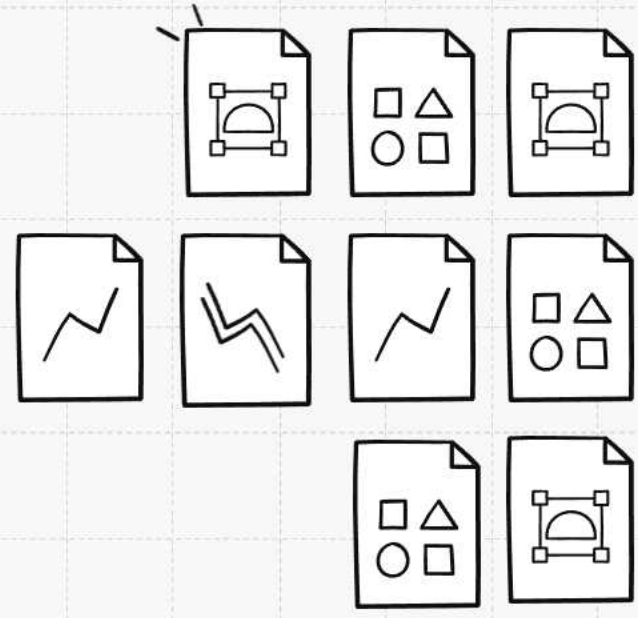
국민연금 대안보고서

국민연금의 보장성과 지속가능성의 조화를 위하여

국민연금 지속성의 원천은 기금이 아니라 "사람"이다

남찬섭·주은선·제갈현숙

2023년 10월



국민연금
대안보고서
파일 QR코드

PPA 공적연금강화국민행동
Public Pension for All

PPA 공적연금강화국민행동 을 소개합니다

Public Pension for All

공적연금강화국민행동은 공적연금 가입자, 노동자, 시민, 청년, 노인이 모두 함께 공적연금 개혁운동을 펼치는 연대체입니다. 2012년 발족된 '국민연금 바로세우기 국민행동'으로 출발하여 국민연금 가입자와 함께 하는 국민연금 개혁을 기치로 노후 빈곤예방, 가입자 중심의 기금운용 등 다양한 연금개혁운동을 전개해왔습니다.
지난 활동의 성과를 이어받아 공적연금을 중심으로 노후의 권리와 존엄, 안정적 노후소득보장을 위해 2015년 3월 11일, 전국의 306개 노동·시민사회단체가 모여 '공적연금강화국민행동'으로 확대·재편하였습니다. 앞으로 시민과 노동자의 입장에서 공적연금제도를 강화·재정립하고, 국민이 믿을 수 있는 공적연금제도를 실현하기 위해 의미 있는 활동을 이어갈 것입니다.

문명의 발달로 인간의 수명이 늘어나면서 노후의 삶은 우리 모두의 중요한 과업이 되었습니다. 국민노후는 국가책임으로 공적연금으로 보장되어야 합니다. 국가는 국민연금의 사각지대를 해소하고, 공적연금의 강화를 위해 충실히 책임을 이행해야 합니다. 나아가 1,000조 원을 넘어 확대되는 국민연금기금이 지속가능한 사회를 위해 투자될 수 있도록, 공적연금제도에 대한 국민들의 신뢰를 회복하고 미래세대와 현세대가 모두 만족하는 공적연금제도로 만들어가고자 합니다.

한국연금개혁 역사

1988 국민연금 시행

1994 세계은행 다층체계 주장 (남미의 연금민영화 1994 모델 근거)

90년대 중반 세계은행의다층체계론에 영향받은 국내 학자들이 국민연금 재정 불안정 주장 제기

1998 1차 연금개혁

2000년대 중반 세계은행의 연금개혁 모델에 비판제기

2003 1차 재정계산

2007 2차 연금개혁

2008 2차 재정계산

2010년대
- 세계은행은 자신의 연금개혁 모델이 실패했음을 인정
- 남미,동유럽 -민영화했던 연금 재공영화

2013 3차 재정계산

2015 공무원연금 4차 개혁

2018 4차 재정계산

2018~2019 경사노위 연금특위 (노동계, 시민사회 45%-12% 합의)

노동계, 시민사회 보장성·지속성 조화 1차 합의 도출

2023 5차 재정계산 / 국회

2023.10.26. 연금행동 대안보고서 (노동계, 시민사회 50%-13% 합의)

노동계, 시민사회 보장성·지속성 조화 2차 합의 도출

대안보고서를 내기까지

재정계산위원회
제1차~제3차 회의

'22.11.28.~'22.12.23

위원회 진행방식 논의

재정계산위원회
제4차~제14차 회의

'23.01.06.~23.06.02.

주제별 발제 및 토론

재정계산위원회
편집위원회 3회

'23.07.26./08.04./08.09.

공청회 보고서 초안 작성

재정계산위원회
제15차~제19차 회의

'23.06.09.~'23.07.14.

종합토론

재정계산위원회
제21차 회의

'23.08.18.

남찬섭 위원 퇴장

재정계산위원회
제20차 회의

'23.08.11.

남찬섭, 주은선 위원 퇴장

재정론자들의 다수안/소수안 표기
및 소득대체율 유지안'을 '소득대체율 인상안'에
편제 시도에 항의

재정계산위원회 사퇴

'23.08.31

현행 재정계산위원회
운영에 대한 비판

재정계산위원회 공청회

'23.09.01.

'보장성강화론' 빠진

재정계산 공청회

연금행동 집행위원회

'23.09.03.

대안보고서 작성 확정

대안보고서 제1차 회의

'23.09.08.

대안보고서 집필을 위한 회의

대안보고서 집필

연금행동 집행위원회
회의 2차례 개최

보고서 내용 검토

재정계산위원회
소득대체율 인상안
형식적 포함

'23.10.13.

대안보고서
완성

'23.10.25.

대안보고서 발표

'23.10.26.

〈목 차〉

머리말 ····· 1

요 약 ····· 5

제1장 공적연금은 무엇이며 왜 필요한가? ····· 29
제2장 한국 사회 미래는 비관적이기만 할까? ····· 41
제3장 국민연금 보장성, 어느 정도인가? ····· 57
제4장 국민연금 보장성 강화를 위하여 ····· 69
제5장 대안적 재정방안은 무엇인가? ····· 83
제6장 연금개혁의 다른 쟁점 ····· 101
제7장 연기금 '수익 극대화'는 재정안정일까? ····· 115
보 론 ····· 135

참고문헌 ····· 163

머리말

왜 대안보고서인가?

이 보고서는 제5차 재정추계에 기초한 2023 국민연금 재정계산보고서에 대한 대안보고서이다. 본 대안보고서는 국민연금 재정계산위원회가 국민연금의 낮은 보장성 문제의 심각성과 중요성, 나아가 대안 모색을 도외시하고 편향된 시각으로 국민연금 재정문제를 다루는 것에 대한 문제제기 과정에서 기획된 것이다.

이 보고서는 2023 국민연금 재정계산보고서에서 제대로 다루지 않은 국민연금 보장성 문제를 깊이 있게 검토하고, 기존 연금개혁 논의에서 고수되고 있는 보험계리적 재정패러다임과는 다른 관점에서 국민연금 지속가능성을 규정하고 더욱 포괄적인 형태로 지속가능성을 확보하는 방안을 제시하고자 하였다.

나아가 본 대안보고서는 공적연금의 본질과 역할, 세대 간 계약 및 미래 사회경제 예측과 구성에 대해 재정계산위원회 보고서와는 근본적으로 '다른' 생각을 담고 있다. 공적연금개혁 논의는 보험료율과 소득대체율의 조합을 넘어서는 미래 사회 재구성에 관한 것으로 근본적 변화를 위해서는 대안적 관점에 의한 공적연금개혁 논의가 반드시 필요하기 때문이다.

무엇이 문제인가?

국민연금은 제도 시행 후 두 번의 개혁에서 노후소득보장 기능이 크게 약화되었다. OECD의 공식계산에 따르면 국민연금은 사실상 최대가입기간인 38년 가입을 가정해도 소득대체율이 31.2%로 OECD 평균 42.2%의 74%에 불과하다. 더 문제는 국민연금의 실가입기간은 OECD가 가정한 38년보다 훨씬 짧다는 점이다. 현재 국민연금을 받고 있는 수급자들의 실가입기간은 20년이 채 되지 않는다.

게다가 국민연금 소득대체율을 이대로 계속 떨어뜨리면 커다란 불공평이 발생한다. 이번 국민연금 재정계산에 의하면 2050년에 연금을 받을 1985년생이나 2060년에 연금을 받을 1995년생은 실 가입기간이 24~26년으로 현 수급자보다 6~7년이 더 길지만 평균 급여수준은 더 내려가거나 비슷하게 될 전망이다. 가입기간이

늘어나도 급여수준이 떨어지는 이유는 간단하다. 그간 국민연금 소득대체율이 지속적으로 인하됐기 때문이다. 1985년생과 1995년생의 예상 가입기간 중 좀 더 긴 26년을 적용하면 평균임금소득자의 국민연금 소득대체율은 31.2%가 아니라 21.3%밖에 안 된다.

이처럼 소득대체율이 낮다 보니 국민연금 급여는 노후필요생활비에 크게 못 미친다. 실 가입기간을 26년으로 가정하고 국민연금급여를 2021년 기준으로 계산해 보면 대략 월 66만 원 정도가 나온다. 이 금액은 국민연금연구원이 추정한 2021년 기준 노후최소생활비 월 124만 원의 53%에 불과하고 여기에 기초연금을 합해도 노후최소생활비의 75% 정도에 그친다.

그럼에도 재정계산위는 지난 9월 1일 공청회에서 소득대체율 인상안을 배제한 방안을 내놓았다. 부실한 노후소득은 그대로 방치한 채 청년세대에게 보험료만 더 내라는 것이다. 이에 대해 재정안정에 편향된 방안이라는 비판이 일자 공청회로부터 한 달 열흘이 더 지난 10월 13일에 소득대체율 45%, 50% 인상을 기존 시나리오에 포함하기로 했다. 하지만 이것은 기만적이다. 10월 13일 결정은 재정계산위가 소득대체율을 한 푼도 올릴 수 없다면서 현행 소득대체율 40%에 단순히 숫자로서의 45%와 50%를 추가하여 계산을 한 번 더 해본 것에 불과하다. 소득대체율을 왜 올려야 하는지, 그것이 어떤 효과를 가져올지에 대해서는 아무런 비전도 문제의식도 진정성도 없다.

우리는 무엇을 말하고자 하는가

무릇 모든 제도는 그 본질적 기능을 충실히 이행할 때 지속가능할 수 있다. 국민연금도 마찬가지다. 공적연금의 본질적 기능인 노후소득보장 기능을 다할 때 지속가능할 수 있다. 그러자면 국민연금 소득대체율을 50%로 올려 최소한의 노후생활을 보장하게 해야 한다. 그와 더불어 크레딧과 보험료 지원 강화 등 사각지대 해소와 노동시장 변화에 대응할 수 있는 각종 개혁조치를 추진해야 한다.

국민연금 소득대체율을 올리는 것은 국민들이 노후라는 긴 터널을 보다 안전하게 타고 지나갈 수 있도록 버스의 크기를 키우고 성능이 더 좋은 엔진을 다는 것과 같다. 크레딧과 보험료지원 강화는 버스 출입문을 좀 더 크게 하고 출입문에 경사로를 두어 보다 쉽게 버스에 타게 하는 것과 같다. 둘은 같이 해야 하지만 버스

에 누구나 탈 수 있게 되더라도 버스 자체가 작거나 엔진이 부실하면 그 효과는 떨어질 수밖에 없다. 우리가 대안으로 내놓고자 하는 안은 국민연금이라는 버스의 크기를 키우고 엔진도 더 좋은 성능으로 바꾸고 그와 함께 출입문도 크게 하고 경사로도 설치하자는 것이다.

그렇게 하려면 돈이 필요할 것인데 그것은 어떻게 할 것인가? 우리는 연금재정은 기존에 재정계산위가 채택해왔던 접근인 보험계리적 접근이 아니라 보다 넓은 시각에서 재정을 바라보는 사회경제적 접근이 더 유용하다는 것을 말하고자 한다. 재정은 보험료나 기금이 아니라 사람에 의해 결정된다.

돈이 많이 들어간다고 국민연금이라는 버스의 크기도 안 키우고 엔진도 좋은 성능으로 바꾸지 않는다면 어차피 노후라는 터널을 지나야 하는 사람들은 다른 버스를 타려고 할 것이며 다른 버스를 못 타는 사람들은 걸어가거나 중고 자전거라도 타야 할 것이다. 지금 재정계산위는 회사금고에 엄청난 돈을 쌓아두고서도 그 돈이 소진된다면서 국민연금이라는 버스의 크기는 절대로 키울 수 없고 엔진도 절대로 바꿀 수 없다면서 버스에 탈 돈만 더 내라고 한다. 사람들이 항의하면 버스를 키우거나 엔진을 바꾸면 돈이 얼마나 더 드는지 그 계산만 한다. 하지만 우리는 다르게 생각한다. 국민연금 버스의 차체를 키우고 성능 좋은 엔진으로 바꾸어 다 같이 타고 가자고 하면 앞으로 국민연금 버스에 탈 사람도 이미 버스에 탄 사람도 필요하다면 돈을 더 내고자 할 것이다. 인구고령화 시대에 우리 사회에는 버스에 타야 할 사람이 다른 나라보다 더 많고 그래서 버스의 크기도 키워야 하고 엔진도 더 좋은 엔진이 필요하다. 이렇게 하여 다 같이 버스에 타서 가는 것이 인구고령화 시대를 다 함께 살아가는 길이 아닐까?

이렇게 해야 국민연금의 지속가능성을 더 높일 수 있고, 이것은 재정적 지속가능성과는 다른 차원의 사회적 지속가능성이다. 보험료는 매일매일의 삶을 살아가야 하는 사람들이 내는 것이지 12%, 15%, 18%의 필요보험료율을 계산하는 컴퓨터가 내는 것이 아니다. 게다가 버스 크기도 점점 작아지고 엔진의 성능도 점점 떨어지고 있는데 버스 탈 돈만 더 내라고 하는 것은 합리적이지도 않다.

미래에 우리 사회에는 65세 이상 인구가 전체인구의 절반에 가까워진다. 그럴수록 우리 사회는 노후소득보장 기능이 필요하다. 언젠가는 퇴직하여 노후를 보내야 하기 때문이다. 하지만 그렇다고 퇴직한 사람들을 모두 비생산적인 인구로 취급해서도 안 된다. 65세 이상 인구가 전체인구의 절반에 가까운 사회는 지금과는 확연

히 다른 사회일 것이다. 지금과는 다른 모습일 미래 사회를 어떻게 하면 세대 간에 서로 도움이 되는 사회로 만들 수 있을지를 고민하고 준비해야 한다.

연금개혁은 단순히 돈의 문제가 아니라 우리 사회 전체의 개혁 문제이다. 이런 개혁 문제를 잘 처리하기 위해서라도 공적연금인 국민연금 버스의 차체를 더 크게 하고 더 좋은 엔진으로 바꾸는 작업이 이루어져야 한다.

이 보고서를 통해 제시한 국민연금 소득대체율 인상 및 크레딧과 보험료지원 강화 등의 보장성 강화 조치들과 대안적인 재정방안 그리고 국민연금기금에 대한 대안적인 접근이 우리 사회의 연금개혁과 더욱 큰 틀의 사회개혁을 위한 한 밑거름이 되기를 희망한다.

2023년 10월 26일

〈요약〉

제1장 공적연금은 무엇이며 왜 필요한가?

❑ 공적연금인 국민연금을 민간보험처럼 바라보는 한국 사회

○ 국민연금은 제도 시행 후 두 차례의 연금개혁으로 노후소득보장기능이 크게 약화되었지만 그에 대한 문제제기는 소수의 목소리에 그침

- 1988년 시행된 국민연금은 1998년과 2007년 두 차례의 개혁을 거치면서 주로 재정중심론에 입각한 개혁으로 소득대체율이 급격히 인하되었고 그에 따라 노후소득보장기능이 크게 약화되었음.
- 더욱이 이러한 소득대체율 인하는 국민연금의 본격적인 급여가 개시되기도 전에 취해진 것임에도 재정중심 시각이 우세한 한국사회에서 노후소득보장기능 약화에 대한 문제제기는 소수의 목소리에 그침.

○ 재정중심론은 민간보험적 시각에 기초하여 연금재정을 진단하여 국민연금이 '내는 돈보다 많이 받아가는' 이른바 '저부담-고급여' 구조여서 내재적인 재정불균형 상태에 있으며 그에 따라 적자를 끊임없이 후세대로 전가한다고 주장함.

- 이에 따라 재정중심론은 하루빨리 보험료를 올려 수입을 증가시키고 이를 통해 미래에 대비할 기금의 규모를 키워야 한다고 주장
- 하지만, 국민연금이 내재적 재정불균형 상태에 있다는 진단은 국민연금을 민간보험이나 저축으로 바라보는 시각을 전제할 때 성립하는 진단임
- 재정중심론은 국민연금을 민간보험 내지 저축으로 보기 때문에 국민연금의 수입과 지출을 오직 가입자들이 내는 보험료(불입금)와(과) 급여 간의 관계 측면에서만 판단함.

❑ 국민연금은 민간보험이나 저축이 아니라 공적연금

○ 공적연금은 자본주의에서 도입된 퇴직으로 인해 생겨난 것이므로 노후소득보장은 공적연금의 본질적 기능임.

- 자본주의 이전 사회에서는 극소수의 귀족계층들만 일정 연령이 되어 퇴직할 수 있었고 대부분의 사람들은 생계를 위해 죽을 때까지 일해야 했음. 퇴직은 자본주의에 와서 생겨나기 시작했고 2차 대전 후에 노후소득보장이 공적연금에 의해 가능해지면서 본격화하였음.
- 따라서 공적연금은 노후소득보장을 집합적으로 이행하기 위한 것이며 이에 따라 공적연금의 비용은 노동자뿐만 아니라 기업도 부담하는 방식으로 제도화되었음. 만일 공적연금이 민간보험이라면 기업이 비용을 부담할 이유가 없음.

○ 중요한 것은 기금이 아니라 미래의 생산성

- 국민연금을 민간보험이나 저축으로 보는 재정중심론의 시각은 연금을 생애주기별로 소비를 연기시키는 것이라는 시각에 기초한 것임. 하지만 노후로의 소비의 이연은 개인 차원에서만 생각할 수 있음.
- 사회 전체로 보면 생산세대(청장년세대)와 퇴직세대가 언제나 공존하므로 소비의 이연은 존재하지 않으며, 매시기에 생산세대가 생산한 GDP의 일부를 퇴직세대에게 배분하는 행위가 존재할 뿐임.
- 생산세대의 GDP가 퇴직세대에게 배분된다는 것을 퇴직세대의 입장에서 말하면 퇴직세대가 궁극적으로 필요로 하는 것은 연금이라는 형태의 화폐가 아니라 실물재화라는 것임. 즉, 연금의 재정방식이 무엇이든 그것은 퇴직세대로 하여금 생산세대가 만들어낸 실물재화의 소비로 이어질 수 있어야 한다는 것임. 따라서 중요한 것은 미래의 생산세대가 퇴직세대의 소비를 충당할만큼의 재화를 생산해낼 수 있는가라는 미래의 생산성임.
- 한국과 같이 기업저축이 많은 경우 기금을 과도하게 적립하는 것은 생산성 향상으로 이어지기보다 오히려 기금적립을 위한 보험료 납부로 내수를 축소시켜 미래에 위축된 경제를 물려줄 수 있음.

❑ **국민연금은 노후소득보장을 위한 집합적 부양수단이며 이러한 국민연금의 본질적 기능을 회복하는 것이 국민연금의 지속가능성을 높이는 방법임.**

○ 국민연금은 가입자가 낸 보험료를 원금으로 하고 거기에 이자를 붙여 돌려받는 방식이 아니라 매시기의 생산세대가 내는 보험료에서 퇴직세대가 곧바로 연금급여를 받아가는 방식으로 운영됨.

- 기금은 인구고령화의 충격에 대응하기 위한 완충기금으로 제도 시행 초기부터 적립해온 것임.
- 국민연금보험료는 미래에 퇴직하여 받을 연금급여에 대한 권리를 쌓아두기 위한 것임.

○ 인구고령화로 인한 노후부양부담이 증가하는 것은 사실이나 이를 지나치게 부정적으로 볼 필요는 없음.

- 한국의 인구고령화 속도가 빠르지만 그렇다고 해서 그것이 곧 노후부양기능의 과부하를 의미한다고 단정지을 필요는 없음. 한국은 미래에 65세 이상 인구가 전체인구의 절반에 가까워질 것인데 이런 사회는 현재와는 질적으로 매우 다른 사회일 것임.
- 개인에 따라 차이가 있겠지만 65세 이상 인구가 모두 비생산적이고 의존적인 인구라고 말할 수는 없음. 오히려 지금보다 65세 이상 인구가 더 건강한 인구일 가능성이 더 높음.
- 또한, 전체인구의 절반에 가까울 65세 이상 인구에게 적절한 소득이 제공되지 않는다면 미래에 우리 사회는 사회경제적으로 적절하게 운영되기가 어려울 것임.
- 따라서 미래에 우리는 65세 이상 인구에게 적절한 공적연금을 제공하고 이것이 국내소비로 활용되어 청장년세대와 퇴직세대가 서로에게 도움이 되는 세대간 선순환 사회경제구조를 만들어가도록 우리 사회의 사회경제적 구조를 근본적으로 재편해나가는 노력을 할 필요가 있음.

○ 국민연금은 이제 점차 중심노후소득보장제도로 자리를 잡아가고 있음.

- 통계청의 사회조사에 의하면, 노후준비를 하고 있다는 응답은 전체연령

기준으로 2005년 52.3%에서 2021년 67.4%로 크게 증가했고, 노후준비하고 있다는 응답 중 국민연금이 주된 노후준비수단이라는 응답도 2005년 33.9%에서 2021년 59.1%로 크게 증가했음.

- 특히 청년층인 20대와 30대의 응답이 주목할만함. 즉 20대 중 노후준비하고 있다는 응답이 2005년 36.0%에서 2021년 40.9%로 증가했고 30대는 2005년 66.5%에서 2021년 74.1%로 증가했음. 또한, 노후준비를 하고 있다는 20대 응답자들 중 주된 노후준비 수단이 국민연금이라는 응답이 2005년 33.9%에서 61.2%로 증가했고, 30대 역시 2005년 30.0%에서 2021년 60.1%로 크게 증가했음.

○ 국민들의 노후보장수단으로 자리잡아가고 있는 중심노후보장제도인 국민연금의 보장성을 강화함과 동시에 보험료와 국고를 잘 조화시키고 부담을 골고루 배분한다면 우리는 급속한 인구고령화를 세대간 선순환 경제로 성공적으로 전환하고 지속가능한 노후보장 시스템을 갖춘 모범적인 사례를 충분히 만들 수 있음.

제2장 한국 사회 미래는 비관적이기만 할까?

❑ 미래 70년 후에 대한 비현실적 가정을 사용하여 저성장과 소멸을 운명으로 제시한 재정추계

○ 비현실적 가정1: 인과관계 분석 없이 70년간의 초저출산율 가정

- 재정추계의 인구전망은 인과관계가 아니라 과거 출산율 추이의 통계적 특성으로부터 도출함. 70년 장기에 대해서 인과관계 분석없는 출산율 전망치를 사용하는 것은 비현실적임.
- 선진국 대부분은 산업화 진행과 함께 저출산 문제를 겪었지만 어느 국가도 1.2라는 초저출산율이 70년간 지속되는 것을 그냥 지켜보지는 않았음. 적극적 대응책을 실시하여 어느 정도 수준까지 끌어올림.

○ 비현실적 가정2: 고령화로 인력부족 심각해져도 경제활동참가율(이하, 경활률)이 장기간 낮게 유지된다고 가정

- 우리나라의 고령화는 조만간 OECD 모든 국가보다 높아질 것인데도 재정추

계는 생산가능인구의 경활률이 매우 느리게 OECD 평균에 수렴한다고 가정

○ 비현실적 가정3 : 4차산업혁명이 미래 생산성과 자본축적에 큰 영향을 미칠텐데 이러한 영향력 분석이 포함되지 않음.

- 재정추계에서는 AI기술과 같은 4차산업혁명 기술을 활용한 생산성 제고 효과를 포함하지 않고 느린 생산성 증가율을 전망함.
- 노동력 및 생산성과 함께 경제성장률을 결정하는 자본축적에 대한 전망도 엄밀하게 이루어지지 않았음. 재정추계에서는 노동력과 생산성의 수준이 자본축적을 결정한다고 가정.

○ 따라서 단기 미래는 모르겠으나 70년이란 장기에 걸친 국민연금 재정추계는 확정된 미래 전망이 아님.

❑ **국민연금 재정상태 전망은 과거 추계보다 악화되었지만, 미래 GDP 대비 연금 부담은 감당 가능한 수준임.**

○ 일부 전문가와 언론은 국민연금이 천문학적인 규모의 '미적립부채/누적부채'를 가지고 있다고 주장. 그러나 국민연금이 미래 '연금 지급 의무'를 지는 것은 맞지만 그것을 부채라고 할 수는 없음.

- 소위 '미적립부채/누적부채'는 노후소득보장 제도인 국민연금을 부채 덩어리로 바라보게 하는 잘못된 개념임.
- 자녀가 출생하면 양육에 많은 비용이 들지만 통상적으로 미래 수입의 일정비율을 자녀양육에 쓸 생각을 하지 미래의 양육비를 미리 쌓아두지 않았다 해서 그것을 '부채'라고 하지는 않음.

○ 국민연금의 미래 지급의무가 감당가능하지 아닌지의 여부는 부담 능력에 비해서 판단 가능한데 이러한 정보들은 이미 제공되고 있음.

- GDP대비 연금급여 지출 규모, GDP 대비 국민연금 수입과 지출 차이, 미래 세대 노동소득 대비 부과방식비용률 등이 바로 그 변수들임.

○ GDP 대비 연금급여 지출 규모는 크지 않은데 부과방식비용률은 크다는 점에서 미래 연금부담을 미래세대의 노동소득에만 지우는 연금재정 틀에서 벗어날 필요가 있음.

❑ **미래 연금지급을 위해 대규모의 기금을 쌓자는 '기금만능론'은 득보다 실이 큰 해법임.**

○ 제5차 재정추계는 저출생과 고령화의 빠른 전개, 낮은 총요소생산성 증가율 등 경제성장률의 하향화에 결정적 영향을 미치는 요인들을 피할 수 없는 운명으로 받아들이고 대규모로 기금을 쌓는 방안을 제시.

○ 국민연금 기금은 초기 설계 시에 적립하기로 결정한 바에 따라 현재 대규모로 조성되어 있고 미래에도 인구고령화에 대비한 완충 기금으로서 역할을 해야 하기 때문에 기금 규모가 어느 정도 커지는 것은 불가피함.

○ 그렇지만 재정계산이 제안한 소득대체율 인상 없는 보험료율 인상의 개혁안이 실행되면 가계의 가처분소득은 줄고 기금은 과도하게 비대해지는데 이는 바람직하지 않음.

- 한편으로는 기금의 축적과 현금화 과정에서 금융시장, 외환시장에 큰 충격을 야기할 것이며 다른 한편으로는 자본 해외 유출, 소비 감소로 인한 경제 성장 기반과 국민연금 재정 기반 위축을 가져올 수 있음.
- 이는 연금재정과 국민경제 상태를 동시에 악화시키는 악순환 작동을 유발할 수 있음.

❑ **보험료뿐만 아니라 저출산 극복, 국고투입 등 다차원적 해결책 필요**

○ 국민연금 존립 목적은 적정한 노후소득보장이므로 개혁의 최우선 과제는 보장성 강화에 목적에 맞추어져야 함. 재정안정 방안은 보험료와 기금 활용만이 아니라 다차원적으로 마련해야 함.

○ 저출산 문제를 해결하지 못하면 국민연금 재정안정은 고사하고 국가의 존립 자체도 위태로워짐. 건강한 고령계층은 소비와 생산의 주체가 될 것이므로 노인부양비가 높아지는 것을 부담으로만 보는 부정적 시각에서 벗어나야 함.

○ 고령화가 심각해지는 미래에도 부양 부담을 생산인구의 노동소득에만 계속 맡기는 것은 불합리할 뿐 아니라 불공정함. 국고 투입을 통해 사회 전체가 부담을 나누어 지는 것이 마땅함.

제3장 국민연금의 보장성, 어느 정도인가?

❑ 국제적으로 낮은 국민연금의 소득대체율

○ 국민연금 소득대체율을 현행대로 2028년까지 40%로 내릴 경우 OECD가 계산한 소득대체율(최대가입기간 가입)은 모든 소득계층에서 OECD 평균 이하임(아래에서 AW는 평균임금을 의미함).

- 저임금가입자(0.5AW)는 43.1%로 OECD 평균 55.8%의 77.2%
- 평균임금가입자(1AW)는 31.2%로 OECD 평균 42.2%의 73.9%
- 고임금가입자(2AW)는 18.6%로 OECD 평균 34.4%의 54.1%

❑ 실제 가입기간을 반영할 경우 더욱 낮은 급여수준: 미래 수급자의 평균 급여수준은 추계기간 말에도 A값(국민연금 가입자들의 평균소득으로 2023년 현재 월 286만 원)의 30% 이하임.

○ 2040년대와 2050년대 신규수급자는 보험료 납부 기간이 지금보다 3~4년 길어져도 오히려 급여수준은 A값의 26%대로 더 낮아지는 역설 발생

○ 1980년대 출생자는 22~24년 보험료를 내고 65세에 이르러 2040년대 중반부터 연금을 받는 것이 표준적 예측. 이들의 평균 급여수준 예측치는 대략 A값의 26%에 불과함. 가입기간이 늘어도 미래 급여수준이 낮은 것은 2007년부터의 국민연금 소득대체율 하락이 적용된 결과임.

❑ 절대적인 급여액은 낮고 격차는 커지는 국민연금

○ 2022년 말 기준 노령연금 월평균 급여액은 60만 원에 미달

○ 국민연금은 현 상태 유지시 전체 급여액 증가가 그리 빠르지 않은 가운데 급여종별(완전연금, 감액연금, 조기노령연금, 특례연금)로 수급자 간 급여 격차가 심화될 가능성이 있음.

❑ 노후 필요생활비에 미달하는 국민연금 급여

○ 현 제도 유지 시 국민연금 급여는 노후 적정생활비는 물론 노후 최소생활비에도 크게 미달함.

- 50세 이상 인구의 1인 노후 최소생활비 월 124만 3천 원, 노후 적정생활비 월 177만 3천 원(2021년, 국민노후보장패널조사 9차 본조사)
- 가입기간이 26년일 때 국민연금급여는 66만원으로 노후최소생활비의 약 절반(53.1%), 노후적정생활비의 37.2% 수준에 불과함.
- 가입기간이 26년일 때 국민연금+기초연금의 합산급여는 노후최소생활비의 약 3/4(74.5%), 노후적정생활비의 52.2%에 불과함.

* 기초연금을 2021년 평균 기초연금액인 월 26만 5천 원으로 가정

❑ **현재의 국민연금 급여수준으로는 노후빈곤 예방 효과가 낮음**

○ 2010년대 국민연금과 기초연금의 노인빈곤 감소 효과가 발휘되었으나 2019년 이후 공적연금의 빈곤 제거 효과 정체. 2007년 국민연금 소득대체율 인하가 국민연금의 빈곤감소 효과를 제한할 가능성 있음.

- 국민연금과 특수직역연금의 빈곤율 감소 효과는 2011년 7.3%p에서 2018년 11.2%p로 증가. 2019~2020년에는 10.9p%에서 정체. 기초연금의 효과는 2011년 2.2%p에서 2020년 5%p로 증가.

○ 국민연금 소득대체율 및 기초연금 현행제도 유지 시 노인빈곤율은 2065년에 약 26%로 떨어졌다가 2085년 경 약 30%로 다시 증가할 것으로 예상되기도 함.

제4장 국민연금의 보장성 강화를 위하여

1. 노후소득보장 목표

❑ **목표: 중심노후보장제도인 국민연금을 통해 고르게 적정노후소득보장 실현**

○ 국민연금의 적정 소득대체율 실현[1)]

- 중장기과제로 약 30여 년에 걸쳐 2060년(1990년대 중반 출생자) 경 신규

1) 본고에서 국민연금 급여수준에 관한 목표와 효과를 추정할 때에는 주로 국민연금 가입자 평균소득(A)을 기준으로 사용함. 다만 국민연금 보장 수준을 OECD 등과 국제비교할 때에는 평균임금(AW)을 기준으로 함.

수급자의 국민연금 실 가입기간 반영 소득대체율이 40%에 도달하도록 하는 것을 추구함(국민연금 가입자 평균소득 A기준).

- 공적연금 보장수준에 관한 국제기구의 급여적절성 기준은 최소 소득대체율 40% 이상

* 국제기구의 급여적절성 기준은 가입자 평균소득(A)보다 대체로 높은 평균임금(AW) 기준이며, 기준 가입기간의 차이 있음.

○ 국민연금과 공적연금으로 노후생활비 보장

- 국민연금으로 노후 최소생활비의 75% 이상 보장
- 국민연금을 중심으로 한 공적연금으로 노후 최소생활비 100% 보장
- 국민연금을 중심으로 한 공적연금으로 노후 적정생활비의 70% 보장

* 노후 최소생활비 124.3만원, 노후 적정생활비 월 177.3만원 (2021년 기준)

2. 보장성 강화 방안: 소득대체율 인상

❑ 법정소득대체율을 2025년에 50%로 인상

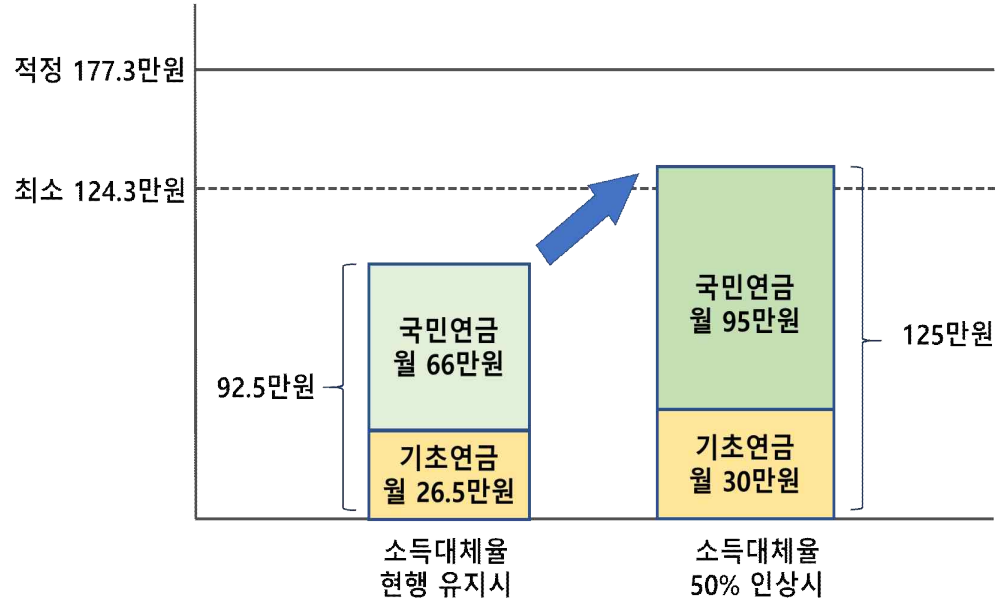
○ 국민연금 법정소득대체율을 2025년에 50%로 인상하고, 이후 발휘되는 노후보장 효과 및 사회경제적 상황 변화에 따라 추가적 대응

3. 효과

❑ 소득대체율 인상을 통해 공적연금의 노후생활비 보장 목표 실현

○ 30년 동안 가입한 보통의 가입자(평균소득자)는 국민연금으로 노후 최소생활비의 75% 이상 보장받음.

○ 30년 동안 가입한 보통의 가입자(평균소득자)는 국민연금과 기초연금을 합하여 노후 최소생활비의 100% 이상을 보장받고 노후 적정생활비의 70% 이상 보장받음으로써 노후생활비 보장 목표 실현.



주 1. 소득수준이 국민연금 가입자 평균소득(A값)과 동일한 가입자(B=A) 기준
2. 소득대체율 현행 유지는 가입기간 26년, 기초연금 2021년 평균금액 26만 5천 원 가정
3. 소득대체율 50% 인상은 가입기간 30년, 기초연금 26만 5천원에서 인상된 30만 원으로 가정

〈요약그림 1〉 국민연금 소득대체율 인상을 통한 노후소득보장 강화

❑ 소득대체율 인상을 통해 평균임금가입자 뿐만 아니라 모든 소득수준 가입자들의 국민연금 급여수준이 OECD 평균에 근접하게 됨.

○ 소득대체율 50%로 인상시 평균임금가입자(1AW)의 OECD 기준 소득대체율은 31.2%에서 39.1%로 올라 OECD 평균 42.2%에 근접하게 됨. 저임금가입자(0.5AW)의 경우도 43.1%에서 54.5%로 올라 OECD 평균인 55.8%에 근접함. 고임금가입자(2AW) 소득대체율은 18.6%에서 23.6%로 올라 OECD 평균(34.4%)의 약 70%에 도달.

❑ 고령화가 빠르게 진행되는 시기 집중적인 노후빈곤 위험 예방

○ 소득대체율 50%로 인상시 2060년경까지 신규은퇴자(수급자)로 등장하는 1970년대~1990년대 생의 노인빈곤 위험 크게 완화.

– 소득대체율 유지 시 지금보다 평균 급여수준(A값 대비)은 오히려 떨어져

2050년 26.2%이나 소득대체율을 50%로 올리면 평균 급여수준은 2050년에 30%를, 2060년에 34%를 넘게 됨.

❑ **소득대체율 인상과 가입기간을 늘리는 조치가 결합하면 2060년 신규수급자는 가입기간을 반영한 소득대체율이 40%에 근접**

○ 소득대체율을 50%로 높이고 2060년 신규수급자 가입기간도 32년으로 현재 추정(26.2년)보다 5년 이상 늘리면 평균소득자의 가입기간 반영 소득대체율 40% 목표를 실현하게 됨.

❑ **국민연금 수준을 높여 조세방식 공공부조와 기여에 기초한 사회보험 보장 수준에 차별성을 부여하여 노후소득보장체계를 정상화함. 국민연금 수준을 높여야 최저보장수준을 높여 공적노후소득보장제도의 노인빈곤 대응성을 강화하게 됨.**

○ 2023년 4월 국민연금 노령연금 평균급여액은 월 61.9만 원인데 국민기초생활보장 생계급여 최대액은 월 62.3만 원이며 2024년에는 71만 원이 됨. 즉 최저보장 수준과 기여 기반 보장 수준 차별화 필요함.

❑ **국민의 복지체감 수준을 높이고 노후보장권리를 강화함으로써 국민연금에 대한 사회적 동의와 재정책임 수용도를 높임.**

❑ **미래 인구 주축인 노인의 소비를 안정화함으로써 국내경제 순환을 가능하게 하여 경제성장을 촉진하고 고용을 증가시킴.**

❑ **소득대체율을 인상을 통해 부담뿐만 아니라 혜택까지 포괄하는 종합적인 관점의 세대 간 균형 제고**

○ 2007년 소득대체율을 내리면서 현 노동세대의 보장수준이 대폭 낮아져 앞 세대 수급자와 격차 발생. 이를 회복시켜 앞 세대와의 격차 축소

- 소득대체율을 40%에서 50%로 올리면 1970년생에 비해[2] 1980년생 급여액은 86.5%에서 93.9%로 거의 유사해지며, 2000년생 급여액은 74.3%에

2) 평균소득가입자로 40년 가입, 20년 수급 가정

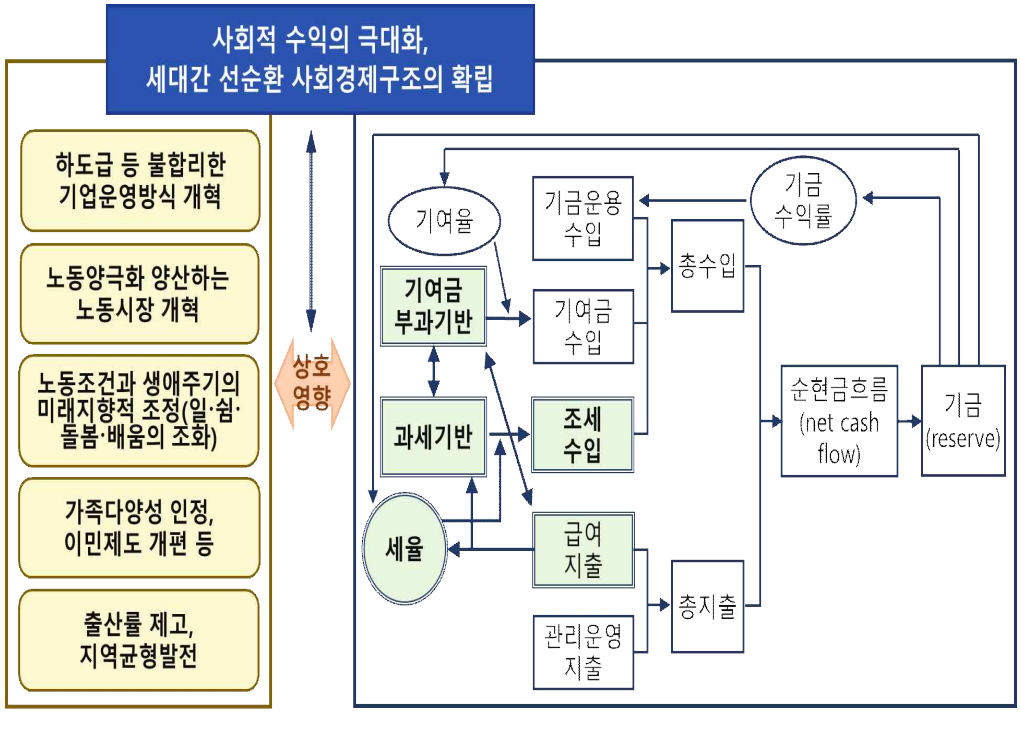
불과했던 것이 91%로 회복됨. 코호트별 격차 크게 완화됨.

제5장 대안적 재정방안은 무엇인가?

❑ 민간보험에서 비롯된 보험계리모형으로 공적연금의 재정을 접근하는 것은 적절치 않음.

○ 보험계리모형은 인구학적·경제적 변수들을 독립변수 내지 외생변수로 간주하지만 국민과 경제 전체를 대상으로 하는 공적연금에서는 인구학적·경제적 변수를 그런 변수들을 조정할 것을 가정할 수 있음.

○ 공적연금의 재정에서는 보험계리적 접근만이 아니라 경제적·인구학적 요인을 다양하게 고려하는 사회경제적 접근이 필요함(국제노동기구(ILO)의 사회경제적 계리모형(SEA)).



〈요약그림 2〉 사회경제계리모형을 통한 사회적 수익 극대화와 세대선순환 사회경제 확립

❑ 국민연금 재정에 대한 진단

○ 국민연금 재정계산은 여러 가정하에 실시된 하나의 참고자료임에도 우리 사회는 이를 마치 미래를 확정적으로 증명한 것처럼 생각하는 경향 있음.

- 그리하여 장기적인 시야로 하나의 시나리오로 참고해야 할 재정계산 결과가 오히려 제도 신뢰를 떨어뜨리고 미래를 변화시킬 수 있는 정책적 노력의 가능성을 저하하는 기현상을 빚고 있음.

○ 국민연금재정에서 기금에 과도한 의미가 부여되어 '기금소진=연금미지급'이라는 잘못된 신화가 퍼져 있음.

- 공적연기금을 대규모로 가진 나라는 10여 개에 불과하며 기금이 없거나 기금이 매우 작은 상태에서 공적연금을 운영하는 나라가 훨씬 더 많음.

* 국민연금기금은 GDP 대비 비율 기준 45.1%(2020년)로 세계 1위임.

- 국민연금기금은 제도 시행 초부터 인구고령화에 대비한 완충기금으로 적립된 것이어서 어느 정도 큰 규모로 적립되는 것은 불가피하지만 대규모 기금의 관리운영에 따른 부작용과 소비위축효과, 기금투자의 역진성, 기금의 급격한 유동화 위험과 환위험 등도 고려해야 함.

❑ 재정안정의 기본원리: 진정한 재정안정은 기금이 아니라 사람에 의해 달성된다.

○ 국민연금 재정의 지속가능성은 기금 자체가 아닌 미래 경제규모 대비 지출의 적정성과 국가책임을 포함한 사회적 부담능력에 달려있음.

❑ 재정안정의 기본원칙: 사회적 지속가능성 확보를 통한 재정안정

○ 국민연금의 재정안정은 수입과 지출의 균형, 즉 재정균형을 의미하며 이 재정균형은 국가책임의 명확화와 재정기반 다양화 등을 통한 사회적 지속가능성 확보에 의해 달성 가능함.

○ 사회적 지속가능성은 국민연금에 대한 사회적 책임 제고, 국민연금 재원의 다변화를 위한 국고지원, 가족제도와 기업 및 노동시장 개혁, 노동조건과 생애주기의 미래지향적 조정을 통한 일·쉼·돌봄·배움의 조화 실현 등을 통

한 세대 간 선순환 사회경제구조와 사회적 수익구조의 확립 등에 의해 가능

○ 국민연금 재정원천 다양화를 통해 부과방식비용률을 낮출 수 있음.

