

국민연금 재정목표 수립의 필요성

On the Importance of Setting Financing Targets for the National Pension



원종욱 한국보건사회연구원 선임연구위원

국민연금제도를 둘러싼 논쟁의 원인은 국민연금에 대한 장기적 발전방안이 부재한 결과이다. 국민연금제도를 장기적으로 어떻게 발전시켜나갈지에 대한 청사진에는 재정방식, 재정목표, 재정지표 등이 포함되어야만 한다. 재정방식과 재정목표에 대한 사회적 합의가 이루어지면 이를 전제로 제도개선과 기금운용의 목표가 수립되어야 한다. 공적연금제도의 바람직한 발전방향은 궁극적으로 부과방식으로의 정착이지만 불행하게도 국민연금이 부과방식으로 이전하기 위해서는 급격한 보험료의 인상 이후 점진적으로 인하하는 형태를 가져야하기 때문에 정책적으로 선택되기 어렵다. 따라서 국민연금의 재정목표는 기금 고갈시점을 일정 시점 이후로 연장 할 수밖에 없는 한계를 갖고 있다.

1. 국민연금을 둘러싼 논쟁의 원인

최근 국회에서 공무원연금법이 통과되는 과정에서 국민연금소득대체율을 50%로 높이는 것을 두고 논쟁이 뜨거웠다. 소득대체율을 50%로 조정하는 것을 반대하는 전문가와 언론에서는 연금재정의 지속가능성이 위협받는다라는 것을 여러 수치를 이용하여 문제를 제기하였다. 소득대체율을 높여야 하는 것에 찬성하는 전문가들은 우리나라의 실질소득대체율이 40% 보다 훨씬 낮은 20~30%에 불과하다는 자료를 제시하여 상호 공방이 지속되었다. 이와 같이 국민연금제도를 두고 국회, 언론, 전문가들 사이에 논쟁을 하는 가장 근본적인

원인은 국민연금제도를 앞으로 어떻게 발전시켜 나가야 한다는 청사진이 없다는 것에서 시작된다. 우리나라의 국민연금제도는 사회보험제도로 운영되고 있다. 민간보험과는 달리, 사회보험은 정부가 강제적으로 보험료를 징수하고 급여수준도 정책적으로 결정된다. 1988년에 제도가 도입된 이후 가입대상을 확대하고 제도를 안정화시키는데 정책적 역량이 집중되어 제도의 지속가능성에 대해서는 의문이 제기되지 않았다. 그러나 1997년 전후로 선진국을 중심으로 부과방식연금제도의 지속가능성에 문제를 제기하기 시작하였고 세계은행이 발간한 “Averting Old-Age Crisis”를 계기로 우리나라도 부과방식연금제도의 재정안정화에 대해 관심을 가지게 되었다.

1988년 우리나라는 선진국을 벤치마킹하여 국민연금제도를 도입하였는데 이미 제도를 안정화시킨 선진국들은 재정의 지속가능성에 위협을 받아 연금개혁에 착수하게 되었다. 이 와중에 1998년 외환위기를 극복하는 과정에서 국제통화기금과 세계은행은 우리나라의 재정건전성 제고 정책의 하나로 연금개혁을 주문하게 되었다. 우리나라의 국민연금제도는 도입된 지 10년이 채 안된 상태에서 제도개혁을 경험하게 되었고 소득대체율을 70%에서 40%로 인하하는 조치를 취하게 되었다. 외환위기 이후 지금까지 진행된 연금개혁은 보수적 개혁으로 연금기금의 고갈시점을 몇 년 더 연장시키는 조치를 취한 것에 불과하다.

국민연금을 둘러싼 논란이 재발되지 않기 위해서는 단편적인 제도개선 보다는 보다 근본적인 청사진에 대해 합의하고 시기별로 요구되는 개혁을 순차적으로 추진해 나가는 것이 요구된다.

