

2018년 정부 노후소득보장 강화 방안 평가: 국민연금과 기초연금

A Critical Review of the 2018 Government Proposal
for Increasing Post-Retirement Income Protection

윤석명 | 한국보건사회연구원 연구위원

노후소득 강화를 위한 정부의 정책 조합에서 국가가 추구하는 노후소득의 기본선(National Minimum)을 설정한 것에는 적지 않은 의미가 있다고 평가할 수 있다. 최소소득과 적정소득의 기준에 근거하여 달성 가능한 정책 조합을 제안함에 따라 향후 관련 분야 논의에서 활용될 수 있는 기준점을 제시했다고 볼 수 있어서다. 하지만 기본선 달성을 위한 구체적 정책 설계가 결여되어 있다는 점은 아쉬운 대목이다. 정도의 차이는 있으나 정책 조합별로 막대한 재원이 소요될 것으로 전망된다. 그럼에도 소득계층별로 어떻게 국가 기본선을 달성할 것인지, 또 적정소득을 달성할 것인지에 대해 구체화되고 세밀화한 접근이 결여되어 있기 때문이다. 적정소득대체율에 덧붙여 소득계층별로 어느 정도 실질 연금액이 예상되는지 구체적인 자료가 없다 보니 기초연금과 국민연금을 통한 빈곤율 개선 효과가 어느 정도 될지에 대한 평가가 불가능하다는 점도 아쉬운 대목이다.

1. 들어가며

제4차 국민연금 재정계산의 일환으로 구성된 ‘국민연금제도발전위원회’ 논의와 국민 여론 수렴 과정을 거쳐 노후소득보장 강화를 위해 정부는 2018년 12월 4개의 정책 조합 방안을 발표하였다. 「국민연금법」상으로는 9월 중 국무회의 의

결을 거쳐 10월까지 국회에 제출하도록 명시되어 있으나, 두 달이나 지난 12월에서야 정부안이 국회에 제출되었다. 국회에 제출된 정부안도 예전과 달리 4개의 복수안이었다. 국민연금 및 노후소득보장과 관련된 논의가 복잡해지면서 그만큼 사회적 합의 도출이 쉽지 않았음을 시사한다.

국민연금은 대상자의 포괄성 및 제도 운영의

초장기 속성으로 인해 어떠한 시각으로 접근하느냐에 따라 문제의식 및 해결 방안에 대한 해법이 크게 달라질 수 있다. 이처럼 논란이 큰 주제일수록 기본적인 팩트에 충실하면서 접근할 필요가 있다.

이 글에서는 연금 논쟁과 관련하여 중립적인 시각을 유지하면서,¹⁾ 국제적인 연금제도 운영 추이도 살펴보고, 정부의 2018년 노후소득보장 강화 방안을 평가해 보고자 한다.

정부의 이번 개편안은 단일안이 아니라 복수안으로 국회에 제출되었다는 점에서 과거 논의 과정 및 논의 내용과는 상당한 차이가 있다. 이에서는 정부안이 복수로 나오게 된 배경, 4개의 정부안이 추구하는 정책 목표에 대한 검토도 하려고 한다. 이러한 분석을 바탕으로 앞으로 국회 등의 논의 과정에서 신중하게 고려하여야 할 사항들을 중심으로 기술하고자 한다.

2. 국민연금 재정계산제도 도입 배경 및 2018년 정부안 마련 과정

1988년 도입된 국민연금제도는 제도 설계의 기본 배경이 1950~1960년대 매우 우호적이었

던 서구의 사회·경제적 여건하에서 운영되던 공적연금에 기반하고 있다. 즉 2차 세계대전 이후 전후 복구 과정에서 마셜플랜 등으로 경제적 황금기를 구가하던 시절, 노인 인구는 적고 베이비붐으로 통칭되는 고출산 시대를 배경으로 탄생한 연금제도를 모태로 하고 있다. 미국에서는 린든 존슨 대통령의 ‘위대한 사회(Great Society)’ 건설이 국정 과제의 모토로 설정될 만큼 자신감이 넘치던 세계관 속에서 운영되던 연금제도를 2차 세계대전 이후의 신생국이던 우리나라가 선진 제도로 받아들인 것이다.

특히 1988년에 도입된 국민연금이 실제로는 1973년에 도입하려 했던 ‘국민복지연금법’에 기반하고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 1973년부터 시행하려 했으나, 갑작스럽게 터진 1차, 2차 석유파동으로 인한 경제적인 어려움으로 인해 단지 도입 시점만 16년이 늦추어진 것이다. 도입 시점이 16년 늦추어졌으나, 제도 내용은 대부분 그대로였다. 특히 높은 소득대체율의 제도로 도입되어 도입 당시에 이미 시대 상황과 부합하지 않는 요인을 상당수 잉태하고 있었다.²⁾

우여곡절 끝에 도입된 국민연금은 1999년 4월 도시 지역 자영자에 대한 확대를 통해 전 국민 연

1) “연금 논쟁과 관련하여 중립적인 시각을 유지하면서”는 다음 두 가지 측면을 염두에 두고 기술한 것이다. 연금제도 관련 논의를 재정 추계 결과 등 객관적인 팩트에 입각하여 논지를 전개하겠다는 것이 첫 번째 배경이다. 또 다른 배경은 노후소득 강화라는 급여 적절성 뿐 아니라, 세대 간 형평성 확보와 재정적 측면에서의 지속 가능성을 동시에 고려하면서 정부안을 평가하겠다는 것이다.

2) 전후 신생국이었던 우리나라의 경우 가뜩이나 정부 불신이 높았던 시절에 적정부담·적정급여제도 도입에 대한 정치적인 설득력이 매우 낮을 수밖에 없다는 국가적 특수성이 있었을 것이다. 그러나 복지국가의 전형으로 널리 알려진 스웨덴의 경우에는 1, 2차 석유파동으로 인한 경제적인 어려움으로 인해 기존 연금제도의 지속 가능성이 현저하게 떨어졌다는 판단하에 1985년에 이미 국회 차원의 ‘연금개혁위원회’를 구성하여 논의를 시작하였다. 이후 1998년까지 치열한 논의 과정을 거쳐 당시에는 가히 혁명적인 개혁이라 불렸던 연금 재정의 자동안정장치(Built-in Stabilizer) 개념을 도입하였다. 스웨덴 연금 개혁 이후 20여 년의 세월이 흘렀음에도 현재 우리나라에서 진행되는 연금 논의 수준과는 비교조차 할 수 없을 정도의 강도 높은 개혁을 달성한 것이다.

