

연구보고서(수시) 2022-01

공적연금 재구조화 방안 연구

류재린
정해식·이용하·신화연·이다미·이지혜



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



■ 연구진

연구책임자	류재린	한국보건사회연구원 부연구위원
공동연구진	정해식	한국보건사회연구원 연구위원
	이용하	한국보건사회연구원 초빙연구위원
	신화연	한국보건사회연구원 연구위원
	이다미	한국보건사회연구원 부연구위원
	이지혜	한국보건사회연구원 연구위원

연구보고서(수시) 2022-01

공적연금 재구조화 방안 연구

발행일 2022년 10월
발행인 이태수
발행처 한국보건사회연구원
주소 [30147] 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인쇄처 거목정보산업(주)

© 한국보건사회연구원 2022
ISBN 978-89-6827-864-8 93330
<https://doi.org/10.23060/kihasa.b.2022.01>

발|간|사

최근 공적연금의 개혁 방안 논의가 활발하다. 이는 공적연금이 더 이상 개혁을 미룰 수 없을 만큼 심각한 위기에 봉착해 있기 때문일 것이다. 이에 이 연구는 국민·기초연금의 구조적 개편을 중심으로 합리적인 공적연금 재구조화 방안을 모색하려 한다. 재정안정성과 급여적정성은 물론 포괄성의 확장을 도모하며, 노후소득보장제도 간 역할과 기능을 명확히 분리하는 현실적인 정책 대안을 제시하고자 한다.

이 연구는 한국보건사회연구원의 류재린 부연구위원이 책임을 맡고, 정해식 연구위원, 이용하 초빙연구위원, 신화연 연구위원, 이다미 부연구위원, 이지혜 연구위원이 참여하였다. 본 연구원의 윤석명 연구위원, 김태완 선임연구위원의 자문이 이 연구를 더욱 알차게 만들었다. 연구를 수행하는 과정에서 아낌없이 조언해 준 단국대학교 정창률 교수, 국민연금연구원의 김혜진 박사, 문현경 박사에게도 감사의 말씀을 드린다. 마지막으로 이 보고서의 내용은 한국보건사회연구원의 공식 견해가 아님을 밝힌다.

2022년 10월

한국보건사회연구원 원장

이 태 수





Abstract	1
요 약	3
제1장 서론 (류재린)	7
제1절 연구의 배경 및 목적	9
제2절 연구의 내용 및 방법	12
제2장 연금개혁 필요성과 그간의 연금개혁 논의	
(류재린·이다미·이지혜)	15
제1절 공적연금제도의 개혁 필요성	18
제2절 그간의 연금개혁 추진 경과	34
제3절 해외 연금개혁의 동향	57
제4절 구조적 개혁 관련 선행연구 검토	68
제5절 소결	87
제3장 구조적 개혁 필요성 및 연금개혁 관련 주요 쟁점사항 검토	
(류재린)	89
제1절 모수적 개혁의 한계와 구조적 개혁의 필요성	91
제2절 연금개혁 관련 주요 쟁점사항 검토	95
제3절 연금개혁의 기본원칙	117
제4장 방안1) 국민연금 보장성 강화와 보충소득보장제도 도입 방안	
(정해식)	121

제1절 들어가며	123
제2절 보충소득보장제도의 작동 가능성에 대한 검토	126
제3절 보충소득보장제도의 운영 방향 및 관련 제도 설계	136
제4절 국민연금, 기초연금, 보충연금의 재정 전망과 제도 효과	142
제5절 마치며	155
제5장 방안2) 기초연금과 국민연금의 재구조화 방안: 균등부분 통합을 중심으로 (이용하)	159
제1절 들어가며	161
제2절 모수적 개혁의 한계	163
제3절 국민연금과 기초연금의 재구조화 방안	182
제6장 주요 내용 요약 및 결론 (류재린)	207
제1절 주요 내용 요약	209
제2절 결론 및 시사점	215
참고문헌	219
부록	233
부록1. 개혁 방안별 재정추계 시나리오	233
부록2. 장기재정전망의 주요 전제 및 가정	234
부록3. 개혁 방안별 재정추계 결과 비교	236

표 목차



〈표 2-1〉 국회예산정책처의 GDP성장률(중위)	22
〈표 2-2〉 국민연금 가입자의 평균 기준소득월액 및 증가율 추이	24
〈표 2-3〉 국민연금 신규 수급자와 전체 수급자의 소득대체를 전망치 비교	27
〈표 2-4〉 공적연금 가입 현황(2020.12월 기준)	29
〈표 2-5〉 국민연금제도 개선기획단과 정부안 비교	39
〈표 2-6〉 제도전문위원회의 재정안정화 방안	45
〈표 2-7〉 개정 전후의 적립기금 소진 연도 비교	47
〈표 2-8〉 2008년 이후의 국민연금 제도개혁 및 재정계산 추진 경과	50
〈표 2-9〉 제4차 재정계산의 주요 결과	52
〈표 2-10〉 제4차 국민연금 종합운영계획(안)의 정책조합 방안	55
〈표 2-11〉 경사노위 연금개혁 특위의 연금개혁(안)	56
〈표 2-12〉 경사노위의 국민연금개혁과 노후소득보장 제도 개선을 위한 권고문 주요 내용	56
〈표 2-13〉 유럽 국가들에서 나타난 연금개혁의 형태(1995-2004)	59
〈표 2-14〉 유럽 국가들의 금융위기에 따른 1층 연금제도 개혁	60
〈표 2-15〉 모수적 개혁의 특징	61
〈표 2-16〉 OECD 주요국의 수급개시연령 변화	63
〈표 2-17〉 OECD 회원국의 자동조정장치 도입 현황	66
〈표 2-18〉 주요 선행연구들의 구조적 개혁안	79
〈표 3-1〉 EC(2006)의 연금개혁 원칙과 목표	96
〈표 3-2〉 국제기구의 적정 소득대체를 권고 및 평균 소득대체율 수준	100
〈표 3-3〉 해외 주요국의 재정목표	106
〈표 3-4〉 국제기구의 재정안정성 측정 도구	108
〈표 3-5〉 사각지대 유형 및 연령대별 평균 가입기간(2020. 12월 말 기준)	113
〈표 3-6〉 가입종별 기준소득월액 평균 및 중위수(2022.1.10. 기준)	114
〈표 4-1〉 기초(노령)연금 선정기준 변화	129
〈표 4-2〉 국민연금 미가입자(지역도 미가입)의 주요 특성	135
〈표 4-3〉 장기재정전망을 위한 연금개혁안	144

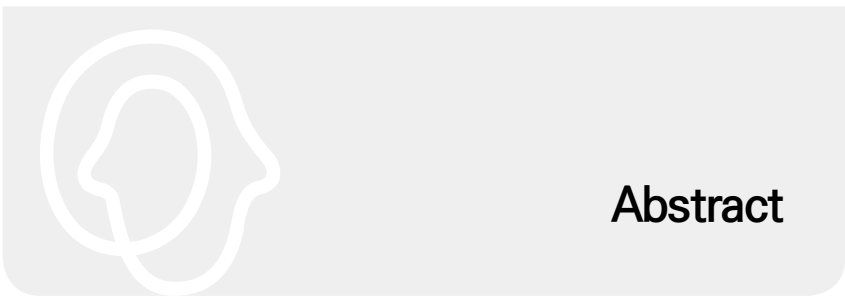
〈표 4-4〉 국민연금 재정 전망 : 현재 제도 유지	145
〈표 4-5〉 제도개선안을 반영한 국민연금 재정전망 : 보험료율 11%	148
〈표 4-6〉 제도개선안을 반영한 국민연금 재정 전망 : 보험료율 22.5%	148
〈표 4-7〉 기초연금, 보충연금 지출 전망	151
〈표 4-8〉 수익비 등 소득계층별 분석 전제	152
〈표 4-9〉 국민연금 제도개선안 반영 소득계층별 수익비 비교	153
〈표 4-10〉 제도개선안 반영 소득계층별 급여 수준 비교	154
〈표 5-1〉 현행 국민연금의 순편익 및 수익비(20년 가입기준)	165
〈표 5-2〉 1인당 GDP 대비 A값의 추이	167
〈표 5-3〉 A값과 B값이 연금액에 미치는 영향	168
〈표 5-4〉 65세 이상 노인의 공적 노후소득보장 및 중복 수급 현황(2020.12)	170
〈표 5-5〉 총 퇴직연금의 소득대체율 국제비교	173
〈표 5-6〉 OECD 국가 연금제도의 평균 소득대체율과 우리와의 격차	174
〈표 5-7〉 소득대체율 상향 vs 실질가입기간의 연장 등의 연금액 상향 효과 비교	175
〈표 5-8〉 총 노후보장 부담률의 국제비교	177
〈표 5-9〉 현행 기초연금과 신기초연금의 주요 차이점 비교	192
〈표 5-10〉 개편안에 따른 국민비례연금의 재정 전망	193
〈표 5-11〉 기존 국민연금의 소득대체율 변화	194
〈표 5-12〉 보험료율 수준에 따른 국민비례연금의 수익비	194
〈표 5-13〉 적립배율 2배 유지 목표와 필요보험료율 11.65% 적용에 따른 국민비례연금의 재정 전망	195
〈표 5-14〉 구체제와 신체제 간 수익비 및 수급연금액 비교	196
〈표 5-15〉 제도 개편에 따른 연금지출 전망	202
〈표 6-1〉 개혁 방안별 주요 내용 비교	214
〈표 6-2〉 주제별 개혁 방안 비교	214
〈부표 1-1〉 개혁 방안별 재정추계 시나리오	233
〈부표 2-1〉 장기재정전망을 위한 인구 및 경제변수 전제	234



〈부표 2-2〉 수익비 등 소득계층별 분석 전제	235
〈부표 3-1〉 개혁 방안별 재정안정성 지표 비교	236
〈부표 3-2〉 개혁 방안별 국민연금 수익비 비교(20년 기준)	236
〈부표 3-3〉 개혁 방안별 급여 수준 비교	237

그림 목차

[그림 2-1] OECD 회원국의 합계출산율(2019년)	19
[그림 2-2] OECD 회원국의 합계출산율 추이	20
[그림 2-3] 연령계층별 인구 구성비(1960-2070년)	20
[그림 2-4] 총부양비, 유소년부양비 및 노년부양비(1960-2070년)	21
[그림 2-5] OECD 국가별 총부양비 비교(2020년, 2070년)	21
[그림 2-6] 연도별 국민연금 가입자 및 사각지대 규모 추이	28
[그림 2-7] 구조적 개혁 관련 주요 선행연구들의 분류	86
[그림 3-1] 가입종별 평균 기준소득월액 추이	114
[그림 3-2] 한국의 노후소득보장체계	115
[그림 4-1] 근로형태별 국민연금 가입률: 가입연령 기준 적용	134
[그림 4-2] 보충연금제도 도입에 따른 노후소득보장제도 모형	139
[그림 4-3] 국민연금 가입자 및 수급자 전망	149
[그림 5-1] 연금의 재분배 기능(기초연금+국민연금부분) 중복 작동 모습	170
[그림 5-2] 기초연금 운영국가의 연금체계 유형	185
[그림 5-3] 우리나라 vs 유사국가의 연금구조 비교	186
[그림 5-4] 기초연금과 국민연금의 구조적 통합개편(안)	190
[그림 5-5] 개편에 따른 연금재원조달 및 관리구조의 변화	190
[그림 5-6] 신제도 시행에 따른 기초연금 및 전체 지출 순증 구조(전환기 기준)	201



Abstract

A Study on the Restructuring Strategy of the Public Pension System in Korea

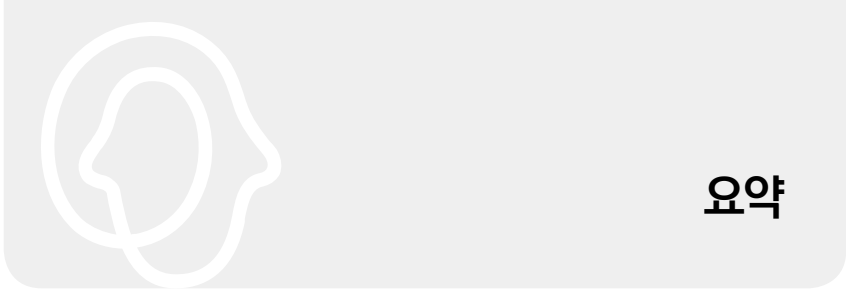
Project Head: Ryu, Jae-rin

This study aims to find a rational structural reform strategy for the public pension system in Korea. As there are various reform strategies for the public pension system, we objectively reviewed various discussions and tried to suggest reasonable alternatives. For this purpose, we have diagnosed the problems of the current public pension system and reviewed the reform discussions and trends abroad(Chapter 2). Also, we examined the limitations of parametric reform of the public pension system and proposed basic principles of pension reform such as adequacy, financial sustainability, universal coverage, political neutrality, and simplicity(Chapter 3). Afterwards, we suggested two rational restructuring strategies applicable to the public pension system in Korea, based on the above discussions (Chapters 4-5). The strategies suggested in this study will be realistic policy alternatives that promote financial sustainability and adequacy, expand coverage, and separate roles and functions of the National Pension System and the Basic Pension in Korea.

Key word: Public Pension, Pension Reforms, Structural Reforms

Co-Researchers: Jung, Haesik·Lee, Yongha·Shin, Hwayeon·Lee, Dahmi·Lee, Jihye





요약

이 연구는 국민·기초연금의 구조적 개편을 중심으로 합리적인 공적연금 재구조화 방안을 모색하는 것을 목적으로 하였다. 공적연금의 개혁 방안들이 다양한 만큼, 그간의 논의들을 객관적으로 검토하고 구체화함으로써 합리적인 대안을 제시하고자 하였다.

이를 위해 현행 제도의 문제점을 진단하고, 그간의 논의와 해외의 개혁 동향을 살펴보았다(2장). 또한 모수적 개혁의 한계 및 쟁점 사항들을 검토하고 연금개혁을 위한 기본 원칙들을 제시하였다(3장). 이후 앞선 논의들에 기초하여 우리나라에 적용 가능한 합리적인 공적연금 재구조화 방안 두 가지를 제안하였다(4~5장). 각 방안은 재정안정성과 급여적정성은 물론 포괄성(coverage)의 확장을 도모하며, 노후소득보장제도 간 역할과 기능을 명확히 분리한다는 점에서 현실적인 정책 대안이 될 것이다.

현행 공적연금제도는 제도 내·외적으로 다양한 문제들에 직면해 있다. 제도 내적으로 노인빈곤, 광범위한 사각지대, 재정안정성, 다층체계 내 역할의 재정립 등의 문제를 해결해야 하며, 인구구조 변화와 노동시장 변화로 압축되는 외부적 환경 변화에도 대응해야 한다. 본격적인 연금개혁 논의가 필요한 이유이다(2장 1절).

그간의 연금개혁 과정을 살펴보면, 두 차례의 개혁 모두 재정안정성을 확보하고자 급여 수준을 낮추는 동시에 그에 대한 반대급부가 주어지는 양상을 보였다(2장 2절). 해외의 연금개혁 동향을 살펴보면, 구체적인 개혁 내용은 국가별, 개혁 시기별로 상이하지만 재정적 지속가능성을 달성하기 위한 축소 지향적인 개혁이 주를 이루었다(2장 3절).

한편, 최근에는 모수적 개혁 논의에서 벗어나 구조적 개혁 방안을 제시한 연구들이 많이 늘어났다. 이들은 크게 국민연금 중심성 강화 방안과 기초연금 중심성 강화 방안으로 분류되는데, 전자는 국민연금 중심성을

4 공적연금 재구조화 방안 연구

한층 강화하는 방향으로 노후소득보장제도를 재구조화하고, 기초연금, 퇴직연금 또는 보충적 소득보장제도를 통해 이를 보완하는 것을 골자로 하며, 후자는 기초연금의 역할을 강화하고 국민연금의 역할을 축소하는데 초점을 두고 있다(2장 4절).

이처럼 구조적 개혁의 필요성이 강조되는 것은 국민연금의 모수적 개혁만으로는 현재와 미래의 노인빈곤 문제를 해결하기 어렵고, 근본적인 재정안정성 확보는 물론 다층체계 내 제도 간 역할 배분 문제도 해결이 어렵기 때문이다. 즉, 구조적 개혁 논의를 통해 임시방편이 아닌 근본적인 해결책을 모색할 필요가 있다(3장 1절).

구조적 개혁 논의 시 다루어야 하는 쟁점 사항들은 매우 다양하다. 지속가능성 확보를 위한 개혁 목표가 설정되어야 하며, 급여적정성에 대한 객관적 평가 및 적정 보장 수준에 대한 논의도 필요하다. 또한 장기적 재정안정화 방안을 마련하기 위해 어떠한 재정목표와 측정지표를 설정할 것인지, 국민연금의 사각지대 및 가입종별 간 기여 격차 문제는 어떻게 할 것인지, 국민연금과 기초연금의 재분배 기능은 어떻게 정리할 것인지, 다층 노후소득보장체계 내 제도 간 역할은 어떻게 설정하고, 각 제도는 어떻게 내실화할 것인지 등에 대해서도 논의해야 한다(3장 2절).

상술한 쟁점 사항들을 논의할 때에는 재정안정성, 급여적정성, 보편성의 확보가 가장 우선적으로 고려되어야 하며, 정치적 중립성(탈정치화), 제도의 단순성 등도 고려해야 한다. 이때 재정안정성의 확보는 장기간에 걸쳐 지속가능한 제도를 만드는 것을 의미한다. 국민연금의 기여-급여 간 균형만을 추구하는 것이 아니라, 다층노후소득보장체계 내 각 제도들의 역할을 명확히 한 상태에서 종합적으로 부담과 급여 수준을 정하는 것이 중요하다. 급여적정성은 공적연금제도를 통해 노후 생활에 필요한 충분한 수준을 보장해야 함을 의미한다. 평균이 아니라 소득계층별로 접근해

야 하며, 단일제도가 아니라 다층체계를 통해 보장 수준을 높이는 것이 중요하다. 보편성은 모든 세대 누구에게나 최소한의 노후소득을 보장해야 함을 의미한다. 이를 위해서는 국민연금의 사각지대 및 가입자 간 격차를 해소해야 하며, 다층노후소득보장체계 내 모든 제도에 명확한 역할이 부여되어야 한다(3장 3절).

본 연구는 앞선 논의들을 토대로 각기 다른 두 가지의 개혁 방안을 제시하였다. 첫 번째는 국민연금의 보장성을 강화하고 보충연금을 도입하는 방안이다. 이는 국민연금의 제도 성숙 및 노인 소득 수준 변화에 대응하는 노후소득보장체계를 구축하여 노인빈곤에 체계적으로 대응하는 것을 목적으로 한다. 개혁 방안을 구체적으로 살펴보면, 국민연금제도의 소득대체율을 45%로 재조정하고, 보험료는 11%로 인상한 뒤 추후 적립금 1배 확보를 위해 단계적으로 인상할 것을 제안하였다. 재분배 기능은 현행을 유지하며, 최소가입기간 조정(10 → 5년), 지역가입자에 대한 보험료 지원 확대, 가입상한 연령 조정, 크레딧 확대, 수급연령 조정 등의 세부적인 개혁을 병행할 것을 제안하였다. 기초연금은 선정기준선의 추가적 인상을 제한함으로써 신규 수급자의 진입을 단계적으로 축소해 나갈 것을 제안하였고, 실질적인 소득보장 기능을 구현하기 위해 저소득 노인 대상으로 연금·수당을 보충하는 보충적 소득보장제도(GIS)를 도입할 것을 제안하였다(4장).

두 번째 방안은 국민연금과 기초연금의 균등부분을 조정하는 것을 중심으로 두 제도를 재구조화하는 방안이다. 이 방안은 기초연금을 거의 모든 국민에게 지급하는 보편적 제도로 확대 개편하고, 그 대신 국민연금을 그만큼 축소 조정하여 재정문제를 극복하는 것을 목적으로 한다. 구체적인 개혁 방안을 살펴보면, 기초연금의 급여 수준을 A값의 15% 수준으로(2022년 기준, 40만 원) 인상하고, 지급대상을 보편화시킨 ‘국민기초연

6 공적연금 재구조화 방안 연구

금'으로 개편할 것을 제안하였다. 또한 개편된 국민기초연금을 완전부과 방식으로 운영하고, 재원은 전액 중앙 정부가 조달할 것을 제안하였다. 국민연금의 경우, 기초연금과의 기능 및 역할의 중복성이 더욱 커지는 균 등부분을 폐지하고, 소득대체율을 25% 수준으로 인하할 것을 제안하였다(5장).

지금까지 살펴본 것처럼, 연금개혁 논의는 매우 복잡하다. 다양한 정책 과제들이 서로 복잡하게 얽혀 있고, 각 문제에 대한 연구자의 관점과 지향점에 따라 개혁 방향이 완전히 달라질 수 있다. 이처럼 복잡하고 상이한 관점들에서부터 출발하여, 유사성과 공통점을 발견하고 유형화함으로써 더 구체적인 논의로 나아갈 수 있었다는 점은 이 연구의 중요한 성과이다. 물론, 사회적 합의가 이루어지기까지는 여전히 많은 과제가 산적해 있다. 이에 대한 해결책을 모색할 때 유의할 점은 목표지향적이고 원칙 중심적인 논의가 이루어져야 한다는 점이다. 국민연금 중심성 강화 또는 기초연금 중심 체계로의 전환 사이에서 이념적으로 대립하기보다는 당면한 문제 해결에 집중할 필요가 있다. 또한 '하나의 해(解)'만으로 상충관계에 있는 여러 목표를 동시에 충족시킬 수는 없다는 점에도 유의해야 한다. 재정안정성, 급여적정성, 그리고 대상 포괄성이라는 난제를 동시에 충족하기 위해서는 각 개혁 조치가 각각의 목표에 미치는 효과를 복합적으로 고려하는 동시에 다층체계 내 다양한 제도들의 관계에 대해서도 검토해야 할 것이다.

주요 용어 : 공적연금, 연금개혁, 구조적 개혁

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제1장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법



제 1 장 서론

류재린 (한국보건사회연구원)

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 필요성

한국의 공적연금제도는 위기에 봉착해 있다. 공적연금제도의 지속가능성과 급여적정성 중 어느 것 하나 담보하지 못하였는데, 포괄성도 확대해야 하는 트릴레마(trilemma)에 직면해 있다. 국민연금제도 내적으로는 저부담-고급여 체계, 광범위한 사각지대, 낮은 실질소득대체율 등을 개선해야 한다는 요구가 지속되고 있으며, 다층체계에서는 기초연금의 역할 재정립, 퇴직연금 활성화 등의 과제가 남아 있다. 제도를 둘러싼 외부적 환경 또한 계속 악화되고 있다. 저출산·고령화로 인한 인구구조의 변화, 생산가능인구 감소와 잠재성장률 하락, 노동시장과 고용환경의 변화 등의 요인들이 공적연금제도의 기여 기반을 무너뜨리고 있다.

그동안 이러한 문제들을 해결하려는 시도가 없었던 것은 아니다. 제2차 국민연금 개혁(2007년) 이후 두 차례의 재정계산이 이루어지면서, 국민연금의 모수적 개혁을 중심으로 공적연금제도 개편에 대한 논의가 지속되었다. 제4차 재정계산(2018년) 이후만 보더라도 국민연금제도발전위원회(안), 국민연금종합운영계획(안), 경제사회노동위원회(이하 경사노위) 연금개혁 특위(안) 등 다양한 개혁안이 제시되었다. 그러나 전술한 논의들은 결국 사회적 합의에 이르지 못하였고, 경사노위 이후로는 연금개

혁 논의가 사실상 중단된 상태이다. 이에 2022년 들어선 윤석열 정부는 사회적 합의 도출을 위한 ‘공적연금 개혁위원회’ 설치 및 연금개혁 추진을 110대 국정과제에 포함시키며 개혁 추진 의지를 보이기도 하였다(제20대 대통령인수위원회, 2022).

사실 그간의 연금개혁 논의를 자세히 들여다보면, 우리나라는 구체적인 개혁 내용은 물론 개혁의 방향성에 대한 합의조차 이루지 못하고 있는 실정이다. 공적연금제도와 기초보장제도를 포함하여 우리나라의 노후소득보장체계를 어떻게 개편해갈 것인가에 대한 청사진이 없는 채 소모적인 논쟁만 지속하며 답보한 것이다.

이처럼 공적연금제도의 발전 방향에 대한 합의에 이르지 못한 것은 연금 연구자마다 지향하는 바가 다르기 때문이겠으나, 우리 제도가 처한 상황이 매우 복잡하기 때문이기도 하다. 1988년 국민연금 도입 시에는 국민연금이 우리나라 노후보장체계의 중심축 역할을 하도록 설계되었으나, 두 차례의 연금개혁 과정에서 국민연금 급여 수준이 삭감되고 기초노령연금 및 기초연금이 도입되면서 노후소득보장체계의 지형이 크게 달라졌다(김원섭, 강성호, 김형수, 이용하, 2016, p.3). 더구나 외연적으로는 다층 노후소득보장체계의 틀을 갖추었지만, 아직 각 제도가 내실화되지 못한 상태에서, 기초연금의 급여 수준이 빠르게 상승하며 제도 간 정합성이 크게 흔들렸다. 이제는 국민연금이나 기초연금 어느 한 제도에 대한 임시방편식 처방으로는 공적연금제도가 직면한 문제들을 해결하기 어려운 상황이다.

이러한 상황을 반영하듯이 최근에는 모수적 개혁에서 벗어나 구조적 개혁이 필요함을 강조하는 연구들이 대거 등장하고 있다(김상호, 2021; 김상호, 2022; 김원섭 외, 2016; 김윤영, 2020; 류재린, 김준일, 2019; 석재은, 2018; 성혜영, 유호선, 김형수, 문현경, 유현경, 2020a; 오건호

외, 2019; 오건호, 2021b; 윤석명, 2018; 이승윤, 백승호, 김윤영, 2019; 이용하, 최옥금, 김형수, 2015; 이용하, 2022; 이준영, 2019; 전영준, 2020, 김태일, 2015; 정해식, 최옥금, 권혁진, 2020b; 주은선, 2020; 최병호, 강성호, 2019 등).¹⁾ 이들은 공적연금제도가 당면한 문제가 매우 심각한 수준이며, 모수적 개혁으로는 이를 근본적으로 해결할 수 없다는 공감대를 형성하고 있다.

전술한 선행연구들은 크게 세 유형으로 묶을 수 있다. 첫째, 국민연금 중심성을 강화하고 기초연금의 역할을 축소하되, 국민연금의 재정안정화에 초점을 맞추는 방안들, 둘째, 역시 국민연금 중심성을 강화하고 기초연금의 역할을 축소하되 급여적정성 확보에 조금 더 집중하는 방안들, 셋째, 기초연금의 역할을 확대하는 동시에 국민연금의 소득대체율을 인하하고 국민연금과 기초연금의 균등부분을 조정함으로써 국민연금의 재정안정성을 확보하려는 방안들이다. 현재 우리 공적연금제도가 어디로 나아갈 것인지에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않은 만큼 각 방안 모두가 합리적인 대안이 될 수 있다.

2. 연구 목적

이 연구는 국민·기초연금의 구조적 개편을 중심으로 합리적인 공적연금 재구조화 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 현행 제도가 직면하고 있는 문제들을 객관적으로 파악하고, 구조적 개혁의 필요성을 제시하려 한다. 또한 현재 논의되고 있는 연금개혁 방안들을 크게 세

1) 모수적 개혁(parametric reforms)은 현행 연금체계의 기본 틀을 유지한 채 개별 제도의 모수(기여율, 수급연령, 급여산식의 계수 등)를 조정하는 개혁을, 구조적 개혁(systemic reforms or structural reforms)은 현행 제도의 틀을 바꿈으로써 다층노후소득보장체제 내 여러 제도의 역할 분담 구조를 조정하는 개혁을 의미한다.

가지 유형으로 분류하고, 이 중 두 개 유형을 대표하는 합리적인 공적연금 재구조화 방안들을 제안하고자 한다.²⁾ 각각의 방안들은 재정안정성과 급여적정성은 물론 포괄성(coverage)의 확장을 도모하며, 노후소득보장 제도 간 역할과 기능을 명확히 분리한다는 점에서 현실적인 정책 대안이 될 것이다. 각 방안에 따른 구체적인 이행 전략을 제시한다는 점도 선행 연구들과 차별되는 지점이다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구 방법

1절에서 언급한 것처럼 현재 우리 공적연금제도가 처한 상황은 매우 복잡하다. 당연히, 연금개혁 논의 역시 매우 복잡하고 다양한 쟁점 사항들이 존재하기에 이 연구에서는 복수의 개혁 방안들을 병렬적으로 제시하려 한다. 이때 각 개혁 방안이 지향하는 바는 상이하지만, 연구 방법론적 측면에서의 공통점은 존재한다.

먼저, 이 연구의 논의는 현실을 객관적으로 직시하는 것에서부터 출발한다. 2장과 3장에서는 현행 제도가 처한 전반적인 문제점을 가능한 객관적 시각으로 검토하며, 4장과 5장에서도 현 상황에 대한 분석에서부터 논의를 출발한다.

다음으로, 이 연구는 개혁 방안들의 장단점을 더 명확히 살펴보기 위해

2) 당초 이 연구는 현재 논의되고 있는 개혁 방안들을 세 가지 유형으로 분류하고, 이들을 대표할 수 있는 세 가지 개혁 방안을 제시하려 하였으나, 연구진의 부득이한 사정으로 두 가지 방안만을 제안한다. 이는 크게 아쉬움이 남는 지점이다. 재정안정성에 초점을 맞춘 국민연금 중심성 강화 방안에 대해서는 윤석명 외(2022)를 참조하기 바란다.

방안별로 동일한 인구 및 거시경제 요건을 적용한 재정추계를 시행한다. 이는 제시된 개혁 방안들을 통해 재정안정성이 얼마나 확보되며, 급여 수준이 어떻게 달라지는지 객관적으로 확인하기 위함이다. 물론 재정추계 모형의 특성상 각 개혁안이 제시하고 있는 제도를 완벽히 구현하기는 어렵지만, 본 연구의 재정추계 결과가 각 개혁 방안의 장단점을 이해하는데 유용한 정보를 제공하리란 점은 분명하다.

2. 연구 내용

이 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저, 2장에서는 연금개혁의 필요성과 그간의 논의 내용을 정리한다. 현재 우리 공적연금제도가 직면한 상황을 정확하게 직시하고, 그간 어떠한 논의가 있었는지 살펴보아야만, 향후 우리나라의 공적연금제도가 나아가 방향을 설정할 수 있기 때문이다. 더 구체적으로는 현행 노후소득보장체계의 문제점 및 연금개혁의 필요성에 대해 검토한 뒤, 그간의 연금개혁 추진 경과와 해외 연금개혁 동향을 살펴본다. 이후에는 구조적 개혁 방안들을 중심으로 현재까지 논의되어온 연금개혁 방안들을 살펴볼 것이다.

3장에서는 모수적 개혁의 한계와 구조적 개혁의 필요성에 대해 논의한다. 왜 모수적 개혁만으로 현재 우리가 처한 상황을 극복할 수 없는지, 앞으로 우리가 연금개혁을 이루어내기 위해 어떠한 논의를 해야 하는지, 또한 어떠한 원칙하에 개혁이 이루어져야 하는지를 제시하려 한다.

4장과 5장에서는 앞의 논의를 토대로 두 가지의 구조적 개혁 방안들을 제시한다. 4장에서는 노인빈곤에 체계적으로 대응하기 위해 국민연금의 보장성을 강화하고 보충연금을 도입하는 방식으로 제도를 개편하는 방안을 제안한다. 이러한 개선 방안은 단일한 연금제도, 정액연금 급여 방식

14 공적연금 재구조화 방안 연구

으로는 노인빈곤에 체계적으로 대응하기 어렵다는 판단에 근거한다. 5장에서는 국민연금과 기초연금의 균등부분을 조정하는 것을 중심으로 두 제도의 재구조화 방안을 제시한다. 이 방안은 기초연금을 거의 모든 노인에게 지급하는 보편적 제도로 확대 개편하고, 그 대신 국민연금을 그만큼 축소 조정하여 재정문제를 극복하는 것을 목적으로 한다.

마지막으로 6장은 전체 연구를 요약하고 결론짓는다. 이 연구가 다양한 구조적 개혁 방안들을 다루고 있는 만큼 어떠한 개혁 방안이 적절한지에 대한 결론을 제시하지는 않는다. 연금개혁을 통해 우리 노후소득보장 제도가 나아갈 방향을 제시하지도 않는다. 다만 현재 논의되고 있는 개혁 방안들 중 이견을 좁힐 수 있는 부분이 무엇인지, 앞으로의 논의에서 유의해야 할 내용은 무엇인지 확인함으로써 연구를 마무리한다.



제2장

연금개혁 필요성과 그간의 연금개혁 논의

제1절 공적연금제도의 개혁 필요성

제2절 그간의 연금개혁 추진 경과

제3절 해외 연금개혁의 동향

제4절 구조적 개혁 관련 선행연구 검토

제5절 소결



제 2 장

연금개혁 필요성과 그간의 연금개혁 논의

류재린·이다미·이지혜 (한국보건사회연구원)

이 장에서는 공적연금제도의 개혁 필요성과 그간의 연금개혁 논의를 살펴본다.

먼저, 1절에서는 현행 노후소득보장제도의 문제점 및 개혁 필요성을 살펴본다. 공적연금제도는 인구학적 환경과 노동시장 및 고용 환경과 밀접히 연관되어 있는데, 이 같은 제도 외적인 변화가 공적연금제도에 어떤 영향을 가져오는지 살펴본다. 또한 노인빈곤 문제, 국민연금의 저부담-고급여 문제, 광범위한 사각지대 문제, 낮은 실질 소득대체율 등 현행 제도가 지닌 문제점들을 살펴봄으로써 연금개혁 필요성을 검토한다.

이후 2절에서는 지난 1, 2차 연금개혁 및 이후의 연금개혁 추진 경과를 살펴본다. 지난 연금개혁들이 어떠한 배경하에 진행되었는지, 그 추동 요인은 무엇이었는지, 어떠한 목표를 지녔고 얼마나 이루어졌는지, 한계는 무엇이었는지 등을 중점적으로 검토한다. 또한 2차 연금개혁 이후 지금까지 어떠한 논의가 있었는지에 대해서도 살펴본다.

3절에서는 OECD 국가들을 중심으로 해외의 연금개혁 동향을 살펴본다. 그간의 개혁 사례를 세 시기로 나누어 시기별 연금개혁의 특징들을 정리하고, 한국에 주는 시사점을 도출한다.

마지막으로 4절에서는 구조적 개혁 방안들을 중심으로 그간의 연금개혁 방안들을 살펴본다. 현재까지 제시된 여러 개혁 방안들이 주장하는 바를 간단하게 살펴본 뒤, 이들을 세 가지 유형으로 분류한다. 이러한 분류 작업은 이 연구에서 어떠한 개혁 방안을 제시해야 하는지 판단하는 데 큰 도움을 줄 것이다.

제1절 공적연금제도의 개혁 필요성

1. 제도 외적 환경의 변화와 공적연금제도

가. 인구구조 변화

공적연금의 장기적 재정안정성은 보험료율, 소득대체율 등의 제도 내 부적 요인 외에도 인구구조, 노동시장 참여율, 경제성장률 등의 외부적 요인들에 의존한다(조원희, 계봉오, 류재린, 2018, p.62). 만일 한 사회의 인구구조나 경제성장이 안정적인 상태를 유지할 수 있다면, 공적연금의 장기적 재정안정화가 상대적으로 쉽게 달성될 수 있다. 그러나 한국은 서구 복지국가들과 달리 압축적인 기간 내에 경제성장과 후기 산업사회로의 전환을 이루었고(김수완, 2019, p.44), 저출산·고령화로 압축되는 인구구조 변화를 경험하며 저성장 국면에 접어들고 있는 상황이다.

한국의 합계출산율은 OECD 최하위 수준으로(2019년 기준), 2000년대 초부터 현재까지 합계출산율이 1.3명 미만으로 유지되고 있다(OECD, 2021a). 2020년 합계출산율은 0.84 수준이며, 당분간 낮은 초저출산 상태가 지속될 것으로 전망된다(통계청 인구동향과, 2021. 12. 09.).

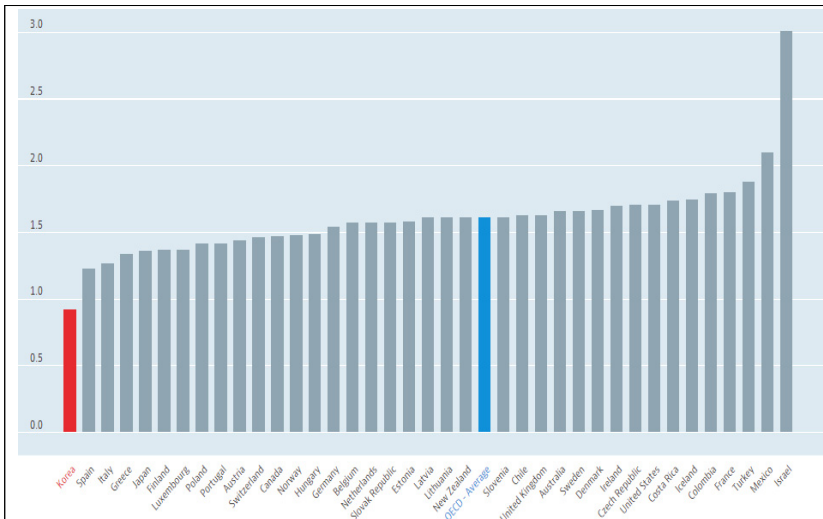
이러한 저출산은 생산가능인구의 감소를 동반한다. 통계청 인구동향과(2021. 12. 09.)에 따르면, 노인 인구 비율은 2020년 15.7%에서 2070년 46.4%로 증가할 전망이다. 반면, 생산연령인구는 2020년 3,738만 명에서, 2070년 1,737만 명(총인구의 46.1%)으로 감소할 것으로 전망된다. 이에 따라 노인부양비³⁾가 2020년 21.8명에서 2070년 100.6명까지 증가할 것으로 전망되는데, 이는 2020년에 생산연령인구 100명이 21.8

3) 생산연령인구 1백명당 부양할 노년 인구를 의미한다.

명의 노인을 부양했다면, 2070년에는 동일한 인원이 노인 100.6명을 부양해야 함을 의미한다. 총부양비 역시 OECD에서 가장 높은 수준에 도달할 것으로 보인다. [그림 2-5]에 따르면, 한국의 총부양비는 2020년 38.7명으로 OECD 국가(2020년) 중 가장 낮은 수준이나, 2070년(116.8명)에는 가장 높은 수준이 될 것으로 예상된다(통계청 인구동향과, 2021. 12. 09, p.19).

잠재성장률 역시 하락할 전망이다. 고령화가 심화되어 생산가능인구가 감소하면, 노동생산성이 저하되고 자본 투입증가율이 둔화된다. 이러한 상황에서는 1인당 생산성의 획기적인 증가가 없는 한 경제성장률이 낮아질 수밖에 없다. 국회예산정책처(2020)에 따르면, 실질성장률은 2030년 2.0%에서 2070년 0.7%로 낮아질 것으로 전망된다.

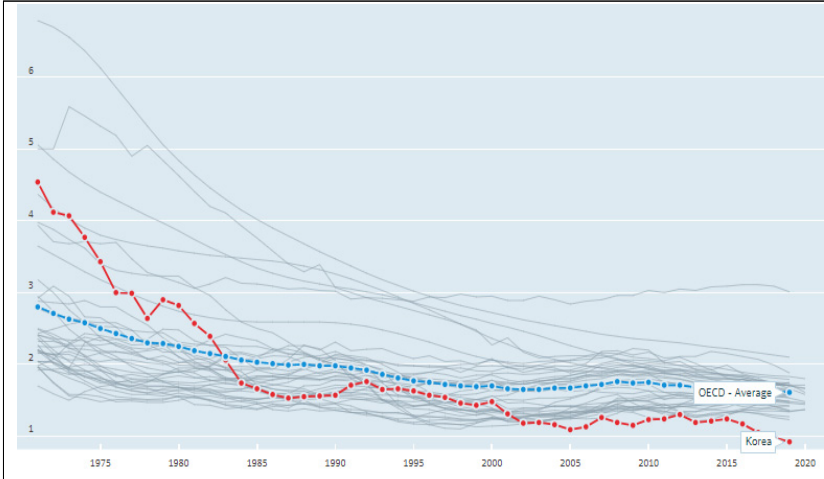
[그림 2-1] OECD 회원국의 합계출산율(2019년)



자료: OECD. (2021a). Fertility rates(indicator). Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/fertility-rates/indicator/english_8272fb01-en에서 2021. 10. 21. 인출.

20 공적연금 재구조화 방안 연구

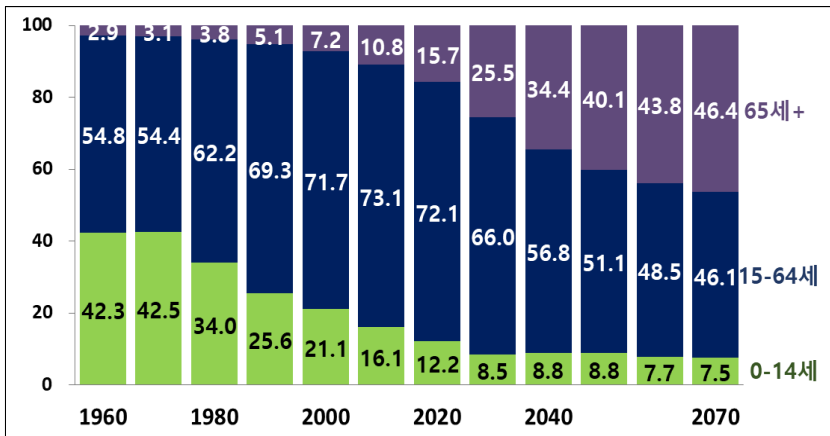
[그림 2-2] OECD 회원국의 합계출산율 추이



자료: OECD. (2021a). Fertility rates(indicator). Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/fertility-rates/indicator/english_8272fb01-en에서 2021. 10. 21. 인출.

[그림 2-3] 연령계층별 인구 구성비(1960-2070년)

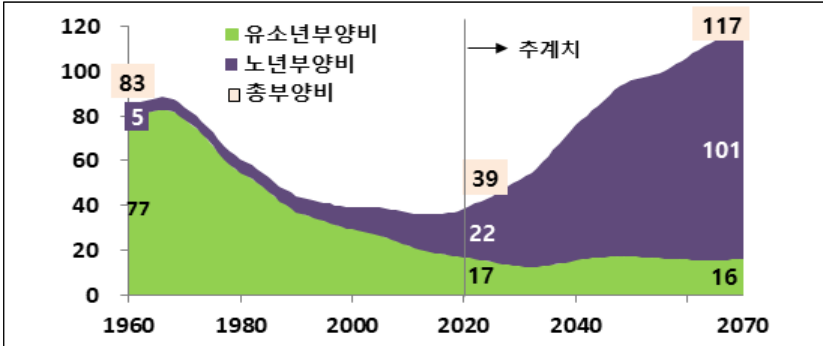
(단위: %)



자료: 통계청 인구동향과. (2021. 12. 09.). 장래인구추계: 2020~2070년. 통계청 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=415453&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=src_h&sTarget=title&sTxt=%EC%9E%A5%EB%98%EC%9D%B8%EA%B5%AC%EC%B6%94%EA%B3%84에서 인출. p.7, [그림 1-6] 인용.

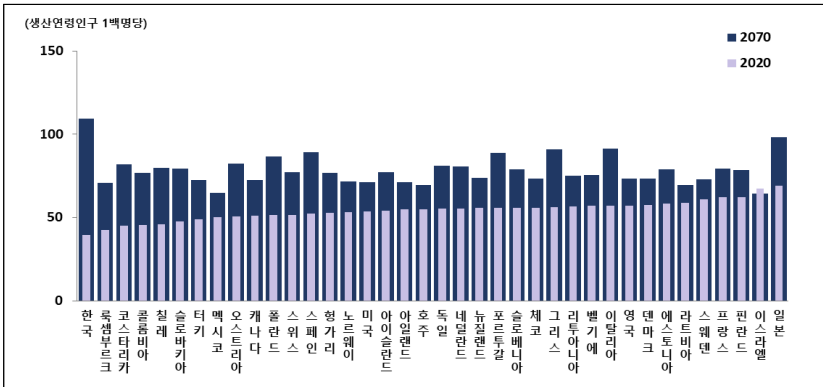
[그림 2-4] 총부양비, 유소년부양비 및 노년부양비(1960-2070년)

(단위: 생산연령인구 1백명당)



자료: 통계청 인구동향과. (2021. 12. 09.). 장래인구추계: 2020~2070년. 통계청 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=415453&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=%EC%9E%A5%EB%9E%98%EC%9D%B8%EA%B5%AC%EC%B6%94%EA%B3%84에서 인출. p.17, [그림 1-15] 인용.

[그림 2-5] OECD 국가별 총부양비 비교(2020년, 2070년)



주: UN(2019)과 장래인구 추계 자료를 이용해 작성한 그림을 통계청 인구동향과(2021. 12. 09.)에서 인용.

자료: 1) UN. (2019). World Population Prospects: The 2019 Revision.
 2) 통계청 인구동향과. (2021. 12. 09.). 장래인구추계: 2020~2070년. 통계청 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=q=&aSeq=415453&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=%EC%9E%A5%EB%9E%98%EC%9D%B8%EA%B5%AC%EC%B6%94%EA%B3%84에서 인출. p.19, [그림 17].

22 공적연금 재구조화 방안 연구

〈표 2-1〉 국회예산정책처의 GDP성장률(중위)

(단위: %)

구분	'20	'30	'40	'50	'60	'70	평균
실질GDP성장률	0.1	2.0	1.3	1.0	0.8	0.7	1.3
경상GDP성장률	0.8	3.3	2.7	2.4	2.2	2.1	2.6

주: 평균은 전망기간(2020~2070년) 동안 각 변수의 단순평균을 의미.

자료: 국회예산정책처. (2020). 2020 NABO 장기재정전망. 국회예산정책처 보고서. p.17 [표8].

지금까지의 논의를 정리해보면, 고령화와 이에 따른 저성장 국면은 공적연금의 수입 기반을 약화시키고, 지출 유인을 확대함으로써 재정안정성을 더욱 저해하고 있다. 이를 잘 보여주는 또 다른 지표는 국민연금의 부과방식 보험료율이다. 제4차 국민연금 재정계산에 따르면, 부과방식 전환 시 필요한 보험료율은 28.8% 수준이다(국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회, 2018a). 이는 우리 가계가 감당할 수준을 아득히 상회하는 것인데, 향후 저출산이 더 심화될 경우 부과방식 비용률은 더욱 높아질 것으로 예상된다(김수완, 2019, p.45). 이에 대응하기 위해서는 적정부담-적정급여 체계를 구축함으로써 국민연금제도의 수지불균형 구조를 해소하고, 연금제도에 우호적인 인구·경제·사회 환경을 조성하는 것이 중요하다(심재만 외, 2021, p.82).

나. 노동시장 환경 변화⁴⁾

최근 우리 사회에서 일어나고 있는 노동시장의 변화는 비표준 고용관계의 확산과 노동시장의 이중화로 요약된다. 전통적으로 근로자의 법적 권리와 사회적 보호는 표준 고용관계를 중심으로 이루어졌으나, 최근 원칙적으로 비표준 고용관계에 속하지만, 소득의 종속성이나 업무수행 방

4) 이 부분은 문현경, 류재린, 김원섭, 유현경(2020); 류재린, 문현경(2022)을 주로 참고하였다.

식이 표준 고용관계와 유사한 집단이 늘어나고 있다(문현경 외, 2020, p.35). 노동시장에서의 다양성과 복잡성도 늘어나고 있는데, 고용이 위임·도급계약으로 이동하고, 소득이 일감, 건당, 프로젝트 방식으로 이동하는 액화노동(melting labour)이 흔치 않게 관찰된다(이승윤, 2019, p. 54). 노동시장의 이중구조와 이로 인한 사회보험의 이중구조 문제도 심각하다. 한국의 노동시장은 서구의 복지국가와 달리 오래된 이중구조(공식 부문과 비공식부문)와 새로운 이중구조(탈산업화로 인한 노동시장의 변화)가 중첩되어 나타나고 있다(김수완, 2019, p.43).

문제는 이러한 환경 변화에 사회보험 제도가 기민하게 대응하지 못하는 경우 사회보험과 노동시장 간 부정합성이 커질 수 있다는 점이다(문현경, 류재린, 2021, p.75). 특히, 소득 및 고용 측면에서의 불안정성이 상대적으로 높은 비표준 노동자는 사회보험 측면에서도 불안정성을 경험할 가능성이 크다(문현경, 류재린, 2021, p.71). 이들은 짧은 고용기간과 빈번한 이직으로 인해 전통적인 사회보험제도에 포괄되기 어렵고, 설사 포괄된다 하더라도 보험료를 안정적으로 납부하기 어렵다(문현경 외, 2020). 따라서 전술한 현상은 단순히 노동시장의 변화를 의미하는 것이 아니라 표준 고용관계를 주축으로 형성되었던 복지국가의 변화가 불가피함을 의미한다.

국민연금제도로 논의의 범위를 축소하면, 우리 연금제도가 이러한 변화에 민첩하게 대응하고 있다고 보기는 어렵다. 형식적으로는 비표준 노동 집단을 포괄하고 있으나, 이들 중 다수는 불안정한 고용과 소득으로 인해 안정적으로 가입이력을 쌓지 못하고, 납부예외 또는 장기체납 상태에 머물러 있는 상태이다. 이에 해당하는 대표적인 집단은 임금근로자임에도 지역가입자에 속해 있는 임시·일용직이나 초단시간 근로자와 근로자와 자영업자의 특성을 모두 지니고 있으나 지역가입자에 속해 있는 특

24 공적연금 재구조화 방안 연구

수형태근로 종사자들이다. 이 중 임시·일용직이나 단시간 근로자는 사업장가입자 가입기준이 계속 완화되며 그나마 포괄성이 높아졌으나, 특수형태근로종사자에 대한 실질적 대응은 없었다(류재린, 문현경, 2022, pp.36-40).⁵⁾

〈표 2-2〉 국민연금 가입자의 평균 기준소득월액 및 증가율 추이

(단위: 천 원, %)

연도	전체 가입자		지역가입자		사업장가입자				A/B *100
	평균소득	증가율	평균소득 (A)	증가율	전체		5인 이상	5인 미만	
					평균소득 (B)	증가율	증가율	증가율	
1988	374	-	-	-	374			-	-
1989	451	20.6	-	-	451	20.6	20.5	-	-
1990	540	19.7	-	-	540	19.7	19.7	-	-
1991	620	14.8	-	-	620	14.8	14.8	-	-
1992	726	17.1	-	-	726	17.1	17.2	-	-
1993	820	12.9	-	-	820	12.9	12.9	-	-
1994	900	9.8	-	-	900	9.8	9.8	-	-
1995	944	4.9	577	-	1,053	17	17	-	54.8
1996	1,070	13.3	566	-1.9	1,215	15.4	15.4	-	46.6
1997	1,217	13.7	592	4.6	1,396	14.9	14.9	-	42.4
1998	1,272	4.5	635	7.3	1,480	6	6	-	42.9
1999	1,130	-11.2	878	38.3	1,386	-6.4	-6.3	-	63.3
2000	1,191	5.4	920	4.8	1,477	6.6	6.5	-	62.3
2001	1,290	8.3	961	4.5	1,607	8.8	8.8	-	59.8
2002	1,362	5.6	1,010	5.1	1,685	4.9	4.9	-	59.9
2003	1,455	6.8	1,050	4	1,769	5	5	-	59.4
2004	1,525	4.8	1,059	0.9	1,817	2.7	2.7	-	58.3
2005	1,586	4	1,075	1.5	1,875	3.2	3.2	-	57.3
2006	1,635	3.1	1,069	-0.6	1,905	1.6	1.6	-	56.1
2007	1,693	3.5	1,077	0.7	1,956	2.7	2.7	-	55.1
2008	1,727	2	1,089	1.1	2,012	2.9	3.1	-	54.1
2009	1,780	3.1	1,104	1.4	2,024	0.6	0.7	0.8	54.5
2010	1,814	1.9	1,115	1	2,052	1.4	1.3	2.2	54.3
2011	1,882	3.7	1,137	2	2,219	3.8	3.9	3.4	51.2
2012	1,955	3.9	1,166	2.6	2,205	3.6	3.9	2.2	52.9
2013	2,017	3.2	1,177	0.9	2,275	3.2	3.6	1.1	51.7
2014	2,085	3.4	1,202	2.1	2,342	2.9	3.2	2.3	51.3
2015	2,170	4.1	1,290	7.3	2,450	4.6	-	-	52.7
2016	2,241	3.3	1,329	3.0	2,532	3.3	-	-	52.5
2017	2,337	4.3	1,387	4.4	2,641	4.3	-	-	52.5

자료: 김수완. (2019). 세대와 계층의 정치 공간으로서의 연금개혁, 어디로 가야 하는가?. 한국사회보장학회 정기학술발표논문집, 2019권 2호. p.46 〈표5〉.

5) 고용형태에 따른 국민연금 가입 격차에 대해서는 류재린, 문현경(2022)을 참조하기 바란다.

노동시장 구조에 따른 국민연금 가입자 간 가입 격차를 잘 보여주는 지표는 가입종별 평균임금상승률이다. <표 2-2>에 따르면, 5인 이상 사업장가입자의 소득상승률은 5인 미만에 비해 높다. 지역가입자의 평균 기준소득월액 증가율 역시 사업장가입자에 비해 낮다. 이는 상대적으로 취약한 지역가입자의 노동시장 지위와 소득과악이 어려운 지역가입자의 소득 하향 신고 경향이 복합적으로 나타난 현상이라 할 수 있다. 이는 A값을 떨어뜨려 국민연금 급여가 평균 임금상승률을 따라가지 못하게 함으로써 급여적정성을 간접적으로 낮추는 요인이다(김수완, 2019, pp.46-47).

전술한 내용을 정리해보면, 현행 공적연금제도는 사회·경제적 변화와 이에 따른 노동시장의 변화에 발맞추기 위한 정책적 대응이 부족했다고 볼 수 있다. 이 같은 사회·경제적 변화와 사회보장제도 사이의 정합성이 떨어지는 것을 방지하기 위해서는 비표준 노동자들에게 예전과 다른 방식의 사회적 보호를 제공해야 한다(백승호, 이승윤, 김태환, 2021). 우리 노동시장에서 규모 및 영향력이 점차 커지고 있는 비표준 노동자를 어떻게 포괄할 것인지는 향후 공적연금제도의 안정성을 가늠하는 중요한 기준이 될 것으로 보이며, 이를 방지하면 국민연금이 오히려 퇴행하는 현상이 나타날 수 있다는 점에 유의해야 한다(문현경, 류재린, 2021, p.75).

2. 현행 공적연금제도의 문제점

현행 제도가 지닌 다양한 문제들은 잘 알려져 있다. 연금개혁과 관련된 대부분의 선행연구들이 이를 지적한 바 있다. 선행연구들은 주로 현행 공적연금제도가 저부담·고급여 체계, 광범위한 사각지대, 낮은 실질 소득대체율 등의 문제를 지니고 있으며, 이에 대한 개선이 필요함을 강조한다. 여기에 최근에는 다층노후소득보장체계 내 제도별 역할 재정립 필요성도 제기되고 있다(강성호, 2019; 오건호, 2021a; 2021b; 김상호, 2019; 김

원섭 외, 2016; 류재린, 김준일, 2019; 석재은, 2018 등). 우리나라는 외형적으로는 '기초연금-국민연금-퇴직연금'의 다층노후소득보장체계를 갖추었으나 아직 각 제도가 미성숙된 상태로, 각 제도의 역할 정립과 내실화가 필요한 상황이다.

이하에서는 현행 노후소득보장체계의 문제점들에 대해 자세히 살펴본다. 첫째, 현행 제도는 노인빈곤을 해소에 한계가 있다. 잘 알려진 것처럼 한국은 심각한 노인빈곤 문제를 지니고 있다. 2018년 기준 한국의 노인빈곤율은 43.4%로 OECD에서 가장 높은 수준이다(OECD, 2022b). 이처럼 노인빈곤율이 높은 것은 아직 국민연금제도가 미성숙되어 노령연금 수급률과 급여 수준이 모두 낮기 때문이다. 특히 국민연금 노령연금급여는 지나치게 낮을 뿐 아니라, 저연금자 비중이 높아 빈곤 예방 기능은 물론 빈곤 완화 기능도 제대로 수행하지 못하고 있다(주은선, 2020, p.5). 통계청 사회통계기획과(2021. 09. 29.)에 따르면, 2020년 기준, 공적연금 수급자는 약 431.5만 명으로 65세 이상 노인의 53.1% 수준에 불과하다. 또한 노령연금 수급자의 평균 급여액은 약 55.7만 원 수준인데(2021년 12월 기준), 월 40만 원 미만 연금수급자가 전체 수급자의 56.9%를 차지하고 있다(국민연금공단, 2022).⁶⁾ 기초연금은 65세 이상 노인 중 하위 70%에게 지급되고 있으나, 급여 수준이 낮아 빈곤 해소에 한계가 있다. 정해식(2021, p.9)에 따르면, 기초연금을 수급하는 노인의 54.7%가 빈곤한 상태에 있는데(중위소득 50% 기준), 기초연금을 비수급하는 노인 중에서도 17.5%는 빈곤한 것으로 확인된다.

그렇다면 미래에는 현행 제도를 통해 적절한 급여를 보장할 수 있을까? 다수의 선행연구가 현행 체제에서는 장기적으로도 적정 급여를 제공하기 어렵고, 노인빈곤을 해소하기 어렵다고 지적한다(권혁진, 류재린, 2018;

6) 이는 특례·분할연금수급자를 제외하고 산정한 수치이다.

김원섭 외, 2016; 류재린, 김준일, 2019; 석재은, 2018; 이용하 외, 2015 등). 국민연금의 급여 수준이 낮고 저연금자 비중이 높은 현상향이 향후에도 크게 나아지지 않을 것이란 전망 때문이다. 4차 국민연금 재정 계산 결과에 따르면, 연금제도가 완전히 성숙된 2088년에도 신규 수급자의 평균 가입기간이 26.8년 수준에, 실질 소득대체율이 24.3% 수준에 머물 것으로 전망된다(보건복지부, 2018).

더욱이 주은선(2020, p.6)⁷⁾에 따르면, 2007년 연금개혁의 영향으로 노령연금 신규 수급자의 소득대체율이 2040년대까지 지속적으로 하락할 것으로 전망된다. <표 2-3>을 보면 특히 2030년부터는 평균 가입기간이 더 긴 신규 수급자의 소득대체율이 전체 수급자 소득대체율보다도 낮아지는 것으로 나타났다. 공적연금이 성숙기인 상황, 즉 가입률과 평균 가입기간이 계속 증가하는 상황에서 신규 수급자의 소득대체율이 점진적으로 하락하는 것은 매우 이례적이다. 제도가 완전한 성숙기에 접어드는 2060~2080년에서야 비로소 2020년 신규 수급자 수준의 소득대체율을 회복하는 것도 주목할만한 지점이다.