2. 재정방식, 재정목표, 재정지표에 대한 합의

1) 재정방식

연금제도의 재정방식은 적립방식과 부과방식으로 구분된다. 적립방식은 연금급여부채의 상당부분을 적립금으로 보유하고 있는 제도를 의미한다. 이때 연금부채는 미래에 지급해야하는 급여까지 포함하게 된다. 대체적으로 민간연금 또는 공적직역연금이 적립방식을 채택하고 있으며 보험료수입과 적립금의 운용수익률을 기초로 연금급여를

책임지는 것으로 연금재정의 독립성이 강조되는 방식이다. 반면에 부과방식은 현 세대 근로계층에게 보험료를 징수하여 이미 은퇴한 연금수급권자들에게 연금급여를 지급하는 방식으로 대체적으로 전 국민을 대상으로 하는 공적연금제도에서 많이 채택하고 있는 방식이다. 극히 일부 국가를 제외하고 전 국민을 대상으로 하는 공적연금제도에서 부과방식으로 운영하고 있거나 부과방식으로 진행되는 과정에 있는 것이 보편적인 현상이다.

우리나라의 경우에는 제도가 성숙되지 않아 급여수급자 보다는 보험료납부자가 더 많아 적립금이 누적되는 시기를 경험하고 있다. 우리나라는 적립방식을 채택하지 않음에도 제도의 미성숙으로 인해 수입과 지출의 불균형으로 인해 일시적으로 적립금이 쌓이는 현상을 보이고 있어 부분적립방식으로 분류하고 있다. 그러나 부분적립이라는 것은 재정방식의 분류에는 속하지 않는 것으로 엄격히 말하면 부과방식으로 진행되는 과정에 놓여 있다고 보는 것이 정확한 재정방식의 분류라고 생각한다. 따라서 국민연금의 재정방식은 부과방식을 목표로 하면서 이행기의 재정관리목표를 설정하는 것이 타당하다고 본다.

2) 재정목표

적립방식으로 운영되는 연금제도의 재정목표는 연금부채의 상당부분을 적립한 상태를 유지하는 것이다. 적립방식은 제도를 청산하는 경우에도 약속된 급여의 지급 또는 납입한 보험료의 반환이 가능한 상태를 유지하는 것이다. 이런 상태를 유지하기 위해서는 적립률 100%를 유지해야 하는 것을 의미한다. 실제로는 영·미형 국가의 기업연금

은 기업연금법에서 권장하는 적립률 또는 기업회계에서 정하고 있는 연금비용의 인식 등에 의해 규제를 받고 있다.

부과방식의 경우에는 차 년도에 지급할 연금지출의 몇 배를 기금으로 보유할 것인지를 결정하는 적립배율의 수준이 재정목표가 된다. 제도가 성숙된 경우 일정한 적립배율의 유지를 재정목표로 정하면 되나 우리나라와 같이 제도가 성숙되지 않아 부과방식으로 이행하고 있는 과도기에 있는 경우와 미국, 일본과 같이 기금 고갈이 예상되는 경우에는 재정목표에 기간의 명시까지 요구된다. 예를 들어 2100년에 적립배율 4를 재정목표로 하는 경우 2100년의 기금규모는 2101년의 연금지출의 4배가 된다.

국민연금제도는 제도가 성숙되지 않아 지출보다는 수입이 많아 현재의 적립배율은 지속가능성을 측정하기에 부적합하다는 문제점과 함께 미국, 일본과 같이 보험료 수입보다 훨씬 높은 수준의 급여를 약속하여 기금이 고갈되는 문제를 갖고 있기 때문에 적립배율의 수치와 함께 언제까지 유지할 것인가가 동시에 고려되어야만 한다. 연금제도가 성숙되고 안정화된 국가의 재정목표는 일정수준의 적립배율유지가 재정목표가 될 수 있지만 국민연금과 같이 기금고갈이 확실시 되는 제도의 경우에는 언제까지 고갈을 연장시킬 것인가가 재정목표가 될 수밖에 없다. 그러나 국민연금의 경우에도 제도개선을 어떻게 하는가에 따라 고갈시점 연장에 그치지 않고 일정 시기 이후에는 일정한 적립배율유지를 목표로 할 수 있을 것이다. 적립배율이 계속 하락하는 것은 부과방식으로 전환되었다고 보기 어렵다. 일정한 수준의 적립배율이 지속적으

로 유지되는 상태인 경우에만 온전한 부과방식으로의 전환이 이루어진 것으로 평가할 수 있다.

