



2025. 7.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 25-8호

인구구조 변화에 따른 공적노후소득보장체계 재구조화 방안 검토

이채정



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

연구진

이채정 부연구위원

발 | 간 | 사

대한민국은 유례를 찾기 어려울 정도로 빠른 고령화와 구조화된 초저출산이라는 이중 인구위기에 직면해 있습니다. 인구구조의 급격한 전환은 우리 경제·사회 전반에 구조적 충격을 가하고 있으며, 특히 국민연금을 중심으로 한 공적노후소득보장체계의 지속가능성에 중대한 도전으로 작용하고 있습니다. 생산가능인구의 급감과 연금 수급자의 급증이라는 이중 부담은 재정 불균형을 심화시키며, 세대 간 형평성의 훼손과 제도에 대한 국민 신뢰 약화라는 복합적 정책과제를 야기하고 있습니다.

국회미래연구원은 이러한 구조적 위기에 대응하여, 국민연금을 포함한 공적노후소득보장체계의 근본적인 재설계를 위한 중장기적 정책 대안을 마련하고자 본 연구를 기획하였습니다. 본 보고서는 기존의 보험료를 조정이나 수급개시연령 상향 등에 집중한 모수개혁(parametric reform)의 한계를 넘어, 제도 운영의 원리 자체를 전환하는 구조개혁(structural reform)의 필요성을 강조합니다.

구체적으로는 명목확정기여형(Notional Defined Contribution; NDC) 방식의 도입, 자동균형조정장치(Automatic Balancing Mechanism; ABM)의 제도 내 내재화, 기초연금의 보장연금으로의 전환 등을 핵심 개혁 과제로 제시하였습니다. 아울러 스웨덴을 비롯한 주요 국가들의 연금제도 개혁 사례와 국내 통계 및 제도 자료에 대한 분석을 바탕으로 실현 가능성이 높은 정책 개혁 방향을 제시하고자 하였습니다.

국회미래연구원은 본 연구를 통해 공적연금제도의 포괄성, 형평성, 지속가능성을 동시에 확보할 수 있는 한국형 노후소득보장체계를 제시하고자 합니다. 이는 장기적으로 모든 세대가 신뢰할 수 있는 복지국가 기반을 설계하고자 하는 국회미래연구원의 책무와도 맞닿아 있습니다. 본 보고서가 향후 국회와 정부의 공적노후소득보장체계 구조개혁 논의에 있어 유의미한 기초자료로 활용되기를 기대합니다.

2025년 7월

국회미래연구원장 김기식

요 약

1 연구 배경 및 필요성

▶ 초저출산과 급속한 고령화는 지속가능한 연금제도 운영에 구조적 위협 요인

- 2024년 기준 65세 이상 인구 비율은 20.3%로 초고령사회에 진입하였고, 2060년에는 43.9%까지 급증할 전망
 - 생산가능인구가 급감하여 노년부양비는 2060년 91.4명으로 현재 대비 4배 이상 증가할 것으로 추정되어, 연금재정 부담 심화가 불가피

▶ 급격한 인구구조 변화는 국민연금의 재정적 지속가능성에 대한 우려를 심화시키는 핵심 요인이며, 국민연금 사각지대는 형평성과 포괄성 측면에서의 구조적 한계

- 2025년 국민연금 개혁에도 불구하고, 기금 소진 시점은 2070년대 초반으로 전망
 - 2025년 국민연금 개혁은 재정 위기를 근본적으로 해소하기보다는 제한적인 유예 효과에 그칠 가능성
- 국민연금은 정규직 전일제 근로자를 기준으로 한 확정급여형(DB: Defined Benefit) 체계로 설계되었으나, 비정규직, 자영업자, 플랫폼 노동자 등 비정형 고용의 확산으로 기여 및 수급의 사각지대가 광범위하게 존재
- 반복적 개정, 수급 연령 상향, 급여 축소 등으로 국민연금에 대한 불신이 누적되어, 청년세대를 중심으로 미래 수급 가능성에 대한 불신이 가입 기피로 이어지는 악순환이 심화될 우려

▶ 국민연금을 비롯한 공적노후소득보장체계의 구조를 재설계하는 근본적 전환 필요

- 국내외 제도 분석을 기반으로 모수개혁(parametric reform)을 넘어 제도 운영의 원리를 전환하는 구조개혁(structural reform)을 위한 개선과제 논의

2 국민연금 개혁의 경과 및 한계

▶ 제1차 개혁(1998년): 외환위기 이후 재정 안정화 중심의 개혁

- 외환위기 직후 급격한 재정악화 우려 속에서 국민연금의 조기 기금고갈 가능성에 제기되자 재정 지속가능성 확보 필요성 증대

요 약

- 적용대상 확대(도시지역 자영업자 등으로 가입자 범위 확장), 소득대체율 조정(70%에서 60%로 인하), 수급개시연령 상향(기존 60세에서 2033년까지 단계적으로 65세로 연장) 등의 조치

▶ 제2차 개혁(2007년): 급여 삭감을 통한 재정 균형 모색

- 기금 고갈 예상 시점이 2047년으로 앞당겨짐에 따라 재정 균형을 위한 추가 개혁 필요성 제기
 - 소득대체율 추가 인하(60%에서 2028년까지 매년 0.5%씩 인하하여 40%로 축소), 기초(노령)연금 도입(다층적 노후소득보장체계의 구조 마련) 등의 조치가 취해졌으나, 보험료율은 9% 수준에서 유지

▶ 제3차 개혁(2025년 예정): 보장 강화와 국가 책임 확대

- 2023년 제5차 재정추계 결과 2055년 국민연금 기금 고갈 전망됨에 따라, 기존 개혁의 유예 효과에 한계
 - 보험료율 인상(2033년까지 단계적으로 9%에서 13%로 인상), 소득대체율 소폭 상향(41.5%에서 43%로 조정), 출산크레딧·군복무크레딧·저소득층 보험료 지원 확대, 국민연금 지급에 대한 국가책임을 법률에 명문화하는 등의 조치
 - 보험료율 인상으로 재정 수지 개선 효과는 있으나 기금 고갈 시점은 2070년대 초반으로 전망되어 제한적 유예에 그칠 가능성

▶ 국민연금 개혁의 한계: 모수개혁 중심의 구조적 제약

- 사회적 갈등 회피를 위한 제한적 조정만 반복되며 근본적 개혁은 지연
 - 세 차례에 걸친 국민연금 개혁은 보험료율 인상, 급여율 조정, 수급개시연령 상향 등에 초점을 두어 제도의 형식적 지속가능성 확보에 국한
 - 각 차수의 개혁은 문제를 일시적으로 완화했을 뿐, 제도의 지속가능성과 신뢰성 회복이라는 본질적 과제 해결에는 한계

3 공적노후소득보장체계 구조 전환의 필요성

▶ 인구구조의 변화와 국민연금 모수개혁의 근본적 한계

요 약

- 가입자 대비 수급자 비율의 급증으로 보험료 수입 증가보다 급여 지출 증가 속도가 빨라 재정 수지 악화 요인으로 작용
 - 2006년 국민연금 수급자 비율 11.2% 이나 2024년 33.5%로 약 3배 증가
 - 같은 기간 국민연금 수급자 수는 연평균 7.6% 증가하지만 가입자 수는 연 1.2% 증가에 그침
- 기대수명 증가로 인해 연금 수급기간이 장기화되면서, 기금 지출 부담이 가중되고, 제도의 재정적 지속가능성에 대한 구조적 위협 요인으로 작용
 - 남성의 기대수명은 1990년 68.4세에서 2025년 81.9세로, 여성의 기대수명은 1990년 75.4세에서 2025년 87.6세로 증가

▶ 사각지대에 의한 전 국민 노후소득보장의 허상

- 2023년 기준 국민연금 총 가입자는 약 2,238만명으로 18~59세 가입대상 인구 중 73.9%만 가입해 있으며, 이 중 납부예외자, 장기체납자로 사각지대에 있는 가입자의 상당수도 연금 수급권을 확보하지 못하거나, 향후 수급 가능성이 낮음
 - 고용구조의 이중화와 소득포착률의 한계로 노동시장에서의 지위에 따른 가입률 격차 발생
 - 통계청에 따르면, 2024년 기준 정규직 근로자의 국민연금 가입률은 88.1%이나 비정규직은 37.5%(비정규직 중 한시적 근로자 44.6%, 시간제 근로자 21.0%, 특수고용직·플랫폼 종사자 등 비전형 노동자 18.3%의 국민연금 가입률 집계)에 불과
 - 국민연금제도 접근의 불균형은 포괄성과 형평성을 약화시키는 요인이며, 취약계층이 대다수인 사각지대의 방치는 국민연금제도의 공적노후소득보장제도로서의 취지와 역할을 근본적으로 훼손

▶ 국민연금의 누적된 형평성 문제와 보장성 부족에 의한 저연금 수급 문제

- 저연금 현상은 단기간 가입자 비중 증가, 비정규·단시간 노동의 확산, 불완전한 소득 신고 등 구조적 요인과 밀접히 연계
 - 2024년 기준 국민연금 전체 평균 수령액은 월 657,295원, 가입기간 20년 미만 수급자의 평균 수령액은 월 433,087원으로, 기초생활보장 생계급여 수급자 선정 기준(1인 가구 월 713,102원)을 하회하고, 생계급여 평균 실수급액 수준에 불과
 - 저연금 문제는 급여 조정이 아닌 가입 유도, 소득포착 강화, 고용구조 대응 등 복합적 접근과 취약계층에 대한 보험료 지원 및 크레딧 제도의 실질적 확대 병행 필요

요 약

▶ 반복적인 모수개혁은 특정 세대에 구조적 부담을 전가하는 불공정한 사회계약으로 변질할 가능성

- 제5차 재정추계 기준, 기금 고갈 시점 이후 부과방식 전환 시 보험료율은 2055년 26.1%, 2078년 35.0%로 추산되었고, 2070년대에는 건강보험료율도 22.7%로 증가할 예상되어, 두 제도 합산 시 소득의 절반 이상이 사회보험료로 전환될 전망
- 1988년 도입 당시 보험료율 3%, 소득대체율 70%로 수익비가 3~4배 수준에 달하는 저부담-고급여 구조
 - 2020년대 이후 가입자 수익비는 평균 1.0~1.5배 수준으로 하락하고, 기금 고갈 이후 부과방식 전환 시 수익비는 1.0 이하로 낮아질 가능성
 - 수익비 하락은 연금 신뢰도 약화, 가입 회피 및 제도이탈 증가를 유발하여, 궁극적으로는 국민연금제도 수용성 저하로 이어질 가능성

4 공적노후소득보장체계 구조 전환의 방향 검토

▶ OECD 회원국의 연금개혁 흐름

- 1980~1990년대 모수개혁(parametric reform) 중심: 고령화와 재정압박에 대응해 제도 내 변수 조정에 집중
 - 보험료율 인상, 국가 재정지원 확대, 수급개시연령 상향 등의 조치를 통해 지속가능성은 일부 개선되었으나, 구조적 문제 대응은 미흡
- 1990년대 이후 구조개혁(structural reform)으로 전환: 노동시장 변화와 인구구조 장기 변화에 대응한 제도 재설계 중심 개혁 추진
 - 다층연금체계 구축(공적·퇴직·개인연금 간 기능 분담), 기여-급여 연계 강화 및 세대 간 형평성 제고를 위한 명목확정기여(Notional Defined Contribution; NDC) 방식 적용, 외생변수 변화에 따른 자동조정장치(Automatic Balancing Mechanism; ABM) 도입 등의 조치
- 2008년 금융위기 이후 지속가능성 확보 중심 개편: 재정위기와 고령화 가속에 따른 구조 안정성 확보 노력
 - 수급자 증가와 기대수명 증가에 따른 지출 억제를 위한 급여 삭감, 수급개시연령 재상향, 정치 개입 최소화과 재정 예측가능성 제고를 목표로 하는 ABM 법제화 등의 조치

요 약

▶ 스웨덴의 연금개혁 사례

- 기존 확정급여(DB) 방식을 폐기하고 명목확정기여형(NDC)으로 전환
 - 개인별 가상계좌를 운영하여, 납부기여액과 명목수익률 누적 관리 → 퇴직 시 기대여명으로 계정잔액을 나누어 연금액 산정
- 연금제도 전면 개편을 통해 다층적 노후소득보장체계의 구조 확립
 - 생애소득 기반으로 NDC 방식을 적용하는 소득연금(IP)과 일정 기여분을 가입자가 직접 운용하는 프리미엄연금(PP), 저소득층 대상 선별적 최저보장 기능을 수행하는 보장연금(GP)으로 구성
- 자산-부채 비율 하락 시 급여를 자동 삭감하는 자동조정장치(ABM) 도입
 - 수학적 알고리즘 기반 조정으로 정치적 개입을 최소화하여, 재정 건전성 확보 및 제도 예측 가능성 강화에 기여
- 연금개혁 이후 연금지출의 GDP 대비 비중이 2007년 9.5%에서 2050년 7.2%로 감소할 것으로 전망 → 지속가능한 연금제도로 평가

5 정책제언

▶ 기여-급여 연계성 강화 및 제도 신뢰 회복

- 명목확정기여형(NDC) 제도 도입
 - 가입자별로 가상계좌를 개설하여 납부한 보험료를 개별적으로 관리하고, 계좌의 납부액을 임금상승률, 경제성장률 등 명목수익률에 연동해 누적
 - 퇴직 시점의 계정 잔액을 기대여명(예상 수명)으로 나누어 연금액 산정
 - 기대수명 증가에 따른 재정 부담 조정에는 효과적이나, 생산가능인구 감소로 인한 전체 재정기반 약화를 구조적으로 보완할 필요
- 자동조정장치(ABM) 법제화
 - 기대수명, 경제성장률, 인구구조 변화 등 외생변수에 따라 급여율·보험료율을 자동으로 조정
 - 기금 고갈 이전 조기 대응이 가능하므로 재정 충격 완화 가능
 - 인구감소 폭이 큰 한국에서는 ABM이 상시 발동될 가능성이 있어, 반복적 급여 삭감 시 연금 신뢰 저하 및 노후소득보장 기능 약화 우려

요 약

▶ 제도 형평성 및 포용성 강화

- **보편적 기초연금의 선별적 보장연금으로의 전환**
 - 기존에 보편적으로 지급하던 기초연금을 소득연금(IP) 수급액이 일정 기준 이하인 계층을 대상으로 일정 수준의 연금 수급액을 보장하는 보장연금으로 전환
 - 중위소득의 30~40% 수준을 보장하고, 고소득자에 대해서는 연금액을 감액하는 소득연계보장체계 도입
 - 기초생활보장제도 의료급여, 주거급여 등과 기존 복지급여와의 병행 수급을 제한하는 불합리 해소 필요
- **연금 크레딧 확대 및 국고지원 강화**
 - 출산, 병역, 질병, 실업 등에 의한 연금보험료 비기여 기간에 대해 크레딧 부여
 - 저소득층, 비정형 노동자 등에게 보험료 납부분을 국고로 보조하고, 두루누리 사업 등 실질적 사각지대 해소 방안 확대

▶ 점진적 보험료 인상 및 기금운용 수익의 전략적 활용

- **보험료율을 점진적으로 인상하고, 기금운용 수익을 안정적으로 확보하여 국민연금기금의 재정 기반을 강화할 필요**
 - 사전적 보험료 인상은 기금의 원금 유지에 기여하고, 안정적인 운용수익 확보의 전제 조건
 - 기금 수익은 보험료 수입 감소를 보전하는 재정적 완충장치로 기능하며, 단기적 충격 완화에 기여
 - 국민연금기금은 최근 수년간 연평균 5~6% 수준의 수익률을 기록하고 있어, 기금운용 수익의 안정적 확보를 통한 보험 재정 균형 달성 모색 가능
- **인구구조 급변으로 인해 ABM이 과도하게 작동할 경우 연금급여의 반복적 삭감이 우려되므로, 기금수익은 ABM의 조정 효과를 완화하는 보완 수단으로 활용 가능**
 - 보험료율 인상과 기금수익 확보는 병행되어야 하며, 어느 하나만으로는 제도의 지속가능성을 확보하기에 불충분

요약

국민연금제도 구조개혁 방향

정책목적	주요 제도 제안	주요 내용	기대 효과
기여-급여 연계성 강화 및 수용성 제고	NDC 도입	기여이력·명목수익률 기반 가상계좌, 기대여명 반영 급여 산정	투명성·책임성 강화, 세대 형평성 확보
외부 충격 대응 및 재정 지속가능성 확보	ABM 법제화	기대여명·경제성장률 등 변수에 따라 급여·보험료 자동 조정	재정 건전성, 예측 가능성·신뢰성 향상
소득하위계층 보호 및 형평성 강화	기초연금의 보장연금 전환	최소 기여이력 조건, 중위소득 30~40% 보장, 감액 구조	무연금·저연금층 보호, 기여 유인 강화
공적연금 포괄성 확대 및 사각지대 해소	연금크레딧 확대 및 국고지원 강화	양육·병역·실업 등 비기여기간 인정, 저소득층 보험료 지원	가입률 제고, 사각지대 축소, 형평성 제고

자료: 연구진 작성

목 차

인구구조 변화에 따른
공적노후소득보장체계 재구조화 방안 검토

제1장	서론	1
	제1절 연구 배경 및 필요성	3
	제2절 연구 구성 및 방법	5
제2장	국민연금 개혁의 경과 및 한계	7
	제1절 국민연금 개혁 추진 경과	9
	제2절 제1차 개혁: 1998년	11
	제3절 제2차 개혁: 2007년	15
	제4절 제3차 개혁: 2025년	20
	제5절 국민연금 개혁의 한계: 모수개혁의 뒷	25
제3장	공적노후소득보장체계 구조 전환의 필요성	29
	제1절 인구구조의 변화와 국민연금 모수개혁의 근본적 한계	31
	제2절 사각지대에 의한 전 국민 노후소득 보장의 허상	37
	제3절 구조개혁 지연에 따른 불공정한 사회계약으로의 변질 우려	48
	제4절 소결	52
제4장	공적노후소득보장체계 구조 전환의 방향	55
	제1절 국외 연금개혁 동향 및 스웨덴 사례 분석	57
	제2절 공적노후소득보장체계의 구조개혁 방안	71
	제3절 소결	83
제5장	결론	87
	제1절 요약	89
	제2절 정책제언	91
	표/그림목차	95
	참고문헌	99

제1장

서론

제1절 | 연구 배경 및 필요성

제2절 | 연구 구성 및 방법

제1절

연구 배경 및 필요성

한국은 세계에서 유례를 찾기 힘들 정도로 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있으며, 동시에 세계 최저 수준의 출산율이 지속됨에 따라 인구구조의 불균형이 심화되고 있다. 2024년 말 기준으로 65세 이상 고령인구는 전체 인구의 20.3%에 달하고, 2060년에는 약 43.9%까지 증가할 것으로 예측되고 있다. 반면, 생산가능인구(15~64세)는 지속적으로 감소하고 있으며, 이에 따라 노년부양비는 2020년 22.3명에서 2060년 91.4명으로 4배 이상 증가할 것으로 추산된다. 이러한 변화는 단순한 인구통계학적 문제가 아니라, 국민연금을 포함한 공적노후소득보장체계 전반에 대하여 근본적인 지속가능성 위기를 초래하고 있다.

현재의 국민연금제도는 전일제 정규직 중심의 산업화 시기 고용구조에 기반한 확정급여형(Defined Benefit; DB) 체계로 설계되었으나, 오늘날 노동시장은 비정규직, 자영업자, 플랫폼 노동자 등 비정형 고용의 비중이 확대되며 다층화된 소득 구조가 일반화되고 있다. 이에 따라, 제도 밖에 있는 사각지대 인구가 증가하고 있으며, 제도의 형식적 포괄성에도 불구하고 실질적 보장력은 약화되고 있는 실정이다. 특히, 생애주기 내 단절과 불안정성이 보편화됨에 따라, 가입 이력과 급여 간 연계성이 약화되고, 수급권 확보가 어려운 인구층이 확대되고 있다.

더욱이 제5차 국민연금 재정추계에서는 국민연금 기금이 2055년경 완전히 고갈될 것으로 예측되었으며, 2025년 3월 국민연금 개혁이 단행되었음에도 불구하고 기금고갈 시점은 크게 늦춰지지 않았다. 정부 추계는 2025년 국민연금 개혁에 따른 기금고갈 시점은 기본 가정(기금운용수익률 4.5%)에서는 2064년으로 연장되며, 수익률이 1%p 상승(5.5%)할 경우에는 2071년까지 연장될 수 있다고 보았다. 한편, 국회예산정책처는 각종 크레딧제도가 활성화된다면 기본 가정에서는 2065년, 기금운용수익률이 1%p 상승할 경우에는 2073년 경이 기금고갈 시점이 될 것이라고 전망하였다.

이러한 ‘단기적 연명(延命) 개혁’은 구조적 재정압박(fiscal stress)을 해소하지 못한다. 여전히 지속되는 재정적 압박은 단순히 회계적 균형의 문제를 넘어서, 청년 세대를 중심으로 연금제도에 대한 불신과 탈퇴 요구를 가속화하고 있다. 실제로 국민연금의 수익비는 세대가 젊어질수록 하락하고 있으며, 가입자 수와 수급자 수의 역전 현상은 제도 신뢰 기반을 심각하게 훼손하고 있다. 이러한 상황에서도 지난 세 차례의 연금개혁은 보험료를 조정, 수급개시연령 상향 등 기술적 조정에 머무르며, 제도 구조의 근본

적 변화 없이 단기적 재정안정에 초점을 맞추는 데 그쳤다.

이러한 배경 하에서, 이제는 국민연금 중심의 공적노후소득보장체계를 둘러싼 기본 구조 자체를 재설계하는 근본적인 전환이 필요하다. 단순한 모수개혁(parametric reform)을 넘어, 제도 운영의 원리를 전환하는 구조개혁(structural reform)이 요구되는 시점이다. 따라서 본 연구는 이러한 구조적 전환의 필요성에 주목하여, 국내외 제도 분석을 기반으로 한국형 공적노후소득보장체계 개편의 방향성과 정책적 대안을 제시하고자 한다.

제2절

연구 구성 및 방법

본 연구는 급속한 인구구조 변화—특히 고령화의 가속과 초저출산의 지속—에 대응하여, 한국의 공적노후소득보장체계가 직면한 구조적 한계를 진단하고, 그 개편 방향을 제시하는 데 목적을 두고 있다. 국민연금제도의 지속가능성에 대한 위기의식이 고조되는 가운데, 단기적인 모수개혁의 한계를 넘어 제도 전반의 구조개편 필요성이 제기되고 있으며, 이에 본 연구는 다음과 같은 방법과 절차를 통해 연구를 수행하였다.

첫째, 문헌조사 및 제도 분석을 통해 한국 공적노후소득보장체계의 운영 현황, 법적·제도적 기반, 정책 연혁을 검토하였다. 「국민연금법」, 「기초연금법」 등 관련 법령과 정부 공식 보고서, 국민연금공단 재정추계, 한국보건사회연구원·KDI·국회예산정책처의 주요 선행연구들이 분석 대상이 되었다.

둘째, 정책 경과 분석을 통해 1988년 국민연금제도 도입 이후 세 차례의 개혁 과정을 종합적으로 검토하였다. 특히, 1998년 외환위기 직후의 급여율 삭감과 2007년 수급개시연령 조정, 2025년 3차 개혁의 주요 내용과 한계를 분석하고, 이들 개혁이 보험료율·급여율 등 모수에 국한된 단기적 대응에 머물렀음을 규명하였다.

셋째, 국제 비교 분석을 통해 스웨덴, 일본, 독일 등 인구 고령화가 선행된 국가들의 공적연금 구조개혁 사례를 검토하였다. 스웨덴의 명목확정기여형(Notional Defined Contribution; NDC) 전환 및 자동균형조정장치(Automatic Balancing Mechanism; ABM) 도입 사례는 구조개혁의 대표 사례로 중점 분석되었으며, 일본과 독일의 재정조정 메커니즘도 한국에의 시사점을 도출하는 데 활용되었다.

넷째, 통계자료 분석을 통해 국민연금의 수익비, 수급권 확보율, 제도 사각지대 규모 등을 검토하였다. 이를 통해 제도의 형식적 포괄성과 실질적 보장력 간의 괴리, 기여이력 부족에 따른 저급여 및 무연금 문제를 논의하였다.

다섯째, 정책 제안 단계에서는 위 분석을 토대로 한국 공적노후소득보장체계의 구조개편 방향을 제시하였다. 개편 방향은 제도 간 정합성 확보, 기여-급여 연계성 강화, 사각지대 해소, 재정 지속가능성 확보라는 네 가지 목표를 중심으로 구성되었다.

한편, 본 보고서의 각 장은 다음과 같은 흐름으로 전개된다. 제2장 국민연금 개혁의 경과 및 한계에서는 그간의 개혁이 보험료율 인상, 급여율 조정 등 모수개혁에 집중되어 왔으며, 이는 급속한 인구구조 변화와 노동시장 이중구조 등 구조적 도전에 대응하는 데 한계가 있음을 비판적으로 검토하였다. 제3장 공적노후소득보장체계 구조 전환

의 필요성에서는 사각지대의 구조적 확대와 세대 간 형평성 문제로 인해 제도 신뢰가 약화되고 있음을 지적하며, 단순한 제도 존속이 아닌 구조 전환의 필요성을 강조하였다. 제4장 공적노후소득보장체계 구조 전환의 방향에서는 이를 해결하기 위한 정책적 대안으로 명목확정기여형(NDC) 제도의 도입, 자동균형조정장치(ABM)의 도입, 기초연금의 소득연계형 보장연금 전환, 연금크레딧 확대 및 국고지원 강화 등의 개편 방안을 제시하였다.

요컨대 본 연구는 기존 국민연금 중심의 노후소득보장체계를 근본적으로 재구조화하고, 제도 간 정합성과 세대 간 공정성을 제고함으로써 한국형 복지국가의 지속가능한 기반을 마련하기 위한 정책적 대응 방안을 모색하였다.

제2장

국민연금 개혁의 경과 및 한계

제1절 | 국민연금 개혁 추진 경과

제2절 | 제1차 개혁: 1998년

제3절 | 제2차 개혁: 2007년

제4절 | 제3차 개혁: 2025년

제5절 | 국민연금 개혁의 한계: 모수개혁의 뒷

제1절

국민연금 개혁 추진 경과

우리나라 국민연금제도는 1973년 최초로 법률이 제정되었으며, 이는 노후소득보장이라는 복지 목적과 함께 국가 주도의 경제개발을 위한 자본 형성 수단이라는 이중적 목표를 담고 있었다(정현태 외, 2017). 국민연금은 단순한 사회보장제도를 넘어 계획경제 실현을 위한 전략적 정책 도구로 기획되었다는 점에서 제도사적 의미가 크다.

그러나 1973년 말 발생한 제1차 오일쇼크로 인한 경제위기로 제도의 시행은 연기되었고, 국민연금은 정치·경제적 여건이 정비된 1988년에 이르러서야 실제로 도입되었다. 이는 공적연금제도가 경제상황과 사회적 수용성에 민감하게 반응하여 작동하는 제 도입을 시사한다.

국민연금제도는 초기에는 10인 이상 사업장의 정규직 근로자만을 대상으로 시작되었으나, 이후 점진적으로 확대되었다. 1992년에는 5인 이상 사업장, 1995년에는 농어촌 지역 주민, 1999년에는 도시 자영업자, 2003년 이후에는 1인 이상 사업장까지 적용대상이 넓어지면서 ‘전 국민 연금제도’로서의 외형을 갖추게 되었다.

하지만 제도 설계 당시부터 채택된 ‘저부담-고급여’ 구조는 지속가능성에 대한 우려를 야기하였다. 보험료율은 3%에서 시작된 반면, 소득대체율은 70%로 설정되었고, 이는 제도 수용성 확보에는 기여했으나 재정 안정성 측면에서는 구조적 한계를 내포하고 있었다. 특히, 기대수명 증가, 비정규직 확대, 인구고령화 등 사회경제적 구조 변화는 이러한 한계를 심화시켰다.

제도의 성숙과 함께 국민연금의 생애소득 평준화 기능과 노후빈곤 완화 기능도 점차 약화되었다는 평가가 제기되었다. 소득계층 간 불균형, 수급자-비수급자 간 형평성 문제, 지역가입자의 소득 파악 곤란 등은 제도의 형식적 보편성에도 불구하고 실질적 형평성을 저해하는 요인으로 작용하였다.

이처럼 국민연금은 오랜 기간 ‘저부담-고급여’ 구조에서 벗어나지 못하고 있으며, 연금개혁의 필요성은 반복적으로 제기되어 왔다. 향후 개혁은 단순한 수치 조정을 넘어, 제도의 철학과 사회적 기능에 대한 근본적 재검토를 포함해야 한다. 특히, 재정 안정성과 소득보장 기능의 균형, 세대 및 계층 간 형평성 확보, 제도 사각지대 해소 등 복합적 과제를 고려한 구조적이고 통합적인 접근이 요구된다.

국민연금제도는 지금까지 세 차례의 제도개혁을 통해 구조와 재정운영 방식을 점진적으로 조정해왔다. 1998년 제1차 개혁은 도시지역 자영업자와 비정형 고용계층으로

적용 대상을 확대해 제도의 보편성을 강화하는 동시에, 소득대체율을 70%에서 60%로 인하하고 수급 개시 연령을 65세로 상향 조정하는 등 재정 안정화를 위한 모수 조정을 병행하였다. 2007년 제2차 개혁에서는 고령화 가속화에 대응해 소득대체율을 60%에서 40%까지 단계적으로 인하하고, 기초노령연금을 도입함으로써 다층적 노후소득보장체계의 토대를 마련하였다. 2025년 확정된 제3차 개혁은 보험료율과 소득대체율을 동시에 조정하고, 사각지대 해소와 신뢰성 회복을 위한 구조개편을 병행한 접근으로 볼 수 있다. 세 차례 개혁은 모두 재정 안정성과 제도 지속가능성 확보를 핵심 목표로 삼았다는 공통점을 지닌다. 각 시기의 개혁은 공적노후소득보장체계의 구조를 조정하려는 시도를 포함하고는 있었으나, 근본적으로는 국민연금의 재정 건전성을 유지하기 위한 모수개혁 중심의 연속적인 조정으로 평가할 수 있다.

제2절

제1차 개혁: 1998년

1. 개혁 배경

제1차 국민연금 개혁은 두 가지 주요 동인에 의해 추진되었다. 첫째는 정부의 정책적 의지 변화이며, 둘째는 제도 자체의 구조적 한계와 기능적 결함에 대한 개혁 필요성이다.

정부는 1987년 노태우 후보의 대선 공약을 통해 국민연금 도입과 전 국민 가입 목표를 제시하였고, 이는 1992년 김영삼 정부로 이어지며 연속성을 확보하였다. 김영삼 정부 출범 이후 '세계화' 기조가 국정운영의 중심이 되었고, 1994년 보건사회부를 보건복지부로 개편하면서 연금보험국을 신설하였다. 이어 1995년에는 대통령 직속의 국민복지기획단이 출범하여 사회보장제도의 중장기 발전전략을 수립하였고, 이 과정에서 국민연금의 도시지역 확대와 4대 사회보험의 통합 전략이 제시되었다. 이러한 기획을 바탕으로 1998년부터 도시지역 자영업자에게도 연금 적용이 확대되었다(국민연금공단, 2007).

동시에 제도 내부의 개혁 필요성도 제기되었다. 당시 국민연금은 보험료율 3%, 소득 대체율 70%의 '저부담-고급여' 구조로 운영되어, 재정적 지속가능성에 대한 우려가 컸다. 또한, 소득계층 간 형평성과 수급자-비수급자 간 불균형, 자영업자의 소득 파악 어려움 등은 제도에 대한 신뢰를 저해하였다. 전 국민 확대를 추진할 경우 고령층이나 전업주부 등 제도 외 계층의 배제 문제가 발생할 수 있어, 이에 대한 보완책 마련이 요구되었다(국민연금공단, 2007).

아울러 급속한 고령화와 사회경제적 구조 변화는 연금 수급자 증가와 재정 부담 확대를 야기하여 제도의 지속가능성에 대한 근본적 개편 요구를 촉발하였다. 이에 따라 국민연금 개혁은 단순한 가입 범위 확장이 아닌, 기존 제도의 구조적 결함을 진단하고 선행적으로 개선한 이후에야 전 국민 적용이 가능하다는 인식이 확산되었다.

