



2023. 3.

국회연구조정협의회 | 공동연구

공적연금개혁과 재정전망III

Public Pension Reform and Long-term Projections

[국민연금 중심의 노후소득보장체계 개혁과 재정전망]



대한민국 국회
THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF KOREA

공적연금개혁과 재정전망 Ⅲ

【국민연금 중심의 노후소득보장체계 개혁과
재정전망】

공적연금개혁과 재정전망 III

총괄 | 이 정 은 국회예산정책처 추계세제분석실장

기획·조정 | 이 진 우 국회예산정책처 사회비용추계과장

지원·편집 | 박 미 현 국회예산정책처 행정실무원

「공적연금개혁과 재정전망 III」는 국회의원의 입법활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

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

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

공적연금개혁과 재정전망 Ⅲ

【국민연금 중심의 노후소득보장체계 개혁과
재정전망】

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 | |
| | | 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 | |
| | | 임준배 입법조사관 | 공무원연금 주요 쟁점 및 개혁방안 | |
| | | 조인식 입법조사관 | 사학연금 주요 쟁점 및 개혁방안 | |
| | 국회미래연구원 | 심성은 입법조사관 | 군인연금 주요 쟁점 및 개혁방안 | |
| | | 유희수 연구지원실장 | 기초연금 주요 쟁점 및 개혁방안 | |
| | | 경제· 인문사회 연구회 | 한국보건사회연구원 | 이다미 부연구위원 |
| | 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 |
| 한국보건사회연구원 | 류재린 부연구위원 | | 영국 연금개혁 사례 분석 | |
| 한국보건사회연구원 | 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 공적연금제도의 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 연금개혁방안을 분석하고 미래재정의 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 유
용한 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 / 5

- 1. 국민연금 7
 - 가. 제도 개요 7
 - 나. 연금개혁 연혁 14
 - 다. 주요 쟁점 30
 - 라. 개혁방안 39
- 2. 기초연금 45
 - 가. 제도 개요 45
 - 나. 기초연금 현황 52
 - 다. 주요 쟁점 53
 - 라. 개선 방안 57
- 3. 퇴직연금 60
 - 가. 제도개요 60
 - 나. 퇴직연금 현황 62
 - 다. 주요 쟁점 65
 - 라. 개선 방안 70

Ⅲ. 국민연금 및 기초연금의 개혁방안별 재정전망 / 73

| | |
|------------------------------|-----|
| 1. 국민연금 장기재정전망 | 75 |
| 가. 전망 방법 | 75 |
| 나. 기준선 전망 | 79 |
| 다. 주요 제도변수 변화에 따른 재정전망 | 98 |
| 라. 개혁방안별 재정평가지표 분석 | 108 |
| | |
| 2. 기초연금 장기재정전망 | 112 |
| 가. 주요 전제 및 전망 방법 | 112 |
| 나. 기준선 전망 | 113 |
| 다. 제도 개편 시나리오별 재정전망 | 118 |

Ⅳ. 결 론 / 125

| | |
|------------------|-----|
| 1. 분석결과 요약 | 127 |
| 2. 시사점 | 130 |

참고문헌 / 133

표 차례

| | |
|--|----|
| [표 1] 국민연금 가입자 구분 | 7 |
| [표 2] 가입자 현황 | 8 |
| [표 3] 국민연금 급여 | 8 |
| [표 4] 수급자 현황 | 9 |
| [표 5] 노령연금 수급연령 조정 | 10 |
| [표 6] 국민연금 연금액 산정 | 10 |
| [표 7] 국민연금 기본연금액 산식 | 10 |
| [표 8] 국민연금 크레딧제도 | 11 |
| [표 9] 국민연금기금 재정수지 현황(결산기준): 2018~2022년 | 12 |
| [표 10] 국민연금 재정계산 결과 | 13 |
| [표 11] 국민연금제도의 변천 개관 | 14 |
| [표 12] 국민복지기획단 정책방안 | 15 |
| [표 13] 국민연금제도개선기획단 개선안 | 16 |
| [표 14] 국민연금제도개선기획단 방안과 정부안 비교 | 17 |
| [표 15] 제1차 연금개혁 주요 내용 | 18 |
| [표 16] 국민연금발전위원회 재정안정화 방안 | 20 |
| [표 17] 2007년 연금개혁과정에서 등장한 개혁방안 | 22 |
| [표 18] 제2차 연금개혁 주요 내용 | 23 |
| [표 19] 제3차 재정계산에 따른 재정안정화 방안 | 24 |
| [표 20] 제4차 재정계산에 따른 장기재정균형 달성을 위한 급여-재정 패키지(안) | 25 |
| [표 21] 국민연금 소득대체율에 대한 두 견해 | 25 |
| [표 22] 연금개혁특위 제안 | 27 |
| [표 23] 주요 국가별 연금보험료율과 소득대체율 | 31 |
| [표 24] 해외 주요국과 우리나라의 재정목표 비교 | 33 |
| [표 25] 국제기구의 재정안정성 측정 도구 | 34 |
| [표 26] OECD 회원국의 AAM 운영 현황 | 38 |

| | |
|--|----|
| [표 27] 국민연금 모수개혁안 | 41 |
| [표 28] 국민연금 구조개혁안(1) | 42 |
| [표 29] 국민연금 구조개혁안(2) | 43 |
| [표 30] 국민연금 구조개혁안(3) | 44 |
| [표 31] 기초노령연금의 월 최고급여액: 2008~2014년 | 46 |
| [표 32] 기초노령연금 수급자 수: 2008~2014년 | 47 |
| [표 33] 기초연금 관련 제도별 주요 특징 | 48 |
| [표 34] 소득인정액 산정기준: 2023년 기준 | 49 |
| [표 35] 기초연금 선정기준액: 2014~2023년 | 49 |
| [표 36] 기초연금의 기준연금액: 2014년 7월~2023년 | 51 |
| [표 37] 기초연금 수급자 현황: 2018~2022년 | 52 |
| [표 38] 기초연금 평균연금액 현황: 2018~2022년 | 53 |
| [표 39] 기초연금 지출현황: 2018~2022년 | 53 |
| [표 40] 퇴직급여제도의 연혁 | 60 |
| [표 41] 주요 연금의 수급연령 | 61 |
| [표 42] 연도별 퇴직연금제도 가입률 및 적립액 | 62 |
| [표 43] 2021년 사업장 종사자 규모별 퇴직연금 가입률 | 62 |
| [표 44] 2021년 기준 퇴직연금 적립 현황 | 63 |
| [표 45] 2021년 유형별 퇴직급여 수령 현황 | 64 |
| [표 46] 주요 연금의 연도별 수익률 | 64 |
| [표 47] 2021년 기준 금융권역별 수익률 현황 | 64 |
| [표 48] 종사자 규모별 퇴직연금 가입률 | 66 |
| [표 49] 2022년 퇴직연금 운영방식 개선 방안 | 72 |
| [표 50] 전망 방법 및 주요 가정 | 76 |
| [표 51] 재정전망의 기본 전제: 주요 인구변수 | 77 |
| [표 52] 주요 거시경제 변수 개요 | 78 |
| [표 53] 제도변수 가정 | 79 |
| [표 54] 국민연금 가입자 수 전망: 2023~2093년 | 80 |
| [표 55] 국민연금기금 수입 전망: 2023~2093년 | 81 |
| [표 56] 국민연금 수급자 수 전망: 2023~2093년 | 83 |

| | |
|--|-----|
| [표 57] 국민연금기금 지출 전망: 2023~2093년 | 84 |
| [표 58] 국민연금기금 재정수지 전망: 2023~2093년 | 85 |
| [표 59] 국민연금기금 적립금 전망: 2023~2093년 | 85 |
| [표 60] 국민연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년 | 86 |
| [표 61] 국민연금 제도부양비 추이: 2023~2093년 | 88 |
| [표 62] 공적연금 수입비 추이: 2023~2093년 | 89 |
| [표 63] 국민연금 적립배율 추이: 2023~2055년 | 90 |
| [표 64] 국민연금 부과방식비용률 추이: 2023~2093년 | 92 |
| [표 65] 국민연금 수익비 및 내부수익률 전망 | 94 |
| [표 66] 국민연금 재정목표 가정별 필요보험료율 전망 | 96 |
| [표 67] 국민연금 보험료율 변화 가정 | 98 |
| [표 68] 국민연금 보험료율 변화에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년 | 99 |
| [표 69] 국민연금 보험료율 변화에 따른 적자전환 및 적립금 전망 | 99 |
| [표 70] 국민연금 소득대체율 변화 가정 | 100 |
| [표 71] 국민연금 소득대체율 변화에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년 | 101 |
| [표 72] 국민연금 소득대체율 변화에 따른 적자전환 및 적립금 전망 | 101 |
| [표 73] 국민연금 수급개시연령의 변화 가정 | 102 |
| [표 74] 국민연금 수급개시연령 변화에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년 | 102 |
| [표 75] 국민연금 수급개시연령 변화에 따른 적자전환 및 적립금 전망 | 103 |
| [표 76] 국민연금 개혁방안 시나리오 | 105 |
| [표 77] 국민연금 개혁방안별 시나리오에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년 | 106 |
| [표 78] 국민연금 개혁방안별 시나리오에 따른 적립금 전망 | 107 |
| [표 79] 국민연금 시나리오별 제도부양비 추이: 2023~2093년 | 109 |
| [표 80] 국민연금 시나리오별 수입비 추이: 2023~2093년 | 109 |
| [표 81] 국민연금 시나리오별 적립배율 추이 | 110 |
| [표 82] 국민연금 20년 가입자 기준 수익비 전망 | 110 |
| [표 83] 국민연금 20년 가입자 기준 내부수익률 전망 | 111 |
| [표 84] 기초연금 수급자 수(추정치): 2023~2093년 | 113 |
| [표 85] 기준연금액(추정치): 2023~2092년 | 114 |
| [표 86] 현행 기준 유지 시 기초연금 재정소요: 2023~2032년 | 114 |

| | |
|--|-----|
| [표 87] 현행 기준 유지 시 기초연금 재정소요: 2023~2093년 | 115 |
| [표 88] 기준연금액 추이: 2023~2032년 | 116 |
| [표 89] 현행 기준 유지 시 기초연금 재정소요(5년 주기 조정 가정): 2023~2032년 ... | 116 |
| [표 90] 현행 기준 유지 시 기초연금 재정소요(5년 주기 조정 가정): 2023~2093년 ... | 117 |
| [표 91] 기초연금 개혁방안 시나리오 | 119 |
| [표 92] 기초연금 시나리오별 재정전망 결과: 2023~2032 | 119 |
| [표 93] 기초연금 시나리오별 추가재정소요: 2023~2032 | 120 |
| [표 94] 기초연금 시나리오별 재정전망 결과: 2023~2093 | 121 |
| [표 95] 기초연금 재정전망 결과: 2023~2032 | 122 |
| [표 96] 기초연금 재정전망 결과(5년 주기 조정 가정): 2023~2093 | 123 |

그림 차례

| | |
|--|-----|
| [그림 1] 국민연금 제도개혁방안 | 28 |
| [그림 2] 개혁방안별 효과 | 29 |
| [그림 3] 정책조합 방안별 GDP 대비 기금 추이 | 29 |
| [그림 4] 우리나라 다층노후소득보장체계 | 35 |
| [그림 5] 국민연금 재정전망 모형 개요 | 75 |
| [그림 6] 장래인구추계: 2023~2093년 | 78 |
| [그림 7] 국민연금 유형별 가입자 수 추이: 2023~2093년 | 80 |
| [그림 8] 국민연금 수입 전망: 2020~2093년 | 82 |
| [그림 9] 국민연금 가입자 및 수급자 수 추이: 2023~2093년 | 83 |
| [그림 10] 국민연금기금 지출 전망: 2023~2093년 | 84 |
| [그림 11] 국민연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년 | 86 |
| [그림 12] 국민연금 제도부양비 추이: 2023~2093년 | 88 |
| [그림 13] 국민연금 수입비 추이: 2023~2093년 | 89 |
| [그림 14] 국민연금 적립배율 추이: 2023~2055년 | 91 |
| [그림 15] 국민연금 부과방식비용률 추이: 2023~2093년 | 92 |
| [그림 16] 국민연금 수익비 및 내부수익률 추계(20년 가입자 기준) | 95 |
| [그림 17] 국민연금 조합 시나리오별 적립금 추이 | 108 |
| [그림 18] 기초연금 현행 기준 유지 시 재정소요 추이: 2023~2032년 | 115 |
| [그림 19] 기초연금 기준연금액 산정 방식에 따른 총재정소요 추이: 2023~2093년 | 117 |
| [그림 20] 기초연금 시나리오별 총재정소요 추이: 2023~2032년 | 120 |
| [그림 21] 기초연금 시나리오별 GDP 대비 재정소요 비율 추이: 2023~2093년 | 122 |
| [그림 22] 기초연금 GDP 대비 재정소요 비율 추이(5년 주기 조정 가정): 2023~2093년 | 123 |

요 약

I. 서 론

- 현재 우리나라의 노후소득보장체계는 제도의 지속가능성과 노후소득보장 측면에서 우려 발생
- 이에 4대 공적연금과 기초연금 등의 개혁방안을 논의하기 위해 국회는 2022년 7월부터 연금개혁특별위원회를 설치하여 운영 중
 - 정부도 10월까지 국민연금 개혁 단일안을 국회에 제출하겠다는 방침 발표
- 본 보고서는 노후소득보장체계의 주요 현황과 개혁 관련 주요 쟁점을 정리하고, 구상해볼 수 있는 몇 가지 시나리오에 대한 재정전망 결과를 제시하여 공적연금개혁방안 마련 논의에 기여하고자 함

II. 주요 쟁점 및 개혁방안

1. 국민연금

가. 제도 개요 및 현황

- 국민연금 제도의 내용과 관련 현황은 다음과 같음
 - 국민연금의 가입대상은 원칙적으로 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민과 외국인임
 - 가입자는 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자 및 임의계속가입자로 구분됨
 - 국민연금 급여는 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금과 사망일시금으로 구분됨
 - 국민연금의 노령연금은 지난 2007년의 개혁 조치로 소득대체율이 매년 0.5%p 씩 점감되는 중이며(2023년 기준, 42.5%), 2028년에 이르면 40년 가입기준 40%로 조정된 후 유지

- 노령연금 수급개시 연령은 2023년 기준 62세이고, 출생연도별(4년) 그룹에 따라 1세씩 상향되는 조정과정 중에 있음
- 국가는 법률에 따라 국민연금 급여가 안정적·지속적으로 지급되도록 필요한 시책을 수립·시행하는 책무를 지고 있으며, 5년마다 재정계산을 수행함
- 2023년에 발표된 제5차 재정계산 결과에 의하면, 국민연금 적립금은 2040년까지 증가하여 1,755조원으로 최고 수준에 도달한 뒤 2041년부터 재정수지 적자가 발생한 후 2055년에 소진되는 것으로 전망됨

나. 연금개혁 연혁

- 국민연금은 그동안 2차례에 걸쳐 모수개혁이 이루어짐
 - 제1차 개혁의 가장 큰 특징은 연금제도 적용대상자를 전 국민에게 확대한 점, 재정안정화 조치로 소득대체율을 40년 가입 기준 70%에서 60%로 하향조정한 점, 노령연금 수급연령을 20년에 걸쳐 60세에서 65세로 상향조정한 점임
 - 제2차 개혁의 가장 큰 특징은 보험료율은 9%로 유지하되 소득대체율을 2008년에 10%p 낮춘 후, 20년간 매년 0.5%p씩 낮춰 40년 가입 기준 40%로 하향조정한 점과 「국민연금법」 전부개정을 통해 제도를 내실화하고 급여를 합리화하는 고려사항들이 상당수 반영된 점임
 - 2018년에 발표된 제4차 재정계산 결과가 이전 두 차례의 재정계산 결과보다 기금 소진시점이 3년 앞당겨지는 것으로 나타나자 연금개혁 논의가 활발히 이루어졌으나, 결국 개혁의 성과를 거두지 못함

다. 주요 쟁점

- 우선, 국민연금기금의 소진 시점을 늦추기 위한 보험료율 인상의 필요성에는 전반적인 공감대 이루어졌으나, 재정안정성을 강조하는 입장과 소득적정성을 강조하는 입장이 소득대체율을 현행 유지할 것인지 인상할 것인지 등을 두고 첨예하게 대립하고 있음

- 둘째, 장기적인 재정 균형 개념, 그리고 이를 측정하기 위한 재정목표와 평가지표, 추계기간 등에 대한 합의가 아직 이루어지고 있지 않음
- 셋째, 구조개혁의 필요성을 강조하는 최근의 논의들은 국민연금의 역할 및 기능 관련하여, 재분배 기능을 폐지하고 소득비례연금으로 전환할 것 인지를 두고 쟁점이 있음
- 넷째, 의무가입 상한연령을 연금수급 개시 시점까지 상향하는 방안, 그리고 노령연금 수급개시연령을 65세에서 67세로 상향하는 방안도 쟁점으로 논의되고 있으며, 최종 방안에 포함될 것인지 살펴보아야 할 과제임
- 다섯째, 힘겨운 연금개혁 과정을 반복하지 않을 수 있도록 자동조정장치 (Automatic Adjustment Mechanism)를 도입하는 방안과 관련하여 우리나라에 어떠한 방식이 적합할 것인지에 대해 적극적으로 고민해 볼 필요성이 커지고 있고, 관련하여 또 다른 쟁점들이 등장할 수 있음

라. 개혁방안

- 국민연금의 소득대체율이나 보험료율을 조정하는 모수개혁만으로는 재정 안정성과 소득적정성 문제를 해결할 수 없으며 구조개혁이 필요한 단계라는 주장들이 끊임없이 제기됨
- 재정안정성과 소득적정성 기준은 상호 보완되고 병행될 수 있는 개념이 아니며, 적절한 수준에서 타협한 방안이 나오더라도 이는 어떤 기준에서 보더라도 제대로 된 개혁으로 평가받기 어려울 것임
 - 모두를 동시에 만족시킬 수 있는 개혁 패키지를 마련하겠다는 불가능한 목표보다는 해당 시점에 연금개혁 논의를 본격적으로 촉발한 가장 시급하고 오래된 문제부터 순번을 정해서 하나씩 해결해 나간다는 접근방식이 필요함
- 다양한 개혁방안들이 제시되고 있으며, 국민연금을 기준으로 모수개혁 방안과 구조개혁 방안으로 구분해 봄
 - 현재와 같은 국민연금 제도의 틀과 역할을 유지하면서 보험료율과 소득대체율

의 변동을 담고 있는 모수개혁 방안들을 살펴봄

- 국민연금 구조개혁 방안은 대체로 국민연금의 소득재분배 기능을 약화시켜 빈곤층 소득보장 기능을 국민연금이 아닌 기초연금과 보충소득연금으로 이전시키고, 국민연금은 보험료율을 인상하되 순수한 소득비례연금으로 전환하면서 소득대체율을 낮추는 방안이 가장 빈번히 제안되고 있음

2. 기초연금

가. 제도 개요

- 공적노후소득보장제도로써 기초연금이 도입되기 이전까지 우리나라에는 노인수당, 경로연금, 기초노령연금 제도가 운영됨
 - 기초노령연금의 경우, 수급자 수가 416만명, 65세 이상 노인 수 대비 수급자 수 비중이 65.1%(이상 2014년 6월 기준)를 기록함
- 기초연금은 우리나라의 높은 노인 빈곤율을 개선하고자, 2014년 소득하위 70%를 대상으로 월 최대 급여 20만원으로 도입됨
 - (수급요건) 65세 이상인 노인을 대상으로 하되, 개인의 소득과 재산 수준을 바탕으로 산정된 소득인정액이 선정기준액 이하인 자를 그 대상으로 함
 - (기준연금액) 기초연금 도입 첫 해인 2014년 7월 20만원부터 시작하여 매년 물가변동을 반영 또는 「기초연금법」 개정에 따라 상향조정됨
 - (기초연금액) 매년 조정된 기준연금액을 기준으로 국민연금 수급 여부 및 수급액, A급여액 등이 적용되어 기초연금액이 산정된 후, 부부 2인이 동시 수급하거나 소득역전의 경우 기초연금액이 일부 감액됨

나. 현황

- 최근 5년간 기초연금 수급자 수, 평균연금액, 지출이 전부 증가 추세를 보이고 있음
 - (수급자 수) 2018년 513만명에서 2022년 624만명으로 5년 간 약 100만명 증가

- (평균연금액) 2018년 22만 2,786원에서 2022년 27만 4,089원으로 5년 간 약 5만원 증가
- (지출) 2018년 11조 9,627억원에서 2022년 20조 912억원으로 크게 증가

다. 주요 쟁점

- (기초연금의 목적 및 역할 불명확) 다층노후소득보장에서 기초연금의 역할, 그리고 국민연금 및 국민기초생활보장제도와의 관계에서 기초연금의 기능이 명확하지 않음
 - 법 개정을 통하여 두 차례 기준연금액이 크게 상향되었고, 현재 40만원까지 인상하는 방안도 논의되고 있어, 국가의 재정부담이 증가할 수 있음
- (국민-기초연금의 연계감액) 기초연금을 국민연금과 동시 수급 시, 국민연금 급여액이 일정 수준 이상이면 국민연금 A급여액에 연계하여 기초연금 급여액이 감액되는 제도에 대하여 찬반 의견이 상존함
 - (연계감액 찬성) 국민연금 수급자는 국민연금 경우 소득재분배 혜택을 이미 누리고 있기 때문에 A급의 10%수준으로 도입된 기초연금에서 급여 전액을 수급할 경우 소득재분배 혜택이 과도하므로, 이를 보정하여 공적연금의 혜택을 고르게 나눌 필요가 있다고 주장
 - (연계감액 반대) 국민연금과 기초연금의 급여 수준이 높지 않은 상황에서 기초연금 급여액을 감액하는 것은 노후소득보장의 측면에서 효과적이지 못하다고 주장
- (소득인정액 산정과 노후소득보장의 불확실성) 국민연금과 기초연금이 연계감액, 소득인정액 산정 등으로 복잡하게 연계되어 있고, 그 결과 가입자 간 형평성과 노후소득이 확실히 보장되지 못하는 부작용이 있음
 - 국민연금 가입자와 무연금자 간의 형평성의 관점에서 보았을 때 소득인정액 산정 시 국민연금을 성실하게 장기간 가입한 자들이 상대적으로 불리할 수 있는 구조임

라. 개선 방안

- 기초연금 지급의 목적 그리고, 다층노후소득보장체계에서의 역할과 기능을 보다 명확히 설정하면서, 국민연금과 기초연금의 재구조화 필요
- 현행 국민연금과 기초연금 간 연계금액의 산식에 대한 신중한 검토 필요
- 기초연금의 급여수준 인상이 국민연금의 장기가입 유인에 부정적 요소로 작용할 수 있으므로, 향후 기준연금액 상향조정 시 국민연금에 미치는 영향 등 종합적인 검토 필요

3. 퇴직연금

가. 제도 개요

- 퇴직연금은 사용자가 퇴직급여 재원(기업분담금)을 퇴직연금사업자에게 적립·운용하고 근로자가 퇴직 시 연금 또는 일시금으로 퇴직급여를 지급하는 제도
 - (연혁) 1953년 임의제도로써 퇴직금제도가 도입된 이후 1961년 의무제도로 변경, 이후 적용 사업장을 단계적으로 확대(1961년 30인 이상 → 1987년 10인 이상 → 2010년 모든 사업장)하였으며, 2005년 「근로자퇴직급여보장법」의 시행에 따라 퇴직연금제도가 시행
 - (수급대상) 55세 이상, 가입기간이 10년 이상인 경우 수급
 - 급속한 고령화, 높은 수준의 노인빈곤율, 국민연금의 소득대체율 하락 등을 고려할 때, 노후소득보장을 위한 다층연금체계의 일환으로서 퇴직연금의 역할에 대한 검토 필요

나. 주요 쟁점

- 국민연금 중심의 노후소득보장체계 보완을 위한 퇴직연금 일원화 및 의무화에 대한 논의
 - 퇴직연금 의무화 및 일원화는 퇴직금과 퇴직연금으로 이원화되어 있는 퇴직금

여제도를 퇴직연금으로 단일화하는 것을 의미함

- 퇴직연금은 기업이 도산하더라도 수급권을 보장받을 수 있고, 직장 변동에도 안정적인 노후소득 보장이 가능하며, 사용자는 법인세 절감 및 비용부담의 평균화라는 재무적 이점 등이 존재

- 근로자의 세대 간 갈등 및 연금 고갈 문제가 발생하지 않는다는 장점에도 불구하고 기존 퇴직금 제도를 대체하지 못하고 있어 퇴직연금의 일원화 및 의무화를 통한 수급권 보호 및 다층연금체계를 강화해야 한다는 의견이 제기

- 소규모 사업장 근로자의 가입률이 저조하여 소규모 사업장 종사자 및 자영업자 등의 노후소득보장체계의 보장 방안에 대한 논의 필요

□ 퇴직연금의 연금성 강화 방안에 관한 논의

- 퇴직연금이 노후소득보장 수단으로 활성화되기 위해서는 연금의 형태로 수령 할 필요

- 퇴직연금은 연금수령이 본격화되지 않아 노후자산으로의 활용이 저조하므로, 퇴직연금 적립금의 연금화를 제고 방안에 대한 논의 필요

□ 사업주가 부담하는 퇴직연금 기여금(8.33%)의 일부를 국민연금으로 전환하는 방안에 대한 논의

- 국민연금의 지속가능성 저하와 보험료율 인상의 어려움을 고려할 때, 퇴직연금 기여금의 일부를 국민연금으로 전환하는 방안이 제기됨

- 고용주의 수용성이 높을 수 있고, 국민연금의 재정건전성 및 소득대체율 하락의 대안이 될 수 있다는 주장이 있으나, 퇴직연금사업자 등 금융권과 근로자의 반발 가능성 등 찬반 의견이 상존하므로 신중한 논의 필요

□ 퇴직연금의 수익률에 대한 논의

- 퇴직연금은 은행 등 원리금보장상품 위주로 투자되고 있음

- 원리금보장상품 위주의 투자는 위기 상황에서 안정적으로 운용될 수 있다는 장점이 있으나 다양한 자산 배분을 통한 수익률 제고 효과에 대한 검토 필요

- 과도한 수수료가 가입자의 자산 축적을 저해하지 않도록 퇴직연금의 합리적인 수수료 부과체계 설계 및 적정 수수료의 수준에 대한 검증 및 개선 방안 마련이 요구

다. 개선 방안

- 퇴직연금제도의 단계적 의무화를 통한 퇴직연금 활성화
 - 퇴직연금 의무화로 인해 기업규모에 따른 노후소득보장 격차가 퇴직연금을 통해 공고해질 우려가 존재하므로, 세제 혜택 및 비과세 강화 등을 통한 퇴직연금제도의 활성화 및 의무화 방안에 대한 검토와 함께 중소기업장의 퇴직연금 부담 완화 방안 및 퇴직연금의 사각지대에 대한 논의 필요
- 국민연금의 소득대체율 하락 추세 등을 고려하여 퇴직연금의 연금성 강화
 - 모든 퇴직연금 적립금에 대해 연금방식으로 지급하는 방안 등이 제시되고 있으나, 의무 연금화 방안은 사망시점까지 일정 소득을 확보할 수 있다는 장점이 있으나 개인의 선택을 제한시키며, 연금 공급자의 지급 불능 리스크가 존재한다는 단점 등이 존재
 - 인출방식의 제한, 퇴직연금 해지시 지원금액 환수 방안 등도 검토되나, 이와 같은 이유로 퇴직연금을 기피하는 경우 가입률을 저해할 우려
- 적정 자산 배분 및 장기투자를 통한 수익률 제고 방안 마련 필요
 - 최근 「근로자퇴직급여 보장법」의 개정을 통해 퇴직연금 수익률 제고를 위한 확정기여형 퇴직연금 사전지정운용제도 및 확정급여형 퇴직연금 적립금운용위원회 등이 도입되었으므로 신규 제도의 안착 필요

Ⅲ. 국민연금 및 기초연금의 개혁방안별 재정전망

1. 국민연금 장기재정전망

가. 기준선 전망 결과

- 국민연금 적립금은 2039년 경상가격 기준으로 최대 수준인 1,704.3조원 (불변가격 1,298.9조원)에 도달한 뒤, 2040년부터 재정수지 적자로 전환되어 2055년 적립금 소진 전망

[국민연금 재정수지 전망(기준선): 2023~2093년]

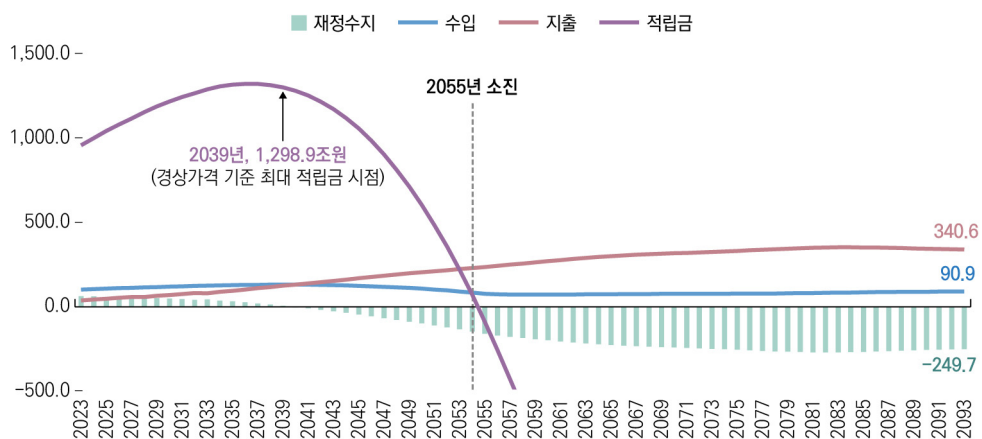
(단위: 조원, %)

| 구 분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2090 | 2093 |
|-------------|--------|---------|---------|--------|---------|----------|----------|----------|----------|
| 수입 | 102.8 | 120.2 | 132.1 | 107.9 | 73.6 | 77.6 | 81.5 | 90.0 | 90.9 |
| 지출 | 38.4 | 71.0 | 132.2 | 205.3 | 270.8 | 317.4 | 347.8 | 344.1 | 340.6 |
| 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 | -969.5 | -2,929.3 | -4,874.9 | -6,609.0 | -7,042.4 |
| (GDP 대비 비율) | (42.1) | (46.6) | (42.7) | (18.1) | (-27.1) | (-77.1) | (-121.7) | (-157.1) | (-164.4) |

자료: 국회예산정책처

[국민연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년]

(단위: 조원)



주: 전망액은 2023년 불변가격

자료: 국회예산정책처

- 국민연금 제도부양비는 2023년 24.6명에서 2078년 최대 145.2명까지 증가한 뒤 2093년에 120.8명 수준까지 감소, 부과방식비용률은 2023년 5.8%에서 2030년에는 9.6%로 현행 보험료율을 초과한 뒤 2080년 39.1%까지 높아질 전망

[국민연금 제도부양비 및 부과방식비용률: 2023~2093년]

(단위: 명, %)

| 구 분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2090 | 2093 |
|---------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 제도부양비 | 24.6 | 36.6 | 63.9 | 97.6 | 127.4 | 140.4 | 144.2 | 124.8 | 120.8 |
| 부과방식비용률 | 5.8 | 9.6 | 16.2 | 24.5 | 33.3 | 37.4 | 39.1 | 34.9 | 34.2 |

자료: 국회예산정책처

나. 개별 모수 조정 시나리오별 전망 결과

- 보험료율 인상, 소득대체율 인상, 수급개시연령 연장 등 개별 시나리오 구성

[국민연금 재정전망 시나리오]

| 구 분 | 보험료율 조정 | 소득대체율 조정 | 수급개시연령 조정 |
|------|---|--|--|
| 기준선 | 9% | 2028년 40% | 2033년 65세 |
| 시나리오 | <ul style="list-style-type: none"> · +1%p (10%) · +2%p (11%) · +3%p (12%) * 2025년부터 1%p 인상 가정 | <ul style="list-style-type: none"> · ('25년) 42% · ('25년) 43% * 2025년부터 즉시 인상 가정 | <ul style="list-style-type: none"> · +1세 (66세) · +2세 (67세) * 2033년부터 5년마다 1세씩 상향 가정 |

주: 각 모수 외 조건은 동일하게 설정

자료: 국회예산정책처

- 시나리오별 재정전망 결과, 2093년 기준 국민연금의 기준선 대비 누적적자가 보험료율 인상 시 618.2조원~1,879.7조원 감소, 소득대체율 인상 시 628.2조원~949.5조원 증가, 수급개시연령 연장 시 544.7조원~1,028.5조원 감소

[국민연금 제도변수 변화에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년]

(단위: 조원)

| 구 분 | 시나리오 | | | | | | |
|-----------------------------|--------|----------|----------|-------|-------|--------|----------|
| | 보험료율 | | | 소득대체율 | | 개시연령 | |
| | +1%p | +2%p | +3%p | +2%p | +3%p | +1세 | +2세 |
| 기준선 대비 2093년 누적적자 증감분 | -618.2 | -1,248.5 | -1,879.0 | 628.2 | 949.5 | -544.7 | -1,028.5 |

주: 전망액은 2023년 불변가격 기준

자료: 국회예산정책처

- (국민연금 적립금 소진 시점) 보험료율 3%p 인상 시 기준선 대비 7년 연기, 소득대체율 2%p 상향 시 기준선 대비 1년 당겨짐, 수급개시연령 2세 연기 시 기준선 대비 1년 연기

○ 보험료율 인상 효과는 즉각적으로 나타나나 소득대체율 및 수급개시연령 조정 효과는 장기간에 걸쳐 나타나기 때문

[국민연금 보험료율 변화에 따른 적자전환 및 적립금 전망]

(단위: 조원)

| 구 분 | 최대 적립금 | | 적자전환 | 적립금 소진 |
|------------|--------|---------------------------|----------------|----------------|
| | 시점 | 금액 | | |
| 기준선 | 2039년 | 1,298.9 | 2040년 | 2055년 |
| 보험료율 | 1%p 증가 | 2041년 (+2년) (101.8) | 2042년 (+2년) | 2057년 (+2년) |
| | 2%p 증가 | 2043년 (+4년) (211.7) | 2044년 (+4년) | 2060년 (+5년) |
| | 3%p 증가 | 2045년 (+6년) (329.4) | 2046년 (+6년) | 2062년 (+7년) |
| 소득대체율 | 2%p 증가 | 2039년 (-) (-5.4) | 2040년 (-) | 2054년 (-1년) |
| | 3%p 증가 | 2039년 (-) (-8.8) | 2040년 (-1년) | 2054년 (-1년) |
| 수급개시 연령 | 1세 상향 | 2040년 (+1년) (-9.0) | 2041년 (+1년) | 2056년 (+1년) |
| | 2세 상향 | 2040년 (+1년) (-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 발생할 수 있어 시점은 경상가격을 기준으로 제시)

2. ()는 기준선과 각각의 경우 간 적립금 소진 시점 차이

자료: 국회예산정책처

다. 개혁 시나리오별 전망 결과

- 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

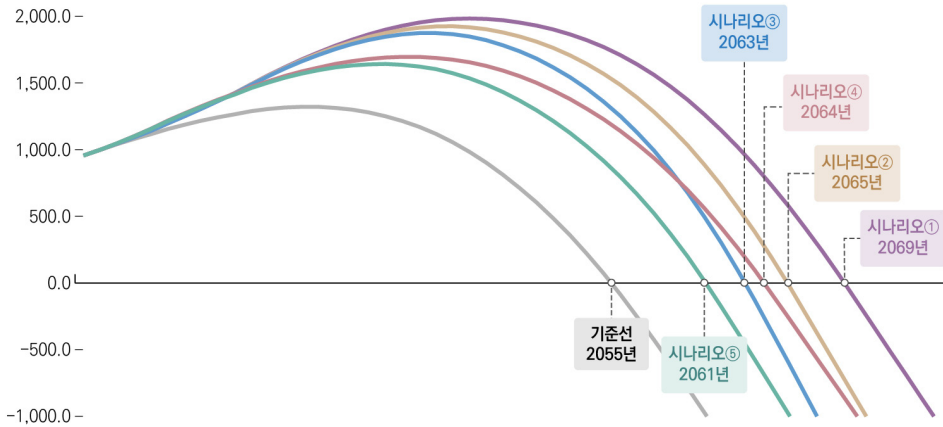
[국민연금 개혁방안별 시나리오에 따른 적립금 전망]

(단위: 조원, %)

| 구 분 | 최대 적립금 | | 적립금 소진 | | 2093년 | |
|-------|-----------------|---------------------|-----------------|---------|-------------|------------------|
| | 시점 | 금액 | 시점 | 금액 | 부과방식 비용률 | GDP대비 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 |

[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

2. 기초연금 장기재정전망

가. 기준선 전망 결과

□ 기초연금 총 재정소요(국비+지방비)는 2023년 22.7조원에서 2032년 40.4조원으로 연평균 6.6% 증가할 전망

○ 불변가격 기준, 총재정소요는 2023년 22.7조원에서 2061년 48.7조원까지 증가한 후 2093년 33.3조원까지 감소

[현행 기준 유지 시 기초연금 재정소요(경상가격): 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 |

주: 국비 및 지방비 합계이며, 경상가격 기준

자료: 국회예산정책처

[현행 기준 유지 시 기초연금 재정소요(불변가격): 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) | - |

주: 전망액은 2023년 불변가격으로 제시

자료: 국회예산정책처

나. 제도 개편 시나리오별 재정전망

□ 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)

[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 39.8조원~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

IV. 결 론

- 우리나라의 노후소득보장체계는 재정적 지속가능성과 노후소득보장이라는 두 목표를 모두 달성해야 하는 딜레마 상황에 놓여있으므로 가장 시급한 문제부터 단계적으로 해결하는 접근법 필요
- 노후소득보장체계를 구성하는 제도 중 중심제도를 확실히 한 후 개혁 방향을 설정할 필요
 - (국민연금 중심으로 구성하는 방안) 국민연금 제도를 강화하면서 장기적으로 기초연금은 무연금자나 저연금자에게 초점을 맞춘 제도로 개편
 - (기초연금 중심으로 구성하는 방안) 국민연금은 지속가능한 재정구조를 만들면서 적정 급여 수준은 기초연금을 통해 달성
 - 단, 기초연금은 그 재원을 전액 후세대가 부담하는 재정사업이므로 미래 세대의 비용 부담 능력 고려
- 시급한 문제부터 해결하는 조치 필요
 - 국민연금은 보험료를 부담하는 국민의 수용성과 재정안정화 및 노후소득보장 효과를 포괄적으로 고려하여 보험료율과 소득대체율 수준을 설정할 필요
 - 다만, 현재 제도 수준에서도 재정안정화 노력이 필요한 상황이기 때문에

소득대체율 수준을 크게 인상하기 위해서는 그에 상응하는 보험료율 인상이 필요

- 노후소득보장체계의 틀 하에서 제도간 관계를 고려하여 장기적인 개혁방안을 설정할 필요
 - 국민연금의 소득비례연금 전환과 기초연금의 국민연금 연계감액 폐지 또는 공부조형으로의 개편을 함께 고려

I. 서론

1. 분석 배경 및 목적

우리나라는 1960년대부터 공무원·군인·사립학교 교원 등의 일부 직종을 대상으로 하는 공적연금을 운영하다가 1988년 일반 근로자를 대상으로 하는 국민연금을 도입하고 적용 대상을 지속적으로 확대하여 1999년부터는 전국민이 공적연금제도에 적용을 받는 전국민 연금시대가 되었다. 또한, 연금 도입시점에 이미 은퇴를 하였거나 짧은 가입기간 등의 문제로 연금의 사각지대에 놓인 노인들을 지원하기 위하여 정부는 1998년 경로연금을 도입한 후, 2008년에 기초노령연금으로, 그 후 2014년에는 기초연금으로 재편하여 운영하고 있다. 이 외에도 2005년 일반 근로자의 퇴직금을 연금화하는 퇴직연금 제도가 마련되었다.

