

보건복지 ISSUE & FOCUS

KIHASA
한국보건사회연구원
Korea Institute for
Health and Social Affairs
www.kihasa.re.kr

제325호 (2016-25)
발행일 2016. 10. 24.
ISSN 2092-7117

발행인 김상호 발행처 한국보건사회연구원 (30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층) TEL 044)287-8000 FAX 044)287-8052

2018년 국민연금 재정계산 대비 정책과제



신화연
사회보험연구실 부연구위원

- 국민연금법 제4조에 따라 2018년 제4차 재정계산을 앞두고 있는데 재정추계 시행 체계, 추계 기간, 재정 목표 등 전반에 대해 사전에 점검하는 차원에서 과제를 제시함.
- 기존의 세 차례 재정계산은 현행 제도를 앞으로도 유지한다는 전제하에 재정추계모형 검증과 인구·거시경제변수 및 주요 정책변수 가정 설정에 대해 주로 다루고 있다고 볼 수 있는데, 차기에는 재정 목표 설정 및 재정지표의 다양화와 관련해 더욱 활발한 논의가 필요함.
- 한편 2013년 재정계산 이후 국가재정법 및 사회보장기본법 개정, 재정건전화법(안) 입법예고 등으로 인해 정부 차원에서 장기 재정 전망이 주기적으로 시행되고 있는데, 이와 같은 제도 외적 환경 변화에 더욱 유기적으로 대응하기 위해 재정추계 주기 개정 여부 등을 점검함.

1. 들어가며

- 1988년 도입된 국민연금은 2003년부터 5년마다 주기적으로 재정계산을 시행하였고 2018년 제4차 재정계산을 앞두고 있음.

○ 국민연금법 제4조¹⁾에 따라 5년마다 재정계산을 실시하여 장기 재정 상태를 전망하고 급여와 보험료 수준 등이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 제도 운영 전반에 대한 계획을 수립하도록 되어 있음.

- 사실 세 차례 재정계산을 시행하면서 현행 제도를 앞으로도 유지한다는 전제하에 재정추계모형 검증과 인구·거시경제변수 및 주요 정책변수 가정 설정에 대해 중점적으로 다루고 있다고 볼 수 있음.

○ 4차 재정계산에 대비하여 재정추계 주기와 기간, 재정평가 방식 등 재정계산 전반에 대해 살펴보고 재정추계 기반을 강화할 수 있도록 사전에 미리 점검해야 할 과제를 알아보고 발전 방향을 검토함.

1) 국민연금법 제4조(국민연금의 재정계산 및 급여액의 조정)는 1998년 법 개정 시 장기 재정 안정화를 점진적으로 도모한다는 취지하에 도입.

- 재정계산 운용 방식, 재정추계모형과 관련 변수, 재정 목표 세 가지로 크게 구분하여 현황을 살펴보고 부문별로 정책과제를 제시함.

2. 국민연금 재정계산 운용 방식

- 5년마다 시행하는 국민연금 재정계산은 2013년 제3차 재정계산이 이루어졌는데 재정추계위원회, 제도발전위원회, 기금운용발전위원회를 구성하여 운영함.
- 2차 재정계산과 비교하여 기금운용발전위원회가 추가 설치되었고, 단일 위원회가 구성되었던 1차 재정계산에 비해 재정추계와 제도 발전, 기금 운용 등 주제별로 더욱 구체적인 논의가 진행되었다고 볼 수 있음.
 - 재정추계에 대해서는 합동 워크숍을 통해 최종 논의하였으나 차기에는 재정 목표 설정, 기금투자수익률 등 타 위원회와 관련 있는 주요 가정변수에 대해 사전 논의 및 협의 과정이 필요함.

