

공적연금제도의 개혁방향

The Desirable Reform Direction of Public Pension Schemes



윤석명 한국보건사회연구원 연금보험팀 팀장

국민연금 재정안정화 법안과 현 노령층의 연금 사각지대를 해소하기 위한 기초노령연금법안이 2007년 7월 국회에서 통과되었다. 국민연금 재정안정화법안의 경우 원안과 달리 보험료 인상내용이 빠져있어 불완전한 재정안정화 방안으로 평가되고 있다. 현 노령층의 연금사각지대 해소라는 정치적 명분하에 다양한 정치세력의 타협과정에서 도입된 기초노령연금은 제도의 성격 및 향후 발전방향이 모호하다. 반면에 재정 불안정이 국민연금보다 심각한 공무원연금 등 특수직역연금은 제도개선에 대한 논의만 무성할 뿐 적기에 제도개선이 이루어지지 못하고 있다.

이처럼 국민연금과 공무원연금을 포함한 특수직역연금의 개혁방향에 대한 사회적 합의 도출이 수월하지 않은 상황에서 본 논문은 초고령사회 대처차원에서 다음과 같은 공적연금 개혁방향을 제시하고 있다.

국민연금은 가입자의 개혁 피로감에도 불구하고 보험료를 인상하는 방향으로의 재정안정화가 불가피하다. 또한 12년 동안 고정된 기준소득 상한(현재 월 360만)을 480만원 안팎으로 조속히 인상하여야 한다. 나이가 현재 50%인 국민연금의 소득재분배 기능을 25%로 약화시켜 재정안정화 조치로 식감된 평균소득 이상 소득계층의 연금액을 보충해 주어야 한다. 대신 평균소득 이하 소득계층에 대해서는 소득수준별로 정부재정을 통한 보험료 차등지원 조치가 필요하다. 장기적으로 국민연금 상실 가입자에 대해서는 최저연금보장(Minimum pension guarantee)제도를 도입할 필요가 있다. 대신 2008년에 도입될 기초노령연금은 국민연금에 통합시키지 말고 국민연금 수급자가 본격적으로 발생하기 이전까지는 제도적용 측면에서 매우 관대한 공공부조제도로, 2030년 이후 국민연금 성숙단계에서는 저소득 노인 대상의 급여측면에서 관대한 공공부조제도로 발전시켜야 한다.

공무원연금을 포함한 특수직역연금의 재정안정화 조치를 마련하는 것도 시급하다. 나이가 현재 연금, 퇴직금, 산재보험, 고용보험 등의 속성이 복합적으로 녹아있는 공무원연금제도를 공무원연금, 퇴직(연금), 개인연금으로 구성되는 다층소득보장체제로 개편하여야 한다. 공무원연금 개혁과정에서 재직자의 연금기득권은 보장하되, 개혁시점 이후부터는 신규 공무원과 동일한 제도를 적용시켜야 할 것이다. 중장기적으로는 국민연금과 통합운영이 가능하도록 통합에 장애가 되는 요인들을 미리 손질할 필요가 있다. 민간부문과 구별되는 공직의 특수성에 대한 보상은 향후 공무원에게 도입될 개인연금에 대한 정부의 보험료 지원으로 해결하는 것이 공적연금간 형평성에 대한 논란을 최소화시키는 지름길이 될 것이다.

1. 공적연금제도의 현 위치

우리나라의 공적연금은 제도별로 도입 단계가 상이하여 재정상태 및 소득보장 측면에서 상

당한 차이가 있다. 1960년대 초에 도입되어 ‘저부담·고급여’ 연금제도가 성숙단계에 진입한 공무원연금과 군인연금은 심각한 재정 불안정 문제를 노출하고 있다. 이들 연금제도의 경우 재

정 불안정 해소차원에서 2000년에 연금개혁이 이루어졌음에도 재정 불안정이 여전하다. 당장 2008년에만 정부의 적자 보전액이 공무원연금 1조 2,500여억원, 군인연금 9,500여원에 달할 것으로 전망되고 있기 때문이다. 반면에 1975년에 서야 도입된 사학연금은 아직까지 수지흑자를 보이고 있으나 '저부담·고급여' 체계로 인해 시점만 늦을 뿐 이 역시 2026년에 기금이 고갈 될 것으로 전망되고 있다. 연금급여의 적절성 측면에서 공무원연금 등 특수직역연금은 국민연금에 비해 상대적으로 넉넉한 액수의 연금이 지급되어 노후소득보장이라는 공적연금 본연의 목적을 충족하고 있다. 그러나 20년 이상 가입한 자에게만 연금수급권이 부여됨에 따라 수급 요건을 충족하지 못한 상당수 가입자들이 연금이 아닌 일시금 수급자로 전락하고 있다.

