



2023. 3.

국회연구조정협의회 | 공동연구

# 공적연금개혁과 재정전망 I

## Public Pension Reform and Long-term Projections

[총론]



# 공적연금개혁과 재정전망 I

【총론】

## 공적연금개혁과 재정전망 I

총괄 | 이 정 은 국회예산정책처 추계세제분석실장

기획·조정 | 이 진 우 국회예산정책처 사회비용추계과장

지원·편집 | 박 미 현 국회예산정책처 행정실무원

「공적연금개혁과 재정전망 I」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

문의 : 국회예산정책처 사회비용추계과 | 02) 6788-3729 | sce@nabo.go.kr

본 보고서는 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

# 공적연금개혁과 재정전망 I

【총론】

2023. 3.

---

본 보고서는 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 국회연구조정협의회에서 선정된 국가  
주요 현안에 대하여 국회 소속기관 간 공동연구를 통해 발간되었습니다.

---

## 연구진

구 분	기 관	담당자	담당 업무	
주관 기관	국회예산정책처	김우립 추계세제분석관	(연구 총괄) 국민연금 재정전망, 기초연금 재정전망, 사학연금 재정전망	
		이미연 추계세제분석관	공무원연금 재정전망, 군인연금 재정전망	
		남 희 추계세제분석관	퇴직연금 주요 쟁점 및 개혁방안 정리	
		박승호 경제분석관 황중률 경제분석관 유근식 경제분석관	거시경제변수 전망	
참여 기관	국회도서관	김령희 조사관 구혜경 조사관 김미림 조사관 오 민 조사관 오유빈 조사관	해외자료 번역 감수	
	국회입법조사처	원시연 입법조사관	국민연금 주요 쟁점 및 개혁방안 정리	
		임준배 입법조사관	공무원연금 주요 쟁점 및 개혁방안 정리	
		조인식 입법조사관	사학연금 주요 쟁점 및 개혁방안 정리	
		심성은 입법조사관	군인연금 주요 쟁점 및 개혁방안 정리	
	국회미래연구원	유희수 연구지원실장	기초연금 주요 쟁점 및 개혁방안 정리	
	경제· 인문사회 연구회	한국보건사회연 구원	이다미 부연구위원	캐나다 연금개혁 사례 분석
		고려대학교	김원섭 교수	독일 연금개혁 사례 분석
		前 공무원연금개혁 국민대타협기구 위원	정재철 박사	일본 연금개혁 사례 분석
		국민연금 연구원	김혜진 부연구위원	스웨덴 연금개혁 사례 분석
한국보건사회 연구원		류재린 부연구위원	영국 연금개혁 사례 분석	
한국보건사회 연구원		이병재 전문연구원	해외 연금개혁 사례 연구지원	





# 서 문

고령화와 기대수명 증가로 노후의 안정적인 생활에 대한 국민의 관심이 높아지고 있습니다. 연금제도는 효과적으로 운영될 경우 노후 삶의 질을 높이는 데 상당히 기여할 수 있습니다. 이에 우리나라도 공무원, 군인 등을 시작으로 전 국민에 이르기까지 공적연금 제도의 대상을 확대하며 국민의 복지증진에 이바지하고 있습니다.

그러나 공적연금의 미래 전망은 좋지 않은 상황입니다. 국민연금과 사학연금의 적립금 고갈 시기가 다가오고 있고, 공무원연금과 군인연금은 재정수지 적자가 지속될 것으로 보입니다. 많은 국민 여러분께서도 우려의 시선으로 바라보고 계십니다.

공적연금은 세대간 신뢰를 바탕으로 운영되는 제도이기 때문에 제도에 대한 국민의 의구심과 불안을 해소하기 위해서는 공적연금을 지속가능한 제도로 탈바꿈해야 합니다. 안정적인 재정구조를 마련하고 노후 생활의 큰 버팀목이 되도록 개선해야 합니다. 특히, 미래세대에 부담을 전가하지 않기 위해 앞선 세대로서의 책무를 다해야 합니다.

국회는 작년 7월부터 연금개혁특별위원회를 설치하여 공적연금과 기초연금 등에 대한 다양한 개혁방안을 논의하고 있습니다. 정부도 올해 10월까지 국민연금 개혁 단일안을 국회에 제출하겠다는 방침을 발표하여 지금이 그 어느 때보다도 연금개혁에 대한 사회적 합의를 이루어 낼 적기입니다.

국회는 연금개혁을 위한 사회적 합의 도출에 기여하고자 소속기관과 정부 출연연구기관을 관리하는 경제·인문사회연구회와의 협업을 통해 연금개혁 공동연구를 수행하였습니다. 이 보고서는 우리나라 공적연금제도와 기초연금, 퇴직연금 등의 노후소득보장 체계가 당면한 현실을 고려하여 다양한 연금개혁 방안을 분석하고 미래 재정의 변화를 전망한 결과를 담고 있습니다. 이를 통해 생산적이고 사회통합적인 논의에 기여하고자 합니다.

시대와 정책 환경의 변화에 발맞추어 연금을 개혁하는 것은 자연스러운 일입니다. 이 보고서가 모두의 지혜를 모아 다시 한 번 역사적인 개혁의 과업을 이루는 데 유용한 자료가 되기를 기대합니다.

2023년 3월  
국회의장 김진표

# 차 례

## 요 약

### I. 서 론 / 1

- 1. 분석 배경 및 목적 ..... 3
- 2. 분석 대상 및 방법 ..... 4

### II. 주요 쟁점 및 개혁방안 / 7

- 1. 노후소득보장체계 개관 ..... 9
  - 가. 우리나라의 다층노후소득보장체계 ..... 9
  - 나. 4대 공적연금 현황 ..... 10
  - 다. 기초연금 및 퇴직연금 현황 ..... 14
- 2. 공적연금 개혁의 주요 쟁점 ..... 17
  - 가. 재정적 지속가능성 ..... 17
  - 나. 노후소득보장 효과성 ..... 28
  - 다. 제도 간 형평성 ..... 31
- 3. 주요 공적연금 개혁 방안 ..... 34
  - 가. 연금제도 모수의 조정 ..... 35
  - 나. 모수의 조정과 구조 개혁의 병행 ..... 38

### III. 개혁방안별 재정전망 / 43

- 1. 4대 공적연금 재정에 대한 주요변수 영향 분석 ..... 45
  - 가. 보험료율 인상 ..... 45
  - 나. 소득대체율(연금지급률) 조정 ..... 47
  - 다. 수급개시연령 연장 ..... 50
- 2. 국민연금 개혁 시나리오 분석 ..... 54
  - 가. 시나리오 구성 ..... 54
  - 나. 전망 결과 ..... 55

3. 기초연금 개편 시나리오 분석 .....	58
가. 기초연금 기준선 전망 .....	58
나. 시나리오의 구성 .....	61
다. 기초연금 시나리오별 재정전망 결과 .....	63
4. 국민연금 및 직역연금 통합 시나리오 분석 .....	67
가. 시나리오 구성 .....	67
나. 재정전망 결과 .....	68

#### IV. 결 론 / 73

1. 분석결과 요약 .....	75
2. 시사점 .....	79

#### 부 록 / 81

#### 참고문헌 / 97

## 표 차례

[표 1] 4대 공적연금제도 개요 .....	12
[표 2] 4대 공적연금기금 재정수지 및 기금 적립금 규모: 2018~2022년 .....	13
[표 3] 기초연금의 기준연금액 변화 추이 .....	14
[표 4] 기초연금 수급자 현황: 2018~2022년 .....	14
[표 5] 기초연금 지출현황: 2018~2022년 .....	15
[표 6] 퇴직연금제도 가입률(가입대상 근로자 기준) 및 적립액 추이 .....	16
[표 7] 2021년 유형별 퇴직급여 수령 현황 .....	16
[표 8] 공적연금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년 .....	18
[표 9] 공적연금 제도부양비 추이: 2023~2093년 .....	23
[표 10] 공적연금 부과방식비용률 추이: 2023~2093년 .....	25
[표 11] OECD 주요국의 공적연금 보험료율 .....	35
[표 12] 공적연금 보험료율 변화 가정 .....	45
[표 13] 공적연금 보험료율 변화에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년 .....	46
[표 14] 공적연금 보험료율 변화에 따른 적자전환 및 적립금 전망 .....	47
[표 15] 공적연금 소득대체율(연금지급률) 변화 가정 .....	48
[표 16] 공적연금 소득대체율(연금지급률) 변화에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년 .....	49
[표 17] 국민연금 소득대체율 변화에 따른 적자전환 및 적립금 전망 .....	50
[표 18] 공적연금 수급개시연령의 변화 가정 .....	51
[표 19] 공적연금 수급개시연령 변화에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년 ..	51
[표 20] 공적연금 수급개시연령 변화에 따른 적자전환 및 적립금 전망 .....	52
[표 21] 국민연금 개혁방안 시나리오 .....	55
[표 22] 국민연금 개혁방안별 시나리오에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년 ..	56
[표 23] 국민연금 개혁방안별 시나리오에 따른 적립금 전망 .....	57
[표 24] 현행 기준 유지 시 기초연금 재정소요: 2023~2032년 .....	59
[표 25] 현행 기준 유지 시 기초연금 재정소요: 2023~2093년 .....	59

[표 26] 기준연금액 추이: 2023~2032년 .....	60
[표 27] 현행 기준 유지 시 기초연금 재정소요(5년 주기 조정 가정): 2023~2032년 .....	60
[표 28] 현행 기준 유지 시 기초연금 재정소요(5년 주기 조정 가정): 2023~2093년 .....	61
[표 29] 기초연금 개혁방안 시나리오 .....	62
[표 30] 기초연금 시나리오별 재정전망 결과: 2023~2032 .....	63
[표 31] 기초연금 시나리오별 추가재정소요: 2024~2032 .....	64
[표 32] 기초연금 시나리오별 재정전망 결과: 2023~2093 .....	65
[표 33] 기초연금 재정전망 결과: 2023~2032 .....	66
[표 34] 기초연금 재정전망 결과(5년 주기 조정 가정): 2023~2093 .....	66
[표 35] 통합시나리오 .....	68
[표 36] 제도별 통합시나리오에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년 .....	70
[표 37] 제도별 통합시나리오에 따른 적립금 전망 .....	71

## 그림 차례

[그림 1] 우리나라 다층노후소득보장체계 .....	9
[그림 2] 공적연금 재정수지 전망: 2020~2090년 .....	19
[그림 3] 국민연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년 .....	19
[그림 4] 공무원연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년 .....	20
[그림 5] 사학연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년 .....	21
[그림 6] 군인연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년 .....	21
[그림 7] 공적연금 제도부양비 추이: 2023~2093년 .....	24
[그림 8] 공적연금 부과방식비용률 추이: 2023~2093년 .....	26
[그림 9] OECD 주요국가별 노인빈곤율 현황 .....	28
[그림 10] 연령계층별 빈곤율 현황 .....	29
[그림 11] 제도별 평균 급여 현황 .....	30
[그림 12] 2022년 기준 국민연금 최대 가입기간 .....	31
[그림 13] 공적연금 제도별 소득대체율(연금지급률) 현황 .....	32
[그림 14] 공적연금 수급자의 평균 가입기간 .....	33
[그림 15] 공적연금 평균 가입기간별 수급자 비중 .....	33
[그림 16] 65~69세 장래 기대여명 .....	36
[그림 17] 국민연금 조합 시나리오별 적립금 추이 .....	58
[그림 18] 기초연금 시나리오별 총재정소요 추이: 2023~2032년 .....	63
[그림 19] 기초연금 시나리오별 GDP 대비 재정소요 비율 추이: 2023~2093년 ..	65





# 요 약

## I. 서 론

- 우리나라의 공적연금제도는 지속가능하지 않은 것으로 전망되고 있고, 적정 급여 수준을 보장하지 못하는 동시에 제도 간 형평성 문제도 발생하는 등 복합위기에 직면
- 사회적 합의를 통해 개혁안을 도출하기 위해서는 연금개혁의 주요쟁점과 선택 가능한 개혁방안에 대한 이해를 도모하고, 개혁방안이 연금재정에 미치는 장기적인 영향에 대한 분석·검토 필요
- 본 보고서는 연금개혁 논의에 기여하고자 4대 공적연금과 기초연금 및 퇴직연금 등 공적영역에서 운영 또는 관리되는 노후소득보장제도 전반에 걸친 개혁의 주요 쟁점을 정리하고, 검토해볼 수 있는 몇 가지 개혁 시나리오를 설정하여 재정전망 결과를 제시

## II. 주요 쟁점 및 개혁방안

### 1. 공적연금 개혁의 주요 쟁점

#### 가. 재정적 지속가능성

- 4대 공적연금 모두 재정적 지속가능성에 대한 우려 발생
- 각 연금제도의 기준선에 대한 장기재정전망(2023년~2093년) 수행 결과, 재정수지는 불변가격 기준으로 2023년 57.4조원 흑자에서 2040년경에 적자로 전환된 후 2093년까지 적자 규모가 274.5조원으로 확대될 전망
  - (국민연금) 2039년에 최대 적립금에 도달한 뒤 2040년부터 재정수지 적자 발생, 2055년 적립금 소진 전망

- (사학연금) 2028년에 최대 적립금에 도달한 후 2029년부터 재정수지 적자 발생, 2043년 적립금 소진 전망
- (공무원연금) 불변가격 기준으로 2023년 재정수지 적자가 6.1조원에서 점차 증가하여 2093년 15조원에 달할 전망(GDP 대비 비율 2023년 0.27% → 2093년 0.35%)
- (군인연금) 불변가격 기준으로 2023년 재정수지 적자가 1.9조원에서 2093년 4.5조원으로 확대 전망(GDP 대비 비율 2023년 0.08% → 2093년 0.1%)

#### 나. 노후소득보장 효과성

- 국민연금과 기초연금은 일반 국민의 노후 소득을 보장하려는 목적으로 운영되고 있지만, 연금제도의 미성숙 등의 문제로 적정 수준의 급여를 지급하지 못하는 상황
- 2022년 말, 국민연금 노령연금의 월 평균 급여액이 58만원이고, 기초연금 월 최대 지급액이 30만원 초반대
  - 중고령자가 생각하는 노후최소생활비(2019년 개인 기준 월 124만원)와 노후적정생활비(2019년 개인 기준 월 177만원), 2023년 생계급여 최저보장수준(1인가구 62만원)을 감안하면, 국민연금과 기초연금의 급여 수준이 낮은 상황

#### 다. 제도 간 형평성

- 현재 국민연금 수급액이 직역연금 수급액보다 낮은 상황
  - 2022년 말 기준 공무원연금 퇴직연금 수급자의 월 평균 수급액은 268만원이었고, 군인연금의 경우 289만원, 사학연금은 302만원, 국민연금은 58만원
- 제도 간 급여액 차이는 국민연금의 상대적으로 낮은 소득대체율, 실제 평균 가입기간의 차이 등에 기인
  - 국민연금은 평균소득자 기준 연금지급률 환산 시 1%인 반면, 공무원·사학연금 1.7%, 군인연금 1.9%
  - 2022년 말 기준 직역연금 퇴직연금 수급자의 평균 가입기간은 약 30년인 반

면, 국민연금 노령연금 수급자의 평균 가입기간은 약 16.8년

- 그러나 공무원·사립학교교직원·군인 등 해당 지역의 특수성과 상대적으로 낮은 퇴직수당 수준을 고려하여 국민연금과 다른 제도를 운영하는 것이 바람직하다는 의견도 있음

## 2. 주요 공적연금 개혁 방안

### 가. 연금제도 모수의 조정

- (보험료율 인상) 연금 수급 확대에 직접적인 영향
  - 국민연금은 1998년부터 보험료율을 9%로 유지하고 있고, 해외 주요국가의 공적연금 보험료율보다도 낮은 수준
    - (캐나다) 11.4%, (일본) 18.3%, (스웨덴) 18.5%, (독일) 18.6% 등
- (소득대체율[연금지급률] 조정) 연금 급여액에 직접적인 영향
  - 국민연금은 보험료율 인상에 대한 국민 수용성 제고와 국민연금 월 연금액 수준의 상향 이동을 견인하기 위한 소득대체율 인상 논의
  - 지역연금은 재정안정화를 위한 연금지급률 인하나 동결 등 논의
- (수급개시연령 상향) 연금 수급 기간에 영향
  - 기대여명 증가에 따라 연금수령 기간이 자연 증가할 것으로 예상되므로 연금 수급 개시연령 상향 조정 논의
  - 다만, 은퇴 후부터 연금 수급 시점까지 소득이 없는 시기가 더 길어지는 문제가 발생하므로 정년연장 및 의무가입연령 상향 조정과 함께 논의될 필요
- (자동조정장치 도입) 연금재정상태나 인구구조 변화, 경제환경 변화에 따라 연금급여 수준이나 연금개시연령 등이 자동 조정되도록 하는 제도
  - 도입을 위한 사회적 합의만 이루어지면, 자동조정 기제에 의한 제도 변경으로 연금개혁 논의로 인해 발생하는 사회적 갈등을 최소화 가능
  - 해외 주요국의 자동조정장치는 그 형태와 운영방식이 다양하므로 우리나라 상황에 적절한 방식 모색 필요

## 나. 모수의 조정과 구조 개혁의 병행

### □ 국민연금 재분배 기능 조정

- 현재 국민연금의 재분배 기능은 공공부조나 기초연금 등의 기능과 중첩되는 측면이 있고, 지역가입자들의 소득 하향 신고로 인하여 A급여가 낮게 설정되어 그에 따라 노령연금 급여액도 낮아지는 문제 야기
  - \* A급여: 연금수급 전 3년간 전체 가입자(사업장가입자 및 지역가입자)의 평균 소득월액의 평균액
- 국민연금의 재분배 기능을 폐지하고 소득비례형 연금으로 전환하는 대신, 그동안 국민연금이 담당하던 재분배 기능은 기초연금을 강화하거나 재분배 기능을 하는 보충연금을 도입함으로써 보완하는 방안 검토 가능

### □ 국민연금과 기초연금의 구조 개혁

- 현재 기초연금은 보편적 사회수당과 공공부조의 특성을 모두 갖고 있어 목적과 기능이 불명확한 상황
- 다층노후소득보장체계 내에서 기초연금의 역할과 기능을 보다 명확히 설정하는 방향으로 국민연금과 기초연금을 재구조화할 필요
  - 국민연금의 소득비례 기능을 강화하는 동시에 기초연금은 공공부조로서의 기능을 하도록 최저소득계층에게 선별적으로 급여를 지급하는 방안
  - 또는 국민연금의 재분배 기능을 유지하면서 국민연금의 역할을 강화하는 대신 기초연금은 다소 낮은 수준의 보편 급여로 운영하는 방안 등
- 국민연금의 재정적 지속가능성을 제고하기 위하여 가입자 본인의 비용 부담 강화와 기초연금 추진을 위한 미래세대의 비용 부담 능력을 함께 고려하여 방안을 마련할 필요

### □ 국민연금과 퇴직연금의 구조 개혁

- 국민연금과 퇴직연금의 구조 개혁 논의 이전에 가장 먼저 요구되는 것은 퇴직연금의 역할 강화
  - 향후 연금으로서의 퇴직연금 역할이 강화된다면 국민연금이나 기초연금을 강화해야 하는 부담이 완화될 수 있으나 아직 퇴직연금 가입률이 낮고 일시금 수령 계좌 비율도 높음

- 퇴직금 제도를 퇴직연금 제도로 단계적으로 전환하여 일원화하는 방안과, 연금화율을 제고하기 위해 세제혜택 등의 유인을 제공하는 방안 등 검토
- 퇴직연금 기여금의 일부를 국민연금 보험료로 전환(퇴직금전환금)하는 방식도 논의됨
  - 퇴직연금 대상 사업장은 국민연금 보험료(4.5%)와 퇴직연금 기여금(8.33%)을 부담하고 있어 국민연금 보험료 추가 인상이 어려우므로, 퇴직금전환금을 활용하지는 의견
  - 다만, 퇴직금은 연금급여와는 성격을 달리하는 별도의 급여이므로 적절하지 않다는 의견도 있음

#### □ 국민연금과 직역연금의 상호 조정

- 제도간 형평성 제고를 위해 국민연금의 소득대체율을 상향 조정하고 짧은 가입기간을 보완해줄 수 있는 보험료 지원이나 크레딧 제도들을 보다 활성화해야 한다는 논의
  - 다만, 현재 직역연금 가입자는 국민연금 가입자보다 높은 보험료율을 적용받고 있기 때문에 국민연금의 소득대체율을 인상하기 위해서는 그에 상응하는 보험료율 인상 필요
- 직역연금의 연금지급률을 추가 인하하는 방향으로 개혁의 형평성 제고 목적을 달성해야 한다는 주장도 있음
  - 다만, 직역연금의 연금지급률 수준이 국민연금보다 높은 대신 퇴직 시 민간근로자보다 더 낮은 수준의 퇴직수당을 받는다는 점 고려 필요
- 국민연금과 직역연금을 통합하는 방안
  - 국민연금 수준으로 통합하면 제도 간 불평등이 해소될 수 있고 운영비용이 감축될 수 있다는 의견
  - 단, 국민연금은 재정적으로 지속가능하지 않고 급여 수준도 하락할 가능성이 있어 적절성 검토가 필요하고, 직역연금 수급자들의 상대적으로 낮은 퇴직수당에 대한 보완 방안도 검토할 필요

### Ⅲ. 개혁방안별 재정전망

#### 1. 4대 공적연금 재정에 대한 주요변수 영향 분석

##### 가. 보험료율 인상

□ 보험료율 3%p 인상 시(2025년부터 매년 1%p 인상) 기준선 대비 2093년 누적 적자가 국민연금은 1,879.7조원, 공무원연금은 139.5조원, 사학연금은 52.2조원 감소

- 기준선 대비 적립금 소진 시점이 국민연금은 7년(2055년 → 2062년), 사학연금은 6년(2043년 → 2049년) 연기

[공적연금 보험료율 변화에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년]

(단위: 조원)

구 분		2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093	2093년 기준 누적적자 증감	
국민연금	기준선	64.3	49.2	-0.2	-97.4	-197.3	-239.8	-266.3	-254.1	-249.7	-	
	증가액	+1%p	0.0	8.3	13.4	20.0	7.8	8.2	8.7	9.6	9.7	-618.2
		+2%p	0.0	16.3	26.3	39.5	16.6	16.5	17.3	19.2	19.4	-1,248.5
		+3%p	0.0	24.2	38.8	58.4	43.3	24.7	26.0	28.9	29.2	-1,879.7
공무원연금	기준선	-6.1	-10.2	-13.9	-14.9	-13.9	-13.0	-14.1	-14.9	-15.0	-	
	증가액 +3%p	-	2.2	2.3	2.4	2.2	2.0	1.8	1.4	1.3	-139.5	
사학연금	기준선	1.1	-0.3	-2.6	-3.6	-4.1	-4.5	-5.0	-5.2	-5.3	-	
	증가액 +3%p	0.0	0.9	1.3	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	-52.2	

주: 전망액은 2023년 불변가격 기준

자료: 국회예산정책처

##### 나. 소득대체율(연금지급률) 조정

□ 국민연금 소득대체율 2%p 인상 시(2025년 즉시 적용) 기준선 대비 2093년 누적적자 628.2조원 증가(2023년 불변가격)

- 기준선 대비 적립금 소진 시점이 1년(2055년 → 2054년) 앞당겨짐

- 공무원연금·사학연금 연금지급률 0.2%p 인하 시(2025년부터 매년 0.025%p씩 1.5%까지 인하) 기준선 대비 2093년 누적적자가 공무원연금은 85.9조원, 사학연금은 30.5조원 감소(2023년 불변가격)
  - 사학연금은 기준선 대비 적립금 소진 시점 유지(연금지급률의 인하가 재정에 영향을 미치기까지 시차가 있기 때문)

[공적연금 소득대체율(연금지급률) 변화에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년]

(단위: 조원)

구 분		2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093	2093년 기준 누적적자 증감	
국민 연금	기준선	64.3	49.2	-0.2	-97.4	-197.3	-239.8	-266.3	-254.1	-249.7	-	
	증가액	+2%p	-	-0.1	-1.7	-6.6	-9.6	-14.0	-16.8	-17.0	-16.8	628.2
		+3%p	-	-0.1	-2.6	-10.2	-14.6	-21.1	-25.2	-25.5	-25.3	949.5
공무원 연금	기준선	-6.1	-10.2	-13.9	-14.9	-13.9	-13	-14.1	-14.9	-15.0	-	
	증가액 -0.2%p	-	-	0.1	0.6	1.2	2.0	2.5	2.6	2.6	-85.9	
사학 연금	기준선	1.1	-0.3	-2.6	-3.6	-4.1	-4.5	-5.0	-5.2	-5.3	-	
	증가액 -0.2%p	-	-	0.1	0.2	0.4	0.7	0.9	1.0	1.0	-30.5	

주: 전망액은 2023년 불변가격 기준

자료: 국회예산정책처

#### 다. 수급개시연령 연기

- 수급개시연령 2세 연기 시(2033년부터 5년마다 1세씩 인상) 기준선 대비 2093년 누적적자가 국민연금은 1,028.5조원, 공무원연금은 81.3조원, 사학연금은 27.6조원 감소(2023년 불변가격)
  - 기준선 대비 적립금 소진 시점이 국민연금은 1년(2055년 → 2056년), 사학연금도 1년(2043년 → 2044년) 연기

[공적연금 수급개시연령 변화에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년]

(단위: 조원)

구 분		2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093	2093년 기준 누적적자 증감	
국민 연금	기준선	64.3	49.2	-0.2	-97.4	-197.3	-239.8	-266.3	-254.1	-249.7	-	
	증가액	+1세	-	-	2.9	7.7	9.5	11.0	13.7	11.4	12.7	-544.7
		+2세	-	-	3.6	13.2	17.6	20.9	27.2	22.7	24.9	-1,028.5
공무원 연금	기준선	-6.1	-10.2	-13.9	-14.9	-13.9	-13	-14.1	-14.9	-15.0	-	
	증가액 +2세	-	-	0.2	1.4	2.0	1.7	1.7	1.5	1.5	-81.3	
공무원 연금	기준선	1.1	-0.3	-2.6	-3.6	-4.1	-4.5	-5.0	-5.2	-5.3	-	
	증가액 +2세	-	-	0.2	0.4	0.7	0.5	0.5	0.5	0.6	-27.6	

주: 전망액은 2023년 불변가격 기준

자료: 국회예산정책처

## 2. 국민연금 개혁 시나리오 분석

□ 보험료율 인상, 소득대체율 인상, 수급개시연령 연장, 소득비례연금 전환 등의 조합 시나리오 구성

[국민연금 개혁방안 시나리오]

구 분	변 수			
	보험료율	소득대체율	수급개시연령	급여결정 방식
기본가정	9%	40% (2028년~)	65세 (2034년~)	재분배
시나리오①	15% (+6%p)	40%	65세	재분배
시나리오②	15% (+6%p)	45% (+5%p)	65세	재분배
시나리오③	15% (+6%p)	50% (+10%p)	65세	재분배
시나리오④	12% (+3%p)	40%	67세 (+2세)	재분배
시나리오⑤	12% (+3%p)	40%	65세	소득비례

주: 1. 시나리오①, ②, ③의 보험료율은 2025년부터 매년 0.6%p 인상 가정

2. 시나리오④, ⑤의 보험료율은 2025년부터 매년 1%p 인상 가정

3. 시나리오②, ③의 소득대체율은 2025년 즉시 인상 가정

4. 시나리오④의 수급개시연령은 2038년부터 매년 1세씩 상향 가정

자료: 국회예산정책처



□ 기준선 대비 2093년 기준 누적적자는 282.6조원(시나리오③)~3,699.3조원(시나리오①) 감소

[국민연금 개혁방안별 시나리오에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년]

(단위: 조원)

구 분	시나리오				
	①	②	③	④	⑤
기준선 대비 2093년 누적적자 증감분	-3,699.3	-1,975.5	-282.6	-2,965.6	-1,079.5

- 주: 1. 시나리오①: 보험료율 15%  
 2. 시나리오②: 보험료율 15%, 소득대체율 45%  
 3. 시나리오③: 보험료율 15%, 소득대체율 50%  
 4. 시나리오④: 보험료율 12%, 수급개시연령 67세  
 5. 시나리오⑤: 보험료율 12%, 소득비례연금  
 6. 전망액은 2023년 불변가격 기준

자료: 국회예산정책처

□ 시나리오별로 기준선 대비 국민연금 적립금 소진 시점은 6년~14년 연기

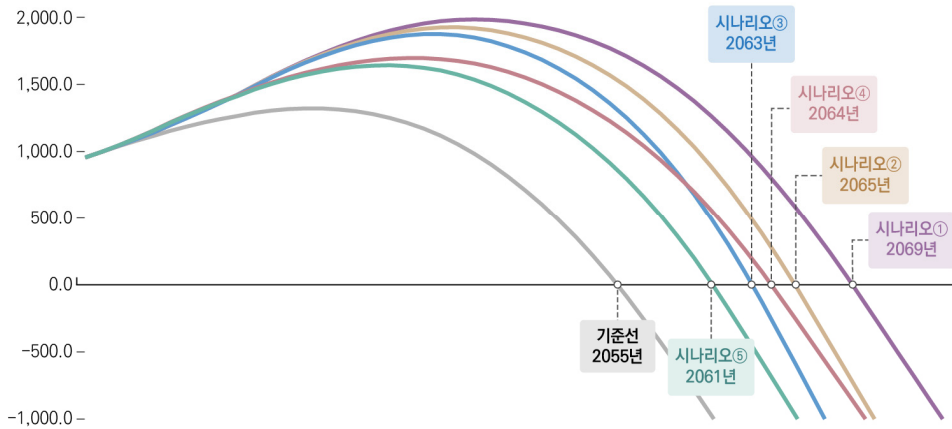
[국민연금 개혁방안별 시나리오에 따른 적립금 전망]

(단위: 조원, %)

구 분	최대 적립금		적립금 소진		2093년	
	시점	금액	시점	금액	부과방식 비용률	GDP 대비 재정수지 비율
기준선	2039년	1,298.9	2055년	-88.2	34.2	-5.8
시나리오①	2051년 (+12년)	1,900.1 (+601.2)	2069년 (+14년)	-121.2	34.2	-4.5
시나리오②	2048년 (+9년)	1,878.3 (+579.4)	2065년 (+10년)	-8.8	38.5	-5.5
시나리오③	2047년 (+8년)	1,819.3 (+520.5)	2063년 (+8년)	-128.2	42.8	-6.4
시나리오④	2046년 (+7년)	1,654.4 (+355.5)	2064년 (+9년)	-77.2	31.7	-4.6
시나리오⑤	2044년 (+5년)	1,602.4 (+303.5)	2061년 (+6년)	-175.4	36.1	-5.6

[국민연금 조합 시나리오별 적립금 추이]

(단위: 조원)



- 주: 1. 시나리오①: 보험료율 15%
- 2. 시나리오②: 보험료율 15%, 소득대체율 45%
- 3. 시나리오③: 보험료율 15%, 소득대체율 50%
- 4. 시나리오④: 보험료율 12%, 수급개시연령 67세
- 5. 시나리오⑤: 보험료율 12%, 소득비례연금
- 6. 전망액은 2023년 불변가격 기준

자료: 국회예산정책처

### 3. 기초연금 개혁 시나리오 분석

□ 대상자 범위 및 기준연금액 수준, 국민연금 연계 감액 폐지 여부 등을 조합하여 시나리오 구성

[기초연금 개혁방안 시나리오]

