



국민연금 지속가능성과 제도 발전 방향

최장훈 연구위원, 강성호 연구위원

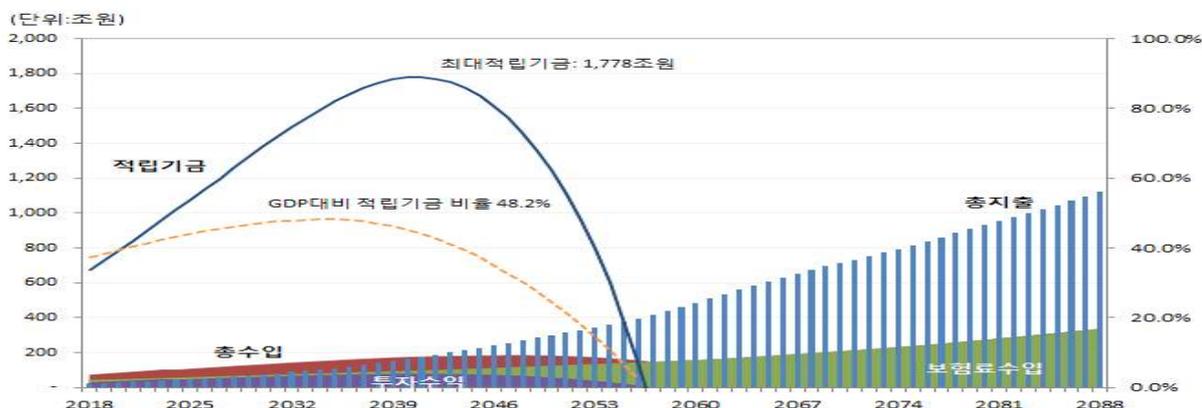
- 제4차 국민연금 재정계산 결과에 의하면 연금의 소진시기는 2057년으로 3차 재정계산에 비해 3년이 짧아져 연금 재정이 악화된 것으로 나타남
- 국민연금제도는 국민의 노후소득보장을 목표로 도입된 사회보장제도이므로 재정안정화는 노후소득보장과 조화적으로 설계될 필요가 있음
 - 국민연금제도는 사회보장제도의 특성상 민영보험과 같이 수지상등의 원리로 운영되는 것이 아니라 사회보험원리(세대 간 소득재분배 등)로 설계되어 운영되고 있음
- 국민연금에서 기금소진이 발생하는 근본원인은 저부담·고급여라는 우리나라 공적연금제도의 구조적인 문제 때문이며, 인구 및 경제적 여건 모두 악화되어 기금 소진시기가 더 빨라짐
 - 우리나라 국민연금의 보험료는 9.0%, 소득대체율은 40%로 수익비는 모든 소득계층에서 1을 초과하여 구조적으로 수지상등을 전제로 하고 있지 않음
- 대부분의 선진국은 이미 1980년대부터 재정문제에 직면하였고 이를 해결하기 위한 보험료 인상(연금급여 감액) 뿐만 아니라 다양한 재정안정화 방안들을 운영하고 있음
 - 대부분의 선진국들은 보험료 인상, 급여감액 및 수급개시연령 조정 등을 통해 장기적으로 재정안정을 추진
 - 연금급여 및 급여개시연령에 대한 자동조절장치 및 재정목표 도입을 통해 재정안정을 도모함
 - 적극적 기금운용, 정부의 재정보조와 사적연금 활성화 등 다양한 형태의 재정안정 방안을 활용하는 특징을 보임
- 선진국의 사례를 통해 볼 때 우리나라 국민연금은 재정안정화와 조화된 노후소득보장 제도로 발전할 수 있도록 추진될 필요가 있음
 - 국민연금제도의 변경(부담 및 급여 등)은 사회적 합의를 통해 장기에 걸쳐 추진될 필요가 있고 동시에 수급권보장을 강화할 필요가 있음
 - 이와 함께 노후의 안정적인 소득보장을 확보하기 위해 저소득층에게는 공적부분의 역할이 더욱 강화되고 중소득층 이상에게는 사적부분의 역할이 강화되도록 조정될 필요가 있음