한편 일반 국민대상의 국민연금제도는 공무원연금 등 특수직역연금에 비해 상대적으로 건전한 재정상태를 보이고는 있으나, 제도 도입역사가 일천함으로 인해 파생되는 연금급여의 적절성 및 현 노인의 다수가 연금을 수급하지 못하는 연금사각지대 문제를 노출하고 있다. 부연하면 1988년에 도입된 국민연금제도는 1998년

과 2007년 두차례의 재정안정화 조치를 통해 제도 도입당시 70%였던 소득대체율이 2028년까지 40%(생애 평균소득 기준)로 하향 조정될 예정인 관계로, 여타 특수직역연금(퇴직전 3년 평균 기준의 76%)에 비해 상대적으로 재정이 건전한 편이다. 그러나 국민연금의 경우 제도도입 역사가 짧아 발생하는 실질 소득대체율과 이론적인 소득대체율 사이의 괴리로 인해 초래되는 낮은 연금액 문제가 중요한 논점으로 대두되고 있다.¹⁾

또한 사회보험방식, 즉 보험료를 납부한 가입자에게만 연금을 지급하는 국민연금제도의 특성으로 인해 현재의 가입 대상자 중에서도 상당한 규모의 연금사각지대 발생이 불가피하다. 왜냐하면 2006년 말 현재 국민연금 가입대상자 1,700여만 명 중 490여만명이 보험료를 납부하지 않아 잠재적인 연금사각지대로 분류되고 있기 때문이다.²⁾

여기에 덧붙여 국민연금에의 가입기회를 부여받지 못한 현 노령층의 노후소득보장 사각지대 문제역시 중요한 논점으로 대두되고 있다. 2006년 말 현재 65세 이상 노인 중 67%가 공적 소득보장의 사각지대에 노출되어 있어, 국민연

금 가입대상자 중 납부예외자로 대표되는 잠재적 연금사각지대문제와 함께 중요한 정책과제도 대두되고 있다.

월, 65세 이상 노인 60%에 대해 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 5%를 지급하는 기초노령연금법이 통과된 것이다. 그러나 동년 7월 국민

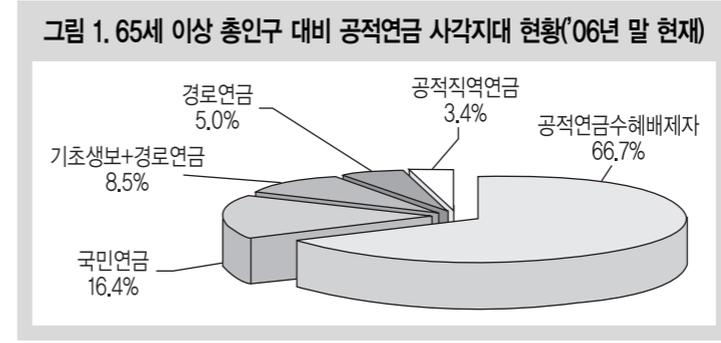
연금 재정안정화 법안 통과 조건으로 기초노령연금은 시행한번 되어보지 못한 채 다음과 같이 개정되었다. 즉 수급대상자를 2009년 까지 60%에서 70%로 10% 포인트 확대하고, 급여수준 역시 2028년까지 A값의 10%로 확대

하는 내용으로 수정되어 통과된 것이다.

이같은 기초노령연금법의 입법과정을 통해 알 수 있는 것처럼 제도에 대한 장기적인 비전 및 발전방향에 관한 청사진이 결여되어 있음을 부정하기 어렵다. 이에 따라 국민연금과의 관계 설정 등 전체 노후소득보장체계 구축차원에서 기초노령연금 발전방향에 대한 로드맵 제시가 시급하다.

2) 추가적인 국민연금 재정안정화 및 국민연금에 대한 구조적인 개혁의 필요성 여부

2007년에 어렵사리 국민연금법 재정안정화 법안이 국회에서 통과되었음에도 불구하고 내년부터는 국민연금제도의 추가적인 재정안정화 방안과 국민연금의 구조적인 개혁방향에 대한 논의가 거세질 전망이다. 당초 국회에 제출된 국민연금 재정안정화 방안에서는 소득대체



2. 공적소득보장제도를 둘러싼 여건전망

1) 기초노령연금 관련

국민연금 재정계 산결과를 바탕으로 2003년 10월 국회에 제출된 국민연금법안이 재정안정화에만 치우쳐있고 현 노령층의 연금사각지대를 해소하기 위한 방안이 없었다는 지적에 따라 우여곡절 끝에 기초노령연금제도가 도입되었다.

