	2062년
		50%	2034년	2047년	2060년
단순시나리오 2-2	보험료율 인상 2	현행(->40%)	2037년	2054년	2070년
		45%	2034년	2051년	2067년
		50%	2034년	2049년	2064년
단순시나리오 3	출산율 상승	현행(->40%)	2032년	2044년	2060년
		45%	2032년	2043년	2058년
		50%	2032년	2043년	2056년
복합시나리오 1-1	보험료율 인상 1 + 출산율 상승	현행(->40%)	2036년	2049년	2066년
		45%	2035년	2047년	2063년
		50%	2034년	2046년	2061년
복합시나리오 1-2	보험료율 인상 2 + 출산율 상승	현행(->40%)	2037년	2056년	2077년
		45%	2037년	2052년	2070년
		50%	2037년	2050년	2065년
복합시나리오 2	보험료율 인상 2 + 출산율 상승 + 경제성장률·임금상승률· 기금수익률 상승	현행(->40%)	2041년	2064년	2088년까지 미발생
		45%	2038년	2058년	2077년
		50%	2037년	2054년	2070년

### (3) 시나리오별 분석

#### 가) 단순시나리오 1: 기존 가정

현재의 보험료율과 출산율 추이(2016년 통계청 인구추계 중위가정)가 유지된다고 가정할 경우 소득대체율을 올린다고 해서 기금소진연도가 크게 달라지지 않는다. 소득대체율을 현행(28년까지 40%)으로 유지할 경우 기금소진 시점은 2059년, 소득대체율 하락을 중단(2018년부터 45% 유지)할 경우 2058년, 2020년부터 50%로 다시 올릴 경우는 2056년 소진될 것으로 전망된다.

<그림 6-3> 단순시나리오 1: 적립기금 추이 비교



다만, 소득대체율 인상시 기금소진 이후 재정 부담이 급격하게 증가하는 것으로 나타난다. 전체 급여지출액이 GDP에서 차지하는 비율은 명목율 기준으로 현행유지시 7%~8%이며, 소득대체율을 2018년 수준인 45%로 유지할 경우 8%~9%이고, 50%로 올리는 경우 9%~10%이다. 물론 보험료 수입을 고려한 수치차를 기준으로 볼 경우, 다소 그 적자 분은 40% 유지시 4~5%, 45%의 경우 5~6%, 50%로 인상시 6~7%로 다소 줄기는 하지만, 여전히 초과부담이 발생하게 됨을 보이고 있다. 이는 노령연금 소득대체율 인상이 이루어질 경우 보험료 인상이 필요하다는 것과 소진 이후 부담을 줄이기 위해서 소진 이후 연금 보험료 총액을 증가시키기 위한 노력이 함께 이루어져야 함을 의미한다.

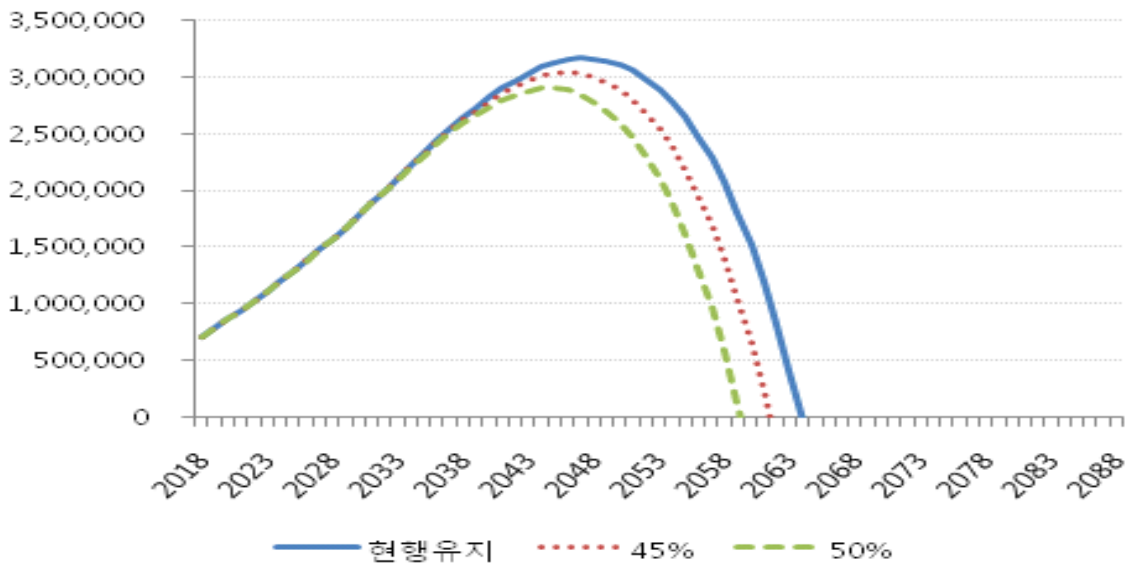
<표 6-6> 단순시나리오 1: 기금소진 이후 GDP 수지차

구분	GDP 대비 수지차(단위 %)					
	2060년	2065년	2070년	2075년	2080년	2088년
현행(40%)	-4.5	-5	-5.3	-5.4	-5.5	-5.6
45%	-5.1	-5.8	-6.2	-6.3	-6.5	-6.7
50%	-5.7	-6.6	-7.1	-7.3	-7.5	-7.8

나) 단순시나리오 2-1: 보험료율 인상 1 가정

2030년 1%p 보험료율을 인상하여 국민연금 보험료가 10%, 2035년 10.5%, 2040년 11%까지 증가하는 경우, 즉 현행 9%에서 총 2%p 만큼 국민연금 보험료 인상이 이루어지는 경우에 대한 추계 결과를 살펴보면 아래와 같다. 즉, 기준 소득대체율을 현행으로 유지할 경우 기금소진 시점은 2064년, 45%로 약간 높일 경우 2062년, 50%로 올릴 경우에는 2060년에 기금이 소진될 것으로 전망된다.

<그림 6-4> 단순시나리오 2-1: 적립기금 추이 비교



보험료율 인상 폭에 따라 수지적자 규모는 달라지는데, 보험료율을 2040년 11%로까지 올리는 경우에 대한 예측치를 살펴보면, 기금소진 이후 수지 적자 규모는 기준소득대체율 현행 유지시 GDP 대비 4~5% 수준. 45%일 경우는 5.2~6%수준, 50%일 경우 6~7% 안팎 수준이다. 이에 대응하기 위해서는 2060년을 전후하여 추가적인 보험료율 인상이 이루어지거나, 애초에 보험료율 인상 폭이 커질 필요가 있다. 혹은 국민연금재정의 기반인 출산율, 경제성장률 등의 변화가 필요하다. 이 중 먼저 보험료율 인상 폭을 높인 경우를 아래에서 살펴보자.

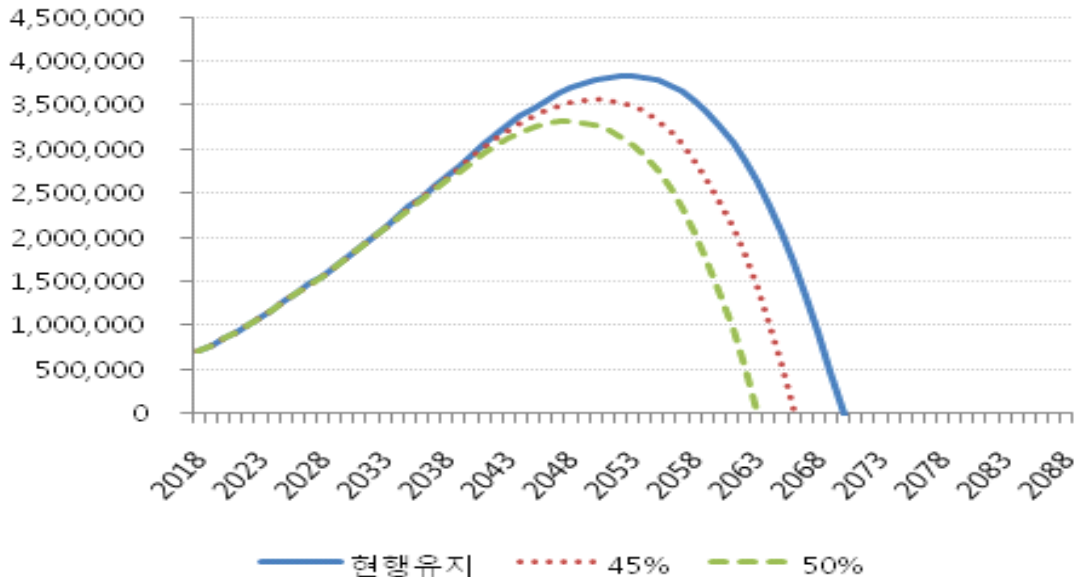
<표 6-7> 단순시나리오 2-1: 기금소진 이후 GDP 대비 수지차

구분	GDP 대비 수지차(단위 %)					
	2060년	2065년	2070년	2075년	2080년	2088년
현행(->40%)	-	-4.4	-4.7	-4.7	-4.8	-5
45%	-	-5.2	-5.6	-5.7	-5.8	-6
50%	-3.8	-6	-6.5	-6.7	-6.8	-7.1

다) 단순시나리오 2-2: 보험료율 인상 2 가정

2030년 국민연금 보험료율을 1%p 인상하여 10%, 2035년에는 11.5%, 2040년에는 13%까지 현행 9%에 비해 보험료율을 총 4%p 인상하는 것을 가정하였다. 이 경우 기금소진 연도는 현행 소득대체율을 유지할 경우 2070년, 45%일 경우 2067년, 50%일 경우는 2064년으로 늦춰진다. 즉, 국민연금 기준소득대체율을 50% 수준으로 올리는 경우에도 현행 40% 소득대체율을 유지하는 3차 재정계산(2060년) 결과보다 기금 소진 연도가 늦춰진다. 즉, 급여소득대체율을 50%로 인상하고 보험료율을 2040년까지 13%로 인상하는 경우의 조합은 오히려 현재보다 재정안정도를 높인다.

<그림 6-5> 단순시나리오 2-2: 적립기금 추이 비교



기금소진 이후 GDP 대비 수지적자 규모는 소득대체율 40%인 경우 또는 45%인 경우 GDP의 4~5% 안팎 수준이다. 다만 소득대체율을 50%로 높일 경우 2080년이 넘으면 GDP의 6%를 초과하는

것으로 나타난다. 이는 소득대체율을 높이는 경우에는, 2040년까지의 13%로의 보험료 인상에 이어 이후 2차 보험료율 인상이 필요할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 물론 2차 보험료 인상의 필요성과 인상 폭은 국민연금재정의 기반인 출산율, 경제성장률 등의 변화 수준에 따라 크게 달라질 수 있다. 이에 출산율, 경제성장률 등의 변화를 고려한 시나리오 도출이 필요하다.

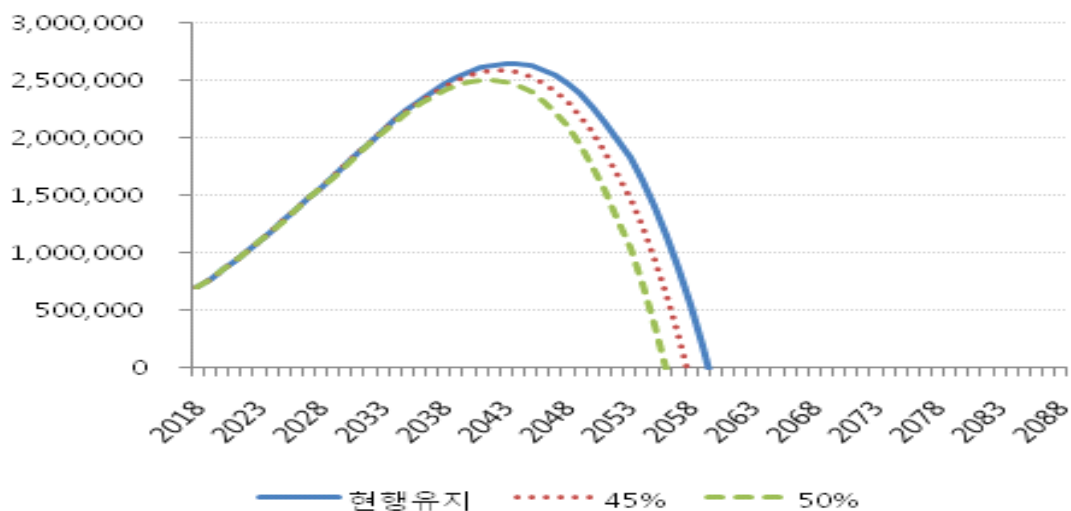
<표 6-8> 단순시나리오 2-2: 기금소진 이후 GDP 대비 수지차

구분	GDP 대비 수지차(단위 %)					
	2060년	2065년	2070년	2075년	2080년	2088년
현행(->40%)	-	-	-0.2	-4.1	-4.1	-4.3
45%	-	-	-4.9	-5	-5.1	-5.4
50%	-	-5.4	-5.8	-5.8	-6.2	-6.4

라) 단순시나리오 3: 출산율 상승 가정

출산율이 제3차 저출산 고령사회 기본계획(브릿지 플랜)에 따라 2020년까지 1.5, 2030년 1.7, 계속 상승하여 2045년 이후 2.1 유지한다고 가정하고, 보험료를 변화 없이 소득대체율 변화가 있다는 가정 하에서 장기재정추계 전망을 살펴보자. 이 경우 기금소진 시점은 소득대체율을 현행유지할 경우 2060년, 45%일 경우 2058년, 50%일 경우 2056년으로 기금소진 연도는 기존 가정과 크게 차이가 없다. 즉 보험료율 인상 없이 출산율 추이 변화만으로 기금소진 시기에 대해 큰 폭의 개선을 기대하기는 어렵다. 그러나 재정추이를 기금소진 연도로만 보는 것은 단편적이다.

<그림 6-6> 단순시나리오 3: 적립기금 추이 비교



출산율이 상승하면 기금소진 이후 GDP 대비 수지적자 규모가 상당히 개선되는 것을 알 수 있다. 기준소득대체율이 40%인 경우 수지적자 규모는 GDP의 4% 초중반, 45% 유지할 경우는 5% 초중반, 50%로 올릴 경우는 6% 초중반이다. 이는 기존 가정(단순시나리오 1)과 비교할 때 소진 이후 GDP 대비 수지적자 규모가 1%p 이상 감소함을 보여준다. 특히 출산율 제고의 재정개선 효과는 2070년대, 2080년대 등 장기재정 추이를 살펴볼 때 더욱 강력하다. 출산율 제고시 2070년 이후 수지차가 일정 수준으로 유지되는 것이다. 이는 국민연금제도의 장기적인 지속가능성 확보를 위해서는 출산율이 매우 중요함을 의미한다. 그러나 역시 출산율 제고만으로는 현실에서 감당하기 어려운 수지차인 것은 사실이다. 이에 보험료율 인상과 출산율 제고가 결합되었을 때 나타나는 재정효과를 살펴볼 필요가 있다.

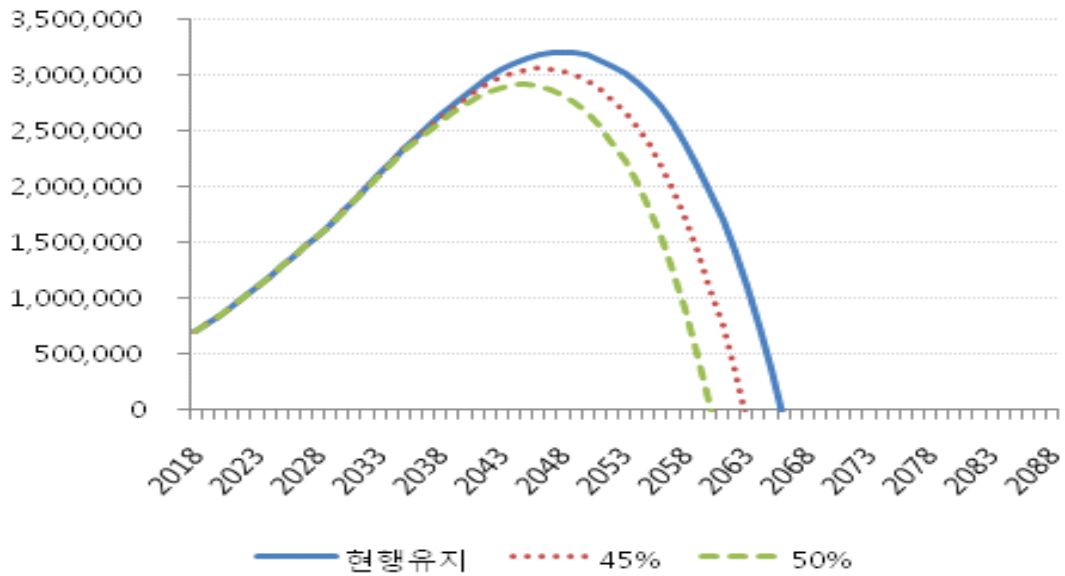
<표 6-9> 단순시나리오 3: 기금소진 이후 GDP 대비 수지차

구분	GDP 대비 수지차(단위 %)					
	2060년	2065년	2070년	2075년	2080년	2088년
현행(>40%)	-	-4.5	-4.3	-4.4	-4.3	-4.3
45%	-4.7	-5.2	-5.4	-5.3	-5.3	-5.4
50%	-5.4	-6	-6.4	-6.3	-6.3	-6.5

마) 복합시나리오 1-1: 보험료율 인상 1 + 출산율 상승 동시 가정

보험료율 인상(2030년 10%, 2035년 10.5%, 2040년 11%)과 출산율 상승(2045년 이후 2.1 유지)이 동시에 이루어진다는 가정 하에서 장기재정추이를 살펴보자. 먼저 기금소진 연도는 기준 소득대체율이 40%, 45%, 50%일 경우에 대해 각각 2066년, 2063년, 2061년으로서, 모두 3차 재정계산의 2060년 소진 연도보다 늦춰진다.

<그림 6-7> 복합시나리오 1-1: 적립기금 추이 비교



기금소진연도보다 실제 재정적 지속가능성 면에서 더 의미있는 것은 소진연도 이후 GDP 대비 수지적자 규모이다. 소득대체율을 현행으로 유지할 경우 GDP 대비 수지적자 규모는 장기적으로 GDP의 3.3% 수준을 유지하며, 45%일 경우는 4.4% 수준, 50%일 경우는 5.5% 수준을 유지한다. 이는 앞서 보험료율 인상만 이루어질 경우에 예측된 수지적자 규모에 비해 적을 뿐만 아니라 변화 폭이 크지 않고 안정적이라는 특징이 있다. 그러나 이러한 가정 하에서 수지적자 폭으로 볼 때 소득대체율을 50% 인상시 역시 2040년대 이후에 보험료율 인상 폭이 더 커지거나, 기타 경제성장률 등 다른 측면에서 국민연금제도의 기반이 확충될 필요가 있을 것으로 보인다.

<표 6-10> 복합시나리오 1-1: 기금소진 이후 GDP 대비 수지차

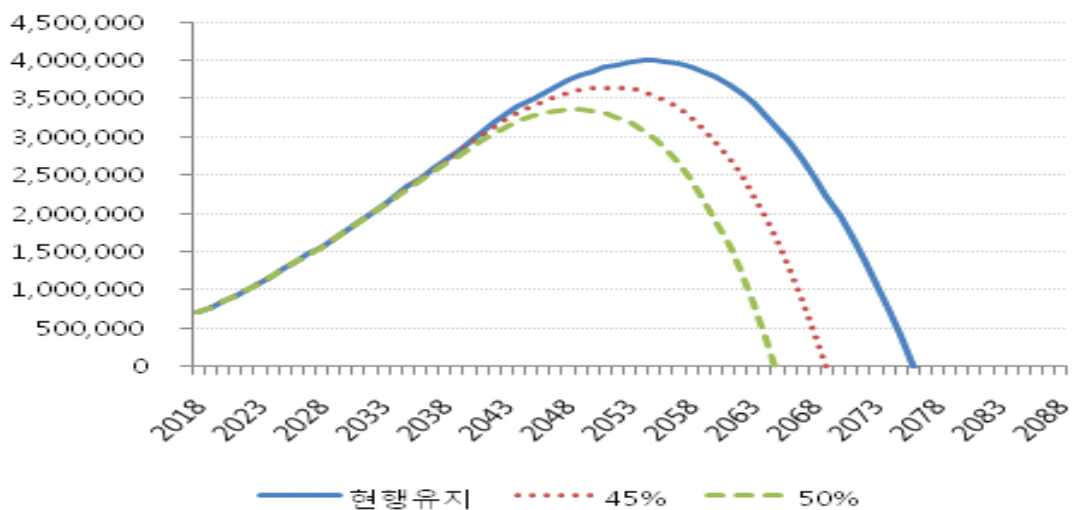
구분	GDP 대비 수지차(단위 %)					
	2060년	2065년	2070년	2075년	2080년	2088년
현행(->40%)	-	-	-3.8	-3.5	-3.3	-3.3
45%	-	-4.5	-4.6	-4.5	-4.3	-4.4
50%	-	-5.3	-5.6	-5.5	5.4	-5.5



바) 복합시나리오 1-2: 보험료율 인상 2 + 출산율 상승 동시 가정

4%p만큼의 보험료율 인상(2030년 10%, 2035년 11.5%, 2040년 13%)과 출산율 상승(2045년 이후 2.1 유지)이 동시에 이루어진다고 가정하고, 이 경우 급여수준 확충이 이루어질 경우의 장기재정추이를 살펴보자. 먼저 기존 재정추계 지표로서 기금소진 연도를 중심으로 장기재정추이를 살펴보자. 기존 소득대체율 40%, 45%, 50%일 경우에, 기금소진연도는 각각 2077년, 2070년, 2065년으로서 상당히 뒤로 미루어지는 효과가 있다.

<그림 6-8> 복합시나리오 1-2: 적립기금 추이 비교



기금소진 이후 GDP 대비 수지적자 규모도 개선된다. GDP 대비 수지적자 규모는 기존 소득대체율을 40%로 하는 경우 2088년에 2.3%이며, 기존 소득대체율이 45%일 경우 3.4%, 기존 소득대체율이 50%일 경우 4.5% 수준이다. 복합시나리오 2는 앞서 살펴 본 복합시나리오 1에 비해 수지적자가 GDP의 평균 1% 수준만큼 감소한다. GDP 대비 수지적자 감소 효과 면에서 출산율이 상승과 보험료 인상이 서로 결합할 때 그 효과가 증폭되는 것은 당연하다. 그럼에도 소득대체율을 50%수준으로 높이는 경우 2065년부터 2070년 사이에 수지차가 급격히 늘어나는 것을 볼 수 있다. 그렇다고 하더라도 2060년 이후 노인인구 비중이 40%, 노인부양비가 80~90%에 달하는 상황에서 2080년대에도 수지차가 GDP 대비 4%대에서 유지되는 것은 상당히 의미있는 수준으로 연금재정이 관리되는 것으로서, 다양한 방식의 재정적 대응책을 모색해 볼 수 있다.

이러한 수지차에 대응하는 방식은 여러 가지이다. 보험료율 인상으로 이에 대응하기 위해서는 늦어도 2060년 이전에 보험료율이 13%수준에서 추가적으로 인상되거나(시기는 적어도 2060년 이전), 경제성장폭 증가, 임금인상, 기금수익률 인상 등과 같은 공적연금제도를 뒷받침하는 다른 요소들의 변화가 필요하다. 또한 일정 규모 이내에서의 일반재정의 투입 역시 고려해 볼 수 있다. 혹은 이 모든 것들이 결합된 대응책이 필요할 수도 있다.

<표 6-11> 복합시나리오 1-2: 기금소진 이후 GDP 대비 수지차

구분	GDP 대비 수지차(단위 %)					
	2060년	2065년	2070년	2075년	2080년	2088년
현행(->40%)	-	-	-	-	-2.4	-2.3
45%	-	-	-3.8	-3.6	-3.4	-3.4
50%	-	-1.2	-4.8	-4.6	-4.4	-4.5

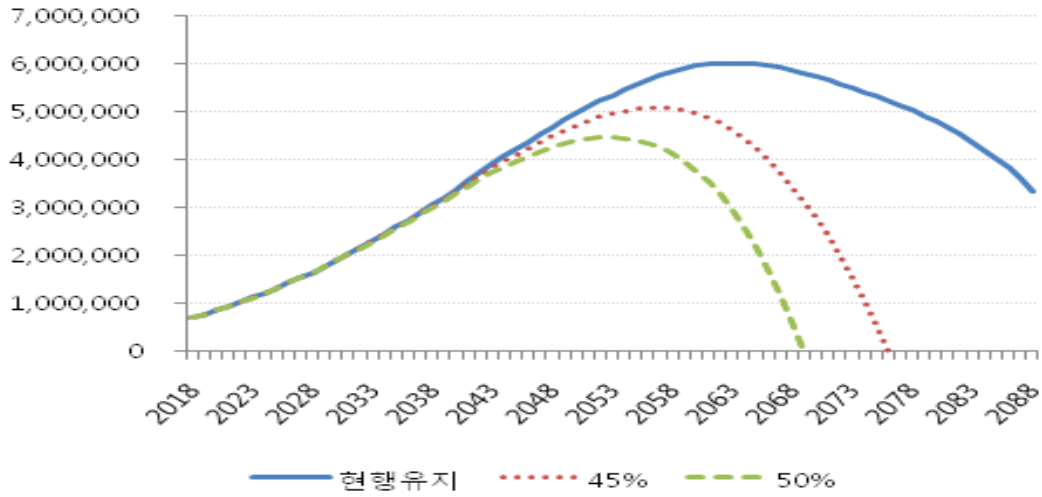
사) 복합시나리오 2: 보험료율 인상 2 + 출산율 상승 + 경제성장률·임금상승률·기금수익률 상승 동시 가정

복합시나리오2는 2040년까지 13%로까지 보험료율 인상이 이루어지는 것에 더해 출산율뿐만 아니라, 그 외에 보험료 수입기반을 늘릴 수 요인들이 선순환을 통해 개선된 상황을 가정한 것으로서 국민연금제도의 사회적 지속가능성 기반에 대한 낙관적인 전망에 기초한 것이다. 이러한 보험료 수입기반 확대 요인, 즉 사회적 지속가능성 요소들에는 생산성 향상을 통한 경제성장률 제고, 소득분배 개선을 통한 임금상승률 제고, 기금운용능력 개선을 통한 기금수익률 제고 등이 있을 수 있다.

구체적으로 이 시나리오는 보험료율 인상(2030년 10%, 2035년 11.5%, 2040년 13%)과 출산율 상승(2045년 이후 2.1 유지)이 동시에 이루어지고, 추가적으로 경제성장률·임금상승률·기금수익률 등이 기존 가정보다 0.5%p씩 모두 상승한다고 가정한 것이다.

이 경우 기준 소득대체율이 40%인 경우 추계기간인 향후 70년 동안, 즉 2088년까지 기금 소진이 발생하지 않는다. 45%일 경우는 기금소진 연도가 2077년, 50%일 경우는 2070년이다. 이는 가장 낙관적인 시나리오인만큼 당연히 다른 어느 시나리오보다 장기재정 안정성이 가장 높은 것으로 나타난다. 이는 정치적, 제도적 노력을 통해 보험료율을 인상을 도모하는 것 외에도 사회적 지속가능성 기반, 즉 국민연금제도의 존립 기반을 강화하려는 노력이 매우 중요하다는 것을 보여준다. 즉, 출산율 상승과 보험료 수입을 증가시키려는 다각적인 노력 역시 중요하다.

<그림 6-9> 복합시나리오 2: 적립기금 추이 비교



기금소진 이후 GDP 대비 수지적자 규모는 기준 소득대체율이 40%인 경우는 2088년까지 적자가 발생하지 않으며, 기준 소득대체율이 45%일 경우에는 3.7%이며, 기준 소득대체율이 50%일 경우 5% 안팎 수준이다. 흥미로운 것은 보험료율 인상, 출산율 인상, 그리고 경제성장률, 임금인상률, 기금수익률 인상 등이 모두 이루어지는 이 시나리오에서 소득대체율을 현행보다 올릴 경우(45%, 50%)의 GDP 대비 수지적자 폭이 출산율과 보험료율 인상(복합시나리오 1-2)만 결합한 시나리오에 비해 오히려 약간 증가한다는 것이다. 이는 경제성장률과 임금상승률 상승이 중기적으로 연금 재정 수입을 증가시키지만, 장기적으로는 연금급여 지출을 증기시키기 때문이다.

<표 6-12> 복합시나리오 2: 기금소진 이후 GDP 대비 수지차

구분	GDP 대비 수지차(단위 %)					
	2060년	2065년	2070년	2075년	2080년	2088년
현행(>40%)	-	-	-	-	-	-
45%	-	-	-	-	-3.6	-3.7
50%	-	-	-5	-5.1	-4.9	-5.1

#### 아) 시나리오 참고: 보험료 인상 시기별 비교

추가적으로 보험료 인상 시기를 변화시키면 장기재정 추이에 어떤 변화가 발생하는지 살펴보았다. 연기금의 투자수익이 재정에 미치는 영향이 상당히 클 수 있기 때문이다. 앞서 살펴본 시나리오에서 보험료율 인상 시점은 2030년으로서 부터 인상하여 2040년까지 완료되는 것으로, 인상 폭은 각각 2%p, 4%p인 것으로 가정하였다. 2030년은 보험료수입과 급여지출이 역전되는 시기와 비슷하다. 기존가정에서 역전 시점은 2032년이였다. 이에 기금의 투자수익이 재정에 미치는 영향이 얼마만큼인지 살펴보기 위해 보험료 인상 시점을 기금적립이 급속하게 증가하고 있는 시기로 앞당길 경우에 발생하는 장기재정추이에서의 변화를 살펴보고자 한다.

추계결과 기준 소득대체율 40%인 경우, 보험료 2%p를 2020년부터 2030년까지 올릴 경우 기준 단순시나리오의 보험료 인상안(2030~2040년 사이 인상)에 비해 기금소진 연도는 3년 연장(64년→67년)되고, 보험료 4%p를 2020~2030년 사이에 올릴 경우 기금 소진은 7년 연장(70년→77년)되는 것으로 나타났다.

앞서 복합시나리오 1과 비교를 위해, 즉 출산율 상승(2045년 이후 2.1 유지)을 가정하고 현행 소득대체율에서 보험료 2%p를 2030년까지 올릴 경우의 장기재정추이를 살펴보았다. 이 경우 보험료율 인상시기를 2030~2040년로 하는 경우에 기금소진 연도는 3년 늦춰지고(66년→69년), 보험료 4%p 인상시기를 2020~2030년까지로 하는 경우에 기존의 보험료 인상(2030~2040년)에 비해 기금소진 연도는 2077년에서 2088년으로 상당히 늦춰진다. 따라서 출산율이 상승과 보험료 인상과 마찬가지로 보험료 인상 시기도 기금소진 시기에 미치는 영향이 상당하다고 할 수 있다. 그러나 보험료 인상 시기가 연금 재정에 미치는 효과는 영속적이지 않다. 보험료 인상 시기는 기금소진 이후 GDP 대비 수지적자 규모에는 큰 영향을 미치지 않는다.

**<표 6-13> 보험료 인상 시기별 추계결과 비교**

구분	소득 대체율	보험료수입- 급여지출 역전	수지적자	기금소진
보험료율 인상 1 (2030년 10% => 2035년 10.5% => 2040년 11%)	현행(->40%)	2036년	2038년	2064년
	45%	2035년	2047년	2062년
	50%	2034년	2047년	2060년
보험료율 인상 1-1 (2020년 10% => 2025년 10.5% => 2030년 11%)	현행(->40%)	2036년	2050년	2067년
	45%	2036년	2048년	2064년
	50%	2036년	2047년	2062년
보험료율 인상 1-1 + 출산율 상승 (2020년 10% => 2025년 10.5% => 2030년 11%)	현행(->40%)	2036년	2051년	2069년
	45%	2036년	2049년	2066년
	50%	2036년	2047년	2063년
보험료율 인상 2 (2030 10% => 2035년 11.5% => 2040년 13%)	현행(->40%)	2037년	2054년	2070년
	45%	2034년	2051년	2067년
	50%	2034년	2049년	2064년
보험료율 인상 2-1 (2020 10% => 2025년 11.5% => 2030년 13%)	현행(->40%)	2040년	2057년	2077년
	45%	2039년	2054년	2071년
	50%	2039년	2052년	2067년
보험료율 인상 2-1 + 출산율 상승 (2020 10% => 2025년 11.5% => 2030년 13%)	현행(->40%)	2040년	2061년	미소진
	45%	2039년	2056년	2076년
	50%	2039년	2053년	2070년

#### 4. 국민연금기금고갈, 必然인가: 다차원 복합 전략을 통한 국민연금 지속가능성 확보

2014년 10월 말 현재 국민연금기금의 자산규모는 460조원으로 이는 정부예산의 약 1.2배, 그리고 국내 총생산 (GDP)의 약 30%에 달하는 막대한 규모이다. 2013년에 실시된 제 3차 국민연금 재정계산에 따르면 국민연금기금의 적립기금은 2043년까지 증가하여 약 2,500조원에 달한 뒤, 빠른 속도로 감소하여 2060년에 고갈될 것으로 예상된다<sup>5)</sup> (국민연금재정추계위원회, 2013).

이와 같은 국민연금기금의 빠른 증가 및 소멸은 미래 우리사회에 큰 부담으로 작용할 것으로 보인다. 국민연금기금의 고갈은 현 세대의 안정적이 못한 노후 문제로 끝나는 것이 아니라, 사회 불안의 증대, 잠재 경제 성장률의 감소, 복지 지출 증대로 인한 국가 재정의 파탄, 그리고 미래의 세대에게 지워질 추가적인 부담으로 일본의 예와 같이 세대 간의 갈등의 근본적인 원인이 되는 등, 우리 사회의 지속 가능성에 대한 가장 큰 위협이 될 것임이 자명하다.

국민연금과 관련된 논의에 있어서 모든 문제의 핵심은 국민연금의 지속가능성에 대한 가입자의 불신, 즉 기금고갈에 대한 두려움에 있다고 할 수 있다. 물론, 기금이 고갈된 이후에도 독일의 예에서처럼 pay-as-you-go의 형태로 국민연금은 지속가능하다는 관점도 있지만, 이는 필연적으로 상당한 수준의 보험료 인상이 요구된다는 점에서 일반적인 가입자가 쉽게 납득하기 어려운 것이 사실이다.

일반적인 가입자에게 국민연금의 지속성에 대한 신뢰를 주는 가장 확실한 방법은 기금 고갈이 없는 수준을 넘어, 국민연금을 언제 종료시키더라도 모든 가입자가 자신이 낸 금액을 돌려받을 수 있는 정도로 기금이 충분히 적립, 즉 기금을 균형점에서 유지시키는 것이다. 따라서 국민연금 관련 논의에 있어서 궁극적인 “승자”는 기금의 균형유지를 달성할 수 있는 현실적으로 실현 가능한 대안을 제시하는 측이 될 것임이 자명하다.

문제는 이제까지 제시된 대안들이 현실성이 없는 극단적 경우가 대부분이라는 것이다. 예를 들어 추가투자위험을 취하여 기금운용수익률 증대시키고 이를 통해 기금고갈을 막고자 하는 경우에는 연간 2.5~3% 정도의 수익률 증대가 필요하다. 하지만 이 경우 주식시장 위험에 준하는 투자 위험이 발생하게 된다. 즉, 2008년의 예처럼 종종 50%에 육박하는 손실이 발생하게 됨을 의미한다. 이 경우에도 장기간 투자를 한다면 손실을 회복할 수 있겠지만, 실제로 국민연금기금의 투자손실이 한 해 50%에 육박하는 시점에서 국민연금제도 자체가 유지되지 않을 가능성이 농후하며, 결과적으로 손실이 복구될 가능성도 없어지게 될 것이다.

보험료 인상의 경우, 현 시점부터 5년에 1%씩 보험료 인상을 한다면 현재의 두 배 수준인 18%까지 꾸준히 올려야 기금 유지가 가능하다. 보험료 인상 시점이 늦어질 수 록, 그리고 보험료 인상

5) 국민연금기금 고갈 가능성은 현재 국민연금제도의 운영방식이 그대로 유지되는 경우를 가정하여 얻은 추계 결과이다. 따라서 향후 보험료 조정이나 급여 조정을 통해 국민연금기금의 지속성이 개선될 여지가 충분히 존재한다. 하지만 앞으로 본 논문에서는 연구의 편의를 위해 향후 제도의 변화가 없다고 가정하고 국민연금기금의 고갈을 막기 위한 기금운용 방법에 대해 논의하며, 이 방법은 향후 제도의 변화가 일어난다고 하여도 국민연금기금의 지속성을 높이는데 도움이 될 것이라 기대된다.

폭이 낮아질 수 록 최종 균형 보험료는 급격하게 올라가게 될 것이며, 현실적으로 이를 대다수의 가입자에게 설득시키는 것은 쉽지 않아 보인다.

국가가 추가 기금 납입을 통해 향후 100년간 기금고갈을 막고자 한다면, 현재 가치로 1200조 (참고: 거래소 시가총액 약 1200조) 이상 추가 납입 필요하다. 기금 수준 유지를 위해서는 1500조 정도(참고: 대한민국 GDP 1500조)가 필요하다. 이 역시 실현이 불가능한 상상일 뿐이다.

그렇다면 기금고갈은 필연인가. 본 연구에서는 국민연금의 기금고갈을 막기 위해 이제까지의 제언들이 하나의 대안만을 고려했음에 주목한다. 즉, 추가투자위험을 통한 수익률 증대 “만” 을 활용하면 2.5~3% 연간 추가수익필요하고, 보험료 인상 “만” 을 활용하면 점진적으로 18%까지 인상 필요하며, 국가 추가기금 납입 “만” 을 활용하면 1,200~1,500조 필요하다고 한다. 하지만 이 세 가지 접근법을 “동시” 에 활용한다면 어느 정도의 수준에서 기금 고갈을 막을 수 있을 것인가.

병을 다스릴 때는 하나의 치료법만을 쓰지 않는다. 약, 휴식, 음식, 운동, 스트레스 관리 등 다양한 치료법을 한꺼번에 사용하는 것이 옳으며, 또한 약도 단일 종류가 아닌 다양한 성분을 사용하는 것이 환자에게 부담도 적으며 치료 가능성도 올라가게 된다. 본 연구에서는 바로 이러한 접근법을 국민연금의 최대 이슈인 기금고갈 해소에 적용해 보고자 한다. 다차원 대안을 활용한 복합전략, 즉 여러 대안을 “동시” 에 적용하는 것은 이제까지는 잘 다뤄지지 않은 접근법이다. 본 연구에서는 추가투자위험, 보험료 인상, 국가 추가기금 납입 등의 여러 대안을 한꺼번에 동시다발적으로 적용하되 다양한 정량적 기법을 활용하고자 한다.

다행스럽게도, 이러한 다차원 복합 전략 활용한다면 충분히 현실적 수준의 노력으로 기금의 균형점 유지가 가능함을 확인할 수 있었다. 기존의 제언들이 현실성이 떨어지는 극단적인 것이 대부분인 이유는 1차원적인 접근이었기 때문이며, 다차원 복합 전략의 특성상 새로운 차원의 대안(사회적 투자 등)을 발굴한다면 기금의 지속성 유지는 훨씬 낮은 수준의 노력으로도 달성 가능할 것이다. 또한, 국민연금과 관련된 모든 논의에 있어서 절대적인 가정이었던 기금 고갈은 필연이 아니며, 따라서 문제의 접근에 대한 근본적인 변화가 필요하다는 것이 본 연구가 갖는 가장 큰 함의이다.

### (1) 데이터 및 분석 방법

본 연구에서는 2015년을 기준으로 향후 100년 동안의 국민연금기금의 자산 및 부채에 대한 수리 모델을 만들어 다차원복합전략의 효과를 살펴보도록 한다. 국민연금법 개정에 따라 국민연금재정 추계위원회에서는 2003년부터 국민연금기금의 재정 흐름을 보여주는 국민연금 재정계산을 5년 단위로 수행하고 있으며, 2013년에 제3차 국민연금 재정계산 결과를 도출하였다. 이 계산 결과에는 미래의 가입자수, 수급자수 등 인구 추계와 보험료수입, 급여지출, 적립기금 등 자산 추계가 담겨 있고, 추계과정에서 사용된 미래 인구수, 경제 및 제도변수 등에 대한 가정을 제공하고 있다. 본 연구의 재정 예측에 필요한 다양한 데이터의 추정은 3차 재정계산의 결과를 그대로 따르도록 한다.

<그림 6-10> 모델 기본 구조

연도	추계 자료				핵심 변수 (단위: 조원)				연도	
	A. 연금급여 (단위: 조원)	B. 가입자 봉소득 (단위: 조원)	C. 기금운용수익률	D. 기금 고질시 운용비용 = 기금운용수익률 (C) + 초과기금비용 (M)	E. 보험료 수입 = 가입자 봉소득 (B) X 보험율 (I)	F. 기금운용수입 = 전기적립기금 (H) X 기금운용수익률 (C) + 기금운용수익률 변화분 (T)	G. 수지차 = 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	H. 적립기금 = 전기 적립기금 (H) + 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)		L. 보험율
2015	89	2,077	6.3%	8.3%	187	200	298	561	9.0%	2015
2020	167	3,004	6.1%	8.1%	270	298	401	864	9.0%	2020
2025	279	4,068	6.1%	8.1%	366	430	518	1,249	9.0%	2025
2030	446	5,280	5.1%	7.1%	475	482	512	1,709	9.0%	2030
2035	689	6,510	5.1%	7.1%	586	590	486	2,088	9.0%	2035
2040	1,063	7,866	4.8%	6.8%	708	614	259	2,323	9.0%	2040
2045	1,527	9,383	4.8%	6.8%	844	595	-87	2,254	9.0%	2045
2050	2,061	11,293	4.9%	6.9%	1,016	488	-557	1,804	9.0%	2050
2055	2,616	12,836	4.9%	6.9%	1,155	225	-1,236	831	9.0%	2055
2060	3,276	14,632	5.0%	7.0%	1,317	-249	-2,208	-903	9.0%	2060
2065	4,018	17,066	5.0%	7.0%	1,536	-1,004	-3,487	-3,635	9.0%	2065
2070	4,722	19,895	5.2%	7.2%	1,791	-2,184	-5,115	-7,570	9.0%	2070
2075	5,424	23,033	5.2%	7.2%	2,073	-3,781	-7,132	-13,105	9.0%	2075
2080	6,289	26,550	5.2%	7.2%	2,389	-5,996	-9,896	-20,785	9.0%	2080
2085	6,910	28,830	5.2%	7.2%	2,595	-8,971	-13,286	-31,097	9.0%	2085
2090	7,629	31,831	5.2%	7.2%	2,865	-12,933	-17,697	-44,832	9.0%	2090
2095	8,423	35,144	5.2%	7.2%	3,163	-18,182	-23,442	-63,025	9.0%	2095
2100	9,300	38,802	5.2%	7.2%	3,492	-25,102	-30,910	-87,014	9.0%	2100
2105	10,268	42,840	5.2%	7.2%	3,856	-34,193	-40,606	-118,529	9.0%	2105
2110	11,336	47,299	5.2%	7.2%	4,257	-46,100	-53,179	-159,801	9.0%	2110

다차원복합전략을 위한 의사결정변수는 1) 2015년 국가추가기금 납입분, 2) 추가투자위험을 통한 수익률 상승분, 3) 보험료인상분으로 결정하였다. 위의 그림에 나타난 바와 같이 추계자료(그림 원



쪽 패널)를 기본으로 의사결정변수를 변경해가며 향후 100년간 기금의 추이를 살펴보았다.

가) 기본 상태

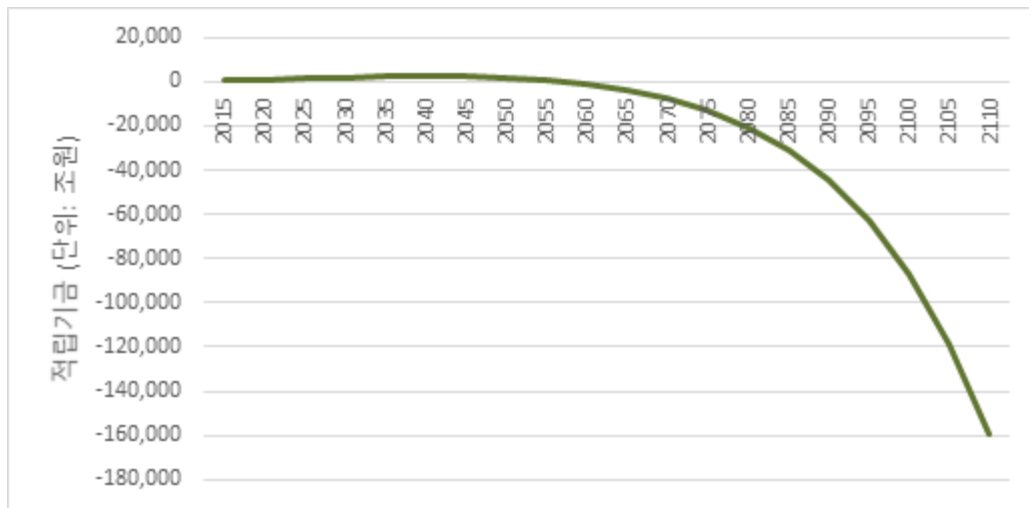
본격적인 분석에 앞서 먼저 세 가지 모델 의사결정변수를 변경시켰을 때 향후 기금의 추이를 살펴보고자 한다.