2. 개혁 과정

1996년 2월, 국민연금공단은 '도시지역 국민연금 확대적용 실무작업단'을 구성하여 도시지역 적용 확대의 실현 가능성과 관련 쟁점들을 검토하였다(국민연금공단, 2007). 이어 1997년 1월에는 보건복지부와 공단이 공동으로 '도시지역 확대 실무추진반'을

설치하고, 제도 확대에 따른 정책적 대안을 다각도로 분석하였다. 이러한 실무 차원의 연구는 1998년 일부 지역에서 시행된 ‘모의 적용사업’으로 이어졌으며, 이를 통해 제도 확대의 행정적 실현 가능성과 국민 수용성을 시험하였다.

이러한 준비 작업은 단순한 사전 검토에 그치지 않고, 제도 개선을 위한 공식적 거버넌스 구조로 이어졌다. 정부는 국민연금의 재정 안정화, 보험료 부담의 형평성, 적용 사각지대 문제 등 주요 쟁점을 사회보장위원회에 공식 안건으로 상정하였고, 이에 따라 1997년 5월 ‘전 국민 연금 확대 적용에 대비한 제도개선 과제’가 논의되었다. 같은 해 6월에는 정책 수립의 중추기구로 ‘국민연금제도 개선기획단’이 설치되었으며, 사무국은 한국보건사회연구원에 두었다(국민연금공단, 2007).

기획단은 학계, 언론계, 공무원 등 공익대표뿐 아니라, 근로자·사용자 단체, 농어촌 지역가입자 대표 등 다양한 이해관계자들로 구성되어 다각적 의견 수렴이 가능한 구조를 갖추었다. 이들은 국민연금 제도의 구조적 문제를 실질적으로 개선하기 위한 다음과 같은 핵심 과제를 수행하였다.

첫째, 고령화와 재정수지 악화에 대응하여 국민연금의 중장기 재정 안정화를 위한 보험료율 조정과 기금 운용 전략 등이 검토되었다. 둘째, 근로자와 자영업자 간 보험료 및 급여 형평성 문제 해소를 위해 부과기준 개선과 국고지원 확대 방안이 논의되었다. 셋째, 기금의 급속한 팽창에 대비해 운용의 독립성, 수익률, 투명성 제고를 중심으로 효율적 운용 방안이 모색되었다. 넷째, 비정규직, 단시간 노동자, 경력단절 여성 등 미적용 계층에 대한 소득보장 대책이 추진되었다. 마지막으로, 국민연금을 중심으로 기초·퇴직연금 등과의 연계를 통해 다층적 노후소득보장체계 구축 방안이 함께 논의되었다.

정부는 기획단의 논의 결과를 바탕으로 제도개선안을 마련하였고, 이를 1998년 5월 국회에 제출하였다. 이후 국회 논의과정에서 일부 조정이 이루어졌으며, 최종적으로 같은 해 12월 국민연금법 개정안이 의결되었다. 정부는 소득대체율을 55%로 제안하였으나, 외환위기 등 사회경제적 상황을 반영하여 국회는 이를 60%로 상향 조정하였다.

한편, 제도개선안에 대한 사회적 반응은 엇갈렸다. 언론은 재정 안정화 방안에 대해 비판적 보도를 이어갔고, 노동계와 경영계 역시 기금 운용 방식에 대해 반대를 표명하였다. 한국노총과 경총 등은 기금 투명성과 관리 체계에 대한 문제를 집중 제기하며 정부안을 공식적으로 거부하였다. 이러한 논쟁은 기획단의 위상을 단순한 정책 자문을 넘어, 제도 방향을 실질적으로 형성하는 핵심 기구로 격상시키는 배경이 되었다.

또한, 기획단은 기초연금과 소득비례연금을 분리한 이원형 구조를 제안한 반면, 정부안은 기존의 일원형 구조를 유지하는 등 양측 간에는 구조적 차이가 존재하였다. 보험료율, 급여 수준, 수급연령, 재정운영 방식에 대한 설계 역시 각기 다른 접근을 보였다(국민연금공단, 2007).

표 2-1 국민연금제도 개선기획단과 정부안 비교

구분	당초	기획단안	정부안
기본구조	일원형 : 균등+소득비례	이원형 : 기초연금 + 소득비례연금	일원형(통합형)
급여수준(40년 가입기준)	평균소득계층 70%	평균소득계층 40%	평균소득계층 55~60%
수급연령	60세	65세 (2013년부터 5년마다 1세씩 상향)	65세 (2013년부터 5년마다 1세씩 상향)
최소가입기간	15년	10년(반환일시금 폐지)	10년
보험료	3-6-9%	단계적으로 조정 2009년까지 9% 2010-2014년 10.9% 2015-2020년 11.8% 2020년 이후 12.65%	점진적 인상 급여율 55% : 2010년 10.85%에서 5년마다 1.8%씩 인상 급여율 60% : 2010년 11.2%에서 5년마다 2.2%씩 인상
재정운영방식	부분적립식	기초연금: 부과방식 소득비례부분: 적립방식	부분적립식
균등부문:소득비례부분	4 : 3 균등부문 40% 소득비례부분 30%	2 : 3 기초연금 16% 소득비례연금 24%	1 : 1 균등부문 27.5% 소득비례부분 27.5%

자료: 국민연금공단(2007)의 내용을 연구진이 재정리함.

3. 개혁 내용

가. 제도 포괄성 강화를 위한 적용대상 확대

제1차 국민연금 제도개혁의 핵심은 제도의 보편적 확장을 통해 사회보장제도로서의 포괄성을 강화하는 데 있었다. 이에 따라 정부는 국민연금의 적용 대상을 대폭 확대하였다.

1999년 4월부터 적용 대상은 기존의 5인 이상 사업장 근로자 및 농어촌 지역 주민에서 도시지역 자영업자, 5인 미만 사업장 근로자, 임시·일용직, 시간제 근로자 등으로 확대되었다. 이는 도시 지역의 비정형 고용계층을 제도권에 포함시키려는 정책적 시도였다. 아울러, 전업주부나 23세 미만 비소득자 등 기존 제도에서 배제되었던 계층에게도 ‘임의가입’의 기회를 제공하고, 이들의 보험료율을 지역가입자 수준으로 조정함으로써 제도 참여를 유도하였다(국민연금공단, 2007).

나. 재정 안정성과 제도 지속가능성 확보

국민연금의 장기적 지속 가능성을 확보하기 위한 재정 건전성 강화는 제1차 개혁의 또 다른 핵심 과제였다. 이를 위해 정부는 다양한 재정 안정화 조치를 단계적으로 시행하였다.

우선, 40년 가입 기준 소득대체율을 70%에서 60%로 하향 조정하고, 급여 산정 방식도 균등급여와 소득비례급여의 비율을 기존 4:3에서 1:1로 조정하여 재정 부담의 구조적 균형을 도모하였다.

사업장 가입자의 경우, 퇴직금 전환금 제도가 폐지되고, 사용자와 근로자가 각각 4.5%씩 보험료를 부담하는 방식으로 전환되었다. 지역가입자에 대해서는 1999년 3%에서 시작하여 2005년까지 단계적으로 9%까지 인상하는 보험료율 조정 계획이 수립되었다.

또한, 평균수명의 증가를 반영해 노령연금의 수급 개시 연령을 60세에서 2033년까지 점진적으로 65세로 상향 조정하였다.

이와 함께, 연금재정의 투명성과 책임성을 제고하기 위해 5년 주기로 재정수지를 계산하고, 그에 따른 종합운영계획을 수립해 국회에 제출·공시하도록 하는 법적 장치도 마련되었다(국민연금공단, 2007).

다. 가입자 및 수급자 권익 강화와 제도 신뢰성 제고

정부는 국민연금 가입자와 수급자의 권익을 보호하고, 제도에 대한 신뢰를 제고하기 위해 수급요건 완화와 다양한 제도 개선을 병행하여 추진하였다.

우선, 노령연금의 수급 최소 가입기간은 15년에서 10년으로, 조기노령연금은 20년에서 15년으로 단축하였다. 장애연금과 유족연금은 ‘1년 이상 가입’이라는 기존 요건이 폐지되어 수급 진입 장벽이 낮아졌다. 또한, 이혼 시 연금을 분할할 수 있는 분할연금 제도가 도입되었으며, 급여 지급 주기도 매월 단위로 변경되어 생활의 안정성을 높였다. 아울러, 학업·군복무·육아 등으로 인한 보험료 납부 공백을 보완할 수 있도록 추후납부 제도가 도입되었고, 가급연금¹⁾과 장해일시보상금²⁾의 인상, 반환일시금³⁾의 원칙적 폐지 등도 함께 시행되었다(국민연금공단, 2007).

- 1) 국민연금 수급자가 배우자, 자녀, 혹은 부모 등을 실제로 부양하고 있을 경우, 기본 연금액에 더하여 일정액의 부양가족 연금액이 가산되는 것을 의미한다.
- 2) 국민연금 가입자 또는 가입자였던 사람이 경미한 수준의 장애 상태가 되었을 때, 일시금 형태로 지급되는 보상금이다. 이는 장해연금과는 구분되는 급여로, 지속적인 연금 지급 대신 일시금 지급을 선택하거나 장해등급이 낮아 연금 지급 요건에 해당하지 않을 때 지급된다.
- 3) 국민연금에 가입하여 보험료를 납부했으나, 연금을 받을 수 있는 최소 요건(주로 가입기간 10년 이상)을 충족하지 못하고 노령연금, 장애연금, 유족연금 등 수급권을 확보하지 못한 경우, 본인이 납부한 보험료에 이자를 더하여 일시금으로 반환해주는 급여 형태이다.

제3절

제2차 개혁: 2007년

1. 개혁 배경

1998년 제1차 국민연금 제도개혁을 통해 도시지역 자영업자와 다양한 비전형 고용 계층까지 연금제도에 편입되면서, 전 국민 대상의 연금제도가 실질적으로 구축되었다. 이는 국민연금의 포괄성과 형식적 보편성이 제도사적으로 확립된 중요한 전환점이었다. 이후 정부는 제도의 정착을 위해 다른 사회보험제도와의 연계를 강화하고, 지속가능성 확보를 위한 정책 내실화에 착수하였다.

그러나 제도 확대와 함께 시행된 재정 안정화 조치—소득대체율 인하(70%→60%) 및 수급연령 상향(60세→65세)—은 구조적 재정 개편으로 이어지지 못하였다. 2003년 실시된 제1차 재정계산 결과, 기금은 2047년 고갈될 것으로 전망되었고, 저출산·고령화에 따른 노인부양비 악화가 주된 원인으로 지목되었다. 이에 따라 제도의 지속가능성을 위한 근본적인 구조 개혁의 필요성이 제기되었다(국민연금공단, 2007).

적용 범위 확대 과정에서 새롭게 편입된 5인 미만 사업장 종사자, 비정규직, 특수고용형태 종사자, 농어민, 전업주부 등은 소득 파악이 어려운 집단이었다. 이로 인해 보험료 부과 및 징수의 효율성이 저하되었으며, 1999년 기준 지역가입자의 납기 내 징수율은 70%에 미치지 못하였다(국민연금공단, 2007).

2003년 말 정부는 제도에 대한 신뢰 회복을 위한 개정안을 마련하였으나, 기금운용의 불투명성과 장래 수급에 대한 불확실성이 겹치며 ‘국민연금 안티 운동’이 발생하였다. 이는 제도 전반에 대한 근본적 회의가 표출된 것으로, 이후 기금운용 개편과 사각지대 해소가 핵심 정책 의제로 부상하는 계기가 되었다.

정부는 국민연금을 공적 노후소득보장의 중심축으로 정립하고자 했으나, 제도의 미성숙, 급격한 인구구조 변화, 사회보장제도 간 연계 부족 등 복합적 요인이 작용하며 제도의 실효성이 제한되었다. 특히, 2005년 기준 전체 65세 이상 노인 중 공적연금 수급자는 약 41%에 불과해(국민연금공단, 2007), 형식적 보편성과 실질적 보장성 간 괴리가 심화되었고, 보장성 강화를 위한 제2차 개혁의 필요성이 분명해졌다.

한편, 국민연금 기금의 급속한 누적도 새로운 정책적 긴장을 야기하였다. 2003년 말 기준 기금 규모는 약 112조원에 달했으며, 2035년까지 1,700조원 이상으로 증가할 것으로 전망되었다. 이는 재정력 강화를 의미하는 동시에, 기금 운용의 효율성과 책임

성 확보에 대한 사회적 감시와 제도적 통제의 필요성을 부각시켰다.

2. 개혁 과정

제2차 국민연금 제도개혁 논의는 2003년 제1차 재정계산 결과를 계기로 본격화되었다. 당시 분석에 따르면, 제도를 유지할 경우 2047년에 기금이 소진될 것으로 전망되었고, 이에 따라 재정 안정화를 중심으로 한 제도 개편의 필요성이 제기되었다(국민연금공단, 2007).

이에 보건복지부는 2002년 ‘국민연금발전위원회’를 설치하고, 산하 제도전문위원회를 통해 소득대체율과 보험료율의 조합에 따른 세 가지 재정 시나리오를 제시하였다.

- 제1안: 소득대체율 60%, 보험료율 19.85% (5년마다 2.17%p 인상)
- 제2안: 소득대체율 50%, 보험료율 15.85% (5년마다 1.37%p 인상)
- 제3안: 소득대체율 40%, 보험료율 11.85% (5년마다 0.57%p 인상)

정부는 재정적·정치적 현실을 고려하여 제2안을 채택하고 2003년 말 국민연금법 개정안을 국회에 제출하였다. 그러나 회기 종료, 제1야당의 반대, 기금운용에 대한 불신이 확산되며 촉발된 ‘국민연금 안티 운동’ 등으로 인해 법안은 폐기되었다. 이는 재정 중심의 개혁이 국민적 신뢰를 획득하는 데 한계가 있음을 보여주었다.

2004년 정부는 개정안을 수정·보완해 제17대 국회에 재제출하였다. 주요 내용은 보험료율을 2010년부터 5년마다 1.38%p씩 인상해 15.9%까지 끌어올리고, 소득대체율은 60%에서 50%로 인하하는 것이었다. 또한, 기금의 장기 존속을 위해 ‘적립률을 연간 총지출의 2배 이상’으로 유지하는 방안도 포함되었다.

그러나 이 시점부터 연금 사각지대 해소와 기금운용 개선이 새로운 쟁점으로 부각되었다. 특히, 지역가입자의 소득 파악 어려움, 제도 미적용 계층의 증가, 노년층의 연금 미수급 문제 등 실질적 보편성 결여에 대한 비판이 이어졌다. 이에 따라 정부는 2004년 2월부터 2005년 10월까지 ‘노후소득보장 사각지대해소대책위원회’를 운영했으나, 가입자 대표와 복지부 간의 입장 차이로 합의에 이르지 못했다. 국회 역시 같은 시기 ‘국민연금제도개선특별위원회’를 구성했지만, 논의 시한 만료로 활동이 종료되었다.

이는 사각지대 해소가 재정 안정화만큼 체계적으로 논의되지 못했으며, 국민적·정치적 합의 도출이 쉽지 않았음을 보여주는 사례였다. 특히, 형식적 보편성에 비해 실질적 보장성이 결여되어 있다는 점에서 제도의 정당성에 대한 비판이 지속되었다.

이러한 논의의 축적 끝에 정부는 2006년 다시 개정법안을 국회에 제출하였고, 여야

간 협상과 시민사회 및 전문가 의견을 반영한 끝에 2007년 7월 개정안이 국회를 통과하였다.

결과적으로 국민연금 소득대체율을 2008년부터 기존 60%에서 50%로 인하하고 2028년까지 40%로 하향 조정하는 동시에 소득 하위 70% 노인을 대상으로 하는 기초노령연금을 도입하였다. 기초노령연금의 기준연금액을 국민연금의 A값과 연동하여 책정하는 방식으로, 국민연금 소득대체율 하향 조정에 따른 실질노후소득 감소분을 일반 조세를 기반으로 하는 기초노령연금으로 보완할 수 있는 다층적 노후소득보장체계를 구축하였다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 국민연금의 보험료율은 기존 9%가 유지되어 소득대체율을 낮추었음에도 불구하고 국민연금의 재정적 지속가능성을 늘리는 데에는 한계가 있다고 볼 수 있다.

이번 개정은 다층적 노후소득보장체계의 구축을 목표로, 국민연금을 중심으로 퇴직연금과 개인연금 등 사적 연금 확대를 유도하고, 저소득층에 대해서는 기초노령연금을 통해 국가의 재정 지원을 강화하는 방식으로 설계되었다.

3. 개혁 내용

가. 기초노령연금 도입: 노후소득보장 사각지대 완화 방안 모색

제2차 국민연금 제도개혁에서 가장 상징적인 조치는 기초노령연금제도의 도입이었다. 이는 국민연금 사각지대에 있는 저소득 노인을 대상으로 최소한의 소득보장을 제공하고, 노인빈곤을 완화하기 위한 정책적 대응으로 이해된다.

2008년 1월부터 시행된 기초노령연금은 65세 이상 고령자 중 소득인정액이 일정 기준 이하인 자에게 국민연금 전체 가입자의 평균소득월액(A값)의 5%에 해당하는 정액급여(당시 약 8~9만원)를 지급하는 제도였다. 소득인정액은 개인의 소득과 재산을 기준으로 산정되며, 부양의무자의 소득·재산은 반영하지 않았다.

제도는 단계적으로 도입되었으며, 1단계로 1937년 12월 31일 이전 출생자를 대상으로 2008년 1월 1일부터 적용되었고, 2단계로 2008년 7월 1일부터는 전체 65세 이상 고령층으로 대상이 확대되었다(국민연금공단, 2007).

기초노령연금은 국민연금 급여 축소에 대한 보완책이자, 다층 노후소득보장체계의 기반을 구성하는 공적연금의 한 축으로 기능하였다.

나. 재정안정화 조치: 수지개선과 기금소진 시점 연장을 위한 조정

국민연금의 지속가능성 확보를 위한 핵심 조치는 소득대체율 인하였다. 이는 고령화

심화와 출산율 저하로 인한 부양비 악화를 반영하여, 재정 수지를 장기적으로 개선하려는 전략이었다.

구체적으로, 40년 가입자 기준 소득대체율은 기존 60%에서 2028년까지 40%로 단계적으로 인하되었다. 2008년 50%로 조정된 뒤, 2009년부터 매년 0.5%p씩 인하여 2028년에 40%에 도달하도록 설계되었다. 단, 기존 수급자와 기존 가입기간에 대해서는 종전 급여 수준을 유지하여 기득권 침해를 최소화하였다.

이러한 조치의 결과, 연금 수지적자 전환 시점은 기존 2036년에서 2044년으로, 기금 소진 시점은 2047년에서 2060년으로 각각 8년, 13년 연장되는 효과가 나타날 것으로 전망되었다(국민연금공단, 2007). 다만, 보험료율 인상 없이 급여만 축소된 점에 대해, 일부 연구자들은 급여 적정성 저하와 수급자의 노후생활 보장 약화를 우려하였다(권혁진 외, 2013).

표 2-2 개정 전후의 적립기금 소진 연도 비교

구분	개정 전	개정 후
최초 수지적자	2036년	2044년
기금소진	2047년	2060년

자료: 국민연금공단. (2007). 국민연금 20년사. p.164

다. 급여제도 개선

제2차 국민연금 제도개혁은 급여제도의 체계와 내용을 전반적으로 정비하는 데 중점을 두었다. 특히, 가입자 자격관리와 보험료 징수 체계의 개선이 핵심 과제로 추진되었다.

보험료 부과 기준이 명확히 정비되었고, 자격 취득일을 기준으로 부과 기준 시점을 명시하였으며, 소득 파악 기능을 강화하고 징수 절차의 합리화를 도모하였다. 임의계속가입자가 자격을 상실하는 경우를 대비해 보험료 납부 특례 조항이 신설되었고, 임의적용사업장 관련 규정이 삭제되었으며, 행방불명자의 자격 정리 절차도 개선되었다(국민연금공단, 2007).

급여제도 측면에서는 형평성과 적정성 강화를 목표로 다양한 개편이 이루어졌다.

우선, 군복무 및 출산에 대한 크레딧 제도가 도입되었다. 병역 의무 이행 기간 중 6개월을 가입기간으로 인정하였으며, 출산 크레딧은 둘째 자녀에 대해 12개월, 셋째 자녀부터는 자녀 1인당 18개월씩 최대 50개월까지를 추가 가입기간으로 인정하도록 하였다.

또한, 유족연금 수급요건에서 성별에 따른 차별이 폐지되었고, 수급 재개 연령을 남녀 모두 55세로 일원화하였다. 중복급여 조정 제도도 개선되어, 두 개 이상의 수급권이 발생할 경우 선택하지 않은 급여의 일부를 추가로 받을 수 있게 되었다.

분할연금 제도도 강화되었다. 이혼한 배우자가 재혼하더라도 분할연금 수급권을 유지할 수 있게 되었으며, 본인의 노령연금과 함께 수령도 가능해졌다. 이는 가족관계 변화로 인한 수급 불안정성을 해소하고, 생애경로와 성별에 따른 연금 불이익을 완화하려는 취지로 볼 수 있다(국민연금공단, 2007).

제4절

제3차 개혁: 2025년

1. 개혁 배경

제3차 국민연금 제도개혁은 인구구조 변화, 제도 신뢰 저하, 복지 사각지대 확대 등 복합적 위기에 대응하기 위한 불가피한 조치였다. 특히, 재정적 지속가능성 확보는 더 이상 미룰 수 없는 정책 과제로 떠오르며, 정치권, 시민사회, 전문가가 참여하는 사회적 합의 기반의 개혁이 추진되었다.

국민연금은 2007년 제2차 개혁 이후에도 재정 불균형을 근본적으로 해소하지 못하였다. 2023년 제5차 재정계산에 따르면, 2041년 수지적자 전환, 2055년 기금 고갈이 예상되었으며(국민연금공단, 2023), 이는 제도에 대한 심각한 신뢰 위기를 초래하였다. 뿐만 아니라, 향후 50년간 연금 지출은 GDP의 10%를 넘길 것으로 전망돼, 국가 재정과 채무에 부담을 줄 수 있다는 우려도 제기되었다.

신뢰 문제는 반복된 개정, 급여 축소, 보험료율 고정 등으로 심화되었다. 특히, 2007년 소득대체율이 60%에서 40%로 인하되었으나 보험료율은 9%에 머물면서 수지 불균형에 따른 연금재정 고갈 문제가 지속적으로 제기되어, 국민들 사이에서는 ‘보험료는 내지만 연금은 못 받는다’는 인식이 확산되었다. 국회 연금개혁특위와 공론화위원회 조사(2024)에서도 절반 이상의 국민이 국민연금을 신뢰하지 않는 것으로 나타났으며, 청년층, 비정규직, 자영업자 계층에서 신뢰 수준이 특히 낮았다. 이는 제도 참여율 저하, 납부 회피로 이어져 제도 지속성에 위협이 되었다.

국민연금은 전 국민을 대상으로 하는 공적노후소득보장체계이지만, 실제로는 근로 형태와 고용 지위에 따라 사각지대가 발생하고 있다. 비정규직과 단시간 노동자는 경우에 따라 근로시간, 근로기간, 소득 수준 등 가입 요건을 충족하지 못하며, 특수형태 근로종사자는 사용자 책임 부재로 가입이 강제되지 않는다. 영세 자영업자와 저소득 지역가입자는 납부 여력 부족으로 가입을 회피하고, 경력단절 여성과 비공식 노동자는 가입 이력이 쉽게 단절된다. 이로 인해 상당수 노인이 무연금 상태에 놓이는 등 실질적 보편성이 심각하게 저해되고 있다.

이러한 제도적·현실적 한계는 단순한 기술적·재정적 조정만으로 해결하기 어렵다는 인식이 확산되었고, 이에 따라 제3차 개혁은 속의 민주주의에 기반한 다층적 합의 과정을 통해 추진되었다. 2022년 국회 연금개혁특별위원회가 구성되고, 민간 전문가 자

문기구와 공론화위원회가 출범하였다. 이어 2024년에는 시민 대표단이 참여한 숙의토론회를 통해 시민 의견 수렴과 전문가 검증이 병행되며 개혁안 마련이 본격화되었다.

2. 개혁 과정

2022년 7월, 국회는 연금개혁특별위원회를 출범시키고, 재정 안정성, 급여 적정성, 기초연금과의 연계, 특수직역연금과의 형평성 등 네 가지 핵심 의제를 중심으로 약 2년간 활동하였다. 보건복지부는 이를 지원하기 위해 민간전문가 자문위원회를 구성하고, 2023년 4월 국민연금 재정안정화 및 제도개선 방안을 담은 보고서를 발간하였다. 보고서는 소득대체율 50%에 보험료율 13%, 소득대체율 40%에 보험료율 15% 등 다양한 모수개혁 조합을 제시함으로써 재정안정성과 소득보장 간 균형을 평가할 수 있는 기반을 제공하였다.

2024년 1월에는 국민연금공론화위원회가 발족되고, 통계적 무작위 추출을 통해 선정된 500명의 시민대표단이 사전 교육과 전문가 강연, 집단토론, 숙의 설문조사 등을 거쳐 개혁안에 대한 시민사회의 입장을 도출하였다. 그 결과, 소득대체율 50%·보험료율 13% 조합에 대한 지지율은 56.0%에 달했고, 가입 및 수급연령 상향에 대해서는 80.4%, 크레딧 확대 및 특수고용형태 근로자 보호 등 사각지대 해소 방안에 대해서는 80% 이상의 찬성률을 기록하였다(국민연금개혁공론화위원회, 2024). 이러한 결과는 단순한 모수 조정을 넘어 제도의 형평성과 보편성 강화를 동반한 구조개혁에 대한 시민의 광범위한 지지를 보여주는 것이라고 할 수 있다.

공론화 결과와 자문보고서를 바탕으로 연금개혁특위는 여야 간 정책조율에 착수하였으며, 보험료율 13% 인상에 대해서는 합의하였으나 소득대체율 조정 및 구조개혁 병행 여부에 대해서는 이견이 존재하여 2024년 상반기 내 법제화에는 이르지 못하였다. 이후 관련 논의는 제22대 국회로 이관되었고, 2025년 들어 여야 협상과 사회적 논의를 바탕으로 제3차 국민연금 제도개혁이 최종 법제화되었다.

이번 개혁의 핵심은 재정안정성을 확보하기 위한 모수개혁에 있으며, 국민연금 보험료율은 2026년부터 2033년까지 매년 0.5%p씩 인상되어 최종적으로 13%에 도달하도록 설계되었다. 이는 급격한 고령화와 기대수명 증가로 인한 장기 재정 불안정성에 대응하기 위한 조치로, 보험료 인상의 점진적 적용을 통해 국민 수용성을 높이려는 전략으로 해석된다.

동시에 소득대체율은 기존 41.5%에서 2026년부터 43%로 상향 조정되어 연금 수급자의 노후소득 보장을 강화하고 제도에 대한 신뢰와 참여 유인을 제고하고자 하였다. 보험료율 인상과 소득대체율 상향이 병행됨에 따라 기금 소진 시점은 기존 전망보다

최장 15~17년 연장된 2071~2073년으로 조정될 것으로 예측되며, 이는 제도의 지속 가능성 확보에 긍정적인 효과를 미칠 것으로 평가된다.

아울러 「국민연금법」에는 국가의 급여 지급 책임이 명문화되어 제도에 대한 법적 신뢰 기반이 강화되었고, 이는 사회보장기본권 실현과 국가 책임의 기준으로 작용할 수 있는 기반이 되었다. 이와 함께 출산과 군복무에 대한 크레딧 제도가 확대되었는데, 출산 크레딧은 첫째 자녀부터 12개월의 가입기간을 인정하고, 기존 50개월로 설정된 상한선이 폐지되었으며, 군복무 크레딧은 기존 6개월에서 최대 12개월로 연장되었다. 또한, 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원 대상을 기존의 납부 재개자 중심에서 전체 저소득 가입자로 확대함으로써 연금 사각지대 해소와 형평성 제고를 위한 접근이 시도되었다.

3. 개혁 내용

가. 재정 안정성 확보: 보험료율 및 소득대체율 조정과 자동안정화 논의

제3차 국민연금 제도개혁의 핵심은 연금제도의 재정 안정성 확보였다. 급격한 고령화와 저출산에 따른 보험료 수입 정체 및 연금 수급자 증가로 인해 재정 수지는 빠르게 악화되고 있었고, 2023년 제5차 재정추계 결과에 따르면 기금은 2041년에 수지적자 전환, 2055년에 고갈될 것으로 예측되었다. 이에 따라 이번 개혁에서는 보험료율과 소득대체율이라는 제도의 양대 기초변수를 조정하는 모수개혁이 추진되었다.

보험료율은 2026년부터 2033년까지 매년 0.5%p씩 단계적으로 인상되어 13%에 도달하도록 조정되었다. 이는 1998년 이후 20년 넘게 동결되어 있던 9% 보험료율 구조를 개편한 것으로, 기금 고갈 시점을 2070년대 초반까지 연장하는 효과가 있는 것으로 분석되었다. 기존 제2차 개혁 이후 축소된 소득대체율은 2026년부터 43%로 상향 조정되어 급여의 적정성을 일부 회복하게 되었으며, 이는 제도에 대한 신뢰 제고와 참여 유인 제고 측면에서도 의미를 갖는다. 그러나 보험료율을 단계적으로 인상하면서 소득대체율은 즉각적으로 올리는 방식은 국민연금제도의 재정적 지속가능성 위기를 충분히 반영한 조치로 보기 어려우며, 기성세대에게 상대적으로 유리하게 작용한다는 지적도 있다.

한편, 연금재정의 지속가능성을 확보하기 위한 자동안정화 장치의 도입 여부는 이번 개혁 과정에서 논의되었으나, 구체적인 방식과 적용 기준에 대해서는 사회적 합의가 이뤄지지 않아 최종적으로 도입되지 않았다. 자동안정화 장치는 재정 상태에 따라 보험료율이나 급여 수준을 자동 조정하는 제도로, 향후 도입 가능성을 열어둔 채 추가 논

의가 지속될 예정이다.

나. 제도 포괄성 확대와 형평성 개선: 사각지대 해소 및 다층적 보장체계 구축

제도 포괄성 확대와 형평성 개선은 이번 개혁의 또 다른 주요 목표였다. 다양한 생애 위험과 고용형태의 변화에 대응하여 국민연금의 실질적 보장성을 강화하고, 제도적 형평성을 제고하기 위한 조치들이 도입되었다.

출산 크레딧은 기존의 둘째 자녀부터 적용되던 제도를 첫째 자녀부터 적용되도록 확대하고, 자녀당 최대 24개월, 총 60개월까지 가입기간으로 인정되도록 개편하였다. 이는 여성의 경력단절에 대한 제도적 보완이며, 연금 수급 자격 형성과 급여 수준 향상에 실질적으로 기여할 것으로 기대된다. 군복무 크레딧 역시 기존 6개월에서 최대 12개월로 확대되어, 남성 가입자의 보험료 납부 공백 해소와 성별 간 형평성 확보에 기여할 것으로 보인다.

실업 크레딧의 적용 기간도 생애 총 3년으로 확대되었으며, 이는 장기 실업자와 경력 단절 여성, 플랫폼 노동자 등 다양한 취약계층의 최소 수급권을 보호하기 위한 조치이다. 특수형태근로종사자와 플랫폼 노동자에 대해서는 사용자 보험료 분담 의무를 법제화하고, 플랫폼 사업자를 사용자로 간주하여 보험료 징수 기반을 마련하였다. 이 조치는 플랫폼 기반 노동 구조의 확산에 대응한 선제적 제도 전환으로 평가할 수 있다.

기초연금의 경우 급여 수준의 단계적 인상과 함께 소득계층별 차등지급 체계가 도입되었으며, 국민연금과의 중복수급 구조 조정이 이루어져 공적연금 간 기능 분담과 형평성 강화가 이루어졌다. 이러한 변화는 연금제도의 다층화와 저소득층에 대한 소득보장 강화라는 이중 과제를 함께 해결하려는 접근으로 볼 수 있다.

다. 제도 신뢰성 제고: 법적 지급보장 명문화와 기금운용의 공공성 강화

국민연금에 대한 국민적 신뢰 회복은 이번 개혁의 또 다른 중대한 과제였다. 제도의 신뢰성은 장기적 납부와 수급을 전제로 하는 사회보험에서 핵심적인 기반이며, 그간 반복된 개정과 급여 축소, 기금운용의 불투명성 등으로 인해 제도에 대한 불신이 누적되어 온 상황이었다. 2023년 한국보건사회연구원의 조사에 따르면 국민의 절반 이상이 국민연금에 대해 신뢰하지 않는다고 응답하였고, 특히 청년층에서 불신 수준이 높게 나타났다.

