

다층연금시대의 국민연금 제도개혁 방향*

선임연구위원 송홍선

국민연금은 이전세대가 부담하고 현세대가 혜택을 보는 부분적립 부과방식제도이다. 이 같은 세대간 계약구조 아래서는 세대간 부담-급여의 형평성이 기금고갈, 보험료, 보장성 간 정책조합에서 우선순위가 되는 것이 바람직하다. 부분적립기금은 부담과 급여를 세대간에 스무딩하는 버퍼로서 이해될 수 있다. 국민연금의 존재목적인 보장성(소득대체율)은 다층연금제도가 성장하고 있는 만큼 다층연금의 틀 속에서 그 적정성을 판단하는 것이 합리적이다. 이런 점에서 국민연금의 제도개혁은 버퍼역할을 하는 기금의 재정안정을 우선순위에 두고, 보험료의 점진 인상 외에 소득상한의 현실화, 국민연금 급여소득세의 기금 환입 등 보험료를 인상하지 않고도 기금고갈 시점을 지연할 수 있는 방안 등도 미국 사회보장기금 2100법안 등을 참고하여 함께 검토해 볼 가치가 있다.

국민연금의 제도개혁 퍼즐

인구통계가 이전세대보다 후세대가 많은 정상적인 구조라면 연금 지출보다 수입이 많기 때문에 기금건전성과 보험료, 보장성 간의 구조적 상충 없이 적절한 정책조합을 만들어 낼 수 있다. 그런데 급속한 고령화와 급격한 저출산의 구조화로 어느 하나를 상대적으로 희생하지 않고는 세 정책목표간의 퍼즐을 풀기 어려운 상황이다. 보험료를 그대로 두고는 건전성과 보장성 두 정책 목표를 달성할 수 없음은 물론이고, 보험료를 대폭 인상하지 않고는 보장성을 강화하자니 재정건전성을 포기하게 되고 재정건전성을 강화하자니 보장성이 확보되지 않는다. 이 같은 트릴레마(trilemma) 상황에서 국민연금은 무엇을 상대적으로 추구하고 무엇을 상대적으로 희생해야 하나? 국민연금 제도개혁의 퍼즐이 바로 여기에 있다고 할 수 있다.

정부는 국민연금 재정재계산제도에 따라 2018년 10월 국민연금 제도개혁방안을 마련하였고 경제사회노동위원회(이하 경사노위)를 거쳐 현재 국회에서 제출되었다. 이 과정에서 재정안정에 초점을 맞춘 초기 정부안이 보장성(소득대체율) 강화를 포함하는 4가지 방안으로 조정된 후 경사노위를 거치며 다시 3가지 방안으로 좁혀진 채 국회로 넘어갔다. 현행 유지안을 제외하면 하나는 보험료율을 3%p 올려서 소득대체율을 현행 40%에서 45%로 올리고 연금고갈을 7년 늦추는 안으로 경사노위가 다수안으

* 본고의 견해와 주장은 필자 개인의 것이며, 자본시장연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

로 제시하고 있는 상황이며 다른 하나는 보험료율을 1%p 올려서 연금고갈을 3년 늦추고 소득대체율을 현행 유지하자는 안이다. 여기에 원래 정부안에 포함됐던 나머지 안은 보험료율을 올려 소득대체율을 50%로 올리거나 기초연금을 인상하는 안이다. 결국, 전체적인 개편의 큰 방향과 정책의지는 보험료를 올려 보장성(소득대체율)을 강화하는 방향이다. 앞서 언급한 트릴레마 문제를 기금의 재정건전성을 희생하고 보장성을 강화하는 것으로 풀고 있는 것이다. 뒤에 살펴보겠지만 이 같은 5년 단위 중기 개혁방향은 국민연금의 과거 제도개혁 방향과는 상충되는 면이 있다.