<표 6-14> 기본 상태의 모델결정변수

O. 2015년 국가 추가기금 납입분(조원)	0
T. 추가투자위험을 통한 수익률 상승분	0.00%
R. 보험료 인상분	0.00%

<그림 6-11> 향후 100년간의 추계자료 및 적립기금추이

연도	추계 자료				핵심 변수 (단위: 조원)			
	A. 연금급여 (단위: 조원)	B. 가입자 총소득 (단위: 조원)	C. 기금운용수익률	D. 기금 고갈시 금융비용 = 기금운용수익률 (C) + 초과금융비용 (M)	E. 보험료 수입 = 가입자 총소득 (B) x 보험율 (L)	F. 기금운용수입 = 전기적립기금 (H) x 기금운용수익률 (C) + 기금운용수익률 변화분 (T)	G. 수지차 = 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	H. 적립기금 = 전기 적립기금 (H) + 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)
2015	89	2,077	6.3%	8.3%	187	200	298	561
2020	167	3,004	6.1%	8.1%	270	298	401	864
2025	279	4,068	6.1%	8.1%	366	430	518	1,249
2030	446	5,280	5.1%	7.1%	475	482	512	1,709
2035	689	6,510	5.1%	7.1%	586	590	486	2,088
2040	1,063	7,866	4.8%	6.8%	708	614	259	2,323
2045	1,527	9,383	4.8%	6.8%	844	595	-87	2,254
2050	2,061	11,293	4.9%	6.9%	1,016	488	-557	1,804
2055	2,616	12,836	4.9%	6.9%	1,155	225	-1,236	831
2060	3,276	14,632	5.0%	7.0%	1,317	-249	-2,208	-903
2065	4,018	17,066	5.0%	7.0%	1,536	-1,004	-3,487	-3,635
2070	4,722	19,895	5.2%	7.2%	1,791	-2,184	-5,115	-7,570
2075	5,424	23,033	5.2%	7.2%	2,073	-3,781	-7,132	-13,105
2080	6,289	26,550	5.2%	7.2%	2,389	-5,996	-9,896	-20,785
2085	6,910	28,830	5.2%	7.2%	2,595	-8,971	-13,286	-31,097
2090	7,629	31,831	5.2%	7.2%	2,865	-12,933	-17,697	-44,832
2095	8,423	35,144	5.2%	7.2%	3,163	-18,182	-23,442	-63,025
2100	9,300	38,802	5.2%	7.2%	3,492	-25,102	-30,910	-87,014
2105	10,268	42,840	5.2%	7.2%	3,856	-34,193	-40,606	-118,529
2110	11,336	47,299	5.2%	7.2%	4,257	-46,100	-53,179	-159,801



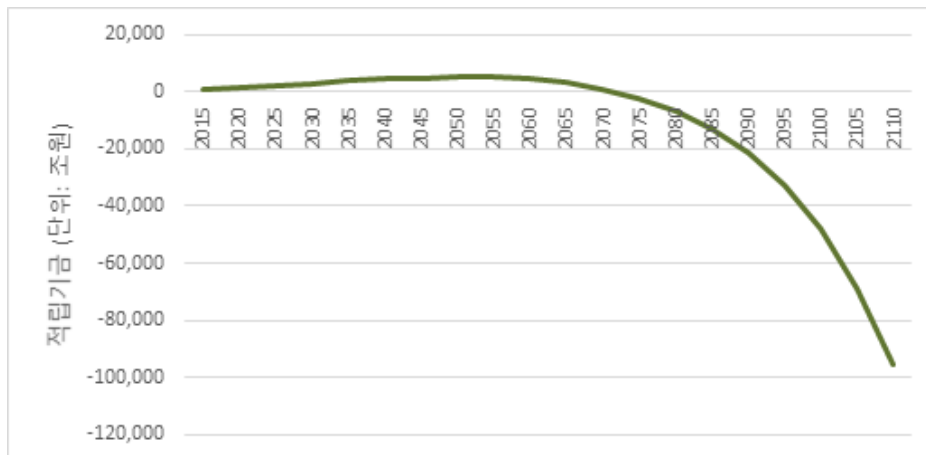
3차 재정 추계와 같이 2065년에 최고 수준을 찍고, 2060년에 고갈된 이후 기하급수적으로 부채가 늘어나게 된다.

나) 국가추가 납입분만 변경

2015년 현재 시점에서 국가가 500조, 1000조, 1500조를 기금에 추가 납입하는 경우는 다음과 같다.

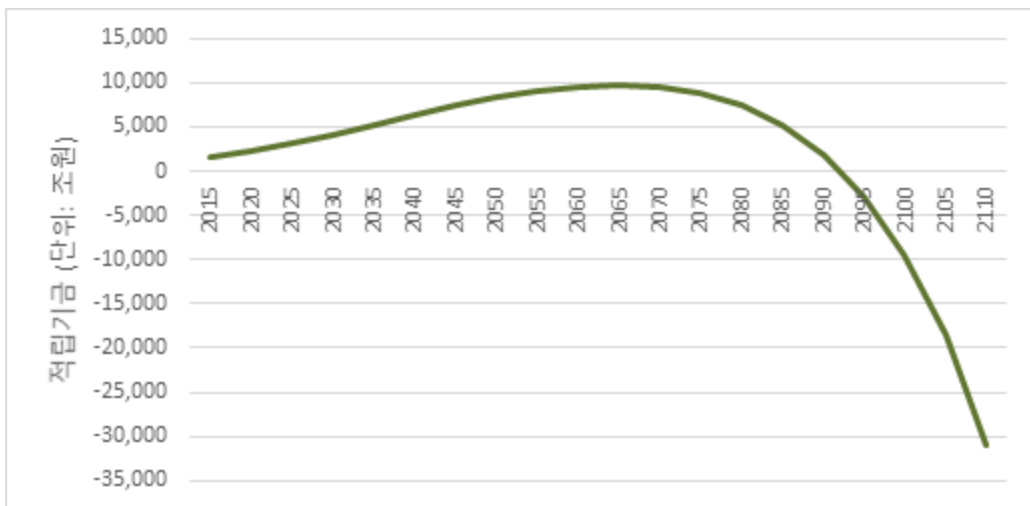
<그림 6-12> 500조 추가 납입의 경우 추계자료 및 적립기금 추이

연도	추계 자료				핵심 변수 (단위: 조원)			
	A. 연금급여 (단위: 조원)	B. 가입자 총소득 (단위: 조원)	C. 기금운용수익률	D. 기금 고갈시 금융비용 = 기금운용수익률 (C) + 초과금융비용 (M)	E. 보험료 수입 = 가입자 총소득 (B) X 보험율 (L)	F. 기금운용수입 = 전기적립기금 (H) X (기금운용수익률 (C) + 기금운용수익률 변화분 (T))	G. 수지차 = 보험료 수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	H. 적립기금 = 전기적립기금 (H) + 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)
2015	89	2,077	6.3%	8.3%	187	379	477	1,061
2020	167	3,004	6.1%	8.1%	270	531	634	1,543
2025	279	4,068	6.1%	8.1%	366	745	832	2,161
2030	446	5,280	5.1%	7.1%	475	829	858	2,936
2035	689	6,510	5.1%	7.1%	586	1,034	931	3,661
2040	1,063	7,866	4.8%	6.8%	708	1,147	792	4,340
2045	1,527	9,383	4.8%	6.8%	844	1,269	587	4,805
2050	2,061	11,293	4.9%	6.9%	1,016	1,359	314	5,029
2055	2,616	12,836	4.9%	6.9%	1,155	1,331	-129	4,927
2060	3,276	14,632	5.0%	7.0%	1,317	1,188	-771	4,299
2065	4,018	17,066	5.0%	7.0%	1,536	830	-1,652	3,004
2070	4,722	19,895	5.2%	7.2%	1,791	261	-2,670	903
2075	5,424	23,033	5.2%	7.2%	2,073	-631	-3,982	-2,187
2080	6,289	26,550	5.2%	7.2%	2,389	-1,938	-5,837	-6,717
2085	6,910	28,830	5.2%	7.2%	2,595	-3,742	-8,057	-12,970
2090	7,629	31,831	5.2%	7.2%	2,865	-6,195	-10,960	-21,476
2095	8,423	35,144	5.2%	7.2%	3,163	-9,500	-14,760	-32,932
2100	9,300	38,802	5.2%	7.2%	3,492	-13,916	-19,724	-48,239
2105	10,268	42,840	5.2%	7.2%	3,856	-19,781	-26,193	-68,568
2110	11,336	47,299	5.2%	7.2%	4,257	-27,529	-34,609	-95,428



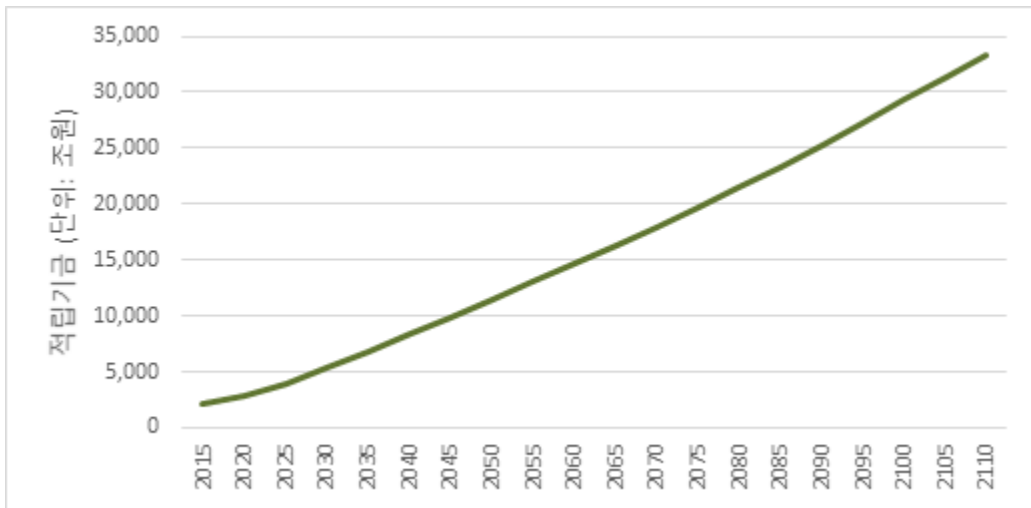
<그림 6-13> 1000조 추가 납입의 경우 추계자료 및 적립기금 추이

연도	추계 자료				핵심 변수 (단위: 조원)			
	A. 연금급여 (단위: 조원)	B. 가입자 총소득 (단위: 조원)	C. 기금운용수익률	D. 기금 고갈시 금융비용 = 기금운용수익률 (C) + 초과금융비용 (M)	E. 보험료 수입 = 가입자 총소득 (B) X 보험율 (L)	F. 기금운용수입 = 전기적립기금 (H) X (기금운용수익률 (C) + 기금운용수익률 변화분 (T))	G. 수지차 = 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	H. 적립기금 = 전기적립기금 (H) + 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)
2015	89	2,077	6.3%	8.3%	187	558	655	1,561
2020	167	3,004	6.1%	8.1%	270	765	868	2,221
2025	279	4,068	6.1%	8.1%	366	1,059	1,147	3,074
2030	446	5,280	5.1%	7.1%	475	1,175	1,205	4,162
2035	689	6,510	5.1%	7.1%	586	1,478	1,375	5,234
2040	1,063	7,866	4.8%	6.8%	708	1,680	1,325	6,358
2045	1,527	9,383	4.8%	6.8%	844	1,943	1,261	7,355
2050	2,061	11,293	4.9%	6.9%	1,016	2,230	1,185	8,253
2055	2,616	12,836	4.9%	6.9%	1,155	2,438	977	9,022
2060	3,276	14,632	5.0%	7.0%	1,317	2,625	666	9,501
2065	4,018	17,066	5.0%	7.0%	1,536	2,664	182	9,644
2070	4,722	19,895	5.2%	7.2%	1,791	2,705	-226	9,377
2075	5,424	23,033	5.2%	7.2%	2,073	2,519	-832	8,732
2080	6,289	26,550	5.2%	7.2%	2,389	2,121	-1,779	7,351
2085	6,910	28,830	5.2%	7.2%	2,595	1,488	-2,828	5,156
2090	7,629	31,831	5.2%	7.2%	2,865	542	-4,222	1,880
2095	8,423	35,144	5.2%	7.2%	3,163	-819	-6,079	-2,838
2100	9,300	38,802	5.2%	7.2%	3,492	-2,730	-8,538	-9,465
2105	10,268	42,840	5.2%	7.2%	3,856	-5,368	-11,780	-18,607
2110	11,336	47,299	5.2%	7.2%	4,257	-8,959	-16,038	-31,054



<그림 6-14> 1500조 추가 납입의 경우 추계자료 및 적립기금 추이

연도	추계 자료				핵심 변수 (단위: 조원)			
	A. 연금급여 (단위: 조원)	B. 가입자 총소득 (단위: 조원)	C. 기금운용수익률	D. 기금 고갈시 금융비용 = 기금운용수익률 (C) + 초과금융비용 (M)	E. 보험료 수입 = 가입자 총소득 (B) X 보험율 (L)	F. 기금운용수입 = 전기적립기금 (H) X (기금운용수익률 (C) + 기금운용수익률 변화분 (T))	G. 수지차 = 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	H. 적립기금 = 전기 적립기금 (H) + 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)
2015	89	2,077	6.3%	8.3%	187	736	834	2,061
2020	167	3,004	6.1%	8.1%	270	999	1,102	2,900
2025	279	4,068	6.1%	8.1%	366	1,374	1,461	3,986
2030	446	5,280	5.1%	7.1%	475	1,522	1,551	5,389
2035	689	6,510	5.1%	7.1%	586	1,922	1,819	6,808
2040	1,063	7,866	4.8%	6.8%	708	2,212	1,858	8,375
2045	1,527	9,383	4.8%	6.8%	844	2,617	1,935	9,906
2050	2,061	11,293	4.9%	6.9%	1,016	3,101	2,056	11,477
2055	2,616	12,836	4.9%	6.9%	1,155	3,545	2,084	13,118
2060	3,276	14,632	5.0%	7.0%	1,317	4,062	2,103	14,704
2065	4,018	17,066	5.0%	7.0%	1,536	4,499	2,016	16,283
2070	4,722	19,895	5.2%	7.2%	1,791	5,150	2,219	17,851
2075	5,424	23,033	5.2%	7.2%	2,073	5,669	2,318	19,650
2080	6,289	26,550	5.2%	7.2%	2,389	6,179	2,279	21,419
2085	6,910	28,830	5.2%	7.2%	2,595	6,717	2,402	23,283
2090	7,629	31,831	5.2%	7.2%	2,865	7,280	2,516	25,235
2095	8,423	35,144	5.2%	7.2%	3,163	7,863	2,603	27,255
2100	9,300	38,802	5.2%	7.2%	3,492	8,456	2,648	29,310
2105	10,268	42,840	5.2%	7.2%	3,856	9,045	2,633	31,354
2110	11,336	47,299	5.2%	7.2%	4,257	9,612	2,533	33,319

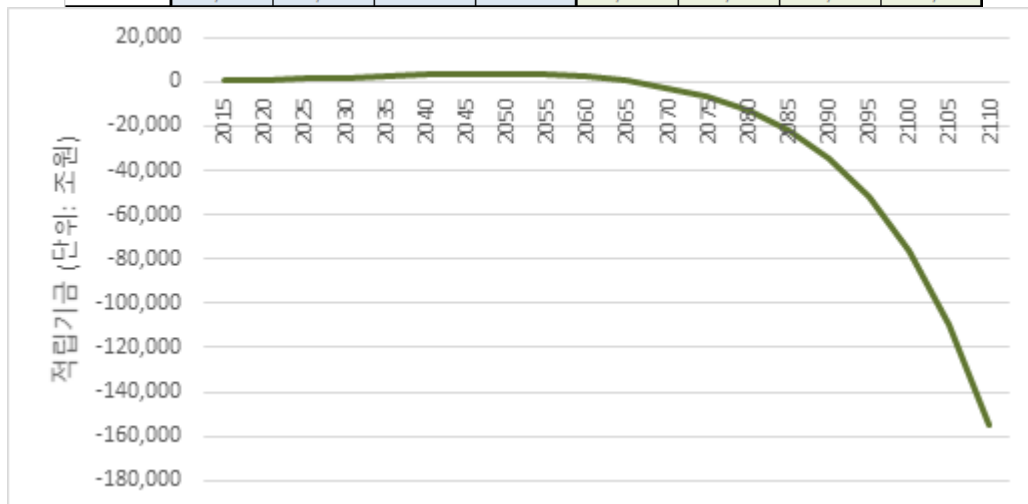


기금의 고갈을 막기 위해서는 1000조에서 1500조 사이의 납입금이 필요함을 알 수 있다. 우리나라의 경제 규모를 감안하면 이는 현실적으로 달성이 불가능한 접근법이다.

다) 추가투자위험을 통한 수익률 상승  
 향후 연간 투자수익률을 1%, 2%, 3%씩 올리는 경우의 기금 규모 분석은 다음과 같다.

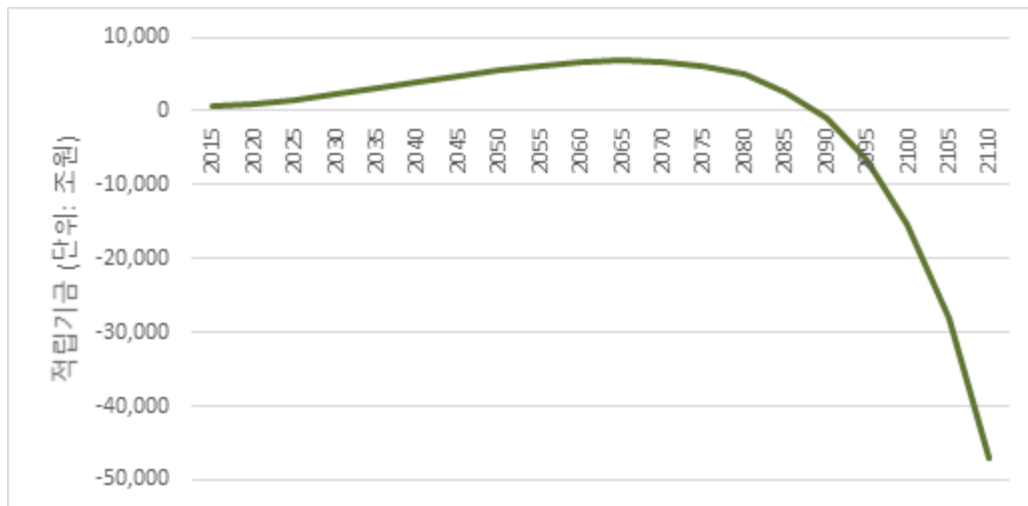
<그림 6-15> 연간투자수익률 1% 상승시 추계자료 및 적립기금 추이

연도	추계 자료				핵심 변수 (단위: 조원)			
	A. 연금급여 (단위: 조원)	B. 가입자 총소득 (단위: 조원)	C. 기금운용수익률	D. 기금 고질시 금융비용 = 기금운용수익률 (C) + 초과금융비용 (M)	E. 보험료 수입 = 가입자 총소득 (B) X 보험율 (L)	F. 기금운용수입 = 전기적립기금 (H) X 기금운용수익률 (C) + 기금운용수익률 변화분 (T)	G. 수지차 = 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	H. 적립기금 = 전기 적립기금 (H) + 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)
2015	89	2,077	6.3%	8.3%	187	237	334	561
2020	167	3,004	6.1%	8.1%	270	368	471	900
2025	279	4,068	6.1%	8.1%	366	555	642	1,356
2030	446	5,280	5.1%	7.1%	475	669	698	1,940
2035	689	6,510	5.1%	7.1%	586	863	760	2,506
2040	1,063	7,866	4.8%	6.8%	708	982	627	3,014
2045	1,527	9,383	4.8%	6.8%	844	1,079	397	3,314
2050	2,061	11,293	4.9%	6.9%	1,016	1,111	66	3,348
2055	2,616	12,836	4.9%	6.9%	1,155	995	-466	2,998
2060	3,276	14,632	5.0%	7.0%	1,317	688	-1,271	2,034
2065	4,018	17,066	5.0%	7.0%	1,536	81	-2,402	240
2070	4,722	19,895	5.2%	7.2%	1,791	-916	-3,847	-2,611
2075	5,424	23,033	5.2%	7.2%	2,073	-2,413	-5,764	-6,877
2080	6,289	26,550	5.2%	7.2%	2,389	-4,628	-8,528	-13,190
2085	6,910	28,830	5.2%	7.2%	2,595	-7,767	-12,082	-22,134
2090	7,629	31,831	5.2%	7.2%	2,865	-12,164	-16,928	-34,665
2095	8,423	35,144	5.2%	7.2%	3,163	-18,278	-23,538	-52,089
2100	9,300	38,802	5.2%	7.2%	3,492	-26,729	-32,537	-76,174
2105	10,268	42,840	5.2%	7.2%	3,856	-38,359	-44,771	-109,316
2110	11,336	47,299	5.2%	7.2%	4,257	-54,303	-61,382	-154,754



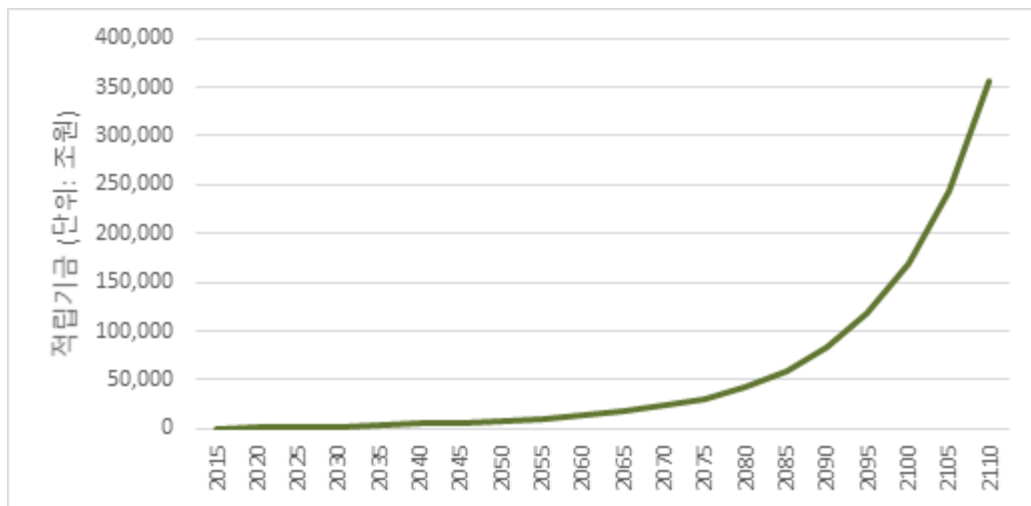
<그림 6-16> 연간투자수익률 2% 상승시 추계자료 및 적립기금 추이

연도	추계 자료				핵심 변수 (단위: 조원)			
	A. 연금급여 (단위: 조원)	B. 가입자 총소득 (단위: 조원)	C. 기금운용수익률	D. 기금 고갈시 금융비용 = 기금운용수익률 (C) + 초과금융비용 (M)	E. 보험료 수입 = 가입자 총소득 (B) X 보험율 (L)	F. 기금운용수입 = 전기적립기금 (H) X (기금운용수익률 (C) + 기금운용수익률 변화분 (T))	G. 수지차 = 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	H. 적립기금 = 전기적립기금 (H) + 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)
2015	89	2,077	6.3%	8.3%	187	275	372	561
2020	167	3,004	6.1%	8.1%	270	447	550	938
2025	279	4,068	6.1%	8.1%	366	701	789	1,472
2030	446	5,280	5.1%	7.1%	475	901	931	2,203
2035	689	6,510	5.1%	7.1%	586	1,228	1,124	3,001
2040	1,063	7,866	4.8%	6.8%	708	1,509	1,154	3,874
2045	1,527	9,383	4.8%	6.8%	844	1,831	1,149	4,700
2050	2,061	11,293	4.9%	6.9%	1,016	2,172	1,127	5,486
2055	2,616	12,836	4.9%	6.9%	1,155	2,454	994	6,198
2060	3,276	14,632	5.0%	7.0%	1,317	2,694	735	6,693
2065	4,018	17,066	5.0%	7.0%	1,536	2,780	297	6,905
2070	4,722	19,895	5.2%	7.2%	1,791	2,807	-124	6,753
2075	5,424	23,033	5.2%	7.2%	2,073	2,581	-769	6,210
2080	6,289	26,550	5.2%	7.2%	2,389	2,034	-1,866	4,892
2085	6,910	28,830	5.2%	7.2%	2,595	1,085	-3,230	2,610
2090	7,629	31,831	5.2%	7.2%	2,865	-444	-5,209	-1,069
2095	8,423	35,144	5.2%	7.2%	3,163	-2,816	-8,076	-6,774
2100	9,300	38,802	5.2%	7.2%	3,492	-6,401	-12,208	-15,397
2105	10,268	42,840	5.2%	7.2%	3,856	-11,727	-18,139	-28,210
2110	11,336	47,299	5.2%	7.2%	4,257	-19,545	-26,625	-47,017



<그림 6-17> 연간투자수익률 3% 상승시 추계자료 및 적립기금 추이

연도	추계 자료				핵심 변수 (단위: 조원)			
	A. 연금급여 (단위: 조원)	B. 가입자 총소득 (단위: 조원)	C. 기금운용수익률	D. 기금 고갈시 금융비용 = 기금운용수익률 (C) + 초과금융비용 (M)	E. 보혐료 수입 = 가입자 총소득 (B) X 보험율 (L)	F. 기금운용수입 = 전기적립기금 (H) X (기금운용수익률 (C) + 기금운용수익률 변화분 (T))	G. 수지차 = 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	H. 적립기금 = 전기 적립기금 (H) + 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)
2015	89	2,077	6.3%	8.3%	187	314	412	561
2020	167	3,004	6.1%	8.1%	270	533	636	978
2025	279	4,068	6.1%	8.1%	366	872	960	1,598
2030	446	5,280	5.1%	7.1%	475	1,190	1,220	2,500
2035	689	6,510	5.1%	7.1%	586	1,708	1,605	3,587
2040	1,063	7,866	4.8%	6.8%	708	2,252	1,897	4,940
2045	1,527	9,383	4.8%	6.8%	844	2,967	2,285	6,510
2050	2,061	11,293	4.9%	6.9%	1,016	3,900	2,855	8,432
2055	2,616	12,836	4.9%	6.9%	1,155	5,028	3,567	10,871
2060	3,276	14,632	5.0%	7.0%	1,317	6,542	4,583	13,940
2065	4,018	17,066	5.0%	7.0%	1,536	8,448	5,965	18,000
2070	4,722	19,895	5.2%	7.2%	1,791	11,358	8,427	23,516
2075	5,424	23,033	5.2%	7.2%	2,073	15,225	11,874	31,523
2080	6,289	26,550	5.2%	7.2%	2,389	20,695	16,796	42,849
2085	6,910	28,830	5.2%	7.2%	2,595	28,607	24,292	59,229
2090	7,629	31,831	5.2%	7.2%	2,865	40,122	35,358	83,072
2095	8,423	35,144	5.2%	7.2%	3,163	56,960	51,700	117,934
2100	9,300	38,802	5.2%	7.2%	3,492	81,666	75,858	169,086
2105	10,268	42,840	5.2%	7.2%	3,856	118,012	111,600	244,340
2110	11,336	47,299	5.2%	7.2%	4,257	171,591	164,511	355,273



수익률 증대를 통한 기금 고갈 해소를 위해서는 추계분보다 최소 2~3% 정도의 수익을 매년 달성할 필요가 있다. 하지만 이 경우 요구수익률은 7~8% 수준이며, 선진국의 주식 시장 수익률에 육박하는 수치이다. 즉, 이 정도의 초과 수익을 달성하기 위해서는 주식 시장에서 발생하는 위험을



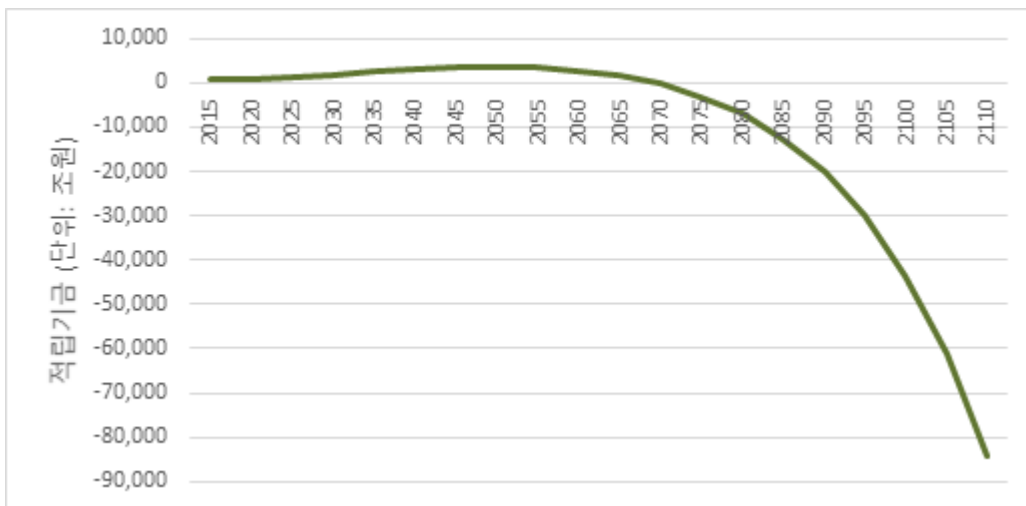
취할 필요가 있으며, 2008년의 예에서와 같이 20-30년에 한 번 이상 50%에 육박하는 큰 폭의 손실이 발생하게 되므로 적절하지 않은 접근 방법이다.

라) 보험료 인상

향후 30년간 점진적으로 보험을 인상하되 2045년 이후에는 보험료율이 12%, 15%, 18%로 고정이 되도록 하여 분석을 시행하였다.

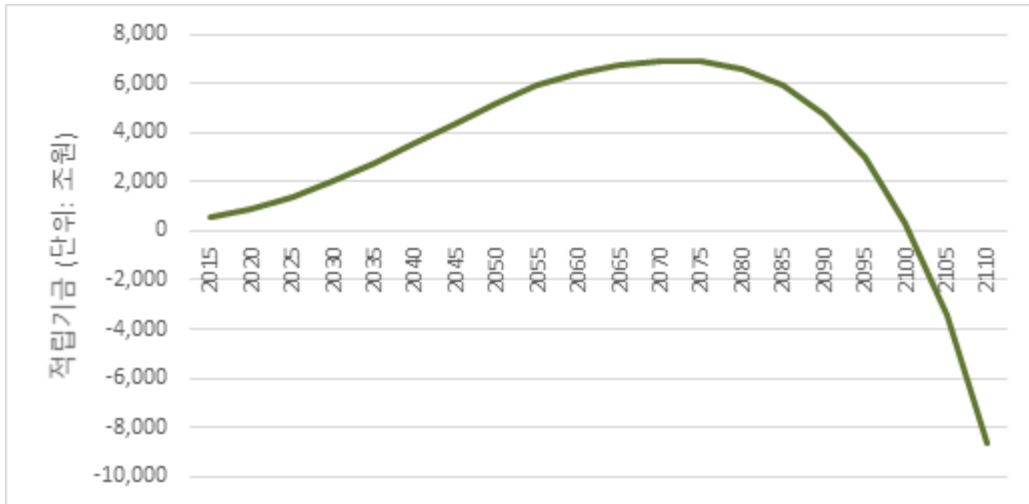
<그림 6-18> 2045년 보험료율 12% 가정시 추계자료 및 적립기금 추이

연도	추계 자료				핵심 변수 (단위: 조원)				L. 보험율
	A. 연금급여 (단위: 조원)	B. 가입자 총소득 (단위: 조원)	C. 기금운용수익률	D. 기금 고갈시 금융비용 = 기금운용수익률 (C) + 초과금융비용 (M)	E. 보험료 수입 = 가입자 총소득 (B) X 보험율 (L)	F. 기금운용수입 = 전기적립기금 (H) X 기금운용수익률 (C) + 기금운용수익률 변화분 (T)	G. 수지차 = 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	H. 적립기금 = 전기 적립기금 (H) + 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	
2015	89	2,077	6.3%	8.3%	187	200	298	561	9.0%
2020	167	3,004	6.1%	8.1%	285	303	421	879	9.50%
2025	279	4,068	6.1%	8.1%	407	451	579	1,310	10.00%
2030	446	5,280	5.1%	7.1%	554	528	636	1,870	10.50%
2035	689	6,510	5.1%	7.1%	716	685	712	2,425	11.00%
2040	1,063	7,866	4.8%	6.8%	905	780	621	2,951	11.50%
2045	1,527	9,383	4.8%	6.8%	1,126	880	479	3,330	12.0%
2050	2,061	11,293	4.9%	6.9%	1,355	947	240	3,503	12.0%
2055	2,616	12,836	4.9%	6.9%	1,540	912	-164	3,374	12.0%
2060	3,276	14,632	5.0%	7.0%	1,756	764	-756	2,766	12.0%
2065	4,018	17,066	5.0%	7.0%	2,048	431	-1,540	1,560	12.0%
2070	4,722	19,895	5.2%	7.2%	2,387	-99	-2,433	-343	12.0%
2075	5,424	23,033	5.2%	7.2%	2,764	-895	-3,555	-3,102	12.0%
2080	6,289	26,550	5.2%	7.2%	3,186	-2,048	-5,151	-7,100	12.0%
2085	6,910	28,830	5.2%	7.2%	3,460	-3,634	-7,085	-12,598	12.0%
2090	7,629	31,831	5.2%	7.2%	3,820	-5,782	-9,591	-20,042	12.0%
2095	8,423	35,144	5.2%	7.2%	4,217	-8,663	-12,869	-30,030	12.0%
2100	9,300	38,802	5.2%	7.2%	4,656	-12,502	-17,145	-43,336	12.0%
2105	10,268	42,840	5.2%	7.2%	5,141	-17,587	-22,714	-60,965	12.0%
2110	11,336	47,299	5.2%	7.2%	5,676	-24,294	-29,955	-84,213	12.0%



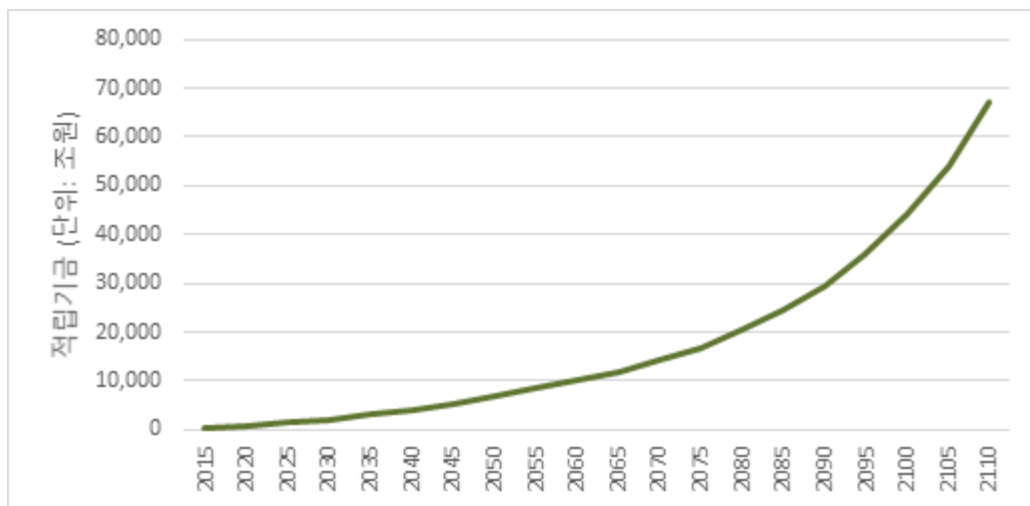
<그림 6-19> 2045년 보험요율 15% 가정시 추계자료 및 적립기금 추이

연도	추계 자료				핵심 변수 (단위: 조원)				L. 보험율
	A. 연금급여 (단위: 조원)	B. 가입자 총소득 (단위: 조원)	C. 기금운용수익률	D. 기금 고갈시 금융비용 = 기금운용수익률 (C) + 초과금융비용 (M)	E. 보험료 수입 = 가입자 총소득 (B) X 보험율 (L)	F. 기금운용수입 = 전기적립기금 (H) X (기금운용수익률 (C) + 기금운용수익률 변화분 (T))	G. 수지차 = 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	H. 적립기금 = 전기적립기금 (H) + 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	
2015	89	2,077	6.3%	8.3%	187	200	298	561	9.0%
2020	167	3,004	6.1%	8.1%	300	308	441	894	10.00%
2025	279	4,068	6.1%	8.1%	447	472	641	1,371	11.00%
2030	446	5,280	5.1%	7.1%	634	573	761	2,031	12.00%
2035	689	6,510	5.1%	7.1%	846	780	937	2,761	13.00%
2040	1,063	7,866	4.8%	6.8%	1,101	946	984	3,580	14.00%
2045	1,527	9,383	4.8%	6.8%	1,407	1,164	1,045	4,406	15.0%
2050	2,061	11,293	4.9%	6.9%	1,694	1,406	1,038	5,202	15.0%
2055	2,616	12,836	4.9%	6.9%	1,925	1,599	908	5,918	15.0%
2060	3,276	14,632	5.0%	7.0%	2,195	1,778	697	6,436	15.0%
2065	4,018	17,066	5.0%	7.0%	2,560	1,866	408	6,755	15.0%
2070	4,722	19,895	5.2%	7.2%	2,984	1,986	249	6,884	15.0%
2075	5,424	23,033	5.2%	7.2%	3,455	1,991	22	6,901	15.0%
2080	6,289	26,550	5.2%	7.2%	3,982	1,900	-407	6,585	15.0%
2085	6,910	28,830	5.2%	7.2%	4,325	1,702	-883	5,900	15.0%
2090	7,629	31,831	5.2%	7.2%	4,775	1,370	-1,485	4,747	15.0%
2095	8,423	35,144	5.2%	7.2%	5,272	855	-2,296	2,965	15.0%
2100	9,300	38,802	5.2%	7.2%	5,820	98	-3,381	341	15.0%
2105	10,268	42,840	5.2%	7.2%	6,426	-981	-4,823	-3,402	15.0%
2110	11,336	47,299	5.2%	7.2%	7,095	-2,488	-6,730	-8,625	15.0%



<그림 6-20> 2045년 보험요율 18% 가정시 추계자료 및 적립기금 추이

연도	추계 자료				핵심 변수 (단위: 조원)				L. 보험율
	A. 연금급여 (단위: 조원)	B. 가입자 총소득 (단위: 조원)	C. 기금운용수익률	D. 기금 고갈시 금융비용 = 기금운용수익률 (C) + 초과금융비용 (M)	E. 보험료 수입 = 가입자 총소득 (B) X 보험율 (L)	F. 기금운용수입 = 전기적립기금 (H) X (기금운용수익률 (C) + 기금운용수익률 변화분 (T))	G. 수지차 = 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	H. 적립기금 = 전기적립기금 (H) + 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	
2015	89	2,077	6.3%	8.3%	187	200	298	561	9.0%
2020	167	3,004	6.1%	8.1%	315	313	461	909	10.50%
2025	279	4,068	6.1%	8.1%	488	493	703	1,432	12.00%
2030	446	5,280	5.1%	7.1%	713	619	886	2,192	13.50%
2035	689	6,510	5.1%	7.1%	976	875	1,162	3,098	15.00%
2040	1,063	7,866	4.8%	6.8%	1,298	1,112	1,347	4,208	16.50%
2045	1,527	9,383	4.8%	6.8%	1,689	1,448	1,610	5,482	18.0%
2050	2,061	11,293	4.9%	6.9%	2,033	1,865	1,836	6,901	18.0%
2055	2,616	12,836	4.9%	6.9%	2,310	2,286	1,981	8,461	18.0%
2060	3,276	14,632	5.0%	7.0%	2,634	2,792	2,150	10,105	18.0%
2065	4,018	17,066	5.0%	7.0%	3,072	3,302	2,355	11,950	18.0%
2070	4,722	19,895	5.2%	7.2%	3,581	4,071	2,930	14,111	18.0%
2075	5,424	23,033	5.2%	7.2%	4,146	4,877	3,599	16,904	18.0%
2080	6,289	26,550	5.2%	7.2%	4,779	5,848	4,338	20,271	18.0%
2085	6,910	28,830	5.2%	7.2%	5,189	7,038	5,318	24,398	18.0%
2090	7,629	31,831	5.2%	7.2%	5,730	8,521	6,621	29,537	18.0%
2095	8,423	35,144	5.2%	7.2%	6,326	10,374	8,277	35,961	18.0%
2100	9,300	38,802	5.2%	7.2%	6,984	12,699	10,383	44,019	18.0%
2105	10,268	42,840	5.2%	7.2%	7,711	15,625	13,068	54,162	18.0%
2110	11,336	47,299	5.2%	7.2%	8,514	19,318	16,495	66,964	18.0%



확인할 수 있듯이, 연금급여의 변화 없이 보험요율이 최종적으로 15%~18% 수준이 되어야 하므로 현실적으로 가입자들을 설득시키기 어려움을 알 수 있다.

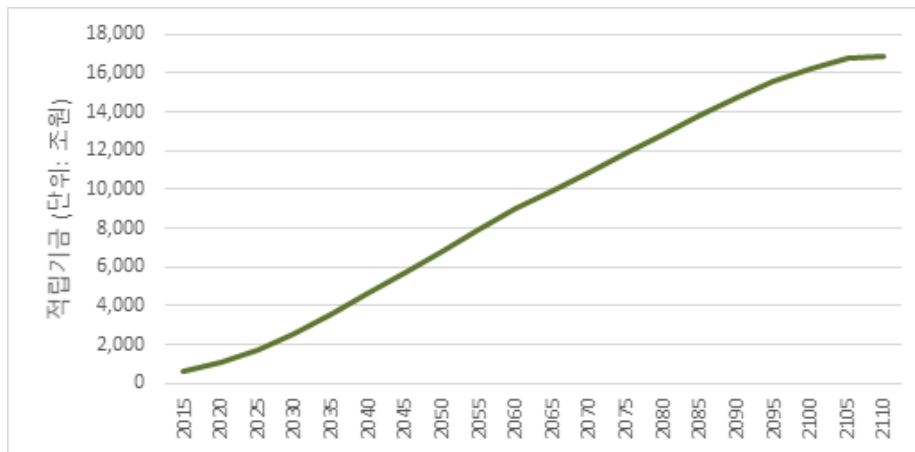
마) 복합 전략 활용

앞선 분석에서는 세 가지 모델의 사결정변수를 하나씩만 변화를 시켰으나, 이번에서 세 가지 변수를 동시에 변화시켜가면서 분석을 시행한다.