금 시대를 열기도 전에 이미 개혁이 불가피한 운명에 처하였다. 제도 도입 이후 10년도 되지 않아 평균수명 증가, 저성장, 출산율 하락 등으로 인한 지속 가능성 우려로 인해 1998년 12월 소득대체율을 10%포인트 하향 조정하는 개혁 조치가 있었다. 여기에 덧붙여 5년마다 국민연금 상태를 점검하기 위한 재정계산제도가 도입되었다.

이러한 과정을 거쳐 2003년 처음 시행되었던 국민연금 재정계산이 2018년 네 번째를 맞이하였다. 4차 재정계산 결과를 바탕으로 제도 개선 논의를 담당할 ‘국민연금제도발전위원회’가 2017년 12월에 구성되어 2018년 8월까지 9개월 동안 운영되었다. 이 위원회는 25차례 이상이나 회의를 개최하였음에도 불구하고 연금제도 발전 방향에 대한 시각 차이 등으로 인해 위원회 차원의 단일안 도출이 어려워 복수(2개)의 재정안정화 방안을 제안하였다. 이처럼 많은 진통 끝에 만들어진 위원회의 ‘조금 더 내고 더 받는 안’과 ‘그대로 받으며 더 내는 안’이 일반 국민들의 눈높이와는 맞지 않는다는 지적 이후 전국을 순회하면서 국민과 대화를 거쳐 마련된 안이 2018년 12월에 발표된 정부의 노후소득보장 강화(안)라고 할 수 있다. 국민연금, 나아가 노후소득보장에 대해 다양한 의견을 가지고 있는 국민과의 대화를 통해 얻어진 의견들을 제도 개편안에 포함시키다 보니 단일안 도출이 어려워 4개의 안을

제시하게 되었다는 것이 정부의 입장이다.

2018년 12월 말 국회에 제출된 4개의 정부안은 ‘경제노동사회위원회’ 내의 ‘연금특별위원회’ 논의 결과가 마무리되는 시점부터 국회에서 논의가 본격화될 가능성이 높다. 이러한 배경하에 이 글에서는 정부가 4개 개편안을 마련하는 과정에서 중점을 두었던 정책 목표와 이를 구체화하기 위한 4개 안을 간략하게 요약, 소개하고자 한다. 이러한 내용을 바탕으로 정부안을 평가할 것이다.³⁾

3. 노후소득보장 현황: 65세 이상 연령층의 공적연금 가입과 수급 현황 중심으로

정부가 제시한 노후소득보장 정책 목표와 세부 방안을 평가하기 전에 공적연금 가입 현황을 살펴볼 필요가 있다. 2017년 12월 기준으로 2333만 8천 명에 달하는 경제활동인구의 98.9%에 해당하는 2309만 9천 명이 공적연금 적용자로 분류되며, 이 중에서 약 78%가 실제로 보험료를 납부하고 있다. 국민연금 가입자 약 2147만 9천 명(경제활동인구 대비 92%) 중에서 납부 예의자는 385만 2천 명(국민연금 가입자의 11.81%), 장기 체납자는 103만 6천 명(국민연금 가입자의 3.17%)에 달한다. 특수직역연금 가입자 162만 명을 포함할 경우 1821만 1천 명이 실제로 보험

3) 익명의 검독자는 이 논문 제목이 ‘정부 노후소득보장 강화 방안 평가’인데도 노후소득보장 강화와 관련한 독립된 장(또는 절)이 없음을 들어 독립된 장으로 이 논문을 재구성할 것을 제안하였다. 이 논문 ‘제4장 정부안의 주요 정책 목표와 내용’이 2018년 정부가 제안했던 노후소득보장 강화 방안 모두에 대해 상세하게 설명하고 있다는 측면에서 별도의 장으로 추가 기술할 필요성이 없어 보인다는 것이 필자의 판단이다.

표 1. 공적연금 가입 현황(2017년 12월 기준)

18~59세 총인구 3263만 2천 명(100.0%)					
비경제활동인구 929만 3천 명	경제활동인구 2333만 8천 명				
	공적연금 비적용자 239천 명	공적연금 적용자 2309만 9천 명(경활 대비 98.9%)			
		국민연금 가입자 2147만 9천 명(경활 대비 92.0%)			특수직역연금 162만 명
		납부예외자 385만 2천 명	소득신고자 1762만 7천 명		
			장기체납자 103만 6천 명	보험료 납부자 1659만 1천 명	
28.48%	0.73%	11.81%	3.17%	50.84%	4.96%
소계 1442만 1천 명(44.19%)				소계 1821만 1천 명(55.81%) → 실제 가입률	

자료: 국민연금연구원. (2017). 국민연금 생생통계.

료를 납부하고 있어 보험료 납부 여부로 판단하는 실제 가입률은 55.81%에 머물고 있다. 15~59세 총인구 중에서 비경제활동인구(929만 3천 명)와 공적연금 비적용자(23만 9천 명)를 제외하더라도 488만 8천 명(14.98%)이 소위 말하는 연금제도 사각지대에 노출되어 있는 것이다.⁴⁾

국민연금공단 내부 자료에 따르면 2018년 10월 현재 65세 이상 노인 759만 3천 명 가운데 기초연금만 지급하는 비율은 41.7%, 기초연금과 국민연금을 동시에 지급하는 비율은 25.5%에 달하는 것으로 나타났다. 기초연금을 지급하지 않으면서 국민연금과 공무원연금 등 특수직역연

금만 지급하는 비율도 13.3%로 나타났다. 반면에 기초연금과 국민연금, 그리고 특수직역연금 모두를 지급하지 않는, 즉 우리나라에서 제공되는 연금제도의 혜택을 전혀 받지 못하고 있는 비율도 19.5%에 달하는 것으로 나타났다. 더 구체적으로 살펴보면 65세 이상 전체 노인의 34.8%에 해당하는 264만 명이 국민연금의 (노령)연금 지급자인 반면에 기초연금 지급자는 510만 1천 명으로 전체 65세 이상 노인의 67.2%에 달한다. 또한 국민연금과 기초연금 동시 지급자가 193만 5천 명으로 65세 이상 전체 노인 중에서는 25.5%의 비율을 차지하고 있다.

