

[기자설명회] 국민연금 소득대체율 50%, 그 진실은?

해외 연금개혁 사례 및 한국 국민연금과의 비교

유희원

I. 공적연금제도의 재정위기



- 모수조정
or
• 구조개혁

- 인구고령화
- 생산성 감소
- 실업증대
- 비정형고용 증대
- 기여축소 압력 증대(세계화)

- 모수개혁
 - 급여 · 기여 · 수급요건 모수 조정
- 구조개혁
 - DB □ DC 전환
 - 적립식 제도나 개인계정

II. 외국의 재정안정화 개혁과 결과

[OECD 국가별 개혁 현황: 1990-2009]

국가	적정성 담보조치			적정성 담보 / 재정안정화	재정안정화 조치								
	공적연금 적용범위 확대	안전망 급여	세금 경감		자발적 민간부문 적용범위 확대	기준소득 / 재평가 방식 조정	기대여명 연계	연동방식 변경	수급연령 상향 (남)	수급연령 상향 (여)	퇴직유인	DC 제도	연금 준비금
호주		•		•		•			•	•	•	•	•
오스트리아					•		•		•	•	•		
벨기에		•							•	•			
불가리아		•		•		•					•		•
캐나다													•
사이프러스									•	•			
체코									•	•			
덴마크						•			•	•			
에스토니아				•		•			•	•	•	•	•
핀란드		•	•		•	•	•		•	•	•		
프랑스		•		•	•		•				•		
독일				•		•			•	•			
그리스	•	•											
헝가리				•		•	•		•	•		•	

* 자료: Whitehouse 외(2009: 518)의 <표 1> 재분류

II. 외국의 재정안정화 개혁과 결과

[OECD 국가별 개혁 현황: 1990-2009]

국가	적정성 담보조치			적정성 담보 / 재정안정화	재정안정화 조치								
	공적연금 적용범위 확대	안전망 급여	세금 경감		자발적 민간부문 적용범위 확대	기준소득 / 재평가 방식 조정	기대여명 연계	연동방식 변경	수급연령 상향 (남)	수급연령 상향 (여)	퇴직유인	DC 제도	연금 준비금
아이슬란드													
아일랜드		•		•									•
이탈리아				•	•	•	•	•	•	•	•		
일본													
한국		•		•						•			
라트비아				•		•		•	•		•		
리투아니아				•		•		•	•	•	•		
룩셈부르크													
말타								•	•				
멕시코						•					•		
네덜란드					•			•	•	•			
뉴질랜드				•				•	•				•
노르웨이				•		•					•		•
폴란드				•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

* 자료: Whitehouse 외(2009: 518)의 <표 1> 재분류

II. 외국의 재정안정화 개혁과 결과

[OECD 국가별 개혁 현황: 1990-2009]

국가	적정성 담보조치			적정성 담보 / 재정안정화	재정안정화 조치							
	공적연금 적용범위 확대	안전망 급여	세금 경감		자발적 민간부문 적용범위 확대	기준소득 / 재평가 방식 조정	기대여명 연계	연동방식 변경	수급연령 상황 (남)	수급연령 상황 (여)	퇴직유인	DC 제도
포르투갈				•	•	•	•		•	•		
루마니아						•					•	
슬로바키아					•	•		•	•		•	
슬로베니아		•		•				•	•	•		
스페인		•								•		
스웨덴			•		•	•					•	
스위스	•				•				•			
터키								•	•	•		
영국	•	•		•				•	•	•		
미국										•		

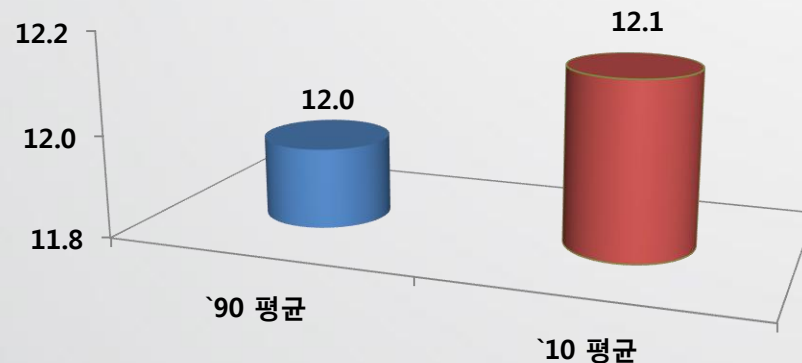
* 자료: Whitehouse 외(2009: 518)의 <표 1> 재분류

