제1회 국가현안 대토론회

연금제도 어떻게 개혁할 것인가?

[전망과 대안]

2023. 3. 21.화 | 09:30~11:30

국회의원회관 제1소회의실

주최 대한민국국회 NATIONAL ASSEMBLY | 주관 국회사무처 NATIONAL ASSEMBLY SECRETARIAT 국회미래연구원 NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

제1회 **국가현안 대토론회**

연금제도 어떻게 개혁할 것인가?

[전망과 대안]

주최 대한민국국회 NATIONAL ASSEMBLY | 주관 국회사무처 NATIONAL ASSEMBLY SECRETARIAT 국회미래연구원 NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

진행순서

사회 **이 예 재** 국회방송 아나운서

1 개회식 9:30~10:00

개 회	**9:30~9:50**
개회 및 국민의례	
개회사	**김 진 표** 국회의장
축 사	**주 호 영** 연금개혁특별위원회 위원장
	이 기 일 보건복지부 제1차관
사진촬영	**9:50~10:00**

좌장 **이 태 수** 한국보건사회연구원장

2 발제 및 토론 10:00~11:30

발 제	**10:00~10:40**
발제 1	**[공적연금 개혁과 재정전망]**
	이 정 은 국회예산정책처 추계세제분석실장
발제 2	**[지속가능한 노후소득보장을 위한 연금개혁 방안]**
	김 용 하 연금개혁특별위원회 민간자문위원회 공동위원장/순천향대 IT금융경제학과 교수
발제 3	**[재정 진단의 올바른 인식과 노후소득보장 강화 방안]**
	김 연 명 연금개혁특별위원회 민간자문위원회 공동위원장/중앙대 사회복지학과 교수
토 론	**10:40~11:30**
	권 문 일 국민연금연구원장
	김 원 섭 고려대 사회학과 교수
	정 세 은 충남대 경제학과 교수
	이 창 곤 한겨레 선임기자 겸 논설위원
	이 스 란 보건복지부 연금정책국장
폐 회	**11:30**

제1회 **국가현안 대토론회**

연금제도 어떻게 개혁할 것인가?

[전망과 대안]

목 차

| 개회사 | **김진표** 국회의장 8

| 축 사 | **주호영** 연금개혁특별위원회 위원장 10

이기일 보건복지부 제1차관 12

| 발제 1 | **이정은** 국회예산정책처 추계세제분석실장 17

| 발제 2 | **김용하** 연금개혁특별위원회 민간자문위원회 공동위원장/
순천향대 IT금융경제학과 교수 35

| 발제 3 | **김연명** 연금개혁특별위원회 민간자문위원회 공동위원장/
중앙대 사회복지학과 교수 49

개회사

국회의장 **김 진 표**

안녕하십니까, 국회의장 김진표입니다.

〈제1회 국가현안 대토론회〉를 개최하게 되어 뜻깊게 생각합니다. 발제를 맡아주신 국회예산정책처 이정은 추계세제분석실장님, 국회연금개혁특위 민간자문위원회 김용하·김연명 공동위원장님, 감사합니다. 국회 내 공동연구와 토론을 준비해주신 이광재 국회사무총장님과 김현곤 국회미래연구원장님, 국회 가족 여러분께도 인사드립니다.

대한민국 국회가 준비한 국가현안 대토론회는 국회 구성원과 각계 전문가, 관계 부처 담당자가 함께 모여 국가 차원의 주요 현안을 논의하는 장입니다. 앞으로 총 8회에 걸쳐 당면 과제를 진단하고 그 해법을 모색할 것입니다.

오늘 그 첫 번째 순서로 연금개혁을 다룹니다. 연금개혁은 현재 정부가 추진하는 중요 개혁 사안입니다. 국회도 연금개혁특별위원회를 구성해 개혁 방향과 구체적인 방안을 논의해왔습니다. 연금개혁이 더 이상 미룰 수 없는 국가 현안이라는 데는 이견이 없습니다.

1988년에 도입한 국민연금은 김대중 정부와 노무현 정부에서 두차례 개혁했습니다. 그러나 저출산 고령화가 심해져 기금 적립금이 2055년이면 소진될 것이라는 전망이 나오면서 연금개혁은 절체절명의 과제가 됐습니다. 연금의 지속가능성, 보장성, 세대간 부담의 공정성을 담보하기 위한 슬기로운 해법을 당장 찾아야 합니다.

연금개혁은 한 번 바꿔서 영구불변으로 갈 수 없습니다. 국민연금법 제4조는 매 5년마다 정부가 국민연금 재정 수지를 재계산하여 국회에 보고하고, 국민연금 운영에 관한 계획을 마련하도록 되어 있습니다. 지금처럼 저출산 고령화 속도가 걷잡을 수 없이 빨라지면 연금개혁 속도도 그에 발맞추어야 합니다.

지난 2015년에는 국민대타협기구를 만들어 공무원연금제도를 개혁한 바 있습니다.
이번에도 공론화위원회를 구성해 국민 여론을 수렴하고 정치권에서 합의하면 연금개혁을 이뤄낼 수 있습니다.

흔히 국민연금개혁을 코끼리 옮기기에 비유합니다. 그만큼 개혁이 어렵기 때문입니다. 그러나 해야만 합니다. 연금개혁은 나라의 미래를 결정하는 중대사안입니다. 오늘 토론이 연금개혁의 중대한 전환점이 되길 기대합니다. 감사합니다.

2023년 3월 21일

국회의장 **김 진 표**

축 사

연금개혁특별위원회 위원장 **주 호 영**

여러분 반갑습니다.

국회연금개혁특별위원회 위원장을 맡고 있는 국민의힘 주호영 원내대표입니다.

제1회 국가현안 대토론회 개최를 축하드리며, 뜻깊은 자리를 마련해 주신 김진표 국회의장님과 국회 소속기관 직원 여러분께 감사 말씀드립니다.

오늘 첫 포문을 여는 '국가현안 대토론회'는 국가 주요 현안에 대한 국민들의 적극적인 참여와 공감대를 형성하고, 사회적 대타협 방안을 모색하는 자리로 의미가 깊습니다.

총 여덟 차례의 토론회 가운데 첫 번째 주제로 연금개혁이 선정된 것은 그만큼 연금개혁의 필요성과 시급성이 크기 때문일 것입니다.

우리나라 연금제도의 경우 재정 안정성과 노후소득보장의 두 가지 문제가 있는데,
제5차 재정추계에 따르면 지금 제도를 그대로 유지했을 때 1990년대생들이 65세가 되는 2055년에는 기금이 고갈된다고 합니다.

지금 다수의 국민들께서는 연금제도의 지속가능성에 대한 큰 불신을 갖고 있습니다. 정치적 손익계산서를 따지고 어느 일방의 눈치만 봐서는 개혁의 적기를 놓치고 말 것입니다.

우리 국회가 다양한 이해당사자의 목소리를 하나로 담아내고, 지속 가능한 연금 개혁안을 도출해야 할 것입니다.

지난해 7월 여야 합의에 따라 국회연금개혁특별위원회가 구성되었고, 현재까지 연금 개혁의 방향과 구체적인 방안에 대한 다각도의 논의를 이어가고 있습니다. 특히 16명의 연금분야 민간전문가로 구성된 민간자문위원회를 운영하여 청년세대를 포함해 각계각층의 의견 수렴에도 적극 나서고 있습니다.

오늘 토론회는 그 연장선상에서 연금개혁 추진에 대한 국민 이해와 협조를 구하는 한편, 연금재정 전망과 쟁점에 대한 객관적 분석을 바탕으로 재정안정과 노후소득보장 강화를 위한 연금 개혁방안을 심도 깊게 논의하는 자리가 될 것으로 기대합니다.

다시 한번 '제1회 국가현안 대토론회' 개최를 축하드리며, 함께해주신 모든 분들의 건강과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2023년 3월 21일

연금개혁특별위원회 위원장 **주 호 영**

축 사

보건복지부 제1차관 **이 기 일**

안녕하십니까

보건복지부 제 1차관 이기일입니다.

오늘 이런 뜻깊은 자리를 마련해주신 김진표 국회의장님과 주호영 연금특위 위원장님, 국회사무처, 국회미래연구원에 감사의 말씀을 드립니다. 또한 김용하·김연명 연금특위 민간자문위원회 공동위원장님을 비롯하여, 오늘 이 자리에 함께해주신 전문가 여러분께도 진심으로 감사드립니다.

국민연금 제도가 1988년 시작된 후 35년이라는 시간이 흘렀습니다.

그간 국민연금의 가입자는 2,200만 명, 수급자는 600만 명을 넘으면서 진정한 국민의 연금이라 자부할 수 있는 제도가 되었습니다. 하지만 최근 저출산 고령화가 심화되면서, 국민연금은 이제 새로운 도전에 직면하고 있습니다.

2022년, 노인 인구가 900만 명을 돌파하고 합계출산율은 사상 최저치인 0.78명까지 낮아지면서 초고령사회가 눈앞으로 다가왔습니다. 이렇게 인구구조가 급격하게 변하면서 국민연금의 미래에 대한 우려가 날로 높아지고 있습니다. 제5차 국민연금 재정계산 시산결과에 따르면, 국민연금 기금 소진 시기는 2055년으로 예상되어 지난 제4차 재정계산보다 2년 앞당겨졌습니다.

작년 11월과 12월, 청년들을 만난 자리에서도 "지금대로 가면 기금이 소진된다는데, 미래에 국민연금을 받을 수 있을지" 걱정하던 모습이 기억납니다. 이렇듯 연금개혁은 더는 미룰 수 없는 시대적 과제라는 점에 광범위한 사회적 공감대가 형성되고 있습니다. 윤석열 정부에서는 연금개혁을 노동, 교육개혁과 함께 3대 개혁 과제로 선정하여 최우선적으로 추진하고 있습니다.

국회에도 연금개혁 특별위원회가 설치되고, 산하 민간자문위원회에서
지속가능성 제고와 노후소득보장 강화를 위해 전문가들이 논의 중입니다.
두 공동위원장님이 참석하신 만큼, 오늘 이 토론회를 통해 발전적인 논의가 이어지고, 국민의 의견이 담긴 국민의 개혁안이 만들어지는 주춧돌을 놓을 수 있기를 바랍니다.

정부도 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하고 연금특위의 논의를 적극 지원하여, 사회적 합의에 기반한 연금개혁을 추진해 나가도록 하겠습니다. 다시 한번 오늘 토론회를 준비해주신 여러분과 이 자리에 함께 해주신 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2023년 3월 21일

보건복지부 제1차관 **이 기 일**

제1회 국가현안 대토론회

연금제도 어떻게 개혁할 것인가?
[전망과 대안]

발 제 1

공적연금 개혁과 재정전망

이 정 은

국회예산정책처 추계세제분석실장

제1회 국가현안 대토론회

공적연금 개혁과 재정전망

이 정 은
국회예산정책처 추계세제분석실장

새로운 희망을 만드는 국회

목 차

Ⅰ. 서 론

Ⅱ. 공적연금제도 현황
- 재정적 지속가능성
- 노후소득보장 효과성
- 제도간 형평성

Ⅲ. 공적연금 개혁방안별 재정전망
- 공적연금의 개혁 방안: 모수조정 및 구조개혁
- 주요변수의 연금재정에 대한 영향
- 주요변수 조합 시나리오별 전망: 국민연금·기초연금
- 형평성 제고 시나리오별 전망: 국민연금·직역연금

Ⅳ. 결 어

I. 서 론

1. 공적연금개혁의 주요 이슈
재정안정
지속
가능성
공적
연금개혁
노후소득보장
효과성
형평성
국민연금·직역연금
현 제도 진단
개혁방안 검토
개혁방안별
재정전망
2

II. 공적연금제도 현황

1. 재정적 지속가능성
현행 제도 유지 시 국민연금과 사학연금은 적립금이 각각 2055년과 2043년에 고갈
국민연금 재정전망(기준선): 2023~2093
재정수지 수입 지출 적립금
(단위:조원)
2055년 소진
2088년, 1,298.9조원
(경상가격 기준 최대 적립금 시점)
1,500.0
1,000.0
500.0
0.0
-500.0
540.0
90.9
-549.7
주: 2023년 기준 불변가격
사학연금 재정전망(기준선): 2023~2093
재정수지 수입 지출 적립금
(단위:조원)
2043년 소진
2028년
25.3조원
(경상가격 기준
최대 적립금 시점)
30.0
20.0
10.0
0.0
-10.0
9.8
4.3
-5.3
주: 2023년 기준 불변가격
4

1. 재정적 지속가능성(계속)

- **현행 제도 유지** 시 **공무원연금과 군인연금은** 재정수지 **적자 규모 지속적 확대**

  (공무원연금) 재정수지 적자 2023년 6.1조원 → 2093년 15조원(GDP 대비 비율 0.72% → 0.49%)

  (군인연금) 재정수지 적자 2023년 1.9조원 → 2093년 4.5조원(GDP 대비 비율 0.06% → 0.04%)

5

1. 재정적 지속가능성(계속)

- **제도부양비**는 2023년 국민연금 24.6명, 사학연금 36.4명 등에서 2093년 국민연금 120.8명, 사학연금 154.1명 등으로 증가

  * 제도부양비: 가입자 100명당 연금수급자 수

연금별 제도부양비 전망

(단위: 명)

	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093
국민연금	24.6	36.6	63.9	97.6	127.4	140.4	144.2	124.8	120.8
사학연금	36.4	48.6	69.3	84.2	96.5	111.5	132.0	149.9	154.1
공무원연금	42.7	50.0	59.0	68.2	78.9	92.1	111.9	129.4	134.1
군인연금	44.0	49.2	56.9	62.1	66.7	69.7	71.8	72.8	73.3

주: 국민연금은 노령연금 수급자 수, 직역연금은 퇴직연금 수급자 수를 적용

6

1. 재정적 지속가능성(계속)