4) 공적연금 강화, 나아가 노후소득보장 강화라는 정책 목표를 제대로 달성하기 위해서는 취약집단의 노후소득보장 강화 방안에 대한 비전을 제대로 설정할 필요가 있다. 부연하면 지속적으로 국민연금 보험료를 납부하고 있는 집단 외에 현재에도 국민연금 보험료를 납부하지 못하고 있는 취약계층의 노후소득보장 강화를 어떤 수단을 통해, 어떠한 이행 경로로 달성할 것인가에 대한 대책 마련이 시급한 상황이다.

표 2. 65세 이상 노인의 공적연금 수급 현황(2018년 10월 기준)

국민연금 + 특수지역	2,639,779명 (34.8%) 국민(노령)연금 수급	4% 특수지역	61.2% 국민 + 특수지역연금 비수급
기초연금	5,100,446명(67.2%) 기초연금 수급		32.8% 기초연금 비수급
	3,165,494명(41.7%) (기초연금만) ※ 국기초 수급자 534,895명(7.0%) 포함	1,934,952명 (25.5%) 기초 + 국민	
65세 이상 전체 노인인구 7,592,797명 (100%)	41.7% 기초 O, 국민 X	25.5% 기초 O, 국민 O	13.3% 기초 X, 국민 (특수지역) O
			19.5% 기초 X, 국민 X, (특수지역) X

자료: 국민연금연구원 내부자료. 이용하. (2019. 1.). 노후소득보장 100만원, 어떻게 실현할 것인가 - 한국 노후소득보장 현황과 전망, 그리고 과제. 국회 토론회 자료집에서 재인용.

2018년 정부가 마련한 소득보장 강화를 위한 정책 조합을 제대로 설계하기 위해서는 공적연금 가입과 수급 현황을 유형별로 좀 더 세분화해 접근할 필요가 있다. 공적연금 가입에서 배제되고 있는 집단을 정확하게 파악할 수 있어야 가입 유형별로 제대로 된 소득 강화 방안 마련을 할 수 있어서다. 부연하면 소득계층별 또는 종사상 지위별 가입 현황과 향후의 노후소득 수준에 대한 기초자료를 축적하고 있어야 소득계층별 맞춤형 노후소득 강화 방안 도출이 가능하기 때문이다.

지금까지 살펴본 공적연금 가입 및 수급 현황의 내용 중에는 일반 연구자들이 쉽게 접근하기 어려

운 자료들이 포함되어 있다. 그럼에도 소득계층별 또는 종사상 지위별 가입 현황과 이들 세부 집단의 향후 노후소득 수준에 대한 정보가 빠져 있다. 이러한 기초자료 확보에 대한 필요성이 매우 시급함에도 생애주기 관점에서 공적연금 가입 유형에 대한 자료가 가용하지 않다. 그렇다 보니 2018년 정부가 제시한 노후소득보장 강화 방안 대안에 대한 상세한 평가가 불가능한 실정이다. 정부가 제시한 대안별로 국민연금 소득대체율과 기초연금 급여액을 인상할 경우 평균적인 의미가 아닌 소득계층별, 종사상 지위별 소득 강화 노력을 통한 정책 효과 평가가 사실상 불가능한 것이다.⁵⁾

5) 이 내용이 정부 소득 강화 방안들에 대한 평가 내용을 담고 있어서 정부안 평가 부분으로 이동시켜야 한다는 익명의 검토자 지적이 있었다. 이러한 지적은 국민연금 가입 및 수급 현황에 대한 구체적인 자료가 부재하여 정부안에서 추구하고 있는 소득보장 강화 효과를 제대로 평가하기 어렵다는 단순한 언급을 정부안에 대한 구체적인 평가로 해석한 때문인 듯하다. 즉 현재 가용한 공적연금 가입 및 수급 현황 자료만으로는 2018년 정부안을 제대로 평가하기 어려울 것이라는 언급을 정부안에 대한 평가로 이해하였기 때문인 것 같다.

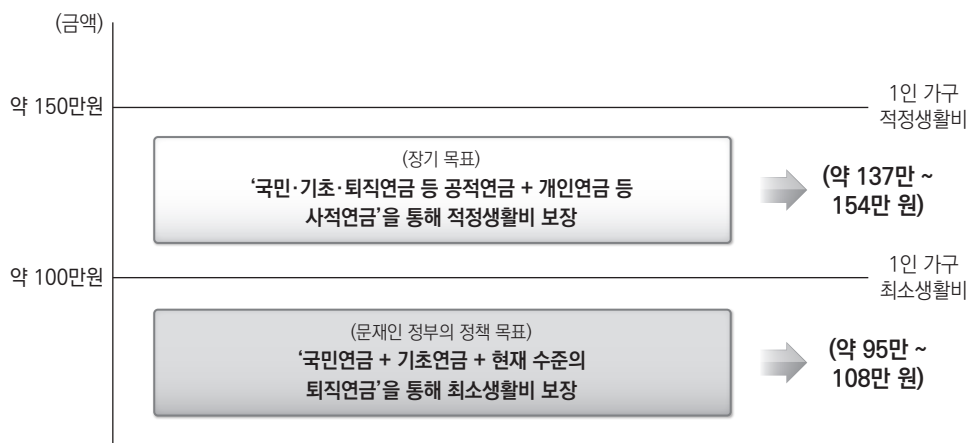
4. 정부안의 주요 정책 목표와 내용

정부안은 사회보험 방식의 국민연금을 중심으로 노후소득을 설계하되 세금으로 재원을 조달하는 기초연금, 기업의 사용자가 책임지는 퇴직(연)금을 통해 최소한의 노후생활보장(National Minimum)을 달성하는 것이다. 장기적으로 최저 수준 이상의 적정 노후생활비(약 150만 원)는 사적연금을 포함하는 다층 소득보장체계를

