

# 국민연금의 노후소득보장 효과 전망과 정책과제

*Future Prospect of Old-Age Income Security  
and Policy Implications*



우해봉 한국보건사회연구원 연구위원

국민연금의 노후소득보장 기능 측면에서 관측되는 주요한 특징은 상대적으로 짧은 제도 도입의 역사로 인해 출생코호트별 차이가 매우 크다는 점이다. 초기 출생코호트의 경우 국민연금 수급률이 상대적으로 낮은 동시에 국민연금의 소득보장 수준 또한 상대적으로 낮다는 점에서 일자리와 같은 노동시장 정책 그리고 기초연금이나 국민기초생활보장제도가 일정한 역할을 분담할 필요가 있다. 반면, 최근 출생코호트의 경우 국민연금 수급권의 보편성이 크게 높아질 것으로 전망되지만, 국민연금의 역할이 노후 빈곤을 방지하는 데에 초점이 맞춰질 것으로 전망된다는 점에서 추가적으로 은퇴 이전의 생활수준을 충실히 보장하기 위해서는 여성의 연금 수급권 강화와 함께 퇴직연금의 보완적 역할 강화와 같은 노후소득보장 대책이 필요하다.

## 1. 들어가며

최근 공무원연금제도 개혁 과정에서 심각한 노인 빈곤 문제, 노후소득보장의 적정성 문제가 주요 이슈로 등장한 바 있다. 물론, 노인 빈곤과 노후소득보장의 적정성 문제가 최근에 새롭게 등장한 문제는 아니다. 그러나 기초연금제도 도입과 국민기초생활보장제도 개편처럼 상대적으로 최근에 이루어진 중요한 제도 개혁에도 불구하고 국민연금의 노후소득보장 기능과 관련된 문제가 지속적으로 제기되는 것은 한국 사회에서 노후소득보장의 적정성 문제가 여전히 심각함을 보여 주고 있다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 본 연구는 현 근로계

층이 은퇴하는 시점에서의 국민연금의 노후소득보장 효과를 전망해 보는 한편, 향후 국민연금의 노후소득보장 기능 강화를 위한 정책 과제를 살펴보기로 한다.

## 2. 공적연금 적용 현황

<표 1>은 기존 논의에서 공적연금 사각지대 규모 파악의 일환으로 사용되는 자료를 간략하게 재정리하여 보여 주고 있다. 참고로, 특정 시점(2011년 12월)을 기준으로 일부 항목에서 정확한 정보 획득이 이루어지지 않고 있다는 점에서 <표

1>은 세부적인 수치 대신 전체적인 패턴에 초점을 맞춰 해석될 필요가 있다. 기존 논의들은 국민연금 의무 가입 연령대인 18~59세 전체 인구 중 특수지역연금 가입자를 제외한 국민연금 적용 제외자, 그리고 국민연금 가입자이지만 보험료 납부 예외 혹은 (장기) 미납 상태에 있는 개인들을 이른바 공적연금(적용) 사각지대로 분류하는 경향이 있다.

만일 이러한 공적연금 사각지대 분류 방식을 따를 경우 18~59세 전체 인구의 절반 이상이(적용) 사각지대 범주에 위치하게 됨을 살펴볼 수 있다. 그러나 국민연금이 기본적으로 기여(보험료)에 기초하여 연금 급여를 지급하는 사회보험방식의 제도라는 점에서 비경제활동인구를 사각지대 범주에 포함하는 것이 부적절하다는 반론이 제기될 수 있다. 만일 이렇게 모집단을 좁게 정의할 경우 사

각지대의 규모는 18~59세 전체 경제인구의 30% 초반 수준으로 크게 축소된다.

사실, <표 1>처럼 특정 시점을 기준으로 한 횡단면적(cross-sectional) 분석을 통해 공적연금 사각지대 규모를 파악하는 것은 매우 어려운 문제에 속한다. 앞에서 이미 언급했듯이, 사회보험방식에 기초한 국민연금제도에서 비경제활동인구를 곧바로 사각지대 정의에 모두 포함하는 것이 과연 적절한가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 특히, 교육제도의 확립으로 생애과정에서 성인과 뚜렷하게 구분되는 청소년기의 확립 그리고 고등교육의 급격한 팽창을 경험한 한국 사회에서 20대 초반까지의 비경제활동을 모두 사각지대 범주에 포함시키는 것은 타당하지 않은 측면이 있다.

현재의 국민연금 적용 체계 또한 사각지대 규모 파악을 더욱 어렵게 만드는 측면이 있다. 비록 사

표 1. 공적연금 적용 현황(2011년)

| 18~59세 총인구 32,793천명(100.0%)             |                                 |                                  |                      |                       |             |
|-----------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|----------------------|-----------------------|-------------|
| 공적연금<br>비적용<br>비경제활동<br>인구<br>10,611천 명 | 경제활동인구 22,182천 명                |                                  |                      |                       |             |
|                                         | 공적연금<br>비적용<br>경제활동인구<br>959천 명 | 공적연금 적용 21,223천 명                |                      |                       |             |
|                                         |                                 | 특수<br>지역<br>연금<br>적용<br>1,404천 명 | 국민연금 적용 19,823천 명    |                       |             |
|                                         |                                 |                                  | 납부<br>예외<br>4,900천 명 | 소득<br>신고<br>14,923천 명 |             |
|                                         |                                 |                                  |                      | 장기<br>미납<br>1,303천 명  |             |
| 공적연금<br>수급권자                            |                                 |                                  |                      |                       |             |
| 국민연금<br>적용 제외자                          | 국민연금<br>적용 제외자                  | 국민연금<br>적용 제외자                   | 국민연금<br>가입자          | 국민연금<br>가입자           | 국민연금<br>가입자 |
| 32.4%                                   | 2.9%                            | 4.3%                             | 14.9%                | 4.0%                  | 41.5%       |

자료: 국민연금연구원 내부자료(우해봉(2012), 수정 재인용, p.58).<sup>1)</sup>

1) 우해봉(2012). OECD 국가의 노후최저소득보장제도 운영 현황과 시사점, 국민연금연구원.