❑ 보장성과 재정안정을 동시에 추구하는 대안적 개혁방안

○ 원칙1: 중기적 접근

- 국민연금 재정안정 방안은 불확실성이 매우 큰 70년이라는 초장기를 대상으로 하기보다는 어느 정도 확실성을 가질 수 있고 과학적 근거를 가지고 개입할 수 있는 향후 30년 정도의 중기를 대상으로 하여 사회적으로 수용가능한 방안을 단계적으로 마련

○ 원칙2: 점진적 접근

- 연기금은 인구고령화의 충격을 완화하기 위한 완충기금으로, 빠른 인구고령화로 2030~2070년대에 집중될 연금지출 급증 부담을 완화하는 데 초점을 둠. 기금의 점진적 감소 허용
- 재정확충 방안은 미래 사회경제 조건의 변화와 그 이전 단계에서 취해진 재정방안의 효과 등을 종합적으로 고려하여 점진적으로 시행

○ 원칙3: 보험료 인상에만 의지하지 않는 재원 다양화

- 보험료 인상과 함께 재정원천의 다양화 및 공적연금에 대한 국가책임 강화 차원에서 국고지원 확대
- 노사 및 여러 연령집단이 국민연금 재정책임을 분담. 특히 부담능력에 상응하는 노사의 보험료 분담비율 변화 추진하여 국가, 개인, 기업의 공평한 연금재정 분담

○ 원칙4: 연금재정의 근원인 사회적 지속성 제고

- 국민연금 재정문제 대응의 핵심은 저출산 경향 역전. 이를 가능케 하는 사회 변화가 지속가능성 확보에 필수적임. 이에 사회투자 중요

❑ 재정안정방안

○ 단기 재정방안(2023~2030년): 보험료를 2025년부터 매년 0.5%p씩 인상 2030년 12% 도달

○ 중기 재정방안(2031~2053년)

- 보험료 12%를 2031년부터 인상하여 2033년 13% 도달. 선행 재정조치의 효과와 경제·노동 상황 등 고려하여 보험료 추가 인상
- 경제사회 변화에 따라 다양한 재정방안을 유연하게 적용함. 장기 예측에는 불확실성 등 제약이 크므로 구체적인 재정방안 설계는 열어 놓음: 보험료 부과소득상한 초과소득분에 대한 부담금 부과, 부과소득상한 조정, 국고지원 등 추진

○ 전 기간에 걸친 재정방안 : 기금 사회투자를 통한 사회적 수익 실현- 출산률, 고용률, 건강수준 제고

❑ 보장성 강화와 단기 및 중기 재정방안에 따른 재정전망 요약

○ 소득대체율 50%로의 인상과 단기 재정방안 추진시 재정전망

〈요약표 1〉 보장성 강화안의 재정전망 (5차 재정계산과의 비교)

(단위: GDP 대비 %)

		연도	연금급여 지출	보험료 수입	기금 수익	수지차	기금 규모
보장성 강화안 (50%-13%)	단기	2023	1.7	2.6	1.9	2.7	41.9
		2025	2.1	3.0	2.1	3.0	46.3
		2030	2.7	3.5	2.4	3.1	52.7
	중기	2040	4.6	3.7	2.6	1.7	58.9
		2050	6.9	3.6	2.2	-1.3	46.5
		2053	7.6	3.5	1.8	-2.4	37.4
5차 재정계산 (40%-9%)	단기	2023	1.7	2.6	1.9	2.7	41.9
		2025	2.1	2.6	2.0	2.5	43.9
		2030	2.7	2.6	2.1	2.0	47.4
	중기	2040	4.4	2.6	2.0	0.1	43.9
		2050	6.3	2.5	0.9	-2.9	20.1
		2053	6.7	2.4	0.4	-4.0	7.0

주 1. 연금급여지출은 소득대체율을 2025년에 일시에 50%로 인상하는 것으로 가정한 데 따른 것임.
2. 보험료는 2025년부터 매년 0.5%p 인상하여 2030년에 12%에 도달한 후 2031년에 0.4%p 인상하고, 2032년과 2033년에 각기 0.3%p 인상하여 2033년에 13% 도달하는 것으로 가정. 중장기인 2030년대 중반경부터 추가보험료 인상 혹은 국고지원 등 추가적인 재원이 필요하나 여기서는 계산에 반영치 않았음.
3. 5차 재정계산의 경우 수지적자는 2041년, 기금소진은 2055년에 발생할 것으로 전망되었으며 보장성강화안(50%-13%)은 수지적자가 2047년, 기금소진은 2061년에 발생할 것으로 전망됨.

- 2047년에 수지적자가 발생하며 2053년에는 GDP 2.4%의 적자 전망됨. 이 적자 규모는 5차 재정계산보다 GDP의 1.6%p만큼 적음.
- 연기금 규모는 2053년에 GDP 37.4%로 전망.
- 완충기금으로서 국민연금기금의 역할이 2070년대까지 필요하므로 중장기 보험료의 추가인상 혹은 국고지원 등 추가재원 투입이 필요함. 추가재원 투입은 선행 조치의 효과와 사회경제의 여건을 고려하여 추진

제6장 연금개혁의 다른 쟁점

1. 크레딧제도 개선

❑ 크레딧 확대와 재정책임 명확화

○ 단기 방안: 실업크레딧 확대(1년→3년), 출산크레딧의 양육크레딧 전환 확대(첫째 자녀부터 적용, 자녀 1명 당 최소 24개월), 군복무 크레딧 확대

○ 장기 방안: 크레딧의 사회투자적 성격 강화- 직업훈련 크레딧 등 도입

○ 크레딧 재원은 전액 국고로 전환하고 이를 국민연금법에 명시

2. 특수형태노동자를 비롯한 불안정노동자의 국민연금 가입 확대

❑ 현황

○ 불안정노동자의 국민연금 가입은 증가했지만 지역가입률은 줄지 않고 가입확대 조치는 소극적임.

❑ 방안

○ 특수형태노동자를 비롯한 불안정노동자 국민연금 가입 확대

- 보험료지원사업 확대
- 사실상 노동자인 지역가입자를 사업장 가입자로 전환
- 원청과 플랫폼 등에 대한 사업주 책임 부과
- 가입종별 관리제도 변화

❑ **소득대체율 인상과, 크레딧 및 보험료 지원사업 강화 등을 통해 가입기간을 늘리는 조치는 국민연금 보장성 강화 면에서 어떻게 다를까?**

○ 소득대체율 인상은 급여 기본산식을 바꾸어 가입자 전체에게 적용되는 보장수준을 높이는 것으로 제도 골격을 바꾸는 조치임. 크레딧 확대와 보험료 지원 등은 사회보험제도에서 특정 자격이 있는 가입자를 지원하여 보장기능을 보완하는 것으로 제도의 유지보수 조치임.

* 소득대체율 인상에 가입기간을 늘리는 접근을 더할 때 효과 커짐.

3. 수급연령과 가입상한연령

❑ 현황

○ 수급연령

- 1998년 개혁에 따라 당초 60세이던 노령연금 수급연령이 2013년부터 올라 2023년에 63세가 되었고, 2033년에는 65세가 될 예정임.

○ 가입연령

- 수급개시연령은 계속 올라가나 가입연령은 59세로 머물러 수급대상도 아니고 가입대상도 아닌 시기가 2033년 이후엔 무려 5년에 달함.

❑ 방안

○ 노령연금 수급연령 상향과 노동사회정책의 연계

- 2033년까지의 수급연령 상향은 계획대로 추진
- 추가 조정은 중고령자 고용성과 등 정책성과에 기초하여 추후 결정
- 고령자의 일-생애의 근본적 재편과 등 노동정책과 연계된 연금정책 기획, 실행, 평가기구 구성

○ 가입연령상한 조정

- 60~64세 인구의 낮은 소득으로 A값 하락 효과가 예상되므로 이를 보완하는 조치 필요

4. 기준소득월액 상하한 조정

❑ 현황

○ 낮은 기준소득월액 상하한(A값 연동)

- 현행 기준소득월액 하한액(23~24년, 37만 원)은 최저생계비보다 낮아 저소득자 연금급여를 억제하며, 상한액(590만 원)도 고소득자 소득 증가를 반영하지 못함. 전체 가입자 평균소득월액(A값)도 낮아짐.

❑ 방안

○ 기준소득월액 하한 상향

○ 기준소득월액 상한: A값의 적정배율로 상향 검토. 조정 이후 해당 배율 유지

5. 기초연금

❑ 현황

○ 국민연금의 보장기능 보완, 그러나 넓은 대상에 대한 낮은 보장, 국민연금과의 제도적 정합성 부재

- 비기여 연금인 기초연금과 기여연금인 국민연금 수준에 합리적인 차이가 없음. 국민연금 평균소득 가입자가 10년 보험료를 납부해서 받는 연금액은 기초연금보다 낮음. 국민연금 보험료 납부에 의한 수급권 강화(소득대체율 인상)가 없이는 저소득자의 국민연금 장기가입 유인이 저하될 수 있음.

○ 빠른 지출 증가와 지자체 재정부담 가중

○ 기초연금의 국민연금 저급여 보완기능의 불확실성 및 빈곤층에 대한 소득보완 기능 부재

❑ 개선 방향

○ 단기

- 기준연금액을 인상하거나 추가적인 보충적소득보장제도(GIS) 도입 등을

통해 현 빈곤노인에 대한 소득보장기능 강화

- 국민연금과의 연계감액 폐지

○ 장기

- 중심노후보장제도인 국민연금의 소득보장 기능 수행 정도를 평가하고 이에 따른 기초연금의 장기 개편 방향 모색

6. 퇴직연금

❑ 현황

○ 노후소득보장 역할을 수행하지 못하는 퇴직연금제도

- 낮은 가입률: 전체 노동자 수 대비 퇴직연금 가입률은 30% 수준, 가입대상 노동자(1,196만 명) 대비 가입률은 53.3%
- 한국 퇴직연금제도는 금융기관 주도로 자본시장 중심 운영: 일시금 위주이며, 연금형태로도 종신연금은 보장되지 않음, 투자위험 및 미적립위험 완화장치 부실, 낮은 운용수익, 보장의 미흡-장애연금, 유족연금 부재 등

❑ 방안

○ 적용범위 확대 및 퇴직금에서 퇴직연금으로의 전환 유도

○ 종신연금 중심 급여지급체계 마련 및 기금형 퇴직연금 확대

○ DB방식 퇴직연금의 수급권 안정화

○ 퇴직연금시장에 대한 규제 감독 강화

○ 장애급여, 유족급여 도입

❑ 퇴직연금 노후보장기능의 불확실성

○ 퇴직연금이 실재하는 만큼 퇴직연금의 노후보장기능 확보는 필요하지만 퇴직연금제도 자체뿐만 아니라 불안정노동, 금융시장문제, 금융기관 관리감독, 주택문제가 얽혀 있는 복잡한 개혁과제임을 감안해야 함.

- 어느 시점에 노인의 몇 %에게 퇴직연금이 의미있는 노후보장 역할을 할지 불확실함. 당분간 퇴직연금의 역할을 가정하여 공적연금 설계를 하는

것은 타당하지 않음.

- 퇴직연금에는 시장 불평등 투영. 공적연금을 축소하고 이를 퇴직연금으로 대체할 경우 노후보장 불평등 확대.
- 퇴직연금 노후보장기능 확충에 계기가 될만한 기금형 퇴직연금제도 확산의 사회적 기반 부재

제7장. 연기금 '수익 극대화'는 재정안정일까?

❑ **국민연금기금 운용 성과는 재정의 원천인 보험료의 안정적인 수입과 6가지 기금운용 원칙의 균형 있는 운용의 결과임.**

○ 1988년 5,297억 원으로 설치된 국민연금기금(이하, 연기금)은 35년 만에 990조의 기금으로 성장함. 연기금은 2003년 100조를 적립한 이후 18년 후인 2021년 900조 원 돌파할 정도로 가파르게 성장함.

- 연기금의 급격한 성장 배경에는 지출보다 수입이 절대적으로 컸던 재정안정기에 771조의 보험료가 안정적으로 기여됐기 때문임. 연기금의 원천은 수익률이 아닌 보험료가 됨.
- 연기금은 초기 대부분 국내 채권 중심의 안전자산 중심으로 운용되다가 서서히 위험자산(주식, 대체투자)과 해외투자로 자산운용이 변화됨. 안정성, 공공성, 수익성, 유동성, 지속가능성, 운용독립성의 원칙이 대표성을 갖춘 국민연금기금운용위원회의 관리·감독을 통해 적용되었고, 그 결과 장기수익률이 안정적으로 관리됨.
- 국민연금의 정책 목표가 '안정적 노후소득 보장'이라는 관점에서 연기금의 안정적이고 지속적인 보장을 위해 연기금은 준비금으로 이해되어야 함. 또한 연금제도를 위해 기금의 적립이 중요한 것이 아니라 실물자산인 충분한 노동자와 생산성을 만들어 낼 수 있는 시스템이 중요함.

❑ **국민연금기금은 공적연금준비금(public pension reserve funds)으로서 민간연금의 적립기금과는 운용의 원리와 방식에서 분명한 차이가 존재함.**

○ 공적연금은 사회의 지속가능성을 전제로 보험료 수입 이외의 다양한 재정 방식이 존재하므로 적립금 자체가 제도 유지의 근간이 되는 민간연금과는 구분되어야 함.

○ 공적연금준비금은 단기유동성에 대한 완충, 인구학적 변화 등과 같은 충격에 대한 일시적 완충, 공적연금제도의 유입과 유출 사이의 영구적인 평탄화 수단임.

- 미국의 사회보장신탁기금(social security trust fund)은 OECD 국가 중 가장 큰 규모의 준비금(OECD 자산의 41.5%)을 보유하지만, 정부 채권에만 투자함.
- 캐나다 CPP는 적립금의 20% 이상을 사모펀드에 투자하는 등 위험투자의 대표가 되었지만, 이러한 운용방식은 OECD 국가 사례 중 매우 이례적임. 그러나 국내에서는 캐나다 CPP가 연기금 수익 극대화를 위한 모범답안인 양 주목하고 있음.

❑ **연기금은 제도를 위해 필요한 요소 중 하나임. 그런데 적립금 보유를 재정안정으로 보면서, 연기금 수익 극대화를 목표로 설정하는 것은 기금운용의 위험을 극대화하는 것과도 같음. 그러므로 재정안정화 조치로 보기 어려움.**

○ 2041년 적립금의 수지 적자 발생, 2055년 소진될 것으로 전망. 국민연금의 재정 목표를 '기금소진이 되지 않도록 하는 것'으로 설정함으로써 연기금 수익률 극대화가 요구됨. 그러나 2030년부터 보험료 수입보다 급여 지출이 커지면서 연기금 전환기를 맞음.

- 공적연금기금은 장기투자를 원칙으로 함. 이에 연기금의 수지 적자가 발생하기 전까지 더 높은 수익률을 목표로 기금을 운용할 수 있음. 그러나 기금 성장기에는 자산 매각 이후에도 재투자를 할 수 있으므로 기금의 평균 수익률이 증대하지만, 기금의 전환기부터는 매각된 자산을 급여로 충당해야 하므로 극히 일부분만 신규 투자됨. 이에 2030년부터 2041년 사이 평균 수익률의 증대는 제한적임.

○ 위험자산 비중 확대를 통한 연기금 수익 극대화 및 이를 위한 자산운용의

변화가 가능하도록 기금운용위원회 지배구조의 대표성을 박탈하고, 금융전문가로만 재편할 것이 제안됨.

- 최근 연기금의 연간 손실확률은 25% 수준으로, 4년 미만 주기로 마이너스 수익률 발생함. 수익 극대화를 위해 위험자산 투자 비중을 확대할 경우, 연간 손실확률은 더 커지고, 마이너스 수익률은 4년보다 빨리 닥치게 됨.
- 위험자산 비중의 증가는 기금수익률의 변동성 확대로 이어짐. 그러므로 재정안정성 제고를 위한 수익 극대화 정책이 오히려 재정 불안정성을 키우고, 회복하기 어려운 기금손실을 초래할 수 있음.
- 더욱이 이러한 결정이 가입자의 대표성을 배제한 금융전문가들에 의해 이루어질 경우, 가입자들은 오로지 손실에 따른 결과만 책임지게 됨으로써 제도의 지속성에 심각한 훼손을 가져옴.

❑ **연기금 수익 극대화의 사례로서 캐나다는 OECD 공적연금 운영국가 중 극단적 투자 국가임에도 위험투자 비율이 높다는 이유로 권고되고 있음. 그러나 캐나다 연기금 투자방식은 다양한 측면에서 면밀하게 검토되어야 함.**

○ 캐나다 연기금의 1/3에 해당하는 1,900억 달러를 사모펀드에 투자(주식 24%, 채권 13%, 부동산 9%). 최고위험자산 비율을 높여 옴.

- 수익 극대화를 위해 사모펀드에 대한 투자를 증가시켜옴. 그러나 사모펀드는 파트너사의 열악한 윤리 기준, 가입자들이 해당 기금의 투자에 대해 알 수 없는 투자의 불투명성, 사모펀드 평가에 대한 낮은 신뢰성 등에 대한 문제제기가 제기됨. 또한 기후 위기에 둔감한 투자전략 등에서 사회적 지속성에 대한 투자로 평가되지 못함.
- 캐나다 연기금은 '위험은 나쁜 말이 아니다(Risk is not a bad word)'라는 슬로건으로 공적연금 가입자들의 '투자 위험'에 대한 판단을 모호하게 하고, 위험 자체를 도구화하고 있다는 평가를 받음. 사회의 지속성 관점에서 캐나다 사례는 국민연금기금의 모범이 되기 어려움.

❑ **금융자산 중심의 투자에서 실물자산 증대에 이바지할 수 있는 투자**

로의 전환이 필요한 시점임.

❍ 국민 연기금의 99.9%는 금융자산에 투자되고 있고, 수익에 집중하면서 크게 세 가지 문제에 직면함.

- 가입자인 전체 국민에게 투자 혜택이 돌아가지 않고, 몇몇 특정 집단에 기금투자의 혜택이 집중되면서 비대칭적인 자산 순환 발생
- 자산의 실제 수익금 창출보다는 평가된 가치를 극대화하려는 금융자산의 속성으로 연금급여를 위한 실질 가치 창출이 어려움.
- 공공투자 및 ESG 투자 등 제도의 지속가능성을 위한 본연의 투자가 실행되지 못함.

❍ 위험자산 증대를 통한 수익 극대화는 재정안정의 방법으로 제안됨. 그러나 위험자산의 증대는 연기금 자산의 손실 또한 높이고, 손실에 대한 책임은 철저하게 가입자와 수급자의 책임으로 귀속됨. 그러므로 실물자산 증대를 위한 투자가 재정안정의 방법으로 검토되어야 함.

- 국민연금에서 중요한 것은 국내총생산으로, 사회적 지속의 관점에서도 총생산의 유지와 적정하게 노동세대와 노년세대 간 소득이 분배될 수 있도록 노력해야 함.
- 이에 노동인구 증대를 통한 제도 기반 확대와 생산력 증대는 국민연금의 제도적 지속성을 보완하는데 기여함. 그러므로 노동인구 증대를 위한 투자와 초고령사회 진입 이후 공공시설 확보를 통한 연금급여 절약으로 연결될 수 있는 투자가 요구됨.
- 실물자산 증대를 위한 투자는 현금흐름을 창출하고, 인플레이션 헤지 기능과 일반 국공채 투자와 보완적이며 사회적 외부효과를 가진다는 점에서 유익함.

제1장 공적연금은 무엇이며 왜 필요한가?

- ❍ 국민연금은 1988년에 시행된 이래 1998년과 2007년 두 차례에 걸쳐 개혁되었는데 이 과정에서 소득대체율이 급격히 인하됨으로써 노후소득보장기능이 크게 약화되었음.
- ❍ 하지만 우리 사회에서는 재정중심론의 시각이 지배한 나머지 국민연금의 노후소득보장기능 약화에 대해서는 문제제기가 많이 이루어지지 못했음. 재정중심론은 기본적으로 국민연금을 민간보험이나 저축으로 바라보는 시각에 기초한 것인데 이러한 시각은 공적연금에는 부적절함.
- ❍ 자본주의 이전에 사실상 존재하지 않았던 퇴직이 보편화하면서 노후소득보장이 사회적 책임이 됨에 따라 그 책임의 이행을 위해 국가가 공적연금을 도입했고 국민연금도 이러한 성격의 공적연금임.
- ❍ 공적연금으로서의 국민연금은 가입자들이 낸 보험료를 원금으로 하고 거기에 이자를 붙여 돌려받는 것이 아니라 매시기의 청장년세대가 납부한 보험료에서 연금급여를 곧바로 지급하는 방식으로 운영됨. 국민연금기금은 인구고령화의 충격을 완화하기 위한 완충기금으로 제도 시행 초기부터 적립된 것임.
- ❍ 앞으로 인구고령화에 따라 보험료가 올라가는 것은 사실이나 국고지원 등을 통해 부담을 고르게 분담한다면 우리 사회는 충분히 감당할 수 있음. 오히려 기금을 거대하게 적립하려고 보험료를 지나치게 올리는 것이 내수를 축소시켜 미래에 위축된 경제를 물려줄 수 있음.
- ❍ 국민들의 노후보장수단으로 자리잡아가고 있는 중심노후보장제도인 국민연금의 보장성을 강화함과 동시에 보험료와 국고를 조화시켜 부담을 골고루 배분한다면 우리는 급속한 인구고령화를 세대간 선순환 경제로 성공적으로 전환하고 지속가능한 노후보장 시스템을 갖춘 모범적인 사례를 충분히 만들 수 있음.

1. 공적연금인 국민연금을 민간보험처럼 바라보는 한국 사회

❑ **국민연금은 제도 시행 후 두 차례의 연금개혁으로 노후소득보장기능이 크게 약화되었지만 그에 대한 문제제기는 소수의 목소리에 그침.**

○ 1988년 시행된 국민연금은 1998년과 2007년 두 번의 개혁을 겪음.

* 연금개혁의 구분
- 개혁의 내용을 기준으로 구조개혁(제도의 틀 자체를 바꾸는 개혁)과 모수개혁(제도 내의 몇 가지 중요한 변수를 조정)으로 구분
- 개혁의 목적 혹은 지향성을 기준으로 재정안정 개혁과 보장성강화 개혁으로 구분

– 두 차례의 연금개혁에서 기초연금 도입('07년 2차) 등 일부 보장성강화 개혁에도 불구하고 전체적으로는 급여수준을 대단히 빠르게 인하한 재정안정 개혁에 치중

〈표 1-1〉 연금개혁의 분류

		개혁의 지향성	
		보장성강화	재정안정
개혁의 내용	모수개혁	모수적 보장성강화 개혁 (소득대체율 인상 등)	모수적 재정안정 개혁 (보험료 인상/소득대체율 인하(1차, 2차))
	구조개혁	구조적 보장성강화 개혁 (기초연금 도입 등(2차))	구조적 재정안정 개혁 (자동안정화 장치 도입 등)

○ 더욱이 1998년과 2007년 두 차례의 연금개혁은 국민연금의 본격적인 급여가 개시된 2008년 이전에 이루어진 것이고 이는 국제적으로도 예외적인 사례임.

○ 하지만 이처럼 본격적인 급여가 개시되기도 전에 두 차례나 급여수준을 급격히 삭감하는 연금개혁이 추진되었음에도 불구하고 우리 사회에서는 이에 대한 문제제기가 제대로 수용되지 못했음.

○ 이렇게 된 것은 우리 사회의 연금개혁논의가 재정안정을 과도하게 강조하는 재정중심론에 의해 지배되어왔기 때문임.

❑ 재정중심론은 민간보험적 시각에 기초하여 연금재정을 진단함.

○ 재정중심론은 국민연금이 '내는 돈보다 많이 받아가는' 이른바 '저부담-고급여' 구조여서 내재적인 재정불균형 상태에 있다고 봄.

- 그래서 국민연금은 모든 계층에서 수익비가 '1'을 초과한다는 것임.

  * 수익비: 낸 돈에 비해 받아 가는 돈이 얼마인가를 비율로 표시한 것. 이 수치가 '1'이면 낸 돈과 받아가는 돈이 같음을 의미하며 '1'을 초과하면 낸 돈에 비해 많이 받아가는 것이고 '1' 미만이면 낸 돈보다 적게 받아감을 의미함.

- 이렇게 모두가 낸 돈보다 많이 받아가므로 적자를 지속적으로 후세대에 전가하여 종국에는 부과방식비용률이 30%를 넘게 된다는 것임.

  * 부과방식비용률: 연금급여를 보험료로 모두 충당한다고 가정했을 때의 보험료 수준

○ 이처럼 적자를 끊임없이 후세대로 전가하는 국민연금은 급속한 인구고령화가 예상되는 상황에서는 더더욱 지속 불가능하다는 것임.

- 따라서 재정중심론은 하루빨리 보험료를 올려 수입을 증가시키고 이를 통해 미래에 대비할 기금의 규모를 키워야 한다고 주장
- 크레딧 및 보험료지원 강화에 대해서는 재정중심론과 보장성강화론이 의견이 일치하기도 하나 그것을 찬성하는 동기는 차이가 있음.

○ 국민연금이 내재적 재정불균형 상태에 있다는 진단은 국민연금을 민간보험이나 저축으로 바라보는 시각을 전제할 때 성립하는 진단임.

- 재정중심론은 국민연금을 민간보험 내지 저축으로 보기 때문에 국민연금의 수입과 지출을 오직 가입자들이 내는 보험료(불입금)와(과) 급여 간의 관계 측면에서만 판단함.
- 이에 따라 낸 돈(보험료)보다 받아 가는 돈(급여)이(가) 많은 것, 즉 저부담-고급여를 받아들일 수 없는 재정구조로 간주함.

  * 위에서 본 수익비라는 지표도 국민연금을 마치 민간보험인 것처럼 간주하고 그 재정을 보험료와 급여 간의 관계에서만 바라보기 때문에 성립하는 지표임.

2. 국민연금은 민간보험이나 저축이 아니라 공적연금

❑ 공적연금은 자본주의에서 도입된 퇴직으로 인해 생겨난 것이므로 노후소득보장은 공적연금의 본질적 기능

○ 자본주의 이전 사회에서는 극소수의 귀족계층들만 일정 연령이 되어 퇴직할 수 있었고 대부분의 사람들은 생계를 위해 죽을 때까지 일해야 했음.

* 퇴직이란 일할 능력과 무관하게 일정연령에 이르러 일을 그만 두는 것을 의미함.

○ 자본주의 등장 이후 19세기 후반에 이르면서 자본가들은 이윤의 증진을 위해 동작이 느린 고령노동자들을 퇴출시키고자 하게 되었음. 하지만 당시에는 노후소득보장대책이 없었기 때문에 고령노동자들은 자본가들이 도입하려는 퇴직에 강력히 저항했고 따라서 퇴직은 지불능력이 있는 일부 대기업과 정부부문에서만 도입되었음.

○ 그러다가 2차 대전 후에 공적연금이 본격적으로 제도화되면서 자본가들이 오래 전부터 원했던 퇴직이 본격적으로 도입됨.

- 즉, 퇴직은 공적연금에 의해 퇴직 후의 소득보장이 가능해진 조건에서 보편화될 수 있었으며 반대로 공적연금은 퇴직에 의해 노후소득보장을 사회전체가 책임져야 할 사안이 되어 그 책임을 위해 국가가 도입한 것임.
- 이런 점에서 공적연금과 퇴직은 서로를 전제한 것이며 따라서 공적연금이 노후소득보장을 본질적 기능으로 하는 것은 필연적인 것임.

❑ 공적연금은 노후소득보장을 집합적으로 이행하기 위한 것임.

○ 이런 과정을 거쳐 공적연금이 도입된 관계로 공적연금의 비용은 노동자뿐만 아니라 기업도 부담하게 되었음. 만일 공적연금이 민간보험이라면 기업이 비용을 부담할 이유가 없음.

- 국가가 도입한 공적연금의 비용을 노동자만이 아니라 기업도 부담한다는 것은 노후소득보장을 국가책임 하에 사회적 이해관계자들이 집합적으로(공동으로) 이행한다는 것을 의미함.

○ 또한, 공적연금은 민간보험이 아니라 노후소득보장을 집합적으로 이행하

려는 것이기 때문에, 연금급여도 가입자 개인이 납부한 보험료를 원금으로 하고 그에 이자를 붙여 노후에 지급하는 방식이 아니라 매시기의 생산세대가 그 시기의 퇴직세대를 집합적으로(공동으로) 부양하는 방식으로 하여 지급함.

○ 우리나라 국민연금도 위와 같은 방식으로 급여를 지급하고 있음. 즉, 현재 연금을 받고 있는 수급자들은 그들이 젊을 때 낸 보험료에 이자를 더한 금액을 지급받는 것이 아니라 현재의 청장년세대가 매달 내는 보험료에서 연금급여를 매달 지급받고 있음.

* 현행 국민연금법에는 수급자가 받을 연금급여액을 계산하는 급여산식이 있는데 이 급여산식에는 내가 낸 돈을 표시하는 항 자체가 없음. 나의 소득(B값)과 국민연금 가입자 전체의 소득(A값), 그리고 가입기간을 표시하는 항들로만 되어 있음.

❑ 중요한 것은 기금이 아니라 미래의 생산성

○ 국민연금을 민간보험이나 저축으로 보는 재정중심론의 시각은 연금을 생애주기별로 소비를 연기시키는 것이라는 시각에 기초한 것임.

- 즉, 젊은 시절의 소비를 줄여 이를 저축하고 이렇게 저축한 것을 퇴직한 후에 소비한다는 것임(노후로의 소비의 이연(移延)). 그리고 이처럼 소비를 줄여 저축한 돈을 모아 운용할 책임을 국가가 진 것이라고 생각함.
- 하지만 노후로의 소비의 이연은 개인 차원에서만 생각할 수 있음.

○ 사회 전체로 보면 생산세대(청장년세대)와 퇴직세대가 언제나 공존하므로 소비의 이연은 존재하지 않고 존재할 수도 없음.

- 퇴직세대가 일하지 않는다고 가정할 때, 사회 전체 차원에서는 매시기에 생산세대가 생산한 GDP의 일부를 퇴직세대에게 배분하는 행위가 존재하며 생산세대 전체가 소비를 퇴직 후로 미루는 것은 불가능함.
- 생산세대가 산출해낸 GDP의 일부를 배분하는 방법은 두 가지임.
  - ① 생산세대가 매달 보험료를 납부하여 GDP의 일부를 배분하는 방식(부과방식). 이는 보험료만큼의 GDP를 퇴직세대에게 곧바로 이전하는 것임.
  - ② 기금을 적립해두었다가 이를 현금화하여 나누어주는 방식(적립방식). 특정 세대가 기금을 미리 쌓았다가 그들이 퇴직한 후에 기금의 일부를 그 시기의 생산세대가 생산한 GDP의 일부와 교환하는 것임.

- 여기서 중요한 것은 어떤 방식이든 그것은 실물 재화의 소비를 위한 것이라는 점임. 즉, 청장년세대가 매달 납부하는 보험료에서 받는 화폐(연금)이든 사전적립한 기금의 일부를 생산세대가 만든 GDP와 교환하여 받는 화폐(연금)이든 그 화폐는 실물소비로 이어질 수 있어야 함.
- 따라서 부과방식이든 적립방식이든 퇴직세대가 실제로 필요로 하는 것은 연금이라는 돈 자체가 아니라 실물 재화의 소비임. 이는 다시 말하면, 각 시기의 생산세대는 그들이 생산한 GDP(실물 재화)의 일부를 퇴직세대에게 이전해야 한다는 것임.

  * 기금을 해외에 투자한 경우 해외에서 생산된 GDP를 우리나라로 이전해 들어오는 것이라고 말할 수 있음. 하지만 그 경우에는 기금을 쌓기 위해 납부해야 하는 보험료로 생산세대의 소비가 위축될 수 있다는 점을 감안해야 하고 또 우리가 거둔 보험료 수입의 상당 규모를 해외의 자금원으로 공급하는 셈이어서 우리나라가 그 자금원을 이용하여 생산성을 증진시킬 수 있었을 기회를 희생시키는 것이므로 그에 따른 암묵적 비용을 감안해야 함. 또한, 기금의 해외투자에 따르는 수수료와 관리운영비 등의 비용과 해외투자분을 국내로 들여오는 과정에서의 환위험도 고려해야 함.

○ 따라서 중요한 것은 기금의 존재 여부라기보다는 퇴직세대에게 배분할 실물 재화를 얼마나 생산해낼 수 있느냐 여부, 즉 미래의 생산성임.

❑ 기금적립은 미래의 생산성 향상을 보장하기 어려움.

○ 재정중심론이 주장하는 기금적립이 의미를 가지려면 기금적립이 생산성 향상으로 이어져야 하고 생산성 향상이 되려면 기금적립으로 증가한 저축이 투자증가와 산출증가로 이어져야 함.

- 하지만 한국은 이미 기업저축이 많은데다 저축에 비해 국내투자가 작아 초과저축이 해외에 투자되고 있어 기금적립으로 저축이 증가해도 이것이 투자 증가로 이어질 가능성이 높지 않음.
- 또한, 소득대체율을 인상하지 않은 상태에서 기금적립을 위해 보험료만 올리고 이를 기금에 적립해둘 경우 청장년세대는 보험료가 올라간 만큼 소비위축을 겪고 퇴직세대는 소득이 늘지 않아 소비위축을 겪게 될 것임. 이는 경제 전체의 소비를 위축시켜 미래에 더 축소된 경제를 물려주게 될 가능성이 있음.

  * 게다가 기금적립이 반드시 저축증가로 이어진다는 보장도 없음. 기금적립을 위해 보

험료를 올릴 경우 이는 민간저축의 감소를 초래할 수 있고 이 경우 경제 전체로는 저축에 변화가 없게 됨.

* 더욱이 노동자와 서민들이 납부한 보험료로 조성된 기금을 수익을 위해 국내외 거대 자본에게 투자한다면 이는 공평한 것도 아니며 오히려 불평등을 심화할 것임.

○ 기금적립이 미래 생산성 향상을 보장하지 못할 경우 이것이야말로 미래세대에 부담을 전가하는 것임.

3. 국민연금의 본질적 기능 회복이 지속가능성 보장

❑ 국민연금은 노후소득보장을 위한 집합적 부양수단

○ 해외의 공적연금과 같이 국민연금도 매달 걷은 보험료 수입에서 매달 연금급여를 곧바로 지급하고 있음.

- 이는 다시 말하면 현재 국민연금급여를 받고 있는 퇴직세대는 그들이 젊을 때 낸 보험료에 이자를 붙여 돌려받고 있는 것이 아니라 현재의 청장년세대가 매달 낸 보험료에서 연금을 지급받고 있다는 것을 의미함.
- 즉 국민연금은 급여지급을 부과방식으로 하고 있으며 기금으로 급여지급을 충당하고 있지 않다는 것임.

○ 그렇다면 국민연금기금은 왜 쌓는 것인가? 그것은 국민연금을 최초 도입할 때부터 인구고령화에 대비하여 기금을 쌓아두기로 결정했기 때문임(민재성 외, 1986).

- 제도 도입 당시부터 제도설계자들은 인구고령화를 예측했고 따라서 미래에 보험료가 인상될 수밖에 없다는 것을 예상하고 보험료 인상의 부담을 완화할 목적으로 국민연금기금을 적립토록 했음. 이런 점에서 국민연금기금은 인구고령화의 충격을 완화하기 위한 완충기금으로 적립된 것임.

○ 기금에서 급여지급을 충당하는 것이 아니라 청장년세대가 매달 내는 보험료 수입에서 급여지급을 충당하는 것이고 기금은 완충기금으로 쌓아두는 것이라면 보험료는 왜 내야 하는가?

- 그것은 각자가 퇴직 후에 국민연금급여를 받을 수 있는 권리를 쌓기 위해서임. 즉, 국민연금 보험료는 인구고령화에 대비한 완충기금의 적립을 위

해서도 내는 것이지만 그보다는 퇴직 후 연금급여를 받을 권리를 쌓기 위해 내는 것이 보다 본질적인 것임.

- 그리하여 국민연금 보험료를 내는 현세대는 그렇게 보험료를 내서 현재의 퇴직세대를 부양하고 그들이 미래에 퇴직한 후에는 그 시기의 청장년 세대가 내는 보험료에서 연금급여를 받게 되는 것임.
- 이런 점에서 국민연금은 해외의 공적연금과 마찬가지로 매 시기의 생산세대가 퇴직세대에게 실물재화(GDP)의 일부를 배분하는 것으로 사회전체적인 노후소득보장기능을 공동으로 이행하는 집합적 부양수단임.

❑ 인구고령화로 인한 노후부양부담이 증가하는 것은 사실이나 이를 지나치게 부정적으로 볼 필요는 없음.

○ 전세계적으로 인구고령화가 진행되고 한국은 특히 인구고령화 속도가 빠르지만 그렇다고 해서 그것이 곧 노후부양기능의 과부하를 의미한다고 단정지을 필요는 없음.

○ 한국은 미래에 65세 이상 인구가 전체인구의 절반에 가까워질 것인데 이런 사회는 현재와는 질적으로 매우 다른 사회일 것임.

- 개인에 따라 차이가 있겠지만 65세 이상 인구가 모두 비생산적이고 의존적인 인구라고 말할 수는 없음. 오히려 지금보다 65세 이상 인구가 더 건강한 인구일 가능성이 더 높음.
- 또한, 전체인구의 절반에 가까울 65세 이상 인구에게 적절한 소득이 제공되지 않는다면 미래에 우리 사회는 사회경제적으로 적절하게 운영되기가 어려울 것임.
- 〈표 1-2〉에 의하면 2070년에 한국의 공적연금지출은 GDP의 11.1%에 달해 EU 국가들과 유사한 수준이 될 것으로 전망됨(국민연금만 별도로 보면 GDP의 8.8%가 될 것으로 전망).
- 그런데 이러한 공적연금지출은 65세 이상 인구 비중과 함께 볼 필요가 있음. 즉, 2070년의 65세 이상 인구의 비중을 보면 EU 국가들은 전체인구의 31.3%이지만 한국은 전체인구의 47.4%에 달해 EU 국가들의 1.5배에 이를 것으로 전망됨.

〈표 1-2〉 미래 노인인구비중을 고려한 공적연금 지출 전망

		2019	2045	2070
공적연금지출 (A) (GDP %)	EU	11.6	12.7	11.7
	한국1	1.5	5.4	8.8
	한국2	3.6	8.2	11.1
65세 이상 인구 (B) (%)	EU	19.5	28.1	31.3
	한국	14.9	40.1	46.4
노인인구 비중 대비 공적연금 (A/B)	EU	0.52	0.41	0.36
	한국1	0.10	0.14	0.19
	한국2	0.24	0.22	0.24

주 1. 한국1은 국민연금만 고려한 것이며, 한국2는 기초연금과 국민연금, 직역연금을 모두 고려한 것임. 한국1에서 국민연금지출은 제5차 국민연금 재정계산의 결과임
2. 공적연금지출에서 2020년 수치는 국회예산정책처 (2020)을 참조한 것이며, 나머지 수치는 국회예산정책처 (2023)을 참조한 것임. EU 국가들은 EU (2021)을 참조한 것임.

출처: 국회예산정책처 (2020); (2023); EU (2021).

- 따라서 한국은 현 상태를 유지할 경우 공적연금의 지출규모 자체는 미래에 EU 국가들과 유사하게 되지만 이를 65세 이상 인구 비중과 함께 고려하면 공적연금지출의 규모가 반드시 크다고 하기 어려움.
- 공적연금지출을 65세 이상 인구 비중으로 나눈 값이 〈표 1-2〉에 제시되어 있는데 이 값이 EU 국가들은 2070년에 평균 0.36이지만 한국은 0.24(국민연금은 0.19)에 불과함. 이는 곧 2070년에 EU 국가들은 노인인구 1%당 GDP의 0.36%를 공적연금으로 지출하지만 한국은 노인인구 1%당 GDP의 0.24%(국민연금은 GDP의 0.19%)를 공적연금으로 지출함을 의미함.
- 이렇게 되면 미래에도 한국은 노인빈곤률이 획기적으로 개선되지 못할 가능성이 높으며 이는 미래세대에게 커다란 부담이 될 것임.
- 따라서 미래에 우리는 65세 이상 인구에게 적절한 공적연금을 제공하고 이것이 국내소비로 활용되어 청장년세대와 퇴직세대가 서로에게 도움이 되는 세대간 선순환 사회경제구조를 만들어가도록 우리 사회의 사회경제적 구조를 근본적으로 재편해나가는 노력을 할 필요가 있음.

❍ 미래에는 지금보다 보험료가 올라가겠지만 그와 동시에 국고지원 등을 통해 부담을 고르게 분산시킨다면 우리 사회의 경제적 여력으로 충분히 부담

가능함.

- 보험료나 조세를 부담으로만 보는 시각은 결국 복지를 모두 부담이라고 보는 시각에 기초한 것임.
- 위에서 말한 것처럼 65세 이상 인구가 공적연금으로 얻는 소득은 다시 국내경제로 환류됨으로써 생산적으로 활용될 수 있을 것이며 우리 사회는 이러한 세대간 선순환 경제구조를 만들어가는 것이 중요함.

❑ 국민연금은 이미 중심노후소득보장제도로 자리를 잡아가고 있음.

○ 이제 시행 35년을 맞는 국민연금은 그동안 두 차례의 개혁을 겪었고 또 그 과정에서 여러 가지 비판도 받아왔지만, 그럼에도 불구하고 국민연금은 국민들에게 노후보장 필요성에 대한 인식을 증진시키고 중심적인 노후준비수단으로서 점차 자리 잡아가고 있음.

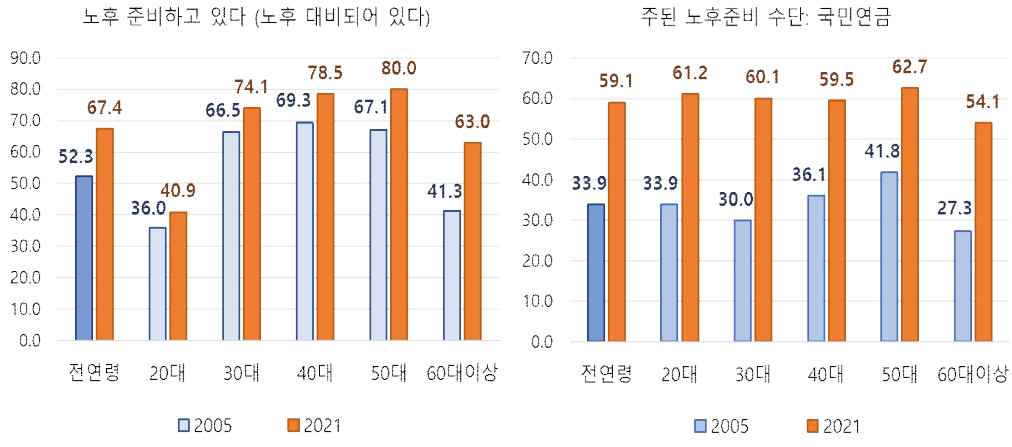
○ 이러한 사실은 통계청의 사회조사 결과를 통해서도 확인할 수 있음.

- 즉, 노후준비를 하고 있다는 응답은 전체연령 기준으로 2005년 52.3%에서 2021년 67.4%로 크게 증가했음.
- 또한, 노후준비하고 있다는 응답들 중 국민연금이 주된 노후준비수단이라는 응답도 2005년 33.9%에서 2021년 59.1%로 크게 증가했음.

○ 특히 이 사회조사 결과에서 청년층인 20대와 30대의 응답이 주목할만함. 즉 20대는 노후준비하고 있다는 응답은 다른 연령대에 비해 낮지만 그럼에도 불구하고 2005년 36.0%에서 2021년 40.9%로 증가했으며 30대는 2005년 66.5%에서 2021년 74.1%로 증가했음.

- 또한, 노후준비를 하고 있다는 응답자 중 주된 노후준비 수단이 국민연금이라는 응답은 20대가 2005년 33.9%에서 61.2%로 크게 증가했으며 30대 역시 2005년 30.0%에서 2021년 60.1%로 크게 증가했음.

○ 이러한 사실들은 인구고령화가 심화할수록 민간보험이나 사적연금 등에 의한 각자도생 방식의 노후보장이 아니라 국민연금이라는 공적인 노후보장수단이 효과적임을 국민들이 인식하고 있고 또 실제로 국민연금이라는 공적연금에 기대하고 있음을 보여주고 있는 것임.



주 1. 20대의 경우 2005년은 19~29세, 2007년은 18~29세의 응답임
2. 왼쪽의 노후준비응답 그래프에서 60대 이상은 '노후대비가 되어 있다'는 응답 결과임. 오른쪽 그래프는 노후준비(대비) 응답자 중 주된 수단이 국민연금이라는 응답 결과임.

출처: 통계청 (2023a).

〈그림 1-3〉 노후준비 실태에 관한 사회조사 결과 추이

○ 인구고령화는 선진자본주의 사회의 일반적인 현상이며 이러한 가운데 다른 모든 나라들이 그에 대응하여 집합적인 공적 노후보장수단을 잘 마련하고 나름대로의 개혁방안에 따라 잘 대응하고 있음. 한국의 경제규모는 세계 10위권이며 소득수준도 선진국들과 비교하여 결코 낮지 않아 노후보장을 제공할 여력이 충분함.

○ 국민들의 노후보장수단으로 자리잡아가고 있는 중심노후보장제도인 국민연금의 보장성을 강화함과 동시에 보험료와 국고를 잘 조화시키고 부담을 골고루 배분한다면 우리는 급속한 인구고령화를 세대간 선순환 경제로 성공적으로 전환하고 지속가능한 노후보장 시스템을 갖춘 모범적인 사례를 충분히 만들 수 있음.

제2장 한국 사회 미래는 비관적이기만 할까?

❍ 국민연금 재정추계는 향후 70년에 대한 여러 가정을 투입하여 도출해 낸 결과인데 이 가정들은 단기 미래에 대해서는 그럴 법한 가정이겠지만 장기로 갈수록 엄밀성이 떨어짐. 따라서 70년에 걸친 재정추계 전망을 확정적인 미래로 받아들여서는 안 됨.

❍ 2장에서는 ○ 재정추계에서 채택한 출산율, 경활률, 생산성, 자본 축적의 가정이 비현실적임을, ○ 비관적 전망하에서도 미래 GDP 대비 국민연금 부담은 감당 가능함을, ○ 미래 연금지급 의무를 막대한 기금을 쌓아서 대응하려는 해법이 왜 문제인지를, ○ 바람직한 재정안정 방안은 보험료와 기금만이 아니라 경제펀더멘털 강화, 국고 투입 등 다차원적이어야 함을 설명함(본격적인 대안적 재정방안은 5장에서 다룸).

1. 저성장과 소멸을 운명으로 제시한 재정추계

❑ 재정추계 방법론이 70년 전망이 가능할 정도로 엄밀한가?

❍ 국민연금의 재정추계 방법론은 국민연금 수입과 지출을 결정하는 변수들을 몇 개의 그룹으로 묶어 모듈을 만들고 그것들을 순차적으로 풀어감으로써 전망치를 도출하는 식으로 진행됨.

- 모듈은 인구전망 모듈, 거시전망 모듈, 기금운용수익률 전망 모듈, 추계모형 모듈로 구성되어 있으며, 이 순서대로 전망치를 추정해 나감. 국민연금 제도는 현재 상황에서 변하지 않는다는 가정을 하기 때문에 나머지 추계모형 모듈을 제외한 세 개의 모듈 전망이 중요함.

❍ 재정추계 모형에서 핵심은 인구, 생산성, 자본축적 변수 가정치임[3]. 이 변수들이 경제성장률 전망치를 결정하고 이에 따라 연금재정의 수입과 지출이 결

3) 미래 GDP를 전망할 때 $Y_t = A_t L_t^{\alpha} K_t^{1-\alpha}$ 함수를 이용함. Y는 GDP, A는 총요소생산성, L은 취업자, K는 자본량, α는 노동소득분배율을 나타냄. 즉 총요소생산성, 노동량, 자본량이 Y를 결정함.

