

보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health
and Social Affairs

ISSN 2092-7117
제 262호 (2014-41) 발행일 : 2014. 10. 17

KIHASA 한국보건사회연구원
Korea Institute for Health and Social Affairs

국민연금 장기 재정 안정화를 위한 보험료율 상한 제안

제3차 재정계산에 따르면 현재 국민연금 보험료율 9%를 그대로 유지한다면 2060년에 국민연금 기금이 소진될 것으로 추계되어, 장기적으로 재정이 불안정한 상태에 이를 것임

인구고령화로 인한 인구구조변화를 고려하여 공적연금의 장기 재정 안정화 및 제도 유지를 목표로 보험료율 인상시키는 개혁이 요구됨

제도 유지를 목표로 한다면 2028년까지 보험료율을 15%로 인상시켜야지만 2028년 이후 평균소득자 기준 수익비가 최소 1을 만족할 수 있음

향후 2018년부터 단계적으로 15%까지 보험료율을 인상시킨다면 추계기간 말(2100년)까지 기금이 소진되지 않으며, 동시에 조세 투입 없이도 2100년에는 일정배율을 유지할 것으로 추정됨

따라서 현 9% 보험료율을 2018년에 11%, 2023년 13%, 마지막으로 2028년에 15%로 매 5년마다 진행되는 재정계산 시점에 인상시키는 스케줄을 국민연금 법에 법제화할 것을 제안



백혜연
연금연구센터 부연구위원

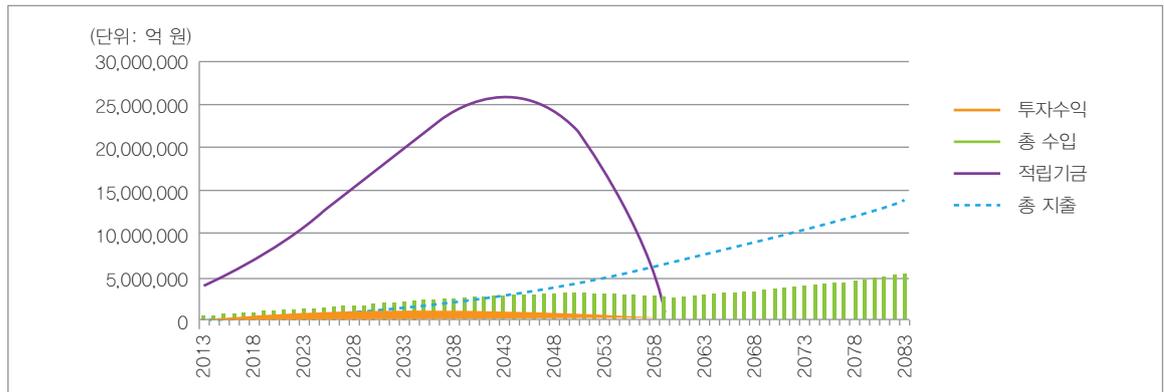
1. 국민연금 장기 재정 추계

- 2013년 제3차 재정계산에 따르면 부분적립 방식으로 유지되고 있는 국민연금 기금은 장기적으로는 소진될 것으로 추계됨
 - 보건복지부에서는 재정추계위원회, 제도발전위원회, 기금운용발전위원회의 3개 위원회를 구성
 - 2003년도를 시작으로 매 5년마다 장기적인 재정수지 계산 진행

- 점차적으로 지출이 증가하면서 2044년에는 총지출이 총수입을 상회하여 수지적자가 발생할 것으로 전망
- 또한, 수지적자 발생 직전 연도에 적립기금의 크기 최고 2,561조원, 그 후로 급속하게 감소. 2060년에 적립기금이 소진될 것으로 전망

■ 인구 고령화에 따른 인구구조 변화와 제도 유지를 위한 재정목표를 모두 고려하기 위해 향후 국민연금 보험료율 인상 개혁은 불가피한 선택일 것임

[그림 1] 제3차 재정계산결과에 따른 재정수지¹⁾ 전망



주: 1) 경상가격 기준
 자료: 국민연금재정추계위원회(2013). "2013년 장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선방안"