이에 따라 이번 개혁에서는 「국민연금법」 제3조의2를 신설하여 국가의 연금 급여 지급 책임을 명문화하였다. 이는 기금이 고갈되더라도 국가가 최종 지급 책임을 진다는 점을 법적으로 명확히 한 조치로, 공론화위원회 시민대표단의 92.1%가 이에 찬성할 정도로 국민적 신뢰 회복의 핵심 요소로 작용하였다. 이러한 국가지급보장 조항은 주

요 OECD 국가들과의 제도적 정합성을 확보하는 동시에, 국민연금이 사회보장기본권 실현의 수단임을 법제화한 의미를 갖는다.

또한, 국민연금기금 운용에 있어서도 기존의 수익률 중심 전략에서 벗어나 사회책임 투자(Socially Responsible Investment; SRI)와 환경·사회·지배구조 기준을 반영한 공공 투자 전략(Environmental, Social, and Governance Investing; ESG)이 확대되었다. 청년주택, 공공보육시설, 돌봄서비스 등 실생활과 밀접한 분야에 대한 투자가 확대되었으며, 이는 국민연금기금을 단순한 재정수단이 아닌 사회적 자산으로 전환하는 계기로 작용하였다. 이러한 변화는 국민 삶의 질 개선과 연계된 기금 운용의 공공성 강화를 통해 제도에 대한 체감 신뢰도를 제고하고, 제도의 지속가능성을 뒷받침하는 기반이 될 것으로 보인다.

제5절

국민연금 개혁의 한계:
모수개혁의 뒷

국민연금제도는 1988년 시행 이후 세 차례의 제도개혁을 거치며 구조와 재정 운영 방식을 점진적으로 조정해왔다. 1998년 제1차 개혁은 도시지역 자영자 및 비정형 고용계층까지 적용 대상을 확대하여 제도의 보편성을 강화하는 한편, 소득대체율을 70%에서 60%로 인하하고 수급 개시 연령을 60세에서 65세로 상향 조정하는 모수개혁이 추진되었다. 이는 ‘저부담-고급여’ 구조에 대한 첫 번째 조정이었으며, 당시 정부는 2044년경 기금이 고갈될 것이라는 재정추계 결과를 바탕으로 개혁을 추진하였다(국민연금공단, 2007).

2007년 제2차 개혁은 급속한 고령화에 대응하여 소득대체율을 다시 60%에서 40%까지 단계적으로 인하하고, 저소득층을 위한 기초노령연금을 도입하여 다층적 노후소득보장체계의 기반을 마련하였다. 이 개혁의 결과, 기금의 수지적자 전환 시점은 기존 2036년에서 2044년으로, 완전 고갈 시점은 2047년에서 2060년으로 각각 연장되었다(보건복지부·국민연금공단, 2007).

2025년 확정된 제3차 개혁은 보험료율을 2026년부터 매년 0.5%p씩 인상해 2033년까지 13%에 도달하도록 하고, 소득대체율을 41.5%에서 43%로 상향하는 방식으로 이루어졌다. 이에 따라 국민연금기금의 고갈 예상 시점은 기존 2055년에서 2070년대 초반으로 다시 한 번 연장되었다. 그러나 이 개혁 역시 재정 수지 개선이라는 기술적 대응에 집중되었고, 자동안정화장치 도입과 같은 구조적 조치는 사회적 합의 부족으로 도입되지 못하였다.

표 2-3 국민연금 제도개혁 및 재정계산 추진 경과

구분	주요 내용
1998년 제1차 개혁	- 소득대체율 70%에서 60%로 인하 - 연금 수급연령 60세에서 2013년 61세, 2033년 65세로 상향 조정
2003년 제1차 재정계산	- 현행(보험료율 9%, 소득대체율 60%) 유지 시, 2036년에 기금 수지적자 발생, 2047년 기금 고갈 1안) 보험료율 19.85%, 소득대체율 60% 유지, 2안) 보험료율 15.85%로 인상, 소득대체율 50%로 인하, 3안) 보험료율 11.85%, 소득대체율 40%로 인하의 3개 재정안정화 방안 제시
2007년	2007년 7월, 「국민연금법」 개정

구분	주요 내용
제2차 개혁	• 소득대체율 2008년에 60%에서 50%로 인하, 이후 2028년까지 40%로 하향 조정 • 기초노령연금 도입
2008년 제2차 재정계산	• 2007년 제2차 개혁으로 수지적자 발생 시점 2036년에서 2044년으로 연장, 기금고갈 시기는 2047년에서 2060년으로 13년 연장 • 추가적인 재정안정화 방안 제출은 제3차 재정계산 시 검토하는 것으로 결정
2013년 제3차 재정계산	• 수지적자 2044년, 기금 고갈 2060년으로 제2차 재정계산과 유사 • 재정안정화 방안 2개 안 제시 - 1안: 부분적립방식 유지하되 보험료를 상향 조정 - 2안: 부과방식으로 연착륙 및 대안적 재정안정화 방안 모색
2018년 제4차 재정계산	• 수지적자 2042년, 기금 고갈 2057년으로 제3차 재정계산 결과보다 각각 2년, 3년 앞당겨짐 • 장기재정균형 달성을 위한 급여-재정 패키지 2개 안 제시 - 1안: 소득대체율 45% 인상, 보험료를 2%p 즉시 인상하고, 향후 5년마다 30년 후 적립배율 1배 달성을 위한 단계적 보험료율 인상(상한 18%) - 2안: 소득대체율 40% 유지, 10년 내에 단계적으로 보험료를 13.5%까지 인상하고, 2029년 이후 수급연령 상향, 기대여명계수 도입, 보험료 추가 인상 등 실시
2023년 제5차 재정계산	• 수지적자 2041년, 기금 고갈 2055년으로 제4차 재정계산 결과보다 각각 1년, 2년 앞당겨짐 • 2093년까지 기금이 소진되지 않도록 하는 재정목표 달성을 위한 시나리오 제시(총 18개 조합) - 변수: 보험료율 인상(12% / 15% / 18%), 수급개시연령 상향(68세), 기금수익률 제고(+0.5%p / +1%p) - 보험료율 12% + 수급연령 68세 + 수익률 1%p → 기금소진 2080년 - 보험료율 15% + 수급연령 68세 + 수익률 1%p → 2093년 기금 유지(적립배율 8.4배) - 보험료율 18% + (수급연령 68세 또는 수익률 제고 중 하나 이상) → 2093년까지 기금 유지 또는 소진(수익률 +0.5%p → 2093년 기금 소진, 수익률 +1%p + 수급연령 68세 → 적립배율 4.3~23.6배 유지)
2025년 제3차 개혁	• 보험료율 인상 : 현행 9% → 2033년까지 13%로 단계적 인상(2026년부터 매년 0.5%p씩 인상) • 소득대체율 상향: 2026년부터 소득대체율 43%로 인상 및 고정(기존 계획은 2028년까지 40%로 하향 예정이었으나, 이를 43%로 상향 조정) • 연금 지급 국가 보장 명문화 • 출산 및 군 복무 크레딧 확대 - 출산 크레딧: 첫째 자녀부터 12개월 인정, 최대 인정 기간 상향(50개월) 폐지 - 군 복무 크레딧: 인정 기간을 기존 6개월에서 최대 12개월로 확대 • 저소득 지역가입자 보험료 지원을 기존 납부 재개자에서 일정 소득 수준 미만의 지역가입자로 확대 • 2033년까지 연금 수급 개시 연령을 65세로 단계적 상향 - 2023년 만 63세 → 2028년 만 64세 → 2033년 만 65세 • 개혁의 효과 - 기금 소진 지점은 기존 2056년에서 2071년으로 15년 연장될 것으로 예상 - 누적 수지적자는 경사가 기준으로 약 6,973조원 감소 예상

자료: 보건복지부. (2018). 제4차 국민연금 재정계산으로 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획(pp. 1~2)의 내용을 표로 구성

세 차례의 개혁은 모두 보험료율과 소득대체율이라는 기초 매개변수 조정에 집중한 ‘모수개혁(parameter reform)’의 전형적 사례다. 이는 제도의 재정건전성을 확보하기 위한 불가피한 조치였지만, 실질적 구조개혁이나 신뢰 회복을 위한 제도 설계에는 소극적이었다. ‘전 국민 보장’을 표방하는 국민연금은 외형상 보편성을 갖추었으나, 실

질적 포괄성은 여전히 부족하다.

한편, 선진국 연금제도의 주요 특징 중 하나는 자동안정화장치(auto-stabilizer mechanism)의 도입이다. 독일, 스웨덴 등에서는 이를 통해 인구구조 변화나 경제 여건 변화에 따라 연금재정을 자동으로 조정함으로써 지속가능성을 확보하고 있다. 반면, 한국은 제3차 개혁에서도 해당 장치의 필요성에는 공감했으나, 구체적 도입방안 마련과 사회적 합의에 이르지 못했다. 이에 따라 미래 재정위험에 대한 대응은 여전히 정부의 재량적 정책 결정에 의존하는 구조로 남아 있다.

제도에 대한 사회적 신뢰 역시 지속적으로 저하되고 있다. 2023년 보건사회연구원의 여론조사에 따르면 국민의 57.4%가 국민연금에 불신을 표명했으며, 특히 20~40대 청년층의 불신 비율이 높았다. 반복된 급여 삭감과 보험료율 동결, 기금 운용의 불투명성 등은 국민들의 회의감을 증폭시켜 왔고, 이는 제도의 기반 자체를 위협하는 요인이 되고 있다. 2025년 개혁에서는 국가의 연금 지급 책임을 「국민연금법」에 명문화하는 조치를 통해 제도 신뢰를 높이려 하였으나, 전반적인 신뢰 회복에 기여할 수 있을지는 불투명하다.

국민연금은 단순한 재정제도가 아니라 사회계약적 성격에 기반한 사회보험제도이다. 그럼에도 불구하고 세 차례의 개혁은 일관되게 모수개혁에 의존해 왔으며, 이는 제도의 기술적 지속가능성은 일부 확보했지만, 사회적 수용성과 실질적 보장성 확보에는 한계가 있었다. 향후 국민연금의 지속가능성과 정당성을 확보하기 위해서는 자동안정화 장치 도입, 제도적 포괄성 확대, 신뢰 기반 제도 운영 등 구조적·통합적 개혁이 병행될 필요가 있다. ‘모수개혁의 덫’에서 벗어나 국민연금의 철학과 사회적 기능을 재논의할 시점이다.

제3장

공적노후소득보장체계 구조 전환의 필요성

제1절 | 인구구조의 변화와 국민연금 모수개혁의 근본적 한계

제2절 | 사각지대에 의한 전 국민 노후소득 보장의 허상

제3절 | 구조개혁 지연에 따른 불공정한 사회계약으로의 변질 우려

제4절 | 소결

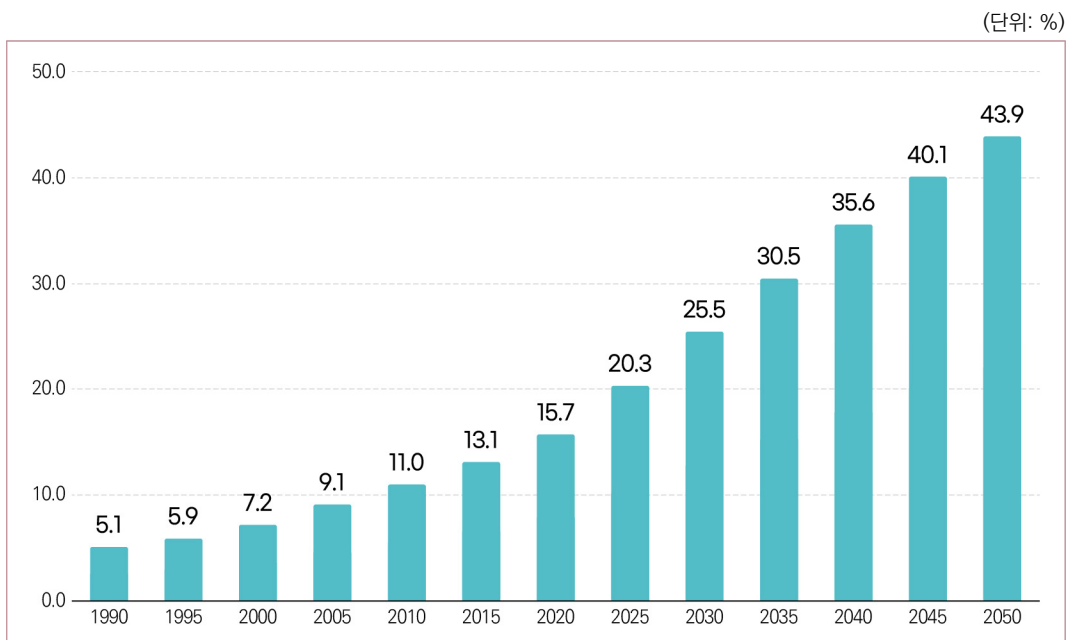
제1절

인구구조의 변화와 국민연금 모수 개혁의 근본적 한계

1. 고령화의 급진적 진행과 국민연금 수급자 구조의 변화

한국은 2024년 세계에서 가장 빠른 속도로 초고령사회(65세 이상 인구가 전체의 20% 이상)에 진입하였다. 통계청에 따르면, 65세 이상 인구 비중은 1990년 전체 인구의 5.1%였으나, 2017년 14%를 넘는 고령사회(65세 이상 인구가 전체의 14% 이상)에 진입하였고, 2020년에는 15.7%로 1990년 대비 약 3배 증가하였다. 2024년 말 한국의 65세 이상 인구 비중은 20.3%에 달하여, 고령사회에 진입한 2017년 이후 7년 여 만에 초고령사회에 도달하였다. 이후 65세 이상 인구 비중은 2035년에는 30.5%, 2050년에는 43.9%에 이를 것으로 추정되며, 이는 전체 인구 두 명 중 거의 한 명이 노인이 되는 수준의 인구구조 전환이 진행될 것임을 의미한다.

그림 3-1 65세 이상 인구 비중 추이: 1990~2050년(5개년 단위)

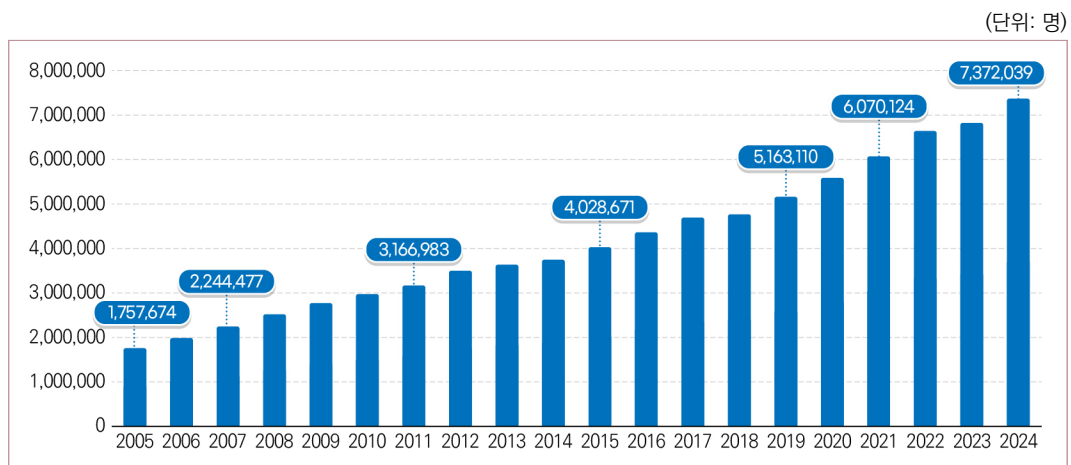


주: 1990~2020년은 고령자통계, 2025~2050년은 2022년 기준 장래인구추계(중위추계)를 바탕으로 산출
 자료: 통계청 자료를 바탕으로 연구진 작성

65세 이상 인구의 연평균 증가율을 살펴보면, 1990년부터 2025년까지는 연평균 4.03%의 증가세를 보이며, 2025년부터 2050년까지는 연평균 3.05%(2025년 기준 10년 후 약 35% 증가를 의미)로 상대적으로 완만하나 여전히 높은 수준의 증가가 지속될 것으로 예상된다. 이러한 추세는 OECD 주요 회원국들과 비교해도 가장 빠른 수준의 인구 고령화 속도이며, 일본⁴⁾보다도 더 가파르게 진행되는 양상이다(OECD, 2023).

급속한 인구 고령화는 국민연금 수급자 증가로 연결된다. 국민연금공단에 따르면, 국민연금 수급자 수는 2005년 175만 7,674명에서 2007년 224만 4,477명으로 200만명대를 돌파하였고, 2011년에 300만명대, 2015년에 400만명대, 2019년에 500만명대에 도달하였다. 2021년 600만명대에 도달한 국민연금 수급자 수는 3년 만인 2024년 700만명대를 돌파하면서, 737만 2,039명을 기록하였다. 이는 제도의 성숙과 더불어 고령층 인구의 급증이 동시에 발생한 결과로 해석된다.

그림 3-2 국민연금 수급자 수 추이:2005~2024년



주: 수급자 수는 국민연금법 제49조(급여의 종류) 및 이외의 일시급 지급에 따른 수급자의 해당 연도 초일부터 말일까지 기준으로 누적인 수이며, 해당 연도에 수급권이 발생하였으나, 사망 등으로 소멸된 자 포함

자료: 연도별 국민연금 공표통계(2024년 12월 기준)를 바탕으로 연구진 작성

국민연금은 ‘세대 간 부조(intergenerational transfer)’라는 사회보험의 기본 원리에 기반한 제도로서, 가입자 대비 수급자 비율의 변화는 제도 유지의 재정적 기반에 직접적인 영향을 미친다. 국민연금공단 통계에 따르면, 2024년 기준 가입자 수는 2,198만 4,003명으로 전년 대비 약 1.8% 감소한 반면, 수급자 수는 737만 2,039명으로 7.5% 증가하여 양자 간 흐름이 역전되는 양상을 보이고 있다. 이로 인해 가입자 대비

4) 일본은 세계 최초의 초고령사회 진입국으로, 고령사회(1994년) 진입 이후 14년 만에 초고령사회(2007년)에 도달하였고, 2023년 기준 65세 이상 인구는 약 29.1%이다.

수급자 비율은 전년 대비 3.0%p 상승한 33.5%를 기록, 제도 내 세대 간 부담 구조의 불균형이 빠르게 심화되고 있음을 보여준다.

표 3-1 국민연금 가입자 대비 수급자 비율: 2006~2024년

(단위: 명, %)

연도	가입자 수(A)	수급자 수(B)	B/A*100
2006	17,739,939	1,985,502	11.2
2007	18,266,742	2,244,477	12.3
2008	18,335,409	2,517,579	13.7
2009	18,623,845	2,770,344	14.9
2010	19,228,875	2,975,336	15.5
2011	19,885,911	3,166,983	15.9
2012	20,329,060	3,499,522	17.2
2013	20,744,780	3,633,770	17.5
2014	21,125,135	3,748,130	17.7
2015	21,568,354	4,028,671	18.7
2016	21,832,524	4,362,254	20.0
2017	21,824,172	4,692,847	21.5
2018	22,313,869	4,769,288	21.4
2019	22,216,229	5,163,110	23.2
2020	22,107,028	5,588,154	25.3
2021	22,347,586	6,070,124	27.2
2022	22,497,819	6,642,643	29.5
2023	22,384,787	6,822,178	30.5
2024	21,984,003	7,372,039	33.5
연평균 증가율	1.2	7.6	6.3

자료: 국민연금 공표통계(2024년 12월 기준)을 바탕으로 연구진 작성

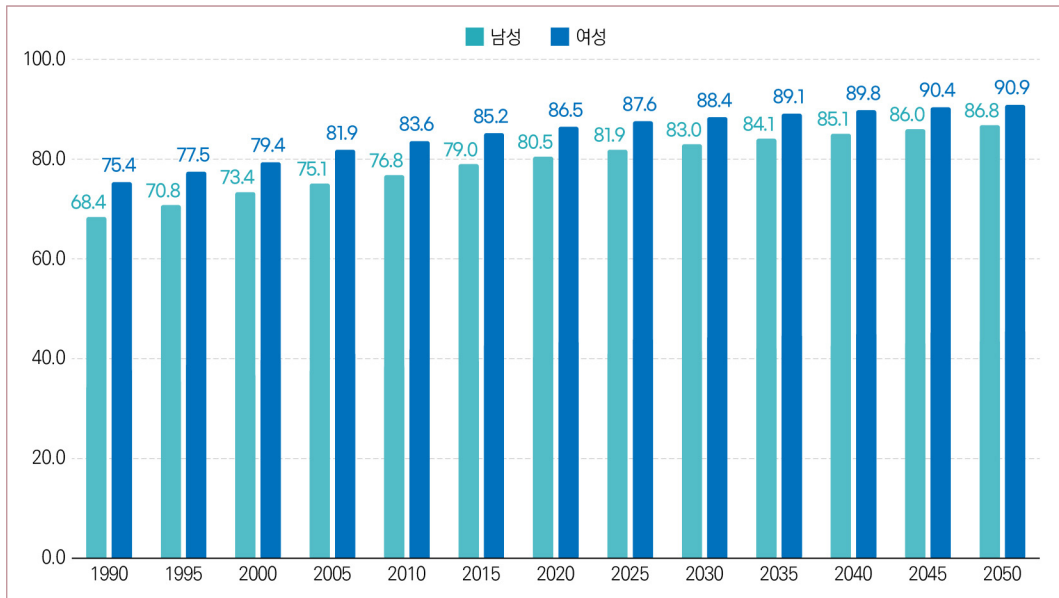
국민연금의 가입자 수와 수급자 수의 추이를 검토한 결과, 2006년 전체 가입자 대비 수급자 비율은 11.2%였으나, 이후 18년간 연평균 6.3%의 증가율을 보이며 2024년에는 33.5%에 도달하였다(2006년 대비 22.3%p 증가). 이는 동일 기간 동안 가입자 수의 연평균 증가율이 1.2%에 불과한 반면, 수급자 수는 연평균 7.6%의 증가율을 기록하며 가입자 수보다 약 6.3배 빠른 속도로 증가했기 때문이다. 이러한 현상은 국민연금 제도의 성숙과 함께, 고령 인구의 급격한 증가라는 인구학적 요인에 기인한다. 저출생과 고령화로 인한 인구구조 변화는 향후 가입자 수 감소와 수급자 수 증가라는 이중 압력을 지속적으로 가중시킬 것이며, 이는 국민연금 재정의 지속가능성에 중대한 위협요인으로 작용할 것이다.

2. 기대수명 증가에 따른 수급기간 확대와 재정부담 심화

노인 인구 증가와 더불어 기대수명의 상승은 국민연금 재정에 또 하나의 구조적 부담을 가하는 핵심 변수이다. 통계청에 따르면, 남성의 기대수명은 1990년 68.4세에서 2025년 81.9세로 13.5세 증가하였고, 여성은 같은 기간 75.4세에서 87.6세로 12.2세 상승하였다. 2050년에는 기대수명이 남성 86.8세, 여성 90.9세에 이를 것으로 전망된다.

그림 3-3 성별 기대수명 추이: 1990~2050년(5개년 단위)

(단위: 세)



주: 1990~2020년은 생명표, 2025~2050년은 2022년 기준 장래인구추계를 바탕으로 산출
 자료: 통계청 자료를 바탕으로 연구진 작성

기대수명의 연평균 증가율은 1990년부터 2025년까지 35년 동안 남성 0.52%, 여성 0.43% 수준이었고, 이후 2025년부터 2050년까지 25년 동안에는 각각 0.17%, 0.15%로 증가세는 다소 둔화되지만 여전히 지속적인 상승이 예측된다. 이러한 추세는 의료기술의 발달, 국민건강보험을 통한 조기진단 체계 확산, 생활수준 향상 및 만성질환 관리체계의 개선 등 복합적인 요인에 기인한다(OECD, 2021; WHO, 2022).

기대수명의 증가는 국민연금의 수급 기간 증가로 직결된다. 국민연금은 수급 개시 시점부터 사망 시점까지 연금이 지급되는 구조이므로, 기대수명이 증가할수록 전체 수급 기간과 이에 따른 총 수급액도 자동적으로 증가하게 된다. 그러나 국민연금의 수급 개시 시점과 종료 시점은 개인의 가입 이력, 성별, 직종, 건강 상태, 소득 수준, 조기수

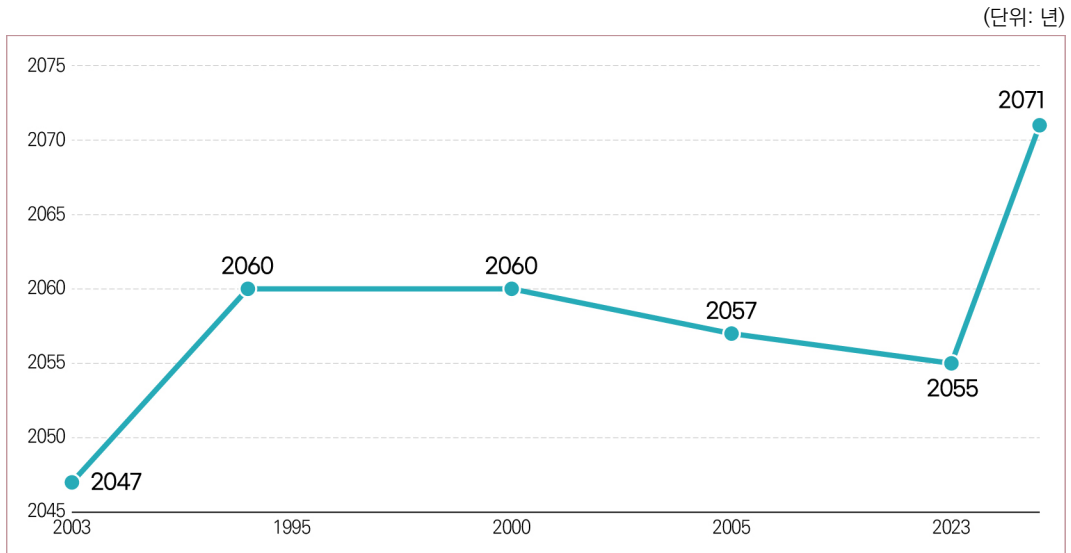
급 여부 등 다양한 요인에 의해 달라지기 때문에, 특정 연령대나 세대를 기준으로 한 단일 평균 수급기간을 제시하는 것은 적절치 않다. 이러한 이유로 정부는 공식 통계로 국민연금의 평균 수급기간을 발표하지 않고 있다. 다만, 5년 주기로 실시되는 국민연금 장기재정추계에서는 수급자 집단의 생존율과 기대여명을 바탕으로 한 수급기간을 전제로 재정 전망을 산출하고 있으며, 이는 제도 운영의 중장기 방향성을 수립하는 데 활용되고 있다.

국민연금 제도의 재정 안정성과 급속한 인구 고령화에 대응하기 위해, 정부는 1998년 국민연금법 개정을 통해 수급 개시 연령을 출생연도별로 단계적으로 상향 조정하였다. 이에 따라 1952년 이전 출생자는 만 60세부터 연금을 수급할 수 있으며, 이후 세대는 출생연도에 따라 순차적으로 수급 개시 연령이 상향되어, 1969년 이후 출생자는 만 65세에 연금을 수급하도록 제도가 운영되고 있다. 실제로 2005년 기준 만 60세에 도달한 1945년생 남성의 기대수명은 79.3세로 추산되어, 당시에는 약 19년간 연금을 수급할 것으로 예측되었다. 그러나 이후의 통계에 따르면, 동일 인구집단은 2015년에는 기대수명이 84.3세, 2023년에는 87.5세로 추산되어, 실제 수급 기간이 당초 예측보다 8.2년 가량 길어질 것으로 나타났다. 이러한 수급기간의 연장은 국민연금 재정에 장기적으로 중대한 부담을 가중시키는 요인으로 작용한다.

3. 기금 고갈 시점의 변동과 시사점

한국은 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있으며, 이에 따라 노년층 인구의 절대적 수가 급증하고 있다. 동시에 기대수명 역시 꾸준히 상승함에 따라 연금 수급 기간이 과거 예측보다 지속적으로 길어지고 있다. 이러한 변화는 국민연금 지출의 구조적 증가를 초래하며, 결국 연금기금의 고갈 시점을 앞당기는 주된 원인으로 작용하고 있다. 실제로 2007년 국민연금 제도 개혁에서는 보험료율 인상과 소득대체율 인하 등의 모수개혁을 통해 기금 고갈 시점을 2047년에서 2060년으로 연기하는 성과를 거두었으나, 제5차 국민연금 재정추계(2023년)에서는 고갈 시점이 다시 2055년으로 앞당겨질 것으로 분석되었다. 이는 기대수명의 상승과 수급자 수 증가에 따른 지출 확대에 개혁 효과가 장기적으로 상쇄되었음을 보여준다.

그림 3-4 국민연금 기금 고갈 시점 추이(제도개혁 및 재정추계 기준)



주: 1. 2003~2007년: 제도개혁(보험료율 및 소득대체율 조정)을 통해 고갈 시점이 2047년에서 2060년으로 연기

2. 2013~2023년: 인구 고령화에 따라 고갈 시점이 2055년까지 단축

3. 2025년: 제3차 국민연금 개혁을 통해 고갈 시점이 2071년까지 연기될 것으로 전망

자료: 정부의 국민연금 재정추계 자료를 바탕으로 연구진 작성

정부는 2025년 제3차 국민연금 제도개혁을 통해서도 기금 고갈 시점을 2071년까지 지연시킬 수 있을 것으로 전망하였다. 그러나 이러한 전망은 향후 출산율 반등과 경제성장률 유지라는 낙관적 전제를 기반으로 한 시나리오에 불과하며, 다수의 전문가들은 해당 시나리오의 실현 가능성에 대해 회의적인 입장을 표명하고 있다.

특히, 기대수명이 예측보다 더 빠르게 상승할 경우 연금 수급기간은 추가로 연장되어, 고갈 시점은 다시 앞당겨질 가능성이 높다. 결국 이러한 구조적 문제는 보험료율 조정이나 수급 연령 상향 등 기존의 모수개혁 방식만으로는 근본적으로 해결하기 어렵다는 점을 시사한다. 가입자 대비 수급자의 비율이 급격히 역전되는 상황에서는, 국민연금 제도의 지속 가능성을 확보하기 위해 모수개혁(parametric reform)과 함께 기초연금과의 연계, 다층노후소득보장체계 구축, 제도 운영구조 개편 등 보다 근본적인 구조개혁(structural reform)의 병행이 필요하다.

제2절

사각지대에 의한 전 국민 노후소득
보장의 허상

1. 국민연금 사각지대의 개념

국민연금 제도는 전 국민을 대상으로 한 대표적인 공적 노후소득보장 제도로 설계되었으나, 제도의 설계와 운영, 노동시장 구조, 사회경제적 조건의 불일치 등으로 인해 여전히 상당수의 국민이 제도 참여 및 수급 과정에서 배제되고 있다. 이러한 배제 현상을 통칭하여 ‘사각지대’라 하며, 이는 단순히 제도에 가입하지 않은 집단뿐 아니라, 가입 후에도 실질적인 보장을 받지 못하는 집단까지 포괄하는 확장된 개념으로 이해되어야 한다(류재린 외, 2019: 34; 김원섭, 2013).

국민연금의 사각지대는 일반적으로 ‘적용 사각지대’와 ‘수급 또는 급여 사각지대’로 이원화하여 분석된다. 이 구분은 제도의 형식적 참여 여부와 실질적 급여 수급 가능성을 기준으로 한다. 적용 사각지대는 제도에 편입조차 되지 못한 경우이며, 수급 또는 급여 사각지대는 제도에 가입했음에도 불구하고 연금 수급 요건을 충족하지 못하거나, 충족하였더라도 수급액이 생계 유지에 미치지 못할 만큼 낮은 경우를 말한다(정인영 외, 2014).

