

사개원 강의자료

국민연금에 대한 고정관념을 바꾸자

-국민연금제도 및 기금에 대한 오해 11가지와 진실 2가지

2012년 11월 6일 (화)

김연명

[중앙대 사회개발대학원 원장]

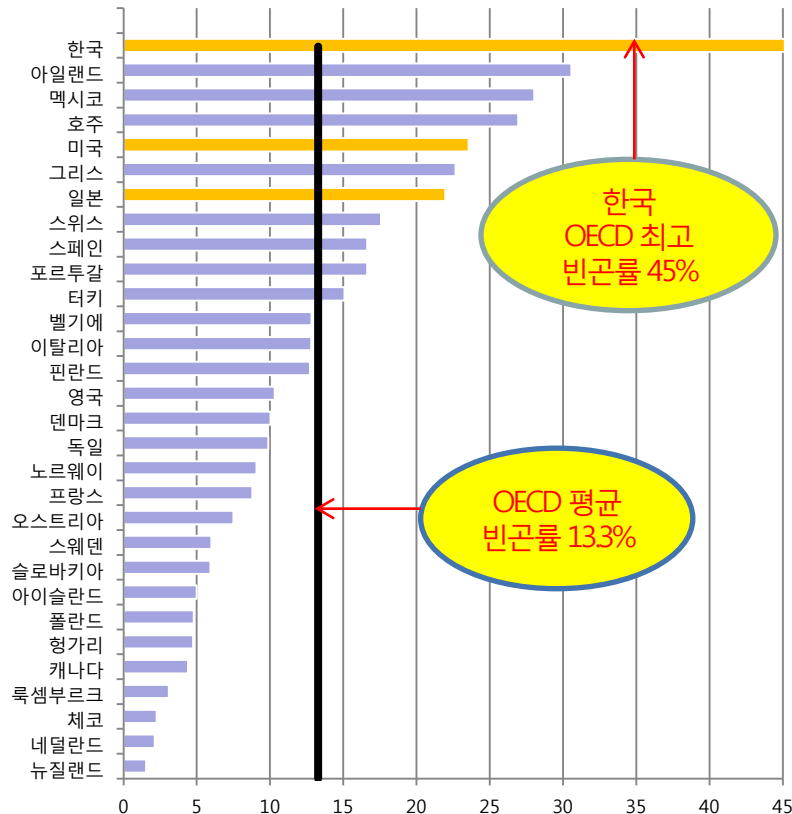
주요 발표 내용

- 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 : 국민연금기금은 사회적 공공자본이며 한국 사회의 균형발전에 더 많은 투자가 이루어져야 한다.

