

**복지국가와 나 - 내일이 두렵지 않은 삶을 위하여**

# **한국 노후소득보장제도의 현황과 과제**

**- 국민연금, 기초연금에 대한 오해와 진실 그리고 대안 -**

**2013년 9월 3일**

**김연명**

**(중앙대 사회복지학부 교수)**

# 주요 내용

- 오해 1: 국민연금은 내가 낸 돈에 이자 붙여 받는 것이다.
- 오해 2: 국민연금은 미래세대를 갈취하는 제도이다
- 오해 3: 미래세대는 노인부양비로 파국을 맞을 것이다
- 오해 4: 국민연금은 저소득층에 유리하다
- 오해 5: 국민연금은 소득비례, 기초노령연금은 기초연금이다
- 오해 6: 퇴직연금과 개인연금이 낮은 연금액을 보완할 것이다
- 오해 7: 국민연금기금은 투자를 잘못해서 고갈이 난다
- 오해 8: 투자를 잘하면 기금 고갈을 막을 수 있다.
- 오해 9: 기금이 고갈되면 연금을 받지 못한다.
- 오해 10: 국민연금기금은 세계 4위의 기금이다.
- 오해 11: 국민연금기금의 크기를 늘리면 늘릴 수록 좋다.

- 진실 1: 국민연금과 기초연금의 수준과 대상을 늘려야 한다
- 진실 2: 국민연금기금의 일부를 기초연금재원으로 사용할 수 있다.
- 진실 3: 국민연금기금은 공공자본이며 한국 사회의 균형발전에 더 많은 투자가 이루어져야 한다.

<부록> 박근혜 기초노령연금 개편(안)의 명과 암

# 배경: 공적연금의 목적에 대한 성찰의 필요성

- 한국의 국민연금 논의과정에서 나타나는 학계의 잘못 중의 하나는 국민연금같은 '공적연금' public pension 이 존재하는 근본적인 목적이 무엇인가에 대한 성찰이 없다는 점임. 즉, 공적연금 제도를 왜 만들었고, 어떤 목적이 우선시 되어야 하는가에 대한 근본적인 문제의식이 '실종'된 채 개혁 논의가 진행되고 있다는 점임.
- 이는 확정급여 부과방식연금제도가 노인도 보호하지 못하고 경제성장에도 방해가 된다는 World Bank(1994) 보고서 'Averting the Old-age Crisis'에서 주장된 '이른 바' 적립방식의 연금제도의 장점을 한국의 현실을 무시한 채 무비판적으로 수용한 결과임.
- 확정기여와 적립방식연금이 노령화 문제를 해결하는 대안임을 주장해 온 세계은행에 대해 비판적인 문제제기를 지속해 온 Barr (2001:89)교수는 다음과 같이 연금의 근본적 목적과 부차적 목적을 구분하여 연금개혁에 대한 논리를 전개하고 있음.

“개인의 관점에서 볼 때 퇴직연금의 근본적 목적 primary purpose 은 노년기의 소득보장인데 이 목적은 세 가지 요소를 갖고 있다. 첫째, 소비 균등화 consumption smoothing 로 연금은 생산적인 중년에서 은퇴한 노년으로 소비를 이전시킨다. 둘째, 건강이 좋지 않아 노동이 불가능한 사람에게 지급되는 장애연금의 목적은 보험이다. 두 가지 메커니즘은 효율성에 기여한다. 세 번째 목적은 빈곤 구제 poverty relief 이다.

연금제도는 일련의 부차적 목적 secondary objectives 을 가질 수 있다. 다른 말로 하면 연금제도 자체의 직접적 목적이 아닌 일반적인 공공정책의 목적으로 이 중의 하나는 경제성장이고 .....(중략)..... 또 다른 목적은 노동시장의 왜곡을 최소화시키는 것이다.”(밑줄 강조점 필자)

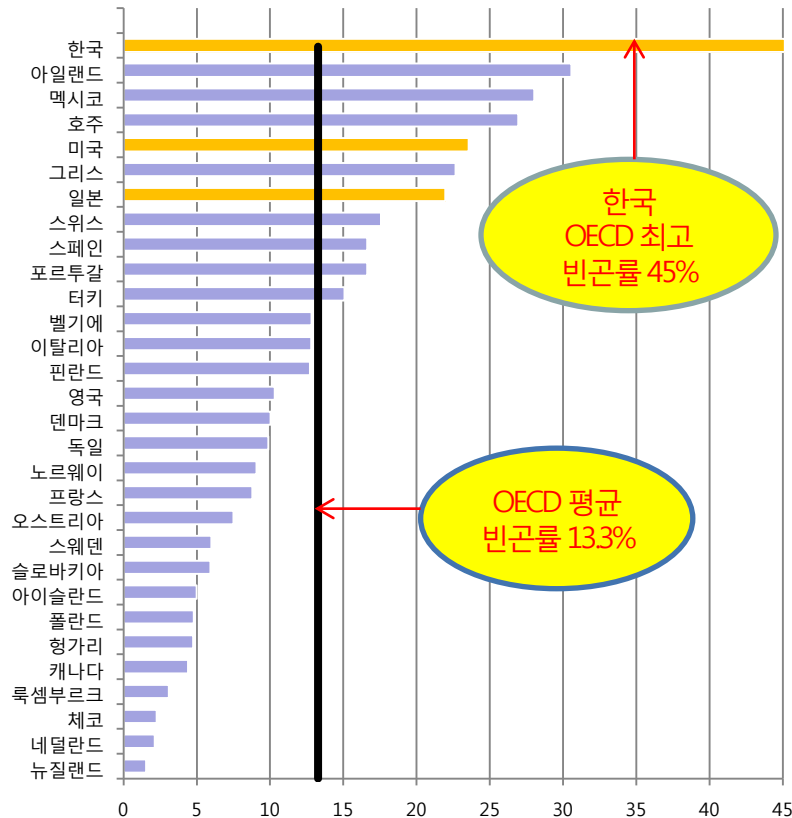
- 세계은행은 1994년 보고서 이후 국제적인 연금개혁 논쟁을 거치면서 초기에 확정급여 적립방식을 유일한 대안으로 제시하던 강경한 입장이 상당히 완화됨. 세계은행의 연금개혁 모델을 개발하고 홍보하는데 핵심적인 이론가 역할을 담당했던 Holzmann 박사는 연금개혁의 목표로서 세계은행의 입장을 다음과 같이 정리하였음(Holzmann and Hinz, 2005:55-62).

# 배경: 공적연금의 목적에 대한 성찰의 필요성

- Holzmann 등은 연금개혁의 목적을 분명히 할 필요성을 제기하면서 연금개혁의 '근본적인 목적' primary goals 으로 ① 급여의 적절성 adequacy, ② 부담가능성 affordable, ③ 지속가능성 sustainable, 그리고 ④ 견고성 robust (큰 충격에 견딜 수 있는 능력) 등 네 가지를 제시하고, 이러한 근본적인 목적 다음의 '부차적 목적' secondary goal 로서 '경제발전에의 기여'를 제시하고 있음. (Holzmann and Hinz, 2005: 55-62)
- Barr가 명쾌하게 정리하고, 세계은행에서도 인정한 것처럼 공적연금제도의 근본적 목적은 생애기간에 걸친 소득균등화와 보험 기능을 통해 빈곤을 방지하는 것임. 물론 국민연금이 저축과, 자본 시장 성장, 노동시장 왜곡에 미치는 효과를 무시해도 된다는 것이 아님. 문제는 부차적 목적이 근본적 목적을 대체하고 규정하는 주객이 전도되는 상황임.
- 한국의 국민연금의 개혁 논의과정에서는 공적연금제도가 존재하는 너무나도 당연한 빈곤방지라는 목적은 온데간데 없이 사라지고 오로지 재정안정화가 연금개혁의 주목적인 것처럼 오도되는 주객전도의 상황이 발생해 왔음. 그리고 뒤에서 보겠지만 재정안정화론자들의 주장은 객관적인 근거가 부족하고 재검토해 될 부분이 많은 과장된 주장임. 공적연금은 빈곤방지를 위해 존재하는 것이라는 대전제를 인정하는 데서 국민연금과 기초연금 개혁 논의가 출발되어야 함.
- <표 1>에서 보는 것처럼 가구 중위소득 50% 미만으로 본 한국노인의 상대빈곤율은 45%로 OECD 회원국의 평균 빈곤율 13.3%의 3배이며 세계 최고수준임. 특히 국민연금 수급자가 늘어나도 이 상태는 크게 개선될 가능성이 없음. 반면 국민연금기금의 크기는 GDP 대비 27.6%로 세계 최고 수준의 적립금을 쌓아놓고 있음(2012년 기준으로 GDP의 32%). 한쪽에서는 노인들의 '대량 빈곤'이 다른 한쪽에서는 최고 수준의 '적립금'이 병존하는 것이 정당한 재정운용인가에 대해서는 근본적인 토론이 진행되어야 함.

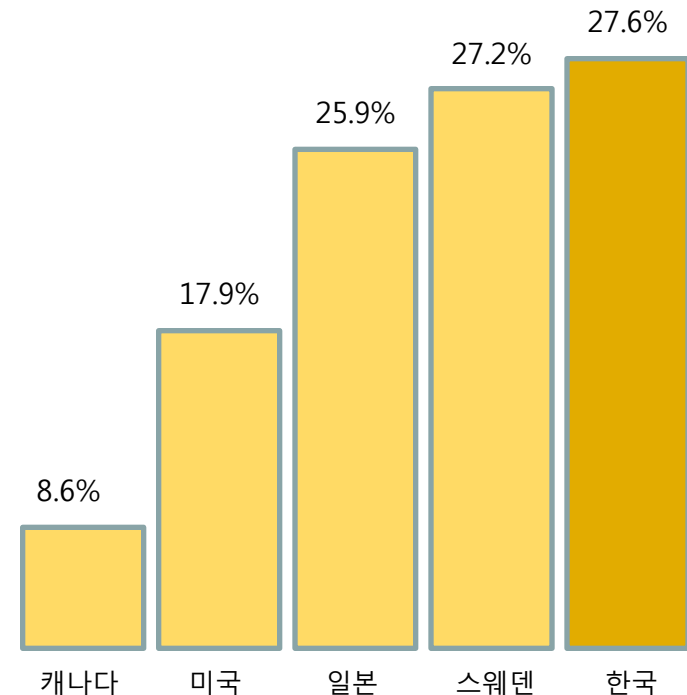
# 배경 1: 세계 최고의 노인빈곤률과 최고의 국민연금기금

- 가구 중위소득 50% 미만으로 본 노인의 상대빈곤율은 한국이 45%로 OECD 회원국의 평균 빈곤율 13.3%의 3배이며 세계 최고수준. 반면 국민연금기금의 크기는 GDP 대비 27.6%로 세계 최고.
- 한쪽에서는 '대량빈곤'이 다른 한쪽에서는 최고 수준의 '금은보화'가 병존하는 것이 정당한가?



자료: OECD, Pension at a Glance, 2011

공적연금기금의 GDP 대비율 세계 5위국 (2010기준)



자료: OECD, Pension outlook 2012, 2012

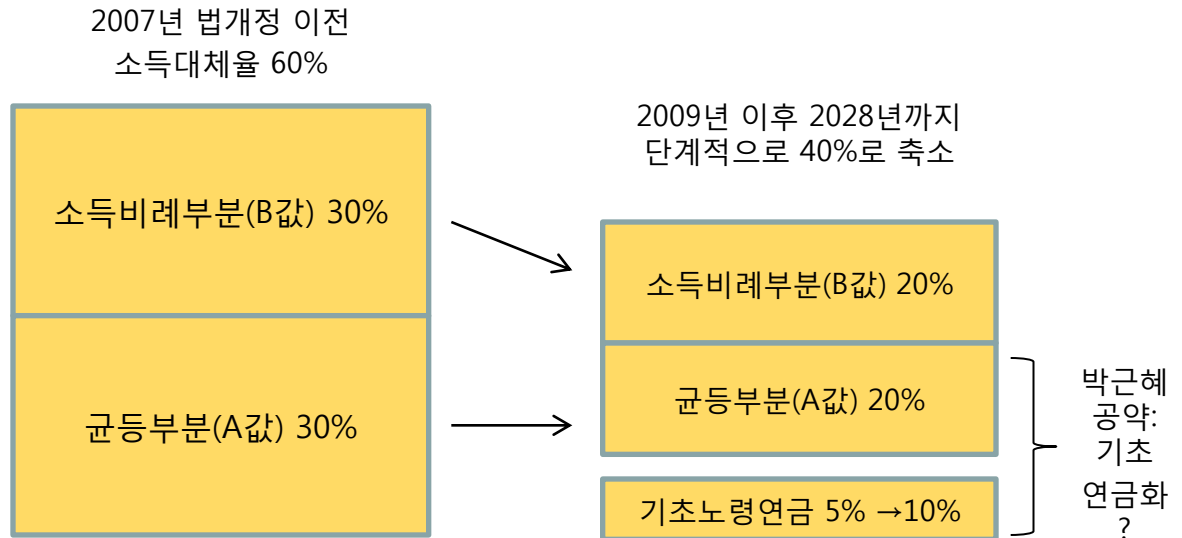
## 배경 2: 국민연금 얼마나 받고 있나?

- 국민연금의 미성숙으로 (1988년 시행)으로 일인당 연금액이 적음. 20년 이상 가입한 완전노령연금액이 65만원 수준으로 사학연금의 23.6% 수준. 40년을 가입해도 최고소득층의 연금액은 사학연금의 50% 수준임.
- 2011년 말 국민연금수급자는 노령연금(완전, 감액, 조기) 수급자가 86만명, 특례노령연금이 163만명, 유족연금이 46만명, 장애연금이 약 8만명으로 총 3,025,209명임. 이는 65세 이상 인구 567만명의 53.2%임.
- 월 9만 7천원씩 지급되는 기초노령연금은 382만명으로 전체 노인의 약 67% 수준임.

	국민연금(2011)					공무원 연금 (2010)	사학 연금 (2010)
	노령연금			장애 연금	유족 연금		
	완전 노령연금	감액 노령연금	특례 노령연금				
연금 수급자(명)	82,436	527,273	1,627,140	75,895	459,700	311,429	37,381
1인당 연금액(원)	645,435	371,678	188,422	335,493	192,573	2,430,000	2,737,500
사학연금 대비율 (%)	23.6%	13.5%	6.9%	12.3%	7.0%	82.3%	100.0%

# 배경 3: 2007년 국민연금법 개정의 내용과 논리

- 2007년에 국민연금법 개정을 통해 급여수준을 60%에서 40%로 낮추는 **세계 연금 역사상 가장 급진적인 연금액 인하**가 이루어졌음.
- 국민연금이 너무 삭감되어 이를 보충하기 위해 기초노령연금이 새로 도입되었고 2028년까지 국민연금가입자 평균 소득의 10%까지 인상되도록 법에 규정되었음.



- 2007년의 연금개혁을 정당화한 논리는 세 가지이나 이 발표에서 주장하듯이 잘못된 논리임.
- ✓ 논리1: 연금액을 낮추거나 보험료를 올리지 않으면 2047년에 국민연금기금이 고갈되고 기금고갈 시 경제, 사회적 후유증이 크다.
- ✓ 논리2: 기금고갈 시 노인들의 연금을 부담하기 위한 후세대의 부담이 커진다. 후세대의 부담을 줄이기 위해 우리 세대가 연금을 덜 받는 양보를 해야 한다.
- ✓ 논리3: 국민연금의 급여액이 깎여도 퇴직연금이나 민간연금을 통해 노후소득을 보충할 수 있다.

# 오해1: 국민연금은 내가 낸 돈에 이자 붙여 받는 것이다

- 국민연금은 내가 낸 돈에 이자를 붙여 돌려 받은 것이 아니라 절반은 내가 낸 보험료에서 나머지 절반은 미래세대가 부담하는 것임('미래세대 보조금'). 즉, 후세대의 부담을 전제로 설계된 것임.
- 국민연금에 30년을 가입하고 65세부터 연금을 수령하여 평균수명까지 산다고 가정할 경우 낸 보험료의 총액과 받게 되는 연금총액이 같으면 수익비가 1인데, 아래 표에서는 보는 것처럼 모든 소득계층은 수익비가 1을 넘어 낸 보험료보다 더 많은 연금을 받음.
- 평균 수익비를 2로 가정할 경우 모든 국민들은 자기가 낸 보험료보다 100%나 더 많은 연금을 받게 되는데 이 100%의 초과분은 미래세대가 부담하는 것임. 즉, 현행 국민연금은 본인이 낸 돈으로 연금을 받는 구조가 아니라 후세대가 현세대 노인의 부양을 절반 정도 책임지는 구조임.

국민연금의 소득 계층별 수익비 비교

가입년도	법개정	50만원	150만원(05년 평균소득)	360만원
1988	2007년 개정 이전	4.4	2.7	2.0
	2007년 개정 이후	4.4	2.4	1.7
1999	2007년 개정 이전	4.1	2.4	1.7
	2007년 개정 이후	4.0	1.9	1.4
2008	2007년 개정 이전	4.2	2.5	1.8
	2007년 개정 이후	3.7	1.8	1.3
2028	2007년 개정 이전	4.2	2.5	1.8
	2007년 개정 이후	3.6	1.7	1.2

비고: 현행은 2008년 법 개정 이전의 연금액 산정공식 의미. 개정은 2008년 이후 적용되는 연금액 산정공식을 의미함.

자료: 보건복지부 홈페이지 <http://www.mw.go.kr> (방문일 2009.3.28)



# 참고: 국민연금액 계산 공식

1.5 → 1.2

$$1.8 (A+B)(1+0.05n)/12\text{개월}$$

A값= 은퇴직전 전체 국민연금 가입자의 3년 평균 소득액

B값= 가입자 본인의 국민연금 가입기간 중 평균 소득액

n= 20년을 초과 가입한 년도 (예, 25년이면 n=5) (실제는 개월수로 계산)

상수: '88-'98년 2.4, 1999-2007년 1.8, 2008-2027년 1.5 (매년 0.015씩 감소), 2028년 이후 1.2.

상수 1.8을 가정하고 40년을 가입한다면 다음 각각의 경우 연금액은 ?

- 고소득층 :  $A < B$ 인 경우 (가령  $A=200$ 만원,  $B=300$ 만원) ( 150 만원, 50%)
- 중간소득층 :  $A=B$ 인 경우 (가령  $A=200$ 만원,  $B=200$ 만원) ( 120 만원, 60%)
- 저소득층 :  $A > B$ 인 경우 (가령  $A=200$ 만원,  $B=100$ 만원) ( 90 만원, 90%)

- 상수 1.2를 가정하고 40년을 가입한 경우 중간소득층의 소득대체율은 40%(80만원), 25년 가입할 경우는 25%(50만원)로 줄어 들음 (2007년 국민연금법 개정의 결과)
- 고소득층은 절대액에서 연금액이 많으나 소득대체율은 저소득층보다 상대적으로 낮게 설계함 (A값의 존재 때문에). 반면 저소득층은 소득대체율이 높음. 이처럼 국민연금은 저소득층에게 상대적으로 이익이 되도록 처음부터 설계함(미국의 국민연금인 OASDI 방식).

## 오해2: 국민연금은 미래세대를 갈취하는 제도이다.

- 국민연금 가입 초기세대들은 낮은 보험료를 부담하고 (3%-9%), 높은 소득대체율(70%-50%)을 보장받는 반면, 후기 가입세대들은 높은 보험료(9% 이상?)를 부담하고 40%-50%의 소득대체율을 보장받기 때문에 미래세대가 손해를 보는 세대간 불공평이 있다는 주장이 있음. 이것은 국민연금의 급여수준 인하와 보험료 인상을 한 1997년, 2007년 국민연금 개혁의 주요한 논리로 작용함.
- 실제 이 방식으로 세대간 국민연금 부담 및 급여구조를 계산한 자료에 의하면 후기 가입세대들의 수익비와 내부수익율은 초기 가입세대보다 현저히 낮음. 국민연금이 도입된 1988년 당시 40대 이상이었던 1948년 이전 출생세대들의 수익비는 3.61이고 내부수익율이 16.8%에 이른 반면 그 이후세대들은 보험료 인상과 급여수준 인하로 수익비가 점차 떨어져 평균 2.0 수익비를 약간 상회하는 것으로 나타남(최기홍 외, 2012:64)
- 이처럼 현세대간에 나타나는 수익비의 불균형과 기금고갈시 높은 보험료와 조세를 부담해야 하는 미래세대의 상황을 고려하면 현행 국민연금은 세대간에 불공평한 구조이며 특히 미래세대에게 과도한 희생을 강요하는 것이라는 주장이 제기됨. 따라서 미래세대의 보험료 부담을 낮추기 위해 현세대의 보험료 인상과 급여수준 삭감이 세대간 공평성을 확보하는 것이라는 주장이 제기됨.