회보험방식에 기초하고 있지만, 현재의 국민연금 적용 체계는 단순히 비경활자를 국민연금 적용 제외자 그리고 경활자를 국민연금 가입자로 분류하지는 않고 있다. 대표적인 사례가, 동일하게 경제 활동을 하지 않음에도 불구하고, 무배우자가 국민연금 가입자(납부예외자)로 분류되는 반면 유배우자(예컨대, 전업주부)의 경우 국민연금 적용 제외자로 분류되는 것이라고 할 수 있다.

또한, 기존 논의에서 큰 이견 없이 국민연금 사각지대에 속한 개인들로 빈번히 정의되는 국민연금 적용 제외자와 납부예외자가 반드시 국민연금 사각지대에 속하는가에 대해서도 의문이 제기될 수 있다. 기본적으로 국민연금 적용 제외자와 납부예외자는 특정 시점에서 정의된 개념에 불과하며, 이들의 과거 국민연금 가입 이력과는 무관하다. 국민연금 적용 제외자와 납부예외자 중에도 10년 이상 가입하여 노령연금 수급권을 이미 획득했거나 20년 이상 가입하여 완전노령연금 수급권자로 분류될 수 있는 개인들이 있음은 물론이다.

결국, 자료 획득의 용이성에도 불구하고, <표 1>과 같은 특정 시점에서 파악된 공적연금 적용 상태 자료를 통해 공적연금의 노후소득보장 기능을 진단하는 데에는 작지 않은 한계가 있다고 할 수 있다. 특히, <표 1>과 같은 횡단면적 적용 상태 지표의 경우 18~59세 전체 인구 내부의 이질성을 보여 주지 못하는 중요한 한계가 있다. 이러한 측면에서, <표 1>과 같은 횡단면적 지표의 경우, 현재와 같은 공적연금 적용 상태가 지속될 경우가 입기간을 충실히 축적하지 못함으로 인해 향후 은퇴 시점에서 공적연금의 노후소득보장 기능이 상당히 제한적일 수 있음을 시사한다는 점에서 그 유

용성을 찾을 필요가 있는 것으로 보인다.

### 3. 국민연금 수급률과 급여 수준

국민연금이 수행하는 역할과 기능은, 앞에서 살펴본 특정 시점을 기준으로 정의하는 대신, 개인들의 전체 생애를 고려하여 종단면적으로 정의하는 것이 바람직하다. 사실, <표 1>과 같은 특정 시점에서의 국민연금 적용 여부에 관한 논의가 궁극적으로 지향하는 것 또한 분석 대상 개인들이 은퇴 시점에서 국민연금 수급권을 획득하는가의 문제라고 볼 수 있다. 물론, 국민연금 수급권을 획득하더라도 급여 수준이 매우 낮은 관계로 노후 빈곤 방지와 같은 연금제도가 추구하는 기본 목적을 달성하지 못하는 경우 또한 발생할 수 있다는 점에서 수급권 획득과 함께 급여 수준의 적정성 측면 또한 동시적으로 검토하는 것이 보다 바람직할 것이다.

비록 개인들의 전체 생애를 고려하여 국민연금의 역할과 기능을 살펴보는 것이 바람직하지만, 문제는 이러한 자료의 생산에는 상당한 수준의 불확실성이 개입된다는 점이다. 일련의 가정을 적용하여 국민연금 수급률과 급여 수준을 전망할 수는 있지만, 이러한 전망이 미래에 그대로 실현될 것인가에는 상당한 정도의 불확실성이 수반되어 있다. 이러한 점에서 일련의 가정에 기초하여 국민연금의 수급률과 노후소득보장 수준을 전망하는 작업은 엄밀한 의미의 예측(forecast)이라고 하기보다는 시나리오에 기초한 「조건적」 진술의 성격을 지닌다고 할 수 있다. 물론 확률론적(probabilistic) 접근에 기초하여 국민연금의 노후소득보장 효과 전망

에 수반된 불확실성을 구체적으로 계량화하는 작업이 가능하다면 이러한 접근이 보다 바람직할 것이다.

종단면적 접근이 갖는 이러한 한계에도 불구하고, 현재까지 이루어진 국민연금의 역할과 기능에 대한 대부분의 논의가 횡단면적 정보에 초점을 맞추고 있다는 점에서, 본 연구에서는 일련의 가정에 기초한 국민연금 수급률과 급여 수준에 대한 전망을 통해 국민연금의 노후소득보장 효과를 살펴보고자 한다. 또한, 국민연금의 노후소득보장 효과 전망에 수반된 불확실성에도 불구하고, 일련의 가정에 기초한 시나리오 접근은 분석에 사용된 가정이 실현될 경우에 나타날 수 있는 국민연금 수급률과 급여 수준에 대한 전망을 보여 준다는 점에서 향후 정책적 대응을 설계하는 데 있어서도 유용한 준거점이 될 수 있다.

