

한국 노후소득보장의 재구조화 연구: 계층별 다층연금체계를 중심으로*

오 건 호**

요약

이 연구는 노후소득의 보장성과 연금재정의 지속가능성을 담은 연금개혁 비전 제시를 목적으로 한다. 우리나라의 연금체계에 대한 문제점과 개혁논의를 진단하고, 외국 연금개혁으로부터 시사점을 도출하여 우리나라에 적합한 연금개혁 방안을 제안한다. 주요 연구내용은 다음과 같다. 첫째, 국민연금 재정불균형이 커서 연금개혁이 시급하지만, 국민연금 재정안정에 대한 인식 차이가 크고 정부와 정치권이 소극적이어서 연금개혁 논의가 답보 상태에 머물러 있다. 둘째, OECD 국가들은 고령화와 경제 변화에 맞서 꾸준히 다양한 수준에서 연금개혁을 이루어왔다. 상당수 나라들은 인구와 경제의 변화를 연금제도에 반영하는 자동조정장치를 도입하여 재정안정화를 추구하며 동시에 하위계층의 노후소득보장은 강화하여 보장성과 지속가능성의 균형을 도모하고 있다. 셋째, 한국도 연금개혁 논의를 활성화하기 위해서는 연금개혁의 시야를 모수개혁에서 구조개혁으로 확대해야 한다. 결론적으로 이 연구는 기초연금, 국민연금, 퇴직연금의 역할을 재정립하는 '계층별 다층연금체계'를 제안한다. 기초연금은 최저보장연금으로 전환해 하위계층의 노후소득보장을 강화하고, 국민연금은 기여와 급여의 수지균형을 도모해 재정적 지속가능성을 이루며, 퇴직연금은 노후연금으로 정착시킨다. 이는 중장기 연금체계의 비전을 제시해 연금 신뢰를 형성하고, 계층간 노후소득보장의 평탄화를 구현하며, 재정적으로도 지속가능한 연금체계를 지향하는 구조개혁안이다.

주요어: 연금개혁, 노후소득보장, 지속가능성, 모수개혁, 구조개혁

* 투고 논문에 유익한 심사평과 수정의견을 주신 익명의 심사위원분들께 감사드립니다.

** 내가만드는복지국가 정책위원장(mrokh@naver.com)

1. 서론

공적연금 개혁의 목표는 보장성과 지속가능성으로 집약된다. 한국의 공적연금은 두 목표 모두에서 어려운 숙제를 안고 있다. 그런데 연금개혁 논의가 사실상 멈춰 있다. 5년 주기로 진행되는 국민연금 재정계산을 토대로 연금개혁 논의가 전개되어야 하건만 2018년 국민연금 제4차 재정계산 이후 찾아보기 어렵다.

다른 나라에서도 연금개혁은 저성장과 수명연장 시대에 연금재정의 지속가능성을 도모해야 하는 과제이다. 지금까지 OECD 국가들은 꾸준한 연금개혁으로 급여 수준을 조정하며 지속가능성을 확보해 가고 있다. 공적연금의 실태를 국민과 공유하며 이해관계자들과 사회적 논의를 벌인 결과이다(김영순, 2014).

왜 한국에서는 연금개혁 논의가 전진하지 못할까? 두 가지 요인이 장벽으로 작용한다. 하나는 공적연금이 지닌 과제의 난도가 무척 높다. 특히 국민연금에서 재정불균형이 커서 개혁의 싹마리를 찾기가 어렵다. 또 하나는 공적연금을 둘러싼 정치적 난관이다. 이해관계자인 가입자 단체와 의사결정권을 가진 정치권 모두 연금개혁에 소극적이다.

어떻게 연금개혁 논의를 활성화할까? 이 글은 공적연금이 처한 현실을 객관적으로 인식하고 논의 지평을 구조개혁으로 넓힐 것을 강조한다. 현재 국민연금에 대한 불신은 무엇보다 '미래 지급가능성'에 대한 불안에서 기인한다. 단기적으로는 모수개혁으로 개혁의 첫 발을 내딛더라도 이것만으로 공적연금의 지속가능성을 달성하기에 충분치 않으므로 연금개혁의 시야를 구조개혁으로 확대해야 한다. 구조개혁은 변화의 폭만큼 정치적 부담도 크지만 연금제도의 비전이 마련된다면 연금 신뢰를 형성하는 계기가 될 것이다.

이 글은 한국 공적연금에서 보장성과 지속가능성을 위한 연금체계의 재구조화를 모색하는 연구이다. 2장에서는 근래 연금개혁을 둘러싼 연구와 국민연금 재정을 둘러싼 상이한 인식을 검토하고, 3장에서는 연금개혁을 성공적으로 진행한 외국의 경험에서 시사점을 정리하며, 4장에서는 현단계 논의가능한 모수개혁 방안을, 5장에서 앞으로 추진할 구조개혁 방안을 제안하고, 6장 결론에서 연구 내용을 종합하고 후속 과제를 정리한다.

2. 연금개혁을 둘러싼 논의 평가

1) 기존 연금개혁 연구 검토

정부는 국민연금법에 따라 5년 주기로 국민연금 재정수지를 계산하고 장기적으로 재정균형을 유지하는 연금개혁안을 마련해야 한다. 이에 제4차 국민연금 재정계산에서 국민연금제도발전위원회(2018)가 두 개의 복수 개혁안을 제안하였고, 문재인 정부는 4개의 복수안을 담은 연금개혁안을 국회에 제출하였으며(보건복지부, 2018), 이어 사회적 논의를 위해 경사노위 연금특위에 설치된 ‘국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회(이하 경사노위 연금특위)’는 3개의 복수안을 제시하였다(경사노위 연금특위, 2019).

그런데 경사노위 연금특위가 합의 없이 종료된 2019년 8월 이후 한국에서 연금개혁 논의는 정체되어 있다. 여러 기구에서 다양한 복수안이 제출된 만큼 연금개혁 토론이 만발할 듯했지만, 정치권, 언론, 시민사회에서 실질적 논의는 찾아보기 힘들고, 학계에서도 뚜렷한 논점이 없이 개별적 연구들이 진행될 뿐이다.

우선 정부는 기초연금을 20만원에서 30만원으로 인상하는 공약은 완료했으나 2018년 연금개혁안을 국회에 제출한 이후 연금개혁에서 손을 놓고 있다. 2020년 개원한 21대 국회에서도 국민연금 관련 많은 법률 개정안이 발의되었으나 유족연금, 분할연금, 장애연금, 연금크레딧, 최소수급기간, 보험료 지원, 징수체계, 기금 의결권 등 부분 항목들을 다룰 뿐 연금개혁의 핵심 주제인 보험료율과 소득대체율을 개정하는 법안은 2021년 10월 현재까지 없다. 연금개혁과 일정한 관련을 갖는 법안들도 내용이 국민연금 지급보장 명문화, ‘국민연금개혁위원회’ 설치 등에 한정된다(고현중 외, 2021: 9). 연금제도 자체를 다룬 법률안으로는 고영인 의원(2021)이 기초연금 지급대상을 모든 노인에게 확대하는 개정안이 유일하나 이 역시 전체 연금체계를 다루지는 않는다.

학계에서도 연금개혁을 둘러싸고 본격적인 토론은 진행되지 못하고 있다. 외국 연금개혁 소개, 기존 연금개혁안 평가, 구조개혁의 필요성 등의 주제에서 개별적으로 연구가 발표되는 수준에 그친다.

우선 국민연금연구원은 꾸준히 해외 연금개혁 사례들을 소개하고 시사점을 제시하는 연구를 이어간다. 한국의 퇴직연금 발전 방향을 모색하기 위하여 외국의 적립식 확정기여형 제도를 비교 검토하고(문현경, 유현경, 2019), 선진국들의 모수개혁과 구조개혁 사례를 통해 연금개혁 목표의 분명한 설정을 강조하며(성혜경 외, 2020), 서구 연금개혁에서 의회의 주도적 역할, 사회적 합의 노력, 정부와 의회의 일관적 태도 등을 소개한다(김혜진 외, 2020).

제4차 재정계산 이후 제시된 연금개혁안에 대한 평가 작업도 이어졌다. 정해식 외(2020)는 여러 개혁안들을 국민연금 강화, 기초연금 중심, 다층노후소득보장 체계 강화, 퇴직연금의 준공적연금화 등으로 구분하고, 각 주장이 연금제도별 기능과 발전 전망에 대한 다른 인식에서 출발한다고 평가한다. 또한 연금개혁이 실종되지 않기 위해서는 국민연금 장기 재정목표 논의가 공론화되어야 하고(전창환, 2019), 국민연금법에 정부의 재정안정화 조치를 의무화하는 법제화 필요성도 제기되었다(윤석명, 2019).

국민연금 소득대체율 인상안을 두고는 의견이 엇갈린다. 김상호(2019)는 소득재분배 관점에서 국민연금 소득대체율 인상보다는 보험료율 인상이 바람직하다고 제안하고, 권혁진(2020)은 소득대체율 상향이 모든 계층의 연금액을 늘리지만 소득이 높고 가입기간이 긴 중상계층에게 더 큰 혜택으로 귀결된다고 진단하며, 윤석명(2019)은 노동시장 이중구조에서 소득대체율 상향이 노후소득 양극화를 심화시킬 수 있다고 비판한다. 다른 한편 소득대체율 인상의 필요성을 강조하는 연구들도 있다. 국민연금이 국민 다수를 포괄하는 핵심 노후소득보장 제도이므로 부족한 보장성을 보완하기 위해서는 소득대체율 인상이 필요하다는 제안이다. 주은선(2020)은 국민연금에서 초기세대의 낮은 보험료율 부담과 점차적인 인상은 일반적 경향이라며 재정안정화 이전에 적절한 급여를 보장해야 한다는 점을, 정해식(2019)은 국민연금에서 적정 급여수준이 확보되어야 보험료율 인상도 이어질 수 있다는 점을, 이재훈, 구창우(2019)는 생애주기적 관점에서 개인의 소비수준을 유지해야 한다는 점을 강조한다. 참여연대, 민주노총 등 306개로 구성된 공적연금강화국민행동(2020)도 오래전부터 소득대체율 인상을 핵심 과제로 요구하고 있다.

구체적으로 연금개혁안을 모색하는 연구는 많지 않다. 이승윤, 백승호, 김윤영(2019)은 이중노동시장 구조에서 여러 연금개혁안이 노동시장 격차 개선에 미치는 효과를 비교 분석한다. 국민연금 소득대체율 인상은 격차를 조금 확대하고 국민연금의 균등부분 폐지는 격차를 더욱 심화시키는 반면 기초연금 인상은 격차를 완화하나 보장성 수준이 낮다. 이에 필자들은 공적연금 보장성과 재분배를 동시에 도모하는 방안으로 ‘국민연금 소득대체율 50%, 기초연금 50만원’을 대안으로 제시한다. 다만 국민연금 소득대체율을 인상할 경우 보험료율 수준은 언급하고 있지 않아 보장성만 다루는 개혁안이라는 한계를 지닌다. 또한 김윤영(2019)은 노동시장 이중구조에서 불안정 노동자의 노후소득보장을 위해서는 일반 공공부조에서 분리해 별도의 노인 기초보장을 강조하고, 이준영(2019)도 우리나라 노후기초보장의 보장성을 강화하고 세대간 형평성을 위한 방안으로 기여 방식의 기초연금 1인 1연금을 실현하자고 제안하지만 국민연금 등 다른 연금과의 관계는 다루지 않고 있다.

한편 근래 구조개혁의 필요성이 강조되는 연구 흐름이 보인다. 지금까지 연금 논의는 거의

모수개혁 범위에서 진행되어왔는데 제4차 국민연금 재정계산 이후 기존 논의틀로는 해법을 찾기가 어렵다는 판단이 구조개혁으로 눈을 돌리기 시작한 것이다. 김수완(2019)은 연금정치의 측면에서 세대내, 세대간 다양한 이해관계를 포괄하기 위해서는 구조개혁 논의가 필요하다고 제안하고, 오건호 외(2019)도 국민연금의 재정균형을 달성하기 위한 구조개혁을 강조하며, 류재린, 김준일(2019)은 국민연금 급여와 재정의 균형 모색이 시급한 과제라며 부조형 기초연금 전환 및 국민연금의 단계적 소득비례연금 전환을 제시한다.

구조개혁안으로 구체적 설계도를 제시한 연구는 최병호, 강상호(2019)의 작업이다. 이 연구는 기초연금을 보편적 수당으로 전환해 전체 노인에게 50만원씩 지급하고, 국민연금은 '소득대체율 20% · 보험료율 9%'의 확정기여형 완전비례연금으로 전환하며, 퇴직연금을 공적연금화하는 내용이다. 이 방안은 2004년 한나라당이 제시한 구조개혁안과 기본 골격이 비슷하나 퇴직연금까지 공적연금으로 전환해 다층연금체계로 발전시킨 모델이다. 이러면 국민연금 보장성이 절반으로 줄어들어 공적연금에서 제도 위상이 너무 작아지는 문제가 발생하는데 후속 논의는 이어지지 않고 있다.