II. 외국의 재정안정화 개혁과 결과

연금 관대성 수준 오히려 높아져

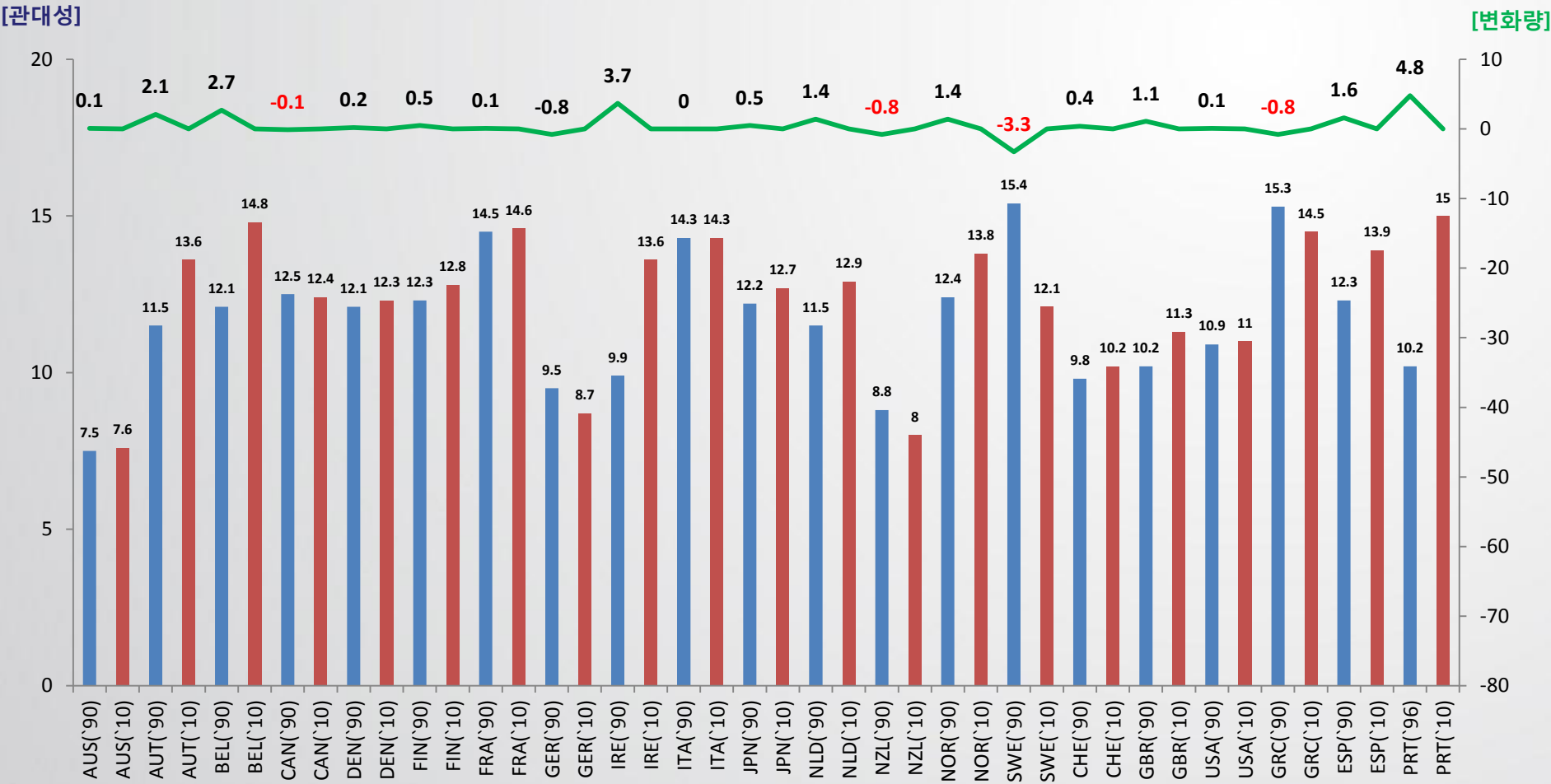
- 연금관대성지수: 공적연금제도의 노후방빈과 소득대체 기능을 반영하는 변수 외에, 급여의 적정성에 영향을 미치는 퇴직 후 수급기간, 필요 기여연수, 노동자 기여부담, 연금적용률 등의 변수들이 포괄적으로 반영된 지표

* 연금관대성 지수 = $[Z(\text{표준연금 급여대체율}) + Z(\text{사회적 연금 급여대체율}) + Z(\text{예상 연금수급기간}) + Z(\text{표준연금 필요 기여기간}) + Z(\text{노동자의 연금적립 비중}) + 12.5] \times \text{연금수급률}$



