

## 사학연금 지속 가능성 제고 방안 : 재정안정화와 공적연금 통합운영 중심으로

윤석명\*

### 〈 초 록 〉

최근 IMF는 연금제도가 충족해야 할 원칙 6가지를 언급하였다. 지속가능성(Sustainability), 보험수리적 공정성(Actuarial fairness), 세대 간 형평성(Intergenerational equity), 인센티브 적합성(Incentive compatibility), 감당 가능비용(Affordability), 급여의 적절성(Adequacy)이 그것이다. 특정 국가에 특정 형태의 연금제도를 도입했다면, 이러한 원칙들을 고려하여 상황변화에 적응할 수 있게 끊임없이 제도를 개혁해 나가야 한다. 그런데 언제부터인가 한국 사회의 연금 논의에서는 진영으로 나뉘어서 특정 연금정책 목표만을 우선시하는 경향이 있다. 이러한 우리 사회의 고질적인 문제점을 최소화하기 위해서라도, 연금개혁 원칙을 제대로 설정하여 개혁 대안을 중립적으로 평가할 수 있어야 한다.

외국 연금제도와 비교하면, 외국 연금제도에 비해 우리가 더 심각하다는 점을 알 수 있다. 핀란드와 일본의 보험료 부담 대비 연금 지급율은 우리나라 모든 공적연금제도가 지속 불가능함을 객관적인 수치로 보여주고 있다(윤석명, 2023). 실제 상황이 이러함에도, 왜곡된 정보에 기인한 이해집단의 바람과 현실 혼동이 연금개혁의 큰 장애 요인이 되고 있다.

이러한 문제의식 하에 본 연구에서는 공적연금 통합 운영 필요성 및 통합 운영 방향을 제시하고 있다. 막대한 규모의 제도 이행비용 등을 감안하여, 미국식 일원화 모형이 아닌, 2015년 일본의 연금 일원화 개혁 내용을 한국적인 현실에 맞게 수정하여 채택하는 방안이다. 즉, 연금 급여율만 통일시키고 제도운영은 국민연금과 공무원연금·사학연금으로 분리, 즉 제도와 재정을 분리시킴으로써, 이행비용 최소화과 재정 통합에 따른 형평성 문제를 차단하는 방식이다. 이와 함께 연금재정의 자동안정장치 도입 및 확장기여형 제도로의 전환 필요성을 강조하고 있다. 또한 '초고령 사회에서의 계속 고용' 확대를 통한 재정안정 달성과 자동안정장치 도입에 따른 노후소득보장의 적절성 확보 필요성도 제시하고 있다.

핵심용어 : 연금제도 운영 원칙, 자동안정장치, 공적연금 통합 운영방안

## 제1장 서론

1973년 도입되어 1975년부터 시행 중인 사학연금은 1960년에 도입된 공무원연금과 군인연금에 비해 상대적으로 제도 도입 역사가 짧아 아직까지 수지적자 상태에 도달하지는 않고 있으나, 수년 내로 보험료 수입보다 연금 급여 지출이 더 많아지는 수지적자 발생이 나타나고, 이후부터는 빠르게 재정이 악화되어 2049년(또는 2055년)에 적립금이 소진될 것으로 전망되고 있다(국회 연금개혁특별위원회, 2022b).

전 세계에서 유래를 찾아보기 어려운 초저출생과 빠른 인구 고령화로 인해 대한민국 모든 공적연금제도의 지속 가능성이 현저하게 약화되고 있는 상황에서도, 특히 저출생의 직격탄을 맞고 있는 사학연금은 공적연금 중에서도 그 미래가 특히 암울하다고 할 수 있다.

1994년 세계은행의 ‘Averting the Old-age Crisis’ 발간 이후 전 주요 선진국들 중심으로 의미있는 연금개혁이 이루어졌다(윤석명, 2001). 특히 복지국가의 전형으로 불리는 스칸디나비아 반도의 국가들, 즉 스웨덴, 노르웨이, 핀란드는 가히 혁명적이라 불릴 만큼의 강도 높은 연금개혁을 이루어 냈다(윤석명 외, 2011). 우리가 운영하고 있는 공적연금제도와는 비교하기 어려울 정도로 강도 높은 개혁을 이루어 냈음에도, 변화하는 사회·환경 변화에 적응하기 위해 개혁을 멈추지 않고 있다.

이러한 주요국들의 연금제도 운영현황과 달리 우리나라 공적연금은 개별제도 별로 정도의 차이만 있을 뿐, 국제적인 연금제도 운영 상황과는 상당한 괴리가 있다. 제도의 지속 가능성과 현대화 측면에서 특히 그러하다.