그간의 국민연금 제도개혁 기조는 세대간 형평

국민연금은 부분적립 부과방식 공적연금이다. 이전 세대가 낸 보험료로 현재 세대가 급여를 받는 세대간 계약구조를 포함하고 있다. 세대간 부양모델에서는 개별계정 자기책임방식의 사적연금과 달리 부분적으로 쌓는 적립금(기금)이 갖는 유일한 의미는 보험료 부담과 급여 혜택을 이전세대와 현재 세대, 그리고 미래세대 간에 스무딩(smoothing)하는 버퍼(buffer)로서 역할을 한다는 것이다. 한 세대가 너무 많이 부담하거나 특정 세대가 과도하게 급여 혜택을 보는 것을 버퍼의 조절을 통해 완충함으로써 부과방식의 형평성과 지속성을 담보하는 수단이다. 버퍼의 크기는 기금 수지와 인구구조에 의해 영향을 받을 것이며, 참고로 국민연금은 급속한 고령화와 급격한 저출산에 대비하여 현재 상당한 규모의 기금을 적립(적립배율 26배)하고 있다. 때문에 개별계정의 사적연금과 달리 국민연금 같은 공적연금은 연금의 존재목적과 연금제도의 안정성 조건으로 구분된다. 존재의 목적은 적절한 보장성(소득대체율)이지만 제도의 안정성은 세대간 형평성이다. 보험료 부담이나 급여(대체율) 수준이 후세대로 갈수록 불리해진다면 제도의 장기 존속 가능성은 약화된다. 현행대로 국민연금이 2060년경 고갈되고 순수부과방식으로 전환될 경우 미래세대의 보험료율(부과방식비용률)은 소득대체율 40% 유지 기준으로 지금(9%)보다 2-3배 높은 24%에서 29%로 추정된다는 것이 4차 재정계산의 결과이다. 이는 부담-급여의 심각한 세대간 형평성 훼손이다. 이런 상황이 명백히 예측되는 상황에서 기금 고갈 이후 순수부과방식으로 전환을 낙관하는 것은 현실적이지 않아 보인다.

이를 반영한 듯 과거 국민연금 제도개혁의 역사를 보면 세대간 형평이 우선적인 정책 방향이었음을 확인할 수 있다. 전국민 국민연금제도로 발전한 1998년에 5년 주기의 재정재계산제도를 도입하고 재정건전성을 중시하는 보험료와 급여 정책을 추구해왔다. 외환위기를 거치며 급속한 고령화와 출산율 감소로 기금고갈 우려가 높아지자 소득대체율을 70%에서 60%로, 그리고 다시 2007년에 60%에서 40%로 장기 조정하며 기금고갈의 이연에 정책의 초점을 맞추었다. 워낙 급속한 고령화로 인하여 고갈 시점은 2047년에서 2060년으로 13년 늦추는데 그쳤지만 기금고갈에 따른 세대간 형평 고려가 기본적이고 장기적인 제도개혁의 기조였음을 확인할 수 있다.