<표 2-3> 국민연금 신규 수급자와 전체 수급자의 소득대체율 전망치 비교

연도	매년 신규 수급자 소득대체율	전체 수급자 소득대체율
지급사유 발생 연도		
2019	24.0%	22.1
2020	24.2%	22.4
2030	23.2%	23.8
2040	22.0%	23.4
2050	22.3%	22.6
2060	24.9%	22.8
2070	23.7%	23.4
2080	24.0%	24.0

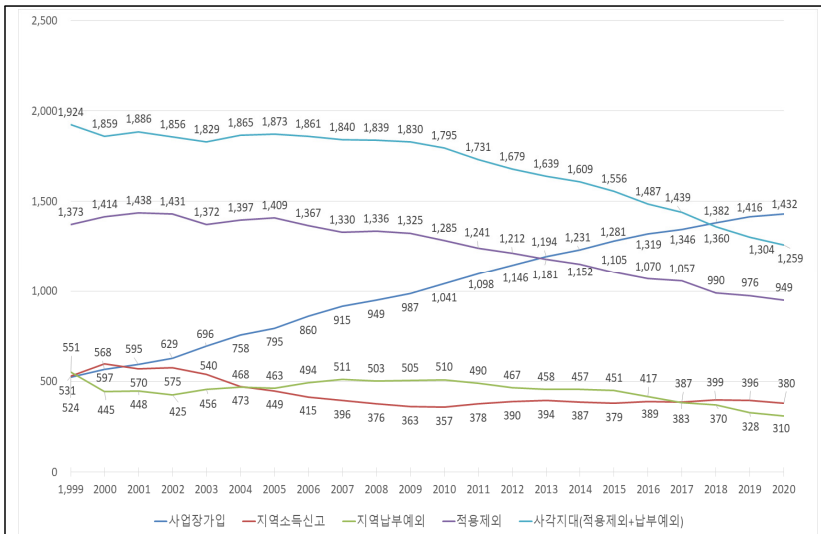
자료: 경사노위 연금특위 내부자료; 주은선. (2020). 국민연금 중심 개혁 방안. 한국보건사회연구원 세미나 발표자료. p.6 인용.

7) <표 2-6>에서 가입 기간이 더 긴 신규 수급자 소득대체율이 하락하는 것을 통해 이러한 현상의 원인이 2007년 개혁 때문임을 알 수 있다. 2007년 소득대체율 조정의 영향이 시차를 두고 나타난 것으로 해석된다.

28 공적연금 재구조화 방안 연구

둘째, 국민연금의 사각지대 문제가 여전히 남아 있다. 사각지대 해소는 국민연금의 오랜 숙제 중 하나이다(류재린, 2020). 그간 정책 당국이 국민연금의 적용 사각지대를 해소하기 위해 노력하였으나, 여전히 국민연금에 가입되지 못하였거나(적용제외자), 가입되었더라도 실업 등 소득상 실로 가입이력을 쌓지 못하는(납부예외 및 장기체납) 가입자들이 다수 존재하고 있다. 연도별 국민연금 가입자 및 사각지대 규모 추이를 살펴보면([그림 2-6]), 국민연금의 적용 사각지대(지역 납부예외·적용제외)가 지속적으로 감소하는 추세이지만, 여전히 광범위하게 남아 있다. 2020년 12월 기준, 적용 사각지대 규모는 약 1,263만 명(18~59세 인구의 40.9%)으로 추정되며, 이는 총인구 대비 59.1%, 경제활동인구 대비 81.4% 수준이다(유희원, 류재린, 김혜진, 김아람, 2021).

[그림 2-6] 연도별 국민연금 가입자 및 사각지대 규모 추이



주: 국민연금 가입대상인 18~59세 기준.

자료: 유희원, 류재린, 김혜진, 김아람. (2021). 국민연금제도의 사각지대 현황과 대응방안. 전주: 국민연금연구원. p. 71, [그림 IV-1].

〈표 2-4〉 공적연금 가입 현황(2020.12월 기준)

(단위: 천 명, %)

구분	인원	백분율
총인구 (18-59)(A)	30,875	(100.0)
경찰인구 (B)	22,414	-
국민연금 가입자 (a+b+c)	20,687	(67.0)
납부예외 (a)	3,098	(10.0)
장기체납 (b)1)	1,023	(3.3)
소득신고자 (c)2)	16,566	(53.7)
타 공적연금 가입자 (d)3)	1,679	(5.4)
적용제외자 (e)4)	8,509	(27.6)
적용 사각지대 규모 (a+b+e)	12,630	(40.9)
공적연금 가입률	총인구 대비 (c+d/A)	(59.1)
	경찰인구 대비 (c+d/B)	(81.4)

주: 가입자의 자격변동, 사망, 국외이주 등으로 인해 국민연금공단의 공표통계 수치와 일치하지 않음.

참고: 1) 장기체납자 1,035천 명 중 사망자 및 중복자(7천 명), 60세 이상자(5천 명) 등을 제외한 수치.

2) 납부예외자, 장기체납자, 적용제외자가 아닌 그 외 가입자로서 타 공적연금 가입자가 제외된 내국인 통계임.

3) 국민연금 DB를 통해 파악한 타 공적연금 가입자 수로 각 공단의 공식 수치와 차이가 있을 수 있음.

4) 18-59세 인구 중 국내 거주자만을 추린 후, 국민연금 가입자와 타 공적연금 가입자를 제외하는 방식을 적용하여 추출.

자료: 유희원, 류재린, 김혜진, 김아람. (2021). 국민연금제도의 사각지대 현황과 대응방안. 전주: 국민연금연구원. p.72, 〈표 IV-1〉.

이러한 적용 사각지대는 비표준 고용관계 또는 불안정 노동과도 밀접하게 연관되어 있다. 특수형태근로종사자, 일용근로자 등의 불안정 노동자들은 사업장가입자로 국민연금에 가입하는 정규직 근로자에 비해 소득 및 부담 능력이 낮은 경우가 많다(이승윤 외, 2019). 이에 따라 이들의 상당수는 국민연금 가입을 지속하지 못하여 납부예외자 또는 체납자로 남을 가능성이 크고, 장기적으로도 연금수급권을 확보하지 못할 가능성이 크다(신우진, 권혁진, 류재린, 2016; 류재린, 문현경, 2022). 특히, 청년기에 실업을

경험한 가입자는 이후의 근로환경 또한 좋지 못할 확률이 높아, 납부예외 및 체납의 장기화로 인해 연금수급권을 획득하지 못할 가능성이 크다(강성호, 김태완, 2013). 앞에서 살펴본 것처럼 불안정 노동자의 상당수는 지역 가입자로 국민연금에 가입해 있는데, 공적 자료를 통해 소득파악이 어려운 이들이 많아 보험료 부과 및 징수에 한계가 있다(정인영, 2015).

한편, 불안정 노동자 같은 취약계층이 국민연금의 제도권 내로 편입되지 못하고 있는 상황은 국민연금의 재분배 기능이 제 역할을 하지 못하고 있을 가능성이 크다는 것을 의미한다. 재분배 혜택을 누려야 하는 저소득층이 국민연금의 재분배 과정에서 제외되고, 중·고소득층 또는 충분한 기간동안 제도에 가입된 이들 사이에서만 국민연금의 재분배 기능이 작동하게 되는 것이다(김원섭 외, 2016). 이처럼 소득수준과 가입기간이 강한 상관관계를 지니고 있는 상황에서는, 소득 수준이 높고 가입 기간이 긴 중·상위 계층에게 더 큰 혜택이 돌아갈 수 있음에 유의해야 한다(윤석명 외, 2019; 권혁진, 2020).

셋째, 현행 제도는 장기적 재정안정성을 확보하지 못하고 있다. 국민연금은 도입 당시 저부담-고급여 구조로 설계되었고, 두 차례의 개혁을 통해 재정적 지속가능성을 확보하려 하였다. 이로 인해 국민연금의 노후소득보장 기능이 매우 약화되었고, 여전히 장기적 재정안정성도 확보하지 못한 상황이다. 4차 재정계산 결과에 따르면, 국민연금의 기금은 2042년부터 수지 적자로 전환되며, 2057년에는 기금이 모두 소진될 전망이다. 근시일 내 재정적 지속가능성을 제고하기 위한 개혁이 필요함을 의미한다. 미래의 재정부담 역시 계속해서 늘어날 것으로 전망된다. 제도부양비⁸⁾는 2018년 16.8%에서 2068년 124.1%로 높아질 전망이며, 국민연금의 부과방식 비용률은 2080년 29.5% 수준에 도달할 것으로 전망되었

8) 노령연금 수급자 수/가입자 수

다(국민연금재정추계위원회 외, 2018a). 박명호, 이진우, 박연서, 이미연, 유희수(2020, p.159)는 적립배율, 부과방식 비용을 등 다양한 지표를 검토한 뒤, 장기적으로 연금제도의 지속가능성을 유지하려면 수입 및 지출구조의 개선이 필요하다고 강조하였다.

기초연금의 재정적 지속가능성 역시 큰 문제이다. 국회예산정책처(2018)에 따르면, 노인 인구의 증가 및 급여 수준이 지속적으로 상향됨에 따라 기초연금 예산은 2018년 11.9조 원에서 2027년 25.1조 원으로 증가할 전망이다. 국민연금연구원의 장기전망 결과에 따르면, 현행 제도 유지 시 기초연금 예산이 2065년 기준, 218조 원까지 증가할 것으로 전망된다(국민연금연구원 내부자료).

물론 공적연금의 재정적 지속가능성을 단순히 보험수리적 수지균형 차원에서만 논의하기는 어렵다(유희원, 2014). 공적연금제도의 본질이 세대 간 연대에 의한 사회적 부양체계 작동임을 고려하면, 인구구조, 노동시장 구조, 생산성 등 제도의 기여 기반(contribution base)를 유지·확대함으로써 근본적으로 재정적 지속가능성을 제고하는 것이 중요하다(유희원, 2015, p.104; 주은선, 2020, p.9). 또한 국민연금제도 내에서의 부담-급여 구조 뿐 아니라 노후소득보장체계, 즉, 국민연금, 기초연금, 기초보장제도의 재정문제를 종합적으로 검토할 필요가 있다(정해식, 2022a, pp.10-11).

그럼에도 불구하고, 인구구조 변화와 세대 부양계약 수행 위기가 공적연금의 지속가능성 위기를 초래하고 있음은 분명하다(석재은, 2021, p.48). 장기적으로 수급-부담구조의 개선이 이루어지지 않는다면, 공적연금제도의 지속가능성이 유지되기 어려울 수 있다(박명호 외, 2020, p.159). 이에 다수의 선행연구들이 노후보장에서 중추적인 역할을 수행하고 있는 국민연금제도가 안정성을 가지고 작동할 수 있도록 기여와 급여의 수지균형을 맞추는 것이 중요하다고 강조한다(김용하, 2019, p.42;

오건호, 2021a, pp.8-9; 석재은, 2021, p.48; 윤석명, 2018; 주은선, 2020, p.9 등).

넷째, 노후소득보장체계 내 기초연금의 성격과 역할이 모호하다. 기초연금제도는 만 65세 이상 노인 중 하위 70%를 대상으로 하지만, 수급자격을 판단하기 위해 자산조사가 포함된 소득인정액 기준을 적용하고 있어 사회부조로서의 성격을 지니고 있다. 한편으로는 매년 기초연금액의 선정기준액이 빠르게 증가함에 따라 국민연금과의 연계감액이 제대로 적용되지 않아, 수급자 대부분에게 유사한 수준의 급여를 지급하는 수당으로서의 성격도 지니고 있다(이상은, 2018). 또한 저연금자에 대해서는 연계감액을 적용하지 않고 있어 최저연금과 유사한 성격도 지니고 있다(이상은, 2018; 오건호, 2018). 이처럼 기초연금이 다양한 성격을 지니고 있기에 다층노후소득보장체계 내에서의 기초연금의 역할이 사각지대 해소인지, 빈곤 해소인지도 명확하지 않은 상황이다.

한편, 기초연금은 국민기초생활제도 및 국민연금과의 관계 설정도 명확하지 않다(최옥금, 2018; 2020). 국민기초생활제도의 경우, 소위 ‘줬다가 뺏는’ 문제에 대한 논란이 있다. 생계급여 산정의 기준이 되는 소득인정액 계산 시 기초연금이 포함됨에 따라 기초연금을 받는 경우 기초연금액수만큼 생계급여가 감액되는 것이다. 다음으로 기초연금과 국민연금의 관계를 더 자세히 살펴보면, 먼저, 기초연금과 국민연금의 동시수급률이 낮아 두 제도가 중층보장 기능을 수행하지 못하고 있다. 다층체계 내에서 두 제도가 상호보완적 관계를 지니고 있어야 중층보장이 가능함에도 불구하고, 국민연금을 수급하지 못하는 노인이 기초연금을 받는 형태인 것이다. 2018년 기준, 기초연금 수급자 중 국민연금 동시 수급자의 비율은 약 38.2%에 불과하다(성혜영 외, 2020a). 이처럼 동시 수급률이 낮은 것은 65세 이상 노인 중 국민연금 수급자 비중이 약 41.6%(2018년 기준)

에 불과하기 때문이다. 국민연금 수급자 비중이 작으니, 이 중 소득 하위 70%에 해당되어 기초연금까지 받게 되는 수급자의 비중이 작을 수밖에 없는 것이다.

더욱이 기초연금의 도입 초기부터 기초연금이 국민연금의 가입유인을 저해할 수 있다는 지적이 계속해서 제기되고 있다. 비기여방식 기초연금의 급여 수준이 상향되면 국민연금의 가입유인을 떨어뜨려 국민연금의 안정적인 발전을 저해할 우려가 있다는 것이다(한정림, 우해봉, 2016, pp.136-137; 최옥금, 2020, p.41). 한편으로는 ①현재 가입자들이 향후 노인이 되었을 때 자신이 기초연금을 받을 수 있을지, 또 ②얼마나 감액된 급여를 받을 수 있는지를 직관적으로 판단하기 어렵다는 점, ③국민연금 급여가 소득인정액 산정 시 100% 반영됨에 따라 기초연금 대상자 선정 시 국민연금 가입자가 불이익을 받는다는 점에 대해서도 문제 제기가 가능하다. 물론 아직까지 기초연금으로 인한 국민연금 가입유인 저하는 관찰되지 않고 있으나, 향후 기초연금 급여액이 지속적으로 인상되는 경우 두 제도 간 관계의 복잡성이 심화될 우려가 있다(최옥금, 2020, pp.41-42).

두 제도의 재분배 기능이 충돌하는 것도 문제이다. 기초연금의 전신인 기초노령연금의 경우 급여 수준이 10만 원(당시 A값의 5%)에 불과하여 국민연금제도와의 재분배 기능 중복이 그리 큰 문제가 아니었다. 그러나 기초연금제도가 도입된 후 급여가 빠르게 인상되면서 재분배 기능의 중복성이 빠르게 증가하였다. 두 제도가 공적연금제도 내에서 중층적 소득 보장 기능을 제대로 수행하기 위해서는, 상호보완적 관계를 가질 수 있도록 두 제도의 역할을 재정립할 필요가 있다(김원섭 외, 2016). 이 같은 소득재분배 기능의 중복이 근로세대의 이중 부담을 초래한다는 점에서(류재린, 김준일, 2019), 두 제도 간 기능 중복을 제거함으로써 재정적 효율성을 높일 필요가 있다(김현수, 2018).

제2절 그간의 연금개혁 추진 경과

여기에서는 그간의 연금개혁 추진 경과를 살펴보고, 각 제도개혁 시기마다 쟁점이 되었던 사항들과 합의에 이르지 못한 논의를 검토함으로써 이후 연금개혁에서 중요하게 다루어야 하는 과제들을 도출하고자 한다.

우리나라 국민연금은 당시 변화하고 있는 인구구조 및 사회경제적 여건을 반영하여 공적노후보장제도를 구축한다는 명분과 경제개발 재원 마련을 위한 이유로 1973년 제정되었다(정현태 외, 2017). 그러나 1973년 말 중동전쟁으로 촉발된 1차 오일쇼크로 전 세계적인 경제 불황이 닥쳐오자 제도 시행이 잠정 연기되었고, 1988년에 이르러서야 시행되었다(국민연금공단, 2007, p.8). 제도 시행 초기에는 10인 이상 사업장 피고용자를 적용대상으로 하였으나, 이후 5인 이상 사업장 피고용자(1992년), 농어촌 주민(1995년), 도시지역 자영자(1999년), 1인 이상 사업장 가입자(2003~2006년)까지 포괄 범위를 확대해나갔다(국민연금공단, 2007).

한편, 국민연금제도는 전술한 적용대상 확대를 위한 노력과는 별개로, 초기정착을 위해 가입자에게 우호적인 부분적립방식으로 설계되었다. 저부담(보험료 3%)-고급여(소득대체율 70%) 체계로 설계됨에 따라 제도 초기부터 재정불안정 문제를 안고 출발한 것이다. 이후 살펴볼 연금개혁 추진 경과는 이 같은 재정불안정 문제를 해소하는 방안에 집중하여 진행된 측면이 있으나, 여전히 재정적 측면에서 제도의 지속가능성을 담보하지 못하고 있다. 인구구조, 노동시장 변화 등 연금제도의 재정안정성을 담보하는 외부 환경적 요인들이 악화된 것이 영향을 미쳤겠으나, 제도운영 목적인 생애소득 평탄화와 노후방빈 기능이 약화되었음에도 불구하고 여전히 저부담-고급여 체계를 지니고 있다는 점에 대한 비판이 제기되고 있는 상황이다.

1. 제1차 제도개혁(1998년)⁹⁾

가. 개혁 배경

제1차 제도개혁에는 크게 두 가지 흐름이 작용한 것으로 보인다. 하나는 제도개혁 주체인 정부의 의지 변화이고, 다른 하나는 국민연금제도 내용 자체에 대한 개혁 필요성이 제기되었다는 점이다.

먼저, 국민연금에 대한 정부 입장을 시기별로 살펴보면 다음과 같다. 1987년 대선 캠페인에서 노태우 대통령이 국민연금제도 도입과 함께 전국민 가입을 1998년으로 목표한 바 있으며, 1992년 김영삼 대통령 선거 공약에서도 이러한 기조는 유지되었다. 1994년 11월 APEC 정상회담 이후, ‘세계화’가 새로운 화두로 떠오르며 김영삼 정부의 후반기 국정운영 주요 지표가 되었다. 이후 세계화 추진을 위해 연금제도의 정책결정과정에 영향을 미치는 거버넌스를 정비하였다. 1994년 12월 23일 정부조직을 개편하여 당시 보건사회부를 보건복지부로 개명하였으며, 의료보험국과 연금국을 연금보험국으로 통합하였다.

또한 삶의 질 세계화를 구체화하기 위해 세계화추진위원회에서 1995년 5월 8일 “국민복지기획단”을 발족하였다. “국민복지기획단”은 보건복지부 장관과 KDI 원장을 공동단장으로, 학계·연구기관·언론계·시민단체·공무원 등 전문가 21명으로 구성되었다. 해당 기획단에서 국민연금을 도시지역으로 확대하기 위한 장기계획을 처음으로 제시하였다. 동 기획단의 여러 분과 중, 보험제도분과(2분과)는 보편적, 형평적, 효율적인 사회보험제도 구축을 기본방향으로 설정하고, 1998년 국민연금 도시지역

9) 제1차, 제2차 국민연금 제도개혁 주요 내용은 “국민연금공단. (2007). 국민연금 20년사” 내용을 일부 참조하여 재구성하였다.

확대 등 4대 사회보험체계 완성을 위한 장기 발전방안과 사회보험 간 연계방안을 제시하였다. 구체적인 실천계획 수립 시, 1998년 하반기부터 도시지역 자영자에게 연금을 확대 적용하는 것을 목표로 계획을 추진하였다(국민연금공단, 2007, pp.34-35).

한편, 국민연금제도 자체에 대한 포괄적이고 구조적인 개혁에 대한 필요성이 제기되었는데, 제도 내부적으로는 재정구조의 불안정성이 심화될 것으로 진단하였다. ‘저부담(3%)-고급여(70%)’ 체계의 재정적 지속가능성에 대한 우려가 확산되었으며, 연금제도의 소득계층 간, 수급자 및 비수급자 간 형평성 문제가 지적되었다. 또한 자영자 계층의 소득과약이 어려워 기존 가입자인 근로자와의 형평성 문제 또한 대두될 것으로 예측하였다. 현 제도를 유지한다면 후세대에 부담이 심화될 것이며, 전 국민으로 연금제도를 확대할 시에는 기존 노령층 및 전업주부 등이 제외되어 이들에 대한 소득보장 대책이 필요하다는 점도 함께 지적되었다(국민연금공단, 2007, pp.35-37). 제도 외적으로는 인구고령화 등 경제사회적 여건이 변화함에 따라 발생할 수 있는 여러 문제를 내포하고 있어 연금제도의 근본적인 개선 방안을 마련할 필요가 있다는 주장이 제기되었다.

즉, 국민연금제도를 구조적으로 개혁하자는 주장에는 국민연금제도를 전 국민으로 확대하기 전 현행 체계의 문제점을 진단하고 개선하는 것이 바람직하다는 판단이 내포되어 있었다. 또한 현 체계 내 문제를 방치한 채 가입대상을 전 국민으로 확대한 이후에는, 제도의 경로의존성으로 인해 합리적인 제도개선에 한계가 있을 것이라 예상하였다.

나. 개혁 추동 요인 및 개혁 과정

정부는 국민연금제도의 구조적 문제를 인식하고, 국민연금의 주요 문

제들에 대한 개선방안을 마련하기 위해 실무차원의 사전 준비를 수행하고 있었다.

국민연금공단 내부에서는 1996년 2월 조사부서와 관련 부서를 중심으로 ‘도시지역 국민연금 확대적용 실무작업단’을 구성한 뒤, 추진과제를 점검하고 쟁점 사항을 검토하였다(국민연금공단, 2007, pp.40-41).

이와는 별개로, 1997년 1월 보건복지부와 공단 합동으로 ‘국민연금 도시지역 확대 실무추진반’을 구성하여 개선안을 연구하고 검토하였다. 실무추진반의 활동 결과를 근거로 1998년 2월부터 약 한 달간 일부 지역을 선정하여 국민연금 확대 시행 가능성과 수용성을 판단하기 위해 모의 적용사업을 실시하였다. 정부는 국민연금제도를 도시지역으로 확대하기 위해서는 안전을 사회보장위원회에 상정하고 논의해나가는 것이 바람직하다고 판단하였다. 이에, 정부 실무추진반에서 논의된 실무적 과제와 학계를 비롯한 연구기관 및 시민단체에서 제기된 국민연금 재정안정화 문제, 가입자 간 보험료 부담의 형평성 제고 등을 사회보장위원회 안전으로 상정하였다(국민연금공단, 2007, pp.42-43).

1997년 5월 사회보장위원회에서 “전 국민 연금 확대 적용에 대비한 제도개선 과제”를 논의하고, 산하에 ‘국민연금제도 개선기획단’을 설치·운영할 것을 심의, 의결하였다. 이때 위원회에서 선결과제로 1998년 중 도시지역 자영자를 중심으로 890만 명에게 현행 국민연금제도 확대·적용 사항, 중장기 연금재정 안정화, 근로자와 자영자 간 보험료 및 급여 형평성 제고 등을 제시하였다(국민연금공단, 2007, p.39).

한편, 정부가 발표한 국민연금제도 개선 방향에 대해 대부분 언론이 재정안정화 방안을 비판적으로 보도함으로써 국민연금 개혁이 사회적 이슈로 부상하였다. 한국노총과 경총 등은 정부안을 받아들일 수 없다고 강력하게 반발하였는데, 기금운영에 대해 특히 강력하게 문제를 제기하였다.

이러한 상황들로 인해, ‘국민연금제도 개선기획단’의 역할이 더욱 중요해지는 사회적 분위기가 마련되었다.

앞에서 언급한 사회보장위원회 결의(1997년 5월)에 따라, 1997년 6월 사회보장위원회 산하에 ‘국민연금제도 개선기획단’을 설치하였다. 기획단을 관리할 사무국은 한국보건사회연구원에 설치되었고, 학계·언론계·공무원 등 공익단체 대표와 근로자 및 사용자 대표, 그리고 농어촌의 지역가입자 대표 등을 위원으로 구성하였다. 개선기획단에서는 중장기 연금재정 안정화, 도시자영자 확대 적용에 따른 근로자와 자영자 간 보험료 및 급여 형평성 제고 방안, 국민연금기금의 효율적인 운용 방안, 미적용 계층의 소득보장방안, 공적연금제도 간 연계방안 등 정책과제를 수행하였다(국민연금공단, 2007, p.43).

국민연금제도 개선기획단의 연금제도 개선안을 토대로 정부안을 마련하고, 1998년 5월 이를 국회에 제출, 일부 내용을 수정하여 1998년 12월 의결하였다. <표 2-5>에서는 현행 제도, 국민연금제도 개선기획단(안), 정부(안)을 비교하여 제시하였다. 소득대체율의 경우 정부안에서 55%를 제시하였으나, 당시 외환위기 등 경제·사회적인 환경을 고려하여 최종적으로 60%로 변경하였다.

〈표 2-5〉 국민연금제도 개선기획단과 정부안 비교

구분	현행 제도	기획단 안	정부안
기본구조	일원형 : 균등+소득비례	이원형 : 기초연금 + 소득비례연금	일원형(통합형)
급여수준(40년 가입기준)	평균소득계층 70%	평균소득계층 40%	평균소득계층 55~60%
수급연령	60세	65세 (2013년부터 5년마다 1세씩 상향)	65세 (2013년부터 5년마다 1세씩 상향)
최소가입기간	15년	10년(반환일시금 폐지)	10년
보험료	3-6-9%	단계적으로 조정 2009년까지 9% 2010-2014년 10.9% 2015-2020년 11.8% 2020년 이후 12.65%	점진적 인상 1) 급여율 55% : 2010년 10.85%에서 5년마다 1.8%씩 인상 2) 급여율 60% : 2010년 11.2%에서 5년마다 2.2%씩 인상
재정운영방식	부분적립식	기초연금: 부과방식 소득비례부분: 적립방식	부분적립식
균등부분 : 소득비례부분	4 : 3 균등부분 40% 소득비례부분 30%	2 : 3 기초연금 16% 소득비례연금 24%	1 : 1 균등부분 27.5% 소득비례부분 27.5%

자료: 국민연금공단. (2007). 국민연금 20년사. p.47 표 및 본문 내용을 바탕으로 재정리함.

다. 개혁 목표 및 주요 개혁 사항

제1차 제도개혁의 목표는 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 도시지역 자영업자에게 연금을 확대 적용(보편적 사회보장제도로의 발전 도모)하는 것, 둘째, 국민연금 재정안정화를 도모하는 것이었다. 이를 위한 개혁 내용은 크게 ①적용대상 확대, ②재정안정화 조치, ③가입자 및 수급자 권익보호로 요약된다.

1) 적용대상 확대

1차 제도개혁에서 가장 중요한 개혁사항은 국민연금제도를 전 국민을

대상으로 확대 적용한 점이다. 1999년 4월부터 기존 5인 이상 사업장 종사자, 농어민 및 농어촌지역 거주자에 더하여, 도시지역 자영자, 5인 미만 사업장 근로자, 임시 및 일용직 근로자, 시간제 근로자 등 도시지역의 전 주민으로 적용대상을 확대하였다. 아울러 전업주부 및 23세 미만으로 소득이 없는 자 등 적용대상에서 제외된 자는 임의가입이 가능하며, 이들에게 적용하던 보험료율을 지역가입자와 동일한 수준으로 인하하였다(국민연금공단, 2007, pp.57-58).

2) 재정안정화 조치

연금제도의 재정적 지속가능성을 높이기 위한 재정안정화의 주요 조치로 급여 수준, 보험료 부담 내역, 수급 연령을 조정하고, 연금재정 안정화 장치를 마련하였다.

첫째, 40년 연금 가입을 기준으로 기존에는 급여 수준을 월평균 소득액의 70%를 보장해주던 것에서 60%로 하향 조정하였다. 둘째, 보험료 부담 내역에서 균등급여와 소득비례 부분의 비율을 기존 4:3에서 1:1로 조정하였다. 보험료율의 경우, 기존 사업장 가입자는 퇴직금 전환금 납부제도 폐지 후, 근로자와 사용자 각각 4.5%를 부담하는 것으로 전환하였다. 지역가입자는 보험료율을 “3%(’99.4~’00.6) → 4%(’00.7) → 9%(’05.7, 매년 1%p 상향) → 9% 유지(~’09.7)”하는 것으로 단계적으로 인상하였다. 셋째, 평균수명이 연장되는 추세를 고려하여 노령연금 수급 개시 연령을 60세에서 2013년부터 5년마다 1세씩 연장하여 2033년에 65세가 되도록 상향 조정하였다. 넷째, 사회경제적 변화로 발생하는 연금재정 불균형을 방지하기 위해 5년마다 재정수지 계산 및 국민연금재정 운영 전반에 대한 계획을 수립하여 국회에 제출, 공시를 명시하는 연금재정 안정화 장치를 마련하였다(국민연금공단, 2007, p.59).

3) 가입자 및 수급권자 권익보호

가입자 및 수급자의 권익보호를 위한 조치로 연금수급 요건 완화, 연금 수급권 확충 방안을 마련하였다. 노령연금을 수급할 수 있는 최저가입기간을 단축(15년 → 10년)하고, 조기노령연금 수급자격기간도 단축(20년 → 15년)하였다. 또한 장애연금 및 유족연금 수급자격요건(1년 이상 가입)을 폐지하였다. 그 밖에 분할연금 도입, 자동물가 연동장치 도입, 연금 매월 지급 전환, 가급연금 및 장애일시보상금 인상, 연금 보험료 추후 납부(학업, 군복무, 육아, 수용시설 입소 등 사유), 반환일시금 원칙적 폐지 등 개혁을 추진하였다(국민연금공단, 2007, p.58).

라. 특징 및 한계

제1차 제도개혁의 특징을 개혁 주체, 목표, 이행 전략, 철학적 원리 등 네 가지 관점에서 검토하면 다음과 같다.

첫째, 제도개혁 주체를 살펴보면, 제도개혁 과정이 정부의 적극 주도로 이루어진 특징이 있다. 둘째, 제도개혁의 목표 관점에서, “재정안정성”과 “적정성” 중, 재정안정성에 더 집중한 개혁으로 평가할 수 있다. 셋째, 적용대상 확대 및 가입자 보호 등 ‘확장’의 요소와 재정안정화 조치의 ‘축소’ 요소가 결합하여 단행되었다. 구체적으로 도시지역 자영자 가입이 허용되며 가입대상을 전 국민으로 ‘확장’함과 동시에 소득대체율 인하 및 연금수급 연령을 상향하는 ‘축소’ 전략을 함께 활용하여 연금개혁으로 인한 사회적 반발을 최소화하고자 하였다. 넷째, 제도의 철학적 원리 관점에서, 직역통합형 연금모형을 유지하고, 국민연금 구조 일원화(A값과 소득비례부분) 유지로 세대 간 및 소득계층 간 재분배 기능이 보존되어 사

회적 연대(social solidarity)의 원리를 유지하였다.

종합하면, 제1차 제도개혁은 제도의 가입대상을 확대하여 국민연금제도를 보편적 사회보장제도로 발전시켰다는 점에서 의의가 있으나, 가입대상 기준을 직업집단으로 하고 있어 제도 사각지대가 잔존하였다는 한계가 있다.

2. 제2차 제도개혁(2007년)¹⁰⁾

가. 개혁 배경

1998년 제1차 제도개혁으로 전 국민 연금제도 시대가 열린 이후, 다른 사회보험제도와와의 관계를 새로이 정립하고 국민연금제도 내실화를 위한 노력이 이어졌다.

그러나 연금제도의 재정적 지속가능성은 여전히 담보되지 못하는 상황이었다. 1차 제도개혁(1998년)은 급여 수준을 낮추고 수급연령을 상향 조정하는 등 재정안정화 조치를 단행하였으나 기금소진 시점을 일정 수준 연장할 뿐 재정불안정 문제를 근본적으로 해소하기에는 역부족이었다. 2003년 제1차 재정계산 결과, 인구구조 급변으로 노인부양구조가 악화되고 있으며, 현행 제도 유지 시 2047년에 기금이 소진되는 것으로 예측되었다(국민연금공단, 2007, p.125). 이러한 추계결과는 재정안정화 방안을 중심으로 한 제도개혁의 필요성을 더욱 강조하는 분위기를 마련하였다. 또한 1999년 도시지역 확대 과정에서 소득수준을 파악하기 어려운 대상자가 지역가입자¹¹⁾로 편입되었다. 이들 지역가입자의 납기 내 징

10) 제1차, 제2차 국민연금 제도개혁 주요 내용은 “국민연금공단. (2007). 국민연금 20년사” 내용을 일부 참조하여 재구성하였다.

11) 5인 미만 사업자와 근로자, 비정규직 근로자, 단시간근로자, 특수형태고용자, 농어민, 전

수율이 1999년 4월 기준으로 70%를 넘지 못하는 등 당시 연금제도의 적용 사각지대 문제도 급증하고 있었다(국민연금공단, 2007, p.70).

이러한 분위기 속에서 2003년 말경 연금법 개정을 추진하였고, 연금에 대한 국민들의 불신은 더욱 커져가고 있었다. 기금운용에 대한 문제점이 쟁점으로 부각되며, 국민연금 안티 사태가 발생하기도 하였다.

정부의 적극적인 해명으로 안티 사태는 잠잠해졌으나, 이후 새로운 이슈가 연금개혁 논의에서 제기되기 시작하였는데, 이는 연금 사각지대 문제와 기금운용 개편 관련 문제였다.

그간의 노력으로 노후소득보장체계를 위한 기본적인 틀은 마련하였으나, 급속히 진행되는 고령화와 각 사회보장제도 간의 연계 부족, 국민연금제도 미성숙 등의 요인들이 빚어낼 문제의 여파는 쉽게 예측하기 어려운 것이었다. 이 무렵 우리나라가 OECD 회원국 중 노인빈곤율이 가장 높은 나라로 보도되며 노인빈곤 문제가 사회적 이슈로 부각되었고, 연금개혁 논의에서 사각지대 문제를 간과하였다는 비판이 제기되었다. 2005년 기준, 65세 이상 노인인구 중 약 160만 명(약 41%)¹²⁾만 공적연금을 수혜하고 있었다(국민연금공단, 2007, p.143). 이에 공적연금 수혜대상에서 제외된 노인에 대한 보편성 강화와 사각지대 해소의 필요성이 제기되었다.

사각지대 해소 논의 이외, 한편으로는 기금운용에 대한 문제점이 쟁점으로 부각되고 있었다. 2003년 말 기금적립금이 112조 원이었으며, 현행 구조 유지 시 2035년 1,715조 원(경상가)에 이를 전망으로 기금운용 방향에 대해 정치권, 시민사회단체의 다양한 의견이 제기되는 상황이었다(국민연금공단, 2007, p.143).

업주부 등.

12) 경로연금 포함 국민연금 32만 명, 타 공적연금 25만 명, 독립유공자 및 산재보험 41만 명 등.

나. 개혁 추동 요인 및 개혁 과정

제2차 제도개혁은 2003년부터 준비하였으나 당시 정치적, 사회적 논의의 합의점을 단기간에 도출하기 어려운 상황이었다. 우여곡절 끝에 2007년에 법안이 통과되는 등 제도개혁 시행 과정에 많은 어려움이 있었다. 제2차 제도개혁의 시발점은 재정안정화 문제를 해결하는 것이었으나, 노인 빈곤 문제와 기금운용 방안에 대한 문제 등 새로운 연금 이슈들이 부각되며, 이에 대한 사회적 논의와 합의에 이르는 기간이 장기화되었다.

2003년 제1차 재정계산 추계결과 재정안정화를 바탕으로 한 제도개선안을 마련하였으나, 안티 사태 등 반대 여론이 불거졌고 제16대 국회 만료와 함께 2003년 말 개정 국민연금법안 통과에 실패한다.

제1차 재정계산을 위해 2002년 보건복지부장관 자문기구로 발족된 국민연금발전위원회 산하 ‘제도전문위원회’에서 소득대체율과 보험료율을 조합한 세 가지 재정안정화 방안을 마련하였다(국민연금공단, 2007, pp.126-127).

〈표 2-6〉에서 알 수 있듯, 제1안은 소득대체율 60%, 보험료율 19.85%를 골자로, 2010~2030년까지 5년마다 2.17%p씩 최종 19.85%까지 인상한 후, 2070년까지 보험료율을 유지하는 안이었다. 제2안은 소득대체율 50%, 보험료율 15.85%를 골자로, 2010~2030년까지 5년마다 1.37%p씩 최종 15.85%까지 인상한 후, 2070년까지 보험료율을 유지하는 안이었다. 제3안은 소득대체율 40%, 보험료율 11.85%를 골자로, 2010~2030년까지 5년마다 0.57%p씩 최종 11.85%까지 인상한 후, 2070년까지 보험료율을 유지하는 방안이었다(국민연금발전위원회, 2003). 정부는 제2안을 채택하여 국회에 제출하였으나, 앞에서 언급한 대로 제1야당의 반발과 국민연금 안티 사태 등으로 16대 국회 만료와 함께 자동 폐기되었다.

(표 2-6) 제도전문위원회의 재정안정화 방안

(단위 : %)

구분	소득대체율	보험료율	2070년 기준 적립률 (GDP 대비 비율)	최고 적립기금의 GDP 대비 비율
1안	60	19.85	2배(17.8)	74.7
2안	50	15.85	2배(15.85)	64.6
3안	40	11.85	2배(12.0)	54.4

자료: 국민연금발전위원회. (2003). 2003 국민연금 재정계산 및 제도개선방안.

2004년 보완된 연금법안을 17대 국회에 상정하였으나, 재정안정화 문제와 함께 사각지대 문제도 해결해야 한다는 주장이 제기되며 교착 상태에 빠지게 된다. 2004년 6월 기존 법률안을 보완한 정부 개정안¹³⁾을 제 17대 국회에 제출하였으나, 당시 제1야당(한나라당) 중심으로 연금 사각지대 문제와 기금운용 개편 문제 등 새로운 연금 이슈를 제기하였다.

사각지대 해소를 위해 보건복지부 장관의 자문기구로 “노후소득보장 사각지대해소대책위원회”를 설치·운영('04.2~'05.10)하였으나, 부처 및 가입자 대표 간 이해관계 대립 등으로 위원회 공식 의견을 제시하지 못한 채 종결처리되었다. 국회에서도 국민연금법 개정을 위해 여야 간 국회 특위 및 국회의장 직속 자문기구인 “국민연금제도개선특별위원회”를 설치·운영('05.10~'06.2)하였으나, 이 역시 시한 만료로 논의가 중단되기에 이른다. 그동안 사각지대 논의가 재정안정화 논의만큼 충분히 이루어지지 못하여 합일된 의견을 도출하기 어려웠던 것으로 풀이된다.

정부 개정법안 제출('06.6) 이후 각계에서 다양한 개혁법안을 발표하였고, 정부 및 여야 간 지속적 논의를 거쳐 국민연금법개정안이 2007년 7월 통과되었다. 정부는 야당 의견을 상당 부분 수용하여 기초노령연금

13) 정부 개정안은 보험료율 9%에서 2010년부터 5년마다 1.38% 상향 조정, 2030년에는 15.9%로 조정, 급여 수준은 60%를 2008년부터 50%로 인하, 2070년까지 적립기금 미소진, 적립률(한해 총지출대비 적립기금의 비율) 2배 이상 보유 등의 내용을 담고 있다 (국민연금공단, 2007, p.151).

을 도입하고, 국민연금 소득대체율 인하, 보험료율 인상 등을 중심으로 하는 새로운 개혁안을 마련하였다. 기초노령연금은 65세 이상 노인 45%에 대해 월 8만 원씩 ‘기초노령연금’을 지급하게 되었다. 재정안정화 대책으로는 소득대체율을 60%에서 50%로 인하(30년 이후 40%로 인하 검토)하고, 보험료율은 9%에서 12.9%(17년)로 인상하였다. 다층 노후 소득보장체계 구축을 위해 국민연금과 함께 중산층 이상에 대한 사적보장을 활성화(퇴직연금 및 개인연금 등)하고, 저소득층은 정부지원을 확대하여 노후소득보장을 강화하는 계획을 수립하였다.

다. 개혁 목표 및 주요 개혁 사항

제2차 제도개혁의 목표는 ‘국민연금 재정을 안정화하고, 노인빈곤을 완화하며, 국민연금을 내실화하고, 다층 노후소득보장체계를 구축’하는 것으로 요약할 수 있다.

이러한 목표 아래 1) 기초노령연금 도입, 2) 재정안정화 조치, 3) 급여제도 개선 등을 중심으로 연금제도를 개혁하였다.

1) 기초노령연금 도입

65세 이상 노인 중 소득인정액¹⁴⁾이 일정 수준 이하인 노인을 대상으로, 국민연금 전체 가입자 평균소득월액(A값)의 5%¹⁵⁾를 정액급여로 지급하도록 하였다. 2008년 1월부터 시행하되 2단계 시행을 거치게 되는데, 1단계는 70세 이상(1937년 12월 31일 이전 출생)자를 대상으로 2008년

14) 소득인정액 = 소득 + 재산의 소득환산액(부양의무자의 소득재산은 고려 않음).

15) 2008년 기준 8~9만 원.

1월 1일 이후부터 시행하며, 2단계는 65세 이상을 대상으로 2008년 7월 1일 이후 적용하기로 규정하였다(국민연금공단, 2007, p.161).

2) 재정안정화 조치

재정안정화 조치로 소득대체율을 인하하였다. 연금 40년 가입자 기준, 급여 수준을 60%에서 40%로 하향 조정하였다. 2008년에는 50%로, 2009년부터 매년 0.5%씩 낮추어 2028년에 도달 시 40%로 인하하였다. 다만, 기존 수급자 및 기존 가입기간에 대하여는 종전대로 지급하여 기득권을 보장하였다. 이러한 조치로 최초 수지적자 시점이 현행 2036년에서 2044년으로, 기금소진 시점은 2047년에서 2060년으로 변경되었다(국민연금공단, 2007, p.164).

〈표 2-7〉 개정 전후의 적립기금 소진 연도 비교

구분	개정 전	개정 후
최초 수지적자	2036년	2044년
기금소진	2047년	2060년

자료: 국민연금공단. (2007). 국민연금 20년사. p.164 〈표 IV-29〉 인용.

3) 급여제도 개선

2차 개혁에서는 급여제도의 체계와 내용을 상당 부분 정비하는 데 힘썼다. 먼저, 가입자 자격·징수 관리 제도를 개선하였다. 보험료 부과기준을 정비하고 소득파악을 강화하였으며, 징수제도를 합리화하기 위해 자격 취득월 기준을 명확히 하고 임의계속가입자 자격상실과 관련한 연금 보험료 납부 특례조항 등을 신설하였다. 이뿐만 아니라 임의적용사업장 관련 규정을 삭제하고, 행방불명자 제대 개선 등 제도 내실화를 위한 개

선 방안 등을 담았다(국민연금공단, 2007, pp.164-165).

다음으로, 급여제도를 개선하였다. 군복무 및 출산 크레딧을 도입하고, 유족연금 수급조건의 남녀 차별 폐지와 수급재개연령 조정, 중복급여 조정제도 보완, 분할연금 수급권을 강화하였다. 구체적으로, 군복무 크레딧의 경우 군복무 기간 중 6개월을 국민연금 가입기간으로 인정하는 내용을 담았다. 출산 크레딧은 둘 이상의 자녀가 있는 가입자 또는 가입자였던 자에게는 둘째 자녀에 대하여 12개월을 가입기간으로 인정하고, 최고 50개월 한도 내 셋째 자녀부터는 18개월을 추가 인정하였다. 유족연금 수급조건에서 남성의 수급자격으로 배우자 사망 당시 60세 이상이거나 장애 2급 이상이어야 하는 요건을 폐지하고 성별과 무관하게 수급재개연령을 55세로 조정하였다. 또한 수급권이 둘 이상 발생한 경우, 선택하지 않은 급여 중 일부를 기존에 선택했던 급여에 추가하여 받을 수 있도록 중복급여 조정제도를 보완하였다. 분할연금의 수급권을 강화하여, 이혼한 배우자가 재혼하는 경우에도 분할연금을 계속 지급받을 수 있도록 하고, 자신의 노령연금과 함께 수급할 수 있도록 개선하였다(국민연금공단, 2007, pp.166-169).

라. 특징 및 한계

제2차 개혁의 특징은 다음과 같다. 첫째, 정부의 적극적인 주도로 이루어진 1차 개혁과 달리 2차 개혁은 정부뿐 아니라 이념적인 지향이 서로 다른 정치권이 모두 적극적으로 참여하였다. 둘째, 제도 개혁의 목표 관점에서, 1차 개혁과 마찬가지로 “재정안정성”과 “적정성” 중 재정안정성에 더 집중한 개혁이라 할 수 있다. 셋째, 1차 개혁과 마찬가지로 ‘확장’의 요소와 ‘축소’ 요소가 함께 결합되어 단행되었다. 기초노령연금 및 크레

덧 제도 도입 등 ‘확장’ 기제와 소득대체율 인하의 ‘축소’ 기제를 함께 활용하였다. 넷째, 제도의 철학적 원리 또한 1차 개혁과 마찬가지로 국민연금 구조의 일원화(A값과 소득비례부분)를 유지하였고, 세대 간 및 소득계층 간 재분배 기능이 보존되어 사회적 연대(social solidarity) 원리를 유지하였다.

이러한 특징들을 바탕으로 2차 개혁의 한계를 검토하면 다음과 같다.

첫째, 기초노령연금을 도입하는 것으로 소득대체율 인하의 영향을 일부 상쇄할 수 있을 것으로 예상되나, 급여성정성 측면에서 연금제도가 ‘노후 소득보장’이라는 제도 본래의 목적을 달성할 수 있을지 의문을 가지지 않을 수 없다. 소득대체율 인하가 연금 적정성을 축소시킬 것이라는 일부 연구도 진행된 바 있다(권혁진 외, 2013). 둘째, 소득대체율을 인하하는 재정안정화 조치를 단행하였으나, 보험료율을 인상하는 데는 실패하여 여전히 재정적 지속가능성은 위협받고 있다는 점이다. 셋째, 이는 연금제도에만 국한되는 점은 아니나, 현행 사회보험 가입자격이 근로형태와 근로시간 등을 중심으로 하고 있어, 제도 사각지대 문제는 여전히 잔존하는 한계가 있다.

3. 제2차 제도개혁(2007년) 이후 연금개혁 추진 경과

‘국민연금법 제4조’에 따르면 정부는 5년 주기로 재정계산을 시행하고, 이에 기초한 연금개혁안을 마련해야 한다. 제2차 제도개혁(2007년) 이후에도 두 차례의 재정계산이 이루어지면서, 정부 주도하에 장기적인 제도의 발전방향에 대한 논의와 함께 다양한 개혁 방안이 제시되었다.

먼저, 2013년 시행된 3차 재정계산에서는 국민연금의 재정안정성을 위해 보험료율을 인상해야 한다는 의견과 부과방식으로의 연착륙을 유도

50 공적연금 재구조화 방안 연구

해야 한다는 의견이 충돌하였다. 이후 2018년 4차 재정계산에서는 보험료율의 인상 필요성에 대해서는 공감대가 형성되었으나, 여기에 소득대체율의 인상이 병행되어야 한다는 의견과 소득대체율은 현행대로 유지하되 보험료율만 인상해야 한다는 의견이 대립하였다(정해식, 이다미, 이병재, 한겨레, 2020a, pp.105-106).

〈표 2-8〉 2008년 이후의 국민연금 제도개혁 및 재정계산 추진 경과

구분	국민연금 제도개혁 및 재정계산 추진 경과
2008년 제2차 재정계산	<ul style="list-style-type: none"> - 2007년 제2차 제도개혁으로 수지적자 발생 시점을 2036년에서 2044년으로 연장, 기금보유 시기는 2047년에서 2060년으로 13년 연장 · 추가적인 재정안정화 방안 제출은 제3차 재정계산 시 검토하는 것으로 결정
2013년 제3차 재정계산	<ul style="list-style-type: none"> · 수지적자는 2044년, 기금고갈은 2060년으로 제2차 재정계산과 유사 · 재정안정화 방안 2개 안 제시 - (1안) 부분정립 방식 유지하되 보험료율 상향 조정 최대한 이른 시점부터 단계적으로 보험료율 인상 추진(2017년 전까지 첫 인상 추진) · 재정계산 추계기간(70년)의 마지막 연도를 기준으로 최소 적립배율 2배 이상 유지 - (2안) 부과방식으로 연착륙 및 대안적 재정안정화 방안 모색 기금 규모 증가 기간 동안은 보험료 인상 반대, 부과방식으로의 연착 · 기금의 과다 적립 및 급격한 감소 문제를 고려한 재정안정 목표 검토
2018년 제4차 재정계산	<ul style="list-style-type: none"> · 수지적자는 2042년, 기금고갈은 2057년으로 제3차 재정계산 결과보다 각각 2년, 3년 앞당겨짐 · 장기재정균형 달성을 위한 급여-재정 패키지 2개 안 제시 - (가안) 소득대체율 45% 인상, 보험료율 2%p 즉시 인상하고, 향후 5년마다 이후 30년 후 적립배율 1배 달성을 위한 단계적 보험료율 인상(상한 18%) - 소득대체율 45% 유지 · 보험료율 2019년부터 11% 인상, 2034년에 12.31%로 추가인상 이후 재정계산 따라 조정- (나안) 소득대체율 40% 유지, 10년 내에 단계적으로 보험료율 13.5%까지 인상하고, 2029년 이후 수급연령 상향, 기대여명계수 도입, 보험료 추가 인상 등 실시 · 소득대체율 현행(40%) 유지 · 보험료율 향후 10년 동안 13.5%까지 단계적 인상, 기여·지출 조정을 통한 보험료율 3.7%p 추가 인상 · 연금수급개시연령을 2043년까지 67세로 상향조정, 퇴직연금제도 강화를 통한 다층연금체계 내실화

자료: 정해식, 이다미, 이병재, 한겨레. (2020a). 노후소득보장제도 개혁 담론 분석, 세종: 한국보건사회연구원. p.106 〈표 4-1〉과 〈표 4-4〉를 일부 수정.

최근의 논의를 살펴보면, 2018년 제4차 재정계산 이후 제도발전위원회에서 복수의 개혁 방안을 제안하였고(국민연금재정추계위원회 외, 2018a), 정부에서도 4개의 방안을 담은 국민연금 종합운영계획(안)을 국회에 제출하였다(보건복지부, 2018). 이후 사회적 합의를 위해 경제사회노동위원회에 설치된 ‘국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회(이하 경사노위 연금개혁 특위)’가 세 개의 복수 안을 제시한 바 있다(경제사회노동위원회, 2019a).

여기에서는 최근 시행된 4차 재정계산의 추진결과와 이후 제시된 개혁안의 내용을 시간순으로 살펴보고자 한다. 먼저, 제4차 재정계산 추진 경과를 살펴보면, 2017년 4월 국민연금심의위원회에 제4차 국민연금 재정계산 추진계획을 보고하면서 재정계산이 본격적으로 추진되었다. 4차 재정계산에서는 재정계산 추진의 대표성 및 전문성 확보를 위해 관련 단체 추천 전문가 등으로 구성된 <국민연금 재정추계위원회>, <국민연금 제도발전위원회>, <국민연금 기금운용발전위원회>를 구성하였고, 2017년 8월부터 이를 운용하였다(국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회, 2018b).

각 소위원회의 역할을 살펴보면, 국민연금 재정추계위원회는 국민연금의 장기 재정추계를 담당하였다. 동 위원회는 2017년 8월부터 2018년 9월까지 총 24회의 회의를 통해 재정추계 방법론, 주요 가정, 추계결과를 검토하였다. 국민연금 제도발전위원회는 2017년 12월부터 2018년 9월까지 총 29회 운영되었으며, 노후소득보장 강화, 재정안정화 방안, 사각지대 해소 등 국민연금의 발전 방향을 모색하였다. 마지막으로 2018년 1월부터 운영된 국민연금 기금운용발전위원회는 총 17회의 회의를 통해 국민연금 기금운용의 전반적 발전 방향을 마련하였다.

재정계산 및 제도발전위원회의 주요 결과를 살펴보자. 재정추계 결과,

기금소진 시점은 2057년으로 3차 재정계산 대비 3년 앞당겨졌고, 수지 적자 시점은 2042년으로 2년 당겨졌다(〈표 2-9〉). 제도발전위원회는 장기재정균형 달성을 위한 두 가지 급여-재정 패키지(안)를 제시한 바 있다. 각 방안에 대해 좀 더 자세히 살펴보면, (가안)은 소득대체율 45% 인상, 보험료를 2%p 즉시 인상, 향후 5년마다 ‘30년 후 적립배율 1배’ 달성을 위한 보험료를 단계적 인상(상한 18%)을 골자로 한다. (나안)은 소득대체율 40% 유지, 10년 이내에 보험료를 13.5%까지 단계적 인상, 2029년 이후 수급연령 상향, 기대여명계수 도입, 보험료 추가 인상 등을 실시하는 것이 주된 내용이다(국민연금재정추계위원회 외, 2018a).

〈표 2-9〉 제4차 재정계산의 주요 결과

구분	GDP 대비 최대 적립기금	수지적자 발생 시점	기금소진 시점
제4차	2034년 (GDP 대비 48.2%)	2042년	2057년(-124조 원) (GDP 대비 2.1%)
제3차	2035년 (GDP 대비 49.4%)	2044년	2060년(-281조 원) (GDP 대비 2.9%)

자료: 보건복지부. (2018). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획. p.2.

제4차 재정계산 이후 정부는 ‘국민연금 종합운영계획(안)’을 발표하고 국회에 제출하였다. 이와 관련된 추진 경과를 간략히 살펴보면, 정부는 제4차 재정계산의 소위원회 활동이 마무리되기 이전인 2018. 8. 17. 제도발전위원회 자문안에 대한 공청회를 개최하였고, 이를 통해 본격적인 연금개혁 논의를 시작하려 하였다. 이후 2018년 9월과 10월에는 대국민 토론회를 개최하는 등 국민(지역별·연령별), 이해관계자, 전문가 등의 의견을 수렴하였고, 이후 2018년 10월 경제사회노동위원회 산하 특별위원회(이하, 연금개혁 특위)를 공식 발족·운영하여 연금개혁에 대해 논의하였다. 이후 12월 18일, 국민연금법 제5조에 따른 법정 심의위원회인 국민연금심의위원회에서 「국민연금 종합운영계획안」을 상정·심의하였고, 「국민

연금 종합운영계획안」에 대한 국무회의 심의 및 대통령 승인을 거쳐, 국민연금 종합운영계획(안)을 국회에 제출하였다(보건복지부, 2018).

제4차 국민연금 종합운영계획(안)은 대국민 토론회 등을 통해 수렴한 국민의 의견을 반영하여, ‘현행 유지, 기초연금 강화, 노후소득보장 강화 ①·②’ 총 4개의 정책조합 방안을 제시하였다(보건복지부, 2018). 해당 방안들은 사회보험방식의 국민연금을 중심으로 노후소득을 설계하되, 조세 기반의 기초연금과 사용자가 책임지는 퇴직(연)금을 통해 최소한의 노후생활보장(National Minimum)을 달성하는 것을 목표로 한다(윤석명, 2019). 국민연금의 소득대체율은 40~50% 수준을, 보험료는 9~13% 수준을 유지하는 범위 내에서 재정안정화를 도모할 수 있는 정책조합을 찾는 것이 핵심적인 내용이다.

각 방안에 대해 자세히 살펴보면, 현행 유지 방안은 문자 그대로 현행 제도를 유지하는 것이며, 기초연금 강화방안은 국민연금 개혁 없이 기초연금액을 월 40만 원으로 인상하는 방안이다. 노후소득보장강화방안 1은 소득대체율 45%, 보험료율 12% 조합이며, 마지막으로 노후소득보장강화방안 2는 소득대체율 50%, 보험료율 13% 조합이다(보건복지부, 2018).

이 같은 정부안에 대한 평가는 그리 좋지 않다. 김상호(2019, p.81), 윤석명(2019)은 재정안정화 의지가 부족한 임시방편적 대응책이라 비판하였고, 오건호(2021a, pp.11-13)는 하위계층 노인의 노후소득보장을 담보하지 못하고, 국민연금의 재정불균형은 방치하며, 다층체계(국민-기초-퇴직)를 종합적으로 고려하지 않았다고 지적한 바 있다.

가장 최근의 공식적인 연금개혁 논의는 경사노위 연금개혁 특위의 개혁 논의이다. 경사노위 연금개혁 특위의 활동 경과를 살펴보자. 경사노위 연금개혁특위는 2018년 10월 30일에 발족하였고, 2019년 4월 22일까지 6개월간 총 17회 전체 회의를 개최하여 연금개혁 관련 논의를 이어갔

다. 각 이해단체 간 이견이 좁혀지지 않자, 특위 활동기간을 연장하려 하였으나, 경사노위 본 위원회에서 논의 기간 연장 의결이 무산되었다. 이후 특위 종료 직전까지 개혁안 합의를 위해 노력하였으나, 결국 단일 안을 마련하지 못하고, 2019년 8월에 세 개의 복수안이 담긴 “국민연금개혁과 노후소득보장제도 개선을 위한 활동결과보고”를 발표하였다.

경사노위의 최종 제시안을 살펴보면(〈표 2-11〉), 노동계, 청년(복지국가청년네트워크), 여성(한국여성 단체연합), 수급자(대한은퇴자협회), 시민단체(공적연금강화국민행동) 등 다수 위원들은 ‘적정부담-적정급여’를 위해 소득대체율 45%, 보험료율 12% 조합을 지지하였다. 반면, 경영계는 국가의 노후소득보장제도가 지속가능하기 위해서는 그 지급수준이 국민부담 여력을 초과해서는 안 된다는 전제하에, 소득대체율 40%, 보험료율 9%의 현행 유지를 제안했다. 마지막으로 비사업장가입자(소상공인연합회)는 ‘소득대체율 현행 유지 및 보험료율 1%p 즉시 인상’ 안을 제시하였다. 소득대체율 45%-보험료율 12% 조합에 동의하나 이에 대한 전제조건인 정부지원이 단기간에 가능하지 않고, 재정 지속가능성을 제고하기 위해 현세대의 최소한의 책임을 다한다는 설명이다(경제사회노동위원회, 2019a).

한편, 경사노위는 연금개혁 방안들 이외에도 노후소득보장제도 개선을 위한 과제들을 제시하였다. 여기에는 사각지대 해소, 국가 지급보장 명문화, 기초연금 내실화, 종합적 노후소득보장제도 발전을 위한 범정부 논의 기구 구성, 연금개혁에 대한 사회적 논의를 위한 제도적 장치 마련 등의 과제가 담겨 있다(경제사회노동위원회, 2019b).