II. 외국의 재정안정화 개혁과 결과

연금 관대성 수준 오히려 높아져



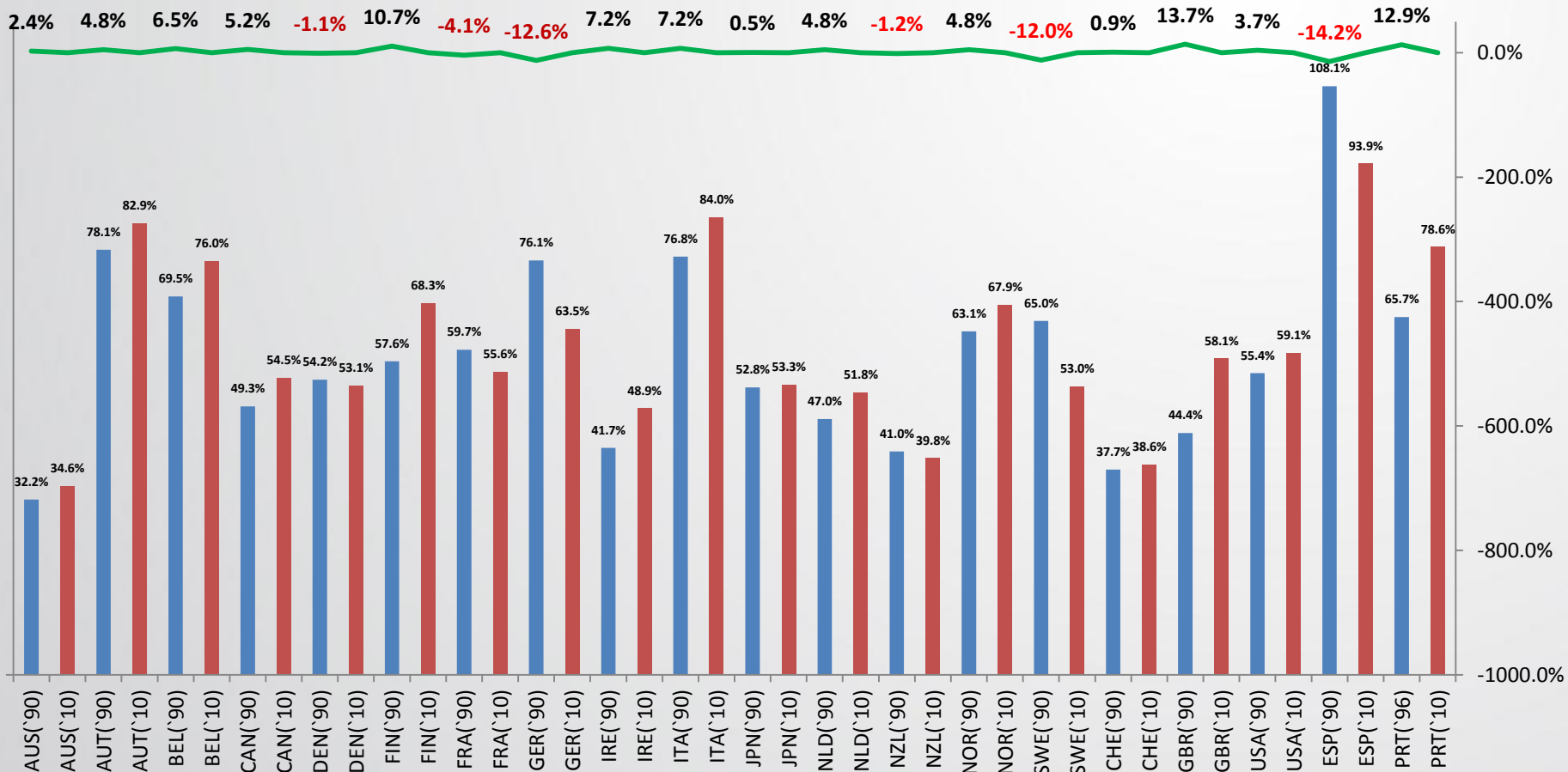
* 자료: CWED(2014), Comparative Welfare Entitlements Dataset

II. 외국의 재정안정화 개혁과 결과

소득대체율 감소가 일반적인 추세는 아님

[표준연금대체율]

[변화량]



* 자료: CWED(2014), Comparative Welfare Entitlements Dataset

III. 한국의 재정안정화 개혁과 결과

기금
고갈

후세대
갈취

적정성
훼손

재정불안
우려
지속

1998

급여수준 감소

: 평균소득 대비 70% → 60%

수급연령 상향

: 60세 → 65세(2033년까지)



