


인구전환포럼 1회 세미나

연금개혁의 쟁점과 기본 원칙

2024년 9월 19일(목) 9:40 ~ 12:00

국회의원회관 제2소회의실  국회방송 유튜브 생중계



공동주관 고려대학교 고령사회연구원, 서울대학교 국가미래전략원, 연세대학교 복지국가연구센터, 국회미래연구원

CONTENTS

연금개혁의 쟁점과 기본 원칙 포럼 자료집

개회식

개회사 김준기 (서울대 국가미래전략원장)

축사 박주민 (국회보건복지위원장)

발제

연금 개혁의 쟁점과 기본 원칙

김태일 (고려대 고령사회연구원장)

토론

김남희 국회의원 (더불어민주당)

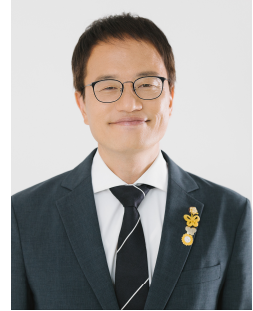
박수민 국회의원 (국민의힘)

송윤경 기자 (경향신문)

이지현 기자 (이데일리)

이철희 교수 (서울대 국가미래전략원 인구클러스터장)

축사



국회보건복지위원장 박주민

대한민국은 현재 세계에서 가장 빠르게 고령화가 진행되고 있는 국가 중 하나로, 이는 우리 사회가 직면한 중대한 도전입니다. 출생률은 지속적으로 낮아지고 있으며, 그 결과 노동 인구는 줄어들고 있습니다. 반면, 연금을 수급해야 할 노인 인구는 급격히 증가하고 있습니다. 이러한 인구 구조의 변화는 연금 재정에 막대한 부담을 가중시키고 있으며, 현재의 제도를 그대로 유지한다면 미래 세대가 감당해야 할 부담은 더욱 커질 수밖에 없습니다.

또한, 현행 국민연금 제도는 세대 간 형평성의 문제를 안고 있습니다. 지금의 젊은 세대는 더 많은 기여를 하고 있음에도 불구하고, 그들이 장래에 받을 수 있는 연금은 현 세대에 비해 상대적으로 적을 가능성이 큼니다. 이는 사회적 불평등을 심화시키고 **사진**, 세대 간 갈등을 초래할 수 있는 심각한 위험 요소로 작용할 수 있습니다. 우리가 이 문제를 방치한다면, 미래 세대는 우리가 누렸던 혜택을 누리지 못하게 될 것입니다.

따라서 국민연금 개혁은 더 이상 미룰 수 없는 필수적인 과제입니다. 물론, 이 개혁은 결코 쉬운 일이 아닙니다. 다양한 이해관계가 얽혀 있고, 사회적 합의가 절실히 요구됩니다. 그러나 우리의 노후와 다음 세대의 미래를 위해 반드시 이루어져야 합니다. 국민 모두의 지혜를 모아, 지속 가능한 국민연금 제도를 만들어 나가야 할 것입니다.

이러한 시점에 인구전환포럼과 국회미래연구원이 공동으로 마련한 국민연금 개혁의 기본 원칙을 논의하는 이번 세미나는 매우 의미가 깊습니다. 재정적 지속 가능성이나 보장 수준의 적정성 등 구체적인 개혁 방안을 논의하기에 앞서, 우리가 어떤 원칙을 바탕으로 국민연금 문

제를 해결해야 하는지에 대한 기본적인 방향을 정립할 수 있는 소중한 기회라고 생각합니다.

오랜 시간 동안 국민연금 개혁에 대한 논의가 지속되어 왔지만, 아직 실질적인 개혁은 이루어지지 못했습니다. 개혁의 과정은 분명 지난할 것입니다. 그러나 저는 제22대 국회가 반드시 국민연금 개혁을 달성하여, 초고령 사회에 대응할 수 있는 정책의 기반을 마련한 국회로 역사에 남기를 바랍니다.

미국의 제16대 대통령, 에이브러햄 링컨은 “나는 천천히 걷지만, 절대로 뒤로 걷지 않는다”라는 말을 남겼습니다. 국민연금 개혁을 둘러싼 긴 논의 과정에서 피로감이 있을 수 있지만, 우리는 그 과정을 통해 앞으로 나아갈 수 있는 탄탄한 기반을 다졌다고 믿습니다. 제22대 국회가 이번 세미나를 통해 국민연금 개혁 논의의 원칙을 재정립하고, 나아가 실질적인 변화를 이끌어내는 계기가 되기를 바랍니다.

감사합니다.

2024년 9월 19일

국회보건복지위원장 **박 주 민**



연금개혁의 쟁점과 기본 원칙 포럼 자료집



발제

연금 개혁의 쟁점과 기본 원칙

김태일 (고려대 고령사회연구원장)

연금 개혁의 쟁점과 기본 원칙

김태일 (고려대 고려사회연구원장)

〈요약문〉

연금 개혁의 쟁점과 원칙 관련 본 연구의 논의는 다음과 같다.

첫째, 지속 가능성 & 세대 간 형평성: 연금 재정의 지속 가능성을 확보하고 세대 간 형평성을 달성하는 두 조건은 「①상당 규모의 기금적립금 유지, ②낸 것+적정수익=받는 것」이다. 미래의 우리 인구구조에서는 기금 운용수익이 연금 급여 재원의 한 축을 담당해야만 급여 지출을 감당할 수 있으므로 조건①이 필요하다. 현행의 '낸 것+적정수익 <받는 것' 구조로는 조건①의 충족이 불가능하며, 반대로 '낸 것+적정수익>받는 것' 구조로는 연금 가입자의 수용성이 떨어지므로 조건②가 필요하다. 이 두 조건이 충족되면 국민연금은 장기적으로 지속 가능할 뿐만 아니라, 현세대와 미래세대의 부담과 혜택은 동일해서 세대 간 형평성도 충족된다. 두 조건을 충족하려면 40% 소득대체율에서 15% 정도의 보험료율이 필요하다(44%면 16.5%). 이 수준의 보험료율 상향이 어렵다면, 목적세를 설치하여 부족 재원을 마련해야 한다. 이는 기금고갈 이후 급여 지출을 위한 것이 아니라, 상당 규모의 기금적립금 유지를 위한 사전적인 투자이다. 이를 위해 향후 추가 재원 확보에서 본인:고용주:조세 간의 1:1:1 부담을 제안한다.