현 노령층의 사각지대 해소차원에서 정부는 당초 현 노령층(65세 이상)의 45%에게 정부의 일반재정(세금)으로 재원을 조달하는 기초노령연금법안을 제안하였다. 그러나 65세 이상 노인 대다수에게 세금으로 재원을 조달하는 기초연금제도 도입을 주장해온 야당과의 협상과정에서 기초노령연금제도가 탄생하였다. 2007년 4

1) 2007년 7월 국민연금법 개정으로 인해 현재 60%인 국민연금 소득대체율이 2008년에 50%로 10% 포인트 삭감된 이후 2028년까지 40%로 하향 조정될 예정이다. 그러나 2008년에 적용될 50%의 소득대체율은 평균소득자가 40년을 가입하여야 받을 수 있는 이론상의 소득대체율일 뿐이다. 2003년 국민연금 재정계산에 의해 추정된 평균적인 국민연금 가입기간(21.7년)을 감안할 경우 국민연금가입자의 실제 소득대체율은 25%에 불과하여, 2008년의 이론적인 소득대체율인 50%와는 상당한 괴리가 발생하게 된다.
2) 평균적으로 국민연금 납부예외자수가 490만명을 유지하고는 있으나, 여기에 속하는 납부예외자들의 구성내역은 계속 변동된다는 사실을 주목할 필요가 있다. 부연하면 기존에 납부예외자였던 가입대상자가 경제적 사정이 호전되어 보험료 납부를 재개하는 반면, 그동안에 보험료를 납부하였던 또다른 국민연금 가입대상자가 신규 납부예외자에 포함되어 전체 납부예외자수에 변동이 없는 추세가 유지되고 있다는 것이다. 이러한 측면을 고려하면 통상 언급되는 잠재적 사각지대규모는 실제보다 과대 추정되는 측면이 있다.

을 인하와 함께 현재 9%인 국민연금 보험료를 2018년까지 12.9%까지 인상할 예정이었다. 그러나 정치적인 타협과정에서 소득대체율 인하 조치만 법안에 반영되었고 보험료 인상이 이루어지지 않아 장기적인 관점에서의 재정 불안정이 불가피하다. 따라서 어떠한 방향으로 국민연금 재정안정화 방안을 마련할 것인지? 추가적인 재정안정화 조치를 마련한다면 언제 조치를 취할 것인지가 중요한 쟁점이 될 것이다.

이와는 별도로 기초노령연금, 국민연금(소득 재분배 + 소득비례)의 관계 설정 또는 보완적 발전 측면에서 국민연금제도를 기초연금과 소득비례연금으로 이원화시키자는 논의 역시 향후 뜨거운 쟁점으로 대두될 전망이다.

3) 특수직역연금 개혁에 대한 사회적 압력 고조

국민연금에 비해 재정 불안정이 훨씬 심각한 특수직역연금제도에 대한 개선압력이 거세질 것이다. 특수직역연금을 비해 상대적으로 건실한 국민연금의 경우 이미 두차례의 재정안정화 조치가 이루어졌으나, 상대적으로 제도 도입역사가 길고 재정 불안정이 심각한 특수직역연금의 경우 이에 상응하는 개혁조치가 취해지지 않았다는 측면에서 조속한 제도 개혁의 필요성에 대한 사회적 압력이 증폭될 것이기 때문이다. 부연하면 국민연금의 경우 연금 한번 제대로 받아보지 못하였는데도 재정안정화조치가 두차례나 이루어짐에 따라, 특수직역연금도 국민연

표 1. 국민연금 장기재정전망(2007년 연금법 개정 이후, '공무원연금발전위' 가정 채택)

(단위: 조원, %, 배)

연도	총수입			총지출	수지차	적립기금		보험료율	적립률 ²⁾
	계	보험료	투자수익			경상가격	불변가격 ¹⁾		
2007	38	22	16	6	32	244	230	9.0	37.1
2010	51	27	23	10	41	357	308	9.0	33.1
2020	112	53	59	32	80	984	632	9.0	28.4
2030	202	91	111	99	103	1,931	922	9.0	18.4
2040	294	131	163	262	32	2,701	960	9.0	10.2
2042	305	140	166	311	-5	2,712	908	9.0	8.7
2050	313	187	126	535	-222	1,808	478	9.0	3.8
2055	248	221	27	728	-480	-48	-11	9.0	0.6
2060	262	262	0	995	-734	-	-	9.0	-
2070	387	387	0	1,687	-1,300	-	-	9.0	-

주: 소득대체율은 2008년 50%로 인하한 이후 매년 0.5%씩 인하여 2028년 이후 40%를 유지하고 보험료율은 9%를 유지함.

1) 2005년 불변가격

2) 당해연도 총지출 대비 전년도 적립기금을 뜻함.

자료: 한국보건사회연구원, 2007.

표 2. 공무원연금 재정전망

(단위: 조원)

연도	경상가격			2005년 불변가격		
	총지출	보험료 수입	정부보전	총지출	보험료 수입	정부보전
2007	6	5	1	5	4	1
2010	7	6	1	6	5	1
2015	14	6	8	11	4	6
2020	25	8	17	16	5	11
2025	41	11	30	23	6	16
2030	63	15	48	30	7	23
2035	88	23	65	36	9	27
2040	113	32	81	40	11	29
2045	151	44	106	46	14	33
2050	199	57	141	53	15	37
2060	362	97	265	71	19	52
2070	630	158	473	92	23	69

주: 상기 추계결과는 공무원연금 가입자에게 국민연금과 동일한 생명표를 적용한 관계로 실제 공무원연금 재정보다 낙관적, 즉 보수적으로 추계되었다. 공무원연금 관리공단의 자체 생명표에 의하면 공무원의 평균수명이 국민연금 대상자보다 높은 것으로 나타나고 있기 때문이다. 본 추계모형은 공무원을 포함한 특수직 종사자들의 사망률에 대한 별도의 정보를 입력하여 추계하도록 구축되어있으나, 공무원 등 특수직 종사자의 사망률에 대한 상세한 정보 부재로 국민연금 가입자와 동일한 가정이 사용되었음을 밝힌다.

