

국민연금의 오늘과 내일

김 용 문
이 상 영

한국보건사회연구원

목 차

1. 국민연금제도란? / 3
2. 국민연금제도, 왜 필요한가? / 5
3. 국민연금제도 그간의 발자취 / 7
4. 지금의 국민연금제도, 무엇이 문제인가? / 12
5. 외국의 국민연금 개혁과 시사점 / 24
6. 왜 지금 개혁이 필요한가? / 35
7. 어떻게 개혁해야 하나? / 38

1. 국민연금제도란?

1. 국민연금제도란?

1. 국민연금제도란?

■ 노령·사망·장애 등에 대비한 소득보장제도

- 우리나라의 현행 국민연금제도는 근로활동기간 동안의 소득에 근거한 소득비례연금제도
- 모든 가입자가 공동으로 보험료를 부담하여 세대내·세대간 소득을 재분배하는 법정급여

2. 국민연금제도, 왜 필요한가?

2. 국민연금제도, 왜 필요한가?

2. 국민연금제도, 왜 필요한가?

- 노후의 소득불확실성에 대비한 공적소득보장 필요
 - 대부분의 사람들이 노후소득보장의 중요성에 대해 과소평가, 사전준비 미흡 → 국가가 부권적 역할(paternalism)
 - 공적제도로 강제하지 않을 경우 역선택(adverse selection)의 문제 발생

3. 국민연금제도 그간의 발자취

3. 국민연금제도 그간의 발자취

3. 국민연금제도 그간의 발자취

국민연금법 제정

- 1974년 국민연금 시행 목적, 1973년 국민연금법 제정
- 보험료율: 5~7% (본인 2~3%, 사용자 3~4%)
- 급여종류: 노령연금, 장애연금, 유족연금, 퇴직일시금
- 소득 대체율: 40년 가입, 70% 상한

3. 국민연금제도 그간의 발자취

국민연금 오발탄

- 연금 목적이 아닌 국가 자원 동원이란 각계의 지적
- 기업의 부담 문제로 연금법 시행 지연, 1995년 세계적
오일쇼크로 국민연금 시행불가

이쯤에 외국에서는?

- 1인당 국민소득이 \$2,000이 되면 대체로 연금제도 실시
- 1979년 현재 134개국 사회보장제도 실시 중 122개국이
소득보장제도 실시
- 당시 연금액 상한(소득대체율)이 70% 이상인 국가가 다수

3. 국민연금제도 그간의 발자취

우리 연금제도는 친구 따라 강남 간 것인가.

- 당시 연금제도 시행 목적이 다른데 있으니 “적게 내고 많이 받는 연금제도”를 국민에게 제시할 수 밖에 없음

국민연금법 개정(1986, 12)

- 1987. 12월 대통령 선거를 앞두고 1986년 전두환 대통령은 14년을 이루어 온 국민연금 실시를 지시
- 선거용이므로 “적게 내고 많이 받는” 기존의 제도를 그대로 수용, 정치적 목적이므로 국회도 그대로 통과
- 정치적 논리가 복지의 논리를 지배할 때 복지재정 파탄초래, 복지가 “표”로 보일 때 복지의 굴절, 왜곡 우려

3. 국민연금제도 그간의 발자취

국민연금 실시(1988. 7. 1)

- 재정 어려움이 예견되는 연금구조, 정치목적을 위한 연금제도 시행으로 내일을위해 오늘의 연금 어려움을 풀어야 할 숙제를 갖고 있음.

4. 지금의 국민연금제도, 무엇이 문제인가?

4. 지금의 국민연금제도, 무엇이 문제인가?

4. 지금의 국민연금제도, 무엇이 문제인가?

가. 재정 악화

■ 재정전망

- 현행 틀을 유지할 경우 2036년 당기 수지적자 발생, 2047년 적립 기금 소진

국민연금 재정전망

(단위: 10억원)

	적립기금	수입	지출	수지차	적립율
2030	1,581,638	170,648	111,103	59,544	13.7
2036	1,702,972	189,069	201,456	- 12,387	8.5
2040	1,447,808	191,224	289,188	- 97,964	5.3
2047	- 96,159	139,326	473,542	- 334,216	0.5
2050	—	154,610	561,966	- 407,356	—

자료: 국민연금발전위원회(2003).