그러나 현재 우리나라의 노후소득보장체계는 제도의 지속가능성과 노후소득보장 측면에서 우려가 발생하고 있다. 그동안 국민연금은 1998년과 2008년 두 차례 재정안정화를 위한 개혁을 실시하였으나, 그 이후 국회예산정책처의 재정전망과 보건복지부의 재정계산 등을 통해 여전히 국민연금은 재정적으로 지속가능하지 않다는 점이 지적되고 있다. 또한, 국민연금의 사각지대 해소와 기초연금과 퇴직연금 등을 통한 보완 노력에도 불구하고 여전히 우리나라의 노인빈곤율은 높은 상황이다. 이에 정부는 2018년 제4차 국민연금 재정계산과 함께 대통령 소속의 경제사회노동위원회에 연금개혁특별위원회를 설치하여 연금개혁에 대한 논의를 진행하였으나 합의안을 도출하지 못하였다.

이러한 상황에서 국회는 2022년 7월부터 4대 공적연금과 기초연금 등의 개혁 방안을 논의하기 위한 연금개혁특별위원회를 설치하여 운영하고 있다. 또한, 정부도 2023년 10월까지 국민연금 개혁 단일안을 국회에 제출하겠다는 방침을 발표하여 노후소득보장체계 개편에 대한 국민의 관심이 높아지고 있다.

연금제도를 비롯한 노후소득보장체계의 개편은 사회적 합의가 수반되어야 한다는 점에서 어려운 과제이다. 연금제도의 보험료를 납부하는 사용자와 근로자가 수용할 수 있어야 하고, 재원인 보험료와 조세 측면에서 세대 간 비용부담 문제를 고려해야 한다. 이러한 과제를 해결하기 위해서는 노후소득보장체계의 현황을 이해하고 다양한 측면에서 쟁점을 조망하며, 연금제도와 국가재정의 장기적인 재정상황을 예측하고 분석하는 것이 필수적이다.

이에 본 보고서는 노후소득보장체계의 주요 현황과 개혁 관련 주요 쟁점을 정리하고, 구상해볼 수 있는 몇 가지 시나리오를 임의로 설정하여 이에 대한 재정전망 결과를 제시한다. 이를 통해 공적연금개혁방안 마련 논의에 기여하고자 한다.

2. 분석 대상 및 방법

본 보고서는 일반 국민을 대상으로 하는 노후소득보장체계 중 공적 영역에서 운영되는 국민연금과 기초연금, 그리고 사적 영역에서 운용되지만 법정 제도인 퇴직연금을 대상으로 제도개혁과 관련된 주요 쟁점 및 개혁방안, 재정전망 결과 등을 제시한다.

먼저 제Ⅱ장에서는 국민연금과 기초연금, 퇴직연금 제도별로 그간의 제도 변화와 개혁 논의를 바탕으로 주요 쟁점을 정리하여 제시한다. 또한, 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. 다만, 국민연금과 기초연금, 퇴직연금은 상호보완적인 역할을 한다는 점에서 제도 간 관계 설정 문제도 연금개혁의 주요 이슈이다. 따라서 제도별 주요 쟁점과 개혁방안 정리 시 노후소득보장체계의 큰 틀 하에서 타 제도와의 관계를 감안하여 분석하고자 한다.

다음으로 제Ⅲ장에서는 국가재정 내에서 운영되는 국민연금과 기초연금에 대하여 향후 70년(2023년~2093년)에 대한 재정전망 결과를 제시한다. 재정전망은 현재의 제도가 유지될 경우(기준선)와 몇 가지 개혁 시나리오를 구성하여 실시하였다. 또한, 다각도에서 재정을 평가하기 위하여 제도부양비, 적립배율, 수익비 등의 재정지표 분석 결과도 함께 제공한다. 재정전망은 통계청이 2021년 발표한 「장래인구추계」 결과와 국회예산정책처의 거시변수 전망치를 적용하고, 제도별 과거 추세 등을 검토하여 국회예산정책처의 재정전망 모형을 통해 실시한다.

II. 주요 쟁점 및 개혁방안

1. 국민연금

가. 제도 개요

(1) 가입자

국민연금은 「국민연금법」에 근거를 두고 운영되는 사회보험으로, 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 통해 국민의 생활 안정과 복지증진에 이바지하는 것을 목적으로 하는 제도다. 국민연금은 보건복지부장관의 위탁을 받은 국민연금공단에서 관련 업무를 수행한다.

국민연금의 가입대상은 원칙적으로 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민¹⁾과 외국인²⁾이고, 가입유형은 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자 및 임의계속가입자로 구분된다.

[표 1] 국민연금 가입자 구분

| | |
|----------|---|
| 사업장 가입자 | 1명 이상의 근로자를 둔 사업장 및 주한 외국기관 중 1명 이상의 대한민국 국민을 근로자로 둔 사업장의 근로자 및 사용자 |
| 지역 가입자 | 사업장가입자가 아니면서, 적용 제외 사유(무소득자, 학생, 군복무 중인 자, 기초보장 제도 생계급여 또는 의료급여 수급자, 행방불명된 자 등)에는 해당되지 않는 가입자 |
| 임의 가입자 | 사업장가입자나 지역가입자가 아니면서, 국민연금 가입을 신청한 가입자로, 신청에 의해 탈퇴도 가능함 |
| 임의계속 가입자 | 60세 이전에 국민연금 가입 이력이 있으면서, 60세 이후에도 계속해서 국민연금 가입자 자격을 유지하려고(최대 65세까지) 신청한 가입자로, 신청에 의해 탈퇴도 가능함 |

자료: 「국민연금법」 및 「국민연금법 시행령」을 참고하여 정리

- 1) 「공무원연금법」, 「군인연금법」, 「사립학교교직원 연금법」 및 「별정우체국법」을 적용받는 공무원, 군인, 사립학교 교직원 및 별정우체국 직원, 60세 미만이지만 이미 국민연금의 노령연금 수급권을 취득한 특수직종 근로자나 조기노령연금을 수급하고 있는 국민은 적용이 제외된다.
- 2) 「국민연금법」 제126조에 따라, 국내에 거주하며 1인 이상 사업장에 사용되고 있거나 적용을 제외할 별도의 사유가 없는 외국인은 국민연금의 사업장가입자 또는 지역가입자가 된다. 다만, 그 외국인의 본국의 공적연금이 대한민국 국민에게 적용되지 않을 경우는 상호주의 원칙에 따라 가입자로 적용되지 않는다.

[표 2] 가입자 현황

(단위: 명)

| 구분 | 2018년말 | 2019년말 | 2020년말 | 2021년말 | 2022년말 |
|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 계 | 22,313,869 | 22,216,229 | 22,107,028 | 22,347,586 | 22,497,819 |
| 사업장 가입자 | 13,817,963 | 14,157,574 | 14,320,025 | 14,580,825 | 14,785,761 |
| 지역 가입자 | 7,694,885 | 7,232,063 | 6,898,118 | 6,827,009 | 6,845,744 |
| 임의 가입자 | 330,422 | 328,727 | 362,328 | 396,632 | 365,487 |
| 임의계속 가입자 | 470,599 | 497,865 | 526,557 | 543,120 | 500,827 |

자료: 국민연금공단 홈페이지(검색일: 2023.3.3.) 및 국민연금공단 제공자료(2023.3.15.)

(2) 연금급여

국민연금의 급여는 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금과 사망일시금으로 구분된다.

[표 3] 국민연금 급여

| 구분 | 주요 내용 |
|----------|--|
| 노령 연금 | 가입기간이 10년 이상이면 연금수급권이 발생하며(완전노령연금 수급권은 20년 이상 가입 시), 연금수급 개시연령부터 생존 기간 내내 수급하는 연금으로, 최대 5년까지 앞당겨 감액된 조기노령연금을 수급할 수 있고, 최대 5년까지 늦춰 가산된 연기노령연금을 수급할 수 있음 |
| 장애 연금 | 가입기간 요건(초진일 당시 보험료를 낸 기간이 가입대상기간의 3분의 1 이상, 초진일 5년 전부터 초진일까지 기간 중 3년 이상 보험료를 낸 자, 노령연금 수급권자 등)을 충족한 자가 노령연금을 수급하기 전(동시수급 불가)에 질병이나 부상으로 신체상 또는 정신상의 장애가 발생한 후 장애가 계속되면 그 기간 동안 장애등급(1~4등급)에 따라 수급하는 연금 |

| 구분 | 주요 내용 |
|-------|--|
| 유족연금 | (완전)노령연금 수급권자, 보험료를 낸 기간이 가입대상기간의 3분의 1 이상인 자, 사망 전 5년 전부터 사망일까지 기간 중 3년 이상 보험료를 낸 자, 장애등급 2급이상 수급권자 등이 사망하면 그 유족(사망시점에 사망자에 의해 생계를 유지하고 있던 배우자, 25세 미만 또는 장애등급 2급 이상인 자녀, 60세 이상 또는 장애등급 2급 이상인 부모, 19세 미만 또는 장애등급 2급 이상인 손자녀, 60세 이상 또는 장애등급 2급 이상인 조부모) 중 최우선 순위자에게 지급하는 연금 |
| 반환일시금 | 연금수급권을 획득하지 못한 채 60세에 도달한 경우, 가입자 또는 가입자였던 자의 사망 시 유족연금 지급요건을 충족하지 못하는 경우, 가입자 또는 가입자였던 자가 국적을 상실하거나 국외 이주 시 청구를 통해 반환받는 금액으로, 반환일시금 수급권자가 다시 가입자가 되거나, 노령연금 또는 장애연금 수급권을 취득한 경우, 유족이 유족연금 수급권을 취득한 때에는 반환일시금 수급권은 소멸함 |
| 사망일시금 | 가입자 또는 가입자였던 자, 노령연금 수급권자, 장애등급이 3급 이상인 장애연금 수급권자가 사망한 시점에, 유족연금을 받을 조건을 만족하는 유족이 없는 경우 그 배우자, 자녀, 부모, 손자녀, 조부모, 형제자매, 4촌 이내 방계혈족 중 최우선 순위자에게 소정의 금액을 지급함 |

자료: 「국민연금법」을 참고하여 정리

[표 4] 수급자 현황

(단위: 명)

| 구분 | 2018년말 | 2019년말 | 2020년말 | 2021년말 | 2022년말 |
|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 계 | 4,596,690 | 4,961,143 | 5,388,022 | 5,864,373 | 6,424,917 |
| 노령연금 | 3,778,824 | 4,090,497 | 4,468,126 | 4,894,452 | 5,396,729 |
| 장애연금 | 75,734 | 77,872 | 78,079 | 77,726 | 76,718 |
| 유족연금 | 742,132 | 792,774 | 841,817 | 892,195 | 951,470 |

자료: 국민연금공단 홈페이지(검색일: 2023.3.3.) 및 국민연금공단 제공자료(2023.3.15.)

국민연금의 노령연금은 지난 2007년 제2차 연금개혁에 따라 소득대체율이 매년 0.5%p씩 점감되는 중이며(2023년 기준, 42.5%), 2028년에 이르면 40년 가입기준 40%로 조정된 후 지속된다. 또한, 노령연금 수급개시 연령은 출생연도별 그룹에 따라 상향되는 조정과정 중에 있으며, 1969년 출생자가 65세에 도달하는 2034년에 조정이 완료된다.

[표 5] 노령연금 수급연령 조정

| | | | | | | |
|--------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| 출생연도 | ~1952년생 | 1953~56년생 | 1957~60년생 | 1961~64년생 | 1965~68년생 | 1969년생~ |
| 해당연도 | ~2012년 | 2014~17년 | 2019~22년 | 2024~27년 | 2029~32년 | 2034년~ |
| 수급개시연령 | 60세 | 61세 | 62세 | 63세 | 64세 | 65세 |

자료: 「국민연금법」 제8541호 부칙 제8조

국민연금의 연금액은 지급사유에 따라 기본연금액, 지급률 및 부양가족연금액을 기초로 산정된다.

[표 6] 국민연금 연금액 산정

| | |
|----|-----------------------------|
| 산식 | 연금액 = 기본연금액 × 지급률 + 부양가족연금액 |
|----|-----------------------------|

기본연금액: 20년 가입기준으로 국민연금의 A값과 B값, 소득대체율을 반영하여 산정

지급률: 노령연금 및 유족연금의 가입기간, 장애등급 등에 따라 차등적용

- 조기노령연금: 수급 연령에 따라 기준연금액의 70~94%
- 유족연금: 사망한 가입자의 가입기간에 따라 기준연금액의 40~60%
- 장애연금: 장애등급에 따라 기준연금액의 60~100%

부양가족연금액: 수급권자에 의해 생계를 유지하는 배우자, 자녀(19세 미만 또는 장애등급 2급 이상), 부모(60세 이상 또는 장애등급 2급 이상)가 있는 경우 가족수당 성격으로 지급하는 부가급여액

자료: 국회예산정책처 자료를 근거로 재작성함

이때 기본연금액 산식은 [표 7]과 같다.

[표 7] 국민연금 기본연금액 산식

| 구 분 | 주요 내용 |
|-----|---|
| 산식 | 연간 기본연금액 = $1.275 \times (A값 + B값) \times (1 + 0.05 \times n)$ |
| A값 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 국민연금 가입자(사업장가입자 및 지역가입자)의 최근 3년간의 평균소득월액을 평균한 금액 ※ 2023년 기준 A값: 2,861,091원 |

| 구 분 | 주요 내용 |
|-------|--|
| B값 | <ul style="list-style-type: none"> 가입자 본인의 전체 가입기간 중 기준소득월액의 평균값 ※ 가입기간 동안의 기준소득월액을 연도별 재평가율로 환산한 후 그 합계액을 가입자의 전체 가입월수로 나누어 산정 ※ 재평가율: 가입기간 중 매년의 기준소득월액을 수급개시 전년도에의 현재가치로 환산하는 계수 |
| 1.275 | <ul style="list-style-type: none"> 소득대체율 42.5%일 때(2023년)의 상수 ※ 소득대체율이 2008년부터 매년 0.5%p씩 하향됨에 따라 상수도 매년 0.015씩 감소 중 ※ 2028년이 되면 소득대체율 40%, 상수값은 1.2로 고정 |
| n | <ul style="list-style-type: none"> 가입자 본인의 가입기간 중 20년을 초과하는 기간(년) ※ 기본연금액은 20년 가입기준으로 산정함. 20년을 초과한 기간에 대해서는 매년 0.05씩 가산함 |

자료: 국회예산정책처, 「4대 공적연금 재정전망」, 2020, p.21; 보건복지부 보도자료, 「2023년 국민연금 급여액 5.1% 인상」, 2023.1.9. 등을 참고하여 재작성

또한 국민연금은 가입기간을 추가 산입하는 크레딧 제도를 2007년 제2차 개혁 당시 도입하면서 군복무크레딧과 출산크레딧이 도입되었고, 실업크레딧은 2015년 7월 1일부터 시행되고 있다.

[표 8] 국민연금 크레딧제도

| 구 분 | 주요 내용 |
|---------|---|
| 군복무 크레딧 | 현역병, 전환복무, 상근예비역, 사회복무요원 등으로 군 복무한 이력이 있는 자가 국민연금의 노령연금 수급권을 취득한 시점에 6개월을 연금가입기간에 추가로 산입하며, 필요한 재원은 국가가 전부 부담함 |
| 출산 크레딧 | 2명 이상의 자녀가 있는 가입자 또는 가입자였던 자가 노령연금 수급권을 취득한 시점에 최대 50개월(자녀가 2명이면 12개월, 3명 이상이면 12개월+ 추가 1명마다 18개월)까지 본인 또는 배우자의 연금가입기간에 추가로 산입하거나 균등 배분하여 각각 산입함. 필요한 재원은 국가가 전부 또는 일부를 부담함 |
| 실업 크레딧 | 가입자 또는 가입자였던 자가 보건복지부장관의 고시에 따른 기준 이하의 재산 또는 소득 기준을 충족하면서, 고용보험 구직급여를 받는 경우, 최대 1년까지 연금 가입기간에 추가로 산입할 수 있으며, 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가의 일반회계, 국민연금기금 및 고용보험기금에서 지원할 수 있도록 함 |

자료: 「국민연금법」을 참고하여 정리

(3) 재정수지 현황 및 재정계산

국가는 법률에 따라 국민연금 급여가 안정적·지속적으로 지급되도록 필요한 시책을 수립·시행하는 책무를 지고 있으며, 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 급여 수준과 연금보험료를 조정해야 한다. 최근 5년간 국민연금기금의 재정수지 현황을 살펴보면 [표 9]와 같다.

[표 9] 국민연금기금 재정수지 현황(결산기준): 2018~2022년

(단위: 억원, %)

| 구 분 | | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 연평균 증가율 |
|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 수입 | 피고용자분담금 | 252,187 | 271,692 | 294,951 | 306,615 | 316,040 | 5.8 |
| | 고용주부담금 | 191,548 | 206,309 | 217,220 | 228,787 | 243,100 | 6.1 |
| | 사회보장기여금 | 443,735 | 478,001 | 512,171 | 535,402 | 559,140 | 5.9 |
| | 운용수익 | 173,001 | 183,696 | 211,044 | 404,260 | 318,434 | 16.5 |
| | 기 타 | 776 | 820 | 719 | 778 | 853 | 2.4 |
| | 국고지원 | 102 | 102 | 102 | 102 | 103 | 0.2 |
| 소 계(A) | | 617,614 | 662,619 | 724,036 | 940,542 | 878,530 | 9.2 |
| 지출 | 연금급여 | 207,527 | 227,643 | 256,541 | 291,368 | 340,201 | 13.2 |
| | 기금운영비 및 기타 | 6,848 | 7,478 | 7,999 | 8,072 | 8,594 | 5.8 |
| 소 계(B) | | 214,375 | 235,121 | 264,540 | 299,440 | 348,795 | 12.9 |
| 재정수지(A-B) | | 403,239 | 427,498 | 459,496 | 641,102 | 529,735 | 7.1 |
| 연도말 누적적립금 | | 6,387,811 | 7,366,538 | 8,337,276 | 9,487,194 | 8,904,657 | 8.7 |

주: 각 연도 결산 기준(단, 2022년은 가결산 기준)

자료: 국민연금공단

본래 연금제도는 가입자의 보험료 납입시기와 연금 지급시기 간 시차가 발생하도록 설계되어 있고, 개인적 차원에서는 제도 가입 시점과 탈퇴 시점 등 다양한 변동 가능성이 있으며, 국가적 차원에서는 장기간에 걸친 인구·사회학적 변동이 발생하게 된다. 따라서 해당 사업을 주관하는 보건복지부장관은 5년마다 국민연금 재정 수지를 계산하고, 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국무회의의 심의 및 대통령의 승인을 거친 후 국회의 소관 상임위원회에 보고하는 절차를 거치게 되어 있다. 국민연금 기금의 소진 시점이 5년마다 재정계산을 통해 발표되므로 연금개혁 필요성

논의가 5년마다 주기적으로 등장하고 있다.

정부는 국민연금 재정계산을 위해 「국민연금재정추계위원회」를 구성하고, 구체적인 재정전망 과정에 필요한 재정추계모형, 인구변수, 거시경제변수, 제도변수 등 주요 변수의 가정 등을 검토하여 재정추계 결과를 도출한다. 이를 바탕으로 「국민연금 제도발전위원회」는 국민연금제도 운영 전반에 관한 계획의 수립을 검토하며, 「국민연금기금운용발전위원회」에서는 국민연금의 장기 안정화를 위한 중·장기 기금운용 발전 및 개선 방향에 대한 검토를 수행한다.

올해 발표된 제5차 재정계산 시산결과에 따르면, 현재의 제도가 지속될 경우 국민연금 적립금은 2040년까지 증가하여 1,755조원으로 최고 수준에 도달한 뒤 2041년부터 재정수지 적자가 발생하기 시작하여 2055년에 소진되는 것으로 전망되었다. 소진 시점은 5년 전 수행된 제4차 재정계산 결과와 비교할 때 2년 앞당겨진 수치다.

[표 10] 국민연금 재정계산 결과

| 재정계산 | 기금 최고점 (최고 적립금액) | 수지적자 시점 | 적립금 소진 시기 (재정수지) |
|---------------|---------------------|------------|---------------------|
| 1차 (2003년) | 2035년 (1,715조원) | 2036년 | 2047년 (-96조원) |
| 2차 (2008년) | 2043년 (2,465조원) | 2044년 | 2060년 (-214조원) |
| 3차 (2013년) | 2043년 (2,561조원) | 2044년 | 2060년 (-281조원) |
| 4차 (2018년) | 2041년 (1,778조원) | 2042년 | 2057년 (-124조원) |
| 5차 (2023년) | 2040년 (1,755조원) | 2041년 | 2055년 (-47조원) |

자료: 보건복지부 재정추계 결과(각 년도 보도자료)

나. 연금개혁 연혁

(1) 제도의 변천 과정

국민연금제도의 변천 과정을 살펴보면 [표 11]과 같다.

[표 11] 국민연금제도의 변천 개관

| 시기 | 내용 |
|------------|--|
| 1973.12.24 | 「국민복지연금법」 공포(석유파동으로 시행 연기) |
| 1986.12.31 | 「국민연금법」 공포(구법 폐지) |
| 1988.01.01 | 국민연금제도 실시(상시근로자 10인 이상 사업장) |
| 1992.01.01 | 사업장 적용 범위 확대(상시근로자 5인 이상 사업장) |
| 1995.07.01 | 농어촌지역 연금 확대 적용 |
| 1999.01.01 | 소득대체율 인하(40년 가입 70%→60%), 분할연금 도입 등 제1차 개혁 적용 시작 |
| 1999.04.01 | 도시지역 연금 확대 적용(전국민 연금 실현) |
| 2003.07.01 | 사업장 적용 범위 1단계 확대(근로자 1인 이상법인·전문직종 사업장) |
| 2006.01.01 | 사업장 적용 범위 확대 완료(근로자 1인 이상 사업장 전체) |
| 2007.07.23 | 출산크레딧과 군복무크레딧 시행 |
| 2008.01.01 | 소득대체율 점감 시작(40년 가입, 60%→50% 후, 매년 0.5%p씩 점감, ~2028년 40% 도달) 등 제2차 개혁 적용 시작 |
| 2009.08.07 | 국민연금과 4대 직역연금 가입기간 연계사업 시행 |
| 2011.04.01 | 「장애인복지법」 상 장애 전체등급 심사 개시 |
| 2012.07.01 | 10인 미만 사업장 저소득근로자에 대한 국민연금 보험료 지원(두루누리사업) 시행 |
| 2013.01.01 | 노령연금 수급연령 상향조정 시작(~2034년 1969년도 출생자 65세) |
| 2016.08.01 | 구직급여 수급자를 대상으로 실업크레딧 시행 |
| 2016.11.30 | 경력단절 여성 대상으로 추후납부 확대(1인 1연금 시대 개막) |

자료: 국회연금공단 홈페이지 자료 및 이하 연금개혁 연혁 등을 재구성

(2) 1998년 제1차 연금개혁³⁾

(가) 논의 경과

1995년 5월 대통령의 지시로 세계화추진위원회의 결정에 따라 활동을 시작한 국민복지기획단⁴⁾은 5개 대과제 중 ‘수급자 중심의 사회보험제도 구축과제’를 통해 국민연금과 관련한 정책방안들을 제시하였다. 이때 발표된 방안들은 시차를 두고 유관 입법의 제·개정으로 정책화되는 성과를 거뒀다.

당시 국민연금의 가입 대상을 전 국민으로 확대할 계획이었기 때문에⁵⁾, 그 이전에 합리적인 구조개혁을 통한 제도개선이 이루어져야 한다는 공감대가 형성되어 있었다. 이미 저부담(보험료율 3%)-고급여(소득대체율 70%)로 인해 재정적 지속가능성에 대한 우려가 큰 상황이었고, 소득계층 간, 수급자 및 비수급자 간 형평성 문제도 지적되었으며, 새로 확대하려는 자영업자 계층의 소득파악이 어려워 기존 가입자인 근로자와의 형평성 문제 또한 대두될 것이 예측되는 상황이었다.

[표 12] 국민복지기획단 정책방안

-
- 국민연금을 1998년까지 도시자영업자·일용직·5인 미만 사업장 근로자에게 확대
 - 적절한 연금제도의 구축을 위해 연금급여수준을 세대 간 형평성 차원에서 단계적으로 하향 조정. 보험료는 단계적으로 상향조정. 평균수명 연장에 따라 연금수급연령을 장기적 계획하에 상향조정
 - 여성의 연금수급권 확보를 위해서 이혼 시 연금액을 1/2씩 분할하는 연금 분할제도의 도입을 검토
 - 장기적으로 현행의 일원화 연금구조를 기초연금과 소득비례연금으로 이원화하는 1인 1연금제를 채택하여 모든 국민이 독자적인 연금수급권을 확보하는 방안 고려
 - 가입자의 연금수급권 보장을 위해 반환일시금 폐지. 국민연금과 특수직역연금 간 연계방안 마련 등 급여 합리화 방안 마련
 - 적립기금의 수익률 제고를 위하여 「공공자금관리기금법」에 의해 재정투융자 목적으로 무제한적으로 예탁되는 국민연금 여유자금의 규모를 조정. 공공부문·금융부문·복지부문에 대한 장
-

3) 국민연금사편찬위원회, 「실록 국민의 연금」, 2015, 제3장을 참고하여 재구성하였다.

4) 국무총리실, 재정경제원, 내무부, 농림수산부, 보건복지부, 노동부 등 정부 부처 실장(차관보)급 고위직 공무원 7인을 정부위원으로 하고, 대표성과 전문성을 고려하여 학계 5인, 연구기관 4인, 언론계 2인, 기타 2인 등 다양한 분야에서 민간위원 13인을 선발하여 구성한 위원회이다.

5) 연금제도가 도입되기 전인 제6차 경제사회발전 5개년 계획(1987~1991)에 이미 국민연금 가입자 확대 순서를 산재보험 적용대상인 10인 이상 사업장부터 실시하고, 자영업자와 농어민은 신청에 의해 임의가입하도록 하고 제도성숙과 함께 확대할 것이 제안되고 있다. KDI, 「第6次 經濟社會發展5個年計劃 關聯課題研究」, 1986, p. 590.

기적 배분방안에 관해 합의토록 하고, 현금성 자산에서 주식이나 채권으로의 자산배분 등 금융 부문에 대한 효율적 투자를 제안

- 사회보험 관리운영체계의 효율화를 위해 보험료 부과기준 일원화, 징수체계 단일화, 정보공유 체계 구축
- 공적연금과 기업연금의 보완적 발전을 위해 퇴직금을 연금으로 전환하는 방안 검토. 개인연금의 건전한 발전을 위해 보험회사의 지불능력 제고. 세제혜택이 여유 계층에게만 집중되지 않도록 보완

자료: 국민연금사편찬위원회, 「실록 국민의 연금」, 2015, pp. 191~192.

이후 1997년 6월, 국무총리가 위원장인 사회보장심의위원회⁶⁾ 산하에 국민연금 제도개선기획단⁷⁾이 발족되었고, 다양한 방안들이 논의된 끝에 다음과 같은 개선안을 발표하였다.

[표 13] 국민연금제도개선기획단 개선안

-
- 현행 일원체계를 기초연금과 소득비례연금의 이원체제로 개편
 - 급여수준을 40년 가입 평균소득자 기준 70%에서 40%로 대폭 하향조정하되, 이 중 기초 연금이 16% 소득비례연금이 24%를 보장
 - 연금수급연령을 2013년부터 5년마다 1세씩 연장하여 2033년까지 65세로 상향
 - 보험료는 단계적으로 조정하여 2020년 이후 12.65%까지 인상
 - 공공부문에 투자되는 기금의 예탁이자율을 금융부문의 투자수익률 수준으로 상향
 - 국민연금기금운용위원회에 공공자금 예탁 규모를 실질적으로 결정할 수 있는 권한을 부여
 - 재정용자특별회계 내에 국민연금 계정을 신설하여 재정운영의 투명성을 보장
 - 매년 공공부문 기금운용 내역에 대한 국회의 심의를 받도록 함
 - 국민연금기금운용위원회에 가입자 대표의 참여를 확대
 - 매 5년마다 재정계산을 실시하여 조정하는 제도를 도입
 - 자영자에 대한 소득과약을 통한 보험료 부과방법 개선
 - 미적용 계층의 소득보장방안 마련
 - 최소가입기간 조정
 - 타 공적연금제도와의 가입기간 연계 방안

자료: 국민연금사편찬위원회, 「실록 국민의 연금」, 2015, pp. 208~209.

6) 위원장은 국무총리이고, 재정경제부 장관과 보건복지부 장관이 부위원장인 정부위원회

7) 학계 7명, 연구기관 7명, 사회단체 4명, 언론기관 2명, 공무원 3명 등 총 23명으로 구성되었으며, 그 산하에 24명의 관련 전문가로 구성된 전문위원회를 두었다.

정부는 국민연금제도개선기획단의 개선 방안과 기존의 제도 등을 복합적으로 고려한 정부안을 발표하였다. 소득재분배 기능을 하는 균등부문의 비중을 낮추고, 소득 대체율을 낮추며, 수급연령을 단계적으로 상향조정하는 모수 개혁방안이었다.

[표 14] 국민연금제도개선기획단 방안과 정부안 비교

| 구분 | 당시 제도 | 기획단 방안 | 정부안 |
|-------------------|-------------------------------|---|---|
| 연금체계 | 일원형(통합형) | 이원형(분리형): 기초연금+소득비례연금 | 일원형(통합형) |
| 급여수준 | 평균소득계층 70% | 평균소득계층 40% | 평균소득계층 55% |
| 균등 vs. 소득비례 | 4:3 균등부문 40% 소득비례부문 30% | 2:3 기초연금 16% 소득비례연금 24% | 1:1 균등부문 27.5% 소득비례부문 27.5% |
| 수급연령 | 60세 | 65세 (2013년부터 매 5년마다 1세씩 상향조정) | 65세 (2013년부터 매 5년마다 1세씩 상향조정) |
| 최소 가입기간 | 15년 | 10년 | 10년 |
| 보험료 | 3-6-9% | 단계적으로 조정 2009년까지: 9% 2010~2014년: 9.95% 2015~2019년: 10.90% 2020~2024년: 11.8% 2025년 이후: 12.65% | 단계적으로 조정 2009년까지: 9% 2010~2014년: 10.85% 2015~2019년: 12.65% 2020~2024년: 14.45% 2025년 이후: 16.25% |
| 재정방식 | 부분적립방식 | 기초연금: 부과방식 소득비례: 완전적립방식 | 부분적립방식 |

자료: 국민연금사편찬위원회, 「실록 국민의 연금」, 2015, p. 211.

정부안에 대한 노조의 반발과 언론의 비판 등이 심해지면서, 급여수준을 60%로 조정하는 모수개혁안이 의원안으로 후속 발의되어 두 법안이 함께 논의되었으며, 결국 1998년 12월 17일에 국회 의결을 거쳐 12월 31일에 법률로 공포되었다.

(나) 제1차 연금개혁의 주요 내용

제1차 연금개혁의 주요 내용은 다음과 같다.

[표 15] 제1차 연금개혁 주요 내용

- 국민연금 적용대상자 범위를 기존의 5인 이상 사업장 종사자, 농어민, 농어촌지역 거주자로 한정했던 것을 1999년 4월부터 도시지역 자영자, 5인 미만 사업장 근로자, 임시 및 일용직 근로자, 시간제 근로자 등 도시지역 전 주민에게 확대
- 국민연금 소득대체율을 40년 가입기준 70%에서 60%로 하향 조정함
- 국민연금 노령연금 수급연령을 종래 60세에서 2013년부터 매 5년마다 1세씩 상향조정하여 2033년 이후에는 65세로 함
- 연금수급요건의 완화 및 연금수급권 확충
 - 이혼한 배우자를 위한 분할연금제도 도입
 - 유족연금 수급권자인 배우자에게 유족연금을 5년간 지급한 후, 50세에 달할 때까지 정지하던 조항을 개정하여, 소득이 없는 경우는 계속해서 유족연금을 지급받을 수 있도록 함
 - 물가변동을 폭에 관계없이 매년 물가변동률로 조정하는 자동물가연동장치를 도입하고, 연금 급여 지급을 분기별 지급에서 매월 지급으로 전환함
 - 가급연금(피부양 가족에게 지급하는 부가연금) 및 장애일시보상금 상향조정
- 보험료 부담 관련 변경 사항
 - 사업장가입자의 경우 종래 9% 보험료를 가입자·사용자·퇴직금전환금에서 각각 3%씩 부과하던 것을, 퇴직금전환금제도를 폐지하고 가입자 및 사용자가 각각 4.5%씩 부담하는 것으로 함
 - 농어촌지역 가입자의 경우, 기존의 보험료율 인상 일정을 변경하여, 2000년 6월까지 3%, 같은 해 7월부터는 4%로 인상하고, 매년 1%씩 인상하여 2005년 7월 이후 9%로 인상함. 이는 1999년 4월부터 적용되는 도시지역 가입자들에게도 동일하게 적용됨
 - 매 5년마다 재정수지계산을 실시하고, 이에 따라 급여수준과 보험료율을 조정할 수 있도록 함
 - 임의가입자에게 적용하던 보험료율을 9%에서 지역가입자와 동일한 수준으로 경감시키고, 학업 및 군복무 또는 육아 등으로 보험료를 납부하지 않았던 기간에 대해 배려하여 추후납부가 가능하도록 함
- 기금운용과 관련한 각종 법적 조치 및 관행들을 합리적으로 개선함
 - 1999년 1월「공공자금관리법」개정을 반영하여 국민연금기금의 공공자금관리기금으로의 강제 예탁 조항 삭제
 - 1999년 10월, 국민연금공단 내에 기금운용본부가 설치됨
 - 기금예탁 시 이자율은 5년 만기 국채수익률 이상의 수준에서 공공자금관리기금위원회와 국민연금기금운용위원회 간 협의를 통해 결정하도록 했고, 예수금 증서 형태가 아닌 국채 매입 형태로 이루어지도록 함

- 국민연금기금운용위원회에 가입자 대표 참여를 대폭 확대함(20여 명 위원 중 당연직 위원 6인과 공익위원 2인으로 함)
- 국민연금공단 산하에 기금운용본부를 둠
- 국민연금제도 운영에 있어서 가입자 참여를 대폭 확대시킴
 - 공단의 비상임이사에 사용자·근로자·지역가입자를 대표하여 각 1인 이상 참여시키도록 함
 - 국민연금심의위원회의 위원수를 15명에서 20명으로 확대하고, 가입자 대표를 9명에서 14명으로 늘림

자료: 「국민연금법」 제5632호

제1차 연금개혁 과정에서 또 다른 제도개선 과제가 등장했는데, 가장 주된 사항은 지역가입자의 급증에 대한 대응방안 마련이었다. 1998년 말에 전체 가입자 중 24.05%인 158만 명이던 지역가입자가 불과 3년 후인 2001년 말에 1,018만 명을 넘어서고 전체 가입자의 62.54%나 되었다.⁸⁾ 국민연금 사각지대 해소를 위하여 도시 지역까지 대상자를 확대한 조치가 가입자 절대다수의 소득활동 여부와 소득수준 파악을 어렵게 만드는 결과를 낳은 것이다.

결국 제도의 안정성 확보를 위해 기존에 지역가입자로 분류되었던 가입자들을 사업장가입자로 전환하여 편입시키기 위한 적극적인 방안이 모색되었고, 그 일환으로 2003년 7월부터 기존의 사업장 종사자 기준(5인 미만)을 1인 이상 사업장 종사자로 단계별로 완화할 수 있었다.

