

## 정 책 과 제 도

# 최근 「국민연금제도의 개선방안」의 주요 골자와 향후 정책과제

김호경\*

### ◆ 국민연금제도개선 논의의 배경

- 우리나라에서는 1988년 국민연금제도가 도입하여 지금까지 운용되어 오는 과정에서 고령화 현상과 저부담·고급여의 구조적인 연금제도 문제로 인한 장래 재정전망의 불투명 및 차세대 부담 증가, 국민연금 미적용 인구 증가, 현재 100조 이상의 기금규모에 대한 운용 효율성 등의 문제가 대두되어 왔음.
- 즉, 먼저 경제인구환경적인 요소로서 그동안 인구구조의 급속한 고령화가 진행되어 연금제도 유지를 위한 차세대 부담이 잠재적으로 증가되어 왔으나 이에 대한 대비가 미흡하였음.
  - － 1960년대 이후 가족계획사업과 그동안의 교육 및 보건의료 수준의 향상 등에 기인하여 1980년대 중반부터 여성 1명당 평균출산비율(합계출산율)이 인구대체수준인 2명 이하로 낮아졌으며, 2000년에는 1.47명, 2002년에는 1.17명으로 급속히 하락하는 추세를 지속하고 있음.
  - － 이에 비해 15세 이상 64세 이하의 경제활동인구 대비 65세 이상 노령인구의 비율은 2000년도에 10.8%이며, 향후 2030년에는 37.3%, 2050년에는 65.4%를 상회할 것으로 전망되고 있음.
  - － 한편 경제활동인구 대비 14세 이하 인구의 비율은 2000년도에 38.3%에서 2050년에는 24.5%로 급속한 감소를 보일 것으로 전망되고 있음(통계청 연도별 『장래인구추계』 참조).

\* 한국노동연구원 연구위원(hkkim@kli.re.kr).

- 국민연금은 현재 저부담·고급여의 불균형적인 재정 수급구조에 기인하여 재정악화를 경험하고 있음.
  - － 참고로 국민연금에 대한 가입자의 보험료 부담액에 대한 수급액의 비율(수익비)을 보면, 소득상승유형의 경우 1988년 26세 가입기준의 저소득층의 경우에는 2.6배이며 고소득층은 1.6배이고 중소득층은 2.0배이며, 특히 초기 고령가입자의 경우에는 약 4.0배 수준에 이르고 있음.
  - － 소득정체유형의 경우 1988년 26세 가입자의 수익비가 저소득층은 3.6배, 중소득층은 2.5배, 고소득층은 1.9배의 수준으로 나타났음.
- 비정규 노동자 및 임의가입자 등 적용제외인구의 비중이 높으며, 농어업인구와 비농어업 자영업자 등 적용대상 및 보험료 징수율이 낮은 계층의 존재로 말미암아 향후 고령자에 대한 사회보장비용이 여전히 높을 것으로 보임.
  - － 특히 우리나라의 경우 자영업자의 비중이 높으므로 이러한 고령자 사회보장에 대한 장래비용이 높을 수 있으며, 이뿐 아니라 최근 청년층 실업의 증대가 쉽게 해소되지 않을 경우 이러한 노후비용에 대한 사회적 비용이 더욱 커질 수 있음.
  - － 따라서 이러한 국민연금 미적용 인구를 점차 줄여나가야 하는 부담을 안고 있음.
- 1988년 이후 지금까지 국민연금 기금의 연평균 수익률은 11.02%이며, 이는 동일기간 동안의 경상 경제성장률에 0.82% 미달하는 수준임.
  - － 이는 국민연금 기금의 보다 장기적이고도 전문적인 운용계획이 부족하기 때문이라 할 수 있음.
  - － 국민연금의 경우 그 규모의 방대함으로 말미암아 국내 자금시장에 대한 영향력이 매우 높을 수 있으며 따라서 이에 대한 운용전략이 단기적이고 근시안적일 경우 국내 자금시장을 왜곡시키거나 그 건전한 발전을 저해할 수 있음.