Case number	변수 내용
Case 1	변수 1: 국가 추가기금 납입 (2015년 기준) = 50조원
	변수 2: 추가투자위험을 통한 수익률 상승분 = 연간 0.5%
	변수 3: 보험료 인상분 = 약4% (9% → 13%)
Case 2	변수 1: 국가 추가기금 납입 (2015년 기준) = 100조원
	변수 2: 추가투자위험을 통한 수익률 상승분 = 연간 0.8%
	변수 3: 보험료 인상분 = 약3% (9% → 12%)
Case 3	변수 1: 국가 추가기금 납입 (2015년 기준) = 25조원
	변수 2: 추가투자위험을 통한 수익률 상승분 = 연간 0.8%
	변수 3: 보험료 인상분 = 약 3.35% (9% → 12.35%)
Case 4	변수 1: 국가 추가기금 납입 (2015년 기준) = 100조원
	변수 2: 추가투자위험을 통한 수익률 상승분 = 연간 0.5%
	변수 3: 보험료 인상분 = 약 3.75% (9% → 12.75%)

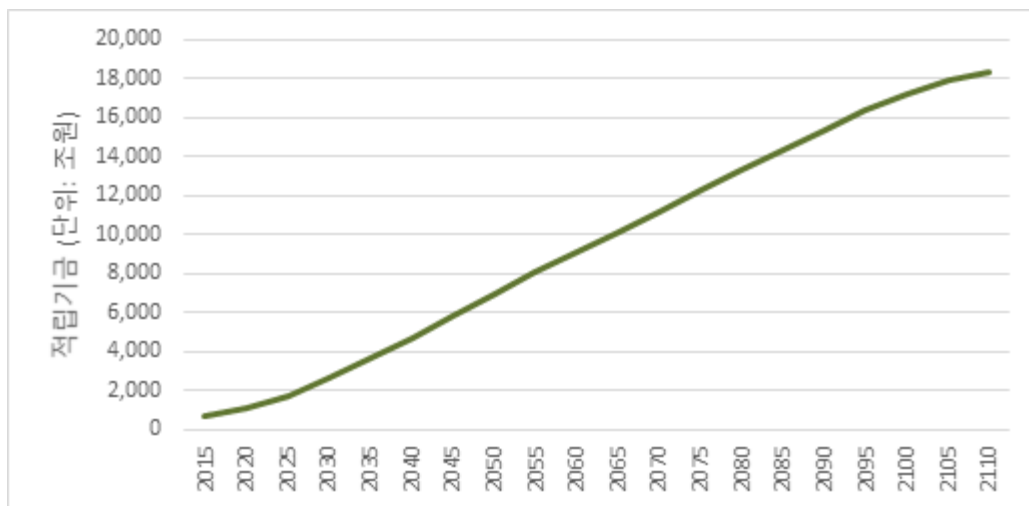
<그림 6-21> Case 1의 추계자료 및 적립기금 추이

연도	추계 자료				핵심 변수 (단위: 조원)				L. 보험료
	A. 연금여 (단위: 조원)	B. 가입자 총소득 (단위: 조원)	C. 기금운용수익률	D. 기금 고갈시 금융비용 = 기금운용수익률 (C) + 초과금융비용 (M)	E. 보험료 수입 = 가입자 총소득 (B) X 보험율 (L)	F. 기금운용수입 = 전기적립기금 (H) X 기금운용수익률 (C) + 기금운용수익률 변화분 (T)	G. 수지차 = 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	H. 적립기금 = 전기적립기금 (H) + 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	
2015	89	2,077	6.3%	8.3%	270	238	419	611	13.0%
2020	167	3,004	6.1%	8.1%	391	403	627	1,072	13.00%
2025	279	4,068	6.1%	8.1%	529	650	900	1,725	13.00%
2030	446	5,280	5.1%	7.1%	686	819	1,060	2,615	13.00%
2035	689	6,510	5.1%	7.1%	846	1,125	1,282	3,592	13.00%
2040	1,063	7,866	4.8%	6.8%	1,023	1,378	1,338	4,676	13.00%
2045	1,527	9,383	4.8%	6.8%	1,220	1,693	1,386	5,747	13.0%
2050	2,061	11,293	4.9%	6.9%	1,468	2,059	1,466	6,847	13.0%
2055	2,616	12,836	4.9%	6.9%	1,669	2,394	1,447	7,959	13.0%
2060	3,276	14,632	5.0%	7.0%	1,902	2,756	1,383	8,979	13.0%
2065	4,018	17,066	5.0%	7.0%	2,219	3,050	1,250	9,936	13.0%
2070	4,722	19,895	5.2%	7.2%	2,586	3,465	1,330	10,850	13.0%
2075	5,424	23,033	5.2%	7.2%	2,994	3,796	1,367	11,886	13.0%
2080	6,289	26,550	5.2%	7.2%	3,451	4,103	1,265	12,845	13.0%
2085	6,910	28,830	5.2%	7.2%	3,748	4,403	1,241	13,785	13.0%
2090	7,629	31,831	5.2%	7.2%	4,138	4,694	1,203	14,697	13.0%
2095	8,423	35,144	5.2%	7.2%	4,569	4,963	1,108	15,537	13.0%
2100	9,300	38,802	5.2%	7.2%	5,044	5,188	933	16,244	13.0%
2105	10,268	42,840	5.2%	7.2%	5,569	5,345	646	16,734	13.0%
2110	11,336	47,299	5.2%	7.2%	6,149	5,395	208	16,891	13.0%



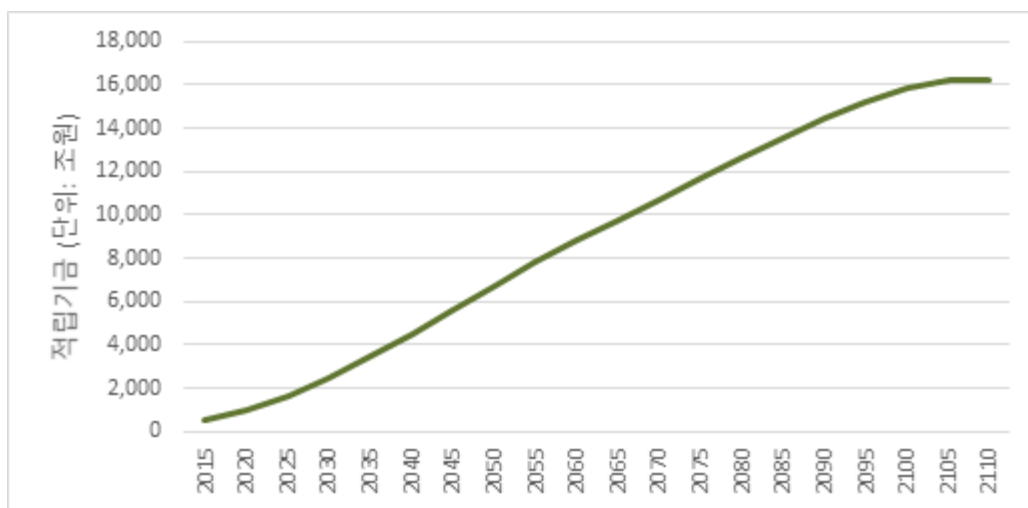
<그림 6-22> Case 2의 추계자료 및 적립기금 추이

연도	추계 자료				핵심 변수 (단위: 조원)				L. 보험율
	A. 연금급여 (단위: 조원)	B. 가입자 총소득 (단위: 조원)	C. 기금운용수익률	D. 기금 고갈시 금융비용 = 기금운용수익률 (C) + 초과금융비용 (M)	E. 보험료 수입 = 가입자 총소득 (B) X 보험율 (L)	F. 기금운용수입 = 전기적립기금 (H) X(기금운용수익률 (C) + 기금운용수익률 변화분 (T))	G. 수지차 = 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	H. 적립기금 = 전기적립기금 (H) + 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	
2015	89	2,077	6.3%	8.3%	249	270	430	661	12.0%
2020	167	3,004	6.1%	8.1%	360	445	638	1,124	12.0%
2025	279	4,068	6.1%	8.1%	488	704	914	1,779	12.0%
2030	446	5,280	5.1%	7.1%	634	886	1,074	2,671	12.0%
2035	689	6,510	5.1%	7.1%	781	1,211	1,303	3,649	12.0%
2040	1,063	7,866	4.8%	6.8%	944	1,485	1,366	4,742	12.0%
2045	1,527	9,383	4.8%	6.8%	1,126	1,824	1,424	5,826	12.0%
2050	2,061	11,293	4.9%	6.9%	1,355	2,218	1,512	6,944	12.0%
2055	2,616	12,836	4.9%	6.9%	1,540	2,583	1,507	8,086	12.0%
2060	3,276	14,632	5.0%	7.0%	1,756	2,979	1,459	9,149	12.0%
2065	4,018	17,066	5.0%	7.0%	2,048	3,308	1,337	10,158	12.0%
2070	4,722	19,895	5.2%	7.2%	2,387	3,765	1,431	11,131	12.0%
2075	5,424	23,033	5.2%	7.2%	2,764	4,139	1,479	12,237	12.0%
2080	6,289	26,550	5.2%	7.2%	3,186	4,489	1,386	13,272	12.0%
2085	6,910	28,830	5.2%	7.2%	3,460	4,840	1,390	14,311	12.0%
2090	7,629	31,831	5.2%	7.2%	3,820	5,189	1,380	15,342	12.0%
2095	8,423	35,144	5.2%	7.2%	4,217	5,522	1,316	16,325	12.0%
2100	9,300	38,802	5.2%	7.2%	4,656	5,819	1,175	17,203	12.0%
2105	10,268	42,840	5.2%	7.2%	5,141	6,052	926	17,895	12.0%
2110	11,336	47,299	5.2%	7.2%	5,676	6,185	525	18,287	12.0%



<그림 6-23> Case 3의 추계자료 및 적립기금 추이

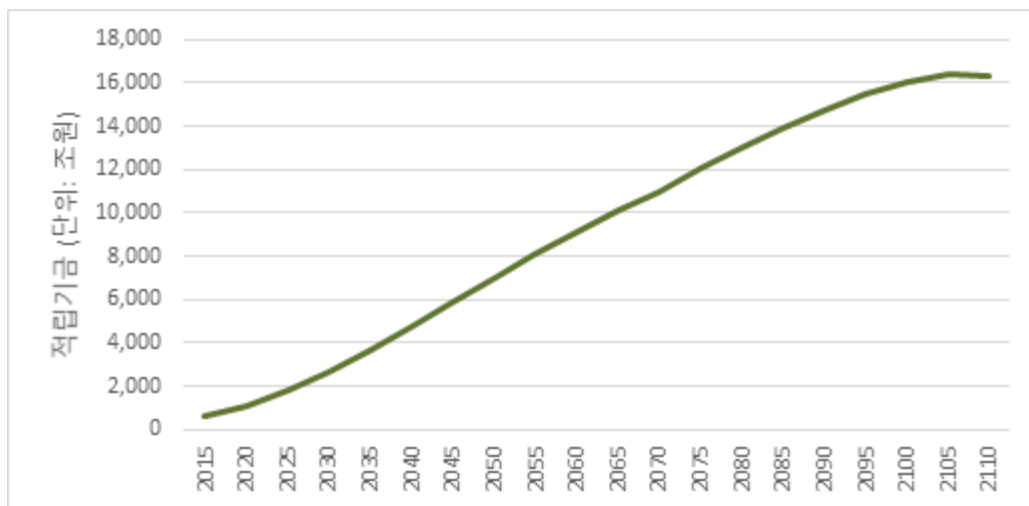
연도	추계 자료				핵심 변수 (단위: 조원)				L. 보험율
	A. 연금급여 (단위: 조원)	B. 가입자 총소득 (단위: 조원)	C. 기금운용수익률	D. 기금 고갈시 금융비용 = 기금운용수익률 (C) + 초과금융비용 (M)	E. 보험료 수입 = 가입자 총소득 (B) X 보험율 (L)	F. 기금운용수입 = 전기적립기금 (H) X (기금운용수익률 (C) + 기금운용수익률 변화분 (T))	G. 수지차 = 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	H. 적립기금 = 전기적립기금 (H) + 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	
2015	89	2,077	6.3%	8.3%	256	240	407	586	12.4%
2020	167	3,004	6.1%	8.1%	371	407	611	1,029	12.35%
2025	279	4,068	6.1%	8.1%	502	657	881	1,660	12.35%
2030	446	5,280	5.1%	7.1%	652	838	1,044	2,524	12.35%
2035	689	6,510	5.1%	7.1%	804	1,154	1,269	3,476	12.35%
2040	1,063	7,866	4.8%	6.8%	971	1,421	1,330	4,539	12.35%
2045	1,527	9,383	4.8%	6.8%	1,159	1,751	1,383	5,592	12.4%
2050	2,061	11,293	4.9%	6.9%	1,395	2,132	1,466	6,676	12.4%
2055	2,616	12,836	4.9%	6.9%	1,585	2,484	1,454	7,778	12.4%
2060	3,276	14,632	5.0%	7.0%	1,807	2,864	1,395	8,794	12.4%
2065	4,018	17,066	5.0%	7.0%	2,108	3,174	1,263	9,747	12.4%
2070	4,722	19,895	5.2%	7.2%	2,457	3,604	1,340	10,656	12.4%
2075	5,424	23,033	5.2%	7.2%	2,845	3,951	1,371	11,681	12.4%
2080	6,289	26,550	5.2%	7.2%	3,279	4,269	1,259	12,621	12.4%
2085	6,910	28,830	5.2%	7.2%	3,561	4,580	1,230	13,541	12.4%
2090	7,629	31,831	5.2%	7.2%	3,931	4,878	1,180	14,423	12.4%
2095	8,423	35,144	5.2%	7.2%	4,340	5,147	1,064	15,218	12.4%
2100	9,300	38,802	5.2%	7.2%	4,792	5,363	856	15,857	12.4%
2105	10,268	42,840	5.2%	7.2%	5,291	5,494	517	16,243	12.4%
2110	11,336	47,299	5.2%	7.2%	5,841	5,494	-1	16,242	12.4%





<그림 6-24> Case 4의 추계자료 및 적립기금 추이

연도	추계 자료				핵심 변수 (단위: 조원)				L. 보험율
	A. 연금급여 (단위: 조원)	B. 가입자 총소득 (단위: 조원)	C. 기금운용수익률	D. 기금 고갈시 금융비용 = 기금운용수익률 (C) + 초과금융비용 (M)	E. 보험료 수입 = 가입자 총소득 (B) X 보험율 (L)	F. 기금운용수입 = 전기적립기금 (H) X(기금운용수익률 (C) + 기금운용수익률 변화분 (T))	G. 수지차 = 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	H. 적립기금 = 전기적립기금 (H) + 보험료수입 (E) + 기금운용수입 (F) - 연금급여 (A)	
2015	89	2,077	6.3%	8.3%	265	257	433	661	12.8%
2020	167	3,004	6.1%	8.1%	383	427	642	1,134	12.75%
2025	279	4,068	6.1%	8.1%	519	678	918	1,800	12.75%
2030	446	5,280	5.1%	7.1%	673	847	1,075	2,706	12.75%
2035	689	6,510	5.1%	7.1%	830	1,157	1,298	3,694	12.75%
2040	1,063	7,866	4.8%	6.8%	1,003	1,411	1,352	4,791	12.75%
2045	1,527	9,383	4.8%	6.8%	1,196	1,730	1,400	5,872	12.8%
2050	2,061	11,293	4.9%	6.9%	1,440	2,100	1,478	6,980	12.8%
2055	2,616	12,836	4.9%	6.9%	1,637	2,436	1,457	8,100	12.8%
2060	3,276	14,632	5.0%	7.0%	1,866	2,801	1,391	9,127	12.8%
2065	4,018	17,066	5.0%	7.0%	2,176	3,096	1,253	10,085	12.8%
2070	4,722	19,895	5.2%	7.2%	2,537	3,512	1,327	10,996	12.8%
2075	5,424	23,033	5.2%	7.2%	2,937	3,840	1,352	12,021	12.8%
2080	6,289	26,550	5.2%	7.2%	3,385	4,138	1,234	12,957	12.8%
2085	6,910	28,830	5.2%	7.2%	3,676	4,427	1,193	13,861	12.8%
2090	7,629	31,831	5.2%	7.2%	4,058	4,701	1,130	14,718	12.8%
2095	8,423	35,144	5.2%	7.2%	4,481	4,943	1,001	15,476	12.8%
2100	9,300	38,802	5.2%	7.2%	4,947	5,132	779	16,067	12.8%
2105	10,268	42,840	5.2%	7.2%	5,462	5,236	430	16,393	12.8%
2110	11,336	47,299	5.2%	7.2%	6,031	5,213	-92	16,323	12.8%



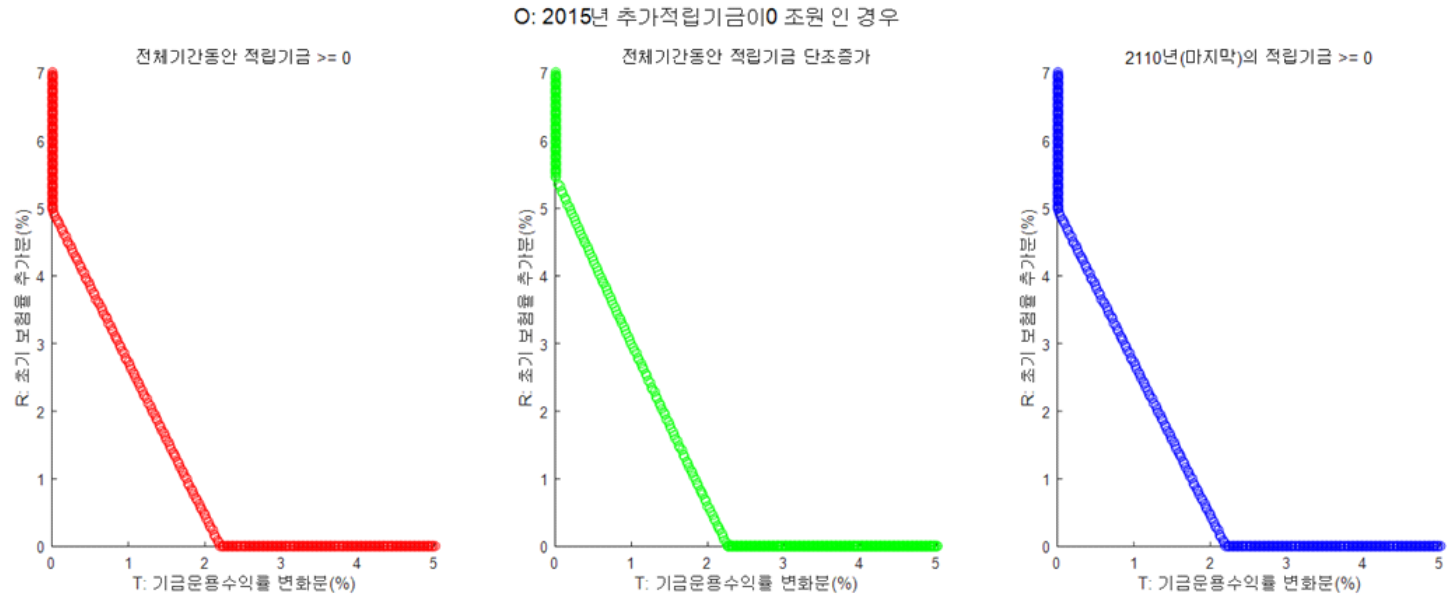
## 바) Case Study의 함의

다차원 대안을 활용한 복합전략을 적용하는 경우 현실적으로 달성 가능한 수준에서 기금의 균형 유지 가능성을 알 수 있다. 즉, 국가 납입분은 100조 미만, 보험료 인상분은 4% 미만, 그리고 초과 금융위험을 통한 수익률 상승분 1% 미만 수준으로 유지하더라도 충분히 기금의 단조 증가를 기대할 수 있다는 것이다. 물론 이를 적용하기 위해서는 사회적인 합의가 필요한데, 향후 100년간 기금이 충분히 유지되므로 가입자가 국민연금의 제도 유지에 대한 확신을 가질 수 있으며 보험료 인상도 상대적으로 쉽게 설득 가능할 것이다.

### (2) 국민연금기금 단조증가를 위한 의사결정변수 조합 도출

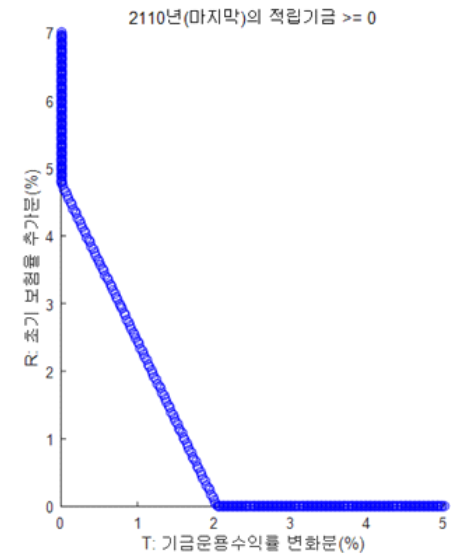
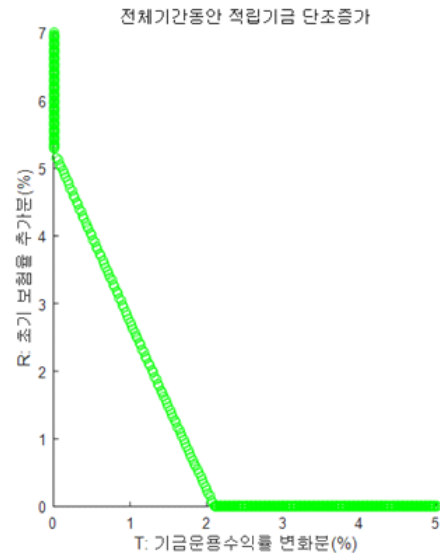
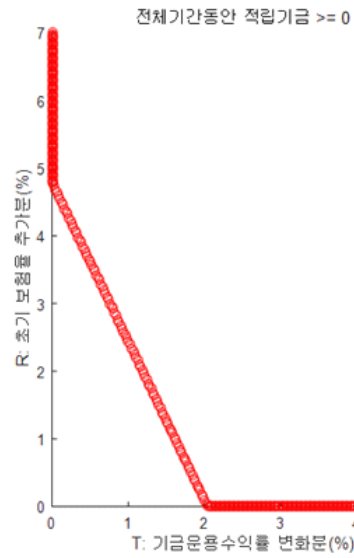
앞 장에서 살펴본 바와 같이 복합전략을 통해 기금고갈을 막을 수 있음을 확인하였다. 본 장에서는 최적화 기법을 활용하여 기금이 고갈되지 않는 모델의사결정변수의 모든 조합을 찾아보고자 한다.

<그림 6-25> 정부 추가 납입금이 없는 경우



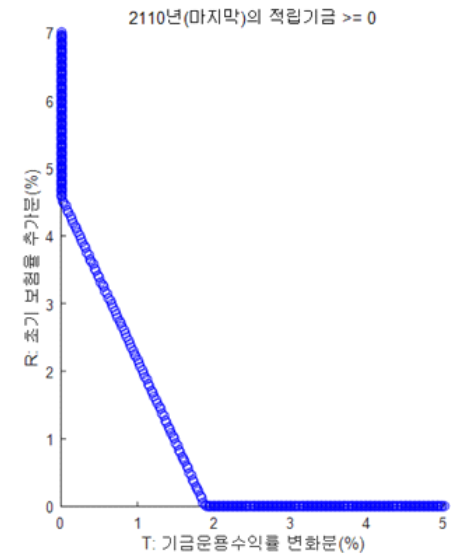
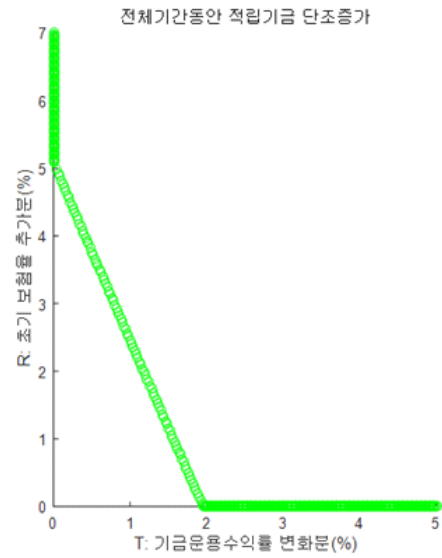
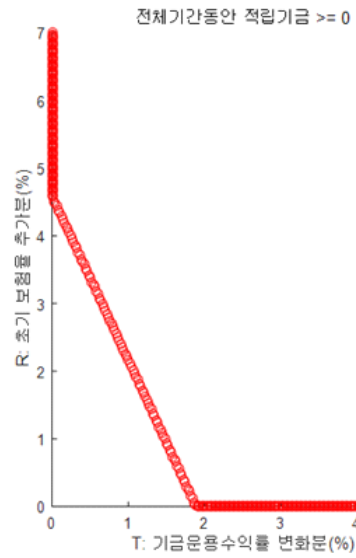
<그림 6-26> 정부 추가 납입금 50조

○: 2015년 추가적립기금이50 조원 인 경우



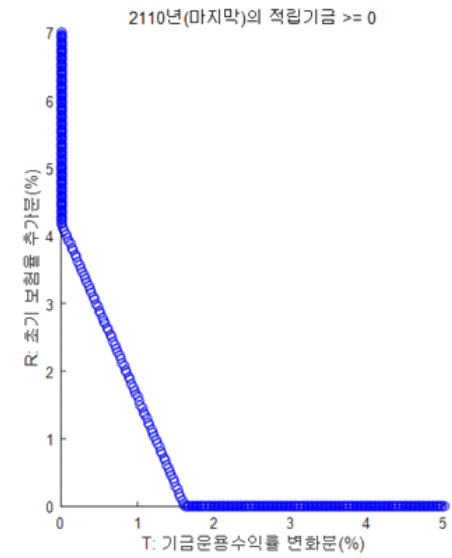
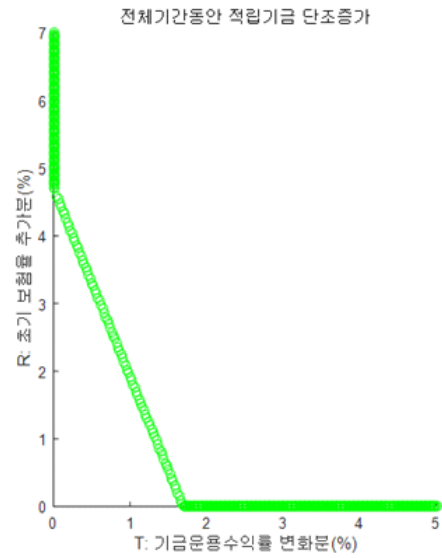
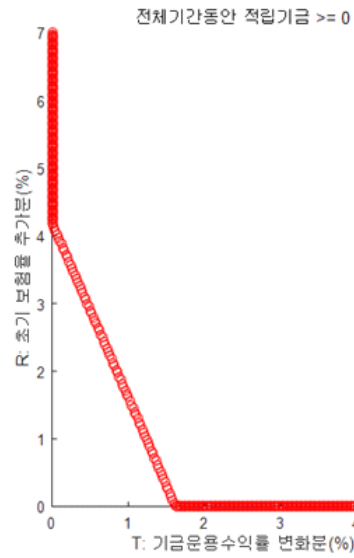
<그림 6-27> 정부 추가 납입금 100조

O: 2015년 추가적립기금이100 조원 인 경우



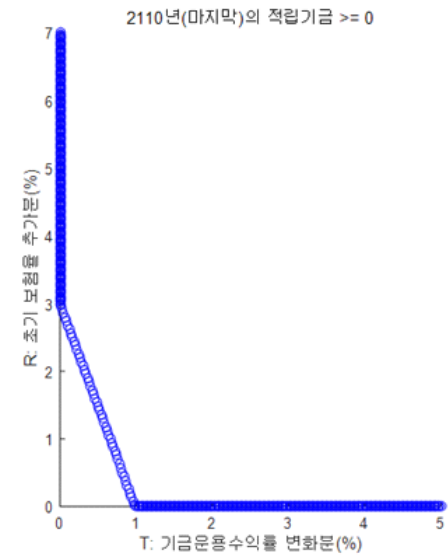
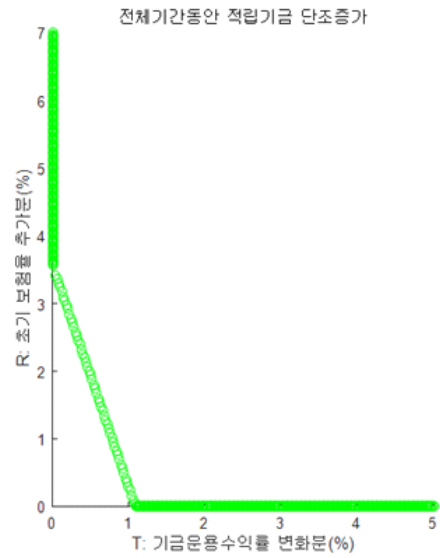
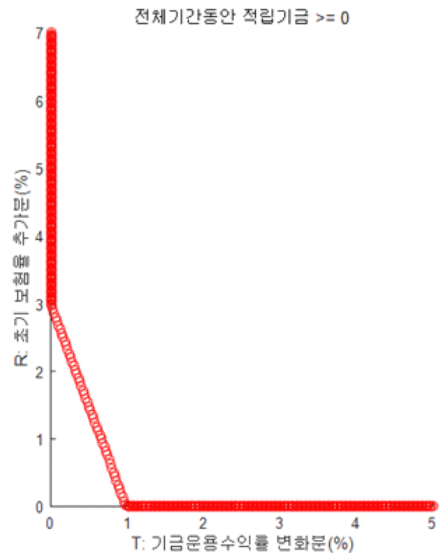
<그림 6-28> 정부 추가 납입금 200조

O: 2015년 추가적립기금이200 조원 인 경우



<그림 6-29> 정부 추가 납입금 500조

○: 2015년 추가적립금이500 조원 인 경우



### (3) 소결

본 연구에서는 다양한 정책변수를 동시에 활용하여 국민연금기금고갈을 막는 다차원 복합 전략에 대한 분석을 시행하였다. 개별 정책변수만으로 문제를 해결하려면 현실적으로 달성이 불가능하지만, 동시에 여러 정책을 활용한다면 기금 고갈은 충분히 막을 수 있음을 확인하였다. 즉, 하나의 대안만을 고려했을 때 보다 세 가지의 대안을 동시에 고려하게 되면 각 항목에서 요구되는 수준이 상당히 줄어든다는 것을 알 수 있었다.

이는 국민연금과 관련한 여러 논의에 있어서 큰 함의를 갖는다. 현재의 모든 논의는 기금고갈을 피할 수 없다는 전제에서 시작한다. 하지만 본 연구를 통해 이러한 대전제에 오류가 있음을 확인할 수 있었으며, 따라서 새로운 가정에서 출발하는 논의가 시작되어야 할 것이다. 단순히 “도움이 된다” 라거나 “기금고갈을 늦출 수 있다” 라는 모호한 미래상을 제시하는 것에서 벗어나, 복합전략을 활용하여 지극히 현실적인 수준의 노력을 통해 국민연금기금이 균형점 이상에서 유지될 수 있다는 구체적인 미래의 청사진을 제시하여야 할 시점이다.

나아가 이러한 복합전략의 성공 가능성은 “독립적인 대안”의 수가 늘어날수록 증가하며 실현 난이도가 낮아지게 된다. 본 연구에서는 추가기금납입, 보험료 인상, 수익률 증대의 세 가지 정책변수만을 활용하였지만, 독립적인 대안을 추가 발굴한다면 각 정책변수 별로 요구되는 수준은 더 낮아지게 될 것이다. 다만, 다기간, 다변수 문제는 분석 난이도가 매우 높으므로 분석 결과를 미리 준비하지 않으면 필요한 시기에 적절한 대응을 하기 어려울 수 있으므로 다양한 배경의 연구자들이 공동으로 추가적인 연구를 실시하여야 할 것이다.



## 5. 결론

급여의 기준소득대체율 인상을 통해 국민연금제도의 소득보장 기능을 확충하면서 동시에 보험료율, 출산율, 기타 경제성장률, 임금인상률, 기금수익률 등 다양한 재정요소의 변화가 이루어질 경우에 장기재정추이가 어떻게 달라지는지를 살펴보았다. 그 주요 결과를 보면 다음과 같다.

첫째, 국민연금의 장기재정 추이에 영향을 미치는 개별 요인들 중 상대적으로 가장 큰 영향을 미치는 요인은 일반적인 예상대로 보험료율의 인상이다. 보험료율 인상 폭과 보험료율 인상 시기가 국민연금 장기재정추이에 상당한 영향을 미친다.

둘째, 현재 기금이 누적·증가하는 과정에서 보험료 수입의 증가로 인한 이자수입이 상당히 크기 때문에 보험료율 인상 시기 역시 장기재정 추이에 영향을 미친다. 2030~2040년 사이 보험료 2%p를 인상하면 기금소진연도는 현재보다 5년 늦춰지고, 4%p를 인상하면 11년 정도 늦춰진다. 보험료율 인상 시기를 앞당겨 2020~2030년 사이 보험료 인상을 완료한다면 보험료 2%p를 인상시 기금소진연도는 7년 늦춰지며, 4%p를 인상하면 18년 정도 늦춰진다. 따라서 기금소진시기 연장 효과는 보험료의 인상이 앞당겨지고 그 폭이 클수록 기금에 미치는 영향은 일반적인 예상처럼 크게 나타나는 것으로 보인다. 그러나 보험료 인상 시기가 연금 재정에 미치는 효과는 영속적이지 않다. 즉, 보험료율 인상 시기를 앞당기는 것은 기금소진 이후의 GDP 대비 수치적자 폭을 줄이는 효과는 거의 없다. 즉, 보험료율 인상 시기를 앞당기는 것이 장기재정추이를 안정화하는 근본적인 방안이라 할 수는 없다. 보험료율 인상 시기는 국민연금 재정상황뿐만 아니라 경제성장, 소득분배, 정치적 합의 등 다양한 요소에 의해 결정되므로 다양한 선택지를 가질 수 있다. 예를 들면 이에 보험료율 인상을 2020년경부터 실시하되 인상 폭이 4%p를 넘는다면 인상 기간을 10년 이상으로 길게 잡는 것도 경제적 충격을 완화하고 합의를 좀 더 용이하게 이룰 수 있는 방법이 될 것이다.

셋째, 보험료 인상과 더불어 다각도의 정책적 노력을 통해 기존 가정에 비해 브릿지플랜의 목표치만큼 출산율이 더욱 상승하는 경우에, 국민연금의 장기재정 안정 효과는 더욱 증폭된다. 즉, 보험료율 인상과 출산율 상승 두 가지가 결합될 경우에 수입증가 폭이 배가되면서 재정안정 효과는 더욱 크다. 출산율 상승은 보험료를 납부하는 생산가능 인구 규모를 증가시키며, 증가된 생산인구가 납부하는 보험료총액도 더 커지기 때문이다. 또한 출산율의 상승으로 인한 생산가능 인구 규모의 증가는 GDP 규모를 증가시킴으로써 기금소진 이후 GDP대비 급여지출 비중, 즉 부과방식 비용을 낮춘다는 점에서 향후 안정적인 국가재정 운용을 위해서도 중요하다. 특히 보험료율 인상만 이루어지는 경우에 비해 출산율 상승이 결합된 경우에 기금소진 이후의 적자 폭이 안정화되는 것을 볼 수 있다. 즉, 특정 시기 보험료율 인상만으로 장기적인 재정 추이 변화 폭의 안정화를 기대하기는 어렵다. 다만 출산율 상승은 중기적으로는 연금재정에 긍정적인 요인으로 작용하지만, 장기적으로는 연금지급 규모를 증가시키는 요인이 될 수 있다. 출산율 증가는 역시 장기적으로 연금수급자를 증가시켜 연금지출 규모를 늘리므로 개선된 인구구조의 지속 및 안정화가 중요하다.

넷째, 본 연구의 초점인 급여소득대체율 인상을 통한 국민연금제도의 소득보장 기능 확충은 그 자체만으로 기금소진 연도에 미치는 영향은 그리 크지 않을 것으로 전망되었다. 그런데 출산율 상

승과 소득대체율 인상이 함께 이루어지는 경우 소득대체율 인상의 장기적인 지출 증가 효과는 더욱 커진다. 예를 들어, 출산율 변화가 없는 상황에서 소득대체율의 상향이 기금소진 연도를 크게 앞당기지 않는다는 것이다. 그런데 소득대체율 상향조정이 보험료 인상으로 인한 기금소진 연장 효과를 상쇄하는 폭을 살펴보면, 그 폭이 소득대체율 인상폭에 따라 증폭되지는 않는다. 예를 들어, 현행 소득대체율에서 보험료가 2040년까지 13%로 인상되는 경우 기금소진연도는 11년 연장(59→70년)되는데, 만일 소득대체율을 50%로 상향하고 보험료를 인상하는 경우 기금소진연도는 8년 연장(2056→2064년)된다. 그런데 출산율이 상승하는 경우에는 그에 따른 장기적인 연금지급 규모 증가에 따른 부담이 확대된다. 이에 소득대체율 인상의 장기적인 지출 증가 효과가 커질 것으로 예상된다. 복합시나리오2에서처럼 소득대체율은 그대로이고 출산율과 보험료율이 상승하는 경우에 기금소진 연도는 2059년에서 2077년으로 18년 연장되는데, 소득대체율을 50%로 인상하고 출산율과 보험료율이 상승하는 경우 기금소진연도는 2056년에서 2065년으로 9년 연장되는데 그친다. 물론, 이는 현행 2059년에 비해 6년 연장된 것이지만, 출산율과 보험료율 인상의 효과가 일부 상쇄된 것으로 볼 수 있다. 결국, 출산율의 변화가 연금재정에 장기적으로 미치는 영향이 상당히 복잡적임을 알 수 있다. 출산율 상승이 연금재정에 미치는 영향은 중기적으로는 긍정적, 장기적으로는 부정적인 요인으로 작용함으로써 전체적으로는 이들 요인이 연금재정에 미치는 영향은 서로 상쇄될 수 있다. 하지만 지금과 같이 출산율이 비정상적으로 낮은 현재 단계에서 출산율을 일정 수준까지 높이는 것은 경제와 사회의 지속에 필수적인 요인임을 고려하면, 출산율 상승을 위한 정책들을 우선적으로 설계·집행하여 이를 일정 수준 이상으로 높이고, 이에 기반한 장기적인 연금정책을 설계할 필요가 있다.

다섯째, 출산율 상승과 보험료율 인상 외에 경제성장률, 임금상승률, 기금수익률 등 다른 요인들도 연금 재정에 미치는 효과가 상당하다. 예를 들어 출산율과 보험료율이 함께 올라가면서 추가적으로 경제성장률, 임금상승률, 기금수익률 등이 상승한다면 이는 기금소진연도를 늦추는 효과를 갖는다. 그러나 경제성장률, 임금상승률 등의 증가는 중기적으로는 연금재정 수입을 증가시키지만, 장기적으로는 급여인상 및 급여지출 증가효과를 갖는다는 점에서 역시 이중적이다. 즉, 연금기금소진 이후 GDP 대비 수지적자 비율은 보험료 인상과 출산율 증가만 있는 경우에 비해 오히려 높다. 이는 공적연금제도의 사회적 지속가능성 기반의 확충이 연금재정 측면에서 갖는 의미가 단순하지 않으며, 중기적 수입확대 효과와 함께 장기적 지출증가 효과를 갖는다는 점에서 다면적임을 의미한다. 그렇다고 하더라도 출산율 상승과 보험료율 인상 외에 연금재정의 안정, 특히 2040년대의 수입감소 폭을 줄이기 위해서는 보험료 수입을 늘리려는 다각적인 노력 역시 필요하다.

한편 본고에서 제시된 국민연금 급여수준 인상과 다양한 재정안정 노력들이 결합될 경우 장기재정추이를 보면, 2070년대 이후에는 최소한 GDP의 4% 이상의 수지적자가 발생한다. 전체 인구의 40% 이상으로 노인인구 수가 늘어날 때 이들의 노후보장을 위한 절대적인 사회지출 규모를 줄이기는 어렵다. 그렇다면 이를 조달하기 위한 다양한 수단을 모색하는 것은 불가피해 보인다. 본고에서 언급한 출산율, 보험료율 인상, 경제성장률, 임금인상률 제고, 기금의 수익률 제고 등 그 모든 것을 복합적으로 고려할 필요가 있으며, 그 인상 및 증가 폭 역시 더욱 폭넓게 고려할 필요가 있

다. 또한 각각이 갖는 중기적, 장기적 재정효과 역시 구분할 필요가 있음은 앞서 설명한 바 있다. 뿐만 아니라 이미 고령인구 비율이 높은 독일 등 몇몇 부과방식 연금제도에서 실시하고 있는 것과 같은 급여지출에 대한 일반재정의 지원도 2060년대 이후의 국민연금제도에 대해서는 충분히 고려할 필요가 있다. 일반재정 지원 수준은 여타 재정요소들의 조정에 따라, 그리고 사회 성원들의 합의수준에 따라 달라질 수 있으며, 이는 2017년 현재 상황을 기준으로 선불리 판단해서는 안될 것이다.

## VII. 국민연금제도의 사회변화

### 대응성 제고를 위한 개혁 방안

#### 1. 기준소득월액 상한 조정

##### (1) 국민연금을 통한 적정 소득보장의 필요성

우리나라에서는 퇴직연금, 개인연금과 같은 사적연금제도에 대해 근로소득 공제의 방식을 통한 세제혜택을 제공하고 있다. 누진과세 구조를 채택하고 있는 우리나라에서는 사적연금 보험료에 대한 소득공제 제공은 특히 고소득자에게 유리한 방식이다.

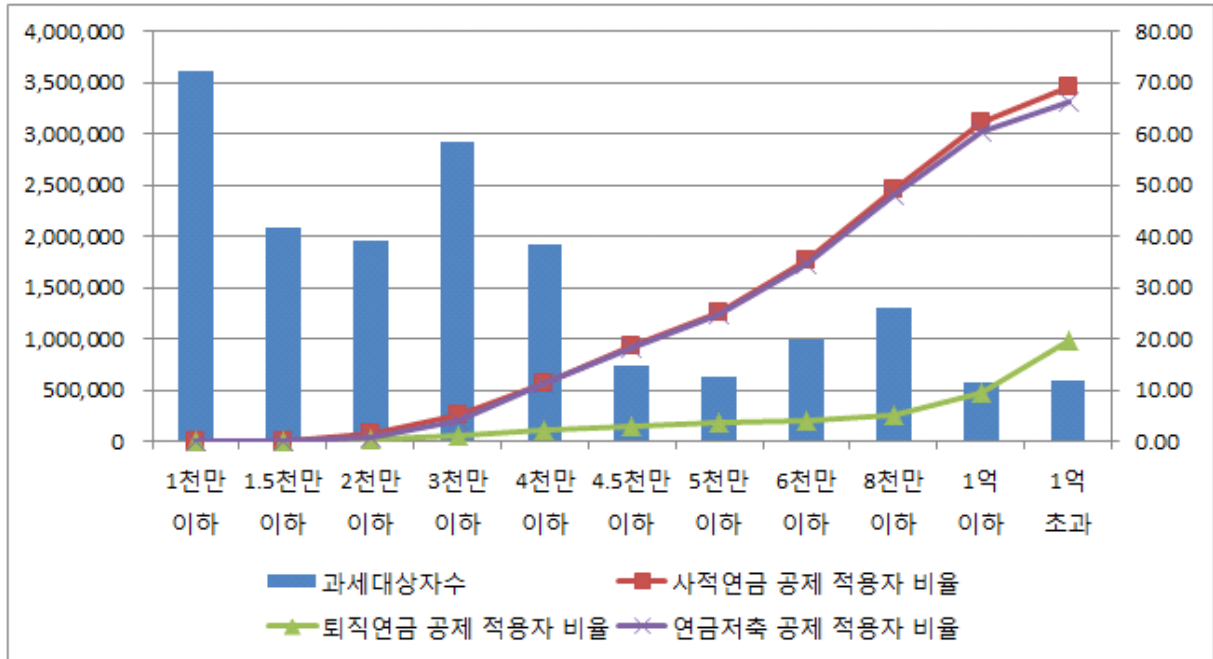
우리나라 국민연금은 소득재분배 방식을 적용하고 있기 때문에 상대적으로 고소득자의 경우에는 실제 연금액의 소득대체율은 낮아진다. 또한 전 산업 근로자 평균소득의 일정 배율이 아닌 가입자 평균소득의 일정 배율을 목표로 소득 상한선을 적용함에 따라서 일정 소득수준 이상에 해당하는 소득은 국민연금에 대한 기여에서 제외된다. 이에 따라 일정 소득계층 이상 집단의 노후소득을 보장할 필요성이 있었으며, 그에 따라 개인연금의 확대 필요성이 제기되었다.

한편, 2000년대 중반 이후 국민연금의 소득대체율을 단계적으로 낮추는 과정에서는 거의 대부분의 근로 세대를 대상으로 국민연금 외의 적정한 노후소득원 확보 필요를 강조하기 시작하였다. 국민연금의 소득대체율이 낮아지니, 그에 상응하는 소득원을 각자 확보하라는 것이었다. 그러나 소득 하위 계층의 경우에는 개인연금을 통한 가입유인이 크지 않을 수 있다. 이에 연말정산의 합리화 과정에서 개인연금, 퇴직연금에 대한 소득공제 방식이 세액공제 방식으로 변경되었다.

2015년 기준 국세통계연보 자료에서 근로소득자 중 과세대상자 1,733만 명 중에서 퇴직연금과 연금저축을 통해서 세액공제를 받은 사람은 모두 244만 9천여 명으로 14.13%였다(중복자 제외)(국세청, 2016: 95)<sup>1)</sup>. <그림 7-1>은 근로소득자 중 연금계좌세액공제를 이용한 비율을 소득수준별로 제시하고 있다. 소득수준이 2천만원 초과 3천만원 이하 집단에서 퇴직연금과 연금저축 등 사적연금의 공제를 받은 사람의 비율은 4.93%에 불과하였지만, 3천만원 초과 4천만원 이하 집단에서는 그 비율이 11.16%로 증가한다. 그리고 1억을 초과하는 최상위 집단에서 그 비율은 69.35%까지 증가한다.

1) 세액공제를 받는 사람 중에서 퇴직연금 공제자는 40만명 가량이며, 연금저축 공제자는 233만 가량이다.

<그림 7-1> 소득수준별 개인연금 가입률



주: 2015년 기준, 근로소득자 중 과세대상자만을 이용하여 산출함.

자료: 국세청(2016). 국세통계연보 자료를 이용하여 재구성함.

노후소득원을 다주(多株)로 구성할 필요가 있다는 것에 대해서는 한국 사회에서 어느 정도 공감대가 형성된 것으로 판단된다. 문제는 사적연금에게 어느 정도의 역할을 맡겨야 하는가에 대해서 명확한 논의가 이뤄지지 않는다는 점이다. 사적연금의 역할 범위에 대한 명확한 논의가 이뤄지지 못하는 원인은 크게 두 가지로 줄일 수 있다. 첫째, 국민연금의 소득재분배 기능을 향후 어떠한 방향으로 설정할 것인지가 정해지지 않았다. 기초노령연금이 2008년 도입되고, 2014년에는 기초연금이 도입되면서 국민연금의 소득재분배 부분을 조정해야 한다는 주장이 제기되었다. 상대적으로 기초연금의 수급가능성이 낮은 고소득 집단에 국민연금의 소득비례 부분 확장을 통해 실질 소득대체율을 높여야 한다는 것이다. 이렇게 국민연금의 소득비례 부분 영향력을 키울 경우에는 사적연금의 역할 범위를 넓게 설정할 필요가 없어진다. 둘째, 국민연금의 불명확성에 비해서 사적연금의 불명확성은 훨씬 크다. 국민연금이 어느 정도의 소득대체율을 보일 것인지, 어느 정도의 연금수급률을 보일 것인지는 명확하지 않다. 그런데 사적연금의 경우에는 가입유인을 적절히 제공하는 수준일 뿐, 확정급여 방식이 아닌 확정기여 방식의 퇴직연금 계좌, 개인연금의 수익률 등에 대한 관리가 거의 불가능하다. 또한, 중도 해지에 대한 벌칙 조항을 포함하고는 있지만 가입유인 제고가 수급률 제고로 연결될 가능성은 여전히 크지 않다. 즉, 사적연금의 필요성에도 불구하고 그것의 실효성에 대한 의문이 제기되고 있다.

그러므로 사적연금을 통해 노후의 소득을 보충할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것과 동시에 국민연금을 통해서도 적절한 노후 소득을 보충할 수 있도록 제도적 개선을 시도할 필요가 있다. 이렇듯 국민연금을 통해 적절한 소득을 보장받을 수 있도록 하자는 논의는 보험료 부과대상

소득 범위 조정에 관한 논의로 확대된다. 특히 소득상한액이 장래에도 지속적으로 정체될 경우에는 상당히 많은 가입자(특히 사업장 가입자)가 소득상한액을 적용받게 되므로, 소득비례연금으로서 국민연금의 기능이 거의 상실된다는 문제도 가진다. 다만, 2010년도부터 소득상한액을 A 값 상승률에 맞춰 조정하게 됨에 따라서, 이 부분의 문제는 일정 정도 해결이 되었다. 그러나 여전히 A값 상승률이 고소득 계층의 소득 상승률에 미달하기 때문에 장기적으로 격차는 확대될 것이다.

한편, 보험료 부과대상 소득 범위 조정에 관한 논의는 고소득자의 낮은 소득대체율을 보완하고자 하는 목적 외에도 소득계층 간 부담의 형평성을 제고하려는 목적도 가진다. 소득계층간 부담의 형평성에 주목하는 이들은 고소득 계층이 소득상한액의 적용을 통해서 낮은 보험료 부담을 지고 있다고 비판한다. 또한 소득상한액이 일정 수준에 머물러 A값의 상승률이 정체된다는 비판도 이 맥락에 위치한다. 사업장가입자의 상당수가 소득상한액을 적용받음에 따라 사업장가입자의 기준소득월액 상승률이 낮아지고, 이에 따라 전체 가입자 평균소득월액의 상승이 더디진다.<sup>2)</sup> 그러므로 소득재분배 기능이 있는 국민연금 제도에서는 저소득층에게 갈 수 있는 혜택이 줄어든다는 비판이 가능하다. 즉, 소득상한액의 인상을 통해서 평균소득월액을 높이고, 이에 따라 저소득층의 국민연금 급여수준을 높일 수 있다는 것이다.

## (2) 국민연금 기준소득월액(소득상·하) 조정의 역사

국민연금의 기준소득월액은 1988년 제도 도입 시점에 그 상한액을 200만원으로 하여 시작하였다. 그러나 당시의 급격한 임금 상승을 반영하지 못하는 문제가 제기되면서, 1995년 소득상한액을 360만원으로 하였다. 이는 당시 전체 가입자 평균소득월액 90만원의 4배 수준이었다. 그리고 360만원의 상한액은 2000년대 들어서도 계속 적용되었다.