4. 지금의 국민연금제도, 무엇이 문제인가?

■ 재정악화 요인

제도내적 요인

● 『저부담-고급여』 체계

- 보험료율: 3%(1988년) → 6%(직장:1993년, 지역:1995년)
→ 9%(직장:1998년, 지역:2005년)
- 급여율: 40년간입 기준 평균소득의 70%(1988년)
→ 60%(1998년)

각국의 연금급여율

(단위: %)

한국	미국	영국	프랑스	캐나다
60	41	40	50	40

4. 지금의 국민연금제도, 무엇이 문제인가?

- 국민연금 급여에 퇴직일시금을 합할 경우 실질 급여율은 약 80%로 추정
 - 은퇴 후에 퇴직 전과 유사한 생활수준을 위해 필요한 소득은 퇴직전 소득의 55~70% 수준으로 추계

- **연금수급자 및 가입기간 증가**

- 연금제도 실시기간 경과에 따라 연금수급자수, 평균 가입기간, 1인당 급여액 증가

수급자수 및 가입기간 증가

(단위: 천명, 년)

	2010	2020	2030	2050	2070
노령연금수급자	2,345	3,971	6,566	10,268	9,117
평균가입기간	15.0	15.8	17.6	20.7	21.7

4. 지금의 국민연금제도, 무엇이 문제인가?

환경적 요인

- 평균수명의 증가→연금수급기간 증가→연금 급여 지출 증가

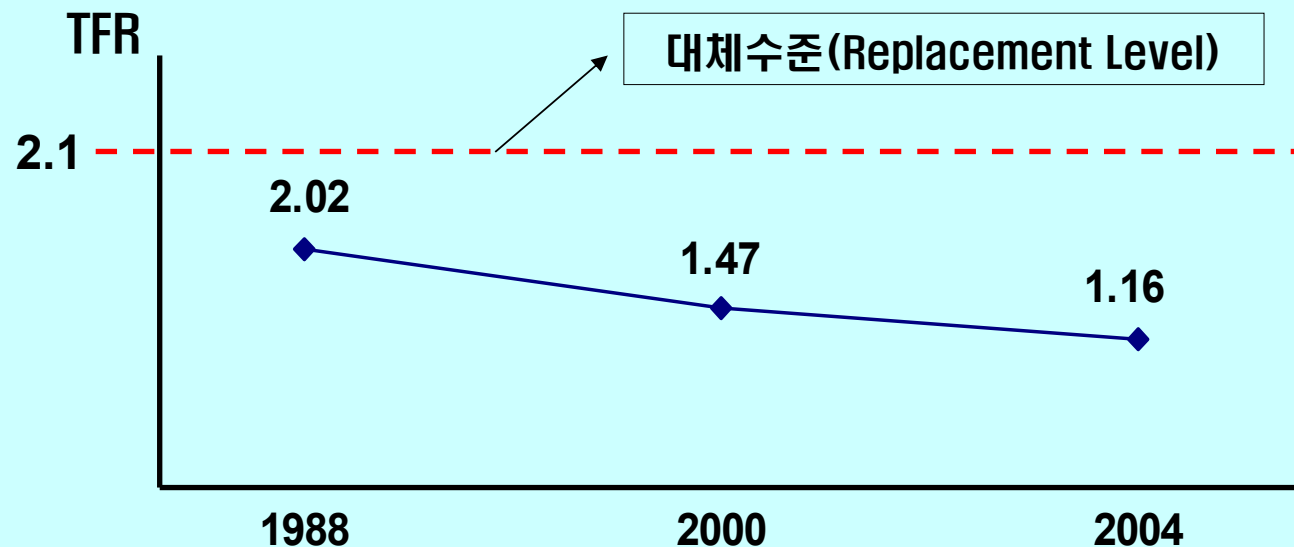
평균수명 증가추이

	1981년	2005년	2030년	2050년
남성	62.3세	74.8세	78.4세	80.7세
여성	70.5세	81.5세	84.8세	86.6세

4. 지금의 국민연금제도, 무엇이 문제인가?