통해 달성하자는 것이다. 여기서 사적연금의 범주에는 현재까지 제 기능을 못 하고 있는 퇴직연금, 농지연금과 주택연금, 개인연금이 포함되어 있다. 정부에서 설정한 최소생활비와 적정생활비는 ‘국민노후보장패널’ 7차 부가조사(국민연금연구원, 2018)에 근거하고 있다. 정부안에서 제시하는 최소생활비는 1인 가구 기준으로 은퇴 후 약 95만~108만 원, 적정생활비는 약 137만~154만 원 수준이다.

- 50세 이상의 은퇴 후 최소생활비 108만 원, 적정생활비 154만 원
 - 65세 이상 노인에 한정할 경우 최소생활비 95만 원, 적정생활비 137만 원
- * 국민노후보장패널 7차 부가조사(국민연금연구원, 2018)

그림 1. 노후소득보장 강화를 위한 장단기 정책 목표



자료: 보건복지부. (2018. 12.). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획.

가. 최소 및 적정 노후생활비 보장을 위한 정책 대안 범위

정부안에서 제안하고 있는 정책 목표 달성을 위해 국민연금 소득대체율을 40~50% 범위로 설정하고, 국민연금 보험료는 9~13% 수준을 유지하면서 재정 안정화를 도모한다는 것이 정부 정책 조합의 핵심 내용이다. 조세 방식으로 운영되는 기초연금액의 경우에는 30만~40만 원 범위의 정책 조합을 제시하고 있다. 재정 안정화 측면에서 논란이 많은 국민연금 보험료에 대해서

는 최대 13%까지 2036년까지의 단계적인 인상(소득대체율을 50%로 10%포인트 상향 조정하는 안)을 제시하고 있다. 어려운 경제·사회 여건을 고려할 때, 국민경제에 미칠 부정적인 영향을 최소화하면서 보험료 인상 범위에 대한 국민들의 수용성도 감안한 조치로 보인다. 정부는 노후소득 강화라는 정책 목표 달성을 위해 제안된 여러 정책 조합들이 국회 및 경제사회노동위원회에서 사회적 합의를 통해 달성되기를 기대하고 있다.

표 3. 2018년 정부안에서 제안한 소득대체율과 보험료율의 정책 조정 범위

구분		제도 개선 범위
국민연금	소득대체율	40~50% 범위 내 결정
	보험료율	9~13% 범위 내 결정
기초연금		30만~40만 원 범위 내 결정

자료: 보건복지부. (2018. 12.). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획.

나. 국민 의견을 수렴한 정책 조합 방안

최저 노후생활보장(National Minimum)과 적정 노후생활보장 달성을 위한 정책 조합으로 정부는 다음 4개 안을 제안하고 있다. 국민연금 소득대체율을 40%로 유지하는 ‘현행 유지 방안’,

기초연금액을 월 40만 원으로 인상하는 ‘기초연금 강화 방안’, 소득대체율을 5%포인트 상향 조정하는 ‘노후소득보장 강화 방안 1’, 소득대체율을 10%포인트 상향 조정하는 ‘노후소득보장 강화 방안 2’가 정부가 제시한 4개의 정책 조합 안이다. 국민연금과 기초연금을 동시에 고려할 경

6) 제4차 국민연금 재정계산 결과에 따르면 5년 전의 재정계산에 비해 국민연금 소진 시점이 3년 앞당겨지는 것으로 나타나고 있다. 참여정부의 정책기획위원회가 발간한 『참여정부 정책보고서 2-19, 국민연금 개혁, 2007』에서는 “고령화에 대비한 안정적인 노후소득 보장제도 구축을 위해 향후에도 부단한 연금개혁이 요구될 것이다.”라고 기술하고 있다. 이러한 평가가 내려진 지 이미 12년이나 경과하였고, 국민연금 기금 소진 시점이 3년이나 앞당겨진 상황에서도 국민연금 재정 안정 달성을 위한 가시적인 조치가 없기 때문이다. 최근의 비판적인 시각으로는 오건호(2019), 권은이(2018)를 참고하기 바란다.

그림 2. 정책 조합 방안의 주요 내용

		현행 유지 방안	기초연금 강화 방안	노후소득보장 강화 방안 ①	노후소득보장 강화 방안 ②
		소득대체율 40% 유지	소득대체율 40% + 기초연금 40만 원	소득대체율 45%	소득대체율 50%
기본 모형 (소득대체율)		국민 40% + 기초 12% (52%)	국민 40% + 기초 15% ¹⁾ (55%)	국민 45% + 기초 12% (57%)	국민 50% + 기초 12% (62%)
국민연금	소득 대체율	현행유지 (2028년까지 40%로 인하)	현행유지 (2028년까지 40%로 인하)	2021년 45%	2021년 50%
	보험료율	현행 유지 (보험료율: 9%)	현행 유지 (보험료율: 9%)	2031년 12% (2021년부터 5년마다 1%포인트씩 인상)	2036년 13% (2021년부터 5년마다 1%포인트씩 인상)
기초연금		2021년 30만 원	2021년 30만 원 2022년 이후 40만 원	2021년 30만 원	2021년 30만 원

주: 기초연금 강화 방안에서 기초연금 40만 원 인상 시 소득대체율은 2022년 A값의 15%로 계산하였음.

자료: 보건복지부. (2018. 12.). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획.

우 대안별 소득대체율이 52~62%에 달한다는 것이 정부 측 설명이다. 노후소득보장 강화 측면에서 특별한 조치가 없어 보여 ‘현행 유지안’으로 불리는 1안을 정책 대안의 하나로 제시한 것에 대한 비판적인 시각도 적지 않은 것 같다.⁶⁾ 이처럼 비판적인 지적에도 불구하고 정부가 1안을 대안의 하나에 포함시킨 것은 적지 않은 국민들이 현행 제도의 유지를 더 선호하고 있다는 점을 감

안했기 때문이라는 것이 주무 부처인 보건복지부의 입장이다.