세대별 국민연금의 평균적 수급부담 구조

연령(출생연도)	70(1938)	60(1948)	50(1958)	40(1968)	30(1978)	20(1988)	18(1990)
수익비	4.54	3.61	2.27	2.20	2.13	2.05	2.02
내부수익률	29.8	16.8	10.0	8.2	7.2	6.7	6.5

## 오해2: 국민연금은 미래세대를 갈취하는 제도이다.

- 따라서 후세대의 부담을 전제로 한 국민연금은 태어나지도 않거나 혹은 의사결정 능력이 없는 아동들의 부담을 가중시키는 후세대의 '갈취'라는 주장이 성립됨. 그러나 후세대 갈취론은 국민연금이 생성된 특수한 역사적 배경과 제도적 특성에 대한 이해 부족임.
- **반론 1: 현세대의 '이중부담' 문제:** 지금의 65세 이상 노인들은 1930년대-50년대에 농업사회에 태어난 세대(A세대)로 구조적으로 노후를 준비할 수 없었으며 자식들이 노후를 책임져 줄 것으로 생각함. 지금의 30-50대 세대(B세대)는 가족의 부양의무에 따라 생활비 지급을 통해 부모를 부양해야 하고(이를 '사적이전' private transfer 이라 함) 본인의 노후도 챙겨야 하는(국민연금 보험료 부담) '이중부담' double payment 에 직면해 있음. 그러나 30-50세의 자녀(C세대)들은 B세대가 연금을 받기 때문에 B세대가 A세대에게 해주었던 만큼의 사적 노인부양비를 지급하지 않아도 됨. 때문에 B세대의 이중부담 문제를 C세대가 일부 나눠지는 것이 세대간 공평성에 부합됨. 즉 미래세대인 C세대는 B세대의 부양비 일부를 보험료를 통해 지급할 역사적 의무가 있음. 따라서 후세대의 보험료 부담은 갈취가 아닌 노인부양에 대한 정당한 의무임(어느 나라나 농업사회에서 산업사회로 이행하는 단계에서는 특정세대가 '이중부담' 문제를 짊어짐).
- 아래 표를 보면 노인부부가구의 경우 자식들로부터 월평균 32만원에 달하는 사적이전(생활비)을 지급받고 있는데 이는 자식세대(B세대)로 부터 충당되는 것임.

노인가구 구성에 따른 공적이전과 사적이전액 비교 (단위: 만원)

연령(출생연도)	단독가구	부부가구	노인1인+동거인	노인2인+동거인
공적이전소득	11.6	34.1	12.0	25.5
사적이전소득	27.3	32.2	12.9	24.4

자료: 한국보건사회연구원, 『2011년 노인실태조사』 원자료 재분석

비고: 공적이전은 국민연금 등의 소득을 의미하면 사적이전 다른 가구(주로 자식)에서 오는 소득을 의미함.

## 오해2: 국민연금은 미래세대를 갈취하는 제도이다.

- **반론 2:** 국민연금은 1988년 국민연금을 처음 시작할 때 처음부터 돈을 쌓아두는 방식(수정적립방식)으로 시작했고, 그 결과 현세대가 낸 보험료로 생긴 투자수익금이 2012년 말 전체 국민연금 조성금 475조원 중 36%인 172조원임(475조원 중 국민연금 지급으로 나간 돈이 78조원이고 운영비로 4.5조원이 지출되었음).
- 만약 처음부터 돈을 쌓아두는 방식이 아닌 부과방식, 즉 기금적립 없이 노인들의 연금을 그 해의 경제활동인구에게 걸어서 그 해 바로 지출하는 방식으로 국민연금을 운영했다면 172조원의 투자수익금은 발생하지 않았음. 즉, 170조원은 현세대의 보험금을 기반으로 투자해서 얻은 수익금으로 결국 후세대의 부담을 172조원만큼 덜어준 것이기 때문에 현행 국민연금이 일방적으로 후세대에게 짐을 지우는 제도는 아니며 후세대의 부담을 충분히 고려했던 것임.



- **반론 3:** 1998년 국민연금법 개정을 통해 급여수준을 70%에서 60%로 낮춤으로 해서 기금고갈시점이 2030년대 중반에서 2040년대 중반으로 10년 정도 연장되었기 때문에 그 만큼 후세대 부담을 이미 낮춰준 것임. 2007년의 연금법 개정은 소득대체율을 다시 40% 수준으로 낮추었음. 이는 후세대의 국민연금 보험료 부담을 낮춘 것이지만 동시에 현세대의 이중부담 문제를 더욱 악화시킨 것으로 세대간 공평성에 어긋남.

## 오해2: 국민연금은 미래세대를 갈취하는 제도이다.

- **반론 4:** 미래세대는 지금의 노인세대와 30-50대 세대가 이룩한 경제적 성과를 모두 사회적 유산으로 받게 됨. 가장 대표적인 예로 주택의 상속을 들 수 있음. 주택보급률이 100%를 이미 넘어섰는데 이는 모두 미래세대에게 유산으로 상속됨. 때문에 적어도 미래세대는 현 세대나 지금의 노인세대가 지출했던 것 만큼의 막대한 주거비용을 지출하지 않아도 됨. 또한 미래세대는 G20에 들어간 대한민국의 모든 경제, 사회적 자산(각종 사회문화인프라)을 물려받는다는 점을 고려하면 국민연금 보험료 부담 하나가 후세대의 삶을 황폐화시킨다는 것은 과도한 생각임. 동시에 현세대(B세대) 들은 자식들의 높은 사교육비 부담을 짊어지고 있으며, 한국의 대학진학율이 세계 최고수준인 85% 이룰 때 자식들의 등록금을 모두 책임지고 있는 세대임. 부모세대의 부양에 자식들의 교육비 부담까지 과도한 부담을 하고 있음.
- **반론 5:** 위와 같은 이유에도 불구하고 대학등록금이 비싸고, 취업이 어렵고, 직장이 불안정한 미래세대의 불안감을 고려한다면 뒤에서 논의하는 것처럼 국민연금기금의 투자를 후세대에게 편익을 주는 방식으로 변화시켜 (가령, 공공임대주택의 대량 건설을 통한 적절한 주거비 보장, 보육시설 확대를 통한 후세대의 양육부담 절감 등) 후세대의 불안한 미래를 안정시킬 수 있음.
- 결국 현행 초기세대에게 적은 보험료와 높은 급여를 주는 쪽으로 설계된 국민연금제도는 초기세대의 특혜나 미래세대의 갈취가 아니라 농업사회에서 산업사회로 이행하는 단계에서 생기는 노인부양 문제의 딜레마, 특히 지금의 30-50대의 이중부담 문제를 합리적으로 해결하기 위한 제도임. 즉, 국민연금제도는 미래세대를 갈취하는 것이 아니라 노인부양의 세대간 부담을 공평하게 나눈 합리적 제도임. 이런 의미에서 볼 때 2007년의 연금개혁은 현 세대에게 과도한 노인부양의 짐을 지운 것이며 이런 의미에서 **"삭감된 연금급여를 다시 인상하거나 보완하는 제2의 연금개혁이 필요함."**

## 오해 3: 미래세대는 노인부양비로 파국을 맞을 것이다

- 일부에서는 저출산과 노인수명 증가로 노인인구가 급속히 늘어나고 미래세대들은 노인들의 연금을 주기 위해 소득의 상당부분을 보험료로 납부하여(22%) 경제적으로 파국을 맞을 것이라고 주장함. 그러나 이는 전형적인 '공포마케팅'이며 객관적인 증거에 의하면 후세대의 노인부양부담은 큰 것이 아니라 오히려 적어 한국 노인들의 대량빈곤 문제가 지속될 것임.
- 2012년에 GDP의 0.9%인 약 11조원을 지출한 국민연금은 아래 표에서 보는 것처럼 2050년에 GDP의 5.5%를 지출할 것으로 추정됨. 기초노령연금액을 2028년까지 단계적으로 A값의 10%로 인상하되(현재가치로 20만원), 지급 대상자를 현재의 70%에서 2028년까지 단계적으로 40%로 축소하면 ('선별적 기초연금안'), 2050년 기초노령연금 지출액은 GDP 대비율 1.59%이며 여기에 국민연금 5.5%를 합하면 총공적연금 부담은 GDP의 7.09% 임. 만약 기초연금을 위와 동일하게 A값의 10%로 인상하되, 대상자를 65세 이상 노인 100%에게 지급하면('보편적 기초연금안'), 2050년 기초노령연금 지출액은 GDP 대비 4.34%이며 여기에 국민연금의 지출액 5.5%를 합치면 총 9.84%을 지출을 하게 됨.
- 국민연금과 기초노령연금으로 2050년의 경제활동인구가 부담해야 하는 돈의 규모, 즉 최소 7.09% 최대 9.8%를 부담하기 위해 후세대는 파국을 맞을 것인가? 이는 다른 나라와 지출규모를 비교해 보면 매우 과장된 주장임을 알 수 있음.

국민연금과 기초노령연금 지출액의 GDP 대비율 (단위: %)

	2010		2020	2030	2040	2050		2060
	지출비중	65세 이상 인구				지출비중	65세 이상인구	
국민연금(A)	0.9	11.0	1.4	2.5	3.9	5.5	37.4	6.5
기초연금 40%(B)	0.3		0.6	0.9	1.3	1.6		1.7
기초연금 100%(C)	-		1.2	2.4	3.5	4.3		4.7
합계(A+B)	1.2		2.0	3.4	5.3	7.1		8.3
합계(A+C)	-		2.6	5.3	7.4	9.8		11.2

- 자료: 국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화 소위원회, 『국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화 방안』 (20092)

# 오해 3: 미래세대는 노인부양비로 파국을 맞을 것이다

OECD 국가의 GDP 대비 공적연금 지출액 및 노인인구 추계

- 2010년에 OECD 28개국은 노인인구가 14.7%일 때 연금으로 GDP의 평균 9.3%를 지출했고, 2050년에는 노인인구가 약 26% 수준에서 GDP의 11.7%를 지출할 것으로 예상됨(EU 27개국은 13.1%). 연금지출이 크게 늘어나지 않은 것은 2000년대 중반 이후 연금개혁을 통해 연금지출을 억제한 효과이며 최근에는 낮은 연금지출로 노인빈곤 문제를 우려하는 상황임.
- 반면 한국은 2050년에 노인인구가 38.2%로 일본에 이어 세계에서 두 번째이나 연금지출은 GDP의 7.09%에서 9.8% 정도를 지출할 것으로 추정되고 있음. 즉, 노인인구는 세계에서 두 번째이나 연금지출액(국민연금+기초노령연금)은 아무리 높게 잡아도 OECD 28개국 평균치에 약 2%가 모자람. 이것이 의미하는 바는 연금지출이 미래세대를 파국으로 이끌 것이라는 주장이 설득력이 없음을 의미함.
- 즉, 한국의 경우는 과도한 연금지출을 걱정할 것이 아니라 낮은 연금지출로 오히려 노인의 대량 빈곤이 지속될 가능성을 염려해야 될 상황임.

	2010		2050	
	GDP 비율	65세인구비	GDP 비율	65세인구비
Australia	3.6	13.5	4.9	22.2
Austria	14.1	17.6	16.4	27.4
Belgium	11.0	17.6	16.7	27.7
Canada	5.0	14.1	6.3	26.3
Czech Republic	9.1	15.4	11.0	31.2
Denmark	10.1	16.3	9.6	23.8
Estonia	8.9	17.0	8.0	23.8
Finland	12.0	17.3	14.9	27.6
France	14.6	16.7	15.1	26.2
Germany	10.8	20.4	13.0	31.5
Greece	13.6	18.9	15.4	32.5
Hungary	11.9	16.7	13.5	26.9
Iceland	4.0	12.1	6.9	21.5
Ireland	7.5	11.4	11.4	26.3
Italy	15.3	20.5	15.7	33.6
Japan	9.7	23.1	13.7	39.6
Korea	0.9	10.9	9.8(5.5)	38.2
Luxembourg	9.2	14.6	18.1	22.1
Mexico	2.4	5.9	3.5	21.2
Netherlands	6.8	15.5	10.4	23.5
New Zealand	4.7	13.0	8.0	26.2
Norway	9.3	15.0	13.9	23.2
Poland	11.8	13.5	10.0	29.6
Portugal	12.5	18.0	13.1	32.0
Slovak Republic	8.0	12.3	12.2	28.3
Slovenia	11.2	16.4	17.9	30.2
Spain	10.1	17.0	14.0	35.7
Sweden	9.6	18.3	9.9	23.6
Switzerland	6.3	17.5	8.6	28.3
Turkey	7.3	7.7	11.4	-
United Kingdom	7.7	16.0	8.2	24.1
United States	4.6	13.1	4.8	20.2
<b>OECD28</b>	<b>9.3</b>	<b>14.7</b>	<b>11.7</b>	<b>-</b>
<b>EU27</b>	<b>10.8</b>	<b>-</b>	<b>13.1</b>	<b>-</b>

자료: OECD, Pension Outlook 2012, 일본은 Fukawa and Sato (2009:39), 인구추정은 OECD Factbook 2011. 한국 9.8은 앞의 표, 5.5는 국민연금지출

“In conclusion, the argument that implicit pension debt should be minimized is too simple. The relevant variable is not public pension spending but total public spending; and the size and time path of that spending should be **optimized** not **minimized**.”

“결론적으로 연금의 잠재부채를 최소화시켜야 한다는 주장은 너무나 단순한 주장이다. 관련된 변수는 공적연금지출이 아니라 총국가지출이다. 그리고 그 지출의 크기와 시간적 경로는 최소화되는 것이 아니라 **적정화**되어야 한다.”



Nicholas Barr, *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford University Press, 2001, p.110

(‘부채를 갚는 것이 항상 좋은 정책이다’ Paying off debt is always good policy 라는 공적연금설계의 잘못된 신화에 대한 Barr 교수의 결론)



## 오해 4: 국민연금은 저소득층에 유리하다.

- 국민연금은 저소득층에게 높은 소득대체율을 보장하기 때문에 저소득층이 이득을 보는 것은 사실이며 이는 국민연금의 장점임. 그러나 이는 연금에 가입했을 경우이고 상당수의 저소득층이 연금에 가입하지 않은 사각지대에 남아 있어 저소득층은 사실상 혜택에서 제외되어 있음.
- 국민연금 가입자들은 정규직 근로자, 고소득 자영업자들 즉, 먹고 살만한 계층이며 이들은 미래세대의 보조금을 받음. 그러나 저소득, 비정규직 근로자는 연금보험료를 납부하지 않아 연금을 미래세대 보조금을 받지 못하는 아이러니가 발생하고 있음. 즉, 국민연금이 의도와는 달리 **'있는 계층'은 도와주고 없는 계층은 도와주지 못하여 오히려 부익부, 빈익부를 부추기고 있음.**
- 아래 표에서 보는 것처럼 국민연금의 사각지대인 납부 예외자 비율은 지난 10년 동안 25% 수준으로 개선될 기미를 보이지 않으면, 비정규직 특히 영세사업장의 비정규직은 50%가까이가 연금제도에서 제외되어 있음. 국민연금 미납 사유 조사에 의하면 약 87%가 실직, 사업중단, 생활곤란 등 소득부족이 주요 사유이기 때문에 사실상 저소득층이 배제되고 있는 것임.

국민연금의 납부 예외자 비율

년도		2000	2011
합계(A+B+C)		16,095	19,885
직장가입자(A)		5,766	10,976
지역 가입자	소득신고자 (B)	5,973	3,776
	납부예외자 (C), (%)	4,446 (27.6)	4,899 (24.6)

▪ 자료: 복지부, 국민연금통계연보(각년도).

비정규직의 국민연금 미가입률(2010)

기업규모	미가입	직장 가입자	지역 가입자
1-4인	73.7	13.0	13.4
5-9인	59.2	27.1	13.8
10-29인	47.4	41.6	11.0
30-99인	36.9	52.3	10.9
100-299인	30.5	63.4	6.1
300인 이상	25.1	70.0	5.0
전체	54.4	33.8	11.8

▪ 자료: 김연명(2010).

## 오해 5: 국민연금은 소득비례, 기초노령연금은 기초연금이다.

- 한국의 공적연금체계는 소득비례연금(국민연금)과 기초연금으로 이원화되어 있으나 국민연금액이 너무 낮아져 기초연금 수준인 국민연금과 반쪽짜리 기초연금인 기초노령연금 두 개가 존재.
- <표 3>에서 보는 것처럼 국민연금 가입자의 평균소득(소위 A값)에 가까운 186만원 계층이 2011년부터 신규 가입하여 25년간 보험료를 납부할 경우 연금액은 50만원으로 이는 2011년 1인 가구 최저생계비 53만원보다 적음. 최고소득층인 375만원 계층이 30년간 보험료를 납부할 경우 받는 연금액이 89만원으로 '11년 2인 가구 최저생계비 91만원보다 낮음.
- 중위소득자가 국민연금에 A값의 5%에 해당되는 기초노령연금을 합쳐서 받아야 겨우 1인 가구 최저생계비를 넘어서는데 이는 국민연금이 생활유지기능을 하는 소득비례연금의 의미를 상실하였고 사실상의 기초연금이 되었다는 것을 의미함.
- 관대한 연금제도의 부작용을 신랄히 비판해 온 세계은행조차도 급여적절성의 최저수준을 "퇴직 시 최저수준의 생계 subsistence level 를 유지하기 위해서는 강제연금제도에도 제공하는 세금 이후 **순소득대체율을 40% 수준**"으로 제시하고 있음(최고대체율은 60%를 권고하고 있음) (Holzamann and Hinz, 2005:56).
- 국민연금의 평균가입기간을 25년으로 잡을 경우 평균소득자의 소득대체율은 25% 수준이고, 여기에 기초노령연금이 10%가 추가되어도 35% 수준이 되어 세계은행이 설정한 공적연금의 최저소득대체율 40%를 충족시키지 못하는 상황임.

<표 3> 소득계층별 국민연금 예상액  
(2011년 기준)

가입기간 중 평균소득(만원)	2011년 신규 가입 이후 가입기간		
	20년	25년	30년
375	61	75	89
186	40	50	59
92	30	37	44
23	23	23	23

자료: 국민연금관리공단 홈페이지(2012.08)

“ World Bank experience generally indicates that, for a typical, full-career worker, an initial target of net-of-tax income replacement from mandatory systems is likely to be **about 40 percent of real earnings** to maintain subsistence levels of income in retirement..... Targeting average income replacement rates above 60 percent is not likely to viable over the long term because the required contribution rates would impose an untenable burden.”

“세계은행의 경험에 의하면 전형적인 장기경력직의 근로자가 은퇴 이후 근근이 살아가기 위해서는 공적연금에서 세금을 뺀 이후 순소득대체율의 목표가 실질소득의 40% 수준인 것 같다. (중략) 60% 이상의 평균소득대체율을 목표로 삼는 것은 필요보험료율에 큰 부담을 주기 때문에 장기적으로 지속가능성이 없는 것 같다”



Holzmann, Robert and Richard Hinz, *Old Age Income Support in the 21st Century*, The World Bank. 2005, pp.55-56.