〈표 1〉 국민연금 재정계산 운용

구분	시행 시기 (결과 발표)	시행 체계	재정추계 기간	제도 내외적 변화	
				연금법 개정	제도 외적 변화
1차 재정계산	2003년	국민연금발전위원회	2070년까지 (향후 67년)		• 2001년 통계청 장래인구추계 (2050년) 연장
2차 재정계산	2008년	국민연금재정추계위원회 국민연금운영개선위원회	향후 70년 (~2078년)	급여 수준 인하 등	• 2006년 통계청 장래인구추계 (2060년) 연장
3차 재정계산	2013년	국민연금재정추계위원회 국민연금제도발전위원회 국민연금기금운용발전위원회	향후 70년 (~2083년)	-	• 2011년 통계청 장래인구추계 (2060년) 연장 • 국가재정법 개정에 따른 장기 재정 전망을 위한 협의체 구성

자료: 1) 국민연금발전위원회(2003). 「2003 국민연금 재정계산 및 제도개선방안」.

2) 국민연금재정추계위원회·국민연금운영개선위원회(2008). 「2008 국민연금재정계산 - 국민연금 장기재정추계 및 제도개선방향」.

3) 국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회(2013). 「2013 국민연금재정계산 - 국민연금 장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선방향」.

- 2013년 재정계산 이후 국민연금제도 외적으로 국가재정법 및 사회보장기본법 개정과 재정건전화법(안)²⁾ 제정 등에 따라 정부 차원에서 장기 전망을 주기적으로 시행하고 있음.
- 국가재정법 개정에 의거해 장기재정 운용 계획 수립을 위한 협의체가 구성되었는데, 2013년 국민연금 재정계산 시 이미 거시경제변수 가정은 조정, 협의하였음.
 - 2년마다 장기 전망을 하는 사회보장기본법과 장기 재정 전망에서 규정하는 재정추계 주기 및 시점 등이 상이하기 때문에 이에 대한 거버넌스 정립과 논의가 필요함.

2) 기획재정부 주관으로 재정건전화의 제도적 기반을 마련하기 위해 5년마다 장기 재정 전망을 실시할 예정으로 2018년 최초 시행 예정(입법예고 2016. 8. 30. 완료).

〈표 2〉 장기 재정 전망 관련 법령

구분	관련 법령	재정추계 주기	재정추계 기간	전망 목적
사회보장 재정추계	사회보장기본법 제5조 제4항 시행령 제2조	2년마다 (2013년 최초 시행)	2060년까지	사회보장제도의 안정적 운용
장기 재정 전망	국가재정법 제7조 제2항 제2호 시행령 제2조 제3항	최소 5년마다 (2015년 최초 시행)	2060년까지	중앙정부재정의 중장기 재정건전성 관리
	재정건전화법(안) 제14조 및 제15조	5년마다 (2018년 최초 시행 예정)	-	재정건전화의 제도적 기반 마련

자료: 각 법령(안) 및 시행령 재정리.

3. 국민연금 재정추계모형과 관련 변수 가정

■ 국민연금 재정계산은 연금수리적 모형(actuarial model)을 바탕으로 인구 및 경제변수, 제도 관련 제 가정변수를 외생적으로 가정하여³⁾ 각 연도의 재정수지 상황 등 전망 결과를 발표함.⁴⁾

○인구수 전망은 5년마다 시행하는 통계청의 장래인구추계 결과를 원용하고 있는데, 국민연금 재정추계 기간이 인구 추계보다 통상적으로 길어 통계청 전망 결과를 연장함.

○거시경제변수는 재정계산 시점별로 차이가 있는데, 1차와 2차에서는 국민연금 재정계산을 위해 장기 전망을 하였고 3차 재정계산에서는 장기 재정 전망을 위한 협의체와 협의, 조정하여 설정하였음.

- 차기에는 이와 같은 체제가 더욱 구체화될 것으로 보여 사전에 협의 및 조정을 할 필요가 있음.

○국민연금 제도 관련 주요 변수로는 가입률, 지역가입자 비중, 납부예외자 비율, 징수율, 지역가입자 소득 수준, 기금투자수익률 등이 있음.

- 국민연금 가입률과 지역가입자 비중, 조기 수급률 등과 관련해서는 경제활동 참가율과 실업률 등 노동시장 변화를 반영할 수 있도록 방법론을 모색할 필요가 있음.