2022년에 제5차 국민연금 재정계산 작업이 시작될 것이다. 이번 4차 재정계산에서 연금개혁 연구가 활성화되지 못했다는 점은 비판적으로 되돌아보아야 한다. 다시 재정계산 작업이 출발하므로 앞으로 연금개혁의 시야를 구조개혁으로 확장하고 구체적 연금개혁안도 제안하는 연구와 토론이 진행되어야 할 것이다.

2) 국민연금 재정에 대한 상이한 인식

2018년 재정계산 이후 왜 한국에서 연금개혁 논의가 정체되어 있을까? 정해식, 주은선(2019)은 관점의 차이를 조정하는 의제 집약 연금정치의 실패를 지적한다. 그러면 여기에서 관점의 차이는 어디에서 기인하는 걸까? 연금개혁 논의에서 차이는 공적연금 철학과 역할, 정책 방향 등 다양한 주제에서 존재하는데, 실제 개혁안 설계에서는 국민연금 재정 상태에 대한 인식 차이가 결정적 영향을 미치고 있음을 주목해야 한다. 보통 연금재정 상태는 연금수리적 재정계산에 따라 분석되고, 재정구조도 기여와 급여 관계, 인구변화 등에 따라 정해지는 객관적 실체라는 점에서 이 인식의 차이는 앞으로 풀어야 할 큰 과제이다.

(1) 국민연금 재정의 지속가능성 평가

제4차 국민연금 재정계산에 의하면 국민연금기금은 2041년에 최고에 도달한 후 빠르게 줄어 2057년에 소진될 전망이다. 이때 부과방식 필요보험료율은 24.6%로 급등하고 재정계산 최

중연도인 2088년에는 28.8%에 이른다. 이는 2016년 [장래인구추계]에 따른 출산율 1.24명(2015년 기준)을 토대로 계산한 결과여서 이후 낮아진 출산율을 적용하면 필요보험료율은 더욱 높아진다. 국민연금재정추계위원회(2018: 68)가 저출산을 고려해 1.05명(2020년 기준)을 적용한 대안 추계에서는 2088년 부과방식 필요보험료율이 37.7%이고, 국회예산정책처(2020: 134)가 통계청의 2019년 [장래인구특별추계] 출산율을 반영한 분석에서는 2080년 필요보험료율이 35.6%에 달한다. 미래 가입자들은 사실상 동일한 소득대체율을 적용받음에도 현재 가입자에 비해 3~4배의 보험료를 부담해야 한다는 분석 결과이다.

반면 국민연금의 미래 재정 평가는 전체 부담 규모로 접근해야 한다는 반론이 제기된다. 연금재정의 지속가능성은 당시 세대가 공적연금 지출 총규모를 감당할 수 있느냐의 문제이므로 GDP 대비 공적연금 지출 규모로 평가해야 한다는 주장이다. 이에 따르면 미래에도 한국의 공적연금 지출은 선진국 수준을 넘지 않으므로 국민연금 미래 재정이 불안정하다고 평가할 수 없다(김연명, 2015a: 98-99). 더 나아가 국민연금의 지속가능성은 재정안정을 넘어 사회적 지속가능성의 패러다임으로 접근하자는 제안도 있다. 수지균형의 관점은 국민연금의 사회적 부양원리를 위축시키므로 인구 및 고용구조, 성장과 분배, 정치 등의 등을 종합해 지속가능성을 따져야 한다는 주장이다(주은선, 이은주, 2016).

그런데 국민연금의 부과방식 필요보험료율 분석과 전체 공적연금 지출 규모, 사회적 지속가능성은 상충하기보다는 상호보완적으로 이해할 필요가 있다. 공적연금에서 미래 필요보험료율은 기본적인 연금수리 분석의 결과이다. 이것을 미래 연금제도의 재정균형 정도를 파악하는 기준으로 삼으면서 전체 연금지출 규모와 사회적 지속가능성으로 함께 고려하는 방식이 바람직하다. EU(2017: 7)도 공적연금의 급여적정성과 지속가능성이 노동시장 고용 상황과 긴밀히 연관돼 있다는 점에서 종합적 시야를 강조한다.

특히, 한국의 연금지출 전망 논의에서는 미래세대 부담 증가 요인들이 많다는 점을 유의해야 한다. 앞으로 기초연금 지출이 늘어나고 국민연금도 사각지대 개선으로 연금지출이 기존 추계보다 증가할 수 있으며 초고령화에 따른 의료비 부담도 지금보다 훨씬 클 것이다. 연금지출 규모, 사회적 지속가능성의 접근에서도 미래세대에게 예상되는 높은 국민연금 필요보험료율은 현재세대에게 무거운 숙제인 건 분명하다.

(2) 국민연금 재정수지를 보는 시각

국민연금에서 장기 재정이 불안정한 핵심 원인은 수지불균형이다. 부과방식 재정에서는 가입자와 수급자의 비율인 인구 변수가 재정의 지속가능성에 결정적 영향을 미치지만, 현행 국민연금은 인구고령화 이전에 제도 내부에 상당한 수지불균형 문제를 안고 있다. 급여에 비해 보

험료 수준이 상당히 낮고 이것이 누적되어 미래 세대로 갈수록 재정 부담이 커지는 구조이다. 여기에 저출산으로 가입자까지 감소할 전망이어서 미래세대가 감당해야 할 필요보험료율 수준은 더욱 높아진다.

국민연금의 수지불균형은 어느 정도일까? 국민연금공단(2018: 103)은 2028년 가입자 기준으로 평균소득자의 수익비가 1.8배라고 소개한다. 하지만 이 수익비는 수급기간을 20년으로 상정하고 유족연금 급여가 제외된 분석 결과여서 국민연금의 수지상태를 온전히 보여주지 못한다. 실제 늘어난 기대여명을 반영해 수급기간을 25년으로 설정하고 가입자의 급여총액에 본인의 노령연금뿐만 아니라 유족연금까지 포함하면 국민연금연구원 분석에서도 평균소득자의 수익비는 2.6배로 높아진다.¹⁾ 국회예산정책처(2020: 138)도 2019년 장래인구특별추계를 적용한 결과 수급기간을 20년으로 가정했음에도 2000년생 가입자의 평균수익비가 2.16배에 이르렀고, 김상호(2019: 88)도 통계청 장래생명표에 기초해 2021년 가입자가 노후에 26년을 수급할 경우 평균수익비를 2.27배로 분석했다. 위 연구들에 따르면, 현재 가입자가 40% 소득대체율에서 수지균형을 도모하려면 보험료율은 대략 20% 수준이어야 한다.

[표 1] 국민연금 소득수준별 수익비

(노령연금+유족연금, 기대여명 25년 수급)

할인율 \ 소득	100만원	평균소득자 (227만원)	300만원	최고소득자
수익비	4.2	2.6	2.3	1.9

* 2028년 가입, 40년 납부 기준, 임금상승률 할인. 국민연금연구원 국회 제출자료.

자료: 윤소하 (2018a), 보도자료: 국민연금개혁 정책제안 1 - 국민연금 평균수익비 기존 1.8배 아니라 2.6배. (2018.10.11).

한국의 낮은 기여 수준은 급여 수준과 대비해 보면 확연히 드러난다. 우리나라에서 보통 OECD의 소득대체율이 급여 수준을 평가하는 지표로 소개되는데, 이는 평균소득 수준, 가입기간 차이, 기초연금·퇴직연금 포함 여부 등 나라별 연금체계의 차이로 인해 착시를 줄 수 있다. 대신 급여의 절대적 수준을 보여주는 가장 객관적 지표는 가입기간 1년당 소득대체율 크기를 보여주는 지급률(accrual rate)이다. [표 2]에서 보듯이, 국민연금은 지급률이 1%로 주요 나라들과 비교해 중간 수준이나 보험료율은 9%로 낮다. 지급률 1%당 보험료율은 한국은 9%이지만 다른 나라들은 14.6~21.6%에 이른다. 즉 국민연금은 주요 선진국과 비교해서도 급여에 비해 기여가 매우 낮으며 이는 앞의 국민연금 수익비 분석과 일맥상통한다.

1) OECD(2019a: 173)의 연금보고서에 의하면 한국의 65세 인구의 기대여명은 2015~2020년 남 18.5년, 여 22.6년에서 2060-65년에는 남 23.0년, 여 27.4년으로 증가한다.

[표 2] 주요 나라의 소득비례연금(확정급여) 지급률과 보험료율 (%)

	지급률 (%)	보험료율			지급률1%당 보험료율
		노	사	계	
독일	0.86	9.3	9.3	18.6	21.6
핀란드	1.23	6.7	17.7	24.4	19.8
캐나다	0.73	6.0	6.0	11.9	16.3
벨기에	1.04	7.5	8.9	16.4	15.8
미국	0.85	6.2	6.2	12.4	14.6
한국	1.00	4.5	4.5	9.0	9.0

* 지급률은 2060년 전후 실질 지급률(effective accrual rate), 보험료율은 2018년 (캐나다는 보험료율 인상 계획에 따라 2023년 수치). 보고서에서 한국의 지급률은 국민연금의 비례급여(0.5)만 제시하나 보험료율과 비교하는 취지에서 균등급여까지 포함해 필자가 1.0으로 표기.

자료: OECD (2019a). Pension at a Glance 2019. 137, 197쪽 재구성.

한편 국민연금에서 가입자 수지균형을 따지는 일이 공적연금의 세대간 부양 원리에 어긋난다는 지적이 제기된다(공적연금강화국민행동, 2017). 정해식, 주은선(2015: 814)도 수익과 부담의 균형에 초점을 맞추면 국민연금제도가 지닌 사회적 계약을 협소하게 이해하고 결과적으로 공적연금을 축소해 연금 민영화로 이어져 세대간 연대를 희석한다고 비판한다. 국민연금 제도 내부의 수익에 한정하지 말고 앞세대의 사회적 투자, 사적 노후부양 수준, 경제성장과 노동시장의 분배 등을 종합적으로 다루어야 한다는 지적이다. 또한 김연명(2015b: 133-147)도 수익비 분석은 제한적인 정책적 적합성을 가지는 '회계적 기술'에 불과하다며 현재 세대의 경우 부모 세대를 부담하면서 자신의 노후까지 준비하는 '이중부담구조'에 놓여 있다고 강조한다. 국민연금의 재정 부담을 미래세대가 일부 부담하는 것이 오히려 세대간 형평성에 부합하다는 주장이다.

그런데 연금분석에서 수익비는 개별 가입자의 투자수익이 아니라 가입자 전체 혹은 소득계층별 연금수리적 실태를 진단하는 지표이다. 스웨덴에서 재정균형 지표로 사용하는 적립률 역시 전체 가입자 기준 수익비를 1로 맞추려는 개념에 다름아니다. OECD 국가들에서 연금개혁에서 자동안정화까지 도입하는 것도 결국 수지균형을 도모하는 노력의 일환이다.

관건은 연금재정의 지속가능성을 위해 요구되는 현재세대의 책임 몫이다. 서구에서 1980년대 이전까지 공적연금 역사는 미래세대 재정 부담을 염려하지 않았다. 당시는 경제성장과 인구 보너스 환경에서 미래세대가 연금재정을 감당할 수 있는 구조였다. 하지만 지금은 저성장과 인구 오너스 시대여서 미래로 갈수록 노인부양 부담이 커지고 의료비 부담까지 늘어날 전망이다. 3장에서 살펴보겠지만 OECD 국가들은 미래세대 부담을 감안하여 연금재정의 지속가능성을 최우선으로 과제로 삼고 있다. 한국도 초고령사회를 맞아 미래세대의 노년부양비가 훨씬 커질

전망이라면 현재세대가 국민연금에서는 자신이 받을 급여만큼의 재정은 스스로 책임지는 게 바람직하며 이를 위해서 연금재정에 대한 연금수리적 분석은 꼭 필요한 작업이다.

(3) 재정 추계기간과 연금개혁안 강도

공적연금 재정계산에서 연금개혁안의 강도에 영향을 주는 중요한 항목이 추계기간이다. 향후 재정균형에 도달할 목표연도(추계기간)를 어느 시점에 두느냐에 따라 요구되는 개혁 수위가 달라진다. 제4차 재정계산에서 국민연금제도발전위원회(2018: 6)는 국민연금의 ‘장기 재정균형’을 의미하는 재정목표 설정에 의욕을 보였다. 위원회는 “1~3차 재정계산에서는 명확한 재정목표가 설정되어 있지 않아 보다 정교하고 다양한 조합의 재정 안정화 방안을 도출하는 데 한계”를 지녔다고 비판하면서 “70년 기간 적립배율 1배”를 국민연금이 도달할 재정목표로 삼았다. 앞으로 70년 후에도 국민연금이 1년 지급을 위한 적립금을 가지고 있다면 ‘재정균형’으로 평가한다는 취지이다.

[표 3] 재정안정화 방안 비교

구분	‘가’안	‘나’안	
		1단계(2019~2029)	2단계(2030~2088)
재정목표	30년 추계 · 적립배율 1배	70년 추계 · 적립배율 1배	
소득대체율	45%	40%	- 기여·지출조정 (수급개시연령 상향) (기대여명계수 도입)
보험료율	- 2019년부터 인상(11%) - 보험료율 18% 초과분 재정 지원	13.5%	

자료 : 국민연금제도발전위원회 (2018). 2018년 국민연금 재정계산: 국민연금 제도 개선 방향. 51~63 정리.