## 오해 5: 국민연금은 소득비례, 기초노령연금은 기초연금이다.

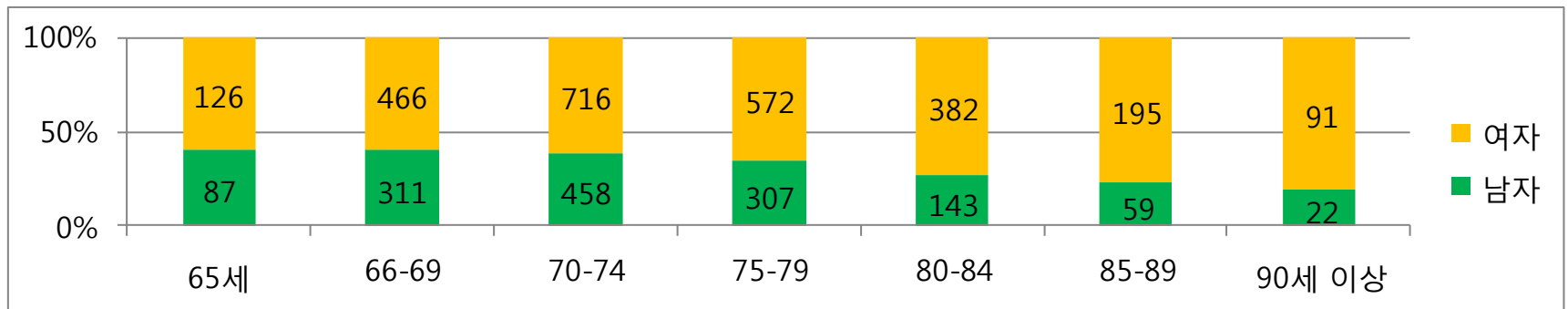
- 기초노령연금은 2012년 말 A값의 5%인 9만 5천원('13년 9만 7천원) 으로 전체 노인인구의 70%(실제로는 66% 정도) 에게 지급되나 그 금액은 최저생계비와 비교하기도 민망한 수준임. 그나마 2009년부터 기초연금액을 점차 인상하여 2028년까지 A값의 10%로 되게 되어 있으나 지난 5년간 전혀 인상하지 않고 있음(중위소득자가 기초연금과 국민연금을 합쳐서 받아야 1인 가구 최저생계비를 겨우 넘어설 수 있음)

기초노령연금액별 수급자 비율(2012년 말)

계	2만원	4만원	6만원	7.6만원	8만원	9.5만원
3,933,095 (명)	13,409	17,110	21,499	1,491,234	8,187	2,381,656
비율	0.4	0.4	0.5	37.6	0.2	60.9

자료: 보건복지부(2013), 『통계로 본 2012년 기초노령연금』

기초노령연금의 성별 수급자 현황 (2011) (단위, 천명)



자료: 보건복지부(2013), 『통계로 본 2012년 기초노령연금』, p.20

# 오해 6: 퇴직연금과 개인연금이 낮은 연금액을 보완할 것이다

- 낮은 국민연금으로 '품위있는' 노후가 어려우면 퇴직연금과 개인연금을 통해 소득을 보완할 수 있다는 것이 '다층연금제도'의 기본원리임. 우리 나라도 전체적 설계는 다층연금제도이나 이 체계의 혜택은 일부 고소득정규직에게만 집중되고 대부분의 근로자는 국민연금에만 의존해야 함.
- 낮은 국민연금을 보충할 수 있는 퇴직연금은 100인 이상 사업장을 중심으로 급속히 확대되고 있으나 근로자의 대부분이 몰려있는 100인 미만 사업장, 특히 30인 미만 사업장의 퇴직연금 적용률은 극히 낮음. 즉, 저소득근로자 층은 퇴직연금을 통해 낮은 국민연금액을 보충하기 어려움
- 개인연금 역시 보편적인 노후소득보완제도가 되기는 어려움. 1994년 시작된 개인연금은 94년 한 해만 410만명이 가입하는 등 활성화되었으나 2001년 개인연금의 유지율은 33.2%임(즉, 100명이 가입하면 67명은 해약하고 33명만 연금을 유지하고 있음). 즉 대다수의 가입자가 만기전 해약을 하기 때문에 개인연금이 국민연금의 낮은 연금액을 보완하는 제도가 되기는 어려움.

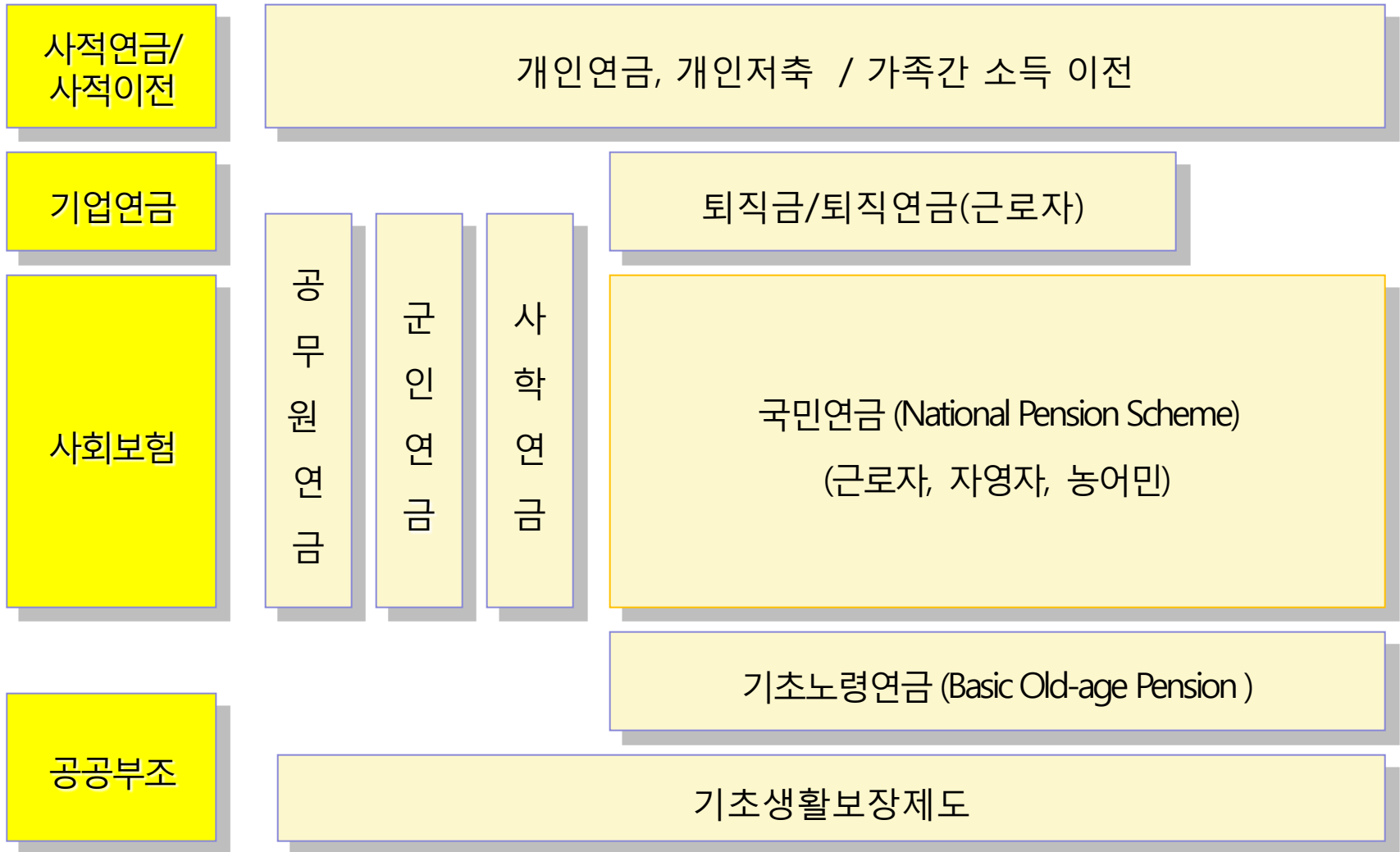
퇴직연금제도의 기업규모별 도입 현황 비교 ('2008년-2011년)

(단위: 개소, %)

	10인 미만		10 ~ 29인		30 ~ 99인		100 ~ 299인		300 ~ 499인		500인 이상	
	'08년 11월	'11년 9월	'08년 11월	'11년 9월	'08년 11월	'11년 9월	'08년 11월	'11년 9월	'08년 11월	'11년 9월	'08년 11월	'11년 9월
도입사업장수(A)	28,012	79,039	13,078	37,648	6,085	16,313	1,497	4,467	209	737	236	947
전체사업장수(B)	1,189,714	1,277,326	156,304	167,033	45,083	50,007	8,700	10,309	1,018	1,363	965	1,120
비율(B/A)	2.4	6.2	8.4	22.5	13.5	32.6	17.2	43.3	20.5	54.1	24.5	84.6

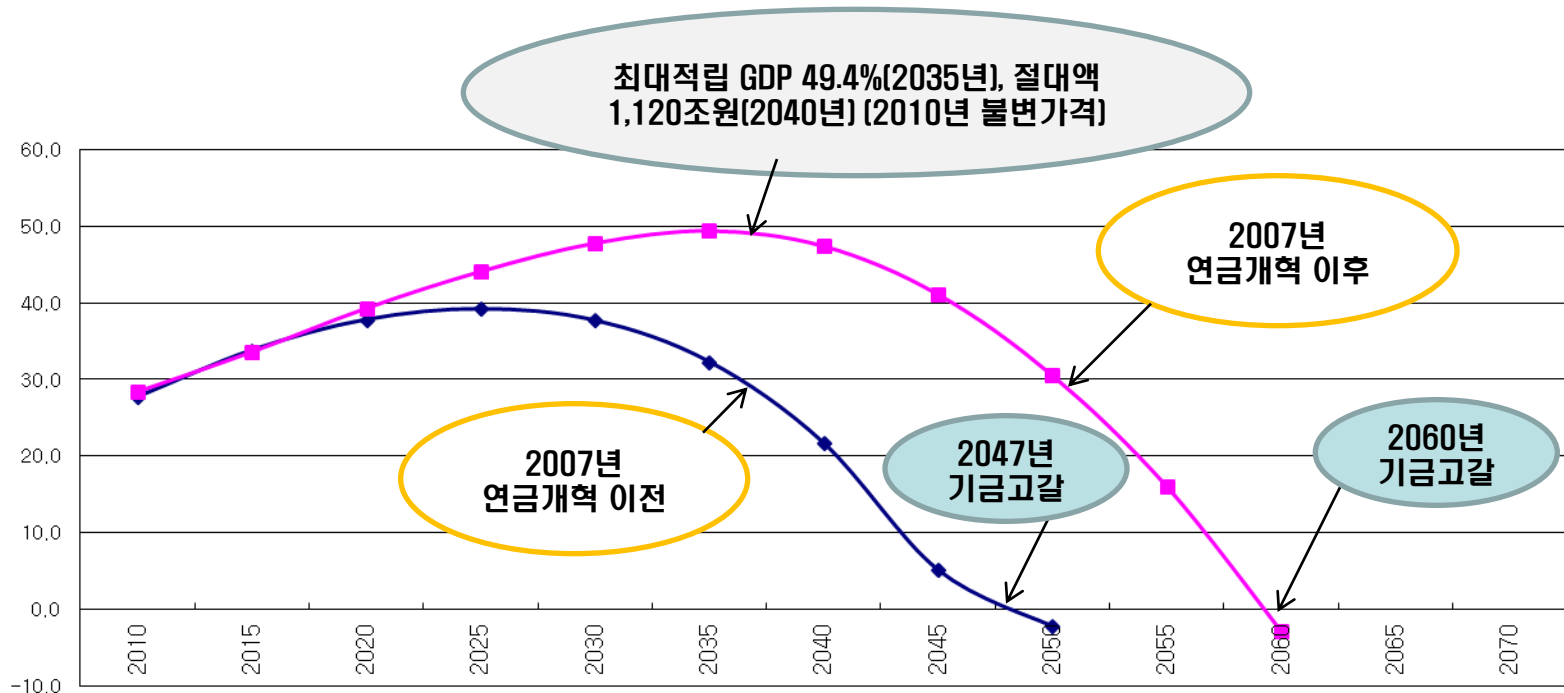
자료: 노동부, 『퇴직연금제도의 도입 현황』 (2009년 2월 및 2012년 2월 발표자료)

# 참고자료 1 : 한국의 다층노후소득보장제도의 체계



## 배경 3: 2007년 연금개혁 전후 국민연금기금의 장기 재정 추계

- 2007년 국민연금법 개정 이전 소득대체율이 60% 일 때 국민연금기금은 2035년에 GDP의 39% 까지 적립되다 2047년에 기금고갈 예측. 2007년에 법 개정 이후 급여수준이 40%로 대폭 인하 되면서 기금고갈시기는 2047년에서 2060년으로 약 13년 연장되었음.
- 2013년 제 3차 재정추계도 2030년 중반 최고 적립(2035년 GDP 대비 49.4%, 절대금액 1,120조 원 2040년(2010년 불변가격)), 2060년 기금소진으로 추계. 2007년의 연금법 개정은 기금고갈 시기를 연장하고 적립금 규모를 늘렸으나 그 반대급부로 국민들의 노후불안이 가중되었음.



자료: 개혁 이후 수치는 국민연금재정추계위원회(2013. 3. 29), 개혁이전은 KDI

## 배경 4: 국민연금기금은 어디에 투자되어 있나?

- 2012년 말 국민연금기금의 적립금은 392조원으로 이는 2012년 명목 GDP 1300조원의 약 31.2%. 이중 채권에 64.8%인 254조원이 투자되어 있고(채권발행잔액의 14.7%), 주식에는 26.7%인 105조원이 투자되어 있음(주식시가총액의 5.8%). 대체투자는 약 33조원으로 8.4%임.
- 국민연금기금의 대부분이 채권과 주식 등 금융상품에 투자되어 있고, 부동산 등의 대체투자비율은 높지 않은 상태이며 그 동안 사회적으로 많이 요구되어 온 공공복지시설에 대한 투자는 거의 없음(복지무문 투자는 금액 자체도 낮고 용자성 투자로 BTL 방식의 투자와는 다름)
- 외부 위탁투자 금액은 121조원으로 기금의 30.2% 차지(해외, 대체투자는 전액 위탁운용). 채권의 위탁금액이 35조원(국내 25조, 해외 10조), 주식은 62조원임(국내 35조, 해외 26조).

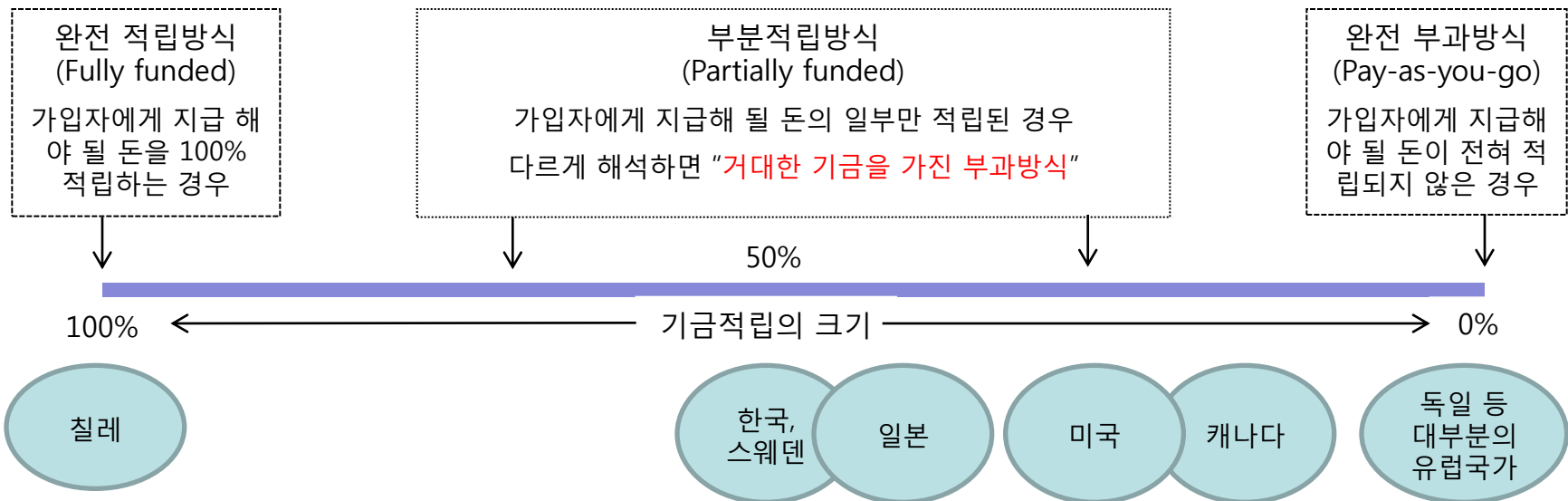
국민연금기금의 투자 현황 (2012년 12월말)

(단위: 십억, %)

복지 부문	기타	금융부분						대체투자
		채권			주식			
		국내 채권	해외 채권	소계	국내 주식	해외 주식	소계	
127 (0.03)	272 (0.1)	235,863 (60.2)	18,076 (4.6)	253,939 (64.8)	73,317 (18.7)	31,320 (8.0)	104,637 (26.7)	32,993 (8.4)



# 배경 5: 국민연금기금의 재정운용 방식은? 완전적립방식, 부분적립방식, 부과방식



- 공적연금에서 완전적립을 한 경우는 세계적으로 없음(강제민간연금인 칠레만 예외), 부분적립방식도 한국 등 5개국이며 부과방식의 재정운용이 대부분의 국가의 특징임. 부과방식은 기금 없이 노인에게 연금을 지급함. 한국이 급여예상 지출액 대비 기금의 크기가 가장 큼.
- 부분적립방식은 적립방식인가 부과방식인가? 오히려 거대한 기금을 가진 부과방식으로 이해하는 것이 타당함. 가령 일본은 5년치 적립금을 가진 부과방식(보험료 없이 연금을 지급할 수 있는 기금의 양), 한국은 20년치 정도의 적립금을 가진 부과방식으로 이해하는 것이 국민연금기금의 성격을 이해하는데 중요. (완전부과방식인 독일은 2003년의 경우 14일치 적립금 밖에 없었음)

## 오해 7: 국민연금기금은 투자를 잘못해서 고갈이 난다

- 국민연금기금이 고갈이 나는 이유는 투자 실패에 기인한 것은 아님. 국민연금의 투자수익률은 상대적으로 나쁘지 않으며 이는 채권 등 안정자산 위주의 투자에 기인함. 특히 2008년 미국 금융위기 발생 시 주식비중이 높은 스웨덴, 캐나다, 미국(CalPERS) 에서 상당한 자산 손실이 발생한 반면 국민연금은 상대적 손실이 적었음.
- 기금고갈이 발생하는 근본적 이유는 '오해1'에서 본 것처럼 모든 가입자의 수익비가 1을 넘기 때문임. 즉 납부한 보험료 총액보다 받아가는 연금 총액이 크기 때문에 발생하는 것임. 국민연금은 처음부터 특정 시기에 기금이 고갈되는 것을 전제로 설계된 것이며 이는 앞에서 살펴본 것처럼 세대간 노인부양의 특수성을 고려했기 때문이며 설계 자체가 큰 결함이 있던 것은 아님.

해외 주요 공적 연기금의 수익률 추이

구분	2005	2006	2007	2008	2009	최근 3년 평균	8년 연평균	주식비중
캐나다 CPP	8.5	15.5	12.9	-0.3	-18.6	2.87	4.14	58
스웨덴 AP2	18.7	13.0	4.2	-24.0	20.6	-16.80	4.54	54
일본 GPIF	4.4	14.4	4.6	-6.1	-10.0	-4.03	0.74	21
미국 CalPERS	11.1	15.7	10.2	-27.1	-24.0	-15.17	-0.09	52
국민연금	5.4	5.9	7.0	-0.21	10.84	5.77 <sup>1)</sup>	5.71	18

주 : 1) 국민연금은 최근 5년 평균 자료. 미국 CalPERS 는 전국민연금이 아닌 직종연금이므로 단순 비교가 어려움.

