

국민연금(기금)에 대한 정책전환을 촉구하며

정재철 연구위원(사회정책 박사)

국민연금기금을 복지분야에 활용하는 방안이 4·13총선의 화두로 떠오르고 있다. 지난 2월 1일 더불어민주당은 국민연금기금을 활용해 다세대·다가구를 매입하여 15만 청년층에게 제공하겠다고 발표했다. 이에 질세라 2월 12일 국민의당은 창당 1호 법안 중 하나로 국민연금기금을 활용한 ‘comeback-home법(청년희망임대주택)’을 제안했다. 3월 4일에는 더불어민주당 총선공약단에서 국민연금기금의 일부를 활용해 장기공공임대주택 및 보육시설 등 공공인프라에 대한 투자를 확충하자고 제안했다. 이러한 국민연금기금을 활용한 복지투자 공약에 대해 새누리당은 청년층의 표를 의식한 ‘포퓰리즘’, 국민연금기금의 고갈을 앞당겨 제도의 지속가능성을 위협하는 ‘선심성 공약’이라고 비판하고 있고 일부 언론은 국민연금기금은 노후생활을 위해서만 써야한다고 주장하는 등 국민연금기금의 활용방안을 둘러싼 논쟁이 가열되고 있다.

사실, 국민연금기금을 복지분야에 활용하자는 주장은 잊을만하면 반복되는 정치권 단골메뉴로 새로운 주장은 아니다. 야당과 시민단체, 복지학계 등에서 줄기차게 제안해왔고, 제 18대 대통령직 인수위원회에서는 박근혜 대통령의 대선 공약이었던 기초연금(65세 이상 전 노인에게 월 20만원 지급)의 필요 재원 일부를 국민연금기금에서 충당하자고 제안하여 야당은 물론 언론, 시민단체로부터 거친 비판을 받은 적도 있다. 사실상 여당이든 야당이든 국민연금기금은 노후생활을 위해서만 써야한다는 금과옥조는 없는 것이다.

따라서 본고에서는 국민연금기금의 복지활용 방안을 둘러싼 의견대립은 국민연금기금에 대한 철학이나 원칙의 차이에서 발생한다기 보다는 국민연금제도에 대한 오해에서 기인하는 갈등으로 간주하여 국민연금(기금)을 둘러싼 거짓과 진실을 정리하여 인식의 전환을 유도하고 다시 불붙기 시작한 국민연금기금의 복지투자방안의 불씨를 살리기 위해 국민 공통의 자산인 국민연금기금의 유효한 활용을 촉진하기 위한 정책방향의 전환을 제시한다.

I 인식의 전환을 위한 국민연금(기금)을 둘러싼 거짓과 진실들

■ 국민연금기금은 노후의 생활비를 위해 저축한 돈이다?

○ 국민연금은 단순한 금융상품(저축)이 아니라 보험의 일종

- 국민연금기금은 국민들이 적립한 저축(적금)이란 프레임에서 보면, 국민들은 연기금을 자신의 저축정도로 생각하고 있기 때문에 자신의 저축을 타인을 위한 복지제도 사용하는 것을 싫어한다고 간주하게 되고 국민의 저항도 크다고 인식하게 됨
- 그러나 국민연금은 종신연금을 보장함으로써 은퇴 후에 상정했던 것보다 장수할 경우의 생활비를 보장하는 것이 주목적으로 공적연금을 민간금융상품의 예로 설명하면, 노후저축상품이 아니라 예상치 않게 오랜 산 것으로 이유로 지급되는 보험상품
- 국민연금은 민간보험과 달리 보통 종신형 보험임. 자신의 의지와는 무관하게 오래 살게 된 것을 이유로 지급되는 보험상품임. 생명보험이 언제 사망할지 모르는 사망리스크를 준비하는 보험상품이라면, 공적연금은 언제까지 살지 모르는 **장수리스크(노후소득 불안)**를 준비하는 보험상품임
- 사망보험에서 자신이 낸 보험료만큼 사망보험금을 받겠다는 것이 정상이 아니듯 공적연금에서 낸 보험료만큼 연금을 받겠다는 것도 비정상임. 따라서 오래 살 자신이 있는 사람만 가입하는 민간보험보다는 빨리 죽을 가능성이 높은 사람도 한꺼번에 같이 강제가입 시키는 공적보험이 보험료가 더 쌀 수밖에 없음