#### ◆ 국민연금의 장기 재정추계

- 현행 제도와 같이 보험료율 9%와 소득대체율 60%를 유지할 경우에 대한 장기 재정전망을 보면 다음 표와 같음(자료원: 국민연금발전위원회).
  - － 이에 따르면, 적립기금이 지속적으로 증가하여 2035년 최고 적립금 1,715조원(2000년 불변가격으로 603조원)에 도달하게 되며, 2036년에 당년도 수지적자가 발생한 이후 기금잔액이 급속히 진행되어 2047년에 기금이 소진하게 됨.
- 현행 국민연금제도는 현재 납입금의 규모에 비해 지나치게 높은 연금수준을 보장하고 있으므로 향후 급격한 수지구조 악화로 후세대에게 지나친 부담을 전가할 수밖에 없음.

- 즉, 인구고령화로 인한 부양비의 증가와 제도의 성숙으로 2030년 이후 수지구조가 급격히 악화되어 적립기금이 소진되는 2047년에 보험료 수입은 총지출의 29.4%에 불과함.
- 이에 따라 기금이 완전히 소진되고 부과방식으로 전환할 경우 필요보험료율은 2050년에는 30.0%, 2070년에는 39.1%로 급증하게 됨.

<표 1> 재정전망

(단위 : 십억원)

	적립기금	수입			지출		수지차	적립률	보험료율 (%)	적립기금 (2000년 불변가격)
		총수입	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여				
2002	92,798	19,513	13,446	6,067	2,210	2,106	17,303	34.2	9.00	86,547
2010	328,694	50,080	27,739	22,341	11,094	10,921	38,986	26.1	9.00	241,995
2020	908,028	109,073	50,174	58,899	35,010	34,701	74,064	23.8	9.00	497,441
2030	1,581,638	170,648	80,235	90,413	111,103	110,576	59,544	13.7	9.00	644,728
2035	1,715,359	186,032	94,311	91,721	181,177	180,504	4,855	9.4	9.00	603,168
2036	1,702,972	189,069	97,543	91,525	201,456	200,749	-12,387	8.5	9.00	581,372
2040	1,447,808	191,224	111,041	80,184	289,188	288,329	-97,964	5.3	9.00	439,146
2047	-96,159	139,326	139,326	0	473,542	472,333	-334,216	0.5	9.00	-23,715
2050	-	154,610	154,610	0	561,966	560,567	-407,356	-	9.00	-
2060	-	201,822	201,822	0	895,032	892,859	-693,210	-	9.00	-
2070	-	271,210	271,210	0	1,286,469	1,283,095	-1,015,259	-	9.00	-

○ 국민연금에 대한 이러한 문제점이 노출됨에 따라 최근 보건복지부는 다음의 세 가지 주요 검토과제를 중심으로 현재 국민연금제도를 둘러싼 여러 가지 문제점들을 개선하기 위한 방안을 마련한 바 있음.

- 국민연금의 장기 재정추계 및 재정안정화 방안
- 연금제도 사각지대 해소 등의 제도내실화 방안
- 급여구조 개선 등 급여합리화 방안

## ◆ 국민연금 제도개선안 도출시 중점 고려사항

### 가. 국민연금의 재정안정화 방안

○ 재정안정화 방안은 다음 세 가지 사항을 중심으로 고려(「2003 국민연금 재정계산 및 제도개선 방안」, 국민연금발전위원회, 2003. 6)

#### 1) 연금재정의 안정성

- 2070년 말까지 기금이 소진되지 않고 2배의 적립률(당년도 지출대비 적립기금)이 유지되는 것을 재정안정 목표로 설정
  - 노인부양비가 더 이상 증가하지 않고 안정되기 시작하는 시점인 2070년까지를 추계기간으로 설정
  - 후세대에 전가할 부담규모, 필요보험료 인상폭, 기금규모 등을 종합적으로 고려하여 목표적립률 2배를 재정안정 목표로 설정

#### 2) 급여수준의 적정성

- 평균 가입기간(21.7년)을 충족한 평균소득자에게 최저생계비 이상을 보장하는 수준을 급여의 적정성으로 제시
  - 평균 가입기간이 21.7년에 불과한 이유는 납부예외기간, 보험료 미납기간 등을 포함하여 가입기간을 산출하였기 때문임.
  - 40년 가입한 평균소득자에게 50% 이상의 소득대체율이 보장되어야 함을 의미