그런데 정작 위원회는 개혁안을 만드는 과정에서는 다른 추계기간에 근거한 복수안을 제출했다. [표 3]에서 보듯이 ‘가’안은 추계기간 30년을 기준으로 재정안정화 방안을 담았다. 이 방안에서는 30년 후인 2048년에도 국민연금기금의 적립배율이 약 5~6배에 달하므로 지금 재정안정화 조치는 불필요하다. 2034년이 되어서야 30년 후인 2064년에 예상되는 기금 소진에 대응하기 위한 보험료율 인상이 요구된다. 대신 지금 소득대체율을 45%로 상향하고 이에 상응하는 보험료율 2% 포인트를 인상하는 방안을 제시한다. 결국 ‘가’안은 현행 국민연금의 재정안정화 조치는 취하지 않는 셈인데 이러면 지금은 보험료를 인상하지 않아도 되지만 2040년대 이후는 오히려 인상 폭이 훨씬 커지게 된다.

‘나’안은 70년을 추계기간으로 삼고 개혁안을 마련했다. 앞으로 70년 동안 기금을 유지하기 위해 2단계 걸쳐 보험료율과 급여를 조정하는 고강도 개혁안이다. 1단계(2019년~2029년)에서는 보험료율을 13.5%로 인상하고 2단계(2030~2088년)에서는 수급개시연령의 상향(65세 → 67

세), 기대여명계수 도입 등을 통해 사실상 급여를 하향 조정한다.

이렇게 추계기간은 현대계 연금개혁안에 큰 영향을 주는 변수이다. 선진국에서는 대부분 장기로 설정되는데 공적연금이 인간의 평생을 다루는 제도이기에 추계기간도 사람의 수명을 반영해 장기여야 하기 때문이다. ILO는 재정추계 기간에서 두 가지 기준을 제안한다. 하나는 재정계산 해에 태어난 아이가 생애를 마칠 때까지 기간으로 85~100년이고, 또 하나는 신생 연금 제도의 경우 노동시장에 진입하는 사람이 생애를 마칠 때까지 기간으로 65~70년이다(ILO, 1998: 10). 현재 연금재정이 안정화된 선진국들은 대부분 70년 이상 추계하고 있으며 상대적으로 미래 재정이 불안한 우리나라 국민연금은 더욱 분석의 시야가 장기일 필요가 있다.

3) 소결: 연금재정 평가의 객관화

제4차 국민연금 재정계산 이후 다양한 복수 개혁안이 제시되었지만 논의는 지지부진하다. 정부와 국회는 사실상 연금개혁 과제를 다음 정부로 넘기었고 학계 연구도 본격적 논쟁보다는 개별적 주제 수준에서 진행되며 구체적 연금개혁안을 다루는 작업은 드물다. 다만 근래 구조개혁을 강조하는 연구들이 선보인 것은 지금까지 연금개혁 논의가 모수개혁 수준에서 진행되어 왔음을 감안하면 주목할만하다.

제4차 재정계산 이후 연금개혁 논의가 정체된 배경에는 연금개혁이 주는 정치적 부담, 국민연금 제도에 대한 불신 등이 존재한다. 특히 국민연금 재정 상태에 대해 상이한 인식은 논의를 더욱 어렵게 만드는 요인이다. 국민연금 재정계산은 사회경제 변수, 인구와 제도 변수 등을 적용해 벌이는 미래 추계작업이다. 이는 이미 선진국 연금개혁에서 자리잡은 객관적 평가작업이고 한국에서도 2003년 1차 재정계산부터 시행되어 왔다. 그럼에도 아직까지 국민연금 재정 진단을 두고 상이한 인식이 대립하는 것은 안타까운 일이다. 국민연금 재정분석을 객관적으로 인식하고 실질적 논의를 벌여야 한다.

3. 외국 연금개혁의 특징과 시사점

한국에서 연금개혁의 논의를 어떻게 활성화할 수 있을까? 우리나라에서 연금개혁은 담보상태에 있고 논의 출구를 찾기가 어려운 상황이지만 OECD 국가들에서는 연금개혁이 꾸준히 진행되어 왔다. 경제 침체, 인구고령화 등 공적연금에 불리한 환경을 맞아 외국은 어떤 방향으로 연금개혁을 추진해 왔을까?

19세기 말 서구에서 처음 선보인 공적연금은 자본주의 성장과 노동운동의 발전에 따라 노후 소득보장 제도로 꾸준히 발전했다. 2차대전 이후에는 경제가 성장하고 가입자도 늘어나는 인구보너스가 더해지면서 공적연금은 보장성과 지속가능성 갖춘 성숙한 제도로 자리잡았다. 수급개시연령도 20세기 중반부터 낮아지기 시작해 1940년 출생 남성 노동자 수급개시연령은 평균 62.9세까지 당겨질 만큼 보장기간도 늘어났다(OECD, 2019a: 2)²⁾,

하지만 1990년대 이후 경제성장이 둔화되고 은퇴자의 기대여명이 늘어나면서 공적연금도 지속가능성의 도전을 맞았다. 경제적 환경이 악화되고 인구보너스가 인구오너스로 바뀌면서 공적연금에서 보장성과 지속가능성이 상충하는 상황을 맞은 것이다. OECD는 지난 반세기 연금개혁의 흐름을 '고령화에 따른 연금재정의 지속가능성 개선'으로 설명한다(OECD, 2019a: 37). 선진국들에서 연금개혁에서 핵심 의제가 '보장성'에서 '지속가능성'으로 이동한 셈이다. 이 장에서는 OECD 주요 국가에서 진행된 연금개혁 흐름을 검토하고 우리에게 주는 시사점을 찾아본다.³⁾

1) 외국 연금개혁의 초점: 연금재정의 지속가능성

일반적으로 공적연금에서 재정의 지속가능성은 '재정균형(financial equilibrium)'을 의미한다(Gillion C. et al., 2000: 132-133). 재정균형은 '어느 시점'에서 '어떠한 지표'로 정의할 것인가를 두고 나라마다 평가 방식이 다양하다. 우선 '시점'은 핀란드는 70년, 미국, 캐나나, 스웨덴은 75년, 일본은 100년 등 장기로 설정된다(국민연금연구원, 2016 ; 신승희 외, 2020). 독일만 예외적으로 추계기간이 15년으로 짧은데, 약 1개월분의 낮은 적립배율을 유지하는 안정적인 재정구조를 구축하였고, 지속가능성 계수를 활용한 자동조정장치까지 도입해서 중기 추계로도 미래 재정 지속가능성을 확보할 수 있기 때문이다.

재정균형을 나타내는 대표적 지표는 적립배율(reserve ratio), 적립률(funding ratio)이다. 적립배율은 한해 지출 대비 당시 적립금의 비율로서(독일, 일본, 캐나다 등), 추계기간에 일정 수준의 적립배율이 유지된다면 재정균형을 달성했다고 평가된다. 미국은 재정계산에서 미래 시점의 수입과 지출의 관계를 가리키는 수리균형(actuarial balance)을 지표로 활용하는데, 넓게 보면 적립배율(1배)의 범주에 포함될 수 있다.

적립률은 추계기간 연금지출(부채) 총액과 연금자산 총액의 비율이다. 이는 미래 시점까지

2) 근래 가입하는 1996년 출생 남성 노동자는 약 3세 늘어 65.8세가 될 예정이며, 이는 1950년대 수급개시연령 수준이다(OECD 2019b: 1).

3) 이 장은 필자 보고서(오건호, 2019 : 2020a)의 일부 내용을 확장 보완하였다.

총지출 예상액과 같은 기간 연금 총자산의 비율로서 스웨덴에서 균형비(balance ratio)라는 이름으로 사용된다. 미래 부채와 자산이 같아지는 상황을 적립률 1배라면 연금재정이 명확하게 균형에 도달했다고 평가된다.⁴⁾

현재 선진국들은 대부분 재정균형을 달성하고 있다. 캐나다는 적립배율이 2020년 7.5배에서 2095년 9.5배로 재정목표를 상회하고(Office of the Chief Actuary, 2019: 36), 핀란드도 2020년 8배 수준인 적립배율이 2085년까지 계속 유지될 전망이다(TIKANMÄKI H. et. al., 2019: 68). 스웨덴은 2010년부터 균형을 조정을 실시하여 2018년 이후 1.0배에 이르렀으며 완충기금(buffer fund)까지 합하면 2024년에 1.1배에 이르고 향후 상향할 전망이다(Swedish Pension Agency, 2019: 53-55).

한국의 국민연금은 재정목표에서 적립배율 1배를 사용한다. 70년 추계기간을 적용하면 2088년에 적립배율 1배에 이르러야 하건만 2057년에 기금이 소진되므로 아직 재정목표는 달성되지 못한 상태이다. 여기서 국민연금에서 적립배율 1배가 다른 나라와 맥락이 다른 점도 주목해야 한다. 외국의 적립배율은 일정기간 계속 같은 수준을 유지하는 재정균형을 가리킨다. 반면 국민연금에서 제시된 적립배율 1배는 70년 되는 시점에 한정된다. 추계기간 마지막 연도를 지나면 적립배율이 1배 이하로 낮아져 다시 재정불균형 상태로 진입하므로 한국의 적립배율 1배는 71년 이후 추가 재정안정화 조치가 요구되는 5년 주기 '과정상의 재정목표' 위상을 지닌다.⁵⁾

2) 모수개혁과 구조개혁의 조합

선진국에서 재정균형 지표가 자리잡은 것은 그만큼 지속가능성이 무게있게 다루어져 왔음을 보여준다. 또한 자본주의 황금기를 지나면서 공적연금의 보장성을 상당 수준으로 달성하였기에 인구고령화를 맞아 지속가능성 개혁에 집중할 수 있었다. 연금개혁의 방식은 나라별로 일정 수준의 적립배율을 유지하거나 적립률을 확보하기 위해 모수개혁이 광범위하게 진행되었고 일부 나라에서는 구조개혁까지 선보였다.

모수개혁은 연금체계의 일부 요소를 조정하는 방식이다. 대체율·보험료를 조정, 수급개시연령 상향, 수명과 대체율의 연계, 급여연동방식(소득 혹은 물가) 수정 등이 주요 내용이다. 반면

4) 재정계산에서 연금재정의 상태를 평가하는 여러 보조지표가 존재한다. 대표적으로 미적립부채, 내부수익률, 제도부양비, 부과방식 보험료율 등이 있으며(전병목, 2017: 28-32), 한국의 국민연금 재정계산에서는 부과방식 필요보험료율, 미래 연금지출 규모(GDP 대비 비율) 등도 제시된다.

5) 제4차 국민연금 재정계산 결과에 의하면, 2020년에 일시에 인상할 경우 70년 후 '적립배율 1배'를 달성하기 위한 필요보험료율은 16.0%이고, 재정목표를 적립배율 5배로 상향하면 17.05%, 일정한 적립배율(17.3배)을 유지하기 필요보험료율은 20.2%이다(국민연금재정추계위원회, 2018: 88).

구조개혁은 연금체계의 근본적으로 바꾸는 작업이다. 연금 급여구조를 확정급여형에서 확정기여형으로 전환해 제도 내부적으로 수지균형 체계를 갖추거나, 기초보장을 하위계층 중심으로 재편하거나, 노후소득보장체계에서 사적연금의 역할을 강화하는 조치 등이 구조개혁에 속한다.⁶⁾

외국에서 모수개혁은 대부분 보장성을 낮추는 방향으로 진행되었는데, 대체로 소득대체율 인하보다는 간접적인 방식이 채택되었다. 헝가리와 일본 등은 수급자가 받는 연금액을 조정할 때 기존 임금 대신 물가와 연동했다. 보통 물가상승률이 임금상승률보다 낮기에 연동지수의 변경은 수급액의 상대적 가치를 낮추는 효과를 지닌다. 그리스, 프랑스, 스웨덴 등은 급여 계산 기준을 생애 최고 소득에서 생애 평균소득으로 수정해 사실상 급여 인하를 도모하였다. 수급개시연령 상향도 매월 연금액은 동일하지만 생애 전체 수령액이 감소한다는 점에서 급여 하향 조치로 이해될 수 있다.⁷⁾

물론 직접적으로 소득대체율을 낮춘 사례도 있다. 독일은 2001년 개혁으로 소득대체율을 70%에서 53%로 낮추었고, 앞으로 자동안정화조치를 통해 2030년에 43%까지 하향도 예상된다. 일본은 2004년 공적연금의 대체율(기초연금까지 포함한 부부가구 기준 소득대체율)을 59.2%에서 2020년 50.2%로 낮추었다(유희원, 2016: 3). 한편 기여 인상도 지속가능성을 위한 방안이지만, 이미 보험료율이 상당 수준에 도달한 상황이었기에 인상 여력이 있는 일부 나라에서만 진행되었다. 캐나다는 1993년에 5%였던 보험료율을 2003년에 9.9%로 인상했고, 일본은 2003년 13.6%이던 공적연금 보험료율을 2017년 18.3%까지 인상했다(보험료에는 기초연금 재원 16,900엔 포함).⁸⁾

구조개혁은 공적연금의 기본구조를 바꾸는 작업이다. 가장 대표적 방식은 연금재정 구조를 확정급여형에서 확정기여형으로 전환하는 개혁이다. 이러한 재정방식에서는 수명이 길어지더라도 생애 급여 총액이 기여분에 연동되기에 가입자 코호트별 수지균형이 제도 내부에서 달성된다. 1990년대에 이태리, 라트비아, 폴란드, 스웨덴, 그리고 2011년에 노르웨이가 소득비례연금을 확정급여방식에서 확정기여형으로 전환했다(유호선, 유현경, 2017),

일부 나라에서는 확정기여형 전환으로 인한 급여 인하가 무척 크다. 기존 제도를 적용받는 1940년 출생자와 구조개혁 이후 1996년 출생자를 비교하면, 스웨덴과 폴란드에서 급여 수준이

6) 연금체계가 나라마다 다르고 복잡해서 모수개혁, 구조개혁으로 명확하게 이분화하기 어려운 면도 존재한다 (오건호 외, 2019: 128-131).