정됨. 이 변수들의 가정치가 엄밀한 인과관계 분석에 근거하여 추정되었을까?

❑ 비현실적 가정1: 인과관계 분석 없이 70년간의 초저출산율 가정

○ 재정추계의 인구전망은 통계청의 전망치를 사용했는데, 통계청은 일반적으로 활용되는 방법론에 입각하여 출산율을 전망함.

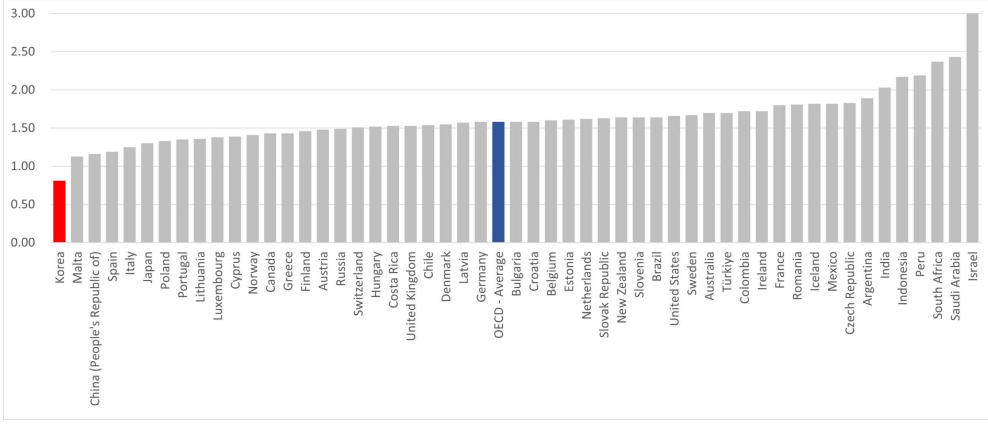
- 통계청이 사용하는 출산율 전망 방법은 어떤 인과관계를 찾아내서 전망하는 것이 아니라 과거 출산율 추이의 통계적 특성으로부터 도출하는 것이지만, 이는 일반적으로 사용하는 방법이므로 엄밀하지 않다고 말하기는 어려움.
- 그러나 가까운 미래에 대해서는 이러한 방법에 의한 전망치가 어느 정도 타당하다 하더라도 70년 장기에 대해서도 인과관계 분석 없는 출산율 전망치를 사용하는 것은 비과학적이라 볼 수 있음.

○ 5년마다 한 번씩 발표되는 통계청의 출산율 전망치가 그동안 계속 달라져 온 것만 봐도 통계청의 전망치가 확정적인 미래가 아님을 알 수 있음.

- 통계청도 장기 전망이 어렵기 때문에 향후 50년에 대해서만 전망치를 제시하고 있음. 그런데 국민연금 재정계산에서 이를 70년으로 연장하여 사용하고 있음.
- 따라서 2030년 중반에 출산율이 1.2 정도에 이르고 이후 1.2 출산율이 지속될 것이라는 이번 전망을 확정적인 전망으로 받아들여서는 안 됨.

○ 선진국 대부분은 산업화 진행과 함께 저출산 문제를 겪었지만, 어느 국가도 1.2라는 초저출산율이 70년간 지속되는 것을 그냥 지켜보지 않았음. 적극적 대응책을 실시하여 어느 정도 수준까지 끌어올림.

- OECD 평균 출산율은 현재 1.6임. 저출산·양극화로 경제의 활력을 잃었다고 얘기되는 일본도 출산율을 올리려고 부단히 노력하고 있고 1.3 밑으로 내려간 적이 없음. 프랑스는 1.8이라는 매우 높은 수준을 보이고 있음(2021년 기준).
- 프랑스는 가족복지 예산으로 GDP의 3%를 투입하고 있는데 우리는 그에 한참 못 미치는 예산을 투입하고 있음. 정부 정책에 따라 출산율은 달라질 수 있음.



출처: OECD (2023a)

[그림 2-1] OECD 국가들의 합계출산율 수준 (2022년 기준)

〈표 2-1〉 OECD 주요국의 가족복지 예산 규모 (2019년)

순위[1)]	국가	GDP 대비율(%)	순위[1)]	국가	GDP 대비율(%)
1	스웨덴	3.4	11	뉴질랜드[2)]	2.7(2.8)
2	룩셈부르크	3.4	12	오스트리아	2.5
3	아이슬란드	3.3	13	리투아니아	2.5
4	덴마크	3.3	14	독일	2.4
5	에스토니아	3.2	15	영국[2)]	2.4(2.3)
6	노르웨이	3.2	16	헝가리	2.4
7	폴란드	3.0	17	호주	2.3
8	핀란드	2.9	18	라트비아	2.3
9	벨기에	2.8	19	OECD 평균	2.1
10	프랑스[2)]	2.7(2.9)	33	한국[2)]	1.4(1.5)

주 1. OECD 39개국의 GDP 대비 가족복지 예산 비율을 높은 순서대로 나열했을 때의 순위를 의미함.
2. 괄호 안은 2020년 수치임.
출처: OECD.Stat (2023.10.10.a).

○ 만일 1.2 출산율이 실제로 70년 동안 지속된다면 이번에 보험료율을 올린다고 해도 5년 후 다시 올리고 그다음 5년 후 또다시 올려야 할 것임. 결국 출산율 1.2 지속 하에서 기금을 지키겠다는 것은 끊임없는 보험료 인상을 의미할 뿐임.

○ 저출생 상황은 당분간은 받아들여야 하겠지만 초저출생이 향후 70년 동안 지속될 것이라는 가정은 엄밀한 과학적 전망치라고 볼 수 없음.

- 70년 동안 만일 출산율이 1.2에 머문다면, 그것은 한국이라는 나라가 저성장의 길에 들어설 뿐만 아니라 머지않아 소멸할 운명에 처할 것임을 의미한다는 점에서 비현실적
- 올해는 합계출산율이 0.6이 될 가능성이 크다고 할 정도로 현실의 출산율이 낮다 보니 1.2라는 수준도 희망에 불과할 정도로 높은 전망치로 여겨질 수 있지만 이를 오히려 한국 사회를 근본적으로 바꿀 계기로 삼아야 할 것임.

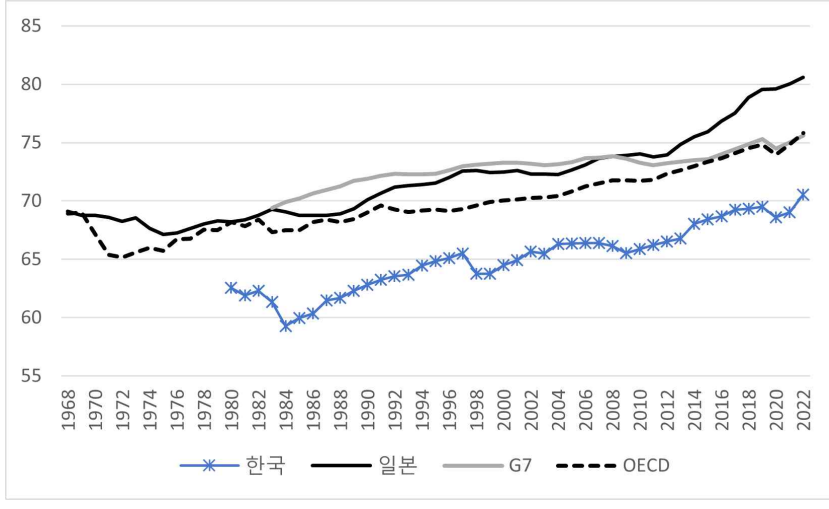
❑ 비현실적 가정2: 고령화로 인력부족이 심각해져도 경제활동참가율(이하 '경활률')이 장기간 낮게 유지된다는 가정

○ 우리나라의 고령화는 조만간 OECD 모든 국가보다 높아질 것인데도 재정추계는 생산가능인구의 경활률이 향후 100년에 걸쳐 서서히 OECD 평균에 수렴한다고 가정

- 인구감소와 고령화로 조만간 사회 전 영역에서 일할 사람이 턱없이 부족해질 것을 고려하면 이는 매우 비현실적인 가정임.

○ 고령화가 심각한 일본에서 생산가능인구의 경활률은 최근 80%에 육박할 정도로 매우 높은 수준임을 보여주고 있는데 이는 당연한 현상임.

- 일본의 15~64세 인구의 경활률은 1990년대에 OECD 평균을, 2010년대에 G7 국가 평균을 상회하였고 최근에는 80%에 육박하고 있음을 보여주고 있음. 우리나라는 주요 선진국들과의 격차를 좁혀가고 있지만, 여전히 그들보다 낮은 수준임.
- 그러나 현재의 우리나라의 고령화 속도를 보면 우리나라 생산가능인구의 경활률은 OECD 평균을 곧 따라잡을 뿐 아니라 추월할 것으로 예상할 수 있음. 그런데 국민연금 재정추계에서는 우리나라의 낮은 경활률은 향후 매우 느리게 OECD 평균을 따라잡는다고 가정하고 있음(국민연금재정추계전문위원회, 2022).



출처: OECD (2023b)

[그림 2-2] 주요 선진국들의 15~64세 인구의 경제활동참가율 추이

❍ 우리나라의 경활률이 낮은 것은 특히 여성의 경활률이 낮기 때문임. 2019년에 30~64세 남성의 경활률은 거의 90%에 육박하는데 여성은 60%대 전반에 머물러 있었음(통계청 경제활동인구조사 자료).

- 국민연금 재정추계전문위원회의 경활률 결정요인 분석 결과에 따르면 기혼 여성의 경활률을 낮으며, 이는 우리나라 여성들이 결혼, 출생, 육아로 인해 경력이 단절되는 현상을 반영하는 것임(국민연금재정추계전문위원회, 2022).

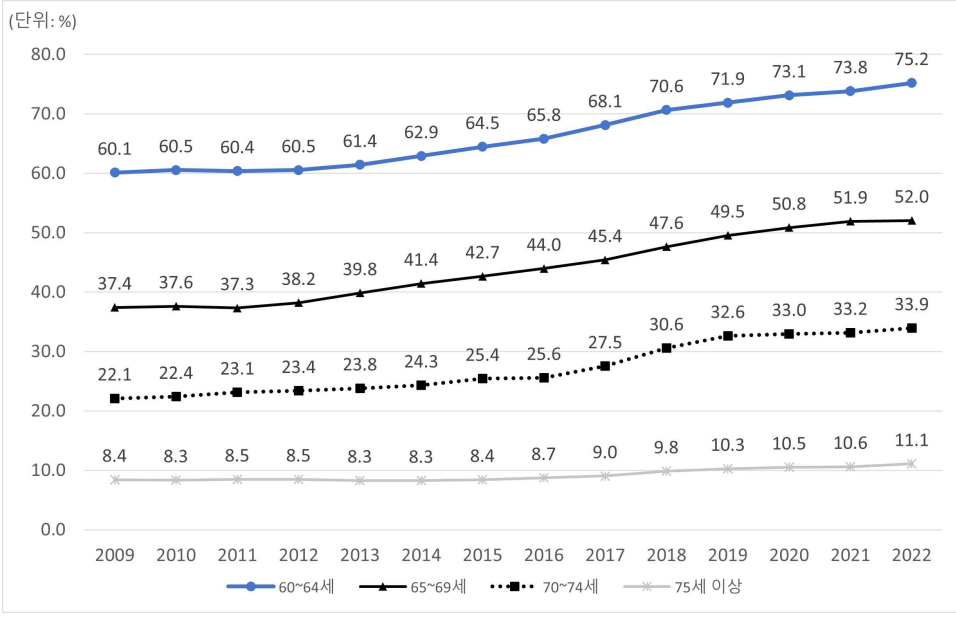
❍ 여성이 일·가정 양립을 하기 어려운 사회구조는 출산율과 경활률 모두를 낮추는 핵심적인 요인임.

- 향후 인구감소와 고령화로 인해 일할 사람이 부족해진다고 하는데 외국에서 이민을 받는 것을 고려하기보다 국내 여성들의 노동력 활용 방안을 먼저 찾아야 할 일임. 가족복지 예산 확대와 더불어 양육과 일터에서 젠더평등이 강화되어야 함.

❍ 일본의 사례를 보면 생산가능인구뿐 아니라 60세 이상 인구의 경제활동참가율도 2009년 이후 계속 증가하고 있음을 알 수 있음.

- 고령화가 빠르게 진행되면 건강한 고령 계층의 경제활동참가율은 올라

감. 대신 그 일자리가 괜찮은 일자리가 되도록 국가가 노력해야 함.



출처: OECD.Stat (2023.10.10.b)

[그림 2-3] 일본 60세 이상 인구의 경제활동참가율 추이

❍ 현재와 같이 처참하게 낮은 출산율을 OECD 평균 수준까지 끌어올리는 노력을 적극적으로 경주함과 동시에 그렇게 되기까지는 현재 적절히 활용되지 않고 있는 경활률을 올리고 건강한 고령 계층의 경활률도 올리는 정책이 중요함.

– 이를 통해 경제성장률 제고와 국민연금 재정의 안정화를 기할 필요가 있음. 그러나 정년연장에 대한 사회적 합의나 중장년층에 대한 노동시장 개선 없이, 연금수급연령만을 우선적으로 상향하는 것은 고려될 수 없음.

❑ 비현실적 가정3: 4차산업혁명이 생산성과 자본축적에 미칠 긍정적 영향 부재

❍ 인구와 함께 경제성장률을 결정하는 중요한 요인인 생산성과 자본축적에 대한 전망도 엄밀하게 추정된 것은 아님. 생산성은 '직관적' 방식으로 전망되었음[4].

- 총요소생산성을 결정할 것으로 기대되는 요인들, 예를 들어 1인당 GDP, 무역자유도, 법제 및 재산권 보호, 금융, 노동, 기업활동 규제 등을 가지고 한국의 총요소생산성 증가율을 설명하고자 회귀분석을 했을 때 유의미한 추정결과를 얻기 어려웠음(신석하 외, 2013).
- 그래서 재정추계에서는 우리 경제가 성숙기에 접어들었으므로 총요소생산성 증가율이 과거 실적치의 추세보다 낮은 수준을 보일 것이라는 '직관'에 의존하기로 결정했음.

○ 직관에 의존한다는 것은 "소득수준이 높을수록 총요소생산성 증가율이 낮은 경향이 있다고 가정함"을 의미하는 것임.

- "한국의 1인당 GDP는 2011~2019년에 OECD 국가 중 하위 32.2%에 해당하므로 기준시나리오 총요소생산성 증가율을 OECD 상위 25%와 50% 사이의 값인 1%로 가정"하기로 했음.

○ 그러나 이는 현재 진행되고 있는 로봇과 AI 기술이 향후 어떤 효과를 발휘할지를 전혀 고려하지 않은 것임.

- 아세모글루와 레스트레포(Acemoglu and Restrepo, 2017)는 고령화가 빠를수록 자동화 전환이 빠르게 이루어져 1인당 GDP가 높다는 실증분석 결과를 제출하였는데, 고령화가 빠르게 진행되면 로봇화 투자가 빠르게 일어날 수밖에 없고 이를 통한 생산성 향상이 자연스럽게 이루어질 것임을 보여줌. 그 외 AI기술과 같은 4차산업혁명도 마찬가지임.

○ 그러나 재정추계에서는 AI기술과 같은 4차산업혁명 기술을 활용한 생성제고 효과를 적극 포함하지 않고 느린 생산성 증가율을 전망함.

- 재정추계에서는 투자 이론에 기대어 미래의 자본축적 경로를 전망하는데 투자 이론에서 미래 노동 공급의 감소와 총요소생산성 증가율 둔화가 자본 생산성에 부정적 영향을 미치기 때문에 자본수요가 줄고 자본축적이 둔화된다고 가정함.

---

4) 생산성은 각주1에서 설명한 GDP 결정 모형에서의 A, 즉 총요소생산성을 의미함. L, K와 같은 생산요소와 함께 GDP의 수준을 결정하는데, L, K 값이 동일해도 A가 높을수록, 즉 총요소생산성이 높을수록 GDP가 커지기 때문에 매우 중요한 GDP 결정요인임. 총요소생산성이라고 부르는 이유는 L, K가 함께 투입되어 발현되는 생산성이기 때문임. Y/L일 때는 노동생산성, Y/K일 때는 자본생산성이라고 부름. 과거의 A는 직접 측정할 수 없고 Y, L, K를 대입하여 도출함.

○ 노동력 및 생산성과 함께 경제성장률을 결정하는 자본축적에 대한 전망도 엄밀하게 이루어지지 않았음. 재정추계에서는 노동력과 생산성의 수준이 자본축적을 결정한다고 가정.

- 따라서 엄밀하지 않은 노동력과 생산성 가정이 자본축적 가정을 결정한 것임. 가정이 가정을 결정했다고 볼 수 있음.

❑ **따라서 국민연금 재정추계는 엄밀한 과학적 방법론의 결과가 아니며 확정된 미래 전망도 아님.**

○ 현재 국민연금 재정추계는 70년을 전망의 시간적 범위로 잡아서 인구 전망, 경제 전망, 국민연금 수입과 지출 전망, 보험료 전망 등을 하고 있지만 5년마다 한 번씩 하는 전망이 매번 달라지는 것에서 알 수 있듯이 확정된 미래 전망으로 볼 수 없음.

○ 그럼에도 70년 후까지의 재정추계 결과가 마치 확정적인 것처럼 발표되어 비관적 운명론이 유포됨. 그리고 이 비관적 운명론에 입각한 재정추계는 국민연금제도를 유지하기 위한 유일한 방법으로 보험료 인상이 결론으로 도출됨. 그 결과 국민연금 개혁안 논의는 매번 연기금 유지를 위한 보험료 인상이라는 틀에 갇히게 됨.

2. 미래 GDP 대비 연금부담은 감당 가능한 수준

❑ **일부 전문가와 언론은 국민연금이 천문학적인 규모의 '미적립부채/누적부채'를 가지고 있다고 주장. 그러나 국민연금이 미래 '연금 지급 의무'를 지는 것은 맞지만 그것을 부채라고 할 수는 없음.**

○ 재정추계가 미래를 과도하게 비관적으로 전망하고 있는데 이를 근거로 일부 전문가와 언론이 국민연금이 천문학적인 미적립부채를 안고 있다는 주장을 제기함으로써 국민연금 파산 가능성 유포

○ 이들은 연금의 재정 상태에 대한 정확한 정보를 제공하기 위해 재정계산 시에 추계기간에 대해 미적립부채를 추계하고 이를 공개해야 한다고 주장

○ 이들이 제시하는 미적립부채란 '향후 70년간 국민연금이 부담해야 하는 연급급여 현재가치의 합계'를 의미하는데, 이것은 실제 부채가 아니라 미래에 지급하게 될 연금지출 총량에 해당함. 국민연금이 이러한 지급 의무를 지고 있는 것은 사실이지만 이것을 부채라고 볼 수는 없음.

❑ 소위 '미적립부채/누적부채'는 노후소득보장 제도인 국민연금을 부채 덩어리로 바라보게 하는 잘못된 개념

○ 미적립부채에서 '부채'는 국민이 인식하는 일반적인 부채와는 다른 개념

- 국민이 인식하는 부채는 과거의 거래나 사건의 결과로 발생한 확정적인 지급 의무임. 예를 들어 자녀가 결혼할 시점까지 양육에 소요된 비용이 수입을 초과하여 부모가 은행 대출을 받았고 이를 아직 갚지 못했다면, 존재하는 대출 상환금이 자녀 양육으로 인한 부채임.
- 반면 자녀 양육에 미적립부채 개념을 적용하면 아이가 태어나자마자 부모는 부채를 지게 되는 식임. 특정 시점까지(예를 들어 자녀의 결혼) 자녀 양육에 소요될 연도별 비용을 추정하여 현재가치로 환산하고 이를 모두 합한 것을 부채라고 부르기 때문임.
  - 이렇게 계산된 미적립부채는 그 금액이 수억 원에 달할 정도로 클 것임. 즉 존재하지도 않는 거액의 부채를 진다는 식임.

○ 그러나 부부가 아이를 가질 때, 수입의 일정 비율을 양육비로 사용하겠다는 계획을 세우고 그 계획에 따라 양육하기 때문에 자녀 양육으로 웬만하면 거액의 빚을 지지는 않음.

- 현실에서 자녀 출생이나 양육 계획을 세울 때 미적립부채와 같이 계산한 양육 비용을 추산해 사용하지 않음.
- 수지를 고려한다면 미적립부채 추정 기간에 지출뿐만 아니라 수입까지 고려해야 하는 것이 마땅함.

❑ 소위 '미적립부채'는 할인율이나 추계기간에 따라 그 규모가 고무줄처럼 달라지는 미확정된 금액임.

○ 미적립부채는 미래 어느 시점까지의 지급액을 포함할 것인가(추계기간),

미래 지급액을 현재가치화할 때 어떤 할인율을 쓸 것인가(할인율)에 따라 변동하는 미확정 금액임.

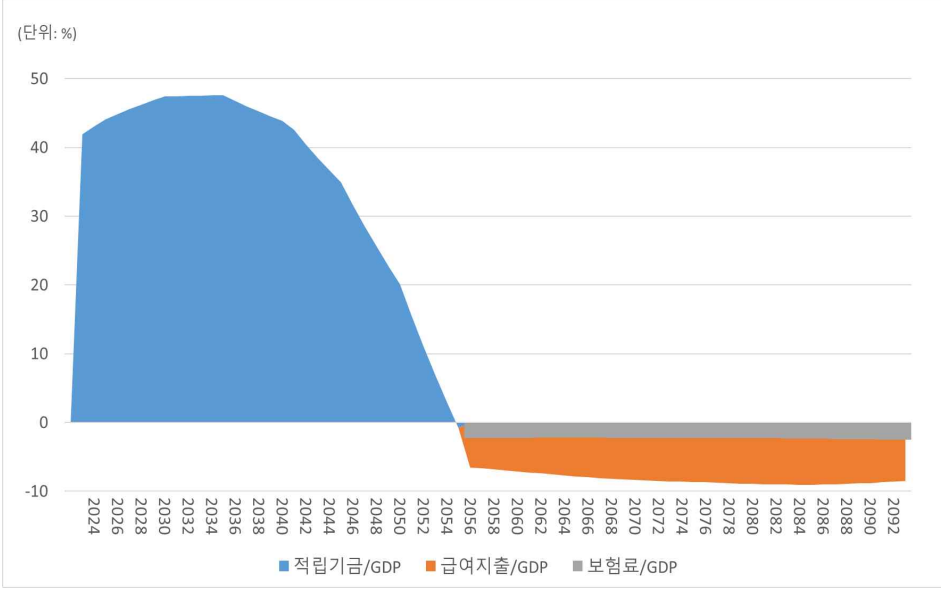
- 추계기간이 길어질수록 지급이 증가할 것이므로 소위 '미적립부채'가 증가하게 됨.
- 미래에 지급해야 할 급여를 모두 현재 가치화해서 더하는데, 어떤 할인율을 사용하는가에 따라 그 금액이 크게 달라짐. 할인율은 보통 현재의 이자율을 쓰기 마련인데 이자율이 연 3%에서 연 4%로 조금만 바뀌어도 70년 후 1억 원의 현재가치가 약 절반으로 감소함. 즉, 미래 급여지출의 현재가치가 어떤 할인율을 쓰는가에 따라 크게 달라진다는 점에서 소위 '미적립부채'는 금액이 확정되지 않은 것임. 따라서 이것은 일반적으로 이야기하는 '부채'에 해당하지 않음.

❑ **국민연금의 미래 지급의무가 감당 가능한지 여부는 GDP에서 차지하는 연금지출총액의 크기로 판단할 수 있으며 이 정보들은 이미 제공되고 있음.**

❍ 최근 발표된 재정추계 보고서는 미래 각 시점의 급여지출 총액을 해당 시점의 GDP로 나눈 'GDP 대비 급여지출' 비율을 보여줌(국민연금재정추계전문위원회, 2023, p. 65, 〈표 24〉).

❍ 이 지표의 분자는 급여지출 총액이고 분모인 GDP는 국가 전체의 지급능력이라고 볼 수 있고 그 비율은 많아야 10% 이내이므로 부담능력은 충분하다고 볼 수 있음. 이 수치는 같은 해의 두 변수의 비율로 표시되기 때문에 실질가치로 전환하기 위한 할인율이나 물가상승률 가정치, 추계기간 선택으로부터 자유로움.

❍ 한편 국가 전체는 부담능력이 있지만 실제로 필요 재원을 잘 마련하고 있는가도 중요한 문제인데, 국민연금재정추계전문위원회 보고서 〈표 24〉는 각 시점의 GDP 대비 수입과 지출의 차이(즉, GDP 대비 적자규모)에 대한 정보를 보여주고 있음([그림 2-4] 참고). [그림 2-4]를 보면 가장 적자가 가장 많을 때가 2080년이고 GDP 7.1%임.



출처: 국민연금 재정추계전문위원회 보고서(2023) 자료 활용 저자 작성

[그림 2-4] 국민연금 기금 소진 이후 GDP 대비 적자 규모 (단위: GDP 대비 %)

❑ **이처럼 연금급여 지출 규모는 감당가능한데 연금을 온전히 보험료로만 충당하는 '부과방식비용률'이 너무 높다는 주장이 제기됨.**

❍ 국민연금 적자를 미래 가입자의 노동소득에 보험료를 걷어서 모두 마련하고자 할 때 필요 보험료가 얼마인지를 보여주는 지가 부과방식비용률(혹은 부과방식보험료율)임(국민연금재정추계전문위원회 보고서의 〈표 25〉)(국민연금재정추계전문위원회, 2023).

❍ 부과방식비용률은 재정부담의 크기를 간접적으로 보여주지만 소득상한선 인상 등 부과기반 소득을 늘리면 줄어드는 특징이 있어 제한적인 의미를 지님.[5)]

5) 부과방식비용률에 대한 자세한 설명은 5장 91페이지 참조.

3. 기금만능론의 사회경제적 해악

❑ '미적립부채론'과 쌍벽을 이루는 해로운 주장이 '기금만능론'임.

○ 한국경제는 저성장이라는 운명에 처해 있고 그로 인해 국민연금은 막대한 부채를 지고 있으며, 그에 대한 바람직한 대응책은 막대한 연금기금을 쌓는 것이라는 주장이 '기금만능론'임.

○ 재정추계는 '미적립부채'를 명시적으로 제시하지 않지만, 재정평가지표 부분에 70년 후까지 기금을 유지하기 위해서 보험료를 어느 수준까지 올려야 하는지를 제시함으로써 동일한 프레임에 갇혀 있다고 볼 수 있음.

❑ 기금만능론은 국민연금을 민간연금과 같은 것으로 오해한 결과

○ 기금만능론은 막대한 적립금을 통해서만 국민연금 재정안정을 달성할 수 있다고 봄. 이는 국민연금 재정문제의 해결 주체를 오로지 가입자와 수급자로 한정 지어 국가의 책임을 배제하는 것임.

○ 그러나 공적연금인 국민연금은 민간연금과 다르기 때문에 이러한 재정 원리는 잘못된 것임.

❑ 저출생과 저성장 문제가 지속되면 기금고갈 시점의 도래와 보험료 인상이 반복될 것임.

○ 제5차 재정계산위원회는 저출생과 고령화의 빠른 전개, 낮은 총요소생산성 증가율 등 경제성장률의 하향화에 결정적 영향을 미치는 요인들을 피할 수 없는 운명으로 받아들이고 대규모로 기금을 쌓는 방안을 제시

○ 그러나 낮은 출산율과 둔화된 경제성장률이 개선되지 않으면, 5년 후의 제6차 재정추계에서 기금소진에 따른 국민연금의 재정 불안정성 문제는 다시 발생할 가능성 높음.

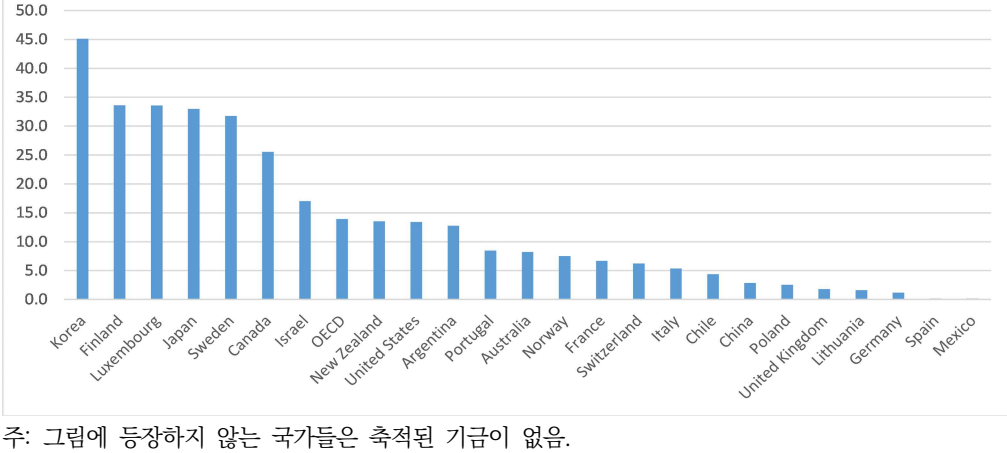
- 제5차 국민연금재정계산 추계에 따르면 2093까지 기금을 소진시키지 않고 유지하려면 보험료율 대폭 인상, 연금지급개시연령 68세로 상향, 기금투자수익률 1%p 상향 실현 등이 이루어져야 하는데 하나하나가 어려운

일일 뿐 아니라 이렇게 하더라도 2093년 기금소진은 다시 도래함.

❑ 재정계산이 제안한 소득대체율 인상 없는 보험료율 인상의 개혁안이 실행된다면 기금은 과도하게 비대해짐.

○ 국민연금 기금은 초기 설계 시에 적립하기로 결정한 바에 따라 지금까지 조성되어 왔는데 그 규모가 큰 편임. 국민연금은 현재 OECD 국가 중에서 GDP 대비 규모가 가장 큰 공적연금임([그림 2-5]). 2020년 기준 국민연금 기금 규모는 GDP 대비 45.1%인데 5차 재정추계에 따르면 2032년에 47.8%에 도달하고 이후 감소할 것으로 전망되었음.

- 그런데 제5차 국민연금재정계산 재정안정화 방안에 따라 보험료율을 15%까지 인상하면 기금은 2052년에 GDP의 62.7%가 되고, 18%까지 인상하면 기금 규모는 2059년 GDP의 72.5%까지 증가함.
- 또한 보험료율을 18% 인상하고 여기에 더해 지급개시연령 68세로 상향 조정, 기금투자수익률 1%p 상향 달성 시나리오를 동시에 적용하면 2078년에 기금 규모는 2경 5,097조 원으로 GDP의 202.1%에 달함.



주: 그림에 등장하지 않는 국가들은 축적된 기금이 없음.
출처: OECD (2021a)

[그림 2-5] OECD 국가들의 공적연금 규모 (단위: GDP 대비 %)

○ 앞으로도 인구고령화에 대비한 완충 수단으로서 국민연금 기금을 활용해야 하기 때문에 기금 규모가 어느 정도 커지는 것은 불가피하지만 그렇다

고 해도 기금 규모가 지나치게 커지는 것은 금융시장, 외환시장에 미칠 충격을 고려해보면 바람직하지 않음.

❑ **대규모 기금 축적은 축적 과정과 현금화 과정에서 금융시장, 외환시장에 충격을 미칠 것임.**

○ 만일 연금기금이 국내 금융자산에 투자되면, 연금기금이 빠르게 축적되는 초반에는 국내 금융자산 가격의 급등 현상(높은 수익률)이 나타나다가 은퇴 인구가 많아져 연금기금을 현금화하는 단계에서는 대규모 자산 매각으로 인한 가격급락(수익률 하락)의 문제가 발생

○ 만일 해외 금융자산에 투자되면 국내 자본의 유출로 인한 국내 투자 기회 축소 등에 따른 문제를 초래할 수 있고, 미래 현금화를 위해 다시 국내로 유입될 때 외환시장에 큰 충격을 줄 수 있음.

- 2023년 7월 기준 연금기금의 해외 주식(30.1%)과 채권(7.0%) 비중은 37.1%임. 대체투자는 15.7%로 꾸준히 증가될 투자영역인데, 이 중 80% 이상이 해외투자로 진행됨.

❑ **한편 소득대체율 인상 없는 보험료율 인상은 가계 소비를 위축시켜 경제 성장 기반과 국민연금 재정 기반 위축을 가져올 수 있음.**

○ 실물시장과 금융시장의 괴리, 국민연금의 해외 자산 비중 증가로 인해 연금기금의 규모가 커진다고 해도 그만큼 국내 실물투자로 이어지기 어려움.

○ 보험료율의 인상은 소비를 줄일 것이므로 성장에 부정적 영향 미침.

- 소득대체율 인상 없이 보험료만 인상한다면 가입자의 현재 가처분소득이 감소할 것이므로 가입자는 현재 소비를 줄일 수 있음. 경제 전체 차원에서는 현재 성장에 부정적 충격을 야기할 것임.
- 소득대체율 인상 없이 보험료만 인상할 때 소비를 더 이상 줄일 수 없는 가입자라면 개인 차원에서 하던 저축을 줄일 수 있음. 그 경우 가입자가 은퇴한 이후 연금급여와 개인 저축을 합한 노후 소득은 과거보다 줄어들 것임. 결국 미래 소비가 줄어들 것이고 이것은 미래 성장에 부정적 충격을 야기할 것임.

4. 저출생 극복, 국고투입 등 다차원적 해결책 필요

❑ **국민연금 존립 목적은 적정한 노후소득보장이므로 개혁의 최우선 과제는 보장성 강화 목적에 맞추어져야 함.**

○ 고령화가 심화되는 상황에서 '적정 노후소득보장, 현세대와 미래세대의 낮은 보험료, 국민연금 재정안정'은 동시에 달성하기 어려운 목표들임. 무엇이 가장 중요한 목표인지가 중요함.

❑ **재정안정 방안은 보험료와 기금 활용만이 아니라 다차원적으로 마련해야 함.**

○ 다차원적 해결책이란 보험료를 인상하는 것을 넘어서, 첫째, 국민연금의 수입과 지출을 결정하는 인구 및 경제성장 상태를 개선하는 것, 둘째, 국고투입과 같은 일반재원 투입을 고려할 것을 포함하는 것을 의미함.

❑ **저출생 문제를 해결하지 못하면 국민연금 재정안정은 고사하고 국가의 존립 자체도 위태로워짐.**

○ 70년 후의 어두운 미래 전망을 그대로 수용하고 지금 대규모의 기금을 쌓는 것으로 해결책을 삼는다는 것은 어리석은 일

○ 당장 반등은 어렵겠지만 한 세대, 30년 정도의 중기를 정책 시행의 시간 범위로 잡아서 종합적인 대응책을 마련하는 것이 더 현실적임.

❑ **건강한 고령계층은 소비와 생산의 주체가 될 것이므로 노인부양비가 높아지는 것을 부담으로만 보는 부정적 시각에서 벗어나야 함.**

○ 개인 수명이 길어지고 있지만 건강 수명도 길어지고 있으므로 새로운 생산계층, 소비계층이 늘어나는 것이라고 볼 수 있음. 긍정적인 선순환으로 전환시킬 정책 대응이 중요함.

○ 일본의 사례와 같이 고령계층이 적극적으로 노동시장에 참여하게 한다면 개인적으로도 경제적 풍요를 누릴 수 있을 뿐 아니라 국가적으로도 노인부양을 위한 부담을 덜 수 있음.

❑ **고령화가 심각해지는 미래에도 부양 부담을 생산인구의 노동소득에만 계속 맡기는 것은 불합리할 뿐 아니라 불공정함. 국고 투입을 통해 사회 전체가 부담을 나누어지는 것이 마땅함.**

○ 은퇴세대의 노후소득보장이라는 국가의 의무는 이제는 노동소득 뿐 아니라 자본소득도, 생산인구뿐 아니라 은퇴인구 중 능력 있는 인구도 이 의무에 동참하는 것이 맞음. 이미 많은 국가에서 이러한 이유로 국고를 투입하고 있음.

〈표 2-2〉 공적연금에 대한 국가 기여 사례

국가	고용주	근로자	국가기여	
			기여율	기타 보조
벨기에	24.77%	13.07%		전체 사회지출의 16.3% 보조(2013), 추가기금보조(16.3%)
독일	9.45%	9.45%		국고보조는 평균임금상승률에 연동, 연금보험료 상승 시 국고보조금 증액
그리스	13.33%, 3%	6.67%, 3%	다양	국가재정
스페인	23.6%	4.7%		전체 지출의 12.16% (중앙정부)
프랑스	10.20%, 1.75%(추가소득)	7.05%, 0.25%(추가소득)		연기금(Pension Reserve Fund), 노후연대기금(old age solidarity fund)
이탈리아	33%의 2/3	33%의 1/3		세금으로 조정한 여유기금
사이프러스	7.8%	7.8%	4.6%	연기금
룩셈부르크	8%	8%	8%	완충기금
오스트리아	12.55~25.8%	10.25~ 11.75%	5.3~ 12.55%	부족분은 연방 예산으로
포르투갈	23.75%	11%		사회보장기금
루마니아	15.5~25.8%	10.50%		정부재정보조
슬로베니아	8.85	15.5%		국가보조 등
핀란드	17.75 ~23.7%	5.55%(18~52세) 7.05%(53~68세)	20.4%	
스웨덴	9.04%	6%		완충기금
영국	13.80%	다양		기금규모가 적정선 이하로 하락 경우 보조

주: 벨기에의 경우 고용주와 근로자의 보험료가 전체 사회보장제도를 위한 보험료임.
출처: 국민연금연구원 연금제도팀(2016)의 〈표 II-4〉 재인용.

제3장 국민연금 보장성, 어느 정도인가?

❍ 국제적으로 낮은 국민연금 소득대체율: 국민연금 수준은 모든 소득계층에서 OECD 평균을 훨씬 밑돎. 평균임금 가입자의 급여수준은 31.2%로 OECD 평균 42.2%의 73.9%임.

❍ 낮아지는 소득대체율로 인해 2040년대와 2050년대 신규수급자는 보험료 납부 기간이 현재보다 3~4년 길어져도 오히려 급여수준은 26%대로 더 낮아지는 역설 발생

❍ 국민연금 급여 절대 수준도 낮아 2022년 말 기준, 노령연금 평균은 60만 원에 미달하며 급여종별(완전연금, 감액연금, 조기노령연금, 특례연금)로 급여 격차가 심화되었음.

❍ 국민연금 급여가 낮아 28년 가입한 평균적인 가입자가 기초연금까지 받아도 보장 수준은 노후최소생활비의 74.5%에 불과함.

❍ 현 국민연금 급여로는 노후빈곤 예방 효과 낮음. 현 공적연금제도 유지 시 노인빈곤율은 2065년 20% 중반대로 떨어졌다가 2085년 경 약 30%로 다시 증가할 것으로 예측됨.

1. 국제적으로 낮은 국민연금의 소득대체율

❑ **국민연금의 소득대체율은 평균임금가입자(1AW) 기준 OECD 국가의 평균적인 공적연금 보장수준의 73.9%임.**

❍ OECD 국가의 공적연금 및 의무민간연금 소득대체율은 〈표 3-1〉과 같음.

❍ 한국 공적연금 소득대체율은 모든 소득계층에서 OECD 평균 이하임.

- 저임금가입자(0.5AW)는 43.1%로 OECD 평균 55.8%의 77.2%
- 평균임금가입자(1AW)는 31.2%로 OECD 평균 42.2%의 73.9%

- 고임금가입자(2AW)는 18.6%로 OECD 평균 34.4%의 54.1%

  * 공적연금은 1층의 기초연금과 2층의 소득비례연금을 합한 것임. 한국의 경우 1층의 기초연금이 제외되었는데 이에 대해서는 뒤에서 다시 살펴봄.

〈표 3-1〉 한국과 OECD의 공사연금 소득대체율 비교(2021년)

	공적연금			의무연금 (공적연금+의무민간연금)		
	0.5AW	1AW	2AW	0.5AW	1AW	2AW
한국(K)(%)	43.1	31.2	18.6	43.1	31.2	18.6
OECD(E)(%)	55.8	42.2	34.4	64.5	51.8	44.4
K/E (%)	77.2	73.9	54.1	66.8	60.2	41.9

주 1. 공적연금은 1층의 기초연금과 2층의 소득비례연금을 합한 것이며 의무연금은 공적연금과 의무적용되는 민간연금을 합한 것임.
2. AW는 평균임금으로 0.5AW는 소득이 평균임금의 1/2인 저임금가입자, 1AW는 평균임금가입자, 2AW는 소득이 평균임금 2배인 고임금가입자를 대표함.
3. 비교를 위해 가입자가 각국 공적연금의 법으로 정해진 최대 기간 가입한 것을 가정한 소득대체율로 한국은 38년 가입을 가정함.
4. 한국의 공적연금 소득대체율은 기초연금이 제외된 수치이며, 의무연금 소득대체율은 퇴직급여(퇴직금 및 퇴직연금)가 제외된 수치임.

출처: OECD (2021a).

○ 의무가입 연금에서도 한국의 소득대체율은 모든 소득계층에서 OECD 평균의 41~66%에 불과함.

  * 한국에는 퇴직급여제도가 있지만 연금으로 기능하지 못하여 OECD가 인정하는 노후소득보장제도 기준에 부합하지 않아 의무연금 소득대체율 계산에서 제외됨.

❑ OECD 2021년 계산에서 한국은 기초연금이 제외되었으나 기초연금을 포함해도 여전히 소득대체율이 낮음.

○ 기초연금을 포함할 경우 소득대체율은 〈표 3-2〉에 제시되어 있음.

- 기초연금 포함 시 저임금가입자(0.5AW)의 소득대체율은 50.9%(국민연금 43.1%+기초연금 7.8%)로 OECD 평균 55.8%보다 낮음.
- 평균임금가입자(1AW)는 현행 제도에서 기초연금수급자가 될지 불분명하지만, 수급자가 된다 해도 소득대체율은 35.1%(국민연금 31.2%+기초연금 3.9%*)로 여전히 OECD 평균 42.2%보다 낮음.

* 저임금가입자의 기초연금 소득대체율은 OECD의 계산방법에 따라 계산하면 7.8%인데, 평균임금가입자는 그 소득이 저임금가입자의 2배이므로 기초연금 소득대체율은 7.8%의 1/2인 3.9%임.
* OECD는 올해(2023년)부터 공적연금 급여 계산에 기초연금을 포함시키기로 함. 다만 저임금가입자(0.5AW)에 대해서만 기초연금 포함(문현경, 2023).

〈표 3-2〉 한국과 OECD의 공사연금 소득대체율 비교

(단위: %)

		공적연금			의무연금 (공적연금+의무민간연금)		
		0.5AW	1AW	2AW	0.5AW	1AW	2AW
한국	국민연금	43.1	31.2	18.6	43.1	31.2	18.6
	국민+기초	50.9	35.1	18.6	50.9	35.1	18.6
OECD		55.8	42.2	34.4	64.5	51.8	44.4
국민연금/OECD		77.2	73.9	54.1	66.8	60.2	41.9
국민+기초/OECD		91.2	83.2	54.1	78.9	67.8	41.9

주 1. 한국의 국민연금과 기초연금을 합산한 공적연금 소득대체율 계산에서는 평균임금가입자의 경우 기초연금 수급자가 될지 불분명하지만 기초연금까지 받는다고 가정하여 계산한 소득대체율을 제시하였음. 고임금가입자(2AW)는 현행 제도상 기초연금 수급자가 될 수 없음.
2. 저임금가입자(0.5AW)의 기초연금 소득대체율은 7.8%. 이를 43.1%에 합하면 50.9%가 됨.
3. 평균임금가입자(1AW)의 기초연금 소득대체율은 7.8%의 1/2인 3.9%가 됨(평균임금가입자의 소득은 저임금가입자의 2배이므로). 따라서 이를 31.2%에 더하면 35.1%가 됨.
4. 가입기간은 각 국이 정한 최대가입기간 가정. 한국의 경우 국민연금 38년 가입 가정.

출처: OECD (2021a).

○ 결론적으로 국민연금의 소득대체율을 현행대로 2028년까지 계속 40%로 내릴 경우 그 수준은 평균임금 가입자 기준 OECD 소득대체율 평균의 73.9% 수준에 불과하고, 저임금가입자에 대해서는 기초연금을 포함해도 OECD 평균에 미치지 못함.

❑ 〈표 3-1〉의 OECD 소득대체율은 최대가입기간을 가정한 것으로 과대평가된 것임.

○ OECD 평균 소득대체율은 22세에 연금에 처음 가입하는 사람이 각 국이 법률로 정한 수급개시연령까지 가입한다고 가정한 계산값임.

– 한국 국민연금은 현재 59세까지 가입할 수 있으므로 22세에 국민연금에

처음 가입한 사람은 최대 38년을 가입할 수 있음. 위 〈표 3-1〉의 한국 국민연금 소득대체율 43.1%(저임금가입자 기준), 31.2%(평균임금가입자 기준), 18.6%(고임금가입자 기준)는 모두 국민연금에 38년을 가입한다고 가정했을 때의 소득대체율임.

- OECD가 이처럼 최대가입기간을 가정한 것은 국가 간 비교를 위해 공통 기준을 마련할 필요성이 있어서임.

* 22세에 연금에 처음 가입하는 가입자가 최대가입기간을 가입한다고 가정하여 소득대체율을 계산하므로 이를 이론적 소득대체율이라 함.

○ OECD의 다른 회원국들과 달리 한국은 최대가입기간과 실제 가입기간의 격차가 큼. OECD가 계산한 국민연금 소득대체율은 실제 소득대체율을 상당히 과장한 수치라는 점을 유의해야 함.

2. 실제 가입기간을 반영할 경우 더욱 낮은 급여수준

❑ 국민연금 미래 수급자의 실 평균 가입기간은 28년 이하로 전망

○ 제5차 재정계산에서 국민연금연구원이 전망한 바에 따르면 국민연금의 미래 신규수급자의 평균 가입기간은 향후에도 28년에 미치지 못함.

○ 2025년 신규수급자의 평균 가입기간은 19.2년이며 2040년 신규수급자는 22.1년, 2050년 신규수급자는 24.3년, 2060년 신규수급자는 26.2년, 재정추계기간 말인 2080년대에 가서도 신규수급자 평균가입기간은 28년 이하로 예상됨.

❑ 미래 수급자의 평균 급여수준은 추계기간 말까지도 A값의 30% 이하로 추정됨.

○ 가입기간이 짧아서 실제 보장받는 평균 급여수준은 2080년 신규수급자의 경우에도 A값 대비 28.8%로 30%에 미치지 못할 것으로 추정됨.

