I 서론

1. 연구배경 및 목적

국민연금은 1988년 도입된 이래 크게 성장하여 국민 노후소득보장에 가장 중요한 역할을 하고 있다. 국민연금의 역할은 중산층 이상의 경우 근로기의 생활 수준을 은퇴 이후에도 이어갈 수 있도록 하는 소비평탄화(Consumption Smoothing)를 위한 것이다. 근로기에 저소득층인 경우도 은퇴 이후 최소한의 소득수준을 유지할 수 있도록 하기 위한 소득재분배(Income Redistribution) 기능이라고 할 수 있다.

소비평탄화(Consumption Smoothing)를 이루기 위해 초기 국민연금은 평균적인 소득대체율 70%를 목표로 시작하였으나, 기여금 대비 높은 소득대체율로 인해 재정안정성에 대한 우려가 제기되었다. 이후 두 차례(1998년, 2007년)의 개혁을 거쳐 2028년까지 소득대체율 40% 수준을 목표로 조정 중이다.

소득재분배(Income Redistribution) 기능은 연금 기여가 적을 수밖에 없는 저소득층에게 필요한 연금을 고소득층에 비해 더 많이 지급하는 기능이다. 근로기 저소득층 가입자와 고소득층 가입자가 납입한 연금보험료 대비 동일한 비율의 연금을 수령할 경우 저소득층이 수령하는 연금액은 노후 생활비에 크게 부족한 상황이 된다. 따라서, 납입한 보험료 대비 수령하는 연금(수익비)을 소득계층별로 달리하여 저소득층의 노후소득을 보장한다. 국민연금의 경우 최저소득계층이 수령하는 연금의 비율은 납입액의 4배(수익비 4) 수준이며, 최고소득계층의 경우 납입액 대비 1.7배 수준의 연금을 수령한다.[1)]

이처럼 모든 소득계층의 가입자가 납입한 연금보험료보다 더 많은 연금을 수령하므로 이후 세대가 충분한 연금보험료를 납입해 주지 못한다면 재무적 지속가능성이 위협받을 수 있다.

실제로 경제성장률과 출산율이 높고 기대수명이 지금처럼 길지 않았던 1980년대 기준에

1) 최기홍·한정림(2017)

서 설계되었던 국민연금은 이후 경제성장률 둔화와 고령화 등의 영향으로 지출되는 보험금 대비 납입 보험료가 적어지는 상황이 도래할 것으로 예상된다. 그에 따라 국민연금의 재무적 지속가능성에 대한 우려가 제기되고 있다.

2023년 발표된 제5차 국민연금 재정추계에서는 현재 보험료율(9%)과 소득대체율(2028년까지 40%로 감소)이 유지될 경우 32년 후인 2055년 국민연금 기금이 고갈될 것으로 예상되었다. 이는 2018년 발표되었던 4차 재정계산에서 39년 후인 2057년에 고갈될 것으로 예상한 결과에 비해 기금 고갈까지 남은 시간이 7년이나 줄어든 수치이다. 그리고 해당 추계에서는 기금이 고갈된 이후 현재 연금 지급 수준을 유지하기 위해서는 근로 세대가 소득의 30%를 노인세대의 연금 지급을 위해 보험료로 납입해야 할 것으로 예상했다. 만약 이러한 상황이 현실화한다면 근로 세대의 반발로 제도는 더 이상 존속할 수 없을 것이다.

따라서, 국민연금의 재무적 지속가능성 제고를 위한 개혁은 제도 존속을 위해 필수적인 작업이다. 국민연금의 재무적 지속가능성 제고는 국민연금 개혁이 결국 '더 내고 덜 받는' 방향으로 진행될 것임을 의미한다. 국민연금으로부터 얻는 연금액이 감소한다면 이를 보완하기 위해 사적연금을 활용하는 방안을 고려할 수 있다.

본 보고서에서는 국민연금 개혁기에 국민 노후소득보장 방안을 위한 사적연금의 활용 방안에 대해 논의한다.

2. 선행연구 및 차별성

가. 공적연금 개혁

공적연금 개혁 관련 연구들은 크게 모수개혁(안), 구조개혁(안)으로 구분할 수 있다. 모수개혁은 기존 연금제도의 기본 틀을 유지하면서 보험료율, 급여수준, 연금수급개시연령 등의 모수(Parameters) 조정을 통해 연금개혁을 추진하는 방안이다. 반면 구조개혁은 기존 연금제도의 납입 및 지급방식 등 전체 구조를 변경하는 연금개혁을 추진하는 방식이다. 두 개혁안 모두 노후소득보장과 재정안정화를 목표로 한다는 공통점이 있다. 구조개혁은 종합적으로 검토 후 개혁을 추진한다는 점에서 일부 변수만 고려하여 개혁을 추진하는 모수개혁에 비해 보다 근본적 개혁방향이라고 하겠다. 그러나 구조개혁은 매우 이상적 개혁

에 가까워 사회적 합의에 이르지 못하면 개혁을 이룰 수 없는 어려움이 있다. 이러한 이유로 논리적으로는 구조개혁이 타당한 것으로 평가되나 현실적인 어려움으로 인해 연금개혁은 모수개혁의 형태를 취하는 경우가 많다.

