한국경제포럼 제13권 제1호 33-66
DOI : 10.22841/kefdoi.2020.13.1.002

한국의 공적연금제도의 구조적 문제와 개편 방향*

전 영 준**

논문초록

본 연구는 한국 공적연금제도의 구조적 문제와 제도 개편 방향에 대해 기술하였다. 현행의 제도는 목표 집단의 부적절성, 연금재정의 불안정, 거대 국민연금기금으로 인한 금융시장의 왜곡 등의 문제를 지니고 있다. 이러한 문제를 해결하고 개편에 대한 저항을 유발하는 세대간 재분배를 최소화하기 위해 저소득층을 비롯한 취약계층에 대한 연금수급권 강화 및 생계보조기능 강화, 중산층 이상 고소득층에 대한 연금급여 삭감, 민간연금의 정상화, 국민연금 보험료의 소폭 상향조정, 특수직역연금급여 삭감으로 구성된 모수적 개편방안을 제시하였다. 모수적 개편의 한계를 고려하여 이에 대한 대안으로 '1인 1계좌 확정기여형 공적연금제도'로의 전환을 근본적 개혁안으로 제시하였다.

핵심 주제어: 연금제도 유지가능성, 연금제도의 합목적성, 공적연금개혁
경제학문헌목록 주제분류: H55, H60, H53

투고 일자: 2020. 4. 6. 심사 및 수정 일자: 2020. 4. 16. 게재 확정 일자: 2020. 4. 22.
* 이 논문은 2017년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2017S1A5A2A01026199).
** 한양대학교 경제금융학부 교수, e-mail: yjchun@hanyang.ac.kr

www.kci.go.kr

Ⅰ. 서 론

인구의 고령화는 전 세계가 직면하고 있는 문제이다. 한국의 고령화는 전 세계에서 유래를 찾을 수 없을 정도로 빠른 속도로 진행되고 있다. 우리나라가 직면하고 있는 이 문제는 가까운 장래에 상황이 호전되기 힘들 것으로 보인다. 인구의 고령화를 촉발시키는 중요한 요인 중 하나인 출산율 하락의 문제는 최근 그 심각성이 더해지고 있다(합계출산율 2016년 1.172, 2017년 1.052, 2018년 0.977). 노인인구 비중의 증가는 그 비중이 줄어들고 있는 생산가능인구의 노인 부양 부담을 증대시킬 것이다. 공적연금을 비롯한 공공정책을 통한 노인공적부양제도가 보편화되고 있는 상황에서 급격한 인구의 고령화로 인해 심화되고 있는 노인부양 문제는 공공정책의 높은 우선순위를 차지하게 될 관심사가 될 것이다.

공적연금제도는 공적노인부양과 관련된 대표적인 정책이다. 기대수명에 대한 불확실성하에서 노후소비를 위한 자산축적에 대한 의사결정을 용이하게 하고 축적자산의 부족으로 인한 노후소비 재원 부족 문제를 완화하기 위한 연금제도의 안정적 운영은 사회 안정에 기여하는 바 크다고 할 수 있다. 민간연금시장의 시장실패를 교정하기 위해 정부가 직접 운영하는 공적연금의 중요성이 점점 커지고 있다. 공적연금제도하에서 지급되는 노령연금과 유족연금 급여지출의 GDP(정부지출) 대비 비율은 2015년 OECD 평균이 8.0(18.4)%, 노인인구 부양비가 가장 높은 일본의 경우 9.4(23.9)%, 미국의 경우 7.1(18.7)%에 이르고 있다(OECD, 2019). 우리나라의 경우는 국민연금의 역사가 일천하여 연금급여 지출 수준이 외국에 비해서는 낮으나(GDP의 2.5%, 정부지출의 9.0%, 2015년), 이미 중요한 정부지출 항목으로 자리매김하였으며 국민연금제도의 성숙에 따라 그 지출수준은 빠른 속도로 증가할 것이다. 따라서 향후 공적연금제도의 안정적 운영은 국민의 노후생활안정 뿐만 아니라 국민경제의 안정을 위해서도 필수적인 사안이라고 할 수 있다.

특히, 노인빈곤율이 높다고 평가되고 있는 한국의 상황에서 공적연금제도는 향후 노후소득보장수단으로서 그 중요성이 높아질 것이다. 우리나라의 노인빈곤율은 2016년도 현재 43.8%로서 OECD 국가 중 가장 높은 수준이다(<그림 1>). 한국의 노인빈곤율은 소득수준에 비해서도 매우 높은 경향을 보이고 있다. 전체 인구를 대상으로 산출한 빈곤율(17.4%)도 OECD 국가 중 높은 수준에 속하나, 노인빈곤율은 이보다 높을 뿐만 아니라 여타 OECD 국가와의 격차도 매우 크게 나타나고 있다. 일각에서는 우리나라의 높은 노인빈곤율의 원인이 한국의 국민연금제도 도입이 여타 OECD

www.kci.go.kr

국가에 비하여 현저히 늦었다는데서 찾고 있다. 국민의 대다수를 대상으로 실시되고 있는 국민연금은 1988년에 도입되었는데, 이 도입 시기는 OECD 주요국에 비하여 늦을 뿐만 아니라, 제도의 특수성으로 인해 현재 노인인구 중 많은 부분이 국민연금의 혜택을 보지 못하고 있고 또한 소득이 낮고 고용이 불안정한 계층이 제도로부터 소외되고 있는 문제점이 있다.

본 연구는 국민연금과 특수직역연금(공무원연금, 군인연금, 사립학교 교직원연금(이하, 사학연금으로 지칭))으로 구성된 한국의 공적연금이 향후 안정적으로 운영되어 노후소득보장정책으로 그 역할을 원활히 수행할 수 있을지에 대한 의문에서 시작되었다. 특수직역연금의 경우 제도가 도입된 지(공무원연금, 1960년; 군인연금, 1963년; 사학연금, 1973년) 상당한 기간이 경과하였으며 연급급여 지급이 본격적으로 이루어지고 있으나 국민연금제도의 경우 그 역사가 일천하여(1988년 도입) 연금수급자 수가 아직 많지 않고 수급자의 연금급여 수준도 아직 낮아 노후소비를 위한 재원으로서의 역할을 충분히 하지 못하고 있는 형편이다. 본 연구는 장기적 관점에서 국민연금제도를 포함한 한국의 공적연금이 현재세대와 미래세대의 노후소비를 위한 재원조달 기능을 충분히 수행할 수 있는 구조인가?, 연금재정이 유지 가능한 것인가? 국민경제의 여타 부문에 미치는 부정적 파급효과는 없는가? 등에 대한 문제에 대해 기술하고자 한다. 다시 말하면, 현행의 공적연금제도가 합목적적으로 운영되도록 디자인되어 있는가?, 공적연금제도가 유지되기 위해 현재의 청년세대와 미래세대에게 과도한 부담을 전가하여야 하지 않은가? 거시경제와 금융시장의 왜곡문제는 없는가? 하는 의문에 대해 답하고 이러한 문제를 완화하기 위한 정책대안을 제시하고자 한다.

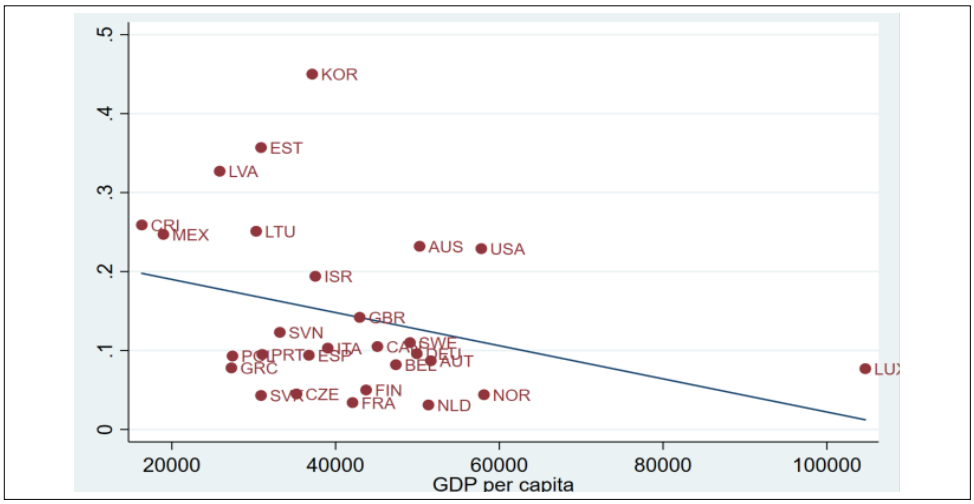
본 연구에서 기술한 한국의 공적연금제도의 구조적 문제들과 개편방향은 다음과 같이 요약될 수 있다. 현행의 제도 하에서 노후에 연금급여수급권을 획득하여 제도의 수혜자가 되는 계층은 고용이 불안정하고 임금수준이 낮은 집단보다는 고용이 안정적이며 임금수준이 비교적 높은 집단이 될 것으로 예상되어 제도가 합목적적으로 운영될 가능성이 낮다. 연금재정의 건전성이 결여되어 있어 연금재정의 유지가능성을 확보하기 위해서는 청년세대와 미래세대의 대폭적인 조세부담의 상향조정이 필요하다. 이러한 재정안정화 조치가 이루어질 경우 거대 기금인 국민연금기금의 금융시장에 대한 부정적인 영향이 심화될 것으로 예상된다. 이러한 구조적 문제를 해결하기 위해서는 취약계층에 대한 연금수급권을 강화하고 중산층 이상 고소득층의 연금급여 수준을 하향조정하는 연금급여상 소득재분배 기능의 강화, 민간연금제도의 정상화를 통한 중산층 이상의 민간연금 가입 촉진, 국민연금 연금보험료의 소폭 상향조정, 특수직연

www.kci.go.kr

금 급여수준의 하향조정을 개편방향으로 제시하였다. 이러한 개편을 통해 공적연금의 합목적성을 강화하고, 연금재정을 안정시키며, 국민연금기금의 거대화를 완화할 수 있을 것으로 기대하나, 이러한 모수적 개편(Parametric Reform)으로는 문제를 근본적으로 해결하기 어려우므로 영국, 스웨덴, 칠레, 호주, 멕시코, 아르헨티나 등에서 실시되고 있는 '1인 1계좌 확정기여형 공적연금제도'로의 전환을 근본적 개혁안(Fundamental Reform)으로 제시하였다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ절에서는 현행 공적연금제도의 구조와 구조적 문제점에 대해 기술한다. 제Ⅲ절에서는 이들 구조적 문제를 해결하기 위한 모수적 개편 방향과 근본적 개편안을 제시한다. 마지막으로 제Ⅳ절에서는 본 연구의 논의를 마무리하고자 한다.

〈그림 1〉 주요국의 노인빈곤율(2016, %)



출처: OECD, 「OECD 통계DB」, 각 연도.

Ⅱ. 현행 공적연금제도의 현황 및 문제점

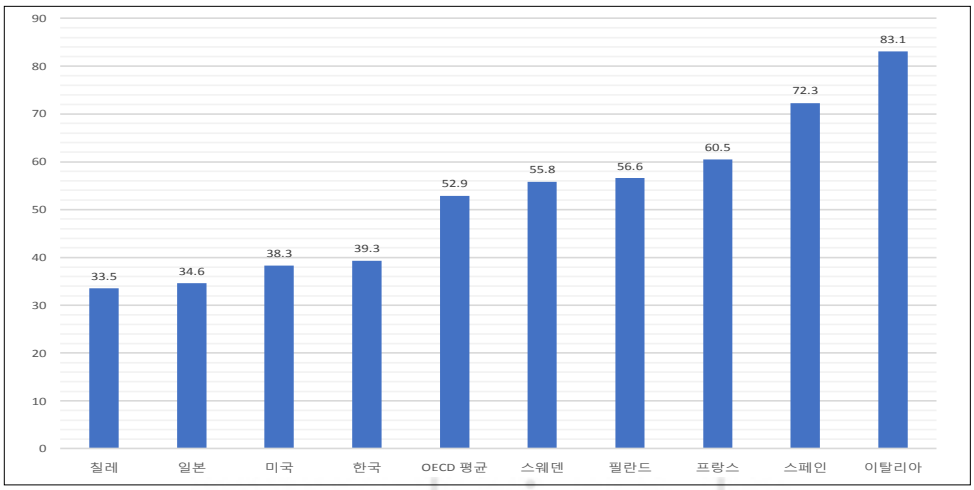
1. 공적연금 급여 및 보험료 수준

우리나라의 공적연금제도는 국민연금제도와 특수직역연금제도(공무원연금, 군인연금, 사학연금)로 분류된다. 공적연금제도의 가장 중요한 특징으로 연금급여와 연금보험료 수준을 들 수 있다. 많은 경우 연금급여 수준은 임금대체율이라는 지표로

www.kci.go.kr

평가된다. 임금대체율은 은퇴전의 노동소득 혹은 사업소득 대비 연금급여 수준을 의미한다. 우리나라의 경우 2016년 현재 39.3%로서 OECD 평균(52.9%)에 비하여 낮은 편이다(〈그림 2〉). OECD 평균이 상당히 높은 것은 유럽 국가들의 임금대체율이 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있기 때문이다(2016년 현재 스웨덴 55.8%, 핀란드 56.6%, 프랑스 60.5%, 스페인 72.3%, 이탈리아 83.1%). 미국(38.3%), 일본(34.6%), 칠레(33.5%) 등의 연금급여 수준은 우리나라에 비하여 낮은 수준이다. 공적연금급여 지출의 주요 재원이 되는 연금보험료 부담 수준도 우리나라의 경우 낮은 편에 속한다(〈그림 3〉). GDP 대비 연금보험료 수입규모는 2017년 현재 6.9%로서 OECD 평균(9.2%)에 비하여 낮은 수준이며, 연금급여 수준이 우리나라에 비하여 높은 스웨덴(10.0%), 핀란드(12.8%), 프랑스(16.7%), 스페인(11.3%), 이탈리아(12.8%)에 비하여 낮으며, 우리나라보다 연금급여 수준이 낮은 미국(6.2%)과 칠레(1.4%) 등에 비해서는 높은 편에 속한다. 일본의 경우 임금대체율은 우리나라에 비하여 낮으나 연금보험료 수입 규모는 우리나라보다 높은 12.8%이다. 일본의 연금보험료 수준이 이렇게 높은 이유는 일본의 노인인구 비중이 전 세계적으로 가장 높은 수준이기 때문이다. 일본의 사례는 고령화의 진전속도가 전 세계적으로 가장 빠른 우리나라의 경우 향후 일본과 같이 높은 연금보험료 부담에도 불구하고 연금급여 수준을 낮은 수준에 머물 수밖에 없는 상황에 직면할 가능성 높다는 시사점을 주고 있다.