이러한 문제 의식 하에, 본 연구에서는 우리 공적연금이 처한 현실을 점검한 뒤에, 우리에게 모범이 될만한 국가의 연금 운영 현황을 중점적으로 살펴보고자 한다(윤석명 외, 2000). 전 세계에서 가장 먼저 연금재정의 자동안정장치를 도입한 스웨덴은 완전한 DC 방식으로 이행하였다. 거의 완벽한 수준의 재정적인 지속 가능성을 확보하고 있으나, 현재 DB 방식을 운영하는 우리 공적연금의 현실을 고려하면 지금 당장 스웨덴 방식에서의 이행은 여러 가지 측면에서 수월해 보이지 않는다. 반면에, 확정급여방식과 확정기여방식의 중간 단계에 해당하는 하이브리드형 자동안정장치를 도입하고 있는 핀란드 연금 운영방식은 우리나라 공적연금에 주는 시사점이 클 것 같다. 핀란드가 우리나라의 공적연금에 주는 시사점이 클 것 같다고 판단한 근거는 다음과

같다. “기초연금을 효과적으로 개편하였고, 모든 공적연금에 똑같은 액수의 연금을 지급하도록 개혁하였으며, 연금제도의 지속을 위해 기대여명계수(Life-expectancy coefficient)를 잘 활용하고 있어서다”(윤석명, 2023c에서 인용).

핀란드는 모든 공적연금의 지급율을 동일하게 운영하면서도 제도를 별도로 운영하고 있다. 반면에 일본은 2015년부터 공무원연금과 사학연금 가입자를 일반 국민과 똑같이 소득비례연금인 후생연금에 가입하도록 하여 공적연금 운영에서의 완전 통합을 달성하였다. 우리나라가 도입한 공적연금제도가 일본 제도를 모방하여 도입했다는 측면을 고려할 경우, 일본의 최근 연금개혁 동향은 그 어느 나라들보다도 우리에게 주는 시사점이 많다.

이러한 사실들에 근거하여 본 연구에서는 핀란드와 일본 사례를 중심으로 집중 검토한 후에, 이로부터 도출되는 시사점에 근거하여 사학연금 개혁 방안을 제시하고자 한다.

## 제2장 사학연금제도 현황과 재정전망

### 1. 사학연금 현황과 재정전망

#### 가. 사학연금 현황

사학연금 가입기관은 감소하고 있으나 가입자 및 연금수급자 수는 지속적으로 증가하고 있다.

〈표 2-1〉 최근의 가입기관 및 인원수 주요 현황

(단위 : 기관, 명, %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022.11
가입기관	6,569	6,563	6,468	6,209	5,996	5,845	5,689
가입자	313,156	317,602	320,326	323,697	327,864	330,322	333,124
연금수급자	63,782	69,218	75,914	83,176	90,989	98,730	106,508
부양비율*	20.33	21.76	23.66	25.65	27.71	29.84	31.93

주 : 1) 가입기관과 가입자 수가 Copy Killer (국회예산정책처 총수입 결산 분석 = Fiscal year 2021 total revenue settlement analysis, 2021)의 문장표절을 55%로 나오고 있으나, 수정할 방법이 없음.

2) \* 부양비율 = 연금수급자(장애연금 제외) / 가입자

출처 : 국회 연금개혁특별위원회, "사학연금 업무보고", 사립학교교직원연금공단, 2022. 12. 21.

교원은 감소하고 있으나 대학 부속병원 직원의 증가로 전체 가입자 수는 늘어나고 있다.

〈표 2-2〉 직종별 사학연금 가입자 수 추이

(단위 : 명)

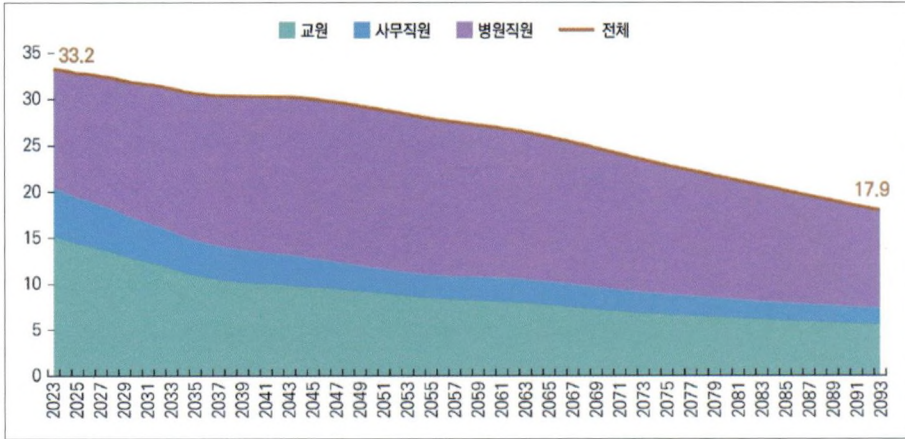
구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022.11
교원	174,397	173,115	169,093	163,245	159,900	156,632	152,890
직원	138,759	144,487	151,233	160,452	167,964	173,690	180,234
사무직원	51,592	52,039	52,138	52,656	52,604	52,242	52,672
병원직원	87,167	92,448	99,095	107,796	115,360	121,448	127,562