- 저출산 지속 → 경제활동가능 인구 감소 → 연금가입자 감소
→ 연금보험료 수입 감소

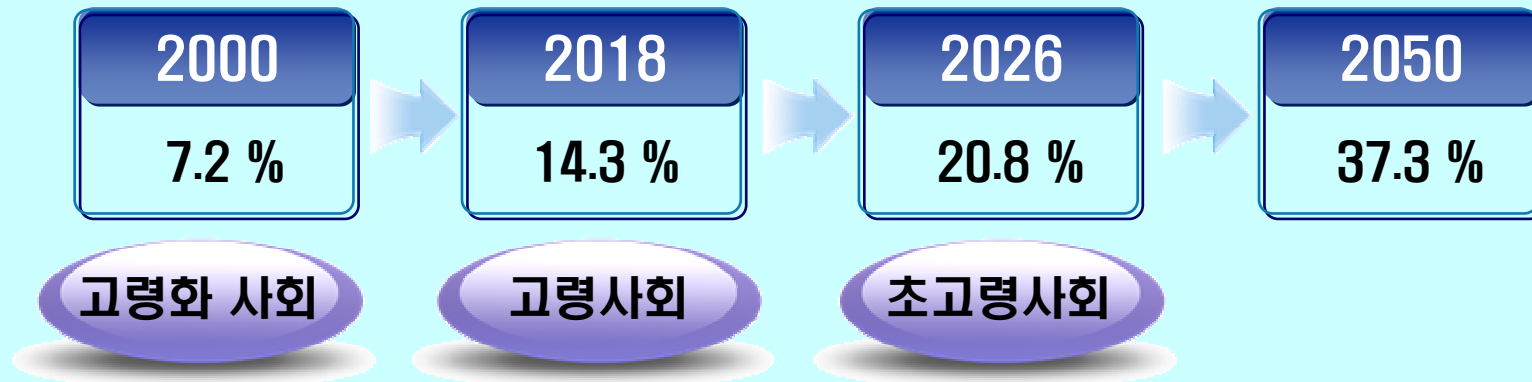
합계출산율(TFR) 변화추이



4. 지금의 국민연금제도, 무엇이 문제인가?

- 노인인구 증가→연금수급자 증가→연금 급여지출 증가
 - 노인부양비 (노인1인당 생산연령 인구): 7.9명('05)→6.7명('10)→4.6명('20)

노인인구비율 증가 추이



- 고용증가율 둔화→실업자 증가 →연금가입자 감소→ 연금 보험료 수입 감소
- 자본시장의 불확실성→기금수익률 저조→연금재정 악화

4. 지금의 국민연금제도, 무엇이 문제인가?

나. 사각지대 존재

■ 국민연금 적용대상에서 제외된 노인계층

- 1988년 국민연금제도 도입, 1995년 농어촌 지역 확대, 1999년 도시지역 확대 당시에 적용대상에서 제외된 노인계층: 2006년 현재 약 150만명 내외로 추정

■ 1999년 도시지역 확대시 영세자영자 및 저임금 근로자에 대한 연금사각지대 발생

- 2005년말 현재 납부예외자는 463만명(전체 가입자 1,712만명의 27%)
 - 이 중 72.4%인 335만명이 실직 및 휴직으로 인해 발생
- 2005년말 현재 7개월 이상 장기 체납자는 237만명
 - 실직 및 사업중단, 연금에 대한 이해부족 등으로 보험료 미납

4. 지금의 국민연금제도, 무엇이 문제인가?

다. 국민연금에 대한 오해

국민연금 4不

- ① 불만: 강제가 아니면 안 내고 싶다.
- ② 불신: 연금기금이 잘못 운영되고 있다.
- ③ 불안: 노후에 연금을 못받게 된다.
- ④ 부지: 국민연금은 세금이다.

4. 지금의 국민연금제도, 무엇이 문제인가?

■ 불만: 강제가 아니면 안 내고 싶다.