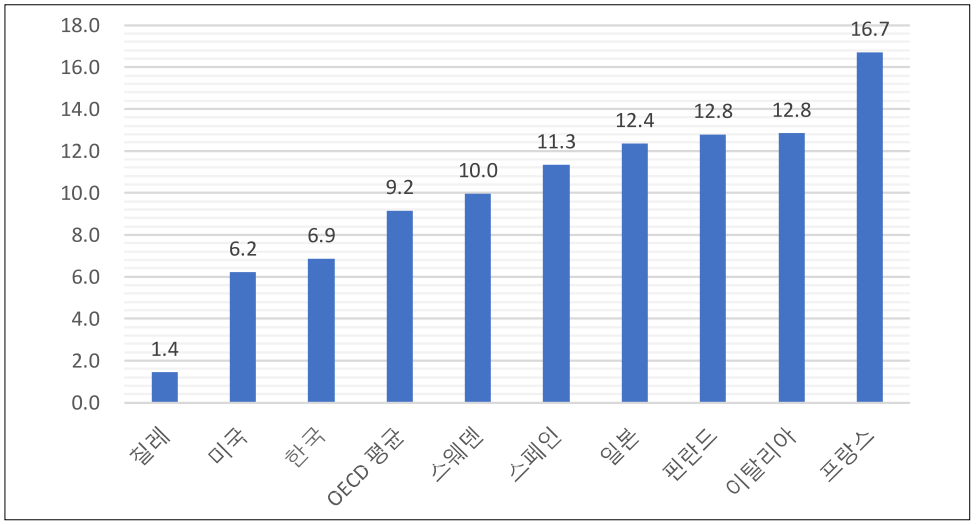
〈그림 2〉 공적연금의 임금대체율



출처: OECD, 「OECD 통계DB」, 각 연도.

www.kci.go.kr

〈그림 3〉 공적연금보험료 부담(GDP 대비 비중, %)



출처: OECD, 「OECD 통계DB」, 각 연도.

2. 제도의 합목적성

공적연금을 비롯한 공적연금제도는 '노령'이라는 위험으로부터 국민을 보호하기 위한 제도이다. 여기서 말하는 '노령'은 기대수명의 불확실성으로 인해 발생하는 위험으로써 노후소비 재원이 부족한 상태에서 예상보다 오랫동안 생존함으로써 발생하는 생활의 어려움을 말한다. 이러한 위험은 고용이 불안정하고 소득수준이 낮아 생애소득수준이 낮은 취약계층의 노후소비를 불안정하게 하는 요인으로 작용한다. 공적연금제도가 그 제도의 취지에 맞게 운영되기 위해서는 이 제도가 사회 취약계층의 노후소득보장 수단으로서의 역할이 충분히 발휘될 필요가 있다.

공적연금제도가 합목적적으로 운영되고 있는지를 살펴보기 위하여 연금급여 수급자의 구성과 연금급여 수준을 살펴보면, 현시점의 국민연금수급자 비율과 1인당 연금급여 수준이 낮은 것을 알 수 있다. 수급자 비율은 연령군별로 상이하나 그 비율이 50%보다 낮은 경우가 대부분이다. 수급율은 연령대가 높아질수록 낮아져서 80대의 경우 수급자 비율이 10% 정도에 불과하다(〈그림 4〉)[1]. 수급률은 연금급여의 근간이

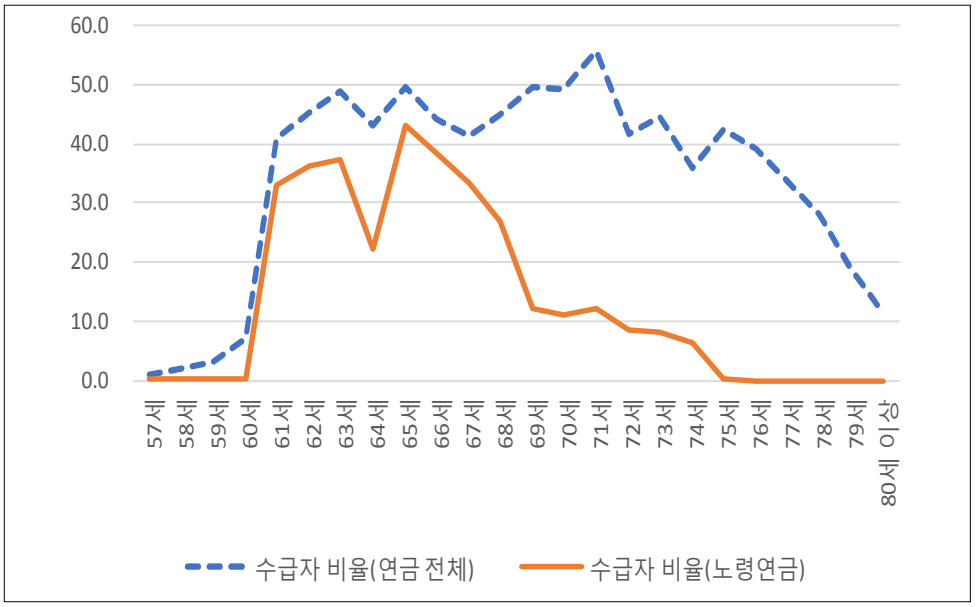
1) 국민연금급여는 가입기간 10년 이상인 가입자가 60세 시점에 은퇴 후 수급하는 노령연금, 60세 이전 은퇴자에게 지급되는 조기노령연금, 그 이외 가입기간이 짧은(5년 이상 10년 미만) 특례노령연금, 이혼 배우자에게 지급되는 분할연금이 있다.

www.kci.go.kr

되는 노령연금 수급자의 경우 더욱 현저하게 낮다. 70세 이상 인구의 노령연금 수급률은 10%를 하회하는 경우가 많으며 75세 이상인구의 경우는 0에 가깝다. 현행의 국민연금제도하에서는 가입자가 20년 이상 국민연금에 가입하여야 온전한 연금급여(완전노령연금)를 받을 수 있다. 국민연금이 도입된 1988년 당시 40세 이상(2018년 시점의 70세 이상) 연령층의 경우 이들의 국민연금 급여개시 연령인 60세까지 20년 가입기간을 채우지 못하기 때문에 이들의 대부분이 완전노령연금 수급자가 되지 못하였으며 노령연금 수급자 비율도 매우 낮다. 1988년 당시 50세 이상(2018년 시점의 80세 이상)인 사람은 60세까지 연금수급을 위한 의무가입기간(10년)을 채우지 못해 노령연금수급자가 되지 못한 경우가 대부분이다.

노령연금 급여수급자들 중에 완전노령연금 수급자 비율은 낮게 나타났다. 대부분의 연령대에서 완전노령연금 수급자격을 위해 필요한 가입기간 20년 채운 수급자의 비중은 매우 낮다(〈그림 5〉). 연금수급자의 1인당 연금급여 수준도 낮다. 현행의 국민연금제도 하에서 연금급여 수준이 연금가입기간과 연동되어 있어 연금가입기간이 짧았던 현시점의 노인들의 연금급여 수준은 낮을 수밖에 없다(〈그림 6〉).

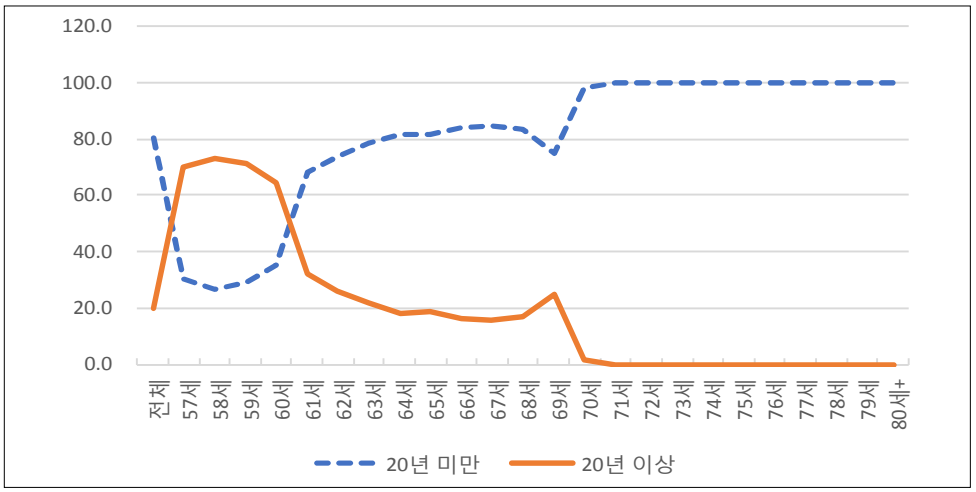
〈그림 4〉 국민연금 수급자 비율(%)



출처: 국민연금관리공단, 「국민연금통계연보」, 2017.
통계청, 「장래인구추계」, 2017.

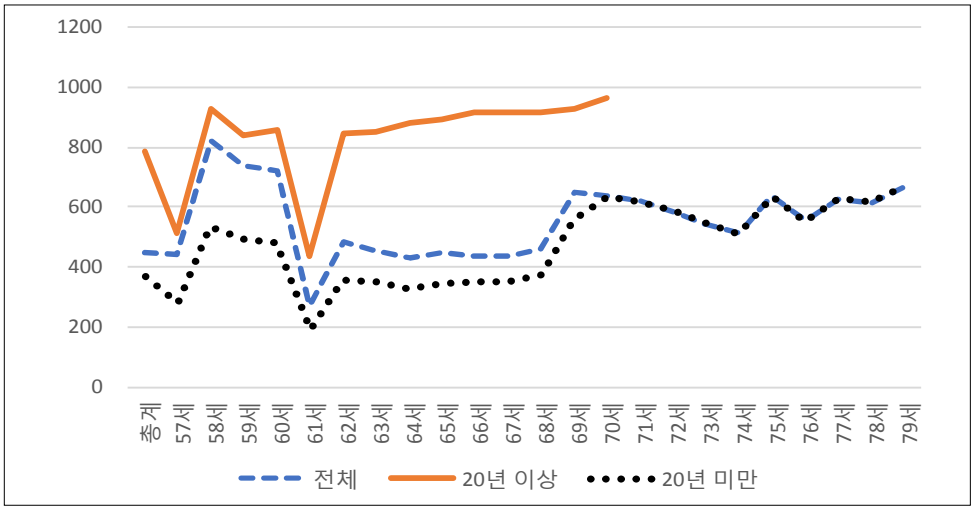
www.kci.go.kr

〈그림 5〉 가입기간별 국민연금 노령연금 수급자 비율(%)



출처: 국민연금관리공단, 「국민연금 통계연보」, 2017.

〈그림 6〉 수급자 1인당 국민연금 월급여(천원)



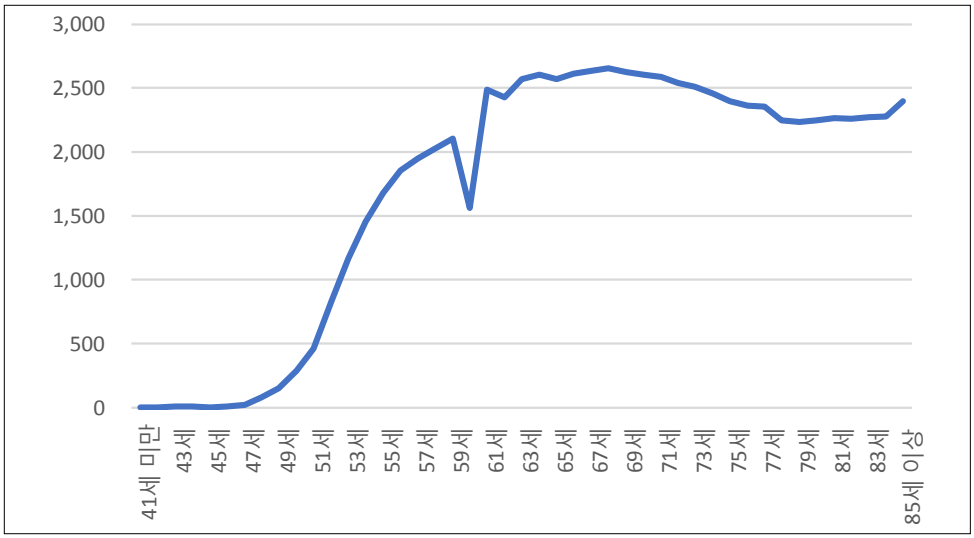
출처: 국민연금관리공단, 「국민연금 통계연보」, 2017.