둘째, 노후소득보장: 국민연금 급여가 낮은 핵심 이유는 다른 나라보다 가입기간이 짧기 때문이다. 한국은 작년 신규 수급자도 20년 미만인데, 유럽 국가는 35년이 넘는다. 따라서 적극적인 크레딧 확대, 저소득 지역가입자 보험료 지원, 가입연령 상한 연장 등을 통해 가입기간을 크게 늘리는 것이 소득 보장성 강화에서 가장 중요하다. 저소득 노인일수록 가입기간이 짧고 사각지대가 크기 때문에, 가입기간 확충은 형평성 제고에도 매우 중요하다.

셋째, 퇴직연금: 퇴직연금의 노후소득보장 기능이 부실한 가장 큰 이유는 수익률이 매우 낮기 때문이다. 퇴직연금 수익률은 국민연금의 절반에도 못 미친다. 그 이유는, 다른 나라는 수익률 높이기 위한 다양한 장치(기금형, 수익률 높은 디폴트 옵션 등)를 두는

데 비해 우리는 의무가입임에도 개인에게 맡겨둔 채 방임한 탓이 크다. 정부는 퇴직연금의 목표 수익률이 적어도 국민연금에 버금가도록 하는 장치를 마련해야 한다.

우리는 본 연구의 개혁안만이 옳다고 주장하지 않는다. 다만, 향후 성공적인 연금 개혁이 이뤄지려면 무엇보다, 현 상황 및 연금 개혁의 효과를 투명하고 솔직하고 상세하게 국민에게 제공하는 것이 필요함을 강조한다. 지속 가능성, 노후소득보장, 세대 간 공정성이 개혁의 3원칙이면, 이 셋의 현황, 그리고 개혁 이후 이 셋이 어떻게 개선(혹은 악화)되는지 설명해야 한다.

지속 가능성에서는, 궁극적으로 (부분)적립식과 부과식중 무엇을 지향하는지 명확히 해야 한다. (부분)적립식이면, 추계기간(70년) 마지막 연도의 적립 배율 목표는 무엇인지를 제시해야 하며, 부과식이면, 기금고갈 후 보험료율은 몇 %이며 어떻게 조달할지를 제시해야 한다.

세대 간 공정성에서는 현세대와 미래세대 부담과 혜택 수준이 비교 제시되어야 한다. 미래세대에는 기금고갈 이후 혹은 재정추계 마지막 연도의 가입자가 포함되어야 한다.

노후소득보장에서는, 소득계층별 급여 수준이 제시되어야 한다. 명목적인 소득대체율이 아닌 실제 가입기간에 따른 급여 수준이 제시되어야 한다. 그리고 국민연금뿐만 아니라, 기초연금과 퇴직연금을 더한 총 급여 수준이 제시되어야 한다. 또한, 개혁을 통해 노인빈곤율은 얼마나 개선되며, 여기에 국민, 기초, 퇴직 연금 기여분은 얼마인지 제시해야 한다.



쟁점1: 지속 가능성 확보

○ 21대 국회 막판 & 최근 정부안들의 지속 가능성 제고 효과
기금 소진 시점 및 소진 이후 필요 보험료율

보험료율	현행	9%	13%		
		40%	43%	44%	45%
기금고갈 시점	2055	2063-2065			2072
균형 보험료율	19.8	21.3	21.8	22.3	20.8
최고 보험료율	35.0	37.5	38.3	39.1	36.6

- 13% 보험료율, 소득대체율 43%, 44%, 45% 어느 경우든 2060년대 중반 고갈
- 소득대체율 42% & 기금수익률 1%p 높이는 정부안은 2072년 고갈
- 기금 고갈 후 부과식으로 급여 지급하려면 보험료율 30% 넘어야
- 30% 이상의 보험료율 감당 가능할까?

쟁점1: 지속 가능성 확보

기금 소진 이후 30% 이상의 보험료율은 감당 불가능

이유1) 너무 큰 부담

- 당시 고령화율 45% 내외로 세계 최고,
- 건강보험, 장기요양보험, 기초연금 부담도 현재보다 2-3배 되어야
- 이 상황에서 30% 이상의 국민연금 보험료율은 너무 큰 부담

이에 대한 반론)

- 당시 국민연금 지출 규모는 GDP 대비 9% 정도로 추정됨
- 지금의 몇몇 유럽국가들보다 작은 규모. 왜 우리는 안되는가?
- 재원으로는 보험료 이외에 국고투입도 가능할 것

쟁점1: 지속 가능성 확보

반론의 타당성 따져 보면

- 당시 연금 지출 규모는 어느 정도?
 - GDP 대비 9%는 현행 제도 유지했을 때, 미래 예상 국민연금 지출 규모
 - 외국과 동등한 비교 되려면, 기초연금과 특수직역연금 지출 포함해야 이들 포함하면 3.5%포인트 이상 높아짐.
 - 만일 소득대체율 40%에서 44%로 높아지면, 지출 0.9%(9%의 1/10)포인트 증가
 - 이들만 포함해도 14-15% 정도로 현 OECD 국가 중 최고 수준
 - 크레딧 확대 등 가입기간 확충 정책 실행되면 더 높아짐.
- 세계 최고 고령화율에서 현행보다 2-3배 많은 건강, 장기요양 지출도 감당해야
 - 이태리, 그리스 등 연금 지출 가장 많은 국가도 다른 고령 관련 지출은 훨씬 적음.
 - 보험료든 국고투입이든 감당하기 어려움.