(3) 2007년 제2차 연금개혁

(가) 논의 경과

제1차 연금개혁 이후 얼마 지나지 않아 제1차 재정계산을 위한 준비가 시작되었다. 2002년 보건복지부 장관 자문기구로 국민연금발전위원회⁹⁾가 설치되었고, 2개의 전문위원회(재정분석전문위원회와 제도발전전문위원회)를 산하에 두었다. 위원회에서 논의된 주제는 1) 국민연금의 장기 재정추계 및 재정안정화 방안 2) 연금제도 사각지대 해소 등의 제도 내실화 방안 3) 급여구조 개선 등 급여 합리화 방안 등 3가지였다.

8) 국민연금공단, 「국민연금 통계연보 2001」, 2002, p.19.

9) 이 위원회는 위원장, 노총과 사용자 단체 등 가입자 대표, 학계와 연구기관 관련자, 시민단체, 언론계, 정부위원 등 21명으로 구성되었고, 2개의 산하 전문위원회는 각각 15명과 19명의 전문위원으로 구성되었다.

제도발전전문위원회는 많은 논의 끝에 합의안을 마련하지 못한 채 3가지 재정안
정화 방안을 제시하였고, 이 방안들을 두고 다시 논의를 해 온 국민연금발전위원회
에서도 단일안을 도출하지 못한 채 활동이 종료되었다.

[표 16] 국민연금발전위원회 재정안정화 방안

| 구분 | 소득대체율 | 필요 보험료율 | 적립률 (GDP 대비 비율) | 최고 적립기금의 GDP 대비 비율 |
|-----|-------|------------|--------------------|-----------------------|
| 제1안 | 60% | 19.85% | 2배(17.8%) | 74.7% |
| 제2안 | 50% | 15.85% | 2배(15.85%) | 64.6% |
| 제3안 | 40% | 11.85% | 2배(12.0%) | 54.4% |

자료: 국민연금사편찬위원회, 「실록 국민의 연금」, 2015, p. 281.를 재구성

제1차 제도개혁의 결과인 “40년 가입 시 소득대체율 10%p 인하” 및 “2013년
부터 수급 연령의 점진적 상향조정”이 아직은 연금재정에 효과를 가져올 수 있는 시
점이 아니었고, 바로 효과를 가져오는 보험료율의 인상은 이루어지지 않았기 때문에,
연금개혁 직후임에도 다시 재정안정화를 논의해야 하는 상황이었다.

우리나라는 2000년에 고령화사회에 진입한 이래 유례없이 빠른 고령화 속도로
인구구조의 급변이 예상되는 시점이었고, 제1차 재정계산 추계결과 2036년에 수지
적자가 발생한 후 2047년에 기금이 소진되는 것으로 예측되었다. 추계결과는 재정안
정화 방안을 중심으로 한 제도개혁의 필요성을 부각시켰고, 제2차 제도개혁 논의의
시발점이 되었다.

그런데 당시는 국민연금의 재정안정화 방안만 논의할 수 있는 상황이 아니었다.
우리나라 노인의 공적연금 수급률이 매우 낮은 수준에 머물러 있었기 때문에,¹⁰⁾ 노
인빈곤에 대한 정책적 대응 필요성이 제기되고 있었다. 그로 인해 연금개혁방안에
대한 다차원적 문제제기가 이루어지게 되었고, 개혁이 일단락될 때까지 상당히 오랜
논란이 지속되었다.

10) 2000년 말 기준 시점은 연금제도 역사가 짧아서 완전노령연금 수급자가 없고 노령연금은 특례노령
연금과 조기노령연금만 수급하던 시절이다. 국민연금 특례노령연금을 수급 중인 65세 이상 노인 수
는 14만 7,610명으로, 당시 65세 이상 인구가 340만 명이었음을 고려해 볼 때 수급자 비중이 매
우 낮은 상황이었다. 국민연금공단, 「국민연금 통계연보 2000」, 2001, p. 28.

한편, 1999년 1월「공공자금관리기금법」이 개정되면서, 국민연금기금의 공공자금관리기금으로의 강제예탁 조항이 삭제되었고, 같은 해 10월 국민연금공단 내에 기금운용본부가 설치되었기 때문에, 기금운용 수익률 제고를 통해 기금 고갈시점을 최대한 늦출 방안에 대한 검토 필요성 등도 주장되었다.

정부가 제1차 재정계산 이후 마련한 2건의 법률안은 점진적인 보험료율 인상에 초점을 맞추고 있었으나, 이후 국회에 여당 및 야당이 제출한 법률안들은 모두 보험료율을 인상하지 않고 9%로 유지하는 방안이었으며, 노인빈곤 이슈에 대응하기 위하여 국민연금 소득대체율 인하를 보완하기 위한 기초(노령)연금 도입 방안도 함께 다루어졌다.¹¹⁾ 더불어 국민연금기금운용의 전문성 제고를 위한 방안 모색도 새로운 제도적 과제로 떠올랐다.

11) 기초연금 관련 개혁 논의는 다음 절에서 다루기로 한다.

[표 17] 2007년 연금개혁과정에서 등장한 개혁방안

| 구분 | 정부안 | | 한나라당 (2004. 12) | 열린우리당 (2006. 09. 29.) | 민노당 (2006. 10~11) | 한나라당· 민노당 (2007. 04. 02.) | 한나라당· 열린우리당 (2007. 04. 26.) | 최종 개혁방안 (2007. 07. 23.) |
|----------|--------------------------|----------------------|--|---------------------------|----------------------|---------------------------------|-----------------------------------|---|
| | 2003. 10. 31. (구 개혁안) | 2006. 06 (신 개혁안) | | | | | | |
| 국민 연금 | 방향 | 유지 | 완전소득비례 + 조세균등부분 | 유지 | 유지 | 유지 | 유지 | 유지 |
| | 보험료율 | 9%→15.9% (~2030년) | 9%→12.9% (~2017년) | 9% 유지 2010년 이후 조정 | 9% 유지 | 9% 유지 | 9% 유지 | 9% 유지 |
| | 소득 대체율 | 60%→50% (2008년) | 60%→50% (2008년), 50%→40% (~2028년) | 60%→20% (균등부분은 조세포) | 60%→50% (2008년) | 60%→40% (~2023년) | 60%→50% (2008년) | 60%→50% (2008년) 50%→40% (~2028년) |

자료: 국민연금사편찬위원회, 「실록 국민의 연금」, 2015, p. 296.을 재구성

(나) 제2차 연금개혁의 주요 내용

제1차 재정계산으로 촉발된 연금개혁은 재정안정화를 위하여 다시 소득대체율을 2008년에 10%p를 낮추고, 향후 20년간 매년 0.5%p씩 낮추는 점감 방식으로 결정되었다. 결국 보험료율은 올리지 못한 채 9%를 유지하는 선에서 마무리되었다. 다만, 「국민연금법」 전부개정을 통해 제도를 내실화하고 급여를 합리화하려는 다양한 고려 사항들이 반영될 수 있었다.

[표 18] 제2차 연금개혁 주요 내용

-
- 재정안정화
 - 보험료율은 현행 9%를 유지함
 - 기본연금액을 낮춰, 평균소득자가 40년 가입 기준, 급여 수준을 2007년 기준 60%에서 2008년에 50%로, 2009년부터는 매년 0.5%p씩 낮추어 2028년에 40%가 되도록 인하함
 - 제도 내실화 및 급여 합리화
 - 군복무 크레딧과 출산 크레딧 도입
 - 유족연금 지급 조건의 남녀차별을 폐지하고, 수급권 발생 후 지급기간을 5년에서 3년으로 단축하면서 재지급 연령을 50세에서 55세로 변경함
 - 유족연금과 노령연금 간 중복급여 발생 시 둘 중 하나를 선택하던 것도 노령연금 선택 시 유족연금의 20%를 추가 지급하는 것으로 변경함
 - 가입기간 20년을 채우지 못하고 10년 이상 20년 미만 가입자의 경우 노령연금을 2.5% 삭감하던 감액연금을 폐지하고, 반환일시금 지급 사유 중 타 공적연금 가입조항도 삭제함
 - 재직자 노령연금 대신 연기연금을 선택할 수 있도록 연기연금제도를 도입
-

자료: 「국민연금법」 제8541호

(4) 2013년 제3차¹²⁾ 및 2018년 제4차 재정계산¹³⁾

제2차 연금개혁이 완료된 직후 발표된 제2차 재정계산 결과는 기금의 수지적자 발생 시점(2044년)과 적립금 소진 시점(2060년)이 제1차 재정계산보다 각각 8년과 13년

12) 국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회, 「2013년 제3차 국민연금 재정계산의 국민연금 제도 및 기금운용 개선방향에 관한 공청회」(2013.8.21.) 자료를 참고하였다.

13) 국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회, 「국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회」(2018.08.17.) 자료를 참고하였다.

늦춰진 것으로 추계가 되었기 때문에, 추가적인 연금개혁의 필요성 논의는 바로 등장하지 않았다.

5년 후인 제3차 재정계산 결과는 기금 규모의 변동 폭이 조금 더 큰 것으로 나타났지만, 수지적자 발생 시점과 적립금 소진 시점이 제2차 재정계산과 동일한 것으로 나타났기 때문에 해당 이슈에 대한 사회적 동요는 크지 않았다. 제3차 재정계산 제도발전위원회는 재정운영방식과 재정목표에 대해 논의를 거쳤으나 합의하지 못한 채 두 개의 대안을 동시에 제시하였다.

[표 19] 제3차 재정계산에 따른 재정안정화 방안

-
- 대안 1: 부분적립 방식 유지하되 보험료율 상향 조정
 - 최대한 빠른 시점부터 단계적으로 보험료 인상을 추진(2017년 전까지 첫 인상 추진)
 - 재정계산 추계기간(70년) 마지막 연도를 기준으로 최소한 적립배율 2배 이상 유지하여 부분적립방식 유지
 - 대안 2: 부과방식으로 연착륙 및 대안적 재정안정화 방안 모색
 - 기금 증가기간 동안 보험료 인상에 반대하여, 다양한 재정안정화 방안 검토
 - 기금의 과다 적립 및 급격한 감소 문제를 고려한 재정안정 목표 검토
-

자료: 국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회, 「2013년 제3차 국민연금 재정계산의 국민연금 제도 및 기금운용 개선방향에 관한 공청회」(2013.8.21.)

제3차 재정계산에서는 부과방식으로의 전환 방안도 함께 고려되었으나, 2018년의 제4차 재정계산에서는 부과방식으로의 전환이 미래세대에 너무 큰 재정적 부담을 주는 방식이라는 점에서 자문단의 개혁방안에는 포함되지 않았다. 제4차 재정계산 결과에 따르면 제3차 재정계산 대비 기금소진 시점은 3년, 수지적자 시점은 2년 앞당겨지는 것으로 추계되었다.

공청회에서 제도개선 자문안은 장기재정균형 달성을 위한 두 가지 급여-재정 패키지(안)를 제시하였다. 자문단의 재정안정화 방안은 둘 다 보험료율을 높이되, 소득 대체율 인하를 중지하고 45% 수준을 유지할 것인지, 아니면 제2차 제도개혁의 내용대로 40%까지 점감시킬 것인지로 나뉘어 있었다.

[표 20] 제4차 재정계산에 따른 장기재정균형 달성을 위한 급여-재정 패키지(안)

- '가'안
 - 소득대체율 45%에서 인하 중지
 - 보험료율 2019년에 2%p 즉시 인상, 2034년에 12.31%로 추가 인상
 - 향후 5년마다 '30년 후 적립배율 1배' 달성을 위한 보험료율 단계적 인상(상한 18%)
- '나'안
 - 소득대체율 40%로 현행 점감조치 이행
 - 10년 내 보험료율 13.5%까지 단계적 인상 후 기여·지출 조정을 통한 보험료율 3.7%p 추가 인상
 - 2029년 이후 연금수급연령을 2043년까지 67세로 상향조정
 - 기대여명계수 도입
 - 퇴직연금제도 강화를 통한 다층연금체계 내실화

자료: 국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회, 「국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회」(2018.08.17.)

두 방안은 각각 다음과 같은 견해에 근거를 두고 제안되었다.

[표 21] 국민연금 소득대체율에 대한 두 견해

| 구분 | 소득대체율 45% 유지안 | 소득대체율 점감 조치(40%) 이행안 |
|------|------------------------|-----------------------------|
| 목표 | 노후소득보장 체계 내 국민연금 역할 강화 | 다층체계 통한 노후소득보장 |
| 진단 | 국민연금 명목 및 실질 소득대체율 미흡 | 국민연금 수지 불균형과 세대 간 형평성 문제 |
| 방안 | 명목소득대체율 점감 조치 중단 | 국민연금 내실화, 기초연금 강화, 퇴직연금 연금화 |
| 기대효과 | 국민연금 기능 회복 | 재정안정화와 노후소득보장 균형, 지속가능성 확보 |

자료 국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회, 「국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회」(2018.08.17.), p.34를 참고로 재구성.

우선, 소득대체율을 45%로 유지해야 한다는 입장은 점진적으로 하향될 소득대체율(40%, 2028년 기준)이 급여 적절성을 위협한다고 보았다. 분석에 따르면 2017

년 신규 가입한 평균소득자(월소득 218만 원)가 30년 가입 시 월 67만 원을 수령할 것으로 전망되었고, 국민연금 소득대체율이 하향 중이므로, 후세대의 연금급여액은 이보다 낮을 것으로 예상되었기 때문이다. 제4차 재정계산 추계를 통해 가입자들의 실제 가입기간은 40년이 아닌 약 27년 정도로 짧아 실질 소득대체율도 그에 따라 낮을 것이 전망되었다.

이에 적절한 수준의 노후 소득보장을 위해 소득대체율 하락을 중지(목표 소득대체율 45%)하고, 재정안정화 목표를 위한 필요보험료율 조정을 병행함으로써 후세대 부담을 완화하는 방안이 제시되었다. 국민연금 개혁 논의의 담론 구조를 국민연금제도 축소가 아닌 현행 유지로 전환시켜 국민연금의 신뢰를 회복하고, 소득비례 연금 제도인 국민연금을 중심에 놓고 기초생활보장제도, 기초연금 등을 포함한 다층노후 소득보장의 장기 전망을 제시하여, 종합적인 관점의 세대 간 균형을 추구한다는 것이었다.

반면, 소득대체율 점감 유지안은 국민연금의 낮은 급여수준의 일차적인 원인은 짧은 가입기간과 넓은 사각지대 때문이므로 이를 해결하는 접근이 우선적으로 필요하다는 입장이었다. 오히려 명목소득대체율(40%) 자체는 국제비교 수준에서 낮은 편이 아니고, 국민연금 가입 내실화를 통한 실질가입기간 증대, 급여제도 내실화를 통한 실질보장성 증대를 우선적으로 추진하여 급여적정성을 보완해야 한다는 것이다.

또한 국민연금이 유일한 노후소득보장기제가 되면 안되고, 다층체계로서 기초연금, 퇴직연금이 이미 법정 제도이므로 노후소득보장 기능을 보완할 수 있다고 보았다. 기초연금은 노후 빈곤과 국민연금의 사각지대에 대응하기 위해 도입되어 2021년까지 30만 원(국민연금 소득대체율 약 15% 수준)으로 급여를 인상할 예정이고, 2005년 도입된 퇴직연금 제도를 개선함으로써 보장성을 강화하게 된다면, 공적연금을 보완하는 노후보장 기제(보험료 부담: 8.33%, 대체율: 40년 가입기준 약 15~20% 수준)가 될 수 있으므로 다층체계를 통한 중층적 보장이 가능해진다는 논리였다.

(5) 문재인 정부의 연금개혁 4대 방안

정부는 제4차 재정계산 공청회 직후인 2018년 9월부터 10월까지 두 달 동안 연금개혁에 관한 대국민 의견수렴 절차를 수행하였다. 노동계·사용자·노인층·청년층·전문가 등 9개 그룹 및 대전·광주·대구·부산 등 4개 지역을 대상으로 총 17회 실시하였다.

대국민 의견수렴 결과, 참여 국민의 63.4%는 현재 보험료가 부담된다는 입장을 밝혔다. 구체적으로 살펴보면, 응답자의 47%는 현 제도 유지를 원하고 있었고, 더 내고 더 받는 방안에 27.7%, 덜 내고 덜 받는 방안에 19.8%가 동의하는 것으로 나타났다. 개선방향으로는 노후소득 보장을 강화하는 방향으로 가야한다는 의견이 52.2%, 재정안정성 강화 방향으로 가야한다는 의견이 43.5%로 나타났다.¹⁴⁾

한편, 2018년 10월부터 이듬해 8월까지 경제사회노동위원회 산하에 국민연금 개혁과 노후소득보장특별위원회¹⁵⁾(약칭 연금개혁특위)가 공식 발족하여 10개월('18.10.30~'19.08.30)간 운영되었는데, 참여단체별 입장이 상이하여 각기 입장을 발표하는 수준에서 마무리되었다.

소상공인연합회와 한국경총·대한상의는 소득대체율을 현행으로 유지해야 한다는 입장이었으나, 한국노총 등은 소득대체율을 45% 수준으로 유지하되 보험료율은 점진적으로 인상하는 방안을 제시하였다.

[표 22] 연금개혁특위 제안

| | |
|--------------|---|
| 한국노총 등 5개 단체 | <ul style="list-style-type: none"> - 소득대체율: 45% 유지 - 보험료율: 10년 동안 3%p인상(12%) - 기초연금 내실화, 연금지급보장 제도화 |
| 한국경총 대한상의 | <ul style="list-style-type: none"> - 소득대체율과 보험료율 현행 유지 - 연기금 수익률 제고와 독립성 강화 - 경제상황과 기업여건에 따른 보험료율 조정 |
| 소상공인연합회 | <ul style="list-style-type: none"> - 소득대체율: 현행유지 - 보험료율: 10%로 즉시 인상 후 유지 - 기초연금 확대강화, 사각지대 지원 |

자료: 연금개혁특위, 「국민연금개혁과 노후소득보장 제도 개선을 위한 활동결과보고」(2019.08.30.)

결국 제4차 재정계산부터 연금개혁특위에 이르기까지 다양한 이해관계자들의 참여를 통한 오랜 논의 과정에도 불구하고 연금개혁을 위한 단일안이 마련되지 못하였고, 국민연금 종합운영계획(안)이 국무회의와 대통령 승인을 거쳐 국회에 제출되었다. 계획(안)에서 제시된 국민연금 제도개혁 4대 방안은 [그림 1]과 같다.

14) 보건복지부 보도자료, 「국민의견을 담은 제4차 국민연금 종합운영계획안 발표」, 2018.12.14.

15) 위원장, 노동단체, 사용자단체, 청년단체, 비직장가입자, 정부위원(보건복지부, 고용노동부, 기획재정부), 공익위원 등 총 17명으로 구성되었다.

[그림 1] 국민연금 제도개혁방안

| | | 현행유지방안 | 기초연금 강화방안 | 노후소득보장 강화방안 ① | 노후소득보장 강화방안 ② |
|----------------------|---------------|-----------------------|---------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| | | 소득대체율 40% 유지 | 소득대체율 40% + 기초연금 40만원 | 소득대체율 45% | 소득대체율 50% |
| 기본 모형 (소득대체율) | | 국민 40% + 기초 12% (52%) | 국민 40% + 기초 15% (55%) | 국민 45% + 기초 12% (57%) | 국민 50% + 기초 12% (62%) |
| 국민연금 | 소득 대체율 | 현행유지 ('28년까지 40%로 인하) | 현행유지 ('28년까지 40%로 인하) | '21년45% | 현행유지 ('28년까지 40%로 인하) |
| | 보험료율 | 현행 유지 (보험료율: 9%) | 현행 유지 (보험료율: 9%) | '31년 12% ('21년부터 5년마다 1%p씩 인상) | '21년50% ('21년부터 5년마다 1%p씩 인상) |
| 기초연금 | | '21년 30만원 | '21년 30만원 '22년 이후 40만원 | '21년 30만원 | '21년 30만원 |

자료: 보건복지부, 「제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획」, 2018, p.31.

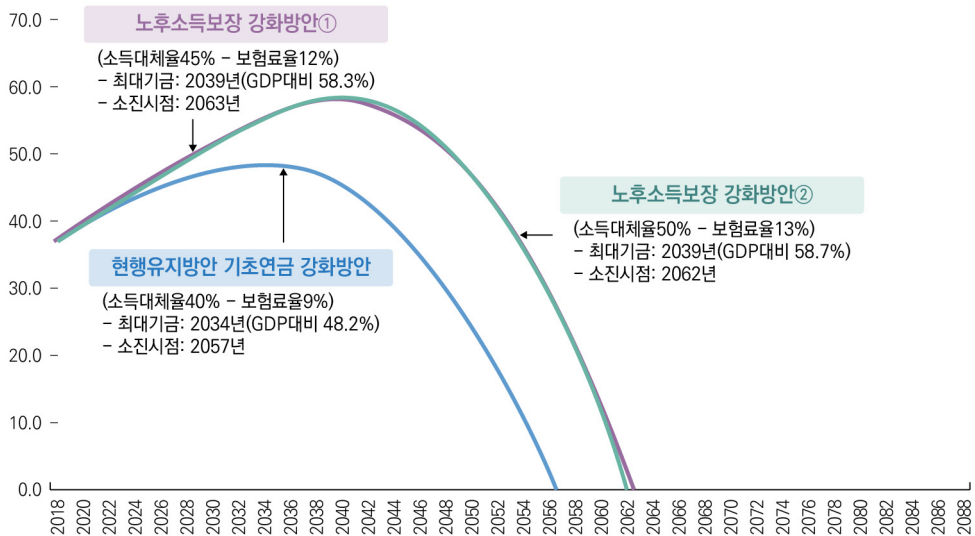
이러한 방안에 따른 효과는 [그림 2]와 같고, 정책조합 방안별 GDP 대비 기금 추이와 고갈시점은 [그림 3]과 같다. 각 방안들을 고려해 보면, 제시된 기금고갈시점을 늦추기 위해서는 보험료율을 인상하는 것이 불가피하나, 보험료율 인상에 대한 국민들의 반대 의견 등을 이유로 정부차원의 연금제도개혁 추진논의는 약화되었다.

[그림 2] 개혁방안별 효과

| | 현행유지방안 | 기초연금 강화방안 | 노후소득보장 강화방안 ① | 노후소득보장 강화방안 ② |
|----------------|----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
| | 소득대체율 40% 유지 | 소득대체율 40% + 기초연금 40만원 | 소득대체율 45% | 소득대체율 50% |
| 국민+기초 실질급여액 | 86.7만원 | 101.7만원 | 91.9만원 | 97.1만원 |
| 실질대체율 | 34.7% | 40.7% | 36.8% | 38.8% |
| 소진시점 | 2057년 | 2057년 | 2063년 | 2062년 |
| GDP 대비 최대 적립기금 | 2034년 (GDP 대비 48.2%) | 2034년 (GDP 대비 48.2%) | 2039년 (GDP 대비 58.3%) | 2039년 (GDP 대비 58.7%) |

자료: 보건복지부, 「제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획」, 2018, p.32.

[그림 3] 정책조합 방안별 GDP 대비 기금 추이



자료: 보건복지부, 「제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획」, 2018, p.34.

다. 주요 쟁점

그동안의 연금개혁 연혁을 살펴본 결과, 연금개혁 논의와 관련된 주요 쟁점은 개혁의 목표를 어디에 두어야 할지와 밀접히 연계되어 있다. 개혁의 당위성에 대해서는 이미 공감대가 이루어졌으며, 단순히 국민연금의 보험료율 인상 등 모수개혁만으로는 재정안정화와 소득보장 모두를 해결하기 어렵고 국민연금의 기능을 보완할 수 있도록 다른 연금들과 함께 제도의 틀을 바꾸는 구조개혁방안으로 논의의 축이 옮겨진 것으로 보인다. 이번 제5차 재정계산을 전후한 연금개혁 논의 속에서 다음과 같은 쟁점들이 등장한 바 있다.

우선, 국민연금기금의 소진 시점을 제5차 재정계산 결과인 2055년보다 늦춰야 한다는 점과 보험료율 인상의 필요성에는 전반적인 공감대가 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 재정안정성을 강조하는 입장과 소득적정성을 강조하는 입장이 소득대체율을 현행 유지할 것인지 인상할 것인지를 두고 첨예하게 대립하고 있는 상황이다.

둘째, 장기적인 재정 균형 개념, 그리고 이를 측정하기 위한 재정목표와 평가지표, 추계기간 등에 대한 합의가 아직 이루어지고 있지 않은 상황이다.

셋째, 구조개혁의 필요성을 강조하는 최근의 논의들을 살펴보면 국민연금의 역할과 기능을 어떻게 전환시켜야 할 것인지에 대해 다양한 의견이 나오고 있는데, 국민연금 관련해서는 재분배 기능을 폐지하고 소득비례연금으로 전환할 것인지에 대한 쟁점이 있다.

넷째, 연금가입연령 및 수급연령의 상향에 대해서는 연금 전문가들의 의견이 어느 정도 수렴된 것으로 발표되고 있다. 그러나 현재 만 59세인 의무가입 상한연령을 연금수급 개시 시점까지 상향하는 방안, 그리고 제1차 연금개혁에 따라 만 65세로 상향 중인 노령연금 수급개시연령을 10년에 걸쳐 2세를 더 상향하여 67세에 도달하도록 하는 방안도 연금개혁의 최종 방안에 포함될 것인지 지켜봐야 할 것으로 보인다.

다섯째, 지난한 연금개혁 과정을 반복하지 않을 수 있도록 자동조정장치(Automatic Adjustment Mechanism)를 도입하는 방안도 제안되고 있다. 이미 OECD 회원국의 2/3는 자동조정장치를 도입한 것으로 확인되었고, 우리나라에 어떠한 방식이 적용 가능할지에 대해 적극적으로 고민해 볼 시점이다.

(1) 보험료율과 소득대체율

우선, 국민연금의 소득대체율을 현행 수준으로 유지하거나 구조개혁을 통해 낮추는 방안이 있다. 국민연금의 재정안정화를 강조하는 입장이 주로 지지하는데, OECD 회원국 공적연금과 국민연금을 비교해 보면 국민연금의 소득대체율은 보험료율을 고려해 볼 때 낮은 수준이 아닌 것으로 확인된다.¹⁶⁾

더구나 OECD가 발표한 우리나라의 소득대체율 수치에는 기초연금(약 12%)이 포함되지 않은 상태이므로, 실제 수치는 이보다 더 높아진다. 따라서 재정안정화 방안은 대체로 보험료율을 인상하고 소득대체율은 현행 수준(2023년 기준 40년 가입, 42.5%, 2028년 40% 도달)을 유지하는 내용으로 수렴되어 있다.¹⁷⁾

[표 23] 주요 국가별 연금보험료율과 소득대체율

(단위: %)

| 구분 | 보험료율 | 소득대체율 | | |
|---------|------|-------------|------|--------------|
| | | 중위소득 50% | 중위소득 | 중위소득 200% |
| 프랑스 | 27.8 | 60.2 | 60.2 | 51.9 |
| 영국 | 25.8 | 70.6 | 49.0 | 38.2 |
| 독일 | 18.6 | 46.5 | 41.5 | 33.0 |
| 일본 | 18.3 | 43.2 | 32.4 | 26.9 |
| 미국 | 10.6 | 49.6 | 39.2 | 27.9 |
| 한국 | 9.0 | 43.1 | 31.2 | 18.6 |
| OECD 평균 | 18.2 | 64.5 | 51.8 | 44.4 |

주: 1) 보험료율은 2020년 기준

2) 영국은 의무가입 사적연금이 포함된 수치임

자료: OECD, 「Pensions at a Glance 2021」, 2021, p.141 및 p.197에서 일부 발췌

국민연금의 재분배 부문(A값)과 소득비례 부문(B값)이 함께 운영되는 현재의 틀을 유지한다는 전제하에, 보험료율은 점진적이고 단계적으로 5년~25년에 걸쳐 최소

16) OECD가 2021년에 발표한 우리나라 소득대체율(중위소득 기준 31.2%)은 2019년도 발표 수치(37.3%)보다 6.1% 낮아진 것으로 나오는데, 이는 계산방식의 변경에 따른 것으로, 2019년도 산식에 따라 재계산하면 38%이다. 유현경, 「Pensions at a Glance 2021」, 『Issue Brief 2022-1』, 국민연금연구원, p.2.

17) 이하에서 제시된 다양한 개혁방안들은 '라. 개혁방안'에서 제시하였다.

3%p(12%)~최대 6%p(15%) 인상하는 방안이 제안되고 있다. 더불어 국민연금의 재분배 부문을 삭제하여 완전 소득비례연금으로 전환하면서, 소득대체율은 20~30% 수준으로 낮춰 보험료율을 현상 유지 또는 12% 수준까지 점진적으로 올리거나, 소득대체율은 40% 수준을 유지하면서 보험료율을 즉시 최대 약 23%로 인상하는 방안 등도 제안된 바 있다.

반면, 해외의 보험료율 및 소득대체율 수치의 직접 비교는 우리나라 노후소득보장 현실을 왜곡시킬 수 있으며, 오히려 우리나라는 소득대체율을 인상해서 소득보장을 강화해야 한다는 입장이 있다.

국민연금 가입자들의 명목 소득대체율은 40년 가입 40%지만, 실제 평균 가입기간은 2020년 기준, 18.7년이고 실질 소득대체율이 22.4%에 머물러 있기 때문에, 국민연금의 급여액은 상당히 낮은 수준인 만큼 명목 소득대체율을 50%로 인상하고, 그에 맞추어 보험료율 인상이 이루어져야 한다는 것이다.

표준소득월액이 낮은 저소득층의 평균 가입기간은 고소득 사업장가입자에 비해 짧아, 재분배 기능을 통해 저소득층에게 유리하도록 설계된 제도임에도 실제로 그 효과가 미비하고, 현재와 같은 높은 노인빈곤 상태가 앞으로도 지속될 것이 예측된다는 것이다.

(2) 재정목표와 평가지표 수립

국민연금은 장기적인 재정 균형 개념, 그리고 이를 측정하기 위한 재정목표와 평가지표, 추계기간 등에 대해 논란이 있다.

구체적인 수준에서 재정목표를 설정해 둔 해외사례와 비교해 보면, 국민연금은 법률을 통해 “장기적인 균형”이라는 표현을 두고 있으나, 어떤 상태를 “장기적인 균형”상태로 볼 것인가에 대한 기준과 이에 대한 사회적 합의가 부재한 상황이다. 또한 우리가 최근 겪고 있는 급격한 인구변동이 추계에 제대로 반영되려면 추계기간을 현재와 같이 70년으로 하는 것은 충분하지 않고 일본 등처럼 100년으로 기간을 연장해야 한다는 주장도 있고, 5년마다 추계가 이루어지는 상황에서 불필요한 사회적 혼란을 야기할 필요가 없고, 중장기적인 재정상황을 파악한다는 차원에서 70년 또는 그 이내로 추계기간을 두어야 한다는 주장도 있다.

[표 24] 해외 주요국과 우리나라의 재정목표 비교

| 구분 | 재정목표 | 추계기간 | 명문화 여부 |
|---------------------|--|----------------------|--------|
| 한국 (국민연금) | - 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정 | 70년 | ○ |
| 독일 (국민연금) | - 보험료율: 2020년까지 20%, 2030년까지 22%를 상한선으로 설정 - 소득대체율: 2020년 46%, 2030년 43%를 하한선으로 설정 - 보험료 상한선 초과 또는 급여 수준 미달이 예상되는 경우, 정부는 보완조치를 마련해야 함 | 15년 (5년 중기전망) | ○ |
| 캐나다 (CPP) | - 재정평가 기준 시점부터 60년까지 일정 한 수준의 적립배율을 유지할 수 있는 최소한의 보험료율 적용 | 75년 | ○ |
| 일본 (국민/후생 연금) | - 재정목표(100년 후 적립배율 1배) - 소득대체율 하한 명시 | 100년 | × |
| 미국 (OASDI) | - 단기재정목표: 10년 수지균형 장기재정목표: 75년 수지균형 | 75년 (10년 단기전망) | × |
| 스웨덴 | - 균형비 = 1 | 75년 | × |

주: 균형비란 추정 기여 자산과 적립기금의 시장 가치를 더한 뒤 이를 연금 부채(누적된 명목 연금수급액 및 연금 지급액)로 나눈 값을 말함

자료: 류재린 외, 「공적연금 재구조화 방안 연구」, 한국보건사회연구원, 2022, p.106

또한 재정적 지속가능성을 제도 내적인 수지 균형 차원에서만 볼 것이 아니라 제도 외적인 수지 균형 차원에서 다면적으로 평가해야 할 필요성도 제기되고 있다. 재정의 지속가능성을 측정하는 지표로서 해외국가들이 주로 사용하는 지표나 개념들이 우리나라처럼 인구변동이 극심한 초고령사회에서 재정 균형을 살펴볼 수 있는 적절한 지표인지 등을 고민해 보아야 할 시점이다.

[표 25] 국제기구의 재정안정성 측정 도구

| 차원 | 영역 | 세부지표 | 변수설명 | 사용기관 |
|----------------|----------------|-----------------|---|----------------------------|
| 제도 내적 수지 균형 | 제도적 여력 | 수지차 | $GDP \text{ 대비 연간수지차} = (\text{보험료 수입} - \text{연금 급여}) \div GDP$ | EC, 국민연금 재정추계위 원회 |
| | | 부과 방식 비용률 | $(\text{국민연금 급여지출 총액} \div \text{국민연금보험료부과대상소득 총액}) \times 100$ | |
| 제도 외적 수지 균형 | 인구 학적 여력 | 합계 출산율 | 가임여성(15~49세) 1명이 평생 낳을 수 있는 자녀의 수 | EC, 통계청 |
| | | 기대 여명 | 65세 이후 평균 잔여 생존 년수 | |
| | | 노인 부양비 | 65세 이상 인구수 \div 15세~64세 인구수 | |
| | 경제적 여력 | 공적 연금 지출 | GDP 대비 공적소득비례연금 급여 총지출액 | EC, 국민연금재 정추계위원 회 |
| | | 고용률 | $(15\text{세} \sim 64\text{세} \text{ 취업자수} \div 15 \sim 64\text{세} \text{ 인구}) \times 100$ | |
| | | 실업률 | $(15\text{세} \text{ 이상} \text{ 실업자수} \div 15\text{세} \text{ 이상} \text{ 경제활동인구}) \times 100$ | |
| | 재정 여력 | 생산성 증가율 | 연간 실질 GDP 성장률 | EC, 국회예산정 책처 |
| | | 조세 여력 | GDP 대비 총 정부세입 | IMF |
| | | 예산 여력 | 정부지출(% of GDP) 대비 노인관련 총공공지출 | IMF, EC 국회예산정 책처 |
| | 채무 여력 | GDP 대비 순공공부채 | IMF | |

주: 균형비란 추정 기여 자산과 적립기금의 시장 가치를 더한 뒤 이를 연금 부채(누적된 명목 연금수
급액 및 연금 지급액)로 나눈 값을 말함

자료: 류재민 외, 「공적연금 재구조화 방안 연구」, 한국보건사회연구원, 2022, p.108을 일부 수정

(3) 국민연금 재분배 기능 논쟁

국민연금에는 재분배 기능(A값)과 소득보장 기능(B값)이 함께 설계되어 있으나, 투명한 소득과약이 어려운 지역가입자들의 소득 하향 신고로 인하여 A값이 낮게 설정되어 그에 따라 노령연금 급여액도 낮아지는 문제가 발생하게 된다.

그동안 국민연금은 낮은 급여로 인해 노후소득보장 역할을 제대로 하지 못한다는 비판을 받아왔는데, 가입자의 소득수준에 따라 그 원인이 서로 다르다. 예컨대,

저소득 가입자의 경우는 기준소득월액 소득 구간이 낮은 데다가 가입기간도 상대적으로 짧은 것으로 나타나, 연금의 수익비가 저소득층에게 유리하게 설계되었음에도 재분배 효과를 누리지 못한다. 중산층 이상 사업장가입자는 장기간에 걸쳐 가입하고 있음에도 불구하고 소득상한선(2023년 기준, 553만 원) 때문에 은퇴 전 생활수준을 유지하려면 국민연금만으로는 부족하고 추가적인 소득원이 따로 마련되어야 한다.

이에 대한 해법으로 국민연금의 재분배 기능을 기초연금 등 다른 제도를 통해 보완하면서 최소화하거나 폐지하고, 국민연금을 소득비례형 연금으로 전환하자는 주장이 있다. 국민연금과 기초연금이 재분배 기능을 이중으로 담당하면서 문제를 야기하고 있다는 것이 그 이유다.

국민연금을 소득비례연금으로 변경하기 위해서는 [그림 4]의 다층노후소득보장 체계에서 1층에 있는 국민연금과 기초연금, 0층에 있는 국민기초생활보장제도, 그리고 2층에 있는 퇴직연금제도를 함께 개선하는 구조개혁이 필요하다.

[그림 4] 우리나라 다층노후소득보장체계

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

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

재정안정화 논리들은 이러한 해결책을 지지하는데, 이때 다음과 같은 전제조건이 마련되어야 가능해진다.

첫째, 기초연금 대상자를 현행처럼 70% 하면서 연금액을 인상하는 방안은 노인인구의 증가에 따라 너무 많은 재정이 소요되는 만큼 대상자를 점진적으로 축소해 나가면서 금액을 차등하여 최빈곤층을 두텁게 지원하는 방안이 대안으로 언급된다.

둘째, 노인수당으로써 기초연금의 대상자와 연금액은 일정 수준에서 유지시키고, 최저보충연금을 신설하는 방안도 제시되고 있다.

셋째, 기존 기초생활보장제도의 생계급여와 기초연금을 통합하여 소득보장성을 강화하는 방안이 있다. 다만, 이 방안은 가입자 간 소득재분배기능을 국민연금 재정에서 해결해 오던 부분을 조세 등을 통해 국가재정으로 처리해야 한다는 문제가 발생한다.

더불어 기초생활보장이나 기초연금 수급자가 아닌 중산층 이상자들의 경우, 국민연금의 낮은 소득대체율을 보완하기 위하여 2층의 퇴직연금제도를 강화하여 개선하는 방안도 추가되어야 한다.