1. 검토배경



- 제4차 국민연금 재정계산 결과에 의하면 당기수지 적자는 2042년에, 소진시기는 2057년으로 나타나 3차 재정계산에 비해 각각 2년, 3년이 짧아져 연금 재정이 악화된 것으로 나타남(〈그림 1〉 참조)
 - 국민연금 재정계산은 국민연금 재정의 장기적인 흐름을 파악하고 이를 바탕으로 제도 개선을 위해 2003년부터 5년 마다 실시되고 있음
 - 국민연금 재정이 악화된 원인은 저부담·고급여의 제도적 측면과 고령화, 저성장 등 뉴노멀시대로의 전환으로 인해 인구 및 경제 환경 모두가 재정에 부정적으로 작용하였기 때문임

〈그림 1〉 국민연금 적립기금 규모



자료: (국민연금)재정추계위원회/제도발전위원회/기금운용발전위원회(2018), 2018년 재정계산 결과를 바탕으로 한 국민연금 제도 개선 방향에 관한 공청회 자료

- 국민연금제도는 국민의 노후소득보장을 목표로 도입된 사회보장제도¹⁾이므로 재정안정화는 노후소득보장과 조화적으로 설계될 필요가 있음²⁾
 - 국민연금제도가 지속되기 위해서는 재정안정이 전제되어야 하나 사회보장제도의 특성상 민영보험에서와 동일한 의미의 수지상등이 아닌 사회보험원리³⁾로 설계될 필요가 있음
 - 특히, 세대 간 재분배 등 제도적 특성에서 발생하는 재정적 불균형을 해소하기 위해 재정부담의 주체와 수준에 대한 형평성이 필요함

1) 보건복지부, 국민연금공단, 국민연금 20년사
 2) Verbon, Harrie (2012), *The Evolution of Public Pension Schemes*, Springer
 3) 사회보험원리는 강제적용, 최저생활보장, 세대 내, 세대 간 재분배 등 사회보장적 요소가 존재하므로 민영보험의 원리와 차이가 있음

- 본고는 국민연금의 노후소득보장과 재정안정화의 조화를 고려하여 국민연금제도의 장기적 발전방향을 모색할 필요가 있음

- 이를 위해 최근 발표된 국민연금재정계산 결과에서 나타난 국민연금의 기금소진의 원인을 우선적으로 살펴볼 필요가 있음
- 공적연금을 운영하고 있는 주요국⁴⁾의 재정안정화 방안들을 검토하고 국민연금의 장기적 발전을 위한 노후소득보장과 재정안정의 조화적인 설계 방향이 요구됨

2. 국민연금 기금소진의 원인



- 국민연금에서 기금소진이 발생하는 근본원인은 저부담·고급여라는 우리나라 공적연금제도의 구조적인 문제 때문임

- 우리나라 국민연금의 보험료는 9.0%로 OECD 평균인 18.4%의 절반 수준임에 반해 소득대체율은 39.3%로 OECD 평균인 40.6%와 비슷함(OECD(2017), pension at a glance)
- 이로 인해 공적연금의 수익비⁵⁾는 대부분의 국가에서 '1'을 초과하는 것으로 설계되어 민영보험원리로는 재정안정을 설명하기 어려운 구조임
 - 우리나라의 경우 30년 가입자 기준으로 5분위⁶⁾ 소득계층으로 구분하여 분석한 결과, 저소득층(1, 2분위)의 수익비는 3.0~4.2, 중소득층(3분위)은 2.5~2.6, 그리고 고소득층(4, 5분위)은 1.6~2.1로 분석됨⁷⁾

- 제4차 재정계산 결과 국민연금의 기금소진시점이 3차보다 빨라진 원인은 대표적으로 인구 고령화, 경제성장률 둔화, 그리고 기금투자수익률 약화 등을 들 수 있음⁸⁾

- 첫째, 국민연금 재정전망의 주료가정 중 하나인 인구가정⁹⁾에서 합계출산율¹⁰⁾은 3차 재정계산 시보다 낮아진 반면 기대수명은 더 높아져 고령화가 심화됨

4) 현재 공적연금은 19세기 말 독일을 시작으로 160여 개 국가들이 다양한 형태로 운영하고 있음(이용하(2013), click 경제교육, KDI)

5) 수익비는 총 납입보험료의 현재가치 대비 총 노령연금급여의 현재가치의 비율로 표현됨

6) 소득 순위를 20% 범위로 5개 분위로 구분할 때 1분위는 하위 20%, 5분위는 상위 20%로 구분됨

7) 최기홍·한정립(2017), 국민연금 가입자의 소득계층별 수익성 측정(통계연구)