○ 국민연금은 노령뿐 아니라 장애, 사망 등의 보험사고발생 시 소득을 보장하는 보험상품

- 국민연금법 제1조의 목적조항에는 “이 법은 국민의 노령, 장애, 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.”고 명시되어 있음¹⁾. 연금가입자는 가입 도중 장애를 입게 되면 장애연금, 배우자가 사망하면 유족연금을 종신연금으로 보장하는 보험상품에 가입한 것임
- 국민연금이 보험상품임에도 불구하고 생애소득 혹은 수익비 비교는 “얼마를 내고 얼마를 받느냐”란 소득중심의 계산으로 보험제도가 갖는 리스크 헷지에 의한 기대효용(만족, 안심감)이 계산되지 않음
- 스웨덴의 연금이 유족/장애연금을 노령연금에서 분리하여 노령이란 리스크만으로 순화한 후 DC로 운영하는 것은 거의 민간보험상품과 같은 것임. 한국이 이렇게 다른 리스크를 분리하지 않은 상태에서 단순히 생애소득, 수익비로 비교하는 것은 잘못된 비교로 만일, 국민연금을 저축이라고 주장하려면, 스웨덴처럼 유족연금과 장애연금을 따로 떼어내어 순수하게 노령연금만을 지급하도록 제도를 크게 개혁한 후 저축과 비교해야 타당함

■ 국민연금의 재정방식은 적립방식이다?

○ 연금의 재정방식

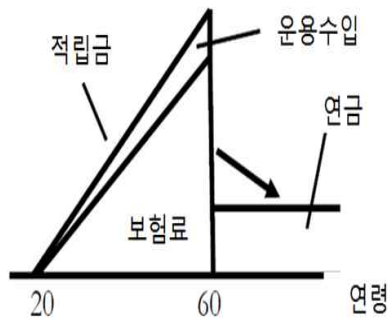
- 노령, 장애, 사망 등의 사고에 대해서 사회적 연대에 의한 공통의 기금을 설립해서 잃어버린 소득의 일부를 보충하여 안정된 생활을 유지하기 위한 기금을 준비하는 방식은 당해 연도의 소요자금을 당해연도에 징수하는 방식은 부과방식과 장래의 연금지급에 대비하여 다

1) 공무원연금법 제1조는 “퇴직 사망 공무로 인한 부상·질병·장애에 대한 적절한 급여를 지급하여 공무원 및 그 유족의 생활안정과 복리향상에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정되어 있음. 노령뿐 아니라 장애 및 유족이 되었을 경우의 생활비의 보장을 법에 규정하고 있음. 상호부조정신에 입각한 ‘보험제도’로 국민연금보험법과 마찬가지로 공무원연금보험법으로 법령개정이 필요하다고 판단됨.

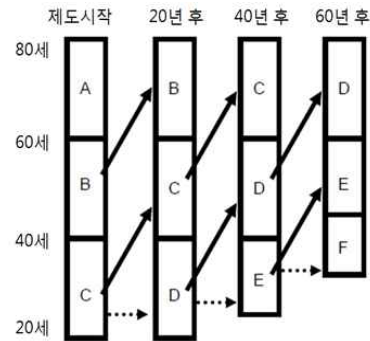
액의 자금을 사전에 적립하는 방식인 적립방식이 있음

- 적립방식은 20세부터 59세까지 40년간 연금에 가입하고 60세부터 연금을 수급하는 경우, 자신이 낸 보험료와 이에 기반해 시장에서 적립금을 운용한 수입으로 연금의 원자를 만들어 약속한 기간 동안 연금을 지급하는 방식(<그림 1> 참조)