구 분	변 수		
	대상자	기초연금액	국민연금 연계 감액
기본가정	소득 하위 70% 노인	2023년 323,180원	적용
시나리오①	소득 하위 70% 노인	2024년부터 40만원	유지
시나리오②	전체 노인	2024년부터 40만원	유지
시나리오③	소득 하위 70% 노인	2024년부터 40만원	폐지
시나리오④	전체 노인	2024년부터 40만원	폐지
시나리오⑤	소득 하위 70% 노인	2024년부터 40만원 (소득 하위 40%는 45만원)	유지

자료: 국회예산정책처

□ 시나리오별 총재정소요는 2023년~2032년 합계 316.4조원(시나리오①)~533.9조원(시나리오④)

- 기준연금액이 매년 전년도 소비자물가상승률에 따라 증가하는 것으로 가정

[기초연금 시나리오별 재정전망 결과(경상가격): 2023~2032]

(단위: 조원)

시나리오	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	합계	연평균
기준선	22.7	24.6	26.7	28.9	30.8	32.8	34.5	36.5	38.4	40.4	316.4	31.6
①	22.7	29.5	32.0	34.7	36.9	39.3	41.3	43.7	46.0	48.4	374.5	37.4
②	22.7	42.1	45.7	49.5	52.6	56.1	59.0	62.4	65.7	69.1	525.0	52.5
③	22.7	30.0	32.6	35.3	37.5	40.0	42.1	44.5	46.9	49.3	380.7	38.1
④	22.7	42.8	46.5	50.3	53.6	57.1	60.1	63.5	67.0	70.4	533.9	53.4
⑤	22.7	31.9	34.6	37.5	39.8	42.5	44.7	47.2	49.8	52.3	402.9	40.3

주: 국비 및 지방비를 합산한 경상가격 기준

자료: 국회예산정책처

- 불변가격 기준, 2093년 총재정소요는 시나리오별로 39.3조원~58.3조원

[기초연금 시나리오별 재정전망 결과(불변가격): 2023~2093]

(단위: 조원, %)

시나리오	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093	연평균 증가율
기준선	22.7	32.2	43.4	48.6	48.7	46.4	42.2	35.4	33.3	0.5
①	22.7	38.6	52.0	58.3	58.3	55.5	50.6	42.4	39.8	0.8
②	22.7	55.1	74.2	83.2	83.3	79.3	72.3	60.5	56.9	1.3
③	22.7	39.3	53.0	59.5	59.6	56.8	51.8	43.4	40.8	0.8
④	22.7	56.2	75.7	85.0	85.1	81.1	74.0	62.0	58.3	1.4
⑤	22.7	41.7	56.2	63.0	63.0	60.0	54.7	45.8	43.1	0.9

주: 2023년 불변가격 기준(국비 및 지방비 합산)

자료: 국회예산정책처

□ 5년마다 적정성 평가를 실시하여 기준연금액이 국민연금 A급여의 11.8% 수준(2021년 수준)으로 조정된다고 가정하는 경우, 기준선의 총재정소요의 2023년~2032년 합계액은 352.2조원이고, 2024년부터 노인 전체에 지급하는 것으로 가정하는 경우 동 기간 총재정소요의 합계액은 493.7조원

[기초연금 재정전망 결과: 2023~2032]

(단위: 조원)

구 분	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	합계	연평균
기준선	22.7	24.6	26.7	32.3	34.4	36.7	38.6	40.8	46.5	48.9	352.2	35.2
전체 노인	22.7	35.2	38.2	46.2	49.1	52.3	55.1	58.2	66.5	69.8	493.7	35.8

주: 국비 및 지방비를 합산한 경상가격 기준

자료: 국회예산정책처

- 불변가격 기준, 2093년 총재정소요는 기준선이 109.8조원, 전체 노인에게 지급할 경우 156.9조원

[기초연금 재정전망 결과(5년 주기 조정 가정): 2023~2093]

(단위: 조원, %)

구 분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093	연평균 증가율
기준선	22.7	36.0	57.2	76.8	92.4	104.1	111.8	109.5	109.8	2.3
전체 노인	22.7	51.4	81.7	109.7	132.0	148.7	159.7	156.4	156.9	2.8

주: 2023년 불변가격 기준(국비 및 지방비 합산)

자료: 국회예산정책처

#### 4. 국민연금과 직역연금 통합시나리오 분석

##### 가. 시나리오 구성

- 4대 공적연금의 보험료율과 지급률(소득대체율)을 일치시키는 방안 고려
  - (시나리오①) 보험료율 15%, 지급률 1.25%(소득대체율 50%)
  - (시나리오②) 보험료율 15%, 지급률 1%(소득대체율 40%)
  - 단, 국민연금은 소득비례연금 전환 가정

[국민연금 및 직역연금 통합시나리오]

구 분	시나리오①		시나리오②	
	보험료율	지급률 (소득대체율)	보험료율	지급률 (소득대체율)
기본가정	15%	1.25% (50%)	15%	1% (40%)
국민연금 (+소득비례연금 전환)	2025년부터 매년 0.6%p 인상 (2034년~ 15%)	2025년 즉시 인상	2025년부터 매년 0.6%p 인상 (2034년~ 15%)	현행 유지 (2028년~ 40%)
공무원연금· 사학연금	2025년부터 매년 0.3%p 인하 (2034년~ 15%)	2025년부터 매년 0.05%p 인하 (2034년~ 1.25%)	2025년부터 매년 0.3%p 인하 (2034년~ 15%)	2025년부터 매년 0.075%p 인하 (2034년~ 1%)
군인연금	2025년부터 1%p 인상 (2025년~ 15%)	2025년부터 매년 0.065%p 인하 (2034년~1.25%)	2025년부터 1%p 인상 (2025년~ 15%)	2025년부터 매년 0.09%p 인하 (2034년~ 1%)

자료: 국회예산정책처

나. 시나리오별 전망 결과

- (국민연금) 시나리오①은 전망기간 초반에는 보험료율 인상의 영향으로 재정수지가 개선되어 기금 소진시점이 7년 연기(2055년→2062년)되나 장기적으로 소득대체율 인상에 따른 재정수지 악화, 시나리오②는 재정수지 개선 및 기금 소진시점 12년 연기(2055년→2062년)
- (공무원연금 및 사학연금) 시나리오①과 시나리오② 모두 전망기간 후반 재정수지가 개선(개선효과: 시나리오①<시나리오②)되나 전망기간 초반부터 2050년대까지는 보험료율 인하에 따른 재정수지 악화 전망
- (군인연금) 보험료율 인상, 연금지급률 인하의 영향으로 재정수지 개선(개선효과: 시나리오①<시나리오②)

[제도별 통합시나리오에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년]

(단위: 조원)

시나리오	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093
국민연금 기준선	64.3	49.2	-0.2	-97.4	-197.3	-239.8	-266.3	-254.1	-249.7
증가액	①	0.0	26.2	55.1	56.8	2.1	-40.8	-54.5	-50.1
	②	0.0	26.8	64.9	93.6	87.1	33.6	34.0	39.5
공무원연금기준선	-6.1	-10.2	-13.9	-14.9	-13.9	-13	-14.1	-14.9	-15.0
증가액	①	0.0	-1.3	-2.0	-1.1	0.6	2.4	3.9	4.5
	②	0.0	-1.3	-1.9	-0.5	2.1	4.8	7.0	7.8
사학연금 기준선	1.1	-0.3	-2.6	-3.6	-4.1	-4.5	-5.0	-5.2	-5.3
증가액	①	0.0	-0.5	-1.0	-0.3	0.2	0.8	1.3	1.5
	②	0.0	-0.5	-0.9	-0.1	0.8	1.7	2.4	2.7
군인연금 기준선	-1.9	-2.5	-3.2	-3.9	-4.3	-4.6	-4.7	-4.5	-4.5
증가액	①	0.0	0.5	0.8	1.2	1.6	1.9	2.2	1.9
	②	0.0	0.5	0.9	1.5	2.1	2.6	3.0	2.7

주: 1. 시나리오①: 보험료율 15%, 지급률 1.25%(소득대체율 50%)

2. 시나리오②: 보험료율 15%, 지급률 1.0%(소득대체율 40%)

3. 전망액은 2023년 불변가격 기준

자료: 국회예산정책처

[제도별 통합시나리오에 따른 적립금 전망]

(단위: 조원, %)

구 분	최대 적립금		적립금 소진	
	시점	금액	시점	금액
국민연금 기준선	2039년	1,298.9	2055년	-88.2
시나리오①	2049년	1,781.2	2062년	-342.5
	(+10년)	(+482.3)	(+7년)	
시나리오②	2049년	1,862.8	2067년	-173.5
	(+10년)	(+563.2)	(+12년)	
사학연금 기준선	2029년	24.9	2043년	-3.14
시나리오①	2027년	25.3	2040년	-3.11
	(-2년)	(+0.4)	(-3년)	
시나리오②	2027년	25.3	2040년	-2.74
	(-2년)	(+0.4)	(-3년)	

주: 1. 시나리오①: 보험료율 15%, 지급률 1.25%(소득대체율 50%)

2. 시나리오②: 보험료율 15%, 지급률 1.0%(소득대체율 40%)

3. 전망액은 2023년 불변가격 기준(단, 적립금의 경우 불변가격으로 환산하면 최대 적립금 도달 및 적립금 소진 시점에 차이가 발생할 수 있으므로 시점은 경상가격을 기준으로 제시)

자료: 국회예산정책처

#### IV. 결 론

- 우리나라의 노후소득보장체계는 재정적 지속가능성과 노후소득보장이라는 두 목표를 모두 달성해야 하는 딜레마 상황에 놓여있으므로 가장 시급한 문제부터 단계적으로 해결하는 접근법 필요
- 연금개혁 논의를 촉발시킨 원인이 지속가능하지 않은 연금재정에 있다는 점을 감안하여 지속가능한 재정을 구축하기 위한 조치를 필수적으로 시행할 필요
  - 노후소득보장 기능을 강화하고자 하는 경우에는 그에 상응하는 추가적인 비용 부담이 필요하다는 점이 고려되어야 함
- 장기적으로 노후소득보장체계의 틀 하에서 제도간 관계를 어떻게 개편할 것인지에 대한 구체적인 논의를 이어갈 필요
  - 국민연금의 재분배 기능을 유지할 것인지, 아니면 소득비례연금으로 전환할 것인지에 따라 기초연금에 기대하는 역할이 달라짐
  - 어떠한 방향으로 국민연금과 직역연금 간 형평성을 제고할 것인지도 다각도로 검토할 필요
    - 특히, 본 고에서의 통합시나리오 분석 결과 개혁의 효과가 중기와 장기에 다르게 나타났으므로, 단기간에 모수를 일치시키기보다 다양한 측면을 고려하여 체계적이고 단계적으로 형평성 제고를 추진할 필요
- 연금개혁은 비용이 발생하는 문제이므로, 현 노인세대와 청년세대, 그리고 미래세대를 포괄하여 특정 세대의 과도한 혜택이나 희생이 발생하지 않도록 해야 함
  - 다만, 연금개혁을 이루는 것은 후세대에 대한 부담을 가중시키는 결과를 초래하므로, 관련된 쟁점과 미래 재정 및 수익-비용부담 구조에 대한 객관적인 정보를 기초로 하여 세대 간 형평성에 대한 심도있는 논의가 이루어질 필요





---

# I. 서론

---



## 1. 분석 배경 및 목적

우리나라의 노후소득보장체계는 국민연금과 직역연금의 4대 공적연금제도와 기초연금 및 퇴직연금 등으로 구성되어 있다. 당초 정부는 1960년에 공무원연금을 처음 도입한 이래 1963년에 군인연금, 1975년에는 사립학교교직원연금(이하 ‘사학연금’)을 차례로 도입하고, 1988년 국민연금을 도입하여 공적연금제도 중심으로 노후소득보장체계를 운영하였으나, 이후 일반 국민에 대한 노후소득보장을 강화하기 위해 기초연금과 퇴직연금 등을 추가로 도입하여 다층체계로 운영하고 있다.

다층체계의 중심축인 공적연금제도는 경제활동기에 발생한 소득을 노후로 이전함으로써 은퇴와 장수리스크에 효과적으로 대응할 수 있도록 하는 제도이다. 즉, 연금제도는 가입자가 가입기간 동안 납부한 보험료를 토대로 은퇴 이후에 연금소득을 정기적이고 안정적으로 지급하여 수급자가 노후에도 적정 생활수준을 유지할 수 있도록 돕는 역할을 한다. 따라서 제도가 효과적으로 운영될 경우 노인 삶의 질 향상에 크게 기여할 수 있다.

그러나 우리나라 공적연금제도는 저성장과 인구구조 변화 등의 영향으로 재정이 지속가능하지 않은 것으로 나타나고 있다. 과거 몇 차례의 공적연금 개혁이 실행되었으나 여전히 연금재정은 악화되고 있는 상황이다. 이에 재정의 지속가능성을 제고하기 위하여 연금개혁에 대한 사회적 합의를 이루는 것이 우리 사회의 시급한 정책적 과제가 되었다.

그런데 재정적 지속가능성의 문제 외에도 노후소득보장 제도와 관련된 복합적인 문제들이 공존하고 있어 연금개혁의 방향 설정이 어려운 상황이다. 연금재정의 지속가능성 제고는 기본적으로 수입 확대와 지출 절감을 통해 달성할 수 있는데, 현재 제도의 노후 소득보장 기능이 약해 지출 절감이 어려울 뿐만 아니라 오히려 급여 수준을 높여야 한다는 요구도 있다. 또한, 공적연금제도와 직역연금 제도 간 형평성을 확보해야 한다는 지적도 있다. 현재 4대 공적연금 제도에 차이가 있는 상황에서, 국민연금 수급자의 월 평균 급여액이 직역연금 수급자의 월 평균 급여액보다 낮기 때문이다.

이러한 연금제도에 대한 복합위기 상황에서 사회적 합의를 통해 개혁안을 도출하기 위해서는 연금개혁의 주요쟁점과 선택 가능한 개혁방안에 대한 이해를 도모하고, 개혁방안이 연금재정에 미치는 영향을 장기적으로 분석·검토하는 것이 선행되어야 한다. 이에 본 보고서는 4대 공적연금과 기초연금 및 퇴직연금 등 공적영역에서 운영 또는 관리하는 노후소득보장제도 전반에 걸친 개혁의 주요 쟁점을 정리하고, 검토해볼 수 있는 몇

가지 개혁 시나리오를 설정하여 재정전망 결과를 제시한다. 다만, 본고에서 제시하는 개혁 시나리오는 개혁의 안을 제시하는 것은 아니며, 국민의 공적연금 개혁에 대한 이해 증진과 사회적 합의 도출에 유용하게 활용할 수 있는 자료를 제공하고 공적연금 개혁 논의에 기여하기 위하여 논의에 도움을 줄 수 있는 시나리오를 임의로 설정한 것이다.

## 2. 분석 대상 및 방법

본 보고서는 4대 공적연금과 기초연금, 퇴직연금을 대상으로 연금개혁의 주요 쟁점과 개혁방안, 재정전망 결과를 제시하며, 총 4권으로 구성한다. 각 권의 구체적인 내용은 다음과 같다.

보고서의 제I권에 해당하는 본고는 후술할 세 권의 보고서의 내용을 종합하여 제시한다. 먼저, 각 연금제도의 현황을 살펴보고, 재정적 지속가능성, 노후소득보장 효과성, 제도간 형평성 등 전반적인 연금개혁 논의를 아우르는 세 가지 주요 이슈별로 쟁점을 정리한다. 다음으로 제도별 재정전망 결과를 제시한다. 재정전망은 보험료율, 소득대체율(연금지급률), 수급개시연령 등의 조정이 4대 공적연금 재정에 미치는 영향을 분석하여 제공하고, 국민연금에 대한 개혁 시나리오와 기초연금 개편 시나리오, 국민연금 및 직역연금 통합 시나리오에 대한 재정전망 결과를 제시한다.

제II권은 해외 주요국의 공적연금 개혁 사례를 고찰하여 우리의 연금개혁에 대한 시사점을 도출한다. 우리나라보다 연금제도 운영의 역사가 긴 해외 주요 국가들은 경제 성장 둔화와 인구구조 변화를 겪으면서 연금제도의 지속가능성이 위협받게 되었고, 이에 대응하여 몇 차례에 걸쳐 연금개혁을 실시하였다. 본 보고서는 각 국가별 정책환경의 차이는 있으나 성공적으로 개혁을 완수한 캐나다, 영국, 일본, 독일, 스웨덴 등의 5개 국가를 선정하여, 주로 논의된 연금개혁 방안과 사회적 합의 도출 과정 등을 검토하여 우리나라에 주는 함의를 살펴본다.

제III권과 제IV권은 제도별로 연금개혁과 관련된 주요 쟁점을 정리하여 제시하고, 현재 논의되고 있는 주요 개혁방안을 제시하되 앞서 정리한 쟁점을 바탕으로 개혁방안별 예상 효과와 고려사항을 함께 제공한다. 이를 위해 관련 문헌과 담당 정부 부처가 국회에 제출한 자료를 검토·분석하였다. 다음으로 각 제도별로 향후 70년(2023년~2093년)에 대한 재정전망 결과와 재정평가지표 분석 결과를 제시한다. 재정전망과

분석은 제도별로 현재의 제도가 유지될 경우(기준선)와 몇 가지 개혁 시나리오를 구성하여 실시하였다. 재정전망은 국회예산정책처의 거시변수 전망치와 제도별 과거 추세 등을 반영한 제도변수를 적용하여 국회예산정책처의 재정전망 모형을 통해 실시한다.

보다 구체적으로, 제Ⅲ권은 일반 국민을 대상으로 하는 노후소득보장체계 중 공적 영역에서 운영되는 국민연금과 기초연금, 그리고 사적 영역에서 운용되지만 법정 제도인 퇴직연금을 분석 대상으로 한다. 세 제도를 함께 다루는 것은 다층노후소득보장체계의 틀 안에서 제도 간 상호보완적인 역할로 인해 연금개혁 논의 시 함께 고려될 필요가 있기 때문이다.

제Ⅳ권에서는 공무원연금, 사학연금, 군인연금 등 세 가지 직역연금을 다룬다. 직역 연금은 제도 설계가 유사한 측면이 있어 개혁 논의 시 함께 고려되는 경우가 많다. 그러나 각 제도의 특수성도 존재하기 때문에 제도별로 개혁 논의를 전개하였다. 여기에 더하여 직역연금과 국민연금 간 형평성 제고 논의를 위한 기초 자료를 제공하기 위하여 직역연금과 국민연금의 주요 모수를 일치시키는 가정을 시나리오로 구성하여 재정전망 결과를 제시한다.



---

## II. 주요 쟁점 및 개혁방안

---





# 1. 노후소득보장체계 개관

## 가. 우리나라의 다층노후소득보장체계

우리나라의 노후소득보장체계는 다층 구조로 구성되어 있다.1) 가장 하위층에는 저소득자를 대상으로 정부재정을 통해 급여를 지급하는 국민기초생활보장 제도가 있고, 1층에는 국민연금 및 직역연금 등 공적연금제도와 국민연금을 보완하는 기초연금 제도가 있다.2) 2층에는 일반 근로자를 대상으로 하는 의무가입 연금제도인 퇴직연금제도가 있고, 3층에는 개인연금 등 사적영역에서 운용하는 임의가입 제도가 있다.

[그림 1] 우리나라 다층노후소득보장체계

대상 층	경제활동 인구			구분
	자영업자	민간임금근로자	공무원 등	
3층	개인연금, 주택연금 등			사적제도 (임의가입)
2층	(IRP) <sup>1)</sup>	퇴직연금	(IRP) <sup>1)</sup>	사적제도 (의무가입)
1층	국민연금 기초연금		직역연금	공적 제도
0층	국민기초생활보장			

주: 1) IRP는 개인형 퇴직연금으로 자영업자와 공무원 등에 대한 임의가입제도  
 자료: 국회예산정책처

이 중 국민연금과 직역연금 등 공적연금제도는 전 국민을 포괄하는 의무가입 제도라는 점에서 우리나라의 다층노후소득보장체계의 핵심제도라고 할 수 있다. 또한, 정부

1) 다층노후소득보장체계의 구성에 대해서는 World Bank와 ILO 등이 제시하는 내용에 차이가 있지만, 일반적으로 가장 하위층에 정부재정으로 운영하는 공공부조가 있고, 그 위에 의무가입 연금제도가 있으며, 가장 상위층에 임의가입 연금제도가 있다. 다만, 의무가입 연금제도는 공적 영역에서 운영하는 제도를 보다 하위층에 두고, 의무가입 사적연금제도를 상대적으로 상위층에 두는 경향이 있다. 이에 본 보고서도 이러한 분류를 따라 우리나라의 다층노후소득보장체계를 제시한다.

2) 기초연금은 정부재정을 통해 소득 하위자를 대상으로 급여를 지급한다는 점에서 0층 제도로 분류하는 경우도 있다.

는 기초연금과 퇴직연금을 통해 공적연금제도의 기능을 보완하려는 노력을 기울이고 있어 두 제도 역시 다층노후소득보장체계 내에서의 역할이 지속적으로 증대되고 있다. 본 절에서는 연금개혁을 위한 논의에 앞서 각 제도의 현황을 살펴보고자 한다.

#### 나. 4대 공적연금 현황

우리나라는 공무원·군인·사립학교교직원 각각을 대상으로 하는 3개의 직역연금제도와 일반 국민을 대상으로 하는 국민연금제도 등 4대 공적연금제도를 운영하고 있다. 1960년 공무원연금이 가장 먼저 도입되었고, 이후 1963년 군인연금, 1975년 사학연금이 차례로 도입되었으며, 일반 국민을 대상으로 하는 국민연금은 1988년에 도입되었다.<sup>3)</sup>

각 연금제도는 가입자들의 보험료 수입을 주 수입원으로 하고 연령과 가입기간 등 수급개시 요건을 충족한 자에게 매달 연금을 지급한다는 점은 동일하나, 보험료율, 수급개시요건, 연금액 수준 등에 차이가 있다. 먼저, 보험료율은 국민연금의 경우 9%로 설정되어 있는데, 사업장가입자의 경우 사용자와 근로자가 각각 보험료의 절반을 부담하고, 지역가입자와 임의가입자는 가입자 본인이 보험료 전액을 부담한다. 공무원연금과 사학연금의 경우, 가입자 본인이 기준소득월액의 9%를 보험료로 납부하고, 사용자인 국가나 사립학교법인 등에서 보수월액의 9%를 부담한다. 군인연금은 가입자 본인이 기준소득월액의 7%를 보험료로 납부하고, 국가가 보수월액의 7%를 부담한다.

급여액 측면에서 살펴보면, 직역연금 급여액은 평균 기준소득월액에 재직기간과 연금지급률을 곱하여 산출한다. 연금지급률은 가입기간 1년에 대한 현 소득 대비 연금액의 비율을 가리키는데, 2016년 1.878%에서 2035년 1.7%로 단계적으로 하향조정되고 있다(2023년 기준 1.76%)<sup>4)</sup>. 이와 달리, 국민연금 급여액은 전체가입자의 평균소득과 본인의 평균소득을 모두 반영하여 산출한다. 가입자의 평균소득을 고려하는 것은, 가입자 본인의 가입기간에 걸친 평균소득이 상대적으로 높을수록 낮은 연금액을 수령하도록 하기 위함이다. 소득대체율은 연금액을 전체 가입기간 중 평균소득으로 나눈 값인데, 국민연금의 소득대체율은 2008년 50%에서 2028년 40%로 단계적으로 낮아지고 있

3) 국민연금은 1988년 도입 당시 상시근로자 10인 이상 사업장과 그 근로자만을 가입 대상으로 하였으나 대상 범위를 지속 확대하여 1999년 4월부터 전국민 연금을 실현하였다.

4) 이 중, 지급률 1%에 대해서는 소득재분배기능이 작용하도록 설계되어 있다. 소득재분배 기능이란 소득이 높을수록 (자신의 소득대비) 상대적으로 낮은 연금액이 지급되고 소득이 낮을수록 (자신의 소득 대비) 상대적으로 높은 연금액을 지급하는 기능이다.

다(2023년 기준 42.5%).

수급개시연령은 공무원·사학·국민연금의 경우 65세로 상향조정되고 있다. 다만, 군인연금은 연령과 무관하게 직급별 정년 이후에 즉시 연금지급이 개시된다.

한편, 연금의 수급요건 중 하나인 최소 가입기간의 경우 군인연금은 20년으로 설정되어 있고, 나머지 3개 연금제도는 10년으로 설정되어 있다. 최소 가입기간을 채우지 못한 경우에는 연금 대신 일시금이 지급된다. 최소 가입기간을 채우지 못한 상황에서 국민연금과 직역연금을 교차 가입하는 경우에는 전체 공적연금제도의 총 가입기간이 20년 이상이면 연금을 받을 수 있다(‘공적연금연계제도’5).

---

5) 공적연금연계는 강제가 아닌 선택사항으로, 연계를 희망하는 경우 직역연금의 퇴직일시금이나 국민연금의 반환일시금을 수령하지 말고 연계신청을 하면 된다. 직역연금에서 국민연금으로 이동한 경우는 직역연금 퇴직 후 5년 안에 국민연금 가입자격을 취득하고 연계신청을 해야 한다. 만약 퇴직일시금을 받은 경우에는 국민연금 가입 후 일시금을 반납하고 연계할 수 있다.

[표 1] 4대 공적연금제도 개요

구 분	국민연금	공무원연금	군인연금	사학연금
소관부처 (관리기관)	보건복지부 (국민연금공단)	인사혁신처 (공무원연금공단)	국방부 (국방부)	교육부(사립학교 교원연금공단)
법적 근거	국민연금법	공무원연금법	군인연금법	사립학교 교직원연금법
설치연도	1988년	1960년	1963년	1975년
기금명	국민연금기금	공무원연금기금	군인연금기금	사립학교교직원 연금기금
가입 대상	국내 거주 18세 이상 60세 미만 국민	공무원연금법상 공무원	부사관 이상 현역군인	사립학교 교직원 및 대학병원 직원 등
보험료율	기준소득월액 9% (근로자 4.5%, 고용주 4.5%)	기준소득월액 18% (공무원 9%, 국가·지자체 9%)	기준소득월액 14% (군인 7%, 국가 7%)	기준소득월액 18% (개인 9%, 법인·국가 9%)
급여수준	소득대체율 2020년 44% → 2028년 40%	재직 1년당 지급률 2020년 1.79% → 2035년 1.7%	재직 1년당 지급률 2020년 1.9%	재직 1년당 지급률 2020년 1.79% → 2035년 1.7%
지급 요건	10년 이상 가입, 수급개시연령 (2020년 62세 → 2034년 65세) 도달	10년 이상 재직, 수급개시연령 (2020년 60세 → 2033년 65세) 도달	20년 이상 복무	10년 이상 재직, 수급개시연령 (2020년 59세 → 2033년 65세) 도달
가입자 수 (‘22년)	2,229만명	128만명	19만명	33만명
수급자 수 (‘22년)	637만명	63만명	10만명	11만명

자료: 보건복지부, 인사혁신처, 국방부, 교육부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작

공적연금은 「국가재정법」에 따른 기금으로 운영된다. 4대 공적연금의 2022년 기준 기금 재정수지 흑자 규모는 48조 3,410억원 규모이다. 기금별로 보면, 국민연금과 사학연금의 재정수지는 각각 52조 9,740억원과 1조 5,790억원의 흑자를 보이고 있

다. 공무원연금과 군인연금은 현재 재정수지 적자가 발생하고 있으며, 국가보전금으로 수지 적자분을 충당하고 있다. 공무원연금은 1993년, 군인연금은 1973년 재정수지 적자가 처음 발생한 이후 그 규모가 매년 증가하고 있고, 각각 2001년과 1973년부터 적자 보전을 위한 국가보전금이 투입되고 있다. 4대 공적연금의 총 적립금 합계액은 2022년 말 기준 930조 5,520억원인데, 그중 국민연금 적립금(890조 4,660억원)의 규모가 가장 크다. 다만, 공무원연금과 군인연금은 재정수지 적자에도 불구하고 유동성 위기 등에 대비하기 위한 지불준비금으로서의 기금 적립금을 보유하고 있는 상황이다.

[표 2] 4대 공적연금기금 재정수지 및 기금 적립금 규모: 2018~2022년

(단위: 십억원)

구 분		2018	2019	2020	2021	2022
국민 연금	수입	61,761	66,262	72,404	94,054	87,853
	지출	21,438	23,512	26,454	29,944	34,880
	수지	40,324	42,750	45,950	64,110	52,974
	적립금	638,781	736,654	833,728	948,719	890,466
공무원 연금	수입	13,456	14,854	15,593	15,665	16,436
	지출	15,737	16,910	18,157	18,905	20,881
	수지	-2,281	-2,056	-2,564	-3,240	-4,445
	적립금	10,838	12,043	13,309	15,175	15,118
군인 연금	수입	1,723	1,807	1,889.4	1,919.0	1,959.8
	지출	3,221	3,366	3,448.2	3,533.1	3,726.9
	수지	-1,498	-1,557	-1,558.7	-1,614.0	-1,767.1
	적립금	1,162	1,244	1,302	1,348	1,207
사학 연금	수입	5,545	5,960	6,210	7,590	7,286
	지출	4,420	4,740	5,164	5,455	5,707
	수지	1,125	1,220	1,046	2,135	1,579
	적립금	18,285	20,494	22,957	25,766	23,761
합계	수입	82,485	88,883	96,096	119,228	113,535
	지출	44,815	48,528	53,223	57,837	65,195
	수지	37,670	40,357	42,873	61,391	48,341
	적립금	669,066	770,435	871,296	991,008	930,552

주: 각 연도 결산 기준(2022년은 가결산 기준)

자료: 보건복지부, 인사혁신처, 국방부, 교육부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

## 다. 기초연금 및 퇴직연금 현황

### (1) 기초연금 현황

우리나라는 2014년부터 소득하위 70%의 65세 이상 노인에게 급여를 지급하는 기초연금 제도를 운영하고 있다. 2014년 도입 당시 기초연금의 최대 연금월액인 기준연금액은 국민연금 A급여의 10% 수준으로 설정<sup>6)</sup>되었는데, 이는 월 20만원이었다. 이후 기준연금액은 지속적으로 인상되어 2023년 현재 월 32만 3,180원이다.

[표 3] 기초연금의 기준연금액 변화 추이

(단위: 원)

적용기간	'14.7~'15.3	'15.4~'16.3	'16.4~'17.3	'17.4~'18.3	'18.4~'18.8
기준연금액	200,000	202,600	204,010	206,050	209,960
'18.9~'19.3	'19.4~'19.12	'20.1~'20.12	'21.1~'21.12	'22.1~'22.12	'23.1~'23.12
250,000	253,750 (300,000)	254,760 (300,000)	300,000	307,500	323,180

주: 2019년 4월부터 2019년 12월까지 소득하위 20%에 기준연금액 30만원을, 2020년 소득하위 40% 이하에 기준연금액 30만원을 적용

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

기초연금 수급자 수는 65세 이상 노인 인구의 증가에 따라 지속적으로 증가하고 있다. 2018년 기초연금 수급자 수는 512.6만명에서 2022년 623.9만명으로 연평균 5.0% 증가하였다.

[표 4] 기초연금 수급자 현황: 2018~2022년

(단위: 천명, %)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
기초연금 수급자 수	5,126	5,346	5,660	5,973	6,239	5.0

주: 각 연도별 12월 말 기준

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

6) 기초연금은 2008년 도입된 기초노령연금을 대체하였는데, 당시 국민연금 A값의 5% 수준으로 설정되어 있던 연금액이 기초연금 도입에 따라 10% 수준으로 인상된 것이다.