출처 : 국회 연금개혁특별위원회, "사학연금 업무보고", 사립학교교직원연금공단, 2022. 12. 21.

국회 예산정책처가 2093년까지 사학연금 가입자를 전망한 추이를 보면, 전체 가입자는 줄어들면서도 병원직원 가입자가 큰 폭으로 증가할 것으로 예측되고 있다.

〈그림 2-1〉 사학연금 가입자 유형별 추이 : 2023-2093년

(단위 : 만명)



출처 : 국회 예산정책처, 「공적연금개혁과 재정전망 IV - 지역연금 개혁과 재정전망」, 2023. 3.

사학연금은 급여 기능에 따라 가입자가 필요 재원의 일정 부분을 담당하거나 사용자(학교법인)가 전액 부담 또는 국가와 분담하고 있다.

〈표 2-3〉 사학연금 비용부담

구분		부담률		부담주체
		교원	사무직원	
연금 부담금	개인부담금	9.0%	9.0%	교직원
	법인부담금	5.294%	9.0%	학교법인
	국가부담금	3.706%	-	국가
	계	18.0%	18.0%	-
재해보상부담금		개인부담금합계액×4.54%		학교법인
퇴직수당 비용		○ 사학연금공단 : 매년 23,630백만 원 ○ 학교법인* : 퇴직수당 지급비용의 40% *대학 이상 기관 적용 ○ 국가 : 소요 잔여액 전액		

출처 : 국회 연금개혁특별위원회, “사학연금 업무보고”, 사립학교교직원연금공단, 2022. 12. 21.

연금 재정수지가 흑자를 유지함에 따라 적립기금은 증가하는 추이를 보이고 있다.

〈표 2-4〉 최근 사학연금 주요 재정현황

(단위 : 십억 원, 명목가격)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022.6
총 수입	3,996	4,935	4,052	5,292	4,911	5,768	2,517
총 지출	3,013	2,954	4,091	3,450	3,360	3,630	2,419
포괄손익누계	35	△133	114	367	912	671	△1,966
기금조성액	1,018	1,848	75	2,209	2,463	2,809	△1,868
적립기금	16,361	18,209	18,285	20,494	22,957	25,766	23,898

출처 : 국회 연금개혁특별위원회, "사학연금 업무보고", 사립학교교직원연금공단, 2022. 12. 21.

그동안의 개혁 조치들이 있었음에도, 제5차 재정재계산(2020년) 결과에 따르면 2049년에 기금이 소진될 것으로 전망되었다. 2022년의 사학연금공단의 채추계(최근의 통계청 인구추계(‘21.12)와 기금운용실적 반영)에 의하면 기금 소진시점이 6년 연장된 것으로 나타나고 있다. 여타 연금제도에 비해 가입자 수가 적다보니 가정 변화에 따라 추계 결과가 민감하게 반응하는 경향이 있다. 연금제도의 지속 가능성 평가 기준이 기금 소진시점이 아닌, 평가기간 연도말까지의 누적적자 규모 증감 추이에 초점을 맞추어야 한다. 그러한 관점에서 평가하면 사학연금은 근본적인 재정안정 조치가 필요한 상황이다.

〈표 2-5〉 제5차 재정재계산(20년)과 최근 재정전망(22년) 결과의 비교

전망시기	기금최고액	재정수지적자	기금소진시점	‘70 적자규모
2020년	25.12조원	2029년	2049년	7.21조원
2022년	29.13조원	2032년	2055년	6.58조원
차이	+4.01조원	+3년	+6년	△0.63조원

출처 : 국회 연금개혁특별위원회, "사학연금 업무보고", 사립학교교직원연금공단, 2022. 12. 21.