- 기금투자수익률의 경우 금리의 일정 배율로 가정하고 있는데, 가정에 대한 근거 마련 및 중장기 자산 운용 계획 등과 연계할 필요성이 있음.

- 한편 주요 가정에 대한 민감도 분석의 경우 실적이나 정책 목표 등 변수의 특수성을 반영하여 재정에 미치는 효과를 살펴볼 필요가 있음.

3) 국민연금은 가입자가 연금제도에 가입하여 보험료를 납부한 뒤 연금 수급 기간을 거쳐 사망에 이를 때까지 급여를 지급하고 있음. 국민연금 재정계산에서는 연금 수급을 마감하기까지 생애주기에 걸친 국민연금의 제도적 특성을 반영할 수 있도록 연금수리모형을 기반으로 함. 국민연금 재정계산에서는 모형의 결과인 재정추계표를 통해 각 연도의 재정수지 상황을 전망하고 있는데 특히 수지 적자가 발생하는 시점, 기금이 소진되는 시점 등을 파악할 수 있음.

4) 연금제도의 재정평가 방식에는 크게 추계(projection) 방식과 밸런스시트(balance sheet) 방식이 있는데, 추계 방식이 현금 흐름에 초점을 둔 것과 달리 밸런스시트 방식은 일종의 회계 양식에 따른 것으로 현재(present value)에 기반을 두고 있음. 재정평가 방식 중 하나인 현금 흐름 방식은 추계표를 통해 각 연도의 수지 상황을 알 수 있어 당 연도 수지 적자가 발생하는 시점, 기금이 소진되는 시점 등을 파악하는 데 용이하나 적립 기금 이전의 연금 지급 의무액 규모는 파악할 수 없음.

〈표 3〉 국민연금 재정추계를 위한 주요 가정변수

구분	인구수 전망	거시경제변수 전망	제도 관련 변수		
1차 재정계산	통계청 장래인구추계 연장	재정계산을 위한 장기 전망	변수	기본 가정	민감도 분석
			납부예외자 비율	30%(2030년~)	
			징수율	지역: 85% (2030년~)	
			가입 최대 연령	59세	(수급 개시 연령 -1)
			기금투자수익률	별도 전망	±0.5%p, ±1.0%p
2차 재정계산			변수	기본 가정	민감도 분석
			가입률	82.8%	
			지역가입자 비중	35%(2050년~)	
			납부예외자 비율	30%(2050년~)	지역: ±5.0%p
		징수율	사업장: 98.7% 지역: 80% (2050년~)	지역: ±5.0%p	
		지역가입자 소득 수준	70%(2050년~)	±5.0%p	
기금투자수익률		금리×1.1배	±0.5%p, ±1.0%p		
3차 재정계산		국가재정법 개정 에 따른 장기 재정 전망을 위한 협의체와 협의 및 조정	변수	기본 가정	민감도 분석
	가입률		90%(2015년~)		
	지역가입자 비중		30%(2050년~)		
	납부예외자 비율		30%(2050년~)	지역: ±5.0%p	
	징수율		사업장: 98.56% 지역: 80% (2050년~)	지역: ±5.0%p	
	지역가입자 소득 수준		70%(2050년~)	±5.0%p	
	조기노령연금 수급률		2010년 실적 자료	×2분의 1배, ×2배	
	기금투자수익률		금리×1.1배	±0.5%p, ±1.0%p	

자료: 국민연금 재정계산 보고서 재정리.

4. 국민연금 재정 전망과 재정 목표

■ 2003년 국민연금 재정계산 첫 시행 이후 세 차례 재정계산을 거치면서 제도 개혁 등에 따라 전망 결과가 크게 달라졌음.

○ 2008년 재정계산에서는 2007년 더 내고 덜 받는 식의 법 개정으로 인한 제도 개선 효과와 인구·거시경제변수 가정이 달라졌고, 2013년 재정계산 또한 2008년과 차이를 나타냄.

– 1차 재정계산의 제도부양비와의 주된 차이는 인구가정으로 볼 수 있고, 적립 기금 추이와 부과 방식 보험료율 등에서는 2007년 제도 개혁을 주요 요인으로 볼 수 있음.