- 국민연금과 사학연금은 **부과방식비용률**이 10년 내에 현행 보험료율 수준을 넘어서고, 공무원연금과 군인연금도 부과방식비용률 상승 전망

* 부과방식비용률: 보험료 부과대상 소득 대비 연금급여 지출

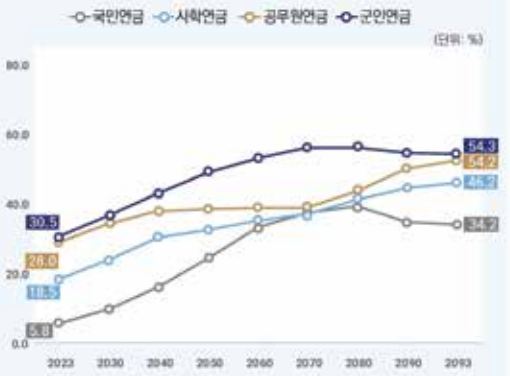
연금별 부과방식비용률 전망

(단위: %)

	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093
국민연금	5.8	9.6	16.2	24.5	33.3	37.4	39.1	34.9	34.2
사학연금	18.5	24.0	30.3	32.4	35.2	37.0	41.0	44.7	46.2
공무원연금	28.0	33.9	38.2	39.0	39.0	39.3	44.4	51.8	54.2
군인연금	30.5	36.5	43.1	49.1	53.0	56.0	56.1	54.8	54.8

주: 국민연금은 노령연금, 직역연금은 퇴직연금 지출액을 적용

부과방식비용률

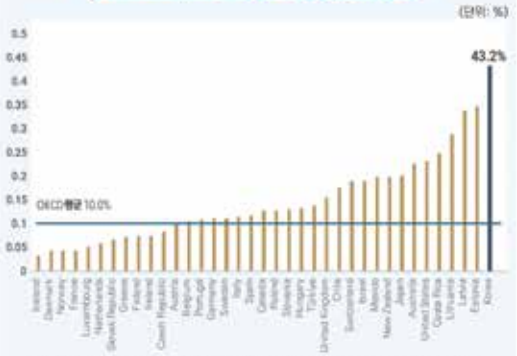


7

2. 노후소득보장 효과성

- 우리나라의 **노인빈곤율**은 OECD 국가 중 가장 높고, 국내 근로연령인구의 빈곤율과 비교해도 높은 실정

OECD 주요국가별 노인빈곤율 현황



주: 2019년 기준, 66세 이상 균등화 중위소득(처분가능소득 기준)의 50% 이하 비율
자료: OECD. Stat

연령계층별 상대빈곤율 현황

주: 2021년 균등화 중위소득(처분가능소득 기준)의 50% 이하 비율

8

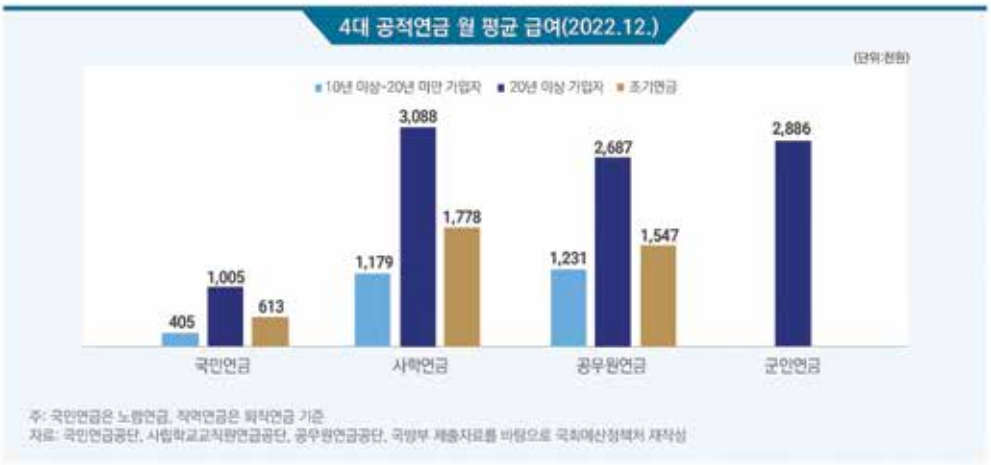
2. 노후소득보장 효과성(계속)

- 중고령자(50대 이상)가 생각하는 **노후최소생활비, 생계급여 최저보장수준** 등과 비교했을때 **국민연금 및 기초연금 급여액은 낮은 수준**

9

3. 제도간 형평성

- 평균 급여액 차이
  2022년 말 기준 국민연금 수급자의 월 평균 연금급여액이 직역연금 수급자보다 낮음



10

3. 제도간 형평성(계속)

- 보험료율 및 소득대체율 등 제도적 차이

(국민연금) 2008년 1.25%(소득대체율 50%) → 2028년 1%(소득대체율 40%) 예정
(공무원·사학연금) 2016년 1.878% → 2035년 1.7% 예정

제도적 차이

	보험료율	지급률
국민연금	기준소득월액의 9%	1% (40년 가입 평균소득자 기준)
사학연금	기준소득월액의 9% + 보수예산의 9%	1.7%
공무원연금	기준소득월액의 9% + 보수예산의 9%	1.7%
군인연금	기준소득월액의 7% + 보수예산의 7%	1.9%

※ 지급률: 가입기간 1년에 대한 현 소득 대비 연금액의 비율

- 퇴직금의 차이

(민간근로자 퇴직금) 재직기간 1년(계속근로)에 대하여 30일분의 평균임금
(공무원 퇴직수당) 재직기간 1년에 대하여 최종기준소득월액의 6.5%~39%

11

III. 공적연금 개혁방안별 재정전망

1. 공적연금의 개혁 방안: 모수조정 및 구조개혁

검토 가능한 모수 조정안

모수 조정	지속가능성 제고	· 보험료율 인상 · 연금 수급개시연령 연장
	노후소득보장 기능 강화	· 소득대체율(연금지급률) 인상
	국민연금·직역연금 간 형평성 제고	· 보험료율, 소득대체율 등을 동일하게 설정 · 기초연금의 보완을 통해 실제 급여 수준이 유사하도록 설계

검토 가능한 구조 개혁안

구조 개혁	국민연금	· 소득비례 연금으로 전환
	기초연금	· 국민연금의 기능을 고려하여 급여액과 대상 범위 조정 – **(공공부조)** 최저소득 계층 대상으로 인상된 연금액 지급 – **(보편수당)** 노인 전체에 보편 급여 지급 – **(최저보장연금)** 무·저연금자를 대상
	퇴직연금	· 퇴직연금 의무화 및 연금기능 강화 · 퇴직연금 기여금(8.33%)의 일부를 국민연금 보험료로 전환
	직역연금	· 국민연금 제도와의 통합

13

2. 주요변수의 연금재정에 대한 영향

보험료율 인상

- 2025년부터 매년 1%p씩 3%p 인상 가정(국민연금 ~12%, 공무원·사학연금 ~21%)

(국민연금) 적자 전환시점은 6년(2040년 → 2046년), 기금 고갈시점은 7년(2055년 → 2062년) 연기
(사학연금) 적자 전환시점은 5년(2029년 → 2034년), 기금 고갈시점은 6년(2043년 → 2049년) 연기
(공무원연금) 2093년 재정수지 적자 15조원 → 13.7조원(GDP 대비 비율 0.35% → 0.32%)

보험료율 3%p 인상 시 재정수지 개선효과

주: 2023년 기준 불변가격

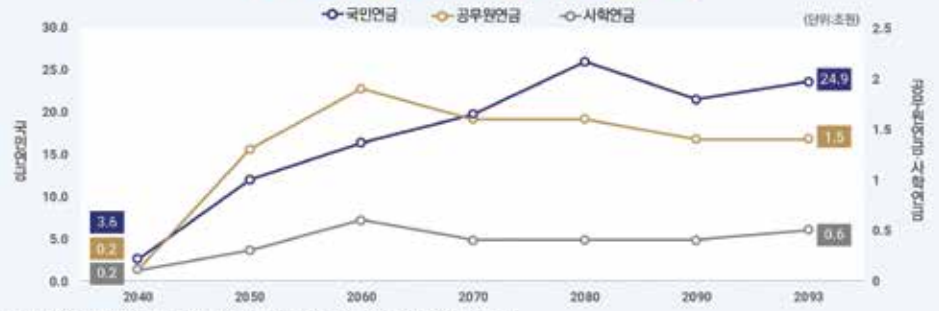
14

2. 주요변수의 연금재정에 대한 영향(계속)

연금 수급개시연령 연장

- 2033년부터 5년마다 1세씩 67세까지 연장 가정('33년~ 65세, '38년~ 66세, '43년~ 67세)
  (국민연금) 적자 전환시점(2040년 → 2041년)과 기금 고갈시점(2055년 → 2056년) 각각 1년씩 연기
  (사학연금) 적자 전환시점(2029년), 기금 고갈시점(2043년) 유지
  (공무원연금) 2093년 GDP 대비 재정수지 적자 비율이 0.03%p 감소 (0.35% → 0.32%)

수급개시연령 67세까지 연장 시 재정수지 개선효과



주: 1. 2033년부터 5년마다 1세씩 연장(2033년~ 65세, 2038년~ 66세, 2043년~ 67세)
2. 2023년 기준 불변가격

2. 주요변수의 연금재정에 대한 영향(계속)

소득대체율 인상

- 국민연금의 제도설계상 소득대체율은 40년가입 평균 소득자 기준 40%
- 국민연금의 순소득대체율은 35.4%로 OECD 평균에 비해 낮은 수준

OECD 주요국 의무가입연금제도의 순소득대체율

주: 1. 공적연금과 의무가입 사적연금제도의 소득대체율을 합산
2. 순소득대체율은 가입자가 납부하는 소득세와 사회보장기여금을 제외한 순 연금 수급액을 퇴직 전의 순 소득으로 나눈 값
3. 국가별 연금제도의 의무가입기간을 기준으로 계산
자료: OECD, Pension at a Glance 2021.

- 2025년부터 국민연금의 소득대체율을 42%로 인상 가정
  (국민연금) 적자 전환시점(2040년) 유지, 기금 고갈시점 1년 앞당겨짐(2055년 → 2054년)

* 제도 변경시점과 재정에 영향을 미치는 시점 간 시차 발생

국민연금의 소득대체율 2%p 인상 시 재정수지 변화

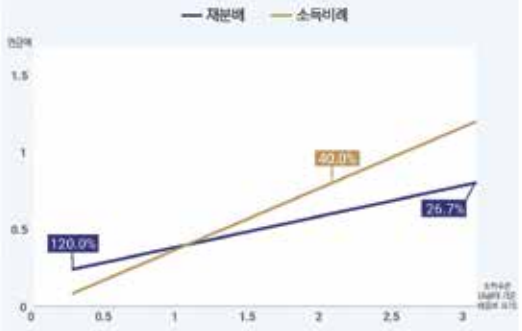
주: 2023년 기준 불변가격

2. 주요변수의 연금재정에 대한 영향(계속)

소득비례연금 전환

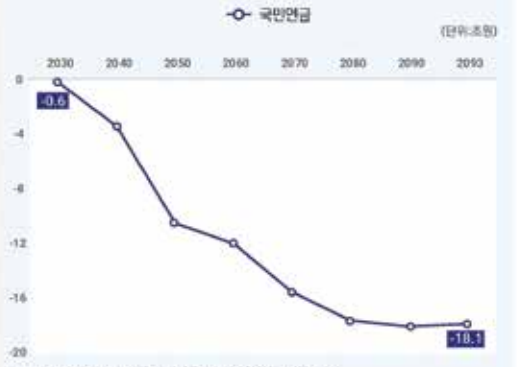
- 국민연금은 본인 소득(B급여)과 가입자 평균소득(A급여, 재분배요소)에 따라 연금액 산출
- **(국민연금)** 적자 전환시점(2040년) 유지, 기금 고갈시점 1년(2055년→2054년) 앞당겨짐

국민연금 소득대체율



주: 40년 가입자 기준으로 작성(현행 제도의 소득대체율 40%를 반영)
자료: OECD.Stat

국민연금 소득비례연금 전환시 재정수지 변화



주: 1. 2026년부터 소득비례연금으로 전환하는 것을 가정
2. 2023년 기준 불변가격

17

3. 주요변수 조합 시나리오별 전망: 국민연금·기초연금

국민연금 개혁 시나리오의 구성

- 보험료율·소득대체율·수급개시연령·급여결정방식 등을 조정하여 5개 시나리오 구성

국민연금 재정전망 시나리오

	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4	시나리오 5
보험료율	15%	15%	15%	12%	12%
소득대체율	현행 유지(40%)	45%	50%	현행 유지(40%)	현행 유지(40%)
수급개시 연령	현행 유지(65세)	현행 유지(65세)	현행 유지(65세)	67세	현행 유지(65세)
급여결정 방식	재분배	재분배	재분배	재분배	소득비례

주: 1. 시나리오①, ②, ③의 보험료율은 2025년부터 매년 0.6%p 인상 가정
2. 시나리오④, ⑤의 보험료율은 2026년부터 매년 1%p 인상 가정
3. 시나리오②, ③의 소득대체율은 2025년 즉시 인상 가정
4. 시나리오④의 수급개시연령은 2038년부터 매년 1세씩 상향 가정

18

3. 주요변수 조합 시나리오별 전망: 국민연금·기초연금(계속)