문재인 정부에서 목표로 하고 있는 1인 가구 기준으로 월 95만 원에서 108만 원에 달하는 최소생활비를 보장하기 위해 국민연금과 기초연금, 그리고 아직까지는 제대로 정착되지 못하고 있는 퇴직연금의 현재까지 운영 상황을 고려한 정책 조합을 제안하고 있다.⁷⁾ 정부가 제안하고

7) 아직까지는 퇴직연금이 노후소득보장제도로서 제대로 작동하지 못하는 측면이 있으나, 국제기구의 권고 사항 및 주요 선진국들의 제도 운영 사례를 참고하여 향후에는 제대로 된 노후소득보장제도의 한 축으로 발전시켜 나가겠다는 정책 당국의 강한 의지를 볼 수 있는 대목이다.

그림 3. 정책조합 방안별 (예상) 효과

	현행 유지 방안	기초연금 강화 방안	노후소득보장 강화 방안 ①	노후소득보장 강화 방안 ②
	소득대체율 40% 유지	소득대체율 40% + 기초연금 40만 원	소득대체율 45%	소득대체율 50%
국민+기초 실질급여액 ¹⁾	86만 7000원	101만 7000원	91만 9000원	97만 1000원
실질대체율	34.7%	40.7%	36.8%	38.8%
소진 시점	2057년	2057년	2063년	2062년
GDP 대비 최대 적립 기금 ²⁾	2034년 (GDP 대비 48.2%)	2034년 (GDP 대비 48.2%)	2039년 (GDP 대비 58.3%)	2039년 (GDP 대비 58.7%)

자료: 보건복지부. (2018. 12.). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획.

있는 4개 안 중에서 ‘현행 유지안’으로 불리는 1안과 ‘노후소득보장 강화방안 ①’을 제외한 나머지 2개 대안은 문재인 정부 정책 목표인 월 95만원의 최소생활비 기준을 충족하고 있다.

정부가 제안하고 있는 정책 조합을, 현행 노후소득보장체계를 유지할 경우 2070년쯤에 예상되는 공적연금 수급 전망과 비교해 보는 것도 의미 있을 것 같다. 현행 노후소득보장체계를 유지할 경우 2070년쯤 국민연금 비수급자는 15%, 기초연금 비수급자는 30%, 국민연금과 기초연금을 모두 수급하지 못하는 비율은 1.7%일 것으로 전망되고 있어서다. 수급 전망과 비교해 보는 것이 의미가 있을 것 같다고 판단하는 배경은 다음과 같다. 2018년 정부안의 핵심이 노후소득보

장 강화인데, 정부안으로 제시되고 있는 대안별로 2070년쯤에 공적연금 수급 현황이 어떻게 나타날지에 대한 비교 필요성을 강조하기 위함이다. 노후소득을 강화하겠다는 정부안의 정책 조합에서는 평균적으로 소득대체율이 어느 정도일 것이라는 추정 결과만 제시될 뿐 2070년쯤 전체 노인의 공적연금 가입 및 수급 현황, 소득계층별 예상 연금액에 대한 정보가 없다. 현재에도 노후소득 양극화가 심각한 상황에서 정부안대로 추진할 경우에는 2070년 무렵 소득계층별 노후소득 강화가 어떻게 이루어질지에 대한 청사진을 제시할 수 있어야 한다. 그래야 진정한 의미의 노후소득보장 강화 방안이 될 수 있을 것이다.

표 4. 65세 이상 노인의 공적연금 수급 전망: 2070년 이후

국민(노령)연금	85% 국민(노령)연금 수급		15% 국민연금 비수급	
기초연금	70.0%(기초연금 수급)			30% 기초연금 비수급
	13.3% 기초연금 만 수급	56.7% 기초 + 국민연금 수급		
전체 (65세 이상 노인 100%)	13.3%	56.7%		28.3%
	기초 O, 국민 X	기초 O, 국민 O		기초 X, 국민 O
				1.7% 기초 X, 국민 X

자료: 국민연금연구원 내부자료. 이용하. (2019. 1.). 노후소득보장 100만원, 어떻게 실현할 것인가 - 한국 노후소득보장 현황과 전망, 그리고 과제. 국회 토론회 자료집에서 재인용.

5. 노후소득보장 강화 목적 달성을 위한 정부 정책조합 평가

그동안 노후소득보장 논의에서 집중적으로 거론되지 않았던 국가가 추구하는 노후소득의 기본선을 설정한 것에는 적지 않은 의미가 있다고 평가할 수 있다. 최소소득과 적정소득의 기준에 근거하여 달성 가능한 정책 조합을 제안함에 따라 향후 관련 분야 논의에서 활용될 수 있는 기준점을 제시했다고 볼 수 있어서다. 이러한 긍정적인 측면이 있음에도 기본선 달성을 위한 구체적인 정책 설계가 결여되어 있다는 점은 아쉬운 대

목으로 남는다.

정도의 차이는 있으나 향후에 정책 조합별로 막대한 재원이 소요될 것으로 전망된다. 그럼에도 소득계층별로 어떻게 국가 기본선을 달성할 것인지, 또 적정소득을 달성할 것인지에 대해 구체화되고 세밀화한 접근이 결여되어 있기 때문이다. 주지하다시피 우리나라는 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중에서 조세 및 공적이전소득을 통한 빈곤율 개선 효과가 가장 낮은 국가에 속한다.⁸⁾ 정부가 제시한 4개 안을 채택할 경우 소득계층별로 어느 정도 실질 연금액이 예상되는지에 대한 구체적인 자료가 없다. 그렇다 보니 조

8) OECD(2014, 2016, 2018) 한국 경제 검토 보고서에서 지속적으로 문제를 제기하고 있는 사항이다. 사회보장 지출 전망에 따르면 2060년 GDP 대비 25.8%에 달하며 복지예산 중에서도 공적연금의 비중이 상당할 것으로 전망된다(신화연, 2016). 더 상세한 내용을 원하는 독자는 윤석명(2017, pp. 161-162)에 수록된 OECD 대표단의 문제 제기를 참고하기 바란다.

