

---

# 노후보장과 지속가능성을 위한 연금개혁

– 국민연금 인상 VS 기초연금 인상–

---

2019년 9월 3일 (화) 오후 2시

국회 의원회관 제4간담회실

 Policy Institute of Justice Party  
**정의정책연구소**





# 노후보장과 지속가능성을 위한 연금개혁

## 국민연금 인상 VS 기초연금 인상

### ■ 발표 1: 서구 연금개혁의 이해와 시사점 - 한국에서 부과방식 전환은 가능한가?

김수환 강남대 사회복지학과 교수

### ■ 발표 2: 한국의 연금개혁 방향 - 계층별 다층연금체계 제안

오건호 내가만드는복지국가 운영위원장

- 사회 : 이창곤 한겨레경제사회연구원장
- 토론 : 고헌중 노년유니온 사무처장  
김영민 청년유니온 사무처장  
석재은 한림대 사회복지학과 교수  
양재진 연세대 행정학과 교수  
최옥금 국민연금연구원 연구위원

2019년 9월 3일(화) 오후 2시

국회 의원회관 제4간담회실

\* 주최 : 정의정책연구소



내가만드는복지국가

## 차례

### ▲ 토론회

- 발표문①(김수완) : 서구 부과방식 연금제도의 이해와 시사점 - 한국에서  
부과방식 전환은 가능한가? | 1
- 발표문②(오건호) : 한국의 연금개혁 방향-계층별 다층연금체계 제안 | 42
  
- 토론문 ① ( 고 현 종 ) | 76
- 토론문 ② ( 김 영 민 ) | 79
- 토론문 ③ ( 석 재 은 ) | 82
- 토론문 ④ ( 양 재 진 ) | 94
- 토론문 ⑤ ( 최 옥 금 ) | 97

발표문①

# 서구 부과방식 연금제도의 이해와 시사점

## - 한국에서 부과방식 전환은 가능한가?

김수완(강남대학교 사회복지학과 교수)

## 목 차

### I. 들어가며

### II. 부과방식에 관한 논점

1. 부과방식의 재정(불)안정에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?
2. 재정안정화를 위한 전략

### III. 부과방식 연금제도의 전개 과정: 외국 사례

1. 독일
2. 캐나다
3. 핀란드

### IV. 한국 국민연금의 재정방식: 논점과 전망

1. 국민연금의 재정방식: 논점
2. 재정안정화 수단의 검토
3. 한국 국민연금 재정방식에서의 함의와 전망

# 서구 부과방식 연금제도의 이해와 시사점

## - 한국에서 부과방식 전환은 가능한가?<sup>1)</sup>

### I. 들어가며

이 글은 서구 복지국가의 연금개혁 경험을 토대로, 국민연금의 재정안정화 문제에 대해 우리 사회에 존재하는 하나의 흐름, 즉 부과방식 전환 (혹은 재정방식) 논쟁을 다루고자 하는 것이다. ‘부과방식 전환’ 관점에서는 국민연금이 부과방식으로 전환되면 되기 때문에 현 시점에서 장기 재정안정화를 고려할 필요가 없다고 주장한다. 유일한 문제 혹은 가장 중요한 문제는 소득보장성을 강화하는 것이라고 본다. 서구 복지국가들도 부과방식을 통해 충분한 소득보장을 제공하면서 정치적으로나 경제적으로 지속가능한 연금제도를 유지할 수 있었다는 것이다.

그러나 서구 복지국가의 경로를 통해 우리나라에의 시사점을 찾는데 있어서 간과해서는 안될 세가지가 있다. 첫째, 서구 복지국가의 ‘높은 소득보장성’만 보는 것은 우리의 상황에 큰 도움이 되지 못한다. 그들이 수십년의 복지국가 황금기와 수십년의 재편기를 거치면서 환경적 상황의 변화에 따라 서서히 연금제도를 발전시키고 조정해올 수 있었던 것에 비하면, 우리는 사분의 일도 못되는 시기에 확대와 재편을 거의 동시에 압축적으로 겪어야 하기 때문이다. 둘째, 더구나 국가들이 모두 소득비례적 공적연금을 통해서만 소득보장을 강화해온 것이 아니며, 다층체계를 통한 다양한 방식으로 소득을 보장해오고 있다. 셋째, 1990년대 이후 부과방식의 연금제도들은 예외없이 재정안정화 개혁을 경험하면서 이미 구조적 개혁이나 전방위적인 조치를 충분히 취했기 때문에, 2010년 이후에는 추가적인 고통화에 대비하는 미세조정만 신경을 쓰면 되는 상황이다. 우리와는 다른 것이다.

이 글에서는 위와 같은 질문과 고려사항을 바탕으로, 서구 복지국가에서 이루어져왔던 논쟁과 연금개혁 경험을 분석함으로써 부과방식 연금제도와 관련된 이론적, 실천적 논쟁들에 대해 답을 찾고자 한다. II장에서는 이론적인 논점을 검토하면서, 먼저 부과방식 연금제도의 재정안정성에 영향을 미치는 요인들을 살펴본다. 여기에서 살펴볼 이론적 쟁점은 다음과 같다. 인구구조 변화는 어떻게 재정문제를 악화시키는가? 미래의 기술발전과 생산성 증가는 재정안정화 문제를 해결할 수 있는가? 부과방식 연금제도의 구조(유형)에 따라 무엇이 어떻게 달라지는가? 그렇다면 부과방식 연금제도가 취할 수 있는 재정안정화를 위한 전략은 무엇인가? 여기서는 서구 복지국가의 부과방식 연금개혁에서는 거의 모든 유형의 조치들이 취해져왔음에 주목하고, 수입확대 전략과 지출억제 전략을 중심으로 각국의 전략들과 동향을 개략적으로 살펴본다.

1) 발표문은 내가만드는복지국가가 펴낸 [한국의 연금 진단과 계층별 노후보장: 기초연금 강화와 다층보장체계 구축] (2019.9)의 6장을 토대로 했다.

III장에서는 부과방식 연금제도의 전개과정을 구체적인 사례를 들어 살펴본다. 다층연금 체계의 다양한 유형을 각각 대표하면서도, 특히 재정방식에 있어서 변화를 보인 독일, 캐나다, 핀란드의 발전과정을 재정에의 함의를 중심으로 살펴본다.

IV장은 한국 국민연금의 재정방식에 대해 논점과 전망을 중심으로 다룬다. 국민연금의 부과방식 전환은 가능하고 바람직한가? 부분 적립방식에서 거대 기금 운용으로 인해 제기되는 문제는 무엇이며 그 함의는 무엇인가? 그렇다면 재정안정화 수단으로는 무엇이 적합할 것인가? 일각에서 제기하는 출산율과 고용율 개선을 통해 재정기반을 확대하자는 주장은 타당하며 실효성이 있는가? 수리적으로나, 정치사회적으로 보험료 인상의 여지는 있는가? 우리가 취할 수 있는 선택지는 무엇인가? 이러한 질문들에 대한 답을 찾아볼 것이다.

## II. 부과방식에 관한 논점

### 1. 부과방식의 재정(불)안정에 영향을 미치는 요인은 무엇인가?

재정방식으로서 부과방식(pay-as-you-go: PAYG)은 매년도 연금지출에 필요한 재원을 당해연도 가입자의 보험료 수입으로 충당하는 재정방식이다. 부과방식에서는 원칙적으로 별도의 적립기금을 필요로 하지 않는다.

복지국가 재편기 이후 부과방식의 연금제도가 예외없이 재정안정화 개혁을 경험하고 있는 상황에서, 이 장에서는 부과방식 연금제도의 재정안정성에 영향을 미치는 요인들을 이론적으로 정리한다. 가장 대표적으로 인구고령화를 들 수 있고, 이것을 상쇄할 수 있는 요인으로 논의되는 생산성 문제, 개혁의 선택지를 제약하는 연금제도의 구조(유형)의 세 가지를 다룬다.

#### 1) 인구 구조변화는 어떻게 재정문제를 악화시키는가?

부과방식 연금제도의 재정안정 혹은 재정불안정을 이해하기 위해서는 수입 증가를 결정하는 '내부수익율'과 지출증가를 결정하는 노인부양비용 증가율에 대해 알 필요가 있다. 먼저 부과방식의 내부수익율은 총실질임금의 연간성장율로 결정된다. 총임금은 평균임금  $\times$  근로자수이고, 근로자수는 인구성장율과 노동시장참가율의 함수이므로, 결과적으로 부과방식의 내부수익률은 실질임금상승율과 노동시장참가율 등의 노동시장 관련 변수 뿐만 아니라, 노동력 증가율, 출산율 등 인구구조로부터 근원적으로 영향을 받게 된다(Myles, 2002). 예컨대 출산율 둔화와 이에 따른 노동력 증가율 감소는 부과방식 연금제도의 재정수입을 감소시킨다. 반면 여성의 노동시장 참가율 증가나 경제성장으로 인한 실질임금 상승은 내부수익율을 높여 재정수입에 도움을 주게 된다.

다음으로 연금지출을 결정하는 노인부양비용을 보자. 총노인부양비용은 급여수준  $\times$  피부양노인수/근로자수인데, 근로자 대비 피부양노인 비율이 증가하는 인구고령화의 상황은

총노인부양비용을 증가시킨다. 이처럼 부과방식 연금제도의 재정안정은 내부수익율과 노인 부양비용 증가율의 관계 하에 놓여있게 된다.

그렇다면 부과방식 연금제도의 재정불안정을 가져오는 것은 무엇인가? 인구구조가 충분히 안정되어 있을 경우, 정치·경제적으로 감당할 수 있는 수준에서 고정된 보험료율과 급여율을 유지하면 된다. 따라서 인구구조, 고령화 수준 그 자체가 부과방식의 재정불안정을 가져오는 것은 아니라는 점이 중요하다. 오히려 부과방식 연금에서 재정불안정이 일어나는 것은 인구구조의 '변화' 때문이다. 즉 인구 고령화의 '진행'에 따라 연금제도에 '추가적'인 비용이 발생하게 되거나, 출산율 감소로 인해 내부수익률이 감소하게 되는 것 등이 그 예이다. 만약 근로자의 생산성 향상이 고령화 속도보다 충분히 빠르다면 내부수익률이 부양비용증가를 충분히 상쇄할 수 있다. 반면 근로자의 생산성 향상보다 고령화 속도가 더 빠르면 부과방식 연금제도의 내부수익률보다 비용증가율이 더 커져 재정불안정이 야기된다.

## 2) 기술발전과 생산성 증가는 재정안정화 문제를 해결할 수 있는가?

미래의 생산력 증대는 인구고령화로 인해 야기되는 연금재정의 불안정을 해결할 수 있을 것인가? 먼저 아래 식은 일반적으로 기술발전이 한 사회의 전체 고령자 부양비용에 미치는 관계를 잘 보여준다. 고령자 부양비용은 고령자수가 늘어나거나 고령자의 평균소비가 증가할수록 커지지만, 기술수준은 고령자의 부양비용과 역의 관계에 놓이게 된다. 요컨대 기술발전이 생산성 향상을 가져와 퇴직자 부양비용을 감소시키는 메커니즘이 작동하는 것이다.

$$\begin{aligned} \text{고령자 부양비용} &= \frac{\text{고령자 소비}}{\text{총생산}} \\ &= \frac{\text{고령자수} \times \text{고령자평균소비}}{\text{기술수준} \times f(\text{노동}, \text{자본})} \end{aligned}$$

( $\because Y = A * f(L, K)^2$ ), 단 Y: (실질)총생산, A: 기술 수준, L: 노동량, K: 자본량)

그러나 여기서 두 가지를 반드시 고려해야 하는데, 첫 번째로는 속도의 문제이다. 기술혁신이 사회 전체의 총생산력 증대를 가져오더라도, 기술혁신이 고령화 충격을 상쇄하는 정도는 고령화의 속도와 기술혁신으로 인한 생산성의 증대 속도간의 시차 혹은 시점(timing)에 따라 달라지게 된다. 즉 고령화 속도가 기술발전 속도보다 빠르다면, 그 시점에서 사회는 고령자 부양 부담 증가를 경험하게 된다. 반면 기술발전으로 인해 생산성이 증가하는 속도가 고령화로 인한 고령자의 소비증가 속도보다 빠를 때에만 고령자부양비용은 줄어들게 된다.

2) 이것은 생산함수(Production function)로서, 주어진 생산요소들의 투입량과 이러한 생산요소들을 가지고 최대로 생산할 수 있는 재화의 생산량의 관계를 나타낸다.

그렇다면 우리나라는 어떠할까? 한국의 고령화는 세계에서 가장 빠르게 진행되는 중이다. 우리나라가 앞으로 4차 산업혁명에 빠르게 대응한다고 하더라도 고령화가 급속도로 진전되는 시기에 고령화의 충격을 상쇄할 수 있을지는 매우 불확실하거나 부정적이라고 보여진다.

요컨대 기술발전에 의한 상쇄 가능성을 함께 고려할 때 인구고령화는 그 자체로 부담증가를 야기하는 유일한 조건이라기보다는, 고령화와 생산력 증대 속도 간의 관계와, 생산력 증대의 분배가 어떤 방식으로 이루어질 것인가라는 ‘불확실성’의 문제가 된다.

둘째, 더 근원적으로 짚어야 할 문제가 있다. 위의 식에서 고령자 부양비용은 한 사회가 부담해야 할 비용으로서, 예컨대 조세로 재정을 충당하는 기초연금에는 그대로 적용될 수 있다. 반면, 노동에 비용을 부과하는 사회보험 형태의 부과방식 연금의 경우에는 기술발전이 반드시 초래하게 될 노동력 감소가 부과방식의 내부수익률을 크게 낮추는 상황이 된다. 앞서 보았듯 부과방식의 내부수익률은 총실질임금의 연간성장율이며, 총임금은 평균임금 × 근로자수이기 때문이다. 즉 기술발전이 고령화로 인해 증가하는 사회 전체의 고령자 부양비용을 상쇄시킬 수 있다고 하더라도, 보험료에 기반하는 사회보험 방식의 부과방식 연금제도의 재정에는 도움이 되지 않거나 오히려 악화시키는 결과를 가져올 수 있는 것이다.

물론 부과방식 연금제도에 가입자의 보험료 외에 일반조세나 미래사회의 새로운 자원(로봇세 등) 같은 다른 방식의 재원을 투입해야 한다는 주장도 있다. 이에 대해서는 별도의 논의가 필요할 것이지만, 간단히 말하자면 노동시장 내부자와 외부자의 균열과 사회보험의 이중구조가 심화될 것으로 예측되는 미래에, 기초연금이 아닌, 사각지대가 존재하는 소득 비례적 급여를 제공하는 기여방식의 사회보험에, 특히 적절한 시기에 대응하지 않고 남겨두어 더욱 심화된 재정불안정 문제를 해결하기 위해 일반조세와 로봇세를 투입하면 된다는 주장은 제도 운영 원리에서도, 재분배적 관점에서, 우선순위에서도 논리적이지 않다.

### 3) 연금체제의 ‘구조’가 중요하다

정책 유산과 제도 구조는 향후 정책 변화의 속성과 방향을 강력하게 결정짓고, 과거의 정책과 게임의 규칙이 미래의 가능한 정책 선택지를 제약하며, 정책은 '결과물'일 뿐만 아니라 또다시 '원인'이 된다는 제도주의 관점에 의하면, 연금구조는 이후의 정책발달 경로를 제약하는 핵심적인 요인이다(김수완·백승호, 2011).

동일한 재정방식을 지닌 부과방식 연금제도 내에서도 연금구조의 ‘다양성’은 존재한다. 제도의 목표(급여수준)에 따라 비스마르크 체제와 베버리지 체제로 나누는 것이 대표적이다. 비스마르크 체제는 모든 근로자에게 그들의 소득에 비례하여 적절한 생활수준을 영위할 수 있도록 충분한 연금소득을 제공하고자 하는 목표를 지향한다. 반면 베버리지 연금 모델은 최소한의 연금 보장을 목표로 하여, 상대적으로 낮은 보험료율을 부담하며, 중상층에게는 민간저축을 통해 연금급여를 보충할 여지를 주게 된다. 베버리지 연금모델 국가들은 GDP의 6%만을 공적연금에 지출하는 반면, 비스마르크 모델은 GDP의 10% 보다 더 많은 지출을 하는 경향이 있다(Palier, 2010).

이러한 다양성은 연금의 발전 경로와 개혁 양상에 상이한 조건을 형성하여 제도의 개혁 양상을 다르게 할 수 있다. 일부 연구들은 부과방식 연금제도의 다양성이 개혁을 거치면서 수렴되고 있다고 주장하기도 하는데, 최근의 부과방식 연금제도 개혁에서 소득대체율의 하향조정이 불가피하게 이루어지는 경향을 두고 비스마르크 모델에서 베버리지 모델로 전환해가는 과정으로 보는 관점이 그것이다.

한편 Myles와 Pierson(2001)는 연금의 도입 시기와 성숙도에 따라 1970년대까지 부과방식 소득비례적 연금체제가 성숙한 국가들과, 복지국가 황금기에 부과방식 소득비례 연금을 도입하지 않다가 1980년대 이후에 소득비례연금을 도입한 후발자 그룹으로 나눈 바 있다. 이들의 핵심적인 주장은, 연금개혁 필요성이 인구고령화라는 수요 증가에서만 비롯되는 것은 아니며, 사회보장세에 의한 부과방식 확정급여(PAYG-DB-payroll tax) 연금체제의 특정한 방식이 지니는 문제점에도 기인한다는 것이다.

이들은 복지국가 황금기에 부과방식 소득비례 연금이 도입되어 있지 않았던 국가들의 지배적인 개혁 경로는 1980-90년대 들어 오히려 집합적인 소득비례연금을 확대하는 개혁이 이루어졌음에 주목한다. 다만 1980-90년대의 상황에서 강화되는 집합적 연금체제는 부과방식의 공적 지출에 의한 연금이 아니라 사전적립방식의 국가 규제를 받는 다른 방식이었다는 것이다. 반면 1970년대까지 소득비례적 연금체제가 성숙한 국가들은 정치적으로 전환 비용의 문제로 인해 적립방식 등의 급진적인 변화는 개혁 메뉴에서 제외되었고, 핵심 행위자(노사정)의 공통된 이해에 따라 보험료 증가를 유지하면서 급여를 재조정하는 방식이 주로 선택되었다. 급여재조정은 주로 재분배적 요소를 축소하고 합리화(기여-급여 연계 강화, 재분배적 급여에 대한 일반재정투입 등)하는 방향으로 이루어졌고, 본래 재분배적 속성의 급여 규모가 크지 않았던 연금제도에서는 급여수준의 전반적인 축소가 이루어졌다.

김수완·백승호(2011)은 급여수준과 다층체계 등을 기준으로 기존 연구를 참고하여 연금체제를 네 가지 유형으로 유형화하고, 유형에 따라 상이하게 나타나는 개혁 결과를 분석한 바 있다. 기여와 급여의 연계가 높은 소득비례형 사회보험제도 중심의 '소득보장 모델'(오스트리아, 프랑스, 독일, 이탈리아, 벨기에), 공적연금 체계에서 기초보장과 소득보장을 다층적으로 동시에 추구하는 '포괄 모델'(스웨덴, 핀란드), 보편적 기초연금이 공적 노후소득보장체계의 중심적인 역할을 담당하는 '기초연금 모델'(덴마크, 네덜란드, 캐나다), 기여방식을 취하고 있으나 기여와 급여의 연계성이 낮고 급여수준이 높지 않은 '기초보장 모델'(스위스, 영국, 미국) 등이 그것이다. 아래에서는 이 연구에서 밝힌 연금 유형별 특성을 살펴보고자 한다.

<표 1> 공적연금체제 유형화

	특징	해당 국가
소득보장 모델	기여와 급여간의 높은 연계, 소득비례형 사회보험제도 중심	오스트리아, 프랑스, 독일, 이탈리아, 벨기에
포괄모델	기초보장과 소득보장을 다층적으로 추구	스웨덴, 핀란드
기초연금모델	보편적 기초연금이 공적 노후소득보장체계의 중심적 역할 담당	덴마크, 네덜란드, 캐나다
기초보장모델	기여와 급여의 연계성이 낮고 급여수준이 높지 않은 사회보험 방식 제도 중심	스위스, 영국, 미국

- 주: 김수완·백승호(2011)에서 재구성

먼저 소득보장 모델은 비교적 높은 수준의 소득비례적 급여를 제공하는 부과방식의 '단일제도 보장방식'의 연금체제이다. 국민들에게 자신의 노후에 공적연금이 충분한 소득을 보장해줄 것이라는 믿음 하에 근로기간에 높은 보험료를 기꺼이 부담하고, 자신의 생애기간에 걸쳐 삶을 설계하도록 하는 장기간에 걸친 '적응적 기대'를 형성케 함으로써, 한 시점에서 단기적으로 직접적인 방식으로는 급여를 삭감할 수 없도록 하는 확실한 잠금 효과(lock-in effect)를 가져온다.

다음으로 포괄 모형은 연금체제 자체가 기초보장과 소득비례급여를 담당하는 2층으로 구성되어 중층적인 방식으로 비교적 높은 급여를 제공한다. 다층적 보장구조를 통해 급여관대성은 연금 유형 중에 가장 높으면서도, 연금지출 수준은 소득보장모형보다 낮게 유지될 수 있었다. 연금개혁을 통해 보편적 기초연금 폐지 및 최저보증연금 혹은 자산조사 방식의 보충적 연금으로의 전환 등 상당히 전향적인 변화와 재편을 경험하였다. 즉 비용 효율적으로 기초보장과 소득보장의 두 마리 토끼를 쫓기 위해 더욱 슬림화된 방식으로 '층간 역할분담의 조정'이 이루어진 것이다.

기초연금 모델은 보험료 납부를 통해 수급권을 획득하는 확정급여방식의 제도에 비해 조세에 의해 운영되는 연금제도에서는 급여축소에 대한 정치적 저항이 상대적으로 크지 않다. 이들 국가에서는 이미 준비편적인 기업연금 혹은 사적연금 등을 통해 노후소득보장의 적절성을 확보하려는 적응적 기대를 제공해왔기 때문에, 고소득층에게 있어서 기초연금의 보장수준 삭감은 심각한 변화로 인식되지 않았던 것으로 보인다.

기초보장 모델은 기본적으로 기여방식으로 재정이 운영되지만, 주로 저소득층의 소득보장에 유리한 방식으로 구성되어 있으며 급여수준의 상한이 낮게 설정되어 있어 중산층 이상에게는 적절한 보장수준을 제공하지는 않는다. 급여관대성과 지출 수준이 모두 낮다는 특징을 보이며, 급여관대성은 비교적 일정하게 유지된 반면, 연금 지출은 약간 증가하고 있다.

요컨대 연금체제의 유형(혹은 구조)은 재정안정을 위한 개혁 내용과 용이성을 달라지게 한다는 것이다. 그리하여 유럽 10개국이 취한 연금개혁의 장기적 효과를 분석한 한 연구

결과에 의하면, 2005년 시점에서 부과방식 소득비례연금 중심의 국가들(오스트리아, 독일, 프랑스 등)의 연금지출이 다층체계 국가들(핀란드, 스웨덴 등)의 연금지출보다 높게 나타나는데, 이 격차는 2005년 시점보다는 약간 줄어들더라도 여전히 유효하고, 기여율과 순연금자산에서의 변이 역시 여전히 상당히 존재할 것으로 나타나고 있다(Grech 2010; 김수완·백승호, 2011에서 재인용).

## 2. 재정안정화를 위한 전략

앞서 보았듯이 고령화의 진전은 부과방식 연금제도에 추가적인 비용부담을 가져와 재정불안정을 야기하게 된다. 이때 재정안정을 위해 부과방식 연금제도 내에서 취할 수 있는 조치는 보험료를 올리거나 급여수준을 낮추는 것이다.

그런데 한 시점의 부과방식 연금제도에서 보험료 부담자(가입자)와 수급자는 동일한 세대가 아니기 때문에, 고령화에 따른 추가적인 비용부담은 결국 세대간 형평성의 문제가 된다. 먼저 부과방식 연금제도 자체에서 이에 대응하는 방안은 이론적으로 다음 세 가지로 제시할 수 있다(Myles, 2002). 첫째, 수급자 대 근로자의 비율이 변하는 상황에서 보험료율을 고정하고 대신 급여수준을 조정하는 것이다. 이와 같은 보험료율 고정(fixed contribution rate)은 인구구조 변화에 따른 추가적인 비용을 고령자에게 전가한다. 둘째, 부양비율이 높아질 때 근로자의 기여수준을 높이는 방식으로 현세대 근로자에게 비용을 부담시키는 급여수준고정(fixed replacement rate)이다. 셋째, 인구구조 변화에서 세대간 위험 분배의 딜레마를 해결할 수 있는 절충안으로 상대적 지위고정 모델(fixed ratio or relative position)을 들 수 있다. 현시점에서의 기여-급여간의 비율이 적정하다는 전제 하에, 수급자의 1인당 급여 대비 근로인구의 1인당 소득의 비율을 일정하게 유지시키는 수준으로 기여와 급여를 결정하자는 것이다. 따라서 이 모델에 따르면, 적정비율로 비용을 부담하기 위해서는 보험료율이 일정 수준 이상으로 인상되는 것도 불가피하다고 본다.

위의 내용이 부과방식 연금제도 내에서의 재정안정화 방안이라면, 재정안정화 조치를 좀 더 폭넓게 이해해볼 필요가 있다. 이를 위해 연금의 지출 억제전략과 수입 확대전략, 수준 조정/논리변화/대상조정이라는 방식을 기준으로 나누면 크게 여섯 가지 유형의 조치로 제시할 수 있을 것이다.

<표 2> 부과방식 연금제도의 재정안정화 전략

	지출억제	수입확대
수준 조정	급여수준 조정 (소득대체율 인하)	기여 조정 (보험료 인상)
논리 변화	급여자동조정요소 (DB → DC적 요소)	적립율 강화 (부분적립방식) 일반재정(국고보조) 투입
대상 조정	수급연령 상향조정	기여기반 확대

실제 가장 직접적인 방법은 보험료 상향조정과 급여수준 조정을 함께 하는 것이다. 이는 서구 연금개혁이 수급자의 일인당 급여 대비 근로인구의 일인당 소득의 비율을 일정하게 유지시키는 수준으로 기여와 급여를 조정하는 상대적 지위고정 모델의 절충안을 대체로 수용하고 있음을 보여준다.

### 1) 수입확대전략

기여인상은 외국의 부과방식 연금제도에서 수급자에게 약속된 급여를 제공하고 재정수지를 맞추기 위해 가장 일반적으로 사용되어온 수입 확대전략이다. 아래 표는 부과방식으로 운영되고 있는 미국 공적연금(OASDI)과 스웨덴 공적연금의 보험료율의 연도별 추이를 보여주고 있다.

미국의 경우, 1937년 도입당시 2%였던 보험료율은 점진적으로 상향조정되어 1990년에 12.4%로 올린 후에 현재까지 유지되고 있고, 대신 부과소득상한을 거의 매년 조금씩 지속적으로 상향조정함으로써 매년 추가되는 부과방식 재정을 충당하고 있다. 미국의 공적연금 보험료율이 상대적으로 안정적으로 유지될 수 있는 것은 보험료율과 급여수준 간에 비교적 수지균형을 이루고 있고, 상대적으로 높은 출산율 수준에 따라 고령화의 충격이 완화되기 때문이다.

**<표 3> 미국의 공적연금(OASDI) 보험료율 (%)**

연도	근로자 (고용주와 반씩 부담)	자영자	연도	피용인 (고용주와 반씩 부담)	자영자
1937-49	2.0	-	1969-70	8.4	6.3
1950	3.0	-	1971-72	9.2	6.9
1951-53	3.0	2.25	1973	9.7	7.0
1954-56	4.0	3.0	1974-77	9.9	7.0
1957-58	4.5	3.375	1978	10.1	7.1
1959	5.0	3.75	1979-80	10.16	7.05
1960-61	6.0	4.5	1981	10.7	8.0
1962	6.25	4.7	1982-83	10.8	8.05
1963-65	7.25	5.4	1984-87	11.4	11.4
1966	7.7	5.8	1988-89	12.12	12.12
1967	7.8	5.9	1990-현재	12.4	12.4
1968	7.6	5.8			

- 자료: Social Security and Medicare Tax Rates, Calendar Years 1937 - 2009, OASDI and SSI Program Rates & Limits 2010-2019 (각 연도)에서 재구성

스웨덴의 공적연금 보험료율은 1914년 도입 당시 소득의 약 1% 수준이었다가, 점진적으로 상향조정되어 1970년에 10%가 되고, 1994년에는 19.1%까지 올라갔다가 공적연금 개혁 이후 18.5% 수준으로 유지되고 있다.

<표 4> 스웨덴 공적연금 보험료율(사용주 및 근로자분): 1914-2016

연도	보험료율	연도	보험료율
1914	1.1	1967	8.5
1922	1	1968	9
1937	1	1969	9.5
1948	1	1970	10
1952	1	1971	10.25
1954	1.8	1972-74	10.5
1957	2.5	1975	10.75
1959	4	1976-79	11
1960	3	1985	
1961	4	1994	19.1
1962	5	1999	15.1
1963	6	2004	18.9
1964	7	2007	18.9
1965	7.5	2012	18.4
1966	8	2016	18.4

- 자료: 1914~1959년은 Elmér(1960; Hagen,2013:36에서 재인용), 1960~1979년은 Schmidt(1974; Hagen,2013:46에서 재인용), OECD(2009, 2013, 2018), Pensions at a Glance 각년도.

한편 최근 서구 연금제도에서는 기여율 인상의 한계를 인정하는 경향이 나타나고 있다. 즉 더 이상의 기여율 인상은 사회적으로 감당될 수 없다는 정책적 판단 혹은 사회적 인식이 반영되고 있다는 것이다. 이에 따라 추후 발생할 고령화 진전으로 인해 추가적인 재정 안정화 조치가 필요해질 경우를 대비한 인구학적 계수 등의 급여 자동조정장치를 도입하는 경향이 나타난다.

그런데 국가 간에 기여율 인상의 심리적 한계선, 즉 부과방식 소득비례연금의 한계 기여율로 인식되고 있는 선은 국가마다 상당히 다르다. 독일은 2030년을 기준으로 장래 필요 보험료율을 22% 이내로 억제하는 것을 목표로 하고 있는가 하면, 일본은 지난 연금개혁에서 20% 이내를 보험료 상한선으로 설정하였다. 한편 캐나다는 1996년 개혁에서 2003년 이후로 9.9%에서 보험료율을 고정하겠다는 의지 하에 연금개혁을 이루었는가 하면, 핀란드는 2018년 현재 이미 24.4%의 보험료율을 부담하고 있으며 미래에는 28-29%까지 높아질 것으로 예측되고 있다. 한계기여율이 이처럼 국가간에 다양한 이유는 공적연금이 보장하고자 하는 급여수준 편차가 크기 때문에 이를 감안해서 보아야 하는 것이기도 하지만, 한계기여율 수준 혹은 공적연금의 역할 자체가 일국 차원의 정치적 선택 혹은 사회적 합의의 반영임을 보여주고 있는 것이다.

<표 5> 외국 연금 제도의 보험료율 (2016)

국가	공적연금			사적연금			계
	피용자	고용주	소계	피용자	고용주	소계	
호주	0.0	9.5	9.5				9.5
벨기에	7.5	8.86	16.36				16.36
캐나다	4.95	4.95	9.9				9.9
덴마크	0.26	0.52	0.78	4	8	12	12.8
핀란드	7.20	18.00	25.2				25.2
프랑스	7.25	10.40	17.65	3.10	4.65	7.75	25.40
독일	9.35	9.35	18.7				18.7
이탈리아	9.19	23.81	33				33.0
일본	8.914	8.914	17.828				17.828
<b>한국</b>	<b>4.5</b>	<b>4.5</b>	<b>9.0</b>				<b>9.0</b>
룩셈부르크	8.0	8.0	16.0				16.0
네덜란드	4.9	0.0	4.9	16	20.9	36.9	
스웨덴	7.0	11.4	18.4	0.0	4.5	4.5	22.9
스위스	4.2	4.2	8.4	3.9	3.9	7.8	16.2
미국	6.2	6.2	12.4				12.4

- 자료: OECD (2017) Pensions at a Glance.

한편 고령화 비용 부담을 위한 다양한 재원을 모색하는 것도 일부 외국 연금 개혁에서 나타나는 재정안정화 방안의 한 양상이다. 구체적으로는 국가의 조세 재정투입 증가(독일, 스위스 등), 연기금 적립율을 증가시키는 부분 적립방식으로 전환(캐나다, 핀란드 공공부문 연금) 등을 들 수 있다.

먼저 독일에서는 1990년부터 정부보조금을 보험료율 상승에 연계하도록 하는 한편, 부가가치세 수입의 일정 비율이 연금재정으로 이전될 수 있도록 하였다. 또한 사회정책적 차원에서 지급되는 재분배적 급여에 대해서는 국가가 재정적 지원을 하도록 하는 조치를 취하고 있다. 이에 2000년경 전체 연금지출에서 정부 보조금의 비율은 25% 수준에 달하고 있다. 공적연금이 준보편적인 사회보험으로서 기능하고 있는 상황을 반영한 것이다. 스웨덴은 1999년 연금 개혁을 통해 최저보증제에 대해 기존의 기초연금과 마찬가지로 국고에서 부담하기로 하였으며, 일본은 2004년 개혁에서 사회보험방식 기초연금 재정안정화를 위해 지출규모의 1/3 수준이었던 국고부담 비율을 1/2로 단계적으로 상향조정하기로 하다. 한편 스위스는 1999년 개혁에서 연금재정 재원마련을 위해 부가가치세를 1% 인상하고, 2000년에는 특별 소비세를 인상하는 조치를 취하는 등 적극적인 재원 다각화를 모색하였다(김수완, 2006).

또한 부과방식 연금제도의 고령화에 대한 대응책으로 부과방식을 부분부과방식 혹은 부분적립방식으로 전환하려는 경향도 나타나고 있다. 이런 국가들에서 부과방식 연금제도의 도입·확대기에는 단기적 차원에서 발생할 수 있는 재정수지 불균형에 처할 수 있는 최소한의 수준에서 '완충기금'이 운영되어 왔다면, 개혁기에는 중장기적 차원에서 보험료율의 안정적 운영이라는 정책목표를 지원해줄 수 있는, 보다 적극적인 수준으로의 연기금 적립을 증가를 추구하였다. 기금의 투자수익을 연금재원으로 사용함으로써 고령화에 따른 보험료율 인상 압력을 둔화시킨다는 논리에 따른 것이다.

캐나다는 1997년 개혁에서 보험료 인상 스케줄을 당초 계획보다 앞당김으로써 부분부과방식으로 전환하고, 적립기금의 투자 수익을 얻어 장기적인 재정상태를 9.9%의 보험료율로 안정시키고자 하고 있다. 2015년 현재, CPP/QPP 연기금을 합한 규모는 GDP 대비 17%이다. 스웨덴은 2015년 기준으로 GDP 대비 29.5%에 달하는 적립금을 보유하고 있으며 명목적 확정기여제도로 전환하면서도 기금을 일정정도 유지하여 완충기금의 역할을 담당하게 하였다.

한편 노르웨이 국부펀드(Sovereign Wealth Fund)나 호주의 Australian Future Fund 등은 가입자의 기여가 아닌 별도의 자원(정부의 일반 예산이나 자원 판매 수입 등)을 통해 미래세대가 직면할지도 모르는 노후소득보장의 자원 문제에 능동적으로 대처하기 위해 SPRF (Sovereign Pension Reserve Funds)을 적립하고 있다.

<표 6> 공적연금 보유기금 현황 (2015년 기준)

국가	연기금	설립 연도	총투자자산		
			USD bn.	GDP 대비 %	전년대비 증가율
미국	Social Security Trust Fund	1940	2,812.5	15.4	0.8
일본	Government Pension Investment Fund	2006	1,137.2	25.8	0.0
<b>한국</b>	<b>National Pension Fund</b>	<b>1988</b>	<b>437.0</b>	<b>32.8</b>	<b>9.0</b>
중국	National Social Security Fund	2001	294.8	2.7	24.6
캐나다	Canada Pension Plan Investment Board	1997	204.2	14.2	18.4
스웨덴	National Pension Funds(AP1-4, 6)	2000	147.9	29.5	4.1
인도	Employee's Provident Fund Organization	1952	101.2	4.6	-14.3
호주	Future Fund	2006	90.0	7.3	7.3
프랑스	AGIRC-ARRCO	n.d.	59.6	2.5	-5.2
아르헨티나	Sustainability Guarantee Fund	2007	50.7	10.3	40.6
캐나다	Quebec Pension Fund	2006	45.0	2.8	7.4

독일	Sustainability Fund	1972	37.1	1.1	-2.8
스페인	Social Security Reserve Fund	1966	35.4	3.0	-22.0
노르웨이	Government Pension Fund-Norway	2001	24.3	6.9	5.1
벨기에	Zilverfonds	2001	23.4	5.2	3.7
핀란드	Valtion Eläkerahasto	1997	20.48	8.8	3.6
뉴질랜드	New Zealand Superannuation Fund	1989	20.0	11.8	6.3
포르투갈	Social Security Financial Stabilisation Fund	1977	15.4	7.9	4.4
룩셈부르크	Fonds de Cempensation Commun au Régime Générale de Pension	2004	14.5	30.2	5.9
요르단	Social Security Investment Fund	n.d.	10.8	28.7	n.d.
칠레	Pension Reserve Fund	2006	8.1	3.6	18.9
폴란드	Demographic Reserve Fund	2002	5.0	1.1	9.5
멕시코	IMSS Reserve	n.d.	1.5	0.1	8.0
불가리아	State Fund for Guaranteeing the Stability of the State Pensino System	2007	1.4	2.9	3.6
보스니아	Pension Reservec Fund of Republic of Srpska	2011	0.2	1.1	2.4

- 자료: OECD (2018). Annual Survey of Large Pension Fund and Public Pension Reserve Funds.  
<https://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/2016-Large-Pension-Funds-Survey.pdf> (접속일 2019. 4. 25)

## 2) 지출억제전략

보험료를 상한선을 넘기지 않고 재정균형을 맞추기 위해서는 급여의 하향조정이 필요하다. 서구 부과방식 연금체제에서는 보험료를 충분히 올리고 나서, 추가로 필요한 재정안정화를 위해 수급연령을 연장하고, 급여를 약간 하향조정하는 방법을 채택하되 이를 위한 방법으로 미래의 ‘불확실성’ 문제에 대응하는 자동급여조정(C) 방식이 많이 채택되고 있다. 예컨대 스웨덴의 자동안정화 장치 도입, 독일과 일본에서 급여산식에 확정기여적 요소 도입, 핀란드의 기대여명 계수 도입과 수급연령의 기대수명 연계 등이 그것이다.