한편 모수개혁과 구조개혁도 유일한 방안이 아니라 구체적 설계 방향에 따라 개혁안의 모습은 다양하게 나타날 수 있다. 다음은 모수개혁과 구조개혁의 특징을 정리하고 연금개혁 관련 기존 연구들에서 나타난 다양한 방안을 보여준다(〈표 I-1〉 참조).

〈표 Ⅰ-1〉 연금개혁 방안: 모수개혁 vs. 구조개혁

구분	모수개혁	구조개혁
개혁대상	• 공적연금 중심	• 사적연금 등 종합적 노후소득보장제도 고려
개혁기간	• 단기적	• 장기적
제도 변수	• 보험료, 급여율 조정	• 보험료, 급여율 조정을 포함하여 다른 제도 간 관계를 고려
사례	• 대부분의 국가	• 북유럽 국가(스웨덴, 핀란드 등)

자료: 선행연구를 바탕으로 저자가 직접 작성함

구조개혁과 관련된 연구로 최병호·강성호(2019), 윤석명 외(2022), 오건호(2021) 등이 있다. 최병호·강성호(2019)는 직역연금을 국민연금제도로 일원화하고 9% 보험료율에 기초한 적립방식으로 운영하되 부족한 노후자산은 기초연금의 강화와 퇴직연금 의무화를 통해 소득보장을 제고하자는 제안이다. 윤석명 외(2022)는 OECD에서 권고한 공적연금의 통합 운영을 고려하되 국민·공무원·사학·군인연금을 일원화하는 것을 제안하고 있다. 여기에는 2015년 일본 사례를 고려하되 연금재정 통합이 아니라 제도 간 기준소득과 소득재분배 기능을 동일하게 적용하는 방식을 제안하고 있다.

모수개혁과 관련된 연구로는 김용하(2015), 김원섭 외(2016), 성혜영 외(2020), 석재은(2018), 류재린 외(2022), 김상호(2021), 전영준(2020), 김윤영 외(2022), 최옥금(2021), 정해식 외(2020) 등 매우 다양하다. 이들 연구들의 특징은 국민연금, 직역연금, 기초연금 등 각 제도의 특성을 존중하되 재정적 문제를 고려하여 급여수준을 삭감하거나 보험료율을 증가시키는 것을 고려하고 있다. 특히 급여수준은 이미 40%로 삭감되어 매우 낮아졌다는 현실을 고려하여 개인연금, 퇴직연금 등을 통한 노후소득보완을 고려하고 있다.

전영준(2020)은 저소득층·취약계층의 연금수급권을 강화하고 중산층 이상 소득계층에 대한 연금급여 삭감, 국민연금 보험료 상향, 직역연금 급여 삭감과 민간연금의 활성화에 초점을 두었다. 오건호(2021)는 기초연금을 최저보장연금으로 전환하여 저소득층의 노후소득보장을 강화하고, 국민연금은 보험료와 급여 간의 수지균형을 통해 재정안정성을 제고하며, 퇴직연금의 노후소득보장 기능을 강화할 필요가 있음을 제시하고 있다. 류재린 외(2022)는 국민연금의 보장성을 강화하고 보충연금을 도입하는 방안과 국민연금과 기초연금의 균등부분을 조정하는 두 가지 제안을 하고 있다. 김윤영 외(2022)는 국민연금과 기초연금의 관계에서 기초연금의 재구조화를 통한 빈곤 문제 완화에 초점을 두고 있다.

위 연금개혁에 관한 연구들을 살펴보면, 현행 공적연금의 수지균형 문제에 대한 개선이 필요하나 각 제도의 최초 도입과정에서 제도별 특성이 존재하여 문제점을 일시에 개혁하기는 어려운 것으로 보고 있다.

이러한 과정에서 제도개혁 과정을 모수적 혹은 구조적으로 개혁하자는 방안들이 제기되어 왔다. 근본적 측면에서 보면 구조적 개혁이 타당할 것으로 보이나, 구조적 개혁 또한 인구사회경제 구조의 변화에 영향을 받는다는 점에서 영원한 제도적 안정을 가져다줄 수는 없다.

기존 대부분의 연금개혁 논의는 국민연금, 직역연금, 기초연금과 같이 공적연금을 중심으로 모수개혁과 구조개혁 안을 제시하고 있다. 상대적으로 사적연금이 개입한 경우는 그리 많지 않고 심층적으로 다루지도 않았다. 본 연구에서는 연금개혁과 노후소득에 대한 논의를 사적연금으로 확장하였다. 다음에서는 이러한 사적연금 활성화를 통해 연금개혁을 논하고 있는 연구들을 살펴본다.