3) 재정지표

적립방식의 재정지표는 적립률이 가장 보편적으로 사용된다. 연금제도에 따라 적립률을 80%~100% 범위에서 지표를 관리하고 있다. 적립률이 목표로 한 80% 이하로 내려가는 경우에는 보험료를 인상하거나 적립금 수익율을 높이기 위한 조치를 취하게 된다. 적립방식이라도 급여방식이 확정급여(Defined Benefit)인 경우와 확정기여(Defined Contribution)인 경우 재정지표관리를 위한 제도개선 내용은 달라질 수 있다. 대체적으로 영·미형 국가의 공적직역연금제도는 적립방식이나 급여형태는 확정기여(DB)제도를 유지하고 있기 때문에 적립률 개선을 위해서 보험료인상과 기금수익율 개선이 고려된다. 물론 적립방식이면서 확정기여(DC)형 급여제도를 갖고 있는 민간기업 연금의 경우에도 보험료 조정, 적립금수익율 제고, 급여조정이 같이 고려될 수 있다.

부과방식연금제도의 경우에는 재정목표에서 이미 설명한 바와 같이 적립배율이 가장 보편적인 재정지표이다. 부과방식연금제도의 기본 재정지표는 적립배율이 보편적이지만 보조지표가 사용된다는 것이 주목할 만하다. 미국의 OASDI의 경우에는 보조 재정지표로 현 세대와 미래 세대분의 미적립부채를 보여주고 있다. 캐나다 CPP의 경우 코흐트별 내부수익률을 보조지표로 사용하고 있으며 일본의 후생연금은 코흐트별 수익비를 보조지표로 사용하고 있다. 보조지표는 재정안정성을 추구하는 과정에서 발생할 수 있는 세대 간 형평성문제를

관리하기 위한 수단으로 활용되는 것으로 보인다. 재정목표를 달성하는 수단으로 보험료 인상을 선택하는 경우, 보험료 인상속도가 더디게 진행되면 후세대의 부담이 상대적으로 커져 세대간 형평성의 문제가 발생하게 된다. 공적연금의 경우, 일부 세대간 이전이 발생할 수 있지만 과도한 이전은 제도의 지속가능성을 위협하므로 세대 간 형평성을 관리할 수 있는 보조지표가 총괄지표인 적립배율과 함께 관리되는 것이 바람직하다.

국민연금의 경우에는 재정목표가 설정되어 있지 않기 때문에 재정지표에 대한 합의도 도출되지 않은 상태이다. 매 5년마다 실시되는 재정추계에서는 부과방식보험료율과 재정추계 기간 말 시점의 적립배율을 일정배수로 유지하기 위한 적립배율과 보험료율이 제시되는 것에 그치고 있다. 국민연금의 경우 지속적으로 기금고갈을 일정 기간 연

장하는 것을 재정목표로 설정할 것인지 아니면 일정기간 이후에는 부과방식으로 연착륙을 목표로 설정할 것인지의 합의가 우선적으로 필요하다.