독일은 필요보험료를 2030년경까지 22% 수준에 묶어두기 위해 요구되는 급여삭감 수준을 담보할 수 있는 방식으로 급여 자동조정장치를 구성했다. 일본의 경우에도 장래 필요보험료를 20% 이내로 억제하는 것을 목표로 급여 자동조정장치를 도입하였다. 특히 독일과 일본의 급여 자동조정장치는 매우 유사한데, 과거 소득의 재평가 및 연금 슬라이드에 가입자 수와 기대여명(즉 수급자수) 변화를 반영하도록 한 것이다. 이렇게 재평가방법을 바꿈으로서 비록 평균소득은 증가하더라도 근로세대 인구가 감소하여 총소득이 감소하거나 평균수명이 늘어나는 만큼 급여액을 삭감하도록 함으로써 인구고령화의 위험을 가입자

및 수급자 모두의 급여조정으로 연결시켜 부담을 분담시키는 구조이다.

이들 국가에서 기대여명, 가입자수, 임금상승률과 물가상승률 등의 미래의 가변적 변수에 따라 급여를 자동조정할 수 있는 장치를 마련한 것은 단순한 급여삭감에 비해 장기적인 불확실성에 대처하는 점진적인 대처라고 할 수 있다. 다만 이는 어느 정도의 재정균형이 확보된 상황에서 미래의 불확실한 변화에 의한 추가적인 문제에 대처하기 위한 부가적 조치로 보는 것이 바람직하다.

**<표 7> 부과방식 연금제도: 급여조정과 수급연령**

	A. 보험료율	B. 소득대체율 (2016 현재 미래예측)	C. 수급연령 (미래/예측)
호주	9.5	32.2	67
벨기에	16.4	46.7	65
캐나다	9.9	41	65
칠레	12.4	33.5	65
덴마크	12.8	86.4	74(**기대수명연동)
핀란드	25.2	56.6(*기대여명계수)	68(**기대수명연동)
프랑스	25.40	60.5	64
독일	18.7	38.2(*기대여명계수)	65
헝거리	30.75	58.7	65
아일랜드	19.35	69	67
이스라엘	25.0	67.8	67
이탈리아	33.0	83.1(*기대여명계수)	71(**기대수명연동)
일본	17.828	34.6(*기대여명계수)	65
<b>한국</b>	<b>9.0</b>	<b>39.3</b>	<b>65</b>
룩셈부르크	16.0	76.7	60
네덜란드	20.9	96.9	71(**기대수명연동)
멕시코	6.275	26.4	65
폴란드	19.52	31.6	65
슬로바키아	18.0	64.3	68(**기대수명연동)
스웨덴	22.9	55.8(*기대여명계수)	65
스위스	16.2	42.1	65
터키	20.0	69.9	61
미국	12.4	38.3	67

- 자료: OECD (2017)에서 재구성

- 주: 소득대체율은 기초연금 포함된 수치임

\* 표시한 국가는 자동조정장치 도입, \*\*표시한 국가는 법정 수급연령에 기대수명 연동

### III. 부과방식 연금제도의 전개 과정: 외국 사례

여기서는 연금제도의 발전과정에서 부과방식의 재정방식에서 다양한 변화를 보인 독일, 캐나다, 핀란드의 사례를 살펴보고자 한다. 독일은 도입 초기에 적립방식으로 시작하였다가 1957년 완전부과방식으로 전환하였으며, 2000년대 들어서 지속가능성 기금을 통해 낮은 수준의 적립금을 운영하고 있는 국가이다. 캐나다는 부분부과방식으로 도입되어 적립금을 운영해오다가, 인구고령화에 대응한 재정안정화 조치로서 보험료를 조기 인상을 통한 사전적립(prefunding)을 통해 부분적립방식으로 확고히 변화한 사례이다. 핀란드는 공사혼합형인 2층의 법정 소득비례연금이 부분 적립방식으로 운영되고 있다. 다층연금체계의 유형으로 볼 때에도 이들은 각각 소득보장 모델(독일), 포괄 모델(핀란드), 기초연금 중심 모델(캐나다)을 따랐다고 할 수 있다. 최근 캐나다는 2층 소득비례연금의 강화를 통해 포괄모델로 이동하고 있다.

#### 1. 독일

##### 1) 도입 초기 : 적립방식 (1989~1950년대)

독일은 1889년 노령과 폐질로 인한 소득상실에 대비하는 사회보험을 처음으로 도입한 국가이다. 도입 초기 만 16세 이상 50세 미만의 공장직 근로자를 당연적용 대상으로 하였으며, 연간소득이 2,000마르크 이내인 사무직 근로자에 한하여 예외적으로 당연가입규정을 적용하였다(이정우, 1997:189). 연금급여는 정액의 기초부분(가입기간 미달시 감액)과 소득비례부분, 아동수당으로 이루어졌고, 30년 기여한 경우 70세가 되었을 때 이전 평균 소득의 약 1/3 수준의 소득비례로 노령급여가 지급되었다<sup>3)</sup>(Ebbinghaus, 2011).

일반소비세를 도입하려던 애초의 구상이 실패하고, 고용주와 피용자가 절반씩 보험료를 내어 지역 보험기금이 형성되었고, 대표자들에 의해 자치 운영되었다. 연금제도는 완전 적립방식으로 운영되었으며, 연금재원은 보험료와 정부보조금으로 충당되었다. 보험료는 노사가 절반씩 부담하였다. 보험료는 가입자의 소득(4등급)에 따라 1.3%~2.7%(평균 1.7%)로 차등적으로 부과하였다. 공장직 연금제도의 가입자는 지속적으로 확대되어 1908년에는 전체 경제활동인구의 1/4 정도가 제도에 가입되었다(Petersen, 1981: 이정우, 1997:189에서 재인용).

1911년에는 독일 화이트칼라 근로자들의 강한 요구로 공무원 연금에 좀더 유사한 전국적인 연금제도가 도입되었다. 이는 보험료를 더 내고 65세에 받으며 폐질 기준이 덜 엄격하고 지위 유지적인 연금제도였다. 철도 근로자와 광부들도 별도의 연금제도를 가지게 되었다. 1911년에는 기존의 3개 사회보험을 통합하는 전국보험법이 제정되었고, 과부와 고아 연금이 도입되었다. 이때 지역 기금은 전국 기금(RVA)이 되었으나 여전히 노사 대표에

3) 도입당시 70세였던 수급연령은 1916년에는 65세로 낮춰졌다. 또한 많은 노동자들이 노령연금을 받기 이전 연령부터 폐질급여를 받고 있었다.

의해 자치운영되었다. 당시 공적 소득비례연금액이 여전히 낮은 편이었기 때문에, 적지 않은 고용주들이 직역연금을 따로 지급하였다(Ebbinghaus, 2011).

1, 2차 대전 사이에 연기금 대부분이 전쟁자금으로 사용되기 위해 정부 채권에 투자되었다(Börsch-Supan, 2004:4). 전쟁 직후, 연합군 점령군은 연기금연합(Association of pension funds: VDR)을 재설치하였다.

## 2) 전후 적립방식에서 부과방식에서의 전환 (1957년)

전후 오랜 논쟁 끝에, 1957년 기민당의 아데나워 수상은 독일은 ‘연금대개혁’(die große Rentenreform)을 통해 세대간 계약에 기초한 완전부과방식의 관대한 연금제도로 확대, 재편하게 된다. 그 이유는 크게 소득보장의 담보 장치로서 적립기금의 역할에 대한 회의가 제기된 역사적 맥락과, 부과방식을 가능케 했던 사회경제적 여건을 들 수 있을 것이다.

먼저 독일은 급격한 사회변화를 겪으면서 적립방식의 한계를 경험하였다. 첫째, 전쟁과 고도 인플레이션 등을 겪으면서 독일에서는 적립방식의 유용성에 대한 회의가 커지게 되었다. 이러한 비상 상황에서 적립기금은 실질가치의 유지에 어려움을 겪었던 것이다. 독일은 1920년대 고도 인플레이션을 통해 적립기금의 실질가치 상실을 경험하였고, 전쟁 직후, 연합군 점령군은 1948년 통화개혁에서 유리한 재평가(1:1)를 통해 연금수급권을 보존 해주었는데(Ebbinghaus, 2011), 이러한 조치를 통해 적립기금 부족분은 실질적으로 확대되어 적립방식의 연금제도 운영이 사실상 불가능하게 되었다(이정우, 1997:194).

둘째, 적립기금으로 인해 연금제도에 대한 정치적 개입을 경험하게 되었다. 독일에서 2차 대전 도중 적립기금은 전시자금으로 전용되어 전후 연금기금은 이미 고갈되어 있었다. 셋째, 적립기금은 유동성 확보에 불리한 점이 있었다.

한편으로는 부과방식이 더 매력적으로 보이는 사회경제적 환경이 조성되었다는 점을 언급할 필요가 있다. 첫째, 당시 전후 화폐개혁, 시장개혁, 조세 개혁 등을 통해 독일 경제는 급성장하고 있었다. 그리하여 독일은 1957년 점진적으로 완전부과방식의 관대한 연금제도로 확대, 재편하게 된다. 이 개혁에서는 전후 경기 호황으로 인해 이전 소득의 60% 이상의 급여보장, 급여의 임금상승 연동 등의 급여확대가 가능했다.

둘째, 1950년대 초까지 임금 인상에도 불구하고 많은 근로자와 과부, 고아들의 빈곤율이 여전히 높은 상황에서, 부과방식으로 인해 현세대 노인과 전쟁 미망인과 동유럽 난민 등에게도 즉시 연금을 지급할 수 있게 되었다.

부과방식으로 전환하면서 재정운용방식의 갑작스러운 전환에 따른 보험료 부담의 급격한 상승을 억제하기 위해 독일은 완충장치로서 1957~1967년의 10년에 걸쳐 점진적으로 전환하였고 남은 자본 주식은 10년 후에 사용되었다. 전환기 동안 보험료는 향후 10년간 재정지출을 충당하고 추가적으로 최종연도 한 해의 지출분이 적립기금으로 조성될 수 있도록 책정되었다(이정우, 1997:195). 결과적으로 1968년부터 독일 연금은 3개월 지급분에 해당하는 매우 적은 보유기금만을 가진 완전한 부과방식 제도로 운영되었다(Börsch-Supan, 2004).

1957년 ‘연금대개혁’(die große Rentenreform)의 또다른 굵직한 조치는 급여산정방식의 변화, 즉 기초부문과 소득비례부분으로 이원화되었던 급여체계가 완전소득비례 급여로 전환된 것이었다. 이로 인해 독일의 공적연금은 기초보장기능을 상당부분 잃게 되었지만, 가입자들의 이전 생활수준 유지에 효과적이었고, 저소득층에 대한 가입확대에도 유리하게 작용하는 측면이 있었다. 그 외에도 임금상승률에의 급여 연동을 통해 경제성장에 따라 연금 수급자의 급여수준이 대폭 인상될 수 있었다(이정우, 1997:196-197).

### 3) 부과방식 연금제도의 재정안정화 개혁 (1973~)

그러나 부과방식에 호의적이었던 경제적 여건은 1973년 오일쇼크 이후 급격히 변화하게 되고, 사회지출과 연금제도의 재구조화 개혁이 연달아 일어나게 된다. 1977년부터 비용절감을 위한 연금조정 개혁이 이루어진 반면, 58세 이상 장기실업자를 줄이기 위한 조기퇴직 활성화의 일환으로 조기퇴직급여(1984-8)와 부분연금(1989)이 도입되어 공적연금 지출은 억제되지 못했다. 1980년대 후반에 나온 정부 보고서들은 인구변화와 조기퇴직 증가로 인해 공적연금의 지속가능성에 의문이 제기됨을 지적하게 된다.

통일 직후 1989년부터는 선거 이슈가 되지 않도록 정부와 사회적 파트너들간의 타협에 기반하여 연금개혁이 논의되어 1992년 초에 현 제도를 유지하는 틀 속에서 모수적 개혁이 이루어진다. 실질 퇴직연령의 점진적 상향조정(2014년까지), 연금액의 점진적 삭감과 조기퇴직급여의 단계적 폐지 등의 재정안정화 조치가 핵심 내용이다<sup>4)</sup>.

1990년대 중반, 통일 후 특히 동독의 대량실업 증가로 대규모 공적이전 재정이 소요되자 공적지출과 사회보험료도 증가하였다. 또한 1990년 말 발표된 독일 장래 인구추계에 의하면 2030년까지 평균수명은 2년이 늘어나고 20세부터 64세까지의 인구에 대한 65세 이상 인구의 비율은 약 47%에 달하는 등 고령화가 더욱 진전될 것으로 예상되었다. 이러한 상황에서 장래의 연금재정을 안정적으로 유지하기 위해서 현재의 노령연금 급여 수준을 유지하는 경우, 즉 고정급여모델에 따르면 보험료율을 26%까지 인상하여야 하고, 반대로 현행 보험료율을 유지하는 경우- 즉 고정기여모델에 의하면 노령연금의 급여수준을 현행 가처분소득의 70% 수준에서 56%까지 인하하여야 하는 것으로 보고된 것이다.

이처럼 높은 노동비용과 부과방식 연금제도의 인구구조 지속가능성 문제를 지적하면서 많은 전문가 위원회는 개혁 방안을 제안하였다. 보험료율 인상을 억제하기 위한 주요한 급여삭감 조치는 1997년 보수-자유주의 연합에 의해 주도되고, 당시 야당과 노조는 이를 반대하였다. 여기서는 ‘인구학적 계수’(demographic factor)를 통해 장기적으로 70%에서 64%로 낮아지게 될 자동 급여삭감을 제안하였는데, 이것은 장기적 관점에서 신규 수급자들의 높은 기대수명이 급여에 반영되지만 현재의 수급자들에게는 영향을 미치지 않는 방식이었다.

그러나 인구학적 계수는 수급개시연령의 상향조정 등 다른 개혁조치들과 함께 고려해볼 때 순수히 기대여명에만 의존하는 급여자동조정은 신규 수급자들에 대한 이중의 부담을

4) 육아크레딧 강화와 최저소득대체율 유지 등의 내용이 포함되었다.

부과한다는 점, 고령화라는 인구학적 변화는 기대여명의 증가뿐만 아니라 출산율 및 이민 감소 등의 요인에 의해서도 영향을 받는다는 점 등에 의해 비판받았다.

이에 1998년 정권 교체에 따라 새롭게 집권한 적녹 정부는 이전 정부의 개혁이 실행되는 1999년 전에 인구학적 계수를 폐지한다. 그러나 바로 그 적녹정부도 역시 재정문제에 직면하면서, 공적연금의 장기적 지속가능성 문제를 피해갈 수 없음을 인정하게 되었다. 공적연금 내에서 노후소득보장문제를 해결하는 방법을 찾을 수 없음을 인정한 독일은 2001년 이후 연금 패러다임의 전환을 선언한다. 공적연금만으로 노후소득보장을 유지한다는 오랜 아이디어는 사실상 폐지되었고, 기업연금과 개인연금을 포함하여 다층보장체계로 가야 한다는 정책 방향으로 선회한 것이다.

이에 적녹정부는 2004년에 조정계수를 재도입하게 된다. 인구학적 계수를 폐지하고 새로 도입된 이 지속성 계수는 인구학적 요소와 경제적 요소를 함께 반영하도록 되어있다. 즉 가입자수 대비 수급자수 비율로 산출되는 제도부양비(system dependency ratio)가 그것이다. 지속성계수는 평균수명의 증가로 인한 연금수급자의 증가, 출산율감소에 의한 근로계층의 감소 및 노동시장의 변화를 급여에 반영하기 때문에 상기의 접근에 비해 가장 포괄적이다. 그리고 지속성계수에 의한 급여의 조정은 가입자와 수급자 모두에게 적용됨으로서 인구고령화의 부담을 세대간에 공유하는 효과를 가진다. 이러한 급여자동안정화 장치(auto-balanced pension system)의 목표는 경제성장 안정화이며, 구체적인 수단은 보험료율의 안정화이다.

한편 독일에서 어떤 계수를 급여자동조정 기제로 사용할 것인가라는 문제와 맞물려 논쟁이 되었던 또 다른 쟁점은 기여조정과 급여조정의 폭을 어떻게 가져갈 것인가라는 점이 었다. 즉 지속성계수를 도입하더라도 그 부담을 어느 비중으로 가입자와 수급자에게 분담시킬 것인가의 이슈이다. 이는 결국 인구구조의 변화를 급여에 반영하는 정도를 어떻게 설정하느냐의 논의로 귀결된다. 독일은 장기적인 보험료 상한수준을 22%로 고정시킬 수 있도록 지속성계수의 반영정도인  $\alpha$ 를 1/4로 설정하였다(Börsch-supan et al. 2004).

또한 1층 연금 삭감이 장기적으로 지위유지기능을 어렵게 할 것으로 예측되면서 2001년 노령저축법(The Old Age Savings Acts)을 통해 직역 및 개인연금을 조성하였는데, 특히 자발적인 리스터 연금이 3층 개인연금에 포함되었다.

이러한 개혁의 배경에는 재정적 지속가능성, 비임금 노동비용 절감, 마스트리트 공적재정 기준, 자본시장 활성화 등의 다양한 사회적·재정적 정책 목표가 얽혀있었다. 그 이후 새로 도입된 지속가능성계수(sustainability factor)는 공적연금급여를 점차 감소시키게 되었고, 사적연금 가입자는 점차 증가하고 있다.

<표 8> 독일 연금제도의 주요 현황

	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005
보험료 (%임금)	14.0	17.0	18.0	18.7	18.6	19.3	19.5
소득상한 (%평균임금)	167	162	171	180	185	190	213
연금지출 (% GDP)	-	5.4	7.1	6.8	8.2	8.7	8.8
연방정부 지원금 (% DRV 수입)	21.3	13.9	15.6	14	17.8	16.2	16.7
적립기금 규모 (억 DM)	248(1967)	240	187	350	334(1994)	-	-
적립기금/1개월 재정지출액 (배)	12.0(1967)	8.1	2.1	2.6	1.5(1994)	-	-

- 주: Ebbinghaus(2011:129), 적립기금 규모 등은 이정우(1997:195)

독일은 사회법에 급여수준과 보험료율에 대한 가이드라인을 설정해두었는데(사회법 제 6권 제154조 3항), 그 내용을 보면 2020년까지 보험료 20%, 2030년까지 보험료율 22% 이내로 유지하고, 소득대체율은 43% 수준을 유지해야 하며 그렇지 못할 경우에는 정부가 개입하도록 정하고 있다. 즉 보험료 상한이 22%라고 할 수 있는 것이다. 또한 공적연금의 재원이 충분할 때는 보험료를 인하하도록 법에 명시되어 있다.

한편 1957년 부과방식으로 전환한 이후 독일의 공적연금은 국내외 경제상황 변화에 따른 연금재정의 일시적 불안정 문제를 통제하기 위해 소규모의 적립기금을 보유하고 있었는데, 이는 1년 정도의 제도 운영에 필요한 지불준비 자금으로 이해하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 독일 정부는 2004년 개혁을 통해 적립기금의 성격을 기존의 단기적 차원의 유동성 보장을 위한 ‘완충기금’에서 중장기적 차원에서 보험료율의 안정적 운영이라는 정책적 목표를 지원하는 ‘지속성기금’으로 전환하기로 했다. 그 일환으로 2004년 연금개혁에서는 최저 목표적립율과 최고 목표적립율을 정해두고, 지속성기금을 매년도 월평균 급여지출총액을 기준으로 20%~150%로 유지하도록 하고 있다(이정우, 2019). 연기금이 20%보다 낮아지면 보험료율을 높이고, 150%보다 높으면 보험료율을 낮추어 조정하도록 하고 있다. 최근 독일은 경제성장에 힘입어 2007년 이후 2014년까지 연기금이 지속적으로 증가함에 따라 19.9%였던 보험료를 단계적으로 인하여 2018년 현재 18.7%로 하향조정하였다.

<표 9> 독일 공적연금의 보험료율과 적립률의 연도별 변화추이, 1970-2017년

연도	보험료율	적립기금	월기준 적립율
1970	17.0	240 (DM)	8.10
1980	18.0	187 (DM)	2.10
1990	18.7	350 (DM)	2.60
2000	19.3	278 (DM)	1.00
2005	19.5	17 (Euro)	0.11
2010	19.9	186 (Euro)	1.11
2015	18.7	337 (Euro)	1.75
2016	18.7	322 (Euro)	1.60
2017	18.7	307 (Euro)	1.48

- 자료: BMAS, Übersicht über das Sozialrecht, 2017; 이정우, 2019에서 재인용

여기서 한 가지 짚어야 할 것은, 독일에서 사회보험 방식의 공적연금에 정부의 재정이전 이 적지 않은 비중으로 이루어져왔다는 점이다. 부과방식 초기에 이것은 보험원칙에 충실 하면서도, 재분배적 목적을 위한 공익적 성격의 급여에 대해서는 정부가 일반조세로 재정을 부담하는 ‘사용 목적에 상응하는 재원조달의 원칙’에 의거한 것이었다. 1998년에는 보험료율 안정화를 위해 부가가치세를 인상하여 일부를 연금재정으로 충당하였고, 1999년에는 보험료율 안정화를 위해 환경세(ecological tax)를 인상하여 이를 재정에 투입하였다. 부과방식 연금제도의 재원조달을 위해 이미 높은 보험료율을 단기간에 더욱 높이는 것이 정치경제적으로 전혀 용이하지 않음을 보여주는 대목이다.

다른 한편으로는 사회보험 방식에 정부재정을 투입하는 다소 모순된 현상은 독일이 별도의 조세방식의 기초연금을 가지고 있지 않고, 공적연금이 준보편적으로 적용되는 상황이라는 맥락에서 가능했던 일이라는 점도 고려할 필요가 있을 것이다. 연금재정방식을 적립 방식에서 부과방식으로 전환한 1957년 당시 국가보조금 규모는 1960년에 보험료 수입대비 21.3%였고, 2005년에도 16.7% 수준이었다.<sup>5)</sup>

**<표 10> 독일 공적연금: 연방정부 지원금 비율 (% DRV 수입)**

1960	1970	1980	1990	1995	2000	2005
21.3	13.9	15.6	14	17.8	16.2	16.7

- 주: Ebbinghaus(2011:129)

한편 2018년 현재 소득대체율은 48.2%이다(사회보험료 제한 세전 기준). 이는 과거에 비해 다소 낮은 수준인데, 임금상승율에 비해 연금소득이 적게 오르기 때문이다.<sup>6)</sup> 현 정부는 2025년까지 급여수준을 48% 이상으로 유지해주겠다는 입장인데, 이를 위해 추가적으로 필요한 재원마련 방안을 논의 중에 있다. 또한 2018년 새 정부는 장기가입한 저연금 수급자에 대한 소득보장을 강화하는 정책 도입을 논의 중에 있다. 35년 이상 장기가입하였으나 연금액이 낮아 기초보장을 받는 저소득 수급자에게는 10% 이상의 연금을 보장하고자 하는 것이다. 연령 기준은 2030년까지 수급개시연령을 67세로 상향조정될 예정이다.

즉, 독일은 2001년의 개혁 이후 전격적인 다층체계로의 전환과 자동급여조정을 통한 재정안정화 조치, 급여수준과 보험료율에 대한 가이드라인 등을 통해 2030년까지의 재정안정화와 보장성 양쪽에 대한 대비를 해두었다고 평가할 수 있다. 이제 문제는 그 이후이다. 현 정부는 이 시점에서 인구구조 변화에 따른 재정안정화 문제를 정책 아젠다로 설정하고, 미래의 적정 연금 보장을 위한 연금보험료 조정 방안 등 이에 대한 대응을 다시금 논의하기 시작하고 있다.

5) 1957년에 전체 연금지출액 대비 31.8%, 국가예산 대비 10.8%였고, 1990년에도 16.9%(7.8%) 수준이었다(이정우, 1997).

6) 독일의 평균연금급여수준이 낮은 이유에 대해 독일 정부는 가입기간이 짧은 경우, 다른 공무원 연금도 함께 받아 급여가 낮은 가입자 등이 섞여 있기 때문이라고 설명하고 있다.

독일의 부과방식 사회보험 연금제도의 발전과정은 다음과 같이 요약할 수 있다. 세계대전을 경험하면서 적립방식의 위험성을 경험한 독일은 세대간 계약에 의거하여 부과방식으로 전환하면서 기존보다 더 높은 보장성을 약속할 수 있었는데, 이는 전후 세계적인 호황과 급격한 경제성장에 의해 뒷받침될 수 있었다. 또한 세대간 계약의 안정성이 유지되기 위해서는 인구구조, 즉 연금가입자 대비 수급자 구조가 균형적이고 안정화되어야 했다. 그러나 복지국가 황금기를 가능케했던 경제사회적 상황이 변화하고 고령화로 인한 인구구조 변화가 심화되자 부과방식 연금제도는 지속가능성을 위한 보험료 인상, 급여 삭감을 포함하여 큰 폭의 구조조정이 불가피한 상황이 되었다. 이를 받아들인 독일은 지난 2001년 시점에서 30년을 위한 장기적인 연금개혁을 통해 2030년까지의 적정급여와 재정안정화의 두 마리 토끼 쫓기를 비교적 안정적으로 추구해왔다고 할 수 있다. 그러나 이제 계속 진행되는 인구구조 변화에 대응하기 위한 추가적인 재정안정화 논의가 또다시 필요한 시점이 되었다. 현 정부는 저소득층에 대한 연금보장은 강화하는 한편, 미래에도 적정급여를 유지하기 위한 재원 마련을 핵심과제로 설정하고 있다.

## 2. 캐나다

### 1) 연금제도의 도입과 발전 : 부과방식 (1950-70년대)

1950년대와 1960년대 캐나다는 이미 다층체제로 구성되어 있었다<sup>7)</sup>. 1층의 OAS(Old Age Security)는 보편적인 정률 연금이었고, 일반조세로 운영되는 부가소득보장인 GIS(Guaranteed Income Supplement)에 의해 보완되었다. 2층은 CPP(캐나다연금)와 QPP로 알려진 퀘벡연금으로, 공적 소득비례연금이며 보험료에 의해 운영된다. 3층은 조세 감면을 받는 민간 고용주부담의 퇴직연금(Registered Retirement Plans: RPPs)과 개인 퇴직저축계정(Registered Retirement Savings Plans: RRSPs)이다. 이 기본 구조는 현재까지 이어지고 있다. (Myles & Pierson, 2001)

1960년대에 캐나다의 공적 소득비례연금(C/QPP)은 기본적으로는 부과방식이었는데, 제도 도입초기부터 잉여 보험료율을 통해 적립금이 존재하고 있었다. CPP의 연기금은 지방 정부에 저리로 대여하여 지방정부의 채무를 갚는데 사용된 반면, QPP 연기금이 주식과 부동산에 투자되어 경제성장과 기업을 지원하는데 사용되었다. 이는 1960년대 퀘벡 혁명을 통해 퀘벡의 사회경제적 지위를 향상시키고 현대화시키기 위한 노력의 일환이었다(Béland & Myles, 2005).

캐나다의 공적 소득비례연금에 대한 개혁논쟁이 가장 크게 일어났던 것은 1970년대 후반에서 1980년대 초반에 걸친 대연금논쟁(Great Pension Debate)이었다. 대연금논쟁의 주제는 바로 C/QPP 급여와 보험료를 두 배로 높이는 방안이었다. 이 주장은 당시 저소득

7) 캐나다의 연금체계는 처음에 사회부조형 연금제도(1927년)로 시작하였다가 1951년 도입된 보편적 정률급여인 OAS에 의해 대체되었고, 1965년 2층 공적소득비례연금인 CPP와 QPP이 도입되고, 1967년에는 1층 OAS를 보완하는 소득조사형 GIS이 도입되었다.

노인(특히 저소득여성)을 위해 급여수준을 높여야 한다는 공감대, 민간부문의 적용범위 확대가 미비하다는 차원에서 소득보장을 개선하기 위해 공적연금을 강화해야 한다는 논리에 의해 뒷받침되었다. 그리하여 노조와 여성 단체, 사회개혁가들은 C/QPP를 확대하여 근로자의 욕구를 충족시켜야 한다고 주장했다. C/QPP는 급여연동, 이동성(portability), 낮은 행정비용, 적용보편성 등의 질적인 차원에서 민간연금에 비해 더 질적으로 보장성이 우수했기 때문에, 좌파와 퀘벡정부 지도자들도 공적부문 확대를 제안한 정부 보고서에 동의했다.

반면 캐나다의 고용주들은 보험료율 인상에 반대했다. 그러나 고용주들의 의견은 기업규모에 따라 분열되어 힘이 모아지지 못했다. 공적연금 강화에 대한 대안으로 대기업은 적용범위 문제를 해결하기 위한 민간연금 의무화에 찬성했지만, 중소기업은 반대하였던 것이다 (Myles, 1988:46). 고용주들의 반대에 더하여, 캐나다에서 가장 큰 지방정부인 온타리오주의 반대가 주요한 거부점이 되었다. 연방정부와 지방정부는 연금에 대한 헌법적 책임을 공유하기 때문에 개혁을 위해서는 캐나다 인구의 2/3을 대표하는 2/3의 주정부의 동의가 반드시 필요하다. 당시 보수정부가 집권하고 있었던 온타리오주는 C/QPP의 확대에 반대하였다. 이는 결정적인 거부점으로 작용하였다. 이후 1982년에 닥쳐온 경제불황과 함께 연금확대 운동은 시들어가게 되었다. 이에 캐나다의 연금체제는 별다른 변화없이 기존과 동일하게 유지되었다. (Béland & Myles, 2005: 258).

## 2) 지속가능성을 위한 개혁: 부분적립방식 강화 (1980년대 이후)

1982년 경제 불황으로 인해 실업이 증가하고 사회지출이 증가하게 되자 연방정부의 재정적자가 늘어났다. 공적연금 확대를 주장한 대연금논쟁은 더 이상 유효하지 않게 되었고, 1984년 보수당의 승리로 캐나다는 재정긴축과 신자유주의의 맥락으로 패러다임을 전환하여 노후소득보장체제의 지속가능성을 위한 긴 논의를 시작하게 된다.

1980년대 중반부터 1990년대 중반까지 10여년의 기간 동안, 캐나다의 연금개혁의 화두는 2층 공적소득비례연금이 아닌, 1층의 보편적 정율급여제도인 OAS였다. 보수당 정부는 재정절감을 위해 OAS의 지출을 감축하고자 했던 것이다. 그리하여 1984년 선거공약으로 OAS의 보편성 폐지, 1985년에는 OAS의 부분적인 연동폐지(partial de-indexation)를 제안하였으나, 사회운동, 수급자 조직들과 노조의 결집된 반대로 이들을 철회할 수 밖에 없었다.

보수당은 이미 도입된 제도에 대한 가시적인 감축은 정치적 위험이 너무 크다는 것을 깨닫고 비난회피 전략으로 선회하여 1989년에는 고소득층 노인의 OAS 급여에 대한 조세 환수(clawback)을 도입하는데 성공하였다. 도입 당시 노인 대다수가 영향을 받지 않았고, 장기적인 결과에 대해서는 잘 알려져 있지 않았기 때문에 큰 반대에 직면하지 않았던 것이다. 1990년대 중반에 집권한 자유주의 정부도 재정긴축을 위한 연금개혁의 일환으로 OAS와 GIS를 새로운 소득자산형 고려자 급여로 통합하는 안을 제안하였지만, 역시 강한 반대에 밀려 철회하였다. 1층의 OAS와 GIS는 저소득노인의 주요 경제적 지원책으로서 노

인빈곤율을 크게 낮추고, 매우 강한 정치적 지지를 받고 있다고 평가할 수 있다.

2층 공적 소득비례연금인 C/QPP에 대한 재정안정화 개혁논의에 불을 붙인 것은 1995년에 발표된 CPP 재정보고서였다. 장애급여지출의 증가와 경제적 불황으로 인해 미래의 필요보험료율이 이전 보고서의 예상보다 더 빠르게 증가할 것으로 전망되었다. 2015년까지 현재의 보험료율을 크게 변화시키지 않을 경우 CPP는 급여 지급을 위한 수입을 감당하기 어렵다는 것이었다. 개혁당과 보수당의 전략팀은 공적 부과방식제도를 민영화하는 방안을 제안했지만, 자유당 정부는 점진적인 개혁을 목표로 협의를 제안한다. 그해 11월, 연방정부와 지방정부는 CPP 개혁을 위한 9개의 원칙을 발표하게 되는데, 이 중에서 특히 중요한 두 가지를 살펴보면 다음과 같다(Béland & Myles, 2005: 262).

먼저 네 번째 원칙은 “CPP는 미래 세대를 위해 재정적으로 지속가능하고 부담가능해야 한다”는 것이다. 이를 위해 적립율을 더 높여야 하며, 10.1%로 조정하기로 한 미래 보험료율보다 더 높아지도록 해서는 안된다는 것이다. 이 보험료 인상 수준에 얼마나 빨리 도달하느냐를 결정하는데 중앙/지방정부는 경제적 및 재정적 영향을 고려해야 한다고 하였다.

다음으로 여덟 번째 원칙은 “CPP 기금은 가입자의 최대 이익에 투자되어야 하며, 수익과 투자위험간의 적절한 균형을 유지해야 한다.” 또한 “연기금의 지배구조는 건전한 기금 운영을 보장할 수 있어야 한다”고 정하고 있다. (Government of Canada, 1996c: Béland & Myles, 2005: 262에서 재인용).

이러한 보고서 원칙에 따라 제안된 CPP 개혁안이 사전적립(prefunding) 전략이다. 캐나다는 보험료율 인상 스케줄을 앞당겨서 연기금을 더 쌓아 투자수익을 통해 미래 재정을 충당하고, 2030년 14.6%로 오를 수 있는 보험료율을 10% 이내에서 안정화시키고자 했다. 즉 캐나다는 연기금의 적립율을 높여 부과방식에서 부분적립방식으로 재정논리를 전환함으로써 재정안정화 문제를 풀고자 했던 것이다. 1998년 개혁 결과, 연기금은 5년치 급여지출분으로 증가하였고, 다변화된 투자를 통해 높은 수익률을 가져와 캐나다 고령층의 급여에 도움이 될 수 있을 것으로 기대되었다. 연기금 투자를 위해 CPP 투자위원회가 설립되어, 이사회가 지배하고 민간부문의 투자 전문가가 운영하는 구조로 편성되었다.

물론 급여지출을 감축하기 위한 몇 가지 조치들도 개혁에 포함되었지만, 다른 서구 복지국가들에 비하면 수급연령 연장이나 급여자동조정장치 도입 같은 큰 폭의 개혁은 일어나지 않았으며, 연금체제는 거의 그대로 유지되었다. 이처럼 온건한, 현상유지적 개혁이 이루어진 이유로는 첫째, 2층의 공적 소득비례연금 규모가 상대적으로 작았다는 점을 들 수 있다. 급여지출은 1990년대 GDP 대비 5.5% 수준이고, 소득대체율은 평균임금 대비 25% 수준이었던 것이다. 따라서 재정적자 감축 같은 정책목표 압박이 상대적으로 작게 나타났고, 이미 낮은 급여수준을 더 낮추는 방향으로 개혁이 일어나기는 어려웠다. Béland와 Myles(2005: 254)는 캐나다 정부가 연금지출 축소보다 정치적 반감이 상대적으로 작은 건강서비스, 중등 교육, 사회부조 등을 재정 절감의 주요 목표로 삼았다는 점도 지적한다.

1998년 개혁은 소득비례연금의 재정방식을 부과방식에서 부분적립방식으로 전환하면서, 재정안정화를 위한 몇가지 원칙도 함께 수립하였다. 첫째, CPP의 재정목표를 설정했는데,

장기적으로 적립금이 일정하게 유지되는 것이 그것이다. 둘째, 매년 재정보고서를 통해 국민들에게 재정현황을 보고하도록 하는 한편, 재정계산 주기를 기존의 5년에서 3년으로 단축하여 장기적으로 재정안정화를 위한 조치를 취하도록 하였다.