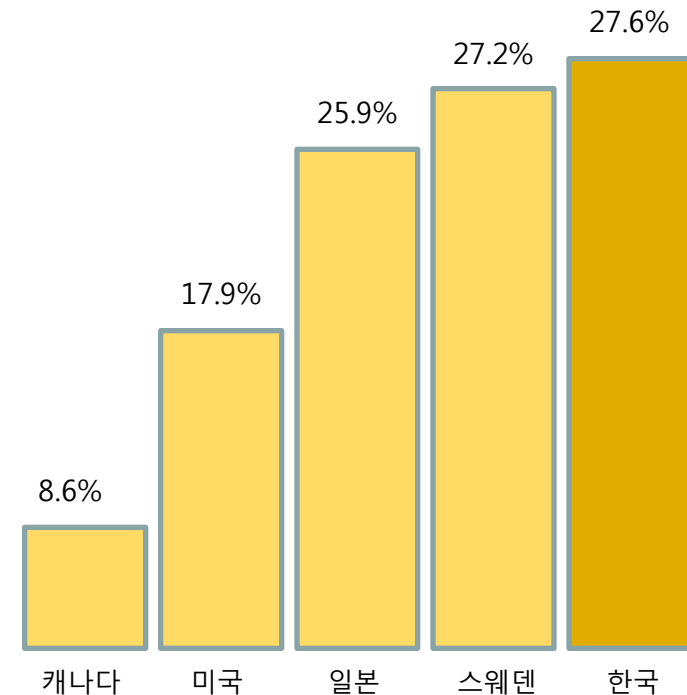
배경 1: 세계 최고의 노인빈곤률과 최고의 국민연금기금

- 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

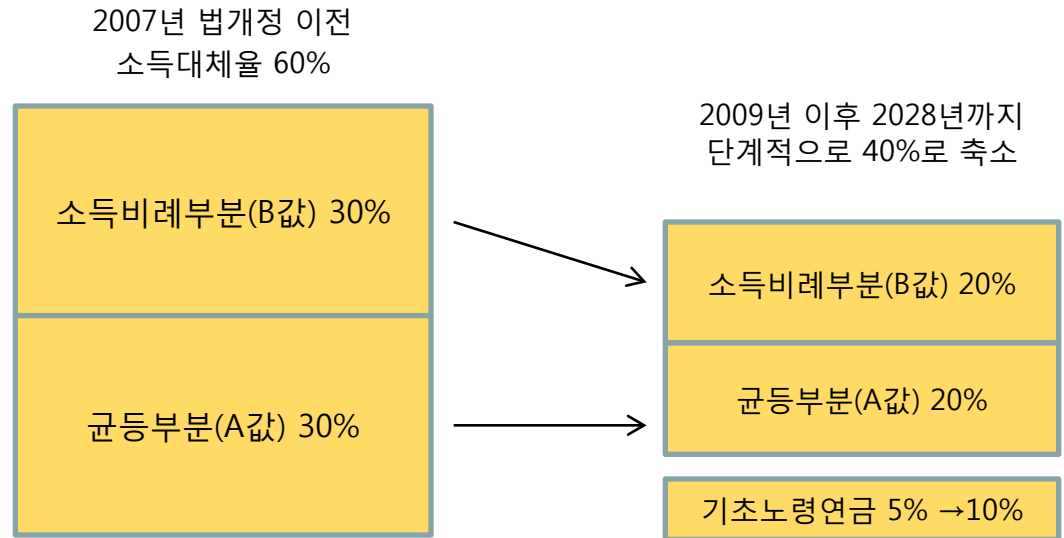
배경 2: 국민연금 얼마나 받고 있나?

	국민연금(2010)			공무원연금 (2008)	사학연금 (2008)
	노령연금	장애연금	유족연금		
연금수급자(명)	2,282,284	74,149	403,341	264,594	31,325
1인당 연금액(원)	260,639	386,017	222,910	1,983,400	2,411,200
사학연금에 대한 비율(%)	10.8%	16.0%	9.2%	82.3%	100.0%

- 국민연금의 미성숙으로 (1988년 시행)으로 일인당 연금액이 적음. 그러나 40년 가입한 국민연금의 최고소득자의 연금액도 사학연금 평균액의 50% 수준

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 평균소득의 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: 국민연금액을 계산하는 방법

1.5 → 1.2

$$1.8 [A+B](1+0.05n)/12\text{개월}$$

A= 은퇴직전 전체 국민연금 가입자의 3년 평균 소득액

B= 가입자 본인의 국민연금 가입기간 중 평균 소득액

n= 20년을 초과 가입한 년도 (예, 25년이면 n=5)

상수: 1988-1998년 2.4, 1999-2007년 1.8, 2008-2027년 1.5 (매년 0.015 씩 감소), 2028년 이후 1.2.

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

1. $A < B$ 인 경우 (가령 A=100만원, B=200만원) (? 만원, 45%)
2. $A = B$ 인 경우 (가령 A=100만원, B=100만원) (? 만원, 60%)
3. $A > B$ 인 경우 (가령 A=100만원, B= 50만원) (? 만원, 90%)

오해2: 국민연금은 미래세대를 갈취하는 제도이다.

- 국민연금이 후세대의 부담을 전제로 한 것이라면 이는 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:** 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 부모를 부양해야 하고(생활비 지급) 본인의 노후도 챙겨야 하는(국민연금보험료 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 연금보험료를 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).
- **반론 2:** 국민연금은 처음부터 돈을 쌓아두는 방식(수정적립방식)으로 시작했고, 그 결과 현세대가 낸 보험료로 생긴 투자수익금이 전체 국민연금기금 350조원 중 1/3인 117조원임. 만약 처음부터 돈을 쌓아두는 방식이 아닌 부과방식으로 시작되었다면 117조원의 투자수익금은 발생하지 않았을 것임. 즉, 117조원은 결국 후세대의 부담을 덜어준 것이기 때문에 현행 국민연금이 일방적으로 후세대에게 짐을 지우는 제도는 아니며 후세대의 부담을 충분히 고려했던 것임.

보험료 수입 213조

투자수익금 117조

2011년말 국민연금기금
총 적립금 350조원

오해2: 국민연금은 미래세대를 갈취하는 제도이다.

- **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 후세대의 부담을 낮춘 것이 아니라 현세대의 이중부담 문제를 더욱 악화시킨 것으로 세대간 공평성에 어긋남.
- **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 물려받는 다는 점을 고려하면 국민연금 보험료 부담 하나가 후세대의 삶을 황폐화시킨다는 것은 과도한 생각임.
- **반론 5:** 위와 같은 이유에도 불구하고 대학등록금이 비싸고, 취업이 어렵고, 직장이 불완전한 미래세대의 불안감을 고려한다면 뒤에서 논의하는 것처럼 국민연금기금의 투자를 후세대에게 편익을 주는 방식으로 변화시켜 (가령, 공공임대주택의 대량 건설을 통한 적정한 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

- 노인인구 증가로 노인부양비가 급속히 높아지고 국민연금기금은 고갈될 것이며 미래세대들은 노인들의 연금을 주기 위해 소득의 상당부분을(최고 30-35%) 보험료로 납부하여 파국을 맞을 것이다. 그러나 이 논리는 막연한 주장이며 객관적인 증거에 의하면 후세대의 노인부양부담은 큰 것이 아니라 오히려 적어 한국 노인들의 대량빈곤 문제가 지속될 것임.
- 국민연금과 기초노령연금으로 2050년의 경제활동인구가 부담해야 하는 돈의 규모는 개혁 방안에 따라 7.09%-9.84%에 달하는 것으로 추정됨. 이 규모의 부담이 후세대에게 파국적일까?