그 동안 4차례 조정 과정을 통해 연금 수급-부담 구조의 개선을 도모하였으나, 가입시기 별 가입자 사이의 큰 수익비 차이와 함께, 여전히 낸 것보다 많이 받는 구조로 운영되고 있어, 제도가 지속되기 어려울 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-6〉 가입시기에 따른 수익비 비교

가입시기	1996년	2006년	2016년
수익비	2.56배	1.76배	1.60배

출처 : 국회 공무원연금개혁특위(15년) 박인숙 의원 제출 자료

\* 30세 임용, 30년 재직 가정 및 수급기간으로 국회 공무원연금개혁특위 재정추계검증분과위원회가 합의한 국민생명표상 수급 개시연령의 평균여명 이용

출처 : 국회 연금개혁특별위원회, “사학연금 업무보고”, 사립학교교직원연금공단, 2022. 12. 21.

### 나. 사학연금 재정전망: 기준선 전망과 제도변수 · 보험료율 변화에 따른 재정전망

사학연금급여는 연금급여(퇴직연금급여 · 유족연금급여), 재해보상급여, 퇴직수당급여로 구성된다(국회 예산정책처, 2023). 사학연금공단의 재정추계는 연금급여(퇴직연금급여 · 유족연금급여)만을 대상으로 추계하고 있다. 반면에, 국회 예산정책처의 사학연금 추계는 연금급여, 재해보상급여, 퇴직수당급여를 포함하고 있다보니, 양 기관의 사학연금 재정추계 결과에서 큰 차이가 나타나고 있다. 국회 예산정책처의 사학연금 재정추계 방식이 국가재정법 취지에 더 잘 부합하고 있다는 측면을 감안하여, 이하에서는 국회 예산정책처의 추계 내용 중심으로 논의하고자 한다.

〈표 2-7〉 사학연금 재정수지 전망(기준선) : 2023~2093년

(단위 : 조원, %)

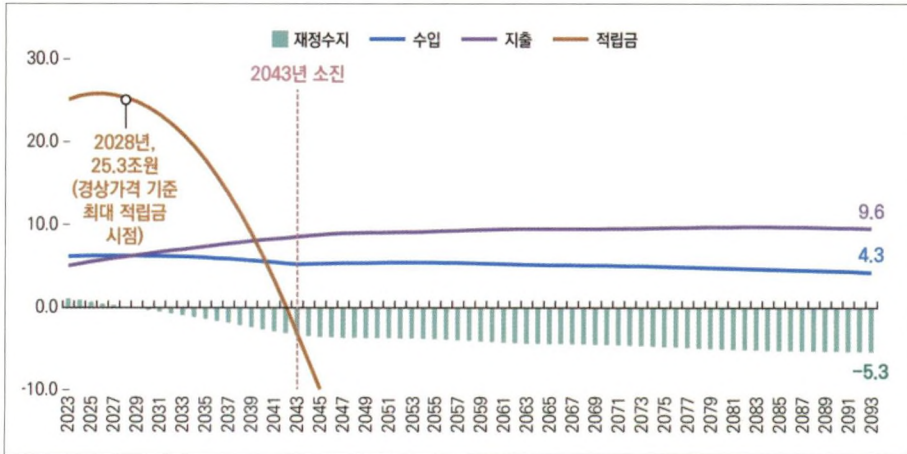
구분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093
수입	6.2	6.2	5.6	5.4	5.3	5.1	4.8	4.4	4.3
지출	5.1	6.5	8.2	9.1	9.4	9.5	9.7	9.7	9.6
재정수지	1.1	-0.3	-2.6	-3.6	-4.1	-4.5	-5.0	-5.2	-5.3
(GDP대비 비율)	(0.05)	(-0.01)	(-0.09)	(-0.11)	(-0.11)	(-0.12)	(-0.12)	(-0.12)	(-0.12)
적립금	25.2	24.2	6.2	-26.7	-58.6	-90.5	-121.4	-151.6	-160.1
(GDP대비 비율)	(1.11)	(0.93)	(0.21)	(-0.80)	(-1.64)	(-2.38)	(-3.03)	(-3.60)	(-3.74)

출처 : 국회 예산정책처, 「공적연금개혁과 재정전망 IV - 직역연금 개혁과 재정전망」, 2023. 3.

국회 예산정책처의 사학연금 장기재정전망(기준선 전망) 결과에 따르면, 사학연금 재정수지는 불변가격 기준으로 2023년 1.1조원에서 2028년 0.8원으로 감소한 후에 2029년부터 적자로 전환되고, 2093년까지 적자 규모가 지속적으로 확대될 것으로 전망되고 있다.