표 3-2 국민연금 사각지대의 구분

구분	세부 유형	주요 특성
적용 사각지대	납부예외자	납부의무 면제, 가입기간 불인정
	장기체납자	장기 체납, 가입기간 제외 및 수급권 상실 위험
수급 또는 급여 사각지대	최소가입 미충족자	10년 미만 가입으로 수급 불가
	저연금 수급자	수급하지만 급여가 생계비 이하

자료: 연구진 작성

가. 적용 사각지대

적용 사각지대란 국민연금 가입자격이 법적으로 주어졌음에도 불구하고, 현실적으로 제도에 가입되지 않거나 보험료 납부가 이루어지지 않는 경우를 의미한다. 적용 사각지대는 의무가입 대상이지만, 소득이 없거나 연금보험료 납부 능력이 부족하여 납부를 중단하거나 장기 체납 상태에 놓임으로써, 사실상 국민연금 수급권을 확보하지 못하는 집단을 의미한다. 주요 대상은 납부예외자와 장기체납자로 구성된다.

납부예외자는 무소득, 실직, 육아, 해외 체류 등의 사유로 보험료 납부의무가 면제된 상태의 가입자를 말한다. 이들은 가입자 지위를 유지하되, 해당 기간 동안은 보험료를 납부하지 않아도 되는 제도적 유예 상태에 놓이게 된다. 그러나 이 납부예외 기간은 연금 수급 요건인 최소가입기간(10년)에 포함되지 않으며, 장기간 이 상태가 지속될 경우 수급권 자체를 상실하게 되는 결과를 초래할 수 있다(국민연금공단·보건복지부, 2021).

특히, 지역가입자의 경우 자영업자 등 비임금근로자가 대다수를 차지하고 있는데, 이들 중 절반가량이 소득을 신고하지 않아 납부예외자로 분류된다. 2025년 3월 기준 전체 국민연금 가입자 약 2,176만 명 중 지역가입자는 약 640만명(국민연금공단 홈페이지 참고)인데, 이들 중 상당수가 소득 미신고로 인해 보험료 납부예외 상태에 놓여 있다. 이러한 구조적 특성 때문에 지역가입자 집단에서 납부예외자 비율이 높게 나타나며, 이는 자영업자와 영세 소상공인 등에서 연금 사각지대를 심화시키는 주된 요인으로 지적된다. 아울러, 여성의 경력단절 기간이나 청년층의 비경제활동 기간 등도 납부예외 유형에 집중되어 있어, 연금제도의 성별 불평등과 세대 간 형평성 문제를 야기하는 원인으로 작용하고 있다.

장기체납자는 국민연금 가입자이자 납부의무자임에도 불구하고 지속적으로 보험료를 납부하지 않은 자를 의미한다. 보험료 체납이 3개월 이상 지속될 경우 해당 기간은 가입기간으로 인정되지 않으며, 체납이 장기화되면 수급권 자체가 박탈되는 상황에 처하게 된다(국민연금공단·보건복지부, 2021). 이러한 체납 문제는 주로 고용불안정, 소득불확실성에 놓인 자영업자, 특수형태근로종사자, 플랫폼 노동자 등에서 집중적으로 발생하고 있으며(김혜진 외, 2020), 이들은 제도 참여자임에도 불구하고 보장 기능으로부터 실질적으로 배제된 집단이다.

나. 수급 또는 급여 사각지대

수급 또는 급여 사각지대는 국민연금 제도에 가입하여 보험료를 납부하였음에도 불구하고, 제도 설계나 납부이력, 소득 수준 등의 문제로 인해 연금 수급이 불가능하거나, 수급하더라도 그 금액이 지나치게 낮아 노후소득보장이라는 제도의 근본적인 목적을 달성하지 못하는 상태를 말한다(류재린 외, 2019). 최소가입기간 미충족자(무연금자), 저연금 수급자 등이 이 경우에 해당한다.

국민연금의 노령연금 수급을 위해서는 최소 10년의 가입기간이 필요하다. 그러나 불안정한 고용, 빈번한 납부예외 상태, 보험료 체납 등의 사유로 인해 가입기간이 10년에 미치지 못할 경우, 반환일시금을 수령하고 연금을 수급할 수 없는 무연금 상태에 놓이게 된다(김원섭, 2013). 특히, 1988년 제도 도입 당시 연령 상으로 가입이 어려웠던

고령자나, 단시간·간헐적으로 근무한 경우 이 유형에 해당하는 비율이 높다.

최소가입기간을 충족하여 연금을 수급하는 이들 중에서도, 가입기간이 짧거나 납부한 보험료 수준이 낮은 경우에는 수급액 자체가 생활을 유지할 수준에 미치지 못한다. 국민연금공단에 따르면, 2024년 기준 전체 노령연금 수급자의 평균 수급액은 월 65만 7,295원이며, 가입기간이 20년 미만인 수급자의 경우 평균 수급액은 43만 3,087원으로 파악되었다. 이는 같은 해 1인 가구 기초생활보장 생계급여 기준액인 71만 3,102원보다도 낮은 수준이다. 기초생활보장제도 생계급여는 기준액에서 소득인정액(근로소득, 공적이전소득 등)을 차감한 금액이 실질 수급액으로 지급된다는 점을 감안⁵⁾하더라도, 가입기간이 20년 미만인 국민연금 수급자의 평균 연금 수급액이 기초생활보장 생계급여 실질 수급액 수준일 가능성이 높다.

다. 국제 기준과의 비교

국민연금의 사각지대를 정밀하게 평가하기 위해서는 국내 제도 설계와 운영상의 한계를 분석하는 데 그치지 않고, 국제적 기준에 따른 비교 관점을 병행할 필요가 있다. 이와 같은 비교 평가를 가능하게 하는 핵심 지표로는 국제노동기구(ILO)와 세계은행(World Bank)에서 제시하는 ‘실효 적용률(effective coverage)’ 개념이 대표적이다.

실효 적용률은 단순한 등록률(registration rate)이나 명목상 가입자 수를 넘어, 실제로 보험료를 납부하고 있는 활성 가입자(active contributors)의 비율을 기준으로 공적연금제도의 실질적 보장 수준을 평가하는 지표이다(ILO, 2018; World Bank, 1994). 이는 연금제도가 전 국민을 대상으로 제도적으로는 포괄하고 있더라도, 실질적으로 얼마나 많은 국민이 연금 수급권 확보를 위한 기여활동에 참여하고 있는지를 측정하는 데 핵심적인 역할을 한다. 다시 말해, 실효 적용률은 제도의 형식적 적용 범위(formal coverage)가 아닌, 실질적 보장 범위(real reach)를 가늠할 수 있는 지표로서, 국민연금의 참여 질과 제도 운용의 현실을 반영한다.

한국의 국민연금제도는 제도 설계 측면에서는 보편주의(universalism)를 지향하고 있으나, 실제 운영에 있어서는 참여의 제약성과 보장 수준의 불균형이라는 구조적 한계를 드러내고 있다. 국민연금공단과 보건복지부(2021)의 분석에 따르면, 2020년 기준 18세부터 59세까지의 생산가능인구 중 실효 가입률은 59.2%에 불과한 것으로 나타났다.

한편, 동일한 기준으로 산출한 유럽 주요국들의 실효 적용률은 평균 64.4%로, 한국보다 약 5.2%p 높은 수준이다. 독일, 프랑스, 스웨덴 등은 정규직 고용이 중심이 되는

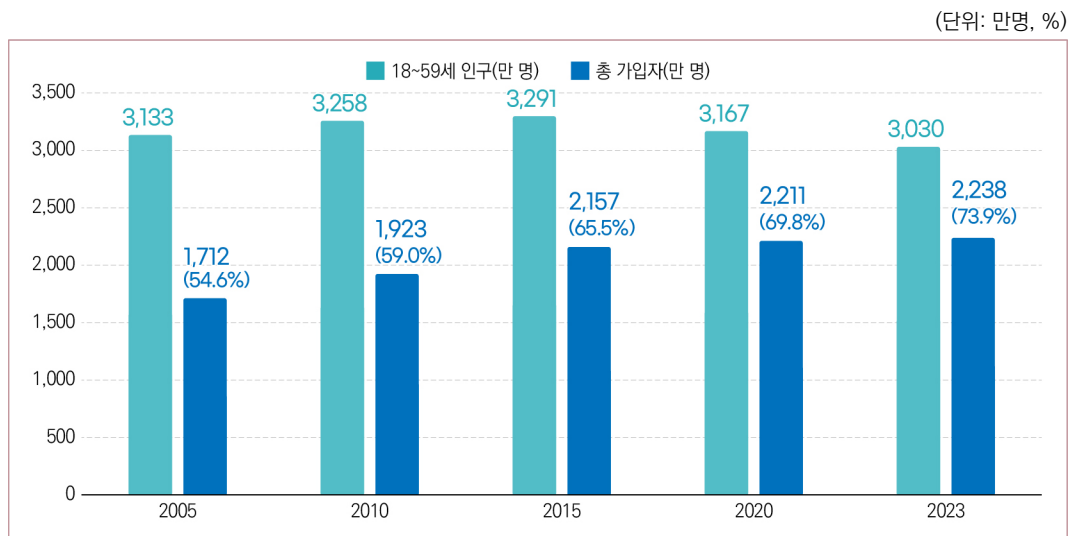
5) 2020년 기준 노인 1인 가구의 생계급여 평균 수령액은 24.5만원, 자산이 거의 없는 청년층의 경우 61.6만원, 중장년층은 51.5만원으로 파악되었다(김기식·김세원, 2024).

노동시장 구조와 연금제도의 행정 운영체계의 통합성 덕분에 실질적 보장률이 상대적으로 높은 것으로 나타난다. 이러한 국제적 차이는 한국 국민연금제도가 제도적 설계 수준에서는 보편주의를 표방하고 있음에도 불구하고, 실제 작동 수준에서는 낮은 납부율과 불안정한 참여, 제도 운영의 불균형이라는 이중적 구조를 내포하고 있음을 보여준다.

2. 국민연금 사각지대의 규모

보건복지부에 따르면 2023년 12월 기준 국민연금 총 가입자는 약 2,238만명으로 18~59세 국민연금 가입대상 인구 중 73.9%가 국민연금에 가입하고 있는 것으로 나타났다. 이는 2005년 54.6%에서 지속적으로 상승한 것이나, 여전히 국민 10명 중 약 3명은 국민연금에 가입하지 않았다는 의미이다.

그림 3-5 국민연금 가입 추이: 2005~2023년



자료: 보건복지부. “국민연금 가입률 73.9%, 노인 수급률 50% 돌파.” (2024.3.28.)

2023년 기준 65세 이상 인구 973만명 중 국민연금 수급자는 498만명으로 1988년 제도 도입 이후 최초로 노인 인구의 절반을 넘어 51.2%를 기록했다. 2005년(13.7%)과 비교하면, 18년 사이에 노인 중 국민연금 수급자의 비중이 약 3.7배 증가한 것이다.

표 3-3 65세 이상 인구 중 국민연금 수급자 비중: 2005~2023년

(단위: 만명, %)

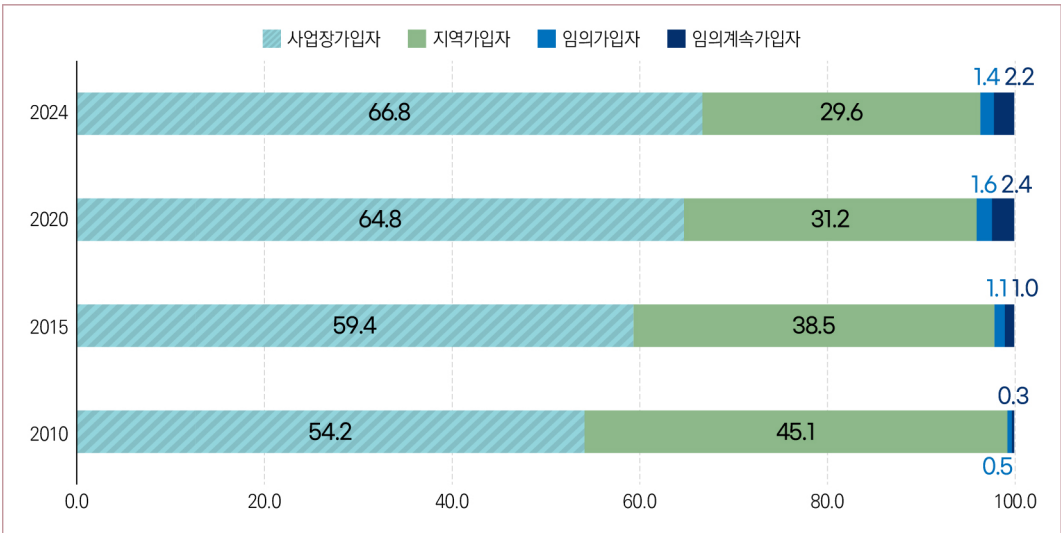
구분	2005	2010	2015	2020	2023
65세 이상 인구	432	551	678	850	973
65세 이상 수급자	59	140	243	377	498
비율	13.7	25.4	35.8	44.4	51.2

주: 65세 이상 인구 수는 행정안전부의 주민등록인구통계의 수치 적용
자료: 보건복지부. “국민연금 가입률 73.9%, 노인 수급률 50% 돌파.” (2024.3.28.)

국민연금의 법정 의무가입 대상은 원칙적으로 18세 이상 60세 미만의 소득 있는 국민으로 한정되어 있다. 이에 따라, 무소득 주부, 대학생, 취업준비생, 실업자 등은 임의 가입이라는 선택적 방식으로 제도 참여가 유도되고 있다. 국민연금 가입 유형별 비중 추이를 살펴보면, 사업장 및 지역가입자 이외 자로서 국민연금에 가입한 임의가입자 비중은 2024년 기준 전체 가입자 대비 1.4%를 기록하였다. 이는 2010년 0.5%에 비하면 약 3배 증가한 규모이지만, 제도의 적용 사각지대를 해소할 수 있는 정책수단인 임의가입제도가 활성화되었다고 보기에는 한계가 있다.

그림 3-6 국민연금 가입 유형별 비중 추이: 2010~2024년

(단위: %)



자료: 연도별 국민연금 생생통계 Fact Book을 재구성

한편, 2023년 기준 국민연금공단 통계에 따르면, 국민연금 적용 사각지대에 해당하는 납부예외자는 294만 4,000명, 13개월 이상 장기체납자는 77만 4,000명에 달한다.

즉, 2023년 기준 국민연금 제도적 사각지대의 규모는 371만 8,000명 가량으로, 18~59세 총인구(3,029만 8,000명) 대비 약 12.3%에 해당한다.

그림 3-7 공적연금 가입실태(2023년 기준) ^{1) 2) 3)}

18~59세 총인구 30,298천명 ⁴⁾				
비경제활동인구 ⁶⁾ 6,639천명	경제활동인구 22,679명 ⁵⁾			
	국민연금 가입자 21,851천명 ⁷⁾			특수지역연금 1,809천명
	납부예외자 2,944천명	소득신고자 18,907천명		
		장기체납자 ⁸⁾ 774천명	보험료납부자 18,132천명	
		소계 10,357천명		

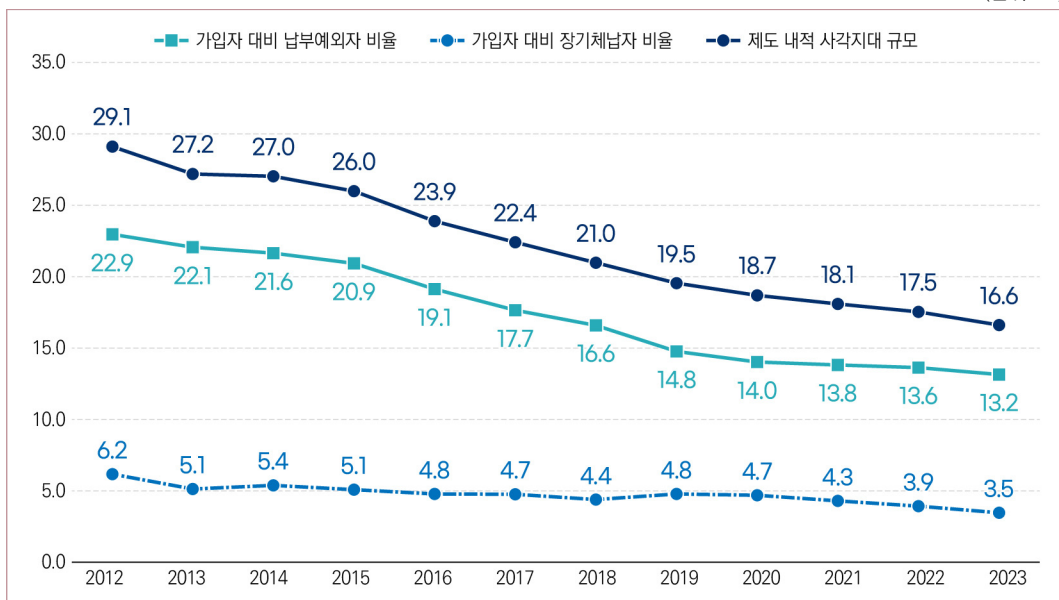
- 주: 1. 동 산출결과를 한 시점기준으로 우리나라 공적연금 가입실태를 살펴보기 위해 2023년 12월 말 기준으로 산정한 수치이므로, 연금수급권자에 대한 직접적인 해석으로 연결 짓는 것은 주의가 필요함. 이는 1년 연금에 가입했다고 수급권자가 되는 것이 아니며, 매년 가입이력과 자격변동이 발생할 수 있기 때문임.
2. 통계청 자료와 국민연금자료 산출기준의 차이로 인해 일부 통계치가 관점에 따라서 달라질 수 있음에 유의해야 함(예를 들면, 통계청 기준으로 볼 때 경찰자인 협업배우자는 국민연금제도에서 적용제외 집단이며, 비경제활동인구 중에서도 국민연금 보험료를 납부하는 경우가 있으므로 두 통계치 간 단순 합산 시 오류가 발생할 수 있음)
3. 공적연금 적용자(국민연금 가입자 + 특수지역연금 가입자) 규모가 경제활동인구를 초과하는 것은 비경제활동인구의 일부가 임의가입자와 납부예외자(18~27세 미만 학생 등)로 국민연금 가입자에 포함되기 때문임
4. 행정안전부 주민등록 인구통계 각 세별 연령통계 기준(2023년 12월 기준)
5. 경제활동인구는 18~59세 기준임(2023년 12월 기준)
6. 비경제활동인구 = 18~59세 총인구(2023년 12월 기준) - 경제활동인구(2023년 12월 기준) - 공적연금 적용자
비경제활동인구는 임의가입자, 납부예외자 등 공적연금 가입자를 제외한 수치이며, 따라서 경제활동인구와 비경제활동인구의 합이 18~59세 총인구와 상이함
임의가입자는 국민연금 가입자 중 소득신고자에 포함됨
7. 국민연금 가입자는 사업자+지역+임의가입자만을 포함(임의계속가입자 제외)한 수치임
8. 장기체납자는 지역소득신고자 중 13개월 이상 체납자를 의미

자료: 국민연금 생생통계 Fact Book 2023 p.23을 재구성

국민연금공단에 따르면, 국민연금 가입자 대비 납부예외자와 장기체납자의 비율은 2012년 29.1%에서 2023년 16.6%로 12.5%p 감소하였다. 구체적으로 살펴보면, 가입자 대비 납부예외자 비율은 2012년 22.9%에서 2023년 13.2%로 9.7%p, 가입자 대비 장기체납자 비율은 2012년 6.2%에서 2023년 3.5%로 2.7%p 각각 감소하였다.

그림 3-8 국민연금 적용 사각지대 추이: 2012~2023년

(단위: %)



자료: 연도별 국민연금 생생통계 Fact Book을 재구성

이상에서 검토한 바와 같이, 국민연금의 적용 사각지대는 점차 축소되는 추세를 보이고 있으나, 여전히 노후소득보장이 가장 절실한 취약계층일수록 사각지대에 머물 가능성이 높다는 구조적 문제가 지속되고 있다. 특히, 노동시장에서의 지위가 낮을수록 국민연금 가입률이 현저히 낮아지는 경향은 제도의 형식적 보편성과 실질적 포괄성 사이의 괴리를 잘 보여준다.

실제로 통계청이 발표한 「2024년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 결과에 따르면, 정규직 근로자의 국민연금 가입률은 88.1%에 달한 반면, 비정규직 근로자의 가입률은 37.5%에 불과하였다. 이는 곧 비정규직 노동자 10명 중 6명 이상이 국민연금 제도의 실질적 보장 밖에 놓여 있음을 의미하며, 고용형태에 따른 연금 접근성의 불평등을 단적으로 드러내는 수치이다.

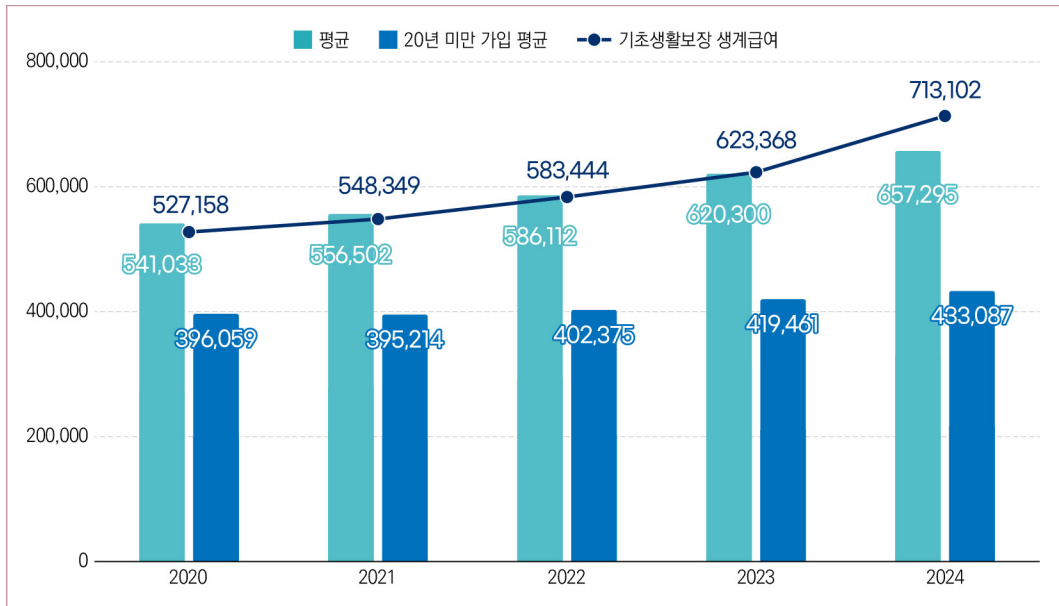
비정규직은 다시 한시적 근로자, 시간제 근로자, 비전형 근로자로 세분화된다. 이들 각각의 국민연금 가입률을 살펴보면, 한시적 근로자는 44.6%, 시간제 근로자는 21.0%, 비전형 근로자는 18.3%로, 고용 안정성과 소득 수준이 낮을수록 가입률이 급격히 하락하는 양상을 보인다. 특히, 한시적 근로자 중에서도 ‘비기간제’ 한시적 근로자, 즉 회사의 사정에 따라 언제든지 근로계약이 종료될 수 있는 조건의 노동자의 국민연금 가입률은 27.8%로, 전체 평균보다 더욱 낮았다.

한편, 적용 사각지대뿐만 아니라 수급 사각지대 문제 또한 심각하다. 2020년부터

2024년까지의 국민연금 평균 수령액은 1인 가구 기준 기초생활보장 생계급여 수준에 불과한 것으로 나타났다. 2024년의 경우 국민연금 노령연금 평균 수령액은 월 65만 7,295원으로 집계되었는데, 해당 연도 1인 가구 기준 기초생활보장 생계급여 기준액은 71만 3,102원으로 책정되었다. 2020년부터 2022년까지 3개년 동안은 국민연금 노령연금의 평균 수령액이 생계급여 기준액보다 소폭 높은 것으로 나타났으나, 2023년과 2024년은 국민연금 수령액이 생계급여 기준액에 미치지 못하는 수준이다. 뿐만 아니라, 국민연금 가입기간이 20년에 미치지 못하는 경우에는 평균 수령액이 40만원 대 수준으로 나타났다. 2024년 기준 20년 미만 가입자의 평균 국민연금 수령액은 43만 3,087원으로, 기초연금 수급액 40만원 수준에 불과한 것으로 나타났다.

그림 3-9 국민연금 수령액과 기초생활보장 생계급여 기준액 비교: 2020~2024년

(단위: 원)



자료: 연도별 국민연금 생생통계 Fact Book 등을 토대로 재구성

이러한 국민연금의 저연금 문제는 단순한 개인의 소득 이력 차원을 넘어서 제도 설계와 운영 상의 구조적 요인에서 비롯된 측면이 크다.

우선, 가입기간의 단축과 불완전한 가입 이력은 대표적인 원인으로 지적된다. 국민 연금은 가입기간과 소득수준에 따라 연금액이 산정되는 구조이나, 상당수 가입자가 경제적 불안정성, 실업, 자영업 이직, 경력단절 등의 생애사적 요인으로 인해 납부 이력이 단절되는 경우가 많다. 이러한 구조는 동일한 소득을 올린다 하더라도 가입기간이 짧은 경우 연금 수급액이 극히 낮게 형성되도록 만들며, 결과적으로 실질적 노후소득

보장 기능이 약화되고 있다.

둘째, 소득파악률의 한계로 인한 사각지대 문제 역시 저연금 문제의 심화에 기여하고 있다. 국민연금제도는 공식적으로 신고된 소득을 기반으로 보험료를 부과하는 방식이기 때문에 비공식 경제에서 활동하는 자영업자, 일용직 근로자, 플랫폼 종사자 등은 실제 소득 수준이 과소 반영되는 경우가 발생하게 된다. 이에 따라 생계 수준 대비 보험료는 낮게 납부되며, 이후 수급되는 연금액 또한 낮은 수준에 머무르게 된다. 이러한 제도적 한계는 실제 소득과 연금 간의 괴리를 심화시켜 국민의 체감 효익을 낮추며, 가입에 대한 유인 또한 저하시키고 있다.

셋째, 제도 도입 초기의 구조적 한계 역시 현재의 저연금 문제를 유발하는 원인 중 하나이다. 국민연금은 1988년 제도 도입 이후 점진적으로 적용 대상을 확대해 왔으나, 도입 당시 노동시장에 참여하고 은퇴를 앞두고 있던 1세대 가입자 다수는 여전히 가입 기간 20년을 충족하지 못하고 있다. 실제로 2024년 6월 기준, 국민연금 가입자 중 10년 미만 가입자가 약 207만 8천명, 10년 이상~20년 미만이 약 220만 2천명에 달하는 등 상당수가 장기 가입요건을 채우지 못한 것으로 나타난다. 이에 따라 상당수가 조기 노령연금을 수급하고 있으며, 이 경우 연금액은 정상 수급자보다 대폭 감액된 수준에 그친다.

넷째, 급격한 인구구조 변화로 기대수익이 감소하면서, 국민연금에 대한 불신이 청년층과 자영업자 집단에서 가입 회피로 이어지고 있다. 한국여성정책연구원이 2023년 7~8월 만 20~39세 1,152명을 대상으로 실시한 온라인 설문조사에서, 2030세대의 75.6%가 국민연금 제도를 신뢰하지 않는다고 답했으며, 주요 불신 요인으로서는 기금 고갈 우려와 낮은 연금 수령액이 꼽혔다. 이로 인해 신규 가입률이 정체되고 임의가입자의 탈퇴도 증가하는 등 제도 외면 현상이 나타나고 있다. 여기에 더해, 기초연금액이 지속적으로 인상되고 있는 상황도 국민연금 회피를 부추기는 요인으로 작용하고 있다. 기초연금이 40만원 수준으로 오르면서 일부 계층에서는 국민연금 보험료 부담에 비해 돌아오는 혜택이 적다고 판단해 가입을 꺼리거나 탈퇴하는 현상이 나타나고 있다⁶⁾.

결과적으로, 저연금 문제는 단지 연금 수급자의 문제로 국한되지 않으며, 현 세대와 미래 세대의 가입 회피를 유발하여 제도의 기반 자체를 흔들 수 있는 잠재적 위협 요인으로 작용하고 있다. 저연금의 지속은 제도의 신뢰도를 낮추고, 이는 다시 낮은 가입률과 보험료 수입 감소로 연결되는 악순환을 낳고 있다. 따라서 저연금 문제는 연금 사각지대 해소나 빈곤 완화 차원을 넘어, 국민연금제도의 지속가능성과 신뢰 회복을 위한 핵심 과제로 인식되어야 한다.

6) 경향신문, 「기초연금 오르면 국민연금 회피?」(2022.4.28.), 연합뉴스, 「기초연금 40만원 준다는데... '용돈 수준' 국민연금 가입 회피 우려」(2022.3.15.) 등을 참고하였다.

3. 소득대체율 인상의 함정: 제도 내부 수급자 중심 개혁의 한계

2025년 발표된 제3차 국민연금 제도개혁에서는 노후소득 보장 강화를 위한 핵심 방안으로 소득대체율을 현행 40%에서 43%로 상향 조정하는 개편이 공식화되었다. 이는 제5차 국민연금 재정계산 결과(2023년)를 반영한 조치로, 기초연금과의 연계 조정을 포함한 복합적 연금 개편의 일환으로 추진된 것이다. 이를 통해 연금 수급자의 노후소득 보장을 실질적으로 강화하고, 제도에 대한 국민적 신뢰를 회복하겠다는 목표를 제시하였다.

그러나 소득대체율 인상은 기본적으로 제도 내부에서 일정 가입요건을 충족한 수급자만을 대상으로 하기 때문에, 국민연금의 근본적 문제인 포괄성과 형평성 확보에는 한계가 있다. 특히, 수급권 자체를 확보하지 못한 사각지대 인구에게는 소득대체율이 몇 퍼센트 인상되든 실질적인 혜택이 돌아가지 않는다. 이는 연금제도의 구조적 배제를 심화시킬 수 있는 이중의 역설을 내포하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 1차 베이비부머 세대(1955~1963년생)는 제도 도입 초기의 불안정한 연금 시스템 속에서 경제활동을 시작하였기에 평균 가입기간이 짧고, 이에 따라 연금 수급액도 낮은 수준에 그치고 있다. 이들은 국민연금만으로는 충분한 노후소득을 확보하기 어려워 대부분 기초연금에 의존하고 있으며, 상당수는 여전히 노후빈곤 상태에 직면해 있다. 반면, 2차 베이비부머 세대(1964~1974년생)는 제도 성숙기에 진입했음에도 불구하고, 국민연금 가입 이력이 없거나 보험료 체납 상태에 있는 비율이 상당하다. 이는 제도 내·외부의 취약성을 동시에 드러내는 구조적 문제다.

실제로 국민연금공단에 따르면, 2024년 11월 기준 국민연금 사각지대 인구는 약 1,025만명에 달하며, 이는 전체 가입 대상 인구의 34.2%로 추산된다. 국민 3명 중 1명 이상이 국민연금 제도의 실질적 수급권을 확보하지 못한 상태인 것이다. 이러한 상황에서 소득대체율 인상이 가져올 실질적 효과는 제한적이며, 기존 제도 수혜자의 급여 수준을 미세 조정하는 데 그칠 가능성이 높다.

경향신문(2025.4.30) 역시 이러한 비판을 뒷받침한다. 해당 기사에서는 “소득대체율을 올리더라도 가입하지 않은 사람에겐 아무런 효과가 없다”고 지적하며, “국민연금이 실질적인 사회보험으로 기능하기 위해서는 소득 중심의 포괄적 보험 체계로의 전환이 필요하다”고 강조하였다. 이는 소득대체율 인상이 소득 공백과 제도 불포괄성이라는 구조적 문제를 해결하지 못한다는 점에서, 비가입자의 현실을 외면한 기술적 처방에 불과하다는 비판으로 이어진다.

따라서 향후 연금개혁이 지향해야 할 실질적이고 지속가능한 과제는 명목소득대체율 조정에 머무는 것이 아니라, 국민연금의 사각지대를 해소하고, 미가입자 및 취약계층의 제도 참여를 실질적으로 유인하는 구조적 기반을 구축하는 것에 있다. 현재의 연

금개혁 논의는 제도 내 수급자 중심의 급여 수준 향상에 치중된 측면이 강하며, 이는 제도의 외연 확장과 사회적 연대 기능을 간과한 접근으로 평가된다.

국민연금 은 사회보험의 대표적 제도로써, 모든 국민이 일정 수준의 위험을 함께 부담하고, 사회적 연대를 통해 노후소득을 공동 보장한다는 원리에 기초하고 있다. 이때 제도의 ‘보편성(universality)’은 단지 형식적 가입대상의 확대에 그치는 것이 아니라, 실제로 경제활동 인구 다수가 실질적으로 제도에 접근하고 수급권을 확보할 수 있도록 보장하는 실효성을 포함한다. 또한, ‘형평성(equity)’은 사회경제적 취약계층에 대한 제도적 배려를 통해 실질적인 평등을 실현하는 것을 의미해야 한다.