기초연금은 정부 일반재정을 재원으로 운영되고 있는데, 기초연금 지출규모는 국비와 지방비 합산 기준으로 2018년 12조원에서 2022년 20조원으로 연평균 13.8% 증가하였다.

[표 5] 기초연금 지출현황: 2018~2022년

(단위: 억원, %)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
기초연금 지출액	119,627	147,774	166,856	188,969	200,912	13.8

주: 지출액은 국비와 지방비의 합계

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

## (2) 퇴직연금 현황

현재 「근로자퇴직급여 보장법」에 따라 계속근로기간이 1년 이상인 근로자가 있는 모든 사업장은 퇴직연금과 퇴직금제도 중 하나를 의무적으로 설정해야 한다. 이 중 퇴직연금 제도는 사용자가 근로자에게 지급할 퇴직급여 재원(기업분담금)을 퇴직연금사업자에게 적립하여 운용하고, 근로자의 퇴직 시 연금이나 일시금으로 지급하도록 하는 제도로 2005년 도입되었다. 퇴직연금 제도에 가입한 근로자는 가입기간이 10년 이상인 경우 55세부터 연금을 수급할 수 있다.

퇴직연금의 유형에는 확정급여형(Defined Benefit; DB)과 확정기여형(Defined Contribution; DC), 그리고 개인형퇴직연금제도(Individual Retirement Pension; IRP)가 있다. 확정급여형은 근로자가 받을 급여의 수준(1년당 30일분의 평균임금 이상, 퇴직금과 동일)을 사전에 결정한 제도로, 사용자는 매년 부담금을 최소적립금(기준책임준비금의 60% 이상)으로 사외에 적립 및 운용하고, 근로자는 퇴직 시 사전에 확정된 급여를 수령한다. 확정기여형은 사용자가 부담해야 하는 부담금(연간 임금 총액의 1/12 이상)이 사전에 결정되어 있는 제도로, 사용자는 매년 확정된 부담금을 납입하고, 근로자는 자기책임 하에 적립금을 운용하여 적립금과 운용수익을 수령한다. 개인형퇴직연금제도는 가입자의 선택에 따라 가입자가 납입한 일시금이나 사용자 또는 가입자가 납입한 부담금을 적립·운용하기 위하여 설정한 퇴직연금제도를 가리킨다. 이 외에 30인 이하 중소기업 사용자 및 근로자를 대상으로 퇴직연금을 공동으로 조성하여 운영하는 중소기업퇴직연금기금제도가 있다.

가입대상 근로자 중 퇴직연금에 가입한 근로자는 2021년 기준 53.3%이고, 295조원 규모가 적립되었다.

[표 6] 퇴직연금제도 가입률(가입대상 근로자 기준) 및 적립액 추이

(단위: %, 조원)

구 분	2017	2018	2019	2020	2021
가입률	50.2	51.3	51.5	52.4	53.3
적립액	167	189	220	255	295

자료: 통계청의 각 연도 퇴직연금 통계자료 및 통계청 보도자료(2021년 퇴직연금통계 결과)를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2021년 기준 퇴직연금 수급을 개시한 계좌 중 연금으로 수령한 계좌는 4.3%이고, 나머지 95.7%는 일시금으로 수령하였다. 금액 기준으로는 2021년 기준 수급을 개시한 퇴직연금 9.3조원 중 34.3%인 3.2조원이 연금 수령에 해당하는 것으로 나타났다. 연금으로 수령한 계좌는 평균 1억 8,900만원인 반면, 일시금으로 수령한 계좌는 1,600만원에 불과한 것으로 나타나 개인별 적립금의 규모가 작은 가입자가 주로 일시금을 선택하는 것으로 보인다.

[표 7] 2021년 유형별 퇴직급여 수령 현황

(단위: 좌, 억원, %)

구 분	연금수령		일시금수령		합계	
		비중		비중		비중
계좌수(A)	16,984	4.3	380,286	95.7	397,270	100.0
금액(B)	32,028	34.3	61,398	65.7	93,426	100.0
계좌당 금액(B/A)	1.89	-	0.16	-	0.24	-

자료: 고용노동부·금융감독원 보도자료, “퇴직연금 1년만에 40조원 증가, 총 적립금 295.6조원 달성”, 2022.04.17



## 2. 공적연금 개혁의 주요 쟁점

### 가. 재정적 지속가능성

공적연금 개혁에 대한 논의가 등장하는 가장 주된 원인은 4대 공적연금 모두 재정적 지속가능성에 대한 우려가 발생하기 때문이다. 이에 본 보고서는 각 연금제도별로 현재 제도가 유지될 경우(기준선) 향후 70년(2023년~2093년)에 대한 재정전망을 실시하고 재정평가지표에 대한 분석을 수행하여 각 연금제도의 재정적 지속가능성을 점검하고자 한다.<sup>7)</sup>

#### (1) 4대 공적연금 장기재정전망 결과

각 연금제도의 기준선에 대한 장기재정전망 수행 결과, 4개 공적연금의 수입은 불변가격 기준으로 2023년 126.4조원에서 2093년 107.8조원으로 연평균 0.2% 감소할 전망이다. 지출은 불변가격 기준 2023년 68.9조원에서 2093년 382.3조원으로 연평균 2.5% 증가할 전망이다. 전망기간 동안 수입은 감소하는 반면 지출은 증가하여 재정수지는 불변가격 기준으로 2023년 57.4조원 흑자에서 2040년경에 적자로 전환된 후 2093년까지 적자 규모가 274.5조원으로 확대될 전망이다. GDP 대비 재정수지 적자 비율도 점점 증가하여 2080년경에 7.2% 수준을 보인 뒤 2093년 6.4%까지 소폭 감소할 전망이다.

---

7) 재정전망의 주요 변수와 가정 및 연금제도별 재정전망 방법은 [부록]에 수록하였다.

[표 8] 공적연금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년

(단위: 조원, %)

구 분		2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093	연평균 증가율
합 계	수입	126.4	145.2	157.0	132.9	97.4	100.1	101.7	107.7	107.8	-0.2
	지출	68.9	108.7	176.5	252.5	316.8	361.9	391.7	386.5	382.3	2.5
	재정수지	57.4	36.2	-19.9	-119.8	-219.6	-261.9	-290.1	-278.7	-274.5	
	(GDP 대비 비율)	(2.5)	(1.4)	(-0.7)	(-3.6)	(-6.1)	(-6.9)	(-7.2)	(-6.6)	(-6.4)	
	적립금	998.7	1,257.9	1,303.1	622.5	20.2	20.9	21.8	22.6	22.9	
(GDP 대비 비율)	(44.0)	(48.2)	(44.7)	(43.3)	(0.6)	(0.6)	(0.5)	(0.5)	(0.5)		
국 민 연 금	수입	102.8	120.2	132.1	107.9	73.6	77.6	81.5	90.0	90.9	-0.2
	지출	38.4	71.0	132.2	205.3	270.8	317.4	347.8	344.1	340.6	3.2
	재정수지	64.3	49.2	-0.2	-97.4	-197.3	-239.8	-266.3	-254.1	-249.7	
	(GDP 대비 비율)	(2.8)	(1.9)	(0.0)	(-2.9)	(-5.5)	(-6.3)	(-6.6)	(-6.0)	(-5.8)	
	적립금	955.7	1,215.6	1,278.2	603.1	-	-	-	-	-	
(GDP 대비 비율)	(42.1)	(46.6)	(43.9)	(42.7)	-	-	-	-	-		
공 무 연 금	수입	15.4	16.8	17.3	17.5	16.4	15.3	13.3	11.2	10.5	-0.6
	지출	21.5	27.0	31.2	32.4	30.3	28.3	27.4	26.1	25.5	0.2
	재정수지	-6.1	-10.2	-13.9	-14.9	-13.9	-13.0	-14.1	-14.9	-15.0	
	(GDP 대비 비율)	(-0.27)	(-0.39)	(-0.47)	(-0.45)	(-0.39)	(-0.34)	(-0.35)	(-0.35)	(-0.35)	
	적립금	16.4	16.7	17.2	17.9	18.6	19.3	20.1	20.8	21.1	
(GDP 대비 비율)	(0.72)	(0.64)	(0.58)	(0.54)	(0.52)	(0.51)	(0.50)	(0.50)	(0.49)		
사 학 연 금	수입	6.2	6.2	5.6	5.4	5.3	5.1	4.8	4.4	4.3	-0.5
	지출	5.1	6.5	8.2	9.1	9.4	9.5	9.7	9.7	9.6	0.9
	재정수지	1.1	-0.3	-2.6	-3.6	-4.1	-4.5	-5.0	-5.2	-5.3	
	(GDP 대비 비율)	(0.0)	(0.0)	(-0.1)	(-0.1)	(-0.1)	(-0.1)	(-0.1)	(-0.1)	(-0.1)	
	적립금	25.2	24.2	6.2	-	-	-	-	-	-	
(GDP 대비 비율)	(1.1)	(0.9)	(0.2)	-	-	-	-	-	-		
군 인 연 금	수입	2.0	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	0.1
	지출	3.9	4.2	4.9	5.7	6.3	6.7	6.8	6.6	6.6	0.8
	재정수지	-1.9	-2.5	-3.2	-3.9	-4.3	-4.6	-4.7	-4.5	-4.5	
	(GDP 대비 비율)	(-0.08)	(-0.10)	(-0.11)	(-0.12)	(-0.12)	(-0.12)	(-0.12)	(-0.11)	(-0.10)	
	적립금	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	1.7	1.8	1.8	
(GDP 대비 비율)	(0.06)	(0.05)	(0.05)	(0.05)	(0.04)	(0.04)	(0.04)	(0.04)	(0.04)		

주: 1. 국민연금의 적립금은 2055년에 소진되고, 사학연금의 적립금은 2043년에 소진되므로 그 이후에는 적립금이 존재하지 않음

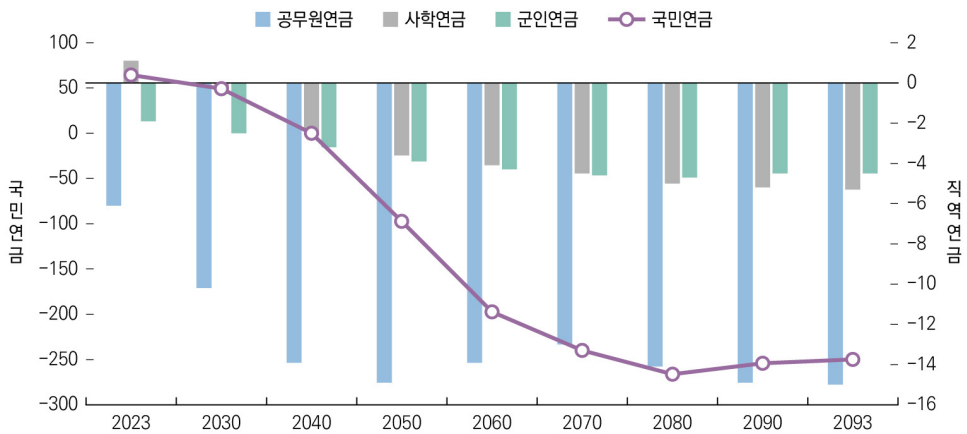
2. 공적연금 제도 간 차이가 있으므로, 전망 및 분석결과와의 직접 비교는 해석에 유의 필요

3. 전망액은 2023년 기준 불변가액

자료: 국회예산정책처

[그림 2] 공적연금 재정수지 전망: 2020~2090년

(단위: 조원)

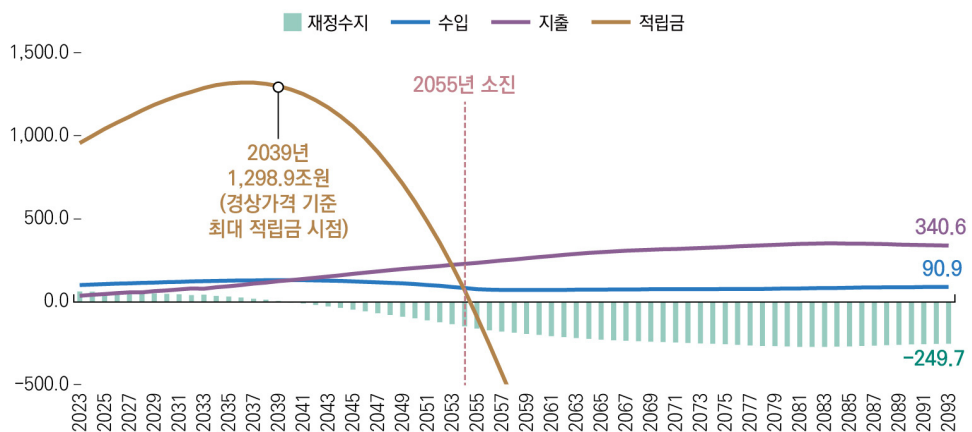


주: 전망액은 2023년 불변가격  
 자료: 국회예산정책처

연금별 전망결과를 보면, 국민연금의 경우 2039년에 최대 적립금 규모에 도달한 뒤 2040년부터 재정수지가 적자로 전환되어 적립금이 감소하기 시작하고, 2055년에는 적립금이 완전히 소진될 전망이다. 적립금 소진 이후에도 재정수지 적자 규모는 지속 확대되어 GDP 대비 재정수지 적자 비율은 2057년 이후 5%를 초과하는 것으로 나타난다.

[그림 3] 국민연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년

(단위: 조원)

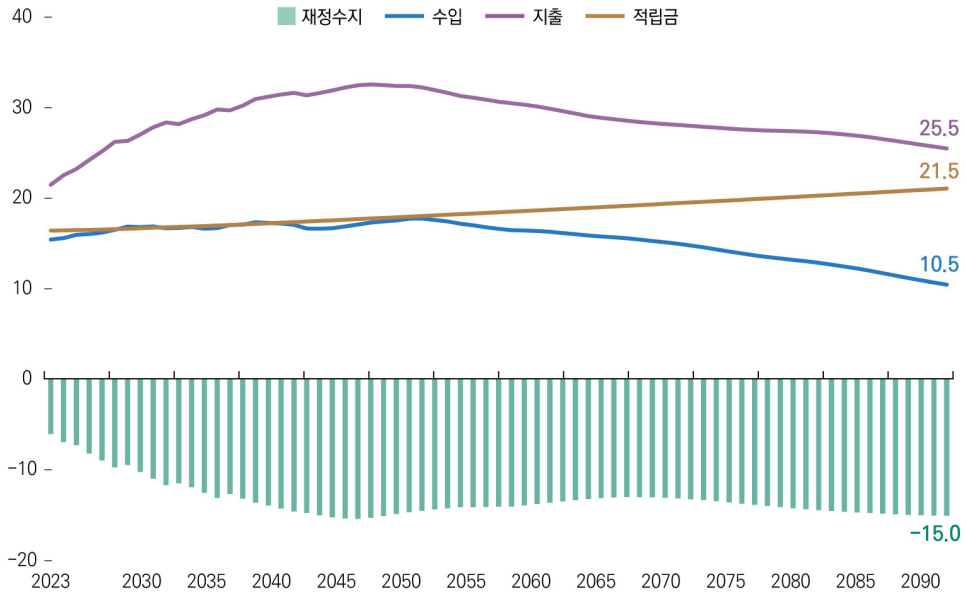


주: 전망액은 2023년 불변가격  
 자료: 국회예산정책처

공무원연금은 불변가격 기준으로 2023년 재정수지 적자가 6.1조원에서 점차 증가하여 2093년 15조원에 달할 전망이며, GDP 대비 재정수지 적자 비율도 2023년 0.27%에서 2093년 0.35%까지 상승하는 것으로 나타났다.

[그림 4] 공무원연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년

(단위: 조원)



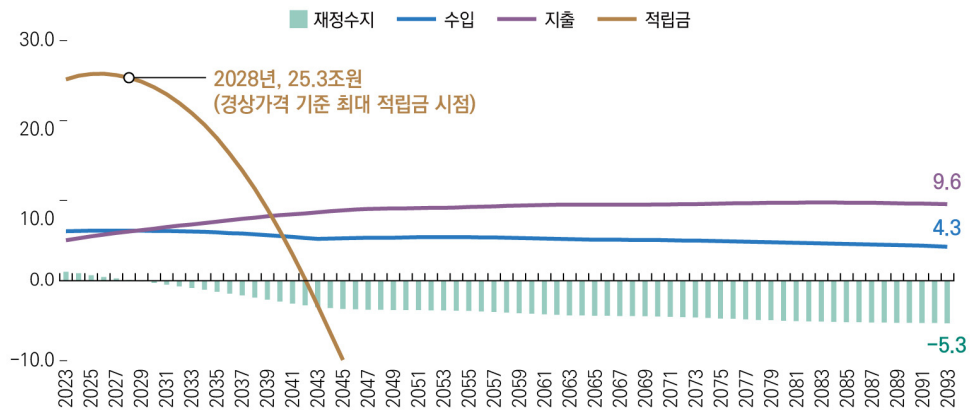
주: 전망액은 2023년 불변가격

자료: 국회예산정책처

사학연금의 적립금은 경상가격 기준으로 2028년 정점에 달한 후, 점차 감소하여 2043년 소진될 전망이다. 사학연금 적립금의 GDP 대비 비율은 2023년 1.1%에서 적립금이 소진되는 2043년까지 지속적으로 감소할 전망이다.

[그림 5] 사학연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년

(단위: 조원)



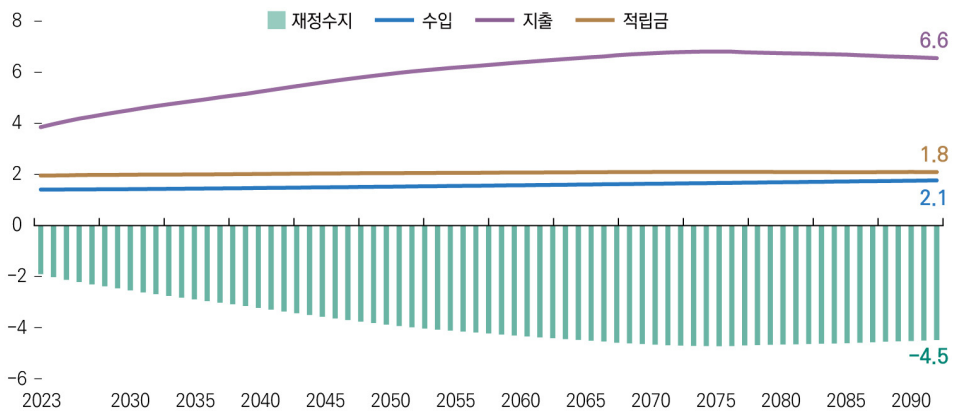
주: 전망액은 2023년 불변가액

자료: 국회예산정책처

군인연금 재정수지 적자는 2023년 1.9조원에서 2094년 4.5조원으로 증가하고, GDP 대비 재정수지 적자 비율도 2023년 0.08%에서 2093년 0.10%로 소폭 상승할 전망이다. 군인연금 적립금은 연금급여지출에 사용하지 않고 별도로 운용되고 있는데, 2023년 1.4조원에서 2093년 1.8조원으로 증가할 전망이다. 적립금의 GDP 대비 비율은 2023년 0.06%에서 2093년 0.04%로 소폭 감소하는 것으로 전망되었다.

[그림 7] 군인연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년

(단위: 조원)



주: 전망액은 2023년 불변가액

자료: 국회예산정책처

## (2) 4대 공적연금 재정평가지표 분석<sup>8)</sup>

연금재정의 지속가능성은 1차적으로 재정수지 및 적립금의 변화를 분석하여 파악할 수 있으나 이 외에도 다양한 재정평가지표를 통해 재정의 건전성을 보다 세부적으로 살펴볼 수 있다. 이에 본 절에서는 재정평가지표를 활용하여 연금재정을 분석하고자 한다. 다만, 이 때 재정평가지표 분석은 현행 수입 및 지출 구조가 유지되는 것을 가정하여 수행한 것이다. 즉, 재원의 구조가 보험료 수입과 기금운용수익으로 구성되는 현행 구조가 유지되고, 보험료 수입의 부과대상 소득 범위가 유지되며, 급여지출이 종류와 각 급여액의 산정 방식이 유지된다는 가정 하에서 평가를 수행한 것이다. 만약, 보험료와 기금운용수익 외에 또 다른 재원이 마련되거나 보험료 수입의 부과대상 소득 범위가 달라지는 경우, 또는 급여지출의 종류나 산정 방식이 달라지는 것을 가정할 경우에는 향후 연금재정에 대한 평가가 달라질 수 있다. 그러나 현 시점에서는 이를 합리적으로 추론할 수 있는 객관적인 근거가 부재하므로 현행 제도가 유지된다는 가정 하에서 재정평가지표를 활용한 분석을 수행한다.

### (가) 제도부양비

제도부양비는 가입자 100명이 부양하는 수급자 수를 의미한다. 일반적으로 가입자가 납부하는 보험료와 수급자에게 지급하는 급여 지출의 상대적 규모가 연금제도의 재정수지에 중요한 영향을 미치기 때문에, 제도부양비를 통해 인구구조의 변화와 연금제도의 성숙도에 따른 가입자 수와 수급자 수의 변화를 파악함으로써 장기적 재정구조의 변화를 예측할 수 있다.<sup>9)</sup>

$$\text{제도부양비} = [\text{노령(퇴직)연금 수급자 수} / \text{가입자 수}] \times 100$$

국민연금 가입자 100명이 부양해야 할 수급자 수는 2023년 24.6명에서 지속적으로 증가하여 2051년부터 100명을 넘어서고, 2078년 최대 145.2명까지 증가한 뒤

8) 본고에서는 재정지표 중 대표적으로 제도부양비와 부과방식비용률 분석 결과를 제시한다. (국민연금의 수입비, 적립배율, 수익비 등의 재정지표 분석은 보고서 제3권을 참고)

9) 본 보고서의 제3권과 제4권에서는 전체 수급자 수를 사용한 제도부양비 수치도 함께 제시하고 있다.

2093년에 120.8명 수준까지 감소한다. 공무원연금의 제도부양비는 2023년 42.7명에서 지속적으로 증가하여 2070~80년경 100명을 넘어서고, 2093년 134.1명 수준까지 증가한다.

사학연금의 제도부양비는 2023년 36.4명에서 지속적으로 증가하여 2062년부터 100명을 넘어서고, 2093년 154.1명 수준까지 증가한다. 사학연금의 경우, 2023년에는 공무원연금에 비해 낮은 수준의 제도부양비를 보이지만 2093년에는 공무원연금보다 제도부양비 수준이 높아질 것으로 보인다. 사학연금의 제도부양비 증가 원인은 학령인구 감소에 따라 사학연금 가입자 수가 감소하는 반면 수급자 수는 증가하기 때문이다.

군인연금의 제도부양비는 2023년 44.0명에서 지속적으로 증가하여 2093년 73.3명 수준까지 증가한다. 군인연금의 경우, 군인 정년제도 등의 특성으로 인해 타 공적연금에 비해 연금가입자 중 연금수급자가 되는 비중이 낮기 때문에 수급자 수가 가입자 수를 초과하지 않아 제도부양비가 100명 이하로 유지될 것으로 전망되었다.

[표 9] 공적연금 제도부양비 추이: 2023~2093년

(단위: 만명, 명)

구 분		2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093
국민 연금	수급자	538	756	1,156	1,471	1,567	1,505	1,351	1,102	1,034
	가입자	2,196	2,091	1,842	1,534	1,253	1,089	944	891	866
	부양비	24.6	36.6	63.9	97.6	127.4	140.4	144.2	124.8	120.8
공무원 연금	수급자	54.9	65.2	79.9	93.4	104.2	113.3	121.2	122.5	121.8
	가입자	128.7	130.5	135.5	136.9	132.0	123.0	108.3	94.7	90.8
	부양비	42.7	50.0	59.0	68.2	78.9	92.1	111.9	129.4	134.1
사학 연금	수급자	11.0	14.0	19.1	22.2	24.2	25.9	27.3	27.1	26.8
	가입자	33.2	31.7	30.3	29.0	27.0	24.4	21.4	18.7	17.9
	부양비	36.4	48.6	69.3	84.2	96.5	111.5	132.0	149.9	154.1
군인 연금	수급자	8.5	9.6	11.1	12.1	13	13.6	14	14.2	14.3
	가입자	19.3	19.5	19.5	19.5	19.5	19.5	19.5	19.5	19.5
	부양비	44.0	49.2	56.9	62.1	66.7	69.7	71.8	72.8	73.3

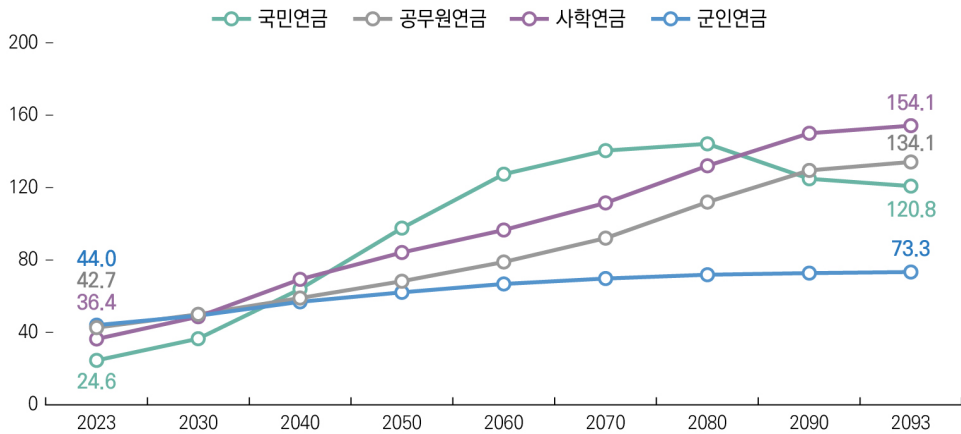
주: 1. 수급자 수는 노령(퇴직)연금 수급자 수를 적용

2. 공적연금 제도 간 차이가 있으므로, 전망 및 분석결과의 직접 비교는 해석에 유의 필요

자료: 국회예산정책처

[그림 8] 공적연금 제도부양비 추이: 2023~2093년

(단위: 명)



자료: 국회예산정책처

#### (나) 부과방식비용률

부과방식비용률은 각 연도 연금급여 지출을 해당 연도 보험료 부과대상 소득으로 나눈 값이다. 이 지표는 매년 발생하는 연금급여액을 당해연도 가입자들의 보험료 수입을 통해서만 충당하는 것을 가정했을 때 요구되는 보험료율 수준을 측정한다.

$$\text{부과방식비용률}_t = \text{연금급여 지출}_t / \text{보험료 부과대상 소득}_t$$

부과방식비용률은 부과방식으로 운용하는 연금제도에 대하여 매년 재정수지를 관리하는 데 유용한 지표가 된다. 그러나 적립방식으로 운용되는 연금제도에 대해서도 부과방식비용률은 향후 연금 재정의 지속가능성을 확보하기 위해 제도개선이 필요한지에 대한 정보를 제공한다는 점에서 유용하다. 현행 보험료율과 부과방식비용률을 비교했을 때, 부과방식비용률이 현행 보험료율보다 낮으면 재정수지 흑자가 발생한다는 것을 의미하고, 반대의 경우에는 재정수지 적자가 발생한다는 것을 의미하기 때문이다.

국민연금의 부과방식비용률은 2023년 5.8%로 현행 보험료율인 9%보다 낮지만, 2030년에는 9.6%로 현행 보험료율을 초과한 뒤 2080년 39.1%까지 높아질 전망이다. 사학연금의 부과방식비용률은 2023년 18.5%로 현행 보험료율인 18%보다 높고, 2093년 46.2%까지 지속 증가할 전망이다.



공무원연금과 군인연금은 이미 2023년부터 현행 보험료율 18% 및 14%를 넘어섰으며, 지속적으로 증가하여 2093년 각각 54.2% 및 54.3% 수준을 보일 전망이다. 그런데 공무원연금과 군인연금은 현재 재정수지 적자를 국가보전금으로 충당하고 있으므로, 장기적으로 부과방식비용률이 증가한다는 것은 국가보전금 규모도 증가한다는 것을 의미한다.

이와 같이 현행 보험료율에 비해 부과방식비용률이 높다는 것은 재정수지 적자를 감소시키고 재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 보험료율을 인상하거나 연금급여 지출을 줄이는 등의 재정개혁이 필요함을 의미한다.