(4) 연금 수급개시연령 상향 및 의무가입 상한연령 상향

연금 수급개시연령 상향 논의는 재정안정화 차원에서 제안된 것으로, 현재 국민연금 노령연금의 수급개시연령이 2034년까지 65세로 상향되는 과정 중에 있는데, 이 상향 일정을 10년 동안 연장하여 수급개시연령을 44년까지 67세로 2세 더 올리자는 것이다.

다른 조건이 동일할 때, 수급연령 2년 연장에 따라 기금고갈 시점이 늦춰진다는 장점이 있으나, 지금도 주된 일자리 은퇴 시점이 법정 정년(만 60세)보다 빠른 상황인데, 연금 수급 개시연령을 더 늦추게 된다면 은퇴 후 연금 수급까지 소득 없는 시기가 더 길어지는 문제가 발생하므로, 수급연령 상향논의는 정년연장 논의와 함께 다루어져야 할 사안이다.

한편, 국민연금 당연적용 연령은 만 18세~59세인데, 당연적용 연령을 연금수급 개시연령에 맞춰 상향하자는 주장도 힘을 얻고 있다. 이는 재정안정화 기능뿐만 아니라 사업장가입자 중 근로자의 이해관계와도 직접적으로 관련되지만, 역시 사업장 가입자에 속하는 사용자의 반대를 해결하기 위한 대안 마련이 필요하다.

사업장가입자 중 근로자는 당연적용 상한연령 상향에 반대할 유인이 크지 않다. 사업장가입자는 사용자가 보험료의 절반(4.5%)을 부담하게 되므로, 만약 60세 이후에도 계속 근로하면서 보험료의 절반을 부담하다가 은퇴하게 되면, 추가로 납부한 기간이 반영되어 연금액이 더 높아지기 때문이다. 또한 만 60세부터 만 65세 사이에 고용관계가 종료되어 근로소득이 없게 되더라도 납부예외 신청 또는 임의계속가입 등 선택지가 있어 별다른 손실이 없다.

그러나 사업장가입자 중 사용자는 그동안 만 60세 이상인 근로자의 보험료 절반을 부담하지 않아도 되었으나 가입연령이 상향되면 만 60세 이상인 근로자의 보험

료 절반을 부담해야 한다. 따라서 연금 가입연령 상향은 정년연장 및 근로관계 차원에서 논의가 추가로 필요한데, 혹여 만 60세 이상 고령자들에 대한 고용 회피로 이어질 가능성에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다. 우선 만 60세부터 65세까지의 근로자를 당연적용이 아닌 노사합의 여부나 사업장 규모 등에 따른 조건부 적용부터 시작해서 단계적으로 확대하는 방법 등을 고민해 볼 수 있을 것이다.

반면, 임의가입자는 현재도 임의계속가입 신청을 통해 만 64세까지 가입기간 연장을 할 수 있고, 지역가입자도 보험료 전액을 본인이 부담해 왔었던 데다가 연금 수급권 확보 여부에 따라 납부기간을 조정할 수 있으므로, 적용연령 상향에 따른 반대는 크지 않을 것으로 예상된다.

(5) 자동조정장치 도입

연금개혁을 추진하는 과정에서 제도의 현황과 실태가 드러나면 세대 간 반목을 낳기도 하고 연금제도에 대한 신뢰가 약화되어 지속가능성에 대한 우려가 커진다. 더구나 개혁논의 과정에는 많은 시간이 소요되므로 제도 개선의 결정적 시기를 놓치기도 한다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여 여러 국가에서 자동조정장치(Automatic Adjustment Mechanisms, 이하 AAM)를 도입해 운영하고 있다.

OECD 회원국 중 호주, 캐나다, 핀란드, 독일, 일본, 스웨덴 등 24개국은 이미 AAM을 도입했는데 이는 전체 회원국 중 약 2/3에 해당한다. 반면, 최근 연금개혁 이슈로 사회적 갈등상태에 빠진 프랑스나 우리나라를 포함한 14개국은 아직 AAM을 도입하지 않고 있다.

AAM의 유형은 6가지로 구분해 볼 수 있으며, 국가별 현황을 살펴보면 [표 26]과 같다. AAM의 운영방식은 일단 도입이 되고 나면 대부분 자동으로 운영되지만, 덴마크나 룩셈부르크에서는 정치적 승인이 필요한 반자동방식으로 운영하기도 한다. 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.

[표 26] OECD 회원국의 AAM 운영 현황

| | 적립식 확정기여형 (FDC) | 명목 확정기여형 (NDC) | 기대수명에 연금수급 연령을 연계 | 기대여명에 급여를 연계 | 거시경제 지표에 급여를 연계 | 균형장치 |
|-------|-----------------------|----------------------|-------------------------|-----------------|-----------------------|------|
| 호주 | A | | | | | |
| 오스트리아 | | | | | | |
| 벨기에 | | | | | | |
| 캐나다 | | | | | | B |
| 칠레 | A | | | | | |
| 콜롬비아 | A | | | | | |
| 코스타리카 | A | | | | | |
| 체코 | | | | | | |
| 덴마크 | A | | S | | | |
| 에스토니아 | A | | A | | A | |
| 핀란드 | | | A | A | | A |
| 프랑스 | | | | | | |
| 독일 | | | | | | A |
| 그리스 | | A | A | | A | |
| 헝가리 | | | | | | |
| 아이슬란드 | A | | | | | |
| 아일랜드 | | | | | | |
| 이스라엘 | | | | | | |
| 이탈리아 | | A | A | | | |
| 일본 | | | | | A | |
| 한국 | | | | | | |
| 라트비아 | A | A | | | | |
| 리투아니아 | | | | | A | |
| 룩셈부르크 | | | | | | S |
| 멕시코 | A | | | | | |
| 네덜란드 | | | A | | | A |
| 뉴질랜드 | | | | | | |
| 노르웨이 | A | A | | | | |
| 폴란드 | | A | | | | |
| 포르투갈 | | | A | A | A | |
| 슬로바키아 | | | | | | |
| 슬로베니아 | | | | | | |
| 스페인 | | | | | | |
| 스웨덴 | A | A | | | | A |
| 스위스 | | | | | | |
| 튀르키예 | | | | | | |
| 영국 | A | | | | | |
| 미국 | | | | | | A |

주: 1) A: 완전 자동조정, S: 반자동조정, B: 자동안전장치

2) FDC: Funded Defined Contribution, NDC: Notional Defined Contribution

자료: 윤석명 외, 「국민연금 재정안정화를 위한 공적연금 제도개혁 방안 모색」, 국회입법조사처 용역 보고서, 2022, p.130.를 일부 수정

다만, 자동조정장치를 도입하려면 한국에 어떤 방식이 가장 적합할 것인지에 대한 논의가 객관적이고 심층적으로 이루어져야 하고, 그 과정에서 또 다른 쟁점과 갈등이 등장할 수도 있는 만큼 모든 가능성을 열어두고 접근해 나가야 할 것으로 보인다.

라. 개혁방안

국민연금은 국민의 생활 안정과 복지증진을 위해 설계된 사회보험이므로, 참여자들의 사회적 연대 의식에 근거한 신뢰가 없다면 지속되기 어렵다. 제도가 사회 구성원들의 신뢰를 얻고 지속적인 참여를 유도할 수 있으려면, 제도에 참여하는 것이 참여하지 않는 것보다 더 유리하다는 인식을 심어줄 수 있어야 하고, 그 기준을 연금재정의 안정성과 연금급여의 소득적정성으로 구분해 볼 수 있다.¹⁸⁾

재정안정성은 연금제도가 기존의 연금수급자뿐만 아니라, 현재와 미래의 연금가입자들이 장기간에 걸쳐 연금보험료를 납부한 후 안정적으로 연금을 수급할 수 있는 재정상태를 유지하고 있어야 한다는 의미로, 우리나라처럼 부분 적립식 연금제도를 운영하는 경우는 연금제도에 가입하여 수급권을 확보한 후 연금을 수급하는 기간 동안 지속해서 연금을 받을 수 있는지 여부, 즉 지속가능성이 가장 큰 이슈가 된다. 현재 나의 재정적 기여가 향후 나에게도 연금급여로 돌아온다는 믿음을 줄 수 있어야 새로운 가입자들이 흔쾌히 진입할 것이므로, 제도 운영방식이 세대 간 형평성과 포괄성을 전제로 해야 한다.

근로기간 내내 소득의 일정 비율을 지속해서 납부했거나, 심지어 고정적인 근로소득이 없음에도 지역가입 또는 임의가입 등을 통해 꾸준히 연금보험료를 납부한 경우라면, 최소한 노후의 빈곤을 방지할 수 있는 수준의 안정적인 급여를 수급해야 한다는 소득적정성 관점에서 연금제도가 이러한 기대에 부응할 수 있도록 하는 것이 개혁의 핵심 목표가 된다.

그러나 재정안정성과 소득적정성 기준은 상호 보완되고 병행될 수 있는 개념이 아니기 때문에, 이를 동시에 만족하는 방안을 찾기란 여간 어려운 일이 아니다. 그리고 두 기준을 동시에 만족시키기 위해 적절한 수준에서 타협한 방안이 나올 경우, 이는 어떤 기준에서 보더라도 제대로 된 개혁으로 평가받기 어려울 것으로 보인다.

18) 연금제도 운영 과정에서 최대한 넓은 대상자 범위를 포괄함으로써 제도 밖 사각지대를 최소화하는 등의 방안도 연금개혁의 주된 이슈 중 하나지만, 최근 국회 연금특위에서는 재정안정화와 소득적정성이라는 두 가지 기준에 따라 논의가 이루어져 왔다.

따라서 모두를 동시에 만족시킬 수 있는 개혁 패키지를 마련하겠다는 불가능한 목표보다는 해당 시점에 연금개혁 논의를 본격적으로 촉발한 가장 시급하고 오래된 문제부터 순번을 정해서 하나씩 해결해 나간다는 접근방식이 필요해 보인다. 왜냐하면 지난 제4차 재정계산 이후 모든 문제를 한 번에 해결할 수 있는 단일 방안을 찾아내려다 별다른 성과를 내지 못한 채 5년이 지나버렸기 때문이다.

그 사이에 급변한 인구구조의 영향 등으로 제5차 재정계산 결과는 연금개혁의 필요성이 이전보다 더 커지고 시급해졌음을 보여주고 있다. 이제는 국민연금의 소득 대체율이나 보험료율을 조정하는 모수개혁만으로는 해결할 수 없으며 구조개혁이 필요한 단계라는 주장들이 끊임없이 제기되고 있다.

국회연금특위 민간자문위원회가 제한된 시간 내에 가시적인 성과를 내고자 모수 개혁을 먼저 논의하다가 결국 좌초되었고, 구조개혁 논의부터 다시 시작하기로 한 것도 이러한 상황을 잘 보여준다. 그리고 초고령사회를 불과 2년 앞두고 있는 현 시점에서는 모수개혁 방안 중 우리나라에 가장 적합한 유형의 자동조정장치 도입과 같은 미래지향적인 방안 마련도 적극적으로 고려해 보아야 할 것으로 보인다.

한편, 전체 소득보장체계의 관점에서 볼 때는 구조개혁 방안이라고 하더라도, 국민연금을 기준으로 분류해보면 다시 모수개혁 방안과 구조개혁 방안으로 구분해 볼 수 있다.

현재와 같은 국민연금 제도의 틀과 역할을 유지하면서 보험료율과 소득대체율의 변동성을 담고 있는 모수개혁 방안으로는 [표 27]이 있고, 국민연금의 기능을 변경한 구조개혁 방안으로는 [표 28]~[표 30]이 있다.

국민연금 구조개혁 방안은 대체로 국민연금의 소득재분배 기능을 약화시켜 빈곤층 소득보장 기능을 국민연금이 아닌 기초연금과 보충소득연금으로 이전시키고, 국민연금은 보험료율을 인상하되 순수한 소득비례연금으로 전환하면서 소득대체율을 낮추는 방안이 가장 빈번히 제안되고 있음을 알 수 있다.¹⁹⁾

19) 다양한 구조개혁 방안에서 함께 제시된 기초연금 강화방안, 보충소득연금 신설방안 및 퇴직연금 강화방안 등과 관련한 개혁과제는 다음 절에서 다루기로 한다.

[표 27] 국민연금 모수개혁안

| 구분 | 석재은(2018) | 주은선(2020) | 정해식(2022) |
|-------|--|---------------------------------------|---|
| 개요 | 국민연금 수임비 1 유지, 기초연금을 최저보증연금으로 전환 | 국민연금 및 기초연금 동시 강화 보충적 노후소득 보장제도 도입 | 기초연금 대상자를 단계적으로 줄이고, 보충연금 신규 도입 |
| 재분배 | 현행 유지 | 현행 유지 | 현행 유지 |
| 소득대체율 | 현행 유지 (사회적 합의 시 45% 이상 가능) | 45%로 상향조정 | 45%로 상향조정 (1년에 1%p씩 인상) |
| 보험료율 | 3%p 인상 사용자: 11.5%(퇴직금분 4% 포함) 근로자: 7.5% 자영업자: 12% | 10년에 걸쳐 12%로 인상 | 2%p 즉시 인상 후(11%, 28년까지 3%p(14%), 33년까지 2%p(16%), 38년까지 2%p(18%), 43년까지 1.5%p(19.5%), 48년까지 1.5%p(21%), 53년까지 1.5%p(22.5%) 인상 후 지속 |

자료: 류재린 외, 「공적연금 재구조화 방안 연구」, 한국보건사회연구원, 2022, p.79, p.81, p.144를 참고로 재구성

[표 28] 국민연금 구조개혁안(1)

| 구분 | 김태일(2015) | 김원섭 외(2016) | | 윤석명(2018) | 최병호·강성호(2019) |
|-------|-------------------------------|---|--------|-----------------------------------|-------------------------------|
| | | 기본개편모델 | 확장개편모델 | | |
| 개요 | 국민연금제도를 완전 소득비례제도로 전환 (수익비 1) | 기초연금·국민연금·보충적 선별부조를 통해 공적연금에서의 기초보장을 강화 | | 국민연금의 비례성 강화 및 보험료를 인상 | 기초연금 및 퇴직연금 강화, 국민연금 역할 축소 |
| 재분배 | 완전 소득비례 | 비례성 강화 | 비례성 강화 | A:B를 25:75로 조정 | 완전 소득비례 |
| 소득대체율 | 현행 유지 | 35% | 30% | 현행 유지 추후 기대여명계수를 적용하여 급여 수준 조정 | 20% |
| 보험료율 | 16~17% 수준으로 인상 | 현행 유지 | 현행 유지 | 최소 13.5% (단계적 상향) | 9% (향후 재정방식을 DB 또는 DC로 전환) |

자료: 류재린 외, 「공적연금 재구조화 방안 연구」, 한국보건사회연구원, 2022, pp. 79~80을 참고로 재구성

[표 29] 국민연금 구조개혁안(2)

| 구분 | 성혜영 외(2020) | | | 김상호(2022) |
|-------|--|-----------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| | 개혁모델1(케나다형) | 개혁모델2(일본형) | 개혁모델3(독일형) | |
| 개요 | 국민연금을 소득비례제도로 전환 및 역할 축소 기초연금 대상자 확대 및 보충연금도입 | 국민연금 비례부분만 남기고 균등부분은 기초연금으로 편입 | 완전 소득비례연금과 최저연금으로 공적연금 재구조화 | 국민연금 역할 축소, 최저소득보장제도로 기초연금 개편 |
| 재분배 | 완전 소득비례 | 완전 소득비례 | 완전 소득비례 | 완전 소득비례 |
| 소득대체율 | 25% / 30% | 21% | 25% | 30% (40년 기준) |
| 보험료율 | 10% / 12% | 12% | 12% | 15% |

자료: 류재린 외, 「공적연금 재구조화 방안 연구」, 한국보건사회연구원, 2022, pp. 80~81을 참고로 재구성

[표 30] 국민연금 구조개혁안(3)

| 구분 | 이용하(2022) | 정창률(2022) | 오건호(2021) | | 윤석명 외(2022) |
|-------|------------------------------|----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|--|
| | | | 개혁안 1 | 개혁안 2 | |
| 개요 | 국민기초연금 (준보편수당식) 국민비례연금 | 국민연금과 기초연금 일원화, 퇴직연금 강화 | 재정적 지속가능성 제고 기초연금 역할 재정립 | | 국민연금은 소득비례로 개편 기초연금을 소득하위 50% 대상으로 생계급여 수준으로 지급 |
| 재분배 | 완전 소득비례 | 강화 | 완전 소득비례 | | 완전 소득비례 |
| 소득대체율 | 25% (40년 기준) | 22~25% (30년 기준) | 30% (30년 기준) | 30% | 40% (40년 기준) |
| 보험료율 | 9% | 12% | 15% | 15% (5%는 일반회계로 유지) | 즉시 인상 시 21.33% 5년간 단계적 인상 시 ~21.89% 10년간 단계적 인상 시 ~22.63% |

자료: 류재린 외, 「공적연금 재구조화 방안 연구」, 한국보건사회연구원, 2022, p.81, p.190; 윤석명 외, 「국민연금 재정안정화를 위한 공적연금 제도개혁 방안 모색」, 국회입법조사처 정책용역보고서, 2022, p.94, p.97

2. 기초연금

가. 제도 개요

(1) 연혁

(가) 노인수당, 경로연금 및 기초노령연금

공적노후소득보장제도로서 2014년 기초연금이 도입되기 이전까지 우리나라에는 노인수당, 경로연금, 기초노령연금 제도가 운영되면서 그 기틀이 마련되었다.²⁰⁾ 먼저 노인수당은 1988년 국민연금 시행에 따른 사각지대 해소를 위해 1991년 도입되었다. 국민연금의 가입대상이 60세 미만인 자로 한정되어, 도입 당시 이미 60세를 넘은 노인은 국민연금의 혜택을 받을 수 없었기 때문이었다. 노인수당은 70세 이상의 일부 저소득층 노인에게 매월 1만 5,000원(1994년 기준)이 지급되었다. 1997년에는 65세 이상 생활보호대상자에게 월 3만 5,000원, 80세 이상의 거택·시설보호대상자에게 월 5만원으로 확대 지급되었다. 노인수당은 노인보호시설, 복지시설 등에서 생활하거나 생활보호대상자인 빈곤계층 노인 일부를 대상으로 하였고, 수급률도 약 10%를 유지하였다. 따라서, 노인수당은 노후소득보장제도로서의 기능보다는 생계급여를 보충하는 역할이 더 컸다.

이후 1998년 노인수당은 경로연금으로 개편되면서, 수급대상이 65세 이상 일부 저소득층 노인으로 확대되었다. 새롭게 도입된 경로연금은 65세 이상 노인 중 「생활보호법」 상의 보호대상자와 저소득자로, 본인 및 부양의무자의 소득, 가구원 수, 재산 등을 고려하여 지급되었다. 급여액은 「국민연금법」 상 특례노령연금의 최저지급액 수준을 고려하여 결정하였고, 부부가 동시에 수급할 경우 급여액의 일부가 감액되어 지급되었다. 1인당 급여액은 저소득층 노인 월 3만 5,000원, 기초생활수급 노인 월 4만 5,000원~5만원(이상 2007년 기준) 수준이었다. 경로연금은 수급연령 기준이 적용됨에 따라 국민연금이 성숙할 때까지 저소득층 노인의 빈곤 해소를 위한 보완책으로서 한시적인 제도이었다.²¹⁾

이후 국민연금 개혁안에 관한 논의 과정에서 국민연금 사각지대 문제에 대한 대

20) 1980년부터 시행된 경로우대제도는 70세 이상의 노인을 대상으로 시외버스, 철도, 목욕시설 등 8개 업종에 대하여 이용요금의 50%를 할인하도록 하였는데, 이를 위해 국가재원이 투입되지는 않았다.

21) 경로연금은 기초생활보장급여를 수급하는 노인을 제외한 저소득층 노인에 대하여 수급연령 기준을 1933년 7월 1일 이전 출생자로 한정하였기 때문에, 수급자 규모가 지속적으로 자연 감소하였다.

책이 미흡하다는 비판이 제기되면서 2008년 기초노령연금제도가 도입되었다. 제도 도입 시 수급대상은 70세 이상 소득하위 60% 노인이었고, 2008년 8월 이후 65세 이상 노인, 2009년 1월 이후에는 소득하위 70%로 확대되었다. 기초노령연금제도에 서는 국민연금 A값²²⁾의 5%를 기준으로 연금액이 책정되었고, 가구 유형에 따라 급여액이 상이하게 지급되었다. 단독가구 및 부부 1인 수급가구 수급자에게 월 최대 9만 9,100원(2014년 6월 기준)이 지급되었고, 부부 2인 수급가구의 수급자에게는 월 최대 15만 8,600원이 지급되었다. 한편, 소득역전 방지를 위하여 연금액 일부가 소득인정액 구간별 감액 지급되었고, 노인수당 및 경로연금제도와는 다르게 국민연금과의 중복 수급이 허용되었다.

[표 31] 기초노령연금의 월 최고급여액: 2008~2014년

(단위: 원)

| | | '08 ~'09.3 | '09.4 ~'10.3 | '10.4 ~'11.3 | '11.4 ~'12.3 | '12.4 ~'13.3 | '13.4 ~'14.3 | '14.4 ~'14.6 |
|----------|------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 단독가구 | | 84,000 | 88,000 | 90,000 | 91,200 | 94,600 | 96,800 | 99,100 |
| 부부 가구 | 1인수급 | 84,000 | 88,000 | 90,000 | 91,200 | 94,600 | 96,800 | 99,100 |
| | 2인수급 | 134,160 | 140,800 | 144,000 | 145,900 | 151,400 | 154,900 | 158,600 |

자료: 보건복지부

기초노령연금의 수급자 수는 2008년 289만명에서 매년 지속적으로 증가하여 2014년 6월 416만명까지 증가하였다. 65세 이상 노인 수 대비 수급자 수 비중인 수급률은 2009년 68.9%로 최고점을 기록한 후 매년 감소하여 2014년 6월 65.1%에 이르렀다.

22) 국민연금 A값은 전체 가입자의 연금 수급 전 3년간 평균소득월액을 의미한다.

[표 32] 기초노령연금 수급자 수: 2008~2014년

(단위: 명, %)

| | 65세 이상 노인 수 | 수급자 수 | 수급률 |
|----------|-------------|-----------|------|
| 2008 | 5,069,273 | 2,897,649 | 57.2 |
| 2009 | 5,267,708 | 3,630,147 | 68.9 |
| 2010 | 5,506,352 | 3,727,940 | 67.7 |
| 2011 | 5,700,972 | 3,818,186 | 67.0 |
| 2012 | 5,980,060 | 3,933,095 | 65.8 |
| 2013 | 6,250,986 | 4,065,672 | 65.0 |
| 2014. 6. | 6,385,923 | 4,160,121 | 65.1 |

자료: 보건복지부

(나) 기초연금

기초노령연금의 지급만으로는 우리나라의 노인 빈곤을 해소하는 데 역부족이었고, 여전히 노인 빈곤율은 높은 수준을 보였다. 2012년 18대 대통령 선거 당시 후보들이 주요 공약으로 기초연금제도의 도입을 내걸면서, 기초연금에 관한 사회적 논의가 수면 위로 떠올랐다. 이후, 2013년 정부가 출범하면서 기초연금 도입에 관한 구체적인 논의가 시작되었고, 그 과정에서 수급대상이 소득하위 70%로 확정된 후 이듬해 제도가 시행되었다. 기초연금은 소득기준 하위 70% 노인이 수급대상인 점에서는 기초노령연금과 동일하나, 급여액을 기존 국민연금 A값의 5%에서 10% 수준으로 두 배 인상하였다. 단독가구 수급자에게 월 20만원, 부부 2인 가구 수급자에게 각각 월 16만원(이상 2014년 기준)이 지급되었다.

한편, 기초연금제도에서는 기존의 기초노령연금제도에는 없었던 국민연금과의 연계금액 기준이 추가로 적용되기 시작하였다. 기초연금과 국민연금의 연계금액에 관한 내용은 이후 “다. 주요 쟁점”에서 보다 상세히 다루기로 한다.

[표 33] 기초연금 관련 제도별 주요 특징

| | 노인수당 | 경로연금 | 기초노령연금 | 기초연금 |
|------|--|-------------------------|---|---|
| 도입시기 | 1991년 | 1998년 | 2008년 | 2014년 |
| 수급대상 | · 70세 이상 저소득층 노인 → 65세 이상 생활보호대상자 | · 65세 이상 저소득층 노인 | · 65세 이상 노인 · 소득하위 70% | · 65세 이상 노인 · 소득하위 70% |
| 급여수준 | · 35,000원 ~50,000원 | · 20,000원 ~50,000원 | · 국민연금 A값의 5% 수준 | · 국민연금 A값의 10% 수준 |
| 감액여부 | · 해당사항 없음 | · 부부 2인 수급자 12.5% 감액 | · 부부 2인 수급자 20% 감액 · 소득역전방지 감액 | · 부부 2인 수급자 20% 감액 · 소득역전방지 감액 |
| 급여조정 | · 해당사항 없음 | · 해당사항 없음 | · 국민연금 A값에 따라 조정 | · 전국소비자물가 변동률에 연동 · 5년마다 적정성 평가 실시 |

자료: 국회예산정책처

(2) 수급요건

(가) 수급대상

기초연금은 65세 이상인 노인을 대상으로 하되, 개인의 소득과 재산 수준을 바탕으로 산정된 소득인정액이 선정기준액 이하인 자를 그 대상으로 한다.²³⁾ 소득인정액은 소득평가액과 재산의 소득환산액을 합산한 월 단위 금액이다. 이때 소득평가액은 상시 근로소득 뿐만 아니라, 사업소득, 공적이전소득, 무료임차소득, 재산소득 등 기타소득을 포함한다.

23) 「기초연금법」 제3조(기초연금 수급권자의 범위 등) ① 기초연금은 65세 이상인 사람으로서 소득인정액이 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액 이하인 사람에게 지급한다.

[표 34] 소득인정액 산정기준: 2023년 기준

| |
|--|
| $\text{소득인정액} = \text{소득평가액}^1 + \text{재산의 소득환산액}^2$ <p>1) $\text{소득평가액} = (0.7 \times (\text{근로소득} - 108\text{만원}))^* + \text{기타소득}^{**}$ * 상시근로소득에서 108만원 공제 후 30% 추가공제 ** 기타소득: 사업소득, 공적이전소득, 무료임차소득, 재산소득</p> <p>2) $\text{재산의 소득환산액} = [(\text{일반재산} - \text{기본재산액}) + (\text{금융재산} - 2,000\text{만원}) - \text{부채}] \times \text{재산의 소득환산율} \div 12\text{월} + P^*$ * P: 고급자동차 및 회원권의 가액</p> |
|--|

자료: 보건복지부

선정기준액은 기초연금의 수급대상을 정하기 위한 소득기준 금액으로, 정부는 기초연금 수급자가 65세 이상 노인의 70% 수준이 되도록 이 금액을 설정한다.²⁴⁾ 당해 연도 선정기준액은 보건복지부장관이 전년도 12월 31일까지 고시하고, 당해 연도 1월 1일부터 12월 31일까지 적용된다. 기초연금이 도입된 2014년 선정기준액은 단독가구가 월 87만원, 부부가구가 월 139만 2,000원이었다. 이후 매년 인상되어 2023년 기준 각각 월 202만원과 323만 2,000원이다.

[표 35] 기초연금 선정기준액: 2014~2023년

(단위: 원, %)

| | 선정기준액 | | 평균 증가율 |
|------|-----------|-----------|--------|
| | 단독가구 | 부부가구 | |
| 2014 | 870,000 | 1,392,000 | - |
| 2015 | 930,000 | 1,488,000 | 6.9 |
| 2016 | 1,000,000 | 1,600,000 | 7.5 |
| 2017 | 1,190,000 | 1,904,000 | 19.0 |
| 2018 | 1,310,000 | 2,096,000 | 10.1 |
| 2019 | 1,370,000 | 2,192,000 | 4.6 |
| 2020 | 1,480,000 | 2,368,000 | 8.0 |
| 2021 | 1,690,000 | 2,704,000 | 14.2 |
| 2022 | 1,800,000 | 2,880,000 | 6.5 |
| 2023 | 2,020,000 | 3,232,000 | 12.2 |

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회미래연구원 제작성

24) 「기초연금법」 제3조(기초연금 수급권자의 범위 등) ② 보건복지부장관은 선정기준액을 정하는 경우 65세 이상인 사람 중 기초연금 수급자가 100분의 70 수준이 되도록 한다.

한편, 기초연금 수급대상에 공무원, 사립학교교직원, 군인, 별정우체국직원 등 특수지역연금 수급권자와 그 배우자는 포함되지 않는다.²⁵⁾ 다만, 예외적으로 직역재직기간 10년 미만인 연계퇴직연금수급권자와 그 배우자, 장해보상금, 유족연금일시금, 유족일시금을 받은 이후 5년이 경과된 특수지역연금 수급권자와 그 배우자는 기초연금지급대상에 포함된다.

(나) 기준연금액

기초연금액은 기준연금액을 바탕으로 산정되는데, 기준연금액에서 국민연금 소득재분배 급여금액(A급여액)²⁶⁾ 등을 차감하여 기초연금액을 산정하므로 기준연금액은 기초연금 수급권자에게 지급되는 월 최대 금액이 된다.

기준연금액은 전년도 기준연금액에 전국소비자물가변동률을 반영하여 조정된 후 매년 보건복지부장관이 고시하고, 해당 기준연금액은 조정연도 1월부터 12월까지 적용된다.²⁷⁾ 기준연금액은 기초연금 도입 첫 해인 2014년 7월 20만원부터 시작하여

25) 「기초연금법」 제3조(기초연금 수급권자의 범위 등) ③ 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 연금의 수급권자와 그 배우자나 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 연금을 받은 사람 중 대통령령으로 정하는 사람과 그 배우자에게는 기초연금을 지급하지 아니한다.

1. 「공무원연금법」 제28조, 「공무원 재해보상법」 제8조 또는 「사립학교교직원 연금법」 제42조제1항에 따른 퇴직연금, 퇴직연금일시금, 퇴직연금공제일시금, 장해연금, 비공무상 장해연금, 비직무상 장해연금, 장해일시금, 비공무상 장해일시금, 비직무상 장해일시금, 퇴직유족연금, 장해유족연금, 순직유족연금, 직무상유족연금, 위험직무순직유족연금, 퇴직유족연금일시금 또는 퇴직유족일시금(퇴직유족일시금의 경우에는 「공무원 재해보상법」 제20조제1항에 따라 순직유족연금의 수급권자가 순직유족연금을 갈음하여 선택한 경우(「사립학교교직원 연금법」 제42조제1항에 따른 직무상유족연금의 수급권자가 직무상유족연금을 갈음하여 선택한 경우를 포함한다) 및 같은 법 제20조제2항에 따라 위험직무순직유족연금의 수급권자가 위험직무순직유족연금을 갈음하여 선택한 경우로 한정한다)
2. 「군인연금법」 제6조에 따른 퇴역연금, 퇴역연금일시금, 퇴역연금공제일시금, 상이연금, 유족연금 또는 유족연금일시금
3. 「별정우체국법」 제24조제2항에 따른 퇴직연금, 퇴직연금일시금, 퇴직연금공제일시금, 유족연금 또는 유족연금일시금
4. 「국민연금과 직역연금의 연계에 관한 법률」 제10조 또는 제13조에 따른 연계퇴직연금 또는 연계퇴직유족연금 중 같은 법 제2조제1항제7호에 따른 직역재직기간이 10년 이상인 경우의 연계퇴직연금 또는 연계퇴직유족연금

26) 국민연금 급여액 중에서 기초연금적 성격을 가진 부분으로, 국민연금 가입기간 및 전체가입자 평균소득월액의 평균액에 비례하여 개인별 소득에 관계없이 모든 가입자에게 동일하게 산정되는 금액이다.

27) 「기초연금법」 제5조(기초연금액의 산정) ① 기초연금 수급권자에 대한 기초연금의 금액(이하 “기초연금액”이라 한다)은 제2항 또는 제5조의2제1항에 따른 기준연금액과 국민연금 급여액 등을 고려하여 산정한다.

② 기준연금액은 보건복지부장관이 그 전년도의 기준연금액에 대통령령으로 정하는 바에 따라 전국

매년 물가변동을 반영 또는 「기초연금법」 개정에 따라 상향조정되었다. 특히 2018년 3월 「기초연금법」 개정에 따라 25만원으로 상향조정되었고, 2019년 1월 개정에 따라 2019년부터 2021년까지 3년에 걸쳐 저소득자가 우선하여 30만원으로 상향조정되었다. 2019년 4월에 소득하위 20% 노인의 기준연금액이 30만원으로 상향되었고, 2020년 1월에 소득하위 20~40%, 그리고 2021년 1월에는 소득하위 40~70% 노인의 기준연금액이 30만원으로 상향되었다.

[표 36] 기초연금의 기준연금액: 2014년 7월~2023년

(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 |
| 250,000 | 253,750 | 254,760 | 300,000 | 307,500 | 323,180 |
| | 300,000 | 300,000 | | | |

주: 기준연금액 적용기간은 2014년부터 2019년 3월까지 「국민연금법」을 준용하여 당해 연도 4월 1일부터 차년도 3월 31일까지 적용하였으나, 「기초연금법」이 개정됨에 따라 2020년 이후 조정 연도 1월부터 12월까지 적용되고 있음

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회미래연구원 재작성

(다) 기초연금액

기초연금은 매년 조정된 기준연금액을 기준으로 국민연금 수급 여부 및 수급액, A급 여액 등이 적용되어 기초연금액이 산정된 후, 부부 2인이 동시 수급하거나 소득역전의 경우 기초연금액 일부가 감액된다. 이때 부부 2인이 동시 수급하는 가구의 경우 각각의 기초연금액에서 20%씩 감액된다.²⁸⁾ 또한, 소득역전을 방지하기 위한 감액으로, 소득인정액에 따른 감액은 가구의 소득인정액에 가구 구성원의 기초연금액 합산 시 선정기준액을 초과하는 경우 슬라이딩 방식의 감액을 적용하여 가구 단위 기초연금 급여액이 최종 결정된다.²⁹⁾

소비자물가변동률(「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전국소비자물가변동률을 말한다)을 반영하여 매년 고시한다. 이 경우 그 고시한 기준연금액의 적용기간은 해당 조정연도 1월부터 12월까지로 한다.

28) 「기초연금법」 제8조(기초연금액의 감액) ① 본인과 그 배우자가 모두 기초연금 수급권자인 경우에는 각각의 기초연금액에서 기초연금액의 100분의 20에 해당하는 금액을 감액한다.

나. 기초연금 현황

(1) 수급자 현황

기초연금의 전체 수급자 수는 65세 이상 노인 인구 수의 증가와 함께 지속적인 증가세를 보이고 있다. 2018년 513만명에서 2022년 624만명으로 5년 간 약 100만명 증가하였다. 한편 국민연금 수급 또는 소득역전방지에 따른 감액 수급자는 전체 수급자의 약 10% 수준을 유지하는 것으로 나타났다.

[표 37] 기초연금 수급자 현황: 2018~2022년

(단위: 천명, %)

| | | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|------------------------|------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 65세 이상 노인 인구 수 | | 7,639 | 8,014 | 8,482 | 8,835 | 9,250 |
| 전체 수급자 수 ¹⁾ | | 5,126 (67.1) | 5,346 (66.7) | 5,660 (66.7) | 5,973 (67.6) | 6,239 (67.4) |
| 전액 수급자 | 단독, 부부1인 ²⁾ | 2,787 (54.4) | 2,734 (51.1) | 2,882 (50.9) | 3,135 (52.5) | 3,238 (51.9) |
| | 부부2인 ²⁾³⁾ | 1,892 (36.9) | 1,877 (35.1) | 1,995 (35.2) | 2,243 (37.6) | 2,345 (37.6) |
| 감액수급자 ²⁾ | | 447 (8.7) | 734 (13.7) | 783 (13.8) | 595 (10.0) | 656 (10.5) |

주: 1) ()안은 65세 이상 노인 인구 수 대비 비중

2) ()안은 전체 수급자 수 대비 비중

3) '부부 2인'은 부부 2인 수급에 따라 각각 20%씩 감액된 기초연금액을 수급하는 가구 중 국민연금 수급 또는 소득역전방지에 따른 감액 대상이 아닌 수급가구 유형을 의미함

1. 각 연도별 12월말 기준

자료: 보건복지부, 통계청 자료를 바탕으로 국회미래연구원 재작성

(2) 평균연금액 현황

기초연금의 평균연금액도 매년 지속적으로 상승하였다. 2018년 22만 2,786원에서 2022년 27만 4,089원으로 5년 간 약 5만원이 올랐다. 감액수급자의 평균연금액은 기준연금액 대비 약 60% 수준을 유지하는 것으로 나타났다.

29) 「기초연금법」 제8조(기초연금액의 감액) ② 소득인정액과 제5조부터 제7조까지에 따른 기초연금액(제1항이 적용되는 경우에는 그 감액분이 반영된 금액을 말한다)을 합산한 금액이 선정기준액 이상인 경우에는 선정기준액을 초과하는 금액의 범위에서 기초연금액의 일부를 감액할 수 있다.

[표 38] 기초연금 평균연금액 현황: 2018~2022년

(단위: 원, %)

| | | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--------------|----------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 전체 수급자 평균연금액 | | 222,786 (89.1) | 236,850 (86.8) | 249,193 (86.4) | 265,571 (88.5) | 274,089 (89.1) |
| 전액 수급자 | 단독, 부부1인 | 250,000 | 272,730 | 288,292 | 300,000 | 307,500 |
| | 부부2인 | 200,000 | 207,273 | 221,087 | 240,000 | 246,000 |
| 감액수급자 | | 147,538 (59.8) | 178,881 (65.6) | 176,946 (61.4) | 180,611 (60.2) | 189,722 (61.7) |

주: 1. 각 연도별 12월말 기준

2. ()안은 기준연금액 대비 비율

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회미래연구원 재작성

(3) 지출 현황

기초연금 지급을 위한 지출액은 2018년 11조 9,628억원에서 2022년 20조 912억원으로 크게 증가하였다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이, 노인 인구 수 증가에 따른 기초연금 수급자 수 증가와 법 개정에 따른 기준연금액 상향조정에 기인한다.