이처럼 선제적인 재정안정화 조치와 방향 설정으로 재정문제를 어느 정도 해결한 캐나다도, 최근 들어 2층 공적연금의 강화를 위한 개혁을 실현하게 된다. 2016년 개혁을 통해 약 25%인 소득대체율(40년 가입기준)을 2019년부터 상향조정하여 2025년에 33%까지 높이는 한편, 현행 9.9%의 보험료를 2019년부터 2025년까지 11.9%로 단계적으로 높이기로 한 것이다. 또한 보험료 부과소득 상한액도 현행 C\$54,900에서 C\$82,700으로 상향조정하기로 했다.

요컨대 캐나다의 연금체계는 비교적 크지 않은 2층 소득비례연금에 대해 선제적이고 성공적인 재정안정화 개혁을 달성하고, 이를 토대로 2층 소득비례연금의 비중을 강화하면서 중고소득층에게도 적절한 연금을 지급하는 방향으로 확충되었고, 재정안정화도 무리없이 추진되고 있다고 평가할 수 있다.

### 3. 핀란드의 연금체계 : 소득비례연금을 중심으로

핀란드의 연금체제는 피용자 대상의 의무 소득비례연금과 연금소득이 충분하지 않은 사람들을 위한 기초보장연금으로 구성되어 있다. 핀란드의 소득비례연금은 법정 의무제도로써 상당한 노동인구를 커버하고 있으면서도, 지역별로 분립화되고 민간연금회사에 의해 운영되고 사회적 파트너가 경영에 참여하고 있는 고용기반 연금으로서, 확정급여형(DB) 부분적립방식의 1층 공적연금과 2층 지역연금의 중간적 성격을 지닌 공사 혼합형(hybrid)으로 볼 수 있다. 실제로 1960년대 초에 법정 소득비례연금이 도입되었을 때 기존의 연기금이나 연금자산을 통해 제공되던 지역연금이 통합되었다(Kangas & Luna, 2011:210).

이처럼 핀란드에서 2층 법정 소득비례연금은 다른 나라의 자발적 지역연금의 기능과 속성을 함께 가지고 있어, 핀란드에서는 자발적인 지역연금은 크게 발전하지 않는 경향을 보였다. 예컨대 핀란드 소득비례연금은 기여에서나 급여에서 소득상한이 없고, 총소득과 최종임금을 함께 고려하는 급여산식은 고소득층에게 유리하게 작용하기 때문에 중상층을 위한 추가적인 소득보장이 굳이 필요하지 않았던 것이다. 또한 핀란드의 고용기반 연금은 사회적 파트너가 이 법정 제도의 소유주이고 경영자이기 때문에 다른 별도의 민간연금을 활성화하려고 하기보다는, 이 법정 제도를 통해 보장성을 강화하고자 했다. 즉 공사 혼합형 소득비례연금이 민간 지역연금의 발전을 효과적으로 통제해왔던 것이다. 그러나 최근 들어 상황이 크게 달라지고 있다. 1, 2층의 연금개혁 이후 최근 자발적 지역연금과 개인연금이 활성화되는 경향을 보인다(Kangas & Luna, 2011:210-211).

#### 1) 1960-1980년대 도입·확대: 부과방식 → 부분적립

핀란드에서 조세로 운영되는 보편적 기초연금(국민연금, NP)은 빈곤완화기능을 담당해왔다. 핀란드는 비교적 늦은 산업화로 인해 농민당(AP, 1966년 이후 Centre Party)의 중요성이 컸는데, 당시 AP는 보편적 정액연금을 선호했다. 1980년대까지 이 제도는 소득비례연금보다 중요한 역할을 담당해오다가, 2층 소득비례연금이 성장함에 따라 점차 중요성이 감소하여 현재는 근로경력이 거의 없이 가족 돌봄을 담당했던 여성이나 근로불능의 장애인 등 충분한 소득비례연금을 받지 못하는 이들을 위한 보장제도로 자리매김하고 있다. 현재 대부분의 연금수급자는 2층 소득비례연금이 주된 소득원이다(Kangas & Luna, 2011).

2층 법정 소득비례연금이 1961년에 도입된 맥락은 다음과 같다. 스웨덴 사민당에 비해 힘이 크지 못했으나, 소득비례연금을 도입하기를 원했던 핀란드 사민당(SPD)은 AP 정부의 반대에 대항하여 보수정당과 사용자연합을 끌어들여 지지를 얻고자 했다. 사민당과 노조는 사용자 집단의 요구를 받아들여 지역별로 분리되고, 소득비례적이며, 사용자 재정부담 방식의 법정 연금이되, 사회적 파트너가 행정에 참여하는 민간보험회사가 운영하도록 했다. 목표급여는 40년 고용 후 최종소득의 60%였다. 민간부문연금이 도입될 때 기존의 공공부문 연금은 그대로 두었는데, 당시 공공부문 연금의 목표 급여는 30년 고용 후 최종소득의 66%로 민간부문 연금보다 더 관대한 수준이었다(Kangas, 2010). 이처럼 핀란드의 고용기반연금은 도입 시점부터 사용자연합과 노조 간의 타협과 사회적 협의에 의해 기본 구조가 정해졌고, 조합주의적인 행정구조에 의해 운영되어 정치적 영역의 역할이 적었다.

2층 소득비례연금은 지역별로 분리되어 있어 매우 다양하다. 대표적인 공공부문 연금으로 국가 피용자연금(VEL)과 지방정부 피용자연금(KvTEL)이 있는데, 이들은 순수한 부과방식으로 도입되었다가, 고령화 전망에 따른 대응책으로 적립율을 높여 KvTEL은 1988년, VEL은 1990년에 각각 부분적립방식으로 전환하였다.

민간부문 연금은 훨씬 다양하게 단기 근로자 대상(LEL), 장기 근로자 대상연금(TEL), 자영자연금(YEL), 농민연금(MyEL), 예술가 연금(Tael) 등이 있었는데, 1970년 시점에서 165개의 민간부문 연금이 존재했다가 30여년이 지나 47개로 줄어들었다. 2007년 초에 TEL, LEL, Tael이 피용자연금법(TyEL)에 의해 통합되었다. 가장 대표적인 민간부문 연금인 TyEL은 사용자연합, 노조와 기업 대표로 구성된 가장 큰 보험회사가 운영하고 있다. 이들 연금은 각각 분리되어 운영되고 자본화되어 있지만, 공통된 원칙을 공유하고 있고, 핀란드 연금센터(ETK)라는 중앙조직이 있어 급여산정을 위한 개별 보험가입자의 근로기록을 관리하고 있다. 사회부처는 TyEL에 대한 감독을 수행하고, 재무부는 국가연금인 VEL을 관장한다. 기업 파산 등의 위험이 있으면 기업들은 책임을 공유하여 위험을 분산한다.

TyEL과 공공부문 연금들은 부분적으로는 부과방식이고, 부분적으로는 민간연금들처럼 적립방식으로, 재정방식에 있어서도 혼합형이다. 부과방식적 부문은 수입의 70%에 해당하며, 나머지 30%는 세대별 규모 변화의 영향을 완화하기 위한 미래부채 지불금으로 적립된다. 핀란드의 연금 발전 경로에 따라, 연기금 운영에 있어서도 상당한 권력이 보험회사들과 이를 경영하는 사회적 파트너들의 손에 놓이게 되었고 연기금 운영에 정부와 의회가 개입할 여지는 상대적으로 매우 적다(Kangas, 2010).

또한 거대 연기금이 핀란드의 국민경제에 미치는 영향이 매우 크기 때문에, 투자정책은

미래 연금지불을 위해서만이 아니라 국민경제가 원활히 작동하도록 하는데에 매우 중요한 역할을 담당해오도록 하고 있다. 연금보험 회사들의 투자에 대한 법적 규정은 “연기금은 이윤을 추구하면서 안전하게 투자되어야 한다”는 것이다. 초기에 투자 우선순위는 국가적 목표와 공공선을 추구하고자 했다. 1980년대까지 투자금의 1/3은 핀란드 산업에 투자되었다. 또한 건물과 부동산에도 투자되었는데, 결과적으로 도심으로 이주하는 사람들에게 주택을 제공할 수 있게 되었다. 이처럼 연기금은 1960년대 이후 산업형성을 위한 자본으로 핀란드의 급속한 산업화를 촉진하였다(Kangas & Luna, 2011).

## 2) 연금개혁기 (1990년대~2017)

그러나 경제 세계화에 따라 1980년대 말부터 상황이 바뀌기 시작한다. 1990년대 초 핀란드 경제는 심각한 불황에 빠졌고, 2층 소득비례연금에서 기여금의 일부가 고용주에서 피용자로 전환되는 등의 개혁이 중앙당-보수당 연합내각과 사회적 파트너간에 협상되어 1993년부터 시행되었다. 즉 이례적인 위기 상황에서 노조가 정부의 응급조치적인 연금정책을 받아들여 임시적으로 피용자의 기여(임금의 3% 수준)를 도입했다가, 1년 후 상설화되었고 보험료율은 점차 올라갔다. 1992년 공공부문연금은 TEL 연금과 수준을 맞추는 방식으로 개혁되었다.

이후 SPD-보수당 연합 내각은 점진적 개혁의 일환으로 연금산정 기준소득을 고용 최종 4년에서 10년으로 늘리기로 했다. 이는 사회적 파트너간의 협상을 통해 법안이 마련되었고, 의회는 1995년 법안을 받아들이는 방식으로 이루어졌으며, 이 과정에서 의회는 사회적 파트너가 2층 소득비례연금에 대해 소유권이 있음을 간접적으로 인정하여 정치적 안전 보다는 노동시장 이슈로서 개혁하고자 했다(Kangas, 2010). 반면 이 법안과 동시에 상정된 기초연금 개혁안에 대해서는 노조가 관여하지 않았으며, 의회에서 정치적 이슈로 다뤄졌다. 1995년 개혁은 보편적 기초연금을 철폐하고 전체 기초연금을 다른 법정연금소득을 기준으로 연금조사하는 선별적 제도로 변화시켰다(Kangas, 2010).

2000년대에 실시된 연금개혁의 두 번째 단계에서는, 노동시장 파트너들-주요 노조와 사용자 연합-이 참여하되 정치인은 제외된 작업반이 구성되었다. 사회적 파트너들간의 심층 협상 후에 작업반은 중앙 노동시장조직의 승인을 받기 위한 보고서를 제출했고, 2002년에 핀란드 연금체제가 완성되는 협약이 이루어졌다. 이 개혁에서 TEL 연금의 기본구조는 유지되었으나 사실상은 많은 변화가 이루어졌다. 전체노동기간 18-69세를 대상으로 연령별로 상이한 급여지급율(1.5~4.5%)을 적용하고, 연금 급여는 퇴직을 연장할수록 높아졌으며, 목표급여수준은 철폐되었고, 63-68세에 대한 유연퇴직이 도입되고, 연금급여 연동에 증가하는 기대수명을 반영하는 인구학적 계수(Life Expectancy Coefficient: LEC)가 도입되었다.

이같은 민간 연금 개혁의 선도적 역할은 공공부문 연금으로 이어져, 2004년 의회는 정부부문 연금(KvTEL, VEL)을 개혁하여 2005년부터 TEL과 공공부문 연금들은 동등한 급여를 제공하게 되었다. 공공부문 연금개혁에 정치인들이 좀더 관여할 수 있었던 것은 노조

의 극심한 반대를 두려워하지 않을 수 있었기 때문에 TEL에 비해 자유로웠기 때문이다 (Kangas, 2010).

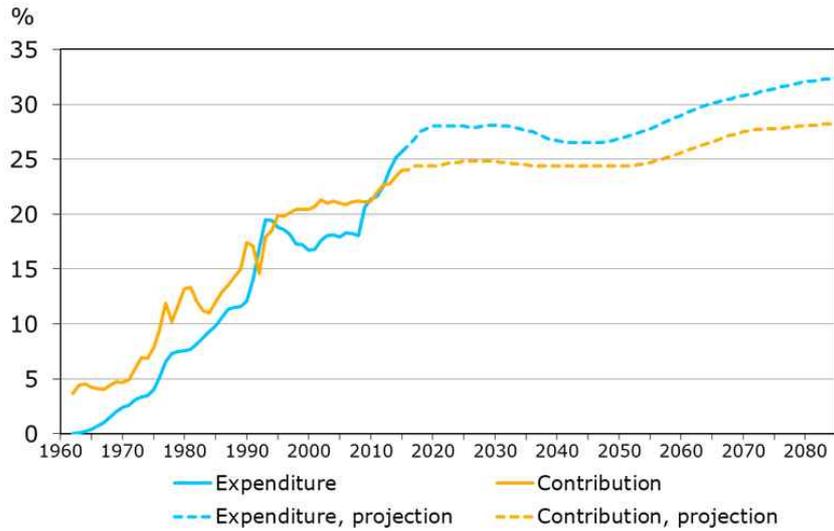
한편 연기금 운용에 있어서도 2000년대에 들어서는 신용시장이 자유화되고 연금보험의 투자도 좀더 규제를 벗어나 이윤추구를 좇게 되었다. 이전에 중요하게 이루어졌던 국민경제에 대한 투자는 급격하게 감소하여, 2000년에 60%의 투자가 핀란드 국내에서 이루어졌다면 2008년에는 국내투자 비율이 40%로 떨어졌고, 해외투자가 급격하게 증가하기 시작하였다(Kangas & Luna, 2011).

2017년에는 세 번째 연금 개혁이 이루어졌다. 먼저 연령대별로 1.5~4.5%로 상이했던 급여지급율을 1.5%로 하향 통합하였다. 보험료율은 24.4% 수준으로 유지하기로 하였다. 보험료율 중에서 피용자가 6.35%(단 53-62세는 7.85%)를 부담한다. 다음으로 수급연령의 기대여명 연계 자동조정이다. 우선 1954년생(63세)부터 1년마다 단계적으로 3개월씩 늦추고, 1962~1953년생은 65세로 하되, 1965생년부터 기대여명에 따라 연동되어 자동조정된다. 또한 핀란드의 1, 2층의 연금개혁은 개인연금정책의 확대를 가져오는 결과를 가져왔다.

이러한 개혁의 효과는 다음과 같이 나타날 것으로 전망된다. 첫째, 급여수준은 평균소득 대비 50% 수준이며, 2050년 이후에는 기대여명계수의 작동으로 급여액 증가가 임금상승률에 미치지 못해 약 45% 수준이 될 것으로 전망되고 있다. 둘째, 출산율 하락으로 장기적으로 재정압박 및 보험료 인상은 불가피할 전망이다. 장기적으로 2085년경에는 낙관적 전망이더라도 28% 이상이 될 것으로 예상되고 있다. 단, 출산율 0.3 향상시에는 보험료율이 4%pt 인하될 수 있다. (핀란드 연금센터 방문 발표자료, 2018. 3)

일련의 연금개혁을 거치면서, 2000년대에 들어 DB방식의 부분적립방식이었던 2층 소득 비례부문 연금은 점차 DC적 요소를 강화하는 추세를 보이고 있다. 한편 핀란드의 연금체계에서 기초연금(NP)은 향후 기초보장의 기능이 점점 축소될 것으로 보여진다. 이는 급여 연동방식(indexation)에서 소득비례연금이 물가연동 20%와 임금연동 80%인데 비해 기초 연금은 100% 물가에 연동되기 때문이다. 반면 보증연금(GP)의 빈곤 노인에 대한 소득보장 역할은 커질 것으로 예상된다. GP는 연금수급자 중 약 10%에 해당하는 저소득 노인에게 지급되어 소득보장의 목표효율성을 높이기 위해 도입된 것이다. 또한 핀란드에서 주택수당(housingallowance)의 지출 비중은 2010년 이후 급격하게 증가할 것으로 전망된다. 또한 핀란드의 1, 2층의 연금개혁은 개인연금정책의 확대를 가져오는 결과를 가져오고 있다.

<그림 1> 임금총액 대비 연금지출 및 보험료율 전망 (TyEL): 1962 - 2085년



- 자료: Finland Centre for Pensions(2018). Earnings-related pension system in graphs and figures.

#### IV. 한국 국민연금의 재정방식: 논점과 전망

##### 1. 국민연금의 재정방식: 논점

###### 1) 국민연금의 부과방식 전환은 가능하고 바람직한가?

현재 우리나라의 재정방식은 수정적립방식이다. 장기적인 재정안정화를 위해 재정추계를 통해 미래의 재정 상황을 사전에 예측함으로써 사전에 대비책을 마련할 수 있도록 하고 있다. 추계기간 동안 적립율을 일정수준으로 확보한다는 재정목표에 따라 경우, 국민연금은 보험료율을 올려야 하는 상황에 놓인다.

그런데 최근에는 우리나라의 재정방식을 장기적으로 부과방식으로 전환하자는 주장도 제기된 바 있다. 예컨대 제3차 제도발전위원회에서는 부과방식으로의 연착륙을 재정목표로 설정하고, 현행 보험료율을 유지하고 보험료율 인상은 2040년대 중반 이후에 추진하자는 방안도 제안되었다. 대신 고용율과 출산율 제고를 통해 장기적으로 보험료 수입기반을 강화하자는 것이다.

<표 12> 국민연금 재정방식과 재정안정화에 대한 두 가지 방향

	수정적립방식 유지안	장기적 부과방식 전환안
기본 방향	현행 재정방식(부분적립방식) 유지	장기적으로 재정방식 부과방식 전환
재정 목표 설정	'재정계산 추계기간 마지막 연도 기준, 적립배율 최소 2배 이상 유지'	부과방식에서의 연착륙을 재정목표로 설정
개선 대책	최대한 빨리 보험료를 단계적 인상 조기 재정경보시스템 구축	현행 보험료를 유지, 보험료를 인상은 2040년대 중반 이후 추진 검토
	고용을 및 출산율 제고 통해 장기적으로 보험료수입기간 강화	
기대 효과	세대간 연대와 형평성 강화 제도에 대한 국민 불신·불안감 완화	포괄적 대책·수입기반 확대 대책 성공 시 보험료를 인상 시점 연기 가능
한계	보험료 인상시 저소득층 가입 회피 및 국민공감대 형성 필요, 기금규모 증가 에 따른 기금운용 효율성 문제	포괄적 대책 등이 효과적이지 못할 경우 재정안정화 시기 실기, 재정에 대한 불신 가중 우려

- 주: 국민연금제도발전위원회 자료집·기금운용위원회(2013)의 내용을 토대로 정리

한 사회가 인구학적으로나 경제적으로 안정적인 상태를 유지할 경우에는 장기 재정안정화 문제가 상대적으로 쉽게 이루어질 수 있다. 예컨대 미국은 현행 보험료를, 급여수준 유지 가정 하에서 미국 사회보장 신탁기금의 규모에 대한 2018년 재정전망에 따르면 전체 기금이 15년 후인 2034년에 소진되는 것으로 전망되고 있다. 이에 향후 75년간 재정건전성을 유지하기 위해서는 현행 제도에서 보험료를 현 시점에서 즉시 2.78%pt 높이거나, 현재와 미래의 급여를 17% 삭감해야 한다고 보고하고 있다(SSTR, 2018)<sup>8)</sup>. 미국 역시 고령화로 인해 재정안정화의 이슈가 나타나고 있다는 점에서 예외는 아니지만, 그래도 소폭의 보험료 인상으로도 장기 재정안정화가 이루어질 수 있는 이유는 높은 출산율에 있다. 미국의 장기추계에서 합계출산율 가정은 10년간 평균치 1.89명, 2017년 추정치 1.80명, 장기적으로 2.0명으로 비교적 높고 안정적으로 추정되고 있다(SSTR, 2018).

반면, 우리나라의 경우 인구구조 변화는 매우 급격하게 나타나고 있고, 기존의 예측보다 더 비관적으로 흘러가고 있다. 4차 재정계산 당시 합계출산율(중위가정)은 2015~2065년 장래인구추계를 토대로 2030년 1.32명, 2040년 이후 1.38명일 것으로 가정한 바 있다. 그러나 2019년 3월 통계청이 발표한 2017~2067년 장래인구특별추계 결과 중위 합계출산율은 2017년 1.05명, 2021년 0.86명으로 떨어졌다가 점차 증가하여 2028년에 1.11명, 2040년 1.27명 수준으로 출산율이 크게 저하될 것으로 예측된다. 심화된 저출산율을 반영하면, 연금고갈 시점에는 큰 변화가 없더라도 부과방식으로 전환되는 이후의 필요보험료를 더

8) 2005년 당시에는 2041년에 기금고갈이 있을 것으로 전망했고 2%미만(1.9%수준) 수준으로 상향조정하거나 급여수준을 약간 낮추는 것으로도 100년 이상 기금고갈없는 재정안정화 조치를 취할 수 있다고 발표하바 있다. 14년이 지난 시점에서 보면 기금소진 연도가 7년 앞당겨지고, 필요보험료가 0.8%pt 높아진 것이다.

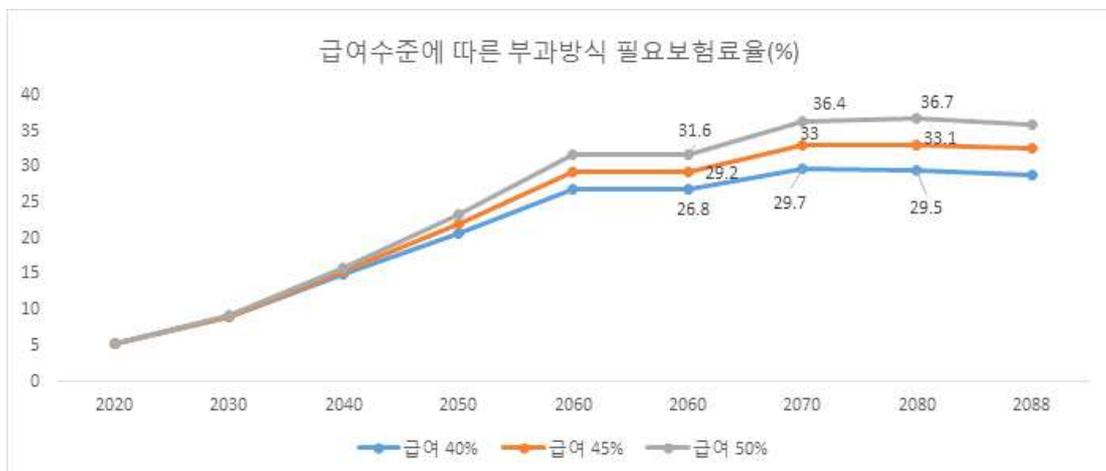
욱 높이게 될 것이다.

<표 13> 저출산 가정에 따른 재정전망 (제4차 재정계산)

	최대적립기금 시점	수지적자 시점	기금소진 시점	기금 소진후 필요보험료율
출산율 저출산 가정	2041년(1,775조원)	2042년	2057년(△209조원)	28.6%(2060) 35.2%(2080)
출산율 저위가정(1.05)	2041년(1,773조원)	2042년	2057년(△239조원)	29.3%(2060) 37.7%(2080)

- 자료: 제4차 국민연금재정추계 공청회 자료집(2018)에서 재구성

<그림 2> 국민연금의 소득대체율에 따른 부과방식 필요보험료율 전망



- 자료: 국민연금연구원 국회제출자료.

## 2) 부분 적립방식의 '기금 운용' 쟁점

외국 부과방식 연금제도의 개혁 동향에서 부분적립방식으로의 전환 경향이 나타나고 있다. 이는 공적연금에서 적립금의 투자 수익률 통한 미래 보험료 상승을 억제하겠다는 논리에 의한 것이다. 우리나라 국민연금기금의 운용논리도 이와 동일하다.

그러나 우리나라 국민연금은 2040년대까지 경제 수준에 비해 매우 높은 적립율과 그 이후 미래의 급격한 재정소진전망으로 인해 재정방식에 대한 고민이 서구와는 다른 방식으로 전개되고 있다.

첫째, '연못 속의 고래'로 불리는, 국민연금기금의 거대기금화의 문제가 그것이다. 기존 연구들에서는 자본공급 기능의 왜곡, 국공채 투자 증가시 국가의 재정규율의 약화 문제, 국민연금기금의 기관투자의 금융상품 매입과 매도가 해당 상품의 가격에 영향을 미칠 수

있는 금융상품의 가격효과 문제 등을 지적해왔다(김연명, 2012).

과도한 국내 투자에 대한 대안으로 제시되는 것이 해외투자이다. 연기금의 해외투자는 자본시장의 규모가 적은 한국에서 거대기금이 가져올 국내 금융시장 지배력을 완화하여 연기금의 경제적 왜곡을 방지하고, 위험분산 차원에서 안정적인 투자 포트폴리오를 달성하며, 기금의 투자수익률 높일 수 있는 대안으로 제시될 수 있다(박창균, 2007). 실제로 국민연금 기금의 해외투자는 점차 증가하고 있다. 2014년에 12%였던 해외주식 투자비율은 2019년 현재 18.6%로 늘었다. 과거에 국내 산업에 주로 투자하여 국내 산업화를 촉진했던 핀란드의 연기금도 2000년대 이후부터 변화하기 시작하여, 국민경제에 대한 투자는 급격하게 감소하고 해외투자가 급격하게 증가하기 시작하였다 2000년에 60%의 투자가 핀란드 국내에서 이루어졌다면 2008년에는 국내투자 비율이 40%로 낮아졌다(Kangas & Luna, 2011). 또한 공적연금보유기금인 노르웨이의 석유기금(GPFG)<sup>9)</sup>의 경우 해외투자만을 허용하는 원칙을 가지고 있다. 소규모 개방경제국가로서 국내에 투자될 경우 기금유치를 위한 기업들의 치열한 경쟁, 투명성 문제, 해외의 헤지펀드 등이 기금 매수, 매도 타이밍에 따라 노르웨이 금융시장을 지배하는 상황을 미연에 방지하기 위한 것이다(정창률, 2012).

물론 해외투자에 대한 비판도 존재한다. 개발도상국에서 기금의 해외투자시 국내 자본의 해외 유출로 성장 잠재력과 국내 고용창출능력이 감소되어 국내 사회경제적 발전을 저해할 수 있다는 것이다.<sup>10)</sup> 그러나 기존 국내 경제가 과잉 투자상태일 때 국내 투자로만 국한하는 것은 타당하지도 가능하지도 않다고 보여진다.

둘째, 시장에 대한 부당한 정치개입의 가능성, 즉 정치적 위험의 문제이다. 특히 최근 스튜어트쉽 코드 도입 이후, 민간 기업에 대한 연기금을 통한 정부 통제에 대한 문제가 본격적으로 제기되고 있다. 미시적으로는 주식의결권 행사의 ‘합리적’ 수준과 기준을 마련하기 위한 논의와 사회적 합의의 문제이지만, 구조적으로 보면 연기금 지배구조를 어떻게 가져가야 할 것인가에 관한 큰 과제이다.

셋째, 현행대로 연기금이 유지될 경우 더 큰 문제는 2030년대부터 본격화될 연기금의 유동성 확보와 연기금의 자산가치 하락 문제일 수 있다. 국민연금기금은 2040년대부터 본격화되는 연금지급을 위해 금융자산을 매각해야 하는데, 예측가능성이 매우 높아 다른 시장 참여자들의 전략적 행동을 유발하여 주식의 가치하락, 유동성 확보 문제, 연금자산 실질 가치 하락 등을 야기할 수 있다는 것이다.

이러한 국민연금기금의 문제는 부분적립방식을 취하고 있는 국민연금제도의 지속가능성 문제와 동전의 양면이다. 제도를 현행대로 유지하든 어떠한 형태의 제도 개혁을 하게 되든 이것은 기금규모와 부분적립방식의 유지기간 등을 직접적으로 결정할 것이다. 순서를 거꾸로 바꿔서 보면 이렇게 말할 수 있다. 유동성을 확보하고 연기금의 자산가치 하락을 막기 위해서는 2040년대에 예상되는 급격한 기금소진 곡선을 ‘변화’시켜야 하고, 이는 기금 소

9) 노르웨이 석유기금의 4%(연간 석유 판매 수입의 40%)는 조세로 이전되며 나머지는 미래세대를 위해 적립하도록 되어있다. 이는 물가 안정을 위한 필연적 조치이기도 하다(정창률, 2012).

10) 그 외에도 간접투자의 거래비용, 국제금융시장의 불안정성 문제와 기대만큼 수익률이 높지 않을 가능성도 지적된다(김연명, 2012).

진 속도를 훨씬 완만하게 늦춰야 함을 의미한다. 이를 위해서는 보험료율을 높이거나 급여 수준을 낮추는 등 지출을 억제하는 등의 조치가 불가피하다. 이제 제도 개혁과 연기금 지배구조 개편은 더 이상 분리할 수 없는 문제가 되어가고 있다.

## 2. 재정안정화 수단의 검토

### 1) 인구구조·고용을 개선을 통한 재정기반 확대 가능성이 존재하는가?

여기서는 외국의 인구구조 및 노동시장 상황과의 비교검토를 통해 인구구조와 고용율이 개선될 여지와 재정기반 확대 가능성을 간단히 검토하고자 한다.

먼저 출산율을 보자. 우리나라의 출산율은 매우 낮은 수준이며, 특히 2017년에는 1.05, 2021년에는 0.86으로 예측되고 있다. 연금재정과 관련해서 중요한 것은 한 시점에서 낮은 출산율은 20-30년 이내로는 영향을 미치지 않지만, 장기적 시점에서 영향을 미친다는 점이다. 이는 반대로 말하면, 지금 당장 출산율이 높아진다고 해도 그로 인해 가시적으로 연금재정 전망이 좋아지지 않음을 의미한다. 설사 지금 당장 출산율 향상이 가능하다 하더라도, 이미 악화된 인구구조의 영향을 몇 십년간 상쇄할 수 없는 것이다. 다음으로 기대수명을 보면, 한국은 OECD 국가들에 비해 평균 기대수명이 낮지 않은 수준이며, 다른 나라들과 마찬가지로 향후 과학기술의 발달로 크게 증가할 전망이다. 고용률의 경우, 향후 노동시장 전망을 고려할 때 의미있는 수준으로 높일 여지는 낮다고 보여진다. 단, 여성 고용율은 증진될 여지가 있는데, 경제활동참가율이 5% 증가되면 기금 소진연도가 1년 연장되는 효과가 있는 것으로 알려져있다.

요컨대, 인구구조와 고용을 개선을 통해 공적연금 재정기반을 높이기 위해 추가적으로 기대할 수 있는 바는 크지 않다고 판단된다.

<표 14> 국가비교: 출산율, 기대수명(65세 기준), 고용율

	출산율(2015)	기대수명(여) (2017)	기대수명(남) (2017)	고용율(2017)
호주	1.8	22.3	19.5	73.46
벨기에	1.7	21.5	18.2	63.25
캐나다	1.6	-	-	73.87
덴마크	1.7	20.7	18	74.59
핀란드	1.7	21.9	18.3	71
프랑스	1.9	23.5	19.4	65.23
독일	1.5	21	17.9	75.63
이탈리아	1.4	22.2	18.9	58.18
일본	1.5	24.3	19.5	75.7
<b>한국</b>	<b>1.2</b>	<b>22.4</b>	<b>18.2</b>	<b>66.68</b>
룩셈부르크	1.5	21.8	18.9	66.14

네덜란드	1.7	21.1	18.4	76.24
스웨덴	1.9	21.5	18.9	77.01
스위스	1.5	22.4	19.4	79.97
미국	1.8	20.6	18	70.35

자료: <https://data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm>, <https://data.oecd.org/healthstat/life-expectancy-at-65.htm>  
<https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm> (검색일: 2018. 4. 6)

## 2) 보험료율 인상 여지가 있는가?

이론적으로 완전 부과방식 연금제도에서는 해당연도에 약속된 급여를 지급하기 위해 그 해의 거두어들여야 하는 재정이 명확하기 때문에 보험료율 수준에 이견이 있기 어렵다. 그런데 그런 부과방식에서도 향후 보험료율이 지속적으로 변화하게 될 것이 예측되면, 매년 보험료율을 인상하는 것이 쉽지 않기 때문에 재정확보를 위해 미리 대응을 해야 하는 필요성이 제기된다.

그렇다면 한 국가의 연금제도에서 적절하고 지속가능한 보험료율 수준은 무엇인가? 이를 가능하기 위해서는 제도 내적인 수지균형(형평성)과, 제도 외적인 정치·경제·사회적인 수용성이라는 두 가지 차원이 모두 고려되어야 한다.

**<표 15> 보험료율의 적정성 평가 기준**

차원	내용	상세 기준
제도 내적 기준	수지균형 (형평성)	기여율-급여수준-수급연령간의 관계
제도 외적 기준	정치·경제·사회적 수용성	GDP 대비 연금지출수준 연금 지지도, 보험료율 지불 의지 등

먼저 제도 내적인 수지균형을 가능하기 위해서는 기여와 급여, 수급연령을 함께 보아야 한다. 한편 국가비교에서 단순한 수치비교가 쉽지 않은 문제인데, 다음과 같은 이슈들이 존재한다. 첫째, 국가마다 급여산정 기준 소득 등이 다르고, OECD에서 제공하는 수치는 각 시장의 노동시장 상황(가입기간 등)을 충분히 고려하고 있지 못하다. 따라서 실질급여 수준과 명목 급여수준간에 격차가 날 수 있는데, 특히 우리나라는 실질가입기간이 짧아 실질급여수준이 낮다. 둘째, 급여와 수급연령이 기대여명 등에 따라 미래에 자동조정(급여 인하 및 연령 인상 등) 되거나 점진적으로 급여 인하 혹은 수급연령 인상이 이루어지도록 개혁한 국가들이 적지 않다. 따라서 한 시점에서의 기여율-급여수준-수급연령 간의 관계를 정확하게 파악, 비교하는 것은 쉽지 않다.

그럼에도 불구하고 대략적인 경향을 보면, 먼저 미래의 소득대체율이 한국(39.3%)과 비슷한 수준에 있는 국가로는 독일(38.2%), 미국(38.3) 등을 들 수 있다. 그런데 이들의 보험료율은 한국(9%), 미국(12.4%), 독일(18.7%) 등으로 크게 차이가 난다.

한국과 기여율 수준이 비슷한 국가를 보면 호주(9.5%)와 캐나다 (9.9%)를 들 수 있는데,

호주의 경우 소득대체율은 32.2%(수급연령 67세)로 우리나라보다 낮은가 하면, 캐나다의 소득대체율은 41%(기초연금 포함, 수급연령 65세)로 우리와 비슷한 수준이다.<sup>11)</sup>

한편 덴마크는 기여율이 12.8%<sup>12)</sup>인 것에 비해 미래 소득대체율이 86.4%로 매우 높은데, 동시에 수급연령(74세)이 매우 높다는 점을 눈여겨볼 필요가 있다. 핀란드는 보험료율이 25.2%로 상당히 높은데, 급여수준은 56.6%, 수급연령은 68세에서 기대여명에 따라 연계되도록 하고 있다.

전체적으로 소득대체율, 수급연령을 함께 고려한 보험료율 지수를 볼 때 한국은 소득대체율과 수급연령에 비해 보험료율이 낮은 수준이라고 할 수 있다.

**<표 16> 부과방식 연금제도 비교: 법정 연금 보험료율, 소득대체율, 수급연령**

	A.보험료율 (2016)	B.소득대체율 (미래예측)	C.수급연령 (미래/예측)
호주	9.5	32.2	67
벨기에	16.4	46.7	65
캐나다	9.9	41	65
덴마크	12.8	86.4	*74
핀란드	25.2	56.6	*68
프랑스	25.40	60.5	64
독일	18.7	38.2	65
이탈리아	33.0	83.1	*71
일본	17.828	34.6	65
<b>한국</b>	<b>9.0</b>	<b>39.3</b>	<b>65</b>
룩셈부르크	16.0	76.7	60
네덜란드	20.9	96.9	*71
스웨덴	22.9	55.8	65
스위스	16.2	42.1	65
미국	12.4	38.3	67

- 자료: OECD (2017)에서 재구성

- 주: \* 표시한 국가는 법정 수급연령에 기대수명 연동

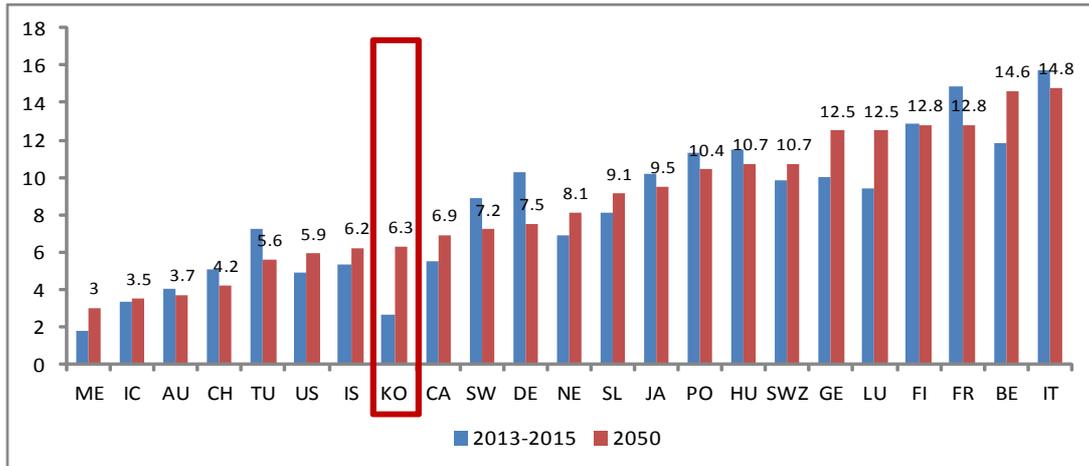
다음으로 국제 비교적 관점에서 부담 수준의 경제적 수용성을 살펴보자. 한국은 2013/2015년 시점에서 아직 연금제도가 성숙되지 않아 공적연금 지출 수준이 매우 낮게 나타나는데, 현행대로 유지된다면 2050년에는 미국보다 높고 OECD 국가 중에는 중간 이하의

11) OECD의 연금모델 계산에 따르면(OECD, 2017), 모든 법정(mandatory) 연금소득을 포함하며(즉 기초연금을 포함), 20세부터 법정 수급연령까지의 기간을 가입한 것으로 간주하며, 생애기간의 평균소득이 동일하다는 전제 하에 전체산업부문 평균소득 대비 연금수급액으로 소득대체율을 계산한다.