쟁점1: 지속 가능성 확보

기금 소진 이후 30% 이상의 보험료율은 감당 불가능

이유2) 낸 것보다 훨씬 적게 받음.

- 40% 소득대체율에서 낸 것만큼 받는 균형 보험료율 19.8%(복지부 발표)
- 운용수익(이자) 포함하면 균형 보험료율은 4%포인트 이상 하락(뒤에 논의)
- 30% 보험료율은 낸 것보다 훨씬 적게 받는 것, 수용성 없음

○ 탈퇴(혹은 저항) 않으려면, '낸 보험료+운용수익(이자)' 만큼은 받을 수 있어야

- 이 조건 충족하려면, 보험료 인상에 상한 존재
- 보험료 상한까지 올려도 이 조건 충족 못하면 국고 투입도 고려할 수는 있음
- 그러나, 고령 관련 총지출 급증으로 연금의 국고 투입 가능한 최소화해야

보험료든 국고투입이든, 가장 적은 재원으로 지속 가능한 해법 찾아야

쟁점1: 지속 가능성 확보

가장 적은 재원으로 지속 가능성 확보하려면?

해법 찾기 위한 기본 지식)

연금운용의 두 방식(부과식 vs. 적립식) 이해

- 적립식(SAYGO: saving as you go): 기금 적립&운용, '원금+운용수익=급여액'
 - 특정 세대의 '낸 것+운용수익=받는 총액', 자기 세대 받을 것, 자기 세대 부담
- 부과식(PAYGO: pay as you go): 근로세대 보험료로 노인세대 급여 총당
 - 세대 간 계약

○ 다수 국가 공적연금은 적립식으로 시작, 이후 부과식으로 전환

- 낸 것보다 많이 받게 설계한 경우도 있고
- 20세기 초반 대공황, 1·2차 세계 대전 겪으며 기금 소진하기도

○ 부과식 운영하는 국가들, 고령화로 재정 부담 고민

- 독일) 소득대체율 43%에 보험료율 18% 이상+자동안정장치

쟁점1: 지속 가능성 확보

적립식과 부과식 중 어느 것이 유리할까?

- 동일한 보험료율일 때 부과식이 적립식보다 더 많은 급여 지급하려면
 - a. 인구 계속 늘어서, 노인 대비 근로세대 비율 증가(노인 부양비 감소)
 - b. 임금상승률(경제성장률) > 운용수익률
- 오늘날의 인구와 경제 구조는 정반대
 - 노인 부양비 빠르게 상승 & 임금상승률(경제성장률) << 운용수익률
 - 적립식이 부과식보다 훨씬 비용 효율적(‘운용수익률>인구증가율+임금상승률’이면 적립식 유리(Aaron, 1966; Samuelson, 1958))
- 다수 국가 부과식 운용은 어쩔 수 없어 하는 것, 적립식 접목 시도
 - 우리의 인구구조는 재앙 수준이나, 다행이 상당 규모 기금 적립되어 있음.
 - 향후 상당 규모 적립금 유지하여 운용수익 활용하면, 지금 유럽국가들보다 낮은 비용으로 지속 가능성 확보 가능할 수도

참고) 기초연금, 건강·장기요양보험은 본질적으로 부과식, 미래세대 부담 증가
 연금이라도 적립식으로, 우리 세대 지출은 우리 세대 비용으로 해야



쟁점1: 지속 가능성 확보

연금 재정 지속가능성 확보 두 조건

- 조건 1) 적립금 상당 규모 유지해서, 기금수익 급여지출에 활용해야
- 조건 2) ‘낸 것+적정수익=받는 것’ 정도는 되어야

조건 1, 2 충족하는 보험료율 수준은?

- 조건 1 충족 위한 보험료율은 5차재정추계에 따르면,
 - 40% 소득대체율 기준,
 - 수급개시연령 중장기적 3년 연장 & 기금운용수익률 평균 5.5% 조건에서
 - 대략 15% 이상이면 충족 가능한 것으로
- 조건 2 충족 위한 보험료율은
 - KDI안(DC 방식), 현행 조건(65세 수급 & 운용수익률 4.5%)에서 15.5%
단, 조건1과 동일 가정이면, 13% 이하
 - 조건1과 동일 가정, 5.5%보다 낮은 적정수익률 보장(국채이자율 이상) 조건이면 15% 정도



쟁점1: 지속 가능성 확보

정리하면, 40% 소득대체율 기준으로,
수급개시연령 중장기적 3년 연장 & 기금운용수익률 5.5% 조건에서,
대략 15% 정도의 보험료율이면 조건 1, 2 충족 가능

- 단, 이는 빠른 시간 내(5년-10년 이내) 15% 맞추다는 전제 하의 추정
- 보험료율 상승 시점 늦어질 수록 적립금 유지 위한 필요 자원 규모 더 커짐
- 또한, 다소 낙관적인 가정 근거했음에 주의할 필요

- 그러나, 지난 국회 막판 협상안의 보험료율은 13%
- 현실적으로 이번 개혁에서 13% 이상의 보험료율은 어려울 듯
- 이번에는 13%까지 인상, 5년 후 다시 논의하여 그때 더 인상?
- 인상 시기 늦어지면 15%로 조건 충족 불가능, 더 높아져야

그렇다면 어떻게?