국민연금 재정전망 결과: 기금소진시점 및 재정수지 적자

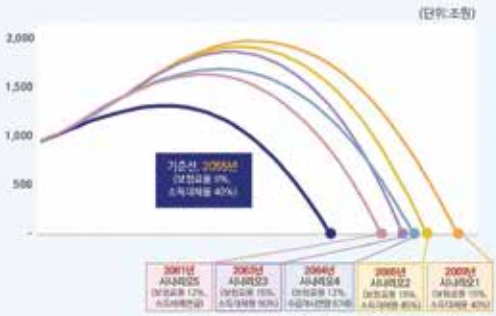
- 재정안정성이 가장 높은 경우는 시나리오1로 기금 소진시점이 14년 연장되고, 2093년 기준 누적적자가 3,699조원 감소

국민연금 시나리오별 재정전망 결과

	기준선	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4	시나리오 5
적자전화	2040년	2052년 (+12년)	2049년 (+9년)	2048년 (+8년)	2047년 (+7년)	2045년 (+5년)
기금소진	2055년	2069년 (+14년)	2065년 (+10년)	2063년 (+8년)	2064년 (+9년)	2061년 (+6년)
2093년 기준 누적적자 증감분	-	△3,699 조원	△1,976 조원	△283 조원	△2,966 조원	△1,080 조원

주: 2023년 기준 불변가격

시나리오별 국민연금 적립금 전망 결과



주: 2023년 기준 불변가격

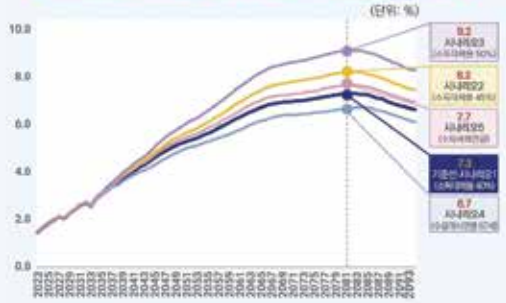
19

3. 주요변수 조합 시나리오별 전망: 국민연금·기초연금(계속)

국민연금 재정전망 결과: GDP대비 급여지출 비율 및 수익비

- 2081년 기준 GDP대비 급여지출 비율
  - 소득대체율 인상 또는 소득비례 전환 시 → 기준선(7.3%)상회
  - 수급개시연령 연장 시 → 기준선(7.3%)하회
- 1990년생 및 2000년생 수익비의 경우 시나리오5 (보험료율 12%, 소득비례연금)의 수익비 감소폭이 가장 낮게 나타남

시나리오별 국민연금 GDP대비 연금급여 지출 전망 결과



주: 2023년 기준 불변가격

시나리오별 국민연금 수익비 전망 결과(20년 가입 기준)

주: 노령연금 및 유족연금 수급을 고려하여 산출

20

3. 주요변수 조합 시나리오별 전망: 국민연금·기초연금(계속)

기초연금 제도변경 시나리오 구성

- 기준연금월액, 대상자범위, 국민연금연계감액 여부 등을 조정하여 5개의 시나리오 구성
  -2024년부터 변경되는 것으로 가정

기초연금 재정전망 시나리오

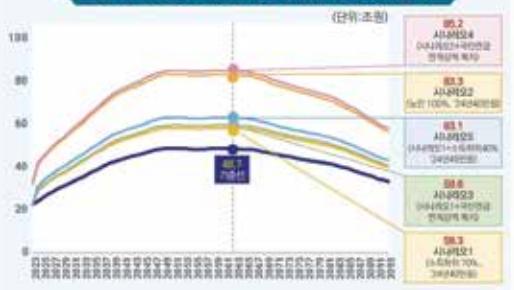
	현행	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4	시나리오 5
기준연금월액	2023년 323,180원	40만원	40만원	40만원	40만원	40만원 (45만원)
대상자범위 (65세 이상)	소득하위 70%	소득하위 70%	100%	소득하위 70%	100%	소득하위 70% (소득하위 40%)
국민연금 연계감액	O	O	O	X	X	O

3. 주요변수 조합 시나리오별 전망: 국민연금·기초연금(계속)

기초연금 재정전망 결과

- 2062년 기준, 시나리오별로 58.3조원(시나리오1)~ 85.2조원(시나리오4)의 재정소요 발생(2023년 기준 불변가격)
- 제도 변화를 가정한 2024년부터 향후 10년간의 추가 재정소요는 시나리오별로 66.5조원(시나리오1) ~ 249조원(시나리오4) 수준(경상가격)

시나리오별 기초연금 재정소요 전망 결과



주: 1. 국비 및 지방비 합산 재정소요이며, 2023년 기준 불변가격으로 작성
2. 기준연금액이 소비자물가상승률에 따라 증가한다고 가정하여 산출

기초연금 시나리오별 추가재정소요: 2024~2033

(단위:조원)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	합계
시나리오1	4.9	5.3	5.7	6.1	6.5	6.8	7.2	7.6	8.0	8.4	66.5
시나리오2	17.5	19.0	20.5	21.9	23.3	24.5	25.9	27.3	28.7	30.1	238.7
시나리오3	5.4	5.8	6.3	6.7	7.2	7.6	8.0	8.5	8.9	9.3	73.7
시나리오4	18.2	19.8	21.4	22.8	24.3	25.6	27.0	28.5	30.0	31.5	249.0
시나리오5	7.2	7.9	8.5	9.1	9.7	10.2	10.7	11.3	11.9	12.5	99.0

주: 1. 국비 및 지방비 합산 추가재정소요이며, 경상가격 기준
2. 기준연금액이 소비자물가상승률에 따라 증가한다고 가정하여 산출

4. 형평성 제고 시나리오별 전망: 국민연금·직역연금

시나리오의 구성

- 국민연금과 직역연금의 보험료율 및 소득대체율을 일치시키는 2가지 시나리오 설정
  - 단, 국민연금은 소득비례연금 전환 가정

국민연금 및 직역연금 통합 시나리오

	현 행	시나리오 1	시나리오 2
보험료율	국민연금: 9% 공무원연금, 사학연금: 18% 군인연금: 14%	15%	15%
소득대체율	(40년 가입자 기준) 국민연금(평균소득자 기준): 40% (2028년~) 공무원연금, 사학연금: 68%(2035년~) 군인연금: 76%	50% (지급률 1.25%)	40% (지급률 1.0%)

주: 1. 시나리오1 및 시나리오2의 보험료율: 2025년부터 국민연금은 매년 0.6%p 인상, 공무원연금·사학연금은 매년 0.3%p 인하, 군인연금은 1%p 인상
2. 시나리오1의 지급률: 국민연금은 현행유지, 공무원연금·사학연금은 매년 0.075%p 인하, 군인연금은 매년 0.065%p 인하
3. 시나리오2의 지급률: 국민연금은 2025년부터 소득대체율 50% 적용, 공무원연금·사학연금은 매년 0.05%p 인하, 군인연금은 매년 0.09%p 인하

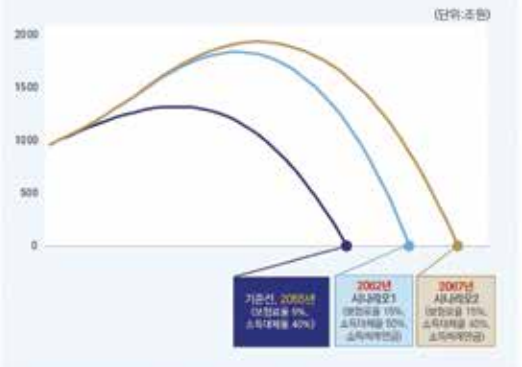
23

4. 형평성 제고 시나리오별 전망: 국민연금·직역연금(계속)

전망 결과: 국민연금

- **(시나리오1)** 기금 소진 시점 7년 연기(2055년 →2062년)
  (시나리오2) 기금 소진 시점 12년 연기(2055년 →2067년)

국민연금 시나리오별 적립금 전망



국민연금 시나리오별 재정수지 개선 효과

주 1. 시나리오①: 보험료율 15%, 지급률 1.25%(소득대체율 50%)
2. 시나리오②: 보험료율 15%, 지급률 1.0%(소득대체율 40%)
3. 국민연금은 소득비례연금으로 전환 가정
4. 2023년 기준 불변가격

24

4. 형평성 제고 시나리오별 전망: 국민연금·직역연금(계속)

전망 결과: 공무원연금

- 전망기간 초반에는 보험료율 인하로 재정수지가 악화되나 전망기간 후반 재정수지 개선
  - 2093년 재정수지 적자 **(기준선)** 15조원 → **(시나리오1)** 10.4조원 → **(시나리오2)** 7.1조원

공무원연금 시나리오별 재정수지 전망

주 1. 시나리오①: 보험료율 15%, 지급률 1.25%(소득대체율 50%)
2. 시나리오②: 보험료율 15%, 지급률 1.0%(소득대체율 40%)
3. 2023년 기준 불변가격

공무원연금 시나리오별 재정수지 개선 효과

주 1. 시나리오①: 보험료율 15%, 지급률 1.25%(소득대체율 50%)
2. 시나리오②: 보험료율 15%, 지급률 1.0%(소득대체율 40%)
3. 2023년 기준 불변가격

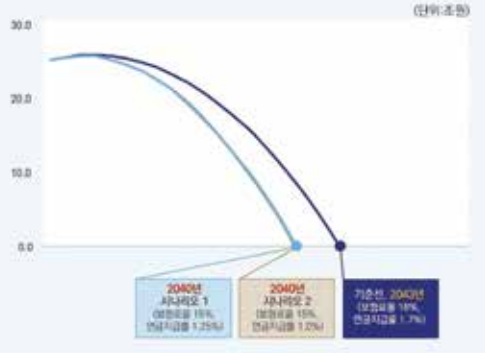
25

4. 형평성 제고 시나리오별 전망: 국민연금·직역연금(계속)

전망 결과: 사학연금

- 전망기간 초반에는 보험료율 인하로 재정수지가 악화되나 전망기간 후반 재정수지 개선
  - **(시나리오1·2)** 기금 소진 시점이 3년 당겨짐(2043년 →2040년)

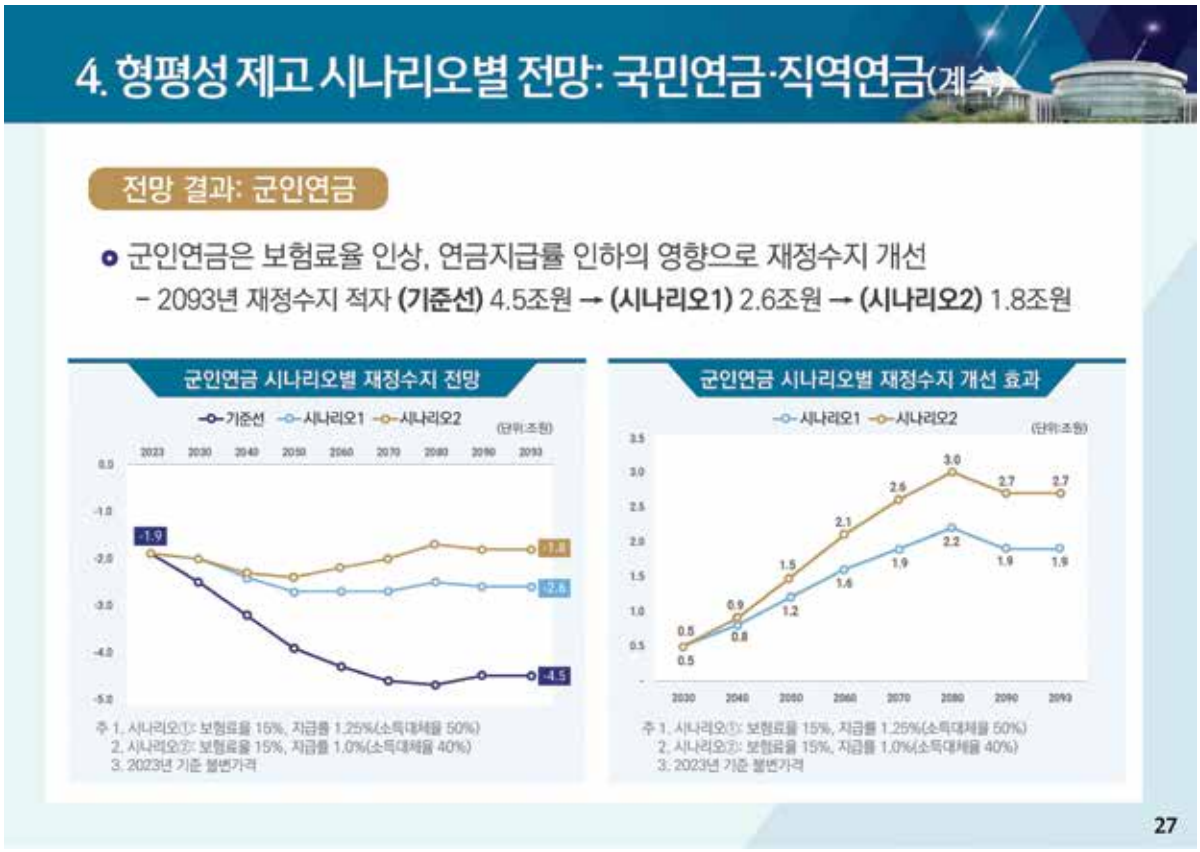
사학연금 시나리오별 적립금 전망



사학연금 시나리오별 재정수지 개선 효과

주 1. 시나리오①: 보험료율 15%, 지급률 1.25%(소득대체율 50%)
2. 시나리오②: 보험료율 15%, 지급률 1.0%(소득대체율 40%)
3. 2023년 기준 불변가격

26


4. 형평성 제고 시나리오별 전망: 국민연금·직역연금(계속)
전망 결과: 군인연금
● 군인연금은 보험료율 인상, 연금지급률 인하의 영향으로 재정수지 개선
– 2093년 재정수지 적자 (기준선) 4.5조원 → (시나리오1) 2.6조원 → (시나리오2) 1.8조원
군인연금 시나리오별 재정수지 전망
기준선
시나리오1
시나리오2
(단위:조원)
-1.9
-1.8
-2.6
-4.5
주 1. 시나리오①: 보험료율 15%, 지급률 1.25%(소득대체율 50%)
2. 시나리오②: 보험료율 15%, 지급률 1.0%(소득대체율 40%)
3. 2023년 기준 불변가격
군인연금 시나리오별 재정수지 개선 효과
시나리오1
시나리오2
(단위:조원)
0.5
0.9
1.5
2.1
2.6
3.0
2.7
2.7
0.5
0.8
1.2
1.6
1.9
2.2
1.9
1.9
주 1. 시나리오①: 보험료율 15%, 지급률 1.25%(소득대체율 50%)
2. 시나리오②: 보험료율 15%, 지급률 1.0%(소득대체율 40%)
3. 2023년 기준 불변가격
27

Ⅳ. 결 어

결 어
1. 지속불가능한 연금제도 → 연금개혁은 필수
2. 연금개혁에 공짜는 없다
3. 공정의 원칙과 연대의 정신의 조화
4. 사회적 합의를 통한 연금개혁
5. 연금개혁은 미래세대에 대한 책무의 이행
29

감사합니다.

