

노후소득보장제도 개혁 담론 분석

정해식

이다미·이병재·한겨레



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



【연구책임자】

정해식 한국보건사회연구원 연구위원

【공동연구진】

이다미 한국보건사회연구원 부연구위원

이병재 한국보건사회연구원 연구원

한겨레 한국보건사회연구원 연구원

연구보고서 2020-34

노후소득보장제도 개혁 담론 분석

발행일 2020년 12월

발행인 조흥식

발행처 한국보건사회연구원

주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)

전화 대표전화: 044)287-8000

홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>

등록 1994년 7월 1일(제8-142호)

인쇄처 경성문화사

발|간|사

저출산·고령화 시대를 맞이하여 노후소득 보장 문제는 가장 큰 정책 현안이 되었다. 노후 준비의 도구와 시간이 부족하였던 현재 노인 빈곤 문제에 대한 대응이 시급하고, 또한 미래 세대 부담을 낮추기 위해서는 미래 노인들이 충분한 소득을 가질 수 있도록 해야 한다. 이에 문재인 정부는 100대 국정과제의 하나로 ‘고령사회 대비, 건강하고 품위 있는 노후 생활 보장’을 포함하였다. 국민연금과 기초연금을 적정수준으로 보장하는 것이 과제의 주요한 꼭지이다. 이에 따라 기초연금 급여액은 2021년까지 30만 원으로 인상될 예정이다. 그렇지만 2018년 국민연금 재정계산 결과와 연계하여 사회적 합의에 따라 추진하기로 하였던 국민연금 소득대체율 인상은 논의가 지지부진하다. 미래 세대의 부담을 낮추기 위해서는 미래 노인이 적절한 연금을 가질 수 있도록 하는 소득대체율 인상과 더불어서 현재 세대가 더 많은 보험료를 내는 것이 필요하다.

2018년 국민연금 재정계산 이후 정부의 국민연금종합운영계획이 제출되었고, 2018년부터 2019년까지 경제사회노동위원회 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회가 사회적 합의 도출을 위해 활동하였다. 그렇지만 특위도 소득대체율과 보험료율의 여러 조합을 내놓으면서, 최종적인 결정을 해야 할 국회의 역할이 커졌다.

연금 개혁 논의가 지지부진한 이유는 다양하다. 먼저 개혁의 필요를 절실히 체감하는 이들이 많지 않다. 국민연금 보험료율 인상 논의는 ‘고양이 목에 방울 걸기’와 같아서 누구도 먼저 시작하려 하지 않고 있다. 또한, 최저임금 인상, 경제 위기 등으로 인해 늘어난 보험료를 부담해야 할 주체들의 경제적 어려움이 예상되고 있다. 보험료율을 인상하기도 어렵는데 국민연금의 소득대체율을 인상해야 하느냐는 논의도 있다. 국민연

금의 소득대체율 인상이 노인 빈곤에 즉각적인 효과를 내기 어렵다는 점에서도 정치적 지지를 받지 못하고 있다.

이에 따라 국민연금과 기초연금을 아우르는 노후소득보장의 개혁 방향에 대한 다양한 주장들이 등장하였다. 개혁 의제를 다루는 회의체에서 여러 가지 정책조합이 등장하는 배경이기도 하다. 이러한 정책조합이 어떠한 노후소득보장 모델을 기본구상으로 하는지를 이해하는 것은 개혁 방향에 대한 합의를 위해서라도 필요하다.

이 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 노후소득보장 개혁과 관련한 여러 주장들의 논리적 배경을 분석하고 있다. 수 차례에 걸친 전문가 간담회를 통해서 각각의 개혁 논의가 구체적으로 고려하지 않았던 정책적 환경을 드러내고, 또 제도 설계의 한계가 무엇인지를 밝히고 있다. 이러한 연구 결과가 향후 있을 개혁 논의에 적극적으로 활용되기를 바란다.

2020년 12월

한국보건사회연구원 원장

조 흥 식





Abstract	1
요 약	5
제1장 서론	9
제1절 연구의 배경 및 목적	11
제2절 연구 내용 및 방법	15
제2장 국제기구의 노후소득보장체계 평가 분석	29
제1절 국제기구의 노후소득보장체계 평가 요소	31
제2절 국제기구의 평가 요소를 반영한 한국의 현황	39
제3절 기존 평가 요소들의 적용 및 한계점	50
제3장 주요 노후소득보장제도별 현황 분석	53
제1절 들어가며	55
제2절 노후소득보장 제도 현황	56
제3절 노인가구의 소득 구성 특성 분석	83
제4절 소결	99
제4장 노후소득보장제도 개혁 담론 분석	103
제1절 국민연금 제도개선 방안의 개요	105
제2절 노후소득보장제도 개혁 방안과 담론	116
제3절 노후소득보장제도 개혁 방안의 담론 요소	141
제4절 노후소득보장 개혁 담론의 쟁점 요소와 해석	150

제5장 제도개선 핵심 담론 유형별 정책 효과 추정	159
제1절 국민연금 종합운영계획안의 정책 효과 추정	161
제2절 제도개선 핵심 담론의 유형별 정책 효과 추정	164
제3절 소결	175
제6장 결론	177
제1절 요약	179
제2절 정책제언	181
참고문헌	187

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 1-1〉 선행 연구의 노후소득보장제도 개선 방안	25
〈표 1-2〉 전문가 세미나 참여자 명단	27
〈표 2-1〉 유럽위원회가 제시하는 재정적 지속가능성 평가지표	37
〈표 2-2〉 주요 재정적 지속성 평가 지수의 평가지표	38
〈표 2-3〉 2020~2024년 국가재정운용계획 중 기초연금 의무지출 전망	45
〈표 2-4〉 복지분야 의무지출 GDP 대비 비율	45
〈표 3-1〉 65세 이상 노인의 공적소득보장 수급현황	68
〈표 3-2〉 두루누리 보험료 지원의 지원기준 및 수준 변화(2012년~2017년 현재)	72
〈표 3-3〉 두루누리 사회보험료(국민연금) 예산 현황	73
〈표 3-4〉 두루누리 사회보험료 신청 현황	74
〈표 3-5〉 두루누리 사회보험료(국민연금) 지원현황 현황	74
〈표 3-6〉 기초(노령)연금 선정기준 변화	77
〈표 3-7〉 국민기초생활보장제도 소득인정액 기준 변화	79
〈표 3-8〉 사업장 종사자규모별 근로자 퇴직연금 가입 현황	81
〈표 3-9〉 분석 사례수	83
〈표 3-10〉 노인 가구의 공적연금, 기초연금, 기초생활보장 수급액 변화	86
〈표 3-11〉 노인 인구의 공적연금, 기초연금, 기초생활보장 수급액 변화	87
〈표 3-12〉 노인 가구의 공적연금, 기초연금, 기초생활보장 수급 규모 변화	89
〈표 3-13〉 노인 인구의 공적연금, 기초연금, 기초생활보장 수급 규모 변화	90
〈표 3-14〉 노인 인구의 평균 소득원천 변화(전체 노인인구)	93
〈표 3-15〉 노인 인구의 평균 소득원천 변화(노인가구의 노인인구)	94
〈표 3-16〉 노인 인구의 소득수준, 소득분배 변화(전체 노인인구)	95
〈표 3-17〉 노인 인구의 소득수준, 소득분배 변화(노인가구의 노인인구)	96
〈표 3-18〉 기초연금 수급 여부에 따른 노인의 자산 수준 변화(전체 노인인구)	98
〈표 3-19〉 기초연금 수급 여부에 따른 노인의 자산 수준 변화(노인가구의 노인인구)	99
〈표 4-1〉 국민연금 제도개혁 및 재정계산 추진 경과	106
〈표 4-2〉 제1차(2003년) 국민연금발전위원회 국민연금 개혁안	107

〈표 4-3〉 제2차(2008년) 국민연금운영개선위원회 국민연금 개혁안	108
〈표 4-4〉 제3차(2013년) 국민연금제도발전위원회 국민연금 개혁안	110
〈표 4-5〉 제4차(2018년) 국민연금제도발전위원회 국민연금 개혁안	111
〈표 4-6〉 제4차(2018년) 국민연금 재정계산 관련 보건복지부 국민연금종합운영계획안 ·	114
〈표 4-7〉 경제사회노동위원회 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 개혁안	115
〈표 4-8〉 가입기간 및 소득수준별 국민연금 소득대체율 인상에 따른 증액 효과	126
〈표 4-9〉 기초보장 강화 개혁안 설계	129
〈표 4-10〉 연금제도 비교: 법정 연금 보험료율, 소득대체율, 수급연령	132
〈표 5-1〉 2016년 기준 노인가구 유형별 평균 소득 및 지출 수준	161
〈표 5-2〉 국민연금 종합운영계획안 대안별 급여수준 추정	163
〈표 5-3〉 국민연금 소득대체율 40% 유지 시	166
〈표 5-4〉 국민연금을 완전소득비례(20%)로 바꾸는 경우	168
〈표 5-5〉 개혁 시점에 따른 국민연금 40년 가입자의 급여수준 변화: 기초연금이 A값의 12.5%일 때	172
〈표 5-6〉 개혁 시점에 따른 국민연금 40년 가입자의 급여수준 변화: 기초연금이 A값의 20%일 때	173

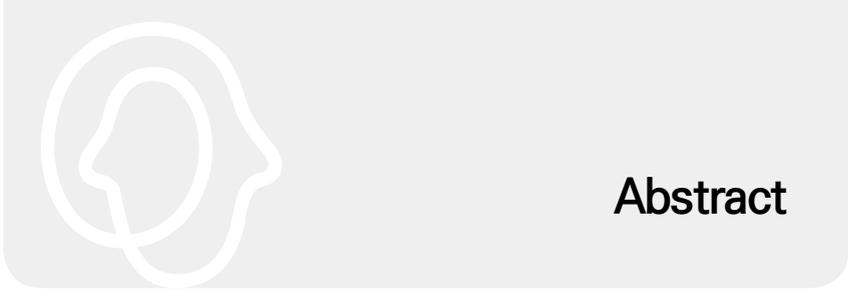
그림 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



[그림 1-1] 다층 노후소득보장체계 현황(2018년 기준)	12
[그림 1-2] 연구의 개요	16
[그림 1-3] '국민연금 OR 노후소득보장'에 관한 언론 사설의 연관어 분석 I	23
[그림 1-4] '국민연금 OR 노후소득보장'에 관한 언론 사설의 연관어 분석 II	24
[그림 2-1] EU 회원국의 공적연금 급여율(benefit ratio) 변화: 2016년·2070년 비교 ..	36
[그림 2-2] 연령에 따른 빈곤율	39
[그림 2-3] 노인의 처분가능소득 수준	41
[그림 2-4] 저소득자와 고소득자의 순소득 대체율	42
[그림 2-5] 연금에 대한 공적지출의 전망(2013, 2050)	43
[그림 2-6] 근로연령(20-64세) 인구 대비 노인 인구의 비율	46
[그림 2-7] 근로연령대(20-64세) 인구의 감소 비율(2020년과 2060년 비교)	47
[그림 2-8] OECD 국가의 정규퇴직연령	48
[그림 2-9] 성인 기간 대비 은퇴연령 기간	49
[그림 2-10] 연금기여율과 소득대체율의 상대비율	50
[그림 3-1] 공적연금 가입실태(2019년 12월말 기준)	57
[그림 3-2] 임금근로자(경황인구, 적용인구)의 국민연금 사업장 가입 현황	59
[그림 3-3] 국민연금 적용대상 임금근로자의 국민연금 가입률(사업장 가입, 지역 가입) ..	60
[그림 3-4] 비정규직 근로자의 근로형태별 국민연금 가입률	61
[그림 3-5] 비전형 근로자의 국민연금 가입률	62
[그림 3-6] 연령대별 비정규직 임금근로자의 국민연금 가입률	64
[그림 3-7] 국민연금 미가입자 특성1(주업근로 15시간 미만인 사람 비율)	65
[그림 3-8] 국민연금 미가입자 특성2(저임금자 비율)	66
[그림 3-9] 국민연금 체납률 현황	67
[그림 3-10] 출생연도별 국민연금 노령연금 및 특례노령연금 수급자 비율 (2018년 12월 말 기준)	69
[그림 3-11] 출생연도별 국민연금 노령연금액 및 조기노령연금 수급자 비율 (2018년 12월 말 기준)	70

[그림 3-12] 출생연도별 국민연금 연금액 분포	71
[그림 3-13] 재정계산별 노인인구 중 연금수급자 비율	76
[그림 3-14] 기초연금 수급자의 소득인정액 현황-전체 노인	78
[그림 3-15] 사업체 규모별 퇴직(연금) 가입률 변화	82
[그림 3-16] 노인 인구의 연령별 공적연금 수급률	91
[그림 3-17] 노인 인구의 연령별 기초연금 수급률	92
[그림 3-18] 노동시장의 자영자 비율 및 자영자의 연금기여금 비율	100
[그림 4-1] 제4차 재정계산 가)안의 보험료율 적용과 적립기금 추이	112
[그림 4-2] 제4차 재정계산 나)안의 보험료율 적용과 적립기금 추이	113
[그림 4-3] 20세기 각국의 공적연금 보험료율 변화 추이	121
[그림 5-1] 국민연금 기본연금액 산식(소득대체율 40%)	165
[그림 5-2] 국민연금 기본연금액 산식(완전소득비례, 소득대체율 20%)	167
[그림 5-3] 국민연금 축소 시 소득대체율의 변화 비교	168
[그림 5-4] 제도 변화에 따른 소득수준별 대체율 변화: 0.5A 소득자	169
[그림 5-5] 제도 변화에 따른 소득수준별 대체율 변화: 평균소득자	170
[그림 5-6] 제도 변화에 따른 소득수준별 대체율 변화: 2A 소득자	170
[그림 5-7] 소득수준별 제도 변화 전/후 대체율 변화	171
[그림 5-8] 국민연금 축소 시 소득대체율의 변화 비교(국민연금 40년 가입자의 경우) ..	174
[그림 6-1] 세대별 수혜와 부담의 국제 비교	183
[그림 6-2] 생애주기 소득적자와 1인당 공공연령재배분	184
[그림 6-3] 2018년 기준 연금소득 연말정산 신고 현황	185



Abstract

A Study of the Discourse on the Reform of Old-age Income Security

Project Head: Jung, Haesik

After National Pension (NP) fiscal calculation was carried out in 2018, various policy combinations have been proposed as a reform plan. However, pension reform has been delayed without finding a consensus between adequate income security and fiscal stabilization. This suggests the need to further the discussion on the reform of the old-age income security, which is being conducted beyond the framework of income replacement rate and contribution rate in the NP. In particular, it is necessary to clarify how different the perceptions established by each reform plan are on the adequate income security and fiscal stabilization. Of importance is to make a more specific policy road-map for the old-age income system based on these identified issues. This allows us to confirm the practical and functional differences in the old-age income security designs.

This study aims to enhance the understanding of the background and goals of the reform plans by deriving and sharing various discourse elements set by each plan on old-age income security.

2 노후소득보장제도 개혁 담론 분석

The main research results are as follows. First, this study examines the current status of Korea by using the pension system evaluation indicators of the adequacy and financial sustainability proposed by international organizations. As a result, this study identifies serious poverty among the elderly and low net income replacement rate for high income earners due to income redistribution function of the NP. Although the size of future fiscal expenditure is not as large as that of other OECD countries, the issue is recognized that the future generations who must bear the cost are significantly decreasing. In addition, current Korean NP is characterized by a long pension receiving period and a relatively low contribution rate.

Second, before discussing the discourse analysis, this study assesses the current status of each major old-age income security system in Korea. The result shows both the NP application rate and take-up rate are gradually increasing. At the same time, the number of beneficiaries of Basic Pension (BP) and the amount of selection criteria are also significantly increasing. Overall, the share of public transfer income among the elderly household income is rising.

Third, to analyze the discourse on the reform of the old-age income security system, this study reviews the reform plans in four different aspects - reinforcement of NP, reinforcement of BP, reinforcement of multi-pillar old-age income security system, and occupational pension as a semi-public pension. As a

result, the discourse elements of each plan are identified as 'intergenerational justice', 'political feasibility of reform', 'equity across classes', and 'securing benefit adequacy'.

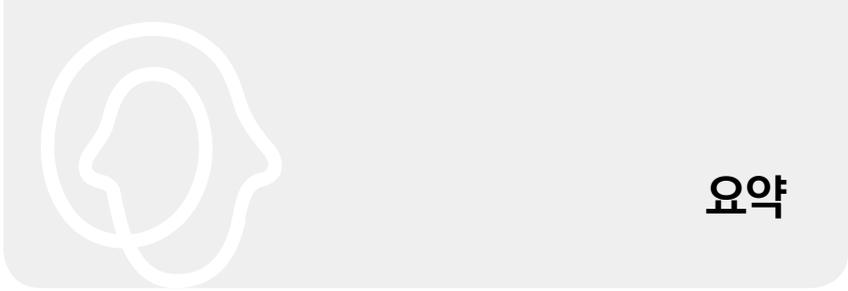
Lastly, we estimate the effect of each policy combination suggested by the 'National Pension Comprehensive Operation Plan' and the policy effects of the core discourse. The analyses show that assuming the same contribution period, the reform plan for strengthening the BP is more advantageous to those with low lifetime income, while the plan for increasing the replacement rate of NP is more advantageous to those with high lifetime income. In addition, if the NP is changed to fully earnings-related and the BP is increased (approximately 20% of 'A' value), the benefit decreases for those who have joined the NP longer than 16 years, with the extent of the fall in the income replacement rate being greater among low-income groups.

Policy suggestions of this study are as follows. Firstly, the implementation of a pension reform should build on a more systematic prospect on the labour market and social insurance blind spots, a review of an adequate income required for old-age, and a detailed evaluation on policy measure and its impact on minimizing the current elderly poverty. Next, some basic directions should be suggested when seeking policy alternatives. First, it is necessary to acknowledge the need for raising the NP contribution rate to an appropriate level. Second, when discussing the seriousness of poverty among the

4 노후소득보장제도 개혁 담론 분석

current elderly population, it is important to consider the characteristics of income distribution throughout the life-cycle. Third, when discussing strengthening the BP to cope with the current elderly poverty, it is necessary to design the system in the form of supplementary benefits. Finally, it is reasonable to consider multi-pillar system such as occupational pensions as an alternative to future instability, rather than as a substitute for public pensions.

*Key words: old-age income security, national pension, pension reform



1. 연구의 배경 및 목적

현재 논의되고 있는 국민연금을 포함한 노후소득보장제도 개선안은 각각 요구하는 바와 달성하고자 하는 지향점이 다르기 때문에 사회적 합의가 대단히 어렵다. 지난 2018년, 제4차 국민연금 재정계산 이후 국민연금 개혁안에 관한 여러 정책조합들이 제시되었으나, 적정소득 보장과 재정안정화 사이에서 단일한 합의점을 찾지 못한 채 개혁 시점이 늦춰지고 있다. 따라서 국민연금의 소득대체율과 보험료율이라는 틀 바깥에서 진행되고 있는 노후소득보장 개혁 논의를 보다 구체화하는 과정이 필요하며, 특히 각 개혁 방향이 설정하고 있는 적정소득 보장과 재정안정화에 대한 인식 차이를 확인할 필요가 있다. 이를 바탕으로 하여 현재 제안되고 있는 노후소득보장제도 개선안을 구체적인 정책 로드맵으로 작성하는 것도 중요한 사안이다. 이를 통해 설계된 노후소득보장제도의 실질적, 기능적 차이를 확인할 수 있기 때문이다.

이 연구는 노후소득보장 개혁에 대하여 각각의 개혁 방안들이 설정하고 있는 여러 담론 요소를 도출, 공유함으로써 개혁 방안의 배경과 그 목표에 대한 이해를 높이는 것을 목적으로 한다.

2. 주요 연구 결과

이 연구는 전체 6개의 장으로 구성되어 있으며, 2장에서는 노후소득보장체계 개혁 담론이 설정할 수 있는 두 영역으로 연금의 적절성과 재정적 지속가능성을 정하고, 이에 해당하는 주요 지표를 이용하여 우리나라 연금제도의 특징을 국제 비교적 관점에서 제시하였다. 3장에서는 주요 노

후소득보장제도의 현황을 살펴보면서 이후 있을 개혁 방안들의 상황 진단을 사전에 점검하였다. 4장에서는 주요한 개혁 방안의 담론 요소를 도출하고, 평가하였으며, 5장에서는 개혁 담론에서 설정한 주요한 변화에 따른 효과를 진단하고, 6장은 연구 결과를 요약하고 정책 제언을 하고 있다. 세부적으로 살펴본 주요한 결과는 다음과 같다.

첫째, 국제기구들이 제시한 연금제도의 적절성과 재정적 지속가능성에 관한 평가지표를 반영하여 살펴볼 때, 우리나라의 현황을 파악하였다. 심각한 노인 빈곤, 소득대체율에서는 국민연금 제도 내의 소득재분배 요소로 인해서 저소득자의 순연금대체율은 OECD 평균과 크게 차이가 없지만, 고소득자의 순연금대체율은 상당히 낮은 편이라는 점, 미래 재정지출의 규모는 OECD 국가와 비교해도 크지는 않다는 점, 다만, 그것을 부담해야 하는 미래 세대의 규모 감소가 심각하다는 점, 수급연령은 낮고 평균수명은 길어서 연금 수급기간이 길다는 점, 상대적으로 연금기여율은 낮다는 점을 특징으로 한다.

둘째, 담론 분석 논의에 앞서 한국의 주요 노후소득보장제도별 현황을 살펴보았다. 국민연금 가입률은 점차 높아지고 있지만, 20대 비정규직 임금근로자의 가입률은 감소하고 있다. 노령층의 국민연금급여 수급률은 빠르게 증가하고 있으며, 동시에 기초연금 수급자와 선정기준액도 크게 증가하고 있다. 다만 퇴직연금 가입률은 전체 상용근로자의 절반수준으로 퇴직(연)금제도를 이용한 소득보장은 제한적으로 작동할 것임을 알 수 있었다. 가계금융복지조사(2012~2019)를 활용하여 소득구성의 특성을 분석한 결과, 노인가구에서 공적이전소득이 차지하는 비율은 상승하는 추이를 나타냈다.

셋째, 이어서 노후소득보장제도 개혁에 관한 담론을 분석하고자 노후 소득보장체계의 개편 방안을 ① 국민연금 강화, ② 기초연금 강화, ③ 다

층노후소득보장체계 강화, ④ 퇴직연금의 준공적연금화로 각각 구분하여 살펴보았다. 그 결과, 각 방안들의 담론 요소를 ‘세대 간 정의’ - 적정급여, 제도 지속성, 후 세대 부담 -, ‘개혁의 정치적 실현 가능성’, ‘계층 간 형평성’, ‘급여 적절성 확보’로 구분할 수 있었다. 여기서 세대 간 정의는 세대 간 정의로움을 규정하는 방식에서 개혁 담론의 쟁점이 나타나며, 개혁의 정치적 실현 가능성은 구조적 개혁 논의와 기초연금 강화론의 담론 요소로 작용하고 있었다. 계층 간 형평성의 경우, 국민연금 내 소득재분배 산식에 대한 해석에서 의견이 달라지며, 급여 적절성을 확보하기 위한 방안은 보장하고자 하는 대상이 누구인지에 대한 판단이 달라 논쟁이 발생하고 있음을 알 수 있었다.

넷째, 마지막으로 「국민연금 종합운영계획안」이 제시한 각각의 정책조합들의 효과, 그리고 제도개선 핵심 담론 - 국민연금 강화, 기초연금 강화 - 의 정책 효과를 추정하였다. 분석 결과, 가입 기간이 같다는 가정하에 생애 소득이 낮은 사람은 기초연금 강화 방안이, 높은 사람은 국민연금의 소득대체율을 높이는 방안이 더 유리한 것으로 나타났다. 이어서 분석대상을 1/2 평균소득자, 평균소득자, 2배 평균소득자로 나누어 급여 수준의 변화를 소득대체율을 기준으로 살펴보았다. 국민연금을 완전소득비례로 바꾸고 기초연금을 증액(A값의 20%)하는 경우, 가입 기간이 16년을 초과한 경우 급여 하락을 경험하게 되고, 소득대체율 하락의 폭은 저소득 집단에서 더 크게 나타났다. 또한, 국민연금 40년 가입자를 기준으로 개혁 시점에 따라 급여 수준 변화를 살펴보면, 국민연금의 축소가 늦어질수록 급여 감소의 폭은 줄어드는 것을 알 수 있었다.

3. 결론 및 정책적 시사점

이상의 분석 결과들을 바탕으로, 변화하는 사회경제적 환경에 대응하는 연금 개혁이 실시되려면 한국의 노동시장과 사회보험 사각지대에 대한 보다 체계적인 전망, 노후에 필요한 적정소득에 관한 검토, 현세대 노인 빈곤을 최소화하기 위한 정책 수단과 효과에 대한 구체적인 평가가 필요할 것으로 보인다.

아울러 개혁 논의 과정에서 정책 대안을 모색할 때 몇 가지 기본 방향을 제시해야 한다. 국민연금 보험료율을 적정한 수준에서 인상해야 할 필요성을 인정해야 하고, 현세대 노인 빈곤의 심각성을 논의하고자 할 때는 생애주기의 소득 분배를 고려할 필요가 있다. 또한, 현세대 노인 빈곤에 대응하기 위해 기초연금 강화를 논의할 때는 보충적 급여의 방식으로 제도를 설계해야 하며, 퇴직연금과 같은 다층체계의 제도들은 공적연금을 대체하는 수단이 아닌, 미래 불안정성에 대한 대응책의 하나로 고려하는 것이 타당하다고 볼 수 있다.

*주요 용어: 노후소득보장, 국민연금, 연금개혁

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구 내용 및 방법

제 1 장 서론

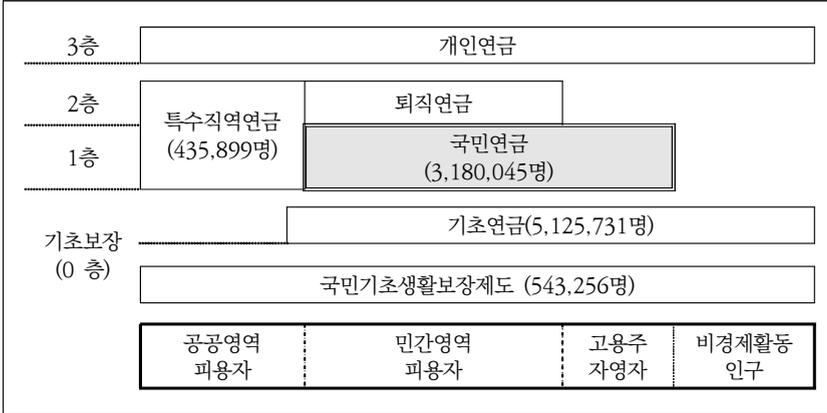
제1절 연구의 배경 및 목적

우리나라 노후소득보장 체계는 공공부조 제도인 국민기초생활보장제도, 공공부조 성격을 가지고 있는 기초연금이 0층을 구성하고, 국민연금이 1층을, 1년 이상 근로한 상용근로자에게 적용되는 퇴직금과 퇴직연금이 2층을 구성하며, 개인연금이 3층을 구성하고 있다. 공무원연금, 사학연금 등 특수직역연금은 1층 성격인 노령연금과 2층 성격인 퇴직수당을 함께 가지고 있다.¹⁾ 형식적으로는 다층보장체계가 완성되어 있다. 그렇지만 각 제도들은 한계를 가지고 있다. 국민기초생활보장제도는 부양의 무자 기준에 따른 사각지대 문제를 가지고 있다. 기초연금은 2018년 이후 기초급여액이 증액되었지만, 급여 수준과 적용 대상에 있어 변화가 필요하다는 요구를 받고 있다. 퇴직급여제도는 적용대상의 보편성이 낮아서 다층보장의 한 축으로 기능하는데, 또 퇴직급여제도의 전통적 형태였던 퇴직금 제도가 유지되어 소득보장 기능을 수행하는 데 한계가 있다.

1) 이 연구의 논의 중에서는 기초연금의 역할에 대한 다양한 의견도 포함된다. 기초연금을 0층 제도로 볼 것인지, 1층 제도로 볼 것인지는 단순한 의견 차이가 아니라, 제도의 역할에 대한 다른 판단에 근거한다. 예를 들어, 국민연금제도발전위원회(2018, p.13)는 우리나라 다층노후소득보장체계를 설명하면서 기초연금을 국민연금과 같은 1층 제도로 소개하고 있다. 기초연금의 역할을 국민연금의 줄어든 소득대체율을 보충하거나, 국민연금의 사각지대에 속한 집단에 대한 소득보장 기능을 수행하는 것으로 보는 것이다. 다층노후소득보장에 대한 체계적 설명을 시도한 세계은행의 2005년 보고서는 0층 제도를 예산을 이용하여 지급하는 사회부조적 급여로 보고, 1층 제도를 기여금을 바탕으로 운영하는 제도로 소개하고 있다(Holzmann & Hinz, 2005). 세계은행의 설명에 따르면 기초연금은 0층 제도로 간주하는 것이 바람직하다.

12 노후소득보장제도 개혁 담론 분석

[그림 1-1] 다층 노후소득보장체계 현황(2018년 기준)



주: 1) 각 제도의 65세 이상 수급자를 제시함.

2) 국민연금은 노령연금, 장애연금, 유족연금 수급자에 한정함.

자료: 보건복지부. (2019a). 2018년 국민기초생활보장 수급자 현황.; 보건복지부. (2019b). 2019 보건복지 통계연보.; 국민연금공단. (2019). 2018년 제31호 국민연금통계연보.; 통계청 사회통계국 사회통계기획과. (2020. 9. 28.). 2020 고령자 통계. 통계청 보도자료. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=385322에서 인출.

최근 들어 각 제도는 이러한 한계를 극복하기 위한 개선안이 검토되고 있다. 먼저 국민기초생활보장제도는 생계급여 부양의무자 기준을 2022년까지 폐지하기로 하였다(관계부처합동, 2020). 이에 따라 빈곤한 노인이 부양의무자가 있다는 이유로 수급 자격을 얻지 못하는 문제가 해소될 것으로 기대된다. 기초연금은 국민연금 가입이력이 짧거나 미가입한 현재세대 노인의 낮은 보장 수준을 극복할 필요가 있는데, 2018년 말 발표한 ‘국민연금종합운영계획안’은 기초연금을 40만 원까지 인상하는 방안을 포함하기도 하였다(보건복지부, 2018a). 또한, 경제사회노동위원회 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회(이하 경사노위연금개혁특위)는 기초연금의 지급대상을 하위 70%인 것을 점진적으로 확대하고, 소득하위 20% 노인에게 대해서 집중지원을 할 것을 여러 권고안의 하나로 제안하였다(경제사회노동위원회 보도자료, 2019.8.30., p. 3). 퇴직연금, 개인연

금 부분에서는 2019년 범부처 인구정책 TF가 고령인구 증가에 대응하고자 퇴직·개인연금의 가입 대상 확대 및 수익률 제고 방안을 제시하였다(기획재정부 보도자료, 2019.11.13.), 이렇듯 국민연금의 소득대체율 및 보험료율을 둘러싼 제도 개혁의 핵심 이슈를 제외하면 다층 노후소득보장제도를 구성하고 있는 다른 제도들의 개선 및 개선 시도는 꾸준히 이뤄지고 있다.

그렇지만 정작 노후소득보장제도의 중심이라 할 수 있는 국민연금제도의 개선은 요원하다. 2007년 연금 개혁에서는 기초노령연금을 도입하여 노인 빈곤 문제에 대응하고, 국민연금의 경우에는 재정안정을 도모하기 위하여 소득대체율을 인하하는 방식을 취하였다. 당시에는 재정적 지속가능성을 확보하는 것이 매우 큰 이슈였고, 그 이전에 있었던 1차 국민연금 재정계산에서 제시한 제도개선 대안이 모두 소득대체율을 인하하는 것이었기 때문에 개혁의 방향은 대체로 일치한 상황이었다. 이와 달리 현재 제시되고 있는 국민연금제도 개선안은 각각의 방안들이 가지는 지향 자체가 매우 달라서 사회적 합의가 이뤄지기 어렵다. 2018년 국민연금재정계산 제도발전위원회(2018)가 제안한 급여재정패키지 ‘가’안과 ‘나’안은 각각 노후소득보장에서 국민연금 중심성 강화를 위한 국민연금 소득대체율 인상 및 보험료율의 소폭 인상, 국민연금의 재정적 지속성 유지를 위한 국민연금 보험료율 인상을 주요한 목표로 제시하고 있다. 2018년 보건복지부(2018a)의 국민연금 종합운영계획에 포함된 4개의 정책조합은 기초연금을 지금보다 더 강화하거나, 국민연금의 소득대체율을 높이고 보험료율을 소폭 인상하는 방식의 여러 정책조합을 제시하고 있다. 2019년 경제사회노동위원회 연금개혁특위가 국민연금의 소득대체율과 보험료율에 한정하여 접근하였지만, 이 역시 노후소득 보장과 국민연금 재정 안정성 확보라는 두 가지 목표 사이에서 단일한 지향을 제시하지 못

하였다.

이에 추상적인 수준에서 이뤄지고 있는 노후소득보장 개혁 논의를 구체화하는 것이 필요하다. 이는 국민연금 재정계산제도가 상정하고 있는 장기적인 재정안정 도모와는 다른 차원의 문제로, 제도의 지속가능성에 대한 전망에 해당한다. 이러한 전망에는 2007년의 개혁 이후 도입되었던 기초노령연금, 그 이후의 기초연금이 어떤 역할을 해야 하는지, 그리고 이에 따른 국민연금의 역할은 어떻게 변화해야 하는지에 대한 판단들이 영향을 미친다. 따라서 현재 각각의 개혁 방향 논의(담론)에서 설정하고 있는 노후소득보장 각 제도의 기능 수행 정도 및 향후 발전 전망에 대한 인식 차이를 확인할 필요가 있다. 그리고 이에 바탕을 둔 미래 노후소득보장의 발전 전망을 확인함으로써 정책 대안들의 아이디어를 구체화해야 한다. 이렇게 하나의 개혁 방향 논의를 종합하는 과정에서 개혁 논의에서 집중적으로 논의되고 있는 부분, 중요하지만 상대적으로 논의 수준이 낮거나 놓치고 있는 부분이 무엇인지를 파악할 수 있다.

앞으로 있을 연금 개혁은 정치적 과정의 산물일 가능성이 크다. 기초연금, 국민연금, 퇴직연금의 다층 구조는 노후소득보장 개혁에서 계층에 따른 정치가 실행될 가능성을 키우고 있다. 실제로 2018년~2019년의 연금 개혁 논쟁에서도 국민연금이나, 기초연금이나 하는 담론 논의에서 계층 간 이해관계가 부각되었다(정해식, 주은선, 2019). 또한, 같은 시기에는 세대 간 이해 차이가 두드러질 수 있는 조건을 갖추고 있었지만, 실제로 심각한 세대 간 견해 차이는 발생하지 않았다(정해식, 주은선, 2019). 이에 대해서 김수완(2019)은 연금 개혁 자체가 정치적 과정의 산물이므로, 각 계층별 이해득실을 다층 구조 각각에 반영하여 설계하는 것이 이해 균형을 이뤄서 개혁에 성공하는 지름길이라고 밝히고 있다.

이 연구는 노후소득보장 개혁과 관련되어 각각의 개혁 방안이 설정하

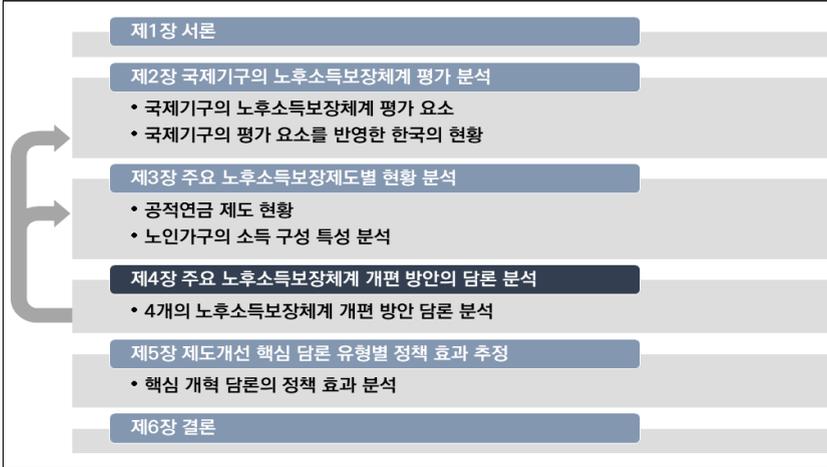
고 있는 여러 담론 요소를 도출하고, 공유함으로써 개혁 방안의 배경 및 목표에 대한 이해를 높이는 것을 목적으로 한다. 앞으로 있을 연금 개혁이 매우 지난한 정치적 과정을 거칠 것이 예상되므로, 노후소득보장 개혁 논의의 진전을 위해서는 각 개혁안을 위치한 이론적 담론 지형을 분석하는 것이 필요하기 때문이다. 이러한 담론 지형 분석에서는 각 개혁안의 사회보장 이론적, 분배론적 관점과 동시에 이들 개혁안이 상정하고 있는 노후소득보장의 발전 전망을 포함한 종합적인 정리가 필요하다. 이는 노후소득보장제도의 종합적인 미래 전망에 바탕을 둔 개별 제도의 개선 대안의 정치적 배경을 해석하고자 하는 시도이기도 하다. 이러한 담론 지형의 해석은 정책 지향에 따른 차이가 갈등으로 치환되는 것을 막을 수 있으며, 숙의를 통한 합의의 진전을 위해서도 필요한 절차와 증거 확보 방안(최영준, 전미선, 2017)이라 할 수 있다.

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용

노후소득보장개혁 담론을 분석하기 위한 이 연구의 주요 내용은 다음 [그림 1-2]와 같다. 이 연구는 크게 네 가지 내용으로 구성된다. 먼저 2장에서 국제기구의 노후소득보장체계 평가 요소를 제시하고, 이를 활용하여 우리나라 연금제도 현황을 분석한다. 다음으로 3장에서 주요 노후소득보장제도의 현황을 분석한다. 이러한 두 분석은 이 연구에서 주목하고자 하는 각각의 노후소득보장 개편 방안이 설계된 배경에 해당한다. 이어서 4장에서 각각의 노후소득보장 개편 방안의 담론을 분석하고, 5장에서는 제도 변화에 따른 주요한 정책 효과를 추정한다.

[그림 1-2] 연구의 개요



자료: 연구내용을 바탕으로 저자가 작성함.

가. 국제기구의 노후소득보장체계 평가 요소와 이를 활용한 한국 연금 제도 현황 분석

2장에서는 노후소득보장체계 개혁 담론이 설정할 수 있는 두 영역으로 연금의 적절성과 재정적 지속가능성을 정하고, 이에 해당하는 주요 지표를 이용하여 우리나라 연금제도의 특징을 국제 비교적 관점에서 제시한다.

이 연구에서는 먼저 노후소득보장체계의 평가 요소로 국제기구에서 제안하고 있는 연금의 적절성과 연금의 재정적 지속가능성에 대해서 검토한다. 먼저 유럽위원회(European Commission, 2003)가 제안한 연금의 적절성과 재정적 지속가능성 평가 목표를 검토한다. 이 목표는 인구고령화가 일으키는 각종 문제에 대응하여 적절하고 지속가능한 연금제도의 유지를 위해 필요한 11개의 공동 목표에 해당한다. 11개의 공동 목표는 적절성, 지속가능성, 현대화라는 3개의 의제 하에 배치된다. 유럽위원

회가 제안한 목표별로 개별 국가들이 처한 환경 및 대응 현황을 각각 검토하고 있는데(European Commission, 2003; 2006), 적절성을 해치지 않는 선에서 재정적 지속가능성을 확보할 방안이 마땅히 존재하지 않다고 결론짓고 있다.

이 연구에서는 세 가지 의제 중에서 적절성과 지속가능성 2개의 의제별로 그러한 평가 지표가 왜 필요하다고 보는지, 어떠한 하위 지표를 사용해서 국가 간 비교를 시도하고 있는지를 살펴본다. 이러한 평가목표는 우리나라 노후소득보장 체계의 설계에 있어 여러 연구에서 참조하는 하나의 준거로 제시되기도 한다(예를 들어, 주은선 외, 2017). 따라서 기존 평가 분석들에 대한 고찰은 이 연구에서 검토하는 우리나라 노후소득보장 개혁 담론이 설정하고 있는 추상적인 수준에서의 목표에 해당하는 각각의 구체적 사례를 검토하는 것이라 할 수 있다. 그렇지만 유럽위원회 보고서에서는 우리나라의 사례가 포함되지 않는 한계가 있다. 이에 2장에서는 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)가 발행하는 「한눈에 보는 연금(Pensions at a Glance)」 보고서를 이용하여 우리나라 연금제도의 현황을 비교 제시하고자 한다. OECD가 각국의 연금제도의 특징 및 개혁 방향을 제시하는 보고서인 「한눈에 보는 연금(Pensions at a Glance)」에서는 다양한 지표를 이용하여 각국의 연금제도를 비교하고 있다. 예를 들어, OECD(2017)에서는 각국 연금제도의 제도적 특징, 연금수급액, 인구 및 경제적 측면, 노인 인구의 소득과 빈곤, 연금 제도의 재정 수준, 사적연금과 공적연금의 적립금 수준을 비교할 수 있도록 하고 있다. 우리나라 연금제도를 다른 나라와 비교 분석하는 것은 우리나라 연금제도가 처한 현실을 개괄적으로 이해할 수 있도록 돕는다는 점에서 필요하다.

나. 주요 노후소득보장제도별 현황 분석

3장에서는 우리나라 노후소득보장제도별로 현황을 제시한다. 우리 노후소득보장제도가 처한 현실에 대한 해석은 개혁 담론에 따라 다르다. 대표적으로 국민연금 가입 사각지대 규모에 대한 평가, 노인 중 공적연금 수급률에 대한 평가이다. 마치 '컵 속의 물'에 대해 서로 다르게 평가하고, 이에 따라 다른 대안을 내놓는 것과 비슷한 양상이다.

이에 노후소득보장체계 개혁 담론에서 확인하고 있는 각 제도의 현재 수준에 대한 이해가 필요하다. 따라서 3장에서는 노후소득보장 각 제도의 현황 및 발전 전망을 분석한다. 다층노후소득보장제도의 핵심 제도라고 할 수 있는 국민연금 제도, 기초연금 제도, 퇴직급여 제도를 중심으로 현황을 분석하면서, 미래 제도의 상황을 전망해보고자 한다. 또한, 각 제도가 실제로 노인 가구소득 구성에 어떻게 영향을 미치고 있는지를 통계청 가계금융복지조사 자료를 분석하여 제시한다.

다. 노후소득보장체계 개편 방안의 담론 분석

4장에서는 구체적인 개혁 방안을 담론 수준에서 해체하여 살펴볼 계획이다. 그렇지만 각각의 개혁 방안들은 오래된 역사가 있다. 따라서 4장에서는 먼저 그간의 연금 개혁 또는 개혁(안)이 상정하고 있는 연금제도의 목표, 현실에 대한 인식을 살펴본다. 다음으로 이 연구에서 구체적으로 다뤄보는 네 개의 개혁 담론을 구체적인 제도 설계, 담론에서 강조하고 있는 요소를 중심으로 해체한다. 마지막으로 이러한 담론 요소들이 어떠한 평가틀을 구성하고 있는지를 해석하여 제시한다.

4장의 담론 분석에서 검토하고자 하는 개혁안은 대표적인 연금전문가

들의 연금개혁 방안으로 한정하였다. 이때 개혁 방안을 선정하는 기준으로는 구체적인 개혁 목표가 제시된 것을 중심으로 하였다. 노후소득보장의 개혁 방향에 대한 여러 안이 제시되고 있지만, 그 자체로는 목적과 방향을 확인하기에 곤란하였다. 이에 개혁 방향을 구체적으로 제시하고 있는 발표 자료를 먼저 수집하고, 이들이 모두 참여하는 전문가 간담회를 통해 각 개혁안이 내부적으로 설정한 담론을 도출하고자 하였다.

라. 제도개선 핵심 담론의 유형별 정책 효과 추정

5장에서는 연금 개혁의 개편 모형의 정책 효과와 장기 개편 모형에 따른 노후소득보장 수준을 추정하고자 하였다. 이는 4장에서 분석한 개혁 담론이 실제로 담론의 평가 요소에 적합한 효과를 보일 것인지를 분석하는 것이다. 연금 개혁이 정치적 과정을 거쳐서 실행될 수 있다고 한다면, 각각의 개혁안이 어떠한 효과를 가져올 것인지, 그리고 그것이 담론 설정이 의도한 바의 효과를 가져올 것인지를 예측하는 것이 필요하다. 이러한 분석은 개혁 담론이 설정한 목표를 둘러싼 다양한 집단별 이해관계를 해석하는 데 도움이 될 것이다.

다만 5장에서는 개혁 담론 각각의 효과를 진단하는 것은 아니다. 이 연구에서 다루고 있는 다층노후소득보장 강화 방안이라고 한다면, 퇴직연금제도의 다양한 변수에 따라 노후소득보장 수준이 어떻게 달라지는지 예측해보는 것을 기대할 수 있다. 국내에서도 김수완, 김순옥(2007), 우해봉, 한정림(2015)이 이러한 분석을 실시한 바 있다. 그렇지만 추정 모델을 수립하고, 모델을 적용할 원자료를 확보하는 것은 어려운 일이다. 따라서 5장에서는 주로 논의되고 있는 기초연금 급여 및 국민연금 소득 대체율 인상의 급여 적절성 확보 효과를 진단하고, 다음으로 기초연금과 국민연금 급여 수준 조정에 따른 급여 수준 변화를 진단한다.

2. 연구 방법

가. 담론 연구

이 연구는 노후소득보장 개혁 담론을 분석하는 것을 목적으로 한다. 담론은 특정한 시각과 접근방식을 의미하는 상징으로 구성되며 이데올로기의 구체적 표현양식이기 때문에 중요하다(우아영, 2009, p. 257). 담론 연구는 말로 이루어지는 정책의 텍스트성, 맥락, 그리고 그 안에 담겨 있는 가치와 이념에 주목한다(우아영, 2009, p. 271).

연금 개혁 논의에서는 각 담론이 ‘세대 간 균형’, ‘현세대 빈곤’, ‘노후 소득 보장 강화’, ‘다층노후소득보장’, ‘기금고갈’과 같은 텍스트들을 사용한다. 휘셔와 포레스터(1993, pp. 5-7)는 정책연구에 있어서 논증적 관점의 유용성을 이야기하면서, 정책이 사회문제를 해결하기 위한 것이므로 그 사회 문제를 어떻게 정의하거나 구성하는지를 논증적 과정을 통해서 살펴봄으로써 그 문제에 대한 인식을 확인할 수 있다는 장점이 있다고 하였다(우아영, 2009, pp. 260 재인용). 이는 논증적 관점을 적용하여 살펴보면 ‘세대 간 균형’, ‘현세대 빈곤’과 같은 텍스트들의 근거에 놓인 문제의식을 파악할 수 있다는 것이다. 한편, 논증적 관점은 누가, 언제, 어떤 언어와 문제로 이야기하고, 어떤 이념에 호소하는지를 함께 살펴볼 수 있다(Fischer & Forester, 1993, pp. 5-7: 우아영, 2009, pp. 260-261 재인용). 이는 논증적 관점을 통해서 담화자가 사용하는 언어, 말이 누구를 설득하기 위한 것인지를 분석하고자 하는 것이다. 노후소득 보장 담론에서도 ‘세대 간 균형’이라는 텍스트가 미래 세대의 어려움을 현세대가 자각할 것을 요구하는 것인지, 아니면 미래 세대의 과도한 부담에서 시작될 저항에 대한 불안에 대한 사전 대비를 요구하는 것인지가 다

를 수 있다. 또한, 휘셔와 포레스터(1993, pp. 5-7)는 논증적 관점을 통해서 아젠다 형성의 장에서 벌어지는 권력의 복합적 실천을 볼 수 있다고 하는데, 이는 정책의 대안과 실천들이 어떤 사람들을 배제 또는 포섭하는지를 보는 것이다(우아영, 2009, pp. 261 재인용). 그 외에도 휘셔와 포레스터(1993, pp. 5-7)는 정책과정에서의 조직적 연계망, 논의의 경계, 관례구축, 의례화된 협상을 진단 가능하다는 점 등을 논증적 과정의 장점으로 제시한다(우아영, 2009, pp. 261 재인용).

연금 개혁 논의에서 이와 같은 논증적 관점을 적용해보면 다음과 같이 질문을 구성할 수 있을 것이다.