자료: 윤석명, 「한국의 사회보장비 지출전망 및 시사점 - 사회보험 중심으로 -」, 『보건복지포럼』 11월호, 한국보건사회연구원, 2007.

표 3. 사학연금 재정 전망

(단위: 조원)

연도	경상가격				2005년 불변가격			
	총수입	총지출	수지차	적립기금	총수입	총지출	수지차	적립기금
2007	2	1	1	10	2	1	1	10
2010	3	2	1	14	2	1	1	12
2015	4	3	1	19	3	3	0	14
2018	5	5	0	19	3	3	0	13
2019	5	6	-1	18	3	4	0	12
2020	5	6	-1	17	3	4	-1	11
2025	6	11	-5	1	3	6	-3	0
2026	6	12	-6	-5	3	7	-3	-3
2030	8	17	-10	-	4	9	-5	-
2040	14	39	-25	-	5	15	-10	-
2050	24	79	-55	-	7	23	-16	-
2060	44	160	-116	-	10	36	-26	-
2070	80	307	-227	-	14	54	-40	-

자료: 윤석명(2007), 전제서.

표 4. 군인연금 재정전망

(단위: 조원)

연도	경상가격			2005년 불변가격		
	총지출	총수입	정부보전	총지출	총수입	정부보전
2007	1.8	0.9	0.9	1.7	0.8	0.8
2010	1.9	1.0	0.9	1.6	0.9	0.7
2015	2.6	1.4	1.3	2.0	1.0	0.9
2020	3.2	1.8	1.5	2.1	1.1	0.9
2025	4.3	2.3	2.0	2.4	1.3	1.1
2030	5.9	2.9	3.0	2.8	1.4	1.4
2035	8.2	3.6	4.6	3.4	1.5	1.9
2040	10.9	4.5	6.4	3.9	1.6	2.3
2045	15.4	5.6	9.8	4.7	1.7	3.0
2050	21.6	6.9	14.7	5.7	1.8	3.9
2060	39.2	11.2	28.0	7.7	2.2	5.5
2070	68.4	18.2	50.2	10.0	2.7	7.3

자료: 윤석명(2007), 전계서.

금과 유사한 수준의 고통분담 조치를 취하라는 일반 국민들의 압력이 높아질 전망이다.

3. 초고령사회에 대처하기 위한 공적소득보장의 목표 설정

노인인구는 급증하는 반면 이들을 부양할 근로인구의 비중이 낮아질 초고령사회에서도 지속 가능한 노후소득보장제도를 구축하기 위해서는 근로기간 동안 본인의 보험료 납부에 기반하여 연금을 지급받는 사회보험방식의 공적연금제도 원칙이 유지되어야 할 것이다. 이러한 원칙을 기반으로 하여 대한민국 노인 대다수가 최소한의 생활을 할 수 있도록 노후소득보장관

련 제도를 보완할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 현행 국민연금제도의 약점으로 거론되는 잠재적 연금사각지대를 최소화할 수 있는 정책대안 마련이 시급하다.

사회보험방식 공적연금제도와는 별도로 근로기간동안의 빈곤이 노후로 이어지지 않도록 사회취약계층에 대한 별도의 노후소득보장제도가 불가피하기 때문이다. 이들 사회적 취약계층에 대해서는 본인의 기여와 상관없이 연금이 지급되는 사회수당형 연금제도 또는 공공부조속성의 제도를 확대 운영하는 것이 바람직할 것이다. 또한 국민연금에 가입하여 보험료를 납부하고 있으나, 가입기간이 짧거나 보험료 납부액이 적어 낮은 연금액이 예상되는 계층에 대해서도 국민연금에의 참여유인을 제고할 수 있는 보

완장치가 마련되어야 한다.

공적연금제도의 지속 가능성 제고, 그 중에서도 특히 재정 불안정이 심각한 특수직역연금의 재정안정화 방안이 시급하게 마련되어야 할 것이다. 또한 전 세계적인 연금개혁 추세에 발맞추어 국민연금과 특수직역연금을 통합 운영할 수 있도록 관련제도를 정비하여 적당한 시점에 국민연금과 특수직역연금이 통합·운영될 수 있는 기반을 구축하여야 할 것이다.³⁾

허울이 아닌 실질적인 측면에서 공적연금, 퇴직연금(기업연금), 개인연금으로 이루어지는 다층소득보장체계를 구축함으로써 초고령 사회에 효과적으로 대처할 수 있는 기반을 구축하여야 한다. 각각의 제도가 실질적인 의미에서 다층소득보장체계의 한 축을 담당하되, 다층체계에 속한 각각의 제도가 자생력을 가질 수 있도록 개별제도의 역할 및 기능에 대한 재조정이 불가피하다.