제1회 국가현안 대토론회

연금제도 어떻게 개혁할 것인가?
[전망과 대안]

발 제 2

지속가능한 노후소득보장을 위한 연금개혁 방안

김 용 하

연금개혁특별위원회 민간자문위원회 공동위원장 /
순천향대 IT금융경제학과 교수

지속가능한 노후소득보장을 위한

연금개혁 방안

김 용 하

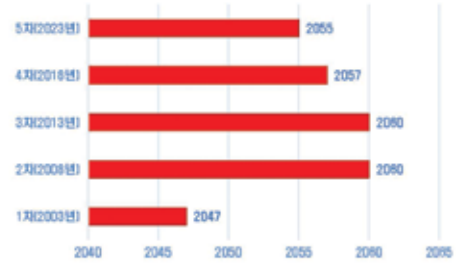
국회 연금개혁특별위원회
민간자문위원회 공동위원장

국민연금 재정위기?

- 제5차 국민연금 재정 재계산 : 적립기금 소진 2060년 ➔ 2057년 ➔ 2055년

부과방식 비용률

연차별 재정추계 결과 (기금소진연도)



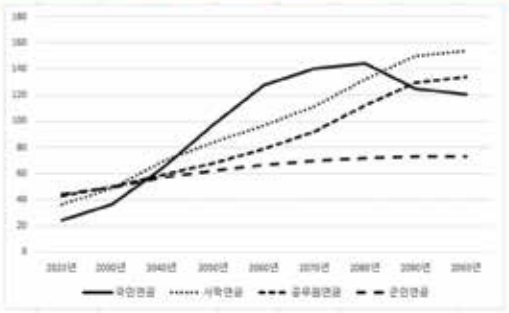
- ✓ 향후 70년 (2023-2093년) 재정전망
- ✓ 부과방식비용률 상승 29.7% =>33.4% (2070년)

자료: 국민연금재정추계위원회 등, 국민연금 재정추계 시산 자료, 2023

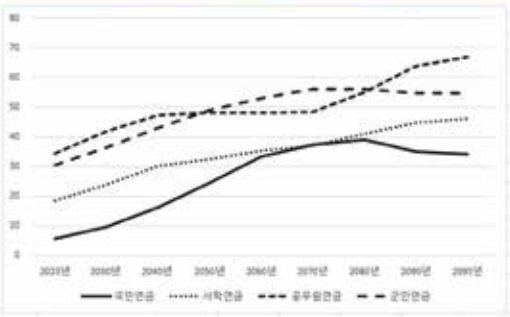
재정적 지속가능성

- 가입자수↓ 수급자수↑ 급여지출↑ 부과대상소득↓

4대 공적연금 제도부양비



4대 공적연금 부과방식비용률

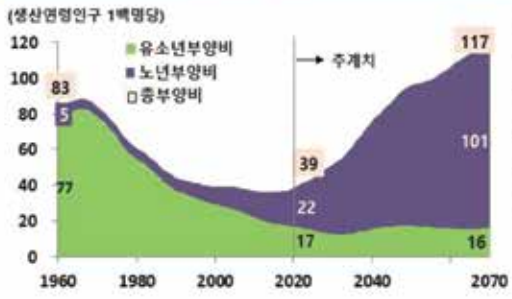


부과방식비용률 : 급여지출총액 / 부과대상소득총액 x 100
제도부양비 : 수급자수 / 가입자수 x 100
자료 : 이정은(국회예산정책처 추계세제분석실장), 공적연금 개혁과 재정전망, 2023년

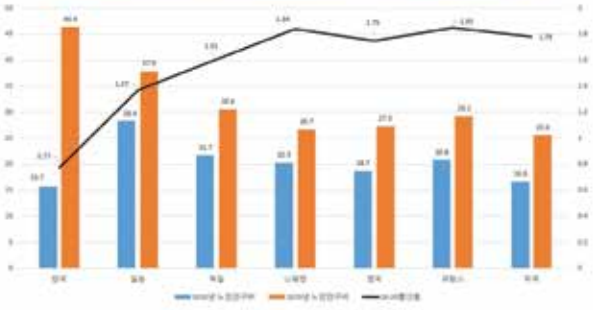
재정적 지속가능성 : 초저출산 · 초고령화

- 2070년, 근로인구 100명이 노년인구 101명 부양 (노인인구비율 : 46.4%)

부양비



주요 국가 2020~70년 노인인구비율과 출산율

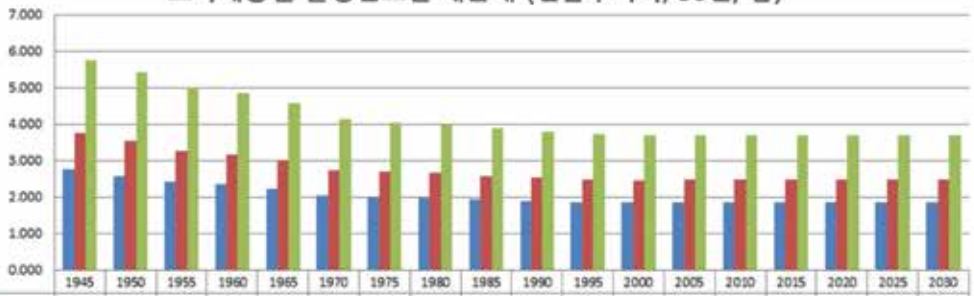


노년부양비 : 노년인구 / 생산가능인구
자료 : 통계청, 장래인구추계 (2020-2070) 2021년 12월

재정적 지속가능성 : 저부담·고급여 불균형 구조

- **연금수익비 : 평균/2계층 3.69배, 평균계층 2.46배, 평균*2계층 1.84배**

소득계층별 출생연도별 재분배 (연금수익비, 30년, 남)

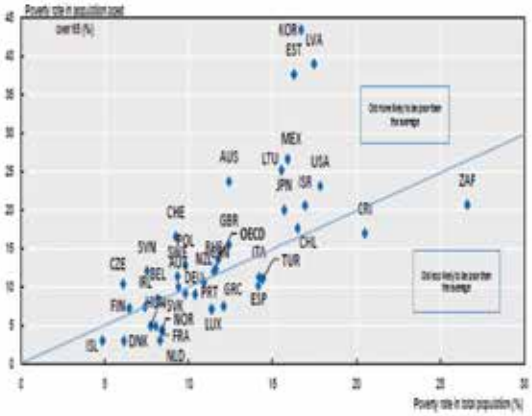


	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
평균*2	2.742	2.578	2.399	2.342	2.231	2.043	2.020	1.985	1.938	1.893	1.861	1.843	1.845	1.847	1.853	1.852	1.852	1.852
평균	3.746	3.527	3.267	3.178	3.014	2.741	2.696	2.648	2.585	2.524	2.482	2.458	2.460	2.464	2.471	2.470	2.470	2.470
평균/2	5.755	5.424	5.004	4.849	4.581	4.138	4.049	3.976	3.879	3.787	3.724	3.689	3.692	3.697	3.707	3.706	3.706	3.706

연금수익비 : 연금급여합계/부담금원리금합계

노후소득 보장 적정성 : 소득대체율 저, 빈곤율 고

- **소득대체율 (31.2%, 총소득기준), 노인빈곤율 (2018년 43.4%, 2020년 38.9%)**

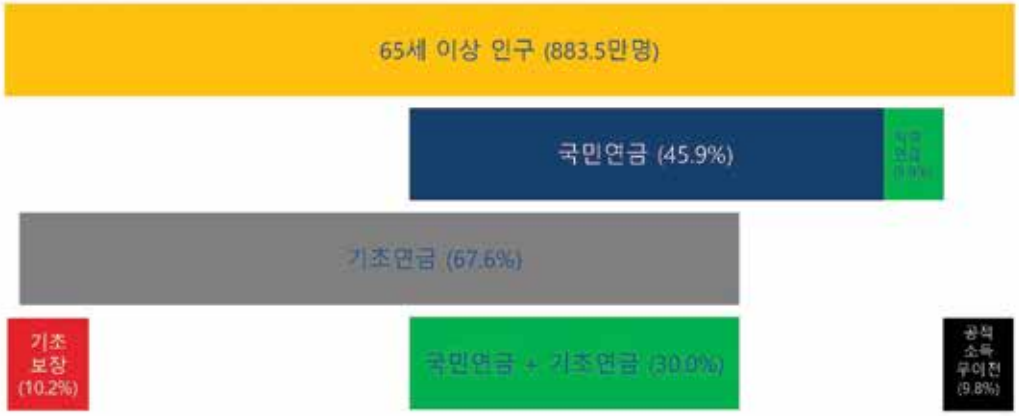


자료 : OECD, Pensions at Glance, 2021
* 기초연금과 퇴직연금을 감안하지 않은 기준임

노후소득 보장 적정성 : 전국민 포괄성 불충분

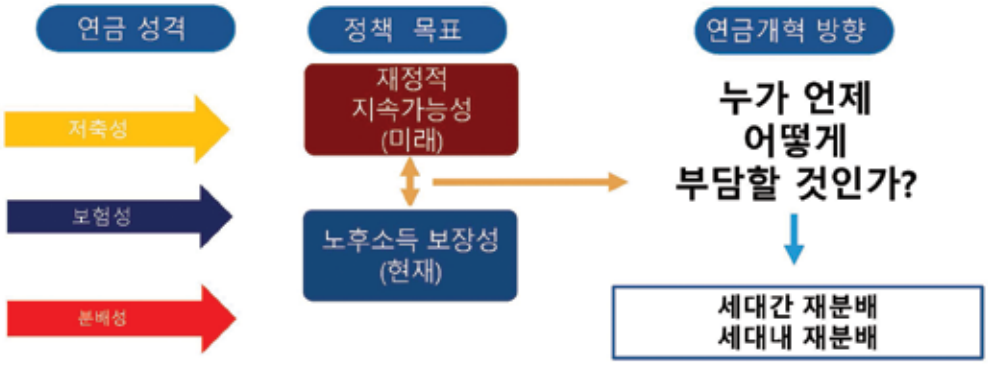
- 사회보험 연금수급률 : 51.7% (2021년 기준)

국민연금+직역연금+기초연금 수급률 : 89.3%
기초보장수급자 중 기초연금 비수급자: 0.9%



지속가능성 vs 소득보장성

- 연금개혁 목표의 상충성과 상보성
  - ✓ 재정적 지속가능성과 노후소득보장성의 조화적 발전방안 모색 필요



한국의 연금개혁

공무원연금개혁

1차 개혁 (1995년) : 보험료율(11%➔15%), 연금지급연령(퇴직시점➔60세)
2차 개혁 (2000년) : 보험료율(13%➔17%), 연금연동방식(임금➔물가)
3차 개혁 (2009년) : 보험료율(기준소득기준), 최종보수➔ 가입기간소득
4차 개혁 (2015년) : 보험료율(14%➔18%), 연금지급연령(65세), 소득재분배
연금지급율(57%➔51%)

국민연금 개혁

1차 개혁(1998년) : 연금지급률(70%➔60%), 연금지급연령(60세➔65세)
2차 개혁(2007년) : 연금지급률(60%➔40%), 기초(노령)연금 도입
연금보험료율 고정 (9%)

연금개혁 기본원칙

소득 보장 청사진

정합성 있는 안정된 노후보장 방안을 구체화

지속가능성 담보

인구구조의 변화에 대응할 수 있는 시스템 재구축

세대간 형평성 제고

현 세대와 미래세대가 수용가능한 대안 마련

경제적 현실 반영

저성장 국면과 경기침체 상황에도 feasible한 제시

연금개혁 방법 : 모수개혁 vs 구조개혁

- 단기적으로 모수개혁, 중장기적으로 구조개혁

모수개혁

제도의 기본 틀 유지, 보험료율, 지급률, 지급개시연령 조정
➔ 모수개혁이라고 용이한 것은 아님

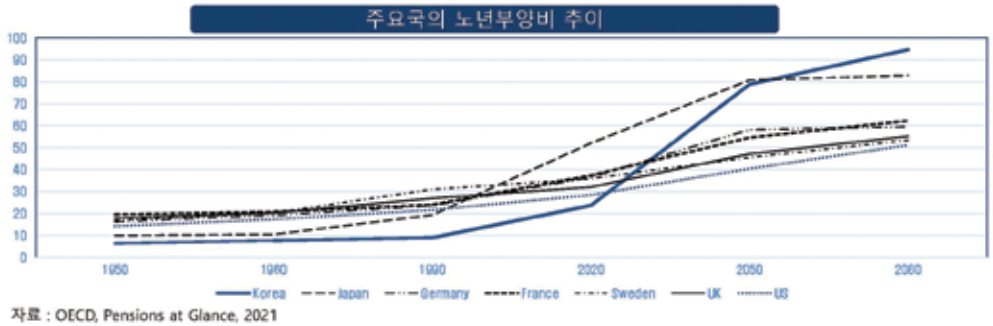
구조개혁

연금재정방식, 소득분배, 층간 기능 조정, 제도 통합

한국은 구조개혁 사례 없음

부과방식 전환 가능한가?