<그림 1> 적립방식



<그림 2> 부과방식



주: 부과방식의 경우, 의학기술의 진보가 빠르게 진전되더라도 인간의 평균여명의 증가가 극단적으로 늘어나지는 않을 것이라는 가정 하에 작성되었음

- 부과방식(<그림 2>)은 제도가 실시된 때, 이미 60세가 넘어버린 A세대(노인세대)를 B세대와 C세대가 힘을 합쳐 부양하고 20년 후, 노동시장에서 은퇴한 B세대가 노인세대로 편입되면 C세대와 새롭게 노동시장에 진입한 D세대가 힘을 합쳐 A세대를 부양했던 B세대를 부양함. 이렇게 40년 후, 60년 후가 되면서 저출산·고령화로 인해 E세대와 F세대의 인구가 줄어들어 1인당 부담액이 늘게 되면 세대 간 도적질이 됨
- 단 부양 받아야 할 권리를 취득한 C세대와 D세대의 수급자 중 건강하고 일할 의욕과 능력이 있는 고령자가 노동시장에서 계속해서 근로하여 보험료부담자가 되어 동료세대를 부양하고 이전에 경제활동에 참가하지 않았던 여성들이 새롭게 E세대와 F세대로 편입되면 세대 간 도적질이 아님
- 부과방식의 연금은 ‘지금의 고령자도 젊었을 때는 당시의 노인들을 부양했던 세대’란 이유로 젊은 세대가 노인세대에 생산물의 일부를 전달해주는 방식이며 적립방식의 연금은 노인세대가 자신이 저축해 둔 돈으로 젊은 세대가 만들어 낸 스마트폰을 사서 생활하는 방식

○ 국민연금은 <그림 1>과 같은 적립방식이 아니라 수정적립방식

- 수정적립방식인 이유는 크게 두 가지임. ① 임금재평가제도/물가슬라이드 때문임. 보험료 납부 시에는 연금급여에 맞는 보험료 부담을 했지만 그 후에 물가와 임금의 상승에 대응하는 연금 슬라이드·임금재평가제도에 의해 연금액을 인상하지 않으면 안 되었음
- ② 보험료납부 시에 약속했던 연금액에 필요한 보험료를 부담하지 않았음. 즉, 납부 시의 보험료보다 더 많은 연금액을 약속했기 때문임. 경제성장으로 물가와 임금 등이 상승하면, 국민생활을 보장하기 위한 국민연금제도는 그만큼 연금액을 인상할 수밖에 없음. 공적연금은 낸 보험료에 이자를 더해 돌려주는 민간보험이 아니기 때문임. 국민연금액을 인상하게 되면, 원래 낮은 연금액을 전제로 설정되어 있던 보험료나 적립금으로는 연금비용을 감당

하지 못하게 됨. 그렇다고 이미 은퇴해 버린 연금수급자에게 부족한 만큼의 보험료를 징수할 수도 없기 때문에 어쩔 수 없이 후세대가 부담하는 구조가 된 것임

- 적립금이 거의 없거나 버퍼(buffer)기금으로 사용하는 대부분의 선진국들은 이러한 수정적립방식을 거쳐 **공적연금기금이 ‘고갈’된 부과방식으로 전환된 것임**
- 따라서 국민연금제도가 시작되었던 1988년(응팔)에 적립방식으로 시작하지 않았던 것은 당시의 정부의 정책실패도 아니고 선진국의 공적연금이 부과방식으로 전환되면서 적립금이 ‘고갈’된 이유도 운용실패 때문이 아님

■ 국민연금액을 좌우하는 것은 수익률이며 국민연금기금은 노후생활을 위해서만 써야 한다?