2. 보험계리적으로 공정한 국민연금 보험료율 상한 제안

- 국민연금은 세대 내, 세대 간 재분배 기능으로 인하여 수익비가 1이상인 구조
 - 공적연금은 가입자 기준으로 낸 돈보다 받는 돈이 더 많은 구조이나, 사적연금에서는 수익비=1, 즉 수입과 지출을 일치시켜주는 보험료율을 적용
 - 현 국민연금제도의 보험료율 9%를 유지할 때 출생코호트별로 <표 1>과 같은 수익비를 얻게 됨

<표 1> 국민연금 출생코호트별 수익비

출생 코호트	교육수준, 소득계층별 수익비 ¹⁾								
	중졸 이하			고졸			대졸 이상		
	하층	중층	상층	하층	중층	상층	하층	중층	상층
1954년생	4.43	3.09	2.25	3.80	2.74	2.06	3.27	2.30	1.92
1959년생	4.41	3.09	2.28	3.77	2.74	2.08	3.22	2.31	1.93
1964년생	4.42	3.10	2.33	3.76	2.75	2.11	3.21	2.34	1.94
1969년생	4.53	3.21	2.42	3.88	2.83	2.19	3.40	2.49	2.11
1974년생	4.49	3.19	2.42	3.86	2.82	2.19	3.42	2.51	2.13
1979년생	4.35	3.10	2.37	3.76	2.77	2.16	3.34	2.46	2.10
1984년생	4.30	3.07	2.35	3.73	2.75	2.16	3.31	2.45	2.10

주: 1) 고용노동부의 <임금구조기본통계조사>의 월급여액 데이터를 이용하여 분석. 교육수준별 경제활동참가율, 취업률, 임금상승률 등을 고려하여 교육수준별 생애 평균소득과 국민연금 가입기간을 추정하여 수익비를 산출함.
 자료: 원종욱 외(2014). "기초연금 도입과 노후생활 안정 효과 분석" 보고서 이용하여 재계산

- 제도 유지를 목표로 한다면 최소한 수익비 1을 만족하는 보험료율로 인상시키는 개혁을 고려할 필요 있음
 - 현 국민연금 제도 내용 상 설정되어 있는 마지막 최소 소득대체율¹⁾이 적용되는 2028년 이후 신규 가입자에 대한 보험료율 조정이 앞으로 국민연금 제도 개혁의 끝이라고 봐야 함
 - 따라서, 본 연구에서는 2028년 신규 가입자를 기준으로 수익비 1을 만족하는 보험계리적으로 공정한 보험료율을 산출함²⁾
- 국민연금 장기 재정 안정화를 위하여 보험료 인상 조치를 취할 때 보험계리적인 방법으로 상한을 추정한 결과 2028년부터 약 12.6%~16.8%³⁾ 사이의 보험료율로 설정하는 것이 적절할 수 있음

〈표 2〉 국민연금 2028년 신규 가입자 기준 수익비 1이 되는 보험료율

B)값	보험료율 ³⁾	소득대체율				
		가입기간 15년	가입기간 20년	가입기간 30년	가입기간 40년	평균 ⁴⁾
A ²⁾	16.80%	15.00%	20.00%	30.00%	40.00%	24.79%
1.2A	15.40%	13.75%	18.33%	27.50%	36.67%	22.72%
1.4A	14.40%	12.86%	17.14%	25.71%	34.29%	21.25%
1.6A	13.65%	12.19%	16.25%	24.38%	32.50%	20.14%
1.8A	13.07%	11.67%	15.56%	23.33%	31.11%	19.28%
2A	12.60%	11.25%	15.00%	22.50%	30.00%	18.59%

주: 1) B)값: 가입자 개인의 생애평균소득
 2) A)값: 국민연금 가입자 전체의 평균소득
 3) 할인율: A)값재평가율
 4) 원종욱 외(2014), "기초연금 도입과 노후생활 안정 효과 분석" 보고서에서 추정한 2028년 신규가입자 기준 평균 가입기간 24.79년을 모든 소득계층에게 적용하여 소득대체율을 산출함

3. 국민연금 재정목표 달성을 위한 보험료율 산출

- 국민연금 재정계산 시 재정 안정을 목표로 하는 명시적인 목표 설정 자체가 되어 있지 않은 상태임
 - 제3차 재정계산 시 제시한 기준은 기금적립 목표가 추계기간 말(2083년)에 적립배율⁴⁾ 2배, 적립배율 5배, 수지적자 미발생, 추계기간 말 20년 동안 일정한 적립배율 유지하도록 하는 것임
 - 제3차 재정계산 결과 재정목표를 달성하기 위한 보험료율(2015년부터 보험료 인상 가정)은 다음 표와 같음