- 국민연금 기금 고갈되면, 부과방식으로 전환하면 된다는데 …
  - ✓ 유럽 대부분 국가의 공적연금은 이미 부과방식 전환
  - ✓ 부과방식은 제도부양비에 의하여 근로세대 부담률이 결정됨
  - ✓ 2050년 노인부양비는 세계 최고 수준 (78.6%), 2080년 94.6%



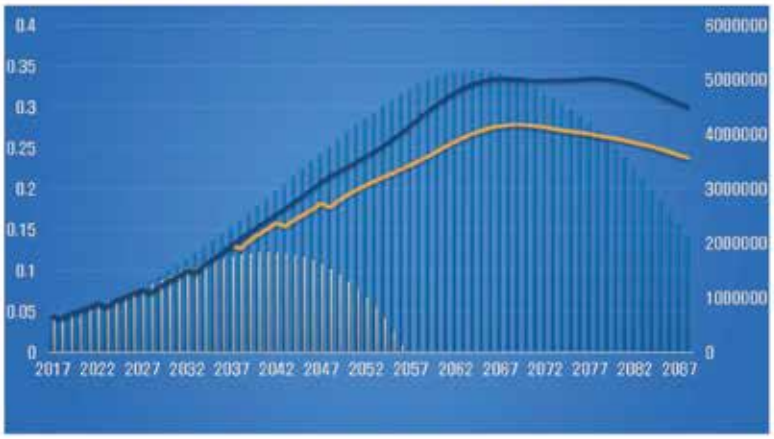
자료 : OECD, Pensions at Glance, 2021

모수개혁 : 수급부담 구조 Balancing

- **모수조정 = 연금지급률 + 연금보험료율 + 연금지급개시연령**

❖ 정책수단
- ✓ 연금지급률 현행 유지
- ✓ 연금보험료율 단계적 인상
- ✓ 연금지급개시연령 조정

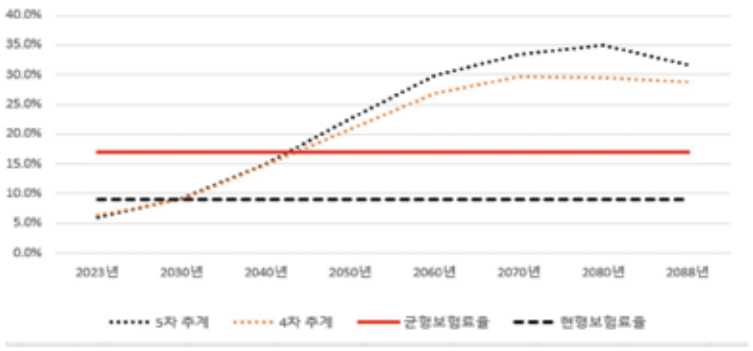
❖ 목표 정책효과
- ✓ 적립기금: 2055년➔2100년
- ✓ 부과방식비용률 : 하향 조정



수급부담 구조 Balancing

- **보험료율 인상은 Timing ➔ 재정수지 적자시점 이전에 완료 바람직**

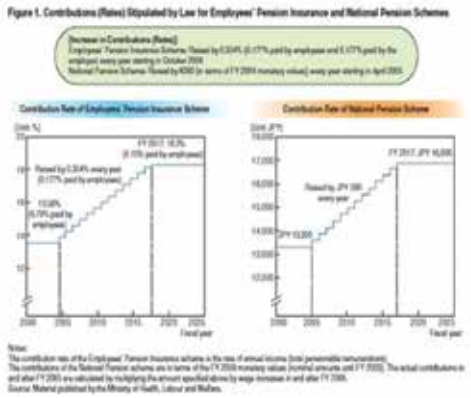
- ✓ Timing : 보험료 납입 가능 경제활동인구가 다수일 때 조정
- ✓ 연금수리적 균형보험료율 상한 설정
- ✓ 전 소득계층 수익비가 1.0 이상 되도록 산식 수정
- ✓ 영세자영업자 : 소득 조정 + 국고 지원

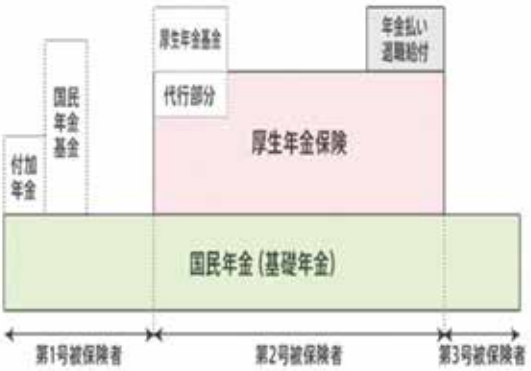


자료 : 김용하, 시뮬레이션 기법을 이용한 국민연금의 재도적 지속가능성 고찰, 보건사회연구 39권2호, 2019

수급부담 구조 Balancing (일본)

- 보험료율 인상 (13.58% ➔ 18.3%) + 후생연금과 공무원공제, 사학공제 일원화

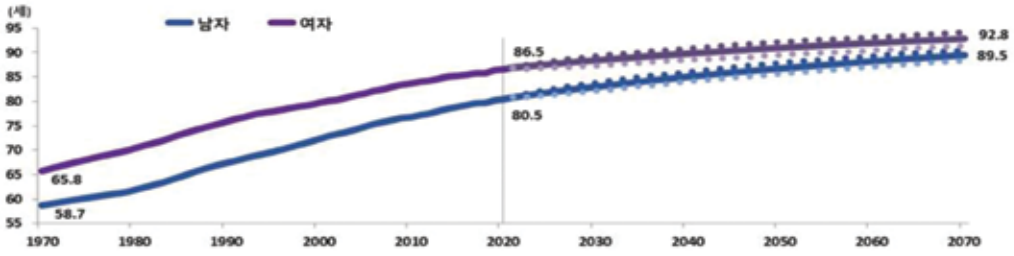




연금지급개시연령 : 예상가능한 노후설계

- 지급개시연령 단계적 조정, 의무가입연령도 연동
  - ✓ 기대수명 : 1988년 70.7세 ➔ 2021년 83.5세
  - ✓ 인구고령화가 진행되면서 선진국에서도 67세, 68세로 조정 중
  - ✓ 지급개시연령 조정에 맞추어 정년도 단계적 연장

기대수명의 추이와 전망 (통계청, 2021년)



소득대체율 올리려면 ?

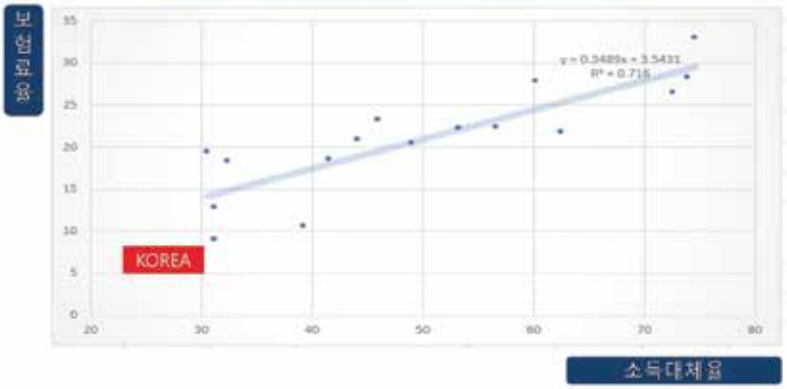
- 소득대체율과 연금보험료율은 Matching

✓ 소득대체율 40% ➔
균형보험료율 17%

✓ 소득대체율 45% ➔
균형보험료율 19%

✓ 소득대체율 50% ➔
균형보험료율 21%

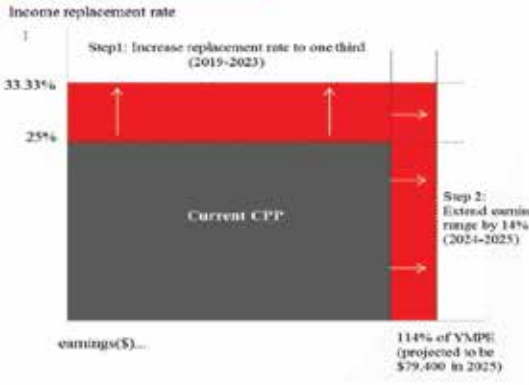
< OECD 주요 국가의 보험료율과 소득대체율



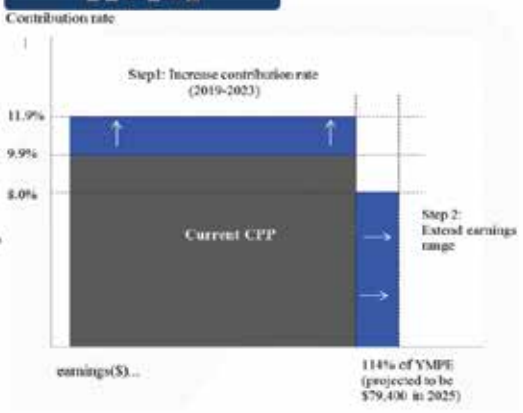
소득대체율 인상 (캐나다 2019-2023)

- 소득대체율 (25%➔33.33%) + 연금보험료율 (9.9%➔11.9%)
- 수급부담구조 Balancing과 기금운용 전문화 개혁(1997년) 성공이 전제

소득대체율



연금보험료율



기금운용 수익률 제고 : 연금개혁의 전제조건

- 2022년 12월말 기준 : 890조원 (전년말 대비 -58.0조원/-8.22%)
- 국민연금기금 1988-2022년 누적 운용수익률 : 5.11%
- 글로벌 연기금과 비교 : 다소 저조 ➔ 전문성과 독립성 제고 필요
- 수익률 1% 높이면, 적립기금 소진 5년 연장

기초연금 개혁 : 국민연금과의 정합성

대상자·수급자
전체노인 70% or 노인빈곤계층 집중 지원

급여 수준
정액 (40만원) or 국민연금 평균소득(A)값의 일정률

지급 방법
2층 구조(기초연금+소득비례연금) or 최소 보장

재원 조달
부과방식 운영 : 정부재정, 장기적 재원조달이 관건

직역연금 개혁 : 재정안정과 제도간 형평성

수급부담 균형화

국민연금 개혁수준에 준하는 제도 개혁

연금부채 청산

연금지급시 수지적자 보전방식으로 장기적으로 청산

형평성 제고

4대 공적연금 제도간 형평성 제고 : 동일한 수익비 or 제도 일원화

제도통합 한계

국민연금과 직역연금(퇴직금 기능 포함)의 구조 및 재정의 차이

퇴직연금 개혁 : 안정된 소득보장 충분조건

연금수급 가능성 제고

직장이동에도 연금수급가능한 제도 환경 (Portability)

사적연금 Positioning

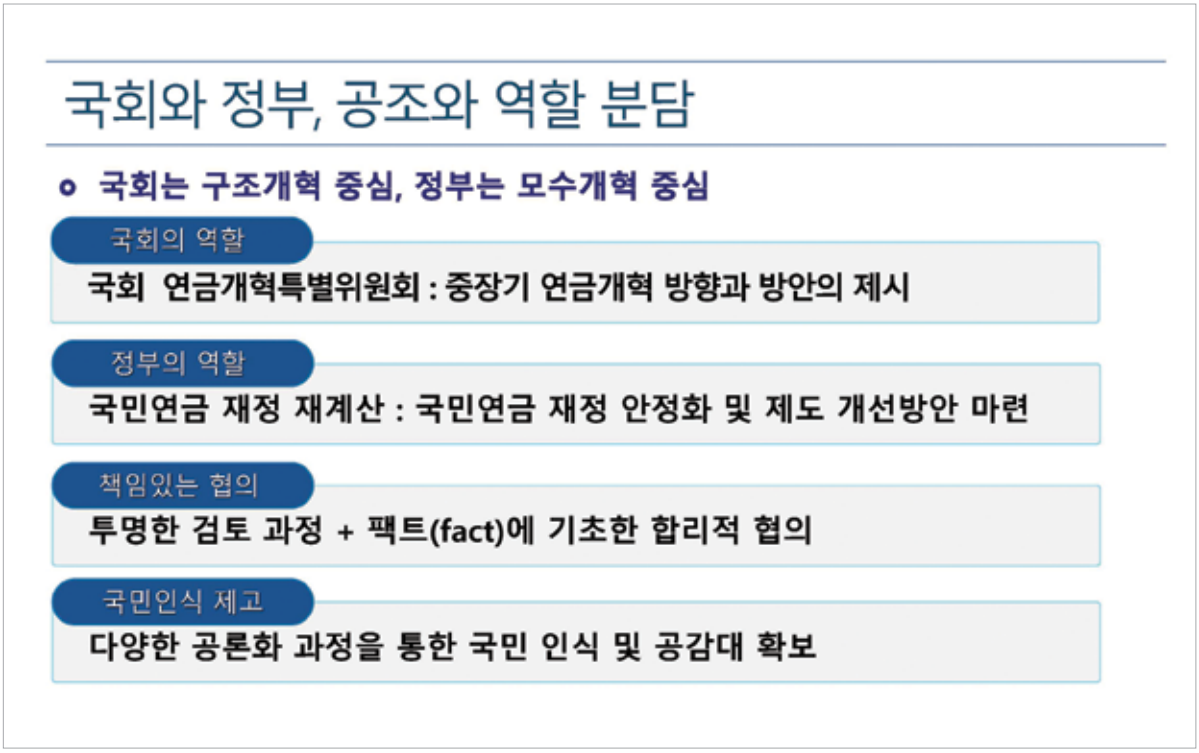
공적연금과 보완적 상품 구성과 연금수급 세제지원 강화

자산운용 수익률 제고

저조한 운용수익률을 높이기 위한 기금방식 도입

국민연금과 기능 조정

정년과 연금지급개시연령간 소득 공백(crevasse) 완화


국회와 정부, 공조와 역할 분담
국회는 구조개혁 중심, 정부는 모수개혁 중심
국회의 역할
국회 연금개혁특별위원회 : 중장기 연금개혁 방향과 방안의 제시
정부의 역할
국민연금 재정 재계산 : 국민연금 재정 안정화 및 제도 개선방안 마련
책임있는 협의
투명한 검토 과정 + 팩트(fact)에 기초한 합리적 협의
국민인식 제고
다양한 공론화 과정을 통한 국민 인식 및 공감대 확보