본 연구에서는, 앞의 공적연금 적용 현황 부분에서 살펴본, 2011년 기준 국민연금 의무 가입 연령대(18~59세)에 해당하는 1952~1993년 출생자들의 국민연금(노령연금) 수급률과 급여 수준 관련 지표를 살펴보기로 한다. 출생 연도를 기준으로 한 어떠한 인구 집단 분류도 불가피하게 작위적인 성격을 지니고 있음에도 불구하고, 본 연구에서는 분석 대상자들을 1952~1954(한국전쟁 및 전후 복구), 1955~1963(베이비 붐),

1964~1967(베이비 버스터), 1968~1974(제2차 베이비 붐), 1975~1978(제2차 베이비 버스터), 1979~1985(전기 베이비 붐 에코), 1986~1993(후기 베이비 붐 에코)의 총 7개 집단으로 구분하기로 한다.

세부적인 분석 내용과 관련하여 본 연구는 한정림·우해봉(2014)에 의해서 구축된 자료를 재분석하여 국민연금의 노령연금 수급률과 함께 급여 관련 지표로 국민연금 가입기간, 소득대체율, 연금(월)액, 수익비, 순이전액 지표를 살펴보기로 한다<sup>2)</sup>. 분석에서 노령연금 수급률과 급여 수준을 산출하기 위해 사용된 가정은 기본적으로 2013년에 이루어진 제3차 국민연금 재정계산에서 사용된 가정에 기초하고 있다. 분석에서 사용된 가정 중 특히 언급할 필요가 있는 사항으로, 본 연구에서는 현 국민연금법을 반영하여 59세까지의 가입만을 고려하며, 임의계속가입 등이나 지급개시연령 상향 조정 계획에 따른 추가적인 가입기간 확보 가능성을 고려하지 않고 있음에 유의할 필요가 있다.

분석 지표 중 소득대체율은 노령연금 수급 직전 연도의 생애평균소득(B값) 대비 노령연금 수급 시점의 기본연금액의 비율을 의미한다. 소득대체율을 보완하여 절대적 측면에서의 급여 수준을 보여주는 지표로 연금(월)액을 산출하고 있는데, 2012년 기준 1인 가구 최저생계비 대비 비중으로 표시

2) 한정림·우해봉(2014), 국민연금 수급률과 급여 수준의 적정성: 성별 및 출생코호트별 차이를 중심으로, *사회보장연구*, 30(2), pp.401~431.

3) 지면의 제약으로 본 연구에서 사용된 자료와 분석 방법에 대한 설명은 생략하기로 함. 본 연구에서 사용된 자료와 관련된 구체적인 내용에 대해서는 한정림·우해봉(2014)의 연구를 참고할 수 있음. 다만, 분석 방법의 경우 국민연금 사업장가입자와 지역가입자의 명시적인 구분, 분석 대상자들의 국민연금 가입 및 가입종별 분류 방식 변경 등에서 중요한 차이가 있음. 기존 시점까지의 누적 가입기간 및 누적 사업장가입기간 그리고 직전 시점에서의 가입 여부 및 가입종별을 명시적으로 반영하여 분석 대상자들의 국민연금 가입 이력을 구축한다는 점에서 한정림·우해봉(2014)의 연구에 비해 본 연구에서 사용한 방법이 개인 간 가입 이력 격차를 더욱 크게 하는 측면이 있으며, 이는 최종적으로 노령연금 수급률을 다소 낮추는 반면 노령연금 수급자의 급여 수준을 높이는 측면이 있음.

한다. 소득대체율과 연금(월)액 지표가 국민연금 수급 시점에서의 급여 적정성을 살펴보는 점에서 유용한 반면 사망까지의 전체 기간을 고려하지 못하는 단점이 있다. 이러한 측면에서 사망까지의 전체 기간을 고려하는 지표인 연금자산과 수익비를 통해 소득보장의 적정성과 기여-급여의 형평성 혹은 재분배 측면을 살펴보기로 한다. 참고로, 연금자산은 사망까지 수급하게 되는 총 연금액(2012년 현재가)으로 2012년 국민연금 A값(연간 기준)의 배수로 표시한다.

앞에서 살펴본 <표 1>의 2011년 기준 국민연금 의무 가입 연령대(18~59세)에 해당하는 출생코호트(1952~1993)를 대상으로 일련의 가정을 적용하여 산출된 노령연금 수급률과 수급자의 급여 관련 지표가 <표 2>와 <표 3>에 제시되어 있다. 우선, 국민연금의 노령연금 수급권 획득과 관련된 특징을 보면 출생코호트별 차이가 크게 나타나는 점을 살펴볼 수 있다. 이는 앞의 <표 1>처럼 출생코호트별 차이를 구분하지 않고 전체 집단을 뭉뚱그린 방식으로 국민연금 사각지대 규모를 추정하

는 접근이 국민연금 수급권 사각지대의 현실을 적절히 보여 주지 못할 수 있음을 잘 보여 준다.