세 및 공적이전소득을 통한 빈곤을 개선 효과가 어느 정도 될지에 대한 평가가 불가능하다는 점은 꽤나 아쉬운 대목이라 할 수 있다.

노후소득보장 강화라는 매우 민감한 정책 현안에 대해 관련 분야 전문가들의 정책 제언과 일반 국민들의 눈높이에 적지 않은 괴리가 있는 우리의 현실을 고려할 때, 정부가 4개나 되는 정책 조합을 제시한 것의 고충에 대해서는 심분 이해하고 남는다. 그럼에도 정부가 4개나 되는 다수안을 정부안으로 제시한 것에 대한 비판이 적지 않다. 정부가 단일안을 확정하지 못하다 보니 지속 가능한 방향으로의 정책 조합을 선택하기보다는 단기적인 측면에서의 이해관계 반영을 충실히 하는 쪽으로 정책 조합 선택에서 왜곡이 발생할 여지가 많아 보이기 때문이다.⁹⁾

무엇보다도 가장 큰 비판의 대상은 보건복지부 장관 자문위원회인 ‘국민연금제도발전위원회’에서 제안한 안들이 빠져 있다는 점이다. 4개나 되는 복수안을 제안하면서도 10개월 동안 25차례 이상의 회의를 거쳐 마련된 안들이 최종 정부안에서 빠졌다는 것은 향후 국민연금을 포함한 공적연금 개편 논의에서 좋지 않은 선례를 남긴 것으로 평가받을 가능성이 높다. 초장기간에 걸쳐 운영되는 공적연금의 특성상 제도에 대한 이해 정도에서 상

당한 차이가 나는 두 집단, 즉 전문가 집단과 일반 국민의 눈높이를 감안할 때, 일반 국민 눈높이 위주로 맞추다 보니 아무래도 장기적인 측면에서 필요한 조치가 결여될 가능성이 높아서다.

덧붙여 강조하고 싶은 대목은 정부가 제시한 4개 정책 조합 중에서 제1안, 즉 ‘현행 유지안’의 경우에도 엄밀한 의미에서는 현행 유지안이 아니라는 점이다. ‘현행 유지안’이라는 이름이 붙은 안조차도 문재인 정부 출범 당시에 비해 기초연금 금액이 50%나 증액된 안이기 때문이다(국회예산정책처, 2018). 국민연금만을 기준으로 할 경우에는 ‘현행 유지안’이 될 수 있을 것이나, 기초연금 증가액을 고려할 경우 소득대체율이 52%에 달하는 안이라서 그렇다. 물론 기초연금 수급 대상에서 배제된 소득 상위 30%에는 적용되지 않는 소득대체율이기는 하나, 정부가 설명하는 것처럼 이들 소득 상위 30% 집단의 경우 여타 소득계층에 비해 퇴직연금 수혜자가 될 가능성이 매우 높다. 이런 측면에서 정부가 제시한 ‘현행 유지안’의 경우에도 대부분의 소득계층이 소득 대체율 50%를 상회할 가능성이 높다는 점을 주목할 필요가 있다.¹⁰⁾

국민연금에 성실히 가입하고 생애주기 관점에서 평균 이상 소득을 기록하는 가입자의 경우 국

9) OECD가 한국 보고서(2014, 2016, 2018)를 통해 국민연금의 재정 안정 달성을 위한 조속한 보험료 인상을 계속해서 주문하고 있으나, 2018년 정부안은 이에 대한 적절한 대책을 마련하지 못하면서도 젊은 세대와 후세대에게 큰 부담을 넘기게 되는 소득대체율 인상과 국민연금 지급보장법 조항 등에 대한 논의만 중점적으로 다루고 있기 때문이다. 특히 2018년 두 차례 발간된 OECD 보고서(2018. 6., 2018. 10.)에서는 지금부터 70년 이후까지 재정 안정 달성이 가능할 수 있도록 조속한 국민연금 보험료 인상을 거듭 강조하고 있다. 오건호(2018, 2019) 역시 이에 대해 심각한 우려를 표명하고 있다.

10) 아직까지는 퇴직연금이 든든한 노후소득보장제도로 자리 잡지 못하고 있는 것이 우리의 현실이기는 하다. 그러나 전 세계 국가들의 노후소득보장체계에서 세계은행 등 국제기구로부터 최고 수준의 노후소득보장체계로 평가받고 있는 덴마크와 네덜란드의 경우 국가가 운영하는 공적연금이 아닌 기업연금 등의 비중이 전체 노후소득에서 80% 이상을 차지하고 있다는 사실도 주목하면서 우리의 노후소득보장체계를 정비할 필요가 있다.

민연금과 기초연금 조합, 그리고 국민연금과 퇴직연금 조합을 통해 월 100만 원이 넘어갈 가능성이 높다. <표 4>를 통해 알 수 있는 것처럼 문제는 기초연금 하나에만 전적으로 의존하든가, 아니면 국민연금 예상액이 아주 적을 취약계층에 대한 구체적인 노후소득보장 강화 방안이 결여되어 있다는 점은 향후 본격적인 논의 과정에서 추가적인 고민이 필요해 보이는 대목이다.

안정적인 노후생활을 위한 연금 급여 적절성만을 감안한다면 정부가 제시한 대안 모두가 부족해 보일 수도 있다. 그러나 연금제도 적용의 보편성, 즉 제도 적용에서 사각지대 해소와 장기적인 제도 지속 가능성이라는 공적연금제도의 다원적인 정책 목표를 동시에 고려할 경우에는 적지 않은 고민이 수반될 수밖에 없다. 모든 정책 목표를 동시에 충족시킬 수 있는 단일 제도는 사실상 불가능하기 때문이다. 이러한 측면에서 현재 상황에서 가장 우선시해야 할 정책 목표를 설정한 뒤 정책 목표 달성을 위한 최대 공약수를 찾는 방식으로 접근하는 것이 우리에게 주어진 난

제를 해결할 수 있는 효과적인 정책 결정 과정이 될 수 있을 것 같다.