자료 : 국민연금연구원, 『2009년도 국민연금 기금운용 성과평가 보고서』, 2009

## 오해 8: 투자를 잘하면 기금 고갈을 막을 수 있다.

- 기금고갈과 관련하여 잘못 알려진 것 중의 하나는 투자수익률을 높이면 고갈을 막을 수 있다는 생각임. 투자수익률이 매년 15% 수준에 이르면 '계산상'으로 기금고갈을 막을 수 있으나 이는 원천적으로 불가능함. 2008년 재정재계산시 가정한 수익률은 연도별로 7.9%-4.2% 수준임.
- 투자수익률을 1% 높이면 기금고갈 시점이 2060년에서 2067년으로 7년 연장됨. 반대로 수익률이 1% 낮으면 2055년으로 고갈시점이 5년 앞당겨짐. 높은 수익률은 높은 투자위험을 의미하기 때문에 안전성을 생각해야 하는 공적연금기금이 취해야 할 방식은 아님(참고자료 2 '주요 공적연금기금의 투자포트폴리오' 참조)
- 국민연금의 재정건전성은 노인인구를 부양할 수 있는 생산가능인구를 늘리는 것, 즉 출산율을 높이는 것이 가장 중요하며 그 다음이 고용률을 높여 조세와 보험료를 납부할 수 있는 인구수를 늘리는 것임.
- 국민연금은 기금고갈 시점에서 완전 부과방식으로의 전환을 전제로 한 것임. 따라서 후세대의 부담을 줄이는 것은 출산율을 높여 가능한 한 적은 보험료 부담으로 노인을 부양할 수 있는 환경을 만드는 것임. 이는 기금투자방식에도 상당한 함의를 제공함.
- 일정한 후세대의 부담을 전제로 설계된 국민연금은 후세대의 부담 능력을 키워주는 기금투자를 할 경우 (예, 고용창출을 유도하는 신성장동력에 대한 투자, 출산율을 높일 수 있는 보육환경 투자) 국민연금의 재정건전성은 물론 사회전체의 노인부양 부담을 줄여줄 수 있음.

2008년 재정재계산시 기금투자 수익률 가정

연도	명목 수익률	실질 수익률
2007 ~ 2010	7.9	4.9
2011 ~ 2015	6.9	4.2
2016 ~ 2020	6.6	4.2
2021 ~ 2030	5.4	3.4
2031 ~ 2040	4.8	2.8
2041 ~ 2050	4.6	2.6
2051 ~ 2060	4.4	2.4
2061 ~ 2078	4.2	2.2

자료: 국민연금재정재계산위원회, 『2008년 국민연금재정재계산』, 2008

## 참고자료 2: 주요 공적연금기금의 포트폴리오 현황 (2009년)

- 공적연금기금의 투자원칙에는 보편적인 모형이 없으며 각국의 연금제도의 특징, 공적연금기금의 성격에 대한 사회적 합의, 그리고 역사적 맥락에 따라 다른 투자원칙을 적용하고 있음.
- 공적연금기금을 완충기금 buffer fund 로 이해하는 스웨덴과 캐나다는 주식의 비중이 높은 공격적 투자를 하고 있고, 일본과 한국의 국민연금은 상대적으로 채권 등 안전자산의 비중이 높음. 미국의 경우는 공공부문의 시장 개입을 우려하여 주식투자를 원천적으로 금지하고 있고 연금기금 전액을 연방정부가 발행하는 시장에서 유통되지 않는 채권에 투자하고 있어 시장운용이라는 개념 자체가 없음.

	Sweden AP Fund	Canada CPP	US OASDI	Japan GPIF	KOREA NPS
Bonds	36%	30%	100%	83%	77%
Stocks	50%	44%	0.0%	17%	18%
Etc.	14.2%	26.3%	0.0%	0.1%	5%
Total Assets (십억달러)	109	109	2,540	1,138	218

자료: OECD, Pension at a Glance 2011. 한국의 채권, 주식비율은 국민연금공단 홈페이지  
비교: 스웨덴의 총자산은 2008년 자료이며 AP1-AP4, AP6펀드의 합계임.

## 오해 9: 기금이 고갈되면 연금을 받지 못한다.

- 국민연금기금이 고갈되면 연금을 받지 못한다고 생각하는 국민들이 많으나 이 역시 오해임. 민간 연금같은 사보험은 회사가 망하거나 기금이 고갈되면 지급이 불가능하고 연금을 받지 못할 확률이 많음. 그러나 공적연금은 민간회사들이 운영하는 사보험과는 운영원리가 근본적으로 다름.
- 세계적으로 한국처럼 막대한 기금을 적립한 상태에서 연금제도를 운영하는 나라는 일본, 미국, 한국, 스웨덴, 캐나다 등 5개국에 불과하고 대부분의 국가들은 기금 없이 연금을 운영하고 있음. 즉, 노인들의 연금지급에 필요한 재정을 연단위로 지급하는 부과방식으로 재정이 운영되고 있음(가령 연금지급이 10조원이 필요하다면 10조원을 젊은 인구에게 걷어서 연금을 지급함). 때문에 연금지급의 주체인 해당 국가가 지구상에서 소멸되지 않는 이상 기금이 소진된다고 하여 연금지급이 중단되는 사태는 발생하지 않음.
- 문제는 기금이 소진되는 시점에서 경제활동인구(후세대)가 노인을 부양하는데 필요한 재원을 조달하는 규모(연금보험료+조세)가 후세대가 감당 가능한 규모인지 아니면 감당이 불가능한 규모인지가 중요한 것임.
- 앞에서 보았듯이 2060년에 국민연금기금이 고갈된다고 가정할 경우 2050년 당시의 경제활동인구가 노인부양을 위해 지급해야 되는 돈의 규모(국민연금+기초노령연금)는 최소 7.8% - 최대 9.8% 수준이며, 이는 후세대가 부담이 불가능한 규모가 아님. 따라서 기금이 고갈된다고 하여 연금을 지급받지 못하거나 혹은 후세대가 생활이 불가능할 정도의 보험료와 조세부담을 한다고 생각하는 것은 잘못 알려진 매우 과장된 주장임.
- 이런 의미에서 기금고갈에 대한 국민들의 불안과 오해를 불식시키기 위해 국가의 국민연금에 대한 지급 의무를 '국민연금법'에 명시할 필요성이 있음.

## 오해 9: 기금이 고갈되면 연금을 받지 못한다.

- 기금이 고갈되면 부족분 모두를 대규모 세금으로 충당한다는 생각도 잘못된 것임. 기금이 고갈되어도 후세대의 보험료 부담은 지속되며 다만 모자라는 부분을 세금으로 보충하게 되는 것임.
- 유럽 대부분의 국가들은 보험료 수입보다 지출이 많아 모자라는 부분을 조세로 충당하고 있음(여기에는 보험료 면제제도로 인한 부족액이 큼). 가령 독일의 경우는 '07년에 GDP의 10.4%를 연금으로 지출했지만 보험료 수입은 7.2%에 불과해 GDP의 3.2%를 조세로 충당하였고 이 추세는 2060년까지 지속될 것임.
- 한국은 수치상으로만 추론하면 2060년에 국민연금 지출이 GDP의 6.5%, 보험료 수입은 2.5%로 추계되어 GDP의 4%가 부족하고 이를 조세에서 충당해야됨. 그러나 유럽국가의 보험료 수입 규모보다 한국의 수입 규모가 최대 5배 정도 적기 때문에 (왜냐하면 한국의 보험료는 9%이고 유럽의 경우는 거의 대부분 20% 수준에 육박하기 때문에) 보험료를 점차적으로 인상할 경우 조세에서 부담하는 GDP 대비 연금지출금액은 상당히 줄어들게 됨. 따라서 기금고갈 시점에서 보험료 부담분과 조세 부담분의 규모를 연관시켜 보아야 함.

유럽 주요국의 보험료 수입과 연금 지출 차이의 GDP 대비율 (단위, %)

	2007 data			2060 projection		
	연금 지출	보험료 수입	차이	연금 지출	보험료 수입	차이
Greece	11.7	8.5	-3.2	24.1	8.5	-15.6
Luxembourg	8.7	9.6	0.9	23.9	9.9	-14.0
Portugal	11.4	9.9	-1.5	13.4	8.5	-4.9
Spain	8.4	10.7	2.3	15.1	10.4	-4.7
Austria	12.8	9.0	-3.8	13.6	9.1	-4.5
Germany	10.4	7.2	-3.2	12.8	8.6	-4.2
Ireland	4.0	4.6	0.6	8.6	4.5	-4.1
Sweden	9.5	6.3	-3.2	9.4	6.0	-3.4
Italy	14.0	10.4	-3.6	13.6	10.6	-3.0
Finland	10.0	9.3	-0.7	13.4	11.5	-1.9
France	13.0	12.6	-0.4	14.0	12.7	-1.3
Korea	0.7	2.4	+ 1.7	6.5	2.5	-4.0

자료: 외국자료는 OECD(2012), Pension Outlook 2012, p.50 에서 재구성. 한국은 2008년 재정추계보고서 <표 21.과 <표 26>에서 재구성

# 오해 10: 국민연금기금은 세계 4위의 기금이다.

- 복지부에서는 국민연금기금이 세계 4위의 규모라고 밝히고 있으나(참고자료 3 참조) 이 시각은 오해를 불러 일으키고 국민연금기금의 위상과 역할을 제대로 인식시키지 못하는 문제를 발생시킴.
- 공적연금기금의 운용은 사회 전반에 상당한 영향을 미치기 때문에 절대액이 중요한 것이 아니라 **국민경제에서 차지하는 비중이 더 중요함**. 기금의 국민경제 비중을 인식하는 것과 그렇지 않은 경우는 투자방향에 많은 차이점을 야기시킴.
- 국민연금기금은 '12년 기준 GDP의 GDP 31.2%로 국민경제비중에서 차지하는 비중이 세계 1위임. 즉, **세계 4위가 아닌 세계 1위의 기금임**.
- 국민연금기금의 규모가 향후 GDP의 50%를 넘어서기 때문에 국민경제에서 차지하는 공적연금기금의 비중이 세계 역사상 전무후무한 사례가 될 것임. 기금규모가 큰 일본, 스웨덴도 GDP 비중이 30%를 초과하지 않았음(참고자료 4 참조). 한마디로 어떤 국가도 걸어보지 못한 '전인미답의 길'을 걷게 될 것임.

OECD 국가 공적연금기금의 규모 및 GDP 대비율 (2010)

국가	기금/기구의 명칭	설립년도	미국달러 (십억불)	GDP 대비율(%)	증가율 (%)
미국	Social Security Trust Fund	1940	2,609.0	17.9	2.7
일본 <sup>1)</sup>	Government Pension Investment Fund	2006	1,312.8	25.9	no data
한국	National Pension Fund	1988	280.4	27.6	16.7
캐나다	Canadian Pension Plan	1997	136.0	8.6	13.0
스웨덴	National Pension Funds(AP1-AP4,AP6)	2000	124.7	27.2	8.1
스페인	Social Security Reserve Fund	1997	85.3	6.1	7.3
프랑스 <sup>1)</sup>	AGIRC-ARRCO	no data	71.7	2.7	no data
호주	Future Fund	2006	65.8	5.5	8.4
프랑스	Pension Reserve Fund	1999	49.0	1.9	11.1
아일랜드	National Pensions Reserve Fund	2000	32.3	15.9	9.3
벨기에	Zilverfonds	2001	23.3	5.0	4.3
노르웨이	Government Pension Fund - Norway	2006	23.1	5.6	16.9
포르투갈	Social Security Financial Stabilization Fund	1989	12.8	5.6	2.5
뉴질랜드 <sup>2)</sup>	New Zealand Superannuation Fund	2001	11.2	7.9	17.1
칠레	Pension Reserve Fund	2006	3.8	1.9	12.2
멕시코	IMSS Reserve	no data	3.6	0.3	-6.7
폴란드	Demographic Reserve Fund	2002	3.4	0.7	39.1
OECD 평균 <sup>3)</sup>			4,848.1	19.6	5.0

비고: 1) 2009년 자료. 2) 2010년 6월까지의 자료. 3) GDP 대비율과 증가율은 가중평균치임. 4) OECD 추정치임.

자료: OECD. 2011. Pension Markets in Focus (July 2011, Issue 8)

## 참고자료 3: 연기금 순위와 규모 : 복지부 자료의 문제점

- 복지부의 보도자료에 의하면 국민연금기금은 세계 4위의 자산규모를 갖고 있다고 주장함. 그러나 이 자료는 비교의 기준이 틀린 자료이며 이들 기금과의 수익률 비교는 국민연금기금의 수익률 지장주의를 부추기며 여러 가지 오해를 불러 일으킴.
- 한국의 국민연금과 비교가 가능한 것은 전국민을 적용하는 공적연금인 일본 GPIF, 캐나다의 CPPIB 임. 노르웨이의 GPF는 Government Pension Fund- Global 로 이는 석유판매기금으로 조성된 국부펀드에 가까운 것이며 공적연금기금으로 보기 어렵고, 미국의 CalPERS 는 전국민연금이 아닌 캘리포니아 주정부 공무원연금제도, 즉 직종연금임(때문에 공격적 투자를 함). 그리고 이 자료에는 절대금액으로 보았을 때 가장 큰 공적연금기금이고 주식투자를 전혀 하지 않는 미국의 OASDI 를 제외하고 있음.

(시간가중수익률 기준, 해당기간 수익률, 조원)

순위	구분	자산규모	'11년 운용성과	자산구성('11.12월말)
1	GPIF(일본)	1,615	-2.8%	채권 79%, 주식 21%
2	GPF(노르웨이)	649	-1.4%	채권 41%, 주식 59%
3	ABP(네덜란드)	368	3.3%	채권 40%, 주식·대체 54%
4	국민연금	349	2.3% (시간가중수익률)	채권 71%, 주식 23%, 대체 6%
5	CalPERS(미국)	261	1.1%	채권 18%, 주식 49%, 대체 33%
6	CPPIB(캐나다)	173	5.6%	채권 32%, 주식 51%, 대체 17%

자료: 복지부 보도자료, "세계 6대 연기금 운용성과" (2012.05). 각 기금의 Annual Report

비고 1. 해외연기금과 비교를 위하여 국민연금은 금융부분 시간가중수익률 사용

비고 2. CPPIB, GPIF는 3월결산이나 연도별 기준으로 재계산

비고 3. 11년말 환율율 적용(원/US\$:1159.00, DNJS/100DPS:1493.17, 원/유로:1497.20, 원/CAD\$:1135.27, 원/kr:195.93)



## 참고자료 4: OECD 국가 공적연금기금의 연도별 GDP 비중

- 2000년대에 들어와 전국민을 적용하는 단일한 공적연금기금의 규모가 GDP의 30%를 훨씬 상회하는 국가는 거의 없음. 기금규모가 큰 일본, 스웨덴도 GDP 대비율이 30.2%가 최고이었음. 특히 국민연금기금은 앞으로 GDP의 50%를 넘어설 것이기 때문에 다른 국가들이 경험하지 못한 새로운 환경에 노출될 것임.

Country	Funds	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Australia	Future Fund	..	..	..	..	..	1.9	5.1	5.1	5.3	5.5
Belgium	Zilverfonds	..	..	..	..	..	..	..	4.7	5.0	5.0
Canada	Canadian Pension Plan	4.4	4.6	4.6	5.5	5.9	6.8	7.6	6.8	8.5	8.6
Chile	Pension Reserve Fund	..	..	..	..	..	..	..	..	2.1	1.9
France	AGIRC-ARRCO	..	..	..	..	..	..	..	2.5	2.7	..
France	Pension Reserve Fund	..	0.7	1.0	1.2	1.6	1.7	1.8	1.4	1.7	1.9
Ireland	National Pensions Reserve Fund	6.6	5.7	6.9	7.9	9.5	10.8	11.4	8.7	13.7	15.9
Japan	Government Pension Investment Fund	29.6	30.0	30.0	30.0	28.2	26.8	25.4	23.2	25.9	..
Korea	National Pension Fund	12.2	13.6	15.5	17.1	19.3	21.5	23.5	23.0	15.9	27.6
Mexico	IMSS Reserve	..	..	..	..	..	..	0.5	0.4	0.3	0.3
New Zealand	New Zealand Superannuation Fund	..	..	1.3	2.7	4.2	6.2	7.4	7.7	7.1	7.9
Norway	Government Pension Fund - Norway	8.7	8.9	9.9	10.1	9.8	5.0	5.2	3.5	5.0	5.6
Poland	Demographic Reserve Fund	..	0.0	0.1	..	..	0.2	0.3	0.3	0.5	0.7
Portugal	Social Security Financial Stabilisation Fund	2.9	3.5	3.9	4.0	4.1	4.3	..	5.0	5.7	5.6
Spain	Social Security Reserve Fund	0.2	0.8	1.3	2.3	2.9	3.6	4.3	5.2	5.7	6.1
Sweden	National Pension Funds (AP1-AP4 and AP6)	23.8	20.1	22.9	24.7	28.4	29.9	30.2	23.3	27.2	27.2
United States	Social Security Trust Fund	12.0	13.2	14.0	14.5	15.0	15.6	16.2	17.0	17.9	17.9

Source: OECD, Pension Outlook 2012, 2012, p.228

# 오해 11: 국민연금기금의 크기를 늘리면 늘릴 수록 좋다

- 투자수익률을 올려 국민연금의 적립금을 키우면 좋다는 수익률지상주의도 재검토되어야 함. 국민연금기금은 투자회사에서 운용하는 일개 펀드가 아니라 GDP의 비중이 30%에 가까운 공적기금이며 투자방식에 따라 엄청난 경제, 사회적 '부정적' 파급효과가 발생할 수 있음(김연명,2012).
- **문제 1: 양극화의 조성** : 국민연금기금의 주식투자 비중은 대형주의 비중이 84.5%로 시장구성비보다 무려 11.0%가 높음. 이는 수익률 지상주의가 가져 온 폐해인데 전국민에게 걷은 보험료가 대기업의 투자자금화 되고 있는 것임(채권도 비슷한 현상이 나타남).

- 주식투자의 대기업 집중은 안정적 투자처 확보라는 측면에서 불가피하나 대기업 주식의 집중 매입이 가져오는 역효과가 존재함. 대기업의 '적하효과' trickle down effect 가 악화되면서 대기업에 좋은 것이 전체국민에게 반드시 좋은 것은 아님. 또한 고용의 대부분을 차지하는 중소기업에 대한 투자가 이루어지지 않음으로 해서 전국민에게서 걷은 돈이 국가의 균형적 발전에 쓰이지 못하고 있음. 연금의 미래를 생각하면 고용률을 높이는 투자 전략이 필요함.

국민연금기금의 주식종류별 보유 비중(2011) (단위 : 억원, %)

구분	직접운용		위탁운용		국내주식		시장 구성비 (B)	차이 (A-B)	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중 (A)			
거래소	대형주	303,876	94.5	212,788	73.4	516,664	84.5	73.5	11.0
	중형주	12,514	3.9	45,091	15.6	57,605	9.4	10.1	-0.6
	소형주	0	0.0	3,786	1.3	3,786	0.6	2.7	-2.1
	기타	4,569	1.4	11,599	4.0	16,167	2.6	9.2	-6.6
소계		320,959	99.8	273,264	94.3	594,223	97.2	95.5	1.7
코스닥		581	0.2	16,606	5.7	17,187	2.8	4.5	-1.7
총계		321,540	100.0	289,870	100.0	611,410	100.0	100.0	

자료: 국민연금연구원, 『2011년 국민연금 기금운용 성과 평가』 (2012:198)  
 비교: 대/중/소형주는 거래소 기준이며 비상장주식 및 위탁운용의 현금성자산, 선물옵션 금액은 제외함. 기타는 우선주 및 ETF.

## 참고: 국민연금기금의 4대 그룹 자산보유 현황(주식, 채권)

(단위 : 억원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
삼성그룹	54,543	69,623	94,849	147,737	184,619	245,597
SK 그룹	31,145	35,427	37,539	47,007	61,952	83,070
LG 그룹	28,909	25,908	32,398	33,924	60,583	61,332
현대차그룹	20,861	22,966	39,299	74,970	117,877	127,214
소계(A)	135,458	153,924	204,085	303,638	425,031	517,213
국민연금투자액(B)	1,905,707	2,112,383	2,411,956	2,714,928	2,927,644	3,091,792
(A)/(B)	7.11	7.29	8.46	11.18	14.52	16.73

자료: 연합뉴스, 2013,3,26 (원자료 국민연금공단)

비고: 국민연금 투자액(B)는 해외투자를 제외한 국내채권, 국내주식 투자액의 합계임.