〈표 3-3〉 국민연금 평균 가입기간 및 소득대체율 전망

연도	평균 가입기간	평균가입기간 반영한 소득대체율
2025년	19.2년	27.0%
2030년	20.3년	27.3%
2040년	22.1년	26.0%
2050년	24.3년	26.2%
2060년	26.2년	27.6%
2070년	27.6년	28.7%
2080년	27.8년	28.8%
2090년	27.9년	28.7%
2093년	27.9년	28.8%

주: A값은 2023년 기준 2,861,091원.
출처: 재정계산위원회 (2023).

❑ 2040년대와 2050년대 신규수급자들은 보험료 납부 기간이 지금보다 길어짐에도 오히려 평균 급여수준은 더 낮아지는 역설 발생

- ❍ 국민연금 소득대체율을 현행처럼 2028년까지 40%로 하락시킬 경우 2040년대와 2050년대 신규수급자는 2025년 신규수급자보다 보험료를 3~4년 더 오래 내지만 평균 급여수준은 A값 대비 26%대로 하락(〈표 3-3〉 참조)
- ❍ 2060년대 이후 신규수급자는 2025년 신규수급자보다 보험료 납부 기간이 7~8.2년 늘어나지만, 평균 급여수준은 A값 대비 1~2%p 밖에 올라가지 않음.
- ❍ 1980년대 출생자는 22~24년 보험료를 내고 65세에 이르러 2040년대 중반부터 연금을 받는 것이 표준적 가정임. 평균 급여 예측치는 대략 A값의 26%로 1980년대생이 받을 국민연금 급여액은 현재가치로 약 74.3만 원임. 미래에도 이렇게 급여수준이 낮은 것은 2007년부터 매년 떨어지고 있는 국민연금 소득대체율이 적용된 결과임.

3. 낮은 급여액과 커지는 급여 종별 격차

❑ 2022년 말 기준 노령연금 월평균 급여액은 60만 원에 미달

○ 국민연금 수급자의 월평균 급여는 월 58만 6천 원(노령연금 기준, 2022년 말, 이하 같음). 이는 2012년 말 46만 4천 원보다 12만 2천 원 증가한 것.

* 2023년 5월 현재 국민연금 월평균 급여액은 61만 9천 원

❑ 국민연금 노령연금은 급여종별로 차이가 크며 이대로 가면 그 차이는 더 커질 것임.

○ 국민연금은 급여 종별로 변화 정도나 변화 방향에 차이가 있음(〈표 3-4〉).

〈표 3-4〉 국민연금 노령연금 평균급여액 추이

(단위: 만 원)

	2012	2014	2016	2018	2020	2022
노령연금(전체 평균)	46.4	47.8	49.2	51.0	54.1	58.6
완전연금(20년 이상 가입)	82.0	87.0	88.4	91.1	93.1	98.1
감액연금(10~19년 가입)	40.7	40.8	39.7	39.6	39.6	40.2
조기연금	46.7	48.5	50.6	52.5	56.9	61.2
특례연금	19.9	20.6	21.0	21.6	22.0	22.7

주: 노령연금 전체평균급여액은 특례연금과 분할연금을 제외한 평균임.
출처: 국민연금공단 (각 연도), "각 연도 12월말 기준 국민연금 통계", 국민연금공단.

- 가입기간 20년 이상인 경우의 완전노령연금과 조기노령연금 수준은 어느 정도 증가했으나 국민연금 도입 당시 가입기간을 채울 수 없었던 사람들을 위해 도입된 특례노령연금은 급여액이 매우 소폭 증가
- 가입기간이 10년 이상 20년 미만인 경우 지급되는 감액노령연금은 2022년 급여액이 40만 2천 원으로 2012년보다 오히려 감소

○ 국민연금 수급자 수 추이도 급여종별로 차이가 있음(〈표 3-5〉).

- 완전노령연금 수급자(20년 이상 가입자)의 증가 속도가 가장 빠르며(연평균 23.0% 증가, 비중은 2012년 4.4%에서 2022년 17.9%로 증가) 다음으

로 감액노령연금 수급자(10~19년 가입자)의 증가 속도가 빠름(연평균 13.0% 증가, 비중은 2012년 25.2%에서 2022년 43.6%로 증가).

〈표 3-5〉 국민연금 노령연금의 급여종별 수급자 수 및 비중 추이

연도	전체	수급자 수 (만 명)				급여종별 수급자 비중(%)			
		완전연금	감액연금	조기연금	특례연금	완전연금	감액연금	조기연금	특례연금
2012	271.2	12.0	68.3	32.0	158.1	4.4	25.2	11.8	58.3
2014	290.7	14.2	79.0	43.6	152.7	4.9	27.2	15.0	52.5
2016	336.4	24.6	112.9	50.6	146.4	7.3	33.5	15.0	43.5
2019	403.3	44.0	158.1	62.1	135.7	10.9	39.2	15.4	33.6
2020	440.6	57.6	180.5	66.6	131.6	13.1	41.0	15.1	29.9
2022	531.2	95.3	231.5	75.5	122.1	17.9	43.6	14.2	23.0
기간평균 증감률	7.0%	23.0%	13.0%	9.0%	-2.5%	-	-	-	-

주: 분할연금 수급자는 표기하지 않음.
출처: 국민연금공단 (각 연도), "각 연도 12월말 기준 국민연금 통계", 국민연금공단.

- 조기노령연금 수급자는 2012년부터 보면 연평균 9.0% 증가한 것으로 보이지만 2014년부터 그 비중을 보면 2014년 15.0%에서 거의 변화가 없다가 2022년에 오히려 14.2%로 소폭 감소하여 전체적으로 보합세라고 할 수 있음. 특례노령연금 수급자는 연평균 2.5% 감소하여 비중도 2012년 58.3%에서 2022년 23.0%로 크게 감소

○ 국민연금은 현 상태를 유지할 경우 전체 급여액 증가가 그리 빠르지 않은 가운데 수급자 간 급여 격차가 심화될 가능성이 높음.

- 완전노령연금 수급자가 빠르게 증가하고 있으나, 급여액이 낮고 감소하는 경향이 있는 감액노령연금 수급자 비중이 여전히 큰 상황임. 이 상태로 가면 급여종별 수급자 간 급여격차가 커질 우려가 있음.

* 특례노령연금 수급자는 대개 75세 이상의 후기노인으로 이들에 대해서는 기초연금으로 대응해야 할 것임.

- 감액노령연금 수급자의 비중이 2020년 이후 40% 이상으로 증가한 데에는

노동시장 변화가 영향을 미쳤을 가능성이 큼. 특히 감액노령연금 수급자 중 여성 비중이 2012년 25.7%에서 2022년 47.3%로 크게 증가함. 이렇게 증가한 여성 감액노령연금 수급자 중 월 급여액이 40만 원 미만인 경우가 77.4%임. 남성 감액노령연금 수급자의 경우 40만 원 미만 수급자는 42.3%

- 이에 여성 경력단절을 보완할 수 있는 크레딧 강화와 저임금가입자 대상 보험료 지원이 필요함. 다만 크레딧제도 개선 효과는 출생과 양육을 마친 세대에게는 제한적임. 가입지원을 위한 연금제도 개선과 함께 노동개혁이 병행될 필요가 있음.

4. 노후 필요생활비에 미달하는 국민연금 급여

❑ **소득대체율 인상 없이 현 제도를 유지한다면 국민연금 급여는 노후 적정생활비는 물론 노후최소생활비에도 크게 미치지 못함.**

○ 국민연금연구원은 2년마다 노후최소생활비 및 노후적정생활비 추정

- 50세 이상 인구의 개인 기준 노후최소생활비 월 124만 3천 원, 노후적정생활비 월 177만 3천 원(2021년 기준, 국민노후보장패널조사 2021년도 9차 본조사)

  * 국민연금연구원이 추정하는 노후생활비는 특별한 질병 등이 없는 건강한 노년을 가정할 때의 생활비로 ①노후최소생활비란 최저의 생활을 유지하는 데 필요한 비용을 의미하며, ②노후적정생활비란 표준적인 생활을 하는데 흡족한 비용을 의미함.

○ 실 가입기간을 감안할 때 국민연금의 급여수준이 노후 최소생활비 및 적정생활비와 비교하여 어느 정도인지를 비교하기 위해 국민연금 가입기간을 24년, 26년, 28년의 세 가지로 하고 가입자 소득은 평균소득으로 가정

- 가입기간을 24년으로 가정한 것은 2050년대 신규수급자(대체로 1985년에서 1994년 출생자)들의 실 가입기간 전망치를 반영한 것이며, 26년은 2060년대 신규수급자(대체로 1995년에서 2004년 출생자)들의 실 가입기간 전망치를, 가입기간 28년은 2070년대 이후 신규수급자(2005년 이후 출생자)의 실 가입기간 전망치를 반영한 것임.
- 가입자 소득수준을 평균적인 소득수준으로 가정한다는 것은 가입자의 소

득(B값)이 국민연금 가입자들의 평균소득(A값)과 동일한 경우(B=A)를 가정함을 의미

○ 이렇게 평균적인 가입자를 대상으로 가입기간을 세 가지로 가정한 국민연금 급여수준을 노후생활비와 비교한 결과는 〈표 3-6〉에 제시

〈표 3-6〉 국민연금 급여의 노후생활비와의 비교(B=A 가입자 기준)

가입기간	국민연금급여 (만 원)	소득대체율 (%)	노후최소생활비 대비 (%)	노후적정생활비 대비 (%)
24년	61.0	24.0	49.0	34.4
26년	66.0	26.0	53.1	37.2
28년	71.1	28.0	57.2	40.1

주 1. 표의 모든 수치는 2021년 기준 수치이며, B=A 가입자의 소득은 254만 원임.
2. 2021년 기준 노후최소생활비는 월 124만 3천 원이며 노후적정생활비는 177만 3천 원임.

- 가입기간이 24년일 때, 국민연금급여는 노후최소생활비의 49.0%, 노후적정생활비의 34.4% 수준
- 가입기간이 26년일 때, 국민연금급여는 노후최소생활비의 53.1%, 노후적정생활비의 37.2% 수준
- 가입기간이 28년일 때, 국민연금급여는 노후최소생활비의 57.2%, 노후적정생활비의 40.1% 수준

❑ 소득대체율 인상 없이 국민연금은 현 상태를 유지할 경우 기초연금을 합해도 노후생활비에 미달

○ 국민연금에 기초연금을 합산한 급여수준을 노후생활비와 비교한 결과는 〈표 3-7〉과 같음(가입기간과 소득수준 가정은 위와 동일).

- 기초연금을 2021년 평균 기초연금액인 월 26만 5천 원으로 가정
- 국민연금+기초연금의 합산급여는 가입기간이 24년일 때 노후최소생활비의 70.4%, 노후적정생활비의 49.3%
- 가입기간이 26년일 때는 노후최소생활비의 74.5%, 노후적정생활비의 52.2%

- 가입기간이 28년일 때는 노후최소생활비의 78.6%, 노후적정생활비의 55.1%

〈표 3-7〉 국민연금과 기초연금 합산급여의 노후생활비와의 비교
(B=A 가입자 기준)

가입기간	국민연금+기초연금 (만 원)	소득대체율 (%)	노후최소생활비 대비 (%)	노후적정생활비 대비 (%)
24년	87.5	34.5	70.4	49.3
26년	92.5	36.5	74.5	52.2
28년	97.7	38.5	78.6	55.1

주 1. 표의 모든 수치는 2021년 기준 수치이며, B=A 가입자의 소득은 254만 원임.
2. 기초연금급여는 2021년 평균급여액 26만 5천 원으로 가정하였음.
3. 2021년 기준 노후최소생활비는 월 124만 3천 원이며 노후적정생활비는 177만 3천 원임.

○ 결국 현 국민연금 급여수준을 그대로 유지한다면 28년 가입한 평균적인 가입자가 기초연금까지 받아도 노후최소생활비조차 보장받기 어려움.

❑ **국민연금 급여와의 비교 기준인 국민연금연구원이 조사한 노후생활비 자체가 필요(needs) 면에서 최소수준 값임에 유의해야 함.**

○ 빈곤 기준으로 가장 보편적인 국제기준은 중위소득의 50%임. 즉 어떤 사람의 소득이 중위소득의 50% 이하이면 그 사람은 빈곤한 사람으로 분류되는 것임.

- 통계청의 공식통계에 의하면 2021년도 중위소득은 월 264만 5천 원, 따라서 이 소득의 50%는 132만 2천5백 원임. 자신의 월 소득이 132만 2천 5백 원 이하이면 국제기준으로 그 사람은 가난하다는 것임.

○ 그런데 국민연금연구원이 추정한 노후최소생활비 124만 3천 원은 국제적 빈곤 기준에 미치지 못하며, 노후적정생활비 177만 3천 원도 국제적 빈곤 기준을 약간 상회하는 정도임.

* 국민연금연구원은 응답자들의 실제 응답을 기초로 하는 주관적 추정방법에 의해 노후최소생활비와 노후적정생활비를 추정하고 있음. 주관적 추정방법은 필요생활비를 추정하는 방법으로 사용되는 방법 중 하나임.

❑ **현재의 국민연금 급여수준으로는 노후빈곤 예방 효과가 낮음.**

○ 2010년대 국민연금과 기초연금의 노인빈곤 감소 효과가 발휘되었으나 2019년 이후 공적연금의 빈곤 제거 효과 정체됨. 2007년 국민연금 소득대체율 인하는 국민연금의 빈곤 감소 효과를 제한할 가능성 있음.

- 2011에서 2021년 사이 균등화 가처분소득 노인 빈곤율은 46.5%에서 37.5%로 감소. 이는 균등화 시장소득 빈곤율이 56.9%에서 57.6%로 증가한 것과 대비됨(통계청 가계금융복지조사, 각 연도).
- 시장소득 빈곤율과 가처분소득 빈곤율 사이의 격차가 10.4%p에서 20.1%p로 확대됨. 즉 공적이전소득의 빈곤 감소 효과가 커졌음.
- (빈곤율 완화 효과) 공적연금(국민연금+특수직역연금)의 노인 빈곤률 감소 효과는 2011년 7.3%p에서 2018년 11.2%p까지 증가. 그러나 2019~2020년 빈곤율 감소 효과는 10.9%p 수준에서 정체됨(이원진 외, 2022).

○ 국민연금 현행 소득대체율 유지 시 노인빈곤율은 장기간에 걸쳐 OECD 노인빈곤율 평균(15~16%)보다 높은 수준으로 유지

- 안서연·최광성(2023)에 따르면 현행 제도 하(국민연금 소득대체율 40%, 기초연금 30만 원) 노인빈곤율은 2065년에 26.65%로 떨어졌다가 2085년 기준 29.80%로 다시 증가
- 기초연금을 40만 원으로 인상한다고 하더라도, 노인빈곤율은 2075년에 24.15%를 기록한 뒤 2085년 25.49%까지 다시 증가

제4장 국민연금 보장성 강화를 위하여

국민연금의 목표는 고른 적정노후소득보장 실현으로 이를 구체화하면, 첫째, 적정소득대체율 실현(2060년 경 실 가입기간 반영 소득대체율 40%), 둘째, 국민연금으로 노후최소생활비 75% 이상, 공적연금으로 노후최소생활비 100%, 공적연금으로 노후적정생활비 70% 보장임. 이를 위한 핵심 방안은 2025년 법정**소득대체율 50%로의 인상으로 그 효과는 다음과 같음.**

- ❍ 효과1. 국민연금과 공적연금의 노후생활비 조달 목표 달성
- ❍ 효과2. 평균임금 가입자와 저임금가입자의 국민연금 급여수준이 OECD 평균에 근접
- ❍ 효과3. 고령화가 빠르게 진행되는 시기에 수급액을 높여 1970년대~1990년대 생 노인빈곤 위험 크게 완화
- ❍ 효과4. 노인빈곤율 전망치 의미있는 감소
- ❍ 효과5. 소득대체율 인상과 가입기간 증가(2060년 26.2년에서 32년으로) 시 2060년 신규수급자는 실 소득대체율이 40%에 근접하여 적정소득대체율 목표 실현
- ❍ **효과6. 국민연금 수준을 높이면 공공부조와 사회보험 보장에 차별성이 생겨 최저보장수준을 높이게 됨. 이는 노인빈곤 대응력 높임.**
- ❍ **효과7. 국민의 복지체감 수준을 높이고 노후보장권리를 강화함으로써 국민연금에 대한 사회적 동의와 재정책임 수용도를 높임.**
- ❍ **효과8. 미래 인구 주축인 노인의 소비를 안정화함으로써 경제성장을 촉진하고 고용을 증가시킴.**
- ❍ **효과9. 부담과 혜택까지 포괄하는 종합적인 세대 간 균형 제고**

1. 노후소득보장 목표

❑ 목표: 중심노후보장제도인 국민연금을[6] 통해 고르게 적정노후소득보장을 실현

○ 공적연금 보장수준에 관한 국제기구의 급여적절성 기준은 소득대체율(평균임금(AW) 기준) 40% 이상(기준 가입기간의 차이 있음)

〈표 4-1〉 국제기구들의 급여 적절성 기준

구분	급여 적절성 기준
World Bank	40년 가입 소득대체율 40~60% (World Bank, 2005)[7]
ILO	30년 이상 가입, 소득대체율 40% 보장(ILO, 1967)[8]
EC/COE	단독가구 소득대체율 50%/ 부부가구 65% (Council of Europe, 1990)[9]
OECD(2016)	한국 국민연금의 소득대체율을 46%로 권고
OECD(2022)	한국 국민연금의 소득대체율을 45%로 권고

출처: 주은선 외(2017: 54) 및 OECD (2022)에서 재구성.

○ 국민연금의 적정 소득대체율 실현

- 약 30여 년에 걸쳐 2060년(1990년대 중반 출생자) 경 신규수급자의 국민연금 급여수준이, 실 가입기간을 반영한 소득대체율(평균소득 A기준)로 40%에 도달하도록 하는 것을 중기적 과제로 함.

---

6) 노후준비를 하는 경우 국민연금이 주된 수단이라는 응답은 2005년 33.9%에서 2021년 59.1%로 증가. 20대에서는 33.9%→61.2%, 30대에서는 30.0%→ 60.1%로 증가(통계청, 2023a). 65세 이상 노인 중 국민연금 수급자는 2050년 82.8%로 증가

7) 세계은행은 자신의 연금개혁 모델이 재정적 지속가능성에 치우쳐 연금제도의 주요 목적을 무시했다는 비판(Orszag and Stiglitz, 2001)에 직면하여 2005년에 기존 시장주의적 관점을 완화한 기조로 "Old Age Income Support in the 21st Century"를 발표. 세계은행은 적절성을 연금개혁 주요 목적으로 제시하면서 급여 적절성이란 "노후빈곤을 예방하는 절대적 수준"과 "퇴직소득이 생애소득을 대체하는 상대적 수준" 모두를 의미한다고 함. 이 보고서에서 처음으로 적절성의 구체적 기준을 제시했는데 평균 순소득대체율로 40년 기여 시 40%를 제시하였고, 60%는 넘지 않아야 한다고 하였음.

8) ILO는 1952년 사회보장의 최저기준에 관한 협약(102호 협약)을 통해 연금수급자인 배우자가 있는 경우 30년 이상 가입시 최소한 소득대체율 40%를 보장해야 한다고 제시.

9) EC는 1964년 European Code of Social Security를 제정하였고 제정 당시 기준은 배우자가 있는 남성 30년 가입자에게 45%를 보장해야 한다는 것이었으나 젠더평등, 단독가구 증가 등을 반영하여 1990년에 개정함(COE Code Part XI, 1990).

* 사회보험형 국민연금의 기능은 은퇴 후 소득절벽 상황에서 은퇴 전 소득의 일정 비율을 보장해내는 것임. 즉 적정 소득대체율을 실현하여 상대 수준 면에서 적절성을 확보하는 것이 중요함.
* 세계은행과 ILO 등의 국제기구는 실현되어야 할 최소한의 소득대체율을 평균임금(AW)의 40%로 제시했으나 한국은 기초연금의 역할을 고려하여 이보다 약간 완화된 기준 적용

❑ **국민연금으로 노후 최소생활비의 일정 비율을 보장. 국민연금을 중심으로 한 공적연금으로 노후 최소생활비를 책임지고 노후 적정생활비의 일정 수준 보장**

○ 국민연금으로 노후 최소생활비의 75% 이상 보장

○ 공적연금(국민연금+기초연금)으로 노후 최소생활비의 100% 보장

○ 공적연금(국민연금+기초연금)으로 노후 적정생활비의 70% 이상 보장

* 노후 최소생활비 124.3만 원, 노후 적정생활비 월 177.3만 원 (2021년 기준, 국민노후보장패널조사, 50대 이상 응답)

2. 보장성 강화 방안: 소득대체율 인상

❑ **법정소득대체율을 2025년에 50%로 인상[10)]**

○ 국민연금 법정소득대체율을 2025년에 50%로 인상하고, 이후 발휘되는 노후보장 효과 및 사회경제적 상황 변화에 따라 추가적 대응

* 제4차 국민연금종합운영계획(보건복지부, 2018), 경제사회노동위원회 연금개혁특위(국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회, 2019), 국회 연금개혁특위 1기 민간자문위원회(2023) 등에서도 소득대체율 45~50% 인상안이 제안된 바 있음.

❑ **소득대체율을 2025년에 일시에 올려도 급여인상 효과는 점진적으로 나타남(phase-in).**

○ 소득대체율 인상효과가 점진적으로 나타나므로, 수급연령에 가까운 중고령가입자(2007년 급여삭감의 영향이 적음)에게는 인상 효과가 적고, 수급

10) 2007년에 소득대체율을 떨어뜨릴 때에도 우선 60%에서 50%로 즉시 내리고, 이후 40%까지는 2028년까지 0.5%p씩 점진적으로 하향조정하고 있음.

시기가 먼 청년들일수록(2007년 급여삭감 영향이 큼) 인상 효과가 큼.

○ 일시에 급여 소득대체율을 올려도, 과거 낮은 보험료율이 부과되었고 급여율이 높았던 앞 세대에게는 급여인상 효과가 적고 앞으로 높은 보험료율을 책임지고 급여하락 효과가 본격화되는 뒷 세대일수록 급여인상 효과가 커짐. 이에 소득대체율 인상은 세대간 형평성 제고에 기여함(구체적인 논거는 〈표 4-6〉 참조).

3. 효과

❑ 소득대체율 인상을 통해 공적연금의 노후생활비 보장 목표 실현(평균소득자 기준)

○ 소득대체율 50%로 인상 시 국민연금으로 노후 최소생활비의 75% 이상을 보장한다는 목표 실현

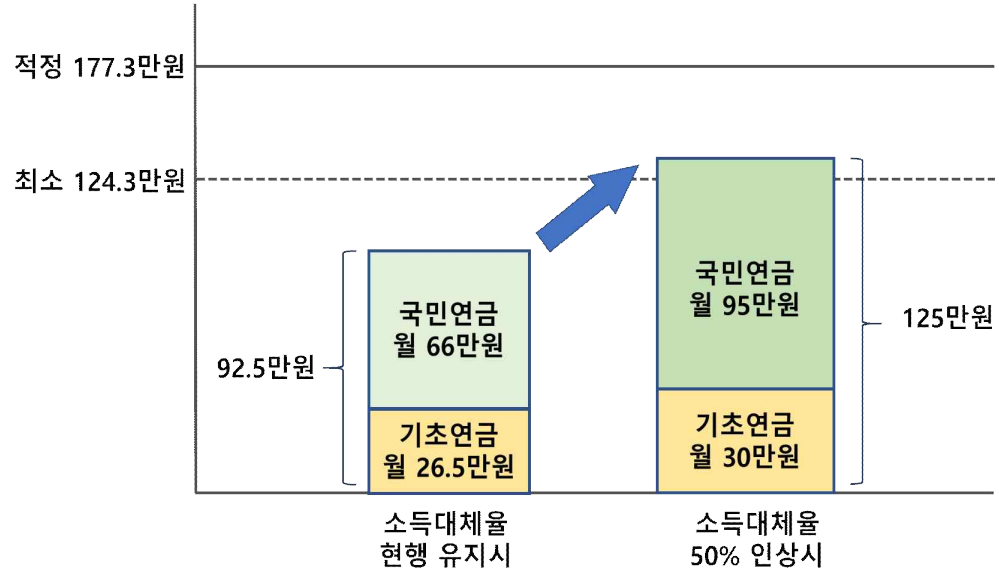
○ 소득대체율 50%로 인상 시 공적연금(국민연금과 기초연금)으로 노후 최소생활비의 100% 이상을 보장한다는 목표 실현

○ 소득대체율 50%로 인상 시 공적연금(국민연금과 기초연금)으로 노후 적정생활비의 70% 이상을 보장한다는 목표 실현

〈표 4-2〉 소득대체율 50%로 인상시 급여수준 (30년 가입 평균소득자)

공적연금 급여				노후생활비와의 비교			
금액(만 원)		소득대체율(%)		최소생활비 대비(%)		적정생활비 대비(%)	
국민연금	국민+기초연금	국민연금	국민+기초연금	국민연금	국민+기초연금	국민연금	국민+기초연금
95.2	125.2	37.5	49.3	76.6	100.8	53.7	70.6

주: 기초연금은 30만 원으로 가정함. 2021년도 기초연금의 평균급여액이 26만 5천 원이므로 이것이 향후 인상된다고 가정하여 30만 원을 반영함.



주 1. 소득수준이 국민연금 가입자 평균소득(A값)과 동일한 가입자(B=A) 기준
2. 소득대체율 현행 유지는 가입기간 26년, 기초연금 2021년 평균금액 26만 5천 원 가정
3. 소득대체율 50% 인상은 가입기간 30년, 기초연금 26만 5천원에서 인상된 30만 원으로 가정

[그림 4-1] 국민연금 소득대체율 인상을 통한 노후소득보장 강화

〈표 4-3〉 국민연금 소득대체율의 현행 및 조정시 급여의 상대적 수준(OECD와 비교)

		공적연금 계 (1층공적연금+2층공적연금)			의무연금 계 (의무공적연금+의무민간연금)		
		0.5AW	1AW	2AW	0.5AW	1AW	2AW
OECD평균(%)(A)		55.8	42.2	34.4	64.5	51.8	44.4
한국	현행 40%시(%)(B)	43.1	31.2	18.6	43.1	31.2	18.6
	45% 인상시(%)(C)	49.1	35.2	21.2	49.1	35.2	21.2
	50% 인상시(%)(D)	54.5	**39.1**	23.6	54.5	39.1	23.6
상대적 수준	B/A (%)	77.2	73.9	54.1	66.8	60.2	41.9
	C/A (%)	88.0	83.4	61.6	76.1	67.9	47.7
	D/A (%)	97.7	**92.6**	68.6	84.5	75.5	53.1

주: 2021년 기준이며 가입기간은 38년으로 가정함. AW는 평균임금을 의미함. 제3층 임의연금의 소득대체율은 제시하지 않음.
출처: OECD (2021a: 139, 141).

❑ 소득대체율 인상을 통해 국민연금 급여수준 OECD 평균에 근접

○ 국민연금 소득대체율을 50%로 인상할 경우 OECD 기준에 따른 소득대체율은 평균임금가입자 기준 39.1%로 OECD 평균 42.2%의 92.6%가 됨.

○ 저임금가입자 소득대체율은 OECD 평균의 97.7%로 평균에 근접

○ 고임금가입자 소득대체율은 OECD 평균의 68.6%까지 상승

❑ 고령화가 빠르게 진행되는 시기 집중적인 노후빈곤 위험 예방

○ 2060년경까지 신규은퇴자(수급자)로 등장하는 현 노동세대에 대한 국민연금 보장 수준을 높여 초고령화시기 노인빈곤 위험을 대폭 낮춤. 특히 1970~1990년대생의 노인빈곤 위험 크게 완화

○ 향후 수십 년은 초고령화가 집중 진행되는 시기이자, 2007년 국민연금 급여 삭감 영향이 커지는 시기임. 이에 2007년 급여 삭감의 영향을 빨리 극복할 필요가 있음.

- 해당 시기 은퇴자 중 국민연금 수급자는 빠르게 증가하므로, 이 시기 국민연금이 적정보장을 하게 되면 현 노동인구 다수에게 노후빈곤 예방 효과 가질 수 있음.

* 향후 국민연금 수급자 전망: 2030년 59.4%, 2040년 72.3%, 2050년 82.8%

○ 소득대체율 인상 시 고령화가 진행되는 2050년대, 2060년대 신규수급자의 급여수준 향상

- 소득대체율 40% 유지 시 실제 가입기간을 반영한 평균급여 수준은 가입자 평균소득(A값) 대비 2050년 26.2%, 2060년 27.6%로 추정됨.
- 소득대체율을 45%로 상향 시 급여수준은 2060년경 30%를 상회
- 소득대체율을 50%로 상향 시 급여수준이 2050년에 30%를, 2060년에 34%를 상회

○ 소득대체율 인상 시 미래로 갈수록 급여수준 변화 폭이 큼. 시간이 흐를수록 소득대체율 선택에 따른 보장수준 차이가 뚜렷해짐.

〈표 4-4〉 소득대체율 조정방안별 노령연금의 평균급여액 전망(실가입기간 반영)

연도	실제 가입기간	A값 대비 월평균급여액(단위: %)			
		소득대체율 40%	소득대체율 45% ('25년부터)	소득대체율 50% ('25년부터)	소득대체율 40% (완전소득비례)
2025	19.2년	27.0	27.0	27.0	27.0
2030	20.3년	27.3	27.7	28.2	27.4
2040	22.1년	26.0	27.3	28.7	26.3
2050	24.3년	26.2	28.5	**30.9**	26.9
2060	26.2년	27.6	30.8	34.1	28.7
2070	27.6년	28.7	32.3	35.8	29.7
2080	27.8년	28.8	32.4	36.0	29.7
2090	27.9년	28.7	32.3	35.9	29.6
2093	27.9년	28.8	32.4	36.0	29.6

주: 각 년도 신규수급자의 월평균급여액을 A값으로 나눈 값임.

❑ 급여산식의 법정소득대체율을 50%로 올릴 경우 2060년경에 가입기간을 반영한 소득대체율이 40%에 근접

○ 법정소득대체율 인상에 가입기간 연장조치가 추가될 경우 시너지 효과가 발휘되어 보장수준이 목표에 근접하게 됨.

○ 법정소득대체율을 50%로까지 높이고 가입기간도 32년으로 현재 추정치보다 5년 이상 크게 늘어날 때 실 소득대체율 40%가 실현됨. 즉, 1인 가구 급여수준은 실 소득대체율 40% 기준에 근접

- 법정소득대체율을 각각 45%, 50%로 올리고, 크레딧 확대와 의무가입연령 상향 등으로 가입기간을 늘리는 경우 급여수준(실 소득대체율) 인상 효과는 아래 〈표 4-5〉와 같음.

  * 2060년 신규수급자 평균 가입기간 추정치가 26.2년이나 단기적으로는 가입자 1인당 가입기간을 28년까지, 중장기적으로는 평균 3년 이상 늘려 30년에 이른다고 가정. 낙관적 가정으로 32년 포함.

  * 법정소득대체율 40%로 유지 시 가입기간이 30년으로 늘어난다고 하여도 평균소득자 급여수준은 30%임.

  * 법정소득대체율 50%로의 인상과 가입기간 30년 실현 시 평균소득자 급여수준은 37.5%, 낙관적 전망치인 가입기간 32년 실현 시 40%

〈표 4-5〉 소득대체율 인상과 가입기간 연장의 결합효과

가입기간	법정소득대체율					
	40%		45%		50%	
	1A	1AW	1A	1AW	1A	1AW
28년	28.0	23.1	31.5	26.0	35.0	28.8
30년	30.0	24.7	33.8	27.8	37.5	30.9
32년	32.0	26.4	36.0	29.7	**40.0**	33.0

출처: 필자 계산

❑ 국민연금 수준을 높임으로써 노후최저보장을 위한 노후보장체계 합리화: 공적노후보장체계의 빈곤 대응능력과 노후보장제도의 역할 분담 명확화

○ 사회보험인 국민연금 급여가 공공부조 수준과 차이가 별로 나지 않는 현 상태를 벗어나 국민연금이 적절한 수준으로 올라야 비로소 기초연금이 제대로 최저보장을 할 수 있음. 즉 국민연금 기여가 갖는 가치가 높아져야 사회보험과 공공부조의 합리적인 역할 분담이 가능함.

- 사회보험인 국민연금은 1차 안전망으로 대부분 국민이 1차 안전망을 통해 빈곤을 예방할 수 있어야 하며, 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조는 2차 안전망으로 국민연금을 받지 못하거나 급여액이 낮은 일부에게 최저보장을 하는 것이 정상적인 사회보장체계 구성임.

  * 2023년 4월 기준 국민연금 노령연금 평균급여액은 월 61.9만 원인데 국민기초생활보장 생계급여액은 월 62.3만 원이며 2024년에는 월 71만 원이 됨. 기여를 하지 않고도 보장받는 최저소득보장 수준과 상당 기간 보험료 기여를 해서 받는 국민연금 급여액 수준이 별로 차이가 없어 전체 노후소득보장체계 구성에 합리성이 떨어짐.
  * 기초연금은 국민기초생활보장제도의 생계급여와 성격은 다르지만 비기여제도로서 국민연금급여수준이 이와 차별화되지 않는 것 역시 문제임. 국민연금 평균소득 가입자가 10년 보험료를 납부해서 받는 연금액(A값 2,861,091원의 10%)은 '23년 기초연금 기준연금액(323,180원)보다 낮음.
  * 어느 나라보다 심각한 노인빈곤문제에 적극 대응하기 위해서는 공공부조의 최저보장 수준을 대폭 올릴 필요가 있음.

- 기여에 의해 수급권을 확보하는 국민연금제도는 대부분 국민에게 중심노후보장제도임. 1차 안전망인 국민연금 급여액이 충분히 올라가야 2차 안전망이자 무기여제도인 기초연금이나 국민기초생활보장의 최저보장 수

준을 높일 수 있음. 즉, 국민연금 급여수준이 올라야 무기여제도인 기초연금과 국민기초생활보장이 최저보장 수준을 충분히 높여 우리 사회 빈곤문제에 더욱 적극적으로 대응할 수 있음.

- 정리하면 정상적 노후소득보장체계를 구성하고, 충분한 노후 최저보장을 통해 노후 빈곤에 적극 대응하기 위해서는 국민연금 소득대체율의 대폭 인상이 필요함.

❑ **국민의 복지체감 수준을 높이고 노후보장권리를 강화함으로써 국민연금에 대한 사회적 동의와 신뢰도를 높임. 이는 국민의 재정책임 수용도을 높여 궁극적으로 연금재정기반을 강화함.**

○ 사적연금과 달리 재분배 요소가 강하고 가입자 범위가 넓은 공적연금으로 노후 시민권을 고르게 강화

❑ **미래 인구 주축인 노인의 소비를 안정화함으로써 경제성장을 촉진하고 고용을 증가시킴.**

○ 현 소득대체율 40%를 유지하는 경우에 약 30년 후인 2055년 노인인구 비중은 41.6%에 달하는데 국민연금 지출은 GDP대비 약 7%에 불과함. 2070년에는 노인인구 비중이 46.4%임에도 국민연금 지출은 GDP대비 8.8%로 예상됨.[11)]

○ 2055년 인구 40%를 넘는 노인에 대한 소득보장을 통해 충분한 소비가 이루어지도록 해야 적정소비를 통한 경제 순환이 가능함. 즉 주력 소비층으로 노인의 중요성이 커지지만, 국민연금 지출 수준은 노인의 안정적인 소비를 뒷받침하기에 오히려 충분하지 않음.

11) 2023년 2분기 말 민간 소비 지출은 전체 GDP의 47.5%.

〈글상자 4-1〉 캐나다의 2016년 개혁의 성장 및 고용촉진 효과 산정

❑ 캐나다 공적연금 체계

❍ 0층: OAS 수급자 중 저소득자 대상 GIS

❍ 1층: 기초연금(OAS)

❍ 2층: 공적소득비례연금(CPP/QPP)

❑ 2016년 연금개혁 내용

❍ 보장성 확대

- 캐나다 정부가 정한 표준생활비인 적정노후소득(은퇴 전 소득의 60%)에 소득이 미치지 못할 가구를 위험가구로 분류. 은퇴근접연령가구(45-59세)의 24%가 해당됨.
- 이 문제에 CPP 소득대체율 인상으로 대응한 이유는 다음과 같음: ①공적연금의 안전하고 예측가능한 소득보장(DB), ②구매력 보존 기능, ③노동 유연성 및 이동성 대응에 유리, ④퇴직연금 약화를 보완함.
- CPP의 조정된 평균소득(저소득 기간 최대 8년 제외) 기준 소득대체율을 25%에서 33.3%로 인상
- CPP 보험료 부과소득상한(YMPE)을 2024년부터 2년간 14% 인상: CPP 최대 지급액 C$13,000→C$17,478
- OAS 수급개시연령 67세로의 연장계획 폐지
- 2016년 개혁 이후에는 2021년 예산법 개정에 따라 75세 이상 노인에 대하여 OAS 급여액을 10% 추가 지급하는 조치가 이루어짐.

❍ 보험료율 9.9%를 2019년부터 2023년까지 11.9%로 인상

❑ 2016년 CPP 보장성 강화로 인해 향후 GDP는 0.05~0.09% 증가하고, 고용률은 0.03~0.05% 증가할 것으로 예상(이다미, 2023)

출처: 캐나다 정부 홈페이지 (2023.10.1.); 이다미(2023)

❍ 5차 재정계산위원회에서 제안하는 높은 보험료를 일찍부터 감당하면서 급여수준을 낮게 유지한다면 보험료와 조세 등 국민연금 수입 일부는 노후소득보장이 아닌 국민연금기금의 해외투자에 투입됨.

❍ 소득대체율 인상을 통해 주요 인구집단인 노인에 대한 사회보장을 확대하여 주력 소비층으로서 노인이 충분한 역할을 하게 함으로써 복지의 내수유

지 기능이 강화될 수 있음. 즉, 국민연금 소득대체율 인상을 통한 보장성 강화는 궁극적으로 고용의 확대와 경제성장에 기여함.

❑ 소득대체율을 인상을 통해 부담뿐만 아니라 혜택까지 포괄하는 종합적인 관점의 세대 간 균형 제고

- ❍ 2007년 개혁을 통해 2028년까지 국민연금 소득대체율을 하향조정하면서 현 노동인구의 급여액이 대폭 줄어든 이상 이들에게 재정책임 확대를 요구하기는 어려움.
- ❍ 적정노후보장을 위한 소득대체율 회복은 재정책임과 노후보장에서 세대 간 불균형을 조정하기 위한 방안이 될 수 있음.
- ❍ 소득대체율 인상을 통한 국민연금의 세대 간 불균형 개선 효과를 살펴보면 다음과 같음(〈표 4-6〉 참조).
  - 국민연금 소득대체율을 현재대로 유지(40%) 시 1970년생에 비해 1980년생의 연금급여는 86.3%, 2000년생은 74.3%로 약 3/4에 불과함.
  - 소득대체율을 45%로 올리면 1970년생에 비해 1980년생의 급여수준은 86.3%에서 89.7%로, 2000년생 급여수준은 74.3%에서 82.3%로 올라감.
  - 소득대체율을 50%로 올리면 1970년생에 비해 1980년생의 급여수준은 86.3%에서 93.9%로, 2000년생 급여수준은 74.3%에서 91.0%로 코호트별 격차가 크게 완화됨. 특히 1970년생과 2000년생의 격차 해소 효과가 큼.

〈표 4-6〉 소득대체율 인상에 따른 코호트별 총급여액 비교

(단위: 만 원, %, 기준 : 1A 소득자, 2022년 현재가)

출생년도	기본모델(현행)		개편모델① (45%)		개편모델② (50%)	
1970	29,671 (0)[1]	(100.0)[2]	30,024 (0)	(101.2)	30,567 (0)	(103.0)
1975	27,634 (2,037)	(93.1)	28,326 (1,698)	(95.5)	29,209 (1,358)	(98.4)
1980	25,597 (4,074)	(86.3)	26,629 (3,395)	(89.7)	27,851 (2,716)	(93.9)

출생년도	기본모델(현행)		개편모델① (45%)		개편모델② (50%)	
1985	24,239 (5,432)	(81.7)	25,610 (4,414)	(86.3)	27,172 (3,395)	(91.6)
1990	23,017 (6,654)	(77.6)	24,728 (5,296)	(83.3)	26,629 (3,938)	(89.7)
1995	22,440 (7,231)	(75.6)	24,490 (5,534)	(82.5)	26,731 (3,836)	(90.1)
2000	22,032 (7,639)	(74.3)	24,422 (5,602)	(82.3)	27,002 (3,565)	(91.0)
2005	21,795 (7,876)	(73.5)	24,443 (5,581)	(82.4)	27,159 (3,408)	(91.5)
2010	21,727 (7,944)	(73.2)	24,443 (5,581)	(82.4)	27,159 (3,408)	(91.5)
2015	21,727 (7,944)	(73.2)	24,443 (5,581)	(82.4)	27,159 (3,408)	(91.5)
2020	21,727 (7,944)	(73.2)	24,443 (5,581)	(82.4)	27,159 (3,408)	(91.5)

주 1. 괄호 안의 수치는 '각 모델 별 1970년생 코호트 대비 총급여액 격차'임.
2. 괄호 안의 수치는 '기본모델(현행)의 1970년생 코호트의 총급여액 대비 비율'임.
출처: 유희원·한신실 (2023)

○ 〈표 4-7〉[12]에 적용된 소득대체율 인상 시나리오는 2018년 제4차 종합운영계획(안)의 국민연금 개편방안을 적용

- 개편모델① 2021년부터 소득대체율을 45%로 상향
- 개편모델② 2021년부터 소득대체율을 50%로 상향
- 각 시나리오에 따른 총급여액은 국민연금 평균소득자(A=B)가 40년 가입 뒤, 20년을 수급한다는 것을 전제로 계산한 것임.

〈표 4-7〉 소득대체율 인상 시나리오에 따른 연도별 소득대체율 가정

기간	기본모델(현행)	개편모델① (45%)	개편모델② (50%)
1988-1998	70%		
1999-2007	60%		
2008-2020	50~44%(매해 0.5%p씩 감소)		
2021-2027	43.5~40.5% (매해 0.5%p씩 감소)	45%	50%
2028-	40%		

12)

- 가입기간 중 가입자의 소득은 A값 상승률에 연동되고, 수급기간 중 수급자의 연금급여는 물가상승률에 연동되는 것을 전제로 전망, 경제변수는 4차 재정계산의 가정(임금상승률 3.9%, 물가상승률 2.0%)을 준용

제5장 대안적 재정방안은 무엇인가?

○ 공적연금 재정에 대해서는 민간보험에서 비롯된 보험계리적 접근이 아니라 경제·인구 요인을 다양하게 고려하고, 보험료 수입과 지출을 넘어서는 사회경제적 접근이 필요함. 국제노동기구(ILO)의 사회경제적 계리모형(SEA)은 이를 보여줌.

○ 국민연금재정에서는 기금에 과도한 의미가 부여되어 '기금소진=연금 미지급'이라는 잘못된 신화가 퍼져 있음. 재정 지속가능성은 기금 자체가 아닌 미래 경제규모 대비 연금지출의 적정성과 국가 책임을 포함한 사회적 부담능력에 달려있음.

○ 재정안정의 기본원칙은 사회적 지속가능성 확보임. 사회적 지속가능성은 국민연금에 대한 사회적 책임 제고, 적절한 국고지원, 가족제도와 기업·노동시장 개혁, 노동조건·생애주기의 미래지향적 조정을 통한 일·쉼·돌봄·배움의 조화 실현, 그리고 세대 간 선순환 사회경제구조와 사회적 수익구조의 확립 등에 의해 확보.

○ 국민연금의 재정균형은 국가책임의 명확화와 재정기반 다양화 등을 통해 달성됨.

○ 대안 재정안정 방안은 중기적 접근, 점진적 접근, 보험료 인상에만 의지하지 않는 재원 다양화, 사회적 지속성 제고 원칙에 의함.

- 단기 재정방안(2023~2030년): 보험료를 2025년부터 매년 0.5%p씩 인상하여 2030년에 12%에 도달
- 중기 재정방안(2031~2053년): 2030년 보험료 12% 인상 후 2031년부터 2033년까지 13%로 인상, 선행 재정조치의 효과와 경제·노동 상황 등을 고려하여 보험료 추가 인상, 보험료 부과소득상한 초과분에 대한 부담금 부과, 부과소득상한 조정, 국고지원 등
- 전 기간에 걸친 재정방안: 사회투자를 통한 사회적 수익 실현- 출산률, 고용률, 건강수준 제고

○ 소득대체율 50%로의 인상과 중단기 재정방안 추진시 5차 재정추계

(40%-9%)에 비해 2046년까지 수지적자 미발생, 연기금 규모는 2053년에는 GDP 37.4% 전망.

○ 중기에 추가재원 투입이 필요. 중기 보험료 추가인상이나 국고지원이 이루어질 경우 재정효과를 참고로 예시함.

1. 민간연금과 다른 공적연금 접근법

❑ 민간보험에서 비롯된 보험계리모형으로 공적연금의 재정을 접근하는 것은 적절치 않음.

○ 보험계리모형은 19세기 중반 서구의 민간보험회사들에 의해 개발된 것임. 민간보험회사들은 소규모 가입자를 대상으로 보험제도와 기업연금을 운영했고 따라서 이들이 개발한 보험계리모형은 인구학적 변수와 경제적 변수들을 모두 독립변수 내지 외생변수로 상정하였음(ILO, 2002).

- 공적연금에서의 인구학적·재정적 추계를 위한 모형도 소규모 노동자를 대상으로 한 민간보험과 민간연금에서 유래했음.

○ 하지만 인구학적·경제적 변수들을 독립변수나 외생변수로 간주하는 민간보험식의 보험계리모형을 국민 전체를 대상으로 하는 공적연금에 적용하는 것은 적절한 접근이 아님.

- 소규모 가입자나 노동자를 대상으로 하는 민간연금에서는 인구학적·경제적 변수들을 독립변수나 외생변수, 즉 영향변수 내지 주어진 변수로 간주하는 것이 불가피하지만,
- 국민 전체를 대상으로 하는 공적연금과 같은 사회보장에서는 인구학적 변수와 경제적 변수도 변화시킬 수 있고 또 그 변수들 자체가 재정적 부담능력이 될 수 있다는 점에서 이 변수들을 단순히 영향변수나 주어진 변수로 가정하는 것은 적절치 않음(ILO, 2002).