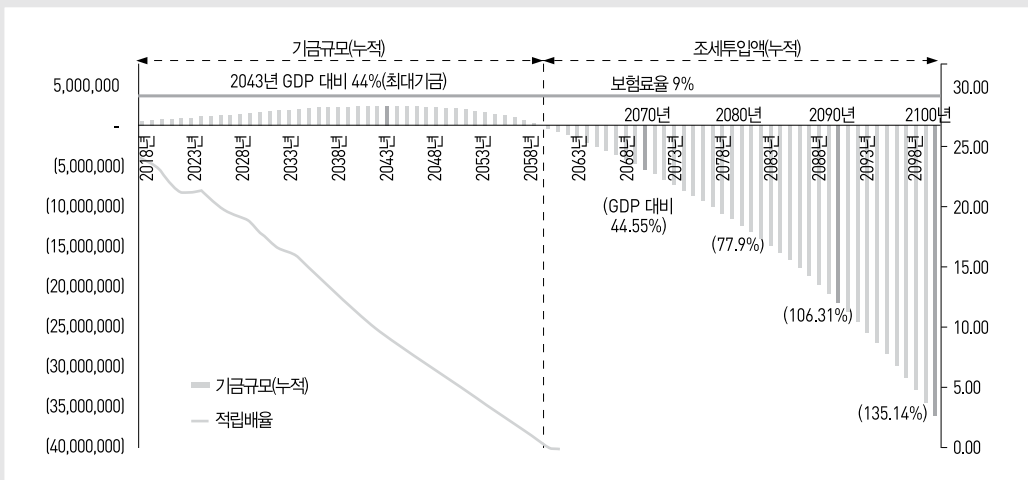
3. 국민연금의 바람직한 재정목표

1) 조세 또는 국가부채를 통한 부과방식전환

국민연금은 보험료수준에 비해 약속한 급여수준이 너무 높아 일시적으로 적립된 기금이 고갈될 수밖에 없는 구조를 갖고 있다. 고갈시점을 연장시키기 위해서는 보험료를 인상하는 것이 가장 효과적인 방법일 것이다. 그러나 보험료 인상에는 두 가지 문제가 있다. 첫 번째는 정부도 정치권도 국

그림 1. 적립기금 및 고갈 이후 조세투입액 전망

(단위: 10억원)



자료: 한국보건사회연구원 내부자료

민들에게 소득대체율 40%를 유지하기 위해서 보험료가 지속적으로 15%까지 인상되어야만 한다는 것을 이해시키고 정책으로 옮기려는 의지가 부족하다는 것이다. 따라서 보험료인상의 시점은 계속 뒤로 연기되고 이 과정에서 두 번째 문제가 발생하게 된다.

그것은 바로 세대간 형평성이다. 앞서 일본, 미국, 캐나다의 재정평가보고서에서 보조지표로 세대간 회계 또는 세대간 수익비 등을 사용하는 것도 과도하게 다음세대에게 부담이 전가되는 것을 막기 위한 조치이다. [그림 1]은 2060년으로 전망되고 있는 기금고갈시점까지 국민연금보험료가 인상되지 않을 경우 연금제도의 지속성을 위해 투입되어야 할 세금의 규모를 보여주고 있다. 2060년 경에 조세부담이 급격히 증가하는 문제가 발생하게 된다는 극단적인 상황을 보여주고 있다. 현실적으로는 이런 상황이 발생할 가능성은 낮고 2060년 이전까지 보험료가 일부 인상되고 궁극적으로는 국가채무가 증가할 가능성이 높다고 본다. 선진국 사례에서도 증세보다는 국가부채 증가가 항상 손쉬운 정책수단으로 사용된 전례를 보더라도 우리나라도 예외가 아닐 것이다. 그러나 보험료 인상이나 증세가 아니라 국가부채를 통해 국민연금의 지속가능성을 연명시킨다면 국가신용등급에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

2) 점진적 보험료 인상을 통한 고갈시점 연장

다행히 점진적으로 보험료가 인상된다면 적립기금의 고갈시점을 연장시킬 수 있을 것이다. 재정 추계가 실시되는 때 5년 마다 2~3%의 보험료율이 인상되는 경우 고갈시점을 2100년 이후로 연장

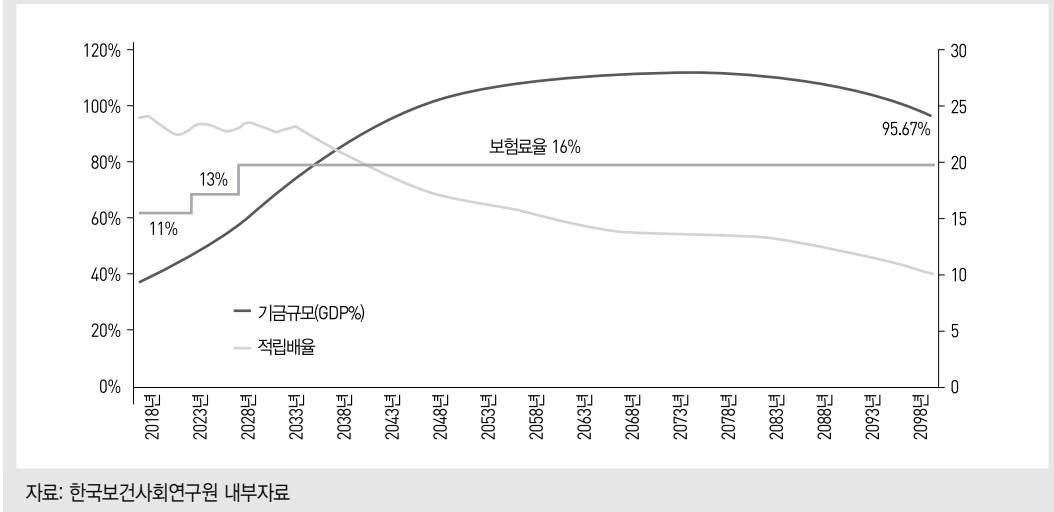
시킬 수 있을 것으로 기대된다.