#### 3) 부담수준의 적정성

- 국민부담률 및 소득수준 등을 고려하여 장기적으로 부담가능한 보험료율의 상한을 18%로 설정
  - 현재 OECD 회원국의 평균 사회보험부담률 및 평균 국민부담률 수준에 비추어 국민연금 보험료 부담 상한선 도출

### 나. 국민연금의 제도내실화 방안

○ 납부예외자 축소 및 징수율 제고 등을 통한 연금 사각지대 최소화

- 출산, 병역, 학업 등 추후 납부가능 사유가 객관적인 경우로 제한하여 납부예외제도 남용 억제
- 보호소 수감, 주소불명 등 납부예외자로 관리해도 실익이 없거나 관리가 곤란한 자는 적용제외

- 지시간 경쟁체제 확대, 불신해소를 위한 교육 및 홍보강화 등을 통한 징수관리의 효율화 도모
- 근로자간 또는 근로자와 자영자간 부담의 형평성 제고
  - 5인 미만 사업장의 근로자, 임시·일용직 근로자 등에 대해 수용성을 감안하여 사업장 가입자로 점진적 전환
  - 추정소득 활용을 통해 불성실 소득신고자 관리를 강화하고, 「자영자소득과약위원회」 재설치 및 국세청과 사회보험기관간 협력체계 강화로 소득과약을 지속 제고
  - 표준소득월액 상하한 조정 및 등급체계 폐지
    - 소득하한선은 독신가구 최저생계비로 하여 최저생계비 보장 확보
    - 소득상한선은 전가입자 3년 평균소득(A값)의 3~3 $\frac{1}{3}$ 배 수준으로 하여 고소득자의 세대간 소득이전을 제한하고, 근로자와 자영자간 부담 형평성 도모

#### 다. 국민연금 급여합리화 방안

- 급여간 형평성 및 급여산정의 합리성 제고
  - 10~20년 미만 가입자에 대한 2.5% 추가감액하는 감액노령연금을 폐지하여 최소가입기간 10년 설정 취지에 부합한 급여 설정 및 특례노령연금, 20년 이상 노령연금과의 형평성 제고
- 고령근로를 장려할 수 있도록 제도 개선
  - 조기노령연금 수급자의 연금 재가입으로 가입기간 증가 후 연금 재지급시 지급률의 상향조정과 60세 이후 재직자 노령연금 적용으로 근로인센티브 제공
- 급여수급권 확대를 통한 소득보장 강화
  - 재혼시에도 분할연금을 지급하여 여성 수급권 보호
  - 미완치 장애 및 질병 발생시 장애등급 결정 유효기간을 2년에서 1년 6월로 단축함으로써 조기 소득보장 확보
- 성실가입 유도를 위한 제도개선
  - 유족연금의 최소가입기간 1년 설정
  - 반환일시금 산정시 적용되는 이자율의 하향조정을 통해 반환일시금 수급에 대한 반유인요소 강화로 연금가입 유도