❑ 바람직한 공적연금의 재정모형은 국제노동기구(ILO, 2002)가 제시하는 사회경제적 계리모형(SEA)

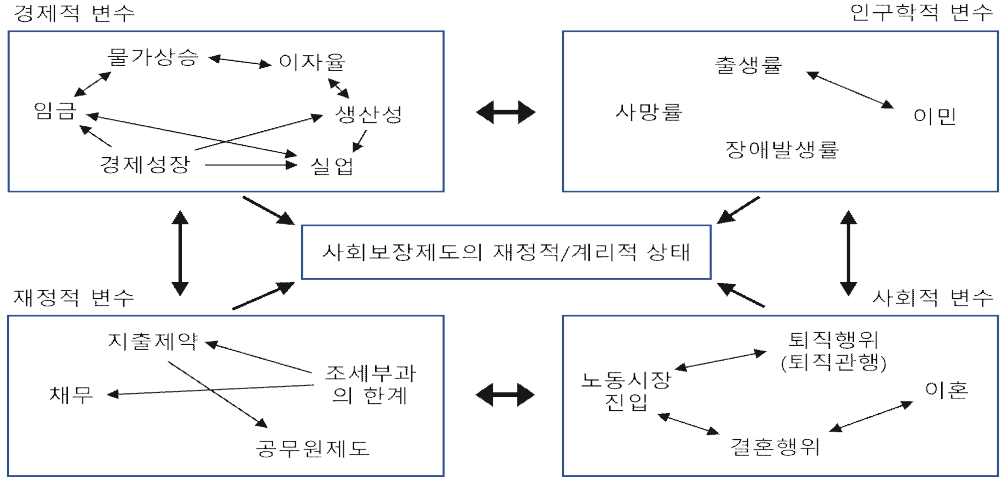
○ 사회경제적 계리모형(socio-economic actuarial model; SEA)은 사회

적·경제적·인구학적·계리적 지식을 결합한 것으로 공적연금과 같이 국민 전체를 대상으로 하는 사회보장의 재정을 위한 모형임.

○ 공적연금에서 재정안정은 궁극적으로 수입과 지출이 균형을 이루는 것이지만 중요한 것은 그 재정균형을 달성하는 방법이 다양하다는 사실임.

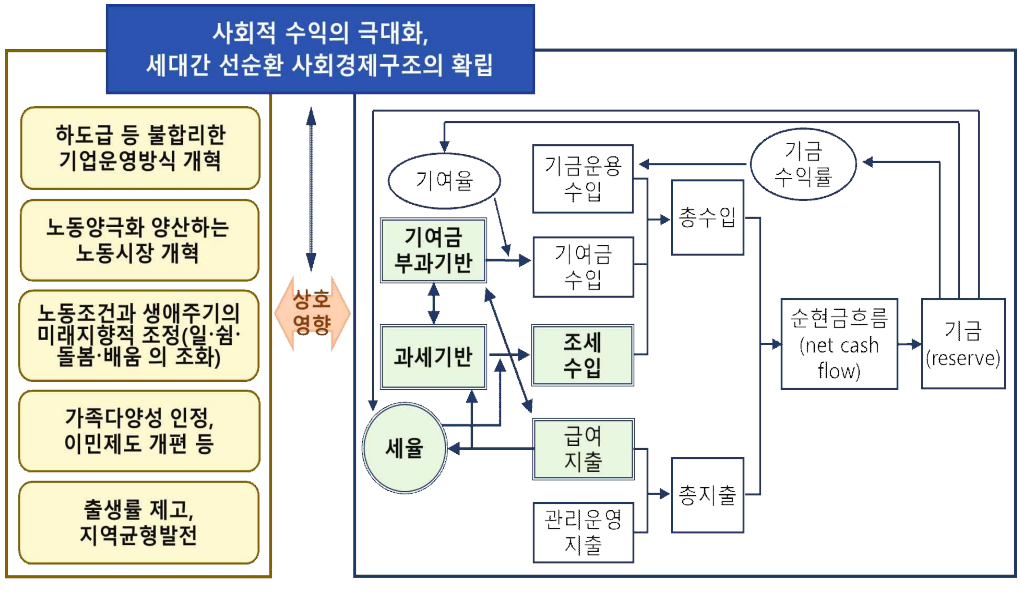
- 공적연금은 그 운영자인 국가가 파산할 위험이 없고 따라서 사실상 무한한 시간 동안 운영되며 신규가입자가 지속적으로 발생한다는 점이 고려되어야 함(신승희·손현섭, 2019; 국민연금연구원 연금제도팀, 2016; ILO, 2002; Barr and Diamond, 2008).
- 따라서 민간보험이나 민간연금과 달리 공적연금의 재정방식은 좁은 시각에 기초한 보험계리적 접근보다 훨씬 더 넓은 접근에 입각하여 보다 유연하게 설계될 수 있음.

○ ILO의 사회경제적 계리모형(SEA)에 의하면 공적연금의 재정에는 경제적 요인과 인구학적 요인, 재정적 요인, 사회적 요인 등 보험계리 이외의 다양한 요인들이 영향을 미치며 또 이들 다양한 요인들이 상호작용하면서 사회보장의 재정원천 자체를 구성하는 요소가 됨([그림 5-1] 참조).



출처: ILO (2002), p. 6.

[그림 5-1] 사회경제적 계리모형(SEA)에서의 구조적·장기적 관계



[그림 5-2] 사회경제계리모형을 통한 사회적 수익 극대화와 세대선순환 사회경제 확립

❑ 사회경제적 계리모형(SEA)은 공적연금 재정에 중요한 시사점 제공

○ 공적연금의 재정은 사회·경제 전체 측면에서 보다 넓게 접근되어야 하며 단순히 보험계리적 재정방안이 아니라 보다 폭넓은 사회경제적 재정방안을 도출해야 하는 것임.

– 공적연금과 같이 사회와 경제 전체를 대상으로 하는 사회보장에서는 보험계리 외적인 요소들, 즉 사회 전체의 비용부담능력, 기금의 생산적 투자 능력, 공적연금 외의 다른 공적 제도의 비용 등을 종합적으로 고려해야 함(유희원·한신실, 2022; ILO, 2002: 41-42).

○ 보험계리적 측면에 한정하여 공적연금의 재정흐름을 바라보는 것은 지나치게 좁은 시각이며, 자칫 공적연금의 재정상태에 대한 잘못된 판단을 초래할 수 있고 그러한 잘못된 판단에 의한 정책적 처방은 실현가능성과 지속가능성을 결여할 수 있으며 공평성도 결여할 수 있음[13].

○ 따라서 보험계리적 측면을 고려하되 보험계리가 작동하는 사회경제적·인

13) 예컨대, 제5차 재정계산에 의하면 보험계리적으로 2080년에 부과방식비용률이 34.9%에 달하게 되지만 이를 모두 보험계리 내에서 충당하려고 하는 것은 실현가능하지도 지속가능하지도 공평하지도 않음.

구학적 토대 자체를 재구조화할 가능성까지 염두에 두어 재정흐름을 접근할 필요가 있음([그림 5-2] 참조).

2. 민간보험원리를 따르는 현재의 국민연금 재정진단

❑ 국민연금재정에 대한 보험계리적 진단은 제한적인 재정진단

○ 국민연금은 전 국민을 대상으로 하는 공적 사회보장임에도 이를 민간보험처럼 취급하여 그 재정상태를 진단하는 것은 부적절

- 지금까지 국민연금재정에 대해 기본적으로 민간보험에서 비롯된 보험계리모형에 입각한 접근을 채택한 관계로 국민연금의 재정흐름을 가입자들이 납부하는 보험료 수입과 그들에게 지급되는 급여지출 그리고 이 둘 간의 차이인 적립기금 및 그 운용수익의 측면에서만 진단하였음.
- 그러다보니 공적연금에서는 보험료와 급여가 가입자 개인별로 연계된 것이 아님에도 마치 이들이 민간보험에서처럼 개별적으로 연계된 것처럼 전제하고서 급여지출이 늘어나는 것이나 기금이 소진되는 것을 결코 받아들여서는 안 되는 재정위기로 간주하는 접근이 지배하였음.
- 그리하여 급여지출을 줄이려는 방안과 기금의 규모를 키우려는 방안만이 국민연금의 재정안정을 도모할 수 있는 것처럼 전제하고 급격한 기여금 인상을 추진하고자 하며 그것도 보장성 강화는 조금도 허용하지 않은 상태에서 추진하고자 하게 됨.

○ 이런 식의 재정주의적 접근은 5년마다 실시되는 국민연금 재정계산에서 점점 더 강화되어 왔음.

- 국민연금 재정계산은 그 재정추계의 기법상 인구학적 변수와 사회경제적 변수들에 대한 전망을 주어진 것으로 간주할 수밖에 없음.
- 하지만 전국민을 대상으로 국가가 운영하는 공적연금에서는 인구학적 변수와 사회경제적 변수들을 기정사실처럼 전제하는 것이 적절치 않음에도 불구하고 현실에서는 재정계산결과의 발표와 함께 우리 사회는 인구학적·사회경제적 변수에 대한 전망을 기정사실로 그대로 수용하고서 보험계리적 재정위기 진단이 마치 미래를 증명이라도 한 것처럼 간주해왔음.

- 그리하여, 5년마다 실시하는 국민연금 재정계산은 본래 70년이라는 매우 긴 기간에 대해 재정진단을 함으로써 연금재정에 대한 장기적인 시야를 갖게 하고 또 불확실성이 매우 큰 장기간을 설정함으로써 연금재정에 대한 하나의 참고 시나리오를 그려보려는 목적을 가진 것임에도 불구하고 실제로는 70년이라는 장기간을 5년마다 단기화시키고 나아가 70년이라는 불확실성을 5년마다 확실한 것인양 확증시킴으로써(장기(長期)의 주기적 단기화(短期化), 불확실성의 확증편향화), 제도의 신뢰를 떨어뜨리고 국민들의 노력과 정부의 정책적 개입의 가능성과 필요성을 스스로 차단하고 부정하는 기현상을 빚고 있음.

❑ **국민연금 재정안정의 핵심은 기금의 유지 여부에 있지 않음. 기금 자체는 국민연금이 부과방식으로 전환하는 과정에서 서서히 줄어드는 것이 바람직함.**

❍ 국민연금 재정에서 가장 중요한 것은 인구고령화로 인한 2040~70년대 빠른 지출 증가에 대응할 수 있는 대응기반을 확립하는 것임.

- 이 대응기반은 기금에 의해 확보되는 것이 아니라 사회적 부담능력의 확충에 의해 확보될 수 있음. 물론 우리 사회는 매우 큰 규모의 국민연금기금을 물려받았기 때문에 이 기금을 활용할 수 있지만 그것은 인구고령화의 충격을 완화하기 위한 완충적 수단이지 기금 자체를 연금재정의 핵심이라고 할 수는 없음.

❍ 국민연금재정의 실제 문제는 기금 소진이라기보다 기금이 고점에 도달한 이후 단기간에 지나치게 빠르게 감소되는 데 있음.

- 현재 국민연금기금은 GDP 대비 비율을 기준으로 45.1%(2020년 기준)로 세계 최대 규모임(OECD, 2021b).

  * 공적연금기금 규모(GDP 대비 비율, 2020년): 한국 45.1%, 핀란드 33.6%, 일본 33.0%, 스웨덴 31.8%, 캐나다 25.6%, 뉴질랜드 13.5%, 미국 13.4%, 포르투갈 8.5%, 호주 8.2%, 노르웨이 7.5%, 프랑스 6.7%, 스위스 6.2%, 이탈리아 5.4%, 칠레 4.4%, 영국 1.8%, 독일 1.2%, 스페인 0.2%

- 그런데 이번 제5차 재정계산에 의하면 기금은 GDP 대비 기준으로는 2032년에 47.8%로 최대에 이르고 금액기준으로는 2040년에 1,755조 원

(GDP 43.9%)에 이르렀다가 그 이후 15년에 걸쳐 대단히 빠른 속도로 감소되는 것으로 전망되었음.

○ 국민연금기금은 인구고령화에 대비한 완충기금으로 초기부터 설계되어 지금까지 이어져온 것이어서 어느 정도 규모로 적립되는 것은 불가피하지만 지나치게 큰 규모로 쌓이는 것은 관리운영의 문제 등 부작용도 있으며 국민들이 의무적으로 납부하는 보험료가 국내의 거대자본과 해외에 투자됨으로써 내수를 위축시키는 문제도 있음.

* 국민연금기금은 가입자들의 가장 많은 비중을 차지하는 서민들의 보험료로 조성되는데 이렇게 조성된 거대한 기금은 서민들의 생활상의 어려움을 덜어주는 데 투자되기보다는 대부분이 국내 대기업들이나 해외의 거대자본에 투자되어 역진적임.

- 또한, 기금이 고점에 도달한 이후 단기간에 걸쳐 지나치게 빠른 속도로 소진되는데 이 과정에서 연기금이 국내외에 보유한 자산이 대량으로 현금화되어야 함에 따라 유동성 위험과 환위험에 노출될 가능성도 배제하기 어려움.

3. 바람직한 국민연금재정의 기본원리와 원칙

❑ 재정안정의 기본원리: 진정한 재정안정은 기금이 아니라 사람에 의해 달성된다

○ 국민연금 재정의 지속가능성은 기금 자체가 아닌 미래 경제규모 대비 연금지출(GDP 대비 지출)의 적정성과 이에 대한 사회적 부담능력에 달려있음.

○ 사회적 부담능력의 향상을 위해서는 인구의 절반에 가까워질 노인에 대한 최소한의 생활보장과 함께 퇴직세대와 생산세대 간의 선순환을 가능케 하는 사회경제구조의 확립과 일·쉼·돌봄·배움의 조화 등을 통한 사회적 수익의 극대화가 필요함.

- 사회적 부담능력을 보험계리적 부담으로 좁게 해석하여 보험료 인상을 통한 기금적립 및 기금의 금융적 수익에 치중할 경우 자칫 경제운용을 위축시켜 오히려 사회적 부담능력을 저해할 우려가 있음.

○ 국민연금의 재정안정을 위해서는 가입자들의 기여 노력도 중요하지만 그와 함께 국고지원이 반드시 전제되어야 함.

❑ 재정안정의 기본원칙: 사회적 지속가능성 확보를 통한 재정안정

○ 국민연금의 재정안정은 수입과 지출의 균형, 즉 재정균형을 의미하며 이 재정균형은 국가책임의 명확화와 재정기반 다양화 등을 통한 사회적 지속가능성의 확보에 의해 달성가능함.

* 보험계리적 접근에 입각한 재정주의자들은 국민연금의 재정목표로 적립배율이라 하여 기금규모를 제시하여 금융적 지속가능성을 중요시함. 하지만 위에서 말한 것처럼 금융적 지속가능성 제고를 위한 급속한 보험료 인상이나 기금의 과다적립은 많은 부작용과 경제운용의 부담으로 오히려 사회 전체의 부담능력을 저해할 수 있음.

○ 사회적 지속가능성의 확보는 다음과 같이 가능함.

- 공적연금 지출에 대한 국고지원의 확대를 포함하여 공적연금에 대한 사회적 책임 구조 확립

* 독일의 경우 연금기여금 인상 시 다음 해에 국고지원도 인상되도록 하고 있음. 공적연금에서 국고지원은 예외적인 것이 아님.

* 국고지원이 없이 가입자들 간의 보험계리 내에서만 재정안정을 이루려는 시도는 실현가능하지 않으며 지속가능하지도 않고 공평하지도 않음.

- 미래 기술변화로 인한 수익창출구조 변화에 대응하여 국민연금의 재원기반을 다변화하여 공적연금 비용부담을 노동소득 이외 자산소득 등 다양한 소득원으로 확대

* 기존의 사회보험은 보험료를 주로 근로소득에 부과해왔으나 인구구조와 생애주기 등에 큰 변화가 생긴 지금은 근로소득 이외의 소득원에서도 공적연금에 필요한 재정을 조달할 필요가 있음. 실제로 EU(2021)와 OECD(2021a)에서도 공적연금 재정기반의 다변화를 주장하면서 그 한 방안으로 일반재정의 지원을 제안하고 있음.

- 위의 공적연금과 직접적으로 연관된 지원 외에 공적연금이 작동하는 사회경제구조에 대한 개혁작업 추진
  - 가족다양성·이민제도 개혁, 출생률 제고, 지역균형발전, 기업운영방식 및 노동시장의 개혁을 통한 양극화 해소 등의 사회경제 개혁
  - 노동조건과 생애주기의 미래지향적 조정을 통한 일·쉼·돌봄·배움의 조화 실현으로 인구고령화 시대에 대비한 세대간 선순환 사회경제구조와 사회적 수익구조의 확립
- 각종 크레딧 및 가입지원에 대한 국고지원 확대로 공적연금에 모든 국민이 참여할 수 있도록 적극적으로 지원

❑ **사회적 지속가능성이라는 목표에 적합한 공적연금 지출 규모를 알려주는 지표는 GDP 대비 지출비율임. 국민연금 재정원천 다양화를 통해 부과방식비용률을 낮출 수 있음**

○ 우리나라에서는 부과방식비용률이라는 지표를 가지고 재정부담 정도를 파악하는데 이 지표는 다음과 같은 문제점이 있음.

– 첫째, 부과방식비용률은 연금급여지출을 모두 보험료로만 충당한다고 가정했을 때의 부담비율을 의미하는데, 보험료 부과대상이 되는 소득총액이 주로 노동소득인데다 그 규모가 GDP의 30%에도 못 미침.

$$\text{부과방식비용률} = \frac{\text{급여지출총액}}{\text{보험료 부과기반총액}}$$

• 따라서 부과방식비용률을 연금재정 지표로 사용한다는 것은 연금에 소요되는 비용을 모두 노동소득에만 부담시키겠다는 것을 전제하는 것인데, 인구고령화로 생산연령인구가 줄어든다고 하면서 앞으로도 계속 노동소득에만 기여금을 부담시킨다는 것은 지속가능하지 않음.

– 둘째, 인공지능 등 향후 나타날 기술변화를 감안할 때 미래에는 노동소득 못지않게 자본소득의 중요성이 커질 것인데 노동소득에만 비용을 부담시키는 것을 전제한 부과방식비용률은 이런 점에서도 적절치 않은 지표임. 또 노인인구가 늘어난다는 것은 곧 자산이 많은 노인이 늘어난다는 것을 의미하기도 함. 따라서 앞으로는 노동소득 이외의 자산소득과 자본소득에도 연금지출에 필요한 비용을 부담시키는 방안이 필요함.

○ 이처럼 공적연금 지출을 충당할 재원이 노동소득 이외에 자산이나 자본소득으로 다변화되어야 함을 감안하면, 부과방식비용률보다는 GDP 대비 비용률이 훨씬 더 유용한 지표임을 알 수 있음.

– GDP 대비 비용률은 연금급여지출에 필요한 비용을 GDP 전체에 골고루 부담시킨다는 것을 전제한 지표이며 따라서 GDP 대비 비용률은 곧 GDP 대비 연금급여지출을 의미함.

$$\text{GDP 대비 비용률} = \frac{\text{연금급여지출총액}}{\text{GDP}} = \text{GDP 대비 공적연금급여액}$$

❑ 재정안정을 위한 재원확충의 원칙

○ 원칙1: 중기적 접근

- 국민연금 재정안정을 위한 방안은 불확실성이 매우 큰 70년이라는 초장기를 대상으로 하기보다는 어느 정도 확실성을 가질 수 있고 과학적 근거를 가지고 개입할 수 있는 향후 30년 정도의 중기를 대상으로 하여 사회적으로 수용가능하고 합의가능한 방안을 단계적으로 마련해나가는 접근이 필요함.

  * 불확실성이 매우 큰 30년 이후의 먼 미래를 마치 현재처럼 상정하여 정책을 수립하는 것은 과학적 근거도 없이 행위방침을 정하는 것으로 정책의 본래 개념에 맞지 않을뿐더러 타당성도 없고 사회적 수용가능성도 낮음.

- 재정계산은 현행처럼 70년 기간을 대상으로 하되 이는 초장기를 대상으로 한 하나의 참고용 시나리오로 받아들임.

○ 원칙2: 점진적 접근

- 연금기금은 인구고령화의 충격을 완화하기 위한 완충기금으로 자리매김하여 빠른 인구고령화로 2030~2070년대에 집중될 연금지출 부담을 완화하는 데 초점을 두도록 함.
  - 완충기금으로서의 역할은 2030~2070년대 기간에 특히 필요하므로 이 기간에 비교적 큰 규모의 기금적립은 불가피하지만 그와 동시에 기금을 유동화하여 급여지출에 단계적으로 충당하여 보험료의 완만한 인상과 기금의 점진적 감소를 이루는 방안을 지금부터 강구할 필요가 있음.
  - 또한, 완충기금으로서의 기금활용기간이 과거보다 더 늘어나 기금적립규모가 과거의 예상보다 더 커질 것이므로 기금의 과다적립에 따른 부작용을 완화하고 기금의 유동화에 따른 위험에 대응할 수 있는 방안을 마련하는 노력도 경주해야 하며 이와 관련하여 기금의 사회투자방안에 대해 적극적인 고려를 할 필요가 있음.
- 국민의 연금재정책임 증가는 복지체감과 설득 및 합의 과정을 요하므로 재정확충조치는 점진적으로 추진할 수밖에 없음. 각 단계에서의 재정확충 방안은 미래 사회경제 조건의 변화와 그 이전 단계에서 취해진 재정확충방안의 진행경과 등을 종합적으로 고려하여 점진적으로 수립·시행.

○ 원칙3: 국가·개인·기업의 공평한 재정책임

- 연금제도의 지속가능성을 뒷받침하는 것은 기금의 규모가 아니라 다양한 사회 주체가 부담능력에 따라 재정책임을 골고루 분담하도록 하는 미래 재정 설계임.
  - 노사 및 여러 연령집단이 국민연금 재정책임을 고르게 분담
  - 부담능력에 따른 차등 부담원칙을 적용하여 노동자와 사용자의 보험료 분담 비율을 현행 균등분담(5:5)에서 점차 사용자 분담비를 높이는 방향으로 전환해나감.
- 기존 재정방안 논의는 보험료 인상에 집중되었음. 보험료 인상이 필요하지만 보험료에만 의존하는 것은 합리적이지 않음. 즉, 정부의 정책 실패에도 일부 원인이 있는 저출산·고령화가 연금제도에 미치는 영향을 가입자들로 하여금 온전히 대응하게 하는 것은 합리적이지 않음.
- 국민연금과 같은 사회보험재정의 최후의 보루는 국가임. 공적연금에 대한 국가책임 강화 차원에서 국고지원의 확대를 적극적으로 고려할 필요가 있으며 출산율과 고용률 향상을 위한 정책을 적극 추진해야 함.

* 이번 재정계산에 의하면 보험료 부과기반은 GDP의 30% 미만인데다 2060년에는 25.9%로 저점에 이르러 2080년대까지 26%대에 머무름. 이런 상태에서 보험료율만 인상할 경우 근로소득에 과중한 부담이 가해져 경제효율에도 부정적이며 형평성에도 어긋남.

* 공적연금제도가 일정 규모 이상으로 커지면 제도운영자인 국가의 재정책임을 확대하는 것은 불가피함. 독일, 프랑스, 핀란드, 미국 등은 공적연금에 국고지원 중이며, OECD(2021, 2022)와 EU(2021)도 재원다양화를 위해 국고지원을 권고하고 있음.

* 국민연금은 A값 및 보험료지원 등 재분배요소를 가지고 있어 국고지원의 근거는 충분함. 또한 이번 재정계산에 의하면 2040년 이후에 국민연금 수급자가 65세 이상 인구의 70%를 상회할 것으로 전망됨.

○ 원칙4: 연금재정의 근원인 사회적 지속성 제고

- 국민연금 재정문제는 근본적으로 인구문제, 특히 저출산에 상당 부분 기인하는 만큼 재정문제 대응의 핵심은 저출산 경향을 역전시키는 것임. 이를 가능케 할 정도로 사회를 대폭 변화시키는 것이 국민연금의 지속가능성 확보에 필수적임.
- 연금재정 안정을 위해 제도 외적 요소를 변화시키는 방안 중 하나는 사회투자임. 사회투자는 출산율이나 고용률 제고와 같은 사회적 수익(social benefit) 창출.

- 사회투자란 사회문제 해결을 위해 자원을 투자하는 것으로 이 중에서도 인구투자는 특히 가족의 돌봄책임을 사회화하고 양성평등을 제고하는 다양한 투자-공공보육, 공공주택, 공공병원, 공공요양, 공공재활서비스 인프라 투자, 여성 및 고령자 고용 증진 투자-를 의미함. 특히 인구투자를 통해 사회의 질을 높이고 출산율 반등을 도모하는 것임.
- 출산율 제고는 생산연령인구 증가, 경제성장, 제도부양비 완화, 보험료 수입 증가 등을 통해 연금재정 개선에 기여함.
- 노인요양시설과 공공병원에 대한 투자는 노인요양비, 의료비 팽창을 억제하여 연금급여 인상 압박을 줄일 수 있음.

4. 보장성과 재정안정을 동시에 추구하는 대안적 재정방안

❑ 재정방안의 기조

○ 국민연금 재정안정 방안은 위 네 가지 원칙에 입각하여 보험료 인상과 재원기반 다변화 및 국가책임 차원에서의 국고지원, 기금의 사회적 수익(social benefit) 실현 등 다양한 재원 확충방안을 단기와 중기에 걸쳐 단계적으로 조합

❑ 단기 재정방안(2023~2030년)

○ 먼저 국민연금 보험료 인상을 추진하되 단기와 중기의 두 단계로 나누어 추진 – 소득대체율 50% 인상(2025년)을 전제로 추진

- 단기로 보험료를 2025년부터 매년 0.5%p씩 인상하여 2030년 12% 도달

○ 이와 함께 크레딧 강화(사전지원으로 전환 등)와 저소득가입자 보험료 지원 확대를 추진하고 여기에 국고를 투입

❑ 중기 재정방안(2031~2053년)

○ 단기에 보험료 12% 도달 후, 2031년 12.4%, 2032년 12.7%로 인상하고, 2033년에 13% 도달

* 2019년 경사노위 연금특위 당시 소득대체율 45%와 보험료 12%에 시민사회와 노동계가 내부 합의를 거쳐 제안한 바 있는데 이 당시 보험료 12% 인상은 첫해에

1%p를 인상한 후 매년 0.2%p씩 인상하여 2030년 12%에 도달하는 것이었음.

* 이를 참고하여 올해(2023년)로부터 10년에 걸쳐 13%에 도달하는 것으로 가정

○ 경제사회 변화에 따라 다양한 재정방안을 유연하게 적용함. 장기 예측에는 불확실성 등 제약이 크므로 구체적인 재정방안 설계는 열어 놓음.

- 성장, 고용, 생산의 변화, 노인빈곤 및 노후소득보장 추이, 내수 유지 기능, 건강보험과 장기요양보험의 지출 추이 등을 종합적으로 고려하여 다양한 재정확충조치가 가능한 영역으로 남겨둠.

○ 국민연금의 재원기반 확대

- 국민연금의 재원기반 확대를 위해 보험료 부과소득상한 초과소득분에 대한 부담금 부과, 부과소득상한 조정, 국고지원 등을 추진.

* OECD, EU 등에서도 경제의 변화를 반영하여 사회보험의 재원을 넓힐 필요가 있음을 지적하면서 사회보험료보다 부과기반이 훨씬 넓은 조세의 지원을 권고하고 있음.

○ 보험료율 추가 조정: 보험료율 추가 인상은 선행 재정확충조치의 효과와 경제, 노동 상황 등을 고려하여 장기적으로 설계

❑ 전체 기간에 걸쳐 추진해야 할 재정방안

○ 사회투자를 통한 사회적 수익 실현- 출산율, 고용률, 건강수준 제고

○ 정년연장 및 고령자고용 성과 등과 연계된 수급개시연령 추가 조정

- 평균수명 증가로 사회구성원 전체에 걸쳐 생애주기를 조정할 필요성이 커지고 있으며 이에 따라 전체 인생 중 퇴직 후 공적연금을 받아 생활하는 기간인 퇴직여생(duration of retirement) 혹은 연금여생(duration of pension)을 경제활동기간과 비교하여 어느 정도로 할 것인가를 사회적으로 조정해야 할 필요성이 커지고 있음.
- 연금여생은 연금수급개시연령의 조정과 밀접히 연관된 문제인 만큼 생애주기 조정의 필요성을 배경으로 접근해야 하지만 그와 동시에 정년연장, 재고용제도 등 고용관련제도 및 그 성과, 연금수급 전 소득공백 해소 등을 전제로 접근할 필요가 있음.

* 현재 수급개시연령은 2033년에 65세로 상향하도록 되어있음.

❑ 보장성강화안의 단기 및 중기 재정방안에 따른 재정전망 요약

○ 위에서 살펴본 단기 및 중기 재정방안을 추진할 경우 재정전망을 GDP 대비 비율을 중심으로 하여 5차 재정계산 결과와 비교하면 다음과 같음.

– 연금급여 지출은 2025년 GDP 2.1%에서 2030년 2.7%로 늘어나는데 이는 소득대체율을 40%로 현행유지한 5차 재정계산 결과와 차이가 없음. 즉 단기 지출은 차이 없음.

〈표 5-1〉 보장성강화안의 단기 및 중기 재정전망 (5차 재정계산과의 비교)

(단위: GDP 대비 %)

		연도	연금급여 지출	보험료 수입	기금 수익	수지차	기금 규모
보장성강화 (50%-13%)	단기	2023	1.7	2.6	1.9	2.7	41.9
		2025	2.1	3.0	2.1	3.0	46.3
		2030	2.7	3.5	2.4	3.1	52.7
	중기	2040	4.6	3.7	2.6	1.7	58.9
		2050	6.9	3.6	2.2	-1.3	46.5
		2053	7.6	3.5	1.8	-2.4	37.4
제5차 재정계산 (40%-9%)	단기	2023	1.7	2.6	1.9	2.7	41.9
		2025	2.1	2.6	2.0	2.5	43.9
		2030	2.7	2.6	2.1	2.0	47.4
	중기	2040	4.4	2.6	2.0	0.1	43.9
		2050	6.3	2.5	0.9	-2.9	20.1
		2053	6.7	2.4	0.4	-4.0	7.0

주 1. 연금급여지출은 소득대체율을 2025년에 일시에 50%로 인상하는 것으로 가정한 데 따른 것임.
2. 보험료는 2025년부터 매년 0.5%p 인상하여 2030년에 12%에 도달한 후 2031년에 0.4%p 인상하고, 2032년과 2033년에 각기 0.3%p 인상하여 2033년에 13% 도달하는 것으로 가정. 중장기인 2030년대 중반경부터 추가보험료 인상 혹은 국고지원 등 추가적인 재원이 필요하나 여기서는 계산에 반영치 않았음.
3. 5차 재정계산의 경우 수지적자는 2041년, 기금소진은 2055년에 발생할 것으로 전망되었으며 보장성강화안(50%-13%)은 수지적자가 2047년, 기금소진은 2061년에 발생할 것으로 전망됨.

– 보장성강화안에 따른 연금급여지출은 중기인 2040년에 가서 GDP의 4.4%로 5차 재정계산보다 높아지는데 그 차이는 0.2%p이며 2050년에는 6.3%로 5차 재정계산보다 0.6%p 높고 2053년에도 GDP의 7.6%로 5차

재정계산보다 0.9%p 높음. 즉 소득대체율 인상 후 시간이 지날수록 지출 증가 폭이 커짐. 이는 소득대체율을 2025년에 일시에 50%로 인상해도 그 효과는 점진적으로 나타나기 때문임.

- 보험료 수입은 2023년 GDP 2.6%에서 2040년경에 GDP 3.7%까지 상승하여 5차 재정계산보다 1.1%p 높음. 그 이후 약간씩 하락하여 2053년에 GDP 3.5%를 기록할 것으로 전망됨. 또 기금수익도 유사한 추이를 보여 2040년경에 GDP의 2.6%까지 상승(5차 재정계산보다 0.6%p 높음)한 이후 약간 하락하여 2053년에 GDP의 1.8%를 기록할 것으로 전망됨.
- 급여지출과 보험료 및 기금 수입의 추이가 위처럼 전망됨에 따라 수지차는 2030년에 GDP 3.1%의 최대 흑자를 기록한 이후 하락하여 2040년경 GDP 1.7%의 흑자를 기록하고, 2047년에 수지적자가 발생하며 2050년에는 GDP 1.3%의 적자를, 2053년에는 GDP 2.4%의 적자를 기록할 것으로 전망됨. 하지만 이 적자규모는 5차 재정계산보다 GDP의 1.6%p 규모만큼 작은 것임. 중기 재정전망 내에 수지적자 발생이 전망되므로 이는 중기에 보험료의 추가인상 혹은 국고지원 등 추가재원 투입이 필요함을 시사함.
- 기금은 2040년에 GDP 58.9%로 최대규모에 도달하고 그 후 계속 감소되어 2053년에는 GDP 37.4% 규모에 이를 것으로 전망됨. 완충기금으로서의 국민연금기금의 역할이 2030년대부터 2070년대까지 필요하므로 기금을 좀 더 오래 유지하기 위한 추가재원 투입이 필요함.

〈참고〉 - 중기에 추가재원이 투입될 경우의 재정전망

○ 중기에 추가재원 투입은 보험료의 추가인상과 국고지원 두 가지로 생각할 수 있을 것임.

* 여기서 제시하는 중기의 추가재원 투입은 하나의 예시이자 참고 시나리오임.

○ 보험료 추가인상이 있다고 가정할 경우

- 보험료 추가인상은 2036년부터 매년 0.3%p 인상하여 2045년에 16%에 도달한다고 가정

* 여기서 가정한 보험료 추가인상은 보험료 부과소득 상한 이상 부분에 대한 보험료 부과나 부과소득 상한을 높이는 방안, 더 근본적으로는 사회투자의 고용률

제고 효과 등은 반영하지 않은 것임.

- 보험료 추가인상을 위처럼 가정할 경우 보험료 수입은 2050년에 GDP의 4.4%까지 올라가며 기금규모는 2040년에 GDP 60.6%가 될 것으로 전망(기금의 최대규모는 2043년 GDP 60.8%)(〈예시표 5-1〉).
- 수지적자는 2050년에 발생하여 2053년에 GDP의 1.1% 적자를 기록할 것으로 전망됨(기금소진은 2066년 발생할 것으로 전망).

* 5차 재정계산에서는 수지적자 2041년, 기금소진 2055년 전망

〈예시표 5-1〉 중기에 보험료 추가인상이 있을 경우의 재정전망(GDP 대비 %)

		연도	연금급여 지출	보험료 수입	기금수익	수지차	기금규모
보장성 강화안 (중기에 보험료 추가인상)	단기	2023	1.7	2.6	1.9	2.7	41.9
		2025	2.1	3.0	2.1	3.0	46.3
		2030	2.7	3.5	2.4	3.1	52.7
	중기	2040	4.6	4.2	2.7	2.2	60.6
		2050	6.9	4.4	2.5	0.0	54.7
		2053	7.6	4.3	2.2	-1.1	47.9
제5차 재정계산 (40%-9%)	단기	2023	1.7	2.6	1.9	2.7	41.9
		2025	2.1	2.6	2.0	2.5	43.9
		2030	2.7	2.6	2.1	2.0	47.4
	중기	2040	4.4	2.6	2.0	0.1	43.9
		2050	6.3	2.5	0.9	-2.9	20.1
		2053	6.7	2.4	0.4	-4.0	7.0

○ 중기에 국고지원이 있다고 가정할 경우

- 국고지원은 2040년 GDP 1.0%부터 시작하여 매년 0.1%p 상향하여 2053년 GDP 2.3%에 도달하는 것으로 가정

* 여기서 가정한 국고지원은 보험료 부과소득 상한 이상 부분에 대한 보험료 부과나 부과소득 상한을 높이는 방안, 사회투자의 고용률 제고 효과 등을 반영하지 않은 것임. 하지만 국고지원은 소득기반을 확대한 효과를 가짐.

* 국고지원 GDP 2.3%는 연금급여지출의 25~30% 정도에 해당함(각 연도마다 비율은 약간씩 달라짐).

- 국고지원을 위처럼 가정할 경우 국고지원과 보험료를 합한 수입은 2053년 GDP 5.8%가 될 것으로 전망. 또 기금규모는 2050년에 GDP 62.0%가 될 것으로 전망(기금의 최대규모는 2046년 GDP 63.1%)(〈예시표 5-2〉).
- 수지적자는 2053년에 발생(GDP 0.02% 적자)할 것으로 전망됨(기금소진은 2068년에 발생할 것으로 전망).

* 5차 재정계산에서는 수지적자 2041년, 기금소진 2055년 전망

〈예시표 5-2〉 중기에 국고지원이 있을 경우의 재정전망(GDP 대비 %)

		연도	연금급여 지출	보험료+국고 지원수입	기금수익	수지차	기금규모
중기에 국고지원이 있을 경우	단기	2023	1.7	2.6	1.9	2.7	41.9
		2025	2.1	3.0	2.1	3.0	46.3
		2030	2.7	3.5	2.4	3.1	52.7
	중기	2040	4.6	4.7	2.6	2.7	59.9
		2050	6.9	5.6	2.2	0.8	62.0
		2053	7.6	5.8	1.9	-0.02	58.6
제5차 재정계산 (40%-9%)	단기	2023	1.7	2.6	1.9	2.7	41.9
		2025	2.1	2.6	2.0	2.5	43.9
		2030	2.7	2.6	2.1	2.0	47.4
	중기	2040	4.4	2.6	2.0	0.1	43.9
		2050	6.3	2.5	0.9	-2.9	20.1
		2053	6.7	2.4	0.4	-4.0	7.0

주 1. 국고지원은 2040년부터 GDP 1.0%부터 시작하여 매년 0.1%p씩 상향하여 2053년 GDP의 2.3%에 도달하는 것으로 가정
2. 5차 재정계산의 경우 수지적자는 2041년, 기금소진은 2055년에 발생할 것으로 전망
3. 국고지원이 있는 보장성강화안의 경우 수지적자는 2053년, 기금소진은 2068년에 발생할 것으로 전망

○ 중기에 보험료 추가인상과 국고지원을 조합할 수도 있으나 여기서는 두 가지를 조합한 방안의 재정전망은 제시하지 않았음.

제6장 연금개혁의 다른 쟁점

○ 이 장에서는 국민연금의 소득대체율 인상과 재정안정 방안 이외의 다양한 연금개혁 쟁점을 다루고 있음.

○ 출산크레딧의 양육크레딧으로의 전환 및 군복무크레딧, 실업크레딧 확대와 크레딧의 사회투자적 성격 강화

○ 불안정노동자 국민연금 가입 확대를 위한 업종별 우선 사업장가입 확대, 가입자 관리 변화, 사업주책임 강화, 보험료지원제도 개선

○ 가입연령 상한 조정과 기준소득월액 상하한 조정

○ 장기과제로서 퇴직연금과 기초연금 조정 등을 다룸.

1. 크레딧제도 개선

1) 현황

❑ 협소하고 제한적인 기존 국민연금 크레딧제도

○ 기존 국민연금 제도는 군복무, 출생에 대한 것으로 국민연금 가입기간이 부여되는 사안 자체가 제한되어 있으며, 출산크레딧 대상은 둘째아이부터이며 군복무 크레딧은 기간이 6개월로 크레딧이 부여된다고 해도 그 자체가 제한적임.

○ 이에 크레딧이 부여되는 대상과 크레딧 내용에 대해 다음과 같은 개선 방안을 제시하고자 함.

2) 방안

❑ 크레딧 확대와 재정책임 명확화

○ 크레딧은 사회적 기여에 대한 공적연금의 보상 및 국민연금 가입을 어렵게

만드는 가입자의 취약성을 보완하는 조치로 국민연금 사각지대를 줄이고 보장성을 강화하기 위한 하나의 접근임.

○ 단기 방안

- 실업크레딧 확대[14)]
- 출산크레딧을 양육크레딧으로 전환해서 확대
- 군복무 크레딧 확대

○ 장기 방안

- 크레딧의 사회투자적 성격 강화: 직업훈련 크레딧 등 도입

* 연금정책 전반뿐만 아니라 크레딧 또한 한국 사회가 합의하는 성장체제 방향에 부합하게 재편될 필요 있음. 경제성장 방향 중 수출과 내수가 균형적인 성장체제, 자동화 중심의 고품질 제조업과 ICT 중심의 수출주도형 경제에서 숙련 노동에 기초한 고품질 제조업을 발전시키는 방향으로 나아가고자 한다면 직업훈련 등 인적자본 확충을 지원하는 방식의 크레딧 제도화가 필요함.

○ 크레딧 확대 내용

- 출산·양육 크레딧
  - 출산크레딧의 목적은 출산 행위만이 아닌 출산으로 인한 양육에 대한 사회적 보상임. 때문에 명칭을 '출산·양육 크레딧'으로 변경
  - 크레딧 부여 대상은 경사노위 합의 권고안에 따라 첫째 자녀로 확대, 기간은 자녀 1명당 최소 24개월, 인정소득은 기존과 같이 A값의 100%
- 군복무 크레딧
  - 크레딧 부여 기간을 군 복무기간 전체로 확대하고 인정소득은 A값의 100%로 상향
  - 군 복무 대상자가 아닌 경우 군 복무 이외 공익활동을 통해 군 복무와 유사한 지원을 받을 수 있도록 제도화
- 실업 크레딧
  - 생애 최대기간을 1년에서 3년으로 확대
  - 실업크레딧 인정소득을 현행 70만 원에서 최저임금의 50%로 상향
  - 대상을 신규실업자까지 포함하도록 확대

14) 현행 제도 하에서 실업크레딧을 보편적으로 확대하기 위해서는 고용보험의 보편성 확대가 전제되어야 함.

- 실업크레딧을 비정규직, 청년 등으로 확대하기 위해 국민취업지원제도 구직촉진수당 수급기간에 크레딧 부여(6+6개월 100% 국고지원)

○ 크레딧 재정책임 명확화

- 크레딧 재원은 전액 국고로 전환하고 이를 국민연금법에 명시

* 현재 크레딧 재원은 국민연금법에 명시되어 있지 않음. 군복무크레딧은 국고 100% 이나(미발생) 출산크레딧은 국고 30% 기금 70%.

- 크레딧 부여 시점: 급여 수급시점에서 크레딧 발생시점으로 전환
- 크레딧 기여분이 노령연금뿐만 아니라 장애연금, 유족연금의 기본연금액 산정에도 반영되도록 함.

2. 특수형태노동자를 비롯한 불안정노동자의 국민연금 가입 확대

1) 현황

❑ **불안정노동자의 국민연금 가입은 증가했지만 지역가입률은 줄지 않고 가입확대 조치는 소극적임.**

○ 불안정노동자의 국민연금 가입을 확대시키기 위해서는 보험료 지원사업 확대와 함께 사실상 노동자인 지역가입자를 사업장 가입자로 전환시키는 노력, 원청과 플랫폼 등에 대한 사업주 책임 부과, 가입종별 관리제도 변화 등이 필요함.

○ 정규직 노동자와 불안정노동자의 국민연금 가입은 2010년 이래 꾸준히 증가하였으나 여전히 상당수 불안정 노동자를 국민연금제도로 포괄해야 함. 더욱이 불안정 노동자는 '노동자'임에도 가입자 중 약 23%가 지역가입자로 이들을 사업장 가입자로 전환하는 노력이 필요함(〈보론 1〉 참고).

* 정규직 국민연금 가입률은 2010년 84.6%에서 2021년 96.6%로 12.0%p 증가하였고, 비정규직은 2010년 56.1%에서 2021년 70.1%로 14.0%p 증가. 고용형태별 국민연금 가입률 격차는 2010년 28.5%p에서 2021년 26.5%p로 감소했으나 여전히 큰 편임.

* 국민연금에 가입한 비정규직 노동자 중 지역가입자 비중은 2010년 22.5%, 2021년 23.0%(국민연금공단, 2022).

○ 국민연금 사업장 가입에 관해 고용기간 요건을 3개월에서 1개월로('03), 노동시간 요건을 월 80시간에서 월 60시간으로('11) 완화하는 조치가 이루어졌지만 이후 지난 10여 년 동안 불안정노동자 대상 포괄성 확대를 위한 제도적 노력은 정체 상태임. 2022년에 사업장 가입을 확대하기 위한 조치를 일부 취했으나, 불안정노동자 가입률 개선에는 미흡[15]. 특히 증가하는 플랫폼노동자를 적극적으로 포괄하기 위한 조치 미흡

○ 사실상 종속적 노동을 하지만 독립사업자 형태인 특수형태노동자의 경우 국민연금 가입률이 낮고 이들 중 사업장 가입률은 더욱 낮음.

- 문현경 외(2020)에 따르면 특수형태노동자가 지역가입자로 국민연금에 가입한 비율은[16] 2019년 기준 46.3%이고, 사업장가입자를 포함한 가입률은 55%임.
- 산재보험과 고용보험에서 이에 관해 적극적 제도 개선이 이루어졌지만 국민연금은 유독 소극적임[17]. 2008년 산재보험에서 특수형태근로종사자 적용이 시작되어 최근 그 범위가 크게 확대됨. 고용보험에서는 전국민고용보험 기조 하에서 2020년 말 예술인, 2021년 7월 특고종사자로 적용 확대. 국민연금에서 특수형태노동자는 산재보험이나 고용보험에서와 같이 사업주가 가입신고를 해야 하는 대상으로 규정되어 있지 않음.

2) 방안

○ 국민연금제도의 사업장가입자 규정은 근로기준법의 근로자 기준을 준용하고 있으나 이를 변경하여, 특히 노무제공관계의 전속성과 지속성 요건을 폐기하도록 함.

○ 사업장가입자 규정을 개정하기 전에 먼저 종속성, 전속성 등이 뚜렷한 업

---

15) 근로일수 및 노동시간 요건에 미달해도 소득이 월 220만 원 이상인 노동자는 사업장 가입자로 가입하도록 하였으나 월 소득 요건이 높아 여전히 장벽이 높음.

16) 18~59세 해당 범주 노동자 수 대비 국민연금 가입자 비중을 의미하며 문현경 외(2020)는 통계청의 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사자료를 활용하여 해당 수치를 산출.

17) 국민연금법에서는 특수형태노동자를 특정 요건을 갖추는 경우에도 산재보험처럼 근로자로 지칭하지 않고, 고용보험처럼 노무제공자로도 지칭하지 않음. 특수형태노동자는 노동자로도 자영자로도 취급될 수 있도록 열려 있어, 지역가입자로도 사업장 가입자로도 납부예외자로도 존재함.

종부터 사업장 가입 대상으로 포괄

- 학습지 교사, 보험모집인, 택배기사, 레미콘기사, 텔레마케터 등 해당 업종의 특수형태노동자를 사업주의 가입신고 대상 및 사업주 보험료 책임 부과 대상으로 포함.