정부가 제시한 4개 안 모두에 대한 기금 소진 시점은 명시되어 있으나, 1차부터 3차 국민연금 재정계산까지 채택하였던 70년 재정추계 기간 연도 말의 재정 상태에 대한 기술은 빠져 있다. 4차 국민연금 재정계산에 따르면 기금 소진 시점이 2057년으로 3년 앞당겨지고 있다. 그런데도 당초보다 소득대체율을 5%포인트 또는 10%포인트 올리는 안들이 제시되다 보니 장기적인 관점에서의 재정 불안정 심화가 불가피한 상황이다. 상황이 이러함에도 보험료 인상에 따른 중장기 관점에서의 재정 개선 효과를 보여 주는 기금 소진 시점은 명시한 반면에 더 장기적인 관점에서의 재정 상태에 대한 정보는 국민들에게 제대로 알려지지 않았다. 노후소득보장 강화 방안 마련 과정에서 국민연금의 장기 재정 상태에 대해 객관적인 정보를 제공하지 않았다는 비판에 직면할 가능성이 높아 보인다.¹¹⁾

이와 관련하여 최근 입법 발의된 국민연금 재

11) 예정대로 2028년에 소득대체율을 40%로 하향 조정할 경우에도 국민연금제도발전위원회 '나'안에 따르면 70년 이후 재정 안정 달성에 필요한 보험료가 17.2%로 나타나고 있다. 상황이 이러함에도 정부안에서는 노후소득보장 강화에 대해 많은 비중을 할애하여 관련 내용을 기술하고 있다. 그러나 재정추계 결과 및 이를 반영한 재정 안정 달성에 대한 내용 기술 및 관련된 정책적 노력은 부족해 보인다. 2018년 12월 하순 국민연금심의위원회에 제출된 「제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합 운영계획안」에서조차도 정부안으로 제시된 '노후소득보장 강화 방안 1'과 '노후소득보장 강화 방안 2'의 재정추계 결과를 제시하지 않으며 회의를 진행하였기 때문이다.

이와 관련된 국제 사례를 구체적으로 살펴보면 우리와 유사한 수준의 소득대체율을 지급하는 독일이 18.6%의 보험료를, 일본이 18.03%, 핀란드가 24.4%(장기적으로는 30% 수준 예상) 수준의 보험료를 걷고 있다. 이와 비교할 때, 현재 9% 수준인 우리 국민연금 보험료는 지나치게 낮은 수준이라고 볼 수 있다. 특히 필자가 운문작업에 참여하였던 참여정부의 정책기획위원회가 발간한 『참여정부 정책보고서 2-19, 국민연금 개혁, 2007』에서는 “더욱 우려스러운 것은 적립기금이 소진되는 2047년에 보험료수입은 총급여 지출의 29.4%에 불과한 것으로 나타났다. 기금이 완전히 소진되고 부과 방식으로 전환할 경우 필요보험료율은 2050년에는 30.0%, 2070년에는 39.1%로 급증하게 되는 것으로 예상된 것이었다. 급격한 수지구조 악화는 후세대의 지나친 부담 증가를 초래하게 된다는 점을 여실히 보여 주었으며, 조속한 제도 개선이 필요함을 재정전망 결과가 알려주게 된 것이다.”라고 기술함으로써, 국민들에게 국민연금 재정 상태를 객관적으로 보여 주고 있었다.

정 안정을 강조하는 국민연금법 일부 개정 법률안은 시사하는 바가 적지 않다.¹²⁾ ‘국민연금 재정 계산 및 장기 재정 균형 유지’를 규정하고 있는 국민연금법 4조 2항에서는 “국민연금의 재정 전망과 연금 보험료의 조정 및 국민연금기금의 운

용 계획 등이 포함된 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립”하여 국회에 제출하도록 규정하고 있어 재정 안정에 대한 자의적인 해석이 가능할 수 있기 때문이다.

국민연금법 제4조(국민연금 재정계산 및 장기재정균형 유지)

② 보건복지부 장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 국민연금 재정 수지를 계산하고, 국민연금의 재정 전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용 계획 등이 포함된 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 하며, 승인받은 계획을 국회에 제출하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 공시하여야 한다.

부연하면, 현행 국민연금법 해당 규정에 국민연금 재정 안정화 방안에 관한 내용이 명시적으로 규정되어 있지 않아 자의적으로 관련 규정을 해석할 가능성이 높다는 지적이 설득력 있어 보인다는 것이다. 무엇보다도 소득보장 강화를 목표로 하는 정부안에서는 상대적으로 재정 안정화에 대한 노력을 소홀히 하는 것으로 비치고 있어서다. 노인 빈곤율 완화 차원에서의 소득보장 강화에 따른 긍정적인 효과의 이면에는 소득보장 강화 대안별로 그만큼 소요 재원이 더 들어간다는 사실이 있다는 것 또한 부인할 수 없는 것이 우리의 현실이기 때문이다.

장기적으로 지속 가능한 수준의 국민연금 재정 안정화 방안 마련을 계속 미룰 경우 전 세계에서 가장 빠른 속도로 증가하는 고령 인구조로 인

해 후세대가 감당해야 하는 부담은 급증할 수밖에 없다. 적정 노후소득보장을 통해 공적연금에 대한 신뢰를 회복하는 것이 중요한 사회적 여건이 될 수 있다. 그러나 이보다 더 중요할 수 있는 대목은 초장기간에 걸쳐 국민연금제도 운영을 떠받치게 될 젊은 세대와 미래 세대에게 제도의 지속 가능성 및 운영 과정에서의 불신을 최소화하는 것이다. 연금제도 운영을 책임지게 될 미래 세대 부담 능력의 중요한 지표가 되는 합계출산율이 OECD 회원국들 중에서 처음으로 1 이하로 떨어졌다. 이 시점에 젊은 세대와 미래 세대가 가지게 될 불신을 최소화하는 것은 세대 간 부담 및 급여 수준에서의 형평성 확보를 통해 지속 가능성에 대한 확신을 심어 주는 것이다(Rürup, 2005). 적기에 명시적인 재정 안정화 조치를 취

12) 국민연금법 일부 개정 법률안(천정배 의원 대표 발의), 발의 연월일(2019. 1.).