12) 덴마크는 공적연금 부분의 보험료율은 피용자 0.26%, 고용주 0.52%이며, 의무사적연금의 보험료율이 각각 4%, 8%이다.

수준이 될 것으로 전망되고 있다. 그러나 문제는 급속한 고령화의 진전이 직접적으로 연금 제도에 재정적 부담을 가져오게 될 시점은 부과방식으로 전환되는 2060년 전후라는 점이다.

<그림 3> 공적 연금지출 전망, 2013-2015/2050



자료: OECD (2017)

그렇다면 정치사회적 수용성은 어떠할까. 이미 2007년 연금개혁의 경험에서 보험료 인상보다는 급여수준 하향조정이 정치적으로 채택된 바 있다. 2016년 시점에서 우리나라의 보험료율은 비교 대상국가들에 비해 가장 낮은 수준이지만, 지출을 늘려야 한다는 의견은 상대적으로 가장 낮게 나타나고 있다. 일본의 경우 보험료율이 우리의 두배 수준이지만, 정부가 연금에 더 많이 지출해야 한다는 의견이 현행 수준 유지나 감축보다 훨씬 높게 나타나고 있는 것과 대조된다. 결론적으로 우리나라의 보험료 인상에 대한 정치사회적 수용성은 상당히 낮다고 판단할 수 있다.

<표 17> 국민연금 정부지출에 대한 의견

	보험료율 (2016)	국민연금 정부 지출에 대한 의견					계
		훨씬 더 지출해야 한다	조금 더 지출해야 한다	현재 수준으로 지출	조금 덜 지출해야 한다	훨씬 덜 지출해야 한다	
<b>한국(2016)</b>	<b>9</b>	<b>4.3</b>	<b>19.7</b>	<b>55.5</b>	<b>17.6</b>	<b>2.9</b>	<b>100</b>
호주	9.5	14.6	39	43.5	2.5	0.4	100
캐나다	9.9	13.6	39.2	43.6	3.3	0.3	100
덴마크	12.8	18.4	34.5	43.3	3.1	0.7	100
프랑스	25.4	15	31	46.8	5.7	1.5	100
독일	18.7	15.4	36.1	42.4	5	1.1	100
일본	17.828	25.3	31.1	36.8	3.8	3	100
네덜란드	20.9	8.7	33.9	51.7	5.3	0.4	100
스웨덴	22.9	16.9	44.1	35.8	2.8	0.4	100
스위스	16.2	10.5	44.6	42.4	2.4	0.1	100
미국	12.4	24.9	39.5	28.4	5.9	1.3	100

- 자료: 보험료율은 OECD(2017), 국민연금 정부 지출 의견은 서울대학교 사회복지연구소·한국조세재정연구원(2016). 한국은 사회정책 및 욕구조사(2014, 2016)를 분석한 것이고, 그 외 국가들은 ISSP(2006) 분석한 내용임.

### 3. 한국 국민연금 재정방식에의 함의와 전망

본 발표에서는 인구구조변동이 부과방식 연금제도에 미치는 영향에 대해 먼저 이론적인 차원에서 검토하고, 실제 부과방식 연금제도가 어떻게 전개되어 왔는지에 대한 외국사례, 우리나라 국민연금 재정방식의 논점 등을 살펴보았다.

이 연구의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 고령화 자체보다는 고령화가 급진전될 때 연금재정의 운영이 불안정해지며, 한 사회의 생산성 향상이 고령화의 진전보다 느리게 진행될 경우 사회의 부양부담은 더욱 무거워질 수 있음을 고려해야 한다.

한편 부과방식으로 운영되는 단일 공적연금 중심의 연금체제는 다층체계나 기초보장체제에 비해 재정지출에서의 잠금효과<sup>13)</sup>를 가지게 됨을 확인하였다. 국민들에게 자신의 노후에 공적연금이 충분한 소득을 보장해줄 것이라는 믿음 하에 근로기간에 높은 보험료를 기꺼이 부담하고, 자신의 생애기간에 걸쳐 삶을 설계하도록 하는 장기간에 걸친 '적응적 기대'를 형성하기 때문이다.

부과방식 연금제도간의 다양성은 1990년대 이후 재정안정화 개혁을 거치면서 어느 정도

13) 잠금효과(lock-in)는 특정 시스템이 가져오는 다른 시스템 선택의 제한을 말한다. 즉 한번 시스템을 도입하면 이후의 발전 경로가 기존 시스템에 가뒀지게 됨을 의미한다.

수렴되어왔다. 특히 부과방식 연금제도를 가진 서구 복지국가들에서는 보험료율을 이미 상당한 수준으로 올린 후에 더 이상 높이기 어려운 상황에서, 재정안정화를 위해 급여수준의 하향조정과 다층체제로 전환하는 개혁이 불가피하게 이루어져왔는데, 이는 비스마르크 모델에서 베버리지 모델로 전환해가는 과정으로도 논의된다.

이때 주요한 재정안정화 조치로서 보험료율의 조정, 급여 하향조정 등의 수준 조정 방식이 많이 활용되었는데, 기여율의 상한선은 각국의 급여수준, 공적연금의 역할에 대한 사회적 합의와 정치적 선택에 따라 국가에 따라 상당한 다양성을 보이고 있다. 또한 부과방식에서 부분적립방식에서의 전환을 통해 재정불안정을 완충하고, 기금의 투자수익을 연금재원으로 사용함으로써 고령화에 따른 보험료율 인상 압력을 둔화시키려는 노력들도 일부 국가들에서 나타났다. 그리하여 서구의 연금개혁 논의는 1990-2000년대를 거치면서 구조적 개혁이나 큰 폭의 재정안정화 개혁이 마무리되고, 2010년대 이후에는 고령화의 진전에 따른 추가적인 미세조정과, 미래에 대비한 자동안정화 장치(급여수준과 수급연령에 연동)에 집중되고 있다.

또한 이 연구에서는 연금제도의 발전과정에서 부과방식의 재정방식에서 다양한 변화를 보인 독일, 캐나다, 핀란드의 사례를 자세히 살펴보았다. 독일은 도입 초기에 적립방식으로 시작하였다가 1957년 완전부과방식으로 전환하였으며, 2000년대 들어서 지속가능성 기금을 통해 낮은 수준의 적립금을 운영하고 있는 국가이다. 캐나다는 부분부과방식으로 도입되어 적립금을 운영해오다가, 인구고령화에 대응한 재정안정화 조치로서 보험료율 조기인상을 통한 사전적립(prefunding)을 통해 부분적립방식으로 확고히 변화했다. 핀란드는 공사혼합형인 2층의 법정 소득비례연금이 부분 적립방식으로 운영되고 있다. 다층연금체계의 유형으로 볼 때에도 이들은 각각 소득보장 모델(독일), 포괄 모델(핀란드), 기초연금 중심 모델(캐나다)을 따라왔다고 할 수 있다. 최근 캐나다는 2층 소득비례연금의 강화를 통해 포괄모델로 이동하고 있다.

이들 국가들의 사례는 서구 복지국가들의 연금개혁 방향이 부과방식에서 부분적립방식으로 전환되고 있음을 보여준다. 독일은 2차대전 후에 적립방식에서 부과방식으로 전환한 역사적 경험을 보여주고 있는데, 이는 안정된 인구구조와 높은 경제성장이라는 당시 특정한 사회경제적 조건 하에서 가능한 것이었다.

이처럼 이론적 논의와 서구 복지국가들의 개혁 경향과 발전과정 사례는, 우리나라의 연금 개혁 논의에 큰 시사점을 제공해준다. 즉 ‘부분적립방식에서 부과방식에서의 전환’ 주장은 적어도 서구 복지국가들의 역사적 관점에서 보면, 최근 연금개혁 방향을 정반대로 거스르는 것이거나 혹은 50-60년전의 논의를 따르는 구시대적 패러다임이라는 점이다.

물론 우리나라 연금제도에는 서구 복지국가와는 상이한 조건들도 존재한다. 문제는 한국의 고유한 조건들이 오히려 우리나라의 연금제도 운영과 개혁을 더욱 어렵게 하는 요인과 관련된다는 점이다. 예컨대 서구와는 다른 속도로, 기존의 예측보다 더 비관적으로 급진전되는 한국의 인구구조 변화는 부과방식에서의 전환 이후 미래의 필요보험료율의 급증을 가져올 수 밖에 없다. 또한 부과방식으로 전환하기 위해서는 일정 시점에서 수정적립방식을 통해 적립된 연기금자산의 유동화가 불가피한데, 현재 제도가 유지될 경우 자산매각의

예측가능성으로 인해 자산가치 하락 등의 문제가 심각하게 불거질 것으로 예측된다.

이런 상황에서 한국의 연금제도를 장기적으로 “부과방식”으로 전환해서 운영하자고 주장하려면, 가능한 방법은 한가지가 있을 수 있다. 국민연금의 급여수준을 더 낮추는 것이다. 미래의 부담수준이 최대한 줄고, 연기금의 과도한 적립과 급격한 소진 곡선이 완화되어 부과방식 전환에 따른 제반 위험이 줄어들 수 있기 때문이다. 이때 줄어드는 보장성은 기초연금과 퇴직연금 등의 다층체계를 통해 메워야 한다. 그러나 만약 국민연금의 급여수준을 적정한 수준으로 유지하는 것이 부과방식 전환보다 더 중요하다면, 보험료율의 인상을 통한 부분적립방식의 유지(와 그에 따른 소진연도 연장)은 불가피한 길이다. 우리가 선택할 수 있는 ‘현명한’ 개혁의 길은 결코 넓고 평탄하지 않으며, 그나마 선택할 수 있는 시간도 줄어들고 있다.

## 참고문헌

- Börsch-Supan, A. H. & Wilke, C. B. (2004). The German public pension system: How it was, how it will be. NBER Working Paper No. 10525
- Conde-Ruiz, J. I & Gonzalez, C. I. (2016). From *Bismarck* to *Beveridge*: the other pension reform in Spain. *SERIEs* 7:461-490. DOI 10.1007/s13209-016-0148-3.
- Ebbinghaus, B. (ed.) (2011) The varieties of pension governance. Oxford: Oxford University Press.
- Hagen, J. (2013) A history of the Swedish pension system. Uppsala Center for Fiscal Studies. Working Paper 2013:7.
- Musgrave, R. (1986) Public Finance in a Democratic Society, ii: Fiscal Doctrine, Growth and Institutions. New York: New York University Press.
- Myles, J. & Pierson, P. (2001). The Comparative Political Economy of Pension Reform. In Pierson, P. (eds.), *The New Politics of Welfare State*, New York: Oxford University Press, 305-333.
- Myles, J. (2002). A new social contract for the elderly? in Esping-Andersen et al.(eds.). *Why we need a new welfare state*. Oxford. Myles, John and Paul Pierson(2001). The Comparative Political Economy of Pension Reform. in Pierson, Paul(ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press. 305~333.
- OECD (2018). Annual Survey of Large Pension Fund and Public Pension Reserve Funds.
- Palier, B. (ed.) 2010). *A Long Goodbye to Bismarck? : The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tao Liu & Li Sun (2016) Pension Reform in China, *Journal of Aging & Social Policy*, 28:1, 15-28, DOI: 10.1080/08959420.2016.1111725
- 김수완 · 백승호 (2011) 복지국가 재편의 경로의존성: 공적연금 제도 구조와 급여관대성 및 지출수준에 관한 비교연구. *사회복지연구* 42(1): 433-460.
- 김수완·김순옥(2006) 공적연금 급여 자동조정장치의 메카니즘과 정책적 효과 분석. *사회보장연구* 22(3): 23-51.
- 김연명(2012). 신탁기금인가 사회투자자본인가? 국민연금기금의 성격과 투자정책에의 함의. 김연명 외, 국민연금기금의 투자전략과 지배구조. 인간과복지.
- 박창균(2007). 국민연금기금의 장기투자 방향. 문형표(편). *연금기금운용의 평가와 정책과제*. 경제인문사회연구회 협동연구총서 07-01-04.
- 서울대학교 사회복지연구소·한국조세재정연구원(2016). *사회정책 욕구 및 인식조사 보고서*.

이상봉 (2016). 캐나다 공적연금의 현황과 최근 동향. 해외 연금제도 동향. 국민연금 연구원.

이정우(2019), 독일형 복지국가: 과거-현재-미래. 인제대학교출판부.

정창률(2012) 노르웨이 석유기금의 한국 국민연금에의 적용. 김연명 외, 국민연금기금의 투자전략과 지배구조. 인간과복지.

정해식(2012) 캐나다 연기금 지배구조와 한국에의 함의. 김연명 외, 국민연금기금의 투자전략과 지배구조. 인간과복지.

조장욱 (2016). 2차 대전 이후 기적의 생성과 소멸에 관하여. 경제논집 55(2). 255-268.

발표문 ②

# 한국의 연금개혁 방향

## - 계층별 다층연금체계 제안

오건호(내가만드는복지국가 공동운영위원장)

## 목 차

1. 문재인정부의 연금개혁안 평가
  - 1) 내용 부실: 최저 보장 혼동, 재정불균형 방치, 다층연금체계 미약
  - 2) 재정목표 방기
  - 3) 정리: '있는 그대로' 이야기하자.
  
2. 연금개혁의 두 목표: 급여적정성과 지속가능성
  - 1) 노후소득보장 목표: 최저보장과 적정보장
  - 2) 재정의 지속가능성: 다층체계를 통한 미래 연금재정의 분산
  
3. 국민연금 개혁: 재정불균형 개선과 사각지대 축소
  - 1) 재정불균형 개선: 소득대체율 40% 유지, 보험료율 인상
  - 2) 국민연금 사각지대 개선
  
4. 기초보장 강화: 기초연금 인상과 내실화
  - 1) 기초연금 인상 및 보충기초연금 도입
  - 2) 기초연금 인상과 국민연금 가입 동기
  - 3) 기초연금 급여체계 내실화
  
5. 퇴직연금 개혁: 퇴직연금의 연금화
  
6. 제안: 계층별 다층연금체계
  - 1) 계층별 다층연금체계
  - 2) 다층연금체계의 단계별 이행
  - 3) 미래 연금지출 규모
  
7. 정리: 연금개혁안의 의의와 과제
  - 1) 의의: 계층별 다층연금체계
  - 2) 과제: 모수적 개혁과 구조적 개혁

# 한국의 연금개혁 방향

## : 계층별 다층연금체계 제안<sup>14)</sup>

한국의 연금제도들이 처한 현실을 생각하면 연금개혁안을 마련하는 게 만만한 과제가 아니다. 한국에는 법정연금으로 국민연금, 기초연금, 퇴직연금이 존재한다. 현재 국민연금은 사각지대, 낮은 연금액, 재정불균형이라는 삼중의 과제를 안고 있다. 기초연금 역시 노인이 빠르게 늘어나기에 재정 조달의 토대를 마련해야 하고, 퇴직연금은 일시금 수령을 연금 형태로 전환하는 숙제를 안고 있다. 이에 각 연금의 특성을 감안하여 계층별로 노후소득보장 방안을 마련한다.

### 1. 문재인정부의 연금개혁안 평가

#### 1) 내용 부실: 최저와 평균의 혼동, 재정불균형 방지, 다층연금체계 미약

우선 문재인정부가 발표한 연금개혁안을 평가해 보자. 정부는 2018년 12월에 4개의 복수안이 담긴 연금개혁안을 국회에 제출했다. 정부 연금개혁안에서 주목할 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 노후소득보장 목표 설정. 정부는 “국민·기초·퇴직연금 등 공적연금을 통해 최저노후소득(National Minimum)”을 보장한다며 대략 ‘공적연금 100만원’ 수준을 제안했다. 정부가 공식적으로 연금제도의 급여 목표를 제시했다는 점은 과거 연금개혁 논의와 비교해 진일보했다고 평가할 수 있다.

둘째, 노후소득보장과 재정안정화의 균형. 정부는 지난 국민연금 개혁 논의가 모두 재정안정화에 초점을 두어왔다고 평가하면서 이번에는 “노후소득보장과 재정안정화를 균형 있게 고려하기 위해 노력하였다”고 강조했다. 연금개혁 두 목표를 동시에 설정한 것 역시 바람직한 방향이다.

셋째, 다층연금체계 활성화. 정부는 “기존의 ‘국민연금’ 중심의 노후소득보장 강화 논의에서 기초연금·퇴직연금 등 공적연금 전체를 포괄하는 다층연금체계 차원으로 논의를 확장”했다고 강조했다. 이에 연금개혁의 목표 연금액도 기초연금과 국민연금의 합산액으로 제시했다.

---

14) 발표문은 내가만드는복지국가가 펴낸 [한국의 연금 진단과 계층별 노후보장: 기초연금 강화와 다층보장체계 구축] (2019.9)의 결론장(7장)에 해당한다.

<표 7-1> 문재인정부의 연금개혁안

	현행유지방안	기초연금 강화방안	노후소득보장 강화방안 ①	노후소득보장 강화방안 ②
	소득대체율 40% 유지	소득대체율 40% + 기초연금 40만원	소득대체율 45%	소득대체율 50%
국민+기초 실질급여액 <sup>1)</sup>	86.7만원	101.7만원	91.9만원	97.1만원
소진시점	2057년	2057년	2063년	2062년

1) 평균소득자(250만원)가 25년 가입했을 경우 국민연금과 기초연금을 합한 금액(연계 감액 고려)

- 자료: 보건복지부, “제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획” (2018.12) 32쪽 재구성.

위 세 가지는 정부 설명만 따르면 모두 전향적인 내용이다. 하지만 실제 내용을 분석하면 평가가 달라진다. 실제로 개혁안에 담긴 내용이 세 가지 목표에 부합하지 않기 때문이다. 하나씩 검토해 보자.

첫째, 노후소득보장 목표 설정. 정부가 공식적으로 노후소득보장의 목표액을 설정한 건 긍정적이다. 하지만 정부안은 연금개혁에서 중요한 개념인 ‘최저’와 ‘평균’을 혼동하고 있다.

정부안은 목표액을 제시할 때는 ‘최저’ 개념을 사용하나 그 목표(공적연금 100만원)를 보장받는 대상은 평균소득자(250만원 소득, 25년 가입)이다. ‘최저보장’을 이야기하지만 평균소득자의 보장성을 제시함으로써 사실상 하위계층 노인에 대한 대안을 제시하지 못한다.

이는 문재인 정부가 국가비전으로 내세운 포용국가론과도 부합하지 않는다. 정부는 포용 국가를 주창하면서 포용을 “성장에 의한 혜택이 소수에게 독점되지 않고 모두에게 골고루 돌아가는 것”으로 정의한다.<sup>15)</sup> 그런데 정작 정부의 연금개혁안에서는 평균소득자 미만의 노인은 최저노후소득을 보장받지 못한다. 해당 보장금액이 하위계층 노인을 대상으로 하지 않음에도 ‘최저보장’이라는 개념을 사용하는 건 국민을 호도하는 일이다.

둘째, 노후소득보장과 재정안정화의 균형. 세계적으로 고령화가 빠르게 진행되면서 공적 연금마다 보장성을 구현하고 재정안정화를 도모하는 숙제를 안고 있다. 이에 정부안이 두 목표를 함께 추구했다는 설명은 관심을 끈다.

정말 정부안에 두 목표가 구현되어 있는가? 보장성 강화는 담겨 있다. 사각지대 개선 대책과 함께 기초연금이 오르거나 국민연금 소득대체율이 높아진다. 하지만 재정안정화 조치는 사실상 없다. 정부는 구체적으로 “기금운용의 수익성 제고”를 언급하지만 이는 인위적으로 달성할 수 있는 과제가 아니다. 수익성을 높이 잡을수록 위험성도 증가하는 게 기금운용의 일반 속성이다.

연금개혁에서 재정안정화는 ‘제도 개혁’을 통한 방안이어야 한다. 정부는 ‘노후소득보장 안’으로 국민연금의 소득대체율을 상향하면서 “현재보다 재정안정성을 강화하기 위해 단계

15) 관계부처합동, “문재인 정부 「포용국가 사회정책 추진계획(안)」”(2019.2.19.) 24쪽.

적 보험료 인상도 병행 추진”을 원칙으로 삼았다고 말한다. 그 결과 “향후 약 25년간 기금적립금이 계속 증가하며, 현재보다 기금소진년도 연장”된다고 설명한다.<sup>16)</sup>

당분간 기금이 늘어나고 기금소진연도가 5~6년 연장되는 것을 재정안정화라고 볼 수 있을까? 이는 국민연금 재정에서 대체율과 보험료율이 지닌 시차로 인한 착시에 불과하다. 국민연금에서 보험료를 인상은 바로 재정에 영향을 미치지만 대체율 인상은 가입기간 동안 계좌에서만 계산되다가 나중에 은퇴 후에야 비로소 연금 지출로 구현된다. 이에 정부안에서 보험료를 인상 효과로서 우선 기금소진연도는 연장될 수 있지만 연금지급이 본격화 되는 소진 이후에는 연금지출이 늘어나고 당시 세대가 책임져야 할 필요보험료율도 상향한다. 미래 세대의 입장에서는 결코 재정안정화 조치로 해석될 수 없는 방안이다.

국민연금 소득대체율 40%에서도 평균소득자의 수익비는 2배가 넘는다.<sup>17)</sup> 국민연금에서 소득대체율 10% 포인트에 해당하는 수지균형 필요보험료율은 대략 5%이다. 정부안에서 ‘더 내고 더 받는’ 노후소득보장안은 추가 소득대체율 인상에 필요한 보험료를 인상일뿐, 애초 재정계산의 대상인 소득대체율 40%에서의 재정불균형은 그대로 놔둔다. 이는 국민연금법에 의해 ‘장기재정균형 유지’를 위한 방안을 국회에 제출할 의무가 있는 행정부로서는 책임 방기이다. 현행 국민연금이 지닌 재정불균형을 방치한다는 점에서 문재인 정부는 이명박 정부, 박근혜 정부와 사실상 다를 바 없다.

셋째, 다층연금체계 활성화. 정부안에서 다층연금체계 개념이 자주 등장하는 건 바람직하다. 지금까지 노후소득보장을 국민연금으로 한정해 논의하는 경향이 존재했는데, 이는 기초연금을 넘어 퇴직연금까지 연금체계 시야가 확대되는 흐름을 보여준다.

그런데 정부안은 실제 다층연금체계의 효과가 제대로 구현하지 못한다. 우리나라에는 법정 의무연금으로 기초연금, 국민연금, 퇴직연금이 존재한다. 노후소득보장에서 다층연금체계란 세 연금을 적절히 조합해 계층별 연금액을 설계하는 일이다. 하지만 정부 개혁안에서는 각 방안마다 다층연금체계에서 하나의 연금만을 개혁한다. 2안은 기초연금만 40만원으로 인상하며, 3안과 4안은 국민연금만을 개편한다. 이왕 복수안을 제시하는 거라면, 기초연금과 국민연금을 동시에 개혁해 다층연금체계의 종합 효과를 발휘하는 방안도 필요했다. 예를 들면, “기초연금 40만원 / 국민연금 소득대체율 40%, 보험료율 12~13%”처럼 기초연금을 인상하되, 지속가능성은 국민연금 보험료를 올리는 방안을 결합한 대안들도 제시되어야 했다.

## 2) 재정목표 방기

정부안을 평가할 때 주목해야 할 또 하나는 재정목표가 없다는 점이다. 국민연금법 제4조는 ‘국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정’되어야 하고, 정부에게

16) 보건복지부, “제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획” (2018.12) 34~35쪽.

17) 지금까지 보건복지부와 국민연금연구원이 발표하는 공식 수익비는 평균가입자 기준 1.8배이다(임금상승률 할인 기준). 하지만 연금급여에 노령연금뿐만 아니라 유족연금도 포함하고, 수급기간을 20년 아니라 실제 기대여명을 반영한 25년을 적용하면 수익비는 2.6배(임금상승률 할인), 2.2~2.3배(기금수익률 할인)에 달한다(2018년 가입자 기준). 국민연금공단(2018), “국민연금 수익비 분석” (윤소하 의원 요구자료. 2018.9.)

이를 위한 계획을 수립해 국회에 제출하라고 명하고 있다.

이에 정부는 4차 재정계산을 맞아 1년 전인 2017년부터 관련 3개 위원회를 구성해 작업해 왔고, 제도개혁을 다루는 국민연금제도발전위원회는 장기재정 균형을 의미하는 재정 목표로 '70년 적립배율 1배'를 설정했다. 물론 정부가 위원회 방안을 반드시 따를 필요는 없다. 이를 참조해서 정부가 다른 재정목표를 제시할 수 있다. 국민연금법이 '장기재정 균형'을 달성하라고 명시하고 있기에 정부 나름대로 '장기재정 균형'에 부합하는 재정목표를 설정하고 연금개혁안이 그 재정목표와 어떤 관련을 갖는 지를 설명하면 된다.

하지만 정부안에는 아예 재정목표가 존재하지 않는다. 그러니 국민연금법이 정한 '장기재정 균형'을 도모하는 방안도 제시되지 않는다. 고작 '장기재정균형'은 사회적 합의를 통해 공적연금의 이해관계자들이 달성해야한다는 당위적 서술이 전부이다. 심지어 보건복지부장관은 70년 후의 장기 재정목표 설정이 적절치 않다고까지 여긴다.<sup>18)</sup> 이는 국민연금법의 조항을 준수해야 할 행정부의 심각한 독단이며 일탈이다.

물론 현재 국민연금의 재정불균형이 심각한 수준이어서 장기 재정균형을 도모하는 방안을 마련하기 어려운 게 현실이다. 지금 당장 국민연금 재정 불균형을 해결해야 한다는 이야기가 아니다. 어려운만큼 그러한 사실을 명확하게 국민에게 알려야 한다. 이어 논리적으로 설정할 수 있는 재정목표를 제시하고 단기간에 이 목표에 이르지 못하지만 가능한 선에서 제도개혁을 추진하면서 앞으로 5년 주기에 맞춰 계속 노력하자고 국민들을 설득해야 했다.

### 3) 정리: '있는 그대로' 이야기하자.

연금개혁 논의과정에서 행정부의 불성실과 책임 방기가 심각한 수준이다. 정부안은 '최저노후소득보장'을 제시하지만 정작 하위계층 노인은 이 보장금액에서 제외되고, 노후소득 보장과 재정안정화를 균형있게 추구한다고 설명하지만 현행 국민연금의 재정불균형은 그대로 방치한다. 이미 존재하는 다층연금체계를 적극적으로 조합하기 보다는 개별 제도의 개편에 머무르는 안이함까지 드러내었다. 여기에 더해 국민연금법이 명시한 '장기재정균형 유지'를 지닌 재정목표조차 수립하지 않아 사실상 법을 어기고 있다.

연금개혁은 다양한 이해관계자들이 타협하고 미래 세대까지 감안해야 하는 사회적, 역사적 과제이다. 서구에서 오랜 시간 진통을 겪으면서도 사회적 대화를 통해 연금개혁을 이끌어 온 까닭이기도 하다. 그런데 한국에선 연금정치가 연금개혁을 책임져야 할 행정부에서부터 왜곡되고 있다. 한국의 연금개혁 논의가 생산적으로 가기 위해서는 '있는 그대로' 연금 제도의 실태와 정부개혁안의 내용을 설명하는 것부터 다시 시작해야할 듯하다.

18) "재정 목표 설정은 개선 방안 마련에 있어 중요한 틀이 될 수 있지만, 그것의 현실적인 타당성이나 실용성에 대해서는 많은 분이 이의를 제기하고 있다... 70년 동안 경제·사회적 변화가 아주 극심할 수 있지 않겠느냐" (박능후 보건복지부장관 기자간담회 2018.12.14.)

## 2. 연금개혁의 두 목표: 급여적정성과 지속가능성

이제 우리의 연금개혁안을 만들어 보자. 연금제도의 목적은 국민의 노후소득 보장이다. 또한 이는 현재 세대뿐만 아니라 미래 세대까지 이어져야 한다. 이러한 면에서 연금개혁이 달성할 목표는 급여적정성(adequacy)과 지속가능성(sustainability), 두 개로 집약된다.

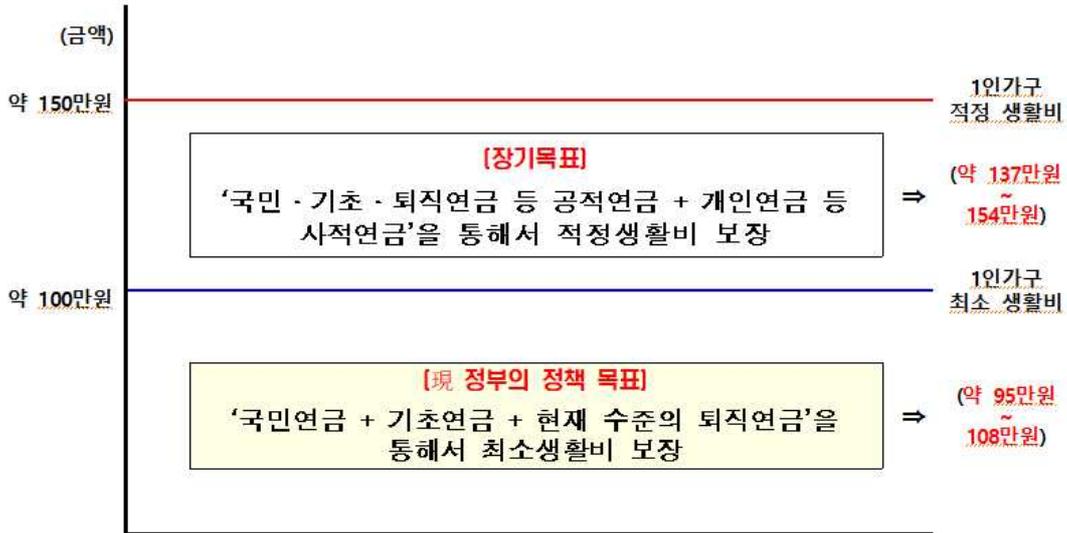
첫 번째 목표는 급여적정성. 과연 어느 수준이 공적연금이 달성해야 할 적정선일까? 빠른 인구고령화 추세를 생각하면 앞으로 공적연금제도를 통한 노후소득 보장이 갈수록 어려워질 전망이다. 그럼에도 상당수 사람들이 공적연금에 의지해 노후를 보내야 하는 상황이다. 비록 사회경제적 환경이 어렵더라도 공적연금에서 적절한 노후 소득보장이 필요하다.

두 번째 목표는 지속가능성. 나라마다 인구고령화를 맞아 공적연금에서 지속가능성이 중요한 과제로 등장했다. 서구는 1990년대부터 이에 대응해 제도를 정비해 온 편이지만, 뒤늦게 국민연금을 시작한 우리나라는 아직 지속가능성 문제를 풀지 못하고 있다. 5년마다 국민연금 재정계산 작업을 통해 미래 재정 상태를 진단하고 개혁 논의가 되풀이되고 있으나 이명박 정부 이래 국민연금의 재정불균형이 방치돼 왔다. 이 과제는 뒤로 미루어질수록 어려워지기에 이번 4차 재정계산 논의에서 일정한 진전을 이루도록 노력해야 한다.

### 1) 노후소득보장 목표: 최저보장과 적정보장

노후소득보장의 금액은 어느 수준이 적정할까? 국민연금연구원이 2017년에 실시한 국민 노후보장패널 7차 조사에 의하면, 1인가구 기준으로 최소생활비는 95만원, 적정생활비는 137만원이다. 이를 근거로 정부는 국민연금, 기초연금, 퇴직연금을 통해 최소 생활비를 보장해야 한다고 정책목표로 약 95~108만원을 제안했다. 또한 공적연금에 개인연금 등 사적 연금을 포함해 137~154만원의 적정 생활비를 장기목표로 설정했다. 이에 정부는 이번 개혁안에서 최저노후생활보장 개념을 도입하며 가입자가 받을 연금액으로 92~102만원, 즉 ‘공적연금 100만원’이라는 상징적 목표를 제시했다.

<그림 7-1> 문재인정부의 노후소득보장 목표



- 자료: 보건복지부, “제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획” (2018.12) 30쪽.

이 때 노후소득보장의 목표금액이 적용되는 계층을 누구로 설정할까? 국제적으로 연금 제도를 소개할 때 평균소득자가 기준이다. 이에 노후소득보장의 표준 모델도 평균소득자를 기준으로 설계될 수 있다. 하지만 노동시장의 구조적 격차가 노후의 계층화로 이어지고, 노인의 거의 절반이 상대적 빈곤 상태에 있는 우리나라에서는 ‘최저보장’은 무척 중요하다. 이에 하위계층 노인을 위한 ‘최저보장’과 평균소득자를 대상으로 삼는 ‘적정 보장’으로 연금개혁이 추구할 보장성의 목표를 이원화할 필요가 있다. 물론 최저 개념을 왜곡해 사용하는 정부와는 다르게, 단어 의미 그대로 최저, 적정 보장을 도모할 것이다. 한국의 법정 연금이 이미 3층체제로 구성돼 있기에 계층별로 연금을 조합하면 두 목표에 부합하는 개혁안이 마련되리라 기대한다.

최저보장은 어느 수준일까? 우선 최저생계가 법정연금 최저보장의 기준으로 논의될 수 있다. 2019년 국민기초생활보장제도에서 1인가구 생계급여가 약 51만원이다. 하지만 노후 생활의 최저선을 절대 빈곤선에 맞추는 건 소극적이라 판단된다. 우리나라 생계급여가 실제 최저생계를 보장하기엔 낮은 수준이고, 이제 노동시장에서 은퇴한 노인들이 노후생활에서 최소한의 인간다움을 누리기 위해서는 노후최저보장 수준이 생계급여보다는 높아야 한다고 판단한다.

국민연금연구원 조사에서도 노인들이 생각하는 최소생활비는 95만원이다. 만약 이 금액을 최저보장으로 설정할 경우 기초연금이 지금보다 3배 이상 올라야 한다. 그만큼 소요되는 재정 부담이 크다. 이에 보고서는 생계급여와 최소생활비 사이에서 ‘최저보장’ 금액을 설정한다. 이는 재정 여건과 국민들의 인식을 감안한 ‘절충선’이다. 앞으로 최저보장의 수준은 사회적 논의를 거쳐 결정되어야 할 주제이지만, 보고서는 최저보장 수준을 최저생계비의 1.5배 수준으로 설계한다.

노후소득보장의 ‘적정 수준’은 얼마일까? 국민연금연구원 조사에서 국민들이 답변한 금

액은 137~154만원이다. 이는 2019년 1인가구 중위소득 171만원에 가까운 금액이다. 중위소득이 전체 국민을 대상으로 계산된 것이기에 노인 가구의 특성을 감안하면 140만원 수준이면 노후 공적연금의 '적정 보장'으로 무난하다고 판단된다.

보고서는 법정연금체계의 보장성 수치를 2021년 기준으로 설계할 것이다(정부안 설계 기준년도와 맞춤). 그러면 최저보장액은 생계급여의 자연 인상분을 감안하면 80만원, 적정 보장액은 150만원이다.

**<표 7-2> 노후소득보장의 이원 목표 (2021년 기준)**

구분	최저보장	적정보장
금액	80만원	150만원
기준	생계급여 1.5배	국민연금연구원 조사

이 목표를 구현하는 연금개혁안은 어떻게 만들 것인가? 지금까지 한국에서 노후소득보장을 이야기할 때 '국민연금'만 가지고 논의하는 경향이 강했다. 하지만 국민연금 하나로 전체 노인의 소득보장을 이루기는 이미 불가능하다. 국민연금이 노동시장의 격차를 반영하는 구조여서, 하위계층 노인은 연금액이 적고 아예 국민연금 밖에 머무는 사각지대도 존재하기 때문이다.

이에 노후소득보장의 시야를 다층연금체계를 넓혀야 한다. 우리나라는 법정연금으로 국민연금, 기초연금, 퇴직연금을 가지고 있다. 국민연금은 1988년에 시행된 이래 31년을 맞았고, 기초(노령)연금은 2008년에 도입되었으며, 퇴직연금도 2005년부터 퇴직금에서 전환하는 작업을 진행 중이다. 이 중에서 기초연금은 처음 8만원대로 시작했지만 대통령 선거마다 10만원씩 올라 문재인정부에서 30만원까지 도달할 예정이다. 또한 퇴직연금도 아직 연금으로 받는 사람이 많지 않지만 다른 나라와 달리 '법정 의무연금'으로 강제력이 강한 제도이다. 앞으로 국민연금과 함께 기초연금, 퇴직연금을 포함한 법정연금 삼총사로 노후소득보장 방안을 만들어야 한다.