2007

급여수준 감소

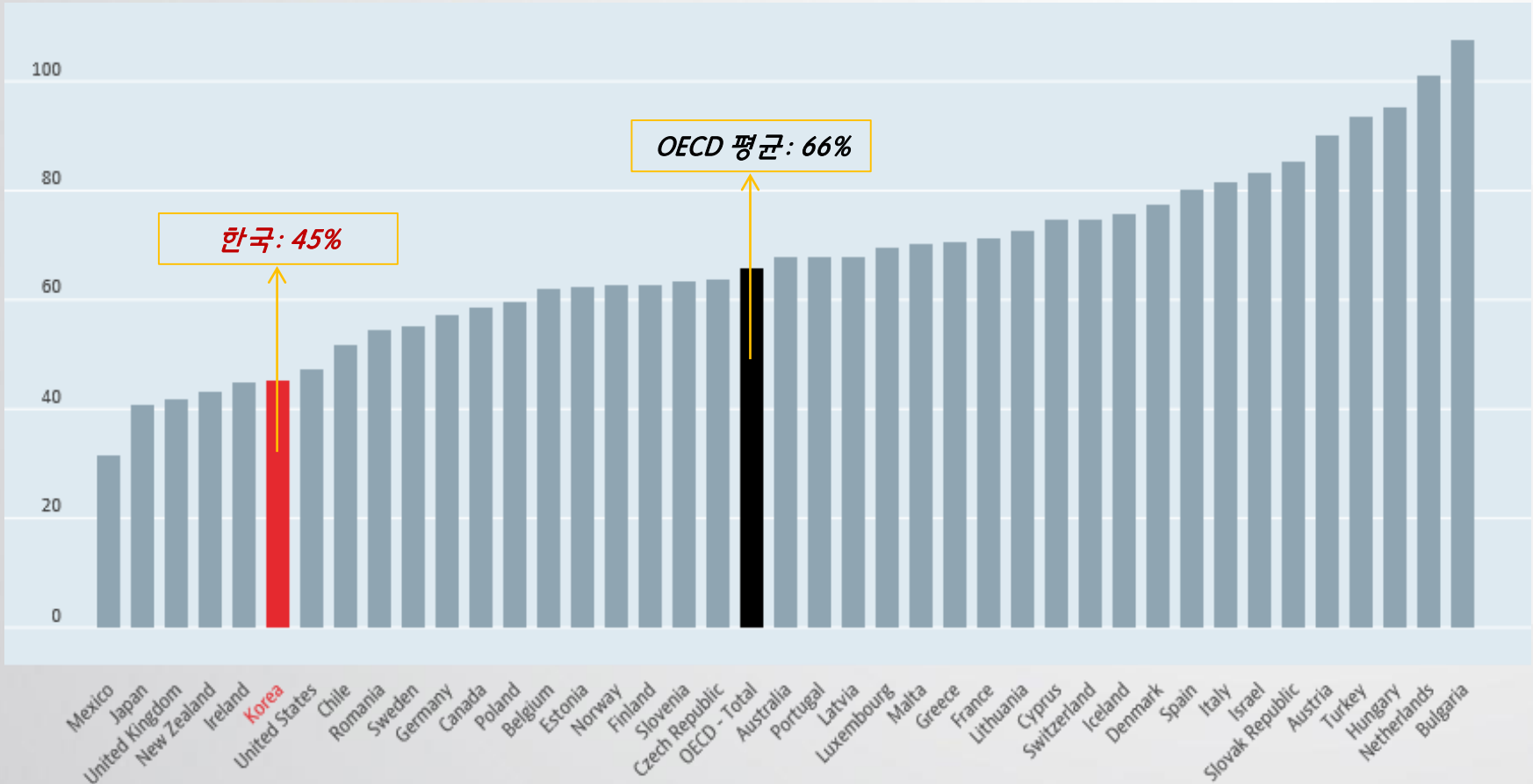
: 평균소득 대비 60% → 40%

기초노령연금도입

: 2008년부터 A값의 5% 지급

III. 한국의 재정안정화 개혁과 결과

OECD 평균 소득대체율 66% / 한국은 45%에 불과

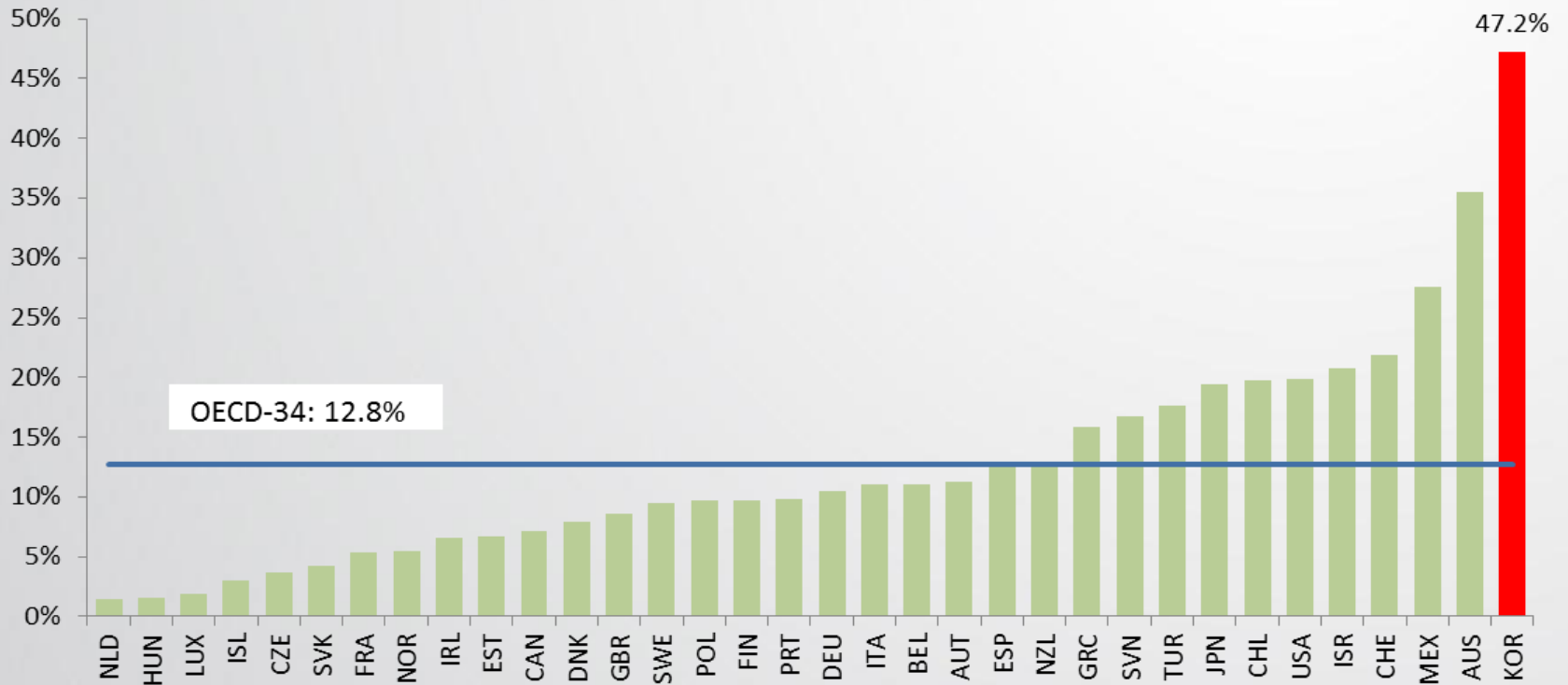


* 자료: OECD (2015), Net pension replacement rates (indicator). doi: 10.1787/4b03f028-en (Accessed on 31 March 2015)

III. 한국의 재정안정화 개혁과 결과

OECD 국가 중 압도적으로 높은 노인 빈곤율

[OECD 국가들의 65세 이상 노인 빈곤율, 2013]



* 자료: OECD Income Distribution Database, www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm.

IV. 한국 재정안정화 개혁과정의 문제점

I. 기금고갈론과 후세대 갈취론의 허상

- 국민연금 기금의 고갈은 제도에 내재된 특성 중 하나일 뿐, 제도의 존속을 위협할만한 문제는 아님
- 부분적립방식에서 ‘근로세대가 노인세대를 부양하는’ 부과방식으로의 전환 상정
- 실제로 2007년의 국민연금개혁 이후 기금고갈 시점이 약 15년 정도 연장된 바 있지만, 이 역시 그 발생시점만 지연시켰을 뿐 기금고갈이라는 문제는 영속적으로 남겨둠
- 지금까지의 축소개혁을 통해 기금고갈 시점을 연장하는 것만이 능사는 아님을 의미
- 문제의 핵심은 부과방식적 설계로 인해 경제·사회적 환경의 변화(예컨대, 인구고령화, 비정형 고용 증대, 생산성 둔화)에 따른 부침을 겪을 수 있다는 점이며, 이에 대한 근본적인 대응이 필요

IV. 한국 재정안정화 개혁과정의 문제점

I. 기금고갈론과 후세대 갈취론의 허상

[공적연금 지출추계: 2010 - 2050]