국민연금에 비하여 특수직역연금인 공무원연금의 경우 연금급여 수준이 현저히 높다(〈그림 7〉). 현행의 공무원연금급여산식은 동일한 재직기간(가입기간)에 대하여 공무원연금이 국민연금보다 높은 연금을 지급하도록 규정되어 있다. 공무원연금급여 수준이 국민연금에 비하여 높은 또 다른 이유는 공무원연금제도가 국민연금에 비하여 오래 전인 1960년에 도입되어 가입기간이 국민연금가입자보다 길고 또한 공무원들의

www.kci.go.kr

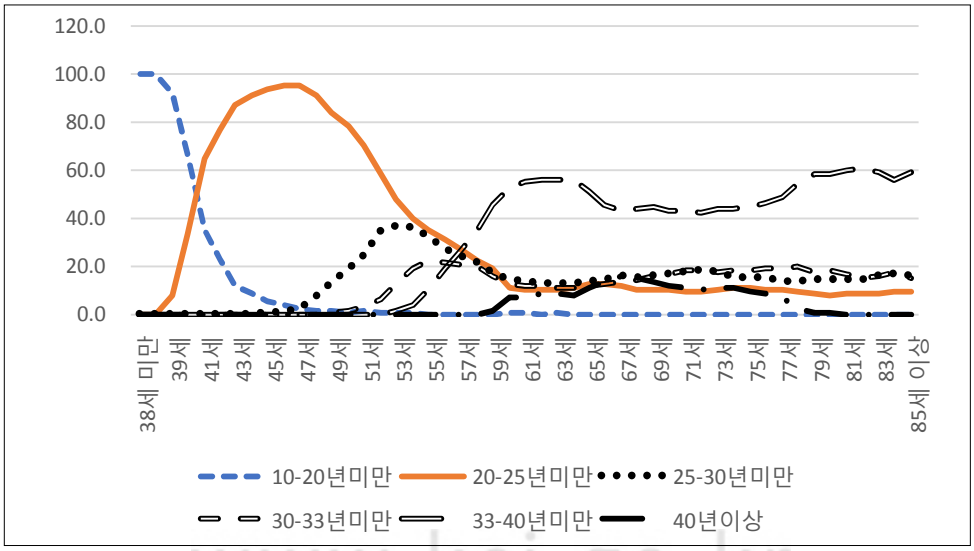
고용의 안정성이 일반 국민들보다 높아 동일한 연령대의 민간 근로자보다 재직기간이 길기 때문이다(〈그림 8〉). 이러한 이유로 인해 현시점의 공무원연금 수급자의 연금 급여 수준이 국민연금에 비하여 높은 경향이 있다.

〈그림 7〉 수급자 1인당 공무원연금급여(천원)



출처: 공무원연금관리, 「공무원연금통계」, 2017.

〈그림 8〉 재직기간별 공무원 연금급여자 비중(%)



출처: 공무원연금관리, 「공무원연금통계」, 2017.

www.kci.go.kr

국민연금제도가 성숙되면, 다시 말하면 시간의 경과에 따라 국민연금가입자의 가입기간이 길어지고 이에 따라 국민연급급여 수준이 전반적으로 현재보다 높아지고 또한 연급급여 수급자의 연령집단이 보다 고연령층으로 확대되어 노인의 노후소득을 일정수준 높이는 역할을 할 것이다. 그러나 이러한 변화가 예상됨에도 불구하고 국민연금이 취약계층의 노후소득보장 수단으로서의 역할을 충실히 수행할 것으로 기대하기 어렵다. 그 이유는 취약계층의 국민연금 가입률이 낮을 가능성이 높고, 이들 계층에 속한 사람이 국민연금에 가입한다고 하더라도 이들의 고용이 불안정하여 잦은 실업과 장기실업을 경험한다면 연금수급권을 획득하기 위한 의무가입기간 10년을 채우기 어려울 가능성이 높기 때문이다. 이러한 우려는 현실로 나타날 가능성이 높다.

취업자 중 공적연금에 가입하지 않은 사람이 상당수 존재 한다. 공적연금가입자 수는 국민연금 21,824천명(2017년), 공무원연금 1,230천명(2017년), 사학연금 317천명(2017년), 군인연금 183천명(2016년)으로서 그 합이 총 취업자 수(26,907천명, 2017년 8월)에 크게 미달한다. 더욱 심각한 문제는 고용안정성이 결여된 집단에서 가입률이 낮은 경향이 있다는 점이다. 통계청의 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사에 의하면 정규직 근로자의 국민연금가입률은 2018년 현재 86.2%인 반면 비정규직 근로자의 경우 36.6%에 머물고 있다. 또한 고용의 안정성이 낮은 한시적, 기간제, 시간제 근로자들의 가입률도 낮게 나타났다. 또한 2017년 종사상 지위별 국민연금 가입률은 상용근로자의 경우 95.2%인 반면, 임시・일용근로자의 경우 17%에 머무르고 있다(2017년 경제활동인구조사). 따라서 '노령'이라는 위험에 가장 취약할 것으로 예상되는 고용이 불안정한 집단들이 향후 국민연금제도 수혜자 비율이 낮을 것으로 예상되므로 현행의 공적연금제도가 합목적적으로 운영될 가능성이 낮다.

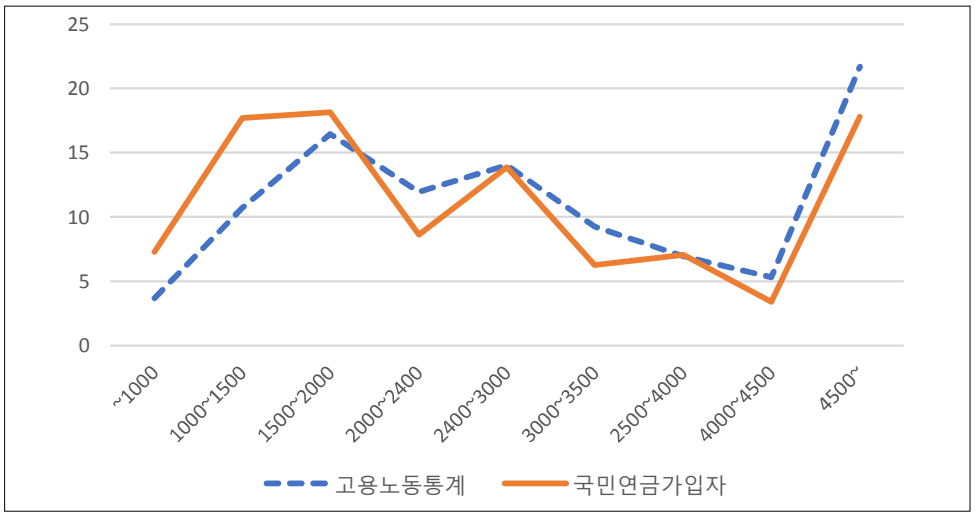
〈표 1〉 근로형태별 국민연금가입률(%)

	2016.08	2017.08	2018.08
임금근로자	67.7	69.1	69.8
정규직	83.0	85.0	86.2
비정규직	36.4	36.6	36.6
한시적	53.3	52.4	51.3
기간제	55.6	53.2	51.3
비기간제	44.4	49.7	48.0
시간제	15.4	17.3	18.6
비전형	19.9	20.4	19.8

출처: 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」, 각연도.

www.kci.go.kr

〈그림 9〉 임금계층별 근로자 분포[1](%)



주: 1) 국민연금가입자의 임금계층은 그림에서 정의한 구간에 근접하도록 집계하였다.
출처: 고용노동부, 「고용노동통계」, 2017.
국민연금관리공단, 「국민연금통계연보」, 2017.

임금수준 측면에서 보아도 임금수준이 비교적 높은 근로자들이 국민연금에 가입하고 있을 가능성이 높다. 근로자인 국민연금 사업장 가입자와 「고용노동통계연감」상의 5인 이상 사업장의 상용근로자 임금계층별 분포를 보면, 국민연금 사업장 가입자의 최저임금계층 비중이 「고용노동통계연감」상의 분포보다 다소 높은 경향이 있으나 대체적으로 비슷한 분포를 보이고 있다(〈그림 9〉). 이러한 분포의 유사성은 현행의 국민연금제도 하에서 은퇴 후 국민연금을 받을 수 있는 근로자들은 비교적 임금수준이 높고 고용의 안정성이 높은 근로자들일 가능성이 높다는 점을 시사하고 있다.

특수직역연금이 고용의 안정성이 높은 공무원, 사립학교 교원에 높은 수준의 연금급여를 보장해주고 있고 또한 민간 경제활동인구에 적용되는 국민연금제도도 비교적 임금수준이 높고 고용의 안정성이 높은 근로자 집단이 주요 수혜집단으로 하고 있으며 제도의 혜택이 절실한 취약계층의 상당부분이 공적연금제도에서 소외되고 있다고 할 수 있다. 따라서 공적연금제도 특히 국민연금제도의 성숙에 따라 노인빈곤을 완화하고 노후소득보장수단으로서의 역할을 충분히 수행할 것으로 기대하기 어렵다.

www.kci.go.kr

3. 청년층 및 여성의 연금수급권 확보 문제

노동시장에서 최근 나타나고 있는 현상 중 주목할 만 한 점은 과거에 비하여 청년층의 고용률이 낮아지고 이들이 잦은 실업과 장기실업을 경험하는 경향이 증가하고 있다는 점이다. OECD(2015)는 생애기간 중 경제활동 초반기에 속하는 연령 15-39세 연령기의 남성 고용률(OECD 평균)이 최근에 출생한 세대일수록 낮게 나타나고 있다는 점을 지적하였다(〈그림 10〉). 여성의 경우 과거에 비하여 고용률이 높아지고 있는 추세를 보이고 있으나 25-40세 연령집단의 경우 출산과 육아로 인해 고용률이 낮은 수준을 유지하고 있다. 최근에 와서도 여성의 고용률은 남성에 비하여 여전히 낮은 것으로 나타났다. 고용형태의 성별 차이도 여전히 존재한다. D'Addio(2009, 2015)은 25-54세 연령집단의 시간제 고용 비중이 남성의 경우 5%, 여성의 경우 22%이라는 분석결과를 제시한 바 있다. 여성의 근로경력도 남성에 비하여 대폭 짧은 것으로 나타났다. 2008-2009년 기간 동안 OECD국 중 13개국을 대상으로 조사한 바에 의하면 65세 이상을 대상으로 조사한 결과 여성의 경력이 남성에 비하여 평균 13년 짧은 것으로 나타났다.

한국의 경우도 유사한 현상이 관찰된다. 통계청의 경제활동인구조사에 의하면 1995-1999년생의 20-24세 연령기의 남성 고용률이 1975-1979년생에 비하여 6.7%P 낮아졌으며, 1990-1994년생의 25-29세 남성 연령기의 고용률이 1970-1974년생(1975-1979년생)에 비하여 5.0%P(8.5%P) 낮아진 것으로 나타났다(〈그림 11〉). OECD 주요국들과 마찬가지로 여성의 고용률이 높아지는 추세에 있으나 최근까지도 여전히 여성의 고용률과 남성의 고용률 간에는 큰 폭의 차이가 존재한다. 2019년 현재 남성 전체의 고용률은 70.7%였던 반면 여성의 경우는 51.6%을 기록하였다. 여성의 경우 30대의 고용률이 25-29세 연령집단에 비하여 낮은 수준을 유지하고 있어 30대가 됨에 따라 고용률이 높아지는 남성과 대조적인 양상을 보이고 있다.

최근의 고용구조 변화에서 우려할만한 사항은 비정규직 근로자 비중이 상승추세에 있으며 특히 20세에서 29세 사이의 청년층의 비정규직 근로자 비중이 높아지고 있다는 것이다. 「경제활동인구조사」와 「근로형태별 부가조사」에 의하면 2013년 8월부터 2018년 8월 기간에 취업자 중 비정규직 비중은 23.5%에서 24.6%로 증가하였으며, 20~29세 취업자를 대상으로 한 비율은 29.1%에서 2017년 8월에는 31.2%가지 상승하였다가 2018년 8월에 다소 낮아져 30.3%를 기록하였다.

청년층의 고용률 하락과 가임연령기 여성 고용율의 하락, 그리고 전반적인 고용의

www.kci.go.kr

불안정성 심화는 단기뿐만 아니라 장기적으로도 영향을 미친다. 대학교육 기간의 증가와 경기침체로 인한 단기적 고용 불안정성은 생애소득과 나아가서 노후소득보장수단으로서의 공적연금제도의 역할도 위축시킬 가능성이 높다. 대학 입학 및 졸업 그리고 최초 취업시기의 지연은 생애소득을 상당 수준 낮출 수 있으며(Holmund et al, 2006, 스웨덴 사례), 실업발생의 빈도 증가와 장기실업은 해당 개인들의 인적자본의 가치를 떨어뜨리게 되고 이로 인해 생애소득 수준의 하락을 유발할 위험성도 있다(Mincer, 1974; Mincer and Plachek, 1978; Polacheck, 2007; Braga, 2014). 출산 및 자녀 양육 등으로 인한 여성의 경력단절도 생애소득의 하락을 유발한다.