경사노위의 활동이 종료(2019. 8. 30.)된 이후 연금개혁 논의는 사실상 중단된 상태이다. 정부는 연금개혁안을 국회에 제출한 이후에는 소극적인 행보를 보였으며, 국회에서도 유족, 분할, 장애연금, 크레딧 등 지엽

적인 내용에 대한 논의만 이루어졌다. 학계에서도 뚜렷한 논점 없이 정부의 연금개혁안에 대한 평가나 구조적 개혁의 필요성 등의 주제에 관한 개별 연구들이 진행될 뿐이었다(오건호, 2021b).

〈표 2-10〉 제4차 국민연금 종합운영계획(안)의 정책조합 방안

		현행 유지 방안	기초연금 강화방안	노후소득보장 강화방안①	노후소득보장 강화방안②
		소득대체율 40%유지	소득대체율 40% + 기초연금 40만원	소득대체율 45%	소득대체율 50%
기본모형 (소득대체율)		국민 40% + 기초 12% (52%)	국민 40% + 기초 15% (55%)	국민 45% + 기초 12% (57%)	국민 50% + 기초 12% (62%)
국민연금	소득 대체율	현행 유지 (*28년까지 40%로 인하)	현행 유지 (*28년까지 40%로 인하)	'21년 45%	'21년 50%
	보험료율	현행 유지 (보험료율 : 9%)	현행 유지 (보험료율 : 9%)	'31년 12% (*21년부터 5년마다 1%p씩 인상)	'36년 13% (*21년부터 5년마다 1%p씩 인상)
기초연금		'21년 30만 원	'21년 30만 원 '22년 이후 40만원	'21년 30만원	'21년 30만 원
국민+기초 실질급여액 ¹⁾		86.7만 원	101.7만 원	91.9만 원	97.1만 원
실질대체율		34.7%	40.7%	36.8%	38.8%
소진 시점		2057년	2057년	2063년	2062년
GDP 대비 최대 적립기금 ²⁾		2034년 (GDP 대비 48.2%)	2034년 (GDP 대비 48.2%)	2039년 (GDP 대비 58.3%)	2039년 (GDP 대비 58.7%)

주: 1) 실질급여액과 실질대체율은 평균소득자(250만 원)가 해당 소득대체율에서 25년 가입했을 경우 국민연금급여와 기초연금급여를 합한 금액 기준(연계 감액 고려).

2) GDP 대비 적립기금의 비율이 최대가 되는 시점.

자료: 보건복지부. (2018). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획. pp.31-32.

56 공적연금 재구조화 방안 연구

〈표 2-11〉 경사노위 연금개혁 특위의 연금개혁(안)

	가안 (45% - 12%)	나안 (40% - 9%)	다안 (40% - 10%)
주요내용	국민연금 40년 가입 평균소득자의 소득대체율이 45%, 보험료율은 10년에 걸쳐 12%로 인상	소득대체율 및 보험료율 현행 유지	소득대체율 현행 유지, 보험료율 10%로 즉시 인상
최대 적립금	2,574조 원(2046년)	1,778조 원(2041년)	2,073조 원(2043년)
수시적자 연도	2047년	2042년	2044년
기금소진 연도	2064년(△388조 원)	2057년(△124조 원)	2060년(△101조 원)
제안주체	한국노총, 복지국가청년네트워크, 한국여성단체연합, 공적연금강화국민행동, 대한은퇴자협회	한국경총, 대한상의	소상공인연합회

주: 경제사회노동위원회 (2019a)를 바탕으로 필자 작성.

자료: 경제사회노동위원회. (2019a). 국민연금개혁과 노후소득보장제도 개선을 위한 활동결과보고, pp.1-2.

〈표 2-12〉 경사노위의 국민연금개혁과 노후소득보장제도 개선을 위한 권고문 주요 내용

논의과제	노-사 합의사항
① 사각지대 해소	· 지역가입자(납부예외자) 보험료 지원 · 출산 크레딧 대상을 첫째아부터 추진 · 두루누리 사업 지속 추진 및 5인 미만 영세사업장 지원 강화 · 고용형태 다변화에 따른 가입방안 연구검토 · 정부의 사전예방조치 등 체납사업장 근로자 구제방안 마련
② 국민신뢰 제고	· 지속적 연금개혁을 전제로 국가지급보장 명문화
③ 기초연금 내실화	· 수급범위를 70% 이상으로 점진적으로 확대 · 하위 20% 집중지원 방안 마련 · 기초연금-국민연금 연계 감액 단계적 폐지
④ 기타 과제	· 종합적 노후소득보장제도 발전을 위한 범정부 논의기구 구성 · 사회적 논의를 통해 연금개혁을 진행하기 위한 제도적 장치 마련 · 보험료율 인상 시 저소득층·영세사업장 부담 경감조치 마련 · 국민연금공단 관리운영비 국고부담률 점진적 확대 · 유족연금 지급률을 가입기간에 상관없이 60%로 점진적 조정

주: 경제사회노동위원회 (2019b)를 바탕으로 필자 작성.

자료: 경제사회노동위원회. (2019b). 국민연금개혁과 노후소득보장제도 개선을 위한 권고문. pp.1-2.

제3절 해외 연금개혁의 동향

1. 연금개혁의 배경 및 흐름

가. 연금개혁의 배경

1980년대 중반 이후, 유럽을 비롯한 서구 국가들에서 연금재정의 부담이 급속도로 커지기 시작하였고, 영구적 긴축(permanent austerity)의 맥락에서 공적연금의 개혁 압력이 커졌다(Myles, 2002). 이에 각국은 공적연금의 재정안정화를 목표로, 축소지향적 연금개혁을 실시하였다(Arza & Kohli, 2007). 노동시장 측면에서는 탈산업화, 즉 고용구조의 변화는 공적연금의 기여 기반 축소로 이어져 재정 불안정성을 야기하였다. 저출산·고령화 같은 급격한 인구구조 변화 역시 공적연금의 기여(수입)와 수급(지출)의 불균형을 가중시키는 주요 원인으로 작용하였다. 전후 설계된 공적연금제도는 제조업에 종사하는 남성생계부양자의 안정적인 장기고용을 전제로, 은퇴 후 높은 수준의 소득대체율을 보장하고 있었다. 이런 가운데 서비스업 중심의 고용구조 변화는 더 이상 장기고용을 담보할 수 없게 만들었다. 남성의 경우에도 예전처럼 공적연금에 안정적으로 기여하여 수급권을 획득하는 것이 점차 어려워졌다.

서구 국가들의 연금개혁은 유사한 외부적 압력에 처했을지라도 일국의 연금제도가 어떻게 설계되어 있느냐에 따라 상이한 방식으로 실시되었다. 소득비례적 공적연금이 지배적이었던 비스마르크형 국가들은 높은 재정 부담으로 인해 강도 높은 연금개혁을 실시하였다(Bonoli & Palier, 2007). 반면, 기초연금 중심의 베버리지형 국가들은 연금재정 부담이 크지 않아 공적연금의 축소 경향이 급격하고, 강도 높게 발생하지는 않았다.

나. 연금개혁의 시기별 흐름

서구의 연금개혁은 상당 부분 연속적인 성격을 갖고 있으나, 크게 ① 1970년대 중반부터 1980년대 후반, ② 1990년대 초반부터 2008년 금융위기 이전, ③ 2008년 금융위기 이후부터 현재까지로 그 시점을 나누어 볼 수 있다.

오일쇼크가 발생하기 시작한 1975년부터 1980년대 후반까지의 연금개혁은 주로 부과방식 공적연금에 국한되었다. 보험료율을 인상하거나, 공적연금의 수급과 지출 불균형에서 오는 부족분을 정부부채로 메우는 방식으로 실시되었다(Hinrichs & Jessoula, 2012, p.13). 그 예로, 독일은 이미 1970년대부터 인구구조 변화와 경기침체로 연금재정이 사회적 문제로 대두되었으나, 제도상의 큰 변화 없이 급여를 소폭 삭감하는 단기적 안정화에 초점을 두고 연금개혁을 실시하였다(Schludi, 2001).

1990년대 초반부터 2008년 금융위기 이전까지의 연금개혁은 재정적 지속가능성을 목표로 하여 모수적 개혁과 구조적 개혁이 동시에 이루어졌다. 이는 마스트리히트 조약 비준에 따라 과거처럼 공공부채를 늘릴 수 없는 제한적 상황에서 보험료율 인상만으로는 재정안정화를 달성하는 것이 불가능하다고 판단한 결과이기도 하다. 그 결과, 유럽 15개국의 2/3에서 공적연금 축소가 발생하였고, 이는 곧 사적연금 도입을 통한 다층체계 전환으로 이어졌다(Hering, 2006; Grech, 2015 재인용)(〈표 2-13〉참조). 그 예로, 전통적 비스마르크형 국가였던 스웨덴과 이탈리아는 DB 방식 소득비례연금을 개별수지상등에 기초한 NDC로 전환하는 경로이탈적(path-departure) 연금개혁을 실시하였고, 독일 등 일부 국가들은 적립식 사적연금을 도입하였다. 금융위기 이전에 실시된 연금개혁은 이후 실시된 개혁과 비교할 때 남유럽을 제외하면 훨씬 강도 높게 진행되었다

고 평가받는다(Grech, 2015).

〈표 2-13〉 유럽 국가들에서 나타난 연금개혁의 형태(1995-2004)

구분	단일체계	다층체계
공적연금의 재정방식 변화 또는 축소	룩셈부르크, 벨기에, 핀란드, 스페인, 포르투갈, 프랑스, 그리스	덴마크, 영국, 아일랜드, 네덜란드
점진적 전환	스웨덴, 독일, 이탈리아, 오스트리아	-

자료: Hering. (2006). *The politics of structural pension reform in Western Europe: Does the EU matter*. Grech. (2015). Pension reforms in the 1990s and during the financial crisis: More of the same?. p.3, Table 1. 재인용.

공적연금이 지배적이었던 비스마르크형 국가들은 기업연금과 개인연금을 도입하였고, 다층체계 국가들은 사전적립식 연금제도를 확대하는 한편, 사적연금에 대한 규제를 한층 강화하였다. 각국 정부 입장에서 연금 민영화(pension privatization)는 재정부담을 낮출 수 있다는 점에서 장점으로 작용하였다(Orenstein, 2011; Natali, 2015, p.32 재인용). 실제로, 1988년부터 2008년까지 유럽 29개국에서 적립식 사적연금을 도입한 것으로 나타난다(Holzmann, 2012).

2008년 금융위기 이후 실시된 연금개혁은 재정건전성 확보를 주요한 정책목표로 삼았으나, 적정성 확대를 위한 조치들도 동반되었다. 먼저, 정부재정의 축소는 연금개혁을 추동하는 요인으로 작용하였으며(Grech, 2015), 개혁은 과거와 달리 이행기간을 짧게 두고 단기간에 실시되었다. 금융위기는 부과방식과 사전적립식 연금제도 모두에 재정부담을 발생시켰다. 고용축소, 실업률 증가 같은 경기침체로 인해 공적연금의 기여 기반이 매우 축소된 가운데, 오히려 이로 인한 사회지출은 증가하는 모습을 나타냈다. 이자율 하락으로 기금수익률이 낮아지면서 상당수의 국가에서 공적연금의 재정적 지속가능성을 높이기 위해 지불준비금(reserve

fund) 제도를 도입하기 시작하였다(OECD, 2022a; Natali, 2015 재인용). 금융위기 이후 유럽 국가들에서 실시된 1층 연금제도의 변화 내용은 다음의 <표 2-14>와 같다.

<표 2-14> 유럽 국가들의 금융위기에 따른 1층 연금제도 개혁

구분		삭감(cutback) 중심의 개혁	삭감과 적정성 확대 차원의 개혁조치 병행
사회보험형	대륙유럽, 남유럽	Cyprus, Greece, Italy, Portugal, Spain	Austria, Belgium, Germany, Luxembourg, Malta
	노르딕	-	Finland, Sweden
다층체계형	기업연금 기금의 장기 보유	Ireland	Denmark, the Netherlands, UK
	CEE countries	-	Bulgaria, Croatia, Estonia, Romania, Czech Republic

자료: Natali, D. (2015). Pension Reform in Europe: What has happened in the wake of the crisis?. CESifo DICE Report, 13(2), pp.31-35. p.33, Table 1.

가장 최근 실시된 적정성 확대 조치로는 독일이 2021년부터 저소득 가입자에 대하여 기초연금(Grundrente)을 지급한 것을 들 수 있다. 한편, 일부 남유럽 국가들은 재정건전성 제고를 위해 급여를 과감하게 삭감하는 조치를 취하는 이례적인 모습을 나타냈다. 그 예로, 그리스는 구제금융을 위한 외부 압력에 따라 가장 급진적인 연금개혁을 실시하였고, 그 결과, 90%에 달하던 공적연금의 소득대체율이 60%까지 하락하였다(정인영, 권혁창, 정창률, 2015). 이탈리아는 월 1,000유로를 초과하는 연금수급자에 대하여 '특별연대세(special solidarity levy)' 명목의 세금을 부과하였다. 금융위기로 정부 재정적자가 계속 누적되던 프랑스도 2010년 사르코지 정부에서 강도 높은 연금개혁을 실시하였다. 이로 인해 완전 연금 수급을 위한 기여기간이 37.5년이던 것에서 40년으로 늘어났고, 공무원연금의 보험료율도 인상되었다.

2. 연금개혁의 주요 내용

가. 모수적 개혁

1980년대 후반까지 비스마르크형 연금제도를 지닌 유럽국가들은 보험료를 인상하거나, 정부재정을 투입하는 방식으로 공적연금의 수지적자를 보전해 왔다. 이후 2000년대 중반까지는 NDC로 전환하는 구조적 개혁을 실시한 이탈리아와 스웨덴을 제외하면, 대체로 제도상의 크게 두드러지는 변화 없이 점진적인 모수적 개혁에 머물렀다. 여기서 모수적 개혁(parametric reform)은 공적연금의 관대성을 낮추는 방식을 말하며, 주로 수급개시연령 연장, 보험료율 인상, 기여 및 수급요건 조정, 급여연동 방식 조정, 급여산식 조정 등으로 이루어진다(〈표 2-15〉 참조).

〈표 2-15〉 모수적 개혁의 특징

구분	특징
수급개시연령 연장	기대수명 증가로 과거보다 늘어난 수급기간을 단축할 수 있음
보험료율 인상	초과재정으로 적립금(reserve fund)을 확보할 수 있고, 고령화로 인해 증가할 미래 공적연금 재정으로 사용 가능; 단, 기여율이 계속 높아지는 경우, 미래 지출규모도 증가하는 문제 발생
기여/수급요건 조정	공적연금 수급요건을 강화하고, 최소 가입기간을 축소하는 방향; 수급요건 강화는 수급개시연령 연장과 유사한 재정효과를 기대할 수 있으며, 최소 기여기간 축소는 보장성 확대를 가져옴
급여연동방식 조정	물가상승률, 임금상승률에 연동하거나 동결시켜 급여의 실질가치를 변동시킴
급여산식 조정	급여 산출 시 과거소득의 재평가 조정; 소득대체를 하향조정; 자동조정장치 도입이 대표적

자료: 권혁창, 정창률, 염동문. (2018). OECD 국가들의 경제수준에 따른 연금개혁의 효과분석: GDP 대비 공적연금지출을 중심으로. p.4, 표 1; 이다미. (2019). 유럽 주요국의 연금제도 변화와 빈곤 측면에서의 성과 비교 연구: 노동시장 구조와의 결합. p.258, 표 1을 바탕으로 필자 재구성.

1) 수급개시연령 연장 및 고령자 근로유인 강화

1980년대까지 서구 국가들은 청년실업률 관리를 위해 조기은퇴를 독려하던 노동시장정책에서 벗어나, 고령근로를 장려하고 이에 맞춰 공적 연금의 수급개시연령을 연장하였다. 과거 고령자들의 조기은퇴는 연금재정의 수입 기반의 약화로 이어졌다(국민연금연구원, 2008). 인구고령화로 인해 기대여명 역시 길어지면서 수급개시연령은 앞으로도 계속 연장될 것으로 보인다(〈표 2-16〉 참조). 또한 조기은퇴 시 연금급여에 대한 페널티가 적용되었다. 조기은퇴 시 급여가 삭감되는 반면, 수급개시연령에 도달한 이후에도 근로를 계속하면서 수급을 연기하면 급여를 증액하는 방식을 도입하였다. 물론 그 과정에서 일방적으로 수급개시연령을 연장하는 것이 아닌, 고령자들의 고용을 촉진하기 위한 정년연장, 고령자 재고용 등 일련의 노동시장정책들이 동반되었다. 최근에는 제도 현대화의 일환으로 남녀의 수급개시연령을 일치시키는 변화가 발생하고 있다.

〈표 2-16〉 OECD 주요국의 수급개시연령 변화

(단위: 세)

구분	2020년	future
Australia	66	67
Austria	남성 65, 여성 60	65
Belgium	65	67
Canada	65	65
Chile	65	남성 65, 여성 60
Denmark	65.5	74
Finland	65	68
France	64.5(Points)	66(Points)
Germany	65.7(Points)	67(Points)
Greece	62	66
Ireland	66	66
Italy	62	71
Japan	65	65
Korea	62	65
Netherlands	66.3	69
New Zealand	65	65
Norway	67	67
Poland	남성 65, 여성 60	68
Portugal	65.3	68
Spain	65	65
Sweden	65(최저보증연금)	65(최저보증연금)
Switzerland	남성 65, 여성 64	남성 65, 여성 64
United Kingdom	66	67
United States	66	67

주: 미래 수급개시연령은 2020년 당시 22세에 노동시장에 진입한 개인을 기준으로 함.

자료: OECD. (2021b). Pensions at a Glance. Paris. p.131, 표 3.5, p.133, 표 3.6.

2) 보험료율 인상

보험료율 인상은 다른 모수 조정과 비교할 때 정치경제적으로 부담이 크다는 점에서 매우 점진적으로 이루어지는 것이 일반적이다. 1990년대 중반까지 보험료율이 약 20%에 육박하던 대륙유럽 국가들은 더 이상의

인상이 현실적으로 어렵다고 판단하여 소폭 상향조정하는 것에 머물렀다 (Martin & Palier, 2009). 그 결과, 프랑스와 스웨덴에서는 보험료율의 하락을 경험하기도 하였다.

3) 급여 삭감

2000년대 중반까지 연금개혁에 있어서 급여를 직접 삭감하는 방식은 일반적이지 않았다. 2007년 금융위기 이후 그리스, 스페인 등 정부부채가 상당했던 남유럽 국가들을 중심으로 큰 폭의 급여삭감이 발생하였다. 간접적 급여삭감의 방식으로는 급여연동방식을 바꾸는 것이 대표적이다. 대개 임금상승률보다 물가상승률에 연동하는 것이 급여의 실질가치 하락을 야기한다는 점에서 결과적으로 급여감액 효과를 나타낸다(Grech, 2012). 그 예로, 영국은 1980년대 대처 집권 당시 기초연금의 연동기준을 근로소득에서 물가상승률로 바꾸었고, 이로 인해 공적연금의 지출규모를 대폭 낮출 수 있었다고 평가받는다(Ogus, Barendt, & Wikeley, 2002).

4) 기여/수급요건 및 급여산식 조정

공적연금의 수급요건을 강화하고, 완전연금 수급을 위한 최소가입기간을 축소하는 것 역시 모수적 개혁의 대표적인 방식이다. 조기연금 수급을 엄격하게 하는 수급요건 강화는 수급개시연령 연장과 유사한 재정효과를 발생시킨다. 최소가입기간을 축소하는 것은 소득비례연금에서 안정적으로 가입기간을 확보하기 어려운 취약계층, 특히 여성의 노령연금 수급권 획득에 유리하게 작용한다. 물론, 최소기여기간 축소는 저급여 문제를 발

생시킬 가능성 역시 존재한다.

급여산정 시 기준소득을 변화시키는 등 급여산식을 재조정하는 방식도 병행되었다. 그 예로, 오스트리아, 스웨덴, 이탈리아는 급여산정을 위해 기준소득기간을 전체 가입기간의 평균소득으로 바꾸었다. 스웨덴의 경우, 1998년 개혁에서 30년 가입 시 개인의 가입기간에서 최고 14년 소득만을 고려하던 '15/30 조항'을 폐기하였다.

5) 자동조정장치 도입

공적연금의 자동조정장치 - 혹은 자동안정화장치 - 는 인구학적 변화와 경제상황에 기초하여 자동적으로 재정균형을 유지하게 하는 것에 목적이 있다. 예를 들어, 독일은 장기적으로 급여를 완만하게 조정하기 위해 자동조정장치를 도입하였고, 보험료율을 2030년까지 22%에 고정하는 것이 목표이다. 이 같은 독일의 자동조정장치는 연금산식에 지속가능성계수¹⁶⁾를 넣어 급여 수준을 인구구조 변화와 경기상황에 연동하는 방식으로 설계되었다. 이는 부양비가 증가하여 발생할 수 있는 재정부담을 가입자와 수급자가 모두 갖게 되는 것으로, 세대 간 부담을 공정하게 분담하는 효과를 나타낸다(Börsch-Supan, 2004; 백인립, 2010 재인용). 스웨덴 역시 2002년 연금개혁에서 자동균형장치(automatic balance mechanism)를 도입하여 자산 대비 부채비율에 소득대체율을 연동하였다. 실제로 2010년에는 자동조정장치가 처음 작동하여 당시 연금액이 3.5% 하향조정되기도 하였다. 2021년 기준, 의무가입 공적연금(mandatory public pension)에 자동조정장치를 적용한 OECD 국가는 아래 <표 2-17>과 같다.

16) 지속성요소(Nachhaltigkeitsfaktor)

〈표 2-17〉 OECD 회원국의 자동조정장치 도입 현황

구분	FDC	NDC	기대여명- 은퇴연령 연동	급여를 기대여명, 부양비, 임금 또는 GDP 연동	균형장치 (Balancing mechanism)
Australia	A				
Austria					
Belgium					
Canada					B
Chile	A				
Columbia	A				
Costa Rica	A				
Czech Republic					
Denmark	A		S		
Estonia	A		A	A	
Finland			A	A	A
France					
Germany					A
Greece		A	A		
Hungary					
Iceland	A				
Ireland					
Israel					
Italy		A	A		
Japan				A	
Korea					
Latvia	A	A		A	
Lithuania					
Luxembourg					S
Mexico	A				
Netherlands			A		A
New Zealand					
Norway	A	A			
Poland		A			
Portugal			A	A	
Slovak Republic					
Slovenia					
Spain					
Sweden	A	A			A
Switzerland					
Turkey					
United Kingdom	A				
United States					A

주: A = fully automatic adjustment, S = semi-automatic adjustment, B = automatic backstop mechanism

자료: OECD. (2021b). Pensions at a Glance. Paris. p.90, table 2.1.

나. 구조적 개혁

1990년대 중반 이후 서구 국가들에서는 공적연금이 지배적이었던 것에서 탈피하여 공·사적연금이 조화를 이루는 다층체계로의 수렴이 나타났다(Ebbinghaus & Gronwald, 2011). 1994년 세계은행이 노후소득 보장의 '3층 모형'을 제안하면서 칠레 등 남미를 시작으로 적립식 연금제도가 공적연금의 재정안정화를 위한 정책 대안으로 주목받기 시작하였다. 이에 기업연금을 비롯한 사적연금의 비중이 점차 증가하는 모습을 나타내었고, DB형 연금제도는 유연화된 노동시장에 맞춰 대체로 DC형으로 바뀌었다(Arza & Kohli, 2007; Ivo Marx & Kenneth Nelson, 2013).

비스마르크형 국가들은 자발적 사적연금 도입, 베버리지형 국가들은 기존의 기업연금을 더욱 강화하는 방식으로 연금개혁을 실시하였다. 대표적으로, 비스마르크형 연금체계를 가진 독일은 공적연금의 관대성을 낮추는 대신에 리스터연금, 워푼연금 등 자발적 사적연금을 도입하고 이에 각종 세제혜택을 제공하였다. 리스터연금의 도입은 지금까지 공적연금 중심이던 독일 연금체계를 다층으로 전환하는 주요한 계기로 작용하였다고 평가받는다. 한편, 기초연금 중심으로 노후소득을 보장해 온 영국은 중소기업장 근로자들을 위한 NEST 도입, 규제기구(regulatory) 확대 등 기업연금의 공적 역할을 강화하는 방향으로 기업연금을 재정비하였다. 문제는 이 같은 사적연금 강화가 가입 여력이 부족한 저소득 가입자에게 불리하게 작용하여 오히려 급여 격차를 확대할 수 있다는 것이다. 대표적으로 독일은 공적연금의 급여 축소를 상쇄할 만큼 리스터연금 등 사적연금이 (특히 저소득층에게) 효과적이지 못했다는 비판을 받는다.

구조적 개혁의 또 하나의 사례는 이탈리아와 스웨덴에서 DB형 공적연

금을 NDC(Notional Defined Contribution)¹⁷⁾로 전환한 것을 들 수 있다. 재정안정화를 주요 목표로 하고 있는 NDC는 보험료 기여분과 급여의 합이 거의 일치하기 때문에 소득대체율 인하 등 개혁을 필요로 하지 않는 것이 특징이다(유호선, 유현경, 2017, p.32). 스웨덴은 1998년 연금개혁에서 소득비례연금을 개별 수지상등원칙에 기초한 NDC로 바꾸었고, 이로 인해 노후소득의 적정성이 하락할 수 있음을 고려하여 소득비례 연금과 연계하여 최저보장연금(Guaranteed Pension)을 도입하였다. 이탈리아는 1995년 디니정부 당시, 공적연금의 재정안정화를 목표로 NDC로 전환하였다(Jessoula, 2011). 다만, 이탈리아는 스웨덴과 달리, 40년에 가까울 정도로 상당히 긴 이행기간 - 'Grandfather's clause' - 을 두었음에도 그 유례를 찾아보기 어려울 정도로 급진적이었다(Ferrera & Jessoula, 2007).

제4절 구조적 개혁 관련 선행연구 검토

여기에서는 구조적 개혁을 중심으로 그간의 연금개혁 논의들을 검토한다. 앞의 2절에서 살펴보았듯이 그간의 연금개혁이 모두 모수적 개혁이었으나 구조적 개혁이 제시되지 않은 것은 아니다. 지난 연금개혁 과정을 살펴보면, 두 차례의 연금개혁 모두 각각 상이한 행위자의 지지를 받는 구조적 개혁안과 모수적 개혁안이 등장했으나 결국 후자가 채택되었다(Kim & Choi, 2014). 당시 구조적 개혁을 지지한 행위자들은 모수적 개혁으로는 국민연금제도가 직면한 문제들을 근본적으로 해결할 수 없을 것이라는 공감대를 형성하였으나, 모수적 개혁을 선호한 이들은 국민연

17) NDC는 근로 당시 납부한 기여에 대한 원리금을 개인계정에 명목적으로 기록하고, 수급 시 그 동안 누적된 총액에 기초하여 급여액을 결정하는 방식을 말한다.

금이 미성숙된 상황에서 구조적 개혁을 단행하면 제도의 안정성이 흔들리고 국민들에게 혼란을 줄 수 있다고 주장하였다(Moon, 2018).

실제로 1차 개혁을 논의하던 시기는 국민연금이 도입된지 채 10년이 지나지 않은 시점이었으며, 구조적 개혁은 당시 국민연금의 확대를 추구하는 정책 기조와도 맞지 않았다. 2차 개혁이 추진되던 시기 역시 20년 이상 국민연금에 가입한 완전노령연금 수급자가 한 명도 나오지 않은 시점이었고, 안티 국민연금 사태 등으로 국민연금의 신뢰도가 낮아진 시점에서 구조적 개혁을 단행하기 어려웠다. 즉, 지난 개혁 과정을 살펴보면 당시 모수적 개혁이 채택되었던 시대적 배경이 존재한다.

그러나 당시 합리적으로 판단되었던 개혁의 폭과 범위에 대한 선택이 모수적 개혁으로 공적연금의 발전 경로가 굳어지게 했을지도 모른다. 이 같은 경로의존성(path-dependence)은 빠르게 변화하는 사회·경제적 변화를 적절히 반영하지 못해 현실과 제도 간 괴리가 확대되는 표류(drift) 현상을 발생시킬 수 있다(Streeck & Thelen, 2005; 성혜영 외, 2020a에서 재인용).

이를 경계하듯이 최근 모수적 개혁의 한계를 지적하며 구조적 개혁의 필요성을 강조하는 연구들이 다수 등장하고 있다. 김수완(2019)은 연금 정치적 측면에서 다양한 이해관계를 포괄하기 위한 구조적 개혁 논의가 필요하다고 강조했고, 오건호 외(2019)는 구조적 개혁을 통해 국민연금의 재정 균형을 달성해야 한다고 강조한다. 성혜영 외(2020a)은 모수적 개혁만으로는 현행 제도가 지닌 현 노인세대의 빈곤 문제, 국민연금과 기초연금의 재분배 기능 충돌 문제, 국민연금의 지속가능성과 급여적정성 간 상충관계(trade-off) 문제, 급여 사각지대 문제, 세대 간 격차 문제가 해결될 수 없다고 강조하며 구조적 개혁이 필요하다고 주장하였다.

구조적 개혁 필요성과 함께 대략적인 개혁의 방향성을 제시한 연구들

도 있다. 김윤영(2020)은 불안정 노동자의 노후소득보장을 위해 일반 공공부조에서 분리된 별도의 노인 기초보장이 필요하다고 강조하였다. 이승윤 외(2019)는 이중노동시장 구조 하에서 시행한 다양한 시뮬레이션 결과에 기초하여, 국민연금의 소득대체율을 50%로 복원하고, 기초연금을 50만 원으로 인상하는 것을 대안으로 제시하였다. 그러나 전술한 두 연구는 재정적 지속가능성 문제, 국민연금과 기초연금의 역할 재정립에 대해서는 다루지 않았다는 한계가 있다. 한편, 류재린, 김준일(2019)은 국민연금과 기초연금의 역할 재정립 필요성을 강조하며, 국민연금의 단계적 소득비례연금 전환과 부조형 기초연금으로의 개편을 제시한 바 있다. 또한 이준영(2019)은 기초연금을 소득에 따라 보험료를 납입하며, 생계급여에 근접한 수준(예, A값의 20% 수준)의 정액급여를 제공하는 기여 기반 제도로 전환할 것을 제안하였다. 이는 현행 국민연금의 균등부분을 기초연금화하는 것과 동일하다. 마지막으로 전영준(2020)은 공적연금, 기초노령연금, 국민기초생활보장제도 등 공적제도를 통합적으로 운영하는 방안을 제시하였는데, 이는 기초연금의 지급 대상 축소 및 급여 수준을 상향 조정, 국민연금 보험료의 소폭 인상, 민간연금의 정상화, 특수지역 연금의 급여 삭감을 골자로 한다. 또한 동 개혁을 통해서도 현행 제도의 문제를 근본적으로 해결하기 어려울 가능성이 크므로, 공적연금 민영화를 통해 '1인 1계좌 확정기여형 공적연금제도'로 전환하는 개혁안을 제시하였다.

이상의 선행연구들은 재정안정성에 대해 다루지 않았거나(김윤영, 2020; 이승윤 외, 2019, 이준영, 2019), 구체적인 개혁 방안 및 이행계획 없이 방향성만을 제시하였다(류재린, 김준일, 2019; 전영준, 2020). 반면, 김원섭 외(2016), 김태일(2015), 석재은(2018), 성혜영 외(2020a), 오건호 외(2019), 오건호(2021b), 윤석명(2018), 이용하 외(2015), 이용

하(2022), 정해식 외(2020b), 주은선(2020), 김상호(2021; 2022), 최병호·강성호(2019) 등의 연구들은 구체적인 구조적 개혁 방안들을 제시하였다. 이하에서는 이들이 제안한 개혁안들의 주요 내용을 시간 순서에 따라 살펴보겠다.

먼저, 김태일(2015)은 국민연금제도를 수익비 1의 소득비례 제도로 전환하고, 재정안정화를 위해 보험료율을 16~17% 수준으로 점진적 인상하는 방안을 제시하였다. 또한 저소득층의 재분배는 기초연금과 조세 재원의 사각지대 해소 대안을 통해 해결해나갈 것을 제안하였다. 동 연구에서 제안한 사각지대 해소 대안은 근로장려세제 수급 및 국민연금 가입 연계, 출산 크레딧 확대, 지역가입자의 두루누리 사업 적용, 무소득 배우자 연금보험료 납입에 대한 세제 혜택 부여, 청년층에 대한 크레딧 확대 및 보험료 지원이다.

이용하 외(2015)는 보장수준 40%를 유지하는 선에서 국민연금과 기초연금의 역할을 재구조화하는 세 가지 방안을 검토하였다. 이들이 검토한 방안의 핵심적인 내용은 기초연금을 65세 이상 노인 전체에게 지급하고 급여 수준을 15% 또는 20%로 인상하는 동시에, 국민연금의 소득대체율 수준을 20~30%로 인하하는 조합을 만드는 것이다. 더 구체적으로, 1안은 국민연금의 소득대체율을 30%로 조정하고 기초연금을 A값의 15%로 지급하는 안, 2안은 국민연금의 소득대체율을 25%로 조정하고 기초연금을 A값의 15% 수준으로 조정하는 안, 3안은 국민연금의 소득대체율을 20%로 조정하고 기초연금을 A값의 20% 수준으로 조정하는 방안이다. 국민연금의 소득대체율을 인하하는 경우 수지상등에 가까워지므로 별도의 재정안정화 장치는 제시하지 않았다.

김원섭 외(2016)는 기본개편모델과 확장개편모델의 두 가지의 개혁안을 구분하여 제시하였는데, 별도의 보충적 선별부조제도를 도입하여 기

초보장을 강화한다는 점이 특징이다. 각 모형에 대해 자세히 살펴보면, 기본모형은 기초연금을 전체 노인에게 A값의 10% 수준의 급여를 지급하는 제도로 개편하고, 보충적 선별부조제도를 도입하여 추정된 빈곤선의 2/3 수준의 소득을 얻고 있는 노인들에게 A값의 5% 수준의 급여를 지급하는 것이다. 국민연금은 소득대체율을 35%로 조정하되, 균등부분과 비례부분의 비율을 0.75:1로 변경하여 소득비례성을 강화할 것을 제안하였다. 확장개편모형은 기본개편모형과 기초연금의 포괄 범위가 동일하나 급여 수준을 A값의 15%로 높이고, 국민연금의 소득대체율을 30%으로 조정하되 균등부분과 비례부분의 비율을 0.5:1로 변경하여 소득비례성을 더욱 강화한 것이다. 보충적 선별부조는 기본개편모형과 동일하다.

석재은(2018)은 국민연금을 수익비 1을 유지하도록 개편하되 향후 수익비 1 유지가 어려운 시점에 NDC로 전환하는 방안을 제시하였고, 이와 함께 기초연금제도를 최저보증연금으로 전환할 것을 제안하였다. 국민연금은 급여-부담 수준의 세대 회계기준을 마련하여 운영하되, 수익비가 1.0 이하로 떨어지는 시점에서는 NDC 방식으로 전환하는 것이 특징이다. 이때 국민연금의 재정적 지속가능성을 제고하기 위해 연금 보험료를 12%로 인상하되, 사용자의 경우 퇴직금 부담금의 일부(4%)를 국민연금 보험료로 전환할 것을 제안하였다. 즉, 근로자는 7.5%를, 사용자는 11.5%를, 자영자는 12%를 부담하는 방안이다. 또한 빈곤 완화 및 기초연금의 재정적 지속가능성 확보를 위해 기초연금을 최저보증연금으로 전환하는데, 급여 수준은 초기에는 생계급여 수준으로 설정하되, 향후 국민연금의 평균연금액이 생계급여비 수준까지 증가하면 생계급여 수준에 일정금액(1인 생계급여액의 20%)을 더하여 지급할 것을 제안하였다.

윤석명(2018)은 국민연금과 기초연금을 동시에 고려한 급여적정성 논의가 필요하며, 급여 수준과 재정안정 방안을 패키지로 접근해야 한다고

강조하였다. 구체적인 방안을 살펴보면, 국민연금은 균등부분(A값)과 소득비례부분(B값)의 비중을 현행 50:50에서 25:75로 조정함으로써 소득 재분배 역할의 일부를 기초연금으로 이양하고, 보험료를 최소 13.5%까지 단계적으로 상향조정할 것을 제안하였다. 또한 추후 소득대체율에 기대여명계수를 적용하여 장기적인 재정안정화를 도모할 것을 제안하였다. 기초연금은 장기적으로 지급대상자 비율을 축소하고, 급여는 소득수준별로 차등지급할 것을 제안하였다. 이때 국민연금과 기초연금의 연계는 폐지한다. 이 밖에도 근로장려세제, 두루누리 사업 확대적용 등의 사각지대 축소 노력을 통해 실질 가입기간을 확보함으로써 공적연금의 적정성을 달성하고, 다층소득보장체계를 강화함으로써 중간소득 이하 계층은 국민연금과 기초연금으로, 중간소득 이상 계층은 국민연금과 퇴직, 개인연금을 통해 안정적인 노후소득을 보장받게 할 것을 제안하였다.

최병호, 강성호(2019)는 국민연금을 확정기여형 완전비례연금으로 전환하고, 기초연금을 보편적 수당으로 전환하여 전체 노인에게 50만 원씩 지급할 것을 제안하였다. 이때 국민연금의 소득대체율은 20% 수준이며, 보험료율은 9% 수준이다. 또한 퇴직연금은 공적연금화하여 다층체제로 발전시킬 것을 제안하였다. 해당 연구에서는 별도의 정책효과 분석을 시행하지 않았으나, 기초연금의 증액으로 보장성이 강화되나 장기적으로는 재정문제가 발생할 것으로 예상된다.

성혜영 외(2020a)는 모수적 개혁만으로는 현행 제도의 문제를 해결하는 데 한계가 있다는 점을 지적하며, 총 세 가지의 구조적 개혁 방안을 제시하였다. 첫 번째 개혁모델은 현 캐나다 연금제도를 참조한 것으로, 국민연금은 완전 소득비례연금으로 전환한 후 소득대체율을 25% 또는 30%로 낮추고, 보험료율을 10%(소득대체율 25%로 인하 시) 또는 12%(소득대체율 30%로 인하 시)로 인상하여 보험수리적 균형을 맞출 것을

제안하였다. 기초연금은 소득 하위 90%까지 A값의 15%를 지급하되, 95%까지는 급여슬라이드를 적용하는 방안을 제시하였는데, 소득 상위 5%에는 기초연금을 지급하지 않는 방안이다. 또한 조세 기반의 보충연금을 도입해 소득 하위 20%에게 A값의 5%에서 10%에 해당하는 급여를 지급할 것을 제안하였다.

두 번째 개혁모델은 일본형 모델로, 국민연금의 균등부분과 비례부분을 분리해 국민연금을 완전비례연금으로 전환하고, 균등부분은 기초연금과 합쳐 보험료와 조세를 공동재원으로 하는 새로운 기초연금으로 전환하자는 제안이다. 구체적인 개혁 방안을 살펴보면, 1안은 1인당 최대 A의 24% 수준(약 60만 원)의 급여를 제공하되 이 중 절반은 국민연금 가입에 비례해 지급하고, 절반은 정액을 지급하는 방안이다. 이때 정액급여는 조세로 조달하고, 국민연금 가입기간에 따른 급여는 국민연금 기금에서 조달한다. 국민연금은 완전 소득비례 연금으로 전환하여 소득대체율을 21%로 낮추고, 보험료율을 2021년부터 5년마다 1%p씩 인상하여 2031년 12% 수준으로 인상할 것을 제안하였다. 2안의 경우 1인당 A의 20% 수준(약 50만 원)의 급여를 제공하되, 이 중 2/5는 국민연금 가입에 비례해 지급하고, 3/5은 정액을 지급하는 방안이다. 기초연금의 재원조달방식은 1안과 동일하다. 국민연금은 완전 소득비례 연금으로 전환하여 소득대체율을 25%로 낮추고, 보험료율을 12% 수준으로 인상하는 방안을 제시하였다.

세 번째 개혁모델은 '독일형' 모델로, 완전 소득비례연금과 최저연금으로 공적연금을 재구조화하는 방안이다. 구체적으로, 국민연금은 완전 소득비례로 전환하되, 소득대체율은 현행(40%)을 유지하고 보험료율은 12%로 인상한다. 이때 소득비례 전환 시의 부작용을 보완하기 위해 전액 국고지원의 크레딧을 확충한다. 기초연금 대신 도입하는 최저연금은 국

민연금 가입기간에 연계하여 지급되는데, 예컨대, 국민연금을 40년 이상 가입하여도 급여액이 중위소득의 50%에 못 미치는 이들에게 중위소득의 40%(2020년 기준 약 70만 원) 수준까지 최저연금을 채워주고, 국민연금을 30년 이상 가입하여도 급여액이 중위소득 50%에 못 미치는 이들에게는 중위소득의 35% 수준까지의 급여를 지급하는 방식이다. 이 방안은 기초연금을 최저연금으로 전환한 뒤, 기초연금과 국민연금을 통해 1인 최저 50만 원을 보장하자는 석재은(2018)의 방안과도 유사하다.

정해식 외(2020b)는 기존 공적연금제도의 개편 이외에도 일정 수준 이상의 최저소득보장을 목표로 하는 ‘보충적 노후소득보장제도(GIS, Guaranteed Income Supplement)’의 작동조건 및 작동 가능성을 검토하였다. 이 연구는 GIS 도입 시 가장 적절한 모형으로 국민연금의 소득 대체율을 50%까지 높이는 방안을 제시하였다. 구체적으로 살펴보면, 국민연금은 소득대체율을 2021년부터 50%로 상향 조정하고, 기초연금은 2021년부터 노인 70%를 대상으로 A값의 12.5% 수준의 급여를 지급하되, 이후 A값에 연동하여 급여 수준을 조정하는 방안이다. 이때, 기초연금과 국민연금의 연계 금액은 폐지한다. GIS는 A값의 25% 수준을 보장하는데, 이는 기준 중위소득의 35%를 약간 상회하는 수준이다. 이때, 부부일 경우 GIS 개별수급 시 급여액의 80%만 지급(부부 금액을 80%)하는 것으로 설정하였다. 수급대상자 선정 시 기초연금이나 국민기초생활보장 급여와 달리 재산은 고려하지 않았고, 기초연금을 제외한 공적연금소득을 소득조사 대상으로 설정하였다.

주은선(2020)은 국민연금과 기초연금 두 제도를 모두 강화하되, 현세대의 노인빈곤 문제는 기초연금, 공공부조 등으로 해결하고, 미래의 노인빈곤 문제는 국민연금 강화로 해결할 것을 제안하였다. 구체적인 개혁 방안을 살펴보면, 국민연금의 경우 보험료율과 급여(기준 소득대체율)를 동

시 인상하는데, 소득대체율은 국민연금 40년 가입자 기준 45%로, 보험료율은 10년에 걸쳐 12%로 인상할 것을 제안하였다. 이후에는 향후 30년의 재정상태를 진단하고 점진적으로 수지균형을 개선해 나갈 것을 제안하였다. 기초연금의 경우 단기적으로는 대상 범위를 유지하되, 장기적으로는 수당제도에 가깝게 개편할 것을 제안하였다. 기초연금 급여 및 연동 기준을 A값으로 정리하고, 급여 수준은 A값의 12.5%로 유지할 것을 제안하였다. 이때 국민연금과 기초연금의 연계감액은 폐지하고, 소득역전 방지 감액만 유지할 것을 제안하였다. 또한 현세대 노인의 빈곤완화를 위해 빈곤노인에게 초점을 맞춘 보충적 노후소득보장제도(GIS)를 도입하는 한편, 저소득층에 대한 보험료 지원을 통해 보험료 부과의 누진적 성격을 강화할 것을 제안하였다. 이 밖에도 보험료 부과소득 상한을 상향 조정(또는 제거)하는 대신 급여 상한을 설정할 것, 수급개시연령을 2050년경까지 65세에서 70세로 점진적으로 조정하고, 가입연령 역시 이에 맞추어 조정할 것을 제안하였다.

다음으로, 오건호(2021b)는 현행 노후소득보장체계의 한계를 지적하며 구조적 개혁 필요성을 강조하였으나, 바로 구조적 개혁을 시행하기는 어려우므로 단기적으로 보험료를 인상하는 모수적 개혁을 시행한 뒤, 추후 구조적 개혁으로 시야를 확장할 것을 제안하였다. 구체적으로 살펴보면, 국민연금은 소득대체율을 30% 인하하거나 40%로 유지할 것을 제안하였는데, 보험료율은 각각 15% 수준으로 인상하되, 소득대체율 40%를 유지하는 경우에는 일부 재원을 일반회계에 의존할 것을 제안하였다. 기초연금은 최저보장연금으로 전환하여 중간계층까지 포괄하되, 1인 가구 중위소득의 40% 수준(2021년 기준, 73만 원)의 급여를 제공할 것을 제안하였다. 기초연금의 수급대상 선별 기준은 공적연금 및 여타 소득과 자산을 고려한 소득인정액으로 할 것을 제안하였다. 이 밖에도 중상위 계층

의 보장성을 보완하기 위해 퇴직연금을 연금화하여 정착시킬 것을 제안하였다.

김상호(2022)는 국민연금의 근본적 개혁이 필요함을 강조하며, 기초연금과 국민기초생활보장제도를 최저소득보장제도로 개편하는 방안을 제시하였다. 구체적인 개혁 방안을 살펴보면, 국민연금을 소득비례연금으로 전환한 뒤 40년 가입 기준 30%의 소득대체율을 보장하는 제도로 개편하고, 재정적 지속가능성을 확보하기 위해 보험료율을 15%로 인상할 것을 제안하였다. 기초연금은 최저소득보장제도로 개편하여 현재대 노인의 40%에게 A값의 22%에 해당하는 금액을 최저소득으로 보장할 것을 제안하였다. 이때 국민연금과의 연계감액은 폐지한다. 이에 더하여 2032년까지 현행 확정급여방식(DB)의 골격을 유지한 후 2033년에 NDC의 핵심요소를 도입할 것을 제안하였다. 이 밖에도 소득활동에 따른 감액제도의 폐지, 수급연령을 67세로 조정, 크레딧 제도 확대 등을 제안하였다. 퇴직연금의 경우, 의무적 퇴직연금으로 전환하여 소득대체율 16.6% 수준(8.3%의 보험료를 납부, 40년 가입 기준)을 보장하는 제도로 개편할 것을 제안하였다.

이용하(2022)는 우리나라 노후보장 문제의 근본 요인이 기초연금과 국민연금(균등부분)의 기능 중복이라고 지적하며, 이를 구조적으로 통합 조정하는 방안을 제시하였다. 이는 기존의 부조식 기초연금을 완전 보편적이고 수준 높은 新기초연금(노인 100%, A값의 16%=40만 원)으로 전환하고, 국민연금은 기초연금과 기능중복이 되는 균등부분을 폐지 또는 축소하는 것을 골자로 한다. 이때, 국민연금은 소득대체율 24%를 보장하는 완전비례연금으로 전환할 것을 제안하였다. 국민연금 수급자에게 기초연금과 비례연금을 동시에 수급하게 하여 소득대체율 40% 수준의 급여를 보장하겠다는 것이다. 이때 기초연금은 국고(지자체 부담 폐지)로 전액

조달되며, 제도전환에 따른 모든 기득권(기존 국민연금 및 기존 기초연금)을 철저히 보장할 것을 제안하였다.

마지막으로, 정창률(2022)은 퇴직연금을 포함한 공/사적연금의 소득 대체율을 30년 가입기준 40~45%로 설정하는 방안을 제시하였다. 장기적으로 기초연금과 국민연금을 통합하고, 퇴직연금을 개선하여 중산층 근로자의 실효적 노후소득보장 수단으로 만들면, 국민연금이 보편적인 노후소득보장제도로 기능할 수 있다는 것이다. 동 연구는 공적연금을 통해 최소 50% 내외의 소득을 보장하는 것을 전제로 하는 두 개의 방안을 제시하였다. 1안은 향후 5년간 국민연금의 보험료율을 12% 수준으로 인상하는 동시에 소득대체율을 소폭 인하하는 방안이며, 2안은 보험료율을 15%로 인상하고 국민연금 소득대체율 수준을 현행으로 유지하는 방안이다. 전자의 경우, 퇴직연금의 소득대체율(30년 가입 시) 18~20% 수준으로 조정하여 총 40~45% 수준의 소득대체율을 보장할 수 있고, 후자의 경우 총 48~50% 수준의 소득대체율을 보장할 수 있다. 이때 국민연금의 재분배 기능을 강화하기 위해 국민연금의 최저연금제를 도입하여, 3년 이상 국민연금에 가입한 이들에게 최저연금을 보장할 것을 제안하였다. 기초연금의 경우 일정 시점 이후 국민연금과 일원화하고, 기초연금 재정을 국민연금의 가입 지원 재정으로 전환하여 국민연금의 소득재분배 기능을 강화할 것을 제안하였다. 이외에도 보험료 부과 소득의 상한을 인상하고, 특수직역연금을 국민연금과 유사한 형태로 개편할 것을 제안하였다. 지금까지 살펴본 주요 선행연구들의 구조적 개혁안은 <표 2-18>에 정리되어 있다.

(표 2-18) 주요 선행연구들의 구조적 개략안

구분	김태일(2015)	이용하 외(2015)			김원섭 외(2016)		석재은(2018)
		1인	2인	3인	기본개편모델	확장개편모델	
개요	국민연금제도를 수익비 1의 완전소득비례 제도로 전환	국민연금과 국민연금의 역할 분담 제구조화 (총 소득대체율 40% 이상 유지)			기초연금, 보충적 신별부조를 통해 공적연금에서의 기초보장을 강화		국민연금 수익비 1을 유지하고, 기초연금을 최저보증연금으로 전환
	재분배	완전 소득비례			비례성 강화 (균등:비례= 0.75:1)	비례성 강화(균등:비례= 0.5:1)	현행 유지
	소득대체율	30%	25%	20%	35%	30%	현행 유지 (사회적 합의 시 45% 이상 가능)
개척 방안	보험료율	재정안정화 달성 가능한 수준에서 소폭 인상			현행 유지	현행 유지	3%p 인상 - 사용자: 11.5%(퇴직금분 4% 포함) - 근로자: 7.5% - 자영업자: 12%
	지급대상	65세 이상 노인 전체			65세 이상 노인 전체	65세 이상 노인 전체	최저보증연금으로 전환 시 현행보다 대상자 축소 예상
	지급수준	15%	15%	20%	A의 10	A의 15	- 2022년 30만 원까지 인상, 향후 생계 급여 수준으로 인상 - 향후 국민연금의 급여 평균이 생계급여 비 수준에 이르러면 생계급여 수준에 일 정액을 더한 금액을 지급
보충적 소득보장제도				보충적 신별부조 도입 - 빈곤선의 2/3 수준 이하인 노인들에게 A값 5% 수준의 급여 지급			
기타	조세 재원의 국민연금 사각지대 해소 방안 확대						

(표 계속)

구분	윤석명(2018)		최병호·강성호(2019)		성해영 외(2020a)	
	개혁모델1(케나다형)		개혁모델2(일본형)		개혁모델3(독일형)	
개요	국민연금의 비례성 강화 및 보험료율 인상, 기초연금 선별성 강화					
	재분배	A:B를 25:75로 조정 현행 유지	완전 소득비례	국민연금 소득비례제도 전환 및 역할 축소, 기초연금 대상자 확대 및 보충연금 도입	완전 소득비례	완전 소득비례
	소득대체율	(추후 기대여명계수를 적용하여 급여 수준 조정)	20%	25% / 30%	21%	25%
국민 연금	보험료율	최소 13.5% (단계적 상향 조정)	9% (향후 재정방식을 DB 또는 DC로 변환)	10% / 12%	12%	12%
	지급대상	장기적으로 대상자 축소	65세 이상 노인 전체	전체 노인의 하위 95% (소득하위 90%까지 전액 지급, 90~95%는 급여슬라이드를 적용)	전체 노인	기초연금 대신 최저연금 도입
	지급수준	소득수준별로 차등지급	A값의 20% (2019년 기준, 47만 원) (소득 및 자산에 따른 감액 적용)	A값의 15%	A값의 24% (1/2은 국민연금 가입에 비례해 지급, 1/2은 정액 지급) A값의 20% (2/5는 국민연금 가입에 비례해 지급, 3/5은 정액 지급)	- 국민연금 가입기간에 연 계하여 지급 - 40년 가입 시 중위소득의 40%를 보장
기초 연금	보충적 소득보장제도		- 조세 재원의 보충연금 도입(하위 20%에게 A값의 5~10% 수준의 급여 지급)			
	기타	- 국민연금과 기초연금의 연계 폐지 - 사각지대 축소 노력을 통해 실질 가입기간 확보 - 다층소득보장체계 강화	- 퇴직금을 의무적인 국민 퇴직연금으로 전환 급여: 생애소득의 18.4% 재정: 보험료를 8.3% 또는 DC			-크레딧 확충

(표 계속)

지금까지 살펴본 것처럼 현재까지 매우 다양한 구조적 개혁안들이 존재한다. 이들이 다루고 있는 제도의 범위는 국민-기초연금, 국민-기초-퇴직연금, 국민-기초-퇴직-기초보장 등으로 상이하며, 세부적으로 다루고 있는 논점들도 국민연금의 재분배 기능, 소득대체율, 보험료율, 기초연금의 운영 방향, 기초연금의 지급대상과 지급 수준, 보충적 소득보장제도 도입 여부, 퇴직연금 개편방안 등으로 다양하다.

이처럼 복잡하고 다양한 개혁 방안들이 존재하는 것은 아직 우리 사회가 어떠한 노후소득보장체계를 만들어 갈 것인지에 대해 합의하지 못했기 때문일 것이다. 그간의 연금개혁 논의를 살펴보면, 방향성에 대한 합의보다는 지엽적이고 소모적인 논쟁이 주를 이루었다. 향후 이를 피하고 쟁점 사항들에 대한 이견을 얼마나 좁힐 수 있는지 파악하기 위해서는 선행연구들이 어떠한 방향성을 지니고 있는지, 또한 주요 쟁점 사항들에 대해서는 어떻게 다른지 파악할 필요가 있겠다.

본 연구의 선행연구 분류 기준은 다음과 같다. 첫 번째 기준은 국민연금과 기초연금 중 어느 제도를 중심으로 공적연금제도를 재구조화할 것인지에 관한 것이다. 이는 크게 두 가지 방향성을 지니는데,¹⁸⁾ 첫 번째는 국민연금의 중심성을 강화하고 기초연금, 퇴직연금 또는 보충적 소득보장제도를 통해 이를 보완하는 방안이고(국민연금 중심성 강화), 두 번째는 국민연금의 역할을 축소하고 기초연금의 역할을 강화하는 방안이다(기초연금

18) 사실 이러한 논의는 향후 한국이 어떠한 복지국가로 나아갈 것인지와 밀접하게 연관되어 있으며, 한국 사회에 던지는 의미가 매우 크다고 할 수 있다. 김연명(2015, p.103)은 기초연금의 원리상 급여 수준이 무한정 높아질 수 없기 때문에 소득비례연금의 소득 유지 기능(income maintenance)을 대체할 수 없다고 비판한다. 기초연금을 확대하고 국민연금을 축소하는 것은 공공복지를 통해 중산층의 사회적 위험을 상당 부분 해결하는 높은 수준의 복지국가를 포기하는 것과 같다는 것이다. 주은선(2020) 역시 노후보장에 필요한 자원 동원이 유리한 사회보험방식의 연금제도 유지가 필요하다고 지적한다. 반면, 김원섭 외(2016)는 국민연금의 넓은 적용 사각지대로 인해 국민연금 위주의 단층보장체계가 작동하는 데 한계가 있다고 지적한다. 따라서 기초연금과 국민연금의 역할 재정립을 통해 중층보장체계를 보편화하고 내실화해야 한다는 주장이다.

중심성 강화). 이 기준에 따른 선행연구들의 분류는 아래와 같다.

- 국민연금 중심성 강화: 김태일(2015), 석재은(2018), 성혜영 외(2020a)의 모형③, 윤석명(2018), 정창률(2022), 정해식 외(2020b), 주은선(2020)
- 기초연금 중심성 강화: 김상호(2022), 김원섭 외(2016), 성혜영 외(2020a)의 모형①과 모형②, 오건호(2021b), 이용하 외(2015), 이용하(2022), 최병호·강성호(2019)

두 번째 기준은 국민연금의 (명목)소득대체율을 어떻게 조정할 것인지에 관한 것이다. 이는 인상, 현행 유지, 인하로 구분된다. 이 기준에 따른 선행연구들의 분류는 아래와 같다.

- 소득대체율 인상: 정해식 외(2020b), 주은선(2020)
- 현행 유지: 김태일(2015), 석재은(2018), 윤석명(2018), 정창률(2022), 성혜영 외(2020a)의 모형③
- 소득대체율 인하: 이용하 외(2015), 김원섭 외(2016), 최병호·강성호(2019), 성혜영 외(2020a)의 모형①과 모형②, 오건호(2021b), 김상호(2022), 이용하(2022)

세 번째 기준은 국민연금의 재분배 기능을 어떻게 개편할 것인지에 관한 것이다. 이는 재분배 강화, 현행 유지, 소득비례성 강화, 완전 소득비례 전환으로 구분된다. 이 기준에 따른 선행연구들의 분류는 아래와 같다.

- 완전소득 비례 전환: 김태일(2015), 성혜영 외(2020a)의 모형①, 모형②,

모형③, 이용하 외(2015), 최병호·강성호(2019),
오건호(2021b), 김상호(2022), 이용하(2022)

- 소득비례성 강화: 김원섭 외(2016), 윤석명(2018)
- 현행 유지: 석재은(2018), 정해식 외(2020b)
- 재분배 기능 강화: 주은선(2020), 정창률(2022)

네 번째 기준은 기초연금의 개편 방향이다. 이는 기초연금을 완전히 새로운 제도로 개편, 현행 제도 개선(지급대상 확대), 현행 유지, 현행 제도 개선(지급대상 축소)으로 분류할 수 있다. 이를 적용하여 선행연구들을 분류한 결과는 다음과 같다.

- 새로운 제도로 개편: 성혜영 외(2020a)의 모형①, 모형③, 석재은(2018), 정창률(2022), 오건호(2021b), 김상호(2022)
- 현행 제도 개선(지급대상 확대): 주은선(2020), 이용하 외(2015), 김원섭 외(2016), 최병호·강성호(2019), 성혜영 외(2020a)의 모형②, 이용하(2022)
- 현행 유지: 김태일(2015), 정해식 외(2020b)
- 현행 제도 개선(지급대상 축소): 윤석명(2018)

마지막 기준은 저소득층의 보장성 강화를 위한 새로운 제도 도입 여부이다. 저소득층의 보장성 문제는 국민연금 중심성 강화형과 기초연금 중심성 강화형 모두 고려해야 하는 문제이므로, 양자 모두 새로운 제도의 도입을 고민해 볼 수 있다. 이 기준에 따른 선행연구들의 분류는 아래와 같다.