첫째, 연금 개혁 논의에서 해결해야 하는 문제를 무엇으로 보고 있는가이다. 예를 들어, 현세대의 노인 빈곤 문제를 해결하기 위한 것인지, 연금 제도의 재정적 지속가능성을 확보하기 위한 것인지는 문제의 정의가 다르다. 연금 개혁이라는 큰 주제 아래 있지만 해결해야 한다고 보는 사회 문제 자체가 다를 수 있다. 둘째, 연금 개혁 논의에서 누구를 설득 대상으로 하는지에 대한 것이다. 국민연금을 강화하자는 주장은 국민연금을 통해서 적절한 노후소득을 확보할 수 있어야 한다고 말하며 안정적으로 국민연금에 가입할 수 있는 또는 이를 지향하는 이들에게, 기초연금을 강화하자는 주장은 기여에 기반을 둔 국민연금이 가지는 한계에 따라 노동시장을 통한 사회적 보호에 취약한 이들 또는 이러한 우려를 가지는 이들에게 호소한다. 한편으로 다층연금을 강화하자는 주장은 국민연금의 보장성을 높이자는 것이 결국에는 국민연금에 장기 가입하는 고소득자에게 유리하며, 이들에게는 공적인 제도의 부담을 키우는 방식이 아닌 사적연금을 통한 보장을 계획하는 것이 낫다는 판단을 할 수 있는 이들에게 호소한다. 셋째, 권력의 장에 대한 것이다. 연금 개혁은 정치적 과정을 통해 완성될 것이다. 그러므로 연금 개혁 방안 자체가 가지는 영향력을 별도로

고민하지 않을 수 없다. 이에 이 연구에서 담론은 노후소득보장 개혁과 관련한 주요한 화자(話者)이면서, 또 한편으로는 개혁 논의 자체를 이끌어 가는 주요한 연구자의 개혁 방안을 의미한다. 이런 점에서 보자면 담론 분석이라고 할 때의 ‘텍스트’와는 차이가 있다. 이는 연금 개혁 논의가 가지는 복잡성에 기인한다.²⁾ 따라서 이 연구에서는 하나의 논리적인 완결 구조를 갖추고 있다고 판단되는 개혁 방안을 분석의 대상으로 하였다.

나. 분석의 대상이 되는 개혁 담론의 선정

우리 사회에서 하나의 연금 개혁안이 등장하였을 때, 그것이 사회적으로 논의되는 경향을 살펴보는 가장 쉬운 방법은 언론 기사를 살펴보는 것이다. 다음 두 개의 그림은 두 차례의 국민연금재정계산 후 일정 시점까지 주요 언론사의 사설에서 확인되는 ‘(국민연금) OR (노후소득보장)’의 연관어 분석 결과를 제시하고 있다.³⁾

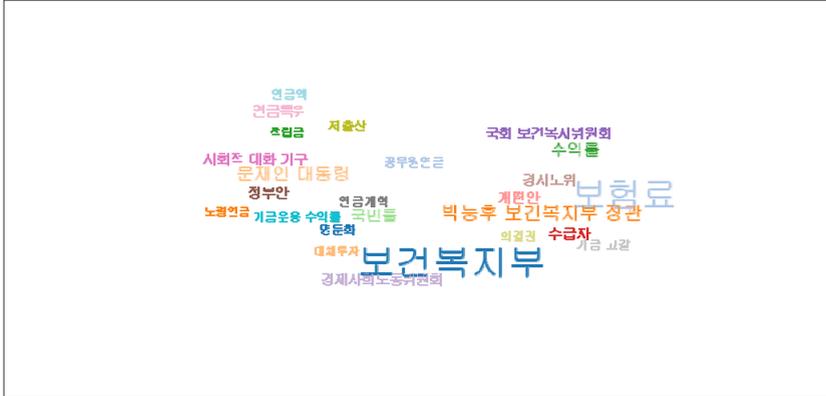
[그림 1-3]에서 확인하는 연관어는 제1차 국민연금 재정계산 결과가 발표되고 이에 따른 연금개혁안이 제시되었을 당시를 대상으로 하여, 2003년 8월부터 2004년 7월까지의 사설에서 활용된 연관어를 제시하고 있다. 당시에는 국민연금 보험료 강제 징수에 따른 사회적 논란에 따라서 자영업자, 촛불시위라는 연관어가 등장하고, 보건복지부가 제시한 보험

2) 예를 들어, 2018년 국민연금제도 개선에서 연금수급 연령 상향 조정은 보험료율의 상향과 무관하게 장기적인 세대 간 균형을 도모하기 위해 논의될 수밖에 없는 주제였다. 그래서 연금수급연령 상향은 정책 의제가 아니지만 전문가들 사이에서 어느 정도의 합의가 이뤄진 내용이다. 그렇지만 이것이 외부로 도출되었을 때의 파장은 매우 컸다.

3) 연관어 분석은 한국언론진흥재단의 빅카인즈(BIGKinds) 시스템을 이용하였다(한국언론진흥재단 빅카인즈, 2020). 첫째 그림은 2003년 8월 1일부터 2004년 7월 31일까지의 언론사(중앙지, 경제지, 방송사 24개) 사설을 적용한 결과로 83건의 기사가 확인되었다. 둘째 그림은 2018년 8월 1일부터 2020년 7월 31일까지에 검색어는 ‘(국민연금) OR (노후소득보장) NOT(주주권 OR 한진 OR 스투어드십)’을 적용하고 다른 조건은 동일하게 하여 적용한 결과로 418건의 기사가 확인되었다.

24 노후소득보장제도 개혁 담론 분석

[그림 1-4] '국민연금 OR 노후소득보장'에 관한 언론 사설의 연관어 분석 II



자료: 한국언론진흥재단 빅카인즈. (2020). <https://www.bigkinds.or.kr/>에서 검색어 '국민연금 OR (노후소득보장)'으로 검색하여 2020.12. 8. 인출.

이에 따라 이 연구에서는 기존 발표된 연금 개혁 논의 가운데 대표적인 것을 선정하여 다뤄보고자 한다. 다음 <표 1-1>은 최근까지 다뤄진 노후 소득보장제도의 전반적인 개혁 방안의 문제 진단 및 이에 따른 개선 방안을 요약하여 제시하고 있다.⁴⁾

노후소득보장제도 개선 방안 중 현세대 노인 빈곤에 대한 대응을 목적으로 하여 노인 소득보충보장제도 도입의 가능성을 여러 연구(이상은, 정찬미, 조영식, 2017; 정해식, 권혁진, 주은선, 최옥금, 2020; 양재진, 2019; 오건호, 2020a; 주은선, 2020a)에서 검토하고 있다. 따라서 이러한 형태의 보충적 급여 제도 도입은 주요한 쟁점 요소로 보기는 어렵다.

이에 여기서는 국민연금의 역할 강화를 제안하는 주은선(2020a), 기초 연금의 역할 강화를 제안하는 오건호(2020a)의 개혁 방안을 담론 분석의

4) 여기서 제시한 개혁 방안들 외에도 노후소득보장제도의 전반적 구조 개편 또는 제도 개혁 방향들을 다룬 연구들이 있는데(예를 들어, 김용하, 2005; 윤석명, 2007). 여기서는 2014년 도입된 기초연금을 고려한 재구조화 논의를 포함하거나 또는 퇴직연금 제도의 변화를 다루는 내용으로만 한정하여 정리하였다.

대상으로 먼저 선정한다. 다음으로 퇴직(연)금의 역할에 대해 논의하는 연구들이 있다(양재진, 2011; 정창률, 2018; 양재진, 2019; 김수완, 2019). 이 연구 중에서 퇴직연금의 강화 이후에 국민연금의 역할 재설정 등에 대해 논의하고 있는 양재진(2019), 김수완(2019)의 연구를 담론 분석의 대상으로 한다. 이상의 분석 대상이 되는 노후소득보장 개혁 방안의 선정 기준을 다시 정리해보면, 노후소득보장을 구상하는 각 제도의 역할을 제안하고, 이에 연관하여 다른 제도가 어떤 방식으로 재설계되어야 하는지에 대한 구체적인 언급이 있는 연구로 분석의 대상을 삼았다고 할 수 있다.

〈표 1-1〉 선행 연구의 노후소득보장제도 개선 방안

	문제 진단	개선 방안
양재진 (2011)	- 고령화 사회에서 연금제도의 지속 가능성을 확보하여야 함	- 2층 소득비례연금의 재정적 수지균형을 맞추기 위해 명목확정 기여 방식의 소득비례연금 도입 - 소득재분배 기능 폐지에 따른 영향은 기초보장연금을 체계화하는 방향으로 대응
이용하, 최옥금, 최인덕 (2014)	- 2007년 개혁을 통해서 국민연금은 장기적 재정을 안정화시키는 방향으로 하고, 노인의 사각지대 및 빈곤문제는 기초노령연금으로 해결하는 개혁방향에 대한 사회적 합의가 있었음. - 국민연금 사각지대에 따른 급여적 절성(낮은 수급률 및 낮은 급여)와 낮은 보험료율의 재정안정성의 문제를 해결해야 함 - 기초노령연금이 기초연금으로 변화함에 따라 제도의 항구적 속성을 확보함	- 1안) 국민연금이 성숙한 이후에 기초연금을 폐지하거나, 기초생활보장제도로 통합 (국민연금이 충분히 성숙할 수 있을지 의문이며, 국민연금의 성숙까지 높은 노인빈곤을 감당해야 하는 문제가 있음) - 2안) 기초연금을 보다 확충하고, 국민연금은 재분배 요소가 없는 소득비례연금으로 하며 소득대체율을 낮춤. (국민 세금 부담 문제, 국민연금 급여가 추가적으로 낮아지는 문제에 대한 반대 있을 수 있음)
정해식, 권혁진,	- 국민연금의 초기 고령자 배제 문제, 비정규직 등 취약층 중심의	- 국민연금의 기능 강화를 위한 대안과 함께 국민연금의 성숙

26 노후소득보장제도 개혁 담론 분석

	문제 진단	개선 방안
주은선, 최옥금 (2018)	<p>사각지대 문제가 사회보험 방식 국민연금, 준비편 사회수당의 기초연금, 공공부조제도로써 기초생활보장제도 각각의 역할별 재구조화를 요구</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사회보험 방식 국민연금 강화의 장기 전망과 준비편 사회수당으로서 기초연금 강화의 대안을 각각 선택이 가능한 상황 - 급박한 노인빈곤에 대응하도록 단기적으로 기초보장 기능 확대 필요 	<p>과정까지의 이행기에 가능할 수 있는 보충적 소득보장제도 도입을 검토</p>
이상은, 정찬미, 조영식 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> - 노인 빈곤 대응을 위한 기초생활보장제도의 부양의무자 기준 폐지는 가구 분리를 유인하는 한계 - 기초연금의 낮은 급여수준은 노인 빈곤 대응에 한계 	<ul style="list-style-type: none"> - 노인소득보충급여 제도 도입
정창률 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> - 노후소득보장 강화를 위해 퇴직연금의 공공성 강화, 퇴직연금 가입대상을 확대할 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 퇴직연금 의무화(강제 적용)를 위해 강제 적용기준 설정, 영세사업장 근로자 적용문제, 급여 관련 규제 등이 해결될 필요
양재진 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> - 노후소득보장제도를 다층체계의 틀 안에서 구축 - 퇴직(연금)의 준공적화를 통해 국민연금의 보장성과 재정문제를 보완할 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 국민연금이 노후소득보장 다층체계 구조에서 중추적 역할 수행 - 퇴직연금이 중간층 이상 가입자의 급여 적절성을 보완할 수 있도록 준공적연금화될 필요 - 기초보장연금이 저소득 노인의 노후소득보장 기능을 담당
김수완 (2019)	<ul style="list-style-type: none"> - 국민연금 재정안정화 수단의 활용 가능성이 낮은 상황이며, 보험료율 인상의 정치사회적 수용성이 낮음 - 다양한 정치적 이해관계 균열에 대응하기 위해 다층노후소득보장체계를 활용하여 접근이 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 급여수준과 기여수준의 가이드라인 설정 · 국민연금의 경우 16%의 보험료율 · 국민연금과 퇴직연금을 합하여 총부담률이 20~21%를 넘지 않는 선으로 설정
오건호 (2020a)	<ul style="list-style-type: none"> - 향후 연금개혁 방향은 국민연금 재정안정화와 기초연금 강화 방향으로 설정해야 함 	<ul style="list-style-type: none"> - 국민연금 소득대체율 인상보다 실질가입기간을 늘릴 수 있는 사각지대 개선에 집중하고, 재정안정화를 위한 방향으로 개선 필요 - 기초연금 강화 - 기초생활보장제도는 하위계층 맞춤형 보장체계로 재편이 필요

	문제 진단	개선 방안
주은선 (2020a)	- 재정적 지속가능성은 다차원적으로 접근이 필요(보험료율 인상, 보험료 부과율의 누진성 강화, 가입기간 및 가입범위 확대를 통한 보험료 수입 기반 확충)	- 국민연금의 보장성 강화를 위해 국민연금의 보험료율과 급여의 동시 인상 - 노인빈곤 대응을 위해 공공부조 제도 강화 및 최저보장제도 설계

자료: 각 선행연구의 주요 내용을 저자가 정리하여 작성함.

다. 담론 요소 도출을 위한 전문가 세미나

앞서 확인한 4개의 주요 개혁 방안에서 다루는 담론 요소 도출을 위해서 주요 제도개편안 제안자를 포함한 연금전문가 풀(pool)을 구성하였다. 세미나에 참여한 전문가들은 다음 <표 1-2>와 같다.

<표 1-2> 전문가 세미나 참여자 명단

이름	소속	역할
정해식	한국보건사회연구원	연구책임, 포럼 운영
주은선	경기대학교	주제발표 2회 심층토론 8회
오건호	내가 만드는 복지국가	
김수완	강남대학교	
양재진	연세대학교	
권문일	덕성여자대학교	
이은주	공적연금강화 국민행동	심층토론 10회
최옥금	국민연금연구원	
제갈현숙	한신대학교	
이병재	한국보건사회연구원	
한겨레		포럼 운영 지원

전문가 세미나는 다음과 같이 진행하였다. 먼저 각 개혁 방안별로 1회의 주제 발표를 한다. 이때 포럼에 참여한 전문가들이 현장 토론 및 토론문 작성을 통해 발표자에게 추가적인 질문을 한다. 이렇게 담론 지형을

확인할 수 있는 질문들을 던지게 되는데, 이것이 바로 담론 요소, 분석틀에 해당한다. 일반적으로 개혁 방안을 구성할 때는 연구자마다 현실적으로 필요한 주제들 - 토론이 될 수 있는 주제 - 에 한하여 제안하는 경향을 갖고 있다. 이런 이유로 각 개혁 방안은 설계 필요성, 방향은 특정 주제에만 집중되고, 실제로 더 필요한 주제는 도출되지 않을 수도 있다. 이에 전문가 포럼은 토론 범위에 제한을 두지 않고 발표와 토론을 이어나가 토론 주제의 사각지대를 발견하는 것 역시 하나의 목적으로 하였다. 이렇게 확인된 담론 요소에 대해서 다시 발표자가 종합 정리하여 본인의 의견을 제시하도록 하였다. 따라서 이 연구에서 다루는 개혁 방안의 내용은 기본적으로 기존에 발표된 원고를 중심으로 이뤄지겠지만, 기존 원고에 포함되지 않은 각 발표자의 생각도 분석의 대상이 된다고 볼 수 있다.



제2장

국제기구의 노후소득보장체계 평가 분석

제1절 국제기구의 노후소득보장체계 평가 요소

제2절 국제기구의 평가 요소를 반영한 한국의 현황

제3절 기존 평가 요소들의 적용 및 한계점

제 2 장

국제기구의 노후소득보장체계 평가 분석

제1절 국제기구의 노후소득보장체계 평가 요소

1. 연금의 적절성

공적연금제도는 크게 두 가지 목표를 가지고 있다. 하나는 개인의 생애 주기 간 소득 평탄화와 세대 간 소득 이전을 통해 노인 빈곤 문제에 대처하는 것이며(Barr, 2001), 다른 하나는 이러한 제도를 장기적으로 안정성 있게 유지하는 것이다. 일반적으로 공적연금은 세대 간 소득 이전이 이루어지는 방식이기 때문에 장기적 관점에서 제도의 지속성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 이러한 목표들을 유럽연합 차원에서는 연금제도의 적절성(adequacy)과 재정적 지속가능성(financial sustainability)으로 정의한다.⁵⁾

연금제도가 어떻게 설계되어 있는지와 관계없이 제도의 적절성과 재정적 지속가능성 모두를 달성하기란 쉽지 않다. 연금제도에 가입한 한 개인이 부담하는 보험료 대비 급여가 더 많다면 적절성은 확보할 수 있겠지만 전체적으로 재정적 지속가능성을 확보하기는 어렵다. 사회적 측면에서 보면 보험료를 부담할 근로연령대 인구의 규모, 조세를 통한 지원 규모 등 재원 확보의 가능성이 일정한 상태에서 고령 인구 급증에 따라 급여지출의 규모가 늘어나는 경우 재정적 지속가능성은 더 나빠진다.

5) 지난 2003년 EU 차원에서 '적정하고 지속 가능한 연금(adequate and sustainable pensions)'에 관한 보고서를 통해 연금제도의 장기적인 목표를 제시하였고, 이 같은 목표에 따라 회원국들의 연금제도를 비교 평가하고 있다.

연금제도의 적절성 측면에서 논의해 보면 공적연금이 안정적으로 노후 소득을 보장하지 못하거나 노인 빈곤의 대응에 적절하게 기능하지 못할 때 제도에 대한 사회적 지지는 철회될 가능성이 크다(주은선 외, 2017, p.11). 이는 공적연금이 사회적 지지를 얻기 위해서는 적절성 측면에서도 가입자와 수급자의 신뢰를 확보할 수 있어야 함을 의미한다. 이때 적절성에 대한 평가는 ‘연금급여가 노후의 적절한 소득을 보장하는가?’, ‘노인빈곤 위험을 적절하게 예방하는가?’로 살펴볼 수 있다(EC, 2003). 그런데 급여의 적절성 외에도 이러한 급여가 계속 유지될 수 있는가에 대한 믿음도 필요하다. 즉, 적절한 급여가 지속적으로 제공될 수 있는가도 문제가 된다. 이와 유사한 맥락에서 Grech(2015)는 세대 간 균형과 연금급여의 적절성을 모두 달성할 때 연금제도의 사회적 지속가능성(social sustainability)이 가능할 수 있음을 지적한 바 있다.

먼저, 적정소득을 보장하는 개념으로 연금급여의 적절성은 은퇴 후 합리적 수준에서 삶의 수준을 유지할 수 있음을 의미한다(EC, 2003: 주은선 외, 2017, p. 11 재인용). 이때 한 개인이 노후에 경험하는 소비 욕구는 다를 수 있다는 것이 중요하다. 이는 생애주기 가설(life-cycle hypothesis)에 기초하여 추정할 수 있으며, 각 개인이 모든 생애 기간에 걸쳐 소비수준을 일정하게 유지하여 전체 생애 동안의 효용을 극대화할 수 있다고 보는 관점이다. 이러한 관점에서는 소득이 높은 시기인 근로활동기에 소득의 일부를 이연하여 노후에 적절한 급여를 확보하는 것이 생애 전체 기간의 효용을 극대화하는 방법이다. 만약 연금제도의 생애주기 접근 필요성을 무시한다면 연금급여의 적절성은 노인 빈곤을 해소하는 정도에 따라서만 평가할 수도 있을 것이다.

근로활동 당시 소득이 각 개인이 노후 소비욕구의 일부분을 충족할 수 있는 정도, 즉 연금급여의 적절성을 제시할 때 ‘목표 소득대체율

(targeted replacement ratio)'이 활용된다(EC, 2003: 주은선 외, 2017, p. 11 재인용). 그렇지만 목표 소득대체율은 개인들의 소득수준에 따라 다르며, 특히 고소득자를 대상으로 할 때 공적연금만으로 이를 달성하는 것은 어렵다. 이에 1990년대 말부터 2000년대 초반까지 실시된 서구 국가들의 연금 개혁의 경향들은 연금급여의 적절성을 보장하기 위해 각 개인에게 적합한(appropriate) 수준의 공·사 연금제도를 제시하는 것을 골자로 하였다(EC, 2003: 주은선 외, 2017, p. 12 재인용).

다음으로, 연금급여의 적절성은 노인빈곤 위험의 예방으로도 설명이 가능하다. 앞서 잠시 언급한 바와 같이 급여의 적절성을 논함에 있어 개인의 생애주기를 고려하지 않는다면 연금제도는 빈곤을 완화하고, 예방하는 데 초점을 두어야 하기 때문이다(EC, 2003: 주은선 외, 2017, p. 12 재인용). 이는 소득비례 방식 연금이 아닌 연금 제도의 대표적 목표이기도 하고, 소득비례 연금제도라고 하더라도 보충적, 보완적인 제도 설계를 통해 이뤄야 할 목표이기도 하다. 이때 연금급여는 노인들이 빈곤에서 적극적으로 벗어날 수 있는 수준으로 지급되어야 한다. 노인들은 근로 가능하지 않기 때문에 추가적인 소득을 확보하기 위해 일의 양을 늘릴 수 있는 여건이 되지 않고, 다른 가구원들로부터 제공되는 사적 이전소득 역시 임시방편에 머무르기 때문이다(주은선 외, 2017, p. 12). 따라서 빈곤 위험을 예방하는 기능적 산물로 공적연금의 적절성을 이야기할 때는 노인에게 '사회적'으로 합의된 최소한의 생활수준을 유지할 수 있는지의 문제로 접근하기도 한다.

유사하게 국제노동기구(International Labour Organization; ILO), 세계은행과 같은 국제기구들에서도 연금제도 본연의 목표달성을 강조하면서 저마다의 적절성 기준을 제시하고 있다. ILO는 각국 국민에게 적절한 생활수준을 보장하려면 공적연금이 최소 45% 수준의 소득대체율을

보장해야 한다고 하였다(ILO, 1952). 다층노후소득보장체계를 가장 먼저 제시했던 세계은행은 1층 공적연금과 2층 퇴직 또는 개인연금을 합쳤을 때 최소 40%의 소득대체율이 보장되어야 하지만, 60%를 초과하게 되면 기여 부담이 가중되어 연금제도의 안정적인 존속이 불가능할 수도 있음을 강조하였다(Holzmann & Hinz, 2005).

유럽연합은 OMC(Open Method of Coordination)에 의거 회원국들이 연금 개혁 집행 시 고려해야 할 요소로 ‘적정성’, ‘지속가능성’, 그리고 ‘현대화’를 제시하고 있다(EC, 2006). 이때 적정성에 관한 지표들은(중위소득 60% 기준) 65세 이상 노인 빈곤 위험도와 상대적 중위소득, 총 소득대체율, 예상 소득대체율의 변화로 측정한다.⁶⁾ 아울러 ‘고령화보고서’에서는 근로연령대의 평균임금 대비 공적연금의 평균급여 비율인 ‘급여율(benefit ratio)’을 통해 각국 연금제도의 적절성을 제시한 바 있다.

유럽연합집행위원회(European Commission; EC)의 연금 적절성 개념을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 노령층의 빈곤 예방, 은퇴 후 적절한 생활수준 유지로 구성되며, 이를 모니터링하고자 아래의 몇 가지 지표들을 활용하고 있다(EC, 2006).

첫째, 빈곤방지기능을 측정하고자 빈곤율과 빈곤위험도(risk-of-poverty)를 활용한다(EC, 2006: 주은선 외, 2017, p. 12 재인용). 빈곤율을 제안할 때는 빈곤기준선과 측정 대상 집단을 구분할 필요가 있다. 이는 각국의 연금제도가 가지는 주요한 특징 때문일 수 있다. 예를 들어, 각국 연금제도의 은퇴 연령이 조금씩 상이하다고 보면 60세 이상 인구, 65세 이상 인구와 같이 대상을 구분할 필요가 있다. 또한, 연금제도가 최소한의 빈곤을 예방하고 있는지, 적절한 급여를 보장하고 있는지에 따라 빈

6) Chybalski(2012)는 OMC의 적정성 지표에 성별 노인 빈곤 위험, 소득대체율, 연금소득의 차이를 추가하여 적절성을 측정한 바 있다.

곤기준선도 달리 설정할 필요가 있다. 낮은 수준의 보편적 급여를 제공하는 국가는 중위소득의 40% 기준의 빈곤율은 낮겠지만, 중위소득 60%의 빈곤율은 높을 수 있다. 반대로 제한된 집단에게 연금을 지급하는 국가는 두 기준의 빈곤율 간에 차이가 크지 않을 수 있다.

둘째, 적절한 생활수준을 유지하기 위한 목적으로 상대소득 수준(relative income), 소득대체율, 사적연금 가입률을 활용한다(EC, 2006: 주은선 외, 2017, p. 14 재인용). 상대소득 수준은 비노인 집단의 소득과 노인집단의 중위소득을 비교하는 것이며, 소득대체율은 ‘중위임금 대비 중위연금’ 수준을 통해 제시되며, 사적연금 가입률은 사적연금에 기여하고 있는 피용자 비율을 통해 제시된다(EC, 2006: 주은선 외, 2017, p. 14 재인용). 유럽연합집행위원회는 ‘이론적 소득대체율 전망치(prospective theoretical replacement rates)’를 제시하고 있는데, 특정 시점에서의 소득대체율보다는 향후 노동시장 및 연금제도 변화를 가정하여 구체적인 수치들을 제시한다(EC, 2018a). 이 같은 노인 빈곤 위험과 소득대체율 변화는 이미 다수의 해외연구에서도 널리 실증되고 있는 적절성 측정방식이다. 대체로 연금개혁에 따라 소득대체율이 전반적으로 낮아지는 것으로 나타나고(People 2004; Martin & Whitehouse, 2008; Orbán & Palotai, 2005), 취약계층일수록 노인 빈곤 위험이 높아질 것으로 예측된다(Zaidi, Grech, & Fuchs, 2006; Kotlikoff, Marx, & Rizza, 2006; Fonseca & Sopraseuth, 2006; Dekkers et al., 2009).

2. 연금의 재정적 지속가능성

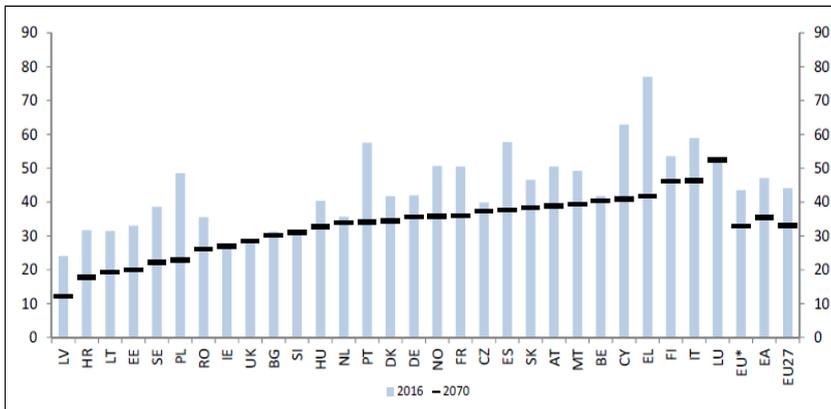
급격한 고령화에 직면하고 있는 가운데 연금제도의 재정적 지속가능성은 미래 연금제도의 적절성을 담보하기 위한 필수적 전제조건이다(EC,

2003, p. 40). 연금제도가 재정적으로 지속가능하지 않다고 판단될 때 선택할 수 있는 대안 중 하나는 연금 급여를 감액하는 것이다. 이처럼 재정적 지속가능성은 미래 세대의 급여적절성에도 밀접하게 관련된다.

이에 EC는 회원국들의 재정적 지속가능성 달성 방안 제시를 위해 3년마다 고령화보고서('The Ageing Report')를 발간하고 있다. 보고서에서는 [그림 2-1]과 같은 공적연금 급여율 변화를 비롯한 여러 장기추계 결과들이 유럽연합 수준에서의 정책논의들에 반영되고 있다(EC, 2019, p. 22). 또한 EC(2003)는 연금제도의 재정적 지속가능성 확보를 위한 5가지 목표를 제시하였는데, 첫째, 높은 고용률, 둘째, 고령 근로 활성화를 위한 인센티브 제공, 셋째, 공공재정의 지속가능성 유지를 목표로 하는 연금 개혁 실시, 넷째, 연금급여 제공과 개혁은 근로자와 퇴직자 간 공정한 균형을 유지할 수 있어야 하고, 다섯째, 공·사연금제도는 효율성, 지불가능성, 이동성(portability), 보장성을 가져야 한다(EC, 2003, p. 40).

[그림 2-1] EU 회원국의 공적연금 급여율(benefit ratio) 변화: 2016년·2070년 비교

(단위: %)



자료: EC. (2018b). The 2018 Ageing Report의 p. 8, 그림 6을 인용함.

이러한 맥락에서 유럽위원회는 각국 연금제도의 재정적 지속가능성을 진단하기 위한 평가 지표를 제시하였다(〈표 2-1〉 참조). 이때의 재정적 지속가능성은 우리 국민연금에서 논하는 방식의 연금 기금의 소진 년도 또는 부과방식 비용률이 아니다. 유럽위원회의 평가 지표를 보면 연금 보험료를 부담할 인구의 규모와 관련한 고용률, 퇴직연령이 한 축을 차지한다. 다음으로 연금 급여 지출을 위한 부담 수준을 측정하는 GDP 대비 연금 지출 수준, 연금 기여율을 함께 살펴면서 연금적립금의 규모를 보고 있다. 한편 미래 세대의 연금 보험료율을 고려해야 하며, 또한 이들 미래 세대가 받을 연금의 적절성도 고려해야 한다. 즉 제도적 지속성에 대한 평가 요소고 포함된다. 마지막으로 급여 적정성을 확보하는 한 수단으로서 사적연금의 규모 및 관리 구조를 검토하고 있다.

〈표 2-1〉 유럽위원회가 제시하는 재정적 지속가능성 평가지표

목표	주요 지표
고용률 상황	<ul style="list-style-type: none"> • 15-64세 총고용률 • 15-64세 여성고용률 • 55-64세 고령자고용률
근로기간 연장	<ul style="list-style-type: none"> • 고령자 고용률 • 노동시장 퇴직연령 • 조기퇴직에 따른 급여감액을
공공재정의 지속가능성	<ul style="list-style-type: none"> • GDP 대비 공적연금 지출 수준 • 연금 기여율 • 연금적립금의 규모
균형 잡힌 방식의 급여와 보험료 조정	<ul style="list-style-type: none"> • 미래 세대의 보험료율 및 연금 적절성
사적연금의 적절성과 재정적 균형 달성	<ul style="list-style-type: none"> • 사적연금(2층 및 3층 연금)제도의 자산 규모(GDP 대비) • 사적연금의 관리구조

주: 유럽위원회 보고서는 제시한 지표를 하나의 사례로 제시하였음.

자료: EC. (2003). Adequate and sustainable pensions. pp. 41-79의 내용을 요약하여 제시함.

이렇듯 ‘공적연금 지출에 대한 납세자 또는 기여자의 부담능력 (affordability)’이라는 재정안정성의 일반적 정의(Barr & Diamond,

2010, p. 29)는 대안 지표를 구성하기 위한 하나의 준거로 기능할 수 있다(주은선 외, 2017, p. 120 재인용). 대다수 연구는 재정안정성을 측정함에 있어서 단순히 수지균형 여부만이 아닌, 국가의 공적연금 지출 부담 여력을 포괄하는 보다 거시적인 맥락에서의 재정적 제약사항(financial constraint)들을 함께 검토하고 있다(〈표 2-2〉 참조)(주은선 외, 2017, p. 120). 각 연구에서 참고한 주요한 지표는 다음 〈표 2-2〉와 같다.

이러한 다각적인 평가지표는 재정적 지속가능성이 단순히 보험수리적 수지균형 차원에서만 논의되는 것이 아니며 포괄적인 분석틀에 기반할 필요가 있음을 의미한다(유희원, 2014; 주은선 외, 2017, p. 120 재인용). 특히 주목해야 할 것은 보험료를 부담할 인구와 연금을 받는 인구의 규모, 그리고 이 규모를 결정짓는 고용률과 퇴직 연령을 주목해야 한다.

〈표 2-2〉 주요 재정적 지속성 평가 지수의 평가지표

지수명	세부지표
멜버른-머서 글로벌 연금지수 Melbourne Mercer Global Pension Index	<ul style="list-style-type: none"> • 근로연령세대의 사적연금 가입비중 • GDP 대비 연금자산 수준 • 인구고령화 관련 지표: 기대여명, 연금수급연령, 노인부양비, 출산율 등 • 적립식제도(공적제도 및 강제식 사적제도 포함)의 기여부담 수준 • 55-64세 고령노동자의 경제활동참여율 • GDP대비 정부부채 비중
알리안츠 연금 지속가능성 지수 Allianz Pension Sustainability Index	<ul style="list-style-type: none"> • 인구학적 지표(노인부양비) • 연금제도 관련 지표: 급여 및 적용범위 수준, 법정·실질 퇴직연령, 적립식 제도의 강도와 적립금 수준 • 공공재정 관련 지표: GDP대비 연금지급액, GDP대비 공공부채, 복지욕구
CSIS 글로벌 고령화 준비 지수 CSIS Global Aging Preparedness Index	<ul style="list-style-type: none"> • 조세·재정·채무 여력 및 급여의존성
EU의 OMC 지표	<ul style="list-style-type: none"> • GDP 대비 총연금지출 • 고령노동자의 고용률 • 실질 퇴직연령

자료: 유희원, (2016). 공적연금제도의 재정적 지속가능성 평가, p. 8의 표 1을 인용함.

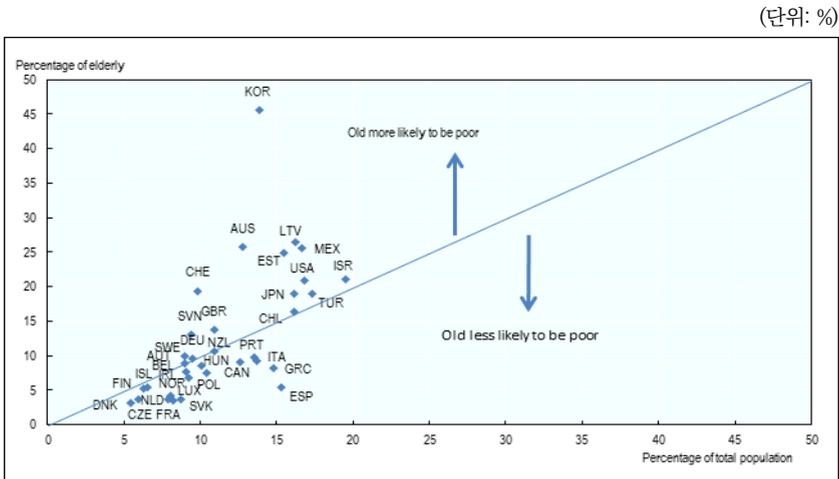
제2절 국제기구의 평가 요소를 반영한 한국의 현황

1. 노인빈곤율

2절에서는 앞서 제시한 국제기구들의 노후소득보장체계 평가 기준에 따라 우리나라 노후소득보장제도에 대해서 평가한다. 우리나라 노후소득 보장 제도의 현실을 진단하기 위해 다양한 자료를 인용하기도 하는데, 국제 비교 목적에서 주로 활용되는 OECD의 ‘한눈에 보는 연금(Pensions at a Glance)’ 보고서를 주로 이용할 것이다.

먼저 노인빈곤율을 보면 다음과 같다([그림 2-2] 참조). 노인빈곤율은 2015년 기준으로 45.7%, 전체 인구 빈곤율은 13.8%를 나타낸다(OECD, 2017, p.135). OECD 국가의 평균적인 노인빈곤율은 12.5%이며, 평균적인 전체 인구 빈곤율은 11.5%이다(OECD, 2017, p.135).

[그림 2-2] 연령에 따른 빈곤율



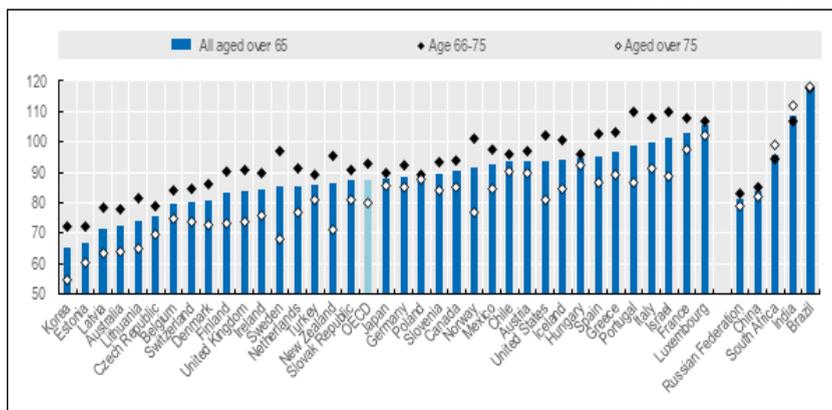
자료: OECD. (2017). Pensions at a Glance 2017, p. 135의 그림 6.4.

우리나라는 노인이 더 빈곤할 가능성이 높은 나라이다. 전체 인구의 빈곤율과 노인 빈곤율을 비교하면, 노인의 상대적 빈곤위험률은 3.3배에 이르는데 그 뒤를 이어 호주와 스위스가 2배인 것으로 나타난다. 즉, 한국은 노인이 더 가난할 가능성이 훨씬 높은 나라에 해당한다. 따라서 노인 빈곤에 대응해야 한다는 노후소득보장체계의 기능적인 측면에서 보면 우리나라 노후소득보장체제는 그 역할을 적절히 수행하고 있다고 평가하기 어렵다. 높은 노인빈곤율은 국민연금 제도가 충분히 성숙하지 못한 상황에서 소득 있는 자녀와 함께 거주하던 노인으로 구성되었던 가족 구조가 급격히 변화하였기 때문이다. 높은 노인빈곤율 문제를 완화하기 위해 기초연금제도가 도입되고, 급여의 단계적 인상이 계획되어 있다.

우리나라의 높은 노인빈곤율은 노인의 처분가능한 소득이 사회 전체의 평균적인 그것과 크게 차이하기 때문이다. [그림 2-3]은 전체 인구 소득 대비 65세 초과 노인의 소득 비율을 제시하고 있다. 우리나라는 65세 초과 노인의 상대소득 비율은 65.1%, 66세부터 75세까지 노인의 상대소득 비율은 72.2%이며, 75세 초과 노인의 상대소득 비율은 54.6%로 나타난다(OECD, 2019, p. 22). 이러한 비율은 비교대상인 OECD 국가 중 우리나라가 가장 낮다. 대부분 OECD 국가에서 전기 노인들은 본인 및 동거가족의 근로활동 등에 따른 소득이 있기 때문에 가처분 소득의 상대비율이 높게 나타난다. 그렇지만 점점 나이를 들어감에 따라 추가적인 소득원을 확보하지 못하기 때문에 노인의 상대적인 소득은 낮아진다. 그렇지만 이러한 차이가 큰 국가와 그렇지 않은 국가가 있는데, 차이가 크지 않은 국가는 전기 노인과 후기 노인의 연금 급여 차이가 크지 않은 경우라 할 수 있다. 우리의 경우에는 이와 달리 75세 이상 후기 노인의 경우에 국민연금 급여를 받는 경우가 적기 때문에 두 연령대 집단에서 상대소득 비율의 차이가 크게 나타나고 있다.

[그림 2-3] 노인의 처분가능소득 수준

(단위: 전체 집단 대비 %)



자료: OECD. (2019). Pensions at a Glance 2019, p. 22의 그림 1.5.

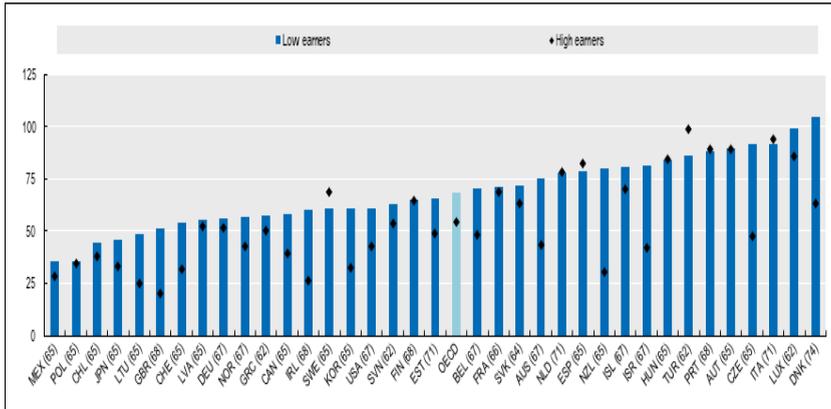
2. 연금급여의 적정성

각국 연금제도가 보장하는 평균적인 소득자의 순연금대체율은 OECD 국가 전체 평균적으로 58.6%에 이른다(OECD, 2019, p. 155). 일부 국가의 노후소득보장제도에서 재분배 기제가 작동하기 때문에 평균소득의 0.5배를 버는 저소득자의 순연금대체율은 68.3%이며, 평균소득의 1.5배를 버는 고소득자의 순연금대체율은 54.7%이다. 우리나라의 경우에는 국민연금 제도만 연금소득대체율에 적용되는데, 순연금대체율은 43.4%로 OECD 평균에 비해서 낮은 편이다. 저소득자의 순연금대체율은 60.8%이고, 고소득자의 순연금대체율은 32.6%이다. 상당히 강력한 재분배 요소가 적용됨에 따라 저소득자의 순연금대체율은 OECD 평균과 크게 차이가 없지만, 고소득자의 순연금대체율은 상당히 낮은 편이다. 이렇게 저소득자와 고소득자의 순연금대체율이 차이가 나는 국가는 영국, 아일랜드, 호주, 뉴질랜드 등이 있는데 기초연금을 중심적인 제도로 운영

하는 국가에 해당한다([그림 2-4] 참고). 이런 국가들에서 적절한 노후소득을 확보하기 위해서는 개인 또는 기업이 사적연금을 활용해야 한다.

[그림 2-4] 저소득자와 고소득자의 순소득 대체율

(단위: %)



주: 1) 민간의 준공적연금 급여를 포함한 수치임.

2) 괄호 안의 숫자는 연금수급연령을 의미함.

자료: OECD. (2019). Pensions at a Glance 2019, p. 155의 그림 5.5.

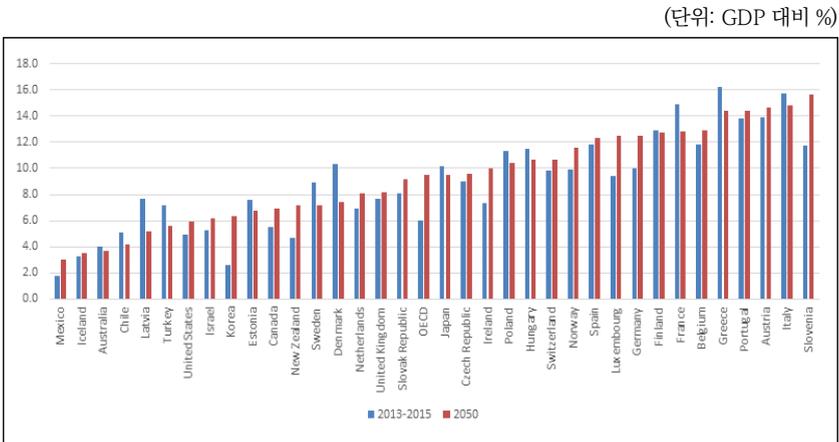
이러한 연금급여의 적정성 평가에서 저소득 노인에게 지급되는 기초연금을 포함해야 한다는 주장, 고소득 노인이 수령할 것으로 예상되는 퇴직연금을 포함해야 한다는 주장도 있다. 기초연금을 포함할 경우 보통의 저소득 노인들은 약 30만 원에 이르는 기초연금을 추가하게 되는데, OECD 연금모델에서 전체 가입자 평균소득으로 간주하는 평균소득자 소득이 약 331.67만 원이므로 약 9%의 연금소득대체율이 추가될 수 있다. 그렇지만 이러한 기초연금은 소득상위자에게는 적용되지 않으므로, 고소득자의 순연금대체율이 낮은 우리나라의 특징은 변하지 않는다. 따라서 기초연금을 포함하면 고소득자와 저소득자의 소득대체율의 격차가 더 커진다. 반대로 순수하게 소득비례 성격을 가지는 퇴직연금은 고소득 집단

과 저소득 집단의 연금소득대체율이 모두 증가하므로, 두 집단 간 격차는 줄어들 수 있다. 그렇지만 퇴직연금은 1년 이상 근로한 상용직 근로자만 가입하는 등의 포괄성 한계가 있다.

3. 미래 재정 지출의 규모

공적연금의 지출 증가는 대부분 국가에서 인구고령화의 영향을 따른다. 다음 [그림 2-5]는 각국의 2013년 또는 2014년의 공적연금 지출과 2060년의 공적연금 지출을 비교하여 제시하고 있다. 2060년 상황에서 어느 정도 차이를 보이는지를 비교하기 위해 2060년 시점에서 지출 수준이 낮은 국가 순서대로 정리하였다.

[그림 2-5] 연금에 대한 공적지출의 전망(2013, 2050)



주: 호주는 2055년의 값을 2050년 값으로 인용하여 작성함.

자료: OECD. (2017). Pensions at a Glance 2017, p. 147의 표 7.5를 그림으로 작성함.

우리나라는 공적연금지출이 GDP 대비 2.6%에서 시작해서 2050년에는 GDP 대비 6.3%를 보일 것으로 전망된다. 우리나라 공적연금이 2013

년 즈음 여전히 성숙하는 단계에 있었기 때문에 제도가 어느 정도 성숙한 이후인 2050년과 비교한 두 시점에서의 지출 수준 차이는 크게 나타난다.

그림에서 보면 2013년 수준에서의 지출이 미래 지출보다 높은 국가들이 있는데, 라트비아, 스웨덴, 덴마크, 프랑스, 그리스 등이 대표적이다. [그림 2-5]에 제시된 OECD 국가 평균값은 2013년 8.9%에서 2050년에는 9.5%로 전망된다. 같은 기간 28개 EU 국가의 평균 지출은 11.3%에서 11.4%로 크게 늘지 않는 것으로 전망된다(OECD, 2017, p. 147). 인구학적 변화를 설명하는 제도부양비가 늘어남에도 지출을 통제할 수 있는 것은 급여연동 방식, 재평가 방식, 급여산식을 낮추고 수급개시 연령을 연장하는 등으로 미래 연금수급자에 대한 급여를 낮추는 방식을 도입하였기 때문이다.

그림의 공적연금 지출에는 우리나라는 국민연금 급여지출만 포함하고 있다. 그래서 기초연금을 추가하게 될 경우의 지출 수준도 생각해볼 필요가 있다. 우리나라 기초연금 지출은 2050년 무렵 GDP의 약 1.1% 수준이 될 것으로 전망되는데, 이러한 기초연금 지출을 고려하더라도 공적연금 지출이 차지하는 비율은 OECD 국가 평균을 하회할 것으로 예상된다(〈표 2-3〉, 〈표 2-4〉 참조).

따라서 미래 재정지출의 규모라는 측면에서 보면 국가 전체적으로 볼 때 공적연금의 역할 확대의 가능성은 어느 정도 있는 것으로 판단해 볼 수 있다. 그렇지만 GDP 대비 공적연금 지출 비율이 높아지는 시점이 부양비가 높아진 상황임을 염두에 둘 필요도 있다. 즉 공적연금의 재정지출을 늘릴 수는 있지만 어떤 형태로 늘리는 것이 바람직할 것인지에 대한 검토가 필요한 상황이다.

〈표 2-3〉 2020~2024년 국가재정운용계획 중 기초연금 의무지출 전망

(단위: 억 원, %)

구분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
총 의무지출	2,556,479	2,672,850	2,825,373	2,956,833	3,142,308
복지분야 법정지출	1,196,633	1,315,370	1,398,655	1,487,701	1,606,394
기초연금 의무지출	131,765 (11.0)	149,635 (11.4)	158,292 (11.3)	166,545 (11.2)	175,253 (10.9)

주: 괄호는 복지분야 의무지출 대비 기초연금 의무지출의 비율임.

자료: 기획재정부(2020). 2020~2024년 국가재정운용계획, p.32의 표 중 해당 내용만 발췌하여 작성함.

〈표 2-4〉 복지분야 의무지출 GDP 대비 비율

(단위: 조 원, %)

구분	2020년	2030년	2040년	2050년	2060년	2070년	연평균 증가율
복지분야	127.5 (6.6)	193.2 (8.0)	263.8 (9.4)	333.0 (10.6)	393.7 (11.5)	437.6 (12.0)	2.5
국민연금	29.2 (1.5)	58.6 (2.4)	102.5 (3.7)	154.0 (4.9)	204.7 (6.0)	242.1 (6.6)	4.3
기초연금	13.3 (0.7)	22.3 (0.9)	30.1 (1.1)	33.8 (1.1)	34.1 (1.0)	32.5 (0.9)	1.8

주: 1) 괄호 안 내용은 GDP 대비 비율임.

2) 전망액은 2020년 불변가격이며, 연평균 증가율은 경상가격의 연평균 증가율에 비해 낮게 나타남.

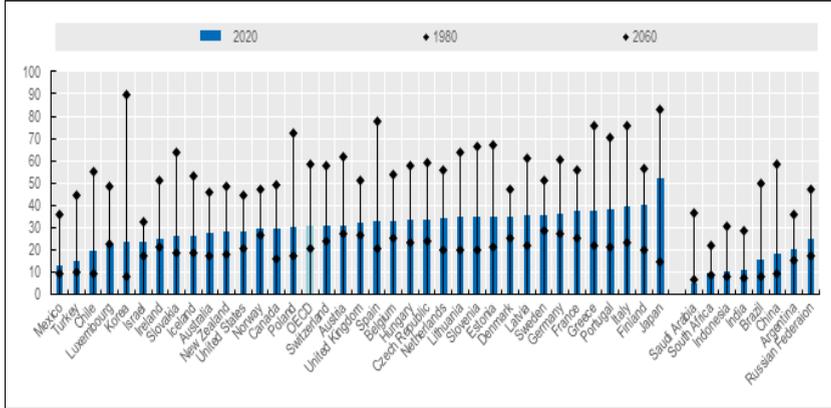
자료: 국회예산정책처(2020a). 2020 NABO 장기 개정전망, p. 40의 표 18 중 해당 내용만 발췌하여 작성함.