◆ 국민연금 제도개선 방안 주요 골자

- ① 국민연금심의위원회의 기금 및 재정추계에 관한 심의기능을 강화하기 위하여 공익을 대표하는 위원으로 국민연금에 관한 전문가를 5인에서 8인으로 확대하고, 가입자단체 추천위원의 수를 각각 1인씩 축소함(안 제5조).
- ② 교도소 및 보호·치료감호시설에 수용중이거나 행방불명으로 납부예외자로 관리할 실익이 없는 자를 당연적용 지역가입자에서 제외하여 납부예외자를 축소함(안 제10조·제77조의 2).
- ③ 사용자가 기여금을 공제한 후 연금보험료를 납부하지 않은 경우 2분의 1에 해당하는 기간을 가입기간으로 인정하는 혜택을 사업장 가입자에서 사용자를 제외한 근로자에게만 부여하는 것으로 변경하여 귀책사유가 있는 사용자에 대한 혜택을 제한함(안 제17조 제2항).
- ④ 국민연금관리공단의 업무범위에 따른 법령에 의하여 위탁받은 업무를 포함하여 국민연금 업무 외의 업무를 수행할 수 있는 근거를 마련함(안 제23조)
- ⑤ 국민연금의 장기 재정안정을 도모하고, 후세대의 부담을 완화하기 위하여 가입기간이 40년인 평균소득자를 기준으로 소득대체율을 현행 60%에서 2008년 50%로 인하하되, 2004년부터 2007년까지는 55%를 적용하고, 기존 가입기간에 대해서는 종전의 규정을 적용하여 기득권을 보장하며, 연금 보험료율은 현행 9%에서 2010년부터 매 5년마다 1.38%씩 조정하여 2030년에 15.90%까지 단계적으로 인상함(안 제47조 제1항, 안 제75조 제2항·제3항, 부칙 제3조·제4조·제9조).
- ⑥ 미지급 급여 수급요건 중 수급권자와의 생계유지 인정요건을 삭제하여 수혜범위를 확대함(안 제51조 제1항).
- ⑦ 감액노령연금의 2.5%포인트 추가 감액부분을 폐지하여 가입기간 10년 이상인 특별노령연금 수급자와의 형평성을 제고하고, 가입기간이 비교적 짧은 노령연금 수급자의 연금급여액을 상향조정함(안 제57조 제2항).
- ⑧ 현행 조기노령연금의 조기 수급 1년당 감액률 5%를 6%로 상향하여 급여액을 낮춤으로써 노령연금의 조기 수급을 억제하되, 60세 이상 65세 미만인 조기노령연금수급자가 소득활동에 종사하는 경우 연금지급을 정지하는 대신 재직자노령연금을 적용하여 급여일부를 지급하도록 하고, 60세 미만인 자가 소득활동 종사로 연금지급 정지기간이 있는 경우 정지기간에 해당하는 만큼 지급률을 상향 조정함으로써 고령근로를 유도하고 다른 노령연금 수급자와의 형평성을 제고함(안 제57조 제3항 및 제4항, 제57조의 4).
- ⑨ 재혼시 분할연금 지급정지 조항을 삭제하고, 분할연금과 자신의 노령연금 수급권

- 간에는 병급을 허용하여 여성의 연금수급권을 강화함(안 제57조의 2 제3항 삭제, 안 제57조의 3 제2항 삭제, 안 제57조의 3 제5항 신설).
- ⑩ 장애연금 및 유족연금 수급을 위한 최소가입기간을 1년으로 설정하여 1년 이상 보험료를 납부한 기여자에게만 연금급여 혜택을 부여함(안 제58조 제1항, 제62조).
  - ⑪ 미완치 상병의 경우 의학과 기술의 발달에 따라 초진일로부터 2년 경과한 날을 기준으로 장애정도를 결정하던 것을 1년 6월로 6개월 단축하여 장애연금 수급요건을 완화함(안 제58조 제2항).
  - ⑫ 장애연금 수급권자의 장애악화로 장애연금액의 변경을 청구할 수 있는 시기를 60세 도달 전으로 한정하여 자연노화로 인한 장애연금액 변경을 제한함(안 제61조).
  - ⑬ 반환일시금을 산정할 때 적용하는 이자율을 가입기간과 가입기간이 아닌 기간에 대해 동일하게 적용함(안 제67조 제2항).
  - ⑭ 사망일시금 수급대상 중 배우자, 자녀, 부모의 경우에는 생계유지 여부와 관계없이 수급권을 인정하여 사망일시금 수급권자의 범위를 확대하고, 18세 도래가 임박한 자녀 또는 손자녀인 유족에게 지급한 유족연금액이 사망일시금액에 미치지 못하는 경우 그 차액을 지급하도록 함으로써 18세 미만인 자의 유족연금과 사망일시금 수급간 형평성을 확보함(안 제69조의 2 제1항, 안 제69조의 3 신설).
  - ⑮ 장애연금 및 유족연금의 연금보험료 미납에 따른 지급제한 판단시기를 현행 지급사유 발생당시에서 장애연금은 당해 질병 또는 부상의 초진일 당시로, 유족연금은 사망일 당시로 변경하여 급여의 역선택을 방지하고, 보험료 성실납부를 유도함(안 제72조의 2).
  - ⑯ 반납금의 납부 및 추후 납부의 신청은 그 사유발생일로부터 5년 이내로 한정하여 권리관계를 조속히 확정함(안 제68조 제1항, 제77조의 3 제2항 신설).
  - ⑰ 국민연금기금 운용의 전문성·책임성을 제고하기 위하여 국민연금기금운용위원회를 상설하고, 여유자금 운용에 관한 계획 수립, 중장기 투자계획의 수립, 운용현황 및 성과에 대한 평가 및 감시업무를 수행하게 함(안 제84조 및 제84조의 2).
  - ⑱ 기금운용위원회 위원을 21인에서 9인으로 변경하고, 위원장 및 상임위원은 보건복지부장관을 위원장으로 하고, 관련부처 차관, 가입자단체가 추천하는 인사 등으로 구성되는 추천위원회의 추천에 의하여 대통령이 임명하고, 비상임위원은 가입자단체의 추천을 받아 추천위원회의 심의를 거쳐 대통령이 위촉함(안 제84조의 3·제84조의 4 신설, 부칙 제2조).
  - ⑲ 기금운용위원회의 당연직 위원을 제외한 위원의 임기는 3년으로 하며 1회에 한하