국민연금 개혁은 단기적인 급여 인상 논의보다는 사각지대에 대한 구조적 접근성과 포괄성 확대, 제도참여에 대한 경제적·사회적 유인 강화를 위한 정책적 설계를 중심으로 추진되어야 한다. 연금개혁의 정당성과 지속가능성을 확보하기 위해서는 제도 설계 과정에서 보편성·형평성 원칙을 단순한 명분이 아닌 실질적 정책 기준으로 제도화하는 노력이 필요하다. 이는 단지 연금제도에 국한된 논의가 아니라, 한국 사회의 사회적 위험 분산 구조 전체에 대한 재구성이라는 차원에서 접근해야 할 과제이다. 궁극적으로 국민연금이 사회보험으로서의 본래 기능을 회복하고, 모든 국민의 노후를 안정적으로 지지하는 제도로 자리잡기 위해서는 급여 중심에서 참여 중심으로, 개별 수급자 중심에서 제도 외연 확대 중심으로 개혁의 패러다임을 전환해야 한다.

제3절

구조개혁 지연에 따른 불공정한 사회 계약으로의 변질 우려

1. 구조개혁 지연의 연대기

국민연금제도는 1988년 도입 당시부터 보험료율 3%와 명목소득대체율 70%라는 구조적 재정 불균형을 내포한 채 설계되었다. 이러한 구조는 이후 1998년 보험료율을 9%로 인상하면서 일정 부분 수정되었으나, 이후 26년간 보험료율은 사실상 동결되어 왔다. 반면 소득대체율은 1998년 60%, 2008년 50%, 2028년까지 40%로 하향 조정되는 등 지속적으로 축소되었다.

국민연금공단에 따르면, 2022년 기준 가입자의 평균 가입기간은 19.2년에 불과하며, 2020년 기준 실질 소득대체율은 22.4% 수준에 머무르고 있다.⁷⁾ 이와 같은 실질 보장수준의 하락은 공적연금 제도의 본래 목적 중 하나인 노후소득보장 기능을 현저히 약화시키는 결과로 이어지고 있으며, 보험료율과 소득대체율 간의 불균형이 제도 신뢰에 부정적 영향을 미치고 있다.

국민연금의 구조적 재정 위기에 대한 경고는 2000년대 초반부터 반복되어 왔지만, 역대 정부는 보험료율 인상이 초래할 정치적 부담을 우려해 실질적인 개혁을 회피해 왔다. 1998년 김대중 정부의 1차 개혁과 2007년 노무현 정부의 2차 개혁은 각각 소득대체율을 하향 조정하고 수급 연령을 상향하는 등 지출 억제 중심의 개혁에 치중하였으며, 보험료율 인상은 이루어지지 않았다. 2018년 문재인 정부는 13% 보험료율·50% 소득대체율을 포함한 4가지 개혁안을 제시했으나, 대통령의 재검토 지시로 무산되었다. 윤석열 정부도 2023년 5차 재정추계를 기반으로 개혁을 시도하였으나, 국회 특위와 공론화위원회 논의는 21대 국회 임기 만료와 함께 종료되었다.

2025년에 단행된 제3차 국민연금 개혁은 이러한 반복적 개혁 실패를 부분적으로 보완하려는 시도였지만, 그 내용은 여전히 제한적이었다. 정부는 동일 세대 내 소득 계층 간 형평성과 세대 간 부담 균형을 고려하여 보험료율 인상안을 제시했으나, 최종안에서는 보험료율을 2030년까지 단계적으로 13%로 인상하고, 이후 추세에 따라 추가 조정하겠다는 조건부 상향 로드맵에 그쳤다. 한편, 저소득층의 보험료 지원 확대와 가입 사각지대 해소를 위한 ‘포괄적 소득파악 기반 확대’ 정책도 병행하여 추진하기로 하였다(보건복지부, 2025; 국민연금공단, 2025). 그러나 이러한 내용들은 실질적 재정 건

7) 한국경제, 「연금개혁 시민참여로 속도낼까...2개안 모두 “64세까지 납부해야”」(2024.3.11.)를 인용하였다.

전화에 영향을 미치기에는 부족하며, 정치적 위험을 피하기 위한 미온적 접근에 가깝다는 비판이 제기되었다.

관련하여, 보험료율 인상 목표가 OECD 평균(18%)의 3분의 2 수준 정도인 13%로 설정된 점(김기식·김세원, 2024), 구체적인 기금고갈 대응 방안이 부재한 점, 수급권 확대 방안이 여전히 임의가입제도 중심으로 제한되어 있다는 점은 구조개혁보다는 부분조정의 범주에 머무는 제도 기술적 수정이라는 평가를 받고 있다.

2. 국민연금의 불공정한 사회계약으로의 변질

가. 세대 간 형평성의 파괴와 미래세대의 과도한 사회보험 부담

국민연금은 기금이 고갈(2070년대 초반)되면 부과방식(pay-as-you-go system)으로 전환될 것으로 전망되고 있다. 제5차 국민연금 재정추계(2023년)에 따르면, 기금 소진 이후 연금 지출을 충당하기 위해 필요한 보험료율은 2055년 26.1%, 2078년에는 35.0%에 이를 것으로 분석되었다(보건복지부·국민연금공단, 2023). 이는 당시(2023년) 보험료율(9%)의 약 3~4배에 해당하는 수치로, 소득 대비 사회보험료 부담이 비약적으로 증가하는 구조임을 보여준다. 더불어 같은 시기 건강보험의 재정 부담도 빠르게 증가하여, 2055년 기준 예상 보험료율은 22.7%로 추계되고 있다(한국조세재정연구원, 2023). 이 두 제도를 합산할 경우, 2055년 이후 미래세대는 국민연금과 건강보험만으로도 소득의 절반 이상을 사회보험료로 납부해야 하는 상황에 직면하게 된다.

이에 대응하기 위해 2025년 제3차 국민연금 개혁에서는 보험료율을 2026년부터 매년 0.5%p씩 단계적으로 인상해 2033년까지 13%에 도달하도록 하고, 소득과파를 제고와 사각지대 해소를 위한 가입 기반 확충, 저소득층에 대한 보험료 지원 확대 방안이 함께 추진될 예정이다(보건복지부, 2025).

특히, 미래세대는 소득의 절반에 가까운 사회보험료를 부담해야 하며, 본인이 향후 수급할 수 있는 연금 급여의 실질 수준에 대해서는 제도 불확실성과 형평성 문제를 감수해야 하는 상황이 직면하게 될 것이다. 국민연금 제5차 재정추계에 따르면, 2080년에는 국민연금 보험료율이 34.9%까지 도달하고, 건강보험을 포함한 사회보험 총 부담률은 최대 60%에 이를 수 있다는 전망도 제시된 바 있다.

이러한 상황은 단순한 재정지표의 문제가 아니라, 기성세대의 정치적 회피와 부분적 개혁이 누적되며 특정 세대에 구조적 부담을 전가하는 불공정한 사회계약의 전형적 양상이라 할 수 있다. 제3차 개혁이 제도의 지속가능성과 세대 형평성을 일부 보완하였다고는 하나, 실질적으로는 미래세대의 부담을 구조적으로 해소하지 못한 채, 정치적

절충 수준에 머문 부분조정에 불과하다는 한계가 지적되고 있다.

나. 국민연금 수익비의 변화와 세대 간 형평성 문제

국민연금 수익비(Benefit-Cost ratio)는 가입자가 생애 동안 납부한 보험료 총액 대비 향후 수급하는 연금 급여의 총액을 비율로 환산한 지표이다. 수익비는 연금제도의 수익성과 세대 간 형평성을 평가하는 핵심 요소이다. 제도 도입 초기인 1988년에는 보험료율이 3%에 불과했음에도 불구하고 소득대체율이 70%에 달했기 때문에, 당시 가입자들의 수익비는 3~4배에 이르렀다(김용하, 2019). 이는 낸 보험료의 3배 이상을 연금 급여로 수령한 것으로, 설계상 초기 세대에게 유리한 재정구조였다.

그러나 국민연금 제도가 성숙기에 접어들고 보험료율은 9%로 인상되었으며, 소득대체율은 40%대까지 하향 조정되어, 이후 가입 세대의 수익비는 지속적으로 하락하고 있다. 국민연금공단의 분석에 따르면, 2020년대 이후 가입자의 수익비는 평균 1.0~1.5배 수준으로 낮아질 것으로 추정되며, 기금 고갈 이후 부과방식으로 전환될 경우 향후 세대의 수익비는 1.0 이하로 하락할 가능성도 제기된다(국민연금 재정추계전문위원회, 2023).

2025년 제3차 국민연금 개혁 이후 보건복지부가 국회의원실에 제출한 자료에 따르면, 1976년생의 국민연금 수익비는 2.6배로 추산되나, 1986년생은 2.09배, 1996년생은 1.83배, 2006년생은 1.68배로 세대가 젊어질수록 점진적으로 하락하는 양상이 나타났다. 이 수익비는 평균소득자가 40년간 보험료를 납부하고, 25년간 노령연금을 수급하는 것을 전제로 산출된 것으로, 청년세대의 노동시장 진입 지연, 고령화에 따른 기대수명 증가 및 수급 기간의 확장 가능성 등을 종합적으로 고려하여 해석할 필요가 있다.

표 3-4 국민연금 개혁 이후 세대별 보험료 및 수급액⁸⁾

(단위: 원)

구분	1976년생	1986년생	1996년생	2006년생
총보험료	1억 4,070만	1억 5,796만	1억 7,279만	1억 8,762만
월 수급액(첫해)	154만 8,000	139만 3,000	133만 4,000	132만 9,000
총수급액	3억 6,679만	3억 3,017만	3억 1,626만	3억 1,489만
수익비	2.6배	2.09배	1.83배	1.68배

주: 1. 평균소득자(월 309만원) 기준, 40년(20~59세) 납입 후 25년간 수급 가정

2. 수익비는 평생 낸 돈 대비 받는 연금액

자료: 보건복지부, 김선민 조국혁신당 의원실

8) 국회예산정책처(2025)의 제3차 국민연금 개혁 전후 수익비 비교에 따르면, 40년 가입 기준 1970년생의 수익비는 2.93배에서 2.90배로, 2005년생의 수익비는 2.281배에서 1.75배로 감소하는 것으로 나타났다.

현재의 10대가 연금 수급자가 되는 2070년대에는 부과방식으로 전환되어, 납부 보험료율이 35% 이상으로 상승할 것으로 예측되는 반면, 급여 수준은 정체 내지 하락할 가능성이 커 실질 수익비는 1.0 이하로 떨어질 수 있어 제도의 사회적 수용성과 지속가능성이 근본적으로 위기에 처할 것으로 전망된다. 이는 연금 제도가 보험이자 사회계약이라는 본래 목적에서 벗어나, 미래세대가 수급보다 부담을 더 지게 되는 구조로 전환되고 있음을 시사한다. 결국 국민연금 수익비의 세대 간 격차는 제도 신뢰성 훼손은 물론, 가입유인 약화와 제도이탈 가능성을 증가시키는 중요한 요인으로 작용하고 있다.

이러한 상황은 제도 설계 당시의 암묵적 전제였던 세대 간 연대와 상호부조의 원칙이 점점 약화되고 있음을 보여준다. 국민연금 등 공적노후소득보장체계가 미비한 상황에서 산업화와 경제성장에 기여한 초기 세대가 제도의 정착 과정에서 상대적으로 높은 수익비를 누린 것은 일정 부분 수용 가능하나, 현재와 같이 미래세대의 부담이 구조적으로 확대되는 상황은 공정한 사회계약의 관점에서 재조정이 불가피하다. 향후 국민연금 개혁은 단순한 재정안정 조치에 그칠 것이 아니라, 세대 간 부담과 혜택의 균형 회복을 포함하는 정의로운 개혁의 방향성을 명확히 설정해야 할 것이다.

제4절

소결

본 장에서는 급속한 고령화와 저출산에 따른 인구구조 변화가 국민연금을 중심으로 한 공적 노후소득보장체계에 미치는 구조적 영향을 분석하고, 이에 대응하기 위한 구조개혁 방안을 검토하였다. 분석 결과, 기존의 모수개혁(보험료율·소득대체율·수급연령 등 개별 매개변수 조정)은 제도의 재정적 지속가능성을 일부 연장하는 데 그쳤으나, 가입자 대비 수급자 수의 역전, 기대수명 증가에 따른 수급기간 장기화, 그리고 사각지대의 지속적 존재 등으로 인해 근본적 지속가능성은 여전히 위협받고 있음이 확인되었다.

첫째, 2024년 말 기준 65세 이상 인구가 전체의 20.3%에 달하고, 국민연금 수급자는 737만 명으로 급증한 반면, 가입자 수는 정체 내지 감소세를 보여 연금재정의 균형이 심각하게 훼손되고 있다.

둘째, 기대수명 증가로 수급기간이 길어지면서 총수급액이 확대되고, 이는 기금 고갈 시점을 앞당기는 주된 요인이 되고 있다. 실제로 제3차 연금개혁과 기금운용수익률 상향 등 긍정적 전망을 반영해도 국민연금기금 고갈 시점은 2070년대 초반으로, 제5차 재정추계(2055년) 대비 약 15년 연장된 수준에 불과하다.

셋째, 제도 내 사각지대는 여전히 광범위하다. 2024년 기준 납부예외자·장기체납자 등 사각지대 인구는 약 371만 명에 달하며, 상당수 수급자가 기초생활보장 생계급여 기준에도 못 미치는 저연금을 받고 있다. 특히 가입기간 20년 미만 수급자의 평균 수령액은 월 43만 원으로, 공적연금의 노후소득보장 기능이 크게 제한되고 있다.

넷째, 소득대체율 인상(40% → 43%) 등 급여 중심의 개혁은 일정 가입 요건을 충족한 수급자에게만 혜택이 국한되고, 사각지대에 놓인 중산층 이하 취약계층의 실질적 개선 효과는 미흡하다. 이는 수급자 중심의 모수개혁이 구조적 포괄성과 참여 유인 강화라는 핵심 과제를 외면하고 있다는 비판으로 이어진다.

마지막으로, 국민연금의 세대별 수익비는 점진적으로 하락하고 있다. 1976년생의 수익비가 2.6배인 반면, 2006년생은 1.68배에 불과하며, 향후 청년세대는 수익비가 1.0 이하로 떨어질 가능성도 제기된다. 이는 미래세대의 신뢰 약화와 제도 이탈, 가입 회피로 이어질 수 있는 구조적 문제다.

이상의 분석을 바탕으로, 향후 연금개혁은 단순한 모수개혁을 넘어, 제도의 구조적 포괄성과 형평성, 참여 유인 강화에 초점을 둔 구조개혁으로의 전환이 필수적임이 명확히 드러난다. 핵심 목표는 사각지대 해소, 특히 자영업자, 비정규직을 중심으로 중산

층 이하 계층을 어떻게 연금제도 안으로 포섭할 것인가에 있다. 아울러, 후세대에게 감당할 수 없는 부담이 전가되는 것을 막기 위해 세대 간 형평성 확보와 지속가능성 제고가 반드시 병행되어야 함이 확인된다. 따라서 국민연금이 사회적 연대와 위험 분산이라는 본연의 기능을 회복하고, 실질적 노후소득보장체계로 자리매김하기 위해서는 급여 수준 중심의 기술적 접근을 넘어, 제도 참여 기반 확충과 사각지대 해소, 사회경제적 형평성 제고를 중심에 둔 구조개혁 패러다임으로의 전환이 필요하다.

제4장

공적노후소득보장체계 구조 전환의 방향

제1절 | 국외 연금개혁 동향 및 스웨덴 사례 분석

제2절 | 공적노후소득보장체계의 구조개혁 방안

제3절 | 소결

제1절

국외 연금개혁 동향 및 스웨덴 사례 분석

전 세계적으로 인구 고령화가 심화되면서 공적연금제도의 재정 지속가능성에 대한 우려가 커지고 있다. 유럽연합(European Union; EU), OECD(Organisation for Economic Co-operation and Development) 회원국을 비롯한 대부분의 선진국들은 이미 1990년대부터 고령화의 가속에 대응해 연금제도의 개혁 필요성을 제기해 왔다(OECD, 2019). 특히, 저출산으로 인한 인구 감소와 평균수명의 연장으로 인해 생산 가능인구 대비 노년부양비가 급증하면서, 기존의 부과방식(pay-as-you-go) 기반 연금제도는 구조적 수지불균형을 초래하고 있다(UN DESA, 2022). 이에 따라, 각국은 보험료를 인상, 수급개시연령 상향, 급여 수준 조정 등 모수개혁은 물론, 제도의 기본 구조를 변경하는 구조개혁을 추진하게 되었다(Bonoli & Palier, 2007; Arza & Kohli, 2007).

연금재정의 위기는 단순히 재정지출 확대의 문제를 넘어, 세대 간 형평성, 노동 유인, 제도 신뢰성 등 연금제도의 본질적 기능과도 연결된다. 이에 따라, 연금개혁은 단기적 재정 균형 확보를 넘어서 장기적 제도 지속성과 사회적 수용성까지 고려한 복합적 정책 설계가 요구된다(Grech, 2015; OECD, 2021). 이러한 맥락에서 일부 국가는 자동조정장치(automatic balancing mechanism)나 명목확정기여방식(Notional Defined Contribution; NDC) 등 새로운 제도 설계를 도입해 연금의 재정안정성과 기여-급여 간 연계성을 동시에 강화하고 있다.

본 보고서는 이러한 국제적 연금개혁의 흐름 속에서 특히 구조적 전환에 성공한 사례로 평가받는 스웨덴의 연금개혁을 중심으로 분석을 시도한다. 스웨덴은 1990년대 후반, 기존의 확정급여형(DB) 연금체계에서 명목확정기여형(NDC) 체계로 전환하면서 보편적 기초연금을 선별적 보장연금으로 개편하고, 프리미엄연금을 도입하여 다층적 연금구조를 제도화하였다(Könberg, Palmer & Sundén, 2006; Swedish Pensions Agency, 2023). 이러한 개혁은 연금재정의 안정성과 사회적 보장 기능의 균형이라는 측면에서 주목받고 있으며, 한국의 연금개혁 논의에 유의미한 시사점을 제공한다.

1. 국외 연금개혁의 동향

가. 연금개혁의 배경

1980년대 이후 대부분의 OECD 국가들은 급격히 진행되는 저출산·고령화와 함께, 노동시장 구조의 변화라는 이중적 압력에 직면하였다. 이러한 변화는 단순히 재정 지출의 확대를 초래하는 수준을 넘어서, 공적연금제도의 설계 논리 자체를 시험하는 결정적 전환점이 되었다(Bonoli & Palier, 2007; OECD, 2021). 각국의 연금제도는 제도 설계의 유형에 따라 상이한 방식으로 이러한 위기를 겪었으며, 그에 따른 개혁 경로 또한 달라졌다.

우선, 비스마르크형(Bismarckian) 연금제도는 독일에서 기원한 전통적인 사회보험 방식으로, 일정 기간 노동시장 참여와 보험료 납부 이력을 기반으로 수급권이 인정된다. 급여는 가입자의 생애 평균 소득 수준에 비례하여 산정되며, 소득재분배보다는 소득 유지(income maintenance)에 초점이 맞춰져 있다(Palier, 2010). 독일, 프랑스, 이탈리아, 오스트리아 등 대륙유럽 국가들이 대표적인 유형이다.

그러나 이 제도는 정규직 중심의 장기고용, 남성 생계부양자 모델을 전제로 설계되었기 때문에, 탈산업화, 서비스업 확대, 여성의 경제활동 증가, 자영업 및 플랫폼 노동 확대 등 고용의 유연화와 비정형화에 취약한 구조를 보인다(Hinrichs & Jessoula, 2012). 비정형 고용 종사자는 대체로 낮은 소득, 단절된 기여 이력, 짧은 근속기간을 가지며, 이는 연금 수급권 미달이나 급여의 실질적 감소로 이어진다(Hinz et al., 2013). 특히, 출산·양육, 실업 등의 이유로 경력이 단절된 여성과 비공식 부문 종사자는 연금제도의 사각지대에 놓일 가능성이 높다.

이러한 구조는 고령화와 맞물리며 연금재정의 지속가능성을 심각하게 훼손한다. 기여자 기반이 감소하고 수급자는 증가하며, 기대여명의 연장으로 수급 기간이 길어지면서 수입과 지출의 괴리가 구조적으로 확대된다. 이에, 독일은 2001년 리우터 개혁(Riester Reform)을 통해 사적연금의 제도화를 포함한 구조적 보완을 시도하였다. 이 개혁은 급여 산식에 생애소득 반영 비율을 강화하고, 사적 노후소득 보장을 위한 퇴직 연금을 도입함으로써 연금체계를 다층화하는 계기가 되었다(Schludi, 2005).

반면, 베버리지형(Beveridgean) 연금제도는 1942년 영국의 윌리엄 베버리지 보고서에 기반하며, 보편적인 정액형 급여를 핵심으로 한다. 기여 이력이나 소득 수준에 관계없이 일정 수준의 기본연금이 지급되며, 수급권 취득 요건이 상대적으로 완화되어 있다. 영국, 덴마크, 뉴질랜드 등이 이 모델을 채택하고 있다. 이러한 제도는 고용 형태에 관계없이 일정한 최소 노후소득을 보장하며, 특히, 여성, 비정규직, 자영업자 등 노동시장 주변부 집단에 대한 포용성이 높다(OECD, 2019).

그러나 이 제도는 급여 수준이 낮아 단독으로는 충분한 노후소득을 보장하기 어렵다는 한계를 가진다. 중산층 이상은 사적연금(퇴직연금, 개인연금 등)을 통해 소득을 보완할 수 있지만, 저소득층은 민간연금에 대한 접근성이 낮아 노후소득 대체율 격차가 발생할 수 있다(Barr & Diamond, 2008). 즉, 사각지대는 줄이되, 적정성(adequacy)의 문제를 해결하지 못하는 양면성을 지닌다.

비스마르크형의 불안정성을 인식한 일부 국가는 기존의 확정급여형(DB) 구조에서 탈피해, 명목확정기여형(NDC) 방식으로의 구조적 전환을 시도하였다. 이 방식은 실제 적립은 하지 않지만, 개인별 가상계좌에 보험료 납부 이력과 법정 이자율을 반영하여 연금급여를 산정한다. 은퇴 시점에는 해당 적립액을 기대여명에 따라 분할하여 연금으로 지급하는 방식이다(Holzmann & Palmer, 2006).

대표적인 예가 스웨덴의 1998년 연금개혁이다. 스웨덴은 기존의 소득비례 부가연금(Allmän Tilläggspension; ATP)과 보편적 기초연금(Allmänna Folkpension; AFP)을 폐지하고, NDC 기반의 소득연금(Inkomstpension; IP), 확정기여형 구조의 프리미엄연금(Premiepension; PP), 저소득층을 위한 보장연금(Garantipension; GP)을 결합한 3층 구조로 연금체계를 재편하였다(Könberg, Palmer & Sundén, 2006). 이러한 구조는 연금 재정의 지속가능성과 세대 간 형평성을 동시에 고려한 개혁으로 평가되며, 이후 이탈리아, 라트비아, 폴란드 등도 유사한 제도를 도입하였다(OECD, 2021).

결과적으로, 연금제도의 설계 방식은 인구 및 노동시장 변화에 따라 상이한 방식으로 제도의 취약성을 드러낸다. 비스마르크형은 취약한 고용구조 하에서 수급자 포용력과 재정 균형에 한계를 보였으며, 베버리지형은 포용성은 확보하되 급여 적정성에서 문제를 노정하였다. 반면, NDC 방식은 기여-급여 간 연계성과 재정 지속성을 강화하는 절충적 해법으로 제시되었다.

나. 시기별 개혁의 흐름

(1) 1970~80년대: 보험료율 인상 및 국가 재정지원 확대를 통한 수급불균형 대응

1970~1980년대는 대부분의 선진국 공적연금제도가 성숙단계에 진입하면서 연금 수급자 수의 급증과 이에 따른 지출 증가로 인해 재정의 불균형 문제가 본격적으로 표면화된 시기였다. 당시에는 아직 고령화 속도가 완만했고, 노동시장의 안정성이 비교적 유지되던 상황이었기 때문에, 제도의 근본적 재구조화보다는 모수조정을 통한 단기적 대응이 주를 이루었다(Guillemard, 2001).

대표적인 조치는 보험료율의 인상과 정부 재정 보조의 확대였다. 독일의 경우, 연금 급여의 물가 연동에서 임금 연동 방식으로 전환하면서 지출이 크게 증가하자, 이에 대

응해 1970년대 중반부터 1980년대 중반까지 연금보험료율을 14%에서 18.7%까지 인상하였다(Schludi, 2005). 프랑스, 오스트리아 등은 재정수지 악화에 대응하여 일반회계에서 연금기금으로의 이전을 확대함으로써 단기 재정의 균형을 꾀했다.

이 시기에는 대부분의 국가들이 제도 구조는 유지하면서도 급여 산식, 수급개시연령, 가입기간 요건 등의 조정을 통해 수급자 수 확대에 대응하였다. 그러나 이러한 방식은 인구구조의 장기적 변화에는 대응력이 약했고, 제도 지속가능성 측면에서 한계가 있었다(Hinrichs, 2000; OECD, 2019).

(2) 1990년대 이후: 모수개혁과 구조개혁 병행, 다층연금체계로의 전환 본격화

1990년대에 들어서면서 세계화, 탈산업화, 고용구조 유연화와 같은 노동시장 환경의 변화가 심화되었고, 동시에 저출산·고령화가 가속화되면서 공적연금제도의 지속가능성에 대한 구조적 위기의식이 확산되었다. 이에 따라, 많은 국가들이 보험료율 조정이나 수급요건 강화와 같은 모수개혁과 함께, 제도 운영 방식 자체를 변경하는 구조개혁을 병행하였다(Bonoli & Palier, 2007).

이 시기의 가장 주목할 만한 변화는 다층연금체계(multi-pillar pension system)로의 전환이었다. 공적연금의 급여 수준을 점진적으로 낮추는 대신, 사적·기업연금 등 보충적 소득원을 제도적으로 장려하는 방향으로 연금체계가 변화하였다. 독일은 2001년 리우터 개혁(Riester Reform)을 통해 세제 혜택이 부여된 개인연금계좌를 도입함으로써 공·사적 연금의 역할을 재조정하였다. 스웨덴도 프리미엄 연금을 도입하여 보장연금-소득연금-프리미엄연금으로 구성되는 다층적 연금체계를 마련하였다.

또한, 스웨덴은 1998년 기존 확정급여형(DB) 제도를 폐지하고, 명목확정기여형(NDC) 기반의 연금체계를 도입하였다. 스웨덴의 개혁은 생애소득에 기반한 기여-급여 정합성을 강화하고, 자동조정장치(ABM)를 통해 경제성장률, 기대여명 변화에 따라 급여 수준을 탄력적으로 조정할 수 있도록 설계되었다(Könberg, Palmer & Sundén, 2006; Holzmann & Palmer, 2006). 이탈리아, 라트비아, 폴란드 등도 유사한 개혁을 단행하였다.

이러한 개혁은 제도의 지속가능성을 확보함과 동시에, 다양한 고용형태 및 생애이력에 유연하게 대응하기 위한 제도 설계로 진화했다는 점에서 중요한 전환점으로 평가된다(OECD, 2005).

(3) 2008년 금융위기 이후: 긴축 중심 개혁, 자동조정장치의 제도화 확대

2008년 글로벌 금융위기는 연금제도에 또 다른 도전으로 작용하였다. 금융위기로 인해 실물경제가 위축되면서 연금기금의 투자수익률이 급감했고, 동시에 정부의 재정

여력이 약화되면서 공적연금의 지출 증가가 더욱 부담으로 작용하게 되었다. 이에 따라, 대부분의 국가들은 보다 긴축적인 접근을 취하게 되었고, 이는 제도 개혁의 방향성에도 영향을 미쳤다(Grech, 2015).

우선, 연금 급여의 삭감 또는 산식 조정이 일반화되었으며, 수급개시연령의 상향이 폭넓게 이루어졌다. 예컨대 그리스, 포르투갈, 스페인 등 재정위기를 겪은 국가들은 공무원 연금을 포함하여 광범위한 급여 삭감을 단행하였고, 네덜란드와 덴마크 등은 수급개시연령을 기대수명과 연동하는 제도를 도입하였다(OECD, 2021).

또한, 이 시기를 기점으로 자동조정장치(ABM)의 도입이 광범위하게 확산되었다. 스웨덴은 이미 1990년대 말 NDC 제도와 함께 ABM을 도입하였지만, 이후 이탈리아, 핀란드, 일본 등도 인구구조나 경제변수에 따라 급여 수준을 자동 조정하는 메커니즘을 제도화하였다(Holzmann et al., 2012).

그러나 이러한 긴축 중심의 개혁은 일부 국가에서 연금의 적정성을 훼손하고, 국민의 제도 신뢰도 저하를 야기하는 부작용도 함께 초래하였다(European Commission, 2021).

다. 개혁의 주요 내용

공적연금제도의 개혁은 일반적으로 모수개혁과 구조개혁으로 구분되며, 두 접근은 각각 제도의 조정과 재구성으로 요약된다. 각국은 인구고령화와 고용구조 변화에 따른 연금 재정의 압박에 대응하여 이 두 가지 방향을 병행하여 추진해왔다(Bonoli & Palier, 2007; OECD, 2019).

모수개혁은 연금제도의 기본 틀을 유지하면서, 급여와 기여 관련 변수들을 조정하는 방식으로 진행된다. 주요 개혁 요소는 다음과 같다.

첫째, 수급개시연령의 연장이다. 기대여명의 증가와 재정안정성 확보를 위해 다수의 국가가 수급개시연령을 상향 조정하였다. 독일은 65세에서 67세로, 프랑스는 점진적으로 64세까지 상향하는 개혁을 추진하였다(OECD, 2021).

둘째, 기여기간을 연장하고, 수급요건을 강화하는 조치이다. 완전수급을 위한 최소 가입기간을 연장하거나, 부분수급을 위한 기여요건을 엄격히 조정한 사례가 많다. 예컨대 이탈리아는 기여기간을 35년에서 40년 이상으로 상향 조정하였다(Franco, 2002).

셋째, 급여연동방식의 변경이다. 기존의 임금연동 방식에서 물가연동 방식으로 전환하거나, 생애소득 기반의 급여산정방식으로 이행함으로써 장기재정의 안정성을 도모하였다(Holzmann & Hinz, 2005). 독일은 2004년 이후 ‘지속성 계수(Nachhaltigkeitsfaktor)’를 급여산식에 반영하였다.

모수개혁은 상대적으로 사회적 저항이 낮고, 기존 제도의 지속성을 유지하면서 점진적인 조정을 가능하게 한다는 점에서 많은 국가에서 선호되어 왔다. 그러나 인구구조 변화의 심화에 따라 이 방식만으로는 장기적 지속가능성을 확보하는 데 한계가 있다는 평가도 존재한다(Schludi, 2005).

구조개혁은 연금제도의 근본적인 설계 원리를 수정하거나 대체하는 방식으로, 다음의 주요 방향으로 전개되었다.

먼저, 명목확정기여형 제도의 도입이다. 기존의 확정급여형(DB) 제도에서 탈피하여, 개인의 기여이력을 기반으로 급여가 산정되는 가상 계좌방식의 NDC 제도로 전환한 국가들이 나타났다. 이 방식은 실질적인 적립 없이 개인별 가상계좌에 보험료와 가상 이자를 부여하며, 수급시점에는 기대여명을 반영하여 연금액이 산정된다(Holzmann & Palmer, 2006).

둘째, 기초보장제도의 선별화 조치이다. 기존의 보편적 기초연금제도를 폐지하거나 축소하고, 소득비례연금 연금수급액에 따라 대상자를 선별하는 방식으로 개편하였다. 이는 재정 부담을 줄이고, 취약계층 중심의 소득보장을 강화하기 위한 목적(OECD, 2015)으로 볼 수 있다.