- 추가적인 제도 도입: 정해식 외(2020b), 주은선(2020), 정창률(2022), 성혜영 외(2020a)의 모형②, 김원섭 외(2016)

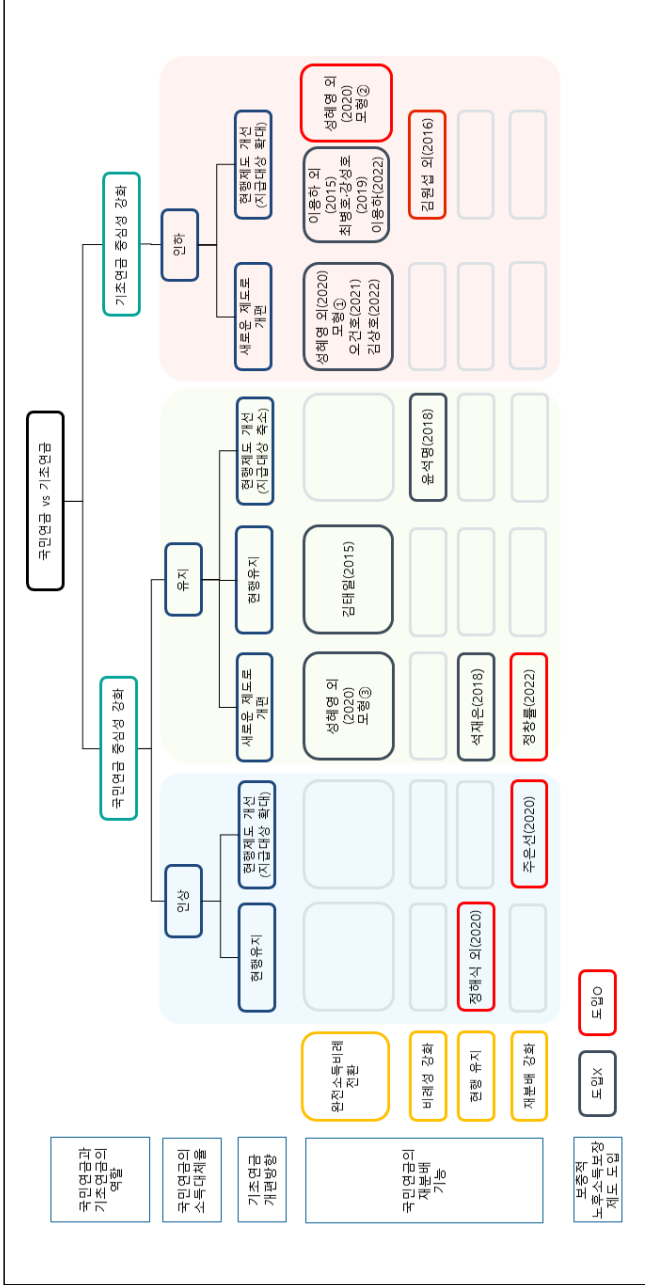
- 추가적인 제도 미도입: 김태일(2015), 석재은(2018), 윤석명(2018),
 성혜영 외(2020a)의 모형③, 이용하 외(2015),
 최병호·강성호(2019), 성혜영 외(2020a)의 모형
 ①, 오건호(2021b), 김상호(2022), 이용하(2022)

이상의 분류 기준에 따른 선행연구의 분류 결과는 [그림 2-7]과 같다. 이에 따르면, 첫 번째 기준과 두 번째 기준의 조합에 따라 기존의 개혁 방안들을 크게 세 유형으로 묶을 수 있다. 첫 번째 유형은 국민연금을 중심으로 공적연금을 개편하되, 현행 소득대체율을 유지한 채 재정안정화에 방점을 찍는 방안이다. 이는 재정적 지속가능성 확보에 초점을 두고, 국민연금 중심성을 더욱 강화하되, 다른 제도들이 이를 보조하는 형태로 공적연금제도를 개편하는 것이다.

두 번째 유형은 국민연금을 중심으로 공적연금을 재구조화하되 소득대체율을 인상하여 급여적정성을 강화하는 유형이다. 이 경우에도 국민연금을 보조하기 위한 다른 수단들이 필요한데, 이 유형에 속한 방안들은 보충적 노후소득보장제도를 도입하여 저소득층의 급여 수준을 제고하려 한다는 점이 특징이다.

셋번째 유형은 기초연금의 역할을 확대하는 동시에 국민연금의 소득대체율을 인하함으로써 국민연금의 재정안정성을 도모하는 방안이다. 해당 유형에 속한 개혁 방안들이 최종적으로 지향하는 바는 조금씩 다르지만, 국민연금의 소득대체율을 인하하고 소득비례 요소를 강화한다는 점과 기초연금의 역할(지급범위 또는 급여 수준)을 확대한다는 점에서 다른 유형과 구별된다.

[그림 2-7] 구조적 개혁 관련 주요 선행연구들의 분류



주: 김은채 테두리는 별도의 보충적 노후소득보장제도를 도입하지 않는 경우를, 붉은색 테두리는 별도의 보충적 노후소득보장제도를 도입하는 경우를 의미함. 자료: 선행연구들을 토대로 필자 작성.

제5절 소결

이번 장에서는 연금개혁의 필요성과 그간의 논의 및 해외의 연금개혁 동향을 살펴보았다.

1절에서는 현행 공적연금제도가 직면한 외부 환경 변화와 제도 내부적 문제점들에 대해 살펴보았다. 먼저, 공적연금제도가 직면한 외부 환경의 변화는 인구구조 변화와 노동시장의 변화로 나누어서 살펴보았다. 인구구조 변화, 특히 저출산과 고령화로 인해 공적연금의 기여 기반이 약화되고 있음을 살펴보았다. 또한 나날이 복잡해지고 다양해지는 노동시장으로 인해 국민연금과 노동시장 간 부정합이 커지고 있는 상황에 대해서도 살펴보았다. 제도 내부적 문제점들로는 노인빈곤 문제, 사각지대 문제, 재정안정성의 문제, 다층체계 내 제도 간 역할의 충돌 문제 등이 있었다.

이후 2절에서는 국내 연금개혁 추진 경과를 살펴보았다. 지난 연금개혁 과정들을 살펴보면, 두 차례의 연금개혁 모두 재정안정성을 확보하고자 급여 수준을 낮추는 동시에 그에 대한 반대급부가 주어지는 형태로 진행되었다. 제1차 연금개혁에서는 전 국민을 포괄하는 제도로 성장하였으나, 소득대체율이 인하되고 수급개시연령 또한 상향 조정되었다. 제2차 연금개혁에서는 기초노령연금 도입, 크레딧 확대 등의 개선이 있었고 기초노령연금제도도 도입되었으나, 소득대체율이 인하되며 급여 수준이 한 번 더 낮아졌다. 제2차 연금개혁 이후로는 재정안정성과 급여적정성을 모두 도모하려는 개혁 방안들이 제시되었으나, 결국 사회적 합의에 이르지 못하였다.

3절에서는 OECD 국가들을 중심으로 최근까지의 연금개혁 동향을 살펴보았다. 연금개혁의 시기별 흐름을 간단히 정리해보면, 1975년부터 1980년대 후반까지는 주로 부과방식 연금제도에 국한하여 보험료율을

올리거나 정부 부채를 통해 공적연금의 수지 불균형을 맞추는 방식의 개혁이 이루어졌다. 1990년대 초반부터 2008년 금융위기 이전까지는 재정적 지속가능성을 달성하기 위한 축소 지향적인 모수적, 구조적 개혁이 동시에 이루어졌다. 2008년 금융위기 이후에는 재정건전성 확보가 주된 목표였으나 적정성 확대를 위한 조치들이 일부 동반되었다. 이전과 달리 이행 기간이 짧은 방식으로 단기간에 진행된 것이 특징이다.

이후 4절에서는 최근 논의되고 있는 연금개혁 방안들을 검토하였다. 2차 연금개혁 이후의 개혁 논의는 대부분 모수적 개혁을 중심으로 이루어졌으나, 최근에는 모수적 개혁의 한계를 지적하며 구조적 개혁 방안을 제시하는 연구들이 매우 늘어났다. 이들은 크게 국민연금 중심성을 강화하는 유형과 기초연금 중심성을 강화하는 유형으로 분류된다. 전자는 국민연금 중심성을 더 강화하는 방향으로 노후소득보장제도를 재구조화하고 기초연금, 퇴직연금 또는 보충적 소득보장제도를 통해 이를 보완하는 것을 특징으로 하며, 후자는 기초연금의 역할을 강화하는 대신 국민연금의 소득비례요소를 강화하고 소득대체율을 낮추어 국민연금의 재정안정성을 확보를 도모한다. 이때 전자는 다시 국민연금의 급여적정성 확보에 초점을 맞추는 유형과 재정안정성을 중시하는 유형으로 나누어진다.

본 연구는 4장과 5장에서 전술한 유형들 중 두 가지를 대표할 수 있는 개혁 방안을 제시한다. 또한 재정안정성과 급여적정성 측면에서 각 방안별 장단점을 비교할 수 있도록 각각의 방안에 대한 재정 추계를 시행한다. 이는 본 연구의 핵심적인 기여가 될 것이다. 다음 장에서는 각 방안을 제시하기에 앞서 구조적 개혁의 필요성과 연금개혁과 관련된 주요 쟁점 사항을 검토하고, 연금개혁을 위한 기본 원칙들을 제시하려 한다.



제3장

구조적 개혁 필요성 및 연금개혁 관련 주요 쟁점사항 검토

제1절 모수적 개혁의 한계와 구조적 개혁의 필요성

제2절 연금개혁 관련 주요 쟁점사항 검토

제3절 연금개혁의 기본원칙



제 3 장 구조적 개혁 필요성 및 연금개혁 관련 주요 쟁점사항 검토

류재린 (한국보건사회연구원)

제1절 모수적 개혁의 한계와 구조적 개혁의 필요성

앞의 2장에서 살펴본 것처럼 현행 공적연금제도는 현 노인세대의 빈곤 및 저연금 문제, 사각지대 문제, 재정적 지속가능성 문제, 제도 간 역할 재정립 필요성 등 다양한 문제들을 지니고 있으며, 빠르게 변화하는 외부적 환경 변화에도 대응해야 하는 상황이다. 그렇다면 이들을 어떻게 개선할 수 있을까? 과거에 시행되었던 개혁들처럼 국민연금의 모수적 개혁만으로 이러한 문제들을 해결할 수 있을까?

첫째, 국민연금의 모수적 개혁만으로는 현 노인세대의 빈곤을 해소하기 어렵다. 현행 국민연금제도의 운영 방식은 부분 적립식이며, 모수적 개혁을 시행하여 보험료율이나 소득대체율 등을 조정하더라도 그 효과를 누리는 것은 현재의 노인세대가 아니라 미래 노인세대일 것이다(성혜영 외, 2020a).

이와 달리 현재의 국민연금과 기초연금 체제를 유지한 채 기초연금액을 상향 조정하는 모수적 개혁은 현 노인빈곤의 개선에 즉시 기여할 수 있다. 그러나 기초연금과 국민연금의 연계 감액으로 두 제도가 완전한 보완관계를 형성하기 어려움을 고려해야 한다(이용하 외, 2015, p.164). 기초연금의 급여액을 높인다 하더라도 향후 국민연금이 성숙되어 기초연금액이 감소하면서 노인빈곤이 다시 심화될 가능성이 큰 것이다. 정리하자면, 국민연금의 모수를 조정하든, 국민연금의 급여산식을 유지한 채 기

초연금을 확대 개편하든, 모수적 개혁이 현 노인세대의 빈곤 개선에 기여하는 효과는 구조적 개혁에 비해 낮을 것으로 예상된다(국민연금연구원, 2018; 성혜영 외, 2020a에서 재인용).

둘째, 모수적 개혁은 미래의 노인빈곤 및 무연금·저연금을 개선하는 데 한계가 있다. 앞에서 살펴본 것처럼 다수의 선행연구가 현행 공적연금제도하에서는 적절한 급여를 보장하고, 노인빈곤을 해소하기 어려울 것으로 전망하고 있다. 제4차 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획에서는 모수적 개혁을 통해 현행 제도를 개선하고, 최소 노후소득보장을 위한 100만 원의 급여를 제공하겠다는 목표를 설정하였다(보건복지부, 2018). 그러나 이에 대한 시뮬레이션 분석을 수행한 권혁진(2020, p.38)은 지금까지 논의·제시되었던 어떤 공적연금 개혁안을 통해서도 해당 목표를 달성하기 매우 어려울 것이라 평가하였다.

그렇다면, 모수적 개혁을 통해 급여 사각지대를 해소할 수 있을까? 미래 노인세대의 급여 사각지대 문제는 현 근로세대가 과연 충분한 가입기간과 급여를 확보할 수 있는지의 문제이다. 이를 진단하기 위해 현재 가입자의 가입상태를 살펴보면, 가입자 간 가입기간 및 기준소득월액의 차이가 상당히 크다는 사실을 알 수 있다. 2021년 12월 기준, 지역가입자의 평균 기준소득월액은 141만 원으로 사업장 가입자(302만 원)의 절반에도 미치지 못하며, 평균 가입 기간 또한 83개월로 사업장가입자(138개월)의 60% 수준에 불과하다(국민연금 내부자료; 류재린, 문현경, 2022에서 재인용). 가입종별 간 기준소득월액의 분포도 상당한 차이를 보이는데, 사업장가입자는 소득 상한선에 몰린 이들을 제외하면 기준소득월액 구간별로 고르게 분포되어 있는 반면, 지역가입자는 50% 이상이 90~110만 원 구간에 몰려 있다(국민연금공단, 2022).

이처럼 국민연금 가입지표에서 두 집단 간 차이가 상당한 것은 고용 및

소득이 불안정한 다수의 자영자와 무급가족 종사자, 초단시간 근로자, 특수형태근로종사자 등이 국민연금에 가입하지 못하거나 지역가입자로 가입해 있기 때문이다. 이들은 사업장 가입자와 달리 보험료를 홀로 부담해야 하며, 보험료 수준 또한 신고소득에 의해 결정된다(류재린, 2020, pp. 35-36). 문제는 기여와 혜택의 시간적 간격이 긴 국민연금의 특성상 불안정성이 장기·만성화될 수 있다는 점이다(류재린, 문현경, 2022). 즉, 노동 시장에서 불안정 노동의 경험이 긴 가입자일수록, 지역가입 경험이 많은 자일수록 향후 급여 사각지대에 처할 가능성이 크다(신우진 외, 2016).

이러한 상황에서 재정적 지속가능성 및 급여적정성 확보를 위해 보험료율과 소득대체율을 조정하는 모수적 개혁을 시행한다면, 세대 내 연금 불평등이 유지되거나 심화될 가능성이 크다. 소득대체율 인상 효과는 지역가입자보다 사업장가입자, 그리고 사업장가입자 중에서도 안정적 운영 기반을 가진 중소기업 이상의 사업장가입자에게 나타날 가능성이 더욱 크다. 소득대체율 조정의 혜택은 가입기간이 길수록 커지는데, 후자가 이에 해당하기 때문이다. 또한 소득대체율의 인상 없이 보험료율만 높이는 경우, 저소득 지역가입자와 영세사업장의 가입 이탈이 가속화되고, 납부 예외자나 체납자의 재진입이 더욱 어려워질 가능성이 크다(김원섭 외, 2016, p.12). 이는 급여 사각지대를 해소하는 것과는 거리가 멀고, 오히려 세대 내 연금급여 격차를 심화시킬 수 있다.

셋째, 모수적 개혁으로는 재정적 지속가능성과 급여적정성을 모두 달성하기 어렵다. 일찍부터 공적연금제도를 운영해온 다수의 선진국은 전후 시기 공적연금의 보편성(universal coverage)과 급여적정성 확보에 치중하여 가입대상 및 급여 수준을 관대하게 유지하다가, 1980년대부터 지속가능성 확보를 위한 삭감 지향적 개혁을 단행하였다(Myles & Pierson, 2001, p. 305; 성혜영 외, 2020b에서 재인용). 이는 저출산·

고령화로 압축되는 인구구조의 변화, 후기 산업사회의 확산, 노동시장의 구조변화 등 안정적인 제도의 운영 기반을 뒤흔드는 사회·경제적 변화에 대응하기 위함이었다.

그런데 공적연금제도의 확대와 축소가 시기적으로 구별되는 선진국과 달리 현재 우리나라는 광범위한 사각지대(대상 포괄성), 낮은 실질 소득대체율(급여적정성), 재정적 지속가능성이라는 과제를 동시에 해결해야 하는 상황에 놓여 있다(국민연금제도발전위원회, 2018, pp.13-14). 국민연금에 대한 신뢰도가 낮아 이에 대한 해결책도 모색해야 한다(석재은, 2021, p.48).

이러한 상황에서 근본적 해결책을 모색하지 않고 모수적 개혁으로 재정안정성, 급여적정성, 포괄성이라는 목표를 동시에 달성하기란 현실적으로 매우 어렵다. 예를 들어, 소득대체율과 보험료율을 모두 인상하여 급여적정성과 재정안정성을 모두 제고한다 하더라도, 이는 일시적인 방안일 뿐 또 다시 새로운 모수적 개혁을 단행해야 한다. 즉, 모수적 개혁은 단기적 처방이 될 수 있으나, 근본적인 해결책은 될 수 없다. 모수적 개혁으로 급여적정성과 재정안정성 모두를 안정적으로 달성하기 위해서는 캐나다의 2016년 개혁 사례처럼 개혁 이전에도 공적연금의 재정안정성이 어느 정도 확보된 상황이어야 한다(성혜영 외, 2020a, p.75).

넷째, 모수적 개혁은 국민연금과 기초연금의 재분배 기능 충돌에 대응하지 못한다. 앞에서 살펴본 것처럼 국민연금과 기초연금은 상호 보완관계라 보기 어렵다. 비기여제도인 기초연금의 급여가 인상되는 경우 국민연금의 가입유인이 저해된다는 우려도 제기되고 있다. 또한 두 제도의 재분배 기능이 서로 충돌하고 있는데, 이는 근로세대의 이중 부담을 초래할 수 있다. 이상의 문제들은 모수적 개혁으로는 해결할 수 없는 문제이며, 두 제도의 역할 재정립이 필요해 보인다.

종합하자면, 현재 공적연금제도가 처한 상황을 고려하였을 때 모수적

개혁으로는 현행 제도의 문제점들을 근본적으로 해소하기 어려워 보인다. 임시방편식 대응으로는 근본적인 문제 해결이 어려운 것이다. 이는 향후 연금개혁 논의가 구조적 개혁을 중심으로 이루어질 필요가 있음을 의미한다. 단일 제도의 개선만으로는 연금제도의 운영 목표인 노후방비와 소득유지 기능을 모두 담보할 수 없다는 점을 염두에 두고 논의의 범위를 확장할 필요가 있다.

제2절 연금개혁 관련 주요 쟁점사항 검토

구조적 개혁 논의는 그 범위가 매우 넓고 방향성도 매우 다르다. 국민연금과 기초연금이 어떤 역할을 해야 하는지에 대한 인식과 향후 발전 전망에 대한 인식 차이가 존재하기 때문이다(정해식 외, 2020a). 이러한 인식 차이는 개혁 목표 설정 또는 지표 해석에도 영향을 미친다. 예컨대, 국민연금의 중심성 강화를 주장하는 이들은 현행 국민연금의 소득대체율 수준이 낮다고 생각하지만, 국민연금의 역할을 축소하고 기초연금을 확대하자는 입장에서는 국민연금의 소득대체율은 현행보다도 낮아져야 한다. 물론 지표 해석은 개별 연구자의 몫이겠으나, 향후의 개혁 논의를 위해 어떠한 쟁점 사항들이 있는지, 또 어떠한 의견들이 대립하고 있는지 파악할 필요가 있겠다.

이에 이번 절에서는 연금개혁과 관련된 주요 쟁점 사항들을 살펴보려 한다. 주요 내용은 지속가능한 연금의 개념 및 개혁 목표 설정 필요성, 공적연금의 급여적정성 평가 지표 및 급여적정성 확보 방안, 재정적 지속가능성 평가 및 재정안정화 확보 방안, 국민연금의 재분배 기능, 사각지대 및 가입종별 간 기여 격차, 다층노후소득보장체계 내실화 방안이다.

1. 공적연금의 지속가능성 확보를 위한 개혁 목표 설정

공적연금제도는 두 가지의 목표를 지닌다. 하나는 개인의 생애주기 간 소득 평탄화와 노후의 빈곤 문제에 대처하는 것이고, 다른 하나는 이러한 제도를 장기적으로 안정성 있게 유지하는 것이다(Barr, 2001; 정해식 외, 2020a, p.31에서 재인용). EC(2003; 2006)는 이러한 목표들을 급여적 적정성(adequacy)과 재정적 지속가능성(financial sustainability)으로 정의하였다. 두 목표는 상충관계가 있기 때문에 연금제도의 운영 방식과 관계없이 양자를 모두 달성하기는 쉽지 않다. 보험수리적으로 단순하게 생각해보면, 기여 대비 급여 수준이 높은 경우 적정성을 확보할 수 있겠으나, 이 경우 재정적 지속가능성은 떨어진다. 이처럼 많은 선진국이 공적연금의 재정적 지속가능성을 보험수리적 지속가능성(actuarial sustainability) 측면에서 검토해왔으며, 재정적 지속가능성 확보를 위해 급여 수준을 삭감하는 개혁을 시행하였다(유희원, 2016). 우리나라 역시 두 차례의 연금개혁에서 재정적 지속가능성을 확보하고자 급여를 삭감한 바 있다.

〈표 3-1〉 EC(2006)의 연금개혁 원칙과 목표

	원칙		
	적정성(Adequacy)	재정적 지속가능성 (Financial Sustainability)	선진화(Modernisation)
목표	1. 사회적 배제 방지 (Preventing cosial exclusion) 2. 적정 생활(living standard) 유지 3. 사회적 연대 (Solidarity)의 증진	1. 고용률 제고 2. 노동 기간의 연장 (Extend working lives) 3. 건전한 공공재정의 측면에서 지속가능한 공적연금 만들기 4. 균형 잡힌 방식의 기여와 급여 조정 5. 사적연금의 급여적정성 및 건전한 재정상태 확보	1. 더 유연한 고용 및 직업력에 대한 적응 2. 연금의 성별 격차 감소 3. 연금시스템이 당면한 과제들에 대한 대응력 발휘

주: EC(2006)에 기초하여 필자 작성.

자료: EC(European Commission). (2006). Adequate and Sustainable Pensions: Synthesis Report 2006.

그러나 공적연금의 사회적 지속가능성(social sustainability)은 재정적 지속가능성(financial sustainability)과 다를 수 있다. 공적연금이 사회적으로 지지되려면 급여적정성 측면에서도 사회적 신뢰를 확보해야 한다. 만일 공적연금이 안정적으로 노후소득을 보장하지 못하거나 노인빈곤의 대응에 적절하게 기능하지 못하는 경우 사회적 지지가 철회될 수도 있다(주은선 외, 2017). 이에 Grech(2015)는 공적연금의 재정적 지속가능성과 사회적 지속가능성(social sustainability)을 구분하고 있다. 재정적 지속가능성은 안정적 재정상태, 기여와 급여의 균형 구조 등을 통해 달성되지만, 사회적 지속가능성은 재정안정성과 급여적정성을 모두 달성해야 비로소 확보 가능한 것이다(Grech, 2015).

그렇다면 우리나라는 어떠한 개혁 목표를 설정해야 하는가? 앞에서 살펴본 것처럼 현재 우리나라는 재정적 지속가능성과 급여적정성을 모두 확보하지 못한 상태이다. 더욱이 제도가 미성숙하여 넓은 사각지대 문제가 있어 적용의 보편성(universal coverage)의 확보도 시급하다. 급여적정성과 대상 포괄성, 그리고 재정안정성의 확보는 난제인데, 김수완(2020)은 하나의 제도로는 이러한 트릴레마(Trilemma)¹⁹⁾를 해결할 수 없기에 다층체계를 강화해야 한다고 주장한다. 이를 고려하면, 향후 연금 개혁 논의에서는 이 세 과제 중 어느 것에 중점을 둘 것인지에 대한 사회적 합의와 적절한 개혁 목표 설정이 필요하다. 각기 상충관계를 지닌 세 가지 목표를 모두 달성하기 위한 최적 조합에 대한 합의가 필요한 것이다.

이때, 명확한 개혁목표 설정을 위해서는 급여적정성과 재정안정성의 개념과 측정 도구 등에 대한 논의가 먼저 이루어질 필요가 있다. 예컨대, 공적연금제도를 통해 빈곤을 방지(poverty alleviation)하는 수준의 급

19) 현행 공적연금제도가 봉착한 트릴레마(Trilemma)를 지속가능성 위기, 보장성 위기, 신뢰 위기로 보는 견해도 있다(석재은, 2021, p.48).

여를 제공하는 것을 목표로 할지, 생애주기 간 소득 평탄화가 가능한 수준의 급여를 보장하는 것을 목표로 할 것인지에 대한 논의가 필요하다.

재정안정성의 경우에도 제도 내의 기여-급여 관계로 이를 평가할 것인지, 제도 외적요소(인구·경제·사회 환경 등)를 고려할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 특히, 현행 국민연금은 급여산정 방식이 확정급여 방식이지만 부분적립방식으로 운용되고 있기 때문에 미래의 연금지출을 위한 재정목표 설정이 더욱 필요하다. 현재 우리나라는 재정 목표가 명확하지 않아 재정계산 결과를 통해 적절한 제도개혁안을 모색하기 어려운 실정이다. ‘국민연금법 제4조’에는 재정계산을 통해 ‘장기재정균형’을 달성해야 한다고 명시되어 있으나, 그 정의가 부재하여 재정안정화 방안 마련에 한계가 있는 것이다.

2. 공적연금의 급여적정성에 대한 평가

급여적정성은 공적연금이 제 기능을 하고 있는지 판단하는 중요한 기준이지만, 관점에 따라 개념과 평가 지표가 다르다. 이하에서는 국제기구를 중심으로 급여적정성의 개념과 평가 기준을 간단히 살펴본다. 먼저, EC(2006)는 급여적정성을 확보하기 위한 기준으로, 빈곤으로부터 보호(prevent)하고 있는지와 생애소득의 평탄화를 제시한다. 즉, 공적연금을 통해 빈곤 위험을 적절히 예방하고, 은퇴 이후에도 합당한 생활 수준(standard of life)을 유지하도록 해야 한다는 것이다. World Bank(2005) 역시 급여적정성 확보를 위해서는 노후 빈곤을 예방하고, 퇴직소득을 통해 생애 기간의 소득을 대체할 수 있어야 한다고 언급한다. 따라서 공적연금의 적정성 논의 시 노인들이 ‘사회적으로 합의된 최소한의 생활 수준’을 누릴 수 있는지, 공적연금을 통해 근로 시기의 소득 수준을 어느 정

도 대체하고 있는지의 문제로 접근해야 하다(권혁진, 류재린, 2018).

급여적정성을 측정하기 위한 지표는 다양하다. EC(2006, pp.54-70)는 빈곤율, 빈곤위험도(poverty risk), 비노인(0~64세) 대비 65세 이상의 상대 중위소득 수준, 65세 이상 노인의 소득 구성, 중위소득(median earnings) 대비 중위 연금 수준 등의 지표를 제시하고 있다. 이 중 급여 수준 논의 시 가장 많이 활용되는 지표는 소득대체율이다. ILO(1967)는 30년 연금 가입 시 45% 이상의 소득대체율을 보장할 것을 제시하였으며(Article 29), World Bank(2005)는 '40년 가입기준 소득대체율 40% 보장'을 급여적정성의 기준으로 제시하고 있다.

그렇다면 우리나라의 급여 수준은 어떠한가? 우리나라는 공적연금제도의 급여 수준에 대한 상반된 해석과 입장이 존재한다. 먼저, 공적연금의 급여 수준이 낮으므로 국민연금의 명목 소득대체율을 인상하여야 한다는 견해와, 이미 충분한 급여를 지급하도록 설계되어 있으며 저부담-고급여 체계를 고려하면 급여 수준을 유지하거나 오히려 축소해야 한다는 상반된 입장이 대립하고 있다.

먼저, 현행 국민연금의 급여 수준이 낮지 않다는 입장은, 첫째, 국제 비교 관점에서 현행 국민연금 급여 수준이 강화할 필요가 없을 정도로 높은 수준이라고 주장한다. 우리나라의 소득대체율이 국제기구들이 권고하는 공적연금의 급여적절성 수준(40년 가입 기준, 40~60%) 또는 국제적 평균 수준에 비해 그리 낮지 않다는 것이다(윤석명, 2018; 이용하, 2022 등). 석재은(2021, p.43) 역시 공적연금과 강제퇴직연금을 합한 소득대체율이 50.3% 수준으로 그리 낮지 않다고 평가한다. 오건호(2021a, p.10)는 소득대체율과 보험료를 기준으로 하는 국제비교는 평균소득 수준의 차이, 가입기간 차이, 각국의 제도적 특수성으로 인해 엄밀하지 않다고 지적하며, 공적연금에서 기여와 급여의 수준을 보여주는 가장 객관

적 지표로 지급률(accrual rate)을 제시한다. 이에 따르면, 한국의 국민연금 지급률 1%는 주요 선진국과 비슷한 수준인 반면, 보험료율은 9%로 매우 낮은 수준이다.

〈표 3-2〉 국제기구의 적정 소득대체율 권고 및 평균 소득대체율 수준

국제기구	보장수준
ILO	60% (홀별이 부부 기준)
World Bank	50~60% (공·사적 연금 합산)
OECD	40.6% (사적연금 포함 시 52.9%)

자료: 1) ILO. (2012). Social Protection floors for social justice and a fair globalization(Report IV). ILC. 101st Session.

2) World Bank. (2005). Old-age income support in the 21st century : an international perspective on pension systems and reform. The International Bank for Reconstruction and Development. World Bank.

3) OECD. (2019). Pensions at a Glance. Paris.

반면, 우리나라의 급여 수준이 낮다는 입장은, 첫째, 높은 노인빈곤율에 대한 고려가 필요하다고 주장한다. 앞에서 살펴본 것처럼 한국의 노인빈곤율은 43.8%로 OECD 회원국(평균 13.5%) 중 가장 높은 수준인데, 국민연금의 낮은 급여 수준이 높은 노인빈곤율의 주요 원인 중 하나이므로 국민연금이 제 기능을 하기 위해서는 급여 수준 제고가 시급하다는 지적이다.

둘째, 국제비교 관점에서도 우리나라는 급여 수준이 낮다는 지적이다. 이들은 OECD 보고서를 주요 인용하여 우리나라의 소득대체율이 낮다고 주장한다. OECD(2021b)에 따르면, 평균소득자(1인 이상 사업체에서 근로하는 근로자) 기준 국민연금 소득대체율은 약 31.8%로 추정되는데, 이는 미국(39.4%), 독일(38.7%), 일본(32.0%) 등 주요 선진국보다 낮은 수준이다.²⁰⁾ 한편, 남찬섭(2022)은 기초연금을 고려하더라도 우리나라의

20) OECD(2021)의 소득대체율 수치의 해석과 관련된 논쟁이 있으나, 소득대체율 수준은 평균

소득대체율이 낮은 수준이라고 강조한다. 평균소득자를 기준으로 기초연금 급여를 계산하는 경우 연계금액에 따라 기초연금의 소득대체율은 3.9% 수준으로 계산되며, 이를 더하는 경우에도 소득대체율이 35.1%에 불과하다는 것이다.

소득대체율 이외의 지표들을 이용하여 한국의 급여 수준이 낮음을 보이는 연구들도 있다. 성혜영(2021, p.18)은 소득대체율을 이용한 급여적정성 평가 시 실제 연금소득이 명목에 얼마나 근접하고 있는지가 중요하다고 강조하며, 한국의 근로자 평균소득 대비 공적연금의 평균 급여액이 19.2%로 영국(15.2%)을 제외한 주요국(미국(31.6%), 캐나다(25.9%), 독일(21.6%), 일본(34.7%))에 비해 낮은 수준임을 보이고 있다. 주은선(2020, p.7)은 OECD 회원국의 '근로세대의 가치분소득 대비 은퇴세대의 가치분소득' 비율이 약 83.5%인데 반해, 한국은 57.2%에 불과하다고 지적하였고, '은퇴세대 가치분소득 중에서 공적 이전소득(공적연금)이 차지하는 비중'의 경우 한국은 32.2%로 OECD 회원국(66.6%)의 절반 수준이라고 강조하였다.

셋째, 국민연금의 급여 수준이 절대적으로 낮은 수준임을 강조한다. 보건복지부(2018)에 따르면, 은퇴한 1인 가구의 최소생활비는 약 95~108만 원 수준이지만, 현행 공적연금 수준으로는 이를 충족할 수 없다는 논리이다. 성혜영, 이은영(2020)에 따르면, 은퇴를 앞둔 51~60세 중 국민연금만으로 필요노후소득을 충족해야 하는 이들은 8.41%, 필요노후소득의 65.4% 수준인 85만 원을 국민연금으로 충당 가능한 자의 비율은 17.53%에 불과하다(2019년 기준).

지금까지 살펴본 급여 수준에 대해 상반된 해석은 국민연금의 소득대

소득자의 소득 수준을 어떻게 적용하는지에 따라 달라지므로, OECD(2021)의 수치 역시 하나의 참고 자료일 뿐이라는 것이 중론이다. 이와 관련해서는 남찬섭(2022)을 참고하기 바란다.

체율 조정 논의에서의 대립으로 이어진다. 노후소득보장을 강화하기 위해 명목소득대체율과 실질소득대체율 중 어느 것을 늘릴 것인지, 그리고 국민연금과 기초연금 중 어느 것을 강화할 것인지에 대한 입장 차이가 존재한다(김연명, 2015, p.105).

먼저, 소득대체율 인상에 반대하는 입장은 소득대체율 인상 효과가 소득 수준이 높고 가입 기간이 긴 중상위 계층에게 상대적으로 더 많이 돌아간다고 지적한다. 특히, 윤석명(2019)은 노동시장의 이중구조가 심각한 상황에서 소득대체율을 상향 조정하면 오히려 노후소득 양극화가 심화된다고 비판한다. 김상호(2019)는 소득재분배 측면에서 국민연금의 보험료율을 인상한 제도발전위원회 나안이 소득대체율을 인상한 보건복지부의 '노후소득보장 강화 방안'보다 바람직하다고 평가하였다. 권혁진(2020, p.39)은 소득대체율의 상향 조정이 모든 계층의 연금액을 전반적으로 증가시키지만, 소득 수준과 가입기간 간 양의 상관관계가 있으며 노동시장 양극화가 심화되고 있음을 고려하면, 그 혜택이 중·상계층에게 상대적으로 더 크게 나타날 수 있다고 지적한다. 그는 만일 소득대체율을 50% 이상 수준으로 인상하는 경우 국민연금의 재분배 기능 강화를 병행하여 하위계층의 소득 수준을 높여야 한다고 제안하였다.

전술한 연구들은 모두 국민연금 소득대체율 조정 시 다층노후소득보장 체계 내 기초연금과 퇴직연금에 대한 고려가 필요하다고 지적한다. 이미 기초연금이 저소득층에 대한 소득보장 역할을 하고 있는 상황에서 국민연금만으로 일정 수준 이상의 소득대체율을 보장할 필요는 없다는 것이다.

반면, 소득대체율 인상을 주장하는 연구들은, 핵심적인 노후소득보장제도인 국민연금의 부족한 보장성을 보완하기 위해 소득대체율 인상이 필요하다고 강조한다. 주은선(2020)은 공적연금제도 도입 시 초기에는 보험료를 낮게 설정하고 추후에 점차 인상하는 것은 일반적인 패턴이며, 재정

안정화 이전에 적절한 급여가 보장되어야 함을 강조한다. 정해식(2019)은 보험료 인상을 위해서라도 국민연금이 적절한 급여 수준을 확보해야 한다고 강조하며, 이재훈, 구창우(2019)는 공적연금이 생애주기 동안 소비 평탄화가 가능한 수준의 급여를 보장해야 한다고 강조한다.

한편, 국민연금의 가입기간 평균이 짧기 때문에 오히려 명목 소득대체율을 높여야 한다는 주장도 있다. 김연명(2015)과 주은선(2020)은 국민연금 평균 가입기간이 향후에도 25년 내외로 짧을 것으로 전망되기에 명목 소득대체율을 인상해야 실질적으로 최저생계비 수준의 연금을 보장해 줄 수 있다고 주장한다. 가입자들이 충분한 가입기간을 확보할 수 있도록 지원 정책적 노력과 소득대체율 인상이 동시에 이루어질 때 그 효과가 실질화된다는 것이다(주은선, 2020, p.9).

전술한 급여적정성에 관한 논의를 종합해보면, 현재 우리나라의 급여가 낮은 수준임은 분명하지만, 향후 공적연금제도가 얼마만큼의 급여를 보장할 수 있을지는 불확실하다(정창률, 2022, p.9). 이처럼 보장 수준이 명확하지 않은 것은 논의의 범위와 지표가 불분명하기 때문일 것이다. 예를 들어, 국민연금만으로 소득대체율을 산정할 것인지, 기초연금이나 퇴직연금까지 포함하여 소득대체율을 산정할 것인지가 불분명하다. 또한 명목 소득대체율을 정책목표와 비교의 대상으로 삼을 것인지, 가입기간 등을 고려한 실질 소득대체율을 기준으로 삼을 것인지도 불분명하다. 향후 생산적인 논의를 이어가기 위해서는 논의 범위와 지표에 대한 전반적인 합의가 먼저 필요하다. 동일한 기준 하에서 논의해야 객관적인 평가와 개선 방향 설정이 가능하기 때문이다.

3. 공적연금의 재정적 지속가능성에 대한 평가

재정적 지속가능성은 미래에도 계속해서 연금 급여를 지급할 수 있는지를 의미한다(EC, 2006, p.40). 정부가 무한정의 차입을 통해 적정 수준의 급여를 제공할 수 없음은 분명하다. 또한 연금제도는 재정운용 방식과 관계없이 그 사회에서 생산되는 자원의 일부를 노인들에게 이전하는 제도이기에, 충분한 자원이 생산되지 않는다면 적절한 수준의 급여를 계속해서 지급할 수 없다. 따라서 연금제도가 지속되기 위해서는 미래 세대의 재정에 영향을 주지 않고 연금지급에 필요한 재원을 조달할 수 있어야 하며, 단기적인 재정 균형보다는 연금시스템이 장기적으로 재정 균형을 이룰 수 있는 건전한 재정 기반을 갖추고 있는지 판단하는 것이 중요하다.

이를 위해서는 현재의 재정이 재정 목표를 달성할 수 있는 상태인지에 대한 평가가 선행되어야 하지만, 국민연금의 경우 장기적인 재정 균형의 개념은 물론 이를 측정하기 위한 재정 목표와 평가지표에 대한 사회적 합의가 없는 상황이다. 현행 제도는 5년마다 재정 전망을 시행하고, 이에 기초하여 '재정의 장기적인 균형'을 달성할 수 있도록 보험료율 조정 및 기금운용계획 등 국민연금 운영 전반에 대한 계획을 수립하도록 되어 있으나(국민연금법 제4조), 명확한 재정 목표와 평가지표의 부재로 이를 추진하는 데 한계가 있다.

반면, 해외 주요국의 경우 비교적 구체적인 재정 목표를 설정하고 있다. 먼저, 독일은 일정 기간 동안 적용되는 보험료 상한선 및 소득대체율의 하한선을 설정해 놓고, 이를 초과하거나 미달할 것으로 예상될 경우 정부가 보완조치를 마련하도록 하는 의무조항이 마련되어 있다. 캐나다의 CPP는 재정평가 기준 시점 이후 60년까지 약 5~6배의 적립배율을 유지할 수 있는 보험료율을 적용하는 것을 재정목표로 설정하고 있다. 일본의 국민연

금과 후생연금은 100년 후 적립배율 1배를 재정목표로 설정하고 있으며, 미국의 OASDI는 단기재정목표로 10년간의 수지균형, 장기재정목표로 75년의 수지균형을 설정하고 있다(신승희, 김형수, 손현섭, 오유진, 김정빈, 2020). 따라서 우리나라 역시 향후 재정계획 수립 또는 제도 개선 필요성 여부를 판단하기 위해서는 명확한 재정목표를 설정할 필요가 있다(신화연, 최기홍, 김종훈, 신승희, 2020).

재정평가 기준에 대한 논의도 필요하다. 연금의 재정적 지속가능성을 측정하는 지표는 적립배율, 부과방식 비용률, 균형비(balance ratio), 수지차 등으로 다양하다(Hirose, 2011; 박명호 외, 2020, p.150에서 재인용). EC(2012)는 GDP 대비 연간 수지차(보험료 수입 - 연금 급여), 부과방식 비용률, 노인부양비 등을 제시하기도 하였다. 이들은 모두 유용한 지표이지만 향후 급속한 고령화를 경험할 것으로 예상되는 우리나라의 경우 추계기간 전반에 걸친 재정상태를 함축적으로 나타낼 수 있는 재정평가 지표에 관한 연구가 필요하다(신화연 외, 2020). 예를 들어, 평가 시점의 기 보유 적립금을 적용하는 적립배율은 단기간의 유동성 평가에는 적합하지만, 우리나라처럼 고령화가 급속하게 일어나는 구조에서는 연도별 변동폭이 커질 수 있어 평가지표로서의 적합성이 떨어질 수 있다(정도진, 이항석, 전영준, 박창균, 2018, p.129). 따라서 해외에서 많이 활용되는 지표라 하더라도 우리나라의 실정에 맞는 지표를 탐색하는 것이 중요하다.

〈표 3-3〉 해외 주요국의 재정목표

구분	재정목표	추계 기간	명문화 여부
한국 (국민연금)	-국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정	70년	○ (국민연금법 명시)
독일 (국민연금)	-보험료율) 2020년까지 20%, 2030년까지 22%를 상한선으로 설정 -소득대체율) 2020년 46%, 2030년 43%를 하한선으로 설정 -보험료 상한선 초과 또는 급여 수준 미달이 예상될 경우, 정부는 보완조치를 마련해야 함	15년 (5년 증기전망)	○ (사회법전 제6편 공적연금보험법 명시)
캐나다 (CPP)	-재정평가 기준 시점부터 60년까지 일정한 수준의 적립배율을 유지할 수 있는 최소한의 보험료율(minimum contribution rate) 적용	75년	○ (CPP Act 제113.1조에 명시)
일본 (국민/후생연금)	-재정목표(100년 후 적립배율 1배), 소득대체율 하한 명시	100년	× (재정검증을 통한 재정목표 설정)
미국 (OASDI)	- 단기재정목표: 10년 수지균형 - 장기재정목표: 75년 수지균형	75년 (10년 단기전망)	× (재정추계 시 평가기준으로 적용)
스웨덴	균형비 ²⁾ = 1	75년	×

주: 1) 신승희 외(2020)의 〈부록 표 1〉 - 〈부록 표 3〉과 국민연금연구원(2016)을 참조하여 작성한 것임.

2) 균형비는 추정 기여 자산과 적립기금의 시장 가치를 더한 뒤 이를 연금 부채(누적된 명목 연금수급액 및 연금 지급액)로 나눈 값을 의미함.

자료: 1) 신승희, 김형수, 손현섭, 오유진, 김경빈. (2020). 해외 주요국 공적연금의 재정추계보고서 비교 검토-캐나다, 일본, 미국, 핀란드 사례 중심. 국민연금공단 조사보고서. pp. 155-157. 〈부록 표 1〉 - 〈부록 표 3〉.

2) 국민연금연구원. (2016). 재정목표 및 재정지표의 국제비교연구. 국민연금연구원. p.202.

한편, 재정적 지속가능성은 다면적으로 평가할 필요가 있다(EC, 2006, p.40). 국민연금제도의 본질이 세대 간 연대에 기초한 사회적 부양체계 작동임을 고려하면, 단순히 보험수리적 수지 균형 차원에서 벗어날 필요가 있다(주은선, 2020, p.9; 유희원, 2014). 향후의 인구 구조, 노동시장 구조, 생산성 등의 요인을 개선함으로써 제도의 기여 기반(contribution

base)를 유지·확대하는 것이 보다 근본적으로 재정안정성을 확보할 수 있는 방법일 것이다(유희원, 2015, p.130).

이는 고령화에 따른 노후소득보장 비용을 계산할 때 총량적 파악이 필요하다는 주장과 맥을 같이한다(주은선, 2020, p.2). 즉, 국민연금의 재정 문제는 고령화로 인한 재정 문제의 일부에 해당하며, 기초연금, 국민연금, 기초보장제도 등의 소득보장제도의 문제를 종합적으로 고려할 필요가 있다. 예를 들어 국민연금의 경우 기금적립을 통해 인구고령화로 인한 세대 간 부담의 차이를 어느 정도 완충할 수 있지만, 조세에 기초하는 기초연금은 미래 세대에게 더 큰 부담을 전가할 수밖에 없다(주은선, 2020, p.12).

따라서 근본적으로 재정안정성을 확보하는 방법은 향후의 인구 구조, 노동시장 구조, 생산성 등의 요인을 개선함으로써 제도의 기여 기반(contribution base)을 유지·확대하는 것이라 할 수 있다(유희원, 2015, p.130). EC(2006)는 연금의 재정적 지속가능성 확보를 위한 목표로 고용률 제고, 노동 기간의 연장, 건전한 공공재정의 측면에서 지속가능한 공적 연금 만들기, 기여와 급여 간 균형, 사적연금의 급여적정성 및 건전한 재정 상태 확보를 제시한 바 있다. 유희원, 한신실(2017)은 국제기구의 재정 안정성 측정 도구를 연금제도의 내적 수지균형과 외적 수지균형으로 구분하여 정리하고 있다(〈표 3-4〉 참조). 이에 따르면, 내적 수지균형 측정을 위한 지표로는 수지 차, 부과방식 비용률 등이 있으며, 제도 외적 수지균형을 측정하기 위한 지표로는 출산율, 고용률, 조세 여력 등이 있다. 향후 연금개혁 논의에서는 이러한 지표들을 종합적으로 고려하여 지속가능성을 평가해야 할 것이다.

〈표 3-4〉 국제기구의 재정안정성 측정 도구

차원	영역	세부 지표	변수설명	사용 기관
제도 내적 수지 균형	제도적 여력	수지차	GDP 대비 연간수지차 = (보험료 수입-연금 급여)/GDP	European Commission 국민연금재정추계위원회
		부과 방식 비용률	$\frac{\text{수급자수}}{\text{가입자수}} \times \frac{\text{평균급여액}}{\text{보험적용소득}}$ 2)	
제도 외적 수지 균형	인구학적 여력	합계 출산율	출산 가능한 여성의 나이인 15세부터 49세까지 한 여성이 평생 낳을 수 있는 자녀의 수	European Commission, 통계청
		기대 여명	65세 이후, 평균 잔여 생존 년수	
		노인 부양비	$\frac{\text{65세이상인구수}}{\text{15세이상64세미만인구수}}$	
	경제적 여력	공적연금 지출	GDP 대비 공적소득비례연금 급여 총지출액	European Commission 국민연금재정추계위원회
		고용률	15세 이상 65세 미만 경활자 중 취업자의 비율	European Commission
		실업률	15세 이상 65세미만 경활자 중 실업자의 비율	
		생산성 증가율	연간 실질 GDP 성장률	European Commission, 국회예산정책처
	재정 여력	조세 여력	GDP 대비 총 정부세입	IMF
		예산 여력	정부지출(%of GDP) 대비 노인관련 총공공지출	IMF 국회예산정책처 European Commission
		채무 여력	GDP 대비 순공공부채	IMF

주: 국내의 여러 보고서를 토대로 작성한 표를 유희원, 한신실(2017)에서 재인용.
 자료: 한국조세재정연구원(2013); 국민연금재정추계위원회(2013); 통계청(2016); 김성태 외(2017);
 국회예산정책처(2016); EuropeanCommission(2015); European Commission(2016); 유
 희원, 한신실, (2017). 국민연금제도의 재정적 지속가능성 평가. 전주: 국민연금연구원.
 pp.88-89. 〈표 IV-1〉 재인용.

4. 국민연금의 재분배 기능

소득 재분배 기능이 공적연금의 본질적인 목표라 할 수는 없지만(주은선, 2020, p.14), 공적연금이 지닌 여러 중요한 기능 중 하나이다. 현재 각 국에서 운영되고 있는 대부분의 공적연금이 재분배적 요소를 지니고 있으며, 국민연금 역시 급여 산식에 A값을 반영함으로써 강한 재분배 기능을 수행하도록 설계되었다. 이에 따라 국민연금의 재분배 기능은 연금 개혁 논의에서 중요하게 다루어지고 있다.

국민연금의 재분배 기능에 대한 논의는 현행 제도의 재분배 기능이 제대로 작동하지 않고 있다는 비판에서부터 출발한다. 그 간 다수의 연구들이 이를 지적하였는데(김태일, 2015; 최기홍, 2015; 2018; 김상호, 2019 등), 이들은 모두 평균소득이 높은 가입자의 가입기간이 긴 경향이 있어 누진적 구조로 설계가 되었음에도 불구하고 역진적 소득재분배가 나타난다고 설명하고 있다. 이용하(2022)는 소득 파악 및 사각지대 문제 역시도 재분배 기능이 작동하지 못하는 원인 중 하나라고 지적한다. 국민연금처럼 재분배 기능과 소득보장 기능이 하나로 통합된 연금제도가 원활하게 작동하기 위해서는 투명한 소득 파악이 무엇보다 중요한데, 국민연금의 경우 사각지대가 광범위하게 존재하고, 지역가입자의 소득 하향 신고 및 보험료 체납이 빈번하게 발생하고 있어 재분배 기능이 작동하기 어렵다는 설명이다.

한편, 국민연금의 재분배 기능은 급여 수준 및 사각지대 해소 문제와도 연관되어 있다. 국민연금은 급여 산식에 A값이 반영되어 있어, 저소득층이 대거 유입되거나 소득이 하향 신고되는 경우 노령연금의 급여 수준이 낮아질 수 있다. 즉, 사각지대 해소를 위해 저소득층을 가입자로 포괄하면, A값과 급여수준이 낮아질 우려가 있다.²¹⁾ 특히, 우리나라처럼 지역가

입자의 소득파악이 어려워 하향 소득신고를 방지하기 어려운 경우 이러한 문제가 더욱 심각해 질 수 있다. 지역가입자가 소득을 하향 신고하면 할수록 수급자의 급여가 낮아지게 되는 것이다.

전술한 국민연금의 재분배 기능 문제에 대한 개선방안은 크게 둘로 나눌 수 있다. 첫째, 국민연금의 소득비례적 요소를 강화하는 것이다. A값을 이용한 소득재분배 방식이 제대로 작동하지 못하니, 이를 폐지하고 다른 방식으로 재분배를 하자는 것이다. 김태일(2015), 김상호(2021; 2022), 이용하(2022) 등이 이를 제시하였다. 둘째, 이와 반대로 국민연금의 포괄성 및 적정성 강화를 위해 오히려 재분배 기능을 강화해야 한다는 주장이 있다(최기홍, 2015; 정창률, 2022; 주은선, 2020; 권혁진, 2022). 이들은 국민연금제도를 소득비례 제도로 전환하는 경우 기존 A값 이하의 소득을 신고하고 있던 하위계층의 급여 수준이 감소하게 된다고 지적한다. 즉, 완전소득비례로의 전환이 역진성을 띠고 있다는 것이다. 최기홍(2015)은 미시모의실험을 통해 제1차 연금개혁에서 소득비례적 요소를 강화한 것이 소득재분배 기능을 낮추었음을 지적하며, 급여산식 내 A값의 반영 비율을 상향 조정하는 경우 소득재분배 기능이 다시 확대됨을 보인 바 있다. 정해식 외(2020a, pp.161-175) 또한 시뮬레이션을 통해 기초연금을 보편화하고 국민연금을 완전 소득비례로 전환하는 경우 장기가입자 및 저소득층의 급여 하락이 발생함을 보였다.²³⁾

이때, 이 두 개선 방안이 설득력을 얻기 위해서는 각자의 주장을 보완하기 위한 제도적 장치가 필요하다. 먼저, 국민연금을 완전소득비례 제도

21) 이러한 관점에서 보면, 국민연금의 A값 문제는 재분배 기능뿐 아니라 국민연금제도 내 정합성 차원의 문제이기도 하다.

23) 이에 따르면, 기초연금을 A급여의 20% 수준으로 보편 적용하고, 국민연금을 완전 소득비례로 전환하는 경우, 가입기간 16년을 초과하는 가입자 집단에서 소득대체율 하향이 발생한다. 이 같은 소득대체율의 하락은 국민연금 재분배 요소의 혜택을 누리는 저소득 가입자 집단에서 더욱 크게 관찰된다. 이에 대한 자세한 내용은 정해식 외(2020a)를 참조하기 바란다.

로 전환하는 방안의 경우 저소득층의 보장성 확보에 특히 주의해야 한다. 즉, 소득비례로의 전환 방안이 설득력을 얻기 위해서는 저소득층의 급여 수준을 높여줄 수 있는 방안이 함께 제시되어야 한다. 한편, 재분배 기능을 강화하는 방안의 경우 급여 수준 및 사각지대 해소 문제가 더욱 심화된다. 특히, 수급자의 급여 수준이 전반적으로 낮아질 수 있어 이에 대한 해결책을 모색할 필요가 있다.

한편으로, 다층체계 내 제도 간 역할 배분에 대한 고려도 필요하다. 만일 기초연금이 보편적인 재분배 역할을 담당한다면, 국민연금은 소득비례적 성격을 강화하고 재분배 기능을 줄일 수 있을 것이다. 반면, 기초연금의 선별성이 강화되는 경우에는 국민연금은 재분배 기능을 좀 더 강화하는 방향으로 제도 성격이 바뀔 수 있다(정창률, 2022). 따라서 향후 연금개혁 논의에서는 다층체계 내 어느 제도까지 포함하여 재분배 기능의 개선을 논의할 것인지에 대해 충분히 협의할 필요가 있다.

5. 사각지대 및 가입종별 간 기여 격차

국민연금의 사각지대 문제는 연금개혁과도 밀접하게 연관되어 있다. 사각지대 해소는 그 자체로 국민연금의 형평성 제고 및 재정적 지속가능성에도 도움을 준다. 권혁진(2020, p.38)에 따르면 가입 사각지대 축소 효과는 중·상위 계층에게도 나타나지만, 중·하 계층, 특히 하위 계층에서 더욱 크게 나타난다. 특히, 사각지대 해소를 통해 연금액 분포가 한층 밀집된다는 점에서 형평성이 제고되며, 다른 조건이 동일한 경우 사각지대 축소를 통해 기금소진 연도를 최소 1~2년 정도 늦출 수 있다는 점에서 재정적으로도 도움을 준다. 따라서 국민연금이 대부분 국민을 포괄하는 노후보장제도로 자리 잡기 위해서는 사각지대 문제를 우선적으로 해결해

야만 한다(주은선, 2020, pp.12-14).

한편으로, 사각지대 문제 및 가입종별 간 기여 격차는 공적연금 개혁 목표인 포괄성 확보와도 밀접하게 연관되어 있다. 예를 들어 보험료 인상 시 지역가입자의 부담이 크게 증가하게 되면, 저소득층의 기여회피 가능성이 커질 수 있다(재정안정성↑, 대상 포괄성↓). 또, 예를 들어 사각지대 및 기여 격차가 심각한 경우 명목소득대체율 조정 시 가입기간이 긴 가입자들에게만 혜택이 돌아갈 수 있다. 사각지대 해소를 위해 보험료 지원을 확대하는 경우에도 지역가입자의 하향 신고로 오히려 A값이 떨어질 우려가 있고, 조세 부담이 증가할 수 있다(대상 포괄성↑, 급여적정성↓, 재정안정성↓). 따라서 사각지대 및 가입종별 간 기여 격차 문제를 어떻게 진단하는지에 따라 개혁 방안이 달라질 수 있다.

그렇다면 현재 사각지대는 어떠한 모습인가? 향후 연금제도가 성숙되면 자연스럽게 사각지대가 해결될 수 있는 상황인가? 국민연금의 적용 사각지대는 꾸준히 감소하고 있지만 그 속도가 상당히 느린 편이다(유희원 외, 2021). 또한 가입자 간 가입 기간, 기준소득월액, 징수율에서 상당한 격차가 존재하고 있다(주은선, 2020, pp.12-14). 더욱이 사업장가입자와 지역가입자의 기준소득월액의 격차는 점차 심화되고 있는데, 이는 사각지대 및 가입종별 간 기여 격차 문제에 대해 지나치게 낙관적으로 접근해서는 안 된다는 점을 시사한다.

〈표 3-5〉에 따르면, 사각지대에 속한 이들은 평균적으로 34.4개월의 가입 기간을 확보하고 있는데, 이는 소득신고자의 134.5개월에 비해 월등히 낮은 수준이다. 기준소득월액 수준도 가입종별로 크게 차이 난다. 2021년 12월 기준 사업장가입자와 지역 소득신고자의 기준소득월액 평균은 각각 302만 원, 141만 원으로 2배 이상 차이 난다. 물론 지역가입자 기준소득월액은 가입자의 신고소득이기에 이 같은 격차가 양자 간의 소

득 격차를 의미하는 것은 아니다. 그러나 기준소득월액의 격차가 미래의 급여액의 격차를 낳을 수 있다는 점에서 가입종별 기준소득월액의 수준 차이에 주목할 필요가 있다. 한편, [그림 3-1]에 따르면 2017년 이후로 가입종별 간 기준소득월액의 격차는 더욱 벌어지고 있다. 마지막으로 <표 3-6>을 통해 사업장 가입자의 징수율과 지역소득신고자의 징수율이 20% 이상 차이 남을 알 수 있다.

전술한 내용을 종합해보면, 사각지대가 많이 개선된 것도 사실이지만 어떠한 측면에서는 문제가 더욱 심화되기도 하였다. 따라서 막연하게 제도 성숙과 함께 사각지대 문제가 해결될 것이라고 기대하기는 어려워 보인다. 이는 제도 개혁 논의 시 사각지대 해소 및 국민연금의 내실화 방안에 대한 논의가 반드시 필요함을 의미한다. 가입자 간 기여 격차 문제를 어떻게 해결해 나갈 것인지, 저소득층에게는 어떠한 가입 유인을 제공할 것인지 등에 대해, 보다 구체적으로 논의해야 한다.