4. 세대 간 인구 규모

우리나라는 2060년경에 OECD 국가 중에서 가장 노인부양비가 높은 나라가 될 전망이다. [그림 2-6]을 보면 근로연령대(20세부터 64세) 인구 대비 노인 인구의 비율이 2060년 89.7%에 이를 것으로 예상된다. 이는 만약 부과방식 연금제도를 운영한다면 2060년 시점에서 근로연령 인구가 부담하는 몫이 가장 큰 나라가 우리나라일 수 있음을 의미한다.

[그림 2-6] 근로연령(20~64세) 인구 대비 노인 인구의 비율

(단위: %)



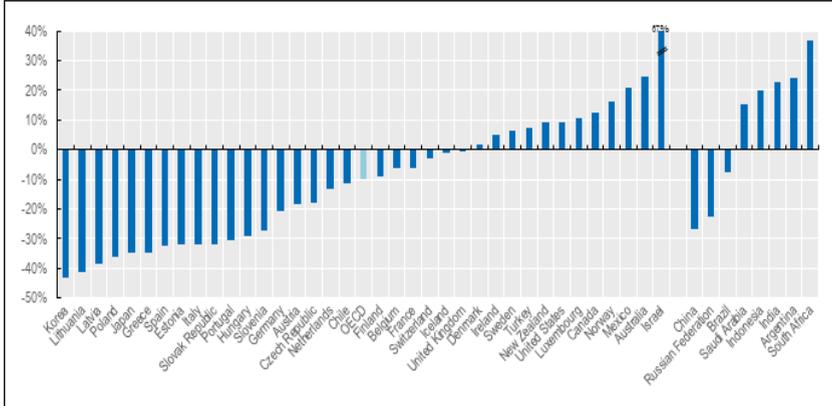
자료: OECD. (2019). Pensions at a Glance 2019, p.20의 그림 1.2.

노인부양비의 급격한 증가는 평균수명이 늘어남에 따라 고령 인구가 증가하는 것과 근로 연령대 인구의 감소에 따라 나타날 수 있다. 우리나라는 심각한 저출산을 계속 경험하면서 근로 연령대 인구의 감소가 매우 심각하다. 대부분 OECD 국가에서 근로연령 인구(20세~64세)는 2060년에 2020년 대비 10% 감소할 예정이다(OECD, 2019, p. 19). 그렇지만 우리나라는 그 감소비율이 43%에 달한다([그림 2-7] 참조).

따라서 우리나라의 인구 구조 변화에 대응하기 위해서는 현재 근로 연령대 인구가 어느 정도 수준으로 풍요로운 노후를 맞이할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 만약 그렇지 않다면 지금보다 적어진 미래의 근로 연령대 인구가 지금보다 훨씬 많아진 미래의 노인 세대를 부양해야 하는 상황이 발생할 수 있다.

[그림 2-7] 근로연령대(20-64세) 인구의 감소 비율(2020년과 2060년 비교)

(단위: %)



자료: OECD. (2019). Pensions at a Glance 2019, p.20의 그림 1.3.

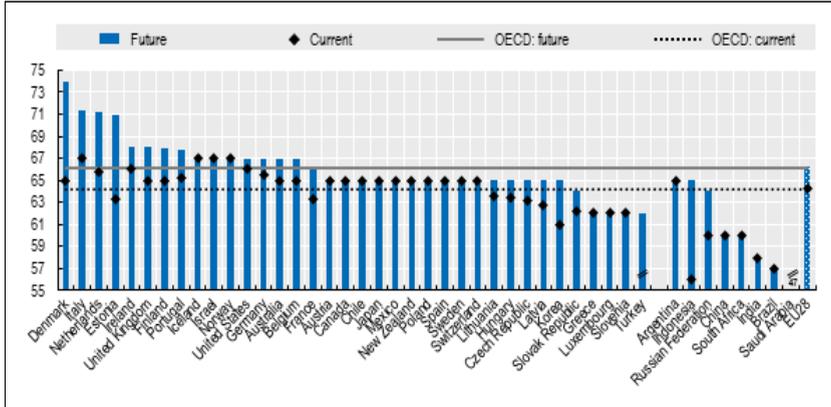
5. 고령자의 노동시장 참여

미래 노년부양비가 증가하는 상황에서 공적연금의 재정적 지속가능성을 확보하는 한 가지 방법은 연금 기여자의 수를 늘리고 연금 수급자의 수를 줄이는 것이다. 연금 기여자의 수를 늘리는 방법은 노동시장 참가율을 높여서 전체적인 기여자를 많게 하는 방법이 있고, 연금수급 연령을 조정해서 연금 기여기간을 늘리는 방법도 생각해볼 수 있다. 연금수급 연령을 조정하는 것은 동시에 연금 수급자를 줄이는 효과도 가져온다.

별도의 급여 삭감이 없이 연금 수급이 가능한 연령을 정규퇴직연령이라고 하며, 현재 64.2세인 OECD 국가의 평균적인 정규퇴직연령은 미래에는 66.1세로 높아질 전망이다. 우리나라는 2020년 현재 62세이며, 2034년에는 65세의 수급연령이 적용될 전망이다. 현재까지 수급연령 조정은 논의되고 있지 않아서 현재 또는 미래에 연금 수급연령은 다른 나라들과 비교하여 높은 편이라고 할 수 없다([그림 2-8] 참조).

[그림 2-8] OECD 국가의 정규퇴직연령

(단위: 세)

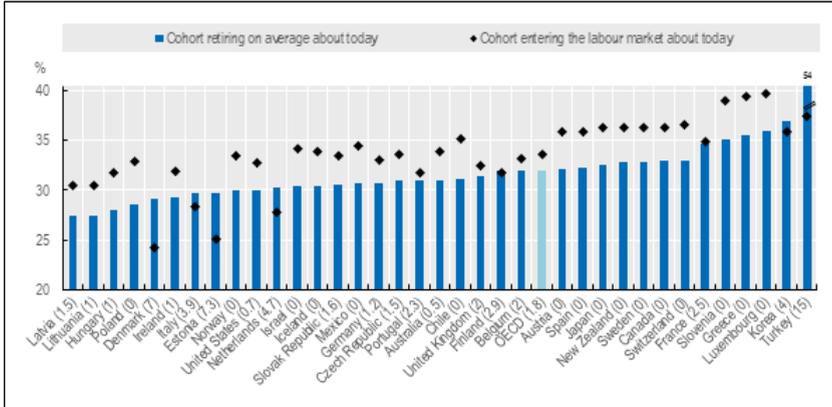


주: 정규퇴직연령은 22세에 입직한 사람이 완전한 연금경력을 가지고 퇴직하는 연령을 의미함
 자료: OECD. (2019). Pensions at a Glance 2019, p.27의 그림 1.10.

정규퇴직연령은 높지 않은 편이지만 평균수명이 긴 우리나라는 연금수급 이후의 기간이 다른 나라에 비해서 매우 길다. 우리는 2033년까지 수급연령을 65세로 조정하기로 하였으므로 추가적인 수급연령 조정은 그 이후에나 논의가 가능한 상황이다. 이에 따라 연금수급 연령을 조정하는 것은 미래 세대의 기대한 급여를 낮추는 효과를 가져오게 된다. 또한, 연금수급 연령의 조정은 노동시장의 주된 퇴직 이후의 불안정한 노후를 더욱 위태롭게 할 수 있다. 그럼에도 퇴직 이후 연금 수급 기간이 점점 길어지게 된다면 재정적 지속성 확보를 목표로 하여 평균수명의 증가에 따른 연금급여를 감액 조치가 취해질 수 있으며, 또는 수급 연령을 조정하는 조치가 불가피할 수 있다. 이 중 연금 수급 연령의 조정은 근로연령대 인구의 감소에 따라 연금의 재정적 지속성 확보 측면이 아닌 노동시장 유지 차원에서 검토될 필요도 있다.

[그림 2-9] 성인 기간 대비 은퇴연령 기간

(단위: %)



자료: OECD. (2019). Pensions at a Glance 2019, p. 28의 그림 1.11.

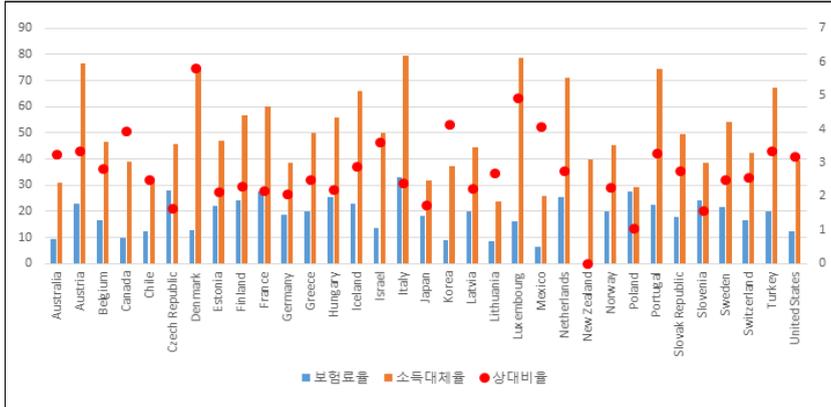
6. 연금기여율

공적연금의 기여율은 OECD 국가 내에서 매우 다양하다. 이는 각국 연금제도의 특징이 다르기 때문이기도 하다. 2018년 기준으로 평균소득자(근로자에 한정)의 실질 연금 기여율은 OECD 국가 평균적으로 18.1%에 이른다(OECD, 2019, p. 33). 호주, 캐나다, 한국, 리투아니아, 멕시코는 보험료율이 낮은 국가에 해당한다.

다음 [그림 2-10]은 각국의 연금기여율 및 연금기여율과 소득대체율의 상대비율을 제시하고 있다. 이때 연금기여율은 연금보험료로 한정하기 어려운 사회보장기여금 방식을 적용하고 있는 아일랜드, 영국, 스페인의 사례는 제외하였다. 한편 소득대체율의 경우에는 조세를 이용한 기초연금 부분이 해당하는 국가가 있을 수 있다. 이 경우에는 상대적인 비율이 높아질 것이다. 이런 점을 감안하더라도 우리나라는 연금기여율은 낮고, 소득대체율은 높은 국가에 해당한다.

[그림 2-10] 연금기여율과 소득대체율의 상대비율

(단위: %, 배)



주: 소득대체율은 평균소득자의 총소득대체율을 이용하였음.

자료: OECD. (2019). Pensions at a Glance 2019, p. 33의 그림 1.15의 데이터 및 p. 151의 표 5.3의 데이터를 이용하여 작성함.

제3절 기존 평가 요소들의 적용 및 한계점

국제적인 기준에서 우리의 공적 노후소득보장 체계는 몇 가지 특징을 보이며, 이에 따른 개혁의 방향도 대체적으로 합일하고 있다고 할 수 있다. 그렇지만 그 수단에 대해서는 이견이 존재한다.

첫째, 노인빈곤율이 매우 높아서 현세대 노인의 빈곤 문제에 대한 적극적인 개입이 필요하다. 현세대 노인의 빈곤 문제는 국민연금의 미성숙이 주요한 원인이지만, 국민연금이 성숙한다고 하더라도 노인 빈곤 문제가 크게 개선되기는 어렵다. 이에 대한 대응으로는 즉각적으로 노인 빈곤에 개입할 수 있는 기초연금의 증액이 검토된다. 이에 따라 기초연금은 2021년부터는 30만 원으로 증액될 예정이다. 그렇지만 이에 더해서 기초연금을 추가 증액해야 한다는 논의도 진행되고 있다. 다만 이러한 증액

이 타당한지, 아니면 국민연금을 미확보한 노인들 대상으로 선별적으로 증액하는 것이 타당한지 검토가 필요한 것으로 보인다.

둘째, 공적연금의 미래 재정지출 규모는 그렇게 높은 수준은 아니며, 공적연금 제도의 확대 여지가 어느 정도는 있음을 의미한다. 다만 이러한 재정지출을 지속가능한 형태로 갖춰갈 필요가 있는데, 어느 특정한 세대가 하게 하는 것은 타당하지 않으며 특히 후 세대 인구의 규모가 줄어드는 상황임을 고려해서 사전적으로 현세대도 추가적인 부담을 함으로써 세대 간 부담의 균형을 맞추기 위한 노력을 해야 할 것으로 판단된다.

셋째, 우리 국민연금의 연금기여율은 소득대체율 대비 매우 낮은 편이며, 이에 따라 연금기여율을 높여야 한다. 다만 연금기여율을 어느 시점에서 높이느냐는 정치적 판단을 해야 할 것으로 보인다. 그렇지만 연금보험료를 부담해야 하는 근로 연령대 인구가 줄어들기 이전에 이러한 조치를 실시할 필요가 있으며, 이를 통해서 재정적 지속가능성을 확보해 놓는 것이 필요하다.

넷째, 우리 국민연금의 소득대체율이 높은 것인지 아니면 낮은 것인지에 대해서는 명확한 답을 내놓기 어렵다. 현재 노인들의 소득 수준이 낮은 것은 연금 가입 기간이 길지 않다는 사실이 반영된 것이고, 미래에는 낮아진 소득대체율에 따라 적정 급여의 확보를 어렵게 할 것이다. 한편으로 국민연금제도는 재분배 요소로 인해 저소득층과 고소득층의 소득대체율이 차이가 큰 편이면서 또한 기초연금이 작동하고 있다. 이렇듯 연금체계라는 큰 틀에서 윤석명(2012)은 2001년과 2012년 OECD가 제시한 연금개혁 권고안을 바탕으로 한국의 기초(노령)연금과 국민연금의 재구조화 방안을 이야기한 바 있다. 한편 기여기반 사회보험인 국민연금의 실질적인 소득대체율은 가입 기간에 따라 달라지며, 이에 주은선 외(2017), 오건호(2019)에서는 다양한 소득대체율 기준들을 적용하여 계층별 연금

개혁의 효과를 분석하였다. 또한, 권혁진, 류재린(2018), 권혁진(2020)의 연구에서는 국민연금 적정성 제고 및 재정안정화 조치의 효과를 판단하고자 각기 다른 소득대체율과 보험료율을 가정하여 미시 시뮬레이션을 실시하였으며, 이다미, 정창률(2019)은 대표행위자모형을 활용하여 소득대체율을 45%로 인상할 경우, 급여상승 효과를 분석한 바 있다.

이처럼 국제기구들의 평가지표들을 기준으로 국내 연금개혁의 여러 대안들을 분석한 연구들이 계속 진행되고 있지만, 한국 연금제도의 적절성을 판단하는 가장 합리적인 준거 지표를 바탕으로 분석하였다고 보기는 어렵다. 대체로 40년 가입 시 소득대체율 수준 - 이론적 소득대체율 - 을 가지고 공적연금이 제도 본연의 목표를 충실하게 이행하고 있는가를 판단하는 것이 일반적이지만 각국의 연금체계가 갖는 이질성, 고령근로와 같은 노동시장 환경 변화, 자산 비중의 확대 등 여러 제도적 상황을 함께 고려하지 못하기 때문이다. 이 같은 맥락에서 주은선 외(2017)는 통상적으로 활용되는 소득대체율 기준을 적용하기에 국민연금만을 포함하여 추정하는 소득대체율은 현실성이 떨어지고, 제도의 미성숙으로 인해 낮은 포괄범위(coverage)의 문제를 반영하지 못한다고 지적하고 있다. 한편 국제 비교에서는 대체로 공적연금을 기준으로 하고 있지만, 사적연금이 준의무적(quasi-mandatory)으로 적용되는 경우도 포함하기 때문에 그 결과가 현실과는 다르게 왜곡되는 경우가 발생하기도 한다(이다미, 정창률, 2019). 즉, 소득대체율은 각국의 다른 사회경제적 상황과 연금체계를 고려할 때 급여 적절성을 판단할 수 있는 단독적인 준거로 작용하기는 어려운 것으로 판단된다.



제3장

주요 노후소득보장제도별 현황 분석

제1절 들어가며

제2절 노후소득보장 제도 현황

제3절 노인가구의 소득 구성 특성 분석

제4절 소결

제 3 장

주요 노후소득보장제도별 현황 분석

제1절 들어가며

3장에서는 노후소득보장제도별로 현황과 추이를 제시하고 평가하고자 한다. 다양한 개혁 담론은 현재 제도에 대해 다른 평가를 하고 있다. 해결해야 하는 사회문제를 구성하는 방식이 다르기 때문이다. 예를 들어, 노후소득 확보의 보편성을 강조하는 입장에서 보면 사회보험 방식 국민연금 은 심각한 사각지대 문제를 가지고 있다. 임금근로자 중 비정규직의 국민연금 가입률은 낮은 소득 수준과 짧은 근로기간에 따라 근로자 본인 및 사용주의 국민연금 가입 회피 유인이 존재한다. 이런 이유로 정규직의 가입률에 비해 비정규직의 가입률이 낮게 나타난다. 자영업자의 경우에도 유사하다. 이러한 종사상 지위에 따른 국민연금 가입의 차이는 은퇴 이후 노후소득보장 차이를 키운다.

이러한 상황에서 노후소득보장의 보편성을 강조하는 입장에서 비기여 방식 제도를 선호한다. 노동시장의 유연성이 증가하는 상황에서, 특히 정규직 고용의 형태가 줄어드는 상황에서, 기여방식 제도보다는 비기여 방식 제도의 역할을 키워서 대응하는 것이 노후보장의 보편성을 확보하는데 유리하다고 보는 것이다. 특히 노동시장 참여 자체에 제약이 있는 여성들의 연금수급권 확보를 위해서도 비기여방식 제도는 필요하다고 본다.

그렇지만 노후소득의 적절성을 강조하는 입장에서 보편적 급여 방식은 적절한 급여를 보장하기 어렵고, 특히 생애소득의 대체를 목표로 한다고 할 때 정액의 보편적 급여는 적절성 확보의 가능성을 더욱 낮춘다. 따

라서 이들은 사회보험 방식을 유지하는 것이 바람직하다고 본다. 그렇지만 현재의 국민연금 가입 사각지대에 따라 적정 급여의 확보가 쉽지 않은 집단이 존재한다. 따라서 이러한 입장에서는 가입 사각지대를 줄이기 위한 제도적 지원들(보험료 지원, 크레딧 지원)이 적절한 수준에서 필요하다고 본다.

노후소득보장제도 개혁방안을 제시하는 연구들은 우리나라 노후소득 보장제도의 현황과 한계를 적시하고 그에 따른 개선 대안을 제시한다(예를 들어, 김상호 외, 2015). 뒤이어 4장에서 다룬 노후소득보장 개혁 담론들이 제시하는 노후소득보장제도의 현황을 정확하게 이해할 필요가 있다. 여기서 다루는 현황 분석 내용은 주요한 개혁방안들에서 검토하고 있는 최신 자료들이므로, 이후 개혁 담론 분석 논의에 참고할 수 있을 것이다.

제2절 노후소득보장 제도 현황

1. 국민연금

가. 국민연금 가입 현황

다음 [그림 3-1]은 2019년 12월 말 기준 공적연금의 가입 실태를 제시하고 있다. 2019년 12월 말 18-59세 총 인구 중 국민연금 보험료 납부자는 약 1737만 9천여 명이다(국민연금연구원, 2020). 해당 연령대 총 인구가 3212만 9천 여 명임을 고려하면, 54.1%가 국민연금에 보험료를 납부하고 있다고 볼 수 있다. 경제활동 인구 대비 비율로 보면 보험료 납부자는 약 75.0%이다. 다만 비경제활동인구의 일부가 국민연금에 지역

가입 또는 임의가입하는 경우가 있으므로 경제활동 인구 대비 보험료 납부자의 실질 비율은 이보다 낮을 것으로 예상된다.

[그림 3-1] 공적연금 가입실태(2019년 12월말 기준)

(단위: 천 명, %)

18-59세 총인구 32,129천명						
경제활동인구 23,167천명						
비경제 활동인구 8,705천명	국민연금 가입자 21,718천명					특수지역 연금 가입자 1,706천명
	지역가입자 7,232천명			사업장가입자 14,157천명	임의가입자 329천명	
	납부예외자 3,277천명	소득신고자 3,955천명				
		장기체납자 1,062천명	보험료납부자 2,893천명			
	소계 13,044천명			소계 17,379천명		
총인구 대비 비율(%)	27.1	10.2	3.3	54.1	5.3	
경제활동인구 대비 비율(%)		14.1	4.6	75.0	7.4	

주: 1) 국민연금가입자와 특수지역연금가입자의 합이 경제활동인구를 초과하는 것은 비경제활동인구 중 일부가 국민연금에 가입하고 있기 때문임.

2) 비경제활동인구, 특수지역연금 가입자는 통계청 경제활동인구조사 자료이며, 국민연금 가입자는 국민연금 통계 자료임.

자료: 국민연금연구원(2020). 2019 국민연금 생생통계 Fact Book, p.21의 표 4를 재구성함.

2019년 말 기준 국민연금 가입자 2221만 6천여 명 중 사업장 가입자는 1415만 8천 여 명이며, 지역가입자는 723만 2천여 명, 이외에 임의가입자 및 임의계속가입자가 약 82만 7천여 명이다(국민연금공단, 2020a, p.2). 2019년 기준 사업장가입자의 당해 연도 징수율은 98.05%이며, 지역가입자의 징수율은 고지 대비 징수 월수 기준으로 69.11%이다(국민연금공단, 2020a, pp. 138-139). 이 비율은 [그림 3-1]에서 보는 바와 같이 지역가입자 중 실제로 보험료를 납부하는 사람의 비율에 가깝다. 특수

직역연금까지를 고려하면 공적연금의 가입률은 경제활동인구 중 82.4%에 이른다. 한편 납부예외자의 추후 납부 가능성을 고려하면 최종적으로 특정 시점별 보험료 납부율은 더 높을 것으로 예상할 수 있다.

노후소득보장체계를 설계함에 있어 장기적으로 더 많은 사람을 경제활동에 참여하게 하는 것은 부과방식 비용률을 낮추는 등의 효과를 가져올 것으로 기대된다. 이와는 별개로 경제활동인구의 국민연금 가입률은 사회보험 제도인 국민연금 제도가 효과적으로 기능하고 있는지를 평가하는 한 척도이다. 사회보험 방식은 가입하여 기여한 사람에게 급여 자격을 준다. 따라서 가입 대상자 중에서 미가입하거나, 또는 가입하였더라도 보험료를 납부하지 않는 사람이 많다면 제도 설계가 잘못되었거나, 제도를 효과적으로 운영하지 못하고 있다고 평가할 수 있다.

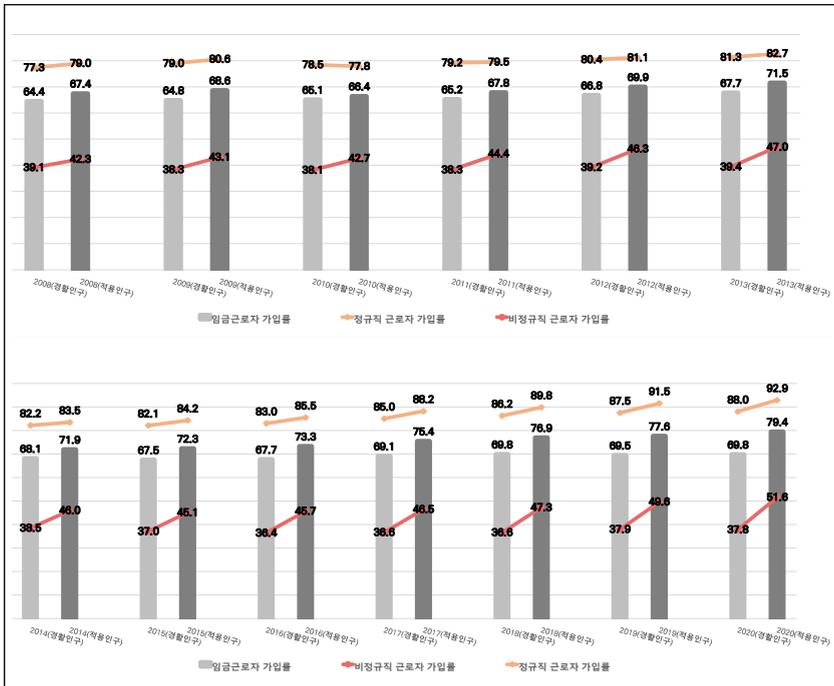
다음 [그림 3-2]는 2008년부터 2020년까지 임금근로자의 국민연금 사업장 가입 현황을 제시하고 있다. 각 연도별 그래프에서 제시하는 첫 번째 값은 전체 경제활동인구를 모수로 한 사업장 가입률(비정규직 근로자, 정규직 근로자 각각)이며, 두 번째 값은 국민연금이 적용되는 실질적인 가입인구를 대상으로 한 사업장 가입률을 제시하고 있다. 국민연금은 만 60세 이상 근로자, 특수직역연금가입자의 경우는 가입 대상이 아니므로 이들을 제외하고 별도로 계산한 결과이다. 통계청이 「경제활동인구조사 부가조사」 자료를 이용한 공개하는 사회보험 가입률이 첫 번째 값에 해당한다.

[그림 3-2]의 가입 현황을 보면, 국민연금 적용대상 인구의 가입률이 경제활동인구 중 가입률에 비해 현저히 높다. 예를 들어, 2020년을 기준으로 보면 경제활동인구 중 국민연금 사업장 가입률은 69.8%로 나타나는데, 국민연금 적용대상 인구의 국민연금 사업장 가입률은 79.4%로 높아진다. 또한, 정규직 근로자의 경우에 이 비율은 88.0%에서 92.9%로 높

아지고, 비정규직 근로자의 경우에는 37.8%에서 51.6%로 높아진다. 특히 비정규직의 사업장 가입률이 경우에는 2008년 이후 두 값의 차이가 커지고 있는 것도 알 수 있다. 이러한 차이의 확대는 전체 경제활동인구 중에서 국민연금의 당연적용 대상이 아닌 60세 이상 인구가 점차 증가하고 있으며, 특히 고령자들의 노동시장 참여가 비정규직 형태로 증가하고 있다는 사실이 반영된 것이라고 할 수 있다. 특히 국민연금 적용대상 비정규직의 국민연금 사업장 가입률은 2008년 42.3%에서 2020년에는 51.6%까지 확대되었다는 것도 주목해볼 변화이다.

[그림 3-2] 임금근로자(경활인구, 적용인구)의 국민연금 사업장 가입 현황

(단위: %)

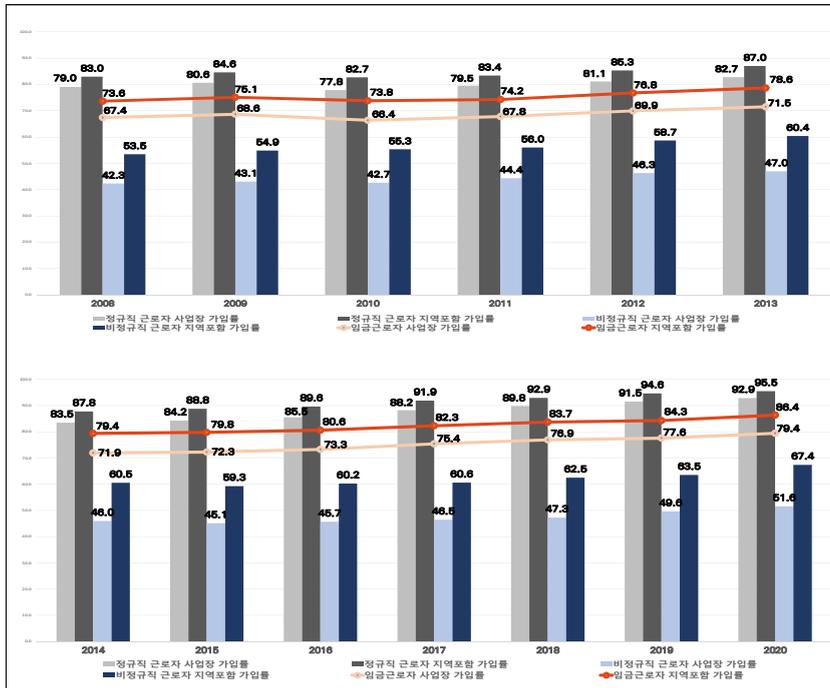


주: 적용인구는 60세 이상 연령, 특수지역연금가입자 등을 제외한 이들의 가입률을 의미함.
 자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사 근로형태별부가조사를 분석하여 작성함.

많은 근로자들은 국민연금에 사업장 가입이 여의치 않을 때 불가피하게 지역가입을 선택한다. 이는 가입자 개인이 노후소득을 확보할 필요를 인식하여 자발적으로 선택하였을 수 있거나, 아니면 최근 소득 원천 자료에 대해 관련 기관 간의 공유가 진행되면서 가입자 관리 차원에서 지역가입으로 유도하는 비율이 높아진 결과일 수 있다. 물론 지역가입의 경우에는 보험료 납부가 충분치 않을 가능성이 있지만, 그럼에도 우리가 제도 운영의 효과성을 평가하고자 한다면, 이렇게 지역가입하는 비율까지 함께 고려해야 할 필요가 있다.

[그림 3-3] 국민연금 적용대상 임금근로자의 국민연금 가입률(사업장 가입, 지역 가입)

(단위: %)

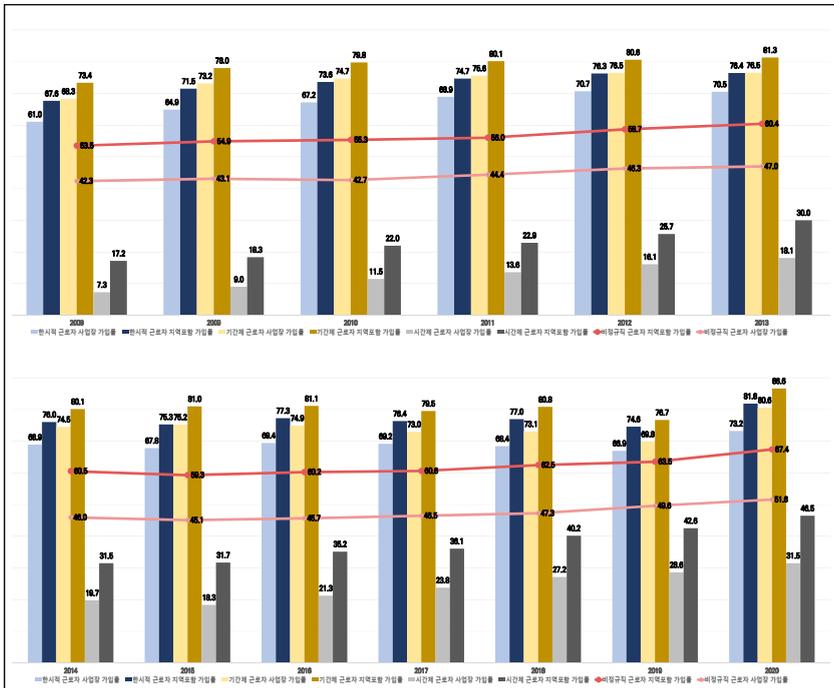


주: 60세 이상 연령, 특수직역연금가입자 등을 제외한 적용대상인구의 가입현황임.
 자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사 근로형태별부가조사를 분석하여 작성함.

[그림 3-3]은 국민연금의 지역가입을 포함한 임금근로자의 국민연금 가입률을 제시하고 있다. 적용대상 임금근로자의 국민연금 사업장 가입률은 2020년 8월 79.4%이지만 지역가입을 포함하면 이 비율은 86.4%로 증가한다. 지역가입을 포함할 경우에 비정규직 근로자의 국민연금 가입률은 67.5%로 사업장 가입률 51.6%에서 크게 증가하며, 정규직 근로자의 경우에는 95.5%로 사업장 가입률 92.9%와 큰 차이를 보이지 않는다. 지역가입을 포함한 국민연금 적용대상 비정규직의 국민연금 가입률은 2008년 53.5%에서 2020년에는 67.4%까지 증가하였다.

[그림 3-4] 비정규직 근로자의 근로형태별 국민연금 가입률

(단위: %)



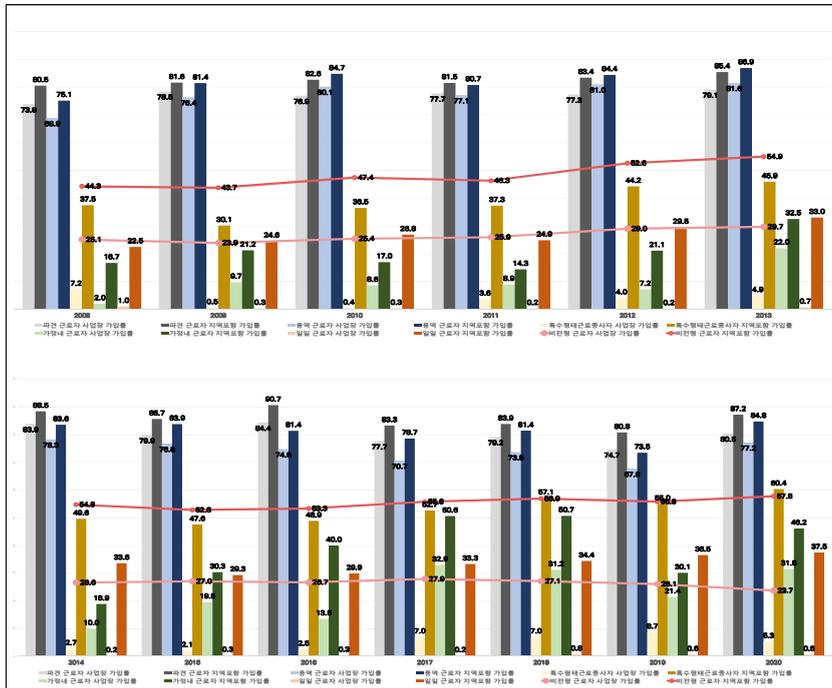
자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사 근로형태별부가조사를 분석하여 작성함.

62 노후소득보장제도 개혁 담론 분석

국민연금 사각지대 중 법적 사각지대는 보통 근로시간 기준 중심으로 설정되므로 국민연금 사각지대는 특히 시간제 근로자에서 높을 것으로 예상할 수 있다. [그림 3-4]는 적용대상 연령 비정규직 근로자의 국민연금 가입현황이다. 2020년 8월 기준으로 비정규직 근로자 유형별로 보면 한시적 근로자의 경우에는 사업장 가입률이 73.2%에서 지역가입을 포함한 가입률이 81.8%로 높아지고, 기간제 근로자는 80.6%에서 86.6%로 높아진다. 다만 시간제 근로자의 경우에는 사업장 가입률이 31.5%로 낮고, 지역가입을 포함하더라도 국민연금 가입률이 46.5%로 낮다.

[그림 3-5] 비전형 근로자의 국민연금 가입률

(단위: %)



자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사 근로형태별부가조사를 분석하여 작성함.

파견, 용역, 특수형태근로, 가정 내 근로, 일일 근로 등 비전형 근로자의 지역가입 포함 국민연금 가입률은 2008년 8월 44.3%에서 2020년 8월 57.8%로 증가했다([그림 3-5] 참조). 비전형 근로자 중 파견 근로자의 지역가입 포함 국민연금 가입률은 같은 기간 80.5%에서 87.2%로, 용역 근로자의 경우 75.1%에서 84.8%로, 특수형태근로종사자의 경우 37.5%에서 60.4%로, 가정 내 근로자의 경우 16.7%에서 46.2%로, 일일 근로자의 경우 22.5%에서 37.5%로 각각 증가했다.

고용형태별로 국민연금의 가입률에서 차이가 크게 나타나는데, 특히 고려해야할 요소 중 하나는 연령 집단에 따른 고용형태의 차이이다. 이에 [그림 3-6]에서는 연령대별로 비정규직 임금근로자의 사업장, 지역포함 국민연금 가입률을 살펴보았다. 15-19세 비정규직 임금근로자의 경우는 사례가 많지 않으므로 일단 제외하고 살펴보도록 한다. 30대의 경우 사업장 가입률은 49.2%에서 61.1%로, 지역가입 포함 가입률은 60.5%에서 76.0%로 증가했다. 40대의 경우 사업장 가입률은 33.0%에서 55.7%로, 지역포함 가입률은 48.2%에서 75.3%로 증가하였다. 50대 역시 사업장 가입률이 36.1%에서 49.2%로, 지역포함 가입률이 52.5%에서 72.1%로 증가한 것으로 나타났다.

한편, 다른 연령대가 2008년부터 최근까지 꾸준히 사업장가입, 지역가입 포함 가입률 모두 증가하는 경향을 보인 것과 달리 유일하게 20대 비정규직 임금근로자의 국민연금 가입률은 감소한 것으로 나타났다. 20대 비정규직 임금근로자의 사업장 가입률은 2008년 8월 55.2%에서 46.9%로 감소했으며, 지역가입을 포함하더라도 58.2%에서 52.4%로 감소한 것으로 나타났다.

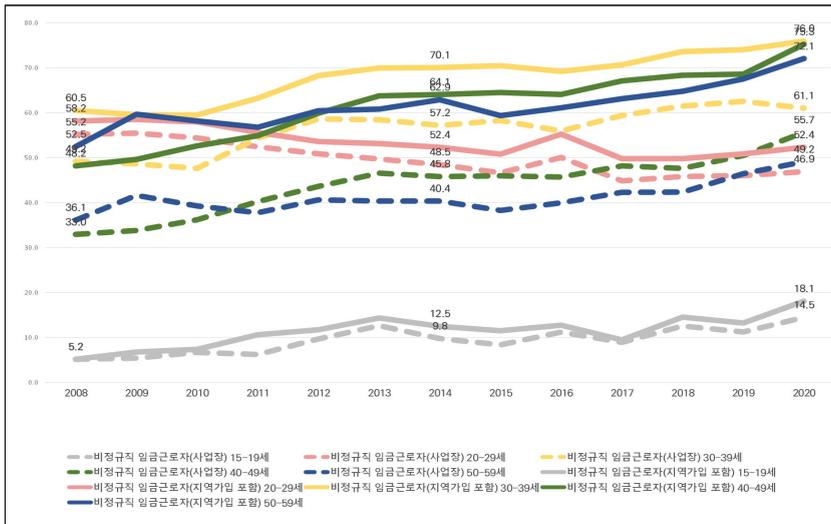
즉, 흔히 생각하는 국민연금의 사각지대는 60세 이상 경제활동인구의 국민연금 가입 제외를 고려하지 않고 계산한 결과가 한 축을 차지한다면,

64 노후소득보장제도 개혁 담론 분석

최근 20대 청년의 노동시장 참여의 특징을 국민연금 제도가 포괄하지 못한 결과가 한 축을 차지한다.

[그림 3-6] 연령대별 비정규직 임금근로자의 국민연금 가입률

(단위: %)



자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사 근로형태별부가조사를 분석하여 작성함.

이에 국민연금 미가입자의 고용특성을 살펴보도록 한다. [그림 3-7]은 미가입자 중 주업 근로시간이 15시간 미만인 사람의 비율을 각 연령대로 나타내고 있다. 전반적으로 모든 연령대에서 2008년부터 최근에 이르기까지 지난 10여 년 동안 단시간 일자리에 종사하는 비율이 증가하고 있음을 알 수 있다. 그중에서도 15-19세의 경우 2008년 8월 25.7%였던 비율이 45.3%까지 증가했으며, 20대의 경우 14.7%에서 40.1%로 단시간 근로에 종사하는 경우가 상당히 많이 증가한 것으로 보인다. 이와 같은 결과는 젊은 연령층이 불안정한 단시간 근로에 종사하는 비율이 증가함에 따라 국민연금의 가입 사각지대로 내몰리고 있음을 짐작하게 한다.

[그림 3-7] 국민연금 미가입자 특성1(주업근로 15시간 미만인 사람 비율)

(단위: %)

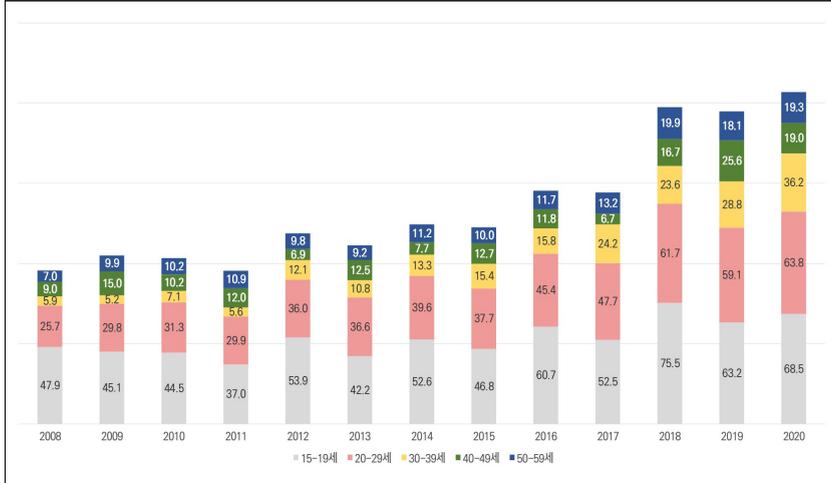


주: 지역가입을 한 사람은 제외한 미가입자 중 주업근로시간이 15시간 미만인 사람의 비율임
 자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사 근로형태별부가조사를 분석하여 작성함.

[그림 3-8]은 미가입자 중 3개월 평균 임금이 당해 연도 최저임금 기준의 80시간 근로했을 때의 임금보다 적은 사람의 비율을 연령대별 분포로 나타내고 있다. 앞의 [그림 3-7]은 근로시간 기준으로 법적 사각지대의 범주에 포함될 사람의 규모를 제시한 것임에 비해서, [그림 3-8]은 경제활동 참여에도 불구하고 저소득으로 인한 스스로의 가입 회피의 가능성을 보여준다고 할 수 있다. 2008년부터 2020년까지 대부분의 연령대에서 이 비율이 증가하는 것으로 보이거나, 특히 2018년 이후 20대 이하의 젊은 연령층을 중심으로 저임금의 일자리에 종사하는 비율이 급증하고 있다. 15-19세의 경우 2008년 8월 47.9%에서 68.5%로, 20대의 경우 25.7%에서 63.8%로 저임금 근로자의 비율이 증가한 것으로 나타났다. 이러한 저임금은 근로시간과 연계된 것일 가능성이 커서, 두루누리 사회보험료 지원 사업을 통해 저임금 근로자의 국민연금 가입을 장려하고 있음에도 불구하고 젊은 연령층의 미가입이 증가하고 있음을 보여준다.

[그림 3-8] 국민연금 미가입자 특성2(저임금자 비율)

(단위: %)



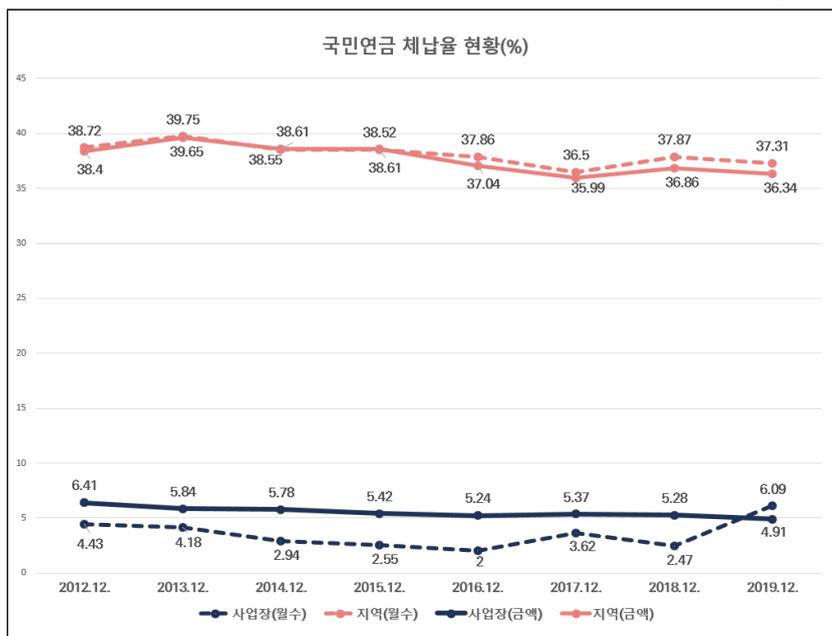
주: 지역가입을 한 사람은 제외한 미가입자 중 3개월 평균 임금이 당해 연도 최저임금 기준 80시간 근무 임금보다 적은 사람의 비율임

자료: 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사 근로형태별부가조사를 분석하여 작성함.

지금까지의 내용은 국민연금 가입과 관련한 사항으로 이것이 실제 보험료 납부로 이어지는 것은 다른 측면의 이야기다. 통계청의 국민연금통계 월별 징수 현황을 통해 국민연금 보험료 체납현황을 살펴본 결과, 2019년 말을 기준으로 사업장 가입자에 비해 지역가입자의 체납률은 약 6~7배 높은 것으로 나타났다([그림 3-9] 참조). 2019년 12월 기준, 사업장 가입자의 체납률은 금액 기준으로 4.91%지만 지역가입자의 체납률은 36.34%이다. 따라서 국민연금 지역가입을 포함할 경우의 가입률은 이러한 체납률을 고려하여 해석할 필요가 있다. 한편 최근 저출산고령사회위원회가 ‘제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025)’에 저소득 지역가입자의 국민연금 보험료 지원을 명시한 이유도 위의 결과와 무관하지 않을 것이다(저출산고령사회위원회 보도자료, 2020.12.15).

[그림 3-9] 국민연금 체납률 현황

(단위: %)



주: 각 연도별 12월 기준의 가입종별(사업장가입, 지역가입)국민연금 보험료 체납률 현황임.

자료: 1) 통계청. (2020a). 국민연금통계 월별 징수 현황-사업장가입자. https://stat.kosis.kr/statHtml_host/statHtml.do?orgId=322&tblId=DT_32202_B035&dbUser=NSI_IN_322에서 2020.12.1. 인출

2) 통계청. (2020b). 국민연금통계 월별 징수 현황-지역가입자. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=322&tblId=DT_32202_B036에서 2020.12.1. 인출

나. 국민연금 수급자 현황

국민연금의 성숙에 따라 노인인구 중 국민연금 수급자 비율은 꾸준히 증가하고 있다. <표 3-1>에서 보는 바와 같이 2008년에는 65세 이상 노인 중 21.8%의 노인만 국민연금을 수급하고 있었지만, 2018년에는 41.7%의 노인이 국민연금을 수급하고 있다. 기초연금 수급 노인의 규모는 2009년 363만여 명에서 2018년에는 512만 5천여 명으로 늘어났지

만, 인구 중 수급비율은 각각 시점에서 68.9%와 67.1%로 큰 차이가 없다. 이는 2009년 이후 기초연금이 전체 노인 중 소득 하위 70%를 지급대상으로 하고 있기 때문이며, 지급대상을 노인 중 60%로 하였던 2008년의 수급비율은 57.2% 수준이었다.

〈표 3-1〉 65세 이상 노인의 공적소득보장 수급현황

(단위: 명, %)

연도	65세 이상 인구수	기초생활보장 수급자수	기초연금 수급자수	기초연금 수급률	국민연금 수급자수	국민연금 수급률	공무원, 교직원 연금 수급자수
2008	5,069,273	382,050	2,897,649	(57.2)	1,103,007	(21.8)	149,145
2009	5,267,708	387,847	3,630,147	(68.9)	1,268,935	(24.1)	163,438
2010	5,506,352	391,214	3,727,940	(67.7)	1,428,414	(25.9)	177,597
2011	5,700,972	378,411	3,818,186	(67.0)	1,605,959	(28.2)	194,198
2012	5,980,060	376,098	3,933,095	(65.8)	1,835,624	(30.7)	214,911
2013	6,250,986	376,112	4,045,311	(64.7)	2,067,085	(33.1)	237,879
2014	6,520,607	379,048	4,353,482	(66.8)	2,238,805	(34.3)	256,720
2015	6,771,214	455,084	4,495,183	(66.4)	2,433,884	(35.9)	275,631
2016	6,987,489	420,731	4,581,406	(65.6)	2,620,621	(37.5)	298,433
2017	7,345,820	430,549	4,868,576	(66.3)	2,889,222	(39.3)	325,475
2018	7,638,574	543,256	5,125,731	(67.1)	3,186,380	(41.7)	341,546

자료: 1) 65세 이상 인구수, 기초연금수급자수는 보건복지부. (각 연도). 보건복지통계연보를 이용하여 작성함.

2) 65세 이상 기초생활보장수급자 수는 보건복지부. (2020a). 2019년 기초생활보장 수급자 현황을 이용하여 작성함.