제1회 국가현안 대토론회

연금제도 어떻게 개혁할 것인가?
[전망과 대안]

발 제 3

재정 진단의 올바른 인식과 노후소득보장 강화 방안

김 연 명

연금개혁특별위원회 민간자문위원회 공동위원장 /
중앙대 사회복지학과 교수

대한민국국회, 국회미래연구원 주최 제1회 국가현안 대토론회,
"연금제도 어떻게 개혁할 것인가? 전망과 대안"
국회의원회관 제1소회의실, 2023.3.21(초고)

재정 진단의 올바른 인식과 노후소득보장 강화 방안

2023년 3월 21일

김연명
(국회연금개혁특위 민간전문가 자문위원회 공동위원장
/중앙대 사회복지학과 교수)

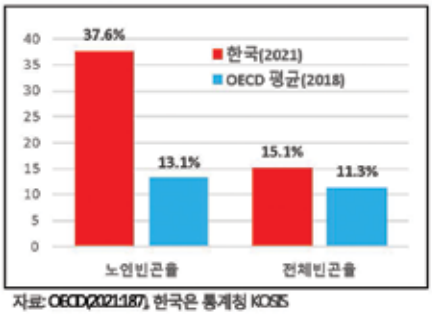
주요 내용

- 소득보장 강화론의 근거 : 노인 빈곤과 낮은 연금 수준
- 국민연금의 상이한 재정상태 진단 :
- 과도한 보험료 인상이 불가능한 이유 : 기금 크기와 수익비 문제
- 공적연금의 부담 가능성 논란 : 연금의 GDP 대비율, 부과방식 보험료율
- 연금개혁의 목표 : 최소, 적정 생활비 보장
- 국민연금 개혁 : 보장성과 재정안정 동시 추진
- 기초연금 개혁 : 보장성 확대와 국민연금과의 정합성 제고
- 퇴직연금 개혁 : 연금 기능 강화 및 '준'공적연금화
- 특수직역연금 개혁 : 부분적 조정

1

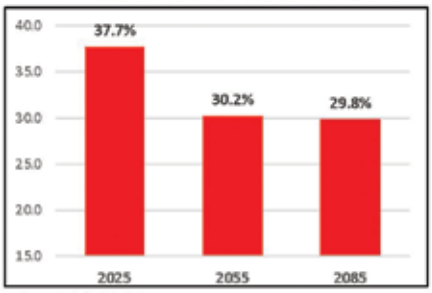
소득보장 강화론의 근거(1) : 노후빈곤 예방

노인빈곤율 비교(2020 전후)



자료: OECD(2021.187), 한국은 통계청 KOSIS

노인빈곤율 추계(2025-2085)



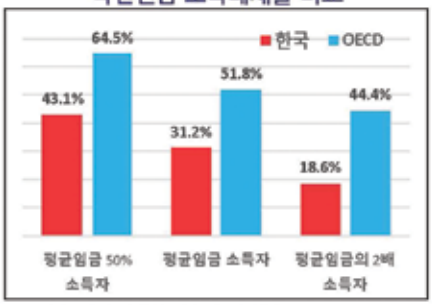
자료: 안서현, 최광성(2022.59)

- 연금제도의 핵심 목적 중 하나는 노후빈곤 예방이나 현 국민연금, 기초연금은 이 역할을 못함
- 소득보장을 강화해야 하는 가장 강력한 논거는 경제규모 10위권 국가로는 부끄러운 세계 최고수준의 노인빈곤율임. 한국의 노인빈곤율은 37.6%로 OECD 평균의 3배수준이며 이는 약 323만명의 노인(2021년)이 빈곤상태임을 의미.
- 우리 나라 전체 인구의 빈곤율은 15.1%로 OECD 평균 11.3%와 큰 차이가 없어 높은 노인 빈곤율은 성장의 과실이 세대간에 불공평하게 배분된다는 것을 의미함.
- 더욱이 공적연금의 보장성을 강화하지 않으면 현재의 청년세대(미래의 노인)도 노후대량빈곤에서 빠져나오기 어려움. 국민연금연구원의 추정에 의하면 앞으로 60년이 지난 2080년대에도 노인빈곤율은 30% 로 추정됨(기초연금을 40만원으로 인상해도 2085년 노인빈곤율은 25.5%)
- 이런 상황에서 공적연금의 기능 강화가 매우 중요하며 일정 수준 이상의 연금액 인상이 어려운 기초연금보다 중장기적으로 빈곤완화효과가 큰 국민연금의 역할 강화가 매우 중요함.

2

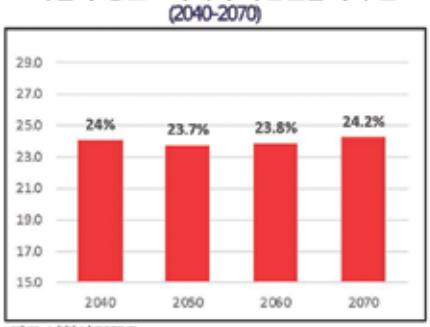
소득보장 강화론의 근거(2) : 국민연금의 낮은 소득대체율

국민연금 소득대체율 비교



자료: OECD(2021.139), 한국은 통계청 KOSIS

가입자 평균소득대비 국민연금액 수준 (2040-2070)



자료: 남찬섭(2023.8)

- 국민연금의 낮은 연금 수준은 한국에서 노인대량빈곤이 지속되는 근본적인 원인임. 생애평균소득이 근로자평균임금과 동일한 가입자의 소득대체율이 31.2%로 OECD 회원국 평균 51.8%의 60%수준으로 OECD 회원국 중 최하위 수준임(국민연금에 2020년부터 38년 가입한 사람의 소득대체율).
- 평균임금의 50% 수준인 저소득근로자의 소득대체율도 43.1%로 OECD 회원국 평균의 66.8% 수준이며, 평균임금의 2배를 버는 가입자의 소득대체율은 18.6%로 41.9% 수준임
- 제4차 재정추계자료에 의하면 실제 가입기간을 고려한 평균소득자의 소득대체율은 OECD 비교치보다 더 낮아 2040년 신규수급자의 대체율이 22%, 2060년 신규수급자도 24.9%에 불과하여 낮은 연금액은 미래에도 지속됨
- 이런 추세는 제5차 재정추계(2023)에서도 확인됨. 미래 연도별 국민연금 평균액이 해당 시기 국민연금가입자의 평균소득에서 차지하는 비중은 2040-2070년 사이(1975년생-2005년생) 약 24% 수준에 불과하여 미래세대도 국민연금을 통해 충분한 소득보장을 받기 어려움.

3

국민연금의 상이한 재정상태 진단(1) : 연금지출의 GDP 비율 or 부과방식 비용율

GDP 대비 국민연금 총지출 비율 추이 (2018년 vs 2023년)

구 분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088	2093
5차 재정계산	1.7	2.7	4.4	6.3	7.7	8.8	9.4	9.2	8.8
4차 재정계산	1.7	2.5	4.1	5.8	7.5	8.9	9.4	9.4	

비고 : 추계기간은 4차 재정계산 2018~2088년, 5차 재정계산 2023~2093년

GDP 대비 국민연금 적자액 추계(2018년 4차 추계)

	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088
총지출액	1.7	2.5	4.1	5.8	7.5	8.9	9.4	9.4
보험료수입	2.4	2.5	2.4	2.5	2.4	2.6	2.8	2.9
투자수입	2.1	2.1	2.0	1.1				
총수입	4.5	4.6	4.5	3.6	2.4	2.6	2.8	2.9
흑자(적자)규모	2.8	2.1	0.3	△2.2	△5.1	△6.3	△6.6	△6.5

부과방식 비용률 추이 (2018년 vs 2023년)

구 분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088	2093
5차 재정계산	6.0	9.2	15.1	22.7	29.8	33.4	34.9	31.7	29.7
4차 재정계산	6.3	9.0	14.9	20.8	26.8	29.7	29.5	28.8	

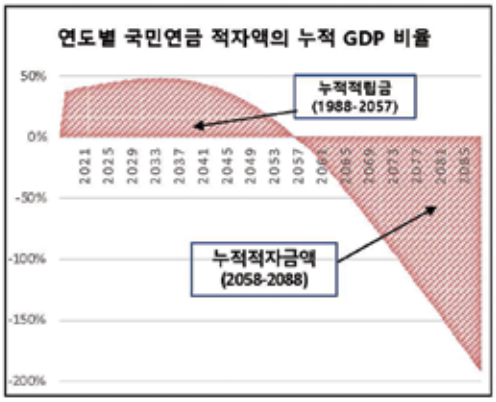
주 : 부과방식비용률은 부과대상 소득 총액 대비 급여지출 총액 비율로 산출

- 2023년 재정추계 결과 : 재정상태가 **더 악화되었다?**
- 재정상태를 가장 잘 진단하는 **연금지출/GDP** 지표는 4차 추계와 비교하여 큰 변화가 없음(4차, 5차 추계 모두 **2080년 GDP대비 9.4%**). **따라서** 기금고갈 이후 연간 연금 적자액은 GDP 대비 5%-6% 수준에서 큰 변동이 없을 것임.
- 반면, 5차 추계에서 기금고갈 시점은 2년 당겨졌고(57년 → '55년), 부과방식 비용률은 더 악화되었음. 4차 추계에서 최고 29.7%(2070년)에 이르던 비용율이 34.9%(2080년)로 약 5%p 높아졌음.
- 'GDP 대비 연금지출비용'과 '부과방식 보험료율' 어느 지표가 더 재정상태를 정확히 진단하는 것일까? 두 지표에 대한 객관적 인식 필요

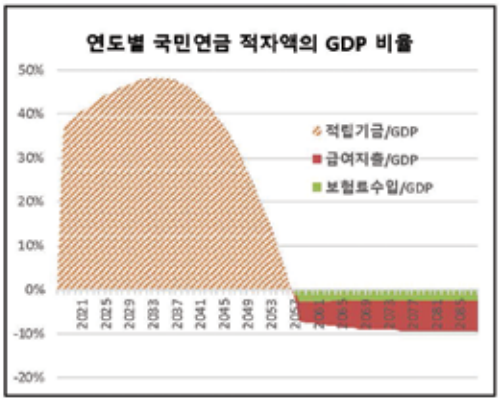
4

국민연금의 상이한 재정 상태 진단(2) : 누적 적자액 vs 연간 적자액

- 누적적자로 연금재정을 진단하는 경우도 있음(소위 미적립부채). 아래 왼쪽 그림은 기금이 고갈되는 2057년 부터 2088년까지 매년 GDP 대비 적자 규모를 모두 합한 누적금액으로 전문학적인 적자로 표시됨. 그러나 동일한 재정상태를 오른쪽 그림은 연간 GDP의 4.6%-6.6% 적자로 표시하고 있음(2018년 4차 재정추계 결과치임). 어떤 수치를 제시하느냐에 따라 연금개혁에 대한 대중의 인식이 달라짐.
- 국민연금은 영구존속을 가정하기 때문에 대중들에게 오해를 불러오는 절대금액(예, 연금부채가 2경)이 아닌 연간 GDP 비율, 혹은 연금지출을 충당하기 위한 보험료율로 표시하는 것이 타당(Barr & Diamond,2008).



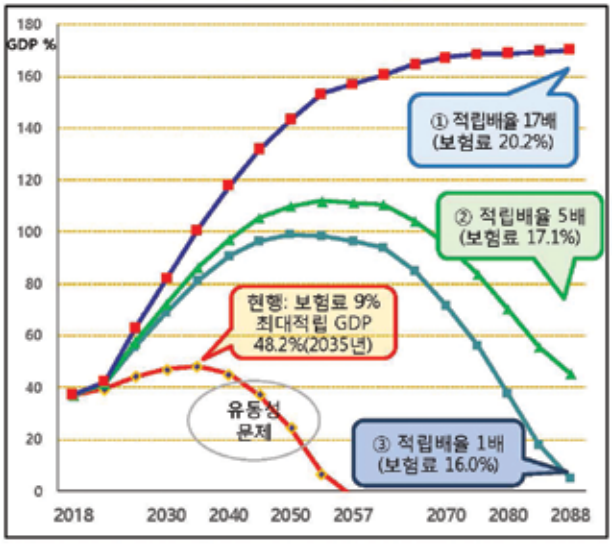
- 2058 이후 연간 적자는 GDP의 4.6%~6.6%이며, 2088년까지 누적적자액은 경상 GDP의 192%. (국민연금은 미적립부채를 산정하지 않음)



- 2058-2088까지 연간 연금지출액은 GDP의 7.0%~9.4%임. 같은 기간 보험료 수입은 GDP 2.5% 정도. 따라서 연간 적자액은 GDP의 4.6%-6.6%임.