〈그림 2-2〉 사학연금기금의 재정수지 및 적립금 전망(기준선) : 2023~2093년

(단위 : 조원)



주 : 전망액은 2023년 불변가격

출처 : 국회 예산정책처, 「공적연금개혁과 재정전망 IV - 지역연금 개혁과 재정전망」, 2023. 3.

주요 재정평가지표인 연금제도부양비(2093년 154.1)와 부과방식 비용률(2093년 46.2) 관점에서 살펴보면 사학연금의 근본적인 개혁 조치가 없을 경우에는 제도가 지속되기 어려워 보인다.

〈표 2-8〉 사학연금 재정평가지표

(단위 : 명, %)

구분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093
제도부양비	36.4	48.6	69.3	84.2	96.5	111.5	132.0	149.9	154.1
부과방식비용률	18.5	24.0	30.3	32.4	35.2	37.0	41.0	44.7	46.2

출처 : 국회 예산정책처, 「공적연금개혁과 재정전망 IV - 지역연금 개혁과 재정전망」, 2023. 3.

사학연금의 제도변수 변화에 따른 재정수지 전망 결과는 다음과 같다. 시나리오별 재정전망 결과에 따르면, 2093년 기준 사학연금의 누적적자가 기준선 대비 27.6조원~52.2조원(2023년 불변가격 기준) 감소할 것으로 전망되고 있다.

2093년까지 사학연금의 누적적자가 160.1조원에 달할 것으로 전망되는 상황에서, 현재 보험료율인 18%를 3% 포인트 인상하여 21%까지 인상할 경우, 2093년까지 누적적자가 52.2조원 감소할 것으로 추정되고 있다. 반면에 연간 연금 지급율을 1.7%에서 1.5%로 0.2% 포인트 하향

조정할 경우의 2093년까지의 누적적자 감소폭은 30.5조원 수준이다. 연금 수급연령을 2세 연장할 경우에는 27.6조원의 누적적자 감소가 예상된다. 재정안정 달성이 가능한 시나리오별 재정전망 결과는 어지간한 재정안정 조치로는 사학연금의 재정안정 달성이 불가능함을 시사하고 있으며, 이에 따라 재정안정 달성을 위한 근본적인 조치가 필요함을 알 수 있다.

〈표 2-9〉 사학연금 제도변수 변화에 따른 재정수지 전망 : 2023~2093년

(단위 : 조원)

구분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093	2093년 기준 누적 적자 증감
기준선	1.1	-0.3	-2.6	-3.6	-4.1	-4.5	-5.0	-5.2	-5.3	-
증가액	보험료율 +3%p	0.0	0.9	1.3	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	-52.2
	지급률 -0.2%p	-	-	0.1	0.2	0.4	0.7	0.9	1.0	-30.5
	개시연령 +2세	-	-	0.2	0.4	0.7	0.5	0.5	0.5	-27.6

주 : 전망액은 2023년 불변가격 기준

출처 : 국회 예산정책처, 「공적연금개혁과 재정전망 IV - 직역연금 개혁과 재정전망」, 2023. 3.

〈표 2-10〉 사학연금 보험료율 변화에 따른 적자전환 및 적립금 전망

(단위 : 조원)

구분	최대 적립금		적자전환	적립금 소진
	시점	금액		
기준선	2028년	25.3	2029년	2043년
보험료율 3%p 증가	2033년 (+5년)	27.3 (2.0)	2034년 (+5년)	2049년 (+6년)

주 : 전망액은 2023년 불변가격 기준(단, 최대 적립금 경상가격 기준)

출처 : 국회 예산정책처, 「공적연금개혁과 재정전망 IV - 직역연금 개혁과 재정전망」, 2023. 3.

### 다. 사학연금에서의 미적립 부채 활용 필요성과 미적립 부채 추정 규모

세계은행은 1994년 ‘Averting the Old-age Crisis’를 발간하면서, 특히 2차 세계대전 이후에 새로 생겨난 신생국들은 서구 사회가 가장 정점에 달했을 때의 연금제도를 ‘저부담·고급여’ 구조로 도입하다 보니 연금제도의 지속 가능성이 주요 선진국들과 비교할 때 현저히 떨어지고 있음을

강조하였다. 이를 그대로 방치할 경우, 국가적인 재앙을 초래할 가능성이 높다는 점을 들어 강도 높은 연금개혁을 주문하면서, 연금제도의 건강상태를 평가할 수 있는 지표로 미적립 부채를 활용하라고 권고하였다.<sup>1</sup>

우리나라의 공적연금제도는 연금의 실질가치 유지를 위해 연금액이 물가에 따라 상승하도록 제도적 장치를 마련하고 있어, 사학연금 미적립 부채 규모 산정시 PBO 방식보다는 IBO 방식이 사학연금의 미적립 부채 규모를 정확하게 파악할 수 있는 현실적인 연금채무 산정방식이라고 할 수 있다(사학연금공단의 국회 연금특위 제출 자료). 사학연금의 미적립 부채는 2022년 말 기준 가입자 450,956명(재직자 332,169명, 수급대기자 10,985명, 수급자 107,802명)을 대상으로 산출되었다.