남성의 경우 한국전쟁 및 전후 복구 그리고 베이비 붐 세대의 노령연금 수급률이 50%대에 머물지만, 출생코호트를 가로질러 지속적으로 증가하여 1970년대 중·후반 이후 출생코호트의 경우 노령연금 수급률은 80% 전후 수준을 유지할 것으로 전망되고 있다. 초기 출생코호트에서 국민연금 수급권 비확득자의 비중이 상대적으로 높게 나타나는 것은, 무엇보다도, 국민연금제도 도입의 역사가 상대적으로 짧은 동시에 제도의 확대 적용 또한 단계적으로 이루어진 것과 관련이 있는 것으로 볼 수 있다. 1998년의 국민연금 개혁 때 노령연금 최소 가입기간이 10년으로 단축되었지만, 본 연구가 분석하는 초기 출생코호트의 경우, 특히, 국민연금 제도가 전국 단위로 확대된 1999년에야 비로소 제도의 적용을 받게 된 개인들의 경우 생애과정 중 중고령기에야 비로소 국민연금제도의 적용을 받게 되었다는 점에서 의무 가입 연령 상한인 59세까지 가입하여 노령연금 수급권을 획득하는 것이

**표 2. 노령연금 수급률 및 급여 관련 지표(남성)**

(단위: %, 연 배, 2012년 현재가 기준)

| 구분                    | 노령연금<br>수급률 | 노령연금 수급자 |       |        |      |      |
|-----------------------|-------------|----------|-------|--------|------|------|
|                       |             | 가입기간     | 소득대체율 | 연금월액   | 연금자산 | 수익비  |
| 한국전쟁/전후복구('52~'54)    | 52.17       | 16.83    | 26.35 | 95.05  | 4.03 | 3.12 |
| 베이비 붐('55~'63)        | 57.61       | 21.22    | 29.46 | 120.70 | 4.85 | 2.40 |
| 베이비 버스터('64~'67)      | 66.57       | 24.59    | 31.10 | 141.82 | 5.42 | 2.00 |
| 제2차 베이비 붐('68~'74)    | 71.39       | 25.75    | 29.94 | 145.95 | 5.40 | 1.74 |
| 제2차 베이비 버스터('75~'78)  | 81.66       | 25.70    | 27.32 | 136.76 | 5.11 | 1.53 |
| 베이비 붐 에코(전기)('79~'85) | 77.79       | 27.59    | 27.56 | 137.97 | 5.26 | 1.46 |
| 베이비 붐 에코(후기)('86~'93) | 83.12       | 28.28    | 27.15 | 133.27 | 5.16 | 1.40 |

쉽지 않은 상황을 반영하고 있다. 이에 비해 1970년대 중·후반 이후 출생코호트의 경우, 최소한 이론적으로 볼 때, 청년기를 포함해 전체 생애과정의 대부분이 국민연금제도에의 가입이 가능한 특징을 지니고 있다.

<표 2>와 <표 3>에서 나타나는 또 다른 특징은 노령연금 수급권 획득에서 관측되는 성별 격차가 상당히 크다는 점이다. 국민연금 수급률이 낮은 초기 출생코호트는 물론 가장 최근 출생코호트의 경우에도 국민연금 수급권 획득 비중에서 관측되는 성별 격차는 상당히 높게 나타나고 있다. 다만, 최근의 출생코호트로 올수록 노령연금 수급률에서의 성별 격차가 감소할 것으로 전망되고 있는데, 이러한 성별 격차 감소는 경제활동참가율에서의 성별 격차가 장기적으로 감소한다는 전망(가정)과 관련이 있다. 동일 출생코호트 내에서 관측되는 성별 수급률 격차는 남성에 비해 상대적으로 낮은 여성의 경제활동참가율 그리고 경제활동을 하는 경우에도 국민연금 가입률이 상대적으로 낮은 비공식 부문에 종사하는 여성의 비중이 상대적으로 높은 상황을 반영하는 것으로 추정해 볼 수 있다.

전통적으로 여성의 경우 노령연금처럼 본인의 직접적인 기여에 기초한 독립적인 성격의 급여 대신 유족연금(배우자의 사망)이나 분할연금(배우자와의 이혼)처럼 가족관계에 기초해 발생하는 파생적(derived) 성격의 급여에 의존하는 경향이 강한 것으로 지적된다. 만일 유족연금과 같은 파생적 성격의 급여를 추가적으로 고려할 경우 여성의 국민연금 수급률은 더욱 높아지겠지만, 본 연구에서는 본인의 직접적인 기여에 기초하고 있는 노령연금 수급률만을 고려하고 있음에 유의할 필요가 있다.

전반적으로 분석 결과는, 모형에서 사용된 경제 및 제도 관련 가정이 실현된다면, 장기적으로 국민연금(노령연금) 수급권 획득과 관련된 주요 이슈는 여성의 국민연금 수급권 강화 문제임을 보여주고 있다. 참고로, 본 연구에서 논의하는 국민연금(노령연금) 수급률은 「개인 단위」의 분석임에 유의할 필요가 있다. 가구가 소비의 기본 단위라는 점에서 국민연금의 노후소득보장 효과 또한 가구(부부) 단위에서 검토하는 것이 보다 바람직할 수 있다. 만일 「가구(부부) 단위」에서 국민연금 수급률을 본다면 1970년대 중·후반 이후 출생코호트의 경우 노령연금 수급권의 보편성은 대체로 충족될 것으로 추정해 볼 수 있다.