- 2012년 기준으로 4대그룹 총투자액 51조 7213억원의 대부분은 주식임(주식 42조 5,460억원, 채권 9조 1,753억원). 국민연금기금의 국내주식투자 총액이 '12년 73조원임을 감안하면 4대그룹 주식투자액이 전체 주식투자 중 58%를 차지함.
- 삼성그룹의 경우 총 투자액 24조 5,597억원중 주식이 22조원 채권이 2조 5천억원 규모임. 삼성그룹 주식이 국민연금 국내주식투자에서 차지하는 비중은 30.1%임.

# 오해 11: 국민연금기금의 크기를 늘리면 늘릴 수록 좋다

■ **문제 2: 국가의 재정 규율 약화 등** : 국민연금기금 금융투자의 68.3%를 차지하는 채권투자는 시장발행 채권잔액의 17.8%를 차지하고 있음. 이 중 국채는 26.3% 와 특수채는 24.9%를 차지함. 채권시장의 성장규모보다 국민연금기금의 성장속도가 더 크기 때문에 국민연금기금의 채권시장 비중은 더 늘어날 것임.

- 채권투자는 기금의 입장에서 안정적 수익처가 되는 장점이 있으나 국가와 지자체, 각종 공사가 발행하는 국공채를 기금이 대규모로 인수함으로써 전체적으로 국가부채를 늘려주는 부정적 역할을 하고 있음. 이 현상 역시 기금의 규모가 너무 크기 때문에 나타나는 딜레마이며 기금규모가 크게 유지되는 한 해결하기 어려운 문제임.

- 동시에 과도한 채권투자가 경기에 미치는 다양한 영향도 재검토될 필요가 있음. 가령 "연기금의 지나친 채권투자는 경기를 수축시키는 기능이 심각하다" (2004년 10월 11일 당시 이헌재 부총리의 국회 답변 발언). 또한 대기업 주식과 국채 위주의 자산운용이 자원배분을 왜곡한다는 지적도 제기되고 있음.

국민연금기금의 채권시장에서의 비중(2011) (단위 : 억 원, %)

	국민연금	시장	비중
국채	1,068,327	4,060,958(32.4)	26.3
지방채	11,477	168,699( 1.3)	6.8
특수채	564,657	2,268,856(18.1)	24.9
통안채	101,919	1,647,600(13.1)	6.2
금융채	226,534	2,192,376(17.5)	10.3
회사채	252,523	2,196,811(17.5)	11.5
전체	2,225,437	12,535,301(100.0)	17.8

자료: 국민연금연구원, 『2011년 국민연금 기금운용 성과 평가』 (2012:106)

비고: 시장금액은 발행잔액 기준, 국민연금은 시가평가 기준. 현금성 자산 제외, 시장통계는 KIS 채권평가 데이터

# 오해 11: 국민연금기금의 크기를 늘리면 늘릴 수록 좋다

- **문제 3: 대기업의 주식의결권 행사 문제** : 국민연금기금의 크기가 계속 늘어나면서 주식의 비중도 높아지고 있음. 2011년 말 기준으로 주식시장에서 국민연금기금이 차지하는 비중은 5.4%이며 대형주를 기준으로 보면 대형주 시가 총액의 6.7%를 차지하고 있음. 여기서 주식의결권 행사 문제와 공공부문의 민간기업 통제 문제가 발생됨. 앞으로 주식비중이 늘어나는 것이 불가피하기 때문에 특정 회사의 주식을 10% 까지 소유하는 문제가 발생됨 (시가총액 상위 100대 기업중 국민연금기금이 주식 5% 이상을 소유한 기업이 90개에 육박하고 있음).
- **문제 4: 유동성 확보의 어려움과 연금 자산 가치의 하락으로 자본시장의 안전성 저해 가능성**: 국민연금기금의 축소기에 연금지급을 위해 주식, 채권, 부동산 등 보유자산을 매각하는 단계에서 국민연금기금의 급격한 자산의 하락이 나타나고 이로 인해 전체 금융시장이 혼란에 빠질 가능성이 있음.
- **문제 5: 금융시장 위기 시 국민연금기금 자산 하락**: 1997년 외환위기 혹은 2008년 국제적 금융위기가 기금 축소기(2035년 이후)에 발생한다면 국민연금기금의 자산은 회복이 어려울 수도 있음.
- **문제 6: 해외투자 확대와 국내고용의 제약**: 해외투자를 확대할수록 국내투자가 약화되어 국내 고용 창출 가능성을 제약함.

○ 연금수혜자의 수가 증가함에 따라 국민연금이 보유자산을 유동화 하는 과정에서 주가가격이 폭락하고 자본시장의 안전성이 저해.

- 국민연금이 보유한 자산을 매각해야만 하는 상황에서 전략적 투자자들의 약탈적 거래(predatory trading)로 인해 front running 현상이나 주가가격이 폭락하는 overshooting 현상이 발생 (financial asset meltdown) 가능성이 높음.

- 특정 투자자의 자산 매각이 다른 투자자의 자산매각을 연쇄적으로 유발하는 유동성 블랙홀(liquidity black hole)을 초래할 수 있음.

- 그 결과 국민연금이 보유한 자산의 가치가 하락하여 원래 계획했던 것 보다 추가적으로 주식을 더 매각할 필요성이 대두될 수 있으며 이러한 효과는 다른 투자자에게 확대되어 금융부분의 위기를 초래(ripple effect)할 수 있음.

연강홍, "적립금 규모의 증대와 장기 기금운용방향", 국민연금재정계산위원회, 국민연금운영개선위원회, 『2008 국민연금재정계산 자료집』(2008, 219)

# 국민연금기금의 ‘성격’과 사회책임투자의 쟁점(1)

- 국민연금기금은 가입자의 연금급여 지출을 위한 책임준비금으로 수익률을 극대화해야 한다는 시각이 주류를 이루고 있으며 이는 전형적인 ‘신탁기금’ 적 시각임. 이 시각을 절대적으로 받아들이면 기금의 크기에서 발생하는 경제, 사회적 부작용에 주의를 기울이지 못함.
- 국민연금기금은 기금의 막대한 규모와 파급효과, 그리고 전국민을 대상으로 하는 연금제도의 특성상 금융적 수익률에 초점이 가 있는 ‘신탁기금’만으로 이해해서는 안되며 ‘신탁기금’과 ‘사회투자자본’ 성격이 동시에 들어있는 기금으로 이해되어야 하고, 따라서 한국 사회의 성장잠재력 확충과 사회의 균형발전에 더욱 많은 기금이 투자될 필요성이 있음.

공적연금기금의 성격에 대한 두 개의 시각의 비교

‘신탁기금’ trust fund	‘사회투자자본’ social investment fund
‘연금급여 지출을 위한 책임준비금’	‘책임준비금+사회발전기금’
‘가입자의 돈으로 최대한 수익률을 높여 기금의 크기 증대’ commercial mandate	‘경제사회의 균형 발전을 위한 부분에 기금 투자 가능’ social mandate
‘재무적 수익’ financial return 중시 수익률이 높은 금융상품에 집중투자	‘사회적 수익’ social return 중시 사회간접자본, 주택 등 복지부문 투자
예, 주식투자 → 기업의 자금조달 → 생산부분에 자금 투자로 경제성장 기여 → 연금의 재정기반 확보	예, 보육시설 투자 → 일가정양립 가능 → 출산율 상승 → 성장 잠재력 및 연금의 재정적 지속가능성 확보

자료: 김연명, “신탁기금인가, 사회투자자본인가? 국민연금기금의 성격과 기금투자정책에의 함의”, 김연명 외 『국민연금기금의 투자전략과 지배구조』, 인간과 복지, 2012 38

## 국민연금기금의 성격과 사회책임투자의 쟁점(2)

- **수익률 지상주의와 사회책임투자의 딜레마** : 수익률을 기금운용의 최고의 가치로 생각하고 기금 및 운용역에 대한 성과평가 수익률을 기준으로 평가하는 한 사회책임투자는 근본적인 딜레마에 봉착하게 됨. 즉, 재무적 수익률과 사회책임투자의 가치인 ESG 원칙이 충돌하게 됨.
- 국민연금법과 기금운용상의 수익률 관련 규정

“② 보건복지부장관은 국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 **그 수익을 최대한 증대시킬 수 있도록** 제103조에 따른 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따라 다음의 방법으로 기금을 관리·운용하되 .....

” (국민연금법 제102조 2항).

“(가) 이는 연금급여의 원활한 지급을 위하여 납입된 보험료와 운용수익 등으로 구성된 기금의 실질가치를 유지하고 가입자의 보험료 부담을 완화하거나 급여를 보강하는데 기여하도록 **위험한도 내에서 추가적인 수익을 창출하여야 함**을 말한다.” (2012년 국민연금기금운용지침, 국민연금법 102조에 대한 해석)

” 목표수익률: ① 기금은 장기 운용수익률이 ‘실질경제성장률 + 소비자물가상승률 ± 조정치’를 달성하도록 노력한다. (2012년 국민연금기금운용지침)
- 국민연금기금을 신탁기금으로 이해하면 ‘재무적 수익률’이 최고의 가치로 설정되며, 이 핵심가치에 의해 정부는 물론 국회와 언론 등 모든 기관들이 이 기준으로 기금의 성과를 평가함. 따라서 ESG 원칙이 들어갈 자리가 좁아지며 수익률 추구하고 ESG 원칙이 충돌할 때 전자의 가치를 우선시하는 딜레마에 봉착함.
  - 이는 국민연금기금이 UN PRI 에 가입하고, ISO 26000 가이드라인을 수용한다 하더라도 나타날 수 밖에 없는 근본적 문제임. 동시에 의결권이 아닌 넓은 의미의 주주권을 행사한다 하더라도 직면하는 문제임.

## 국민연금기금의 성격과 사회책임투자의 쟁점(3)

- **국민연금기금의 규모와 사회책임투자** : 2012년말 국민연금기금은 9개의 SRI 형, 장기투자형 국내주식펀드에 약 5조 3천억 정도의 기금을 투자하고 있음. 공단에서 사회책임투자펀드로 통칭하는 이 위탁투자는 직접운용도 아니고 내용적으로는 '체면치레용'에 불과하다는 지적이 많음.
- 국민연금기금 400조원의 규모가 너무 크고 채권, 주식시장에서 국민연금의 지배율이 너무 높아 모든 주식, 채권의 투자에서 ESG를 강조하는 사회책임형 운영이 불가능함. 사회책임투자에서 가장 적극적인 방법인 '투자철회'를 최근에 한 시민단체에서 여론화시킴 (국민연금 바로세우기 국민행동, 약칭 '연금행동').



"국민연금은 이마트 투자 철회하라" 국민연금바로세우기 국민행동, 이마트정상화 공대위 회원들이 6일 오전 서울 논현동 국민연금 기금운용본부 앞에서 '노조탄압, 직원사찰, 인권침해 등 반사회적 기업 이마트 투자 철회 촉구 기자회견'을 열고 있다.

- 국민연금기금이 갖고 있는 이마트 주식은 시가 1,561억원으로 지분율은 2.24%. 대표적인 반사회적 기업으로 국민연금기금의 사회책임투자 촉구적 의미
- 왜 이마트만 투자철회? ESG 원칙에 위배되는 나머지 기업은?
  - 한진중공업 지분 3.21% (218억원), 현대자동차 지분 6.20(3조 1,730억원), 삼성전자 지분 6.59%(11조 6,700억)



## 국민연금기금의 성격과 사회책임투자의 쟁점(4)

- '투자철회' 운동의 논리: 전국민이 낸 국민연금 보험료가 노동자를 탄압하는데 쓰인다? 미국 노동운동에서도 이 문제가 논의됨. 미국 기업연금기금이 구조조정을 통해 노동자의 고용을 불안하게 만드는 문제. 소위 기업연금기금을 '노동자의 자본' working capital 로 인식하고 행동하는 문제. 한국의 경우 국민연금과 퇴직연금기금에서도 이러한 동일한 문제가 발생되고 있음.
- 공적연금기금의 투자철회 사례; 시애틀공무원연금제도는 기후변화를 이유로 엑슨모빌, 셰브론 등의 메이저 석유회사 주식보유분을 전량 매각 방안 논의. 스웨덴 AP1, AP2 펀드, 그리고 노르웨이 국부펀드(GLOBAL)는 집속탄같은 비인도적 살상무기를 만드는 방위산업체에 대한 투자 결정. 이 결정에 따라 한국의 (주)한화, 풍산, 그리고 록히드마틴, 레이티온 등 미국회사의 주식 처분 예정 (2013년 1월 18일 디펜스뉴스 인터넷판 보도). 네덜란드의 공적연금기금인 APG는 삼성의 중국 협력업체 HEG 의 아동노동 혐의로 투자 철회 고려중, 삼성전자의 백혈병 논란과 관련해서도 삼성에 질의서를 보낸바 있음.
- **국민연금의 주주권 행사 강화** : 주식의결권에서 넓은 의미의 주주권 행사의 필요성은 있으나 기금의 절대적 크기 때문에 상당한 충돌이 발생함.
- 국민연금기금의 의결권 행사는 대부분 (97% 이상) '기금운용본부'에서 일상적으로 처리하고, 판단이 어려운 부분만 9인으로 구성된 '의결권행사위원회'의 의견을 따르고 있음. 2011년의 경우 국민연금기금은 591개의 기업에 대한 주식을 보유했으며 의결권 행사 주총수는 556개임. 이중 의결권 행사 안건수가 2,175 개 이었는데 찬성 93%(2,022) , 반대 7% (153), 중립 0% 이었음. 해외주식의 경우도 14개 기업에 투자했는데 찬성 85%, 반대 10.3% 이었음.
- 국민연금은 대부분의 기업에서 1-3대 주주에 해당되나 지분율이 10%를 넘지 못하는 한계가 있음(최근 동아제약 회사분할 사태에서 국민연금이 23%의 지지).

# 사회책임투자를 넘어 ‘사회투자기금’으로 ?

- **국민연금기금 투자와 평가의 새로운 기준 ?** : 국민연금기금 투자에 ESG 원칙을 강화하는 것에 대해서는 이론의 여지가 없음. 다만 제도의 관점에서 보았을 때 기금의 투자 및 평가와 관련하여 핵심적으로 부각시켜야 할 지점과 논의점이 있음. 가령, 일자리를 늘릴 수 있는 업종에 대한 투자를 강화하는 것은 바람직한가? 고용의 질을 투자 기준으로 삼을 수는 없는가? 친여성적이고 친가족적인 기업에 대한 투자 강화는 불가능한 것인가? (출산율 문제). 특히 기금투자 보다는 기금평가의 기준에 ESG 원칙과 기타 연금제도적 관점의 기준을 강화하는 것이 필요할 듯.
- **국민연금기금의 사회투자 강화(사회투자자본)** : 국민연금의 재정은 미래세대의 인구가 많아지고(출산율 상승), 고용율이 높아야 안정화가 가능함. 즉 연금보험료와 세금을 많이 내는 인구가 많아져야 노인들의 연금을 부담 없이 지급할 수 있음. 따라서 국민연금기금이 지금까지 수익률 위주의 금융상품에 ‘몰입’하는 방식보다는 인구를 늘리고 고용률을 늘리는 투자를 해야 함.
- 인구를 늘리는 투자는 아이 기르기에 좋은 환경을 조성하는 보육시설 투자, 일찍 결혼하게 만드는 투자(가령, 국민연금기금으로 신혼부부용 임대주택을 대량으로 건설하면 결혼 연령이 앞당겨지게 됨)를 통해서 달성 가능하고 이는 후세대의 경제절 부담을 줄여주는 효과도 있음.
- 고용률을 늘리는 투자는 고용의 85% 이상을 차지하는 중소기업에 대한 투자를 강화하는 것임. 중소기업이 잘되어야 양질의 고용을 늘릴 수 있음. 그러나 국민연금기금은 수익률을 중시하다 보니 중소기업 투자를 소홀히 하고 있음. 스웨덴은 국민연금기금으로 중소기업 전용펀드를 만들어(AP6 fund) 스웨덴은 물론 노르딕국가의 중소기업에 대한 투자를 강화하고 있음.

# 국민연금의 진실 세가지

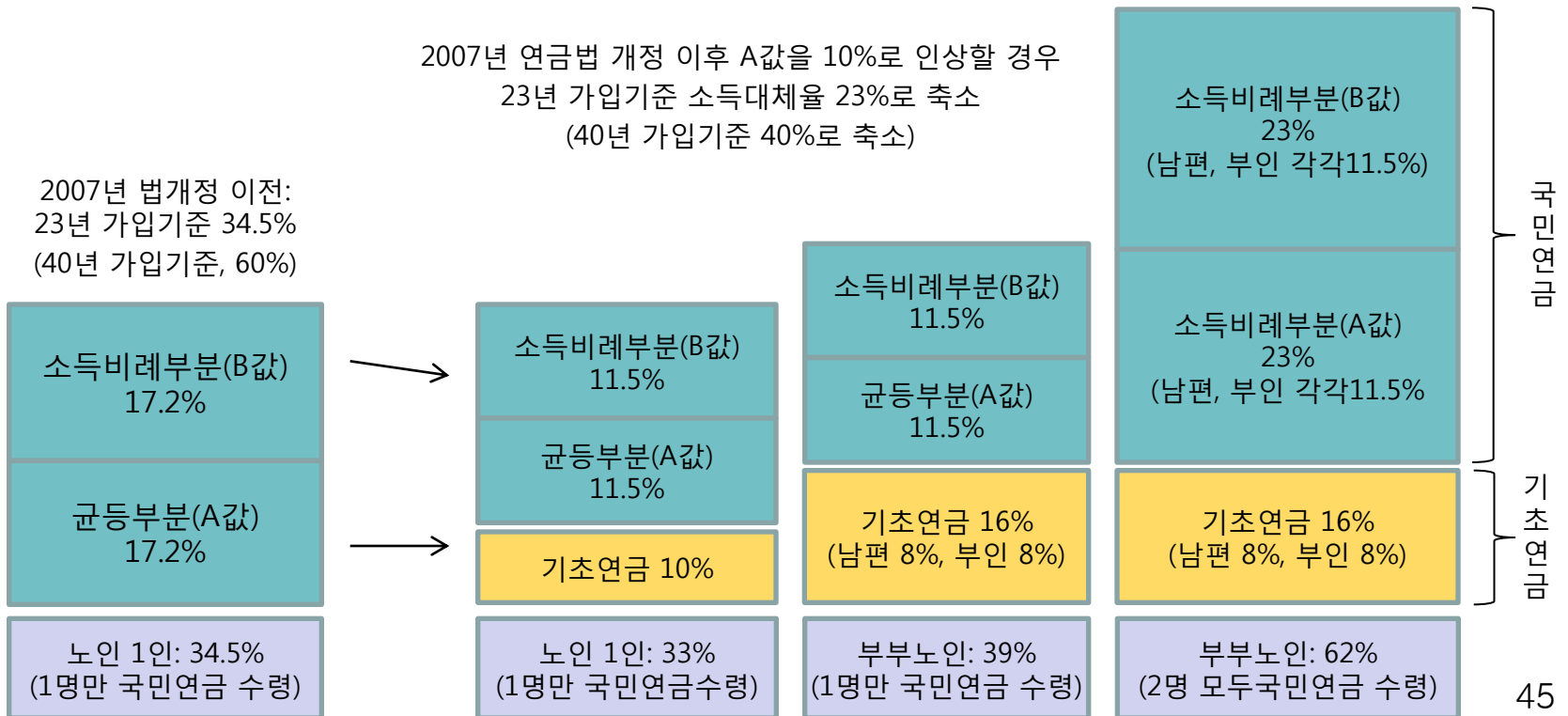
- 진실 1 : 국민연금과 기초연금의 수준과 대상을 늘려야 한다
- 진실 2 : 기초연금의 재원으로 국민연금기금의 일부를 사용할 수 있다.
- 진실 3 : 국민연금기금은 사회적 공공자본이며 한국 사회의 균형발전에 더 많은 투자가 이루어져야 한다.