이 때 각 연금마다 지니는 계층별 특성을 주목하자. 국민연금은 가장 일반적인 제도로써 여러 계층을 포괄한다. 기초연금은 하위 70% 노인에게 지급되기에 주로 중하위계층 노인에게 도움이 된다. 퇴직연금은 1년 이상 고용된 노동자에게 적용되는 제도이기에 중상위계층 노동자의 노후소득보장에 기여할 수 있다. 이에 하위계층 노인은 기초연금과 국민연금, 중간계층은 기초/국민/퇴직연금, 중상위계층은 국민연금과 퇴직연금을 중심으로 자신의 노후를 대비하는 다층연금체계가 필요하다. 이는 노동시장의 격차가 노후소득의 격차로 이어지는 상황을 감안한 '계층별 맞춤형 연금체계'이다.

2) 재정의 지속가능성: 다층체계를 통한 미래 연금재정의 분산

인구 고령화가 빠르게 진행됨에 따라 갈수록 노후부양 지출이 늘어난다. 인류사회는 전통적으로 부모를 부양하고 자식에게 부양을 받는 ‘1부양 1피부양’ 방식으로 살아왔지만 앞으로는 뒤로 갈수록 노인부양비가 커지는 시대로 예상된다. 올해 3월 통계청이 발표한 장래인구특별추계의 의하면, 생산연령인구(15~64세) 대비 노년 인구의 비율인 ‘노년부양비’는 2019년 20.4명이나 2031년에 40명, 2040년 60명으로 높아지고 2065년에는 100명에 달한다.

이에 미래 연금지출의 재정 부담이 미래세대에게 가중되지 않도록 지금부터 준비해야 한다. 무엇보다 국민연금의 재정 전망이 어둡다. 국민연금은 제도 내부의 수지불균형 문제와 미래 인구구조 고령화에 따른 지출 증가라는 이중의 과제를 지니고 있다. 지금부터 미래 재정의 지속가능성을 위한 조치가 필요하다.

기초연금의 재정도 시간이 흐를수록 늘어날 수밖에 없다. 기초연금은 모두 일반회계를 재원으로 삼기에 정부 세입을 늘리는 증세가 관건이다. 기초연금은 노인의 경제적 상황과 당해 재정 여건 등을 감안해 적정선에서 조정되는 과정을 밟을 것이다. 그럼에도 기초연금이 예측가능하고 안정적인 제도로 자리잡기 위해서는 적절한 연금모델을 설계하는 것과 함께 이를 충당할 수 있는 세입 확충 기반을 지금부터 갖춰야 나가는데 무척 중요하다.

퇴직연금은 가입자가 나중에 받을 연금액을 미리 적립하는 제도이다. 재정적으로는 완전적립방식의 연금이므로 미래 세대에게 재정 책임을 넘기지는 않는다. 대신 완전적립에 따른 기금 운용의 부담이 따른다. 현재의 민간금융사가 관리하는 방식이 과연 재정적으로 효율적인지 점검이 필요하다.

이렇게 세 연금의 지닌 재정구조가 다르고 미래 세대에게 의존하는 재정 몫도 다르다. 기초연금은 전적으로 미래 세대에게 의존하고, 국민연금은 가입자가 보험료를 내지만 수지불균형에 따른 부족분을 미래 세대에게 의존하며, 퇴직연금은 현세대가 미리 연금지출분을 모두 준비한다. 결국 초고령사회를 맞아 다층연금체계는 미래 연금재정의 조달을 여러 세대에 분산하는 효과를 내므로 연금재정의 지속가능성을 위해서도 유효한 방안이다.

**<표 7-3> 다층연금체계의 재정 분산**

종류	재정구조	재정 책임
퇴직연금	완전적립방식	현재 세대
국민연금	부분적립방식	현재/미래 세대
기초연금	부과방식	미래 세대

여기서 가장 논란이 되는 연금 재정은 국민연금이다. 기초연금은 미래 세대가 전적으로 책임지는 부과방식이고 퇴직연금은 현재 세대가 모두 납부하는 완전적립방식이다. 반면 국민연금 재정은 현재 세대와 미래 세대가 중첩돼 있다. 특히 확정급여형 제도로서 미래의 연금지출 규모를 지금 예측할 수 있어 현재세대가 미래세대로 넘기는 재정 몫을 알 수 있

다. 우리가 ‘세대간 정의’의 시야에서 국민연금 재정을 책임있게 논의해야하는 이유이다.

앞으로 미래 세대는 기초연금, 의료비 등 노후부양의 책임이 우리보다 훨씬 무겁게 질 것이다. 이러한 상황에서 국민연금 재정까지 미래 세대에게 큰 부담으로 넘기는 건 바람직 하지 않다. 국민연금은 우리가 어떻게 개혁하느냐에 따라 미래 세대 부담 몫을 조정할 수 있는 제도이다. 국민연금의 재정불균형을 개선해 가능한 미래 세대 부담을 줄이는 개혁이 요청된다.

### 3. 국민연금 개혁: 재정불균형 개선과 사각지대 축소

#### 1) 재정불균형 개선: 소득대체율 40% 유지, 보험료율의 점진적 인상

국민연금은 공적연금으로 보장성과 지속가능성이라는 두 과제를 동시에 지닌다. 그런데 보장성과 지속가능성은 서로 상충하는 관계에 있다. 보장성 주제는 다층연금체계에서 여러 연금을 조합해 대응할 수 있다. 반면 국민연금 재정은 제도 자체에서 일정한 개혁안이 제시되어야 한다.

현재 국민연금의 재정불균형이 심각한 수준이다. 이에 보고서는 국민연금의 소득대체율은 국민연금법에 정해진 40%를 유지하자고 제안한다. 소득대체율 인상이 하위계층에 주는 효과가 크지 않은 상황에서 추가로 소득대체율을 올리면 미래에 국민연금 재정의 지속가능성을 감당하기 어렵다고 판단하기 때문이다. 국민연금에서 소득대체율 40%에 부합하는 수지균형 필요보험료율은 대략 20%로 예상되는데, 현재 보험료율은 9%에 불과하다. 이러한 상황에서 소득대체율을 올리면 앞으로 요구되는 보험료율 인상 폭은 더 커질 수밖에 없다.

<표 7-4> 재정목표 달성을 위한 필요보험료율 (단위: %)

인상연도	2020년	2030년	2040년
소득대체율 40%	16.02	17.95	20.93
45%	17.38	19.67	23.23
50%	18.84	21.53	25.71

- 자료: 국민연금연구원(2018), “재정목표별 필요보험료율 (국회 제출자료)”

- 주: 소득대체율은 정부안대로 2021년에 인상. 연도는 보험료율 인상 시점.

<표 7-4>에서 보듯이, 2020년에 재정목표(70년 적립배율 1배)를 달성한다고 가정하면 소득대체율 40%에서 필요보험료율이 16.02%이지만, 45%에서는 17.38%, 50%에서는 18.84%로 높아진다. 당장 이만큼의 보험료율 인상이 가능하지 않기에 점진적으로 인상한다고 가정하면 필요보험료율은 앞으로 20%를 훌쩍 넘게 될 것이다.

한편 인구고령화가 가파르게 진행되고 있어 노인 인구 증가도 후세대 부담을 무겁게 만드는 요인이다. 특히 기금 소진 이후 부담해야 하는 부과방식 필요보험료율이 무척 높다. 4차 재정계산 결과에 따르면, 2060년 부과방식 필요보험료율이 현행 40% 소득대체율에서 24.6%, 소득대체율을 50%로 올리면 31.6%에 이른다. 최근 장래인구 특별추계를 적용하면 필요보험료율 수치는 더욱 상향될 것이다.

<표 7-5> 소득대체율별 부과방식비용률(단위: %)

연도 대체율	2020	2030	2040	2050	2057	2060	2062	2063	2070	2080	2088
40%	5.2	9.0	14.9	20.8	24.6	<b>26.8</b>	28.1	28.5	29.7	29.5	28.8
45%	5.2	9.1	15.4	22.0	26.5	<b>29.2</b>	30.7	31.3	33.0	33.1	32.5
50%	5.2	9.2	15.9	23.3	28.6	<b>31.6</b>	32.6	33.5	36.4	36.7	36.0

- 주: 적립기금 없이 보험료 수입만을 재원으로 운영할 경우 필요한 보험료율 (보험료 부과대상 소득 총액 대비 급여지출 비용)

사실 소득대체율 40%에서도 미래 국민연금 지출 규모가 작지 않다. 현행 제도에서도 국민연금 지출은 2060년 GDP 7.5%, 2088년 9.4%로 전망된다. 현재 세대가 사전에 확정해서 미래 세대에게 넘겨주는 재정지출 규모로서 적정한 지, 또한 미래 세대가 이를 전적으로 감당하는 게 세대간 형평성에 부합하는지 의문이 든다.

<표 7-6> GDP 대비 국민연금 총지출 (40% 기준, %)

연도	2020	2030	2040	2050	<b>2060</b>	2070	2080	2088
지출규모	1.5	2.5	4.2	5.9	<b>7.5</b>	9.0	9.4	9.5

- 자료: 국민연금재정추계위원회 외(2018), [2018년 재정계산 결과를 바탕으로 한 국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회]. 9쪽.

이에 현단계에서 국민연금에서 가장 필요한 개혁은 재정불균형의 개선이다. 소득대체율은 유지하는 대신 보험료율은 점진적으로 인상해 재정불균형을 완화해 가야 한다. 한꺼번에 재정균형에 달성하지는 못하지만 사회적으로 수용가능한 수준에서 보험료율을 인상이 필요하다. 예를 들어, 이번 연금개혁에서 보험료율 3% 포인트를 점진적으로 인상해 12%까지 추진하고 이후 국민연금 재정계산에서 다시 사회경제적 여건을 감안해 추가 논의를 이어가는 ‘연속 개혁’이 요청된다.<sup>19)</sup>

19) 제4차 국민연금제도발전위원회 내부자료에 의하면, 소득대체율 40%를 유지하면서 보험료율을 2020년부터 매년 0.25%p씩 인상해 2035년에 13%에 도달하면 적립기금은 2050년에 GDP 55.5%로 최대가 되고 기금소진연도는 2068년으로 연장된다. (김승희 의원실 자료에 의하면, 보험료율을 12%로 인

이와 함께 상위소득자의 재정 기여를 더하는 조치도 필요하다. 현행 국민연금에서 상한 소득자의 수익비가 1.9배에 달한다(임금상승률 할인 기준. 기금수익률로 할인하면 다소 하향될 것). 이 소득계층의 수익비를 1배에 부합하는 필요보험료율은 17.3%이다. 2018년 기준 상한소득은 468만원으로 국민연금 가입자 평균소득의 2배에 불과하다. 2017년에 사업장 가입자 중 상한소득에 해당하는 가입자가 전체 가입자의 17.8%에 해당한다.

이에 상한소득액을 가입자 평균소득의 3배인 681만원 혹은 공무원연금의 상한소득 835만원으로 상향하는 방안을 검토할 수 있다. 이 때 보험료 추가 납부에 따른 추가 연금액을 모두 인정하지 않고 절반만 적용한다면 국민연금의 재정에 긍정적 기여를 할 것이다. 이 계층은 국민연금 외에 다양한 노후대비 자산을 준비한 집단이기에 사회연대적 차원에서 대승적 협력이 요청된다.<sup>20)</sup>

<표 7-7> 상한소득 인상수준별 급여제한 방식

(2018년 현재가 기준)

상한 기준	상한 소득	월 연금액(첫해기준)	수익비
현행 (A값의 약 2배)	468만원	139만원	1.9배
A값의 3배	681만원	<추가연금 전액인정> 186만원	1.8배
	<b>681만원</b>	<b>&lt;추가연금 절반인정&gt; 162만원 (△24만원)</b>	<b>1.5배</b>
	681만원	<추가연금 동결> 139만원	1.3배
공무원연금 상한소득	835만원	<추가연금 전액인정> 218만원	1.7배
	<b>835만원</b>	<b>&lt;추가연금 절반인정&gt; 178만원(△40만원)</b>	<b>1.4배</b>
	835만원	<추가연금 동결> 139만원	1.1배

- 수익비는 2028년 신규가입자, 가입기간 40년(임금상승률 할인), 수급기간은 기대여명을 고려하여 25년 수급을 가정. 노령연금과 유족연금을 합해 산출.
- 자료: 국민연금공단(2018), “상한소득 인상수준별 급여제한 방식” 국정감사 윤소하의원 요구자료(2018.10)

이러한 재정안정화 조치만으로 국민연금의 재정균형이 달성되지는 않을 것이다. 이후에도 연속개혁이 필요하다. 위의 개혁을 추진한 후 추가로 수급개시연령 상향, 기대여명계수도입 등 다양한 급여체계 조정도 논의할 수 있다. 물론 이러한 조치들은 사실상 급여 인하를 의미하므로 이를 수용할 수 있는 사회경제적 환경을 마련하는 일도 중요하다.

상하면 기금소진연도가 2057년에서 2067년으로 10년 연장된다).  
20) 보험료율 12% 인상과 상한소득 인상 조치를 결합하면 재정안정화 효과는 배가될 것이다. 이에 대한 분석이 요청된다.

## 2) 국민연금 사각지대 개선

국민연금이 지난 사각지대 개선을 위해서도 꾸준한 노력이 요청된다. 지금도 여러 정책들이 시행되고는 있다. 대표적으로 10인 미만 저임금 노동자에게 적용되는 두루누리 사회보험료 지원사업이 있고, 일찍이 농어촌 가입자에게도 대략 절반의 보험료가 지원되고 있다. 또한 <표 7-8>에서 보듯이 출산크레딧, 군복무크레딧, 실업크레딧도 운영되고 있다.

**<표 7-8> 국민연금 크레딧 현황**

구분	군복무 크레딧	출산 크레딧	실업크레딧
도입시기	2007.7 개정 (2008.1.1. 시행)		2015.1 개정 (2016.8.1. 시행)
근거규정	「국민연금법」 제18조	「국민연금법」 제19조	「국민연금법」 제19조의2
국고지원 시기	노령연금수급권 취득시기	노령연금수급권 취득시기	보험료 납입 시기
재정부담	전액 국고 지원 (예산: 지원한 바 없음)	국가가 전부 또는 일부 부담 (예산: 국고 30%지원)	국가가 전부 또는 일부 부담 (예산: 국고 25%지원)
국민연금기금부담	해당없음	70%	25%
본인부담	개인부담 없음		25%
조건	현역병, 전환복무자, 상근예비역 또는 공익근무요원으로 6개월 이상 복무한 자가 노령연금 수급권을 취득한 때	'08년 이후에 둘 이상의 자녀가 있는 가입자 (또는 가입자였던 자)가 노령연금수급권을 취득한 때	구직급여 수급자가 연금보험료 납부를 희망하는 경우
추가인정기간	6개월	12개월에서 최장 50개월까지	최장 1년
인정소득	노령연금 취득시점의 A <sup>1)</sup> 값의 1/2	노령연금 취득시점의 A값	실직 전 3개월 평균소득의 50%, 최대 70만원

- 자료: 국회예산정책처(2016), “국민연금 크레딧 예산의 문제점과 개선과제”, [NABO 경제동향 & 이슈] 28쪽.

하지만 여전히 개선할 과제가 많다. 첫째, 실제 노동자임에도 노동자성을 인정받지 못해 국민연금 직장가입이 적용되지 않는 특수형태 노동자가 존재한다. 현재 이들의 수가 최대 220만명으로 추정되고 점차 증가 추세에 있다. 이들은 직장가입자가 될 수 없기에 본인이 보험료를 전액 납부하는 지역가입자 또한 지역가입자 납부예외자, 미적용자 등으로 분포한다. 산재보험이 9개 직종의 특수형태 노동자에게 특례적용되듯이 국민연금도 특례 적용 제도를 활용하여 이들을 직장가입자 대상으로 포괄해 가야 한다.

둘째, 보험료 지원 제도의 사각지대도 개선해야 한다. 현재 사업장의 저임금 노동자는 두루누리 보험료 지원사업의 대상이고, 농어민 역시 보험료를 지원받지만 도시지역 가입자만 전액 보험료를 본인이 부담한다. 이에 도시 지역가입자의 보험료를 지원하는 ‘두루누리 사업 II’가 필요하다. 구체적인 방식은 농어업인 지원방식을 적용하거나 근로장려세제(EITC) 인프라와 연계해 지원하는 방식 등이 모색될 수 있다.

**<표 7-9> 국민연금 보험료 지원 현황**

대상		보험료 지원	사업명
사업장 가입자	저임금 노동자	○	두루누리 사업
지역가입자	농어촌	○	농어업인 보험료 지원
	도시	×	

셋째, 크레딧 제도도 강화할 필요가 있다. 출산크레딧은 첫째 자녀로 확대하고, 군복무 크레딧도 전체 군복무 기간으로 확대하고 기준금액도 A값의 100%로 조정하고, 실업크레딧의 인정소득 상한도 인상될 필요가 있다.<sup>21)</sup> 또한 최근 청년구직자의 어려운 현실을 감안해 중앙정부나 지자체의 청년지원사업 참여자에게 청년구직크레딧을 적용하는 방안도 검토할 수 있다.

#### 4. 기초보장 강화: 기초연금 인상과 내실화

##### 1) 기초연금 인상 및 보충기초연금 도입

기초연금은 노인 빈곤 대응에 강력한 효과를 지닌 제도이다. 하위 70% 노인에게 지급되므로 국민연금이 적거나 퇴직연금을 적용받지 못하는 중간계층 및 하위계층 노인에게 도움을 준다. 특히 국민연금으로 노후보장을 확보하기 어려운 노인일수록 기초연금을 통한 노후소득 지원이 중요하다.

한편 기초연금은 부과방식 재정구조여서 연금 지출이 모두 당해 세대의 책임이다. 재정을 조달하는 세대가 급여 조정의 결정권도 가지고 있다. 그럼에도 지금 가입자들이 자신의 미래 노후를 설계할 수 있도록 재정적으로 지속가능한 기초연금 모델을 만들어야 하고 동시에 세입 기반을 확충하는 노력도 요청된다.

기초연금은 2008년 처음 시행된 이래 빠르게 금액이 오른 편이다. 문재인정부 말에는 30만원까지 이를 전망이다. 그럼에도 30만원은 국민연금 가입자 평균소득 기준으로 12%의 소득대체율을, 국제 기준에 따라 상시노동자 평균소득 기준으로 계산하면 6.8%에 불과하다. OECD 회원국 중 기초연금을 시행하는 18개국의 평균 대체율 19.9%의 1/3 수준이다.<sup>22)</sup> 국민연금의 낮은 실질대체율, 퇴직연금 대상의 한계, 심각한 노인빈곤 상태 등을 감안하면 앞으로 더 기초연금은 강화돼야 한다.

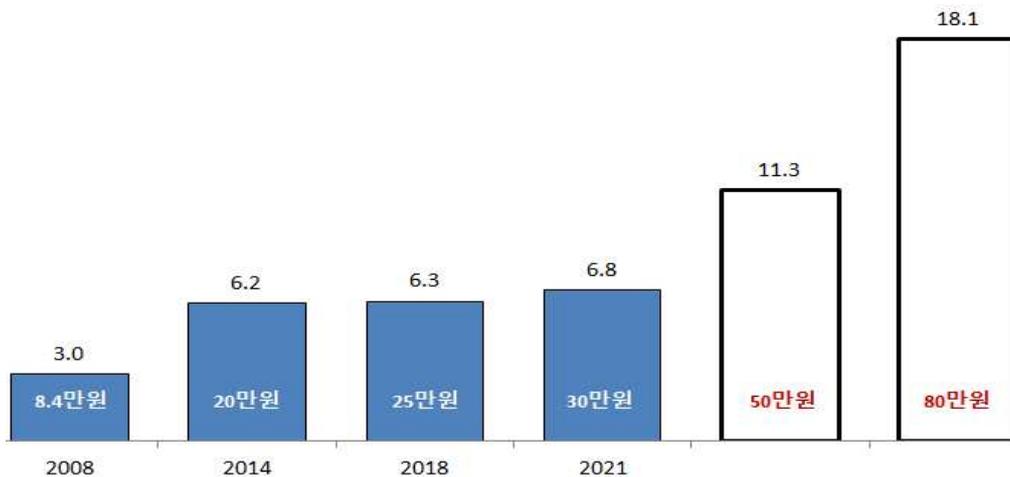
이에 보고서는 기초연금의 기본금액을 50만원으로 인상하자고 제안한다. 문재인 정부에

21) 군복무크레딧의 기준소득은 가입자 평균소득(A값)의 50%이고, 실업크레딧의 인정소득은 실업직전 3개월 동안 자신의 평균소득의 50% 금액이다(상한 70만원).

22) 이 평균 수치는 OECD 연금보고서가 발표한 결과이다. 사실 기초연금은 나라별로 설계도가 다양하고 여기 제시된 수치도 감액없이 전액을 받는 경우여서 실제 노인들에게 적용되는 소득대체율은 이보다 낮을 수 있다.

서 예정된 기초연금 30만원에서 추가로 20만원을 올린다. 2021년 기준으로 계산해, 기초연금 50만원은 국민연금 가입자평균소득(A값)의 20%이지만 노동자 평균소득 기준으로는 11.3%이다. 여전히 OECD 회원국 평균에 비해 낮은 수준이지만 현재 시점에서 제안할 수 있는 범위를 감안한 금액이다. 중장기적으로는 기초연금의 구조와 수준은 계속 조정 과정을 밟아가리라 기대한다.

<그림 7-2> 한국 기초연금 소득대체율 (가입자 평균소득 기준, %)



- 2021년 상시노동자 월평균소득 441만원 가정 (2017년 수치에서 연평균 3.5% 증가율 적용)

기초연금을 50만원으로 올리면 얼마나 재정이 소요될까? 일단 연금지출 규모에서 2060년을 정점으로 놓고 재정적으로 지속가능한 기초연금 수준을 논의하자.<sup>23)</sup> 올해 3월 발표된 통계청의 장래인구특별추계에 의하면, 노인인구는 2050년에 1901만명으로 정점을 찍은 후 이후 1천8만명대에서 안정화된다. 이에 기초연금 재정 추계는 2050~60년까지 살펴보면 충분하리라 판단된다. 기초연금을 50만원씩(70% 노인) 지급한다면 2040년 GDP 3.2%, 2050년 GDP 4.0%, 2060년에 GDP 4.6%까지 오른다. 만약 노인이 증가하지만 향후 노인의 사회적 역할이 확장되어 노인 연령이 상향된다면 기초연금 지출이 줄어들 수도 있다.<sup>24)</sup>

23) 2019년 통계청이 발표한 장래인구특별추계에 의하면 노인 인구수는 2017년 707만명에서 2050년 1901만명으로 정점에 도달한 후 1800만명대를 유지한다(2060년 1857만명).

24) <표 7-10>에서 2050년 이후 GDP 대비 연금지출이 계속 증가하는 것은 분모인 국내총생산 증가율이 낮아진 결과로 추정된다.

<표 7-10> 기초연금액별 GDP 대비 지출 비율 (단위 : %)

연도 기초연금	2022	2030	2040	2050	2057	2060	2062	2063	2070	2080	2088
30만원	0.9	1.4	2.0	2.5	2.6	<b>2.8</b>	2.8	2.7	3.1	3.2	3.0
40만원	1.3	1.8	2.6	3.3	3.4	<b>3.8</b>	3.7	3.7	4.2	4.3	4.1
50만원	1.6	2.2	3.2	4.0	4.2	<b>4.6</b>	4.6	4.6	5.1	5.3	5.0

- 자료: 국민연금연구원, “소득대체율별 GDP 대비 급여지출(윤소하 의원 요구자료)”(2018.12)

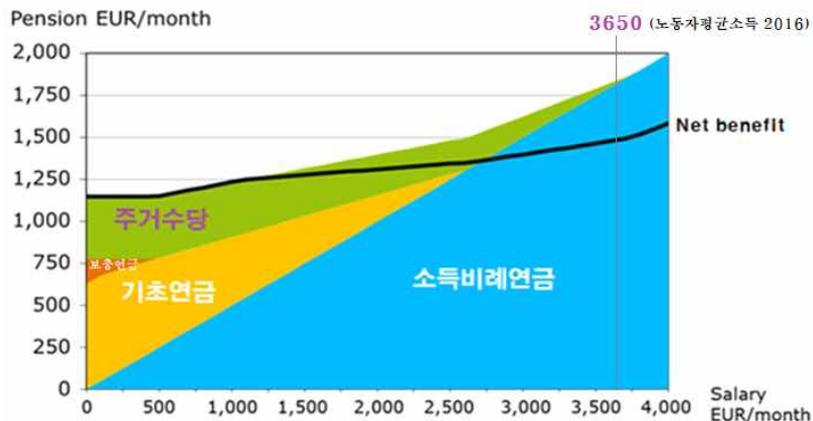
- 가정: 소득하위 70% 지급, 국민연금 연계 유지.

나아가 하위계층 노인에게 추가로 적용되는 보충기초연금의 도입도 검토할 수 있다. 기초연금 50만원이 만만한 과제가 아니지만 여전히 하위계층 노인들은 이 금액으로 노후를 보내기는 어렵다. 이에 하위계층 노인들에게 80만원의 최저 연금을 보장하기 위해서는 보충기초연금이 필요하다. 이 연금은 대상을 한정하기에 재정 지출을 크게 늘리지 않으면서 하위계층의 노후보장에 집중하는 방안이다.

외국에서는 캐나다와 덴마크 등이 보편적 기초연금과 보충적 기초연금을 제공하는 기초연금 이원체계를 운영하고 있다. 우리나라도 기초연금의 구조를 이원체제로 모색하되 보충기초연금의 도입 시기는 공적연금 내부의 정합성(저소득층의 국민연금 장기가입 동기 변화), 보충기초연금 운영을 위한 소득평가 인프라 성숙도 등 등을 감안해 정하는 게 바람직하다.

나아가 공적연금은 아니지만 주거비가 필요한 노인을 대상에게 제공되는 ‘주거수당’도 주목할 제도이다. 주거수당의 적용 기준이 가계 지출 구조와 연계되기에 가계 수입에 포함되는 조항인 국민연금과 별개로 운영될 수 있다. <그림 7-3>에서 보듯이, 핀란드의 경우는 기초연금과 별도로 주거수당이 광범위하게 제공되고 있다. 2016년 기준 핀란드 상시노동자 평균소득은 월 3650유로이다. 이 그림을 보면 대략 평균소득 이하 연금수령자들이 주거수당을 받고 있다.

<그림 7-3> 핀란드 연금체계

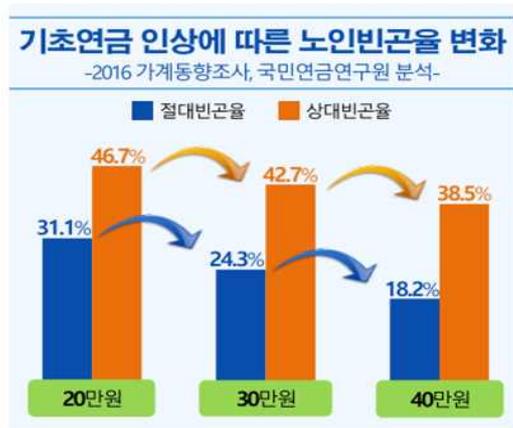


- 자료: Heikki Tikanmaki(2018), Demographic and labour market challenges of the Finnish pension system. Finnish Centre for Pensions. 3쪽.

## 2) 기초연금 인상과 국민연금 가입 동기

기초연금 인상을 비판하는 논리 중에서 ‘기초연금을 더 올리면 국민연금 장기 가입 동기가 약화된다’는 주장이 있다. 이는 문재인정부가 작년 9월 발표한 ‘포용국가론’ 포용국가 문서에 공식적으로 담긴 내용이기도 하다. 이 비판은 얼마나 설득력을 지닐까?

<그림 7-4> 포용국가의 사회정책비전 (공적연금 분야)



- 기초연금 추가 인상 시 절대빈곤율은 현저히 완화되나 상대빈곤율은 크게 줄지 않음
- 기초연금을 30만원 이상으로 인상하면 10년 이상 장기 가입한 국민연금의 평균연금액과 기초연금액이 비슷해져 국민연금의 장기가입 유인이 하락하고 사보험시장으로 이동 가능성
- 기초연금에서 제외된 상위 30% 노인의 국민연금액이 하위 50% - 70% 노인의 총연금액(국민연금+기초연금)보다 적어지는 소득역전 발생으로 연금제도 간 정합성 상실

- 자료: 대통령직속정책기획위원회 “문재인정부 ‘포용국가’ 비전과 전략” (2018.9.11.) 21쪽.

이 주장은 기초연금이 오르면 국민연금에 오래 가입하는 게 이익이 되지 않을 때 근거를 지닌다. 기초연금의 급여구조를 이해할 겸, 예상 가능한 경우들을 살펴보자.

첫째, 기초연금이 오르면 기초연금 감액이 커질까? 현행 기초연금은 국민연금 가입기간에 비례해서 금액이 삭감되도록 설계되어 있다. 그래서 기초연금이 오르면 감액 폭도 늘어 나리라 생각할 수 있다. 사실은 그렇지 않다. 이는 기초연금 금액 결정에서 ‘기초연금 급여산식(기준연금-2/3A급여 + 부가연금액)과 동시에 작동하는 ‘국민연금 급여액 산식’ 효과 때문이다.

2014년에 기초연금 급여산식을 도입하면서 국민연금액이 적은 가입자를 지원하는 조치로 ‘국민연금 급여액 산식’이 추가되었다. 이 산식에 의하면, 기준연금 20만원에서 국민연금이 기준연금의 1.5배(30만원) 이하면 기초연금을 20만원 전액 지급하고, 국민연금이 기준연금의 2.5배(50만원) 이하면 최소한 기초연금과 국민연금을 합해 50만원이 되도록 한다.

만약 기초연금 급여산식만 적용했다면 기초연금 감액은 소득과 무관하게 가입기간별로 정해져야 한다. 하지만 <표 7-11>을 보듯이, ‘국민연금 급여액 산식’의 효과로 50만원 소득자는 35년 가입자부터, 100만원 소득자는 30년 가입자부터, 평균소득자는 20년 가입자부터 감액이 시작된다.<sup>25)</sup>

25) 표는 5년 구간으로 작성되었다. 연도별로 분석하면 실제 감액 시작 연도는 조금 다를 수 있다.

<표 7-11> 통합 순혜택: 기초연금 30만원, 국민연금 40%<sup>26)</sup>

(만원, 2021년 기준금액)

가입기간	구분	50만원 소득자	100만원 소득자	250만원 평균소득자	350만원 소득자	500만원 상한소득자
10년	기초	30.0	30.0	30.0		
	국민	15.0	17.5	25.0	30.0	37.5
	합계	45.0	47.5	55.0	30.0	37.5
15년	기초	30.0	30.0	30.0		
	국민	22.5	26.3	37.5	45.0	56.3
	합계	52.5	56.3	67.5	45.0	56.3
	기초 감액	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	국민 증액	1.5	1.8	2.5	3.0	3.8
	국민 순혜택		1.3	1.4		
20년	기초	30.0	30.0	28.3		
	국민	30.0	35.0	50.0	60.0	75.0
	합계	60.0	65.0	78.3	60.0	75.0
	기초 감액	0.0	0.0	-0.3	0.0	0.0
	국민 증액	1.5	1.7	2.5	3.0	3.7
	국민 순혜택		1.2	1.4		
	통합 순혜택		1.2	1.0		
25년	기초	30.0	30.0	24.2		
	국민	37.5	43.8	62.5	75.0	93.8
	합계	67.5	73.8	86.7	75.0	93.8
	기초 감액	0.0	0.0	-0.8	0.0	0.0
	국민 증액	1.5	1.8	2.5	3.0	3.8
	국민 순혜택		1.3	1.4		
30년	기초	30.0	22.5	20.0		
	국민	45.0	52.5	75.0	90.0	112.5
	합계	75.0	75.0	95.0	90.0	112.5
	기초 감액	0.0	-1.5	-0.8	0.0	0.0
	국민 증액	1.5	1.7	2.5	3.0	3.7
	국민 순혜택		1.2	1.4		
	통합 순혜택		-0.3	0.5		
35년	기초	22.5	15.8	15.8		
	국민	50.0	61.3	87.5	105.0	131.3
	합계	72.5	77.1	103.3	105.0	131.3
	기초 감액	-1.5	-1.3	-0.8	0.0	0.0
	국민 증액	1.0	1.8	2.5	3.0	3.8
	국민 순혜택		1.3	1.4		
40년	기초	15.0	15.0	15.0		
	국민	50.0	70.0	100.0	120.0	150.0
	합계	65.0	85.0	115.0	120.0	150.0
	기초 감액	-1.5	-0.2	-0.2	0.0	0.0
	국민 증액	0.0	1.7	2.5	3.0	3.7
	국민 순혜택		1.2	1.4		
	통합 순혜택	감소	1.1	1.2		

- 감액/증액/순혜택은 연평균 월금액(반올림 계산). 통합순혜택='국민연금 순혜택-기초연금 감액'

26) 국민 순혜택은 국민연금 연증가액 중 소득별 수익비를 적용해 산출(100만원 소득자 3.5배, 평균소득자 2.2배). 예를 들어, 국민연금 연평균 증가액은 2.5만원이고, 국민연금 순혜택은 1.4만원(2.5만 \*1.2/22). 50만원 소득자의 경우 수익비 자료가 없어 국민순혜택은 공란으로 남겼으나, 통합순혜택은 눈으로도 확인됨.

<표 7-12> 통합 순혜택: 기초연금 40만원, 국민연금 40%

(만원, 2021년 기준금액)

가입기간	구분	50만원 소득자	100만원 소득자	250만원 평균소득자	350만원 소득자	500만원 상한소득자
10년	기초	40	40	40		
	국민	15	17.5	25	30	37.5
	합계	55	57.5	65	30	37.5
15년	기초	40	40	40		
	국민	22.5	26.3	37.5	45	56.3
	합계	62.5	66.3	77.5	45	56.3
	기초 감액	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	국민 증액	1.5	1.8	2.5	3.0	3.8
	국민 순혜택		1.3	1.4		
20년	기초	40	40	40		
	국민	30	35	50	60	75
	합계	70	75	90	60	75
	기초 감액	0.0	0.0	0.0	0.0	
	국민 증액	1.5	1.7	2.5	3.0	3.7
	국민 순혜택		1.2	1.4		
25년	기초	40	40	39.2		
	국민	37.5	43.8	62.5	75	93.8
	합계	77.5	83.8	101.7	75	93.8
	기초 감액	0.0	0.0	-0.2	0.0	0.0
	국민 증액	1.5	1.8	2.5	3.0	3.8
	국민 순혜택		1.3	1.4		
30년	기초	40	40	35		
	국민	45	52.5	75	90	112.5
	합계	85	92.5	110	90	112.5
	기초 감액	0.0	0.0	-0.8	0.0	0.0
	국민 증액	1.5	1.7	2.5	3.0	3.7
	국민 순혜택		1.2	1.4		
35년	기초	40	38.7	30.8		
	국민	50	61.3	87.5	105	131.3
	합계	90	100	118.3	105	131.3
	기초 감액	0.0	-0.3	-0.8	0.0	0.0
	국민 증액	1.0	1.8	2.5	3.0	3.8
	국민 순혜택		1.3	1.4		
40년	기초	40	30	26.7		
	국민	50	70	100	120	150
	합계	90	100	126.7	120	150
	기초 감액	0.0	-1.7	-0.8	0.0	0.0
	국민 증액	0.0	1.7	2.5	3.0	3.7
	국민 순혜택		1.2	1.4		
	통합 순혜택	감소	-0.5	0.5		

- 감액/증액/순혜택은 연평균 월금액(반올림 계산). 통합순혜택='국민연금 순혜택-기초연금 감액'.

기초연금이 40만원으로 오르면 어떻게 될까? <표 7-12>에서 보듯이, 하위계층은 대부분 기초연금을 전액 받는다. 우선 50만원 소득자는 모든 가입기간에서 40만원을 받는다. 100만원 소득자는 35년 가입자부터, 평균소득자는 25년 가입자부터 기초연금이 감액된다. 모두 기초연금 30만원 때보다 감액 대상이 줄어들었다. 별도 분석표를 제시하지 않았지만, 기초연금이 50만원으로 오르면, 50만원, 100만원 소득자는 모두 50만원을 받고, 평균소득자는 35년 이상 가입자부터 감액된다. 즉 기초연금이 오르면 기초연금 감액 효과는 약화된다.

둘째, 기초연금이 오를수록 기초연금 감액이 개선되더라도 통합 순혜택을 따지면 장기 가입할수록 불리한 경우가 생기는가? 일부에서 생긴다. 이는 현재 기초연금 30만원에서도 존재하는 문제이다. 주목할 건 기초연금이 오르면 이 경우가 상당히 줄어든다는 점이다.

현행 기초연금은 국민연금의 가입기간에 따라 감액되도록 설계되어 있다. 박근혜 정부에서 이 조항이 도입되자 ‘누가 국민연금에 장기 가입하겠느냐’는 비판이 제기되었다. 이러한 우려를 불식하기 위해 기초연금 급여산식은 기초연금 감액이 국민연금 가입에 따른 순혜택(총급여의 현재가치 - 납부 보험료 총액의 현재가치)보다 작도록 설계되었다. 즉 오래 가입해 기초연금 감액이 늘어도 국민연금 가입을 통한 순혜택이 더 많게, 즉 ‘통합 순혜택’(기초연금 감액과 국민연금의 순혜택을 합친 결과)이 더 많게 만들었다.