〈표 2-11〉 사학연금 연금부채 산출결과 ('22년 말 기준)

(단위 : 억 원, 명목가격)

연금부채액(A)	연금기금액(B)	미적립 부채(A-B)
1,933,310	237,607	1,755,703

출처 : 국회 연금개혁특별위원회, "사학연금 총당부채", 사립학교교직원연금공단, 2023. 1.

미적립부채 산출 대상자 450,956명 중에서, 보험료를 납부하는 재직자 332,169명과 향후 사학연금 가입자로 들어 올 신규 가입자가 미적립 부채를 책임질 수 밖에 없음을 감안하면, 2022년말 기준 사학연금 미적립 부채 176조원에 대한 사학연금 가입자 1인당 부채가 이미 5억원을 넘어섰음을 알 수 있다.

1. 필자는 IMF경제위기 직후인 1999년 세계은행과 하버드 대학교가 공동 주관(미국 보스턴 하버드 대학교)한 3주 기간의 연금 세미나(Flagship course)에 한국 대표단의 일원으로 참가하였다. 당시 세미나에서 세계은행 측은 제대된 공적연금 재정 상황 평가를 위해 미적립 부채 개념을 적극 활용하라고 권고하였다. 우리나라의 경우 2007년 국민연금 개혁과정에서 미적립 부채 개념이 적극 활용되었다. 국회 연금개혁특별위원회의 민간자문으로 활동하고 있는 필자는, 국민연금과 사학연금의 미적립 부채 공개를 수차례 요구하였으며, 본문에 언급된 사학연금 미적립 부채는 국회 연금개혁특위에 제출된 자료에 근거하고 있다.

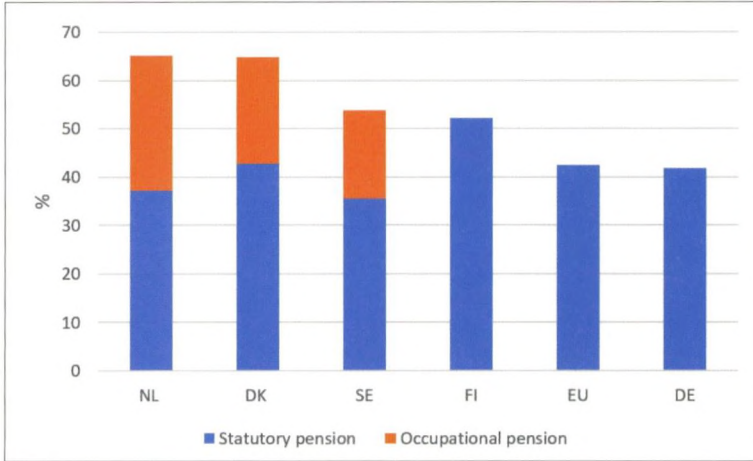
## 제3장 외국의 연금제도 운영 현황<sup>2·3</sup>

### 1. 서유럽 국가들의 연금제도 운영 현황 - 개관

미래 세대에게 큰 부담을 전가하지 않는 방식으로 연금제도를 운영하다 보니, 우리 국민연금 보다 훨씬 높은 수준의 보험료를 부담하고 있음에도, 서유럽 국가들의 연금 지급률은 우리 국민연금과 큰 차이가 나지 않고 있다(윤석명, 2023). 비교 대상 국가들 중에서 노후소득 대부분을 공적연금에 의존하는 핀란드의 소득대체율이 50%를 약간 상회하는 수준으로 가장 높으며, 현재 24.4%의 보험료를 부담하고 있다(윤석명 외, 2022). 보험료 18.6%를 부담하는 독일 소득대체율이 40% 중반, EU 회원국 전체의 소득대체율 역시 40%를 조금 상회하는 수준이다(윤석명 외, 2022). 특히 네덜란드와 스웨덴의 공적연금 소득대체율은 40%가 채 못되며, 기업에서 제공하는 퇴직연금으로 나머지 노후소득을 보충하고 있다(윤석명 외, 2022).