7) EU 보고서에 의하면 2008~2016년 사이에 소득대체율(65-74세의 연금총액 / 50-59세의 소득)은 대체로 개선되었는데, 보고서는 분모인 근로세대의 임금 삭감을 원인으로 추정한다(EU, 2018:48).

8) 예외적으로 캐나다는 급여 인상을 위해 보험료를 올린 나라이다. 2019년부터 2023년까지 단계적으로 보험료율을 11.9%까지 인상하는데 이는 소득대체율을 25%에서 33.3%로 상향하기 위한 재원 조달이다(성혜영, 2018).

30% 포인트 낮아진다(OECD, 2019b: 2-4). 반면 이태리는 확정기여형으로 전환하되 수급개시 연령을 상향해 급격한 소득대체율 하향을 완화하는 방식을 채택했다. 2018년에 은퇴하는 사람은 67세부터 연금을 받으나, 2018년에 연금에 가입하는 청년은 71.3세부터 연금을 수령한다(OECD, 2019a: 139-141).

기존 연금제도들을 통합 정비한 구조개혁은 일본의 경우이다. 일본은 1985년 직역에 따라 분리되었던 연금제도들을 국민연금과 후생연금의 이원체제로 정비했다. 이는 연금체계를 표준화하면서 인구고령화와 연금제도 성숙에 따른 지속가능성 위험에 대응하는 구조개혁이다(성혜영 외, 2019). 또한 기초연금을 보편적 수당 방식에서 최저보장연금으로 전환하거나(스웨덴, 핀란드 등), 사적연금 가입을 독려하는 공사연금의 혼합(독일, 스웨덴 등)도 구조개혁에 속한다. 최저보장연금은 전반적으로 재정안정화 개혁이 불가피한 상황에서 기초보장의 재정을 절감하면서 노인빈곤에 대응하는 제도이고, 사적연금의 활용은 공적연금의 급여 하락을 보완하는 취지를 지닌다(유호선, 2013).

3) 재정안정화를 위한 자동조정장치

근래 외국 연금개혁에서 눈에 띄는 조치는 자동조정장치(Automatic adjustment mechanisms)이다. 이는 연금재정의 지속가능성을 위해 인구, 경제 등 사회경제적 환경의 변화를 자동으로 연금재정에 반영하는 방식으로 구조개혁, 모수개혁 모두를 포괄한다. [표 4]를 보면, 2018년 기준 OECD 36개국 중 19개 나라가 자동조정장치를 도입하고 있다. 그 방식은 적립식 확정기여방식 도입, 명목확정기여형 전환, 기대여명과 급여수준 연계, 기대여명과 수급개시연령 연계 등 다양하다. 이 나라들에서 평균소득자 기준 급여의 자동조정 비율은 평균 97.6%에 달할 정도로 연금급여가 거의 자동조정장치에 영향을 받으며, 전체 회원국을 기준으로 계산하면 자동조정 비율이 51.5%에 달한다.

[표 4] OECD 회원국의 연금급여 자동조정장치 (의무적 연금 기준)

	적립식 확정기여형	명목 확정기여형	기대여명 급여 연동	재정균형 급여조정	기대여명 수급연령 조정	소득대체율 자동조정 못
호주	●					99.8%
칠레	●					100%
덴마크	●				●	100%
에스토니아	●			●	●	100%
핀란드			●		●	100%
독일				●		100%
이스라엘	●					71.4%
이태리		●			●	100%
일본			●	●		100%
라트비아	●	●				100%
리투아니아				●		100%
룩셈부르크				●		83.3%
멕시코	●					100%
네덜란드				●	●	100%
노르웨이	●	●				100%
폴란드		●				100%
포르투갈					●	100%
스페인			●	●		100%
스웨덴	●	●		●		100%
계	9	5	3	8	6	97.6% (51.5%)

자료: OECD (2019a). Pension at a Glance 2019. 40. 평균소득자 소득대체율 기준.

사실 자동조정장치는 제도 자체에서 연금재정의 지속가능성을 달성하는 강력한 재정안정화 수단이기예 이미 상당 수준으로 재정균형을 달성한 나라에서 도입할 수 있는 조치이다. 외국에서 자동조정장치가 확산되고 있다는 것은 나라별로 연금재정이 지속가능한 방향으로 자리잡고 있음을 보여준다. 이는 정치적으로 민감한 연금개혁을 순조롭게 진행하기 위해 탈정치화로도 이해될 수 있다.

4) 외국 연금개혁에서 주목할 시사점

OECD 국가들은 지난 수십 년의 연금개혁을 통해 지속가능성에서 의미있는 성과를 거두었다. 이는 재정적 지속가능성을 위해 기존 연금체계를 벗어나는 ‘경로 이탈(path departure)’ 개혁이라는 평가도 나온다(Ebbinghaus & Gronwald, 2011). 그 결과 2015~2016년 기준 EU 회원

국의 연금지출 규모가 평균 GDP 10.3%이었는데 2060년에도 10.7%로 유지될 전망이다(OECD, 2019a: 203). 인구 고령화를 맞아 기존에 달성한 보장성을 대체로 총량 수준에서 관리하는 지속가능성을 달성하고 있다. 외국 연금개혁에서 우리가 주목할 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 대부분의 나라에서 연금재정의 지속가능성이 중요한 과제로 다루어지고 있다. 이는 선진국뿐만 아니라 중위권 국가(middle-income countries)에서도 진행되는 현상이다.⁹⁾ 인구고령화뿐만 아니라 제도 내부의 재정불안 요소까지 안고 있는 한국 국민연금도 재정의 지속가능성을 위한 개혁이 시급하다.

둘째, 연금재정의 지속가능성을 위해 모수개혁뿐만 아니라 구조개혁도 단행되었다. 저성장 과 인구고령화를 맞아 공적연금 재정이 안정화되도록 다양한 수준의 개혁이 추진된 것이다. 나아가 연금급여 산정에서 자동조정장치를 도입하여 탈정치적 방식으로 재정의 지속가능성을 도모하고 있다. 한국도 기존 모수개혁 방식에서 구조개혁까지 시야를 확대할 필요가 있다.

셋째, 공적연금의 재정원리에서 세대별 수지균형이 강조된다. 전통적으로 공적연금은 노후소득보장의 안정성을 위하여 확정급여형으로 발전해 왔다. 당시는 인구가 늘고 경제도 성장하는 시기여서 순조롭게 확정급여제도를 운영할 수 있었다. 하지만 연금재정의 지속가능성이 도전을 받자 연금급여를 개인의 소득(보험료)과 연계하는 확정기여형 방식으로 수정되고 있다(OECD, 2019a: 37-38). 한국 국민연금도 제도 내부의 수지균형을 본격적으로 논의해야 할 것이다.

넷째, 노후소득보장에서 저소득 불안정계층의 보장성이 중요하게 다루어진다. 전반적으로 공적연금의 보장수준이 하향하면 가장 노후소득보장의 위험에 처할 집단은 저소득층이다. OECD는 노동시장의 불안정을 감안하여 기여 방식과 비기여방식이 적절히 조화된 연금체계(well-coordinated system)를 제안한다(OECD, 2019a: 100). 이는 연금수급권에서 기존 기여와 급여의 연계를 완화하면서 취약계층의 노후소득보장을 강화한다는 점에서 기존의 재정안정화와 다른 재조준화(recalibration)이다(이다미, 2019: 262). 주요 사례를 보면, 보편적 기초연금(네덜란드, 덴마크), 저소득·저연금자 대상의 최저연금(스웨덴, 프랑스), 범주형 사회부조(독일, 영국) 등 나라별로 다양하다. 이는 재정안정화 국면에서도 저소득층 노후소득보장은 중시한다는 점에서 노인빈곤율이 높은 한국이 주목할 시사점이다.¹⁰⁾

9) ILO(2018: 27)에 의하면 약 105개 국가(45개 상위권 국가, 60개 개발도상국가)에서 재정안정화(fiscal consolidation) 개혁이 진행되어 미래 수급자의 급여 수준이 약화될 전망이다.

10) 저연금 소득자를 위한 다양한 보충 지원제도들은 EU 보고서를 참고할 수 있다(EU 2018: 17, 55-60, 104). 우승명(2019: 86)은 21세기 들어 독일의 공적연금 개혁 목표가 20세기에 추구해 왔던 '생활수준의 유지'에서 '기초보장'으로 바뀌었다고 평가한다.

4. 한국 공적연금의 모수개혁 방안

이제 한국에서 추진할 수 있는 연금개혁 방안을 살펴보자. 한국의 공적연금이 처한 상황에서 보장성과 지속가능성을 지닌 비전을 제시하려면 구조개혁으로 시야를 확장해야 한다. 하지만 구조개혁은 변화의 폭이 큰만큼 단기에 사회적 합의를 이루기는 어려울 것이다. 우선 모수개혁으로 물꼬를 열면서 구조개혁에 대한 사회적 공감대를 넓혀갈 필요가 있다. 이에 제4차 재정계산에서 제시된 여러 개혁안을 살펴보고 향후 논의할 수 있는 모수개혁 방안을 먼저 검토하겠다.¹¹⁾

1) 기존 모수개혁 논의 평가

한국에서 연금개혁 논의는 2008년 기초노령연금의 도입을 제외하고는 기존 연금체계에서 일부 항목을 변화시키는 모수개혁 범위에서 진행되었다. 제4차 국민연금 재정계산 이후 제시된 개혁안들도 모두 모수개혁 방안이다. 모수개혁은 크게 사각지대를 개선하는 방안과 재정안정화로 구분되는데, 전자는 사업장 가입자 대상 확대, 크레딧 강화, 두루누리 사회보험료 지원, 추후납부 확대 등 연금 취약자를 대상으로 삼는 제도여서 공감대가 넓은 편이다(국민연금제도 발전위원회, 2018). 2020년 개원한 21대 국회에서도 군복무 크레딧을 병역의무 수행기간 전체에 적용하는 방안, 출산크레딧을 첫째 자녀까지 확대하는 방안, 산업재해자에게 국민연금 가입기간을 인정하는 산재크레딧 도입, 그리고 청년 생애최초 보험료 지원, 최저보험료 인하, 최소 가입기간 5년으로 단축, 유족연금 중복지급률 상향 등 주변부 가입자들의 보장성을 강화하는 법률 개정안이 다수 제출되어 있다(고현중 외, 2021).

반면 소득대체율과 보험료율을 다루는 재정안정화는 여러 방안만 제출될 뿐 실질적 논의로 나아가지 못하고 있다. 우선 정부의 연금개혁안을 보자. 정부는 현행 제도를 유지하는 1안, 기초연금을 30만원에서 40만원으로 올리는 2안, 국민연금 소득대체율을 40%에서 45%, 50%로 올리는 3안, 4안을 제안했다. 정부는 개혁안을 제시하면서 이전 정부 개혁안과 구별되는 두 가지 특징을 강조한다. 하나는 노후소득보장의 목표로 '최저노후생활보장(National Minimum)' 설정해 국민연금과 기초연금을 합해 약 100만원을 보장한다는 점, 또 하나는 소득대체율과 보험료율을 함께 인상해 노후소득보장과 재정안정화의 균형을 도모한다는 점이다.

11) 이 장은 필자의 보고서(오건호, 2019; 오건호 외 2019; 오건호 2020a)의 모수개혁 방안 부분을 수정 보완한 것이다.

[그림 1] 문재인 정부의 연금개혁안

	1안: 현행유지	2안: 기초연금 강화	3안: 국민연금 강화	4안: 국민연금 강화
	소득대체율 40% 보험료율 9%	소득대체율 40% 기초연금 40만원	소득대체율 45% 보험료율 12%	소득대체율 50% 보험료율 13%
실질급여액*	86.7만원	101.7만원	91.9만원	97.1만원
소진시점	2057년	2057년	2063년	2062년

* 실질급여액은 평균소득자(250만원, 25년 가입)의 국민연금과 기초연금 합산액
 자료: 보건복지부 (2018). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획. (2018.12.24.).

하지만 정부안의 주장은 설득력이 약하다. 최저노후생활보장 ‘공적연금 100만원’이 적용되는 대상은 25년 가입한 평균소득자여서 하위계층 노인은 노후소득보장 목표에서 사실상 배제된다. 이는 일반적으로 사회정책에서 사용되는 ‘최저’ 개념에 부합하지 않는 설명이다. 또한 정부안에서 보험료율 인상은 추가 소득대체율 인상분에 해당하는 몫에 그친다. 애초 재정계산의 대상인 현행 제도의 재정불균형은 그대로 두기에 정부안의 보험료 인상을 재정안정화 조치라고 보기는 어렵다.