과도한 보험료 인상이 어려운 이유(1) : 국민연금기금의 급격한 팽창

보험료율 인상에 따른 국민연금기금의 GDP 대비율 변화 추이



- 이 그래프는 제4차 재정계산 기준(2018년)으로 작성함.
- 적립배율은 2088년 기준임. 가령 2088년 적립배율 5배는 국민연금 기금이 5년치 연금지급액(GDP의 약 45%)을 보유하고 있다는 것임.
- 보험료는 2020년부터 인상한다고 가정함

- **재정안정화의 부작용?** : 연금 재정불안정을 완화하기 위해 보험료를 대폭 인상하자는 것이 재정안정론의 주장임. 하지만 과도한 보험료 인상은 국민연금기금을 과도하게 팽창시킴(기금 유동화 문제).
- 제5차 재정추계에 의하면 '25년부터 보험료를 18.7%로 인상하면 2093년에 5년치 적립금(적립배율 5배)을 보유하여 재정안정화가 달성됨(국민연금 재정추계위, 2023.11).
- 하지만 이 경우 4차 재정추계와 비슷하게 국민연금적립금이 GDP의 100%를 초과하여 과도한 적립금이 쌓이게 됨(일본, 스웨덴 모두 적립금이 GDP의 30-40% 수준)
- **노인빈곤율이 30%를 넘는 상황에서 GDP의 100%가 넘는 대규모 적립금을 조성하고 이를 재정안정이라 표현하는 것은 빈곤예방이라는 국민연금제도의 존재 이유를 망각한 것이고 본말이 전도된 것임.**
- 즉, 재정안정은 적정 수준의 기금 적립, 노인빈곤 완화 등 여러 변수를 고려하여 종합적인 접근과 판단이 이루어져야 함.

6

과도한 보험료 인상이 어려운 이유(2) : 수익비 저하문제

<표1> 보험료 인상에 따른 소득계층별 수익비 변화 (투자수익률 미 감안)

보험료	평균소득 1A (300만원)	평균소득 1.5배 (1.5A) (450만원)	평균소득 2배 (2A) (600만원)
9%	1.92	1.60	1.44
10%	1.73	1.44	1.30
11%	1.57	1.31	1.18
12%	1.44	1.20	1.08
13%	1.33	1.11	1.00
14%	1.23	1.03	0.93
15%	1.15	0.96	0.86

<표 2> 보험료 인상에 따른 소득계층별 수익비 변화 (투자수익률 감안)

보험료	평균소득 1A (300만원)	평균소득 1.5배 (450만원)	평균소득 2배 (600만원)
9%	1.58	1.32	1.19
10%	1.42	1.19	1.07
11%	1.29	1.08	0.97
12%	1.19	0.99	0.89
13%	1.09	0.91	0.82
14%	1.02	0.85	0.76
15%	0.95	0.79	0.71

- 소득대체율이 40%로 고정된 상태에서 보험료가 인상되면 중상층에서 연금총액이 납부한 보험료 총액보다 적어지는 문제가 발생하여 국민연금의 근간이 흔들릴 수 있음(수익비 문제)

  * 수익비 = 연금 수급 총액 현가/ 보험료 총액 현가. 수익비가 1 이면 보험료 총액과 받는 연금총액이 동일금액이라는 것을 의미

- 국민연금의 투자수익율을 감안하지 않을 경우 보험료가 14%인 지점에서 고소득층(2A)의 수익비가 1이하로 떨어짐(<표1>). 기금투자수익을 감안하면 보험료 11% 지점에서 고소득층(2A)의 수익비가 1 이하로, 15% 지점에서 평균소득자(1A)의 수익비도 1이하로 떨어짐(<표2>).

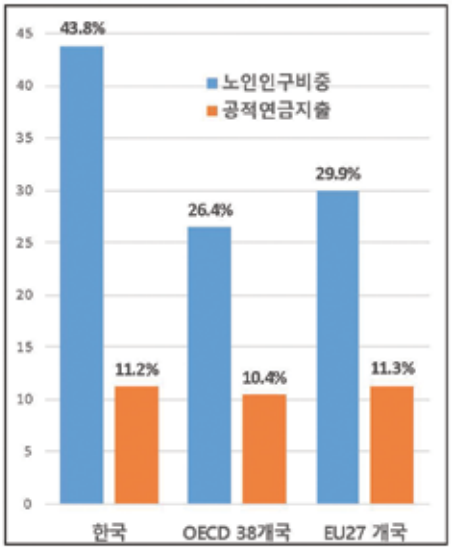
(수익비는 연금개혁 논의에서 매우 중요한 지표임. 산출방법에 대한 사회적 합의가 필요함)

< 표 1>, <표 2 >수익비 추계 가정
- 1998년생이 소득대체율이 40%로 완전히 떨어지는 2028년에 신규 가입, 30년 보험료 납부, 20년 수급 가정
- 평균소득 300만원은 2028년의 국민연금 A값 추정치
- <표 1>의 납부 보험료는 명목임금상승률로 재평가하고 연금 급여도 명목임금상승률로 할인
- <표 2>에서 납부 보험료는 국민연금 투자수익률을 반영하여 총액을 산출. 연금 급여는 투자수익률로 할인.
- 임금상승률 등 모든 거시변수는 5차 재정계산 가정치 사용

7

공적연금의 부담 가능성 논란(1) : 공적연금지출의 GDP 비율 장기추계

2060년 노인인구비중과
GDP 대비 공적연금지출 비중



* 자료: 공적연금 지출 추계는 OECD (2021:203), 인구추계는 OECD Population Projections, 한국의 공적연금지출은 정부 국회제출 자료임(기초연금은 적정정평가 전후 평균치)

- 한국의 공적연금지출비는 2019년 GDP의 3.3%에서 40년 후인 2060년 10.3%~12.1%*까지 늘어나 유럽과 OECD 평균수준에 도달함. 즉 GDP 대비 연금지출은 경제적으로 부담가능한 수준에 있음.

  * 2060년 국민연금 7.7%, 기초연금 1%-2.8%, 직역연금 1.6% 추정

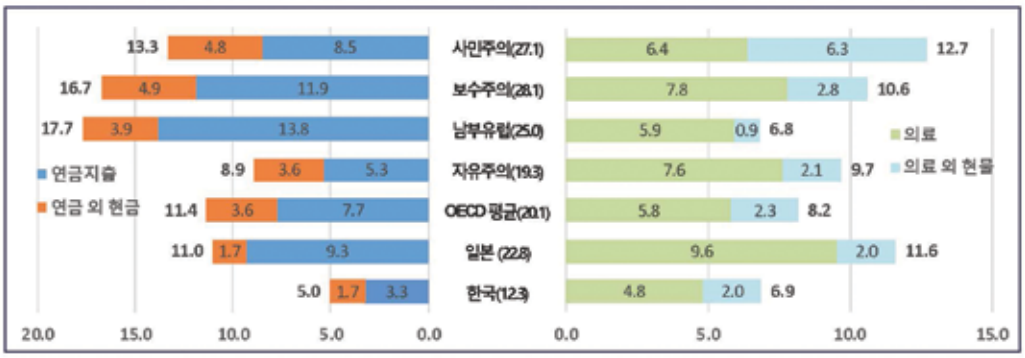
- 2060년 한국 노인인구는 43.8%로 세계 최고임을 감안하면(일본 38.1%) 공적연금지출 비중은 상대적으로 낮음. 노인인구를 보정하여 OECD 평균수준을 유지하려면 GDP 17%수준에 도달해야 함.
- 2020년 2,765만명으로 인구의 53.3%를 차지하는 주력 소비층(25-59살)이 2060년 33.4%(1,425만명)로 거의 절반이 축소됨. 따라서 노인이 전체 인구의 43.8%인 상황에서 충분한 연금이 지급되지 않으면 가계소비지출 부족으로 내수위축, 이로 인한 미래세대의 일자리와 경제활동에도 상당한 부정적 영향을 미칠 것임.
- 연금지출은 '비용' costs 으로만 인식하면 안되며 '편익' benefits 을 동시에 생각해야 함.

8

<참고> 복지국가유형별 현금 및 현물서비스 지출의 격차(2019년)

- 의료 및 보육 등 현물서비스에 대한 지출은 2019년 GDP 대비 6.9%로 남부유럽국가들과 유사한 수준으로 올라섰으며 건강보험 진료비의 급증으로 몇 년 안에 OECD 평균 수준이 될 것임.
- 하지만 현금 지출은 여전히 다른 복지국가와 현격한 차이를 보이고 있음. 2019년 한국의 연금지출 비용(국민연금 + 기초연금 +직역연금 비용 합계)은 GDP의 3.3%로 OECD 국가 중 최하위이며, 일본 9.3%의 약 35% 수준, 그리고 OECD 회원국 평균 지출인 7.7%의 43% 수준에 불과함. 이처럼 낮은 연금지출이 세계 최고의 노인빈곤율로 나타난 것임.

복지국가유형별 현금 및 현물서비스지출의 GDP 대비율 (2019년 기준) (GDP 대비 %)

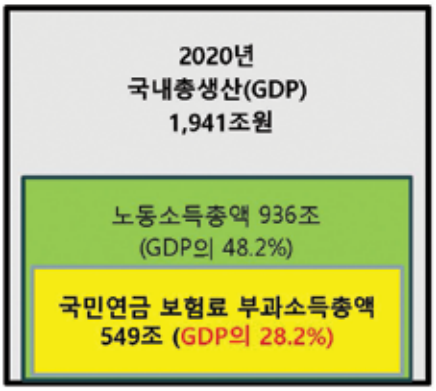


비고: 국가 분류는 보수주의 4개국(프랑스, 독일, 오스트리아, 벨기에), 자유주의 4개국(미국, 영국, 호주, 캐나다), 사회민주주의 4개국(스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드), 남부유럽국가 4개국임(스페인, 이태리, 포르투갈, 그리스)

Source : OECD(2023), *Social Expenditure (SOCX) update 2023: The rise and fall of public social spending with the COVID-19 pandemic*, OECD, Paris

9

공적연금의 부담 가능성 논란(2) : 국민연금의 부과방식 보험료율



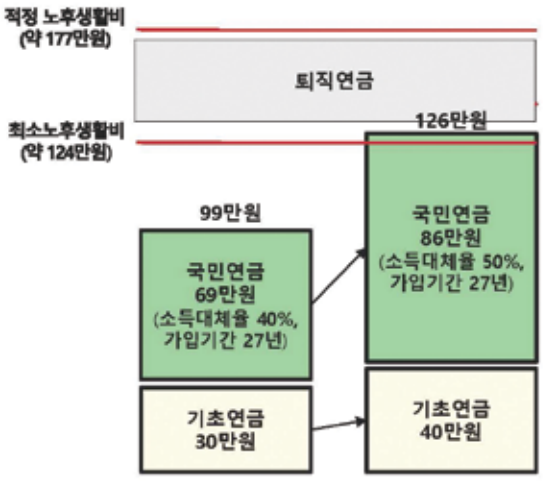
- 재정안정화론은 2070-80년대 부과방식 보험료율이 30% 이상으로 올라 부담이 불가능해진다고 주장.
  (부과방식 보험료율 = 연금지출총액/보험료부과대상소득 총액, 2060년에 연금지출 총액이 100조원이고, 보험료 부과소득총액 500조원이면 부과방식 보험료율은 100조/500조 = 20%가 됨)
- 2020년 국민연금 보험료가 부과된 소득총액은 549조원으로 GDP의 28.2%에 불과(노동소득총액은 GDP의 48.2%임) 제5차 재정추계에서도 2060-2070년 보험료 부과대상소득 총액은 GDP의 30% 수준임.
- 보험료 부과대상 소득총액이 GDP의 30%에 불과한 것은 보험료 부과 소득상한선이 있고(20년 소득상한선 503만원, 사업장 가입자의 17%가 소득상한선 이상, 자영업의 소득파악 등이 부실하기 때문임.

- 부과방식 보험료율은 가변적이며 낮아질 수 있음. ① 소득상한선 인상 : 이 조치는 연금 증가로 이어져 재정안정 효과가 중립적이나 '시차'가 발생하여 특정 시기의 과도한 고령화 부담을 분산시킬 수 있음. 가령 2040년을 전후한 순차적 인상은 고령화 부담이 가장 큰 2060-80년의 보험료율을 줄일 수 있음.
- ② 정년연장 : 노동력이 부족해지는 상황에서 불가피하게 65세로 정년을 연장하면 보험료 납부 기간이 현행 59세에서 5년 연장되기 때문에 보험료 납입자가 증가하고 후세대의 보험료율을 낮출 수 있음.
- ③ 일반 재정 보조 : 연금 적자분의 일부를 부의 축적이 예상되는 자본에 부과하고 (예, 4차 산업혁명으로 인한 로봇세), 줄어드는 아동청소년 관련 예산을 돌려쓰면 과도한 보험료 인상은 억제할 수 있음.

10

연금개혁의 목표 : 최소, 적정 생활비 보장

공적연금의 정책 목표
'빈곤예방' vs '소득유지'



- 연금은 '빈곤 예방' poverty alleviation 과 '이전 생활수준' income maintenance 유지 두가지 기능이 있으며 **국민연금과 기초연금을 빈곤예방기능에 초점을 맞추고, 퇴직연금은 생활수준 유지 기능 목표 설정**. 공적연금을 통해 노후의 **생활최저선** national minimum 보장
- 국민연금의 소득대체율을 50%로 인상 시 평균가입기간인 27년 정도 가입한 중간소득자 (A값=B값)의 연금액은 월 86만원 정도, 여기에 기초연금을 40만원으로 인상하면 최소노후생활비 124만원에 근접
  * 국민연금연구원 제9차 노후생활실태조사 : 2021년 1인 최소생활비 124만원, 적정생활비 177만원
- 고령화로 노인부양부담이 급증하는 상황에서 공적연금만으로 적정생활비 확보 불가능. 공적연금은 빈곤예방 기능에 초점을 두고 적정생활은 퇴직연금으로 보장하는 목표 설정.
- 국민연금 인상 없이 기초연금을 인상하면 일부계층에서 두 제도의 연금액이 비슷해져 국민연금의 장기가입유인이 저하되고 이로 인해 노후보장 기능이 약화될 가능성 있음.