연도	선별적 기초연금 + 국민연금(A안)				보편적 기초연금+ 국민연금(B안)			
	국민연금	기초노령연금	합계	GDP 대비	국민연금	기초노령연금	합계	GDP 대비
2010	9,852	3,747	13,600	1.19%	9,852	3,747	13,600	1.19%
2020	31,867	12,201	44,068	2.02%	31,895	25,252	57,148	2.62%
2030	87,626	30,600	118,226	3.39%	87,780	83,166	170,946	4.91%
2040	198,993	64,305	263,298	5.26%	199,510	174,767	374,277	7.47%
2050	377,130	109,479	486,610	7.09%	378,211	297,567	675,777	9.84%
2060	595,587	159,698	755,285	8.27%	596,756	433,554	1,030,309	11.28%

- A안 가정: 기초노령연금액을 2028년까지 단계적으로 A값의 10%로 인상하되, 대상자를 2009년 65세 이상 노인의 70%에서 2028년까지 단계적으로 40%로 축소(선별적 기초연금), 국민연금은 현행처럼 급여수준을 2028년까지 단계적으로 40%로 축소. 2050년 A안의 기초노령연금 지출액의 GDP 대비율 1.59%, 국민연금의 지출액은 5.5%으로 총합계 7.09%.
- B안 가정: 기초노령연금액을 2028년까지 단계적으로 A값의 10%로 인상하되, 대상자를 2013년부터 65세 이상 노인 100%에게 지급(보편적 기초연금), 국민연금은 현행처럼, 현행처럼 급여수준을 2028년까지 단계적으로 40%로 축소. 2050년 B안의 기초노령연금 지출액의 GDP 대비율 4.34%, 국민연금의 GDP대비 지출액 5.5%으로 총합계 9.84%.
- 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	65세 인구비	GDP 비율	65세 인구비
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
OECD28	9.3	14.7	11.7	-
EU27	10.8	-	13.1	-

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

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, 빈익빈을 부추기고 있음.
- 아래 표에서 보는 것처럼 국민연금의 사각지대인 납부 예외자 비율은 지난 10년 동안 27% 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	2009
합계(A+B+C)		16,095	18,264
직장가입자(A)		5,766	9,866
지역 가입자	소득신고자 (B)	5,973	3,627
	납부예외자 (C), (%)	4,446 (27.6)	5,052 (27.1)

■ 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.

- 국민연금과 기초노령연금으로 구성된 한국의 공적연금체계는 소득비례연금(국민연금)과 기초연금으로 이원화된 것처럼 보이나 2007년 국민연금법 개정으로 국민연금액이 너무 낮아져 사실상은 두 개의 기초연금이 존재하는 기형적 제도임(기초연금 수준인 국민연금과 반쪽짜리 기초연금인 기초노령연금)
- 국민연금 가입자의 평균소득(소위 A값)에 가까운 186만원 계층이 25년간 보험료를 납부할 경우 받는 연금액은 50만원으로 이는 2011년 1인 가구 최저생계비 53만원보다 적은 액수임. 즉 국민연금은 기초연금 수준의 급여를 지급하고 있음. 최고소득층인 375만원 계층이 30년간 보험료를 납부할 경우 받는 연금액이 89만원으로 '11년 2인 가구 최저생계비 91만원보다 낮음.
- 기초노령연금은 2011년 말 기준으로 9.1만원 수준으로 최저생계비와 비교하기도 민망한 수준이며 중위소득자가 기초연금과 국민연금을 합쳐서 받아야 1인 가구 최저생계비를 겨우 넘어섬. 즉 한국의 공적연금제도는 국민연금이 생활유지기능을 하는 소득비례연금의 의미를 상실하였고 사실상의 기초연금으로 전락하였음.

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)

기초노령연금액별 수급자 비율(2011년 말)

계	2만원	4만원	6만원	72만원	8만원	9.1만원
3,818,186 (명)	14,263	15,089	19,164	1,437,518	6,650	2,325,502
비율	0.4	0.4	0.5	37.6	0.2	60.9

자료: 보건복지부 국회제출 자료(2012.06)

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.