여 연임할 수 있음(안 제84조의 6 신설)

- ⑳ 기금운용위원회의 위원장 및 상임위원은 정치활동을 금지하고, 공무원의 직, 기타 보수를 받는 직에 겸직할 수 없게 하여 직무상 독립과 전문성을 제고하고, 위원은 임기중 직무상 외부의 어떠한 지시나 간섭도 받지 아니하도록 하여 직무상 독립을 보장함(안 제84조의 8 내지 제84조의 10 신설).
- ㉑ 기금운용실무평가위원회를 폐지하고, 자산배분, 성과보상업무 등을 수행하기 위한 전문위원회와 행정업무 지원을 위한 사무국을 설치하여 실질적 업무수행을 하도록 함(안 제84조의 11· 제84조의 12 신설).
- ㉒ 보건복지부장관으로 하여금 중장기 국민연금기금 재정전망, 여유자금 및 급여준비금 관리계획 등을 포함한 기금관리 계획을 마련하도록 함(안 제85조 제1항).
- ㉓ 기금운용 계획 중 여유자금분은 기금관리기본법 제5조 제2항 및 제7조의 규정에 의한 기획예산처장관과의 협의· 조정 및 국회의 심의대상이 되지 않는다는 것을 명시함(안 제87조).
- ㉔ 제3자에 의해 장애 또는 유족연금 지급사유가 발생하고, 제3자로부터 손해배상금을 받은 경우 연금지급 정지기간을 최대 5년으로 제한하여 장애 및 유족연금 수급권자를 보호함(안 제94조).

#### ◆ 시사점 및 향후 정책과제

- 우리나라의 국민연금은 기본적으로 확정급여형 연금제도를 유지해 오면서 연금제도 초기에 후한 연금보상을 해 왔음.
  - 현재 국민연금 급여수준에 상응하는 수지균형보험료는 24% 정도임.
  - 하지만 국민연금 도입초기의 연금보험료는 3%이었으며 5년 후에 6%로 상승하였고, 그 다음 5년 후인 1998년부터 현재까지 9%의 보험료 수준을 유지하고 있음.
  - 이에 따른 기금부족 현상이 나타나고 있으며 이러한 기금부족분은 후세대에 대한 부담으로 나타날 것임.
  - 후세대에 대한 과도한 부담 전가는 국민연금제도의 지속가능성을 저해할 수 있음.
  - 현재 2047년에 가서는 기금이 고갈될 것이라는 전망을 내고 있음. 이는 정치적인 목적의 보상수준의 인상으로 인하여 세대간 형평성의 왜곡을 낳은 대표적인 경우라 할 수 있을 것임.