이후 1차, 2차 재정계산에서 기준소득월액의 상·하한을 조정할 필요를 제시하였다. 그러나 기준소득월액의 상·하한 조정은 소득기준을 적용받는 고소득 가입자 및 저소득 가입자에게 보험료 인상으로 받아들여져서 가입자 저항을 가져올 수 있으며, 또한 사용자에게는 고용비용의 증가로 간주될 수 있어 경영계의 반발이 예고되었다. 이런 이유로 기준소득월액의 상·하한 조정은 이뤄지지 못했으며, 대신 상·하한액의 범위를 국민연금 A 값의 변동률에 따라 조정하는 제도가 2010년 도입되었다.

그 결과 <표 7-1>에서 보는 것처럼 2010년 이후 국민연금 소득 상·하한액이 매년 2~3%씩 증가하여, 2016년에는 소득상한액이 434만원, 소득하한이 28만원이 되었다. 그러나 소득 상·하한액의 미세 조정을 통해서도 문제로 지적되었던 고소득 가입자의 실질 소득을 반영하지 못한다는 문제가

2) 이 외에도 2003년 이후, 국민연금의 사업장 가입 확대에 따라 5인 미만 사업장의 저임금근로자가 사업장가입자로 편입된 것도 사업장가입자 소득상승 정체의 원인으로 지적할 수 있다. 그러나 5인 미만 사업장의 저임금근로자는 기존에 지역가입자로 관리되었으며, 이들은 지역가입자 내에서도 상대적으로 소득이 높고, 소득신고 및 보험료 납부의 가능성이 높았던 이들이다. 이들이 사업장가입자로 이동함에 따라 지역가입자의 평균소득월액은 정체된다.

여전히 남는다.

<표 7-1> 기준소득월액 상·하한액 결정사항 및 적용기간

구분	1988~ 1995.3월 1)	1995.4월~ 2010.6월	2010.7월~ 2011.6월 3)	2011.7월~ 2012.6월	2012.7월~ 2013.6월	2013.7월~ 2014.6월	2014.7월~ 2015.6월	2015.7월~ 2016.6월	2016.7월~ 2017.6월	2017.7월~ 2018.6월
상한액 (만원)	200	360	368	375	389	398	408	421	434	449
하한액 (만원)	7	22	23	23	24	25	26	27	28	29
A값		859,838 2)	1,791,95 5	1,824,10 9	1,891,77 1	1,935,97 7	1,981,97 5	2,044,75 6	2,105,48 2	2,176,48 3
A값 변동률			1.023	1.018	1.037	1.023	1.024	1.032	1.030	1.034

주: A값 변동률은 직전 3년간 국민연금 가입자의 평균소득월액 평균액(A값)의 변동률임.

1) 보수월액이 7.5만원 미만은 7만원의 표준보수월액을 적용, 190만원 이상은 200만원의 표준보수월액을 적용.

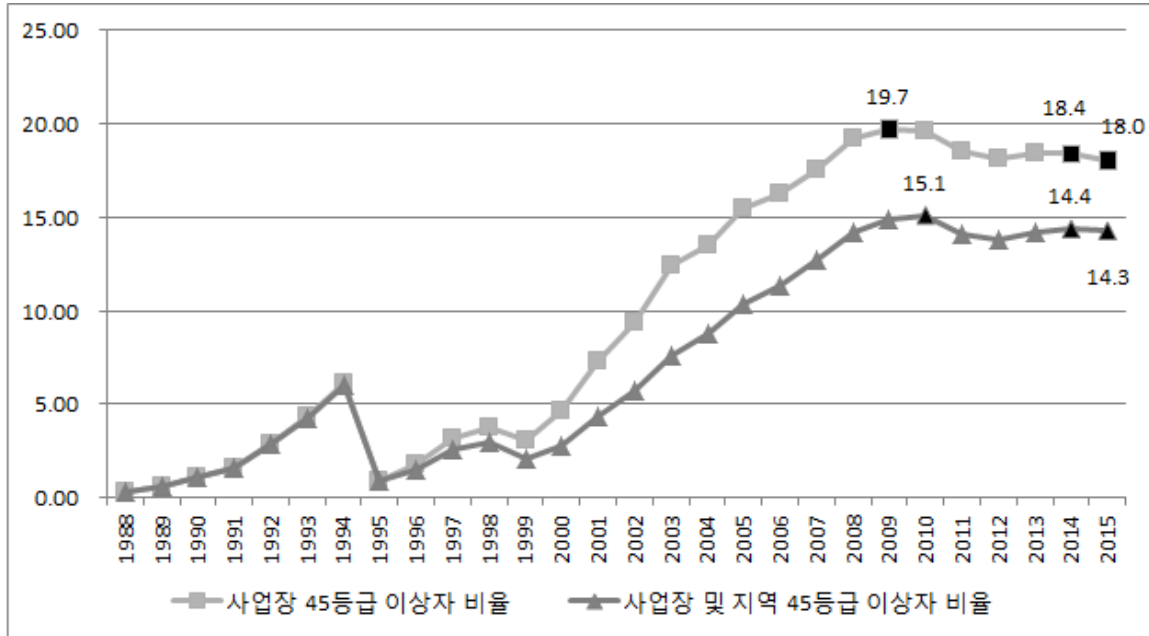
2) 95년 3월 기준임.

3) 이하는 매년 3월 기준임.

기준소득월액의 상·하한선에 수준을 변경하지 못한 상태에서 2010년에는 상·하한액을 특정 기준에 연동하여 변경하는 것을 도입하였다. 그리고 이러한 특정 기준은 당연히게도 국민연금 A값의 변동률을 적용하였다. 이것은 국민연금의 소득 하한과 상한을 조정하여, 노후에 적절한 연금을 받을 수 있도록 현실 소득에 맞춰 연금을 납부하게하기 위한 목적이었다.

2010년 상·하한액의 A값 연동 조정 도입은 장·단점을 모두 가진 개혁안이라 할 수 있다. 첫째, 큰 폭의 조정을 도입하지 않고 연간 소득 변동에 근접하게 변동함에 따라 정치적 저항을 최소화하였으며, 조정 도입 이후 최고소득자 비율이 정체하고 있다는 점은 장점이다. 2009년 최고 19.7%에 이르렀던 45등급 사업장 가입자의 비율은 2015년에는 18.0%까지 하락하였다. 지역가입자를 포함해서는 2010년 최고 15.1%에 이르렀다가 2015년에는 14.3%로 하락하였다.

<그림 7-2> 국민연금 기준소득월액(표준소득월액, 표준보수월액) 최고등급 가입자 비율



주: 지역가입자 중에서는 납부예외자를 제외한 값임.

자료: 정혜식(2015), 국민연금 상·하한 조정의 의의와 개선방안, 한국연금학회 2015년 정기세미나 발표 자료를 최신 내용으로 갱신함.

원자료: 국민연금공단(각 년도), 국민연금통계연보.

둘째, 그럼에도 1995년 소득개정 이후 지연된 소득 상한액의 달성 목표 기준을 설정하지 않았다는 점은 한계로 남을 수밖에 없다. 예를 들어, 1995년 결정된 상한액 360만원은 당시 전체 가입자 평균소득월액 90만원의 4배 수준이었으며, 이에 따라 2003년 1차 재정계산에서는 상한액을 A값의 3~3(1/3), 2002년 기준으로 390만원~430만원 수준에서 결정하는 것을 제안한 바 있다. 또한 2008년 2차 재정계산에서는 상한액을 당시 A값의 2.5배, 약 420만원 수준으로 인상하는 것을 제안한 바 있다. 이것은 3차 재정계산인 2013년 시점의 추정 A값의 2.5배를 고려하여(약 460만원), 2008년부터 5년에 걸친 단계적 인상을 제안하는 과정에서 도출된 결과이다.

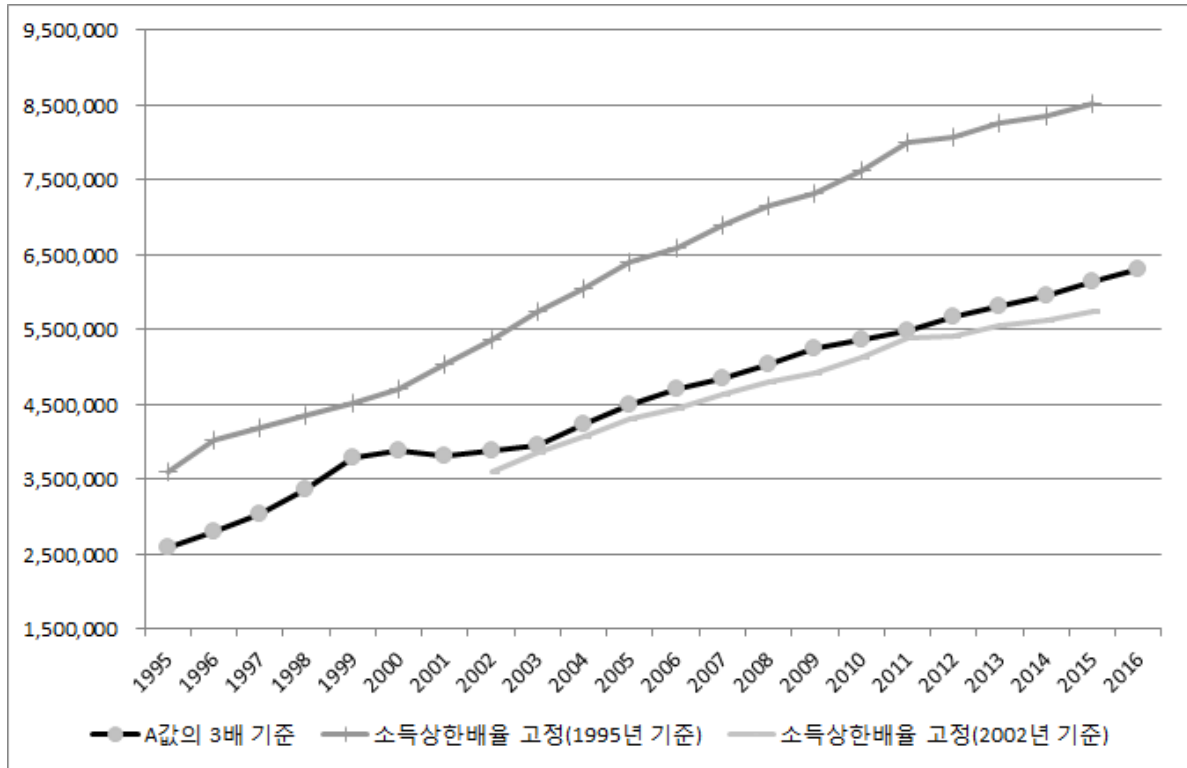
만약 1995년의 기준소득월액 방식과 같이 국민연금의 A값의 3배를 기준으로 한다고 하면, 2016년에는 소득상한은 약 630만원 가량이여야 한다. 국민연금의 기준소득월액 상한이 정해진 1995년에 전체 피용자 월 평균임금(풀타임의 정규 근로자 기준 OECD 자료<sup>3)</sup>)은 약 119만원이었으며, 상한액은 이 금액의 약 3.02배였다. 만약 이를 기준으로 그 배율이 유지된다고 보면, 2015년 평균임금은 약 282만원이며 이에 따라 국민연금의 기준소득월액 상한은 약 850만원이 되어야 한다. 한편, 도시지역으로 가입대상을 확대한 이후 국민연금의 평균소득월액은 감소하게 되면서, 실제 적용되는 평균소득월액은 일정 기간 전년도 기준을 따랐다. 이를 고려하여 가입자 소득이 실질적으로 반영되기 시작한 2002년을 기준점으로 하면, 이때 전체 피용자 월 평균임금은 평균소득월액은 177만원이었으며, 이때 상한액은 평균소득월액의 2.03배 가량이였다. 이 배율이 유지된다고 보면, 2015년

3) 자료는 OECD의 Average annual wages이다.



에는 국민연금의 기준소득월액 상한은 약 570만원 가량이다.

<그림 7-3> 국민연금 기준소득월액의 변화 추정

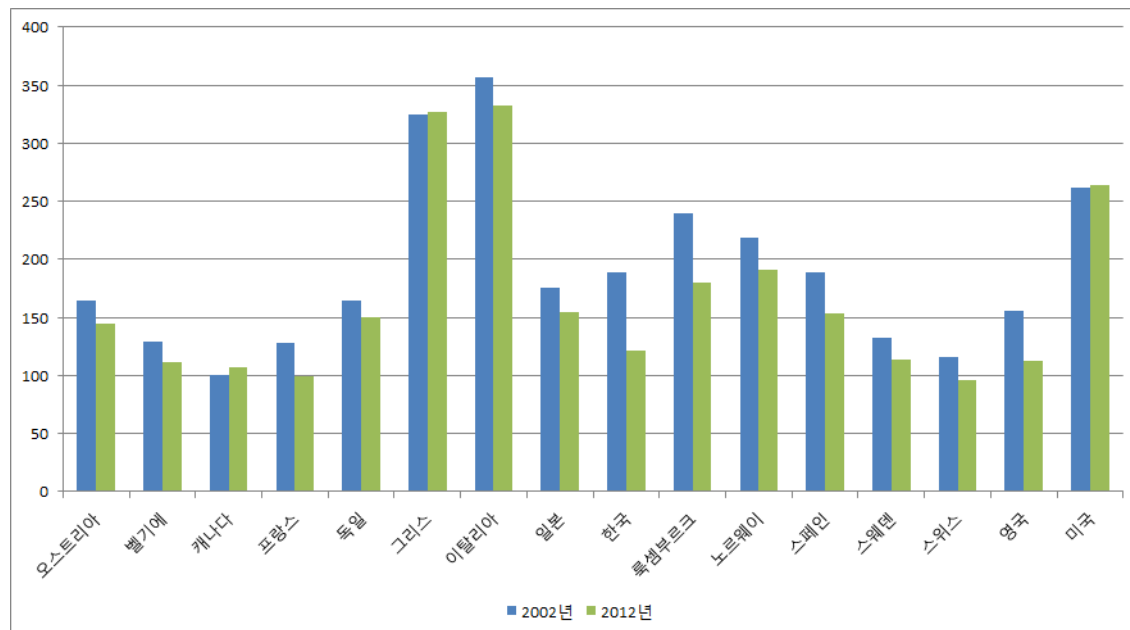


자료: 저자 계산

국민연금이 소득상한을 조정하지 않은 기간이 상당히 유지됨에 따라 국민연금의 소득상한의 비율은 2002년 대비하여 2012년 기준으로 줄어든 것으로 나타난다. 소득비례형 연금제도를 운영하는 국가에서는 대부분 소득상한은 평균임금 수준과 연동하여 조정하고 있다.<sup>4)</sup> 그 결과 <그림 7-4>와 같이 각국의 소득상한 수준은 대체로 큰 변화 없이 유지되었다. 그렇지만 2002년부터 2010년까지 소득상한 수준의 조정이 없었던 우리나라는 평균임금 대비 소득상한이 하락한다.

4) 이와는 달리 룩셈부르크는 최저임금의 5배를 상한으로 적용하고 있다.

<그림 7-4> 국가별 평균임금 대비 연금 소득상한 비율 변화



주: 2002년은 APW 기준이며, 2012년 은 AW 기준으로 약간 차이가 있음.

자료: 정해식(2015), 국민연금 상·하한 조정의 의의와 개선방안, 한국연금학회 2015년 정기세미나 발표 자료를 인용함.

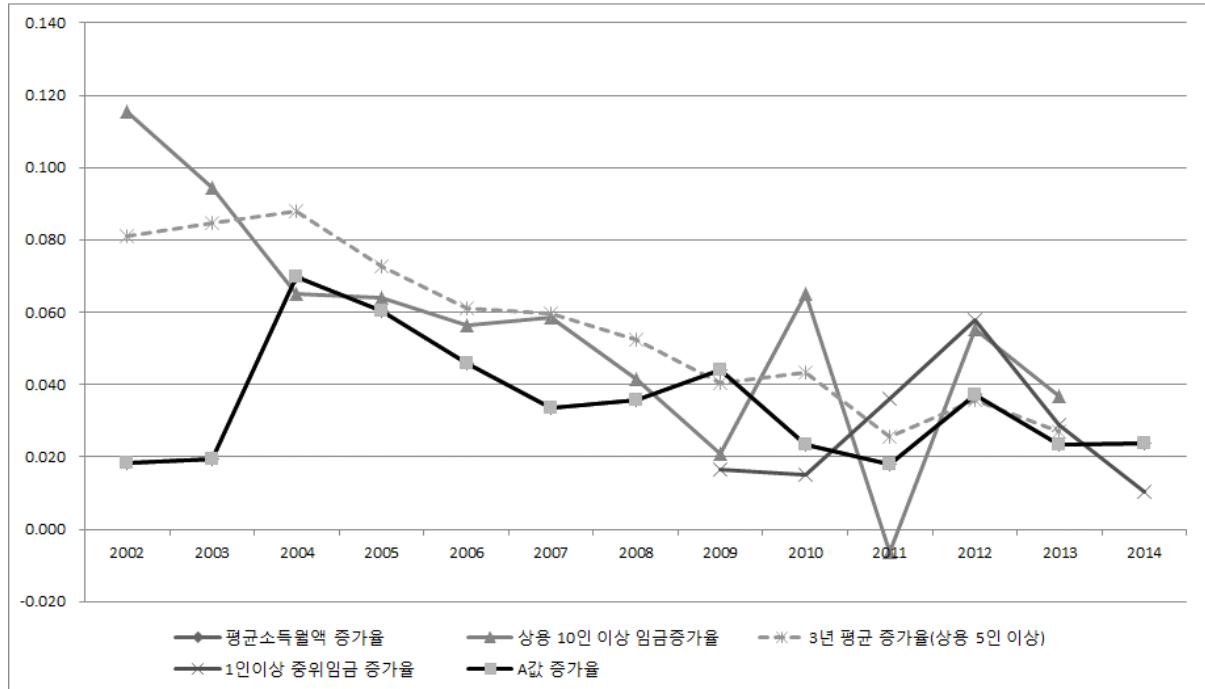
한편 위 <그림 7-4>를 통해서 우리나라가 다른 나라에 비해서 평균 임금 대비 소득상한이 그다지 차이나지 않는다고 주장할 수도 있다. 예를 들어, 프랑스는 평균소득자 소득 대비 소득상한이 99% 수준이며, 독일은 150% 수준이라는 것이다. 2012년 기준으로 우리나라는 평균소득자 대비 소득상한은 121% 수준을 보였다.

그러나 연금 급여산식 내에서 재분배 요소를 둘 경우에는 상한액이 상대적으로 높다는 특징을 보이는데, 대표적인 경우가 미국이다. 미국은 소득수준에 따른 소득대체율을 달리 적용하는 방식으로 재분배 요소를 가지고 있다. 2014년 기준으로 816\$(22% of AW)까지는 90%, 여기서부터 4,917\$(133% of AW)까지는 32%, 이후부터 소득상한(117,000\$)까지는 15%의 소득대체율을 적용하는 방식이다(OECD, 2015: 372). 이러한 미국의 소득상한액은 <그림 7-4>에서 보듯이 2012년 기준으로 평균소득자 대비 264%였으며, 2014년 기준으로는 234%였다. 그러므로 소득재분배 요소가 있는 국민연금의 경우에는 정책적 목적을 달성하기 위해서라도 소득상한을 더 높게 설정할 필요가 있는 것이다. 이러한 방식에 따르면 우리나라의 소득상한도 최소한 평균소득의 2배 수준은 되어야 할 것으로 보인다. 이 경우에는 2015년 기준으로 약 730만원 수준이 소득의 상한이 되어야 하는 것으로 나타난다.

한편 <그림 7-5>에서 보는 바와 같이 국민연금의 A값 증가율은 그러므로 2010년 시점에서 도입된 A 값 연동에 따른 조정에도 불구하고, A값 인상률 자체가 상용 5인 이상 평균 증가율보다 낮았음을 보여주고 있다. 즉, A 값 자체가 근로소득자가 아닌 자들을 포함하고 있음에 따라 상대적으로 낮은 수준의 증가를 보이고 있음을 알 수 있다. 그러므로 소득상한의 액수를 조정하는 것과 더불어

어서, 장기적으로 소득상한의 연동 기준도 변경할 필요성은 여전히 남는다.

<그림 7-5> 국민연금 A값 증가율과 임금증가율



자료: 정해식(2015), 국민연금 상·하한 조정의 의의와 개선방안, 한국연금학회 2015년 정기세미나 발표 자료를 최신 내용으로 갱신함. 원자료: 평균소득은 OECD, Average annual wages 자료를, 근로자 임금 자료는 한국노동연구원, KLI 노동통계를 이용함.

### (3) 소득상하한 조정의 대안 검토와 시뮬레이션

#### 가) 목표기준 설정

재분배 요소가 반영된 국민연금 제도 하에서는 일정 소득수준 이상 집단에게 어느 정도의 연금을 보장해주어야 하는가를 고려해야 한다. 재분배 요소를 포함하고 있는 국민연금 제도에서는 고소득자의 국민연금 유인 제고를 위해 목표 소득보장률 설정이 필요하다.

현재 국민연금 소득상한을 2A로 고정한다면, 소득대체율이 40%일 경우 상한소득자에게 30%의 소득대체율을 보장하겠다는 의미이다(앞서 1장의 <표 1-6> 참고). 그렇지만 소득상한을 2A로 고정 한 상태에서 소득이 3A에 해당하는 집단의 소득대체율은 20%에 그친다. 그러나 이러한 소득대체율은 매우 추상적 수준에서 논의될 수밖에 없다. 이에 여기서는 소득상한 가입자가 40년 가입 시 보장수준으로 평균근로자 소득의 50% 수준 확보를 제안한다.

나) 추계결과

<표 7-2>는 국민연금 추계 방법상의 기준율을 적용하여 2016년에 가입한 가입자의 연금액이 임금근로자의 평균소득 대비 45%, 50% 및 60%에 준할 수 있는 소득상한을 각각 역으로 추정하고 있다<sup>5)</sup>. 추계 결과에 따르면, 2016년 시점에서 소득상한을 440만원으로 하고, 이후 소득상한을 A값 증가율에 따라 조정할 경우 최고소득으로 40년을 가입한 가입자가 임금근로자의 평균소득 대비 45%의 연금급여를 수령할 수 있는 것으로 계산된다. 이 경우에 본인의 소득 대비 소득대체율은 30.2%로 증가한다. 만약, 소득상한을 500만원으로 조정할 경우에는 임금근로자 평균소득 대비 49.6%의 연금급여를 확보할 수 있으며, 소득상한을 640만원으로 조정할 경우에는 임금근로자의 평균소득 대비 약 60%의 연금급여를 확보할 수 있는 것으로 계산된다. 그러나 어느 경우든 국민연금의 재분배 요소가 작동하고 있으므로, 본인 소득대비 소득대체율은 30.2%, 29.3%, 27.7%로 단계적으로 줄어들 수밖에 없다.

앞서 우리나라 국민연금의 소득상한이 과거의 경향으로 볼 때 최소한 570만원이, 외국의 사례와 비교한 정도로 볼 때 약 730만원이 되어야 한다고 하였다. 그러므로 국민연금의 소득 상한은 약 640만원 가량으로 큰 폭으로 증가하는 것을 검토할 필요가 있다.

<표 7-2> 기준소득월액 상한 조정에 따른 소득대체율 시뮬레이션 결과

소득		소득대체율(40년 가입, 20년 수급기준)			
		조정 전	조정 후		
			440만원	500만원	640만원
최저소득(조정 전 27만원)		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
100만원		62.4%	63.2%	64.6%	66.6%
A값 (조정 전)		41.0%	41.4%	42.0%	43.0%
300만원		34.5%	34.7%	35.2%	35.9%
최고소득(조정 전)		30.4%	31.0%	31.3%	31.8%
최고소득 (조정 후4)	본인소득 대비	-	30.2%	29.3%	27.7%
	임금근로자의 평균소득 대비		45.0%	49.6%	60.0%

주1 : 조정 전 최고소득은 2015년 말 기준의 421만원, 조정 후 최고소득은 각각 440만원, 500만원, 640만원임.

주2 : 임금근로자의 평균소득은 2014년 고용형태별 근로실태조사에서 나타난 5인 이상 사업자의 전산업 평균 임금을 임금상승률에 연동시켜 2015년 가격으로 환산하여 사용하였으며 2014년 전산업 평균임금은 2,754천원임

소득상한을 조정하는 경우 나타날 수 있는 부수적 효과는 평균소득 이하 집단에서 급여액의 증가로 나타난다. 국민연금 소득상한을 조정하는 것은 전가입자의 평균소득 증가를 가져오고, 이에 따라 A값 인상 효과가 나타난다. <표 7-3>에서 보는 바와 같이 소득상한을 조정함에 따라서 가입자 평균소득은 약 2%에서부터 약 10% 수준으로 증가하게 된다. 그리고 이에 따라 모든 가입자는

5) 본 추계 결과는 정해식·한정림(2017) “국민연금 기준소득월액 상한 조정에 관한 연구”(미게재) 결과를 인용한 것임을 미리 밝힌다.

급여액 인상 효과를 경험하게 된다. 국민연금 가입소득이 100만원인 집단에서는 <표 7-2>에서와 같이 소득대체율이 현재 62.4%에서 66.6%까지 증가한다. 이것은 월 연금액이 4.2만원 증액되는 효과와 같다.

**<표 7-3> 기준소득월액 상한 조정에 따른 A값 상승률**

소득 상한선 조정	440만원	500만원	640만원
가입자 평균소득 상승률	2.04%	5.21%	10.05%

소득상한을 조정하는 것은 적정 소득을 보장할 수 있다는 장점에도 불구하고, 국민연금 재정에는 악영향을 미칠 수밖에 없다. 그 이유는 <표 7-4>에서 보는 바와 같이 소득상한을 조정하더라도 여전히 최고소득 계층에서도 수익비가 1을 초과하기 때문이다. 그런데 한편으로 주목해야 할 부분은 최고소득 계층에서 수익비가 조정 전에는 1.4 수준이었지만, 조정 후에는 1.4에서 1.2 정도로 낮아진다는 점이다. 이것은 보험료율을 일정 수준 이상으로 할 경우에는 국민연금 제도 내에서 수익비가 1 이하인 집단이 처음으로 등장할 수 있음을 의미한다. 즉, 국민연금을 통한 적정 소득의 보장을 목표로 하면서, 동시에 재분배를 통한 재정적 균형을 이루는데 조금이라도 기여하는 계층이 최초로 등장하는 것을 말한다.

**<표 7-4> 기준소득월액 상한 조정에 따른 수익비 분석**

소득	수익비(40년 가입, 20년 수급기준)			
	조정 전	조정 후		
		440만원	500만원	640만원
최저소득 (조정 전 27만원)	4.5	4.5	4.5	4.5
100만원	2.8	2.8	2.9	3.0
A값 (조정 전)	1.8	1.9	1.9	1.9
300만원	1.5	1.6	1.6	1.6
최고소득(조정 전)	1.4	1.4	1.4	1.4
최고소득(조정 후)	-	1.4	1.3	1.2

주 : 조정 전 최고소득은 2015년 말 기준의 421만원, 조정 후 최고소득은 각각 440만원, 500만원, 640만원 임.

그러나 이러한 기대에도 불구하고 소득상한을 조정하는 것은 기금소진 연도를 앞당긴다는 문제를 가져온다. <표 7-5>는 기준소득월액 상한 조정에 따른 재정 전망을 제시하고 있다. 기준소득월액을 상향조정하였기 때문에 보험료 부과대상의 소득은 증가하고, 그에 따라 최대 적립되는 시점

에서 기금액은 현행 추정인 2043년 2,561조원보다 약 33조원 가량 증가한 2,594조원으로 계산된다. 연간 보험료 수입은 소득상한을 500만원으로 할 때, 2016년 약 2조원, 2059년 약 13조원 가량이 더 거워지는 것으로 나타난다. 그렇지만 소득상한 조정에 따른 연금급여액 증가도 예상되는데, 당장 2016년 연간 460억원이 추가 지출되며 2059년에는 32조원 가량이 추가지출된다. 보험료 수입보다 급여지출이 많아짐에 따라 기금 소진년도는 1년 가량 앞당겨지는 것으로 나타난다.

**<표 7-5> 기준소득월액 상한 조정에 따른 재정 전망**

소득상한선	현행 대비 A값 상승률	기금최대 적립연도	기금최대 적립액	기금고갈 연도
현행	-	2043년	2,561조원	2060년(-281조원)
440만원	2.04%	2043년	2,594조원	2060년(-327조원)
500만원	5.21%	2043년	2,644조원	2060년(-398조원)
640만원	10.05%	2043년	2,720조원	2059년(-80조원)

#### (4) 기준소득월액 상한 조정 방안

1995년 도입된 국민연금의 소득 상·하한이 고정되어 발생하는 일부 소득계층의 소득대체율의 실효성 문제는 2010년부터 일부분 완화되었다. 그러나 소득상·하한을 조정하는데 있어서 큰 변화가 없었던 것은 그 만큼 제도 개선의 난제가 많음을 의미한다. 그럼에도 적정한 소득상한액에 대한 논의를 통해서 도출된 결론들은 대체로 현재의 소득상한액이 너무 낮으며, 그 수준을 높일 필요가 있다는 것이다.

하지만 제도적 당위성에도 불구하고 구체적 실행방안에 들어가서는 현실 문제에 부딪치게 된다. 첫째, 소득상한액을 높일 경우 가입종별(사업장가입자, 지역가입자) 형평성 문제가 다시금 등장할 수 있다. 특히, 보험료를 전액 부담하는 지역가입자의 경우에는 소득상한 조정에 따라 부담하는 보험료가 급증할 수 있다. 이러한 연금보험료 부담 증가에 따른 국민 여론 악화 우려가 제기될 수 있다. 반대로 사업장가입자의 경우에는 재분배 방식의 연금구조 하에서 상대적 손해를 본다고 주장할 가능성도 존재한다.

둘째, 여전히 국민연금의 재정적 지속가능성이 강조되는 상황에서 소득 상한 증액에 따른 국민연금 재정예의 부정적 영향을 고려하지 않을 수 없다. 특히, 현재에도 부담과 급여의 불일치가 상당한 수준이기 때문에 이를 조정하는 것에 대한 부담이 있다.

그렇지만 이와 같은 문제는 다음과 같은 방식으로 판단을 달리할 수 있다. 지역 가입자의 경우 보험료 부담 과중이라는 문제 제기가 가능하지만, 상한액소득 이상 소득을 확보하고 있는 지역가입자에게 보험료 부담의 문제는 실질적으로 심각하지 않을 것으로 보인다. 반대로 재분배 요소를 포함하고 있는 제도에서 소득상한액의 절대 다수를 차지하는 사업장가입자에 대한 보험료 상한액

은 ‘유리지갑’ 논란을 일으키면서, 조세형평성 문제를 야기할 수 있다. 그러나 상한액 소득 이상 가입에도 불구하고, 국민연금의 수익률이 여전히 1 이상이므로 이러한 저항도 그다지 심각하지는 않을 것으로 판단된다. 또한 사업장 가입자의 경우에는 본인 부담 수준에서는 실질 부담이 적다는 점도 고려해야 한다.

다만, 연금재정의 장기적 지속성 확보를 목적으로 보험료율 또는 소득대체율의 조정이 이뤄지거나, 저소득 가입자에 대한 보호를 목적으로 소득재분배 요소가 강화될 경우에는 이와 같은 반발이 대중적 호응을 얻을 가능성이 높다. 그러므로 이러한 제도 수정 이전에 소득상한액을 높이는 것은 제도 순응도를 높이는 방향이라 하겠다. 한편, 앞서 언급한 것처럼 연금재정에 미치는 영향을 최소화해야 한다는 점을 반영하면, 소득상한액의 조정과 함께 합리적인 수준으로 보험료율을 인상하는 것도 병행될 필요가 있다.

## 2. 국민연금 사각지대 해소를 위한 제도적 지원

국민연금제도는 1988년 10인 이상 사업장을 대상으로 시작해 이후 농어촌지역(1995년), 도시지역(1999년)에 이어 1인 이상 사업장(2003~2006년)까지 적용대상을 확대해왔다. 그러나 법적적용의 확대에도 불구하고, 실제 광범위한 사각지대 문제가 고착화돼 왔다. 저임금·비정규직일수록, 작은 사업체에서 일할수록, 여성일수록, 영세지역가입자일수록 가입률이 낮다. 노동시장에서의 고용형태나 종사상 지위에 따른 차별적 구조가 그대로 국민연금 제도가입률에 투영되고 있는 것이다<sup>6)</sup>.

국민연금 사각지대 문제는 오랫동안 제도가 해결해야 할 가장 중요한 과제로 제기되어 왔다. 실제로도 불안정 노동의 심화와 가족구조의 변화라는 외부적 상황에 대응하기 위해 국민연금 제도 외적으로 기초연금 도입, 내적으로 보험료 지원이나 크레딧 도입 등의 제도적 지원이 이뤄지고 있다. 이러한 방식들은 기여를 전제로 한 보험방식의 한계를 극복하는데 초점을 두고, 국가의 재정적 지원을 제도적 수단으로 삼고 있다는 점에서 공통적이다.

하지만 정책적 목표, 적용대상이나 지원 범위, 방식 등은 상이하다. 선진국에서 이뤄지는 사회보험료 감면 방식은 주로 저임금노동자나 청년 등을 대상으로 보험료 감면을 통해 가처분소득을 증대시켜 근로유인하거나, 노동비용 완화를 통해 일자리를 창출하는데 초점을 두는 반면, 한국에서는 사회보험 사각지대 해소를 정책목표로 보험료 지원 및 크레딧 방식이 도입됐다(아래 표 참고). 그러나 실제로는 이러한 정책적 목표가 명확한 구분 없이 혼재돼 있기도 하다.<sup>7)</sup>

<표 7-6> 사회보험료 감면과 지원, 크레딧의 성격비교

구분	사회보험료 감면	가입인정제도(크레딧)	보험료 지원(matching)
목적	·고용정책일환, OECD고용정책에서 권고하는 고용정책패키지 ·저임금근로자, 청년근로자 등 노동시장 취약계층을 대상으로 근로자 가처분소득 보전	·사회적으로 가치있는 일을 하는 기간(출산, 군복무)에 사회보험료를 납부하지 못한 것을 납부로 인정 ·연금 등 수급권 확보	·연금가입(coverage) 규모확대, 비공식성 감소 ·선진국은 주로 퇴직연금 가입유인을 목적으로 시행
대상	·저임금근로자, 장기실업자, 청년, 차상위계층 등	·여성(출산·양육), 군복무 등 노동시장에 참여하지 않는 사람, 곧 가입자 가운데 특정한 사유에 해당하는 사람을 대상으로 함	·저임금근로자(한국), 저소득층 등
혜택	·근로자 및 사용자	·사유가 발생한 가입자만 혜택을 받음	·가입자
방식	·가입, 보험료 납부 시점에서 가입기간 인정	·수급시점에서 가입기간 인정	·가입, 보험료 납부시점에서 가입기간 인정
재정	·국가예산(현세대 부담)	·국가예산 및 기금(현세대+후세대)	·국가예산(현세대 부담)

\* 자료 : Hinz, Robert 외(2013). 최옥금·조영은(2013:54)에서 재인용

6) 노동시장과 연금과의 관계와 현실에 대한 자세한 내용은 앞의 'IV. 국민연금과 노동시장의 조응 재검토'를 참고하기 바람.

7) 예컨대 대표적으로 광범위한 사각지대에 처해 있는 지역가입자에 대한 지원이 왜 이뤄지지 않았는지는 영세사업주 및 저임금 노동자 지원이라는 정책적 측면 또한 고려됐음을 판단할 수 있다.



## (1) 두루누리 국민연금 보험료 지원

### 가) 사업경과 및 현황

국민연금 보험료 지원은 2012년 7월 영세사업장의 저임금 노동자와 사용자에게 고용보험과 국민연금의 보험료 일부를 지원해주는 ‘두루누리 사회보험 지원 사업’이라는 이름으로 시작됐다. 애초 보험료 지원 사업은 2011년 9월 9일 <비정규직 종합대책> 차원에서 5인 미만 사업장의 120% 이하 저임금 노동자를 대상으로 고용보험과 국민연금 보험료의 1/3을 지원하는 방안으로 발표됐다<sup>8)</sup>. 그러나 국회 논의 등을 거치면서<sup>9)</sup> 2012년 2월부터 6월까지 진행된 시범사업 및 이후 2012년 7월 실제 시행된 내용은 10인 미만 사업장의 125만원 미만에 해당하는 저임금 노동자와 이를 고용한 사용주를 대상으로, 월 평균 보수수준에 따라 차등 지원하는 것이었다. 그리고 2013년 1월부터 월 평균 보수 지원기준이 125만원에서 130만원으로 확대됐으며, 4월부터는 보수수준에 따른 차등지원이 없어지고 1/2 지원으로 단일화 됐다. 그리고 이후 2014년과 2015년 각각 5만원씩 보수기준을 인상해 140만원 미만까지 대상범위가 확대됐다.

특히 2016년부터는 기존 가입자와 신규 가입자(최초가입 또는 피보험기간 3년 이상 단절된 자로, 고용보험·국민연금을 지원받은 이력이 없는 자)간 차등적으로 지원하는 방안이 시행됐다. 사각지대 해소라는 취지를 고려할 때, 신규 가입에 대한 유도를 강조할 필요가 있다는 것이다(아래 표 참고).

<표 7-7> 두루누리 보험료 지원의 지원기준 및 수준 변화(2012년~2017년 현재)

구분	지원 대상		지원수준	
	사업장 기준	보수 기준(월)		
2012년	10인 미만	125만원 미만	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 35만원 ~105만원 미만 : 보험료 1/2 지원</li> <li>· 105만원~125만원 미만 : 보험료 1/3 지원</li> </ul>	
2013년		1~3월	130만원 미만	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 110만원 미만 : 보험료 1/2 지원</li> <li>· 110만원~130만원 미만 : 보험료 1/3 지원</li> </ul>
		4~12월		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 130만원 미만 : 보험료 1/2 지원</li> </ul>
2014년			135만원 미만	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 135만원 미만 : 보험료 1/2 지원</li> </ul>
2015년			140만원 미만	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 140만원 미만 : 보험료 1/2 지원</li> </ul>
2016년~현재			140만원 미만	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신규가입근로자 : 보험료 60% 지원</li> <li>· 기존가입근로자 : 보험료 40% 지원</li> </ul>

즉 애초 비정규직 노동자 지원에서 점차 사각지대 해소를 정책목표의 강조점이 변화되면서 사용자 지원이 포함되거나 신규·기존에 따른 차등 지원 방식으로 변화해 온 것이다. 특히 2016년부터 신규가입자는 보험료의 60%, 기존 가입자는 40%를 지원받는 것으로 변경됐고, 건설공사 지원대상은 총 공사금액이 1억 원에서 10억 원 미만으로 상향됐다. 이에 더해 2016년 11월 고시개정을 통

8) 애초 정부는 5인 미만 사업장의 고용보험 미가입자 447만 명 가운데 51만 명(11.2%), 국민연금 미 가입자 339만 명 가운데 42만 명(12.4%)을 대상으로 보험료 1/3에 해당하는 670억을 예산으로 편성했다.

9) 당시 야당인 민주당에서도 10인 미만 사업장에 종사하는 최저임금 130% 이하의 저임금 노동자를 대상으로 5대 사회보험료의 최대 50%를 지원하는 정책을 당론으로 확정하고 이미경 의원이 대표 발의했다(2011년 9월 9일).

해 140만원 미만의 저임금 노동자라고 하더라도, 본인의 재산 또는 소득이 정부가 정한 고시 기준 이상일 경우 지원을 받을 수 없도록 변경됐다.<sup>10)</sup>

**<표 7-8> 1인당 월평균 보수별 국민연금 보험료 지원 금액**

(2016년 기준, 단위 : 원)

월평균 보수	구분	보험료 총액	사용자 지원 금액	노동자 지원 금액	지원액 합계	납부보험료
900,000	신규	81,000	24,300	24,300	48,600	32,400
	기존		16,200	16,200	32,000	48,600
1,000,000	신규	90,000	27,000	27,000	54,000	36,000
	기존		18,000	18,000	36,000	54,000
1,100,000	신규	99,000	29,700	29,700	59,400	39,600
	기존		19,800	19,800	39,600	59,400
1,200,000	신규	108,000	32,400	32,400	64,800	43,200
	기존		21,600	21,600	43,200	64,800
1,300,000	신규	117,000	35,100	35,100	70,200	46,800
	기존		23,400	23,400	46,800	70,200
1,390,000	신규	125,100	37,530	37,530	75,060	50,040
	기존		25,020	25,020	50,040	75,060

위의 <표 7-8>은 국민연금 보험료 지원 사업에 따라 노동자와 사업자가 1인당 지원받는 보험료 지원액을 정리한 것이다. 노동자 1인당 지원액은 월 최대 3만 7,530원, 연간 최대 약 45만원(고용보험 포함 연간 약 51만 5천원)이며, 기준 내에서 보수수준이 높고 신규가입자일수록 지원수준이 높다.

두루누리 사업 시행 이후 보험료 지원을 받는 노동자와 사업장은 지속적으로 확대되어 왔다. 아래 <표 7-9>는 2012년부터 국민연금 보험료 지원 대상 및 예·결산 추이를 정리한 것이다. 먼저 수급자 수의 경우, 제도 초기인 2012년 약 67만 1천명에서 사업이 본격화된 2013년 78만 3천명, 2014년 80만 6천명, 2015년 91만 5천명으로 지속적으로 늘어났으며, 2016년 8월까지의 누계인원은 90만 명으로 연말까지 감안하면 수급자 비중은 더욱 증가할 것으로 예상된다. 그러나 2013년부터 2015년까지 보수기준 상향으로 지원 대상은 확대돼 왔으나, 지원 대상 대비 실제 지원을 받는 비중(지원율)은 2014년 62.1%에서 2015년 60.5%로 감소했다.

10) 2016년 11월 30일 시행된 고시에 따르면, 재산 기준은 재산세 과세표준의 합이 6억 원 이상인 경우나 종합소득 중 근로소득이 연 1,848만원, 또는 근로소득을 제외한 종합소득(사업, 이자, 배당, 연금, 기타) 연간 합이 1,680만 원 이상인 경우는 지원 대상에서 제외됨.

<표 7-9> 국민연금 보험료 지원 대상 및 예산 집행액·집행률 추이

(2012~2016년, 단위 : 억원, %)

구분		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년 8월	
지원 대상	사업장	지원 대상(a)	398,850	548,221	605,142	665,296	619,278
		신규 수급	64,404	121,099	63,285	78,505	47,583
		기존 수급	268,911	285,464	360,118	401,721	435,749
		수급 사업장 소계(b)	333,315	406,563	423,403	480,226	483,332
		지원율(b/a*100)	83.6	74.2	70.0	72.2	78.0
	노동자	지원 대상(a')	913,950	1,378,558	1,493,716	1,607,319	1,365,191
		신규 수급	166,461 (24.8)	450,637 (57.5)	305,355 (37.9)	361,566 (39.5)	266,865 (29.6)
		기존 수급	505,000 (75.2)	333,002 (42.5)	501,179 (62.1)	553,634 (60.5)	633,723 (70.4)
		수급자 소계(b')	671,461	783,639	806,534	915,200	900,588
		지원율(b'/a'*100)	73.5	65.4	54.0	56.9	66.0
지원 예·결산액	지원 예산총액	2,654	5,384	5,552	5,904	5,202	
	고용보험 포함 실제 지원액	1,904	4,233	5,257	5,899	3,546	
	국민연금 실제 지원액	1,493	3,866	4,496	5,068	2,553	
	집행률	71.7	78.6	94.7	99.9	68.2	

자료 : 고용노동부의 국회 입법조사처 제출자료(2016. 10) 및 국민연금공단의 2016 국정감사 권미혁 의원 요청자료 (2016. 10)에서 재정리.

가장 특징적인 점은 2016년 이후부터 신규·기존 가입자에 대한 차등 적용 및 보수기준 동결 등이 적용되면서 실제 사업에 소요되는 예산총액 자체가 2015년 5,904억에서 2016년 5,202억으로 약 702억 가량 줄어들었다는 점이다. 신규 가입의 경우, 지속적인 가입 확대는 현실적으로 한계가 있을 수밖에 없는 반면, 시간이 지남에 따라 결국 기존 가입형태로 전환되기 때문에 전체적인 사업 비용은 줄어들 수밖에 없다. 실제 신규가입 사업장은 2013년 121,099개에서 2015년 78,505개로 줄어들었고, 신규가입 노동자 역시 450,637명에서 361,566명으로 줄어들었다.

나) 제도도입 효과 평가 및 기존 제시된 개선방안

보험료 지원사업의 정책적 변화는 보험료 지원 사업에 대한 정부의 평가와 인식을 반영하고 있다. 주무부처인 보건복지부와 고용노동부는 보험료 지원 사업이 사각지대 해소를 위한 실질적인 성과를 보이고 있다고 긍정적으로 평가하고 있다. 고용노동부가 국회에 제출한 자료에 따르면, 2011년 제도도입 이전 10인 미만 사업장의 고용보험 가입률은 44.1%, 국민연금 가입률은 50.5%인 반면, 도입 이후 전반적으로 증가추세를 보이면서 2016년 8월 기준 가입률은 각각 54.3%, 59.5%로 증가했으며, 특히 국민연금 가입률은 9.0%p 증가한 것으로 나타나고 있다(고용노동부 2016).

<표 7-10> 10인 미만 사업장 보험료(고용·연금) 지원현황 및 성과

(단위 : 만 개소, 만 명, %)

구분		2011	2012	2013	2014	2015	2016.8
지원 실적	사업장	-	59	71	74	82	82
	노동자	-	120	140	146	163	160
가입률	고용보험	44.1	46.3	49.3	50.5	52.0	54.3
	국민연금	50.5	51.4	55.8	57.5	57.5	59.5

주 : 가입률은 각년도 3월 「경제활동인구 근로형태별 부가조사」 결과이며, 2016년도는 8월 조사결과임.

자료 : 고용노동부의 국회입법조사처 제출자료(2016. 10.11). 국회입법조사처(2016. 12)에서 재인용.

동시에, 가입유인 제고와 사중손실(deadweight loss) 및 재정부담 최소화를 위한 제도정비의 필요성을 강조해왔으며, 신규·기존 가입 기준 정비에 따른 지원기준 재설계 및 소득·자산 기준 반영, 보수기준 상한선 3년째 동결 역시 이러한 연장선상에서 이뤄졌다. 이 가운데, 신규가입자 위주의 집중지원 방식으로 전환하는 것이 필요하다는 내용은 지난 3차 재정계산에 따른 제도개선 권고안에 포함된 내용이기도 하다(국민연금 종합운영계획 2013). 그리고 더 나아가 지원기간을 최대 5년으로 제한하거나, 최대인상 상한선 설정, 그리고 미신고·미가입 상습사업장은 지원 대상에서 제외하는 방안 등이 검토되고 있다.