○ 특수형태노동자의 국민연금 사업장가입자로의 진입 및 가입종별 전환 시 일정 기간 노사에 대한 보험료 지원

○ 가입자 관리체계를 조정하여 특수형태노동자를 적극적으로 관리

○ 고용 외주화가 일반화된 업종에서는 직접 사업주만 보험료 책임을 모두 지는 것은 불공평함. 건설 등에서 원청의 재정책임과 하청업체의 가입책임 명확화, 퀵서비스기사와 배달기사 등은 플랫폼 업체와 관리업체에게 사업주 책임 부과

○ 사업중단, 실직, 휴직으로 인한 납부예외자가 납부를 재개할 경우 보험료를 지원하는 지역가입자 보험료 지원제도를 도입하였으나('22.7) 지원 대상(납부재개자)의 재산 및 소득 요건, 지원기간(최대 12개월) 및 금액(최대 4.5만 원) 제약이 커서 이를 완화할 필요 있음. 특히 지원대상을 납부재개자로 한정하지 않아야 함. 또한 예술인과 프리랜서 대상으로도 지역가입자 보험료 지원제도의 적용을 확대할 필요가 있음.

3) 소득대체율 인상과, 크레딧 및 보험료 지원사업 강화 등을 통해 가입기간을 늘리는 조치는 국민연금 보장성 강화 면에서 어떻게 다를까?

○ 일각에서는 소득대체율 인상에 의한 국민연금 보장성 강화 조치를 크레딧과 보험료 지원사업과 같은 가입기간을 늘리는 조치가 대신할 수 있다고 주장함. 그러나 국민연금 보장성 강화를 위한 조치로 소득대체율 인상과 크레딧 및 보험료지원사업 확대는 다음과 같은 차이가 있음.

○ 소득대체율 인상은 급여액의 기본 산식을 바꾸어 가입자 전체에게 적용되는 보장 수준을 높이는 것으로 제도의 골격을 바꾸는 조치임. 크레딧 확대와 보험료 지원 등은 기여기반 보장제도인 사회보험제도에서 취약성이 있는 가입자를 지원하여 보장기능의 약점을 보완하는 것으로 이는 제도의 유

지보수 조치라 볼 수 있음(이와 관련해서는 [보론5]도 참조).

- 소득대체율 인상과 가입기간 지원 강화는 성격이 다른 조치로 보장성 강화 면에서 대등하지 않음. 소득대체율 인상은 가입자 전체에게 적용되는, 보장성 강화의 핵심 조치인 반면 크레딧과 보험료 지원 등은 특정 대상에 대한 보완적인 조치임.

❍ 따라서 소득대체율 인상은 가입기간 확대 조치에 비해 보장성을 더욱 폭넓고 빠르게 강화함. 구체적 이유는 다음과 같음.

- ① 소득대체율 인상은 크레딧, 보험료 지원 등과 달리 출산 여부, 군복무 여부, 소득활동지위, 사업장 규모 및 소득수준 등과 무관하게 모든 가입자에게 똑같이 효과를 발휘함.
- ② 크레딧 확대 조치는 현 가입자 다수에게 보장성 강화 효과를 발휘하기 어려움. 이미 출산과 군복무를 마친 세대의 가입자(현 30대 중반 이상인 2050년 이전 은퇴세대)에게는 효과 없음. 크레딧은 사회적 공헌에 대해 국민연금에 기여한 것으로 인정하는 제도로 해당되는 사회적 공헌을 할 수 없는 다양한 경우에는 효과가 없음. 일례로 유병자 및 장애인 등에게는 효과가 제한적임.
- ③ 59세에서 64세로의 의무가입연령 상향조치 역시 노사협의에 의한 적용제외를 허용한다면 당분간 보장성 제고 효과는 크지 않음.
  * 의무가입연령을 2033년까지의 수급연령 상향에 맞춰 점차 높이는 조치는 적용제외 조치를 수반할 경우 2040년 이전 은퇴세대에게는 가입기간을 늘리는 효과를 발휘하기 어려움.
  * 59~64세의 고용형태가 비정규직이 주류이므로 상당기간 가입률을 높이는 데 어려움이 클 것으로 예상됨. 이에 보장성 강화 효과 발휘에 상당한 시간이 소요될 것임.
- 소득대체율 조정과 같은 제도 골격을 바꾸는 기본적인 조치에 가입연령 조정, 보험료지원 확대 등 연금가입기간을 늘리는 접근을 더할 때 국민연금 보장성을 더욱 효과적으로 높일 수 있음.

3. 수급연령과 가입상한연령 조정

1) 현황

❑ 수급연령

○ 1998년 개혁에 따라 노령연금 수급연령은 60세에서 2013년부터 올라 2023년 63세가 되었고, 2033년에는 65세가 될 예정임.

* 1953~1956년생 61세, 1957~1960년생 62세, 1961~1964년생 63세, 1965~1968년생 64세, 1969년생부터는 65세에 국민연금을 수령하게 되어있음.

○ 국민연금 법정 수급연령이 올라가도 소득활동이 늦게까지 이어지지 않는다면 이는 소득 공백을 확대하거나, 조기수급자를 양산하여 실제 연금수령액을 떨어뜨리는 결과를 낳을 수 있음. 즉, 경우에 따라 연금수급연령 상향은 연금급여 인하 효과를 낳을 수 있음.

○ 정년제 적용 범위, 중고령자 경제활동 여건 등 수급연령을 65세로 조정하기 위한 노동부문 조건은 성숙하지 않음.

- 국민연금 수급연령 상향이 시작된 2013년 정년의무화법 발표, 2016~17년 법안 시행으로 60세 미만 정년 운영 금지. 정년제 적용사업장 비율은 2022년 기준 22%
- 2023년 기준으로 55~64세 인구의 주된 일자리를 그만둔 평균 나이는 49.3세[18]이며, 60~64세 경제활동참가율은 62.2%이고, 이 중 임금근로자는 70.1%인데 상용직 노동자는 경제활동인구의 34.3%, 국민연금 가입률(임의계속)은 12.7%임(박경원, 2023).

❑ 가입연령

○ 국민연금 수급연령과 가입상한연령 사이의 간극이 넓어짐.

- 수급개시연령은 계속 올라가나 가입연령은 59세로 머물러 수급대상도 아니고 가입대상도 아닌 시기가 2033년 이후엔 무려 5년에 달함.

* ('23~'27) 3년, ('28~'32) 4년, ('33~) 5년

---

18) 통계청, 경제활동인구조사 고령층 부가조사

- 60~64세 경제활동참가율이 약 60%인 상황에서 의무가입연령이 59세에 머무는 것은 일하는 사람은 국민연금에 기여하여 노인을 집합적으로 부양한다는 제도 원칙에 부합하지 않음.
- 60~64세 피용자에 대한 사업주의 보험료 납부 의무가 없으므로 사업장 가입자로 계속가입 시 가입자가 보험료 전액 납부함.

2) 방안

❑ 노령연금 수급연령 상향과 노동사회정책의 연계

○ 2033년까지의 수급연령 상향은 계획대로 추진

○ 추가적 연금수급연령 상향은 중고령자 고용정책 성과 등 노동부문 변화에 대한 평가에 기초하여 추후 결정

○ 고령자의 일-생애 근본적 재편 및 노동정책과 연계된 연금정책 기획, 실행, 평가 기구 구성

- 연금수급연령 조정은 고령화에 대응하여 노동력 공급, 연금재정, 개인의 노동생애에 새로운 균형을 이뤄내는 복합적 개혁의 일부
- 2030년대 중반까지 약 10년에 걸쳐 고령자고용 지원 확대, 휴가, 교육, 노동시간, 작업현장, 은퇴-정년연장, 재고용제 도입, 연금제(유연연금, 수급연령 선택 확대, 장애연금 조정) 등 변화 기획과 실행

❑ 가입연령상한 조정

○ 1안. 노령연금 정상 수급개시연령과 연동하여 2024년 59세에서 62세로, 2028년에 63세로, 2033년에 64세로 조정[19)]

○ 2안. 2024년에 바로 64세 이상으로 조정하는 방안. 매 5년마다 조정이 이루어지지 않으므로 혼란이 적으며 효과가 빠름.

○ 60~64세 인구의 낮은 소득으로 A값 하락 효과가 예상됨. 이를 보완하는 조치 필요

---

19) 이 경우 출생연도별 적용시점 달라짐. 2028년 61세는 2030년 63세까지 가입. 2028년 60세는 2031년 63세까지 가입하여 일정하지만 2028년 59세는 2033년 64세까지 가입.

4. 기준소득월액 상하한 조정

1) 현황

❑ 대체로 낮은 기준소득월액 상하한(A값 연동)

○ 현행 기준소득월액 하한액(23~24년, 37만 원)은 최저생계비보다 낮아 저소득자 연금급여를 억제하며, 상한액(590만 원)도 고소득자 소득 증가를 반영하지 못함. 전체 가입자 평균소득월액(A값)도 낮아짐.

- 2022년 말 기준 소득 하한액 구간 가입자 비중은 약 1%, 상한액 이상은 12~13%
- 국민연금 소득대체율 한도(100%)가 있어 하한액 가입자는 20년 이상 가입해도 최대급여액이 하한액을 초과하지 못함.

○ 국민연금 가입상한연령을 64세로 높이는 경우에 60대 노동자의 저임금 상황 및 임금피크제 적용 등으로 인한 가입자 평균소득(A값) 하락 문제에 대응하기 위해서도 기준소득월액 상한을 높이는 것 고려

2) 방안

○ 기준소득월액 하한: 가입자 소득분포를 고려하여 일정 수준으로 상향

○ 기준소득월액 상한: A값의 적정배율로 상향 검토. 조정 이후 해당 배율 유지

5. 기초연금

1) 현황

❑ 국민연금제도의 기능 보완: 넓은 대상에 대한 낮은 수준의 보장, 국민연금과의 제도적 정합성 부재

○ 22년 12월 기준 65세 이상 노인(약 925만 명)의 67.4% 포괄, 국민연금 49.2%보다 넓음. 65세 이상 국민연금 수급자(459.6만 명) 중 기초연금 수급자는 66%(303만 명), 23년 기초연금 기준연금액은 323,180원(물가연동)

○ 비기여 연금인 기초연금과 기여연금인 국민연금 수준에 합리적인 차이가 없음. 국민연금 평균소득 가입자가 10년 보험료를 납부해서 받는 연금액(A값 2,861,091원의 10%)은 기초연금보다 낮음. 국민연금 보험료를 납부했을 때 받을 수 있는 급여액을 높이지 않는다면(즉, 소득대체율을 높이지 않는다면) 저소득자의 국민연금 장기가입 유인이 저하될 수 있음.

❑ 빠른 지출 증가와 지자체 재정부담

○ 기초연금 재정은 08년 6.9조 원에서 23년 22.5조 원으로 증가. 기초연금 재정은 국가와 지자체가 함께 부담하며 23년 평균 국고 보조율은 82.04%임. 기초연금 재정 규모가 계속 증가하면 지자체 재정부담이 과중해질 수 있음.

❑ 기초연금의 국민연금 저급여 보완기능의 불확실성 및 빈곤층에 대한 소득보완기능 부재

○ 보편적 기초연금이 아니므로 65세 이상 시점에서의 소득 재산에 따른 수급여부 결정 및 국민연금 가입기간에 따른 연계감액으로 수급여부 및 수급액의 불확실성 큼. 즉, 국민연금 보완기능이 불확실함.

○ 국기초 생계급여의 보충성 원리 적용에 따라 빈곤노인에 대한 강화된 보장기능을 수행하지는 못함.

2) 개선 방향

❑ 단기

○ 기준연금액을 인상하거나 추가적인 최저소득보장제도(GIS) 도입을 통해 현 빈곤노인에 대한 소득보장기능 강화

- 국민연금 가입 기회가 부족했던 고령노인에 대한 보상 필요. 즉 고령노인에 대한 중층적 보장 고려

○ 국민연금과의 연계감액 폐지

❑ 장기

○ 중심노후보장제도인 국민연금의 소득보장 기능 수행 정도에 따른 기초연

금의 방향 모색

- 보편적 노후소득보장/ 현행의 국민연금 보완/ 최저소득보장
- 노인들의 소득수준이 전반적으로 향상되고 국민연금의 보장기능이 대폭 강화되지 않는다면 기초연금의 대상 범위를 줄이기 어려움. 조건이 충족되지 않는다면 기초연금은 당분간 현행의 국민연금 보완제도로 지속

○ 기초연금을 최저소득보장제도로 개편하고자 한다면 기초연금 기준연금액이 최저생계가 가능한 수준으로 인상되어야 함. 이를 위한 대상범위 축소는 점진적으로 수행되는 것이 불가피함[20].

6. 퇴직연금

1) 현황

❑ 노후소득보장 역할을 수행하지 못하는 퇴직연금제도

○ 낮은 가입률: 현 법정제도는 퇴직급여제도로서 사업장 단위로 퇴직금과 퇴직연금 중 선택. 퇴직연금은 법정 의무제도가 아님.

- 2021년 말 기준 퇴직연금 가입자 수는 684만 명. 도입 사업장 비율은 전체 대상 사업장 대비 27.1%로 특히 소규모 사업장의 도입률 낮음. 2021년 30인 미만 사업장의 도입률은 24%
- 전체 근로자 수(약 2,045만 명) 대비 퇴직연금 가입률은 30% 수준에 불과, 가입대상 노동자(1,196만 명) 대비 가입률은 53.3%

○ 제도 도입 이후 퇴직연금상품시장은 매우 커졌지만 퇴직연금은 노후보장제도로 전혀 작동하고 있지 못함. 즉, 노동비용 일부를 금융기관에 상당한 수수료를 지불하면서 금융시장 규모를 키우는 데 사용하고 있으나 그에 상응하는 노후보장은 이루어지지 못함.

- 한국 퇴직연금제도는 금융기관 주도로 자본시장 중심으로 운영되는 제도(vs. 노사협의 기반의 집합적 운영제도)인데 현재 퇴직연금상품의 연금보장기능은 취약

20) 23년 선정기준은 소득인정액 단독가구 202만 원, 부부 323.2만 원

- 절대 다수가 일시금 선택, 2021년 퇴직연금 수령 계좌 중 연금형태 수령 비중은 4.3%에 불과함(금액 기준 34.4%). 대부분 연금개시연령(55세) 이전에 해지
- 연금형태로 지급되어도 종신형 거의 없음. 연금 지급이어도 노후보장보다는 은퇴와 연금수급 시점 사이의 가교연금으로 기능
- 낮은 운용수익률: 최근 5년 평균 1.96%, 최근 10년 평균 2.39%(국민연금 1998~2022년 평균 수익률 5.11%)
- 투자위험 완화 장치 부실: 우리나라 퇴직연금의 경우는 DC 방식에서 최소수익보장 장치가 별도로 존재하지 않으며, 위험자산투자 손실은 가입자가 모두 감당해야 함. 이에 원리금보장형과 같은 안전자산 위주의 투자 선택
- 미적립 위험을 완화하는 장치 부실: 퇴직연금의 적립 규제는 존재하지만 유명무실함. 최소적립률 미달 사업장 비율은 계속 증가하여 60%를 넘음. 향후 기업도산 시 노동자의 수급권 문제 야기됨[21].

  * 2020년 DB형 도입 사업장 수는 98,705개인데 이 중 최소적립률 미달사업장은 60.9%인 60,137개에 달함(정창률, 2023)
- 퇴직연금은 직전 3년치에 대해서만 지급보장을 하므로 실제 지급보장 역할은 충분하지 않음.

○ 장애급여, 유족급여 없음

○ 계약형 방식만을 인정. 금융기관 중심 운영. 중소기업퇴직연금기금제도가 최근 도입됨

2) 방안

❑ **적용범위 확대: 퇴직금에서 퇴직연금으로의 전환 유도**

❑ **종신연금 중심 급여지급 체계 마련 및 기금형 퇴직연금 확대[22]**

---

21) 최소적립 기준이 지속해서 높아져서 2022년 1월부터는 지급할 금액의 100%를 적립해야 함. 최소적립금의 95%를 미달하게 되면, 사용자는 재정안정화계획서를 작성하여 통보하고 이를 이행해야 하는데, 다수 사업장이 이를 어기고 있음. 향후 과태료를 부과한다고 하지만, 과연 실효성이 있을지는 미지수임(정창률, 2023).

○ 수명 증가 등 보험 위험이 있는 상황에서 현재 계약형 방식에서 종신급여를 의무화하는 것은 어려움.

○ 일시금에 대한 욕구가 있는 상황에서 일시금 수령을 금지하는 조치 역시 어려움.

❑ DB방식 퇴직연금의 수급권 안정화: 사업주의 적립금 확보 책임성 강화 및 최근 보장한도 확대

❑ 퇴직연금시장에 대한 규제 감독 강화

❑ 장애급여, 유족급여 도입

3) 퇴직연금 노후보장기능의 불확실성

❑ 퇴직연금의 노후보장기능 확보에는 단순히 대상 확대나 일시금제도 폐지로 해결되지 않는 다양한 문제가 존재함.

○ 퇴직연금은 상당히 큰 규모로 실재하므로 노후소득보장제도로 기능하도록 변화할 필요가 있음. 그러나 여기에는 상당한 어려움이 있음.

○ 보통의 노동자가 퇴직연금을 꾸준히 유지하여 종신연금을 보장받는 것이 안 되는 것에는 퇴직연금제 자체의 문제뿐만 아니라 사연금시장에서의 장수위험대응 문제, 불안정노동 문제, 금융시장 문제와 금융기관 관리감독 문제, 주택시장 문제가 얽혀 있음.

- 퇴직연금제도 자체 개혁 과제도 많은 데에다 다양한 영역에서의 혁신과 여건 조성 필요. 즉 퇴직연금제도가 기능하기 위해서는 상당한 사회적 역량과 시간이 필요함.

○ 퇴직연금 가입과 급여산정에는 시장의 불평등이 그대로 투영될 수밖에 없음.

---

22) 기업연금 원형은 노사가 기업 혹은 산업 단위에서 자치적인 기금을 마련하고, 집합적 의사결정에 따라 퇴직 이후 연금소득을 받는 것임(정창률, 2023). 계약형 하에서는 종신연금 지급에 한계가 있고, 노사가 참여해서 의사결정을 하는 기금형 방식이 수익률도 더 높은 것으로 알려져 있음(정창률, 2023). 즉, 노후소득보장 강화라는 이점이 있음. 이에 산별노조가 잘 형성되어 노사교섭이 활발한 영역에서 우선 도입을 시도하는 것이 바람직함.

공적연금 축소분을 퇴직연금으로 대체하는 경우 노후보장의 불평등 확대

- 취약한 노동자와 자영자의 가입 배제, 급여액 산정에서 사회적 요소 부재 (재분배, 급여지급 보장, 장애 및 사망 보장 등 부재)
- 취약한 집단의 퇴직연금 가입 지원을 위한 세제혜택이나 지원금을 도입하자는 주장이 있으나 이들에게는 재분배 요소가 강하게 있는 국민연금 가입지원을 확대하는 것이 훨씬 더 노후보장 효과가 큼.

❑ **퇴직연금 노후보장기능 확충에 계기가 될만한 기금형 퇴직연금제도 확산의 사회적 기반 부재**

❑ **과연 어느 시점에 노인의 몇 %에게 퇴직연금이 의미 있는 노후보장 수단이 될 것인지 불분명함. 당분간 퇴직연금의 역할을 상정하여 공적연금제도 설계를 하는 것은 타당하지 않음.**

제7장 연기금 ‘수익 극대화’는 재정안정일까?

❍ 제5차 재정계산 결과를 바탕으로 기금운용발전전문위원회(이하, 위원회)와 정부는 재정안정 방안으로 연금기금 수익 극대화의 필요성을 제기하고, 이를 위해 위험자산 투자 비중을 확대할 것을 주문함. 그러나 이 주장은 공적연금의 재정 수단을 오로지 연기금 규모의 유지와 크기로 보는 편향에서 비롯된 것임. 연기금은 적립 자체가 목표가 될 수 없고, 제도의 지속성을 위한 준비금으로 기능해야 함.

❍ 이 장에서는 ○ 국민연금기금의 적립 여부와 규모가 곧 재정안정으로 전제되기 어려운 이유, ○ 기금의 수익 극대화 사례로 제시되는 캐나다 연기금 운용의 문제점, ○ 금융자산 수익 극대화를 위한 위험자산 확대보다는 실물자산 증대를 위한 투자의 필요성에 대해 제시함.

1. 국민연금기금의 성과와 운용현황

❑ 국민 연금기금(이하 연기금)은 1988년 5,279억 원으로 설치된 이후 35년이 지난 현재 990조 원으로 1,875배로 성장함.

❍ 연기금의 거대 성장 배경으로 급여로 지급되는 **지출 규모가 적은 시기에 안정적인 보험료 수입으로 적립금의 규모가 커진 점**에 기인함. 이렇게 적립된 연기금은 가입자의 대표로 구성된 기금운용위원회를 통한 민주적이고 기금운용 원칙에 입각한 투자의 결과임.

❍ 국민연금 기금자산의 평가액은 990조616억 원으로(2023년 7월 기준), 100조 원에서 18년 만에 900조 원을 돌파할 정도로 급격하게 성장함

- 2003년 100조 원, 2007년 200조 원, 2010년 300조 원, 2013년 400조 원, 2015년 500조 원, 2017년 600조 원, 2019년 700조 원, 2020년 800조 원, 2021년 900조 원을 돌파함.

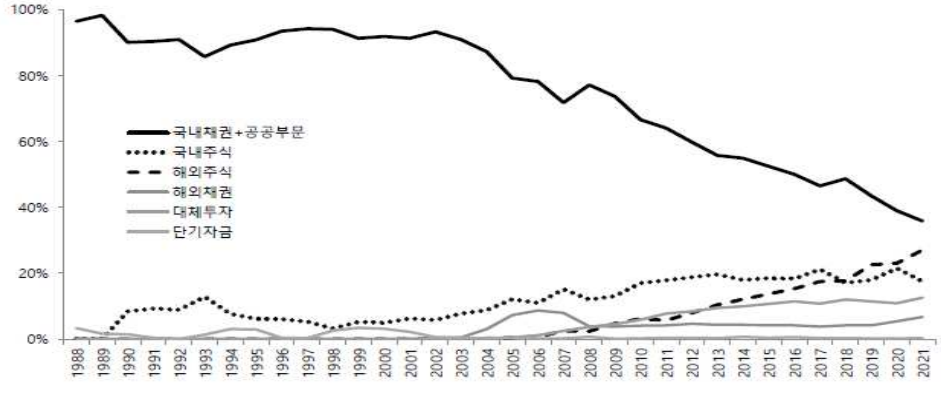
❑ 기금자산은 금융부문에 99.9%(980조 7,260억 원) 투자. 연기금 운용은 전통적인 안전자산에서 위험자산으로 투자 비중을 증가해 옴.

- 1988년 국내 채권에 대한 투자가 개시된 후, 1990년부터 국내 주식투자로 확대됨. 1999년 기금운용본부의 설립과 국민연금기금운용위원회가 개편되면서 금융투자가 본격화됨.
- 자산별 비중을 보면, 채권 비율은 낮춰왔고, 주식과 대체투자는 확대해 옴. 국내 주식투자에 대해 국민경제에 미치는 영향과 수익률 제고 문제가 제기되면서, 증가해왔던 국내 주식투자는 해외주식으로 이전되기 시작함. 특히 대체투자가 활성화되면서 해외투자의 비중은 더욱 커짐.

〈표 7-1〉 국민연금기금 자산별 비중 변화(단위: %)

		2001	2011	2021	2023.7월	증감률 (2023-2001/2011)
채권	국내	85.8	64.1	35.9	32.1	▽62.6
	해외	0.0	4.2	6.8	7.0	66.7
주식	국내	10.5	17.9	17.5	14.9	41.9
	해외	0.0	5.7	27.1	30.1	428.1
대체투자		0.0	7.8	12.6	15.7	101.3

자료: 국민연금연구센터(2002), 정문경 외(2012), 노정희 외(2002a; 2002b), 국민연금기금운용본부 운용수익률(2023.10.04.)에서 재구성 .



출처: 원종현(2023: 9)

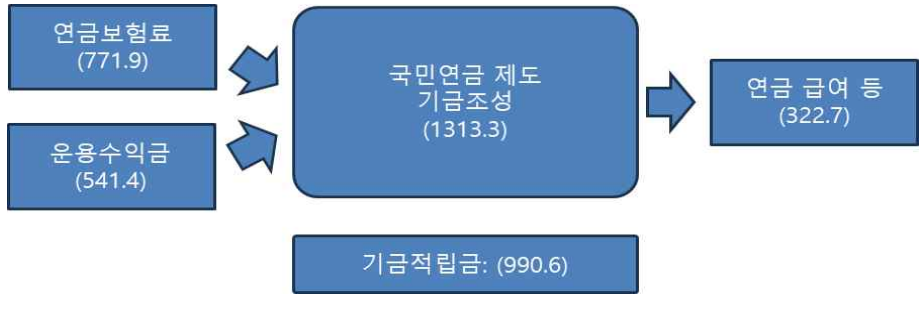
[그림 7-1] 국민연금기금 자산별 비중 변화(1988~2021년, 단위: %)

- 국민연금기금 운용에서 수익성은 안정성과 공공성[23]의 원칙과 균형을 이루며 추구되어 옴. 그러므로 위원회와 정부가 주문하는 연기금의 수익성 극대화는 안정성과 공공성을 위축시키고, 민간자본처럼 손실을 감수하는 위험투자를 의미함.

❑ 국민연금기금(이하, 연기금) 성장에 가장 중요한 요인은 가입자의 기여인 보험료가 됨.

❍ 가입자의 보험료는 연금급여 지급보다 수입이 많은 '재정 안정기(급여 지출〈보험료 수입)'에 기금운용의 조달원으로서 연금재정의 핵심이 됨.

- 1988년 제도 시행 이래, 국민연금 보험료로 조달한 규모는 771.9조 원, 이 중 연금급여로 지급한 322.7조 원. 보험료 수입을 바탕으로 운용된 연기금의 수익은 541.4조 원으로 기금운용의 중요성을 부인할 수 없음.
- 연기금의 거대한 성장은 기금운용을 통한 수익성 추구에 따른 결과라기보다는 재정 안정기에 가입자의 기여와 기금운용위원회를 통한 민주적 관리 및 균형 있는 기금 운용원칙을 적용한 결과임.



자료: 국민연금공단 홈페이지(2023.10.04.) (2023.7월 말 기준).

[그림 7-2] 국민연금 현금 흐름과 기금조성 (단위: 조 원)

23) 기금운용 원칙은 **안정성(허용되는 범위 안에 있도록 안정적으로 운용)**, **공공성(국가경제 및 금융시장에 미치는 파급효과 감안)**, **수익성(기금의 안정성을 해치지 않는 범위 내에서 가능한 높은 수익 추구)**, 유동성(투자 자산의 처분 시, 금융시장 충격을 최소화하는 방안 사전 강구), 지속가능성(환경, 사회, 지배구조 등 요소를 고려하여 신의를 지켜 성실하게 운영), 운용독립성(원칙이 훼손되지 않도록 관리 · 운영)으로 균형 있게 관리되도록 기금운용위원회가 관리 · 감독하고 있음(https://fund.nps.or.kr/jsppage/fund/mpc/mpc_02.jsp).

2. 적립금이 아닌 실물자산(real assets)

❑ **공적연금의 재정안정 지표로서 거대 적립금은 당연한 전제가 아니며, 그러므로 국민 연기금의 적립 자체가 재정안정의 목표가 될 수 없음.**

○ 인구구조변화와 금융시장의 압박에서 부과방식에 따른 공적연금은 많은 공격을 받아옴. 특히 연기금 적립을 통한 재정 확보가 재정적으로 가장 안정적인 방법인 것처럼 강조됨. 그러나 공적연금은 적립된 기금이 없더라도 제도를 운영할 수 있고, 이점이 민간연금과 구분되는 거대한 차이점이 됨.

- 2005년 미국 의회 청문회[24]에서 공화당의 라이언(P. Ryan) 의원은 '부과식 공적연금의 미래 지급 능력을 우려하며, 연금 민영화(퇴직연금 개인계좌 도입)로 재정문제가 해소될 수 있다'는 점을 동의받기 위해 연방준비제도(the Fed, 이하 연준) 이사회 의장이었던 그린스펀(A. Greenspan)에게 질문함. 그러나 그린스펀은 부과식 연금제도에서 '적립금'이 중요하지 않다고 답변함.

  * "연방정부가 원하는 만큼 돈을 창조하고, 그것을 누군가에게 지급하는 것을 막을 방법이 없다는 의미에서, 부과방식 급여(공적연금제도)가 불안정하다고 말하고 싶지 않다. 문제는 연금급여로 구매할 수 있는 **실물자산**이 생산되도록 보장하는 시스템을 어떻게 만드냐에 있다."(A. Greenspan)[25].

- 이 문답을 두고, 네르시얀(Y. Nersisyan)[26]은 사회보장 재원의 문제로 세수(국민연금의 경우, 보험료)를 통해 충분한 자금조달 여부를 중요한 문제로 보지 않음. 그 대신, **충분한 노동자가 있는지, 이들이 자신과 노년층에게 상품과 서비스를 제공할 만큼 생산적인지,** 즉 그린스펀이 언급했던 '실물자산(real assets)'이 성장할 수 있도록 기반을 만드는 것을 중요한 문제로 제기함(Nersisyan, Y, 2023):

- 미국은 기축통화국이므로 달러 헤게모니를 지배한다는 점에서 특수성이

---

24) Committee on the Budget, House of Representatives, March 2, 2005.

25) http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-109(검색일: 2023.10.03).

26) Y.Nersisyan은 프랭클린&마샬 대학의 경제학 교수로서 최근 THE HILL의 지면을 통해 소개된 글의 일부 내용을 인용함. "For a truly progressive reform of Social Security, follow Alan Greenspan, not Bernie Sanders"(2023.05.04).

존재함. 그러나 미연준 의장조차도 연금재정에 대해 미래를 위한 자산 적립이 아니라, 실물자산을 보장하는 시스템을 강조함. 즉 적립금 자체보다는 실물자산의 성장으로 사회의 지속가능성을 높이는 것을 연금재정안정의 관점으로 세워져야 함.

❍ 안정적 노후소득보장이 공적연금의 목적이라는 점이 변하지 않는 한, 연기금은 안정적이고 지속적인[27] 노후소득보장을 위한 준비금이어야 함

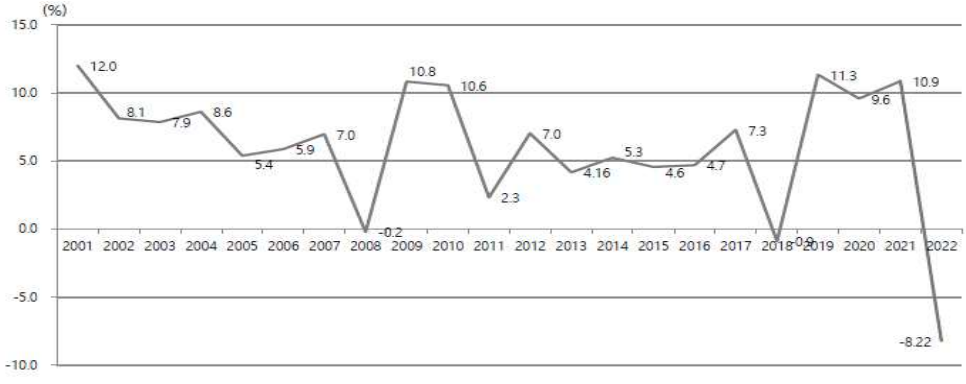
- 준비금으로서 연기금은 적립 자체가 목표일 수 없음. 사회의 지속성이란 관점에서 실물자산 성장을 위한 투자와 국민연금 가입 기반 확대 등을 통한 재정안정에 관심을 기울여야 함.
- '투자수익률 1% 개선으로 연기금 고갈 시기를 늦출 수 있다'는 식의 접근은 재정 안정화가 아니라, 투자 위험을 감수한다는 측면에서 오히려 재정의 불안정성을 높일 수 있음.
  - 국민연금 수익률은 거대 연기금을 운용하는 국가와 비교할 때, 상대적으로 수익률 변동성이 크지 않다는 점[28]에서 안정성과 수익성 간의 균형을 이루고 있다고 볼 수 있음.
  - 그러나 2022년 연기금 운용수익률이 -8.22%로, 역대 최대 손실을 기록함. 2022년 기준 투자 포트폴리오는 국내외 채권투자 42.3%, 주식투자 41.1%로, 주식과 채권에 투자된 비율이 82.4%에 이름. 2022년 금융시장은 이례적으로 주식과 채권이 동반 하락하는 이례적인 상황이 발생하였고, 시장의 특수성으로 위험 분산이 되지 않음. 그러나 2023년 이러한 이례적 상황은 차츰 회복되면서, 손실을 회복하게 됨.
- 장기투자 성격을 갖는 연기금은 연평균 수익률과 같은 단기 성과에 주목해서 자산배분전략을 변경하는 것은 위험. 그러나 2022년 손실개선을 위해 정부는 자산배분체계의 유연화와 대체투자 비중의 제고를 대안으로 제시함(보건복지부, 2023: 2). 문제는 대체투자 비율이 높은 캐나다와 네덜란드를 이에 적합한 사례처럼 소개했지만, 정부의 주장대로 이들 국가

27) 연기금의 지속성은 기금 자체의 단기적 수익성이 아니라, 한 사회공동체의 지속적인 부의 창출 능력에 달려있음(Barr, 2002). 그러므로 제도와 사회와 분리된 연기금 자체의 이익이 존재할 수 없음.

28) 최근 15년(2008~2022) 기준, 일본 GPIF 3.8%, 캐나다 CPP 7.6%, 네덜란드 ABP 5.1%, 최근 10년 기준 각각 5.7%, 10%, 5.1%, 최근 5년 기준, 3.3%, 6.6%, 2.2%이고, 국민연금은 기준연도별 5.1%, 4.7%, 4.2%임(보건복지부, 2023: 3).

의 수익률 변동성은 결코 상대적으로 낮지 않음. 캐나다의 손실률은 국민연금보다 낮지만, 네덜란드는 국민연금 손실률의 두 배에 해당함.

* 2022년 기준, 캐나다 CPP의 대체투자 비중은 59.0%, 네덜란드 ABP는 33.2%이고, 캐나다의 수익률은 -5.0%, 네덜란드의 수익률은 -17.6%



출처: 원종현(2023: 7)

[그림 7-3] 국민연금기금 연도별 운용수익률 추이(2021~2022, 단위: %)

- 결론적으로 **기금운용 수익을 통한 적립금 규모 증대는 재정안정의 목표가 될 수 없음.** 기금운용은 운용 주체의 실력이나 의지보다는 세계금융시장의 여건에 의해 좌우되기 때문임. 그러므로 위험자산 증대는 곧 수익률 변동성의 증대를 의미하고, 이는 연기금이 오히려 위험을 확대할 수 있다는 점에서 제도의 목적을 역행하게 됨.
- 연기금 투자손실에 대한 책임은 결과적으로 가입자들의 보험료 인상과 수급자들의 급여 삭감으로 연결됨. 그러므로 연기금 투자 수익에 대한 접근은 최대한 신중하고 보수적으로 접근하는 것이 바람직함.

3. 준비금인 국민연금기금

❑ 국민연금은 준비금의 성격을 갖지만, 민간연금의 적립기금처럼 취급되는 의도된 오류에 직면

○ 공적연금인 국민연금은 적립기금(이하, 적립금)의 크기와 유지 기간으로 제도의 지속성을 평가할 수 없음.

- 민간연금은 적립금 자체가 제도 유지의 알파와 오메가이지만, 공적연금은 근본적으로 사회의 지속가능성을 전제로 보험료 수입 이외의 다양한 재정방식이 존재함(본 보고서 제2장과 제5장).
- 국민연금 사업에 필요한 재원을 확보하기 위해 **책임준비금**으로서 국민연금기금을 설치했음. 그런데 이 재정을 조성하는데 **국가의 책임이 빠져** 있음. 대부분 고령사회에 진입한 정부는 공적연금에 대한 재정 책임을 지고 있지만, 이러한 책임에서 벗어나기 위해 윤석열 정부는 국민연금 수익률 극대화를 천명하기에 이름.

* 국민연금법 제101조(기금의 설치 및 조성) ①보건복지부장관은 국민연금사업에 필요한 재원을 원활하게 확보하고, 이 법에 따른 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 국민연금기금(이하 이 장에서 "기금"이라 한다)을 설치한다. ② 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. 1. 연금보험료 2. 기금운용 수익금 3. 적립금 4. 공단의 수입지출 결산상의 잉여금.

❑ **OECD는 공적연금준비금(public pension reserve funds, 이하 PPRF)에 대해 '비적립식/부과방식 공적연금을 지원하기 위한 목표로 설정된 준비금'으로 규정함(OECD, 2021a: 210).**

❍ PPRF는 단기유동성[29]에 대한 완충, 인구학적 변화 등과 같은 충격에 대한 완충, 공적연금제도의 수입과 지출 사이의 평탄화를 위한 수단으로 기능함.

- 준비금은 예견된 변화나 예견하기 어려운 경기변동 등 상황에서도 연금급여가 안정적으로 지급될 수 있도록 준비하는 기능을 가짐. 그러므로 적립 자체가 목적이 아닌 위험을 대비하는 수단으로 이해되어야 함.

❍ OECD 국가 중 20개 이상 국가에서 PPRF를 통해 준비금을 별도로 관리함. 2020년 말까지 PPRF 자산 총금액은 6조 8천억 달러이지만, PPRF를 금융시장에서 위험자산으로 운용하는 국가 사례는 일반적이지 않음(OECD, 2021a: 210).

- 미국의 사회보장신탁기금(social security trust fund)은 가장 큰 규모의

29) 유동성(market liquidity)이란 연기금의 자산으로 투자하는 주식, 채권, 대체투자 등을 현금화할 때, 손실 없이 전환할 수 있는 정도를 의미함. 즉 연금급여 지급을 위해 투자 자산을 매각할 때, 손실률이 높으면 유동성이 커지게 됨.

준비금으로 2조 9천억 원 달러(OECD 자산의 41.5% 수준). 그러나 이 자산은 재무부에서 사회보장신탁에 발행한 비거래 채무증권(non-tradable debt instruments)으로 정부 채권에만 투자함.

* 일본의 정부연금투자기금(GPIF)은 두 번째 규모로 OECD의 25.3%, 한국의 연기금은 11.7%로 세 번째로 큼. 특히, 국민연금의 적립금 규모는 GDP의 45.1%로 OECD 국가 중 가장 높은 비율임.

○ 공적연금 준비금은 대부분 전통적인 자산군인 채권과 주식에 투자됨. 2020년 말 기준, 주식과 채권이 차지하는 비율은 국가별로 차이가 컸지만, 전반적으로 채권의 선호도가 더 높았음(OECD, 2021a: 212).

- 22개 PPRF는 평균적으로 자산의 46.2%를 채권에, 30.2%는 상장 주식에 투자함(노르웨이 GPF는 주식에 55.3%, 채권에 41.5%, 일본의 GPIF는 주식에 47%, 채권에 47% 투자함).
- 극히 일부의 PPRF는 사모펀드와 헤지펀드와 같은 비전통 자산군과 부동산에 투자함. 대표적으로 캐나다 CPP는 적립금의 20% 이상을 사모펀드에 투자함. 캐나다 투자방식은 OECD 국가의 사례 중 매우 이례적임. 그런데 국민연금기금 투자수익률을 위한 모범적인 사례로 적극적으로 소개되고 있음.

4. '기금수익 극대화'의 위험성

❑ **연기금 수익 극대화는 국가의 노후소득보장에 대한 책임 회피를 전제하면서, 금융시장의 이해에 좌우될 수 있다는 점에서 우려됨.**

○ 부과식 원리로 운영되는 국민연금의 재정 목표를 적립금 보유로 설정하게 되면, '안정적 노후소득 보장'을 위해 적립금이 존재하는 것이 아니라, 적립금 유지를 위해 제도를 유지하게 되는 주객전도 발생함.

- 기금운용발전위원회는 적립배율과 적립금소득배율(IL)을 재정목표로 제시하고, 적립금 유지를 재정안정의 핵심 요소로 바라봄(국민연금재정계산위원회 외, 2023: 72). 더욱이 공적연금제도에서 결코 일반적이지 않은 적립금에 대한 영구적인 존속을 주장하면서 캐나다와 같은 부분적립 방

식을 제안함(국민연금재정계산위원회 외, 2023: 81~82).

○ 제5차 재정계산에 따르면 적립금은 2041년 수지 적자 발생, 2055년 소진될 것으로 전망함. 보험료 인상을 통한 초거대기금 조성과 기금 유지를 위한 '기금수익 극대화'를 주문함(국민연금재정계산위원회 외, 2023: 77~78).

- 보험료율 12% 인상하면, 각각 5년(2046년), 8년(2063년)으로, 15% 인상하면, 각각 12년(2053년), 16년(2071년) 지연됨. 그러나 보험료 15% 인상을 가정하더라도, 재정계산 70년 주기를 충족하지 못하다는 점에서 재정계산에 따른 재정안정이 갖는 모순이 드러남.
  - 현재 수준에서 2040년 1,755조 원의 최대기금이 적립되고, 보험료율이 12%, 15%로 인상될 경우, 최대적립금 규모는 각각 2,438조 원(2045년), 3,222조 원(2052년)으로 추계함.
- 그러나 극단적 인구학적 구조에서 사회 구조적인 체질을 변화시키지 못한 채, 기금운용 수익에 의존하는 것은 금융시장의 환경에 국민의 노후소득보장을 전적으로 일임하는 것과 같음.

○ 2029년까지 급여 지급을 위한 지출보다 보험료 수입이 더 많은 기금의 축적기를 거치다가, 2030년부터 수입보다 지출이 더 많아지는 기금의 전환기로 접어들게 됨.

- 국민연금기금은 기금 축적기에 적극적인 투자를 통한 수익률을 추구할 수 있는 기간은 6년도 채 남지 않음(현재의 조건이 유지될 경우). 더욱이 최근 국내외 경기변동에 영향을 미치는 불안정한 요소가 커지고 있고, 위험자산 투자 확대의 적기로 보기 어려움.
  - 장기투자를 원칙으로 하는 공적연금기금의 특징을 고려해 볼 때, 기금의 전환기(수입<지출) 이전까지, 더 높은 수익률을 목표로 기금운용을 할 수 있음. 그러나 기금 전환기를 앞두고, 보험료를 올려서 전환기를 조금 늦추고, 위험자산 중심으로 극단적 수익을 추구하는 것은 기금을 통한 안전 확보라기보다는 위험을 극대화하는 것으로 봐야 함.

* 2008년 글로벌 금융위기 당시 연기금의 평균 수익률은 -21.4%. 모범으로 제시되는 캐나다는 2008년 -0.3%, 2009년 -18.9%였지만, 국민연금은 각각 -0.21%와 10.84%였음(남재우 외, 2010). 이 시기 위험자산을 많이 보유했던 연기금은 대체로

큰 폭으로 하락하였고, 상대적으로 안정적으로 운영했던 국민연금은 노르웨이와 함께 유일하게 양의 수익률을 봄.

- 기금의 성장기에는 자산 매각 이후에도 재투자가 진행될 수 있으므로 기금의 평균 수익률이 증대될 수 있음. 반면, 기금의 전환기에는 매각된 자산은 급여로 충당되므로 극히 일부분만 신규 투자됨. 기금 소진기에는 신규 투자 없이 계속된 자산 매각으로 급여를 충당해야 함.

○ 수익 극대화를 위해서는 위험자산 비중을 확대해야 하는데, 현재 가입자의 대표자들로 구성된 국민연금기금운용위원회에서는 합의하기 어려운 의제임. 이에 위원회의 지배구조를 금융전문가들로 재편할 것을 제안함(국민연금재정계산위원회 외, 2023: 79).

- 국민연금기금의 위험자산 비중 60% 수준으로 목표수익률 4.9%를 유지하기 위해서는 위험자산 비중은 72%로 증가. 현재 기금의 연간 손실확률에 대해 약 25% 수준(통계적으로 4년에 한 번 마이너스 수익률 발생)으로 진단함. 위험자산에 대한 투자 비중이 늘어날 경우, 마이너스 수익률은 더 빈번히 발생하게 됨.
- 위험자산 비중을 늘리기 위해서는 사회적 논의가 필요하다고 했지만((국민연금재정계산위원회 외, 2023: 43), 전문가로 개편되는 기금운용위 개편안에서는 철저하게 가입자들과의 소통과 합의는 배제함.
  - 대체투자에 대해서는 현재도 기금운용실무평가위원회나 기금운용위원회에서 사전 설명이나 실제 투자 내용에 대해서도 투자 비밀 유지조항 등으로 감시하기 어려운 구조임.

○ 위험자산 비중을 지속해서 확대하려면 해외투자 비중을 절대적으로 확대돼야 함. 초저출생 시기 국내총생산에 영향을 미치지 않는 해외투자에 대한 적절성, 해외자산 매각 시 발생할 위험 등에 대한 면밀한 검토가 필요함.

- N.Barr는 개방 경제 하에서 해외투자가 성공하기 위한 세 가지 조건으로 투자받을 송신국이 투자국인 송출국보다 젊은 노동력이 많아야 하고, 송신국이 충분한 경제적 능력(적절한 기술력을 갖춘 노동력), 경제적 안정(무역이 안정적으로 지속될 수 있도록), 정치적 안정(재산권이 존중되도록)이 필요하며, 송신국 규모가 송출국의 규모와 대체로 일치해야 한다고 봄(Barr, 2021: 8). 그러나 연기금의 해외투자는 철저하게 금융시장의 논

리에 종속되어 있음.

- 서구의 베이비붐 세대 퇴직 시점이 한국보다 5년~10년 빠름. 한국은 서구보다 베이비붐 세대의 은퇴 시점이 늦고, 연기금 자산의 유동화가 실현되는 시점에서, 세계 금융시장에서 '누가 우리의 자산을 손실 없이 매수할 수 있는지'에 대해 면밀한 사전 준비가 필요함.
  - 베이비붐 세대의 퇴직 시점의 차이로 해외 연기금이 자산을 매도할 때, 국민 연기금은 그들의 자산을 매수하는 시기에 있고, 이러한 시차로 인해 해외 연기금의 자산 하락 위험은 상대적으로 낮아짐. 반면 2040년 이후 국민연기금의 해외에 투자된 주식, 채권, 부동산 포함 대체투자를 매각할 때, 자산가치 하락 없는 유동화에 대한 준비가 매우 부족함. 위험자산이 커질수록 자산 유동성의 위험은 더 커지게 됨.
  - 환리스크에 대한 장기 전략 역시 부재함. 환헤지에 대한 일부 장치가 마련되었지만, 과거 초저금리시대와 최근 고금리시대 모두에서 환리스크는 연기금 투자의 중요한 과제이지만, 여전히 불안정함.