국민연금법 제4조(국민연금 재정계산 및 장기재정균형 유지)**② 항 후단 신설**

“이 경우 국회에 제출하는 계획에는 지속 가능한 국민연금을 위한 재정 안정화 방안이 포함되어야 한다.”

자료: 국민연금법 일부 개정 법률안(천정배 의원 대표 발의), 발의 연월일(2019. 1.).

하기 위해서는 다음과 같이 ‘국민연금법 제4조 제2항의 후단 신설’이라는 국민연금법 일부 개정 법률안에 대한 사회적 논의가 그래서 더욱 필요하고 중요해 보인다.

상기 인용된 국민연금법 개정안은 노후소득보장 강화를 주된 내용으로 하는 정부안에 덧붙여 향후 논의 과정에서 지속 가능한 국민연금을 위한 재정 안정화 방안에 대해서도 유사한 비중으로 논의될 필요가 있다는 주장들에 힘을 실어 줄 수 있을 것 같다. 재정 안정 달성을 위한 추가 논의 필요성 외에도 이미 OECD가 우리나라 노후소득보장 개편 방향에 대해 수차례 권고하고 있는 것처럼 취약집단에 대한 선택과 집중을 통해 소득보장을 강화하는 방안에 대해서도 사회적 논의를 진행할 필요가 있다(OECD, 2014, 2016, 2018). 취약집단 지원 방안 논의 시 국민연금 가입 유인을 현격히 약화시킬 수 있는 무차별적 지원보다는 현금과 현물 급여를 적절히 조합함으로써 국민연금 참여 유인을 떨어뜨리지 않게 할 필요가 있다. 근로기간 동안 자신이 보험료를 납부하여 연금을 받는 국민연금제도가 노후소득보장의 중추적인 역할을 할 수 있도록 다양한 정책 수단 도입에 대한 고민이 그래서 더욱 중요한 시점이다. ■

참고문헌

- 국민연금연구원. (2017). 국민연금 생생통계.
국민연금연구원. (2018). 국민노후보장패널 7차 부가조사.
국민연금제도발전위원회. 제4차 국민연금제도 발전위원회 자료집. (발간 예정.)
국민연금재정추계위원회, 국민연금제도발전위원회, 국민연금기금운용발전위원회. (2018. 8.). - 2018년 재정계산 결과를 바탕으로 한 - 국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회 자료집.
국회예산정책처. (2018). 2018~2027년 기초연금 재정소요 추계.
보건복지부. (2018. 12.). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획.
신화연. (2016). 중장기 사회보장추계. 사회보장위원회 사무국.
대한민국 국회. 국민연금법 일부개정법률안(천정배 의원 대표 발의). 2019. 1.
이용하. (2019. 1.). 노후소득보장 100만원, 어떻게 실현할 것인가 - 한국 노후소득보장 현황

과 전망, 그리고 과제. 국회 토론회 자료집.
 오건호. (2018. 12.). 문재인 정부, 국민연금 재
 정개혁 책임을 방기하다. 프레시안.
 오건호. (2019. 1.). OECD에서 가장 재정 불균
 형 큰 국민연금. 프레시안.
 윤석명. (2017). 4차 국민연금 재정계산의 재정
 목표와 재정지표 논의방향. 연금포럼, 봄호
 Vol. 65, 14-25.
 윤석명. (2018. 4.). 국민연금 재정목표 설정: 재정안
 정의 의미 규정 및 재정지표 논의 방향. 국민연
 금 제도발전위원회 제13차 회의 발표자료.
 윤석명. (2018. 4.). 국민연금제도의 지속 가능성
 확보방안 검토. 국민연금 제도발전위원회
 제14차 회의 발표자료.
 윤석명, 고경표, 김성근, 강미나, 이용하, 이정우.
 (2017). 다양한 노인빈곤지표 산정에 관한
 연구(I). 한국보건사회연구원.
 권은이. (2018. 12. 24.). [BBS 경제토크] 조흥식
 한국보건사회연구원장, “증세 통해 우리나
 라 복지수준 더 향상시켜야...증부담, 중복지
 가 바람직”. BBS 뉴스,
<http://news.bbsi.co.kr/news/articleView.html?idxno=914463>에서 인출.
 참여정부 정책기획위원회. (2007). 『참여정부 정
 책보고서 2-19, 국민연금 개혁』.
 Bert Rürup. (2005). Pension Reforms and
 Demographic Ageing, in *Toward
 Newfound Confidence*. International
 Social Security Association.
 Heikki Tikanmaeki. (2018). Demographic

and labour market challenges of the
 Finnish pension system. Finnish Centre
 for Pensions.

Markus Sailer. (2013). The Adjustment
 of the German Pension System in
 Response to Demographic Ageing
 and Economic Globalization. German
 Pension Insurance.
 Pension Bureau. (n.d.). Summaries of the
 2014 Actuarial Valuation and Reform
 Options. Ministry of Health, Labour
 and Welfare, Japan. [https://www.mhlw.
 go.jp/english/org/policy/dl/2014_
 Actuarial_Valuation.pdf](https://www.mhlw.go.jp/english/org/policy/dl/2014_Actuarial_Valuation.pdf)에서 2019. 3. 21.
 인출.

OECD. (2014). Economic Surveys: Korea,
 2014.

OECD. (2016). Economic Surveys: Korea,
 2016.

OECD. (2018). Economic Surveys: Korea,
 2018.

OECD. (2017). Pension at a Glances 2017:
 OECD and G20 Indicators.

OECD. (2018). Working Better with Age:
 Korea.

Office of the Chief Actuary. (2016).
 Actuarial Report 27th on the Canada
 Pension Plan as at 31 December
 2015. Office of the Superintendent of
 Financial Institutions Canada.