<표 3-5> 사각지대 유형 및 연령대별 평균 가입기간(2020. 12월 말 기준)

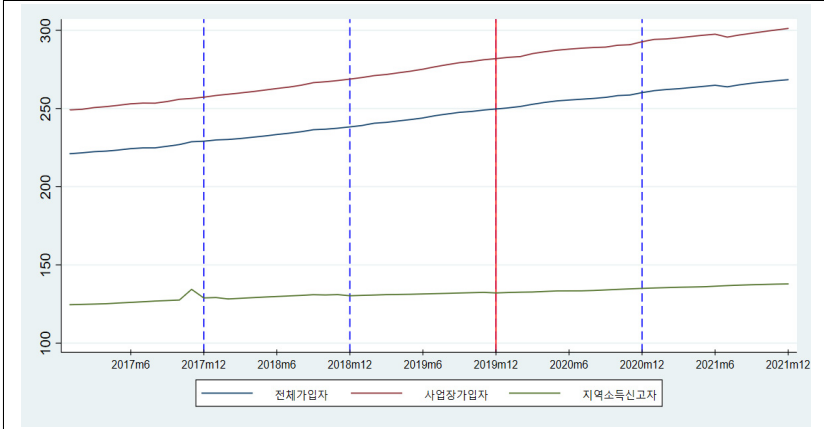
(단위: 천 명, 개월, %)

구분	전체	18-26세	27-29세	30-39세	40-49세	50-59세
사각지대 전체	34.4	3.5	18.3	44.0	57.7	53.4
납부예외	33.9	2.1	22.3	51.7	60.8	53.8
적용제외	32.2	9.0	15.1	32.6	54.7	53.6
장기체납	45.2	7.3	13.2	32.4	48.0	51.4
소득신고자	134.5	23.8	45.2	97.1	161.0	189.6

자료: 유희원, 류재린, 김혜진, 김아람. (2021). 국민연금제도의 사각지대 현황과 대응방안. 전주: 국민연금연구원. p.78. <표 IV-8>.

[그림 3-1] 가입종별 평균 기준소득월액 추이

(단위: 만 원)



주: 계절조정치를 이용하여 산출함.

자료: 류재린, 문현경. (2022). 코로나19 확산이 국민연금 가입에 미치는 영향 분석. 사회보장연구, 38(2), 31-63. p.52, <그림 6>.

<표 3-6> 가입종별 기준소득월액 평균 및 중위수(2022.1.10. 기준)

(단위: 원, %)

구분	사업장	지역 소득신고자	전체 가입자
기준소득월액 평균	3,018,160	1,406,523	2,689,019
당월 징수율 ¹⁾	88.6	65.6	77.0

주: 1) 당월 징수율은 당월 고지된 개월 수 대비 기한 내(당월) 징수된 개월 수를 의미.

자료: 국민연금공단. (2022). 2021년 12월말 기준 국민연금 사업통계. 국민연금공단 내부자료.

6. 다층노후소득보장체계 내실화

1990년대 이후 세계 주요국의 노후소득보장체계는 단일 공적연금제도 중심에서 공·사적 연금이 혼합된 다층노후소득보장체계로 전환하는 추세이다. World Bank(1994; 2005), ILO(2001) 등 국제기구의 보고서들도 공적연금의 재정안정성 확보를 위해 사적연금을 활성화하고 다층노후소득보장체계로 전환할 필요가 있다고 강조한다.

우리나라는 1988년 국민연금, 1994년 개인연금, 2005년 퇴직연금, 2014년 기초연금 도입으로, 외형적으로는 다층노후소득보장체계를 구축한 상태이다. 공적연금인 기초연금과 국민연금, 공공부조인 국민기초생활보장제도가 주요 노후소득보장 기능을 담당하고 있다. 현재 기초·퇴직·개인연금(주택·농지연금 등)이 발달되는 과정에 있으나, 각 제도 간 역할 분배 및 각 제도의 내실화가 필요한 상황이다.

[그림 3-2] 한국의 노후소득보장체계

3층	개인/ 주택·농지연금 등			
2층	퇴직금/퇴직연금 (DB, DC)	개인형 IRP		
1층	국민연금	특수지역 연금		
	기초연금			
0층	국민기초생활보장			
대상	근로자	자영자	기타	공무원 등

자료: 보건복지부. (2018). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획. 내용 일부 수정.

우리나라가 다층노후소득보장체계를 공고하게 구축하기 위해서는 기초연금의 역할을 재정립하는 것이 무엇보다 중요하다. 앞에서 여러 차례 설명하였듯이 현행 기초연금은 65세 이상 노인의 70%를 대상으로 운영되고 있으나, 대상 선정을 위해 소득 및 자산 조사를 실시하고 있어 제도의 성격이 모호하다. 현재 우리나라는 기초연금액을 계속해서 인상하고 있으나, 이는 다음의 두 가지 이슈를 낳는다.

첫째, 재정적·사회적 지속가능성 이슈이다. 현행 기초연금 예산은 노인

인구 증가 및 기준연금액의 지속적 상향으로 2014년 6.9조 원에서 2021년 18.8조 원까지 증가할 것으로 전망된다. 둘째, 기초연금의 모호한 성격으로 인해 기초연금액의 인상은 물론 국기초·국민연금 간 관계에서도 제도 간 정합성이 떨어진다. 기초연금 지급대상인 노인 하위 70%를 선별하기 위한 기준선이 매우 빠르게 높아지고 있다는 점도 문제이다. 2015년 단독가구 93만 원, 부부가구 148만 8천 원이었던 선정기준은 2021년에는 단독가구 169만 원, 부부가구 270만 4천 원으로 증가하였다(정해식, 2021, p.6). 이는 과거에 비해서 소득수준이 높은 사람들이 수급자가 되고 있음을 의미한다(정창률, 2022, p.13).

한편, 다층노후소득보장체계의 내실화를 위해서는 공적연금뿐만 아니라 퇴직연금과 개인연금의 역할도 중요하지만, 퇴직연금은 가입률과 유지율이 낮아 노후소득보장 기능이 미흡하다(강성호, 2019, p.20). 우리나라의 퇴직급여제도는 퇴직금과 퇴직연금으로 이분화되어 있는데, 퇴직연금 가입률은 낮은 편이다. 통계청 행정통계과(2021. 12. 23.)에 따르면, 2020년 기준 도입 대상 사업장의 퇴직연금 도입률은 27.2% 수준이며, 가입대상 근로자의 가입률은 52.4% 수준이다. 특히, 저소득층이 많은 소규모 사업장의 퇴직연금 도입률 및 가입률이 낮다. 300인 이상 사업장의 퇴직연금 도입률은 90.8%이었으나, 5인 미만 사업장은 10.6%에 불과하였다. 가입률의 경우 300인 이상 사업장은 69.1% 수준이었으나, 5인 미만 사업장 근로자의 가입률은 11.9%에 불과하였다(2020년 기준).

더욱이 중도 인출하거나, 이직 시 IRP 계좌로 이관한 후 해지하는 경우가 많아 퇴직연금을 유지하는 비율이 높지 않다. 퇴직연금은 중도인출이 허용되므로 퇴직 전 전액인출이 가능한데, 주택구입(46.3%), 주거임차(16.3%) 등 주거 관련 비용을 충당하기 위해 중도인출하는 경우가 많다. 2020년 기준 이·퇴직에 따라 적립금을 개인형 퇴직연금(IRP)으로 이전한

인원은 85.8만 명인데, 당해연도 개인형 퇴직연금을 해지한 인원은 84.3만 명으로, 이전 인원 대비 해지율이 98.2% 수준이다. 고용노동부, 금융감독원(2021. 04. 05.)에 따르면, 2020년에 퇴직연금 수령이 시작된 계좌 중 연금 수급 비중은 3.3%에 불과하였다.

개인연금 역시 한정된 가입대상과 혜택으로 연금제도로써 기능하는 데 한계가 있다. 경제적 여력이 있는 개인들만이 가입하므로 가입률이 낮을 뿐만 아니라 세제 혜택 이외에는 장기 가입에 대한 유인이 없는 상황이다.

이처럼 현재 퇴직연금과 개인연금이 노후소득보장제도로써 자리 잡지 못한 상황이기때, 향후 이들이 다층노후소득보장체계의 한 축을 담당할 수 있는지는 불확실하다. 그러나 본격적인 연금개혁 논의에 앞서 공·사적 연금의 역할 분담 수준을 더욱 구체화할 필요가 있다(강성호, 2022; 정창률, 2022). 이는 어떠한 제도로 얼마만큼의 급여를 제공할 것인지 정하는 것과 동일하다. 만일 퇴직연금이 공적연금으로서 기능하게 된다면 퇴직연금의 소득대체율까지 고려하여 공적연금의 급여적정성을 논의해야 한다. 그러나 만일 현행 퇴직연금 제도를 유지한다면 국민연금과 기초연금을 통해서 노후 소득의 적정성을 모두 해결해야 할 것이다.

제3절 연금개혁의 기본원칙

우리나라의 공적연금제도는 재정안정성, 급여적정성의 확보, 대상 포괄성의 확대라는 트릴레마에 직면해 있다. 연금제도가 제 기능을 하기 위해서는 이 중 어느 것도 소홀해서는 안 된다. 재정안정성을 확보하면서도, 포괄성도 확대해야 하며, 급여적정성을 확보하면서도 재정안정성을 훼손하지 않아야 하는 것이다. 이는 연금개혁의 핵심이 다중목표 최적화

(Multi-objective optimization)임을 의미한다. 서로 상충관계가 존재하는 다양한 목표를 동시에 충족시켜야만 하는 것이다. 한 가지 유의할 점은 다중목표 최적화 문제에서는 목표 간 상충성이 존재하기에 하나의 해결책만으로 여러 목표를 동시에 달성하는 것이 불가능하다는 점이다. 따라서 개혁 조치가 각각의 목표에 미치는 효과를 복합적으로 고려하는 동시에 다층체계 내 다양한 제도들의 관계에 대한 고민도 필요하다(김수완, 2019, pp.66-67).

이러한 맥락에서 본 연구가 제시하는 개혁의 기본 원칙은 다음과 같다. 첫 번째 원칙은 재정안정성의 확보이다. 공적연금제도가 제 기능을 하기 위해서는 제도가 안정적으로 유지되는 것이 무엇보다 중요하다(전영준, 2020). 재정적 지속가능성을 제고하고, 국민들의 신뢰를 회복해야만 공적연금제도가 사회적으로 지속가능하기 때문이다(이용하, 2022). 또한 공적연금제도의 세대 간 연대원리를 고려하여, 특정 세대가 아니라 모든 세대가 함께 혜택을 누릴 수 있도록 장기간에 걸쳐 지속가능한 제도를 만들어야 한다(윤석명, 2018; 석재은, 2021, p.53). 향후 저출산·고령화, 저성장 국면이 예상되는 만큼 현재 세대가 자신의 재정 몫을 책임지고 미래세대의 부담을 최소화하는 것이 바람직하다(오건호, 2021b; 김상호, 2022). 이때 중요한 것은 미래 수급권을 미리 기금으로 적립하는 것을 보험료율 조정의 목표로 해서는 안 되며, 세대별 보험료 편차가 너무 커지지 않도록 하는 것이 조정의 목표여야 한다(주은선, 2020, p.22). 또한, 국민연금만을 대상으로 기여-급여 간 균형을 확보하는 것이 아니라, 다층노후소득보장체계 내 '기초연금-국민연금-퇴직연금'의 역할을 명확히 한 상태에서 종합적으로 부담과 급여 수준을 정하는 것도 중요하다(정창률, 2022).

두 번째 원칙은 급여적정성의 확보이다. 공적연금제도가 국민들의 신

퇴를 얻고 지속가능한 제도가 되기 위해서는 공적연금제도를 통해 노후 생활에 필요한 충분한 수준의 급여를 얻을 수 있어야 한다(윤석명, 2018). 지난 두 번의 연금개혁처럼 재정안정에만 초점을 맞추어서는 안 되며, 재정안정성과 보장성 모두 개선될 수 있는 개혁안을 모색해야 한다(정창률, 2022). 적정성을 담보하지 못하는 경우 오히려 개혁역전(reform reversals)이나 피드백 효과(feedback effect) 등이 발생할 수 있기 때문이다(유희원, 2014, p.277).

이때, 한 가지 제도의 개선만으로 재정안정성과 급여적정성을 동시에 확보할 수 없다는 점에 유의해야 한다(김수완, 2020; 윤석명, 2019). 또한 평균이 아니라 소득계층별로 접근하는 것이 중요하다(권혁진, 2020). 소득계층별로 상이한 기본보장전략을 펼쳐야 적정 급여를 보장할 수 있다(석재은, 2021, p.54). 기여 기반의 연금은 생애기간 동안의 노동 경험 이 그대로 연금에 반영되므로, 은퇴 이후 소득계층에 따라 상당한 수준의 연금격차가 발생할 수 있다. 따라서 한 가지 제도가 아닌 국민연금, 기초연금, 퇴직연금, 보충적 노후소득보장제도 등을 적절히 조합해 최저보장 수준을 높이면서 급여격차를 해소해 나가는 것이 중요하다(오건호 2021b).

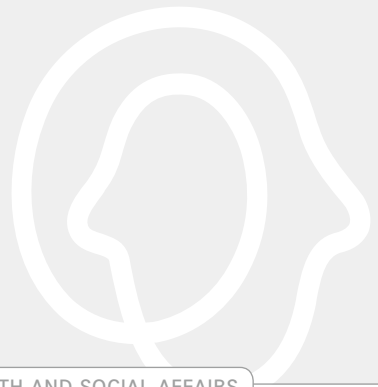
세 번째 원칙은 대상 포괄성의 확대이다. 이는 누구도 배제되지 않고 적절한 연금 혜택을 누릴 수 있도록 연금의 포괄적 보장성을 담보하는 것을 의미한다(석재은, 2021, p.53). 현세대와 미래의 심각한 노인빈곤 문제를 해소하고, 모든 세대 누구에게나 최소한의 기초보장을 제공할 수 있어야 한다(이용하, 2022). 즉, 저소득층 노인에게 최저생활(national minimum)을 보장할 수 있는 제도로 공적연금을 재구조화해야 한다. 이를 위해서는 다층노후소득보장체계 내 모든 제도에 명확한 역할이 부여되어야 하며(김상호, 2022), 국민연금 내 사각지대 해소 및 가입자 간 격

차를 해소하기 위한 노력이 병행되어야 한다.

전술한 원칙들을 달성하기 위해서는 탈 이념적, 탈 정치적 접근이 필요하다(김수완, 2019; 석재은, 2021). 각 이해 당사자들의 이해 관계를 균형적으로 대변하되, 연금개혁이 정쟁의 사안이 되지 않아야 한다(김수완, 2019, p.68). 최근의 연금개혁 정치가 참여한 계층 간, 세대 간 이해관계 속에서 작동하는 만큼(정해식, 주은선, 2019), 사회적 합의 기구 내 논의 주체들의 이해관계 대립을 해소하기 위해서는 문제에 대한 이해(understanding)를 공유하고, 입장 차이를 좁혀 나갈 수 있도록 끊임없이 노력하는 것이 중요하다.

마지막으로, 단순성(simplicity)에 대한 고려도 필요하다(DWP, 2011).²⁵⁾ 노후소득보장체계가 신뢰성을 확보하기 위해서는 가입자들이 노후에 얼마만큼의 급여를 받을 수 있을지 명료하게(transparent) 알 수 있어야 한다. 각 개인이 국민연금과 기초연금을 통해 얼마만큼의 급여를 받게 될지 계산하기 어려운 것도 현행 제도의 문제점 중 하나이다. 총 급여 수준이 기초연금의 수급 여부 및 감액 여부에 따라 급여 수준이 달라지는데, 가 개인이 은퇴 이후 기초연금을 수급할 수 있을지 여부, 즉 65세 이상 노인 중 하위 70%에 속할 수 있는지 여부를 판단하는 것은 매우 어려운 일이기 때문이다. 따라서 현행 제도들의 역할을 재정립하는 과정에서 복잡성을 제거하고 단순하게 제도를 개편하는 방안을 모색할 필요가 있다.

25) 영국의 경우 신국가연금으로 제도를 전환하는 과정에서 단순성(Simplicity), 공정성(Fairness), 재정적 부담능력(Affordability and sustainability), 개인적인 책임(Personal responsibility)을 개혁 원칙으로 제시한 바 있다(DWP, 2011, p.29).



제4장

방안1) 국민연금 보장성 강화와 보충소득보장제도 도입 방안

제1절 들어가며

제2절 보충소득보장제도의 작동 가능성에 대한 검토

제3절 보충소득보장제도의 운영 방향 및 관련 제도 설계

제4절 국민연금, 기초연금, 보충연금의 재정 전망과

제도 효과

제5절 마치며



제 4 장

방안1) 국민연금 보장성 강화와 보충소득보장제도 도입 방안²⁶⁾

정해식 (한국보건사회연구원)

제1절 들어가며

노후소득보장제도를 개편하는 방향을 논의할 때에는 노후소득보장제도가 과거에 적용되었던 특징, 현재 제도의 발전 정도, 미래에 제도가 처할 상황을 고려할 필요가 있다. 특히 국민연금의 트릴레마(급여의 보편성, 급여의 적절성, 재정적 지속가능성)를 해결하기 위한 수단으로 다양한 제도를 통한 다층 노후소득보장체계를 구상할 때는 이러한 시대적·상황적 변화를 더 직시할 필요가 있다. 예를 들어, 기초연금을 강화하여 노후소득보장의 보편성과 적절성 문제에 대응하고자 한다면, 기초연금 운영으로부터 발생하는 후세대의 추가적인 부담분을 고려해야 한다. 부분적립 방식을 취하면서 확정급여 방식에 따른 비용부담의 일부를 후세대가 지도록 설계한 국민연금의 현재 구조에서는 어떤 수준이든 후세대가 더 많이 부담하는 것은 불가피하다. 그렇지만 평균 수명의 증가 및 저출산 현상의 심화로 후세대 각 개인이 부담해야 할 몫이 늘어나고 있는 상황에서, 현세대는 후세대의 부담을 줄이기 위한 한 방법으로 사전 적립하는 국민연금 기금의 몫을 늘리는 방식, 즉 지금보다 더 많은 보험료를 부담하는 방식으로, 세대 간 부담의 균형점을 맞추기 위해 현세대가 더 많이 하는 방법을 찾아야 한다. 보험료 증가에 따른 부담을 피하거나 줄이

26) 이 장에서 제시한 개혁 방안에 대한 재정 전망은 한국보건사회연구원의 신화연 연구위원이 추계한 것이다.

기 위해 노후소득보장 역할의 일부를 국민연금에서 기초연금으로 이동시킨다고 하더라도, 같은 노후소득보장 수준을 염두에 둔다면 후세대의 총 부담 뚝은 유사할 수밖에 없다.

현재 국민연금의 가입 사각지대는 줄어들고 있다. 그렇지만 연금 사각지대가 여전히 특정 연령, 고용형태, 성별에 집중되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다(정홍원 외, 2021). 보험료 지원, 크레딧 제공 같은 가입 지원제도를 통해 노후소득보장의 사각지대를 줄이기 위한 노력은 계속해야 하지만, 그럼에도 불가피하게 존재할 수밖에 없는, 짧은 가입기간에 따라 발생할 저연금 수급자에 대한 노후소득 보충 방안이 필요하다. 그렇지만 저연금 수급자 또는 무연금자에 대한 연금 보충을 정책의 보편적인 기초연금 같은 방식으로 할 것인지, 아니면 특정한 소득, 재산 기준을 적용하여 최저소득을 보장하는 선별적 방식으로 할 것인지는 결정해야 한다. 우리 기초연금은 대상자를 선별한다는 점에서는 선별적, 사후적 보장에 더 가까운 제도이지만, 동시에 그 최저소득의 기준을 노인 소득(재산의 소득환산액을 포함한 소득)의 70%에 해당하는 상대적 기준선을 찾아간다는 점에서 선별적 성격이 흐릿한 제도이기도 하다. 우리는 장래에 노인부양비가 100%를 훨씬 뛰어넘는 시대를 예정하고 있다. 이러한 전망에 비춰보았을 때, 노인 부양의 사회적 부담을 세대 간에 분담하기 위해서는 현재 더 많은 노후소득 예정 급여를 적립하여 일정한 수준으로 연금소득이 확보된 노인이 다수인 사회를 만들어야 한다. 물론 이러한 연금소득 확보를 위한 연금 체계 구성방식(공적연금과 사적연금의 조합 수준)과 적정 연금 수준에 대해서는 이견이 있을 수 있다. 또한, 고령화된 인구구조 상황을 고려하여 고령자의 경제활동 지속에 따른 근로·사업 소득의 확보와 연금급여가 조화를 이루도록 제도를 설계하는 것도 필요하다. 이를 위해서는 다른 소득 여부와 무관한 권리성 급여인 기여 기반 국민연금을

강화하거나, 소득조사를 실시하지 않는 보편기초연금을 강화하는 것 중에서 선택해야 할 상황이다.

이러한 과거의 변화와 미래 전망에 비춰볼 때 공적 노후소득보장제도는 다양한 제도적 수단을 동원할 필요가 있다. 노후소득보장을 위해 국민연금의 역할을 지금보다 더 강화하거나, 반대로 기초연금을 보편 지급하는 방식을 취하더라도 각각 가입 사각지대(급여 자격의 보편성 문제), 저연금 문제(급여의 적정성 문제) 해결을 위해서는 별도로 노후소득을 보충할 수밖에 없다. 이렇게 노후소득을 보충하는 역할을 확대·개편된 형태의 국민기초생활보장제도에 맡길 것인지, 아니면 별도로 노인소득보장을 실시하는 제도를 통해 수행할 것인지도 역시 정치적·정책적 판단이 필요한 부분이다. 그렇지만 국민기초생활보장제도에 이 역할을 맡기는 것으로 상당한 기간 동안 대상자가 지금보다 매우 많을 수 있다는 점에서 한계가 있다. 한편 노후소득보장제도 간 확대되는 부정합성을 교정할 필요도 있다. 기초연금이 대상자를 선별한다는 점에서 공공부조제도로서의 성격을 일부 가지고 있는데, 이 경우 기초연금 급여와 국민기초생활보장제도는 역할이 중복된다. 즉, 생계급여 수급자의 상당수가 노인으로, 두 제도의 역할이 중복되기 때문에 국민기초생활보장제도에서 노인 개별 급여를 도입하는 방식 등으로 노인 대상 최저소득보장을 실시하는 방안도 검토할 필요가 있다.

이에 4장에서는 적정 노후소득을 보장하기 위한 한 방안으로서 국민연금의 급여적절성 확보와 연계되는 보충소득보장제도 도입을 검토하고자 한다. 이때 추가될 보충소득보장제도는 현세대 노인빈곤 대응 및 장래 인구구조를 고려한 재정부담 감소라는 두 가지 상반된 목적을 달성해야 한다. 추가될 보충소득보장제도는 기본적으로 현 노인세대 빈곤 문제에 적절히 대응해야 한다. 노후소득의 보장성 강화를 위해 기초연금이 도입되

었지만 급여대상의 보편성과 급여의 적절성 간의 상충에 따른 문제가 계속 제기되고 있기 때문이다. 이런 상황에서 급여액을 높이는 것은 일부 선별적 성격을 지니는 기초연금의 급여 효율성을 낮추게 된다. 이런 이유로 추가될 보충소득보장제도는 장래 인구구조를 고려할 때, 해당 제도에 대한 미래 세대의 재정적 부담이 경감될 수 있는 방향으로 설계되어야 한다. 이런 관점에서 현세대 노인빈곤에 대응하고, 미래 세대의 재정부담을 완화할 수 있는 방안으로 노인 보충소득보장제도의 의미를 이해할 필요가 있다. 이에 4장에서는 노인 보충소득보장제도의 작동 가능성을 점검하고 구체적 대안과 이행방안을 설정한 후, 그 재정적 효과를 검토하고자 한다.

제2절 보충소득보장제도의 작동 가능성에 대한 검토

1. 기초연금의 방향성에 대한 검토

현세대 노인빈곤에 대응할 수 있는 주요한 수단으로서 기초연금 급여를 인상하는 방안은, 최근 주요 의제로 떠오른 재정적 지속성 확보 기초와는 정합성을 가지기 어렵다. 또한, 기초연금의 재정적 지속성을 확보하기 위한 한 방안으로서 연계감액제도에 대해서도 찬반 논란이 있었고, 기초연금의 기준연금액이 인상되면서 재원 절감이라는 원래 목적을 다하기 어려운 상황이 되어 가고 있다. 국민연금 연계감액제도는 현재 국민연금 연계감액을 적용받는 사람이 적지만, 국민연금의 평균 가입기간이 확대되는 장래에는 감액을 적용받는 대상이 많도록 설계한 제도이다. 국민연금 연계감액에 적용되는 국민연금 A 급여 부분은 연금급여 상수(소득대

체율), 재분배율(A값과 B값의 배율), 전체 가입자 평균소득, 가입기간에 따라 달라진다. 이 중 소득대체율 상수값은 1999년, 2007년 두 차례에 걸쳐 낮아졌으며, 국민연금 급여산식에서 재분배율도 1999년 하락하였기 때문에 국민연금 A 급여 부분을 줄이는 영향을 준다. 하지만 전체 가입자 평균소득과 개인의 가입기간은 국민연금제도가 성숙함에 따라 증가한다. 기초연금을 받는 현 국민연금 수급자에게는 소득대체율 및 재분배율 하락의 영향과 가입자 평균소득 증가, 수급자 가입기간 증가가 병행해서 나타나지만, 미래 수급자에게는 가입자 평균소득 증가, 가입자 가입기간 증가만 나타날 것으로 예상할 수 있다. 그래서 국민연금 연계감액 대상자가 늘어나고, 연계감액을 통한 재정 절감 효과도 상당할 것으로 기대하였다. 그렇지만 기초연금 기준연금액은 2018년 9월부터 25만 원, 2019년 이후 소득 하위 20%부터 단계적으로 30만 원으로 인상되었다. 기초연금액 기준연금액만 인상하고 국민연금 A값에는 별도의 변화가 없었으므로, 기준연금액과 A 급여액 연계감액의 효과가 축소되는 결과가 나타났다. 특히 기초연금을 40만 원으로 인상할 경우 기초연금의 재정을 절감하겠다는 국민연금 연계감액의 실질적인 의미는 퇴색하고, 오히려 국민연금 장기가입자에게 급여 불이익을 준다는 정치적 문제 제기만 남을 것으로 보인다.

기초연금 기준연금액 인상은 기초연금 급여 혜택을 국민연금 고액수급자로 확대하는 효과를 보이게 된다. 이에 따라 초기 설정한 기초연금액 이상의 기초연금 기준연금액 인상을 계획할 때는 국민연금 연계감액제도의 정책 방향도 함께 결정해야 한다. 이때 고려해볼 수 있는 정책 방향은 두 가지이다. 첫째, 노후소득 적정성 측면에서 바람직하고, 재정적 측면에서도 실질 영향이 크지 않다는 점을 고려하여 국민연금 연계감액제도를 폐지하는 방향이다. 이 경우에도 국민연금의 소득연계 감액제도가 일

부 재정 절감 효과를 발휘할 것이다. 둘째, 기초연금액 인상을 소득 또는 국민연금 급여액에 따라 차등적으로 지급하는 방식으로 설계하는 방향이다. 이 경우 기초연금 재정 지출을 장기적으로 줄일 수 있지만, 차등적으로 지급하는 연금액의 차이가 크지 않다면 노후 빈곤 해소라는 효과를 실질적으로 발휘하기는 어렵다.

현재 기초연금 기준연금액이 인상되는 상황에서는 저소득 노인에게 지원이 집중되도록 하고, 부수적으로 전체 제도의 재정 지출은 최소화하는 효과를 보기 어렵다. 이에 기초연금 급여 인상 논의가 이뤄지는 현시점에서 추가적인 급여 인상 부분을 소득 수준에 따라 차등적으로 지급하는 방향을 검토할 필요가 있다. 이것이 4장에서 검토하고자 하는 노인 보충소득보장제도의 구상이다.

현재 65세 이상 노인의 70%를 급여대상으로 하는 기초연금은 그 급여 기준선을 매년 설정하고 있다. 그런데 새롭게 수급대상으로 진입하는 노인의 경제적 상황이 개선됨에 따라 선정기준선은 꾸준히 높아지는 중이다. 그렇지만 앞에서 살펴본 바와 같이, 국민연금의 소득대체율 하향 조정에 따라 장기적으로 국민연금 급여액 인상이 제한되기 때문에 기초연금 수급대상 선정은 자산 보유 정도 및 다른 소득(근로 및 사업소득, 재산소득)에 영향을 받을 가능성이 커진다.

〈표 4-1〉 기초(노령)연금 선정기준 변화

(단위: 원/월)

연도	단독 가구		부부 가구	
2008	400,000		640,000	
2009	680,000		1,088,000	
2010	700,000		1,120,000	
2011	740,000		1,184,000	
2012	780,000		1,248,000	
2013	830,000		1,328,000	
2014	870,000		1,392,000	
2015	930,000		1,488,000	
2016	1,000,000		1,600,000	
2017	1,190,000		1,904,000	
2018	1,310,000		2,096,000	
2019	1,370,000	50,000	2,192,000	80,000
2020	1,480,000	380,000	2,368,000	608,000
2021	1,690,000		2,704,000	
2022	1,800,000		2,880,000	

주: 1) 2019년, 2020년 선정기준은 소득인정액이 100분의 20, 100분의 40 이하인 사람에게 기준 연금액 30만 원을 따로 적용하고자 할 때의 별도 기준을 함께 제시함.

2) 정해식 외(2020a)를 바탕으로 하여, 보건복지부(각 연도) 기초연금 사업안내를 이용하여 추가 작성함.

자료: 1) 정해식, 이다미, 이병재, 한겨레. (2020a). 노후소득보장제도 개혁 담론 분석, 세종: 한국보건사회연구원. p.77, 〈표 3-6〉.

2) 보건복지부. (각 연도). 2008-2022년 기초(노령)연금 사업안내. 세종: 보건복지부.

65세 이상 노인의 소득 및 재산 수준에 따라 수급자격이 결정되는 기초연금 수급률은 노인 연령에 따라 상당한 차이를 보이는데, 초기 노령인구에서는 국민연금 수급률이 높고 후기 노령인구에서는 기초연금 수급률이 높다(정해식 외, 2020a, pp.91-92). 최근에 기초연금을 수급할 연령대로 진입하는 노인은 국민연금 이외 소득과 자산을 확보할 가능성이 점차 높아져서 기초연금 선정에서 제외될 가능성이 크다. 그리고 이들이 선정에서 제외되고, 노인 중 70%를 대상으로 하기 때문에 선정기준은 더

높아지게 된다.

현재와 같이 노인 중 하위 70%를 대상으로 하는 방식의 기초연금 대상선이 계속 진행될 경우 국민연금 수급 여부와 기초연금 선정 여부가 분리될 가능성이 커진다. 초기에는 기초연금 급여대상이 국민연금 수급자를 포함한 일정한 노후소득을 확보한 사람을 제외한 방식이었고, 이에 따라 '많은 국민연금을 받는 사람은 기초연금을 못 받을 가능성이 크다'고 볼 수 있었다. 그렇지만 선정기준이 높아지면서 초기 방식과 달라졌다. 이제 일부 고소득층을 제외하고는 확보한 노후소득의 차등이 크지 않은 상태에서 기초연금의 수급 자격을 선별하는 데 자산이 중요한 영향을 미치게 되는 상황에 가까워지고 있다.

이러한 정책 환경 변화를 고려할 때 이제는 기초연금의 정책 방향을 결정해야 한다. 기초연금의 지급대상을 선별적 성격을 더 강화하면서 급여 수준을 높일 것인지, 아니면 보편적인 수당 방식으로 운영할 것인지를 결정해야 한다. 그렇지만 현재 기초연금 수급대상자에 대해서 선별적 성격을 강화하는 방식은 기수급자의 수급자격을 박탈하는 문제를 가져올 수 있기 때문에 선택이 어렵다. 한편 보편적 수당 방식으로 할 경우에는 기초연금의 장기 재정 지출을 후세대가 감당할 수 있는지도 검토해야 한다. 한편으로 선별적 방식이든, 보편적 방식이든 기초연금과 기존 공공부조 제도가 갖는 역할 관계도 고려(생계급여, 주거급여 등)해야 한다. 여기서 다루고자 하는 보충소득보장제도 도입 방안은 기초연금의 급여대상을 신규로 추가하는 것을 줄이는 방식으로 선별적 성격을 강화하되, 기초연금 급여에 더해 추가로 저소득층의 부족한 노후소득을 보충할 수 있는 방안이다. 또한 급여 수준에 따라서는 노인대상 기초생활보장 생계급여의 역할을 수행할 수 있다는 장점도 가진다. 그렇지만 이러한 방식은 보충소득보장, 기초연금, 국민연금의 관계 속에서 급여 제도의 복잡성을 가중시

킬 가능성을 키운다. 또한 제도의 복잡성에 따라 국민연금 가입자가 소득 보장을 포함한 노후설계를 하는 데 어려움을 느낄 수 있다. 하지만 이 경우 보충소득보장은 0층의 안전망으로 그 역할을 제한하였다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 우리가 노후소득원을 설계함에 있어 기초생활보장 생계급여를 염두에 두는 경우는 없다. 이 제도들은 최후의 안전망이기 때문이다. 따라서 보충소득보장의 설계가 그 의도대로 작동하려면 국민연금을 통해서 적정보장을 받을 수 있도록 하는 것이 반드시 필요하다.

2. 노인 보충소득보장의 작동 필요 및 가능성에 대한 검토

가. 노인빈곤율과 정책적 해석

한국 노인들의 빈곤율은 매우 높은 것으로 알려진다. 그렇지만 연금 급여 수준, 경제활동 구성 상태의 차이에 따라 노인 인구 집단 내 빈곤율에서도 연령별 격차가 확인된다. 통계청 가계금융복지조사를 이용한 은퇴연령인구(66세 이상) 빈곤율은 2020년 기준 40.4%이다(통계청 KOSIS, 2021). 그렇지만 은퇴연령인구 빈곤율을 세분화하여 살펴보면 다른 양상이 확인된다. 먼저 66~75세 빈곤율은 2011년 43.5%에서 2020년 31.4%로 낮아지는 추세가 있다(통계청 KOSIS, 2021). 초기 노인의 경제적 상태가 꾸준히 좋아지고 있는 것이다. 그렇지만 76세 이상 후기 노인의 빈곤율은 2011년 55.3%에서 2019년 55.6%로 큰 변화가 없다가, 2020년에 들어서야 52.0%로 약간 낮아졌다(통계청 KOSIS, 2021). 이를 통해 노인집단이 대체로 빈곤하지만, 노인 집단 내에서도 초기 노인의 경제적 상태는 점차 양호해지는 반면, 고령 노인은 그렇지 못하다는 것을 알 수 있다.

노인 중 빈곤율이 가장 낮은 집단은 기초연금은 받지 않고 소득비례연금을 수급하는 집단으로, 이들 집단의 빈곤율은 중위소득 50% 기준으로 13.4%이다(정해식, 2022b, p.23). 또한, 기초연금을 비수급하고 소득비례연금도 비수급하는 경우의 빈곤율은 중위소득 50% 기준으로 26.8%로 나타난다(정해식, 2022b, p.24). 이들이 기초연금의 비수급 상태에 있는 이유는 본인이 아닌 배우자의 연금수급 같은 다른 소득이 존재하거나 또는 소득 외 자산의 영향 때문일 가능성이 크다. 따라서 이들의 국민연금 미수급이 반드시 빈곤과 연결되는 것이 아니기 때문에 국민연금 미가입자의 소득보장 수단으로 기초연금을 활용하는 것에 대한 정책적 판단이 필요하다.

오히려 저연금 수급자 집단에 대해 정책적으로 대응해야 한다. 기초연금을 수급하면서 소득비례연금을 미수급하거나 수급하더라도 적은 금액으로 수급하는 집단에 대한 대응책을 마련해야 한다(정홍원 외, 2021). 특히 기초연금은 수급하지만 소득비례연금을 수급하지 않는 집단은 고령 노인 집단이라 할 수 있으며, 현재 한국 노인세대의 빈곤을 핵심적으로 설명하는 집단이다. 그 외에 기초연금을 수급하고, 소득비례연금도 수급하면서도 빈곤한 집단은 낮은 수준의 소득비례연금을 수급함에 따라 발생하는 문제를 보여주는 집단이라 할 수 있다.

나. 국민연금 가입 사각지대 특성과 정책적 해석

사회보험으로서 국민연금 사각지대 규모에 대한 해석은 꾸준한 논쟁 지점이다. 소득보장 사회보험이 보장하고자 하는 사회적 위험은 실업, 장애, 노령으로 인해 주된 소득 활동을 더 이상 하지 못하는 것이다. 이때 주된 소득활동으로 인정하는 범주를 어느 정도로 설정하는지에 따라서

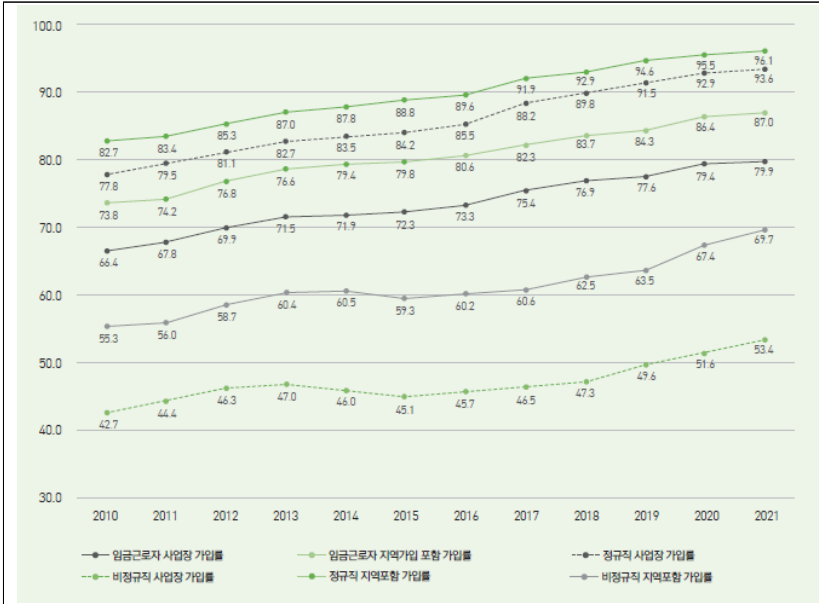
사각지대에 대한 해석이 달라진다. 한편 더 근본적으로 바라볼 때, 근로 활동기 소득을 은퇴 이후에 보장·대체하고자 하는 목적의 국민연금은 비경제활동인구, 가입 미대상 인구의 소득보장을 목적으로 하지 않는다.

노후소득보장제도는 기본적으로 노인빈곤을 최소화할 수 있어야 한다. 이런 이유로 급여적절성을 확보하기 위해 다양한 방식, 다층적인 방식으로 제도를 설계할 필요가 있다. 이런 다층적 제도 조합을 상상하는 과정에서 국민연금 사각지대가 크고, 커지고 있는 중이며, 근로형태에 따라 중첩된다고 보는 입장에서는 소득비례연금제도인 국민연금으로 대응하기 어렵다고 판단하고 있다.

국민연금의 가입 사각지대는 상당한 수준으로 줄어들고는 있다. 임금 근로자의 국민연금 사업장 가입률은 2010년 66.4%에서 2021년에는 79.7%까지 증가하였으며, 지역가입을 포함한 국민연금 가입률은 같은 기간 73.8%에서 87.0%까지 증가하였다(정해식, 2022b). 그렇지만 근로 형태에 따른 국민연금 가입 사각지대의 차이는 여전히 상당하다. 비정규직의 국민연금 사업장 가입률은 같은 기간 42.7%에서 53.4%로 증가하였고, 지역가입을 포함할 경우 55.3%에서 69.7%까지 증가하였다(정해식, 2022b). 그러나 지역가입을 포함한 경우라도 여전히 정규직의 국민연금 가입률에 비해서 낮은 편이며, 특히 지역가입률을 포함할 경우에 그 차이가 줄어들지만, 지역가입자인 경우에는 가입상태에 있더라도 보험료 납부유예, 또는 미납을 선택할 가능성이 크다. 하지만 이러한 한계를 고려하더라도 비정규직 근로자의 국민연금 미가입이 지난 기간 동안 높아진 것은 아니며, 오히려 축소되고 있다는 것은 주목할 만한 사실이다(정홍원 외, 2021).

[그림 4-1] 근로형태별 국민연금 가입률: 가입연령 기준 적용

(단위: %)



주: 1) 국민연금은 만 59세 이하 취업자가 가입대상이며, 공무원, 사립학교교직원 등은 가입대상이 아니므로 가입률 계산에서 제외함.

2) 통계청, 경제활동인구조사 8월 부가조사 자료를 이용하여 분석한 정해식(2022b)을 인용함. 자료: 통계청 MDIS. (각 연도). 2010~2021년 경제활동인구조사 8월 부가조사 자료; 정해식. (2022b). 국민연금, 기초연금의 상태 진단과 제도적 재설계 방안 모색, 연금포럼, 85, 19-30. p.26, [그림6].

생산가능연령 인구의 감소 상황에 맞춰 비경제활동인구를 줄여나가고, 고용형태에 따른 국민연금 사각지대를 줄이는 것은 장기 사회전략 방향이다. 그리고 이에 부합하는 연금 체계를 모색할 필요가 있다. 국민연금을 통해 적정한 수준의 노후소득을 최대한 확보하되, 부족한 경우 기초연금 또는 다른 소득지원제도로 보충해야 한다. 이렇게 근로형태에 따른 국민연금 가입 사각지대를 줄이는 것과 동시에 근로형태에 따라 발생한 가입 사각지대가 만들어내는 결과에 대응하는 방식으로 연금제도를 설계해야 한다.

2021년 기준 국민연금에 사업장 가입은 물론 지역가입도 하지 않은 임

금근로자는 169만 7천여 명이다(20대 601천 명, 30대 229천 명, 40대 319천 명, 50대 422천 명)(통계청 MDIS, 2021). 이들 미가입자 중 상당수는 주당 15시간 미만 근로, 또는 단시간 근로에 따른 최저임금 이하 소득을 얻는 등 국민연금 의무가입 대상에서 제외되는 일자리에 종사하고 있다. 이들을 국민연금에 가입하도록 하기 위해서는 보험료 지원 등의 조치가 필요하며, 이를 통해서 최소한 수준의 국민연금을 확보하고, 부족한 연금급여를 보충하는 방식의 제도를 도입해야 한다. 특히, 자영자 등을 포함한 지역가입자 대상으로도 유사한 정책 수단을 동원해야 한다.

〈표 4-2〉 국민연금 미가입자(지역도 미가입)의 주요 특성

(단위: %)

	주업 근로시간 15시간 미만자의 비율					최저임금(시간당 최저임금 *80시간) 미만 소득자의 비율				
	15-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	15-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세
2008	20.8	12.0	8.8	9.5	9.2	41.8	15.9	8.1	6.9	6.8
2009	18.9	13.9	10.3	8.4	8.6	45.5	17.0	12.2	8.1	12.5
2010	20.6	15.0	12.8	9.2	9.6	43.5	19.6	9.5	10.0	11.2
2011	24.6	17.0	15.4	9.2	10.1	37.4	19.8	14.0	8.4	11.8
2012	23.1	18.2	13.2	9.3	11.1	51.0	25.2	8.5	8.5	11.4
2013	26.2	19.0	10.2	11.4	10.3	42.4	27.8	10.1	8.9	9.7
2014	28.7	19.1	8.9	9.0	8.8	51.6	29.8	8.8	11.8	11.0
2015	28.0	18.8	12.4	11.4	7.0	45.9	28.8	11.6	10.3	9.6
2016	31.5	16.9	12.4	11.9	9.3	60.8	33.2	13.5	11.5	10.9
2017	30.5	20.3	12.9	12.3	10.2	56.9	37.9	10.5	13.0	13.3
2018	42.4	26.9	13.6	12.1	11.9	76.1	46.4	18.3	19.2	20.6
2019	44.9	29.4	15.2	17.7	13.1	64.3	47.6	21.2	19.0	17.5
2020	45.4	33.6	15.1	19.7	15.6	74.8	53.1	22.3	15.3	20.5
2021	38.9	38.2	15.5	19.5	15.7	61.3	48.0	18.3	22.7	19.2

주: 1) 특수지역연금 가입을 제외하고 계산함.

2) 해당 연령대 미가입자 중 각 조건에 해당하는 사람의 비율을 제시함.

자료: 통계청 MDIS. (각 연도). 2010~2021년 경제활동인구조사 8월 부가조사[데이터파일].

<https://mdis.kostat.go.kr/index.do>에서 2021. 11. 30. 인출.

제3절 보충소득보장제도의 운영 방향 및 관련 제도 설계

1. 보충소득보장제도 운영 방향 및 설계

사회보험 방식인 국민연금이 불가피하게 만들어낸 현세대 노인의 국민연금 비수급 문제를 현재 국민연금제도의 설계를 유지하면서 대응하기 위해서는 빈곤한 현세대 노인의 소득을 보장하고, 국민연금 사각지대에 따라 발생할 무연금, 저연금의 문제에도 대응해야 한다. 그렇지만 현 노인세대의 소득보장을 위한 기초연금 확대는 국민연금의 제도 개편을 요구할 가능성이 매우 크다. 기초연금 수급 대상을 확대하고자 한다면 보편화 외에 선택지가 적으며, 이 경우 국민연금의 소득재분배 요소의 중복된 기능 문제를 해결하고, 국민연금의 재정적 지속가능성을 확보할 필요가 더욱 명확해지므로 국민연금의 재구조화를 요구할 가능성이 커진다.

이에 이와 별도로 국민연금을 노후소득보장의 중심축으로 설정하고, 미흡한 부분을 보충해나가는 방향을 검토하고자 한다. 앞의 2절에서 살펴본 바와 같이 국민연금이 일정 부분 성숙하는 중이며, 국민연금 가입 사각지대도 줄어드는 상태이므로 국민연금을 중심으로 하는 노후소득보장 설계가 장래 노인에게는 어느 정도 효과를 발휘할 것으로 기대된다. 이렇게 국민연금의 장래 발전을 전망하며 제도를 설계하고자 할 경우에는 국민연금제도 도입 시 발생한 사각지대 문제, 이에 따른 노인빈곤에 직접적인 개입이 필요하다. 또한, 현재에도 존재하는 국민연금 가입 사각지대 문제에 대응하고자 가입 지원 등 국민연금의 실질 기능을 최대한 확보 하되, 이에 미달하는 경우 기초연금 외 추가로 연금을 보충하는 방식으로 대응할 것을 제안한다. 이를 통해 현세대 노인빈곤에 체계적으로 대응하고, 장기적으로는 노후 소득보장을 위한 재정적 부담을 완화할 수 있다.

노후의 보충적 소득보장제도의 형태는 자산조사 또는 소득조사를 적용하는 '사회연금'에 가장 가깝다. 현재 기초연금도 이와 유사한 성격을 지니고 있다는 점에서 보충연금제도를 도입할 것인지, 아니면 현재 기초연금 수급자 중 저소득층을 중심으로 차등적인 급여를 도입할 것인지는 논의할 필요가 있다. 이 중 후자의 경우에는 기수급자의 수급자격을 박탈하는 문제를 가져올 수 있기 때문에 선택이 어렵다는 것은 앞에서 설명한 바 있다. 한편 대상을 더 보편적으로 한정하는 기초연금은 소득 및 자산 조사를 적용하지만, 보충소득보장제도는 자산조사를 미적용하고 소득조사를 적용하되, 장기적으로는 국민연금 외 소득에 대해서는 공제를 강화(특히 근로소득)함으로써 보충연금의 효과를 구현하는 것이 가능하다. 이렇게 할 경우에는 최종적으로 단기적으로는 보충소득보장, 장기적으로는 보충연금으로 명명도 가능할 것이다.

저소득 노인을 대상으로 하는 소득보충보장제도를 보충소득보장의 형태로 할 것인지, 보충연금제도의 형태로 할 것인지를 결정하는 것도 중요하다. 근로활동기의 사적 노후소득 준비를 저해하지 않으려면, 강제적이거나 또는 가입 시 지원을 받는 연금 급여만을 기준으로 보는 것이 타당하다. 연금소득이 전혀 없는 집단에게는 기초연금과 보충연금을 통한 최저연금을 보장하는 것이 된다. 그렇지만 보충연금은 아직 당장 작동하기는 어렵다. 그래서 당분간은 보충소득보장제도의 형태로 유지하되, 점차 다른 소득을 공제 확대하는 방식을 취해서 최종적으로는 보충연금으로 기능하도록 하는 방식을 취할 필요가 있다.²⁷⁾

한편 기초연금은 선정기준을 노인 하위 70%에서 기준중위소득 기준의 특정한 값으로 변경하여 선정기준선의 추가적 인상을 제한하는 방식을

27) 그렇지만 이후부터는 노인의 최소소득 보장이라는 논의를 위해 '보충연금제도'로 기술하도록 하겠다.

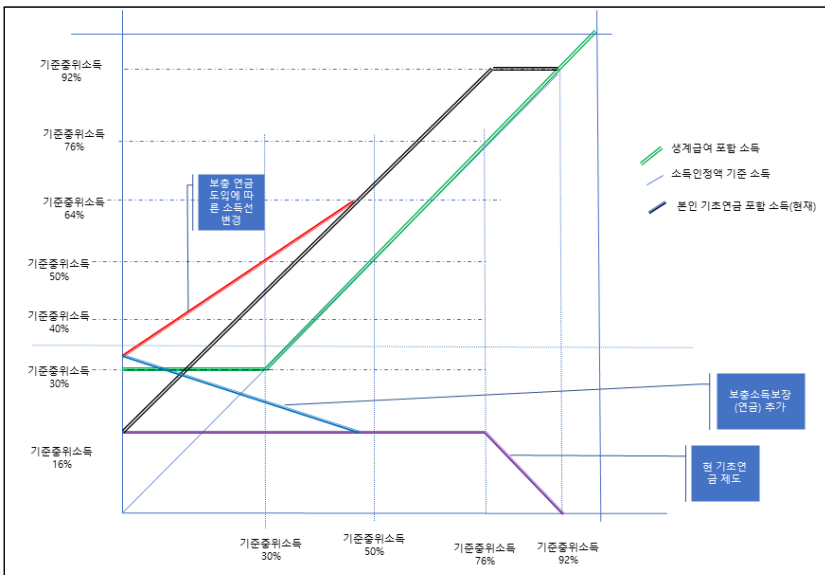
고려해볼 수 있다(정홍원 외, 2021). 예를 들어, 2019년의 선정기준액은 당해 기준중위소득의 76% 수준이었으므로, 이후 이 수준으로 고정하되 물가 인상 수준 또는 국민연금 평균소득월액의 인상에 따라 변경하는 것이다. 이러한 방법은 현 기초연금 수급자는 수급자격을 유지할 수 있고, 장래 수급연령에 도달하는 경우에도 소득기준을 충족하는 경우 기초연금을 수급할 수 있다는 장점이 있다.

소득 수준에 따라 급여가 감액되는 보충연금제도의 감액률은 1/3의 감액률을 취한다. 이는 소득이 3만 원 증가할 때마다 보충연금이 1만 원 감액되는 형태이다. 감액률의 설정은 대체로 많은 사람이 국민연금에 가입하지 못하였던 기간의 사회경제적 특징에 따라 달라질 수 있는데(정홍원 외, 2021), 많은 사람이 가입하는 보편제도의 성격이 강할수록 감액률은 오히려 높게 설정할 필요가 있다. 낮은 감액률을 설정할 경우에는 정책 대상이 많아진다는 한계를 가져서 보충연금제도의 원래 취지에 반한다. 여기서 설정한 1/3의 감액률은 국민연금 수급자에게는 불리한 면이 있지만, 미래 세대의 재정적 부담을 경감하기 위한 조치이기 때문에 불가피하게 적용해야 한다. 한편 이러한 감액에 따라서 국민연금 가입을 회피할 가능성이 있다. 특히 보충연금은 국민연금에 장기 가입하기 어려운 사람들을 대상으로 하므로, 이들이 국민연금에 가입을 주저할 수 있다. 이에 따라 보충연금이 충분히 작동하기 위해서는 가입 기간에는 보험료 지원 등을 통해 국민연금 가입을 유인하는 것이 필요하다. 한편 연금 수급 시기에는 감액률을 낮게 설정하는 방식으로 국민연금에 가입할 유인을 남겨 두는 것이 필요하다.

이러한 보충연금의 최대 급여액은 30만 원으로 한다. 이러한 방식에 따라 아무런 소득이 없는(연금이 없는) 65세 이상 노인은 기초연금을 30만 원 수급하고, 보충연금 30만 원을 수급하여, 최소한 처분가능소득 60

만 원을 확보하게 된다. 감액률을 1/3로 고정한 상태에서 보충연금의 최대급여액을 높이면 정책 대상이 넓어진다. 최대 급여액 40만 원 기준을 적용하고, 1/3 감액률을 적용하면 120만 원(1인 기준) 소득자까지 보충연금의 대상으로 포괄할 수 있다. 이 경우에는 2022년 현재 기초연금 선정기준액의 약 2/3 수준에 해당한다. 보충연금의 최대 급여액을 30만 원으로 하더라도 노인의 소득분포 형태가 좌측으로 편포되어 있기 때문에 이럴 경우 보충연금의 급여대상자는 매우 많을 것으로 예상된다. 따라서 보충연금의 대상자를 줄여나가기 위해서는 국민연금의 역할 강화가 필요하다.

[그림 4-2] 보충연금제도 도입에 따른 노후소득보장제도 모형



주: 2019년 기준 소득을 이용하여 그래프를 작성함.
 자료: 필자 작성.

2. 국민연금 보장성 강화 및 재정안정화 방안

보충연금이 의도한 제도적 효과를 내기 위해서는 노후소득보장에서 국민연금의 역할이 강화될 필요가 있다. 이는 ‘소득비례 연금으로서 국민연금의 역할 강화 + 한정적 기초보장의 강화’ 또는 ‘보편적 기초보장 + 소득대체율이 낮아진 국민연금’ 중에서 전자의 제도 조합을 선택하는 것에 해당한다. 이런 점에서 보충연금제도의 제안은 국민연금의 기능 강화에도 불가피하게 발생하는 사각지대 문제라는 소득비례 보험의 한계를 보완하도록 설계된 제도라고 할 수 있다. 따라서 국민연금, 기초연금, 보충연금의 다중적 설계에서 국민연금의 역할을 강화하는 것이 제도의 안정적인 운영에 무엇보다 필요하다. 이를 위해 근로연령대 가입 취약계층 대상으로는 국민연금 가입을 적극적으로 지원하고, 이를 통해 국민연금 수급률과 수급자 평균연금액 상향을 도모해야 한다. 이를 통해 장기적으로 보충연금제도의 운영 부담을 축소해나갈 필요가 있다.

제4차 국민연금 재정계산에서 국민연금 소득대체율 인상을 포함한 급여-재정 패키지 가)안은 국민연금의 보장성 강화를 위한 한 방안이었다(국민연금제도발전위원회, 2018). 이 보장성 강화 방안에는 재정적 안정성을 확보하기 위한 제안도 포함되어 있으므로 여기서는 이를 소개하고자 한다. 급여-재정 패키지 가)안은 국민연금 보험료율 인상의 계기가 필요하기 때문에 소득대체율을 45%로 재조정하는 것을 포함하고 있다(국민연금제도발전위원회, 2018). 또한 소득대체율 5%p 인상에 상당하는 보험료율(2%p)의 즉각 인상을 제안하고 있는데, 이때 2%p의 보험료율은 향후 70년으로 설정한 목표추계기간 중에 재정에 중립적일 수 있는 상용 보험료율에 해당한다(국민연금제도발전위원회, 2018). 이때 재정에 중립적일 수 있는 보험료율은 0.69~2.22%p 수준에서 시기마다 다를 것으로

예상되는데(국민연금제도발전위원회, 2018), 이를 선제적으로 인상함으로써 후세대의 부담을 완화하는 것을 목표로 하고 있다. 즉, 점진적으로 하향 조정되는 소득대체율을 45%로 고정시키는 것이므로 소득대체율의 재인상에 따른 효과는 이후 가입자가 더 많이 가져가지만, 보험료율 조정은 즉각적이므로 현재 가입하고 있는 이들의 부담을 확대하는 방식이다(국민연금제도발전위원회, 2018). 한편 국민연금 보험료율이 9%로 고정되어 있던 것에서 보험료율의 인상이 필요하고 가능하다는 인식으로 사회적 환기를 거친 이후에는 향후 각 재정재계산 시점에서 단계별로 단기 재정안정화를 위한 보험료율 인상을 실시할 것을 제안하고 있다(국민연금제도발전위원회, 2018).

이때 국민연금 보험료율은 장기적 재정안정 목표 달성을 위해 단계적으로 인상한다(국민연금제도발전위원회, 2018). 이를 위해 5년마다 있는 재정재계산 시점마다 향후 70년 후까지 보험료율 조정의 가상안을 작성하고, 이에 맞춰 향후 30년간 적용할 보험료율을 설계하는 것이다. 이때 보험료율 조정은 장래 30년간 적립기금이 당해 연도 지출의 1배를 초과하는 수준으로 유지하기 위한 값으로 설정한다(국민연금제도발전위원회, 2018). 이렇게 되면 향후 30년까지는 인상이 필요한 보험료율을 구체적으로 확정하고, 이후 40년까지는 다른 제도적 대안을 마련하는 것이 가능하다.

제4절 국민연금, 기초연금, 보충연금의 재정 전망과 제도 효과

1. 재정 전망을 위한 제도 가정

장기재정전망을 위한 국민연금, 기초연금, 보충연금의 주요한 제도 설계는 다음과 같다.²⁸⁾

가. 국민연금의 제도 가정

먼저, 국민연금 소득대체율과 보험료율을 인상한다. 소득대체율은 2023년 43%(2022년과 동일), 2024년 44%, 2025년 45%로 단계적으로 다시 인상한다. 보험료율 인상은 두 가지 안을 비교하는 목적에서 2023년 11.0%로 일시에 인상하는 안과 2023년 11.0%, 2028년 14.0%, 2033년 16.0%, 2038년 18.0%, 2043년 19.5%, 2048년 21.0%, 2053년부터 22.5% 유지하는 안을 제시한다. 이 중 후자의 연금보험료율 인상 방식은 제4차 국민연금 재정재계산의 국민연금제도발전위원회 안과 유사하다. 이러한 보험료율 인상은 국민연금의 재정안정성을 전적으로 확보할 수 있는 방안이라고 평가할 수는 없다. 선제적인 연금보험료율 인상으로 후 세대의 부담을 완화할 수는 있지만 앞 세대와 후세대가 동일하게 부담해야 할 필요를 찾기는 어렵다. 따라서 단계적인 보험료율 인상은 어느 정도의 기금이, 언제까지 유지될 수 있는지를 확인하는 목적에 가깝다고 보아야 한다.

28) 장기재정전망을 위한 인구 및 거시변수 전제에 대해서는 부록2를 참조하기 바란다.

나. 기초연금, 보충연금의 제도 가정

다음으로, 65세 이상 인구를 대상으로 하여 기초연금의 수급범위를 줄이고, 보충연금을 도입한다. 먼저, 기초연금에 대한 가정이다. 기초연금의 수급대상이 어느 정도 규모로 줄어들 것인지는 현재 추계모형에서는 예측할 수 없다. 이에 기초연금 수급률을 세대별로 구분하여 적용하되, 현세대는 소득하위 70% 그대로 적용하고 점차 대상이 줄어드는 것으로 가정하여 추계한다. 기존 65세 이상 수급자 중에서는 소득하위 67.8% (2022년 기준)를 적용하고, 2023년부터는 65세 도달 세대 중 소득하위 60%(2023년)로 인하하고, 이후에도 2년마다 2038년까지 기초연금 수급 연령 도달 세대의 수급비율을 점차 낮춰서 2039년부터는 신규로 수급가능연령에 도달한 65세 이상 자 중 소득하위 30%에게만 기초연금을 적용한다. 이것은 최근 노인세대가 점차 소득 및 자산을 확보한 상태에서 노령기에 진입함에 따라 기초연금의 선정기준을 초과하는 비율이 늘어날 것이라고 가정한 결과이다. 다음으로 기초연금 급여액은 매년 국민연금 A값 대비 12%를 적용하는 것으로 가정한다.