5. 수익 극대화 사례인 캐나다 연금

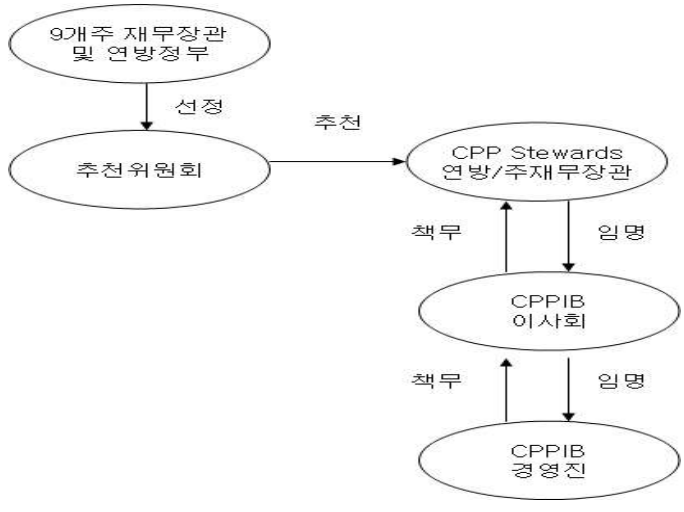
❑ 캐나다 연금투자위원회(Canada Pension Plan Investment Board, 이하 CPPIB)[30]는 국민연금 수익 제고를 위해 가장 많이 언급됨.

- ○ 1998년 캐나다 정부는 공적 연기금 운용을 위해 정부로부터 독립적[31]이고 금융전문가로만 구성된 CPPIB를 공사 형태로 설치함.
  - 1997년 캐나다 국민연금(Canada Pension Plan, 이하 CPP)의 기금 규모는 미미하였음. 국민연금처럼 CPP 제도설계 때부터 기금소진을 전제로, 부과식으로 전환될 것을 상정함. 그러나 기대여명 증가와 인구구조의 악화, 더불어 보험료 인상에 대한 부담 등으로 개혁됨.

---

30) 최근 CPPIB는 Board를 빼고 CPPI로 투자성을 강조하는 방향으로 명칭을 변경하였으나, 본 글에서는 기존 투자 관련 포트폴리오와 지배구조를 언급하는 부문으로 과거 CPPIB 명칭을 그대로 사용함.

31) 국민연금기금운용위원회는 공공자금관리기금의 영향권 하에서 정부의 관치로부터 기금을 독립시키기 위해 가입자의 대표성을 보장하며 1998년 설치된 기구로서 가입자 대표성을 통해 대리인 문제를 완화함.



[그림 7-4] CPPIB의 지배구조

- 개혁논의가 있던 90년대 중반 당시 캐나다 연기금은 100% 국채에 투자했지만, 개혁 이후 수익률이 높은 위험자산인 주식형 자산투자를 적극적으로 늘리고, 자산군 다각화를 실시함.

– 1998년 부과식에서 사전적립방식으로 전환하면서 2022년까지 운용자금에 대한 유출이 없도록 함. 그 대신 2003년 이후 '보험료율을 9.9%로 안정적으로 유지하기 위해서, **적립율(funded ratio)[32]을 1996년의 8%에서 2015년까지 20%로 높인다**'라는 목표를 수립하여 현재까지 유지

❑ CPPIB 조항에 "CPP의 기금에 대한 영향과 재무적인 부담 능력을 고려하여 과도한 위험 없이 최대의 수익률을 창출"하도록 명시

○ CPPIB는 **국제적인 분산투자 확대와 대체투자 강화**를 통한 투자성과 개선

32) 여기서 적립률(funding ratio = asset/liability)은 "부채에 대한 적립금의 비율"을 의미함. 20%는 부분적립(partially funded)이고, 100%는 완전적립(fully funded)라고 할 수 있음. 이에 비해 적립배율은 "차년도의 지출액에 대한 준비금으로서의 자산 비율"(reserve/expenditure ratio)을 가리킴. 따라서 본문에서 적립율 20%라는 목표가 수립된 것은 재정추계분석 결과로서, 일정한 투자수익률(7%) 가정하에 적립금을 쌓아가면 매년의 보험료 수입과 투자수익 등이 지출수요를 충족하여 9.9%라는 보험료율을 정상상태(steady-state)로 유지할 수 있다는 계산을 배경으로 한 것임. 즉, 기금수익률과 보험료의 수입으로 지출 총액이 충족될 때, 유지될 수 있는 보험료율이라는 추계결과를 근거로 설정된 적립금의 목표로서 설정된 것임. 그러므로 기금수익률, 보험료 수입, 지출 총액 중 추계와 다른 변화가 진행되면 적립 목표는 달성하기 어렵게 됨.

을 추구함. 국민연금에 비해 높은 위험을 감수하는 공격적인 투자 운용 중

- 캐나다 공적연금의 연금지급 체계가 전적으로 기금에만 의존하지 않는 부분부과 방식으로 채택. 부분적인 부과방식은 기금운용의 리스크를 높여도 감당할 수 있는 자원처럼 이해됨. 그 결과, 위험자산에 대한 투자가 확대됨.

〈표 7-2〉 국민연금 기금과 CPPIB 운용 비교 (2022년 기준)

	국민연금	CPPIB
연평균 수익률	5.9%	8.5%
변동성	4.6%	8.5%
손실횟수	1회	3회
최저수익률	-0.1%	-18.6%
최고수익률	21.1%	20.4%
2022년 기준 자산배분	위험자산 55% 안전자산 45%	위험자산 85% 안전자산 15%

자료: 국민연금 및 CPPIB 연간 수익률 공시 자료 정리

❑ CPP 기금의 1/3에 해당하는 1,900억 달러를 사모펀드에 투자(주식 24%, 채권 13%, 부동산 9%). 최고 위험자산 비율 높여 옴.

○ 사모펀드란 투자자가 상장 회사의 지분을 구매하는 상장 주식과 달리, 비상장 회사 또는 한때 공개되었다가 비공개로 전환된 회사에 대해 직접 투자하거나 위탁 투자하는 것으로 비공개를 원칙으로 함.

○ CPP 투자가 사모펀드에서 창출되는 수익률에 크게 의존하고 있다는 점을 두고 바르네아(A. Barnea, HEC 몬트리올 대학교 재정학 교수)[33]는 다음의 세 가지 측면에서 문제를 제기함.

- ① CPP 투자의 사모펀드 위탁 파트너 중 상당수는 **열악한 윤리 기준**으로 비판받아옴.
  - 2015년부터 Carlyle Group에 13억 달러, 2016년부터 Warburg Pincus

33) Amir Barnea.“Warren Buffett won’t go near it, so why has CPP Investments placed a third of our pension assets with ‘private equity?’(워런 버핏은 그 근처도 가지 않을 것인데, 그런데 CPP 투자는 왜 우리 연금자산의 1/3을 ‘사모펀드’에 투자했을까?)”(Toronto Star, 2023.7.23.)

에 3억 달러가 CPP로부터 투자되면서 이들 사모펀드사는 요양원과 장기 요양시설을 인수함. 그러나 인수 이후 해당 시설의 서비스 품질이 현격히 저하되면서 비판에 직면함. 또한 Apax Partners는 25억 달러를 투자받은 후 그들이 소유한 패션브랜드 Takko에서 아동노동 사용이 발각됨. Carlyle Group 등은 수익을 창출하기 위해 농촌 및 저소득층 지역 사회를 약탈한 혐의로 기소됨[34].

- ② 사모펀드의 두 번째 문제는 **투명하지 않다는 점**. CPP는 정기적으로 사모펀드에 수억 달러를 투자하고 있지만, 가입자들은 해당 기금이 어떻게 투자되는지 알기 어려움. 국민연금기금 역시 같은 문제를 가짐.
  - 2019년 CPP는 Apollo Investment Fund IX에 7억 5천만 달러를 투자했다고 보고함. 그러나 이 투자와 관련해서 CPP 웹사이트에서 공유하는 유일한 정보는 현재 추정 가치와 회수된 배당금 두 가지뿐임.
  - 아폴로 펀드는 실제 어떤 기업을 인수했고, 어떤 산업 분야에 투자했으며, 더욱이 투자 레버리지에 대해서도 알 수 없음. 광범위한 조사를 통해 알아낸 사실은 CPP가 아폴로 펀드의 최대 투자자이고, 해당 사모펀드사는 세 곳의 조세 회피처에 소재지를 두고 있다는 사실. 또한 펀드 자산 250억 달러 중 21.5%가 카지노와 게임 산업에 투자됨. 이러한 사실을 가입자들에게 공개하지 않으므로 토론의 대상이나 조사의 대상조차 되지 않음.
- ③ 세 번째 우려 사항은 평가에 관련된 것으로, **사모펀드 평가에 대해 신뢰할 수 있는지에 대한 의문**임.
  - 사모펀드의 투자는 상장 펀드와 같은 방식으로 시장에 표기되지 않기 때문에 실제 가치를 측정하기 어려움. 사모펀드의 시장 가치는 사모펀드 회사에 의해 보고되므로, 보고된 가치를 신뢰할 수 있는지에 대한 의문이 제기될 수밖에 없음.
  - CPP 투자는 사모펀드 투자에 자금을 투입하는 시점과 이후 수익금이 실제로 이체되는 시점이 최소 몇 달부터 최대 몇 년에 걸쳐 차이가 발생하므로 수익을 계산하는 방법이 모호함.

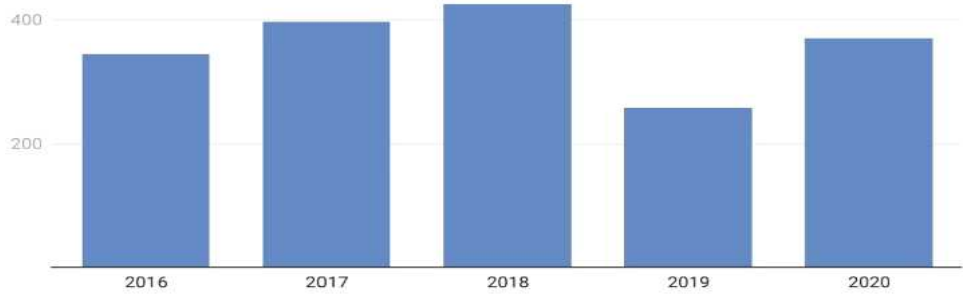
---

34) Blatchford와 캐나다프레스 함께 "총, 담배 그리고 감옥: 캐나다 연기금 투자는 윤리적인가?(2018.10.18)"를 통해 CPPIB의 비윤리적 투자에 대해 소개함. https://globalnews.ca/news/4568559/cpp-investment-board-ethics/

❑ CPP 투자는 **기후 위기 앞에서 화석 연료에 대한 투자 태도를 바꾸지 않고** 있다는 점에서 지속적인 비판을 받아왔지만, 변화되지 않음.

○ 온타리오 교사연금계획(Ontario Teachers' Pension Plan)은 화석 연료를 대체하고 탄소 배출량을 줄이는 기후 솔루션에 기금을 조달할 계획을 밝혔지만, CPP 투자는 다른 견해를 밝힘.

– 빅토리아 대학교 환경대학원의 로우(J. Rowe) 교수는 CPPIB의 공개 지분을 대상으로 '2016년 파리협약' 서명 이후 포트폴리오의 해당 부분 변화를 조사함. 2019년을 제외하고 2016년보다 화석 연료 관련 분야에 더 많은 주식을 보유했고, 2020년엔 석유와 가스 주식의 가치가 하락했음에도 더 많은 주식을 매입함. 해당 기간에 주식 보유 규모는 7.7% 증가함.



출처: Johnson (2021)

[그림 7-5] CPPIB 화석 연료 상장 주식 보유 변화(단위: 백만 주)

• 로우 교수는 CPPIB가 현재 에너지 전환에 대해 진지하게 생각하지 않고 있다는 점에 대해 우려를 표명함. 더불어 기후 변화에 대한 조치를 위해 시민들은 투표 등 모든 종류의 행동을 하고 있지만, **노후소득을 위한 공적 자금은 실제로 반대 방향으로 투입**되고 있다고 지적하고, CPPIB가 더 많은 공적 의무를 져야 한다고 주장함.

❑ CPPIB의 "위험은 나쁜 말이 아니다(Risk is not a bad word)."[35]

35) https://www.cppinvestments.com/for-canadian/risk-is-not-a-bad-word/ (검색일: 2023년 09월 17일)

○ CPPIB는 돈을 관리하는 데 있어 위험은 불가피한 것이므로 좋은 것 혹은 나쁜 것으로 보기보다는 잘 활용할 수 있는 도구로 봐야 한다고 주장. 그러나 이러한 태도는 공적연금 가입자들의 '투자위험'에 대한 판단을 모호하게 하고, 위험을 도구화하는 CPPIB의 시장주의적 태도로 평가될 수 있음.

- 수익을 위해서는 위험을 감수해야 하고, 더 많은 위험을 감수할 준비가 되어 있으면 잠재적인 수익도 커질 것으로 주장함.
  - 포트폴리오상 저위험 정부 발행 채권부터 고위험 사모펀드까지 분산투자하고 있지만, 사모펀드에 대해 더 많은 수익을 얻을 수 있는 가능성을 제공한다며 수익률 중심 가치를 최우선으로 함.
  - 그러나 앞에서 살펴본 것처럼 사모펀드의 비윤리성, 불투명성, 모호한 평가 등의 문제는 위험을 고려한 수익과 맞바꿀만한 수준에서 벗어남. 국민연기금이 수익을 가장 중요한 가치로 이끌고 간다면, 고위험 자산투자를 위해 국민연금 가입자에게 "위험은 나쁜 말이 아니다"며 물꼬를 트고, 위험에 따른 손실이 발생하게 된다면, "단지 운이 안 좋았다며" 아무도 책임질 수 없는 투자가 촉진될 수 있음.

6. 금융자산 중심 투자의 문제점

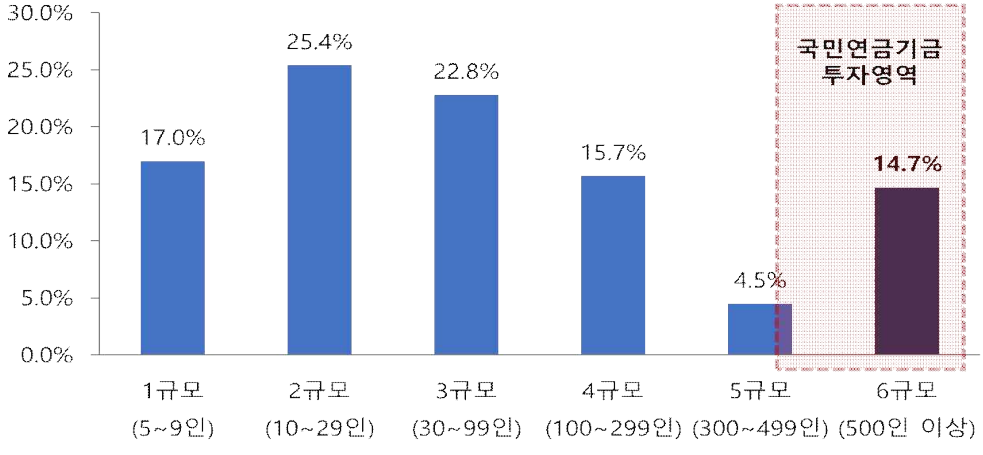
❑ **국민 연기금은 99.9%를 금융자산에 투자하면서 수익에 집중하게 되었고, 이에 따른 문제점이 발생함.**

○ 첫째, 가입자인 국민 전체에게 투자 혜택이 돌아가기보다는 몇몇 **특정 집단에 기금투자의 혜택이 집중되는 비대칭적인 자산 순환**이 발생할 수 있음.

- 가입자 모두의 기여로 형성된 기금이 주식투자를 통해 일부 기업집단으로 부가 집중되는 문제를 초래함. 자영업자의 경우, 보험료 기여를 통해 기금형성에 동참하고 있지만 현재 기금운용 투자방식에서 코스닥과 나스닥에 상장된 일부 기업만이 주식투자를 받는 비대칭적인 자산 순환이 지속됨.
- 비상장사 기업의 노동자들이 주식이나 주식형 펀드를 투자해서 수익을 볼 수도 있지만, 산업에 대한 직접금융 지원의 차원에서 '부의 왜곡' 요인

이 될 수 있음.

- 보험료 납부자들은 국민연금 기금운용을 통해 국내 기업에 투자하게 됨. 수익이 발생하면, 투자성과를 나눌 수 있다는 점에서 주식투자에 대한 의미를 찾을 수 있겠으나, 실제 가입자의 직접적 유인으로 작동하지는 않음.



[그림 7-6] 사업체 규모별 국민연금 기금투자 사업체

○ 둘째, 자산의 실제 수익금을 창출하기보다는 평가된 가치를 극대화하려는 속성으로 연금급여 지급을 위한 실질 가치 창출의 어려움.

- 금융 부문 투자에서 공시하고 있는 수익률은 현실로 실현된 수익금에 기초한 것이 아니라, **보유 자산의 평가액**으로 나타나는 **시가평가**액임.
  - 실체 현금으로 유동화할 때, 잔여 보유 자산의 가치가 기존 평가액으로 그래도 유지될 것이라 기대하기 어려움.
- 시가평가로 산정되는 시장 가치는 매시간 당시의 매매에 따라 달라짐.
  - 정기적으로 창출되는 실질 현금인 배당이나 채권 이자도 다시 시가평가로 산정되는 금융부문으로 흡수되면서 금융부문의 규모만 키우는 상황이 반복되고 있음.
- 무엇보다 실제 기금이 감소할 경우, 금융자산을 매도할 때, 현재의 자산 평가액이 유지되기도 어려울 것이며 자칫 시장 전체에 큰 충격을 줄 수

있는 요인으로 작동할 개연성이 큼.

- 이러한 우려로 연기금은 적립하되, 매도는 할 수 없다는 분위기가 고조되는 실정임.

○ 셋째, 금융자산 중심 투자의 속성으로 **공공투자 및 ESG 투자 등 국민연금 제도의 지속가능성을 위한 본연의 투자를 하지 못함.**

- 공적 기금을 보유하고 있지만 금융자산 투자의 속성상 근시안적 투자가 지배적임. 이에 현재 사회적인 투자로 활용할 수 없게 되었음. 이는 국민연금제도의 지속가능성을 높이는 데 도움이 되지 못한다는 것을 의미함.
- ESG 부문에 대한 적극적 개입에 대해 보수적인 태도를 유지하게 됨으로써 기업 전체의 지속가능성에도 도움이 되지 못하는 상황을 맞이하고 있음. 더욱이 국민연금기금운용위원회의 지배구조에서 대표성을 박탈하고 금융전문가들로 재편된다면, ESG 기능은 더욱 약화될 것임.

❑ **국민연금제도의 출범에서부터 사회적으로 바람직한 공공부문에 대한 투자는 고려되었지만 실현되지 못함.**

○ 공공부문 특히, 복지투자에서 지향하는 목표는 현세대 가입자와 가입 예정자, 수급자에 대한 국민연금기금을 통한 효용의 증대임.

- 공공투자나 사회투자의 수익성이 금융자산보다 상대적으로 낮음. 이에 투자수익률을 저해할 수 있고, 그 결과 제도의 지속가능성을 저해할 수 있다고 오해하게 됨.
- 그러나 이러한 오해는 투자수익률이 제도의 지속가능성과 직결된다는 관점에서 비롯됨. 더욱이 가입자들은 기금운용의 수익률이 직접적으로 국민연금제도를 좌우한다는 주장에 상당 기간 노출되어 옴. 이러한 오해가 지배적인 사회적 분위기에서 사회투자는 거의 실행되지 못함.

7. 위험자산보다는 실물자산 증대에 이바지하는 투자

❑ **기금운용 수익률 제고 이전에 일차적으로 보험료 확대를 위한 노력이 우선되어야 함.**

○ 출산율 제고, 노동인구 확대(실업 감소/여성 노동 확대 등), 소득개선 등의 사회 구조적인 노력과 더불어 급여비용 절약을 위해 공공노인요양시설, 공공병원 등의 확충이 고려될 수 있을 것임.

- 사회서비스 인프라 투자는 현재와 같은 금융자산 중심의 포트폴리오를 다변화할 수 있음. 또한 사회서비스 인프라 투자는 국민연금제도의 가입 기반 확충을 위한 경로가 됨.

❑ **위험자산 증대는 수익 극대화를 위해 설정됨. 그러나 위험자산 증대는 연기금 자산의 손실 또한 높일 수 있고, 손실에 대한 책임은 철저하게 가입자와 수급자에게 귀속됨. 그러므로 금융자산 중심 투자에서 벗어난 실물자산 증대를 위한 투자의 필요성이 제기됨.**

○ 국민연금은 국민경제와 소비의 관점에서 생애 기간 전반의 소비력을 평탄화하는 기능을 함. 즉 경제활동 참여기간과 퇴직 이후 생활 모두에서 소비력이 유지될 수 있도록 국내총생산을 분배하는 것임.

- 국민연금에서 중요한 것은 국내총생산으로 사회적 지속을 위해서도 총생산의 유지와 적정하게 분배될 수 있도록 노력해야 함.
- 이러한 관점에서 총생산 증대를 위한 연기금의 투자는 본문에서 언급했던 실물자산 증대에 이바지할 수 있음. 노동인구가 증대하는 것은 국민연금의 보험료 수입 증대와 총생산 증가로 연결되고, 이는 국민연금의 제도적 지속성을 보완하는데 기여함.

○ 국민연금 기금운용은 국민연금제도 운영 중 하나의 수단임. 제도의 지속가능성을 확보하기 위해서는 가입자 확대를 통한 보험료 증가와 초고령사회 진입 이후 공공시설 확보 등을 통한 연금급여 절약을 위한 투자가 필요함.

- 이러한 투자는 단순하게 자산의 수익률 개선에만 목적을 두지 않음. 사회투자의 경우, 기존 기금운용 수익률을 해하지 않는 전제에서 제도를 뒷받침할 수 있는 소득원천 확대와 같은 사회적 요소까지 고려하게 됨. 이는 사회적 수익률로써. 기금운용을 통한 금융적 수익률만이 아닌, 사회적 수익률을 고려할 때, 비로소 국민연금 제도발전을 위한 기반 확대를 위한 본연의 기능을 하게 됨.

- 사회적 수익률은 단순 비교에서 금융 수익률보다 낮게 측정될 수 있지만, 실물자산을 증대시키고, 연금제도의 기반을 확대한다는 점에서 결코 가볍게 다뤄질 수 없음.

❑ **실물자산 증대를 위한 투자는 안정된 현금흐름, 인플레이션 헤지 기능, 일반 국공채 투자와 보완적이고 외부효과를 가짐.**

○ 사회적 수익을 창출할 수 있는 사회서비스 투자는 투자 주체적 측면에서 대체투자로도 볼 수도 있음.

- 사회서비스 투자를 복지투자로 바라보면서 투자에 소극적이었던 관점의 전환이 필요함. 사회서비스 투자는 안정적인 투자로서, 안정적 투자의 의미는 수익률뿐만 아니라 미래 연금수급자를 위한 연금지급에 대비하고, 현금의 유동화 문제까지 포함하는 개념임.

○ 현금흐름이 발생하는 투자 필요성이 점차 고조되는 연기금 전환기를 앞두고, 사회투자를 통한 실제 배당 혹은 수익금은 실제로 일정 기간마다 현금으로 유입될 수 있는 유익성을 제공함.

- 1990년대 후반 주식시장의 불안정한 변동 이후 최근 OECD 국가 중 캐나다와 호주, 네덜란드 거대 연기금들은 투자군의 다각화라는 측면에서 공공인프라 투자를 확대하기 시작한 것도 같은 맥락임.

○ 출산율 제고와 일자리 창출 및 취업 기회 확대 등을 통한 경제활동 참가율 증대는 실물자산의 증대로 이러한 투자는 제도의 지속성을 높일 것임.

〈보론〉

❑ 보론1: 국민연금은 정규직에게만 유리한 역진적인 제도인가?

> 국민연금 가입률은 정규직과 비정규직 간 격차가 있는 것은 사실이나 역진성 주장에서 말하는 정도의 격차는 아닌 데다 그동안 격차 감소
>
> 비정규직 중 지역가입자가 많은 것은 사실이나 최근 10년 간 지역가입자 비중이 22~23% 내외에서 유지되고 있으므로 제도적 지원을 조금만 강화한다면 사업장가입자로의 전환을 충분히 유도할 수 있음.

○ 일각에서는 국민연금이 역진적이라고 주장하는데 그중 한 가지 논거가 국민연금은 일부 정규직 노동자들을 위한 제도라는 것임.

- 이런 주장을 펴는 사람들은 국민연금이 역진적라는 주장에 근거하여 국민연금에 국고를 지원하는 것에 반대함.
- 하지만 국민연금이 정규직 중심 제도라는 주장은 과장된 것임.

○ 국민연금이 일부 정규직에게만 유리한 제도라는 주장은 근거로 통계청 '경제활동인구조사 부가조사'의 통계치를 제시함.

- 이 통계에 의하면 정규직의 국민연금 가입률은 2010년 78.5%에서 2022년 89.1%로 10.6%p 증가했지만 비정규직의 국민연금 가입률은 2010년 38.1%에서 2022년 38.3%로 거의 변화가 없음. 이에 의하면 국민연금은 비정규직에게 매우 불리하고 정규직만을 위한 제도로 인식될 수 있음.

〈부표 1〉 고용형태별 국민연금 가입률 추이(경제활동인구조사 부가조사)

(단위: %)

	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2021	2022
임금근로자	65.1	66.8	68.1	67.7	69.8	69.8	69.4	70.0
정규직	78.5	80.4	82.2	83.0	86.2	88.0	88.8	89.1
비정규직	38.1	39.2	38.5	36.4	36.6	37.8	38.4	38.3

자료: 통계청 (2023a).

❍ 하지만 통계청의 경제활동인구 부가조사에서 파악된 고용형태별 국민연금 가입률은 그야말로 기본통계로서 국민연금의 제도적 특성을 반영하지 않음.

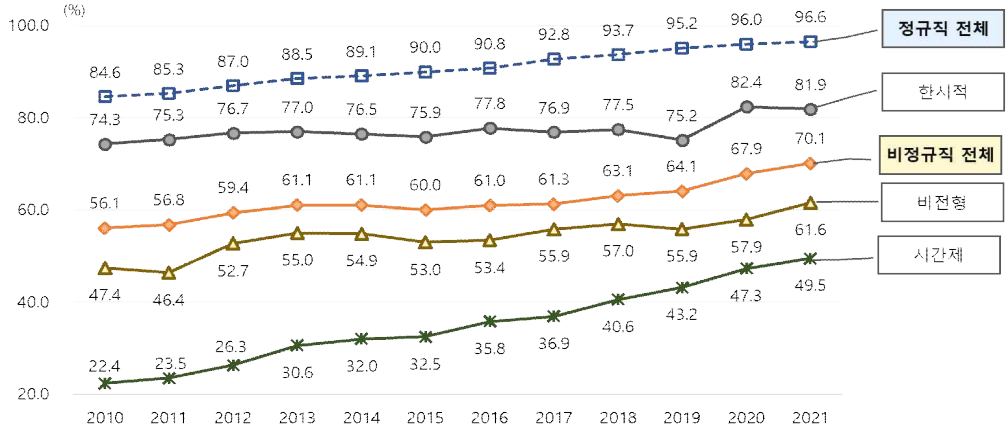
- 현재 국민연금은 59세까지가 의무가입연령이어서 60세 이상은 의무가입 대상이 아님. 따라서 정규직과 비정규직의 국민연금 가입률을 정확하게 비교하려면 60세 이상을 제외하고 비교해야 함.
- 통계청의 고용형태별 가입률 수치는 사업장가입자만을 대상으로 함. 하지만 국민연금에는 지역가입자도 있으며 정규직과 비정규직 중에는 지역가입자도 있음. 따라서 정확한 비교를 하려면 지역가입자까지 고려하여 비교해야 함.
- 국민연금 의무가입상한연령이 59세라는 것과 지역가입자를 고려하여 고용형태별 국민연금 가입률을 보면 통계청의 기본통계치와는 매우 다른 결과를 볼 수 있음(〈부표 2〉 및 [부도 1] 참조).
  - **정규직은 국민연금 가입률이 2010년 84.6%에서 2021년 96.6%로 12.0%p 증가하였고, 비정규직은 2010년 56.1%에서 2021년 70.1%로 14.0%p 증가하여 비정규직이 더 빠르게 증가하였음.**
- 정규직과 비정규직의 가입률 격차가 아직도 큰 것은 사실임. 또 비정규직 중 시간제의 가입률은 2010년부터 2021년 기간에 매우 크게 증가했지만 여전히 절반에 미치지 못함.
- 하지만 통계치를 정확하게 하여 비교하면 **정규직과 비정규직의 가입률 격차는 96% 대 70%의 격차로 통계청의 기본통계에서처럼 89% 대 38%의 격차는 아님.**

〈부표 2〉 고용형태별 국민연금 가입률 추이(18~59세 임금노동자 대상)

(단위: %)

		2010	2012	2014	2016	2018	2020	2021
정규직		84.6	87.0	89.1	90.8	93.7	96.0	96.6
비정규직	계	56.1	59.4	61.1	61.0	63.1	67.9	70.1
	한시적	74.3	76.7	76.5	77.8	77.5	82.4	81.9
	비전형	47.4	52.7	54.9	53.4	57.0	57.9	61.6
	시간제	22.4	26.3	32.0	35.8	40.6	47.3	49.5

출처: 국민연금공단 (2022).

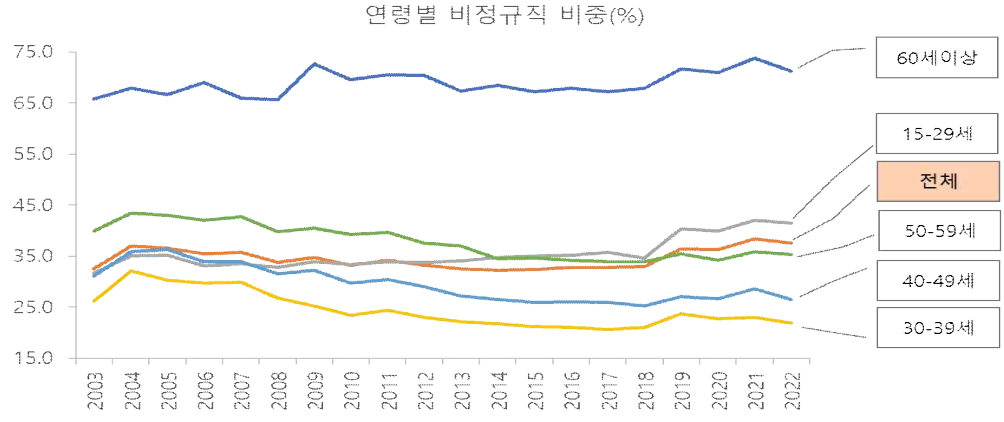


출처: 국민연금공단 (2022).

[부도 1] 고용형태별 국민연금 가입률 추이(18~59세 임금노동자 대상)

○ 통계청의 기본통계와 국민연금의 제도 특성을 반영한 통계에 이처럼 큰 차이가 나는 이유는 기본적으로 60세 이상에서 비정규직 비중이 가장 높기 때문임([부도 2] 참조).

– 또한 비정규직이 정규직에 비해 지역가입자가 많은 것은 사실이나 지역가입자 비중은 2010년 22.5%에서 2021년 23.0%로 큰 변화가 없음(〈부표 3〉 참조).



출처: 통계청 (2023b).

[부도 2] 연령별 비정규직 비중 추이

〈부표 3〉 정규직과 비정규직의 가입종별 국민연금 가입률 추이

(단위: %)

		2010	2012	2014	2016	2018	2020	2021
정규직	사업장	94.9	95.7	95.6	95.9	97.1	97.6	97.6
	지역	5.1	4.3	4.4	4.1	2.9	2.4	2.4
비정규직	사업장	77.5	79.3	76.3	76.4	76.2	76.9	77.0
	지역	22.5	20.7	23.7	23.6	23.8	23.1	23.0

출처: 국민연금공단 (2022).

○ 이러한 사실을 종합하면 다음과 같이 정리할 수 있음.

- 국민연금의 가입률은 정규직과 비정규직 간 격차가 있는 것은 사실이나 역진성을 주장하는 논리에서 말하는 정도의 격차는 아닌 데다 그동안 격차가 감소해왔음.
- 비정규직 중 지역가입자가 많은 것은 사실이나 최근 10년간 지역가입자 비중이 22~23% 내외에서 보합세를 지속하고 있으므로 제도적 지원을 조금만 강화한다면 사업장가입자로의 전환을 충분히 유도할 수 있을 것으로 보임.

❑ 보론2: OECD의 과거 국민연금 소득대체율 계산오류 바로잡기

○ 국민연금은 급여산식에 재분배요소가 포함되어 있어 저소득가입자일수록 소득대체율이 높고 고소득가입자일수록 소득대체율이 높은 하후상박 구조로 되어 있음.

- 그런데 국민연금 급여의 하후상박 구조는 평균을 중심으로 작동함. 즉 평균을 기준으로 가입자의 소득이 평균보다 작으면 소득대체율이 높고 가입자의 소득이 평균보다 크면 소득대체율이 낮아지는 것임.
- 현재 국민연금에서 이 평균은 국민연금에 가입한 가입자들의 평균소득(A값)임. 즉, 어떤 가입자의 소득이 A값과 동일하다면 그 사람의 소득대체율이 기준점이 되어(이 기준점이 2028년에 40년 가입기준 40%가 됨) 소득이 A값보다 큰 사람은 소득대체율이 40%보다 작게 되고 소득이 A값보다 작은 사람은 소득대체율이 40%보다 크게 되는 것임.

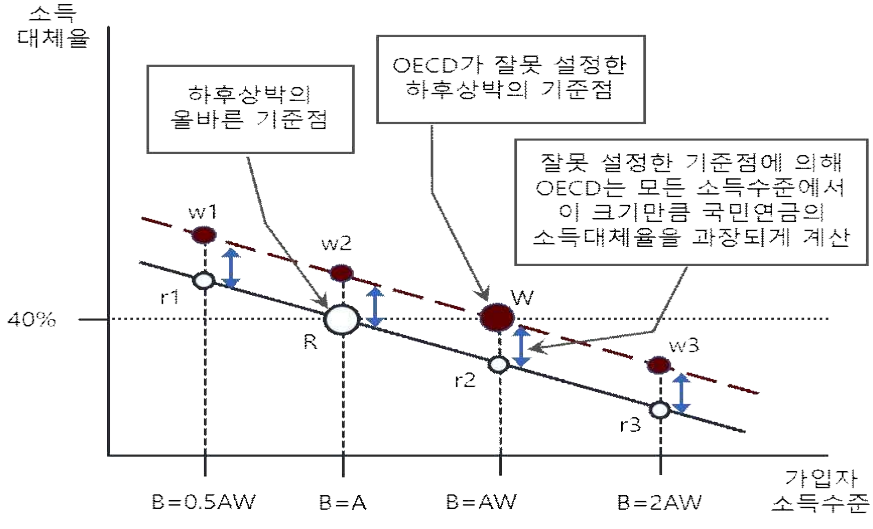
○ 그런데 OECD는 2019년까지 국민연금의 소득대체율을 계산하면서 하후상박의 기준점을 국민연금 가입자들의 평균소득인 A값이 아니라 한국사회 전체의 평균임금인 AW값으로 설정하였음.

- 이는 OECD가 A값과 AW값의 차이를 제대로 인식하지 못하여 A값과 AW값이 동일하다고 착각한 데서 비롯된 것임.
- 국민연금 가입자들 간의 평균소득인 A값은 우리 사회 전체의 평균임금인 AW보다 값이 작음. 2021년의 경우 A값은 AW값의 67% 정도였음. 이는 달리 말하면 우리 사회 전체의 평균임금은 A값의 1.5배라는 것임.

* 흔히 A값으로 표현되는 국민연금 가입자들의 평균소득이 우리 사회 전체의 실제 평균임금(AW)보다 작은 이유는 다음과 같음.

- 국민연금은 보험료를 부과할 때 일정한 소득상한까지만 부과하는데 그에 따라 가입자들의 소득도 그 상한까지만 파악함. 예컨대 2021년의 경우 국민연금 보험료 부과소득상한은 503만 원이었음. 그래서 실제 소득이 월 1천만 원인 가입자가 있어도 국민연금에서는 이 가입자의 소득을 1천만 원이 아니라 503만 원으로 인식함.
- 또 지역가입자들의 경우 소득신고가 불완전하여 소득이 낮게 잡히는 경향이 있음.
- 이러한 이유들로 국민연금 가입자들의 평균소득(A값)은 실제 평균임금보다 낮게 계산됨. 2021년의 경우 전체평균임금(AW)은 월 391만 8천 원이었던 반면 국민연금의 평균소득은 월 254만 원으로 전체평균임금의 약 65% 수준이었음.

– 이처럼 하후상박의 기준점을 A값이 아니라 A값의 1.5배인 AW로 설정한 관계로 OECD는 모든 소득수준에서 국민연금의 소득대체율을 과대계산하게 되었음([부도 3] 참조).



[부도 3] OECD의 국민연금 소득대체율 계산오류 발생 개념도

– [부도 3]을 보면, 원래 가입자의 소득수준(B)이 A와 동일한 점(R)을 하후상박의 기준점으로 설정해야 하지만 OECD는 가입자의 소득수준(B)이 전체평균임금(AW)과 동일한 점(W)을 기준점으로 설정하였음. 이에 따라 국민연금 급여의 하후상박이 R이 아니라 W를 중심으로 작동하도록 되었고 이로 인해 OECD는 소득대체율 r1을 계산해야 하는 지점에서 w1을 계산하고 R을 계산해야 하는데 w2를 계산했으며 r2를 계산해야 하는데 W를 계산했고 r3를 계산해야 하는데 w3를 계산했던 것임.

❍ 이렇게 하여 OECD는 2005년부터 2019년까지 국민연금의 소득대체율을 모든 소득수준에 과대계산하여 발표해왔고 이 값이 국내에서는 국제기준에 의한 소득대체율로 받아들여져 왔음.

– 일각에서 OECD가 계산한 값에 오류가 있는 것이 아니냐는 문제제기가 있었으나 OECD의 권위로 의해 그 문제제기는 주목받지 못했음.

– OECD는 2021년에 와서 그간의 오류를 깨닫고 국민연금 급여의 하후상

박의 기준점을 A값으로 설정함으로써 비로소 국민연금의 소득대체율을 올바로 계산하게 되었음.

〈부표 4〉 OECD의 계산오류를 교정하여 재계산 국민연금 소득대체율

(단위: %)

	오류계산(W)	수정계산(R)	OECD(E)	W/E	R/E
2011	42.1	34.6	42.1	100.0	82.2
2013	39.6	33.1	40.6	97.5	81.5
2015	39.3	33.0	41.3	95.2	79.9
2017	39.3	32.3	40.6	96.8	79.5
2019	37.3	30.3	39.6	94.2	76.5
2021	-	31.2	42.2	-	73.9

주: 표의 값은 평균임금가입자(1AW)를 기준으로 한 값임.
출처: OECD 보고서 각년도를 참조하여 필자 계산.

- 2019년 이전에 OECD가 저지른 오류를 바로잡아 국민연금의 소득대체율을 재계산한 결과는 〈부표 4〉와 같음.
  - 이에 의하면 예컨대 2011년의 경우 OECD는 국민연금의 평균임금가입자 기준 소득대체율을 실제는 34.6%로 제시해야 하는데 42.1%로 잘못 계산하였고 그 바람에 국민연금의 소득대체율이 OECD 평균과 동일한 것으로 잘못 알려짐. 이러한 실수는 계속되어 법정소득대체율 하락의 영향이 상당히 나타난 2017년에도 실제로는 OECD 평균의 79.5%에 그치는 32.3%로 제시해야 하는데 평균의 96.8%나 되는 39.3%로 잘못 계산하였음.
  - 2019년에 OECD는 그 전보다 다소 낮은 37.3%를 계산했는데 이는 OECD가 그전까지 20세로 가정했던 입직연령을 22세로 올리면서 전체적으로 소득대체율이 내려간 탓임. 하지만 그런 중에도 국민연금의 소득대체율을 실제보다 7%p 가량 높은 37.3%로 계산함으로써 OECD 평균의 94.2%에 이르는 것으로 계산하였음.
- OECD가 그동안 계산오류를 범하지 않았더라면 국민연금 소득대체율이 OECD 평균보다 많이 낮은 상태인데다 그것마저 시간이 갈수록 하락하고 있다는 것이 올바로 인식되었을 것임.
- 「공적연금강화국민행동」에서는 OECD에 공문을 보내 그간 잘못 계산된 값이 이미 발표된 것은 어쩔 수 없더라도 오류를 교정한 계산값을 별도

자료로라도 발표하여 적어도 급여수준에 관한 객관적 인식을 할 수 있게 해달라고 요청하였으나 답변을 받지 못하였음.

- OECD의 오류는 국내 연금개혁 논쟁에 매우 중요한 영향을 끼쳐왔으므로 오류를 시정한 계산값을 별도 자료로 발표하는 것은 국민에게 국민연금의 현실을 객관적으로 알린다는 차원에서도 필요한 일임.

❑ 보론3: 지난 10년 동안 국민연금 급여는 정말 올랐는가?: 국민연금 실질급여수준 변화[36]

○ 국민연금과 같은 사회보장제도는 수급자의 구매력을 얼마나 유지, 혹은 향상시켜주는지를 나타내는 실질급여 변화를 통해 보장 수준 변화를 판단할 필요가 있음. 노후생활보장 정도를 판단하는 주요한 방법

○ 국민연금 급여는 충실한 물가연동이란 면에서 사연금과 구분됨, 따라서 실질가치 보전은 당연한 것으로 여겨짐. 이에 더해 성장기에 있는 국민연금 급여는 보장 수준이 향상된다는 것을 전제하므로 이를 절대금액뿐만 아니라 실질가치 향상 측면에서도 검토할 필요가 있음. 국민연금 급여수준은 노후생활에 적절한 수준을 향해 올라가고 있을까?

- 이는 국민연금 급여의 실질가치를 살펴봄으로써 가능하므로 물가변동을 고려한 급여가치 재평가를 실시함. 이를 통해 실질 급여수준의 변화 추이와 명목 급여수준의 변화 추이를 비교함.
- 명목급여액은 매해 전년도 전국소비자물가연동률을 적용하여 인상됨.[37] 이론적으로 구매력을 유지시킴. 더욱이 제도 역사가 길어지면서 신규수급자 급여수준이 올라가면 명목급여액은 더 높아짐.

○ 그렇다면 2012년 수급자에 비해 2022년 수급자의 실질급여수준은 얼마나 올라갔을까?

- 2012~2022년 국민연금 노령연금의 명목금액 추이는 〈부표 5〉와 같으며 물가변동을 고려한 실질금액 추이는 〈부표 6〉과 같음.
- 노령연금의 전체 평균급여수준을 명목금액으로 보면 2012~2022년 기간에 26.3%나 증가한 것으로 나타나지만 물가변동을 반영한 실질금액으로

---

36) 일반적으로 명목급여와 실질급여의 차이는 물가변동을 고려하는가 여부에 의해 결정됨. 명목급여는 물가변동을 고려하지 않은 급여를 말하며 실질급여는 기준연도 대비 물가변동을 고려한 가치를 말함. 즉 실질급여 추이는 수급자의 실제 구매력을 통해 보장수준 변화를 보여줌.

37) 기존 수급자 급여는 물가에 연동되어 기존 수급자의 수급액은 매해 인상됨. 이에 더해 매해 기존 가입자들보다 가입기간이 긴 경향이 있는 신규수급자들이 다수 발생함. 신규수급자의 국민연금 기본연금액 산정 시 최근 3년 간 평균소득월액(A값)의 평균치를 반영하여 최근 A값 변화를 반영함. 이런 이유에서 명목급여액은 매해 올라감.

보면 7.7% 증가하였음. 연평균으로는 0.74% 증가하여 증가속도가 빠르지 않음. 노령연금은 실질가치를 보전하는 수준으로는 수준이 높아졌지만, 그 이상으로 급여액이 높아졌다고 보기 어려움.

- 완전노령연금은 명목금액으로는 2012~2022년 간 19.7%, 연평균으로는 1.81%씩 증가하였으나 실질금액으로는 총 2.0%, 연평균으로는 불과 0.2%씩 증가하였음. 역시 완전노령연금도 실질가치를 유지하는 수준에서 발전되어 온 것임.

〈부표 5〉 노령연금의 급여종별 명목금액의 추이

(단위: 만 원)

	2012	2014	2016	2018	2020	2022	증감율 (%)	기간평균 증감율(%)
노령연금(전체)	46.4	47.8	49.2	51.0	54.1	58.6	26.3	2.36
완전노령연금 (20년 이상 가입)	82.0	87.0	88.4	93.1	93.1	98.1	19.7	1.81
감액노령연금 (10~19년 가입)	40.7	40.8	39.7	39.6	39.6	40.2	-1.1	-0.11
조기노령연금	46.8	48.5	50.6	53.4	56.9	61.2	31.0	2.73
특례노령연금	19.9	20.6	21.0	21.6	22.0	22.7	14.0	1.32

출처: 국민연금공단 (각 연도), "각 연도 12월말 기준 국민연금 통계", 국민연금공단.

〈부표 6〉 물가변동을 고려한 노령연금의 급여종별 실질금액의 추이

(단위: 만 원, 기준 : 2022년)

	2012	2014	2016	2018	2020	2022	증감율 (%)	기간평균 증감율(%)
소비자물가지수 (2020년=100)	91.8	94.2	95.8	99.1	100.0	107.7	13.7	1.29
물가상승율(%)	2.2	1.3	1.0	1.5	0.5	5.1	-	-
노령연금(전체)	54.4	54.7	55.3	55.4	58.3	58.6	7.7	0.74
완전노령연금 (20년 이상 가입)	96.2	99.4	99.4	99.0	100.3	98.1	2.0	0.20
감액노령연금 (10~19년 가입)	47.7	46.7	44.7	43.1	42.7	40.2	-15.7	-1.69
조기노령연금	54.9	55.5	56.9	58.1	61.3	61.2	11.6	1.11
특례노령연금	23.3	23.5	23.6	23.4	23.7	22.7	-2.8	-0.28

출처: 국민연금공단 (각 연도), "각 연도 12월말 기준 국민연금 통계", 국민연금공단.

- 감액노령연금은 명목금액으로는 같은 기간 1% 가량 하락한 것으로 나타났지만, 실질금액으로는 무려 15.7%나 하락하였음. 감액노령연금수급자 비중이 전체 수급자의 40%가 넘는다는 점에서 주목할만함.
- 특례노령연금도 명목금액으로 같은 기간 14.0% 증가한 것으로 나타났지만 실질금액으로는 오히려 2.8% 하락한 것으로 나타남.
- 조기노령연금은 명목금액으로 같은 기간 31.0% 증가한 것으로 나타났지만 실질금액으로는 11.6% 증가하여, 연평균 증가율은 1.11%임.

○ 각 년도 신규 수급자(해당 연도말 수급기간 1년 이내 수급자)로 대상을 국한시켜 살펴보면 실질급여 증가율은 약간 더 높지만 전체 수급자 급여수준과 뚜렷한 차별성을 가지지는 못함.