끝으로, 사적연금(퇴직연금, 개인연금)의 확대와 제도화이다. 공적연금의 급여수준을 점진적으로 낮추는 대신, 사적연금의 참여를 장려하고 세제혜택을 부여하여 다층적 연금구조를 제도화하였다. 독일의 리우터 연금(Riester Pension)이 대표적인 사례이며, 이는 고용주 제공 퇴직연금과 개인연금의 제도화를 이끌었다(Whiteford & Whitehouse, 2006). 사적연금의 확대와 제도화는 단순히 다층적인 노후소득보장체계를 구축하는 데 그치지 않고, 적립식 노후소득의 비중을 확대함으로써 정책적으로 중요한 함의를 지닌다. 이는 생산가능인구의 감소로 지속가능성에 제약을 받는 부과방식의 공적연금이 직면하게 될 재정적 위험을 개인의 적립 기반 사적연금 확대를 통해 부분적으로 완화할 수 있는 가능성(Barr & Diamond, 2006; Holzmann & Hinz, 2005)을 시사한다.

2. 스웨덴 연금개혁 사례 분석

가. 개혁 배경

스웨덴은 1990년대 초반, 복지국가 체제의 핵심인 공적연금제도의 지속가능성이 심각하게 위협받는 위기에 직면하였다. 이러한 위기는 단일 요인에 기인한 것이 아니라, 급속한 인구고령화, 경제성장을 둔화와 고실업, 기존 연금제도의 구조적 설계 결함 등

세 가지 요인이 복합적으로 작용한 결과였다(Könberg, Palmer & Sundén, 2006; Palmer, 2000).

우선 인구구조 측면에서, 스웨덴은 유럽 국가 중에서도 고령화 속도가 빠른 국가로 꼽혔다. 1990년대 초 기준으로 전체 인구 중 65세 이상 고령 인구 비중이 이미 17%를 초과했으며, 기대수명 또한 지속적으로 상승하고 있었다. 이에 따라 연금 수급자는 증가하고, 수급 기간은 길어지면서 연금 재정에 대한 압박이 점차 심화되었다(OECD, 1994; Sundén, 2006). 반면, 노동시장에 참여하는 생산가능인구는 정체되거나 감소하고 있었으며, 청년층 실업률 상승과 조기퇴직 경향이 뚜렷하게 나타나며 기여 기반이 약화되었다.

여기에 더해, 1990~1993년 스웨덴은 심각한 경기침체를 겪으며 경제 여건이 급격히 악화되었다. 실업률은 1990년 2%대에서 1993년에는 9%를 넘어서며 급증하였고, 국내총생산(Gross Domestic Product; GDP) 성장률도 마이너스로 전환되었다(SOE, 1994). 이는 연금 보험료 수입의 감소와 사회보장 지출의 급증을 동시에 유발하면서 공적연금의 재정수지에 이중적인 부정적 충격을 가하였다. 연금은 공공재정에서 가장 큰 비중을 차지하는 항목 중 하나였고, 구조적으로 고정비에 가까운 성격으로 인해 국가 예산운용의 유연성도 크게 저해하였다(Sundén, 2006).

제도 설계 자체에도 심각한 문제가 있었다. 당시 스웨덴의 부가연금제도인 ATP는 1960년대에 도입된 확정급여형(DB) 제도로, 가입자의 생애 소득 중 가장 높은 15년을 기준으로 급여를 산정하는 이른바 ‘15/30 규정’을 채택하고 있었다(Könberg et al., 2006). 이 방식은 이론상으로는 기여-급여 간 정합성과 수급의 적정성을 확보하기 위한 조치였으나, 현실에서는 불연속적인 경력을 가진 여성, 고소득 단기근로자, 자영업자 등에게 유리하게 작용하였다. 반면, 정규직으로 장기간 일한 저소득층 근로자에게는 불리하게 작용하며 형평성 문제를 심화시켰고, 제도의 수용성과 정당성을 약화시키는 원인이 되었다(Palmer, 2000).

이처럼 인구학적, 경제적, 제도적 요인이 복합적으로 작용한 결과, 스웨덴 정부는 제도의 지속가능성에 대한 본격적인 분석을 실시하였다. 당시 재정당국의 시뮬레이션에 따르면, ATP 제도를 유지할 경우 2030년경 연금지출이 GDP의 약 37.5%에 이를 것이라는 충격적인 전망이 제시되었다(Könberg et al., 2006). 이는 당시 공공지출 평균 대비 2배에 달하는 수준으로, 국가 재정의 지속가능성뿐만 아니라 복지국가 모델 자체의 존립 가능성에도 심각한 우려를 불러일으켰다.

이와 같은 배경 속에서 스웨덴은 단순한 모수조정 방식의 개혁으로는 한계가 있다는 인식 하에, 기여-급여 간 정합성을 높이고 인구·경제 변수 변화에 유연하게 대응할 수 있는 자동조정기제를 포함하는 구조적 제도 전환의 필요성을 공론화하였다. 이러한 사

회적 공감대를 바탕으로, 초당적 정치 합의에 따라 1994년에는 명목확정기여 방식의 제도 도입을 골자로 한 연금개혁법이 통과되었으며, 1998년부터 새로운 제도가 시행되었다(OECD, 2021; Holzmann & Palmer, 2006).

나. 개혁 내용

스웨덴은 1990년대 초반 제도적 지속가능성과 형평성의 심각한 위기를 계기로, 1998년 공적연금체계에 대한 전면적 개혁을 단행하였다. 이는 단순한 모수조정에 그치지 않고, 제도의 근본 구조 자체를 재설계하는 구조개혁이었다. 특히, 기존의 확정급여형(DB) 연금체계를 포기하고, 기여 이력에 기반한 생애소득비례적 산정방식과 자동 조정 장치를 결합한 명목확정기여(NDC) 방식으로의 전환을 중심에 두었다. 이는 세계 최초의 NDC 제도 도입 사례로서, 이후 유럽 여러 국가의 연금 구조개혁에 모델이 되었다(Könberg, Palmer, & Sundén, 2006; OECD, 2021).

(1) 연금제도의 이원적 체계로의 전환

스웨덴 개혁의 핵심은 기존의 기초연금(AFP)과 부가연금(ATP) 체계를 단일한 공적 연금체제로 통합하면서, NDC 방식의 소득연금(IP)과 DC 방식의 프리미엄연금(PP)을 병렬적으로 도입하고, 기존 기초연금을 낮은 소득연금 수급자를 대상으로 한 보장연금 제도로 전환하였다.

소득연금(IP)은 전체 연금보험료(연소득의 16%)를 개인의 가상계좌에 누적하여 운영하며, 정부가 공시하는 가상의 이자율(notionally credited interest rate)을 적용하여 적립액을 산출한다. 수급 시에는 기대여명에 따라 급여가 연금화되며, 제도 전반에 걸쳐 수급액과 기여 간의 정합성을 강화한다(Holzmann & Palmer, 2006). 이를 통해 제도는 자동적으로 수명 증가에 대응할 수 있으며, 연금재정의 균형성과 예측 가능성을 확보한다.

프리미엄연금(PP)은 전체 연금보험료의 2.5%를 실제 자산계좌에 납입하면, 가입자가 선택한 민간 펀드에 투자되는 방식이다. 이는 기존 공적연금체계에 투자 기반의 개인 선택성과 시장 메커니즘을 접목한 형태로, 퇴직 이후 자산운용 성과에 따라 연금 수급액이 달라지는 확정기여형(DC) 구조를 따른다(Palmer, 2000). 이를 통해 연금재정의 일부 부담을 분산하고, 투자성과에 따른 개인 맞춤형 수익구조를 제공한다는 점에서 제도적 혁신으로 평가받았다. 특히, 프리미엄연금은 개인이 직접 투자 상품을 선택하고 자산운용 결과에 따라 연금 수령액이 결정된다는 점에서, 한국의 퇴직연금이나 개인연금과 유사한 기능을 수행한다.

(2) 보편적 기초연금에서 선별적 보장연금으로의 전환

기존의 보편적 기초연금(AFP)은 모든 국민에게 동일한 금액을 지급하는 구조로 사회적 형평성과 복지국가 이념을 상징하는 제도였으나, 재정 부담 증가 및 형평성 논란에 따라 보장연금(GP)이라는 선별적 기초보장 제도로 전환되었다(Könberg et al., 2006).

보장연금은 소득에 따른 소득연금 수급액이 일정 수준 이하인 수급자에게만 지급되는 선별적 급여 체계로, 제도 접근성은 다소 제한되지만, 재정지출의 효율성과 취약계층 대상 소득보장 기능을 동시에 달성하는 구조이다. 특히, 낮은 생애소득을 가진 여성, 이민자, 비정규직 등 노동시장 내 취약계층에게 최소한의 노후소득을 보장하는 사회적 안전망 역할을 수행하고 있다(OECD, 2015). 이로써 스웨덴은 보편적 접근과 선별적 급여의 혼합이라는 복지 모형으로 진화하였다.

한편, 보장연금은 기존의 보편적 기초연금에 비해 지급 수준이 더 높아졌지만, 지급 대상을 저소득층 등으로 한정함으로써 오히려 국가 재정부담을 줄이는 효과를 가져왔다. 실제로 보장연금은 최저생활보장 수준을 상회하는 급여를 제공하면서도, 소득이 일정 기준을 초과하면 급여가 단계적으로 삭감되어 고소득자는 수급 대상에서 제외된다. 이로 인해 전체 연금 재정지출이 기존 기초연금 체계 대비 감소하거나 정체되는 경향을 보이고 있다(European Commission, 2019; ILO, 2005)

(3) 기여-급여 연계성 강화 및 자동조정장치(ABM) 도입

스웨덴 개혁의 가장 두드러진 특징은 연금급여 산정의 투명성과 기계적 조정 시스템을 제도화한 점이다. 이를 위해 도입된 것이 바로 자동균형조정장치(Automatic Balancing Mechanism; ABM)이다.

ABM은 연금제도의 지속가능성을 제도 내적으로 확보하기 위한 핵심적 장치로, 경제·인구학적 외부 충격이 발생하더라도 정치적 개입 없이 급여 수준 또는 급여 산정 요소를 자동적으로 조정함으로써 제도의 재정균형을 유지하는 메커니즘이다(Sundén, 2006; Könberg, Palmer & Sundén, 2006).

ABM은 연금제도 전체의 재정 건전성 지표인 자산-부채 비율(balance ratio)을 기준으로 작동한다. 이 비율은 한 해 동안 연금제도가 보유한 총자산(기여금 및 기금 수익 등)과 미래에 지급할 것으로 예상되는 총부채(모든 가입자에게 향후 지급할 연금의 현재가치)의 비율을 의미하며, 이 비율이 1 미만으로 하락할 경우 재정 불균형 상태로 간주되어 자동조정이 개시된다(Holzmann & Palmer, 2006).

구체적으로 ABM은 다음과 같은 절차로 실행된다.

먼저, 연금 자산과 부채의 연례 평가가 실시된다. 매 회계연도 말, 스웨덴 연금청

(Pensionsmyndigheten)은 연금제도의 자산과 부채를 평가하여 해당 연도의 재정균형 상태를 판단한다.

다음으로, 인덱스 계수(Indexation Factor)의 조정이 이루어진다. 자산-부채 비율이 기준치(1.0) 이하로 떨어지면, 해당 연도의 연금 산정 시 적용되는 소득지수(indexed income) 및 계정잔고 인덱싱 지표(account balance indexation rate)가 자동으로 하향 조정된다. 이는 연금 수급자의 급여액 증가 속도를 억제하거나, 계정 적립액의 성장률을 둔화시키는 방식으로 반영된다.

이를 바탕으로, 자동 조정의 적용 범위를 결정한다. ABM은 신규 수급자뿐만 아니라 기존 수급자에게도 적용되며, 수급자가 받는 연금액 자체가 일정 기간 동안 실질적으로 동결되거나 감소할 수도 있다. 그러나 이러한 조정은 일시적이며, 자산-부채 비율이 1 이상으로 회복될 경우 원래의 인덱싱 체계로 복원된다(Sundén, 2006; OECD, 2019).

이러한 ABM의 도입은 제도의 비정치화(depoliticization)를 가능하게 함으로써, 연금 개혁의 정치적 저항을 줄이고, 제도의 예측 가능성과 신뢰성을 제고하는 데 기여하였다. 특히, 이는 연금제도의 수급자가 증가하고 기대여명이 늘어나는 구조 속에서도 제도의 재정적 지속가능성을 내생적으로 유지할 수 있도록 설계된 자동안정화 장치로 평가받는다(Holzmann, Palmer & Robalino, 2012).

다. 개혁 성과

스웨덴은 1998년 명목확정기여(NDC) 방식 도입을 중심으로 한 연금제도 구조개혁을 통해 제도의 지속가능성과 형평성을 동시에 달성하려는 정책 목표를 추구해 왔다. 이러한 개혁은 20년 이상의 시계를 거치며 긍정적인 성과로 평가받고 있으며, 다음 세 가지 측면에서 주요 효과가 확인되고 있다(Könberg, Palmer & Sundén, 2006; OECD, 2021; IMF, 2018).

(1) 재정적 지속가능성 확보: 연금지출 안정화

스웨덴 연금개혁의 가장 핵심적인 성과는 공적연금 지출의 장기적 안정화에 있다. 기존 확정급여형(DB) 제도는 인구고령화와 경제성장률 둔화에 취약하여 연금 지출의 급격한 증가가 우려되었으나, 명목확정기여형(NDC) 체계와 자동균형조정장치(ABM)의 도입 이후 연금지출의 GDP 대비 비중이 구조적으로 조정되었다.

실제로 EU 및 OECD 전망에 따르면, 스웨덴의 공적연금 지출은 2007년 GDP 대비 9.5%에서 2050년에는 7.2%로 감소할 것으로 예측된다(OECD, 2021; European Commission, 2021). 이는 다른 유럽 국가들과 비교해볼 때 안정적인 수준이며, 연금

제도가 국가 재정에 부담을 주지 않고 내생적으로 균형을 유지할 수 있는 구조로 전환되었음을 시사한다.

이러한 재정 건전성은 ABM이 연금 자산과 부채의 불균형 발생 시 자동으로 급여 수준을 조정하도록 설계된 덕분이다(Sundén, 2006; Holzmann & Palmer, 2006). 정치적 개입 없이도 재정균형을 유지할 수 있는 이 메커니즘은 고령화에 따른 수급자 증가나 기대여명 상승에 효과적으로 대응하고 있다는 점에서 국제적 모범사례로 자주 언급된다(IMF, 2018).

(2) 소득계층별 적정 보장: 선별성과 보편성의 조화

스웨덴은 1998년 연금개혁을 통해 당초 기초연금(AFP)과 소득비례연금(ATP)으로 이원화되어 있던 구조를 통합하고, 명목확정기여(NDC) 방식의 소득연금(IP)과 확정기여(DC) 방식의 프리미엄연금(PP)을 신설하였다. 이로써 연금제도는 계층 맞춤형 구조로 전환되었으며, 기여-급여 간 정합성을 제고하는 동시에 소득계층별로 차등화된 보장체계를 마련하였다. 이 구조는 각 계층의 소득 수준 및 기여이력에 따라 실질적인 노후소득을 조정할 수 있는 유연성을 부여한다는 점에서 국제적으로 높은 평가를 받고 있다(Könberg, Palmer & Sundén, 2006; OECD, 2015).

중산층 이상 가입자의 경우, 소득연금(IP)은 생애 동안의 연금보험료 납입 기록을 반영한 NDC 방식으로 급여가 산정되므로, 상대적으로 긴 경력과 높은 기여율을 보유한 가입자는 안정적이고 예측 가능한 연금소득을 확보할 수 있다. 여기에 프리미엄연금(PP)이 추가되어, 총 연금 보험료 중 2.5%를 개인이 운용하는 펀드에 투자함으로써 자산 증식 기회를 제공하며, 소득대체율을 상향시키는 수단으로 기능한다(Palmer, 2000).

반면, 저소득층 및 불완전 경력 보유자(예: 여성, 이민자, 자영업자, 비정규직 등)의 경우 NDC 방식의 특성상 수급액이 낮을 가능성이 존재하며, 이는 생애소득 불균형이 그대로 연금 급여로 전이될 위험이 있다. 이를 보완하기 위해 스웨덴은 기존의 보편적 기초연금(AFP)을 선별적 기초보장제도인 보장연금(GP)으로 전환하였다. 이 제도는 일정 수준 이하의 생애소득을 보유한 사람들에게 차등적으로 급여를 지급함으로써, 최저생활을 보장하는 사회안전망 기능을 수행한다(OECD, 2019).

보장연금은 단독가구 기준 생계유지 수준 이상으로 설정되며, 특히 소득연금 수령액이 일정 기준 이하인 경우 그 부족분을 보장연금이 보충하는 방식으로 설계되었다. 이에 따라, 생애소득이 낮거나 노동시장 참여 기간이 짧은 여성, 조기 이민자, 실업 이력이 있는 저소득 계층도 상대적 빈곤 상태에 빠지지 않고 연금 수급이 가능하도록 하였다(Sundén, 2006). OECD(2021)의 분석에 따르면 스웨덴의 연금체계는 하위 20%

소득계층에게 총 연금수입 대비 70% 이상의 공적지원이 집중되는 구조를 보이며, 이로 인해 노년층 빈곤율은 OECD 평균보다 낮은 수준을 유지하고 있다.

이러한 보장적 설계는 복지재정의 효율성을 높이면서도 사회적 형평성을 확보하는데 기여하며, ‘보편적 접근성’과 ‘선별적 급여’라는 두 원칙을 조화롭게 결합한 모델로 평가된다(Holzmann, Palmer & Robalino, 2012). 결국 스웨덴 연금제도는 제도 내 소득 불평등을 일정 수준에서 교정하면서, 지속가능성과 사회적 수용성을 동시에 달성한 다층보장 구조로 정착하였다.

(3) 정치적 합의와 점진적 이행: 제도 정착의 성공 요인

스웨덴 연금개혁이 국제적으로 모범적 사례로 평가받는 주요 배경에는 제도적 설계 자체의 우수성뿐만 아니라, 정치적 합의 형성과 정책 이행의 전략적 방식이 핵심적 역할을 하였다(Könberg, Palmer & Sundén, 2006). 연금개혁은 단순한 기술적 조정이나 행정 개편이 아니라, 세대 간 이해관계와 정치적 이념이 첨예하게 충돌할 수 있는 분야로, 제도 개혁의 성공은 그 정치적 절차와 사회적 수용성 확보에 달린 경우가 많다(OECD, 2021).

스웨덴은 이러한 도전과제를 극복하기 위해 초당적 정치 합의(cross-party consensus)를 기반으로 개혁을 설계하고 실행하였다. 당시 주요 정치 정당들은 연금 개혁을 단기적인 정권 차원의 정책이 아닌 국가적 생존 전략으로 인식하고, 정파적 이익을 초월한 장기적 안목에서 정책을 협의하였다. 이 과정에서 중도우파와 중도좌파 정당은 공적연금의 지속가능성과 형평성을 동시에 달성한다는 대원칙 하에 개혁 방향에 합의하였으며, 이는 이후 20년 이상 지속된 제도의 정치적 안정성과 제도 신뢰의 기반이 되었다(Sundén, 2006).

또한, 기존 ATP 체계에서 새로운 NDC 체계로의 전환은 1994년 개혁법 제정 이후에도 수년간의 전환 기간을 두고 시행되었으며, 1954년 이후 출생자부터 순차적으로 적용되는 방식으로 개혁이 단계적으로 실행되었다. 이 같은 전환은 기존 제도에 대한 기득권을 가진 세대의 권익을 일정 부분 보장하면서도, 제도의 구조적 전환을 가능하게 하기 위한 절충적 방식이었다(Könberg et al., 2006).

스웨덴의 NDC 전환은 개혁 이후 신규 가입자나 개혁 이후 납부된 보험료에만 적용한 것이 아니라, 과거에 납부한 모든 기여액을 NDC 방식으로 재평가함으로써 기존 수급자들의 연금액도 삭감되었다. 이 과정에서 급여 감소를 완화하기 위해 보험료율을 총 18.5%까지 인상하였으며, 이 중 2.5%는 프리미엄 연금 계정으로 적립되었다. 구체적으로, 1999년 65세 이상(1934년 이전 출생자)은 기존 DB 제도에 따라 연금을 수급하였으나, 1954년 출생자부터는 과거 DB 체계에서 납부한 보험료를 NDC 방식으로

전환해 연금 급여를 산정하였다. 1935년부터 1953년 사이 출생자는 이행 기간으로 분류되어, 신제도 적용 비율이 매년 5%씩 증가하는 방식으로 전환되었다(Palmer, 2000; Barr & Diamond, 2006). 이와 같이 과거 확정급여 방식으로 납부한 기여금까지 NDC 방식으로 환산한 점은 스웨덴 연금개혁의 급진적인 특징으로 평가할 수 있다.

정부는 이행과정에서 국민의 제도 이해도를 높이고, 개혁에 대한 신뢰를 제고하기 위해 정책 커뮤니케이션과 투명성 강화에도 적극 나섰다. 특히, 모든 가입자에게 연금 계좌 정보를 매년 제공하고, 디지털 플랫폼을 통해 예상 연금액을 시뮬레이션할 수 있도록 한 것은 제도의 시각화와 예측 가능성 강화라는 점에서 매우 효과적이었다(Sundén, 2006). 또한, 언론과 교육기관, 시민단체와의 협업을 통해 연금개혁의 필요성과 내용을 대중에게 반복적으로 설명하며 사회적 수용 기반을 확산시켰다.

이와 같은 정치적 합의 형성, 점진적 전환, 적극적 소통의 삼박자는 스웨덴 연금개혁이 제도 정착기에 흔들림 없이 지속될 수 있었던 근본 요인이며, 이는 정책의 지속성과 제도적 신뢰성 확보라는 측면에서 다른 국가들과 차별화되는 성공 요인으로 평가된다(OECD, 2019; IMF, 2018). 특히, 단기 정치 이익에 좌우되기 쉬운 한국, 이탈리아, 일본 등의 사례와 비교하면, 스웨덴은 제도 개혁의 정치적 조건 형성에 있어 선도적 모델을 제공하고 있다(Holzmann, Palmer & Robalino, 2012).

3. 정책적 함의

전 세계적으로 진행되고 있는 고령화, 저출산, 고용구조의 유연화는 공적연금제도의 재정적 지속가능성과 형평성에 근본적인 도전을 제기하고 있다. 특히, 기대수명 연장과 생산가능인구 감소는 부과방식(PAYG) 기반 연금의 구조적 수지 악화를 초래하고 있으며, 이에 따라 단순한 모수조정을 넘어 제도 구조 자체의 개편이 불가피하다는 인식이 확산되고 있다(OECD, 2021; UN DESA, 2022).

이러한 상황 속에서 연금개혁을 단행한 국가들은 다음과 같은 공통된 개혁 방향을 모색해왔다.

과거 보험료를 인상이나 수급개시연령 상향과 같은 단기적 대응은 인구구조 변화에 대한 근본적 해법이 될 수 없다. 다수 국가는 명목확정기여형(NDC) 방식 도입, 자동조정장치(ABM) 내재화 등 제도 설계 원리 자체를 변경함으로써 지속가능성을 확보하고자 하였다(Holzmann & Palmer, 2006). 이는 한국 역시 단기 모수개혁을 넘어서, 제도의 근본 설계 원리 전환을 모색해야 함을 시사한다.

NDC 기반 연금은 생애소득에 기반한 급여 산정으로 기여-급여 간 정합성을 높이지만, 저소득층에게는 수급 적정성이 낮아질 위험이 있다. 이에 따라, 대부분 국가들은

선별적 기초보장제도(예: 스웨덴의 보장연금, 영국의 연금신용제도)를 병행하여 소득 하위 계층에 대한 최소보장을 제도화하고 있다(OECD, 2019). 한국도 제도 전반의 연계를 강화하는 동시에, 취약계층에 대한 소득 보장 장치를 강화할 필요가 있다.

또한, 기대여명 증가나 경제성장률 둔화 등 외부 충격에 연동되어 급여 수준을 조정하는 자동조정장치(ABM)는 연금제도의 비정치화와 재정 안정성 확보에 크게 기여하고 있다. 스웨덴, 핀란드, 일본 등은 이러한 장치를 제도에 내재화함으로써 정치적 충돌 없이도 연금 재정을 안정화하는 데 성공하였다(Holzmann et al., 2012). 한국 역시 장기적으로 자동조정 메커니즘의 도입 여부를 검토해야 할 시점이다.

스웨덴, 독일, 이탈리아 등의 사례에서 공통적으로 확인되는 점은 연금개혁이 단일 정당이나 단기 정책으로 추진되기보다는 초당적 정치 합의에 기반하며, 일정한 전환기간을 설정하여 점진적으로 시행되었다는 점이다(Könberg et al., 2006; Schludi, 2005). 이는 개혁의 사회적 수용성을 높이고, 제도의 신뢰와 지속성을 확보하는 데 핵심적인 전략으로 작용하였다.

제2절

공적노후소득보장체계의 구조개혁 방안

1. 공적 노후소득보장체계의 지속가능성과 세대 간 형평성 제고 방안

한국의 국민연금제도는 심각한 구조적 도전에 직면해 있다. 첫째, 인구 고령화의 속도가 세계적으로 유례없이 빠르며, 생산가능인구는 급격히 축소되고 있다. 이에 따라 국민연금 보험료를 부담하는 인구가 줄어들고, 반대로 연금을 수급하는 인구와 수급기간은 꾸준히 증가하고 있다. 실제로 국민연금 수급자는 2023년 말 기준 682만명에서 2024년 10월 723만명을 넘어섰으며, 연금을 받는 평균 기간도 2010년 82개월에서 2023년 189개월로 2배 이상 늘어났다. 둘째, 저출산 기조가 장기화되면서 신규 가입자 기반이 지속적으로 약화되고 있다. 이로 인해 보험료를 내는 가입자 수는 줄고, 제도의 연속성과 재정 안정성이 동시에 위협받고 있다. 뿐만 아니라, 생산가능인구 감소로 보험료 부담자가 줄어들면서 1인당 보험료 부담이 점차 높아지고 있다. 미래세대의 보험료 부담이 불가피하게 증가할 것이라는 전망이 제기되고 있다. 셋째, 경제성장을 둔화로 인해 국가와 개인의 부담능력이 낮아지고 있다. 이에 따라 보험료 수입 증가 여력 또한 제한적이며, 장기적인 재정 수지 균형이 점점 더 어려워지고 있다.

이와 같은 고령화·저출산·저성장이라는 ‘삼중 구조적 압력’은 국민연금의 재정 기반을 근본적으로 흔들고 있으며, 이에 따라 2025년 국민연금 개혁을 단행했음에도 2070년대 초반에 기금이 고갈⁹⁾될 것이라는 추계는 사회적 불안과 제도 불신을 심화시키고 있다.

현행 국민연금 제도는 확정급여형(DB) 구조를 기반으로 하며, 급여 산정은 개인의 평균소득과 가입기간에 따라 결정된다. 그러나 이러한 방식은 개인의 납부기여와 수급기간의 직접적인 연계성을 약화시키고 있어, 제도에 대한 책임성과 수용성을 떨어뜨리고 있다. 특히, 기여액 대비 수급액의 불균형이 세대별로 상이하게 나타나면서, 세대 간 형평성 문제가 지속적으로 제기되고 있으며, 이는 연금제도 전반에 대한 사회적 신뢰 저하로 이어지고 있다. 기성세대가 상대적으로 낮은 기여로 높은 급여를 수급하는 반면, 청년 세대는 상대적으로 높은 기여에도 불구하고 미래 급여 수령에 대한 불확실성

9) 2025년 국민연금 개혁 이후 발표된 기금 고갈 시점에 대한 주요 추계를 살펴보면, 보건복지부는 모수개혁만 반영할 경우에는 기금 소진 시점이 2064년으로 모수개혁 이전에 비하여 8년 가량 연기되고, 수익률 향상 시나리오(수익률 4.5% → 5.5% 전환 노력 발표)가 실현될 경우 2071년으로 연기된다고 전망하고 있다. 국회예산정책처는 모수개혁과 투자수익률 향상 시나리오를 모두 고려하면 고갈 시점이 2073년이 될 것이라고 보고 있다.

과 부담 증가를 안고 있는 구조다.

이러한 구조적 불균형을 해소하고 제도의 지속가능성과 형평성을 동시에 확보하기 위해, 본 보고서는 명목확정기여형 연금제도(NDC)의 도입과 자동조정장치(ABM)의 법제화를 핵심 개혁 방안으로 제안하고자 한다. NDC 방식은 개인의 기여와 급여 간의 연계성을 강화하여 책임성과 수용성을 높이고, 자동조정장치는 경제성장률, 기대수명, 인구구조 등 외생 변수에 따라 급여나 보험료가 자동으로 조정되도록 하여 연금제도의 재정적 건전성을 제도 내부에서 지속적으로 관리할 수 있게 한다. 이 두 장치는 스웨덴, 이탈리아, 노르웨이 등 유럽 복지국가들이 유사한 위기 상황에서 채택한 공통된 제도 설계 원칙이며, 정치적 갈등 없이 제도 개혁을 안정적으로 추진할 수 있다는 점에서 우리나라에도 시사하는 바가 크다(Barr & Diamond, 2006; OECD, 2019).

가. 명목확정기여형 방식을 통한 기여와 급여 간 연계성 강화

현행 국민연금제도는 확정급여형(DB) 방식으로 운영되며, 급여는 주로 가입자의 평균소득과 가입기간을 바탕으로 산정된다. 이러한 구조에서는 개인이 납부한 보험료 총액과 실제 수급하는 연금액 사이에 직접적이고 투명한 연계가 성립되지 않는다. 이로 인해 다음과 같은 문제가 제기된다. 첫째, 기여와 급여 간 연계성 약화는 제도에 대한 책임성과 수용성을 저하시키며, 둘째, 정치적 요인에 따른 급여 조정이 빈번하게 이루어질 경우, 연금제도의 일관성과 예측 가능성을 훼손하게 된다. 셋째, 기여와 급여 간의 불일치 또는 불균형이 특정 세대와 계층에게 유리한 비효율적 재분배를 초래하여, 제도 내 도덕적 해이를 유발할 수 있다.

이러한 구조적 한계를 보완하기 위해 제시되는 대안이 바로 명목확정기여형 연금제도(NDC)이다. NDC는 겉보기에는 개인 계정에 적립되는 방식처럼 보이지만, 실제로는 기금을 개별적으로 적립하지 않는 ‘부과방식(pay-as-you-go)’ 제도를 유지하면서도 개별 계정에 기여액과 명목 수익률을 부여하는 체계를 갖는다. 연금급여는 퇴직 시점의 계정 잔액을 해당 연령의 기대수명으로 나누어 산정되며, 이는 개인의 기여가 수급액으로 직결되는 고도의 인과적 급여 결정 구조를 형성한다.

이러한 방식을 도입할 경우 다음과 같은 정책적 효과를 기대할 수 있다. 먼저, 개인의 연금 수급액이 자신의 기여이력과 명확하게 연동되므로, 제도 운영의 투명성이 높아지고 제도의 사회적 수용성도 향상된다. 특히, 연금계좌 고지 시스템(예: 스웨덴의 Orange Envelope)을 병행할 경우 제도 신뢰성이 더욱 강화될 수 있다. 또한, 기여가 급여로 전환되는 구조는 조기은퇴를 억제하고, 장기 가입을 유도하는 인센티브를 제공한다. 이는 고령화에 대응한 노동력 확보와 제도의 재정 안정성 유지에 기여한다.

이에 더하여, 명목계좌의 수익률은 통상 경제성장률이나 임금상승률 등 거시지표에

연동되며, 급여 산정 시 기대수명을 반영함으로써 급여 수준이 인구학적 변화에 자동적으로 조정된다. 이는 연금 수지를 장기적으로 균형 있게 유지하는 데 중요한 장치가 된다.¹⁰⁾

뿐만 아니라, NDC 방식은 각 세대가 본인의 기여에 상응하는 급여를 수급하므로, 특정 세대가 과도하게 혜택을 보거나 부담을 지는 상황을 방지할 수 있다. 특히, 인구 고령화로 인해 미래 세대가 부담해야 할 연금재정이 증가하는 상황에서, 세대 간 이전의 투명성과 형평성을 확보하는 유효한 제도적 해법으로 평가된다.

다음은 DB 방식과 NDC 방식 간 구조적 차이를 정리한 것이다.