그러나 과거 1998년과 2007년 두 차례에 걸쳐 추진된 국민연금 급여율 축소 조치의 결과로 1가구(부부) 1연금 체제로는 더 이상 은퇴 이전의 생활수준을 보장(consumption smoothing)하는 데 한계가 있다는 점에서 가능하면 1인 1연금 체제를 지향하는 것이 바람직하다. 그러나 사회보험방식에 기초한 국민연금의 경우 기본적으로 노령연금 수급권 획득 여부가 노동시장의 영향을 크게 받을 수 밖에 없다는 점에서 보편적인 국민연금(노령연금) 수급권 획득은 간단한 문제가 아니며, 다음 절의 정책 과제 부분에서 살펴볼, 사각지대 완화 대책이 보다 체계적으로 추진될 필요가 있을 것이다.

앞에서 이미 지적했듯이, 국민연금(노령연금) 수급권 획득이 곧바로 노후소득보장의 적정성을 보장하는 것은 아니다. 현 국민연금의 경우 최소 가입기간이 10년이라는 점에서 노령연금 수급권 획득은 상대적으로 용이한 측면은 있지만, 최소 가입기간 충족을 통해 적정한 연금소득을 확보하기는 쉽지 않다. 이러한 측면에서 노령연금 수급권

표 3. 노령연금 수급률 및 급여 관련 지표(여성)

(단위: %, 연, 배, 2012년 현재가 기준)

| 구분                    | 노령연금 수급률 | 노령연금 수급자 |       |        |      |      |
|-----------------------|----------|----------|-------|--------|------|------|
|                       |          | 가입기간     | 소득대체율 | 연금월액   | 연금자산 | 수익비  |
| 한국전쟁/전후복구('52-'54)    | 15.36    | 14.21    | 27.06 | 62.50  | 3.09 | 4.06 |
| 베이비 붐('55-'63)        | 22.28    | 16.09    | 26.67 | 67.60  | 3.18 | 3.00 |
| 베이비 버스터('64-'67)      | 31.38    | 18.59    | 27.24 | 78.45  | 3.54 | 2.57 |
| 제2차 베이비 붐('68-'74)    | 38.50    | 22.78    | 31.73 | 101.18 | 4.42 | 2.39 |
| 제2차 베이비 버스터('75-'78)  | 50.47    | 25.98    | 34.67 | 114.63 | 5.04 | 2.18 |
| 베이비 붐 에코(전기)('79-'85) | 57.14    | 26.79    | 33.53 | 110.29 | 4.93 | 1.97 |
| 베이비 붐 에코(후기)('86-'93) | 61.31    | 28.87    | 33.86 | 111.99 | 5.07 | 1.89 |

획득과 함께 노후소득보장 수준을 동시에 검토할 필요가 있다.

노령연금 수급률과 마찬가지로, <표 2>와 <표 3>은 노령연금 수급자의 급여 수준을 결정하는 핵심적인 지표인 국민연금 가입기간에서 관측되는 출생코호트별 격차가 상당히 크게 나타남을 보여 주고 있다. 출생코호트별로 관측되는 가입기간 격차는, 노령연금 수급률에서 관측되는 출생코호트별 격차와 마찬가지로, 국민연금제도의 짧은 역사를 반영하는 측면이 강하다. 노령연금 수급률에서 관측되는 성별 격차와 달리 가입기간에서의 성별 격차는 출생코호트를 가로질러 대체로 사라질 것으로 전망되고 있다. 물론 최근 출생코호트에서 관측되는 가입기간 격차 해소는 분석에서 사용된 경제활동참가율과 국민연금 가입률에서의 성별 격차 감소 가정과 관련이 있다. 분석 결과에 의하면, 가장 최근 출생코호트의 경우에도 국민연금 가입기간은 대체로 30년에는 미치지 못할 것으로 전망되고 있다(최대 59세까지의 국민연금 가입이 가능하다는 가정에 기초).

소득보장의 적정성과 관련하여 가장 빈번히 활용되는 지표라고 할 수 있는 소득대체율의 경우 남성은 대체로 30% 미만으로 나타나며, 여성의 경우 남성에 비해 다소 높을 것으로 전망되고 있다. 유사한 가입기간에 대해 여성의 소득대체율이 남성에 비해 높게 나타나고 있는데, 이는 무엇보다도 국민연금 급여산식에 내재된 소득재분배 기제의 결과라고 볼 수 있다. 특히, 초기 출생코호트일수록 뚜렷하게 관측되는 현상으로 가입기간에 비해 소득대체율이 높은 모습을 살펴볼 수 있는데, 이러한 관계는 대체로 2028년까지 「단계적으로」 소득대체율이 40%로 하향 조정되는 것과 관련이 있는 것으로 볼 수 있다.