- 국민연금은 노후소득보장을 위해 반드시 필요한 제도로, 강제가입을 전제로 하는 사회보험
 - 노후를 스스로 준비하게 방치할 경우 효과적인 노후대책 없는 노인계층 다수 발생
 - ⇒ 이를 방지하기 위해 국가가 부권적 입장(paternalism)에서 강제 저축
 - 강제가입을 전제로 하지 않을 경우 역선택(adverse selection)의 문제 발생

4. 지금의 국민연금제도, 무엇이 문제인가?

■ 불신: 연금기금이 잘못 운영되고 있다.

- 2005년말 현재 연금기금의 총자산은 매입가 기준 156조(총수입 182조원, 총지출 26조원): 2005년 5월 현재 규모 상으로 전 세계 연금기금 중 6위
- 기금운용수익률: 1988년 이후 2005년 기간동안 연평균 8.4%의 양호한 수익률 달성
- 기금운용의 의사 결정체계
 - 주요 사항은 기금운용위원회(위원 총 21명, 가입자 대표가 과반수)에서 결정, 정부의 의지대로 좌우될 수 없는 체계(더 이상 공공 부문의 연금기금 차입 없음)
- 국민연금 기금 운용에 대한 국외의 평가
 - World Bank의 세계 주요 연기금 운용수익률 평가 1위(2000년)
 - 아시안 인베스터誌로부터 “올해의 기관투자가 상” 수상(2005년)

4. 지금의 국민연금제도, 무엇이 문제인가?

■ 불안: 노후에 연금을 못 받게 된다.

- 국민연금은 국가가 운영하고 지급을 보장하는 가장 안전한 노후 준비 수단
- 국민연금 재정재계산제도 운영
 - 지급불능상태 방지를 위한 법제도적 장치
 - 5년마다 재정을 재계산하여 재정안정화 대책 마련

■ 부지: 국민연금은 세금이다.

- 국민연금이 보험료를 강제 징수한다는 점에서 세금처럼 인식
- 그러나 세금은 국가 운영 경비, 국민연금은 본인의 노후소득 보장을 위한 저축
 - 소득활동을 하는 기간동안 납부한 보험료에 일정한 수익률을 더해 노후에 본인에게 되돌려주는 저축

5. 외국의 국민연금 개혁과 시사점

5. 외국의 국민연금 개혁과 시사점

5. 외국의 국민연금 개혁과 시사점

주요 개혁 방향

- 보험료를 인상, 급여율 인하
- 부과방식보다 적립방식적 요소 강화
 - 노인인구 증가 및 생산인구 감소 추세에 따라 부과방식으로는 자원조달 및 세대간 형평성 측면에서 한계 직면
 - 확정기여(defined contribution)제도 도입, 공적연금 축소 및 기업·개인연금 역할 강화, 공적연금 민영화

5. 외국의 국민연금 개혁과 시사점

가. 형태별 연금개혁 방향

개혁 형태	주요 내용	해당 국가
모수적 개혁 (Parametric Reforms)	• 파라미터 조정(보험료를 인상, 급여율 저하)	오스트리아, 프랑스, 스페인
명목확정기여형(Nominal Defined Contribution) 개혁	• 재정관계 명확, 부과방식에 적용	스웨덴, 이탈리아, 폴란드
완전민영화(Full Privatization)	• 확정기여형, 적립방식, 관리운영 민영화	칠레, 홍콩, 카자흐스탄
확정급여형(Defined Benefit) 또는 확정기여형(Defined Contribution) 적립방식 이행	• 고령화에 대비하여 부분적으로 적립방식으로 이행	캐나다, 아일랜드, 뉴질랜드
다층연금구조로의 개혁	• 개인연금 및 기업연금 강화	영국, 네덜란드, 프랑스

5. 외국의 국민연금 개혁과 시사점(일본)

나. 주요 국가별 연금개혁

일 본

제도 특징

- 기초(국민)연금(전국민 공통, 부과방식)과 소득비례연금(후생연금, 피용자 대상, 수정적립방식)의 이원화 체계

연금개혁의 주요 내용

- 국민연금의 국고부담을 현행 급여지출의 1/3에서 2009년까지 1/2로 인상

5. 외국의 국민연금 개혁과 시사점 (일본)