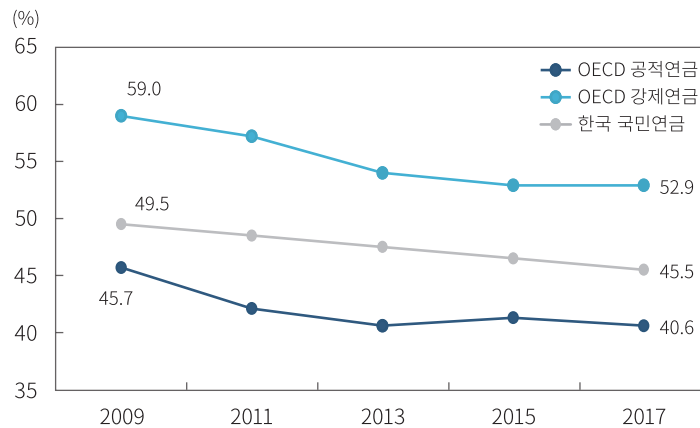
소득대체율을 다층연금 관점에서 판단해야 국민연금 퍼즐도 풀려

그렇다면 혹시 금 번 보장성 강화 방향의 제도개혁 방향을 그 간의 ‘과도한’ 소득대체율 인하정책에 대한 일종의 되돌림현상으로 이해할 수 있을까. 추세로만 보면 국민연금의 보장성은 1988년 국민연금 도입 이래 지속적으로 약화되어 온 것도 사실이다. 도입 당시 소득대체율은 70%였는데 이는 노후소득이 은퇴전 소득의 70% 내외가 적정하다는 해외 사례를 수용한 것으로 보인다. 그리고 당시에는 국민연금만 존재하는 단층연금제도였기 때문에 국민연금이 70%의 소득대체율을 보장했던 것이다. 그러나 우리나라도 외환위기를 거치면서 선진국의 연금개혁이나 OECD, ILO 등 국제기구의 권고에 따라 2004년 세제적격 개인연금, 2005년 퇴직연금을 도입하며 노후소득보장제도를 단층에서 다층으로 전환하였다. 국제기구가 권고한 다층연금제도를 도입한 취지는 노후소득보장 측면에서 연금의 보장성(소득대체율)을 특정 연금 기준으로 판단하지 말고 다층연금의 틀에서 통합적 관점에서 그 적정성을 판단하라는 것으로 이해할 있다. 2008년에 국민연금의 보장성을 장기에 걸쳐 큰 폭으로 하향하는 장기플랜을 마련할 수 있었던 자신감도 국민연금이 기금재정 건전성을 정책우선순위에 두더라도 다층연금 관점에서 보면 보장성이 약화되지 않을 것이라는 판단이 함께 작용했을 것으로 판단된다. 여기에서 우리나라의 경우 고령화에 따른 영향으로부터 자유로운 형태로 DB형 퇴직연금이 도입되었기 때문에 공적연금은 기금건전성을 통해 세대간 형평 추구에 정책목적을 보다 집중할 수 있게 되었다.

더구나 국제비교를 보면 국민연금의 보장성은 낮은 수준이 아니다. 소득대체율은 2028년이 되어야 40%가 되고 그 전까지는 50%에서 40%로 매년 0.5%씩 낮아지는 구조이다. 2017년 기준 소득대체율은 45.5%로 OECD 공적연금 평균 대체율(40.6%)보다 높다. 2028년 예정 소득대체율 40%가 현재 OECD 공적연금 평균 소득대체율에 거의 근접한 수준이다.¹⁾ OECD 공적연금 소득대체율은 아래 그림에서 확인되듯이 지속적으로 하락하고 있어 국민연금의 소득대체율은 앞으로도 상당기간 동안 OECD 평균 소득대체율보다 높은 상황이 지속될 전망이다. 4차 재정계산에 따른 제도 개혁 방향이 소득대체율 인상에 맞추어진 상황은 이런 점에서 설명하기 어렵다. 보장성 관점에서 주목해야 할 점은 아래 그림에서 확인하듯이 강제연금 기준 소득대체율이다. 우리나라는 의무가입해야하는 강제연금은 공적연금인 국민연금뿐이다. 그래서 강제연금의 소득대체율도 국민연금 소득대체율이 된다. 그런데 선진국은 연금개혁을 거치며 사적연금인 퇴직연금을 의무화하였다. 강제연금 기준 OECD 국가의 소득대체율은 2017년 52.9%로 국민연금 소득대체율보다 훨씬 높다. 이 통계가 주는 함의는 명확하다. 보장성 수준은 다층연금관점에서 판단해야 하며, 정부는 이를 위해 의무가입 대상 연금의 대상을 지금의 국민연금에서 사적연금의 일부로 확대하는 것이 필요하다는 것이다. 현재 정부가 추진하고 있는 퇴직연금 의무화제도는 이런 점에서 정당성과 시급성이 있다.

1) 2017년 기준 국민연금공단 추정 소득대체율(45.5%)은 OECD 연금모델에서 추정한 국민연금 소득대체율 39.3%와는 큰 차이를 보이고 있다. OECD 추정치는 2016년 20세 대표 가입자의 40년 가입 기준대체율로서 2017년 한 해 적용분인 국민연금공단 추정치와는 가정상의 차이가 있다. OECD 추정치로 보면 우리나라 공적연금의 소득대체율은 OECD 전체 평균수준에 와 있다.

소득대체율 추이: 선진국 공적연금과 국민연금



주 : 1) OECD는 발간년도 기준, 한국은 실제 대체율 적용년도 기준임

2) 강제연금=공적연금+의무가입 퇴직연금.