8) (국민연금)재정추계위원회/제도발전위원회/기금운용발전위원회(2018), 2018년 재정계산 결과를 바탕으로 한 국민연금제도 개선 방향에 관한 공청회 자료

9) '통계청(2016. 12. 8), 장래인구추계: 2015~2065년'에 의하면, 인구추계는 고위, 중위, 저위의 3가지 시나리오에 의해 산출되며, 이중 중간수준의 출산율과 기대수명 및 국제순이동의 조합인 중위가정을 기본으로 하고 있음

10) 합계출산율(Total Fertility Rate)은 가입 여성(15~49세) 1명이 평생 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아 수임

- 합계출산율은 2015년 1.24명에서 2040년 이후 1.38명으로 증가하는 것으로 설정되었는데 이러한 가정은 3차 재정계산(2013년)보다 약 0.04명 낮아진 가정임
- 기대수명은 2015년 남성 79.0세, 여성 85.2세에서 2040년 남성 84.7세, 여성 89.1세로, 3차 재정계산(2013년)에 비해 남성은 0.8세 ~ 1.3세, 여성은 0.2세 ~ 0.9세 높아진 가정임
- 둘째, 국민연금 재정전망의 경제변수¹¹⁾인 경제성장률, 임금상승률, 금리 등 경제적 여건이 악화되어 재정 불안정을 심화시킴
 - 실질경제성장률은 2018년 3.0%에서 2088년 0.6%로 감소하도록 설정되었으며, 이는 3차 재정계산보다 2018년~ 2088년 동안 0.2% ~ 0.8%p 낮게 가정됨
 - 실질임금상승률은 2018년 2.1%에서 2088년 1.6%로 감소하도록 설정되어 3차 재정계산보다 2018년~ 2088년 동안 0.1% ~ 1.5%p 낮게 가정됨
 - 금리는 2018년 1.1%에서 2040년 1.5%로 증가한 후 2088년 1.1%로 감소하도록 설정되어 3차 재정계산보다 2018년~ 2088년 동안 1.0% ~ 1.9%p 낮고, 물가는 장기적으로 변화가 없는 것으로 가정됨
- 셋째, 경제적 여건 악화와 더불어 향후 전망도 밝지 못해 기금투자수익률도 3차 재정계산 시 보다 낮게 설정됨
 - 기금투자수익률은 각 자산군별 수익률 가정치와 자산배분비중을 가중평균하는 방식으로 변경함
 - 기금투자수익률은 2018년 4.9%에서 2060년 4.5%, 2088년 4.3%로 가정되어 3차 재정계산보다 2018년~ 2088년 동안 0.3% ~ 2.3%p 낮게 설정됨

■ 국민연금은 기금소진 시점이 빨라져 재정문제의 심각성이 우려될 수 있지만, 회복할 수 없는 재정상태를 의미하는 것은 아니며 선진국에 비해서는 상대적으로 양호한 편임(표 1) 참조

- 우리나라의 경우 여전히 재정 불균형 상태에 있지만 소진시점이 약 40년 이후여서 그 사이에 제도 개선을 통해 재정불안정을 완화해 갈 시간적 여유가 있음
 - 예를 들어, 2003년 1차 재정계산 시 소진시점은 2047년으로 예상되었으나, 제도 개선을 통해 2060년으로 소진시점이 연장되었음¹²⁾
 - 이는 사회적 합의를 통해 지속가능성을 확보해 가는 과정을 의미하며 주요 선진국들도 이러한 방향에서 공적연금의 재정문제에 대처하고 있음¹³⁾
- 미국 OASDI 기금은 2034년에 소진될 것으로 예상되며,¹⁴⁾ 캐나다 CPP도 1993년 재정계산 시 기금

11) 경제변수는 한국개발원(KDI)의 전망자료를 기초로 하되 기획재정부 통합추계위원회의 의견을 반영하여 추계에 활용됨
 12) 국민연금연구원(2017), 우리나라 공사연금제도의 내실화 방안과 정부의 역할, 국민연금공단
 13) Schlu, di, Martin(2005), "The Reform of Bismarckian Pension Systems" Amsterdam University Press; Whiteford & Whitehouse(2006), "Pension Challenges and Pension Reforms in OECD Countries", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.22, No.1
 14) The 2016 OASDI Trustees Report; 국민연금연구원(2016), 재정목표 및 재정지표의 국제비교 연구