높은 소득대체율이 반드시 노후소득보장 수준이 높다는 것을 의미하는 것은 아니다. 소득대체율이 연금 수급 시점에서의 생애평균소득(B값) 대비 연금액의 비중으로 정의되는 관계로 생애소득이 낮을 경우, 소득대체율이 높다고 하더라도 실제 지급하는 연금액이 노후소득보장으로는 불충분할 수 있는 것이다. <표 2>와 <표 3>에는 출

생코호트별 평균 연금월액을 2012년 기준 1인 가구 최저생계비 대비 비중으로 표시하고 있는데, 대체로 남성의 경우 연금액이 최저생계비를 상회하는 반면 여성의 경우, 특히, 초기 출생코호트의 연금액이 상대적으로 낮을 것으로 전망되고 있다. 전통적으로 공적연금이 수행하는 역할로 노후 빈곤 방지와 은퇴 이전의 생활수준(소비수준) 보장 기능이 지적되고 있지만, 현재의 상황은 국민연금만을 통해 은퇴 이전의 생활수준 보장(consumption smoothing) 기능을 기대하기는 사실상 힘들다고 볼 수 있다. 물론 우리나라 뿐만 아니라 연금 개혁을 추진한 대부분의 국가에서 공적연금의 역할은 은퇴 이전의 생활수준 보장 대신 노후 빈곤 방지에 초점을 맞추는 경향을 보인다.

마지막으로, 소득대체율과 연금(월)액 지표가 최초 연금 지급 시점에서의 급여 적정성 문제를 보여 주는 반면 연금자산과 수익비는 사망까지의 전체 연금 급여의 흐름을 보여 주고 있다. 남성에 비해 여성의 기대수명이 길지만, 사망까지의 전체 기간 동안 지급하는 총 연금액(연금자산)은 남성이 큼을 보여 줌으로써 여성의 급여 적정성 문제가 상대적으로 더 큰 이슈가 될 것임을 시사하고 있다. 그러나 수익비 지표의 경우 생애 동안 납부한 기여금 총액 대비 지급하는 연금액 총액의 비중에서는 여성이 뚜렷하게 높은 패턴을 보여 주고 있다. 여성의 높은 수익비는 국민연금의 소득재분배 기능과 함께 생존기간에서 여성의 비교우위 상황을 반영하는 것으로 해석할 수 있다.

전반적인 분석 결과는, 국민연금제도 도입의 짧은 역사를 반영하여, 초기 출생코호트의 경우 국민연금 지급률이 낮을 뿐만 아니라 국민연금의 노후 소득보장 기능 또한 상대적으로 제한적일 것임을

시사하고 있다. 비록 초기 출생코호트의 경우에도 추가적인 국민연금 가입기간 확보를 통한 지급률과 급여 적정성 제고가 부분적으로는 가능하겠지만, 국민연금의 노후소득보장 기능은 여전히 제한적일 개연성이 높다고 볼 수 있다. 결국, 「초기」 출생코호트의 노후소득보장 수준을 강화하기 위해서는 국민연금과 함께 일자리와 같은 노동시장 대책 그리고 기초연금이나 국민기초생활보장제도가 일정한 역할 분담을 할 필요성이 높다고 할 수 있다. 반면 상대적으로 「최근」 출생코호트의 경우 국민연금 지급권 획득에서의 보편성이 상당히 높아질 것으로 전망되지만, 국민연금의 역할이 평균적으로 노후 빈곤의 방지에 초점이 맞춰질 것으로 전망된다는 점에서 여성의 연금 지급권 강화를 통한 1인 1연금 체제 강화 그리고 퇴직연금의 보완적인 역할 강화와 같은 노후소득보장의 적절성 제고를 위한 추가적인 조치가 필요하다고 할 수 있다.

#### 4. 국민연금의 노후소득보장 기능 강화를 위한 정책 과제

한국 사회가 직면한 심각한 노인 빈곤 문제와 맞물려 국민연금의 노후소득보장 기능을 강화하기 위한 다양한 대책들이 추진되고 있다. 현재까지 국민연금제도 내에서 국민연금(노령연금) 지급률을 높이고 급여 수준을 제고하는 대표적인 방안으로 크레딧 제도와 보험료 지원이 있다. 우선, 국민연금 가입기간을 추가적으로 인정해 주는 출산 크레딧과 군복무 크레딧은 연금 사각지대 완화를 목적으로 2007년 연금 개혁 과정에서 도입되었다.

출산 크레딧은 둘째 자녀 출산 시 12개월 그리고 셋째 이상 자녀 각각에 대해 18개월을 가입기간으로 인정하고 있다(최대 50개월). 군복무 크레딧은 최대 6개월의 기간을 인정하고 있는데, 인정소득이 A값의 100%인 출산 크레딧과 달리 군복무 크레딧의 인정소득은 A값의 50%이다. 출산 크레딧과 군복무 크레딧에 추가하여 금년 7월부터는 구직급여 수급자에게 연금보험료의 75%를 지원하는 실업 크레딧의 도입이 예정되어 있는데, 지원 기간은 구직급여 수급 기간으로 하되(최대 1년) 인정소득은 실직 전 평균소득의 50%(최대 70만 원)이다.

국민연금의 노후소득보장 기능을 강화하고자 하는 또 다른 사업으로 국민연금 보험료 지원 사업이 있다. 현재 국민연금 보험료 지원 사업에는 농어업인에 대한 보험료 지원과 저임금 근로자에 대한 보험료 지원이 있다. 농어촌구조개선특별회계법에 기초하고 있는 농어업인 국민연금 보험료 지원 사업은 국민연금 보험료 지원을 통해 농산물 수입 개방으로 인한 농어업인의 노후소득보장 불안을 완화시키고자 하는 목적으로 1995년부터 추진되어 온 사업이다. 가입자의 소득월액이 기준소득금액(2015년 1월 기준 910,000원) 이하일 경우 본인 연금보험료의 50%(정률)가 지원되며, 기준소득금액을 초과할 경우 기준소득금액에 대한 연금보험료의 50%가 정액으로 지급된다. 또 다른 보험료 지원 사업으로 2012년 7월부터 시행된 두루누리사회보험 사업이 있다. 두루누리사회보험 사업의 보험료 지원 대상은 근로자 수가 10인 미만인 사업장에 종사하는 저임금(2014년 기준 월 135만 원 미만) 근로자를 고용한 사업주와 근로자이

며, 국민연금과 고용보험 보험료의 50%를 지원하고 있다(건강보험은 비해당).