국책연구기관들의 평가는 엇갈린다. 먼저 김도형(KDI, 2016)은 보험료 지원 사업이 사각지대 해소효과가 제한적이며, 유의미한 고용증대 효과가 없고, 최대 수혜자는 사용자이며, 법적 의무인 사회보험 가입이 개인선택의 문제라는 잘못된 인식을 강화할 우려가 있다는 이유로 보험료 지원사업의 효과를 부정적으로 평가하고 있다.

반면, 유경준(2013, 2016)은 두루누리 사업이 국민연금과 고용보험의 가입자 증가에 기여했다고 평가하고 있으며, 이병희 외(2015) 역시 고용보험 가입경험이 이후 고용보험 가입률을 높이는 경향이 있고, 두루누리 사업 대상자가 비공식 일자리에 종사할 확률은 미가입자에 비해 15% 낮다고 긍정적으로 평가했다. 김준(국회입법조사처, 2016) 또한 사업초기에 비해 2~3년차에 사업의 효과가 크게 높아진 것으로 분석하고 있다. 또한 저임금근로자와 영세사업장 사업주에 대한 약간의 소득이

전을 통해 사회 불평등 완화효과, 노동수요 및 노동공급의 증대에 기여할 가능성에 대해서도 긍정적으로 평가했다. 아래 <표 7-11>은 각 연구자들이 두루누리 사업의 효과를 추정한 것으로 전반적으로 가입자 수가 실질적으로 증가하는데 기여한 것으로 추정하고 있다.

<표 7-11> 두루누리 사업의 효과에 대한 추정결과 비교

구분	분석대상 시기(시점)	두루누리 사업의 효과	
		고용보험	국민연금
유경준 외(2016)	2012. 7~ 2013. 6	가입자 수 2.68% 증가**	가입자 수 2.04% 증가**
이병희 외(2015)	2011.8 ~ 2013. 3	가입률 1.5%p 증가	-
	2011.8 ~ 2014. 3	가입률 0.2%p 증가	-
김도형(2016)	2012.7 ~ 2013. 6.	-	가입자 수 0.77% 증가**
김준(2016)	2011.8 ~ 2013. 8.	가입률 - 0.1%p 감소	-
	2011.8 ~ 2015. 8.	가입률 5.0%p 증가**	-

자료 : 김준(2016)에서 재인용. \*\*표시는 통계적 유의성이 있음을 나타냄.

이러한 평가를 바탕으로 기존 정부 및 국회, 주요 국책연구기관들이 보험료 지원 사업에 대해 개선방안을 제시한 내용을 정리하면 아래 <표 7-12>와 같다. 앞서 살펴봤듯이, 이 중 일부는 이미 실제 반영돼 시행되고 있다.

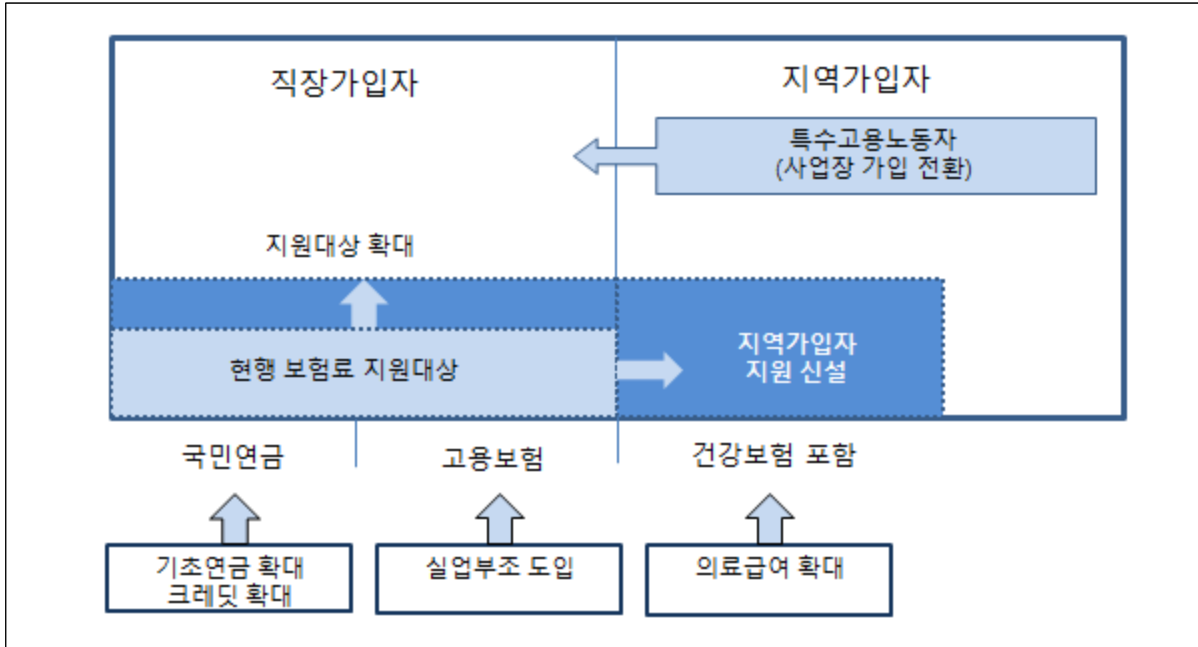
<표 7-12> 기존 주요 연구에서의 보험료 지원 사업 개선방안

구분	지원기간	지원 대상			기타
		보수기준	대상기준(개인)	대상기준(사업장)	
정부*	기간제한 (최대5년)	상한 동결 (150만원)	·고액재산 보유자 제외 ·중복지원 제한(타 법령 및 지원) ·동일사업장 신규지속가입자에 대한 차등지원	·건설업 적용확대 ·미신고·미가입 사업장 지원 대상 제외(과태료 납부 후 1년)	·국세청 근로소득 및 일용근로소득자료 연 계
김도형 (KDI)			근본적 재검토(폐지 고려)		
김준 (NARS)	기간제한	상한 동결	-	-	·사회보험징수 국세 청 이관
이병희 (KLI)	-	-	·3년 이내 가입이력 있 는 신규가입자 가입유인 하락 문제 점검필요	-	·건강보험 포함 ·과태료 부과 ·피보험자격청구 활 성화 ·적용·징수체계통합
유경준 (KDI)	-	-	·고액재산 보유자 제외	·30인 미만으로 확대는 재정부담 급증으로 신중	·건강보험 포함 ·전달체계 개선

자료 : 각 해당 자료에서 재정리. 정부 입장 중 일부는 확정된 것이 아니라 검토했던 사항임.

(2) 두루누리 지원사업 개선방안과 과제

<그림 7-6> 두루누리 지원 사업 개선방향



가) 보험료 지원기준 개선

가. 신규/기존 차등 지원 폐지

2016년부터 기존 가입자에 대한 사중손실을 최소화하고, 신규가입 유인을 확대한다는 명목으로 신규 및 기존 가입자에 대한 차등지원이 시행되고 있다. 하지만 이는 재정지출을 줄일 수 있다는 점 이외, 가입유인은 크지 않을뿐더러 오히려 보험료 지원 사업의 실효성을 반감시키고 행정적 복잡함만 초래할 뿐이다.

먼저 사업체 규모가 작고(특히 10인 미만 사업체일수록) 비정규직일수록, 노동자의 근속년수가 짧다. 10인 미만 사업장 노동자의 평균 근속년수는 2.7년에 불과하며 20인 미만 3.2년, 30인 미만도 3.5년으로 매우 낮으며, 이직률 역시 10인 미만 72.8%, 30인 미만 58.3%로 매우 높다(고용형태별 근로실태조사 2015년). 또한 고용형태로 보더라도, 비정규직의 평균근속기간 역시 2016년 8월 기준 1년 미만이 55.5%이고, 3년 미만은 77.4%에 이르고 있다(경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 2016).

사업체 자체의 신생 및 소멸도 마찬가지다. 통계청(2016년)에 따르면, 2014년 2인 이상~10인 미만 사업장 가운데 신생기업은 13만 7천개로(2015년 8만 1천개), 10인 이상 사업장의 신생기업이 1만 1천개인 것에 비해 매우 높은 반면(신생률 17.3%), 같은 해 소멸률은 10.1%로 약 7만 6천개 회사가 소멸한 것으로 나타났다(2013년 11만 1천개 소멸). 즉 10인 미만의 경우, 사업체의 생성과 소멸이

매우 빈번하게 발생하고 있으며 신생기업의 2년 생존율은 62.4%, 3년 생존율은 38.8%에 불과하다.11)

즉 잦은 이직과 사업장 자체의 신생·소멸로 인해 기존 가입자와 신규 가입자의 구분이 어렵고, 이러한 분류 자체가 큰 의미를 지닌다고 보기 힘들다. 특히 저임금노동자의 사각지대 해소를 위해서는 ‘가입’ 뿐 아니라, ‘유지’ 하는 것 또한 중요한 과제이기 때문에 기존 가입자의 지원을 축소하는 형태로 차등지급하는 것은 제고될 필요가 있다.

<표 7-13> 기업 규모별 신생 및 소멸기업 현황

(단위 : 천개, %)

	2014년			2014년			2015년		
	신생률	구성비		소멸률	구성비		신생률	구성비	
전 체	843	15.2	100.0	777	14.0	100.0	813	14.6	100.0
1인	753	16.6	89.4	731	16.1	94.2	723	16.2	88.9
2인 이상	89	8.8	10.6	45	4.5	5.8	90	8.2	11.1
2~4인	57	10.4	6.7	31	5.6	3.9	60	9.8	7.4
5~9인	21	8.3	2.5	9	3.7	1.2	21	7.5	2.5
10~49인	10	5.6	1.2	5	2.7	0.6	9	4.7	1.1
50~99인	1	3.6	0.1	0	1.9	0.0	1	3.2	0.1
100인 이상	0	2.3	0.0	0	1.1	0.0	0	1.7	0.0

자료 : 통계청, ‘2015년 기준 기업생멸 행정통계 결과’ (2016년 12월)에서 재정리

#### 나. 사업장 기준 개선

현행 10인 미만 소규모 사업장부터 우선 지원하는 접근방식은 규모가 작을수록 사각지대정도가 심하다는 점, 그동안 제도안착이 필요한 초기단계였다는 점, 가입확대를 위한 관리의 집중성이나, 재정효과 등을 고려할 때 나름대로 불가피한 측면이 있다고 할 수 있다. 하지만 10인 미만 사업장에만 집중 지원하는 것은 사각지대를 해소하는 데 한계가 있을뿐더러, 형평성 문제가 제기될 수밖에 없다. 140만원 미만에 해당되더라도, 10인 이상 사업장에 있는 저임금 노동자는 아무런 지원도 받지 못하기 때문이다.

또한 10인 미만 사업장 규모로 제한하다보니 이직이 잦은 소규모 사업장의 특성상 ‘10인 미만’이라는 기준에 대한 별도의 규정을 마련할 수밖에 없는데12), 이에 따른 행정적 불편이나 복잡함, 낮은 실질 지원율과 저조한 지원신청, 보험료 환수 시비 등 다양한 문제가 나타날 수밖에 없

11) 2014년 기준 기업의 1년 생존율은 62.4%, 2년 생존율은 47.5%, 3년 생존율은 38.8%, 4년 생존율은 31.9%, 5년 생존율은 27.3%에 불과함.

12) ①지원을 신청한 날이 속하는 달의 말일 현재 기준 10인 미만이고, 지원 신청일이 속하는 연도의 전년도월 평균 근로자 수가 10인 미만인 경우 ②지원신청일이 속한 달의 말일 현재 근로자 수가 10명 미만이고, 지원 신청일이 속하는 달의 직전 3개월 동안 연속해서 근로자수가 10명 미만인 사업장(지원신청일이 속하는 해당 연도에 3개월 연속으로 근로자 수가 10명 이상은 사업장은 그 사유가 발생한 날이 속하는 달의 다음 달부터 해당 연도 마지막 달까지 지원 대상에서 제외), 국민연금법 시행령 제73조의 2항과 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 시행령 제28조

다.

아래 <표 7-14>를 보면, 10인 이상 사업장 가운데 140만원 미만에 해당하는 노동자가 전체 839,642명에 이르고 있는 것으로 나타난다(고용노동부 2016). 특히 10~29인 사업장의 경우, 사각지대 비중이 적지 않고<sup>13)</sup> 사각지대의 가장 큰 경계선이 되는 현실을 감안할 때 우선적으로 보험료 지원에 대한 사업장 범위를 30인 미만까지 확대할 필요가 있다.

**<표 7-14> 사업장 규모별 140만원 미만의 임금수준별 노동자 수**

(단위 : 명)

	5~9인	10~29인	30~99인	100~299인	300~499인	500인 이상
~799.9천원	41,504	82,118	77,822	34,194	2,600	4,175
800.0 ~ 899.9	13,421	20,764	13,400	10,688	728	1,495
900.0 ~ 999.9	15,169	23,321	15,915	13,248	937	1,074
1000.0 ~ 1099.9	34,146	36,234	18,142	16,527	1,056	2,677
1100.0 ~ 1199.9	32,823	34,537	23,636	15,155	1,997	2,669
1200.0 ~ 1299.9	104,681	81,495	40,265	29,798	3,281	10,716
1300.0 ~ 1399.9	95,011	97,652	65,468	37,536	4,732	13,590
소계	336,755	376,121	254,648	157,146	15,331	36,396

자료 : 고용노동부, “고용형태별 근로실태조사”, 2016에서 재정리

다만 전체 사업장으로 확대하는 것은 형평성이라는 측면을 고려할 때 필요하나, 사각지대 해소라는 효과가 크지 않을뿐더러 일정 규모 이상의 사업체를 운영할 여력이 있는 사용자에게도 보험료를 지원하는 것이 바람직한 것인지 판단할 필요가 있다. 주은선(2012)은 독일과 프랑스의 사회보험료 감면제도를 예로 들며 프랑스는 기업주의 노동비용 감소와 저임금 일자리 유지, 독일은 저임금 일자리의 창출을 목적으로 하고 있다고 지적하면서 노동시장과의 관계 속에서 함께 고려해야 한다고 강조하고 있다. 즉, 오히려 노동비용감소를 위해 임금인상을 억제하거나 파트타임 형태의 저임금 고용을 활성화하는 등 고용형태의 부정적 변화가 이뤄질 수 있음을 감안할 필요가 있는 것이다. 다만 사회보험의 가입 신고의무가 사업주에게 있다는 현실을 감안하여 우선적으로 30인 미만까지 사업체 기준을 확대하되, 전체 사업장으로의 확대는 노동자에게만 지원하는 방안<sup>14)</sup> 등을 검토할 필요가 있다.

13) 국민연금통계연보(2015)에 따르면 10~29인 사업장에서 140만원 미만에 해당하는 가입자가 248,843명임을 감안할 때, 약 12만 7천 명 가량의 사각지대에 속하는 것으로 추정할 수 있음.

14) 독일, 노르웨이, 오스트리아, 호주 등은 노동자에게만 지원하고 있으며, 벨기에, 프랑스, 캐나다, 네덜란드 등은 사용자와 노동자 모두에게 지원하고 있음.



#### 다. 보수기준 명문화 및 최대 지원기간 도입

사업체 규모 이외 또 다른 지원 기준인 ‘보수수준’ (140만원 미만)은 2015년부터 3년 째 동결 중이다. 애초 2012년 제도도입 초기에 설정된 ‘125만원’ 기준은 최저임금 120%에 해당하는 수준을 감안해 설정된 것이다. 그러나 실제 보수기준은 일정한 객관적인 기준에 의한 것이 아니라, 고용노동부와 보건복지부 장관의 협의에 따라 금액을 고시하는 재량적 규정으로 도입됐다. 물가나 소득수준 향상 등 사회경제적 변화를 반영하지 않고 정부의 재정여건에 따라 결정되고 있는 셈이다. 그러다보니 10인 미만 사업장 중에서도 150~160만원 미만의 가입률은 고용보험 48.0%, 국민연금 52.8%, 건강보험 53.8%로 낮은 수준이지만(고용노동부, 2015), 지원 범위에는 포함되지 않고 있다. 또한 장기간 노동을 하는 저임금 노동자의 경우, 지원 대상에서 제외되는 문제 또한 발생하고 있다.

임금인상률이 경제성장률이나 물가상승률을 따라가지 못하고, 저임금 노동의 비중이 확대되는 추세가 고착화되는 상황뿐 아니라, 향후 국민연금 보험료율 인상 등을 고려할 때 저임금 노동자의 납부부담을 줄이기 위한 제도적 노력은 지속될 필요가 있다. 따라서 현재의 임의적 기준인 140만원을 ‘최저임금의 120%에 상당하는 수준’으로 변경하고, 명문화할 필요가 있다(2017년 기준 150만원). 대신 최대 지원기간을 국민연금 수급권을 확보할 수 있는 최소한의 마중물 역할을 수행할 수 있는 수준(최소 5년 이상~최대 10년 이내)으로 제한하는 방안을 검토할 수 있다.

#### 나) 보험료 지원의 제도범위 확대 : 건강보험 제도 포함

현행 보험료 지원 사업은 사회보험 가운데 국민연금과 고용보험에만 적용된다. 애초 사각지대 해소에 초점을 맞춰, 피부양제도로 대부분의 국민이 혜택을 받고 있는 건강보험제도와 사업주가 전액 부담하고 가입여부에 관계없이 보상급여를 지급하는 산재보험은 대상에서 제외됐다.

그러나 국민연금이나 고용보험에 가입하는 경우 건강보험 가입에 따른 보험료 부담으로 가입 자체를 꺼리는 경우가 많다. 예컨대 월 보수 100만원을 받는 노동자의 경우, 사업주는 연간 약 32만 4천원 노동자는 30만 9천원을 보험료로 지원받게 되지만 건강보험은 보험료 지원 대상에서 제외돼 39만원의 부담금을 납부해야 한다. 물론 사회보험 가입은 당연한 의무이나, 저임금 노동자의 사각지대 해소를 위한 적극적이고 실효성 있는 개입과 향후 피부양제도 개선 등 건강보험 부과체계 개편을 감안한다면 건강보험제도까지 포괄하여 지원할 필요가 있다.

<표 7-15> 월 보수 100만원 기준 사회보험 부담액 및 지원액

(단위 : %, 원)

구분	보험 요율	사회보험료(A)		두루누리 지원금(B)		부담액(A-B)	
		사업주	근로자	사업주	근로자	사업주	근로자
고용보험	1.55	108,000	78,000	54,000	39,000	54,000	39,000
국민연금	9.00	540,000	540,000	270,000	270,000	270,000	270,000
산재보험	1.70	204,000	0	0	0	204,000	0
건강보험	6.12*	391,200	391,200	0	0	391,200	391,200
소계		1,243,200	1,009,200	324,000	309,000	919,200	700,200

주 : 고용보험은 150인 미만 사업장 기준으로 실업급여 노사 간 0.65%에 고용안정, 직업능력개발사업에 소요되는 사업주 부담 0.25% 포함한 것임. 건강보험은 장기요양보험료(건강보험료\*6.55%)를 추가한 것임(가입자 및 사업주 각 50% 부담). 산재보험료율은 업종별로 0.7%~34.0%이며 편의상 평균값(1.7%)를 적용함.

건강보험제도를 포함해야 하는 이유는 의료접근성이라는 측면을 고려하더라도 중요한 과제다. 우리나라는 빈곤층에 대한 의료급여의 보장이 취약하고, 건강보험에서의 생계형 체납 비중이 높다. 2015년 말 기준, 건강보험 급여가 정지되는 ‘6개월 이상 보험료 체납’은 140만 가구, 약 2조 4,600억에 이르고 있으며, 이 가운데 월 보험료가 5만원 내외인 저소득 생계형 체납가구만약 94만 1천 가구, 180만 명에 이르고 있다(국민건강보험공단, 2016). 보험료 탕감(결손처분) 제도가 있긴 하나, 44,189건으로 고작 4%에 불과한 수준이다. 직장가입자의 경우, 아래 <표 7-16>에서 보듯이 다양한 경감규정이 있지만 사각지대 해소라는 정책목표와는 거리가 멀고, 한시적이거나 예외적인 경우에 국한돼 있을 뿐 아니라, 지원대상자 역시 건강보험 가입자 대비 약 1.6%에 불과한 수준이다. 즉, 보험료 지원 사업에 건강보험 제도를 포함하는 것은 사회보험 가입확대·유지 등 사각지대 해소뿐 아니라 저임금·저소득 계층의 건강보장을 위해서도 중요한 과제이다.

<표 7-16> 현행 직장보험료 경감의 종류와 경감률

직장보험료 경감		선정기준	경감률	대상자 (2014)
섬·벽지	섬·벽지 지역에 소재하는 사업장 근무자	장관 고시지역	50%	11,326
휴직	휴직자 경감	보수를 받는 휴직자	50%	13,944
	육아 휴직자 경감	보수와 관계없음	60%	
퇴직	임의계속가입자 경감	전 직장 1년 이상 근무	50%	143,939
소득 월액	소득월액보험료 대상자(임의계속가입자 포함) 1) 사업장의 화재, 부도, 수해 등 운영지장 2) 사업소득이 소득월액보험료 소득의 30% 초과	보수의소득 연간 7,200만원 초과	30%	59
국외 근무자	국외에서 업무에 종사하고 있는 직장가입자	국내에 거주하는 피부양자가 있는 경우	50%	32,301

주 : 보험료 경감고시.

자료 : 국민건강보험공단(2015)에서 재정리

#### 다) 보험료 지원의 적용대상 확대 : 특수고용노동자 및 지역가입자

##### 가. 특수고용노동자 직장가입자 전환

현행 국민연금법과 국민건강보험법에서의 직장가입자, 고용보험법에서의 가입자인 ‘근로자’는 근로기준법상의 근로자 개념과 동일하게 적용되고 있다. 특수고용노동자의 경우 국민건강보험과 국민연금은 직장가입자가 아니라 지역가입자로 가입해야 하며, 고용보험법상 피보험자가 될 수 없는 상황이다<sup>15)</sup>. 연금 보험료를 본인이 전액 납부해야하는 부담으로 인해 장기간 체납상태에 빠지거나 납부예외자가 되는 등 사각지대에 빠져있다. 실제 특수고용노동자의 사회보험 가입률은 2.3%에 불과하며(정홍준, 2017), 같은 형태의 특수고용노동자 중에서도 일부직군에 한해 제한적으로 특례적용하고 있는 산재보험의 경우 역시 적용제외 규정이나 보험료 본인부담 등의 문제로 인해 적용률이 8.5%에 불과하다<sup>16)</sup>.

사실 특수고용노동자의 직장 가입자로의 전환 문제는 사각지대의 핵심적인 과제로 중요하게 제기되어 왔으며, 지난 3차 재정추계결과보고서에서도 이러한 개선방안이 필요하다고 언급했다. 그러나 실제 사용자의 반대와 정부의 소극적 대응으로 방치되어 왔다.

특수고용형태는 서비스업 발달, 고용형태 다양화, 노동시장유연화 등으로 갈수록 확산되고 있으며, 약 40개 직종 1~2백만 명에 이를 것으로 추정되고 있다<sup>17)</sup>. 특히 대부분 불안정한 소득과 근로상태에 놓여있어 사회적 보호가 절실한 상황이다. 이미 국제노동기구(ILO)는 특수고용직 관련 권고안을 채택하고 자영업자로 위장된 고용관계를 척결하기 위해 고용관계를 판별하기 위한 기준과 이러한 기준에 부합하는 하나 이상의 지표들이 나타날 경우 고용관계의 존재를 법률적으로 추정할 것을 권고하고 있다(ILO 제198호 권고, 2006년 6월 연차총회). 또한 우리나라 국가인권위원회 역시 2007년에 이어, 2017년 5월 29일 ‘특수형태근로종사자’에 대한 노동3권 보장 등 일반 노동자와 동일한 노동법적 보호가 필요하며 관련 조항 개정을 권고하면서, 조속한 입법노력이 필요하다는 의견을 표명했다.<sup>18)</sup>

---

15) 국민건강보험 제3조 1호, 국민연금법 제3조 1항 1호, 고용보험법 제2조 2호에서 규정. 산재보험의 경우 역시 근로기준법상의 근로자와 동일하게 정의하면서 노동자성을 인정하고 있지 않으나, 특례적용방식으로 산재보험을 적용하고 있음(산재보험법 제125조 특수형태근로종사자에 대한 특례).

16) 노동부 국정감사 제출자료(특수고용노동자 산재가입 실태, 2011년 6월 기준), 2011년. 특수고용노동자 가운데 4개 직군(보험모집인, 학습지교사, 레미콘운전자, 골프장경기보조원 등에 한해 특례를 적용하고 있으며, 2016년 7월 1일 대출모집인, 신용카드 회원모집인, 전속 대리운전기사로 확대되어 보험료의 절반을 노동자가 부담하고 있음. 이 또한 임의탈퇴(적용제외)가 가능하도록 되어 있어 가입률이 매우 낮은 수준임.

17) 국민권익위원회는 2010년 기준 115만 명(특수형태근로종사자 권익보호 방안 보고서 2012. 12), 고용노동부 연구용역보고서는 2011년 기준 약 40개 직종 128만 명(특수형태업무종사자 근로실태조사, 한국노사관계학회 2011), 인권위는 2014년 기준 임금노동자 중 약 135만 명, 자영업자 중 약 85만 명 등 전체 220만 명 수준에 이를 것으로 추산한 바 있음.

18) 국가인권위원회 “특수형태근로종사자 노동기본권 보장을 위한 입법 권고”(2017년 5월 29일), “특수형태근로종사자 보호방안에 대한 의견표명”(2007년 10월 16일).

**<표 7-17> 특수고용노동자의 주요 직군 및 직종**

직 군	직 종
1. 교육	학원강사, 학습지교사, 방과후학교 교사 등
2. 문화·예술·스포츠	경기보조원, 스포츠레슨강사, 방송작가, 애니메이터, 연극배우, 외주카메라 감독, 공연스태프, 관광가이드 등
3. 금융보험	보험모집인, 카드모집인, 대출모집인, 채권추심인 등
4. 상품·서비스 판매	텔레마케터, 자동차판매원, 음료위탁판매원, 의류위탁판매원, 화장품방문판매원, 아동도서방문판매원, 상조회사영업사원 등
5. 제품설치·수리·검사	검침원, 정수기방문점검원, A/S기사 등
6. 배송·운전	재택집배원, 택배기사, 퀵서비스기사, 물류배송기사, 화물기사, 학원차량기사, 대리운전기사, 구난차기사, 심부름기사, 배달앱기사 등
7. 건설기계 운전	스카이크레인, 카고크레인, 타워크레인, 레미콘기사, 덤프기사, 펌프카지입기사, 굴삭기기사, 불도저기사 등
8. 기타	헤어디자이너, 간병인, 제화공 등

자료 : 국가인권위원회(2017)

따라서 ‘근로자성’을 인정하거나 노동권이나 사회보장에 관한 기본적인 법적 보호가 이뤄질 수 있도록 개념 및 판단기준을 관련 법률에 명시하는 것이 필요하다. 특히 사회보험의 경우, 입법 기술상 이미 확립되어 있는 근로자의 개념을 차용해 온 것일 뿐 제도설립 및 입법취지에 부합하지 않는 상황에서도 근로기준법상 규정과 동일하게 규정할 필요가 없음을 감안 할 때(김남근, 2012), 현행 ‘노동자성 불인정’을 근거로 사회보험 적용 및 지원 대상에서 특수고용노동자를 배제할 명분 역시 취약하다. 즉 노동관련 법 개정을 통해서도 가능하지만, 우선적으로 국민연금법 개정을 통해 노동자성을 인정하고, 사업장 가입자로 전환하는 우선적 조치가 필요하다. 이미 20대 국회에서도 특수고용노동자를 근로자 범위에 포함하는 노조법 개정안이 발의돼 있을 뿐 아니라,<sup>19)</sup> 국민연금의 사업장 가입자로 인정하는 국민연금법 개정안 역시 발의돼 있는 상태다(조경태 의원 대표발의 2017. 3. 21).

그동안 사용자단체의 반대 및 근로기준법 개정의 불확실성 등을 감안해 사업장 가입자와 동일한 지위를 갖는 방안 이외에도 다양한 특례방식을 통한 국민연금 적용방안이 제시되기도 했으나<sup>20)</sup>, 특수고용노동자의 노동자성을 인정하는 국내외의 추세를 감안해 보다 적극적이고 전향적인 법 개정이 이뤄질 필요가 있다.

19) 노조법 일부 개정 법률안(이정미 의원 대표발의 2016. 10. 18, 한정애 의원 대표발의 2017. 2. 6)

20) 대표적으로 권혁진(2010)은 현행 9%의 보험료율을 그대로 유지하고, 사용자와 근로자가 각각 4.5% 부담하는 방안(1안), 현행 9% 보험료율을 그대로 유지하고 특고근로자가 부담하는 보험료율을 9% 미만~ 4.5% 초과하는 수준으로 하는 방안(2안), 현행 보험료율을 9% 이하로 낮추고, 보험료 전액을 특고근로자가 부담하는 방안(3안)을 제시한 바 있음(국민연금연구원, 2010).

**<표 7-18> 특수형태근로종사자(특수고용노동자)의 사업장 가입자 인정 특례 개정안**

현 행	개 정 안
<신 설>	제3조의2(특수형태근로종사자에 대한 특례) 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공하는 사람으로서 다음 각 호에 해당하는 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람(이 조에서 "특수형태근로종사자"라 한다)은 제3조제1항제1호에도 불구하고 이 법을 적용할 때에는 근로자로 본다. 이 경우 특수형태근로종사자의 노무를 제공받는 사업의 사업주는 이 법의 적용을 받는 사용자로 본다.  1. 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활하는 사람  2. 노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니하는 사람
제3조의2(국가의 책무) (생 략)	제3조의3(국가의 책무) (현행 제3조의2와 같음)

자료 : 국민연금법 일부개정법률안(조경태 의원 대표발의, 2017. 3. 21)

나. 지역가입자에 대한 보험료 지원 도입

지역가입자는 보험료 전액을 본인이 납부해야하기 때문에, 대부분이 납부예외를 적용받거나 보험료를 체납하는 비중이 높다. 아래 <표 7-19>에서 보듯이 지역가입자의 납부예외율은 53.5%로 전체 지역가입자의 절반 이상이 납부예외 적용을 받고 있으며, 연령이 낮을수록 납부예외율은 더욱 큰 것으로 나타나고 있다(2016년 6월 기준). 또한 지역가입자 대부분의 소득수준이 직장가입자에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타나는데, 아래 <표 7-19>와 같이 지역가입자의 88.7%가 기준소득 월액 203만원 미만에 해당되는 반면, 직장가입자는 이보다 적은 45.6% 수준이다(2017년 2월 기준).

즉, 지역가입자의 소득수준은 직장가입자에 비해 낮지만, 오히려 보험료부담은 전액 본인이 부담해야하기 때문에 실제 연금보험료 납부율이 상대적으로 낮고, 그만큼 사각지대에 방치되고 있는 실정이다.

**<표 7-19> 국민연금 지역가입자의 현황**

(2016년 6월 기준, 단위: 명, %)

구 분	계 (A=B+C)	보험료납부대상자 (소득신고자) (B)	납부예외자 (C)	납부예외율 (C/A, %)
계	8,137,368	3,779,854	4,357,514	53.5
27세 미만	796,051	41,784	754,267	94.8
27세 ~ 29세	485,242	57,371	427,871	88.2
30세 ~ 39세	1,717,996	547,571	1,170,425	68.1
40세 ~ 49세	2,218,644	1,220,886	997,758	45.0
50세 ~ 59세	2,919,429	1,912,238	1,007,191	34.5
60세 이상	6	4	2	33.3

자료 : 보건복지부(국회 보건복지위원회, 국민연금법 일부개정법률안 검토보고(2016. 10)에서 재인용

<표 7-20> 종별·기준소득월액 구간별 가입자 현황

(2017년 2월 기준, 단위 : 명, %)

구 분		합계	28~50 만원	50~102.5 만원	102~203 만원	203~301 만원	301~434 만원	434만원 이상
사업장 가입자	대상자수	13,165,521	101,941	867,911	5,022,929	2,839,715	1,940,202	2,343,984
	비중	100	0.8	6.6	38.2	21.6	14.7	17.8
지역 가입자	대상자수	3,878,775	40,693	2,101,992	1,297,764	232,957	133,371	60,244
	비중	100	1.0	54.2	33.5	6.0	3.4	1.6

자료 : 국민연금공단, “국민연금통계” (2017. 2월 기준)

현재 농어업인의 경제적 부담경감을 위해 농어촌구조개선특별회계를 통해 연금 보험료의 50% 범위 내에서 보험료를 지원하고 있지만<sup>21)</sup>, 다른 지역가입자에 대한 지원은 이뤄지지 않고 있어 지역가입자들이 보험료 납부를 통해 연금 수급권을 확보할 수 있도록 하는 지원방안이 필요하다. 이런 이유로 국민연금 지역가입자에 대한 사회보험료 지원제도가 여러 차례 제기되어 왔다(김성숙 외, 2004; 윤석명 외, 2009; 최옥금·조영은, 2013). 특히 지난 2015년 ‘공적연금강화 및 노후빈곤 해소를 위한 사회적 기구’에서 보건복지부는 EITC 수급 대상자(점증구간, 약 26만 명)을 대상으로 연금보험료 50%를 지원하는 방안을 제시한 바 있으며, 최근 20대 국회에서 지역가입자에 대한 보험료 지원 법안이 제출되기도 하는 등<sup>22)</sup> 지원의 필요성에 대한 공감대와 추진노력이 확대되고 있다. 구체적으로 그동안 제시된 대표적인 지역가입자 연금보험료 지원방안을 비교·정리하면 아래 <표 7-21>과 같다.

21) 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제16조에 근거하여 농어업인으로서 소득월액이 기준소득금액(‘16년 기준 91만원) 이하인 사람에 대해서는 본인이 납부한 연금 보험료의 50%를 지원하고, 기준소득금액을 초과하는 사람에 대해서는 월 4만 950원을 정액지원하고 있음(월 평균 소득이 국민연금 전체 가입자 평균소득을 초과하는 경우 지원대상에서 제외됨).

22) 20대 국회에서 발의된 지역가입자 보험료 지원을 위한 국민연금법 일부개정법률안은 정춘숙 의원 대표발의(2016.6.27.), 소병훈 의원 대표발의(2016. 9. 1)이 있다.

<표 7-21> 저소득 지역가입자 보험료 지원 방안 비교

구분	지원 기준	지원 대상 수	지원 방식 및 수준	소요재정	비고
정춘숙 (2016)	1인 가구 중위소득액 이하(2017년 165만원)	약 3,183,754명 (2017년 기준)	보험료의 50% (평균소득월액의 4.5%)	9,611억** (2017년)	사업장 가입자 지원도 동일기준 적용
소병훈 (2016)	지역가입자 중 기준소득월액이 일정금액 이하	지역가입자 25%추정해 약 93만명 대상 (기준소득월액 86만원)	상동	3,774억 (2018년)	직장가입자 사례를 준용(전체 가입자 중 기준소득월액 140만원 이하의 대상자가 차지하는 비중을 지역가입자에게도 동일 적용)
최옥금 조영은 (2013)	차상위계층 대상 근로소득·사업소득 기준	약 37만명	근로소득, 사업소득 기준 보험료 50%지원. (79만 원 이하는 50%정률지원, 이상은 기준소득기준 정액 지원)	765억원 (2013년)	소득과약항상을 전제로 한 장기방안으로 기준소득월액을 기준으로(중위수의 50%미만) 보험료 지원방안 제시
복지부 (2015)	EITC수급자 중 점중 구간	약 26만명 (일용 17만, 사업자 9만 추정)	①연금보험료 50%를 근로장려금에 더해 환급하는 방식 ②연금보험료 납부 시 지원 신청하면 1년간 50%보험료 지원	426억 (2015년)	환급 방식, 보험료 지원방식 등 2가지 방안 제시.
민주노동 TF (2012)	1인 가구 최저생계비 미만	소득신고자 24.7만명 납부예외자 68.3만명	1인 가구 최저생계비를 기준으로 미만인 경우 1/2 정률지원, 초과하는 경우 최저생계비 정액 지원	2,368억 (2012년)	납부능력이 없거나, 계속 납부 시 수급권 확보가 가능한 자를 중심으로 제시
윤석명 외 (2009)	① 최저생계비 이하	4.9만명	①정률 50% 지원(상한설정 유무) ②소득수준별 차등지원(80%~50%)	차상위계층 대상 50% 정액 시 약 440억, 1만5천원 정액시 282억 소요 추정	향후 제도효과 등을 고려, 최저생계비의 150% 범위까지 확대하는 방안 검토
	② 차상위계층	15.8~21.4만명			
	③ 지역가입자 평균 소득월액 이하	227.1만명			
	④ 전체가입자 평균 소득월액 이하	316.2만명			

자료 : 각 해당 자료에서 재정리(자세한 내용은 각 자료 참고).

정춘숙 의원안(2016)은 직장과 지역가입자 동일 기준(1인 가구 중위소득)으로 보험료를 지원하는 방안이다. 이는 기존 최저생계비 또는 차상위계층(최저생계비의 120%) 등 저소득빈곤층에게 보험료 지원하는 방안을 최근 정부의 빈곤계층방식의 변화(최저생계비가 아닌 ‘중위소득’ 을 통한 상대적 빈곤 계층방식으로 변화)에 따라 고려해 변경한 것이다. 직장가입자는 현행 140만원에서 2017년 기준 중위소득인 165만원 간 구간에 대한 추가적인 지원이 이뤄지는 것까지 고려하면<sup>23)</sup> 총 비용은 2017년 기준 1조 1,637억에 이를 것으로 추정된다. 소병훈 의원안(2016)은 지역가입자의 기준소득월

23) 가입자의 보험료 납입률 85.3%를 감안해 국회가 추정한 비용이며 직장가입자의 경우 신규, 기존 가입자에 대한 차등 적용 비율이 고려되지 않은 것임.

액 일정 기준 이하에 해당하는 가입자에게 보험료를 지원하는 방식으로 직장가입자의 지원 비중과 동일한 수준으로 가정하여 기준소득월액 86만원 이하의 가입자에게 지원하는 방안이다. 이들 개정안 모두 연금 보험료의 50%수준을 지원하는 것으로 제안하고 있다.

지역가입자에 대한 연금보험료 지원에 있어 고려해야 할 점은 이미 시행 중인 직장가입자나 농어업인 지원과의 수준 문제뿐 아니라, 직장가입자와 달리 소득신고로 결정된다는 점을 고려할 필요가 있다. 정확한 소득과약이 되지 않는 상황에서 지역가입자의 소득하향 신고로 국민연금 가입자의 평균소득 하락에도 영향을 미칠 수 있기 때문이다(최옥금·조영은, 2013). 지역가입자의 소득과약 문제를 감안한다면, 2015년부터 자영업자에게도 확대·적용된 EITC(근로장려세, Earned Income Tax Credit)제도와 연계한 보험료 지원방식을 고려해볼 수 있다. 하지만 점감구간 일부만을 대상으로 한다면 지역가입자의 사각지대 해소에는 한계가 있을 수밖에 없으며, EITC 수급자(점증, 점등, 점감 모든 구간) 가운데, 자영업자를 대상으로 정액 또는 정률 지원하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

#### ④ 행정적 측면 : 인력확충 및 공적자료 연계 강화 등

제도 시행 7년차를 맞이하면서 그동안 제기됐던 행정적 차원의 문제점을 개선하기 위한 노력들이 진행됐다. 이병희(2016)에 따르면 사회보험 간 자료의 연계·공유, 지자체와 협력, 2014년 9월부터 개인세무사의 보험사무 대행기관 지정을 통해 납세와 연계한 가입촉진, 2014년 국세청의 일용근로소득자료 공유, 2015년 5월 일용근로자에 대한 사업장 가입기준 개선(월 8일 이상으로 개정)<sup>24</sup> 등 일선의 행정적 노력으로 두루누리 사업의 양적 확대가 가능했다고 평가하고 있다.

그러나 지원사업의 내실화를 위해서는 제도개선 이외에도 이를 뒷받침할 수 있는 행정적 기반 및 역량을 강화할 필요가 있다. 먼저 지원사업장 관리 및 미가입 사업장 가입 촉구, 사업홍보 등 체계적이고 지속적인 업무수행에 필요한 정규인력을 추가적으로 확보할 필요가 있다. 2008년부터 2017년까지 최근 10년 간 국민연금공단은 복지부와의 협의를 통해 각 사업별 필요인력 증원을 기재부가 실제 승인한 비율은 24.8%에 불과하다(국민연금공단노동조합 제공자료 2017). 특히 보험료 지원 사업에 필요한 인력을 2013년 340명, 2014년 343명의 인력충원을 요구했으나, 실제 충원된 인원은 83명에 불과하다. 특히 기존 사각지대 해소를 위한 사업(일용근로자 관리 등)에 대한 추가인력 확보가 전혀 이뤄지지 않으면서 업무전담이 힘들고, 다른 업무까지 추가로 맡게 돼 업무과중과 높은 노동 강도, 근로시간 증가에 따라 사업내실화에 어려움이 발생하고 있다.

현재 5인 이상 사업장에 대해서는 국세청의 과세 정보 및 근로소득, 일용소득 자료와 사회보험 가입 정보 등 정보공유 및 연계가 이뤄지고 있긴 하나, 이를 전체 사업장까지 확대해 나갈 필요가 있다. 특히 사업주가 악의적인 가입 기피나 방해, 또는 반복적인 허위 신고하는 일정 규모(5인 이상) 이상의 사업장에 대해서는 세무조사나 과태료 및 벌금 등 제재기준을 단일화하고, 지원 대상에

24) 건설일용노동자의 경우, 중층적 하도급 구조가 만연한 건설현장특성상 사업주 부담금이 공사원가에 반영되어 있음에도 한 달 20일 이상 일한 노동자에 대해 19일 이하 근무한 것으로 축소하여 가입을 기피하는 불법 행위가 발생해왔음(민주노총 2012).



서 일정 기간 배제하는 등 강력하게 적용해나갈 필요가 있다. 국민연금의 경우 신고의무 위반 시, 다른 사회보험과 달리 과태료 규정은 없고 50만원 이하의 벌금 규정이 있고(건강보험은 100만원 이하, 고용 및 산재보험은 300만원 이하의 과태료), 가입방해의 경우 국민연금은 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금, 건강보험은 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 등이 있으나 고용·산재보험은 없다.

**<표 7-22> 사회보험 법칙 규정 비교**

구분	국민연금	건강보험	고용보험	산재보험
연체금	30/1000 (1개월 지날 때마다 10/1000씩 추가)	30/1000 (1개월 지날 때마다 10/1000씩 추가)	30/1000 (1개월 지날 때마다 10/1000씩 추가)	30/1000 (1개월 지날 때마다 10/1000씩 추가)
과태료	-	신고의무 위반 ⇒100만원 이하의 과태료	신고의무 위반 ⇒300만원 이하의 과태료	신고의무 위반 ⇒300만원 이하의 과태료
벌금	· 신고의무 위반 ⇒50만원 이하 벌금 · 가입 방해 ⇒1년이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금	가입 방해 ⇒1년이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금	-	-

이와 함께, 사업주의 의도적인 가입회피나 거부 등을 최소화하기 위해 사업주가 취득·상실신고를 태만한 경우, 노동자가 자신의 피보험자격 취득 및 상실 확인을 청구할 수 있는 ‘확인청구제도’를 도입·활성화할 필요가 있다.

### (3) 크레딧 제도

#### 가) 국민연금 크레딧 제도의 현황

국민연금제도는 앞서 살펴본 저임금노동자에 대한 보험료 지원과 함께, 출산, 군복무, 실업 등 세 가지 크레딧 제도를 운영하고 있다. 크레딧 제도는 사회적으로 인정되는 불가피한 사유로 인해 소득활동을 하지 못해 보험료를 납부하지 못하는 기간에 대해 일정한 요건과 기준에 따라 가입기간을 인정해주는 제도이다. 주요 선진국에서는 출산, 양육, 실업 뿐 아니라 기술교육·직업훈련, 돌봄(독일, 영국), 사회봉사(독일, 스웨덴), 질병이나 장애(독일, 영국, 프랑스) 등 다양한 형태로 도입돼 있다(유호선·이지은 2011). 한국의 경우, 아래 <표 7-23>과 같이 출산, 군복무, 실업 등 3가지 형태의 크레딧 제도가 시행되고 있다.

**<표 7-23> 국민연금 크레딧 제도 개요**

구분	출산크레딧	군복무 크레딧	실업크레딧
도입 시기	2008년 1월 1일부터 시행		2016년 8월 1일 시행
근거 규정	국민연금법 제 19조	국민연금법 제19조	국민연금법 제19조의 2
국고지원시기	노령연금 수급권 취득시기		보험료 납입 시기
재정	국고 30% + 기금 70%	전액 국고지원	국고 25%+국민연금기금 25%+고용보험기금 25%
본인부담	개인부담 없음		25%
조건	'08년 이후에 둘 이상의 자녀가 있는 가입자(또는 가입자였던 자)가 노령연금수급권을 취득한 때	현역병, 전환복무자, 상근예비역 또는 공익근무요원으로 6개월 이상 복무한 자가 노령연금수급권을 취득한 때	구직급여 수급자가 연금보험료 납부를 희망하는 경우
추가인정기간	12개월에서 최장 50개월까지	6개월	최장 1년 보험료의 75%를 지원하고 그 기간을 가입기간으로 산입
인정소득	노령연금 취득시점의 A값	노령연금 취득시점의 A값의 1/2	실직 전 3개월 평균소득의 50%(최대 70만원)

먼저 출산 크레딧 제도는 2명 이상의 자녀를 출산·양육한 국민연금 가입자 또는 가입자였던 자가 노령연금을 수급할 때 자녀수에 따라 연금가입 기간을 최대 50개월 추가로 산입해주는 제도다. 즉 첫째 자녀에 대해서는 아무런 해당사항이 없고, 둘째 자녀에는 12개월, 그 이후 자녀 1명마다 18개월을 합산해 최대 50개월까지 지원하게 된다. 군복무 크레딧 제도는 현역병 또는 전환복무자, 상근예비역, 사회복무요원을 마친 자가 국민연금에 가입해 노령연금을 수급할 때 전체 연금가입기간에 6개월을 추가로 산입해 A값의 1/2을 인정해준다. 실업 크레딧은 2016년 8월 시행된 제도로, 고용보험 구직 급여 수급자가 연금 보험료를 납부할 때, 보험료의 75%를 지원해주고, 최대 1년을 가입기간으로 인정해주는 제도다.