고용상의 지위의 만성적 불안정성은 은퇴 후의 소비 재원의 감소로 이어질 가능성이 높다. 실업의 빈도 증가와 장기화는 은퇴 후 노인들의 빈곤율과 밀접한 관련성이 있다는 연구결과가 제시되고 있다(Geyer and Steiner, 2011; Potrafke, 2011). 청장년기의 낮은 실업과 장기실업은 공적연금급여 지급의 안정성에도 영향을 미친다. 통상적으로 공적연금급여 수준은 은퇴전의 근로경력(혹은 연금보험료 납부 기록)에 의해 영향을 받는다. 연금급여를 받을 권리, 즉 연금수급권의 획득을 위해서는 최소가입기간(한국의 경우 10년; 미국 10년) 요건을 충족시켜야 한다. 만일 이 요건을 충족시키지 못하면 연금형태(annuity)가 아닌 일시금을 수령하는 경우가 대부분이다. 한국의 경우도 최소 가입기간 10년 요건을 충족시키지 못하면 일시금을 수령하는데, 일시금의 수령액의 가치가 사망 시까지 수령할 연금금액의 가치보다 큰 폭으로 낮은 수준이라고 알려져 있다. 일시금 수령의 또 다른 문제는 수령한 일시금을 수급자가 안정적으로 관리할 수 있느냐 하는 것이다. 일시금 수령자가 수령한 일시금을 제대로 관리하지 못하여 탕진하는 위험에 직면할 가능성을 배제하지 못한다.

근로경력 혹은 가입기간과 연금급여 수준간의 관계는 한국과 같이 연금급여 수준이 가입기간과 연동되어 있는 경우 더욱 명확하게 나타난다. 한국의 공적연금은 연금가입기간이 길어짐에 따라 비례적으로 늘어나도록 규정되어 있다. 예를 들어, 국민연금의 급여산식은 아래와 같다.

$$\text{연금 연급여} = 0.2 \times 40 \times (A + B) \times n$$

A: 퇴직직전 3년간 국민연금가입자의 평균소득[2)]

2) 여기서 소득이라 함은 기준소득월액 × 12개월을 의미한다. 기순소득월액은 월 450만 원 이하 근로소득 혹은 사업소득을 의미한다.

www.kci.go.kr

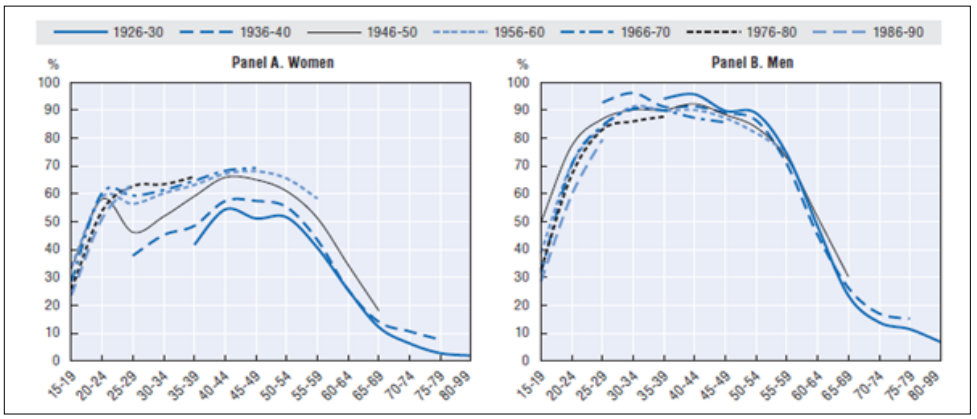
B: 퇴직자의 가입기간동안의 평균소득[3]

n: 가입년수

위 식에서 볼 수 있듯이 근로활동기에 잦은 실업과 장기 실업 혹은 비경제활동인구화로 인해 근로기간이 짧아질 경우 연금급여 수준이 낮아지게 된다. 국민연금이외에 공무원, 군인, 사립학교교직원에 적용되는 특수직역연금의 연금수준도 가입기간에 연동되어 결정되므로 국민연금의 경우와 동일한 위험에 노출되어 있다. 그러나 특수직역연금 가입자인 공무원, 사립학교 교직원 등은 민간기업 근로자에 비하여 고용이 상대적으로 안정적이므로 고용의 불안정성으로 인한 연금수급권 확보의 어려움은 공적연금가입자 중 높은 비중을 차지하고 있는 국민연금가입자의 경우 더 크게 나타날 것이다.

청년기의 낮은 고용률, 여성의 경력단절, 실업빈도의 증가와 실업의 장기화로 인한 연금수급권의 제한 및 연금급여 수준의 하락의 문제점을 완화하기 위해 각국은 실업기간과 경력단절에 대한 연금크레딧 허용, 연금급여의 최소수준 보장 등을 통해 연금급여 지급을 보장하고자 제도 개편안은 시도하고 있으나, 이러한 개편은 연금급여 지출액의 증가를 유발하여 연금재정 안정화에 역행하는 문제점을 야기할 수 있다. 정책목표간 상충관계는 제도개편의 장애요인으로 작용할 것이다.

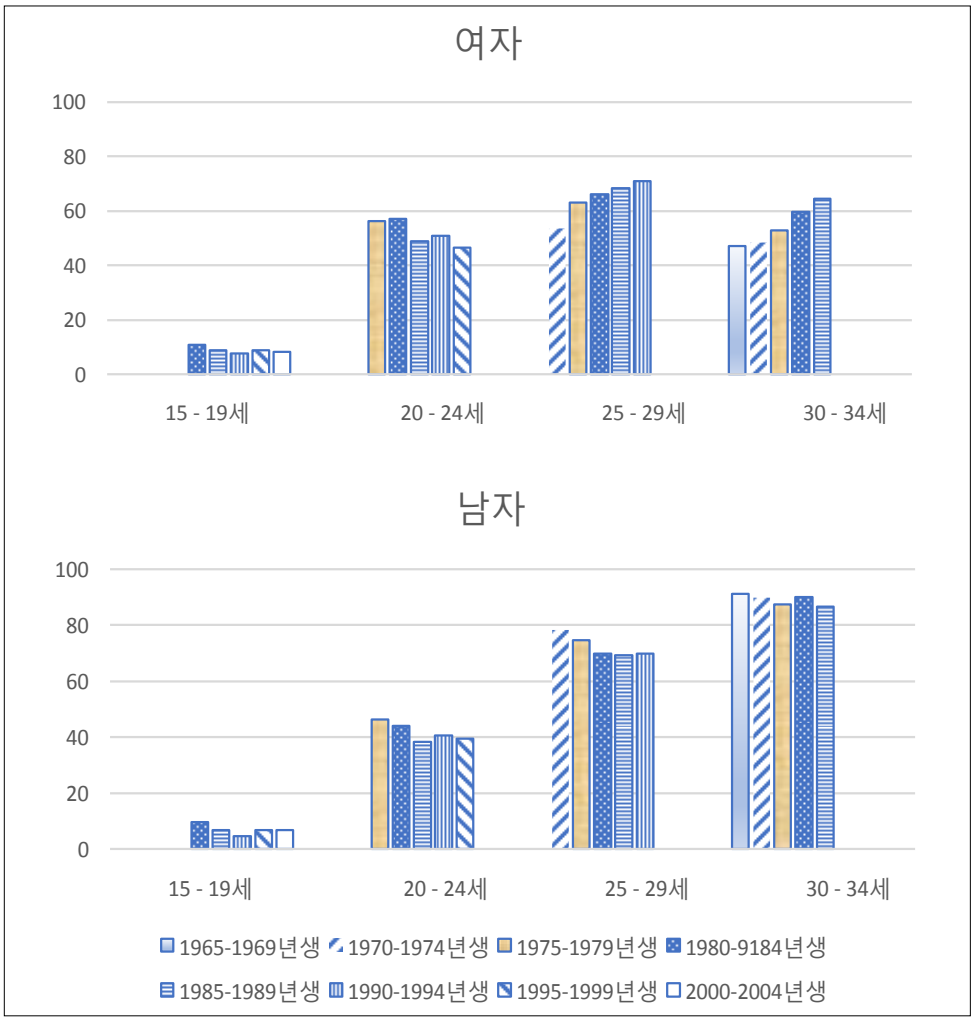
〈그림 10〉 출생연도별 연령별 고용률



자료: OECD, 2015 *Pension at a Glance*.

3) 가입기간동안의 평균소득은 해당기간동안의 단순 평균이 아니라, 전반적인 임금의 상승폭에 대한 조정을 거친다. 예를 들어 퇴직 10년 전에 비하여 퇴직 시 가입자 전체의 임금평균이 2배로 상승하였다면 퇴직자의 10년 전 임금의 2배를 평균소득 산정에 반영한다.

〈그림 11〉 출생연도별 성별 연령별 고용률(%)



자료: 통계청 경제활동인구조사.

4. 연금재정의 불안정성 및 세대간 형평성

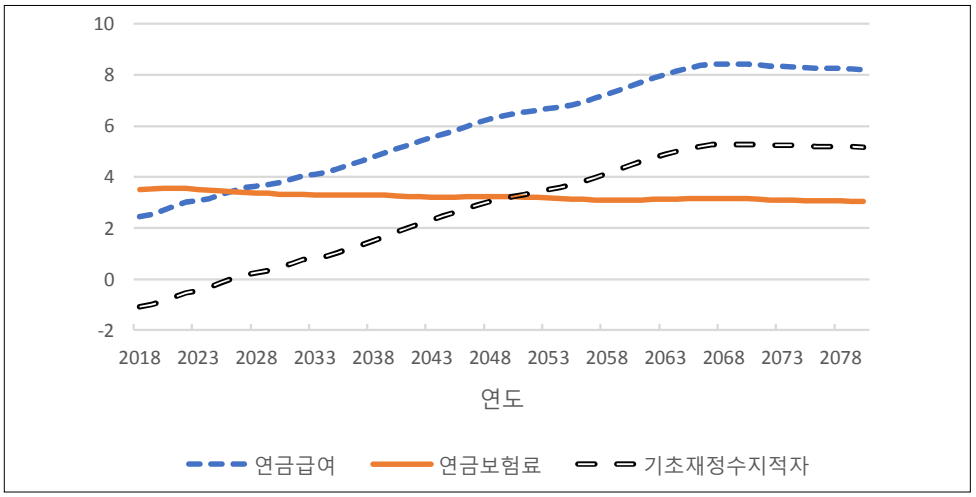
현행 공적연금의 문제점으로 가장 중요하며 오랫동안 제기되어 온 문제는 연금 재정의 불안정성이다. 현시점에서는 국민연금과 사학연금의 연금급여 지출액이 연금보험료 수입보다 적어서 기초재정수지 흑자를 기록하고 있으나, 향후 이들 제도의 기초재정수지도 적자로 전환될 것으로 전망되고 있으며, 더욱이 공무원연금과 군인연금의 경우 이미 상당한 규모의 적자를 기록하고 있다. 국민연금의 경우 1988년에 제도

www.kci.go.kr

가 도입된 이래 현재까지 재정흑자를 기록하고 있어 큰 규모의 기금이 조성되어 있으나(2019년 11월말 현재 723조 9,450억 원, 2018년 GDP의 38.2%[4]) 국민연금 재정수지가 적자도 돌아서면 기금의 규모가 급격히 감소하여 2060년경에는 기금이 고갈될 것으로 예상되고 있다.

재정관련 자료의 접근성이 제한되어 있는 군인연금을 제외한 특수직역연금(공무원연금, 사립학교교직원연금)과 국민연금을 포함한 공적연금의 연금급여 지출액과 연금보험료 수입을 비교하면 연금재정의 불안정성이 뚜렷하게 드러난다. 연금급여 지출액은 2018년 현재, GDP의 약 2.4%이던 것이 2030년에는 3.8%, 2050년에는 6.5%, 2070년에는 8.5%로 상승하는 반면, 연금보험료 수입은 2018년 현재 GDP의 3.5%, 2030년에는 3.3%, 2050년에는 3.2%, 2070년에는 3.1%를 기록할 것으로 추계되었다. 이로 인해 기초재정수지는 2018년 GDP의 약 1.1% 흑자였다가, 2020년대 중반에 적자로 돌아서 적자폭이 지속적으로 확대되어 기초재정 수지 적자가 2070년에는 GDP의 5.3%가 될 것으로 전망된다.

〈그림 12〉 공적연금 재정 수입 및 지출 규모(GDP 대비 비율)



자료: 「2018년 제4차 국민연금재정계산」 자료를 이용한 저자 추계.

기초재정수지는 연금급여 지출액 및 연금보험료 수입 추계방법과 GDP 추계와의 일관성 유지 등 여러 가지 이슈로 인해 그 절대적 수준에 대한 이견이 존재할 수 있으

4) 국민연금연구원, 「2019년 11월 기준 국민연금 통계」.

www.kci.go.kr

나 그러한 점들을 고려한다고 하더라도 연금재정의 불안정성은 부인할 수 없으며, 이러한 연금 재정건전성 결여는 미래세대의 부담 증가로 귀결되어 세대간 형평성의 문제가 제기될 것이다.

연금재정의 유지가능성과 세대간 형평성 평가의 도구로 이용되고 있는 세대간 회계(Generational Accounts, GA) 추계결과를 보면 이점이 더욱 명확해진다. 〈표 2〉는 2018년 시점에서 평가한 각 세대에 속한 평균적인 개인의 순조세부담(혹은 순연금보험료 부담)을 추계한 결과를 제시하고 있다. 표준적인 세대간 회계는 세대를 기준 연도 시점에 생존하는 세대들('현재세대')을 연령집단으로 분류하고 기준 연도 이후 출생하는 모든 세대를 하나의 세대로 간주하고 이를 '미래세대'로 지칭한다. 세대간 회계는 두 가지로 분류할 수 있다. 과거에 부담한 순조세부담(=연금보험료 부담 - 연금급여)을 기준 연도 시점의 가치로 환산한[5] 회고적 회계 (Retrospective GA, RGA)와 기준연도부터 잔여생애기간동안 부담할 순조세부담의 현재가치를 추계하는 잔여생애 회계(Forward-looking GA, FGA)로 나눌 수 있다. RGA와 FGA를 더하면 전생애에 걸친 회계(전 생애 회계, Full-lifetime GA, FLGA)가 된다.