그럼에도 특정 시점에서 통합 순혜택이 마이너스가 되는 경우가 있다. 이 역시 ‘국민연금 급여액 산식’ 때문이다. ‘국민연금 급여액 산식’ 효과가 끝나는 시점부터는 ‘기초연금 급여산식’만 적용되기에 이 구간에서 기초연금 감액폭이 상대적으로 커진다. 이 때 기초연금 감액이 국민연금 순혜택보다 크면 통합 순혜택이 마이너스가 된다.

다시 <표 7-11>을 보면, 50만원 소득자의 경우 30년 이상 가입하면 기초연금 감액이 국민연금액 증가액보다 커서 통합 순혜택이 마이너스가 된다. 100만원 소득자의 경우 가입기간 30년 구간에서 통합 순혜택이 마이너스가 된다. 즉, 이 시점에서 추가 가입에 따른 기초연금 감액(1.5만원)이 국민연금 순혜택(1.2만원)보다 커서 계속 가입하면 통합 순혜택이 3천원 감소한다. 반면 평균소득자는 20년부터 기초연금 감액이 시작되지만 ‘기초연금 급여산식’에 의해 기초연금 감액보다 국민연금 순혜택이 많아 통합 순혜택이 마이너스가 되는 구간은 존재하지 않는다.

기초연금이 40만원으로 오르면 어떻게 변할까? 역시 개선된다. <표 7-12>에서 보듯이, 50만원 소득자는 모든 기간에서 기초연금을 전액 받는다.<sup>27)</sup> 평균소득자의 경우에는 25년 이상 가입할 때부터 감액이 이루어지지만 역시 ‘기초연금 급여산식’에 따라 전체 구간에서 기초연금 감액(0.8만원)보다는 국민연금에서 얻는 순혜택(1.4만원)이 크다.<sup>28)</sup> 다만 100만원 소득자의 경우 ‘국민연금 급여산식’ 효과가 종료되는 35년 구간에서 기초연금 감액(1.7만원)이 국민연금 순혜택(1.2만원)보다 많다. 이 소득구간에서 35년 이상 가입하는 사례가

27) 35년 가입기간 이후 총연금액이 계속 90만원인 것은 국민연금 소득대체율 100% 상한 규정 때문이다.

28) 평균소득자가 1년 추가 가입 시 국민연금 월 수령액의 증가액 2.5만원에서 순혜택 뺀 1.4만원으로 분석된다. 평균소득자의 국민연금 수익비 2.2배(기금수익률 할인)를 적용하면 1년 추가 가입당 국민연금 월증가액 2.5만원의 12/20(1.4만원)이 순혜택이다.

드물 것으로 예상되지만 불이익이 생기지 않도록 특례조항을 만들 수도 있을 것이다. 물론 기초연금이 50만원으로 오르면 모든 구간에서 통합 순혜택의 크다(국민연금 대체율 100% 상한 적용은 제외). 요약하면 기초연금이 오를수록 장기가입에 따른 통합 순혜택이 마이너스가 되는 경우는 오히려 줄어든다. 현재보다 장기 가입 동기 문제가 개선된다는 의미이다.

셋째, 기초연금이 높을수록 노후에 기초연금 대상자에서 탈락하지 않기 위한 사전 대응으로 국민연금의 장기 가입을 회피하는 경우가 발생할까? 물론 생길 수 있겠지만 실질적으로 유의미할 정도로 발생할 지는 의문이다.

기초연금은 소득과 재산을 합친 소득인정액을 기준으로 대상자가 정해진다. 2019년 1인 가구 기준으로 기초연금 수급자가 될 수 있는 소득인정액은 단독가구 137만원, 부부가구 219만원이다. 아마도 70% 경계에 있는 사람들, 즉 중상위계층이 가장 대상자 포함 여부에 이해관계를 가질 수 있다. 하지만 이 계층은 국민연금 외에 다양한 소득과 재산을 가지고 있어 소득인정액 계산에서 국민연금이 차지하는 비중은 제한적이다. 자신이 하위 70%에 속할 것을 기대하며 보험료를 납부하면 순혜택을 얻을 수 있는 국민연금을 미리 회피할 사람이 얼마나 될까? 게다가 국민연금은 의무제도여서 여기에 속한 계층의 사람들은 소득이 있다면 국민연금에서 임의로 벗어나기도 쉬운 일이 아니다.

국민연금 보험료 납부가 힘겨운 하위계층 가입자의 경우는 어떨까? 사실 이 계층은 장기 가입하더라도 국민연금액이 그리 많지 않다. 30년을 가입해도 40~70만원 선이다. 소득인정액에서 소득과 재산의 구성을 분석해 봐야겠지만, 이 정도의 국민연금액이라면 기초연금 수급대상자에 포함될 수 있을 것이다. 즉 기초연금 대상에서 탈락할 거라는 불안 때문에 노후에 도움이 되는 국민연금을 회피하리라는 예상은 과도해 보인다. 그럼에도 필요하다면, 기초연금을 단계적으로 인상해 가는 과정에서 소득인정액 구성, 기초연금 대상 범위 등에서 보완 대책이 모색될 수 있을 것이다.

물론 앞으로 국민연금 보험료율이 인상되면 가입자의 국민연금 순혜택이 감소하므로 소득계층별 장기 가입 동기에 변화가 생길 수 있다. 이에 보험료율 인상은 점진적으로 추진하면서 국민연금 가입 기반을 내실화하는 작업을 병행해 가야 한다. 국민연금은 소득이 있는 경우 의무적으로 가입하는 제도이다. 앞으로 소득파악 등의 인프라 개선을 통해 가입 관리가 더욱 잘 이루어지도록 꾸준히 노력해야 할 것이다.<sup>29)</sup>

### 3) 기초연금 급여체계 내실화

기초연금은 금액 인상과 함께 급여체계를 내실화하는 과제도 안고 있다. 무엇보다 기초연금을 매년 조정할 때 기준을 '소득'으로 원상회복해야 한다. 2008년 처음 기초노령연금이 시행될 때는 금액이 국민연금 가입자 평균소득과 연동되었으나 2014년 박근혜 정부에

29) 참고로, 국민연금의 장기 가입 동기 문제는 국민연금에서도 존재한다. 누진적 소득대체율 구조로 인해 저소득 계층은 소득대체율이 100% 상한에 미리 도달한다. 40% 소득대체율에서 50만원 소득자는 35년 가입하면 100% 대체율을 적용받고, 소득대체율을 50%로 인상하면 30년 가입만으로 100% 대체율에 도달한다. 추가 가입해도 연금액이 100% 상한에 따라 오르지 않는다는 의미이다.

서 기초연금으로 이름이 바뀌면서 사실상 ‘물가 연동’으로 바뀌었다.

현행 기초연금법에 의하면 ‘보건복지부 장관이 5년마다 물가, 노인 생활수준, 국민연금 가입자 평균소득 등을 종합적으로 고려하여 기초연금액을 조정’한다. 5년 만에 생활수준이나 가입자 평균소득이 크게 변하지 않을 것이기에 현행 방식은 사실상 ‘물가 연동’으로 이해된다. OECD 국가에서 기초연금을 물가와 연동하는 나라들도 있지만, 우리나라 기초연금이 외국에 비해 낮은 수준이므로 금액 조정 방식은 소득과 연계해 기초연금의 수준이 소득의 변화에 뒤처지지 않도록 하는 게 바람직하다.

또한 기초연금을 국민연금 가입기간과 연계해 감액하는 방식도 폐지하자. 박근혜 정부는 국민연금 가입자가 국민연금 급여구조에서 가입기간이 길수록 ‘균등급여’의 혜택을 보고 있기 때문에 기초연금에서는 가입기간과 연계해 기초연금액을 감액하는 방식을 도입했다.

물론 현행 국민연금의 균등급여와 기초연금이 비슷한 성격을 지니고 있어, 국민연금 가입자가 이중 혜택을 얻고 있다고 평가할 수 있다. 하지만 이는 국민연금 소득대체율에 비해 낮은 보험료율에서 기인하는 문제이다. 원인은 국민연금 내부구조에 있는데 이를 개선한다는 명분으로 국민연금 밖의 기초연금을 감액하는 것은 연금체계를 복잡하게 만든다. 실제 보고서의 제안대로 기초연금이 오르면 예전 기초연금 20만원을 기준으로 설계된 감액 효과는 사실상 사라진다. 실효성도 없는 연계 감액을 굳이 계속 유지할 이유가 없다.

국민연금 균등급여로 인한 재분배 요소의 중복이나 국민연금 장기가입자일수록 유리한 순혜택 문제 등은 향후 국민연금 균등급여와 기초연금을 통합하거나 국민연금 보험료율을 상향해 해소하는 게 ‘정공법’이다. 앞에서 제안했듯이 국민연금 보험료율을 단계적으로 인상하면 국민연금 가입에 따른 순혜택도 줄어들 수 있다. 앞으로 국민연금 재정안정화를 위해 보험료율 인상이 불가피하고 이를 가입자에게 설득하기 위해서는 ‘기초연금 감액’은 폐지하는 게 바람직하다.

## 5. 퇴직연금 개혁: 퇴직연금의 연금화

퇴직연금은 1년 이상 고용된 노동자에게 적용되는 법정 의무제도이다. 한국의 노동시장 현실에서 퇴직연금이 적용되는 사람은 많지 않기에 다수 계층을 포괄하는 보편적 성격의 연금은 아니다. 그럼에도 중상위 계층 노동자는 대부분 퇴직연금을 적용받기에 계층별 다층연금체계에서 한 몫을 담당할 수 있다.

이 때 핵심적인 과제는 퇴직연금을 일시금이 아닌 연금으로 정착시키는 일이다. 2018년 퇴직급여 신규 수급자를 보면, 연금 수령을 선택한 계좌는 2.1%에 불과하고, 수령액 기준으로는 21.4%에 머물렀다. 여전히 퇴직연금조차 일시금 수령이 많은 것은 오래된 퇴직금의 전통이 작용한 탓도 있지만 실제 일시금에 대한 수요가 상당히 존재하기 때문이다. 아직 은퇴할 나이가 아니기에 자영업을 위한 초기 투자금으로 활용하거나 자녀의 결혼 지원금 등 목돈이 필요한 경우도 존재한다.

보건복지부가 2018년 9~10월에 시행한 여론조사에서도 응답자(2000명)의 58.6%가 퇴직

연금을 연금 형태로 의무지급하는 제안에 찬성하고 반대한다고 응답한 사람은 36.4%였다. 아직은 퇴직연금이 일시금으로 운영되지만 향후 노후소득보장을 위해서 연금 형태 지급을 의무화하는 제안에 찬성자가 더 많다는 사실은 주목할만한 일이다.<sup>30)</sup>

물론 퇴직연금의 연금화가 빠른 시일에 이루어질 수 있는 과제는 아니다. 이를 위해 사회경제적 조건을 만드는 게 퇴직연금 개혁에서 지금 추진해야 할 핵심 사안이다. 이는 회사에서 은퇴하는 시점과 실제 노인이 되는 시점 사이의 소득단절을 해소하는 사회경제적 개혁을 의미한다.

첫째, 퇴직연금의 적용 대상을 넓히자. 2017년 기준 임금노동자 약 2000만명 중에서 퇴직연금이 적용될 수 있는 노동자는 약 절반에 불과하고, 이 중에서 실제 퇴직연금에 가입한 노동자는 약 540만명에 그친다. 앞으로 1년 미만 노동자도 퇴직급여가 적용되도록 대상을 확대해야 하고, 또한 기존 퇴직금을 퇴직연금으로 전환하는 정책을 펴야 한다. 이 때 영세사업자의 퇴직연금 가입을 독려하기 위해 사업주 부담금의 일부를 지원하는 조치도 필요하다.

둘째, 퇴직연금을 연금으로 수령화하도록 유도하자. 앞으로 퇴직연금이 성숙되면 개인별 적립금이 지금보다 커져 연금화의 실효성이 증대하므로 노후를 대비하는 계획에 퇴직연금이 자리잡을 개연성은 크다. 이에 현행 퇴직연금 의무연금 수령기간 5년을 10년 이상으로 연장하면서 연금형태 수령을 독려하기 위해 세제지원을 강화할 필요가 있다. 이는 현행 개인형 퇴직연금 계좌의 중도해지를 엄격히 규제하는 조치와 함께 진행되면 효과가 배가될 것이다.

셋째, 퇴직연금의 공공성을 강화하자. 가입자의 연금급여가 훼손되지 않도록 확정기여형에서는 표준투자방식을 강화하거나 최저수익률을 보장하는 방안을 모색하고, 확정급여형에서도 기업이 파산하는 경우에 대비한 대책이 필요하다. 궁극적으로 정부가 퇴직연금공단을 설립해 퇴직연금을 관리하게 된다면 퇴직연금도 공적연금으로 주소를 옮기고 급여의 안정성도 강화될 수 있을 것이다.

## 6. 제안: 계층별 다층연금체계

### 1) 계층별 다층연금체계

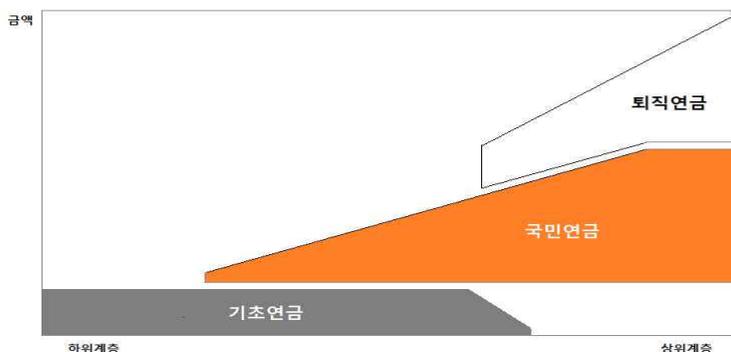
지금까지 각 연금별로 개혁 방향을 제시하였다. 이제 기초연금, 국민연금, 퇴직연금을 종합한 다층연금체계를 설계해 보자. 각 연금이 지닌 계층적 성격이 다르기에 세 연금을 조합하면 '계층별 다층연금체계'가 마련될 수 있다.

앞에서 제시된 연금별 개혁방안을 토대로 연금개혁안 모델을 그림으로 설명하면 아래와 같다. 먼저 <그림 7-5>는 현재 다층연금체계의 실태를 보여준다. 기초연금이 30만원이고, 그 위에 국민연금이 있으며, 중상위계층에 해당하는 퇴직연금이 존재하나 아직 연금화하지

30) 보건복지부, “제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획” (2018.12) 55쪽.

못한 상태여서 백색으로 표시했다.

<그림 7-5> 한국 연금체계: 현재



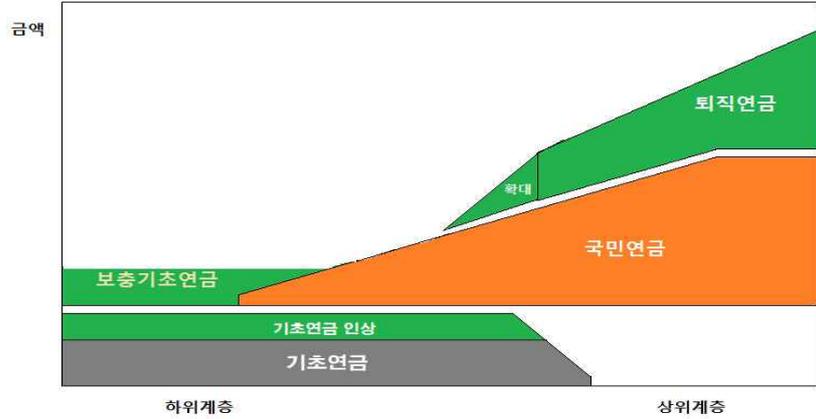
앞으로 추진할 연금개혁안의 설계도는 <그림 7-6>과 같다. 기초연금은 하위 70% 대상으로 50만원으로 인상한다. 기초연금을 지급하기 위한 재정 여건, 기초연금의 노인빈곤을 개선 효과 등을 감안해 우선 1인가구 생계급여 수준으로 기초연금을 올리자는 제안이다. 그럼에도 하위계층 노인은 최저보장 금액(80만원)을 얻지는 못한다. 이에 하위 40%계층 노인에게는 추가로 30만원의 보충기초연금을 지급한다. 즉, 기초연금과 보충기초연금을 합해 기초보장으로 80만원을 확보한다.<sup>31)</sup>

국민연금은 현행 법대로 소득대체율은 2028년까지 40%로 낮춘 후 유지한다. 보험료율은 12%까지 인상하고 추후 여러 재정안정화 방안들을 이어간다. 여기서 소득대체율 인상 없이 더 내기만 한다는 비판이 나올 수 있는데, 노후보장은 기초연금 인상으로 보완하자는 취지이다. 또한 기초연금을 인상하면 국민연금 균등급여와의 중복성 문제가 더 제기될 수 있다. 이 주제는 국민연금 틀 자체를 바꾸는 구조적 개혁 논의를 수반하는 것이기에 보고서에서 다루어지지 않는다. 추후 이 주제와 관련 사회적 논의가 진행되기를 기대한다.

퇴직연금은 점차 일시금에서 연금 수령으로 전환해 가는 게 핵심이다. 이는 개별적으로 퇴직연금 적립금이 늘어야 하고, 불가피하게 일시금을 수령하는 사회경제적 여건도 개선돼야 하기에 상당한 시간이 필요하리라 예상된다.

31) 하위 70% 노인에게 기초연금을 50만원 지급하면 여기서 배제되는 상위 30%의 형평성 문제가 제기될 수 있다. 이에 대응하기 위해서는 기초연금 인상액부터 상위계층에 적용하는 방안, 국민연금의 소득비례 비중을 높여 국민연금액을 보전하는 방안, 퇴직연금의 연금화를 통해 법정연금의 보전을 강조하는 방안 등 다양한 논의가 가능하다. 보고서는 현행 기초연금의 대상을 기준으로 설계한 것이기에 이 주제는 후속 논의로 남겨 둔다.

<그림 7-6> 한국 연금체계: 개혁안



- 주: 녹색 면적이 급여 강화되는 부분.

## 2) 계층별 연금액과 빈곤을 개선 효과

이 연금개혁안은 계층별로 어떠한 효과를 만들어 낼까? 연금개혁안이 시행되었을 때 소득계층별로 받는 총연금액, 그리고 노인빈곤을 개선 효과를 살펴보자. 이 때, 계층별 보장 수준을 비교하기 위해 하위소득자 기초연금과 보충연금만 받고, 중간소득자는 기초연금, 국민연금, 퇴직연금을 받으며, 상위소득자는 국민연금과 퇴직연금만 수령하는 것으로 유형화했다. 국민연금과 퇴직연금은 가입기간에 따라 금액이 변동하기에 소득별로 가입기간을 다르게 가정했다.

<표 7-13> 계층별 다층연금체계의 보장 수준 (만원)

(2028년 가입자, 2021년 기준 금액)

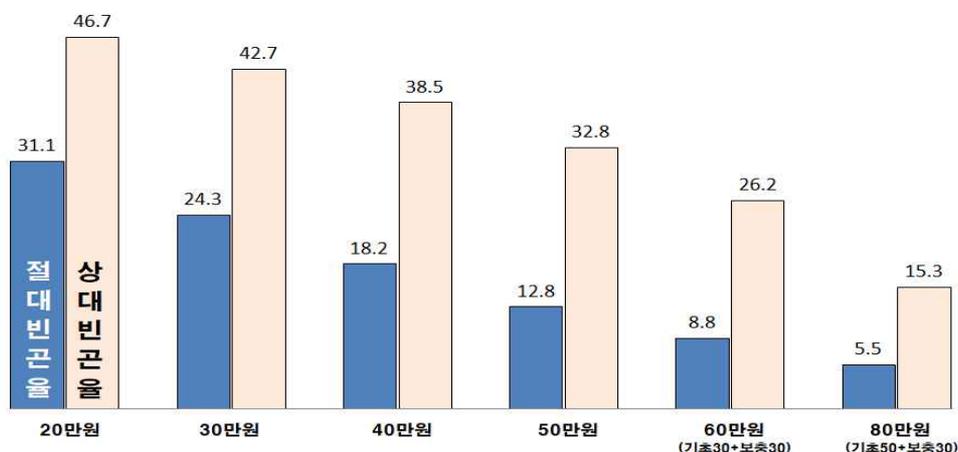
구분	저소득자 (50만원 이하)	100만원 소득자	평균소득자 (250만원)	상한소득자 (500만원)
미가입	80만원 기초 50 보충 30			
15년 가입		91만원 보충 15 기초 50 국민 26		
25년 가입			144만원 기초 50 국민 63 퇴직 31	
35년 가입				197만원 국민 131 퇴직 66

- 필자 작성. 보충연금은 30만원(A값의 12%), 기초연금은 50만원(A값의 20%). 100만원 소득자는 보충기초연금 절반 적용. 퇴직연금은 국민연금액의 절반 적용.

<표 7-13>을 보면, 국민연금 사각지대에 놓여 있는 저소득자 노인은 기초연금과 보충기초연금을 통해 최저보장 80만원을 확보한다. 100만원 소득자는 보충연금의 절반과 기초연금, 그리고 국민연금액을 포함해 총 91만원을 받는다. 평균소득자는 기초연금 50만월에 국민연금 63만원과 퇴직연금 31만원을 합해 144만원을, 상한소득자는 국민연금과 퇴직연금을 통해 197만원을 받을 수 있다. 정리하면, 보고서가 설정한 노후소득보장의 최저금액(80만원)과 적정금액(150만원)이 실현된다.

보고서의 연금개혁안은 노인빈곤 구조를 얼마나 개선할까? 2017년 발간된 OECD 연금 보고서를 보면 한국 노인의 상대빈곤율은 45.7%로 가장 높다. OECD 회원국 평균 12.5%의 거의 4배에 달하는 수치이다. 우리가 최우선으로 노인빈곤율 개선에 적극 나서야 하는 이유이다.

<그림 7-7> 기초연금액별 노인빈곤율 (단위: %)



- 자료: 기초연금 20~40만원은 대통령직속정책기획위원회(2018), “문재인정부 포용국가 비전과 전략” 21쪽. 기초연금 50~80만원은 국회 보건복지위원회(2019.7.12.) 윤소하의원의 보건복지부장관에게 서면질의 내용(원자료는 국민연금연구원, “윤소하 의원실 제출자료”).

<그림 7-7>을 보면, 기초연금이 20만원일 때 노인의 절대빈곤율은 31.1%, 상대빈곤율은 46.7%이다. 문재인 정부에서 30만원으로 오르면 절대빈곤율은 24.3%, 상대빈곤율은 42.7%로 개선된다. 이어 기초연금을 50만원으로 인상하면 절대빈곤율은 32.8%, 상대빈곤율은 12.8%로 나아진다. 하위 40% 노인에게 보충기초연금을 지급하는 방식도 빈곤율 개선에 더욱 효과적이다. 만약 기초연금은 현행 30만원을 유지하고 보충기초연금을 30만원 지급하면 하위계층 노인은 기초보장으로 60만원을 얻는데, 이 때 절대빈곤율은 8.8%로 낮아지고, 상대빈곤율은 26.2%로 낮아져 20%대로 진입한다. 나아가 보고서의 최종안대로 기초연금 50만원과 보충기초연금 30만원이 함께 지급되면 절대빈곤율은 5.5%, 상대빈곤율은 15.3%까지 내려간다. 연금개혁안이 완성되면 우리나라 노인빈곤율은 OECD 평균 수준(12.5%)에서 관리된다는 의미이다.<sup>32)</sup>

32) 국민연금연구원은 노인빈곤율은 2016년 가계동향조사를 토대로 분석했다. 가계동향조사는 가구원 모두를, 기초연금은 노인과 배우자를 대상으로 한다는 점에서, 또한 절대빈곤율 산정의 기준이 되는 최

일부에서는 기초연금의 노인빈곤율 효과를 소극적으로만 인정한다. 정부가 펴낸 <문재인 정부 포용국가 비전과 전략>에는 “기초연금 추가 인상 시 절대빈곤율은 현저히 완화되나 상대빈곤율은 크게 줄지 않음”(21쪽)이라고 평가한다. 하지만 우선 정부 스스로 인정하듯이 절대빈곤율 개선 효과가 뚜렷하다. 절대적 빈곤 상태에 처한 노인이 여전히 많은 우리나라에서 이 효과는 주목할 내용이다. 또한 상대빈곤율 개선 효과 역시 적지 않다. 기초연금이 50만원으로 오르면 상대빈곤율이 32.8%로 낮아진다. 많은 사람들이 노후를 불안으로 마주하는 우리 현실에서 기초연금의 인상 효과는 아무리 강조해도 지나치지 않다.

보고서에 담지는 못했지만, 빈곤갭 지표는 더욱 개선되리라 예상한다. 빈곤갭은 ‘하위 계층 사람들의 평균소득과 상대적 빈곤선 소득의 차이’를 나타내는 지표이다. 이는 상대적 빈곤율에 변화가 없더라도 하위계층 내부의 변화를 보여주는 지표인데, 특히 기초연금 인상은 하위계층 노인 모두의 소득을 올리는 방안이기에 빈곤갭은 상당히 개선될 것이다. 이는 후속 분석으로 남겨 둔다.<sup>33)</sup>

### 3) 다층연금체계의 단계별 이행

위에서 살펴본 계층별 총연금액은 연금개혁안이 완성되었을 때의 금액이다. 연금개혁은 어떠한 목표 모델이 설정되더라도 그곳으로 이르는 과정은 단계적일 수밖에 없다. 급격한 제도 변화에 따른 부담도 고려하고 개혁모델이 적용될 수 있는 사회경제적 환경도 구축해야 하기 때문이다. 이에 연금개혁안도 3단계 이행경로를 제안한다.

<표 7-14> 계층별 다층연금체계 방안

연금제도	현재	개혁안		
		1단계	2단계	3단계
기초보장 (기초연금+보충기초연금)	30만원	40만원	50만원	80만원 (하위 40% 대상)
국민연금	대체율 40% 보험료율 9%	대체율 40% 보험료율 10%	대체율 40% 보험료율 11%	대체율 40% 보험료율 12%
퇴직연금	거의 일시금	연금화 유도	연금화 유도	연금 의무화 (공적연금화 검토)

저생계비는 2016년부터 계측되지 않고 있다는 점에서 노인빈곤율 효과 측정에는 일정한 한계가 존재한다. 국민연금연구원, “윤소하 의원실 제출자료” (2019.6).

33) 통계청은 2019년부터 가계금융복지조사에 의한 소득분배지표 작성에서 팔마비율, 빈곤갭 등 새로운 지표를 추가로 발표했다. 이에 따른 우리나라 노인의 빈곤갭은 39.7%이다(처분가능소득, 중위소득 50% 기준). 이는 노인들의 평균소득이 상대적 빈곤선 대비 약 60% 수준이라는 의미이다. OECD DATA에 따르면 한국 노인의 빈곤갭은 40%로 멕시코 45.7%에 이어 두 번째로 높다. 2014~2016년 3년간 OECD 국가들의 빈곤갭 평균 22.6%이다(OECD Data 2019.8.22.).

기초연금은 하위 40% 계층 노인은 기초연금과 보충기초연금을 합해 80만원, 40~70% 계층 노인은 50만원을 받는다. 이 때 기초연금과 보충기초연금의 인상 속도에 따라 단계별 금액은 유동적인데, 기본적으로 하위 40% 계층을 기준으로 1단계에서 40만원, 2단계에서 50만원, 3단계에서 80만원을 상정한다. 상황에 따라서는 3단계가 다시 점진적으로 진행될 수도 있을 것이다. 기초연금은 단계별로 인상되는 만큼 재정기반을 확충하는 작업도 병행해 가야 한다.

국민연금은 소득대체율을 그대로 유지하고 보험료율은 1단계 10%, 2단계 11%, 3단계 12%로 인상한다. 국민연금 보험료에 대한 가입자 가계의 부담, 보험료 인상에 따른 국민연금기금의 증가 등을 감안해 인상 속도는 천천히 진행하는 게 바람직하다. 하지만 12% 보험료율에서도 국민연금의 재정불균형은 여전히 존재한다. 3단계 이후 수급개시연령 상향이나 기대여명계수 도입 등의 논의를 시작할 수도 있다.

퇴직연금은 ‘연금화’를 위한 유도 작업을 1단계부터 진행한다. 처음에는 의무가 아니지만 3단계에선 특별한 예외를 제외하고는 연금으로 수령하는 방식으로 정착시킨다. 이후 퇴직연금공단을 설립해 퇴직연금을 공적연금을 전환하는 방안도 검토할 수 있다.

위 연금개혁안에서 급여액 인상은 기초연금에서 이루어진다. 기초연금 인상도 만만한 과제가 아니지만 보충기초연금은 생소한 제도여서 관련 쟁점이 많이 존재한다. 특히 재정 여건을 감안할 때, 기초연금과 보충기초연금을 동시에 올리는 방안은 현실적으로 시행하기 어려우리라 판단한다. 이에 기초보장 강화는 재정 조달, 국민연금과 관계 등을 고려해 두 경로를 제안한다. 연구진 사이에서도 두 경로의 우선 순위를 두고 다양한 의견이 제시될만큼 중요하고 민감한 주제여서 사회적 논의에서 신중하게 정해지길 바란다.

<표 7-15> 예시: 기초보장 개혁안 이행경로

구분		1단계	2단계	3단계
기초연금 선인상안 (A안)	기초	40만원	50만원	50만원
	보충			30만원
보충연금 선인상안 (B안)	기초	30만원	30만원	50만원
	보충	10만원	20만원	30만원
계		40만원 A값 16%/평균소득 9.1%	50만원 A값 20%/평균소득 11.3%	80만원 A값 32%/평균소득 18.1%

- 자료: 2021년 기준: A값 250만원, 상시노동자 평균소득 441만원 가정. (기초연금 30만원은 A값 12% / 평균소득 6.8%)

먼저 A안은 70% 노인에게 적용되는 기초연금을 먼저 올리는 방안이다. 기초연금을 30만원에서 단계적으로 50만원으로 인상하고 보충기초연금은 3단계에서 도입한다. B안은 하위계층을 위한 보충기초연금을 먼저 도입하고 기초연금은 3단계에서 50만원으로 인상하는

‘보충연금 선인상안’이다.

두 안 중 하나를 선택하기 위해서는 하위계층 빈곤 노인의 상태, 기초연금 인상이 국민연금 장기 가입에 미치는 영향, 퇴직연금의 연금화 정도 등을 감안할 필요가 있다. 만약 국민연금 보험료를 인상을 설득하기 위해 중간계층까지 포함하는 보장성 보완이 시급하다면 기초연금의 인상을 먼저 추진할 수 있다. 금액이 충분하지 않지만 이 방안에서 하위계층 노인 역시 기초연금 인상 혜택을 누리게 된다. 또한 여기서는 기초연금 인상에서 종종 제기되는 ‘국민연금 장기 가입 동기 약화’ 문제도 발생하지 않을 것이다.<sup>34)</sup>

한편 현재 빈곤 노인의 가계 지원을 급선무로 생각한다면 보충연금을 먼저 도입할 수 있다. 기초연금 인상보다 적은 재정으로 노인의 절대빈곤 개선에 큰 효과를 낼 수 있는 방안이다. 하위계층 노인가구의 생계 곤란이 개선되지 않은 상황이라 보충기초연금 도입도 무계있게 검토할 수 있을 것이다. 단, 여기서는 하위계층에게만 보충기초연금이 도입되기에 저소득계층의 국민연금 가입 동기 약화 논란이 생길 수 있다. 지역가입자의 경우 본인이 전액 납부하는 보험료에 대한 부담이 크기에 더욱 그럴 수 있다. 이에 국민연금 가입을 관리하는 행정 인프라를 강화하고 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원프로그램을 통해 국민연금 가입을 유도하는 정책이 필요하다.

물론 여기서 제시한 기초보장 방안이 장기적으로 계속 존속해야 할 고정 모델은 아니다. 기초연금과 보충기초연금은 미래에 노인의 경제 상황, 정부의 재정 여건, 다층연금체계의 성숙 등을 감안해 꾸준히 조정의 길을 밟을 것이다. 미래에 노인이 수는 계속 증가할 것이기에 재정 부담도 갈수록 커진다. 이에 가능한 기초보장 지출을 일정 수준에서 관리할 필요가 있다.

만약 노인의 사회경제적 역할을 확장돼 65세 이후에도 일정한 소득을 얻을 수 있다면 기초연금 지급 연령을 늦출 수 있고, 국민연금이 퇴직연금이 성숙돼 중간소득자의 노후보장 지원 역할이 강화된다면 기초연금 지급 대상 범위를 줄일 수 있다. 특히 점차 기초연금 대상을 줄여 나갈 수 있다면 스웨덴의 최저보증연금 방식과 유사해지고 기초연금 지출 규모도 상당히 줄어들 수 있다. 이처럼 기초보장은 향후 제도 조정 가능성이 존재하는 제도이기에, 연금개혁안의 이행경로와 장기적 개편 방안 등은 추후 토론이 열려 있는 주제이다.

### 3) 미래 연금지출 규모

이러한 연금개혁안이 시행되기 위해서는 얼마나 재정이 필요할까? 2018년에 한국의 공적연금 지출은 기초연금 12조원 (GDP 0.7%), 국민연금 24조원(1.3%), 특수직역연금 23조원(1.3%)으로 총 59조원, GDP 3.3%에 불과하다. 하지만 이후 국민연금이 수급자가 늘어

34) 일부에서 국민연금 수령액이 기초연금 소득인정액에 포함되기 때문에 기초연금 수급을 위해 국민연금에 가입하지 않을 것이라는 주장도 있다. 이는 주로 상위 30%에 속할 노인에 해당될 수 있는 이야기이다. 기초연금은 노인이 되었을 때 비로소 수급 여부가 정해지는 제도이다. 중상위층의 경우 젊었을 때부터 미래에 보충기초연금 수급자가 되기 위해 노후를 대비하지 않을 것이라는 추정은 설득력이 약하다.

나고 노인 비중도 높아지면 연금 지출은 증가한다.

<표 7-16> 연금개혁안 시행에 따른 미래 연금 지출

구분		2018	2040	2050	2060	참고	
한국	기초 보장	보충	-	0.7	0.8	0.9	하위 40% 30만원 (A값의 12%)
		기초	0.7	3.8	4.7	5.4	하위 70% 50만원 (A값의 20%)
		소계 (현행)	0.7 (0.7)	4.5 (2.0)	5.5 (2.5)	6.3 (2.8)	
	국민	1.3	4.2	5.9	7.5	소득대체율 40%	
	특수	1.3	1.5	1.5	1.5		
	<b>계 (현행)</b>	<b>3.3 (3.3)</b>	<b>10.2 (7.7)</b>	<b>12.9 (9.9)</b>	<b>15.3 (11.8)</b>		
OECD 35개국		8.9	-	9.5	10.9		
EU 28개국		11.3	11.7	11.4	11.2		

- 기초연금 수치는 한국은 2041년, 2051년, 2061년 기준. OECD 2018년은 2013~15년 수치.
- 기초연금 금액은 소득 연동이며 국민연금 연계 감액 폐지. 보충연금은 하위 40% 계층에 지급 기준(기초연금 지출액의 4/7로 계산하고 누진구조 감안해 절반 책정).
- 자료: 국민연금은 보건복지부의 [제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획] (2018.12) 43쪽. 기초연금은 보건복지부의 “윤소하 의원실 제출자료”. 특수직역연금은 국회예산정책처의 [2018 경제·재정수첩] 201쪽(장기 수치는 기획재정부의 “2060년 장기재정전망” 2015.12). 외국 수치는 OECD, Pensions at a Glance 2017. 147쪽.

통계청이 2019년 발표한 장래인구특별추계에 의하면, 65세 고령인구는 2050년에 1901만명까지 늘어나지만 이후부터는 1천 8백만명대를 유지한다. 따라서 기초보장 지출은 2060년까지 살펴보면 충분하다고 판단된다. 국민연금도 시간이 흐를수록 재정지출이 증가하지만 재정불안정 문제를 개선하기 위해 다양한 제도개혁이 추진될 것으로 예상되기에 2060년까지 전망하면 적절할 듯 하다.

만약 현행 연금제도가 그대로 유지되면 연금 총지출은 2040년에 7.7%, 2060년에 11.8%로 전망된다. 보고서의 연금개혁안이 완전히 시행된다고 가정하면 연금총지출은 2040년에 GDP 10.2%, 2060년에는 15.3%로 늘어난다. 지금보다 증가하지만, 점진적인 이행경로를 밟을 수만 있다면 절대적 수치가 그리 높은 것은 아니다. <표 7-17>을 보면, 2016년에 유럽 나라들이 공적연금에 지출하는 재정 규모가 평균 GDP 12.3%이다. 보고서의 연금개혁안의 2050년 지출이 현재 유럽 국가들 평균을 조금 상회하는 수준이다.

<표 7-17> 유럽 나라의 공적연금 지출 규모 (2016)

(GDP %)

구분	그리스	이태리	프랑스	핀란드	독일	스웨덴	영국	네덜란드	평균
연금 지출	17.3	15.6	15.0	13.4	10.1	8.2	7.7	7.3	12.3

- 자료: EU(2018), Ageing Report 2018. 12쪽.

한국에서 미래 세대들이 위 연금지출을 감당할 수 있을까? 물론 지금 현재 세대가 속단할 수는 없는 주제이다. 앞으로 40년 후의 전망이니 향후 노인의 경제적 상태, 정부의 재정 여력 등을 감안해 미래 세대들이 기초연금 지급대상과 금액을 조정해 갈 것이라 예상된다.