현재 상황으로서는 가장 선택가능성이 높은 정책대안이나 정부와 정치권 모두 국민들에게 보험료인상을 정책적으로 추진하는 것에 부담을 느끼고 있다는 것이 문제점이다. 현실적으로 선택가능성은 높으나 구조적으로 바람직한 방향은 아니다. 세대간 회계상 베이비부머세대와 그이전 세대의 수익비가 이들의 자녀세대에 비해 높다는 것은 자녀세대들이 국민연금제도 가입에 따른 수익비가 지속적으로 악화되는 상황에서도 보험료 인상을 수용할 가능성이 낮다는 것이다. 국민연금제도는 세대간 재분배뿐만 아니라 세대내 재분배기능도 갖고 있다. 따라서 소득대체율 40%는 국민연금보험료 납부기준 평균소득자 기준이고 소득 등급이 높은 가입자의 경우 소득대체율은 이 보다 더 낮다. 국민연금보험료가 16%이면서 소득대체율은 30% 또는 그 이하인 상대적 고소득자들의 경우 국민연금의 수익비가 1 이하가 될 가능성도 있다. 점진적 보험료 인상으로 지나친 세대간 소득재분배가 진행되는 경우, 일정 시점 이후부터는 세대내 재분배의 부작용이 나타나게 된다. 이러한 문제를 완화시킬 수 있는 방법은 보험료 인상속도를 빠르게 하는 것이다. 국민연금제도는 세대간 형평성과 함께 세대내 재분배의 형평성도 주의 깊게 관리해야 하는 어려움을 갖고 있다.

3) 부과방식으로의 연착륙을 위한 하향계단식 보험료 인상방안

[그림 2]와 같은 점진적 상향계단식 보험료 인상방식의 가장 큰 문제점은 부과방식으로 수렴할 수 없다는 것이다. 국민연금제도는 이미 과도하게

그림 2. 점진적 보험료 인상의 효과



높은 수준으로 약속된 미적립부채의 문제를 안고 있기 때문에 점진적으로 보험료를 인상하는 것은 고갈시점만을 계속 연장시키는 조치에 불과하고 안정적인 적립배율이 장기간 유지되는 부과방식으로의 전환이 원천적으로 불가능하다는 것이다.

한국보건사회연구원의 연구진이 내부적으로 시뮬레이션한 결과 점진적 인상방식 보다는 일단 높은 수준으로 보험료율을 인상시킨 후 점진적으로 인하시키는 방식이 장기간 적립배율을 유지시킬 수 있다는 것을 알 수 있었다. [그림 3]에서 기간 별로 정확하게 보험료율을 몇 %로 책정해야만 적립배율 4로 안정화되는지 계속 분석을 진행하고 있는 상태이다. [그림 3]과 같은 방식이 부과방식으로 전환에 근접할 수 있는 것은 현 세대가 수익자부담원칙에서 연금부채의 상당부분을 부담하고 은퇴를 하기 때문에 다음세대의 보험료율은 안정적으로 가져갈 수 있게 된다.