4. 공적연금제도의 개혁방향

1) 국민연금의 정책방향 1: 적절한 수준의 연금액 지급을 위해 기준소득 상향조정

국민연금의 경우 노후생활에 필요한 적절한

수준의 소득대체율 확보가 가능하도록 제도를 손질할 필요가 있다. 현재 연금액 산정의 기본이 되는 표준소득월액, 즉 보험료 산정을 위한 기준소득의 상한이 12년 동안 고정(월 360만원)되어 있어 그 동안의 임금 상승률을 반영하지 못하고 있다. 여기에 덧붙여 급여산식에 강력한 소득재분배 기능이 도입되어(소득재분배 비중이 50%) 평균소득 이상 국민연금 가입자의 실제 소득대체율이 매우 낮은 실정이다.

반면에 특수직역연금은 100% 소득비례연금으로 운영되고 있으며, 연금액 산정의 기준이 되는 기준소득의 상한도 없다. 근로기간동안 유사한 소득수준에도 불구하고 공적연금제도간 상당한 차이가 나는 연금수준을 완화하기 위해 국민연금 기준소득의 상한을 현실화시킬 필요가 있다. 기준소득을 월 480만원 안팎으로 상향조정함으로써 두차례에 걸친 재정안정화 조치로 인해 현저하게 삭감된 소득대체율을 보충할 수 있도록 하여야 한다.

그러나 이같은 당근과는 별도로 국민연금 기준소득 상향조정으로 인해 초래될 국민연금 재정 불안정을 해소하기 위해 현재 9%인 보험료를, 당초 정부가 마련하였던 국민연금 재정안정화 법안에서처럼 조속한 시일 내에 12.9%까지 인상(2018년까지)하는 채찍도 함께 사용되어야 할 것이다.⁴⁾

3) 현재 연금, 퇴직금, 산재 및 고용보험의 복합적인 속성이 녹아있는 공무원연금의 성격을 분리하여 제도별 특성을 명확히 할 필요가 있다. 즉 공무원연금, 퇴직연금, 개인연금으로 제도의 속성을 명확하게 분리하되, 공무원의 특수성은 개인연금에 대한 국가의 보험료 지원 등을 통해 해결하는 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

4) 지난 12년 동안 국민연금 기준소득을 상향조정하지 못한 근본적인 이유는 '저부담·고급여' 체계의 국민연금 제도 하에서 기준소득 상한을 인상할 경우 그만큼 재정 불안정이 가중될 수 밖에 없었기 때문이었다. 기준소득을 상향 조정할 경우 반드시 재정안정화

표 5. 표준소득월액 등급 변경(최고등급을 480만원으로 인상)시 소득등급별 수익비

(단위: 배)

소득수준 (천원)	가입기간			
	40년	30년	20년	10년
220	4.19	5.44	7.92	8.00
729	2.98	2.97	3.02	3.06
1,238	2.12	2.11	2.15	2.18
1,747	1.76	1.75	1.79	1.81
2,256	1.57	1.56	1.59	1.61
2,764	1.44	1.44	1.47	1.48
3,273	1.36	1.35	1.38	1.40
3,782	1.30	1.29	1.32	1.33
4,291	1.25	1.24	1.27	1.28
4,800	1.21	1.20	1.23	1.25

자료: 한국보건사회연구원, 2007.

한편 국민연금 기준소득의 상향조정 조치가 이루어질 경우 별도의 재정안정화 조치가 수반되지 않을 경우에도 고소득층의 보험료 부담액이 증가하게 될 것이다. 이에 대해서는 부담이 증가하는 만큼 연금액도 증가한다는 점을 적극 홍보하여야 할 것이다. 즉 보험료 부담액 증가에 비례하여 연금액도 증가한다는 사실을 적극 홍보함으로써 국민연금에 대한 불필요한 오해가 증폭되지 않도록 최선의 노력을 다하여야 할 것이다.

2) 국민연금의 정책방향 2: 소득재분배 기능 완화

현재 50% : 50%인 국민연금의 소득재분배

와 소득비례 비율은 소득재분배 기능완화를 통한 가입자들의 제도 참여유인 제고측면에서 소득비례 속성을 강화(25% : 75%로 변경) 하는 방향으로 개편할 필요가 있다. 자영자 등에 대한 소득과약 인프라가 불완전한 상황에서 지나치게 강한 소득재분배 기능이 도입됨에 따라 가입자들의 제도 참여유인이 약화되고 있기 때문이다. 이처럼 현행제도에 비해 국민연금의 소득비례 속성을 강화시킬 경우 유리알 지갑으로 대표되는 사업장 가입자(봉급생활자)와 소득과약이 어려운 자영자를 통합 운영함에 따라 파생되는 불만을 최소화할 수 있을 것이다.