〈부표 7〉 물가변동을 고려한 신규수급자의 노령연금액의 추이

(단위: 만 원, 기준 : 2022년)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
소비자물가지수 (2020년=100)	93.0	94.2	94.9	95.8	97.6	99.1	99.5	100.0	102.5	107.7
물가상승율(%)	1.3	1.3	0.7	1.0	1.9	1.5	0.4	0.5	2.5	5.1
A값	189	194	198	204	211	218	227	236	244	254
생계급여기준	-	-	46.8	48.6	49.5	50.1	51.3	52.8	54.9	58.2
노령연금(명목)	40.2	43.1	46.9	49.4	51.1	47.4	57.1	59.8	61.6	67.1
	(21.2)	(22.2)	(23.7)	(24.2)	(24.2)	(21.7)	(25.2)	(25.3)	(25.3)	(26.4)
노령연금(실질)	46.5	49.3	53.2	55.6	56.3	51.5	61.8	64.4	64.8	67.1
전년대비인상률(%)		6.0	7.9	4.5	1.3	-8.5	20.0	4.2	0.6	3.5

주 1. 괄호 안의 수치는 A값 대비 비중임.
2. 생계급여 기준은 1인가구 기준중위소득의 30%임.
출처: 국민연금공단 (각 연도), "각 연도 12월말 기준 국민연금 통계", 국민연금공단.

○ 신규수급자에게 국민연금의 소득대체기능은 A값 대비 30%에 미치지 못하며, 구매력을 고려한 급여 가치의 증가 속도는 점점 떨어지게 되어있음.

- 신규수급자는 국민연금제도 성숙의 영향을 바로 반영하여 가입기간이 더 긴 경향이 있으므로 급여 적절성이 더 빠르게 높아져야 함.

- 더 큰 문제는 향후 국민연금 가입기간이 급증하지 않는 데 더해, 신규수급자들에게 적용되는 소득대체율(급여상수)은 점차 낮아져 소득대체율 인하가 적용되는 2008년 이후에 주로 가입한 경우, 가입기간이 늘어나도 신규수급자의 급여 상승 폭이 제한된다는 데 있음.

❑ 보론4: 국민연금은 내가 매달 낸 기여금을 원금으로 하고 거기에 기금운용수익을 붙여 퇴직 후에 내가 돌려받는 것으로 알고 있는데 정말 그런가?

○ 아마 국민연금에 매달 기여금을 납부하는 가입자들이나 현재 연금을 받고 있는 노인들 중에 많은 사람들은 국민연금이라는 것이 내가 매달 낸 기여금을 원금으로 하고 거기에 기금운용수익을 더해서 퇴직 후에 내가 돌려받는 것이라고 알고 있는 사람들이 많은 것임.

- 이렇게 아는 사람들은 국민연금공단에 나의 개인계좌가 개설되어 있는 것이 아닌가라고 생각하기도 함.

○ 하지만 국민연금은 그런 식으로 운영되지 않음. 국민연금은 가입자들이 낸 보험료를 원금으로 하고 거기에 기금수익을 더해 돌려주는 식으로 운영되지 않음.

- 이는 국민연금만 그런 것이 아니라 다른 대부분의 나라의 공적연금도 마찬가지임.

○ 그러면 국민연금이 어떻게 운영된다는 것인가? 국민연금은 내가 매달 기여금을 내면 그걸로 현재 퇴직해 있는 노인들에게 매달 연금을 곧바로 지급함. 즉 내가 매달 내는 국민연금 기여금은 현재의 노인들에게 연금을 지급하는데 곧바로 지출되고 있음. 이것은 전형적인 부과방식(賦課方式)임. 결국 현재 국민연금은 건강보험과 거의 비슷한 방식으로 운영되고 있는 것임.

○ 그러면 국민연금에 기금은 왜 쌓이는가? 그것은 인구고령화에 대비하기 위해서 국민연금을 처음 시행하던 1988년부터 기금을 쌓기로 했기 때문임.

- 한국은 국민연금을 도입하면서 그 당시의 노인들에게 급여를 지급하지 않고 최소 15년을 가입해야 연금을 받을 수 있게 제도를 만들었음.
- 최소가입기간 15년은 1999년에 10년으로 단축되지만 어쨌든 국민연금을 처음 시행했을 때는 15년을 가입해야 연금을 받게 했으므로 대부분의 가입자들이 기여금을 내기만 했고 연금을 받는 사람은 특례연금이나 장애연금, 유족연금 수급자 외에는 거의 없었음.

○ 이처럼 최소 15년을 가입해야 연금을 받을 수 있게 하여 초기에는 보험료 수입이 압도적으로 많게 한 이유는 크게 두 가지임.

- 첫째는 부모부양문화임. 국민연금 도입을 준비하던 시기에 노인들의 주된 소득원을 조사한 바 있는데(1983년 조사) 그 결과 노인들의 주된 소득원이 자녀인 경우가 78%에 달했음(복수응답). 즉 당시만 해도 성인자녀에 의한 부모부양이 상당한 정도로 남아 있었고 따라서 국민연금의 최초 설계자들은 그러한 부모부양문화를 국민연금이라는 공적연금으로 급격히 대체할 생각을 하지는 않았던 것임.

〈부표 8〉 1980년대 당시 노인들의 주 소득원 현황 (1983년, 복수응답)

(단위: %)

	취업	공적연금	기업연금	저축 및 재산	자녀의존	기타
한국	21.8	1.7	-	9.0	78.2	5.7
일본	41.0	64.6	8.4	27.0	29.8	7.5
미국	27.3	82.1	27.1	67.1	2.4	11.6
영국	11.6	87.7	35.5	28.3	1.7	20.0

출처: 민재성 외 (1986), 92쪽.

- 둘째는 인구고령화에 대비하기 위한 목적이었음. 국민연금의 최초설계자들은 인구규모가 큰 베이비붐 세대가 노동시장에 본격 진출한 1980년대 중반에 국민연금을 도입하여 이들로 하여금 한편으로는 그들의 부모를 사적으로 부양하게 하면서 다른 한편으로는 국민연금 기여금을 내게 함으로써 그 당시의 노인들에게는 사적부양으로 대응하고 베이비붐 세대의 퇴직으로 시작될 인구고령화에 대해서는 베이비붐 세대 스스로가 기금을 쌓게 함으로써 대응하고자 했던 것임.

* 따라서 베이비붐 세대는 사적인 부모부양과 공적인 연금보험료 납부를 동시에 수행함으로써 이중부담(김연명, 2015)을 져왔다고 할 수 있음.

○ 결국 국민연금은 가입자들 각자가 낸 보험료를 원금으로 하고 거기에 이자를 붙여 퇴직 후에 돌려받는 것이 아니라 가입자들이 매달 내는 보험료는 현재의 노인들에게 지급하는 연금급여로 매달 지출되고 있음. 그리고 그렇게 하고도 남는 보험료가 인구고령화에 대비하기 위해 완충기금으로 적립

하는 기금에 들어가고 있는 것임.

○ 그러면, 국민연금이 가입자들이 납부한 보험료를 원금으로 하고 거기에 이자를 붙여 돌려받는 것이 아니라 청장년들이 매달 내는 보험료에서 연금급여를 지급하는 식으로 운영되고 또 국민연금기금은 인구고령화 충격에 대응하기 위한 완충기금이라면 왜 매달 보험료를 내는가?

- 그것은 각자가 퇴직 후에 국민연금급여를 받을 수 있는 권리를 쌓기 위해서임. 즉, 국민연금 보험료는 기금을 쌓기 위해 내는 것이라기보다는 연금수급권을 얻기 위해 내는 것임.
- 물론 인구고령화에 대비할 완충기금이 필요하다는 점에서 보험료는 기금을 쌓는 용도로도 사용될 수 있음. 하지만 그것은 어디까지나 완충기금을 만든다는 의미에서 그런 것이지 기금이 있어야만 연금급여를 받을 수 있기 때문은 아님.
- 지금 보험료를 내어 현재의 퇴직세대를 부양하는 세대는 그들이 퇴직한 후에는 그 시기의 청장년세대가 내는 보험료(국고지원을 포함하여)에서 연금급여를 받게 됨

○ 이런 점에서 공적연금인 국민연금은 집합적 부양수단이라 할 수 있는 것임.

❑ 보론5: 이른바 실질소득대체율이 법정소득대체율의 인상을 대신할 수 있는가?

○ 국내 일각에서는 법정소득대체율 인상보다는 가입기간의 연장을 통한 실질소득대체율을 올리는 것이 더 중요하다는 주장을 전개하고 있음.

○ 이 주장에서 말하는 가입기간 연장은 두 가지 방법으로 가능한데 이 두 가지 방법 중 어느 것을 주장하는가에 따라 내용이 완전히 달라짐.

○ 우선 첫째로 크레딧 및 보험료 지원 강화를 통해 가입기간을 연장할 수 있다는 주장이 있음. 이런 주장을 펴는 사람들은 크레딧 및 보험료지원 강화를 통해 가입기간을 늘리고 이렇게 가입기간을 늘림으로써 증가시키는 소득대체율을 이른바 실질소득대체율이라고 부름.

- 그런데 이 주장에서 말하는 크레딧과 보험료지원 강화 조치는 중요한 조치이고 보장성강화론자들도 꾸준히 주장해온 바임. 하지만 이를 통해 소득대체율을 향상시킬 수 있다는 주장과 관련해서는 주의할 점이 있음
- 앞에서 OECD가 계산한 국민연금 소득대체율은 평균임금가입자 기준으로 31.2%라는 사실을 보았음. 그리고 이 31.2%라는 소득대체율은 22세에 국민연금에 첫 가입한 사람이 59세까지 38년 동안 지속적으로 가입했다고 가정했을 때의 소득대체율, 다시 말해서 국민연금이 보장하는 최대가입기간을 가정했을 때의 소득대체율이라는 사실도 보았음.
- 그런데 크레딧과 보험료지원이라는 조치는 가입자들의 실제가입기간을 늘리는 역할을 할 수는 있지만 아무리 그렇게 해도 최대가입기간 자체를 넘어설 수는 없음. 따라서 크레딧과 보험료지원 등이 이루어진다고 해도 이미 최대가입기간을 가정하여 계산한 31.2%라는 소득대체율도 넘어설 수 없는 것임. 결국 크레딧과 보험료지원 강화를 통한 이른바 실질소득대체율은 법정소득대체율을 대체할 수 없음.

○ 둘째로 법정최대가입기간 자체를 늘리는 방법이 있음. 이것은 법정소득대체율을 올리지 않고도 소득대체율을 올릴 수 있음.

- 이를 위해서는 현재 59세로 되어 있는 국민연금 의무가입상한연령을 올려야 함. 현재 거론되는 방안은 국민연금 수급개시연령이 2033년까지 65

세로 연장되도록 되어 있어 소득공백(이른바 연금크레바스)이 계속 커지는 상황이므로 그때까지 의무가입상한연령을 64세까지 연장하는 방안임.

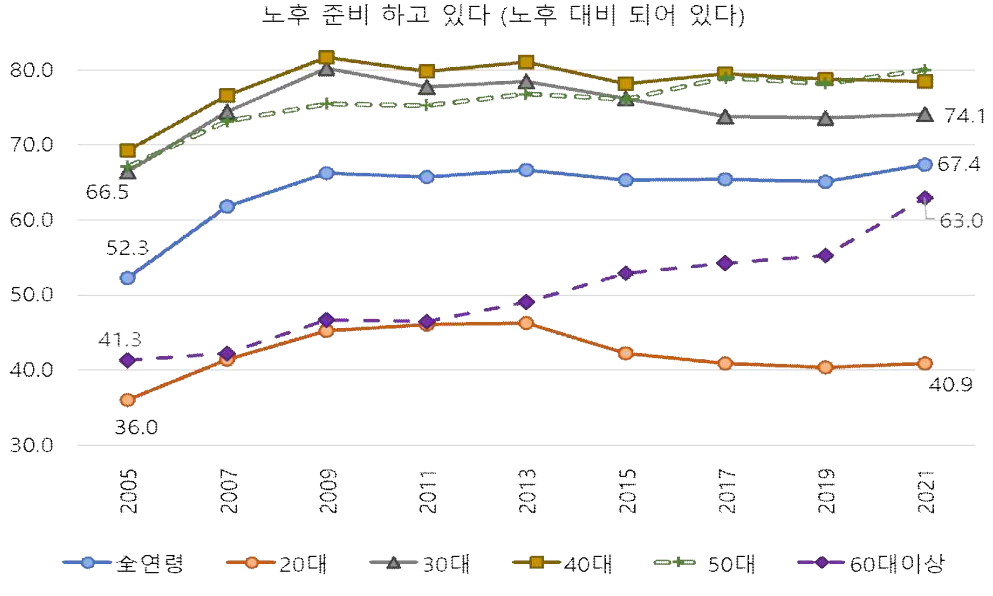
- 의무가입상한연령이 64세까지 연장된다면 앞서 본 OECD의 국민연금 소득대체율 계산시 가정의 경우 22세 첫 가입자가 최장 38년이 아니라 43년을 가입할 수 있게 되며, 이렇게 될 경우 소득대체율은 31.2%가 아니라 35.3%가 됨. 이 35.3%도 OECD 평균 42.2%에 비하면 낮은 수준이지만(OECD 평균의 83.6%) 법정최대가입기간의 연장을 통해 소득대체율을 5%p 올릴 수 있음을 알 수 있음.
- 국민연금의 의무가입상한연령을 상향하는 것은 소득공백 해소를 위해서도 매우 중요한 방안인 것은 사실임. 하지만 이를 위해서는 고려해야 할 사항이 매우 많음.
  - 법령 개정을 통해 의무가입상한연령을 올릴 수는 있지만 그것이 실제 가입기간을 상향하는 것으로 이어지지 않는다면 계산상의 소득대체율만 올리고 실제의 소득대체율은 올리지 못해 계산값과 실제값 사이의 격차만 더 키울 우려가 있음.
  - 의무가입상한연령 상향이 실제 가입기간의 상향으로 이어지게 하기 위해서는 노동시장과 기업경영방식의 개혁이 함께 이루어져야 함. 이것이 적절히 이루어지지 않고 법령상의 의무가입상한연령만 올라갈 경우 자칫 고령노동자 간 노동시장 격차를 키우고 이것이 다시 퇴직 후 연금생활의 격차를 키울 수도 있음.
  - 의무가입상한연령 상향은 고령자고용촉진법 등 고령노동자 고용과 관련된 기존 제도들과의 조정 문제와 국민연금가입자들의 평균소득인 A값의 하락 가능성 등 다양한 문제를 고려해야 함.
- 결국 크레딧과 보험료지원 강화를 통한 이른바 실질소득대체율 향상이 법정소득대체율을 대체할 수 없는 한계를 안고 있다면 의무가입상한연령 상향을 통한 법정최대가입기간의 연장은 자칫 실제 가입기간의 연장으로 이어지지 못한 상태에서 계산상의 소득대체율만 인상하는 그림의 떡이 될 수 있음.

❑ 보론6: 국민연금은 중심노후소득보장 수단으로 자리매김하고 있음

☞ 노후준비 하고 있다는 응답 52.3%('05) → 67.4%('21)

☞ 주된 노후준비수단이 국민연금이라는 응답 33.9%('05) → 59.1%('21)

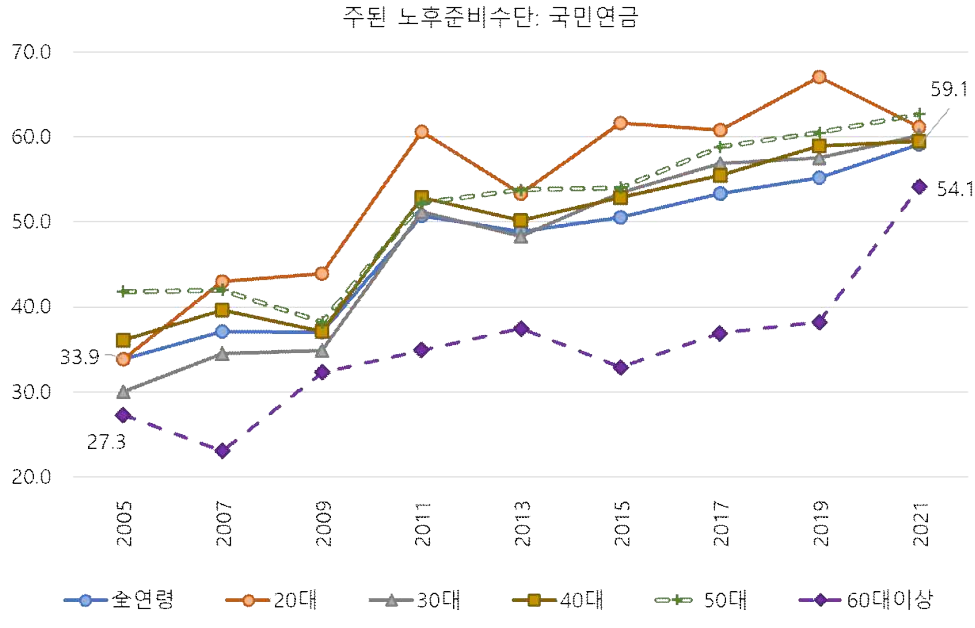
○ 통계청이 실시하는 사회조사 중 2005~2021년 결과를 보면 노후 준비하고 있다는 응답(60대 이상은 노후 대비가 되어 있다는 응답)이 전(全)연령 기준으로 2005년 52.3%에서 2021년 67.4%로 15.1%p 증가하였음.



주 1. 20대의 경우 2005년은 19~29세, 2007년은 18~29세의 응답임.
2. 60대 이상은 노후대비가 되어 있다는 응답 결과임.
출처: 통계청 (2023c).

[부도 4] 연도별·연령대별 노후준비실태 추이

○ 노후 준비하고 있다는 응답자 중 주된 노후준비수단이 국민연금이라는 응답은 2005년 33.9%에서 2021년 59.1%로 25.2%p의 큰 폭으로 증가



주: 20대의 경우 2005년은 19~29세, 2007년은 18~29세의 응답임.
출처: 통계청 (2023c).

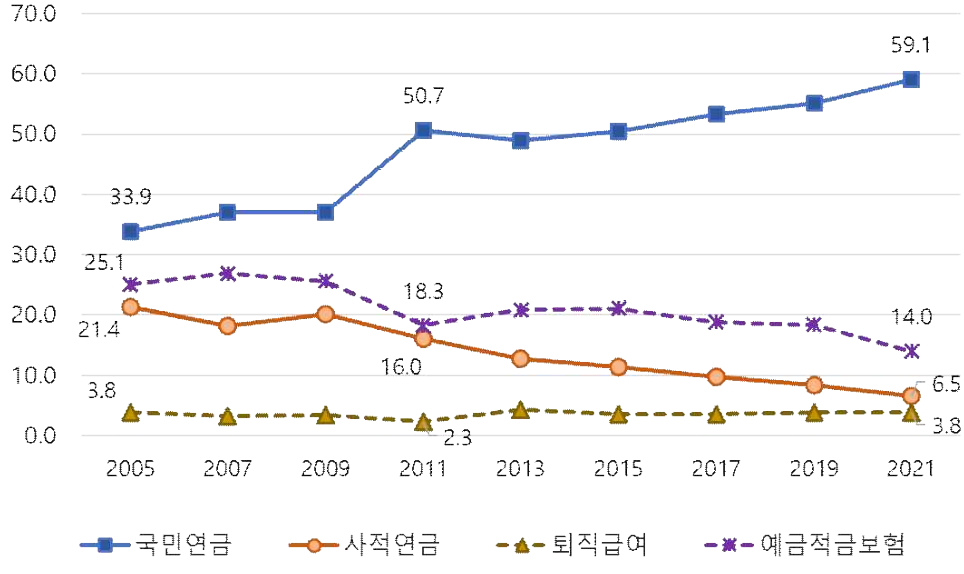
[부도 5] 연도별·연령대별 국민연금의 주된 노후준비수단 응답 추이

○ 그런데 특히 노후준비수단이 국민연금이라는 응답은 전체적으로 우상향하는 경향이지만 연도별로는 등락이 제법 있음. 이를 좀 더 자세히 보기 위해 주된 노후준비수단을 제도별로 구분하고 이를 국민연금과 비교해봄.

○ 먼저 주된 노후준비수단이 예금·저축·보험 혹은 사적연금(개인연금) 혹은 퇴직급여 등의 사적 수단이라는 응답과 국민연금이라는 응답을 함께 놓고 보면 사적인 노후대비수단에의 의존도가 우하향하는 모습이 매우 뚜렷하게 나타나는 것을 볼 수 있음.

- 주된 노후준비수단이 예금·저축·보험이라는 응답은 2005년에 25.1%에 달했으나 그후 지속적으로 하락하여 2021년에 14.0%로 감소함.
- 주된 노후준비수단이 사적연금(개인연금)이라는 응답은 2005년에 21.4%였으나 그후 역시 지속적으로 하락하여 2021년에 6.5%까지 감소함.

– 주된 노후준비수단이 퇴직급여라는 응답은 2005년에 3.8%로 다른 사적 노후준비수단에 비해 낮았고 2021년에도 3.8%로 낮은 수준에 그침.



주와 출처: [부도 5]와 같음.

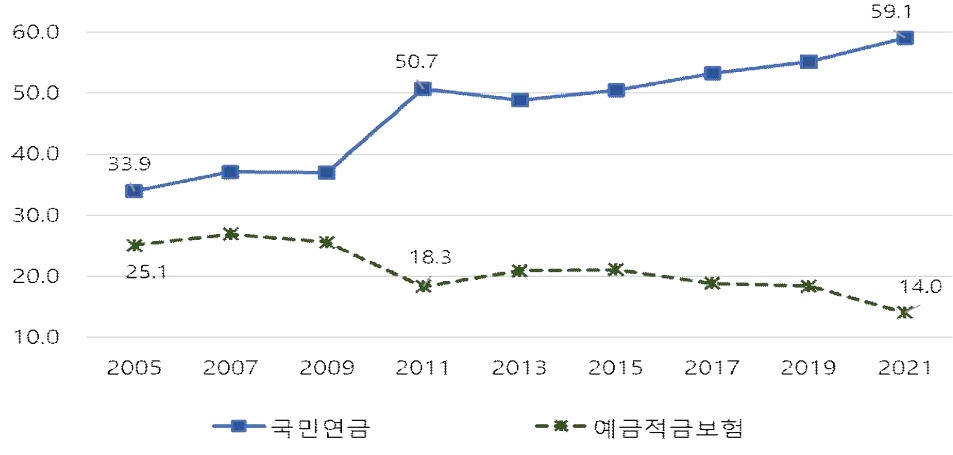
[부도 6] 주된 노후준비수단의 제도별 응답 추이

○ 사적인 노후준비수단을 제도별로 분리하여 각기 국민연금과 비교하면 양자의 상이한 추이를 좀 더 자세하게 볼 수 있음.

○ 먼저 주된 노후준비수단이 예금·적금·보험이라는 응답과 국민연금이라는 응답의 추이를 비교해보면, 국민연금은 우상향하고 예금·적금·보험은 우하향하는 가운데, 두 응답의 추이가 마치 가운데 거울을 둔 것처럼 대칭적인 경향을 보인다는 점이 매우 분명하게 나타남([부도 7]).

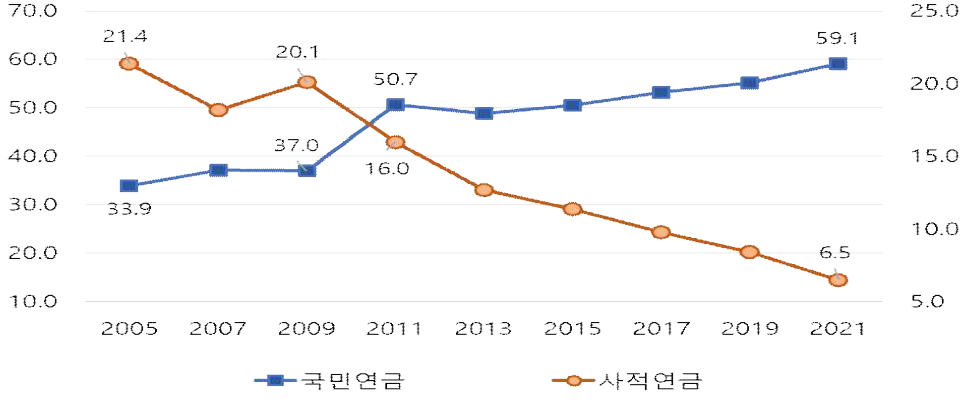
○ 또한, 주된 노후준비수단이 사적연금(개인연금)이라는 응답과 국민연금이라는 응답 추이를 비교해보면, 역시 국민연금은 우상향하고 사적연금은 우하향하는 경향이며 양자가 매우 대칭적인 추이를 보임([부도 8]). 특히,

2005년은 개인연금이 도입된 직후여서 개인연금을 주된 노후준비수단으로 답한 비율이 높았지만 그후 하락속도는 예금·적금·보험보다 훨씬 빠름.



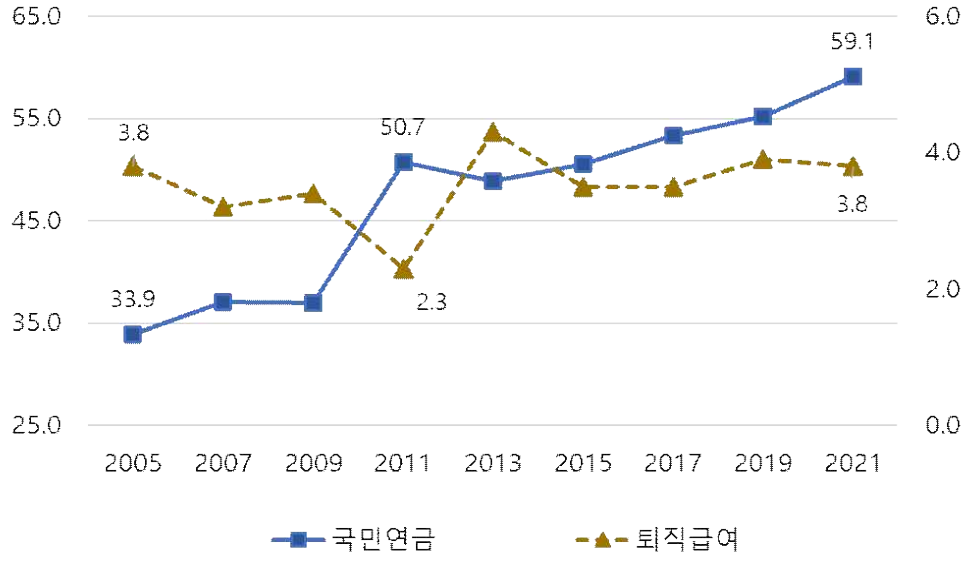
주와 출처: [부도 5]와 같음.

[부도 7] 주된 노후준비수단: 예금·적금·보험과 국민연금



주와 출처: [부도 5]와 같음.

[부도 8] 주된 노후준비수단: 사적연금(개인연금)과 국민연금



주와 출처: [부도 5]와 같음.

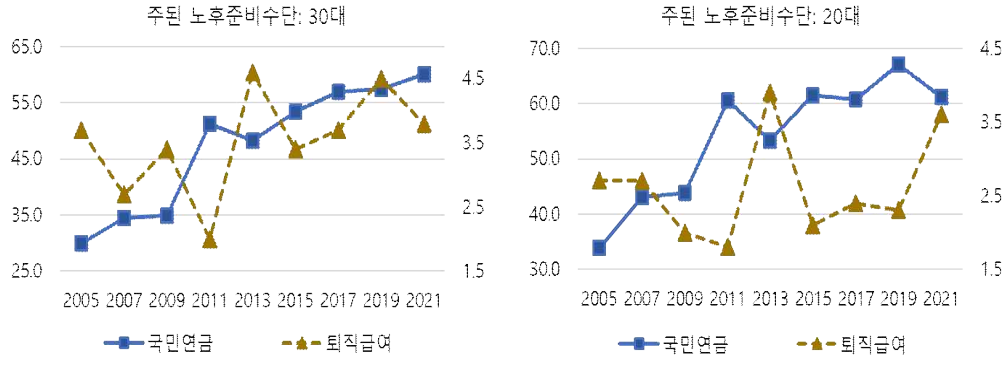
[부도 9] 주된 노후준비수단: 퇴직급여 대 국민연금

○ 주된 노후준비수단이 퇴직급여라는 응답과 국민연금이라는 응답의 추이를 비교하는 경우에도 두 응답의 추이가 상당히 대칭적인 것으로 나타남([부도 9]).

○ 그런데 퇴직급여 응답은 앞의 두 사적 수단에 대한 응답과 약간 달리 국민연금 응답과 반대방향으로 움직이면서 등락을 보이는 경향이 좀 더 강하게 나타나는 것으로 보임.

○ 그리하여 이 응답을 20대와 30대만을 별도로 추려 살펴보았음.

- 이를 보면 20대와 30대는 주된 노후준비수단이 국민연금이라는 응답도 연도별로 등락이 제법 심하게 나타나는 것으로 보이며 더 나아가
- 주된 노후준비수단이 퇴직급여라는 응답은 국민연금 응답과 상당 정도로 반대방향으로 움직인다는 것을 직관적으로 충분히 알 수 있음



주와 출처: [부도 5]와 같음.

[그림 10] 주된 노후준비수단이 퇴직급여 및 국민연금이라는 응답의 추이(20대와 30대)

○ 지금까지 살펴본 사실들을 기초로 할 때, 노후준비에 관한 사회조사 결과는 다음과 같이 정리할 수 있을 것임.

- 첫째, 국민연금의 시행으로 노후준비가 필요하다는 인식을 제고하는데 상당 정도로 기여해왔음(인식효과).
- 둘째, 국민연금이 주된 노후준비수단이라는 응답은 꾸준히 상승해온 반면, 예금·적금·보험, 사적연금, 퇴직급여가 주된 노후준비수단이라는 응답은 꾸준히 하락해왔음. 이는 인구고령화가 점차 심화해가는 상황에서 사적인 노후준비수단보다는 공적인 노후준비수단이 더 유리하다는 인식이 국민들 사이에 점차 형성되어가고 있는 것이 아닌가 함
- 셋째, 사적인 노후준비수단들에 대한 응답은 공적연금인 국민연금에 대한 응답과 상당히 대칭적인 모습을 보이고 있음.
- 넷째, 사적인 노후준비수단들 중 퇴직급여에 대한 응답은 다른 응답과 유사한 추이를 보이면서도 국민연금의 등락과 반대방향으로 움직이면서 상충하는 듯한 경향이 좀 더 강함. 이러한 경향은 젊은층에서 더 분명하게 나타나는 경향이 있어 퇴직급여는 국민연금과 경쟁관계에 있는 듯한 모습을 보여줌.

❑ 보론7: GDP 대비 비용률은 그리 크지 않은데 부과방식비용률이 높은 이유는?

○ 제5차 재정계산 결과, 부과방식비용률이 2060년대 이후 30%를 넘겨 2080년에는 34.9%로 최대에 달하고 그 이후 감소할 것으로 전망됨.

- 그런데 GDP 대비 비용률을 보면 2080년에 GDP의 9.4%이며 이는 4차 재정계산 결과와 동일한 것으로 나타남.

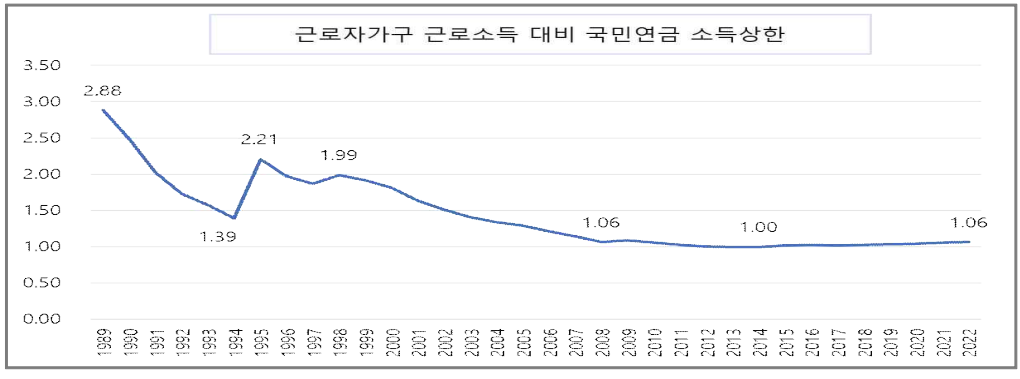
〈부표 9〉 부과방식비용률과 GDP 대비 비용률 전망

		2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088	2093
부과방식비용률(%)		6.0	9.2	15.1	22.7	29.8	33.4	**34.9**	31.7	29.7
GDP 대비 비용률(GDP, %)	5차	1.7	2.7	4.4	6.3	7.7	8.8	**9.4**	9.2	8.8
	4차	1.7	2.5	4.1	5.8	7.5	8.9	**9.4**	9.4	-

출처: 국민연금 재정계산위원회 외 (2023).

○ 그러면 GDP 대비 비용률로는 그리 크지 않은데 부과방식비용률은 왜 그렇게 높게 나오는가?

- 우선 부과방식비용률과 GDP 대비 비용률이 크게 차이가 나는 것은 부과방식비용률이라는 지표가 제도부양비가 높아지는데도 불구하고 국민연금 보험료를 계속해서 경제활동인구 가입자의 노동소득에만 부과한다고 가정하여 추정되는 값이기 때문임. 이러다보니 보험료를 부과하는 부과대상소득 즉 보험료부과기반이 넓지 않게 됨
- 보험료부과기반은 GDP의 30% 가량인데 이것은 보험료부과기반에 ① 직역연금 대상자의 소득, ② 국민연금 가입자의 소득 중 상한초과 소득, ③ 가입상한연령 초과자의 소득, ④ 사각지대에 속하는 자의 소득 등이 제외되기 때문임.
- 제도 도입 후 지금까지 국민연금 소득상한은 지속적으로 하락 추세를 보여 왔음([부도 11]).



출처: 통계청의 근로자가구 소득자료와 국민연금공단의 자료를 기초로 필자 작성

[부도 11] 근로자가구 근로소득 대비 국민연금 소득상한의 추이

○ 보험료부과기반은 전체적으로 GDP의 30% 내외이면서 재정계산 차수별로 수치의 차이가 제법 큰 편임

- 2013년에 실시한 3차 재정계산에서 보험료부과기반이 크게 추정되었고 5차 재정계산에서 추정된 보험료부과기반이 가장 규모가 작음(인구고령화로 생산연령인구가 더 빨리 감소한다고 가정하였기 때문임)

〈부표 10〉 재정계산 차수별 보험료부과기반의 추이

(GDP 대비 %)

	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088	2093
2차 재정계산	29.8	30.2	31.0	29.7	30.3	30.8	-	-
3차 재정계산	30.9	31.6	32.8	32.0	33.8	34.5	-	-
4차 재정계산	27.8	27.8	28.2	28.0	30.0	31.7	32.7	-
5차 재정계산	29.1	29.0	27.7	25.9	26.4	26.9	29.4	29.5

주: 5차 재정계산의 2088년 수치는 2090년 수치임
출처: 각 차수별 재정계산자료.

○ 이런 점들을 감안할 때 부과방식비용률보다는 GDP 대비 비용률이 전반적인 연금부담을 가리키는 지표로 더 유용하다고 볼 수 있음.

❑ 보론8: 역대 재정계산의 전망치와 실제 값의 비교

○ 역대 재정계산에서 전망된 값과 실제 값을 비교하면 아래와 같음

〈부표 11〉 역대 재정계산의 전망치와 실측치 비교

		2008	2010	2013	2015	2018	2020
기금규모 (GDP %)	2차(2008년)	25.2	28.4	-	36.1	-	42.4
	3차(2013년)	-	-	31.1	33.6	-	39.3
	4차(2018년)	-	-	-	-	37.2	39.3
	실측치	20.4	24.5	28.4	30.9	33.7	43.0
보험료수입 (조 원)	2차(2008년)	23.8	27.6	-	39.1	-	53.4
	3차(2013년)	-	-	32.1	37.4	-	54.1
	4차(2018년)	-	-	-	-	43.7	48.0
	실측치	23.0	25.3	31.9	36.4	44.4	51.2
투자수익 (조 원)	2차(2008년)	17.6	23.2	-	36.6	-	56.5
	3차(2013년)	-	-	20.1	32.2	-	55.0
	4차(2018년)	-	-	-	-	29.7	36.7
	실측치	-0.4	30.1	16.7	21.8	-5.8	72.2
총지출 (조 원)	2차(2008년)	6.8	10.3	-	17.6	-	31.8
	3차(2013년)	-	-	14.6	18.4	-	33.9
	4차(2018년)	-	-	-	-	23.6	29.2
	실측치	6.7	9.1	13.6	15.8	21.4	26.4
급여지출 (조 원)	2차(2008년)	6.4	9.8	-	17.3	-	31.4
	3차(2013년)	-	-	14.0	17.8	-	33.5
	4차(2018년)	-	-	-	-	23.0	28.5
	실측치	6.2	8.6	13.1	15.2	20.7	25.6
적립배율	2차(2008년)	31.4	27.6	-	29.3	-	26.6
	3차(2013년)	-	-	26.1	25.1	-	22.8
	4차(2018년)	-	-	-	-	26.3	24.8
	실측치	42.9	35.5	33.1	34.7	33.3	31.9

		2008	2010	2013	2015	2018	2020
보험료 부과기반 (GDP %)	2차(2008년)	29.2	29.1	-	29.7	-	29.5
	3차(2013년)	-	-	28.3	28.9	-	29.6
	4차(2018년)	-	-	-	-	27.8	27.7
	실측치	-	23.0	23.3	23.8	24.9	27.6
부과방식 비용률(%)	2차(2008년)	2.2	2.9	-	3.7	-	4.9
	3차(2013년)	-	-	3.7	4.0	-	5.3
	4차(2018년)	-	-	-	-	4.6	5.2
	실측치		2.8	3.7	3.8	4.4	4.8
	실보험료	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0
GDP 대비 비용률 (GDP %)	2차(2008년)	0.6	0.9	-	1.1	-	1.5
	3차(2013년)	-	-	1.0	1.2	-	1.6
	4차(2018년)	-	-	-	-	1.3	1.4
	실측치	0.5	0.7	0.9	0.9	1.1	1.3

출처: 각 차수별 재정계산보고서 및 각연도 국민연금통계연보.

참고문헌

국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 (2019), “국민연금개혁과 노후소득보장 제도 개선을 위한 권고문”(2019.8.30.).

국민연금공단 (2022), 2021년 국민연금 생생통계.

국민연금공단 (각 연도), “각 연도 12월말 기준 국민연금 통계”, 국민연금공단.

국민연금연구센터 (2002), 『2001년도 국민연금 기금운용성과 평가보고서(안)』, 서울: 국민연금연구원.

국민연금연구원 연금제도팀 (2016), 『재정목표 및 재정지표의 국제비교연구』, 전주: 국민연금연구원.

국민연금재정계산위원회·국민연금재정추계전문위원회·기금운용발전전문위원회 (2023), “2023년 재정계산 결과를 바탕으로 한 국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회”, 공청회 자료집(2023.09.01.).

국민연금재정추계전문위원회 (2022), “국민연금 재정추계를 위한 거시경제변수 전망 - 노동투입 전망”, 제4차 회의 회의자료(9월 30일).

국민연금재정추계전문위원회 (2023), 『2023 국민연금 재정계산 국민연금 장기재정추계』, 국민연금 재정계산 보고서 (2023. 10).

국회연금개혁특별위원회 (2023), “1기 민간자문위원회 보고서”.

국회예산정책처 (2020), 『2020 NABO 장기재정전망』. 서울: 국회예산정책처.

국회예산정책처 (2023), 『공적연금개혁과 재정전망』, I권, IV권, 서울: 국회예산정책처.

김연명 (2015), “국민연금이 세대간 형평성을 저해하는가?: 현세대의 ‘이중부담’ 구조에 근거한 국민연금 세대간 형평성의 재해석,” 『사회복지정책』, 42(4), 127-151.

남재우·정문경·김대호·황정욱 (2010), 『2009년 기금운용 성과평가』, 서울: 국민연금공단.

노정희·조은영·김재욱·김현석·태엄철·강태현 (2022a), 『2021년 국민연금 기금운용 성과평가』, 전주: 국민연금연구원.

노정희·조은영·김재욱·김현석·태엄철·강태현 (2022b), 『2022년 상반기 국민연금 기금운용 성과평가』, 전주: 국민연금연구원.

문현경 (2023), “기초연금과 OECD 「Pensions at a Glance」: 소득대체율 반영 과정과 그 시사점을 중심으로”, 『연금이슈&동향분석』, 96, 11-19.

문현경.류재린.김원섭.유현경 (2020), 『고용형태 다양화에 따른 공적연금의 대응 가능성 검토 : 특수형태근로종사자를 중심으로』, 전주: 국민연금연구원.

민재성·김중수·이덕훈·서상목·이혜경·구성렬 (1986), 『국민연금제도의 기본구상과 경제사회 파급효과』, 서울: 한국개발연구원.
박경원 (2023), “노후소득보장과 일자리”, 국회 연금개혁특별위원회 노후소득보장과 일자리 토론회 자료집(2023.09.13.).
보건복지부 (2018), “국민연금종합운영계획(안)”.
보건복지부 (2023), “2022년 국민연금 기금운용수익률 -8.22% 기록, 장기 수익률 제고를 위해 지속 노력”, 보건복지부 보도자료(2023.03.02.).
신석하·황수경·이준상·김성태 (2013), 『한국의 장기 거시경제변수 전망』, 서울: 한국개발연구원.
신승희·손현섭 (2019), 『공적연금 연금부채 산출방법 비교 연구』, 전주: 국민연금연구원.
안서연·최광성 (2023), 『NPRI 빈곤전망 모형 연구』, 전주: 국민연금연구원.
원종현 (2023), “국민연금기금운용 주요 쟁점과 대안”, ‘국민연금기금운용의 쟁점과 대안적 접근’ 토론회자료집(2023.04.06.).
유희원·한신실 (2022), “국민연금 재정안정성을 바라보는 관점의 확장: 제도 내·외적 수지균형의 조화,” 『비판사회정책』, 74, 109-148.
유희원·한신실 (2023), “국민연금의 세대 간 형평성 문제를 바라보는 관점의 확장: 부담(기여)과 혜택(급여)의 격차를 중심으로”, 『비판사회정책』, 79, 191-219.
이다미 (2023), “캐나다 연금개혁의 사례 및 시사점”, 주요국 연금개혁 사례 비교, 국회 연금개혁특별위원회 회의자료(2023.06.21.).
이원진·이다미·정해식·남윤재 (2022), 『노인빈곤과 기초연금의 관계: 노인빈곤 완화를 위한 개편의 기초연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원.
재정계산위원회 (2023), “20차 회의자료(국민연금연구원 추계자료)”.
정문경·노상윤·황정욱·김영은 (2012), 『2011년 국민연금 기금운용 성과평가』, 서울: 국민연금연구원.
정창률 (2023), “퇴직연금 역할 정립 및 정책 과제 검토”, 국회 연금개혁특별위원회 퇴직연금의 노후소득보장 기능 개선 토론회 자료집(2023.09.06.).
주은선·권혁진·김우창·유희원·원종현·이은주·이재훈·정해식 (2017), 『국민연금의 발전적 재구성』, 연구용역보고서, 공적연금강화국민행동.
통계청 (2023a), 2002-2021 사회조사, http://kosis.kr에서 2023. 10. 04. 인출.
통계청 (2023b), 근로형태별 사회보험가입자 비율 및 증감, http://kosis.kr에서 2023. 10. 04. 인출.
통계청 (2023c), 성·연령별 근로형태별 취업자, http://kosis.kr에서 2023. 10. 04.

인출.

Acemoglu, D. and Restrepo, P. (2017), “Secular stagnation? The effect of aging on economic growth in the age of automation”, American Economic Review, vol. 107, no. 5, pp. 174-179.

Barr, N. (2002). “Reforming Pensions: myth, truths, and policy choices”, International Social Security Review, vol. 55, no. 2, pp. 3-36.

Barr, N. (2021), “Pension Design and the Failed Economics of Squirrels”, LSE Public Policy Review, vol. 2, no. 1, pp. 1-8.

Barr, N. and Diamond, P. (2008), Reforming Pension: Principles and Policy Choices, New York: Oxford University Press.

EU (2021), The 2021 Pension Adequacy Report: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU, Vol.1, Luxemburg: Publications Office of the European Union.

ILO (2002), Actuarial Practice in Social Security. Geneva: International Labour Office.

Johnson, L. (2021), “Climate risk is a 'mainstream business issue' that comp anies better prepare for, say regulators”. https://www.cbc.ca/radio/what onearth/big-finance-considers-climate-change-a-major-investment-risk-is -your-pension-prepared-1.5990043.

Nersisyan, Y. (2023). “For a truly progressive reform of Social Security, follo w Alan Greenspan, not Bernie Sanders”. https://thehill.com/opinion/con gress-blog/3936695-for-a-truly-progressive-reform-of-social-security-foll ow-alan-greenspan-not-bernie-sanders/

OECD (2016), OECD Economic Surveys: Korea 2016, OECD Publishing, Paris.

OECD (2021a), Pension at a Glance: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en.

OECD (2021b), OECD Global Pension Statistics, URL: https://www.oecd.org/ finance/private-pensions/globalpensionstatistics.htm.

OECD (2022), OECD Economic Surveys: Korea 2022, OECD Publishing, Paris.

OECD (2023a), Fertility rates (indicator). doi: 10.1787/8272fb01-en (Accessed

on 10 October 2023).
OECD (2023b), Labour force participation rate (indicator). doi: 10.1787/8a801325-en (Accessed on 10 October 2023).
Orszag, P. R., and Stiglitz, J. E. (2001), "Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems", in Holzmann, R., & Stiglitz, J. E. (eds.), New ideas about old age security: toward sustainable pension systems in the 21st century. Washington, DC: The World Bank.

〈참고사이트〉

국민연금공단 (2023.10.04.), URL: "https://www.nps.or.kr"
국민연금기금운용본부 운용수익률(웹사이트) (2023.10.04.) URL: "https://fund.nps.or.kr/jsppage/fund/mcs/mcs_03_02.jsp"
캐나다 정부 홈페이지 (2023.10.01.), URL: "https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2016/09/backgrounder-canada-pension-plan-cpp-enhancement.html".
OECD.Stat (2023.10.10.a), URL: "https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG".
OECD.Stat (2023.10.10.b), URL: "https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=lfs_sexage_i_r".
Toronto Star(웹사이트) (2022.9.17.), URL: "https://www.thestar.com/business/warren-buffett-won-t-go-near-it-so-why-has-cpp-investments-placed-a-third/article_8a43c21d-016d-5b1b-ab06-2b2f29b6b647.html"