소진 시점이 2015년으로 전망된 바 있음¹⁵⁾

- 이에 반해 독일, 프랑스, 스페인, 벨기에 등 대부분의 유럽 국가는 기금이 거의 없어 공적연금을 부과 방식으로 운영하는 경우가 대부분임

- 주요국의 GDP 대비 공적연금기금 적립비율을 살펴보면, 우리나라는 32.8%로 제일 높은 국가군이며, OECD 평균 11.7% 보다 높을 뿐만 아니라, 일본 25.8%, 미국 15.4% 보다도 높음

〈표 1〉 주요국의 GDP 대비 공적연금기금 적립비율(2015년 기준)

(단위: %)

미국	캐나다	프랑스	독일	호주	일본	한국	OECD 평균
15.4	17.0	2.5	1.1	7.3	25.8	32.8	11.7

자료: OECD(2017), *pension at a glance*

3. 주요국 공적연금의 재정안정화 방안과 평가



- 이미 공적연금의 성숙단계¹⁶⁾에 진입한 대부분의 선진국은 이미 1980년대부터 재정문제에 직면하였고 이를 해결하기 위한 다양한 재정안정화 방안을 도입하여 운영하고 있음

- 선진국들의 재정안정화 방안들로는 보험료 인상(연금급여감액), 수급개시연령 상향, 자동조정장치 도입, 기금운용 수익률 향상, 재정지원 및 사적연금 강화 등을 통해 수행된 것으로 볼 수 있음

- 첫째, 일반적인 재정안정화 방안은 보험료의 인상 또는 연금급여의 감액이라고 할 수 있으며, 재정안정이 매우 장기적으로 추진된다는 점임(〈표 2〉 참조)

- 캐나다의 CPP는 기금 소진이 예상되자 보험료율의 점진적 인상(1966년 3.6%→1997년 6%→2003년 9.9%)을 통해 재정안정(60년 후 적립배율¹⁷⁾ 5~6배)을 유지하고 있음¹⁸⁾
 - 현재 보험료율은 9.9%로 우리나라 국민연금 보험료율과 비슷하지만 소득대체율은 40년 가입자 기준으로 25% 수준으로 우리나라보다 낮음
 - 보험료율은 2019년부터 점진적으로 상향조정되어 2025년에 11.9%로 높아질 예정이며 이에 따라 소득대체율도 2025년까지 33%로 증가할 예정임

15) 국민연금연구원(2016), 재정목표 및 재정지표의 국제비교 연구

16) 최초 가입대상자(예, 20세)가 수급자(예, 60세)로 전환되어 사망하는 일련의 과정을 겪은 공적연금 운영단계를 의미함

17) 적립배율은 지출 대비 적립금 규모임. 적립배율 5배는 보험료 납입 없이 5년치의 연금을 지급할 수 있다는 의미임

18) 국민연금연구원(2016), 재정목표 및 재정지표의 국제비교 연구

- 우리나라 국민연금의 소득대체율은 20년에 걸쳐 10%p 감소(2008년 50%에서 2028년 40%까지 매년 0.5%p 감액)되는 것으로 설계되어 있음
 - 기금소진 시점은 2003년 재정계산에서 2047년이었으나 2013년 재정계산에서는 2060년으로 연장됨

〈표 2〉 해외의 재정안정화 방안: 보험료율 인상 또는 급여액 감소

구분	독일	일본	미국	캐나다	스웨덴	한국
보험료율	19.3%(2000년)	16.5%(1994년)	8.4%(1969년)	3.6%(1966년)		3.0%(1988년)
	->	->	->	->	13.0%(1990년)	->
	18.7%(2015년)	13.9%(2004년)	12.4%(1990년)	6.0%(1997년)	->	6.0%(1993년)
	->	->	->	->	18.5%(1999년)	->
	22.0%(2030년)	18.3%(2017년)	15.18% (위원회 2018년 제안)	9.9%*2003년)		9.0%(1998년)
급여	-	-	보험료 15.18% 상향의 대안으로 급여 17% 감액 (위원회 2018년 제안)	-	-	소득대체율 70%(1988년) -> 40%(2028년)

자료: 국민연금공단 홈페이지, 세계의 연금제도: 김현수(2017), 일본의 공사연금제도 연구, 국민연금연구원, 유호선(2017), 독일의 공사적 연금제도 연구, 국민연금연구원, 국민연금연구원(2016), 재정목표 및 재정지표의 국제비교 연구