9

쟁점1: 지속 가능성 확보

국고투입 가능성을 따져보면

- 사회보험 방식 연금에서, 급여 지출 위한 자원, 보험료 총당이 원칙
- 그러나, 지속가능성 확보 위한 보험료율 15% 달성 어렵다면, 부족분 일반재정 투입도 검토할 수 있을 것(예. 13% 보험료율 & 2% 보험료율 해당 국고투입)
- 2023년 기준 2% 보험료율은 13조 원, GDP 대비 0.6% 정도

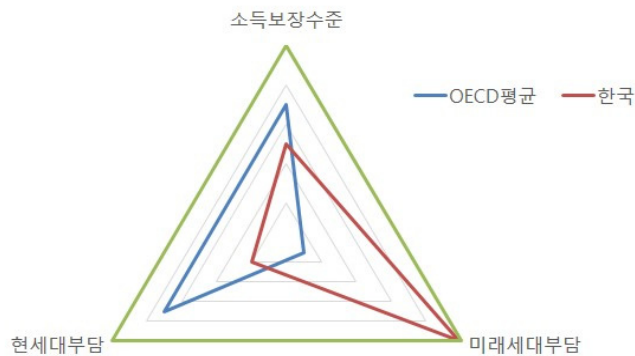
- 단, 일반재정 투입하려면 자원조달 방안과 원칙 확실히 해야
- ① 목적세 신설 필요
 - 목적세 아닌 일반재정 투입은 적자로 자원 마련 한다는 것, 역시 미래세대 부담
- ② 사전적인, 기금 적립위한 투입 적시해야
 - 기금 소진 이후 급여 총당 위한 재정 투입 아니라는 것,
 - 상당 규모 적립금 유지로 운용수익 창출 위한 선제적 투자임을 분명히!

10

참고) 공적연금의 트릴레마(trilemma)

- 재정적 트릴레마, 가장 극명하게 드러나는 것이 공적연금
- 높은 보장 수준, 낮은 현 세대 부담, 낮은 미래세대 부담(부채) 셋 동시에 달성할 수는 없음.
- 우리의 선택은?
- 극도로 미래세대에게 떠넘기는 것은 형평성 문제도 있지만, 더 큰 문제는 지속할 수 없음에

공적연금의 트릴레마



쟁점1: 지속 가능성 확보

주요 논점들

1) 연금 재원으로서는 목적세 신설의 정당성과 타당성

가) 사회보험 방식에서 국고 자원 투입의 정당성

- 사회보험 방식 연금체계에서, 급여 지출 위한 재원은 보험료 충당이 원칙
 - 저소득층 지원(보험료 지원, 최저연금 보장 등), 크레딧 재원은 국고 충당 필요
 - 그러나, 통상적인 급여지출 위한 재원은 보험료 충당이 원칙
- 통상적 급여지출 자원 일부를 국고에 의존하는 경우 있으나(예. 독일), 이는 보험료율이 거의 한계치에 도달한 뒤임(독일 43% 소득대체율, 보험료 18% 이상)
- 국민연금 자원조달 방안으로 국고투입 통로 신설의 정당성을 기존 사례나 이론(사회보험의 원칙 등)에서 찾기는 어려움.
 - 우리만의 고유한 상황과 사정에서, 왜 국고투입, 그 중에서도 목적세 신설을 통한 선제적 투입(기금 적립)이 필요한가를 따져야 할 것임.

쟁점1: 지속 가능성 확보

나) 국민연금 재원으로서 목적세 신설 필요성

- 급속히 고령화되는 우리의 인구구조에서 연금의 지속가능성 확보를 위해서는
① '낸 것+적정수익=받는 것', ② 상당 규모 적립금 유지의 두 조건 충족 필요
- 지금 개혁 이뤄지면, ①과 ② 충족 위한 보험료율은 유사
 - 40% 소득대체율에서는 15%, 혹은 44% 소득대체율에서 16.5% 보험료율 필요
(소득대체율 상향 시 필요 보험료율 추정 위해 추후 분석 필요)
- 그러나 현행 여건 상, 이 수준으로 보험료율 높이는 어려움.
 - 보험료만으로 충당하는 것이 가장 좋겠지만, 이의 수용성 없다면 차선택으로 목적세 신설 통하여 재원을 마련하자는 것임.

13

쟁점1: 지속 가능성 확보

- 핵심은 이번 연금 개혁으로 조건 ①과 ② 충족하는 방안 마련해야 한다는 것
 - 이번에 재정 상황 약간 개선하고, 추후 다시 개혁하자는 식의 접근은 매우 위험
 - 뒤로 미룰수록 ①과 ② 충족 위한 보험료율은 높아짐.
 - 급속한 고령화 속에서 재원 마련 위한 여건은 뒤로 갈수록 더 안 좋아지면 안 좋아지지, 더 좋아질 가능성은 낮음.
- 젊은 층의 국민연금에 대한 불신과 불만 높은 상황에서, 국민연금에 대한 신뢰 제고하려면, 완전한 지속 가능성 확보하는 방안 마련되었음을 알려야
- 목적세 설치하여, 현 세대 부담으로 미래 급여지출 충당한다는 것 명확히 해야 젊은 층 지지 얻을 수 있을 것
 - 명확한 재원 확보 수단 마련없이 국고 투입한다면, '국고 투입 → 국가채무 증가 → 후세대 부담'으로 이어져 미래 세대가 부담지는 것은 마찬가지이므로, 세대간 부담 형평성에 맞지 않으며, 설득 어려움.

14

쟁점1: 지속 가능성 확보

- 미래세대 부담 경감위한 기금 적립 참고 사례: 뉴질랜드 연금 펀드
 - 뉴질랜드 공적연금은 모든 노인 포괄하는 보편 기초연금
 - 고령화로 미래 기초연금 급여 지출 급증 예상
 - 2001년 정부 재정으로 국부 펀드 조성, 매년 GDP 일정 비율 투자
 - 2023년 7월까지 정부 재정 250억 달러 투입, 운용 수익 포함 665억 달러
 - 2050년대부터 본격적 인출 시작될 것
- 우리의 목적제도 미래 세대 위한 펀드인 셈
 - 미래펀드는 현 세대가 본인들 노후 부양 부담, 미래세대와 나눠지는 것
 - 고령화로 변화된 인구구조에서 세대 간 형평성 유지하는 방안
 - 미래 펀드로 기금 적립 않는다면 후 세대의 너무 큰 부담으로 지속 불가능
- 목적세의 의의가 다음 세대를 위한 것임을 분명히 할 필요
 - 명칭 어떻게 할까? 미래준비세, 세대형평세?