[표 39] 기초연금 지출현황: 2018~2022년

(단위: 억원)

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 기초연금 지출액 | 119,627 | 147,774 | 166,856 | 188,969 | 200,912 |

주: 지출액은 국비와 지방비의 합계

자료: 보건복지부 자료를 바탕으로 국회미래연구원 재작성

다. 주요 쟁점

(1) 기초연금의 목적 및 역할

우리나라 기초연금은 65세 이상 노인의 70%를 대상으로 지급되므로 보편 급여의 특성을 가지고 있는 동시에, 대부분의 수급자가 감액 없이 급여 전액을 수급하는 수당 방식 기초연금과도 유사하며, 수급대상을 선정하기 위하여 자산조사를 실시하므로 부

조의 특성도 가지고 있다.

기초연금을 유형별로 구분하면, 크게 부조형, 수당형, 보험형으로 구분할 수 있다. 외국의 사례에서 대표적인 부조형 기초연금제도를 운영하는 국가로 호주를 꼽을 수 있다. 호주의 기초연금은 연령, 주거, 소득 및 자산조사 등의 요건 충족 시 수급이 가능하다. 이때 소득 및 자산조사는 호주의 기초연금이 저소득층만을 특정하여 급여를 지급하는 방식이 아닌, 부유층을 제외하는 방식으로 보충급여를 지급하기 위하여 실시된다. 또한 수당형 기초연금제도를 운영하는 대표적인 국가는 캐나다이다. 캐나다는 거주요건과 연령요건을 충족한 자국의 모든 노인들을 대상으로 정액 수당(2023년 1/4분기 기준 65~74세 C\$687.56, 75세 이상 C\$756.32)을 지급하고 있다. 구체적인 수급기준은 65세 이상인 자로 18세 이후 캐나다에 10년 이상 거주하였고, 캐나다 시민 또는 영주권자이다.

한편, 보험형 기초연금제도는 대표적으로 일본이 운영하고 있다. 일본의 기초연금은 정액의 보험료(2023년 기준 월 16,520엔)를 10년 이상 납부한 자를 대상으로 급여가 지급된다. 보험료를 40년간 납부하면 기초연금 급여를 전액 수급할 수 있다. 우리나라 기초연금의 경우 재원을 조세에서 마련하는 비기여방식이고, 국민연금은 기여방식이나 소득비례로 보험료가 정해지는 점에서 일본과 차이를 보인다.

우리나라 기초연금은 다양한 특성을 지니고 있으면서, 그 정체성이 연금과 공공부조의 사이에서 불명확한 위치를 점하고 있다. 따라서 다층노후소득보장체계에서 기초연금이 가지는 역할이 불분명한 면이 있다. 기초연금제도가 우리나라의 노인 빈곤을 해소하기 위하여 운영되는 것인지, 또는 국민연금의 사각지대를 완화하기 위한 인지가 명확하지 않다. 물론 기초연금의 도입과 현재까지 운영되면서 기준연금액 인상 과정에서의 논의를 살펴보면, 두 가지 모두 해당한다고 볼 수도 있다. 또한 기초연금의 불명확한 정체성은 현재 기초연금의 재원과 전달체계에서도 나타난다. 기초연금의 재원은 조세에서 마련되고 있으므로 공공부조의 특성을 지니고 있는 한편, 기초연금의 전달체계는 지방자치단체와 국민연금을 운영하는 국민연금공단이 일부 업무를 분담하여 운영되고 있다.

「기초연금법」 제1조는 노인의 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활 안정을 지원하고 복지를 증진함을 기초연금 지급의 목적으로 규정하고 있다. 다만, 다층노후소득보장에서 기초연금의 역할, 그리고 국민연금 및 국민기초생활보장제도와와의 관계에서도 기초연금의 기능이 명확하지는 않다. 이와 같은 상황에서 법 개정

을 통하여 두 차례 기준연금액이 크게 상향되었고, 현재 40만원까지 인상하는 방안도 논의되고 있어, 국가의 재정부담이 증가할 수 있다. 따라서 복지재원의 효율적 배분과 국민연금 등의 연금개혁 논의를 위해서도 기초연금의 목적과 역할, 기능 등이 보다 명확해질 필요가 있다.

(2) 국민-기초연금의 연계감액

기초연금을 국민연금과 동시에 지급하는 경우 국민연금 급여액이 일정 수준 이상이면 국민연금 A급여액에 연계하여 기초연금 급여액이 감액된다. 이와 같은 연계감액은 그 배경과 취지, 기능적인 측면에서 찬반 의견이 상존한다. 국민-기초연금의 연계감액에 찬성 및 반대하는 주장으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

국민-기초연금의 연계감액이 필요하다는 주장의 논리는 국민연금 수급자는 국민연금 A급여액을 통해 세대 간 이전 혜택을 이미 누리고 있기 때문에 A값의 10%수준으로 도입된 기초연금에서 급여 전액을 지급할 경우 소득재분배 혜택이 과도하다는 것이다. 따라서 이를 보정하여 공적연금의 혜택을 고르게 나눌 필요가 있다고 주장한다. 구체적으로 국민연금 A급여, 즉 본인의 기여보다 소득재분배 혜택을 많이 받고 있는 국민연금 수급자에게는 금액 일부를 조정하고, 무연금자 또는 저연금자에게는 기초연금 급여를 감액하지 않고 전부 지급하는 방식으로 보정하는 것이다.

한편, 국민연금과 기초연금의 연계감액이 국민연금 장기가입 유인에 저해가 될 수 있다는 주장에 대해서는 국민연금에 장기가입하는 것이 보다 유리하므로, 국민연금 장기가입 유인에 연계감액으로 인한 악영향은 크지 않을 것이라고 반박한다. 연계감액으로 인하여 국민연금 가입기간이 길수록 기초연금 급여액이 감소하나, 연계산식에 부가연금액이 적용되어 있으며, 국민연금의 수익비 등을 고려하면 국민연금 가입으로 인한 혜택이 기초연금 급여액 감소로 인한 손해보다 크다는 것이다. 또한 국민연금 당연가입자는 국민연금을 선택하여 가입하는 것이 아니고, 강제적으로 가입되는 것이므로 본인이 선택하여 국민연금에 가입하거나 탈퇴를 자유로이 할 수 없는 것이다.

반면 국민-기초연금의 연계감액이 불필요하다는 주장에 따르면, 국민연금과 기초연금의 급여 수준이 높지 않은 상황에서 기초연금 급여액을 감액하는 것은 노후소득 보장의 측면에서 효과적이지 못하다는 것이다. 또한 연계감액과 관련하여 국민연금 수

급자와 무연금자 등 간의 형평성을 주요 판단 기준으로 제시한다. 국민들의 노후준비 방식이 국민연금 이외에 금융소득, 부동산, 사적연금 등으로 다양하고, 기초연금의 대상자 선정 시 소득 및 재산, 부채가 모두 고려되고 있으므로 국민연금 A급여액에만 연계하여 기초연금 급여가 감액 지급될 경우 소득역전현상이 발생할 수 있다고 주장한다. 또한 국민연금에 가입하지 않았거나 제도에 소극적인 자가 국민연금제도 하에서 보험료를 성실 납부한 국민연금 수급자보다 더 많은 기초연금을 받는 경우 형평성이 담보되지 못하다는 것이다.

또한, 기초연금이 국민연금 장기가입 유인에 저해가 되어 국민연금에 부정적 영향을 줄 수 있다는 점도 제기되고 있다. 국민-기초연금 간 연계가 국민연금 장기가입자에게 불리하고, 그 결과 지역가입자 또는 임의가입자가 국민연금에 가입하지 않거나, 또는 현재 가입을 한 자들도 탈퇴할 수 있다는 것이다. 특히 향후에도 기초연금 급여가 지속적으로 인상될 경우, 국민연금 장기가입 유인을 저해할 가능성이 높다. 이는 기초연금은 비기여식으로 노인의 70%를 대상으로 하고, 국민연금은 기여식으로 전체 노인의 절반 이상이 국민연금 수급대상에 포함되지 않으므로 저소득 가입자에게 국민연금 가입유인, 특히 장기간 가입할 유인에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

(3) 소득인정액 산정과 노후소득보장의 불확실성

기초연금의 소득인정액 산정을 위한 자산조사를 실시할 때, 소득과 재산이 모두 고려되고, 이때 국민연금 급여액은 100% 소득인정액으로 반영된다. 또한 국민연금과 기초연금은 연계되어 있다. 그 결과 국민연금과 기초연금을 함께 고려할 때 노후소득보장 수준을 정확히 예측하는 데 한계가 있다. 국민연금의 소득대체율이 40%, 기초연금의 소득대체율이 12%로, 두 연금을 모두 고려한 공적연금의 소득대체율은 산술적으로 52%이나, 실제로 그렇지 않다. 현행 기초연금은 65세 이상의 노인 중 70%에만 지급되며, 기초연금 급여액도 국민연금과 연계하여 복잡한 과정을 거쳐 감액되기 때문이다. 따라서 본인이 장래에 노인이 되면 소득하위 70%에 해당하여 기초연금 수급이 가능할지, 또한 국민연금과 연계되어 감액이 될지, 또는 어느 수준으로 감액된 급여액을 받게 될 것인지는 현재 시점에서는 알 수 없다.

한편 기초연금의 수급대상을 결정하는 소득인정액 산정에서, 일반재산과 금융재산에 대해서는 공제가 적용되나, 국민연금 급여액은 100% 그대로 소득인정액에 반영된다. 그 결과 재산을 중심으로 노후를 준비한 자에 비해 국민연금과 같이 소득을 중심으로 준비한 자가 기초연금 수급대상 선정 시 상대적으로 불리할 수 있다. 국민연금 중심으로 노후를 준비하여 국민연금 급여액이 높으나, 재산이 적은 자는 국민연금 급여만으로도 기초연금 선정기준액 이상이 되어 기초연금 급여를 받지 못할 수 있다. 이와 반대로, 국민연금 무연금자 중 재산이 많은 경우 선정기준액 산정 시 각종 공제 등을 통하여 기초연금 수급대상이 될 수 있다.

앞서 국민-기초연금 간 연계감액에서 언급한 바와 같이, 국민연금 가입자와 무연금자 간의 형평성의 관점에서 보았을 때 소득인정액 산정 시 국민연금을 성실하게 장기간 가입한 자들이 상대적으로 불리할 수 있는 구조이다. 국민연금과 기초연금 연계가 국민연금 장기가입을 실제로 저해하지 않더라도, 국민연금을 장기간 가입하고 있거나 이를 고려하는 자들에게 부정적 인식을 줄 수 있다. 따라서 국민연금과 기초연금이 연계감액, 소득인정액 산정 등으로 복잡하게 연계되어 있고, 그 결과 가입자 간 형평성과 노후소득이 확실히 보장되지 못하는 부작용이 있다.

라. 개선 방안

앞서 기초연금의 주요 쟁점으로, 기초연금의 목적과 역할, 기능 등의 명확하지 않다는 점, 국민연금과 기초연금 간 연계감액이 필요한지 여부, 소득인정액 산정 등으로 노후소득보장이 불확실하다는 점 등을 살펴보았다. 이들 주요 쟁점들과 관련하여 기초연금의 개선 방안을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 기초연금 지급의 목적 그리고, 다층노후소득보장체계에서의 역할과 기능을 보다 명확히 설정하면서, 국민연금과 기초연금을 재구조화할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 우리나라 기초연금은 연금과 공공부조 사이에서 그 정체성이 명확하지 않다. 만약 기초연금이 연금으로서 기능이 보다 커질 경우, 국민연금에서 소득재분배 급여인 A급여액의 비중이 축소될 수 있고, 소득비례 부분에 해당하는 B급여액의 비중은 확대하는 것과 같이 재구조화가 가능하다. 이와 반대로, 기초연금이 공공부조로서 역할을 하게 될 경우, 국민연금과의 연계를 폐지하고, 기초연금 수급대상 기준을 현행 70%에서 하향조정하는 한편, 저소득층에게 선별적으로 현재보다 많

은 급여를 지급하는 등의 기초연금 재구조화를 고려할 수 있다.

특히 기초연금의 기준연금액이 25만원, 30만원으로 크게 상향되었음에도 여전히 인상 논의가 계속되고 있으며, 현 정부도 40만원까지 인상하는 방안을 추진하고 있는 상황이다. 기초연금의 수급자 수는 전체 노인의 70%로 이미 많은 노인에게 지급되고 있으며, 고령화로 인하여 향후 그 수가 지속적으로 증가할 것이므로, 1인당 월 급여액의 급격한 인상은 공적노후소득보장체계에 있어 작지 않은 영향을 미칠 것으로 예상된다. 따라서 국민연금, 국민기초생활보장제도와 더불어 기초연금의 역할을 보다 명확히 하고, 각 제도 간 관계 설정을 위한 논의가 필요하다. 이는 국민연금 개혁을 위한 논의에서도 구조개혁을 위한 방안으로 검토해 볼 필요가 있다.

둘째, 현행 국민연금과 기초연금 간 연계감액의 산식에 대한 신중한 검토가 필요하다. 연계감액이 필요한지 여부와는 무관하게, 현행 연계감액 산식은 시행 당시 설정한 역할과 기능을 적절히 수행하지 못하고 있으며, 국민연금과 기초연금의 제도 간 관계에 복잡성만 가중되고 있다. 앞으로 국민연금 수급자 수가 지속적으로 증가하면서 국민연금과 기초연금의 동시 수급자 수도 늘어나고, 결국 연계감액 대상자가 계속 증가할 것이라는 점을 고려하면, 향후 기초연금 기준연금액이 인상될 경우 제도의 복잡성에 따른 문제는 더 커질 수 있다. 우선, 연계감액 산식이 복잡하지 않으면서도, 기초연금 도입 당시 연계감액의 제도 취지에 따라 그 역할과 기능을 수행할 수 있도록 조정할 수 있다. 연계감액이 적용되는 국민연금의 수준과 연계감액 산식의 감액계수를 조정하는 방식이다. 구체적으로 살펴보면, 연계감액 산식 적용 기준으로 “국민연금액이 기초연금 기준연금액의 150% 이상”이 적용되고 있다. 또한 연계감액 산식에 포함되는 감액계수가 “2/3”인데, 이는 기초연금 도입 당시 기준연금액인 20만원을 기준으로 적용된 수치이므로 현재 상황에 맞게 조정을 검토할 필요가 있다.

또한 국민-기초연금의 연계감액은 국민연금과 기초연금 제도 간 관계 설정과 재구조화의 방향에 따라 그 개선 방안이 검토될 필요가 있다. 만약 연금개혁이 기초연금을 포함하는 구조개혁으로 논의될 경우, 국민연금과 기초연금의 연계감액은 더 이상 필요하지 않을 수 있으므로, 폐지에 관한 논의가 필요할 수 있다.

셋째, 기초연금의 급여수준 인상이 국민연금의 장기가입 유인에 부정적 요소로 작용할 수 있으므로, 향후 기준연금액 상향조정 시 국민연금에 미치는 영향 등 종합적인 검토가 필요하다. 2020년 국민연금연구원이 실시한 기초연금 관련 조사 결과에 따르면, 기준연금액이 40만원으로 인상된다면, 국민연금의 장기가입과 납부를 중단하겠

다고 응답한 비율이 전체의 33.4%로 나타났다. 또한 50만원으로 인상될 경우에는 납부 중단 비율이 전체의 46.3%까지 상승하였다. 특히 젊은 연령대와 지역가입자, 납부 예외자는 국민연금을 장기간 가입하도록 장려해야 할 대상인데, 해당 응답자 집단에서 국민연금 납부 중단으로 응답한 비율이 더욱 높게 나타났다.

향후 정부 또는 국회가 기초연금의 1인당 급여액을 물가상승률 이상으로 계속해서 인상할 경우, 국민연금 가입자에게 장기가입에 대한 부정적 영향을 줄 수 있다. 따라서 기초연금의 기준연금액 상향에 관한 논의 시 기초연금의 기능과 역할, 국민연금과의 관계에서 파생되는 영향 등을 고려할 필요가 있다.

3. 퇴직연금

가. 제도개요

(1) 연혁 및 수급요건

우리나라의 퇴직급여제도에는 퇴직금제도와 퇴직연금제도가 있으며, 이 중 퇴직연금 제도는 사용자가 퇴직급여 재원(기업분담금)을 퇴직연금사업자에게 적립·운용하고, 근로자의 퇴직 시 연금 또는 일시금으로 지급하는 제도를 의미한다.

우리나라의 퇴직급여제도는 1953년 임의제도로써 퇴직금제도가 도입된 이후 1961년 의무제도로 전환됨에 따라 확대되었다. 이후 퇴직금 제도는 적용 사업장을 단계적으로 확대(1961년 30인 이상 → 1987년 10인 이상 → 2010년 모든 사업장) 하여 현재까지 유지되고 있으며, 2005년에는 퇴직금제도가 일시금 위주로 운용되고 있다는 문제 인식을 토대로 「근로자퇴직급여 보장법」의 제정을 통해 퇴직연금을 도입하였다.

이에 현재 우리나라의 퇴직급여제도는 퇴직연금 제도와 중소기업퇴직연금기금제도³⁰⁾, 사내유보 위주의 퇴직금 제도가 공존하고 있으며, 계속근로기간이 1년 이상인 근로자가 있는 모든 사업장은 퇴직급여제도(퇴직연금, 중소기업퇴직연금기금, 퇴직금 제도) 중 하나를 의무적으로 설정해야 한다.

[표 40] 퇴직급여제도의 연혁

| 구 분 | 연도 | 주요내용 |
|-------------|-------|---|
| 퇴직금제도 도입 | 1953년 | 「근로기준법」의 제정과 함께 ‘임의제도’로서 퇴직금 제도 도입 |
| 퇴직금제도 강제 전환 | 1961년 | 퇴직금제도를 ‘강제제도’로 변경하고 상시근로자 30명 이상 기업에 적용 |
| 퇴직금제도 확대 | 1987년 | 퇴직금제도를 10인 이상 기업으로 확대 |
| 퇴직연금제도 도입 | 2005년 | 「근로자퇴직급여보장법」의 제정 및 퇴직연금제도 시행 |
| 퇴직금제도 의무화 | 2010년 | 모든 사업장으로 퇴직급여제도 확대 적용 |

자료: 고용노동부·한국노무사회, 「2022 퇴직연금도입·운영지원교육」, 2022.

30) 중소기업장을 대상으로 퇴직연금 가입 촉진을 위한 국가 재정지원 사업으로 30인 미만 사업장이 대상이다. 사용자가 부담금(임금총액의 1/12 이상)을 근로복지공단에 납부하고, 공단이 부담금을 적립하여 운용(자산운용기관 위탁)하는 구조이다.

퇴직연금의 수급요건을 보면, 55세 이상이고 가입기간이 10년 이상인 경우 연금을 수급할 수 있어 국민연금 등 다른 공적연금에 비해 이른 나이에 수급할 수 있다는 점이 특징이다.³¹⁾

[표 41] 주요 연금의 수급연령

| 구 분 | 국민연금 | 기초연금 | 공무원연금 | 사학연금 | 퇴직연금 |
|------|--------|------|--------|--------|------|
| 수급연령 | 60~65세 | 65세 | 60~65세 | 60~65세 | 55세 |
| 가입기간 | 10년 | — | 10년 | 10년 | 10년 |

자료: 관련 규정을 토대로 국회예산정책처 작성

(2) 유형

퇴직연금의 유형에는 확정급여형, 확정기여형 및 개인형퇴직연금제도, 중소기업퇴직연금기금제도가 있으며³²⁾, 이 중 확정급여형(Defined Benefit, 이하 DB형)이란 근로자가 받을 급여의 수준(1년당 30일분의 평균임금 이상³³⁾, 퇴직금과 동일)이 사전에 결정되어 있는 제도를 말한다. DB형과 관련하여 사용자는 매년 부담금을 최소적립금(기준책임준비금의 60% 이상)을 사외에 적립 및 운용하고, 근로자는 퇴직 시 사전에 확정된 급여를 수령한다. 확정기여형(Defined Contribution, 이하 DC형)은 사용자가 부담하여야 할 부담금이 사전에 결정(연간 임금총액의 1/12 이상³⁴⁾)되어 있는 제도³⁵⁾로, 사용자는 매년 확정된 부담금을 납입하고, 근로자는 자기책임 하에 적립금을 운용하여 적립금과 운용수익을 수령한다.³⁶⁾

개인형퇴직연금제도(Individual Retirement Pension, 이하 개인 IRP)란 가입자의 선택에 따라 가입자가 납입한 일시금이나 사용자 또는 가입자가 납입한 부담금을 적립·운용하기 위하여 설정한 퇴직연금제도를 의미한다.³⁷⁾ 따라서 이는 근로자

31) 「근로자퇴직급여보장법」 제17조

32) 「근로자퇴직급여보장법」 제2조제7호

33) 「근로자퇴직급여보장법」 제15조

34) 「근로자퇴직급여보장법」 제12조

35) 「근로자퇴직급여보장법」 제2조제9호

36) 고용노동부금융감독원 보도자료, “퇴직연금 1년만에 40조원 증가, 총 적립금 295.6조원 달성”, 2022.04.17.

가 퇴직시 수령한 퇴직급여를 적립 및 축적하여 노후소득 재원으로 활용할 수 있는 퇴직연금 계좌로 자영업자 및 공무원 등도 가입이 가능하다는 점이 특징이다.

이밖에 중소기업퇴직연금기금제도는 2022년 9월 1일 도입된 제도로 30인 이하 중소기업 사용자 및 근로자가 납입한 부담금으로 공동의 기금을 조성 및 운영하여 근로자에게 지급하기 위한 제도이다.

나. 퇴직연금 현황

퇴직연금의 가입률은 지속적으로 증가하여 가입 대상 근로자 1,196만명 중 637만명이 가입한 결과 2021년 기준 가입률은 53.3%이며, 적립금액은 총 295조원이 적립되었다.

[표 42] 연도별 퇴직연금제도 가입률 및 적립액

| 구 분 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|
| 가입률(%) | 48.2 | 49.3 | 50.2 | 51.3 | 51.5 | 52.4 | 53.3 |
| 적립액(조원) | 125 | 145 | 167 | 189 | 220 | 255 | 295 |

자료: 1.통계청 국가통계포털, 퇴직연금 통계, 각 연도

2.통계청 보도자료, 2021년 퇴직연금통계 결과, 2022.12.19.

그러나 퇴직연금을 도입한 사업장 중 5인 미만 사업장의 가입률은 11.8%이고, 5~9인 사업장은 30.2%만이 퇴직연금에 가입하여 종사자규모가 큰 사업장일수록 퇴직연금 가입률이 높은 것으로 분석되어 소규모 사업장의 퇴직연금 도입률이 저조한 것으로 나타났다.

[표 43] 2021년 사업장 종사자 규모별 퇴직연금 가입률

(단위: %)

| 합계 | 5인 미만 | 5~9인 | 10~29인 | 30~49인 | 50~99인 | 100~299인 | 300인 이상 |
|------|-------|------|--------|--------|--------|----------|---------|
| 53.3 | 11.8 | 30.2 | 48.3 | 56.3 | 60.8 | 68.5 | 70.7 |

자료: 통계청 보도자료, 퇴직연금 통계 결과, 2022.12.19

2021년 적립금 중 50.5%인 149조원이 은행에 적립되었고, 생명보험사 22.2%, 증권사 21.3%, 손해보험사 4.8%, 근로복지공단³⁷⁾이 1.2%의 순서로 분석되어 은행

37) 「근로자퇴직급여보장법」 제2조제10호

에 투자되는 비중이 절반 이상인 것으로 나타났다. 또한 DB형(58.0%), DC형(25.6%), IRP(개인형)(16.0%), IRP특례(0.4%)³⁹⁾ 순서로 적립되었으며, 절반 이상의 퇴직연금이 원리금보장형 상품을 위주로 적립된 것으로 분석되었다.

[표 44] 2021년 기준 퇴직연금 적립 현황

(단위: 조원)

| 구 분 | 은행 | 증권 | 생명보험 | 손해보험 |
|-------|----------------|---------------|---------------|---------------|
| 금융권역별 | 149 (50.5%) | 63 (21.3%) | 65 (22.2%) | 14 (4.8%) |
| 구 분 | DB형 | DC형 | IRP(기업형) | IRP(개인형) |
| 유형별 | 171 (58.0%) | 75 (25.6%) | 11 (0.6%) | 47 (16.0%) |

주: 1)반올림으로 인한 단수차이 발생 가능

2)금융권역별 분류에는 4개 금융권역 이외에 근로복지공단 4조원(1.2%)이 있음

자료: 1.통계청 국가통계포털, 퇴직연금 통계, 각 연도

2.통계청 보도자료, 2021년 퇴직연금통계 결과, 2022.12.19.

2021년 기준 만 55세 요건을 충족하여 퇴직연금 수급을 개시한 계좌 중 4.3%가 연금의 형태로 수령하였으며, 95.7%는 일시금으로 수령하였다. 금액 기준으로는 2021년 기준 수급을 개시한 퇴직연금 9.3조원 중 34.3%인 3.2조원이 연금화된 것으로 나타났다. 연금으로 수령한 계좌는 평균 1억 8,900만원인 반면, 일시금으로 수령한 계좌는 1,600만원에 불과한 것으로 나타나 적립금의 규모로 인해 일시금을 선택하는 것으로 보인다.

38) 중소기업에서는 퇴직연금에 가입하려는 의도가 있어도 행정비용 등으로 인해 금융기관에서 꺼려하는 경우가 많아 근로복지공단이 참여(자료: 2021~2025 국가재정운용계획 지원단 보고서, 「노후소득보장 체계 혁신」, 2021.10)

39) IRP 특례란, 기업형 IRP를 의미하며 소규모 기업에서 간편하게 퇴직연금을 도입할 수 있도록 상시 근로자 수 10인 미만인 사업장의 경우 퇴직연금규약 작성 및 신고 의무, 가입자 교육의무 면제 등 행정적인 절차를 간소화하고, 근로자의 개별 동의를 얻어 개인형퇴직연금제도를 설정한 경우 퇴직급여를 설정한 것으로 보는 특례제도를 의미함(자료: 고용노동부, 「퇴직급여제도 매뉴얼」, 2022.8)

[표 45] 2021년 유형별 퇴직급여 수령 현황

(단위: 좌, 억원)

| 구 분 | 연금수령 | 일시금수령 | 합계 |
|-------------|-------------------|--------------------|---------------------|
| 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

2021년 기준 퇴직연금의 연간수익률은 2.00%로 2020년 2.58%에 이어 0.58%p 감소한 2.00%로 타 연금제도보다 낮은 것으로 나타났다. 고위험 상품에 투자하는 금융투자 권역의 수익률이 3.17%로 가장 높고 뒤를 이어 생명보험(1.93%), 손해보험(1.69%), 은행(1.59%) 및 근로복지공단(1.31%)의 순서이다. 상품유형별로는 실적배당형(6.42%)이 원리금보장형(1.35%)에 비해 높은 수익률을 기록하였다.

[표 46] 주요 연금의 연도별 수익률

(단위: %)

| 구 분 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | '22.上 |
|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 국민연금 | 7.28 | -0.92 | 11.31 | 9.70 | 10.77 | -8.0 |
| 공무원연금 | 7.05 | -1.70 | 9.56 | 11.41 | 9.7 | -4.5 |
| 사학연금 | 9.19 | -2.39 | 11.15 | 11.49 | 11.95 | -9.41 |
| 퇴직연금 | 1.88 | 1.01 | 2.25 | 2.58 | 2.00 | -0.3 |

자료: 고용노동부

[표 47] 2021년 기준 금융권역별 수익률 현황

(단위: %)

| 구 분 | 금융 투자 | 생명보험 | 손해보험 | 은행 | 근로복지공단 | 전체 |
|--------|-------|------|------|------|--------|------|
| 2021년 | 3.17 | 1.93 | 1.69 | 1.59 | 1.31 | 2.00 |
| 원리금보장형 | 1.62 | 1.70 | 1.67 | 1.06 | 1.16 | 1.35 |
| 실적배당형 | 7.42 | 5.84 | 3.43 | 5.63 | 6.67 | 6.42 |

자료: 고용노동부-금융감독원 보도자료, 퇴직연금 1년만에 40조원 증가, 총 적립금 295.6조원 달성, 2022.04.17.

다. 주요 쟁점

우리나라는 급속한 저출산·고령화로 인해 향후 높은 수준의 노인빈곤율이 예상되는 상황으로, 지금까지 국민연금 등 공적연금을 중심으로 노후 소득을 준비해온 측면이 있다. 이에 최근에는 국민연금 재정건전성 저하 등 지속가능성의 위기 속에서 이를 보완할 수 있는 수단으로서 퇴직연금의 중요성이 증대되고 있다. 퇴직연금은 본인이 적절한 금액을 스스로 수령하기 때문에 연금 고갈 및 세대 간 갈등이 발생하지 않을 뿐만 아니라 공적연금에 비해 상대적으로 낮은 수급연령 등을 고려할 때, 국민연금 중심의 노후소득보장을 퇴직연금으로 보완하여 다층연금체계를 강화하는 방안이 논의된다. 즉, 퇴직연금은 공적연금과 상호보완적인 관계라는 점에서 다층연금체계의 일환으로서 종합적으로 논의할 필요가 있다.

첫째, 퇴직연금의 일원화 및 의무화와 관련하여 논의가 이루어지고 있다. 퇴직연금 의무화는 퇴직금과 퇴직연금으로 이원화되어 있는 퇴직급여제도를 퇴직연금으로 일원화하는 것을 의미한다. 우리나라의 퇴직연금 가입률은 꾸준히 확대되어왔지만, 전체 가입 대상자 중 53%(2021년 기준)만이 가입하고 있어 아직 저조한 측면이 있다. 퇴직연금 제도는 근로자의 수급권을 보호할 수 있다는 장점에도 불구하고, 기존 퇴직금 제도를 대체하지 못하고 있어 퇴직연금의 일원화 및 의무화를 통한 수급권 보호 및 노후소득보장 체계를 강화해야 한다는 의견이 제시되는 것이다.

그러나 실제 퇴직연금의 가입현황을 살펴보면, 2021년 기준 5인 미만 사업장 근로자의 11.8%만이 가입하였고, 5~9인 사업장 근로자의 30.2%만이 가입한 것으로 나타나 소규모 사업장 종사자에 대한 퇴직연금제도가 정착되지 못하고 있다. 즉, 대규모 사업장의 경우 퇴직연금 가입이 확대(2021년 기준 300인 이상 사업장 70.7%)되고 있는 반면, 소규모 사업장의 가입률은 저조한 것으로 드러나 기업규모 간 노후소득 보장 격차가 지속되는 것으로 분석되었다. 이러한 가입률 격차는 소규모 사업장 근로자가 지닌 근로조건이 노후소득의 불평등으로 이어질 우려가 있음을 의미하므로 이에 대한 논의가 요구된다.

[표 48] 종사자 규모별 퇴직연금 가입률

(단위: %)

| 구 분 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|
| 5인 미만 사업장 | 10.6 | 11.0 | 11.3 | 11.3 | 12.1 | 11.9 | 11.8 |
| 5~9인 사업장 | 24.4 | 25.5 | 26.9 | 28.4 | 29.4 | 29.6 | 30.2 |

자료: 통계청 국가통계포털

둘째, 퇴직연금의 연금성을 강화하는 방안도 논의되고 있다. 퇴직연금이 국민연금 중심의 노후소득보장체계에 대한 보완 수단으로 활성화되기 위해서는 일시금 수령이 아닌 연금의 형태로 수령되도록 할 필요가 있다. 그러나 우리나라의 퇴직연금은 2005년 「근로자퇴직급여 보장법」의 제정을 통해 도입되어 상대적으로 제도의 역사가 짧고, 연금수령이 본격화되지 않아 노후자산으로서의 활용이 저조한 상황이다.

실제 2021년 기준 만 55세 요건을 충족하여 퇴직연금 수급을 개시한 계좌 중 일시금으로 수령하는 비율은 전년(96.7%) 대비 1%p 감소한 95.7%이며, 이 중 연금의 형태로 수령하는 경우는 4.3%에 불과하다. 또한 금액 기준으로도 34.3%만이 연금으로 수령한 것으로 나타났다. 실제 수령액을 보면, 연금으로 수령하는 계좌의 평균 금액은 1억 8,858만원인 반면, 일시금으로 수령하는 계좌는 1,615만원으로 나타났다. 일시금 선택 비중이 높은 것은 개인 계좌의 적립금 규모가 작기 때문인 것으로 보인다.

퇴직연금이 노후소득보장체계의 일환으로 활성화되기 위해서는 적립금이 연금으로 이어져야 할 것이나, 적립금 규모 및 연금퍼즐⁴⁰⁾ 현상 등으로 인해 연금화율이 저조하므로 의무적으로 연금으로 전환하도록 하자는 논의 등이 제기되고 있다. 그러나 의무 연금화는 개인의 장수리스크와 투자리스크를 금융기관으로 전가하는 것으로 사망시점까지 일정 소득을 확보할 수 있다는 장점이 있지만, 개인의 선택을 제한시킨다는 점과 연금 공급자의 지급 불능 리스크가 존재한다는 단점도 존재한다.⁴¹⁾

셋째, 국민연금 개혁의 일환이자 다층연금체계 강화의 측면에서 사업주가 부담하고 있는 퇴직연금 기여금의 일부를 국민연금으로 전환하는 방안에 대해서도 논의

40) 연금퍼즐이란 은퇴자의 장수리스크를 감소시키기 위해서는 실질적으로 종신연금이 유리하다는 이론적 예측에도 불구하고 실제 연금화하지 않는 행위를 말한다.

41) 백혜연, “노후소득 안정을 위한 근로자퇴직연금제도의 발전 방안”, 「보건복지 이슈엔포커스」제273호, 2015.

되고 있다. 이는 현재 9%(사용자 4.5%, 고용주 4.5%) 수준인 국민연금 보험료를 인상이 근로자의 저항 등을 이유로 어려운 측면이 있으므로, 퇴직연금 사용자 기여금 8.33% 중 일부를⁴²⁾ 국민연금으로 전환하는 방안을 의미한다.

이 때, 퇴직연금 기여금의 일부를 국민연금으로 전환함에 따른 방식은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 우선 국민연금으로 이전되는 퇴직연금 부분을 기존 국민연금과 통합하지 않고 운용하자는 주장이다. 그러나 이러한 방식의 개혁은 국민연금의 기능 강화가 아닌 퇴직연금의 자산운용을 국민연금에 위탁하는 방안이 되므로 실질적인 연금개혁 효과가 없는 것으로 평가된다.⁴³⁾

다른 방안은 퇴직연금 기여금의 일부를 국민연금으로 전환하여 통합 운영하는 방안으로서, 국민연금의 재정건전성 제고와 소득대체율 감소의 억제 및 방지에 장점이 있다는 주장이다. 동 방안은 다시 국민연금의 소득대체율을 중심으로 두 가지 논의로 구분된다. 먼저 퇴직연금의 유입을 통해 국민연금의 소득대체율을 제고하자는 방안⁴⁴⁾으로는 네덜란드의 사례 등을 토대로 국민연금 등이 도달해야 할 목표 소득대체율을 충족시키기 위해 필요한 재원을 퇴직연금에서 확보하자는 의견이다.⁴⁵⁾ 일례로 네덜란드의 경우 기초연금과 직역연금을 합산한 소득대체율이 80%가 되도록 유기적으로 연계되어 있으며, 퇴직연금 가입이 법적으로 강제되어 있지는 않지만 노사간 합의에 따라 가입 여부 및 자산운용 방식이 결정되는 구조를 지닌다는 점에서⁴⁶⁾ 관련 시사점을 검토해볼 수 있다는 것이다. 이러한 입장은 기업연금을 주요 노후소득보장 수단으로 활용하는 네덜란드와 스웨덴의 경험 등을 토대로⁴⁷⁾ 퇴직연금의 사회보장 기능을 강화하자는 논의로 이어진다.

반면, 퇴직연금의 사각지대가 큰 상황에서 국민연금과 퇴직연금의 통합 소득대체율을 논의하는 것은 큰 의미가 없다는 의견도 있다. 이는 퇴직연금이 공적연금을 효과적으로 보완하기 위하여 공적연금에 상응하는 수준의 적용 범위를 확보해야 한다는 입장이다.⁴⁸⁾ 예를 들어 단체협약에 따라 퇴직연금이 공적연금을 대체하여 사실

42) 예를 들어 8.33%의 사용자 기여금 중 4%를 국민연금으로 전환하는 방식을 의미한다.

43) 김병덕, 「한국 금융산업의 2030 비전과 과제 : 공사연금」, 한국금융연구원, 2022.4.

44) 양재진, “국민연금의 강화를 위한 다층구조의 재설계”, 한국행정학회 춘계학술대회, 2013.4.25.

45) 이경희, 「퇴직연금 적립금의 연금전환 유도 방안」, 보험연구원, 2011.5.

46) 이상우, 「주요국 혼합형 퇴직연금제도 현황과 시사점」, 보험연구원, 2018.12.