자료: OECD, Pension at a glance, 각년도, 국민연금공단

가입자 소득상한 인상: 보험료 인상 없는 보장성 강화 수단

정부안을 보면 보험료인상과 소득대체율 상향을 연계하고 있다. 보장성 강화를 위한 보험료 인상이라고 볼 수 있다. 이는 세대간 형평보다 보장성 강화에 우선순위를 둔 정책으로 그간의 장기정책기조에서 보면 동태적 정합성이 떨어진다. 앞서 살펴본대로 선진국과 비교해 보장성이 낮은 수준이 아님에도 불구하고 굳이 보장성을 강화하고자 한다면 보험료 인상 없는 보장성 강화 방안을 생각해 볼 필요가 있다. 한 가지 방법은 가입자의 최고소득상한을 올리는 것이다. 이 방안은 경제사회노동위원회에서도 논의된 것으로 알려졌는데, 2018년 소득상한은 468만원이다. 이 수준은 가입자 전체 평균월소득액의 2배 수준인데, 이 소득상한을 좀 더 현실화하면 가입자 평균월소득액이 높아져 저소득층에게 더 높은 소득대체율을 보장할 수 있다. 선진국 중에서는 미국이 평균소득의 262% 수준에서 소득상한을 두고 있는데, 최근 사회보장기금개혁안에서 소득상한을 현재 약 13만달러에서 40만달러로 획기적으로 높이는 내용이 담겨 있다. 다만, 소득상한 상향은 소득대체율뿐만 아니라 재분배, 기금고갈 등에 복합적으로 영향을 미치는 요인이다. 소득상한을 높이면 국민연금 급여산식 중 A값(경제전체 임금수준)을 높여 평균 소득대체율과 저소득층의 소득대체율을 높이는 효과가 있는 반면 소득대체율 40%가 되는 2028년 이후에도 대체율 상수가 1을 초과(1.2)하는 국민연금의 급여 구조로 인해 고소득자가 많은 급여를 받아가며 기금고갈 시점에도 영향을 미칠 수 있다. 때문에 국민연금 재정데이터를 이용해서 시뮬레이션을 통해 기금고갈 등 부작용을 최소화하는 수준에서 적정 수준을 찾아야 할 것이다.

연금급여 소득세의 국민연금기금 환입: 재분배 개선과 기금재정 확충

소득상한을 상향할 때 하나의 문제는 고소득층이 받는 고급여가 기금고갈에 미치는 악영향이다. 그런데 이 문제는 미국 사회보장기금(OASDI) 조성 사례를 벤치마크하면 어느 정도 해결할 수 있다. 미국은 고소득자가 받아가는 급여에 대해 부과하는 소득세 수입을 사회보장기금(OASDI)으로 환입하는 제도를 1983년 제도개혁 당시에 도입하였다. 목적은 기금재정확충과 고소득층에 돌아가는 고급여에 대해 누진적 소득세를 부과하여 그 재원을 다시 기금으로 환입하여 기금의 계층간 형평을 높이는 것이었다. 지금은 그 규모가 연간 기금수입의 4% 정도를 차지한다. 우리나라는 아직 국민연금수급자가 약 480만명에 불과하고 잠재적 소득세 납부 대상인 월 100만원 이상 수급자는 전체의 5%에 불과한 상황이라, 국민연금으로부터 걷는 급여 소득세 수입은 많지는 않을 것으로 추정된다. 그렇지만 앞으로 국민연금 수급자가 최대 1,700-1,800만명 정도로 늘어나고 소득상한 이상 가입자(2018년 468만원)도 전체 가입자의 13%에 달해 앞으로 급여 소득세 수입도 늘어날 것으로 보인다. 이 소득세 재원을 국민연금기금으로 환입하는 방안을 생각할 수 있다. 특히 소득상한을 상향할 경우 예상되는 고소득자와 저소득자간의 급여 절대액 차이에 따른 갈등요인을 급여 소득세로 줄이는 동시에, 고소득자 고급여에 따른 기금재정 문제를 환입을 통해 완화하는 효과도 기대할 수 있을 것이다. 국민연금에 대한 국가의 지급보장 등 큰 틀에서의 정부의 역할론도 중요하지만 소득세 수입의 기금 환입제도의 경우 큰 어려움 없이 국민연금기금의 장기재원을 마련할 수 있다는 점에서 명분 못지않게 실익이 있을 것으로 보인다. 물론 정부는 두루누리 재정사업의 일환으로 국민연금 재원의 6천억원 정도(기금수입의 0.09%)를 지급도 지원하고 있다. 저소득층 보험료를 지원하는 일종의 선별적 복지사업이다. 고소득층의 급여 소득세수를 기금재정에 환입하는 정책은 이와 별도로 진행될 수 있을 것이다.