[표 10] 공적연금 부과방식비용률 추이: 2023~2093년

(단위: 조원, %)

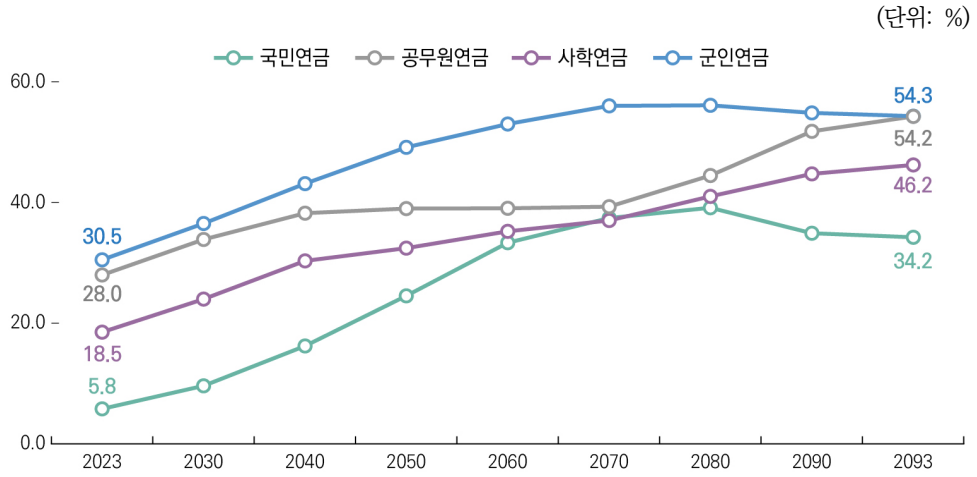
구 분		2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093
국민 연금	연금급여	37.5	69.6	130.1	202.0	266.5	312.4	342.2	338.6	335.2
	소득	641.9	728.0	801.0	826.0	799.8	836.0	874.9	970.4	980.3
	부과방식 비용률	5.8	9.6	16.2	24.5	33.3	37.4	39.1	34.9	34.2
공무원 연금	연금급여	18.8	23.2	27.6	28.9	27.1	25.2	24.6	23.6	23.1
	소득	67.1	68.5	72.2	74.1	69.5	64.2	55.4	45.6	42.6
	부과방식 비용률	28.0	33.9	38.2	39.0	39.0	39.3	44.4	51.8	54.2
사학 연금	연금급여	4.2	5.6	7.3	8.1	8.3	8.6	8.8	8.7	8.6
	소득	22.6	23.5	24.0	24.9	23.6	23.2	21.4	19.4	18.6
	부과방식 비용률	18.5	24.0	30.3	32.4	35.2	37.0	41.0	44.7	46.2
군인 연금	연금급여	3.4	3.8	4.5	5.2	5.8	6.2	6.3	6.1	6.1
	소득	11.1	10.4	10.4	10.6	10.9	11.1	11.2	11.1	11.2
	부과방식 비용률	30.5	36.5	43.1	49.1	53.0	56.0	56.1	54.8	54.3

주: 1. 전망액은 2023년 불변가격

2. 공적연금 제도 간 차이가 있으므로, 전망 및 분석결과의 직접 비교는 해석에 유의 필요

자료: 국회예산정책처

[그림 9] 공적연금 부과방식비용률 추이: 2023~2093년



자료: 국회예산정책처

**[참고] 국민연금 및 사학연금의 재정목표 가정별 필요보험료율 전망**

- 재정전망 마지막 시점인 2093년을 기준으로 적립배율 1배, 적립배율 2배, 적립배율 5배, 수지적자 미발생, 일정 적립배율 유지 달성을 각각의 재정목표로 설정하고, 이를 달성하기 위한 필요보험료율을 전망
- 재정목표 가정별로 전망 마지막 연도에 재정목표 달성을 위한 필요보험료율 수준을 전망한 결과, 국민연금은 18.25~25.83%, 사학연금은 26.49~32% 수준으로 예상

[재정목표 가정별 필요보험료율 전망: 국민연금 및 사학연금]

보험료율 인상시점		재정목표 시나리오 (평가시점 2093년)				
		적립배율 1배	적립배율 2배	적립배율 5배	수지적자 미발생	일정한 적립배율 유지(적립배율)
국민 연금	2020년	18.25%	18.45%	19.04%	19.86%	23.50% (21.84)
	2030년	19.76%	19.99%	20.67%	21.40%	24.30% (17.56)
	2040년	21.65%	21.92%	22.73%	23.27%	25.83% (14.43)
사학 연금	2025년	26.49%	26.80%	27.72%	27.17%	26.88% (2.86)
	2030년	28.15%	28.52%	29.62%	28.83%	28.44% (2.33)
	2035년	30.23%	30.67%	32.00%	30.84%	30.29% (1.67)

주: 일정한 적립배율 유지는 전망기간 마지막 20년(2074~2093년) 동안 적립배율이 일정하게 유지되는 수준을 의미하며, 이 때 일정한 적립배율 수준은 ( )안에 표시

자료: 국회예산정책처

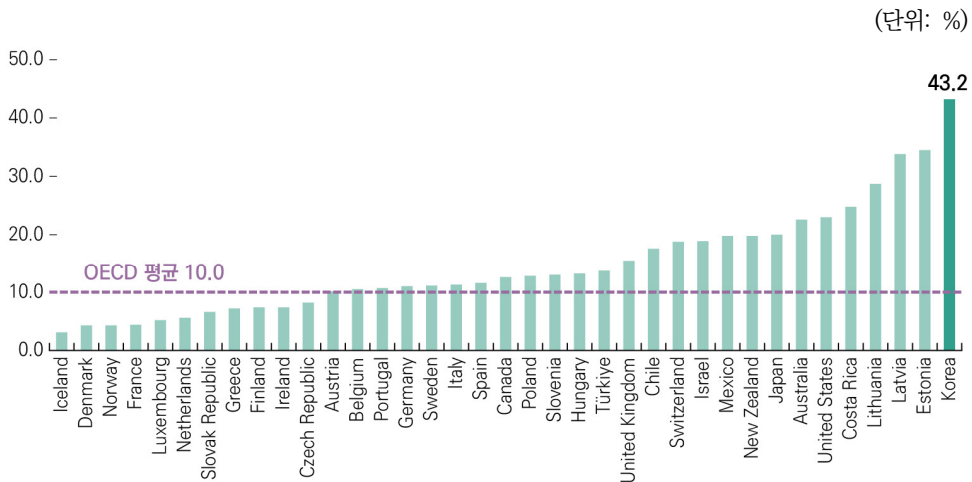
## 나. 노후소득보장 효과성

공적연금 개혁의 필요성은 재정적 측면뿐만 아니라 노후소득보장의 효과성 측면에서도 살펴볼 수 있다. 국민연금과 기초연금은 일반 국민의 노후 소득을 보장하려는 목적으로 운영되고 있지만, 연금제도의 미성숙 등의 문제로 적정 수준의 급여를 지급하지 못하고 있다는 문제가 지적되고 있다. 본 보고서는 노인의 상대적 빈곤율과 현재 연금급여액 수준 등을 살펴봄으로써 현재 국민연금과 기초연금의 효과성에 대한 간접적인 판단자료를 제시하고자 한다.

### (1) 우리나라의 노후생활수준

우리나라 노인의 상대적 빈곤율은 OECD 국가 중에 가장 높게 나타나고 있다. 2019년 및 비교 가능한 최신 자료 기준으로, 은퇴연령인구(66세 이상)에 대한 상대적 빈곤율은 OECD 국가 평균 10.0% 수준인데, 우리나라의 경우 43.2%로 OECD 국가 중 가장 높은 수준을 보인다. 특히, 노인빈곤율이 두 번째로 높은 에스토니아(34.5%)와 비교해도 그 차이가 크게 나타난다.

[그림 10] OECD 주요국가별 노인빈곤율 현황



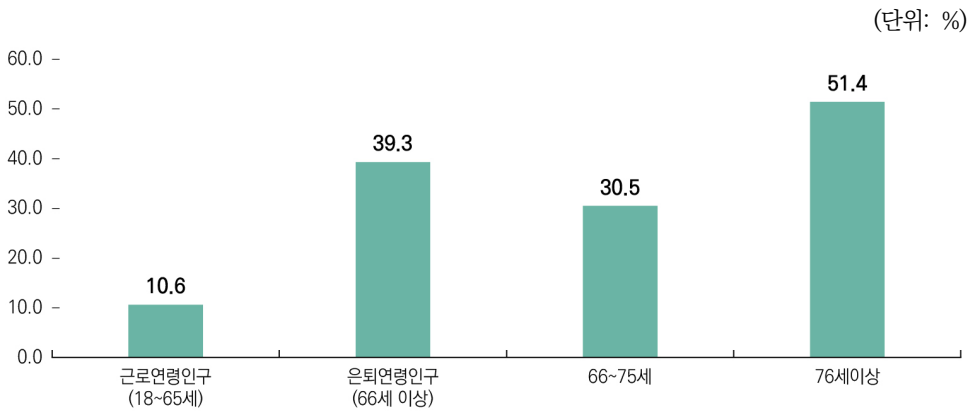
주: 1. 66세 이상 균등화 중위소득의 50% 이하 비율

2. 2019년을 기준으로 하되, 2019년 자료가 가능하지 않은 국가들은 인접 연도 자료 활용(아이슬란드·칠레 2017년, 아일랜드·이탈리아·포르투갈·일본 2018년, 멕시코·호주 2020년)

자료: OECD의 Income Distribution DB에서 추출하여 국회예산정책처 재작성

이러한 노인빈곤율은 우리나라의 근로연령인구에 대한 빈곤율과 비교해도 높은 수준이다. 통계청의 「가계금융복지조사」 자료에 따르면, 2021년 기준 우리나라 근로연령인구(18~65세)의 상대적 빈곤율은 10.6%인 반면, 66세 이상 은퇴연령인구의 상대적 빈곤율은 39.3%로 28.7%p 높은 실정이다. 특히, 76세 이상 후기 노인의 상대적 빈곤율은 51.4%로 노인 인구의 절반 이상이 중위소득의 50% 이하에 해당하는 것으로 나타난다.

[그림 11] 연령계층별 빈곤율 현황



주: 1. 2021년 기준  
 2. 해당 연령대 인구 중 중위소득의 50% 이하인 인구가 차지하는 비율  
 자료: 통계청 「가계금융복지조사」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이러한 높은 노인 빈곤율은 우리나라의 노후소득보장체계가 노인에게 적정 수준의 급여를 지급하지 못하고 있다는 현실을 반영한다. 이로 인해 우리나라의 노후소득보장 체계는 노인의 소득보장이라는 1차적인 제도 목적을 달성하지 못하고 있다는 지적이 있다.

## (2) 제도별 급여액 현황

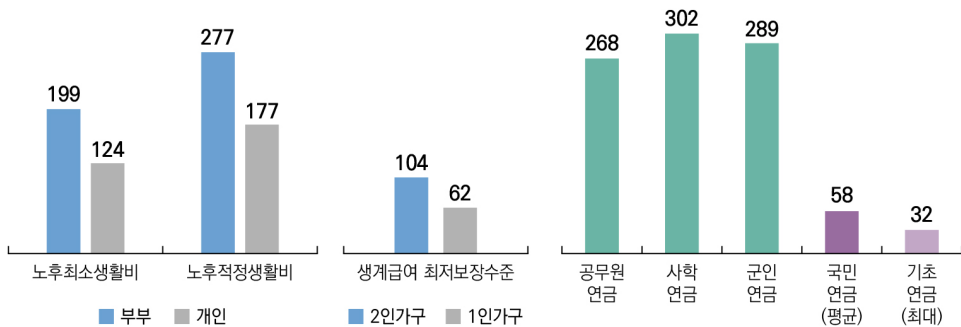
4대 공적연금 및 기초연금의 급여 수준을 살펴보면, 직역연금에 비해 국민연금의 월 평균 급여액 수준이 낮은 상황이다. 2022년 말 기준 공무원연금 퇴직연금 수급자의 월 평균 수급액은 268만원이었고, 군인연금의 경우 289만원, 사학연금은 302만원으로 나타났다. 반면, 국민연금 노령연금 수급자의 월 평균 수급액은 58만원으로 상대적으로

그 수준이 낮다.

현재 합의된 적정 노후소득보장 수준은 없지만, 몇 가지 지표와 비교했을 때 직역 연금의 월 평균 급여 수준은 충분한 것으로 보이는 반면, 국민연금의 수급액은 적정 수준으로 보기 어렵다. 국민연금연구원이 실시한 국민노후보장패널 8차년도 조사에 따르면, 2019년 기준으로 50대 이상 중고령자가 생각하는 노후최소생활비는 개인 기준 월 124만원이었고, 적정 수준의 노후생활비는 월 177만원이었다. 2022년 말 국민연금 노령연금의 월 평균 급여액이 58만원이고, 기초연금 월 최대 지급액이 30만원 초반대라는 점을 감안하면, 국민연금과 기초연금의 노후소득보장 기능은 미흡하다고 할 수 있다. 특히, 2023년 1인가구에 대한 생계급여의 최저보장수준<sup>10)</sup>이 62만원이라는 점을 감안하면, 현재 국민연금의 월평균 급여는 최저보장수준에도 미치지 못한다는 것을 알 수 있다. 일부 노인의 경우 국민연금과 기초연금을 동시에 수령하여 합산 급여 수준이 생계급여 최저보장수준보다는 높아질 수 있으나 이 정도의 수준이 충분한지에 대해서는 이견이 있다.

[그림 12] 제도별 평균 급여 현황

(단위: 만원)



주: 최소·적정생활비는 2019년 기준, 생계급여 최저보장수준은 2023년 기준, 4대 공적연금 월 평균 지급액은 2022년 말 기준, 기초연금 최대 월 지급액은 2023년 기준

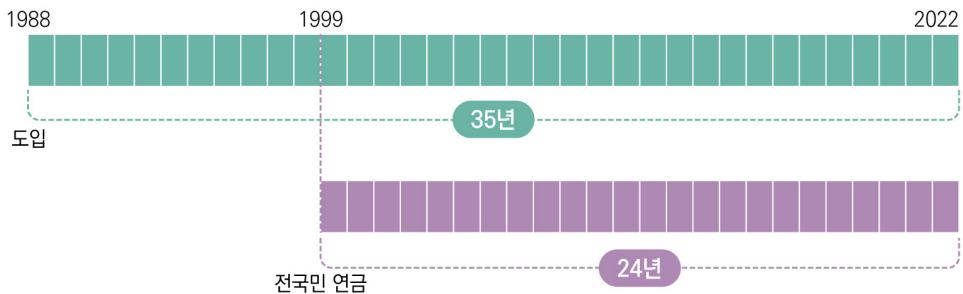
자료: 국민연금연구원의 「국민노후보장패널조사」, 보건복지부, 국민연금공단, 사학연금공단, 군인연금공단, 국방부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

이와 같이 국민연금과 기초연금의 급여 수준이 낮게 나타나므로 국민연금과 기초연금을 통한 노후소득보장기능을 강화하는 방향으로 연금제도를 개혁해야 한다는 지적이

10) 생계급여는 선정기준과 대상자 소득인정액의 차액을 지급하기 때문에, 선정기준이 곧 최저보장수준이라고 할 수 있다.

있다. 다만, 우리나라의 국민연금 도입 시점을 고려할 때, 이러한 낮은 급여 수준은 제도의 미성숙에 일부 기인한다고 볼 수 있다. 국민연금의 당연가입연령은 18세부터 59세로, 최대 당연가입기간은 42년이고, 이후 가입자가 원할 경우 임의계속가입 제도를 통해 연금수급개시 전까지 계속 가입할 수 있다. 그러나 현재 국민연금은 1988년 도입 이래 2022년까지의 최대 가입기간이 35년 정도이고, 국민연금이 전국민 연금으로 확대된 1999년을 기준으로 하면 2022년까지의 최대 가입기간은 24년에 불과하다. 국민연금은 가입기간이 짧을수록 낮은 수준의 급여를 수령하도록 설계되어 있기 때문에, 현재 노인이 수령하는 낮은 수준의 급여는 제도의 미성숙 기인한다고 해석할 수 있는 것이다. 따라서 국민연금의 낮은 급여액 문제는 국민연금 제도의 성숙에 따라 일부 해소될 것으로 보는 견해도 있다.

[그림 13] 2022년 기준 국민연금 최대 가입기간



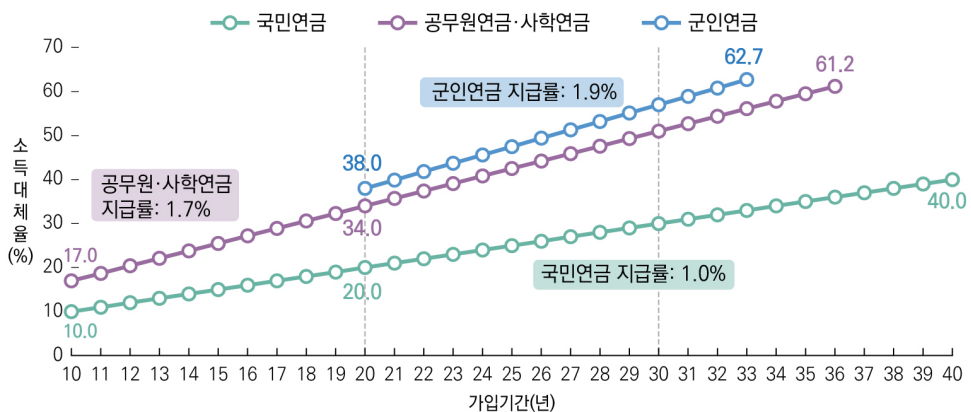
자료: 국회예산정책처

#### 다. 제도 간 형평성

지역에 따라 가입하는 연금제도가 달라지기 때문에 제도 간 형평성을 어떻게 제고할 것인가도 공적연금 개혁의 주요 이슈이다. 앞서 살펴본 것처럼 현재 국민연금과 지역연금은 연금액 수준에 차이가 있는 것으로 나타나고 있다. 국민연금과 지역연금 간 급여 차이를 초래하는 것은 가장 기본적으로 제도별 소득대체율(연금지급률)의 차이에 기인한다. 국민연금은 40년 평균소득자 기준으로 소득대체율 40%를 설정하고 있는데, 이를 기준으로 하여 지역연금의 연금지급률을 소득대체율로 환산하여 살펴보면, 지역연금의 소득대체율 수준이 국민연금 소득대체율보다 높은 실정이다.

평균소득자를 기준으로, 국민연금의 가입기간별 소득대체율을 살펴보면, 가입기간 10년인 사람은 10%, 20년인 사람은 20%의 소득대체율이 적용되고, 40년 가입자의 경우 40%의 소득대체율이 적용된다. 반면, 공무원·사학연금 평균소득자의 경우 연금 수급을 위한 최소 가입기간 10년부터 최대 가입기간 36년까지의 소득대체율은 17%~61.2% 수준이다. 군인연금의 경우에는 연금 수급을 위한 최소 가입기간 20년에서부터 최대 가입기간 33년까지의 소득대체율은 38%~62.7% 수준이다.

[그림 14] 공적연금 제도별 소득대체율(연금지급률) 현황



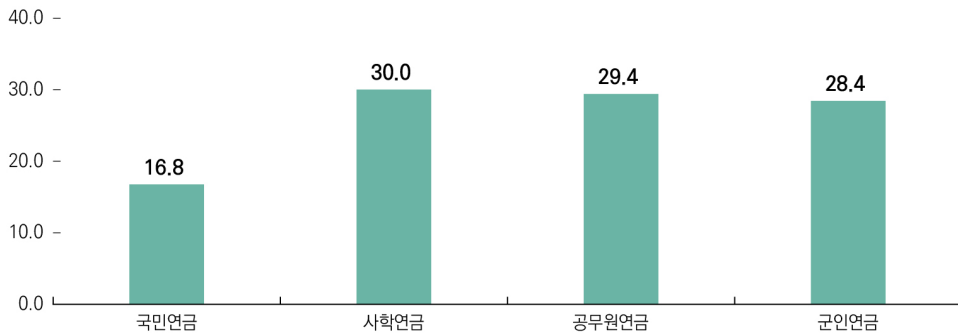
주: 평균소득자 기준  
 자료: 국회예산정책처

또한, 제도간 급여액 수준의 차이는 수급자 평균 가입기간의 차이에도 기인한다. 2022년 말 기준 각 연금제도 수급자의 평균 가입기간을 살펴보면, 사학연금과 공무원 연금, 군인연금의 퇴직연금 수급자의 평균 가입기간은 약 30년인 반면, 국민연금 노령 연금 수급자의 평균 가입기간은 16.8년인 것으로 나타났다.



[그림 15] 공적연금 수급자의 평균 가입기간

(단위: 년)

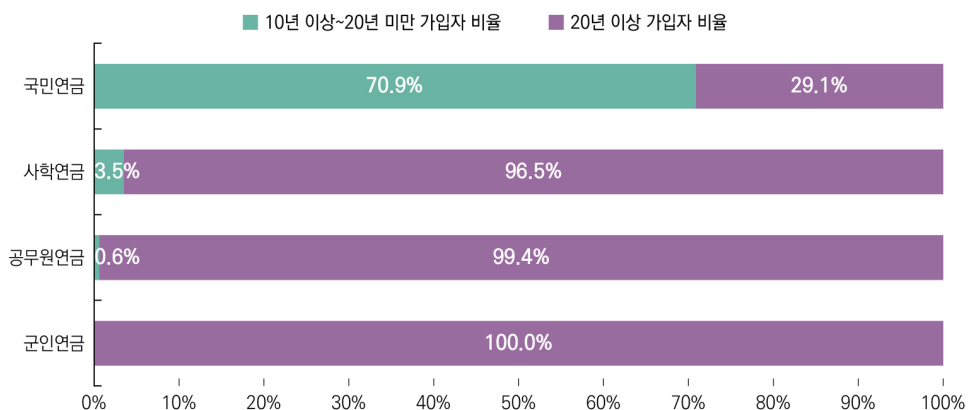


주: 2022년 말 기준

자료: 국민연금공단, 사학연금공단, 공무원연금공단, 국방부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

제도별 수급자의 20년 이상 가입자 비율을 살펴보면, 연금 수급을 위한 최소 가입 기간이 10년인 공무원연금과 사학연금의 경우에도 수급자의 절대 다수가 20년 이상 가입자인 반면, 국민연금 노령연금 수급자 중 20년 이상 가입자 비율은 29.1%에 불과한 것을 알 수 있다. 즉, 제도별 수급자의 평균 가입기간의 차이가 급여액 수준의 격차 발생에 일부 영향을 주고 있는 것이다.

[그림 16] 공적연금 평균 가입기간별 수급자 비중



주: 2022년 말 기준

자료: 국민연금공단, 사학연금공단, 공무원연금공단, 국방부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

이와 같이 국민연금과 직역연금은 소득대체율 등의 제도 설계, 가입자들의 평균 가입기간 등의 차이로 급여액에 차이가 발생하고 있다. 따라서 제도 간 격차를 줄이는 방

향으로 각 연금을 개혁해야 한다는 지적이 있다. 현재 이에 대해서 국민연금의 급여 수준을 높이는 방향(소득대체율 인상 및 가입기간 연장을 위한 보험료 및 크레딧 지원 확대 등)의 개혁안과 직역연금의 급여 수준을 낮추는 방향(연금지급률 인하)의 개혁안 등 다양한 논의가 있다.

그러나 공무원·군인·사립학교교직원 등 해당 직역의 특수성을 고려하여 국민연금과 다른 제도를 운영하는 것이 바람직하다는 의견도 있다. 과거 직역연금은 해당 직역에 우수한 인재를 유치하기 위한 수단으로 사용된 측면이 있기 때문이다. 예를 들어, 공무원연금은 과거 우수인재를 확보하고 직업공무원제도를 정착시키기 위해 활용된 측면이 있고, 군인연금의 경우 격오지 근무나 생명을 담보로 하는 근무환경에 대한 국가보상의 필요성, 연령정년에 따른 조기 퇴직 및 재취업의 어려움 등을 고려하여 도입된 측면이 있다. 따라서 직역연금과 국민연금의 형평성 제고 문제는 공무원·군인·교직원 등의 직업적 특수성을 인정할 것인지 아니면 일반 근로자와 차이가 없다고 볼지에 따라 그 해법이 달라질 수 있는 상황이다.

한편, 1995년에 실시된 직역연금 개혁으로 이미 직역연금과 국민연금 간 격차가 많이 완화되었고, 현재 진행 중인 개혁 과정이 완료된다면 그 격차는 더 완화될 것이라는 의견도 있다. 특히, 직역연금 가입자들은 더 높은 보험료를 납입하고 있기 때문에, 수익비 측면에서 오히려 국민연금이 유리하다는 분석도 있다.<sup>11)</sup>

### 3. 주요 공적연금 개혁 방안

공적연금을 개혁하는 방안에는 기존 제도의 틀은 유지하면서 보험료율이나 소득대체율, 연금수급개시연령 등의 주요 모수를 조정하는 방안과 다층노후소득보장체계 내에서의 역할과 기능을 근본적으로 조정하는 구조개혁 방안이 있다. 그러나 두 가지 방안이 분리된 것은 아니다. 연금제도의 구조를 개혁하는 것도 각 연금제도의 모수 조정을 통해 달성할 수 있기 때문이다. 그러나 논의의 편의상 연금제도의 모수를 조정하는 방안을 먼저 살펴보고, 그 후에 제도 간 관계를 고려하여 연금 간 기능을 조정하는 구조개혁 방안에 대해 살펴보고자 한다.

---

11) 국회예산정책처, 「4대 공적연금 장기 전망」, 2020.

## 가. 연금제도 모수의 조정

### (1) 보험료율 인상 및 소득대체율(연금지급률) 조정

연금개혁의 1차적 요구는 지속가능하지 않은 재정의 문제에서 출발한다. 이를 해결하기 위해 가장 직접적이고 효과적인 방법은 보험료율을 인상하는 것이다. 연금제도는 가입자가 납부한 보험료를 주 수입원으로 하기 때문에 급여 지출을 충당할 수 있을 정도의 보험료가 확보되지 않으면 제도를 지속적으로 운영할 수 없다. 따라서 연금재정의 안정성과 지속가능성을 확보하기 위해서는 가장 먼저 보험료율을 인상하는 방안을 가장 먼저 고려할 수 있다.

특히, 국민연금은 1998년부터 보험료율을 9%로 유지하고 있고, 이 수준은 우리나라 직역연금이나 우리보다 앞서 고령화가 진행된 해외 주요국의 공적연금 보험료율보다도 낮은 수준이므로 보험료율 인상을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 실제로 지금까지 국민연금과 관련된 개혁 논의들은 국민연금의 보험료율을 12%에서 최대 20% 이상까지 올리는 방안을 제시하고 있다.<sup>12)</sup>

[표 11] OECD 주요국의 공적연금 보험료율

(단위: %)

한국 (국민 연금)	캐나다	미국	한국 (군인 연금)	벨기에	한국 (공무원 및 사학 연금)	일본	스웨덴	독일	핀란드	노르 웨이	프랑스
9.0	11.4	12.4	14.0	16.36	18.0	18.3	18.5	18.6	24.85	23.2	27.8

자료: OECD 「Pension at a Glance, 2021」와 각 국가 연금제도 소개 자료 등을 참고하여 국회예산정책처 재작성

그런데 현재 국민연금의 급여 수준이 상대적으로 낮기 때문에 노후소득보장 기능의 강화와 보험료율 인상에 대한 국민 수용성 제고를 위해 소득대체율을 함께 인상해야 한다는 의견이 있다. 현재 국민연금의 낮은 급여는 일부 연금제도의 미성숙에 기인하지만, 노동시장의 불안정성이 심화되고 있다는 점을 고려하면 연금제도가 성숙해도 최대 가입 기간을 채우는 사람의 수가 적을 수 있기 때문이다. 따라서 명목소득대체율 수준을 인상하여 월 연금액 수준의 상승을 전인해야 한다는 의견이 있다. 이러한 의견은 국민연금의

12) 자세한 내용은 보고서 제3권의 pp.39~44에 제시하였다.

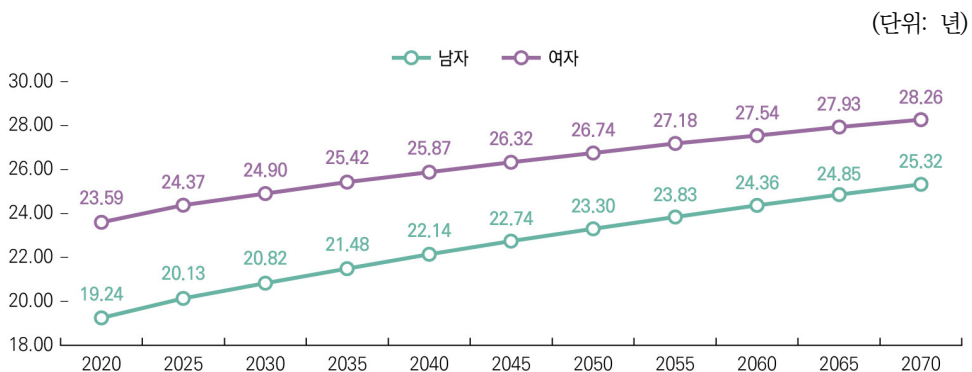
소득대체율을 현행 40%에서 45%, 또는 최대 50%까지 인상해야 한다고 제시한다.

한편, 직역연금에 대해서는 국민연금과 달리 재정적 지속가능성 제고를 위해 연금 지급률을 추가 인하하거나 연금액을 한시적으로 동결하여 지출 규모를 통제해야 한다는 논의가 있다. 실제 2015년 공무원연금개혁은 공무원연금의 급여액을 2016년부터 2020년까지 동결하여 지출 규모 확대 억제를 추진하였다. 다만, 급여액 동결이 시행된 기간의 소비자물가상승률이 2015년 0.7%, 2019년 0.4%, 2020년 0.5% 등 낮은 수준이어서 그 효과가 미미했다는 평가가 있다(참고로 소비자물가상승률은 2021년 2.5%, 2022년 5.2%로 앞선 기간보다 높다). 이에 공무원연금 급여액을 다시 한번 한시적으로 동결하거나 방안을 제시하는 의견이 있다.

## (2) 연금가입연령 및 수급연령 상향 조정

현재 4대 공적연금 모두 연금수급개시 연령을 65세로 상향 조정 중에 있는데, 기대여명의 증가에 따라 연금 수급기간의 자연 증가가 예상된다. 통계청 「장래인구추계」(2021.12.)에 따르면, 65세에서 69세의 장래 기대여명은 2020년 남자 19.24년, 여자 23.59년에서, 2070년에 각각 25.32년, 28.26년으로 증가할 전망이다. 이에 따라 연금 수급기간이 증가하면 그만큼 급여지출액이 증가하기 때문에 연금재정을 악화시키는 요인으로 작용한다. 따라서 연금 수급개시연령을 추가로 상향조정해야 한다는 논의가 있다.

[그림 17] 65~69세 장래 기대여명



자료: 통계청 「장래인구추계」(2021.12.) 결과를 바탕으로 재작성

그런데, 수급개시연령의 상향 조정은 재정안정화 효과가 있으나 현재 주된 일자리

은퇴 시점이 법정 정년(만 60세)보다 빠른 상황에서 연금 수급 개시연령을 더 늦출 경우 은퇴 후부터 연금 수급 시점까지 소득이 없는 시기가 더 길어지는 문제가 발생한다. 따라서 연금 수급개시연령 상향 조정 논의는 정년연장 논의와 함께 다루어져야 할 사안이다. 이와 더불어 국민연금 당연가입 연령을 연금 수급개시연령에 맞추어 상향조정하는 방안도 검토할 필요가 있다. 만약 60세 이후에도 계속 근로하면서 보험료를 납부하게 되면, 추가로 보험료를 납부한 기간이 급여액에 반영되어 수급하는 급여 수준이 더 높아질 수 있어 수급개시연령 상향 조정에 따른 급여액 감소 효과를 일부 상쇄할 수 있기 때문이다. 다만, 60세 이후의 근로소득이 이전의 생애평균소득보다 낮으면 급여 수준을 낮추는 효과도 있을 수 있어 신중한 검토가 필요하다. 또한, 만 60세 이상 근로자에 대해 추가로 보험료를 부담해야 하는 사용자의 수용이 필요한 문제이므로 해당 사안에 단계적으로 접근할 필요가 있다.

### (3) 자동조정장치 도입

연금제도의 재정안정화를 지속적으로 추구하는 동시에 연금개혁 논의로 인해 발생하는 사회적 비용을 최소화하기 위해서 자동조정장치(Automatic Adjustment Mechanism)를 도입하는 방안도 고려할 수 있다. 자동조정장치는 연금재정상태나 인구구조 변화, 경제환경 변화에 따라 연금급여 수준이나 수급개시연령 등이 자동으로 조정되도록 하는 제도이다. OECD에 따르면, OECD 회원국 중 호주, 캐나다, 핀란드, 독일, 일본, 스웨덴 등 전체 회원국의 약 2/3인 24개국이 연금제도에 자동조정장치를 도입한 것으로 보고되고 있다.<sup>13)</sup>

자동조정장치는 도입을 위한 사회적 합의만 이루어지면, 이후 정해진 체계에 따라 연금액 등이 자동으로 조정되기 때문에 연금제도에 대한 국가의 개입을 최소화하는 상태에서 재정의 안정을 추구할 수 있다. 또한, 기대수명 등에 따라 급여나 수급개시 시점을 연동하는 경우 세대간 형평성도 확보할 수 있는 장점이 있다.

다만, 우리나라에 어떠한 방식의 자동조정장치를 적용하는 것이 바람직한지에 대한 고민이 필요하다. 해외 주요국이 도입하고 있는 자동조정장치는 그 형태와 운영 방식이 다양하다. 예를 들어, 스웨덴은 연금부채와 기여금 자산의 상대적인 크기를 고려하여 급여액이 조정되도록 하는 제도를 운영하고 있고, 독일은 제도부양비 증가율의 변화에 따

13) 윤석명 외, 「국민연금 재정안정화를 위한 공적연금 제도개혁 방안 모색」, 국회입법조사처 용역 보고서, 2022.

라 급여가 달라지도록 하는 지속가능성 계수를 활용하고 있다. 일본의 경우 연금액 산정 시 피보험자 수 변동률과 평균 수명 증가율을 고려하도록 하는 거시경제슬라이드라는 장치를 도입하였다. 또한, 운영 방식 역시 국가마다 차이가 있는데, 캐나다의 경우는 재정적 지속가능성 확보가 어려울 것으로 예상되면 정치적 합의를 통해 이를 수정하도록 하되, 정치적 합의에 도달하지 못할 때는 예비 조정 사항이 자동으로 적용되도록 설계하였다. 덴마크나 룩셈부르크에서는 정치적 승인이 있어야 자동조정장치를 실행할 수 있는 반자동방식으로 이 제도를 운영하기도 한다.