재원은 크레딧마다 각각 다르게 규정하고 있다. 군복무 크레딧이 전액 국고로 지원되는 반면, 출산 크레딧은 국고 30%, 국민연금기금 70%, 그리고 실업크레딧은 시행령에서 일반회계, 국민연금기금 및 고용보험기금에서 부담하는 비율을 3/4 범위 내에서 복지부 장관과 고용노동부 장관이 협의 하도록 규정하고 있는데<sup>25)</sup>, 현재 국고 25%와 가입자 본인 25% 부담하고, 국민연금기금과 고용보험기금이 각각 25%를 부담하는 구조로 이루어져있다. 또한 국고가 이뤄지는 시기 역시 출산 및 군복무 크레딧의 경우 수급권 취득시기로 사후적인 지원이 이뤄지는 반면, 실업 크레딧의 경우 보험료 납입시기에 바로 국고지원이 이뤄진다. 이런 차이로 인해 아래 <표 7-24>에서 보듯이 시행된 지 불과 1년도 안된 실업 크레딧 예산은 총 546억(일반회계 약 181억)에 이르는 반면, 군복무 크레딧 관련 일반회계 예산은 없고, 출산 크레딧 역시 1억 1천억밖에 되지 않는다.

25) 국민연금법 시행령 제25조의 5(실업에 대한 가입기간 추가산입에 따른 연금보험료의 지원범위 등)

<표 7-24> 2017년 국민연금 크레딧 관련 예산안 및 계획안 현황

(단위 : 백만원, %)

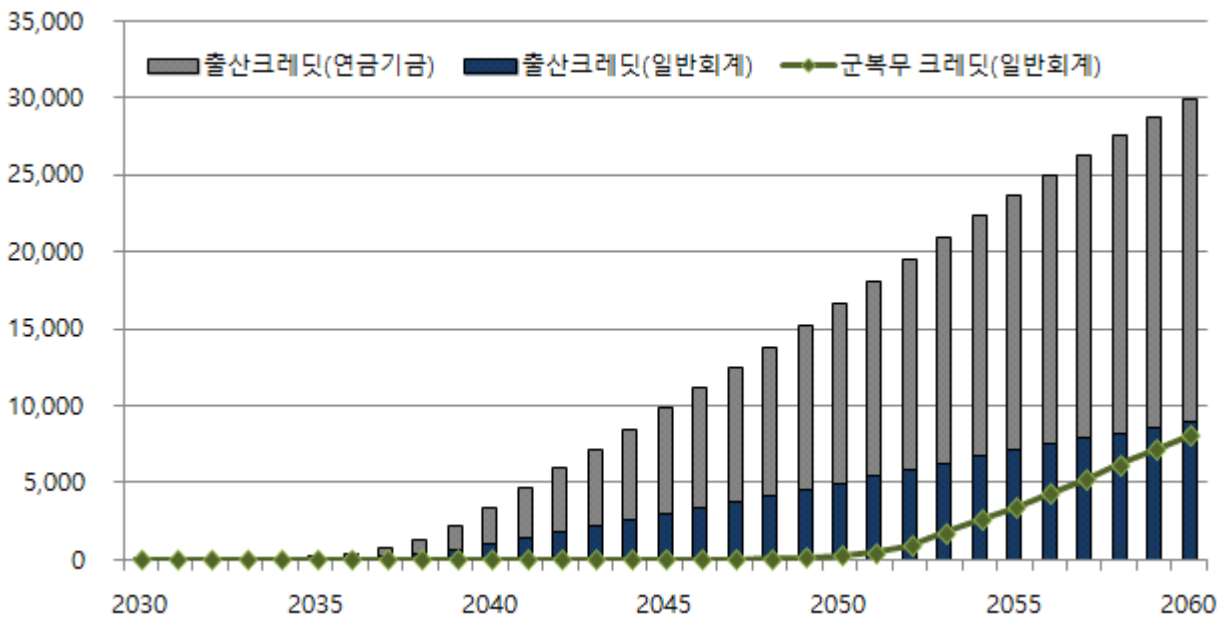
구분		2015년 결산	2016년 예산(A)	2017년 예산(B)	증감(B-A)
출산크레딧	일반회계	33	45	116	71
	군복무 크레딧	-	-	-	-
실업크레딧	일반회계	12,870	22,108	18,085	-4,023
	고용보험기금	12,370	21,608	17,585	-4,023
	국민연금기금	12,370	22,846	18,830	-4,016
소계		37,643	66,607	54,616	-11,991

자료 : 보건복지부(국회 2017년 예산안 자료에서 재인용)

그러나 향후 출산 크레딧을 적용받는 가입자가 노령연금을 점차적으로 수급하게 되면서 보건복지부의 추계전망(2015)에 따르면 2031년 838명에 불과할 것으로 예상되는 인원은 2035년 5만 1,908명, 2040년 53만 9,823명, 2050년 216만 6,178명, 2060년 332만 4,385명 등으로 급증하게 될 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 자연스레 재정지출 역시 2031년 3억에서, 2035년 236억, 2040년 3,411억, 2045년 8,486억, 2050년 1조 6,640억, 2055년 2조 2,296억, 그리고 2060년에는 3조에 가까운 2조 9,839억에 이를 것으로 전망하고 있다.

<그림 7-7> 출산 및 군복무 크레딧의 장기재정전망

(단위 : 억원, 2015년 불변가)



자료 : 보건복지부가 국회 제출한 추계자료(2015)를 토대로 구성.

<표 7-25> 출산·군복무 크레딧제도로 인한 소요액 및 대상인원 장기재정추계

(단위 : 억원, 명, %)

구분	2031년	2040년	2045년	2050년	2055년	2060년
출산크레딧 인원	838명	539,823명	1,370,432명	2,166,178명	2,878,982명	3,415,258명
재정	3억	3,411억	9,810억	16,640억	23,654억	29,839억
- 일반회계	1억	71억	2,943억	4,992억	7,096억	8,952억
- 연금기금	2억	165억	6,867억	11,648억	16,558억	20,887억
군복무 크레딧 인원	0	0	0	102,052명	791,700명	1,637,811명
- 일반회계	0	0	0	305억	3,421억	8,090억
총 급여 대비 크레딧 지출 비중	-	0.31%	0.69%	0.97%	1.35%	1.67%

자료 : 보건복지부(국회 2017년 예산안 자료에서 재정리)

#### (4) 크레딧 제도 개선방안

##### 가) 제도 개선

##### 가. 출산 크레딧 개선

여성의 연금수급권 확보 뿐 아니라, 출산에 대한 사회적 책임이라는 측면에서 현행 출산 크레딧을 개선하기 위한 많은 논의가 있었으며, 20대 국회에서도 다수의 관련 법 개정안까지 발의됐다. 다소 차이는 있으나, 전반적으로 출산 크레딧의 적용대상 및 추가산입기간 확대, 국가의 비용부담 수준을 확대하는 내용들을 담고 있다.

<표 7-26> 출산 크레딧 개정안의 주요 내용 비교

구분	현행	박광은 의원안	남인순 의원안	김삼화 의원안
제도 목적	출산에 대한 보상	출산·양육에 대한 보상	양육에 대한 보상	현행과 동일
적용 요건	둘째자녀 이상 출산	첫째자녀 이상 출산	첫째자녀 이상 출산	현행과 동일
크레딧 기간	자녀수에 따라 12개월~50개월	자녀 1인당 36개월 (크레딧 기간 제한 없음)	자녀수에 따라 12개월~50개월 (세부산정방식은 현행과 차이)	현행과 동일
국고지원 규모	국가가 전부 또는 일부 지원 (현재 30% 지원)	국가 지원을 70%로 명시	현행과 동일	국가 지원을 100%로 명시
국고지원 방식	사후지원방식 (노령연금수급권발생시 지원)	현행과 동일	현행과 동일	사전적립방식 (크레딧 요건발생시 지원)

자료: 국회 보건복지위원회 검토보고서(2016. 10)에서 재인용

먼저 박광은 의원안은 출산 크레딧 제도의 목적을 “출산과 양육”에 대한 보상으로 조정하고, 적용대상을 기존의 둘째자녀부터에서 첫째자녀부터로 확대하며, 추가산입기간을 한 자녀 당 36개월로 설정하고(50개월 한도 폐지), 국가가 소요재원의 70%를 부담하도록 명시하고 있다(국민연금기금은 30%). 남인순 의원안은 출산 크레딧 제도의 목적을 “양육”에 대한 보상으로 조정하고, 적용대상을 첫째 자녀부터로 확대하며, 추가산입기간을 한 자녀 당 12개월(최대 50개월)로 설정했다. 김삼화 의원안은 국가가 출산 크레딧 소요재원의 전액을 부담하고, 국가의 비용부담 방식을 현행 사후부담방식(크레딧 대상자가 노령연금 수급권 발생 시 비용 부담)에서 사전지원방식(크레딧 요건 충족 시) 해당 가입자의 추가산입기간에 해당되는 연금 보험료를 국가가 연금기금에 전입)으로 조정하는 방안이다(국회 보건복지위원회 2016).

<표 7-27> 각 주요 대안별 추가산입방식 및 소요재정 비교(2015년 불변가 기준)

대안	자녀 수	1명	2명	3명	4명	5명 이상	소요 재정 (2060년 당해 기준)
	현행 유지 (김삼화 의원)	-		12개월	30개월 (+18개월)	48개월 (+18개월)	
남인순 의원	12개월		24개월 (+12개월)	36개월 (+12개월)	48개월 (+12개월)	50개월 (+2개월)	7조 8,718억 (현행대비+3조706억)
박광온 의원	36개월		72개월 (+36개월)	108개월 (+36개월)	144개월 (+36개월)	180개월 (+36개월)	13조 8,081억 (현행대비+9조69억)
첫째아 추가산입 +2자녀 현행유지	3개월		12개월 (+9개월)	30개월 (+18개월)	48개월 (+18개월)	50개월 (+2개월)	4조 9,833억 (현행대비+1,821억)
	6개월		12개월 (+9개월)	30개월 (+18개월)	48개월 (+18개월)	50개월 (+2개월)	5조 1,653억 (현행대비+3,641억)
첫째아 추가산입 +이후 자녀 축소	3개월		12개월 (+9개월)	30개월 (+18개월)	36개월 (+6개월)		4조 8,791억 (현행대비+779억)
	6개월		12개월 (+6개월)	24개월 (+12개월)	36개월 (+12개월)	48개월 (+12개월)	4조 7,547억 (현행대비-465억)
출산휴가 크레딧 적용	+출산휴가 +크레딧		12개월 (+12개월) +출산휴가 기간	24개월 (+12개월) +출산휴가 기간	36개월 (+12개월) +출산휴가 기간	48개월 (+12개월) +출산휴가 기간	4조 4,080 (현행대비-3,932억)

자료 : 각 법안 및 공적연금강화 및 노후빈곤해소를 위한 사회적기부 복지부 제출자료(2015년 10월)에서 재구성. 소요재정은 누적이 아닌 2060년 당해연도 기준 지출액 비교한 것임(2015년 불변가).

먼저 출산 크레딧의 핵심 쟁점이자, 개선과제 중 하나는 첫째 아이에 대한 크레딧 인정여부다. 앞서 언급한 것처럼, 남인순 의원은 첫째 아이에 대해 12개월로 인정하고 이후 자녀 당 12개월을 추가 산입하되, 최대 50개월로 제한하는 방안이다. 지난 2015년 ‘공적연금강화 및 노후빈곤해소를 위한 사회적 기구’ 논의 당시, 보건복지부가 제시한 다양한 방안 가운데, 최대 50개월은 현행과 마찬가지로 유지하되 첫째아이에 대해 3개월, 6개월로 인정하는 방안을 제시한 바 있다. 그러나 3명 이상의 자녀를 갖는 경우는 상대적으로 적기 때문에, 출산 크레딧에 대한 적용범위 및 혜택을 늘리기 위해서는 첫째 아이부터 12개월을 인정해주는 방식이 적합할 것으로 판단된다.

<표 7-28> 출산크레딧의 급여인상 효과 비교

자녀 수 (가입인정기간)	2028년 기준 (소득대체율 40%)	소득대체율 50% 변경시	소득대체율 50% 및 소득상한선 650만원 변경 시
12개월	월 2만원	월 2.5만원	월 3.3만원
24개월	월 5만원	월 6.3만원	월 8.3만원
36개월	월 8만원	월 10만원	월 13.2만원
50개월	월 8.3만원	월 10.4만원	월 13.75만원

또한 출산전후휴가 기간 중 대기업은 30일, 중소기업(출산전후휴가 급여우선 지원 대상기업)은 90일간 연금보험료 납부예외가 허용되나 국민연금 가입기간으로 산입되지 않는다. 이에 ‘출산 휴가 크레딧’은 출산 휴가 기간 중 누적 최대 6개월(첫째 아이부터 사용가능)을 가입기간으로 인정해주는 방안이다. 그러나 크레딧 방식은 출산(또는 개정 후의 양육 크레딧)과 중복되기 때문에<sup>26)</sup>, 오히려 출산휴가 기간에는 보험료 지원(전액 또는 50%)를 통해 보험료를 지속적으로 납부할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다.

#### 나. 군복무 크레딧

군복무 크레딧 개선의 쟁점은 크게 두 가지다. 먼저 현행 6개월에 한해 가입기간을 인정해주는 것을 확대할지 여부이다. 다음으로, 추가 산입기간의 인정소득을 A값의 50%를 100%(가입자 평균소득)으로 확대할지에 대한 것이다. 박광온 의원이 제출한 개정안의 경우, 전체 군복무 기간 및 A값의 100%를 기준으로 확대하는 방안이다.

군복무는 병역의무 수행기간으로, 사회에 대한 헌신과 기여가 클 뿐 아니라 경제활동을 위한 사회진출이 그만큼 늦어지기 때문에 이에 대한 크레딧 적용을 확대하는 것은 사회적으로도 타당하다고 판단된다. 먼저 6개월 가입기간 인정은 전체 군복무 기간으로 확대하거나, 1년까지 확대하고 나머지는 현재 병역의무 기간에 대한 보험료 추후납부<sup>27)</sup>를 이용해 보험료의 절반을 지원해주는 방안을 검토할 필요가 있다. A값의 100%로 확대하는 방안은 20대의 평균근로소득이나 다른 나라의 공적의무수행에 대한 인정소득 수준인 가입자 평균소득의 20~60%임을 고려하여(국회 보건복지위원회 2016) 100%보다 낮지만 현행 보다 다소 높은 수준(6~80%)으로 설정해도 무방할 것으로 판단된다.

#### 나) 국고부담 비율 상향 및 사전적립 검토

현행 출산 크레딧 제도의 가장 큰 문제점은 다른 크레딧과는 달리 국고지원 비중이 매우 낮다는 점이다. 국민연금법(제19조3항)에는 “가입기간을 추가로 산입하는데 필요한 재원은 국가가 전부 또는 일부를 부담한다.”고 규정하고 있다. 하지만 앞서 살펴봤듯이, 일반회계는 30%에 불과하고, 나머지 70%는 국민연금기금이 부담하고 있는 상황으로, 향후 급속도로 증가하는 재정지출을 감당하기에는 기금의 부담이 클 것으로 예상된다. 특히 현행법에서는 구체적인 분담률이나, 국고지원 부족분에 대한 정산근거가 명시적으로 마련돼 있지 않아 출산크레딧에 소요되는 비용의 극히 적은 부분(예를 들어 1%)만을 지원하더라도 법률에 위배되는 예산 편성·집행에는 해당되지 않는 실정이다(국회 보건복지위원회, 2016). 출산 크레딧 제도가 저출산 대응과 여성의 수급권 확보라는 국가

26) 위의 <표>에서 보듯이 첫째 아이에게 출산휴가 크레딧을 적용하고(3개월), 이후 자녀 당 12개월 양육 크레딧과 함께 출산휴가 크레딧을 추가하는 방식도 고려할 수는 있으나, 첫째 아이에 대한 크레딧 적용 수준이 다른 개선 대안(6개월, 12개월 등)에 비해 낮아지게 됨.

27) 국민연금법 제92조제1항제3호

의 정책적 지원의 필요성에 따라 도입됐음을 감안한다면 전액 국고분담 방식이나 최소한 70%를 국가가 부담하는 것이 타당할 것이다.

또한 출산 및 군복무 크레딧을 현행과 같은 사후 급여지급 방식이 아닌, 사전 적립방식으로 전환하자는 주장이 제기되고 있다. 이는 지난 제3차 재정계산 당시에도 언급된 내용이며, 2015년 ‘국회 공적연금강화와 노후빈곤 해소를 위한 특별위원회 및 사회적 기구’ 논의 과정에서도 제안된 바 있다. 보건복지부의 추계(2015년)에 따르면, 출산 크레딧을 전액 일반회계로 전환하고, 군복무 크레딧까지 감안해 사전 적립한다면, 2018년 약 8,862억 원을 정부가 국민연금기금에 지급하게 된다. 사전 지급방식으로 변경할 경우, 당장에는 재정 부담이 늘어나지만 장기적으로 봤을 때 오히려 재정소요는 줄어들게 된다.

**<표 7-29> 크레딧 국고부담 비율 변경 및 사전적립에 따른 소요재정**

(단위 : 억원)

구분		'16	'17	'18	'19	'20	'16~20
군복무 크레딧		1,661	1,781	1,915	2,058	2,207	9,622
출산크레딧							
	일반회계						
	국민연금기금						
30%	70%	1,810	1,946	2,084	2,231	2,386	10,457
50%	50%	3,017	3,243	3,473	3,719	3,977	17,429
70%	30%	4,224	4,540	4,863	5,207	5,568	24,402
100%	0%	6,034	6,486	6,947	7,438	7,954	34,859
총계 (군복무 + 출산크레딧)							
출산크레딧(일반회계 30%)		3,471	3,727	3,999	4,289	4,593	20,073
출산크레딧(일반회계 50%)		4,678	5,024	5,388	5,777	6,184	27,051
출산크레딧(일반회계 70%)		5,885	6,321	6,778	7,265	7,775	34,024
출산크레딧(일반회계 100%)		7,695	8,267	8,862	9,496	10,161	44,481

자료 : ‘공적연금강화 및 노후빈곤해소를 위한 사회적 기구’ 복지부 제출자료(2015년 10월)

이는 결국 재정분담에 대한 법률적 한계와 정부의 재정책임에 대한 신뢰 문제, 나아가 세대 간 비용부담의 형평성 제고라는 차원에서 검토하여, 사회적 논의를 통해 결정할 필요가 있다.







## VIII. 국민연금 기금운용의 새로운 방향

### 1. 국민연금의 장기 재정목표의 확립

국민연금은 공적연금이며 확정급여방식이다. 아직 법적으로 정부의 지급책임은 명시하고 있지 않으나, 국민연금은 정부가 지급을 책임질 것이기 때문에 일정한 납부의무를 이행한 가입자는 그 운용결과와 관계없이 연금을 지급받을 것이라 가입자들은 믿고 있다. 하지만 현재 보유하고 있는 자산으로 현재까지 가입된 가입자에 대해서 약속된 만큼의 연금을 지급하기에는 겨우 50%가량의 책임준비금이 마련되어 있을 뿐이다. 연금지급액 부족의 문제는 불가피하게 되어 미래 연금지급이 되지 못할 것을 걱정하는 이유가 되고 있다.

하지만 국민연금은 사회적 합의에 따라 장기적으로 재정의 안정성을 유지할 수 있는 제도적 특성을 가진다. 이러한 이유로 대부분의 국가에서는 공적연금의 책임준비부담금을 국가 회계상 부채로 계상하고 있지 않다. 그럼에도 우리나라의 경우 장기 재정전망을 통해 기금의 추이를 중심으로 소진에 대한 경고만 올리는 가운데, 가입자들로 하여금 파산에 대한 공포만을 제기하는 상황이다.

국민연금의 제도적 유지에 사회적 합의에 의해 제도변수를 다양하게 조정함으로써 가능한 것이다. 그러나 문제는 “합의를 하여야 하는 그 대상이 과연 무엇인가?” 이다. 국민연금의 장기재정을 논하는데 있어서 귀결하게 되는 점은 결국 “국민연금의 재정목표가 무엇인가?”로 수렴된다. 1988년 국민연금제도가 시행된 이후 이에 대한 명확한 답은 여전히 제시되고 있지 못하다. 사적연금의 통념상 기금의 존치를 최선의 목표로 인식하게 만든 것이다.

국민연금제도에 대한 불안을 없애고, 제도의 지속성을 위해서라도 국민연금의 입장에서 장기재정목표를 어떻게 수립할 것인지에 대한 국민적 합의를 이루어야 한다. 우리나라에 비해 기금사정이 훨씬 양호하다고 판단되는 일본의 경우도 현재 부분적립상태에서 장기적으로 완전부과방식으로 전환하는 것을 받아들이고, 이에 재정추계 시점을 기준으로 100년 후 목표적립배율을 1배로 하는 재정목표를 마련하고 있다<sup>1)</sup>.

예를 들어 출산율이 장기적으로 적정인구 유지가능 수준인 2.1로 회복된다면, 기금소진 시점이 3차 재정계산에 비해 크게 달라지지는 않아도 부과방식 비용율이 크게 낮아져 제도의 지속가능성을 크게 개선될 수 있다<sup>2)</sup>.

물론 출산율 제고를 통한 지속가능성만을 논할 필요는 없다. 만일 정부가 장기 재정계획을 수립

---

1) 캐나다, 스웨덴 등 적립금을 보유한 부과방식 공적연금체계를 유지하는 국가들은 나름의 재정목표를 수립하여 기금을 관리하고 있다.

2) 국민연금재정추계위원회, 『제3차 국민연금 재정계산 장기재정전망 결과』, 2013.3.에 의하면 2040년 이후 출산율이 2.1일 경우 기금소진 시점은 2061년으로 현 중위가정 2060년과 큰 차이가 없으나 2083년 기준 부과방식 비용율(기금이 없는 상태에서의 납부자 부담률)이 23.0%에서 15.0%로 낮아짐

하면서 국민연금과 같은 공적연금에 대한 기여분을 사전적으로 제고한다면, 이 역시 제도의 지속성을 확보하는 기반이 될 수 있다. 실제 수지적자가 발생하는 2043년경부터 적자분의 일정 비율을 정부가 보존할 수만 있어도 기금의 소진 속도와 소진 시점은 물론, 향후 부과식으로 전환된 이후에도 그 부담률은 크게 낮아진다.

하지만 여기서 말하고자 하는 것은 이러한 정부의 부담이나 출산을 제고 등의 방법을 제시하고자 한 것이 아니다. 중요한 점은 일단 국민연금제도가 나아갈 목표, 즉 재정목표를 우선적으로 수립하여야 한다는 것이다. 그리고 이 목표 달성을 위한 기금운용 측면에서의 노력과 제도 변수의 조정 노력, 정부의 노력 등이 구체적인 방법을 도출하면서 목표에 수렴해 나갈 수 있을 것이다. 재정안정화란 무엇인지에 대한 합의조차도 없이 재정안정성을 논한다는 것 자체가 모순이다.

그러므로 장기적인 재정안정성은 우선적으로 제도의 지속가능성을 전제로 하고 제도를 유지하기 위한 조건 중의 하나로 현금흐름의 유출과 유입을 어떻게 관리하느냐에 방점이 있어야 한다. 제도의 지속가능성은 재정안정성과 제도 적정성으로 평가될 수 있다.

### (1) 제도와 연계한 장기목표

국민연금기금은 장기투자를 목적으로 하는 기금이다. 장기투자를 목적으로 하는 투자로서 일시적인 경기의 변동에 대해 민감할 필요는 없다는 것이 지금까지 나타난 결론이다. 기금운용정책의 기본 철학 및 일관성의 유지가 우선되어야 하기 때문이다. 일시적으로 경기의 변동에 따른 수익률의 변동은 발생이 가능하다. 최악의 경우 어느 특정연도의 경우 수익률이 마이너스가 될 수도 있을 것이다. 이러한 일시적 경기 상황에 대해 일회일비할 이유는 없다.

기금이란 예산과 더불어 국가재정운용의 양대 축으로 특정한 목적수행을 위하여 세입세출예산외로 운영되는 재정활동으로 기금은 실제 국가재정의 예외로 인정되는 제도이다.

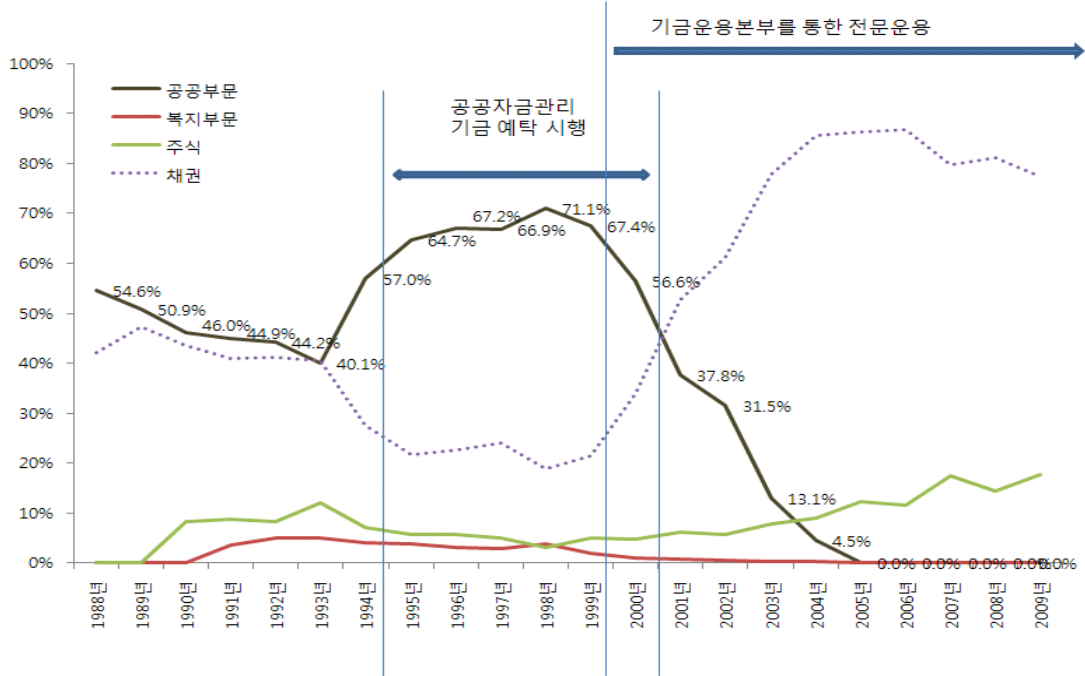
실제 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 개별법률로써 설치, 운영<sup>3)</sup>하는 형태를 취한다. 이러한 기금은 예산과는 달리 조세수입이 아닌 출연금이나 부담금을 재원으로 하며, 특정목적 사업의 추진을 위해 수입과 지출의 연계가 강하게 나타난다. 국민연금기금 역시 사회보험성기금으로 그 역할을 담당하고 있다.

이렇게 기금의 설치는 특별한 사업목적에 의해 기금을 의도적으로 적립하게 되지만, 국민연금기금은 의도라기보다는 제도의 구성상 불가피하게 적립된 상황이다. 이러한 이유로 국민연금제도 초기에는 공공부문예탁을 통한 적립금의 보유를 통해 기금운용의 전권을 정부에 위임하고 있었으며, 이 기금은 거의 대부분 공공부문에서 운용되었다<sup>4)</sup>

3) 「국가재정법」 제5조

4) 재무부는 1993년 8월 30일「공공자금관리기금설치추진」이라는 자료를 통해 “국민연금 등에 적립된 자금은 국가가 시행하는 사회보장제도에 따라 법률에 의해 조성되는 자금만큼 공공성이 매우 강하다”고 지적한바 있다. 김수완, 국민연금기금의 공공성 투자전략 재검토: 역사적 접근, 2015년 경제학 학술대회

<그림 8-1> 국민연금 기금운용 자산비중 추이



자료: 국민연금공단 기금운용공시

특히 국민연금 기금은 현재 약 500조원이 넘는 거대한 규모로 시장에 대한 영향으로 인하여 투자비중의 증가 및 감소에 대해 제약이 존재할 수밖에 없다. 특히 주식시장의 경우 설사 시장의 상승이 예상된다고 하여도 한 번에 그 기금을 모두 투자하기는 어려워 시차를 두고 점진적으로 증가시켜야 하는 한계가 있다. 이러한 거대 기금이 국면에 따라 유연하게 보유 포트폴리오를 바꿀 수 있을 것으로 생각되지 않는다. 오히려 의사결정과정에 따른 수행절차에서 국면의 변경으로 계획과 다른 역효과가 나타날 우려도 매우 크다.

그렇지만 이와 같이 장기적 관점에서 기금을 운용하기 위해서는 우선 운용의 일관성을 유지하도록 하는 장기적 목표가 우선되어야 한다. 현재 국민연금기금은 공적연금이라는 명칭으로 장기적 운용을 표방하고 있지만, 기금운용 전반적으로 이를 나타내고 명시된 사항은 전무하다. 즉, 연금이라는 이유로 운용자의 단기적인 불리함을 감추는 도구에 불과한 것으로까지 보인다<sup>5)</sup>. 기금은 장기 재정 안정성이 중요하다는 것을 누구나 언급하고 있으나 실제로 기금이 장기 재정 안정성 유지를 위한 기금운용의 역할이 불명확한 것이 현실이다. 현재 연금재정의 장기재정목표(예, 적립비율 등)가 설정되어 있지 않고, 기금운용의 목표(목표수익률)도 명목경제성장률(실질경제성장률+소비자물가상승률±조정치)로 정의되어 기금운용이 연금재정의 장기안정성에 기여하는 정도를 분석하기 어렵게 되어 있다.

여기서 장기목표란 단순히 기금자체만의 운용목표가 되어서는 안 된다. 기금의 존재이유가 연금제도의 지속성을 목적으로 하고 있느니만큼, 장기목표 역시 국민연금제도와 밀접한 연관을 가져

5) 연금의 장기적 성격이 가장 많이 언급되는 경우가 연도별 단기 실적이 저조하게 나왔을 경우이며, 오히려 단기 성과가 좋을 경우, 연금의 장기지속성은 고려대상이 되지 않는 사례가 대부분이었다.

야 한다. 「국민연금법」에서도 국민연금의 장기목표를 “국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 그 수익을 최대한 증대시킬 수 있도록” 운용할 것을 규정하고 있듯이 제도의 한 구성으로서 기금운용을 정의하고 있음을 알 수 있다<sup>6)</sup>. 한 예로 제도전체적인 측면에서 지급하여야 할 의무금(부채)과 적립된 기금액 간의 관계를 정의하는 자산부채종합관리모형(ALM : Asset Liability Management)등을 통한 목표 설정이 될 수 있다.

연금지급의 궁극적 책임은 기금운용기관이 아닌 제도관리기관에게 있다. 그러므로 기금운용이 궁극적으로 연금급여의 지급이 보장되도록 하여야 하는 바 연금제도 관리자의 입장에서는 기금에 대한 적절한 계획이 필요하게 된다. 특히 국민연금과 같이 급여가 보험료에 비해 매우 높은 수준을 유지함으로써 향후 연금급여에 대한 부담이 확실시 될 경우 기금자산과 부채에 대한 적절한 수준관리가 필요한 것이다.

사실 연금에서 ALM은 기본적으로 재무적 건전성 및 안정성 제고를 위한 투자전략 및 기금운용 수립전략을 마련하는 방안 중 하나에 불과하다. 굳이 ALM이 아니더라도 제도와 기금을 연계하여 목표를 설정하는 것은 반드시 필요하다. 연금제도와 기금운용 사이에 명시적인 연결고리를 구성하여야 하기 때문이다. 이는 통상 운용과 제도가 별개로 운영되는 공적연금의 입장에서 필요하다. 사회보험 성격의 공적연금기금의 장기 지속성을 보장하기 위한 수단으로서 ALM은 기금운용 성과와 보험료율, 지급률 등을 연계시키는 유기적 관계를 제공한다. 연금기금은 잠재적으로 발생하게 될 연금 가입자와 연금 제공자 간의 대립되는 사항들을 효율적으로 관리할 수 있어야 한다. 무엇보다 ALM으로 대표되는 제도와 기금간의 관계를 고려한다는 것은 기금운용과 관련하여 기금운용전략을 어떻게 수립하여 나가야 하는지에 대한 일종의 방향성을 제공해 줄 수 있는 역할로서 중요성이 크다. 연금기금의 경우 기금의 속성상 장기적이고 안정적인 운용을 목적으로 하고 있느니 만큼, 기금운용에 대한 장기적인 목표설정은 운용의 성과를 좌우할 정도의 중요한 사항이다. 연금기금의 존재이유는 가입자에게 장기적으로 연금의 수급권을 보장하기 위한 것이다. 일반 기금의 경우 주어진 자산 내에서 적절한 위험 수준을 설정하고 여기서 최선의 수익을 달성하는 전략을 구성하는 것으로 충분하다. 공적연금기금을 운용한다는 것은 일반 민간 기금과는 달리 위험수준의 설정이나 예상수익률의 획득이 과연 연금가입자들의 보험료나 연금급여와 어떻게 관계를 가지게 될지를 고민하게 되며, 이에 대한 나름의 해답을 제시하여야 한다. 이를 위해 기금은 향후 얼마만큼의 지급능력을 보유하고 있어야 하며, 또 적정 지급능력을 보장하기 위해서는 기금운용 수익률이 최소한 얼마가 되어야 할지를 정하게 된다.

하지만 기금운용과 관련하여 생각한다면 ALM과 같은 제도와의 연결고리의 중요성이 강조된다. 기금운용측면에서는 정책적 자산배분 구성을 결정하며, 제도운용면에 있어서는 보험료율과 연금지급률을 판단하는 기준으로 ALM은 작용하기 때문이다. 또한 기금운용 및 제도의 Plan<sup>7)</sup>에 해당하는 부분으로 확장되어 기금운용 측면에서 정책적 자산배분 뿐만 아니라 운용구조에 대한 개선에까

6) 「국민연금법」제102조(기금의 관리 및 운용)

7) 기금운용의 Plan-Do-See 체계에서 Plan은 운용 계획 수립하고 자산배분 전략 마련 단계로서 ①운용목표가 설정, ②전략적 기준의 기대수익률이나 허용위험이 설정 ③전략적 자산배분, ④전술적 자산배분 단계를 내포한다.

지 영향을 미치며, 특히 제도운용 측면에서는 예산 책정 및 제도변경에 따른 시뮬레이션 모형으로 까지 활용되어 그 중요성을 더하고 있다. 캘리포니아 공무원 연금(CalPERS)이나 온타리오 교직원 연금(OTPP) 등의 경우처럼 적립비율 1을 자산운용의 기본 목표로 삼아 기금운용과 함께 제도적 개선을 동시에 추구하고 있다. 그러나 국민연금이나 미국 OASDI와 같이 사회보험적 성격을 가지는 공적연금의 경우 적립율 1을 운용 목표로 설정하기는 무리가 있으며 그럴 필요성이 강하지도 않다. 첫째는 부분 적립방식을 채택하고 있는 국민연금의 입장에서 향후 인구구조의 변화가 기금운용 성과보다 적립율에 더욱 큰 영향을 주게 되는 주요 변수로 작용하게 되며, 둘째로는 연금급여와 보험료와의 관계가 재정상황을 감안한 균형상태를 기본으로 제도가 구성되지 않았다는 점이 그 이유이다.

사실 국민연금과 같은 공적연금에서 자산과 부채의 관계는 서로 만날 수 없는 갭이 존재한다. 이와 같은 상황에서 사전적으로 기금운용이 책임질 수 있는 부문과 향후 제도의 개선이나 제도수익의 증가 등으로 커버할 부문 등이 마련되어, 기금운용이 책임져야 할 비중, 즉 장기목표가 설정될 필요가 있는 것이다.

기금을 운용하는데 있어서 필요한 최소한의 수익률이라도 설정할 수 있는 제도적인 장치가 필요하며 이는 기금운용의 독립성과는 별개의 문제로 보아야 한다. 즉, 운용은 운용부서의 독자적인 권한으로 독립적으로 운용하되, 최소한 연금운용을 통해 연금제도의 장기적인 틀이 크게 흔들리지 않는 최소한의 목표수익률이나 혹은 위험한도에 대한 설정만큼은 제도적 차원의 고려가 반영되어야 한다.

즉, 공적연금체계에서의 기금운용은 세대간 이전을 기본원칙으로 하는 공적연금의 경우 제도의 지속가능성은 수익률보다는 장기 재정안정화를 통한 연금급여의 지속적 지급 체계의 확립을 강조하여야 할 것이다. 특히 국민연금제도의 재정안정화 방안은 단지 기금수익률을 통해 기금고갈 시점을 연장하는 방식이 아니라 미래의 특정 시점에 기금으로든 조세로든 국민경제가 감당할 수 있는 연금지출의 총 규모를 합의하고, 이 범위 내에서 세대간의 공평한 부담이 이루어 지도록 제도를 설계하는 방향으로 이루어져야 한다.

이후 장기적 관점의 기금운용 목표를 설정하기 위한 기준은 사실상 정책적 차원의 문제로서 명확한 목표가 설정되어 있기만 하다면, 이를 기준으로 한 중장기 목표 수익률의 수립 전략을 수립할 수 있다. 즉, 장기 목표수익률의 설정에 대한 이론적 중요성 보다는 설정의 중요성이 강조됨을 의미한다. <표 8-1>에서 보듯이 해외 주요 연기금에서의 목표수익률 구성에 있어서 각각 연금의 특성에 따른 고유의 목표수익률을 설정하고 있음을 알 수 있다.

<표 8-1> 해외연기금 목표수익률 구성 현황

	기준수익률+a	ALM 방식	시장가중 평균 (목표비중 대비 벤치마크 수익률)
국가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일본 : 물가상승률 + 임금상승률</li> <li>· CPPIB : 무위험 채권수익률 + 주식리스크 프리미엄</li> </ul>	CalPERS CPPIB APG 등 공적연금	OECD국가 공적연금, 기업연금 다수

이러한 목표수익률이 정책적으로 결정이 된다면 목표수익률 설정에서부터 개별 운용자의 목표 부여과정까지를 체계화시킬 수 있다. 즉, 목표수익률 설정 → 중장기 기금운용 계획안 수립 → 연도별 자금운용 계획안 수립 → 운용자산별 목표 설정 → 개별 운용자의 목표 설정 과정을 체계적으로 마련하여 운용 성과에 대한 단계별 기여도 평가와 이에 따른 보상을 명확하게 수행할 수 있도록 한다. 이렇게 목표수익률을 기준으로 한 평가체계와 보상체계를 구축함으로써 운용역들이 하여금 목표수익률 달성에 노력을 제고하도록 독려한다.

그러므로 기금을 운용하는데 있어 필요한 최소한의 운용 수익률에 대해 제도적 관점에서의 입장을 공식적으로 개진할 수 있는 제도적 장치가 필요하며 이는 기금운용의 독립성과는 별개의 문제로 보아야 한다. 즉, 운용은 운용부서의 독자적인 권한으로 독립적으로 운용하되, 최소한 연금운용을 통해 연금제도의 장기적인 틀이 크게 흔들리지 않는 최소한의 목표수익률이나 혹은 위험한도에 대한 설정에 대해서는 정부가 의견을 공식적으로 제안할 장치가 마련되어야 한다. 이를 위해서는 보건복지부, 국민연금기금운용위원회, 국민연금연구원, 국민연금심의위원회가 공통으로 참여하는 가칭 ALM위원회를 만들어 기금운용위원회가 결정하는 전략적 자산배분에 대한 의견, 기금운용위원회의 결정이 국가경제에 미치는 영향 등을 평가해 공식적인 의견을 첨부하는 방안을 도입하는 방안을 고려할 만하다.

## (2) 연금제도 측면에서의 수익성 고려

500조원이 넘는 국민연금기금의 규모로 인하여 기금의 활용에 대한 많은 목소리들이 나오고 있다. 그러나 국민연금 기금운용본부는 운용수익률을 제고하기 위해 구성된 집단이다. 그러므로 기금운용 담당자들에게 운용수익률을 추구하는 것 외에 다른 목표를 부여할 수는 없다. 이들의 투자행위는 기금에 대한 ‘선량한 관리자’로서의 최선행위로 인정되어야 한다.

기금의 수익률 제고를 위한 운용이라는 것에 국한하여 볼 경우, 이러한 기금운용자의 노력은 정당하며, 이에 대한 독립성은 완전하게 보장해 주어 가장 적절한 투자활동을 하도록 해 주어야 한다. 즉, 기금의 운용을 투자성과를 최적화하는 목적 외에 다른 용도로 전환하거나 다른 목적을 가지고 활용할 수 없어야 한다는 의미이다. 국민연금은 정부의 출연 없이 가입자들의 기여로 조성된 신탁재산이기 때문에 기금운용에 이대해서 본연의 목적과 다른 정부정책으로의 활용과 지나친 간섭은 연금재정의 장기 안정과 가입자 신뢰에 위협요소가 된다.

여기서 전제가 되는 것은 기금운용만으로는 연금제도의 지속성을 보장 할 수 없다는 것을 모두 다 인정하여야 한다. 현재 금융자산에 투자하고 있는 500조가 넘는 금액의 수익으로는 향후 다가 올 국민연금의 고갈을 막을 수 없다. 그러므로 기금운용의 성과는 그자체로 만족을 하여야 한다. 다시 말해서 연금제도 전체관점에서 기금의 운용은 기금의 수입을 증가시키는 하나의 도구이지, 제도의 안정을 보장하는 받침목이 될 수는 없다는 것이다. 기금운용 수익률로 해결하고자 하는 논리는 연금보험료 인상 및 소득대체율 인하의 정치적 부담을 회피하고자 하는 편법으로 자칫 투자 위험의 확대로 연금재정의 장기 안정성을 더 위협 할 가능성이 있기 때문이다. 수익성 강조는 연금재정의 2차적 수단으로 감내할 수 있는 위험한도 내에서 수익률을 제고하는 수준에 그쳐야 한다.<sup>8)</sup>

또한 기금은 단순히 공적기금이라는 성격이나 미래 연금지급을 위한 준비금이라는 특징 외에 그 규모의 거대함으로 인하여 국민경제 특히 국내 자금시장에 지대한 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 이것이 단순히 수익성이나 안정성을 위주로 한 일반기금, 여타 민간 금융기관의 자금운용 원칙과는 달라야 하는 이유가 될 것이다. 때문에 기금의 수익성 위주 운용은 이러한 기금이 갖는 공공성을 간과할 우려가 있다.

국민연금기금을 운용하는데 있어 거의 금과옥조로 여기는 말이 있다. ‘수익률 1%p 향상시 기금 고갈 9년 연장’ 이 바로 그것인데, 이로 인하여 기금의 수익률을 개선하는 것이 결국 연금재정 전반을 안정화 시킬 수 있다는 생각을 가지고 가능한 수익률을 제고하기 위하여 노력하고 있다.

그러므로 이제는 기금자체의 수익률을 고민하기 보다는 연금제도 전체에서의 수입과 지출을 균형 잡을 수 있는 ‘제도수익’에 대해서 관심을 가져야 한다고 본다. 즉, 기금운용은 그 존재의 목적이 금융부문 투자로 인한 수익률의 제고에 있는 만큼, 그 맡은 바 역할에 충실하도록 하면서, 운용수익 이외의 부문에서 기금 유입을 증가시키고, 지출을 줄일 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

통상적으로 기업의 경우 수익을 증가시키기 위하여 보유자산의 투자수익률에만 의존하지는 않는다. 이보다는 보다 높은 관점에서 미래의 현금흐름, 즉 수입과 지출에 보다 많은 관심을 가지는 것이 일반적이다. 국민연금의 경우에도 국민연금제도의 측면에서 볼 경우 기금운용 수익은 제도에 유입되는 수입 중 일부에 불과하다. 아래 <표 8-2>는 2013년도부터의 국민연금기금의 수입과 지출을 나타낸 것이다. 표에서 보듯이 기금의 수입을 지탱하고 있는 부문은 운용수익 외에도 연금보험료가 큰 몫을 담당한다. 반면 기금의 지출부문은 연금급여에 의한 지출이 가장 크다.

표에서도 알 수 있듯이 기금의 운용수익은 연도별로 크게 차이가 나타나는 반면, 보험료 수입은 2013년도 이후 꾸준히 증가율이 하락하는 모습을 나타내고 있다. 기금전체의 수익을 증가시키기 위해서는 운용수익률을 제고하는 것도 중요하지만, 보험료 수입을 끌어올리고, 연금급여의 지출을 절감할 수 있는 방안을 마련하여야 할 필요가 있다. 이러한 국민연금제도 전반적인 시각에서의 수익을 ‘제도 수익’이라 한다면, 기금운용 수익률 자체에 연금제도가 전적으로 의존할 필요는 없다. 그리고 현재 그럴 수도 없는 구조인 것이다.

8) 백화종 외 3, 『국민연금기금 운용체계의 효율화 방안 연구』, 국민연금연구원, 2008.



<표 8-2> 연도별 국민연금기금의 수입과 지출

(단위: 십억원, %)

연도	기금의 수입				기금의 지출			기금 증가	적립금1)
	보험료	운용 수익	기타	합계	급여	운용 비 등	합계		
2013	31,907	14,211	12	46,130	13,113	528	13,641	32,489	387,940
2014	34,077	13,127	12	47,216	13,780	550	14,330	32,886	420,826
2015	36,426	12,582	11	49,019	15,184	571	15,755	33,264	454,090
2016	39,036	13,466	11	52,513	17,068	585	17,653	34,860	488,950
2017.3	10,223	3,369	4	13,596	4,579	123	4,702	8,894	497,844

주: 1) 매입가 기준임

2) 기타수입은 잡수입 및 관리운용비 등으로 구성됨

자료: 국민연금기금운용본부 기금적립현황, <[http://http://fund.nps.or.kr/jsppage/fund/mcs/mcs\\_02\\_02.jsp](http://http://fund.nps.or.kr/jsppage/fund/mcs/mcs_02_02.jsp)>

여기서 보험료 수입은 크게 납부자의 수와 납부자의 소득 수준에 의존한다. 그러므로 이를 끌어 올릴 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 이를 위한 방안에는 당연히 기금이 소요된다. 이는 금융 상품과 마찬가지로 투자적 개념으로 이해하여야 할 것이다. 금융부문 투자와는 달리 투자 자산에 대한 형태가 분명하지 않고, 이를 시가로 평가할 수 없어 이를 기금운용차원에서 투자할 수 있는 사항은 아니다. 납부자의 수를 증가시키기 위한 노력으로는 우선 합계 출산율을 높이기 위한 노력과 경제활동 참가율을 높이는 방안이 필요하다. 최근 정부에서도 출산율을 높이기 위한 노력이 다각도로 진행되고 있으며, 이러한 노력은 결국 국민연금기금에 대한 장기지속성을 증가시키는 방향으로 진행 될 수 있을 것이다<sup>9)</sup>. 그러므로 기금운용은 그 독립적으로 운용에 충실하도록 지원하면서, 제도 전체적인 측면에서의 장기지속성을 위한 별도의 투자정책이 마련되어야 할 것이다.