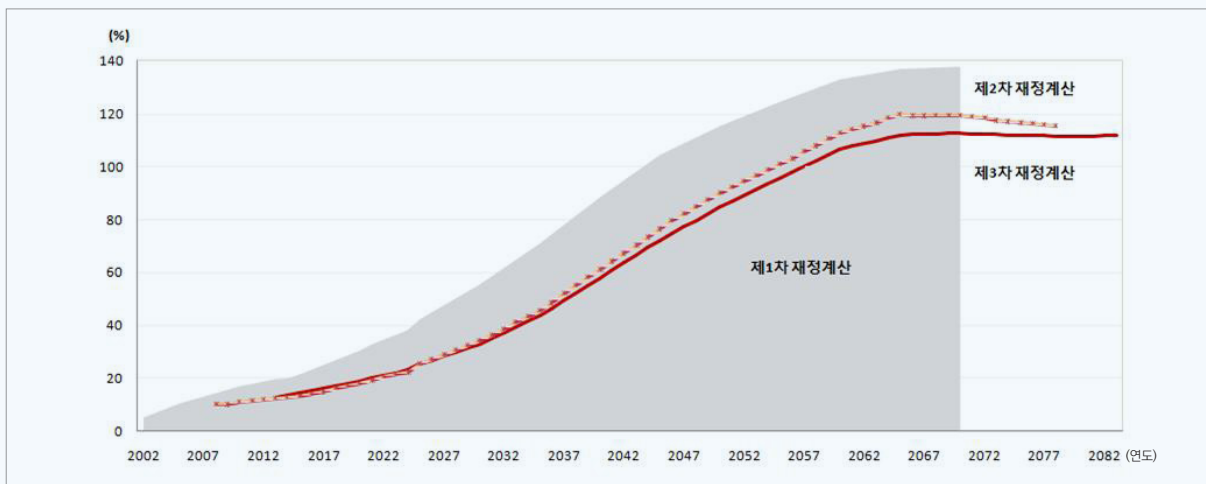
○ 주기적으로 재정계산을 시행하면서 기존 전망 결과와 단편적으로 비교는 하고 있으나,

– 향후에는 기존 재정계산과의 비교에서 보다 근본적인 틀을 마련하고 재정에 미치는 영향이 큰 주요 요인별 (제도 변화, 모형 개선, 가정변수 등)로 그 효과 등을 분석할 필요가 있음.

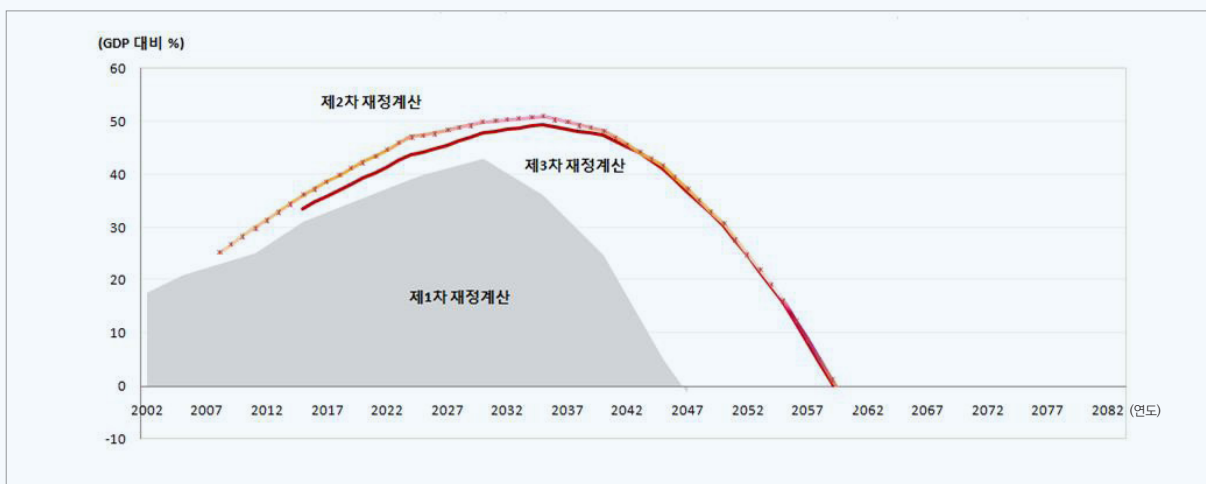
– 전망 결과뿐 아니라 인구·거시경제변수 및 주요 정책변수 등 주요변수 등의 가정 비교 및 근거에 대해 함께 수록할 필요가 있음.