보충연금은 2023년에는 전체 노인 중 소득하위 40% 노인에게 지급하지만, 2024년부터 65세에 도달하는 세대의 경우 소득하위 35%(2024년)가 급여대상이 되고, 이후 2년마다 1%씩 2053년까지 인하하여, 이때는 신규 수급 노인의 20%(2054년~)가 보충연금의 대상이 되는 것으로 가정한다.²⁹⁾ 이러한 가정에 따르면 2054년 이후에는 기초연금과 보충연금을

29) 보충연금의 최대 급여액을 30만 원으로 하고, 감액률을 1/3로 할 경우 급여자격을 갖추는 이들은 월 90만 원 미만 소득자까지이다. 보충연금은 소득액을 기준으로 대상자를 결정하는 것으로 하였지만, 추계 모델링에서는 소득기준을 적용하여 대상을 설정하기 어렵다. 이에 노인 중 하위 40%가 보충연금의 적용 대상이 되는 것으로 임의로 설정하였다. 한편, 가구소득을 기준으로 할 때 66세 이상 노인의 상대적 빈곤율은 2020년 40.4%로 나타나서 보충연금의 적용 대상이 상대적 빈곤 노인에 한정될 수 있는 상황이다. 2020년 기준으로 76세 이상의 경우에는 상대적 빈곤율이 52.0%, 66~75세의 경우

동시에 지급하는 노인이 전체의 약 20%가 되는 것이다. 다만 보충연금의 선정기준과 기초연금의 선정기준이 다를 수 있으므로, 동시에 지급하는 비율은 이보다 낮을 수 있다. 보충연금은 월 30만 원으로 설정하되, 이후에는 소비자물가상승률에 따라 인상된다.

〈표 4-3〉 장기재정전망을 위한 연금개혁안

구분	주요제도 내용	참고
국민연금	2023년부터 제도개선안 반영 1) 소득대체율 인상 소득대체율 2023년 43%(2022년과 동일), 2024년 44% 2025년 45%로 인상 2) 보험료율 인상 2-1) 2023년 11.0%로 일시에 인상 2-2) 2023년 11.0%, 2028년 14.0%, 2033년 16.0%, 2038년 18.0%, 2043년 19.5%, 2048년 21.0%, 2053년부터 22.5% 유지 3) 지급연령 2033년 65세까지 인상한 이후 2034년부터 6개월씩 인상하여 67세로 인상 가입연령 지급연령에 맞게 인상	연도별로 전망하므로 0.5년 대신 2039년부터 66세, 2044년부터 67세로 지급연령 인상하는 것으로 가정
기초연금	2023년부터 제도개선안 반영 1) 지급대상 기준 65세 이상 지급자 중 소득하위 67.8%(2022년 기준) 적용 2023년부터 65세 도달 세대부터는 소득하위 60%(2023년)로 인하하고 이후에도 2년마다 2038년까지 인하여 소득하위 30%(2039년~) 적용 2) 기초연금액은 지급액은 매년 국민연금 A값 대비 12% ³⁰⁾ 를 적용하는 것으로 가정	부부 감액, 소득수준에 따른 감액, 국민연금 급여산식 중 소득재분배 부분과의 연동 등 반영
보충연금	2023년 신규 도입하는 것으로 가정 1) 2023년 65세 이상 소득하위 40%를 대상으로 매월 30만 원 지급 2) 2024년부터 65세에 도달하는 세대의 경우 소득하위 35%(2024년)에서 2년마다 1%씩 2053년까지 인하여 20%(2054년~) 적용 3) 보충연금액은 매년 소비자물가상승률로 인상	부부 감액, 소득수준에 따른 감액 반영

자료: 필자 작성.

에는 31.4%로 나타나서 신규로 65세 이상으로 진입하는 세대의 경우 지급률을 35% 수준으로 설정하였다.

30) 2023년 기준 국민연금 A값 대비 12% 적용 기초연금액은 326천 원 수준이다.

2. 국민연금 재정 전망

가. 현행 제도 유지 시 재정 전망

추계 결과에 따르면 현행 제도를 유지할 때 부과방식 보험료율은 2060년 34.6%, 2070년 39.9%로 나타난다. 부과방식 보험료율의 증가는 지출 측면에서는 급여지출 증가, 수입 측면에서는 근로연령 인구 감소에 따른 결과이다. 이에 따라 적립기금은 2056년 소진되는 것으로 나타난다.

〈표 4-4〉 국민연금 재정 전망: 현재 제도 유지

(단위: 조 원, 배, %)

구분	총수입			총지출	수지차	적립 기금	적립 배율	GDP 대비 급여지출	부과방식 보험료율
	계	보험료 수입	투자 수익						
2020	123	51	72	26	97	985	28.7	1.3	4.5
2030	122	65	56	68	53	1,592	22.7	2.4	9.3
2040	153	83	69	159	-7	1,874	11.9	4.1	17.1
2050	150	104	45	297	-147	1,088	4.2	6.1	25.5
2060	127	127	0	489	-362	-	-	8.1	34.6
2070	163	163	0	723	-561	-	-	9.9	39.9
2080	205	205	0	945	-739	-	-	10.8	41.3
2090	269	269	0	1,114	-845	-	-	10.5	37.1
2092	281	281	0	1,150	-868	-	-	10.4	36.6

주: 1) 보험료 수입은 현재 보험료율 9%를 유지하는 것으로 가정.

2) 적립배율은 해당연도 총지출 대비 전년도 적립기금.

3) 부과방식 보험료율은 보험료 부과대상 총소득 대비 급여지출.

4) 2020년은 실적자료.

자료: 필자 작성.

나. 국민연금 소득대체율 상향, 보험료율 조정에 따른 재정 전망

국민연금의 보장성을 강화하고자 하는 목적으로 국민연금 소득대체율을 상향 조정하면 연금급여 지출이 증가한다. 2050년 급여 총지출은 현행 제도 유지 시 297조 원인데 비해서, 소득대체율을 45%로 상향 조정할 시 341조 원이다. 이하에서 급여지출은 보험료율을 11%로 인상하였을 때를 가정하고 설명한다. 보험료율 인상 시 급여지출이 약간씩 증가하는 것은 반환일시금 수급자의 반환일시금이 더 증가하기 때문으로 본질적 변화는 아니다. 2060년을 기준으로 할 때는 현행 제도 유지 시 489조 원, 소득대체율을 45%로 상향 조정할 시 591조 원의 총지출이 발생한다. 2070년 총지출은 현행 제도 유지 시 723조 원, 소득대체율을 45%로 상향 조정할 시 874조 원이다. 소득대체율 상향 조정이 현재 가입자보다는 미래 가입자의 연금 급여액을 인상하는 효과가 크기 때문에, 더 먼 미래 시점에서 급여지출의 증가가 더 크게 나타난다.

국민연금의 부과방식 비용률도 급여지출 증가에 따라 높아진다. 현재 제도 상태에서는 2060년 기준 부과방식 비용률이 34.6%로 나타나는데, 소득대체율을 상향함에 따라 부과방식 비용률은 36.8%에 비해 약 2.2%p 높아진다. 2070년 기준 부과방식 비용률은 43.7%로 나타나며, 소득대체율 인상 전 부과방식 비용률 39.9%에 비해 약 3.8%p 높아진다. 부과방식 비용률을 계산할 때 국민연금의 수급연령을 조정하여 급여지출 대상을 줄인 것임에도 불구하고, 소득대체율 상향의 효과가 나타나기 때문이다. 소득대체율 상향과 수급연령 조정이 비슷한 효과를 내는 2040년을 기준으로 할 때는 부과방식 비용률이 17.1%와 17.4%로 크게 차이가 나지 않는다. 이후에는 소득대체율 상향에 따른 미래 세대의 연금 보장성이 높아진다. 이때는 수급연령 조정에 따른 지출 삭감으로 증가한 보장성

에 따른 지출 증가를 상쇄하지 못하여 부과방식 비용률이 점차 증가한다.

이러한 결과로 GDP 대비 급여지출도 현행 제도에 비해서 소득대체율을 조정함에 따라 더 높아진다. 2060년 기준으로는 GDP 대비 8.1%의 급여지출을 보이는 것이 소득대체율을 상향함에 따라 GDP 대비 9.8%의 급여지출을 보이며, 2070년에는 9.9%에서 12.0%로 급여지출이 증가한다.

보험료를 조정함에 따라 보험료 수입 및 투자 수익은 증가한다. 특히 가입 연령을 수급연령에 따라 상향 조정하는 것으로 가정하였으므로 총수입은 더 증가한다. 이에 따라 2030년, 2040년, 2050년 기준으로 현행 보험료 수입은 65조, 83조, 104조 원인데 비해서 보험료율을 11%로 할 때는 85조, 111조, 141조 원으로 약 30% 이상 수입이 증가한다. 보험료율을 22.5%로 단계적으로 상향하는 경우에는 2030년에는 108조, 2040년에는 182조, 2050년에는 270조 원으로 증가한다. 물론 이러한 수급연령 조정에 따른 보험료 수입이 미래의 추가적인 연금급여 지출 발생요인으로 작동한다는 점을 염두에 둘 필요는 있다. 한편, 보험료 수입이 증가하여 적립기금 규모가 커짐에 따라 기금의 투자수익도 지금보다 증가한다. 이에 따라 적립기금이 소진되는 시점도 현행 2056년에서 보험료율을 11%로 상향할 경우에는 2058년, 보험료율을 단계적으로 22.5%까지 인상하는 경우에는 2073년까지 연장된다.

148 공적연금 재구조화 방안 연구

〈표 4-5〉 제도개선안을 반영한 국민연금 재정전망: 보험료율 11%

(단위: 조 원, 배, %)

구분	총수입			총지출	수지차	적립 기금	적립 배율	GDP 대비 급여지출	부과방식 보험료율
	계	보험료 수입	투자 수익						
2020	123	51	72	26	97	985	28.7	1.3	4.5
2030	145	85	61	71	74	1,735	23.5	2.5	9.2
2040	193	111	82	176	17	2,253	12.7	4.6	17.4
2050	207	141	66	341	-134	1,652	5.3	7.0	26.4
2060	176	176	0	591	-415	-	-	9.8	36.8
2070	219	219	0	874	-655	-	-	12.0	43.7
2080	276	276	0	1,160	-884	-	-	13.3	46.1
2090	362	362	0	1,380	-1,018	-	-	13.0	41.8
2092	381	381	0	1,433	-1,052	-	-	12.9	41.2

주: 1) 보험료율은 2022년까지는 9%, 2023년 11%로 일시에 인상한 이후 전망기간 동안 동일한 것으로 가정.

2) 2058년 기금소진(적립기금규모 -322조 원).

자료: 필자 작성.

〈표 4-6〉 제도개선안을 반영한 국민연금 재정 전망: 보험료율 22.5%

(단위: 조 원, 배, %)

구분	총수입			총지출	수지차	적립 기금	적립 배율	GDP 대비 급여지출	부과방식 보험료율
	계	보험료 수입	투자 수익						
2020	123	51	72	26	97	985	28.7	1.3	4.5
2030	170	108	62	71	99	1,804	24.1	2.5	9.2
2040	284	182	103	177	108	2,898	15.9	4.6	17.4
2050	405	270	135	342	63	3,741	10.8	7.0	26.5
2060	495	360	135	593	-98	3,711	6.4	9.8	36.9
2070	503	449	55	878	-374	1,214	1.8	12.1	43.9
2080	564	564	0	1,166	-602	-	-	13.3	46.3
2090	740	740	0	1,389	-649	-	-	13.1	42.0
2092	779	779	0	1,442	-664	-	-	13.0	41.5

주: 1) 보험료율은 2022년까지는 9%, 2023년 11%로 인상한 이후 점진적으로 인상하여 2053년부터 22.5% 유지하는 것으로 가정.

2) 해당연도 총지출 대비 전년도 적립기금.

3) 보험료 부과대상 총소득 대비 급여지출.

4) 2073년 기금소진(적립기금규모 -98조 원).

5) 2020년은 실적자료.

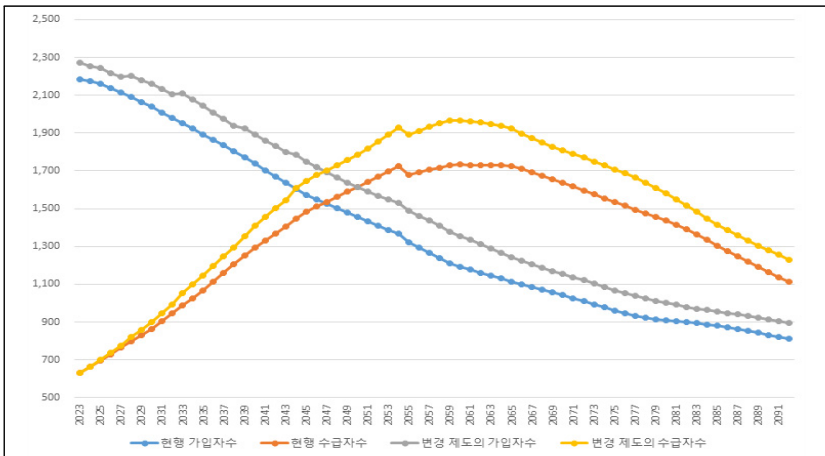
자료: 필자 작성.

다. 국민연금 가입연령, 수급연령 조정에 따른 가입자 및 수급자 전망

가입연령을 수급연령에 따라 상향조정하는 제도적 변경은 가까운 시일 내에는 가입자를 현재보다 약 27~28% 높은 2,254만 명 수준으로 높일 것으로 예상되며, 장래에는 약 8~9% 수준으로 높일 것으로 전망된다. 가입연령을 조정하는 것은 두 가지 효과를 가져온다. 첫째는 전체 가입자의 평균적인 연금액 상향 효과를 가져온다. 이에 대해서는 앞에서 국민연금의 총지출 증가 이유를 설명하면서 밝힌 바 있다. 둘째는 국민연금 수급자 수 증가를 가져온다. 특히 가입연령을 상향 조정함에 따라서 최소 10년 이상 가입할 확률이 높아진다. 이에 따라 수급자 수는 단기적으로는 현행 대비 별로 늘어나지 않지만 장기적으로는 대폭 늘어난다. 수급자는 2030년 무렵에는 899만 명으로 기존 제도 방식의 866만 명에 비해 큰 차이가 없지만 2050년 무렵에는 1,786만 명으로 기존 제도 방식의 1,643만 명에 비해 큰 폭으로 증가한다.

[그림 4-3] 국민연금 가입자 및 수급자 전망

(단위: 만 명)



자료: 필자 작성.

3. 기초연금과 보충연금 재정 전망

현행 방식의 기초연금은 2020년 17조 원에서 2060년 175조 원(경상가 기준)으로 증가하며, 급여지출이 GDP에서 차지하는 비율은 2060년 2.9%, 2070년 3.3%로 나타난다. 이에 비해서 기초연금의 급여대상을 단계적으로 축소하는 방식으로 제도를 변경한 기초연금의 급여지출은 2060년 GDP 대비 1.3%, 2070년 1.5%로 현행 대비 약 1.6~1.8% 감소하는 것으로 나타난다. 한편 신규로 도입되는 것으로 가정한 보충연금 급여지출은 2060년 GDP 대비 0.4%, 2070년 GDP 대비 0.4%로 나타난다.

변경된 기초연금의 급여액은 현재 제도와 큰 차이를 보이지 않는다. 1인당 기초연금액은 2040년 기준으로 567천 원에서 605천 원으로 큰 차이를 보이지 않는다. 신규 도입하는 보충연금도 물가상승률에 따라 조정되므로 연금액 증가는 크지 않다. 이에 따라 2030년에는 345천 원이지만, 2040년에도 420천 원, 2050년에도 512천 원으로 나타난다.

전체적으로 살펴볼 때 국민연금 재정지출은 2060년 기준 8.1%에서 9.8%로 증가하고, 기초연금 급여지출은 2.9%에서 1.3%로 감소하며, 보충연금 급여지출이 신규로 0.4% 추가된다. 이에 따른 공적연금의 총지출은 11.0%에서 11.5%로 증가한다.

〈표 4-7〉 기초연금, 보충연금 지출 전망

(단위: 조 원, %, 천 원)

구분	기초연금 현재 제도 유지			제도 변경 기초연금			신규도입 보충연금		
	지출		1인당 연금액	지출		1인당 연금액	지출		1인당 연금액
	총액	GDP 대비		총액	GDP 대비		총액	GDP 대비	
2020	17	0.8	255	17	0.8	255	-		
2030	37	1.3	378	33	1.1	404	18	0.6	345
2040	73	1.9	567	41	1.1	605	24	0.6	420
2050	120	2.5	847	58	1.2	905	24	0.5	512
2060	175	2.9	1,257	81	1.3	1,341	26	0.4	649
2070	240	3.3	1,843	110	1.5	1,964	29	0.4	761
2080	306	3.5	2,674	140	1.6	2,845	31	0.4	928
2090	359	3.4	3,834	164	1.6	4,077	31	0.3	1,131
2092	360	3.3	3,989	170	1.5	4,379	31	0.3	1,176

주: 1) 현재 제도의 기초연금은 65세 이상 인구 소득 하위 70%를 대상으로 기초연금액은 매년 물가 상승률로 인상하되 국민연금 재정계산 5년 주기마다 국민연금 A값 대비 일정 비율을 유지하는 것으로 가정.

2) 제도 변경 기초연금액은 국민연금 A값 대비 약 15%로, 국민연금 제도개혁에 따른 A값 변화는 반영하지 않음.

3) 1인당 기초(보충)연금액은 기준연금액으로, 부부합액 등은 반영하지 않은 금액임(경상가).

4) 2020년은 실적자료.

자료: 필자 작성.

4. 국민연금 수익비 변화

국민연금은 현재 상태의 보험료율과 소득대체율에서는 높은 수익비를 나타내며, 급여 수준 대비 낮은 보험료 부담 수준의 차이를 후세대가 부담하는 것으로 가정하고 있다. 그렇기 때문에 보험료율을 인상하는 경우에는 점차 수익비가 낮아지는 것으로 나타난다. 한편 보험료율을 단계적으로 인상하는 경우 2022년 시점에서 가입하는 것으로 가정하기 때문에 가입기간이 짧은 경우에는 상대적으로 더 낮은 보험료를 부담하는 것으로 추계모형에서 가정이 된다. 그러므로 단계적으로 보험료율을 인상하

는 가정에서 가입기간이 짧은 경우 나타나는 높은 수익비에 대해 해석할 때는 주의해야 한다.

〈표 4-8〉 수익비 등 소득계층별 분석 전제

구분	분석 가정	참고
가입시점, 수급기간 등 가정	2022년부터 국민연금 가입하는 것으로 가정 가입기간 10년, 20년, 30년, 40년 소득계층은 500천 원(2022년 가격 기준, $A값 \times 19\%$, $A값 \times 50\%$, $A값 \times 100\%$, $A값 \times 200\%$ (2022년 가격 기준)) 현재 국민연금 수급연령 65세로 가정 수급기간은 21년으로 가정 국민연금 제도개선안의 수급연령 인상에 따라 수급기간도 감소하는 것으로 가정 현재 기초연금제도를 그대로 유지할 경우 매년 기초연금액은 소비자물가상승률로 인상하되, 국민연금 재정계산 5년 주기에 따라 $A값$ 이 일정 비율 유지하는 것으로 가정	수급기간 가정은 2020년 통계청 생명표 반영 국민연금 수급시점 차이에 따라 기초연금액 수준 달라질 수 있음
할인율 가정	수익비 할인율은 임금상승률 반영 급여 수준은 생애기간 동안 수급하는 연금액을 2022년 가격기준 월액으로 제시 2022년 현재 가격은 소비자물가상승률로 할인	

자료: 필자 작성.

먼저, 보험료율을 일시에 11%로 인상하는 안에 대해서 살펴본다. 현재 제도에서 평균소득자의 수익비는 평균소득자가 40년 가입할 시 약 1.9배로 나타나는데, 보험료율 인상, 가입연령 및 수급연령 조정에 따라 40년 가입자의 수익비가 1.6배까지 낮아진다. 소득계층별 수익비는 보험료율을 22.5%까지 상향조정하는 경우 더 낮아지는데, 이 경우에는 40년 가입한 평균소득자의 수익비가 1.0으로 나타난다. 이는 2022년부터 단계적으로 인상되는 보험료율을 모두 적용받는 경우를 가정한 것으로, 보험료율 조정이 모두 완료된 이후 가입자의 경우에는 평균소득자의 경우에도

수익비가 1 이하로 낮아질 수 있음을 의미한다. 보험료율이 단계적으로 인상되는 경우 상위소득자 집단에서는 수익비가 1 이하로 낮아지는데, 이들의 경우에도 국민연금 보험료 부담에 따른 세부담 완화를 고려할 때 실질적인 수익비는 1에 가까울 수 있다는 점을 염두에 두어야 한다.

〈표 4-9〉 국민연금 제도개선안 반영 소득계층별 수익비 비교

(단위: 배)

소득계층	현재 제도					제도개선안			
	10년	20년	30년	40년		10년	20년	30년	40년
500천 원	5.8	6.1	6.0	6.0	국민연금	5.3	5.6	5.0	5.1
A값×50%	2.8	2.9	2.8	2.8	보험료율	2.5	2.6	2.4	2.4
A값×100%	1.8	1.9	1.9	1.9	11% 인상	1.7	1.8	1.6	1.6
A값×200%	1.4	1.4	1.4	1.4		1.3	1.3	1.2	1.2
500천 원	5.8	6.1	6.0	6.0	국민연금	4.8	4.3	3.4	3.1
A값×50%	2.8	2.9	2.8	2.8	보험료율	2.2	2.0	1.6	1.5
A값×100%	1.8	1.9	1.9	1.9	22.5% 인상	1.5	1.3	1.1	1.0
A값×200%	1.4	1.4	1.4	1.4		1.1	1.0	0.8	0.7

주: 500천 원은 매년 A값 인상률만큼 증가하는 것으로 가정.

자료: 필자 작성.

현재 국민연금의 제도 설계 상태에서는 2022년에 가입을 시작한 평균 소득자가 국민연금에 20년 가입할 시 받을 수 있는 월 연금액은 716천 원으로 나타나며, 기초연금을 수급할 경우 499천 원을 포함하여 총 공적 연금액은 1,215천 원이다. 이때 기초연금액은 국민연금 가입기간에 따라 달라지는데, 이는 A값 상승률에 따라 조정되는 기초연금을 할인하여 현 가화하는 과정에서 차이가 발생한 것으로 이해해야 한다. 따라서 국민연금의 현재 제도와 제도개선안을 비교하고, 기초연금은 같은 가입기간을 가질 때 제도개선안과 비교하는 것으로 한다. 즉, 평균소득자가 20년 가입할 때 국민연금의 급여액은 791천 원으로 약 75천 원 증가하고, A값의

50% 소득자의 경우에는 593천 원으로 약 56천 원 증가하고, 평균소득의 2배 수준 소득자의 경우에는 1,168천 원으로 약 111천 원 증가한다. 즉 연금의 소득대체율을 인상하는 과정에서 고소득 계층일수록 급여 인상 효과가 나타난다. 그렇지만 이렇게 장기가입하는 경우 기초연금을 수급할 가능성이 작아지므로 총 공적연금 급여 수준에서는 더 낮아질 수 있다. 앞의 재정추계 가정에서 2039년 이후 신규 수급으로 진입하는 노인의 경우에는 기초연금의 수급률이 30%로 낮아진다고 가정하였기 때문에 국민연금에 30년 이상 가입하는 경우 대체로 기초연금의 수급 가능성은 작다고 보아야 한다. 한편, 보충연금의 평균연금액은 294천 원인데, 고소득층의 경우에는 보충연금을 수급하기 어려울 것이다. 따라서 총 공적연금의 인상 폭은 저소득층에서 더 높다.

〈표 4-10〉 제도개선안 반영 소득계층별 급여 수준 비교

(단위: 2022년 불변가, 천 원, 월액)

제도	소득계층	현재 제도				제도개선안			
		10년	20년	30년	40년	10년	20년	30년	40년
국민연금	500천 원	175	425	778	1,256	190	469	864	1,400
	A값×50%	221	537	983	1,588	240	593	1,093	1,770
	A값×100%	295	716	1,311	2,118	320	791	1,457	2,360
	A값×200%	436	1,057	1,936	3,128	473	1,168	2,151	3,486
기초연금(수급할 경우)		408	499	606	728	445	538	646	775
보충연금(수급할 경우)		-				294			

주: 1) 2022년 기준 불변가는 소비자물가상승률로 할인.

2) 기초(보충)연금액은 연금을 수급할 경우 1인당 기준연금액임.

3) 현재 제도의 기초연금 수준은 매년 소비자물가상승률로 인상하되, 국민연금 재정계산 5년 주기에 따라 A값의 일정 비율로 인상하는 것으로 가정.

4) 수급 가능성이 작은 경우에 대해 음영 표시함.

자료: 필자 작성.

가입기간이 20년으로 동일하다고 볼 때, 소득수준에 따른 총연금액은 다음과 같다. 평균소득의 50% 수준인 가입자가 20년 가입한 경우 국민연

금 59.3만 원, 기초연금 53.8만 원, 보충연금 29.4만 원을 수령하여 142.5만 원의 공적연금을 수급하게 된다. 평균소득 가입자가 20년 가입한 경우 국민연금 79.1만 원, 기초연금 53.8만 원, 보충연금 29.4만 원을 수령하여 162.3만 원의 공적연금을 수급한다. 평균소득의 2배 소득자가 20년 가입한 경우 국민연금 116.8만 원을 수급하고, 기초연금 53.8만 원을 수령하여 170.6만 원의 공적연금을 수령하게 된다(이 경우 보충연금을 미수급하는 것으로 가정하였다). 이렇게 보충연금 도입을 전제로 하는 국민연금 강화 방안은 저소득 단기 가입자의 총연금액을 증가시키는 효과를 보이며, 보충연금의 수급 가능성이 줄어들어 따라 고소득 장기 가입자의 총연금액을 낮추는 효과가 있다. 보충연금의 이러한 속성에 따라 국민연금 가입기간이 짧은 경우에도 적절한 보장수준을 확보할 수 있다. 10년 가입을 기준으로 할 때 평균소득의 50% 수준인 가입자는 기존 62.9만 원에서 97.9만 원으로 급여액이 증가하며, 평균소득 가입자는 기존 70.3만 원에서 105.9만 원으로 급여액이 증가하며, 평균소득의 2배 소득자는 기존 84.4만 원에서 121.2만 원으로 급여액이 증가한다.

제5절 마치며

4장에는 국민연금 급여 수준 변화에 대응하는 노후소득보장체계를 구축하여 노인빈곤에 체계적으로 대응하고자 국민연금의 보장성을 강화하고 보충연금을 도입하는 방식으로 제도를 개편하는 것을 제안하고, 재정 전망과 급여 수준 등을 전망해 보았다. 이러한 개선 방안은 단일한 연금 제도, 정액연금 급여 방식으로는 노인빈곤에 체계적으로 대응하기 어렵다는 판단에 근거하여 도출되었다. 즉, 현 노인세대의 부족한 연금을 보

충하고, 장래 노인의 부족한 소득(연금)을 보충하기 위한 보충연금제도를 설계한 것이다.

노인의 소득 수준, 연금급여 수준 변화에 대응하는 노후소득보장체계를 구축할 필요가 있다. 이에 2절에서는 국민연금의 가입 및 수급실태, 기초연금의 선정기준 변화 등을 제시하고 공적연금을 둘러싼 제도 환경이 변화하고 있음을 제시하였다.

한편 적정 노후소득 보장 및 빈곤 예방을 목적으로 할 때 기초연금은 장년층의 경제적 상황 개선을 고려하여 신규 수급자의 진입을 단계적으로 축소해가는 방향으로 개선하고, 노후 소득보충 보장을 특정 기준(소득, 재산 기준 적용)을 적용한 보충연금 같은 사후적 보장 방식으로 하여 실질적인 소득보장 기능을 구현하고자 하였다. 이러한 제도 설계의 내용에 대해서는 3절에 제시하였다.

국민연금은 보장성 강화에 따라 국민연금 재정 상태는 더 악화된다. 그렇지만 국민연금의 보장성 강화 및 가입기간 조정에 따라 국민연금의 급여 수준 증가, 사각지대 축소가 나타나고, 결과적으로 보충연금제도의 점진적인 기능 축소가 가능하다. 4절에서는 이러한 제도 재설계 과정에서 총 공적연금의 부담이 기존 GDP 대비 11.0%에서 GDP 대비 11.5%로 소폭 증가하는 것을 확인하였다. 또한 제도 재설계를 통해 국민연금에 단기가입하는 저소득 가입자의 실질 연금액이 더 크게 증가한다는 점도 확인하였다.

4장에서 검토한 보충연금제도의 도입, 그리고 그 역할의 점진적 축소는 노후소득보장을 담당하는 국민연금의 역할이 커지는 것을 전제로 한 설계이다. 현재 국민연금의 사각지대가 줄어들고 있고, 여성의 경제활동 참가를 독려하는 사회정책적 대응이 예정되어 있음에도 불구하고 국민연금이 노후소득보장에서 충분한 몫을 해내기는 어렵다. 이에 연금크레딧

확대 등 가입기간 지원을 통해 실질 연금액을 상향하는 조치가 필요하다.

한편 4장에서 검토한 보험료율 인상 방안은 국민연금의 추계기간 전체에서 국민연금 재정상태를 안정적으로 유지하지 못하는 대안이다. 4장에서는 정책 실현 가능성이 큰 재정안정화 개혁 대안을 제시하여 제도 신뢰를 확보하는 것이 선행될 필요가 있다고 보았다. 이렇게 보험료율의 점진적 인상에 대한 방향성을 제시한 이후에는 사회적 합의를 통해 추가적인 보험료율 인상이 가능하다고 보았다. 특히 4장의 제도 설계는 국민연금의 보장성을 강화함으로써 국민연금의 재정부담은 증가하지만, 보충연금, 기초연금의 점진적 축소에 따른 후세대 비용 부담 완화가 병행될 수 있다는 점을 제시하였다. 따라서 재정안정화를 도모하기 위한 보험료율 인상 방안으로서는 한계가 있지만, 이러한 종합적인 재정 전망은 노후소득보장제도 설계에 참고 자료로 활용할 수 있다.





제5장

방안2) 기초연금과 국민연금의 재구조화 방안: 균등부분 통합을 중심으로

제1절 들어가며

제2절 모수적 개혁의 한계

제3절 국민연금과 기초연금의 재구조화 방안



제 5 장

방안2) 기초연금과 국민연금의 재구조화 방안: 균등부분 통합을 중심으로³¹⁾

이용하 (한국보건사회연구원)

제1절 들어가며

국민연금은 급속한 인구고령화 등에 따른 연금재정위기(financial crisis)와 함께 노인빈곤위기(poverty crisis)를 동시에 마주하고 있다. 현행 제도를 계속 유지할 경우 2057년에 기금소진이 발생하고, 소진 후 연금지출을 충당하려면 부과방식 보험료율이 30~40%에 육박할 것으로 추정된다(국민연금재정추계위원회 외, 2018a). 이는 보험수리적 수지상 등원리에 의거한 공정부담률(actuarial fair: 20% 내외; 필자 추정)을 크게 초과하는 수준으로, 세대 간 형평성 문제의 발단이 되고 있다. 나아가 노인빈곤율은 최근 40% 초반대로, OECD 국가 중 최고 수준이며 OECD 평균 노인빈곤율 및 우리나라 전체 빈곤율의 3~4배에 달할 정도로 높다(OECD, 2021b).

이러한 재정위기와 빈곤위기를 극복하기 위한 방안으로 흔히 국민연금 중심의 단편적 개혁이 논의 내지 제안되고 있는데, 실상 그러한 개혁이 두 위기를 동시에 극복할 수 있을지 의문이다. 예를 들어, 국민연금은 보험료율을 올려 재정위기를 잡고, 기초연금은 저소득 노인층에 집중시켜 빈곤위기를 극복하자는 방안 등은 상당한 부작용을 초래할 위험을 안고 있기 때문이다.

31) 이 장에서 제시한 개혁 방안에 대한 재정 전망은 한국보건사회연구원의 신화연 연구위원이 추계한 것이다.

국민연금의 재정위기 극복을 위한 보험료율 인상은 사실 15% 이상 당장 올리지 않으면 의미 있는 재정안정성을 달성하기조차 어렵고, 만약 그런 수준으로 올리게 된다면 부담능력이 낮은 지역가입자 등의 가입 기피 및 소득하향신고를 증폭시켜 빈곤위기 극복에 오히려 큰 지장을 초래할 수 있을 것이다. 게다가 기초연금을 저소득층에 집중 지원하는 제도로 전환하여 빈곤위기를 극복하겠다는 구상의 실현 가능성도 의문이다. 이미 상당히 보편화되어 있는 기초연금을 축소 개편하여 빈곤대응책으로 전환하는 것은 높은 노인빈곤율을 고려할 때 시기상조인데다 정치적으로 볼 때 용인되기 어려울 것으로 판단된다. 또 보험료율 인상으로 자칫 국민연금이 더욱 공동화된다면 기초연금을 과연 축소할 수 있을지 의문이다.

이러한 문제 인식에서 출발하여 본 장에서는 국민연금이 처한 두 위기를 더 효율적으로 극복하기 위한 대안으로서 기초연금 중심의 구조적 개혁 방안(structural reform)을 제시하고자 한다. 결론부터 말하자면, 기초연금을 거의 모든 국민에게 지급하는 보편적 제도로 더욱 확대 개편하여 노인빈곤위기를 극복하고, 그 대신 국민연금을 그만큼 축소 조정하여 재정문제를 극복하는 방안을 제안하고자 한다.

이 방안은 기존의 모수적 개편안과 달리, 기초연금과 국민연금 간 기능과 역할 자체의 구조적 조정, 즉 제도 간 역할분담의 재구성에 초점을 둔다는 점에서 모순적 개편안과는 차별화된다. 또 이러한 구조적 개편방안은 재정 및 빈곤위기를 동시에 극복하여 왜곡되고 있는 국민연금을 정상화하고, 보험료 인상 등에 따른 부작용도 피할 수 있는 추가적인 강점도 기대된다. 게다가 동 방안은 당면해 있는 기초연금과 국민연금, 나아가 기초연금과 국민기초생활보장제도 간 갈등 문제도 해결할 수 있는 단초가 될 수 있을 것이다.

본 장은 다음과 같이 구성한다. 먼저, 서론에 이어 왜 그러한 구조적 개

혁이 불가피하게 필요한지를 점검한다. 구조적 개혁은 쉽게 말해, 현행 일반 국민의 노후보장체계를 국민연금 중심체계에서 기초연금 중심체제로의 재구조화를 의미하는데, 이러한 구조적 개혁의 필요성은 주로 모수적 개혁의 한계에서 도출되므로 이를 집중적으로 검토한다. 이때 왜 모수적 개혁에 비해 구조적 개혁이 더 시급한지도 강조할 것이다. 그리고 나서 앞에서 언급한 구조적 개혁 방안을 더 구체화하고, 제도전환 방안을 설명한다. 아울러 이 방안의 강약점을 검토하는 것으로 마무리한다.

제2절 모수적 개혁의 한계

우리나라에서 모수적 개혁이 효율적이려면, 즉 국민연금의 재정안정성과 노후보장의 적정성³²⁾ 두 목표를 큰 갈등이나 충돌 없이 달성하려면, 다음의 두 조건이 동시에 충족되어야 한다. 먼저 국민연금의 급여 수준(소득 대체율)이나 보험료율을 조정할 여력이 있고 그로 인한 예상 부작용이 감당 가능해야 한다. 나아가 국민연금이든 기초연금을 포함한 전체 노후보장 제도든 기존의 연금자원 분배시스템들이 효율적으로 작동한다는 전제조건이 충족되어야 한다. 두 번째 언급한 조건의 미충족 문제가 본 연구에서 구조적 개혁을 제안하게 된 핵심 배경이자 논거이므로 이를 먼저 살펴본 다음, 급여 수준 및 보험료율의 조정 가능성과 한계에 대해서 살펴볼 것이다.

32) 재정안정성과 적정성은 모두가 동의할 수 있는 절대적인 개념으로 정의될 수 없다. 눈자마다, 국가마다 혹은 관련 국제기구마다 정의가 다르다. 마찬가지로 우리도 상대적인 개념으로 정의한다. 예를 들어, 어떤 정책을 시행할 경우 그것이 재정적으로 시행 전과 비교해 더 나아지는지 혹은 노인보장 정책이라면 노인들의 노후보장(보장수준 내지 보장범위, 나아가 빈곤율, 지니계수 등 다양한 방법으로 측정)이 현재보다 더 개선되는지 등으로 판단한다.

1. 기존 연금(재)분배시스템의 비효율성

가. 국민연금

현행 국민연금의 급여는 균등부분과 비례부분으로 구성되어 있다. 이 중 균등부분은 ‘재분배 기능과 기초보장 역할’을, 비례부분은 ‘저축기능(혹은 보험기능이라고도 함)과 추가 내지 부가보장 역할’을 수행한다.³³⁾ 이처럼 이중의 기능과 역할이 한 제도에 통합된 급여형태는 역사적으로 보면 1889년 독일에서 처음 도입되었고 나중엔 2차 대전 후 일본 등이 채택하였다. 이어 1988년 우리나라 국민연금이 일본제도를 그대로 모방하면서 도입했다. 그러나 원조 국가였던 독일은 이미 1957년 완전비례연금으로 전환하고, 일본도 1985년 연금대개혁 시 기존의 급여구조를 기초연금과 비례연금의 이원구조로 전환함으로써 우리나라 등 몇몇 국가 외엔 거의 존재하지 않는 연금모델이 되었다.

재분배 기능과 저축기능이 하나로 통합된 연금제도가 원활하게 작동하기 위한 필요충분조건은 무엇보다도 가입자에 대한 ‘투명한 소득파악’이다. 이에 실제 독일이나 일본도 제도의 가입자를 소득파악이 원활한 ‘피용근로자 집단’에 국한하여 운영하였다. 그런데 우리나라는 그런 기능통합적 급여구조를 가진 국민연금을 소득파악이 제대로 되지 않고 부담능력도 낮은 자영자 등 대규모 지역가입자³⁴⁾까지 확대하는 등 역사상 최초의 ‘대담한’ 실험을 감행하였다.

33) OECD(2021b)는 우리나라의 경우 현행 기초연금을 조세 기반(tax based) 기초보장급여, 국민연금의 균등부분을 보험료 기반(contribution based) 기초보장급여로 구분하고 있다.

34) 국민연금의 가입자는 크게 사업장가입자(피용근로자)와 지역가입자로 구분되는데, 전자는 고용주(직장)가 피용근로자에 관한 소득정보 제공과 함께 연금보험료(9%)의 1/2을 분담해 주는 반면, 후자는 개인 자신이 소득을 성실하게 신고하고 보험료를 전액 스스로 부담해야 한다는 점에서 큰 차이가 있다.

그 결과는 사실 참담했다. 대규모 사각지대(납부예외자)가 발생하고, 소득의 하향신고 및 보험료 미납 등 거대한 제도 부실은 수십 년간 지속되고 있다. 물론 시간이 지나면서 차츰 제도 부실 규모는 줄어들고 있으나 당장 부실이 완전히 없어지더라도 그 여파는 무연금 및 저연금의 형태로, 궁극적으로 높은 노인빈곤율 및 소득불평등의 형태로 향후 수십 년간 본격적으로 나타날 것으로 예상된다. 전제조건이 충족되지 않는 상황에서는 제도가 잘 작동할 수 없다는 점을 1999년 도시지역 주민에게 가입을 허용한 이후 지금까지 20여 년 이상 직접 체험했다. 이는 어느 나라도 실험해보지 않은 역사적 첫 실험이었지만, 현행 국민연금모형은 우리 현실에서 ‘실패한, 아니 실패할 수밖에 없는 모델’이라는 점을 너무나 잘 확인시켜 주었다.

〈표 5-1〉 현행 국민연금의 순편익 및 수익비(20년 가입기준)

(단위: 만 원, 배)

구분	35만 원	100만 원	268만 원	350만 원	500만 원
생애총보험료 (a)	756 (3.2)	2,160 (9.0)	5,789 (24.1)	7,560 (31.5)	10,800 (45.0)
생애총연금액 (b)	7,272 (30.3)	8,832 (36.8)	12,864 (53.6)	14,832 (61.8)	18,432 (76.8)
순연금편익 (b-a)	6,516	6,672	7,075	7,272	7,632
수익비 (b/a)	9.62	4.09	2.22	1.96	1.71

주: 1) ()는 월 납부액/월 연금액.

2) 가정: 물가, 임금 상승률 0의 정태경제; 평균소득월액 268만 원(2022), 20년 가입, 20년 수급 전제. 자료: 필자 작성.

사각지대로 불리는 지역가입자의 불성실 가입은 먼저 재분배 기능의 왜곡을 초래하고 있다. 국민연금은 이론적으로는 저소득층에 상대적으로 관대한 재분배 혜택을 제공하고 있지만(〈표 5-1〉 참조), 실제로는 그러한

관대한 재분배가 넓은 사각지대에 의해 제대로 작동하지 않는다는 것이 가장 큰 문제이다. 즉, 저소득층에게 유리하게 작용해야 할 이러한 재분배 기능은 오히려 소득이 투명하고 안정적인 소득을 기반으로 장기 가입을 지속할 수 있는 중고소득층과 정규직 근로자에게 집중되고 있다. 반면, 소득과약 곤란 및 소득불안정 등으로 가입을 제대로 하지 않는 저소득 비정규직근로자, 영세사업장근로자 및 영세자영업자들(연금 사각지대)은 그 혜택에서 완전 혹은 부분 배제되는 등 재분배 기능이 제대로 작동하지 않고 있다.³⁵⁾

나아가 지역가입자의 소득하향 및 불성실 신고는 국민연금 소득보장기능을 매우 저하시키고 있다. 소득의 하향 및 불성실 신고는 연금액 수준에 큰 영향을 미치는 A값(최근 3년간의 전체 가입자의 평균소득월액의 평균액)과 그와 연계된 B값(개인의 생애평균소득월액: 이때 개인의 과거소득을 현재가로 재평가하는 데 A값 상승률이 사용됨)이 전체 국민의 실제 생활수준의 추이를 제대로 반영하지 못하도록 하여 저연금화 문제 등 제도의 보장기능에도 심대한 영향을 미치고 있는 실정이다. A값은 통상 한 나라의 생활수준 추이를 대변하는 1인당 GDP(이는 대개 근로자 평균소득과 유사)와 유사한 수준으로 유지되어야 정상이다. 그래야 연금수급자도 전체 국민의 생활수준 및 성장의 과실을 같이 나눌 수 있기 때문이다.

35) 현행 국민연금에서는 현 가입자세대의 경우 거의 모두 수익비가 2보다 커서 재분배의 재원은 전적으로 '미래세대로부터의 보조금'이라고 할 수 있다. 즉, 누구나 낸 것보다 많이(평균 2배) 받고 (소득이 높을수록 수익비 자체는 낮아지나) 순편익도 커지는 구조이므로 소득이 낮거나 없어 제도에서 배제될수록 불리하여 재분배가 왜곡되고 역진적이다.

〈표 5-2〉 1인당 GDP 대비 A값의 추이

(단위: 만 원, 배수)

구분	1인당 GDP (a)	전 가입자 평균소득월액 (b)	A값 (c)	상대비	
				b/a	c/a
1990	467 (39)	45	42	1.15	1.08
1995	965 (80)	90	86	1.13	1.08
2000	1,377 (114)	127	129	1.11	1.13
2005	1,973 (164)	153	150	0.93	0.92
2010	2,673 (224)	178	179	0.80	0.80
2015	3,260 (272)	209	204	0.77	0.75
2020	3,762 (313)	253	244	0.81	0.80

주: 1) ()는 월액임.

2) '전 가입자 평균소득월액'은 각 연도 말 기준이며, 'A값'은 직전 3년간 평균소득월액의 평균값으로 실제 연금액 산정 시 반영되는 수치임.

자료: 1) 국민연금공단. (2021). 2020년 국민연금 통계연보. p.32.

2) 통계청 KOSIS. (2022). 국민계정 주요지표. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=301&tblId=DT_200Y001&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=Q_301009_001_001&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=M_T_ZTITLE에서 2022. 06. 30. 인출.

1999년 도시지역 가입자 확대 이전만 해도 A값은 1인당 GDP보다 약간 높은 수준에 있다가 확대한 후에는 소득파악 곤란으로 2010년대까지 1인당 GDP 대비 A값의 수준이 지속해서 하락한 후 80% 수준에서 정체되고 있다(〈표 5-2〉 참조). 이러한 A값 수준의 하락 및 정체는 원래 월 100만 원이어야 할 연금액이 80만 원밖에 되지 못하는 것을 의미한다. 현행 국민연금의 낮은 평균수급액(2021년 말 기준 월 57만 원)도 그러한 A값의 정체에 크게 기인한다고 할 수 있다. 소득의 불성실 신고와 그에 따른 A값의 정체는 저연금화를 야기함으로써 국민연금의 소득보장기능의 심대한 약화 내지 왜곡을 초래하고 있는 것이다(〈표 5-3〉 참조).

〈표 5-3〉 A값과 B값이 연금액에 미치는 영향

(단위: 만 원, %)

구분	A=B 300만 원(1)	A=240만 원, B=300만 원(2)	A=B 240만 원(3)
20년	60 (100)	54 (90)	48 (80)
40년	120 (100)	108 (90)	96 (80)

주: 1) 1인당 GDP나 근로자평균소득에 맞춰 정상적으로 A값과 B값이 상승할 경우.

2) A값은 정상적으로 상승하지 못했지만 B값은 정상적으로 재평가된 경우.

3) A와 B값 모두 정상적으로 상승하지 못했을 경우. 즉 B값도 제대로 재평가되지 못한 경우.

자료: 필자 작성.

현행 국민연금제도가 안고 있는 이러한 분배 및 소득보장의 취약성 등 본질적 문제는 정작 외형적이고 부차적인 문제인 ‘기금소진 논란 내지 재정 지속성 이슈와 논란’에 가려져 도외시되거나 경시되고 있는 실정이다. 도시지역 확대 이후 큰 논란이 되었다가 시간이 흐르면서 자연히 해결될 것이라는 막연한 기대감에 도취되거나 희석되어 가고 있는 듯하다. 그러나 제도의 본질적 문제는 시간이 흘러도 쉽게 회복되지 않는, 즉 여건에 맞지 않는 제도라는 점에서 제도의 역할과 기능을 환경에 맞게 재조정하는 등 구조개선 관점에서 해결책을 찾아야 한다는 점을 시사하고 있다.

이러한 구조개선이 시급히 필요한 또 다른 이유는 바로 단순히 기존 제도모형을 유지한 채 개별 모수의 개선을 추진할 경우 기존의 재분배 및 보장의 왜곡을 심화시킬 우려가 더욱 커진다는 데 있다. 예를 들어, 국민연금의 재정안정화를 위해 보험료율을 올리면 저소득층 등의 소득 미신고 및 하향신고(사각지대)가 강해져 국민연금의 재분배 왜곡 및 저연금화는 더욱 가속화될 수 있다. 다른 한편, 빈곤 완화를 위해 국민연금의 소득 대체율을 올릴수록 저소득층 및 비정규직 근로자 그리고 빈곤한 현 노인 세대가 아니라 주로 고소득층 및 정규직 근로자들이 혜택을 보는 왜곡되고 비효율적인 재분배가 더욱 고착화될 수 있다.

나. 전체 공적연금

국민연금제도 자체의 재분배 및 보장기능의 비효율성과 함께 기초연금을 포함한 전체 공적연금체계도 비효율적이라는 점도 자주 간과되고 있다. 국민연금의 기능이 제대로 작동하지 않자 이를 보완하기 위해 국민연금의 ‘균등부분’과 동일한 기능과 역할을 하는 기초연금이 2007년에 도입되었다. 전자는 ‘보험료 조달과 적립식’에 기반하는 기초연금이고, 후자는 ‘조세 조달과 부과식’에 기반하는 기초연금으로 재원/재정방식만 다를 뿐 기능과 역할은 사실상 동일한 것이다. 이로 인해 우리나라에는 두 개의 기초연금이 공존하고 있는데, 이런 류의 이중적 재분배 장치를 두는 국가 사례는 역사적으로 찾아볼 수 없는 유일무이한 것이다.

물론 두 제도의 재분배 기능은 재정방식의 차이로 효과가 발휘되는 시점이 다르고(국민연금의 균등부분은 주로 미래에, 기초연금은 주로 현재에), 기초연금이나 국민연금의 수준도 모두 낮아 중복성이 아직 심각한 단계는 아니다. 그러나 이러한 재분배 기능의 중복은 중장기적으로 보면, 예를 들어 기초연금액이 지금처럼 정치적 경쟁에 의해 지속적으로 인상된다면 과잉보장과 함께 불필요한 재정소요 팽창을 야기하는 요인이 될 수 있음에 주목할 필요가 있다.

〈표 5-4〉에서 보는 바와 같이 2020년 국민연금수급자의 62.7%가 기초연금을 중복수급 중인데 이러한 중복은 시간이 갈수록 심화될 전망이다(그림 5-11 참조). 이로 인해 미래에는 ‘과잉보장’과 함께 재정부담을 가중시키는 결과를 초래할 수 있다. 예를 들어, 이미 상대적으로 높은 수준의 국민연금을 수급하는 사람도 대개 기초연금을 수급하는 ‘불필요한’ 이중의 재분배 혜택을 제공받게 된다. 반면, 현 노인세대나 저소득의 근로자나 자영업자 등 국민연금 사각지대에 있는 사람들은 주로 빈약한 기초

연금만에 의존하게 됨에 따라 ‘과소보장’을 초래하고, 결국 높은 노인빈곤율, 분배지수 악화로 이어져 세대 내, 세대 간 자원분배의 비효율성 문제가 야기될 수 있다.

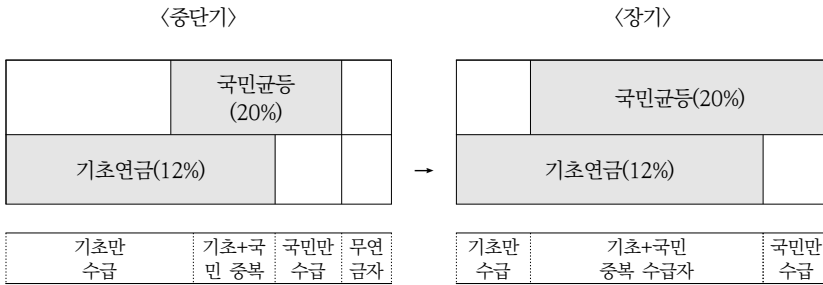
〈표 5-4〉 65세 이상 노인의 공적 노후소득보장 및 중복 수급 현황(2020.12)

(단위: 천 명, %)

구분	명수	비중	비고
전체 노인 인구	8,481,654	100%	
기초연금 수급자	5,659,751	66.7%	a)
기초연금만 수급(국민연금 ×)	3,294,478	38.8%	
국민(노령·장애·유족)연금 수급자	3,771,278	44.5%	b)
기초·국민연금 동시 수급자	2,365,273	27.9%	a) 대비 41.8% b) 대비 62.7%
국기초 수급자	764,045	9.0%	
기초·국기초 동시 수급자	697,544	8.2%	

주: 국기초 수급자는 생계급여뿐 아니라 전체 급여 수급자 모두를 포함.
 자료: 최옥균. (2022). 기초연금제도의 발전방안. 정책기획위 발표자료.

〔그림 5-1〕 연금의 재분배 가능(기초연금+국민연금부분) 중복 작동 모습



자료: 필자 작성.

물론 재분배 기능의 중복문제를 우려하여 2014년에 기초연금법이 제정되면서 국민연금의 균등부분(A급여액)에 연계하여 기초연금을 감액하는 장치를 도입했으나 광범위한 적용예외 조치로 인해 그 역할은 미미한

실정이다. 국민연금액이 46만 원(2021년) 이하인 경우에는 연계금액대상에서 제외되어 현재 중복수급자 중 A급여액에 의해 감액되는 규모는 6% 내외에 불과하다. 이처럼 감액연계장치의 적용제외규정이 있는데다 최소보장액(기초연금액의 1/2) 규정도 있어 장기적으로 중복성을 효율적으로 통제하긴 곤란하다.

이러한 상황에서 계속 기초연금액을 인상하든 아니면 국민연금의 모수를 조정하든 관계없이 장기적으로 전체 노후보장체제가 분배왜곡 및 비효율성이 누적되는 결과를 피할 수 없을 것이다. 따라서 모수의 조정 이전에 기존 체제의 분배 왜곡 및 비효율성을 야기하는 근본 원인을 제거하는 것이 우선되어야 한다. 즉 모든 문제의 근본 원인인 중복적인 재분배 기능을 적정하게 하나로 통합 일원화하는 등 구조적 개편에서 그 답을 찾아야 한다. 현행 연금구조를 효과적, 효율적으로 작동하는 체제로 개선해 놓고 모수적 개혁을 해도 늦지 않다고 판단된다.

2. 소득대체율 조정의 가능성과 한계

가. 소득대체율의 국제비교

우리나라의 높은 노인빈곤율과 저연금 문제 등을 해소하기 위해, 즉 보장의 적정성을 높이기 위해 국민연금의 소득대체율을 올려야 한다는 주장이 자주 제기되고 있다. 그러나 국민연금의 소득대체율 인상은 최대 빈곤세대인 현 노인세대의 노후보장 강화에 거의 기여하지 못하는데다 수익비를 높여 바로 연금재정 악화로 이어지는 요인이므로, 인구고령화에 따른 재정불안 문제가 심각하게 여겨지고 있는 상황에서는 신중하게 접근해야 한다. 국민연금의 소득대체율을 올려야 한다는 주장은 또 우리나라

라 국민연금 등의 대체율 수준이 선진 외국에 비해 매우 낮다는 점에 기초하고 있는데, 이 근거를 명확하게 찾기 어렵다.

평균소득자(A값) 기준 우리나라 총 공적연금의 소득대체율은 기초연금(2013년 20만 원, 당시 A값의 10% → 문재인 정부 2021년 30만 원, 당시 A값의 12%까지 상향)과 국민연금(기준 가입기간 40년, 40%)을 합산하면 총 52%이다. 이번 2022년 대선 과정에서 모든 대통령 후보들이 40만 원(2022년의 A값 268만 원 대비 15%)으로 올리겠다고 공약한 점을 반영하면 총소득대체율은 55%이다. 이때 기초연금을 소득대체율의 합산에 포함하는 것이 적절한지에 대해서는 논란이 있다.

그러나 본 연구는 합산이 적절하다고 판단한다. 현행 기초연금은 국민연금의 사각지대에 있거나 국민연금만으로 부족한 현 노인세대의 노후보장 강화를 위한 대체성의 ‘일시적’ 보완장치(사각지대 해소장치) 혹은 2007년 개혁으로 대폭 하향조정된 국민연금 소득대체율을 보완하기 위한 ‘영구적’ 장치(즉 소득대체율 보충장치)로도 인식되곤 한다. 전자의 인식(대체재 성격)에 초점을 맞추면 대체율의 단순 합산은 다소 부적절하고(이런 관점에서 OECD도 우리의 기초연금을 공적연금의 대체율에 포함하지 않는 듯함), 후자의 인식(보충재 성격)에 맞추면 합산이 타당하다. 특히 2020년 말 65세 이상 국민연금수급자의 62.7%가 기초연금과 국민연금을 중복 수급 중이고 향후에도 지속적으로 중복 비중이 증가할 것이라는 점을 고려하면 더욱 그러하다(전술한 <표 5-4> 참조).

공적연금에다 기업연금인 퇴직연금(16.6%)을 포함한 총 퇴직소득의 대체율은 68.6% 수준이다. 퇴직연금을 정태경제(이자, 물가 및 임금상승이 없는 경제) 전제 하의 단순한 연금화 산식에 따라 소득체율을 산정해보면 ($x = 16.6%$)가 산출된다[8.3% (부담율) $\times W$ (월임금) $\times 12$ (월) $\times 40$ (년) = $x\%$ (대체율) $\times W \times 12 \times 20$]. 물론 우리나라의 퇴직연금은 퇴직금

에서 퇴직연금으로의 전환율 및 보편화율(전체 근로자의 대략 1/2)이 낮고, 퇴직연금에 가입한 경우에도 일시금 형태의 지급률이 극히 높아(90% 이상) 노후보장기능이 취약한 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 외형상 현재 우리나라 노후보장의 2대 축의 하나이고, 다른 유사 국가와 비교(〈표 5-5〉 참조)를 위해 총 대체율 산정에 반영하고 국제비교를 하는 것이 적절하다.

〈표 5-5〉 총 퇴직연금의 소득대체율 국제비교

(단위: %)

구분	한국	일본	독일	미국	영국	캐나다	외국 평균
공적연금	52.0	32.4	41.5	39.2	21.6	38.8	34.7
기업연금	16.6	23.1	14.1	42.1	27.4	24.5	26.2
계	68.6	55.5	55.6	81.3	49.0	63.3	60.9

주: 1) 국민연금 40%+기초연금 12%: OECD 자료를 미인용, 필자 직접 작성. 참고로, OECD는 우리나라의 경우 국민연금만 고려하여 소득대체율을 제시. OECD는 2021년 국제연금비교(pensions at a glance) 최신판에서는 우리나라 국민연금 소득대체율을 31.2%로 평가(상시 고용근로자 평균연금 383만 원, 22~59세 38년 가입 기준)하지만, 이는 오류가 많아 이를 사용하지 않음.

2) 5개 고찰 국가 모두 높은 수준의 임의가입 기업연금 보유.

3) OECD 국제연금비교 자료는 2년마다 주기적으로 발간해 오고 있는데, 사실 비교에 한계가 많음. 예를 들어 기준가입기간이 22세부터 각국의 지급연령까지로 하고 있어 기준가입기간이 국가별로 상이(대개 43~45년)함에 유의 필요.

자료: OECD, (2021b). Pensions at a Glance. Paris 및 필자 작성.

〈표 5-6〉은 공적연금 및 총 퇴직연금의 보장수준을 국제비교한 자료이다. 미국, 영국, 독일, 일본, 캐나다 등 주요 선진국들의 공적연금 소득대체율은 평균 34.7%(전체 OECD 국가의 평균은 42.2%)로, 우리나라 공적연금 수준은 이미 주요 선진국을 대략 17%p(OECD 평균 대비로는 9.8%p) 초과 중이다. 또 비교대상국가들은 모두 우리와 같이 순수 공적연금과 '임의가입' 기업연금만을 가진 국가로서 기업연금을 포함한 총 소득대체율은 57.6%이다. 기업연금을 포함한 총 퇴직연금도 놀랍게도 여전히 7~8%p나 높다.³⁶⁾ 이는 우리나라의 높은 명목 공적연금 수준 때문이며,

더 구체적으로 말하면 ‘이중’의 기초연금을 도입, 운영하고 있는 데서 비롯된다.