○ 부과방식의 연금제도에서는 임금상승률(성장)이 가장 중요

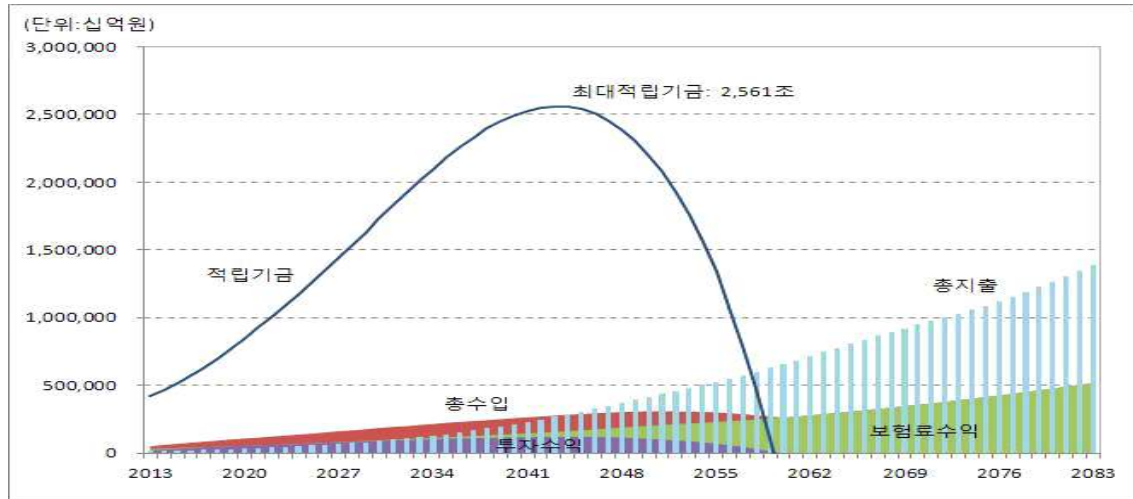
- 사회보험의 경우, 보수에 일정한 보험료율을 곱해서 보험료를 납부하도록 설계되어 있어 만일, 임금이 3%인상되면, 보험료도 3%인상되고 연금재정도 3%개선되고 받는 혜택도 3%인상됨. 받는 혜택은 납부한 보험료에 연동되고 보험료는 임금상승분에 연동되기 때문임
- 그것은 공적연금이 부과방식이기 때문으로 근로세대가 임금비례의 보험료를 납부하고 그 보험료가 그 해의 고령세대의 연금급여로 사용되는 부과방식에서는 장래의 급여액은 임금상승률에 좌우됨. 즉 임금상승이 크면, 급여가 늘어나고 임금상승이 작으면 급여가 늘지 않음
- 따라서 할인율을 장기실질이자율로 계산하는 것보다 임금상승률로 계산하는 것이 정합적이며 납부한 만큼 연금으로 돌아오도록 설계된 스웨덴 연금은 ‘간주운영이율’로 이자율이 아닌 임금상승률을 사용함(부과방식에서는 국채이자율보다 1인당 임금상승률이 중요)
- 국민연금기금의 수익률은 보험료인상을 일부 대체하거나 연금액의 일부를 개선시켜주는 역할을 할 수는 있어도 연금액을 결정하는 가장 중요한 결정인자는 **경제성장을 통한 분배구조의 개선임**

○ 연금적립금은 연금 이외에는 사용하지 않도록 해야 한다는 실로 믿기 어려운 주장이 적지 않으나 연금적립금은 금융자본에 사용하든지 인적자본에 사용하든지 이미 연금지급 이외에 사용되고 있음

- 현재 국민연금 기금의 최대의 수입처는 연금이라는 보험료수입이기 때문에 **가장 중요한 것은 어떻게 하면 보험료수입의 원천이 되는 인적자본을 크게 만들 수 있을지** 즉, 인적자본의 충실이야말로 가장 중요한 과제임
- 따라서 적립금을 청년을 위한 공공임대주택에 사용한다고 해서 높게는 대체투자(부동산 투자)라면 투자수익률, 낮게는 총수익률(5.25%)을 보장해야 한다는 주장이 있지만 엄격히 말해서 **인적자본에 대한 투자에 따른 보험료수입 증가란 리턴을 계산하여 ‘투자수익률 + 리턴율’을 계산해야 공평한 주장임**
- 이미 적립금이 없거나 아주 조금만 보유하고 있는 선진국들은 적립금에서 발생하는 투자수익률에서 저출산대책 등의 인구투자, 보육과 교육 등의 인적자본에 투자함으로써 얻을 수 있는 **‘인적자본수익률(보험료 증가분)’에 집중하고 있다고** 봐야 할 것임

■ 국민연금기금이 고갈되면, 국민연금제도는 파탄나며 한 푼도 받을 수 없다?

<그림 3> 국민연금 장기재정수지전망



<표 1> 국민연금 장기재정수지전망

(단위 : 십억원, %)