1) 2028년 이후 신규 가입자는 가입기간 40년 기준 소득대체율 40%를 맞춰주는 급여액 지급
 2) 김순욱(2008)의 "국민연금 재정방식과 재정평가기준의 모색" 에서 수익비 1이 되도록 하는 보험료율은 인구고령화나 제도 성숙과는 상대적으로 관련이 적은 지표로 세대별로 형평성(intergenerational fairness)을 도모할 수 있다고 언급
 3) 저소득층의 수익비 1이 되는 보험료율을 보험료율 인상 상한선으로 설정 시 그 위 소득계층의 수익비가 1보다 작기 때문에 본 연구에서 보험료율 상한 제시 시 고려하지 않음
 4) 해당연도 연금 총 지출 대비 연초 적립금 배율을 의미함

〈표 3〉 국민연금 제3차 재정계산에 따른 재정목표 달성을 위한 보험료율

재정목표	적립배율 2배	적립배율 5배	수지적자 미발생	일정한 적립배율 유지 ²⁾
필요보험료율	12.91%	13.48%	14.11%	15.85%

주: 1) 재정목표 달성을 위한 보험료율은 2015년부터 적용한다고 가정. 추계기간은 2083년까지로 가정

2) 추계기간 중 최종 20년(2063년~2083년) 동안의 적립배율의 변화폭이 5% 이내를 유지한다는 조건을 적용

자료: 국민연금재정추계위원회(2013). "2013년 장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선방안"

■ 공적연금은 청장년 시기부터 노년기까지 가입자에서 수급자로 이어지는 기간 동안 한 세대에게 어떻게 제도가 적용되는지 살펴볼 필요가 있음

- 따라서 장기추계의 불확실성에도 불구하고 60년 이상의 긴 추계기간을 설정하고 있음
- 우리나라는 추계기간이 70년, 미국(OASDI)과 캐나다(CPP), 스웨덴(AP)은 추계기간 75년, 일본(GPIF)은 100년, 영국은 60년으로 설정

■ 제3차 재정계산과 달리 추계기간을 2100년까지 연장하여 재정계산 시 설정한 동일한 재정목표를 달성하기 위한 보험료율 산출해봄

○ 제3차 재정계산 때와 다르게 보험료율 인상시점을 2018년 제4차 재정계산 시점으로 가정함

○ 2100년까지 추계기간을 연장하여 각 재정목표 달성을 위한 새로운 보험료율을 산출해 본 결과 대략 14~16%로 추정됨

〈표 4〉 2100년까지 국민연금 재정목표 달성을 위한 보험료율 적용한 재정전망 (단위: %, 배)

재정목표	적립배율 2배		적립배율 5배		수지적자 미발생		일정한 적립배율 유지	
필요보험료	14.27%		14.72%		15.19%		16.14%	
연도	적립기금 ¹⁾	적립배율	적립기금	적립배율	적립기금	적립배율	적립기금	적립배율
2013	31.1	26.11	31.1	26.11	31.1	26.11	31.1	26.11
2018	38.5	23.95	38.6	23.95	38.8	23.95	39.0	23.95
2020	44.0	24.61	44.4	24.78	44.8	24.94	45.6	25.27
2030	69.1	25.67	70.9	26.31	72.8	26.98	76.6	28.33
2040	88.7	20.57	92.2	21.36	95.9	22.17	103.2	23.81
2050	95.0	15.79	100.6	16.67	106.2	17.58	117.8	19.42
2060	84.9	11.84	92.5	12.84	100.3	13.88	116.1	15.98
2070	77.1	9.65	88.4	11.00	100.0	12.38	123.7	15.20
2080	65.2	8.06	81.4	9.95	97.9	11.89	131.7	15.85
2090	46.1	5.52	68.2	7.96	90.8	10.46	136.8	15.55
2100	15.5	2.00	45.2	5.00	75.6	8.08	137.4	14.34