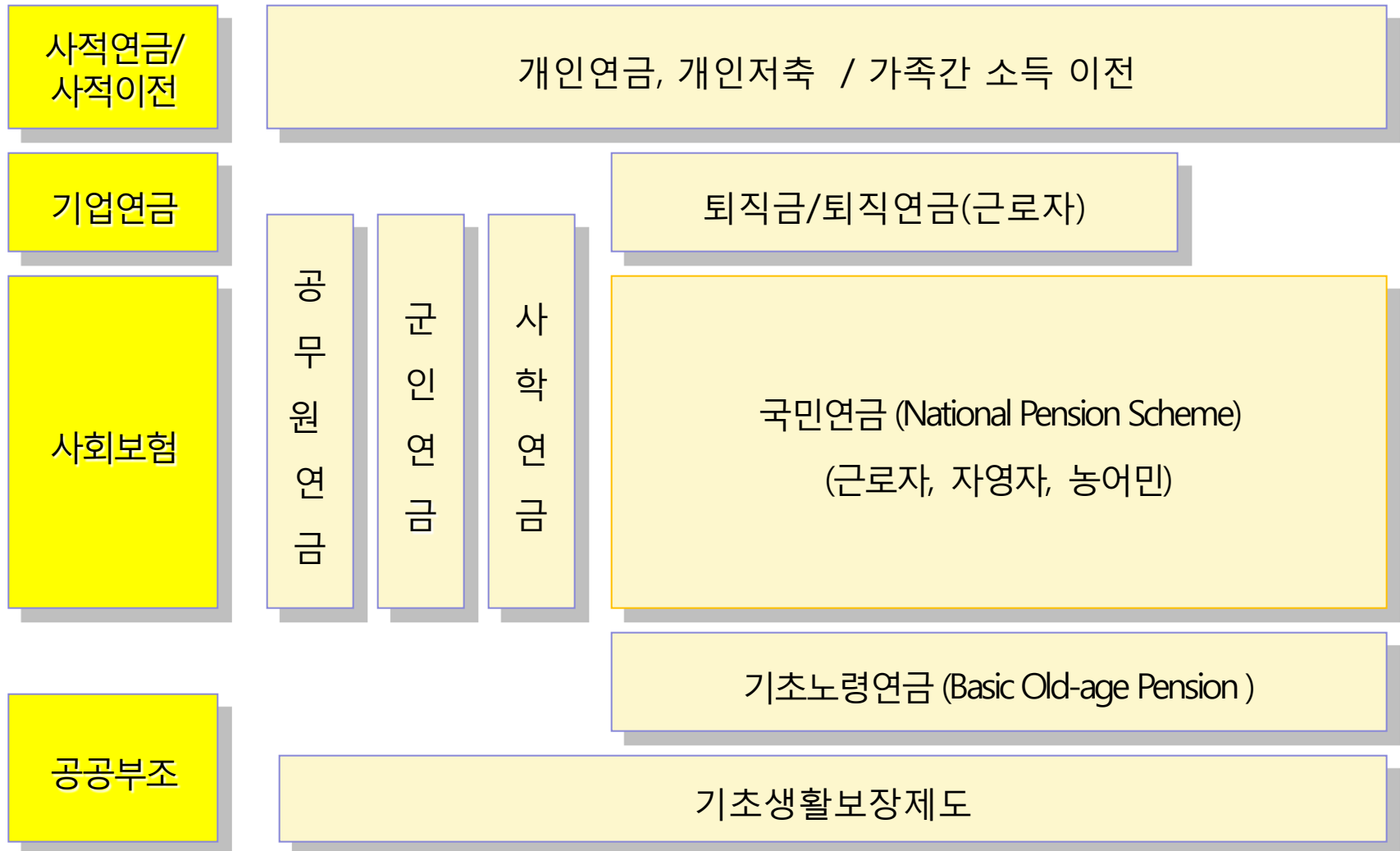
퇴직연금제도의 기업규모별 도입 현황 비교 ('2008년-2011년)

(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

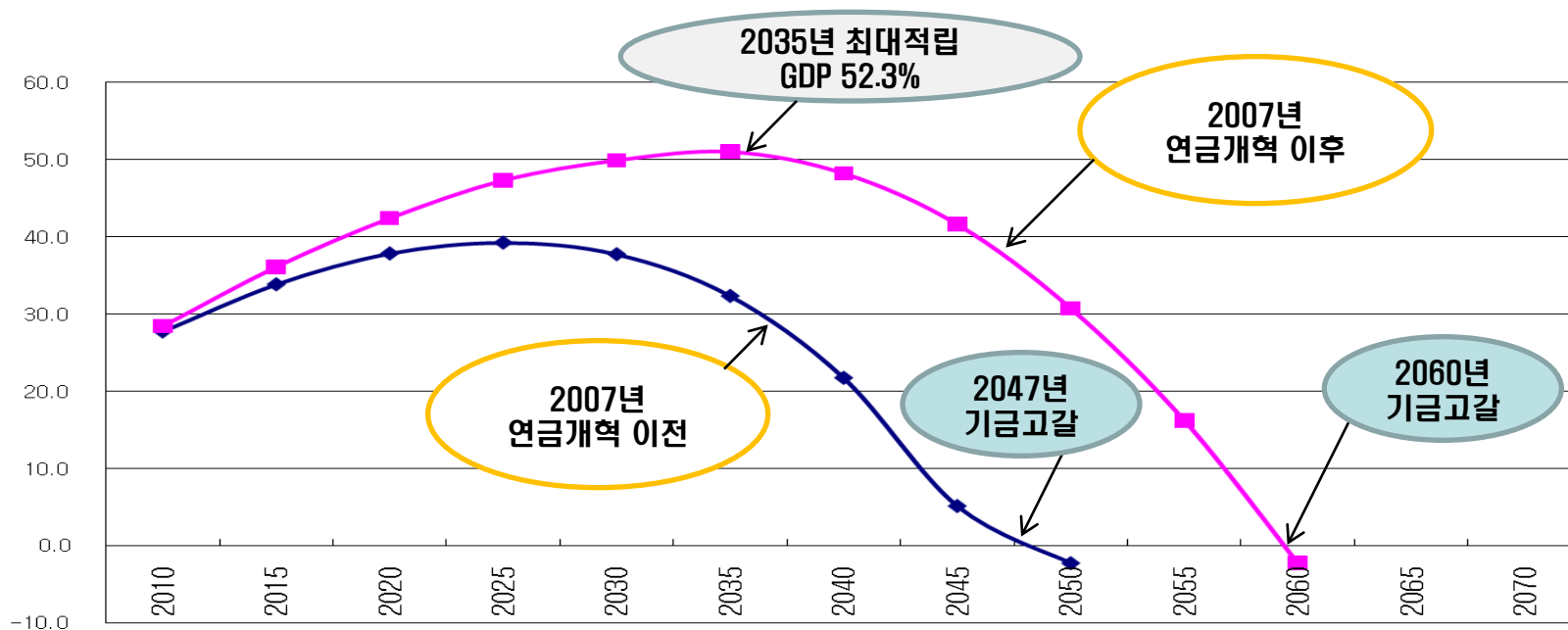
자료: 노동부, 『퇴직연금제도의 도입 현황』 (2009년 2월 및 2012년 2월 발표자료)