이미 언급한 바와 같이 RGA는 기준연도에 생존하는 세대들에 속하는 대표적인 개인이 출생한 이래 기준연도 이전까지 부담한 순조세부담을 복리로 계산한 것이다. 잔여생애동안의 순조세부담을 추계하는 FGA는 현재세대의 회계는 기준연도 시점과 향후 시행될 제도를 포함한 현행제도가 지속되는 상황을 상정하여 추계하며, 미래세대의 회계는 연금재정의 장기균형을 달성하기 위해 필요한 미래세대의 순조세부담을 추계한다. 다시 말하면 연금의 수입과 지출이 균형을 이루지 못하고 재정이 안정되지 못하면 추가적인 연금보험료 부담은 미래세대가 전적으로 떠안는다는 가정 하에서 미래세대의 순조세부담을 추계한다. 만일 미래세대의 회계가 기준 연도 출생자의 회계보다 크면 연금제도는 유지가능하지 못하며 미래 어느 시점에 순조세부담이 상향조정되어야 함을 의미한다. 기준연도 출생자의 회계는 현재 시행되고 있는 제도와 장래에 시행이 예정되어 있는 제도 하에서 생애전체 기간을 살아가는 동안 부담할 순조세부담이다. 따라서 현행제도하의 FLGA인 이 회계가 미래세대의 FLGA(FGA와 동일)인 이 회계보다 작으면 현행의 제도가 유지가능하지 못함을 의미한다.

남성과 여성을 포함한 전인구 중 2018년 출생세대(2018년 현재 0세)의 회계는 음의 값을 보여 현행의 연금제도하에서 생애기간동안 부담할 연금보험료의 가치보다 연

5) 과거의 순조세부담을 복리로 계산함.

www.kci.go.kr

금급여의 가치가 더 크며 그 규모도 생애소득의 3.5%에 달하는 것으로 나타났다. 기준연도 출생세대 뿐만 아니라 기준연도에 생존하는 모든 세대의 FGA가 음의 값을 보이고 있어 현행의 제도가 유지되면 현재세대 모두가 연금재정에 기여하는 연금보험료의 가치보다 연금급여의 가치가 더 클 것으로 예상된다. 이러한 저부담-고급여 구조는 미래세대의 순조세부담으로 귀결되며 그 수준도 무시하지 못할만한 수준(생애소득의 3.3%)으로 나타났다. 주목할 만한 사항은 FGA 뿐만 아니라 FLGA의 경우도 기준연도에 생존하는 모든 세대의 회계가 음의 값을 보이고 있다. 따라서 1960년대부터 도입되기 시작한 공적연금제도는 이들 세대에 순편익(=연금급여 가치-연금보험료 가치>0)을 제공하였다고 할 수 있으며 이로 이해 연금제도 유지를 위한 부담을 미래세대로 대폭 전가하였다고 할 수 있다. 현재 세대 중 순편익(생애소득 대비 비율)이 가장 큰 세대는 2018년 현재 65~75세 세대이며 이보다 연령이 높은 세대는 혜택의 규모가 상대적으로 작은 것으로 나타났다. 이는 국민연금제도의 사각지대가 이들 초고령층을 포함하고 있기 때문이다.

연금제도의 장기 재정 안정화[6]를 위해서는 연금보험료 부담이 대폭적으로 커져야 한다(<표 2>). 국민연금보험료율은 2020년 조정 시 현행의 9%의 2.17배인 19.6%로 높아져야 하며, 조정 시기를 2030년으로 미루면 21.1%로 높여져야 한다. 현재 연금보험료율이 17%인 공무원연금과 사학연금의 경우도 대폭 인상되어 2020년 조정 시(2030년 조정 시) 각각 37.1%, 32.5%(39.3%, 34.9%)가 되어야 하는 것으로 나타났다.

2020년과 2030년 시점에서 연금보험료를 상향조정함으로써 증가하는 세대별 순조세부담의 증가폭은 세대에 따라 매우 크게 나타났다(<그림 13>). 연금보험료 상향조정의 영향을 받는 1950년 이후 출생세대의 생애소득 대비 순조세부담의 상향조정 폭이 6%을 상회하는 세대가 있는 반면 상향조정의 영향이 미미한 세대도 존재한다. 대체적으로 출생시기가 빠를수록 순조세부담 작으며 미래세대의 증가폭이 더 큰 경향이 있는 것으로 나타났다.

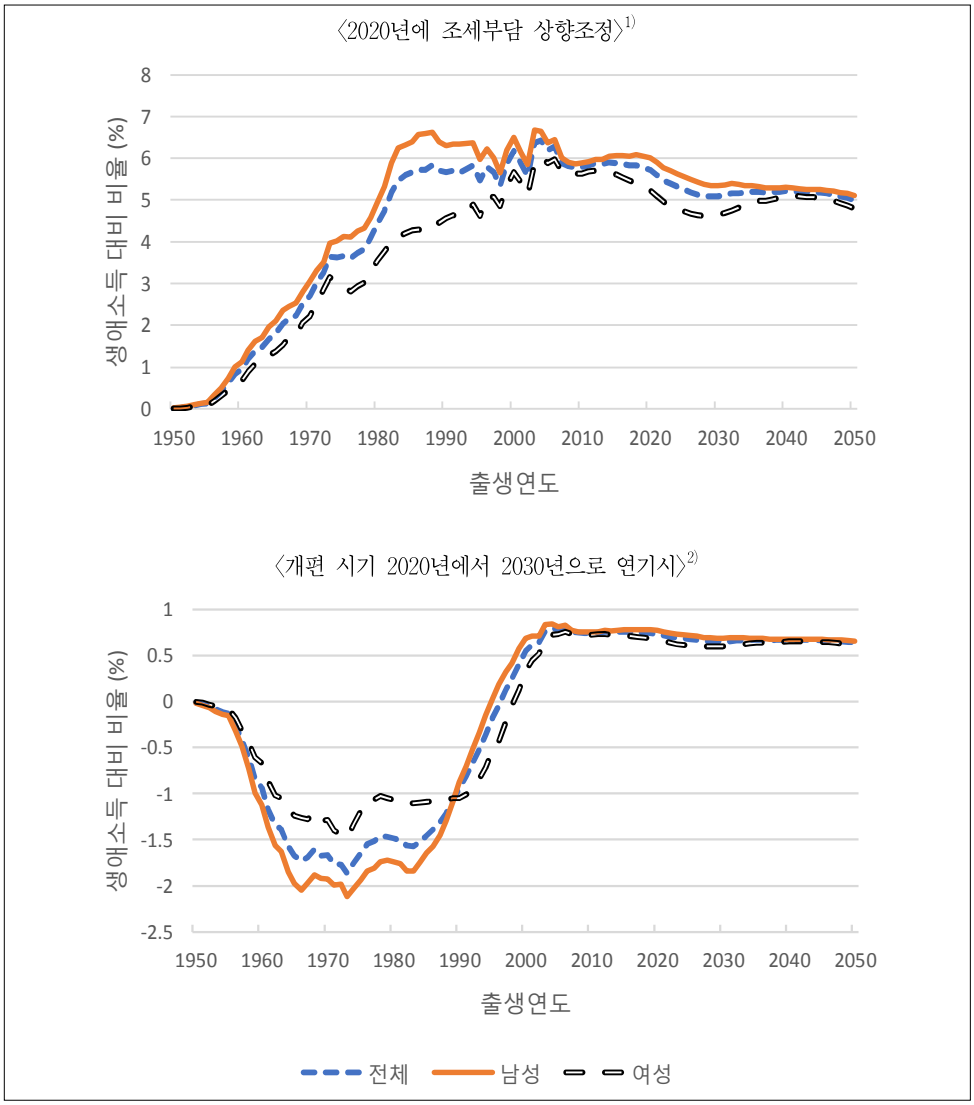
재정안정화를 위해 대폭적인 순조세부담의 증가가 필요하다는 사실은 연금개혁을 더욱 어렵게 할 것이다. 재정안정화 방안은 미래세대의 순조세부담을 줄이는 효과가 있다. 그러나 현재세대의 입장에서 순조세부담의 증가를 감수하여야 하므로 재정안

6) 여기서 말하는 장기 재정 안정화는 국민연금보험료율 조정시점부터 무한 시계의 미래 기간 동안의 국민연금보험료 수입의 현재가치와 기준연도 시점 국민연금기금의 가치의 합이 연금급여 지출의 현재가치와 동일한 수준이 되는 상황을 상정한 것이다.

www.kci.go.kr

정화 방안은 정치적으로 지지를 받기 어렵다. 문제는 미래세대가 자신의 권익을 보호하기 위해 현시점의 정치적 과정에 참여할 수 없다는 점이다. 이를 보다 명확하게 하기 위해 연금재정안정화를 위한 개편 시기를 2020년으로 할지 2030년으로 연기할지에 대해 결정하는 상황을 상정해보자. 개편 시기를 2020년에서 2030년으로 미루면

〈그림 13〉 재정안정화의 효과(순조세부담 증가폭)



주: 1) 재정안정화를 위하여 2020년에 조세부담을 상향조정하였을 때 현행제도 대비 순조세부담 증가폭.
2) 조세부담 상향조정시기를 2030년으로 연기하였을 때 추가적으로 증가하는 순조세부담.
출처: 저자 계산.

www.kci.go.kr

〈표 2〉 한국의 세대간 회계(기준 연도:2018년, 생애소득 대비 비율, %)

	남자			여자			전체		
	RGA[1]	FGA[1]	FLGA[1]	RGA	FGA	FLGA	RGA	FGA	FLGA
0세	0.0	-2.6	-2.6	0.0	-5.2	-5.2	0.0	-3.5-3.7	-3.5
0~ 4세	0.0	-2.7	-2.7	0.0	-5.5	-5.5	0.0	-3.2	-3.7
5~ 9세	0.0	-2.3	-2.3	0.0	-4.7	-4.7	0.0	-3.9	-3.2
10~14세	0.0	-2.9	-2.9	0.0	-5.8	-5.8	0.0	-3.6	-3.9
15~19세	0.0	-2.7	-2.7	0.0	-5.1	-5.1	0.0	-3.2	-3.6
20~24세	0.0	-2.3	-2.3	0.1	-4.7	-4.6	0.0	-3.6	-3.1
25~29세	0.2	-2.6	-2.4	0.3	-5.4	-5.1	0.2	-4.4	-3.4
30~34세	0.5	-3.3	-2.8	0.7	-6.3	-5.6	0.6	-5.0	-3.8
35~39세	1.0	-3.8	-2.7	1.1	-6.9	-5.9	1.0	-5.8	-3.9
40~44세	1.6	-4.7	-3.1	1.2	-7.5	-6.3	1.5	-6.5	-4.3
45~49세	2.3	-6.0	-3.7	1.2	-7.2	-6.0	1.9	-7.3	-4.6
50~54세	2.7	-7.7	-5.0	1.1	-6.8	-5.7	2.1	-7.2	-5.2
55~59세	2.9	-8.2	-5.3	1.0	-5.7	-4.7	2.2	-5.9	-5.0
60~64세	2.0	-7.3	-5.3	0.4	-3.9	-3.5	1.4	-4.7	-4.5
65~69세	-0.7	-5.7	-6.4	-0.6	-3.4	-4.1	-0.7	-3.2	-5.4
70~74세	-2.7	-4.0	-6.7	-1.4	-2.2	-3.7	-2.2	-1.8	-5.4
75~79세	-3.8	-2.4	-6.2	-1.6	-1.1	-2.7	-2.7	-0.9	-4.5
80~84세	-3.9	-1.4	-5.3	-1.2	-0.4	-1.6	-2.4	-0.5	-3.3
85~89세	-4.8	-0.9	-5.7	-1.0	-0.2	-1.2	-2.3	-0.3	-2.8
90~94세	-5.7	-0.8	-6.5	-1.0	-0.1	-1.1	-2.6	-0.2	-2.9
95~99세	-6.2	-0.5	-6.7	-0.9	-0.1	-1.0	-2.7		-2.9
미래세대	-	-	-	-	-	-	-	3.3	3.3
재정안정화를 위한 연금보험료 부담 조정 규모									
2020년 조정				117%[3] (118%[4], 118%[5], 91%[6])					
2030년 조정				132% (134%, 131%, 105%)					

주: 1) RGA (Retrospective Generational Accounts, 회고적 회계) : 기준연도 이전 순조세부담의 가치.
FGA (Forward-looking Generational Accounts, 잔여생애 회계) : 기준연도부터 잔여생애기간동안의 순조세부담의 가치.
FLGA (Full-Lifetime Generational Accounts, 전생애 회계) : RGA+FGA, 전체생애기간동안의 순조세부담의 가치.
2) 현행제도하에서의 연금보험료 부담 대비 비율(%).
3) 공적연금 전체; 4) 국민연금; 5) 공무원연금; 6) 사학연금 재정안정화를 위한 조정.
출처: 저자 계산.

생애순조세부담이 감소하는 세대(남성의 경우 1995년 이전 출생세대, 여성의 경우 1998년 이전 출생세대)가 현시점의 유권자 중 압도적인 비중을 차지하고 있다. 개편 시기가 늦추어짐으로 인해 순조세부담이 증가하는 세대의 대부분은 아직 투표권을 획

www.kci.go.kr

득하지 못하였거나 아직 출생하지도 못한 경우가 대부분이다. 이러한 구조적인 문제로 인해 연금재정안정화를 위한 정책개편이 조기에 이루어지기 매우 어려운 상황이라고 할 수 있다.