■ 보험료율 인상

- 후생연금 보험료율: 13.58% → 18.3% (2017년), 매년 0.354%씩 인상
- 국민연금 보험료: 월 13,300엔 (2005년) → 월 16,900엔 (2017년), 매년 280엔씩 인상

■ 급여수준 조정

- 40년 가입 기준 현행 소득대체율 59.3% → 50.2% (2025년)
 - 단, 급여율이 50% 이하로 하락할 경우 급여산식 조정 공표

5. 외국의 국민연금 개혁과 시사점 (일본)

시사점

- **정치적 부담에도 불구하고 국가의 미래를 위해 연금 법안 처리**
 - 내각 지지도 하락: 58%(2004. 5.23) → 46%(2004.6.12)
 - 2004년 7월 참의원 선거에서 제1야당인 민주당보다 1석 적음
- **연금의 재정조정 방식을 탈정치화**
 - 매5년마다 재정계산을 근거로 연금급여를 조정하는 방식 포기
 - 경제활동인구 및 노인인구 변동을 자동적으로 연금급여에 반영
 - 탈정치화에 따른 소모적 논쟁 회피(자민당의 연금개혁 강력 추진)

5. 외국의 국민연금 개혁과 시사점 (영국)

영국

제도 특징

- 기초연금과 소득비례연금으로 이원화

연금개혁의 주요 내용

- 기본방향
 - 공적연금의 재정 지출 축소와 사적연금 확대
 - 공적연금은 저소득층 보장, 사적연금은 중산층 보장
 - 공적연금에 포함되지 못하는 계층은 최저소득보장제도 도입

5. 외국의 국민연금 개혁과 시사점 (영국)

■ 저소득 노인을 위한 소득보장제도 마련

- 노인의 연금과 저축의 소득환산액 합계가 최저소득 기준에 미치지 못할 경우 차액을 보충해 주는 공적 부조 제도 도입

■ 공적소득비례연금(SERPS)을 제2국가연금(S2P)로 대체

- 저소득층에 유리한 급여를 지급하기 위한 제도(중간 이하 소득자에게 상대적으로 유리, 중간 이상 소득자에 대해서는 과거와 동일)
 - 2002~2007년 소득비례로 지급, 2007년 이후 정액연금으로 변경

5. 외국의 국민연금 개혁과 시사점 (영국)

■ 수급연령 연장 연금저축제도 의무화

- 영국연금위원회에서 2005년 11월 연금개혁안 발표
 - 연금수급연령을 현행 65세에서 2040년까지 67세로 상향 조정
 - 근로자, 기업, 정부는 각각 급여의 5%, 3%, 1%의 비율만큼 연금저축제도에 각출

시 사 점

- 보편적으로 정액급여가 제공되는 영국의 기초연금이 점차 그 역할과 비중 쇠퇴
- 공적연금을 통해 저소득층에 대한 지원을 강화하고자 하였으나 충분한 기능 발휘 미흡
 - 저소득층에 대한 보장은 연금제도와는 별도의 제도로 선별적 방식 선택

5. 외국의 국민연금 개혁과 시사점 (스웨덴)

스웨덴

연금개혁의 주요 내용

- 기초연금제도를 대체하는 최저보장연금 도입
 - 최저보장연금의 급여는 최저 생활보장 수준과 연계하여 산정
- 명목확정기여(Nominal Defined Contribution) 방식 도입
 - 연금 급여액은 자신이 부담한 보험료 및 고령화정도, 경제성장과 연계
- 개인적립 계정 가입 의무화
 - 연금보험료 18.5% 중에서 2.5%는 개인 개정에 별도로 적립하여 민간보험회사, 은행 등의 연금펀드에 투자 의무화(부분 민영화)

5. 외국의 국민연금 개혁과 시사점 (스웨덴)

시 사 점

- 연금개혁안은 개인 책임의 강화, 시장화에 중점
- 그러나 부과방식의 유지, 최저급여 보장, 각종 크레딧 제도 도입 등 보완적 요소를 동시에 겸비
- 이러한 개혁안의 이중적 특성은 연금개혁에 대한 반대를 무마하는 역할

6. 왜 지금 개혁이 필요한가?