표 4-1 DB(확정급여형) 방식과 NDC(명목확정기여형) 방식 비교

항목	현행 국민연금(DB)	NDC 방식
급여 산정 구조	평균소득 및 가입기간 기반	누적 기여액 및 기대수명에 기반한 계정잔액 분할
기여-급여 연계성	약함	강함
재정 지속가능성	낮음 (인구·경제 변수에 민감, 조정 어려움)	높음 (기대수명 및 경제성장률에 따른 자동 조정)
세대 간 형평성	불균형 우려	상대적으로 균형적

자료: Holzmann & Palmer (2006); OECD (2012)

나. 자동조정장치: 외생 변수에 연동한 구조 안정성 확보

자동조정장치(ABM)는 연금제도가 인구·경제·사회구조의 급격한 변화, 즉 외생적 충격(exogenous shocks)에 대해 사전적으로 설계된 공식(rule-based mechanism)을 통해 자동으로 반응하도록 만든 제도적 메커니즘이다. 이는 정기적으로 발생하는 정치적 협상이나 입법 과정 없이도, 연금 제도 자체가 외부 환경 변화에 유연하고도 예측 가능한 방식으로 대응할 수 있게 함으로써 지속가능성과 정책 신뢰성을 동시에 제고하려는 제도적 장치이다.

자동조정장치는 다음과 같은 외생 변수에 따라 제도 내부 항목(급여, 수급 연령, 보험료 등)을 조정한다.

10) 관련하여서는 후술하는 자동조정장치 도입의 필요성을 논의하는 부분에서 보다 상세하게 다룬다.

표 4-2 자동조정장치의 조정 변수와 조정 방식 예시

조정 요인	조정 대상	조정 방식
기대수명 증가	연금 급여 수준 또는 수급 개시 연령	지급계수 상향 또는 수급 연령 자동 연장
경제성장률 하락	급여 인상률	물가 연동에서 실질임금 또는 GDP 성장률 연동 방식으로 변경
인구구조 악화	보험료를 또는 급여 수준	기금수지 균형을 위한 보험료를 자동 상승 또는 급여의 자동 감액

자료: 연구진 작성

이러한 조정은 통상적으로 수학적 알고리즘 또는 법률에 명시된 수식에 따라 기계적으로 이루어지며, 발동 조건과 범위가 명확하게 규정되어 있어 국민에게 높은 예측 가능성과 제도적 신뢰를 제공한다.

스웨덴은 1998년 연금제도 개혁을 단행하면서, 명목확정기여형(NDC) 제도와 더불어 자동조정장치(ABM)를 함께 도입하였다. 이 제도는 연금재정의 건전성을 유지하기 위한 핵심 기제로 작동한다. 구체적으로는, 연금기금의 자산 대비 부채 비율이 일정 기준(예: 1.0) 미만으로 하락할 경우, 정치적 판단이나 입법 절차 없이도 사전에 설정된 공식에 따라 연금 급여 수준이 자동으로 조정되도록 설계되어 있다. 이 과정에서는 연금지급계수(annuity divisor)가 상향 조정되거나, 지급액 자체가 감액되며, 이를 통해 재정수지를 다시 균형 상태로 돌려놓는다.

스웨덴의 ABM은 정기적이고 체계적인 재정 모니터링 체계를 바탕으로 작동하며, 그 발동 기준과 조정 방식이 법령에 명시되어 있어 운용의 예측 가능성과 제도 신뢰성이 높다는 특징을 지닌다. 실제로 ABM은 2010년과 2021년 두 차례 발동되어 연금 급여가 자동 감액되었으며, 이는 제도의 자동성과 실효성을 입증한 대표적 사례로 평가된다(Settergren & Mikula, 2005). 이처럼 두 차례의 ABM 발동만으로도 재정수지 균형 상태가 유지될 수 있었던 것은 스웨덴의 인구구조가 비교적 안정적¹¹⁾이고, 버퍼펀드(Buffer Fund)¹²⁾에서 발생한 운용수익이 연금 재정에 보완적으로 투입되고 있었기 때문이다.

한편, 일본은 2004년 연금개혁에서 자동조정 원칙을 도입하고, 이를 ‘매크로 슬라이드(macro-economic indexing)’라는 이름으로 제도화하였다. 이 제도는 물가상승률

11) 2025년 기준 스웨덴의 인구는 약 1,058만명이고, 중위 연령은 40.3세로 고령화가 진행되고는 있지만, 인구 증가세가 완만하게 유지되고 있다. 인구대체율에는 미치지 못하지만 상대적으로 높은 출산율(2020년 기준 1.66명)과 이민 노동자의 유입으로, 인구구조가 점진적으로 변화하는 구조적 안정성을 보이고 있다.

12) 스웨덴의 공적 연금제도는 ‘Buffer Fund(버퍼펀드)’로 불리는 AP(Allmänna Pensionsfonder) 펀드(AP1~AP4, AP6)에서 운용수익을 창출하여 연금 재정의 안정성을 보장한다. 이 펀드들은 장기적 자산운용을 통해 수익을 내고, 필요 시에 연금지급 부족분을 보전하는 역할을 한다. 2024년 기준, 전체 버퍼펀드의 자산 규모는 약 2.1조 스웨덴 크로나(SEK)에 이른다. 이 운용수익은 연금 지급에 직접 투입되어, 경기 변동이나 인구구조 변화 등으로 인한 재정수지의 불균형을 완화하는 데 핵심적인 역할을 한다.

에서 인구 감소율과 기대수명 증가율을 차감한 수치를 연금급여 인상률로 적용함으로써, 구조적으로 재정 지출을 억제하고 연금 수지의 장기 균형을 도모하려는 방식이다. 그러나 일본의 매크로 슬라이드는 실질적 작동에 있어 한계를 드러낸 사례로 평가된다.

첫째, 발동의 지연과 회피가 반복되었다. 낮은 물가상승률과 정체된 임금 수준 등 거시경제 조건으로 인해 슬라이드 발동 요건은 충족되었음에도, 정치권은 연금급여 감소에 대한 국민 반발을 우려해 반복적으로 적용을 유예하거나 법적 적용을 회피하였다. 둘째, 연계된 보완장치가 부족했다. 슬라이드와 연계하여 수급개시 연령 조정, 보험료를 조정 등을 함께 도입하지 않았기 때문에 제도적 조정의 효과는 제한적이었다. 결과적으로 일본의 자동조정제도는 제도의 설계보다는 정치적 실행 장치 부재와 법제화의 엄격성 부족, 조정 변수 운용의 미비로 인해 기능적 성과를 내지 못한 채 상징적인 제도로 머물렀다(OECD, 2019).

이러한 스웨덴과 일본의 경험은 자동조정장치가 단지 기술적 조정 수단에 그치지 않으며, 제도 설계의 정합성과 더불어 정치적 실행력과 국민 수용 기반 확보가 필수적임을 시사한다. 따라서 한국이 향후 연금제도 개혁 과정에서 자동조정장치를 도입하고자 한다면, 다음과 같은 제도 설계와 운영 조건을 충족해야 할 필요가 있다.

첫째, 명확하고 엄격한 법제화가 선행되어야 한다. 조정의 발동 요건, 대상, 방식, 시점 등을 법률에 명시하고, 정치권의 임의적 개입 여지를 최소화해야 한다. 둘째, 급여 삭감 외에도 보험료를 조정, 수급 연령 상향, 인상률 조정 등 다양한 조정 항목을 포괄적으로 설정하여 제도적 유연성을 확보할 필요가 있다. 셋째, 국민 수용성을 높이기 위한 정보 공개와 커뮤니케이션 전략이 병행되어야 한다. 예컨대, 연금제좌 고지서 발송, 시뮬레이션 제공, 제도 설명자료 배포 등을 통해 제도의 정당성과 수용 기반을 확보해야 한다. 마지막으로, 예외 조항이나 발동 유예 조치의 남용을 방지하기 위한 조건부 조항을 엄격히 설정하여, 일본 사례와 같은 제도 무력화를 방지할 필요가 있다.

다. 시사점

NDC 방식과 자동조정장치 도입은 국민연금의 지속가능성과 세대 간 형평성이라는 두 가지 핵심 과제를 동시에 해결할 수 있는 구조개혁 방안으로 볼 수 있다. NDC 제도는 개인의 기여 이력을 급여 산정에 명확히 반영함으로써 제도 운영의 투명성과 예측 가능성을 제고하고, 연금제도에 대한 국민의 신뢰를 회복하는 데 기여한다. 특히, 기대수명, 경제성장률 등 외생 변수에 따라 급여가 자동으로 조정되는 구조는 기금 고갈 시점에 대한 불확실성을 줄이고, 급속한 고령화와 저성장이라는 구조적 환경 변화에 유연하게 대응할 수 있도록 한다.

또한, 자동조정장치는 보험료율이나 급여 수준을 정치적 개입 없이 제도 내부 공식

에 따라 자동으로 조정할 수 있어, 후세대에 과도한 부담이 전가되는 것을 방지하고 세대 간 갈등을 완화하는 데 효과적이다. 이러한 방식은 급여 삭감이나 보험료 인상과 같은 민감한 조치에 대한 사회적 수용성을 높일 수 있으며, 개혁의 실현 가능성을 높이는 기반이 된다. 나아가 제도적 전환의 초기 단계에서는 NDC 시범도입 및 혼합형 구조 채택, 자동조정 공식의 법제화, 가입자 대상 정보 고지 시스템 구축과 같은 점진적 이행 전략이 병행되어야 한다. 이를 통해 제도의 지속가능성을 확보하면서도 국민적 수용과 신뢰를 함께 도모할 수 있을 것이다.

2. 공적노후소득보장체계의 사각지대 해소를 통한 실효성 제고 방안

한국의 공적노후소득보장체계는 국민연금(National Pension Scheme)과 기초연금(Basic Pension)으로 이원화된 구조를 중심으로 형성되어 있으며, 두 제도는 각각 기여 기반의 소득비례 연금과 조세 기반의 최저소득 보장 기능을 담당해왔다. 국민연금은 1988년 도입 이후 근로자 중심의 사회보험 방식으로, 기초연금은 2008년 도입되어 노인의 소득 보완을 목적으로 발전해왔다. 이와 같은 이중 구조는 제도 간 보완성과 역할 분담이라는 측면에서 긍정적 기능을 수행해왔으나, 동시에 구조적 비효율성과 제도 간 충돌, 노후소득보장 사각지대의 고착화라는 중대한 한계를 드러내고 있다(김용하, 2022; OECD, 2021).

가장 두드러진 문제는 기초연금의 보편지급 구조로 인해 국민연금과의 기여 유인이 약화되고, 장기적으로는 국민연금 가입률 저하 및 무연금층 증가로 이어지는 기여 회피 유인 구조를 형성하고 있다는 점이다. 실제로 2022년 기준, 전체 노인 인구의 약 35%가 국민연금의 수급권을 확보하지 못한 상태이며, 10년 이상 가입한 노인조차도 수급액이 최저생활비에 미달하는 경우가 다수 존재한다(국민연금공단, 2023). 이는 결과적으로 제도의 수직적 형평성과 지속가능성에 대한 국민적 불신을 초래하며, 나아가 OECD 평균 대비 현저히 높은 노인빈곤율(2021년 기준 40.4%)의 주요 원인으로 작용하고 있다(OECD, 2023).

특히, 최근 기초연금액이 인상되면서, 국민연금의 제도 기반을 훼손하고 사각지대를 더욱 확대할 수 있다는 우려가 제기되고 있다.¹³⁾ 기초연금이 일정 수준 이상으로 오를 경우, 국민연금에 가입하지 않아도 노후에 일정 수준의 소득을 보장받을 수 있다는 인식이 확산되어, 국민연금 가입을 회피하려는 유인이 커질 수 있다. 실제로 기초연금이

13) 한겨레, 「'기초연금 40만원'에 국민연금 기피 우려...인수위서도 '갑론을박'」(2022. 4. 7.), 참여연대, 「[공적연금 이슈리포트③] 기초연금 40만 원 인상이 공적연금 개혁에 어떤 영향을 미치는가?」(2022. 5. 23), 공적연금강화국민행동, 「기초연금 40만원 인상이 공적연금 개혁에 어떤 영향을 미치는가?」(2022. 5. 23.) 등을 참고하였다.

국민연금 평균 급여에 근접하거나 이를 상회할 경우, 보험료 부담이 큰 저소득층이나 영세 자영업자 등은 국민연금 가입을 기피하거나 장기체납, 납부예외를 선택할 가능성이 높아진다. 이로 인해 국민연금의 사각지대가 더욱 심화되고, 제도의 지속가능성에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

현재의 기초연금은 연금가입 이력과 무관하게 일정 소득 이하의 고령자라면 누구나 동일한 수준의 급여를 지급받는 구조를 채택하고 있어, 결과적으로 국민연금에 기여한 이들과 그렇지 않은 이들 간의 소득보장 차등이 불분명해지는 역진적 재분배 구조를 야기한다(박유경 외, 2021). 이는 제도의 공정성과 인센티브 체계 모두를 훼손하는 구조적 요인으로, 향후 지속가능한 공적연금제도 운영에 심대한 제약을 초래할 수 있다.

이러한 배경에서 본 보고서는 다음 두 가지 핵심 개혁 방향을 중심으로 정책적 대안을 제시하고자 한다. 첫째, 기초연금을 소득과 연계된 연금수급액에 따라 대상자를 선별하는 보증연금(Guaranteed Pension)으로 전환하여 국민연금과의 제도적 연계성과 형평성을 회복하고, 재정의 선택과 집중을 가능케 함으로써 제도의 실질적 수용성과 지속가능성을 강화할 필요가 있다. 이는 스웨덴과 같이 기여 이력을 반영한 연계형 지급 방식으로의 전환을 통해 가능하다(Barr & Diamond, 2006; OECD, 2015). 둘째, 국민연금 내 사각지대를 해소하기 위해 연금 크레딧 제도의 대폭적인 확대와 보험료 국고지원 체계의 정비가 요구된다. 특히, 양육, 교육, 병역, 실업 등 생애주기상 비기여 기간을 제도적으로 보완하는 크레딧 확대는 국민연금의 포괄성과 형평성을 높이는 데 필수적이다(Hirose, 2011; Takayama, 2017).

가. 기초연금의 보증연금 전환

한국의 현행 기초연금제도는 65세 이상 인구 중 소득 하위 70%를 대상으로 월 최대 40만원까지 현금급여를 지급하고 있다. 국민연금 가입 여부나 수급 이력과 관계없이 지급되며, 국민연금 보험료를 전혀 납부하지 않았거나 납부 기간이 짧은 무연금자 및 저연금 수급자도 동일한 수준의 급여를 받을 수 있다. 이러한 구조는 기여와 급여 간의 연계 원칙을 훼손하여 국민연금 가입에 대한 유인을 약화시키고, 나아가 제도 전반에 대한 도덕적 해이를 초래할 수 있다는 비판을 받고 있다(Barr & Diamond, 2008).

더욱이 기초연금과 국민연금이 별개로 운영됨에 따라 연금 간 중복지원 문제가 발생하고 있으며, 일부 고소득 노인도 기초연금을 부분적으로 수급함으로써 제도 내 역진성이 심화되고 있다(OECD, 2021). 이러한 이중 구조는 재정지출의 비효율성을 초래할 뿐 아니라 제도 간 형평성과 효율성을 동시에 저해하며, 결과적으로 공적연금체계 전체의 지속가능성을 위협하고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위한 대안으로는 기초연금을 국민연금과 연계된 보완형 소

득보장제도로 재설계하고, 보증연금 제도를 도입하는 방안이 제안된다. 이는 스웨덴, 네덜란드 등 복지국가들이 선택한 연금체계의 구조를 벤치마킹한 것으로, 연금수급액이 일정 수준 이하인 가입자에게만 일정 수준의 연금수급액을 보장하는데, 그 수준은 노후 생계를 충분히 꾸릴 수 있도록 설정하는 방식이다(Palmer, 2002; Börsch-Supan, 2012).

한국형 보증연금 도입을 위해서는 다음과 같은 점들이 고려되어야 한다.

첫째, 수급 자격은 국민연금 보험료 납부 이력을 중심으로 설정하고, 최소 10년 이상의 기여 이력을 조건으로 하여, 기초연금을 공공부조적 혜택이 아닌 기여 기반의 보완 소득보장으로 재정립해야 한다. 이때, 크레딧제도 등 다양한 지원 장치를 통해 취약계층이 최소 기여요건을 충족할 수 있도록 보완하는 것을 전제로 해야 한다. 즉, 경력단절, 실업, 육아, 질병 등으로 인해 보험료 납부가 어려웠던 계층에게는 보험료 지원, 납부예외 기간의 인정, 소득크레딧 부여 등 제도적 보완을 통해 최소 수급요건을 달성할 수 있도록 지원함으로써, 제도의 형평성과 포용성을 함께 확보해야 한다. 둘째, 급여 수준은 중위소득의 30~40% 수준으로 설정하여 노후 생계보장을 실질적으로 충족하도록 하되, 국민연금 급여 구조와의 정합성을 유지해 소득재분배 효과와 재정 건전성의 균형을 확보할 필요가 있다.

셋째, 보증연금 도입 시 고령층이 현행 기초생활보장제도에서 제외되는 현상이 발생할 수 있으므로, 포괄적인 기초생활보장법의 급여체계를 개별 급여별로 법적 규율을 전환하고 생계급여를 제외한 각 급여(의료, 주거 등)별로 별도의 산정 기준을 마련해야 한다. 이를 통해 보증연금 수급이 의료·주거급여 등 타 급여의 수급자 선정에 불리하게 작용하지 않도록 설계해야 한다. 또한, 소득산정기준에서 보증연금 수령액을 차감할 경우 차상위·차차상위 계층과의 소득 역전현상이 발생할 수 있으므로 정교한 감액 및 산정 시스템 도입이 필요하다. 이러한 제도적 정비는 보증연금 도입에 따른 기존 복지급여의 삭감이나 상실을 방지하고, 제도 간 정합성을 높여 수급자의 실질적 소득보장과 사회적 신뢰를 동시에 확보하는 데 기여할 것이다.

스웨덴형 보증연금 도입 시, 의료급여, 주거급여 등 기존 복지급여와의 병행 수급을 제한하는 구조적 불합리는 법적·제도적 정비를 통해 해소되어야 한다. 김도헌·이승희(2025)는 기초연금 수급 대상을 국민 중위소득 비율에 따라 재설계할 필요성을 제기하며, 취약계층에 대한 집중 지원과 재정의 효율적 운용 간의 조화를 강조하였다. 이들의 분석에 따르면, 보증연금이 기존 복지급여의 수급 자격 산정 기준으로 기능하면서 복지급여 수급이 제한되지 않도록, 보증연금액을 소득인정액 산정 시 전액 또는 일정 비율 공제하는 명확한 소득 인정체계의 구축이 요구된다. 예를 들어, 보증연금 수급자가 기초생활보장제도를 병행하여 수급할 수 있도록 법령상 명시하고, 연금 급여가 복지

소득으로 과도하게 반영되지 않도록 조정함으로써, 제도 간 정합성과 수급자의 실질적 생활 보장을 동시에 제고할 수 있을 것이다. 이러한 제도 설계는 보증연금 도입에 따른 기존 복지급여의 삭감 또는 박탈이라는 역진적 효과를 방지하고, 전체 공공소득보장체계의 통합성과 수용성을 강화하는 데 기여할 수 있다.

넷째, 이러한 제도 전환은 단기간 내 일괄적으로 시행하기 어렵기 때문에, 이행 과정에서 단계적 접근이 요구된다. 예컨대 최초 5년간은 기존 수급자의 급여 수준을 유지하면서 신규 수급자에 한해 기여연계 기준을 적용하는 병행 기간을 설정하는 것이 바람직하다.

이와 같은 보증연금 제도의 도입은 국민연금의 기여 이력을 수급 요건으로 명확히 설정함으로써 가입 유인을 강화하고, 기여와 급여 간의 연계성을 회복하여 공적연금제도 전반에 대한 국민 신뢰를 제고할 수 있다. 아울러 급여의 선별성과 현실적인 급여수준을 통해 고령층의 실질적인 소득보장 기능을 강화하고, 결과적으로 노인빈곤을 완화에 기여할 수 있다. 또한, 보편급여 방식에서 발생하는 재정 비효율성을 해소하고, 한정된 재정을 소득이 낮은 집단에 집중함으로써 재정의 건전성을 제고할 수 있다. 마지막으로, 국민연금, 기초연금, 기초생활보장제도 간의 수급 기준과 급여 체계를 조정함으로써 전체 사회보장제도의 구조적 정합성과 효율성 또한 높일 수 있을 것이다.

나. 연금 크레딧 제도 확대를 통한 사각지대 해소

한국의 국민연금제도는 소득을 기반으로 한 사회보험 방식으로, 원칙적으로는 전국민을 포괄하는 보편적 제도를 지향하고 있다. 그러나 현실적으로는 가입 이력이 단절되거나 납부 기간이 부족한 제도적 사각지대가 광범위하게 존재한다. 이러한 사각지대는 주로 실직, 육아, 병역, 질병, 교육 등 생애주기상 불가피한 사유로 인해 노동시장에 지속적으로 참여하지 못한 비자발적 이탈자와, 플랫폼 노동자, 비정규직, 단시간 근로자, 영세 자영업자 등 불안정 고용계층을 중심으로 나타난다. 이들은 일정 기간 국민연금 보험료를 납부하지 못하게 되며, 이로 인한 기여 이력의 단절은 장기적으로 연금 수급권 상실 또는 급여 수준 하락으로 이어진다. 이는 국민연금의 형평성과 보편성, 제도에 대한 사회적 신뢰를 약화시키는 중요한 구조적 문제로 지적된다.

이러한 문제에 대응하기 위한 제도적 수단으로, 2016년 이후 국민연금에는 ‘연금 크레딧 제도’가 도입되었다. 현재 운영 중인 크레딧 유형은 ▲출산 크레딧, ▲군복무 크레딧, ▲실업 크레딧의 세 가지이며, 각각의 제도는 기여 단절 기간 중 일부를 가입 기간으로 간주하여 수급권 형성에 기여하는 역할을 수행한다. 출산 크레딧은 2008년 이후 출생한 자녀를 둔 부모에게 첫째 자녀 12개월, 둘째 이상 자녀는 자녀당 18개월을 인정하며, 최대 50개월까지 추가로 인정된다. 군복무 크레딧은 병역 복무 기간 중 최대

12개월까지 적용되며, 실업 크레딧은 구직급여 수급 기간 동안 국민연금 보험료를 자발적으로 납부한 경우, 최대 12개월을 가입 기간으로 인정한다. 이러한 제도는 일정 부분 기여 이력을 인정하여 수급권 회복을 지원한다는 점에서 긍정적인 제도적 장치로 평가된다.

그러나 현행 크레딧 제도는 그 적용 대상과 범위, 그리고 적용 방식에 있어 실효성이 제한적이라는 비판이 제기되고 있다. 출산 크레딧은 2008년 이후 출생 자녀로 한정되어 과거 출산자에 대한 소급적 적용이 불가능하며, 실업 크레딧은 신청자 본인의 자발적 납부를 전제로 하기 때문에 실제 활용률이 낮다. 무엇보다 교육, 질병, 가족 돌봄, 장기 실직 등 다양한 생애주기적 비노동 기간은 크레딧 제도에서 여전히 인정되지 않고 있어, 제도적 포용성에 한계가 존재한다. 이로 인해 납부 이력이 단절된 상당수 국민은 제도 안으로 복귀할 수 있는 실질적인 경로를 확보하지 못한 상태이다.

국민연금의 사각지대 해소를 위한 또 다른 정책 수단으로는 두루누리 사회보험료 지원사업이 있다. 이 제도는 상시근로자 10인 미만의 소규모 사업장에 종사하는 저소득 근로자와 그 사업주를 대상으로 국민연금 및 고용보험 보험료의 일부를 국고에서 지원하는 방식으로 운영된다. 일정 소득 이하의 근로자가 요건을 충족할 경우, 본인 부담금의 최대 90%까지 정부로부터 지원받을 수 있으며, 이를 통해 국민연금 가입률 제고와 사각지대 축소라는 이중 목표를 동시에 달성하고자 한다. 특히, 2025년부터는 지원 대상과 지원 비율이 확대되어, 저소득 및 불안정 고용 근로자의 가입을 보다 적극적으로 유도할 수 있도록 제도가 개편되었다.

더불어, 2025년 3월 국회를 통과한 제3차 국민연금 개혁안은 기존 크레딧 제도를 실질적으로 강화하고 적용 대상을 확대함으로써, 구조적 사각지대를 제도권 안으로 포섭하려는 정책적 전환을 담고 있다. 개정안에 따르면 출산 크레딧은 첫째 자녀부터 12개월을 인정하는 기존 구조를 유지하면서도, 자녀 수에 따른 상한선(기존 50개월)을 폐지하여 다자녀 가구에 대한 기여 기간 인정 폭이 확대되었다. 군복무 크레딧 역시 기존 6개월 인정에서 최대 12개월까지 확대되었고, 자동 적용 범위도 확대되었다. 이와 함께, 실직 또는 저소득으로 인해 보험료 납부가 어려운 취약 계층에 대해서는 국고에서 보험료를 전액 또는 부분적으로 지원하는 방식이 새롭게 도입되었다. 이러한 조치는 청년층, 비정규직, 단시간 근로자 등 제도적 취약계층의 가입 유인을 실질적으로 강화하는 효과를 기대할 수 있다.

이처럼 크레딧 제도의 인정 범위 확대와 보험료 지원 대상을 확장하는 개편 방향은 연금 수급권 회복을 위한 제도적 기반을 강화하고 국민연금의 형평성과 접근성을 제고하는 데 중대한 역할을 한다. 특히, 생애주기 중 비노동 기간을 제도적으로 인정하고, 보험료 납부 능력이 부족한 계층에게 국고지원을 통해 가입을 유도하는 방식은, 연금

제도의 보편성, 형평성, 사회적 연대성을 실질적으로 강화하는 핵심 수단이 될 수 있다.

따라서 앞으로의 정책 방향은 연금 크레딧 제도의 적용 범위를 생애주기 전반으로 확대하고, 저소득층을 위한 보험료 국고지원 체계의 체계화 및 강화에 초점을 맞춰야 한다. 현재 한국의 크레딧 제도는 출산, 병역, 실업 등 일부 사유에만 한정되어 있으며, 선택적이고 신청 기반 방식이라는 점에서 제도 접근성의 한계를 드러내고 있다. 이에 따라, 교육, 질병, 가족 돌봄, 장기 실직 등 다양한 비노동 기간을 제도적으로 인정하고, 자격 요건을 완화하여 보다 보편적이고 자동화된 방식으로 전환할 필요가 있다. 이는 기존 크레딧 제도의 낮은 활용률을 개선하고, 실제로 도움이 필요한 계층의 연금 수급권을 제도적으로 복원하는 데 기여할 것이다.

아울러, 저소득층에 대한 보험료 지원도 보다 정교한 차등지원 체계를 기반으로 체계화되어야 한다. 영국의 Pension Credit 제도는 일정 소득 이하의 노인을 대상으로 국가가 보험료를 전액 또는 부분 보조하며, 일본의 국민연금 보험료 면제 제도 역시 실직 상태나 저소득 청년에게 보험료 유예 또는 감면을 통해 가입기간을 인정하고 있다. 이와 같은 제도는 소득 수준과 고용 형태에 따라 보험료 지원 비율을 차등화하는 방식으로, 제도 접근성을 실질적으로 확대하고 있다. 한국도 마찬가지로 일정 소득 이하의 근로자에 대해서는 보험료를 전액 국고로 지원하고, 중위소득 계층에는 일정 비율을 보조하는 방식으로 설계함으로써, 보다 효과적인 가입 유도를 실현할 수 있을 것이다.

특히, 명목확정기여 방식 적용, 자동조정장치 도입, 최소가입요건 강화 등의 연금제도 개혁 방향을 고려할 때, 크레딧 제도의 확대를 통한 실질적 보험료 지원은 더욱 필수적이다. NDC 방식이나 ABM이 도입되면 연금 급여가 평생 기여 이력에 밀접하게 연동되기 때문에, 취약계층이 비자발적 단절 기간을 보완받지 못할 경우 연금 사각지대가 심화되고, 최소가입요건 강화 시에는 수급권 자체를 상실할 위험이 커진다. 따라서 크레딧 제도를 통한 보험료 지원이 제대로 이루어지지 않는다면, 실질적으로 가장 보호가 필요한 계층이 연금제도에서 배제되어 불이익을 받을 수 있다. 이 때문에 크레딧 제도의 개혁과 확대는 공적노후소득보장체계 개혁에서 필수요건으로 고려되어야 한다.

결국 이와 같은 제도적 보완은 국민연금의 기여-수급 연계 원칙을 훼손하지 않으면서도, 생애주기에서 발생할 수밖에 없는 비노동 기간의 수급권 단절을 제도적으로 보완함으로써, 공적연금제도의 지속가능성, 포용성, 형평성, 사회적 정당성을 동시에 제고하는 데 기여할 것이다.

다. 시사점

기초연금을 선별적 보증연금으로 전환하고, 연금 크레딧 제도를 확대하는 구조개혁은 공적연금체계의 지속가능성과 형평성을 강화하는 데 중요한 정책적 의미를 갖는다. 이러한 개편은 우선 보편지급 방식이 야기하는 비효율성과 제도 간 중복지원을 구조적으로 해소함으로써, 한정된 재정을 보다 효과적으로 활용할 수 있는 기반을 마련한다. 특히, 재정의 선택과 집중을 가능하게 하여, 장기적으로 연금 재정의 지속가능성을 확보하는 데 기여한다.

다음으로, 기여이력에 근거한 보증연금과 생애주기적 단절을 보완하는 연금 크레딧 제도는 ‘기여한 만큼 수급한다’는 사회보험의 기본 원칙을 회복하면서도, 기여 이력이 불안정한 계층의 수급권도 제도적으로 보호할 수 있는 균형 있는 접근을 가능하게 한다. 이는 단순한 급여 수준 논의를 넘어, 국민연금제도에 대한 국민적 신뢰를 회복하는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

또한, 노동시장에서의 연속적인 경력 형성이 어려운 현실을 반영해, 실업, 육아, 병역, 교육, 질병, 돌봄 등의 이유로 비자발적으로 노동시장을 이탈한 다양한 집단을 제도 내로 포섭하는 것이 가능해진다. 생애사 기반 접근(life-course perspective)을 통해 크레딧 제도와 보험료 지원 체계를 정비함으로써, 그동안 제도 외부에 놓여 있던 비정형 경력자와 사각지대 인구를 구조적으로 통합할 수 있다. 이는 제도 포용성의 획기적인 확대를 의미하며, 공적연금이 실질적인 노후소득 보장 기능을 수행하는 데 필수적인 조건이기도 하다.

요컨대, 공적노후소득보장체계의 실효성을 높이기 위해서는 단편적인 급여 인상 논의에 머물 것이 아니라, 제도 전반에 내재한 구조적 불균형과 사각지대를 해소하기 위한 개혁이 필요하다. 기초연금을 국민연금과 연계된 선별적 보증연금으로 전환하고, 연금 크레딧 제도 및 저소득층 보험료 국고지원 체계를 제도화하는 것은 이러한 구조개혁의 핵심 요소이다. 이러한 개편 방향은 국민연금의 포괄성과 형평성을 동시에 강화하며, 노후소득 보장의 실질성을 확보함과 동시에 공적연금제도의 지속가능성과 사회적 수용성을 높이는 정책적 전환점이 될 것이다.

제3절

소결

고령화와 저출산, 고용 구조의 유연화로 대표되는 인구 및 사회경제 구조 변화는 공적연금제도의 지속가능성과 형평성의 본질적인 위협으로 작용하고 있다. 이러한 구조적 위기 하에서 기존의 모수개혁, 즉 보험료율 인상, 수급개시연령 상향, 급여 산식 조정 등은 단기적 효과에 기댄 조치로 근본적인 제도의 지속가능성을 보장하는 데 한계가 있다. 이에 따라, 많은 국가들은 제도 자체의 운영 원리를 변화시키는 구조개혁으로의 전환을 추진해 왔다.

스웨덴은 구조적 연금개혁의 대표적 성공사례로, 기존의 확정급여형(DB) 연금체계에서 명목확정기여형(NDC) 체계로 전환함으로써 기여와 급여 간의 정합성을 제고하고 제도 신뢰도를 높였다. 특히, 자동균형조정장치(ABM)의 도입을 통해 기대여명 증가, 경제성장률 변화, 노동시장 조건 악화 등의 외부 변수에 연동하여 급여 수준을 자동 조정할 수 있는 체계를 구축함으로써 제도의 재정적 지속가능성을 제도 내적으로 확보하였다. 아울러 보편적 기초연금을 선별적 보장연금(GP)으로 전환하고, 소득 하위 계층에 대해 최소 보장 기능을 강화하는 공적노후소득보장체계의 구조를 제도화하였다. 스웨덴의 개혁에서 특히 주목할 점은 구조 전환의 정치적 추진 방식이다. 초당적 정치 합의를 기반으로 장기간의 점진적 전환 전략을 채택함으로써 제도의 급격한 변화로 인한 충격을 완화하고 국민의 수용성을 확보하였다.