[그림 1] 국민연금 재정계산 전망 결과 비교¹⁾

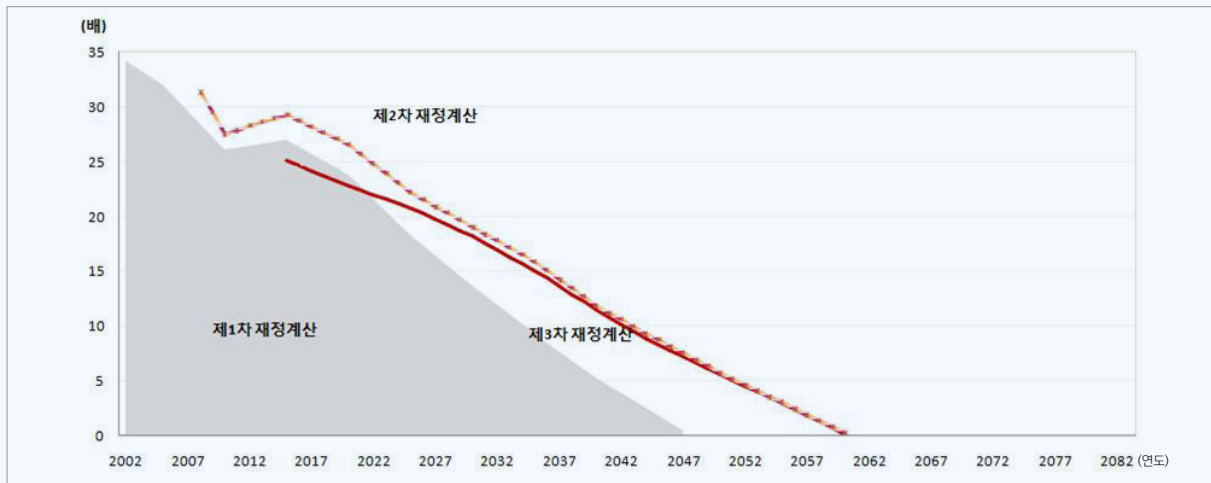
제도부양비



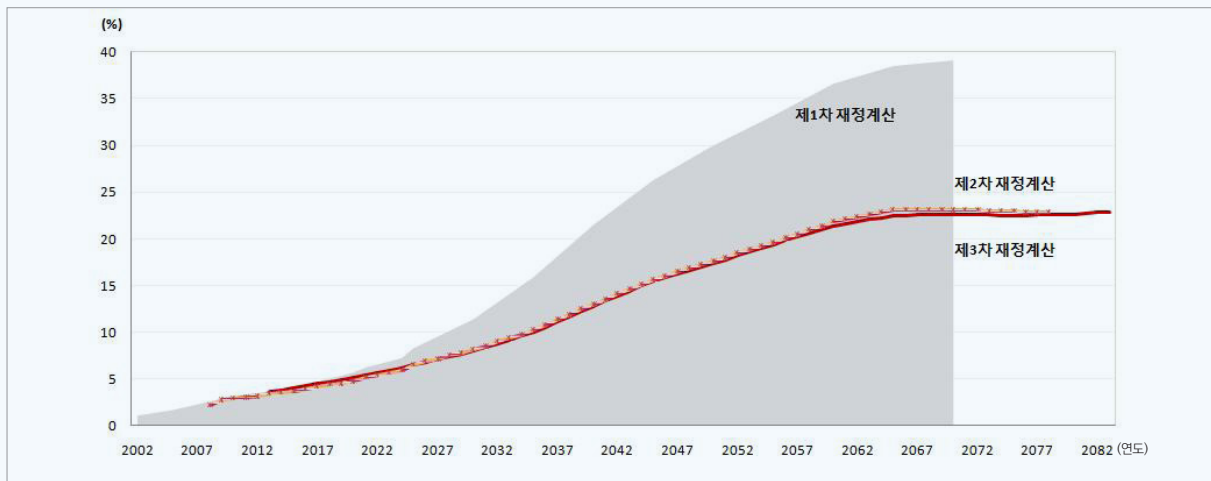
국내총생산(GDP) 대비 적립기금²⁾



적립 배율



부과 방식 보험료율



주: 1) 국민연금 재정계산 보고서에서는 5년마다 전망 결과를 제시하고 있는데 연도별 전망치는 내삽법으로 저자가 추정함.

2) 2003년 재정계산 결과의 GDP 규모는 2차, 3차 재정계산과의 비교를 위해 저자가 추정함.

■ 3차 재정계산이 완료되었으나 여전히 재정 목표 설정에 대해서는 합의가 부재한 상태이고 재정지표 다양화의 필요성이 지속적으로 제기되고 있음.

○ 기본 시나리오 설정과 전망 결과를 주로 다루다 보니 자연스럽게 재정 목표 설정과 이에 대한 고민은 차선 과제로 미루어졌다고 볼 수 있음.

○ 세 차례 시행된 국민연금 재정계산의 재정 목표는 각각의 재정계산에서 차이는 있으나 공통적으로 추계 기간 말 시점을 기준으로 적립배율⁵⁾을 목표로 2배, 5배 등 적립배율 수준에 따라 필요보험료율을 제시하고 있음.

5) 적립배율은 연도 말 총지출 대비 연초 적립 기금을 뜻하는 것으로, 흔히 회계기준 대차대조표상 부채 대비 자산으로 표기되는 적립률과는 개념적으로 차이가 있음. 적립률은 발생 부채 대비 자산의 비율로, 국민연금의 경우 기발생금부부채(Accrued Liabilities)는 연금 수급자의 장래 총급여 현재가와 평가 시점의 가입자가 현재까지 획득한 장래 급여액 현재가의 합으로 볼 수 있음. 장래 임금 상승과 급여 조정 등은 국민연금의 제도 내용을 반영하여 임금상승률, 급여의 물가 연동 등을 반영한 방식(Indexed Benefit Obligation)을 적용함.