■ 둘째, 연금의 수급개시연령을 상향조정하여 재정문제를 완화시키고 있음(〈표 3〉 참조)

- 기대수명이 증가하면 은퇴 이후의 연금지급기간이 늘어나게 되어 재정지출이 늘어나게 되므로 대다수의 국가에서 수급개시연령을 높이는 연금개혁을 시행하고 있음

〈표 3〉 해외의 재정안정화 방안: 수급개시연령 상향

독일	일본	미국	스웨덴	한국
65세(2013년)	60세(2010년)	65세(2015년)	최저연령 61세(1999년)	60세(1988년)
->	->	->	->	->
67세(2029년)	67세(2025년)	67세(2027년)	최저연령 64세(2026년 계획안)	65세(2033년)

자료: 국민연금공단, 세계의 연금제도: 송지원(2018), 스웨덴 정부의 연금제도 개혁안, 한국노동연구원

■ 셋째, 연금급여 또는 급여 개시 연령에 대한 자동조정장치 및 재정목표 도입을 통해 재정안정화를 위해 지속적인 제도 개선을 의무화하도록 하고 있음

- 연금급여에 대한 자동조정장치는 연금액이 인구구조변화 등에 따라 자동으로 조정되는 방식으로 스웨덴,

독일, 일본, 노르웨이 등에서 이 방식을 적용하고 있음(〈표 4〉 참조)

- 수급 개시 연령에 대한 자동조정장치는 연금 수급 연령을 기대수명과 연동시키는 방식으로 프랑스에서는 근로기간과 은퇴기간의 비율이 일정해 지도록 조정하는 방식을 적용하고 있음¹⁹⁾

〈표 4〉 해외의 재정안정화 방안: 급여 자동조정장치

독일	일본	스웨덴
지속가능성계수 도입(2004년)-가입자 대비 수급자 비율에 따라 급여 자동 조정	거시경제슬라이드 도입(2004년)-가입자와 기대수명 변화에 따라 급여 자동 조정	NDC 도입(1999년)-연금부채 대비 자산의 비율이 1보다 작을 경우 급여 자동 조정

자료: 국민연금공단 홈페이지, 세계의 연금제도; 김현수(2017), 일본의 공사연금제도 연구, 국민연금연구원; 유호선(2017), 독일의 공사적 연금제도 연구, 국민연금연구원

- 한편, 일본, 캐나다 등은 재정목표로 추계기간 말 적립배율을 각각 1배, 5~6배로 설정하고 있어 그 이하로 떨어지면 제도 개선을 통해 소진시점이 나타나지 않는 재정안정화 조치를 하고 있음

■ 넷째, 연기금의 적극적 운용을 통해 높은 투자수익률을 유지하고 있음(〈표 5〉 참조)

- 미국(CalPERS), 캐나다(CPPIB), 노르웨이(GPEG) 등은 채권보다 주식으로의 자산배분비율이 높음
 - 우리나라(NPS)는 국내 채권 자산 비중이 거의 절반에 달해 투자에 소극적이라 볼 수 있음
- 최근 주요국 공적연금의 5년 평균 투자수익률을 비교하면, 미국(CalPERS) 9.2%, 캐나다(CPPIB) 12.6%, 네덜란드(ABP) 8.1% 등으로 나타남
 - 이에 반해 한국(NPS)은 5.2%로 주요국보다 상대적으로 낮은 투자수익률을 보임

19) "Automatic Adjustment Mechanisms in Asian Pension Systems?" (2016 IMF Working Paper)

〈표 5〉 해외 연기금 투자수익률

(단위: %)

구분	미국	캐나다	네덜란드	노르웨이	일본	한국
	CalPERS	CPPIB	ABP	GPFG	GPIF	NPS
2013년	18.4	16.5	6.2	16.0	8.6	4.2
2014년	2.4	18.7	14.5	7.6	12.3	5.3
2015년	0.6	3.7	2.7	2.7	-3.8	4.6
2016년	11.2	12.2	9.5	6.9	5.9	4.7
2017년	.	11.9	7.6	13.7	6.9	7.3
5년 평균	9.2	12.6	8.1	9.4	6.9	5.2