47) 2021~2025 국가재정운용계획 지원단 보고서, 「노후소득보장 체계 혁신」, 2021.10

상 의무제도로 운영되는 스웨덴의 경우도⁴⁹⁾⁵⁰⁾ 1980년대 거의 모든 노동자가 퇴직연금제도에 포괄되면서 퇴직연금의 적용범위가 공적연금에 준하는 수준까지 확대되었고, 급여 수준도 공적연금의 급여 수준을 토대로 조정된다는 점에서 그 특징을 살펴볼 수 있다. 최근까지 스웨덴의 퇴직연금은 임금노동자의 약 90%를 포괄하고 있고, 상한액 이하 임금 근로자는 정해진 비율의 기여금을 납부하지만, 고소득자는 높은 수준의 기여금을 납부하는 소득비례 구조를 지닌다.⁵¹⁾

그러나 퇴직연금 일부를 국민연금으로 전환하여 퇴직연금의 공적 기능을 강화하는 연금개혁방안은 사업주가 부담해야 할 국민연금 보험료율 및 퇴직연금 기여금 요율의 변화폭이 크지 않을 수 있어 고용주의 수용성은 높을 수 있지만,⁵²⁾ 근로자의 수용성은 저조할 것으로 예상된다. 퇴직연금은 근로자에 대한 후불 임금의 성격을 지니는 반면, 국민연금은 소득재분배 성격을 지니고 있다. 이러한 구조적 특징으로 인해 퇴직연금의 일부가 국민연금으로 이전될 경우 일반 근로자가 받게 되는 후불 임금이 소득재분배를 통하여 타인에 대한 연금지급의 재원이 된다는 점에서 사유재산권 침해 등을 이유로 근로자의 저항이 예상된다.⁵³⁾ 아울러 보험회사 및 은행 등이 퇴직연금사업자로 참여⁵⁴⁾하여 퇴직연금제도를 운용 및 자산관리하는 현행 퇴직연금 지배구조를 고려할 때, 퇴직연금의 일부를 국민연금으로 전환하는 방안은 금융권의 수용성도 저조할 가능성이 있으므로 관련 쟁점에 대한 신중한 검토 및 접근이 요구된다.

넷째, 퇴직연금의 저조한 수익률에 대해서도 논의가 이루어지고 있다. 퇴직연금의 2021년 기준 수익률은 2.00%로 원리금보장형 상품 위주의 안정적인 투자성향(2021년 기준 86.4% 원리금 보장형에 투자)이 저조한 수익률의 주요 원인으로 판단된다. 2021년 기준 전체 퇴직연금 적립금(295조원) 중 원리금보장형에 적립된 재원은 전체의 86.4%인 255조원에 달한다. 원리금 위주의 투자는 위기 상황에서도 안정

48) 우해봉·백혜연·한정림·안형석, 「공사적 연금 체계의 노후소득보장 효과 전망과 발전방향」, 한국보건사회연구원, 2015.

49) 류건식 외 2인, 「사적연금의 노후소득보장 기능제고 방안」, 보험연구원, 2009.

50) 2021~2025 국가재정운용계획 지원단 보고서, 「노후소득보장 체계 혁신」, 2021.10.

51) 이현주 외 6인, 「스웨덴의 사회보장제도」, 한국보건사회연구원, 2018.12.

52) 국민연금연구원, “제13차 국민연금 전문가 포럼 자료집(1)”, 2023.

53) 김병덕, 「한국 금융산업의 2030 비전과 과제 : 공사연금」, 한국금융연구원, 2022.4.

54) 「근로자퇴직급여보장법」제26조

적으로 운용된다는 장점이 있으나, 퇴직연금의 낮은 수익률은 가입률의 하락으로 이어질 가능성도 있으므로, 다양한 투자자산 배분을 통한 가입자의 선택권 확대 및 퇴직연금의 수익률 개선 방안에 대한 논의가 이루어지고 있다.

한편, 퇴직연금의 수익률과 더불어 수수료의 적정수준에 대해서도 논의되고 있다. 퇴직연금의 적립 규모는 매년 확대되어 2021년 기준 295조원에 이르며, 적립금에 비례하여 퇴직연금사업자의 수수료도 확대되고 있다. 퇴직연금은 장기적으로 운용되고, 매년 적립액이 확대되고 있다는 점을 감안할 때 적립금을 기준으로 부과되는 퇴직연금 수수료가 수익 구조에서 차지하는 영향력이 상당한 상황이다. 특히 퇴직연금은 법률에 따라 사용자가 부담한 재원이 퇴직연금사업자에 의해 운용된다는 점에서 퇴직연금사업자가 근로자 또는 사용자의 이익보다 자신의 이익을 우선시 할 경우 대리인의 문제 등이 발생할 우려가 있으며,⁵⁵⁾ 퇴직연금사업자가 시장지배력을 지닌 시장구조에서는 수수료가 합리적으로 부과되기 어렵다는 한계가 있다.⁵⁶⁾ 실제 2021년 기준 DC형 퇴직연금의 수수료율은 0.43~0.60%⁵⁷⁾ 수준이고, DB형 퇴직연금의 수수료율도 0.38~0.55%⁵⁸⁾에 이르러, 자산관리수수료와 펀드 비용을 포함한 퇴직연금의 총비용부담률⁵⁹⁾은 2021년 기준 0.417%⁶⁰⁾로 나타났다. 이는 퇴직연금의 수수료를 고려할 경우 실제 수익률이 1%대로 떨어진다는 의미이므로, 시중은행 정기예금 금리 등을 감안하여 퇴직연금 수수료에 대한 검토가 요구된다.⁶¹⁾

이와 관련하여 최근 국회는 퇴직연금사업자에 대한 합리적인 수수료 산정 의무를 부여하도록 「근로자퇴직급여 보장법」을 개정하여 고용노동부장관으로 하여금 퇴직연금사업자에게 수수료 부과기준 등에 관한 자료 제출을 요구할 수 있도록 하였으며,⁶²⁾ 미이행할 경우 500만원 이하의 과태료 부과⁶³⁾하도록 규정한 바 있다. 또한

55) 신성환, “국내 퇴직연금 적립금 운용, 무엇이 문제인가?”, 「금융투자협회 Bulls Review」, 2012년 12월호, 2012, p.18

56) 고용노동부 보도자료, “퇴직연금 1년만에 40조원 증가, 총 적립금 295.6조원 달성”, 2022.4.17

57) 금융투자협회, <https://dis.kofia.or.kr/websquare/index.jsp?w2xPath=/wq/main/main.xml>. <2023.02.16. 접속>

58) 금융투자협회, <https://dis.kofia.or.kr/websquare/index.jsp?w2xPath=/wq/main/main.xml>. <2023.02.16. 접속>

59) 연간 총비용(=운용관리수수료+자산관리수수료+펀드비용) ÷ 기말적립금

60) 고용노동부 보도자료, “퇴직연금 1년만에 40조원 증가, 총 적립금 295.6조원 달성”, 2022.4.17

61) 송준혁, 우리 실정에 맞는 퇴직연금 제도는 무엇일까?, 「나라경제」2018년8월호, 2018.

2022년 하반기 개최된 퇴직연금사업자 간담회에서 연금수령 촉진을 위한 퇴직연금 수수료 면제가 제시된 바 있다는 점 등을 고려하여⁶⁴⁾ 과도한 수수료가 가입자의 자산 축적을 저해하지 않도록 퇴직연금의 합리적인 수수료 부과체계 설계 및 적정 수수료의 수준에 대한 검증 및 개선 방안 마련이 요구되고 있다.

라. 개선 방안

첫째, 퇴직연금의 일원화 및 의무화와 관련하여 퇴직연금 제도로의 단계적 전환이 제시되고 있다. 실제 정부는 2014년 대규모 사업장을 시작으로 2022년 퇴직금 의무화를 목표로 점진적인 확대를 추진한 바 있으며,⁶⁵⁾ 2022년에도 퇴직연금이 노후 대비 기반으로 작동할 수 있도록 퇴직연금제도의 단계적인 의무화에 대해 밝힌 바 있다.⁶⁶⁾ 우리나라 보다 공적연금의 위기를 먼저 경험한 영국의 경우 퇴직연금 자동가입제도를 통해 퇴직연금이 확대된 바 있다는 점을⁶⁷⁾ 고려할 때, 우리나라도 근로자의 수급권 보호 및 노후소득보장체계 강화를 위한 퇴직연금 제도의 단계적 일원화 및 의무화 등을 통한 퇴직연금 가입률의 확대가 필요한 상황이다.

그러나 5인 미만 사업장 근로자의 11.8%, 5~9인 사업장 근로자의 30.2%만이 퇴직연금에 가입한 것으로 분석되어 소규모 사업장의 경우 상대적으로 퇴직연금 제도가 정착되지 못하는 것으로 나타났다. 이에 소규모사업장 및 저소득근로자에 대한 지원을 통한 영세사업장의 퇴직연금 가입 부담 완화 방안 마련 등이 요구되고 있다. 소규모 사업장의 경우 퇴직연금이 정착되지 못하고 있는 현재 구조는 영세한 사업장의 저임금 구조 및 도산 위험 등이 퇴직연금을 통해 노후소득의 양극화 등으로 이어질 우려가 제기된다. 따라서 자영업자를 포함한 퇴직연금 사각지대를 해소할 수 있는 방안에 대한 검토와 함께 영세사업장의 경영 부담을 고려하여 유연하고 점진적인 의무화를 통한 단계적인 일원화 및 이를 법제화⁶⁸⁾하는 방안을 모색해야 할 것이다.

62) 「근로자퇴직급여 보장법」제29조의2

63) 「근로자퇴직급여 보장법」제48조제2항제1호의4

64) 관계부처 합동 보도자료, “근로자의 행복한 노후를 지키기 위해 정부-금융기관이 지혜와 역량을 모은다”, 2022.12.21

65) 관계부처 협동, “사적연금 활성화 대책” 2014.08.27.

66) 관계부처 합동, “근로복지증진 기본계획(제5차: 2022~2026년)”, 2022.10

67) 영국 통계청, Occupational Pension Schemes Survey, UK 2018. <2023년 2월 2일 접속>

둘째, 퇴직연금이 노후소득보장체계의 일환으로 기능하기 위해서는 저조한 연금 화율을 제고할 필요가 있다. 이에 대한 해법으로 연금수령에 대한 세제혜택 등의 인센티브나 퇴직연금을 해지할 경우에 대해 패널티를 부과하여 장기적 가입을 촉진하는 방안 등이 제시되고 있다. 또한 현행법에서는 퇴직연금 유형에 따라 특정 사유에 한해 대출 및 중도인출을 허용하고 있는데, 퇴직연금의 연금화율을 제고하기 위해서는 중도인출 및 해지, 일시금 수령 등을 허용하던 종전의 급여지급방식에서 벗어나 종신연금의 확대 방안에 대한 고민이 필요하다.⁶⁹⁾ 다만, 최소 55세까지 중도인출을 금지하는 방안⁷⁰⁾ 등, 인출 방식의 제한은 중간정산 불가를 이유로 퇴직연금제도의 도입을 기피할 우려⁷¹⁾ 등으로 인해 퇴직연금 가입률 제고를 저해할 여지가 있으므로 합리적 제한 방안에 대해 체계적으로 검토해 볼 필요가 있다.

마지막으로 장기적으로 투자되는 퇴직연금의 특징을 감안할 때, 퇴직연금 수익률을 제고하기 위해서는 적절한 투자자산 배분 및 장기투자의 필요성이 제기된다. 이에 퇴직연금이 어떠한 운용 지배구조를 갖고 있는지에 따라 장기수익률을 결정하는 목표수익률과 전략적 자산배분 등이 달라진다는 점에서⁷²⁾ 지배구조개선을 통한 퇴직연금자산 운용의 전문성과 효율성 제고 방안이 제시되고 있다. 또한 중장기적 리스크 감소를 도모하기 위한 디폴트옵션 제도⁷³⁾의 도입⁷⁴⁾, DC형 퇴직연금의 확대를 통한 적절한 자산배분효과와 장기투자의 복리효과 제고 등이 제시되고 있다. 아울러 합리적인 리스크관리의 필요성 등이 제기⁷⁵⁾되고 있으며, 국민연금공단의 퇴직연금 시장 진출⁷⁶⁾ 등도 그 방안으로 제기되고 있다.

한편, 최근 국회는 2021년 4월과 2022년 1월 두 차례에 걸친 「근로자퇴직급여

68) 원종욱 외 2명, 「인구구조 변화와 공적·사적 연금자산의 전망 및 운용전략」, 보건사회연구원 연구보고서, 2014.

69) 2021~2025 국가재정운용계획 지원단 보고서, 「노후소득보장 체계 혁신」, 2021.10.

70) 국민연금연구원, “제13차 국민연금 전문가 포럼 자료집(1)”, 2023.

71) 고용노동부, “퇴직연금 사례집”, 2011.

72) 송홍선, “소득대체율 상향을 위한 다층연금개혁 방향”, 자본시장연구원, 2022.

73) 퇴직연금 가입자가 별도의 상품운용 지시가 없으면 사전 지정된 적격 투자상품에 자동으로 운영되는 제도이다.

74) 근로복지공단 보도자료, “노·사전문가가 모여 퇴직연금 수익률 제고 방안 논의”, 2020.12.

75) 박종원, “보건사회연구원 연금학회 2021년 공동추계학술대회 발표요약문”, 2021.

76) 양재진, “보건사회연구원 연금학회 2021년 공동추계학술대회 발표요약문”, 2021.

보장법」의 개정을 통해 퇴직연금 수익률 제고를 위한 방안을 마련하였으며, 이를 위해 DC형 퇴직연금에 사전에 지정된 방식으로 자산을 운용하도록 하는 사전지정운용제도(이하 디폴트옵션) 및 확정급여형 퇴직연금의 적립금운용위원회 및 적립금운용계획서 등을 도입한 바 있다. 디폴트옵션의 경우 실적배당형 투자를 통해 수익률이 제고될 것이라는 장점이 있으나 가입자의 손실위험 노출 및 금융회사의 영업위험이 커질 것이라는 우려도 제기되므로,⁷⁷⁾ 적정 운용방안 및 사업자 감독방안, 가입자 보호 등 면밀한 설계가 요구된다.⁷⁸⁾ 이러한 개선 방안은 법률의 경과 규정 등을 고려하여 2022년 하반기 이후 본격적으로 추진되었다는 점에서 새롭게 시행된 퇴직연금 개편방안의 제도적 안착을 위해 노력할 필요가 있다.

[표 49] 2022년 퇴직연금 운영방식 개선 방안

| 추진과제 | 내용 |
|------------------|---|
| 중소기업퇴직연금 기금제도 도입 | 상시 근로자 30명 이하인 중소기업 근로자가 납입한 부담금으로 공동의 기금을 조성하여 퇴직급여 지급 |
| 퇴직연금 적립의무 강화 | DB형을 도입한 사용자의 적립금(1년, 30일분의 평균임금)을 적립할 의무와 관련하여 1천만원 이하 과태료 부과 |
| 퇴직연금 수익률 제고 | - DB형 퇴직연금제도를 운영하는 300명 이상 사업의 사용자는 적립금운용위원회 구성 및 적립금운용 계획서 작성 의무화 - DC형의 경우 사전지정운용제도(디폴트 옵션) 신설 |
| IRP 지급 의무화 | 퇴직연금 가입 여부와 무관하게 근로자의 IRP 계좌로만 퇴직금을 지급하도록 변경 |

자료: 관계부처 합동, “근로복지증진 기본계획(제5차: 2022~2026년)”, 2022.10에서 발췌

77) 보험연구원, “퇴직연금 자산 사전지정운용제도 도입의 영향, CEO Brief, 2021.

78) 김병덕, 「한국 금융산업의 2030 비전과 과제 : 공사연금」, 한국금융연구원, 2022.4.

Ⅲ. 국민연금 및 기초연금의 개혁방안별 재정전망

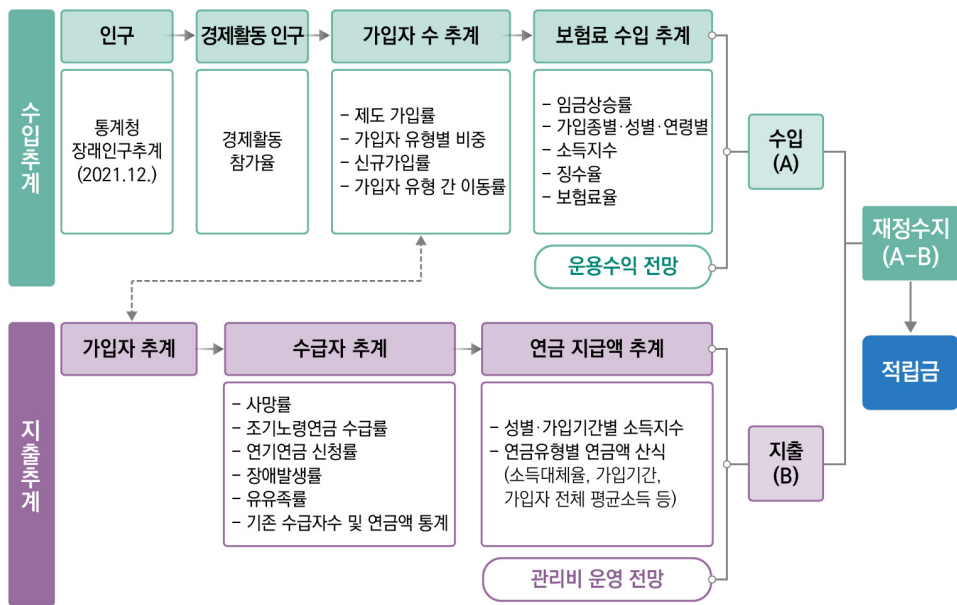
1. 국민연금 장기재정전망

가. 전망 방법

(1) 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.

[그림 5] 국민연금 재정전망 모형 개요



자료: 국회예산정책처

국민연금 수입은 가입자 수 추계와 보험료수입 추계, 기금운용수익 추계로 구성되며, 지출은 수급자 수 추계, 연금급여액 추계, 관리운영비 추계로 구성된다. 보험료 수입⁷⁹⁾은 유형별(사업장·지역·임의·임의계속) 가입자 수에 기준소득월액, 보험료율을 곱하여 전망한다. 이때 유형별 가입자 수는 연령별·성별 경제활동참가율, 연령별·성별에 따른 유형별 이동을, 연령별·성별 신규가입률 등을 적용하여 추계한다. 기준소득월액은 연령별·성별·가입자 유형별 소득분포 등을 고려하되, 국회예산정책처의 명목임금상승률 전망치를 기반으로 산출한 가입자의 임금상승률을 적용하여 추계한다.

[표 50] 전망 방법 및 주요 가정

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

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.

79) 고용주부담금은 국민연금 사업장가입자에 대한 보험료 수입(보험료율 9.0%) 중 사용자가 부담하는 금액(보험료율 4.5%)이고, 피고용자부담금은 사업장가입자의 보험료 중 가입자 본인이 납부하는 금액(보험료율 4.5%)과 지역가입자 및 임의(계속)가입자가 납부하는 금액(보험료율 9.0%)이다.

(2) 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 초고령사회⁸⁰⁾에 진입할 것으로 전망되고, 이후 고령자 비중은 2082년 47.2%까지 지속적으로 증가한 후 감소할 전망이다.

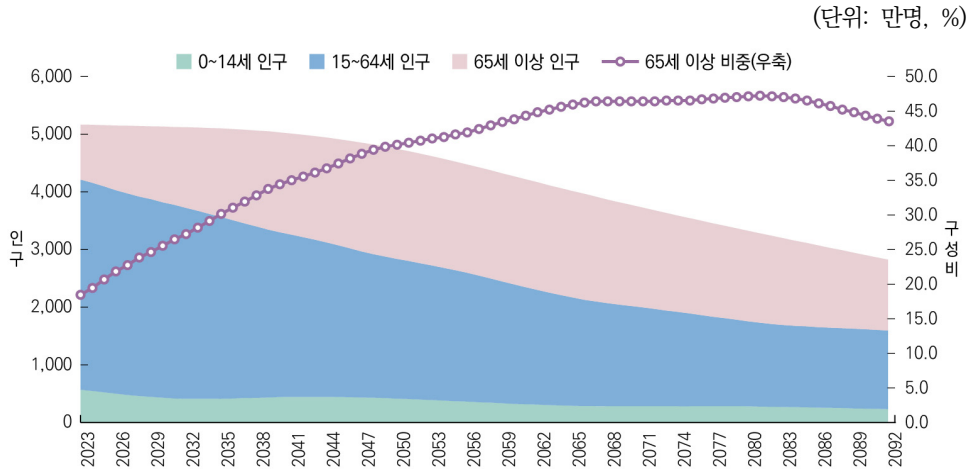
[표 51] 재정전망의 기본 전제: 주요 인구변수

| 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

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

[그림 6] 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. 이중 명목임금상승률과 명목회사채금리는 재정전망 시 국민연금 실적 등을 고려하여 각각 가입자임금상승률과 기금투자수익률로 전환하여 적용한다.

[표 52] 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

(다) 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 전망치⁸¹⁾를 준용하였다.

[표 53] 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.

나. 기준선 전망

(1) 수입 전망

(가) 가입자 수

국민연금 총 가입자 수는 인구 감소 및 경제활동인구 감소에 따라 2023년 2,196.5만 명에서 2093년 865.8만명까지 감소할 전망이다. 가입자 유형별로 보면 사업장가입자 수는 2023년 1,440.7만명에서 2027년 1,454.3만명으로 소폭 증가한 뒤 점진적으로 감소하여 2093년 631.0만명까지 줄어들 전망이다. 지역가입자 수는 2023년 667.7만명에서 2093년 193.7만명까지 감소할 전망이며, 기타 임의가입자 및 임의계속가입자 수는 2023년 88.0만명에서 2093년 41.1만명까지 감소할 전망이다.

81) 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.

[표 54] 국민연금 가입자 수 전망: 2023~2093년

(단위: 만명)

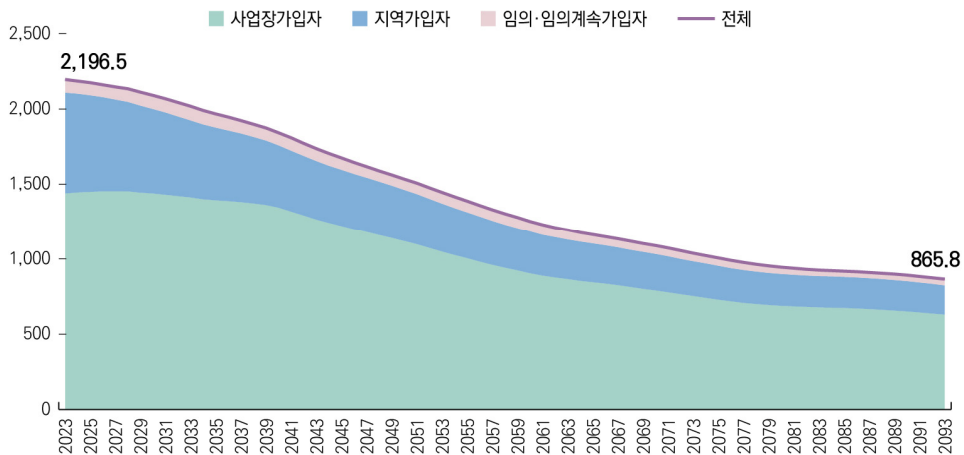
| 구 분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2090 | 2093 |
|-----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-------|-------|-------|
| 사업장 | 1,440.7 | 1,439.7 | 1,345.4 | 1,119.2 | 905.9 | 791.2 | 688.3 | 651.6 | 631.0 |
| 지역 | 667.7 | 560.8 | 413.1 | 343.7 | 278.2 | 243.0 | 211.4 | 200.1 | 193.7 |
| 기타 | 88.0 | 90.1 | 84.0 | 71.5 | 69.4 | 54.9 | 44.3 | 39.7 | 41.1 |
| 합 계 | 2,196.5 | 2,090.6 | 1,842.5 | 1,534.4 | 1,253.4 | 1,089.0 | 944.0 | 891.3 | 865.8 |

주: 기타는 임의가입자 및 임의계속가입자

자료: 국회예산정책처

[그림 7] 국민연금 유형별 가입자 수 추이: 2023~2093년

(단위: 만명)



자료: 국회예산정책처

(나) 수입

국민연금 수입은 불변가격 기준으로 2023년 102.8조원에서 보험료 및 기금운용수익 증가에 따라 2039년 132.2조원에 달한 후, 기금운용수익 감소로 전체 수입이 감소하다가 2055년 적립금 고갈 이후 보험료 수입 증가의 영향으로 전체 수입은 다시 증가하여 2093년에는 90.9조원에 달할 전망이다. 항목별로 보면, 국민연금 보험료 수입은 불변가격 기준으로 2023년 57.8조원에서 점점 증가하여 2093년 88.2조원으로 연평균 0.6% 증가할 전망이다. 이러한 보험료 수입 증가는 가입자 수 감소에도 불구하고 개인 소득의 증가에 따라 1인당 보험료가 매년 증가하기 때문이다. 일반회계전입금⁸²⁾은 2030년 증반대 이후 점점 증가하여 2093년 2.7조원에 달할 전망인데, 일

반회계전입금을 구성하는 주요 항목인 출산크레딧 및 군복무크레딧이 각각 2030년대 및 2040년대부터 본격적으로 발생하기 때문이다.

적립금 규모와 수익률에 영향을 받는 기금운용수익은 적립금이 지속적으로 증가하는 2038년까지는 불변가격 기준으로 최대 60.6조원까지 발생할 것으로 예상된다. 그러나 2039년부터는 적립금이 감소함에 따라 기금운용수익도 감소하고, 적립금이 소진되는 2055년 이후부터는 기금운용수익이 발생하지 않을 전망이다.

국민연금 수입의 GDP 대비 비율은 2023년 1.3%에서 2030년 4.6%까지 증가한 뒤 점차 감소하여 2093년 3.5% 수준을 보일 전망이다.

[표 55] 국민연금기금 수입 전망: 2023~2093년

(단위: 조원, %)

| 구 분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2090 | 2093 | 연평균 증가율 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|
| 보험료수입 | 57.8 | 65.5 | 72.1 | 74.3 | 72.0 | 75.2 | 78.7 | 87.3 | 88.2 | 0.6 |
| 일반회계 전입금 | 0.0 | 0.0 | 0.2 | 0.7 | 1.6 | 2.4 | 2.8 | 2.7 | 2.7 | 8.3 |
| 기금운용수익 | 45.0 | 54.7 | 59.7 | 32.8 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | |
| 합 계 | 102.8 | 120.2 | 132.1 | 107.9 | 73.6 | 77.6 | 81.5 | 90.0 | 90.9 | -0.2 |
| (GDP 대비 비율) | (4.5) | (4.6) | (4.4) | (3.2) | (2.1) | (2.0) | (2.0) | (2.1) | (2.1) | |

주: 1. 일반회계전입금은 국민연금공단 운영비에 대한 국가 지원분과, 「국민연금법」 제18조 및 제19조에 따라 출산크레딧 및 군복무크레딧에 대한 가입기간을 추가로 산입하는데 필요한 자원 중 국가가 부담하는 금액으로서, 출산크레딧은 발생금액의 30%, 군복무크레딧은 100%를 국가 일반회계에서 지원함

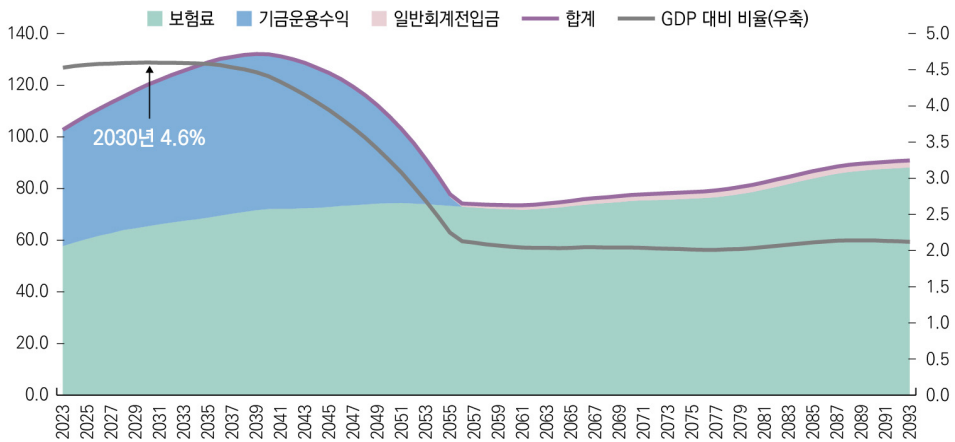
2. 전망액은 2023년 불변가격

자료: 국회예산정책처

82) 일반회계전입금은 국민연금공단에 대한 관리운영비 지원액 100억원과 출산크레딧 및 군복무크레딧 적용으로 인한 연금급여액 추가분에 대한 국가의 지원액으로 구성된다.

[그림 8] 국민연금 수입 전망: 2023~2093년

(단위: 조원, %)



주: 전망액은 2023년 불변가격
 자료: 국회예산정책처

(2) 지출 전망

(가) 수급자 수

국민연금 수급자 수는 2023년 650.9만명에서 2062년 1,880.6만명까지 증가한 뒤 2093년 1,205만명까지 감소할 전망이다. 수급자 유형별로 보면, 노령연금 수급자는 2023년 538.4만명에서 2063년 1,578.4만명까지 증가한 뒤 2093년 1,034.1만명까지 감소하고, 유족연금 수급자는 2023년 103.2만명에서 2058년 286.6만명까지 증가한 뒤 2093년 158.5만명까지 감소하며, 장애연금 수급자는 2023년 9.3만명에서 2055년 21.2만명까지 증가한 뒤 2093년 12.4만명까지 감소할 전망이다.

국민연금 가입자 수 추이와 수급자 수 추이를 함께 비교해보면 가입자 수는 인구구조 변화에 따라 지속적으로 감소하는 반면, 수급자 수는 연금제도가 성숙하게 되는 2062년까지 증가하다가 이후 감소할 것으로 전망된다. 이에 따라 가입자 수와 수급자 수는 2045년에 약 1,645만명 수준으로 같아질 전망이다.

[표 56] 국민연금 수급자 수 전망: 2023~2093년

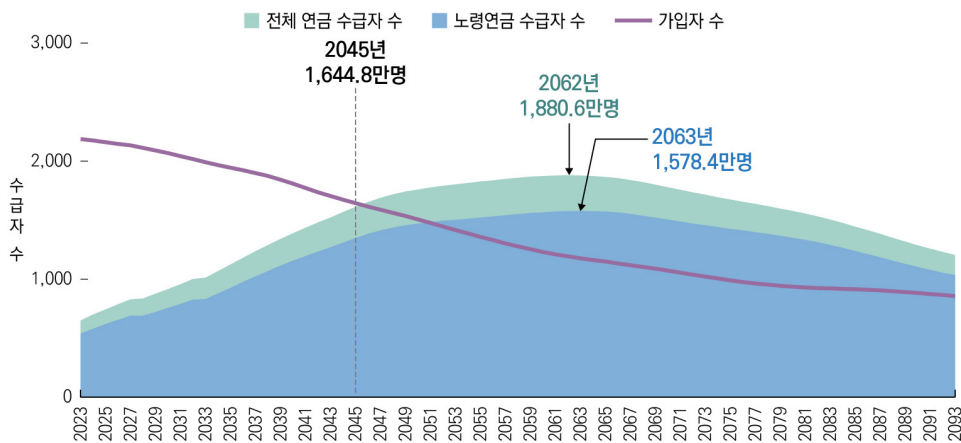
(단위: 만명)

| 구 분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2090 | 2093 |
|------|-------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 노령연금 | 538.4 | 755.9 | 1,155.7 | 1,471.0 | 1,566.9 | 1,505.4 | 1,350.8 | 1,102.2 | 1,034.1 |
| 유족연금 | 103.2 | 146.9 | 214.3 | 268.9 | 285.9 | 256.1 | 211.0 | 172.7 | 158.5 |
| 장애연금 | 9.3 | 13.5 | 18.2 | 20.9 | 20.8 | 18.5 | 15.6 | 13.0 | 12.4 |
| 합 계 | 650.9 | 916.2 | 1,388.2 | 1,760.7 | 1,873.6 | 1,780.0 | 1,577.3 | 1,287.9 | 1,205.0 |

자료: 국회예산정책처

[그림 9] 국민연금 가입자 및 수급자 수 추이: 2023~2093년

(단위: 명)



자료: 국회예산정책처

(나) 지출

국민연금 지출은 불변가격 기준으로 2023년 38.4조원에서 2093년 340.6조원까지 연평균 3.2% 증가할 전망이다. 항목별로 보면, 연금급여액은 불변가격 기준으로 2023년 37.5조원에서 2084년 352.8조원까지 증가하고, 이후 감소하여 2093년에 340.6조원에 이를 전망이다. 2032년부터 2093년까지 연금급여액의 연평균증가율은 3.2%로 보험료수입의 연평균증가율 0.6%에 비해 높게 나타나는데, 이는 수급자 수 및 1인당 연금급여액의 지속적인 증가에 기인한다. 관리운영비는 불변가격 기준으로 2023년 0.9조원에서 2093년 6.5조원으로 연평균 2.6% 증가할 전망이다.

GDP 대비 국민연금 지출 비율은 2023년 1.7%에서 2081년 8.7%까지 증가한 뒤 2093년까지 소폭 감소하여 8.0% 수준을 보일 전망이다.

[표 57] 국민연금기금 지출 전망: 2023~2093년

(단위: 조원, %)

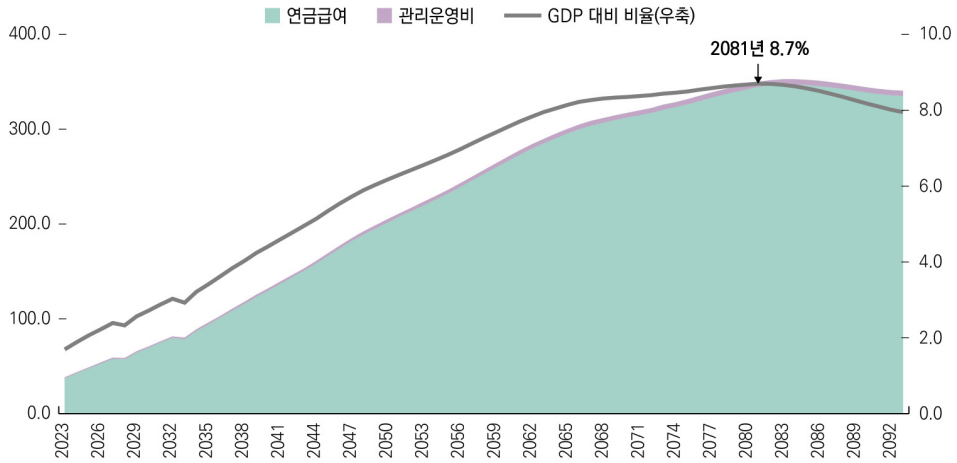
| 구 분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2090 | 2093 | 연평균 증가율 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|
| 연금급여 | 37.5 | 69.6 | 130.1 | 202.0 | 266.5 | 312.4 | 342.2 | 338.6 | 335.2 | 3.2 |
| 관리운영비 | 0.9 | 1.4 | 2.1 | 3.3 | 4.3 | 5.1 | 5.6 | 5.5 | 5.4 | 2.6 |
| 합 계 | 38.4 | 71.0 | 132.2 | 205.3 | 270.8 | 317.4 | 347.8 | 344.1 | 340.6 | 3.2 |
| (GDP 대비 비율) | (1.7) | (2.7) | (4.4) | (6.2) | (7.6) | (8.4) | (8.7) | (8.2) | (8.0) | |

주: 전망액은 2023년 불변가격

자료: 국회예산정책처

[그림 10] 국민연금기금 지출 전망: 2023~2093년

(단위: 조원, %)



주: 전망액은 2023년 불변가격

자료: 국회예산정책처

(3) 재정수지 및 적립금 전망

국민연금 재정수지는 불변가격 기준으로 2023년 64.3조원에서 2039년 6.7조원으로 감소한 후 2040년부터 적자로 전환되고, 2093년까지 적자 규모가 지속적으로 확대될 전망이다. 재정수지 적자의 GDP 대비 비율은 2057년 이후 5~6% 수준을 유지하는 것으로 전망되었다.

[표 58] 국민연금기금 재정수지 전망: 2023~2093년

(단위: 조원, %)

| 구 분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2090 | 2093 | 연평균 증가율 |
|---------------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------|
| 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 (GDP 대비 비율) | 64.3 (2.8) | 49.2 (1.9) | -0.2 (0.0) | -97.4 (-2.9) | -197.3 (-5.5) | -239.8 (-6.3) | -266.3 (-6.6) | -254.1 (-6.0) | -249.7 (-5.8) | |

주: 전망액은 2023년 불변가격

자료: 국회예산정책처

적립금은 경상가격 기준의 수입, 지출, 재정수지를 바탕으로 산출되기 때문에 실질적인 적립금의 추이는 경상가격을 기준으로 분석할 필요가 있다. 이에 적립금 규모는 경상가격을 기준으로 제시하되, 참고로 불변가격을 함께 제시한다.

국민연금 적립금은 2039년 경상가격 기준으로 최대 수준인 1,704.3조원(불변가격 1,298.9조원)에 달한 뒤, 점차 감소하여 2055년 소진될 전망이다. 국민연금 적립금의 GDP 대비 비율은 2023년 42.1%에서 2039년 43.9%까지 증가한 뒤, 적립금이 소진되는 2055년까지 감소할 전망이다.