지금까지 국민연금제도발전위원회, 정부, 경사노위 연금특위가 제출한 개혁안을 정리하면 [표 5]와 같다. 첫째는 현행 제도를 그대로 운영하는 ‘현행 유지안’이다. 아무런 변화를 도모하지 않으므로 개혁안으로 불리기 어려우나, 정부안에서 1안, 경사노위 연금특위에서 경영계가 제시한 안이 여기에 속한다. 둘째는 국민연금 소득대체율을 인상하고 보험료율도 올리는 ‘국민연금 인상안’이다. 이는 문재인 정부의 공약이며 가입자단체들이 속한 공적연금강화행동이 주창하는 방안으로 국민연금제도발전위원회 ‘가’안, 정부안 중 3안과 4안, 그리고 경사노위 연금특위 ‘가’안(다수안)을 포괄한다. 셋째는 국민연금 소득대체율은 인상하지 않고 보험료율만 인상하는 ‘국민연금 재정안정화안’이다. 이는 국민연금 재정의 지속가능성을 강조하는 개혁안으로 국민연금제도발전위원회 ‘나’안, 경사노위 연금특위에서 소상공인연합회가 제안한 ‘가’안이 해당한다. 네 번째는 국민연금은 그대로 놔두고 기초연금을 올리자는 ‘기초연금 인상안’으로 정부 2안이다.

[표 5] 연금개혁안 정리

방안	국민연금		기초연금	해당 방안
	소득대체율	보험료율	급여 수준	
현행 유지	유지 40%	유지 9%	유지 30만원	- 정부 1안 - 경사노위 '나'안 (경총, 대한상의)
국민연금 인상	인상 45~50%	인상 12~13%	유지 30만원	- 제도발전위 '가'안 - 정부 3안, 4안 - 경사노위 '가'안(한국노총, 여연 등)
국민연금 재정안정화	유지 40%	인상 10~13.5%	(불명확)	- 제도발전위 '나'안 - 경사노위 '다'안(소상공인연합회)
기초연금 인상	유지 40%	유지 9%	인상 40만원	- 정부 2안

이 연금개혁안들을 어떻게 평가할까? 우선 국민연금 인상론은 '더 내고 더 받는 방안'으로 보장성을 강화하지만 현행 국민연금의 재정불균형은 사실상 그대로 둔다. 정부는 이 방안이 기금소진연도를 지금보다 5~6년 연장하므로 재정안정화 효과를 가져온다고 설명하지만 이는 국민연금 재정구조에서 발생하는 착시의 결과이다. 보험료율 인상은 바로 재정에 효과를 주지만 소득대체율 인상은 가입자가 은퇴하는 시점에 지출이 발생하기에 기금소진연도가 몇 년 연장 되더라도 소진 이후 지출은 더 커진다. 이 방안은 현행 국민연금의 재정안정화 개혁을 뒤로 미루고, 대체율 인상을 명분으로 향후 보험료 인상 여력을 사용한다는 점에서 오히려 향후 연금 개혁 논의를 더 어렵게 만들 수 있다.

한편 기초연금 인상론과 재정안정화론은 각각 한쪽 면만을 개혁하는 방안이다. 기초연금 인상론은 국민연금의 부족한 보장성을 기초연금을 통해 보완한다는 점에서 보장성을 강화하지만 재정계산의 핵심 과제인 국민연금의 재정불균형은 다루지 않는다. 국민연금 재정안정화 방안은 국민연금 재정의 지속가능성을 개선하는 취지를 지니지만 현행 연금체계에서 제기되는 노후소득보장의 부족에 대해서는 응답하지 못한다.

2) 현단계 모수개혁 방안 모색

현단계 우리가 합의할 수 있는 모수개혁은 어떤 수준일까? 우선 2007년 개혁 이후 담보상태에 있는 국민연금 재정안정화에 물꼬를 트고, 노후빈곤을 개선하는 조치가 필요하다. 이에 국민연금 재정안정화와 기초연금 인상을 함께 결합하는 방식이 적절하다.

우선 국민연금에서 수지구조를 일부라도 개선해야 한다. 현세대 가입자 기준으로 40% 소득 대체율에 부합하는 수지구형 필요보험료율은 약 20%이다. 현실적으로 이 수준까지 보험료율

인상은 어려우므로 모수개혁으로 12% 수준까지 상향하도록 사회적 논의를 벌여야 한다. 보험료를 인상이 쉽지 않다는 우려가 제기되겠지만 이제는 다르게 접근해야 한다. 가입자들은 보험료를 인상이 부담스럽지만 미래세대의 부담이 지나치게 커지는 것도 원하지 않을 것이다. 공적 연금이 자신의 자식, 손주와 맺는 세대간 계약이라는 점이 부각된다면 전향적인 방향으로 논의가 진행될 수 있을 것이다.¹²⁾

동시에 기초연금을 인상할 필요가 있다. 현재 OECD 회원국 대부분은 거주기간을 토대로 한국의 기초연금과 같은 최저 노후보장소득을 제공한다. [표 6]을 보면 OECD 회원국 33개국에서 최저보장연금을 시행하는데 평균 소득대체율이 17.5%이고 한국은 6.2%에 그친다. 당시 한국 기초연금이 20만원이므로 2021년 30만원을 기준으로 계산하면 소득대체율은 약 7.5% 수준으로 여전히 낮다. 심각한 노인빈곤을 개선하기 위해서 기초연금을 40만원으로 인상하여 소득대체율 10% 수준에는 이루어야 한다. 40만원은 정부 개혁안 중의 하나이며, 기초연금이 2008년 도입된 이래 대통령선거를 주기로 10만원씩 인상되는 경로를 밟아왔다는 점에서 이번에도 추진해볼 만한 금액이다.¹³⁾

[표 6] OECD 회원국의 최저보장연금 현황 (%)

	한국	호주	멕시코	핀란드	스웨덴	캐나다	덴마크	이태리	프랑스	독일	평균 (33개국)
대체율 (2018)	6.2	27.8	5.7	17.2	20.7	16.8	19.2	18.8	25.4	20.0	17.5
적용범위 (2016)	73.0	69.0	64.0	41.0	35.0	31.0	-	7.0	4.0	1.0	-

* 대체율은 상시노동자 평균소득 대비 수준. 적용범위는 65세 이상 인구 중 비율(OECD 보고서에서 평균 소득대체율은 16.1%로 표기되나 최저보장연금이 없는 그리스, 네덜란드, 뉴질랜드 3국을 제외한 33개국의 평균 소득대체율은 17.5%).

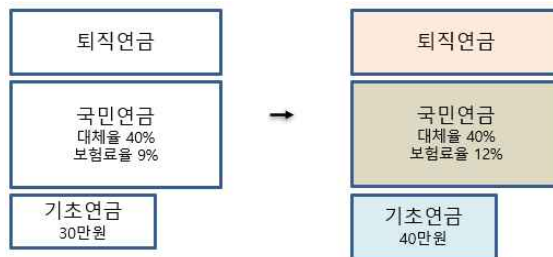
자료: OECD (2019a). Pension at a Glance 2019. 135. 대체율은 2018년 기준(수치는 2021.12.24. 인출).

- 12) 보건복지부는 연금개혁안을 설계하면서 “현재의 어려운 경제·사회적 여건을 고려, 단계적 조정을 통해 민생 경제에 미치는 부정적 영향을 최소화하고, 국민의 수용성을 감안”하여 보험료를 조정 범위를 9~13%로 제시했고(보건복지부, 2018: 31), 경사노위 연금특위에서 다수 가입자단체들이 제안한 보험료율 수준은 12~13%였다. 이에 현재 우리가 소득대체율 인상 없이 논의할 수 있는 보험료율 인상 한도를 12%로 설정했다. 이 때 보험료를 본인이 모두 납부하는 도시지역 가입자의 부담이 가장 클 것이므로 현재 놓여준 가입자의 보험료 지원방식을 도시지역 가입자에게도 적용하는 방안을 검토할 수 있다.
- 13) 기초연금 30만원의 소득대체율 계산에서 2021년 월 평균소득은, 2020년 평균소득 노동자(Average Worker) 월소득 383만원에 약 5% 임금상승률을 적용해 400만원으로 가정했다. OECD 회원국 중에서 한국은 기초보장 수준이 가장 낮고 노인빈곤율은 가장 높은 나라이다. OECD도 한국의 기초연금은 1인당 GDP를 감안할 때 “설명될 수 있는(explained)” 수준 아래에 있다고 평가하고, 노인빈곤율이 높기에 기초보장 급여 수준을 높이는 특별한 필요가 있다고 제안했다(OECD, 2015: 57).

기초연금의 추가 인상은 국민연금의 재정안정화 개혁을 위해서도 필요한 일이다. 모수개혁에서 국민연금 보험료를 올리기 위해서는 중간계층 가입자의 동의를 이끄는 보완책이 뒷받침되어야 한다. 노후를 대비하는 중장년 가입자들에게는 보험료 부담이 늘어나지만 기초연금에서 보장성이 강화된다는 기대를 줄 수 있어야 하기 때문이다.

기초연금 인상 논의에서 늘 제기되는 주제가 ‘국민연금 가입 동기 약화’이다(최옥금, 2020: 134-136). 여기서 주목할 논점은 다음과 같다. 우선 국민연금 가입과 기초연금 수급에는 시차가 존재한다. 지금은 자신의 소득에 따라 의무적으로 국민연금 보험료를 납부하고 기초연금 수급 여부는 은퇴 시점에 소득과 재산을 따져 결정된다. 기초연금이 일부 인상되더라도 여전히 노후생활에 충분한 금액이 아니기에 이를 이유로 젊었을 때부터 노후를 대비하는 핵심수단인 국민연금에 가입하지 않을지 여부를 살펴보아야 한다. 계층별로 구분해 보면, 하위계층은 국민연금을 장기 가입하더라도 자신의 소득인정액이 많지 않기에 노인이 되었을 때 기초연금 대상이 될 수 있으므로 기초연금 소득인정액에 대한 이해가 높아진다면 국민연금 가입회피 동기는 크지 않을 수 있다. 다만 지금도 경제적 어려움으로 인한 보험료 납부 회피 가능성은 존재하고 앞으로도 그러할 수 있다. 중간계층은 노후대비에 적극적인 집단이다. 은퇴 이후 기초연금 수급 대상이 되기 위해 지금부터 노후 준비를 소홀히 할지를 따져보아야 한다. 그래도 이 계층은 소득이 파악된 집단이어서 의무가입망을 벗어나기는 쉽지 않을 것이다. 이 주제는 아직 벌어지지 않은 일이고 연금제도에 대한 가입자의 신뢰 변화와도 관련된 논점이어서 이후 실증적 분석과 토론이 요청된다.¹⁴⁾

[그림 2] 한국 연금체계의 모수개혁 방안



[그림 2]는 모수개혁의 제안 내용을 보여준다. 보장성에서 기초연금을 40만원으로 인상하고

14) 기초연금이 10만원에서 20만원, 30만원으로 오를 때 국민연금 가입 회피 논란은 발생하지 않았다. 현행 국민연금에서도 소득대체율 상한(100%)이 있어서 최하위 소득자(2021년 34만원)는 24년 가입하면 소득대체율이 상한에 도달하고 50만원 소득자는 33년 가입하면 상한에 도달해(A값 254만원), 추가 가입해도 급여액은 증가하지 않는다.

지속가능성에선 국민연금의 보험료율을 12%로 인상해 수지불균형을 개선한다. 퇴직연금에서는 중간해지를 제한하는 조치를 통해 개인별 적립금을 늘려가도록 유도해야 한다. 물론 모수개혁이 시행되더라도 국민연금 재정불균형은 여전히 남는다. 모수개혁은 지금보다 국민연금의 재정불안을 일부 완화해 다음 개혁의 토대를 만들고, 기초연금 인상으로 노후소득 보장을 보완하는 부분 개혁의 위상을 지닌다.

5. 한국 공적연금의 구조개혁 방향

한국에서 모수개혁은 연금개혁의 출구를 여는 의의를 지니지만 여전히 국민연금의 재정불균형을 해소하지 못하고 저소득층의 노후보장에도 부족한 방안이다. 선진국 공적연금처럼 연금재정의 지속가능성을 어느 정도 이룬 상황이면 앞으로 인구구조 등 사회경제적 변화에 대응하는 모수개혁으로 조정할 수 있지만 한국의 경우에는 노후소득보장과 재정적 지속가능성을 위하여 논의의 시야를 구조개혁으로 넓혀야 한다. 구조개혁은 기존 연금체계를 전환하는 작업이기에 논란이 훨씬 크겠지만, 공적연금의 장기 비전이 수립된다면 연금 신뢰 형성에 기여할 수 있다.¹⁵⁾

1) 구조개혁의 기본 방향

우리나라에서 구조개혁 논의가 없었던 것은 아니다. 2003년 제1차 국민연금 재정계산에 따른 연금개혁 논의에서 구조개혁안이 등장했다. 당시 노무현 정부가 국민연금 보험료율을 올리고 소득대체율은 낮추는 ‘더 내고 덜 받는’ 재정안정화 개정안을 제출하자 한나라당은 국민연금을 ‘소득대체율 20%(완전비례) / 보험료율 7%’로 전환하고 추가로 소득대체율 20% 수준의 보편적 기초연금 도입을 제안했다. 이는 당시 재정분석에서 국민연금을 수지균형의 소득비례 연금으로 전환하고 부족한 보장성은 기초연금으로 보완하는 구조개혁안이다(오건호, 2007).