나. 사적연금 활성화

국민연금의 급여수준과 앞으로 공적연금 개혁의 방향성 등을 고려할 때 우리 국민이 충분한 노후소득원을 확보하기 위해서는 사적연금을 활용하는 것은 필수적이다. 국민의 주된 직장에서의 평균 근로기간이 25년 수준이므로 1층의 국민연금으로부터 기대할 수 있는 노후소득대체율은 25% 수준이다. 그리고 현재 사적연금인 2층의 퇴직연금으로부터 기대할 수 있는 소득대체율은 8.3~13.3% 안팎이므로(강성호, 2023), 적정한 노후소득보장을 위해서는 2층의 퇴직연금의 역할을 강화하고 개인연금을 활용할 필요가 있다.

자영업자, 여성 등 취약계층에 대해 퇴직연금 등 사적연금이 적극적으로 확대될 필요가 있다는 연구들도 있다(류건식 외, 2017; 강성호 외, 2018). 이들 연구는 퇴직연금 가입자를 임금근로자 중심으로 소득활동자나 자발적 가입자들까지 포괄하여 사적연금의 노후소득보장 기능을 확대할 필요가 있음을 지적하고 있다.

김원식 외(2016)는 사적연금 중 세제적격 연금저축에 대한 세제혜택이 연금저축자산을 증가시키는 효과를 '재정패널 데이터'를 활용하여 분석하였다. 분석 결과 정부가 연금저축에 제공한 세제혜택은 소요된 재정지출의 1.36~8배의 연금저축 적립을 유인하는 효과가 있다고 주장하였다. 해당 연구는 사적연금에 대한 현재 시점의 재정지출이 미래 연금자산을 얼마나 증가시킬 수 있는지 데이터를 이용해 추정했다는 점에서 의미가 있다.

한편, 정원석·강성호(2015; 2017a)는 소득수준이 높은 가입자는 정부의 세제혜택 확대에 반응하여 연금저축 납입액을 증가시키지만, 소득수준이 낮은 가입자는 세제혜택이 증가하더라도 저축 여력이 적기 때문에 연금저축 납입액을 증가시키지 못함을 '재정패널 데이터'를 분석하여 보였다.

세제혜택 방식변화가 사적연금 납입액에 미친 영향을 살펴본 연구로는 정원석·문성훈(2016), 정원석(2018a; 2018b) 등의 연구를 들 수 있다. 이들은 2014년 연금저축에 대한 세제혜택 방식이 세액공제로 바뀐 이후 저소득층의 연금저축 가입자와 이들의 납입액이 감소하였고, 그 이유로 세액공제 도입 이후 여러 가지 공제를 받고 나면 결정세액이 0원인 과세 미달자가 증가했다. 이들은 연금저축에 납입하더라도 돌려받을 세금이 없으므로 사적연금(연금저축) 납입 유인 요소가 없다고 주장하였다. 그리고 저소득층의 연금저축 납입을 유인하기 위해 보조금 혹은 결정세액이 0원이 되더라도 연금저축 납입액에 대한 세액공제액은 환급해 주는 방안을 제안하였다.

연금저축과 같은 사적연금에 대한 보조금 지급제도로는 독일의 공적연금 개혁과 함께 등장한 리스터연금을 들 수 있다. 독일의 리스터연금과 유사한 형태의 보조금 지급제도를 국내에 도입할 경우 효과를 분석한 연구로는 정원석·강성호(2017b)의 연구를 들 수 있다. 이들은 독일과 뉴질랜드에서 사적연금 납입액에 대해 보조금을 지급하는 제도와 동 제도가 사적연금 가입 증가에 영향을 미친 사례를 소개하였다. 또한 독일과 유사하게 소득이 낮을수록, 자녀가 많을수록 사적연금 납입액에 더 많은 보조금을 지급하는 방식의 보조금 제도를 도입할 경우 제도가 30년간 지속되었을 때 빈곤율이 최대 8.6%p 감소할 것으로 추산하였다.

다. 차별성 및 구성

동 연구는 연금개혁과 그에 따른 사적연금의 역할 강화가 필요한 상황에서 연금개혁을 통해 공적연금의 지속가능성을 확보하고 사적연금을 보완적으로 활용하여 노후소득보장 강화를 이룬 스웨덴과 호주의 사례를 살펴보고, 우리나라 연금개혁 시기에 사적연금을 활용할 수 있는 방안을 모색한다는 점에서 기존 연구와 차별성이 있다.

이후 구성은 다음과 같다. Ⅱ장에서는 우리나라 사적연금의 현황과 문제점을 살펴보고 Ⅲ장에서는 해외사례를(스웨덴, 호주) 살펴보고 우리나라 연금개혁 및 사적연금의 역할에 대한 시사점을 살펴본다. Ⅳ장에서는 사적연금을 통해 조달해야 하는 노후소득 규모와 조달방안을 추정한다. Ⅴ장에서는 우리나라 사적연금제도의 문제점과 개선방향을 살펴보고, Ⅵ장에서는 결론을 맺는다.