주: 1) GDP 대비 적립기금 비율

2) 재정목표 달성을 위한 보험료율은 제4차 재정계산 시기인 2018년부터 적용. 추계기간은 2100년까지로 가정

4. 국민연금 보험료율 인상 스케줄별 재정 상태 분석

- 향후 국민연금의 장기 재정 안정화를 위하여 개혁할 수 있는 부분은 보험료율 인상이라고 봄

○ 2028년까지 점진적으로 소득대체율을 40%까지 감액하고 있기 때문에 앞으로는 보험료율 인상하는 방법으로 기금의 재정 안정화를 이끌어야 함

- 보수적으로 볼 때 평균소득자 기준으로 수익비 10이 되는 보험료율까지는 인상시켜야 하며, 또한 추계 기간 말(2100년 가정) 기금 소진을 막기 위한 최대 상한 보험료율을 고려해야 함

○ 일본 후생연금이 2014년 7월 현재 17.12%의 보험료율을 적용하고, 2017년 안에 18.3%까지 점진적으로 인상하여 2038년 이후 최종적인 소득대체율 50.1%를 맞출 계획인 것을 감안해보면 우리나라도 그와 유사한 보험료율까지 올릴 필요가 있음

〈표 5〉 주요국의 소득대체율과 보험료율 (단위: %)

국가	소득대체율 ¹⁾			보험료율 ²⁾			2011년 보험료 수입 GDP 비율
	평균소득의 0.5배	평균소득	평균소득의 1.5배	2004년	2009년	2012년	
프랑스	64.8	58.8	47.5	16.7	16.7	16.7	-
독일	42.0	42.0	42.0	19.5	19.9	19.6	6.9
그리스	75.4	53.9	46.7	20.0	20.0	20.0	9.2
일본	49.8	35.6	30.8	13.9	15.7	16.8	6.3
네덜란드	94.4	90.7	89.4	17.9	17.9	17.9	-
스웨덴	70.2	55.6	67.9	18.9	18.9	18.4	6.2
영국 ³⁾	55.8	32.6	22.5	-	-	-	-
미국	49.5	38.3	33.4	12.4	12.4	10.4	4.2
한국	59.2	39.6	29.2	9.0	9.0	9.0	2.1
OECD 평균	71.0	54.4	48.4	20.0	19.6	19.6	5.2

주: 1) 세전평균소득을 가진 남성의 소득대체율(gross pension replacement rate)

2) 강제로 적용되는 공·사적 연금(mandatory pensions)의 2012년 보험료율

3) 영국의 경우 국민보험료를 체계로서 모든 사회보험료를 통합하여 징수함

자료: OECD(2013), Pensions at a glance 2013, pp.135, 169.

- 평균소득자 기준으로 수익비 10이 되면서, 또한 2100년 추계기간 말에 기금이 소진되지 않도록 하는 재정목표를 달성하기 위한 보험료율은 12~16%이며, 점진적으로 5년에 2%p씩 보험료율 상한까지 인상시키는 시나리오를 구성하여 분석함

〈표 6〉 국민연금 보험료율 인상 스케줄 시나리오

연도	보험료율			
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4
2013~2017년	9%	9%	9%	9%
2018~2022년	11%	11%	11%	11%
2023~2027년	11%	13%	13%	13%
2028~2100년	11%	13%	15%	16%

○ 분석결과 보험계리적으로 산출한 2028년 신규가입자 기준 고소득자(평균소득자 소득의 2배)에 대한 보험료율인 12% 근처까지 단계적으로 상승시킨 시나리오 1, 2는 현 제도와 유사하게 2100년 안에 기금이 소진될 것으로 추정됨

〈표 7〉 국민연금 보험료율 인상 스케줄 시나리오별 주요 결과 요약

	조세투입액 ¹⁾ (2014년 불변가)	적립기금 소진시점	수지적자 발생시점	최대적립기금 발생시점	최대적립기금 (GDP대비비율)
현재도	7,376조	2060년	2044년	2043년	44.70%
시나리오1	5,160조	2069년	2051년	2050년	55.33%
시나리오2	2,550조	2085년	2057년	2056년	68.65%
시나리오3	-	-	2088년	2087년	61.33%
시나리오4	-	-	-	2100년	85.14%