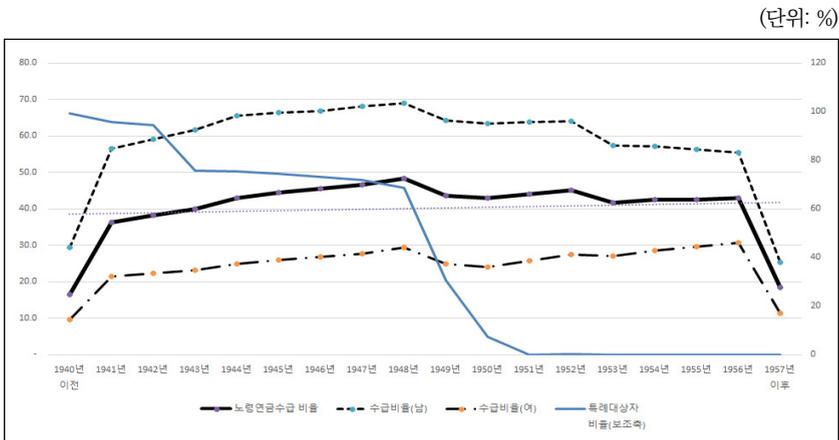
3) 국민연금, 공무원, 교직원연금 수급자수는 보건복지부. (2020b). 통계로 보는 사회보장 2019를 이용함.

이러한 국민연금의 수급률 증가가 앞으로도 계속될 것인지 확인할 필요가 있다. 이에 따라 연령대별로 노인인구 중 국민연금 노령연금 수급자 비율을 살펴보면 다음 [그림 3-10]과 같다. 각 출생년도 별로 보면 1948년생의 국민연금 노령연금 수급률이 48.2%로 가장 높았으나 이후 줄어

들어서 1956년생의 경우에는 42.9%의 수급률을 보이고 있다(정해식, 권혁진, 주은선, 최옥금, 2020, p. 195). [그림 3-10]에서 파란 선은 수급자 중에서 특례노령연금을 적용받는 인구의 비율을 제시하고 있는데, 이 비율은 1949년생부터는 크게 줄어들어서 1951년생부터는 거의 없는 것으로 나타난다. 1948년생까지는 노령연금 수급비율이 증가세를 보이다가 이후 정체하는 것은 이러한 영향 때문으로 판단된다.

노령연금 수급 비율에서는 남녀 차이가 있는데 이는 기여형 국민연금 제도의 특징이라 할 수 있다. 수급률이 가장 높은 1948년생을 기준으로 보면 남성은 69.1%의 수급률을, 여성은 29.5%의 수급률을 보인다(정해식 외, 2020, p. 196). 이러한 남녀 수급률 차이는 점차 줄어들어 1956년생의 경우 남성은 55.4%, 여성은 30.7%를 나타내고 있다(정해식 외, 2020, p. 196).

[그림 3-10] 출생연도별 국민연금 노령연금 및 특례노령연금 수급자 비율
(2018년 12월 말 기준)

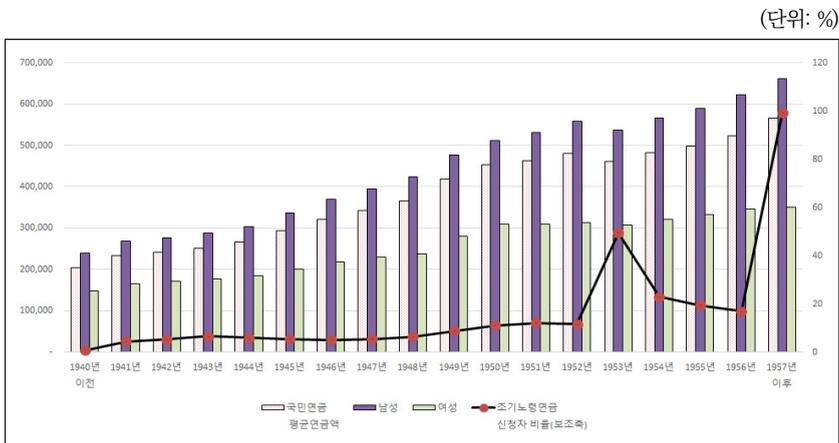


자료: 정해식, 권혁진, 주은선, 최옥금. (2020), 노령층 소득보장제도 재구조화 방안, p. 196.

국민연금은 기여형 연금제도이므로 경제활동에 참가하여 국민연금에 기여할 가능성이 높은 남성 집단에서 수급률이 높고, 이에 비하여 경제활동 참여의 경력이 짧고 단절적일 가능성이 높은 여성 집단에서 수급률이 낮다. 비교적 최근에 가까운 수급 연령 집단에서 이 차이가 줄어들고는 있지만, 여전히 차이는 존재한다. 이와 같은 경제활동 참여 특성의 남녀 차이는 연금급여 수준의 차이도 가져온다.

다음 [그림 3-11]에서 보듯이 성별 노령연금액 차이는 점차 커져서 1956년생의 경우에 성별 노령연금액 차이는 27만 6천여 원에 이른다(정해식 외, 2020, p. 197). 이러한 성별 연금액 차이는 추후 기초보장과 관련한 이슈를 등장시킬 것으로 예상된다. 가구 단위의 소득보장을 지향하는 기초보장제도 내에서 연금수급자가 1인, 또는 부부 각각으로 존재할 때 이들의 연금급여 수준에 따른 역차별의 문제를 가져올 수 있다. 따라서 공적 연금의 전반적인 재구조화 논의를 펼치고자 할 때는 이러한 성별 수급률의 차이가 가구 단위로 결합하여 존재할 때를 고려해야 할 것으로 보인다.

[그림 3-11] 출생연도별 국민연금 노령연금액 및 조기노령연금 수급자 비율 (2018년 12월 말 기준)

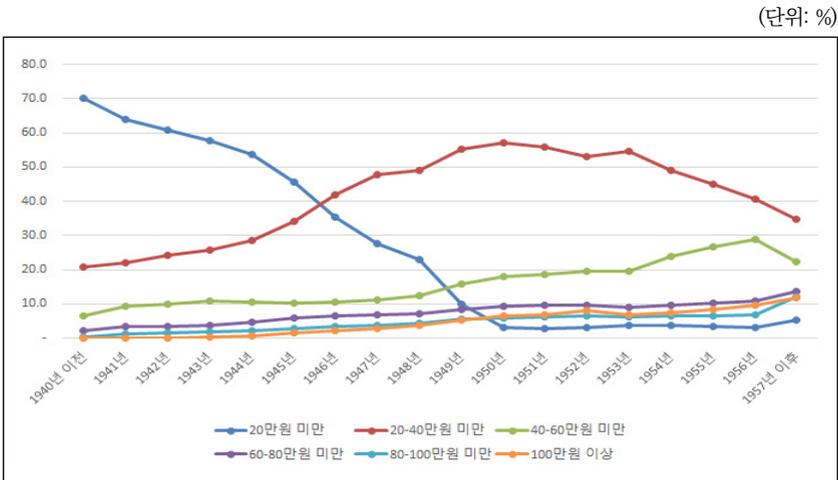


자료: 정해식, 권혁진, 주은선, 최옥금. (2020), 노령층 소득보장제도 재구조화 방안, p. 197.

마지막으로 [그림 3-12]는 수급자의 연금액 분포를 제시하고 있다. 1945년 이전 출생자의 연금액은 20만 원 미만이 많았지만, 이후 출생연도에서는 20만 원에서 40만 원 수준이 가장 많은 것을 알 수 있다. 한편 1950년생 이후 출생연도 집단에서 20만 원 미만 연금수급자는 거의 없는 것으로 나타나고, 대신에 40만 원에서 60만 원 수급자 비율이 점차 증가하는 것도 확인할 수 있다. 1957년 이후 출생자의 경우 연금액이 60-80만 원자인 비율이 13.6%, 80-100만 원인 자의 비율이 12.0%, 100만 원 이상인 비율이 11.9%로 나타나고 있다(정해식 외, 2020, p. 199).

이러한 국민연금액 분포는 국민연금수급자에 한정하여 작성한 것이라는 점, 국민연금의 소득대체율이 상당히 높았던 시기에 국민연금에 가입한 효과일 수 있다는 점을 고려해야 한다. 그렇지만 적정노후소득보장 수준을 고려하고자 할 때, 국민연금 급여액이 60만 원 이상인 사람의 비율도 수급자 중 약 37.6%에 이른다는 점을 고려해야 한다.

[그림 3-12] 출생연도별 국민연금 연금액 분포



자료: 정해식, 권혁진, 주은선, 최옥금. (2020), 노령층 소득보장제도 재구조화 방안, p. 199.

다. 국민연금 가입자 지원제도 현황

저소득근로자의 국민연금 가입 지원을 위해 두루누리 사회보험 지원 사업이 실시되고 있다. 두루누리 사회보험료 지원사업은 2012년부터 실시되었으며, 2020년에는 월 소득 215만 원 미만 소득자에 대해서 신규 가입자의 경우에는 보험료를 최대 90%까지 지원하였고, 1년 이상 가입한 기존 가입자에 대해서는 30%의 보험료를 지원하였다.

〈표 3-2〉 두루누리 보험료 지원의 지원기준 및 수준 변화(2012년~2017년 현재)

연도		보수 기준(월)	지원수준
2012		월보수 35~125만 원 미만	·35만~105만 원 미만: 보험료 1/2 지원 ·105만~125만 원 미만: 보험료 1/3 지원
2013	1~3월	130만 원 미만	·110만 원 미만: 보험료 1/2 지원 ·110만~130만 원 미만: 보험료 1/3 지원
	4~12월		·130만 원 미만: 보험료 1/2 일괄 지원
2014		135만 원 미만	·135만 원 미만: 보험료 1/2 일괄 지원
2015		140만 원 미만	·140만 원 미만: 보험료 1/2 일괄 지원
2016년~2017		140만 원 미만	·신규가입자: 보험료 60% 지원 ·기존가입자: 보험료 40% 지원
2018		190만 원 미만	·신규가입자: 1~4인(5~9인) 90%(80%) ·기존가입자: 보험료 40% 지원 (기가입자 2021년부터 지원중단)
2019		210만 원 미만	* 최대지원기한 36개월.
2020		215만 원 미만	·신규가입자: 1~4인(5~9인) 90%(80%) ·기존가입자: 보험료 30% 지원 (기가입자 보험료 지원은 2020.12.31.까지)

자료: 고용노동부, 보건복지부. (2020). '두루누리 사회보험지원사업 운영지침'의 주요 제도 변경 내용 표(p.3)를 기본으로 2020년 사업 내용을 추가하여 작성함.

그렇지만 국민연금 보험료 지원사업은 2021년부터는 신규가입자에 대해서만 80%의 보험료를 지원하고, 기가입자에 대한 지원은 제외하기로 하였다. 이에 따라 2021년 두루누리 사회보험 지원사업 예산은 2020년 1조 1490억 원에서 8104억 원으로 감소하였다(대한민국정부, 2020).

다음 <표 3-3>은 2016년 이후 두루누리 사회보험료 지원 사업 중 국민연금 보험료 지원 사업에 대한 예산을 제시하고 있다. 2016년 약 4281억 원이던 보험료 지원 사업은 2019년 1조 1551억 원으로 정점에 이르고, 이후 단계적으로 줄어드는 것으로 설계되었다. 특히 2018년 시점에서 신규로 가입한 저소득 근로자에 대한 지원을 최대 3년으로 제한함에 따라 2020년부터 예산이 줄어드는 것으로 나타난다.

<표 3-3> 두루누리 사회보험료(국민연금) 예산 현황

(단위: 백 만원, %)

2016년	2017년	2018년	2019년 (A)	2020년 (B)	증가율	
					(B-A)/A	연평균
428,119	429,148	730,614	1,155,118	994,680	△13.9	23.5

주: 국민연금보험료 지원에 대한 예산만 적시하였음.

자료: 국회예산정책처, (2020b). 사회보장정책 분석II(소득보장), p. 29의 표에서 해당 내용만 발췌하여 작성함.

사회보험료 지원사업과 관련한 관련 고시(보건복지부고시, 2019)는 기 가입자에 대해서 2020년까지만 지원이 이뤄짐을 명시하고 있었기 때문에 이러한 변화는 예측 가능한 것이었다. 그렇지만 사회보험료 지원 신청자 중 기존 가입자가 약 165만 명에 이르는 등 저소득근로자의 국민연금 가입 지원에 상당한 역할을 하였던 제도가 일몰되는 것에 충분한 검토가 이뤄져야 하는 의문이다. 다만 신규가입자 대비 기존가입자의 비율이 2016년 이후 점차 줄어들고 있었던 상황임을 고려하여 보험료 지원 비율을 더 낮추거나, 최대 지원기간을 계속해서 36개월로 한정하는 방법도 검토해볼 수 있었을 것이다.

74 노후소득보장제도 개혁 담론 분석

〈표 3-4〉 두루누리 사회보험료 신청 현황

(단위: 개소, 명, %)

연도	신청대상 사업장 및 가입자 신청 현황			
	계		신청	
	사업장	가입자	사업장	가입자
2015	702,711	1,292,950	577,858 (82.2)	1,091,793 (84.4)
2016	709,456	1,279,210	578,080 (81.5)	1,071,306 (83.7)
2017	652,038	1,152,840	528,661 (81.1)	962,200 (83.5)
2018	940,817	1,877,397	737,691 (78.4)	1,514,714 (80.7)
2019	995,213	2,026,491	796,304 (80.0)	1,662,917 (82.1)

자료: 국민연금공단.(2020b), 정춘숙 보도자료, 2020.10.14.에서 재인용.

〈표 3-5〉 두루누리 사회보험료(국민연금) 지원현황 현황

(단위: 명, 비율)

연도	신청대상 사업장 및 가입자 신청 현황			A:B
	계	기존가입자 (A)	신규가입자 (B)	
2016	906,451	840,371	66,080	12.7:1
2017	832,954	699,432	133,522	5.2:1
2018	1,201,093	964,715	236,378	4.1:1
2019	2,364,935	1,652,911	712,024	2.3:1

- 주: 1) 연도별 '신규가입자(B)'에 대한 기준이 상이하여 해석에 주의를 요함.
 2) 2016년은 가입이력에 관계없이 2016년 1월 1일 이후 가입한 자를 의미함.
 3) 2017년은 최초가입자, 최근 3년간 가입이력이 없는 자, 지원받은 이력이 없는 자를 포함함.
 4) 2018년 이후부터는 지원신청일 직전 1년간 가입 이력이 없는 자를 의미함.

자료: 국회예산정책처, (2020b), 사회보장정책 분석II(소득보장), p. 76

국민연금의 사각지대를 줄이기 위한 제도적 장치 중 하나인 두루누리 사회보험 지원 사업은 그 기능을 점점 줄이고 있다. 이는 이와 유사한 사업을 확대할 필요가 있다고 밝힌 여러 정책 제안과 충돌한다. 예를 들어, 국민연금제도발전위원회(2018, p. 38)는 두루누리 사업의 지원 사업장

규모와 지원 기간을 확대하는 방향으로 재검토하고, 저소득 지역가입자에게 보험료를 지원하는 세부 방안이 강구될 필요가 있다고 밝히고 있다. 또한 정해식(2018)은 향후 연금보험료 인상에 따른 지역가입자 연금보험료 지원 사업 실시가 필요한데, 특히 보험료율 인상이 이뤄질 경우에 농어업인 연금보험료 지원사업과 유사한 형태의 지원 조치가 필요하다고 밝힌 바 있다. 또한 경제사회노동위원회도 지역가입자(납부예외자)에 대한 보험료 지원 방안을 마련할 필요를 밝힌 바 있다(경제사회노동위원회 보도자료, 2019.8.30., p. 3).

대신에 국민연금종합운영계획(보건복지부, 2018a, p. 17)에서는 사업 중단, 실직 등으로 보험료 납부가 어려운 지역가입자(납부예외자)에게 보험료 지원 사업을 신설하기로 하였으며, 개정 국민연금법(2020)에서는 재산 및 소득 수준이 일정 기준 이하이고 연금보험료를 내지 않고 있던 이가 연금보험료 납부를 재개할 경우 최대 12개월에 걸쳐 보험료의 일부를 지원할 수 있도록 하고 있다.

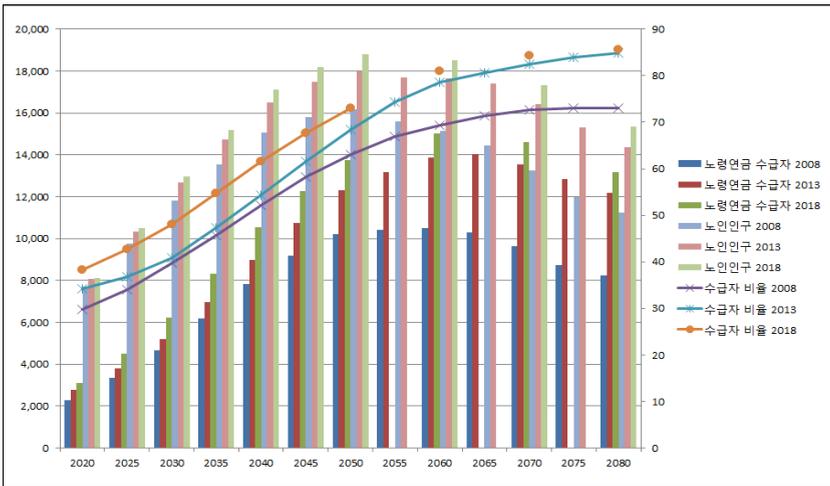
라. 국민연금 수급자 전망

국민연금의 가입률이 낮다는 비판에도 불구하고, 앞서 살펴본 바와 같이 국민연금 가입률은 점차 개선되고 있다. 이러한 가입률 개선의 장기적 영향은 국민연금 가입실적치를 기준으로 추정하는 국민연금 재정추계 결과를 통해서 확인할 수 있다. 다음 [그림 3-13]은 각 재정추계별로 노인 인구 중 연금수급자 비율을 포함하여 제시하고 있는데, 2060년을 기준으로 보면 노인 중 국민연금의 노령연금을 수급하는 노인의 비율은 매 재정계산 시마다 늘어나고 있다. 즉, 2008년 재정계산에서는 60세 이상 노인 중 69.3%가, 2013년에는 78.6%가, 2018년에는 81%가 노령연금을 수

급하는 것으로 나타난다. 여기에 유족연금 수급 노인을 포함할 경우 그 비율은 더 크게 증가할 것으로 예상된다. 이는 국민연금 가입률 개선, 또는 개선될 것이라는 기대가 미래 연금수급률에도 상당한 영향을 미치고 있음을 의미한다.

[그림 3-13] 재정계산별 노인인구 중 연금수급자 비율

(단위: 명, %)



주: 3차 재정계산의 2080은 2078년임.

자료: 정해식(2018), 국민연금 지속가능성 확보를 위한 개혁 방향, p. 13.

2. 기초연금 제도 현황

2008년 노인 중 60%를 수급 대상으로 하는 기초노령연금이 도입되었다. 기초노령연금은 2009년부터는 노인의 70%를 수급 대상으로 하도록 법이 개정되었다. 기초노령연금 지급 대상은 전체 노인의 70%를 대상으로 하도록 하였기 때문에 노인의 소득과 자산 수준 변화에 따라 선정기준액이 변화한다. 특히 새롭게 기초연금의 수급 연령에 진입하는 젊은 노인

들이 국민연금을 수급하면서 노인이 될 경우에 선정 기준은 더 높아지게 된다. 다음 <표 3-6>은 이러한 기초(노령)연금의 선정 기준 변화를 제시한다. 대상자 기준에서 차이가 있는 2008년을 제외하고, 2009년 선정 기준인 단독가구 68만 원과 2020년 선정기준인 단독가구 148만 원은 약 2.2배 차이가 나타난다. 이 기간 중 노인의 70% 선에 있는 수급 대상자의 소득과 자산이 2.2배 증가했다고 해석도 가능하다.

<표 3-6> 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

주: 1) 수급자 선정기준의 “소득”은 소득평가액을 의미하며, 소득평가액은 실제소득에서 가구특성별지출비용, 근로소득공제액을 차감하고 남은 금액을 의미함.

2) 2008년 선정기준액은 소득인정액 기준임. 선정기준액은 노인단독과 노인부부의 생활비 차이를 인정하여 차등적용(1:1.6).

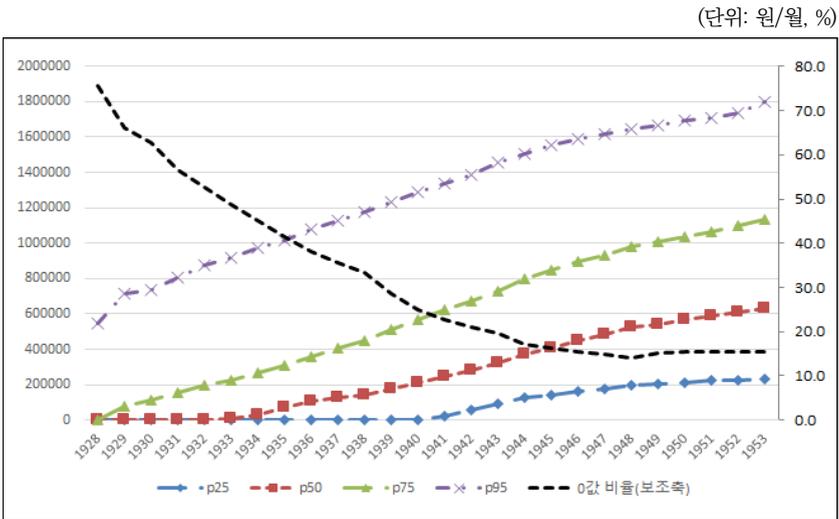
3) 2019년, 2020년 선정기준은 소득인정액이 100분의 20, 100분의 40 이하인 사람에게 기준연금액 30만원을 따로 적용하고자 할 때의 별도 기준을 함께 제시함.

자료: 보건복지부. (각 연도). 기초(노령)연금사업안내를 이용하여 작성함.

이러한 기초(노령)연금 수급대상 선별 기준 변화는 그간 노인 인구의 소득 및 자산 수준 변화를 반영한다. 즉, 기초연금 수급 자격의 경계에 있

는 노인들의 소득 및 자산 수준은 끊임없이 변화한 것이다. 특히 국민연금 제도의 성숙 등을 고려할 때 최근 수급대상자로 진입한 노인들에서 그 특징이 두드러질 것이다. 다음 [그림 3-14]는 2018년 12월 기준으로 기초연금을 수급하고 있는 노인(부부의 경우 노인가구)의 소득인정액을 제시하고 있다.

[그림 3-14] 기초연금 수급자의 소득인정액 현황-전체 노인



주: 1) 1928년 이전 출생자는 1928년 출생자와 통합하여 제시함.
 2) 부부 수급자는 가구 소득인정액을 공유하며 각각 제시됨.
 자료: 정해식, 권혁진, 주은선, 최육근. (2020), 노령층 소득보장제도 재구조화 방안, p.204.

2018년 12월 기준으로 기초연금 수급 노인 전체의 50%에 해당하는 경우 소득인정액은 약 29만 원이지만, 75%에 해당하는 경우의 소득인정액은 약 75만 원, 95%에 해당하는 경우는 약 152만 원으로 나타난다(정해식 외, 2020, p. 204). 기초연금 수급 노인이 전체 노인의 약 70%에 해당하므로, 소득인정액이 약 75만 원을 넘는 65세 이상 노인인구는 비수급 노인 30%와 수급 노인 중 17.5%를 합하여, 약 47.5%에 해당한다고

볼 수 있다. 특히 최근 수급 연령에 도달한 노인집단에서는 이러한 소득 인정액이 상당한 수준으로 높아지는 것을 확인할 수 있다. 다만 여전히 소득인정액이 0인 수급노인의 비율도 26.2%에 이르는 것으로 나타난다(정해식 외, 2020, p. 204). 그렇지만 이 비율도 최근 수급자 집단에서는 점차 감소하고 있다.

〈표 3-7〉 국민기초생활보장제도 소득인정액 기준 변화

(단위: 원/월)

연도	1인 가구		2인 가구	
	최저생계비 또는 기준중위소득	생계급여비 또는 생계급여 선정기준	최저생계비 또는 기준중위소득	생계급여비 또는 생계급여 선정기준
2008	463,047	307,752	784,319	521,276
2009	490,845	321,227	835,763	550,467
2010	504,344	335,198	858,747	570,742
2011	532,583	351,678	906,830	598,803
2012	553,354	365,393	942,197	622,156
2013	572,168	377,817	974,231	643,309
2014	603,403	380,531	1,027,417	647,932
2015	1,562,337	437,454	2,660,196	744,855
2016	1,624,831	471,201	2,766,603	802,315
2017	1,652,931	495,879	2,814,449	844,335
2018	1,672,105	501,632	2,847,097	854,129
2019	1,707,008	512,102	2,906,528	871,958
2020	1,757,194	527,158	2,991,980	897,594

주: 1) 2008~2014년은 1인 및 2인 가구 최저생계비이며, 2015년 이후부터는 1인 및 2인 가구의 기준중위소득 값 및 생계급여 선정기준임.

2) 2015년~2016년 급여 선정기준은 기준중위소득 28% 이하, 기준중위소득 29% 이하였으며, 2017~2020년 급여 선정기준은 기준중위소득 30% 이하임.

자료: 보건복지부. (각 연도). 국민기초생활보장사업안내를 이용하여 작성함.

이러한 선정기준액 변화가 어떠한 수준인지를 비교하기 위해 위 〈표 3-7〉은 국민기초생활보장제도의 생계급여 소득인정액 기준을 제시하고 있다. 2008년부터 2014년은 최저생계비이며, 2015년부터는 해당 가구

규모에 따른 기준중위소득을 제시하고 있으며, 각각의 두 번째 열에서는 해당연도의 현금급여 기준, 생계급여 기준을 제시하고 있다. 2009년부터 2020년 기간 중 기초연금의 선정기준이 약 2.2배 인상된 것과 비교하여 생계급여(현금급여) 기준은 약 1.6배 인상되었다.

현재의 제도 규정에 따르면 기초연금의 선정 기준은 점점 높아질 것이며, 또 기초생활보장제도의 선정기준과 괴리가 커질 것으로 예상된다. 이에 따라 기초연금 대상자의 추가적 확대(현행 70%에서 80%로 대상 확대)나 기초연금 급여의 추가적 인상을 시도할 경우에는 노인 빈곤 대응이라는 기초연금의 운영 목적을 변경할 필요가 있다. 한편, 노인 중 기초연금 수급자 전체를 대상으로 한 보충급여제도를 도입하고자 한다면, 보충급여의 기준선이 매우 높아야 함을 의미한다. 따라서 최근 기초연금수급자의 소득 및 자산 수준 증가를 기초연금 수급대상자의 일부를 대상으로 하거나, 또는 최저소득보장 제도를 설계하는 것이 바람직할 수 있다.

3. 퇴직급여 제도 현황

다음 <표 3-8>은 2018년 기준으로 퇴직연금에 가입한 근로자를 사업체 규모별로 제시하고 있는데, 전체 가입자는 약 610만 명이다. 이 중 가입 대상인 1093만 7천여 명의 상용근로자 중 가입한 근로자는 561만 명이며, 가입의무자가 아닌 가입자는 약 50만 명이다.

퇴직연금 가입률은 사업체 규모에 따라서 큰 차이를 보이는데, 5인 미만 사업장의 퇴직연금 가입률은 11.3%에 그치고, 5~9인 사업장의 경우에도 28.4%, 10~29인 사업장의 경우에 45.4%와 같이 소규모 사업장일 수록 퇴직연금 가입률이 낮다. 이에 비해서 30~49인 사업장은 53.9%, 50~99인 사업장은 58.1%, 100~299인 사업장은 63.3%, 300인 이상 사업장은 68.5%의 퇴직연금 가입률을 보인다.

(표 3-8) 사업장 종사자규모별 근로자 퇴직연금 가입 현황

(단위: 명, %)

구분	'18년			가입률 (B/A×100)
	전체 가입 근로자	가입 대상 근로자(A)	가입 근로자(B)	
합계 (구성비)	6,104,704 (100.0)	10,937,712 (100.0)	5,612,103 (100.0)	51.3
5인 미만	138,355 (2.3)	1,032,347 (9.4)	117,126 (2.1)	11.3
5~9인	449,459 (7.4)	1,314,353 (12.0)	373,031 (6.6)	28.4
10~29인	1,046,422 (17.1)	1,998,962 (18.3)	907,320 (16.2)	45.4
30~49인	486,665 (8.0)	811,342 (7.4)	437,328 (7.8)	53.9
50~99인	664,402 (10.9)	1,047,149 (9.6)	608,130 (10.8)	58.1
100~299인	966,911 (15.8)	1,420,700 (13.0)	899,783 (16.0)	63.3
300인 이상	2,352,490 (38.5)	3,312,859 (30.3)	2,269,385 (40.4)	68.5

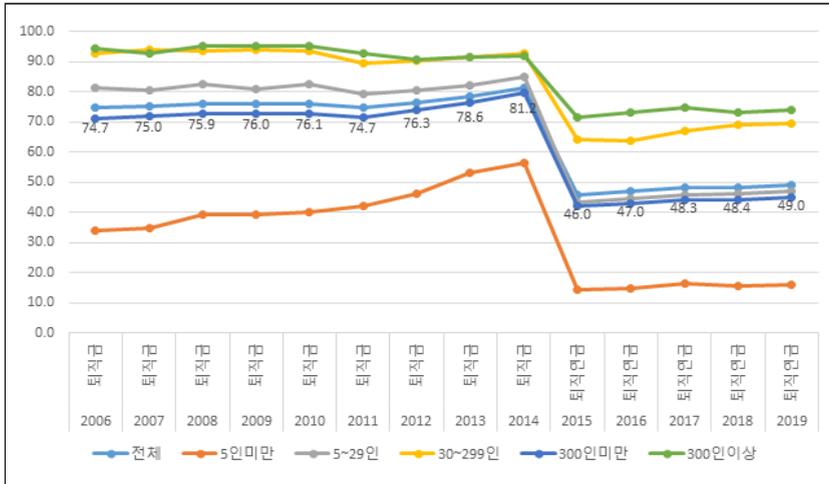
주: 전체 가입 근로자는 가입 대상 근로자 중 가입한 자와 대상 외 근로자 중 가입한 자의 합을 의미하며, 2018년 기준 자료만 제시함.

자료: 통계청 통계데이터허브국 행정통계과. (2019. 12. 27.). 2018년 기준 퇴직연금 통계. 통계청 보도자료. https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/3/index.board?bmode=read&aSeq=379637&pageNo=&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=에서 인출.

위의 상용근로자 중 퇴직연금 가입 현황을 나타내는 자료는 퇴직금제의 적용을 여전히 받고 있는 사람의 비율을 제시해주지 않는다. 노후소득 보장 개혁 담론 중에서는 퇴직금 제도를 퇴직연금제도로 의무화하는 방안을 포함하여 사적연금을 이용한 보장성 확보를 강조하는 경우가 있다.

[그림 3-15] 사업체 규모별 퇴직(연금) 가입률 변화

(단위: %)



주: 고용형태별 근로실태조사에서 2014년까지는 퇴직급여 제도(퇴직금 및 퇴직연금 포함)의 적용 여부를 확인하였고, 2015년부터는 퇴직연금에 한정하여 적용 여부를 확인하였음.

자료: 통계청. (2020). 규모별 사회보험가입률, 상여금·퇴직(연금) 적용(가입률), 노조가입률. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_LCE0011&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=101_ATITLE_10_A001_B002&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE 에서 2020.12.30. 인출.

이러한 퇴직급여제도는 1년 이상 근로한 상용근로자에게 적용되는데, 고용노동부 고용형태별 근로실태조사 자료를 이용하면 2014년 상용근로자의 81.2%가 퇴직금 제도를 적용받고 있었으며 2019년 기준으로 49%가 퇴직연금 제도를 적용받고 있었음을 알 수 있다(통계청, 2020). 따라서 이러한 추세가 크게 변하지 않았다고 가정하면 상용근로자 중 약 30% 이상이 여전히 퇴직금제를 적용받고 있다고 판단할 수 있다.

제3절 노인가구의 소득 구성 특성 분석

1. 분석 자료

3절에서는 우리나라 노인인구의 주요 노후소득보장제도의 적용 현황을 파악하기 위해 2012~2019년도 가계금융복지조사 자료를 분석하였다. 가계금융복지조사는 우리나라 가구의 자산, 부채, 소득 등을 파악하고 있으며, 이 연구의 주요 분석 대상이 되는 공적연금과 기초연금 등은 우리나라의 대표적인 공적이전소득으로, 가계금융복지조사에서는 행정 자료를 활용하여 공적이전소득 자료를 보완하고 있기 때문에 제도별 수급 현황과 소득분배효과를 분석하는데 적합한 자료이다.⁷⁾

분석대상은 65세 이상 노인과 노인으로 구성된 가구이며 연도별 사례 수는 <표 3-9>와 같다. 노인 가구와 개인 모두 최근으로 올수록 전체 가구(인구)에서 차지하는 비율이 증가하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-9> 분석 사례수

(단위: 가구, 명, %)

구분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
노인 가구	N	2,827	2,465	2,468	2,554	2,728	2,924	3,151	3,371
	%	14.3	13.3	13.8	14.2	14.9	15.8	16.9	18.3
노인 인구	N	7,402	6,640	6,639	6,727	6,921	7,043	7,385	7,609
	%	13.1	12.4	12.9	13.2	13.6	14.2	15.2	16.2

주: 1) 노인 가구는 노인만으로 구성된 가구, 노인 인구는 전체 노인을 의미함.

2) %는 전체 가구(인구) 중 노인 가구(인구)가 차지하는 비율

7) 다만 가계금융복지조사는 소득연도를 기준으로 2011~2015년은 서베이 방식으로 조사된 결과이며, 2016~2018년은 행정자료로 소득 수준을 보완한 결과를 공표하고 있다. 이에 따라 2011~2018년까지의 시계열 변화를 보여주지만, 2015년까지의 소득 자료와 2016년부터의 자료를 연결해서 해석하는 것은 한계가 있음을 미리 밝혀둔다.

2. 변수 구성

분석에 활용된 소득 항목은 시장소득과 가처분소득, 공적이전소득 중 공적연금, 기초연금, 기초생활보장, 사적이전소득이며 지출 변수는 공적이전지출과 사적이전지출 항목을 활용하였다. 소득분배지표는 빈곤율(중위 40%, 50%, 60%)과 지니계수, 소득 5분위 배율을 활용하였다. 각 변수의 정의는 다음과 같다.

□ 분석에 활용한 소득과 지출 변수

- 시장소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적이전소득 - 사적이전지출
- 가처분소득 = 시장소득 + 공적이전소득 - 공적이전지출
- 공적이전소득 = 공적연금 + 기초연금 + 양육수당 + 장애수당 + 기초생활보장
+ 근로·자녀장려금 + 기타 정부보조금 + 기타보조금
- 공적연금: 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금(사학연금), 별정우체국연금
- 기초생활보장: 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장애급여 지원금
- 공적이전지출 = 세금 + 공적연금·사회보험료
- 사적이전소득 = 가구간 이전소득 + 비영리단체 이전소득
- 사적이전지출 = 가구간 이전지출 + 비영리단체 이전지출

위 변수들을 활용한 이하의 모든 분석에서는 가구 소득을 가구원수의 제곱근으로 나눈 균등화된 가구 소득을 사용하였으며, 개인 분석의 경우 균등화된 가구소득을 개인 단위로 분석하였다. 다만 지출 및 자산 변수는 균등화하지 않았다. 모든 분석에는 가계금융복지조사에서 제공하는 가중치를 적용하였다.⁸⁾

8) 가계금융복지조사는 조사 영역별로 기준시점이 상이하기 때문에 해석에 주의할 필요가 있다. 먼저 가구 구성은 조사 당해 연도 3월 말을 기준으로 조사하기 때문에 분석 사례 수는 위 표와 같이 조사가 시행된 연도로 구분하는 것이 적절하다. 다만 소득은 전년도

앞서 가계금융복지조사의 분석 결과를 해석할 때는 2015년까지의 조사 자료와 2016년부터 행정자료로 보완된 자료를 구분해야 한다고 설명한 바 있다. 각 변수마다 행정자료로 보완된 경우가 다른데, 먼저 시장소득과 가처분소득, 공적이전소득은 2016년부터 행정자료로 보완되었기 때문에 2015년에서 2016년으로 변화할 때 수급액이 크게 증가하거나 감소하는 경향을 보일 수 있으며, 이러한 변화는 소득 자료를 활용하여 계산하는 소득분배지표에서도 나타날 수 있다. 반면 사적이전소득(지출)에 해당하는 가구 간 이전소득(지출)과 비영리단체 이전소득(지출)은 행정자료를 통해 입수할 수 없는 자료이기 때문에 조사 결과를 사용하고 있다.

소득분배 변화를 분석할 때는 빈곤율과 지니계수, 소득 5분위 배율을 활용하였다. 빈곤율은 중위소득 40%, 50%, 60%를 각각 빈곤선으로 설정하여 전체 인구 중 가처분소득과 시장소득이 빈곤선에 미치지 못하는 개인의 비율을 의미하고, 소득 5분위 배율은 소득 상위 20%의 평균값을 하위 20%의 평균값을 나눈 값을 의미한다.

분석 내용은 크게 5가지로 구분된다. 먼저 ① 노인을 대상으로 하는 대표적인 공적이전소득인 공적연금, 기초연금, 기초생활보장의 평균 수급액 변화를 알아보고 ② 각 급여의 조합별로 수급 규모를 분석한다. 다음으로는 ③ 소득원천별로 노인의 평균적인 소득 수준을 살펴보고 ④ 소득분배지표가 어떻게 변화하였는지 분석한다. 마지막으로 ⑤ 기초연금의 수급 여부에 따라 노인의 자산 수준이 어떻게 변화하였는지를 알아본다. 각각의 분석은 그 성격에 따라 가구 또는 개인 단위로 구분하였다.

를 기준으로 조사하므로 소득과 관련된 분석 결과는 2011~2018년으로 제시하였으며, 자산은 가구 구성과 마찬가지로 조사 당해연도가 기준이므로 2012~2019년으로 제시하였다.

3. 분석 결과

노인 가구의 공적연금, 기초연금, 기초생활보장 수급액의 변화를 보면 전반적으로 수급액이 증가하는 경향을 보여주고 있다. 먼저 전체 가구를 기준으로 한 공적연금 급여액은 수급률과 급여액의 변화를 반영하는데, 전체 가구에서는 2015년에서 2016년으로 변화할 때 수급액이 크게 증가하였다. 이러한 변화는 조사 자료가 행정자료로 보완되면서 나타난 현상으로 보인다.

기초연금은 전체 가구와 수급 가구 모두 2014~2015년에 크게 증가하였는데, 이때 기초노령연금이 기초연금으로 전환되면서 급여액이 증가한 것에서 원인을 찾을 수 있다. 반면 기초보장은 전체 가구와 수급 가구의 수급액이 다른 변화를 보이는데, 전체 가구는 2011년 평균 30만원에서 2018년 41만원까지 완만하게 증가한 반면, 수급가구는 2016~2017년에 전년대비 수급액이 크게 상승했다가 2018년에 다시 감소하는 변화를 보였다.

〈표 3-10〉 노인 가구의 공적연금, 기초연금, 기초생활보장 수급액 변화

(단위: 만 원/년)

구분	조사					행정자료 보완			
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
전체 가구	공적연금	152	174	200	211	239	294	321	341
	기초연금	78	82	83	127	176	172	173	195
	기초보장	30	30	31	29	31	36	38	41
수급 가구	공적연금	466	475	500	499	538	545	570	581
	기초연금	111	114	117	177	242	242	243	264
	기초보장	314	318	327	319	329	374	413	348

주: 1) 전체 가구는 노인가구 전체, 수급가구는 각 급여를 수급하는 가구를 의미함.

2) 수급가구는 수급액이 있는 가구로 구분하였으며, 균등화한 가구소득을 분석하였음.

자료: 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 2012~2019년 원자료

노인 전체 인구를 대상으로 공적연금 제도의 수급액 변화를 분석해보면 노인 가구 분석 결과와 마찬가지로 2016년에 수급액이 크게 증가한 것으로 나타났는데, 공적연금 수급 노인만을 대상으로 하면 2015년까지 증가하던 수급액이 2016년에 다소 감소하였다가 2017년부터 다시 증가하는 추세를 보였다. 행정자료를 보완하던 시점에 공적연금 수급액이 증가하는 효과는 전체 인구에 좀 더 영향을 크게 미치는 것으로 보인다.

기초연금은 기초노령연금에서 기초연금으로 변화한 시점에 수급액이 증가한 것을 제외하면 완만한 증가폭을 보이고 있다. 전체 노인과 수급 노인으로 구분하여도 변화의 양상이 매우 유사하게 나타났다.

노인 인구의 기초생활보장 급여는 2015년 대비 2016년 수급액이 크게 증가하여 노인 가구 수급액에서 설명한 제도적 변화와 데이터 변화가 모두 반영된 것을 보인다. 다만 전체 노인 인구 기준으로는 2016년부터 2018년까지 수급액의 변화가 없었으나, 노인 수급자의 경우 2017년 또한 2016년 대비 수급액이 크게 증가하였다가 2018년에 다시 감소하는 변화를 보였다.

〈표 3-11〉 노인 인구의 공적연금, 기초연금, 기초생활보장 수급액 변화

(단위: 만 원/년)

구분	조사					행정자료 보완			
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
전체 인구	공적연금	174	191	212	231	268	329	354	377
	기초연금	60	63	64	98	138	138	140	159
	기초보장	18	18	18	17	19	24	25	26
수급 인구	공적연금	472	471	492	503	548	547	566	580
	기초연금	94	96	98	149	205	206	209	232
	기초보장	298	310	310	301	315	371	407	343

주: 1) 전체 인구는 노인인구 전체, 수급 인구는 각 급여를 수급하는 인구를 의미함.

2) 균등화한 가구소득을 개인단위로 분석하였음.

자료: 통계청, (각 연도) 가계금융복지조사 2012~2019년 원자료를 분석하여 작성함.

각 급여에 따른 노인 가구의 수급 규모의 변화를 살펴보면, 조사 자료와 행정자료 보완 사이에서 분석 결과의 단절이 발생하지만 전반적으로 수급률이 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 다만 기초생활보장 수급률은 2011년부터 2017년까지 계속 9% 대를 유지하고 있다가 2018년에 11.9%로 크게 증가한 것을 확인할 수 있는데, 2018년 주거급여의 부양 의무자 기준이 폐지되면서 수급률이 증가했을 것으로 예측된다. 또한 공적연금 수급률은 꾸준히 증가하여 2018년은 58.7%로 나타나고 있는데, 우리나라 공적연금 수급률은 40% 중반대로 보고되고 있으나 개인 소득을 가구로 균등화할 경우 공적연금의 혜택을 받는 비율은 약 60% 가까이 나타날 것으로 예상된다. 그 결과 <표 3-12>에서는 공적연금을 수급하는 노인 가구 비율이 58.7%, 이것을 개인으로 산출한 <표 3-13>에서는 공적연금을 수급하는 노인 인구의 비율이 65.1%로 나타났다.

공적이전급여의 조합에 따라 수급 규모가 변화한 것을 보면 먼저 3개 급여를 모두 수급하는 가구는 2011년 87.3%에서 2018년 95.5%로 시간에 따라 공적이전제도의 대상자 포괄성은 계속 확대되어 온 것을 확인할 수 있다. 특히 공적연금과 기초연금을 조합했을 때의 수급률과 3개 급여 전체의 수급률이 큰 차이를 보이지 않는다는 점에서, 기초생활보장 급여로 생계를 보장받는 빈곤층을 제외하면 공적연금과 기초연금이 대부분의 노인 가구를 포괄하고 있다고 볼 수 있다.

(표 3-12) 노인 가구의 공적연금, 기초연금, 기초생활보장 수급 규모 변화

(단위: 가구, %)

구분	조사					행정자료 보완			
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
공적연금	N	956	1,093	1,218	1,350	1,495	1,970	2,227	2,456
	%	32.6	36.6	40.0	42.3	44.4	53.9	56.3	58.7
기초연금	N	2,080	2,156	2,158	2,290	2,453	2,602	2,828	3,089
	%	70.8	72.2	70.9	71.8	72.8	71.2	71.5	73.9
기초보장	N	281	281	290	286	320	355	365	499
	%	9.6	9.4	9.5	9.0	9.5	9.7	9.2	11.9
공적연금 +기초연금	N	2,524	2,646	2,714	2,879	3,098	3,391	3,690	3,953
	%	85.9	88.6	89.1	90.2	91.9	92.8	93.2	94.5
공적연금 +기초보장	N	1,207	1,339	1,470	1,600	1,768	2,258	2,529	2,851
	%	41.1	44.9	48.3	50.1	52.5	61.8	63.9	68.2
기초연금 +기초보장	N	2,125	2,180	2,181	2,335	2,485	2,628	2,868	3,141
	%	72.3	73.0	71.6	73.2	68.3	71.9	72.5	75.1
공적연금 +기초연금 +기초보장	N	2,565	2,665	2,731	2,916	3,128	3,416	3,723	3,995
	%	87.3	89.3	89.7	91.4	92.8	93.5	94.1	95.5

주: 1) 노인 가구는 노인으로만 구성된 가구, %는 전체 노인 가구 중 각 급여를 수급하는 노인 가구의 비율을 의미함.

2) 수급가구는 수급액이 있는 가구로 구분하였으며, 균등화한 가구소득을 분석하였음.

자료: 통계청, (각 연도) 가계금융복지조사 2012~2019년 원자료를 분석하여 작성함.

수급 규모를 노인 개인으로 구분하면 가구 기준보다 각 제도의 수급률은 낮아지지만 공적연금은 가구 기준보다 수급률이 높아졌다. 이것은 전술한 바와 같이 가구소득을 균등화하면서 직접 공적연금을 수급하지는 않지만 그 혜택을 받고 있는 노인까지 계산되었기 때문이다. 각 급여별 수급률은 가구 기준과 비교했을 때 약간 차이를 보이지만 3개 제도를 모두 조합했을 때의 수급률은 가구 단위와 개인 단위의 차이가 크게 나타나지 않는다.

2018년을 기준으로 공적연금을 수급하는 노인의 비율은 65.1%, 기초연금은 68.8%, 기초생활보장은 7.5% 이지만 공적연금과 기초연금을 조

합했을 때는 94.8%, 3개 제도를 모두 조합했을 때는 95.4%의 노인이 수급하고 있었으며, 시간의 변화에 따라 수급률은 전반적으로 증가하고 있다.9)

〈표 3-13〉 노인 인구의 공적연금, 기초연금, 기초생활보장 수급 규모 변화

(단위: 명, %)

구분	조사					행정자료 보완			
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
공적연금	N	2,786	3,131	3,391	3,697	4,048	5,153	5,665	6,029
	%	36.9	40.6	43.1	46.0	48.9	60.1	62.5	65.1
기초연금	N	4,824	5,084	5,094	5,279	5,595	5,747	6,043	6,373
	%	63.9	66.0	64.8	65.6	67.6	67.1	66.7	68.8
기초보장	N	447	456	462	466	504	564	550	697
	%	5.9	5.9	5.9	5.8	6.1	6.6	6.1	7.5
공적연금 +기초연금	N	6,303	6,653	6,795	7,107	7,539	8,012	8,478	8,791
	%	83.5	86.3	86.4	88.4	91.0	93.5	93.5	94.8
공적연금 +기초보장	N	3,169	3,527	3,792	4,092	4,466	5,581	6,075	6,536
	%	42.0	45.8	48.2	50.9	53.9	65.1	67.0	70.5
기초연금 +기초보장	N	4,893	5,128	5,133	5,347	5,655	5,786	6,099	6,443
	%	64.8	66.5	65.3	66.5	68.3	67.5	67.3	69.5
공적연금 +기초연금 +기초보장	N	6,365	6,690	6,827	7,160	7,589	8,043	8,522	8,841
	%	84.3	86.8	86.8	89.0	91.6	93.8	94.0	95.4

주: 1) %는 전체 노인 중 각 급여를 수급하는 노인의 비율을 의미함.

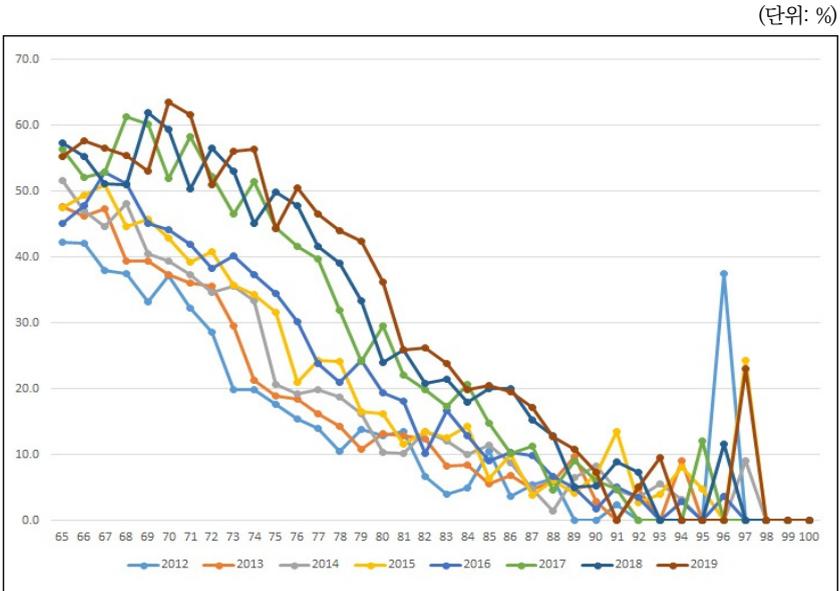
2) 균등화한 가구소득을 개인단위로 분석하였음.