사실, 크레딧이나 연금보험료 지원 외에도 국민연금의 노후소득보장 기능을 강화하기 위해 활용되고 있는 혹은 그 도입 가능성이 논의되었거나 되고 있는 대책은 매우 다양하다. 예컨대, 임의가입, 임의계속가입, 연금보험료의 추후 납부, 연금보험료의 선납, 반환일시금의 반환, 지역가입자(특수형태근로종사자, 시간제근로자, 18세 미만 근로자 등)의 사업장가입자 전환, 저소득 지역가입자(영세 자영업자) 보험료 지원 등이 이러한 대책의 범주에 들어 올 수 있다. 국민연금의 노후소득보장 기능 강화를 위한 다양한 대책들을 모두 소개할 없이 아래에는 상대적으로 최근에 검토된 주요 이슈인 국민연금 가입구조 개편 논의를 간단히 살펴보기로 한다.

앞에서 언급했듯이, 현행 국민연금 적용 체계에는 일반 국민들이 쉽게 이해하기 매우 어려운 측면이 있으며, 특히, 국민연금 가입자(납부예외자)와 적용 제외자 간 장애연금과 유족연금 수급에서의 형평성 문제가 주요 이슈로 제기된 바 있다. 과거 국민연금 가입구조 자체를 개편하고자 하는 논의가 있었지만, 제도 개편이 초래할 수 있는 부작용을 우려해 현재 가입구조 자체의 개편 대신 국민연금 가입자와 적용 제외자 간 형평성을 제고하는 급여제도(장애연금, 유족연금) 개선 그리고 무소득배우자(예컨대, 경력 단절 전업주부) 등 국민연금 적용 제외자에게 연금보험료 추후납부 기회를 허용하는 방식으로 제도 개선이 추진 중에 있다(보건복지부공고 제2014-601호 참고).

종합적으로, 현재까지 국민연금제도 내에서 국

민연금의 노후소득보장 기능을 강화하기 위해 추진되고 있는 정책 방안들을 평가해 본다면, 우선, 정책의 다양성에도 불구하고 개별 정책의 효과가 여전히 제한적이라는 점이 지적될 필요가 있다. 물론 사각지대 완화 대책의 효과가 제한적인 배경에는, 무엇보다도, 재원 마련에서의 어려움이 자리 잡고 있다. 재정적 제약이 존재하는 상황에서 향후 국민연금의 노후소득보장 기능을 보다 효과적으로 강화하기 위해서는, 정책 방안의 외연 확대보다는, 현재 추진 중인 정책의 내실화가 보다 중요한 것으로 보인다. 다음으로, 국민연금제도 내에서 현재까지 추진 중인 정책들은 개인들의 자발적인(임의적인) 선택에 의존하는 경향이 강하다. 물론 개인들의 임의적인 선택에 기초한 정책의 경우 개인들의 선호와 국민연금의 노후소득보장 기능 강화 목표가 조응을 이룬다는 점에서 장점이 있다. 그러나 다른 한편으로 개인의 임의적인 선택에 기초한 방식의 경우 정책이 지향하는 수준의 목표를 달성하기 쉽지 않은 한계가 있다.

이러한 측면에서 언급될 필요가 있는 사항이 국민연금 의무 가입 연령 상한(59세)과 국민연금 지급개시연령 간의 괴리 문제이다. 앞에서도 강조한 바 있지만, 본 연구에서 사용한 분석 모형의 경우 현 국민연금 의무 가입 연령 상한인 59세까지

의 가입 가능성만을 고려하고 있음에 유의할 필요가 있다. 이에 비해, 1998년 국민연금 개혁으로 지급개시연령은 65세로 상향 조정 과정에 있는데, 1953년생의 지급개시연령이 61세로 상승된 것을 시작으로 하여 최종적으로 1969년 이후 출생자의 지급개시연령이 65세로 상향 조정될 예정이다. 결국, 의무 가입 연령 상한(59세)과 지급개시연령(61~65세) 사이에서의 국민연금 가입은, 소득활동 여부와 관계없이, 개인들의 임의적인 선택에 달려 있는 상황이다<sup>4)</sup>. 만일 급여의 적정성 문제를 포함하여 국민연금의 노후소득보장 기능 강화가 시급한 현안이라면 지급개시연령 상향 조정과 의무 가입 연령 간의 연계 문제를 보다 적극적으로 검토할 필요가 있다. 한국 사회에서 20대 초반까지의 기간이 사실상 의무교육 기간의 성격을 강하게 띠고 있는 상황에서 국민연금의 급여 적정성 제고를 위한 중고령기의 추가적인 가입기간 확보 문제는 아무리 강조해도 지나치지 않다<sup>5)</sup>.