한나라당의 개혁안은 국민연금의 소득대체율을 대폭 낮추고 생소한 기초연금을 도입하자는 제안으로 상당히 파격적이었다. 하지만 이 구조개혁안은 연금 논의에서 부각되지 못하고 곧바로 논의의 장에서 사라졌다. 당시 한나라당이 기초연금 재원으로 부가가치세 인상을 염두에 두었으나 경영계의 비판으로 후퇴하면서 결국 ‘재원 없는 기초연금’이라는 비판에 직면했고, 또한 공적연금의 상징이었던 국민연금을 대폭 인하하는 제안이 사회적으로 수용되기는 어려웠다

15) 이 장은 필자 보고서(오건호, 2019)의 재구조화 방안을 수정 보완한 글이다.

(오건호, 2006).

지금 모색할 수 있는 구조개혁안은 무엇일까? 우선 두 가지 기본 방향을 설정하자. 첫째, ‘계층별’ 노후소득보장을 도모한다. 기여 기반의 연금은 노동시장의 지위를 그대로 반영하므로 은퇴 이후 연금액에서도 상당한 격차를 낳는다. 이에 기초연금, 국민연금, 퇴직연금이 지닌 계층성을 적절히 조합해 최저보장 수준을 상향하면서 연금액 격차도 줄여가자는 노후소득보장 구상이다. 즉, 중하위계층은 기초연금과 국민연금으로, 중간계층은 기초연금, 국민연금, 퇴직연금으로, 중상위계층은 국민연금과 퇴직연금으로 노후소득보장을 모색한다.

둘째, 공적연금 재정의 지속가능성을 도모한다. 우리나라에서 연금개혁에서 논란의 중심은 국민연금이 지닌 수지불균형이다. 국민연금 재정은 현재와 미래 세대가 분담하는 구조이고 현재 상태로는 미래세대의 재정 부담이 무척 크다. 미래에는 국민연금 외에도 기초연금, 의료비 등 공적지출이 증가하므로 현재세대가 지금 의사결정할 수 있는 국민연금에서는 스스로의 재정 몫을 책임지는 게 바람직하다. 또한 기초연금도 노인 수 증가로 지출이 늘어날 수밖에 없기에 노인빈곤에 대응하면서 지출 규모를 관리하는 방향으로 가야 한다.

[표 기 연금 구조개혁의 기본 방향

목표	핵심 과제
노후소득보장	계층별 다층연금체계
재정적 지속가능성	국민연금 수지균형, 기초연금 재정 관리

이제 한국 연금체계에서 구조개혁 모델을 설계해 보자. 이는 연금체계를 재구조화하는 작업으로서 미래 인구, 재정 여건을 감안해야 하기에 특정 방안을 단정하기는 어렵다. 이 글은 구조개혁 논의를 위한 시론적 작업으로 향후 열린 논의를 위해 두 모델을 제시한다.

2) 기초연금: 최저보장연금 전환

구조개혁에서 저소득층의 보장성을 구현하기 위해서는 기초연금의 역할이 재정립되어야 한다. 저소득층은 노후에 국민연금을 수급하지 못하거나 수급액이 적고 퇴직연금도 거의 적용되지 않는 계층이다. 이에 기초연금을 저소득층일수록 두텁게 보장받는 최저보장연금으로 전환하는 방안을 적극 검토할 수 있다. OECD도 2014년부터 꾸준히 ‘한국 경제보고서’를 통해 빈곤 노인에게 적정 수준의 급여를 제공하기 위해 기초연금을 대상은 줄이면서 급여는 상향하는 저소득층 맞춤형 제도로 전환할 것을 제안한다(OECD, 2020: 12).

최저보장연금의 금액은 한국의 노인빈곤 상태를 개선하기 위해 상당히 인상될 필요가 있다.

현재 OECD 회원국의 최저보장연금 평균 소득대체율 17.5%는 한국에서 1인가구 중위소득 40%(2021년 73만원) 수준으로 우리가 목표로 삼을만하다. 이때 수급 대상을 선별하는 기준은 공적연금 수입뿐만 아니라 다른 소득과 재산까지 감안하는 소득인정액 방식이 적절할 것이다. 이는 현행 생계급여와 기초연금의 소득인정액과 비슷한 구조여서 우리나라에서 익숙한 방식이다. 이러면 최저보장연금은 기초생활보장제도를 통합한 노인 사회부조의 위상을 가지며 기초연금이 생계급여에서 삭감되는 '줬다 뺀 기초연금' 문제도 해소될 수 있다.¹⁶⁾

또한 한국에서 최저보장연금은 서구 제도가 하위계층에 한정하는 것과 달리 노인 중 중간소득자까지 포괄하는 방식이 적절하다. 앞으로 다층연금체계를 완성해가더라도 중간계층의 보장성이 충분하지 않고, 이미 70% 노인이 기초연금을 받고 있는 경로의존성을 감안한 한국형 모형이다. 그럼에도 현행 기초연금과 비교해 중간계층의 최저보장연금이 줄어드는 경우가 생길 수 있는데 이는 국민연금 가입기간 확대, 퇴직연금의 연금화 등 다층연금체계의 틀에서 보완하도록 한다.

최저보장연금은 노인이 늘어나는 초고령화 시대에 재정지출도 관리하는 제도이다. 통계청(2019: 53)의 장래인구특별추계에 의하면 노인은 2021년 853만명으로 전체 인구의 16.5%이지만 2060년에는 약 1,900만명으로 44%에 달한다. 최저보장연금은 소득인정액과 연동해 지급액이 감소하는 구조이므로 동일 금액을 지급하는 방식에 비해 재정지출을 절감할 수 있을 것이다.¹⁷⁾

최저보장연금에서 국민연금 가입 동기는 여전히 중요한 주제이다. 소득에 따라 최저보장연금액이 영향을 받기에 촘촘한 소득파악이 필수적이며 이는 국민연금이 의무제도로 온전하게 작동하기 위해서도 필요한 요소이다. 최근 전국민 고용보험에서 촉발된 실시간 소득파악(Real Time Information)이 진행되고 있다. 국세청을 중심으로 개인별 소득자료를 통합하면 지역가입자를 포함해 모든 취업자의 소득을 파악하는 일이 가능하리라 기대하며, 이러면 최저보장연금은 소득에 연동하여 금액이 줄어드는 방식으로 정착할 수 있을 것이다(오건호, 2020b: 227-234).

16) 하위계층 최저보장연금에서 캐나다와 덴마크처럼 현행 기초연금 유지하면서 보충연금 추가하는 방식도 논의된다(경사노위 연금특위, 2019; 최옥금, 2020; 오건호 외, 2019). 여기서는 소득인정액을 기준으로 두 개의 기초보장이 존재해 제도체계가 복잡해지는 단점을 지닌다. 캐나다와 덴마크에서는 1층의 기초연금이 완전 보편제도이고, 2층의 소득비례연금(캐나다)과 퇴직연금(덴마크)은 완전비례연금이어서 제도간 역할이 명확히 정립되어 있다.

17) 윤소하(2018b) 보도자료에 담긴 국민연금연구원 추계에 따르면, 현행 30만원 기초연금의 2061년 지출규모는 GDP 2.8%이다. 최저보장연금의 소요재정 규모는, 30만원 기초연금 지출에서 중위소득 40%(73만원)의 소요재정 6.8%를 도출한 후, 금액이 점감하는 급여구조를 감안하여 여기에 60%를 적용하면 GDP 4.1%로 추정된다. 최저보장연금에서 계층별 소득인정액과 최근 인구 및 경제 수치를 적용한 명확한 재정추계는 후속 과제로 남긴다.

3) 국민연금: 재정적 지속가능성 모색

국민연금에서 필요한 과제는 재정의 지속가능성이다. 선진국 공적연금은 대부분 현재 가입자 기준으로 수지균형을 어느 정도 달성한 상태에서 향후 인구, 경제 변화에 대응하면서 지속가능성을 도모하고 있다. 반면 우리나라 국민연금은 제도 내부의 수지불균형이 무척 크다. 지금까지의 불균형은 미래세대에게 의존하더라도 앞으로 가입자의 기여와 급여만큼은 수지균형을 향해 가야 한다.¹⁸⁾

논리적으로 수지균형은 현재 가입자를 기준으로 생애 수익비를 1배로 조정하는 일이다. 이는 국민연금 소득대체율 40%에서도 필요보험료율이 20% 수준을 요구하는 작업이어서 현실적으로 달성하기는 어려운 목표이다. 이에 향후 열린 논의를 기대하며 두 개 모델을 제시한다.

첫 모델은 ‘소득대체율 30% 모델’이다. 현행 40% 소득대체율에서 수지균형을 추구하기 어렵다면 소득대체율을 30%로 인하하는 방안을 검토할 수 있다. 이때 수지균형 보험료율은 약 15%이며, 만약 수급개시연령 상향, 기대여명계수 도입, 상한소득 상향 및 급여 제한, 연금급여 과세 강화(연금공제 축소) 등 보험료율 인상 몫을 상쇄하는 제도개혁이 이루어지면 필요보험료율은 다소 하향될 수 있다.¹⁹⁾

이 때 국민연금의 급여구조는 현행 ‘균등+비례’, ‘완전비례’ 모두 열어놓고 논의할 수 있다. 보통 구조개혁 논의에서는 소득재분배를 담당하는 기초연금이 있으므로 국민연금은 소득비례 연금으로 전환하는 방안이 제시되어 왔다. 이러면 선진국 연금체계처럼 각 제도의 역할을 명확히 정립하는 장점을 지니지만 균등급여의 폐지로 재분배 효과가 약해지는 문제가 발생한다. 소득대체율 30%에서 상한소득자는 국민연금액의 변화가 거의 없으나 중상위계층 이하부터 소득이 적을수록 급여 삭감 폭이 크다. 이를 최저보장연금으로 보완한다 해도 충분치 않을 수 있으며 국민연금의 소득재분배 효과를 중시하는 가입자의 반발도 감안해야 한다. 이에 소득비례 전환에 대한 사회적 논란이 크다면 현행 급여구조를 유지하는 방안도 가능하다. 다층연금체계에서 재분배 연금 몫의 중복 논란은 전문가 시야에서는 역할 중첩으로 보일 수 있지만 일반 가입자에게는 기존 방식의 유지로 큰 문제가 아닐 수 있다.

또 하나의 모델은 ‘소득대체율 40% 모델’이다. 현재 공적연금체계가 국민연금을 중심으로 운영되고 있는 상황에서 국민연금 소득대체율 인하는 연금체계에 대한 불신을 심화시킨다는

18) 김용하(2019: 42)는 가입자 기여와 급여의 연금수리균형을 강조하며 연금제도의 지속가능성의 전제조건으로 “부과방식 보험료율 ≤ 연금수리균형 보험료율”을 제시한다.

19) 수급개시연령을 2033년 65세에서 상향하면 재정 절감 효과가 발생하고, 현재 국민연금 수령액에 과세를 확대하면 역시 일부 재정안정화 효과를 기대할 수 있다. OECD 회원국 상당수는 연금수급자의 수령 연금에서 개인소득세를, 일부 국가는 사회보장기여금도 부과한다. 평균 소득대체율의 연금수령자가 연금소득 중 소득세와 사회보장기여금 비중은 OECD 회원국 평균 11%이고 한국은 1%이다(OECD, 2019a: 153).

우려가 존재한다. 특히 가입자단체들을 비롯해 많은 시민들이 국민연금을 공적 노후소득보장의 중심축으로 여기고 있는 상황에서 공적연금의 급여 인하는 상당한 저항을 야기할 수 있다. 이에 소득대체율 40% 모델은 현행 급여구조를 유지하면서 보험료율은 15%까지 인상하고(여기서도 보험료 인상 상쇄 개혁이 진행된다면 하향 가능), 수지균형에 부족한 약 5%의 보험료율 몫은 일반회계에 의존한다. 기존 국민연금에서는 가입기간이 긴 중상위 가입자일수록 순혜택이 많기에 일반회계가 지원되면 공공재정이 상위계층에게 많이 배분되는 역진성이 생기지만(오건호 외, 2019: 72-73), 보험료율 15% 수준에서는 상한소득 가입자의 수익비가 거의 1배로 낮아지므로 공공재정의 역진성 논란은 해소될 수 있을 것이다.

4) 퇴직연금: 노후 연금화

퇴직연금은 퇴직금을 발전시킨 제도이지만 명확하게 노후소득보장 제도를 지향한다. 2005년에 제정된 「근로자퇴직급여보장법」 제1조(목적)는 퇴직연금을 “근로자의 안정적인 노후생활 보장”으로 명시하고 있다. 법안 제안이유도 “인구 고령화에 대응하여 현재 일시금 위주로 운영되고 있는 퇴직금제도를 퇴직연금제도로 전환할 수 있도록 하여 노후 소득재원 확충을 통한 근로자의 노후 생활안정에 기여”하는 것이라 밝힌다.