# 진실 1: 국민연금과 기초연금의 수준과 대상을 늘려야 한다

- 국민연금이 존재하는 **본질적 목적은 기금을 유지하는 것이 아니라 노후의 빈곤을 예방하는데 있음**. 이는 공적연금의 시장친화적 운영을 강조하는 세계은행에서도 인정하는 바임. 그러나 **한국의 국민연금은 노후빈곤예방이라는 본질적 목적보다 개념도 불명확한 연금의 재정안정성에 과도하게 집착하여 연금의 본질적 목적을 경시하고 있음**. 연금의 재정안정을 위해 노후의 빈곤예방 기능을 포기하는 것은 목적과 수단이 뒤바뀐 것임.
- 앞에서 본 것처럼 국민연금에 대한 후세대의 부담은 결코 과도한 수준이 아니며 국민연금의 재정이 불안하다는 개념은 매우 과장된 것임. 특히 국민연금기금이 고갈된다고 하여 후세대가 파국적 상황이 되는 것은 더욱 아님. 오히려 과도하게 적립된 국민연금기금 때문에 한국 사회에 문제가 발생할 가능성이 더 높음. 때문에 국민연금기금을 적절한 수준에서 적립하고 관리할 수 있는 사회적 토론이 필요함.
- 무엇보다 중요한 것은 공적연금제도가 갖고 있는 본질적 목적, 즉 노후빈곤을 방지하는데 공적연금정책의 최우선 순위가 주어져야 함. 특히 현세대 노인의 빈곤 완화를 위해 기초노령연금의 연금액 인상이 진지하게 논의되어야 함. 사회적 합의를 거쳐 **국민연금기금 중의 일부를 기초노령연금의 재원으로 사용하면 단기간에 노인빈곤을 상당히 완화시킬 수 있음**. 세대간 부담을 전제로 짜여진 국민연금제도에서 기금의 일부를 기초연금재원으로 사용하는 것은 이론적 정당성이 있으며 세대간 공평성을 저해하는 것이 아니라 오히려 공평성을 확보해주는 것임.
- 국민연금의 경우 무엇보다 사각지대의 해소에 주력해야 하며, 연금액의 수준을 높이기 위해서는 국민연금의 급여수준을 50%로 유지하거나 아니면 **혁신적인 보험료 납부 인정제도(Pension credit)**를 도입하여 가입기간을 늘려줌으로써 국민연금이 실질적인 노후대책이 되도록 정책의 방향을 재설정해야 함.

# 기초연금 10% + 국민연금 40% = 50% 유지 필요성

- 기초연금을 현행 A값의 5%에서 10%로 인상해야 그나마 국민연금을 합쳐서 최소한의 생활을 유지할 수 있는 노후비용이 됨. 40년간 보험료를 납부할 수 있는 사람은 극소수이며 실제 납부기간은 평균 23년에 불과해 공적연금의 소득대체율은 40%가 아닌 23%가 됨.
- 기초연금을 5%에서 10%로 인상해도 노인 1인의 경우 기초연금(10%)과 국민연금(23%)을 합쳐 33%의 소득대체율이 되며 이는 노후생계의 최소한의 수단임. 같은 방식으로 가입기간을 고려하면 노인부부 2인의 소득대체율은 국민연금 수령 여부에 따라 39%, 62%가 됨. **따라서 기초연금 인상을 빌미로 국민연금의 소득대체율을 더 이상 낮추면 안됨.**



## 참고자료 6 : 평균소득자의 소득대체율 계산 예시

- 가정: ① 국민연금 평균 보험료 납부 기간(평균가입기간) 2008년 재정추계시 가정한 23년, ② 평균소득자 기준으로 2011년 전가입자 평균소득(A값) 182만원 ③ 기초연금이 A값 182만원의 10% (18만원) 를 65세 이상 노인에게 지급.
- 2007년 법개정 이전 소득대체율 60% :
  - \* 노인 1인 :  $1.8(182\text{만원}+182\text{만원})(1+0.05*3)/12\text{개월} = 63\text{만원}$  (178만원의 34.5%)
- 2007년 연금법 개정 이후 소득대체율 40%
  - \* 노인 1인 : 국민연금 42만원(23%)+기초연금 18만원(10%) =59만원(33%)
    - 국민연금:  $1.2(182\text{만원}+182\text{만원})(1+0.05*3)/12\text{개월} = 42\text{만원}$ (182만원의 23%)
    - 기초연금: A값 182만원의 10%인 18만원
  - \* 부부노인(1명만 국민연금 수령): 국민연금 42만원(23%)+기초연금 29만원(16%)=71만원(39%)
    - 국민연금:  $1.2(182\text{만원}+182\text{만원})(1+0.05*3)/12\text{개월} = 42\text{만원}$ (182만원의 23%)
    - 기초연금: A값 182만원의 10%인 (18만원\*2명)\*0.8=28.8만원
  - \* 부부노인(2명 모두 국민연금 수령): 국민연금 42만원(23%)\*2명+기초연금 29만원(16%)=113만원 (62%)
    - 국민연금:  $1.2(182\text{만원}+182\text{만원})(1+0.05*3)/12\text{개월} = 42\text{만원}$ (182만원의 23%)\*2명=84만원(46%)
    - 기초연금: A값 182만원의 10%인 (18만원\*2명)\*0.8=28.8만원(16%)

# 기초연금의 대상은? 부유층 노인은 제외해도 된다

- '이건희 회장'에게도 기초연금 10만원을 지급해야 하는가라는 반론이 있음. 조세방식의 기초연금은 '시민권'의 일환으로 지급되는 만큼 막대한 세금과 국민연금보험료를 납부한 이건희 회장에게도 지급되어야 한다는 주장은 원론적으로 틀린 얘기는 아님. 그러나 교육적 차원에서 논의되던 재벌 손주 '무상급식'론과 공적연금 지급대상을 반드시 동일한 차원에서 얘기할 수는 없음.
- 앞에서 본 것처럼 공무원연금과 사학연금액은 국민연금 평균급여액의 거의 10배에 가까움. 한국의 노인빈곤율이 선진국 최고 수준이고 복지 예산 소요가 다른 곳도 많은 상황에서 수백만원의 연금을 받는 퇴직한 공무원, 교사, 군인에게도 기초연금 20만원을 지급해야 한다는 주장은 보편주의 원리에 대한 교조적 해석임. 따라서 이들은 우선적으로 제외시켜야 함.
- 부자노인도 세금과 연금보험료를 납부한 이상 '보편적 기초연금'을 요구할 권리는 있음. 그러나 부자노인에게 월 20만원과 가난한 노인에게 20만원은 그 의미가 다름. 가난한 노인에게 20만원은 생존의 문제일 수 있음. 따라서 부자노인에게는 사회 전체를 위해 '도적적 양보'를 요구해야 함.
- 기초연금이 70-80% 노인에게 제공된다고 하여 보편주의 원리가 훼손되는 것은 아님. 상위 20%를 제외하는 것은 선별주의가 아닌 '준'보편주의 할당원리로 보아야 함.

## 참고자료 7: 외국 기초연금의 지급 대상, 완전 보편주의는 아님

- 기초연금은 보험료방식과 조세방식으로 나뉘어짐. 보험료 방식의 기초연금은 일본, 영국에서 시행하고 조세방식의 기초연금은 호주, 캐나다 에서 시행되고 있음(김연명 외, 2012). 조세방식의 기초연금을 시행하는 호주와 캐나다 역시 부자노인을 제외하고 연금을 지급하거나 고소득노인에게는 일반노인보다 적은 연금을 지급하고 있음.
- 호주의 경우 거주기간 10년 이상인 호주국민을 대상으로 소득 및 자산조사를 통해 기초연금 대상자를 선정하는데 기초연금 수급자는 약 215만명으로 전체 노인인구의 67%에게 지급되고 있다. 그리고 기초연금 수급자 중 상층 노인들에게는 자산수준을 고려하여 감액된 연금이 지급되고 있음(원종현, 2012).
- 물론 호주의 기초연금액은 매우 높아 남성근로자 평균임금의 25% 수준이며 부부 모두에게 주어 지므로 감액을 감안해도 남성근로자 평균임금의 40% 수준을 넘어섬. 한국의 경우 전체 국민연금 가입자의 5%의 거의 5배 수준이라 할 수 있음.
- 캐나다의 경우는 기초연금과 소득비례연금 이원체계이며, 기초연금은 전액 세금에서 나옴. 캐나다에 10년 이상 거주한 자에게 지급되는 기초연금은 캐나다 노인의 90% 정도에게 지급되고 있음. 호주는 1989년부터 '급여환수제도' (Clawback) 시스템을 도입하여 전년도 소득이 높을 경우 연금지급을 아예 정지시키거나 감액하여 연금을 지급하고 있음. 2006년을 기준으로 기초연금은 평균임금의 13.9% 수준을 보였음(제갈현숙, 2012).
- 이처럼 조세방식의 기초연금을 시행하는 캐나다, 호주는 모두 부유층 노인을 지급대상에서 제외시키고 있음.



## 진실 2: 국민연금기금의 일부를 기초연금으로 사용할 수 있다

- 기초연금의 재원으로 국민연금기금의 일부를 사용하는 것이 현세대가 낸 보험료를 노인세대가 '갈취'하는 것이라는 주장이 있음. 그러나 이는 국민연금의 기본적 전제를 잘못 이해한 것임. 국민연금이 낸 것 만큼 만 받아가는 '개인계좌'(혹은 개인연금)제도라면 '갈취'라는 주장이 성립됨. 그러 국민연금은 앞에서 본 것처럼 본인이 낸 보험료에서 연금의 절반을 나머지 절반은 미세대가 부담하는 세대간 연대를 전제로 설계된 것임.
- 앞에서 본 것처럼 국민연금 가입자의 평균 수익비는 2로 모든 국민들은 자기가 낸 보험료보다 100%나 더 많은 연금을 받게 되는데 이 100%의 초과분은 미래세대가 부담하는 것임. 즉, 현행 국민연금은 본인이 낸 돈으로 연금을 받는 구조가 아니라 후세대가 현 세대 노인의 부양을 절반 정도 책임지는 구조임.
- 이처럼 국민연금이 세대간 부양을 전제로 설계된 것이라면 지금의 국민연금기금을 현재의 노인들에게 사용하는 것은 세대간 부양원리는 측면에서 이론적으로 잘못된 것은 없음. 다만 정서적으로 국민연금은 '내 돈'이라는 생각을 어떻게 '노인부양을 위한 사회공동의 돈'이라는 개념으로 바꿀 수 있는가의 문제임.
- 국민연금기금에서 일부 재원을 기초연금으로 쓸 경우 기금고갈시기가 앞당겨 질 것이라는 반론도 있음. 한국의 국민연금은 <배경 5>에서 보는 것처럼 본질적으로 부과방식이기 때문에 기금고갈시기는 의미가 없음. 문제는 기금이 고갈되었을 때 후세대가 부담하는 부담의 크기인데 앞에서 본 것처럼 2050년의 경제활동인구가 GDP의 9.8%를 부담하는 것은 결코 후세대의 과중한 부담이 아님.
- **공적연금에서 기금고갈을 우선시 하면 노후소득보장이라는 더 중요한 가치를 무시하게 됨.** 기금고갈을 생각하면 소득대체율을 높여 노후안정을 기하려는 어떤 개혁도 기금고갈시기를 앞당기기 때문에 할 수 없게 됨. 기금고갈 시기가 중요한 것이 아니라 후세대의 부담의 크기라는 측면에서 생각해야 함.

## 진실 3: 국민연금기금은 공공자본이며 한국 사회의 균형발전에 더 많은 투자가 이루어져야 한다(1).

- 공적연금기금은 '신탁기금'과 '사회투자자본'의 두가지 성격이 있으나 전자가 과도하게 강조되어 여기서 발생하는 경제, 사회적 부작용에 대해서는 깊은 논의가 이루어지지 않고 있음.
- 그러나 기금의 막대한 규모와 파급효과, 그리고 전국민을 대상으로 하는 연금제도의 특성상 금융적 수익률에 초점이 가 있는 '신탁기금'만으로 이해해서는 안되며 '신탁기금'과 '사회투자자본' 성격이 동시에 들어있는 기금으로 이해되어야 하고, 따라서 한국 사회의 성장잠재력 확충과 사회의 균형발전에 더욱 많은 기금이 투자될 필요성이 있음.
- 이런 의미에서 '특별채권' 발행으로 국민연금기금을 공공보육시설, 임대주택, 공공의료, 공공노인요양시설에 투자해서 한국 사회의 균형발전을 도모하자는 주장을 경청할 필요가 있음.
- 국민연금의 재정은 미래세대의 인구가 많아지고(출산율 상승), 되도록 많은 인구가 취업을 해야 (고용률 상승) 안정화가 가능함. 즉 연금보험료와 세금을 많이 내는 인구가 많아져야 노인들의 연금을 부담 없이 지급할 수 있음. 따라서 국민연금기금이 지금처럼 수익률 위주의 금융상품에 '몰빵'하는 방식보다는 인구를 늘리고 고용률을 늘리는 투자를 해야 함.
- 인구를 늘리는 투자는 아이 기르기에 좋은 환경을 조성하는 보육시설 투자, 일찍 결혼하게 만드는 투자(가령, 국민연금기금으로 신혼부부용 임대주택을 대량으로 건설하면 결혼 연령이 앞당겨지게 됨)를 통해서 달성 가능하고 이는 후세대의 경제적 부담을 줄여주는 효과도 있음.
- 고용률을 늘리는 투자는 고용의 85% 이상을 차지하는 중소기업에 대한 투자를 강화하는 것임. 중소기업이 잘되어야 양질의 고용을 늘릴 수 있음. 그러나 국민연금기금은 수익률을 중시하다 보니 중소기업 투자를 외면하고 있음. 스웨덴은 국민연금기금으로 중소기업 전용펀드를 만들어 (AP6 fund) 스웨덴은 물론 노르딕국가의 중소기업에 대한 투자를 강화하고 있음.

## 진실 3: 국민연금기금은 공공자본이며 한국 사회의 균형발전에 더 많은 투자가 이루어져야 한다(2).

- 이런 의미에서 정부의 '특별채권' 발행 혹은 BTL 방식과 같은 원리로 국민연금기금을 공공보육시설, 임대주택, 공공의료, 공공노인요양시설에 투자해서 한국 사회의 균형발전을 도모하자는 주장을 경청할 필요가 있음.
- 국민연금의 재정은 미래세대의 인구가 많아지고(출산을 상승), 되도록 많은 인구가 취업을 해야 (고용률 상승) 안정화가 가능함. 즉 연금보험료와 세금을 많이 내는 인구가 많아져야 노인들의 연금을 부담 없이 지급할 수 있음. 따라서 국민연금기금이 지금처럼 수익률 위주의 금융상품에 '물빵'하는 방식보다는 인구를 늘리고 고용률을 늘리는 투자를 해야 함.
- 인구를 늘리는 투자는 아이 기르기에 좋은 환경을 조성하는 보육시설 투자, 일찍 결혼하게 만드는 투자(가령, 국민연금기금으로 신혼부부용 임대주택을 대량으로 건설하면 결혼 연령이 앞당겨지게 됨)를 통해서 달성 가능하고 이는 후세대의 경제절 부담을 줄여주는 효과도 있음.
- 고용률을 늘리는 투자는 고용의 85% 이상을 차지하는 중소기업에 대한 투자를 강화하는 것임. 중소기업이 잘되어야 양질의 고용을 늘릴 수 있음. 그러나 국민연금기금은 수익률을 중시하다 보니 중소기업 투자를 외면하고 있음.
- 스웨덴은 국민연금기금으로 중소기업 전용펀드를 만들어(AP6 fund) 스웨덴은 물론 노르딕국가의 중소기업에 대한 투자를 강화하고 있음.

# 참고자료 8: 국민연금기금의 사회투자: 기본 아이디어

## 국민연금기금의 문제

- 경제규모에 비해 과도한 기금축적 (GDP의 52.3%)
- 과도한 금융자산 위주 투자의 위험성 (채권, 주식의 싹쓸이 현상)

국민연금기금의 투자 다변화

## 보편적 복지의 문제

- 복지비용 팽창으로 인한 '지속 가능성'에 대한 의문
- 영리추구형 복지공급시설이 과다함으로써 나타나는 문제.

'비용 효율적'인 공공복지시설 공급

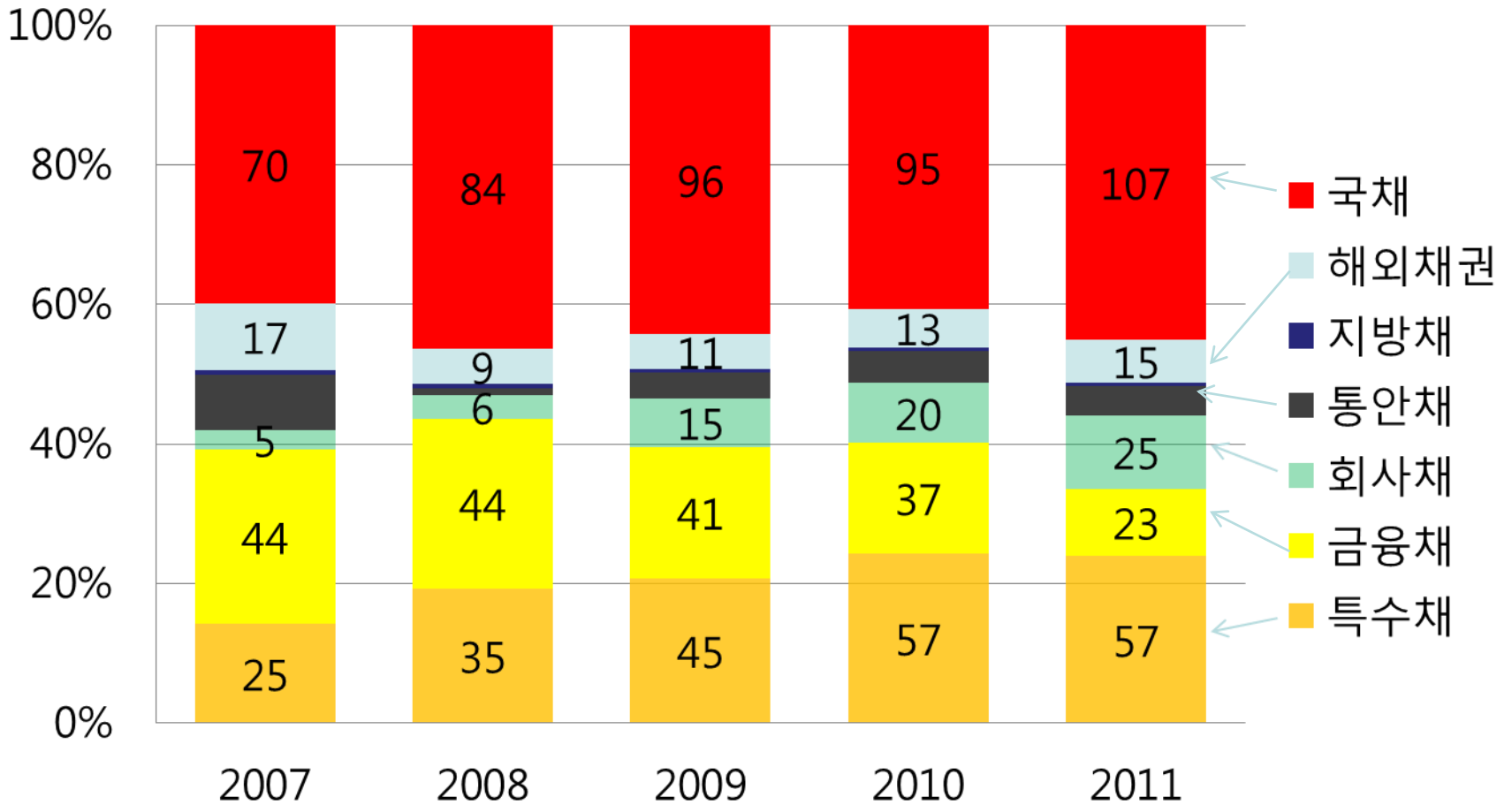
- 국민연금기금의 사회인프라 투자 강화
- '특별채권' 발행 혹은 BTL 방식으로 공공병원, 공공보육시설, 공공요양시설, 임대주택 대규모 매입, 건설 (금융투자처럼 일종의 정상적인 투자 방식: 채권 혹은 대체투자의 확대)

'특별 채권' special issue : 미국의 재무성이 미국의 국민연금기금(OASDI의 Trust Fund)을 인수할 때 사용하는 방식으로 국민연금기금만이 인수할 수 있는 시장유통이 되지 않은 1-15년의 non-marketable bonds 방식을 의미함.