자료: 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 2012~2019년 원자료를 분석하여 작성함.

9) 공적연금 수급률이 기초연금과 크게 차이가 나지 않지만 이것은 가구의 소득을 개인단위로 분석한 것이기 때문에 공적연금을 수급하는 노인의 비율이라기보다 공적연금의 혜택을 받는 노인의 비율이라고 보는 것이 타당하다. 즉, 〈표 3-14〉의 공적연금 수급률 65.1%는 공적연금을 수급하는 가구에 속한 노인의 비율을 의미한다.

앞의 두 표에서는 가구원 중 1인 이상이 수급하였을 때 해당 가구의 가구원이 수급하는 것으로 간주하여 분석하였다. 다음 그림은 각 개인의 공적연금과 기초연금 수급 정보를 이용하여 연령별 수급률을 분석한 결과이다. 먼저 [그림 3-16]을 통해서 노인 인구의 공적연금 수급률이 최근에 노인으로 진입한 이들에게서 점차 높아지고 있는 것을 확인할 수 있다.

[그림 3-16] 노인 인구의 연령별 공적연금 수급률

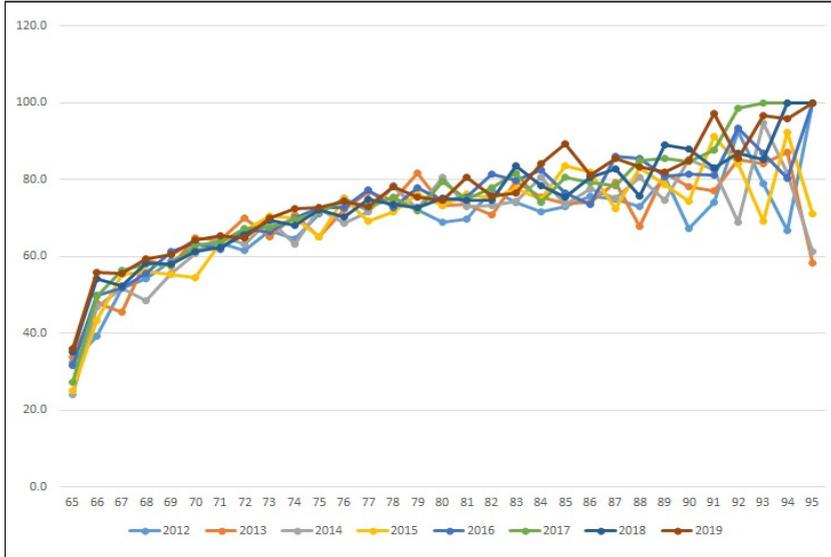


자료: 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 2012~2019년 원자료를 분석하여 작성함.

다음으로 [그림 3-17]은 노인 인구의 연령별 기초연금 수급률을 제시하고 있다. 이 그림에서는 앞서 제시한 공적연금 수급률과 반대의 경향을 확인할 수 있다. 즉, 최근에 노인으로 진입한 이들에게서 기초연금의 수급률이 상당히 낮게 나타나고 있다는 점이다.

[그림 3-17] 노인 인구의 연령별 기초연금 지급률

(단위: %)



자료: 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 2012~2019년 원자료를 분석하여 작성함.

다음으로 가계금융복지조사에 나타난 노인 인구의 소득원천 변화를 살펴보았다. 소득원천 변화는 모두 노인 인구(개인)를 기준으로 분석하였으며, 전체 노인인구와 노인가구의 노인인구로 구분하였다. 먼저 소득원천 분석에서도 조사 자료와 행정정보원 자료의 차이를 전반적으로 확인할 수 있다. 가처분소득과 시장소득 모두 2015년까지 완만한 증가폭을 보여주다가 2016년 전년대비 크게 상승하였으며 다시 2018년까지는 완만하게 증가하였다. 다만 시장소득을 구성하는 요소인 근로소득과 사업소득, 재산소득 중 근로소득과 재산소득은 과거에서 최근으로 올수록 증가하였지만, 사업소득은 400만 원 전후의 수준을 계속 유지하고 있는 것이 특징이다.

〈표 3-14〉 노인 인구의 평균 소득원천 변화(전체 노인인구)

(단위: 만 원/년)

구분	조사					행정자료 보완		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
가처분소득	1364	1451	1531	1604	1673	2000	2073	2155
공적이전지출(-)	110	121	131	136	136	176	192	201
공적이전소득	291	317	340	397	474	543	575	622
공적연금	174	191	212	231	268	329	354	377
기초연금	60	63	64	98	138	138	140	159
기초보장	18	18	18	17	19	24	25	26
기타 공적이전	39	44	46	50	49	51	57	60
시장소득	1182	1255	1322	1342	1334	1633	1691	1734
근로소득	526	605	648	683	691	808	848	891
사업소득	372	393	413	402	358	400	407	407
재산소득	183	186	188	191	220	348	365	361
사적이전소득	144	132	127	118	115	137	146	161
사적이전지출(-)	45	70	58	56	54	65	78	90

주: 1) 균등화한 가구소득을 개인단위로 분석하였으며, 시장소득과 가처분소득은 음수를 0으로 변환하여 분석하였음.

2) 소득액은 소수점 첫째자리에서 반올림

자료: 통계청. 〈각 연도〉. 가계금융복지조사 2012~2019년 원자료를 분석하여 작성함.

노인가구에 속해 있는 노인 인구는 전체 노인인구에 비해 가처분소득과 시장소득 수준은 낮지만 전반적인 증가 양상은 비슷하게 나타나고 있다. 그러나 시장소득만을 기준으로 보면 조사 자료에서 행정보완 자료로 변경되면서 증가하기는 했지만 2017년 대비 2018년 시장소득은 거의 증가하지 않았으며, 가처분소득을 비교해보아도 2017년 대비 2018년 전체 노인의 가처분소득은 82만 원 증가한 반면 노인 가구의 노인은 48만 원 증가하였다.

가장 큰 차이를 보이는 소득은 근로소득인데, 2018년 전체 노인의 근로소득은 897만 원, 노인가구의 노인은 347만 원으로 격차가 크게 벌어지고 있다. 반면 이러한 격차가 이전소득으로 크게 메워지지 않아 노인으로서 구성된 가구의 전반적인 소득 수준이 열악한 것으로 파악되었다.

〈표 3-15〉 노인 인구의 평균 소득원천 변화(노인가구의 노인인구)

(단위: 만 원/년)

구분	조사					행정자료 보완		
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
가처분소득	971	1019	1068	1108	1170	1491	1594	1642
공적이전지출(-)	57	64	69	69	69	100	116	122
공적이전소득	318	354	382	442	521	586	625	678
공적연금	177	202	228	241	274	337	365	391
기초연금	76	80	80	123	171	168	169	192
기초보장	23	23	24	22	24	29	30	32
기타 공적이전	41	48	50	56	52	52	61	64
시장소득	710	729	755	735	717	1005	1085	1086
근로소득	118	133	147	161	163	259	321	347
사업소득	217	240	244	237	198	237	242	246
재산소득	205	217	224	208	231	369	391	364
사적이전소득	203	195	185	171	163	189	199	206
사적이전지출(-)	35	64	50	48	45	56	73	84

주: 1) 노인만으로 구성된 가구에 속해 있는 노인을 대상으로 분석하였음.

2) 균등화한 가구소득을 개인단위로 분석하였으며, 시장소득과 가처분소득은 음수를 0으로 변환하여 분석하였음.

자료: 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 2012~2019년 원자료를 분석하여 작성함.

시장소득과 가처분소득으로 구분하여 노인 인구의 소득 수준과 소득분배 상태를 파악해보았다. 먼저 빈곤율은 시간의 변화에 따라 점점 감소하는 경향을 보여주고 있지만 중위소득 50% 빈곤율을 산출했을 때 가처분소득 기준으로는 42.1%, 시장소득 기준으로는 59.9%로 나타나 우리나라 노인 빈곤 문제의 심각성을 확인할 수 있다. 지니계수 또한 빈곤율과 마찬가지로 최근으로 올수록 감소하고는 있지만 시장소득 기준으로 0.553이라는 높은 수준을 보였다. 소득 5분위 배율을 보면 2018년 시장소득 기준으로 40.2%로 나타나 노인 인구의 양극화 현상이 매우 심각함을 확인할 수 있다.

〈표 3-16〉 노인 인구의 소득수준, 소득분배 변화(전체 노인인구)

(단위: 만 원/년, %, 배)

구분	조사					행정자료 보완			
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
평균 (만 원/년)	시장	1182	1255	1322	1342	1334	1633	1691	1734
	가처분	1364	1451	1531	1604	1673	2000	2073	2155
중위값 (만 원/년)	시장	750	804	834	814	778	998	1062	1093
	가처분	971	1054	1098	1188	1232	1472	1566	1642
빈곤율 (중위40%)	시장	52.3	53.2	53.0	54.7	55.4	51.7	51.0	51.7
	가처분	39.4	39.3	39.9	39.2	37.6	34.3	33.2	32.7
빈곤율 (중위50%)	시장	60.7	60.1	59.8	60.7	61.7	58.7	58.4	59.9
	가처분	49.1	48.7	48.4	47.0	46.7	43.6	42.3	42.1
빈곤율 (중위60%)	시장	66.7	66.1	65.5	66.5	67.8	64.8	64.8	65.4
	가처분	57.1	56.1	55.8	55.3	54.1	51.4	50.6	50.4
지니계수	시장	0.544	0.550	0.557	0.572	0.586	0.561	0.557	0.553
	가처분	0.436	0.441	0.444	0.440	0.434	0.422	0.416	0.403
소득 5분위 배율 (배)	시장	41.3	48.5	49.3	73.9	104.1	46.7	43.8	40.2
	가처분	10.0	10.7	10.8	10.4	9.7	9.0	8.8	7.9

주: 균등화한 가구소득을 개인 단위로 분석하였으며, 시장소득과 가처분소득은 음수를 0으로 변환하여 분석하였음.

자료: 통계청, 〈각 연도〉. 가계금융복지조사 2012~2019년 원자료를 분석하여 작성함.

노인으로 구성된 가구의 노인을 대상으로 시장소득과 가처분소득 규모를 분석해보면 전체 노인에 비해 소득 수준이 많이 낮은 것으로 나타났다. 가처분소득 기준으로 소득 차이를 보면 2011년 393만 원, 2015년 503만 원, 2018년 513만 원으로 최근으로 올수록 그 차이는 더욱 벌어지고 있다.

반면 시장소득과 가처분소득의 격차를 보면 전체 노인보다 노인가구의 노인이 그 격차가 더 큰 것을 확인할 수 있다. 2018년을 기준으로 전체 노인의 시장소득과 가처분소득 격차는 421만 원이었으나 노인가구의 노인은 556만 원의 격차를 보였다. 시장소득과 가처분소득의 격차가 크다

는 것은 전체 노인보다 노인가구의 노인이 근로·사업·재산소득 수준이 낮고 공적이전소득에 의존하는 경향이 더 크다는 것을 의미한다.

〈표 3-17〉 노인 인구의 소득수준, 소득분배 변화(노인가구의 노인인구)

(단위: 만 원/년, %, 배)

구분	조사					행정자료 보완			
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
평균 (만 원/년)	시장	710	729	755	735	717	1005	1085	1086
	가처분	971	1019	1068	1108	1170	1491	1594	1642
중위값 (만 원/년)	시장	460	424	417	420	373	546	600	607
	가처분	688	698	706	775	827	1034	1117	1192
빈곤율 (중위40%)	시장	72.8	75.8	75.9	76.7	76.6	70.8	69.4	70.3
	가처분	55.9	57.6	59.6	57.0	54.1	49.5	47.4	46.1
빈곤율 (중위50%)	시장	80.9	81.8	82.3	82.6	82.6	77.9	76.6	78.9
	가처분	67.1	68.1	68.6	66.3	64.7	60.1	57.8	57.6
빈곤율 (중위60%)	시장	86.2	85.8	86.4	86.3	87.3	83.8	82.5	83.5
	가처분	75.1	74.6	75.6	73.9	71.8	68.2	66.3	66.7
지니계수	시장	0.565	0.589	0.599	0.611	0.622	0.600	0.600	0.585
	가처분	0.424	0.441	0.448	0.426	0.407	0.419	0.420	0.394
5분위배율 (배)	시장	58.4	84.9	78.2	214.4	334.9	68.2	59.3	52.3
	가처분	8.6	9.6	9.7	8.7	7.6	8.0	8.0	6.9

주: 1) 노인만으로 구성된 가구에 속해있는 노인을 대상으로 분석하였음.
 2) 균등화한 가구소득을 개인단위로 분석하였으며, 시장소득과 가처분소득은 음수를 0으로 변환하여 분석하였음.
 자료: 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 2012~2019년 원자료를 분석하여 작성함.

빈곤율 변화는 전체 노인과 큰 차이가 없다. 즉 2011년부터 2015년까지 소폭 감소하다가 2016년 행정정보 자료로 바뀌면서 빈곤율이 크게 낮아졌으며 최근으로 오는 동안 다시 조금씩 감소하였다. 그러나 시장소득 기준으로 보면 2017년 대비 2018년의 빈곤율이 상승한 것을 확인할 수 있다. 시장소득 지니계수는 2015년까지 계속 증가하다가 2016년 행정정보 자료를 활용하면서 낮아지기 시작하여 최근까지 계속 감소하였고, 가

처분소득 지니계수는 전반적으로 감소하는 경향을 보이고 있다. 마지막으로 5분위배율은 시장소득의 경우 시간의 흐름에 따라 증가한 반면 가처분소득은 소폭의 증가와 감소를 반복하며 거의 비슷한 수준을 유지하고 있다가 2017년 대비 2018년에 낮아진 것으로 확인되었다.¹⁰⁾

다음으로 기초연금 수급 여부에 따른 노인의 자산 수준 변화를 분석해 보았다. 소득 수준 및 소득분배지표와는 다르게 자산은 조사 당해연도 기준임에 유의해야 하며, 행정자료로 보완되지 않았기 때문에 자연스러운 시계열 비교가 가능하다. 전체 노인 중 기초연금 수급 노인의 자산은 2012년부터 2019년까지 꾸준히 증가하였고 거주 부동산의 가치가 가장 크게 증가한 것으로 나타났다. 반면 비거주 부동산은 과거에 비해 최근이 더 낮은 수준을 보였다. 금융자산은 증가 추세를 유지하고는 있지만 최근 들어 눈에 띄는 변화를 보여주지는 않고 있으며, 부채는 2012년 2037만 원에서 2019년 3243만 원으로 증가하였다.

기초연금 비수급 노인은 수급 노인과 비교하여 자산과 부채에서 다른 변화 양상을 보여주고 있는데 먼저 자산 수준이 수급 노인에 비해 매우 높은 것으로 나타났다. 2019년을 기준으로 비교해보면 비수급 노인의 자산은 수급 노인에 비해 3배 이상으로 나타나 자산 수준의 차이가 매우 컸으며, 거주 부동산과 비거주 부동산이 모두 꾸준히 증가하고 있다. 기초연금 수급 노인에 비해 비수급 노인의 자산에서 발견되는 특이한 부분은 2013~2015년까지 거주부동산보다 비거주부동산의 수준이 더 높았다가 2016년부터 거주부동산이 더 높아진 것인데 이러한 양상은 <표 3-19> 노인가구의 노인인구 분석 결과에서도 동일하게 나타났다. 금융자산과 부채는 모두 시간이 흐름에 따라 계속해서 증가하고 있다.

10) <표 3-16>, <표 3-17>에서 시장소득 기준의 소득 5분위 배율을 보면 2014년과 2015년에 이상 수치라고 볼 수 있을 만큼 값이 높는데 2016년부터 다시 안정된 경향을 보이기 시작했다. 이것은 행정자료를 보완함으로써 소득 수준을 파악하는데 보다 안정된 장치를 마련했다고 볼 수 있다.

〈표 3-18〉 기초연금 수급 여부에 따른 노인의 자산 수준 변화(전체 노인인구)

(단위: 만 원/년)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
수급 노인	자산	15655	18130	18401	19274	19930	20915	22062	22903
	거주부동산	7226	7433	7677	8597	9454	10308	11013	11621
	비거주부동산	4523	6157	6058	6020	5546	5396	5806	5838
	금융자산	3069	3567	3650	3726	3987	4188	4148	4194
	부채	2037	2599	2647	2745	2930	2924	2951	3243
비수급 노인	자산	60700	63824	63913	67811	73431	76638	84177	88882
	거주부동산	25763	25250	25295	27619	30284	31581	34646	37030
	비거주부동산	24356	26885	26376	27748	29967	30993	33223	35095
	금융자산	8527	9539	9589	10142	10797	11720	13077	13938
	부채	7001	7662	8286	9081	9272	9690	9787	10748

주: 자산은 금융자산과 실물자산을 포함, 금융자산은 저축액과 현거주지의 전월세보증금을 포함, 부채는 금융부채와 임대보증금을 포함함.

자료: 통계청, 〈각 연도〉, 가계금융복지조사 2012~2019년 원자료를 분석하여 작성함.

노인가구의 노인은 기초연금을 수급하는 경우 전체 노인에 비해 자산의 절대적인 수준은 낮지만 변화 양상은 비슷하게 나타났다. 거주부동산의 가치가 꾸준히 상승하면서 자산 또한 증가하였고 비거주 부동산과 금융자산 또한 증가하였으나 거주 부동산보다 증가 추세가 크지는 않았다. 부채는 과거에 비해 전반적으로 증가하였지만 약간의 증가와 감소를 반복하고 있다.

기초연금 비수급노인의 자산 또한 최근으로 올수록 증가하고 있는데, 수급 노인의 경우 자산이 꾸준히 증가했음에도 전체 노인인구와 비교하면 여전히 낮은 수준인데 비해 비수급노인은 2019년 기준의 자산이 전체 노인인구와 크게 차이가 나지 않는 것이 특징이다. 특히 비거주부동산과 금융자산은 오히려 전체 노인인구보다 더 높은 것으로 나타나, 노인만으로 구성된 가구라 할지라도 기초연금을 수급하지 않는 가구의 자산은 높은 수준인 것으로 확인되었다.

〈표 3-19〉 기초연금 수급 여부에 따른 노인의 자산 수준 변화(노인가구의 노인인구)

(단위: 만 원/년)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
수급 노인	자산	10237	11792	11614	12510	12957	13359	15105	16020
	거주부동산	5309	5721	5862	6416	6948	7268	8166	8918
	비거주부동산	2968	3869	3552	3663	3489	3422	3993	4114
	금융자산	1638	1862	1923	2154	2195	2320	2459	2501
	부채	809	1016	967	1054	1168	956	1157	1464
비수급 노인	자산	56823	62763	64740	65916	67881	71754	79656	86071
	거주부동산	25105	25309	24937	27316	29715	32010	34020	34368
	비거주부동산	23210	27057	29285	29059	28116	28622	31767	35238
	금융자산	7310	9105	8896	8057	8534	9847	11867	14741
	부채	5787	6240	6998	7397	6843	8096	6884	7797

주: 1) 노인만으로 구성된 가구에 속해 있는 노인을 대상으로 분석함.

2) 자산은 금융자산과 실물자산을 포함, 금융자산은 저축액과 현거주지의 전월세보증금을 포함, 부채는 금융부채와 임대보증금을 포함함.

자료: 통계청, 〈각 연도〉. 가계금융복지조사 2012~2019년 원자료를 분석하여 작성함.

제4절 소결

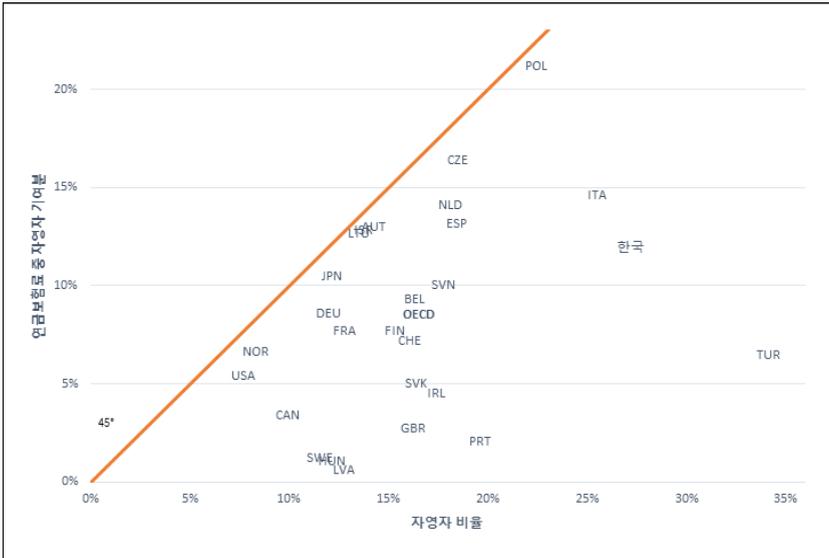
3장에서는 노후소득보장제도별로 현황을 살펴보았다. 이는 2장의 분석을 통해 국제비교 관점에서 우리나라 노후소득보장제도의 특징을 파악하고자 하였던 것에 이어, 노후소득보장제도의 시계열적인 변화를 살펴보고자 한 것이다. 이에 더해 노인 가구의 소득 및 자산 현황을 가계금융복지조사 자료 분석을 통해 함께 제시하고 있다. 이러한 현황 제시 및 분석은 각각의 노후소득보장 개혁 담론에 따라 상이할 수밖에 없는 제도 평가의 기준점을 되짚어보고자 하는 목적을 가졌다. 이후 담론 논의에서 언급할 주요한 사실들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공적연금의 가입률은 18~59세 경제활동인구 중 82.4%에 이르러, 이 비율 계산에서 제외하였던 납부예외자의 추후 납부 가능성을 고려

하면 실제의 가입률은 더 높을 것으로 예상할 수 있다. 그렇지만 이 비율을 높다고 할지, 낮다고 할지와 같은 평가는 다를 수 있다. 참고로 캐나다의 CPP/QPP의 가입자수는 2004년 기준으로 노동시장 참가자 대비 약 89%로 나타난다(김성숙, 김원섭, 배준호, 권혁진, 정해식, 2007, p. 196).

[그림 3-18] 노동시장의 자영자 비율 및 자영자의 연금기여금 비율

(단위: %)



자료: OECD. (2019). Pensions at a Glance 2019, p. 77의 그림 2.8의 좌향 그림을 인용함.

한편 경제활동인구 대비 낮은 가입률의 원인 중 하나는 지역가입자라는 특징 때문일 수 있다. 위 그림에서 보듯이 우리는 자영자 비율은 높은 편이지만, 전체 연금보험료 납부금에서 자영자가 차지하는 비율은 낮다. 이는 자영자의 국민연금 가입 비율이 다른 국가에 비해서 낮다는 것을 의미한다. 그렇지만 이러한 결과는 자영자의 소득이 임금근로자에 비해 낮

은 영향일 수도 있다.

둘째, 국민연금 적용대상 인구로 한정할 때 고용형태에 따른 국민연금 가입률의 차이는 점차 줄어들고 있으며, 지역가입을 포함할 경우 비정규직의 국민연금 가입률은 증가하고 있다. 다만, 연령대별로 살펴볼 때, 다른 연령대가 2008년부터 최근까지 꾸준히 사업장가입, 지역가입 포함 가입률 모두 증가하는 경향을 보인 것과 달리 20대 비정규직 임금근로자의 국민연금 가입률은 감소한 것으로 나타난다. 이들 20대 이하 젊은 층은 특히 저임금 일자리에 종사하고 있는 비율이 높는데, 만약 국민연금 보험료율이 인상될 경우 고용형태의 특징 변화가 나타날 것으로 예상 가능하다.

셋째, 최근 들어서 노령인구의 공적소득보장 수급비율은 꾸준히 증가하고 있으며, 최근 연령대에서 국민연금 수급률도 점차 증가하며 남녀 간 수급률의 차이도 줄어드는 것으로 확인된다. 이러한 수급률 실적치 변화에 따라 노인 중 국민연금 노령연금 수급률은 재정추계 상에서도 높아지는 것으로 나타난다.

넷째, 노인 중 하위 70% 소득자를 선별하여 지급하는 기초연금의 선정 기준액은 빠르게 증가하고 있으며, 이는 노인인구 중 연금수급자 비율의 증가, 노인의 소득과 자산 수준의 변화를 반영한 결과이다.

다섯째, 퇴직연금제도는 전체 상용근로자의 51.3%가 가입하고 있지만, 퇴직금 제도를 여전히 적용받고 있는 근로자도 약 30% 수준에 이를 것으로 보인다.

여섯째, 이러한 전반적인 변화와 더불어서 가계금융복지조사(통계청, 2012~2019) 자료를 활용하여 우리나라 노인 인구 및 가구의 소득 특성을 분석한 결과 전체 소득 규모는 과거에서 최근으로 올수록 꾸준히 증가하고 있었다. 또한 공적연금과 기초연금, 기초생활보장 수급액과 수급률도 증가 추세를 보이고 있다. 공적이전소득 외 소득원천별로 살펴보면

근로소득과 재산소득의 증가폭이 큰데 비해 사업소득은 일정 수준을 유지하고 있는 것이 특징이다.

전반적으로 노인가구의 소득 및 자산 수준은 늘어나고 있으며, 소득 구성 중에서 공적이전이 차지하는 비율이 높아지고 있다. 따라서 현세대 노인빈곤 문제를 해결하는데 집중하고자 하는 노후소득보장체계 개혁 담론은 이러한 노인의 소득 및 자산 수준의 변화를 고려할 필요가 있다. 다만 여전히 존재하는 국민연금 가입 사각지대의 문제와 기초연금, 기초생활보장제도의 관계를 전망하는 것도 필수적이다.



제4장

노후소득보장제도 개혁 담론 분석

제1절 국민연금 제도개선 방안의 개요

제2절 노후소득보장제도 개혁 방안과 담론

제3절 노후소득보장제도 개혁 방안의 담론 요소

제4절 노후소득보장 개혁 담론의 쟁점 요소와 해석

제 4 장 노후소득보장제도 개혁 담론 분석

제1절 국민연금 제도개선 방안의 개요

1. 연금개혁 주요 제안 내용

4장에서부터는 노후소득보장제도 개혁 방안의 담론을 구체적으로 살펴보고자 한다. 그렇지만 개혁 방안은 지난 20여 년 간 국민연금 제도의 개선 방안 제안과 맥락을 함께하고 있을 수 있다. 이에 노후소득보장체계 개편과 관련하여 먼저 국민연금 중심의 개혁 논의를 살펴보고자 한다.

〈표 4-1〉은 지난 4차례의 국민연금 재정계산 결과와 이에 따른 각 재정추계별로 운영된 제도발전위원회의 제도 개혁안을 정리하여 제시하고 있다. 국민연금 제도는 1998년 1차 제도 개혁을 통해 소득대체율을 70%에서 60%로 하향 조정하였다. 또한, 2007년 2차 제도 개혁에서는 소득대체율을 60%에서 2008년부터 50%로 낮추고, 이후 매해 0.5% 포인트씩 하향 조정하여 2028년에는 40% 소득대체율을 적용하도록 하고 있다.

한편 소득대체율은 인하되었지만 연금보험료율은 인상되지 않았다. 제도 도입 초기에 단계적으로 인상되었던 연금보험료율은 1999년 이후 9%로 고정되어 있다. 2003년 1차 국민연금 재정계산 결과에 따른 제도개선 방안에는 보험료율을 15.85%로 상향하고, 소득대체율을 50%로 인하하는 제안이 포함되었다. 2003년 재정계산과 2008년 재정계산 사이에서는 2차 제도 개혁이 있었고, 이에 따라 2008년 2차 재정계산에서는 보험료율 인상 논의는 많지 않았다. 2013년 3차 재정계산에서는 보험료율을 인상해야 한다는 안과 부과방식으로의 연착륙을 기획해야 한다는 안이 총

돌하였다. 그리고 2018년 4차 재정계산의 제도개선 논의에서는 보험료를 인상해야 한다는 큰 방향에서는 동일하지만, 이에 따른 소득대체율의 인상과 병행해야 한다는 주장과 소득대체율은 유지하되 보험료율만 높여야 한다는 주장이 충돌하였다.

〈표 4-1〉 국민연금 제도개혁 및 재정계산 추진 경과

국민연금 제도개혁 및 재정계산 추진 경과	
1998년 제1차 제도개혁	<ul style="list-style-type: none"> • 소득대체율 70%에서 60%로 인하 • 연금 수급연령 60세에서 2013년 61세, 2033년 65세로 상향 조정
2003년 제1차 재정계산	<ul style="list-style-type: none"> • 소득대체율 현행(보험료율 9%, 소득대체율 60%)유지 시, 2036년에 기금 수지적자 발생, 2047년에 기금 고갈 • 1안) 보험료율 19.85%, 소득대체율 60% 유지, 2안) 보험료율 15.85%로 인상, 소득대체율 50%로 인하, 3안) 보험료율 11.85%, 소득대체율 40%로 인하의 3가지 재정안정화 방안 제시
2007년 제2차 제도개혁	<ul style="list-style-type: none"> • 2007년 7월, 국민연금법 개정 • 소득대체율 2008년에 60%에서 50%로 인하, 이후 2028년까지 40%로 하향조정 • 기초노령연금 도입
2008년 제2차 재정계산	<ul style="list-style-type: none"> • 2007년 제2차 제도개혁으로 수지적자 발생 시점 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"> • 수지적자 2044년, 기금 고갈 2060년으로 제2차 재정계산과 유사 • 재정안정화 방안 2개안 제시 <ul style="list-style-type: none"> - (1안) 부분정립방식 유지하되 보험료율 상향 조정 - (2안) 부과방식으로 연착륙 및 대안적 재정안정화 방안 모색
2018년 제4차 재정계산	<ul style="list-style-type: none"> • 수지적자 2042년, 기금 고갈 2057년으로 제3차 재정계산 결과보다 각각 2년, 3년 앞당겨짐 • 장기재정균형 달성을 위한 급여-재정 패키지 2개안 제시 <ul style="list-style-type: none"> - (가안) 소득대체율 45% 인상, 보험료율 2%p 즉시 인상하고, 향후 5년마다 이후 30년 후 적립배율 1배 달성을 위한 단계적 보험료율 인상(상향 18%) - (나안) 소득대체율 40% 유지, 10년 내에 단계적으로 보험료율 13.5%까지 인상하고, 2029년 이후 수급연령 상향, 기대여명계수 도입, 보험료 추가 인상 등 실시

자료: 보건복지부. (2018a). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획. pp. 1~2의 내용을 표로 구성함.

이러한 국민연금 개혁안을 각 재정계산 단계별로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 2003년 제1차 국민연금 재정계산에 따른 국민연금발전위원회는 국민연금 재정안정화를 위한 3가지 방안을 제시하고 있다(국민연금발전위원회, 2003). 2070년까지 목표적립률을 2배로 유지하는 것을 재정안정화의 목표로 정하고, 이에 필요한 소득대체율과 보험료율의 조합을 제시하고 있다. 이에 따르면 소득대체율을 60%로 유지할 경우에 필요한 보험료율은 단계적으로 인상할 경우 2030년에 19.85%가 되어야 하며, 소득대체율을 50%로 할 경우에는 2030년에 15.85%가 되어야 하며, 소득대체율을 40%로 할 경우에는 2030년에 11.85% 수준의 보험료율이 필요하다.

〈표 4-2〉 제1차(2003년) 국민연금발전위원회 국민연금 개혁안

	개혁안 내용
국민연금 재정안정화 방안	<ul style="list-style-type: none"> • (1안) 소득대체율 60%+목표적립률 2배 <ul style="list-style-type: none"> - 소득대체율을 60%(현행)로 보장하되, 2070년 목표적립률을 2배로 유지 - 보험료율은 2010년부터 2030년까지 5년마다 2.17%p씩 5차례 인상하고, 2030년에 19.85% 수준이 되어야 함 • (2안) 소득대체율 50%+목표적립률 2배 <ul style="list-style-type: none"> - 소득대체율을 50%로 보장하고, 2070년 목표적립률을 2배로 유지 - 소득대체율을 2004년에 50%로 인하 - 보험료율은 2010년부터 2030년 까지 5년마다 1.37%p씩 5차례 인상하고, 2030년에 15.85% 수준이 되어야 함 • (3안) 소득대체율 40%+목표적립률 2배 <ul style="list-style-type: none"> - 소득대체율을 40%로 보장하고, 2070년 목표적립률을 2배로 유지 - 소득대체율을 2004년에 40%로 인하 - 보험료율은 2010년부터 2030년까지 5년마다 0.57%p씩 5차례 인상하고, 2030년에 11.85% 수준이 필요하며 이 보험료율을 2070년까지 유지

자료: 국민연금발전위원회. (2003). 국민연금 재정계산 및 제도개선안, pp. 115-118의 내용을 표로 정리함.

2008년 제2차 국민연금 재정계산에 따른 국민연금운영개선위원회에서 재정안정화 대책을 별도로 수립하지 않기로 하고, 대신에 중장기적으로 국민연금의 재정목표, 재정평가기준에 대해서 논의를 하였다. 한편 2007년 연금개혁 이후 국민연금 제도의 합리적 운영에 대한 방안, 2007년 도입된 기초연금과 국민연금의 관계 설정 등 중장기 연금체계 개편 방향에 대해 논의하였다.

〈표 4-3〉 제2차(2008년) 국민연금운영개선위원회 국민연금 개혁안

	개혁안 내용
국민연금 재정안정성 확보 방안	<ul style="list-style-type: none"> • (재정안정화 대책) 재정안정화 대책의 수립은 제3차 재정계산 시점에서 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 단기적으로 기금운용 수익률 제고 - 중장기적으로 국민연금의 재정목표, 재정평가기준 등에 대한 논의 • (자동재정안정장치) 제도성숙기에 가서 검토 • (재정계산제도 개선) 재정추계와 제도개선을 분리하여 추진
국민연금제도 합리화 방안	<ul style="list-style-type: none"> • (국민연금 소득 상·하한 조정방안) 하한은 0.2A, 상한은 2.5A로 하되, 향후 5년간 조정 고려 • (국민연금 균등부분, 비례부분 비중조정) 기초노령연금 도입에 따라 균등부분(A값)의 재분배 기능 증폭, 현 상황에서는 조정 보류 • (국민연금 급여 간 형평성 제고방안) 노령연금과 장애·유족급여 간 형평성 제고 • (사각지대 해소방안) 저소득층 보험료지원, 사업장가입자 대상 확대 등 행정적·제도적 개선 추진 • (소득이 있는 업무기준 개선방안) 재직자노령연금, 조기노령연금, 유족연급에 대하여 급여종류별 차등적용기준 마련 필요
중장기 연금체계 개편 및 효율적인 사회적합의 방안	<ul style="list-style-type: none"> • (공·사연금제도의 보완적 발전방안) 국민연금과 퇴직연금의 보완적 발전 촉진 • (국민연금과 기초노령연금 간 관계설정방안) 국민연금과 기초노령연금 간 합리적인 관계설정 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 단기적으로 각 제도의 내실을 다지는 방향으로 대책 강구 - 중장기적으로 기초노령연금을 노인특별부조제도 등 최저소득보장 혹은 보편적 기초연금제도로 전환할 것인지 신중한 검토 필요 • (연금개혁 시 효율적 사회적합의도출방안) 전문가 중심의 연금개혁위원회 등 효율적인 사회적 합의 틀 설계 추진

자료: 국민연금재정추계위원회, 국민연금운영개선위원회. (2008). 2008년 재정계산 결과를 바탕으로 한 국민연금 제도개선에 관한 공청회 자료집, pp. 21-27의 내용을 표로 정리함.

제1차 국민연금 재정계산에 따른 제도 개혁은 2007년에 이뤄졌다. 국민연금의 소득대체율 인하는 재정적 지속가능성을 확보하기 위한 일환이었다. 그렇지만 기초노령연금의 도입은 노인 빈곤을 완화하기 위한 한 방안이었고, 재정계산에서 이 방안이 다뤄지지 않는 않았다. 2007년 기초노령연금 도입 이전에 이에 대한 논의로는 2004년 한나라당 윤건영 의원의 조세부담 방식 기초연금의 신설 제안(윤건영 의원 외 120인, 2004), 노후소득보장사각지대해소대책위원회(2005)가 중장기 구조개혁방안의 하나로 기초연금 도입을 제안한 바 있었다.

국민연금 개혁 방향에 대해 구체적인 제안에서의 충돌은 제3차 재정계산에 따른 2013년 국민연금제도발전위원회의 개혁안에서부터 나타난다. 2013년 국민연금제도발전위원회는 재정추계 마지막 연도를 기준으로 최소 적립배율 2배를 달성하기 위해 가능한 빠른 시점부터 단계적으로 보험료율을 인상하자는 안과 부과방식으로의 연착륙을 설계하자는 안이 충돌한다. 부분적립방식을 유지하자는 대안 1에서는 적립배율 2배의 재정 목표를 달성하기 위한 필요보험료율로 12.91%(2015년 일시 인상을 전제)를 제시하고, 그 외 재정안정의 근본대책으로 고용률, 출산율을 제고할 필요가 있다고 제안하였다(국민연금제도발전위원회, 2013). 부과방식으로 전환이 필요하다고 본 대안 2에서는 2060년 기금 소진은 부과방식으로의 전환을 의미하며 재정방식 전환 자체가 위기를 의미하지 않으며, 보험료율 인상 만이 재정안정화 대안이 아니라고 보았다(국민연금제도발전위원회, 2013). 부과방식으로 연착륙을 위해서는 보험료율이 장기적으로 수용 가능한 수준이 되어야 할 것이며, 부담을 분담할 수 있는 조건을 만들어야 할 것이다. 출산율, 고용률, 경제성장률 향상을 도모하는 대규모 사회투자를 계획하고, 수입기반 확대 차원에서 보험료 부과소득 상한액을 인상하고, 지출 억제 차원에서 급여상한액을 설정하는 등이 이러한

조건에 해당한다(국민연금제도발전위원회, 2013). 대안 2에서는 이러한 조건을 갖춰나가는 것과 동시에 보험료율 인상은 2040년대 중반 이후 추진하는 것을 제안하고 있다(국민연금제도발전위원회, 2013).

〈표 4-4〉 제3차(2013년) 국민연금제도발전위원회 국민연금 개혁안

	개혁안 내용
대안 1 (부분적립방식 유지)	<ul style="list-style-type: none"> • 최대한 빠른 시점부터 단계적으로 보험료율 인상 추진 (2017년 전까지 첫 인상 추진) • 재정계산 추계기간(70년)의 마지막 연도를 기준으로 최소 적립배율 2배 이상 유지
대안 2 (부과방식 전환)	<ul style="list-style-type: none"> • 기금 규모 증가 기간 동안은 보험료 인상 반대, 부과방식으로의 연착 • 기금의 과다 적립 및 급격한 감소 문제를 고려한 재정안정 목표 검토

자료: 보건복지부. (2013). 제3차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획안. p. 15의 내용을 표로 작성함.

2. 제4차 국민연금 재정계산 이후 국민연금 개혁 논의 방향

제4차 국민연금 재정계산에 따른 국민연금제도발전위원회에서도 급여-재정 패키지를 제안함에 있어 제3차 재정계산과 유사한 논의가 형성되었다. 먼저 국민연금의 재정목표를 70년 기간 중 적립배율 1배로 설정하고, 재정목표 달성을 위한 재정안정화 방식은 단계적 연속개혁이 필요한 것으로 하였다(국민연금제도발전위원회, 2018, p. 49). 그렇지만 이러한 재정목표에 도달하기 위한 구체적 이행경로에 대해서는 제도발전위원회 내부에서 합의가 이뤄지지 않았다(국민연금제도발전위원회, 2018, p. 50). 이에 따라 급여-재정 패키지의 2개 안에서는 재정목표 달성을 위한 경로가 명확하게 제시되지 않는다.

급여-재정 패키지 ‘가’안은 국민연금 재정안정화를 위한 로드맵을 제시하여 제도 신뢰를 이끌어 낼 필요가 있으며, 국민연금을 노후 소득보장

의 중심축에 놓고 기능할 수 있게 해야 미래 불안을 최소화할 수 있는 구조 설계가 가능하다고 보았다(국민연금제도발전위원회, 2018, p. 51). 또한, 세대 간 부담을 논함에 있어서 국민연금 보험료 부담, 급여 수급에만 한정하지 않고 조세 부담 및 기타 사회보장급여를 모두 고려해서 해석하는 것이 필요하다고 보았다(국민연금제도발전위원회, 2018, p. 52).

급여-재정 패키지 '나'안은 국민연금 보장성은 다층 연금체계를 통해 확보하고, 가입자가 신뢰할 수 있는 수준의 재정적 지속가능성을 확보해야 한다고 보았다(국민연금제도발전위원회, 2018, p. 59). 이에 따라 소득대체율을 재조정하는 것은 어려우며, 보험료율을 2028년까지 단계적으로 인상(2019년 10.5%, 2024년 12.0%, 2029년 13.5%)하여 13.5%까지로 하고, 2030년 시점에서는 추가로 필요한 보험료율은 3.7%포인트로 계산되는데 이를 인상하기 어려울 경우에는 사회적 합의를 거쳐 기여여명계수를 통한 급여율 조정, 수급연령 조정 등을 고려할 수 있다고 보았다(국민연금제도발전위원회, 2018, p. 63).

〈표 4-5〉 제4차(2018년) 국민연금제도발전위원회 국민연금 개혁안

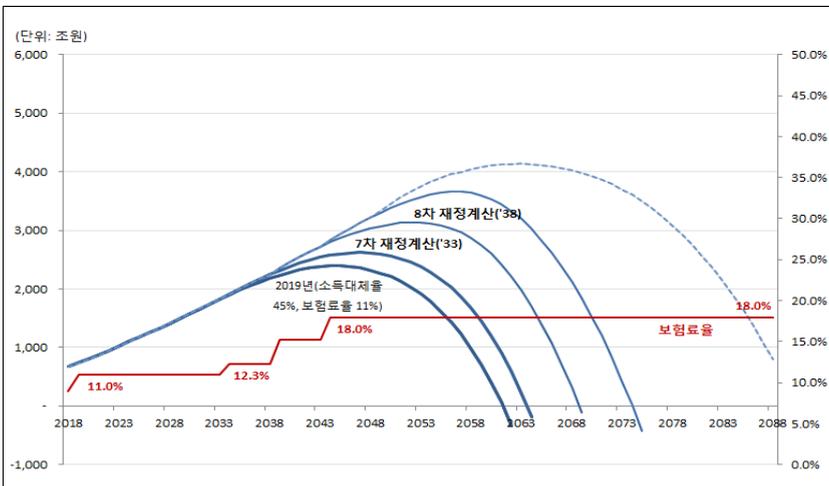
	개혁안 내용
'가'안	<ul style="list-style-type: none"> • 소득대체율 45% 유지 • 보험료율 2019년부터 11% 인상, 2034년에 12.31%로 추가인상 이후 재정계산 따라 조정
'나'안	<ul style="list-style-type: none"> • 소득대체율 현행(40%) 유지 • 보험료율 향후 10년 동안 13.5%까지 단계적 인상, 기여·지출 조정 통한 보험료율 3.7%p 추가 인상 • 연금수급개시연령을 2043년까지 67세로 상향조정, 퇴직연금제도 강화를 통한 다층연금체계 내실화

자료: 국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회. (2018). 2018년 재정계산 결과를 바탕으로 한 국민연금 제도개선에 관한 공청회 자료집, pp. 61-66의 주요 내용을 표로 정리함.

4차 재정계산 제도개선안의 두 안은 재정목표 이행을 위한 구체적 경로를 설정하지는 않았지만 대략의 논의는 진행하였다. 다음 [그림 4-1]과 [그림 4-2]는 제4차 재정계산에서의 급여-재정 패키지가 제안한 잠재적인 보험료율 적용과 이에 따른 적립기금 규모를 보여준다. 가)안이 제시한 바에 따르면 보험료율은 11%로 인상되고, 이후 2033년부터는 조금씩 보험료율이 조정된다. 이는 장기적으로 재정을 안정화할 수 있지만, 후 세대의 부담과 이전 세대의 부담률에는 불가피한 차이를 가져온다. 나)안의 경우는 보험료율은 2033년 이후 13.5%를 적용하지만, 이에 따른 급여 삭감이 이뤄지기 때문에 이전 세대의 급여율과 후 세대의 급여율의 차이가 발생한다.

[그림 4-1] 제4차 재정계산 가)안의 보험료율 적용과 적립기금 추이
(30년 후 적립배율 1배를 위해 5년마다 조정)

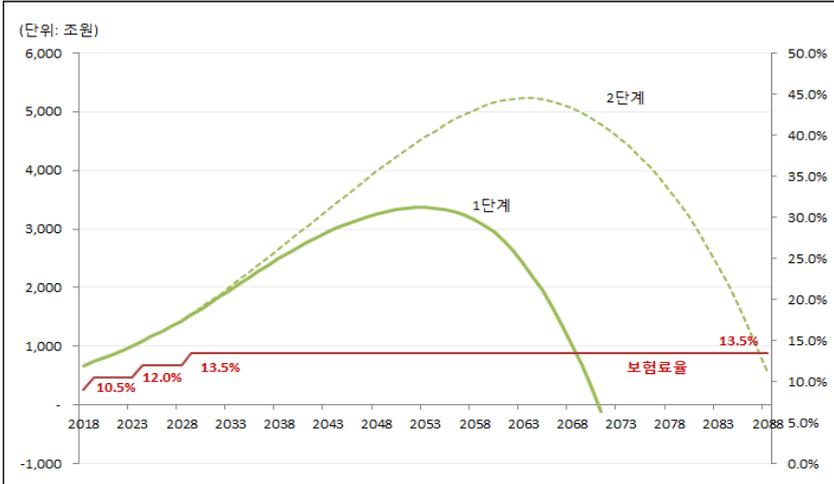
(단위: 조원, %)



자료: 보건복지부. (2018b). 「제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획안」 요약본, p. 18.

[그림 4-2] 제4차 재정계산 나)안의 보험료율 적용과 적립기금 추이
(30년 후 적립배율 1배를 위해 5년마다 조정)

(단위: 조원, %)



자료: 보건복지부. (2018b). 「제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획안」 요약본, p. 18.

국민연금 재정계산 이후 2018년 말 보건복지부는 국민연금종합운영계획안을 제시하면서, 노후소득보장 강화 및 지속가능성 제고를 위한 개선 방안으로 최소 노후생활비 보장을 노후소득보장의 목표로 하고, 이를 위한 정책 대안의 범위를 다음 <표 4-6>과 같이 제안하였다. 이러한 제안에서 국민연금제도는 40%~50%의 소득대체율을 설정하고, 보험료율은 9%~13%의 범위 내 결정하는 것으로 하였다. 또한 기초연금은 30만원에서 40만원 범위 내 결정하는 것이다.

〈표 4-6〉 제4차(2018년) 국민연금 재정계산 관련 보건복지부 국민연금종합운영계획안

	정책조합 방안의 주요 내용
'현행유지'방안	<ul style="list-style-type: none"> • 소득대체율 현행 유지(2018년 45%에서 2028년 40%까지 인하) • 보험료율 9% 유지 • 기초연금 확대 추진 중
'기초연금 강화'방안	<ul style="list-style-type: none"> • 소득대체율 현행(40%) 유지 • 보험료율 9% 유지 • 기초연금 2022년 이후부터 40만 원으로 인상
'노후소득보장 강화'방안 1	<ul style="list-style-type: none"> • 소득대체율 2021년부터 45% • 보험료율 2021년부터 5년 마다 1%p씩 인상하여 2031년까지 12%로 인상 • 기초연금 2021년부터 30만 원
'노후소득보장 강화'방안 2	<ul style="list-style-type: none"> • 소득대체율 2021년부터 50% • 보험료율 2021년부터 5년 마다 1%p씩 인상하여 2036년까지 13%로 인상 • 기초연금 2021년부터 30만 원

자료: 보건복지부. (2018a). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획. pp. 32-34의 내용을 표로 정리함.

보건복지부의 국민연금종합운영계획은 여러 가지의 정책조합의 사례를 제시하면서, 정책 조합의 선택은 국회 및 경제사회노동위원회에서 사회적 합의를 통해 달성할 수 있다고 하였다(보건복지부, 2018a). 이에 전문가 중심의 국민연금제도발전위원회 이후 사회적 논의기구인 경제사회노동위원회에 연금개혁특위가 설치되어, 2018년 10월 30일부터 2019년 4월 26일까지 17차례의 전체 회의와 이후 2019년 7월 26일 이후부터 5차례의 전체 회의를 진행하였다(경제사회노동위원회 보도자료, 2019.8.30., p. 2). 연금개혁특위는 10차 전체 회의를 통해 보험료율 인상과 소득대체율 인상은 동시에 추진하되, 보험료와 연금급여의 수급 불균형을 줄여가기로 하고, 국민적 정서를 고려하여 장기적으로 이를 추진한다는 원칙을 세운바 있다(정해식, 주은선, 2019, p. 277). 그렇지만 연금개혁특위에서도 노후소득보장과 재정지속가능성에 대해 단일안을 도출하지 못하고 다음과 같은 세 가지 안을 제시하였다.

〈표 4-7〉 경제사회노동위원회 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 개혁안(2019.8.30.)