〈표 5-6〉 OECD 국가 연금제도의 평균 소득대체율과 우리와의 격차

구분	순수 공적연금 (a)	(a) + 강제가입 기업연금	(a) + 임의가입 기업연금
OECD(b)	42.2%	51.8%	57.6%
주요 5국(c)	34.7%	-	60.9%
한 국(d)	52.0%	(52.0%)	68.6%
격차(d-b)	9.8%p	(0.8%P)	11.0%p
격차(d-c)	17.3%p	-	7.7%p

주: OECD와 주요 5개국은 OECD(2021b) 자료 참조, 한국은 필자 직접 산정.
자료: OECD. (2021b). Pensions at a Glance. Paris 및 필자 작성.

나. 소득대체율 조정의 부작용

우리나라는 주요 선진국과 비교할 때 오히려 명목 노후보장수준이 지나치게 높아 당장 전반적인 노후보장수준, 특히 상대적으로 높은 공적연금의 소득대체율을 낮추거나 축소해야 할 상황이다. 게다가 아래에서 서술하는 논거와 이유로, 노후보장을 강화하여 노인빈곤율을 완화하기 위한 수단으로서 국민연금의 소득대체율을 올리는 것은 적절하다고 평가하기 어렵다.

먼저, 소득대체율의 인상은 현재 혹은 미래의 가입자의 노후보장 강화에는 유효하나 그보다 더 시급한 현 노인세대의 높은 빈곤문제 해소나 완화엔 전혀 기여하지 못한다는 점이다. 국연금의 소득대체율을 인상하면, 이는 최소 20년 후부터 아주 장기적으로 연금액 상승에 기여하며, 그

36) 이처럼 높은 명목소득대체율에도 불구하고 많은 전문가는 우리나라의 경우 국민연금의 넓은 사각지대 및 짧은 생애근로/근속기간 등을 고려한 실질가입기간이 짧기 때문에 ‘실질소득대체율’이 낮아 직접적인 국제비교는 무리라는 뉘앙스의 지적이 많다. 이 지적이 틀린 것은 아니지만, 노후보장제도의 ‘실속’을 비교하는 것이 아니라, ‘재정’에 미치는 영향력을 국제적으로 비교할 때는 동일 가입기간을 기준으로 한 명목대체율 내지 가입연당 연금지급율(accrual rate)에 준거하는 것이 타당하다.

것도 상당수준 인상해야 의미 있는 연금액 상승이 가능하다(후술 참조). 나아가, 현행 국민연금의 재분배 기능이 제대로 작동하지 않는 상황에서 소득대체율을 상향하는 것은 오히려 정규직근로자 및 고소득 자영자층에 더욱 혜택이 돌아가 재분배 및 보장기능의 왜곡, 즉 분배악화를 심화시키는 결과를 초래할 수 있다. 마지막으로, 국민연금의 소득대체율 인상은 수익비의 상승 및 재정악화를 가져와 미래세대에게 더욱더 '고통스러운' 재정안정화 개혁과제를 남기는 결과를 초래할 것이다.

물론 넓은 사각지대 및 소득의 하향신고 등으로 실질 연금액 수준 및 실질대체율이 낮아 연금의 적정성에 문제가 있다고 판단한다. 그러나 실질대체율이 낮은 점은 그 직접적인 원인에서 해결책을 찾아야 한다. 즉 사각지대 축소를 통한 가입기간 확대, 신고소득 및 평균소득(A값)의 향상 등 수익비에 영향을 미치지 않는 방향으로 해결하는 것이 우선되어야 한다. 대체율의 상향은 수익비의 상승을 가져와 재정에 직접적인 파급효과를 미치는 반면, 위에서 언급한 다른 대책들은 그러한 영향이 없기 때문이다(<표 5-7> 참조).

<표 5-7> 소득대체율 상향 vs 실질가입기간의 연장 등의 연금액 상향 효과 비교

(단위: 만 원, 배수)

구분	소득대체율 25% 상향: 40%→50%	소득대체율 현행(40%) 유지	
	평균 가입기간 20년	평균 가입기간 25% 연장: 20년→25년	평균소득 25% 상향: 250만 원→312.5만 원 + 평균 가입기간 20년
생애납부보험료	5,400 → 5,400	5,400 → 6,750	5,400 → 6,750
생애연금수급액	12,000 → 15,000 (50.0) → (62.5)	12,000 → 15,000 (50.0) → (62.5)	12,000 → 15,000 (50.0) → (62.5)
수익비	2.22 → 2.78	2.22 → 2.22	2.22 → 2.22

주: 40년 가입, 20년 수급 가정, 임금상승률이나 물가상승률 등이 제로인 정태경제 전제. 이러한 전제하의 국민연금은 근로기 동안 납부액이 임금상승률로 실질가치가 보전되는 반면, 수급기간 동안은 그보다 대개 낮은 물가상승률로 보전되는 실제 상황을 감안하면 수익비가 다소 과대평가되는 경향이 있음에 유의.

자료: 필자 작성.

3. 보험료를 조정의 가능성과 한계

가. 보험료율 수준의 국제비교

최근 많은 전문가나 언론 등은 이제 ‘보험료 인상’은 국민연금의 기금 소진을 막기 위해, 즉 재정안정화를 위해 당연하면서도 불가피하다고 자주 언급하고 있다. 이때 대개 OECD 국가들과 비교할 때 우리의 국민연금 보험료율이 매우 낮고, 올리지 않으면 인구고령화로 미래세대 혹은 청년세대에게 큰 부담을 주게 되므로, 보험료율을 조속히 올려야 한다는 극히 단순한 논리로 접근하고 있다. 하지만 과연 재정안정화를 위해 보험료율을 올릴 수 있는 여력이 있는지, 올린다면 어떤 부작용은 없는지에 대해서는 진지한 문제 제기가 거의 없는 실정이다.

먼저, 보험료율을 올릴 여력이 있는지에 대한 질문과 관련하여 결론부터 말하면, 상향 여력이 별로 없다. 현행 국민연금 보험료율(9%)은 전체 OECD 국가의 평균치인 18.4%(OECD, 2019)에 비해 1/2 수준에 불과하여 인상 여력이 큰 것으로 알려지고 있지만, 이는 분명 잘못된 해석이고 잘못된 정보이다. OECD의 자료(OECD, 2019)는 각 국가의 ‘보험방식’ 연금제도의 부담률만 고려하여 제시하고 있는데, 조세조달의 연금제도의 부담률이나 임의가입방식의 기업퇴직연금의 부담률 등은 산정에서 제외된다. 우리나라의 경우를 예를 들면, 국민연금 보험료(9%)만 고려되고 조세조달의 기초연금이나 ‘임의가입’ 기업퇴직연금 부담금은 총부담 산정 비교 시 제외되고 있다. 다시 말해, OECD 자료는 일관성 없게 국가별 노후보장 부담률을 산출하여 비교하는 것이 아니라, 단순히 강제가입 보험식의 연금제도에서 각출하는 보험료율을 적시하고 있는 자료이므로, 이를 국제비교의 자료에 활용할 때에는 신중해야 한다.

노후보장 관련 총부담에 있어 적절한 국제비교를 하려면, 각 국가의 모든 공적 노후보장의 부담률(조세조달 연금부분의 경우 보험료율로 환산하는 등 베이스의 통일 필요) 및 사적연금 중에서는 최소한 강제 혹은 임의가입 퇴직연금의 부담률까지는 함께 고려해야 한다. 예를 들어, OECD가 제시하는 바와 같이 단순히 보험방식, (준)강제가입식의 퇴직연금까지만 고려하여 총보험료율 수준을 국제비교하게 되면, 조세방식 연금제도의 비중이 높거나 임의가입 방식이지만 상당한 노후보장에 역할을 하는 기업연금제도를 가진 국가는 노후보장 부담이 과소평가되고 왜곡될 것이다. 이에 본 연구는 이러한 결함을 고려하여 총 노후보장 부담률의 국제비교 자료를 새로이 산정하여 제시하되, 비교대상을 우리와 유사한 국가들에 국한하고자 한다.

〈표 5-8〉 총 노후보장 부담률의 국제비교

(단위: %)

구분	한국	일본	독일	미국	영국	캐나다	외국 평균
공적연금	12.0	18.3	18.6	12.4	20.4	9.9	15.9
기업연금	8.3	11.6	7.1	21.5	12.3	13.1	13.1
계	20.3	29.9	25.7	32.9	32.7	23.0	29.0

주: 1) 우리나라의 경우 OECD 자료를 미인용, 필자 직접 작성. 기초연금의 지출을 국민연금 보험료로 조달할 경우 환산보험료 3%와 국민연금보험료율 9%를 합산한 것임.

2) 외국의 기업연금 보험료는 OECD가 제공하는 각국의 급여 수준을 고려하여 역추정한 값임 (40년 가입, 20년 수급 가정). 미국, 영국, 캐나다의 경우는 고용주와 근로자가 공동부담하는 점에 유의.

자료: OECD. (2019). Pensions at a Glance. Paris 및 필자 추정 작성.

먼저, 우리나라의 공적 노후보장 부담 수준은 사실 9%가 아니라 기초연금 부담(3%)까지 포함하면 현재 12%로 추정된다. 기초연금의 소요재원(2020년 예산 16.8조 원)은 국민연금 보험료를 약 3%(= 9% × 16.8조 / 2020년 국민연금 보험료수입 51.2조 원) 정도 추가 부과하여야 얻을 수 있는 보험료수입에 상당한다. 따라서 공적연금의 부담금은 미국과 이미

유사한 수준인 반면, 영국, 독일, 일본에 비해서는 매우 낮은 것으로 나타난다. 나아가 공적연금 외 기업퇴직연금의 부담까지 함께 고려해 비교하면, 우리의 노후보장 관련 총부담은 일단 주요국에 비해 평균적으로 대략 10%p 이상 낮은 것으로 나타난다.

그러나 이를 좀 더 면밀하게 들여다보면 크게 다른 측면도 있다. 예를 들어, 기업연금 부담금을 ‘사용자 부담금분’에 국한하여 고찰해 보면, 우리나라의 총 노후보장 부담금(20.3%)은 영국, 미국, 캐나다 등(이들 국가의 경우 대개 노사 절반씩 부담하므로 사용자의 부담분은 표에 제시된 명목부담률의 1/2만 감안해야 함)이 그것과 유사하다. 다만 독일과는 약 5%p, 일본과는 10%p 등의 차이가 있다(이들 국가에서 기업퇴직연금은 우리와 유사하게 전액 사업주 부담). 이외에도 OECD 국가 중 강제가입 기업퇴직연금을 운영하는 국가를 제외한 대부분 국가들은 부담금이 4~5% 내외이고, 그보다 높은 국가들의 경우도 사용자와 개인이 공동부담하는 형태이다(OECD, 2019, p.209). 우리나라에서 자주 인용되는 복지국가 스웨덴과 노르웨이의 경우 공적연금 보험료율은 17.2%와 18.1%이지만, 퇴직연금 부담금은 4.5%와 2.0%, 총 21.7%와 20.1% 수준이다(OECD, 2019, p.209).

이런 점을 종합적으로 고려하면 실상 우리의 공적연금의 부담률이나 총 노후보장 부담률(공적연금+퇴직연금의 ‘사용자부담금’)은 영미권 국가 및 노르딕 국가 등 타 선진국과 큰 차이가 없는 수준이다. 다만, 독일 및 일본 등 일부 국가에 비해서는 다소 낮은 수준이다. 물론 영미권 국가들의 경우도 근로자 자신의 기업퇴직연금 부담금까지 포함하면 대체로 독일, 일본 등 대륙형 연금제도의 부담률과 큰 차이가 없는 것으로 보인다. 이때 총 노후보장 부담금 중 공사적 연금이 차지하는 비중에는 큰 차이가 있다. 즉, 영미형 연금제도의 경우 기업연금 등 사적연금의 부담금

비중이 크고, 반대로 대륙형 연금제도의 경우 공적연금 등의 부담금 비중이 큰 것으로 나타나고 있다.

나. 보험료 인상의 예상 부작용

이상의 비교에서 알 수 있듯이 일단 우리나라도 총 노후보장 부담을 올릴 수 있는 여력이 대체로 있는 듯하다. 비교대상 5개국 대비 전체적인 노후보장 부담률(영미권 국가들의 경우 기업연금의 개인부담금까지 포함)은 평균 10%p 낮기 때문이다. 이런 점을 고려하여 우리도 그 부담금을 인상한다고 가정할 때 두 가지 선택지가 있다. 하나는 영미권 국가처럼 사적연금의 강화(퇴직연금에서 영미권 국가처럼 ‘개인분 부담금’을 신설, 크게 높이는 방안)에 활용하는 방안이고, 다른 하나는 공적연금의 강화(즉, 독일이나 일본처럼 국민연금의 재정안정화 내지 캐나다 등처럼 기초연금의 강화)에 활용하는 방안이다. 즉, 우리의 공사연금 혼합(public-private pension mix)전략을 영미형 혹은 독일 등 대륙형에 벤치마크할 것인지에 대한 사회적 공감대 형성이 필요하다는 것이다.

나아가, 부담금의 인상 여유분을 모두 공적연금 강화에 활용한다고 가정하더라도 과연 그 여유분을 국민연금의 재정안정화에만 사용할 것인지에 대한 사회적 합의가 필요하다. 특히 국민연금의 재정안정화에만 활용하는 방안은 다음과 같은 이유로 신중해야 한다. 첫째, 영미권 국가 등보다 기업의 부담이 상승하여 우리 기업의 국제경쟁력 약화를 초래할 우려가 있다. 둘째, 지역가입자 비중이 높은 우리 국민연금의 경우 10% 수준을 크게 초과하는 수준으로의 보험료를 상향은 이제까지의 사각지대 해소 및 소득상향 노력을 크게 무력화시키고 더욱 어렵게 할 수 있다. 자영자를 포괄하는 공적연금은 세계적으로 몇 안 되는 국가에 존재하는데, 이

경우 보험료율은 대개 10% 내외선(미국 12.4%, 캐나다 9.9%; 최근 11.3%로 인상 중 등)이다. 부담능력이 취약한 자영자 등 지역가입자는 보험료를 자체보다 총부담에 민감하기 때문에, 보험료율의 인상은 소득의 미신고 내지 하향신고로 회피할 수 있어 분배 및 보장성 왜곡 심화를 초래할 수 있다.

마지막으로, 보험료율 인상은 이미 자본시장에서 포화상태인 적립금의 투자를 과도한 수준으로 높일 가능성이 있으며, 그러면서도 장기적으로 기금이 짧은 기간에 급격히 소진되는 모습에서 결코 벗어날 수 없다는 점이다. 추계 시뮬레이션에 의하면, 현행 국민연금 소득대체율하에서 상당 폭의 보험료율 인상은 ‘급격한 기금증가, 급격한 기금소진 구조’를 초래할 뿐 기금을 영구적으로 유지 내지 안정화시키는 방법이 될 수 없다. 오히려 소득대체율을 낮출수록 기금이 더 안정적으로 성장하고 장기적으로 유지 가능한 것으로 나타난다. 즉, 지출의 통제(급여 수준 조정)가 보험료율 조정보다 기금규모 및 재정의 안정화에 더 효과적인 수단임을 의미한다.

대규모 자영자를 포괄하는 우리나라의 국민연금 특성상 이의 보험료율 인상은 선진국과 비교할 때 여력이 크게 없다는 것을 의미한다. 게다가 몇 % 수준의 어정쩡한 보험료율의 상향은 기금소진이 없거나 혹은 적립배율이 항구적 안정화에 도달할 정도의 재정안정성도 확보해주지 못하면서 국가경쟁력의 약화, 국민연금 사각지대 축소 노력의 무력화, 재분배 및 보장 왜곡 심화, 과도한 기금적립 우려가 있고, 동시에 급격한 기금소진 우려가 공존하는 현상을 초래하는 등 부작용만 가중시킬 우려가 있다. 국민연금 차원의 보험료율 인상은 그만큼 신중하게 접근해야 한다는 것이다.

한편, 각 모수 조정이 나름의 강점이 있으니 타협안으로, 예를 들어 소득대체율을 ‘조금’ 낮추고, 보험료율은 ‘조금’ 올려 재정안정성 측면을 고

려하고, 기초연금도 ‘조금’ 올려 노후소득의 적정성 측면을 고려하는 등의 조합식 방안도 생각해 볼 수 있다. 그러나 이 방법은 이제까지 해 왔던, 아무 문제도 해결하지 못하는 구태의연한 개혁방식이며, 모수를 ‘소폭’ 조정하는 모든 조합은 기껏해야 기금소진 시점을 몇 년 정도 늦출 뿐 근본적 재정안정화(기금소진 없이 항구적 기금보유)는 결코 달성할 수 없다는 한계를 지니고 있다. 또 기존 기초연금을 지속적으로 올리는 것도 국민연금(균등부분)은 물론 국민기초생활보장제도와의 기능적 중복성 내지 제도 간 갈등을 심화시킬 우려가 크다.

종합하면, 우리나라가 국민연금 중심의 모수적 개혁을 추진하는 것은 앞에서 언급한 전제조건 중 어떤 것도 충족되지 않아서 문제의 해결은 고사하고 부작용이나 비효율성만 키우는 결과가 된다는 점이다. 이것이 바로 향후 구조적 개혁이 모수적 개혁에 비해 우선되어야 하는 가장 큰 이유 중 하나이다. 부실하고 비효율적인 ‘구조’를 그대로 둔 채 건축물에 미장 덧칠(모수적 개혁)만 계속할 경우 얼마 지나지 않아 무너질 수밖에 없다. 동일한 이치로 연금체계의 구조가 효율적으로 작동하지 않는 상황에서 이루어지는 모수적 개혁은 제도를 더욱 누더기로 만드는 것에 불과하다. 시간이 걸리고 어렵더라도 구조적 개혁을 우선해야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

제3절 국민연금과 기초연금의 재구조화 방안

1. 기본방향

가. 구조적 개혁의 핵심: 제도 기능성 및 정합성의 회복

우리나라 연금제도의 핵심인 국민연금은 재분배(연대)기능과 저축(보험)기능을 동시에 가지고 있는 연금제도로써 이론적으로 볼 때 훌륭하다. 그러나 제도의 순응성이 낮고 소득파악이 원활하지 않는 현실 앞에서 분배 및 보장기능은 크게 왜곡되고 있다. 현행 제도는 우리의 현실과 여건에 부합하지 않는 제도라는 것이다. 이러한 사실만으로도 사실 국민연금의 구조는 일찍이 여건에 맞게 개편되어야 했다. 수십 년간 왜곡된 분배 및 보장기능이 누적되었으며, 앞으로도 그것을 개선하는 일이 순탄해 보이지 않는다.

게다가 국민연금의 이러한 기능적 왜곡은 기초연금의 도입에 의해 가중되고 있다는 점도 간과되어서는 안 되는 사실이다. 즉 두 제도가 서로 정합성 있는 관계에서 운영되지 않고 있다는 것이다. 먼저 국민연금(균등부분)과 기초연금은 그 역할(기초보장)과 기능(재분배) 측면에서 서로 중복되고 있다. 이로 인해 미래 노인세대(현 가입자세대)는 기초연금과 함께 국민연금의 균등부분을 이중으로 향유할 수 있는 반면, 현 노인세대는 빈약한 기초연금에만 의존하고 있다. 그 결과 현 노인세대에게는 ‘과소보장’(높은 노인빈곤율)이, 미래 노인세대에게는 상대적 ‘과잉보장’(이중의 재분배의 향유)이 제공되고 있어 세대 간 자원배분이 효율적이지 못하다.

미래 노인세대는 많은 국민연금을 받을 수 있는 상황에서도 대개 기초연금도 받게 되므로 불필요한 재분배가 발생하게 된다. 더욱이 기존 국민

연금의 (세대 간) 재분배 혜택이 소득이 높고 안정적으로 가입하는 고소득 집단에 집중되고 있는 상황에서 기초연금의 수급은 과잉보장과 자원의 비효율적 배분을 강화시키는 역할을 하게 될 것이다. 나아가 기초연금과 국민연금 간 배타적 관계 설정은 그러한 문제를 더욱 악화시키는 역할을 하게 된다. 중저소득층의 입장에서는 기초연금의 지급액이 높아질수록 이층의 재분배를 확보할 수 있는 정도만큼 국민연금에 가입하도록 유인하게 되어 국민연금 장기가입이나 상향소득신고를 주저하는 요인이 되고 있다. 따라서 국민연금의 분배 및 보장기능 왜곡을 더욱 심화시킬 우려가 크다.

한편, 선진 외국 중 우리처럼 기초연금과 국민연금이 이중적 재분배를 추구하는 국가는 거의 찾아볼 수 없다는 점에도 주목해야 한다. 기초연금을 우리와 유사하게 선별적으로 운영하는 호주, 덴마크 및 핀란드 등에서는 기초연금을 제외한 연금제도를 순수하게 비례연금만으로 운영하고 있어 역할 및 기능 면에서 기초연금과 전혀 중복되지 않게 설계되어 있다. 기초연금을 보편적으로 운영하는 국가에서도 기초연금에만 재분배를 집중시키고 나머지는 부가적인 보장을 제공하는 역할을 부여하는 비례연금 형태로 명확하게 기능을 이원화시켜 놓고 있다. 즉 제도를 서로 정합성 있게 구축하여 운영하고 있다는 것이다.

외국과 비교하더라도 우리나라의 현행 공적연금체제는 제도 간 정합성이 미흡하다. 이를 회복하기 위한 핵심 전략은 국민연금과 기초연금의 기능 및 역할의 중복성을 제거하는 것이라고 할 수 있다. 중복성의 제거는 기초연금을 일부 빈곤층에만 초점을 맞추는 최저소득보장제도 등으로 축소 조정하거나, 아니면 기초연금을 보편화하되 이 기능과 중복되는 국민연금의 균등부분을 폐지하는 형태로 추진하는 것이 가능하다. 전자의 경우는 노인빈곤율이 과도하게 높고 국민연금의 역할이 미흡한 현재 혹은 미래의 상황을 고려할 때 시기상조라고 판단된다. 결국 선택지는 후자만

남는데, 이는 기능 및 역할의 중복성 제거는 물론 국민연금의 기능성 회복에도 기여할 수 있는 방안이라는 점에서 선호된다.

따라서 중복부분을 적절히 구조적으로 통합·조정하여 미래의 과잉보장을 완화하고 오늘날의 과소보장 문제를 보완할 수 있도록 기능과 역할 및 재정운영의 재구조화, 그리고 이를 통한 국민연금의 기능회복 및 정상화를 추진할 필요가 있다고 판단된다. 이때 기초연금은 국민연금의 균등부분을 통합하여 한층 두터운 부과식 재분배 기능에, (균등부분이 제거 또는 축소된) 국민연금은 적립식 저축기능에 더 집중할 수 있도록 하는 것이 적정 노후보장과 재정안정이라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있는 최선의 방법이라는 것이다. 이것이 바로 구조적 개혁에서 오늘날 우리나라 공적연금이 처해 있는 문제의 해법을 찾아야 하는 또 다른 이유이다.

특히 대선 때마다 반복적으로 그리고 경쟁적으로 원칙이나 기준 없이 기초연금을 올리겠다고 하는 상황이 발생하고 있는데, 이는 기능 중복문제를 더욱 심화시킬 우려를 내포하고 있다. 이것이 당장은 큰 문제가 안 되겠지만, 장기적으로 심각한 자원배분 왜곡과 재정 문제를 야기할 수 있다. 따라서 기초연금의 수준을 올리더라도 원칙과 범위 내에서 이루질 수 있도록 국민연금 등 다른 제도와의 관계 속에서 각 제도의 역할을 명확히 세우고 이를 법적으로 규정해 두는 것이 시급하다고 하겠다.

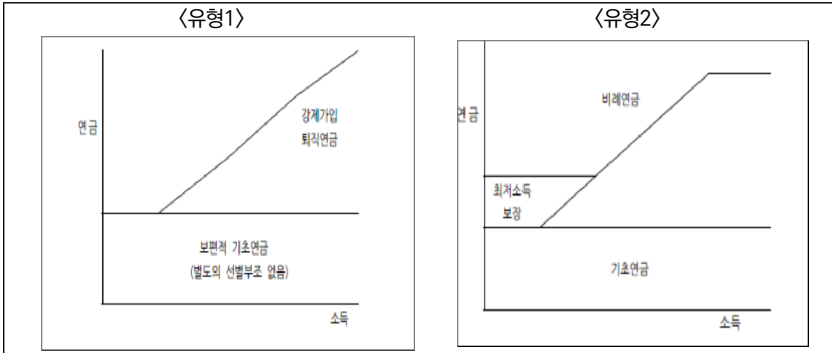
나. 해외의 유사구조 운영사례

우리와 유사하게 기초연금과 비례연금을 동시에 운영하는 국가는 기초연금과 결합하는 2층 비례연금의 성격에 따라 크게 두 유형으로 나눌 수 있다([그림 5-2] 참조).³⁷⁾ 하나는 높은 수준의 기초연금(소득대체율이

37) OECD(Pensions at a Glance 2021b)의 국가별 연금구조를 참고하여 필자가 직접 분류하였다.

평균소득의 30% 내외)을 제공하면서 높은 수준의 비례연금인 강제가입
기업퇴직연금을 결합시킨 유형이다(덴마크, 아이슬란드, 영국, 호주, 네
덜란드, 스위스 등의 유형 1) 다른 하나는 상대적으로 낮은 수준의 기초연
금(평균소득의 15% 내외)과 낮은 수준의 공적 비례연금을 결합시킨 유
형이다(일본, 캐나다, 구 영국 등의 유형 2) 후자의 경우 대개 임의가입의 기
업퇴직연금을 별도로 두고 있다.

[그림 5-2] 기초연금 운영국가의 연금체계 유형

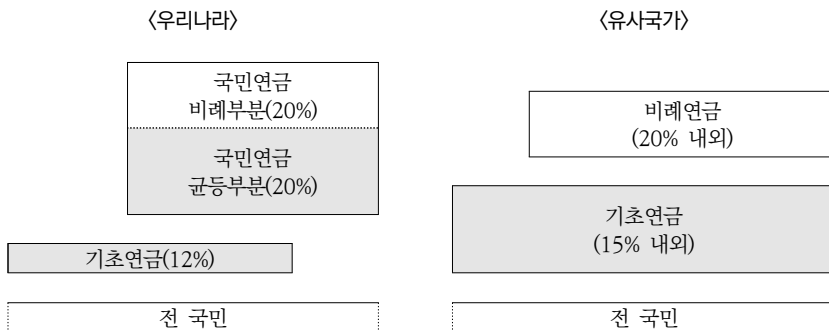


자료: 필자 작성.

우리의 현행 노후보장체계를 고려하면 ‘유형2’에 가깝고 ‘유형1’과는
거리가 먼 관계로 ‘유형2’를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 유
형2에서는 기초연금의 급여 수준은 15% 내외이며, 비례연금도 25% 내
외(캐나다, 2016년 개혁으로 33%로 인상) 수준이며, 두 제도를 합산하여
총 40% 내외 수준을 보장하는 점이 특징이다(OECD, 2021b). 기초연금
의 절대액(월 연금액)은 캐나다가 2022년 642C\$(Government of
Canada, 2022), 일본이 2021년 56,000엔(厚生労働省, 2022)으로 두
국가 모두 원화로 대략 60만 원으로 비슷하다. 우리의 현행 기초연금액
(30만 원)의 2배 수준이다.

이 두 국가는 기초연금 도입 당시 노인세대를 위해 20% 내외의 관대한 수준으로 보편적 보장을 제공하여 일차적으로 빈곤 문제를 완화 내지 해소하였다. 캐나다는 기초연금을 통해 50년대 노인빈곤율 50% 수준에서 현재 10% 미만으로 크게 개선함과 동시에 오늘날 가장 재정적으로 안정된 제도구조임을 증명한 대표적인 사례이다(Government of Canada, 2022). 이들 국가는 특히 기초연금과 비례연금은 기능 및 역할이 서로 중복되지 않도록 재분배 기능(기초보장=기초연금)과 저축기능(추가보장=비례연금)을 명확히 구분하여 운영한다.

[그림 5-3] 우리나라 vs 유사국가의 연금구조 비교



자료: 필자 작성.

나아가 캐나다는 기초연금의 낮은 수준을 보완하기 위해 별도의 수준 높은, 소득조사에 기초한 최저소득보장제도(MIS)를 두고 있다. 두 제도가 서로 중복, 충돌되지 않도록 기초연금은 그야말로 노인 누구에게나 기초적 생활을 보장하는 제도로 설정하고 있고, 우리의 국민기초생활보장제도에 해당하는 선별보충적 최저소득보장제도(MIS)는 기초연금보다 높은 수준의 국민최저선을 보장하는 역할 혹은 비례연금 수급에서의 차등 완화에 기여하도록 역할을 명확히 부여하여 제도 간 충돌이나 갈등을 해소

하고 있다. MIS의 기준급여 수준은 2022년 한화로 대략 90만 원으로, 기초연금(60만 원)을 제외하면 최대 30만 원을 보충적으로 공급할 수 있다 (Government of Canada, 2022).

다. 우리나라에서 구조적 개혁의 방향

이상의 논의에서 시사하듯이 우리나라에서 해야 할 구조적 개혁은 기능과 역할이 서로 중복되는 현행 기초연금(재분배 기능 + 기초보장 역할)과 국민연금의 균등부분(재분배 기능 + 기초보장 역할)을 통합 일원화하는 것이 가장 시급히 필요하고 중요함을 알 수 있다. 이때 두 제도의 기초보장 부분은 같은 기능을 수행하지만 기초보장의 목표시점 및 대상(기초연금-현재의 노인세대; 국민연금의 균등부분-미래 노인세대)이 상이하여 효과성이 크지 않는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 두 부분을 통합일원화 그리고 보편화(‘신기초연금’)하여 현재나 미래에 누구나 동일하게 최소한 ‘빈곤해소 기능’(공통분모의 역할)을 누리도록 확실히 해야 한다.

나아가 국민연금은 그러한 빈곤해소기능(균등부분)을 기초연금으로 이전해 줌으로써 기존 국민연금에 부여된 과중한 역할부담을 줄이게 되어(부가급여 성격의 ‘가벼운’ 비례연금으로 재구축) 재정안정성을 자연스럽게 확보할 수 있을 것이다. 이로써 ‘국민연금 중심주의’에서 벗어나 양 제도의 균형적 발전을 도모할 수 있는 기반도 마련할 수 있다. 재분배 기능이 제거됨에 따라 그동안 국민연금으로 인해 왜곡되었던 재분배 및 적정보장 기능도 바로 잡을 수 있을 것이다.

구조적 개혁은 노인빈곤 완화(해소)와 국민연금의 재정안정화라는 두 정책목표를 동시에 달성하는 데 기여하며, 그 어떤 다른 구조적 개혁 전략보다도 목표 지향성을 높일 수 있다. 또 모수적 개혁 시에 예상되는 부

작용(급여 수준 인상에 따른 장기적 재정불안정 확대, 보험료 인상에 따른 과도한 기금적립, 사각지대 해소 노력 무력화, 그리고 공통적으로 분배 및 보장왜곡의 심화 등)을 피할 수 있는 강점이 있다. 특히 기초연금의 보편화를 전제로 하는 구조적 개혁은 현재 논란이 되는 기초연금과 국민연금의 갈등관계, 즉 선별적 기초연금이 국민연금의 장기 가입을 구축하고 소득의 하향신고 등을 야기하는 문제 등을 해결하는 해법이 될 수 있다(후술 참조).

모수적 개혁은 노후보장의 재원과 급여를 ‘기능부실상태’에 있는 적립식 국민연금에 더욱 집중토록 하는 것으로, 재정적 혹은 사회적으로도 지속가능한 개혁(sustainable reform)이 아니다. 그런 류의 개혁은 인구고령화 시대에는 노후보장제도의 지속가능성을 제고하기 위해 급여 및 재원을 다원화, 즉 제도를 다층화하는 것이 중요하다는 국제기구(OECD, 세계은행 등)들의 권고와도 배치된다. 한마디로, 현 단계에서 우리나라의 개혁방향은 모수적 개혁이 아니라 구조적 개혁이며, 구조적 개혁이 바로 제도의 ‘재정적 지속성(기금소진 문제 해소, 과도한 보험료율의 상승 등의 억제)’은 물론 ‘사회적 지속성(적정보장을 통한 빈곤 해소, 제도정합성 논란 및 분배 왜곡 등의 해소)’까지도 담보할 수 있다고 판단된다.

2. 연금체계의 재구조화 방안(안)

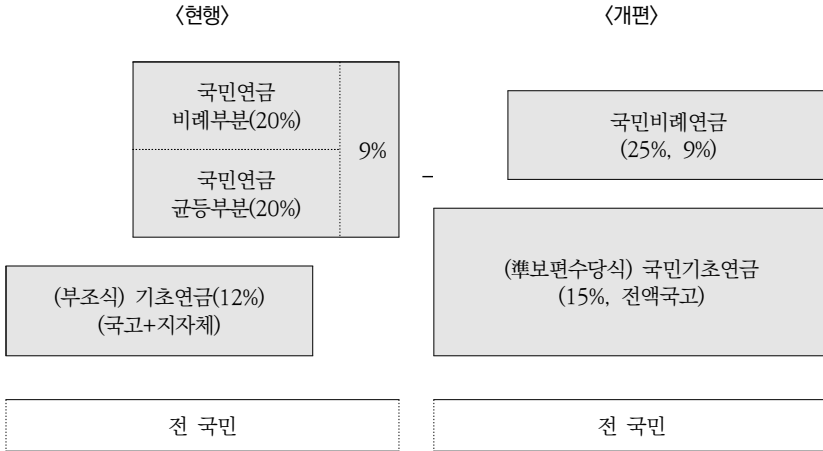
가. 개편안의 개요

먼저, 기존의 기초연금을 더 수준 높고 더 보편화시킨 ‘국민기초연금’ (2022년 268만 원 A값의 15% = 40만 원)으로 전환한다.³⁸⁾ 국민기초연금의 지급범위는 기존의 규정(노인의 소득하위 70%)을 유지하되 추가로 소득상위 30% 중 국민연금수급자와 그 배우자로 확대한다. 이로써 모든 국민연금수급자와 그 배우자는 기초연금의 수급대상으로 포괄된다. 다만 상위 30% 중 국민연금을 수급하지 않는 고소득 및 고자산가 그리고 공무원연금수급자와 그 배우자는 종전처럼 기초연금의 지급대상에서 제외한다. 이를 위해 신기초연금에서도 종전의 선별방식 자체는 당분간 유지한다. 부부 수급자에게 적용하는 감액률도 현행대로 유지한다. 다만, 국민연금 균등급여액(A급여)에 연계한 기초연금 감액장치는 전면 폐지한다.

둘째, 국민기초연금의 대상이 모든 국민연금수급자와 그 배우자로 확대됨에 따라 기초연금과 기능 및 역할이 중복되는 국민연금의 균등부분은 폐지하되, 기획특한 수급권은 국민기초연금에 통합하여 전액 국고로 지급한다(아래 경과조치 참조). 따라서 국민연금은 비례부분만 남게 되고 이를 ‘국민비례연금’이라고 명칭을 변경한다. 동 제도는 소득대체율 25%를 보장하며, 비례연금가입자는 기초연금 포함 기존 국민연금처럼 합산 소득대체율 40%를 보장한다. 이로써 우리나라 연금체계는 전형적인 기초연금과 비례연금의 이원 연금체계(‘新국민연금’)가 될 것이다.

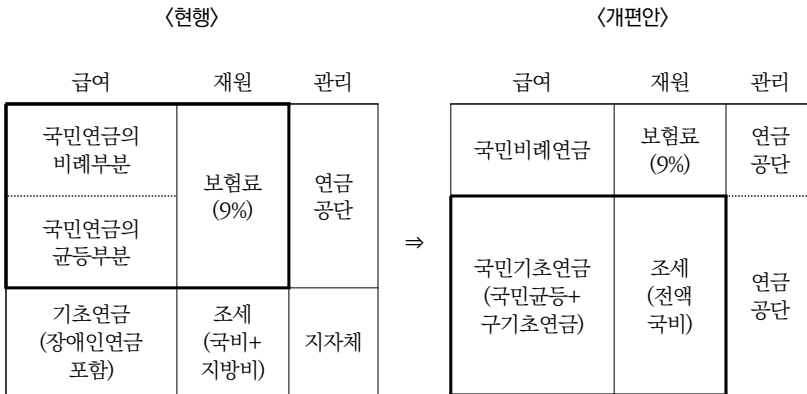
38) 우리나라의 기초연금은 낮은 왜곡된 A값 때문에 같은 소득대체율(15%)을 적용하더라도 유사 국가에 비해 낮은 수준이다. 이에 향후 A값을 별도로 산정하는 등의 개선이 필요하다(후술 참조).

[그림 5-4] 기초연금과 국민연금의 구조적 통합개편(안)



자료: 필자 작성.

[그림 5-5] 개편에 따른 연금재원조달 및 관리구조의 변화



자료: 필자 작성.

셋째, 새로운 기초연금인 국민기초연금(경과기간 동안 발생하는 기득권의 균등부분연금 지출 포함: 아래 참조)은 완전부과방식으로 운영하며 재원은 전액 중앙정부(국고, 지자체 부담 폐지)가 조달한다. 반면 국민비

례연금은 거의 완전적립방식으로 운영하며 전액 보험료로 조달한다. 이로써 국민기초연금은 재분배 기능과 기초보장 역할을, 국민비례연금은 저축기능 및 부가보장의 역할을 명확히 구분하여 분담한다. 나아가 현행 기초연금에서 지자체가 국가적 사무인 노후보장에 대한 재원부담을 지는 것은 부적절하다고 판단하며, 신기초연금에서는 지자체 분담 규정을 폐지하고, 중앙정부 국고로 기초연금의 재원을 일원화하도록 한다.

넷째, 국민기초연금과 국민비례연금을 '新국민연금'이라 칭하고, 서로 긴밀하게 연계하여 관리 운영한다. 이를 위해 두 제도 모두 연금공단이 통합 관리하되, 회계는 명확하게 구분 계리한다. 이때 지자체가 관리하는 현행 기초연금은 국민연금의 균등부분이 통합된 형태의 국민기초연금으로 완전히 전환되었으므로 그 관리는 당연히 국민연금공단으로 이관하여 연금관리의 일원화를 도모한다.

다섯째, 기득권을 철저히 보장한다. 기존 국민연금 및 기존 기초연금에 대한 기득권은 경과조치 등을 통해 철저하게 보장한다. 제도전의 환시점을 기준으로 모든 기존 국민연금의 수급자 내지 가입자의 연금수급권은 균등부분과 비례부분으로 분리하고, 균등부분(기존 기초연금의 기득권이 있는 경우에는 이를 합산한 금액)이 신기초연금(40만 원)보다 많을 경우 전자를 보장한다. 장기적으로 균등부분 수급권이 사라지게 되므로 누구나 기초연금 수급권만 가지게 될 것이다. 비례연금의 경우는 종전 제도의 비례부분 기득권과 그 이후 가입에 따른 수급권을 합산하여 비례연금기금에서 지급한다.

또 지급연령의 상향조정(2013년부터 60세에서 5년마다 1세씩 연장하여 2033년 65세)에 대한 경과조치는 유지한다. 다만, 기존 국민연금의 소득대체율 하향조정(2008년 50%, 매년 0.5%씩 줄여 2028년 40%) 관련 경과조치는 거의 완료되어 가는데다 계속 유지하면 신제도와 충돌하

는 문제가 있어 이를 해결하고 신제도로 빠르게 전환하기 위해 신제도 시행 시점부터는 폐지한다.

〈표 5-9〉 현행 기초연금과 신기초연금의 주요 차이점 비교

구분	현행	신제도
지급범위	소득하위 70%	소득하위 70%+소득상위 30%의 국민연금수급자 및 그 배우자
기본지급액	30만 원(2021~)	A값의 15%(2022년 A값 268만 원 기준 40만 원)
재원	국고/지자체 7:3	전액 중앙정부 국고로 일원화
관리운영주체	지자체	연금공단으로 일원화

자료: 필자 작성.

마지막으로, 연금의 연동방식은 현행대로 유지한다. 다만, 신체제에서는 A값의 재분배 기능이 제거되었으므로 A값을 좀 더 연금의 ‘적정보장 기능’에 초점을 맞추어 조정하는 방안을 적극 검토하도록 한다. 예를 들어, 1인당 GDP, 사업장가입자 평균소득, 근로자평균소득의 상승률 등에 연동(궁극적으로 A값을 이러한 지표 중의 하나에 맞추는 등 그 수준을 상향조정하는 것 포함)하는 방안을 강구한다. 현행 국민연금에서는 지역가입자의 소득과약 곤란으로 A값이 제대로 국민경제의 성장을 반영하지 못해 저연금화 및 보장기능 왜곡의 원인이 되었다.

나. 개편안의 주요 강점

1) 국민(비례)연금의 항구적 재정안정성 확보

이 개편안의 가장 큰 강점은 보험료율을 인상하지 않고서도 국민(비례) 연금의 재정을 획기적으로 안정화시키고, 나아가 장기적 지속성을 확보

할 수 있다는 데 있다. 재정추계 결과, 국민비례연금은 2079년에 기금이 소진되는 것으로 나타나므로 개편안은 장기적 재정안정성을 크게 높일 것으로 추정된다. 이는 기존 수급권을 포함한 균등부분을 기초연금화, 즉 그 지출부담 및 재원이 기금에서 국고로 이관한데다 9% 보험료로 기존 국민연금(40%)보다 크게 낮은 소득대체율(25%)을 보장하게 되므로 ‘거의 내는 만큼 받는’(완전적립방식) 제도로 전환되기 때문이다.

〈표 5-10〉 개편안에 따른 국민비례연금의 재정 전망

(단위: 조 원, 배, %)

구분	총수입			총지출	수지차	적립기금	적립률	GDP 대비 급여지출	부과방식 보험료율
	계	보험료 수입	투자 수익						
2020	123	51	72	26	97	985	28.7	1.3	4.5
2030	128	65	63	35	93	1,812	49.5	1.2	4.8
2040	183	83	100	87	95	2,799	31.1	2.3	9.4
2050	234	104	129	174	60	3,584	20.4	3.6	14.9
2060	260	127	133	304	-44	3,715	12.4	5.0	21.5
2070	252	163	89	452	-200	2,403	5.8	6.2	24.9
2080	205	205	0	590	-385	-	-	6.7	25.8
2090	269	269	0	697	-428	-	-	6.6	23.2
2092	281	281	0	719	-437	-	-	6.5	22.9

주: 1) 보험료율 9% 유지 시 보험료 수입.

2) 적립률: 해당연도 총지출 대비 전년도 적립기금.

3) 부과방식 보험료율: 보험료 부과대상 총소득 대비 급여지출.

4) 정확한 소진 연도는 2079년(당년도 적립기금규모: -214조 원).

5) 2020년은 실적자료; 2023년 제도시행 가정, 향후 70년 추계기간 설정.

자료: 필자 작성.

〈표 5-11〉 기존 국민연금의 소득대체율 변화

(단위: %)

구분	1988~1998	1999~2007	2008	2009~2028
총소득대체율	70	60	50	49.5~40
- 균등부분	40	30	25	24.75~20
- 비례부분	30	30	25	24.75~20

자료: 필자 작성.

그럼에도 불구하고 높은 소득대체율이 적용된 구 연금에서의 비례부분 연금수급권으로부터 발생하는 연금채무(〈표 5-11〉 참조)와 신제도의 지급수준(25%)에 따른 연금채무를 보험료율 9%로는 완전히 충당하기 어려워 추계기간(향후 70년) 내에 기금이 소진될 전망이다. 이는 개편 후에도 여전히 보험수리적 공정한(actuarial fair) 수지상등 보험료율, 즉 수익비를 1로 만들어주는 보험료율은 대략 12%에 달하기 때문이다(〈표 5-12〉 참조). 따라서 장기적으로 보험료율의 미세 조정 등 모수적 개혁을 하게 되면, 기금이 거의 항구적으로 존재해 기금소진 불안 및 그에 따른 제도 불신 문제 및 세대 간 형평성 논란 등을 완전히 종식시킬 수 있다. 이 점이 이 구조적 개혁의 최대 강점이다(〈표 5-14〉 참조).

〈표 5-12〉 보험료율 수준에 따른 국민비례연금의 수익비

(단위: 만 원, 배수)

요율-대체율	9~25%	10~25%	11~25%	12~25%
생애보험료총액	11,578	12,864	14,150	15,437
생애연금총액	16,080	16,080	16,080	16,080
수익비	1.39	1.25	1.14	1.04

주: 1) 40년 가입, 20년 수급 평균소득자(2022년 268만 원).

2) 정태경제 가정. 이로 인해 수익비가 다소 과대추정 가능성도 있음.

자료: 필자 작성.

〈표 5-13〉 적립배율 2배 유지 목표와 필요보험료율 11.65% 적용에 따른
국민비례연금의 재정 전망

(단위: 조 원, 배, %)

구분	총수입			총지출	수지차	적립 기금	적립률	GDP 대비 급여지출	부과방식 보험료율
	계	보험료 수입	투자 수익						
2020	123	51	72	26	97	985	28.7	1.3	4.5
2030	152	85	67	35	117	1,952	52.8	1.2	4.8
2040	223	108	115	88	135	3,259	35.9	2.3	9.4
2050	298	135	163	174	124	4,568	25.6	3.6	14.9
2060	357	164	193	305	53	5,509	18.0	5.0	21.6
2070	398	210	188	454	-56	5,408	12.1	6.2	25.1
2080	409	266	143	594	-185	4,173	7.4	6.8	25.9
2090	413	348	65	701	-288	1,748	2.9	6.6	23.4
2092	411	364	46	723	-313	1,136	2.0	6.5	23.0

주: 1) 보험료율은 2023년까지는 9%, 2024년 일시에 인상하여 재정평가기간 말(2092년)에 적립배율 2배 유지 보험료율 전제.

2) 기금소진 연도는 2096년(당년도 적립기금규모 -268조 원).

3) 2020년은 실적자료.

자료: 필자 작성.

〈표 5-14〉 구제제와 신체제 간 수익비 및 수급연금액 비교

		(단위: 만 원, 배)				
구분		35만 원	100만 원	268만 원	350만 원	500만 원
현행	생애총보험료 (a)	756 (3.2)	2,160 (9.0)	5,789 (24.1)	7,560 (31.5)	10,800 (45.0)
	생애총연금액 (b)	7,272 (30.3) (26.8+3.5)	8,832 (36.8) (26.8+10)	12,864 (53.6) (26.8+26.8)	14,832 (61.8) (26.8+35)	18,432 (76.8) (28.6+50)
	생애총연금액 (b': 기초포함)	14,472 (60.3) (30+30.3)	16,032 (66.8) (30+36.8)	19,368 (80.7) (27.1+53.6)	21,336 (88.9) (27.1+61.8)	24,936 (103.9) (27.1+76.8)
개편	수익비(b/a)	9.62	4.09	2.22	1.96	1.71
	수익비(b'/a)	19.14	7.42	3.35	2.82	2.31
개편	생애총보험료 (c)	756 (3.2)	2,160 (9.0)	5,789 (24.1)	7,560 (31.5)	10,800 (45.0)
	생애총비례 연금액(d)	1,050 (4.4)	3,000 (12.5)	8,040 (33.5)	10,500 (43.8)	15,000 (62.5)
개편	생애총연금액 (d': 기초포함)	10,656 (44.4) (40+4.4)	12,600 (52.5) (40+12.5)	18,192 (73.5) (40+33.5)	20,112 (83.8) (40+43.8)	24,600 (102.5) (40+62.5)
	수익비(d/c)	1.39	1.39	1.39	1.39	1.39
	수익비(d'/c)	14.10	5.83	3.14	2.66	2.27

주: 1) ()는 월 납부액/월 연금액, (.....)은 균등연금액/비례부분연금액, 신기초연금액/신비례연금액.

2) 가정: 물가, 임금 상승률 0의 정태경제; 평균소득월액 268만 원(2022), 20년 가입, 20년 수급.

3) 현황의 경우 소득 수준에 관계없이 현행 부조식 기초연금을 모두 수급한다고 가정하였으며, 46만 원 이상 국민연금수급자는 A급연액 연계개입장치의 영향을 받는다는 점이 고려됨.

자료: 필자 작성.

2) 노인빈곤 완화 등 기타 강점

과거의 경험에 비추어볼 때 기초연금액이 30만 원에서 40만 원으로 10만 원 추가 인상됨에 따라 노인빈곤율이 5%p 정도 축소될 것으로 추정된다. 그리고 무엇보다도 신체제는 현행체제에 내재된 재분배 기능 중복성/과잉문제 내지 왜곡문제 등 '비정상적인 부분'이 정상화 내지 적정화되는 출발선이 된다는 점을 지닌다. 그것이 구조개편안의 가장 큰 강점의 하나이다. 다만, <표 5-14>에서 보는 바와 같이 현행(기초+국민)보다 신체제하에서 총수급 가능 연금액이 전반적으로 줄어드는 것으로 나타나는데, 이는 개편안의 문제점이 아니라 중복기능의 해소 등에 따른 정상화의 결과로 해석해야 한다.

이러한 신·구체제 간 연금액 비교는 단신기준으로 한 것이다. 그러나 실제 수급자의 대부분이 홑벌이 부부가구라고 전제한다면, 신체제의 연금액에 배우자분 기초연금 증가액 10만 원을 반영하여 비교하는 것이 적절하다. 이를 반영하면 구체제에 비해 신체제의 연금총액이 저소득층을 제외한 계층에서는 크게 불리하게 되지는 않을 것으로 판단된다. 중고소득층의 총연금액은 오히려 더 높아지게 된다. 특히 신체제에서는 소득이 높을수록 비례연금의 영향력이 커짐에 따라 중고소득층이 다소 더 유리해지는 경향이 있다.

결국 저소득 단신가구에게 신체제가 종전 체제에 비해 보장수준을 약화시킬 우려가 크다. 이에 단기적으로는 선정기준액의 상향 등의 방식으로 현행 국민기초생활보장제도(국기초)를 확대 개편하거나 캐나다처럼 노인에게 더 관대한 최저소득보장제도의 도입하거나 혹은 기존의 통합형 국기초를 노인범주형 국기초제도로 전환하는 것 등을 통해 그러한 저소득층의 소득보장 약화를 일부 보완하는 것이 필요하다. 또 장기적으로는

앞에서 언급한 바와 같이 기초연금액의 산정기준인 A값을 기존과 다른 값을 적용하여 더 빠르게 기초연금액을 적정수준으로 인상하는 방안을 마련하면 중저소득층 단신 및 부부가구의 총연금액이 현행보다 불리해지는 문제를 크게 완화시킬 수 있을 것이다. 이외에도 퇴직급여보장제도를 조기 보편화 및 내실화하는 등 준 공적연금화를 목표로 발전시켜 전체 국민의 노후보장을 강화하는 방안도 마련할 필요가 있다.

신체제는 분배의 효율성도 개선시킬 것으로 예상된다. 신체제는 향후 제도전환기 동안 기초연금을 인상하더라도 그 효과가 주로 빈곤에 노출되어 있거나 노출되기 쉬운 무연금 혹은 저연금의 저소득 노인층으로 자원이 집중될 수 있는 구조를 띠고 있기 때문이다. 이는 중고소득의 국민연금 장기가입자의 경우 균등부분과 기초연금이 상당 부분 서로 상쇄되도록 경과조치가 설계된 데 따른 것이다. 현 체제는 국민연금 무연금자 내지 저연금자 외에도 심지어 국민연금 고연금수급자에게도 기초연금이 지급되는 등 사실상 불필요한 지출이 발생할 우려가 있다.

나아가 기존에 ‘기초연금 따로(지자체), 국민연금 따로(연금공단)’ 운영됨에 따라 관리운영의 시너지 효과가 없었다. 이제 제도를 통합운영하여 관리비용을 절감할 수 있으며, 국민들에게 더 나은 노후보장 및 노후준비 서비스를 제공할 수 있을 것이다. 또 신체제는 국민기초연금(조세)과 국민비례연금(보험료)의 재원조달을 다원화 내지 분산해 놓음으로써 인구고령화에 더욱 탄력적으로 대응할 수 있을 것이다. 조세조달은 근로소득(임금 및 자영소득)에만 의존하는 보험료 조달에 비해 노인세대도 근로세대와 함께 소득세, 부가가치세 등 다양한 형태로 공동으로 비용을 부담하는데다 부과 기반이 넓어 인구고령화에 더 안정적인 재원이 될 수 있다.

이외에도 중요한 점은 이제 기초연금과 국민연금(비례연금)에 대해 명확한 역할이 부여됨에 따라 원칙과 법에 의해 기초연금의 지출이 통제되

고, 나아가 국민연금은 안정적 발전궤도로 복귀할 수 있을 것이다. 지금까지 기초연금은 대선공약 시마다 노인 표를 의식한 선심성 확대의 주대상이 되어왔지만, 이제는 그럴 가능성이 사라지게 될 것이다. 아울러 국민연금(비례연금)도 내는 만큼 받는 제도로 혁신되어 재정불안 및 기금고갈 위기(세대 간 불공정 문제), 나아가 분배왜곡 문제 등에서 거의 완전히 자유롭게 됨에 따라 국민의 신뢰 회복을 바탕으로 국민연금의 위상과 발전이 크게 개선될 것이다.

기초연금 중심의 신연금체제는 재분배 기능을 누진적인 조세조달의 기초연금에 집중시킴으로써 분배의 효율성과 투명성 제고에도 기여한다는 점이 최대 강점의 하나이다. 기존 국민연금 중심 체제에서는 소득파악의 곤란 등으로 국민연금의 재분배 기능이 제대로 작동하지도 투명하지도 않으며, 전체 연금체제(국민연금과 기초연금) 역시 중복 재분배기제로 인해 분배상황이 투명하지 않다.

기존의 선별적 기초연금은 다른 관련 제도(국민연금, 국기초)와 대립 내지 대체관계로 설계, 운영됨에 따라 다양한 부작용을 초래하고 있다. 먼저, 가입기간이 길수록 기초연금이 삭감되는 장치(A급여 연계감액장치)나 지급범위 상위 70% 설정은 그 해당자는 물론 경계선에 있는 사람들에게 장기 가입기피, 소득의 하향신고 내지 자산은폐 등 도덕적 해이를 초래할 수 있다. 이러한 현상은 특히 지역가입자의 가입 및 소득신고가 거의 자유로운 상황에서는 광범위할 것으로 쉽게 추측 가능하다. 그러나 신체제에서는 기초연금과 비례연금(국민연금)은 저소득층을 제외한 거의 모든 소득계층에서 서로 보완관계로 운영되고 또 가입자들에게 그렇게 인식됨에 따라 가입구축이나 소득 하향신고 등의 우려는 최소화될 것이다.³⁹⁾

39) 기초연금이 선별적이든 보편적이든 혹은 그 수준이 높아질수록 저소득층에 있어서 국민

다만, 신체제하에서도 여전히 국민기초생활보장제도와 의 갈등(‘짚다 뺀 연금’)을 피하기 어려운 상황인데, 그러므로 보편기초연금의 도입과 함께 국기초도 역할을 변경해 줘야 할 필요가 있다. 기초연금과 국기초간 갈등은 결국 두 제도에 동일한 역할(기초보장)이 부여되어 있는 데에 문제의 원인이 있다. 따라서 노인의 경우에 한해 국기초의 선정기준액을 조정하거나(단기적 개선방안) 앞에서 언급한 캐나다의 사례처럼 별도의 노인기초보장제도(노인최저보장제도)로 전환하는 등 기초연금보다 더 수준 높은 급여를 제공하는 보충급여제도로 개선할 필요가 있다.

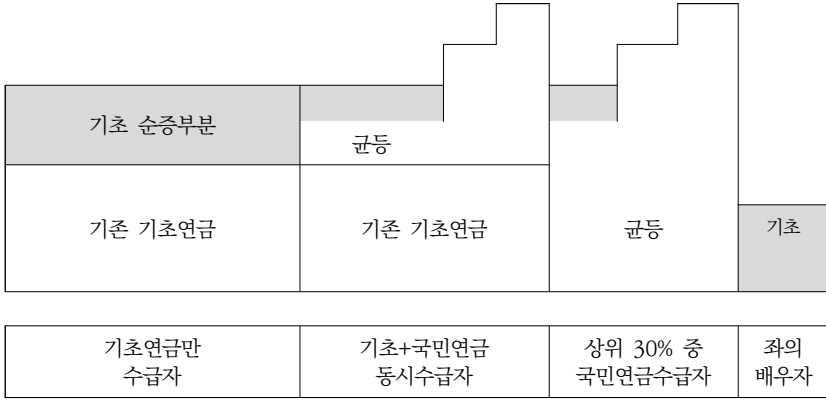
다. 개편안의 주요 단점

1) 제도전환 초기 기초연금 지출의 국고부담 증가

먼저, 총연금지출부담은 제도전환 초기 단계 동안 기초연금 기본액 상향 조정 등 보장성 강화조치 및 기득권보호 경과조치에 따른 기초연금부문의 지출 순증으로 현행 체제에 비해 높아질 가능성이 있다. [그림 5-6]은 전환기 동안 기초연금 및 전체 연금지출의 순증을 가시화한 것이다. 여기에서 어두운 색으로 표현된 부분이 기존보다 더 지출이 발생하는 경우를 나타낸다.

연금과의 갈등은 피할 수 없다. 그러나 우리의 현행 기초연금은 저소득층에 국한되는 것이 아니라 모든 국민연금가입자, 특히 소득신고가 비교적 자유로운 지역가입자에게 가입의욕 저하(소득신고 기피 및 소득의 하향신고) 등을 야기하는 잠재적 요인이라는 점이 가장 큰 문제이다. 본고는 이 문제야말로 기초연금의 보편화(연계감액의 폐지 포함)를 통해서만 해결 내지 최소화가 가능하다고 판단한다.

[그림 5-6] 신제도 시행에 따른 기초연금 및 전체 지출 순증 구조(전환기 기준)



주: 색칠한 부분은 기초연금 순증부분을 나타냄.
 자료: 필자 작성.

그러나 중장기적으로는 현행 체제의 중복 재분배지출을 줄여줌으로써 전체 지출의 안정화 효과가 기대되며, 기초연금과 비례연금이 균형적으로 발전하게 될 것으로 예상된다. <표 5-15>에서 보는 바와 같이 장기적으로 GDP 대비 신체제의 총지출 비중이 구체제에 비해 낮은 것으로 나타나고 있으며, 기초연금과 비례연금 각 제도의 지출 비중이 유사한 추세로 상승하는 모습을 보이고 있다. 다만, 아직 추계모형이 온전하게 구축되지 못해 제도전환기 동안 추가로 발생하게 되는 기초연금지출이 반영되지 않아 기존제도에 비해 낮은 지출추이를 보이고 있다.