세대간 형평 위한 국민연금장기재정계획 제시해야

부과방식비용률 23%가 예측되는 상황이라면 국가는 기금안정을 위한 장기대책을 시급히 마련하는 것이 바람직할 것이다. 방향성을 위해 미국의 최근 논의를 보자. 요즘 미국 의회에서는 사회보장기금 2100법(Social Security 2100 Act)이 발의되어 청문이 진행 중이다. 미국 사회보장청(2019)에 따르면 사회보장기금(OASDI)은 2034년에 고갈된다. 앞으로 15년 후로 국민연금 고갈시점보다 훨씬 빠르다. 그래서 기금재정 안정을 위해 만든 법안이 사회보장기금 2100법이다. 여기서 2100은 기금고갈을 2100년(정확히는 2093년)까지 이연할 수 있는 장기플랜을 담았다는 상징적인 숫자이다. 법안에는 여러 내용이 담겨 있지만 핵심은 기금고갈 이연을 위해 보험료를 매년 0.1%씩 2043년까지 20년간 점진적으로 인상하여 현행 12.4% 보험료율을 14.8%로 높이는 것이다. 이런 개혁 법안이 나온 것은 2034년 기금 고갈 이후 연금 수급자의 급여가 지금의 80% 수준으로 낮아지기 때문이다. 보험료 점진 인상을 통해 장기적인 기금고갈을 60-70년 이연함으로써 급여 안정과 세대간 형평을 추구하고 있

는 것이다. 급여 산식 조정을 통해 급여를 전반적으로 인상하는 내용도 포함하고 있으나 우리나라처럼 소득대체율 목표를 정책적으로 지향하고 있지는 않다. 참고로 미국 사회보장기금의 소득대체율은 OECD 추계 기준으로 38.3%이다.

우리나라도 보험료율을 인상한다면 조성재원을 대체율 인상에 할애하는 것 보다 기금고갈을 이연하는데 쓰는 것이 바람직하다. 그리고 2057년에 기금고갈이 예상된 상황에서 국민연금 4차 재정계산을 토대로 제시한 개혁안의 경우 기금고갈 시점을 불과 3-7년 이연하는 것은 큰 의미가 없어 보인다. 미국 사회보장기금 2100법처럼 보다 장기적으로 기금 안정을 달성할 수 있는 장기계획이 마련되는 것이 바람직하다. 이때 어느 정도의 장기플랜이 적정한가는 국민연금의 재정추계와 그 기초가 되는 우리나라 인구구조 변화로부터 찾아야 할 것이다.

아래 그림은 통계청이 추정한 2117년까지의 장래인구추계(중위수준) 추이이다. 생산가능인구를 잠재적 보험료 납부자, 노인인구를 잠재적 급여 수급자로 보고 국민연금 수지 흐름 상 추세가 변하는 시점을 찾는 것이다. 추계에 따르면 우리나라 인구는 노인인구가 급격히 늘어 2065년 경에는 노인인구와 생산가능인구가 같아지는 시점이 오게 된다. 그리고 그 이후에는 노인인구가 생산가능인구를 초과하는 상황이 약 20년 이상 지속된다. 노인인구가 최대 75만명정도 더 많은 상황이 지속되는 것이다. 물론 2085년 이후에도 생산가능인구와 노인인구는 거의 같은 크기로 30년간 더 지속되는 모양이다. 이것이 국민연금에 주는 시사점은 베이비부머 은퇴에 따른 기금 수지의 악화가 베이비부머가 인구통계에서 사라지는 시점(기대수명 기준 1차 베이비부머 2043년, 2차 베이비부머 2055년)이 되어도 해소되지 않는다는 점이다. 베이비부머라는 인구구조상의 충격에 더해 우리나라는 급격한 저출산이라는 인구구조상의 또 다른 충격이 더해지며 미래의 생산가능인구가 급감하기 때문이다. 향후 100년간의 인구구조가 이러하다면 국민연금 제도 개혁은 생산가능인구가 많은 향후 수십년 동안 현세대가 보험료를 더 부담하여 미래세대의 과부담(부과방식비용률 20%대)이 수십년간 지속되는 상황을 최대한 완화시켜주는 세대간 형평정책이 기본 방향이 되어야 할 것으로 보인다. 우선적으로 우리나라도 미국처럼 생산가능인구가 노인인구보다 다시 많아지는 2080년까지 기금고갈을 이연하는 장기플랜(가령 연금개혁 2080)을 세울 필요가 있다. 장기플랜의 핵심에는 보험료 인상 스케줄이 포함될 것인데, 세대전체가 보험료 부담을 최소화하면서 이 플랜을 세우고 실행할 시간은 길지 않아 보인다. 생산가능인구가 노인인구 대비 1500만명-3000만명 정도로 압도적으로 많은 시한은 인구통계상으로 2040년대로 확인되고 있기 때문이다.

우리나라 인구구조의 장기 변화 추이