현재 세대인 우리가 해야 할 과제는 미래 세대들이 연금제도를 유지하면서 계속 지속가능하게 관리할 수 있도록 그 조건을 만드는 일이다. 무엇보다 국민연금에서 재정불균형을 개선하는 조치를 취하고 기초연금 재정 조달을 위해 조세기반을 확충해 가야 한다. 또한 앞으로 노인의 사회경제적 활동을 확대하는 노후의 재설계를 통해 기초연금 지출을 절감하고 또한 퇴직연금 등이 성숙하는 속도에 맞춰 국민연금의 지출을 줄이는 구조적 개혁도 모색할 수 있을 것이다.

## 7. 정리: 연금개혁안의 의의와 과제

### 1) 의의: 계층별 다층연금체계

한국에서 연금개혁안을 마련하는 일은 참으로 어려운 과제이다. 국민연금의 재정불균형이 심각하고, 여기에 저출산고령화로 인해 노인부양비가 빠르게 올라가고 있다. 이는 소득 비례연금에서 어느 정도 재정균형을 달성했고, 앞으로 점진적인 저출산고령화 과제에만 대응하면 되는 서구 연금과 크게 비교되는 국민연금의 특수성이다.

다행히 한국에서 다층연금체계가 형성되고 있다. 2005년 퇴직연금의 도입, 2008년 기초(노령)연금의 시행으로 이제는 계층별로 복수의 연금제도를 조합할 수 있는 구조이다. 아직 퇴직연금이 연금 형태로 자리잡지 못했지만, 연금 삼총사로 미래 노후소득보장을 설계할 수 있는 근거는 존재한다. 이에 보고서는 향후 연금개혁의 모델을 계층별로 다층연금체계를 조합해 설계했다. 이는 크게 두가지 의의를 지닌다고 판단한다.

첫째, 기존의 ‘국민연금 중심의 연금 시야’를 ‘다층연금체계’로 확장했다. 정부의 연금개혁안도 다층연금체계를 말하지만, 각 개혁방안이 하나의 연금제도만을 다룰 뿐이다. 사실상 다층연금체계를 활용했다고 볼 수 없다. 보고서는 세 연금을 모두 개혁하고 이를 종합하는 실질적인 ‘다층연금체계’를 지향했다.

둘째, 지금까지 ‘평균소득자’ 기준으로 연금제도를 설계하던 관행을 넘어 ‘계층별’ 접근

을 시도했다. 한국의 노동시장 구조에서, 정부 개혁안처럼, 평균소득자 기준으로만 연금체계를 설계하는 것은 한계를 지니기 때문이다. 기초연금은 하위계층에게 도움이 되고, 퇴직연금은 중상위계층에게 적용되며 국민연금은 그 중간의 지위를 갖는다. 이에 보고서는 연금개혁의 노후소득보장의 목표도 최저보장과 적정보장으로 이원화하고, 하위계층은 기초연금과 국민연금, 중간계층은 세 연금의 조합, 상위계층은 국민연금과 퇴직연금으로 자신의 노후를 대비하는 노후소득보장 방안을 제안했다.

셋째, 계층별 다층연금체계는 노후 최저보장과 적정보장을 달성하면서 연금별로 세대간 재정 책임을 분산하는 효과도 지닌다. 기초연금은 인구 증가와 금액 인상의 책임을 점진적으로 증가시키는 세대간 연대 재정 원리를 도모하고, 국민연금은 확정급여형 제도여서 현재 세대의 재정 책임을 강화하며, 퇴직연금은 완전적립 방식이어서 현재 세대가 모든 재정을 책임진다. 앞으로 고령화가 심화되고 연금지출이 늘어날 수 밖에 없는 상황이기에 지금부터 재정 책임을 세대별로 분산하는 지혜가 요청된다.

## 2) 과제: 모수적 개혁과 구조적 개혁

보고서의 개혁안은 여러 한계와 숙제를 지닌다. 공적연금을 통한 최저보장을 목표로 삼았지만 여전히 충분하지는 않다. 기초연금과 보충연금을 합한 80만원이 제공되지만, 후속 과제로서 주택수당과 같은 추가 복지제도 논의가 뒤따라기를 바란다.

국민연금에서 지역가입자가 지닌 어려움도 별도로 고려하지는 못했다. 지역가입자는 보험료를 전액 납부하기에 보험료 인상에 따른 부담이 직장가입자보다 훨씬 크게 다가온다. 현재 아무런 지원도 받지 못하는 도시지역 가입자에 대한 제도 보완이 요청된다.

또한 기초보장의 강화는 국가 세입의 증대를 수반하는 일이다. 미래에 노인의 경제적 상황, 정부의 재정 여건 등을 감안해 앞으로 끊임없이 기초연금의 구조가 조정되는 과정을 밟겠지만 어떠한 경우에도 정부 세입은 지금보다 크게 늘어야 한다.

무엇보다도 가장 큰 한계는 보고서의 개혁안이 국민연금의 미래 재정 균형에 대한 전망을 담고 있지 못하다는 점이다. 4차 국민연금제도발전위원회가 제안한 ‘70년 적립배율 1배’에 달성하려면 상당히 높은 보험료를 인상이 요구되는데, 현재의 조건에서 이를 구현하기는 사실상 어려운 상황이다. 그럼에도 장기 재정균형을 도모하는 노력은 필요하기에 이번 연금개혁에 한정해 소득대체율은 40%로 유지하면서 보험료율을 12%까지 인상하는 방안을 제시했다. 여기에 소득상한 개혁이 추가된다면 지금보다는 국민연금의 재정불균형이 개선되리라 기대한다.

사실 국민연금의 재정균형을 달성하는 방안을 수립하려면 현재의 ‘모수적 개혁’을 넘어 국민연금의 급여구조와 수준까지 근본적으로 재검토하는 ‘구조적 개혁’까지 논의해야 한다. 이러한 의미에서 보고서의 연금개혁안이 향후 한국 연금체계의 완성 모델일 수는 없다. 현재의 조건에서 논의가능한 ‘경과적 모델’을 제시하는 선에서 머물렀다.

이에 추후 기초연금과 퇴직연금의 발전 정도, 국민연금의 재정균형 달성 정도 등을 감안해 구조개혁 논의가 진행되기를 기대한다. 만약 하위계층 기초보장이 효과를 발휘한다면

국민연금 급여구조에서는 점차 비례급여 몫을 강화하는 방안도 검토할 수 있고, 다층연금 체계에 의한 계층별 보장성이 자리잡아 간다면 국민연금의 추가 재정안정화 조치도 논의할 수 있다. 각 연금의 역할을 명확히 정립하는 사회적 논의가 활성화되고 나아가 구조적 개혁 방향까지 논의의 지평이 넓어지기를 바란다.

## 토론문①

### 1.서구 부과방식 연금제도의 이해와 시사점

고 현 중 (노년유니온 사무처장)

#### 1-1. 잘못 끼워진 첫 단추

공적연금은 농업에 종사하던 인구가 제조업 분야에 고용되면서 직장에서 은퇴한 이후 생계를 보장할 사회보장제도가 필요했다.

우리의 연금제도는 일본을 모방했다. 일본 연금제도를 모방했지만, 두 가지를 유념하지 않았다. 첫 번째는 일본은 1986년 후생연금을 기초연금과 소득비례연금으로 분리했다. 일본은 기초연금을 ‘국민연금’으로 불렀다. 당시 선진국 연금개혁도 기초연금을 도입하는 경향이였다. 소득비례연금이 우리로 치면 국민연금이었다. 두 번째는 연금재정방식이다. 제도 초기에 가입자 유인을 위해 낮은 보험료(3%)와 높은 급여율(70%)을 책정했다. 보험료 3%로 시작해 5년마다 3%를 인상해 1998년에 9%를 납입하도록 설계했다. 제도 도입 당시 KDI는 연금제도가 지속 가능하려면 보험료가 25%는 돼야 한다고 주장했다.

‘결론적으로 연금제도 도입의 첫 단추가 잘못이었다.’

그 결과 국민연금 4차 재정추계에 따르면 2057년이면 기금이 소진된다. 기금 소진 해결 방법으로 현재 수정(부분)적립방식에서 부과방식으로 전환이다.

김수완 교수는 해외 사례를 살펴보면서 ‘부분적립방식에서 부과방식으로의 전환’ 주장은 적어도 서구 복지국가들의 역사적 관점에서 보면, 최근 연금개혁 방향을 정반대로 거스르는 것이거나 혹은 50-60년 전의 논의를 따르는 구시대적 패러다임이라는 점을 강조한다.

수정적립방식이나 부과방식이나가 중요하지 않다. 앞서 말한 잘못 끼워진 단추를 풀고 다시 자기 자리를 찾아가는 것이 필요하다.

첫째, 국민연금과 기초연금의 연계를 폐지한다.

둘째, 소득비례연금으로 국민연금, 기초연금으로 분화와 정립을 분명히 한다.

## 2. 한국의 연금 개혁 방안

### 2-1. 다층체계 연금

기초연금, 보충연금, 국민연금, 퇴직연금으로 구성된 다층적 연금체계 구상에는 동의함. 다만 퇴직연금을 98%이상 일시금을 찾아가는 현실에서 연금으로 전환 가능성이 쉽지 않아 보임. 은퇴 후 일시금 지출 항목 (자녀 결혼, 대학, 대학원 등록금, 주거)이 존재하기 때문. 조직된 노동자도 퇴직금의 연금화를 받아들이기 어려운 상태. 은퇴 후 일시금 지출이 필요 없는 환경을 만드는데 진전을 보여야 함.

### 2-2. 공적연금의 통합

연금을 통해 원하는 것은 무엇일까? 은퇴 후 노후생활에 대한 경제적 보장. 노동시장에서의 격차가 은퇴 후까지 이르게 하지 않는 것.

국민연금이 공무원연금에 비해 가입자에게 턱없이 불리한 구조로 운영되고 있다.



우리나라에는 공직자를 위한 3개의 특수직 연금과 전 국민을 위한 하나의 국민연금이 있다. 공적연금을 민간국민들과 구분하여 별도로 운영하는 특이한 구조임.

## 4대 공적 연금 비교

구분	특수지역연금			국민연금
	공무원연금	군인연금	사학연금	
근거 (도입연도)	공무원연금법 (1960)	군인연금법 (1963)	사립학교교직원 연금법 (1975)	국민연금법 (1988)
가입 대상	국가 . 지방 공무원	장기부사관 . 장교	사립 교원 . 사무직원	18세 이상 60세 미만 전국민 (특수지역 제외)
기여율 (보험료율)	국가 9.0% 공무원 9.0% (기준소득월액) *과세소득 수준	국가 7.0% 군인 7.0% (기준소득월액)	공무원연금과 동일	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪사업장 가입자</li> <li>- 사용자 : 4.5%</li> <li>- 가입자 : 4.5%</li> <li>▪지역 임의(계속)</li> <li>가입자 : 9%</li> <li>(과세소득)</li> </ul>
급여율/년	1.7(35)	1.9	1.7(35)	1(28)
연금개시연령	65(33)	퇴직즉시 지급	65(33)	65(33)

연금의 일원화로 노동시장에서 정규직, 비정규직, 대기업, 중소기업간 격차가 은퇴 이후에도 이어지지 않도록 해야 함 .

한국연금의 개혁 방안은 다층적 연금 체계를 구축하되, 공적연금의 통합과 병행해야 한다.

## 토론문②

### 청년이 바라보는 2019년의 연금개혁 논의

김영민 (청년유니온 사무처장)

#### 가장 완벽한 계획

- “가장 완벽한 계획이 뭘지 알아? 무계획이야.” 영화 <기생충>에서 나오는 대사이다.
- 청년들에게 국민연금에 대한 생각을 물어보면 하나같이 ‘그거 우리 받을 때 되면 고갈되어 있는 거 아니야?’라고 되묻는다. 하지만 자신은 내기만하고 고갈되더라도 별로 관심을 갖지 않는다. 더 나이들면 ‘오래오래 행복하게 사는 것’을 바라는 청년도 거의 없다. 지금의 삶에 급급하여 미래를 계획할 수 없는 것이 바로 청년 세대의 현재 상황이라고 말할 수 있다.
- 이러한 청년 세대의 상황은 우선 노동시장 이행 과정에서부터의 불안정과 소수를 제외하면 평생을 감내해야할 불안정 노동, 그 속에서 부족한 사회안전망 때문일 것이다. 나아가 급격한 저출산 고령화, 저성장 시대의 대두, 아울러 기후위기로 대표되는 생태적 한계가 그야말로 미래를 기약할 수 없는 전망도 있다.
- 비단 청년 세대만이 아니라 그 어떤 개인에게도 미래를 계획한다는 것이 크게 의미를 갖기 어렵다. 그러나 이 말이 미래에 닥칠 위험들을 대비하지 않아도 된다는 말이 아니다. 오히려 미래에 닥칠 사회적 위험은 너무나도 명확하고 이미 결정되어 있다. 이를 개인 수준에서 대응할 수 없기 때문에 계획할 수 없는 것이고, 사회는 이를 계획해야만 한다. 그 중에 하나가 연금개혁에 대한 논의일 것이다.

#### 두 가지 통계

- 지난 22일 발표된 2019년 2분기 가계동향조사 결과는 모든 분위의 가구 소득이 3~6% 증가했지만, 오직 1분위 가구소득만 0.04% 증가로 정체되어 있었다. 이들 대다수는 노인가구이거나 노동시장에 제대로 진입해있지 못한 계층이라는 점에서 바로 현재의 노인빈곤 문제와 사회경제적 불평등의 심각성을 여실히 드러내고 있다.
- 아울러 27일 발표된 2018년 인구동향조사에 따르면 지난해에 합계출산율은 0.98명으로 역대 최저치로 떨어졌다. 별다른 외부적 요인이 없는 구조적인 추세이며, 이러한 급격한 출산율 저하는 주위를 둘러보아도 쉽게 체감되는 변화이다. 앞으로 반등하기 쉽지 않을 것이라는 점은 누구나 쉽게 동의한다.

- 이 두 가지가 보여주고 있는 것은 정책이 개입하는 속도보다 현실이 악화되는 속도가 훨씬 빠르다는 것이다. 노인빈곤 문제의 심각성은 계속해서 악화되고 있는 현재의 문제이며, 출산율의 급격한 하락은 당초 2057년으로 나온 국민연금 기금 고갈시점은 더욱 앞당겨지고 그 고갈 속도도 더욱 빨라질 수밖에 없는 미래의 문제를 이야기 한다. 이러한 견지에서 지난 반년 넘게 이어진 연금개혁 논의는 본질을 외면했다고 밖에 보기 어렵다.

- 2019년 연금개혁의 본질은 바로 지금의 노인빈곤 문제를 해결하기 위해서 사회가 어떻게 할 것인지, 그리고 다가오는 미래의 인구구조 변화에 대응하여 어떻게 할 것인지가 본질적이다. 하지만 연금개혁에 대한 논의는 '더 내고 더 받는' 방식으로 갈 것인지 아닌지를 중심으로만 논의가 되었고, 이조차도 더 받는 시점은 수 십 년 후의 일이었다.

### 청년이 바라보는 연금개혁 논의

- 보험요율 인상 문제는 국민연금에 의한 노후보장을 받을 것이라는 신뢰가 희박한 청년 세대에게는 이중적인 문제이다.

- 여전히 한국 사회의 복지 제도가 불충분하고 사회보장체계의 대대적 확대해야 한다는 당위에는 많은 청년들이 공감하는 편이다. 그러나 현 중장년층은 가입하는 게 남는 것이라는 인식이 있는 반면에, 청년 세대는 국민연금에 대해서는 현재와 같은 방식으로 지속가능하지 않다는 우려와 낸 만큼도 받지 못하게 될 것이라는 우려, 그리고 노후에 대해 고민할 여유나 이유가 없는 경우도 많다. 그렇기 때문에 가입을 기피하는 경우가 많다.

- 또한 청년실업으로 인한 노동시장 진입 지연, 저임금 불안정 노동의 확대, 기존의 사회보험 체계에서 소외되는 새로운 비정형 노동의 등장은 단순히 임의가입 제도로는 청년 세대 내에서도 취약계층이 국민연금 가입하기 어려워질 수밖에 없다.

- 당면하여 현재 노인빈곤 문제에서 가장 심각한 문제는 국민연금 미수급자가 많아 노후 보장의 문제가 여전히 사적 영역에 있으면서 발생하는 절대빈곤의 문제이다. 따라서 다른 제도 개선 없는 소득대체율 인상은 노동시장에서의 격차를 그대로 노후에도 완화하기 어려울 가능성이 크다. 당면하여서는 노인빈곤 문제 중에서도 핵심적인 여성 노인의 빈곤 문제에 아무런 도움도 주기 어려울 것이다. 노동시장 이중구조를 해소해나가는 것도 필요하나 쉽사리 이를 개선하기 어렵다는 것은 모두가 알고 있다. 이를 조건으로 인식하고 소득대체율에 대한 논의가 이어져야 할 것이다.

- 특히 현재의 청년 실업으로 노동시장 진입이 지연되는 상황과 노동시장 진입 이후에도 고용의 불안정성과 근로조건 등으로 인해 이직을 반복하면서 청년 세대의 가입 기간은 취약계층일수록 짧아질 수밖에 없다. 또한 프리랜서, 플랫폼 등의 방식으로 고용형태의 변화는 노동시장에서의 이력에 비해 국민연금 가입이력이 턱없이 짧은 경우가 많아지게 한다.

- 따라서 노동시장 이중구조와 이후 고용형태의 변화에 대비한 사각지대 해소 방안, 의무가입 확대 방안이 함께 이루어져야 하며, 이러한 제도 개선은 비단 국민연금에 한정하여 이루어질 필요는 없을 것이다.

### 신뢰받는 공적 연금을 위해서.

- 청년 세대에게 국민연금은 ‘ 먼 미래에 내가 혜택을 볼 수 있는 안전망’이기보다는 ‘그냥 국가에서 떼어가는 세금의 일종’으로 인지하게 하고, 협소한 고용보험 혜택과 더불어 사회보험 전반에 대한 효능감을 저하시키는 부분이다.
- 국민연금에 대한 불신이 높아지면서 국가 지급보장을 명문화에 대한 주장도 있으나, 이러한 논의는 지급보장을 위한 예산을 누구에게 어떻게 걸어서 확보할 것이냐에 대한 사회적 논의 없이 이루어지는 것은 공허하기만 하다.
- 연금 체계에 대한 사회적 신뢰는 법 조항에서 나오는 것이 아니라 사회적 대화와 세대 간 연대에서 나온다. 이를 위한 공론화 과정을 제대로 거쳐서 최종적인 결론은 지급보장 명문화일 수 있으나 세대 간의 사회적인 논의 과정이 선행되지 않은 지급보장 명문화는 설득력이 없으며, 미래 세대가 부담하는 근거가 될 수도 없다.
- 국민연금과 같은 공적연금체계가 지속가능성을 보장받기 위해서는 사회적 합의와 세대 간 연대가 절실하나, 이러한 연금체계에 대한 사회적 논의에서 청년 당사자의 목소리는 철저히 소외되어 있는 것이 현실이다. 이미 현재 만 27살인 1992년생이 기금 고갈 예상 시점인 2057년에 만 65세가 된다. 이미 기금 고갈 시점에 국민연금을 받아야하는 20대 청년이 노동시장에 진입하고 있는 상황이다. 이들의 목소리가 적극 반영되고 드러날 수 있도록 하는 사회적 논의가 국민연금에 대한 신뢰를 만들 수 있을 것이다.

### 여태껏 어디선가 해왔던 방식이 아닌.

- 인구구조 변화, 저성장 시대, 기후 위기 등 이미 세계경제와 한국 사회가 처한 정책적 환경은 여태껏 그 어느 국가도 겪어보지 못한 것이다. 여태껏 해왔던 방식, 혹은 어디선가 이미 해본 방식으로 안 될 수 있다는 것을 인정해야 한다.
- 노후소득 보장을 포함한 복지국가로 가는 길도 마찬가지로이다. 고도성장기에 있었던 지난 경험이나 해외의 경험을 귀중히 살피는 것이 필요하지만 그대로 하거나 참고할 수 없다는 것을 놓고, 세대를 포함한 사회 각 계층의 이해가 고루 대변되는 정치적 과정이 절실하다. 그러한 의미에서 연금개혁 논의에 미래 세대로서의 청년의 이해가 충분히 이야기 될 수 있기를 희망한다.

## 연금 개혁방향 토론문

석재은 (한림대학교 사회복지학부 교수)

### 1. 국민들이 연금제도를 불신하고 불안해하는 데는 이유가 있다!

- 국민들이 상식적으로, 특히 한국의 인구부양 구조가 기마형에서 1:1에 가까운 목마형 구조로 급변하고 있음을 고려할 때, 연금제도가 도저히 지속가능하지 않을 것 같기 때문이다.
- 그렇다면 정부가 해야 하는 역할은 무엇인가? 연금 지속가능성의 불확실성을 최소화하여 불안을 해소하는 것이다. 인구고령화 충격은 불확실한 미래가 아니라 '확실하게 정해진 미래'이자 '공개된 시험문제'이다. 난제이지만 해결이 불가능한 문제는 아니다. 저출산 및 4차 산업혁명에 비해 훨씬 확실한 미래이므로 이념을 초월하여 회피하지 않고 정면으로 다루면서 확실하게 대응하는 책임있는 자세가 필요하다. 베이비붐세대가 연금수급세대로 들어가기 시작했고, 초고령사회 진입 5년을 앞둔 시점에서 연금개혁을 더 이상 미루긴 어렵다.
- 대응방법은 투명하게 상황을 공개하고 공유한 상태에서, 우리 사회가 노후소득보장 제도들을 통해 꼭 지켜내야 하는 최소한의 내용들을 사회적 합의를 통해 정리할 필요가 있다. 그런 다음 현행 노후소득보장제도들을 재구축하는 작업이 필요하다.
- 김수완 교수 '한국에서 부과방식 전환은 가능한가'에서 인구구조 변동에 취약한 부과방식으로의 전환은 급격한 고령화로 부양구조 악화를 겪는 한국에서는 바람직하지 않은 옵션, 실제로 선택가능하지 않은 대안임을 보여준다. 부과방식 전환 후 30% 이상의 연금보험료, 또는 국채부담을 진다는 것이 가능한가? 재정적 지속가능성도 없지만 정치적 지속가능성도 없다. 선진국은 커다란 구조적 연금개혁을 마치고 인구변화(수명연장), 경제성과와 연동하는 미세조정 장치를 통해 지속가능성 구조를 마련하고 있다.
- 보험료 인상이 재정안정화 논리, 재정만 생각하는 주장으로 치부되기도 하지만, 사실 연금에 있어서 현재 보험료를 올려서 미래 부담을 낮추자는 것은 사실 미래세대 연금의 보장성 강화 논리로 이어진다. 즉 재정안정화를 통한 지속가능성 확보가 곧 보장성 확보라는 것이다. 세대공생의 생존 논리가 필요하다.

### 2. 국민연금 인상이나 기초연금 인상이나?

- 문재인정부에서 기초연금을 기존 20만원에서 30만원으로 단계적으로 올리고 있다.

- 문재인정부는 국민연금 급여율을 40%에서 45%로 5%p인상하는 것을 선호하는 것으로 보인다. 이는 정부안 3안, 경사노위 다수안으로 제출되었다. 보험료 3%p 인상과 함께. 한편, 오건호 소장을 비롯한 일부에서는 기초연금 인상을 주장하고 있다.
- 국민연금 급여율 인상과 기초연금 인상은 어떤 제도가 됐든 노후보장성을 강화하는 것으로 보이기도 하지만, 사실 정책혜택을 보는 ‘세대와 계층’이 상이하고, 부담의 주체도 상이하다.
  - 국민연금 급여율 인상은 지금으로부터 20년 이상 미래 노령세대를 위한 것이며, 국민연금보험료를 납부한 중상위 국민연금수급자에게 혜택이 가는 것이다. 기초연금 급여 인상은 현 노령세대를 정책혜택 대상으로 고려하는 것이며, 수급계층도 70% 중하위 계층이다. 젠더적 관점에서도 기초연금이 젠더친화적 제도이므로 기초연금 강화가 여성에게 보다 유리한 것이 사실이다.
  - 그렇다면, 오건호 소장 ‘한국의 연금개혁방향’에서 제안한 바와 같이 기초연금을 50만원으로 인상하는 것이 적절한가? 적절성에 대한 판단은 필요의 측면과 부담의 측면을 동시에 고려할 필요가 있다.
  - 필요의 측면은 두가지로 판단이 필요하다. 하나는 절대적 기준에서 노인빈곤이 심각하니 기초연금이 노인빈곤을 해결하는 정책수단으로서의 역할이 필요하다는 측면이다. 다른 하나는 근로연령층과의 상대적 자원배분의 관점에서 판단할 필요가 있다. 여기에서 자세한 논의는 어렵지만, 이러한 문제의식에서 연구한 논문이 석재은 (2016) ‘세대 간 공평성 관점에서 한국 노령층의 빈곤선과 최저급여수준 연구’이다. 결론적으로 노령층 소득빈곤선은 근로연령층의 65% 수준으로 하향 조정할 필요가 있으며, 주거, 보건의료, 돌봄 등 개별맞춤욕구가 상이한 부분에 대해서는 필요한 만큼 맞춤 대응이 필요하다는 것이다. 이를 거칠게 적용하면, 현재 1인 생계급여가 52만원이라면, 노령층의 경우 34만원 수준일 수 있다는 것이다. 1인 기준이고, 부부감액 없이 개인별 기준으로 제공되는 것을 전제로 하며, 그 대전제에는 주거수당이 현실화되어야 가능한 것이긴 하다. 노령층 빈곤선을 낮게 적용하자는 제안이 많은 논란을 가져올 수 있고, 여러 연구자들의 엄밀하고 신중한 논의가 필요한 문제이다. 노인빈곤에서 통계측정 빈곤과 체감 빈곤의 차이가 큰 것이 사실이기 때문에, 논의가 필요하다는 점을 말씀드린다. 그런 다음 기초연금 수준을 논의해도 괜찮을 것이다.
  - 부담의 측면에서 기초연금은 완전 부과방식으로 운영되므로 당장의 조세부담 증가를 필요로 한다. 기초연금 고정액을 확대해 놓는 것은 인구구조 변화에 따른 재정 취약성을 확대하는 것이다. 현행 과세구조에서 기초연금 재정을 확보하기 쉽지 않다. 30만원 기초연금시 약 19조원이 필요하다. 기초연금 확대를 위해서는 부담의 안정성을 위해 과세기반 확대, 과세구조 개편, 소비세에 사회보장세 부과 등에 기반한 안정적 사회보장기금 마련이 필요하다.
  - 국민연금급여율 인상은 현 노인빈곤에 대한 직접적인 대응책은 못된다. 미래 노령세대의 소득안정과 소비수요 유지를 위한 것이다. 국민연금급여율이 실제 가입기간

이 30년이 안되는 것을 감안하면 소득대체율이 낮은 것이 사실이다. 그러나 공적 노후소득보장목적이 기본수준 보장에 있다면, 평균적 소득대체율 그 자체보다는 최저보장급여수준이 기준이 되어야 할 것이다. 그리고 국민연금 수급-부담구조의 균형을 통한 지속가능성 담보가 미래 세대의 보장성 강화라는 점을 고려할 때, 급여율 인상보다 급한 것은 보험료를 인상하여 적립방식적 요소를 강화하는 것이다.

- 현 단계에서 국민연금 급여율 인상, 기초연금 급여인상 모두 적절하지 않다고 생각한다. 그보다 우선되어야 하는 것이 연금보험료를 인상이며, 동시에 초고령사회 대응 종합적인 노후소득보장계획이 필요하다고 생각한다. 세대, 계층, 젠더를 아우르고, 노동시장과의 연계성을 고려하여 노령층과 근로연령층 간의 상생적인 연금해법을 모색하는 것이 필요하다.

### 3. 기본보장이 중요하다!

- 초고령사회에서 노후소득보장에서 정부의 역할, 즉 공적노후소득보장제도의 역할은 기본보장에 집중하는 것이다. 적정보장이 아니라 기본보장에 집중하는 것이다. 따라서 중간층 이상의 입장에서 보면 공적노후소득보장을 통한 소득대체율은 매우 낮고 미미할 수 있다. 그러나 자원배분이 제약된 저성장시대를 가정할 때, 공적노후소득보장의 역할은 기본보장에 집중하도록 하는 것이 적절하다.
- 이러한 측면에서 오건호 소장이 제안하신 계층별 다층연금체계는 매우 적절한 방향이다. 계층별로 서로 상이한 공적노후보장체계의 모듈 구성으로 기본보장을 구성하면, 훨씬 비용효과적으로 정책목적을 달성할 수 있기 때문이다.
- 더욱이 상이한 층으로 구분하면, 불확실한 변화에 유연하게 대응하는 것이 가능하다. 인구구조에 취약하지만 거시경제변동에는 강한 부과방식으로 운영하는 기초연금층, 인구구조 변화에는 강하지만 거시경제변동에는 취약한 적립방식으로 운영하는 각출연금층 등.
- 이러한 맥락에서 저소득층의 기본보장을 위해서는 기초연금만으로 부족한 기본보장 수준을 보충하는 최저보장연금을 고려할 수 있다고 본다. 이는 저소득층에게 기초연금액을 차별적으로 증액하는 형태가 그 첫 단계일 수도 있다. 그러나 현재와 같이 공적연금외에 노후소득이 전혀 없는 노인이 40% 이상인 상황에서 최저보증연금 도입은 기초연금을 최저보장수준으로 확대하는 효과를 곧바로 가져와 재정부담이 매우 높아질 것이다. 따라서 노후소득이 연금조사를 통해 최저보장연금제를 적용하는 것이 적절한지, 자산조사를 통해 기초생활보장제도를 계속 적용하는 것이 더 낫겠는지를 정책효율성 및 효과성 차원에서 판단할 필요가 있다.

### 4. 탈정치적 거버넌스가 필요하다!

- 연금해법은 그 무엇보다 과학적이고 실증적인 분석자료를 기반으로 탈정치적으로 사회공학적 해법을 모색할 수 있도록 연금정치(pension politics)를 만들어나가는 것이 핵심이다.

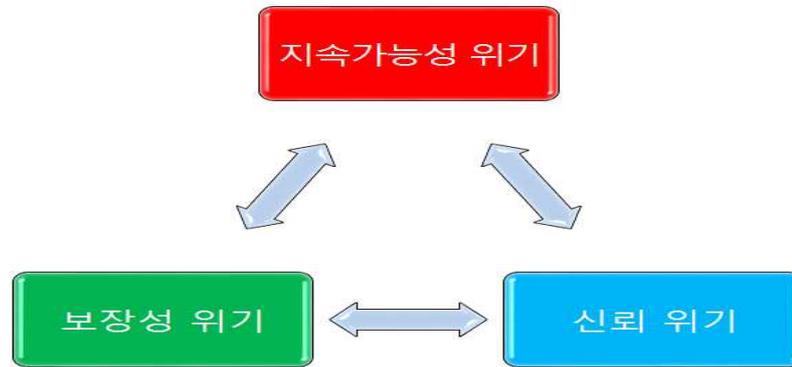
- 연금개혁을 통해 세대 간 자원배분의 공평성과 지속가능성을 비교적 확보한 스웨덴, 독일, 일본 등의 경우, 연금을 탈정치적 공간에서 사회공학적으로 논의할 수 있는 여건을 정치적으로 조성해나갔다. 물론 내부적으로는 엄청난 힘겨루기와 정치가 이루어졌지만, 다차원적 연금 정치를 통한 광범한 개혁적 사회연합을 구성하여 사회공학적 해법을 관철시켰다. 그것이 지속가능한 연금의 미래를 보장하는 유일한 길이기 때문이다.

#### 5. 고령사회체계 총체적 플랜이 필요하다!

- 연금은 노동시장과의 관계에서 긴밀히 연계된 제도변화가 필요하다. 연금수급연령과 노동시장퇴장연령이 맞물려야 한다. 연금가입연령과 노동시장존속연령과도 맞물려야 한다.
- 공무원 등 공적직역연금과 국민연금 간 형평성에 대한 국민 인식은 국민들에게 국민연금 개혁에 있어 납득되지 않는 걸림돌이 되고 있다. 공적직역의 특수성을 고려할 부분을 별도로 하고, 국민연금과의 통합을 전제로 한 방향이 적절하다고 본다. 그러나 현재로서는 공적직역의 재정상태가 훨씬 열악하기 때문에 분리적 제도로 운영하면서 단계적으로 실질적 내용을 맞춰나가는 방식의 접근이 필요할 것이다.
- 경제상황상 보험료를 인상하는데 현실적 제약이 있는 상황이고, 퇴직금 부담금은 다른 국가에 없는 부담이므로 퇴직금부담금을 연금보험료로 전환하는 방안을 고려할 필요가 있다. 실제로 퇴직연금이 사보험회사만 배불리고 실효성없는 연금으로 작동하고 있기 때문이다.
- 오건호 소장이 제안하듯 퇴직연금을 공적영역에서 가져와서 운영하는 것도 한 방법이다. 일부는 연금보험료로 전환하고, 일부 부담금은 적립하여 공적 퇴직연금으로 국민연금 2층연금으로서 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

### 1. 한국 연금의 트릴레마

한국의 연금은 지속가능성 위기, 보장성 위기, 신뢰 위기 등 3중고(trilemma)의 악순환에 갇혀있다. 특히 저출산고령화가 한국 연금의 트릴레마의 핵심적 배경 원인이 되고 있다. 세 가지 위기는 상호 밀접히 연결되어 있으며, 하나의 위기가 다른 위기를 더욱 심화시키는 악순환 관계에 놓여 있다.



<그림 1> 한국 연금의 트릴레마(Trilemma)

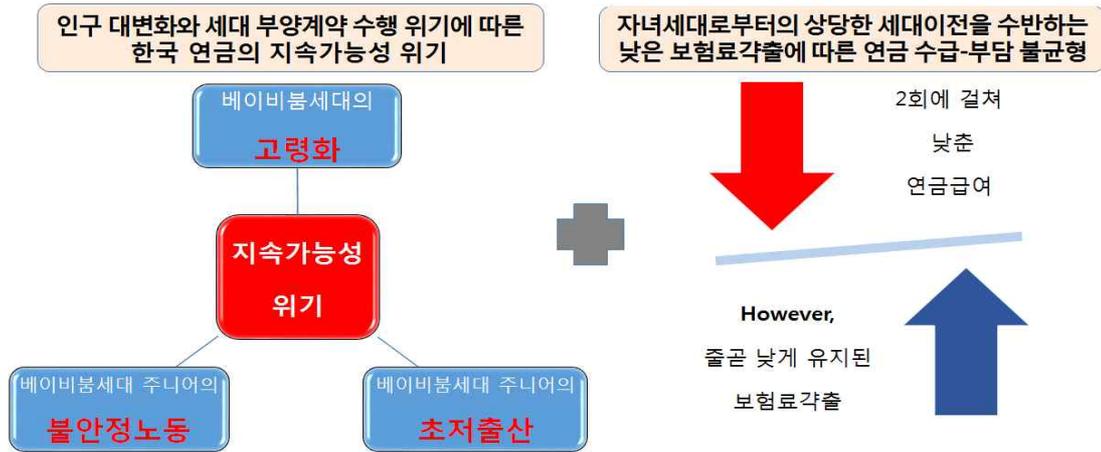
그중에서도 지속가능성 위기가 핵심적이다. 한국의 연금은 왜 지속가능성 위기에 직면하고 있나? 첫번째 이유는 초저출산-초고령화 인구대변화로 세대 부양계약을 수행하기 어려운 지속가능성 위기에 직면하고 있기 때문이다. 베이비붐세대가 본격적으로 고령화되어 연금수급세대가 되면서 연금기금은 급속히 소진되게 되고, 연금급여 지출을 위한 연금보험료의 대폭적 인상이 필요하기 때문에 지속가능성 위기에 직면하게 된다. 더욱이 베이비붐 자녀세대인 현 청년세대의 노동시장 경제활동 여건이 매우 좋지 않아 불안정노동이 광범하다는 것은 세대 부양의 주체인 근로세대의 취약성을 의미하므로 연금제도의 지속가능성에 빨간 경고등이 켜지는 것이다. 또한 베이비붐 자녀세대는 결혼에 대해서도 출산에 대해서도 소극적이다. 이에 따른 한국 사회의 초저출산은 세대 부양의 취약성이 최소한 2세대에 걸쳐 오래도록 지속될 것임을 의미한다. 인구 대변화가 가져온 연금의 지속가능성 위기의 실체이다.

게다가 연금의 지속가능성 위기를 초래하는 두 번째 위기는 여전히 불균형한 연금-수급 부담 구조이다. 연금급여율을 1998년, 2007년 2회의 연금 대개혁을 통해 대폭 낮췄음에도 불구하고 제도 초기부터 줄곧 낮게 유지된 연금보험료율로 인해 연금의 수급-부담 구조는 여전히 불균형하다. 총생애 연금부담 대비 총생애 연금급여는 평균 소득자를 기준으로 여전히 약 2배 정도로 나타나고 있다. 노령세대가 본인 세대가 받을 연금액에 비해 적게 각출한 연금부담의 차액은 오롯이 근로세대의 부담 몫으로 놓

35) 석재은(2019) “지속가능한 세대공생 연금해법의 모색”(2019. 아산사회복지재단 세미나 원고)에서 발췌함.

이게 된다.