- 
2. 외국의 연금제도 운영현황, 특히 서유럽 국가들과 핀란드 연금제도 운영현황 관련 내용은 윤석명(2022e)를 참고하였다.
  3. 제2장에서 '사학연금제도 현황과 재정전망' 중심의 논의가 이루어지다가, 제3장의 '외국의 연금제도 운영현황'에서는 일반 국민 대상의 연금제도 위주로 논의가 전개되고 있어 2장과 3장의 내용에 연결성이 부족하다는 심사평이 있었다. 제3장의 3절에서는 '국제기구(OECD와 IMF)의 우리나라 공적연금 통합운영 권고 내용 중심으로' 내용이 기술되고 있다. 본 논문은 국제적인 연금제도 운영현황과 국제기구들의 권고 내용에 근거할 때, 국민연금과 사학연금의 통합 운영이 불가피할 것이라는 결론을 내리면서 지금 단계에서 우리에게 적합한 통합 운영방안을 제시하고 있다. 사학연금제도가 가야할 길이 결국에서는 국민연금과의 통합 운영이 될 수 밖에 없다는 측면에서, 대부분의 OECD 회원국들이 통합 운영함에서 있어 기준이 되는 일반 국민 대상의 연금제도 운영의 최신 동향을 살펴봐야 할 필요가 있다. 이러한 취지에서 제3장의 '외국의 연금제도 운영현황'에서 일반 국민 대상의 연금제도 위주로 논의를 전개하고 있다.

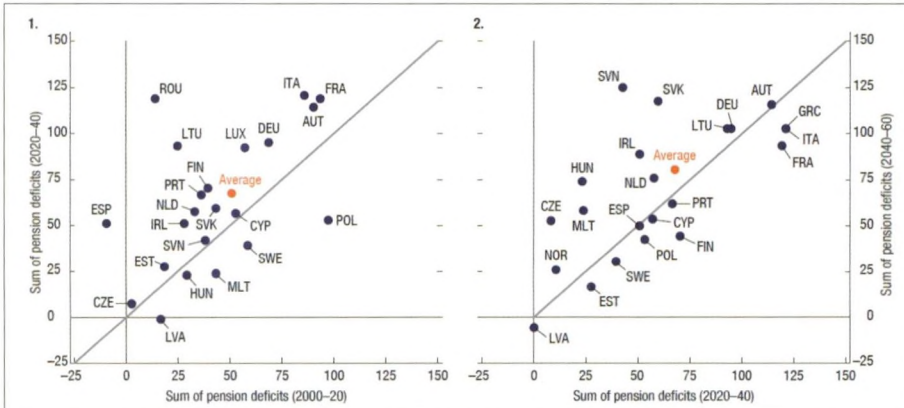
〈그림 3-1〉 유럽 5개국과 EU 회원국의 연금 소득대체율 현황



출처 : Finnish Centre for Pensions의 Vidlund Mika, 윤석명 외(2022a)에서 재인용

연금재정의 자동안정장치를 도입한 스웨덴, 노르웨이, 라트비아 등은 2020년과 비교시 40년 뒤인 2060년에 가면 GDP 대비 연금 누적적자가 큰 폭으로 감소할 것으로 전망되고 있다. 북유럽에 비해 상대적으로 방만하게 연금제도를 운영해 왔던 이태리, 그리스, 프랑스도 2060년에 가면 GDP 대비 누적적자가 감소할 것으로 전망되고 있다. 반면에 한국의 국민연금은 “2093년 GDP 대비 누적적자 비율이 95%(기금투자 수익률로 할인)로 큰 폭으로 증가할 것으로 전망되고 있다”(제5차 국민연금재정계산보고서, 윤석명 2023).