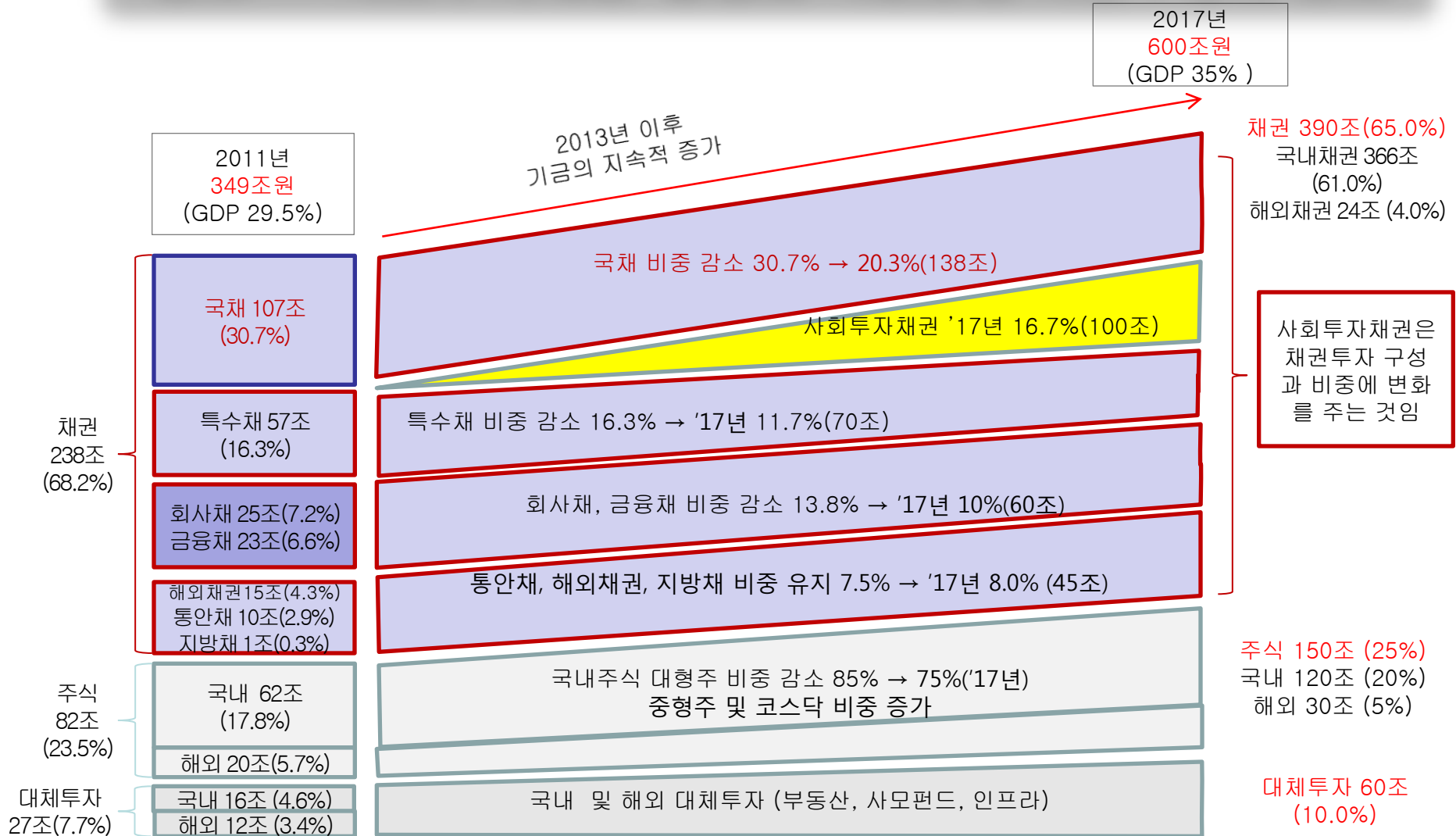
- 국민연금의 장기적 지속가능성 확보 (출산을 상승, 사각지대 해소)
- 국민연금기금의 장기 유동성 확보

- '퍼주기'가 아닌 지속가능하고 효율적인 보편적 복지정책의 정착

## 참고자료 8 : 채권종류별 투자액의 변화



# 참고 9: '사회투자채권' 발행과 국민연금 자산구성의 변화



## 참고 10: 가칭 ‘사회투자채권’의 기본 성격과 기능

- 발행 주체: 지방정부와 지방정부 혹은 복지인프라 관련 공사(LH 공사 등)
    - 중앙정부에 공공인프라 전국적 관리하는 기구 신설(가칭 공공복지인프라 기획단)
    - 국가 전체적으로 공급량 목표 설정 및 통제, 지역별 균형배치
  - 성격: 특별채권으로 공공복지시설의 자원 조달에 한정 (논의된 내용)
    - 1) 국공립 어린이집 확대, 2) 노인요양시설 확대, 3) 임대주택 건설, 4) 공공보건의료 시설 확충
    - 5) 교육여건 개선(사립대학 구조조정), 6) 가계부채 연착륙 (가계부채 405조원을 장기, 확정금리로 구조변화시켜 연착륙 시킴)
  - 시장유통이 불가능한 non-marketable bonds (미국 OASDI , 캐나다 CPP 연기금 투자 방식)
  - 이자: 국고채 수익율 기준 발행
  - 상환기간: 국민연금기금의 현금 유동성 확보계획에 따라 5년-40년 만기 발행
- 
- 국가부채 증가 문제: 사회투자채권을 발행하지 않아도 기금이 커지므로 국채, 특수채 등의 비중이 높아져 국가부채 증가. 특별채권은 부채를 늘리는 것이 아니라 국민연금기금 채권의 구성 방식을 바꾸어 복지인프라에 대한 재정 투자를 늘리는 것임( 국가재정으로 인프라 투자하는 것과 동일)
  - 국공립 복지시설 대폭 확대의 경우 시설 관리 문제: 민간위탁?
    - 대부분의 국공립 복지시설은 민간 위탁으로 운영, 여러 문제 발생
    - 중앙정부에 사회서비스기획단 설치하고 지자체의 ‘시설관리공단’을 확대 개편하여 (가칭 ‘인력시설관리공단’) 민간위탁을 줄이고 지자체가 직접 관리. 보육교사, 간호사, 사회복지사가 서비스공단의 직원이 되며 순환 보직 받음.
    - 보육시설, 요양시설은 관리가능, 병원등의 보건의료 시설은?, 임대주택은 SH 등 지방주택공사가 관리
  - 일자리 창출 가능성; 사회서비스 인력을 공단직원으로 채용하여 양질의 일자리 구축
  - 기금 규모가 절대적으로 커지는 문제는 여전히 논란

## 결론: 공적연금 개혁방향의 원칙

- 현재까지 논의한 것을 바탕으로 공적연금 개혁 방향의 원칙적 측면을 정리하면 아래와 같음
  - 조세방식의 기초연금은 반드시 필요하며 A값의 10%가 최저수준이다.
  - 기초연금의 대상자에서 부유한 노인들은 제외시켜도 된다.
  - 기초연금과 국민연금을 합한 소득대체율이 최소한 50% 선을 유지해야 한다.
    - \* 단, 본문에서 자세히 논의하지는 않았지만 기초연금이 10%로 인상되면 국민연금에서 A값의 비중을 어느 정도 낮추는 것은 합리적이다.
  - 국민연금기금으로 기초연금 재원의 일부를 충당하는 것은 세대간 노인부양의 원리에 부합한다.
- 공적연금의 재정건전성을 유지하는 근본적인 방법은 노인인구를 부양할 수 있는 생산가능인구를 늘리는 것, 즉 출산율과 고용률을 높이는 것이 가장 중요함. 고용률이 높아야 조세와 보험료를 납부할 수 있는 인구가 늘어나 연금제도의 장기적 재정건전성이 확보됨. 따라서 연금개혁 논의 시 협소한 재정안정화에 초점을 맞추기 보다는 인구, 노동시장정책과의 연관성을 중요하게 바라보아야 함.
- 또한 공적연금이 실제 노인의 삶에 도움을 주기 위해서는 노인의료비를 획기적으로 낮추는 방안이 정책팩키지로 결합되어야 함. 지금과 같이 비용유발적인 한국의 의료공급체계에서는 연금이 늘어나 보았자 대부분 노인병원비로 빠져 나가 노인의 실질적 삶은 개선되지 않음.
- 무엇보다 전체적인 복지수준의 향상을 위해서는 보편적인 증세가 필요함. 현재와 같이 OECD 평균에도 한참 못 미치는 20% 대의 국민부담율(조세부담율+사회보험부담률)로는 보편적 복지국가 수립하기 어려움(오건호, 2013). 단, 부유층에게 대부분의 부담을 지우기보다는 부유층도 부담하는 동시에 일반 국민들도 추가적인 조세부담을 해야 보편적 복지국가의 가능성이 높아질 것임.



“ The Social Security system is currently threatened more than ever before in its 64-year history. The problem is not financial, economic, or demographic- the standard projections provide no basis for serious concern about the program’s financial survival. Nor is the problem a lack of political support. This continues to be overwhelming. The problem is that people have become convinced that the program is in serious trouble. As a result of steady stream of misinformation, the public could possibly allow a program that it values immensely to be seriously undermined or dismantled. **Ironically the greatest threat to Social Security has come from its would-be rescuers.**

“미국의 국민연금제도는 현재 64년의 역사 그 어느 때보다도 가장 위협을 받고 있다. 그 문제는 재정적, 경제적 혹은 인구학적인 것이 아니다. 표준적인 재정추계에 의하면 국민연금의 재정적 지속성에 대해 심각한 걱정을 할 어떤 근거도 없다. 정치적인 신뢰의 위기가 온 것도 아니다. 국민연금에 대한 정치적 지지는 압도적이다. 문제는 사람들이 국민연금이 심각한 문제를 갖고 있다고 믿게 된 것이다. 잘못된 정보가 지속적으로 유포된 결과 상당한 가치가 있는 연금제도의 기반이 약화되거나 해체되는 것을 국민들이 용인할 수도 있다는 것이다. **역설적이게도 국민연금제도에 가장 큰 위협이 되는 것은 자칭 연금개혁론자들이다.**



Dean Baker and Mark Weisbrot, *The Social Security: The Phony Crisis*, The Chicago University Press, 1999, in the Preface.

- 2020년대 후반 혹은 2030년대 초반 기금고갈이 예정된 미국 국민연금제도(OASDI)에 대한 한 경제학자의 논평

# 참고문헌

- 국민연금공단, 『국민연금통계연보』, 각년도
- 국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화 소위원회, 2009, “국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화 방안”
- 국민연금연구원, 2012, 『2011년도 국민연금 기금운용성과평가보고서』
- 국민연금연구원, 2009, 『2009년도 국민연금 기금운용성과평가보고서』
- 국민연금재정추계위원회, 2008, 『2008 국민연금재정계산 국민연금 장기재정추계 및 운영개선방안』
- 김연명, 2010, “비정규직의 사회보험 사각지대 규모와 실태의 재검토”, 『사회복지정책』, 제37권 제4호
- 김연명, 2012a, “신탁기금인가 사회투자자본인가?: 국민연금기금의 성격과 기금투자정책에의 함의”, 김연명 외, 『국민연금기금의 투자전략과 지배구조』, 인간과복지
- 김연명, 2012b, “한국노후소득보장제도의 개편방안”, 민주정책연구원 발표 자료(미발간)
- 김연명 외, 2012, “기초연금의 경로 변화에 대한 국가간 비교 연구”, OECD 대한민국정책센터
- 노동부, 2012, “퇴직연금제도의 도입 현황”
- 보건복지부, “세계 6대 연기금 운용성과”(보도자료), 2012,05
- 복지부 홈페이지 홈페이지 <http://www.mw.go.kr> (방문일 2009.3.28)
- 제갈현숙, 2012, “캐나다의 조세방식 기초연금” 김연명 외, “기초연금의 경로 변화에 대한 국가간 비교 연구”, OECD 대한민국정책센터
- 연강흠, 2008, “적립금 규모의 증대와 장기 기금운용방향”, 국민연금재정계산위원회, 국민연금운영개선위원회, 『2008 국민연금재정계산 자료집』
- 원종현, 2012, “호주의 조세방식 기초연금”, 김연명 외, 2012, “기초연금의 경로 변화에 대한 국가간 비교 연구”, OECD 대한민국정책센터
- 오건호, 2013, “OECD 국가들의 복지지출 변화와 함의”, 글로벌정치경제연구소
- Fukawa, Tetsuo & Itaru Sato, 2009, Projection of Pension, health and long-term care expenditure in Japan through macro simulation, *The Japanese Journal of Social Security Policy*, Vol. 8, No. 1
- OECD, OECD Fact book 2011, 2011
- OECD, OECD Global Pension Statistics,
- OECD, Pension at a Glance, 2011
- OECD, Pension Markets in Focus, July 2011 (Issue 8)
- OECD, Pension Outlook 2012, 2012

**< 부록 >**

## **박근혜 기초노령연금(안)의 명과 암**

# '기초노령연금' 도입 취지에 대한 상이한 이해(1)

- 국민연금과 기초노령연금, 대체관계 or 보완관계 -

- 새누리, 정부, 일부 학계의 주장 : 기초노령연금 제도는 현세대 노인의 빈곤 문제를 완화시키기 위한 한시적 제도로 국민연금 수급자가 늘어나면 대상자를 축소하여 (장기적으로 70%→40%) 공공부조제도로 전환해야 함('한시적 공공부조안').
- 야당, 노동시민단체의 주장 : 기초노령연금제도는 2007년 연금법 개정으로 낮아진 국민연금액을 보충하기 위해 도입되었음. 따라서 국민연금과 기초노령연금은 중복조정 대상이 아니며 동시에 지급받아야 함('보편적 기초연금안'). 이것은 2007년 연금개혁의 사회적 합의사항임.

- 기초노령연금법의 관련 조항
- 제4조의2 (연금액의 단계적 인상에 관한 경과조치) ① 기초노령연금액은 2028년까지 단계적으로 국민연금 가입자 평균소득의 100분의 10에 해당하는 금액으로 인상한다.
- ② 제1항에 따른 연금지급액의 조정에 따른 소요재원 대책, 상향조정의 시기 및 방법, 기초노령연금과 국민연금의 통합 등을 논의하기 위하여 2008년 1월부터 국회에 연금제도개선을 위한 위원회를 설치·운영한다.
- 병급조정 및 지급 대상 : "국민연금제도의 기반이 약화되지 않도록 기초노령연금의 병급조정 규정을 삭제한다." "2009년 1월 1일 당시 기초노령연금 수급자가 65세 이상인자의 70%가 되도록 한다." 보건복지위 법안심사소위 여야 합의문 (2007.6.29)

# '기초노령연금' 도입 취지에 대한 상이한 이해(계속)

- 국민연금과 기초노령연금, 대체관계 or 보완관계 -

- 현행 기초노령연금과 (그리고 앞으로 도입될 기초연금)과 국민연금의 관계를 어떻게 이해할 것인가는 노후소득보장제도 개편의 핵심적 문제임. 두 제도의 관계에서 기초노령연금을 국민연금이 성숙되기 전까지 한시적으로 존재하는 제도로 이해하고, 앞으로 기초노령연금의 수급자를 40% 수준까지 줄인다는 것이 '한시적 공공부조안'임(윤석명, 2013). 이 안에서는 기초(노령)연금과 국민연금을 대체관계로 이해하고 있음.
- 정부 일각에서 (그리고 학계 일각에서) 기초노령연금법을 제정할 때 기초노령연금을 한시적, 재정적 속성을 갖는 것으로 이해했다는 것이 기초(노령)연금과 국민연금이 대체관계라는 주장의 근거는 될 수 없음. 현행 기초노령연금이 한시적이고, 국민연금과 대체관계라는 주장은 현행 기초노령연금법 어디에서도 그 근거를 찾기가 어려움. 오히려 "2028년까지 가입자 평균소득의 10%로 인상한다"는 급여 인상 조항이 명백히 표현되어 있음.
- 기초노령연금과 국민연금은 대체관계가 아니며 보완관계임을 명백히 할 필요가 있는데 그 근거는 세 가지임. ① 기초노령연금은 국민연금의 급진적 인하(60%에서 40%)와 동시에 만들어진 제도이며 (최저생계비 이하로 떨어진 국민연금액의 보완), ② 기초노령연금법 제정 당시 정부안에 들어가 있던 국민연금과 기초노령연금의 병급조정 조항이 삭제되었다는 점(2007년 6월 9일 발표된 국회 보건복지위원회 법안심사소위 합의 사항 '기초노령연금법 개정안 내용' 제3항에는 "공적연금제도의 기반이 약화되지 않도록 기초노령연금의 병급조정 규정을 삭제한다"라고 표현되어 있음), 그리고 한국의 노후소득보장제도가 실질적인 다층제도임을 고려한다면 기초연금(기초노령연금)부분과 소득비례부분(국민연금)을 병급조정한다는 것은 다층체계의 일반적 원리와도 맞지 않는 것임.

# '기초노령연금' 도입 취지에 대한 상이한 이해(계속)

- 국민연금과 기초노령연금, 대체관계 or 보완관계 -

- '인수위' 기초연금안은 국민연금과 기초연금의 '보완적 관계'를 강조했다라는 점에서 그리고 '보편적 사회수당형'을 명시적으로 표방했다는 점에서(이용하,2013) '한시적 공공부조안'과는 철학이 다른 안이며 긍정적으로 평가할 수 있음. 그러나 여전히 국민연금 가입자의 기초연금액을 왜 가입기간과 연계해야 하는지에 대한 근거는 불충분하며 대체관계의 흔적이 남아 있음.
- 이용하박사(2013)은 기초연금액의 일부를 국민연금 가입기간과 연계하는 것에 대해서 "기초연금이 국민연금의 균등부분과 중복되기 때문"이라는 논거를 제시하고 있음. 기초연금과 국민연금의 균등부분이 중복되며 기초연금을 A값의 10%로 인상할 경우 국민연금의 균등부분 20%와 합쳐서 균등부분이 전체 명목대체율 50%(기초연금 10%, 국민연금 40%)에서 차지하는 비중이 너무 커진다는 것은 근거가 충분한 주장임. 그렇다면 국민연금의 균등부분의 비중을 줄이는 것이 정답이지 기초연금액을 국민연금 가입기간과 연동시키는 것은 논리적 연관성이 없음.
- 즉, '국민행복연금'에서는 왜 기초연금액을 국민연금 가입기간에 연동하여 조정해야 하는지에 대한 합리적 논거를 찾기 어려움. 두 제도를 보완적 관계로 유지하는 것은 총소득대체율을(국민연금 40%, 기초연금 10%)를 유지한다는 전제하에 조정하는 것이지 총소득대체율이 인하되는 결과로 나타나는 중복성 조정은 2007년의 연금개혁에 대한 사회적 합의, 즉 50%의 총소득대체율 보장에 저촉되는 것임.

# 인수위원회(안)과 국민행복연금위원회(안)비교

## 정부인수위원회(안)

- 국민연금 미수급 혹은 국민연금 가입기간 10년 이하는 4만원. 10년 이상은 1년당 2천원 추가(20년이면 6만원)
- 기본적으로 4만원-6만원이 지급됨

## 소득상위 30% 노인(가구)

국민연금 미수급(D)  
(약 80-100만명)

국민연금 수급 (C)  
(100만명)

## 국민행복위원회(안)

- 지급하지 않음

## 소득하위 70% 노인(가구)

- 국민연금 가입기간이 10년 미만인 경우 기초노령연금 10만원에 추가 4만원 지급. 10년 초과 1년당 2천원씩 추가. 20년 가입 16만원, 30년 가입 18만원(부부 동시 수급은 20% 감액)

- 기초노령연금 10만원에 10만원을 추가하여 1인당 20만원의 기초연금 지급(부부노인의 경우는 20% 감액하여 32만원 지급).