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%에 이르는 기금이 적립되고 2047년에 기금이 고갈될 것으로 예측되었음.
- 2007년에 국민연금 급여가 60%에서 40%로 대폭 인하되면서 기금고갈시기는 2047년에서 2060년으로 약 13년 연장되었음. 그리고 적립기금 규모도 커져 2030년 중반에 GDP의 52% 정도가 적립될 것으로 추계되었음.
- 2007년의 연금법 개정은 기금의 고갈시기를 연장하고 적립금 규모를 늘렸으나 그 반대급부로 연금액을 대폭 낮춰 국민들의 노후소득의 불안을 가중시켰음.



자료: 개혁 이후 수치는 국민연금재정추계위원회(2008:66), 개혁이전은 KDI

배경 4: 국민연금기금은 어디에 투자되어 있나?

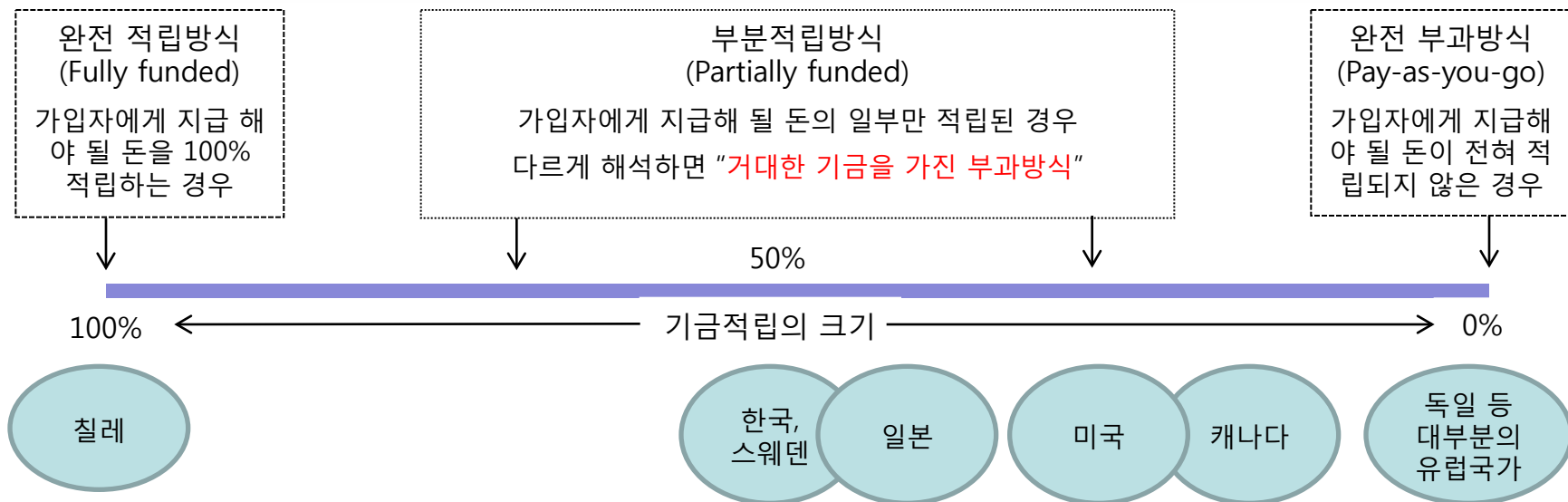
- 2011년 말 기준으로 국민연금기금의 적립금은 349조원으로 이는 2011년 한국 GDP의 29.2%에 이르는 막대한 금액임. 이중 채권에 64.1%인 223조원이 투자되어 있고, 주식에는 23.5%인 82조원이 투자되어 있음. 대체투자는 약 27조원으로 7.8%임.
- 즉, 국민연금기금은 대부분이 채권과 주식 등 금융상품에 투자되어 있고, 부동산 등의 대체투자비율은 높지 않은 상태이며 그 동안 사회적으로 많이 요구되어 온 공공복지시설에 대한 투자는 거의 없음(복지무문 투자는 금액 자체도 낮고 융자성 투자로 최근에 제기되는 BTL 방식의 투자와는 다름)
- 채권과 주식투자 중 외부 위탁투자의 총 금액은 약 79조원이며, 이중 채권위탁 투자는 약 28조원, 주식위탁투자는 약 48조원에 이르고 있으며 나머지는 대체투자 형태의 위탁투자임.