한편 현행 국민연금제도는 본인의 기여에 입각하여 연금을 지급하는 사회보험방식인 관계

로 근로기간동안 보험료를 납부하기 어려운 저소득층으로부터 환영받기 어렵다. 당장 먹고 살기도 어려운데 먼 훗날을 위해 보험료를 강제 징수하는 국민연금제도가 이들의 실생활과 너무나 거리가 있기 때문이다. 반면에 평균소득 이상의 가입 대상자들은 높은 소득재분배 기능과 낮은 기준소득으로 인한 불만이 적지 않다. 이에 따라 현재의 국민연금제도는 평균소득 이상의 고소득층과 저소득층 모두에게 만족스럽지 못한 제도로 전락할 가능성이 매우 높다. 부연하면 평균소득이상 고소득층으로부터는 용돈수준의 연금이라는 비아냥, 평균소득이하 저소득층에 대해서는 보험료 부담에 대한 어려움으로 인한 제도 회피(evasion)의 유인이 높은 실정이다.

따라서 사회보험방식으로 제도를 유지하는 이상 적어도 평균소득이상의 고소득층이 제기

하는 용돈 수준의 연금제도라는 비판을 하루빨리 잠재울 필요가 있다. 이러한 맥락에서 보험료 기준소득 상향조정과 소득재분배 기능을 축소함으로써 평균소득이상 가입자들에게 국민연금으로부터 안정적인 노후소득원 확보가 가능하다는 확신이 들 수 있도록 하여야 할 것이다.

반면에 지금 살기도 어려운데 먼 미래를 내다보고 보험료를 내야한다는 저소득층의 불만을 잠재우기 위해서는 별도의 대책이 강구되어야 한다.

3) 국민연금의 정책방향 3: 저소득층에 대한 보험료 지원 및 최저보증연금제 도입

국민연금의 소득재분배 기능이 완화될 경우 저소득층의 연금액이 대폭 하락하여 저소득층

표 6. 국민연금 급여산식 중 소득재분배 비중을 하향 조정할 경우의 소득 수준별 예상 연금액

(단위: 월액, 천원(2007년 가격기준))

소득수준	가입기간			
	40년	30년	20년	10년
220	184	158	107	54
596	312	232	158	80
971	412	307	209	106
1,347	513	382	260	132
1,722	613	457	312	158
2,098	714	532	363	184
2,473	815	607	414	210
2,849	915	682	465	236
3,224	1,016	757	516	262
3,600	1,116	832	567	288

자료: 한국보건사회연구원, 2007.

조치가 병행되어야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

의 경우 국민연금제도가 노후소득보장제도로서의 기능을 상실할 가능성이 높다. 이러한 사태를 방지하기 위하여 저소득층이 국민연금제도에 성실하게 가입할 유인을 마련하는 것이 시급하며 이를 위해 저소득층의 보험료 일부를 국가가 지원하는 방향으로의 제도보완이 불가피하다. 일단계로 국민연금 표준소득월액이 최저생계비에 미달하는 계층의 국민연금 보험료 50%를 국고로 지원하되, 소득과약 인프라 개선 정도에 발맞추어 점차 대상자 확대 및 저소득층

에 대한 보험료 지원 폭을 확대하는 방향으로 제도를 보완하는 것이 바람직할 것이다.

이러한 보완조치에도 불구하고 근로기간동안 소득이 낮아 국민연금에 성실 가입하였음에도 연금액이 최저생계비에 미달하는 성실 가입자(일례로 15년 이상 등)에 대해서는 최저연금보증(Minimum pension guarantee)제도를 도입하여 최소한의 생활을 보장할 필요가 있다.

소득수준에 상관없이 국민연금에 성실하게 가입할 유인을 제공함으로써 근로기간 동안 가

입자들이 적극적으로 제도에 참여할 유인을 제공하는 것이 초고령사회에 대처할 수 있는 효과적인 정책처방이 될 수 있을 것이다. 이러한 제도보완을 통해 초고령사회에서의 노후부양비용을 국가와 개인이 공동 부담하도록 유도함으로써, 능력이 있음에도 자신의 노후를 국가에 전적으로 의존하려는 도덕적 해이를 원천적으로 차단할 필요가 있다.