주: 미국 CalPERS의 5년 평균은 2012년~2016년 평균

자료: 각국 연기금 연차보고서(미국, 2012-2013 ~ 2016-2017 Comprehensive Annual Financial Report(CalPERS); 캐나다, 2013~2017 ANNUAL REPORT(CPPIB); 네덜란드, Annual Report(2013~2017)(ABP); 노르웨이, The Government Pension Fund 2014~2018(GPFG); 일본, Government Pension Investment Fund(2014~2018)(GPIF))

■ 다섯째, 정부의 재정지원 및 사적연금 활성화를 통해 재정안정화에 대응하고 있음

- 미국의 공적연금인 OASDI에서는 OASDI 급여에 부과된 세금이 OASDI 기금에 다시 적립되도록 함으로써 공적연금 재원이 누수되지 않도록 하고 있음²⁰⁾
- 완전 부과방식으로 기금이 거의 없다고 할 수 있는 독일의 경우 공적연금 급여를 위해 보험료 이외에 당해 지급되어야 할 공적연금 급여의 24.2%를 일반재정(조세)으로 지원하고 있음²¹⁾
- 일본도 사회보험방식으로 운영되고 있는 기초연금의 급여에 대해 1/2을 일반재정으로 충당하고 있음

〈표 6〉 해외의 재정안정화 방안: 정부의 재정 보조

독일	일본	미국
전체보험료의 24.2% 정부지원	기초연금의 1/2 정부지원	OASDI 급여에 대한 세금 다시 OASDI 기금으로 적립

자료: 김현수(2017), 일본의 공사연금제도 연구, 국민연금연구원; 유호선(2017), 독일의 공사적 연금제도 연구, 국민연금연구원; (U.S. Social Security Administration(2012), Long-Range OASDI Projection Methodology

- 선진국들은 공적연금 개혁과정에서 노후소득보장이라는 목표달성의 한계에 직면하여 사적연금활성화를 통해 재정안정을 고려한 노후소득보장 정책을 추진하고 있음
 - 대표적인 사적연금활성화 정책으로 독일의 리스터연금, 영국의 NEST, 각종 사적연금에 대한 세제지원(예, 미국의 catch-up plan) 등이라고 할 수 있음

20) U.S. Social Security Administration(2012), *Long-Range OASDI Projection Methodology*

21) 국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회(2018. 8. 17), 국민연금 제도 개선 방향에 관한 공청회

- 동 제도들의 특징은 공적연금의 노후소득보장 기능을 대신한다는 역할 분담차원에서 정부의 정책적 지원인 세제지원이 수반되는 것이 일반적임

■ 주요국의 재정안정화 방안은 민영보험의 원리와는 다른, 세대 간 그리고 세대 내 재분배 등을 고려한 부분적 재정안정화 방안이라고 할 수 있음

- 공적연금이 부분적 재정안정화로 추진 될 수밖에 없는 이유는 사회보장제도라는 틀에서 노후소득보장이 라는 근본적 목적을 달성해야 하기 때문임
- 따라서, 공적연금의 재정안정화는 노후소득보장과 조화를 통해 추진되어야 할 것임

4. 시사점



■ 선진국의 사례를 통해 볼 때 재정안정화와 노후소득보장이 조화될 수 있는 국민연금 제도 개선 방향에 대한 시사점은 다음과 같음

■ 국민연금제도의 변경(부담 및 급여 등)은 사회적 합의를 통해 장기에 걸쳐 추진될 필요가 있음

- 선진국의 사례에서 보듯이 부담과 급여의 조정은 매우 장기적으로(예, 독일의 보험료는 30년에 걸쳐 2.7%p 변경) 추진되었다는 점을 고려할 필요가 있음.
- 연금소득세 재원을 공적연금 적립기금에 지원하는 미국의 OASDI를 고려할 때 우리나라에서도 이를 도입한다면 공적연금의 재정안정을 보완할 수 있을 것으로 기대됨

■ 이와 함께 노후의 안정적인 소득보장을 위해 공적부분은 기본적 노후소득보장을, 사적부분은 적정 노후소득보장을 담당하는 역할 분담을 고려할 필요가 있음.

- 국민연금만으로 노후소득보장을 책임지기는 현실적으로 어려우므로 선진국의 연금개혁에서 보듯이 사적연금의 역할 강화를 통해 공시협력의 다층노후소득보장 체계를 구축할 필요가 있음
- 이를 위해서는 기초연금과 국민연금, 퇴직연금, 그리고 개인연금의 다층 체계를 관리하는 컨트롤 타워의 설립이 필요함 **kiri**