[표 59] 국민연금기금 적립금 전망: 2023~2093년

(단위: 조원, %)

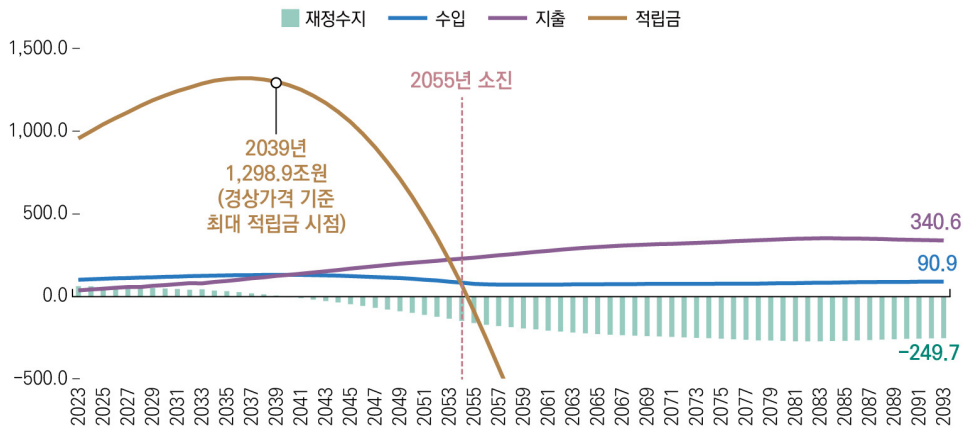
| 구 분 | | 2023 | 2030 | 2039 | 2040 | 2050 | 2055 | 2056~2093 |
|-------------|------|--------|---------|---------|---------|--------|--------|-----------|
| 적립금 | 불변가격 | 955.7 | 1,215.6 | 1,298.9 | 1,278.2 | 603.1 | -88.2 | - |
| | 경상가격 | 955.7 | 1,375.2 | 1,704.3 | 1,704.1 | 942.3 | -149.2 | - |
| (GDP 대비 비율) | | (42.1) | (46.6) | (43.9) | (42.7) | (18.1) | (-2.5) | - |

주: 불변가격은 경상가격으로 전망한 결과를 현재시점의 금액으로 비교할 수 있도록 환산한 가액 (단, 적립금의 경우 불변가격으로 환산하면 최대 적립금 도달 및 적립금 소진 시점에 차이가 발생할 수 있어 시점은 경상가격을 기준으로 제시)

자료: 국회예산정책처

[그림 11] 국민연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년

(단위: 조원)



주: 전망액은 2023년 불변가격

자료: 국회예산정책처

[표 60] 국민연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2023~2093년

(단위: 조원, %)

| 구 분 | 수입(A) | 지출(B) | 재정수지(A - B) | | 적립금 | | |
|------|-------|-------|-------------|--------|---------|---------|-----------|
| | | | | | 불변가격 | 경상가격 | GDP 대비 비율 |
| 2023 | 102.8 | 38.4 | 64.3 | (2.8) | 955.7 | 955.7 | (42.1) |
| 2030 | 120.2 | 71.0 | 49.2 | (1.9) | 1,215.6 | 1,375.2 | (46.6) |
| 2039 | 132.2 | 125.4 | 6.7 | (0.2) | 1,298.9 | 1,704.3 | (43.9) |
| 2040 | 132.1 | 132.2 | -0.2 | (0.0) | 1,278.2 | 1,704.1 | (42.7) |
| 2050 | 107.9 | 205.3 | -97.4 | (-2.9) | 603.1 | 942.3 | (18.1) |
| 2055 | 77.8 | 236.2 | -158.4 | (-4.6) | -88.2 | -149.2 | - |
| 2060 | 73.6 | 270.8 | -197.3 | (-5.5) | - | - | - |
| 2070 | 77.6 | 317.4 | -239.8 | (-6.3) | - | - | - |
| 2080 | 81.5 | 347.8 | -266.3 | (-6.6) | - | - | - |
| 2093 | 90.9 | 340.6 | -249.7 | (-5.8) | - | - | - |

주: 1. 전망액은 2023년 불변가격 기준

2. 적립금의 경우 불변가격으로 환산하면 최대 적립금 도달 및 적립금 소진 시점에 차이가 발생할 수 있어 시점은 경상가격을 기준으로 제시

3. ()는 GDP 대비 비율

자료: 국회예산정책처

(4) 재정평가지표 분석

연금재정의 지속가능성은 1차적으로 재정수지 및 적립금의 변화를 분석하는 것을 통해 파악할 수 있으나 이 외에도 다양한 재정평가지표를 통해 재정의 건전성을 보다 세부적으로 살펴볼 수 있다. 이에 본 절에서는 다양한 재정평가지표를 활용하여 국민연금재정을 분석하고자 한다. 다만, 이 때 재정평가지표 분석은 현행 수입 및 지출 구조가 유지되는 것을 가정하여 수행한 것이다. 즉, 재원의 구조가 주로 보험료 수입과 기금운용수익으로 구성되는 현행 구조가 유지되고, 보험료 수입의 부과대상 소득 범위가 유지되고, 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 국민연금재정에 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 추이를 예측할 수 있다.

$$\text{제도부양비} = [\text{수급자 수} / \text{가입자 수}] \times 100$$

전체 수급자 기준으로 국민연금의 제도부양비는 2023년 29.8명에서 수급자 수와 가입자 수가 교차되는 2045년 이후 100명을 넘어서고, 2077년 최대 170명까지 증가한 뒤 감소하여 2093년에 140.7명에 이르는 것으로 나타났다. 노령연금 수급자 수와 가입자 수를 기준으로 산출한 제도부양비는 2023년 24.6명에서 지속적으로 증가하여 2051년부터 100명을 넘어서고, 2078년 최대 145.2명까지 증가한 뒤 2093년에 120.8명 수준까지 감소한다.

[표 61] 국민연금 제도부양비 추이: 2023~2093년

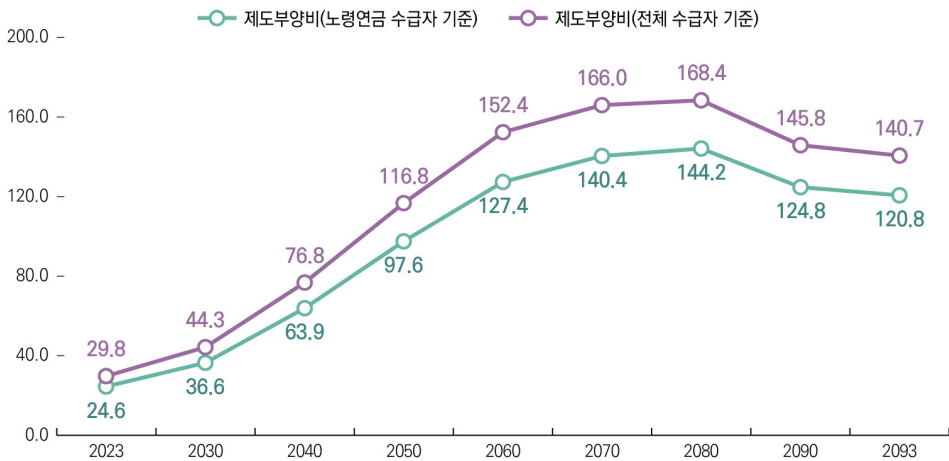
(단위: 만명, 명)

| 구 분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2090 | 2093 | |
|-----|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 기준선 | 수급자 | 651 | 916 | 1,388 | 1,761 | 1,874 | 1,780 | 1,577 | 1,288 | 1,205 |
| | 노령 | 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 | 29.8 | 44.3 | 76.8 | 116.8 | 152.4 | 166.0 | 168.4 | 145.8 | 140.7 |
| | 노령기준 | 24.6 | 36.6 | 63.9 | 97.6 | 127.4 | 140.4 | 144.2 | 124.8 | 120.8 |

자료: 국회예산정책처

[그림 12] 국민연금 제도부양비 추이: 2023~2093년

(단위: 명)



자료: 국회예산정책처

(나) 수입비

수입비는 각 연도 연금의 수입을 지출로 나누어 산출하는 지표로, 각 연도 수입으로 당해연도 지출을 어느 정도 충당할 수 있는지를 측정하는 지표이다. 수입비가 1보다 높다는 것은 수입이 지출보다 크다는 것을 의미하므로, 해당 연도는 수입이 지출을 충당할 수 있다고 해석할 수 있다.

$$\text{수입비}_t = \text{수입}_t / \text{지출}_t$$

국민연금의 수입비는 2040년 이후는 수입이 지출보다 낮아지면서 1배 이하가 되고, 2093년에는 0.27배가 될 전망이다. 수입비가 0.27배라는 것은 해당 시점에 국민연금 지출을 충당하려면 국민연금 수입이 전망된 값보다 3배 이상 높아져야 한다는 의미로 해석할 수 있다.

[표 62] 공적연금 수입비 추이: 2023~2093년

(단위: 조원, 배)

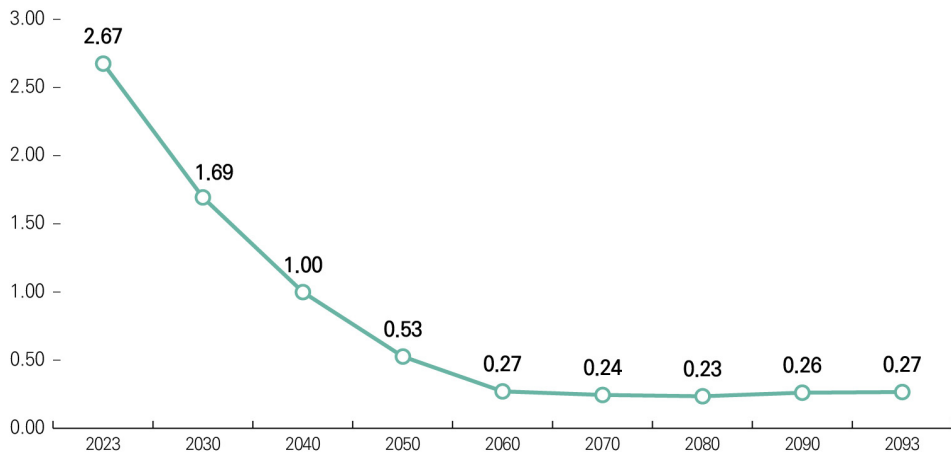
| 구 분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2090 | 2093 | |
|-----|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 기준선 | 수입 | 102.8 | 120.2 | 132.1 | 107.9 | 73.6 | 77.6 | 81.5 | 90.0 | 90.9 |
| | 지출 | 38.4 | 71.0 | 132.2 | 205.3 | 270.8 | 317.4 | 347.8 | 344.1 | 340.6 |
| | 수입비 | 2.67 | 1.69 | 1.00 | 0.53 | 0.27 | 0.24 | 0.23 | 0.26 | 0.27 |

주: 전망액은 2023년 불변가격

자료: 국회예산정책처

[그림 13] 국민연금 수입비 추이: 2023~2093년

(단위: 배)



자료: 국회예산정책처

(다) 적립배율

적립배율은 특정 연도 초기 적립금을 해당 연도 지출로 나눈 값으로, 각 연도별로 적립금이 지출을 충당할 수 있는지를 측정하는 지표이다. 연금을 적립방식으로 운용하는 경우에 적립배율은 연금의 재정상태를 점검하기에 유용한 지표이다. 예를 들어 일정기간 동안 적립배율을 1배 이상 수준으로 유지하는 것을 재정목표로 설정한 경우 전망기간 동안 적립배율이 재정목표에 미달한 것으로 산출되었다면, 재정목표를 달성하기 위해 연금 수입을 증가시키거나 연금 지출을 감소시키는 방식의 제도개선이 필요하다는 것을 알 수 있다.

$$\text{적립배율}_t = \text{적립금}_t / \text{연금급여}_t$$

현재 국민연금은 연금 지출 충당을 목적으로 적립금을 운용하고 있지만, 재정전망 결과에 따르면 2055년 이후에는 소진되는 것으로 나타나고 있다. 구체적으로 적립배율 산출결과를 살펴보면, 국민연금의 적립배율은 2023년 23.7배에서 2055년 0.3배로 낮아진다. 적립금이 소진되는 2055년 이후에는 매년 발생하는 수입만으로 지출을 충당해야 한다. 이 때, 적립금이 없더라도 매년 수입으로 지출을 충당할 수 있는 구조라면 연금제도가 지속가능할 것이나 그렇지 않다면 수입을 확대하거나 지출을 축소하는 등의 제도개선이 필요할 것이다.

[표 63] 국민연금 적립배율 추이: 2023~2055년

(단위: 조원, 배)

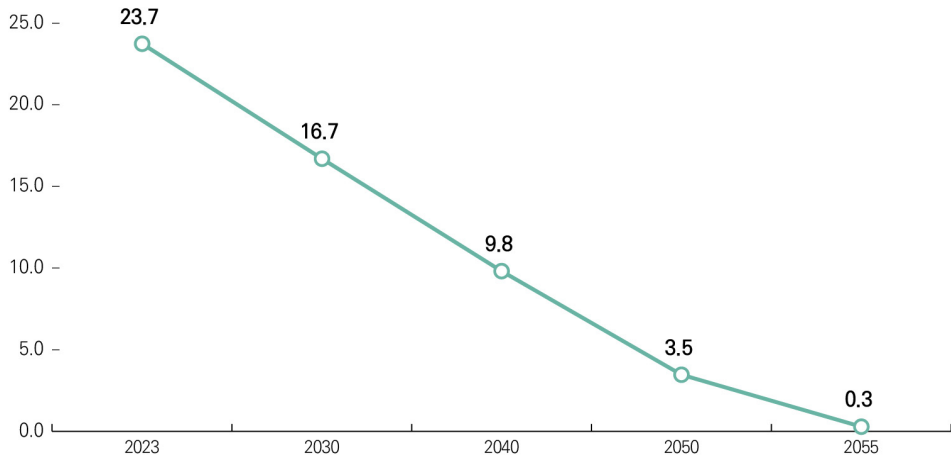
| 구 분 | | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2055 |
|-----|--------|-------|---------|---------|-------|-------|
| 기준선 | 연초 적립금 | 912.8 | 1,185.6 | 1,298.9 | 711.8 | 71.3 |
| | 연금급여 | 37.5 | 69.6 | 130.1 | 202.0 | 232.4 |
| | 적립배율 | 23.7 | 16.7 | 9.8 | 3.5 | 0.3 |

주: 전망액은 2023년 불변가격

자료: 국회예산정책처

[그림 14] 국민연금 적립배율 추이: 2023~2055년

(단위: 배)



자료: 국회예산정책처

(라) 부과방식비용률

부과방식비용률은 각 연도 연금급여 지출을 해당 연도 보험료 부과대상 소득으로 나눈 값이다. 이 지표는 매년 발생하는 연금급여액을 당해연도 가입자들의 보험료를 통해서만 모두 충당하는 경우를 가정했을 때 필요한 보험료율 수준을 측정한다.

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

부과방식비용률은 부과방식으로 운용하는 연금제도에 대하여 매년 재정수지를 관리하는데 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 보험료 수입이 지출을 충당하고도 남아 재정수지 흑자가 발생한다는 것을 의미하고, 반대의 경우에는 재정수지 적자가 발생하게 된다는 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. 현행 제도 하에서는 2044년 이후의 부과방식비용률이 20%를 넘을 것으로 나타나 국민연금의 재정수지 적자를 줄이고 재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 보험료율을 높이거나 연금급여 지출을 감소하는 등의 재정개혁이 필요함을 알 수 있다.

[표 64] 국민연금 부과방식비용률 추이: 2023~2093년

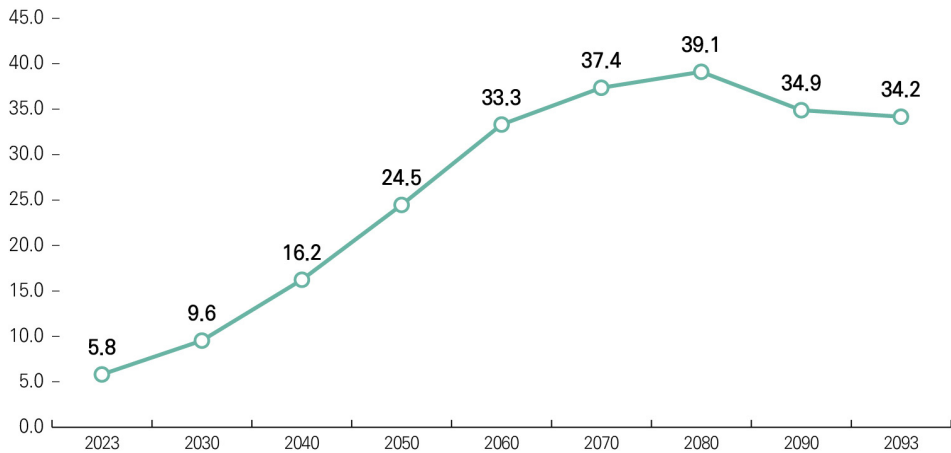
(단위: 조원, %)

| 구 분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2090 | 2093 | |
|-----|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 기준선 | 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 |

주: 전망액은 2023년 불변가격
자료: 국회예산정책처

[그림 15] 국민연금 부과방식비용률 추이: 2023~2093년

(단위: %)



자료: 국회예산정책처

(마) 수익비 및 내부수익률

수익비는 특정 연도 출생자(코호트: cohort)의 보험료 납부액과 연금급여 지급액의 비율을 현재가치로 비교한 값으로서, 가입자가 납부한 보험료에 비해 어느 수준의 연금급여를 지급하는지를 측정하는 지표이다. 즉, 수익비가 높을수록 납입한 보험료에 비해 높은 수준의 연금급여를 지급하는 것이다.

$$\text{수익비} = \frac{\text{연금 지급기간 동안 연금급여액의 현재가치}}{\text{가입기간 동안 보험료 납입금의 현재가치}}$$

내부수익률은 연금급여 지급액의 현재가치와 보험료 납입금의 현재가치를 동일하게 만들어주는 값으로서, 수익비를 수익률 개념으로 환산한 것이다. 이 지표를 통해 가입자가 납부한 보험료를 투자자산으로 운용한다고 가정할 경우 연금급여액 수준의 투자수익을 얻기 위해 가입자가 납부한 보험료에 어느 정도의 투자수익률이 발생한 것으로 해석할 수 있는지를 파악할 수 있다. 즉, 내부수익률이 높을수록 본인이 납입한 보험료에 비해 높은 연금급여를 지급하는 것이므로, 높은 투자수익률이 실현된 것으로 볼 수 있다.

수익비 및 내부수익률은 출생코호트별로 산출하는데, 본고에서는 대표적으로 1960년생, 1970년생, 1980년생, 1990년생, 2000년생으로 구분하여 제시한다. 이 때, 국민연금 제도와 수익비 및 내부수익률에 미치는 요인들을 감안하여 보다 현실적인 가정 하에서 분석 결과가 산출되도록 하였다. 국민연금의 경우 노령연금 지급자가 사망하는 경우 그에 의하여 생계를 유지하던 유족에게 유족연금이 지급된다. 따라서 국민연금의 수익비와 내부수익률은 지급자 본인의 노령연금액과 그의 유족이 받는 유족연금액을 모두 고려하여 산출해야 연금재정에 대한 보다 정확한 정보를 얻을 수 있다. 따라서 본고에서는 가입자가 납부한 보험료와 노령연금 지급액 및 유족연금 지급액을 고려하여 수익비와 내부수익률을 산출한다. 또한, 수익비 및 내부수익률에는 소득수준, 보험료율, 가입기간, 지급기간 등이 영향을 미치는데, 본 분석에서는 소득수준과 지급기간을 임의로 가정하지 않고, 국회예산정책처의 국민연금 재정전망 모형을 통해 코호트별 기대여명과 소득수준의 차이 등을 반영한 소득수준과 지급기간을 적용하였다.

수익비 계산 결과, 20년 가입자 기준으로 평균 수익비는 1960년생의 경우 2.7

배인데, 소득대체율 인하⁸³⁾와 연금 수급개시연령 상향 조정⁸⁴⁾에 따라 1970년생과 1980년생은 2.1배로 낮아진다. 이후 출생자부터는 기대수명 상승에 따른 수급기간 연장의 영향으로 수익비가 약간 증가하여 1990년생과 2020년생은 2.2배가 되는 것으로 나타났다.

[표 65] 국민연금 수익비 및 내부수익률 전망

| 구 분 | 수급 개시연령 | 수급 개시연도 | 20년 가입자 기준 | |
|--------|---------|---------|------------|-------|
| | | | 수익비 | 내부수익률 |
| 1960년생 | 62세 | 2022년 | 2.7 | 9.1% |
| 1970년생 | 65세 | 2035년 | 2.1 | 7.7% |
| 1980년생 | 65세 | 2045년 | 2.1 | 7.3% |
| 1990년생 | 65세 | 2055년 | 2.2 | 7.4% |
| 2020년생 | 65세 | 2065년 | 2.2 | 7.4% |

주: 노령연금과 유족연금을 모두 고려하여 산출
 자료: 국회예산정책처

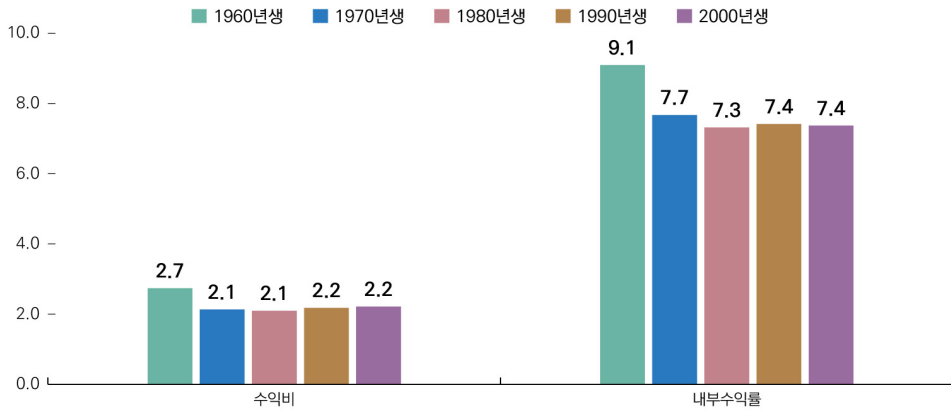
내부수익률의 관점에서 보면, 20년 가입자 기준으로 1960년생은 9.1%의 수익률을 보였고, 2070년생과 2080년생은 각각 7.7%, 7.3%의 수익률을 보였다. 이후 출생자들에 대해서는 수익비와 마찬가지로 기대수명 상승의 영향으로 수급기간이 길어짐에 따라 내부수익률이 7.4%로 나타났다.

83) 현행 국민연금의 소득대체율은 제도 도입 초기인 1988년부터 1998년에 70%, 1999년부터 2007년은 60%, 2008년은 50%였고, 2009년부터 2027년은 매년 0.5%p씩 감소하여 2028년 이후는 40%로 설정되어 있다.

84) 현행 국민연금의 연금수급 개시연령은 제도 도입 시 60세였으나 1997년 개혁으로 2013년부터 5년마다 1세씩 상향 조정되고 있으며 2033년 65세에 도달할 예정이다.

[그림 16] 국민연금 수익비 및 내부수익률 추계(20년 가입자 기준)

(단위: 배, %)



자료: 국회예산정책처

(5) 재정목표 가정별 필요보험료를 분석

국민연금은 현재 합의된 재정목표가 없지만, 제도의 지속가능성 제고를 위해서는 재정목표를 설정하고 설정된 목표를 달성하기 위한 제도 개선 방안을 마련할 필요가 있다. 따라서 본고에서는 5가지의 재정목표를 가정하여 이를 달성하기 위한 필요보험료율을 산출한다. 가정한 5가지의 재정목표는 재정전망 마지막 시점인 2093년을 기준으로 적립배율 1배, 적립배율 2배, 적립배율 5배, 수지적자 미발생, 일정 적립배율 유지 등을 각각 달성하는 것이다.

재정목표 가정별로 2093년 재정목표 달성을 위한 필요보험료율 수준은 18.25~25.83% 수준으로 전망된다. 2093년 적립배율 1배를 달성하기 위해서 2025년부터 보험료율을 인상할 경우 필요보험료율은 18.25%가 되고, 2030년부터 보험료율을 인상할 경우에는 19.75%, 2035년부터 보험료율을 인상할 경우에는 21.65%로 증가한다. 전망기간(2023~2093년)에 재정수지 적자가 발생하지 않도록 2025년부터 보험료율을 인상할 경우 필요보험료율은 19.86%가 되고, 2030년부터 보험료율을 인상할 경우와 2035년부터 보험료율을 인상할 경우에는 필요보험료율이 각각 21.4%와 23.27%가 된다. 마지막으로, 전망기간에 일정한 적립배율을 유지하기 위한 필요보험료율은 보험료율 인상시기에 따라 23.5%(2025년부터 인상), 24.3%(2030년부터 인상), 25.83%(2035년부터 인상) 등으로 나타난다.

[표 66] 국민연금 재정목표 가정별 필요보험료율 전망

| 보험료율 인상시점 | 재정목표 시나리오 (평가시점 2093년) | | | | |
|--------------|------------------------|------------|------------|-------------|----------------------|
| | 적립배율 1배 | 적립배율 2배 | 적립배율 5배 | 수지적자 미발생 | 일정한 적립배율 유지(적립배율) |
| 2025년 | 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) |
| 2035년 | 21.65% | 21.92% | 22.73% | 23.27% | 25.83% (14.43) |

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

[참고] 국회예산정책처와 정부의 국민연금 재정전망 결과 비교

- 이번 국회예산정책처의 국민연금 재정전망 결과와 보건복지부의 제5차 국민연금 재정계산 시산결과(이하 '정부 전망')에 따르면, 국민연금 적립금 소진 시점은 2055년으로 동일
 - 다만, 국회예산정책처가 전망한 재정수지 적자 시점은 정부의 전망 결과보다 1년 빠른 2040년

〈국회예산정책처와 정부의 국민연금 재정전망 결과 비교: 재정수지 및 적립금〉

| 구 분 | 최대 적립금 | | 적자전환 | 적립금 소진 |
|---------|----------------|--------------------|----------------|--------------|
| | 시점 | 금액 | | |
| 정부 | 2040년 | 1,755조원 | 2041년 | 2055년 |
| 국회예산정책처 | 2039년 (-1년) | 1,704조원 (-51조원) | 2040년 (-1년) | 2055년 (-) |

주: 경상가격 기준

자료: 보건복지부 「제5차 국민연금 재정계산 재정추계 시산결과」(2023.1.)를 참고하여 국회예산정책처 재작성

[참고] 국회예산정책처와 정부의 국민연금 재정전망 결과 비교

- GDP 대비 급여지출 수준은 장기적으로 국회예산정책처의 전망치가 정부 전망치를 하회

〈국회예산정책처와 정부의 국민연금 재정전망 결과 비교: GDP 대비 급여지출〉

(단위: %)

| 구 분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2088 | 2093 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 정부 | 1.7 | 2.7 | 4.4 | 6.3 | 7.7 | 8.8 | 9.4 | 9.2 | 8.8 |
| 국회예산정책처 | 1.7 | 2.7 | 4.3 | 6.1 | 7.4 | 8.2 | 8.5 | 8.2 | 7.8 |

자료: 보건복지부 「제5차 국민연금 재정계산 재정추계 시산결과」(2023.1.)를 참고하여 국회예산정책처 재작성

- 국회예산정책처와 정부의 전망 결과 차이는 전망에 적용한 거시경제변수 차이에 주로 기인
 - 국회예산정책처는 2022년 말 경제상황을 반영하여 자체 전망한 거시경제변수를 적용하였고, 정부는 한국개발연구원이 전망한 거시경제변수를 적용
 - 실질경제성장률: 국회예산정책처 2.1%(’23~’30)→0.5%(’81~’93), 기간평균 0.9%
정부 1.9%(’21~’30)→0.3%(’81~’03), 기간평균 0.7%
 - 물가상승률: 국회예산정책처 2.3%(’23~’30)→1.8%(’81~’93), 기간평균 1.9%
정부 2.2%(’21~’30)→2.0%(’81~’03), 기간평균 2.0%
 - 실질임금상승률: 국회예산정책처 1.5%(’23~’30)→1.1%(’81~’93), 기간평균 1.4%
정부 1.9%(’21~’30)→1.5%(’81~’03), 기간평균 1.7%

다. 주요 제도변수 변화에 따른 재정전망

(1) 개별 시나리오별 재정전망

(가) 보험료율 조정

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.

[표 67] 국민연금 보험료율 변화 가정

| 현행 | 보험료율 변화 |
|------------|---|
| (’23년~) 9% | · 기본가정 +1%p (’25년~ 10%) · 기본가정 +2%p (’25년 10%, ’26년~ 11%) · 기본가정 +3%p (’25년 10%, ’26년 11%, ’27년~ 12%) |

자료: 국회예산정책처

국민연금의 보험료율을 2025년부터 10%로 인상할 경우, 보험료수입의 증가로 인해 2093년 기준 국민연금 재정수지 누적적자는 기준선 대비 618.2조원 감소할 전망이다. 추가로 2026년부터 국민연금의 보험료율이 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.

[표 68] 국민연금 보험료율 변화에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년

(단위: 조원)

| 구 분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2090 | 2093 | 2093년 기준 누적적자 증감 | |
|-----|------|------|------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------------|----------|
| 기준선 | 64.3 | 49.2 | -0.2 | -97.4 | -197.3 | -239.8 | -266.3 | -254.1 | -249.7 | - | |
| 증가액 | +1%p | - | 8.3 | 13.4 | 20.0 | 7.8 | 8.2 | 8.7 | 9.6 | 9.7 | -618.2 |
| | +2%p | - | 16.3 | 26.3 | 39.5 | 16.6 | 16.5 | 17.3 | 19.2 | 19.4 | -1,248.5 |
| | +3%p | - | 24.2 | 38.8 | 58.4 | 43.3 | 24.7 | 26.0 | 28.9 | 29.2 | -1,879.7 |

주: 전망액은 2023년 불변가격 기준

자료: 국회예산정책처

국민연금의 보험료율이 2025년부터 10%가 될 경우, 국민연금의 적립금이 최대가 되는 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.

[표 69] 국민연금 보험료율 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 | 1,400.6 | 2042년 | 2057년 |
| | | (+2년) | (101.8) | (+2년) | (+2년) |
| | 2%p 증가 | 2043년 | 1,510.5 | 2044년 | 2060년 |
| (+4년) | | (211.7) | (+4년) | (+5년) | |
| 3%p 증가 | 2045년 | 1,628.2 | 2046년 | 2062년 | |
| | (+6년) | (329.4) | (+6년) | (+7년) | |

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

2. ()는 기준선과 각각의 경우 간 적립금 소진 시점 차이

자료: 국회예산정책처

(나) 소득대체율 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 수급액은 579,871원이고, 수급자들의 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 국민연금 재정의 변화를 분석한다.

[표 70] 국민연금 소득대체율 변화 가정

| 현 행 | 소득대체율 변화 |
|--------------------------------------|------------------------------|
| (’08년) 50% → (’20년) 44% → (’28년) 40% | · (’25년) 42% · (’25년) 43% |

자료: 국회예산정책처

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

[표 71] 국민연금 소득대체율 변화에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년

(단위: 조원)

| 구 분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2090 | 2093 | 2093년 기준 누적적자 증감 | |
|-----|------|------|------|------|-------|--------|--------|--------|--------|---------------------------|-------|
| | 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 |

주: 전망액은 2023년 불변가격 기준

자료: 국회예산정책처

소득대체율을 2~3%p 인상해도 국민연금의 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.

[표 72] 국민연금 소득대체율 변화에 따른 적자전환 및 적립금 전망

(단위: 조원)

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

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

2. ()는 기준선과 각각의 경우 간 적립금 소진 시점 차이

자료: 국회예산정책처

(다) 수급개시연령 조정

인구 고령화와 기대수명의 지속적인 증가로 인하여 향후 노동 연한이 길어질 것으로 예상됨에 따라 연금의 수급개시연령을 상향 조정하는 것도 신중히 고려해 볼 수 있다. 이에 본 분석에서는 수급개시연령을 상향 조정하는 것을 가정하여 그 재정 효과를 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 조정 후 2043년 67세로 추가 조정하는 경우에 대하여 각각 재정변화를 분석한다.

[표 73] 국민연금 수급개시연령의 변화 가정

| 현행 | 수급개시연령의 변화 |
|------------|--|
| (33년~) 65세 | · ('33년) 65세 → ('38년) 66세 · ('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.

[표 74] 국민연금 수급개시연령 변화에 따른 재정수지 전망: 2023~2093년

(단위: 조원)

| 구분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2090 | 2093 | 2093년 기준 누적적자 증감 | |
|-----|------|------|------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|------------------|----------|
| 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 |

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 1년 씩 늦춰지고, 적립금 소진 시점도 기준선 대비 1년 늦춰지는 2056년이 될 전망이다. 이는 소득대체율 인하와 마찬가지로 최대적립금에 도달하기 직전인 2038년에서야 수급개시연령 연장이 시작되기 때문에 최대 적립금 도달 시점과 적자 전환 시점, 적립금 소진 시점에는 크게 영향을 미치지 못하고 보다 장기적인 시계에서 재정에 영향을 미치기 때문이다.

[표 75] 국민연금 수급개시연령 변화에 따른 적자전환 및 적립금 전망

(단위: 조원)

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

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

2. ()는 기준선과 각각의 경우 간 적립금 소진 시점 차이

자료: 국회예산정책처

(2) 개혁방안별 재정전망

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.

개혁 방안별 시나리오 구성에 활용한 변수는 보험료율과 소득대체율, 수급개시연령 이고, 추가로 소득비례연금으로 전환하는 방안도 고려하였다. 보험료율은 수입증대에 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 해외사례⁸⁵⁾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, 기초연금과 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 보험료율을 2025년부터 매년 1%p씩 12%까지 인상하면서 소득비례연금으로 전환하는 방안이다.

85) 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).

[표 76] 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

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 77] 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 | 0.0 | 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

GDP 대비 재정수지 비율은 수지 개선 효과가 클수록 작게 나타난다. 2093년 기준 GDP 대비 재정수지 비율을 보면 수지 개선 효과가 가장 크게 나타나는 시나리오①이 -4.5%로 GDP 대비 적자 규모가 가장 작고, 수지 개선 폭이 가장 작은 시나리오③가 GDP 대비 적자 규모가 가장 높게 나타났다.

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 상향조정된 시나리오①보다는 6년 당겨지는 것으로 나타났다. 보험료율을 12%까지 인상하고 소득비례연금으로 전환한 시나리오⑤는 기준선에 비해 적립금 소진 시점이 6년 늦춰지는 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 시나리오

오②~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 78] 국민연금 개혁방안별 시나리오에 따른 적립금 전망

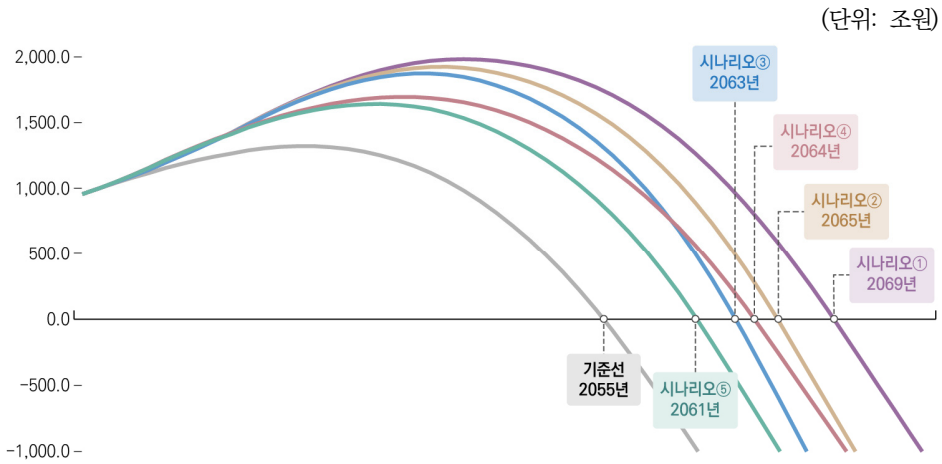
(단위: 조원, %)

| 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 17] 국민연금 조합 시나리오별 적립금 추이



- 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

라. 개혁방안별 재정평가지표 분석

본 절에서는 앞서 국민연금 기준선 전망에 대한 제도부양비, 수입비, 적립배율, 수익비, 내부수익률 등의 재정평가지표 분석 결과와 개혁방안별 재정평가지표 분석 결과를 비교하여 제시한다.⁸⁶⁾

(1) 제도부양비

국민연금 가입자 100명이 부양해야 할 노령연금 수급자 수(제도부양비)는 수급개시연령을 연장한 시나리오④의 경우에만 달라진다. 이는 수급개시연령 연장의 효과로 수급자 수가 달라지기 때문이다. 시나리오④의 제도부양비는 수급개시연령 연장이 시작되는 2038년 이후부터 낮아져서 2040년은 기준선 대비 1.6명이 더 낮고, 2093년 기준으로는 기준선 대비 11.0명이 더 낮은 것으로 나타났다. 그러나 여전히 제도부양비는 2054년부터 100명을 넘어서는 것으로 전망된다.

86) 부과방식비용률은 앞서 시나리오별로 2093년 결과를 비교하여 제시하였으므로 본 절에서는 생략한다.

[표 79] 국민연금 시나리오별 제도부양비 추이: 2023~2093년

(단위: 명)

| 구 분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2090 | 2093 |
|-------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 기준선 | 24.5 | 36.2 | 62.7 | 95.9 | 125.0 | 138.2 | 143.1 | 123.7 | 119.4 |
| 시나리오④ | 24.5 | 36.2 | 61.1 | 90.9 | 115.0 | 126.2 | 129.5 | 113.1 | 108.4 |
| 차이 | 0.0 | 0.0 | -1.6 | -4.9 | -10.0 | -12.0 | -13.6 | -10.5 | -11.0 |

주: 시나리오①·②·③·⑤의 제도부양비는 기준선과 동일

자료: 국회예산정책처

(2) 수입비

각 연도 지출 대비 수입(수입비)은 시나리오별로 재정수지 적자 발생 이전까지는 1배 이상을 보이지만, 재정수지 적자가 발생하면서부터 1배 이하가 된다. 2093년의 기준선의 수입비는 0.27배였는데, 보험료율만 15%로 인상하는 시나리오①의 경우 2093년 수입비는 0.44배가 될 것으로 전망된다.