쟁점1: 지속 가능성 확보

다) 조세를 통한 자원 마련의 장점

- 사회보험료가 가입자(주로 근로세대)에게만 부담을 지우는 것인데 비해, 조세는 수급자도 부담을 지게 함으로써, 세대 간 형평성 측면에서 우월함.
- 조세는 사회보험료에 비해 고용에 미치는 부정적 영향이 적음.
- 우리는 자영업자 비중 높는데, 자영업자는 임금근로자에 비해 사회보험료를 인상 부담 두 배이므로, 사회보험료를 인상에 부정적임.
 - 자영업자 입장에서는 조세 신설 통한 자원 마련이, 부담이 훨씬 적음.
- 보험료만으로 조건 ①과 ② 동시 충족 어려울 때(예. 조건 ① 충족 필요보험료율은 16%, 조건② 충족 필요보험료율은 14%일 때), 조세 투입은 그 차이 메꾸는 역할

쟁점1: 지속 가능성 확보

라) 조세를 통한 재원 마련의 단점

- 단점은, 재원 부담자가 나중에 모두 수급자 되는 것은 아니라는 것
 - 기초연금도 마찬가지이지만, 기초연금은 소득 하위 70%가 대상이므로, 형평성(재분배) 차원에서 정당성 지님.
- 국민연금은, 저소득층일수록 미수급권자 많은데, 이런 상황에서 조세 통한 지원은 상대적으로 고소득층 지원하는 셈
 - 수급자 중에도 고소득자 연금액 더 많으므로, 조세 지원 통해 고소득자가 더 큰 혜택 보기는 하지만, 고소득층이 더 많은 세금 부담하므로 이 문제는 덜 심각
 - 기초연금까지 고려하면 역진성(고소득층 지원) 문제 완화되지만, 그래도 문제임은 분명
 - 조세 통한 지원 정당성 지니려면, 사각지대 거의 없어서 국민 대부분이 노후에 연금 수급할 수 있도록 해야 함.
 - 서구의 경우 소수 빈곤층 제외하면 사각지대가 거의 없는데, 우리의 국민연금 수급률도 그 정도가 되도록 목표 설정하고, 적극적인 사각지대 해소 정책 해야 

쟁점1: 지속 가능성 확보

2) DB or DC?

- '낸 것+적정수익=받는 것' 이라고 해서 꼭 DC일 필요는 없음.
 - '적정수익=운용수익'이고, 이를 완전히 충족하려면 DC형이어야 하지만, 공적연금 성격 감안하면 현재의 DB 방식 유지할 필요
 - 캐나다 연금(CPP)은 '낸 것+운용수익=받는 것' 수준의 적립식이나 DB 방식임.
 - DB 방식 유지하되, 정기적인 재정추계 통해서 '낸 것+적정수익=받는 것' 충족하는 수입 규모 추정하여 조정할 필요
 - 이를 위해 '낸 것+적정수익=받는 것' 유지 강제하는 규정 및 장치 필요

쟁점1: 지속 가능성 확보

3) 자동안정장치 & 국민연금 지급보장 명문화

- 최근 국민연금 지급 보장 명문화 논의 대두
 - 청년층의 국민연금에 대한 불신과 불안 해소 측면에서 검토할 가치 있음.
 - 국민연금법은 제3조2(국가채무)에서 '국가는 연금 급여가 안정적·지속적으로 지급 되도록 필요한 시책을 수립·시행해야 한다'고 규정
 - 이 규정의 지급 보장 포함 여부 논란 있으나 불분명한 것은 사실임.
- 국민연금 지급 보장(특히 약속한 금액 보장)에는 충분한 재정여력 확보가 관건
 - 지급 보장 규정은, 애초에 약속된 금액 지급 보장하는 것은 아님.
 - 공무원연금법에 지급 보장 규정 있지만, 공무원 연금 개혁으로 지급액 감소
- 지급 보장 위한 재정 여력 갖추려면, 전술했듯 일정 규모의 기금적립금 유지 및 '낸 것+적정수익=받는 것' 의 두 조건 충족되어야 함.
 - 이번 개혁으로 충족하더라도, 향후 기대여명 증가 등에 따라 미충족될 수 있음.
 - 정기적인 추계를 통하여 두 조건 충족 여부 체크하고 필요한 조치 취해야 함.

쟁점1: 지속 가능성 확보

3) 자동안정장치 & 국민연금 지급보장 명문화

- 국민연금법 제4조(국민연금 재정 계산 및 장기재정균형 유지) ①항은 "이 법에 따른 급여 수준과 연금보험료는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정(調整)되어야 한다."라고 규정하고 있음.
 - 이 규정의 장기재정균형 유지를 좀 더 구체적으로, 명확하게 정의해야 함.
 - 예를 들어 '향후 70년간 적립배율 6배 이상을 유지할 수 있도록 해야 한다(캐나다)'와 같이 구체화 할 필요가 있음.
- 이러한 완전한 재정 지속가능성 확보 장치 마련하는 것이 곧 자동안정장치임.
 - 자동안정장치는 여건 변화에 따라 수지균형 자동으로 맞추는 것
 - 방식은 지출(급여액) 또는 수입(보험료율) 변경
 - 급여액과 보험료율 이미 매우 높은 국가들은 주로 급여액 삭감 방식 채택
 - 우리는 아직 급여 적고 보험료율 낮으니, 상당기간 수입 변경 방식 채택해야
 - 만일 기금운용수익률 높아지면 수입 축소(국고투입 축소)도 가능