	개혁안 내용
'가'안	• 소득대체율 45%, 보험료율 12% (10년에 걸쳐) 인상 (제안: 한국노총, 복지국가청년네트워크, 한국여성단체연합, 공적연금강화국민행동, 대한은퇴자협회)
'나'안	• 소득대체율 40% (2028년까지), 보험료율 9% 현행 유지 (제안: 한국경총, 대한상의)
'다'안	• 소득대체율 40% (2028년까지), 보험료율 10%로 즉시 인상 (제안: 소상공인연합회)

자료: 경제사회노동위원회 보도자료. (2019.8.30.). '국민연금개혁과 노후소득보장 제도 개선' 활동 결과보고, p. 2의 내용을 표로 정리함.

주목할 것은 이 세 가지 안에는 포함되지 않았지만, 17차 회의에서 제시된 의제 중 하나가 퇴직(연)금 기여금을 국민연금보험료로 일부 전환시키는 것에 대한 것으로, 노동계와 다른 사회단체가 반대하고 경영계는 이를 옹호했다(정해식, 주은선, 2019, p. 276). 경영계는 보험료율과 대체율을 유지하는 것이 최선이지만, 기업들의 보험료율 추가부담 여력이 없는 상황이므로 '퇴직금전환금의 재도입'을 검토해 노사부담을 최소화해야 한다고 밝혔다(경제사회노동위원회 보도자료, 2019.8.30.). 그렇지만 이는 논리적 모순이 있는 선언으로 '불가피하게 국민연금 보험료율을 인상해야 한다면, 퇴직금전환금을 도입하였으면 한다'는 내용으로 해석하는 것이 타당하다. 다층소득보장의 한 요소인 퇴직연금의 부담금이 국민연금의 재정안정성을 확보하기 위해 활용되어야 한다는 이러한 제안은 두 가지 측면에서 주목해볼 필요가 있다. 첫째는 다층노후소득보장제도가 제안하는 종합적인 노후소득보장 수준이 축소될 수 있다는 점이다. 즉, 퇴직금 부담금의 일부가 국민연금 보험료로 활용될 경우, 대상자들의 퇴직연금 급여가 줄어들게 된다. 둘째는 퇴직연금에도 가입하지 못하는 경제적으로 취약집단에게만 인상된 보험료율이 적용된다는 점이다. 퇴직(연)금 1년 이상 근속한 상용직 근로자를 대상으로 하므로, 제도를 적용

받지 못하는 1년 미만 근속기간을 가지는 근로자, 자영자 등 보다 취약한 집단에게만 인상된 보험료율이 적용된다. 그러므로 이러한 제안과 더불어 취약 집단 대상의 보험료 지원 사업이 제시될 필요가 있다. 예를 들어, 양재진(2019)은 퇴직금전환제의 재도입이 국민연금의 사업장가입자와 사용자에게 새로운 추가부담 없이 국민연금의 재정적 지속가능성을 높일 수 있는 방안이라고 보고, 다만 이에 제외되는 사람들에게는 국민연금 사업장가입자 중 비적용자 및 지역가입자에게는 소득공제 적용 확대, 저소득계층에게는 보조금제도 등을 통해 보험료 인상에 대한 순응을 확보할 필요가 있다고 보았다.

제2절 노후소득보장제도 개혁 방안과 담론

1절에서는 2003년 이후 지금까지 우리 사회에서 논의해왔던 국민연금 제도 개선 방향의 흐름을 짚어 보았다. 국민연금제도의 개선 방향은 재정안정성을 중심에 놓고 보험료율과 소득대체율을 저울질하는 한 흐름이 있었고, 급여적정성을 중심에 놓고 소득대체율에 주목하는 한 흐름이 있었다고 평가할 수 있다. 두 흐름 모두 국민들의 제도에 대한 신뢰를 강조하는데, 재정안정성을 강조하는 이들은 재정의 지속가능성이 확보되어야 국민연금에 대해 신뢰할 것이라고 말하고, 급여적정성을 중심에 놓는 이들은 국민연금이 적정한 노후 보장을 제공해줄 수 있어야 제도를 신뢰할 수 있을 것이라고 말한다.

두 주장은 각각의 주장이 말하지 않거나 구체적으로 밝히지 않은 사실을 재반박하는 형태를 취하고 있다. 재정안정성을 강조하는 이들은 보험료율을 충분히 올리지 않으면 높은 보험료를 부담해야 하는 미래 세대가

부담을 거부할 가능성이 있으며, 이에 따른 불안정성이 국민연금의 신뢰를 저해한다고 말한다. 급여적정성을 강조하는 이들은 재정안정성에 주목하여 제도를 개혁하고자 하면 국민연금의 소득대체율, 급여 수준이 낮아질 가능성이 매우 크며, 이것이 국민연금 제도에 대한 신뢰를 저해할 수 있다고 보고 있다.

이제부터는 이 연구에서 주목하고자 하였던 4개의 노후소득보장체계 개편 방안을 개략적으로 살펴보고, 이들 방안에서 논의되는 담론을 도출하도록 한다.

1. 국민연금 강화 중심의 연금개혁 방안의 담론¹¹⁾

가. 개혁 방향과 필요성

국민연금 중심 개혁 방안은 각 노후소득보장제도의 기본 성격을 유지하고 강화한다는 측면에서 보수적 개혁안에 가깝다. 이 방안은 국민연금이 세대 간 부양을 통해 적정 급여를 제공함으로써 노인빈곤을 사전에 예방하는 장치로 기능할 수 있도록 보장기능을 확충하고, 기초연금은 (준)보편적 제도로 노인에 대한 기본권적 노후소득보장의 역할을 수행하고, 공공부조제도 등의 보충적 급여장치는 현재의 노인 빈곤 문제에 충실하게 대응할 수 있도록 설계할 것을 요구한다(주은선, 2020b). 한편 퇴직연금 등 사적연금은 일부 계층에게 보완적인 역할을 한다는 것을 인정하되, 그렇다고 하여 사적연금의 가능성을 염두에 두고 공적연금의 역할을 설계하는 것은 피해야 한다고 보고 있다.

11) 이 부분은 주은선. (2020b), '국민연금 강화 중심의 연금개혁 방안'(노후소득보장제도 개혁 전문가포럼 1차 발표문) 및 전문가 포럼 논의를 이용하여 작성하였다.

국민연금의 보장의 적절성과 장기적 재정안정화의 조화를 추구하는 것으로 하고, 국민연금의 ‘적절한’ 급여를 포기하고 재정안정을 기한다는 것은 어렵다고 보고 있다. 한편으로 보험료율을 상향하였을 때 발생할 수 있는 국민연금의 거대기금 문제를 고려하여, 점진적인 보험료율 인상, 수급 연령의 조정, 가입 연령 조정, 국민연금 보험료 부과소득 상한 폐지 및 급여 상한 도입 등을 통해서 장기적 재정안정을 도모할 수 있다고 보고 있다(주은선, 2020b).

한편 국민연금의 적절성을 보장하는 비용에 대해서는 노후소득보장의 총량에 대한 접근을 통해 바라볼 필요를 제기한다. 기초연금, 국민연금, 기초생활보장제도 등 노후소득보장을 위한 각종 제도의 재정 소요를 종합적으로 바라볼 것을 요구한다(주은선, 2020b). 이러한 접근은 국민연금의 재정안정성을 도모하기 위해 국민연금 급여를 축소할 경우에는 노인 빈곤의 상황에 따라 기초생활보장제도 또는 기초연금의 부담이 증가할 수 있다고 보고 있다. 결국 국민연금을 위한 사회보험료 부담은 줄어들 수 있지만, 노인 빈곤에 대응하고자 하는 일반재정 부담이 올라갈 수 있다는 것이다. 한편, 사회보험 방식인가 또는 조세 방식인가에 대한 근본적 문제제기도 가능하다. 즉, 사회보험 방식이 가지는 기여와 급여의 연계성, 사용자 책임의 요소와 같은 특성을 고려할 필요가 있으며, 사회보험 방식이기 때문에 보험료율이 상당한 수준으로 높아질 수 있었음을 강조하고 있다(주은선, 2020b). 한편, 이러한 방식의 사회보험이기 때문에 적절한 급여 수준을 확보하기 위한 노력도 가능한 상황이라 할 수 있다. 다만, 재정안정성을 확보하기 위한 한 방편으로 소득대체율이 계속 삭감되어 사회보험 방식이 가지는 적정 급여 보장의 역할이 크게 축소되었음을 염두에 둘 필요가 있다.

나. 노후소득보장 주요 제도의 설계

국민연금은 사회보험방식 공적 소득비례연금, 기초연금은 (준)보편적 노후보장제도로써 시민권에 의한 수당으로 보고 있다. 한편, 빈곤 예방을 목표로 하는 사회보험방식 연금인 국민연금이 노후보장의 중심적인 역할을 할 때 한국 노후소득보장제도는 빈곤에 사후적으로 최소보장으로 대응하는 현재 상태를 벗어날 수 있다고 하여(주은선, 2020b), 국민연금의 강화 이후 공공부조의 역할이 더 확대될 수 있음을 언급하고 있다. 이는 국민연금의 사각지대 존재에 따라 노인 빈곤의 문제를 해소하기 어렵다는 지적에 대해, 적절한 급여를 받는 다수 노인이 있는 상황에서는 공공부조의 역할이 더 확대되도록 설계할 수 있음을 의미한다.

1) 국민연금

국민연금 강화 중심의 개혁 방안에서는 국민연금 가입 기간이 앞으로 도 상당 기간 평균 25년을 넘기 힘들다는 것을 고려할 때, 국민연금 실질 소득대체율이 30~35% 이상이 되기 위해서는 2028년까지 40%로 인하여 예정인 국민연금 기준소득대체율을 45%로 혹은 50%가 되도록 인상할 것을 요구한다(주은선, 2020b). 이와 함께 국민연금 가입자가 충분한 가입 기간을 확보할 수 있도록 크레딧, 연금보험료 지원을 확대할 필요가 있다(주은선, 2020b).

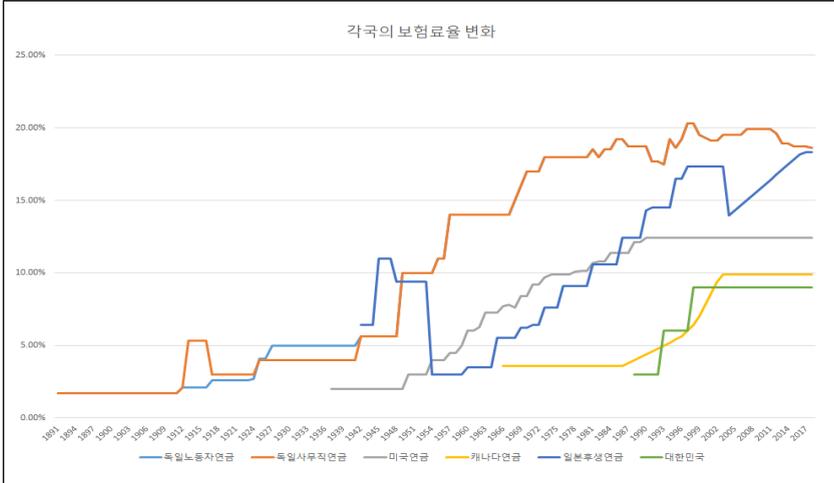
이러한 정책 방향 설계의 배경은 다음과 같다. 국민연금의 소득대체율이 점차 하향 조정하면서 2030년경부터 신규수급자의 소득대체율이 전체수급자의 소득대체율보다 낮아지는 상황이 발생하는데, 이는 가입기간이 더 긴 세대의 수급액이 낮아져서 세대 간 균형이 무너질 수 있다(주은

선, 2020b). 즉, 후 세대는 인상될 수 있을지도 모르는 보험료 부담은 앞 세대에 비해서 더해야 하지만 더 낮은 급여를 받아야 하는 상황이 된다. 이러한 상황은 국민연금 제도에 대한 신뢰를 무너뜨릴 가능성이 매우 높다고 보는 것이다. 따라서 국민연금 강화 중심의 연금 개혁 방안에서는 소극적으로는 2020년대 후반부터 진행되는 신규수급자의 실질소득대체율 인하를 막는 것이며, 적극적으로는 평균 실질소득대체율을 30% 대로 끌어올리는 수준에서 국민연금 소득대체율을 설정해야 한다고 보고 있다(주은선, 2020b).

국민연금의 소득대체율 인상과 더불어서 필요한 보험료율에 대한 판단에서는 공적연금을 통해 각 세대가 부담하고 수급하는 몫이 같을 수 없다고 본다. 즉, 초기 세대의 낮은 보험료율 부담과 보험료율의 점차적 인상이 일반적 경향이며, 부담의 총량 증가 추이로 볼 때 보험료율의 인상은 불가피하다고 본다(주은선, 2020b). 다음 [그림 4-3]에서와 같이 초기세대가 낮은 보험료율을 부담하고 점차 보험료율을 높여가는 것이 일반적 경향이라고 할 수 있으며, 부담의 총량 증가 추이로 볼 때 보험료 인상 방향은 불가피하지만 그 시기와 방법이 다를 수 있다고 본다(주은선, 2020b). 즉, 국민연금 강화론은 보험료율 인상은 필요하지만, 그것이 후 세대와 동일한 비율일 필요는 없다고 본다. 국민연금 강화 중심 개혁방안에서는 후 세대와의 세대 간 계약은 고용의 질 제고와 1차 분배의 개선, 후 세대 부담능력을 제고하기 위해 질 좋은 보육, 교육, 의료, 주거 지원을 통해 실질적인 생활수준을 향상시키는 것, 공적연금의 보장(급여수준과 지속성)에 대한 신뢰를 높이는 것으로 본다(주은선, 2020b).

[그림 4-3] 20세기 각국의 공적연금 보험료율 변화 추이

(단위: %)



자료: 주은선(2020b). '국민연금 강화 중심의 연금개혁 방안', p. 21

보험료율 인상에서는 중장기적 관점에서 보험료율의 점진적 인상이 필요하며, 아직 기여액이 급여액보다 훨씬 많으므로, 보험료를 천천히 인상할 여유가 있다고 본다(주은선, 2020b). 구체적 보험료 인상의 시기를 제시하지는 않고 있지만, 늦어도 수지 차가 발생하기 직전부터는 보험료를 인상해야 한다고 보고 있다(주은선, 2020b). 특히, 연기금 규모가 큰 단계에서의 보험료 인상은 당장의 재정요구 때문이라기보다는 노동공급량이 줄어들기 이전의 인상이라는 점에서 의미가 있으나 이것으로 보험료 인상이 완료되지는 않으며, 보험료율 인상의 수준을 결정하는 가늠자는 향후 30년의 재정상태 진단에 주목해야 한다고 보고 있다.

이에 현재 9% 수준인 보험료를 12%로 3%p를 약 10년에 걸쳐 점진적으로 인상하는 방식을 통해(예: 매년 0.3%p씩 10년 동안 인상, 혹은 3년마다 1%씩 인상), 미래 급여지급 규모가 커질 때의 급격한 보험료 인상 부담을 덜 수 있다고 보고 있다. 이후에는 경제활동인구 수의 급격한 감

소가 현실화되기 이전에 보험료율을 인상하여 재정기반 확충 효과를 높일 필요가 있으며, 보험료율 조정은 한 번에 완료되는 것은 아니며 인구, 경제성장, 고용, 연기금 운용성과 등에 따라 그 시기와 정도는 다를 수 있으나 이후 추가적인 조정이 필요하다고 보고 있다(주은선, 2020b). 한편, 보험료율 인상을 보다 빠르게 더 많이 하는 것은 후 세대의 부담을 경감하기 위한 한 방안일 뿐 문제의 근본적 해결은 되지 않는다고 보고 있다.

국민연금 강화 중심의 연금개혁 방안은 국민연금 제도에 대한 구체적 설계 방안을 제시하고 있다. 이러한 논의에서 국민연금의 수급연령 조정에 대한 방향도 함께 제시하고 있다. 2050년경까지 수급연령을 만 65세에서 70세로 점진적으로 조정하는 것을 검토하고 있으며, 또한 수급연령 조정과 함께 가입연령 역시 병행하여 조정할 필요가 있다고 보고 있다(주은선, 2020b).

현재의 국민연금 가입률에 대한 판단은 다음과 같다. 산업, 노동시장 변화 가운데 국민연금은 다양한 고용형태 노동자를 포괄하는 문제에서 완전한 성공도, 완전한 실패도 아닌 성공과 실패의 갈림길에 서 있다고 할 수 있다(주은선, 2020b). 따라서 국민연금에 취약한 고용 지위의 노동자 가입을 지원하는 것, 특히 지역가입자로 가입하는 노동자들에 대한 지원을 강화하는 것이 핵심 과제라고 보고 있다. 물론 60세 이상자, 주 15시간 미만 근로자도 국민연금에 가입할 수 있도록 제도를 개선하는 것이 중요하다고 보고 있다(주은선, 2020b).

2) 기초연금

국민연금 강화 중심 방안에서 기초연금은 준보편적 제도로써 성격을 유지하는 것으로 한다. 기초연금의 인상은 현재의 사회적 요구에 대한 대

응이기는 하지만 미래 기초연금의 수준과 역할은 불확실하며, 미래에 조세를 납부하는 세대가 정치과정을 통해 결정할 사안으로 본다(주은선, 2020b). 즉, 급여 인상 경향은 다시 역전될 수도 있다고 본다.

국민연금 강화 중심 방안에서는 기초연금제도를 수당제도에 가깝게 하여, 기초연금과 국민연금의 연계를 폐지하고 소득역전 방지를 위한 감액만 유지하는 것으로 한다. 또한, 기초연금의 보장수준을 국민연금 A값 대비 일정비율로 정리하는 것으로 하면서, 예를 들어 기초연금을 A값의 12.%로 할 것을 제안한다(주은선, 2020b). 그렇지만 기초연금 수급대상 범위는 당분간 유지하는 것으로 한다.

3) 공공부조

국민연금 강화 중심 방안에서는 국민기초생활보장제도의 역할을 강조하고 있다. 즉, 한국 공공부조 제도의 문제로 지적되는 부양의무자 기준 폐지, 재산 소득환산률 변경 등을 통해 기초생활보장제도의 대상 범위를 확대할 것을 요구한다.

한편, 노인 대상 공공부조제도의 신규 도입을 검토하거나, 기초연금을 최저보장연금으로 개편하는 것을 검토할 수 있다. 이때 최저보장연금은 기초연금을 소득수준에 따라 차등화시키는 방안이라고 할 수 있다. 또는 보충적 노후소득보장제도(Guaranteed Income Supplement)를 도입할 수 있다.

2. 기초연금 중심의 연금개혁 방안의 담론¹²⁾

가. 개혁 방향과 필요성

오건호(2020b)가 주장하는 기초연금 중심의 연금개혁 방안은 국민연금에 내재되어 있는 근본적인 문제들에 주목하고 있다.

첫째, ‘세대 간’ 형평성 문제로, 국민연금은 현세대가 낸 것보다 더 받는 급여만큼 미래 세대가 부담해야 하는 구조이기 때문에 급여와 보험료 간 격차를 줄이는 방식으로 국민연금 개혁이 이루어져야 한다고 주장한다(오건호, 2020b). 둘째, ‘세대 내’ 형평성 문제이다. 국민연금은 순혜택 측면에서 장기가입자와 고소득자에게 유리하게 설계되어 있어 가입자 내에서도 상위계층에게 더 많은 자원이 배분되는 제도라는 것을 지적한다(오건호, 2020b).

한편 2007년 기초노령연금 도입을 통해 국민연금이라는 단일노후소득 체계가 지녔던 세대 간, 세대 내 형평성 문제가 상당 부분 완화되었다고 평가한다. 기초노령연금이 도입되면서 계층별로 하후상박의 급여인상 효과가 발생했다는 것이다(오건호, 2020b). 2007년 제2차 국민연금 개혁을 통해 (40년 가입자 기준) 소득대체율을 60%에서 40%로 대폭 낮추게 되면서 미래 세대가 부담해야 할 몫은 줄어들었다. 다만 향후 기초연금에 투입될 재정을 고려하면 총량 측면에서 미래 세대의 부담이 감소했다고 보기 어렵지만, 기초연금의 경우 재원 특성상 부과방식을 따르기 때문에 연금지출이 모두 당해 세대의 책임으로 주어진다. 재원을 조달하는 세대가 급여 조정의 결정권도 가지고 있다는 장점이 있음에도 불구하고, 재정적으로 지속가능한 기초연금 모델을 설계함과 동시에 세수를 확충하는

12) 이 부분은 오건호. (2020b), ‘기초연금 중심 노후소득보장 모색’(노후소득보장제도 개혁 전문가포럼 2차 발표문(2020.6.2.) 및 전문가 포럼 논의를 이용하여 작성하였다.

정책적 노력 역시 병행되어야 함(오건호, 2020b)을 강조한다.

노인 인구가 많아질수록 필요한 재정지출이 단계적으로 늘어난다는 점에서도 장점을 가진다(오건호, 2020b). 또한 노인 인구가 증가하더라도 향후 노인의 사회경제적 역할이 확대되어 노인기준연령이 지금보다 높아진다면 기초연금의 지출은 줄어들 가능성도 있다고 본다(오건호, 2020b).

나. 노후소득보장 주요 제도의 설계

1) 국민연금

오건호(2020b)에 따르면 국민연금의 소득대체율 인상이 급여인상에 미치는 효과가 크지 않고 미래 재정부담의 우려가 크다면 노후소득보장의 강화는 다른 방식의 대안을 모색하는 것이 바람직하다. 현재 국민연금 소득대체율은 OECD 회원국과 비교하여도 결코 낮은 수준이 아니며¹³⁾, 기초연금 30만 원을 포함하면 공적연금의 명목소득대체율도 낮다고는 보기 어렵다. 따라서 국민연금의 명목소득대체율을 높이는 것은 큰 의미가 없으며, 특히 한국처럼 내/외부자 간 격차가 큰 노동시장을 가진 경우에 명목소득대체율을 인상하는 방식은 가입기간이 짧은 (저소득) 가입자들의 실질소득대체율 인상에 효과적으로 작용하지 못한다(〈표 4-8〉 참조; 오건호, 2020b).

국민연금의 소득대체율 인상은 가입자에게만 적용되며, 가입자 내에서도 소득수준과 가입기간에 따라 급여 격차가 벌어진다는 점에서 노인빈곤을 개선하는데 큰 효과를 기대하기 어렵다(오건호, 2020b). 따라서 기초연

13) 2018년 기준, 22세부터 은퇴 시까지 계속 가입한 경우 OECD 회원국의 공적연금 소득 대체율 전망치 평균은 39.6%이며, 한국의 경우 37.3%로 크게 차이나지 않는다(OECD, 2019, p.151).

금 중심의 연금개혁 방안은 앞서 언급한 국민연금만으로는 안정적으로 노후소득을 보장받기 어려운 집단들에게 훨씬 효과적이라는 주장이다.

한편 오건호 (2020b)는 국민연금은 미래 재정적 지속가능성을 달성하기 위해 장기적인 재정목표 - '추계기간 70년, 적립배율 1배' - 를 세우고, 인구/사회경제적 변화를 자동으로 연금산식에 반영하는 이른바 '자동조정장치'를 도입할 필요가 있음을 강조한다.¹⁴⁾

〈표 4-8〉 가입기간 및 소득수준별 국민연금 소득대체율 인상에 따른 증액 효과
(단위: 만 원)

구분		50만원	100만원	평균소득자 (250만원)	350만원	상한소득자 (500만원)
10년 가입	50%	18.8	21.9	31.3	37.5	46.9
	40%	15.0	17.5	25.0	30.0	37.5
	인상액	3.8	4.4	6.3	7.5	9.4
15년 가입	50%	28.1	32.8	46.9	56.3	70.3
	40%	22.5	26.3	37.5	45.0	56.3
	인상액	5.6	6.6	9.4	11.3	14.1
20년 가입	50%	37.5	43.8	62.5	75.0	93.8
	40%	30.0	35.0	50.0	60.0	75.0
	인상액	7.5	8.8	12.5	15.0	18.8
25년 가입	50%	46.9	54.7	78.1	93.8	117.2
	40%	37.5	43.8	62.5	75.0	93.8
	인상액	9.4	10.9	15.6	18.8	23.4
30년 가입	50%	50.0	65.6	93.8	112.5	140.6
	40%	45.0	52.5	75.0	90.0	112.5
	인상액	5.0	13.1	18.8	22.5	28.1
35년 가입	50%	50.0	76.6	109.4	131.3	164.1
	40%	50.0	61.3	87.5	105.0	131.3
	인상액	0.0	15.3	21.9	26.3	32.8
40년 가입	50%	50.0	87.5	125.0	150.0	187.5
	40%	50.0	70.0	100.0	120.0	150.0
	인상액	0.0	17.5	25.0	30.0	37.5

주: 2021년 가입자 평균소득 250만원 가정
자료: 오건호, (2020b), '기초연금 중심 노후소득보장 모색', p.15.

14) 다수의 유럽 국가들이 연금개혁 과정에서 자동균형장치, 기대여명 급여 연동, 기대여명 수급개시연령 연동 등의 방식으로 공적연금에 자동조정장치를 도입하였다(European Commission, 2018b, p. 54).

2) 기초연금: ‘한국형 기초보장체계 구축’으로 재편

기초연금을 내실화하고, 현행 급여율을 높이는 방향의 개혁이 필수적이라는 입장이다. 앞으로의 연금개혁에서 급여와 기여의 수지불균형이 큰 국민연금¹⁵⁾ 재정 불안을 개선하는 방식에 집중하고, 보장성 강화는 기초연금을 통해 이루어져야 한다는 것이다. 국민연금 개혁에 있어서 재정불균형을 개선하는 것이 가장 필요하다는 것이다(오건호, 2020b). 즉 국민연금 개혁은 소득대체를 인상보다는 가입과 수급 사각지대를 개선하고 미래 재정안정화를 단계적으로 추진하는 방식으로 이루어지는 것이 바람직하다고 본다. 특히 지금까지 실시된 기초연금의 급여인상은 노인들의 절대빈곤을 외에도 상대빈곤을 개선에 상당히 효과적이었음(오건호, 2020b)을 강조한다.

기초연금은 재원이 모두 정부의 일반회계라는 점에서 국가재정 확충이라는 과제를 갖게 된다. 향후 고령화가 심화할 경우 재정지출은 더 늘어야 하기 때문에 기초연금 재정 마련을 위한 추가적인 논의가 뒤따라야 한다(오건호, 2020b)고 보고 있다.

기초연금 강화 시, 국민연금과의 제도 정합성 문제가 발생하게 된다. 이는 국민연금의 균등급여(A값)와 기초연금 급여가 유사한 성격을 갖는다는 점, 그리고 기초연금 증액 시 국민연금의 장기가입 동기가 약화될 수 있다는 것이다. 물론 국민연금의 보험료율 인상 시 가입자들의 순혜택이 감소하기 때문에 소득 수준에 따라 장기가입 동기에 변화가 발생할 가능성이 있다. 따라서 보험료율 인상은 점진적으로 추진하되, 소득파악, 국민연금의 가입 기반을 내실화하는 작업을 병행해 간다면 크게 우려할

15) 다른 국가들과 비교할 때 국민연금의 소득대체율이 높은 편은 아니지만 급여 대비 보험료율은 상당히 낮은 탓에 제도의 수지 불균형이 상당히 크다는 점을 지적하고 있다.

사항은 아니라고 판단한다(오건호, 2020b).

이에 따라 기초연금의 개혁 방안을 4가지 유형으로 제시한다(〈표 4-9〉 참조; 오건호, 2020b). 4가지 개혁 방향과 무관하게 기초연금은 매년 국민연금 A값에 연동, 국민연금과 연계금액은 폐지하고, 기초연금의 부부금액은 유지 - 다만, 보충연금이나 최저보증소득에서는 부부금액 미적용 - 하는 것으로 한다.

첫째, 현행 기초연금 지급 대상을 유지하되 당초 2021년까지 30만 원으로 인상하는 것을 이후 40만 원으로 인상하는 것을 하나의 안으로 한다. 이 경우 기초연금액은 40만 원, 또는 50만 원이 될 수 있다. 이 경우 국민연금 장기가입 동기가 약화할 수 있다는 비판이 제기된다. 이에 오건호(2020b)는 미래에 기초연금 적용의 논란이 될 수 있는 집단은 하위 70% 경계에 있는 중간계층으로, 이들이 은퇴 이후 기초연금 수급을 위해 국민연금을 회피하리라는 부정적인 전망은 설득력을 갖기 어렵고, 아울러 중간계층 대부분이 국세청에 의해 소득파악이 되고 있기 때문에 국민연금의 납부를 거부하는 것이 현실적으로 불가능하다고 반박한다.

둘째, 기초연금을 모든 노인에게 적용하는 보편적 연금으로 지급하는 안이다. 이 경우 기초연금 급여액은 30만 원, 40만 원, 또는 50만 원으로 다양하고, 하위 70% 노인에게는 30만 원을 지급하고 상위 30% 노인에게는 10만 원을 지급하는 등의 다양한 선택지가 있다. 전체 노인에게 수당 방식으로 지급하게 되면 상위계층의 과세 책임을 강화해 복지과 세금의 선순환을 유도할 수 있다고 본다.¹⁶⁾ 다만 기존의 방식에서 상위 30%가 신규 수급자로 포함되면 신규투입 예산이 이들에게 배정되어 역진성 논란이 제기될 수 있다(오건호, 2020b).

셋째, 추가 재원증가를 줄이기 위한 증층형 기초보장 방식으로 하위

16) 캐나다 기초연금과 같이 상위계층의 조세환수(claw-back) 방식도 가능하다는 입장이다.

70% 노인에게는 기초연금 30만 원 또는 50만 원을 지급하되, 하위 40% 노인에게는 추가적인 보충연금을 지급하는 방식이다. 이때 추가적인 보충연금의 급여액은 10만 원, 20만 원, 또는 30만 원이 될 수 있다. 현행 기초연금의 기본틀을 유지하면서 노인 빈곤 개선 효과가 높은 것, 그리고 하위계층으로 갈수록 급여액이 높아져 누진적 효과를 발생할 수 있는 장점을 갖지만, 기초보장체계가 복잡해지고, 국민연금 균등급여와 그 역할이 중복되는 문제를 나타낸다(오건호, 2020b).

넷째, 하위 50% 노인에게 최저보증소득을 50만 원에서 100만 원까지 지급하는 최저보증소득 모델이다. 이 모델은 퇴직연금이 성숙화하면 중간계층과 상위계층의 노후소득보장이 보완될 수 있다고 보고 있고, 이미 북구 유럽에서 진행된 바와 같이 하위 계층에 집중하는 방식의 기초보장을 염두에 두고 있다. 이 방식은 고령화가 가속화되는 상황에서 기초보장의 재정지출을 최소화하면서 절대빈곤에 대응할 수 있지만, 이미 기초연금을 받았던 중간계층의 반발이 발생할 수 있고, 하위계층의 국민연금 장기가입 동기 약화 우려가 존재한다(오건호, 2020b).

〈표 4-9〉 기초보장 강화 개혁안 설계

구분		내용	추계 가정
기초연금 인상		70% 노인에게 기초연금 인상	기초연금 A값 연동 국민연금 연계 폐지 부부감액 적용(유배우율 40%) 보충연금, 최저보증소득은 보충성 감액 1/4 적용
완전 기초연금		전체 노인에게 기초연금 지급	
중층형	보충연금	40% 노인에게 기초연금 지급	
	기초연금	70% 노인에게 기초연금 지급	
최저보증소득		하위 50%에게 지급	

자료: 오건호 (2020b), '기초연금 중심 노후소득보장 모색', p. 43.

3. 다층노후소득보장 체계 강화 방안의 담론¹⁷⁾

가. 개혁 방향과 필요성

김수완(2020)의 다층노후소득보장 체계 강화 방안은 경제·사회·정치적으로 다차원적인 위험이 존재하는 상황을 고려하여, 사회보장에서도 다차원적인 대응이 필요하다는 것에 초점을 둔다. 현재의 불확실성 문제를 미래로 이연하지 말고, 예상되는 위험에 대비한 대응을 즉각 수행해야 한다고 보고 있다.

다층노후소득보장 체계 강화 방안은 노후소득보장 체계에 주는 내·외적 도전이 심각한 상황에 있다고 본다(김수완, 2020). 첫째, 인구구조 변화이다. 연금재정은 고령화 자체보다는 고령화가 급진전해질 때 불안정해지며, 한 사회의 생산성 향상이 고령화의 진전보다 느리면 후 세대의 부담이 커질 수 있다. 안정된 인구구조와 지속적인 경제성장이 세대 간 연대의 기본적인 조건이었다고 볼 때, 인구구조의 변화 특히 급격한 고령화는 세대 간 연대의 가능성을 낮춘다. 둘째, 조세기반 수당방식의 제도 도입과 이에 대한 선호가 증가하고 있다. 조세기반 제도가 속속 도입되고 대중적 선호를 가지는 것은 우리나라만의 특성은 아니고, 서구 국가에서도 경험하고 있는 사실이라고 본다. 이러한 선호의 변화는 노동시장 참가의 다양성에 따른 불안의 영향일 수 있다. 셋째, 인구구조 변화와 정책 선호의 변화에 따라 하나의 수단으로 정책 대응을 수행하기가 어렵다. 최근의 환경 변화는 다양한 가입자들 사이에서 상이한 욕구와 선호를 만들어 내고 있으며, 이에 따라 대중들의 연금제도에 대한 이해에서 다차원적 의

17) 이 부분은 김수완. (2020), '다층체계 연금개혁안(노후소득보장제도 개혁 전문가포럼 3차 발표문(2020.6.9.) 및 전문가 포럼 논의를 이용하여 작성하였다.

제가 만들어지고 있다. 앞서 설명한 사회보험 방식의 사회보장제도를 선호하는 집단은 안정적 노동시장, 대부분 사람들의 노동시장 참여가 바람직하고 가능하다고 생각하는 사람들로 구성될 가능성이 크다. 그리고 이런 사람들은 노후소득보장제도의 급여적절성을 강조할 가능성이 크다. 반대로 이러한 가능성이 낮은 집단들은 노후소득보장제도의 대상보편성을 강조할 가능성이 크다. 급여적절성과 대상보편성의 문제는 재정건전성의 문제를 함께 고려하면 난제가 된다. 재정건전성의 문제를 후 세대가 담당하는 방식으로 설계하는 것은 다가올 인구구조 변화를 생각하면 가능한 대안은 아니다(김수완, 2020).

다층노후소득보장체계 강화 방안은 급여적절성, 대상보편성, 재정건전성의 트릴레마를 하나의 제도로 해결할 수 없다고 본다. 재정건전성 차원에서 국민연금을 중심으로 살펴보면 소득대체율, 수급연령을 고려할 때 국제 비교적 차원에서 우리나라의 보험료율은 낮은 수준이다(김수완, 2020). 이때 주목해야 할 사실은 현재 수준에서 공적연금 지출은 낮은 편이지만 미래에는 그 수준이 OECD 중간 수준에 이를 것이며, 이런 이유로 국민연금의 재정문제를 단기로 봐서는 안 된다(김수완, 2020). 또한 우리나라 연금보험료율은 낮지만, 국민들은 국민연금 정부지출을 늘려야 한다는데 있어 비교 대상 국가에 비해서 낮은 수준으로 동의한다(김수완, 2020). 1988년도에는 제도 초기여서, 2004년 연금개혁 당시에는 저소득 자영자 때문에, 2020년은 코로나 때문에 우리는 30년 동안 사회·경제·정치적으로 보험료를 올리지 못하고 있다는 것은, 앞으로도 보험료율 인상의 가능성이 매우 낮다는 것을 의미한다(김수완, 2020). 이렇게 우리 국민들이 보험료 인상의 정치적 수용성이 낮기 때문에 소득대체율을 높이고, 그에 따른 연금보험료율의 인상이 쉽게 수용되기 어렵다는 판단도 해야 한다. 한편 보험료율 인상이 어려운 상황에서 조세를 사회보험료 지

원으로 활용하자는 것에 대해서도 반대한다. 이미 일반조세로 운영되는 기초연금이 존재하므로 역할 기능적인 측면에서 타당하지 않고, 노동시장 내·외부자 간 균열이 큰 상황에서 소득비례적 급여를 제공하는 사회보험에 지원할 이유가 없으며, 사회보험의 사각지대가 확인되는 상황에서 조세의 투입은 논리적으로 맞지 않다고 본다(김수완, 2020).

〈표 4-10〉 연금제도 비교: 법정 연금 보험료율, 소득대체율, 수급연령

(단위: %, 세)

	A.보험료율 (2016)	B.소득대체율 (미래예측)	C.수급연령 (미래/예측)
호주	9.5	32.2	67
벨기에	16.4	46.7	65
캐나다	9.9	41	65
덴마크	12.8	86.4	*74
핀란드	25.2	56.6	*68
프랑스	25.40	60.5	64
독일	18.7	38.2	65
이탈리아	33.0	83.1	*71
일본	17.828	34.6	65
한국	9.0	39.3	65
룩셈부르크	16.0	76.7	60
네덜란드	20.9	96.9	*71
스웨덴	22.9	55.8	65
스위스	16.2	42.1	65
미국	12.4	38.3	67

주: * 표시한 국가는 법정 수급연령에 기대수명 연동
 자료: 김수완. (2020), “다층체계 연금개혁안”, 발표자료.

김수완 (2020)의 다층노후소득보장 체계 강화 방안은 국민연금 보험료를 상향 조정하기 쉽지 않다는 점을 고려하여 국민연금의 급여수준을 더 낮추는 방안을 검토한다. 이러한 방안은 미래의 부담수준을 최대한 줄이고, 연기금의 과도한 적립과 급격한 소진을 피할 수 있게 한다는 점에

서 장점이다. 또한 급여수준을 낮춤으로써 기금 소진 후 부과방식 전환에 따른 세대 간 공평성 등의 문제를 피할 수 있다. 다층보장체계 강화 방안은 줄어든 보장성을 기초연금과 퇴직연금 등 다층체계를 통해 메꿔야 한다고 보고 있다(김수완, 2020).

나. 노후소득보장 주요 제도의 설계

1) 국민연금

다층보장체계 강화 방안은 국민연금의 급여적절성, 또는 급여의 보편성보다는 재정건전성에 조금 더 주목한다. 이러한 재정건전성을 확보하기 위해서 다층노후보장 체계의 기본 방향은 노후보장 설계에서 국민연금의 역할을 완화하는 것에 주목하고, 국민연금의 급여 수준이 어떤 특정한 수준이어야 한다고 제안하지 않는다. 그렇지만 세대 간 부담의 가능성, 보험료율 인상의 정치적 가능성 등을 고려하여, 보험료율 상한선을 가이드라인으로 제시하는 것을 검토한다. 이러한 보험료율 상한선은 어떤 특정한 시점에 적용되는 것이 아니라 모든 세대에게 적용될 수 있어야 하며, 세대 간 형평성, 수익비, 부담가능성을 총체적으로 고려하여 결정한다. 그래서 모든 세대의 수익비가 1을 넘지 않는 상한선인 16%, 퇴직연금과 국민연금의 총부담분이 20~21%를 넘지 않는 선을 가이드라인의 예로 제시한다(김수완, 2020).

이렇게 보험료율 상한을 설정하면 국민연금 급여 수준은 인구구조에 따라 변화할 수 있다. 기대여명계수(Life Expectancy Coefficient)를 이용한 급여율 조정 방안이 논의되는 대표적인 수단인데, 이 경우는 수급자의 급여가 감소할 수 있다. 즉, 다층보장체계 강화 논의에서 국민연금

의 기능 설정은 기여와 급여 중에서 급여 수준을 유동적으로 하되, 기여 수준을 세대 간에 고정함으로써 세대 간 형평성의 한 축을 확보하는 전략을 취한다.

한편 국민연금과 퇴직연금의 총부담분을 20~21%를 넘지 않는 선에서 설정하는 것을 임의의 가이드라인으로 제시하였다는 것에 주목해볼 필요가 있다. 이것은 현재 퇴직금, 퇴직연금의 평균적인 사용자 부담금이 8.3%로 언급되고 있으므로, 국민연금의 총보험료율(가입자 기여금, 사용자 부담금의 합)이 12~13% 수준이어야 함을 말한다. 이러한 국민연금 보험료율 수준에서 재정적으로 지속가능한 국민연금 소득대체율은 약 30% 수준으로 알려진다(김수완, 2020).

다층노후소득보장 체계 강화 방안에서 설정한 국민연금과 기초연금의 합산 실질 소득대체율은 50%이며, 이때 국민연금의 실질 소득대체율 목표는 30%로 설정하고 있다(김수완, 2020). 현재 국민연금의 명목 소득대체율은 40%지만 가입기간 부족으로 실질 소득대체율이 낮고, 또 평균소득 이상 가입자는 국민연금의 재분배 요소로 인해서 실질 소득대체율이 낮다. 다층노후소득보장 강화 방안에서는 가입지원 제도를 적극 활용하여 가입기간을 늘리는 방법을 통해 적정한 수준의 실질 소득대체율을 확보해야 한다고 보고 있다. 또 국민연금에 현재 포함되어 있는 재분배 요소를 축소 또는 삭제하여 완전 소득비례 방식으로 변화시키면 고소득 집단에게 실질 소득대체율 30%를 확보할 수 있다고 본다(김수완, 2020).

2) 기초연금

다층노후소득보장 체계 강화 방안은 다층노후소득보장 체계를 통해서 다양한 이해와 욕구에 대응해야 한다고 보고 있다. 급여적절성을 확보하

는 요구가 강한 집단의 요구에 대응하고자 한다면 퇴직연금과 국민연금의 재분배 요소 폐지를 통해서도 어느 정도 가능하므로, 반드시 국민연금의 소득대체율을 높이는 것만이 능사가 아니라고 본다. 급여보편성을 확보하고자 하는 경우라면 기초연금을 강화하는 방안도 있다(김수완, 2020).

다층노후소득보장 체계 강화 방안에서는 현재 국민연금 가입자 평균소득의 약 15% 수준(30만원 기초연금과 국민연금 평균소득 200만원 기준¹⁸⁾인 기초연금을 20% 수준으로 상향할 필요가 있다고 밝힌다. 이렇게 되면 중산층 이하 소득 집단은 국민연금 급여와 기초연금 급여를 합산하여 보장하고, 상위 소득 집단은 퇴직연금을 통해서 보장받을 수 있다고 본다(김수완, 2020).

3) 퇴직연금

다층노후소득보장 체계 강화 방안에서는 퇴직연금을 중상 소득계층의 낮은 국민연금 소득대체율을 보충하는 중요한 수단으로 본다. 국민연금이 완전소득비례 방식으로 변화하여 현재보다는 이들 상위 소득 집단에 게 보장수준이 확장될 것이지만, 적절한 급여를 보장하지는 못하기 때문이다. 다층노후소득보장체계 강화 방안에서는 국민연금이 노후소득보장의 중심제도임을 전제하더라도 국가가 충분한 소득을 보장하는 것이 어려우므로, 퇴직연금을 적극 활용해야 한다고 본다(김수완, 2020).

다층노후소득보장 체계 강화 방안에서는 퇴직연금이 사적연금이므로, 또는 이연임금의 성격을 가진다고 하여 활용을 주저해서는 안 된다고 본

18) 국민연금의 A값은 국민연금에 가입하고 있는 가입자(사업장 가입자 및 지역가입자)의 최근 3년 간 평균소득월액을 평균한 금액이며, 2019년 적용 A값은 235만 6670원, 2020년 적용 A값은 243만 8679원이다(보건복지부 보도자료, 2020.1.10., p. 4).

다. 노후소득의 적정성을 보장받고자 하는 개인이라면 순전한 사적 투자, 저축, 연금 등의 수단을 별도로 활용할 것이므로, 이에 앞서서 준공공적 성격을 가지는 퇴직연금을 활용하는 방안을 먼저 고려해야 한다는 것이다. ‘국민연금 vs 퇴직연금’의 관계를 설정할 것이 아니라 ‘퇴직연금 vs 그 외 사적연금’의 관계를 설정할 필요가 있다는 것이다. 이런 관계 설정에서라면 적정 노후소득보장 관점에서 퇴직연금의 역할을 강조하게 된다.

다층노후소득보장체계 강화 방안에서 퇴직연금의 활성화 방안으로 검토할 수 있는 방안 중 하나는 일시금 수령 가능성을 제한하는 것이다. 일시금 수령에 대한 과세율을 현재보다 높이는 방안은 사람들로 하여금 일시금 수령을 회피하게 할 수 있어서, 연금화 방식으로 유용하게 활용할 수 있다(김수완, 2020).

4. 퇴직연금의 준공적연금화 방안의 담론¹⁹⁾

양재진(2020)은 퇴직연금의 준공적연금화의 필요성을 강조한다. 이때 퇴직연금의 역할을 다층노후소득보장체계 하에서 설계된다. 이런 점에서 보면 이 방안은 다층노후소득보장체계 강화 방안과 같은 맥락에 있지만, 퇴직연금의 기능적인 측면을 더 강조한다는 점에서 별도로 분류하였다. 다만 한국 사회에서 퇴직연금의 준공적연금화 주장에 동의하는 이들이 어느 정도 되는지는 명확하지 않은데, 이런 점에서 보면 퇴직연금의 준공적연금화 방안이 고유한 담론 요소를 갖췄다고 보기 어렵다는 한계도 있다. 그럼에도 이 연구에서는 앞서 다층노후소득보장체계 강화 방안에서

19) 이 부분은 양재진, (2020), ‘다층체계 하 퇴직연금의 준공적연금화의 필요성과 방안’(노후소득보장제도 개혁 전문가포럼 3차 발표문(2020.6.16.) 및 전문가 포럼 논의를 이용하여 작성하였다.

퇴직연금의 방향 제안이 추상적이라는 점을 고려하여 퇴직연금의 준공적 연금화 방안을 별도로 검토하기로 한다.

가. 개혁 방향과 필요성

양재진(2020)은 퇴직연금이 중산층 이상 가입자의 급여적절성을 보완해야 한다고 본다. 노후소득보장제도는 급여보편성, 급여적절성, 재정적 지속가능성의 세 요소를 갖춰야 하는데, 재정적 지속가능성의 문제는 국민연금이 자체적으로 해결해내야 하는 문제지만 다른 두 문제는 다층구조를 통해서 해결해야 한다는 것이다. 기초보장과 재분배에 연결된 사각지대 문제를 해결하고자 한다면 기초연금을 이용하고, 실질소득대체율과 연결된 급여적절성의 문제를 해결하고자 한다면 퇴직연금과 개인연금을 활용해야 한다는 것이다.

퇴직연금의 준공적연금화 방안은 이 중에서 특히 퇴직연금을 적극적으로 활용할 필요가 있다고 본다. 퇴직연금은 국민연금과 유사한 수준의 보험료율(8.33%)에 법적으로 강제 적용되는 방식으로 설계되었기 때문이다(양재진, 2020).

나. 노후소득보장 주요 제도의 설계

1) 국민연금

양재진(2020)의 퇴직연금의 준공적연금화 방안은 국민연금 가입자 중 고소득층의 낮은 소득대체율 문제를 지적하고, 국민연금과 준공적연금 성격의 퇴직연금을 합한 합하여 급여적절성의 문제를 극복해나가야 한다

고 보고 있다. 그래서 국민연금의 개혁 방향을 직접 제시하지는 않는다. 다만 현재의 국민연금 제도가 가지는 문제를 다음과 같이 요약하고 있다(양재진, 2020). 첫째, 국민연금은 보험료 부과소득상한이 있어서 소득상한 이상의 고소득층에게 소득대체율이 낮게 설정된다. 둘째, 국민연금 급여산식의 소득재분배 기능으로 인해서 고소득층의 소득대체율이 낮게 적용된다. 이러한 상황에서 퇴직연금을 통해 노후소득의 적절성을 보충적으로 확보할 수 있다. 양재진(2020)은 퇴직연금의 소득대체율이 약 18.94% ~ 20.99%가 된다는 우해봉, 한정림(2015)의 연구를 인용하여, 국민연금 A값 기준 평균소득자는 약 60%(국민연금 39.3%+퇴직연금 20%), 국민연금 A값의 1.5배 소득자는 약 50%(국민연금 28.7%+퇴직금 20%)의 소득대체율 확보가 가능하다고 보고 있다.

퇴직연금의 준공적연금화 방안에서는 국민연금 제도 개혁 방안으로 국민연금의 소득비례성 강화를 주장한다(양재진, 2020). 국민연금의 소득비례성이 강화되면 상대적으로 저소득층의 소득대체율이 줄어들게 되는데, 이에 대비하기 위해서는 기초보장제도 강화가 별도로 필요하다.

2) 기초연금

퇴직연금의 준공적연금화 방안에서는 저소득층의 낮은 연금액을 보완할 필요가 있다. 특히 국민연금의 소득비례성이 낮아지게 되므로 저소득층의 국민연금 급여는 더 낮은 수준이 된다.

이에 퇴직연금의 준공적연금화 방안에서는 기초연금과 기초생활보장 제도를 통합하여 전체적으로 기초보장을 합리화하는 방안으로서 저소득 노인에게 현재의 기초연금보다 후한 연금이 지급되는 방안으로서 기초보장연금을 제안한다(양재진, 2020). 기초보장연금은 기초연금과 기초생활

보장제도를 혼합한 노인만을 대상으로 하는 기초생활보장제도라고 할 수 있으며, 국민최저보장선 이하의 소득에 대해서 보충급여를 제공한다. 노인만을 대상으로 하므로 소득활동을 강제하거나, 엄격한 자산조사를 적용할 필요는 낮게 된다. 기초보장연금은 보충급여형으로 설계되었기 때문에, 국민연금과 퇴직연금이 제 기능을 수행하여 노인의 소득이 높아지게 되면 재정지출은 줄어들게 된다(양재진, 2020).