구조개혁 모델에서 계층별 다층연금체계가 효과를 발휘하기 위해서는 퇴직연금이 실질적인 연금으로 자리잡아야 한다. 국민연금 소득대체율이 낮아지거나 기초연금이 최저보장연금으로 전환하면서 급여가 줄어드는 중간계층 이상 가입자에게는 퇴직연금으로 노후소득보장을 보완해야 한다. 퇴직연금은 국민연금과 달리 상한소득 제한이 없어 고소득일수록 노후보장 효과는 더 클 것이다.²⁰⁾

여기서 중요한 원칙은 퇴직연금의 공공성이다. 퇴직연금은 민간부문에서 관리되기에 사적 연금으로 분류되지만 상시노동자에게 모두 적용되는 법정 의무연금이며 기여율도 월 8.33%여서 낮은 수준이 아니다. 2019년 퇴직연금의 보험료 수입이 34.1조원으로 국민연금 보험료 수입 47.8조원의 71.3% 수준에 달하고(양재진, 2020: 24), 2020년 퇴직연금 적립금도 전년에 비해 15.5% 증가해 255조원에 이른다(고용노동부, 2021: 1). 이에 한국의 퇴직연금은 소속은 민간부문이지만 노사가 의무적으로 가입하는 법정 제도라는 점에서 ‘준공적연금’으로 평가할 수 있다. 앞으로 연금제도의 공공성을 도모한다는 취지에서, 퇴직연금 개혁에서 가입의 보편성, 급여의 안정성, 운용의 민주성이 강조되어야 한다.

20) 국민연금연구원에 의하면 40년 가입기준 퇴직연금의 소득대체율(확정급여형 25년 수급, 최초수급액 기준)은 21.3%로 분석된다(윤소하, 2018c), 고용노동부에 제출된 박은주, 박희진(2015: 7) 연구에 의하면, 40년 가입기준 중신형일 때 퇴직연금의 소득대체율은 19.1%로 추정되었다.

우선 가입의 보편성은 노동자의 적용 사각지대를 개선하는 일이다. 지금은 퇴직연금이 1년 이상 고용된 상시노동자에게만 적용되나 1년 미만 노동자도 포괄해야 한다. 그러면 임시계약 노동자들도 해당 기간에 퇴직연금을 가입해 나중에 가입기간을 합산한다면 일정한 급여를 확보할 수 있을 것이다.

급여의 안정성은 퇴직연금을 연금으로 수령하는 일이다. 2020년 신규 수급자 중에서 연금 수령을 선택한 비율은 3.3%에 불과하다(고용노동부, 2021: 15). 기존 퇴직금처럼 일시금으로 수령하는 관행이 강하고, 퇴직 이후 생계 활동 등을 위해 목돈이 필요할 수 있기 때문이다. 또한 퇴직연금의 짧은 역사도 일시금 수령의 중요한 이유이다. 퇴직연금은 2005년에 시행된 제도로서 연금으로서는 아직 성숙기에 이르지 못했다. 실제 2020년 신규 수급자의 경우 계좌당 평균 적립액이 2,200만원에 불과해 연금으로 역할하기는 너무 적은 금액이다. 일시금과 연금 수령자의 적립금 차이도 뚜렷해서 일시금 수령자의 계좌 평균액은 1600만원에 불과하지만 연금 수령자의 계좌 평균액은 1.9억원에 달한다. 이는 앞으로 퇴직연금의 가입기간이 길어져서 성숙 단계에 들어서면 연금 수령 방식이 늘어날 가능성을 보여준다.²¹⁾ 따라서 퇴직연금의 연금화를 위해서는 중간해지를 엄격히 제한하는 조치가 요구된다. 현재 퇴직연금 가입자는 회사를 퇴직하면 가지는 ‘개인형 퇴직연금(IRA)’ 계좌를 유지할 수도 있고 해지해서 적립금을 인출할 수도 있다. 사실상 임의적 중간 해지를 허용하고 있는 현행 방식은 재고되어야 한다.

운용의 민주성도 적극적으로 논의할 주제이다. 퇴직연금이 준공적연금 성격을 지닌다면 가입자들이 기금운용 의사결정에 참여하고 운용전략에서도 공공성을 구현하는 방향으로 나가야 한다. 이를 위해서 가입자들이 업종별, 산업별로 퇴직연금을 기금화하여 운용에 참여하는 방안, 국민연금공단도 퇴직연금사업에 참여하는 방안(Public Option), 퇴직연금을 소득비례형 제 2 국민연금화하는 방안 등을 검토할 수 있다(양재진, 2021).

5) 구조개혁 모델의 의의

구조개혁은 현행 연금체계의 틀을 획기적으로 바꾸는 작업이다. 이 글이 제안한 모델은 기초연금을 최저보장연금으로 전환하고, 국민연금은 재정적 지속가능성을 위해 수지균형을 도모하며, 퇴직연금은 온전히 연금으로 자리잡도록 해 국민들이 소득 지위에 따라 적절히 노후소득을 보장받는 ‘계층별 다층연금체계’이다. 이 구조개혁 모델이 지닌 의의는 다음과 같다.

첫째, 구조개혁 모델은 중장기 연금체계의 비전을 제시해 공적연금에 대한 신뢰 형성에 기여

21) 보건복지부(2018: 30-31)가 연금개혁안을 만들면서 2018년에 시행한 여론조사에서도 응답자의 58.6%가 퇴직연금의 연금 수령 의무화에 찬성하였고, 반대한 응답은 36.4%에 그쳤다.

할 수 있다. 현재 국민연금에 대한 진단이 전문가마다 다르고 미래 지급가능성에 대한 가입자들의 불신도 크다. 앞으로 연금제도가 어떠한 방향에서 운영될지에 대한 명확한 상도 부재한 상태이다. 구조개혁 모델은 현재세대가 미래세대와 공존을 모색하고 연금제도의 지속가능성을 높인다는 점에서 연금제도에 대한 시민들의 공감과 책임을 증진할 수 있다.

둘째, 구조개혁 모델은 계층간 연금급여 격차를 줄이는 평탄화를 도모한다. 국민연금과 퇴직 연금은 노동시장의 격차를 반영하기에 노후소득보장에서도 불평등을 재생산한다. 이에 최저보장연금이 하위계층을 지금보다 두텁게 지원하며 노후소득보장의 격차를 완화할 것이다.

셋째, 구조개혁 모델은 세대간 형평성에 기여한다. 초고령화에 따라 미래로 갈수록 노년부양비가 높아질 전망이다. 국민연금뿐만 아니라 기초연금, 의료비 등 노인 수 증가에 따른 미래 세대의 지출이 클 수밖에 없다. 이에 현재 세대가 자신의 책임 몫을 의사결정할 수 있는 국민연금만큼은 수지균형을 이루는 게 세대간 형평성에 부합하리라 판단한다.

넷째, 구조개혁 모델은 장기 지출 규모에서 지속가능한 수준을 유지하리라 기대한다. 국민연금은 소득대체율을 유지하거나 인하하면서 보험료율 인상 등 재정안정화를 추진한다. 최저보장연금은 최대 금액은 인상되지만 점감하는 방식의 급여구조이며, 또한 부과방식 재정구조여서 당시 인구, 경제 여건에 따라 지속적인 조정 과정도 밟을 수 있다.²²⁾

[표 8] 한국 연금체계의 구조개혁안

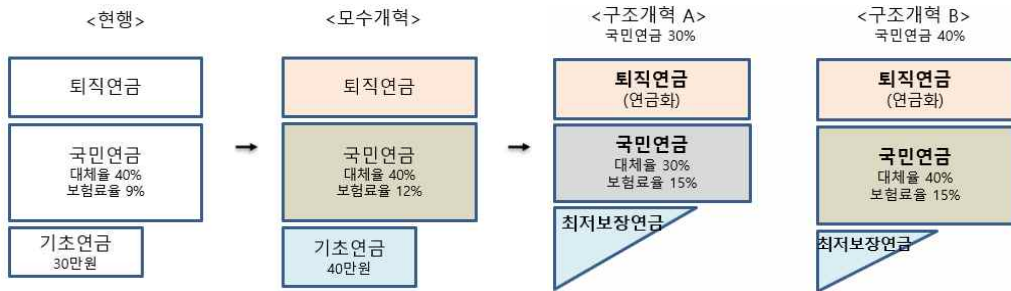
	현행	구조개혁안	
		내용	특징
기초연금	하위 70% 30만원	<ul style="list-style-type: none"> · 방식: 최저보장연금 · 급여: 중위소득 40% 	
국민연금	소득대체율 40% 보험료율 9%	30% 모델	<ul style="list-style-type: none"> · 하위계층 급여 강화 · 중간계층까지 포괄
		40% 모델	<ul style="list-style-type: none"> · 국민연금 수지균형 · 급여구조 (현행 혹은 소득비례)
퇴직연금	일시금 수령	<ul style="list-style-type: none"> · 국민연금 중심축 유지 · 일반회계 지원 	
		연금화 정착	
		· 중간계층 이상 급여 보완	

22) 2060년 공적연금 지출 규모는 '소득대체율 40% 모델'을 기준으로 대략 GDP 11~12%로 추정된다(최저보장연금 약 4%, 국민연금 7.5%). 이는 당시 유럽 나라 지출 전망치 GDP 10.7%를 조금 웃도는 수준이다(OECD, 2019a: 203). 이 계산에서, 기초연금과 유럽 공적연금 지출 규모는 앞에서 서술한 수치이고 국민연금은 국민연금재정추계위원회(2018: 65) 추계 결과이다. 한편 이 구조개혁 모델에서 국민연금 수지균형 필요보험료율 20%는 가입자 납부 몫 15%와 정부 지원 몫 5%로 충당된다.

6. 결론

현재 한국의 노후소득보장은 형식적으로 다층연금체계를 운영하고 있으나 기초연금은 급여 수준이 낮고, 국민연금은 수지불균형이 크며, 퇴직연금은 아직 연금으로 역할하지 못하는 한계를 지닌다. 이러한 상황에서 기존 연금개혁은 연금제도의 일부 항목을 조정하는 모수적 수준에서 머물러 왔으며 문재인 정부에서는 사실상 개혁 논의조차 실종된 상태이다. 앞으로 공적연금이 시민의 신뢰를 얻으려면 미래 지급 불확실성에 근본적으로 대응하는 구조개혁 논의가 요청된다. 다만, 바로 구조개혁을 시행하기는 어려우므로, 단기적으로 모수개혁을 추진하면서 동시에 시야를 구조개혁으로 확장하는 방식이 적절할 것이다.

[그림 3] 모수·구조개혁 방안



[그림 3]은 모수개혁과 구조개혁을 단계적으로 종합한 그림이다. 모수개혁으로 국민연금의 재정안정을 개선하는 물꼬를 트고, 이어 구조개혁으로 보장성과 지속가능성을 도모한다. 구조개혁에서 보장성은 인구오너스와 노인빈곤 상태를 감안해 노후소득 평탄화에 집중한다. 국민연금에서 보장성 강화가 어려운 상황이므로 기초연금을 최저보장연금으로 전환하여 하위계층 노후소득보장을 강화하고 중상위계층은 퇴직연금의 연금화로 보장성을 보완한다. 이 때 최저보장연금은 독립적인 노인 사회부조로 발전할 수 있으며 외국과 비교해 중간계층까지 포괄하는 ‘한국형’ 방식이 될 것이다.

구조개혁에서 지속가능성은 국민연금에서 수지균형을 도모하고 최저보장연금의 지출을 관리한다. 국민연금은 보험료율 인상의 어려움을 감안해 소득대체율을 30%로 인하하는 모델과 소득대체율을 40%로 유지하면서 일부 재원을 일반회계에 의존하는 모델을 복수로 제안한다. 최저보장연금은 보장수준이 높아지더라도 금액이 소득인정액에 따라 감소하므로 재정지출이 합리화될 것이다. 퇴직연금은 가입자 수지균형의 재정구조이므로 미래세대에게 재정을 의존하지 않는 제도이다.

엄격히 따지면, 구조개혁 모델에서도 지속가능성이 완전히 달성되는 것은 아니다. 가입자 수지균형을 이루더라도 국민연금 시행 이후 누적된 재정 부족분과 구조개혁이 단계적으로 진행되는 기간에 발생하는 수지적자 몫은 여전히 남고, 국민연금 40% 모델에서는 일반회계 지원도 수반된다. 그럼에도 구조개혁은 보장성과 지속가능성을 함께 도모하는 연금체계의 비전을 제시하여 현재 논란이 되는 지급가능성 불신을 해소하는 역할을 하리라 기대한다. 지금처럼 논의의 실마리조차 찾기 어려운 상황을 타개하며 현재세대가 자식, 손주세대와 연금계약을 이야기할 수 있는 토대를 마련할 것이다.