연도	적립기금	수입			지출		수지차	적립 배율	보험 료율	적립기금 (2010년 불변가격)
		총수입	보험료 수입	투자 수익	총지출	연금급여				
2013	417,727	52,217	32,135	20,082	14,556	14,032	37,661	26.1	9.00	384,179
2015	514,130	69,574	37,383	32,191	18,448	17,849	51,126	25.1	9.00	447,000
2020	847,171	109,098	54,073	55,025	33,923	33,487	75,175	22.8	9.00	621,361
2025	1,260,709	144,640	73,224	71,416	56,327	55,735	88,313	20.8	9.00	797,634
2030	1,732,381	186,913	95,041	91,872	89,953	89,176	96,960	18.2	9.00	963,104
2035	2,184,180	225,068	117,173	107,895	138,809	137,826	86,259	15.1	9.00	1,084,840
2040	2,494,494	258,427	141,595	116,832	213,773	212,563	44,654	11.5	9.00	1,119,973
2043	2,561,489	277,586	156,765	120,822	267,328	265,963	10,258	9.5	9.00	1,083,720
2044	2,558,741	283,749	162,747	121,003	286,498	285,076	-2,748	8.9	9.00	1,061,331
2045	2,541,358	289,420	168,889	120,531	306,804	305,324	-17,383	8.3	9.00	1,033,451
2050	2,200,519	309,781	203,282	106,498	414,088	412,288	-104,308	5.6	9.00	810,491
2055	1,334,483	300,993	231,040	69,953	525,383	523,193	-224,390	3.0	9.00	445,180
2060	-280,716	263,375	263,375	0	657,820	655,155	-394,445	0.2	9.00	-84,818
2065	-	307,180	307,180	0	806,934	803,692	-499,754	-	9.00	-
2070	-	358,101	358,101	0	948,255	944,311	-590,154	-	9.00	-
2075	-	414,588	414,588	0	1,089,567	1,084,768	-674,979	-	9.00	-
2080	-	477,892	477,892	0	1,263,650	1,257,811	-785,757	-	9.00	-
2083	-	518,944	518,944	0	1,388,539	1,381,971	-869,595	-	9.00	-

주:국민연금재정추계위원회(2013) “2013 국민연금재정계산 국민연금 장기재정추계, 국민연금제도 및 기금운용 개선방안” 국민연금공단, p. 68.

○ 기금고갈 ≠ 연금 지급 불능

- <그림 3>은 2060년 이후에는 연금적립금이 고갈되어 연금을 받지 못한다는 이른바 ‘연금 적립금 고갈=연금제도 파탄’을 국민들에게 홍보하는데 널리 사용되는 그래프임. <그림 3>에 따르면, 국민연금기금은 2043년 정점에 달한 후, 2044년부터 총지출이 총수입을 초과하는 수지적자가 발생하기 시작해 2060년에 기금이 소진되는 것으로 추계되어 있음.
- 젊은층 입장에서 보면 노인들의 연금을 대느라 뼈빠지게 일해도 정작 자신들이 노인이 되면 연금금이 바닥나 연금을 못 받는 ‘재앙’을 맞을 수 있다는 주장의 근거자료로 활용되기도 함
- ‘고령화로 인해 우리가 겪을 수 있는 문제 중 가장 우려하는 것은 무엇인가’의 질문에 국민연금 고갈에 따른 노후불안(39.7%)이 제일 많았다는 아주 어처구니 없는 상황이 계속되는

한 적립금을 가지고 있는 국민연금기금은 고갈이란 공포에서 자유로울 수 없다는 것을 의미함²⁾

○ 고갈되는 것은 수입항목 중 적립금뿐 피보험자의 보험료와 사업주 부담분은 확보

- 국민연금 기금이 현행제도를 전제로 하면 2060년에 고갈될 예정이다. 그러나 **고갈되는 것은 수입항목 중 적립금뿐임**. 예를 들어 2060년 기금이 고갈되어 기금수익이 없더라도 약 263조원 이상의 보험료수입이 예정되어 있고 이것은 당해연도 연금지급액(약 655조원)의 40.2%를 차지하고 있어 단순계산으로 100명의 연금수급자 중 40명분의 연금액은 확보되어 있음을 의미함. 2060년 연기금이 고갈되더라도 대한민국의 경제활동을 계속될 것이며, 따라서 연기금이 고갈되면 연금을 한 푼도 받을 수 없다는 일부 언론의 보도는 과장된 보도라고 말할 수 있음
- 기금이 고갈되어 설사 보험지급사업에 한 푼도 사용할 여력이 없더라도 사업주부담분과 피보험자 본인부담분을 조정하면 해결할 수 있는 문제로 이미 독일과 프랑스 등의 선진국은 적립금이 거의 없는 방빈(防貧)제도를 운영하고 있음
- 적립금이 있건 없건 간에 2060년의 고령자의 생활수준을 유지하기 위해 필요한 재화 및 서비스 등의 생산물 그 자체의 양이 근로세대의 부담