마지막으로, 앞에서 살펴본 국민연금의 노후소득보장 기능 강화 대책들이 현 「근로계층」의 국민연금 사각지대 문제를 해소하는 데 있어서는 도움이 되겠지만, 이를 통해 현 「노인층」이 직면한 심각한 빈곤 문제를 해결하기는 쉽지 않다. 결국, 현재의 심각한 노인 빈곤 문제를 완화하기 위해서는 기

4) 참고로, 노령연금 지급개시연령부터 소득이 있는 업무에 종사할 경우(사업소득과 근로소득에 기초한 월평균소득금액이 A값을 초과하는 경우) 최대 5년 동안 노령연금은 감액(50%~10%)됨.

5) 국민연금 의무 가입 연령 상한과 지급개시연령 간의 연계 조치가 초래할 수 있는 부정적 효과로 해당 개인들의 반발이 지적됨. 그러나 60세 이상 고령층의 경우 다른 어떤 계층에 비해서도 노후 준비의 중요성을 잘 이해하고 있다는 점을 고려할 필요가 있음. 오히려, 제도 개편의 더 큰 장애는 의무 가입 연령의 상향 조정이 현 국민연금 적용 체계에서는 국민연금 납부예외자의 규모를 대폭 증가시킬 수 있다는 점이라고 할 수 있음. 그러나 현재처럼 의무 가입 연령 상한과 지급개시연령 사이의 기간 동안 개인들이 적용제외자로 분류된다고 하더라도 노후소득보장 사각지대의 문제는 기본적으로 동일함. 개인의 입장에서 적용제외자보다는 납부예외자 지위가 보다 유리함. 앞에서 언급했듯이, 특정 시점에서 정의된 국민연금 적용 상태를 과도하게 사각지대와 연계시키는 시각은 지양될 필요가 있음.

초연금, 국민기초생활보장제도, 노인 일자리와 같은 노동시장 정책 등이 일정한 역할을 분담할 필요가 있다. 특히, 연령이 높아질수록 근로활동을 통한 소득보장이 쉽지 않다는 점에서 현 (후기) 고령층의 경우 기초연금과 국민기초생활보장제도의 역할이 더욱 중요하다고 볼 수 있다. 그러나 기초연금 도입과 국민기초생활보장제도 개편 작업이 상대적으로 최근에 이루어졌다는 점에서 그리고 재원 마련과 관련된 사회적 합의가 쉽지 않다는 점에서 가까운 미래에 추가적인 개혁이 검토되기는 쉽지 않아 보인다. 그러나 현재 한국 사회가 직면한 심각한 노인 빈곤 문제를 획기적으로 해소하고자 한다면 국민적 합의를 통한 추가적인 제도 개편 논의는 불가피한 측면이 있다.

## 5. 나가며

국민연금제도는 1988년 제도 도입 후 불과 10여 년 만에 전국 단위의 제도로 꺾목할 만한 성장을 이루었다. 그러나 제도가 도입된 지 사반세기가 경과한 현 시점에서도 제도가 실효적으로 적용되지 못하는 개인들의 비중이 상당히 높으며, 과거 두 차례에 걸친 재정 안정화 개혁으로 인해 노후 소득보장의 적정성에 대한 우려 또한 제기되고 있다. 흔히 연금제도에서 소득보장의 적정성과 재정 안정성은 상충적인 관계로 인식된다. 그러나 소득보장의 적정성과 재정 안정성을 동시에 확보하는 것이 어렵다고 하더라도 한 쪽만을 강조할 수는 없다. 1998년과 2007년의 연금 개혁이 재정 안

정성을 강조한 측면이 있지만, 연금제도의 궁극적인 목표는 재정 안정성 확보가 아닌 노후 빈곤의 방지(혹은 은퇴 이전의 생활수준 보장)라고 할 수 있다. 재정 안정성이 궁극적인 목표라면 반드시 의무 가입의 공적연금을 도입할 당위성을 찾기는 쉽지 않다. 물론 소득보장의 적정성만을 강조할 수도 없다. 재정적으로 지속 가능하지 않은 제도가 여러 세대를 아울러 안정적으로 소득보장 기능을 충실히 수행할 수 없음은 당연하다.

외국의 연금 개혁 사례 또한 이러한 측면을 잘 보여 준다. 주지하다시피, 인구 고령화 현상에 직면하여 많은 국가들에서 연금제도의 재정적 지속가능성을 높이기 위한 개혁이 이루어진 바 있으며, 지금도 진행 중에 있는 현안이다. 그러나 재정적 지속 가능성 확보가 제도의 안정적 지속을 보장하지는 않는다. 상대적으로 재정 안정성 수준이 높았지만, 소득보장 수준이 낮았던 영국이 신노동당 정부(New Labour) 이래 일련의 급여 적정성 강화 개혁을 단행한 것도 이러한 측면에서 이해할 수 있다. 우리나라 또한 예외가 아니다. 과거 두 차례에 걸친 국민연금 재정 안정화 개혁이 추진되었지만, 2007년 기초노령연금제도의 도입과 2014년 기초연금으로의 전환은 국민연금의 노후소득보장 기능이 불충분한 결과가 초래한 현상으로 이해할 수 있다. 또한, 소득보장의 적정성 부족은 연금제도를 넘어 국민기초생활보장과 같은 타 부문에서의 국가재정 지출 압력을 증가시키는 요인으로 작용할 수 있다. 결국 소득보장의 적정성과 재정 안정성은 연금제도가 세대를 가로질러 안정적으로 지속되기 위해 동시에 필요한 요소라고 할 수 있다. ■