[표 80] 국민연금 시나리오별 수입비 추이: 2023~2093년

(단위: 배)

| 구 분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2090 | 2093 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 기준선 | 2.67 | 1.69 | 1.00 | 0.53 | 0.27 | 0.24 | 0.23 | 0.26 | 0.27 |
| 시나리오① | 2.67 | 2.06 | 1.51 | 1.04 | 0.68 | 0.40 | 0.38 | 0.43 | 0.44 |
| 시나리오② | 2.67 | 2.06 | 1.46 | 0.96 | 0.57 | 0.36 | 0.34 | 0.38 | 0.39 |
| 시나리오③ | 2.67 | 2.05 | 1.42 | 0.88 | 0.48 | 0.33 | 0.31 | 0.35 | 0.35 |
| 시나리오④ | 2.67 | 2.01 | 1.33 | 0.87 | 0.51 | 0.35 | 0.34 | 0.37 | 0.38 |
| 시나리오⑤ | 2.67 | 1.99 | 1.25 | 0.76 | 0.38 | 0.31 | 0.30 | 0.33 | 0.34 |

주: 전망액은 2023년 불변가격

자료: 국회예산정책처

(3) 적립배율

연금제도를 부과방식으로 운영한다면 각 연도 수입비가 중요한 재정평가지표가 될 것 이나 연금제도를 적립식으로 운영하는 경우에는 각 연도 초기 적립금 대비 해당 연도 지출의 비율을 가리키는 적립배율이 연금재정을 평가하는데 보다 중요한 재정평가지 표가 될 수 있다. 시나리오별 적립배율 산출결과를 보면, 2023년 기준 적립배율은 24.4배인데 시나리오①은 2067년 1.4배까지 낮아진 후 적립금이 소진되고, 시나리오

③은 2063년 0.3배까지 낮아진 후 적립금이 소진되는 것으로 나타났다.

[표 81] 국민연금 시나리오별 적립배율 추이

(단위: 배)

| 구 분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2055 | 2061 | 2063 | 2064 | 2065 | 2067 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 기준선 | 24.4 | 17.0 | 10.0 | 3.5 | 0.3 | - | - | - | - | - |
| 시나리오① | 24.4 | 17.6 | 13.7 | 9.6 | 7.6 | 4.6 | 3.6 | 3.0 | 2.5 | 1.4 |
| 시나리오② | 24.4 | 17.5 | 13.2 | 8.6 | 6.2 | 3.0 | 1.8 | 1.2 | 0.6 | - |
| 시나리오③ | 24.4 | 17.5 | 12.7 | 7.6 | 5.0 | 1.5 | 0.3 | - | - | - |
| 시나리오④ | 24.4 | 17.8 | 13.0 | 8.0 | 5.6 | 2.2 | 1.0 | 0.4 | - | - |
| 시나리오⑤ | 24.3 | 17.6 | 12.1 | 6.5 | 3.8 | 0.1 | - | - | - | - |

주: 전망액은 2023년 불변가격

자료: 국회예산정책처

(4) 수익비 및 내부수익률

가입자가 납입한 보험료에 비해 얼마나 많은 연금급여를 수급하고 있는지를 측정하는 수익비를 시나리오별로 비교해보면, 1980년대생까지는 보험료율을 15%로 인상하고 소득대체율을 50%로 인상하는 시나리오③이 기준선 대비 수익비 감소 폭이 가장 낮은 것으로 전망되나, 1990년생과 2020년생의 경우 보험료율을 12%로 인상하고 소득비례연금으로 전환한 시나리오⑤의 수익비 감소폭이 가장 낮은 것으로 나타났다. 이에 따라 코호트 간 수익비 차이는 소득비례연금으로 전환한 시나리오⑤에서 가장 낮은 것으로 전망된다.

[표 82] 국민연금 20년 가입자 기준 수익비 전망

| 구 분 | 수급 개시연령 | 수급 개시연도 | 시나리오 | | | | | |
|--------|------------|------------|------|------|------|------|------|------|
| | | | 기준선 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 1970년생 | 65세 | 2035년 | 2.13 | 2.02 | 2.13 | 2.25 | 1.98 | 1.82 |
| 1980년생 | 65세 | 2045년 | 2.09 | 1.52 | 1.71 | 1.90 | 1.60 | 1.62 |
| 1990년생 | 65세 | 2055년 | 2.18 | 1.33 | 1.49 | 1.66 | 1.55 | 1.69 |
| 2020년생 | 65세 | 2065년 | 2.22 | 1.33 | 1.50 | 1.66 | 1.58 | 1.69 |

주: 노령연금과 유족연금을 모두 고려하여 산출

자료: 국회예산정책처

내부수익률의 관점에서 보면, 1970년생에 대해서는 시나리오별 내부수익률이 7%대 이상으로 여전히 높게 나타나고 있다. 그러나 1980년대생 이후부터는 내부수익률이 낮아지는 것으로 전망된다.

[표 83] 국민연금 20년 가입자 기준 내부수익률 전망

(단위: %)

| 구 분 | 수급 개시연령 | 수급 개시연도 | 시나리오 | | | | | |
|--------|------------|------------|------|------|------|------|------|------|
| | | | 기준선 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| 1970년생 | 65세 | 2035년 | 7.68 | 7.45 | 7.74 | 8.04 | 7.37 | 6.93 |
| 1980년생 | 65세 | 2045년 | 7.32 | 5.81 | 6.41 | 6.98 | 6.05 | 6.01 |
| 1990년생 | 65세 | 2055년 | 7.42 | 4.95 | 5.53 | 6.05 | 5.74 | 6.11 |
| 2020년생 | 65세 | 2065년 | 7.37 | 4.85 | 5.41 | 5.93 | 5.73 | 5.99 |

주: 노령연금과 유족연금을 모두 고려하여 산출
 자료: 국회예산정책처

2. 기초연금 장기재정전망

가. 주요 전제 및 전망 방법

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.⁸⁷⁾ 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」 제6조88)에 따른 현행 제도의 기준연금액 결정 방식을 따른 것이다. 다음으로, 현행 「기초연금법」 제9조제1항89)은 5

87) 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.

88) 「기초연금법 시행령」

제6조(물가변동에 따른 기준연금액의 조정) 법 제5조제2항에 따른 기준연금액(이하 “기준연금액”이라 한다)은 전년도 기준연금액에 전전년도 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.

89) 「기초연금법」

년마다 기준연금액의 적정성을 평가하여 기준연금액을 조정하도록 규정하고 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 조정할 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.

나. 기준선 전망

(1) 수급자 수

기초연금 수급자 수는 2023년 653만명에서 지속적으로 증가하여 2049년 1,305만명에 도달한 후 감소하여 2092년에는 831만명에 이를 것으로 전망된다.

[표 84] 기초연금 수급자 수(추정치): 2023~2093년

(단위: 만명)

| 구 분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2090 | 2093 |
|------------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| 기초연금 수급자 수 | 653 | 897 | 1,185 | 1,304 | 1,283 | 1,200 | 1,074 | 882 | 831 |

자료: 국회예산정책처

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>

기초연금의 2023년 기준연금액 323,180원을 기준으로 국회예산정책처의 소비자물가상승률을 적용한 결과, 기초연금 기준연금액은 2093년 약 118.1만원까지 증가할 전망이다.

[표 85] 기준연금액(추정치): 2023~2092년

(단위: 천원)

| 구 분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2090 | 2092 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|
| 기준연금액 | 323 | 380 | 459 | 548 | 655 | 783 | 936 | 1,119 | 1,181 |

자료: 국회예산정책처

(2) 총 재정소요 전망

(가) 소비자물가상승률에 따른 인상 가정

65세 노인 중 소득하위 70%에 해당하는 노인에게 2023년 월 최대 323,180원의 기초연금 급여액을 지급하는 현행 기준을 유지할 경우 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.

[표 86] 현행 기준 유지 시 기초연금 재정소요: 2023~2032년

(단위: 조원, %)

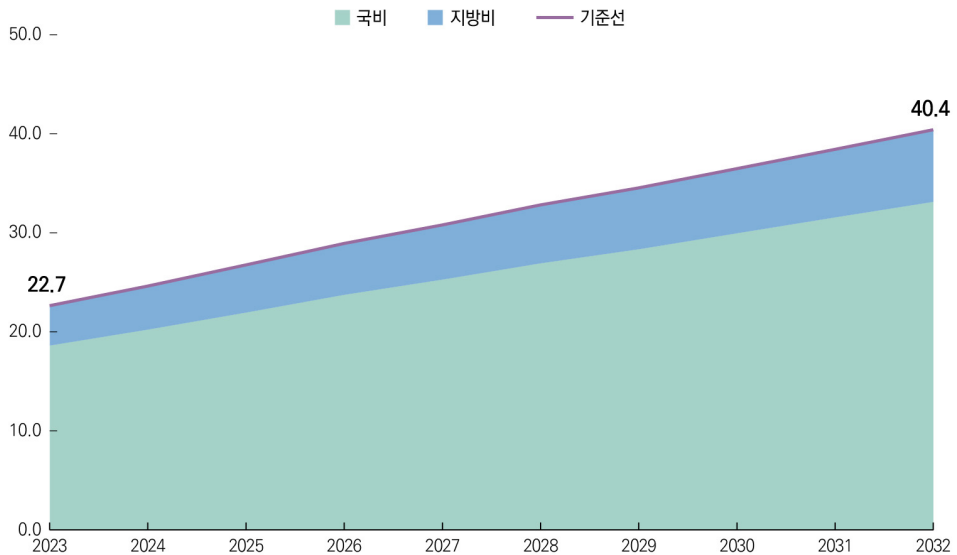
| 구 분 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2019 | 2030 | 2031 | 2032 | 연평균 증가율 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------------|
| 총 재정소요 | 22.7 | 24.6 | 26.7 | 28.9 | 30.8 | 32.8 | 34.5 | 36.5 | 38.4 | 40.4 | 6.6 |
| 국비 | 18.6 | 20.2 | 21.9 | 23.8 | 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: 경상가격 기준

자료: 국회예산정책처

[그림 18] 기초연금 현행 기준 유지 시 재정소요 추이: 2023~2032년

(단위: 조원)



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 87] 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

(나) 5년마다 기준연금액 재평가 가정

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 88] 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 89] 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 증가할 전망이다.

[표 90] 현행 기준 유지 시 기초연금 재정소요(5년 주기 조정 가정): 2023~2093년

(단위: 조원, %)

| 구분 | 2023 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2070 | 2080 | 2090 | 2093 | 연평균 증가율 |
|-----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------|
| 총 재정소요 (GDP 대비 비율) | 22.7 (1.0) | 36.0 (1.4) | 57.2 (1.9) | 76.8 (2.3) | 92.4 (2.6) | 104.1 (2.7) | 111.8 (2.8) | 109.5 (2.6) | 109.8 (2.6) | 2.3 - |
| 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 |

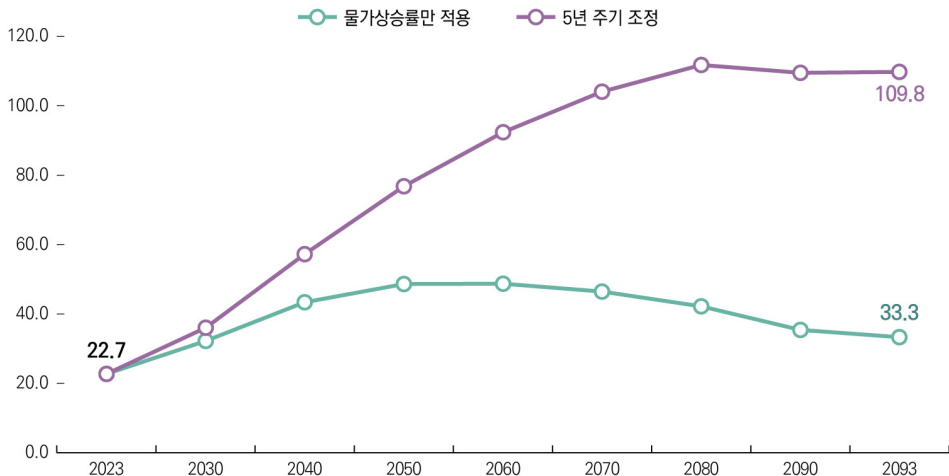
주: 전망액은 2023년 불변가격으로 제시

자료: 국회예산정책처

이와 같이 불변가격 기준 2093년 기초연금의 총재정소요는 기준연금액을 소비자물가상승률에 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 것의 재정부담은 더 커질 것으로 예상할 수 있다.

[그림 19] 기초연금 기준연금액 산정 방식에 따른 총재정소요 추이: 2023~2093년

(단위: 조원)



주: 전망액은 2023년 불변가격으로 제시

자료: 국회예산정책처

다. 제도 개편 시나리오별 재정전망

(1) 시나리오의 구성

기초연금은 국민연금의 노후소득보장 기능을 보완하기 위해 도입되어 국민연금의 개혁 논의 시 기초연금의 제도 개편논의도 함께 이루어지고 있다. 기초연금 제도 개편 안에는 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 고려해볼 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 기초연금액을 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.⁹⁰⁾ 2024년을 기준으로 설정된 기초연금액은 국회예산정책처가 전망한 소비자물가상승률에 따라 증가하는 것으로 가정하였다.

90) 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 유사했기 때문이다.

[표 91] 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

(2) 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 시나리오④로 10년 합계액이 533.9조원(연평균 53.4조원)으로 나타났다. 재정지출 규모가 가장 적은 방안은 현행 대상자와 제도의 내용을 유지하되 기초연금액을 2024년부터 40만원으로 인상한 시나리오①로, 10년간 총 374.5조원(연평균 37.4조원)이 소요될 것으로 전망된다.

[표 92] 기초연금 시나리오별 재정전망 결과: 2023~2032

(단위: 조원)

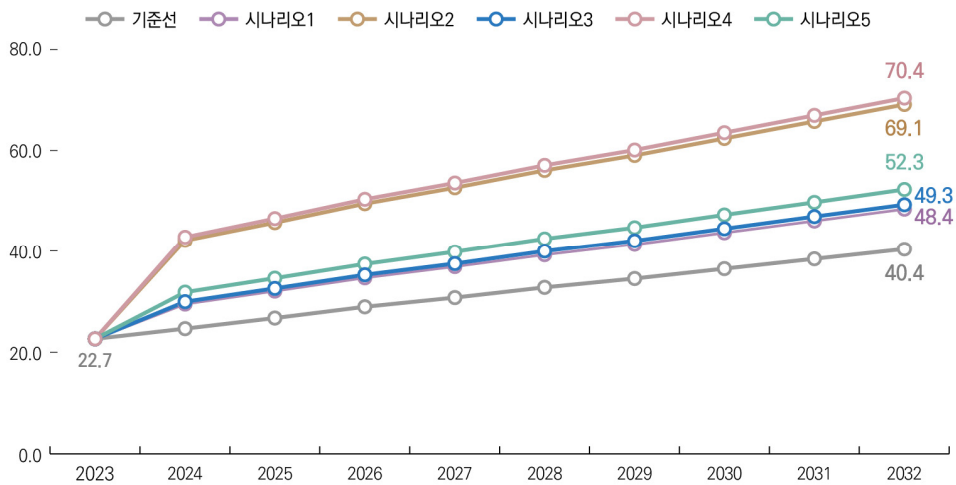
| 시나리오 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 합계 | 연평균 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|------|
| 기준선 | 22.7 | 24.6 | 26.7 | 28.9 | 30.8 | 32.8 | 34.5 | 36.5 | 38.4 | 40.4 | 316.4 | 31.6 |
| ① | 22.7 | 29.5 | 32.0 | 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 20] 기초연금 시나리오별 총재정소요 추이: 2023~2032년

(단위: 조원)



주: 국비 및 지방비를 합산한 경상가격 기준

자료: 국회예산정책처

시나리오별 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 93] 기초연금 시나리오별 추가재정소요: 2023~2032

(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 94] 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 |

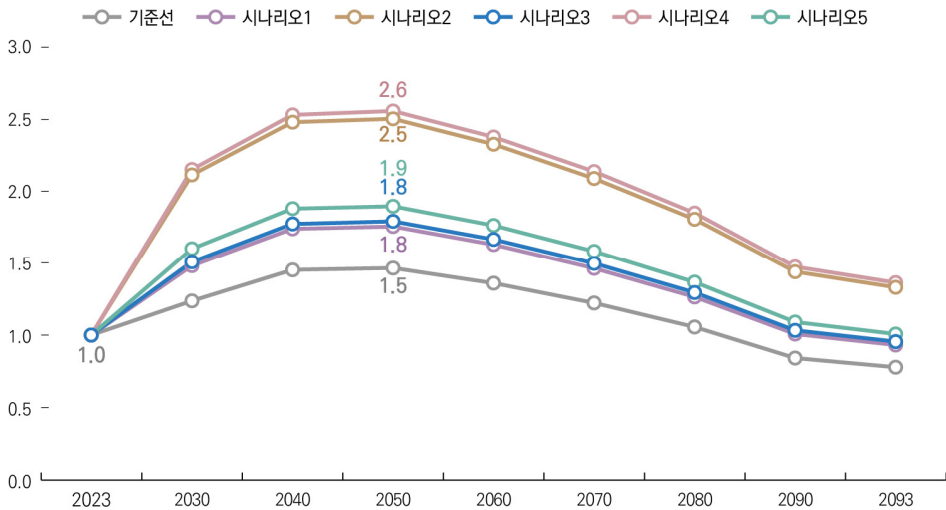
주: 2023년 불변가격 기준(국비 및 지방비 합산)

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 1.5%로 가장 낮고, 시나리오④는 2.6%로 가장 높게 나타난다.

[그림 21] 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, 경상가격 기준 총재정소요는 2023년 22.7조원에서 2032년 69.8조원까지 증가하여 10년간 총 493.7조원이 소요되는 것으로 전망되었다.

[표 95] 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 96] 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 |

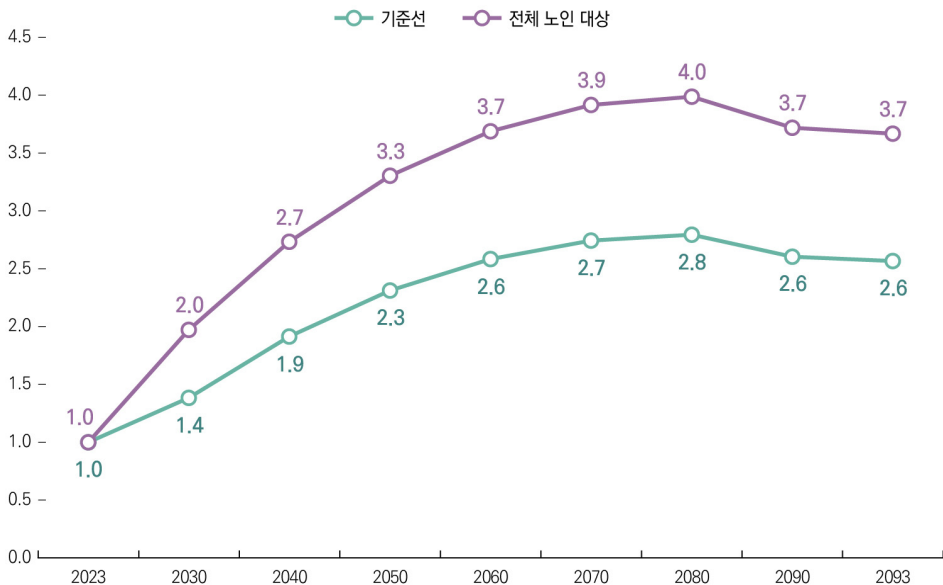
주: 2023년 불변가격 기준(국비 및 지방비 합산)

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.

[그림 22] 기초연금 GDP 대비 재정소요 비율 추이(5년 주기 조정 가정): 2023~2093년

(단위: %)



주: 국비 및 지방비 합산 기준

자료: 국회예산정책처

IV. 결 론

1. 분석결과 요약

본 보고서는 국민연금, 기초연금, 퇴직연금 등 일반 국민을 대상으로 하는 노후소득 보장체계의 개선을 위한 제도별 주요 쟁점과 개혁방안을 제시하고, 정부 재정 내에서 운영되는 국민연금과 기초연금에 대하여 현재의 제도가 유지될 경우(기준선)와 주요 개혁 시나리오별로 재정전망 결과를 제시하였다.

앞서 논의한 결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저, 국민연금의 개혁에 대한 주요 쟁점에는 보험료율 및 소득대체율의 수준과 연금가입 및 수급연령, 재분배 기능의 유지 여부, 자동조정장치 도입 등이 있다. 보험료율은 수입의 확대에 직접적인 영향을 주기 때문에 재정적 지속가능성을 제고하기 위한 주요 개혁방안의 하나로 논의되고 있다. 그런데 이와 동시에 소득보장기능을 강화하기 위해 소득대체율을 인상할 것인가에 대해서는 이견이 있다. 현재 국민연금의 급여 수준이 낮기 때문에 급여의 적정성을 확보하기 위해서는 소득대체율을 인상해야 한다는 주장이 있으나 이러한 조치는 재정을 악화시키는 요인으로 작용하기 때문에 소득대체율 인상을 반대하는 주장이 있는 것이다. 또한, 소득비례연금으로의 전환에 대해서도 서로 다른 시각이 있는데, 재정안정화를 위해 국민연금을 소득비례연금으로 전환하면서 소득대체율을 더 낮추거나 유지하는 것이 필요하다는 견해가 있는 반면, 노후소득보장체계에서 국민연금의 역할 강화를 위해 소득대체율을 상향 조정하면서 소득재분배 기능은 유지해야 한다고 주장하는 견해도 있다. 한편, 연금가입 및 수급개시연령에 대해서는 기대수명의 증가에 따라 연금 수급개시연령을 상향 조정해야 한다는 논의가 있는데, 이 경우 은퇴 후 수급개시 시점까지 시차가 발생할 수 있으므로 정년의 연장과 의무 연금가입연령의 상향 조정 논의가 함께 이루어져야 하는 실정이다. 추가로 연금 수급개시연령이나 급여액 수준이 기대수명의 변화나 경제상황, 재정상태의 변화에 따라 자동으로 조정되는 자동조정장치 도입에 대한 논의도 있다.

둘째, 기초연금 개혁을 위한 주요 쟁점은 기초연금의 목적과 역할 설정, 국민연금 연계 감액 적용 여부, 소득인정액 산정 방식 등이 있다. 현재 우리나라 기초연금은 소득하위 70%의 노인에게 월 최대 약 30만원이 조금 넘는 수준의 급여를 지급하고 있기 때문에 공공부조나 보편급여의 범주에 해당한다고 보기 어렵다. 그러나 보다 효과적인 노후소득보장 기능을 기대하기 위해서는 부조형, 수당형, 보험형 등 제도의 목적을 보다 명확히 하는 것이 필요하다는 논의가 있다. 또한, 현재 기초연금은

국민연금 노령연금 수급자의 국민연금액 수준에 따라 기초연금의 일부를 감액하고 있는데, 이에 대해서는 국민연금의 세대 간 이전 효과를 완화해 준다는 측면에서 적절하다는 주장이 있는 반면, 노후소득보장 측면에서 효과적이지 못하다는 상반된 의견도 있다.

셋째, 퇴직연금에 대한 논의는 연금기능 강화로 정리할 수 있다. 2005년 퇴직연금제도가 도입되기는 했지만 아직 연금의 포괄성이 낮고 역할이 미비하기 때문에 노후소득보장 체계 내에서 퇴직연금의 보완적인 효과를 기대하기 위해서는 연금제도로서의 역할이 강화되어야 한다는 것이다. 다만, 국민연금 개혁 논의과정에서 퇴직연금의 공공성을 강화하고 국민연금 재정안정화 조치의 부담을 덜기 위해 사업주가 부담하는 퇴직연금 기여금의 일부를 국민연금 보험료로 전환하는 방안도 일부에서 제시되고 있다.

이와 같이 국민연금, 기초연금, 퇴직연금 개혁에 대하여 각 제도의 복잡성과 제도 간 관계를 고려해야 하는 문제, 그리고 개혁방향에 대한 합의의 부재로 인해 서로 상반되는 의견이 제시되고 있는 실정이다. 본 보고서는 다양한 쟁점과 개혁방안 가운데 몇 가지 방안을 조합하여 시나리오로 구성한 후 재정전망을 실시하여 개혁논의에 필요한 정보를 제공하고자 하였다. 재정전망 결과는 다음과 같다.

첫째, 현행 국민연금 제도가 유지된다는 가정 하에 실시한 재정전망 결과를 살펴보면, 국민연금 수입은 불변 가격기준 2023년 102.8조원에서 2093년 90.9조원으로 연평균 0.2% 감소하고 지출은 불변가격 기준 2023년 38.4조원에서 2093년 340.6조원으로 연평균 3.2% 증가할 전망이다. 재정수지는 2023년 64.3조원 흑자에서 2040년 적자로 전환하여 2093년 적자규모는 249.7조원이 될 전망이다. 적립금은 2039년에 경상가격 기준으로 최고 수준인 1,704.3조원(불변가격 1,298.9조원)에 도달한 뒤, 2055년에 소진될 전망이다. 현재 제도가 유지될 경우 국민연금 제도부양비(전체수급자 기준)는 2023년 29.8명에서 2093년 140.7명으로 증가하고, 적립배율은 2023년 23.7배에서 2055년 0.3배로 감소한 뒤 발생하지 않게 된다. 부과방식 비율은 2023년 5.8%로 현행 보험료율인 9%보다 낮지만, 2080년 39.1%까지 높아진 후 2093년 34.2% 수준으로 약간 감소할 전망이다.

둘째, 국민연금의 개혁 시나리오 분석에서는 보험료율, 소득대체율, 수급개시연령, 소득비례연금 전환 여부 등을 조합하여 5가지 유형을 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 개선되는 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 늦춰져 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 늦춰져 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, 기초연금이 현행 제도를 유지하고 기준연금액이 물가상승률에 따라 인상된다고 가정하는 경우, 총재정소요(국비+지방비)는 2023년 22.7조원에서 2032년 40.4조원으로 연평균 6.6% 증가하는 것으로 전망되었다. 전망기간을 확장하여 2023년부터 2093년까지 기간에 대해 전망하면, 기초연금의 총재정소요는 불변가격 기준으로 2023년 22.7조원에서 2093년 33.3조원으로 증가한다. 이때 GDP 대비 총재정소요 비율은 2023년 1% 수준에서 2050년 1.5% 수준까지 증가했다가 2093년 0.8% 수준까지 감소할 전망이다. 그러나 기준연금액이 A값의 11.8% 수준으로 5년마다 조정된다고 가정하는 경우, 총재정소요(국비+지방비)는 2023년 22.7조원에서 2032년 48.9조원으로 연평균 8.9% 증가할 전망이다. 이 경우 불변가격 기준으로 2023년부터 2093년까지의 총재정소요는 2023년 22.7조원(GDP 대비 1%)에서 2081년 120조원(GDP 대비 3.0%)까지 증가한 후 2093년 109.8조원(GDP 대비 2.6%)으로 감소할 전망이다.

넷째, 기초연금의 개혁 시나리오 분석에서는 대상자 범위, 지급액, 국민연금 연계 감액 적용 여부 등을 조합하여 5가지 유형을 제시하고 기준연금액이 물가상승률에 따라 인상된다고 가정하여 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 64.4조원, 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. 참고로, 기초연금의 기준연금액을 5년마다 재평가하여 인상하는 것으로 가정하고, 2024년부터 대상자를 전체 노인으로 확대할 경우, 경상가격 기준 총재정소요는 2023년 22.7조원에서 2032년 69.8조원까지 증가하고, 불변가격 기준 총재정소요는 2023년 22.7조원(GDP 대비 1%)에서 2081년 171.5조원(GDP 대비 4.3%)까지 증가한 후 2093년 156.9조원(GDP 대비 3.7%)으로 감소할 전망이다.

2. 시사점

우리나라의 노후소득보장체계는 재정적 지속가능성과 노후소득보장이라는 상충된 목표를 모두 달성해야 하는 딜레마 상황에 놓여있다. 노후소득보장 기능이 담보되더라도 재정적으로 지속가능하지 않다면 제도를 통한 장기적 효과를 기대하기 어렵고, 재정적으로 지속가능하더라도 노후소득보장 기능이 미약하다면 제도 운영의 목적이 사라지게 된다. 따라서 무엇이 더 중요한지를 논의하기보다는 가장 시급한 문제부터 단계적으로 해결하는 접근법이 필요하다.

먼저, 노후소득보장체계를 구성하는 제도 중 중심제도를 확실히 한 후 개혁 방향을 설정할 필요가 있다. 만약 기초연금을 중심으로 노후소득보장체계를 구성할 경우, 국민연금은 지속가능한 재정구조를 만들면서 적정 급여 수준은 기초연금을 통해 달성하도록 할 수 있다. 그러나 기초연금은 그 재원을 전액 후세대가 부담하는 재정사업이라는 점에서 미래세대의 비용 부담 능력을 고려해야 한다. 반면 국민연금을 중심으로 노후소득보장체계를 구성하고자 한다면, 국민연금 제도를 강화하면서 장기적으로 기초연금은 무연금자나 저연금자에게 초점을 맞춘 제도로 개편하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 중심제도와 개혁 방향을 설정한 후에는 시급한 문제부터 해결하는 조치가 필요하다. 특히, 국민연금은 보험료를 부담하는 국민의 수용성과 재정안정화 및 노후 소득보장 효과를 포괄적으로 고려하여 보험료율과 소득대체율 수준을 설정할 필요가 있다. 다만, 재정전망 결과를 통해서도 알 수 있듯이 현재 제도 수준에서도 재정안정화 노력이 필요한 상황이기 때문에 소득대체율 수준을 크게 인상하기 위해서는 그에 상응하는 보험료율 인상이 필요하다. 특히, 현재 국민연금의 수익비가 코호트를 막론하고 2를 넘는 것으로 나타나고 있으므로 제도의 지속가능성을 높이기 위해서 장기적으로는 적정 수익비 구조도 고려할 필요가 있다. 수익비 측면에서 보면, 보험료율과 소득대체율을 각각 15%와 50%로 상향조정하는 안과 보험료율은 12%까지 올리되 소득비례연금으로 전환하는 안의 전망결과가 유사하게 나타났다. 후자의 경우 누적재정적자 감소분은 더 크게 나타났다는 점에서 보다 수용성이 높은 모수의 조합을 찾는 노력이 필요하다.

셋째, 노후소득보장체계의 틀 하에서 제도간 관계를 고려하여 장기적인 개혁방안을 설정할 필요가 있다. 예를 들어, 국민연금의 재분배 기능을 유지할 것인지, 아니면 소득비례연금으로 전환할 것인지에 대한 논의는 기초연금의 국민연금 연계감액 폐지 논의와 관련이 있다. 만약, 국민연금을 소득비례연금으로 전환할 경우, 기초연금이나 추가적인 보충연금을 통한 재분배 기능을 더욱 강화될 필요가 있다. 즉, 앞서 제시한 시나리오처럼 최하위 소득계층에게 기초연금액을 인상하여 지급하거나 장기적으로는 소득 및 자산조사 등의 요건을 충족하는 경우 급여를 지급하는 공공부조형으로 개편하는 방안을 고려할 수 있다. 반면, 국민연금의 소득재분배 기능을 유지한다면, 기초연금은 제도의 과도한 중첩이 일어나지 않도록 국민연금 연계감액을 조정하는 방안도 고려할 수 있다. 참고로, 기초연금의 국민연금과의 연계감액을 폐지하는 경우 기초연금에 추가재정소요가 발생하는데 대상자를 확대하지 않는 한 그 규모는 2024년~2032년 기준으로 연평균 7.2조원 수준으로 전망되었다. 이 외에도 기대수명의 증가에 따라 장기적으로는 연금 수급개시연령의 상향 조정이 불가피해질 것으로 예상되는 만큼, 국민연금의 의무가입연령 조정과 더불어 기초연금 수급 연령에 대해서도 장기적인 관점에서 검토할 필요가 있다.

노후소득보장제도 개편은 사회적 합의가 수반되어야 한다는 점에서 어려운 과제이다. 그렇기에 관련된 쟁점과 미래 재정 및 수익-비용부담 구조에 대한 객관적인 정보를 바탕으로 심도있는 논의가 이루어질 필요가 있다. 이러한 관점에서 본 보고

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

참고문헌

- 고용노동부. 「퇴직연금 사례집」. 2011.
- 고용노동부. 「퇴직급여제도 매뉴얼」. 2022.
- 고용노동부·금융감독원. “퇴직연금 1년만에 40조원 증가, 총 적립금 295.6조원 달성”. 보도자료, 2022.04.17.
- 관계부처 합동. “근로자의 행복한 노후를 지키기 위해 정부-금융기관이 지혜와 역량을 모은다.” 보도자료, 2022.12.21.
- 관계부처 합동. 「근로복지증진 기본계획(제5차: 2022~2026년)」. 2022.
- 관계부처 협동. 「사적연금 활성화 대책」. 2014.
- 국가재정운용계획지원단. 「2021~2025 국가재정운용계획 지원단 보고서」, 2021.
- 국민연금공단. 「국민연금 통계연보 2000」. 2001.
- 국민연금공단. 「국민연금 통계연보 2001」. 2002.
- 국민연금사편찬위원회. 「실록 국민의 연금」. 2015.
- 국민연금연구원. 「제13차 국민연금 전문가 포럼 자료집(1)」. 2023.
- 국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회. 「국민연금 제도 개선 방향에 관한 공청회」. 2018.
- 국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회. 「2013년 제3차 국민연금 재정계산의 국민연금 제도 및 기금운용 개선방향에 관한 공청회」. 2013.
- 국회예산정책처. “4대 공적연금 장기 재정전망”. 「NABO 브리핑」, 제90호, 2020.
- 국회예산정책처. “4대 공적연금 재정전망”. 2020.
- 근로복지공단. “노·사·전문가가 모여 퇴직연금 수익률 제고 방안 논의”. 보도자료, 2020.12.
- 김상호. “지속가능한 노후소득보장제도 구축: 공적연금 개혁을 중심으로”. 「한국연금학회·국민연금연구원 2022년 공동국제세미나 발표자료」, 2022.
- 김월섭 외. “우리나라 공적연금의 보편적 중층보장 체계로의 재구축 방안에 관한 연구”. 「사회보장연구」, 제32권 제4호, 2016, pp.1-29.
- 김태일. “국민연금의 세대 내 세대 간 형평성 분석과 개혁 방향”. 「예산정책연구」, 제4권 제2호, 2015, pp.31-55.
- 류재린 외. 「공적연금 재구조화 방안 연구」. 한국보건사회연구원, 2022.
- 박종원. “보건사회연구원 연금학회 2021년 공동추계학술대회 발표요약문”. 2021.

- 백해연. “노후소득 안정을 위한 근로자퇴직연금제도의 발전 방안”. 「보건복지 이슈엔포커스」, 제 273호, 2015.
- 보건복지부. “경제협력개발기구 「한국 연금제도 검토보고서」 발간”. 보도자료, 2022.9.20.
- 보건복지부. “2023년 국민연금 급여액 5.1% 인상”. 보도자료, 2023.1.9.
- 보건복지부. “국민의견을 담은 제4차 국민연금 종합운영계획안 발표”. 보도자료, 2018.12.14.
- 보건복지부. 「제4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획」. 2018.
- 보험연구원. “퇴직연금 자산 사전지정운용제도 도입의 영향”. CEO Brief, 2021.
- 석재은. “지속가능한 노인 기본소득보장을 위한 국민연금과 기초연금 개혁 방안: 세대 간 불공평 및 세대 내 불평등 개선”. 「사회보장학회 춘계학술대회 발표자료」, 2018.
- 성혜영 외. “공적연금제도 개선 방안”. 「국민연금연구원 프로젝트 보고서」, 2020.
- 송준혁. “우리 실정에 맞는 퇴직연금 제도는 무엇일까?”. 「나라경제」, 2018년 08월호, 2018.
- 송홍선. “소득대체율 상향을 위한 다층연금개혁 방향”, 자본시장연구원, 2022.
- 양재진. “보건사회연구원 연금학회 2021년 공동추계학술대회 발표요약문”. 2021.
- 연금개혁특위. “국민연금개혁과 노후소득보장 제도 개선을 위한 활동결과보고”. 2019.
- 영국 통계청. “Occupational Pension Schemes Survey”. UK, 2018.
- 오건호. “한국 노후소득보장의 재구조화 연구: 계층별 다층연금체계를 중심으로”. 「한국사회정책」, 제28권 제4호, 2021, pp.123-157.
- 원종욱 외 2명. “인구구조 변화와 공적·사적 연금자산의 전망 및 운용전략”. 「보건사회연구원 연구보고서」, 2014.
- 유현경. “Pensions at a Glance 2021”. 「Issue Brief 2022-1」, 국민연금연구원, 2022.
- 윤석명 외. “국민연금 재정안정화를 위한 공적연금 제도개혁 방안 모색”. 「국회입법조사처 정책용역보고서」, 2022.
- 윤석명. “지속 가능한 국민연금 개혁 방향은?”. 「한국사회정책학회비판과 대안을 위한 사회복지 학회참여연대 공동학술대회 발표자료」, 2018.
- 정창률. “성공적인 연금개혁 실현을 위한 전제와 방향”. 「경제정의실천시민연합 발표자료」, 2022.
- 주은선. “국민연금 중심 개혁방안”. 「한국보건사회연구원 세미나 발표자료」, 2020.
- 최병호·강성호. “사회적 합의를 위한 지속가능한 국민연금 개혁 방향”. 「재정정책논집」, 제21권 제4호, 2019, pp.141-177.
- 최옥금. “기초연금과 국민연금 제도의 관계를 둘러싼 쟁점과 발전 방향”. 국민연금연구원, 2021.
- 통계청 국가통계포털. 「퇴직연금 통계」, 각 연도.

통계청. “2021년 퇴직연금통계 결과”. 보도자료, 2022.12.19.

KDI. 「第6次 經濟社會發展5個年計劃 關聯課題研究」. 1986.

OECD. 「Pensions at a Glance 2021」. 2021.

국민연금공단. 홈페이지 자료, <https://www.nps.or.kr>.

금융투자협회. 홈페이지 자료, <https://dis.kofia.or.kr>.

공적연금개혁과 재정전망 III

발간일 2023년 3월

발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02·2070·3114)

인쇄처 경성문화사(tel 02·786·2999)

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

ISBN 979-11-6799-122-5 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