주: 1) 적립기금이 소진되는 시점부터 추계기간 말(2100년)까지 투입 될 예상 조세액

- 만약 기금이 소진되는 시점부터 조세를 투입하게 된다면, 현 제도 하에서는 2060년부터 투입될 총 조세의 크기는 7,376조(2014년 불변가격)⁵⁾로 예상
- 또한, 시나리오 1의 경우 5,160조 정도가 필요, 시나리오 2의 경우 2,550조 정도가 필요할 것으로 예상

○ 시나리오 3, 4와 같이 보험료율을 15% 또는 16%까지 점진적으로 인상시킬 경우 2100년 안에는 기금이 소진되지 않으며, 동시에 추계기간 말(2100년) 적립배율도 안정적인 편임

- 보험료율 15%까지 인상 시 2100년 시점에 적립배율 3.53배 유지
- 보험료율 16%까지 인상 시 2081년~2100년 동안 평균 적립배율 13으로 일정하게 유지(steady-state) 되는 형태를 보임

〈표 8〉 국민연금 보험료율 인상 스케줄 시나리오별 재정상태 비교

(단위: %, 배)

연도	시나리오 1		시나리오 2		시나리오 3		시나리오 4	
	적립기금 ¹⁾	적립배율	적립기금	적립배율	적립기금	적립배율	적립기금	적립배율
2013	31.08	26.11	31.08	26.11	31.08	26.11	31.08	26.11
2018	37.53	23.95	37.53	23.95	37.53	23.95	37.53	23.95
2020	41.06	23.46	41.06	23.46	41.06	23.46	41.06	23.46
2030	55.94	21.02	60.89	22.68	62.75	23.15	63.67	23.39
2040	63.42	14.92	75.47	17.58	84.07	19.44	88.37	20.36
2050	55.33	9.45	75.75	12.69	92.28	15.30	100.54	16.60
2060	30.51	4.60	59.58	8.45	84.40	11.73	96.81	13.37
2070	-	-	40.08	5.24	79.14	9.87	98.67	12.18
2080	-	-	13.29	1.98	70.70	8.68	99.40	12.03
2090	-	-	-	-	55.93	6.58	95.82	10.99
2100	-	-	-	-	30.84	3.53	85.14	9.02

주: 1) GDP 대비 적립기금 비율

5) 적립기금이 소진된 시점부터 추계기간 말(2100년)까지의 예상 조세 투입액

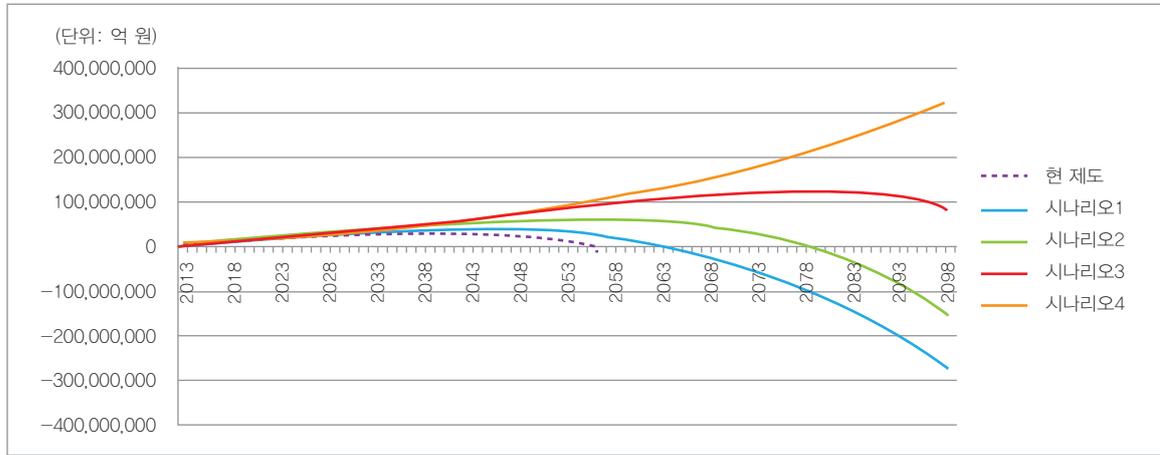
- 보험료율을 즉시 인상시키지 않고, 단계적으로 2028년까지 15~16%으로 인상시키는 것만으로도 충분히 2100년까지 적립기금이 소진되지 않고 일정 배율을 유지하는 것이 가능