물론 이 연구가 제시한 구조개혁 모델도 여러 보완해야 할 과제를 지니고 있다. 더 진전된 논의를 위해서는 구조개혁안에 따른 계층별 연금액 변화를 실증적으로 분석하고 연금제도 간의 정합성도 꼼꼼히 점검되어야 한다. 이 연구는 구조개혁의 기본 방향과 틀을 제안하는 작업으로 한정하고, 명확한 재정추계, 계층별 연금액 변화, 연금체계 정합성 등은 후속 과제로 남긴다. 또한 공적연금의 구조개혁은 연금제도 영역에 한정된 과제가 아니라는 점도 유념해야 한다. 구조개혁의 진행을 위해서는 촘촘한 소득파악을 구축하고, 초고령사회 노년 부양에 필요한 공공재정도 확충해야 하며, 나아가 노인의 사회경제적 활동 참여를 확장하는 노년의 재구성도 요청된다. 결국 연금의 구조개혁은 한국 사회경제의 구조적 혁신을 요청하는 일이기도 하다.

■ 참고문헌 ■

- 경사노위 국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회 (2019). 국민연금개혁과 노후소득보장 제도 개선을 위한 권고문. (2019.8.30).
- 고영인 (2021). 기초연금법 일부개정법률안. (고영인 대표발의 2021.9.7).
- 고용노동부 (2021). 보도자료: 2020년도 퇴직연금 적립금 운용현황 통계. (2021.4.5).
- 고현종, 김경희, 홍석환, 오종현, 이재훈 (2021). 21대 국회 연금법안 현황과 평가. 공적연금강화국민행동·사회공공연구원.
- 공적연금강화국민행동 (2017). 국민연금의 발전적 재구성. 공적연금강화국민행동.
- _____ (2020). 우리는 행복한 노후를 꿈꿀 권리가 있다. 공적연금강화국민행동.
- 국민연금공단 (2018). 2018 국민연금 바로보기: 국민연금을 말하다. 국민연금공단.
- 국민연금연구원 (2016). 재정목표 및 재정지표의 국제비교연구. 국민연금연구원.
- 국민연금재정추계위원회 (2018). 2018년 국민연금 재정계산: 국민연금 장기재정추계. 국민연금재정추계위원회.
- 국민연금제도발전위원회 (2018). 2018년 국민연금 재정계산: 국민연금 제도 개선 방향. 국민연금제도발전위원회.
- 국회예산정책처 (2020). 4대 공적연금 장기 재정전망. 서울: 국회예산정책처.
- 권혁진 (2020). 노후소득 적정성에 대한 공적연금 개혁 방안들의 장기 효과 전망 및 평가 - 평균의 함정에 빠져버린 정부 정책의 한계. 연금연구. 10(1). 1-43.
- 김상호 (2019). 국민연금 재정불균형과 개혁(안)의 소득재분배 효과: 대표가입자 분석을 중심으로. 재정학연구. 12(4). 79-104.
- 김수완 (2019). 세대와 계층의 정치 공간으로서의 연금개혁, 어디로 가야 하는가?. 한국사회보장학회 정기학술발표논문집. 2019권 2호.
- 김연명 (2015a). 국민연금 명목소득대체율 50% 쟁점에 대한 비판적 고찰. 비판사회정책. 49. 73-112.
- _____ (2015b). 국민연금이 세대간 형평성을 저해하는가?: 현세대의 '이중부담' 구조에 근거한 국민연금 세대간 형평성의 재해석. 사회복지정책. 42(4). 127-151.
- 김영순 (2014). 꼬끼리 쉽게 옮기기: 영국 연금 개혁의 정치. 서울: 후마니타스.
- 김용하 (2019). 시뮬레이션 기분을 이용한 국민연금의 제도적 지속가능성 고찰. 보건사회연구. 39(2). 37-64.
- 김윤영 (2020). 불안정 노동자의 노후소득보장: 연금유형에 따른 불안정 노동자의 연금소득 시뮬레이션 분석. 한국사회정책 27(2). 163-195.
- 김혜진, 성혜영, 김원섭, 김현수, 정창률, 김아람 (2020). 연금개혁을 위한 사회적 합의과정에 대한 해외사례 연구. 국민연금연구원.
- 류재린, 김준일 (2019). 한국 공적연금제도의 현안과 구조 개혁: 국민연금과 기초연금의 역할 재정립을 중심으로. 동향과 전망. 107. 54-89.
- 문현경, 유현경 (2020). 다층연금체계 개혁의 동향 및 평가: 적립식 확정기여형 제도를 중심으로. 국민연금연구원.

- 박은주, 박희진 (2015). 퇴직연금 소득대체율 추정 연구. 근로복지공단 퇴직연금 연구센터.
- 보건복지부 (2018). 제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획. (2018.12.24).
- 성혜영 (2018). 캐나다 공적연금 급여 확대 추진현황 및 시사점. 연금이슈 & 동향분석. 47. 1-7.
- 성혜영, 최옥금, 문현경, 주은선, 이은주, 김아람 (2019). 해외 주요국 연금개혁 사례 및 시사점 연구. 국민연금연구원.
- 신승희, 김형수, 손현섭, 오유진, 김경빈 (2020). 해외 주요국 공적연금의 재정추계보고서 비교 검토 -캐나다, 일본, 미국, 핀란드 사례 중심-. 국민연금연구원.
- 양재진 (2020). 퇴직연금 준공적연금화 실행 방안. 양재진, 최기흥, 오건호, 이정우, 윤석명. 한국 노후소득 보장제도 재평가와 합리화 실천방안 연구. 한국조세재정연구원.
- _____ (2021). 현 퇴직연금제도의 한계와 준공적연금화 전략. 전국사무금융서비스노동조합, 전국금융산업노동조합. 정책토론회: 퇴직연금 개혁, 무엇을 어떻게 바꿀 것인가?.
- 오건호 (2006). '기초연금제', 진짜 줄기세포를 찾아라. 오마이뉴스.
- _____ (2007). 국민연금법 개정안 평가 및 연금정치. 동향과 전망. 71. 190-204.
- _____ (2019). 노후소득보장체계의 재구조화 방안. 양재진, 오건호, 윤석명, 이정우, 조영철. 한국 노후소득보장제도의 합리화. 한국조세재정연구원.
- _____ (2020a). 기초연금 중심 노후소득보장 모색. 주은선, 오건호, 이은주. 공적연금 발전방안 연구. 저출산고령사회위원회.
- _____ (2020b). 미래 근로연령층 소득보장 방안: 소득 기반 재구조화. 조성은 외. 중장기 사회보장 발전 방향 모색을 위한 사회보장 의제 발굴 연구. 한국보건사회연구원.
- 오건호, 김수완, 김수현, 남재욱, 오승연, 이다미 (2019). 한국의 연금 진단과 계층별 노후소득보장. 내가 만드는복지국가.
- 우승명 (2019). 21세기 독일 연금개혁과 패러다임의 전환 - '지출 지향'에서 '수입 지향' 연금정책으로 -. 한국사회복지학. 71(2). 65-90.
- 유호선 (2013). 다층노후소득보장제도의 유형화 및 유형별 특성의 분석: 유럽연합 국가들을 중심으로. 사회보장연구. 29(4). 166-199.
- 유호선, 유현경 (2017). 명목확정기여방식에 관한 기초연금. 국민연금연구원.
- 유희원 (2016). 공적연금제도의 재정안정화 개혁 동향 및 시사점. 연금이슈 & 동향분석. 30. 1-8.
- 윤석명 (2019). 2018년 정부 연금 개편안 평가: 국민연금과 기초연금 중심으로. 한국재정학회 학술대회 논문집. 2019(3). 1-59.
- 윤소하 (2018a). 보도자료: 국민연금개혁 정책제안 1 - 국민연금 평균수익비 기준 1.8배 아니라 2.6배. (2018.10.11).
- 윤소하 (2018b). 보도자료: 국민연금개혁 정책제안 6 - 다층연금체계에서 노후소득보장 설계해야. (2018.10.29).
- 윤소하 (2018c). 보도자료: 국민연금개혁 정책제안 5 - 퇴직연금 소득대체율 21% 수준. (2018.10.23).
- 이다미 (2019). 유럽 주요국의 연금제도 변화와 빈곤 측면에서의 성과 비교연구: 노동시장 구조와의 결합. 한국사회정책. 26(3). 251-285.
- 이승윤, 백승호, 김윤영 (2019). 한국 이중노동시장과 노후소득보장제도의 이중화 : 공적연금개혁안 시뮬레이션 분석. 비판사회정책. 63. 193-232.

- 이재훈, 구창우 (2019). 국민연금 개혁의 논쟁 지형과 쟁점 평가. 전국공공운수노동조합/사회공공연구원.
- 이준영 (2019). 한국 기초연금의 개혁 방안 모색. 한국사회복지학. 71(1). 81-99.
- 전병목 (2017). 국민연금 제4차 재정계산과 재정목표. 연금포럼. 65. 26-34.
- 전창환 (2019). 제4차 국민연금 재정추계와 개혁 과제: 연금 재정과 기금 운용 개혁을 중심으로. 동향과 전망. 107. 90-126.
- 정해식 (2019). 노후소득보장의 적정 수준과 확보 방안. 연금포럼. 73. 6-16.
- 정해식, 이다미, 이병재, 한겨레 (2020). 노후소득보장제도 개혁 담론 분석. 한국보건사회연구원.
- 정해식, 주은선 (2015). 국민연금과 세대간 계약의 재구성. 응용통계연구. 28(4). 807-826.
- _____ (2019). 2018년~2019년 한국의 연금개혁 논쟁과 연금정치: 계층, 세대담론의 시작과 사회적 대화. 비판사회정책. 64. 241-286.
- 주은선 (2020). 국민연금 중심 개혁방안. 공적연금 발전 방안 연구. 주은선, 오건호, 이은주. 공적연금 발전 방안 연구. 저출산고령사회위원회.
- 주은선, 이은주 (2016). 국민연금 재정안정화의 두 가지 패러다임. 비판사회정책. 50. 378-422.
- 최병호, 강성호 (2019). 사회적 합의를 위한 지속가능한 국민연금 개혁 방향. 재정정책논집. 21(4). 141-177.
- 최옥금 (2020). 기초연금과 국민연금 제도의 관계를 둘러싼 쟁점과 발전방향. 국민연금연구원.
- 통계청 (2019). 장래인구특별추계: 2017~2067년. (2019.3.28.).
- Ebbinghaus, B. & Gronwald, M. (2011). The changing public-private pension mix in Europe: from path dependence to path departure. In Ebbinghaus, B. (eds.), *The varieties of pension governance: pension privatization in Europe*. New York: Oxford University Press.
- EU (2018). Pension Adequacy Report 2018. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2017). Adequacy and sustainability of pensions. European semester thematic factsheet. 1-21.
- Gillion C. et al. (2000). Social security pensions: development and reform. Geneva: ILO.
- ILO (1998). Internal guideline for the actuarial analysis of a national social security pension scheme. ILO FACTS. Geneva: ILO.
- _____ (2018). Social protection for older persons: Policy trends and statistics 2017-19. Geneva: ILO.
- OECD (2015). Pensions at a glance 2015. Paris: OECD.
- _____ (2019a). Pensions at a glance 2019. Paris: OECD.
- _____ (2019b). Will future pensioners work for longer and retire on less?. Policy Brief on Pensions. Paris: OECD.
- _____ (2020). Economic Surveys: Korea 2020. Paris: OECD.
- Office of the Chief Actuary (2019). Actuarial Report (30th) on the Canada Pension Plan. Ottawa: Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada.
- Swedish Pensions Agency (2019). Orange report: Annual Report of the Swedish Pension System 2019. Swedish Pensions Agency.
- Tikanmaki H., Lappo S., Merila V., Nopola T., Reipas K., Sankala S., (2019). Statutory pensions in

Finland: long-term projections 2019. Finnish Centre for Pensions.

Abstract

A study on Restructuring of Pension Systems in Korea: focusing on a ‘multi-pillar pension system by class’

Oh Keon-Ho*

This study aims to present a vision for the old-age income security and the sustainability of pension finances. In this regard, it was attempted to diagnose the problems of Korea's pension system and reform discussions, and to suggest a pension reform plan suitable for Korea by drawing implications from overseas pension reform trends. The main research contents are as follows. First, Pension reform is urgent due to the large fiscal imbalance of the national pension, but discussions on pension reform remain at a standstill as there is a wide gap in perception of financial stability of the national pension, and the government and politicians are passive in pension reform. Second, OECD countries have consistently carried out pension reforms at various levels against aging and economic changes. Many countries pursue fiscal stabilization by introducing an automatic adjustment system that reflects changes in population and economy in the pension system, and at the same time, they are strengthening the guarantee of old-age income for the lower class to balance security and sustainability. Third, In order to activate the discussion on pension reform, Korea should also expand its approach from parametric reform to structural reform. Finally, This study proposes a ‘multi-pillar pension system by class’ that redefines the roles of the basic pension, the national pension, and the retirement pension. The basic pension is converted to a minimum guarantee pension to strengthen the old-age income security for the lower class, the national pension seeks to balance contributions and benefits to achieve financial sustainability, and the retirement pension is settled as an old-age pension. This is a structural reform plan that aims for building pension trust by presenting the vision of a mid- to long-term pension system, seeks to flatten old-age income security between classes, and promotes a financially sustainable pension system.

Keywords: pension reform, old-age income security, financial sustainability, parametric reform, structural reform

◆ 2021. 10. 31. 접수 / 2021. 12. 20. 1차수정 / 2021. 12. 26. 게재확정

* Policy Director in My Welfare State