쟁점1: 지속 가능성 확보

4) 보험료와 국고(목적세)의 부담 비율 설정

- 보험료 부족 재원 국고로 충당하면, 향후 운용수익 감소나 기대수명 증가 등으로 필요 재원 규모 늘었을 때도 보험료 상향보다는 국고에 의존할 가능성
 - 이를 방지하려면 재원 조달에서 보험료와 조세 비중 미리 정할 필요
- 대안1) 향후의 재원 확충에서 본인:고용주:정부 부담분 1:1:1로 설정
 - 가령 현행 9%를 보험료 환산 15%만큼 높여야 하면 세 주체가 각각 2%p씩 부담
- 대안2) 본인:고용주:정부(기금적립):정부(가입기간확충) 부담분 1:1:1:1
 - 정부 몫(목적세)으로 기금적립(수지균형 충족) 위한 부담 이외에 가입기간 확충 정책(크레딧 확대, 저소득층 보험료 지원) 위한 재원 부담분 명시적으로 확보
 - 하나는 세대 간 형평성 위한 것이며, 또 하나는 세대 내 형평성 위한 것
 - 가입기간 확충 재원 확보는 국고지원의 약점인 세대 내 형평성 저하 보완 위한 것
 - 재원 확보됨으로써, 그동안 소극적이던 것을 적극적으로 전환할 수 있으며, 세대 간 뿐만 아니라 세대 내 형평성 제고 위한 정책 의지를 명확히 함.

쟁점2: 소득보장 강화

근본질문: 왜 국민연금 급여가 작을까?

- 소득대체율(=지급률×가입기간): 연금 급여가 근로시기 소득의 몇 %인가?
 - 국민연금 평균소득 가입자 40년 가입시 40%, 20년 가입이면 20%
- 급여액 높이려면 지급률과 가입기간 중 무엇 높여야 할까?
 - 국민연금 급여 작은 주된 이유는 가입기간 짧은 탓
 - 사회보험 중심 국가 중에서는 지급률도 높지는 않은 편.
 - but, 사회보험 중심이면서 70% 기초연금과 강제 적용 퇴직연금 지님
 - 이들 고려하면, (추가로 보험료율도 고려하면) 지급률 낮다고 하기 어려움.

쟁점2: 소득보장 강화

유럽 주요국과 한국의 공적연금 가입 현황(2019년 기)

지역	국가	준)기여자 비율(%)		기여기간(년)	수급률(%)
		전체대비	경활대비		
북유럽	핀란드	75.2	91.5	34.7	102.2
	스웨덴	100.3	114.8	40.5	109.3
서유럽	프랑스	75.9	97.2	33	102.6
	오스트리아	78.5	97.8	37.3	-
	벨기에	72.3	97.0	37.5	98.6
남유럽	이탈리아	66.8	94.8	36.2	91.8
	스페인	80.7	102.1	38.9	87.7
	포르투갈	83.6	102.6	30.3	98.8
유럽 8개국 평균		79.1	99.7	36.1	99.0
한국		59.1	81.4	17.8(25)	44.5(77.2)

출처: EU The 2021 Ageing Report, 한국은 국민연금공단 통계 및 5차재정추계결과. 한국은 2022년 및 2060년 추정치(괄호)

- 수급권자 가입기간 짧은 탓에 급여액 작음, 더 심각한 것은 낮은 수급률

23

쟁점2: 소득보장 강화

국민연금 가입의 소득과 성별 격차

30세-59세 연령대의 국민연금 가입률(%)

소득계층	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
가입률	59.0	70.6	75.5	75.4	74.2

55세-59세 국민연금 가입자의 가입기간

	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위
가입기간(년)	10.2	12.0	13.6	15.6	19.5
최소가입기간 충족률(%)	35.7	49.0	58.0	66.3	76.1

- 우리는 소득에 따른 수급률과 가입기간 격차가 매우 큼.
- 다수 OECD 국가는 연금 덕에
노인빈곤율 < 국민 전체 빈곤율, 노인 소득불평등 < 국민 전체 소득불평등
- 우리는 반대

24

쟁점2: 소득보장 강화

국민연금 가입의 소득과 성별 격차

25세-59세 연령대의 성별 국민연금 가입률(%)

연령대	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59
남성	72.9	82.8	82.7	81.0	79.2	76.8	75.2
여성	70.8	65.2	57.6	59.3	64.1	68.0	70.4

55세-59세 연령대의 성별 국민연금 가입기간 특성

	평균 가입기간(년)			최소가입기간 충족률(%)		
	남성	여성	격차	남성	여성	격차(%P)
전체	18.8	8.9	9.9	77.3	39.1	38.2
남5/여1	24.6	6.1	18.5	92.8	22.7	70.1

- ✓ 소득과 성별에 따른 연금 가입 격차 우리처럼 큰 국가 찾기 어려움.
- ✓ 이게 '국민'의, '국민'을 위한 연금일까???

25



쟁점2: 소득보장 강화

지급률 강화 대안 평가하면

- 예) 지급률 높여서 40년 가입 소득대체율 40%를 50%로 상향할 경우
- 소득계층별 지급기간 격차 커서, 지급률 상향은 안정된 직장 장기 재직자 유리
- 공적 노후보장 가장 필요한 취약계층은 효과 미약

소득수준별 소득대체율 인상의 효과(2021년 기준)

소득계층	가입 기간(년)	월 연금급여액		차이 (만원)
		40%(현행)	50%	
저소득(2분위)	153	25.9	32.3	6.5
중간소득(3분위)	189	42.0	52.5	10.5
고소득(5분위)	252	98.0	122.5	24.5

- 소득대체율 상향의 효과는 고소득층일수록 많고, 미수급권자는 혜택 없음.
- 재정 지속가능성 더욱 악화됨. 보험료를 더 높여야 함(뒤에서 논의).
- 누구를, 무엇을 위한 소득대체율 상향인지 분명히 해야



쟁점2: 소득보장 강화

국민연금의 소득보장 강화 대안은 적극적인 가입기간 확충 정책이 되어야

- 왜 유럽국가는 가입률을 높고 가입기간 긴가?