국민연금기금의 투자 현황 (2011년 말)

(단위: 십억, %)

복지 부문	기타	금융부분						
		채권			주식			대체투자
		국내 채권	해외 채권	소계	국내 주식	해외 주식	소계	
108 (0.03)	291 (0.08)	223,508 (64.1)	14,562 (4.2)	238,071 (68.3)	62,345 (17.9)	19,716 (5.7)	82,061 (23.5)	27,197 (7.8)

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 ¹⁾	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
비고: 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 필요하면 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 GDP의 27.6%로 2010년에 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 ¹⁾	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 ¹⁾	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 ²⁾	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 ³⁾			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 Global Pension Statistics.

오해 11: 국민연금기금의 크기를 늘리면 늘릴 수록 좋다

- 높은 투자수익률을 올려 국민연금기금의 크기를 키우는 것이 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.
- **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)		
거래 소	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)
비고: 대/중/소형주는 거래소 기준이며 비상장주식 및 위탁운용의 현금성자산, 선물옵션 금액은 제외함. 기타는 우선주 및 ETF.

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 70개에 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)

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 적정한 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.

진실 2: 국민연금기금은 사회적 공공자본이며 한국 사회의 균형발전에 더 많은 투자가 이루어져야 한다.

- 공적연금기금은 가입자에게 돌아갈 재원의 수익율을 극대화시키는 '신탁기금'으로 혹은 사회적 공공자본으로 이해될 수도 있음. 하지만 한국의 국민연금기금은 신탁기금적 성격이 과도하게 강조되어 여기서 발생하는 경제, 사회적 부작용에 대해서는 깊은 논의가 이루어지지 않고 있음.
- 한국의 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.
- 이런 의미에서 '특별채권' 혹은 BTL 방식과 같은 원리로 국민연금기금을 공공보육시설, 임대주택, 공공의료, 공공노인요양시설에 투자해서 한국 사회의 균형발전을 도모하자는 주장을 경청할 필요가 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

참고자료 5: 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

- 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)

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

보편적 복지의 문제

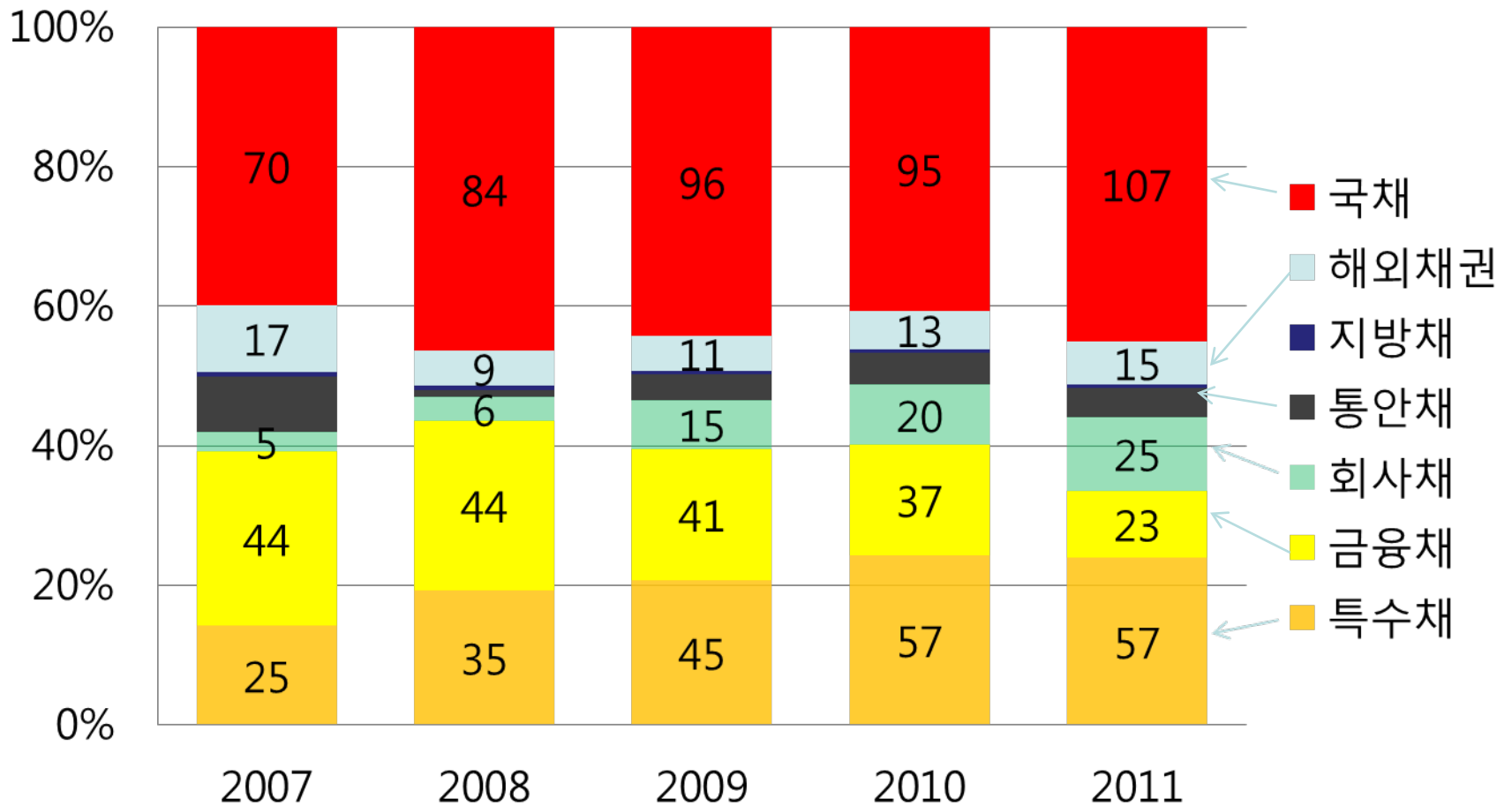
- 복지비용 팽창으로 인한 '지속 가능성'에 대한 의문
- 영리추구형 복지공급시설이 과다함으로써 나타나는 문제.