그렇지만 기초보장연금에 적용하는 국민최저선을 어떤 수준에서 설정할 것인지는 구체적이지 않다. 현재의 기초연금 급여보다 더 높은 수준일 것이라고 예상은 할 수 있으나, 줄어든 국민연금 급여를 상쇄할 수 있는 수준인지는 명확하지 않다.

3) 퇴직연금

퇴직연금을 준공적연금화한다는 것은 세 가지 방향에서 개혁이 필요하다. 첫째는 제도 가입의 보편성을 확보하는 것이며, 둘째는 퇴직금전환제를 적용하는 것, 셋째는 급여 수급 시점에서 연금화를 강제하는 것이다.

양재진(2020)은 퇴직연금을 준공적연금화함으로써 현재 퇴직연금의 가입자가 2배로 늘어날 것으로 전망한다. 퇴직연금의 적용대상 근로자 중에서 약 절반만 가입하고 있으므로, 상용근로자 전체를 가입 대상으로 하는 것을 전제로 한 전망이다. 퇴직연금에 미가입한 근로자는 퇴직금 제도를 적용받고 있으므로, 퇴직연금 적용을 의무화한다고 하여 사업주의 부담이 특별히 늘어나는 것은 아니다. 다만, 사용주의 퇴직금 적립이 장부방식(book reserve scheme)에서 사외적립 방식으로 전환되는 것에 따른 부담은 사회보험료 지원 사업을 부분적으로라도 퇴직연금에 적용함으로써 완화할 필요가 있다고 본다(양재진, 2020). 이상의 가입대상

자 확대는 현행 「근로자퇴직급여 보장법」이 적용대상으로 하고 있는 상용근로자에 한정된 내용이다.²⁰⁾ 이에 따라 퇴직연금의 준공적연금화 방안에서는 자영자, 특수형태근로자, 1년 이내 단기 계약직의 적용 제외에 대응하기 위해서는 독일의 리스터 연금처럼 정액 보조금 지급 등을 통해 개인형퇴직연금(IRP) 가입을 유인하는 것이 필요하다고 보았다(양재진, 2020). 현행 두루누리 사업을 준용한 매칭보조금을 한 방안으로 제안하고 있는데, 개인에게 정액의 보조금을 지급하되 개인연금 보험료는 보조금의 3배 이상으로 하도록 설계한다(양재진, 2020).

퇴직연금의 준공적연금화를 위한 방안에서 중요하게 다루는 또 하나의 요소는 퇴직금전환제의 부활이다. 퇴직금전환제는 1993년부터 국민연금 보험료율을 기존 3%에서 6%로 인상하면서, 고용주 2%, 근로자 2%, 전환금 2%로 나눠내기로 한 것이었고, 1998년부터는 각 3%의 보험료율을 적용하기로 한 것이었다. 그렇지만 1999년 국민연금법 개정에서 노·사 각각 4.5%의 보험료율을 적용하는 것으로 법이 개정되었다. 양재진(2020)은 퇴직금전환제를 통해서 퇴직금을 국민연금으로 흡수하여 국민연금의 급여율을 올리는 방안이 있었음을 지적하면서, 국민연금의 보험료율 인상에 퇴직금전환제를 적용하여 부담을 완화할 것을 제안하였다. 2018년 국민연금제도발전위원회 ‘나’안에 따르면 2029년까지 필요한 보험료율 인상폭이 4.5%이므로, 퇴직연금의 8.33% 보험료율을 차용하여 쓰고 남은 퇴직연금을 작은 기업연금의 형태로 쓰자는 것이다(양재진, 2020). 그렇지만 퇴직연금은 전체 근로자 중 상용근로자에 한정하여 적용되는 제도이며, 국민연금은 사업장 가입자 외에도 지역가입자의 형태로 가입하고 있다. 따라서 국민연금의 늘어난 보험료율을 부담해야 하는

20) 퇴직급여법(2020)은 계속근로기간이 1년 미만인 근로자, 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 퇴직급여제도 설정을 의무화하지 않고 있다.

이들에게는 보조금 제도를 통해서 가입에 대한 순응을 확보할 필요가 있다고 본다.

마지막으로 다뤄야 하는 것이 퇴직연금의 의무화이다. 이는 기존의 퇴직금 제도를 폐지하고 퇴직연금에 강제로 가입하게 하는 것을 말한다. 양재진(2020)은 퇴직연금의 의무화 외에도 중간정산 요건의 강화, 수수료 규제, 일시금 폐지와 연금지급 의무화 등을 통해 퇴직연금제도가 노후소득보장제도로 기능하도록 하는 방안을 함께 제안하고 있다.

제3절 노후소득보장제도 개혁 방안의 담론 요소

1. 국민연금 강화 중심의 연금개혁 방향의 담론 요소

가. 적정 소득대체율 확보

국민연금 강화 중심의 개혁 방향에서는 공적연금이 적정 급여를 보장하는 것이 필요하다고 본다. 사회보험 방식 국민연금을 통한 적정 급여 보장은 노령에 빈곤한 사람을 선별적인 지원 대상으로 하기 위해서라도 필요하다. 한편 국민연금의 소득대체율이 낮아지는 상태에서, 매우 높은 수준의 기초연금이 있는 경우라면 빈곤에 대한 대처가 가능할 것이다. 그렇지만 조세 방식의 기초연금으로 적정보장까지 하는 체계는 매우 드물다. 즉, 조세 방식 기초연금을 운영하더라도 불가피하게 빈곤한 노인을 선별하여 추가적으로 지원하는 것이 불가피하다. 한편 조세 방식 기초연금의 경우 재원 확보 방안에서 기존에 국민연금과 같이 보험료를 걷는 사회보험 방식으로 적용해왔던 방식과 다르며, 이것이 가능한 방식에 대한

새로운 합의가 필요할 것이라고 본다.

한편 적정한 소득대체율의 보장은 기여와 급여의 연계 측면에서 보험료 부과에 대한 순응도를 높일 수 있다. 특히 국민연금의 소득대체율이 점차 낮아져서 가입 기간이 늘어나는 것을 고려하더라도 후 세대의 실질 급여가 낮아지는 상황에서는 증가할 보험료율에 대한 순응이 낮아질 수밖에 없다는 점도 고려해야 한다. 즉, 적정한 소득대체율 확보는 국민연금의 제도적 지속가능성을 높이는 방안이라 할 수 있다.

한편, 연금제도의 소득 대체 기능은 한 시점 기준 근로연령 인구와 노인세대의 생활수준 격차를 줄이는 데도 유용하다. 생애기간 중 근로연령 기간의 소득을 노년기로 이연하는 효과적인 장치가 연금의 소득 대체 기능이라 할 수 있다.

나. 급여 제도의 지속가능성 확보

국민연금 강화 중심의 개혁 방향은 제도의 안전성이 중요하다고 본다. 현재 및 미래의 노후소득보장체계를 구축하고자 할 때, 체계를 구성하는 제도들은 사회경제적 환경변화를 반영하여 가변성을 띠 수밖에 없음을 인정한다. 그렇지만 전반적으로 상당한 정도 제도로서의 안정성(지속가능성)을 전제할 때만이 다양한 제도 간의 설계가 가능하다고 본다.

어떠한 제도가 기준 제도가 되기 위한 요건들에는 제도로서의 안정성, 보장의 효과성, 수급권의 권리성, 부담에 대한 수용가능성, 사회적 지지 등 다양할 것이다. 국민연금은 사회보험 방식의 공적연금 제도로서 이 중 수급권의 권리성 및 부담에 대한 수용가능성 면에서 상대적으로 유리하다. 즉 보험료 납부에 따른 급여 권리성이 확보되므로 급여 수준이나 급여자격의 급격한 변화를 피할 수 있다. 또한, 급여에 대한 반대급부로서

보험료 납부가 이뤄지기 때문에 보험료 부과에 대한 저항도 상당히 낮다고 본다.

다. 근로세대와 노인세대 간 생활수준의 동등성(유사성)

국민연금 강화 중심의 개혁 방향에서는 근로 세대와 노인 세대 간의 생활수준의 동등성을 확보하는 것이 필요하다고 본다. 그런 점에서 현세대 노인 빈곤에 대응할 필요가 있지만, 이것이 소득비례연금인 국민연금으로 가능하지 않다고 본다. 이에 따른 다른 대안들이 현세대 노인 빈곤에 대응하기 위한 보충연금과 같은 대안들이다.

이 방안에서는 미래 세대가 이전 세대보다 더 많은 보험료율을 부담할 수 있다고 본다. 이것은 서로 다른 소득 수준, 보통 미래 세대가 더 많은 소득 수준을 가질 것이라고 가정하는 상황에서 다른 보험료율을 적용할 수 있다는 것을 의미한다. 그래서 생활수준의 동등성이라는 측면에서 보면, 보험료를 납부한 이후의 처분 가능한 소득수준이 현세대와 미래 세대에 유사할 수 있다고 본다.

이러한 관점은 소위 이중부담의 세대, 즉 본인의 부모 부양과 자녀 양육의 부담과 더불어 본인 스스로의 노후를 준비해야 하는 현세대에게 과도한 보험료율의 부과가 어렵다는 관점까지 확장된다. 또한 후 세대가 누릴 수 있는 복지국가 확장과 같은 사회 변화의 맥락을 고려할 필요가 있으며, 기계적으로 동등한 보험료율을 적용하는 것이 세대 간 계약의 특징은 아닐 수 있다고 본다.

이러한 관점에서 보험료율 인상은 필요하지만, 그 목적은 증가하는 급여지출을 충당해나가기 위한 것에 가깝다. 급여지출 충당은 세대 간 부담의 균형과는 조금 다른 개념으로서 특정 시점에서의 과도한 급여지출에

대응하기 위한 목적에 가깝다. 이런 판단에서 지금과 같은 기금 규모에서는 연금 보험료를 인상은 점진적으로 이뤄져도 된다고 본다. 다만, 보험료율 인상의 목적에 대한 인식 차이에 따라 보험료 인상의 속도와 시기에 대한 판단이 달라질 수 있는데, 보험료율 인상을 빠르게 하면 고령화 충격에 대해 완충 역할을 하는 적립기금의 크기가 더 커질 수 있다고 본다.

라. 완충기금(buffer fund)로서 국민연금기금

국민연금 강화 중심 방안에서 고려하는 적정보험료율은 GDP 성장률, 인구전망, 경제활동참여율에 따라 달라질 수 있는 가변적인 것이다. 이 방안에서는 기계적인 세대 간 균형을 고려하지 않으므로, 고령화 속도가 빠른 기간에 기금이 어느 정도 줄어드는 것은 불가피하다고 판단한다. 한편 국민연금기금의 적립에 대해서는 그것이 가져오는 기대수익률에 대한 과도한 맹신을 경계해야 한다고 본다. 또한 기금수익률에 대한 가정이 국민연금 재정계산에서 가정한 것과 달라질 수 있다는 점에서 완전한 형태의 기금 적립이라는 것은 불가능하다고 본다. 이러한 관점에서 인구구조의 안정화 이후에는 연금기금이 당해 지출의 20%~600% 정도 수준으로 유지하는 수준으로 부과방식으로의 전환을 염두에 둘 필요가 있다.

기금이 완충기금(buffer fund)의 역할을 할 수 있다고 할 때, 이러한 완충이 어느 정도 수준이어야 하는지에 대해서는 후 세대의 부담 가능성에 대한 판단에 따라 달라질 수 있다고 본다. 한편 기금의 성격을 이렇게 놓고 볼 때 국민연금 기금의 증가는 적정 수준에서 이뤄질 필요가 있으며, 특히 보험료율의 인상이 가계의 소비여력을 축소시키는 효과가 있다는 점을 고려할 때 적정 수준에 대한 고려가 필요하다. 한편, 적립된 기금이 실물경제 발전이나 사회의 역량을 높이는데 투입함으로써 가계의 소비여력을 높이는데 활용하는 것도 고려해볼 여지가 있다고 본다.

마. 공공부조제도를 통한 현세대 노인빈곤 대응

국민연금 중심 강화론은 현세대 노인 빈곤 문제 해결에 취약하다. 그래서 국민기초생활보장제도와 같은 공공부조제도를 통해 노인 빈곤에 대응할 것을 요구한다.

한편 기초연금은 현세대 노인 빈곤 문제에 대응하는 장치로 볼 수 있지만 국민연금의 성숙에 따라 그 역할을 새롭게 정립해야 하는 것으로 본다. 즉 국민연금 수급률이 일정 수준 이하인 시점까지는 기초연금이 상당히 중요한 역할을 하지만, 그 이후에는 기초연금의 역할은 가변적이라고 본다. 그래서 보충연금을 도입하는 방식을 통해서 사회변화 및 제도 상황에 따라 유연하게 대응할 필요가 있다고 본다. 이러한 현세대 노인 빈곤에 대한 체계적인 대응을 위해서라도 국민연금이 적정한 급여를 확보해야 한다.

2. 기초연금 강화 중심의 연금개혁 방향의 담론 요소

가. 적정 보험료율의 확보

기초연금 강화 중심론에서는 현재의 국민연금이 현세대 가입자 기준 수지 불균형이라는 문제, 미래 시점에서 노인부양비 증가에 따른 재정불균형이라는 두 가지 재정불균형 요소를 안고 있다고 본다. 이 두 가지 요소가 중첩되어 현재의 소득대체율에서도 미래 필요보험료율이 20~30%에 달한다고 판단한다. 따라서 적정한 보험료율을 찾는 것 자체가 이미 큰 문제인데, 현재 수준보다 소득대체율을 더 높여야 한다는 국민연금 강화 방안에 대해 반대하고 있다.

기초연금 강화 중심의 개혁 방안에서는 현행 40% 소득대체율에 부합하는 가입자 기준 수지 균형 필요보험료율을 16~20%라고 보고 있다. 즉, 미래 세대에 추가적인 부담을 주지 않을 보험료율은 지금 당장에도 16~18% 수준이므로 미래에 기초연금 부담 또는 고령화 사회에서의 노인 의료비 증가 등을 고려할 때 국민연금을 위해 더 높은 필요보험료율을 발생시키는 것, 즉 소득대체율을 인상하는 것은 바람직하지 않다고 본다.

한편 기초연금 강화 중심의 개혁 방안에서는 국민이 부담 가능한 적정 보험료율을 확보하기 위해서라면 국민연금의 소득대체율도 더 낮출 수 있다고 보고 있다. 이러한 판단은 기초연금을 통한 소득 확보를 어느 정도 전제로 한 것이라는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

나. 세대 간 수지 균형

공적연금은 세대 간 연대의 가치를 가지므로 세대 기준 수지균형 논리를 적용하는 것이 바람직하지 않을 수 있고, 20세기 공적연금의 역사가 세대 기준 수지균형을 따르지 않고 발전해왔다. 기초연금 강화 중심론은 이러한 방식은 인구 보너스의 시대에서 수적으로 더 많은 후 세대가 전 세대를 부양하는 방식에서 가능한 방식으로 판단한다.

인구 오너스의 시대에는 미래 세대가 높은 노인부양비를 감당해야 하는 상황이다. 그러므로 미래 지속가능성을 위해서는 현재 세대가 가능한 자신의 몫을 책임지는 방식으로 제도를 설계해야 나가야 한다. 공적연금에서 현재 세대가 자신의 노후를 책임지는 방식으로 하더라도 노인부양비 증가에 따라 의료비 등에서 미래 세대의 부담은 현재 세대보다 커질 수 있다.

다. 기초연금을 이용한 급여의 적정성 확보

기초연금 강화 중심의 개혁 방안에서는 보장성 확대를 위해 기초연금을 강조하는 입장에 있다. 이때 보장성의 확보 방안을 여러 가지 방안으로 제시하고 있다.

급여의 적정성을 확보하기 위한 방안은 단일한 안으로 구상하지 않으며, 국민연금 재정이 어떠한 지속가능성을 넘어섰다고 평가하지는 않고 있다. 그렇지만 기초연금을 하위 70%에게 50만 원 지급하고, 이후에 기초연금에 더해서 보충연금을 30만 원 추가하며, 마지막으로 최저보증 소득의 방식으로 가는 경로를 생각하고 있다. 다만 이때 국민연금의 급여 수준에 대한 판단이 다를 수 있다.

라. 계층 간 노후 공적연금 급여 격차 축소

이러한 기초연금을 이용한 급여의 적정성 확보는 사회보험 방식 국민연금이 가지는 계층 간 급여 격차 문제를 완화할 수 있다. 기초연금은 가입 이력과 무관하게 급여를 지급하므로, 국민연금 가입에서 배제될 수 있는 비정규직, 근로연령대 기간 중 경제활동을 하지 않았던 대상을 급여 자격에서 제외하지 않는다.

따라서 무기여 방식의 기초연금에서는 계층 간 급여 격차 문제가 완화될 수 있다. 한편 국민연금의 소득대체율을 현재 상태로 유지하거나, 또는 재정안정성 확보를 위해 더 낮추는 방안도 검토할 수 있다. 이 경우에 선별적으로 지급하는 기초연금을 적용하면 공적연금에서 계층 간 급여 격차는 보다 적어질 수 있다.

그렇지만 이렇게 줄어든 공적연금의 계층 간 급여 격차가 가져올 수 있

는 적정 보장 미흡의 문제는 사적연금(퇴직연금, 개인연금)을 통해 보충할 수 있도록 해야 한다. 이런 점에서 기초연금 강화론도 다층보장, 특히 3층 제도의 역할을 강조한다.

마. 후 세대의 제도적 선택 기회 제공

국민연금, 기초연금 모두 미래 세대에게 부담이 되는 지출이다. 국민연금은 지금 미래 지출을 예상할 수 있다는 점에서 현재 세대가 가능한 재정 책임을 다해야 하는 제도이다. 기초연금은 인구구조에 따라 세대 간 부담이 달라지는 세대 간 연대 제도이므로, 이에 두 연금 재정을 미래 세대에게 의존한다면 후자가 사회연대적, 윤리적으로 타당하다고 본다. 즉, 특정 시점에서 국민연금을 수급할 세대가 본인의 수급분을 모두 부담하지 않는다면, 이를 부담할 후 세대가 급여제도를 변경할 수 있어야 한다는 것이다. 이런 점에서 권리보장적 측면의 국민연금제도는 후 세대의 선택 기회를 박탈하는 제도이다.

기초연금은 미래 제도 설계가 탄력적인 특징을 지닌다. 그럼에도 미래 연금체계를 논의할 때 하나의 제도적 특성을 설정하는 건 불가피하다. 예를 들어, 기초연금을 국민연금 A값의 20%로 한다는 등의 방식이 제도적 특성을 설정하는 방식이다. 그렇다고 하여 항상 기초연금 급여가 A값의 20%여야 한다는 것은 아니며, 후 세대가 과도한 부담 상황에서는 이를 줄일 수 있다고 본다. 일반회계를 이용한 사회수당의 설계가 모두 이러한 방식이며, 앞으로 현재의 제도가 계승되고 이를 축으로 제도개혁이 논의된다고 가정해야 한다. 이를 인정하지 않으면 연금체계 설계 자체가 어려워진다. 또한, 제도의 유연성은 미래 세대 의사결정 여지를 남겨준다는 의미도 있다.

3. 다층노후소득보장체계 설계 연금개혁 방향의 담론 요소

가. 미래 불확실성에 유연하게 대응할 수 있는 제도 설계

다층노후소득보장체계 개혁 방향에서는 미래 불확실성이 높기 때문에 장기적으로 완벽하게 정해진 제도 설계는 가능하지 않고, 바람직하지도 않다고 본다. 최근의 4차 산업혁명 등에 따라 촉발되는 기술에 의한 일자리의 대체 정도가 어느 정도일지 모르며, 미래의 생산성 증가가 인구고령화의 충격을 상쇄할 수 있을지를 알지 못하는 불확실성에 장기간 재정 상태를 고려해야 하는 국민연금이 노출되어 있다고 본다.

이러한 미래 불확실성에 대응하기 위해서는 각 제도가 서로 기능을 분담해야 한다고 본다. 퇴직연금 강화로 중상층 이상의 노후소득보장이 강화될 수 있도록 하고, 기초 부분에서는 최저보증방식으로 중위 이하 소득 계층에게 집중해야 한다는 것이다. 즉, 재정적 부담을 유연하게 할 수 있도록 설계하면서도, 급여적절성의 측면이라면 퇴직연금과 기초보장이 각 소득 상층과 소득 하층에 기능할 수 있도록 해야한다고 본다.

나. 계층 집단에 따른 분리된 제도 대응

다층노후소득보장론에서는 다층체계를 이용한 접근이 계층 차별적 접근이 될 가능성이 있다고 본다. 그럼에도 국민연금이 급여적절성, 대상보편성, 재정건전성의 세 가지 목표를 달성하지 못할 가능성이 더 크기 때문에 계층 집단에 따른 차별적 접근은 불가피하다고 본다. 이렇게 다층노후소득보장론은 복지국가 정책이 사회계층화 효과를 가질 수밖에 없다는 사실을 인정하고, 각 계층에 적합한 제도 설계를 해야 한다고 본다.

다층노후소득보장제도를 이용한 보장 체계에서도 급여적절성을 어느 정도 확보할 수 있다. 이 논의에서는 기존의 공적보장 체계를 이용해서 급여 적절성을 확보하는 것은 사실상 어렵다고 본다. 이에 다층노후소득 보장론은 현존하는 퇴직금 제도가 급여적절성을 어느 정도 보충할 수 있음에도 이를 고려하지 않고, 국민연금을 강화하고자 하는 전략이 오히려 계층 차별적이라고 주장한다. 즉, 국민연금이 노동시장 중심 계층에게 유리하게 작동하고 있으므로, 노동시장 외부자에게 적합한 방식의 기초 부분을 강화하는 것, 그리고 노동시장의 핵심 내부자에 대해서는 퇴직연금을 통한 보장을 하는 것이 바람직하다고 본다.

다. 연금 개혁의 탈이념화

다층노후소득보장론은 다층체계 구축이 연금정치 측면에서 타협을 이루는데 장점이 있다고 보고 있다. 다층체계의 각 요소를 통해 이해득실을 파악할 수 있으므로 다양한 이해관계를 명확하게 반영한 제도 설계가 가능하다고 본다. 그리고 이러한 명확한 이해관계에 기초하여 실질적인 의견 수렴이 가능하다고 본다.

제4절 노후소득보장 개혁 담론의 쟁점 요소와 해석

이제부터는 4장의 소결 형태로 노후소득보장 개혁 담론의 쟁점 요소가 무엇인지를 짚어보고, 이에 대한 해석을 시도하고자 한다. 노후소득보장 제도 개혁 담론들이 각각 제시하고 있는 담론 요소를 종합하여 제시하면서, 이를 통해 개혁 방안의 선택에서 우리가 어떠한 판단의 준거를 적용할 수 있는지를 제시하고자 한다.

쟁점 요소 1: 세대 간 정의 - 적정급여의 확보

노후소득보장제도 개혁 담론에서 가장 많이 등장하는 평가 요소는 세대 간 정의이다. 그렇지만 세대 간에 정의로움을 확보하는 방식에 대해서는 각각의 개혁 담론에서 다르게 접근한다.

먼저 급여 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 국민연금 강화론은 공적연금을 통해서 준비된 노후를 맞이하는 다수 노인이 많은 상황, 그래서 후세대의 추가적인 비용 부담이 없는 상태를 강조한다. 이렇게 하여 후세대에게 큰 부담을 주지 않는 선에서 의료, 건강 등을 확보하는 것이 후세대에게 바람직하다는 것이다. 그렇지만 기초연금 강화론과 다층보장체계 강화론에서는 미래 불안정성에 대응하는 유연한 연금체계를 후세대에게 물려줄 것을 강조한다. 이때 유연하다는 것은 급여 지급의 강제성이 없는 상태, 그래서 상황에 따라 급여 지급 대상을 줄이거나 급여 수준을 변경할 수 있는 상태를 의미한다. 예를 들어 기초연금의 경우와 같이 탄력적인 설계가 가능한 상태를 의미한다. 그렇지만 사실 국민연금도 일정 부분 유연한 급여지출을 할 수 있는데, 예를 들어 수급연령을 조정하는 것이 대표적인 방법이다.

급여 측면에서의 유연성에 대한 판단을 달리 가져오는 배경에는 무엇이 있는가? 첫째, 국민연금의 보장성(적정성)에 대한 인식의 차이가 있다. 국민연금 강화론은 국민연금을 통해서 어느 정도 적정한 보장을 확보해야 한다고 보고 있지만, 기초연금 강화론과 다층체계 강화론은 국민연금을 통해서 적정한 보장을 하기에 필요한 보험료율이 너무 높고 그것은 후세대에 부담이 될 수밖에 없다고 지적한다. 둘째, 국민연금의 사각지대 문제, 규모와 전망에 대한 해석의 차이가 있다. 국민연금 강화론은 국민연금을 통한 보장성을 확대한다는 것이 대부분의 노동자, 경제활동 참가

자를 포괄할 수 있다고 본다. 그렇지만 다른 두 방안은 국민연금의 혜택이 전체 국민을 대상으로 하는 것이 아니라 국민연금에 가입할 수 있는 소수만이 혜택을 받을 수 있는 것이라 본다. 이때 전체 국민의 범주에는 경제활동 참가 인구뿐만 아니라 비경제활동인구를 포함한다. 셋째, 공공부조의 역할에 대한 판단에서 차이가 있다. 국민연금 강화론은 국민연금의 역할 확대와 이에 따른 공공부조 제도의 새로운 제도 모색을 제안한다. 즉, 다수 노인이 국민연금을 통해 일정한 소득을 보장받기 시작할 때, 보충급여 방식의 설계를 통해 부담을 덜 공공부조 제도가 새롭게 설계될 수 있다고 본다. 그렇지만 기초연금 강화의 입장에서는 기초연금의 보편적 성격을 확대하여 기존 공공부조 제도 이상의 급여를 지급하고, 여기에 작아진 소득비례를 적용함으로써 수급자 간 급여 격차를 줄이는 방식을 모색한다. 넷째, 적정 급여에 준하는 적정부담 수준에 대한 판단에 차이가 있다. 이는 뒤이어 확인할 기여율과 관련한 문제와 연결된다. 즉, 국민연금 강화론은 후 세대의 추가적인 부담 가능성을 염두에 두고 있어서 현재 확보해야 할 소득대체율에 필요한 보험료율을 낮게 보고 있다. 그렇지만 기초연금 강화론은 세대의 수지균형을 최대한 유지할 것을 요구하고 있으며, 또한 이러한 보험료율 인상의 가능성을 낮게 평가한다. 즉, 정치적으로 보험료율 인상이 쉽지 않다는 점을 고려하여 다른 판단을 해야 한다고 본다. 다섯째, 앞서와 연결되는 관점에서 미래 세대가 어느 정도를 더 부담할 수 있는지에 대해서 판단이 달라진다. 먼저 국민연금 강화론은 미래 세대가 더 풍요로울 것이며, 또한 더 풍요로울 수 있도록 하는 제도적 지원이 필요하다고 밝힌다. 그렇지만 기초연금 강화론은 미래 세대가 노인을 위해 지출해야 할 다양한 요소가 존재하기 때문에 추가적인 지출 부담을 지우는 것은 최소화해야 한다는 입장이다.

쟁점 요소 2: 세대 간 정의 - 제도의 지속가능성

세대 간 정의의 측면에서 바라보는 또 다른 쟁점 요소는 제도의 지속가능성과 관련된다. 노후소득보장제도를 구성하는 각 제도가 지속가능할 것인지는 개혁 방안이 동의할지를 판단하는 현세대의 관점에서는 중요하다.

이런 점에서 보면 기여에 따라 취득한 권리로서 국민연금 수급권은 지속가능성 측면에서 더 바람직하다. 기초연금은 현세대의 기여분이 없이 미래 세대가 모두 부담한다는 점에서 보면 언제든지 제도 설계의 변화가 가능하다. 기초연금의 이런 특성은 후 세대가 그 부담을 줄이고자 할 때 줄일 수 있다는 점에서 다음의 쟁점 요소 3에도 해당한다.

그렇지만 국민연금의 수급권도 제도적 설계에 따라 변화할 수 있다. 예를 들어 수급연령을 추가적으로 조정한다는 것은 한 개인의 생애 평균 수급액을 줄인다. 또 기대여명계수를 이용한 급여자동조정 같은 경우도 수급액 자체를 감소시킨다. 국민연금 강화 방안에서는 수급연령을 조정하는 것은 충분히 가능한 것이라고 보고, 이것이 수급권을 제약하는 것이라고는 보지 않는다. 즉, 한 시점에서의 적정한 노후소득을 보장하기 위한 방안으로서 수급 자격을 확보하는 것이 지속가능하다면 제도가 지속가능하다고 본다.

이런 점에서 보면 기초연금은 지급 불확실성이 높다. 특히 다층보장론에서 제시하는 기초연금 설계는 수급자격을 현시점에서 예측할 수 있는 것이 아니다. 미래 노인이 된 시점에서 본인이 가난할지, 아닐지를 알게 되는 방식이기 때문이다. 한편으로 기초연금은 지급 대상을 지금보다 더 줄이거나 수급연령 자체를 조정할 수 있다는 점에서도 불안정성에 노출된다.

쟁점 요소 3: 세대 간 정의 - 후 세대의 부담

제도의 지속가능성의 반대 의미에서는 후 세대의 선택의 폭, 선택의 가능성을 높이는 것으로 해석할 수 있다. 국민연금 중심에서는 후 세대가 선택할 수 있는 폭 자체는 크지 않다. 예를 들어, 앞서 설명하였던 수급연령을 조정하는 문제도 이미 수급연령에 도달하여 연금을 수급하고 있는 사람에 대해서는 소급하여 급여자격을 조정할 수는 없다. 즉, 수급연령 조정은 보험료를 부담하는 현세대가 본인들의 수명 증가에 따른 예상되는 추가적인 부담을 완화하고자 할 때 선택하는 대안이 될 수는 있지만, 당장 매해의 지출을 줄이기 위해 선택할 수 있는 대안은 아니다.

세대 간 정의의 차원에서 후 세대의 부담에 대해서는 후 세대가 더 많은 부담을 할 수 있다는 입장과 최소한 현세대가 자신의 급여분만큼 기여하는 방식으로 수지균형을 맞춰야 한다는 입장으로 구분된다. 주로 국민연금의 급여와 부담 수준을 논하면서 다뤄지는 담론 요소이다. 그렇지만 기초연금에도 이러한 담론 요소를 반영할 수 있다. 기초연금 강화론에서는 후 세대가 전 세대의 기초연금 급여를 조정할 수 있는, 즉 국민연금에 비해서 상대적으로 확정된 급여자격이 아닌 기초연금을 조정할 수 있다고 보고 있다.

이렇게 기여를 실질적으로 부담하는 후 세대가 그들의 부담수준을 결정할 수 있도록 해야 한다는 것이 기초연금 강화론의 입장이다. 그렇지만 기초연금이라고 하더라도 후 세대가 자유롭게 급여 수준을 정할 수 있다고 보기도 어렵다. 가까운 미래에 노인 인구의 비중이 점차 높아지는 상황을 고려할 때, 기초연금을 줄이는 정치적 선택을 하기는 어렵다. 또한, 먼 미래에는 투표권을 가진 노인 인구가 더 다수가 될 수 있다는 점, 즉, 복지의 정치라는 측면도 염두에 두어야 한다.

쟁점 요소 4: 개혁의 정치적 실현 가능성

국민연금의 보수적 개혁, 즉 보험료율 인상이 현실적으로 어렵다고 보는 경우에 구조적 개혁 논의를 제시하는 경향이 존재한다. 예를 들어, 기초연금 강화론은 지난 몇 차례의 국민연금 재정계산과 그에 따른 제도 개혁 논의에서 보험료율 인상이 정치적으로 선택받지 못했다고 보고 있다. 이에 따라 구조적 개혁 논의를 제시하고 있다. 특히 보험료율 인상은 전반적으로 세대 간 소득 분배 경향을 개선시키는데에도 활용될 수 있는데, 이것은 장기에 걸쳐서야 효과를 발휘한다. 이런 이유로 단기적 대응으로서 부과방식, 조세 투입 방식의 연금 급여를 제안한다. 이것이 바로 기초연금 강화론의 담론 요소라고 할 수 있다.

반면에 국민연금 강화론에서는 급진적인 보험료율 인상, 즉각적인 세대 간 균형의 달성을 목표로 하는 개혁은 불가피하지만, 점진적인 개혁안은 달성 가능하다고 본다. 오히려 국민연금을 중심으로 하는 노후보장 체계를 구상해왔던 국민들에게 기초연금의 추가적인 인상 정도에서 그치는 것이 아닌 급여의 재구조화를 시도하는 것이 더 어려운 개혁 방향이라고 판단하고 있다.

쟁점 요소 5: 계층 간 형평성

각 개혁방안은 국민연금 내 소득재분배 산식에 대한 해석에서 차이가 있다. 국민연금 강화론에서는 국민연금의 소득재분배 요소를 계층 간 연대의 요소로 보고 재분배 효과를 가져온다는 점에서 긍정적 역할을 한다고 보고 있다. 그렇지만 기초연금 강화론, 다층보장체계론에서는 소득재분배 요소가 실질적으로 재분배에 기여하지 못하고 있으므로 그 역할을

기초연금에게 부여하고, 국민연금에서는 재분배 요소를 줄여야 한다고 보고 있다.

특히 기초연금강화론과 다층노후소득보장체계 강화론에서는 기초연금의 역할 확대와 더불어서 국민연금의 소득재분배 산식 조정이 필요하다고 보고 있다. 재분배 요소의 존재에 따라서 중위 소득 집단에서 국민연금 가입 유인이 낮아질 수 있는데, 저소득 집단에게 기초연금이 확대 제공되므로 그 낮은 유인 유발 요소를 제거해야 한다고 본다. 이렇게 국민연금을 완전 소득비례 방식으로 전환할 경우는 계층 간 형평성이 새로운 차원에서 형성된다.

지금까지 기초연금강화론에서는 국민연금의 계층 간 가입 차이에 따라 국민연금 순익의 계층 간 차이가 나타난다고 보고 있었다. 그렇지만 이와 같이 국민연금이 완전소득비례로 변화하고 보험료율이 인상되는 경우에는 순익의 계층 간 차이는 사라지는데, 이때 사라진 순익을 기초연금으로 보상해야 한다. 그렇지만 이렇게 기초연금액이 높아지는 경우에는 앞서 다루었던 세대 간 정의의 요소와 충돌하게 된다.

쟁점 요소 6: 급여적절성의 확보 방안

국민연금강화론과 다층보장강화론은 급여적절성을 확보할 방안으로서 국민연금의 소득대체율 증가와 퇴직연금 활용이라는 측면에서 충돌한다. 이와 관련해서 현존하는 퇴직연금의 역할을 이연된 임금으로 볼 것인지, 노후소득보장의 역할을 강조하는 것으로 볼 것인지가 쟁점이 된다. 만약 이연 임금의 역할이 더 크다고 본다면 퇴직연금을 이용한 급여적절성 확보는 기능충돌이라고 볼 수 있다. 반대로 노후소득보장 기능을 수행해야 한다고 보면 여전히 퇴직금 제도가 적용되고 있다거나, 노후의 연금화가

쉽지 않다는 한계가 있다.

이에 퇴직연금의 활용이라는 측면에서 보면 퇴직연금이 보다 보편적인 대상에게 적용되어 보편적 집단에게 노후소득보장의 기능을 수행해야 한다고 볼 수 있다. 그렇지만 계층 집단에 따라 차등화된 노후소득이 필요하다 고 보는 입장에서는 퇴직연금의 보편화가 반드시 필수적인 것은 아니게 된다.

이렇게 급여적절성의 측면에서 볼 때 보장하고자 하는 대상이 누구인가에 대한 판단이 필요하다. 적정보장이라는 논리에서 보면 사회보험의 원리를 강조하는 국민연금 강화론은 국민연금 기여자 중심으로 사고한다. 그리고 이에 부족한 노인에 대해서는 공공부조 제도를 염두에 둔다. 그렇지만 빈곤 대응, 보편적 급여라는 측면에서 주로 고민하는 기초연금 강화론은 공적 보장의 원리를 강조하고, 전체 국민을 제도의 대상으로 한다.



제5장

제도개선 핵심 담론 유형별 정책 효과 추정

- 제1절 국민연금 종합운영계획안의 정책 효과 추정
- 제2절 제도개선 핵심 담론의 유형별 정책 효과 추정
- 제3절 소결

제 5 장

제도개선 핵심 담론 유형별 정책 효과 추정

제1절 국민연금 종합운영계획안의 정책 효과 추정

제4차 국민연금 재정계산 결과를 반영한 국민연금 종합운영계획안은 ‘공적연금을 통한 최저노후생활보장’을 공적연금의 목표로 제시하였다(보건복지부, 2018a). 이때 공적연금은 국민연금, 기초연금과 현재 수준의 퇴직연금을 포함한다. 이때 1인가구의 노후 최소생활비는 약 95만 원에서 108만 원, 적정 생활비는 약 137만 원에서 154만 원으로 제시하고 있다(보건복지부, 2018a, p. 12).

적정한 수준의 노후 생활비에 대해서는 집단별로 차이가 있을 수 있는데, 빈곤한 가구의 경우에는 소비지출을 줄이는 방식의 대응이 가능하기 때문이다. 이와 관련하여 정해식(2019, p. 11)은 빈곤 노인가구와 비빈곤 노인가구의 지출 항목에 차이가 있을 수 있다고 보았다.

〈표 5-1〉 2016년 기준 노인가구 유형별 평균 소득 및 지출 수준

(단위: 만원)

	노인 단독가구	노인 부부가구
빈곤가구 필수지출	56.8	87.6
빈곤가구 경상소득	57.3	87.2
전체가구 필수지출	75.4	124.1
경상소득	93.7	164.4
빈곤기준선	99.2	140.3
비빈곤가구 필수지출	124.1	164.1
비빈곤가구 경상소득	189.1	249.0

자료: 정해식, (2019). 노후소득보장의 적정 수준과 확보 방안, 연금포럼, 73호. p. 11.

〈표 5-1〉에서 가계동향조사 자료를 이용한 노인 가구의 지출 수준을 보면, 소비지출, 경상조세 및 사회보장부담금을 포함한 필수지출은 노인 단독가구가 75.4만 원, 노인 부부가구가 124.1만 원으로 나타난다. 이때 빈곤한 노인 단독가구는 56.8만 원, 빈곤한 노인 부부가구는 87.6만 원을 지출하지만, 빈곤하지 않은 노인 단독가구는 124.1만 원, 노인 부부가구는 164.1만 원 을 지출한다(정해식, 2019).

한편 노후소득보장제도의 국제적인 수준에서 적절한 수준을 찾아볼 수도 있다. 주은선 외 (2017, pp. 48-49)은 OECD 국가에서 근로연령대 집단 가처분 소득 대비 은퇴연령대 집단의 가처분소득을 비교하고 평균 수준에 도달하기 위해서는 노인 소득이 약 191.6만 원이 되어야 하며, 이러한 가처분소득을 근로활동 등이 아닌 이전 소득으로 충당하는 OECD 국가 평균 비율에 도달하기 위해서는 노인의 이전 소득이 약 157.1만 원 이 되어야 한다고 밝히고 있다. 따라서 국민연금 종합운영계획(보건복지부, 2018a)이 제안하고 있는 정책 목표선은 국제적인 비교 수준에서는 낮지만, 국내 노인의 소비지출 수준보다는 높은 선임을 알 수 있다.

국민연금 종합운영계획안의 각 대안별 급여 수준을 추정된 결과는 〈표 5-2〉와 같다. 표는 기초연금의 연계 감액 제도의 효과를 적용한다. 기초 연금액이 30만 원이면 기본연금액을 15만 원으로 하고 연계 감액을 적용 하고, 기초연금액이 40만 원이면 기본연금액을 20만 원으로 하고 연계 감액을 적용하였다. 또한, 부부가 기초연금을 수급하는 경우에 대해서는 감액률을 적용하는데, 1인이 국민연금을 받는 경우 연계감액에 따른 기본연금액 계산을 먼저 적용하였다.

〈표 5-2〉의 첫째 줄은 국민연금 종합운영계획안(보건복지부, 2018a)에서 제안하고 있는 25년 가입한 평균소득자의 실질급여액과 명목소득대체율과 동일하다. 그렇지만 동일한 가입기간을 가지더라도 생애기간 소

득 수준이 낮은 사람은 기초연금 강화방안이 더 유리하고, 생애기간 소득 수준이 높은 사람은 소득대체율을 높이는 대안이 더 유리하다. 특히 기초 연금을 수급하지 못할 가능성이 있는 평균소득의 1.5배 이상 또는 2배 이상 집단에서는 기초연금 강화보다는 소득대체율 상향 조정이 유리하다.

〈표 5-2〉 국민연금 종합운영계획안 대안별 급여수준 추정

(단위: 만원, %)

	생애기간 소득 수준	현행 유지방안		기초연금 강화방안		소득대체율 45%		소득대체율 50%	
		급여액	소득 대체율	급여액	소득 대체율	급여액	소득 대체율	급여액	소득 대체율
25년 가입	A	86.7	(34.7)	101.7	(40.7)	91.9	(36.8)	97.1	(38.8)
	0.5A	71.0	(56.8)	86.0	(68.8)	74.3	(59.4)	77.6	(62.0)
	1.5A	102.3	(27.3)	117.3	(31.3)	109.5	(29.2)	116.6	(31.1)
	1.5A(*)	78.1	(20.8)	78.1	(20.8)	87.9	(23.4)	97.7	(26.0)
	2A	117.9	(23.6)	132.9	(26.6)	127.0	(25.4)	136.1	(27.2)
	2A(*)	93.8	(18.8)	93.8	(18.8)	105.5	(21.1)	117.2	(23.4)
30년 가입	A	95.0	(38.0)	110.0	(44.0)	101.3	(40.5)	107.5	(43.0)
	0.5A	76.3	(61.0)	91.3	(73.0)	80.2	(64.1)	84.1	(67.3)
	1.5A	113.8	(30.3)	128.8	(34.3)	122.3	(32.6)	130.9	(34.9)
	1.5A(*)	93.8	(25.0)	93.8	(25.0)	105.5	(28.1)	117.2	(31.3)
	2A	132.5	(26.5)	147.5	(29.5)	143.4	(28.7)	154.4	(30.9)
	2A(*)	112.5	(22.5)	112.5	(22.5)	126.6	(25.3)	140.6	(28.1)
25년 가입+ 기초연금 부부합산	A	105.8	(42.3)	125.8	(50.3)	111.6	(44.6)	117.3	(46.9)
	0.5A	90.2	(72.2)	110.2	(88.2)	94.0	(75.2)	97.8	(78.2)
	1.5A	121.5	(32.4)	141.5	(37.7)	129.1	(34.4)	136.8	(36.5)
	2A	137.1	(27.4)	157.1	(31.4)	146.7	(29.3)	156.4	(31.3)
30년 가입 + 기초연금 부부합산	A	115.0	(46.0)	125.8	(50.3)	121.9	(48.8)	128.8	(51.5)
	0.5A	96.3	(77.0)	110.2	(88.2)	100.8	(80.6)	105.3	(84.3)
	1.5A	133.8	(35.7)	141.5	(37.7)	143.0	(38.1)	152.2	(40.6)
	2A	152.5	(30.5)	157.1	(31.4)	164.1	(32.8)	175.6	(35.1)

주: 1) 급여액과 소득대체율은 평균소득(250만원)을 상정한 값이며, 기초연금의 국민연금 연계금액, 기초연금의 부부합액을 반영한 값임.

2) * 표시는 기초연금 미수급 시의 급여액과 소득대체율을 의미함.

자료: 정해식, (2019). 노후소득보장의 적정 수준과 확보 방안, p. 12의 표를 바탕으로 재작성함.

앞의 표에서 확인할 수 있는 내용 중에서 평균 소득의 1.5배 수준인 25년 가입자의 경우에는 기초연금을 상향 조정, 소득대체율을 50%로 조정 시 각각 약 117.3만 원, 116.6만 원의 급여를 받게 된다. 그렇지만 평균 소득의 2배 수준인 25년 가입자는 기초연금을 상향 조정 시 132.9만 원, 국민연금 소득대체율 50% 조정 시 136.1만 원을 받게 되므로, 소득 수준에 따라서 기초연금 확대 적용과 국민연금 소득대체율 확대 적용의 유효리가 달라지는 것을 알 수 있다. 그렇지만 가입기간이 더 길어서 30년 가입을 할 경우에는 평균소득의 1.5배 이상 집단에서는 국민연금의 소득대체율을 높이는 것이 모두 더 유리하다는 것도 확인할 수 있다. 즉, 중상소득자 집단에서 국민연금의 소득대체율을 높이는 것과 기초연금 급여액을 높이는 것의 유효리의 판단은 현재의 급여수준이라기 보다는 국민연금에 가입할 수 있는 기간에 따라 달라진다. 한편 부부가구원 중 1인이 국민연금을 수급하고, 부부가 각각 기초연금을 수급하는 경우에는 모든 경우에서 기초연금 확대 방안이 더 유리하다.

따라서 기초연금 확대 방안은 소득 수준이 평균 소득의 약 1.5배 이하이고, 가입기간이 25년 이하인 인구 집단에서, 그리고 부부 중 1인만이 국민연금 급여를 확보하는 경우에 더 유리하게 된다.

제2절 제도개선 핵심 담론의 유형별 정책 효과 추정

2절에서는 1절에서 확인한 사실을 보다 구체적으로 확인해보고자 한다. 분석대상을 1/2 평균소득자(0.5A), 평균소득자(1A), 2배 평균소득자(2A)로 나누어 제도개선을 둘러싼 핵심 담론의 유형별로 급여수준에서 있어서 어떠한 변화가 발생하는지를 분석하였다. 이때 국민연금 급여산

식에서의 A값은 250만원²¹⁾, 기초연금은 거주 기반 사회수당의 형태로서 A값의 12.5%, 20%가 각각 지급되는 경우를 가정하였다.²²⁾

1. 국민연금 40% 소득대체를 적용(현행)

현재 국민연금은 1998년, 2007년 두 차례의 개혁의 결과로 2028년이 되면 평균소득자가 40년 가입 시 40%의 소득대체율을 보장하도록 설계되어 있다. 국민연금은 급여산식에는 재분배 기능을 갖는 국민연금 전체 가입자 3년간 평균소득월액(A값)과, 소득비례 기능을 갖는 기준소득월액(B값)이 포함되어 있어 가입기간이 동일하더라도 소득수준이 낮을수록 소득대체율은 높아지는 구조이다.

[그림 5-1] 국민연금 기본연금액 산식(소득대체율 40%)

$$\text{기본연금액} = 1.2(A + B)(1 + 0.05n/12)$$

A: 연금수급 전 3년 간 전체 가입자 평균소득월액의 평균액

B: 가입자 개인의 전체 가입기간 동안 기준소득월액의 평균액

n: 20년 초과 가입월수

이런 가운데 국민연금 A값의 12.5%에 해당하는 기초연금이 지급되는 경우 소득대체율은 국민연금만 수급할 때보다 평균소득의 0.5배 소득자의 경우에는 24%p, 평균소득자는 12%p, 평균소득의 2배 소득자는 6%p 씩 각각 증가하였다. 소득이 동일하더라도 가입기간이 길어질수록 소득

21) 2020년 기준, 국민연금 전체가입자 3년간 평균소득월액의 평균액은 2,438,679원이다 (보건복지부 보도자료, 2020.1.10.).

22) 현재 기초연금은 국민연금과 연계하여 감액되도록 설계되어 있으나, 본 연구에서는 정액으로 65세 이상 노인 모두에게 지급되는 것을 가정하고 있다.

대체율은 더 높아지는데, 평균소득의 0.5배 소득자가 기초연금 30만 원을 받을 때 급여합산액의 소득대체율은 84%가 되고, A값의 20% 수준으로 증액되는 경우에는 100%까지 소득대체율을 보장받게 된다.

〈표 5-3〉 국민연금 소득대체율 40% 유지 시

(단위: 천 원/월, %)

구분		10년	20년	30년	40년	소득대체율 변화(%p)
① 국민연금	0.5A	187.5 15	375 30	562.5 45	750 60	
	1A	250 10	500 20	750 30	1,000 40	
	2A	375 7.5	750 15	1,125 22.5	1,500 30	
② 국민연금+ 기초연금 (12.5%×A)	0.5A	487.5 39	675 54	862.5 69	1,050 84	+24
	1A	550 22	800 32	1,050 42	1,300 52	+12
	2A	675 13.5	1,050 21	1,425 28.5	1,800 36	+6
③ 국민연금+ 기초연금 (20%×A)	0.5A	687.5 55	875 70	1,062 85	1,250 100	+40
	1A	750 30	1,000 40	1,250 50	1,500 60	+20
	2A	875 17.5	1,250 25	1,625 32.5	2,000 40	+10

주: 굵게 표기된 내용은 급여합산액의 소득대체율을 의미

2. 국민연금을 완전소득비례로 바꾸는 경우 (국민연금 축소, 기초연금 증액)

이 경우는 국민연금 급여산식에서 개인의 기준소득월액(B값)만을 남겨

완전소득비례 형태로 만드는 것으로, 국민연금을 축소하고 기초연금을 강화하는 형태이다.²³⁾ <표 5-4>과 같이 A값의 20%에 해당하는 기초연금이 지급될 시, 가입기간이 10년인 가입자의 소득대체율은 현행 국민연금에 A값의 12.5%에 해당하는 기초연금이 지급될 때보다 높아진다. 반면 20년 이상 가입자는 기초연금이 A값의 20%까지 증액되더라도 국민연금 축소의 영향을 크게 받아 모든 소득집단에서 소득대체율의 하락을 경험하게 된다.