**(3) 제도발전 투자 확대**

앞에서 언급하였듯이, 기금의 운용정책은 국민연금제도 상 연금가입자에게 지급하여야 할 연금 급여를 고려하여 결정되어야 한다. 현재와 같이 기금운용 수익률만에 의존하기에는 부족하다. 게다가 적립되어가는 기금의 규모 역시 국가경제에 큰 영향을 줄만큼 성장하게 되어 자칫, 연못 속에서 고래를 키우는 부담을 가지게 된다. 이러한 고민으로 최근 여러 곳에서는 기금운용에 대한 분할논의가 진행되고 있다. 단순하게 규모만 분할하게 될 경우, 기금운용에 경쟁의 원리가 작용하여 다소 운용성고가 나아질지도 모른다는 가능성이 있을지 모르나, 전체적으로 국가경제에 미치는 영향이 줄어들 것이라는 것에 대해서는 부정적이다.

9) 국민연금 재정추계보고서에 의하면 임금상승률의 가정 변화는 수지적자 발생연도, 기금소진연도에 변화를 가져오지 않고 있으나, 임금상승률에 +0.5%pt 변화를 줄 경우, 수입과 지출의 규모 확대를 가져오고, 장기적으로 보험료부과소득기반이 강화되어 부과방식비용율이 낮아지는 결과를 가져올 수 있다는 결과를 도출한 바 있다. (국민연금재정추계위원회, 『2008년 국민연금재정추계산 국민연금장기재정추계』, 2008, p.73)

기금운용의 목적이 향후 연금가입자에게 연금지급을 하기 위해서라면, 국민연금 기금운용을 제도적 측면으로 한 단계 높여 연금보험료 수입과 연금지출의 절약 등을 통한 수익성을 개선하는 방안도 고려하여야 한다. 물론 이러한 활동을 기금운용을 책임지는 담당자들에게 책임지울 수는 없다. 그들의 운용 목표는 오직 기금운용 투자 수익률을 제고하는데 있기 때문이다. 그리고 이를 바꿀 경우 오히려 기금운용의 비효율을 키우고 기금신뢰를 무너뜨리는 효과를 가져 올 수 있다. 그러므로 현재 복지부분야, 공공부문에 대한 투자를 ‘제도 수익’을 제고하는 방향으로 전환하고, 이에 대한 투자비중을 높이는 방안을 마련하여야 할 것이다. 예를 들어 저출산 문제를 지원하기 위한 보육시설 및 육아시설에 대한 적극지원 및 여성의 근로를 지원할 수 있는 여성일자리 창출 등 여러 분야에 대한 투자가 가능할 것이다. 또한 근로자의 전체 소득을 올려 보험료를 상승시킬 수 있다면, 연금재정 상 수익비를 낮출 수 있어, 제도적 부담을 감소시킬 수도 있을 것이다. 여기에는 자영업자의 소득을 파악하고, 이들에 대한 자발적 납부율을 높일 수 있는 방안도 포함된다.

또한 연금급여의 지출을 절약하기 위하여 노인일자리 사업을 보다 적극적으로 추진하는 방안도 고려할 만한 것이다. 또한 연금급여로 충분히 생활 가능한 노인복지 시설을 국민연금 공단 차원에서 제공한다면, 급여지급의 부담을 줄임과 동시에 국민연금의 가입에 충분한 유인으로 작용하게 될 것이다.

물론 이러한 정책들은 투자된 자금에 대한 효과를 산정하기 어렵다는 치명적인 문제를 가진다. 현재 금융부문에 대한 투자는 투자에 대한 수익률이 실시간으로 평가되면서 가입자들에게 운용에 대한 모니터링을 제공할 수 있으나, 이러한 투자는 일부 ‘복지정책’으로 비취지면서 선심성 정책으로 여겨질 우려가 존재한다. 게다가 그 효과 역시 단기적으로 나타나는 것이 아니라, 최소한 한 세대가 지나고 난 후에 효과를 알 수 있는 매우 ‘위험한’ 투자임에는 분명하다. 그러나 이는 기금운용에 전적으로 의존하는 현행 국민연금제도에 대한 개선이 될 수 있을 것이며, 미래에 기금이 소멸되어 완전한 의미의 부과방식으로 전환되거나, 연금제도의 또 다른 개혁방안이 마련될 경우에 국민적인 저항을 크게 감소시킬 수 있는 간접적인 투자라는 효과 역시 기대할 수 있을 것이다.

물론 이러한 제도발전 차원에서의 투자를 시행하기에 앞서 이들에 대한 투자가 과연 어떠한 효과를 가져오게 될지에 대한 구체적이고 설득력 있는 분석이 필요하다. 기금운용의 수익률 1%의 개선이 연금제도의 고갈을 지연시킨다는 방식의 수리적인 접근이 필요한 것이다. 최소한 현재의 출산율의 개선이 제도에 미치는 영향이라던가, 인구구조의 변화에 따라 연금제도 전반적인 재정흐름이 어떻게 될지에 대해 치밀한 연구를 진행하는 것이 우선과제가 될 것이다. 그리고 이후, 국민연금기금에서 제도차원의 투자를 시행하게 될 경우 나타나는 인구구조적인 영향이나, 퇴직자 급여지출의 절약 등의 효과를 구체적으로 제시할 수 있다면, 금융투자 운용자와는 별개의 운용영역을 확보할 수 있을 것이다. 그리고 이는 국민경제 전체적으로 도움이 되는 기금분할의 바람직한 방향이 될 수 있을 것이다.

## 2. 운용자산군 구성의 재검토

지난 글로벌 금융위기는 국민연금기금운용에도 많은 교훈을 주었다. 특히 그중에서도 투자자산에 대한 전면적인 검토를 할 수 있는 계기를 제공하였다는 데에서도 의의를 찾을 수 있다. 사실 운용자산에 대한 재검토는 CalPERS에서 본격적으로 다루어지고 있다. CalPES는 금융위기로 인하여 2008년 전체 운용자산의 40%인 1,000억 달러의 투자손실을 입은 바 있다. 이는 보유자산 중에서 안전자산으로 간주하였던 채권부문에 대한 대대적인 손실과 주식과 양의 상관관계를 나타내어 오히려 위기시에 손실을 가중시켰다는 것에 따른 결과이다. 이로 인하여 CalPERS는 자산군 분류방식을 전통적인 자산군 분류(주식, 채권, 부동산, 대체투자)에서 스타일 위주의 분류방식(정부채권, 소득형, 성장형, 인플레이션 연계형, 시장중립형, 유동성 확보형)으로 전환할 것을 검토하였다. 스타일 위주의 분류방식은 기존의 자산군간의 상관관계가 점차 커지면서 분산효과가 나타나지 않는다고 판단한 데에서 기인한 것으로써, 각 자산이 내포하는 위험 특성에 따라 자산군을 분류함으로써, 자산 분산 효과를 극대화하기 위한 시도로 보여진다. 자산군 분류방식에서 서로 다른 자산군에 포함되어 있던 여러 개의 자산들을 성장형이라는 하나의 자산군에 집중시키며, 기존 고정수익으로 간주하였던 채권들을 특성별로 다시 분류하여 세 개의 자산군으로 나누고 있다. 또한 비상장 주식 및 대체투자 자산군에 포함되어 있었던 헤지펀드 등 시장중립형 자산을 별도의 자산군으로 구분하였다.

<그림 8-2> 경제성장과 인플레이션에 따른 자산군별 수익률

	경제성장	인플레이션
증가	주식	상품(원유, 금, 곡물 등) 인플레이션 연계채권
	사모증권	
	부동산	
	상품	
	고위험 자산	
	회사채 스프레드	
감소	국공채	주식
	인플레이션 연계채권	사모증권
		부동산
		회사채스프레드
		국공채

자료: CalPERS(2010)

<표 8-3> CalPERS의 신규 자산군 제안

자산군분류	운용자산	기본목적	수익률원천
정부채권형	정부일반채권	자산 기본 수준 유지	수익률 변화
	정부 인플레이션 채권	연금부채 헤지	
소득형	회사채, 모기지 연계채권	정부채권 이상의 수익	수익률
성장형	주식	선량한 관리자로서의 의무 수행을 위한 경제성장애 따른 수익 추구	경제성장
	사모투자(대체투자 포함)		
	부동산		
	고위험 채권		
인플레이션 연계형	SOC, 숲 개간	인플레이션 헤지	인플레이션을 변화
	상품		
시장중립형	절대수익 추구형 (헤지펀드 등)	안정적 수익 추구	운용자 판단
유동성 확보형	단기 증권	적절한 유동성 확보	중앙은행 수익률

자료: CalPERS(2010)

무엇보다 자산군의 분류에 있어서 자산군별 수익률에 영향을 미치는 요인을 경제성장과 인플레이션이라는 거시변수를 고려하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 이는 기존의 자산군이 과거 수익률과 변동성을 고려한 것에 비하면 많은 시사점을 주고 있다.

우선, 기금의 성과가 거시경제변수에 절대적으로 의존하고 있음을 인식하였다는 점이다. 현재와 같은 수익-분산 모형에 기초한 자산배분은 단기적 관점에서 모든 외생변수가 변화가 없다는 것을 전제로 한 것으로, 거시경제 전반적인 변화가 나타나게 될 기존의 자산배분은 사실상 그 의미가 없어지는 것이다.

두번째로는 분산투자를 통한 위험관리는 비체계적인 위험을 통제 할 수 있을 뿐이지, 체계적인 위험은 제거할 수 없음을 보여주었다는 점이다. 금융부문을 투자하는 경우 주로 관리하는 것은 비 체계적인 위험부문으로, 체계적인 위험은 제거하기 보다는 다른 경제주체에 위험을 이전하거나 내부적으로 위험을 분산시킬 수 있을 뿐이다. 그렇지만 국민연금기금과 같은 대규모 기금의 경우 기금이 가지고 있는 위험을 이전 받을 수 있는 외부기관이 국내에는 존재할 수 없다. 더구나 내부로 위험을 분산한다고 하여도 거시경제적 위험에는 모두 동일한 위험에 직면하게 된다.

위 CalPERS의 사례에서도 나타나듯이 기금투자에 대한 자산배분에 전반적인 검토가 필요한 상황에서, 국민연금기금 운용에 대한 투자자산군을 여전히 금융부문에 집중하고 있다는 점은 개선할 필요성이 있는 것으로 보인다.

<표 8-4> 국민연금의 주요 자산군별 벤치마크

자산	지수	
금융부문	자산군별 벤치마크지수를 전략적 투자비중으로 가중 평균	
국내 채권	직접	NPS Customized Index 구성 기준에서 신용물(회사채, 여신채, ABS)시가 ×0.9배를 적용한 모집단 기준지수
	위탁	기존 국내 채권위탁 지수 구성 기준에서 신용물(회사채, 여신채, ABS)시가 ×2.0배를 적용한 모집단 기준 지수
	전체	NPS Customized Index <sup>1)</sup>
해외 채권	전체	Barclays Capital Global Aggregate Index hedged to KRW <sup>2)</sup>
	직접	Barclays Customized Index (50% Treasuries, 20% Gov. related, 30% Corp hedged to KRW
국내 주식	위탁	Barclays Capital Global Aggregate Index hedged to KRW
	전체	KOSPI_T (배당포함)
	패시브 직접	KOSPI200_T (배당포함)
	액티브	KOSPI200_T + KOSDAQ100 (배당포함) <sup>3)</sup>
	직접	KOSPI200_T (배당포함)
해외 주식	위탁	KOSPI200_T + KOSDAQ100 (배당포함)
	전체	MSCI AC World Index (한국 제외한 원화 헤지) <sup>4)</sup>
	패시브	MSCI AC World Index (한국 제외한 원화 헤지 없음)
	직접	MSCI World Index + EM China <sup>5)</sup>
	위탁	MSCI AC World Index (한국, 중국, 그리스, 이집트 제외)
액티브 위탁	MSCI AC World Index (한국 제외한 원화 헤지 없음)	

주: 1) 2014.1.1. 이후 잔존만기 3개월 미만 채권도 포함

2) 2015.7월부터 액티브 부문 평가

3) 2015년 평가부터 신설

4) 2015년 평가부터는 원화 헤지를 하지 않음

5) 2015년 평가 이전엔 MSCI AC World Index (한국 제외한 원화 헤지)

자료: 국민연금연구원, 『2015년 국민연금기금운용 성과평가』, 2017.3. 중 부문별 성과에서 벤치마크 부문 취합·정리

### 3. 소결

국민연금기금의 적립은 급속한 고령화에 따른 후세대의 노인부양 부담을 경감시켜주기 위하여 후손에게 부모를 부양하는데 도움이 될 유산을 물려주는 것이다. 따라서 국민연금기금은 현세대가 아닌 후세대를 위하여 사용되어야 한다.

물론 국민연금제도의 지속가능성을 평가하기 위한 지표를 급여와 부담의 관계로 볼 필요는 없다. 그대신 공적연금체계에서의 기금운용은 세대간 이전을 기본원칙으로 하는 공적연금의 경우 제도의 지속가능성은 수익률보다는 장기 재정안정화를 통한 연금급여의 지속적 지급 체계의 확립을 강조하여야 할 것이다. 특히 국민연금제도의 재정안정화 방안은 단지 기금수익률을 통해 기금고갈 시점을 연장하는 방식이 아니라 미래의 특정 시점에 기금으로든 조세로든 국민경제가 감당할 수 있는 연금지출의 총 규모를 합의하고, 이 범위 내에서 세대간의 공평한 부담이 이루어지도록 제도를 설계하는 방향으로 이루어져야 한다.

이를 위해 첫째, 현세대를 위한 재정의 역할과 분명히 구별되어야 하며, 연금자산의 운용도 이와 같은 인구구조의 변화와 그에 따른 국가경제의 변화를 고려하여 후세대의 부담을 완화시킬 수 있는 방향으로 수립되고 추진되어야 할 것이다. 그리고 재정목표를 기준으로 향후 정부가 얼마만큼의 기여를 할 것인지를 정부의 장기 재정에서 밝혀야 한다. 모든 것을 국민연금 가입자에게 책임을 넘겨서는 안 된다.

둘째, 재정안정화 혹은 제도의 지속가능성을 언급하는데 있어 기금의 존치보다는 그 제도의 효용성, 즉 보험료의 부담 가능성과 노후 소득의 적정성을 반영하여야 할 것이다. 기금의 존치만이 목적이 되는 수단과 목적이 바뀐 제도의 운영은 모두에게 불행이 될 뿐이다.

셋째, 국민연금제도의 장기 재정추계와 함께 이를 지원하여야 하는 국가의 장기계획도 함께 마련되어야 한다. 모든 것을 국민연금 가입자에게만 부담을 전가할 수만은 없다는 사실을 현재의 정부에서도 인지를 하고 있다면, 제도의 실질적 책임자로서의 국가 책임을 반영한 장기적 계획이 준비되어야 한다. 이는 법률상 국가의 지급보장을 책임지라는 의미는 아니다. 단지 국민연금제도의 장기재정을 계획함에 있어서 정부가 할 수 있는 기여 역할을 반영할 수 있도록 함으로써 안정된 기금운용 및 제도 운영을 할 수 있도록 정보를 제공하는 노력을 의미한다.

넷째, 무엇보다 시급한 사항으로 국민연금이 취해야 할 장기재정목표가 과연 무엇인가에 대한 국민적 합의가 필요하다. 목표를 수립한 이후라야 기금운용에서도 장기 운용 목표가 설정될 수 있을 것이다. 지금은 어떠한 목표도 없이 그저 “열심히” 하고 있을 뿐이다. 장기재정추계에 있어서 합의된 재정목표 없이 추계모형으로 제도의 재정적 지속가능성을 진단하려는 것은 특정 제도의 운영을 정부의 관점에서 통제하게 되는 심각한 문제가 발생한다. 특히 장기전망에 포함되는 여러 변수들조차 특정 부처가 독점하고 이렇게 독점된 진단에 근거하여 필요에 따라 목표를 다르게 설정하게 될 경우, 각 제도가 본래 가진 목적은 소홀히 취급되고 제도 자체가 수단으로 격하될 것이다.

연금기금의 고갈은 곧 공적연금의 재정방식이 부과방식으로 전환됨을 의미하며 그 자체를 재정 건전성 훼손과 동일시할 수는 없다. 기금고갈 여부보다는 사회 전체가 공적연금의 재정을 부담할

수 있느냐 그리고 고령화로 인한 부담을 감당할 수 있느냐 여부가 더 중요하다.

## 결론

본 연구에서는 국민연금제도가 현재 다루어야 할 문제들인 저급여 문제, 노동시장과의 비조응, 보험료부과소득 상하한 조정 등 여러 가지 쟁점들에 대해 새로운 시각에서 대안을 제시하고자 하였다. 본고에서 다룬 국민연금제도 개혁 대안들, 특히 급여 인상안과 재정확충 방안들은 어느 하나의 제안으로 명확하게 수렴되지 않았다. 그러나 적어도 본 연구는 국민연금 개혁 방향에 대해 일관된 방향에서 대안들을 논하고 있다.

협소한 의미의 재정안정성을 중심으로 즉, 기존에 기금고갈연도를 늦추고 기금운용 수익성을 높이는데 집중했던 국민연금 논의를 노후빈곤문제에 대한 대응과 국민연금 재정이 기초하는 광범위한 인구, 경제, 사회적 기반의 확충에 관한 것으로 전환시킨 것이 본 연구 진행의 방향이다. 이는 한국사회에서 국민연금 개혁 문제는 국민연금이 최소한의 방빈기능, 나아가 적절한 보장 기능을 가능한 한 광범위한 대상집단에 대해 고르게 수행하도록 하는 기본을 중심에 놓고 논의되어야 한다는 문제의식에서 비롯된 것이다. 이러한 본 연구의 관점과 연구 방향은 국민연금개혁 문제에 대해 기존과는 다른 방향에서 폭넓은 논의가 이루어지도록 하는데 기여할 수 있으리라 생각한다.

우선 본고에서는 국민연금제도가 노후소득보장제도로써 제대로 기능하기 위해 그 동안 모호하게 해석되거나 오도되었던 개념들에 대해 다른 접근, 다른 방식의 개념화를 할 것을 제안하였다. 우선 국민연금의 ‘적절성’에 대해 소득대체율을 중심으로 하는 기존의 접근이 갖는 맹점들을 검토하고, 국민연금급여의 기능 정도를 판단할 수 있는 적절성 판단 기준을 다시 세우고자 하였으며, 소득대체율은 급여수준 조정의 도구적 개념으로 활용하고자 하였다. 국민연금급여의 장기적인 노인 빈곤 제거 효과 등을 중심에 놓고 급여 적절성을 판단하는 것, 혹은 중위소득 대비 평균급여 수준의 변화를 보는 것 등이 그 예가 될 것이다. 공적연금 개혁이 계속 이루어지는 현재 단계에서는 급여적절성 실현을 위한 소득보장수준의 적정 범위를 제시하는 것, 그 이하로 떨어져서는 안 되는 마지노선을 제시하는 것이 핵심이다. 이는 노후소득보장제도의 급여 적절성을 확보하고, 고른 보장이 이루어지도록 하는 사각지대 해소 노력의 기반이 될 것이다.

이에 더해 본고에서는 제도의 지속가능성, 세대간 형평성 등의 개념들은 국가가 운영하는 사회 보장제도로써 ‘공적’ 연금제도의 특성을 고려하여 기금 규모, 세대간 수익비 비교 등을 중심으로 하는 기존 논의와는 다른 관점과는 이해할 필요가 있음을 주장하였다. 또한 기존의 기금수입-지출에 갖혀있는 재정안정론과 결합되어 있는 수익성 위주의 국민연금기금 운용 역시 비판적으로 바라볼 여지가 있음을 설명하였다. 과거의 축소지향적 국민연금개혁에서 강조한 지속가능성, 세대간 형평성 등의 논리는 국민연금에서 ‘적절한 보장’의 중요성을 침해할 수 없다. 또한 ‘공적연금의 지속가능성과 급여적절성의 상충’, ‘국민연금 보장성-세대간 형평성의 상충’이라는 통념을 벗어날 필요가 있다. 국민연금의 지속가능성, 세대간 연대의 문제들은 새롭게 개념화되었을 때, 이는



공적연금제도 구성 및 개혁에서 ‘적절성’ 문제와 서로 조화를 이룰 수 있다.

공적연금제도의 사회경제적 존립기반인 노동시장 불안정성의 심화는 사각지대문제를 악화시키는 데에서 그치는 것이 아니라, 국민연금제도의 노후보장기능과 재분배기능을 제약하는 중요한 요인이 되고 있다. 시뮬레이션 분석 결과는 노동시장 상황의 개선 여하에 따라 국민연금제도의 보장기능 및 재분배 기능이 달라질 수 있음을 보여준다. 이는 한국 국민연금제도의 지속가능성 기반이자, 고른 보장기능 수행의 기반으로 노동시장이 갖는 중요성을 여실히 보여준다.

이러한 개념적, 논리적 기반 위에서 본고에서는 한국의 노후보장 문제에 대응하기 위한 국민연금 급여인상 개혁 방안들을 검토하였다. 본고에서 검토한 국민연금 급여인상은 기준소득대체율을 각각 45%, 50%, 60% 높이는 방안이다. 각 개혁방안들이 향후 노후소득보장의 적절성 면에서 어떤 변화를 가져올지를 국민연금 급여수준 인상 방안 적용시 장기적인 노인빈곤률 변화 추이, ‘경제활동인구 대 연금수급자의 중위소득 비율(연금수급자 중위소득/ 경제활동인구의 중위소득)’ 변화 추이, 실제 소득대체율 변화 추이 등을 통해 살펴보았다. 국민연금 급여인상 효과는 최근 기초연금 인상 주장을 반영하여 함께 검토하였다. 검토 결과 국민연금 기준소득대체율 인상은 인상 폭이 클수록 빈곤예방 효과가 커지지만, 가입기간이 증가될 때 그 효과가 증폭될 수 있다. 또한 기초연금 인상과 국민연금 인상이 함께 이루어질 때 의미있는 수준의 빈곤감소 효과를 기대할 수 있다.

더불어 이러한 국민연금 급여인상 방안들이 가지는 중장기재정 효과를 연금보험료 인상이란 제도 변화와 출산율 증가라는 사회적 기반 변화를 가정하여 함께 살펴보았다. 추후 국민연금 급여인상이 이루어질 경우에는 연금보험료 조정을 비롯한 다양한 국민연금 재정기반 확충 전략을 구사할 필요가 있기 때문이다. 본 연구에서는 국민연금 기준소득대체율 45%, 50% 인상을 가정하고 공적연금의 국민연금보험료 인상이라는 제도 변화와 출산율 변화가 각각 이루어질 경우 그리고 이것이 조합될 경우의 재정효과를 따로 살펴보고, 출산율 이외의 제도 기반 요소로서 경제성장률, 임금인상률, 기금수익률 인상 등 재정요소 변화가 통상적인 재정안정 지표 면에서 어떤 변화를 가져올지 살펴보았다.

이는 지속가능성 제고를 위해서는 급여적절성 확보를 통한 국민연금제도의 기능 회복이 필요하며, 제도의 재정적 안정은 첫째, 출산율이라는 제도의 사회적 지속가능성 기반 확충을 통해, 둘째, 보험료 등 직접적인 수입 확충을 통해, 셋째, 경제성장률, 기금수익률 제고 등의 경제적 성장을 통해, 넷째, 정부 재정보조와 기금수익 등 다양한 수단을 통해 도모되어야 한다는 견해를 반영한 것이다. 즉 연금보험료뿐만 아니라 여러 가지 재정적, 사회적 수단을 모두 동원한 것이어야 한다는 본 연구의 기본 입장을 반영한다. 요컨대 국민연금재정안정은 보험료 조정만으로 달성할 수 있는 목표가 아니라는 것이다. 본 연구의 이러한 입장은 국민연금제도에 대해 제도운영자이자 궁극적인 재정보증자로서 국가가 갖는 책임과 가입자 책임을 모두 고려한 것이다.

분석 결과 소득대체율 인상이 장기재정에 미치는 영향은 소폭의 재정안정조치로도 상쇄가능한 것으로 나타났다. 즉, 국민연금 급여수준을 인상하더라도 소폭의 보험료 인상 조치만 있어도 현재의 국민연금보다 오히려 장기 재정상태는 좋아진다. 그러나 2060~70년대 이후의 국민연금 수지차를 일정 수준에서 유지하는 등 국민연금의 장기재정 안정성을 위해서는 보험료를 인상뿐만 아니라

출산율, 경제성장률, 임금인상률 제고, 기금의 수익률 제고 등 그 모든 것을 복합적으로 고려하여 대응할 필요가 있으며, 그 인상 및 증가 폭, 횡수 등에 대해 더 획기적인 고려를 할 필요가 있다. 출산율 증가가 연금재정에 갖는 영향은 복합적이지만 적어도 중기적으로 출산율 증가는 보험료율 인상이 복합될 때 중기적인 수입확충 효과를 증폭시키며 기금소진 이후 수지차를 안정화하는데 기여한다. 이는 보험료 인상 시기를 앞당기는 것이 기금소진 시기를 늦추지만 장기적인 수지차 개선 효과가 없는 것과 대조적이다. 이렇게 출산율 등 국민연금제도의 사회적 지속가능성 기반이 갖는 중요성은 국민연금기금운용 방향에서 ‘사회투자’ 확대에 관한 이후의 제안에도 반영되었다.

이어서 본 연구에서는 국민연금제도의 사회변화 대응성 제고를 위한 몇 가지 방안들을 제안하였다. 소득상하한 조정 및 국민연금의 보험료 지원 등 지역가입자의 사업장가입자로의 전환 등에 관한 것이 그것이다. 주요한 핵심은 첫째, 전통적인 비스마르크식 공적연금제도의 성격을, 사회상황 변화를 반영하여 완화시킬 필요가 있으며, 가입대상으로서 ‘노동자’의 개념 규정을 확대할 필요가 있다는 것이다. 둘째, 소득상하한 조정 등을 통해 사회경제적인 상황 변화를 제도가 반영하여 공적연금의 ‘적절한’ 보장기능을 유지하도록 해야 한다는 것이다. 특히 보험료부과소득 상하한 조정은 제도의 합리성 확보 방안이자 사회보험방식 국민연금이 생애소득평탄화 기능을 어느 정도 확보함으로써 노후보장에서 공적연금이 중심적인 역할을 하도록 하기 위한 도구이다. 마지막으로 제안한 방안은 국민연금기금운용의 변화이다. 수익성뿐만 아니라 공공성 및 사회적 책임성과의 조화를 이루는 국민연금기금 운용방향 변화는 한국사회 전반에 긍정적인 영향을 미치는 것은 물론, 고용률 제고 및 저출산 문제 완화에 기여할 수 있는 잠재력을 가진다는 점에서 국민연금제도 존립 기반을 강화하는 효과를 갖는다.

추후 연구에서는 한국사회 변화에 대한 국민연금제도의 대응이란 면에서 다음 몇 가지 중요한 주제들이 다루어질 필요가 있다. 첫째, 본 연구에서 기존 연구들과는 다른 관점에서 급여성질성, 지속가능성, 세대간 형평성 등에 대해 다루었지만 이에 관해 더욱 정교한 논리가 구성될 필요가 있다. 이는 공적연금에 대한 한층 더 나아간 이론적 발전이 필요함을 의미한다. 둘째, 국민연금개혁의 주요한 이슈인 국민연금 급여수준 조정 및 재정안정화 방안에 대해 본 연구에서는 복수의 안을 살펴보았으나 이는 충분치 않다. 급여산식의 변화를 포함하는 더 광범위한 여러 가지 방안을 검토하고, 이를 현실화시키는 단계에서는 본 연구에서 살펴본 빈곤제거 효과와 급여수준 추이라는 것 이외에 보장 및 부담에 대한 다양한 측면에서의 검토, 정치적 수용성에 대한 고려 등을 통해 단일한 안으로 결론을 내는 작업이 필요할 것이다. 셋째, 소득상하한선 조정에서 연동기준과 다양한 조정방안, 그리고 그 효과에 대한 검토가 더욱 심도있게 이루어질 필요가 있다. 이는 사회경제적 변화에 대한 제도의 조응성을 높이는 당연한 조치이나, 급여수준 변화 및 보장기능의 변화, 소득재분배 변화 등 다양한 측면의 변화를 가져온다. 넷째, 특수고용직 노동자와 가사노동자를 비롯한 다양한 지위의 불안정노동자의 국민연금 사업장 가입을 촉진하기 위한 실효성 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 이는 노동시장과 국민연금의 조응이란 면에서 현재 핵심적인 문제이면서 동시에, 앞서 언급한 바와 같이 계층간 불평등과 관련하여 급여 소득대체율 인상이 가지는 의의와 정당성을 확보하기 위해 반드시 필요한 해법이다. 다섯째, 기초연금의 다양한 개혁 방안과 결합된 국

민연금 개혁 논의가 필요하다. 기초연금 확대에 의한 1인 1연금 체계가 갖는 의미는 적지 않다. 그러나 낮은 수준의 기초연금과 낮은 수준의 국민연금이 결합했을 때, 그리고 현재와 같은 기초연금 급여대상 제한 및 국민연금 가입기간에 따른 기초연금 금액이 이루어질 때, 그러한 연금보장의 보편성이 갖는 의미는 제한적일 수밖에 없다. 따라서 이러한 한계를 극복할 수 있는 공적연금 발전 방향에 대한 논리적 방안 제시가 필요하다. 여섯째, 기술, 산업, 노동의 변화 속에서 장기고용에 기반한 노후소득보장전략이 갖는 유효성이 감소하고 있다. 이에 이러한 사회변화를 고려할 때 적절한 노후소득보장을 실현할 수 있는 방안에 대한 장기적이고 근본적 검토 역시 필요하다. ‘더 오래 일하고 더 오래 보험료를 내게 하는 전략’이 더 이상 적절하지 않다면 이를 돌파할 수 있는 대안은 무엇일까? 장기적으로 국민연금재정 기반을 보험료 이외의 것으로 다변화하고 동시에 보험료 부과소득 기반을 금융소득, 자산소득 등으로 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 마지막으로 더욱 중요한 것은 대안에 관한 사고를 현재의 생산과 분배체제 변화 방향에 순응하고 이에 적응하는 연금제도를 구상해내는 것에 가두어 두어서는 안된다는 것이다. 좋은 공적연금제도는 더욱 평등하고 지속가능한 경제사회구조 속에서 가능하기 때문이다. 증가하는 기금규모 및 지출규모만큼 점점 더 그 역할이 커지고 있는 국민연금제도가 한국의 생산과 분배체제에 긍정적인 변화를 가져오도록 기여하는 방안을 모색하는 것, 그러한 긍정적 사회변화를 ‘계속’ 꿈꾸는 것 역시 향후 계속 이어질 국민연금제도의 발전적 재구성의 바탕이 될 것이다.

## 참고문헌

❖ 국내문헌

- 강성호. (2013). “공적연금 급여산식 분해와 세대간 형평성 분석”, 『연금연구』 3(2). pp.1-22
- 고용노동부. (2016). 『국회 입법조사처 제출자료』, 2016년 10월.
- 공적연금 강화와 노후빈곤 해소를 위한 사회적기구. (2015). 『공적연금 강화와 노후빈곤 해소를 위한 사회적기구 활동결과보고서』, 2015년 11월.
- 국가인권위원회. (2017). “특수형태근로종사자의 노동기본권 보호를 위한 권고 및 의견표명”, 국가인권위원회 상임위원회 결정. 2017년 5월 29일.
- 국회예산정책처. (2016). 『2016년 국가주요사업 집행점검·평가』 .
- 권미혁 의원실. (2016). 『국민연금공단의 2016 국정감사 권미혁 의원 요청자료』 . 2016년 10월.
- 권혁진. (2010). 『특수형태근로종사자의 국민연금 사업장 가입 특례적용 방안연구』 . 국민연금연구원.
- 권혁진·고제아·신우진·류재린·하솔잎·조남운. (2016). 『미시모의실험 기반 중장기 사회재정 영향 평가 모형 개발』 . 한국보건사회연구원.
- 권혁진·김성희·최은아. (2008). 『비정규직 근로자의 국민연금 가입제고를 위한 정책방향』 , 국민연금연구원.
- 권혁진·류재린. (2015). “공적연금의 최저생계 보장 효과에 대한 장기 전망”, 『응용통계』 28(4). pp.741-762
- 권혁창·김평강. (2013). OECD 주요 국가들의 연금개혁의 효과성 연구. 국민연금연구원.
- 김연명. (2011). 『한국 노후소득보장제도의 개편방향』 . 복지국가정책아카데미 발표자료. 서울: 사회복지공동모금회.
- 김연명. (2013). “법안 리뷰 : 기초노령연금법 개정안의 쟁점과 대안”, 『의정연구』 . 39. pp.293-301
- 김용하·이태진·강신욱·노대명·여유진·유근춘·김성원·김연명·김호기·이정우·옥동석·석재은·최연혁·홍경준·홍이진·우선희·김정은. (2011). 『지속가능한 한국형 복지체제 모색을 위한 선진 복지국가 경험의 비교 연구』 . 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김유신. (2016). “비정규직 규모와 실태”, KLSI Issue paper, 2016.11.22. 제9호, 한국노동사회연구소
- 김준. (2016). 『두루누리 사회보험료 지원제도 관련 법률의 입법영향분석』 . 국회입법조사처.
- 김태일·최영준. (2015). “국민연금의 형평성 분석과 사각지대 해소 대안”, 한국정책분석평가학회 학술대회 발표논문집. pp.67-89
- 김현수. (2017). “노후소득 적정성 개념, 평가지표, 그리고 추정 방법론에 관한 문헌연구”, 『사회보장연구』 33(1). pp.1-32
- 김현수·석상훈. (2013). “중고령자의 은퇴리스크 추정을 위한 기초연구”. 『사회보장연구』 29(2). pp.135-165.
- 김현경·김기훈. (2015). 『국민이전계정 방법론을 활용한 대한민국의 연령 간 공공부문 소득·소비 재배분 구조 변화 연구』 . 통계청 통계개발원.
- 노사정위원회. (2001). 『경제활동인구조사 부가조사(2001.8) 원자료 분석』 .
- 류진식·강성호·김동겸. (2016). 『퇴직연금시장 환경변화와 보험회사 대응방안』 . 보험연구원.
- 보건복지부. (2015). 『통계로 본 2015 기초연금』 .
- 반정호. (2012). “1인 가구의 사회·경제적 특성과 변화”, 『KLI 고용·노동 리포트』 22. 한국노동연구원.

- 서정희. (2015). “비정규직의 불안정 노동- 비정규직 고용형태별 노동법과 사회보장법에서의 배제”, 『노동정책연구』 15(1). pp.1-41
- 석재은. (2016). “한국 공적연금의 세대 간 공평성과 세대 간 정의: 수익비 접근을 넘어서”, 미발간 논문.
- 성경룡. (2015). “세대균열과 세대연대: 정치영역과 사회정책영역에서의 차별적 적용에 관한 연구”, 『한국사회복지학』 67(4). pp.5-28
- 성재민·권혁진. (2015). 『가구의 소비행태 변화가 노동시장에 미치는 영향』. 한국노동연구원.
- 손동국·임현아·김재윤. (2015). 『건강보험료 경감기준의 합리적 개선방안 연구』. 건강보험정책연구원.
- 신기철. (2012). “공적연금 재정안정화와 노동시장에 관한 고찰 : 유럽 국가의 사례를 중심으로”, 『연금연구』 2(2). pp.93-113
- 신우진·권혁진·류재린. (2016). “불안정 노동이 국민연금 노후소득 보장기능에 미치는 영향”, 『사회보장연구』 32(1). pp.33-55
- 신영석·신화연·신정우·장인수·김은아. (2015) 『주요 연금 및 복지 분야 장기재정전망 모형 구축』. 한국조세재정정책연구원.
- 심규범·김지혜. (2009). 『사회보험료 사후정산제도 시행에 따른 건설일용근로자 국민연금 가입제고 방안』. 국민연금연구원 용역보고서.
- 안중범. (2008). “한국 국민이전계정 구축에 관한 연구”, 『국민이전계정을 이용한 재정정책의 세대 간 형평성 효과 연구』. 안중범·이상협·전영준·김진. 한국조세연구원. pp.92-169
- 양재진. (2016). “노후소득보장제도의 재구조화와 재정동원 전략: 국민연금 강화를 중심으로”, 한국정책학회 공동세미나 『갈림길에 선 저발전 복지국가 한국의 노후소득보장강화 국민연금 Vs. 기초연금 강화론』. pp.3-11
- 여운경. (2002). “목표소득대체율을 통한 은퇴소비 추정”, 『대한가정학회지』 40(3). pp.83-97
- 오건호. 2016. “기초연금 중심 노후소득보장론”, 한국정책학회 공동세미나 『갈림길에 선 저발전 복지국가 한국의 노후소득보장 강화: 국민연금 Vs. 기초연금 강화론』. pp.13-34
- 유근춘·황남희·김태은·김선희·김경민. (2013). 『사회보장재원조달에서의 세대 간 형평성 제고 방안 연구』. 한국보건사회연구원.
- 유호선·이지은. (2011). 『크레딧 제도를 통한 국민연금 가입기간 확대』. 국민연금연구원.
- 유호선·이지은. (2012). 『노후소득보장제도 유형별 연금제도 개혁 특성 : 유럽연합 국가를 중심으로』. 국민연금연구원.
- 유희원. (2014). 『공적연금제도의 기여기반과 지속가능성』. 중앙대학교 박사학위논문.
- 유희원. (2015a). “공적연금 지속가능성의 재개념화와 측정”, 『사회복지정책』 41(4). pp.253-281
- 유희원. (2015b). “공적연금제도의 지속가능성 담보 전략에 관한 연구: 기여기반 확충전략을 중심으로”, 『사회복지정책』 42(1). pp.103-134
- 유희원. (2015c). “국민연금제도의 지속가능한 개혁 지향 모색”, 『노동저널』 6. pp.41-56
- 윤석명·강성호·권문일·원종욱·신화연·이은혜. (2009). 『저소득 지역가입자에 대한 국민연금 보험료 지원 방안 연구』. 한국보건사회연구원.
- 윤희숙. (2016). “최근 소득분배 추이가 국민연금 개혁 논의에 갖는 시사점”, 『KDI Focus』 76.
- 원종욱. (2000). “국민연금의 적정소득대체율 분석”, 『보건복지포럼』, 45. pp.32-42
- 은수미. (2007). 『비정규직과 한국 노사관계시스템 변화(I)』. 노동연구원.

- 이병희. (2016). “두루누리 사회보험료 지원사업의 현황과 정책과제”, 『연금포럼』 2016년 봄호. pp.3-10
- 이상협. (2008). “국민이전계정의 이론적 기초와 쟁점”, 『국민이전계정을 이용한 재정정책의 세대 간 형평성 효과 연구』. 안중범·이상협·전영준·김진. 한국조세연구원. pp.18-89
- 이상협. (2015). “국민이전계정을 이용한 공적 이전의 세대 간 형평성 분석”, 『세대간 갈등의 분석과 상생방안의 모색』. 김희삼 편. 한국개발연구원. pp.297-326
- 이용하. (2012). “제3차 재정계산(2013)과 국민연금 재정안정화 개혁의 추진방향”, 『응용경제』 14(2). pp.121-147
- 이재훈. 2016. 『연금민영화 사례분석을 통한 비판적 평가 : 칠레, 아르헨티나 국가사례 비교연구』. 사회공공연구원.
- 임완섭. (2016). “기초연금의 빈곤 감소효과 분석”, 『보건복지포럼』 (2016.6)
- 전병목. (2015). “세대 간 상생을 위한 공적연금제도의 개혁 방안”, 『세대간 갈등의 분석과 상생방안의 모색』. 김희삼 편. 한국개발연구원. pp.443-498
- 전상민. (2013). “단독가구의 소비지출패턴 유형 및 결정요인 분석”, 『소비자문제연구』 44(3). pp.21-43
- 전영준. (2012). “복지지출 확대가 세대 간 형평성에 미치는 효과 분석: 세대 간 회계를 이용한 접근”, 『한국개발연구』 34(3). pp.34-65
- 정이환. (2003). “비정규 노동의 개념정의 및 규모추정에 대한 하나의 접근”, 『산업노동연구』 9(1). pp.71-105
- 정이환·이병훈·정건화·김연명. (2003). 『노동시장 유연화와 노동복지 : 비정규 근로자의 사회적 보호에 관한 국제비교연구』. 인간과 복지.
- 정창률. (2016). “퇴직연금의 공공성 및 노후소득보장 강화 방안”, 공적연금강화국민행동 국회토론회 (2016.11.22.) 발제원고.
- 정해식·주은선. (2015). “국민연금과 세대간 계약의 재구성”, 『응용통계연구』 28(4). pp.807-826
- 주은선. (2013). “한국의 복지정치 : 복지동맹 구축 전망과 과제”, 『어떤 복지국가인가? : 한국형 복지국가의 모색』. 이종오(편). pp.464-504
- 차성환·문혜영. (2015). “한국건강보험통합의 정책실패와 그 사회적 파급효과”, 『담론 201』 18(1). pp.5-41
- 최기흥. (2013). “국민연금의 세대 간 회계와 세대 간 형평성의 측정”, 『재정학 연구』 6(3). pp.1-29
- 최기흥. (2015). “생애순혜택으로 측정한 국민연금 초기 수급자들의 소득재분배”, 『응용통계』 28(4). pp.721-739
- 최기흥. (2016). “국민연금 급여산식의 구조와 소득재분배 기능에 대한 미시모의실험”, 『재정학 연구』 8(1). pp.33-58
- 최옥금·조영은. (2013). 『국민연금 사회보험료 지원의 합리적 운영방안 연구』. 국민연금연구원.
- 최현자·주소현·김민정·김정현. (2009). “한국의 은퇴준비지수산정에 관한 연구”, 『소비자학연구』 20(3). pp.189-214
- 통계청. (2016). 『2015년 기준 기업생멸 행정통계 결과』 (2016년 12월).
- 한신실·주수정·신성희. (2015). “한국 다층노후소득보장체계 구축양태의 경험적 검토”, 『한국사회복지학』 67(1). pp.215-237
- 한정림·우해봉. (2014). 국민연금 수급률과 급여 수준의 적정성: 성별 및 출생코호트별 차이를 중심으로. 사회

보장연구, 30(2), pp.401-431

현대경제연구원. (2015). “맞벌이 가구 현황과 소비 특성”, 『경제주평』 669.

황덕순. (2015). “한국의 노동시장 구조와 사회안전망 정책과제”, 『사회보장법학』 4(2). pp.85-131

❖ 해외문헌

- Auerbach, A.J., L.J. Kotlikoff, et al.(eds.). 1999. *Generational Accounting Around the World*. Chicago: University of Chicago Press.
- Barr, N. and Diamond, P. 2010. *Pension reform : A short guide*. New York and Oxford: OUP.
- Bonoli, G. 2006. “New social risks and the politics of post-industrial social policies”, in *The Politics of Post-Industrial Welfare States : Adapting post-war social policies to new social risks*, edited by Armingeon, Klaus. and G. Bonoli. Routledge.
- Castles, F. 2004. *The future of the welfare state : Crisis myths and crisis realities*. New York: Oxford University Press.
- Coronado, J.L., Fullerton, D. and Glass, T. 2011. "The Progressivity of Social Security", *The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy* 11(1).
- 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.
- CWED. 2014. *Comparative Welfare Entitlements Dataset Code Book*.
- Dekkers, G., Buslei, H., Cozzolino, M., Desmet, R., Geyer, J., Hofmann, D., Raitano, M., Steiner, V., Tanda, P., Tedeschi, S. and Verschueren, F.. 2009. *What are the consequences of the AWG-projections for the adequacy of social security pensions?* ENEPRI Research Report, 65. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Draxler, J. 2009. *How to make European pensions adequate and sustainable?* CEPS Special Report, March 2009, pp.1-13
- Esping-Andersen, Gøsta. 2002. *Why we need a new welfare state*. Oxford University Press.
- European Commission. 2003. *Adequate and Sustainable Pensions*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission. 2006. *Synthesis report on adequate and sustainable pensions : Annexes to the joint report on social protection and social inclusion 2006*. Commission staff working document. SEC(2006) 304 final/Part II.
- European Commission. 2009b. *Portfolio of indicators for the monitoring of the European strategy for social protection and social inclusion - 2009 update*. 2009 EC Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG.
- European Commission. 2010. *Joint report on pensions : Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe*. European economy/Occasional Papers, 71.
- European Commission. 2012a. *An agenda for adequate, safe and sustainable pensions*. Brussels: European Commission.