이와 같이 국가별로 도입한 자동조정장치의 형태와 운영 방식이 다양하기 때문에 우리나라에 적절한 방식이 무엇인지 심도있게 논의하고, 사회적 합의를 통해 적용 여부 등을 확정할 필요가 있다.

## 나. 모수의 조정과 구조 개혁의 병행

### (1) 국민연금의 재분배 기능 조정

앞서 제시한 것과 같이 현재 국민연금은 급여액 산정 시 본인의 가입기간 동안의 평균 기준소득월액(B급여) 수준과 최근 3년 간 가입자들의 평균 기준소득월액(A급여)을 함께 감안하여 급여 수준을 조정하고 있다. 그런데 이러한 재분배 기능은 공공부조나 기초연금 등의 기능과 중첩되는 측면이 있고, 지역가입자들의 소득 하향 신고로 인하여 A값이 낮게 설정됨에 따라 노령연금 급여액 수준을 낮추는 문제가 있다. 특히, 이는 가입기간이 긴 중산층 사업장 가입자에게 적정 급여가 지급되지 못하는 주요 원인으로 지적되고 있다.

이에 대한 해법으로 국민연금의 재분배 기능을 폐지하고 소득비례형 연금으로 전환하는 대신, 그동안 국민연금이 담당하던 재분배 기능은 기초연금을 강화하거나 재분배 기능을 수행하는 보충연금을 도입함으로써 보완하는 방안을 검토해볼 수 있다. 이와 관련하여, 재정안정을 강조하는 입장에서는 국민연금의 소득대체율을 더 낮추는 방안까지 포함하여 논의하는 경우가 있다. 결국, 국민연금의 재분배 기능을 조정하는 문제는 노후 소득보장체계의 보다 하위층을 구성하는 기초연금 등의 제도를 어떻게 개편할 것인가의 문제와도 밀접한 관련이 있다.

## (2) 국민연금과 기초연금의 구조 개혁

현재 기초연금은 65세 이상 노인의 70%를 대상으로 하면서 기초연금액에 소득에 따른 감액을 적용하고 있으나, 감액 수준이 높지 않고<sup>14)</sup> 대부분의 수급자가 급여 전액을 수급한다. 이러한 점에서 기초연금은 보편적 사회수당과 유사한 특성을 갖고 있으며, 동시에 수급대상을 선정하기 위하여 자산조사를 실시하므로 공공부조의 특성도 가지고 있어 제도의 목적과 기능이 불명확하다고 볼 수도 있다. 당초 기초연금의 전신인 기초노령연금은 국민연금의 사각지대를 완화하기 위한 목적에서 도입되었으나 소득에 따른 감액 수준이 심하지 않은 상태에서 지속적으로 급여액 수준이 인상되어 현재는 그 역할을 명확히 규정하기 어렵기 때문이다. 더욱이 기초연금의 기준연금액 수준이 지속적으로 상향 조정되어 국민연금 평균 수급액과의 차이가 점점 좁혀지면서 기초연금의 급여수준이 국민연금의 장기가입을 저해하는 요소로 작용할 우려가 있는 상황이다.

따라서 다층노후소득보장체계 내에서 기초연금의 역할과 기능을 보다 명확히 설정하는 방향으로 국민연금과 기초연금을 재구조화할 필요가 있다. 앞서 국민연금의 재분배 기능 조정에서 언급한 것처럼, 국민연금의 소득비례 기능을 강화하면서 기초연금의 재분배 요소를 강화시킬 수도 있다. 즉, 국민연금의 소득비례 기능을 강화하는 동시에 기초연금은 공공부조로서의 기능을 하도록 최저소득계층에게 선별적으로 급여를 지급하는 방안을 고려할 수 있는 것이다. 반대로, 국민연금의 재분배 기능을 유지하면서 전체 노후소득체계에서 국민연금의 역할을 강화하는 대신 기초연금은 다소 낮은 수준의 보편 급여로 운영할 수도 있다.

또한, 현재 기초연금이 적용하고 있는 국민연금 연계감액 제도 역시 국민연금과의 재구조화 단계에서 존치 또는 폐지 여부를 고려할 필요가 있다. 만약 기초연금을 공공부조형으로 재편한다면 국민연금 수급액과 무관하게 소득수준에 따라 수급 여부가 결정될 것이므로 국민연금 연계감액 제도가 불필요할 수 있다.

정리해보면, 보다 효과적인 노후소득보장체계 구축을 위해서는 기초연금의 급여액을 지속 인상하는 방안보다는 장기적으로 국민연금과 기초연금을 연계한 구조개혁을 검토할 필요가 있다. 앞서 제시한 것과 같이, 국민연금과 기초연금의 구조개혁안에는 여러 선택지가 있는데, 이에 대해서는 국민연금의 재정적 지속가능성 제고를 위한 가입자 본인의

14) 보다 정확히 서술하면, 기초연금은 소득 수준에 따라 감액된다기 보다 급여 수급에 따라 소득 역전이 발생할 경우를 방지하기 위한 최소한의 감액만 적용된다고 할 수 있다.

비용 부담 강화와 기초연금 시행에 필요한 미래세대의 비용 부담 능력을 함께 고려하여 방안을 마련할 필요가 있다.

### (3) 국민연금과 퇴직연금의 구조 개혁

퇴직연금은 기존의 퇴직금제도가 일시금 위주로 활용되는 것에 대한 문제 의식을 토대로 노후에 정기적으로 발생하는 안정적인 소득원으로서의 역할을 기대하며 도입되었다. 그러나 여전히 퇴직연금의 가입률은 낮고, 퇴직연금을 일시금으로 수령하는 계좌의 비율이 높은 실정이다.<sup>15)</sup>

만약 향후에 연금으로서의 퇴직연금 역할이 강화된다면 국민연금이나 기초연금을 강화해야 하는 부담이 완화될 수 있다. 이에 국민연금과 퇴직연금의 구조 개혁 논의 이전에 가장 먼저 요구되는 것은 퇴직연금의 역할 강화라고 할 수 있다.

퇴직연금의 역할 강화 방안으로는 퇴직금 제도를 퇴직연금 제도로 단계적으로 전환하여 일원화하는 방안과, 연금화율을 제고하기 위해 세제혜택 등의 유인을 강화하는 방안 등을 검토할 수 있다. 또한, 현재 퇴직연금의 수익률이 상대적으로 낮은 상황이므로 수익률 제고 노력을 통해 가입자가 수령하는 연금액 수준을 높이는 방안도 필요하다.<sup>16)</sup>

한편, 국민연금 개혁 논의에서 사업주가 부담하고 있는 퇴직연금 기여금의 일부를 국민연금 보험료로 전환(퇴직금전환금)하는 방식도 제안되었다. 이는 퇴직연금 대상 사업장 기준으로 현재 사용자가 가입자 기준소득월액의 4.5%를 국민연금 보험료로 부담하는 동시에 가입자 퇴직금에 해당하는 부분인 평균임금의 8.33%를 퇴직연금 보험료로 부담하고 있어 국민연금 보험료의 추가 인상이 어려운 측면이 있다는 문제의식에서 출발한다. 이에 기존에 사용자가 부담하던 퇴직연금 보험료의 3~4%를 국민연금 보험료로 전환하는 방안이 제시되고 있는데, 이러한 방식은 과거 1993년 1월 1일부터 1999년 3월 1일까지 기준소득월액의 3%에 해당하는 퇴직금을 국민연금 보험료로 납부하도록 한 것과 동일한 방식이다.

이러한 퇴직금전환금에 대하여 과거에 시행한 경험이 있기 때문에 국민 수용성이 높을 것이라는 의견이 있는 반면, 퇴직금은 연금급여와는 성격을 달리하는 별도의 급여

15) 이에 대한 자세한 내용은 보고서 제3권의 pp.62~70에서 제시한다.

16) 수익률 제고 노력과 관련하여 최근 2021년 4월과 2022년 1월 두차례에 걸쳐 「근로자퇴직급여 보장법」의 개정을 통해 퇴직연금 수익률 제고를 위한 방안이 마련되었는데, 자세한 내용은 보고서 제3권에서 제시하고 있다.



이므로 적절하지 않다는 의견도 있다. 다만, 후술하는 바와 같이 직역연금 수급자의 퇴직수당을 일반 근로자의 퇴직금 수준을 비교했을 때, 후자의 수준이 더 높으므로 퇴직금 전환금은 직역연금 수급자와 민간 근로자 간의 퇴직급여 수준을 유사하게 조정하여 형평성을 높이는 방안으로도 볼 수 있다. 그러나 이는 급여의 하향평준화로 현재 우리나라 노후소득보장체계의 기능이 약하다는 지적이 있는 상황에서는 지지하기 어려운 측면도 있다.

#### (4) 국민연금과 직역연금의 상호 조정

국민연금과 직역연금의 형평성 제고를 위한 방안은 여러 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다. 먼저, 제도간 형평성 제고를 위해 국민연금의 소득대체율을 상향 조정하고 짧은 가입기간을 보완해 줄 수 있는 보험료 지원이나 크레딧 제도들을 보다 활성화해야 한다는 논의가 있다. 또한, 일각에서는 직역연금의 연금지급률을 추가 인하하는 방향으로 개혁의 형평성 제고 목적을 달성해야 한다는 주장도 있다.

그런데 제도의 형평성을 고려할 때, 연금급여 외의 측면도 살펴볼 필요가 있다. 먼저, 현재 직역연금 가입자는 국민연금 가입자보다 높은 보험료율을 적용받고 있기 때문에 국민연금의 소득대체율을 인상하기 위해서는 그에 상응하는 보험료율 인상이 필요하다.

또한, 직역연금의 연금지급률 수준이 국민연금보다 높은 대신 퇴직 시 민간 근로자보다 더 낮은 수준의 퇴직수당을 받기 때문에 이 점이 함께 고려될 필요가 있다. 현재 민간 근로자는 1년 이상 계속근로하고 퇴직할 경우 재직기간 1년마다 30일분의 평균임금을 퇴직금으로 수령하거나 퇴직연금으로 적립한다. 반면, 공무원의 경우 재직기간 1년 이상의 퇴직자에 대하여 재직기간별로 최종기준소득월액의 6.5%~39% 수준의 퇴직수당을 지급한다. 만약, 민간 근로자 퇴직 시의 평균 임금과 공무원 퇴직 시의 최종기준소득월액이 동일하다고 가정하면,<sup>17)</sup> 공무원의 퇴직 수당은 민간 근로자 퇴직금의 6.5%~39% 수준이라는 것을 의미한다. 따라서 직역연금의 연금수급률 조정은 이러한 부분을 고려하여 이루어질 필요가 있다.

한편, 국민연금과 직역연금을 통합하는 방안도 제시되고 있다. OECD(2022)<sup>18)</sup>는

17) 재직기간이 늘어날수록 임금수준이 높아지므로, 재직기간이 길어질수록 재직기간의 평균임금보다는 최종기준소득월액이 더 높을 것으로 추정할 수 있다.

18) OECD, 「Reviews of Pension Systems: Korea」, 2022.

우리나라가 고려할 수 있는 연금개혁 방안 중 하나로 연금 통합을 언급하면서, 모든 근로자를 하나의 시스템에 통합할 경우 서로 다른 직역 간 불평등이 해소될 수 있고 운영 비용이 감축될 수 있다고 제시하였다. 이 과정에서 공무원연금·군인연금·사학연금의 기존 수급자에 대한 급여 등은 보장되어야 하나 장기적으로는 미래 발생할 수급권은 국민연금과 동일한 제도 내용에 적용을 받아야 하며, 점진적으로 모든 근로자들은 동일한 연금 시스템에 등록되어야 한다고 제안하고 있다. 또한, 국민연금기금은 통합 계정으로 이전하되, 다른 제도에서 발생한 부채를 지불하는 데 사용되어서는 안된다는 점을 지적하고 있다.

그런데 국민연금과 직역연금을 통합하는 방안, 특히 미래 수급자들에게 국민연금과 동일한 수준의 연금제도를 적용하는 것이 적절한지에 대한 검토가 선행될 필요가 있다. 왜냐하면 앞서 제시한 것과 같이 국민연금은 재정적으로 지속가능하지 않은 구조로 운영되고 있기 때문이다. 또한, 30년 가입자 기준으로 환산한 소득대체율이 국민연금은 30%(평균소득자 기준)인 반면, 공무원연금과 사학연금은 51%, 군인연금은 57%이므로,<sup>19)</sup> 급여 수준도 하락할 가능성이 있다. 따라서 국민연금 수준으로 제도를 통합하는 것이 적절한지에 대해서는 보다 면밀한 검토가 필요하다.

---

19) 일반적으로 국민연금의 소득대체율은 40년 가입자 기준으로 산출하는데, 현재 공무원연금과 사학연금의 기여금 납부 최대 기간은 36년이고, 군인연금의 경우 33년이므로 보다 현실적인 비교를 위해 30년을 기준으로 하였다.

---

## Ⅲ. 개혁방안별 재정전망

---



## 1. 4대 공적연금 재정에 대한 주요변수 영향 분석

앞서 2장에서는 공적연금 개혁과 관련된 다양한 방안을 제시하였다. 본 장에서는 제시된 방안 중 몇 가지 주요 안을 시나리오로 구성하여 재정전망을 실시한 결과를 제시한다. 먼저, 개별 모수 조정에 따른 재정의 변화를 살펴보고자 한다.

### 가. 보험료율 인상

연금의 주 수입원은 보험료이기 때문에 보험료율 인상은 재정건전성 확보에 직접적인 영향을 미치게 된다. 이에 본고에서는 보험료율 인상에 따른 국민연금 재정 변화를 살펴본다.

국민연금의 현행 보험료율은 9%이다. 보험료율 조정에 대한 개별 시나리오 분석은 현행 보험료율에 2025년부터 1%p를 인상하는 것을 가정하되, 최종적으로 10%, 11%, 12%까지 인상하는 경우에 대하여 각각 분석을 실시한다.

공무원연금과 사학연금은 현행 보험료율 18%에 2025년부터 매년 1%p씩 21%까지 인상하는 것을 가정하여 전망을 실시하였다.

[표 12] 공적연금 보험료율 변화 가정

구 분	현 행	보험료율 변화
국민연금	9%	· 기본가정 +1%p ('25년~ 10%) · 기본가정 +2%p ('25년 10%, '26년~ 11%) · 기본가정 +3%p ('25년 10%, '26년 11%, '27년~ 12%)
공무원연금 사학연금	18%	· 기본가정 + 3%p ('25년 19%, '26년 20%, '27년 21%)

자료: 국회예산정책처

국민연금의 보험료율을 2025년부터 10%로 인상할 경우, 보험료수입의 증가로 인해 2093년 기준 국민연금 재정수지 누적적자는 기준선 대비 618.2조원 감소할 전망이다. 추가로 국민연금의 보험료율을 인상하여 2026년부터 11%가 될 경우, 2093년 국민연금 재정수지 누적적자는 기준선 대비 1,248.5조원 감소하고, 보험료율을 추가로 12%까지 인상할 경우에는 1,879.7조원 감소할 전망이다.

공무원연금은 보험료율을 21%까지 3%p 상향 조정하는 경우, 보험료수입 증가의 영향으로 2093년 기준 공무원연금 재정수지 누적적자는 기준선 대비 139.5조원 감소하는 것으로 전망된다. 사학연금의 경우 마찬가지로 보험료율을 21%까지 3%p 상향 조정하는 경우, 보험료수입 증가의 영향으로 2093년 기준 사학연금 재정수지 누적적자는 기준선 대비 52.2조원 감소하는 것으로 전망된다.

[표 13] 공적연금 보험료율 변화에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년

(단위: 조원)

구 분		2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093	2093년 기준 누적적자 증감	
국민 연금	기준선	64.3	49.2	-0.2	-97.4	-197.3	-239.8	-266.3	-254.1	-249.7	-	
	증가액	+1%p	0.0	8.3	13.4	20.0	7.8	8.2	8.7	9.6	9.7	-618.2
		+2%p	0.0	16.3	26.3	39.5	16.6	16.5	17.3	19.2	19.4	-1,248.5
		+3%p	0.0	24.2	38.8	58.4	43.3	24.7	26.0	28.9	29.2	-1,879.7
공무원 연금	기준선	-6.1	-10.2	-13.9	-14.9	-13.9	-13.0	-14.1	-14.9	-15.0	-	
	증가액 +3%p	-	2.2	2.3	2.4	2.2	2.0	1.8	1.4	1.3	-139.5	
사학 연금	기준선	1.1	-0.3	-2.6	-3.6	-4.1	-4.5	-5.0	-5.2	-5.3	-	
	증가액 +3%p	0.0	0.9	1.3	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	-52.2	

주: 전망액은 2023년 불변가격 기준

자료: 국회예산정책처

국민연금의 보험료율이 2025년부터 10%가 될 경우, 국민연금의 적립금이 정점에 도달하는 시점은 기준선 대비 2년 늦춰지고, 적립금 소진 시점 역시 기준선 대비 2년 늦춰져 2057년이 될 전망이다. 또한, 국민연금의 보험료율이 12%가 될 경우, 국민연금의 적립금이 최대가 되는 시점은 기준선 대비 6년 늦춰지고, 적립금 소진 시점은 기준선 대비 7년 늦춰지는 2062년이 될 전망이다.

사학연금은 보험료율을 3%p 인상할 경우, 적립금이 최대가 되는 시점은 기준선 대비 5년 늦춰지고, 적립금 소진 시점은 기준선 대비 6년 늦춰져 2049년이 될 전망이다.

[표 14] 공적연금 보험료를 변화에 따른 적자전환 및 적립금 전망

(단위: 조원)

구 분		최대 적립금		적자전환	적립금 소진
		시점	금액		
국민연금	기준선	2039년	1,298.9	2040년	2055년
	1%p 증가	2041년 (+2년)	1,400.6 (101.8)	2042년 (+2년)	2057년 (+2년)
	2%p 증가	2043년 (+4년)	1,510.5 (211.7)	2044년 (+4년)	2060년 (+5년)
	3%p 증가	2045년 (+6년)	1,628.2 (329.4)	2046년 (+6년)	2062년 (+7년)
사학연금	기준선	2028년	25.3	2029년	2043년
	3%p 증가	2033년 (+5년)	27.3 (2.0)	2034년 (+5년)	2049년 (+6년)

주: 1. 전망액은 2023년 불변가격 기준(단, 적립금의 경우 불변가격으로 환산하면 최대 적립금 도달 및 적립금 소진 시점에 차이가 발생할 수 있으므로 시점은 경상가격을 기준으로 제시)

2. ( )는 기준선과 각각의 경우 간 적립금 소진 시점 차이

자료: 국회예산정책처

## 나. 소득대체율(연금지급률) 조정

국민연금을 통한 노후소득보장 수준 향상에 직접적인 영향을 미치는 변수 중 하나는 소득대체율을 상향 조정하는 것이다. 현재 국민연금은 40년간 연금에 가입한 평균소득자를 기준으로 소득대체율을 설정하고 있는데, 2007년 연금개혁에 따라 소득대체율은 2008년 50%에서 매년 0.5%p 인하되고 있고, 2028년 40%에 도달할 예정이다. 그런데 국민연금공단에 따르면, 2022년 말 기준으로 국민연금 노령연금의 평균 지급액은 579,871원이고, 지급자들의 평균 가입기간은 약 16.8년으로 나타나 실질소득대체율이 명목소득대체율 보다 크게 낮을 것으로 추정되고 있다. 이에 본 분석에서는 노후소득보장 기능 강화의 일환으로 소득대체율을 현행 40% 수준에서 42% 또는 43%까지 상향 조정할 경우 국민연금의 재정 변화를 분석한다.

한편, 공무원연금과 사학연금은 국민연금과 달리 연금지급률을 인하하는 것으로 가정하여 재정전망을 실시한다. 공무원연금과 사학연금은 몇 차례 연금개혁을 통해 연금지급률을 인하하는 조치를 실시하였다.<sup>20)</sup> 만약 향후 추가적으로 연금지급률을 인하하는

경우 재정에 미치는 영향을 살펴보기 위해, 본고에서는 공무원연금과 사학연금의 지급률을 2025년부터 매년 0.025%p씩 1.5% 수준까지 추가 인하하는 것을 가정하였다.

[표 15] 공적연금 소득대체율(연금지급률) 변화 가정

구 분	현 행	소득대체율 변화
국민연금	(’08년) 50% → (’20년) 44% → (’28년) 40%	· (’25년) 42% · (’25년) 43%
공무원연금 사학연금	(’16년) 1.878% → (’23년) 1.76% → (’35년) 1.7%	· (’25년) 1.73% → (’34년) 1.5%

자료: 국회예산정책처

국민연금의 소득대체율을 2025년부터 42%로 설정하는 경우, 2093년 기준 국민연금 재정수지 누적적자는 연금급여 지급액의 증가로 인해 기준선 대비 628.2조원 증가할 전망이다. 또한, 소득대체율을 2025년부터 43%로 인상하는 경우, 2093년 국민연금 재정수지 누적적자는 기준선 대비 949.5조원 증가할 전망이다.

공무원연금의 지급률을 1.5%까지 인하하는 경우, 2093년 기준 공무원연금 재정수지 누적적자는 연금급여 지급액의 감소로 인해 기준선 대비 85.9조원 감소할 전망이다. 또한, 사학연금의 경우, 2093년 기준 재정수지 누적적자는 연금급여 지급액의 감소로 인해 기준선 대비 30.5조원 감소할 전망이다.

20) 연금지급률은 2010년 연금개혁에서 평균보수월액 기준 재직기간 1년당 2.1%에서 평균 기준소득월액 기준 재직기간 1년당 1.9%로 인하되었고, 이후 2016년 연금개혁에서는 이를 다시 2035년에 1.7%까지 인하하는 것으로 결정되어 2020년 현재 조정 일정에 따라 1.79%까지 인하되었다.



[표 16] 공적연금 소득대체율(연금지급률) 변화에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년

(단위: 조원)

구 분		2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093	2093년 기준 누적적자 증감	
국민 연금	기준선	64.3	49.2	-0.2	-97.4	-197.3	-239.8	-266.3	-254.1	-249.7	-	
	증가액	+2%p	-	-0.1	-1.7	-6.6	-9.6	-14.0	-16.8	-17.0	-16.8	628.2
		+3%p	-	-0.1	-2.6	-10.2	-14.6	-21.1	-25.2	-25.5	-25.3	949.5
공무원 연금	기준선	-6.1	-10.2	-13.9	-14.9	-13.9	-13	-14.1	-14.9	-15.0	-	
	증가액	-0.2%p	-	-	0.1	0.6	1.2	2.0	2.5	2.6	2.6	-85.9
사학 연금	기준선	1.1	-0.3	-2.6	-3.6	-4.1	-4.5	-5.0	-5.2	-5.3	-	
	증가액	-0.2%p	-	-	0.1	0.2	0.4	0.7	0.9	1.0	1.0	-30.5

주: 전망액은 2023년 불변가격 기준

자료: 국회예산정책처

국민연금의 소득대체율을 2~3%p 인상해도 적립금이 최대가 되는 시점은 2039년, 적자전환 시점은 2040년으로 기준선과 동일하고, 적립금 소진 시점은 기준선 대비 1년 빨라지는 2054년이 될 전망이다. 적자전환 시점과 적립금 소진 시점이 기준선과 크게 다르지 않은 이유는 변경된 소득대체율이 연금급여액에 반영되어 계산되려면, 2025년부터 변경된 소득대체율을 적용받는 기간에 보험료를 납부한 수급자들이 연금을 수급한 시점에 되어서야 급여액에 그 효과가 반영되므로 제도 변경시점과 재정에 영향을 미치는 시점 간에 시차가 발생하기 때문이다.

사학연금의 경우에는 연금지급률의 변화에도 불구하고 적립금이 최대가 되는 시점과 적자전환 시점, 적립금 소진 시점 모두 기준선과 동일하다. 그 이유는 지급률은 2025년부터 2034년까지 인하된다 하더라도 지급률 인하 효과가 본격화되기 이전에 이미 재정수지 적자가 발생하고 적립금 규모가 감소하여 적자전환 및 적립금 소진 시점에 영향을 미치지 못하기 때문이다.

[표 17] 국민연금 소득대체율 변화에 따른 적자전환 및 적립금 전망

(단위: 조원)

구 분		최대 적립금		적자전환	적립금 소진
		시점	금액		
국민 연금	기준선	2039년	1,298.9	2040년	2055년
	소득대체율 2%p 증가	2039년 (-)	1,293.5 (-5.4)	2040년 (-)	2054년 (-1년)
	소득대체율 3%p 증가	2039년 (-)	1,290.0 (-8.8)	2040년 (-1년)	2054년 (-1년)

주: 1. 전망액은 2023년 불변가격 기준(단, 적립금의 경우 불변가격으로 환산하면 최대 적립금 도달 및 적립금 소진 시점에 차이가 발생할수 있으므로 시점은 경상가격을 기준으로 제시)

2. ( )는 기준선과 각각의 경우 간 적립금 소진 시점 차이

자료: 국회예산정책처

## 다. 수급개시연령 연장

향후 인구 고령화가 심화되고 기대수명이 지속적으로 증가하여 노동 연한이 길어질 것으로 예상됨에 따라 연금의 수급개시연령을 상향 조정하는 것도 신중히 고려해 볼 수 있다. 이에 본 분석에서는 수급개시연령을 상향 조정하는 것을 가정하여 재정에 미치는 영향을 살펴본다.

국민연금은 1998년 연금개혁에 따라 연금 수급개시연령이 당초 60세에서 1993년부터 5년마다 1세씩 상향 조정되고 있으며, 2033년에 65세가 될 예정이다. 수급개시연령에 대한 시나리오도 현행 방식과 동일하게 5년마다 1세씩 상향 조정하는 것을 가정하되, 2038년 66세로 1회 조정하는 경우와 2038년 66세로 조정한 후 2043년 67세로 추가 조정하는 경우에 대하여 각각 재정변화를 분석한다.

공무원연금과 사학연금은 2023년 현재 연금 수급개시연령이 61세이며 3년마다 1세씩 상향조정되어 2033년부터 65세가 될 예정이다. 수급개시연령에 대한 시나리오는 현행 방식과 동일하게 5년마다 1세씩 상향 조정하는 것을 가정하여 2038년 66세로 조정한 후 2043년 67세로 추가 조정하는 경우에 대한 재정변화를 분석한다.

[표 18] 공적연금 수급개시연령의 변화 가정

구 분	현 행	수급개시연령의 변화
국민연금	( '33년~) 65세	· ('33년) 65세 → ('38년) 66세 · ('33년) 65세 → ('38년) 66세 → ('43년~) 67세
공무원연금 사학연금	( '33년~) 65세	· ('33년) 65세 → ('38년) 66세 → ('43년~) 67세

자료: 국회예산정책처

국민연금의 수급개시연령이 1세 늦추어지는 66세가 될 경우, 2093년 기준 국민연금 재정수지 누적적자는 연금급여 지급액의 감소로 인해 기준선 대비 544.7조원 감소할 전망이다. 또한, 수급개시연령을 67세까지 상향하는 경우, 2093년 기준 국민연금 재정수지 누적적자는 기준선 대비 1,028.5조원 감소할 전망이다.

공무원연금의 수급개시연령이 2043년부터 67세가 될 경우, 2093년 기준 공무원연금 재정수지 누적적자는 연금급여 지급액의 감소로 인해 기준선 대비 81.3조원 감소할 전망이다. 사학연금의 경우에는 2093년 기준 재정수지 누적적자는 연금급여 지급액의 감소로 인해 기준선 대비 27.6조원 감소할 전망이다. 그러나 지급률 조정과 마찬가지로 수급개시연령 조정 이전에 이미 재정수지 적자가 발생하고 적립금이 소진됨에 따라 적자전환시점과 적립금 소진시점은 달라지지 않는 것으로 나타났다.

[표 19] 공적연금 수급개시연령 변화에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년

(단위: 조원)

구 분		2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093	2093년 기준 누적적자 증감	
국민 연금	기준선	64.3	49.2	-0.2	-97.4	-197.3	-239.8	-266.3	-254.1	-249.7	-	
	증가액	+1세	-	-	2.9	7.7	9.5	11.0	13.7	11.4	12.7	-544.7
		+2세	-	-	3.6	13.2	17.6	20.9	27.2	22.7	24.9	-1,028.5
공무원 연금	기준선	-6.1	-102	-13.9	-14.9	-13.9	-13	-14.1	-14.9	-15.0	-	
	증가액 +2세	-	-	0.2	1.4	2.0	1.7	1.7	1.5	1.5	-81.3	
사학 연금	기준선	1.1	-0.3	-2.6	-3.6	-4.1	-4.5	-5.0	-5.2	-5.3	-	
	증가액 +2세	-	-	0.2	0.4	0.7	0.5	0.5	0.5	0.6	-27.6	

주: 전망액은 2023년 불변가격 기준

자료: 국회예산정책처

국민연금의 수급개시연령이 현행 65세에서 66세와 67세로 각각 연장되는 경우, 국민연금의 적립금이 최대가 되는 시점과 적자로 전환되는 시점은 기준선 대비 1년씩 늦춰지고, 적립금 소진 시점도 기준선 대비 1년 늦춰지는 2056년이 될 전망이다. 이는 소득대체를 인하와 마찬가지로 최대적립금에 도달하기 직전인 2038년에서야 수급개시 연령 연장이 시작되기 때문에 최대 적립금 도달 시점과 적자 전환 시점, 적립금 소진 시점에는 크게 영향을 미치지 못하고 보다 장기적인 시계에서 재정에 영향을 미치기 때문이다.

또한, 사학연금의 경우에도 수급개시연령이 2년 상향 조정되면 적립금 정점 도달 시점과 적자전환 시점이 기준선과 동일하게 나타나는데, 적립금 소진 시점의 경우에는 기준선 대비 1년 연장되는 것으로 전망되었다.

[표 20] 공적연금 수급개시연령 변화에 따른 적자전환 및 적립금 전망  
(단위: 조원)

구 분	최대 적립금		적자전환	적립금 소진	
	시점	금액			
국민 연금	기준선	2039년	1,298.9	2040년	2055년
	1세 상향	2040년 (+1년)	1,289.8 (-9.0)	2041년 (+1년)	2056년 (+1년)
	2세 상향	2040년 (+1년)	1,290.2 (-8.7)	2041년 (+1년)	2056년 (+1년)

주: 1. 전망액은 2023년 불변가격 기준(단, 적립금의 경우 불변가격으로 환산하면 최대 적립금 도달 및 적립금 소진 시점에 차이가 발생할수 있으므로 시점은 경상가격을 기준으로 제시)

2. ( )는 기준선과 각각의 경우 간 적립금 소진 시점 차이

자료: 국회예산정책처

**[참고] 군인연금이 2015년 공무원연금개혁에 상응하는 제도개편을 실시하는 경우를 가정한 재정전망 결과**

□ 시나리오의 구성

○ 시나리오①

- 보험료율을 4년 동안 14%에서 18%로 인상
- 연금지급률을 20년 동안 1.9%에서 1.7%로 인하
- 임용시기에 관계없이 유족연금지급률 60% 적용
- 기수급자의 연금액을 5년 동안 동결

○ 시나리오②: 시나리오① 가정에 추가적으로 보험료율 3%p 인상

○ 시나리오③: 시나리오① 가정에 추가적으로 연금지급률 0.2%p 인하

□ 전망 결과

- **(시나리오①)** 2093년 기준 재정수지 누적적자가 보험료 수입의 증가, 연금급여 지급액의 감소 등으로 기준선 대비 67.0조원 감소
- **(시나리오②)** 시나리오①보다 보험료 수입이 더 크게 증가하여 2093년 기준 누적적자 88.2조원 감소 전망
- **(시나리오③)** 시나리오①에서 연금지급률을 0.2%p 더 낮추는 방안으로 2093년 기준 누적적자 92.6조원 감소 전망

[군인연금 시나리오에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년]

(단위: 조원)

		2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093	2093년 기준 누적적자 증감
기준선		-1.9	-25	-32	-39	-43	-46	-47	-45	-45	-
증 가 액	시나리오①	-	0.8	0.9	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	-67.0
	시나리오②	-	0.9	1.2	1.3	1.4	1.4	1.5	1.4	1.4	-88.2
	시나리오③	-	0.8	1.0	1.3	1.4	1.6	1.7	1.7	1.7	-92.6

자료: 국회예산정책처

## 2. 국민연금 개혁 시나리오 분석

### 가. 시나리오 구성

앞서 살펴본 국민연금 기준선 전망 결과에 따르면, 국민연금은 재정적 지속가능성 제고를 위한 제도개선이 필요한 상황이다. 이에 본 절에서는 앞서 분석한 주요 제도변수별 개별 시나리오 분석 결과를 고려하여 재정의 지속가능성을 제고하기 위한 몇 가지 방안을 시나리오 형태로 구성하여 재정전망 결과를 제시하고자 한다.