○ 보험료율을 16%까지 인상시킬 경우 [그림 3]의 적립배율 그래프와 같이 추계기간 말 20년 동안 적립배율이 일정하게 유지(steady-state)되는 형태를 보이거나

- [그림 2]의 적립기금 그래프를 보면 적립기금이 장기적으로 발산되는 형태임
- 적립기금이 장기적으로 발산하도록 보험료율을 인상시키는 것은 현실적으로 사회적 합의에 도달하기 힘들

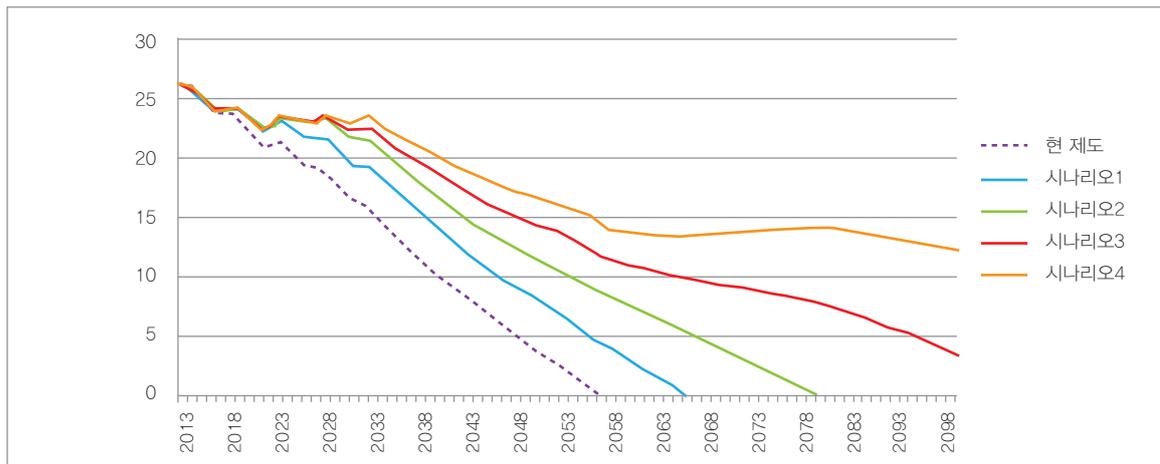
○ 따라서 15%까지 인상하는 시나리오 3의 인상 스케줄을 고려하여 국민연금 제도를 개혁한다면 충분히 장기적인 재정 안정화에 기여할 수 있다고 봄

[그림 2] 국민연금 보험료율 인상 스케줄 시나리오별 적립기금¹⁾ 비교



주: 1) 경상가격

[그림 3] 국민연금 보험료율 인상 스케줄 시나리오별 적립배율 비교



5. 결론 및 시사점

- 국민연금의 장기적인 재정 방식에 대한 의견이 다양함
 - 국민연금의 기금이 소진된 후 부과방식으로의 전환을 주장하거나,
 - 재정 안정화를 위해 개혁이 필요하다는 주장이 있음
- 현재는 재정안정을 목표로 하는 명시적인 목표 설정 자체가 되어 있지 않은 상태이나, 본 연구에서는 추계기간 말까지 기금이 소진되지 않고 일정 적립배율을 유지하는 것을 재정목표로 설정하여 분석함
- 현재의 보험료율 9%로는 장기적으로 재정이 불안정하기 때문에 재정 안정화를 위해 보험료율을 인상시키는 방법을 제안
 - 소득대체율 40%이하로 급여를 삭감하는 방법은 더 이상 적용하기 힘들기 때문에 보험료율 인상만이 유일한 방법임
 - 따라서 본 연구에서는 다양한 보험료율 인상 스케줄에 따른 장기 재정 전망을 하여 시나리오별 비교 분석함
- 본 연구 결과, 향후 장기 재정 안정화를 위해 15%까지 보험료율을 조기 인상시키는 방안은 2100년까지 기금이 소진되지 않고 적립배율 3.5배 정도로 유지시킬 수 있을 것이라 추정함
- 따라서 현 9% 보험료율을 2018년에 11%, 2023년에 13%, 마지막으로 2028년에 15%로 매 5년마다 진행되는 재정계산 시점에 인상시키는 스케줄을 국민연금법에서 법제화할 것을 제안