연금제도 개편의 시기가 지연됨에 따라 나타나는 미래세대의 후생비용 증가는 이에 거치지 않고 추가적인 후생비용이 유발될 가능성이 있다. 〈표 2〉와 〈그림 13〉에 제시된 세대간 회계는 정책개편에 따른 경제주체들의 행동변화를 고려하지 않은 단순 회계 산출의 결과이다. 미래의 연금보험료 혹은 조세 부담의 대폭적인 상향조정은 저축률의 감소로 인한 자본축적의 감소, 그리고 교육투자의 수익률 하락으로 인한 인적자본 투자의 감소로 인해 GDP의 하락뿐만 아니라 장기 생산성 증가율의 하락을 유발할 가능성이 있다(Chun, 2019). 따라서 연금 재정건전성의 문제로 인한 미래세대의 후생비용은 여기서 제시한 수준을 대폭 상회할 가능성이 높다.

5. 기금운용의 문제

이미 언급한 바와 같이 국민연금 기금 규모는 2019년 11월말 현재 723조 9,450억원이며 이는 2018년 GDP의 38.2%, 2019년 말 코스피 상장주식의 시가총액의 49%(코스피와 코스닥 상장주식의 시가총액의 42.2%), 공채, 회사채, 외국채를 포함한 채권전체의 상장잔액(액면)의 39.7%에 해당된다. 「2018년 제4차 국민연금재정계산-재정전망과 제도개선 방향-」에 의하면 국민연금 적립금 규모는 2035년경에 GDP 대비 48.2%로 상승하고 그 절대 규모는 2041년에는 1,778조원으로 정점에 도달하고 그 이후에 국민연금 규모가 급격히 감소하여 2057년에는 기금이 소진되는 것으로 전망되고 있다.

기금규모와 기금고갈시점에 대한 전망결과는 재정추계시 가정과 GDP 추계와의 일관성 등 여러 가지 요인에 의해 영향을 받으나, 기금규모가 과도하게 큰 규모로 증식되었다가 국민연금 재정이 적자로 돌아선 이후 급격히 감소할 것이라는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 문제는 기금 증가기와 감소기 모두 금융시장을 왜곡하고 국민연금 가입자의 권익을 침해할 수 있다는 점이다. 기금 증가기에는 국민연금 기금이 국내시장에서 차지하는 비중이 높아져서 금융시장의 왜곡이 우려된다. 해외자산에 대한 투자 비중을 대폭적으로 상향조정하지 않은 이상 국내금융시장에 대한 시장지배력이 과도하게 커질 위험성이 있다. 이 문제를 완화하기 위해 국민연금기금을 위탁운용하고 있으나 위탁업체도 "동급의 위험 대비 고수익 투자 대상을 적극적으로 찾기보다 수동

www.kci.go.kr

적으로 전반적인 추세에 편승하는 투자행태를 보여, 위탁운용의 취지를 살리지 못하고 국민연금기금운용본부의 투자행태와 유사한 경향을 보일 가능성이 높다"(윤희숙 외, 2015). 또한 안정성과 수익성을 추구하는 기금운용의 특성상 국채와 대형주에 대한 투자 위주로 기금이 운용될 가능성이 높다. 시가총액 20위안에 있는 코스피 상장기업들 중 17개 업체 주식의 국민연금기금 지분율이 모두 5%를 상회하고 있고 이중 지분율 10%이상인 기업도 5개나 있다. 대형주 위주의 운용은 국민연금기금의 의결권 행사를 통해 국내 대기업의 경영의 자율성을 저해하는 문제가 야기될 수 있다. 2015년 삼성물산과 제일모직 합병과 2019년 대한항공 최고경영자 교체, 2020년 대한항공 경영권 분쟁 등에 국민연금 기금의 의결권 행사에 대한 논란이 있었다.

국민연금기금의 운용 성과는 국민연금재정안정화에 영향을 미치는 중요한 요소 중의 하나이다. 윤희숙 외(2015)에 의하면 수익률 1%P 상승시 기금소진 시점이 8년 미루어져 보험료율 2%P 인상하는 효과가 있다고 한다. 따라서 국민연금 기금운용의 전문성 유지는 국민연금가입자의 권익을 보호하는데 매우 중요하다. 그러나 현행의 기금운용주체는 기금운용 성과보다는 정치적 타협을 유발하는 구조라고 할 수 있다. 기금운용주체인 기금운용위원회의 구성(〈표 3〉)은 기금운용 수익률의 극대화와 안정성을 추구하는 조직이라기보다 기금운용에 대한 의사결정이 정치적 타협에 의해 이루어질 위험성을 보이고 있다. 기금운용위원회는 이해당사자 위주로 구성되어 있으며 전문성을 대표하는 위원은 소수에 불과하다. 또한 국민연금기금 운용 과정에서 정부와 각종 단체(노조, 시민단체 등)의 영향력이 과도하게 행사될 가능성이 높다.

국민연금기금 감소기인 국민연금재정 적자 시기에는 국민연금급여 지급을 위한 유동성 확보가 필요한 시기이며 기금 고갈이 예상되어 있는 시기라는 점을 자산 구매자들이 알고 있으므로 국민연금 자산을 저가 매각하여야할 위험이 있어 국민연금가입자의 권익을 훼손할 가능성이 있다.

국민연금기금이라는 거대기금 운용의 문제는 연금재정안정화를 위한 개편이 이루어질 때 더욱 심각해질 것으로 예상된다. 국민연금보험료율을 상향조정하면 기금상승기가 연장이 되고 또한 기금의 최대 규모가 증가할 것이며, 기금고갈 시기가 다소 지연될 것이나 궁극적으로는 기금이 고갈될 것이다. 만일 기금이 고갈되지 않도록 충분히 높은 연금보험료율을 유지한다면 거대 기금이 유지되어 금융시장의 왜곡과 기업경영에 대한 간섭의 문제가 여전히 남아있게 될 것이다. 따라서 국민연금을 비롯한 공적연금제도 개편의 세부정책목표간 상충관계가 향후 개편의 제약조건으로 작용하여 개편을 지연시키는 문제를 야기할 것이다.

www.kci.go.kr

〈표 3〉 기금운영위원회 구성

위원장	- 보건복지부 장관
당연직 위원(5인)	- 기획재정부 차관, 농림축산식품부 차관, 산업통상부 차관, 고용노동부 차관 - 국민연금공단 이사장
위촉위원(14인) 사용자·근로자 지역가입자 대표 관계전문가	- 사용자를 대표하는 위원으로서 사용자 단체가 추천하는 3인 - 근로자를 대표하는 위원으로 노동조합을 대표하는 연합단체가 추천하는 3인 - 지역가입자를 대표하는 위원으로서 농어업인 단체가 추천하는 자 2명 - 지역가입자를 대표하는 위원으로서 농어업인 단체 외의 자영업 관련 단체가 추천하는 자 2명 - 관계전문가로서 국민연금에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 2명

자료: 국민연금기금운용본부 홈페이지.

Ⅲ. 개편방안의 모색

1. 제약조건

현행의 공적연금제도의 문제점은 제도 수혜대상의 부적절성, 장기 저성장 기조와 출산 및 보육으로 인한 청년층과 여성에 대한 연금수급권 보장성 감소, 재정의 유지가능성 결여, 국민연금기금의 증식과 고갈로 인한 금융시장의 교란 등으로 요약될 수 있다. 이들 문제들은 상호 연관되어 있어 현행 제도의 틀 속에서 특정 정책변수만을 개편하는 '모수적 개편'으로는 문제들을 근본적으로 해결할 수 없다. 국민연금 재정안정화를 위해 국민연금보험료를 상향조정하거나 연금급여를 하향조정할 경우 국민연금기금 규모가 증가하여 금융시장의 왜곡을 심화시킬 수 있다. 따라서 연금재정안정화를 도모하되 국민연금기금 규모를 축소하든지 최소한 규모가 더 커지는 것을 방지할 필요가 있다.

이미 기술한 바와 같이 연금보험료 상향조정 혹은 급여삭감과 같은 모수적 개편은 세대간 재분배를 초래하여 정치적 지지를 받기 어려울 것으로 예상되므로 더 이상의 세대간 재분배를 초래하지 않은 개편안이 마련되어야 할 것이다. 급여삭감은 노년층의 지지를 받기 어렵고 연금보험료 상향조정도 현재 유권자인 현시점에서의 근로연령층의 지지를 받기 어려울 수 있다. 조기에 연금보험료를 상향조정하면 미래세대의 부담을 줄일 수 있으나(〈그림 13〉), 미래세대는 현시점에서 정치적 과정에 참여할 수 없기 때문에 조기에 연금제도 개편이 이루어지기 어려울 것이다.

연금제도 개편이 성장에 미치는 영향에 대한 고려가 필요하다. 연금보험료 상향조

www.kci.go.kr

정은 성장의 지체를 악화시킬 가능성이 높다. 이미 언급한 바와 같이 연금보험료 상승 혹은 조세부담의 상향조정은 GDP 수준을 낮추는 효과(레벨 효과, Level Effect)가 있을 뿐 아니라 장기 생산성 증가율 감소효과(성장효과, Growth Effect)를 유발하여 미래세대의 후생비용을 증가시킬 가능성이 높다. 따라서 공적연금보험료의 대폭적인 상향조정 혹은 공적연금재정 안정화를 위한 추가적인 조세부담의 과도한 상향조정은 지양되어야 할 것이다.

2. 개편방향

(1) 제도의 안정성 제고

노후소득보장 수단으로서의 공적연금제도가 제대로 그 역할을 하기 위해서는 무엇보다도 제도가 안정적으로 유지되고 합목적적으로 운영되고 있다고 인식될 필요가 있다. 공적연금제도의 안정성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 연금재정의 유지가능성이 확보되어야 한다. 다층노후소득보장을 위한 공공부문의 정책인 기초노령연금과 국민연금을 비롯한 공적연금 급여수준을 전반적으로 높이는 것이 어려운 상황에서 정부지출 수준 증가를 가능한 범위 내에서 억제하고 지출재원을 효율적으로 배분할 필요가 있다. 이와 관련하여 공적연금과 민간연금을 비롯한 민간자산 축적 수단간 역할분담이 필요할 것이다. 공적연금급여 수급의 필요성이 높은 저소득층 및 취약계층에 대한 공적연금의 역할을 제고한 반면 중산층 이상 고소득층에 대해서는 공적연금급여 수준을 낮추고 퇴직연금, 개인연금저축의 가입을 촉진하고 여타 저축의 증대를 유도할 필요가 있을 것이다. 퇴직연금과 개인연금저축과 같은 민간연금에 대한 신뢰성을 제고하기 위해서는 조세수입을 감소시키는 추가적 조세지원보다는 민간연금시장이 원활하게 작동할 수 있도록 하는 관련제도의 개편과 사전적 규제 및 사후적 감독이 적절히 이루어져야 한다. 특히 조세지원이 부여되는 민간연금에 대해서는 적절한 조세지원 적격요건을 강화하여 제도의 안정성을 도모하여야 할 것이다.

(2) 목표 집단의 재설정

제한된 재원의 제약 하에서 노후소득보장수단을 통한 지원의 필요성이 큰 집단을 우선적으로 목표 집단으로 선정하여야 한다. 기초노령연금과 공적연금을 통한 노후

www.kci.go.kr

소득보장은 저소득층 노인층에 우선적으로 지원하는 구조가 되어야 한다. 현재 65세 인구의 70%에 대해 일정금액을 지급하는 기초노령연금의 효과성에 대해 재고할 필요가 있다. 수혜자 1인당 지급액은 적으나 수혜대상자가 많아 향후 재정 부담이 매우 커질 것으로 예상된다. 더욱이 우리나라의 고령화 진전속도가 전 세계에서 가능 빠른 편에 속하므로 제도 수혜자의 수가 급격히 증가할 것으로 전망된다. 제도의 정책목표 달성에 대한 효과성 측면에서 보면 제도의 수혜 필요성이 작은 노인에게까지 지원하는 제도로서 재정 부담에 비하여 제도의 효과성이 높다고 보기 어렵다. 기초노령연금이 가지는 의미는 현시점에서 국민연금수급권을 확보하지 못한 노인들에 대한 부분적인 지원을 한다는 점에서 찾을 수 있으나, 국민연금급여 수급자가 늘어나 수급자의 가처분소득이 늘어나는 추세와 최근의 국민기초생활보장제도 개편을 감안하여 기초노령연금제도 개편이 이루어질 필요가 있다. 제도의 수혜자를 저소득층 노인으로 축소하면서 수급자 1인당 급여 수준을 점진적으로 일정수준까지 상향조정하는 방향으로 개편될 필요가 있다.

다음으로 노인에 대한 생계보조 제도를 통합적으로 운용할 필요가 있다. 국민연금, 기초노령연금, 국민기초생활보장제도를 통합 관리하여 국민연금과 국민기초생활보장에도에서 소외된 노인에 대해 일정수준 일정수준의 생계보조를 하는 것이 타당할 것으로 사료된다.

Ⅱ절에 언급하였듯이 최근에 관찰되고 있는 청년층의 실업빈도의 증가와 실업의 장기화와 더불어 여성의 경력단절로 인해 이들의 연금수급권 확보가 어려워지고 연금급여 수준이 낮아질 것으로 예상되어 이들 집단들도 새로운 연금사각지대를 형성할 것으로 예상된다. 이들의 연금수급권 확보와 일정수준의 연금급여를 보장하기 위한 조치가 강구되어야 할 것이다.