국가	2010		2050		국가	2010		2050	
	GDP 비율	65세인구비	GDP 비율	65세인구비		GDP 비율	65세인구비	GDP 비율	65세인구비
Australia	3.6	13.5	4.9	22.2	Luxembourg	9.2	14.6	18.1	22.1
Austria	14.1	17.6	16.4	27.4	Mexico	2.4	5.9	3.5	21.2
Belgium	11.0	17.6	16.7	27.7	Netherlands	6.8	15.5	10.4	23.5
Canada	5.0	14.1	6.3	26.3	New Zealand	4.7	13.0	8.0	26.2
Czech	9.1	15.4	11.0	31.2	Norway	9.3	15.0	13.9	23.2
Denmark	10.1	16.3	9.6	23.8	Poland	11.8	13.5	10.0	29.6
Estonia	8.9	17.0	8.0	23.8	Portugal	12.5	18.0	13.1	32.0
Finland	12.0	17.3	14.9	27.6	Slovak	8.0	12.3	12.2	28.3
France	14.6	16.7	15.1	26.2	Slovenia	11.2	16.4	17.9	30.2
Germany	10.8	20.4	13.0	31.5	Spain	10.1	17.0	14.0	35.7
Greece	13.6	18.9	15.4	32.5	Sweden	9.6	18.3	9.9	23.6
Hungary	11.9	16.7	13.5	26.9	Switzerland	6.3	17.5	8.6	28.3
Iceland	4.0	12.1	6.9	21.5	Turkey	7.3	7.7	11.4	-
Ireland	7.5	11.4	11.4	26.3	UK	7.7	16.0	8.2	24.1
Italy	15.3	20.5	15.7	33.6	US	4.6	13.1	4.8	20.2
Japan	13.7	39.6	13.7	39.6	OECD28	9.3	14.7	11.7	-
Korea	0.9	10.9	9.2	38.2	EU27	10.8	13.1	13.1	-

자료: OECD (2012), Pensions Outlook 2012
 * 2050년 한국의 공적연금 GDP 대비 예상 지출 9.2%는 국민연금 5.71%, 기초연금 2.2%, 특수직역연금 최대 1.3% 등으로 구성

IV. 한국 재정안정화 개혁과정의 문제점

I. 기금고갈론과 후세대 갈취론의 허상

- `10년 기준 OECD 평균 14.7%의 노인 인구를 위해 GDP의 9.3% 지출(EU-27 10.8%)
vs. `10년 기준 한국은 10.9%의 노인 인구를 위해 GDP의 0.9% 지출
- `50년 기준 OECD 평균 27.6%의 노인 인구를 위해 GDP의 11.7% 지출(EU-27 13.1%)
vs. `50년 기준 한국은 38.2%의 노인 인구를 위해 GDP의 9.2% 지출
- 한국은 과도한 연금지출과 그에 따른 후세대 부담을 우려하기보다는 상대적으로 많은 노인에게 적은 지출이 이루어져 **현재의 노인빈곤문제가 유지 또는 심화될 가능성을 우려해야 하는 상황**
 - 소득대체율 50% 상향안은 국민연금의 본래적 기능을 회복하여 현세대와 후세대를 포괄한 '노인'의 빈곤을 예방하고, 생활수준의 급격한 하락을 막기 위한 불가피한 선택지

IV. 한국 재정안정화 개혁과정의 문제점

2. 재정안정화 프레임에 갇힌 연금 깎기 경쟁

- 공적연금제도의 재정불안정 문제는 '수입'과 '지출'의 문제
 - 문제 해결을 위해 '수입증대' 또는 '지출축소' 등의 양면적 대응이 가능함을 의미
- 하지만 지금까지 한국 사회는 기금고갈, 후세대 갈취 등의 논리에 압도되어 **지출축소에 편향된** 재정안정화 조치를 실시해옴
- 문제는 공적연금제도의 재정위기를 초래한 인구고령화, 실업증대, 생산성 감소 등과 같은 요인들과 지출축소 조치 간에는 직접적인 관련성이 없다는 것임
 - ex) 연금 급여를 줄인다고 해서 인구구조가 젊어지거나, 실업이 감소하거나, 생산성이 증대하는 것은 아님*
- 이처럼 지출 축소 중심 개혁과정은 문제의 원인을 그대로 잔존시킨다는 점에서, 일련의 '연금깎기 경쟁(a race to the bottom)'으로 귀결될 가능성이 높음

IV. 한국 재정안정화 개혁과정의 문제점

3. 연금 깎기 경쟁의 지속불가능성

공적연금제도에 대한 회의감 / 정책 불응 조성

- ex: 한국 국민연금 개혁과정에서 나타난 제도 불신(납세자 연맹의 활동)