공공부조제도로 발전시켜야 할 것이다. 부연하면 기초노령연금제도는 근로기간동안 저소득으로 인해 국민연금과 최저보증연금제도로부터 안정적인 노후소득을 확보하지 못한 저소득 노인 대상의 공공부조제도로 개편하는 것이 바람직하다는 것이다. 이는 현 노령층에게 심각한 문제로 대두되는 연금사각지대의 주요원인이 국민연금제도의 미성숙에 기인한다는 판단에 근거한다.⁶⁾

4) 국민연금과 기초노령연금의 보완적 발전 방향

이러한 판단을 수용할 경우 국민연금에의 가입기회를 부여받지 못한 현 노령층에 대해서는 기초노령연금의 수급대상 비율을 높여, 국민연금이 성숙단계에 진입함에 따라 점차 연금사각지대비율이 축소되는 추세에 맞추어 기초노령연금 수급자의 비율을 축소해 나가는 것이 올바른 정책방향이 될 것이다. 이러한 논거에 입

2008년부터 도입 예정인 기초노령연금은 국민연금이 성숙단계에 진입한 이후에도 국민연금으로부터 노후생활에 필요한 적절한 수준의 소득원을 확보하지 못한 빈곤노인을 보호하는

표 7. 표준소득월액이 최저생계비 이하인 등급(12등급 이하)에 보험료 50%를 국고로 지원할 경우의 대상자수, 예상 부담액 및 연금액

(단위: 백만원, 2007년 가격기준)

등급	표준 소득월액	가입자수 (명)	월액			연액		
			보험료		수급액	보험료		수급액
			총부담액	국고지원		총부담액	국고지원	
1	220	8,317	165	82	1,480	1,976	988	17,762
2	230	664	14	7	128	165	82	1,532
3	240	605	13	7	117	157	78	1,403
4	250	1,404	32	16	273	379	190	3,273
5	260	1,264	30	15	247	355	177	2,962
6	270	1,668	41	20	327	486	243	3,928
7	290	3,177	83	41	630	995	498	7,558
8	310	7,249	202	101	1,451	2,427	1,213	17,418
9	340	12,098	370	185	2,459	4,442	2,221	29,502
10	370	23,945	797	399	4,938	9,568	4,784	59,251
11	400	32,327	1,164	582	6,763	13,965	6,983	81,152
12	440	30,329	1,201	601	6,465	14,412	7,206	77,586
합 계		123,047	4,111	2,055	25,277	49,329	24,664	303,326

주: 국민연금 표준소득월액 12등급이하 123천명⁵⁾이 평균가입기간 22년동안 가입하는 경우 이들의 보험료 50%를 국고로 지원한다는 가정에서의 대상자수와 자원소요액임.
 자료: 윤석명·신화연 외, 『한국적 노후소득보장체계 구축방안』, 한국보건사회연구원, 2007년 출간 예정.

5) 2007년 8월 기준

표 8. 기초노령연금제도 도입에 따른 수급자 및 소요자원 장기전망

연도	대상자수 (천명)	1인당 평균급여액(월액, 천원)		총비용(조원)	
		경상가격	2007년 가격기준	경상가격	2007년 가격기준
2008	3,012	85	80	3	2
2010	3,748	105	87	5	4
2020	5,475	276	128	18	8
2030	8,329	596	161	60	16
2040	10,459	979	163	123	20
2050	11,055	1,595	163	212	22
2060	10,208	2,501	164	306	20
2070	9,047	3,884	164	422	18

자료 : 한국보건사회연구원, 2007.

6) 이러한 정책제안이 국민연금 성숙단계, 즉 2030년대 이후부터 연금사각지대문제가 100% 해소된다는 가정 하에서 출발하는 것이 아님을 명확하게 하고자 한다. 국민연금 성숙단계에서도 적지 않은 비율의 연금사각지대는 불가피할 것이나, 사각지대 축소노력을 통해 지금보다는 사각지대 비율이 현격하게 낮아질 것이라는 점을 강조하고 있는 것이다.

각하여 장기적으로 국민연금 수급대상자는 최소화시키되, 줄어든 수급자의 급여수준은 현재보다 대폭 인상함으로써 실질적인 소득보장이 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다. 단 국민연금에 성실 가입한 자와 그렇지 않은 자에 대한 차별을 명확히 한다는 측면에서 기초노령연금 수급자에 대해서는 어느정도의 스티그마 속성을 부여할 필요가 있다.

부연하면 장기적으로 기초노령연금의 적용대상을 최소화하는 대신, 현행 기초노령연금에 서처럼 노후생활에 필요한 수준에 미달하는 연금액(연금액을 점진적으로 확대하여 2028년에 국민연금 가입자 평균소득의 10%)을 지급하는 것이 아닌 노후생활이 가능한 연금액(최대 20% 안팎)을 지급할 수 있도록 제도를 개편하는 것이 정책목표 달성에 효과적일 것이라는 점을 강조하는 것이다. 이처럼 적용대상 및 제도의 성격을 명확히 함으로써 기초노령연금제도가 노인 모두에게 적용되는 보편적인 제도로 발전하

는 것을 차단할 필요가 있다. 왜냐하면 고소득 노인 및 근로기간동안 자신의 노력으로 노후소득원을 마련할 수 있는 노인에게도 기초노령연금제도가 확대 적용될 경우, 초고령사회에서 가뜩이나 줄어든 근로세대가 엄청나게 증가한 노인부양을 위해 허리가 휘는 일이 발생할 수 있기 때문이다.