(3) 모수적 개혁(Parametric Reform)

현행의 제도의 틀을 유지하되 제도를 구성하는 요소의 일부를 개편하는 모수적 개혁으로 연금재정 안정화, 민간연금의 활성화, 소외계층의 연금수급권 확보 방안 등을 들 수 있다. 국민연금재정 안정화를 위해 제한된 범위 내에서 연금보험료 인상이 불가피 할 것이다. 2007년 국민연금법 개정으로 연금급여 수준이 낮아진 상태이기 때문에 전반적인 급여수준의 추가적인 조정은 필요하지 않는 것으로 사료된다. 만일 보험료율 인상에 의한 재정안정화를 미룰수록 연금재정이 악화될 뿐만 아니라 국민연금제

www.kci.go.kr

도 존속자체에 위협이 될 수 있다. 또한 재정안정화 시기를 미룰수록 향후 재정안정화를 위해 필요한 연금보험료 혹은 조세부담의 상향조정 규모가 증가하여 미래세대의 부담을 가중시킨다. 이러한 부분적인 개편은 국민연금기금 규모 증가를 통해 금융시장에 교란요인이 되는 등 부작용이 수반되므로 문제를 근본적으로 해결하기 어렵다. 국민연금기금 규모 증가로 인해 야기되는 문제를 완화하기 위한 기금운용 방식의 개선이 수반되어야 할 것이다.

특수직역연금의 경우, 급여수준이 현저하게 낮아진 국민연금제도와 달리 급여수준이 여전히 높은 수준이다. 2009년도 제도개편을 통해 보험료 징수 대상 소득범위가 넓어지고 또한 급여의 임금대체율이 조정되었으나 이러한 제도개편의 재정안정화 효과는 크지 않는 것으로 보인다(전영준, 2012). 2009년 개편으로 인해 징수대상 소득범위가 넓어졌으나 연금보험료율이 하향 조정되었으며, 급여산정 기준 소득도 함께 넓어져서 급여지출 증가요인이 존재하기 때문이다. 이러한 문제점을 완화하기 위해 2015년 개편을 통해 연금보험료를 상향조정하였으나 연금재정을 안정화하기에는 아직 미흡하다. Ⅱ절에서 언급한 바와 같이 공무원연금 재정안정화를 위해서는 연금보험료율이 현재 수준의 2배가 되어야 한다는 추계결과는 이를 뒷받침하고 있다. 연금기금이 이미 고갈된 공무원연금과 군인연금의 경우 연금재정의 적자를 정부지원금으로 충당되고 있어 납세자의 조세부담이 증가할 것이다. 사학연금제도의 경우 재정안정화 문제는 연금수급권 확보와 밀접히 관련되어 있다. 사학연금의 경우 공무원연금과 군인연금과 달리 급여지급이 국가에 의해 보장되지 않으므로 조기에 재정안정화 조치가 시행되지 않으면 가입자의 수급권이 보장되기 어려운 상황까지 초래할 가능성이 있다.

특수직역연금의 재정안정화를 위해서는 연금급여의 하향조정이 필요하다. 국민연금, 퇴직금의 가치와 공무원연금 및 퇴직수당의 가치를 비교하면 특수직역연금의 가치가 여전히 높다고 평가되며,[7] 특수직역연금 가입자 중 저소득층에 속하는 가입자의 비율이 국민연금 가입대상자보다 낮을 가능성이 높고 고용의 안정성이 민간기업보

7) 공무원연금보험료율이 현행수준(17%)에 비하여 2배 수준이 되어야 한다는 점은 현시점의 공무원이 미래의 공무원에게 전가하는 보험료부담이 매우 높음을 의미한다. 미래세대로 전가되는 보험료 부담을 현시점의 공무원 1인당으로 계산하면 국민연금의 경우보다 더 큰 규모이다. 국민연금의 경우도 재정안정화를 위해 국민연금보험료를 현 수준(9%)의 2배 수준으로 높여야 하므로 미래세대로 보험료 부담을 상당 수준 전가하고 있지만 전가되는 부담을 1인당으로 환산하면 공무원연금보다 전가되는 부담이 대폭 낮다. 이러한 점을 고려하면 현시점의 공무원에게 귀속되는 공무원연금으로부터의 순편익 수준이 국민연금의 경우보다 대폭 높다고 할 수 있다.

다 높아 연금제도 수혜의 필요성이 상대적으로 낮을 수 있는 점에서도 급여수준 하향 조정의 필요성을 찾을 수 있다.

이미 언급한 바와 같이 정부의 재정 부담을 줄이고 취약계층의 연금수급권과 노후소득보장을 강화하기 위하여 공적연금을 비롯한 공공정책과 민간연금제도의 역할 분담이 필요하다. 기초노령연금, 공적연금, 기초생보를 비롯한 공공정책은 저소득층의 노후소득보장 기능을 담당하며 중산층 이상의 노후소득 재원은 민간연금에서 상당부분 충당하도록 유도할 필요가 있다. 이미 언급한 바와 같이 기초노령연금, 공적연금, 기초생보를 통합 관리하여 취약계층 계층의 생계비 보조 기능을 확충하여야 할 것이다.

공적연금의 역할은 저소득층과 최근 실업빈도의 증가와 실업의 장기화로 인한 고용의 불안정성으로 인해 연금수급권을 확보가 어려운 취약계층에 대한 급여를 늘리고 중산층 이상의 연금급여는 줄이는 개편을 검토할 필요가 있다. 이러한 개편은 연금재정안정화를 위해 국민연금보험료를 상향조정하되 연금기금의 과도한 증식을 막기 위해 국민연금보험료 상향조정을 일정수준으로 억제하는 효과가 있을 것이다. 중산층 이상의 경우 노후소득 재원을 민간연금과 민간저축을 통해 상당부분 충당되도록 할 필요가 있다. 이러한 개편을 위해서는 거시경제와 각 개인들의 후생에 미치는 영향에 대한 분석이 뒷받침되어야 할 것이다. 이와 관련된 이슈는 공적연금자산(Pension Wealth)와 민간자산(Private Wealth)간의 대체성의 문제이다. 이와 관련된 외국의 사례연구는 일관된 결과를 제시하지 못하고 있다.[8]

한국의 사례에 대한 연구도 외국의 경우와 같이 공적연금이 민간저축에 미치는 영향에 대한 일치된 분석결과를 제시하지 못하고 있다.[9] 그러나 공적연금과 민간저축

8) 공적연금급여 하향조정 혹은 연금보험료 상향조정을 통해 공적연금자산을 줄이면 민간저축이 증가한다는 연구결과를 제시한 연구들도 있으나(Feldstein, 1974, 1995; Attansio and Brugiavini, 2003; Attansio and Rohwedder, 2003), 이와 상반된 연구결과(Leimer and Lesnoy, 1982)를 제시한 경우도 있으며, 공적연금의 감소가 민간저축을 늘리는 효과가 있으나 그 증가 규모는 크지 않다는 연구결과도 존재한다(Barro, 1978; Leimer and Lesnoy, 1981).

9) 원종욱(1999), 강성호・임병인(2005), 김상호(2007) 등은 공적연금이 민간저축을 줄인다는 연구결과를 제시한 반면 장원진・송헌재(2016)은 연금자산의 변동이 민간저축에 미치는 영향이 미미하거나 연금자산과 민간자산간의 약한 대체관계가 있다는 분석결과를 제시하였다. 임경묵・문형표(2003)은 특수직역연금 가입자에게는 공적연금 민간저축에 대한 구축효과가 나타나지만 국민연금가입자들의 경우는 나타나지 않는다는 연구결과를 제시하였다. 홍민기(2009)에 의하면 저소득층과 고소득층에게는 구축효과가 나타나지 않지만 중간소득계층(소득 100분위 중 50분위와 75분위)의 경우 공적연금자산은 민간자산 25%를 구축하는 것으로 나타났다.

의 관련성에 대한 연구결과에서 나타나는 경향을 고려하면 저소득층의 연금급여를 늘리고 고소득층의 연금급여를 줄이는 개편으로 인해 저소득층의 민간저축은 큰 변화가 없고 중간소득계층 이상의 소득계층은 민간저축이 큰 영향을 받지 않거나 소폭 증가할 것으로 예상된다. 한국 사례에 대한 연구들은 국민연금자산이 민간저축에 미치는 영향이 제한적이더라도(장원진 · 송헌재, 2016; 임경묵 · 문형표, 2003), 민간저축을 증가시킬 가능성은 여전히 있으며(원종욱, 1999; 강성호 · 임병인, 2005; 김상호, 2007), 특히 중간소득계층의 저축을 증가시킬 가능성을 시사하고 있다(홍민기, 2009). 저소득층의 민간저축의 감소를 유발하지 않고 공적연금 등 공적이전지출을 통해 노후소득보장수단을 늘리고, 중간소득계층의 저축을 다소 증가시키는 효과가 있을 것으로 기대된다. 따라서 이러한 개편은 노후소득이 적은 저소득층의 생계를 보조하는 역할을 할 것으로 보인다. 이와 더불어 고용의 불안정성 증가를 경험하고 있는 청년층과 경력단절로 인해 취업기간이 단축되는 여성에 대한 연금수급권을 보장성을 강화하기 위해 현재 실행 중인 연금크레딧 제도를 확대 개편하는 방안도 신중하게 고려할 필요가 있을 것이다. 실업과 출산 및 육아로 인해 고용단절을 경험하는 이들에게 일정 한도의 기간 동안의 연금크레딧을 제공하여 연금가입기간으로 인정해주고 있는데, 재정상황과 경제에 미치는 영향을 고려하여 크레딧 한도를 상향조정할 필요가 있을 것이다. 이러한 조치가 재정 부담을 늘리는 문제는 있으나 이미 언급한 바와 같이 취약계층에 대한 일정수준의 노후소득보장 수단을 제공하는 측면에서 고려할 필요가 있을 것이다.

연금급여상의 소득재분배 기능 강화로 인해 노후소득이 줄어드는 중산층 이상의 노후소득 재원은 민간연금에서 상당부분 충당하도록 하는 것이 타당하다고 사료된다. 이들이 노후소비 재원을 공적연금에 크게 의존하지 않고 민간연금에서 상당부분 충당하게 하기 위해서는 민간연금제도가 안정적인 제도임을 확신할 수 있게 하여야 한다. 안정적인 민간연금제도 특히 퇴직연금제도를 선별하기 위해 근로자들은 여러 가지 정보가 필요하다. 예를 들어 연금기금의 운용실적에 대한 정보의 공시가 적절히 이루어져야 할 것이다. 그러나 연금기금의 운용방식 및 실적 등에 대한 정보를 수집하고 이를 적절히 해석하는 것은 개별 가입자에게는 용이하지 않을 수 있다. 정부는 안정적인 각 개인이 안정적인 민간연금플랜이 식별할 수 있도록 민간연금에 대한 조세지원 허용시 엄격한 조세지원요건을 적용할 필요가 있다. 정부가 개별 연금제도의 구조와 운용방식의 적절성에 대한 평가를 내리고 연금제도가 안정적으로 운용되고 있다고 평가되는 연금제도에 대해 조세지원을 허용하고, 그렇지 못한 경우 조세지원을 허용하

www.kci.go.kr

지 않지 않음으로써 개별가입자의 연금제도 선택을 용이하게 하고 제도의 안정성에 대한 확신을 가지게 할 수 있을 것으로 기대할 수 있을 것이다. 이러한 면에서 조세지원 적격요건의 정비는 중산층 이상 소득계층의 민간연금가입을 촉진하는 요소로 작용할 수 있을 것이다. 조세지원적격요건 중 무엇보다도(확정급여형 연금제도의 안정성 면에서 중요한) 연금재정안정관련 규정과 재정안정화 요건 위반 시 벌칙금과 과태료 수준을 제재의 실효성을 확보할 수 있도록 조정되어야 할 것이다.

(4) 근본적 개편(공적연금 민영화)

위에서 제시한 모수적 개편으로는 문제를 근본적으로 해결하는 것을 기대하기 어려운 면이 있다. 재정건전성 제고를 위하여 국민연금보험료를 상향조정할 경우, 국민연금기금 규모가 과도하게 커져서 국민연금기금의 금융시장에서의 지배력이 과도하게 증대될 위험성이 있다. 국민연금기금의 과도한 증식을 방지하기 위해 국민연금급여수준을 높이거나, 국민연금기금을 공공목적의 용도에 사용하자는 의견이 있으나, 미래세대를 위한 준비금인 국민연금기금을 현재세대의 후생복리 증진을 위해 사용하는 것은 적절하지 못하다.

모수적 개혁의 대안으로 영국, 스웨덴, 칠레, 호주, 멕시코, 아르헨티나 등에서 실시되고 있는 '1인 1계좌 확정기여형 공적연금제도'로의 전환을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 이 제도는 공적연금 가입대상자가 지정한 금융기관에 1계좌를 개설하고 계좌에 적립한 자금은 가입자 자신이 투자방식을 결정하는 방식이다. 국민연금 가입자의 경우, 자금의 적립은 현행과 같이 고용주와 근로자가 분담하도록 할 수 있을 것이다. 특수직역연금 가입자의 경우는 종전의 특수직역연금제도를 폐지하고 새로운 1인 1계좌 연금제도로 일원화하여야 할 것이다. 또한 계좌를 다른 금융기관에 이전하는 것을 허용(Portability)하도록 하고, 경과조치로 제도 개편이전 가입기간에 대한 기득권 인정되어야 할 것이다.