6. 왜 지금 개혁이 필요한가?

6. 왜 지금 개혁이 필요한가?

- 1988년 제도 도입 당시 『저부담-고급여』의 구조적 불균형 내포
- 1990년대에 들어 구조적 불균형과 저성장, 인구고령화 등으로 제도의 지속가능성의 문제 대두
- 「저부담-고급여」의 불균형을 시정하기 위해 1998년 제1차 국민연금법 개정
 - 당시의 정부안: 40년 가입시 소득대체율 수준 70% → 55%로 인하, 지급개시연령을 65세까지 연장, 재정재계산제도(2003년부터 매5년 실시) 도입
 - 법안의 국회법안 통과: 소득대체율 60%, 나머지 사항(정부안) ⇒ 개혁수준 미흡(2036년에 당년도 수지적자 발생, 2047년 기금 소진 전망)

6. 왜 지금 개혁이 필요한가?

- 2003년 정부는 제2차 국민연금법개정(안) 마련, 16대 국회 제출
 - 국민연금의 재정 안정화와 함께 각종 제도의 내실화 방안 및 기금운용위원회의 상설화 등이 주요 내용
 - 정부개혁안이 국회에서 논의되지 못하고 회기만료에 따라 자동 폐기
- 정부는 2004년 17대 국회에 국민연금 개정안 다시 제출
 - 정부개혁안과 별도로 기초연금도입을 포함한 구조개혁안이 제기되면서 대립 양상
- 현재 노동단체, 시민단체, 사용자단체, 학계, 정부, 언론 간의 의견 대립
 - 그러나 국민연금제도 개혁의 필요성 자체에 대해서는 폭넓은 공감대 형성
- 국민연금 개혁은 더 이상 미룰 수 없는 국가적 과제
 - 국민적 공감대 활용, 본격적 급여 시작 전 개혁

7. 어떻게 개혁해야 하나?

7. 어떻게 개혁해야 하나?

7. 어떻게 개혁해야 하나?

세계은행의 국민연금 권고안

주요내용

- ◆ 국민연금 급여 수준 축소, 퇴직금제도의 기업연금 전환
- ◆ 현재 40년 가입시 평균소득의 60%인 소득대체율을 약 30%로 조정
- ◆ 보험료율을 현행 9%에서 4.5% 인하하고 노사가 절반씩 부담
- 기초연금 제도도입 권유

7. 어떻게 개혁해야 하나?

평 가

- 세계은행이 권고하는 기초연금제도는 기여(contribution)에 입각하여 급여를 지급하는 방식이어서 사각지대 문제해결 어려움
- 사회보험형 기초연금을 도입하여 30% 소득대체율 보장 시 보험료율은 2003년 4.5%→2030년 10%로 인상 필요

7. 어떻게 개혁해야 하나?

OECD 권고안

주요내용

- **공적연금, 기업연금, 개인연금의 3개 기둥체계(Three-pillar System)로 개혁**
 - 첫째 기둥은 모든 국민에게 적용되는 공적연금으로 2개의 층(tier)으로 구성
 - 1층(1st tier): 정부의 조세를 재원으로 하는 보편적기초연금
 - 2층(2nd tier): 가입자의 소득수준과 연계되는 확정급여형 (defined benefit) 연금
 - 공적연금이 담당할 총 소득대체율은 1층(1st tier) 부문 20%, 2층(2nd tier) 20%(1층과 2층을 합할 경우 40%)

7. 어떻게 개혁해야 하나?

- 두 번째 기둥은 현행 법정퇴직금제도를 강제적인 확정 기여형 기업연금체계로 전환
 - 기업간 연금 이동 허용, 기업연금에 자영업자도 참여
- 세번째 기둥은 개인연금제도의 활성화
 - 기존의 개인연금을 보다 활성화시켜 실질적인 노후소득 보장제도로 기능할 수 있는 지원 필요

7. 어떻게 개혁해야 하나?