- 우리나라 국민연금의 재정방식은 부분적립방식에 의한 것이므로 초기의 후한 연금 보상은 그동안 기금의 고갈을 앞당겨 왔다고 할 수 있음.
  - － 여러 선진국에서도 국민연금기금의 고갈현상이 발생하여 이미 재정방식을 부과 방식(pay-as-you-go)으로 전환함으로써 현 근로세대가 노령인구에 대한 연금보상을 담당하도록 하고 있으며, 이에 따른 보험료 부담의 증가문제를 어느 정도 겪고 있음.
- 하지만 우리나라의 경우 그동안 노령화의 속도가 너무 빠르게 진행되고 있다는데 문제의 심각성이 더욱 커지고 있음.
  - － 선진국의 경우 고령인구의 비율은 2000년에 14.4%이며 2030년에 가서는 22.6%에 이를 전망인데 비해 한국의 경우에는 2000년에 7.1%이고 2030년에는 19.3%로 급증할 것이라는 전망이다.
- 따라서 이러한 급격한 인구고령화는 저부담·고급여에 의한 구조적인 연금기금의 고갈전망에 더하여 향후 노령인구에 대한 연금보상문제의 해결을 더욱 어렵게 하고 있는 요인이 되고 있음.
  - － 즉, 향후 생산가능 노동력의 비율은 감소함에 비해 근로세대가 부양해야 할 노령인구의 비율이 급격히 확대된다는 것이 문제임.
- 이에 따라 이러한 구조적인 문제를 해결 할 수 있는 방안을 조속히 마련하여야 할 것임.
  - － 먼저 이러한 세대간의 형평성 문제를 극복할 수 있도록 경제활동인구 대비 노령연금 수급인구의 비율을 조정해 나가야 할 것으로 보임.
  - － 이를 위해서는 여성 및 고령인력의 경제활동참여가 국민연금 재정 및 노후소득보장에 긍정적인 역할을 할 수 있도록 제도를 지속적으로 개선해 나갈 필요가 있을 것임.
  - － 하지만 무조건적인 인구성장정책에 대해서는 매우 신중한 접근을 하여야 할 것으로 보임.
  - － 인구의 성장은 이에 따른 육아, 교육 등의 비용뿐만 아니라 이를 통하여 지속적인 경제의 발전을 가능하게 하는 경제의 성장이 뒤따라야 하는 것이므로 이러한 경제성장 전망에 대한 면밀한 분석 및 대책이 없이 단순히 노령인구의 부양을 위한 인구성장정책을 논하는 것은 매우 무책임한 일이라 할 수 있음.
  - － 하지만, 일하는 여성의 육아환경을 보다 선진화시킴으로써 경제성장을 지지하는 자연출산율을 저해하지 않을 수 있도록 제도적인 보완을 할 필요는 있을 것임.

- 이뿐 아니라 경제환경의 변화에 따른 재정계산을 더욱 정밀하게 함으로써 국민연금 보험요율 및 보상수준에 대해 보다 정확한 산정을 할 수 있도록 하여야 할 것이며, 이를 바탕으로 지속적인 재정의 개선·보완이 이루어질 수 있도록 하여야 할 것임.
- 국민연금의 현재 기금규모로 볼 때 효율적인 운용을 위한 보다 전문적인 관리시스템을 구축하여야 할 것임.
  - 현재와 같이 국내 자금시장에 대해 수동적인 관점에서 운용원칙 및 전략을 유지하기보다는 보다 장기적이며 거시경제적인 관점에서 운용정책을 펴나가야 할 것임.
  - 이는 국민연금의 경우 그 기금규모의 방대함으로 말미암아 국내 자금시장에 주도적인 영향을 미칠 수 있기 때문임.
  - 따라서 동 기금의 장기적인 운용정책에 대한 보다 거시적이며 전문적인 관리를 할 수 있도록 관리운영 시스템을 갖추어 나갈 필요가 있음.
- 또한 공적연금과 사적연금의 균형있는 발전을 통해 보다 완전한 노후소득보장체계를 구축할 수 있도록 할 필요가 있으며 이러한 관점에서 향후 기업연금 도입문제와 국민연금의 균등부분과 소득비례부분에 대한 제도적 재설계에 대해서도 고려해 볼 필요가 있을 것임.
- 그 외에도 제도의 사각지대 및 자영업자들에 대한 형평성 있는 제도적용문제와 기타 직역연금제도에 대한 형평성 있는 개혁 등의 과제를 남겨 두고 있음.