II 국민연금(기금)의 유효한 활용을 위한 정책방향의 전환

■ ‘복지사업’이 아닌 인적자본에 대한 투자, 인구투자 정책으로 가입자를 유지

- 제도의 지속가능성을 후세대를 위해서 적어도 우리들과 같은 수준의 생활수준이 가능하도록 남겨주는 것이라고 정의할 경우, 물적자산(투자), 자연자산(천연광물 및 자연), 그리고 인적자본 등으로 구분할 수 있음
- 이 중에서 인적자본은 이용가능한 자산을 활용하기 위한 능력으로 ‘사회자본’이라고 불리기도 하며, 교육이나 기술수준, 이노베이션, 창조력 등을 의미함
- 따라서 인적자본에 대한 투자에 따른 보험료수입 증가란 리턴을 계산하여 ‘(교육과 보육 등의) 투자수익률 + (노동력 증가로 인한 보험료수입 증가의) 리턴율’의 극대화를 모색하기 위해서는 가입자를 지속적으로 유지하는 것이 중요

○ 새로운 투자 대안으로서 ‘인구투자’

- 카이스트 김우창 교수는 “향후 100년간 천만원당 0.4명~ 0.5명이 태어나고(1명당 2,000만원~2,500만원 이하), 5년에 5%(1년에 1%) 정도의 인구투자가 시행될 수 있다면, 다른 변수가 그대로 유지된다는 가정 하에 기금고갈은 늦춰지거나 발생하지 않을 수 있다고 주장³⁾

2) 끊임없이 반복되는 ‘연금고갈=국민연금 파탄론’의 뿌리를 뽑기 위해서는 아예 고갈 자체가 발생하지 않도록 독일처럼 적립금을 없애는 것이 필요할지 모를 지경임. 기금이 존재하는 한 ‘고갈’은 계속될 것이고 세대 간 손해와 득실이 계산되면, 국민연금제도는 방빈기능을 가진 보험제도로써 인식되지 못하고 민간의 연금보험과 함께 진열되는 상품취급을 계속 받게 됨.

- 보육과 교육 등의 ‘인적자본’에 대한 투자‘에 더해 출산장려정책 등의 ‘인구투자’만이 기금 활용을 최대화시킬 수 있는 유일한 방법

○ 인적자본투자, 인구투자의 확대로 급격한 기금소진에 따른 해당시기의 청년세대의 생활위험을 감소

- 적립금을 어느 상태로 유지해야 매크로 경제에 바람직한 상태인가에 대한 매크로경제학은 실로 애매모호한 입장만을 제시
- 경제학의 이러한 약점 때문에 보험 수리적으로 안정된 재정예측을 하는 것에 무거운 가치를 두는 ‘보건복지부 연금국의 논리’와 경제상황을 고려해가면서 보험료와 적립상태를 고려해야 한다는 ‘경제학자의 논리’ 사이에 누가 맞는지 주저할 수밖에 없게 됨
- 2043년부터 2060년까지의 약 17년 동안에 2,561조원이란 엄청난 적립금을 현금화해야 하는 상황에서 금융시장 이곳저곳에 stock이든 flow로 형태로 완전히 녹아있던 적립금을 매크로 경제에 영향을 미치지 않으면서 현금화해 연금으로 지급할 수 있을지 전례가 없어 세계가 주목하고 있는 상황
- 2045년부터 2060년까지 적립금이 급격히 현금화되면서 경제에 미치는 영향으로 인해 당시 대학생이거나 취업준비생, 직장생활을 하고 있는 근로세대에 미칠 악영향은 무엇이며 어느 정도의 규모인지 심각하게 고려해야 함. 이러한 배려없이 적립금을 불과 17년 만에 소진하겠다는 것은 실업, 퇴직의 공포를 후세대에게 이전시키는 것으로 현세대가 해서는 안 되는 무책임한 행동임(정재철,2015)

○ 청년 학자금 대출확대로 국민연금불신을 불식시키고 50대의 등록금 부담을 경감하여 노후 준비에 전념토록 정책 전환

- 현재 한국장학재단에서 대학생 등을 중심으로 학자금 대출사업은 성적과 소득수준에 따라 차등적으로 학자금을 대출해주고 취업 후 일정기준의 소득이 발생하면 원금과 이자를 나누어 상환토록 하고 있음⁴⁾. 학자금대출에 적용되는 이자율(연2.7%)보다 낮은 연 1%이자율을 적용하고 변동금리를 고정금리로 변경
- 이를 통해 20대를 학자금대출이자에 허덕이지 않도록 하고 국민연금제도의 고마움을 깨닫도록 유도하여 사회적 부양에 적극적으로 참가토록 하고 동시에 등록금을 부담하는 부모세대인 50대의 등록금부담을 경감시켜 자신의 노후준비에 전념토록 과감한 정책전환이 필요