○ 구체적인 대안들

- 군복무 크레딧, 출산·양육 크레딧 확충
- 실업 크레딧 및 저소득 보험료 지원 정책 확충: 저소득 자영업자도 보험료 지원 필요
- 가입연령 상한 65세까지 상향
- 이들은 모두 공론화 위원회에서 높은 지지 받았음.

○ 가입기간 확충은 비정상의 정상화

- 연금의 취지는 근로기간 동안 보험료 내면, 일정한 노후소득 보장하는 것
- 현행 가입기간 19년은 연금 취지에 맞지 않음.
- 현행의 짧은 가입기간과 넓은 사각지대는 비정상, '국민'의 연금 아님
- 다른 무엇 도입하기에 앞서 최소한 정상적인 운영 이뤄지도록 해야
- 가입기간 및 사각지대 해소 목표 설정 필요



쟁점3: 기초연금

□ 노후소득보장은 다층 체계로 구성

OECD의 연금 체계

유형	공적연금		사적연금	
	의무가입(혹은 자동가입)	자발적 가입		
목적	기본보장	그 이상의 소득보장		
해당연금	기초연금 (0층)	국민연금 (1층)	퇴직연금 (2층)	개인연금 (3층)

- 우리는 네 종류 연금 모두 갖추. 이런 국가 많지는 않음.
- 네 종류 모두 있지만, 기본보장과 그 이상 소득보장 둘 다 크게 미흡
- 각 층의 연금, 제 역할 하도록 해야
- 저소득층의 소득보장 강화: 기초연금+국민연금
- 중산층의 소득보장 강화: 국민연금+퇴직연금



쟁점3: 기초연금

- 통상 공공부조는 소득기준에 의해 대상자 규모 결정
 - but, 우리는 대상자 규모에 의해 소득기준 결정
- 2024년 기초연금 수급 기준소득: 단독가구 월 213만 원, 부부가구 월 341만 원
대도시 거주 노인부부가
 - 공시지가 7억 집 소유, 7천만원 통장잔고, 월 300만원 근로소득이어도 수급대상
- 국민연금 급여 절대적으로 부족한 상황에서는 필요성 있겠으나,
 - 국민연금 발전할수록 좀더 저소득층에게 집중할 필요
 - 중산층 이상은 국민연금+퇴직연금으로

29

쟁점3: 기초연금

장기적으로 '최저소득보장' 으로 전환해야

- 기초연금 목적은 노인빈곤 방지 위한 일정 수준 생계보장
 - 현행의 '노인 70%' 기준을 '일정 소득 이하'로 바뀌야 본래 목적에 충실
- 단, 매우 긴 전환 과정 필요
- OECD 빈곤선 기준인 중위소득 50%로 하면 수급 노인 규모 대폭 감소
 - 2023년 기준 중위소득 50%, 1인가구 111만원, 2인가구는 184만원
 - 2023년 기초연금 지급기준, 1인가구 213만원, 2인가구 341만원
 - 서서히 대상 줄여가면서 일정 소득 기준에 맞춰야
- 국민기초생활보장제도와의 역할 구분 필요
 - 최저소득보장 기초연금은 노인 대상, 국민기초생활보장제도는 비노인 대상
- **최저소득보장으로의 전환은 국민연금 노후소득보장 강화와 연계되어야**
 - 노인빈곤 해결에는 효율적 & 효과적이나 빈곤선 이상에는 불리
 - 국민연금과 퇴직연금이 '그 이상의 소득보장' 기능 제대로 달성해야

30

쟁점 4: 퇴직연금 제 역할 하기

- 시장은 효율적, 공공은 비효율적이라는데,
 - 국민연금공단 분노 냄새 사는 시골에 있어 우수 인력 확보 어렵다는데
 - 국민연금과 퇴직 연금 수익률 비교하면
 - 2023년 퇴직연금 5.26%, 국민연금은 13.59%
 - 최근 5년 퇴직연금 연평균 수익률 2.35%, 국민연금은 7.63%
 - 퇴직연금 적립금 규모는
 - 2006년(제도 도입 1년 후) 1조, 2016년 147조, 2023년 382.4조
 - 10년 뒤에는 1,000조 전망
 - 국민연금 보험료율 9%, 퇴직연금 보험료율 8.33%
 - 국민연금 소득 상한 617만 원, 퇴직연금은 없음
 - 월 급여 900만 원인 사람 실제 국민연금 보험료율은 6.2%
- 이 낮은 퇴직연금 수익률 언제까지 용인해야 할까?



쟁점 4: 퇴직연금 제 역할 하기

- 왜 퇴직연금 수익률은 낮을까
 - 금융기관(사업자)의 공색한 해명, but 근본 이유는 개인 vs 사업자 정보 비대칭 때문
- 다른 나라는 어떨까?
 - 스웨덴: 공공의 중개조직(연금청) 존재, 단일 디폴트 옵션 운영. 다른 상품보다 높은 수익률
 - 네덜란드: 국민연금처럼 기금운용본부가 집합적으로 운영(CDC)
 - 호주: 복수의 공공 및 민간 중개조직 존재, 엄선된 디폴트 옵션
- 퇴직연금의 기회비용
 - 수익률 2%로 30년 가입했을 때 원리금 1억 6000만 원, 수익률 7%면 4억원 넘음.
 - 2023년 말 퇴직연금 적립금 382.4조 원
 - 2017년 초 150조 원 적립금이 2023년말까지 7년간 매년 2% 대신 7% 수익률 났다면, 2024년 초 69조 원 더 쌓였을 것
 - 10년 뒤에는 1,000조 원 된다는 데, 기회비용은 얼마나 될까?
- 낮은 수익률은 시장 실패 or 정부 실패?
 - 포획이론: 퇴직연금은 누구를 위해 도입한 걸까? 금융시장 발전'도' or 발전'만'



쟁점 4: 퇴직연금 제 역할 하기

○ 퇴직연금이 연금 노릇 못하는 이유는?