이러한 사례는 한국에 주는 시사점이 크다. 한국의 국민연금은 여전히 확정급여형(DB) 방식에 기반해 있으며, 저출산·고령화·저성장의 삼중 압력 속에서 2025년 모수개혁을 단행하였음에도 불구하고 기금 고갈 시점이 2070년대 초반으로 예측되는 등 제도 지속가능성에 대한 우려가 해소되지 않고 있다. 특히, 미래세대는 과도한 부담 증가, 기여 대비 급여의 불확실성과 세대 간 형평성 문제 등으로 인해 제도 불신이 심화되고 있으며, 이는 연금제도의 사회적 수용성과 책임성을 저해하는 구조적 요인으로 작용하고 있다.

이에 따라 한국의 공적노후소득보장체계는 다음과 같은 네 가지 방향으로 구조적 전환이 요구된다.

표 4-3 공적노후소득보장체계 구조개혁 방향

정책 목적	주요 제도 제안	핵심 내용	기대 효과
기여-급여 연계성 강화 및 수용성 제고	명목확정기여형 연금제도(NDC) 도입	- 기여이력과 명목수익률에 따라 개인 가상계좌에 급여 산정 - 수급 시점의 기대여명 반영	- 제도 투명성 및 책임성 강화 - 세대 간 형평성 확보 - 조기은퇴 억제 및 장기 가입 유인
외부 충격 대응 및 재정 지속가능성 확보	자동조정장치(Auto- Adjustment Mechanism)	- 기대여명, 경제성장률, 인구 구조 변화에 따라 급여·보험 료 자동 조정 - 수학적 알고리즘에 기반한 기계적 조정	- 정치적 개입 최소화 - 재정 건전성 유지 - 제도 예측 가능성 및 신뢰성 향상
소득하위계층 보호 및 형평성 강화	기초연금의 소득연계형 보증연금으로 전환	- 최소 기여이력 조건 (예: 10년) 하에 지급 - 중위소득의 30~40% 수준 보장 - 소득에 따른 감액 구조 및 기 존 복지급여와 연계	- 무연금·저연금층 보호 - 기여 유인 강화 - 재정의 선택과 집중, 복지 지출 효율화
공적연금 포괄성 확대 및 사각지대 해소	연금크레딧 확대 및 국고지원 강화	- 양육, 병역, 실업 등 생애비기 여기간에 대한 인정 - 저소득층·비정형 노동자 보험료에 대한 국고지원 확대	- 가입률 제고 - 사각지대 축소 - 제도의 형평성과 사회적 수 용성 제고

자료: 연구진 작성

첫째, 명목확정기여형(NDC) 제도의 도입을 통해 기여-급여 간 연계성을 강화하고, 제도의 투명성과 예측 가능성을 제고해야 한다.

둘째, 자동조정장치의 법제화를 통해 외생적 변수(기대여명, 경제성장률, 인구구조 등)에 따른 급여 조정이 가능하도록 하여, 정치적 개입 없이 제도 내적으로 재정 안정성을 유지할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 기초연금의 보편급여 체계를 보증연금으로 전환함으로써 국민연금과의 연계성을 강화하고 취약계층에 대한 소득보장 기능을 강화해야 한다.

넷째, 공적연금의 포괄성을 확대하고 사각지대를 해소하기 위해서 생애주기 전반에 걸친 다양한 크레딧 제도를 통하여, 경제적 취약계층에 대한 보험료 지원을 강화하는 정책이 필요하다. 구체적으로는 양육, 병역, 실업, 교육 등으로 인해 국민연금 가입이 어려운 기간에 대해 연금 크레딧을 확대 부여함으로써 경력 단절자, 특히 여성과 청년층의 수급권 확보를 제도적으로 보장할 수 있다. 아울러 비정형 고용 종사자나 저소득층의 보험료 납부에 대해 일정 부분 국고지원을 제공함으로써 이들의 연금제도 진입장벽을 낮추고, 장기적으로는 가입률을 제고할 수 있다. 이러한 조치는 제도의 형평성과 포용성을 강화함은 물론, 전체 공적연금제도의 지속가능성과 사회적 정당성 확보에

도 기여할 것으로 기대된다.

이러한 구조 전환은 기술적 제도 설계의 문제를 넘어, 사회적 수용성과 정치적 실행력이라는 이중의 조건을 갖춰야 가능한 과제이다. 따라서 한국은 NDC 시범도입, 점진적 전환 전략 등 단계적 이행 방안을 병행하고, 국민과의 소통을 강화함으로써 제도 신뢰 회복과 재정 지속성 확보라는 이중 목표를 달성해야 한다. 공적노후소득보장체계의 구조 전환은 단지 연금제도 개혁을 넘어, 사회계약의 재구성과 국가 지속가능성 확보의 과제이며, 이는 초정파적 공론화와 제도 신뢰 회복을 통해 실현되어야 한다.

제5장

결론

제1절 | 요약

제2절 | 정책제언

제1절

요약

본 보고서는 인구구조 변화에 따른 공적노후소득보장체계의 재구조화 필요성과 정책 추진 방향을 분석하고, 지속가능하고 형평성 있는 제도 개편 방안을 제시하고자 하였다.

먼저, 제2장에서는 세 차례의 국민연금제도의 개혁 경과를 검토하여, 그동안의 개혁이 대부분 보험료를 조정, 수급개시연령 상향, 급여산식 조정 등 모수개혁에 집중되어 왔음을 지적한다. 그러나 이러한 조치는 구조적 문제를 해결하지 못한 채 국민연금에 대한 신뢰 하락, 기여 대비 급여에 대한 불만 증가, 가입률 정체 등 부작용을 낳았으며, 특히 청년층과 비정형 고용층 사이에서 제도 수용성이 현저히 저하되고 있다는 점을 제시하였다.

국민연금은 초기 도입 당시 전일제 정규직 중심의 고용구조에 기반한 확정급여형 방식으로 설계되었으나, 현재는 고령화의 급진전, 저출산의 지속, 노동시장 유연화(비정규직, 자영업 증가 등) 등 제도 외부 환경이 급변하면서 기존 제도 구조와 현실 간 괴리가 심화되고 있다. 이에 따라, 연금의 실효소득 대체율 저하, 사각지대의 고착화, 수익비 하락에 따른 세대 간 불균형 심화 등 복합적인 구조적 위기가 발생하고 있으며, 제도 존속 자체가 위협받고 있는 상황이다.

이러한 배경 하에서 제3장에서는 한국 공적노후소득보장체계의 구조적 개편이 불가피하다는 점을 인구구조 변화와 제도 내재적 한계를 중심으로 제시하였다. 세계에서 가장 빠른 속도로 진행되는 고령화와 초저출산은 국민연금의 재정 지속가능성을 위협하고 있으며, 기존의 모수개혁—보험료를 인상, 급여조정 등—은 단기적 대응에 불과하여 기금 고갈을 지연시키는 데 그치고 있다. 연금 수급자 수는 지속적으로 증가하는 반면, 보험료를 납부하는 기여자 수는 급격히 감소하고 있어, 남아 있는 기여자 1인당 부담이 점차 커지는 구조적 문제가 심화되고 있다. 이로 인해 미래세대의 보험료 부담이 가중되고, 제도의 지속가능성에 대한 우려가 커지고 있다. 또한, 국민연금과 기초연금의 이원적 체계는 제도 간 연계 부족과 사각지대의 구조적 확산을 초래하고 있으며, 청년층, 여성, 자영업자 등 취약계층의 상당수가 여전히 연금 보장 밖에 놓여 있는 상황이다. 이처럼 인구구조 변화와 제도 내재적 한계, 기여·수급 구조의 불균형이 복합적으로 작용함에 따라, 근본적인 제도 개편이 더 이상 미룰 수 없는 과제로 대두되고 있다.

더욱이 국민연금 수익비의 급속한 하락은 세대 간 형평성 논란과 함께 제도 불신을

심화시키고 있으며, 이는 사회적 연대 기반이 약화되고 연금제도가 공정한 사회계약으로 기능하지 못하게 만드는 요인이 된다. 이에 따라, 단순한 급여 중심 접근이 아닌, 사각지대 해소와 가입 기반 확대, 사회적 정당성 회복을 포괄하는 새로운 개혁 패러다임으로의 전환이 요청된다. 이는 국민연금이 단순한 노후소득보장 제도를 넘어, 위험 분산과 세대 간 책임 분담을 실현하는 핵심 사회보장제도로서의 기능을 회복하기 위한 구조개혁의 출발점이라 할 수 있다.

이러한 문제의식에 기반하여 제4장에서는 국외 연금개혁 사례를 분석하고, 한국 공적노후소득보장체계의 구조 전환 방향을 제안하였다. 한국은 명목확정기여형(NDC) 방식 도입을 통해 개인의 기여 이력과 연계된 급여 산정체계를 마련하고, 자동균형조정장치(ABM)로 외부 변수 변화에 따라 급여가 자동 조정되도록 하여 재정의 안정성과 예측 가능성을 높이는 정책을 추진할 필요가 있다. 또한, 현행 보편적 기초연금을 보장연금으로 전환해 국민연금과의 연계성을 강화하고, 저소득층 및 저연금자에 대한 소득보장도 확대할 것을 제안하였다. 이를 위해서는 생애 비기여 기간에 대한 연금 크레딧 확대와 저소득층·비정형 노동자 보험료 국고지원 제도화가 추진될 필요가 있다.

이러한 구조 전환을 추진하기 위해서는 단계적 이행전략, 공론화 기반 의사결정, 초당적 협의체 운영 등 정치·사회적 거버넌스가 병행되어야 하며, 이는 장기적으로 제도 신뢰 회복과 지속가능한 복지국가 구축의 기반이 될 수 있다.

제2절

정책제언

한국의 공적노후소득보장체계는 세계에서 유례없이 빠른 고령화와 초저출산, 노동시장의 유연화와 이중구조 심화 등 복합적인 구조 변화에 직면해 있다. 이러한 변화는 국민연금제도의 지속가능성과 사회적 신뢰 기반을 근본적으로 위협하고 있으며, 기존의 모수개혁—보험료율 인상, 급여조정, 수급개시연령 상향 등—은 단기적 대응에 불과해 기금 고갈을 지연시키는 데 그치고 있다. 실제로 연금 수급자 수는 지속적으로 증가하는 반면, 보험료를 납부하는 기여자 수는 급격히 감소하고 있어 남아 있는 기여자 1인당 부담이 점차 커지는 구조적 문제가 심화되고 있다. 이로 인해 미래세대의 보험료 부담이 가중되고, 제도의 지속가능성에 대한 우려가 커지고 있다. 또한, 국민연금과 기초연금의 이원적 체계는 제도 간 연계 부족과 사각지대의 구조적 확산을 초래하고 있으며, 청년층, 여성, 자영업자 등 취약계층의 상당수가 여전히 연금 보장 밖에 놓여 있는 상황이다.

이러한 배경에서 국민연금제도의 신뢰 회복과 수용성 제고를 위해서는 명목확정기여형(NDC: Notional Defined Contribution) 방식의 도입이 적극적으로 검토될 필요가 있다. 현재의 확정급여형(DB) 체계는 기여와 급여 간 연계성이 약화되어 있고, 미래세대에게 과도한 부담을 전가하는 한편, 수익비 하락으로 인해 특히 청년층 사이에서 제도에 대한 회의와 탈퇴 요구가 증가하고 있다. NDC 방식은 가입자의 기여 이력을 기반으로 가상의 계좌에 명목 수익률을 적용하고, 기대여명을 반영하여 연금액을 산정하는 방식으로, 기여-급여의 정합성을 강화함으로써 제도에 대한 책임성과 투명성을 동시에 확보할 수 있다. 또한, 조기은퇴 억제 및 장기 가입을 유인하는 효과가 있어 제도 안정성과 지속성 확보에 기여할 수 있다.

급속한 인구구조 변화 및 외생적 경제 변수에 제도적으로 대응하기 위해서는 자동균형조정장치(ABM: Automatic Balance Mechanism) 도입이 필요하다. ABM은 기대여명, 경제성장률, 인구구조 변화 등 주요 변수에 따라 보험료율과 급여수준을 자동으로 조정하는 장치로, 스웨덴, 일본, 독일 등에서 제도화되어 그 효과가 검증된 바 있다. 이를 도입할 경우 정치적 개입 없이도 연금재정의 안정성을 확보할 수 있으며, 급격한 충격 없이 연금제도의 예측 가능성과 신뢰성을 높이는 데 기여할 수 있다.

현행 보편적 기초연금은 국민연금과의 연계성이 부족하며, 일부 계층에서 소득역전 현상을 유발할 수 있다. 이에 따라 기초연금을 보장연금(Guaranteed Pension) 체계

로 전환할 필요가 있다. 기여이력과 연계된 보장연금 체계를 도입함으로써, 소득 하위 계층에 대한 실질적 보장을 강화하는 동시에, 국민연금과의 정합성을 확보하고 도덕적 해이도 완화할 수 있다. 특히, 보장연금 수급자가 의료급여, 주거급여 등 기존 복지급여를 병행 수급할 수 있도록 제도 정비가 필요하며, 이를 통해 급여 삭감 또는 수급 자격 상실 등의 역진적 효과를 방지할 수 있다.

한편, 국민연금의 재정적 지속가능성과 포괄적 노후소득보장을 달성하기 위해서는 NDC 방식과 ABM 도입, 보장연금의 제도화뿐만 아니라, 보험료 인상과 기금운용수익의 전략적 활용을 포함하는 개혁이 필요하다. NDC는 기대수명 증가에 따른 재정 부담을 조절할 수 있으나, 생산가능인구 감소로 인한 전체 재정기반의 약화를 해결하지는 못한다. ABM은 이러한 거시적 불균형을 보완할 수 있지만, 한국처럼 인구 감소 폭이 큰 사회에서는 상시 발동될 가능성이 높아 연금수급액의 감소로 연금의 공적노후소득 보장제도로서의 기능을 크게 훼손할 수 있다.

이에 따라, ABM의 과도한 작동을 억제하기 위한 보완장치로서, 보험료의 단계적·점진적 인상과 기금운용수익의 안정적 확보가 필수적이다. 현재 국민연금기금은 지속적으로 수익¹⁴⁾을 내고 있으며, 이 수익은 보험료 수입의 감소를 보전하는 재정적 완충장치 역할을 한다. 그러나 수익은 기금 원금이 유지될 때만 가능한 만큼, 향후 연금보험료를 OECD 평균 수준으로 단계적·점진적으로 인상¹⁵⁾하고 국고 지원을 통해 충분한 원금을 확보해야 한다. 이처럼 재정적 측면에서의 개혁이 병행되어야만 국민연금제도의 지속가능성과 세대 간 형평성을 동시에 확보할 수 있다.

공적연금의 포괄성과 형평성 확대를 위해 연금 사각지대 해소를 위한 구조적 대응도 필수적이다. 생애주기 전반에서 발생하는 비기여 기간(예: 양육, 병역, 실업 등)에 대해 연금 크레딧을 확대 부여하고, 저소득층 및 비정형 노동자의 보험료에 대해 국고지원을 강화함으로써 이들의 제도 접근성을 높여야 한다. 이러한 조치는 경력단절여성, 청년층, 자영업자 등 제도 밖에 위치한 집단의 연금권 확보를 가능하게 하며, 제도의 포용성과 사회적 정당성을 동시에 높이는 효과를 기대할 수 있다.

NDC 방식, ABM 도입, 최소가입요건 강화 등 연금제도 개혁 방향을 고려할 때, 크레딧 제도의 확대와 실질적 보험료 지원은 필수적이다. NDC 방식이나 ABM이 도입되면 연금 급여가 평생 기여 이력에 더욱 밀접하게 연동되기 때문에, 취약계층이 비자발적 단절 기간을 보완받지 못할 경우 연금 사각지대가 심화되고, 최소가입요건 강화 시에는 수급권 자체를 상실할 위험이 커진다. 따라서 크레딧 제도를 통한 보험료 지원이

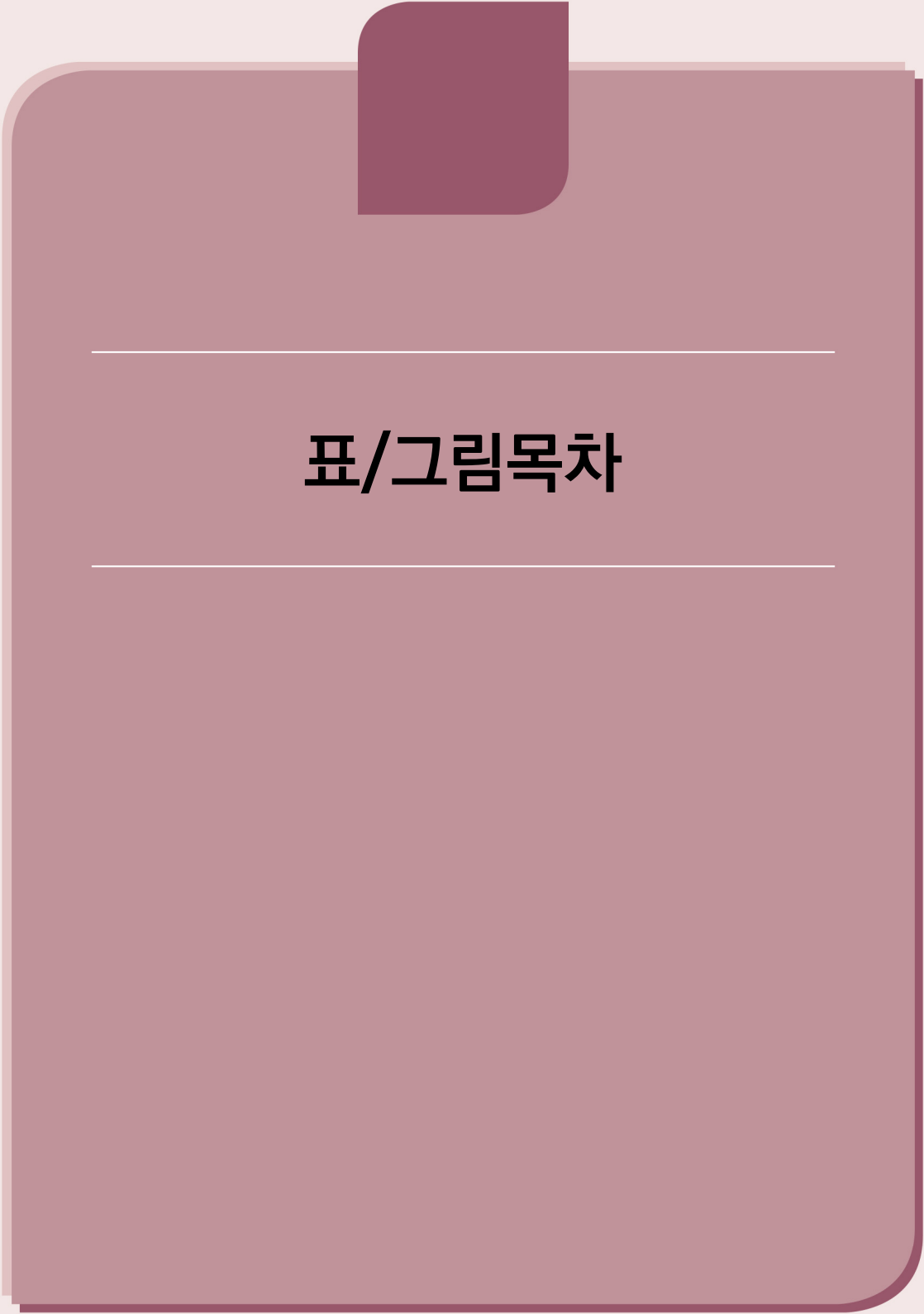
14) 국민연금공단에 따르면, 2024년 기금 운용 수익률은 15%, 수익금은 160조원으로, 기금운용본부 설립(1999년) 이래 가장 높은 수익률을 기록하였다.

15) 2024년 기준 OECD 회원국의 노령연금(공적연금) 보험료를 평균치는 약 19.4%이나 한국의 국민연금 보험료율은 9%이며, 2025년 국민연금개혁에 의해 인상된 보험료율은 13%로 OECD 평균보다 6~7%p 낮다.

제대로 이루어지지 않는다면, 실질적으로 가장 보호가 필요한 계층이 연금제도에서 배제되어 불이익을 받을 수 있다. 이 때문에 크레딧 제도의 개혁과 확대는 공적노후소득 보장체계 개혁에서 필수요건이다.

이러한 구조적 전환은 단순한 제도 설계를 넘어서 사회적 수용성과 정치적 실행력을 갖추어야 가능하다. 국민연금제도 개편은 기술적 조정만으로는 충분하지 않으며, 초당적 연금개혁 협의체의 구축, 국민 참여 기반의 공론화, 단계적 이행 전략(NDC 시범도입, 연령대별 전환 등) 수립, 이해관계자와의 소통 강화를 통해 실행 가능성과 제도 정착을 동시에 추진해야 한다. 이는 국민의 제도 신뢰 회복은 물론, 지속가능한 복지국가로의 이행이라는 국가적 과제를 실현하는 기반이 될 것이다.

요컨대, 한국의 공적노후소득보장체계는 단순한 모수개혁을 넘어, 제도 전반의 구조적 불균형과 사각지대를 해소하기 위한 근본적 개혁이 필요하다. 명목확정기여형 연금제도 도입, 자동조정장치의 법제화, 기초연금의 보장연금 전환, 연금 크레딧 제도 및 보험료 지원 확대 등은 모두 제도의 지속가능성, 형평성, 포용성, 사회적 신뢰를 동시에 제고하기 위한 핵심 정책 방향이다. 이러한 개편 방향은 국민연금의 포괄성과 형평성을 강화하고, 노후소득 보장의 실질성을 확보함과 동시에 공적연금제도의 지속가능성과 사회적 수용성을 높이는 정책적 전환점이 될 것이다.



표/그림목차

표 목 차

인구구조 변화에 따른
공적노후소득보장체계 재구조화 방안 검토

[표 2-1] 국민연금제도 개선기획단과 정부안 비교	13
[표 2-2] 개정 전후의 적립기금 소진 연도 비교	18
[표 2-3] 국민연금 제도개혁 및 재정계산 추진 경과	25
[표 3-1] 국민연금 가입자 대비 수급자 비율: 2006~2024년	33
[표 3-2] 국민연금 사각지대의 구분	37
[표 3-3] 65세 이상 인구 중 국민연금 수급자 비중: 2005~2023년	41
[표 3-4] 국민연금 개혁 이후 세대별 보험료 및 수급액	50
[표 4-1] DB(확정급여형) 방식과 NDC(명목확정기여형) 방식 비교	73
[표 4-2] 자동조정장치의 조정 변수와 조정 방식 예시	74
[표 4-3] 공적노후소득보장체계 구조개혁 방향	84

[그림 3-1] 65세 이상 인구 비중 추이: 1990~2050년(5개년 단위)	31
[그림 3-2] 국민연금 수급자 수 추이: 2005~2024년	32
[그림 3-3] 성별 기대수명 추이: 1990~2050년(5개년 단위)	34
[그림 3-4] 국민연금 기금 고갈 시점 추이(제도개혁 및 재정추계 기준)	36
[그림 3-5] 국민연금 가입 추이: 2005~2023년	40
[그림 3-6] 국민연금 가입 유형별 비중 추이: 2010~2024년	41
[그림 3-7] 공적연금 가입실태(2023년 기준) 1) 2) 3)	42
[그림 3-8] 국민연금 적용 사각지대 추이: 2012~2023년	43
[그림 3-9] 국민연금 수령액과 기초생활보장 생계급여 기준액 비교: 2020~2024년	44



참고문헌

1. 문헌 자료
2. 온라인 자료
3. 보도자료 및 신문기사

참 고 문 헌

1. 문헌 자료

- 국민연금공단. (2007). 『국민연금 20년사』.
- 국민연금공단. (2023). 『제5차 국민연금 재정계산 결과 보고서』.
- 국민연금공단. (2023). 『연금보험료 지원 및 크레딧 제도 안내서』.
- 국민연금공단·보건복지부. (2021). 『국민연금제도의 사각지대 현황과 대응방안』. 정책보고서 2021-03.
- 국민연금공론화위원회. (2024). 『국민연금 공론화 시민숙의 결과 보고서』.
- 국민연금연구원. (2020). 『국민연금 적용 사각지대 해소를 위한 정책과제』. 2020-02.
- 국회예산정책처. (2025). 『2025년 「국민연금법」 개정의 재정 및 정책효과 분석』. 국회예산정책처 현안보고서.
- 권혁진 외. (2013). 『공적연금 개혁의 적정성과 지속가능성 평가 연구』. 한국보건사회연구원.
- 김기식, 김세원. (2024). 『공적노후소득보장제도에 대한 비판적 검토와 재구조화 제언』, 더미래연구소.
- 김도현·이승희. (2025). 「기초연금의 개편 방향: 중위소득 기준 소득연계형 체계로의 전환 필요성」, 한국개발연구원(KDI), 정책연구보고서.
- 김상호 외. (2023). 「국민연금 모수개혁의 한계」.
- 김연명. (2003). 「국민연금개혁의 정치사회학적 분석」, 『사회복지정책』, 13, 1-26.
- 김용하. (2022). 『한국 연금체계의 지속가능성과 개혁방향』. 한국보건사회연구원.
- 김원섭. (2013). 『사회보험의 사각지대 현황과 정책과제』. 한국보건사회연구원.
- 김혜진 외. (2020). “국민연금 사각지대의 유형화와 정책과제”, 『사회보장연구』.
- 류재린 외. (2019). 『국민연금 지역가입자 납부지원제도 효과분석 연구』. 국민연금연구원.
- 박유경 외. (2021). 「기초연금의 개편방안에 관한 연구」, 『보건사회연구』, 41(3), 55-85.
- 보건복지부·국민연금공단. (2018). 『제4차 국민연금 재정계산으로 바탕으로 한 국민연금 종합 운영계획』.
- 양재진. (2011). “스웨덴 연금제도의 이해와 쟁점 분석”, 『사회과학논집』, 42(1), 111-124.
- 윤석명. (2020). 「국민연금 재정의 지속 가능성과 개혁 방향」, 『보건복지포럼』, 2020년 봄호, 6-19.
- 이영호 외. (2021). 「특수형태근로 종사자 사회보험 적용방안 연구」, 고용노동부 연구보고서.

- 정인영 외. (2014). 『국민연금 사각지대 해소방안 연구』. 한국보건사회연구원.
- 정현태 외. (2017). 「국민연금제도 도입과정과 정책적 의미」, 『사회보장연구』, 33(2), 1-28.
- 조영철. (2015). 「국민연금 재정안정화 방안의 한계와 대안」, 『경제와사회』, 108, 160-189.
- 한국개발연구원. (2021). 『기초연금 및 국민연금의 연계방안 연구』.
- 한국사회보장정보원. (2022). 「OECD 주요국 연금법제 비교 분석 보고서」.
- Arza, C., & Kohli, M. (2007). *Pension Reform in Europe: Politics, Policies and Outcomes*. Routledge.
- Barr, N. (2013). *The Pension System in Sweden*. Swedish Social Insurance Agency.
- Barr, N., & Diamond, P. (2006). The Economics of Pensions. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 15-39.
- Béland, D., & Myles, J. (2007). Stasis Amidst Change: Canadian Pension Reform in a n Age of Retrenchment. In *Ageing and the Welfare State*.
- Bonoli, G., & Palier, B. (2007). When past reforms open new opportunities: Comparing old-age insurance reforms in Bismarckian welfare systems. *Social Policy & Administration*, 41(6), 555-573.
- Bönker, F. (2016). *The Politics of Pension Reform in Germany*. Edward Elgar Publishing.
- European Commission (2021). *The 2021 Ageing Report*. Brussels: European Economy Institutional Paper 148.
- European Commission. (2021). *Pension Adequacy Report*.
- Grech, A. G. (2015). Pension Reforms in the 1990s and during the Financial Crisis: More of the Same? *Social Protection Discussion Paper Series*.
- Guillemard, A. (2001). *Old-Age Pensions: Crisis and Reform in the European Welfare State*.
- Hinrichs, K. (2000). *Elephants on the Move: Patterns of Public Pension Reform in OECD Countries*.
- Hinrichs, K., & Jessoula, M. (2012). *Labour Market Flexibility and Pension Reforms*. Palgrave Macmillan.
- Hirose, K. (2011). *Pension Reform in Asia: Challenges and Opportunities*. ILO.
- Holzmann, R., & Palmer, E. (Eds.). (2006). *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. World Bank.
- Holzmann, R., Hinz, R. et al. (2005). *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. World Bank.
- Holzmann, R., Palmer, E., & Robalino, D. (2012). *Nonfinancial Defined Contribution*

- Pension Schemes in a Changing Pension World, Volume 2. World Bank.
- IMF (2018). Sweden: Selected Issues Paper. IMF Country Report No. 18/248.
- Kangas, O., & Palme, J. (2005). Coming Late-Catching Up: The Formation of a 'Nordic Model'. In: Kangas & Palme (eds.), Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries.
- Könberg, B., Palmer, E., & Sundén, A. (2006). The NDC approach in Sweden: Origins and aims. In Holzmann, R. & Palmer, E. (Eds.), Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. World Bank.
- OECD. (2012). OECD Pensions Outlook 2012.
- OECD. (2015). Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators.
- OECD. (2017). Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators.
- OECD. (2019). Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing.
- OECD. (2021). Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing.
- OECD. (2023). Income Inequality and Poverty in OECD Countries.
- Palier, B. (2010). A Long Goodbye to Bismarck? Amsterdam University Press.
- Palmer, E. (2000). Swedish Pension Reform: How Did It Evolve and What Does It Mean for the Future? In Feldstein & Siebert (Eds.), Social Security Pension Reform in Europe. University of Chicago Press.
- Palmer, E. (2000). The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues. Social Protection Discussion Paper No. 0012, World Bank.
- Palmer, E. (2002). Swedish pension reform: How did it evolve, and what does it mean for the future? In Social Protection Discussion Paper Series. World Bank.
- Palmer, E. (2006). What is NDC? In Holzmann, R., & Palmer, E. (Eds.), Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes. World Bank.
- Schludi, M. (2005). The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics. Amsterdam University Press.
- Settergren, O., & Mikula, B. D. (2005). The Swedish Pension System: Automatic Adjustment Mechanism. Swedish Social Insurance Agency.
- SOE (Swedish Official Statistics) (1994). Economic Indicators of Sweden.
- Sundén, A. (2006). The Swedish Experience with Pension Reform. Oxford Review of Economic Policy, 22(1), 133-148.
- Takayama, N. (2017). Closing the Coverage Gap: Role of Social Pensions and Other

Retirement Income Transfers. World Bank.

UN DESA (2022). World Population Prospects 2022. United Nations Department of Economic and Social Affairs.

World Bank. (1994). Averting the Old Age Crisis.

2. 온라인 자료

국민연금공단, 「국민연금 공표통계」

국민연금연구원, 「국민연금 생생통계 Facts Book」

통계청, 「고령자통계」

통계청, 「장래인구추계: 2022~2072년」

3. 보도자료 및 신문기사

경향신문, 「기초연금 오르면 국민연금 회피?」 (2022. 4. 28.)

공적연금강화국민행동, 「기초연금 40만원 인상이 공적연금 개혁에 어떤 영향을 미치는가?」 (2022. 5. 23.)

연합뉴스, 「기초연금 40만원 준다는데...‘용돈 수준’ 국민연금 가입 회피 우려」 (2022. 3. 15.)

참여연대, 「[공적연금 이슈리포트③] 기초연금 40만 원 인상이 공적연금 개혁에 어떤 영향을 미치는가?」 (2022. 5. 23.)

한겨레, 「‘기초연금 40만원’에 국민연금 기피 우려...인수위서도 ‘갑론을박’」 (2022. 4. 7.)

한겨레, 「국민연금 지난해 운용수익률 15% ‘역대 최고’」 (2025. 2. 28.)

한국경제, 「연금개혁 시민참여로 속도낼까...2개안 모두 “64세까지 납부해야”」 (2024. 3. 11.)

인구구조 변화에 따른 공적노후소득보장체계 재구조화 방안 검토

발 행 일 2025년 7월
발 행 인 김 기 식
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 (주)케이에스센세이션 (02-761-0031)

© 2025 국회미래연구원

ISBN 979-11-94650-24-9 (93330)