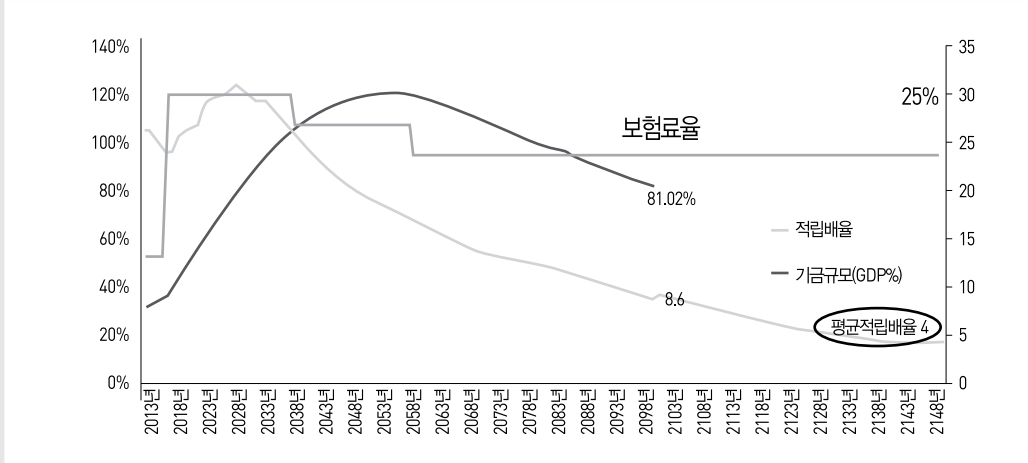
그러나 이런 형태의 보험료 인상은 현실적으로 수용가능성이 낮은 것이다. 현세대의 보험료부담이 20%이상 높게 책정된다는 것은 정치적으로 받아들이기가 어렵기 때문이다. 따라서 국민연금의 궁극적인 재정목표는 부과방식으로의 전환이 아닌 고갈시점을 일정기간 연장시키는 것에 만족할 수 밖에 없다는 결론에 도달하게 된다.

4. 제도개선과 기금운용의 연계

국민연금의 재정목표가 기금고갈 시점을 일정 시점까지 연장시키는 것으로 정해지는 경우 기금의 규모는 지금보다 더 큰 규모로 성장하게 될 것이다.

또한 재정목표를 제도개선으로만 달성하는 것은 한계가 있을 수 밖에 없으므로 기금운영도 재정

그림 3. 부과방식으로의 연착륙을 위한 하향계단식 보험료율 인상



자료: 한국보건사회연구원 내부자료

표 1. 제도개선 수준에 따른 목표투자수익률 예시

제도개선		수준	재정목표	
			2100년 적립배율2 도달	2100년 내에 수지적자 미발생
			필요추가 수익률	
보험료율 9% 유지	시나리오 1-1	'15~'30기간 중 추가 수익률	+4.94%p	+5.76%p
		'31~'40기간 중 추가 수익률	+3.94%p	+4.76%p
	시나리오 1-2	'15~'40기간 중 추가 수익률	+4.53%p	+5.36%p
보험료율 인상 (9%→11%) '18년부터 총 1회 인상	시나리오 2-1	'15~'30기간 중 추가 수익률	+3.42%p	+4.32%p
		'31~'40기간 중 추가 수익률	+2.42%p	+3.32%p
	시나리오 2-2	'15~'40기간 중 추가 수익률	+3.0%p	+3.90%p
보험료율 인상 (9%→11%) '18년부터 5년마다 2%p씩 총 2회 인상	시나리오 3-1	'15~'30기간 중 추가 수익률	+1.64%p	+2.86%p
		'31~'40기간 중 추가 수익률	+1.14%p	+1.86%p
	시나리오 3-2	'15~'40기간 중 추가 수익률	+1.41%p	+2.42%p

자료: 한국보건사회연구원 내부자료

목표달성의 변수로서 작용을 하게 된다.

국민연금의 재정안정화를 추구하는 과정에서 기금운용은 큰 역할을 할 수 밖에 없는 구조를 가진다는 것을 알 수 있다. 보험료가 점진적으로 지속적으로 인상된다는 것은 보험료수입이 크게 늘어나고 재정목표기간 중에는 막대한 적립기금이 계속 쌓일 수 밖에 없을 것이다. <표 1>은 재정목표달성을 위한 보험료인상과 기금운용수익률 간의 관계를 나타낸 것이다.