- 2023년 퇴직연금 수급자 중 연금 선택자 10.4%, 적립금 평균 1억 4천만 원
- 일시금 선택자 적립금 평균 1,645만 원
- 연금 선택자도 종신 연금 아님. 절세 위해 10년 넘게 수급할 뿐

○ 연금 기능 못하는 근본 이유는 낮은 수익률 때문

- 종신연금 되려면, 수익률 & 전환율 높여야

○ 적립금 1억원일 때 60세부터 종신연금 받는다면 월 급여액은 30만 원 약간 넘음.

- 60세부터 기대수명인 86세까지 27년간 월 35만원 받으면 적립금 수익률 1% 미만
- 적립금 수익률 5%라면 56만 원 이상 받을 것

✓ 왜 다른 나라는 되고 우리는 안될까? 언제까지 호갱 노릇해야 할까?

✓ 마땅히 퇴직연금 수익률 국민연금만큼 되도록 해야

- 국민연금공단 퇴직연금 사업자로 참여하게라도

33

성공적인 연금 개혁 위한 기본 전제: 투명, 솔직, 상세한 공개

○ 구체적인 개혁 방안 무엇이든, 기본 전제는, 문제 현황 및 개혁 결과 투명하게, 솔직하게, 상세하게 설명해야 한다는 것 → 국민 이해와 동의 얻기 위한 기본 요건

○ 지속가능성, 노후소득보장, 세대 간 공정성이 개혁의 3원칙이면, 이 셋의 현황, 그리고 개혁 이후 이 셋이 어떻게 개선(혹은 악화)되는지 투명하게 설명해야 함.

- 그 과정에서, 불리하거나 미진한 부분 감추거나, 얼버무리거나, 호도하지 말아야

○ 지속가능성에서는, 궁극적으로 (부분)적립식과 부과식 중 무엇 지향하는지 명확히 하고 다음에 답해야 함.

- (부분)적립식이면, 추계기간(70년) 마지막 연도의 적립배율 목표는 무엇인지,
- 부과식이면, 기금고갈 후 보험료율은 몇%이며 어떻게 조달할지
- 개혁에서 제시한 보험료율 언제까지 유지할지, 언제쯤 재논의할지

34

성공적인 연금 개혁 위한 기본 전제: 투명, 솔직, 상세한 공개

- 세대 간 공정성에서는, 현세대와 미래세대 부담과 혜택 수준이 비교 제시되어야 함.
 - 미래세대에는 기금 고갈 이후 혹은 재정추계 마지막 연도의 가입자가 포함되어야 함.
- 노후소득보장에서는, 소득계층별 급여 수준 제시되어야 함.
 - 명목적인 소득대체율이 아닌 실제 가입기간 추정치에 따른 급여 수준 제시되어야
 - 국민연금 뿐만 아니라, 기초연금과 퇴직연금을 더한 총 급여액 수준 제시되어야
 - 퇴직연금 급여도 역시 실제 가입기간 추정치에 따른 것이어야
 - 개혁으로 노인빈곤율 얼마나 개선되는지, 여기에 국민, 기초, 퇴직연금 기여분은 얼마인지 제시되어야

얼마 전 제시된 정부안(13% 보험료율, 42% 소득대체율)의 미흡한 설명

- 정부안은 확정된 개혁안 아니므로, 개략적인 내용만 밝히고 개혁에 따른 효과는 충분히 제시되지 못했음. 확정된 개혁안이라면 다음과 같은 개혁 효과가 제시되어야 할 것.
- 자동조정장치 도입되면, 수급 초기부터 자동조정장치 적용 받는 집단은 소득대체율 상향에도 불구하고 현행보다 급여총액 감소
 - 노후소득보장은 현행보다 악화, 단, 노후소득보장 총효과 따지려면 크레딧 확대 효과도 포함해야
- 자동조정장치 도입 시기에 따라 세대별 급여액 달라지며, 세대별 보험료 차등 인상에도 불구하고, (둘 다 도입 안 할 때보다) 젊은 세대는 더 손해를 보게 됨.
- 자동조정장치 도입 여부는 논의 통해 정할 수 있으나, 적어도 이 대안의 의미와 효과가 무엇인지는 솔직하게 설명해야 할 것
 - 이 장치가 세대별 급여에 미치는 효과는 감추고, 세대별 보험료 차등 인상만 내세우며 세대 간 공정성을 위한다는 식으로 설명하는 것은 정당하지 않음.

얼마 전 제시된 정부안(13% 보험료율, 42% 소득대체율)의 미흡한 설명

- 정부안의 현행 대비 재정개선효과(미적립부채 감소 효과)는 보험료율 인상과 자동안정장치에 기인한 것도 있으나, 상당부분 기금운용 수익률 목표를 1%p 높였기 때문 → 각각의 기여도 분리 제시되어야
- 기금고갈 이후 부과식에서는 보험료율이 30% 정도 되어야 급여 지급 가능한데, 이는 지속 가능하지 못함 → 이에 대한 대책은 무엇인지 제시되어야
- 기금고갈 이후 지속 불가능한 것은 미래세대 부담 너무 크기 때문
 - 기금고갈 이후의 수급자 부담 포함하여 세대 간 공정성 분석, 제시해야
- 개혁에 따른 소득계층별 (실제) 노후급여 수준 변화 제시되어야
 - 국민연금 급여 및 기초·퇴직 연금 포함한 총 급여 수준 제시되어야
 - 노인빈곤율 개선 정도 및, 국민·기초·퇴직 연금이 기여도 제시되어야



연금개혁의 쟁점과 기본 원칙 포럼 자료집



토론

김남희 국회의원 (더불어민주당)

박수민 국회의원 (국민의힘)

송윤경 기자 (경향신문)

이지현 기자 (이데일리)

이철희 교수 (서울대 국가미래전략원 인구클러스터장)