대중들의 저항과 개혁 역전(reform reversal) 초래 □ 재정안정화 조치의 실효성 반감

- ex: `80년대 민영화 전략을 수행한 영국 □ 공적연금 재강화로 선회
개인계정제도로 전환한 아르헨티나 □ (구) 부과방식 제도로 전면 전환

피드백 또는 풍선 효과 발생 □ 재정안정화 조치의 실효성 반감

- ex: 2007년 개혁을 통해 축소된 국민연금을 보충하기 위해 기초노령연금 도입

V. 결론: 무엇을 해야 하는가?

I. 적정성 강화 논리 구축: **적정성**에 대한 재개념화

- 일반적으로 공적연금제도는 '노후방빈 기능'과 '소득대체 기능'을 수행함

→ *Barr & Diamond(2010). Pension reform: A short guide*

- 지금까지의 국민연금 개혁과정은 공적연금제도의 기능을 **최소한의 '노후방빈'**으로 제한하는 관점에 입각해있음

- 이에 따르면, 국민연금 급여는 노후방빈 기능을 수행하기에 어느 정도 '적정한(adequate)'

수준으로 인식되며, 지금까지의 재정안정화 개혁과정을 정당화시킴

V. 결론: 무엇을 해야 하는가?

I. 걱정성 강화 논리 구축: **걱정성**에 대한 재개념화

- 하지만 OECD 국가들의 평균 순 소득대체율은 66%에 달하며, 이는 노후방빈 기능에 더해 일정 수준 이상의 소득대체 기능도 수행한다는 것을 의미
- 따라서 일반적인 기준에서 '걱정성 = 노후방빈과 소득대체 기능을 수행하기에 적합한 수준'으로 재개념화 가능 □ 소득대체율 50% 상향, 사각지대 해소 등을 통한 걱정성 담보 조치 정당화

V. 결론: 무엇을 해야 하는가?

I. 적정성 강화 논리 구축: **지속가능성**에 대한 재개념화

- 공적연금제도의 지속가능성은 재정안정화 측면에서만 다를 수는 없는 문제
 - 노후소득의 적정성이 담보되지 않는다면, 제도의 존립이유가 불분명해지고, 개혁역전이나 풍선효과 등을 초래하여 장기적으로 지속가능성이 떨어짐
 - 물론 실재하는 재정위기 상황을 고려하지 않은 채 지나치게 관대한 급여수준을 유지할 경우에도, 재정불균형 문제가 심화되어 중국에는 반복적인 급여축소 압력을 야기하고 제도의 지속적인 운영이 불가능해질 수 있음
- 결국, 공적연금제도의 지속가능성은 **적정성과 재정안정성의 균형 잡힌 성과**를 통해 담보될 수 있음
 - **소득대체율 50% 상향, 사각지대 해소 등을 통한 적정성 담보 조치 정당화**

V. 결론: 무엇을 해야 하는가?

2. 걱정성 강화 전략 모색

□ 재정위기가 실재 또는 잠재하는 상황에서 무분별한 소득대체율 인상 또한 제도의 지속가능성을 떨어뜨릴 수 있음

□ 재정위기 요인을 상쇄하면서 걱정성을 담보할 수 있는 전략 필요

- 공적연금제도 재정위기의 실체가 '수입'과 '지출'의 불균형 문제이며, 이에 대해 '수입증대'와 '지출축소'라는 양면적 대응이 가능하다는 사실에 주목할 필요

㉠ 지출축소

- 재정위기 요인과의 직접적 관련성 결여 □ 일시적 보험수리균형 가능, but 걱정성 훼손으로 인한 부작용 초래
- 국민연금이 용돈 수준으로 전략하여 더 이상 축소 여지가 없는 상황에서 유효성 결여

㉡ 수입증대

- 재정위기 요인에 직접적 대응 가능: 재정위기를 초래한 다양한 경제·사회적 위기 요인들은 공적연금제도의 수입축소 문제로 수렴되기 때문 □ 걱정성과 재정안정성의 동시 담보 가능