개혁방안 시나리오 구성에 활용한 변수는 보험료율과 소득대체율, 수급개시연령이고, 추가로 소득비례연금으로 전환하는 방안도 고려하였다. 보험료율은 수입 증대에 직접적인 영향을 미치는 변수라는 점을 고려하여 인상하는 안을 반영하였다. 소득대체율의 경우 현재 국민연금 급여액이 안정적인 노후를 보장하기에 충분하지 않다는 지적과 보험료율 인상에 대한 국민의 수용성 확보를 위해서 일정 수준의 급여액 인상이 동반될 필요가 있다는 논의를 고려하여 상향조정하는 안을 반영하였다. 수급개시연령은 우리나라의 기대여명이 지속적으로 증가하고 있다는 점과 우리나라보다 수급개시연령이 높게 설정된 독일, 일본 등의 해외사례<sup>21)</sup>를 고려하여 상향하는 안을 반영하였다. 소득비례연금으로의 전환은 현재 국민연금 급여액 결정시 고려하는 재분배 요소(A급여)를 제외하고 가입자의 소득에 비례하도록 설정하는 것이다. 이는 중산층 이상의 국민연금 급여액을 높이고, 기초연금 및 생계급여 등과 중첩된 노후소득의 재분배 기능을 재조정하는 방안이다.

이러한 고려를 바탕으로 구성한 시나리오는 5개이다. 시나리오①은 보험료율을 15%까지 인상하는 방안이고, 시나리오②는 보험료율을 15%까지 인상하되 소득대체율도 45%까지 인상하는 방안이며, 시나리오③은 보험료율을 15%까지 인상하되 소득대체율도 50%까지 인상하는 방안이다. 이때 보험료율은 2025년부터 매년 0.6%p씩 인상하는 것을 가정하였고, 소득대체율은 2025년부터 즉시 인상하는 것으로 가정하였다. 시나리오④는 보험료율을 12%로 인상하면서 수급개시연령을 67세까지 상향조정하는 방안이다. 이때 보험료율은 2025년부터 매년 1%p씩 인상하는 것을 가정하였고, 수급개시연령은 2038년 이후 5년마다 1세씩 상향하는 것을 가정하였다. 시나리오⑤는 보

21) 독일의 연금 수급개시연령은 67세이고, 캐나다의 경우 2012년 법 개정을 통해 연금수급개시연령을 67세까지 단계적으로 조정하고 있다. 일본의 경우 2020년 연금개혁을 통해 연금 수급을 75세까지 연기할 수 있도록 하였다(당초 70세까지 연기 가능).

보험료를 2025년부터 매년 1%p씩 12%까지 인상하면서 소득비례연금으로 전환하는 방안이다.

[표 21] 국민연금 개혁방안 시나리오

구 분	변 수			
	보험료율	소득대체율	수급개시연령	급여결정 방식
기본가정	9%	40% (2028년~)	65세 (2034년~)	재분배
시나리오①	15% (+6%p)	40%	65세	재분배
시나리오②	15% (+6%p)	45% (+5%p)	65세	재분배
시나리오③	15% (+6%p)	50% (+10%p)	65세	재분배
시나리오④	12% (+3%p)	40%	67세 (+2세)	재분배
시나리오⑤	12% (+3%p)	40%	65세	소득비례

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

자료: 국회예산정책처

## 나. 전망 결과

각 시나리오별 재정수지 전망을 분석한 결과, 시나리오①(보험료율 15%)은 2093년 기준 누적적자가 기준선 대비 3,699.3조원 감소하는 것으로 나타났다. 시나리오②(보험료율 15%, 소득대체율 45%)의 경우에는 2093년 기준 누적적자가 기준선 대비 1,975.5조원 감소하는 것으로 나타났다. 시나리오③(보험료율 15%, 소득대체율 50%)은 기준선에 비해서는 재정수지 적자가 시작되는 시점이 2040년에서 2048년으로 8년 늦춰지지만, 2093년 기준 누적적자는 282.6조원 감소되는 것으로 나타나 전체적인 수지 개선 효과는 5가지 시나리오 중 가장 작은 것으로 나타났다.

시나리오④(보험료율 12%, 수급개시연령 67세)의 경우 기준선 대비 높아진 보험료율에 따른 수입 확충 및 수급개시연령 상향에 따른 급여지출 감소 효과가 더해져 2093년 기준 누적적자가 2,965.6조원 감소하는 것으로 나타났다. 마지막으로 시나리오⑤(보험료율 12%, 소득비례연금 전환)은 2093년 기준 누적적자가 1,079.5조원 감소하는 것으로 전망되었다.

[표 22] 국민연금 개혁방안별 시나리오에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년

(단위: 조원)

시나리오	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093	2093년 누적적자 증감분	
기준선	64.3	49.2	-0.2	-97.4	-197.3	-239.8	-266.3	-254.1	-249.7	0.0	
증 가 액	①	0.0	27.8	69.2	105.4	110.3	49.4	51.9	57.7	58.3	-3,699.3
	②	0.0	27.5	64.6	87.9	69.9	14.1	9.9	15.3	16.2	-1,975.5
	③	0.0	27.2	59.7	69.7	28.5	-21.5	-32.3	-27.2	-25.9	-282.6
	④	0.0	24.2	42.6	72.0	73.3	45.7	53.2	51.6	54.1	-2,965.6
	⑤	-0.1	23.2	34.4	46.6	20.1	8.9	8.1	10.6	11.0	-1,079.5

- 주: 1. 시나리오①: 보험료율 15%  
 2. 시나리오②: 보험료율 15%, 소득대체율 45%  
 3. 시나리오③: 보험료율 15%, 소득대체율 50%  
 4. 시나리오④: 보험료율 12%, 수급개시연령 67세  
 5. 시나리오⑤: 보험료율 12%, 소득비례연금  
 6. 전망액은 2023년 불변가격 기준

자료: 국회예산정책처

각 시나리오별 적립금 소진 시점 및 재정지표를 분석한 결과, 보험료율을 15%까지 인상한 시나리오①의 적립금 소진 시점이 기준선에 비해 14년 늦춰져 5가지 시나리오 중 적립금 소진 시점이 가장 늦은 것으로 나타났다. 보험료율을 15%로 인상하는 동시에 소득대체율을 50%까지 상향한 시나리오③의 경우 기준선에 비해 적립금 소진 시점이 8년 늦춰지나 보험료율만 상향조정한 시나리오①보다는 6년 당겨지는 것으로 나타났다. 보험료율을 12%까지 인상하고 소득비례연금으로 전환한 시나리오⑤는 기준선에 비해 적립금 소진 시점이 6년 늦춰져 5개 시나리오 중 적립금 소진 시점이 가장 이른 것으로 전망되었다.

시나리오별 2093년 부과방식비용률을 비교해 보면, 보험료율만 변경한 시나리오①의 경우 기준선과 급여액 및 보험료 부과 대상 소득에 차이가 없어 부과방식비용률이 기준선과 동일한 34.2%로 나타난다. 그러나 급여액에 영향을 미치는 시나리오②~시나리오⑤는 부과방식비용률이 기준선과 달라지는데, 소득대체율을 50%까지 상향한 시나리오③의 경우 2093년 기준 부과방식비용률은 42.8%로 가장 높게 나타나는 반면, 수급개시연령을 67세까지 연장한 시나리오④의 경우 2093년 기준 부과방식비용률이 31.7%로 기준선보다 낮아지는 것으로 전망되었다.



[표 23] 국민연금 개혁방안별 시나리오에 따른 적립금 전망

(단위: 조원, %)

구 분	최대 적립금		적립금 소진		2093년	
	시점	금액	시점	금액	부과방식 비용률	GDP 대비 재정수지 비율
기준선	2039년	1,298.9	2055년	-88.2	34.2	-5.8
시나리오①	2051년 (+12년)	1,900.1 (+601.2)	2069년 (+14년)	-121.2	34.2	-4.5
시나리오②	2048년 (+9년)	1,878.3 (+579.4)	2065년 (+10년)	-8.8	38.5	-5.5
시나리오③	2047년 (+8년)	1,819.3 (+520.5)	2063년 (+8년)	-128.2	42.8	-6.4
시나리오④	2046 (+7년)	1,654.4 (+355.5)	2064년 (+9년)	-77.2	31.7	-4.6
시나리오⑤	2044 (+5년)	1,602.4 (+303.5)	2061년 (+6년)	-175.4	36.1	-5.6

주: 1. 시나리오①: 보험료율 15%

2. 시나리오②: 보험료율 15%, 소득대체율 45%

3. 시나리오③: 보험료율 15%, 소득대체율 50%

4. 시나리오④: 보험료율 12%, 수급개시연령 67세

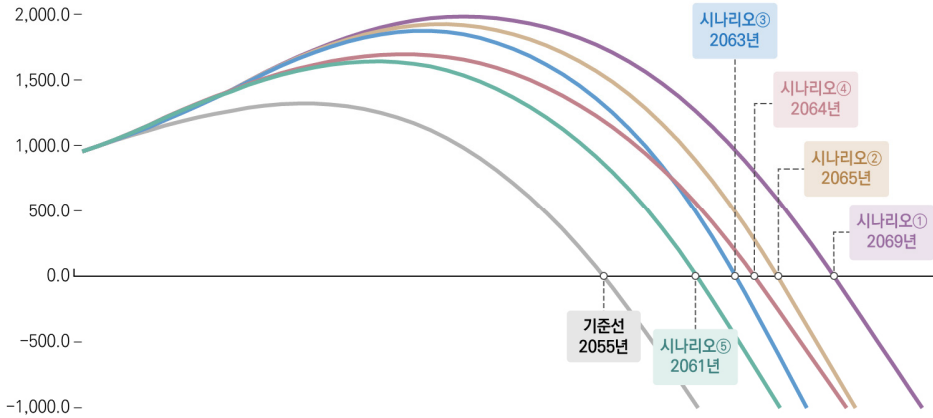
5. 시나리오⑤: 보험료율 12%, 소득비례연금

6. 전망액은 2023년 불변가격 기준(단, 적립금의 경우 불변가격으로 환산하면 최대 적립금 도달 및 적립금 소진 시점에 차이가 발생할수 있으므로 시점은 경상가격을 기준으로 제시)

자료: 국회예산정책처

[그림 18] 국민연금 조합 시나리오별 적립금 추이

(단위: 조원)



- 주: 1. 시나리오①: 보험료율 15%  
 2. 시나리오②: 보험료율 15%, 소득대체율 45%  
 3. 시나리오③: 보험료율 15%, 소득대체율 50%  
 4. 시나리오④: 보험료율 12%, 수급개시연령 67세  
 5. 시나리오⑤: 보험료율 12%, 소득비례연금  
 6. 전망액은 2023년 불변가격 기준

자료: 국회예산정책처

### 3. 기초연금 개편 시나리오 분석<sup>22)</sup>

#### 가. 기초연금 기준선 전망

##### (1) 소비자물가상승률에 따른 인상 가정

65세 노인 중 소득하위 70%에 해당하는 노인에게 2023년 월 최대 323,180원의 기초연금 급여액을 지급하는 현행 기준을 유지할 경우, 기초연금의 기준연금액이 국회예산정책처가 전망한 소비자물가상승률에 따라 인상된다고 가정한다면, 향후 발생하는 총 재정소요(국비+지방비)는 2023년 22.7조원에서 2032년 40.4조원으로 연평균 6.6% 증가할 전망이다. 국비 기준으로는 2023년 18.6조원, 2032년 33.2조원 등이다.

22) 기초연금 재정전망에 적용된 주요 가정은 [부록]에 제시한다.

[표 24] 현행 기준 유지 시 기초연금 재정소요: 2023~2032년

(단위: 조원, %)

구 분	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2019	2030	2031	2032	연평균 증가율
총 재정소요	22.7	24.6	26.7	28.9	30.8	32.8	34.5	36.5	38.4	40.4	6.6
국비	18.6	20.2	21.9	23.8	25.3	26.9	28.3	29.9	31.5	33.2	6.6
지방비	4.1	4.4	4.8	5.2	5.5	5.9	6.2	6.5	6.9	7.2	6.6

주: 정상가격 기준

자료: 국회예산정책처

불변가격 기준으로 전환하면 기초연금의 총재정소요는 2023년 22.7조원에서 2032년 34.5조원까지 증가하고 2061년 48.7조원까지 증가한 후 2093년 33.3조원까지 감소한다. 기초연금 총재정소요의 GDP 대비 비율은 2023년 1.0% 수준에서 2040년대 후반 1.5%까지 증가하고 이후 감소하는 것으로 전망된다.

[표 25] 현행 기준 유지 시 기초연금 재정소요: 2023~2093년

(단위: 조원, %)

구 분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093	연평균 증가율
총 재정소요	22.7	32.2	43.4	48.6	48.7	46.4	42.2	35.4	33.3	0.5
(GDP 대비 비율)	(1.0)	(1.2)	(1.4)	(1.5)	(1.4)	(1.2)	(1.1)	(0.8)	(0.8)	-
국비	18.6	26.5	35.6	39.9	39.9	38.0	34.7	29.0	27.3	0.5
지방비	4.1	5.8	7.8	8.7	8.7	8.3	7.6	6.3	6.0	0.5

주: 전망액은 2023년 불변가격으로 제시

자료: 국회예산정책처

## (2) 5년마다 기준연금액 재평가 가정

현행 「기초연금법」 제9조제1항<sup>23)</sup>은 5년마다 기준연금액의 적정성을 평가하여 기준연금액을 조정하도록 규정하고 있다. 이에 본 분석에서는 2021년의 기준연금액 30만원이

### 23) 「기초연금법」

#### 제9조(기초연금액의 적정성 평가 등)

① 보건복지부장관은 제5조제2항에도 불구하고 5년마다 기초연금 수급권자의 생활 수준, 「국민연금법」 제51조제1항제1호에 따른 금액의 변동률, 전국소비자물가변동률 등을 종합적으로 고려하여 기초연금액의 적정성을 평가하고 그 결과를 반영하여 기준연금액을 조정하여야 한다.

<후략>

당시 국민연금 A급여(253만 9,734원) 대비 11.8% 수준이라는 점을 고려하여, 2021년부터 5년마다 국민연금 A급여의 11.8% 수준으로 조정하되, 조정 시점의 사이 기간에는 매년 전년도 소비자물가상승률에 따라 인상하는 것으로 가정하여 전망한 결과를 함께 제시한다.

65세 노인 중 소득하위 70%에 해당하는 노인에게 2023년 월 최대 323,180원의 기초연금 급여액을 지급하는 현행 기준을 유지하되, 2021년부터 5년에 한번씩 국민연금 A급여의 11.8% 수준으로 기준연금액을 조정할 경우, 기준연금액은 2026년 39.2만원, 2031년 47만원 등으로 증가할 전망이다.

[표 26] 기준연금액 추이: 2023~2032년

(단위: 만원, %)

구 분	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2019	2030	2031	2032	연평균 증가율
물가상승률만 적용	32.3	33.4	34.3	35.1	35.8	36.6	37.3	38.0	38.8	39.6	2.3
5년 주기 조정	32.3	33.4	34.3	39.2	40.1	40.9	41.7	42.5	47.0	47.9	4.5

주: 경상가격 기준

자료: 국회예산정책처

5년마다 기준연금액을 재평가하여 조정했을 때 발생하는 총 재정소요(국비+지방비)는 2023년 22.7조원에서 2032년 48.9조원으로 연평균 8.9% 증가할 전망이다. 국비 기준으로는 2023년 18.6조원, 2032년 40.1조원 등이다.

[표 27] 현행 기준 유지 시 기초연금 재정소요(5년 주기 조정 가정): 2023~2032년

(단위: 조원, %)

구 분	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2019	2030	2031	2032	연평균 증가율
총 재정소요	22.7	24.6	26.7	32.3	34.4	36.7	38.6	40.8	46.5	48.9	8.9
국비	18.6	20.2	21.9	26.5	28.2	30.1	31.7	33.5	38.2	40.1	8.9
지방비	4.1	4.4	4.8	5.8	6.2	6.6	6.9	7.3	8.3	8.8	8.9

주: 경상가격 기준

자료: 국회예산정책처

불변가격 기준으로 전환하면 기초연금의 총재정소요는 2023년 22.7조원에서 2081년 120.0조원까지 증가한 후 2093년 109.8조원까지 감소한다. 기초연금 총재정소요의 GDP 대비 비율은 2023년 1.0% 수준에서 2081년 3.0%까지 증가하고 이후 감소하는 것으로 전망된다.

[표 28] 현행 기준 유지 시 기초연금 재정소요(5년 주기 조정 가정): 2023~2093년

(단위: 조원, %)

구 분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093	연평균 증가율
총 재정소요	22.7	36.0	57.2	76.8	92.4	104.1	111.8	109.5	109.8	2.3
(GDP 대비 비율)	(1.0)	(1.4)	(1.9)	(2.3)	(2.6)	(2.7)	(2.8)	(2.6)	(2.6)	-
국비	18.6	29.6	47.0	63.0	75.8	85.4	91.7	89.8	90.1	2.3
지방비	4.1	6.5	10.3	13.8	16.6	18.7	20.1	19.7	19.7	2.3

주: 전망액은 2023년 불변가격으로 제시

자료: 국회예산정책처

이와 같이 불변가격 기준 2093년 기초연금의 총재정소요는 기준연금액을 소비자 물가상승률에 따라서만 변동하는 것으로 가정할 경우 33.3조원인 반면, 5년 마다 국민연금 A급여의 11.8% 수준으로 조정하는 경우 109.8조원이 될 것으로 전망된다. 따라서 장기간 A급여의 11.8% 수준으로 기준연금액을 설정하는 경우 재정부담은 더 커질 것으로 예상할 수 있다.

## 나. 시나리오의 구성

기초연금은 국민연금의 노후소득보장 기능을 보완하기 위해 도입되어 국민연금의 개혁 논의 시 기초연금의 제도 개편논의도 함께 이루어지고 있다. 기초연금 제도 개편안에는 현행 소득 하위 70% 노인으로 설정된 대상자 범위를 조정하는 것과 기초연금액을 조정하는 방안이 있다. 또한, 보다 구조적인 측면에서 국민연금과의 관계를 고려하여 제도를 개편하고자 하는 논의도 있다. 현재 기초연금은 국민연금 노령연금을 동시 수급하는 사람에 대해 국민연금 연금액 수준에 따라 감액을 적용하고 있는데, 이미 국민연금의 급여액 산출 시 재분배 요소를 고려하기 때문에 기초연금의 국민연금 연계 감액은 폐지하는 것이 바람직하다는 논의가 있다. 또한, 기초연금의 대상자가 전체 노인의 70%로 일반

공공부조에 비해 그 범위가 넓기 때문에 보다 효과적인 지원을 위해 최저소득층에는 더 높은 금액의 연금을 지급하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 이에 본고에서는 기초연금의 대상자 범위와 기초연금액 수준, 국민연금 연계 감액 여부 등을 고려하여 몇 가지 제도 개편 방안을 시나리오 형태로 구성하여 재정전망 결과를 제시하고자 한다. 다만, 이 때 기준연금액은 소비자물가상승률에 따라 증가하는 것으로 가정한다.

시나리오①은 대상자 범위를 소득 하위 70% 노인으로 유지하되 2024년부터 기초 연금액을 40만원으로 인상하는 방안이고, 시나리오②는 2024년부터 기초연금액을 40만원으로 인상하면서, 대상자를 65세 이상 노인 전체로 확대하는 방안이다. 시나리오③과 시나리오④는 각각 시나리오①과 시나리오②의 가정을 유지하되, 국민연금 연계 감액을 폐지하는 방안이다. 시나리오⑤는 소득하위 70% 노인을 대상으로 하되, 소득하위 40% 노인에게는 2024년부터 45만원을 지급하고, 나머지 노인에게는 40만원을 지급하는 방안이다.<sup>24)</sup> 2024년을 기준으로 설정된 기초연금액은 국회예산정책처가 전망한 소비자물가상승률에 따라 증가하는 것으로 가정하였다.

[표 29] 기초연금 개혁방안 시나리오

구 분	변 수		
	대상자	기초연금액	국민연금 연계 감액 여부
기본가정	소득 하위 70% 노인	2023년 323,180원	적용
시나리오①	소득 하위 70% 노인	2024년부터 40만원	유지
시나리오②	전체 노인	2024년부터 40만원	유지
시나리오③	소득 하위 70% 노인	2024년부터 40만원	폐지
시나리오④	전체 노인	2024년부터 40만원	폐지
시나리오⑤	소득 하위 70% 노인	2024년부터 40만원 (소득 하위 40% 노인은 45만원)	유지

자료: 국회예산정책처

24) 소득하위 40% 노인을 추가급여 지급 대상으로 설정한 것은 보건복지부가 제출한 기초연금 수급자 자료를 분석한 결과 소득하위 40%에 해당하는 노인의 소득인정액이 1인가구 중위소득의 30%(생계 급여 기준) 수준과 유사하기 때문이다.

## 다. 기초연금 시나리오별 재정전망 결과

2023년부터 2032년에 대한 기초연금의 시나리오별 재정전망 결과를 살펴보면 다음과 같다. 10년간 재정지출 규모가 가장 큰 방안은 전체 노인을 대상으로 2024년부터 기초연금액 40만원을 지급하되 국민연금 연계 감액을 폐지한 시나리오④로서 10년 합계액이 533.9조원(연평균 53.4조원)으로 나타났다. 재정지출 규모가 가장 작은 방안은 현행 대상자와 제도의 내용을 유지하되 기초연금액을 2024년부터 40만원으로 인상한 시나리오①로서 10년간 총 374.5조원(연평균 37.4조원)이 소요될 것으로 전망된다.

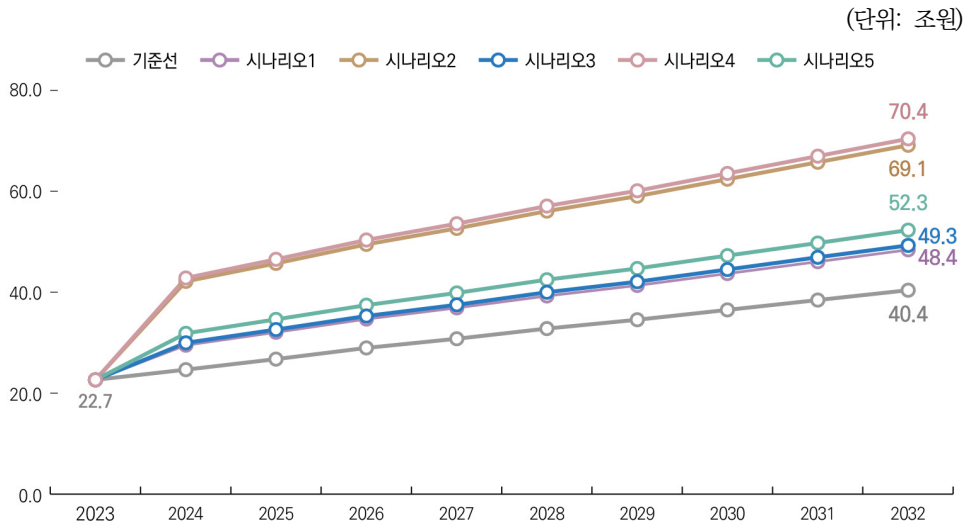
[표 30] 기초연금 시나리오별 재정전망 결과: 2023~2032

(단위: 조원)

시나리오	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	합계	연평균
기준선	22.7	24.6	26.7	28.9	30.8	32.8	34.5	36.5	38.4	40.4	316.4	31.6
①	22.7	29.5	32.0	34.7	36.9	39.3	41.3	43.7	46.0	48.4	374.5	37.4
②	22.7	42.1	45.7	49.5	52.6	56.1	59.0	62.4	65.7	69.1	525.0	52.5
③	22.7	30.0	32.6	35.3	37.5	40.0	42.1	44.5	46.9	49.3	380.7	38.1
④	22.7	42.8	46.5	50.3	53.6	57.1	60.1	63.5	67.0	70.4	533.9	53.4
⑤	22.7	31.9	34.6	37.5	39.8	42.5	44.7	47.2	49.8	52.3	402.9	40.3

주: 국비 및 지방비를 합산한 경상가격 기준  
 자료: 국회예산정책처

[그림 19] 기초연금 시나리오별 총재정소요 추이: 2023~2032년



주: 국비 및 지방비를 합산한 경상가격 기준  
 자료: 국회예산정책처

시나리오별로 기준선 대비 추가재정소요를 살펴보면, 시나리오④의 경우 추가재정소요가 발생하는 2024년부터 2032년까지 총 217.5조원(연평균 24.2조원)이 추가로 소요될 것으로 전망되었다. 시나리오①의 경우에는 2024년부터 2032년까지 총 58.1조원(연평균 6.5조원)의 재정소요가 추가로 발생할 것으로 전망된다. 현행 대상자에게 2024년부터 40만원의 기초연금액을 지급하되, 소득하위 40%에게는 45만원의 기초연금액을 지급하는 시나리오⑤의 추가재정소요(2024~2032년)는 86.5조원(9.6조원)으로 나타났다.

[표 31] 기초연금 시나리오별 추가재정소요: 2024~2032

(단위: 조원)

시나리오	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	합계	연평균
①	4.9	5.3	5.7	6.1	6.5	6.8	7.2	7.6	8.0	58.1	6.5
②	17.5	19.0	20.5	21.9	23.3	24.5	25.9	27.3	28.7	208.6	23.2
③	5.4	5.8	6.3	6.7	7.2	7.6	8.0	8.5	8.9	64.4	7.2
④	18.2	19.8	21.4	22.8	24.3	25.6	27.0	28.5	30.0	217.5	24.2
⑤	7.2	7.9	8.5	9.1	9.7	10.2	10.7	11.3	11.9	86.5	9.6

주: 국비 및 지방비를 합산한 경상가격 기준

자료: 국회예산정책처

한편, 국민연금과의 재정전망 기간을 일치시켜 비교하기 위해 2023년부터 2093년의 기간에 대하여 기초연금의 재정소요를 전망한 결과를 함께 제시하고자 한다. 이때 재정소요는 2023년 불변가격 기준으로 제시한다. 시나리오①의 경우, 불변가격 기준으로 2023년 22.7조원에서 2061년 58.4조원까지 증가하다가 이후 감소하여 2093년에는 39.8조원에 이를 것으로 전망된다. 시나리오①의 가정에 국민연금 연계감액을 폐지한 시나리오③은 2093년 기준 40.8조원이 소요될 전망이다. 기초연금 대상자를 전체 노인으로 확대한 시나리오②(국민연금 연계 감액 유지)와 시나리오④(국민연금 연계 감액 폐지)의 2093년 재정소요는 각각 56.9조원과 58.3조원이 될 전망이다.



[표 32] 기초연금 시나리오별 재정전망 결과: 2023~2093

(단위: 조원, %)

시나리오	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093	연평균 증가율
기준선	22.7	32.2	43.4	48.6	48.7	46.4	42.2	35.4	33.3	0.5
①	22.7	38.6	52.0	58.3	58.3	55.5	50.6	42.4	39.8	0.8
②	22.7	55.1	74.2	83.2	83.3	79.3	72.3	60.5	56.9	1.3
③	22.7	39.3	53.0	59.5	59.6	56.8	51.8	43.4	40.8	0.8
④	22.7	56.2	75.7	85.0	85.1	81.1	74.0	62.0	58.3	1.4
⑤	22.7	41.7	56.2	63.0	63.0	60.0	54.7	45.8	43.1	0.9

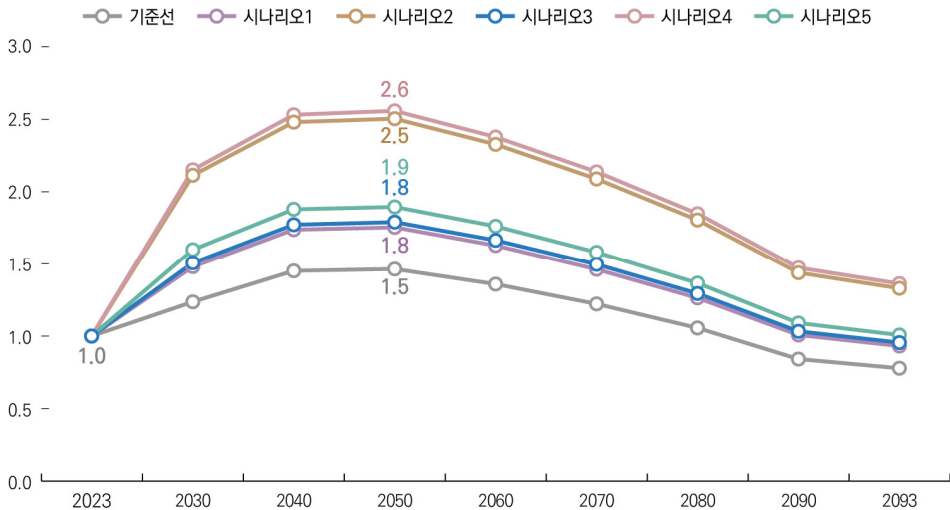
주: 2023년 불변가격 기준(국비 및 지방비 합산)

자료: 국회예산정책처

2023년의 GDP 대비 기초연금 재정소요 비율은 1.0% 수준으로 전망되는데, 향후 이 비율은 2040년대 후반에 정점에 이를 것으로 보인다. 2050년을 기준으로 시나리오①의 GDP 대비 재정소요 비율은 1.8%로 가장 낮고, 시나리오④는 2.6%로 가장 높게 나타난다.

[그림 20] 기초연금 시나리오별 GDP 대비 재정소요 비율 추이: 2023~2093년

(단위: %)



주: 국비 및 지방비 합산 기준

자료: 국회예산정책처

참고로, 기초연금의 기준연금액을 5년마다 재평가하여 인상하는 것으로 가정하고, 2024년부터 대상자를 전체 노인으로 확대하는 방안에 대한 결과를 제시하면 다음과 같다. 2024년부터 기초연금의 대상자를 전체 노인으로 확대하는 경우(시나리오⑤) 경상가격 기준 총재정소요는 2023년 22.7조원에서 2032년 69.8조원까지 증가하여 10년간 총 493.7조원이 소요되는 것으로 전망되었다.

[표 33] 기초연금 재정전망 결과: 2023~2032

(단위: 조원)

구 분	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	합계	연평균
기준선	22.7	24.6	26.7	32.3	34.4	36.7	38.6	40.8	46.5	48.9	352.2	35.2
전체 노인	22.7	35.2	38.2	46.2	49.1	52.3	55.1	58.2	66.5	69.8	493.7	35.8

주: 국비 및 지방비를 합산한 경상가격 기준

자료: 국회예산정책처

2023년부터 2093년까지의 총재정소요를 불변가격으로 제시하면, 2024년부터 기초연금 대상자를 전체 노인으로 확대하는 경우 2023년 22.7조원에서 2081년 171.5조원까지 증가한 후 2093년 156.9조원으로 감소할 전망이다.