■ 100세 시대를 대비한 피보험자 기간 연장

○ 피보험자 기간의 연장(은퇴연령의 연장)

- 평균여명이 늘어나고 있을 때 늘어나는 연수 전부를 연금생활로 간주하는 것은 건전한 사회의 모습도 대처방법도 될 수 없음

3) 김우창(2015) ‘투자의 관점에서 살펴본 국민연금의 지속가능성’p.25.

4) IMF도 최근 보고서에서 부의 낙수효과는 없으며 저소득층의 소득이 늘어야 성장할 수 있다고 결론지었음. 특히, 교육에 대한 투자를 늘려 미래의 기술변화에 더욱 잘 대처하도록 함으로써 미래세대의 소득증대에 중요한 역할을 담당해야 한다고 말함. IMF(2015) “Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective, p.48.

- 늘어나는 평균여명에 맞는 고령자의 취업 장려와 보장이 필요. 통계청의 ‘2014년 생명표’에 의하면, 지금으로부터 약 10년 전인 2004년의 표준적인(주된 직장) 정년연령을 55세로 하면, 당시의 55세 정년남성의 기대여명은 23.15년이었음. 현재와 같은 정년 60세가 완전히 정착된다면, 정년 후의 기대여명은 22.39년으로 거의 차이가 없어 부양압력을 견딜 수 있음
- 만일, 국민연금의 지급개시연령인 65세까지 정년을 연장하게 되면, 정년 후의 기대여명은 18.33년이 되어 5년 정도를 단축시킬 수 있어 100세 시대의 방빈제도강화에 반드시 필요한 조치라고 판단됨⁵⁾

■ 수급개시연령 연장과 취업자/비취업자 밸런스 유지

○ 수급개시연령 선택제도의 활용

- 국민연금은 법정으로 정한 급여의 지급연령이 규정되어 있음. 2016년 현재 신규수급자의 경우, 만 61세 생일날이 지급사유발생일. 그러나 지급개시연령 이외에도 수급연령을 정한 지급개시연령이 연금의 수급개시를 선택할 수 있음. 56세 이상 61세 미만이며 가입기간이 10년 이상인 자는 소득활동에 종사하지 않을 경우, 본인의 수급신청에 따라 조기노령연금을 수급할 수 있음. 지급개시연령을 앞당기는 만큼 감액률(1년에 6%)이 적용되어 노후의 방빈기능을 약화시키는 문제가 있음
- 반대로 연금액을 늘릴 수 있는 연기연금도 있음. 연기연금제도는 노령연금 수급시점(61세 → 61~66세)을 늦추는 대신 매 월 0.6%(연 7.2%)를 가산하여 급여액을 높이는 제도. 지급까지는 국민연금을 수급연령(2015년 61세)보다 늦게 받으려는 경우 전액(100%) 연기만 가능했으나 앞으로는 국민연금 급여의 50%, 60%, 70%, 80%, 90% 중 하나를 선택하여 일부 연기하고 연간 7.2%가 가산된 금액을 수령할 수 있게 되어 선택지가 넓어진 상태임
- 피보험자기간을 현행 40년에서 45년으로 늘리고, 연기연금을 선택하면, 단순계산으로 연금은 45/40배, 약 10%가 증가. 그리고 수급개시연령을 65세에서 70세로 연기하게 되면, 1.36배가 됨. 그 결과, 피보험자기간 45년, 70세로 연기하면 피보험자기간 40년에 65세 연금수령에 비해 $45/40 \times 1.36 = 1.53$ 배의 급여수준이 가능
- 국민연금의 지급개시연령의 문제는 연금재정상의 관점이라기보다는 평균수명의 연장에 따른 개개인의 인생이 장기화됨에 따라 미시적으로는 개개인의 인생에 있어서 취업기간과 은퇴기간의 밸런스를 어떻게 할지, 거시적으로는 사회전체가 고령화하는 가운데 취업인구와 비취업인구의 밸런스를 어떻게 할지의 문제로 봐야 할 것임(정재철, 2016)