이러한 제도 개편으로 인해 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. 연금제도 개편으로 인한 세대간 재분배를 줄이고 금융시장의 왜곡을 줄이며 연금재정의 불안정을 완화할 것으로 기대된다. 1인 1계좌 확정기여형 제도이므로 이 제도 하에서는 세대간 재분배가 발생하지 않고 연금재정의 유지가능성 문제가 없다. 계좌에 적립된 자금의 운영성과에 따라 계좌 소유자의 은퇴후 연금급여수준이 결정되므로 그 자체 세대간 재분배와 재정건전성의 문제가 발생하지 않는다. 현행의 제도가 유지될 경우 암묵적

www.kci.go.kr

연금부채가 누적될 것으로 예상되는데 1인 1계좌 확정기여형 제도를 도입하면 추가적인 연금부채가 발생하지 않을 것이다. 제도 도입 이전 가입기간에 대해 기존 제도로부터 확보한 기득권인 연금수급권으로 인한 연금부채로 인해 여전히 세대간 재분배와 재정불안정 요인이 잔존할 것이나 현행제도를 유지하는 것과 비교하여 연금부채의 규모와 미래세대의 조세부담이 줄어들 것이다. 각 개인이 1인 1계좌를 민간금융기관에 개설하여 운용하므로 거대 공공기금으로 운영함으로써 발생할 수 있는 금융시장의 왜곡을 줄일 수 있을 것이다. 그리고 확정기여형으로 제도가 유지된다면, 건전성 규제 등 정부의 연금기금에 대한 관리감독이 단순화될 수 있다.

이러한 제도개편은 다음과 같은 문제를 야기할 수 있다. 가장 심각한 문제는 투자위험 부담주체가 국가에서 가입자로 이전된다는 것이다. 현행의 확정급여형 연금제도하에서 공공기금으로 자금이 관리되면 투자 수익의 감소로 인한 비용을 국가가 책임지게 된다. 그러나 보다 엄밀하게 말하면 투자수익감소 혹은 기금 고갈 이후 국민연금보험료 혹은 조세부담을 할 미래세대가 투자위험을 부담하는 것이라고 보아야 하므로 확정급여형 하에서 투자 위험부담 주체는 미래세대라고 하여야 할 것이다. 2008년 글로벌 금융위기 이전에는 미국의 401(k) Plan과 같은 1인 1계좌 민간연금 투자운용의 위험에 비하여 기대수익률이 높다는 평가가 지배적이었으나, 2008년 금융위기 이후에는 투자위험의 중요성이 부각되었고, 이들 민간연금에 대한 신뢰도가 낮아진 것도 부인할 수 없다. 확정기여형 연금제도의 성공적인 정착을 위해서는 거시경제와 금융시장의 안정적인 관리가 수반되어야 할 것이다. 또 다른 문제점은 국내금융시장의 과점구조로 인해 금융기관들이 담합하게 되고 이에 따라 가입자들 자산운용소득이 낮게 유지될 가능성이 있다. 이러한 현상은 1인 1계좌 확정급여형 제도를 운영하고 있는 나라 중 칠레와 같은 소국에서 관찰되었다. 이러한 문제점을 완화하기 위해서는 외국 금융기관의 국내 시장 영업을 폭넓게 허용하고 가입자들의 자금을 외국에 투자하는 기회를 제공함으로써 금융시장에서의 경쟁압력을 높일 필요가 있을 것이다. 근본적 개편과 관련하여 저소득층 혹은 취약계층의 노후소비 지원효과가 없어질 수 있다는 문제점이 제기될 수 있다. 1인 1계좌 확정기여형 연금은 세대내 소득계층별 재분배를 배제한 것이므로 기존의 국민연금제도에 비하여 저소득층의 노후소득보장 수단으로서의 기능이 위축될 수 있다는 것이다. 이 문제를 완화하기 위해 모수적 개편 방안에서 기술한 국민기초생활보장제도와 기초연금제도를 통해 취약노인계층에 일정수준의 복지급여를 지급하거나 생산활동 참여 연령기에 있는 취약계층에게 정부가 복지급여 형식을 띤 일정수준의 자금을 각 개인의 계좌에 적립하는 방식의 보완적인 조

www.kci.go.kr

치가 고려될 수 있을 것이다.

Ⅳ. 결 론

본 연구는 현행의 공적연금제도와 관련제도의 구조적 문제에 대해 살펴보고 공적연금이 합목적적으로 작동할 수 있는 개편 방안에 대해 살펴보았다. 현행의 공적연금, 특히 국민연금제도의 역사가 일천한 관계로 노후소득보장제도로서의 기능을 제대로 수행하고 있지 못하고 있다. 연금사각지대에 있는 노인들의 빈곤 문제가 심각한 문제로 대두되고 있으며 기대수명의 불확실성으로 인해 발생할 수 있는 노후 소비재원의 부족 문제에 직면할 저소득층을 비롯한 취약계층의 노후소비 재원 보조라는 제도의 취지를 제대로 살리지 못하고 있다. 문제는 시간의 경과에 따라 국민연금의 이러한 기능이 정상화되기 어렵다는데 있다. 현행의 제도가 계속 유지된다면 은퇴 후 국민연금급여를 받을 사람들은 주로 상대적으로 고용이 안정적이며 임금수준이 높은 사람들로 구성되고 임금이 낮고 고용상태가 불안정한 사람들은 연금수급권을 확보하기 어려울 것으로 예상된다.

현행의 공적연금제도의 또 다른 문제는 연금재정의 불안정이다. 재정의 불안정성은 국민연금제도 뿐만 아니라 특수직역연금제도에도 심각한 문제가 되고 있다. 더욱이 연금재정안정화를 위해 단순히 연금보험료율을 높이거나 연금급여를 줄일 경우 거대 기금인 국민연금기금이 금융시장의 왜곡이 심화될 뿐 아니라 이 개편으로 인해 현시점의 유권자들의 조세부담을 높여 정치적인 지지를 받기 어려울 수 있다.

이러한 상황 하에서 공적연금제도 개편은 현행 제도 하에서 연금수급권이 제한되어 있는 사람들의 연금수급권과 공적연금의 노인 기초생계 보조기능을 강화하고, 연금재정의 안정화를 기하며 금융시장의 왜곡을 최소화할 수 있는 개편방안이 제시되어야 할 것이다.

이러한 제약조건하에서 필자는 공적연금, 기초노령연금, 국민기초생활보장제도 등 공적제도를 통합적으로 운영하여 저소득, 취약계층에 대한 노후소득 보장 기능을 강화하고 중산층 이상 고소득층의 공적연금급여를 삭감하는 연금급여상 소득재분배기능을 강화하는 한편 이들의 노후소비를 위한 상당수준의 재원을 민간연금에서 조달할 수 있도록 민간연금제도의 안정화를 위한 조세지원 적격요건 강화를 비롯한 제도와 규제, 감독의 정비가 필요하다고 기술하였다. 또한 이러한 모수적 개편을 통해 문제의 근본적 해결이 어려울 가능성이 높으므로 영국, 스웨덴, 칠레, 호주, 멕시코, 아

www.kci.go.kr

르헨티나 등에서 실시되고 있는 '1인 1계좌 확정기여형 공적연금제도'로의 전환을 고려할 필요가 있다고 기술하였다. 이러한 제도개편을 통해 취약계층의 연금수급권을 강화하고 연금재정의 안정화를 도모하는 과정에서 경제에 미치는 충격과 금융시장의 왜곡문제를 최소화하며 정치적 지지를 어렵게 만드는 세대간 재분배를 최소화할 수 있으리라 기대된다. 본 연구에서 제시한 개편안이 이러한 기대를 충족시킬 수 있더라도 여전히 세대내 소득계층별 재분배를 야기하므로 소득재분배 규모에 따라 정치적 과정에서 문제가 발생할 수 있고 또한 1인 1계좌 확정기여형 공적연금제도 하에서는 투자위험주체가 근로자 등 공적연금가입자라는 점에서 이 근본적 개편 방안은 여전히 논란의 대상이 될 수 있다. 공적연금제도를 비롯한 노후소득보장체제의 개편을 위한 전문가들의 심도 있는 논의가 필요하며 이를 바탕으로 개편안이 조기에 실행되기를 기대한다.

■ 참 고 문 헌

1. 강성호 · 임병인, "공적연금의 민간저축 구축효과에 관한 실증연구: 가구특성별 접근," 『경제분석』, Vol. 11, No. 2, 2005, pp. 135-163.
2. 고용노동부, 『사업체노동실태현황보고서』, 고용노동부 노동시장조사과, 2018.
3. _____, 『고용노동통계』, 2017.
4. 공무원연금관리공단, 『공무원연금통계연보』, 각 연도.
5. 국민연금관리공단, 『국민연금통계연보』, 각 연도.
6. 국민연금연구원, 『2019년 11월 기준 국민연금 통계』.
7. 김상호, 연금자산과 가계저축: 한국노동패널을 이용한 실증분석," 『경제학연구』, 제55집 제3호, 2007, pp. 119-142.
8. 임경묵 · 문형표, "공적연금이 가계저축에 미치는 영향," 『인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제(Ⅰ)』 (최경수 · 문형표 · 신인석 · 한진희 편) 제5장 제1절, 한국개발연구원, 2003.
9. 장원진 · 송헌재, "특수직역연금과 국민연금 기대자산이 가구저축에 미치는 영향," 『경제분석』, Vol. 22, No. 3, 2016, pp. 33-69.
10. 원종욱, "국민연금제도의 확대가 직역간 저축률에 미치는 영향분석," 『노동경제논집』, 제22권 제2호, 1999, pp. 229-242.
11. 윤희숙 · 김도형 · 김종훈, "국민연금 재정목표와 기금운용 지배구조 개선의 필요성," KDI Focus, 2015년 5월 15일(통권 제55호).
12. 전영준, "복지지출확대가 세대간 형평성에 미치는 효과분석," 『한국개발연구』, 제34권 제3호, 2012, pp. 31-65.
13. 통계청, 『경제활동인구조사』, 각 연도.
14. _____, 『경제활동인구조사 근로형태별 부가조사』, 각 연도.
15. 홍인기, 『국민연금이 노동공급과 저축에 미치는 영향』, 연구보고서 2009-06, 한국노동연구원,

www.kci.go.kr

2009.

16. Attanasio, O. and A. Brugiavini, "Social Security and Household Saving," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, No. 3, 2003, pp. 1075-1119.
17. Attanasio, O. and S. Rohwedder, "Pensions Wealth and Household Saving: Evidence from Pension Reform in the United Kingdom," *American Economic Review*, Vol. 93, No. 5, 2003, pp. 1499-1521.
18. Braga, B., "Three Essays in Labor and Education Economics," PhD Thesis, University of Michigan, 2014.
19. Barro, R. J., "The Impact of Social Security on Private Saving: Evidence from the U.S. Time Series," American Enterprise Institute for Public Policy Research: Washington D.C. 1978.
20. Chun, Young Jun, "Generational Accounts in General Equilibrium Models," presented at the 94th Annual Conference of Western Economic Association International, June 28th-July 2nd, 2019, San Francisco, USA, 2019.
21. D'Addio, A. C., "Pension Entitlements of Women with Children," Chapter 12 in R. Holtzmann, E. Plamer and D. Robalino (eds.), *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World*, Vol. 2, 2009, pp. 75-111.
22. Feldstein, M., "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation," *Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 5, 1974, pp. 905-926.
23. Feldstein, M., "Social Security and Saving: New Time Series," *National Tax Journal*, Vol. 49, No. 2, 1995 pp. 151-164.
24. Geyer, J. and V. Steiner, "Public Pensions, Changing Employment Patterns, and the Impact of Pension Reforms Across Birth Cohorts: A Microsimulation Analysis for Germany," School of Business and Economics Discussion Paper, No. 2010/8, Free University Berlin, 2010.
25. Holmund, B., Q. Liu and O. Nordstrom Skans, "Mind the Gap? Estimating the Effects of Postponing Higher Education," CESifo Working Paper Series, No. 1792, http://ssrn.com/abstract=932496, 2006.
26. Leimer, D. R. and S. D. Lesnoy, "Social Security and Private Saving: New Time-series," *The Journal of Political Economy*, Vol. 90, No. 3, 1982, pp. 606-629.
27. _____, "Public Debt and United Satates Saving: A New Test of the Neutrality Hypothesis," Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol. 23, 1985, pp. 55-86.
28. Mincer, J., Schooling, Experience and Earnings, Columbia University, New York, 1974.
29. Mincer, J. and S. Polachek, "Women's Earnings Reexamined," *Journal of Human Resources*, Vol. 13, No. 1, 1978, pp. 118-134.
30. OECD, *Pension at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators*, OECD publishing, 2019.
31. _____, *Pension at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators*, OECD publishing, 2015.
32. Polachek, S. W., "Earnings Over the Life Cycle: The Mincer Earnings Function and Its Applications," IZA Discussion Paper, No. 3181, Bonn, 2007.
33. Potrafke, N., "Unemployment, Human Capital Depreciation and Pension Benefits: An Empirical Evaluation of German Data," Working Paper Series, No. 2011-05, University of Konstanz, 2011.

www.kci.go.kr

Structural Problems of Korean Public Pension System

Young Jun Chun*

Abstract

We address the structural problems of Korean Public Pension System, and suggest reform plans. The current system suffers from the lack of target efficiency and fiscal sustainability, and has risk of causing malfunction of financial markets. We propose a parametric reform plan to resolve the problems without causing severe intergenerational redistribution inducing political resistance and deterioration of financial market distortion. The reform plan consists of: reinforcement of pension entitlements for socially disadvantaged groups; reduction of pension benefits of the high-income retirees; and improvement of private pension markets. A defined contribution plan is also suggested as a fundamental reform.

Key Words: pension sustainability, target efficiency, public pension reform
JEL Classification: H55, H60, H53

Received: April 6, 2020. Revised: April 16, 2020. Accepted: April 22, 2020.

* Professor, Division of Economics and Finance, Hanyang University, 222 Wangsimni-ro, Seongdong-gu, Seoul 04763, Korea, Phone: +82-2-2220-1025, e-mail: yjchun@hanyang.ac.kr

www.kci.go.kr