따라서 베이비붐세대의 고령화와 그 자녀세대의 불안정노동 및 저출산이 초래한 연금의 지속가능성 위기와 연금제도의 수급-부담구조의 불균형이 결합되어 한국 연금의 지속가능성 위기는 증폭되고 있다고 볼 수 있다.



<그림 2> 한국 연금의 지속가능성 위기 원인

트릴레마를 구성하는 둘째 요인은 보장성 위기이다. ‘노년의 안정적 소득보장’이라는 정책목표를 달성하지 못하는 연금의 보장성 위기는 연금제도 존립의 사회적 타당성 측면에서 위기를 낳고 있다. 연금의 보장성 위기는 연금수급에서 배제되는 사각지대가 광범하다는 문제와 연금급여수준이 낮은 저연금 문제로 요약된다.

트릴레마를 구성하는 셋째는 신뢰성 위기이다. 한국은 유독 연금이 국민으로부터 외면당하며 정치적 지지를 받지 못하고 신뢰 위기를 겪고 있다. 한림대 세대공생연구팀(석재은 외, 2015)의 ‘2014년 고령화와 세대공생 인식조사’ 분석결과에 따르면, 국민연금제도가 꼭 필요하다고 응답한 비율은 70.0%에 그쳤다. 또한 국민연금보험료를 더 부담하더라도 국민연금급여를 더 받는 것이 낫다고 응답한 비율은 39.5%에 그쳤다.

## 2. 연금보장의 적정수준?36)

분배적 정의(distributional justice)의 관점에서 노령층 소득배분의 적절성은 어떻게 평가할 수 있을까? OECD, EU 등에서 세대 간 소득배분의 정의(justice), 공평성(equity)에 주목하는 맥락은 지난 복지황금기에 노령세대에게 약속한 소득배분의 몫이 현재의 인구고령화와 저성장 상황에서는 지나치기 때문에 소득배분의 조정이 필요하다는 것이다. 반면 한국은 노인빈곤율이 49.6%로 노령세대에 대한 소득배분이 근로

36) 석재은,김봉근,임병인(2015). 노령층에 대한 소득배분의 적정성 탐색을 위한 국제비교. 보건사회연구, 36(2), pp.57-89; 석재은. (2016). 세대 간 공평성 관점에서 한국 노령층의 빈곤선과 최저급여수준 연구. 사회복지정책, 44(2), pp.55-85.

연령세대에 비해 오히려 과소하다. 따라서 노령층 소득배분의 적절성 평가는 근로연령층 대비 노령층에 대한 소득배분이 얼마나 공평하게 균형적인가에 초점이 맞춰져야 한다. 이는 노령세대에 대한 소득배분의 일방적 축소라기보다는 균형화(balancing)이며, 세대 내 분배정의에 입각하여 저소득 노령층 및 여성 노령층에 대한 연금수급권 보완조치 등을 통하여 최소한의 기본소득보장을 담보하는 것을 포함하는 것이어야 한다(석재은 외, 2015).

따라서 노령층 소득배분의 적절성에 대한 평가는 노령층에 대한 최소소득보장을 기본전제로 한 상태에서 근로연령층과의 상대적 소득배분의 적절성을 평가하는 접근을 채택하는 것이 필요하다. 노령층 소득배분의 적절성 측면에서 반드시 지켜져야 하는 절대적 기준의 설정없이 노령층과 근로연령층과의 상대적 소득배분 수준만 평가한다면, 노령층 소득배분의 적절성이라고 명명하기는 어려울 것이다. 그러므로 노령층 소득배분에서 기본적인 전제가 되어야 하는 노령층 최소소득보장 충족도를 고정된 한축으로 설정한 상태에서 근로연령층과의 상대적 소득배분의 적절성을 평가할 필요가 있다. 이를 통해 노령층 소득배분의 적절성을 절대적 기준 및 상대적 기준을 통합적으로 평가하는 접근이 필요하다(석재은 외 2015).

세대 공평성 관점에서 노령층의 빈곤선 및 최저급여수준을 도출하는데 영향을 미치는 연령효과, 복지제도효과, 자산효과 등을 고려하여, 한국 노령층의 빈곤선 및 최저급여수준을 도출해 보고자 하였다. 노령층의 순수 연령효과에 따른 필요소비지출수준은 근로연령층 대비 63.9%로 나타났다. 비교적 표준적 욕구로 평가하는 공통소비지출의 경우, 노령층의 순수 연령효과에 따른 필요소비지출수준은 비빈곤가구 기준으로 근로연령층 대비 65.3% 수준이다.<sup>37)</sup> 따라서 노령층의 빈곤선은 근로연령층 대비 65% 내외에서 설정하는 것을 검토할 것을 제안한다. 이는 노령층의 최저보장수준을 낮추는 것을 의미하므로 노령층에 대한 급여축소를 가져올 수 있다. 그러나 국가에서 최소한 이 수준은 연금제도 등에서 노령층 최저보장(minimum guarantee)제도화를 통해 더욱 적극적으로 보장하는 방안을 마련하여 실질적인 보장성을 강화함으로써 오히려 노령층 빈곤율을 완화하는 결과를 가져올 수 있다. 또한 사회적으로는 고령사회(초고령사회)의 사회적 부담을 합리적 수준에서 감소시켜 재정적 측면의 지속가능성을 향상시킬 수 있다는 점에서 바람직하다(석재은, 2016).

빈곤선 및 최저급여수준을 설정할 때, 현행 사용되고 있는 기준빈곤선과 함께 맞춤소비지출 부분을 제한 조정빈곤선을 병행하여 사용할 것을 제안한다. 그 이유 중 첫 번째는 공통소비지출과 맞춤소비지출을 모두 표준기준으로 도출하는 기준빈곤선은 개별가구 욕구특성에 따라 상이한 맞춤소비지출 차이를 반영하지 못하므로, 비교적 표준화가 가능한 공통소비지출을 중심으로 측정하는 조정빈곤선을 함께 사용함으로써 보다 실질적인 최저생활수준의 충족을 평가할 수 있다. 맞춤소비지출은 개별욕구가 상이하므로 지출영역별로 개별욕구의 충족도 관점에서 평가하는 것이 적

37) 참고로 빈곤가구 기준으로 근로연령층 대비 노령층 가구균등화 소비지출수준은 49.2%, 공통소비지출은 51.8% 수준임. 비빈곤가구를 기준으로 비교함으로써 소득억제효과를 통제하고 연령효과만을 기준으로 비교가능함.

절하고, 주로 화폐소득으로 감당되는 공통소비지출은 화폐소득 빈곤의 관점에서 접근하는 방법이 실제 정책적 대응에서 유용한 점이 크기 때문이다. 두 번째 이유는 향후 맞춤형소비지출에 대한 제도화는 더욱 진전될 것이기 때문에 이를 반영할 수 있는 빈곤선이 필요하기 때문이다. 향후 보육, 교육,요양,의료,주거 등 사회서비스의 제도화가 더욱 진행되면 개별가구의 맞춤형구가 충족되면 개별가구 차원의 맞춤형필요소비지출은 감소될 수 있다. 따라서 맞춤형구 부분은 별도로 측정하고 공통소비지출 부분 중심으로 측정하는 조정빈곤선의 유용성은 더욱 커질 것이다(석재은, 2016).

### 3. 연금개혁 방안<sup>38)</sup>

#### 1) 세대 간 정의: 지속가능성 및 기본보장

세대 간 연금정의는 어느 한 세대가 다른 세대의 노후보장을 위해 지나치게 희생됨으로써 기본소득보장(basic income security)의 위협을 받는 상황을 부정의(injustice)로 규정할 수 있다. 이러한 맥락에서 연금의 세대 간 정의에서는 연금수익비보다 연금급여수준이 더 중요하다.

세대 간 연금정의를 실현하는 연금의 세대공생 해법은 세대별 수익비 1.0(세대부담=세대급여)을 최저방어선으로 유지함으로써 연금을 통한 세대 간 부양계약의 지속가능성을 보장하는 동시에, 소득계층별로 상이한 다층노후소득보장전략을 통해 노령세대의 최저소득을 보장하는 것이다. 이를 통해 연금을 둘러싼 세대갈등은 세대 간 이해를 통한 세대공생의 해법을 찾을 수 있다. 수익비가 1.0로 떨어지는 시점에서는 세대별로 기여한 만큼 받아갈 수 있는 명목확정각출(NDC) 방식으로 전환함으로써 지속가능성을 유지할 수 있다.

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

- 세대 간 계약의 지속가능성 = 세대별 연금수익비  $\geq 1$
- 생존 = 기본보장

\* 하나의 노후소득보장제도가 아니라 다층적 노후소득보장체계를 통한 노후기본소득보장

#### 2) 다층노후소득보장 전략을 통한 소득계층별 상이한 기본소득보장과 지속가능성 담보가 필요하다.

다층노후소득보장전략은 그 자체가 구조적 지속가능성을 위한 첫 단계이다. 인구구조 및 거시경제 변수 등 불확실한 사회변화에 대응하여 투명하고 유연하게 적응해나갈 수 있는 제도체계가 다층노후소득보장체계이다. 따라서 다층노후소득보장체계를

38) 석재은. (2017). 한국 공적연금의 세대 간 정의. 한국사회복지연구회 세미나 자료집; 석재은(2019) “지속가능한 세대공생 연금해법의 모색”(2019. 아산사회복지재단 세미나 원고)

제대로 구축하는 것이 곧 구조적인 지속가능 전략이다.

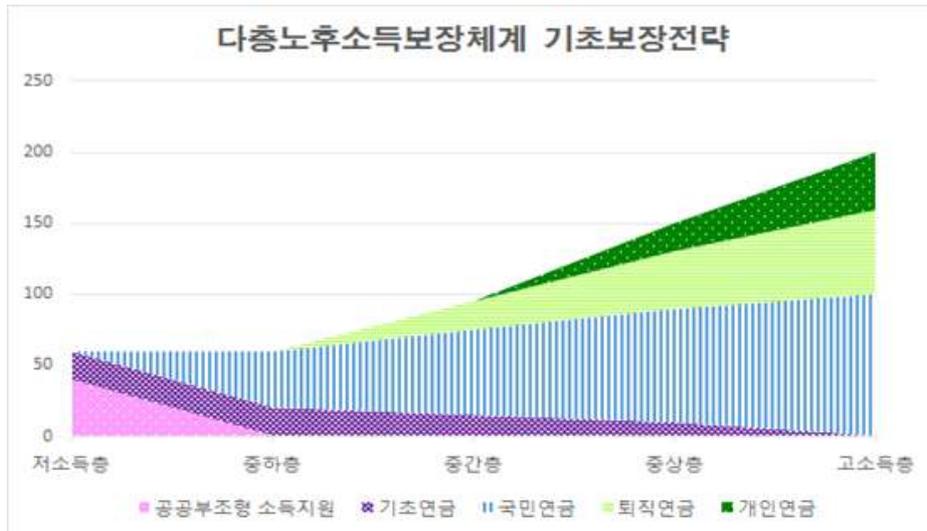
다층체계는 모든 층이 노후소득보장에 기여한다는 점에서 공통점을 가지지만, 각 층이 독특한 제도적 기능을 분담하여 각 층마다 제도의 목표, 자원, 적용대상, 급여결정 방식이 상이한 기능을 담당하도록 구성되는 것이 바람직하다. 각각 제도층마다 상이한 제도적 기능과 목표로 구성이 되어야만 직면하게 되는 사회변화에 대응하여 인과 관계가 투명하게 연결되는 대응이 가능하기 때문이다. 예컨대, 세대 간 이전을 담당하는 층의 경우 고령화로 인한 부양부담이 악화되면 세대 간 공평성 차원에서 세대 간 이전을 축소 조정하는 방향의 대응이 가능하며, 소득비례연금을 담당하는 층은 적립금 운용과 관련하여 물가상승율, 이자율, 경제성장률 등 경제상황 변화에 대해 민감하게 대응할 수 있다. 여러 가지 제도적 기능이 하나의 제도층에 복합적으로 결합되어 있으면 모든 사회적 변화에 대해 모든 제도층을 변화시켜야 하지만, 제도층마다 독특한 기능에 따른 역할이 잘 분담되어 있는 경우에는 명확하고 투명한 인과관계에 따라 하나의 제도만 변화시키는 것이 가능하다.

이러한 제도층의 명확한 역할 분리와 투명한 대응은 사회경제적 변화에 대응한 연금제도 개혁에 있어서도 국민적 이해를 구하고 정치적으로 설득하는 작업을 훨씬 용이하게 한다. 결과적으로 변화에 대한 유연한 대응이 훨씬 용이하다. 다층체계의 강점은 연금을 움직이기 힘든 무거운 코끼리가 아니라 움직이기 쉬운 다양한 작은 동물로 나누는 것이다. 이와 같이 다층체계 구축은 변화에 대한 유연한 대응능력을 제고함으로써 제도의 지속가능성을 높이는 데 기여할 수 있다.

또한 다층노후소득보장 전략은 소득계층별 기본보장을 위한 최적의 다층결합을 통하여 지속가능성을 높여주는 비용효과적 대응이 가능하게 한다. 다층체계 구축은 최소한의 비용으로 최적의 노후소득보장이 가능하다. 국가는 기본보장에 선택과 집중을 해야 한다. 저성장시대로 접어들고 국가의 재정여력이 제한된 상황에서, 국가 역할의 한계를 인정하고 사적보장과 역할분담을 하는 다층노후소득보장체계의 구축이 필요하다. 공적보장과 사적보장의 바람직한 역할분담의 원칙은 공적보장은 기본보장을 충실화하는 데 선택과 집중을 하고, 사적보장은 기본보장 이상의 욕구에 대응하여 적정 보장하는 것이다.

이에 따라 소득계층별로 다층체계를 통해 필요한 노후소득을 보장받는 전략을 상이하게 구성할 수 있다. 중상층은 법정퇴직연금 등을 포함하여 최저소득보장을 달성하고, 저소득층은 기초연금과 최저소득보장을 위해 최저보증연금과 같은 보충소득제도가 필요하다.

이는 빈곤층의 필요소득을 기준으로 세대 간 이전층이나 소득비례연금을 설계할 필요는 없음을 의미하며, 국가가 보장해야 하는 노인의 기본소득을 소득계층에 따라 각각 상이한 제도들의 최적의 조합으로 보장하는 전략을 채용할 수 있기 때문에 비용효율적으로 국가의 기본보장 책임을 완수할 수 있다는 것이다.



<그림 3> 다층노후소득보장체계를 통한 계층별 상이한 기본보장전략

**3) 각출연금인 국민연금은 직립방식 요소를 강화하여 가능한 세대 간 독립재정 제도로 만드는 것이 필요하다.**

각출연금인 국민연금은 적립방식 요소를 강화하여 가능한 세대 간 소득이전이 발생하지 않는 세대 독립재정의 제도로 만드는 것이 필요하다. 이를 위해서는 국민연금 보험료 인상이 필수적이다. 국민연금 보험료 인상부담을 덜어주기 위해, 퇴직금적립금 중 일부를 국민연금보험료로 전환하여 보험료인상부담을 일부 흡수하는 방안도 논의해 볼 수 있다고 생각한다.

기초연금이 도입되었으니 국민연금의 소득비례부분을 줄이거나 기초연금으로 통합하자는 제안들도 제기되고 있다. 국민연금을 순수 소득비례제도로 만들던지 또는 소득재분배를 포함하여 만들던지 하는 것보다는 세대 독립재정이 핵심이다.

기초연금은 국민연금 등 각출연금의 세대 독립재정 여부에 따라 기초연금 대상범위를 달리 설정하여야 한다. 국민연금 등 각출연금이 세대 독립재정이 된다면 보편적 기초연금이 되는 것이 바람직하다. 국민연금이 세대 독립재정이 되면 세대 간 이전의 균등화를 위한 장치로 작동하는 기초연금과 국민연금 간 연계도 필요없게 된다.

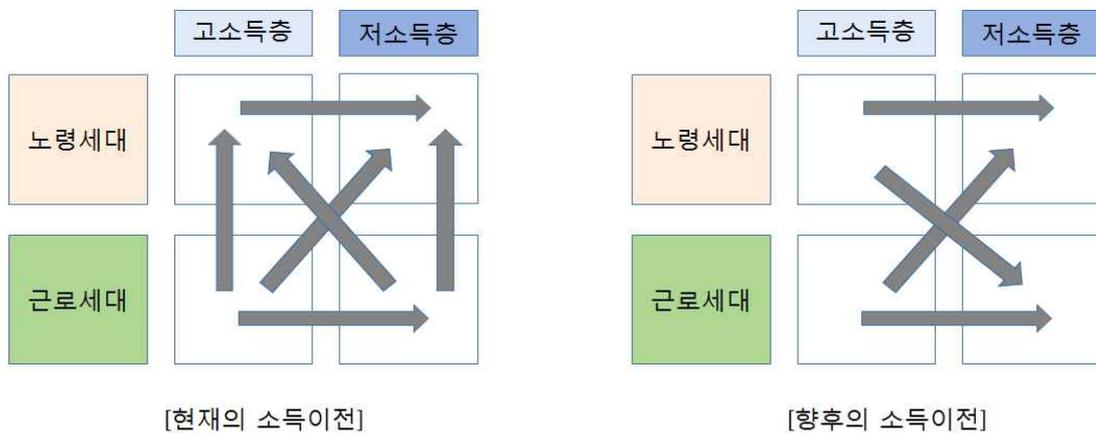
한편, 퇴직금 일시금의 연금 강제화가 필요하다. 연금소득대체율 보장 위한 연금 실효화 (4.3% 보험료, 급여율 10%)가 필요하다.

**4) 기초연금 재원을 비롯한 조세방식 사회보장재원을 ‘세대부양’ 중심 개념에서 ‘계층연대’ 개념으로 전환하는 것이 필요하다.**

기초연금은 본질적으로 세대 간 부양의 기능을 담당하는 제도이다. 전적으로 부과 방식 재정방식으로 운영되어 근로세대의 조세부담으로 노령세대를 부양하는 전형적인

제도의 형태이다. 그러나 노인인구가 50%에 달하게 되는 고도 초고령사회에서 노령 인구의 기초연금을 근로인구가 부담할 수 있을까? 과연 기초연금은 지속가능할까? 이러한 우려가 현실적으로 다가온다.

한국과 유사한 인구구조를 앞서 경험하고 있는 일본의 경우, 초고령사회에 대응하여 지속가능한 사회보장 해법을 모색하고 있다. 2017년 일본 경제산업성에서 발간한 [신산업 구조 비전] 보고서에 따르면, 근로세대로부터 노령세대로 사회보장 이전소득이 흘러가는 것을 당연시하는 개념으로부터 벗어나 새로운 전환을 모색하고 있다. 부담여력이 있는 곳에서 부담여력이 없는 곳으로 이전소득이 흘러가도록 하는 방향으로의 전환이다. 예컨대, 부담여력이 없는 저소득층근로세대가 고소득층 노령세대에게 소득이전을 하는 것은 적절치 않다는 것이다. 또한 부담여력이 있는 노령세대의 경우 부담여력이 없는 근로세대에게 이전하는 것이 필요하다.



자료: 일본 경제산업성(2017) 신산업 구조 비전. p.335 참조

<그림 5> 세대 간 부양에서 계층 간 재분배 강화

이러한 맥락에서 기초연금의 재원에 고소득층 고령자가 기여할 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 소비세에 대한 기초연금 등 사회보장 목적세 조성을 통해서이다. 소득세뿐만 아니라 소비세를 통해 사회보장 목적세를 조성하는 것은 조세를 재원으로 하는 부과방식으로 운영하는 경우에도 세대 간 부양을 전제로 하기보다는 고령층도 사회보장재원에 충분히 기여할 수 있기 때문이다. 이를 통해 세대 간 부양이 아니라 부담능력이 있는 계층으로부터 부담능력이 없는 계층으로의 연대적 소득이전이 기초연금의 중요한 개념으로 전환되게 된다. 이를 통해 기초연금은 세대부양 연금이 아니라 사회연대 연금이 되는 것이고, 인구구조 부담으로부터 자유로와질 수 있게 된다. 기초연금이 노령층에 대한 범주적 기본소득이라고 볼 때 기본소득 조성 재원이 세대 간 부양 중심의 개념에서 사회연대적 개념의 재원으로 전환되는 것이 타당하다.

5) 탈정치적인 사회공학적 해법을 마련할 연금정치(pension politics)가 필요하다: 탈 정치의 연금정치학

인구사회경제적 맥락의 변화와 연금개혁 과제에 대한 사회적 인식 공유 및 공감대 형성이 필요하다. 그리고 활용가능한 실증적인 분석자료를 기반으로 탈정치적인 사회공학적 해법을 모색하는 것이 중요하다. 불확실한 사회변화 가운데서도 인구변화는 비교적 명확한 사실이다. 연금급여 지출전망도 비교적 명확하게 예측가능한 사실이다. 따라서 연금해법은 그 무엇보다 과학적이고 실증적인 분석자료를 기반으로 탈정치적으로 사회공학적 해법을 모색할 수 있도록 연금정치(pension politics)를 만들어나가는 것이 핵심이다.

연금의 목표가 노후 기본소득보장 및 지속가능성이므로 연금정치는 노후소득보장과 지속가능성의 균형을 유지하는 합리적 정치여야 한다. 공적연금정책은 정치 이해적 프레임을 넘어서 세대 공생, 계층 공생, 젠더 공생의 프레임에서 기본소득보장에 선택과 집중을 하는 국가책임을 명확히 천명하고, 미시정치 차원에서의 합리적이고 이성적인 정책공학적 접근이 필요하다. 공적연금제도는 노령세대 소득보장과 근로연령세대 부담의 수용가능성을 동시에 고려하는 세대 공생을 지향해야 한다. 또한 공적연금제도는 계층 공생, 젠더 공생 등 기본소득보장에 선택과 집중을 한 국가책임 명확화가 필요하다.

누가 연금정치의 주체인가? 국가는 만능해결사가 아니고, 중재 관리자이다. 국가는 국민의 인간다운 기본생활을 보장할 책임을 가지지만, 그것은 국민이 위임한 책임내에서 이뤄져야 한다. 따라서 시민에게 투명한 정보공유와 충분한 이해가 이루어진 상황에서 세대공생, 계층공생, 젠더공생을 지향하는 사회적 공론화를 통한 미시차원에서의 연금의 시민정치가 중요하다.

대폭적인 연금개혁을 통해 세대 간 자원배분의 공평성과 지속가능성을 비교적 확보한 스웨덴, 독일, 일본 등의 경우, 연금을 탈정치적 공간에서 사회공학적으로 논의할 수 있는 여건을 정치적으로 조성해나갔다. 물론 내부적으로는 엄청난 힘겨루기와 정치가 이루어졌지만, 다차원적 연금 정치를 통한 광범한 개혁적 사회연합을 구성하여 사회공학적 해법을 관철시켰다. 그것이 지속가능한 연금의 미래를 보장하는 유일한 길이기 때문이다.

## 토론문④

### <노후보장과 지속가능성을 위한 연금개혁> 토론문

양재진 (연세대 행정학과)

#### I. 김수완, “서구 부과방식 연금제도의 이해와 시사점”에 대하여

독일의 예를 들어, 부과방식으로 전환하는 게 불가피하면서 동시에 이를 가능하게 했던 사회·경제·인구구조적 조건을 살펴봄. 이후 부과방식을 가능케 했던 사회·경제·인구구조가 변화함에 따라, 부과방식의 유지를 위해 보험료의 한계를 설정하고, 이에 맞추어 자동적으로 지출 축소가 발생하게 제도 개혁한 점을 지적함. 이에 의거, 한국에서 주장되는 부과방식으로의 전환이 현실적 조건을 외면한 시대착오적인 주장임을 설득력있게 개진함.

토론자는 대체로 발표자의 분석과 주장에 공감함. 문제는 대안인데, 발표자는 구체적인 대안을 제시하지는 않음. 발표문의 주제에서 벗어나기 때문일 텐데, 답이 궁금함.

첫째, 캐나다의 대응방식에 대한 평가가 궁금함. 발표자가 지적했듯이, 캐나다는 사전적립을 강화하고 투자수익도 활용해 재정안정화를 도모하는 일석이조를 도모함. 아직까지는 투자수익도 목표에 상당히 근접하는 등 성공적으로 보임.

둘째, 부과방식 전환 시 현실에서 가능한 옵션으로, 두 가지 제시함. a. 국민연금의 급여수준을 더 하향시켜 보험료 인상을 최대한 낮추면서 부과방식으로의 전환, b. 급여 수준을 유지하면서 부과방식 전환시에는, 보험료율의 인상을 통해 부분적립방식의 유지.

a안의 경우, 어느 수준까지 급여를 낮추어야 할 것인지? 소득대체율, 연금개시연령, 자동안정화 장치 등의 조합을 어떻게 해야할지? 다층체계 하 기초연금과 퇴직연금의 활용을 통해 국민연금 급여하락을 보완하자 하였는데, 기초와 퇴직연금의 역할 분담은 어떻게 상정하고 있는지? 그리고 기초연금의 경우, 기초연금의 인상 시 재정문제는 어느 수준까지 감내 가능하다고 보는지 궁금.

b의 전략은 캐나다와 유사하다 할 수 있는데, 우리의 목표소득대체율이 캐나다 보다

높은 데, 이 전략이 성공하기 위해서 유의해야 할 점은 무엇인지 궁금함.

## II. 오건호, “한국의 연금개혁 방향”에 대하여

다층체계 하에서 한국의 연금개혁 방향을 제시하고 있는 점이 반가움. 특히 무슨 이유에선가 성역화 되어 있는 퇴직연금의 실질적인 연금화를 다층체계의 틀내에서 논의하고 있는데 의의가 있음. 2018년 26조 이상이 보험료로 지불되는 퇴직연금의 연금화는 국민연금과 기초연금의 재정문제 완화에 큰 도움을 줄 것임.

다층체계 하에서 기초연금의 역할 강화에는 공감하나, 급여의 수준과 설계에 대해서는 좀 더 고민이 필요해 보임. 기초연금의 강화 시, 국민기초생활보장제도와 국민연금의 A값에 대한 변화도 함께 고려하는 게 필요해 보임. 궁극적으로 재정문제도 고민하게 됨.

첫째, 기초생활보장제도를 그대로 두고, 기초연금의 급여를 인상하고 또 거기에 보충 기초연금을 부가한 위에다가 국민연금의 A값도 그대로 두고 있음. 기초보장의 복잡성을 야기하고 지나친 재분배를 가져올 가능성이 큼. 스웨덴처럼 노인을 상대로한 기초생활보장제도, 즉 기초보장연금을 통해 단순하면서도 명쾌하게 노인들의 기초보장을 강화할 수 있다고 보는데 발표자 의견이 궁금함.

둘째, 국민연금의 소득대체율이 2028년까지 40%로 낮아지면서, 2028년 이후 가입자의 수익비는 초기 가입자에 비해 월등히 떨어지는 것으로 나옴. 발표자료의 수익비를 2028년 이전과 이후 가입자로 나누어 분석하는 게 필요함. 이 경우, 후기 가입자 중 중산층에게 A값 문제는 중요함. 중산층 가입자는 저부담-중급여체계 하에서 후세대로부터 이전받는 것보다 동시대 저소득자로의 이전 나가는 것이 더 커져 수익비가 마이너스로 떨어지기 때문임. 사적연금과 직접적인 비교가 되는 경우, 국민연금에 대한 지지가 대폭 떨어질 것임. 사회보험의 연금제도에서 재분배는 단명자와 장수자 사이에 이루어지게 하고, 소득계층간의 재분배는 기초연금이나 기초보장연금식으로 일반조세로 운영되는 연금제도에서 달성하는 게 필요함. 발표자의 주장대로 기초연금이 크게 강화되면서, 국민연금의 2단계 재정안정화 조치에 따라 실질적으로 소득대체율이 더 떨어지게 되는 경우, A값의 축소 등을 통해 중산층 국민연금가입자의 실질 소득대체율 하락을 완화시키는 것이 필요해 보임.

셋째, 준보편주의적인 기초연금의 인상의 비용문제를 간과할 수 없음. 발표자는 유럽 국가의 평균을 조금 상회하는 수준으로 감내 가능하다 하였는데, 그렇게만 낙관하기는 힘듦. a.제시한 EU자료에 근거한 <표 7-16>에서 주요 유럽국가들의 연금지출은 OECD기준에 의한 공적연금지출에 비해 GDP대비 약 2.5%p 이상 높은 수치임. 이유는 ESSPROS의 지출통계에는 국가를 거치지 않고 기업이 직접 근로자에게 지급하는

기업연금과 퇴직금이 포함되기 때문임. 반면에, <표 7-15>의 한국 공적연금지출 추계에는 퇴직연금 지출이 포함되어 있지 않음. 우리는 과소추계, 유럽은 과대추계된 자료를 비교하고 있음. 결론적으로 기초연금이 발표자가 원하는 수준으로 준보편주의적으로 인상 될 때, 한국이 유럽보다 상당히 높은 수준의 연금지출을 감내할 수 있을지 의문시 됨. 감내할 수 있다할지라도 이는 바람직하지 않음. 한 사회의 가용자원은 무한정하지 않고 항상 제한적인데, 연금지출이 지나치면 근로세대에 대한 사회보장지출은 줄어들 수 밖에 없는 문제 또한 야기할 것이기 때문임.

## 토론문⑤

국민연금연구원 연금제도연구실 최옥금

### □ 들어가며

- 오건호 박사님 발제문 중심으로 논의
- 연금개혁과 관련하여 발제문에서 논의된 광범위한 주제 가운데 기초연금에 초점, (제안된) 기초보장 강화 방안에 대해 다른 관점에서 논의
- (기본 문제의식) 현재의 국기초·기초·국민연금제도를 전제로 할 때 기초보장 강화 방안으로 제시하신 기초연금 50만원 인상과 보충연금 도입이 가능(혹은 적절)할까?
  - 이유는 현행 제도 간 관계의 문제 & 기초연금제도 자체의 문제 때문, 이에 대해 논의

### □ (현황) 기초연금 변화 시 국기초·국민연금 간 관계 고려 필요

- 한국 다층노후소득보장에서 기초보장은 향후 조정 가능성이 높는데, 이는 국기초-국민연금 사이에 있는 기초연금제도가 어떻게 발전할 것인지에 따라 달라지기 때문
- 현행 기초연금은 노인의 하위 70%를 대상으로 하고 있어 보편적 성격을 갖고 있는 반면, 대상자를 선정하기 위해 자산조사를 실시한다는 점에서 제도 특성을 명확하게 규정하기 어려움. 이러한 상태로 급여수준이 상향되면서 역할이 지속적으로 강화되어 공적연금 개혁 시 기초연금을 논외(論外)로 하기 어려워진 상황
- 한국은 이미 외형적으로 다층노후소득보장 구축, 기초연금은 국민기초생활보장과 국민연금 사이에 존재하고 기초연금의 변화가 각 제도에 영향을 미치기 때문에 기초연금 변화를 논의할 때에는 국기초와 국민연금제도 간 관계를 고려하는 것 중요

### □ (질문 1) 기초연금 50만원 인상 시 국민연금에 가입유인에 미치는 영향?

- 현행 제도를 전제로 기초연금 50만원까지 인상 시 국기초·국민연금 제도 간 관계에서 적절한가? 발제문에서는 순혜택 측면에서 기초연금을 50만원으로 인상하더라도 국민연금 가입 유인에 문제가 없을 것이라 제시, 이에 대한 정확한 예측은 어렵지만 다음과 같은 내용 고려 필요
- 첫째, 현재 기초연금제도의 특징
  - (기초연금의 불확실성) 기초연금은 65세 당시의 소득과 재산, 부채를 기준으로 선정하여 65세 시점에서의 기초연금 수급여부 예측 어려움, 또한 기초연금 선정

기준액도 매년 노인의 70%를 포괄할 수 있도록 매년 결정되기 때문에 전체 노인의 소득과 재산, 부채의 수준과 변화에 따라 달라질 수 있음

- (국민연금액 소득인정액 반영) 기초연금 대상자 선정 시 자산조사를 실시하며, 이때 국민연금 급여는 기초연금 수급권자를 판별하는 소득인정액에 100% 반영
- 기초연금 50만원으로 인상하면 저소득 지역가입자의 경우 국민연금 가입 유인에 영향 받을 수 있음

○ 둘째, 현재 국민연금 상황

- (국민연금의 포괄성) 현재 많은 사람들이 국민연금 제도 밖에 있음, 또한 소득파악 능력 등 고려 시 저소득 지역가입자들의 경우 비교적 보편적인 70%를 포괄하는 기초연금을 인상하면 국민연금 가입하려는 유인 떨어질 수 있음
- (기여/비기여 급여 간 관계) 소득대체를 40% 상정, 국민연금 평균가입자(약 200만원으로 가정)가 최소가입기간 10년을 보험료를 납부하고 받을 수 있는 연금액은 단순 계산 시 20만원 정도, 기초연금이 50만원까지 높아지면 당장 보험료 납부가 어려운 저소득 지역가입자들의 경우 국민연금 가입 유인에 영향 받을 수 있음

○ 기초연금이 50만원까지 인상되더라도 국민연금 가입 유인에 영향을 주지 않으려면, 대부분의 사람들(저소득 지역가입자를 포함)이 국민연금에 가입하고, 기초연금이 노인의 70%를 대상으로 자산조사를 통해 운영하는 방식(곧 비교적 보편적이면서 자산조사를 실시하는 현재의 방식)이 아니어야 할 것

○ 발제문에서 다루고 있지는 않지만 기초연금 50만원 인상 시 국기초와의 관계는 어떻게 설정할 것인지의 문제도 검토가 필요한 부분

- 현행 제도를 전제로 할 때 기초연금 50만원 인상 시 국기초·기초·국민연금과의 관계 설정 어떻게?

□ (질문 2) 보충연금 도입 논의 시 제도 간 관계 설정은?

- 현재 심각한 노인빈곤 문제를 해결할 수 있는 방안 중 하나로 보충연금 도입이 논의되고 있는데, 보충연금을 운영하는 국가들과 우리나라의 제도적 상황이 다르다는 점을 고려할 필요
- 보충연금을 운영하는 캐나다, 핀란드, 덴마크 등은 보충연금이 노인을 대상으로 하는 범주적 공공부조의 역할을 담당하며, 우리나라 국기초와 같은 일반적 공공부조를 운영하지 않음
- 이미 국기초라는 일반적 공공부조를 운영할 뿐 아니라 (명확히 성격을 규정하기 어렵지만) 범주적 공공부조의 성격에 가까운 기초연금을 운영하고 있는 우리나라에서 보충연금을 도입할 경우 국기초와 기초연금과의 관계 설정을 어떻게 할 것인지에 대한 검토나 논의 필요

□ (질문 3) **현행 기초연금제도의 지속가능성? 이를 고려할 때 50만원까지 인상 가능?**

- 현행 기초연금제도 자체에 대한 문제제기
  - (목표수급률 설정방식) 노인의 70%로 제도의 대상을 정하고 이에 따라 역으로 선정기준액을 도출하는 방식, 곧 목표수급률을 설정하는 방식에 대한 문제 검토 필요
    - 자산조사를 통해 대상을 선정하는 대부분의 국가들에서는 그 제도에서 보장할 수준을 선정기준으로 결정하여 운영하는 반면, 기초연금은 목표수급률을 설정하여 하위 70%를 포괄할 수 있는 선정기준액을 역으로 도출하여 운영하고 있음
  - 목표수급률 70% 설정의 문제
    - 기초연금에서 설정하고 있는 70%의 목표수급률을 지속적으로 유지할 필요가 있는가? 혹은 유지할 수 있는가?
      - ※ 기초노령연금 시행 시 노인 하위 70%와 현재의 노인 하위 70% 성격 동일? 70%의 노인을 보장해야 하는 근거?
    - 노인의 소득과 재산이 상향되면서 선정기준액도 지속적으로 높아질 것인데, 기초연금이 조세로 재원을 마련한다는 점을 고려할 때 선정기준액이 300~400만원까지 높아지면 이들에게 기초연금을 지급하는 것에 대한 사회적 합의가 가능할 것인가?
    - 목표수급률 70% 달성을 위해 소득인정액에서 각종 공제제도 확대, 수급자·비수급자 간, 수급자 내 형평성 문제
    - 대상을 70%로 설정함에 따라 국민연금과의 관계가 불확실하다는 문제 등
- 이를 고려할 때 현행 기초연금의 사회적 지속가능성 언제까지 가능? 50만원 인상에 대한 사회적 합의 등 가능할까?에 대한 논의 필요

□ (잠정적 결론) **현행 국기초·기초·국민연금제도를 전제로 기초연금 인상이나 보충연금 도입보다는 근본적 방안에 대한 논의 필요**

- 현재 심각한 노인빈곤 완화를 위해 현세대 노인을 대상으로 하는 소득보장인 기초연금 인상, 보충연금 도입 등이 논의, 발제문에서 언급된 것처럼 연금제도가 처한 현실을 생각하면 현재 이 외에 뾰족한 방안이 없는 것도 사실..
- 그런데 현행 제도들, 특히 현재의 기초연금제도를 전제로 기초연금 급여를 인상하는 방안, 혹은 보충연금을 도입하는 방안은 제도 간 관계를 지금보다 복잡하게 할 수 있고 이에 따른 개인의 행위 변화 예측 어려움
- 오히려 재구조화나 최저소득보장 전환과 같이 (발제문의 표현대로) 정공법을 택하는 것이 현재의 심각한 노인빈곤 문제 완화, 제도 간 관계에서 더 적절할 것으로 생각, 이에 대한 사회적 논의 필요