제도 변화에 따른 소득대체율의 상승 및 하락의 폭 모두 소득수준이 낮아질수록 커지는데, 이는 현행 국민연금 A값의 영향으로 가입기간이 길어짐으로써 나타나는 - 장기가입이 가져오는 - 급여상승의 영향을 상당부분 상쇄하기 때문인 것으로 풀이된다. 다시 말해 국민연금의 축소는 기초연금을 지금보다 증액하더라도 가입기간을 길게 확보한 저소득 집단의 급여수준에 부정적인 영향을 발생시키는 것이다([그림 5-3] 참조).

[그림 5-2] 국민연금 기본연금액 산식(완전소득비례, 소득대체율 20%)

$$\text{기본연금액} = 1.2B(1 + 0.05n/12)$$

B: 가입자 개인의 전체 가입기간 동안 기준소득월액의 평균액

n: 20년 초과 가입월수

23) 소득수준과 무관하게 40년 가입 시 소득대체율은 20%가 된다.

〈표 5-4〉 국민연금을 완전소득비례(20%)로 바꾸는 경우

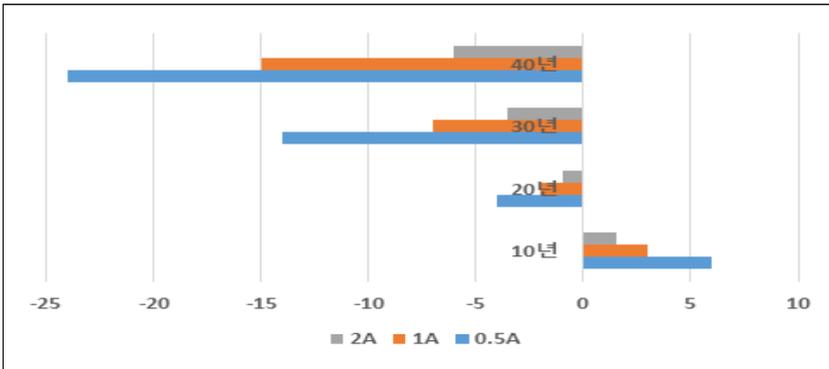
(단위: 천 원/월, %)

구분		10년	20년	30년	40년	소득대체율 변화(%p)
① 국민연금	0.5A	63 5	125 10	188 15	250 20	
	1A	125 5	250 10	375 15	500 20	
	2A	250 5	500 10	750 15	1,000 20	
② 국민연금+ 기초연금 (12.5%×A)	0.5A	363 29	425 34	488 39	550 44	+24
	1A	425 17	550 22	675 27	800 32	+12
	2A	550 11	800 16	1,050 21	1,300 26	+6
③ 국민연금+ 기초연금 (20%×A)	0.5A	563 45	625 50	688 55	750 60	+40
	1A	625 25	750 30	875 35	1,000 40	+20
	2A	750 15	1,000 20	1,250 25	1,500 30	+10

주: 굵게 표기된 내용은 급여 합산액의 소득대체율을 의미

〔그림 5-3〕 국민연금 축소 시 소득대체율의 변화 비교

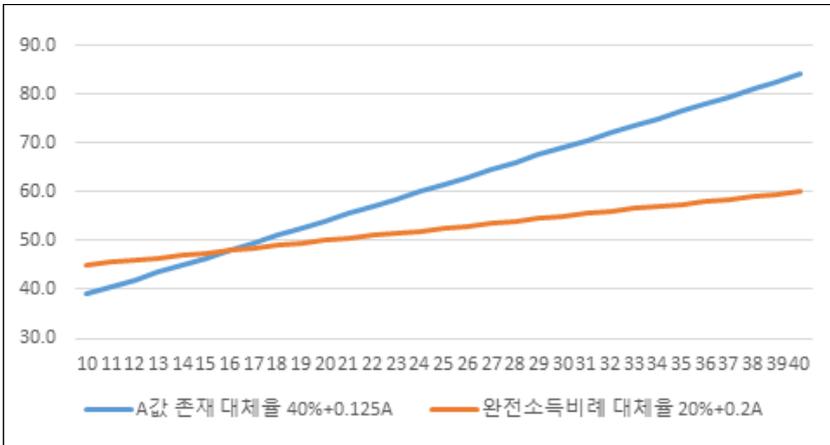
(단위: %p)



국민연금을 완전소득비례로 바꾸고 기초연금을 A값의 20% 지급할 때 소득수준별 가입기간에 따른 대체율 변화를 상세하게 살펴보면 다음과 같다([그림 5-4], [그림 5-5], [그림 5-6] 참조). 소득수준과 상관없이 모든 계층에서 16년을 초과하여 가입한 경우, 제도 변화 후 대체율 감소를 경험하게 되며 가입기간이 길어질수록 감소폭은 커지는 것으로 나타난다([그림 5-7] 참조). 앞서 분석한 바와 같이, 기초연금 급여가 20만 원 가까이 증가하더라도 국민연금 산식에서 A값이 제거됨에 따라 저소득자의 국민연금 장기가입에 따른 급여상승효과가 더 이상 나타나지 않기 때문이다.

[그림 5-4] 제도 변화에 따른 소득수준별 대체율 변화: 0.5A 소득자

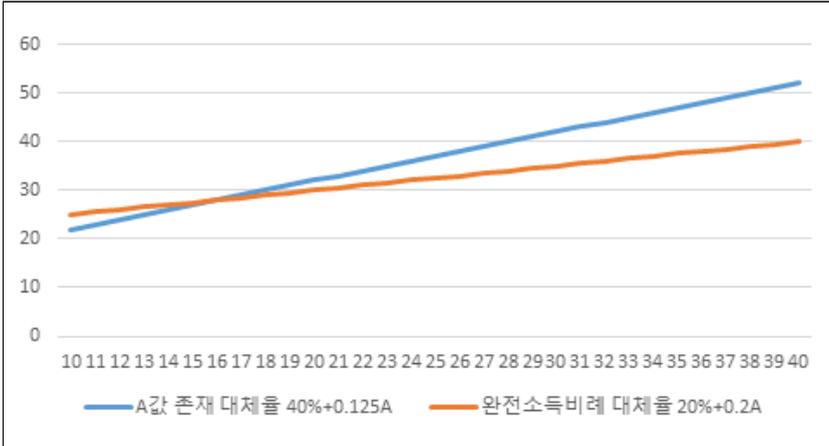
(단위: %)



주: X축은 가입기간(년), Y축은 소득대체율(%)

[그림 5-5] 제도 변화에 따른 소득수준별 대체율 변화: 평균소득자

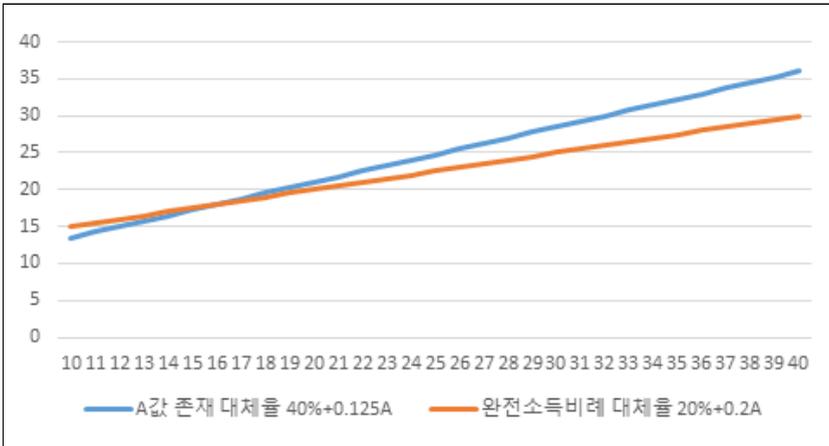
(단위: %)



주: X축은 가입기간(년), Y축은 소득대체율(%)

[그림 5-6] 제도 변화에 따른 소득수준별 대체율 변화: 2A 소득자

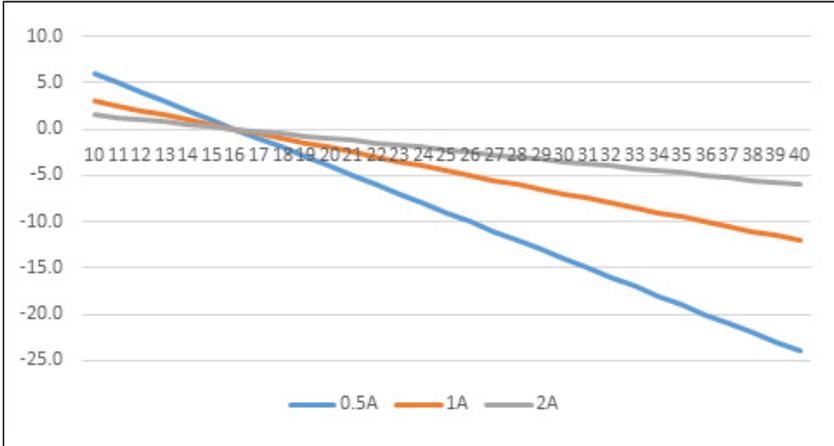
(단위: %)



주: X축은 가입기간(년), Y축은 소득대체율(%)

[그림 5-7] 소득수준별 제도 변화 전/후 대체율 변화

(단위: %p)



주: X축은 가입기간(년), Y축은 소득대체율(%)

3. 개혁 시점에 따른 국민연금 40년 가입자의 급여수준 변화 비교

가. 국민연금 완전소득비례 + 기초연금(12.5%×A)

기초연금의 수준은 A값의 12.5%로 그대로지만 국민연금이 축소됨에 따라 국민연금의 완전연금 수급권을 확보한 40년 가입자의 경우, 신제도의 적용 시점을 불문하고 모두 급여수준의 감소를 경험하게 된다(〈표 5-5〉 참조). 이때 급여감소의 정도는 소득수준이 낮을수록 더 크게 나타나며, 모든 집단에서 국민연금의 축소가 늦어질수록 - 적용시점이 늦어질수록 - 급여감소의 폭은 줄어든다. 특히 신제도의 적용시점이 빨라질수록 국민연금 축소의 영향을 많이 받아 저소득 집단에서 급여감소의 정도는 약 40%p에 달할 정도로 높게 나타난다.

〈표 5-5〉 개혁 시점에 따른 국민연금 40년 가입자의 급여수준 변화:
기초연금이 A값의 12.5%일 때

(단위: 천 원/월, %)

구분		급여수준	개혁 전 대비 소득대체율 변화(%p)
① 개혁 후 40년	0.5A	550 44	-40
	1A	800 32	-20
	2A	1,300 26	-10
② 개혁 전 10년+ 개혁 후 30년	0.5A	675.5 54	-30
	1A	925 37	-15
	2A	1,425 28.5	-7.5
③ 개혁 전 20년+ 개혁 후 20년	0.5A	800 64	-20
	1A	1,050 42	-10
	2A	1,550 31	-5
④ 개혁 전 30년+ 개혁 후 10년	0.5A	925 74	-10
	1A	1,175 47	-5
	2A	1,675 33.5	-2.5
개혁 전 40년	0.5A	1,050 84	
	1A	1,300 52	
	2A	1,800 36	

주: 굵게 표기된 내용은 급여 합산액의 소득대체율을 의미

주: '개혁 전 40년'은 수급시점에서 현행 국민연금(소득대체율 40%, A값 존재)과 기초연금(12.5%×A)을 받을 때의 수치

나. 국민연금 완전소득비례 + 기초연금(20%×A)

국민연금을 완전소득비례로 바꾸고 기초연금을 A값의 20% 수준으로 인상하는 개혁이 실시될 경우, 전체 가입기간 40년 가운데 수급 전 10년간 신제도가 적용될 때 모든 소득집단에서 소폭의 급여 상승을 경험하게 된다(〈표 5-6〉 참조).

이는 국민연금 축소의 영향을 기초연금 증액을 통해 상쇄하는 정도가 (기초연금이 A값의 12.5%일 때보다) 크게 나타나기 때문에 풀이된다. 그 외에는 신제도가 적용되는 시점과 무관하게 모든 집단에서 급여수준이 하락하고, 하락의 폭은 저소득집단으로 갈수록 점차 커지는 모습을 나타낸다(〈그림 5-8〉 참조). 다시 말해, 기초연금이 이전보다 큰 폭으로 증액됨에도 불구하고 지금까지 국민연금에 내재되어 있던 재분배 요소의 부재가 특히 저소득 집단의 급여하락에 상당한 영향을 주게 된 것이다.

〈표 5-6〉 개혁 시점에 따른 국민연금 40년 가입자의 급여수준 변화:

기초연금이 A값의 20%일 때

(단위: 천 원/월, %)

구분		급여수준	개혁 전 대비 소득대체율 변화(%p)
① 개혁 후 40년	0.5A	750 60	-24
	1A	1,000 40	-12
	2A	1,500 30	-6
② 개혁 전 10년+ 개혁 후 30년	0.5A	875 70	-14
	1A	1,125 45	-7
	2A	1,625 32.5	-3.5

174 노후소득보장제도 개혁 담론 분석

구분		급여수준	개혁 전 대비 소득대체율 변화(%p)
③ 개혁 전 20년+ 개혁 후 20년	0.5A	1,000 80	-4
	1A	1,250 50	-2
	2A	1,750 35	-1
④ 개혁 전 30년+ 개혁 후 10년	0.5A	1,125 90	+4
	1A	1,375 55	+3
	2A	1,875 37.5	+1.5
개혁 전 40년	0.5A	1,050 84	
	1A	1,300 52	
	2A	1,800 36	

주: 굵게 표기된 내용은 급여 합산액의 소득대체율을 의미

주: '개혁 전 40년'은 수급시점에서 현행 국민연금(소득대체율 40%, A값 존재)과 기초연금(20%×A)을 받을 때의 수치

[그림 5-8] 국민연금 축소 시 소득대체율의 변화 비교(국민연금 40년 가입자의 경우)

(단위: %p)



주: ① 개혁 후 40년 ② 개혁 전 10년+개혁 후 30년 ③ 개혁 전 20년+개혁 후 20년 ④ 개혁 전 30년+개혁 후 10년

제3절 소결

5장에서는 4장에서 주요하게 검토하였던 개혁 방안 중 기초연금의 증액, 국민연금의 소득대체율 인상이 국민연금 가입기간 특성과 노후 가구 구성 특징에 따라 어떠한 급여 차이를 가져오는 지를 먼저 살펴보았다.

기초연금 확대 방안은 소득이 국민연금 평균소득의 약 1.5배 이하이고, 가입기간이 25년 이하인 인구 집단에서 유리한 방안일 수 있다. 물론 이때 국민연금 급여제도가 크게 변화하지 않는다는 전제가 필요하다. 한편 기초연금 증액은 부부 중 1인 만이 국민연금 수급권을 가지는 가구에서는 더 효과적이다. 4장에서 논의하였던 것과 같이 기초연금 강화 방안은 국민연금에 가입하지 않는 비경제활동 인구에게도 급여를 지급하는 방식이기 때문이다. 때문에 인구 축소기에 대응하기 위해 전체 인구의 경제활동참가율을 높이고자 하는 정책적 지향을 가진다면 기초연금의 증액은 매우 제한된 이들에게만 효과적일 수 있다는 점도 고려해야 한다.

한편 5장에서는 기초연금을 증액하고 국민연금을 완전소득비례 연금으로 전환하는 구조적 개혁 방안의 효과도 검토하였다. 먼저 국민연금을 완전소득비례로 변경하고 현재와 같은 기초연금을 지급하는 경우에는 소득수준이 낮은 집단에서 소득대체율 축소가 더 크게 나타나고 있었다. 한편 이미 국민연금을 가입한 이들에게 과거에 소급하여 완전소득비례 연금을 지급할 수는 없으므로 기초연금은 증액하면서 국민연금의 재분배 요소는 계속 남겨두는 정치적 선택을 할 수 있다. 이러한 방식에서라면 곧 노인세대로 접어들 국민연금 기가입자가 유리하게 되며, 이러한 한계를 극복하고 세대 간 급여의 균형을 맞추기 위해서는 기초연금 급여의 대폭적인 인상이 필요한 것으로 판단된다. 그렇지만 이러한 방식 또한 정치적으로 선택하기에는 쉽지 않을 것으로 판단된다.

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제6장

결론

제1절 요약

제2절 정책제언

제 6 장 결론

제1절 요약

제4차 재정계산의 결과는 2018년 발표되었다. 문재인 정부는 출범과 함께 100대 공약에서 국민연금의 소득대체율을 사회적 합의를 통해 조정할 것을 계획하였다(국정기획자문위원회, 2017). 2018년 국민연금 재정계산에서는 제도개선위원회의 기여-급여 패키지가 제시되었고(국민연금제도발전위원회, 2018), 정부의 국민연금종합운영계획안은 4개의 연금개혁안이(보건복지부, 2018a), 경사노위 연금특위의 개혁안은 3개의 개혁 방안을 제시하고 있다(경제사회노동위원회 보도자료, 2019.8.30). 그렇지만 경사노위 연금특위 제안 이후 1년여 간 개혁 논의는 지지부진하다.

노후소득보장 제도 개혁은 후 세대 부담의 문제와 현세대의 빈곤 문제를 개선하기 위한 목적에서 다뤄지고 있다. 지난 2007년의 2차 연금개혁은 국민연금의 소득대체율을 낮춤으로써 후 세대 부담의 문제를 일부 완화하고, 현세대 빈곤 문제를 기초노령연금의 도입을 통해 보완하였다. 각각 보험료율 조정에 실패하였다는 점과 소득대체율이 지나치게 낮아지게 되었다는 점, 기초노령연금의 급여 수준이 낮아진 소득대체율을 보충하기에 부족했다는 점에서 한계가 있었다. 문재인 정부는 기초연금의 증액을 통해서 현세대 빈곤 대응 및 노후소득의 적정성을 확보하고, 국민연금 개혁을 통해서 후 세대의 급여 적절성을 확보하고자 하였다. 이때 국민연금의 보험료율 인상이 어떤 수준이어야 하는가가 연금전문가들의 관심사이다. 연금개혁을 통해서 소득대체율을 높이고자 하며, 후 세대의 재정적

부담이 더 늘어나기 때문이다.

국제기구가 공적연금 제도를 평가하는데 있어서 주목하는 것은 현재 연금급여의 적절성이라는 문제에서는 현세대 빈곤 문제, 제도의 지속가능성이라는 문제로 후 세대 부담의 문제를 주로 다룬다. 그런데 우리의 국민연금제도는 초기 단계에서 낮은 부담- 높은 급여 수준을 설정하고, 보험료율을 올리지 못한 상태에서 급여 수준을 감액하는 개혁을 해왔다. 그래서 세대 간 형평성의 문제는 재정적 지속성과 급여의 적절성에 동시에 해당하는 문제가 된다.

우리나라 노후소득보장의 중추적 역할을 수행하는 국민연금의 사각지대는 점차 축소되고 있고, 노인의 소득 및 자산 수준도 점차 높아지고 있다. 기초연금의 수급대상자 선정 기준은 국민기초생활보장제도의 선정기준과 차이가 커지기 시작하였다. 현세대 노인 빈곤에 추가적으로 대응하는 방안의 하나로 보충적 소득보장제도의 도입을 여러 개혁 담론에서 제시하고 있는 이유이다.

이 연구는 여러 노후소득보장제도 개혁 방안 중 대표적인 4개의 연금 개혁 방안을 대상으로 개혁 방안이 설정하고 있는 담론 요소를 도출하고자 하였다. 이는 연금급여의 적절성, 재정적 지속가능성이라는 표면화된 평가 외에 무엇이 개혁 방안의 합의점 도출에 장애 요인으로 작동하는지를 확인하기 위함이었다.

개혁 담론의 쟁점 요소는 ‘세대 간 정의- 적정급여의 확보’, ‘세대 간 정의- 제도의 지속가능성’, ‘세대 간 정의 - 후 세대의 부담’, ‘개혁의 정치적 실현 가능성’, ‘계층 간 형평성’, ‘급여적절성의 확보 방안’으로 도출하였다. 이러한 쟁점 요소에서 각각의 노후소득보장 개혁 담론이 다른 판단을 하고 있다는 것이다. 예를 들어, 세대 간 정의의 적정 급여 개념은 다음과 같이 충돌한다. 최근의 노후소득보장 개혁을 위한 방향 제안들 중

기초연금의 강화를 주장하는 안은 현세대 노인 빈곤의 문제와 더불어서 노동시장의 불안정성 증가에 따라 소득비례형 사회보험 제도인 국민연금의 제도 역할에 한계가 있다고 지적하고, 국민연금의 역할 중 일부분을 비기여 방식의 기초연금으로 전환해야 한다고 본다. 반대로 국민연금 강화론은 국민연금의 가입을 유인하고 지원함으로써 노동시장 참가자들의 적절한 노후소득을 확보하는 것이 가능하다고 보기도 한다.

이러한 개혁 방향에서의 차이는 각 개혁 방향 논의(답론)에서 설정하고 있는 각 제도의 기능 수행 정도 및 향후 발전 전망에 대한 다른 인식에서 출발한다. 따라서 노후소득보장제도의 합의된 개혁안 도출을 위해서는 각 노후소득보장 제도의 발전 전망을 확인하는 것이 필요하다. 이를 통해서 개혁 방안의 합의점을 도출할 수 있을 것이다.

제2절 정책제언

지금까지 우리나라에서 이뤄졌던 두 차례의 연금개혁은 한계는 있었을 지라도 최소한의 논리적인 구조를 갖추고 있었다고 평가할 수 있다. 1998년의 개혁안은 재정적 지속가능성을, 2007년의 개혁은 재정적 지속가능성 및 현세대 노인빈곤에 대한 대응을 시도하였다. 앞으로의 연금개혁은 변화하는 사회·경제적 환경에 대응하는 방식이 필요하다. 이제 앞으로의 연금개혁의 물꼬는 21대 국회가 풀어야만 하는 상황이다. 이를 위해서는 다음과 같은 상황에 대한 평가가 선제적으로 이뤄져야 하며, 이를 바탕으로 논의가 진행될 수 있을 것이다.

첫째, 우리나라 노동시장 및 사회보험 사각지대에 대한 전망을 체계화할 필요가 있다. 현재 노후소득보장 개혁 답론에서는 미래 노동시장의 압

올한 전망과 사회보험 사각지대를 크게 볼수록 소득비례 연금제도에 대해 부정적인 판단을 하고 있다. 최근 논의되고 있는 소득중심 사회보험은 사회보험 사각지대를 크게 줄여나갈 것으로 전망되는데, 동시에 저임금 노동자에게 실질적인 부담이 될 수준의 사회보험료율을 적용하고 인상하는 것이 가능한 것인지에 대한 판단도 필요하다.

둘째, 우리나라 노인이 걱정하는 삶을 살아가는데 필요한 소득을 각기 어떠한 방식으로 확보할 수 있는지에 대한 전망이 필요하다. 가계동향조사를 이용하여 은퇴 전후의 소비, 지출 변화 수준을 고려한 적정 보장 수준을 소득계층별로 확인하는 것이 필요하다. 이외에도 가계금융복지조사, 국민노후소득보장 패널에서 주관적으로 인식하는 적정 소득을 검토하고 있다. 우리 국민들이 주관적으로 인식하는 필요소득 외에 노후를 어떤 방식으로 준비하고 있는지에 대한 근거자료가 구축될 필요가 있다.

셋째, 현세대 노인빈곤을 최소화하기 위한 정책 수단과 효과에 대한 평가가 필요하다. 현세대 노인빈곤 문제는 적립방식 국민연금, 소득비례 연금제도의 근본적인 한계이자 노후소득보장 개혁과 관련한 딜레마 중 하나이다. 현세대 노인빈곤 문제를 해결하기 위한 정책 수단이 구체화될 경우, 국민연금의 세대 간 분배 문제도 방향을 잡을 수 있을 것으로 판단된다.

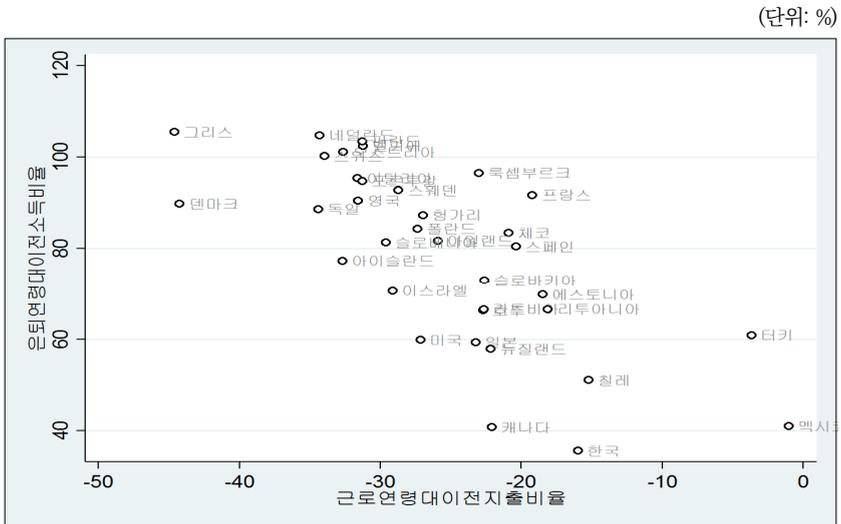
다음으로 개혁 논의 과정 속에서 정책 대안을 모색하는데 있어서는 기본적인 방향 설정이 필요하다.

첫째, 국민연금 보험료율은 적정한 수준에서 인상이 필요함을 인정해야 한다. 적정한 수준을 판단하는 기준은 평균수명 증가에 따른 불가피한 세대 간 부양분을 제외한 본인의 적정한 기여를 의미한다. 다만 보험료율 인상은 점진적일 필요가 있는데, 이러한 점진적 인상에 따른 부족분이 후 세대의 세대 간 부양 몫으로 충당될 수밖에 없다는 점에 대한 국민

적 이해를 확보해야 한다. 평균수명 증가에 따른 재정적 지속가능성 확보의 한 방안은 수급연령을 조정하는 것이다. 따라서 적절한 보험료율을 설정함에 있어서는 이러한 대안의 선택 가능성도 열려 있어야 한다.

둘째, 현세대 노인 빈곤을 논의할 때는 생애주기 소득 재분배를 고려해야 한다. 이는 노인의 적절한 생활 소득을 추정하는데도 필요하다. 다음 [그림 6-1]과 같이 우리나라는 세대 간 수혜와 부담에서 그 수준이 낮은 국가 중 하나이다. 근로연령대의 이전지출은 매우 적고, 은퇴연령대 이전 소득 비율도 낮다. 즉, 생애주기를 고려한 세대 간 재분배 기능이 적게 작동한다. 낮은 생애소득 분배는 상대적으로 소득이 적은 집단인 노인의 빈곤율을 높인다. 즉, 높은 노인 빈곤의 원인 중 하나는 재분배의 부재 때문이기도 하다. 국민연금 보험료율이 인상되어 근로연령 인구의 이전지출이 높아질 경우, 상대적 관점에서 노인 생활수준을 달리 평가할 수 있다.

[그림 6-1] 세대별 수혜와 부담의 국제 비교

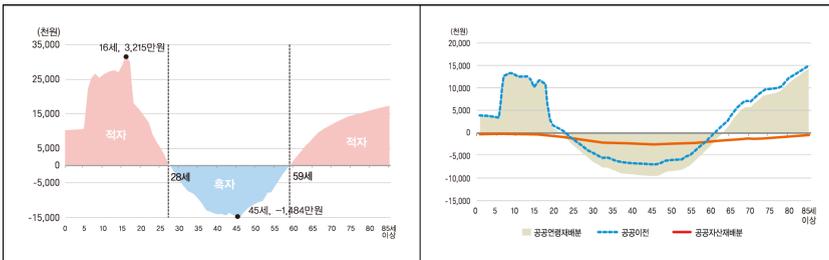


자료: 정해식, (2020). 노후소득보장의 현황과 과제. p. 16

통계청 보도자료(2020. 12. 7.)의 생애주기 소득적자와 연령 재배분을 살펴보면 우리는 여전히 노후를 위한 배분이 충분하지 않음을 알 수 있다. 따라서 근로연령대 인구의 추가적인 이전지출 부담을 통해서 생애주기 소득의 평탄화를 도모할 필요가 있다.

[그림 6-2] 생애주기 소득적자와 1인당 공공연령재배분

(단위: 천원)



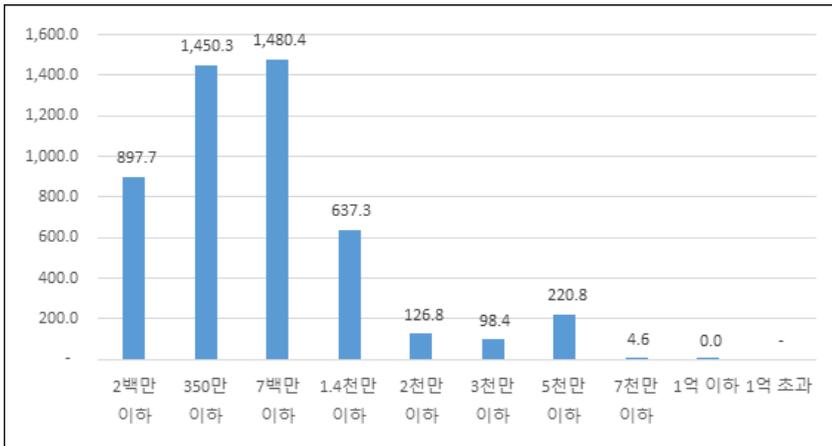
자료: 통계청 경제통계국 소득통계개발과. (2020. 12. 7.). 2017년 국민이전계정. 통계청 보도자료. http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/13/6/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=386491&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=에서 인출. p. 1의 해당 그래프를 인용함.

노인 세대에게 적정 소득을 보장할 경우에는 장래 노인 세대 본인의 추가적인 비용 부담을 요구할 수 있다. 미래 노인 인구가 더 많아지는 상황에서는 세대 간 분배의 새로운 양상을 도모할 수도 있다. 즉, 개인 단위의 생애주기 소득 평탄화의 결과인 연금소득에 대한 과세를 통해 세대 간 분배 상태를 완화할 수 있으며, 또한 의료비 및 건강보험 부과 체계 개편에서도 이를 고려할 수 있다. 이는 국민연금의 미래 부과방식비용률에 더한 후 세대의 조세 부담 일부를 현세대의 연금소득 확보를 통해 완화할 수 있다는 의미이다. 다음 [그림 6-3]은 2018년 기준 거주자의 연금소득 연말정산 신고 현황이다. 각 공적연금 관리기관은 연금급여를 지급함에 있어 이를 국세청에 신고해야 할 의무를 가지기 때문에 이러한 자료가 만들

어질 수 있다. 그림을 보면 약 492만 명 가량의 연금소득자 중에서 연금소득이 700만 원 이하인 경우가 78% 가량이다. 그렇지만 700만원 초과 연금소득을 가지는 이들도 108만 8천여 명이다. 이와 같이 증가하는 연금소득자 대상으로 과세 확대하는 방안도 먼 미래의 재분배를 설계하는 관점에서 장기적으로 검토해야 한다.

[그림 6-3] 2018년 기준 연금소득 연말정산 신고 현황

(단위: 천명)



자료: 국세청. (2019). 2018년 국세통계연보: 4-3-3 거주자의 연금소득 연말정산 신고현황. <https://www.nts.go.kr>에서 2020.12.3. 인출

셋째, 현세대 노인빈곤 대응을 위한 기초연금 강화를 고려할 때에는 보충적 급여 방식의 제도 설계를 도모할 필요가 있다. 국민연금 제도의 성숙과 노인의 자산 수준 변화를 고려하면, 노인 빈곤 대응을 위한 기초연금의 추가적인 증액은 당장 효과는 있을지라도 상당한 부담으로 작동할 수 있다.

넷째, 퇴직연금 등을 포함한 다층체계는 미래 불안정성에 대한 대응책으로 고려하는 것이 타당하다. 공적연금을 중심으로 한 노후설계는 미래

의 불확실성을 최소화하는 것을 목표로 하고 있지만, 퇴직연금·개인연금을 강조하는 다층 모형은 미래의 불확실성에 유연한 연금제도를 만들어내는 것을 목표로 하고 있다. 다변화된 포트폴리오를 이용한 유연성은 대체로 상위 소득계층에서 더 쉽게 확보할 수 있다. 따라서 퇴직연금, 개인연금의 발전과 국민연금의 축소를 등치시키는 것은 피해야 할 것으로 판단된다.



- 경제사회노동위원회. (2019. 8. 30.). 노후소득보장 및 재정지속가능성 '국민연금 개혁과 노후소득보장 제도 개선' 활동결과보고. 경제사회노동위원회 보도 자료. http://eslc.go.kr/bbs/data/view.do?menu_idx=2235&bbs_mst_idx=BM0000000295&data_idx=BD0000000024&per_menu_idx=에서 인출.
- 고용노동부, 보건복지부. (2020). 두루누리 사회보험지원사업 운영지침.
- 관계부처합동. (2020). 제2차 기초생활보장 종합계획(2021~2023) (안).
- 국민연금공단. (2019). 2018년 제31호 국민연금통계연보. 전주: 국민연금공단.
- 국민연금공단. (2020a). 2019년 제32호 국민연금통계연보. 전주: 국민연금공단.
- 국민연금공단. (2020b). 두루누리 사회보험료 신청 현황. 국회의원 정춘숙 제출 자료.
- 국민연금발전위원회. (2003). 2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선방안. 서울: 국민연금제도발전위원회.
- 국민연금법, 법률 제16867호 (2020).
- 국민연금연구원. (2020). 2019 국민연금 생생통계 Fact Book. 전주: 국민연금공단.
- 국민연금재정추계위원회, 국민연금운영개선위원회. (2008). 2008년 재정계산 결과를 바탕으로 한 국민연금 제도개선에 관한 공청회 자료집.
- 국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회. (2018). 2018년 재정계산 결과를 바탕으로 한 국민연금 제도개선에 관한 공청회 자료집.
- 국민연금제도발전위원회. (2013). 2013 국민연금재정계산 국민연금 제도개선 방향. 국민연금재정계산 보고서 2. 국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회.
- 국민연금제도발전위원회. (2018). 2018 국민연금재정계산 국민연금 제도 개선 방향. 국민연금제도발전위원회.

- 국세청. (2019). 2018년 국세통계연보: 4-3-3 거주자의 연금소득 연말정산 신고현황. <https://www.nts.go.kr>에서 2020.12.3. 인출
- 국정기획자문위원회. (2017). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.
- 국회예산정책처. (2020a). 2020 NABO 장기 재정전망.
- 국회예산정책처. (2020b). 사회보장정책 분석II(소득보장).
- 권혁진, 류재린. (2018). 노후소득보장을 위한 공적연금의 적정성과 재정안정성에 대한 전망. *공공사회연구*, 8(1), 38-82.
- 권혁진. (2020). 노후소득 적정성에 대한 공적연금 개혁 방안들의 장기 효과 전망 및 평가-평균의 함정에 빠져버린 정부 정책의 한계. *연금연구*, 10(1), 1-43.
- 근로자퇴직급여 보장법(약칭: 퇴직급여법), 법률 제17326호 (2020).
- 기획재정부 인구경제과. (2019. 11. 13.). “범부처 「인구정책TF」, 인구구조 변화 대응방향(III) 발표- 고령인구 증가 대응·복지지출 증가 관리방안 제시 -”. 기획재정부 보도자료 https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000030630&menuNo=4010100에서 인출.
- 기획재정부. (2020). 2020~2024년 국가재정운용계획.
- 김상호, 김원섭, 원종욱, 우해봉, 정해식, ... 손현섭. (2015). 노후소득보장 강화 방안 연구. 세종: 한국보건사회연구원.
- 김성숙, 김원섭, 배준호, 권혁진, 정해식. (2007). 노령기초소득보장제도의 국제비교연구- 미국, 일본, 캐나다, 호주를 중심으로. 서울: 국민연금연구원.
- 김수완, 김순옥. (2007). 우리나라 다층노후소득보장체계의 구축 전망 -사적연금의 수급자수 전망을 중심으로. *사회보장연구*, 23(2), 271-295.
- 김수완. (2019). 세대와 계층의 정치 공간으로서의 연금개혁, 어디로 가야 하는가? 2019년 사회정책연합 공동학술대회 기획주제 I 세션 발표문 (2019.10.11.).
- 김수완. (2020). 다층체계 연금개혁안. 노후소득보장제도 개혁 전문가포럼 3차 발표문(2020.6.9.).

- 김용하. (2005). 국민연금제도의 포괄적 개혁방안. 응용경제 7(2), 227-268.
- 노후소득보장사각지대해소대책위원회. (2005). 노후소득보장 사각지대 해소대책. 노후소득보장사각지대해소대책위원회 자료집.
- 대한민국정부. (2020). 2021년도 세입세출예산안사업별 설명서(환경노동·국토교통·여성가족·기타).
- 보건복지부. (2013). 제3차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획안. 보건복지부.
- 보건복지부. (2018a). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획.
- 보건복지부. (2018b). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획안- 요약본.
- 보건복지부. (2019a). 2018년 국민기초생활보장 수급자 현황. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부. (2019b). 2019 보건복지 통계연보. 세종: 보건복지부.
- 저출산고령사회위원회. (2020. 12. 15.). 함께 일하고 함께 돌보는 사회 더 촘촘하게 만들겠습니다. - 제4차 저출산·고령사회 기본계획(2021~2025) 수립. 저출산고령사회위원회 보도자료. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=3&CONT_SEQ=361772에서 인출.
- 보건복지부. (2020a). 2019년 기초생활보장수급자 현황.
- 보건복지부. (2020b). 통계로 보는 사회보장 2019. 세종: 보건복지부.
- 보건복지부 국민연금정책과. (2020. 1. 10.). 2020년 국민연금 0.4% 인상하고 1월 23일 미리 지급. 보건복지부 보도자료. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=352291에서 인출.
- 보건복지부. (각 연도). 국민기초생활보장사업안내.
- 보건복지부. (각 연도). 기초(노령)연금사업안내.
- 보건복지부. (각 연도). 보건복지통계연보.
- 보건복지부고시. (2019). 소규모사업장 저소득근로자에 대한 연금보험료 지원

- 등에 관한 고시(제2019-338호, 2019.12.31. 일부개정)
- 양재진. (2011). 우리나라 노후소득보장제도의 역사, 문제점 그리고 대안의 모색. 아세아연구, 54(2), 80-110.
- 양재진. (2019). 다층체계 하 퇴직연금의 준공적연금화의 필요성과 방안. 2019 재정전문가 네트워크: 노후소득보장체계와 재정 분과 내부자료 (pp.99-124). 세종: 한국조세재정연구원.
- 양재진. (2020). 다층체계 하 퇴직연금의 준공적연금화의 필요성과 방안. 노후소득보장제도 개혁 전문가포럼 3차 발표문(2020.6.16.)
- 오건호. (2019). 연금재정의 지속가능성과 노후소득보장체계의 재구축. 2019 재정전문가 네트워크: 노후소득보장체계와 재정 분과, 발표자료 (2019.4.12.). 한국조세재정연구원.
- 오건호. (2020a). 기초연금 중심 노후소득보장 모색. 공적연금 발전 방안 연구 (pp.36-88). 서울: 저출산고령사회위원회.
- 오건호. (2020b). 기초연금 중심 노후소득보장 모색. 노후소득보장제도 개혁 전문가포럼 발표자료(2020.6.2.).
- 우아영. (2009). 사회정책연구에 있어 담론연구의 위상과 의미. 한국사회복지학, 61(2), 247-276.
- 우해봉, 한정림. (2015). 다층소득보장체계의 수급권 구조와 급여 수준 전망 - 국민연금과 퇴직연금을 중심으로. 보건사회연구, 35(1), 299-329.
- 유희원. (2014). 공적연금 지속가능성의 재개념화와 측정. 사회복지정책, 41(4), 253-281.
- 유희원. (2016). 공적연금제도의 재정적 지속가능성 평가. 사회복지정책, 43(4), 1-23.
- 윤건영의원의 120인. (2004). 국민연금법중개정법률안(의안번호 171055). 국회의원안정보시스템. <https://likms.assembly.go.kr>에서 2020.12.1. 인출.
- 윤석명. (2007). 공적연금제도의 개혁방향, 보건복지포럼, 134, 45-57.
- 윤석명. (2012). OECD 의 한국에 대한 연금개혁 권고안의 어제와 오늘. 보건복지포럼, 187, 78-86.

- 이다미, 정창률. (2019). 가설적 위험 인구집단 방식에 따른 향후 세대별 노후소득 수준 비교: 국민연금과 퇴직연금을 중심으로. 한국사회정책, 26(2), 89-114.
- 이상은, 정찬미, 조영식. (2017). 한국에서의 노인소득보충급여 도입방안 : 선진국의 경험과 제도도입 효과분석. 사회복지연구, 48(3), 209-232.
- 이용하, 최옥금, 최인덕. (2014). 노인 기초보장제도와 국민연금간 역할분담관계에 관한 연구. 서울: 국민연금연구원.
- 정창률. (2018). 퇴직연금 적용방식 개선 방안 연구: 노후소득보장 체계와의 조화를 고려하여. 사회복지정책, 45(2), 123-149.
- 정춘숙. (2020. 10. 14.). 최근 5년간 두루누리 사회보험 사업자 신청률 82.2%에서 80.0%로 감소했지만 오히려 부정수급은 증가. 국회의원 정춘숙 보도자료. https://blog.naver.com/chounsook_jung/222114839496에서 인출.
- 정해식, 권혁진, 주은선, 최옥금. (2020). 노령층 소득보장제도 재구조화 방안. 소득보장체계 재구조화 방안 연구: 제도간 연계·조정을 중심으로 (pp. 181-333). 세종: 경제·인문사회연구회.
- 정해식, 주은선. (2019). 2018년~2019년 한국의 연금개혁 논쟁과 연금정치: 계층, 세대담론의 시작과 사회적 대화. 비판사회정책, 64, 241-286.
- 정해식. (2018). 국민연금 지속가능성 확보를 위한 개혁 방향. 논쟁 국민연금개혁, 어디로 갈 것인가? 한국사회정책학회·비판과대안을위한사회복지학회·참여연대사회복지위원회 공동 주최 세미나 발표자료(2018. 9.20.).
- 정해식. (2019). 노후소득보장의 적정 수준과 확보 방안. 연금포럼, 73, 6-16.
- 정해식. (2020). 노후소득보장의 현황과 과제. 경사연리포트, 2020(3), pp.15-18.
- 주은선, 권혁진, 김우창, 유희원, 원종현, 이은주, ... 김정목. (2017). 국민연금의 발전적 재구성. 서울: 공적연금강화국민행동.
- 주은선. (2020a). 국민연금 중심 개혁방안. 공적연금 발전 방안 연구(pp.4-35). 서울: 저출산고령사회위원회.

- 주은선. (2020b). 국민연금 강화 중심의 연금개혁 방안. 노후소득보장제도 개혁
전문가포럼 발표자료(2020.5.26.).
- 최영준, 전미선. (2017). 공공정책에서 어떻게 합의를 이끌어 낼 것인가? 한국행
정학보, 51(3), 359-387.
- 통계청 경제통계국 소득통계개발과. (2020. 12. 7.). 2017년 국민이전계정. 통
계청 보도자료. [http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/13/6/i
ndex.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=386491&pageNo=1&row
Num=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sT
xt=에서 인출](http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/13/6/index.board?bmode=read&bSeq=&aSeq=386491&pageNo=1&rowNum=10&navCount=10&currPg=&searchInfo=&sTarget=title&sTxt=에서 인출).
- 통계청 사회통계국 사회통계기획과. (2020. 9. 28.). 2020 고령자 통계. 통계청
보도자료. [http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.bo
ard?bmode=read&aSeq=385322](http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/1/1/index.board?bmode=read&aSeq=385322)에서 인출.
- 통계청 통계데이터허브국 행정통계과. (2019. 12. 27.). 2018년 기준 퇴직연금
통계. 통계청 보도자료. [https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/
3/index.board?bmode=read&aSeq=379637&pageNo=&rowNum=
10&amSeq=&sTarget=&sTxt=에서 인출](https://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/3/index.board?bmode=read&aSeq=379637&pageNo=&rowNum=10&amSeq=&sTarget=&sTxt=에서 인출).
- 통계청. (2020). 규모별 사회보험가입률, 상여금·퇴직(연)금 적용(가입률), 노조
가입률. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=D
T_118N_LCE0011&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=101_ATITLE_10_
A001_B002&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id
=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_LCE0011&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=101_ATITLE_10_A001_B002&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE) 에서 2020.12.30. 인출
- 통계청. (2020a). 국민연금통계 월별 징수 현황-사업장가입자.
[https://stat.kosis.kr/statHtml_host/statHtml.do?orgId=322&tblId
=DT_32202_B035&dbUser=NSI_IN_322](https://stat.kosis.kr/statHtml_host/statHtml.do?orgId=322&tblId=DT_32202_B035&dbUser=NSI_IN_322)에서 2020.12.1. 인출
- 통계청. (2020b). 국민연금통계 월별 징수 현황-지역가입자.
[https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=322&tblId=DT_322
02_B036](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=322&tblId=DT_32202_B036)에서 2020.12.1. 인출
- 통계청. (각 연도). 가계금융복지조사 2012~2019년 원자료. 통계청 MDIS,

- RAS(프로젝트고유번호 RAS20101502).
- 통계청. (각 연도). 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사.
- 한국언론진흥재단 빅카인즈. (2020). <https://www.bigkinds.or.kr/>에서 검색어 ‘(국민연금) OR (노후소득보장)’으로 검색하여 2020.12. 8.인출.
- Barr N. & Diamond P. (2010). Pension Reform: A Short Guide. New York and Oxford, Oxford University Press.
- Barr, N. A. (2001). The welfare state as piggy bank: information, risk, uncertainty, and the role of the state. Oxford: Oxford University Press.
- Chybalski, F. (2012). Measuring the multidimensional adequacy of pension systems in European countries. *Pension Institute Discussion Paper*, 1204.
- Dekkers, G., Buslei, H., Cozzolino, M., Desmet, R., Geyer, J., Hofmann, D., Raitano, M., Steiner, V., Tanda, P., Tedeschi, S., & Verschueren, F. (2009). What are the consequences of the AWG-projections for the adequacy of social security pensions?. ENEPRI Research Report, 65.
- European Commission. (2003). Adequate and Sustainable Pensions. Luxembourg: Publications Office of the European Communities.
- European Commission. (2006). Synthesis report on adequate and sustainable pensions : Annexes to the joint report on social protection and social inclusion. Commission staff working document.
- European Commission. (2018a). Pension Adequacy Report 2018: Current and future income adequacy in old age in the EU: vol.1. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2018b). The 2018 Ageing Report: Economic

- and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070). *Institutional paper*, 079, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2019). Fiscal Sustainability Report 2018: Vol.1. Institutional paper 094, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fischer, F. & Forester, J. (eds.) (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Fonseca, R. & Sopraseuth, T. (2006). Welfare Effects of Social Security Reforms Across Europe. *RAND Working Paper*, 437.
- Grech, A. G. (2015), The Social Sustainability of Pensions in Europe. Saarbrücken: Scholar's Press.
- Holzmann, R. & Hinz, R. (2005). *Old-age income support in the twenty-first century: An international perspective on pension systems and reform*. Washington, DC: World Bank.
- ILO. (1952). Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102).
- Kotlikoff, L. J., Marx, B. & Rizza, P. (2006). Americans' Dependency on Social Security. *NBER Working Paper*, 12696.
- Martin, J. P. & Whitehouse, E. (2008). Reforming retirement-income systems: Lessons from the recent experiences of OECD countries. *IZA Discussion Paper*, 3521.
- OECD. (2017). *Pensions at a Glance 2017 : OECD AND G20 INDICATORS*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Orbán, G. & Palotai, D. (2005). The sustainability of the Hungarian

- pension system: a reassessment. *MNB Occasional Papers*, 40.
- People, N. (2004). *European pension reform and private pensions: An analysis of the EU's six largest countries*. London: Association of British Insurers.
- Van de Coevering, C., Foster, D., Haunit, P., Kennedy, C., Meagher, S. & Van den Berg, J. (2006). Estimating economic and social welfare impacts of pension reform. *MPRA Paper*, 1623, University Library of Munich, Germany.
- Zaidi, A., Grech, A. G. & Fuchs, M. (2006). Pension policy in EU 25 and its possible impact on elderly poverty. *CASE paper*, 116. Centre for Analysis of Social Exclusion. London School of Economics and Political Science.

간행물 회원제 안내

회원제에 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

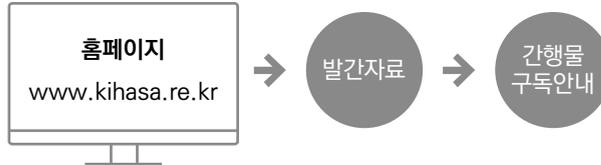
사회 분야 간행물 회원

75,000원

정기 간행물 회원

35,000원

가입방법



문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지
사회정책동 1~5F
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

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>