- European Commission. 2012. *The 2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010–2060)*. European Union.
- European Commission. 2015. *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*. European Union.
- European Union. 2015. *The 2015 Pension Adequacy report: current and future income adequacy in old age in the EU Volume I*. Luxembourg: European Union.
- Feldstein, Martin and Ranguelova, Elena. 1998. *Individual risk and intergenerational risk sharing in an investment-based social security system*. National Bureau of Economic Research. No. 6839.
- Finke, Renate. 2011. *2011 Pension sustainability index*. International Pension Papers 4. Allianz Global Investors.
- Finke, Renate. 2014. *2014 Pension Sustainability Index*. International Pension Paper 1. Allianz Global Investors.
- Galbraith, James., Wray, Randall. and Mosler, Warren. 2009. *The case against intergenerational accounting: the accounting campaign against Social Security and Medicare*. Public policy brief of Jerome Levy Economics Institute of Bard College. No. 98.
- Gillion, C., Turner, J., Bailey, C., & Latulippe, D.(Eds.). 2000. *Social security pensions : development and reform*. Geneva: International Labour Office.
- Government Actuary's Department. 2014. *Government Actuary's Quinquennial Review of the National Insurance Fund as at April 2010*. National Insurance Fund reports, UK.
- Goudswaard, A. and de Nanteuil, M.. 2000. *Flexibility and Working Conditions: A Qualitative and Comparative Study in Seven EU Member States*. European Foundation.
- Grech, Aaron. 2010a. *Assessing the sustainability of pension reforms in Europe*. Unpublished doctoral dissertation, The London School of Economics and Political Science (LSE).
- Grech, Aaron. 2010b. *Assessing the sustainability of pension reforms in Europe*. CASEpaper, CASE/140. London: Centre for Analysis of Social Exclusion.
- Grech, Aaron. 2013. *How best to measure pension adequacy*. CASEpapers, CASE/172. Centre for the Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, London, UK.
- Gruat, Victor. 1999. *Adequacy and Social Security Principles in pension reform*. OECD working paper AWP 3.1.
- Hering, Martin. 2006. *The politics of structural pension reform in Western Europe : Does the EU matter?* Chicago, IL: the Fifteenth International Conference of the Council for European Studies.
- Hinrichs, Karl. 2012 “Germany: A Flexible Labour Market Plus Pension Reforms Means Poverty in Old Age” in *Labour Market Flexibility and Pension Reforms – Flexible Today, Secure Tomorrow?*, edited by Hinrichs, Karl. and Matteo Jessoula. Palgrave macmillan.
- HMRC. 2015. *National Insurance Fund Account 2014–15*. Great Britain: HM Revenue & Customs.
- House, Kenneth. 2004. “What has fairness got to do with it? : Social justice and pension reform”. *Ageing Horizons* 1. pp.1–29
- ILO. 2002. *Actuarial Practice in Social Security*. Geneva: International Labour Office.



- ILO. 2010. *Extending social security to all : A guide through challenges and options*. ILO Social Security Department.
- ILO. 2011. "Social security for social justice and a fair globalization", Recurrent discussion on social protection (social security) under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2011, Report VI, Sixth item on the agenda, ILC. 100/VI.
- ILO. 2012. *Social Protection floors for social justice and a fair globalization(Report IV)*. ILC. 101st Session.
- ILO. 2013. *Key Indicators of the Labour Market(KILM)*. Geneva: International Labour Office.  
[[http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS\\_114240/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/empelm/what/WCMS_114240/lang--en/index.htm)]
- Iversen T. & Wren, A. 1998. "Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy", *World Politics* 50(4). pp.507–546
- Jackson, Richard. & Howe, Neil. 2003. *The 2003 aging vulnerability index : An assessment of the capacity of twelve developed countries to meet the aging challenge*. Washington DC: Centre for Strategic and International Studies & Watson Wyatt Worldwide.
- Jackson, R., Howe, N. and Nakashima, K. 2010. *The Global Aging Preparedness Index*. CSIS(Center for Strategic & International Studies).
- Jousten, Alain. 2007. *Public pension reform : A primer*. IMF Working Paper.
- Krueger, D. & Kubler, F. 2002. "Intergenerational Risk Sharing via Social Security when Financial Markets and Incomplete", *The American Economic Review*. 92(2). pp.407–410
- Lindh, Thomas. 2009. "The future needs for social investment in ageing populations: Sweden as a pilot case" In N. Morel, B. Palier and J. Palme(Eds.). *What future for social investment?* Institute for Future Studies. pp.131–142
- MERCER. 2015. *Melbourne Mercer Global Pension Index 2015*. Australian Centre for Financial Studies.
- Myles, John. 2002. "A new social contract for the elderly." in Esping-Andersen(eds.) *Why we need a new welfare state*. pp.130–173
- Nickless, Jason. 2002. *European Code of Social Security : Short Guide*. Council of Europe. 2002. 5.
- OECD. *Economic Surveys : KOREA*. 2001, 2005, 2010, 2012, 2014, 2016 각 년도.
- OECD. 2007. *Pensions at a Glance 2007: public policies across OECD countries*. Paris: OECD.
- OECD. 2012a. *OECD Pensions outlook 2012*. Paris: OECD.
- OECD. 2012b. *Social expenditure data base(SOCX)*, 1980–2009. Paris: OECD.
- OECD. 2013. *Factbook 2013 : economic, environmental and social statistics*. Paris: OECD.
- OECD. 2015. *Pensions at a Glance 2015 : OECD and G20 indicators*. Paris: OECD.
- Orszag, Peter and Joseph E. Stiglitz. 2001. "Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems." In *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. edited by Robert Holzmann and Joseph E. Stiglitz. Washington, DC: World Bank
- Reynaud, E. 1998. "Pensions in the European Union: Adapting to economic and Social Changes", *International Social Security Review* 51(1).
- Rhodes, M. and Natali, D. 2003. *Welfare regimes and pension reform agendas*. London School of

- Economics and Political Science. 5 December 2003.
- Ronald Lee & Andrew Mason. 2011. *Population Aging and the Generational Economy: A Global Perspective*. Edward Elgar Publishing.
- Rosen, Harvey and Gayer, Ted. 2010. *Public Finance(9th Edition)*. McGraw-Hill Higher Education.
- Sara Arber & Claudine Attias-Donfut. 2000. *The Myth of Generational Conflict : The family and state in ageing societies*. Routledge/ESA Studies in European Societies
- Thompson, Lawrence. .1998. *Older and wiser : The economics of public pension*. Washington, DC: The Urban Institute Press.
- Vielle, P. and Walthery, P. 2003. *Flexibility and Social protection*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Walker, Alan(eds.). 1996. *The new generational contract : intergenerational relations, old age and welfare*. Psychology Press.
- Whitehouse, Edward. 2001. *Pension systems in 15countries compared : The value of entitlements*. MPRA Paper, 14751, 1-86
- Whitehouse, Edward. 2007. *Pensions Panorama : Retirement Income Systems in 53 Countries*. World Bank.
- Whitehouse, E. R., D'Addio, A. C., Chomik, R. and Reilly, A.. 2009. *Two decades of pension reform : What has been achieved and what remains to be done?* Geneva Papers on Risk and Insurance 34. pp.515-535
- Williamson, John. & Rhodes, Anna. 2011. "A critical Assessment of generational accounting and its contribution to the generational equity debate", *International Journal of Ageing and Later Life* 6(1). pp.33-57
- World Bank. 1994. *Averting the old age crisis : Policies to protect the old and promote growth*. A World Bank Policy Research Report. Washington, DC: Oxford University Press.
- World Bank. 2005a. *Analyzing the distributional impact of reforms*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2005b. *Old-age income support in the 21st century : an international perspective on pension systems and reform*. The International Bank for Reconstruction and Development. World Bank.
- World Bank. 2008. *Pension Systems and Reform Conceptual Framework*. Social Protection Discussion Paper. Washington DC.
- Zaidi, Asghar. & Grech, Aaron. 2007. "Pension policy in EU25 and its impact on pension benefits", *The Journal of Poverty and Social Justice* 3(15). pp.299-311
- Zaidi, Asghar. 2010. *Fiscal and pension sustainability : Present and future issues in EU countries*. Policy Brief European Centre.

❖ 홈페이지

<http://www.coe.int> 유럽 평의회 홈페이지

<부록 표 1> 재정수지표: 단순시나리오 1, 기존 가정(소득대체율 현행)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,030
2023	1,098,785	132,358	67,057	65,302	48,040	47,514	84,318	21.10	9.00	905,182	2,568,526
2028	1,566,516	173,769	89,381	84,388	76,518	75,818	97,251	19.20	9.00	1,126,260	3,313,750
2033	2,056,630	215,441	112,122	103,319	119,582	118,684	95,859	16.40	9.00	1,313,291	4,099,761
2038	2,466,024	252,398	137,389	115,010	187,807	186,691	64,591	12.80	9.00	1,417,910	4,915,499
2043	2,636,870	286,816	162,412	124,404	277,355	275,989	9,461	9.50	9.00	1,373,217	5,800,541
2048	2,437,982	311,823	194,751	117,072	388,897	387,232	-77,073	6.50	9.00	1,149,953	6,787,753
2053	1,720,656	312,381	224,547	87,834	504,961	502,936	-192,580	3.80	9.00	735,094	7,890,053
2058	279,195	276,152	253,849	22,303	637,136	634,672	-360,984	1.00	9.00	108,033	9,086,821
2059	-127,189	261,132	261,132	0	667,516	664,954	-406,384	0.40	9.00	-48,250	9,334,486
2063		294,049	294,049	0	795,308	792,310	-501,259		9.00		10,355,089
2068		344,180	344,180	0	960,271	956,624	-616,091		9.00		11,719,002
2073		398,876	398,876	0	1,114,058	1,109,621	-715,183		9.00		13,324,188
2078		464,713	464,713	0	1,293,717	1,288,319	-829,004		9.00		15,262,030
2083		541,060	541,060	0	1,505,054	1,498,487	-963,994		9.00		17,512,741
2088		624,810	624,810	0	1,755,529	1,747,539	-1,130,719		9.00		20,023,815

<부록 표 2> 재정수지표: 단순시나리오 1, 기존 가정(소득대체율 45%)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,030
2023	1,098,754	132,357	67,057	65,300	48,056	47,530	84,301	21.10	9.00	905,156	2,568,526
2028	1,565,795	173,737	89,381	84,356	76,756	76,056	96,981	19.10	9.00	1,125,741	3,313,750
2033	2,051,617	215,220	112,122	103,098	120,774	119,876	94,446	16.20	9.00	1,310,090	4,099,761
2038	2,445,000	251,521	137,389	114,132	191,787	190,671	59,734	12.40	9.00	1,405,822	4,915,499
2043	2,571,785	284,026	162,412	121,615	286,584	285,218	-2,557	9.00	9.00	1,339,322	5,800,541
2048	2,275,889	304,767	194,751	110,016	407,185	405,521	-102,418	5.80	9.00	1,073,497	6,787,753
2053	1,372,581	296,698	224,547	72,151	535,705	533,680	-239,007	3.00	9.00	586,390	7,890,053
2058	-384,008	253,849	253,849	0	685,364	682,900	-431,514	0.10	9.00	-148,590	9,086,821
2063		294,049	294,049	0	866,949	863,951	-572,900		9.00		10,355,089
2068		344,180	344,180	0	1,057,635	1,053,989	-713,455		9.00		11,719,002
2073		398,876	398,876	0	1,236,178	1,231,741	-837,302		9.00		13,324,188
2078		464,713	464,713	0	1,443,141	1,437,743	-978,428		9.00		15,262,030
2083		541,060	541,060	0	1,684,438	1,677,870	-1,143,378		9.00		17,512,741
2088		624,810	624,810	0	1,968,171	1,960,180	-1,343,360		9.00		20,023,815

<부록 표 3> 재정수지표: 단순시나리오 1, 기존 가정(소득대체율 50%)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,030
2023	1,098,679	132,354	67,057	65,297	48,100	47,574	84,254	21.10	9.00	905,095	2,568,526
2028	1,564,108	173,660	89,381	84,278	77,275	76,575	96,385	19.00	9.00	1,124,529	3,313,750
2033	2,042,254	214,800	112,122	102,678	122,723	121,825	92,077	15.90	9.00	1,304,111	4,099,761
2038	2,411,834	250,118	137,389	112,729	197,287	196,171	52,831	12.00	9.00	1,386,752	4,915,499
2043	2,479,515	280,041	162,412	117,630	298,344	296,978	-18,302	8.40	9.00	1,291,271	5,800,541
2048	2,061,198	295,371	194,751	100,619	429,220	427,555	-133,849	5.10	9.00	972,231	6,787,753
2053	932,486	276,794	224,547	52,247	571,462	569,437	-294,668	2.10	9.00	398,374	7,890,053
2056	-205,990	242,387	242,387	0	667,642	665,364	-425,255	0.30	9.00	-82,927	8,600,109
2058		253,849	253,849	0	739,628	737,164	-485,778		9.00		9,086,821
2063		294,049	294,049	0	944,943	941,946	-650,894		9.00		10,355,089
2068		344,180	344,180	0	1,160,787	1,157,140	-816,607		9.00		11,719,002
2073		398,876	398,876	0	1,363,085	1,358,649	-964,210		9.00		13,324,188
2078		464,713	464,713	0	1,596,196	1,590,798	-1,131,483		9.00		15,262,030
2083		541,060	541,060	0	1,866,275	1,859,708	-1,325,216		9.00		17,512,741
2088		624,810	624,810	0	2,182,188	2,174,198	-1,557,378		9.00		20,023,815

<부록 표 4> 재정수지표: 단순시나리오 2-1, 보험료율 인상 1(소득대체율 현행)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,030
2023	1,098,785	132,358	67,057	65,302	48,040	47,514	84,318	21.10	9.00	905,182	2,568,526
2028	1,566,516	173,769	89,381	84,388	76,518	75,818	97,251	19.20	9.00	1,126,260	3,313,750
2033	2,108,161	230,172	124,581	105,591	119,759	118,861	110,413	16.70	10.00	1,346,197	4,099,761
2038	2,641,138	282,859	160,287	122,572	188,345	187,229	94,514	13.50	10.50	1,518,597	4,915,499
2043	3,035,069	340,471	198,503	141,967	278,355	276,989	62,116	10.70	11.00	1,580,589	5,800,541
2048	3,160,982	387,504	238,030	149,475	390,434	388,769	-2,930	8.10	11.00	1,490,979	6,787,753
2053	2,895,479	416,544	274,446	142,098	506,790	504,766	-90,246	5.90	11.00	1,236,999	7,890,053
2058	2,066,885	415,585	310,260	105,325	639,286	636,823	-223,701	3.60	11.00	799,768	9,086,821
2063	411,027	389,226	359,393	29,833	797,663	794,666	-408,437	1.00	11.00	144,051	10,355,089
2064	-49,385	370,956	370,956	0	831,368	828,251	-460,412	0.50	11.00	-16,968	10,617,300
2068		420,665	420,665	0	963,163	959,517	-542,499		11.00		11,719,002
2073		487,515	487,515	0	1,117,297	1,112,860	-629,782		11.00		13,324,188
2078		567,983	567,983	0	1,297,224	1,291,826	-729,241		11.00		15,262,030
2083		661,295	661,295	0	1,508,931	1,502,364	-847,636		11.00		17,512,741
2088		763,657	763,657	0	1,760,086	1,752,095	-996,429		11.00		20,023,815

<부록 표 5> 재정수지표: 단순시나리오 2-1, 보험료율 인상 1(소득대체율 45%)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,030
2023	1,098,754	132,357	67,057	65,300	48,056	47,530	84,301	21.10	9.00	905,156	2,568,526
2028	1,565,795	173,737	89,381	84,356	76,756	76,056	96,981	19.10	9.00	1,125,741	3,313,750
2033	2,103,147	229,951	124,581	105,370	120,951	120,053	109,000	16.50	10.00	1,342,995	4,099,761
2038	2,620,114	281,981	160,287	121,694	192,325	191,209	89,656	13.20	10.50	1,506,508	4,915,499
2043	2,969,985	337,681	198,503	139,178	287,584	286,218	50,098	10.20	11.00	1,546,695	5,800,541
2048	2,998,888	380,448	238,030	142,419	408,722	407,058	-28,274	7.40	11.00	1,414,523	6,787,753
2053	2,547,403	400,861	274,446	126,415	537,534	535,509	-136,674	5.00	11.00	1,088,295	7,890,053
2058	1,395,468	385,068	310,260	74,808	687,514	685,050	-302,446	2.50	11.00	539,968	9,086,821
2062	-255,710	347,954	347,954	0	831,292	828,410	-483,338	0.30	11.00	-91,410	10,095,040
2063		359,393	359,393	0	869,304	866,307	-509,911		11.00		10,355,089
2068		420,665	420,665	0	1,060,528	1,056,881	-639,863		11.00		11,719,002
2073		487,515	487,515	0	1,239,416	1,234,979	-751,902		11.00		13,324,188
2078		567,983	567,983	0	1,446,648	1,441,250	-878,665		11.00		15,262,030
2083		661,295	661,295	0	1,688,315	1,681,747	-1,027,020		11.00		17,512,741
2088		763,657	763,657	0	1,972,727	1,964,736	-1,209,070		11.00		20,023,815

<부록 표 6> 재정수지표: 단순시나리오 2-1, 보험료율 인상 1(소득대체율 50%)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가액)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,030
2023	1,098,679	132,354	67,057	65,297	48,100	47,574	84,254	21.10	9.00	905,095	2,568,526
2028	1,564,108	173,660	89,381	84,278	77,275	76,575	96,385	19.00	9.00	1,124,529	3,313,750
2033	2,093,784	229,531	124,581	104,950	122,900	122,002	106,631	16.20	10.00	1,337,016	4,099,761
2038	2,586,948	280,578	160,287	120,291	197,825	196,709	82,753	12.70	10.50	1,487,439	4,915,499
2043	2,877,714	333,696	198,503	135,193	299,344	297,978	34,353	9.50	11.00	1,498,643	5,800,541
2048	2,784,197	371,051	238,030	133,022	430,757	429,092	-59,705	6.60	11.00	1,313,257	6,787,753
2053	2,107,308	380,957	274,446	106,511	573,292	571,267	-192,335	4.00	11.00	900,278	7,890,053
2058	574,947	347,663	310,260	37,403	741,778	739,314	-394,115	1.30	11.00	222,472	9,086,821
2060	-363,352	327,851	327,851	0	821,463	818,798	-493,612	0.20	11.00	-135,137	9,583,907
2063		359,393	359,393	0	947,299	944,301	-587,906		11.00		10,355,089
2068		420,665	420,665	0	1,163,679	1,160,032	-743,014		11.00		11,719,002
2073		487,515	487,515	0	1,366,324	1,361,887	-878,809		11.00		13,324,188
2078		567,983	567,983	0	1,599,703	1,594,305	-1,031,720		11.00		15,262,030
2083		661,295	661,295	0	1,870,153	1,863,585	-1,208,858		11.00		17,512,741
2088		763,657	763,657	0	2,186,745	2,178,754	-1,423,088		11.00		20,023,815

<부록 표 7> 재정수지표: 단순시나리오 2-2, 보험료율 인상 2(소득대체율 현행)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,030
2023	1,098,785	132,358	67,057	65,302	48,040	47,514	84,318	21.10	9.00	905,182	2,568,526
2028	1,566,516	173,769	89,381	84,388	76,518	75,818	97,251	19.20	9.00	1,126,260	3,313,750
2033	2,108,161	230,172	124,581	105,591	119,759	118,861	110,413	16.70	10.00	1,346,197	4,099,761
2038	2,704,114	300,679	175,552	125,127	188,536	187,420	112,143	13.70	11.50	1,554,807	4,915,499
2043	3,283,127	387,187	234,595	152,592	279,059	277,693	108,129	11.40	13.00	1,709,772	5,800,541
2048	3,695,063	454,460	281,308	173,152	391,818	390,154	62,642	9.30	13.00	1,742,896	6,787,753
2053	3,831,320	509,434	324,345	185,088	508,548	506,524	885	7.50	13.00	1,636,806	7,890,053
2058	3,550,575	540,679	366,671	174,007	641,400	638,936	-100,721	5.70	13.00	1,373,873	9,086,821
2063	2,634,000	557,913	424,737	133,176	800,001	797,003	-242,087	3.60	13.00	923,130	10,355,089
2068	926,954	553,211	497,149	56,062	966,049	962,402	-412,838	1.40	13.00	294,242	11,719,002
2070	-22,577	527,665	527,665	0	1,027,257	1,023,313	-499,592	0.50	13.00	-6,888	12,326,434
2073		576,154	576,154	0	1,120,534	1,116,097	-544,380		13.00		13,324,188
2078		671,252	671,252	0	1,300,731	1,295,333	-629,478		13.00		15,262,030
2083		781,531	781,531	0	1,512,809	1,506,241	-731,278		13.00		17,512,741
2088		902,504	902,504	0	1,764,642	1,756,651	-862,138		13.00		20,023,815

<부록 표 8> 재정수지표: 단순시나리오 2-2, 보험료율 인상 2(소득대체율 45%)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,030
2023	1,098,754	132,357	67,057	65,300	48,056	47,530	84,301	21.10	9.00	905,156	2,568,526
2028	1,565,795	173,737	89,381	84,356	76,756	76,056	96,981	19.10	9.00	1,125,741	3,313,750
2033	2,103,147	229,951	124,581	105,370	120,951	120,053	109,000	16.50	10.00	1,342,995	4,099,761
2038	2,683,090	299,802	175,552	124,249	192,516	191,400	107,286	13.40	11.50	1,542,718	4,915,499
2043	3,218,043	384,398	234,595	149,803	288,288	286,922	96,110	10.80	13.00	1,675,878	5,800,541
2048	3,532,970	447,404	281,308	166,096	410,107	408,442	37,297	8.50	13.00	1,666,440	6,787,753
2053	3,483,245	493,750	324,345	169,405	539,292	537,267	-45,542	6.50	13.00	1,488,102	7,890,053
2058	2,879,158	510,162	366,671	143,491	689,627	687,164	-179,465	4.40	13.00	1,114,072	9,086,821
2063	1,431,619	502,913	424,737	78,176	871,641	868,644	-368,729	2.10	13.00	501,735	10,355,089
2067	-486,738	482,631	482,631	0	1,026,734	1,023,228	-544,103	0.10	13.00	-157,595	11,432,163
2068		497,149	497,149	0	1,063,413	1,059,766	-566,264		13.00		11,719,002
2073		576,154	576,154	0	1,242,653	1,238,216	-666,500		13.00		13,324,188
2078		671,252	671,252	0	1,450,155	1,444,757	-778,902		13.00		15,262,030
2083		781,531	781,531	0	1,692,192	1,685,625	-910,662		13.00		17,512,741
2088		902,504	902,504	0	1,977,283	1,969,292	-1,074,779		13.00		20,023,815

<부록 표 9> 재정수지표: 단순시나리오 2-2, 보험료율 인상 2(소득대체율 50%)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,030
2023	1,098,679	132,354	67,057	65,297	48,100	47,574	84,254	21.10	9.00	905,095	2,568,526
2028	1,564,108	173,660	89,381	84,278	77,275	76,575	96,385	19.00	9.00	1,124,529	3,313,750
2033	2,093,784	229,531	124,581	104,950	122,900	122,002	106,631	16.20	10.00	1,337,016	4,099,761
2038	2,649,925	298,399	175,552	122,846	198,016	196,900	100,383	12.90	11.50	1,523,649	4,915,499
2043	3,125,772	380,413	234,595	145,818	300,048	298,682	80,365	10.10	13.00	1,627,825	5,800,541
2048	3,318,279	438,007	281,308	156,700	432,141	430,477	5,866	7.70	13.00	1,565,174	6,787,753
2053	3,043,150	473,847	324,345	149,501	575,050	573,025	-101,203	5.50	13.00	1,300,086	7,890,053
2058	2,058,636	472,757	366,671	106,086	743,892	741,428	-271,134	3.10	13.00	796,577	9,086,821
2063	3,794	437,430	424,737	12,693	949,636	946,639	-512,206	0.50	13.00	1,330	10,355,089
2064	-551,460	438,403	438,403	0	993,657	990,540	-555,254	0.00	13.00	-189,479	10,617,300
2068		497,149	497,149	0	1,166,564	1,162,917	-669,415		13.00		11,719,002
2073		576,154	576,154	0	1,369,561	1,365,124	-793,407		13.00		13,324,188
2078		671,252	671,252	0	1,603,210	1,597,812	-931,957		13.00		15,262,030
2083		781,531	781,531	0	1,874,030	1,867,462	-1,092,499		13.00		17,512,741
2088		902,504	902,504	0	2,191,301	2,183,310	-1,288,797		13.00		20,023,815



<부록 표 10> 재정수지표: 단순시나리오 3, 출산율 상승(소득대체율 현행)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,030
2023	1,098,785	132,358	67,057	65,302	48,040	47,514	84,318	21.10	9.00	905,182	2,568,526
2028	1,566,516	173,769	89,381	84,388	76,518	75,818	97,251	19.20	9.00	1,126,260	3,313,750
2033	2,056,630	215,441	112,122	103,319	119,582	118,684	95,859	16.40	9.00	1,313,291	4,099,761
2038	2,466,345	252,604	137,584	115,020	187,805	186,689	64,799	12.80	9.00	1,418,095	4,915,499
2043	2,642,427	288,565	163,943	124,622	277,237	275,872	11,328	9.50	9.00	1,376,111	5,800,541
2048	2,467,664	318,760	200,467	118,293	388,217	386,553	-69,457	6.50	9.00	1,163,954	6,787,753
2053	1,823,777	331,343	239,024	92,319	503,547	501,522	-172,204	4.00	9.00	779,149	7,890,053
2058	544,415	315,914	281,820	34,095	635,063	632,599	-319,149	1.40	9.00	210,658	9,086,821
2060	-203,795	303,263	303,263	0	696,475	693,811	-393,212	0.30	9.00	-75,795	9,583,907
2063		341,875	341,875	0	792,819	789,822	-450,944		9.00		10,355,089
2068		420,131	420,131	0	958,067	954,420	-537,936		9.00		11,719,002
2073		515,964	515,964	0	1,113,216	1,108,779	-597,252		9.00		13,324,188
2078		640,402	640,402	0	1,297,530	1,292,131	-657,128		9.00		15,262,030
2083		787,476	787,476	0	1,525,050	1,518,482	-737,574		9.00		17,512,741
2088		964,847	964,847	0	1,832,886	1,824,895	-868,039		9.00		20,023,815

<부록 표 11> 재정수지표: 단순시나리오 3, 출산율 상승(소득대체율 45%)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,030
2023	1,098,754	132,357	67,057	65,300	48,056	47,530	84,301	21.10	9.00	905,156	2,568,526
2028	1,565,795	173,737	89,381	84,356	76,756	76,056	96,981	19.10	9.00	1,125,741	3,313,750
2033	2,051,617	215,220	112,122	103,098	120,774	119,876	94,446	16.20	9.00	1,310,090	4,099,761
2038	2,445,321	251,727	137,584	114,142	191,785	190,669	59,942	12.40	9.00	1,406,006	4,915,499
2043	2,577,358	285,777	163,943	121,833	286,460	285,094	-683	9.00	9.00	1,342,225	5,800,541
2048	2,305,730	311,710	200,467	111,243	406,460	404,796	-94,750	5.90	9.00	1,087,572	6,787,753
2053	1,476,432	315,691	239,024	76,667	534,156	532,131	-218,465	3.20	9.00	630,757	7,890,053
2058	-128,597	281,820	281,820	0	683,036	680,572	-401,216	0.40	9.00	-49,760	9,086,821
2063		341,875	341,875	0	864,084	861,087	-522,209		9.00		10,355,089
2068		420,131	420,131	0	1,055,001	1,051,355	-634,871		9.00		11,719,002
2073		515,964	515,964	0	1,234,947	1,230,510	-718,983		9.00		13,324,188
2078		640,402	640,402	0	1,446,931	1,441,533	-806,529		9.00		15,262,030
2083		787,476	787,476	0	1,705,993	1,699,425	-918,517		9.00		17,512,741
2088		964,847	964,847	0	2,053,786	2,045,796	-1,088,939		9.00		20,023,815

〈부록 표 12〉 재정수지표: 단순시나리오 3, 출산율 상승(소득대체율 50%)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,030
2023	1,098,679	132,354	67,057	65,297	48,100	47,574	84,254	21.10	9.00	905,095	2,568,526
2028	1,564,108	173,660	89,381	84,278	77,275	76,575	96,385	19.00	9.00	1,124,529	3,313,750
2033	2,042,254	214,800	112,122	102,678	122,723	121,825	92,077	15.90	9.00	1,304,111	4,099,761
2038	2,412,156	250,324	137,584	112,740	197,285	196,169	53,039	12.00	9.00	1,386,937	4,915,499
2043	2,485,105	281,792	163,943	117,849	298,212	296,847	-16,420	8.40	9.00	1,294,182	5,800,541
2048	2,091,223	302,321	200,467	101,854	428,443	426,779	-126,122	5.20	9.00	986,393	6,787,753
2053	1,037,157	295,822	239,024	56,798	569,766	567,741	-273,944	2.30	9.00	443,091	7,890,053
2056	-24,645	264,296	264,296	0	665,395	663,117	-401,099	0.60	9.00	-9,921	8,600,109
2058		281,820	281,820	0	737,031	734,567	-455,211		9.00		9,086,821
2063		341,875	341,875	0	941,696	938,699	-599,822		9.00		10,355,089
2068		420,131	420,131	0	1,157,729	1,154,082	-737,599		9.00		11,719,002
2073		515,964	515,964	0	1,361,472	1,357,035	-845,508		9.00		13,324,188
2078		640,402	640,402	0	1,599,974	1,594,576	-959,572		9.00		15,262,030
2083		787,476	787,476	0	1,889,405	1,882,837	-1,101,929		9.00		17,512,741
2088		964,847	964,847	0	2,276,080	2,268,090	-1,311,233		9.00		20,023,815

<부록 표 13> 재정수지표: 복합시나리오 1-1, 보험료율 인상 1+출산을 상승(소득대체율 현행)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,030
2023	1,098,785	132,358	67,057	65,302	48,040	47,514	84,318	21.10	9.00	905,182	2,568,526
2028	1,566,516	173,769	89,381	84,388	76,518	75,818	97,251	19.20	9.00	1,126,260	3,313,750
2033	2,108,161	230,172	124,581	105,591	119,759	118,861	110,413	16.70	10.00	1,346,197	4,099,761
2038	2,641,512	283,099	160,515	122,583	188,343	187,227	94,755	13.50	10.50	1,518,812	4,915,499
2043	3,041,747	342,604	200,375	142,229	278,239	276,874	64,365	10.70	11.00	1,584,067	5,800,541
2048	3,196,596	395,955	245,016	150,940	389,758	388,093	6,198	8.20	11.00	1,507,778	6,787,753
2053	3,019,161	439,617	292,141	147,476	505,418	503,393	-65,801	6.10	11.00	1,289,838	7,890,053
2058	2,385,315	463,927	344,446	119,481	637,328	634,865	-173,402	4.00	11.00	922,983	9,086,821
2063	1,097,556	478,611	417,847	60,764	795,386	792,389	-316,775	1.80	11.00	384,657	10,355,089
2066	-54,212	473,458	473,458	0	896,232	892,860	-422,774	0.40	11.00	-17,904	11,153,601
2068		513,493	513,493	0	961,295	957,648	-447,802		11.00		11,719,002
2073		630,623	630,623	0	1,116,986	1,112,549	-486,364		11.00		13,324,188
2078		782,714	782,714	0	1,301,898	1,296,499	-519,184		11.00		15,262,030
2083		962,471	962,471	0	1,530,528	1,523,961	-568,057		11.00		17,512,741
2088		1,179,257	1,179,257	0	1,839,841	1,831,850	-660,584		11.00		20,023,815

<부록 표 14> 재정수지표: 복합시나리오 1-1, 보험료율 인상 1+출산을 상승(소득대체율 45%)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,030
2023	1,098,754	132,357	67,057	65,300	48,056	47,530	84,301	21.10	9.00	905,156	2,568,526
2028	1,565,795	173,737	89,381	84,356	76,756	76,056	96,981	19.10	9.00	1,125,741	3,313,750
2033	2,103,147	229,951	124,581	105,370	120,951	120,053	109,000	16.50	10.00	1,342,995	4,099,761
2038	2,620,489	282,221	160,515	121,706	192,323	191,207	89,898	13.20	10.50	1,506,724	4,915,499
2043	2,976,677	339,816	200,375	139,441	287,462	286,097	52,354	10.20	11.00	1,550,180	5,800,541
2048	3,034,662	388,906	245,016	143,890	408,001	406,337	-19,095	7.50	11.00	1,431,397	6,787,753
2053	2,671,816	423,965	292,141	131,824	536,027	534,002	-112,062	5.20	11.00	1,141,446	7,890,053
2058	1,715,973	433,502	344,446	89,056	685,301	682,838	-251,799	2.90	11.00	663,985	9,086,821
2063	-106,304	417,847	417,847	0	866,651	863,653	-448,804	0.40	11.00	-37,256	10,355,089
2068		513,493	513,493	0	1,058,229	1,054,582	-544,736		11.00		11,719,002
2073		630,623	630,623	0	1,238,717	1,234,281	-608,095		11.00		13,324,188
2078		782,714	782,714	0	1,451,299	1,445,900	-668,585		11.00		15,262,030
2083		962,471	962,471	0	1,711,471	1,704,904	-749,000		11.00		17,512,741
2088		1,179,257	1,179,257	0	2,060,741	2,052,751	-881,484		11.00		20,023,815

<부록 표 15> 재정수지표: 복합시나리오 1-1, 보험료율 인상 1+출산율 상승(소득대체율 50%)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,030
2023	1,098,679	132,354	67,057	65,297	48,100	47,574	84,254	21.10	9.00	905,095	2,568,526
2028	1,564,108	173,660	89,381	84,278	77,275	76,575	96,385	19.00	9.00	1,124,529	3,313,750
2033	2,093,784	229,531	124,581	104,950	122,900	122,002	106,631	16.20	10.00	1,337,016	4,099,761
2038	2,587,323	280,818	160,515	120,303	197,823	196,707	82,995	12.70	10.50	1,487,654	4,915,499
2043	2,884,424	335,831	200,375	135,456	299,214	297,849	36,617	9.50	11.00	1,502,137	5,800,541
2048	2,820,156	379,516	245,016	134,501	429,984	428,319	-50,467	6.70	11.00	1,330,218	6,787,753
2053	2,232,541	404,096	292,141	111,956	571,637	569,612	-167,541	4.20	11.00	953,780	7,890,053
2058	897,718	396,198	344,446	51,752	739,296	736,833	-343,098	1.70	11.00	347,366	9,086,821
2061	-397,071	384,917	384,917	0	859,236	856,465	-474,319	0.10	11.00	-144,782	9,837,644
2063		417,847	417,847	0	944,263	941,266	-526,416		11.00		10,355,089
2068		513,493	513,493	0	1,160,957	1,157,310	-647,464		11.00		11,719,002
2073		630,623	630,623	0	1,365,243	1,360,806	-734,620		11.00		13,324,188
2078		782,714	782,714	0	1,604,342	1,598,944	-821,629		11.00		15,262,030
2083		962,471	962,471	0	1,894,883	1,888,316	-932,412		11.00		17,512,741
2088		1,179,257	1,179,257	0	2,283,035	2,275,045	-1,103,778		11.00		20,023,815

<부록 표 16> 재정수지표: 복합시나리오 1-2, 보험료율 인상 2+출산을 상승(소득대체율 현행)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,030
2023	1,098,785	132,358	67,057	65,302	48,040	47,514	84,318	21.10	9.00	905,182	2,568,526
2028	1,566,516	173,769	89,381	84,388	76,518	75,818	97,251	19.20	9.00	1,126,260	3,313,750
2033	2,108,161	230,172	124,581	105,591	119,759	118,861	110,413	16.70	10.00	1,346,197	4,099,761
2038	2,704,524	300,942	175,802	125,140	188,534	187,418	112,408	13.70	11.50	1,555,042	4,915,499
2043	3,290,878	389,703	236,807	152,896	278,946	277,580	110,757	11.40	13.00	1,713,808	5,800,541
2048	3,736,544	464,423	289,564	174,859	391,148	389,483	73,275	9.40	13.00	1,762,462	6,787,753
2053	3,975,474	536,613	345,257	191,356	507,218	505,193	29,396	7.80	13.00	1,698,391	7,890,053
2058	3,922,098	597,595	407,073	190,522	639,557	637,093	-41,962	6.20	13.00	1,517,632	9,086,821
2063	3,436,037	663,126	493,819	169,306	797,935	794,937	-134,809	4.50	13.00	1,204,217	10,355,089
2068	2,483,308	735,164	606,855	128,309	964,516	960,869	-229,352	2.80	13.00	788,273	11,719,002
2073	1,080,023	807,704	745,281	62,423	1,120,755	1,116,318	-313,051	1.20	13.00	310,512	13,324,188
2077	-342,482	885,594	885,594	0	1,264,768	1,259,578	-379,174	0.00	13.00	-90,967	14,849,033
2078		925,025	925,025	0	1,306,265	1,300,867	-381,240		13.00		15,262,030
2083		1,137,466	1,137,466	0	1,536,006	1,529,439	-398,541		13.00		17,512,741
2088		1,393,668	1,393,668	0	1,846,796	1,838,805	-453,128		13.00		20,023,815

<부록 표 17> 재정수지표: 복합시나리오 1-2, 보험료율 인상 2+출산을 상승(소득대체율 45%)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,030
2023	1,098,754	132,357	67,057	65,300	48,056	47,530	84,301	21.10	9.00	905,156	2,568,526
2028	1,565,795	173,737	89,381	84,356	76,756	76,056	96,981	19.10	9.00	1,125,741	3,313,750
2033	2,103,147	229,951	124,581	105,370	120,951	120,053	109,000	16.50	10.00	1,342,995	4,099,761
2038	2,683,500	300,065	175,802	124,262	192,514	191,398	107,551	13.40	11.50	1,542,954	4,915,499
2043	3,225,808	386,914	236,807	150,108	288,168	286,803	98,746	10.90	13.00	1,679,922	5,800,541
2048	3,574,610	457,373	289,564	167,809	409,391	407,727	47,982	8.60	13.00	1,686,081	6,787,753
2053	3,628,129	520,961	345,257	175,704	537,826	535,802	-16,865	6.80	13.00	1,549,999	7,890,053
2058	3,252,756	567,170	407,073	160,097	687,530	685,066	-120,360	4.90	13.00	1,258,634	9,086,821
2063	2,238,144	608,328	493,819	114,508	869,200	866,202	-260,872	2.90	13.00	784,396	10,355,089
2068	461,404	640,146	606,855	33,291	1,061,450	1,057,804	-421,304	0.80	13.00	146,463	11,719,002
2070	-467,428	658,287	658,287	0	1,133,120	1,129,176	-474,833	0.00	13.00	-142,613	12,326,434
2073		745,281	745,281	0	1,242,486	1,238,050	-497,205		13.00		13,324,188
2078		925,025	925,025	0	1,455,666	1,450,268	-530,641		13.00		15,262,030
2083		1,137,466	1,137,466	0	1,716,949	1,710,382	-579,484		13.00		17,512,741
2088		1,393,668	1,393,668	0	2,067,696	2,059,706	-674,029		13.00		20,023,815

<부록 표 18> 재정수지표: 복합시나리오 1-2, 보험료율 인상 2+출산율 상승(소득대체율 50%)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,030
2023	1,098,679	132,354	67,057	65,297	48,100	47,574	84,254	21.10	9.00	905,095	2,568,526
2028	1,564,108	173,660	89,381	84,278	77,275	76,575	96,385	19.00	9.00	1,124,529	3,313,750
2033	2,093,784	229,531	124,581	104,950	122,900	122,002	106,631	16.20	10.00	1,337,016	4,099,761
2038	2,650,335	298,662	175,802	122,860	198,014	196,898	100,648	12.90	11.50	1,523,885	4,915,499
2043	3,133,556	382,930	236,807	146,123	299,921	298,555	83,009	10.20	13.00	1,631,879	5,800,541
2048	3,360,103	447,984	289,564	158,420	431,373	429,709	16,610	7.80	13.00	1,584,901	6,787,753
2053	3,188,854	501,093	345,257	155,836	573,437	571,412	-72,344	5.70	13.00	1,362,333	7,890,053
2058	2,434,500	529,866	407,073	122,793	741,525	739,061	-211,659	3.60	13.00	942,015	9,086,821
2063	815,111	543,062	493,819	49,243	946,812	943,815	-403,750	1.30	13.00	285,669	10,355,089
2065	-130,043	536,338	536,338	0	1,034,625	1,031,383	-498,287	0.40	13.00	-43,806	10,883,472
2068		606,855	606,855	0	1,164,178	1,160,531	-557,323		13.00		11,719,002
2073		745,281	745,281	0	1,369,012	1,364,575	-623,730		13.00		13,324,188
2078		925,025	925,025	0	1,608,710	1,603,312	-683,685		13.00		15,262,030
2083		1,137,466	1,137,466	0	1,900,362	1,893,794	-762,896		13.00		17,512,741
2088		1,393,668	1,393,668	0	2,289,990	2,282,000	-896,323		13.00		20,023,815

<부록 표 19> 재정수지표: 복합시나리오 2, 보험료율 인상 2+출산율 상승+경제성장률·임금상승률·기금수익률 상승(소득대체율 현행)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,977
2023	1,121,887	139,862	68,325	71,537	48,106	47,570	91,756	21.40	9.00	924,213	2,569,810
2028	1,647,818	189,243	93,243	96,000	77,250	76,520	111,993	19.90	9.00	1,184,713	3,315,407
2033	2,293,765	258,112	133,083	125,028	122,581	121,621	135,531	17.60	10.00	1,464,717	4,101,811
2038	3,057,102	347,407	192,340	155,068	196,582	195,362	150,825	14.80	11.50	1,757,767	4,917,957
2043	3,889,638	463,323	265,364	197,960	296,412	294,882	166,912	12.60	13.00	2,025,628	5,803,442
2048	4,668,936	571,375	332,355	239,020	423,981	422,071	147,394	10.70	13.00	2,202,255	6,791,147
2053	5,342,132	686,027	405,896	280,131	560,450	558,069	125,577	9.30	13.00	2,282,251	7,893,998
2058	5,836,058	797,858	490,184	307,674	721,726	718,759	76,132	8.00	13.00	2,258,227	9,091,364
2063	6,008,015	927,746	609,074	318,672	921,229	917,532	6,517	6.50	13.00	2,105,611	10,360,266
2068	5,866,492	1,085,572	766,658	318,914	1,138,764	1,134,157	-53,192	5.20	13.00	1,862,193	11,724,862
2073	5,494,773	1,269,745	964,387	305,358	1,351,799	1,346,058	-82,054	4.10	13.00	1,579,775	13,330,850
2078	5,021,651	1,505,938	1,226,026	279,912	1,611,247	1,604,092	-105,309	3.20	13.00	1,307,648	15,269,661
2083	4,368,516	1,789,326	1,544,185	245,141	1,939,516	1,930,600	-150,190	2.30	13.00	1,030,333	17,521,497
2088	3,342,426	2,133,092	1,937,915	195,177	2,391,160	2,380,049	-258,068	1.50	13.00	714,010	20,033,827

<부록 표 20> 재정수지표: 복합시나리오 2, 보험료율 인상 2+출산율 상승+경제성장률·임금상승률·기금수익률 상승(소득대체율 45%)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,894,977
2023	1,121,856	139,860	68,325	71,535	48,122	47,586	91,738	21.40	9.00	924,188	2,569,810
2028	1,647,077	189,206	93,243	95,964	77,493	76,763	111,714	19.80	9.00	1,184,180	3,315,407
2033	2,288,522	257,859	133,083	124,776	123,820	122,861	134,040	17.40	10.00	1,461,369	4,101,811
2038	3,034,695	346,380	192,340	154,040	200,798	199,577	145,582	14.40	11.50	1,744,883	4,917,957
2043	3,818,991	459,997	265,364	194,633	306,331	304,801	153,665	12.00	13.00	1,988,837	5,803,442
2048	4,489,924	562,813	332,355	230,458	443,935	442,025	118,877	9.80	13.00	2,117,818	6,791,147
2053	4,950,871	666,697	405,896	260,801	594,516	592,135	72,181	8.20	13.00	2,115,098	7,893,998
2058	5,067,031	759,540	490,184	269,356	776,246	773,279	-16,706	6.50	13.00	1,960,656	9,091,364
2063	4,602,276	857,262	609,074	248,189	1,004,083	1,000,386	-146,821	4.70	13.00	1,612,946	10,360,266
2068	3,442,299	960,952	766,658	194,294	1,253,645	1,249,038	-292,693	3.00	13.00	1,092,685	11,724,862
2073	1,544,263	1,061,768	964,387	97,380	1,498,761	1,493,020	-436,993	1.30	13.00	443,983	13,330,850
2077	-520,544	1,168,148	1,168,148	0	1,729,027	1,722,181	-560,879	0.00	13.00	-138,262	14,856,457
2078		1,226,026	1,226,026	0	1,795,502	1,788,347	-569,476		13.00		15,269,661
2083		1,544,185	1,544,185	0	2,167,938	2,159,022	-623,753		13.00		17,521,497
2088		1,937,915	1,937,915	0	2,677,123	2,666,012	-739,208		13.00		20,033,827

<부록 표 21> 재정수지표: 복합시나리오 2, 보험료율 인상 2+출산율 상승+경제성장률·임금상승률·기금수익률 상승(소득대체율 50%)

(단위: 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립배율	보험료율	적립기금 (2017년 불변가격)	GDP
		계	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여					
2018	705,304	95,134	48,158	46,976	26,556	26,174	68,578	24.00	9.00	681,453	1,830,896
2023	1,121,780	139,857	68,325	71,532	48,166	47,630	91,691	21.40	9.00	924,125	2,117,017
2028	1,645,346	189,121	93,243	95,878	78,022	77,292	111,099	19.70	9.00	1,182,935	2,383,640
2033	2,278,743	257,381	133,083	124,298	125,841	124,882	131,540	17.10	10.00	1,455,125	2,619,271
2038	2,999,407	344,740	192,340	152,400	206,608	205,387	138,132	13.80	11.50	1,724,594	2,827,718
2043	3,719,060	455,254	265,364	189,891	318,927	317,397	136,328	11.20	13.00	1,936,795	3,022,290
2048	4,253,278	551,432	332,355	219,077	467,919	466,009	83,513	8.90	13.00	2,006,196	3,203,264
2053	4,456,994	642,207	405,896	236,311	634,051	631,671	8,156	7.00	13.00	1,904,105	3,372,452
2058	4,128,640	712,643	490,184	222,459	837,439	834,473	-124,796	5.10	13.00	1,597,552	3,517,847
2063	2,935,867	773,490	609,074	164,416	1,093,949	1,090,252	-320,459	3.00	13.00	1,028,924	3,630,931
2068	637,608	816,465	766,658	49,807	1,375,039	1,370,432	-558,574	0.90	13.00	202,395	3,721,808
2070	-615,148	839,650	839,650	0	1,483,321	1,478,290	-643,671	0.00	13.00	-187,683	3,762,707
2073		964,387	964,387	0	1,651,327	1,645,585	-686,939		13.00		3,832,686
2078		1,226,026	1,226,026	0	1,984,202	1,977,047	-758,176		13.00		3,976,252
2083		1,544,185	1,544,185	0	2,399,470	2,390,554	-855,285		13.00		4,132,519
2088		1,937,915	1,937,915	0	2,964,884	2,953,773	-1,026,968		13.00		4,279,635





PPA

Public Pension for All

# 공적연금강화국민행동

공적연금강화국민행동 | 서울 송파구 올림픽로35다길 13 601호 [www.pensionforall.kr](http://www.pensionforall.kr)