■ 생산가능비율(노인부양지수)이 아닌 연령과 상관없는 취업자와 비취업자의 비율이 중요

- 65세가 넘으면 무조건 비생산적인 인간이 되는가? 피보험자는 늘리고 피부양자는 줄일 수 있을까?
- 보통 생산가능인구는 15~64세 인구를 말하며, 노인부양지수도 생산가능인구가 65세 이상 노인을 어느 정도 부양할 수 있는지를 나타내는 지표로 활용되고 있음. 즉 65세 이상의 고

5) 통계청(2015) “2014년 생명표(전국 및 시도)” 보도자료, p.28.

령자는 비생산적인 인구며 부양을 받아야 할 집단으로 간주하고 있음

- 그러나 65세 이상 노인 중 경제활동에 참가하고 있는 노인은 10명중 4명 이상이며, 기대여명, 건강수명의 증가 등으로 향후 더욱 증가할 것으로 예상되어 65세 이상 고령자를 무조건 비생산적인 인구, 부양받아야 할 인구로 간주하는 것은 100세 시대에 부적합한 발상임(정재철, 2014)

○ 한사람의 취업자나 몇 명의 비취업자를 부양하는가가 중요

- 지금까지 생산인구비율(노인부양지수)을 사용했으나 전원참가형 사회의 새로운 부양지수로 1인의 취업자가 부양해야 할 비취업자의 비율인 ‘취업자 부양지수’가 중요
- ‘취업자 부양지수’는 인구의 연령구별이 없는 노동력인구와 그 외의 인구비율, 즉 취업자와 비취업자(실업자와 비경제활동인구)의 비율을 의미
- 국민연금 장기재정전망(2013)에 의하면, 장래의 보험료 부담자를 계산하여 추정할 때, 18~59세의 근로자를 상정하고 있음. 그러나 100세 시대에 과연 이것이 적합한 방식인가를 재고할 필요가 있음⁶⁾

■ 고용흡수력이 높은 분야인 사회복지서비스 분야에 투자해 성장과 고용의 동시 달성

○ 보통 생산성이 높은 서비스산업은 고용흡수력이 높은 부문은 아님. 예를 들어, 미국의 경우, 2008년부터 2013년까지의 고용증가율을 보면, 먼저, 경제전체에서는 0.4%감소

- 고용총수는 거의 불변. 그러나 국민소득에 대한 기여율이 높은 산업인 금융·보험업 부문의 고용증가율을 보면, 2.1%감소. 부동산은 6.2%감소.
- 즉, 이러한 산업은 GDP의 성장에는 기여하지만 고용증가에는 기여하지 못함

○ 한국의 경우, 서비스업 중 사회서비스업의 부가가치유발계수는 0.8407⁷⁾으로 다른 품목에 비해 높은 수준이며, 산출액 10억원 생산에 필요한 취업자수(취업계수)는 전산업 평균이 6.6명인데 반해, 서비스업 중 사회서비스업은 12.3명으로 성장과 고용에 모두 최대한 공헌할 수 있는 그야말로 고용흡수력이 높은 분야며 투자할 가치가 높은 분야라고 평가할 수 있음

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

6) 국민연금의 가입자 추계는 성별 연령계층별 경제활동참가율의 전망으로 미래의 가입대상(18~59세) 연령범위의 인구 중 경제활동의사와 능력이 있는 경제활동인구를 추계하고 최근의 경제활동인구와 가입자의 비율로부터 추정된 가입률을 적용하여 전체 가입자를 추계한 후 지역가입비율을 적용하여 지역가입자와 사업장 가입자를 구분하도록 되어 있음. 국민연금재정추계위원회(2013) “2013 국민연금재정계산 국민연금 장기재정추계, 국민연금제도 및 기금운용 개선방안” 국민연금공단, p. 90.

7) 부가가치유발계수는 특정 국산품 1단위에 의해 해당 산업 및 다른 산업에서 직·간접적으로 창출된 부가가치의 크기를 의미, 즉 소비, 투자, 수출 등으로 1,000원의 최종수요가 발생할 경우 국내 모든 산업에서 창출된 부가가치는 840원이라는 의미임(한국은행 경제통계국(2014년 6월26일 보도자료) “2011~12년 산업연관표(연장표)를 이용한 우리나라 경제구조 분석”, p.15.