평 가

- OECD가 권고하는 기초연금제도는 사각지대문제 해소에 기여, 그러나 제도 성숙단계에서 제도 유지비용이 막대하게 소요
 - 현재 65세 이상인구 400만명, 소득대체율 20%(약 34만원) 가정 → 연간 16조원 소요
 - 이 금액은 노인인구 증가와 함께 기하급수적으로 증가
- 인구고령화에 따라 부양비 증대 압력이 크게 증가할 것으로 예상되는 상황에서 조세방식의 기초연금 도입시 제도성숙 단계에서 국가 재정부담 폭증 우려

7. 어떻게 개혁해야 하나?

- 퇴직금제도는 현재 전체근로자의 약 50% 미만에게만 실질적으로 적용
 - 퇴직금제도가 나머지 근로자 및 자영자 등 지역가입자를 포함한 보편적 노후소득보장체계로서 기능 불가능
- 고령사회에 대비하여 정기적 관점에서 기초연금제도를 포함한 다층소득보장제도 검토 필요
 - 현시점에서는 가능한 많은 근로자가 실질적인 의미에서 퇴직금제도 및 기업연금의 혜택을 받을 수 있도록 지원 필요

7. 어떻게 개혁해야 하나?

정부의 국민연금법 개정안

기본방향

- 장기 재정 안정화
- 급여제도의 합리화 및 제도 내실화

주요내용

주요 개정내용		현행제도	법개정(안)
장기재정 안정화방안	보험료율	평균소득월액의 9%	- 2010년부터 매 5년마다 1.38%pt 상승 - 2030년 15.90%까지

7. 어떻게 개혁해야 하나?

주요 개정내용		현행제도	법개정(안)
장기재정 안정화방안	소득대체율	60%	- 2004~2007년: 55% - 2008년: 50% ※ 기존가입자 및 수급자의 기존가입기간에 대해서는 종전의 소득대체율 적용
	연금지급 정지제도	64세까지 소득활동에 종사하면 연금지급정지	60~64세에 소득활동 종사시 연금감액만 적용
급여제도의 합리화 및 제도 내실화 방안	조기 노령연금	조기수급 1년당 감액을 5%	조기수급 1년당 감액을 6%
	감액 노령연금	10~20년 미만 가입자 2.5% 추가감액을 적용	10~20년 미만 가입자 2.5% 추가감액을 폐지
기금운용위원회 상설화		비상설	독립적 상설위원회 기금운용 실무평가위원회 폐지

7. 어떻게 개혁해야 하나?

평 가

- 재정안정화에 중점을 둔 개혁안
 - 재정위기 문제가 2036년과 2047년에서 2055년과 2070년으로 각각 연장
- 연금수급액이 최저생계비 이하로 낮아져 “용돈연금”으로 전락한다는 노동계와 시민단체의 비판 대두
- 기초연금제도에 비해 사각지대 해소를 위한 방안 미흡

7. 어떻게 개혁해야 하나?

바람직한 국민연금 개혁 방향

- 국민연금 개혁의 양대 과제는 재정안정화와 사각지대 해소
- 현재 정부의 개혁안과 기초연금제 도입안은 양대과제와 관련하여 서로 다른 효과
 - 정부의 국민연금법 개정안은 재정 안정화에 중점을 두어 사각지대 해소 효과는 미흡
 - 기초연금제도 도입안은 사각지대 해소에 효과가 크지만 막대한 자원 소요
- 양대 과제를 동시에 추구하기 보다는 재정안정화를 우선적으로 추진하고 사각지대를 축소해 나가는 전략 필요

7. 어떻게 개혁해야 하나?

■ 재정 안정화

- 단기적으로 보험료를 및 소득대체율을 조정
- 장기적으로 다층소득보장체계 구축 방안 등의 중장기 과제에 대한 검토

■ 사각지대 해소

- 국민연금 도입당시 적용대상에서 제외된 계층에 대한 지원
- 납부에외자, 체납자 해소 대책

■ 적정 노후소득수준 보장

- 국민연금이 실질적인 노후소득보장 기능을 수행할 수 있도록 적정 수준의 노후 소득 보장

■ 세대간 형평성 제고

- 세대간 급여수준 및 부담의 형평성 제고
- 이를 위해서는 재정 건전화의 필수조건