'비용 효율적'인 공공복지시설 공급

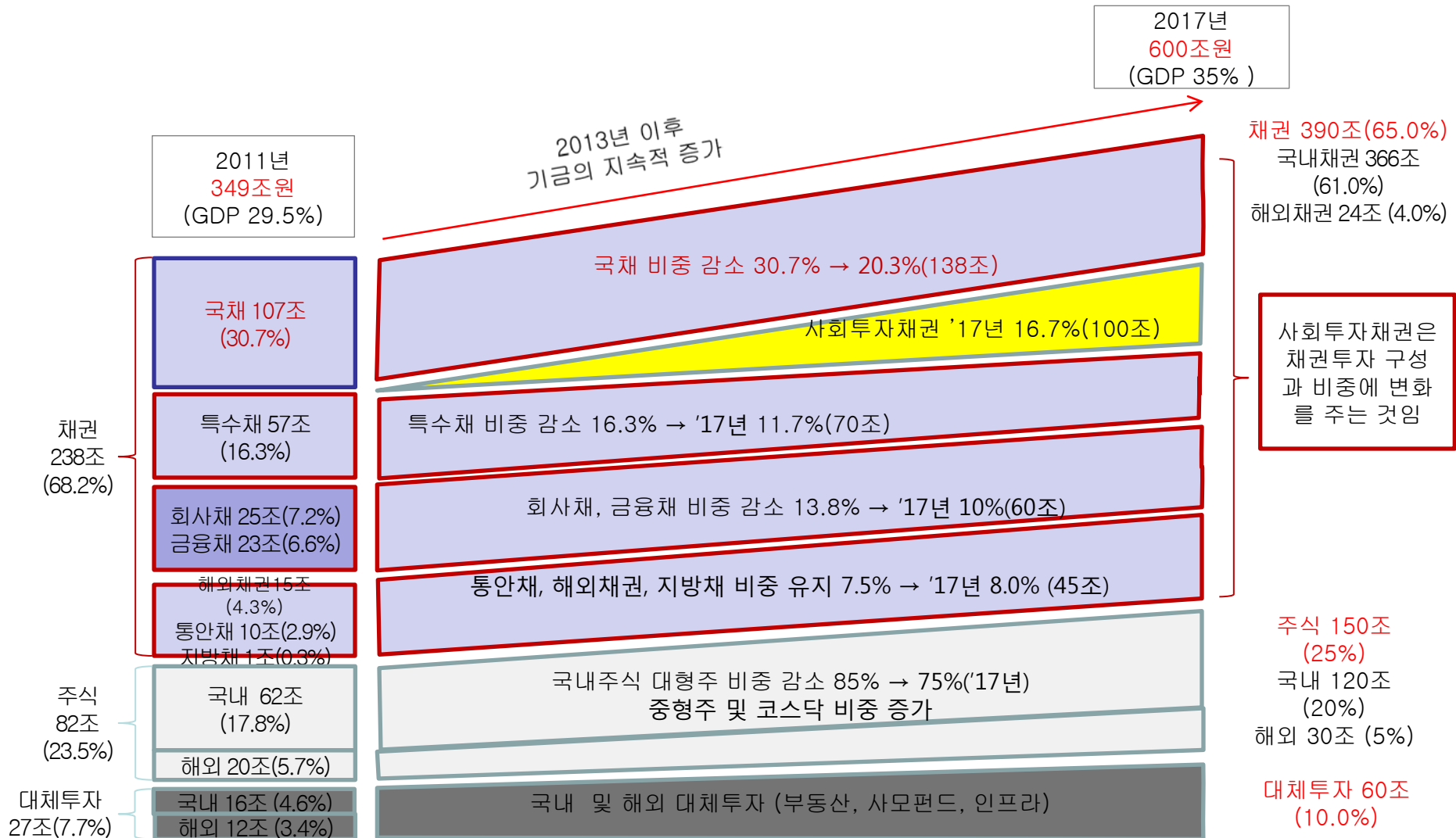
'특별 채권' special issue : 미국의 재무성이 미국의 국민연금기금(OASDI의 Trust Fund)을 인수할 때 사용하는 방식으로 국민연금기금만이 인수할 수 있는 시장유통이 되지 않은 1-15년의 non-marketable bonds 방식을 의미함.