11

국민연금 개혁 : 보장성과 재정안정 동시 추진

보험료율과 소득대체율 동시 조정

- 원칙 : 현재의 낮은 보험료율을 감안하여 소득대체율 인상에 필요한 보험료율 인상에 더하여 재정안정을 위한 추가적인 보험료 부담 필요.
- 2018년 '경사노위' 연금특위 다수안 : **소득대체율을 40%에서 45%로 5%p 인상하고 보험료율을 9%에서 12%로 3%p 인상하면 소득대체율도 인상되고 기금고갈시점도 2057년에서 2064년으로 7년 연장됨.**
- 노후최저생활을 보장하기 위해 소득대체율을 50%로 인상할 경우 필요 보험료율은 소득보장+재정안정화 기여분을 합해 **"12%+α"** 가 됨. 12%를 넘어서는 보험료율 인상은 적립금의 축적 정도, 중상층의 수익비 저하 정도, 기금소진 시점의 연장 정도를 참고하여 인상 범위와 과정을 사회적 합의
- 소득대체율을 60%에서 40%로 인하한 2008년 연금개혁으로 기금 고갈 시점이 2047년에서 2060년으로 연장됨. 소득대체율을 20%p 대폭 인하하는 세계 연금 역사상 유례가 없는 연금 삭감에도 불구하고 기금고갈시점은 불과 13년 연장되었으며, 국민연금의 신뢰도도 높아지지 않았음.
- 너무나 급격한 사회변화를 겪는 한국에서 수십년 뒤를 예측한 근본적 개혁은 불가능할 뿐만 아니라 **무모한 정책 실험임**. 연금의 재정 및 국가의 재정 능력, 노동시장 상황을 고려한 순차적 개혁이 현실적인 대안이며 10년 정도 기금고갈 시점이 연장되는 개혁안도 상당한 의미가 있음.

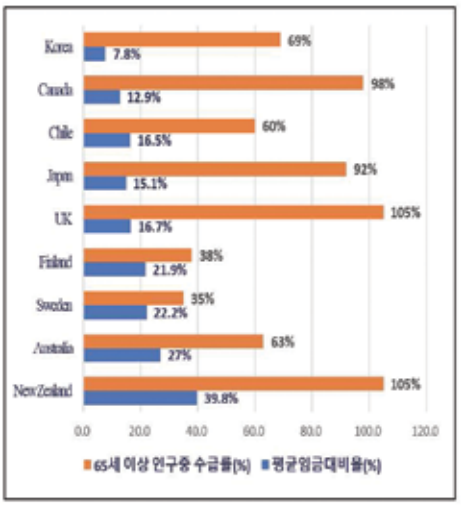
수급 및 부담 연령 조정

- 이미 65세인 연금수급연령을 더 늘리는 것은 노후소득절벽을 더 심화시킬 것임. 보험료 납부 상한 연령(현 59세) 연장도 보험료 납부의 실효성 저하, A값 하락과 이에 따른 전체 연금액 하락을 가져오기 때문에 매우 신중해야 함. 정년연장 논의가 우선이며 후에 수급 및 부담 연령 조정이 필요함.

12

기초연금 개혁 : 보장성 확대와 국민연금과의 정합성 제고

기초연금 급여수준 비교(2020)



비고: 1) 일본, 영국은 가여형 기초연금, 캐나다, 뉴질랜드는 거주기반 기초연금, 호주, 칠레, 한국은 표적형 기초연금
2) 급여수준은 2020년 세전평균임금에 대한 기초연금 급여액의 비중. 세전평균임금은 전일제 성인근로자 평균 총소득을 의미 (OECD, 2021.192). 수급률은 2018년 기준
자료: OECD(2021.12.5)

- 기초연금의 수급률은 69%로 다른 국가에 비해 낮지 않으나 연금액(2020년 30만원)은 성인근로자 월평균임금(384만원)의 7.8%로 기초연금을 갖고 있는 국가 중 가장 낮음.
- 높은 노인 빈곤율, 낮은 국민연금액, 높은 사각지대 등을 고려하면 기초연금액 인상은 필요함. 다만 이 경우 소득비례제인 국민연금 소득대체율이 인상되어야 기초연금과의 제도적 정합성이 유지되고 국민연금 장기가입유인이 저하되지 않음.
- 기초연금 수급 대상자 범위(70%)는 당분간 현상태 유지. 국민연금과 퇴직연금의 소득보장 기능 조정에 따라 수급 범위 조정 가능
- 최저보장연금으로의 전환 : 최저보장연금은 고용률이 높아야 정책효과가 나타남. 고용률의 변화를 보고 중장기적으로 판단할 문제임.
- 기초연금 차등 지급 : 30만원을 넘어가는 부분에 대한 소득계층별 차등 적용은 가능한 대안 중의 하나. 다만 국민연금의 A값 비중 문제와 연동할 필요가 있음.

13

퇴직연금제도의 개혁 : 연금 기능의 강화 및 준공적연금화

부족한 연금 기능

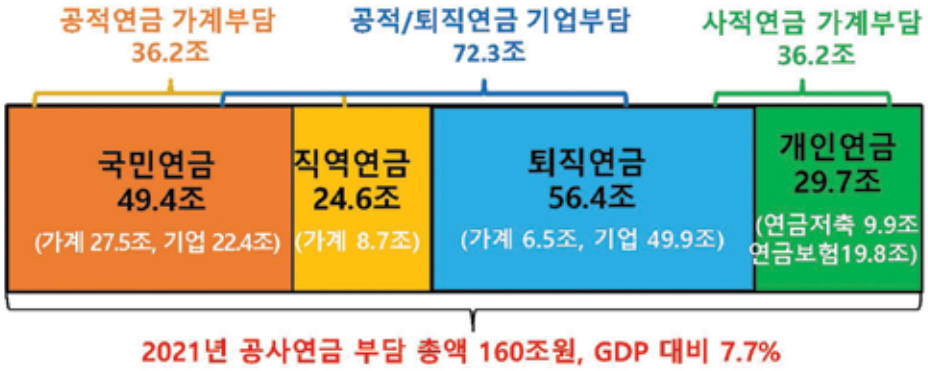
- 정책 목표 : 국민연금과 기초연금으로 확보하기 어려운 중산층 이상의 적정 생활수준 유지를 위한 연금제도로 기능 설정
- 2021년 국민연금 총 보험료 49.4조원보다 더 많은 보험료(56.4조원)가 걷힘에도 퇴직연금의 노후소득보장 기능은 매우 약함. 95.7%가 일시금으로 퇴직연금을 수령함. 50세를 전후하여 일시금에 대한 근로자들의 수요가 존재하기 때문에 연금화를 강제하기 어려운 현실적인 이유도 존재함.
- 최근 퇴직연금은 중소기업퇴직연금기금제도 도입 등을 통해 소규모 기업 근로자에 대한 퇴직연금을 확대하고 있으나 사각지대 문제도 여전히 존재
- 중간정산이나 일시금 지급 요건을 좀더 강화하고 연금 수급의 인센티브를 늘리는 방향으로 연금화를 유도할 필요성 있음.

준공적연금화

- 퇴직연금의 연금 기능을 강화하는 방안 중의 하나로 퇴직연금 부담금 8.3% 중 일부(예, 3%) 를 완전적립방식의 강제민간연금화하고 공공기관에서 이 기금을 위탁운용하는 '준'공적연금화 방안을 검토할 필요가 있음. 이 방안은 국민연금으로 적정 노후생활이 어려운 중산층 이상에게 적정 노후생활이 보장될수 있도록 하는 것임(슬라이드 11참조)
- 스웨덴과 독일은 연금보험료 중 일부(2%, 3%)를 기존 공적연금제도와 별도로 완전적립 개인계좌방식으로 운영하고 있음.
- 다만, 퇴직연금의 준공적연금화 방안은 노동자, 사용자 등 이해집간간의 충분한 토의와 합의를 거쳐 점진적으로 추진되어야 함.

14

<참고> 한국 공사연금제도의 보험료 규모 (2021년)



- 막대한 보험료를 내고 있는 퇴직연금과 개인연금의 **노후보장 기능은 매우 미흡**할 뿐만 아니라 그나마 가입 대상자가 대부분 중산층 이상이며 **저소득층, 영세기업 근로자는 배제됨**.
- 퇴직연금 : 2021년 55세 요건을 충족하여 퇴직연금 수급을 개시한 계좌 중 95.7%(38만좌)가 일시금 선택, 연금수령은 4.3%(17천좌)에 불과. 300인 이상 사업장의 퇴직연금 도입율 91.4%(4,864개소), 5인미만 사업장 퇴직연금 도입율 10.6%(8.7만개소)에 불과함(통계청:2022)
- 개인연금 : 세제적격 개인연금 유지율은 10년 경과 후 58.5%(2015년 금융위 자료), 세제 비적격 연금보험은 5년 경과 후 유지율이 39.1%(2001-2006년 계약분). 개인연금(세제적격) 2021년 가입자 218만명 중 근로소득금액이 5천만원 이하인 비율은 20.8%이며 5천만원 이상인 가입자가 79.2%로 고소득층이 주로 가입함(국세청, 2022).

15

특수직역연금의 개혁 : 부분적 조정

저부담-저급여 (국민연금) vs 고부담-고급여(공무원연금) : 2015년 공무원연금 개혁으로 양 제도간의 형평성 문제는 거의 해소됨. 국민연금은 퇴직금까지 합하면 부담금이 17.3%, 공무원연금은 민간인의 39% 수준인 퇴직금(보험료로 환산하면 3.3%)을 합하면 총 부담금은 21.3%임. 소득상한선은 공무원이 훨씬 높고 월평균 보험료도 국민연금의 3.8배 수준. 연금 지급률은 1% vs 1.7%로 차이가 있으나 공무원의 적은 퇴직금을 감안하면 사실상 지급률 차이는 거의 없는 것으로 보아야 함.

	국민연금	공무원연금
보험료(A)	9% (본인 4.5%, 사용주 4.5%)	18% (본인 9%, 정부 9%)
	소득상한선 524만원	소득상한선 856만원
	월 평균 보험료 12.7만원('20년)	월 평균 보험료 48.5만원('20년)
퇴직금(B)	8.3% (사용주 부담)	3.3% (사용주로서 정부 부담)
총 부담금(A+B)	17.3%	21.3%
소득대체율	지급률 1% (2028년) (40년 가입기준 40%)	지급률 1.7%(2035년) (40년 가입기준 68%)

공무원연금의 재정부담은 과거 공무원연금과 연금액이 연동되던 시기에 은퇴한 공무원과 고경력 공무원들에게서 주로 나타나는 문제임. 국민연금의 재정개혁이 이루어지면 특수직역 연금도 부분적인 재정안정화 조정이 필요함(가령 2015년 개혁 시 5년간 연금 동결로 상당한 재정안정화 효과가 있었음).

- 특수직역연금과 국민연금의 통합은 제도전환 비용 문제, 두 제도의 현격한 구조적 차이로 현실적으로 불가능하며, 공적연금을 하향 평준화하고 공직사회의 근간을 흔들수 있기 때문에 바람직하지도 않음
- 특수직역연금 개혁 시 정부의 신뢰가 중요함. 2015년 공무원연금 개혁 시 정부가 약속했으나 이행하지 않았던 여러 조치들(공무원 인사개혁 등)이 이행되어야 연금개혁에 대한 사회적 합의가 가능함.

16

참고문헌

- 김연명(2015), "국민연금이 세대간 형평성을 저해하는가? 현세대의 이중부담 구조에 근거한 국민연금 세대간 형평성 재해석",『사회복지정책』, 42(4), pp.127-151
- 김연명(2015), "국민연금 명목소득대체율 50% 쟁점에 대한 비판적 고찰",『비판사회정책』, 49:73-112
- 김연명(2022), "복지국가의 탄생과 연금개혁의 방향: 재정안정화 연금개혁의 한국 복지국가에 대한 함의",『사회복지정책』, 49(3), pp.5-26
- 김연명 외(2015),『공적연금 사회적 대타협 평가 연구』
- 남찬섭, 한신실, 주수정, 박나리,유희원(2022), "국민연금 급여수준, 과연 낮지 않은가? OECD 타 회권국과의 비교", 소득대체율 낮은가?"『비판사회정책』제76호, pp.23-58
- 남찬섭(2023), "국민연금제도의 몇가지 쟁점에 대한 고찰", 국민연금아카데미 자료집 (2023.03.10)(미발간 자료)
- 남찬섭, 정세은(2023), "부과방식 비용율, 과연 무엇이며 어떻게 보아야 하는가?", 연금행동 이슈페이퍼 2023-2호
- 안서연·최광성(2022),『NPRI 빈곤전망 모형 연구』, 국민연금연구원
- 유희원, 한신실(2022), "국민연금 재정안정성을 바라보는 관점의 확장: 제도 내·외적 수지균형의 조화,『비판사회정책』제74호, pp.109-148
- 한신실, 유희원, 홍정민, 박주혜(2022), 제9차(2021년도) 중고령자의 경제생활 및 노후준비 실태, 국민연금연구원
- 통계청(2022),『2021년 퇴직연금통계 결과』
- 국세청(2022),『2021 국세통계연보』
- OECD(2021), Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris
- OECD, Population Projections (방문일 2023.3.7)
- OECD(2023), Social Expenditure (SOCX) Update 2023: The rise and fall of public social spending with the COVID-19 pandemic, OECD, Paris
- OECD, Social Expenditure Database (방문일 2023.3.5)

17

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

발 간 일 2023년 3월
편 집 국회미래연구원
발 행 처 국회사무처, 국회미래연구원

이 책은 국회미래연구원 홈페이지(www.nafi.re.kr)에서 보실 수 있습니다.

© 국회사무처·국회미래연구원, 2023

제1회 국가현안 대토론회

연금제도 어떻게 개혁할 것인가?

[전망과 대안]