예를 들어 국민연금보험료가 현행 9%에서 전혀 인상되지 않는 상태에서 2100년에 적립배율 2를 달성하기 위해서는 기금수익률이 2013년 재정추계시 사용된 기대수익률보다 4~5%p 더 상승해야 한다는 것을 보여준다. 그리고 보험료가 11%를 거쳐 13%(2028년)까지 상승하는 경우 2100년 적립배율 2를 달성하기 위한 기금수익률은 재정추계시 사용된 수익률에 비해 1~2%p 상승해도 가능한 것으로 분석되었다. 그러나 <표 2>의 제 3차 재정추계에서 사용된 기대수익률 전제는 최근의 기금운용수익률 실적에 비해 높게 책정된 것을

알 수 있다. 이와 같은 현상이 발생하는 것은 현재와 같이 채권에 과도하게 높은 비중이 투자되고 있는 전략적 자산배분의 결과로 해석될 수 있다.

재정목표의 달성을 위해서는 보험료인상에만 의존하기 보다는 기금운용의 효율성 제고를 통해 추가적인 수익률 창출에도 관심을 가지고 필요한 정책수립과 추진이 필요하다. 기금운용의 효율성 제고는 기금운용위원회를 전문가중심으로 재편하는 것과 기금운용실행부서인 기금운용본부를 기금공사로 독립시켜 금융조직화 하는 것을 포함한다.

5. 나가며

국민연금을 둘러싸고 정치권에서 논쟁을 벌이는 것은 장기적인 청사진이 없기 때문이고 그 청사진은 재정방식, 재정목표, 재정지표가 포함되어야 한다. 재정목표가 정해지면 이를 달성하기 위한 제도개선의 수준과 기금운용의 목표수익률을 도

표 2. 제 3차 재정추계(2013년) 투자수익률 전망치

기간	기대수익률	실현수익률
2013년~2015년	5%대에서 6%대로 상승	2013년: 4.19 2014년: 5.25
2016년~2020년	7%대 유지	
2021년~2026년	7%대에서 6%대로 수렴	
2027년~2036년	6%대에서 5%대로 수렴	
2037년~2083년	5% 내외로 고정	

자료: 2013 국민연금재정추계 - 국민연금 장기재정추계, 국민연금제도 및 기금운용개선 방향, 국민연금재정추계위원회.

출해야 한다. 제도개선은 보험료인상, 소득대체율, 수급연령의 조정, 그리고 연금급여의 물가연동 여부 등이 포함된다. 제도개선으로 충족되지 않는 부분은 기금운용을 통해 실현해야 하고 이를 위해서는 전략적 자산배분의 변경과 투자전술의 역량강화가 추진되어야만 한다. 불행하게도 국민연금은 이러한 국민연금의 장기발전계획이 부재하기 때문에 전체가 아닌 부분을 가지고 논란에 휩싸이는 문제에 직면하고 있다.

공적연금제도의 바람직한 모습은 성숙단계를 지나 부과방식으로 정착시키는 것이다.

부과방식으로의 정착을 위해서는 보험료 인상방식이 높은 수준으로 인상되었다가 점진적으로 인하되는 모습을 보여야만 가능하다. 그러나 이러한 보험료 인상안은 정치적으로 수용되기 어려워 차선의 재정목표는 보험료의 점진적 인상을 통한 기금고갈시점의 연장이다. 그러나 이 또한 언제

까지 고갈시점을 연장시킬 것인지에 대한 합의가 필요하고 세대간 형평성이 크게 훼손되지 않는 보험료 인상안이 수립되어야만 한다. 보험료의 점진적 인상조차도 정부와 정치권이 불편하게 생각하여 시기를 놓친다면 국민연금제도는 보험료를 통한 재정안정화는 불가능하고 결국 국채발행이라는 최후의 수단을 통해 연명할 수밖에 없는 사태가 발생하게 될 것이다. 국민연금의 재정목표와 연계된 것은 제도개선 뿐만 아니라 기금운용도 큰 변수로 작용하게 된다. 기금운용을 통해 국민들의 부담 특히 다음 세대의 부담을 완화시킬 수 있는 여지가 있기 때문에 정부와 정치권은 종합적인 계획을 수립하여 추진하는 것이 필요하다. 국민연금에 대한 논의는 제도의 일부뿐만 아니라 논쟁대상거리로 만들기 보다는 재정목표수립부터 시작하여 제도부문과 기금운용의 종합적인 청사진에 합의하고 정책으로 추진해 나가는 것이 필요하다. 