5) 특수직역연금의 개편방향: 재정안정화 방안 마련 및 국민연금과의 통합 준비

특수직역연금에 가장 시급한 조치는 조속한 시일 내에 국민연금에 상응하는 수준으로 재정안정화를 추진하는 것이 될 것이다. 공무원 재직자의 경우 지금까지의 연금 기득권은 최대한 보장하되, 제도개선이후에는 신규 공무원과 동일한 제도를 적용하여야 할 것이다.

신규입직자의 경우 국민연금 가입자와 동일한 소득대체율(2008년 50%, 2028년까지 40%

직용)과 보험료를 부담(과세소득 기준 9%)시키되, 당장 국민연금에 편입시키는 것보다는 공무원연금제도에 잔류시키는 것이 현실적인 대안이 될 수 있을 것이다.⁷⁾ 일부에서 논의되고 있는 것처럼 신규 입직자를 국민연금에 곧바로 편입시킬 경우 신규 공무원의 보험료 수입이 퇴직공무원 연금지급액으로 충당되지 않아 개혁이후에 오히려 공무원연금에 대한 정부의 적자보전액이 커질 것이기 때문이다. 이 경우 장기적인 측면에서는 재정절감 효과가 클지라도 제도개혁이후에 정부의 적자보전액이 더 증가하는 것에 대해 일반 국민들을 납득시키기가 수월하지 않을 것이다. 이러한 측면을 고려할 경우 개혁이후에도 당분간 신규 공무원을 재직자와 동일한 연금제도의 틀 속에 유지하는 것이 현실적인 정책처방이 될 것이다.

한편 특수직역연금 중에서도 군인연금은 여타 특수직역연금제도와는 일정한 범위 내에서의 예외를 인정할 필요가 있을 것이다. 왜냐하면 군인이라는 직업의 특수성으로 인해 군인연금에 생령수당의 성격도 일부 포함되어 있기 때문이다. 군인연금 역시 재정안정화 조치가 불가피하나, 공무원연금과 사학연금에 비해서는 상대적으로 정부의 적자보전액을 증가시키는 방

향으로 제도개선을 모색할 필요가 있다.

공무원연금 재정안정화와는 별도로, 현재 민간부문에 비해 현저하게 낮은 퇴직수당(재직기간에 따라 보수월액 기준으로 10%~60% 수준)을 민간부문의 퇴직금(8.3%)과 동일한 수준으로 인상하여야 할 것이다. 이같은 퇴직(연)금 현실화 조치는 입직시점부터 연금액이 삭감되는 신규 임용자에게 우선 적용하되, 기존의 가입기간에 대한 기득권이 인정되는 재직자에 대해서는 일정기간 동안의 이행과정을 거쳐 점진적으로 제도를 도입하여야 할 것이다.⁸⁾

이와함께, 중장기적인 관점에서 국민연금과의 통합을 위한 준비도 필요하다. 2007년 개정된 국민연금법에 따르면 국민연금 소득대체율이 점진적으로 2028년까지 40%로 하향 조정될 예정이다. 적어도 2028년 이전에 국민연금과 통합 운영될 수 있도록 특수직역연금의 관련조항을 국민연금과 유사한 방향으로 정비하여야 할 것이다.

마지막으로 공적연금(국민연금과 특수직역연금)간 가입기간 연계제도를 하루빨리 도입함으로써 가입기간 미충족에 따른 연금사각지대 발생을 최소화하여야 할 것이다.⁹⁾ 문건

표 9. 65세 이상 인구대비 국민연금 수급자 수 증가추이(유족연금 포함)

(단위: 천명, %)

연도	65세이상 총인구수 (가)	유족포함 연금수급자수 (나)	(나) / (가)
2007	4,822	975	20.2
2010	5,354	1,353	25.3
2020	7,821	3,230	41.3
2030	11,899	6,795	57.1
2040	14,941	10,049	67.3
2050	15,793	11,572	73.3
2060	14,583	11,272	77.3
2070	12,925	9,789	75.7

자료: 한국보건사회연구원, 2007.

7) 국민연금과 유사한 방향으로 제도 개편을 추진하여야 할 것이다. 구체적으로 소득대체율(76% → 40%), 연금연동방식(소비자물가 상승률 + 정책조정 → 소비자물가상승률), 연금액 산정기준(최종 3년 → 생애평균), 보험료 납입기간(33년 → 40년), 연금수급개시 연령(60세 → 65세), 유족연금(70% → 60%) 등에 대한 조치가 이루어져야 할 것이다.

8) 재직자에게도 개혁즉시 과세소득 기준으로 지급되는 퇴직금을 100% 적용할 경우 퇴직시점에 따라 일부 재직자의 총연금액(공무원연금 + 현실화된 퇴직(연)금)이 개혁이전보다 오히려 개혁이후에 더 많아질 가능성이 있기 때문이다. 이는 퇴직(연)금이 퇴직 전 3개월 평균 최종급여를 기준으로 산정되는 것에 기인한다.

9) 이에 대해서는 윤석명 외, 『공적연금 가입기간 연계방안 연구』(2007)를 참고하기 바란다.