- '퍼주기'가 아닌 지속가능하고 효율적인 보편적 복지정책의 정착

채권종류별 투자액 변화



‘사회투자채권’ 발행과 국민연금기금 자산구성의 변화



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 재원 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 사회서비스 기획단 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

참고문헌

- 국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화 소위원회, “국민연금과 기초노령연금 통합 및 재구조화 방안”, 2009.2
- 국민연금연구원, 『2011년도 국민연금 기금운용성과평가보고서』, 2012
- 국민연금연구원, 『2009년도 국민연금 기금운용성과평가보고서』, 2009
- 국민연금재정추계위원회, 『2008 국민연금재정계산 국민연금 장기재정추계 및 운영개선방안』, 2008.11
- 김연명, “비정규직의 사회보험 사각지대 규모와 실태의 재검토”, 『사회복지정책』, 제37권 제4호, 2010
- 김연명, “신탁기금인가 사회투자자본인가?: 국민연금기금의 성격과 기금투자정책에의 함의”, 김연명 외, 『국민연금기금의 투자전략과 지배구조』, 인간과복지, 2012
- 김연명, “한국노후소득보장제도의 개편방안”, 민주정책연구원 발표 자료(미발간), 2012
- 노동부, “퇴직연금제도의 도입 현황”, 2009.2 및 2012.2월 발표자료
- 보건복지부, “기초노령연금 수급자 비율” (국회제출자료), 2012.06
- 보건복지부, “세계 6대 연기금 운용성과”(보도자료), 2012.05
- 보건복지부, 『보건복지통계연보』, 각년도
- 복지부 홈페이지 홈페이지 <http://www.mw.go.kr> (방문일 2009.3.28)
- 연강흠, “적립금 규모의 증대와 장기 기금운용방향”, 국민연금재정계산위원회, 국민연금운영개선위원회, 『2008 국민연금재정계산 자료집』(2008, 219)
- 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: 재정추계는 얼마나 정확하고 얼마나 신뢰할만한 한가?

- 2008 정부의 공식 재정 추계: 수지적자 발생년 도 2044, 기금고갈 2060년. 예산정책처 2012 추계. 수지적자 발생 2041년, 기금고갈 2053년으로 고갈시점이 7년 당겨짐.
- 원인은 실질금리 저하, 물가상승률 인상, 평균 수명 상승 등
- 표 에서 보는 것처럼 2 년 전의 가정치가 실제 와 다른 것이 재정추계 임. 재정추계는 워낙 가 변적임. 변수를 어떻게 설정하는 가가 핵심.

		2008년 재정추계 가정치(기본가정)	2010년 실측치	가정치와 실측치 의 차이
출산율		1.15명	1.23명	- 0.12
15세 이상 인구 취업비율		59.6%	58.7%	+ 0.9 %
국민연금 가입자수(명)		18,629,000	19,228,875	- 599,875 명
연금 수 급자수	노령연금(명)	2,060,000	2,330,128	- 270,128 명
	장애연금(명)	103,000	76,280	+ 26,720 명
	유족연금(명)	472,000	424,180	+47,820 명
기금 수입 및 지출	보험료 수입	27조 6,290억원	25조 2,853억원	+2조 3,437억원
	투자수익금	23조 2,220억원	30조 1,058억원	- 6조 8,838억원
	적립금	325조 2,940억원	323조 9,908억원	+1조 3032억원
투자수익률		7.9%('07-'10) 6.9%('11-'15)	6.79('07), -0.18('08), 10.39('09), 10.37('10) 2.31('11)	

자료: 2008 재정추계 가정치는 국민연금재정계산위원회, 『2008 국민연금재정계산』, 2008.11. 출산율은 통계청, 15세 이상 인구 고용률은 한국은행 경제통계시스템. 연금수급자수 2010년 실측치는 보건복지부『국민연금통계연보 2010』, 투자수익률 실측치는 기금운용본부 홈페이지
비고: 2008년 2차 재정추계의 공식보고서 발표일은 2008년 11월임. 2010년 실측치는 연도말과 연간 평균치임. 재정추계 가정치는 '기본가정'의 수치임.

- 연금의 재정적 지속가능성과 기금고갈 시기와는 상관이 없음. 노인부양의 총부담의 크기가 중요한데 기금고갈 시점론은 연금이 왜 존재하는지, 즉 노인빈곤방지라는 본래의 목적을 시야에서 사라지게 하고 마치 연금이 재정 건전화를 위해 존재하는 것으로 오도함. 연금의 재정건전성은 기금고갈시점이 아니라 부담의 기반이 되는 출산율, 고용률 등과 더 밀접한 관련이 있음.
- 기금고갈론은 국민들에게 불안감을 심어줘 연금개혁에 혼란만 가중시킴. 물론 재정추계를 좀더 과학적이고 중립적인 기관에서 하도록 할 필요성이 있음(IMF 요구사항중 4대 사회보험 재정추계위원회를 총리실에 설치하라!) 37