[표 34] 기초연금 재정전망 결과(5년 주기 조정 가정): 2023~2093

(단위: 조원, %)

구 분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093	연평균 증가율
기준선	22.7	36.0	57.2	76.8	92.4	104.1	111.8	109.5	109.8	2.3
전체 노인	22.7	51.4	81.7	109.7	132.0	148.7	159.7	156.4	156.9	2.8

주: 2023년 불변가격 기준(국비 및 지방비 합산)

자료: 국회예산정책처

GDP 대비 기초연금 재정소요 비율은 5년 주기로 기준연금액 조정을 가정한 기준선의 경우 2023년 1.0%에서 2081년 3.0%까지 증가하는데, 이에 더하여 전체 노인으로 대상을 확대하는 경우 GDP 대비 기초연금 재정소요 비율은 2081년 4.3%까지 증가할 전망이다.

## 4. 국민연금 및 직역연금 통합 시나리오 분석

국민연금과 직역연금의 통합을 위해서는 다양한 방안을 검토할 수 있다. 일례로 국민연금과 직역연금의 보험료율과 지급률 등 주요 모수를 일치시키는 방향으로 제도 개선을 추진할 수 있고, 현행 제도별 차이를 유지하면서 기초연금 등의 보완을 통해 결과적으로 나타나는 평균적인 급여 수준을 유사하게 맞추는 방안도 고려할 수 있다. 또는 국민연금과 직역연금의 완전한 제도 통합도 고려할 수 있으나 이 경우 제도의 세부적인 설계와 현재 재정상태, 수익비 구조 등의 차이를 고려해야 하기 때문에 이를 위해서는 심도있는 논의가 필요하다.

본고에서는 국민연금과 직역연금의 주요 모수를 일치시키는 방향으로 제도 개선을 추진할 경우, 각 제도별 재정상태의 변화를 제시하여 국민연금과 직역연금 간 형평성 제고 논의의 기초자료를 제공하고자 한다. 이러한 제도 개선 방식은 제도를 통합하는 방식과는 차이가 있으나 본고에서는 편의상 이를 ‘통합시나리오’라 지칭한다.

### 가. 시나리오 구성

통합시나리오에는 4대 공적연금의 보험료율과 지급률(소득대체율)을 일치시키는 방안을 고려하였다. 현행 보험료율은 국민연금의 경우 9%인 반면, 공무원연금과 사학연금은 18%이고, 군인연금은 14%이다. 이를 중간 수준인 15% 수준으로 맞추는 것을 시나리오①과 시나리오②의 공통 전제로 하였다. 국민연금은 2025년부터 매년 0.6%p씩 인상하는 것을 가정하였고, 공무원연금과 사학연금은 2025년부터 매년 0.3%p씩 인하하는 것을 가정하였으며, 군인연금은 2025년부터 1%p 인상된 15%를 적용하는 것으로 가정하였다. 다만, 추가로 국민연금은 현재 급여액 산정 시 재분배 요소를 포함하고 있으나 직역연금과의 일치를 위해 소득비례연금으로 전환하는 것을 가정하였다.

지급률의 경우 현행 국민연금은 40년 가입 평균소득자 기준으로 1.0%(2028년~, 소득대체율 40%)로 설정되어 있고, 공무원연금과 사학연금은 1.7%(2034년~), 군인연금은 1.9%로 설정되어 있다. 시나리오①은 지급률을 1.25%(소득대체율 50%) 수준으로 맞추는 것을 가정하였고, 시나리오②는 지급률을 국민연금 수준인 1.0% 수준까지 인하하는 것을 가정하였다. 보다 구체적으로, 시나리오①의 경우 국민연금은 2025년 소득대체율을 50%로 즉시 인상하는 것을 가정하였다. 공무원연금과 사학연금 지급률은 2025년부터 매년 0.05%p씩 인하하는 것을 가정하였고, 군인연금은 2025년부터 매

년 0.065%p씩 인하하는 것을 가정하여 직역연금 모두 2034년에 지급률이 1.25%에 도달하는 것을 가정하였다. 시나리오②의 경우 국민연금은 현행 소득대체율을 유지하되, 공무원연금과 사학연금은 지급률을 2025년부터 매년 0.075%p씩 인하하여 2034년 1.0%에 도달하는 것을 가정하였다. 군인연금은 2025년부터 매년 0.09%p 인하하여 2034년 1.0%에 도달하도록 설정하였다.

[표 35] 통합시나리오

구 분	시나리오①		시나리오②	
	보험료율	지급률 (소득대체율)	보험료율	지급률 (소득대체율)
기본가정	15%	1.25% (50%)	15%	1% (40%)
국민연금 (+소득비례연금 전환)	2025년부터 매년 0.6%p 인상 (2034년~ 15%)	2025년 즉시 인상	2025년부터 매년 0.6%p 인상 (2034년~ 15%)	현행 유지 (2028년~ 40%)
공무원연금· 사학연금	2025년부터 매년 0.3%p 인하 (2034년~ 15%)	2025년부터 매년 0.05%p 인하 (2034년~ 1.25%)	2025년부터 매년 0.3%p 인하 (2034년~ 15%)	2025년부터 매년 0.075%p 인하 (2034년~ 1%)
군인연금	2025년부터 1%p 인상 (2025년~ 15%)	2025년부터 매년 0.065%p 인하 (2034년~1.25%)	2025년부터 1%p 인상 (2025년~ 15%)	2025년부터 매년 0.09%p 인하 (2034년~ 1%)

자료: 국회예산정책처

## 나. 재정전망 결과

각 시나리오별 재정수지 전망을 분석한 결과, 국민연금의 경우 시나리오①(보험료율 15%, 소득대체율 50%, 소득비례연금)은 보험료율 인상에 따른 보험료 수입 증가의 영향으로 전망기간 초반에는 재정수지가 개선되지만 전망기간 후반으로 갈수록 소득대체율 인상 효과가 두드러져 2093년 기준 재정수지가 48.5조원 더 악화되는 것으로 나타났다. 시나리오②(보험료율 15%, 소득대체율 40%, 소득비례연금)의 경우에는 소득대체율이 유지되는 상태에서 보험료율만 인상되어 전망기간 동안 재정수지 개선효과가 지속적으로 나타나고 2093년 기준 재정수지는 40.2조원 개선되는 것으로 전망된다.

공무원연금의 경우 시나리오①(보험료율 15%, 지급률 1.25%)은 전망기간 후반으

로 갈수록 지급률 인하의 효과가 두드러져 재정수지가 기준선보다 개선되나 전망기간 초반부터 2050년대 후반까지는 보험료율 인하의 영향으로 재정수지가 기준선에 비해 악화되는 것으로 나타났다. 재정수지가 악화된다는 것은 공무원연금에 대한 국가보전금이 증가하는 것을 의미하기 때문에 2050년대 후반까지는 국가재정 부담이 확대될 것으로 보인다. 시나리오②(보험료율 15%, 지급률 1.0%)의 경우에도 전망기간 후반에는 재정수지가 기준선에 비해 개선되나, 전망기간 초반부터 2050년대 초반까지는 재정수지가 악화되는 것으로 나타났다.

사학연금의 경우 시나리오①(보험료율 15%, 지급률 1.25%)은 2050년대 후반 이후에는 기준선에 비해 재정수지가 개선되지만, 2056년까지는 재정수지가 악화되는 것으로 나타났다. 시나리오②(보험료율 15%, 지급률 1.0%)의 경우에도 2051년까지는 재정수지가 악화되는 것으로 나타났다.

군인연금의 경우에는 보험료율을 현행보다 1%p 높이고, 지급률을 인하함에 따라 시나리오①과 시나리오② 모두에서 재정수지 개선 효과가 나타나는 것을 알 수 있다. 2093년 기준으로 기준선 대비 재정수지 개선 효과는 시나리오①의 경우 1.9조원, 시나리오②의 경우 2.7조원 수준이다.

[표 36] 제도별 통합시나리오에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년

(단위: 조원)

시나리오	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093	
국민연금 기준선	64.3	49.2	-0.2	-97.4	-197.3	-239.8	-266.3	-254.1	-249.7	
증 가 액	①	0.0	26.2	55.1	56.8	2.1	-40.8	-54.5	-50.1	-48.5
	②	0.0	26.8	64.9	93.6	87.1	33.6	34.0	39.5	40.2
공무원연금 기준선	-6.1	-10.2	-13.9	-14.9	-13.9	-13	-14.1	-14.9	-15.0	
증 가 액	①	0.0	-1.3	-2.0	-1.1	0.6	2.4	3.9	4.5	4.6
	②	0.0	-1.3	-1.9	-0.5	2.1	4.8	7.0	7.8	7.9
사학연금 기준선	1.1	-0.3	-2.6	-3.6	-4.1	-4.5	-5.0	-5.2	-5.3	
증 가 액	①	0.0	-0.5	-1.0	-0.3	0.2	0.8	1.3	1.5	1.6
	②	0.0	-0.5	-0.9	-0.1	0.8	1.7	2.4	2.7	2.8
군인연금 기준선	-1.9	-2.5	-3.2	-3.9	-4.3	-4.6	-4.7	-4.5	-4.5	
증 가 액	①	0.0	0.5	0.8	1.2	1.6	1.9	2.2	1.9	1.9
	②	0.0	0.5	0.9	1.5	2.1	2.6	3.0	2.7	2.7

주: 1. 시나리오①: 보험료율 15%, 지급률 1.25%(소득대체율 50%)

2. 시나리오②: 보험료율 15%, 지급률 1.0%(소득대체율 40%)

3. 전망액은 2023년 불변가격 기준

자료: 국회예산정책처

참고로 국민연금과 사학연금의 적립금 소진 시점을 살펴보면, 국민연금의 경우, 시나리오①은 적립금 소진 시점이 기준선에 비해 7년 늦춰지고, 시나리오②의 경우에는 기준선에 비해 12년 늦춰지는 것으로 나타났다. 사학연금은 시나리오①과 시나리오② 모두 적립금 소진 시점이 기준선에 비해 3년 빨라진다. 이는 앞서 설명한 것과 같이 전망기간 초반에는 보험료율 인하의 영향으로 재정수지가 기준선보다 악화되기 때문이다.

[표 37] 제도별 통합시나리오에 따른 적립금 전망

(단위: 조원, %)

구 분	최대 적립금		적립금 소진	
	시점	금액	시점	금액
국민연금 기준선	2039년	1,298.9	2055년	-88.2
시나리오①	2049년 (+10년)	1,781.2 (+482.3)	2062년 (+7년)	-342.5
시나리오②	2049년 (+10년)	1,862.8 (+563.2)	2067년 (+12년)	-173.5
사학연금 기준선	2029년	24.9	2043년	-3.14
시나리오①	2027년 (-2년)	25.3 (+0.4)	2040년 (-3년)	-3.11
시나리오②	2027년 (-2년)	25.3 (+0.4)	2040년 (-3년)	-2.74

주: 1. 시나리오①: 보험료율 15%, 지급률 1.25%(소득대체율 50%)  
 2. 시나리오②: 보험료율 15%, 지급률 1.0%(소득대체율 40%)  
 3. 전망액은 2023년 불변가격 기준(단, 적립금의 경우 불변가격으로 환산하면 최대 적립금 도달 및 적립금 소진 시점에 차이가 발생할수 있으므로 시점은 경상가격을 기준으로 제시)  
 자료: 국회예산정책처

이러한 결과는 국민연금과 직역연금의 주요 모수인 보험료율과 연금지급률(소득대체율)을 일치시키는 방식은 중기 효과와 장기 효과가 달라질 수 있음을 보여준다. 국민연금의 경우, 보험료율 인상은 지속적인 재정수지 개선 효과를 도출하지만, 보험료율 인상에 더하여 소득대체율을 인상할 경우 전망기간 후반에 가면 재정수지가 악화되는 것으로 전망된다. 반면, 공무원연금과 사학연금은 보험료율과 연금지급률을 국민연금과 일치 가능한 수준으로 낮추는 경우 2050년대까지는 재정수지가 악화되어 국가재정부담이 증가하는 것으로 전망된다. 이는 직역연금과 국민연금의 형평성 제고 내지는 통합을 고려할 때, 단기간에 모수를 일치시키는 접근보다는 다양한 측면을 고려하여 단계적으로 통합을 추진하는 것이 바람직함을 시사한다.





---

## IV. 결 론

---



## 1. 분석결과 요약

본 보고서는 4대 공적연금과 기초연금, 퇴직연금을 포괄하는 노후소득보장체계의 개선에 대한 제도별 주요 쟁점과 개혁 방안을 제시하고, 정부 내에서 운영되는 제도들에 대한 재정전망 결과를 제시하였다. 이 때 재정전망은 현 제도가 유지될 경우(기준선)에 대한 재정전망과 검토 가능한 개혁 시나리오별 재정전망 결과를 함께 제시하였다.

앞서 논의한 결과를 요약하면 다음과 같다. 공적연금 개혁은 재정적 지속가능성, 노후소득보장 효과성, 제도 간 형평성 등의 측면에서 주요 쟁점을 정리할 수 있다. 먼저, 기준선 재정전망 결과, 국민연금과 사학연금은 기금이 각각 2055년과 2043년에 고갈될 것으로 전망되고, 공무원연금과 군인연금의 재정수지 적자는 2093년 기준 각각 15조원과 4.5조원까지 증가할 전망이다(불변가격 기준). 이와 같이 공적연금제도의 재정이 지속가능하지 않은 상황이므로, 재정적 지속가능성 제고를 위한 공적연금 개혁이 필요한 실정이다.

그런데 이와 동시에 국민연금을 중심으로 하는 일반 국민에 대한 노후소득보장 체계는 그 효과성이 미비하다는 지적이 있다. 우리나라의 노인빈곤율은 OECD국가 중에 가장 높게 나타나고 있는데, 국민연금과 기초연금의 평균 지급액을 고려하면 급여수준이 적정하다고 보기 어렵기 때문이다. 다만, 국민연금의 낮은 급여수준은 연금제도의 미성숙에 일부 기인하기 때문에 향후 제도 성숙에 따라 일정 부분은 개선될 여지가 있다.

한편, 지역연금과 국민연금 간 형평성 문제도 연금개혁의 주요 이슈이다. 현재 국민연금의 월평균 수급액은 지역연금보다 낮은 상황인데, 이는 제도별 소득대체율(연금지급률) 등의 차이와 가입자 간 평균 가입기간의 차이에 일부 기인한다. 그런데, 지역연금과 국민연금의 형평성 제고 문제는 공무원·군인·교직원 등의 직업적 특수성을 인정할 것인지 아니면 일반 근로자와 차이가 없다고 볼지에 따라 그 해법이 달라질 수 있다. 제도 간 격차를 줄이는 방향으로 각 연금을 개혁해야 한다는 지적이 있으나 공무원·군인·사립학교교직원 등 해당 직역의 특수성을 고려하여 국민연금과 다른 제도를 운영하는 것이 바람직하다는 의견도 있기 때문이다.

이와 같이 공적연금제도의 복합 위기상황에서 제시되고 있는 공적연금 개혁방안은 기존 제도의 틀은 유지하면서 보험료율이나 소득대체율, 연금수급개시 연령 등의 주요 모수를 조정하는 방안과 다층노후소득보장체계 내에서의 역할과 기능을 근본적으로 조정하는 구조개혁 방안으로 구분할 수 있다. 그러나 두 가지 방안이 분리된 것은 아니다.

연금제도의 구조를 개혁하는 것도 각 연금제도의 모수 조정을 통해 달성할 수 있기 때문이다.

모수와 구조개혁을 병행하는 방안으로는 국민연금의 재분배 기능을 조정하면서 기초연금의 역할을 재정립하는 안이 있다. 예를 들어, 국민연금의 재분배 기능을 폐지하고 소득비례형 연금으로 전환하는 대신, 그동안 국민연금이 담당하던 재분배 기능은 기초연금을 강화하거나 재분배 기능을 하는 보충연금을 도입함으로써 보완하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 반대로, 국민연금의 재분배 기능을 유지하면서 전체 노후소득보장체계에서 국민연금의 역할을 강화하는 대신 기초연금은 다소 낮은 수준의 보편 급여로 운영할 수도 있다. 또한, 퇴직연금을 활성화하되, 퇴직연금의 기여금 일부를 국민연금 보험료로 전환(퇴직금전환금)하자는 견해도 있다.

더불어, 국민연금과 직역연금 간의 형평성 제고 차원에서의 연금개혁 논의는 각 제도의 모수를 조정하여 제도의 일치점을 찾는 방안과 제도 통합 논의까지 다양하게 제시되고 있다. 다만, 현재 국민연금과 직역연금의 유불리가 공존하고 있다는 점을 고려하여 개혁방안을 논의할 필요가 있다. 예를 들어, 현재 직역연금 가입자는 국민연금 가입자보다 높은 보험료율을 적용받고 있기 때문에 국민연금의 소득대체율을 인상하기 위해서는 그에 상응하는 보험료율 인상이 필요하다. 또한, 직역연금의 연금지급률 수준이 국민연금보다 높은 대신 퇴직 시 민간 근로자보다 더 낮은 수준의 퇴직수당을 받기 때문에 이 점을 함께 고려해야 하는 상황이다.

본 보고서는 이와 같이 공적연금 개혁에 대해 논의되는 다양한 방안 중 몇 가지 주요 안을 시나리오로 구성하여 재정전망을 실시한 결과를 제시하였다. 먼저, 국민연금과 공무원연금, 사학연금에 대한 개별 모수 조정에 따른 재정의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 보험료율을 3%p 인상하는 방안에 대한 재정전망 결과, 국민연금은 불변가격으로 2093년 기준 누적적자가 기준선 대비 1,879.7조원 감소하고, 공무원연금은 불변가격으로 2093년 기준 누적적자가 기준선 대비 139.5조원 감소하며, 사학연금의 경우에는 52.2조원 감소하였다. 다음으로, 국민연금의 소득대체율을 2%p 증가하는 방안의 경우, 2093년 기준선 대비 누적적자 증가분이 628.2조원으로 나타났다. 공무원연금과 사학연금에 대해서는 지급률을 1.5% 수준까지 인하하는 것을 가정하여 재정전망을 실시한 결과, 2093년 기준선 대비 누적적자 감소분이 공무원연금이 85.9조원, 사학연금이 30.5조원으로 나타났다. 마지막으로 수급개시연령을 67세까지 연장하는 방안에 대한 재정전망을 실시한 결과, 불변가격으로 2093년 기준선 대비 누적적자가 국민연금의 경우

1,028.5조원 감소하고, 공무원연금은 81.3조원 감소하며, 사학연금은 27.6조원 감소하는 것으로 전망되었다.

둘째, 국민연금의 개혁 시나리오 분석에서는 보험료율, 소득대체율, 수급개시연령, 소득비례연금 전환 여부 등을 조합하여 5가지 시나리오를 제시하고 재정전망을 실시하였다. 시나리오①은 보험료율만 15%로 상향하는 방안으로, 2093년 기준선 대비 누적적자가 불변가격 기준으로 3,699.3조원 감소하고 적립금 소진 시점이 14년 늦춰지는 것으로 전망되었다. 시나리오②는 보험료율을 15%로 인상하면서 소득대체율을 45%로 상향하는 방안으로, 2093년 기준선 대비 누적적자가 불변가격 기준 1,975.5조원 개선되고, 적립금 소진 시점이 10년 늦춰지는 것으로 나타났다. 시나리오③은 보험료율을 15%로 올리되 소득대체율을 50%까지 상향하는 방안이다. 전망 결과, 2093년 기준선 대비 누적적자가 불변가격 기준으로 282.6조원 감소하고, 적립금 소진 시점은 8년 늦춰진 2063년으로 전망되었다. 시나리오④는 보험료율을 12%로 올리면서 수급개시연령을 67세까지 상향하는 방안이다. 전망 결과, 2093년 기준선 대비 누적적자가 불변가격 기준으로 2,965.6조원 감소하는 것으로 나타났고, 적립금 소진 시점은 9년 늦춰진 2064년이 되는 것으로 전망되었다. 시나리오⑤는 보험료율을 12%로 올리면서 소득비례연금으로 전환하는 방안이다. 전망 결과, 2093년 기준선 대비 누적적자가 불변가격 기준으로 1,079.5조원 감소하는 것으로 나타났고, 적립금 소진 시점은 6년 늦춰져 2064년이 되는 것으로 전망되었다.

셋째, 기초연금의 개혁 시나리오 분석에서는 대상자 범위, 지급액, 국민연금 연계감액 적용 여부 등을 조합하여 5가지 유형을 제시하고 재정전망을 실시하였다. 시나리오①은 기초연금액을 2024년부터 40만원으로 인상하는 방안으로 2024년~2032년 기준선 대비 연평균 추가재정소요가 6.5조원으로 나타나고, 대상자를 노인 전체로 확대하여 2024년부터 40만원을 지급하는 시나리오②의 경우에는 2024년~2032년 기준선 대비 연평균 추가재정소요가 23.2조원까지 증가하는 것으로 전망되었다. 시나리오③과 시나리오④는 각각 시나리오①과 시나리오②에 국민연금 연계감액을 폐지하는 방안으로, 2024년~2032년 기준선 대비 연평균 추가재정소요는 시나리오③의 경우 7.2조원, 시나리오④의 경우에는 24.2조원으로 나타났다. 시나리오⑤는 소득하위 40%에게 2024년부터 45만원을 지급하고, 나머지 소득하위 40% 초과 소득하위 70% 이하에게 40만원을 지급하는 방안이다. 재정전망 결과, 2024년~2032년 기준선 대비 연평균 추가재정소요가 9.6조원으로 전망되었다. 이러한 시나리오별 분석은 기초연금의 기준연금액이

소비자물가상승률에 따라서만 증가하는 것을 가정한 것이다. 만약 5년 주기로 국민연금 A급여의 11.8%(2021년 기준) 수준으로 재조정되는 것을 가정한 경우, 기준선의 2023년~2032년 총재정소요가 352.2조원으로 전망되었고, 대상자를 전체 노인으로 확대하는 경우의 동 기간 총 재정소요는 493.7조원으로 전망되었다.

넷째, 국민연금·직역연금 통합 시나리오 분석에서는 보험료율과 지급률(소득대체율)을 일치시키는 2가지 시나리오를 제시하고 재정전망을 실시하였다. 다만, 국민연금은 소득비례연금 전환을 가정하였다. 시나리오①은 직역연금 기준으로 보험료율을 15%로 하향 조정하고 지급률을 1.25%로 인하하는 방안이고, 국민연금 기준으로는 보험료율을 15%로 상향 조정하고 소득대체율을 50%로 인상하는 방안이다. 재정전망 결과, 국민연금은 보험료율 인상에 따른 보험료 수입 증가의 영향으로 전망기간 초반에는 재정수지가 개선되지만 전망기간 후반으로 갈수록 소득대체율 인상 효과가 두드러져 재정수지가 악화되는 것으로 나타났다. 공무원연금과 사학연금은 전망기간 후반에는 재정수지가 개선되지만, 전망기간 초반부터 2050년대 후반까지는 재정수지가 악화되어 정부 재정부담이 증가하는 것으로 나타났다. 군인연금은 보험료율 인상과 지급률 인하의 영향으로 재정수지가 지속적으로 개선되는 것으로 전망되었다.

시나리오②는 직역연금 기준으로 보험료율을 15%로 하향 조정하고 지급률을 1.0%로 인하하는 방안이고, 국민연금 기준으로는 보험료율을 15%로 상향 조정하되 소득대체율은 현행 40%를 유지하는 방안이다. 재정전망 결과, 국민연금은 소득대체율이 유지되는 상태에서 보험료율만 인상되어 전망기간 동안 재정수지 개선효과가 지속적으로 나타났고, 공무원연금과 사학연금은 전망기간 후반에는 기준선보다 재정수지가 개선되지만, 2050년대 초반까지는 재정수지가 더 악화되는 것으로 나타났다. 군인연금은 보험료율 인상과 지급률 인하의 영향으로 재정수지가 지속적으로 개선되는 것으로 전망되었는데, 개선 효과가 시나리오②에서 더 높게 나타났다.

## 2. 시사점

우리나라의 노후소득보장체계는 재정적 지속가능성과 노후소득보장이라는 상충된 목표를 모두 달성해야 하는 딜레마 상황에 놓여있다. 따라서 무엇이 더 중요한지에 대해 소모적인 논쟁을 벌이는 것보다 가장 시급한 문제부터 단계적으로 해결하는 방안을 우선적으로 검토할 필요가 있다.

무엇보다 연금개혁 논의를 촉발시킨 원인이 지속가능하지 않은 연금재정에 있다는 점을 감안하여 지속가능한 재정을 구축하기 위한 조치를 필수적으로 시행할 필요가 있다. 이와 함께 노후소득보장 기능을 강화하고자 하는 경우에는 그에 상응하는 추가적인 비용 부담이 필요하다는 점이 고려되어야 할 것이다. 예를 들어, 공적연금의 보장 기능 강화를 위해서는 가입자의 적정 부담 구조가 마련되어야 하고, 정부 일반 재정으로 운영하는 기초연금을 강화하기 위해서는 미래세대의 비용 부담 능력을 고려해야 한다.

더불어, 장기적으로 노후소득보장체계의 틀 하에서 제도간 관계를 어떻게 개편할 것인지에 대한 구체적인 논의도 이어갈 필요가 있다. 예를 들어, 국민연금의 재분배 기능을 유지할 것인지, 아니면 소득비례연금으로 전환할 것인지에 따라 기초연금에 기대하는 역할이 달라질 수 있다. 또한, 어떠한 방향으로 국민연금과 지역연금 간 형평성을 제고할 것인지도 다각도로 검토할 필요가 있다. 현재 국민연금의 월 연금액 수준은 지역연금보다 낮지만, 일반 근로자의 퇴직금은 지역연금 가입자의 퇴직수당보다 높기 때문이다. 특히, 본 보고서에서 수행한 통합시나리오별 재정전망 결과를 통해 중기 효과와 장기 효과가 달라짐을 확인했기 때문에, 지역연금과 국민연금의 형평성 제고를 위해서는 단기간에 모수를 일치시키는 접근보다는 다양한 측면을 고려하여 단계적으로 통합을 추진하는 것이 더 적절해 보인다.

이상에서 논의한 것과 같이 연금개혁은 비용이 발생하는 문제이므로, 현 노인세대와 청년세대, 그리고 미래세대를 포괄하여 특정 세대의 과도한 혜택이나 희생이 발생하지 않도록 해야 한다는 점에서 사회적 합의를 이루기 어려운 과제이다. 또한, 연금제도는 개별 제도의 변경뿐만 아니라 타 제도와의 관계를 고려해야 한다는 점에서 복잡한 과제이다. 그러나 연금개혁을 미루는 것은 후세대에 대한 부담을 가중시키는 결과를 초래하므로, 관련된 쟁점과 미래 재정 및 수익-비용부담 구조에 대한 객관적인 정보를 기초로 하여 세대 간 심도있는 논의가 이루어질 필요가 있다. 이러한 관점에서 본 보고서

의 분석 결과가 향후 공적연금 개혁 및 노후소득보장제도 개편 논의에 유용하게 활용될 수 있기를 기대한다.



---

## 부 록

---



## [부록 1] 재정전망의 주요 가정

### 가. 인구변수

본 재정전망의 인구변수는 통계청이 2021년 12월 발표한 「장래인구추계」의 2023~2093년 추계결과(중위 가정)를 적용한다. 이 추계결과는 2020년 인구총조사 결과를 기초로 2020년 7월~10월 발생한 출생·사망·국제이동 등의 인구변동요인을 반영하여 산출한 것이다. 이에 따른 총 인구는 2023년 5,156만명에서 지속적으로 감소하여 2092년에 2,821만명에 이를 것으로 전망된다. 출생아 수는 2023년 23만명에서 2034년 33만명까지 증가한 후 다시 감소하다가 2059년 18만명을 기점으로 다시 증가하는 등 감소와 증가가 반복될 것으로 예상되나 점차 변동폭이 작아지면서 장기적으로는 감소 추세를 보일 전망이다. 65세 이상 인구는 2023년 950만명에서 지속적으로 증가하다가 2051년 1,899만명을 기점으로 다시 감소하여 2092년에는 1,227만명이 될 전망이다. 총 인구 대비 65세 이상 인구 비중은 2023년 18.4%에서 2025년 20.6%가 되어 초고령사회<sup>25)</sup>에 진입할 것으로 전망되고, 이후 고령자 비중은 2082년 47.2%까지 지속적으로 증가한 후 감소할 전망이다.

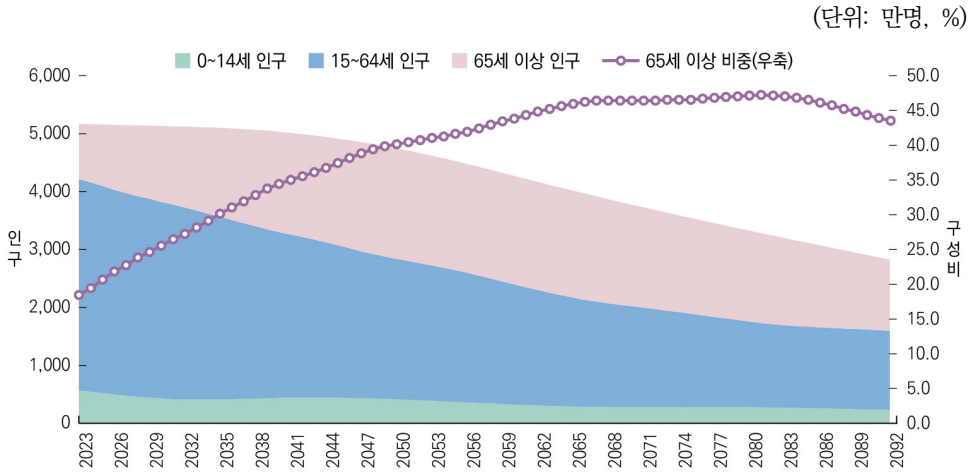
[재정전망의 기본 전제: 주요 인구변수]

구 분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2092
총 인구(만명)	5,156	5,120	5,019	4,736	4,262	3,766	3,320	2,901	2,821
(인구성장률(%))	-0.14	-0.10	-0.35	-0.80	-1.21	-1.24	-1.29	-1.40	-1.40
출생아 수(만명)	23	31	29	24	18	20	17	14	13
조출생률	4.5	6.0	5.7	5.0	4.2	5.2	5.1	4.8	4.8
사망자 수(만명)	33	41	53	68	74	70	64	58	56
조사망률	6.5	8.0	10.5	14.4	17.4	18.6	19.2	20.0	19.9
15~64세 인구(만명)	3,637	3,381	2,852	2,419	2,066	1,737	1,474	1,372	1,359
(구성비(%))	70.5	66.0	56.8	51.1	48.5	46.1	44.4	47.3	48.2
65세 이상 인구(만명)	950	1,306	1,724	1,900	1,868	1,747	1,563	1,285	1,227
(구성비(%))	18.4	25.5	34.4	40.1	43.8	46.4	47.1	44.3	43.5

자료: 통계청의 「장래인구추계」(2021.12.) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

25) UN기준에 따르면 65세 이상 인구가 총 인구의 7% 이상을 차지하면 고령화사회(ageing society), 14% 이상이면 고령사회(aged society), 20% 이상이면 초고령사회(post-aged society)라 한다.