○ ‘적립배율’을 재정지표(measure)로 삼고, 재정 목표는 추계 기간 말 기준 적립배율을 일정 수준으로 설정하고 각각의 경우 필요보험료율을 산출하는 것을 기본 골자로 해서 공통적으로 적용하고 있음.

- 적립배율을 재정지표로 할 경우 재정 목표 수준은 캐나다 CPP, 미국 OASDI, 일본 후생연금 등의 해외 사례를 참조해 설정했다고 볼 수 있어 우리나라 국민연금 재정평가에 적절하다기보다는 해외 사례를 참조한 하나의 예시라 할 수 있음.

〈표 4〉 국민연금 재정계산 재정 목표

구분	재정 목표	의미	비고
1차 재정계산	적립(배)율 2배	재정평가 시점까지 기금 소진 미발생, 수지적자 미발생 등 필요보험료율 산출.	국민연금발전위원회
	적립(배)율 5배		
	수지적자 미발생		
	완전적립	재정평가 시점까지 가입자를 대상으로 과거 부채를 상각하고 완전적립에 필요한 기금을 보유.	국민연금재정추계위원회
2차 재정계산	적립배율 2배	기금을 준비금 성격으로 보고 유동성 위기에 대비하는 것을 목적으로 함.	
	적립배율 5배	향후 급여지출이 증가하는 데 따르는 급격한 보험료율 인상 수준을 완화하기 위한 완충적인 성격으로 규정.	
	수지적자 미발생	추계 기간(70년) 동안 당해 연도 수입이 지출보다 항상 많은 상태를 유지하는 것으로, 급여지출이 증가하더라도 적립 기금을 유동화하지 않고 급여 지급.	
	일정 적립배율 유지	장기적으로 적립배율을 일정 수준으로 유지하는 것을 목표로 함. 추계 기간 이전의 적립배율 유지.	
3차 재정계산	*2차 재정계산과 동일하게 설정.		국민연금재정추계위원회

자료: 국민연금 재정계산 보고서 재정리.