국민연금 수급자(B)  
(약 102만명)

국민연금 미수급(A)  
(약 291만명)

- 1안: ① 국민연금 수급자 : 국민연금의 균등부문(A값)이 20만원을 초과하면 미지급, 20만원에 모자라면 차액지급.  
② 국민연금 미수급자: '인수위'(안)과 동일 (1인당 20만원 지급)

- 2안: 국민연금 수급여부와 상관 없이 소득이 최저생계비의 150만원 미만인 경우만 차등 지급(하위 1%-30%는 20만원, 30%-50%는 15만원, 50-70%는 10만원)

# 박근혜 국민연금개편안의 세대, 계층별 영향(1)

## 현재 기초노령연금만 받는 65세 이상 소득 하위 70% 노인: 최대 수혜자

- 2012년 12월 기준으로 65세 이상 노인인구는 590만 명이고 이중 소득하위 70%를 계산하면 413만 명이다. 정부 통계에 의하면 2012년 12월말 기준으로 어떤 형태든 국민연금의 급여를 받고 있는 사람은 326만 명인데 이중 65세 이상 인구는 180만명임. 65세 이상 인구 국민연금 수령자 180만명 중 가입기간이 5-9년인 특례노령연금수급자가 135만명, 가입기간 20년 이상인 완전노령연금 수급자가 865명, 가입기간 10-19년인 노령연금수급자가 17만명, 장애연금 1만 명, 유족연금 20만명임.
- 따라서 소득하위 413만 명 중 국민연금을 받고 있는 65세 이상 노인 102만 명과 국민기초생활보장 대상자 중 노인인구 약 38만 명을 제외한 약 280만명 정도가 기초연금 20만원의 대상이 될 것으로 추정됨.
- '인수위'(안)은 이들에게 모두 20만원씩 지급함. 즉, 현행 기초노령연금 10만원에 더하여 추가적으로 10만원을 지급하게 됨. 이는 현세대 노인들의 심각한 노인빈곤을 완화시키는 긍정적인 요인으로 작용할 것임. 이 부분이 박근혜 연금개편안의 최대의 장점이자 긍정적인 측면임. (원래 2028년에 기초노령연금이 현재 가치로 20만원으로 인상되게 되어 있으니 이를 14년 앞당긴 것임).
- '행복위'(안)이 국민연금 균등부분과 연계되면(1안) 국민연금 미수급자인 소득 하위 70% 노인중 국민연금 미수령자는 20만원씩 받게됨. 소득액에 연결하여 차등지급하는 2안의 경우에도 20만원에서 15만원의 연금을 받게되어 10만원에서 5만원이 추가됨.



## 박근혜 국민연금개편안의 세대, 계층별 영향(2)

### 현재 기초노령연금과 국민연금을 동시에 수급 받는 노인 : '역차별'과 '불이익'

- '인수위'(안)에 의하면 현재 어떤 형태이든 국민연금을 받고 있는 65세 이상 노인 180만 명 중 소득하위 70%에 속하는 노인 102만명은 가입기간에 따라 현재보다 약 4만원에서 6만원의 기초연금이 추가됨. 가입기간이 10년이 안된 경우는 무조건 10년으로 인정하여 4만원 지급. 국민연금은 1988년에 시작되었기 때문에 2013년까지 가입했다 해도 25년밖에 안되 30년 이상 가입자에게 주어지는 8만원 대상자는 없음.
  - 가입기간이 5-9년인 특례노령연금 수급자(135만명): 가입기간을 10년으로 인정하고 4만원 추가(14만원)
  - 가입기간이 10-19년인 노령연금 수급자(20-30만명) : 가입기간에 따라 4만원-5만 8천원이 추가되어 총 14만원에서 15만 8천원 지급.
  - 가입기간이 20년을 넘은 864명은 6만원이 추가되어 16만원을 받게 됨.
  - 소득상위 30%에 속하는 65세 이상 국민연금 수급자는 기초노령연금이 지급되지 않기 때문에 4만원-6만원 정도만 추가적으로 연금을 받을 수 있음. 이들 역시 대부분 국민연금 가입기간이 20년이 안됨.
- 이들은 국민연금에 성실하게 보험료를 납부한 국민으로 당연히 기초연금 20만원을 받아야 하나 박근혜 개편안은 성실하게 납부한 이들 노인에게 약속된 20만원을 주는 것이 아니라 14만원-16만원만 주는 것으로 성실한 국민들에 대한 역차별임. 물론 이들이 수백만원의 연금을 받는다면 역차별은 상호부조의 정신에 입각하여 감내할 수 있다. 하지만 이들의 연금액은 평균 28만원 정도 밖에 안됨.
- '행복위원회' 1안(국민연금 균등부분 연계)에 따르면 국민연금 가입기간이 20년을 넘으면 기초연금이 지급되지 않으며 20년이 안된 노인들에게 1만원-9만원이 추가되어 지급됨. 소득에 비례하여 지급해도 국민연금 수급자는 상당부분 기초연금 지급이 제외되거나 감액되어 지급됨. 이것 역시 성실한 가입자에 대한 불이익과 역차별을 강요하는 것으로 정서적으로 수용하기 힘들.

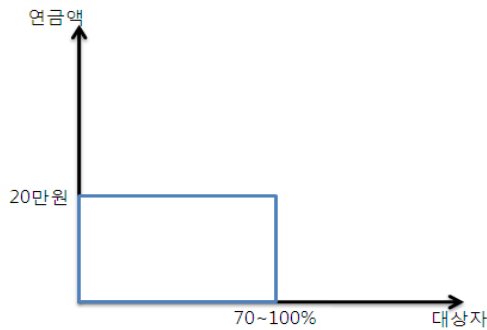
# 박근혜 국민연금개편안의 세대, 계층별 영향(2)

## 50세 이하의 젊은 세대는 실질적인 연금 삭감: 가장 불이익을 보는 집단

- 이 집단은 박근혜의 개편안이 시행되지 않는다면 현행 기초노령연금법에 의해 2028년 이후에는 모든 65세 이상 노인이 A값의 10%(현재 금액으로 20만원)를 받게 됨. 즉 현행 기초노령연금법이 개정되지 않으면 앞으로 15년이 지난 2028년부터 국민연금을 받게 되는 50세 이하의 청장년층은 국민연금에 더하여 현재가치로 기초노령연금 20만원을 모두 받게 됨.
- 그러나 '인수위'(안)이 시행되면 현재 50세 이하의 젊은 층은 모두 20만원을 추가적으로 받는 것이 아니라 국민연금 가입기간(혹은 국민연금의 균등부분액)에 따라 차별적으로 연금을 받음. '인수위'(안)에 따른 경우 만약 2028년에 연금을 수령할 때 국민연금 가입기간이 10년-19년이면 현재가치로 20만원이 아닌 14만원-15만 8천원, 가입기간이 20-29년이면 20만원이 아닌 16만원-17만 8천원, 가입기간이 30년을 넘으면 20만원이 아닌 18만원을 받게 되어 실질적으로는 가입기간에 따라 6만원에서 2만원의 연금액이 삭감됨.
- 현재의 50세 이하 인구층에서 가입기간이 짧을 확률이 높은 사람은 노동시장 상층에 위치한 사람보다는 실업과 고용을 반복하는 사람, 비정규직, 저소득층 등 노동시장의 하층에 위치한 사람들임. 그리고 성별로 보면 여성들이 노동시장 하층에 위치하기 때문에 연금액이 실질적으로 삭감됨. 가령 2012년 말 현재 국민연금에 20년 이상 가입하여 완전노령연금을 받는 사람이 약 12만 명인데 이중 남자가 11만 명이며 여성은 9,868명밖에 안됨.
- 기초연금을 국민연금 가입기간에 연동하는 방안은 국민연금의 장기납부를 유도하는 장점이 있지만 구조적으로 장기납부가 불가능한 취약계층과 여성들의 연금액을 실질적으로 삭감하고, 이들의 국민연금 가입 유인을 약화시킬 것으로 예상됨. 즉, 현재의 청·장년층에게는 '행복'을 주는 것이 아니라 상당한 불이익을 주는 것임. 이 구조에서 혜택을 받는 사람은 당연히 노동시장 상층에 위치하여 연금가입기간이 긴 고소득층임. 따라서 공평하지 않은 구조임.

# ‘국민행복위원회’ 안의 검토(A안)

- 현행 기초노령연금을 그대로 유지하는 안(A안)과 소요 예산



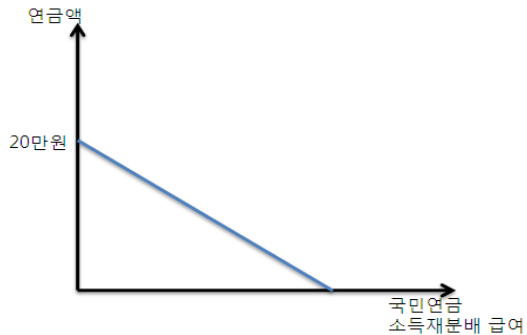
지급대상	2014	2015	2016	2017	계
70%	7.3	10.7	11.8	13.1	42.9
80%	8.0	12.2	13.5	15.0	48.7
100%	9.4	15.3	16.8	18.7	60.3

## < 특징과 쟁점 >

- 이 안은 박근혜공약에 가장 충실한 공약임. 동시에 현행 기초노령연금법에 2028년까지 인상되도록 규정되어 있는 A값 10% 지급을 2014년부터 시행하므로 14년 앞당기는 안임. 동시에 민주당 대선 공약 (노인 80%에게 확대하되, 2013년 A값 6% 인상, '14년 7%, '15년 8%, '16년 9%, '17년 10%)과 가장 가까운 안
- 2014년 소요예산 7.3조원(70%)에서 9.4조원(100 지급) 등의 예산 소요 추정.
- 쟁점; '경기악화'로 자원조달이 어렵다(김상균위원장 주장), 장기적으로 재정 감당이 어렵다(뒤에서 보겠지만 근거를 찾기 어려움), 이견희에게도 주어야 하나? 등등의 쟁점이 있음.

## ‘국민행복위원회’ 안의 검토(B안)

- A값 10%를 지급하되, 국민연금의 균등부분(A) 부분 + 기초연금 = A값의 10% 안(B안)



지급대상	2014	2015	2016	2017	계
70%	6.6	8.9	9.8	10.8	36.1
80%	7.1	10.0	11.0	12.1	40.1
100%	8.1	12.2	13.4	14.7	48.3

### < 특징과 쟁점 > : 대폭적인 연금 삭감

- 국민연금 균등부분의 금액이 A값의 10%에 해당되면(현재 가치로 20만원) 사실상 기초연금을 못 받게 됨. 국민연금 균등부분이 A값의 10%가 되려면 국민연금에 20년 가입해야 함. 따라서 아래 예에서 보는 것처럼 20년 가입한 최저소득층도 국민연금의 균등부분이 20만원에 달해 기초연금에서 제외됨. 따라서 국민연금 수급자 대부분이 기초연금에서 제외되어 실질적인 연금 삭감이 이루어짐.

## ‘국민행복위원회’ 안의 검토(B안 계속)

<예 ①> 국민연금에 20년 가입한 평균소득자의 경우

- 가정: 국민연금 가입자평균소득 200만원(A값), 생애평균소득 200만원(B값), 가입기간 20년
- 연금액 산정공식:  $1.2(A+B)(1+0.05n)/12\text{개월} = 1.2(200\text{만}+200\text{만})(1+0.05\times 0)/12\text{개월}=40\text{만원}$ 
  - 연금액 40만원 중 20만원이 A값, 즉 균등부분에서 나온 금액이고 20만원은 B값에서 나온 부분임. 따라서 20년 가입하면 국민연금 균등부분이 A값의 10%와 일치하게 되고 이 경우 기초노령연금 수급자에서 제외됨.

<예 ②> 국민연금에 20년 가입한 최저소득계층의 경우

- 가정: 가정: 국민연금 가입자평균소득 200만원(A값), 생애평균소득 23만원(B값), 가입기간 20년
- 연금액 산정공식:  $1.2(A+B)(1+0.05n)/12\text{개월} = 1.2(200\text{만}+23\text{만})(1+0.05\times 0)/12\text{개월}=22.3\text{만원}$ 
  - 연금액 23만원 중 20만원이 A값, 즉 균등부분에서 나온 금액이고 3만원은 B값에서 나온 부분임. 따라서 20년 가입한 최저소득층도 국민연금 균등부분이 A값의 10%와 일치하여 기초노령연금을 못 받게 됨.

## ‘국민행복위원회’ 안의 검토(B안 계속)

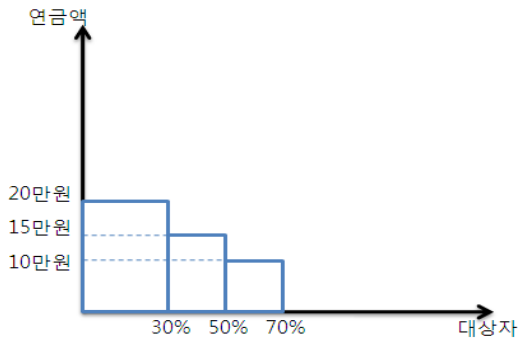
- B안은 국민연금에 20년 이상 가입한 경우는 기초연금 지급 대상자에서 제외되어 기초노령연금은 저소득노인에게 지급되는 공공부조형 수당이 됨. 이것은 기초노령연금 A값의 10%인 20만원이 국민연금 가입자에게는 지급되지 않는다는 것을 의미하기 때문에 실질적인 연금 삭감을 의미함.
- 즉, 공적연금의 소득대체율이 총 50%(국민연금 40%+기초노령연금 10%)에서 기초노령연금 10%가 지급되지 않는다는 것을 의미하기 때문에 소득대체율이 40%로 인하된다는 것이며 25년 가입기준을 할 경우 25%로 축소된다는 것임. 즉, 공적연금액이 실질적으로 10%(기초노령연금) 삭감되는 것임.
- 이 경우 모든 불이익은 국민연금 가입기간 20년을 채울 확률이 높은 지금의 20-40대에게 돌아가며, 현재의 완전노령연금 수급자 대부분도 기초노령연금을 못 받게 됨.

### <B안의 국민연금의 사각지대 확대 효과>

- 기초노령연금을 20만원 받으려면 국민연금 가입기간이 10년 이하가 되어 국민연금을 받지 못하거나 아니면 가입기간이 20년 이하이어야 함. 따라서 구조적으로 국민연금에 장기 가입할 수 없는(즉, 10년의 보험료를 납부할 수 없는) 비정규직, 저소득층, 여성 등 현재의 취약계층의 경우 보험료 납부를 꺼리는 광범위한 기여회피 contribution가 발생할 가능성이 높음. 이로 인해 현재 약 700만명(전체 가입자 2,100만명의 33%)에 해당되는 사각지대가 줄어들지 않거나 더 커질 유인을 제공하게 됨. 즉, 국민연금이 보편주의제도로 정착될 가능성이 없어지고 국민연금의 근간이 흔들리게 됨.
- 그럴 경우 국민연금은 현재의 노동시장에서 좋은 위치에 있는 사람들(전체 가입자 중 3/2정도)에게만 혜택을 주게 되어 빈익빈, 부익부를 더 부추키는 제도로 전락하게 되고 제도의 정당성이 없어짐.

# ‘국민행복위원회’ 안의 검토(C안)

- A값 10%를 지급하되, 소득수준에 따라 기초연금을 차등지급하는 방안(C안)



2014	2015	2016	2017	계
6.3	8.4	9.2	10.3	34.2

## < 특징과 쟁점 >

- 소득수준은 여러가지 기준이 적용될 수 있음. 현행 소득기준은 ① 소득평가액(국민연금 등 공적연금액+근로소득+사업소득+재산소득) + ② 재산의 소득평가액(주택평가액+소득평가액..등등) 으로 합산 평가함. 그런데 “2012년 기준으로 소득이 있는 수급자의 소득유형은 국민연금 및 공무원연금 등 공적이전소득을 갖고 있는 사람이 86.6%로 대부분이며, 근로소득 12.1%, 사업 및 재산소득 9.9%임” (복지부, 『통계로 본 2012년 기초노령연금』, p.31).
- 즉, 노인소득의 대부분이 국민연금임을 감안하면 C안도 결국 국민연금 장기가입으로 국민연금을 수급하는 대부분의 사람이 기초노령연금의 수급대상에서 제외되는 효과가 발생됨. 즉, 이 안도 결국 현행 ‘준’보편적 기초노령연금이 저소득빈곤노인에게만 지급되는 ‘저소득빈곤노인수당’으로 바뀌게 되는 것임. 따라서 B안과 마찬가지로 C안도 실질적인 연금삭감에 해당되며 20-40대의 노후생활이 극심하게 불안해지는 것임.

# ‘국민행복위원회’ 안의 재정 소요 검토

- 아래 표는 기초노령연금을 노인 70%에게 A값의 10%인 20만원을 지급할 경우(A안) 2060년 지출액은 GDP 대비 2.8% 수준임. 전체 노인에게 지급해도 4.0% 수준임. 여기에 국민연금지급액을 합하면 2060년 GDP 대비 9.7% 수준임.
- 70% 이하 노인에게 국민연금의 균등부분에 반비례하여 기초노령연금을 저소득층 노인에게만 지급하는 B안의 경우 2040년 GDP 대비 1.3% 수준이며 2060년에 지출액은 GDP 대비 1.0% 수준에 불과하며 국민연금 지출액 6.9%를 합하면 GDP 대비 7.9%임.
- 70% 노인에게 차등지급하는 C 방식의 재정 추계는 A안과 유사하게 나오나 약간 금액이 적음

대안별 기초노령연금 지출액의 GDP 대비율

	2020년		2040년		2060년	
	70%	100%	70%	100%	70%	100%
20만원 지급안(A안)	0.9	1.2	2.1	3.1	2.8	4.0
국민연금 지출	1.6		4.1		6.9	
합계	2.5	2.8	6.2	7.2	9.7	10.9
균등부분반비례안(B안)	0.7	0.9	1.3	1.8	1.0	1.4
국민연금 지출	1.6		4.1		6.9	
합계	2.3	2.5	5.4	5.9	7.9	8.3
70% 차등지급안(C안)	0.7		1.7		2.2	
국민연금 지출	1.6		4.1		6.9	
합계	2.3		5.8		9.1	

자료: 국민행복연금위원회 제6차 회의자료



# 노후소득보장 대안 마련을 위한 원칙

**공적연금 소득대체율 50% 마지노선을 지켜야 한다.**

- 공적연금제도가 갖고 있는 본질적 목적, 즉 노후빈곤을 방지하는데 공적연금정책의 최우선 순위가 주어져야 함. 2007년에 합의된 국민연금 40%, 기초노령연금 10% 즉, 공적연금의 소득대체율 50%는 공적연금액의 마지노선임. 이 마지노선이 붕괴되면 공적연금은 보장기능이 무의미해짐.
- '행복위원회'(안)은 '인수위'(안)보다 더 많이 후퇴한 것으로 젊은 세대의 실질적인 국민연금 삭감을 가져와 노후보장의 마지노선이 붕괴되고 국민연금 가입요인을 현저히 떨어뜨려 국민연금의 근간을 흔들 가능성이 매우 높음.
- 자원 문제는 증세 아니면, 사회적 합의를 거쳐 국민연금기금 중의 일부를 기초노령연금의 재원으로 사용하면 단기간에 노인빈곤을 상당히 완화시킬 수 있음. 세대간 부담을 전제로 짜여진 국민연금제도에서 기금의 일부를 기초연금재원으로 사용하는 것은 이론적 정당성이 있으며 세대간 공평성을 저해하는 것이 아니라 오히려 공평성을 확보해주는 것임.

**국민연금 사각지대의 해소와 가입기간 늘리기에 주력해야 함.**

- 전체적으로 연금액을 높이기 위해서는 사각지대 해소가 중요한데, 방법은 1) 현재 진행되고 있는 저소득층 사회보험료 지원사업을 획기적으로 확대하여 노동시장 하층에 존재하는 불완전 취업계층의 가입기간을 늘려주어야 하며, 2) 혁신적인 보험료 납부 인정제도(Pension credit)를 도입하여 가입기간을 늘려줌으로써 국민연금이 실질적인 노후대책이 되도록 정책의 방향을 재설정해야 함.
- 이 모든 것은 기금고갈 시기를 생각하면 무용지물임. 기금고갈론에 대한 사고의 전환이 필요함.