V. 결론: 무엇을 해야 하는가?

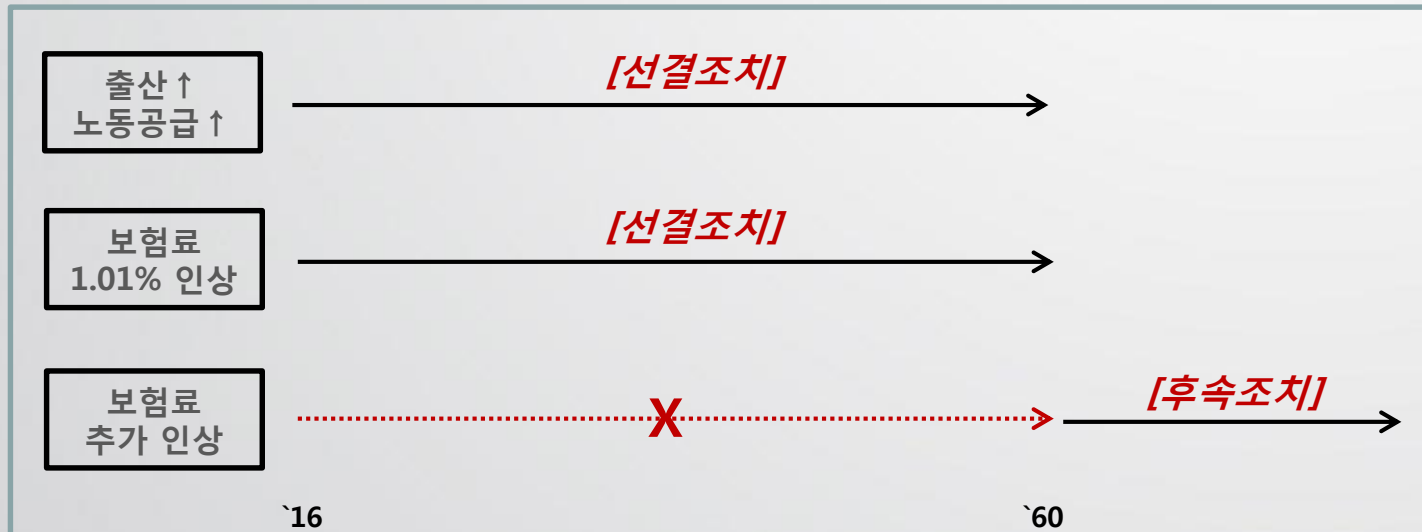
2. 적정성 강화 전략 모색

□ 수입(기여기반) 증대 전략

- 보험료 인상, 수급연령 상향(근로/납부 시기 연장), 출산율 / 노동공급 증대 etc

□ 이상의 수입증대 전략을 한국적 상황에 맞춰 단계적으로 시행할 필요

* 예시: 소득대체율 50% 상향 시(수급연령 상향 조치는 이미 시행하여 제외)



V. 결론: 무엇을 해야 하는가?

2. 적정성 강화 전략 모색

□ 선결조치: 재정균형을 도모할 수 있는 인구·사회·경제적 조건 구축

- 2060년 기금고갈시점은 위기로 보일 수도 있지만, 재정위기에 대한 근본적인 대응책을 모색하여

장기적으로 지속가능한 공적연금제도를 구축할 시간이 남아있다는 의미이기도 함

- 출산율 증진을 통한 젊은 인구구조 형성, 생산성 및 노동공급 증진을 통한 기여기반 확충 등과 같이

공적연금 재정위기 요인에 직접적으로 대응하는 전략 수행 가능

- 이를 통해 기여자의 수와 이들이 내는 보험료액이 늘어난다면, 보험료의 급격한 증가 없이도

충분히 소득대체율 50%의 목표를 달성할 수 있음

V. 결론: 무엇을 해야 하는가?

2. 적정성 강화 전략 모색

□ 후속조치: 보험료 인상에 대한 사회적 논의 필요

- 보험료 인상은 주요한 수입증대 기제라는 점에서 공적연금제도를 강화해나가는 장기 과정에서 배제할 수 없는 대안임은 분명한 사실
- 실제로 OECD 평균 기여율('12년 기준)이 19.6%(근로자 8.4%, 고용주 11.2%)에 달한다는 점을 고려했을 때, 현재 9%에 불과한 보험료율을 일정 정도 올리는 조치가 원천적으로 불가능한 것은 아님
- 다만 제도에 대한 불신과 조세저항이 큰 한국적 현실을 고려했을 때, 당장의 급격한 보험료 인상은 정치적 실현가능성이 떨어짐

V. 결론: 무엇을 해야 하는가?

2. 적정성 강화 전략 모색

□ 후속조치: 보험료 인상에 대한 사회적 논의 필요

- 단, 현 시점에서는 복지부가 제시한 1.01%의 보험료 인상을 고려해볼 수도 있음

* 재정위기 담론이 팽배한 현실을 고려하면, 최소한 복지부에서 제시한 보험료율 증대는 수용할 필요

* 2060년 기금고갈이라는 2007년의 재정균형 합의를 유지한다는 대응논리 형성 가능

* 낮은 기여 인상으로 인해 대중들의 정치적 저항이 상대적으로 크지 않을 수 있음

V. 결론: 무엇을 해야 하는가?

2. 적정성 강화 전략 모색

□ 후속조치: 보험료 인상에 대한 사회적 논의 필요

- 보험료율의 추가적인 상향은 국민연금재정에 영향을 미치는 인구·사회·경제학적 변수들의 개선 이후 '적정기여-적정급여' 원칙을 지키기 위한 후속 수단으로 활용할 수 있음
- 보험료율의 급격한 인상없이 소득대체율을 높인 경험, 제도의 성숙으로 인한 이해관계자 증가 등으로 인해 보험료율 상향에 대한 정치적 수용성이 높아질 수 있다는 점에서, 향후 일정 정도의 추가 인상이 가능할 것으로 보임