〈표 5〉 국민연금 재정계산 재정 목표별 전망 결과

구 분	재정지표	재정 목표	필요보험료율 (추계 기간 말 기준)		비고								
제1차 재정계산 (2003년)	적립배율	추계 기간 말(2070년) 기준			· 2031년부터 동일한 보험료를 적용. 2010~2030년 동안은 5년마다 일정 수준으로 보험료를 인상. · 경제변수 시나리오 및 소득대체율과 기금투자수익률 가정별 필요보험료를 제시.								
		2배	2배	19.85%									
		5배	5배	21.35%									
		수지적자 미발생	수지적자 미발생	23.45%									
		완전적립	완전적립	24.98%									
				<table><tr><th>경제변수가정</th><th>소득 대체율</th><th>기금투자수익률</th></tr><tr><td>낙관</td><td>50%</td><td>± 0.5%</td></tr><tr><td>비관</td><td>40%</td><td>± 1.0%</td></tr></table>	경제변수가정	소득 대체율	기금투자수익률	낙관	50%	± 0.5%	비관	40%	± 1.0%
경제변수가정	소득 대체율	기금투자수익률											
낙관	50%	± 0.5%											
비관	40%	± 1.0%											

구분	재정지표	재정 목표	필요보험료율 (추계 기간 말 기준)		비고
제2차 재정계산 (2008년)		추계 기간 말(2078년) 기준	2배	12.49%	·1차 재정계산과 달리 필요보험료율을 한번에 인상하여 2009~2078년 동일. ·기본 시나리오와 함께 대안 시나리오 ⁶⁾ 제시.
		2배	수지적자 미발생	14.31%	
		5배	적립배율 일정 수준 (23.5배) 유지	17.50%	
		수지적자 미발생			
		적립배율 일정 수준 유지			
제3차 재정계산 (2013년)		*2차 재정계산과 동일 단, 추계 기간 말 (2083년) 기준	2배	12.91%	·2차 재정계산과 동일. ·필요보험료율을 한번에 인상하여 2015~2083년 동일.
			5배	13.48%	
			수지적자 미발생	14.11%	
			적립배율 일정 수준 (17.0배) 유지	15.85%	

자료: 국민연금 재정계산 보고서 재정리.

■ 국민연금 재정 방식과 제도적 특수성을 반영한 사회적 합의를 전제로 한 재정 목표 설정이 필요함.

○제도 내적으로는 저부담·고급여 구조로 인해 재정의 지속 가능성에 끊임없이 문제가 제기되는 상황에서 표면적으로는 국민연금 재정 목표가 상대적으로 재정의 지속 가능성 측면만 고려한다고 보일 수 있으나,

- 급여의 적정 수준 등에 대한 제도 개선이나 인구 구조 변화 및 저성장 등의 사회경제 여건과도 관련성이 있도록 설정해야 할 것임.

○재정 목표는 재정추계모형에 의한 전망 결과가 아니라 제도 개선과 기금포트폴리오 등의 기금 운용 계획 등과 같이 현실적으로 실현 가능한 목표를 제시할 필요가 있음.

- 따라서 국민연금의 재정지표를 설정하고 목표 기준을 확립하는 것은 정책적 판단과 사회적 합의가 전제되어야 하는 만큼 더 큰 틀에서 논의하고 검토할 필요가 있음.

6) 대안 시나리오는 합계출산율을 제2차 저출산고령사회기본계획(2006)의 정부 목표 수준인 1.6명으로 2015년부터 유지하는 것을 가정한 것으로, 기본 시나리오의 합계출산율은 2050년부터 1.28명(통계청 가정) 유지.