〈표 5-15〉 제도 개편에 따른 연금지출 전망

(단위: 조 원, %)

구분	국민비례연금		국민기초연금		신체제	현재제(GDP 대비)		
	지출 규모	GDP 대비	지출 규모	GDP 대비	계	계	기초 연금	국민 연금
2020	26	1.3	17	0.8	2.1	2.1	0.8	1.3
2030	35	1.2	69	2.4	3.6	3.7	1.3	2.4
2040	88	2.3	138	3.6	5.9	6.0	1.9	4.1
2050	174	3.6	228	4.7	8.3	8.6	2.5	6.1
2060	305	5.0	335	5.6	10.6	11.0	2.9	8.1
2070	454	6.2	459	6.3	12.5	13.2	3.3	9.9
2080	594	6.8	587	6.7	13.5	14.3	3.5	10.8
2090	701	6.6	689	6.5	13.1	13.9	3.4	10.5
2092	723	6.5	692	6.3	12.8	13.7	3.3	10.4

주: 2020년은 실적자료임.
자료: 필자 작성.

신체제에서 기초연금의 역할과 지출부담이 커진 만큼 이 부분의 국고(중앙정부) 부담이 현행 제도를 유지할 경우에 비해 상대적으로 크게 증가할 것으로 예상된다. 국고부담 증가는 크게 1) 균등부분의 기초연금화=국고부담화, 2) 기초연금의 보편화, 3) 기본액의 인상, 4) 지방비의 국비 부담화 등에 기인한다. 늘어나는 국고부담은 현행 국민연금이 해내지 못하는 노인빈곤율의 축소 역할, 그리고 국민연금 재정안정화를 위한 보험료율 인상을 일부 대신하는 것으로 이해해야 할 것이다. 만약 균등부분을 기초연금화(조세부담으로의 전환)하지 않으면 국민연금은 항구적 재정안정화를 위해 현재든 미래든 보험료율을 급격히 높게 올려야 하는 상황이지만, 균등부분의 기초연금화로 그러한 보험료 인상을 피할 수 있다.

신제도 시행 시 기초연금 지출은 대략 기존의 2배(균등부분의 기초연금화로 10조 원 이상, 기본액의 10만 원 인상 및 지급범위 확대 등으로 10조 원 등 총 20조 원 이상) 내외로 늘어날 것으로 예상된다. 연금지출

인상의 가장 큰 요인은 현 국민연금 지출의 약 60%를 차지하는 균등부분 지출을 국고부담의 기초연금으로 전환했기 때문이다. 이러한 급격한 국고부담의 증가는 신제도의 실현 가능성을 낮추는 요인이 되므로 다음과 같은 재원조달 방안을 통해 극복 가능성을 제고할 필요가 있다.

먼저, 국민연금기금이 직접 참여하는 방안이다. 신제도의 가장 큰 수혜자인데다 기초연금화한 균등부분에 대한 지출 책임이 원래 있었던 만큼 재정건전성 등을 고려하여 향후 일정 기간 동안 기초연금의 재원조달에 참여하도록 하는 것이다. 둘째, 국민연금기금이 간접 참여하는 방안이다. 균등부분의 지출부담(총지출의 대략 1/2)을 크게 던 국민연금은 신제도 시행 이후 기금의 급증이 예상되므로 그중 일부를 일정 기간 국채를 매입, 국고로 환원하여 기초연금재원으로 활용하는 것이다. 마지막으로, 사회연대세 등 목적세를 신설하여 조달하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 위의 세 가지 안 중에서 첫 번째의 경우는 국민연금재정의 항구적 안정성을 해칠 우려가 있으므로 나머지 방안을 중심으로 적극 검토하고 사회적 합의를 도출해 나갈 필요가 있다.

2) 제도전환기 등 초기 시행상의 혼란과 저항

신제도 시행에 따른 기존 국민연금 급여액의 균등액+비례액의 분리, 나아가 균등액+기존 기초연금의 통합(합산지급) 및 경과조치 등에 따른 개인별 수급액의 제도 간 및 계좌 간 이동이 불가피하여 이로 인한 혼란을 초래할 우려가 있다. 국민연금계좌를 통한 지급액이 줄고, 기초연금계좌를 통한 지급액이 상승(균등부분 이관액+기초연금 상승분 등)할 것이다. 그러나 이는 단순한 기술적, 회계상, 계좌상의 일시적 조정에 불과하며, 경과조치로 기득권이 철저히 보장됨은 물론 구조 개선으로 효율성

과 지속성이 확보된다는 점을 적극 설득하는 등 철저한 사전 준비와 대비가 필요하다.

또 현행 기초연금과 국민연금의 균등부분을 모두 향유할 것으로 기대하던 계층은 두 급여를 통합·적정화한 것을 두고 ‘미래기득권’의 상실로 인식, 저항할 가능성도 있다. 기존 기초연금에 대한 수급권은 원래 ‘사전 확정적’ 권리가 아닌 반면(미래 소득 및 자산변화에 의해 권리가 얼마든지 변동 가능), 새로운 기초연금에 대한 수급권은 어떤 상황에서든 완전히 보장되는 사전 확정적인 것임을 부각시킬 필요가 있다. 즉 급여의 권리성이 크게 강화된 측면이 있다. 또 신체제는 미래에 발생할 과도한 재분배(과잉보장) 문제를 사전에 차단하고, 과소보장 받는 현 노인세대의 복지증진에 기여하게 됨과 동시에 특히 보험료의 인상 없이도 제도의 지속성을 강화한다는 점 등 강점을 적극 설득할 필요가 있다.

물론 이런 초기 시행상의 혼란(급여액의 기술적, 회계적 조정에 따른 변동 등)을 원천적으로 최소화하는 방안이 없는 것은 아니다. 예를 들어, 1) ‘신규 수급자’부터 신제도를 적용하거나(즉 기존 수급자의 수급권에 대해서는 균등부분과 비례부분을 분리하지 않고 현행대로 온전히 기금에서 지급) 2) 본 연구의 구조적 개혁의 취지를 살리되 실행상의 어려움을 피할 수 있는 약간 다른 구조적 개혁안도 고려해 볼 수 있다. 예컨대 기존 국민연금은 균등부분을 폐지하고 25% 내지 30% 대체율을 보장하는 비례연금으로 점진적으로 전환하고, 기초연금은 급여 수준 15%(2022년 40만 원) 보장의 보편적 제도로 하며, 캐나다처럼 고소득층 급여환수제도를 도입하는 방안이다. 특히 2)의 경우 기본개편안과 달리 균등부분과 비례부분의 분리 등 복잡한 과정을 거치지 않아도 되는 강점이 있다.

두 대안 모두 신제도로의 이행시 앞에서 언급한 실행상의 일시적 거부감이나 혼란은 물론 국고부담에 대한 압박도 최소화할 수 있는 강점이 있

다. 반면, 두 대안 모두 높은 수익비가 보장된 기존 수급자 및 가입자에 대한 구연금채무 및 기초+국민의 중복 문제가 청산되지 않아 비례연금 재정의 안정화 효과가 크게 반감될 수 있는 점은 감수해야 할 것이다.⁴⁰⁾ 그러나 제도전환에 대한 국민적 수용성도 중요한 만큼 결국 재정적 안정화와 국민 수용성 사이에서 균형을 찾아가는 개편안의 수정 보완은 계속 필요할 것으로 판단된다.

40) 참고로, 일본은 1985년 대개혁 시 사실상 1)의 이행경로를 선택하였는데, 높은 급여 수준을 제공했던 기존 후생연금수급자에 대한 연금채무의 구조조정을 애초에 하지 않았고 보험료율도 올리지 않아 대개혁 이후에도 연금보험재정의 불안정 문제가 지속되었다. 이로 인해 수차례에 걸친 더 큰 폭의 개혁에 따른 고통(후유증)을 겪게 되었음을 반면교사로 삼을 필요가 있다.



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제6장

주요 내용 요약 및 결론

제1절 주요 내용 요약

제2절 결론 및 시사점



제 6 장 주요 내용 요약 및 결론

류재린 (한국보건사회연구원)

제1절 주요 내용 요약

본 연구는 국민·기초연금의 구조적 개편을 중심으로 합리적인 공적연금 재구조화 방안을 모색하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 현행 공적연금제도의 문제점을 진단하고, 그간의 논의와 해외의 개혁 동향을 살펴보았다(2장). 또한 보수적 개혁의 한계 및 쟁점 사항들을 검토하고 연금개혁을 위한 기본 원칙들을 제시하였다(3장). 이후 4장과 5장에서는 앞선 논의들을 토대로 우리나라에 적용 가능한 합리적인 공적연금 재구조화 방안을 두 가지 제안하였다.

각 장의 주요 내용은 다음과 같다. 먼저, 2장에서는 공적연금제도의 개혁 필요성과 그간의 연금개혁 논의를 살펴보았다. 1절에서는 현행 공적연금제도가 직면한 외부 환경 변화와 제도의 내부적 문제점들에 대해 살펴보았다. 공적연금제도가 직면한 외부 환경의 변화는 인구구조 변화와 노동시장의 변화로 요약된다. 고령화 및 저성장 국면에서 공적연금의 기여 기반이 약화되고 있으며, 노동시장의 복잡성과 다양성이 커지면서 국민연금과 노동시장 간 정합성이 떨어지고 있는 문제에 대해 살펴보았다. 또한 공적연금이 직면해 있는 노인빈곤 문제, 사각지대 문제, 재정안정성의 문제, 다층체계 내 제도 간 역할의 충돌 문제(특히, 국민연금과 기초연금) 등에 대해서도 살펴보았다. 이는 공적연금제도가 해결해야 할 시급한 과제이다.

2절에서는 그동안의 국내 연금개혁 추진 경과를 살펴보았다. 지난 연금개혁 과정들을 살펴보면, 두 차례의 연금개혁 모두 재정안정성을 확보하고자 급여 수준을 낮추는 동시에 그에 대한 반대급부가 주어지는 양상을 보였다. 제1차 연금개혁에서는 소득대체율 인하 및 수급연령 상향 조정이 이루어졌으나(축소), 전 국민을 포괄하는 제도로 외연적 확장을 이룰 수 있었다(확장). 제2차 연금개혁에서도 소득대체율이 인하되었으나(축소), 기초노령연금 도입, 크레딧 확대 등의 개선이 있었다(확장). 2차 개혁 이후에도 두 차례의 재정계산을 거치며 재정안정성과 급여적정성을 모두 달성하려는 노력이 있었으나, 결국 사회적 합의에 이르지 못하고 논의가 중단되었다.

3절에서는 OECD 국가들을 중심으로 최근까지의 연금개혁 동향을 살펴보았다. 연금개혁의 시기별 흐름을 간단히 정리해보면, 1975년부터 1980년대 후반까지는 주로 부과방식 연금제도에 국한하여 보험료율을 올리거나 정부 부채를 통해 공적연금의 수지 불균형을 맞추는 방식의 개혁이 이루어졌다. 1990년대 초반부터 2008년 금융위기 이전까지는 재정적 지속가능성을 달성하기 위한 축소 지향적인 모수적, 구조적 개혁이 동시에 이루어졌다. 2008년 금융위기 이후에는 재정건전성 확보가 주된 목표였으나 적정성 확대를 위한 조치들이 일부 동반되었다. 이전과 달리 이행 기간이 짧은 방식으로 단기간에 진행된 것이 특징이다.

이후 4절에서는 최근 논의되고 있는 연금개혁 방안들을 검토하였다. 2차 연금개혁 이후의 논의는 모수적 개혁을 중심으로 이루어졌으나, 최근에는 모수적 개혁의 한계를 지적하며 구조적 개혁 방안을 제시하는 연구들이 많이 늘어났다. 이들은 크게 국민연금 중심성 강화 방안과 기초연금 중심성 강화 방안으로 분류되는데, 전자는 국민연금 중심성을 한층 강화하는 방향으로 노후소득보장제도를 재구조화하고, 기초연금, 퇴직연금

또는 보충적 소득보장제도를 통해 이를 보완하는 방안들이다. 후자는 기초연금의 역할을 강화하고 국민연금의 역할을 축소하는 방안들이다. 이때 전자는 다시 국민연금의 급여적정성 확보에 초점을 맞추는 방안들과 재정안정성을 중시하는 방안들로 나누어진다. 본 연구의 4장과 5장에서는 이들 중 급여적정성 확보에 초점을 맞춘 국민연금 중심성 강화 방안과 기초연금의 역할을 확대하는 방안을 각각 제시하였다.

다음으로 3장에서는 모수개혁의 한계 및 구조적 개혁의 필요성에 대해 검토하였고, 연금개혁과 관련된 주요 쟁점 사항들과 연금개혁의 기본 원칙들을 제시하였다.

먼저, 1절에서는 모수적 개혁의 한계와 구조적 개혁의 필요성을 제시하였다. 국민연금의 모수적 개혁만으로는 현재와 미래의 노인빈곤 문제 해결이 어렵고, 근본적인 재정안정성 확보는 물론 다층체계 내 제도 간 역할 배분 문제도 해결하기 어렵다는 점을 제시하였다. 이는 현행 제도가 달성해야만 하는 목표들이 상호 상충관계에 있기 때문이다. 이를 고려하면 구조적 개혁 논의를 통한 근본적인 해결책 마련이 시급하다.

2절에서는 향후 연금개혁 논의에서 선행되어야 하는 쟁점 사항들을 검토하였다. 지속가능성 확보를 위한 개혁 목표가 설정되어야 하며, 급여적정성에 대한 객관적 평가 및 적정 보장 수준에 대한 논의가 필요함을 제시하였다. 또한 장기적 재정안정화 방안을 마련하기 위해 어떠한 재정 목표와 측정 지표를 설정할 것인지, 국민연금의 사각지대 및 가입종별 간 기여 격차 문제는 어떻게 해결할 것인지, 국민연금과 기초연금의 재분배 기능은 어떻게 정리할 것인지, 다층 노후소득보장체계 내 제도 간 역할은 어떻게 설정하고, 각 제도는 어떻게 내실화할 것인지 등에 대한 논의가 필요함을 살펴보았다.

3절에서는 전술한 내용들을 토대로 재정안정성, 급여적정성, 보편성의

확보와 정치 중립성(또는 탈정치화), 단순성 등의 원칙들을 제시하였다. 기본 원칙들에 대해 간단히 살펴보면, 재정안정성의 확보는 장기간에 걸쳐 지속가능한 제도를 만드는 것을 의미한다. 국민연금의 기여-급여 간 균형만을 추구하는 것이 아니라, 다층노후소득보장체계 내 각 제도의 역할을 명확히 한 상태에서 종합적으로 부담과 급여 수준을 정하는 것이 중요하다. 다음으로 지속가능성의 확보는 공적연금제도가 국민들의 신뢰를 확보하고 지속가능하기 위해 공적연금을 통해 충분한 노후소득을 보장해야 함을 의미한다. 이때 중요한 것은 평균이 아니라 소득계층별로 접근하는 것이며, 단일제도가 아니라 다층체계를 통해 보장 수준을 높여야 한다는 점이다. 마지막으로, 보편성은 모든 세대 누구에게나 최소한의 기초보장을 제공할 수 있어야 함을 의미한다. 이를 위해서는 다층노후소득보장체계 내 모든 제도에 명확한 역할이 부여되어야 하며, 국민연금의 사각지대 및 가입자 간 격차를 해소하기 위한 노력이 필요하다.

이후 4장과 5장에서는 앞의 논의들을 토대로 각기 다른 두 가지의 개혁 방안들을 제시하였으며, 동일한 기준을 적용한 재정 추계를 시행하여 방안별 재정 및 급여 수준을 전망하였다. 개혁 방안별 주요 내용은 <표 6-1>과 <표 6-2>에 정리되어 있으며, 재정추계 결과의 비교는 부록에 담았다.

각각의 방안들에 대해 간략히 살펴보자. 4장에서는 국민연금의 보장성을 강화하고 보충연금을 도입하는 방안을 제안하였다. 이는 국민연금의 제도 성숙 및 노인 소득 수준 변화에 조응하는 노후소득보장체계를 구축하여 노인빈곤에 체계적으로 대응하는 것을 목적으로 한다.

구체적인 개혁 방안은 다음과 같다. 국민연금의 경우 소득대체율을 45%로 재조정하고, 보험료율을 11%로 인상한 뒤 추후 적립금 1배 확보를 위해 단계적으로 인상할 것을 제안하였다. 재분배 기능은 현행을 유지

하며, 최소가입기간 조정(10 → 5년), 지역가입자에 대한 보험료 지원 확대, 가입상한 연령 조정, 크레딧 확대, 수급연령 조정 등의 세부적인 개혁을 병행할 것을 제시하였다. 기초연금의 경우 선정기준선의 추가적 인상 제한함으로써 신규 수급자의 진입을 단계적으로 축소해 나갈 것을 제안하였다. 마지막으로 저소득 노인 대상 연금·수당을 보충하는 보충적 소득 보장제도(GIS)를 도입하여 실질적인 소득보장 기능을 구현할 것을 제안하였다.

5장에서는 국민연금과 기초연금의 균등부분을 조정하는 것을 중심으로 두 제도를 재구조화하는 방안을 제시하였다. 이 방안은 기초연금을 거의 모든 국민에게 지급하는 보편적 제도로 확대 개편하고, 그 대신 국민연금을 그만큼 축소 조정하여 재정문제를 극복하는 것을 목적으로 한다.

구체적인 개혁 방안은 다음과 같다. 먼저, 기초연금은 급여 수준을 A값의 15% 수준으로(2022년 기준, 40만 원) 높이고, 지급대상을 보편화시킨 ‘국민기초연금’으로 개편할 것을 제안하였다. 새로운 국민기초연금은 완전부과 방식으로 운영하고, 재원은 전액 중앙 정부가 조달한다. 또한 기초연금의 지급대상이 모든 국민연금 수급자와 그 배우자로 확대됨에 따라 기능 및 역할의 중복성이 더욱 커지는 국민연금의 균등부분을 폐지하고, 소득대체율을 25% 수준으로 인하할 것을 제안하였다.

214 공적연금 재구조화 방안 연구

〈표 6-1〉 개혁 방안별 주요 내용 비교

구분	방안1(4장)	방안2(5장)	
개요	<ul style="list-style-type: none"> - 국민연금의 보장성 강화 및 보충연금(GIS) 도입 - 기초연금의 선별성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 기초연금 중심성 강화 및 국민연금 역할 축소 - 보편적 기초연금과 완전 소득비례 국민연금으로의 구조적 개편 	
개혁방안	국민연금	<ul style="list-style-type: none"> - 소득대체를 45%로 재조정 - 보험료율 11%로 인상 (추후 단계적으로 인상) - 최소가입기간 조정(10 → 5년), 지역가입자에 대한 보험료 지원 확대, 가입 상한 연령 조정, 크레딧 확대 - 추가적인 수급연령 조정 가능성 고려 	<ul style="list-style-type: none"> - 소득비례 전환 - 대체율 인하(24% 수준) - 보험료는 재정목표달성 가능한 수준으로 소폭 인상
	기초연금	<ul style="list-style-type: none"> - 선정기준을 노인 하위 70%에서 기준중위소득 기준 76%*로 변경(현재 선정기준액) - 선정기준선의 추가적 인상 제한 	<ul style="list-style-type: none"> - 보편적 기초연금 도입 - 대체율 16% 수준 보장 (약 40만 원)
	기타	<ul style="list-style-type: none"> - 저소득 노인 대상 보충연금제도를 도입하여 연금·수당을 보충 (국민연금 성숙에 따라 점진적으로 축소) 	

자료: 필자 작성.

〈표 6-2〉 주제별 개혁 방안 비교

주제	방안1(4장)	방안2(5장)
재정안 정확 방안	<ul style="list-style-type: none"> - 국민연금 보험료의 단계적 인상 및 장기적인 로드맵 마련 - 국민연금의 가입연령 상향 조정, 수급연령 조정을 통한 후세대 부담 완화 - 기초연금 선별성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 국민연금 대체율 인하 및 소득비례 전환
노후 소득 보장 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 국민연금 수급자격 확대 필요 - 소득대체율 인상 - 가입연령 상향 조정, 보험료 지원, 크레딧 확대 등을 통한 실질 가입기간 제고 - 저소득 노인 대상 연금·수당을 보충하는 노인보충연금제도 도입 	<ul style="list-style-type: none"> - 기초연금과 국민연금 A급여(균등부분)를 통합하여 최소한의 급여 보장

자료: 필자 작성.

제2절 결론 및 시사점

지금까지 살펴본 것처럼, 연금개혁 논의는 매우 복잡하다. 다양한 정책 과제들이 서로 복잡하게 얽혀 있고, 각 문제에 대한 연구자의 관점과 지향점에 따라 개혁 방향이 완전히 달라질 수 있다. 본 연구는 이처럼 복잡하고 상이한 관점들에서부터 출발하였기 때문에 공통된 인식과 유사성을 발견하였고, 더 구체적인 논의로 나아갈 수 있었다. 여기에서는 앞에서 논의한 개혁 방안들의 공통점과 향후 어떠한 논의가 필요한지를 간단하게 언급하고 연구를 마무리한다.

본 연구에서 살펴본 구조적 개혁 방안들은 크게 세 가지로 구분된다. ① 국민연금의 재정안정성 확보에 초점을 맞춘 개혁을 시행하되, 기초연금의 선별성을 강화하거나 기타 보충적인 제도를 통해 저소득층의 급여 수준을 제고하는 방안, ② 노인빈곤 해결 및 급여적정성 확보에 초점을 맞추고 국민연금을 개혁하되, 기초연금, 퇴직연금, 또는 보충적인 소득보장 제도를 통해 이를 보완하는 방안, ③ 국민연금과 기초연금의 균등부분을 조정함으로써 기초연금의 역할을 확대하고 국민연금의 역할을 축소하는 방향으로 공적연금제도를 재구조화하는 방안이다. ①과 ②가 국민연금의 중심성을 더 강화하여 비스마르키안적 체계로의 온전한 회복을 지향한다면, ③은 베버리안적 체계로의 전환을 지향한다. ①과 ②에서는 기초연금을 보조적인 수단으로 보고 있다면, ③에서는 기초연금이 국민연금 못지 않게 큰 역할을 수행한다.

이처럼 각 방안이 지향하는 바가 다른 것과 별개로 각 방안의 공통점도 있다. 첫째, 국민연금의 재정적 지속가능성을 위해 보험료율을 소폭이나마 조정할 것을 제안하고 있다. 이는 향후 이루어질 연금개혁의 방향성과 관계없이 국민연금의 수지균형을 바로잡는 것이 중요한 문제임을 보여준

다. 둘째, 기초연금의 지급대상 및 급여 수준에 변화가 필요함을 강조하고 있다. 기초연금의 선정기준액을 고정하여 선별성을 강화하든, 전체 노인을 대상으로 하는 제도로 개편하여 보편성을 강화하든, 기초연금과 국민연금의 관계에 재정립이 필요하다는 것에 의견을 같이 한다. 셋째, 두 방안 모두 현세대의 저소득 노인들의 급여 수준 제고를 위한 장치가 필요함을 강조한다. 방안1(4장)은 보충적인 소득보장 제도를 도입하는 방식으로, 방안2(5장)는 기초연금의 급여액을 인상하는 방식으로 급여 수준을 높이는 것을 목표로 하고 있다. 넷째, 두 방안 모두 사각지대 해소책을 마련해야 한다고 주장한 것도 공통점이다. 이는 다층노후소득보장체계 내 국민연금제도가 수행하는 역할의 크기와 관계없이 국민연금의 내실화가 필요함을 의미한다.

이처럼 복잡하고 다양한 연금개혁 논의에서 각 방안이 지닌 방향성을 세 가지로 분류하고, 제도의 이행과정을 포함한 구체적인 개혁 방안을 제시하였다는 점은 이 연구의 중요한 성과이다. 우리 제도가 직면한 문제점들을 구체적으로 정리함으로써 모수적 개혁보다는 구조적 개혁 논의가 필요함을 제시한 것도 또 다른 성과이다.

하지만 연금개혁이 이루어지기까지는 여전히 많은 과제가 남아 있다. 어떠한 합의 기구와 어떠한 방법을 통해 사회적 합의를 이루어나갈 것인지, 연금개혁의 목표들(재정안정성, 급여적정성, 대상 포괄성) 중 어느 것에 초점을 두고 개혁을 진행할 것인지, 논의의 범위를 퇴직연금 및 개인연금까지 확장할 것인지 등 논의가 필요한 문제들이 산적해 있다.

이러한 문제들을 논의할 때 유의할 점은 목표지향적이고 원칙 중심적인 논의가 이루어져야 한다는 점이다. 국민연금 중심성 강화 또는 기초연금 중심의 연금 체계로의 전환 사이에서 이념적으로 대립하기보다는, 연금제도가 당면한 문제 해결에 집중할 필요가 있다. 예컨대, 지속가능성과

급여적정성을 동시에 개선하면서 포괄성도 놓치지 않는 개혁 방안이 있다면, 그 방안이 지향하는 바와 관계없이 의견을 모을 수 있어야 한다. 최근의 연금개혁 정치가 참여한 계층 간, 세대 간 이해관계 속에서 작동하는 만큼, 사회적 합의 기구 내 논의 주체들이 문제에 대한 이해를 공유하고 이해관계 대립을 해소하는 것도 중요하다(정해식, 주은선, 2019).

또 한 가지 유의할 점은 ‘하나의 해(解)’만으로 상충관계에 있는 여러 목표를 동시에 충족시킬 수는 없다는 점이다(김수완, 2019, pp.66-68). 예를 들어, 국민연금 또는 기초연금에 대한 단편적인 모수 조정으로는 우리 제도가 당면한 문제를 해결할 수 없다. 재정안정성, 급여적정성, 그리고 대상 포괄성이라는 난제를 동시에 충족하기 위해서는 각 개혁 조치가 각각의 목표에 미치는 효과를 복합적으로 고려하는 동시에 다층체계 내 다양한 제도들의 관계에 대해서도 검토해야 한다. 현행 제도가 처한 상황이 매우 복잡한 만큼 다양한 정책조합의 구상이 가능하기에, 다양한 요인들의 상호작용에 대한 체계적인 분석과 그에 따른 효율적인 정책 수단을 선택할 필요가 있다.

끝으로 본 연구는 현재 논의되고 있는 구조적 개혁안들을 대표할만한 개혁 방안들을 제시하였으나, 여러 제약으로 인해 세부적인 다양한 정책조합들의 효과들까지 세밀하게 분석하지는 못하였다. 이는 아쉬움이 남는 부분이다. 추후 연금개혁 논의가 진전되어 우리 노후소득보장체계가 어디로 나아갈 것인지가 정해지면, 한층 세밀한 정책효과 분석이 뒤따라야 할 것이다. 본 연구의 결과가 공적연금제도 개혁 논의의 기초자료로 충분히 활용될 수 있기를 바란다.





- 강성호. (2019). 고령화와 노후소득보장 체계 구축. 정책토론회 발표자료.
- 강성호. (2022). 퇴직 연금의 역할 재정립과 연금화 방안. 정책기획위원회 발표 자료(2022. 02. 08).
- 강성호, 김태완. (2013). 청년실업 경험과 연금수급권. 대한경영학회지, 26(6), 1597-1615.
- 경제사회노동위원회. (2019a). 국민연금개혁과 노후소득보장 제도 개선을 위한 활동결과보고.
- 경제사회노동위원회. (2019b). 국민연금개혁과 노후소득보장 제도 개선을 위한 권고문.
- 고용노동부, 금융감독원. (2021. 04. 05.). 확정기여형, 개인형퇴직연금 적립금 100조원 돌파 퇴직연금 총 적립금 255.5조원 달성. 고용노동부, 금융감독원 보도자료.
- 국민연금공단. (2007). 국민연금 20년사.
- 국민연금공단. (2021). 2020년 국민연금 통계연보.
- 국민연금공단. (2022). 2021년 12월말 기준 국민연금 사업통계. 국민연금공단 내부자료.
- 국민연금발전위원회. (2003). 2003 국민연금 재정계산 및 제도개선방안.
- 국민연금법. 법률 제8541호 (2007).
- 국민연금연구원. (2008). 공적연금의 이해. 서울: 국민연금연구원.
- 국민연금연구원. (2016). 재정목표 및 재정지표의 국제비교연구. 국민연금연구원.
- 국민연금연구원. (2018). 국민연금 제도개혁방안. 국민연금연구원 내부자료.
- 국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회. (2018a). 2018 국민연금재정계산 국민연금 장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선방향.
- 국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회. (2018b). - 2018년 재정계산 결과를 바탕으로 한 - 국민연금 제도개

- 선 방향에 관한 공청회. 2018.08.17.(금). 공청회 자료집.
- 국민연금제도발전위원회. (2018). 2018 국민연금재정계산 국민연금 제도 개선 방향.
- 국회예산정책처. (2018). 2018~2027년 기초연금 재정소요 추계. 국회예산정책처.
- 국회예산정책처. (2020). **2020 NABO 장기 재정전망**. 국회예산정책처 보고서.
- 권혁진. (2020). 노후소득 적정성에 대한 공적연금 개혁 방안들의 장기 효과 전망 및 평가 - 평균의 함정에 빠져버린 정부 정책의 한계. 연금연구, 10(1), 1-43.
- 권혁진. (2022). 국민연금 급여적정성에 대한 장기 전망- Dynamic Micro-Simulation Model을 활용한 분석 -. 정책기획위원회 발표자료.
- 권혁진, 류재린. (2018). 노후소득보장을 위한 공적연금의 적정성과 개인안정성에 대한 전망. 공공사회연구, 8(1), 38-82.
- 권혁진, 신우진, 한재명, 정동진, 류재린, 박충렬, 김균. (2013). 2007년 공적연금 개혁의 적정성 전망과 평가-Dynamic Micro-Simulation 을 통한 장기 분석. 사회보장연구, 29(4), 1-54.
- 권혁창, 정창률, 염동문. (2018). OECD 국가들의 경제수준에 따른 연금개혁의 효과분석 - GDP대비 공적연금지출을 중심으로. 사회과학연구, 34(2), 81-104.
- 기획재정부. (2020. 09. 02.). 재정혁신과 미래 성장동력 확충을 통해 '60년 국가채무비율 60%대 수준으로 관리 -재정준칙 도입 추진 및 사회연금보험 개혁 필요-. 기획재정부 보도자료.
- 김상호. (2019). 국민연금 재정불균형과 개혁(안)의 소득재분배 효과:대표가입자 분석을 중심으로. 재정학연구, 12(4), 79-104.
- 김상호. (2021). 기초연금, 국민연금 및 국민기초생활보장제도의 재구조화에 관한 연구. 사회보장연구, 37(4), 41-64.
- 김상호. (2022). 지속가능한 노후소득보장제도 구축: 공적연금 개혁을 중심으로. 한국연금학회, 국민연금연구원 2022년 공동국제세미나 발표자료.
- 김수완. (2019). 세대와 계층의 정치 공간으로서의 연금개혁, 어디로 가야 하는

- 가?. 한국사회보장학회 정기학술발표논문집, 2019권 2호.
- 김수완. (2020). 다층체계 연금개혁안. 노후소득보장제도 개혁 전문가포럼 3차 발표문(2020. 06. 09.).
- 김연명. (2015). 국민연금 명목소득대체율 50% 쟁점에 대한 비판적 고찰. 비판 사회정책, 49, 73-112.
- 김용하. (2019). 시뮬레이션 기법을 이용한 국민연금의 제도적 지속가능성 고찰. 보건사회연구, 39(2), 37-64.
- 김원섭, 강성호, 김형수, 이용하. (2016). 우리나라 공적연금의 보편적 중층보장 체계로의 재구축 방안에 관한 연구. 사회보장연구, 32(4), 1-29.
- 김윤영. (2020). 불안정 노동자의 노후소득보장: 연금유형에 따른 불안정 노동자의 연금소득 시뮬레이션 분석. 한국사회정책, 27(2), 163-195.
- 김태일. (2015). 국민연금의 세대 내·세대 간 형평성 분석과 개혁 방향. 예산정책 연구, 4(2), 31-55.
- 김현수. (2018). 우리나라 다층노후소득보장체계와 국민연금의 역할 및 향후 과제. 연금포럼, 2018년 봄호, 26-38.
- 남찬섭. (2022). 국민연금 급여수준 과연 낮지 않은가?- 오류와 과장을 걷어낸 객관적 평가를 위하여-. 사회정책연구회 발표자료.
- 류재린. (2020). 국민연금제도의 사각지대와 지역가입자의 관리강화 및 지원 필요성. 연금포럼, 77. 국민연금연구원.
- 류재린, 김준일. (2019). 한국 공적연금제도의 현안과 구조적 개혁: 국민연금과 기초연금의 역할 재정립을 중심으로. 동향과 전망, 107, 54-89.
- 류재린, 문현경. (2022). 코로나19 확산이 국민연금 가입에 미치는 영향 분석. 사회보장연구, 38(2), 31-63.
- 박명호, 이진우, 박연서, 이미연, 유희수. (2020). 4대 공적연금 장기 재정전망과 시사점. 예산정책연구, 9(3), 131-162.
- 문현경, 류재린, 김원섭, 유현경. (2020). 고용형태 다양화에 따른 공적연금의 대응 가능성 검토: 특수형태근로종사자를 중심으로. 연구보고서 2020-17. 국민연금연구원.

- 문현경, 류재린. (2021). 특수형태근로종사자의 사회보험 불안정성: 국민연금을 중심으로. 노동정책연구, 69-99.
- 백승호, 이승윤, 김태환. (2021). 비표준적 형태의 일과 사회보장개혁의 남아있는 과제들. 사회보장연구, 37(2). 139-176.
- 백인립. (2010). 유럽 노령연금제도 변화의 차이점과 공통점에 관한 연구: 영국, 스웨덴, 독일의 개혁을 중심으로. 사회보장연구, 26(3). 99-138.
- 보건복지부. (2018). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영 계획.
- 보건복지부. (각 연도). 2008-2022년 기초(노령)연금 사업안내. 세종: 보건복지부.
- 석재은. (2018). 지속가능한 노인 기본소득보장 위한 국민연금과 기초연금 개혁 방안: 세대 간 불공평 및 세대 내 불평등 개선. 사회보장학회 2018년도 춘계학술대회 발표 자료.
- 석재은. (2021). 국민연금 급여 적정화 방안. 국민연금연구원 2021년 제6차 전문가포럼 발표자료.
- 성혜영. (2021). 국민연금 급여적정성 이론적 검토. 국민연금연구원 2021년 제6차 전문가포럼 발표자료.
- 성혜영, 이은영. (2020). 노인가구의 소비수준을 고려한 필요 노후소득 연구. 국민연금연구원.
- 성혜영, 유호선, 김형수, 문현경, 유현경. (2020a). 공적연금제도 개선 방안. 국민연금연구원 프로젝트 보고서.
- 성혜영, 최옥금, 문현경, 주은선, 이은주, 김아람. (2020b). 해외주요국 연금개혁 사례 및 시사점 연구. 프로젝트 보고서. 전주: 국민연금연구원.
- 신승희, 김형수, 손현섭, 오유진, 김경빈. (2020). 해외 주요국 공적연금의 재정추계보고서 비교 검토-캐나다, 일본, 미국, 핀란드 사례 중심. 국민연금공단 조사보고서.
- 신우진, 권혁진, 류재린. (2016). 불안정 노동이 국민연금 노후소득 보장기능에 미치는 영향. 사회보장연구, 32(1), 33-55.
- 신화연, 최기홍, 김종훈, 신승희. (2020). 공적연금 재정평가지표 개발을 위한 연

- 구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 심재만, 김수한, 김현식, 류재린, 문현경, 송효종 ... 이명진. (2021). 코로나19의 한국 사회구조 및 생활세계 영향과 대응방안, 2021-11, 대통령 직속 정책 기획위원회.
- 오건호. (2018). 기초연금과 관련 제도의 재정립, 연금포럼, 2018년 겨울호, 14-22.
- 오건호. (2021a). 5차 재정계산 대비 재정안정화 방안. 국민연금연구원 2021년 제3차 전문가포럼 발표자료.
- 오건호. (2021b). 한국 노후소득보장의 재구조화 연구: 계층별 다층연금체계를 중심으로. 한국사회정책, 28(4), 123-157.
- 오건호, 김수완, 김수현, 남재욱, 오승연, 이다미. (2019). 한국의 연금 진단과 계층별 노후보장: 기초연금 강화와 다층보장체계 구축. 내가만드는복지국가 연구보고서.
- 유호선, 유현경. (2017). 명목확정기여방식에 관한 기초연구. 연구보고서 2017-03. 전주: 국민연금연구원.
- 유희원. (2014). 공적연금 지속가능성의 재개념화와 측정. 사회복지정책, 41(4), 253-281.
- 유희원. (2015). 공적연금제도의 지속가능성 담보 전략에 관한 연구: 기여기반 확충전략을 중심으로. 사회복지정책, 42(1), 103-134.
- 유희원. (2016). 공적연금제도의 재정적 지속가능성 평가. 사회복지정책, 43(4), 1-23.
- 유희원, 류재린, 김혜진, 김아람. (2021). 국민연금제도의 사각지대 현황과 대응방안. 전주: 국민연금연구원.
- 유희원, 한신실. (2017). 국민연금제도의 재정적 지속가능성 평가. 전주: 국민연금연구원.
- 윤석명. (2018). 지속 가능한 국민연금 개혁 방향은?. 한국사회정책학회, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 참여연대 공동 학술대회 발표자료.
- 윤석명. (2019). 2018년 정부 연금 개편안 평가: 국민연금과 기초연금 중심으로.

2019년 한국재정학회 정책 토론회 발표자료.

- 윤석명, 최기흥, 최세림, 류재린, 배준호, 이정우, 박형준. (2019). 중고령자의 근로여건 변화와 노후소득보장제도의 과제. 세종: 한국보건사회연구원.
- 윤석명, 신화연, 홍성운, 한수진, 곽은혜, Mika Vidlund, Ismo Risku. (2022) (발간예정). 공적연금 개혁 및 재구조화 방안. 세종: 한국보건사회연구원.
- 이다미. (2019). 유럽 주요국의 연금제도 변화와 빈곤 측면에서의 성과 비교연구: 노동시장 구조와의 결합. 한국사회정책, 26(3). 251-285.
- 이상은. (2018). 기초연금의 제도성격 및 발전방향. 연금포럼, 2018년 겨울호, 3-13.
- 이승윤. (2019). 플랫폼노동 논의와 실태, 정책과제 모색 토론. 한국노동사회연구소, 서울연구원 주최 노동포럼 '플랫폼노동 논의와 실태, 정책과제 모색: 웹기반, 지역기반 플랫폼노동 사례' 토론문.
- 이승윤, 백승호, 김윤영. (2019). 한국 이중노동시장과 노후소득보장제도의 이중화: 공적연금개혁안 시뮬레이션 분석. 비판사회정책, 63, 193-232.
- 이용하. (2022). 우리나라 노후보장 개선방안: 국민연금 개혁을 중심으로. 정책기획위원회 세미나 발표자료.
- 이용하, 최옥금, 김형수. (2015). 국민연금의 개혁방향과 과제. 연금연구: 연금개혁을 중심으로. 세종: KDI, pp.96-168.
- 이재훈, 구창우. (2019). 국민연금 개혁의 논쟁 지형과 쟁점 평가. 전국공공운수노동조합, 사회공공연구원.
- 이준영. (2019). 한국 기초연금의 개혁 방안 모색. 한국사회복지학, 71(1). 81-99.
- 전영준. (2020). 한국의 공적연금제도의 구조적 문제와 개편 방향. 한국경제포럼, 13(1).
- 정도진, 이항석, 전영준, 박창균. (2018). 공적연금의 재정안정성 평가지표 개발 및 연금결산보고서 개선방안. 세종: 한국조세재정연구원.
- 정인영. (2015). 국민연금 사각지대 완화를 위한 제도적 개선방안 연구. 사회복지정책, 42(2), 33-62.

- 정인영, 권혁창, 정창률. (2015). 강요된 연금개혁: 그리스의 사례. 보건사회연구, 35(2), 32-63.
- 정창률. (2022). 성공적인 연금개혁 실현을 위한 전제와 방향. 경제정의실천시민연합 발표자료.
- 정해식. (2019). 노후소득보장의 적정 수준과 확보 방안. 연금포럼, 73, 6-16.
- 정해식. (2021). 국민연금 강화와 단계적 보험료율 인상 방안. 국민연금연구원 '21년 제3차 전문가포럼 발표자료.
- 정해식. (2022a). 2018년 제도발전위 (가)안 주장 및 연금 개혁 방향 논의. 공적연금강화국민행동 토론회 발표자료(2022. 2. 7.).
- 정해식. (2022b). 국민연금, 기초연금의 상태 진단과 제도적 재설계 방안 모색, 연금포럼, 86, 18-29.
- 정해식, 주은선. (2019). 2018년~2019년 한국의 연금개혁 논쟁과 연금정치: 계층, 세대담론의 시작과 사회적 대화. 비판사회정책, (64), 241-286.
- 정해식, 이다미, 이병재, 한겨레. (2020a). 노후소득보장제도 개혁 담론 분석, 세종: 한국보건사회연구원.
- 정해식, 최옥금, 권혁진. (2020b). 노령층소득보장 제도 재구조화 방안. 소득보장체계 재구조화 방안 연구: 제도간 연계·조정을 중심으로(pp.181-333). 세종: 경제·인문사회연구회, 한국보건사회연구원.
- 정현태, 강도명, 박옥신, 정재갑, 정현숙, 한승협. (2017). 사회복지정책론 이론과 실제. 서울: 창지사.
- 정홍원, 류진아, 강희정, 김태완, 배재용, 정해식, 김희성 ... 노현주. (2021). 회복과 도약을 위한 사회복지·보건의로 개혁과제와 정책 제언. 세종: 한국보건사회연구원.
- 제20대 대통령인수위원회. (2022). 윤석열정부 110대 국정과제.
- 조원희, 계봉오, 류재린. (2018). 한국의 초저출산과 국민연금 기금의 사회적 투자. 한국인구학, 41(2), 61-90.
- 주은선. (2020). 국민연금 중심 개혁방안. 한국보건사회연구원 세미나 발표자료.
- 주은선, 권혁진, 유희원, 원종현, 이은주, 이재훈, 정해식 ... 김정목. (2017). 국

- 민연금의 발전적 재구성. 서울:공적연금강화 국민행동.
- 최기홍. (2015). 국민연금 급여산식의 구조와 소득재분배 기능에 대한 미시모의 실험. 재정학연구, 8(1), 33-58.
- 최기홍. (2018). 급여산식의 누진성 비교연구: 국민연금과 미국 OASDI. 재정학연구, 11(3), 85-115.
- 최병호, 강성호. (2019). 사회적 합의를 위한 지속가능한 국민연금 개혁 방향. 재정정책논집, 21(4), 141-177.
- 최옥금. (2018). 다층노후소득보장체계 내 기초연금의 역할 및 향후 과제. 연금포럼, 2018년 봄호, 51-58.
- 최옥금. (2020). 기초연금 수준과 국민연금 가입유인의 관계-기초연금에 대한 인식을 중심으로-. 국민연금연구원 정책자료 2020-01.
- 최옥금. (2022). 기초연금제도의 발전방안. 정책기획위 발표자료.
- 통계청 사회통계기획과. (2021. 09. 29.). 2021 고령자 통계. 통계청 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=403253&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=%EA%B3%A0%EB%A0%B9%EC%9E%90+%ED%86%B5%EA%B3%84에서 인출.
- 통계청 인구동향과. (2019. 03. 28.). 장래인구특별추계: 2017~2067년. 통계청 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=373873&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=%EC%9E%A5%EB%9E%98%EC%9D%B8%EA%B5%AC%EC%B6%94%EA%B3%84에서 인출
- 통계청 인구동향과. (2021. 12. 09.). 장래인구추계: 2020~2070년. 통계청 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=373873&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=%EC%9E%A5%EB%9E%98%EC%9D%B8%EA%B5%AC%EC%B6%94%EA%B3%84에서 인출
- 통계청 행정통계과. (2021. 12. 23.). 2020년 퇴직연금통계 결과. 통계청 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read

- &bSeq=&aSeq=415954&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=srch&sTarget=title&sTxt=%ED%87%B4%EC%A7%81%EC%97%B0%EA%B8%88에서 인출.
- 통계청 KOSIS. (2021). 소득분배지표(연령계층별)-가계금융복지조사. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF06&conn_path=I3에서 2021. 12. 27. 인출.
- 통계청 MDIS. (각 연도). 2010-2021년 경제활동인구조사 8월 부가조사[데이터 파일]. <https://mdis.kostat.go.kr/index.do>.에서 2021. 11. 30. 인출.
- 한정림, 우해봉. (2016). 평가시기 및 연동방식에 따른 공적연금 급여수준의 비교 분석. *보험학회지*, 108, 115-138.
- 厚生労働省. (2022). 年金. Retrieved from www.mhlw.go.jp 2022. 03. 20.
- Arza, C. & Kohli, M. (2007). Introduction: The political economy of pension reform. in Arza, C. & Kohli, M(eds). *Pension Reform in Europe: Politics, policies and outcomes*. New York: Routledge.
- Barr, N. A. (2001). *The welfare state as piggy bank: information, risk, uncertainty, and the role of the state*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, G., & Palier, B. (2007). When past reforms open new opportunities: Comparing old-age insurance reforms in Bismarckian welfare systems. *Social Policy & Administration*, 41(6), 555-573.
- Börsch-Supan, A. (2004). *From Public Pension to Private Savings: The Current Pension Reform Process in Europe*. Mannheim: MEA. (<https://madoc.bib.uni-mannheim.de/901/?rs=true&>).
- Ebbinghaus, B. (eds). (2011). *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. New York: Oxford University

Press.

- Ebbinghaus, B. & Gronwald, M. (2011). The Changing Public-Private Pension Mix in Europe: From Path Dependence to Path Departure. In Ebbinghaus, B. (eds). *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe*. New York: Oxford University Press. 23-53.
- DWP(Department for Work and Pensions). (2011). *A state pension for the 21st century*.
- EC(European Commission). (2003). *Adequate and Sustainable Pensions*. Luxembourg: Publications Office of the European Communities.
- EC(European Commission). (2006). *Adequate and Sustainable Pensions: Synthesis Report 2006*.
- EC(European Commission). (2012). *An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions: White Paper*. Publications Office of the European Union.
- Ferrera, M. & Jessoula, M. (2007). Italy: A Narrow Gate, for Path-Shift. In Immergut, E. M., Anderson, K. M., & Schulze, I. (eds). *The Handbook of West European Pension Politics*. New York: Oxford University Press. 396-453.
- Grech, A. G. (2012). *Evaluating the possible impact of pension reforms on future living standards in Europe*. MPRA Paper.
- Grech, A. G. (2015). *Pension reforms in the 1990s and during the financial crisis: More of the same?*. (<https://mpra.ub.uni-muenchen.de/66894/>).
- Government of Canada. (2022). Public Pensions. Retrieved from www.canada.ca/benefits/publicpension.html 2022. 03. 20.
- Hering, M. (2006). *The politics of structural pension reform in*

- Western Europe: Does the EU matter.* In 15th International Conference of the Council for European Studies.
- Hinrichs, K. & Jessoula, M. (2012). Labour Market Flexibility and Pension Reforms: What prospects for security in old age?. In Hinrichs, K. & Jessoula, M(eds). *Labour Market Flexibility and Pension Reforms: Flexible Today, Secure Tomorrow?*. London: Palgrave Macmillan. 1-25.
- Hirose, K. (2011). Pension reform in central and eastern europe. ILO, 2, 1.
- Holzmann, R. (2012). Global pension systems and their reform: Worldwide drivers, trends and challenges. *IZA Discussion Paper* No. 6800, August 2012.
- ILO(International Labour Organization). (1967). Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention.
- ILO(International Labour Organization). (2001). social security pensions: Development and reform. Collin Gillion, John Turner, Clive Bailey and Denis Latulippe(eds), International Labour Office : Geneva.
- ILO(International Labour Organization). (2012). Social Protection floors for social justice and a fair globalization(Report IV). ILC. 101st Session.
- Jessoula, M. (2011). Italy: From Bismarckain Pensions to Multipillarization under Adverse Conditions. In Ebbinghaus, B. (eds). *The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in Europe.* New York: Oxford University Press. 151-182.
- Kim, W. S. & Choi, Y. J. (2014). Revisiting the role of bureaucrats in pension policy-making: the case of South Korea. *Government and Opposition*, 49(2), 264-289.

- Martin, C., & Palier, B. (Eds.). (2009). *Reforming the Bismarckian welfare systems*. John Wiley & Sons.
- Marx, I., & Nelson, K. (2013). A New Dawn for Minimum Income Protection? In Marx, I. & Nelson, K(eds). *Minimum Income Protection in Flux*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 1-27.
- Moon, H. G. (2018). *Tracing the process of institutional change: the case of the National Pension Scheme Reforms in South Korea*. PhD thesis, University of York.
- Myles, J. (2002). A new social contract for the elderly. *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Myles, J. & Pierson, P. (2001). The comparative political economy of pension reform. In P. Pierson, (eds). *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press, pp. 305-333.
- Natali, D. (2015). *Pension Reform in Europe: What has happened in the wake of the crisis?*. CESifo DICE Report, 13(2), 31-35.
- OECD. (2019). *Pensions at a Glance 2019*. Paris.
- OECD. (2021a). *Fertility rates(indicator)*. Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/fertility-rates/indicator/english_8272fb01-en 2021. 10. 21.
- OECD. (2021b). *Pensions at a Glance 2021*. Paris.
- OECD. (2022a). *OECD Economic Surveys: Korea 2014*. OECD. Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-korea-2014_eco_surveys-kor-2014-en 2022. 06. 06.
- OECD. (2022b). *Poverty rate(indicator)*. Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/poverty-rate/indicator/english_0fe1315d-en 2022. 06. 06.
- Ogus, A. I., Barendt, E. M., & Wikeley, N. (2002). *The law of social*

- security*. Lexis Nexis.
- Orenstein, M. A. (2011). *Pension privatization in crisis: Death or rebirth of a global policy trend?*. *International Social Security Review*, 64(3), 65-80.
- Schludi, M. (2001). *Pension reform in European social insurance countries*. Paper prepared for delivery at the 2001 Biennial Meeting of the European Community Studies Association. Madison.
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005)(eds). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- UN(United Nations). (2019). 2019 revision of world population prospects.
- World Bank. (1994), *Averting the old age crisis*, Oxford University Press.
- World Bank. (2005). *Old-age income support in the 21st century : an international perspective on pension systems and reform*. The International Bank for Reconstruction and Development. World Bank.





부록 1. 개혁 방안별 재정추계 시나리오

〈부표 1-1〉 개혁 방안별 재정추계 시나리오

제도	방안①	방안②
국민연금	2023년부터 제도개선안 반영 - 소득대체율 25년까지 45%로 점진적 인상 - 보험료율 11.0%로 일시 인상 (13%로 점진적 인상안도 함께 검토) - 수급연령 2033년 65세까지 인상한 이후 2034년부터 6개월씩 인상하여 67세로 인상 - 가입연령은 수급연령과 함께 인상	2023년부터 제도개선안 반영 - 소득비례연금 제도로 전환 - 소득대체율 25% - 보험료율 9% (92년 적립배출 2배안 11%로 함께 검토)
기초연금	2023년부터 제도개선안 반영 - 기초연금의 수급대상은 세대별로 구분하여 점차 인하하고 기초연금액은 매년 국민연금 A값의 12%를 유지하는 것으로 가정 - 기존 65세 이상 수급자 중 소득하위 67.8%(2022년 기준) 적용 - 2023년부터 65세 도달 세대부터는 소득하위 60%(2023년)로 인하, 이후에도 2년마다 2038년까지 인하하여 소득하위 30%(2039년~) 적용 - 기초연금액은 매년 국민연금 A값 대비 12%를 적용하는 것으로 가정 - 부부감액, 소득수준에 따른 감액 - 국민연금 급여산식 중 소득재분배 부분과의 연동 등 반영	2023년부터 제도개선안 반영 - 65세 이상 100% 신기초연금액 약 40만 원 매월 지급하고 전액 국고로 지원 - 수급액은 매년 소비자물가상승률을 반영하되, 국민연금 재정계산주기에 따라 5년마다 A값 대비 약 15% 수준으로 인상하는 것으로 가정
보충연금	2023년 신규 도입하는 것으로 가정 - 2023년 65세 이상 소득하위 40%를 대상으로 매월 30만 원 지급 - 2024년부터 65세에 도달하는 세대의 경우 소득하위 35%(2024년)에서 2년마다 1%씩 2053년까지 인하하여 20%(2054년~) 적용 - 연금액은 매년 소비자물가상승률로 인상 - 부부감액, 소득수준에 따른 감액 반영	

부록 2. 장기재정전망의 주요 전제 및 가정

여기에서는 본 연구에서 시행한 장기재정전망의 주요 전제 및 가정을 간단히 소개한다. 먼저, 인구추계의 경우 통계청의 2019년 장래인구특별추계에서 중위시나리오를 반영하였으며(통계청 인구동향과, 2019. 03. 28.), 경제변수는 기획재정부(2020. 09. 02.)의 장기재정전망 거시전제 중립가정을 적용하였다.

국민연금 및 기초연금과 관련된 가정은 다음과 같다. 국민연금의 경우 가입기간은 2022년부터 국민연금에 가입한 뒤 가입을 지속하는 것으로 가정하였고, 국민연금 수급은 제도변화에 따라 65세까지 변하는 것으로 가정하였으며, 수급기간은 21년으로 가정하였다. 이때 제도개혁으로 인해 수급연령이 인상되는 경우 수급기간도 그만큼 감소하는 것으로 가정하였다. 기초연금의 경우 매년 기초연금액은 소비자물가상승률로 인상하되, 국민연금 재정계산 5년 주기에 따라 A값을 일정 비율 유지하는 것으로 가정하였다.

〈부표 2-1〉 장기재정전망을 위한 인구 및 경제변수 전제

구분	내용	참고자료
인구추계	2019년 장래인구특별추계: 2017~2067년 중위 시나리오 반영	통계청 인구동향과. (2019. 03. 28.)
경제변수	2020~2060년 장기재정전망의 거시전제 중립가정 반영	기획재정부 (2020. 09. 02.)

〈부표 2-2〉 수익비 등 소득계층별 분석 전제

구분	분석가정	참고
가입시점, 수급기간 등 가정	<p>2022년부터 국민연금에 가입하는 것으로 가정 가입기간 10년, 20년, 30년, 40년</p> <p>소득계층은 500천 원(2022년 가격기준, A값×19%), A값×50%, A값×100%, A값×200%, 8,000천 원(2022년 가격기준)</p> <p>현재 국민연금 수급연령은 65세로 가정 수급기간은 21년으로 가정 국민연금 제도개선안의 수급연령 인상에 따라 수급기간도 감소하는 것으로 가정</p> <p>현재 기초연금제도를 그대로 유지할 경우 매년 기초연금액은 소비자물가상승률로 인상하되, 국민연금 재정계산 5년 주기에 따라 A값을 일정 비율 유지하는 것으로 가정</p>	<p>현재 국민연금제도를 유지할 경우 소득계층 중 A값×200%¹⁾과 8,000천 원은 2022년 상반기 국민연금 기준소득월액 상한액 5,240천 원 이상이므로 5,240천 원으로 분석</p> <p>수급기간 가정은 2020년 통계청 생명표 반영</p> <p>국민연금 수급시점 차이에 따라 기초연금액 수준 달라질 수 있음</p>
수익비, 급여수준 등 할인율 가정	<p>수익비 할인율은 임금상승률 반영</p> <p>급여수준은 생애기간 동안 수급하는 연금액을 2022년 가격기준월액으로 제시</p> <p>2022년 현재가격은 소비자물가상승률로 할인</p>	

주: 2022년 기준 A값×200%는 5,363천 원으로, 2022년 상반기 기준 국민연금 소득상한 5,240천 원을 넘어서므로 소득계층 분석 시 A값×200%와 8,000천 원은 5,240천 원으로 동일한 것으로 분석.

부록3. 개혁 방안별 재정추계 결과 비교

〈부표 3-1〉 개혁 방안별 재정안정성 지표 비교

		현행	방안① (11%)	방안② (9%)
기금소진시점		2056년	2058년	2079년
부과방식 비용률('92년)		36.6	41.2	22.9
적립배율('92년)		-	-	-
GDP 대비 급여지출 ('92년)	국민연금	10.4	12.9	6.5
	기초연금	3.3	1.5	6.3
	보충연금		0.3	
GDP 대비 공적연금지출('92년)		13.8	14.7	12.8

주: 1) 적립배율은 해당연도 총지출 대비 전년도 적립기금.

2) 부과방식 보험료율은 보험료 부과대상 총소득 대비 급여지출.

자료: 필자 작성.

〈부표 3-2〉 개혁 방안별 국민연금 수익비 비교(20년 기준)

제도	소득계층	현행 제도		방안①		방안②	
		20년	40년	20년	40년	20년	40년
국민연금	500천 원	6.1	6.0	5.6	5.1	1.4	1.3
	A값×50%	2.9	2.8	2.6	2.4	1.3	1.2
	A값×100%	1.9	1.9	1.8	1.6	1.2	1.2
	A값×200%	1.4	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2
	8,000천 원					1.2	1.2

주: 500천 원은 매년 A값 인상률만큼 증가하는 것으로 가정.

자료: 필자 작성.

〈부표 3-3〉 개혁 방안별 급여 수준 비교

(단위: 2022년 불변가, 천 원, 월액)

제도	소득계층	현행 제도		방안①		방안②	
		20년	40년	20년	40년	20년	40년
국민연금	500천 원	425	1,256	469	1,400	101	273
	A값×50%	537	1,588	593	1,770	238	683
	A값×100%	716	2,118	791	2,360	458	1,339
	A값×200%	1,057	3,128	1,168	3,486	896	2,649
	8,000천 원					1,327	3,937
기초연금(수급할 경우)		499	728	538	775	640	933
보충연금(수급할 경우)					294		

주: 1) 2022년 기준 불변가는 소비자물가상승률로 할인.

2) 기초연금액은 기초연금을 수급할 경우 1인당 기준연금액임.

3) 현재 제도의 기초연금 수준은 매년 소비자물가상승률로 인상하되, 국민연금 재정계산 5년 주기에 따라 A값의 일정 비율로 인상하는 것으로 가정.

자료: 필자 작성.



간행물 회원제 안내

회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「국제사회보장리뷰」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

회원 종류

전체 간행물 회원

120,000원

보건 분야 간행물 회원

75,000원

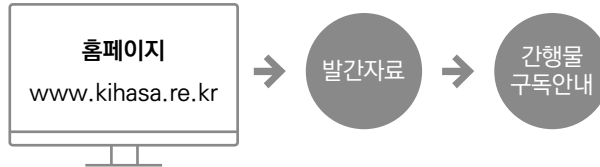
사회 분야 간행물 회원

75,000원

정기 간행물 회원

35,000원

가입방법



문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지
사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8016)

KIHASA 도서 판매처

- 한국경제서적(총판) 02-737-7498
- 영풍문고(종로점) 02-399-5600
- Yes24 <http://www.yes24.com>
- 교보문고(광화문점) 1544-1900
- 알라딘 <http://www.aladdin.co.kr>