[장래인구추계: 2023~2092년]



자료: 통계청의 「장래인구추계」(2021.12.) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

## 나. 거시경제변수

국민연금 재정전망에 적용하는 거시경제변수는 2021년 통계청이 발표한 「장래인구추계」와 최근의 경제 변화를 반영하여 국회예산정책처가 전망한 값으로 한다. 국회예산정책처가 2023~2093년 기간에 대해 전망한 명목임금상승률은 평균 3.2%, 소비자물가상승률은 평균 1.9%, AA- 명목회사채금리(3년 만기)는 평균 2.9%로 전망된다. 경제활동참가율은 연도별·성별·연령구간별로 전망된 수치를 사용하는데, 15세 이상 전체 인구 기준 2023년~2093년 평균 59.2%로 전망된다. 이 중 명목임금상승률과 명목회사채금리는 재정전망 시 국민연금 실적 등을 고려하여 각각 가입자임금상승률과 기금투자 수익률로 전환하여 적용한다.

[주요 거시경제 변수 개요]

변 수	전망 내용	출 처
명목임금상승률	2023~2093년 기간 평균 3.2%	국회예산정책처의 거시경제 전망
소비자물가상승률	2023~2093년 기간 평균 1.9%	
AA- 명목회사채금리(3년 만기)	2023~2093년 기간 평균 2.9%	
경제활동참가율	연도별·성별·연령구간별 전망치	

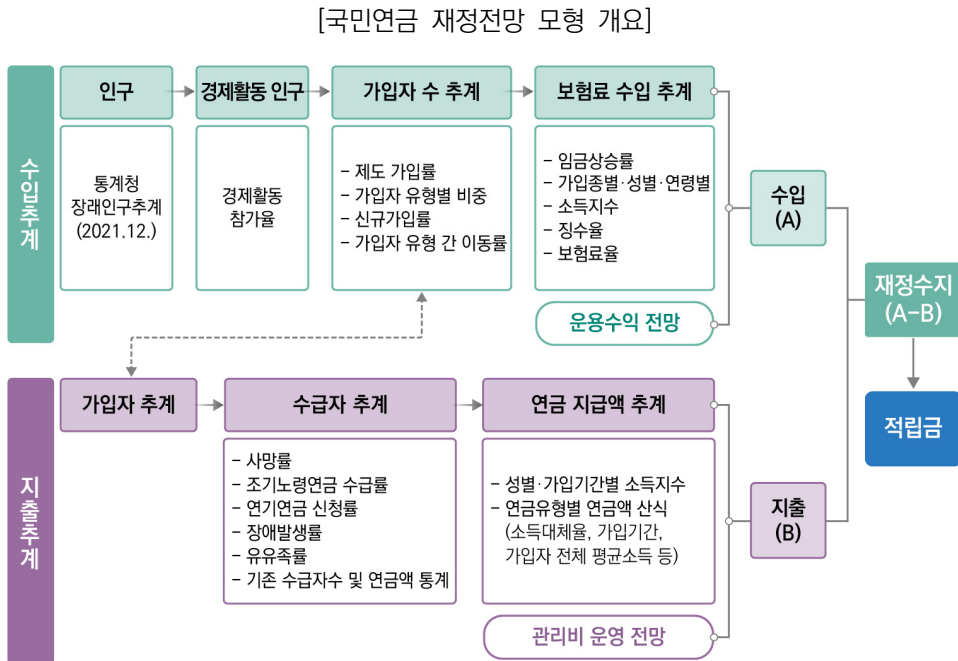
주: 기간 평균은 해당 기간의 단순평균

자료: 국회예산정책처

## [부록 2] 국민연금 전망방법

### 가. 전망모형

국회예산정책처가 자체 구축한 국민연금 재정전망 모형은 인구변수와 거시경제변수, 제도변수를 적용하여 국민연금의 수입과 지출을 추계하고, 재정수지를 계산한 뒤 적립금 규모를 산출하는 순서로 구성되어 있다. 인구변수는 전망기간 동안의 성별·연령별 인구 및 사망률이며, 거시경제변수는 경제활동참가율, 명목임금상승률, 소비자물가상승률, 회사채금리, GDP디플레이터 등이다. 제도변수는 국민연금 가입자 수, 보험료 납부액, 수급자 수, 연금 수급액 등의 산출과 관련된 변수로 과거 실적 추세와 각각의 추정에 적합한 수리적 모형 등을 고려하여 산출한다.



자료: 국회예산정책처

국민연금 수입은 가입자 수 추계와 보험료수입 추계, 기금운용수익 추계로 구성되며, 지출은 수급자 수 추계, 연금급여액 추계, 관리운영비 추계로 구성된다. 보험료 수입<sup>26)</sup>은 유형별(사업장·지역·임의·임의계속) 가입자 수에 기준소득월액, 보험료율을 곱

26) 고용주부담금은 국민연금 사업장가입자에 대한 보험료 수입(보험료율 9.0%) 중 사용자가 부담하는

하여 전망한다. 이때 유형별 가입자 수는 연령별·성별 경제활동참가율, 연령별·성별에 따른 유형별 이동율, 연령별·성별 신규가입률 등을 적용하여 추계한다. 기준소득월액은 연령별·성별·가입자 유형별 소득분포 등을 고려하되, 국회예산정책처의 명목임금상승률 전망치를 기반으로 산출한 가입자의 임금상승률을 적용하여 추계한다.

[전망 방법 및 주요 가정]

구 분	전망 방법 및 주요 가정
보험료 수입	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 유형별 가입자 수에 기준소득월액, 보험료율을 곱하여 전망               <ul style="list-style-type: none"> <li>- (가입자 수) 연령별·성별 경제활동참가율, 연령별·성별에 따른 가입자 유형별 이동율, 연령별·성별 신규가입률 등을 고려하여 추계</li> <li>- (기준소득월액) 연령별·성별·가입자 유형별 소득분포 등을 고려하고, 국회 예산정책처의 명목임금상승률을 기반으로 한 임금상승률 적용</li> </ul> </li> </ul>
급여 지출	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 급여지출액은 노령연금, 유족연금, 장애연금, 일시금 등으로 구분하고, 수급자 수에 각 급여유형별 급여 단가를 곱하여 추계</li> </ul>

국민연금급여는 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금 등으로 구성된다. 각각의 급여는 해당 급여별 수급자 수에 급여별 단가를 곱하여 추계한다. 이때 수급자 수는 코호트 구조를 바탕으로 가입자 중 수급조건(가입기간 및 연령 등)을 고려하여 가입자에서 수급자로 전환되는 사람들의 수를 추계하며, 연금수급 개시 시점 이후에는 성별·연령별 사망률을 적용하여 계속수급자 수를 추계한다. 급여별 단가는 성별·가입기간별 소득과 가입기간 등을 활용하여 연금 유형별 산식에 따라 연금수급 개시 시점의 단가를 추계한 후 매년 국회예산정책처가 전망한 소비자물가상승률을 적용하여 전망한다.

금액(보험료율 4.5%)이고, 피고용자분담금은 사업장가입자의 보험료 중 가입자 본인이 납부하는 금액(보험료율 4.5%)과 지역가입자 및 임의(계속)가입자가 납부하는 금액(보험료율 9.0%)이다.

## 나. 주요 제도변수

국민연금 재정전망은 과거 실적 추세와 각종 모형 등을 고려하여 산출한 제도변수를 적용한다. 제도변수는 과거 실적 추세와 분포를 재정전망 모형에 투입하여 모형 내에서 전망기간의 추세와 분포가 계산되도록 하는 변수가 있고, 이와 달리 과거 실적 추세와 분포를 고려하여 전망기간의 추세를 외생적으로 추정된 후 그 결과를 재정전망 모형에 외생변수로 투입하는 변수가 있다. 본 전망에서 외생변수는 보건복지부가 제5차 국민연금 재정계산을 수행할 때 사용한 전망치<sup>27)</sup>를 준용하였다.

[제도변수 가정]

변수명	2023년	2025년	2030년	2035년	2040년
국민연금 가입률	92.6%	93.5%	93.8%	93.9%	94.1%
지역가입자 비중	31.4%	30.9%	27.9%	25.5%	23.6%
납부예외자 비율	40.0%	39.2%	38.0%	36.3%	34.3%
지역가입자 징수율	72.1%	73.9%	75.9%	76.8%	77.7%
지역가입자 소득수준	46.0%	46.7%	46.4%	46.1%	46.0%

주: 정부와 동일하게 2040년 이후에는 2040년 수준이 유지되는 것으로 가정  
 자료: 보건복지부(보도자료), 「제5차 국민연금 재정추계 시산결과」, 2023.1.

27) 보건복지부는 2023년 1월 27일, 국민연금의 제5차 재정계산의 시산결과를 발표하면서 외생변수에 대한 가정을 함께 발표하였다. 다만, 발표된 외생변수는 5년 단위 전망치이므로, 본고의 재정전망에서는 각 변수별로 과거 추세와 정부가 전망한 추세를 고려하여 연도별 추정치를 산출하여 적용하였다.

## [부록 3] 공무원연금 전망방법

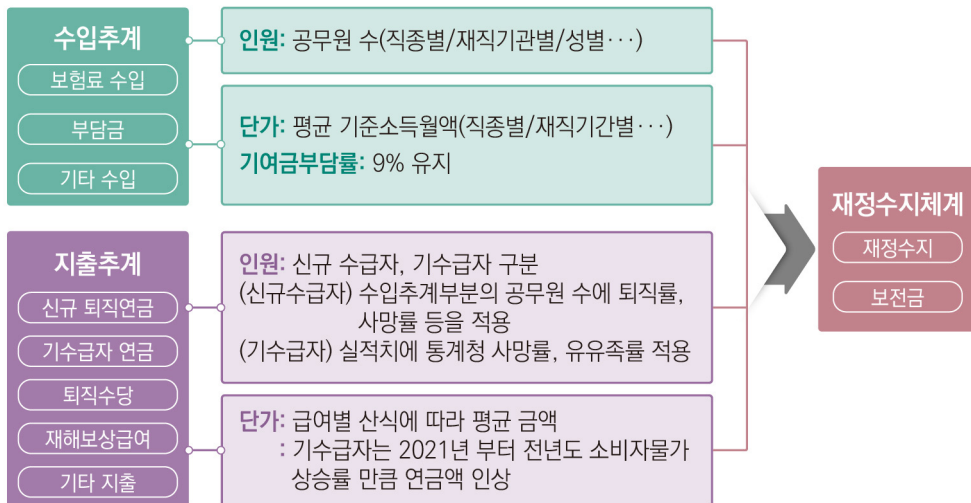
### 가. 전망모형

공무원연금 재정전망모형은 국회예산정책처가 자체적으로 구축한 모형으로 공무원연금 재정 관련 정기보고서(중기재정전망, 장기재정전망) 및 기획보고서 작성, 비용추계 및 조사분석 회답 시에 활용한다. 「공무원연금법」개정 등 제도변화 시 이를 반영하여 전망 모형을 지속적으로 고도화하고, 모형에 적용하는 변수들은 국회예산정책처 전망값, 인사혁신처 및 통계청 등 정부에서 제공하는 통계자료 등을 사용한다.

공무원연금 재정전망은 거시경제 변수와 공무원 수를 전망한 뒤, 이를 바탕으로 보험료, 부담금 등의 수입과 퇴직연금, 퇴직수당 등 지출을 추계한다.

거시경제 변수는 명목임금상승률, 소비자물가상승률 등으로 국회예산정책처의 전망치를 적용한다. 공무원 수는 인사혁신처의 공무원연금 가입자 수 전망 결과, 통계청의 장래인구추계 결과 등을 고려하여 추정한다. 수입 추계는 보험료수입, 부담금(퇴직수당, 재해보상급여 등), 기타로 구성되며, 지출 추계는 연금급여액, 관리운영비로 구성된다.

[공무원연금 재정전망 모형 개요]



자료: 국회예산정책처



## 나. 주요 변수 전제 및 가정

공무원연금 재정전망에 적용하는 주요변수는 인구변수, 거시경제변수, 제도변수로 구분할 수 있다. 인구변수는 공무원연금 가입자 수를 말하며, 2020년 인사혁신처의 공무원연금 장기재정추계 시 전망된 가입자 수를 기초로 한다. 다만, 2020년 이후 발표된 통계청의 장래인구추계결과(2021년), OECD 국가 평균 공무원 수 등을 고려하여 국회예산정책처가 인사혁신처가 전망한 공무원 가입자 수를 조정하여 자체적으로 추정하였다.

거시경제변수는 물가상승률, 회사채금리가 있으며, 국회예산정책처가 2023~2093년 기간에 대해 전망한 값을 사용한다. 소비자물가상승률은 기간평균 1.9%, AA- 명목회사채금리(3년 만기)는 기간평균 2.9%로 전망된다.

제도변수로는 공무원 보수상승률, 퇴직률 사망률 등이 있으며, 공무원 보수상승률은 기간 평균 1.3%이다. 그리고 공무원의 퇴직률, 사망률, 연금선택률 등은 공무원연금공단 통계자료 등을 활용하여 추정한 값을 적용한다. 이외에 기여금부담률, 연금지급률 등은 「공무원연금법」에 따라 정해진 값을 사용한다.

[공무원연금 재정전망 변수 개요]

변 수		전제 및 가정
인구변수		·공무원연금 가입자 수 전망결과(2020년 인사혁신처 자료) ·통계청 장래인구추계결과(2021년), OECD 국가 평균 공무원 수(인구 1,000명당) 등을 고려하여 추정
거시 경제 변수	물가상승률	·2023~2093년 소비자물가상승률(기간 평균 1.9%)
	회사채금리	·2023~2093년 AA - 명목회사채금리, 3년 만기(기간 평균 2.9%)
제도변수		·2023~2093년 공무원 처우개선율(기간 평균 1.3%) ·재직공무원의 직종별·재직기간별·성별·연령별 퇴직률, 사망률 ·퇴직자 연금선택률, 기수급자 사망률 및 유유족률 ·기여금부담률 9%로 고정 ·연금지급률 단계적 인하 적용(2015년 1.9%→2035년 1.7%)

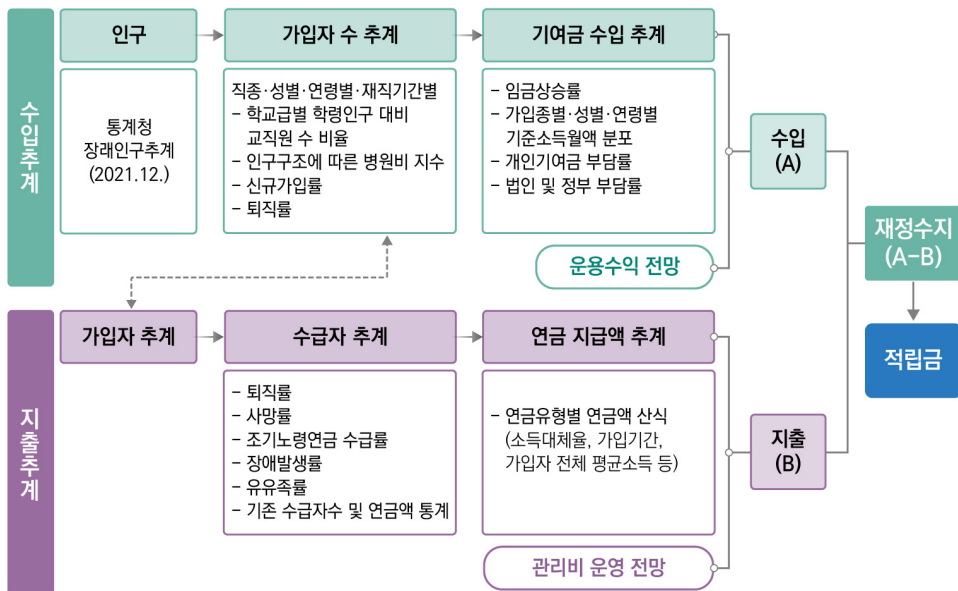
자료: 국회예산정책처

## [부록 4] 사학연금 전망방법

### 가. 전망모형

사학연금의 재정전망은 국회예산정책처의 자체 재정전망 모형을 활용하여, 거시경제변수, 제도변수를 바탕으로 수입과 지출을 추계하고, 재정수지를 계산한 후 적립금 규모를 산출하는 순서로 진행된다. 거시경제변수는 명목임금상승률, 소비자물가상승률, 회사채 금리, GDP디플레이터 등이고, 제도변수는 사학연금 가입자 수, 보험료 납부액, 수급자 수, 연금 지급액 등의 산출과 관련된 변수로 과거 실적 추세와 각각에 적합한 수리적 모형 등을 고려하여 산출한다.

[사학연금 재정전망 모형 개요]



자료: 국회예산정책처

사학연금기여금 수입<sup>28)</sup>은 직종별·재직기간별·성별 가입자 수에 기준소득월액과 기여금부담률을 곱하여 전망한다. 이때 가입자의 직종은 교원, 사무직원, 병원직원으로 구

28) 고용주부담금은 사학연금 가입자의 고용주인 법인이 부담하는 것으로 연금부담금(보험료율 5.294%), 재해보상부담금(개인 연금부담금의 4.54%), 퇴직수당부담금(대학 소속 가입자 퇴직수당 소요액의 40%)이고, 피고용자부담금은 연금부담금 중 가입자가 납부하는 기여금(보험료율 9%)이다.

분하는데, 교원과 사무직원 수는 학령인구에 대한 장래인구추계 결과와 가입자 실적치를 바탕으로 추계하고, 병원직원 수는 장래인구추계 결과에 따른 인구구조 변화와 의료비 지출 실적을 추가로 고려하여 추계한다. 기준소득월액은 가입자의 직종별·재직기간별·성별 기준소득월액 실적치를 기준으로 국회예산정책처의 명목임금상승률 전망치의 변화를 반영하여 추계한다.

[사학연금 전망 방법 및 주요 가정]

구 분	전망 방법 및 주요 가정
기여금	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가입자 수에 기준소득월액, 기여금부담률을 곱하여 전망               <ul style="list-style-type: none"> <li>- (가입자 수) 장래인구추계 결과와 가입자 실적치, 의료비 지출 실적치 등을 바탕으로 직종별·재직기간별·성별 가입자 수를 추계</li> <li>- (기준소득월액) 가입자의 직종별·재직기간별·성별 기준소득월액 실적치를 기준으로 국회예산정책처의 명목임금상승률 전망치를 바탕으로 산출한 임금상승률의 변화를 반영하여 추계</li> </ul> </li> </ul>
의무지출	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 급여지출액은 연금급여(퇴직연금, 유족연금), 퇴직연금일시금, 퇴직일시금, 퇴직연금공제일시금, 재해보상급여, 퇴직수당급여로 구분하고, 수급자 수에 각 급여 유형별 급여 단가를 곱하여 추계</li> </ul>

사학연금급여는 연금급여(퇴직연금급여·유족연금급여), 재해보상급여, 퇴직수당급여로 구성되며, 각각의 급여는 해당 급여별 수급자 수에 급여별 단가를 곱하여 추계한다. 이때 수급자 수는 성별, 직종별 가입자 수를 바탕으로 퇴직률, 사망률, 유유족률 등을 반영하여 급여별로 수급요건을 충족한 사람 수를 추계하고, 급여별 단가는 성별, 직종별, 재직기간별 기준소득월액, 연금지급률, 가입기간 등을 적용하여 연금수급 개시 시점의 단가를 추계한 후 매년 국회예산정책처가 전망한 소비자물가상승률을 적용하여 전망한다.

나. 주요 제도변수

사학연금 가입자 수는 직종·가입기간·성별로 구분하여 추계한다. 이때 직종은 교원과 사무직원, 병원직원이다. 교원과 사무직원 수는 학교급별 학령인구 대비 교원 및 사무직원 수 비율 추세를 바탕으로 전망한다. 다만, 학령인구의 변화가 교원 및 사무직원 수에

시차를 두고 영향을 미치는 것으로 가정한다. 병원직원 수는 인구구조의 변화와 의료비 지출 추이를 고려하여 병원직원 수를 추계한다. 이를 위해 연령집단별 인구와 의료비 지출 추이를 바탕으로 진료비 지수를 산정하여 활용한다.

그 외 사학연금 재정전망의 제도변수에는 신규가입률, 퇴직률, 사망률, 유유족률 등이 있다. 신규가입률 및 퇴직률은 과거 실적 추세와 수리적 모형 등을 고려하여 산출한 전망치를 적용한다. 사망률과 유유족률은 정부가 2020년에 실시한 제5차 사학연금재정 재계산에서 적용하였던 전망치를 준용하였다.

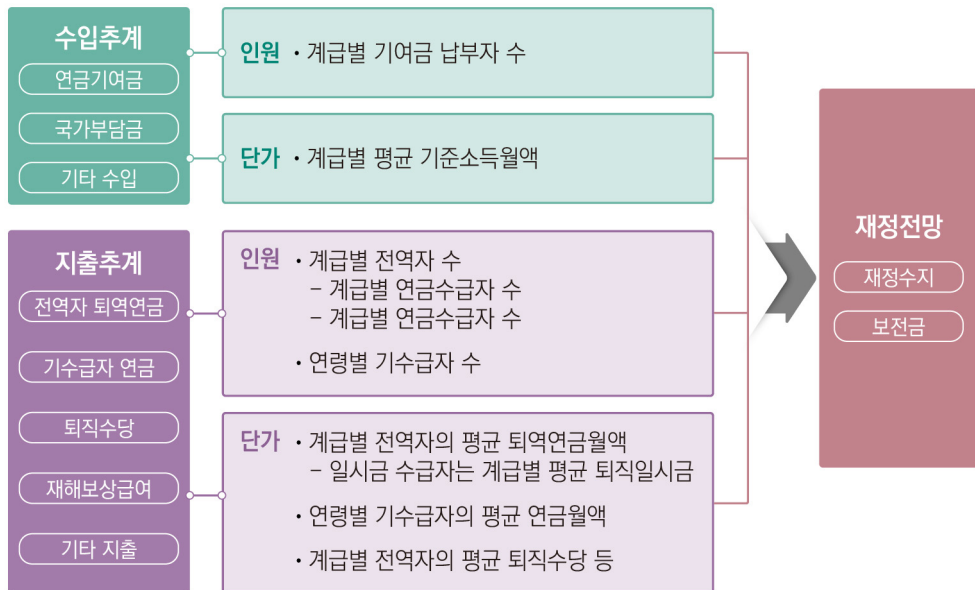
## [부록 5] 군인연금 전망방법

### 가. 전망모형

군인연금 재정전망모형은 국회예산정책처가 자체적으로 구축한 모형으로 군인연금 재정 관련 정기보고서(중기재정전망, 장기재정전망) 및 기획보고서 작성, 비용추계 및 조사분석 회답 시에 활용한다. 「군인연금법」개정 등 제도변화 시 이를 반영하여 전망모형을 지속적으로 고도화하고, 모형에 적용하는 변수들은 국회예산정책처 전망값, 국방부에서 제공하는 통계자료 등을 사용한다.

군인연금 재정전망 모형은 크게 수입추계와 지출추계로 구성되어 있다. 수입추계는 연금기여금, 국가부담금 등으로 구성되고, 지출추계는 연금급여(전역자 퇴역연금, 기수급자 퇴역연금 및 유족연금), 퇴직수당 등(퇴직수당, 재해보상급여, 관리운영비)의 항목으로 구성된다. 각 항목별 인원 및 단가를 추계한 결과에 기초하여 군인연금 수입과 지출을 전망한 후 수입과 지출의 차이 등을 계산하여 재정수지, 국가보전금을 산출한다.

[군인연금 재정전망 모형 개요]



자료: 국회예산정책처

## 나. 주요 변수 전제 및 가정

군인연금 재정전망에 적용하는 주요변수는 거시경제변수, 수입과 지출부문의 인원, 단가, 요율 등의 변수로 구분할 수 있다.

거시경제변수는 물가상승률, 회사채금리가 있으며, 국회예산정책처가 2023~2093년 기간에 대해 전망한 값을 사용한다. 소비자물가상승률은 기간평균 1.9%, AA- 명목회사채금리(3년 만기)는 기간평균 2.9%로 전망된다.

수입과 지출부문의 인원(군인 정원, 전역자 수, 기수급자 수)은 국방부에서 제공한 값을 적용하고, 단가(기준소득월액, 연금월액, 퇴직수당)는 국회예산정책처가 전망한 공무원 보수상승률, 소비자물가상승률을 적용하여 산출한 값을 사용한다. 연금선택률, 유족전환율, 군인 및 기수급자의 사망률 등은 국방부가 제공한 값을 적용하고, 이외에 기여금부담률, 연금지급률 등은 「군인연금법」에 따라 정해진 값을 사용한다.

[군인연금 재정전망 변수 개요]

변수		전제 및 가정
거시 경제 변수	물가상승률	·2023~2093년 소비자물가상승률(기간 평균 1.9%)
	회사채금리	·2023~2093년 AA - 명목회사채금리, 3년 만기(기간 평균 2.9%)
수입	인원	·계급별 기여금 납부자 수
	단가	·계급별 평균 기준소득월액 ·2023~2093년 공무원 처우개선율(기간 평균 1.3%)
	요율 등	·기여금부담률: 7%
지출	인원	·계급별 신규 전역자 수 ·연령별 성별 기수급자 수
	단가	·계급별 평균 퇴역연금월액 ·계급별 평균 퇴직수당 ·기수급자의 연령별 평균연금월액
	비율 등	·사망률: 군인의 사망률, 수급자 사망률 구분하여 적용 ·유족연금지급률: 60%, 70% ·기타 비율: 연금선택률, 유족전환율 등

자료: 국회예산정책처

## [부록 6] 기초연금 전망방법

기초연금의 장기재정전망은 전체 수급자 수와 기준연금액 추계를 기초로 하여 세분화한 수급자 유형별로 수급자 수와 기초연금액을 추계한 후 각 유형별 추계결과를 합산하는 방식으로 수행한다. 수급자 유형은 수급가구 유형, 국민연금 수급 여부, 수급자의 소득에 따른 기초연금액 감액 적용 여부 등에 따라 구분한다.

수급자 수는 전체 수급자 수를 확정된 후에 각 유형별 수급자 수를 추정하는 순서로 전망한다. 전체 수급자 수는 기초연금이 65세 이상 노인의 70%를 대상으로 하는 제도임을 고려하여 65세 인구추계 결과에 기초연금 수급 대상 범위(70%) 및 기초연금 수급률(수급 대상자 수 대비 수급자 수 비율)을 적용하여 추정한다. 이때, 인구추계 결과는 통계청의 「장래인구추계」(2021.12.) 결과를 기초로 하고, 기초연금 수급률은 기초연금 실적치를 바탕으로 산출한 값을 적용한다.<sup>29)</sup> 이러한 방식으로 산출된 전체 수급자 수에 실적치를 바탕으로 산출된 각 유형별 수급자 비중을 적용하여 유형별 수급자 수를 추정한다.

기초연금 수급자 1인당 월 수급액은 기초연금 전액 수급자의 월 수급액인 기준연금액을 먼저 추정한 후, 각 유형별로 감액 적용을 받는 수급자의 수급액을 추정하는 순서로 전망한다. 기준연금액은 두 가지 경우를 가정하여 전망한다. 먼저, 2023년 기초연금의 기준연금액인 323,180원을 기준으로 하여 국회예산정책처가 전망한 소비자물가상승률을 적용하여 전망한다. 기준연금액이 소비자물가상승률에 따라 변동하는 것으로 가정하는 것은 「기초연금법 시행령」 제6조<sup>30)</sup>에 따른 현행 제도의 기준연금액 결정 방식을 따른 것이다. 다음으로, 현행 「기초연금법」 제9조 제1항<sup>31)</sup>은 5년마다 기준연금액의 적정성을 평가하여 기준연금액을 조정하도록 규

29) 정부는 65세 이상 주민등록인구 중 거주자 수와 거주불명자 수의 합계 대비 수급자 수의 비율을 기초연금 수급률로 정의하고 있으나 본 분석은 추계기간에 대하여 장래인구추계를 사용하므로, 장래인구추계와 동일한 기준(3개월 이상 국내 체류 내국인 및 외국인)으로 산출된 65세 인구 대비 기초연금 수급자 수의 비율을 기초연금 수급률로 활용한다.

30) 「기초연금법 시행령」

제6조(물가변동에 따른 기준연금액의 조정) 법 제5조제2항에 따른 기준연금액(이하 “기준연금액”이라 한다)은 전년도 기준연금액에 전년도 대비 전년도의 전국소비자물가변동률을 곱한 금액을 전년도 기준연금액에 더하거나 뺀 금액으로 한다. 이 경우 전년도의 전국소비자물가변동률을 적용할 때에는 「국민연금법」 제51조제2항에 따라 같은 조 제1항의 금액을 조정할 때 적용한 변동률을 고려하여야 한다.

31) 「기초연금법」

정하고 있으므로 이를 고려한다. 동 법에는 국민연금의 A급여 변동률과 전국소비자물가변동률 등을 종합적으로 고려하여 기초연금액의 적정성을 평가하도록 되어 있는데, 지난 2018년 기준연금액을 25만원으로 인상하고, 2021년에 다시 30만원으로 인상하면서 아직까지 기초연금액의 적정성 평가를 수행하고 그에 따라 급여를 조정한 사례가 없다. 따라서 본고에서는 2021년의 기준연금액 30만원이 당시 국민연금 A급여(253만 9,734원) 대비 11.8% 수준이라는 점을 고려하여, 2021년부터 5년마다 국민연금 A급여의 11.8% 수준으로 조정하되, 조정 시점의 사이 기간에는 매년 전년도 소비자물가상승률에 따라 인상하는 것으로 가정한다. 이와 같이 산출된 기준연금액을 기초로 하여 유형별 감액수급자에 대한 기초연금 수급액은 실적치를 바탕으로 산출된 유형별 감액률을 적용하여 추정한다.

한편, 현재 기초연금은 지방자치단체 국고보조사업으로 운영되고 있기 때문에 총재정소요는 국비와 지방비를 구분하여 제시한다. 이를 위해 2023년도 보건복지부 예산에 반영된 전국 평균 국고보조율(82.04%)을 적용한다.

---

#### 제9조(기초연금액의 적정성 평가 등)

- ① 보건복지부장관은 제5조제2항에도 불구하고 5년마다 기초연금 수급권자의 생활 수준, 「국민연금법」 제51조제1항제1호에 따른 금액의 변동률, 전국소비자물가변동률 등을 종합적으로 고려하여 기초연금액의 적정성을 평가하고 그 결과를 반영하여 기준연금액을 조정하여야 한다.

〈후략〉



## 참고문헌

고용노동부·금융감독원. “퇴직연금 1년만에 40조원 증가, 총 적립금 295.6조원 달성”, 보도자료, 2022.04.17.

국회예산정책처. 「4대 공적연금 장기 전망」. 2020.

윤석명 외. 국민연금 재정안정화를 위한 공적연금 제도개혁 방안 모색. 「국회입법조사처 용역 보고서」, 2022.

OECD. 「Pension at a Glance, 2021」. 2021.

OECD. 「Reviews of Pension Systems: Korea」. 2022.



## 공적연금개혁과 재정전망 I

---

발간일 2023년 3월

발행처 **국회예산정책처**

서울특별시 영등포구 의사당대로 1  
(tel 02·2070·3114)

인쇄처 경성문화사(tel 02·786·2999)

---

내용에 관한 문의로는 국회예산정책처 사회비용추계과로  
연락해주시기 바랍니다. (tel 02·6788·3729)

---

ISBN 979-11-6799-120-1 93350

© 국회예산정책처, 2023



새로운 **희망**을 만드는 국회

---

발 간 등 록 번 호

31-9700491-002000-14



대한민국국회  
THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF KOREA