〈그림 3-2〉 2060년까지 EU 회원국들의 GDP 대비 연금 누적적자 추이 전망



원자료 : IMF Staff Calculation, 윤석명(2022a)에서 재인용

## 2. 외국의 공적연금 현황 - 핀란드와 일본의 공적연금 운영 중심으로

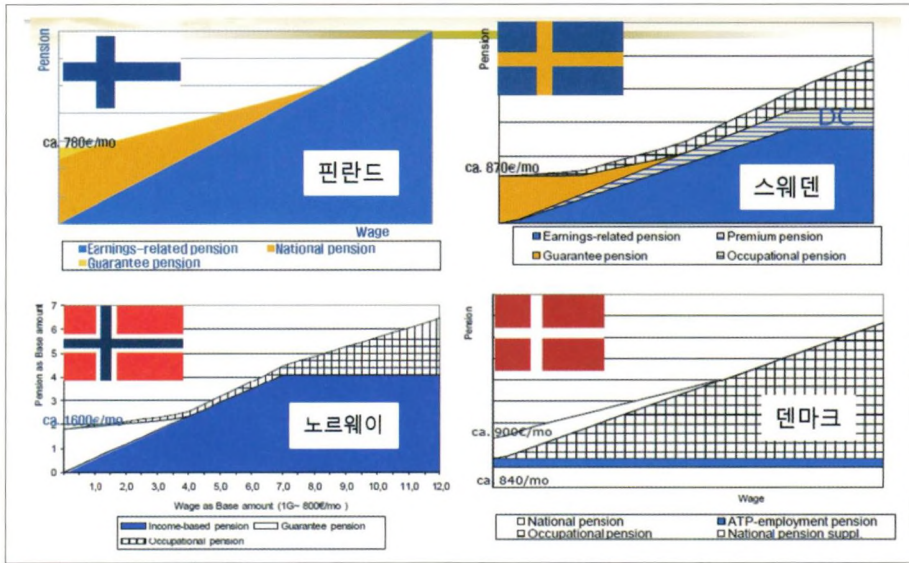
### 가. 스칸디나비아(노르딕) 국가 연금체계 유형 개관

우리보다 훨씬 인구구조가 양호하고, 연금 보험료를 두 배 가까이 더 부담하고 있음에도, 덴마크를 제외하고 스웨덴, 노르웨이, 핀란드가 보편적인 조세방식의 기초연금을 폐지하였다(이강구·윤석명 외, 2022). 노르딕 국가 중에서 아직도 보편적인 기초연금을 운영하고 있는 덴마크는 전체 노후소득에서 조세로 재원을 조달하는 기초연금과 노후소득보장에서 비중이 적은 노동시장연대기금(ATP)이 공적연금이며, 전체 노후소득보장에서 기업에서 운영하는 퇴직연금이 큰 비중을 차지하고 있다(윤석명 외, 2022). 우리나라에서의 보편적인 기초연금 도입은, 연금제도 발전 경로와 후세대 부담 증가로, 사실상 불가능한 옵션임에도 여전히 정치권과 일부 연금 전문가들은 보편적인 기초연금 도입 필요성을 강조하고 있다(이강구·윤석명 외, 2022).

독자들의 이해를 돕기 위해서 아래 그림으로 소개되는 노르딕 4개국의 노후소득보장체계를 국가별 제도 중심으로 간략하게 기술하고자 한다.<sup>4</sup> 핀란드 연금제도 중에서 중추적인 제도는 소득비례연금(Earning-related pension)으로 연금적용 소득의 상한이 없는 것이 특징이다(윤석명 외, 2012). 이는 여타 국가들과 달리 기업연금(퇴직연금)이 발달하지 못하다 보니, 중간 이상 고소득층의 소득대비 연금 소득이 낮다는 점을 감안한 제도 운영에 기인한 것으로 보여진다. 핀란드에서의 소득재분배는 연금제도가 아닌 연금소득에 대한 소득세 부과를 통해서 이루어진다. 과거에 보편적으로 운영하던 기초연금, 핀란드에서는 이 기초연금을 National Pension으로 부르며 중간 소득 이하 저소득층 중심의 선별적인 제도로 운영하고 있다. 핀란드가 국가 차원에서 설정한 최소한의 소득을 보장하기 위해 운영하는 보증연금(Guarantee pension)은 조세로 재원을 조달하며, 핀란드 내에서의 거주기간이 짧은 이민자가 수급자 대부분을 차지하고 있다.

4. 익명의 본 논문 심사자는 연금제도와 관련하여 공통적으로 사용하는 용어들이 있음에도, 노르딕국가들의 노후소득보장체계를 그림으로 설명하면서, 국가별로 다른 이름으로 불리는 제도를 언급하고 있느냐는 문제제기가 있었음. 여기에 소개되는 노르딕 국가들의 용어는 해당 국가들이 사용하는 고유 용어임을 밝히며, 국가별 노후소득보장체계를 간략하게 언급하고자 함.

〈그림 3-3〉 노르딕 국가의 노후소득보장체계 현황



주 : 덴마크는 퇴직연금이 노후소득의 큰 비중을 차지함. 지속적으로 전체 노후소득 중에서 민간운영 제도의 비중을 늘리는 방향으로 개편을 추진 중임(Mika, 2022).

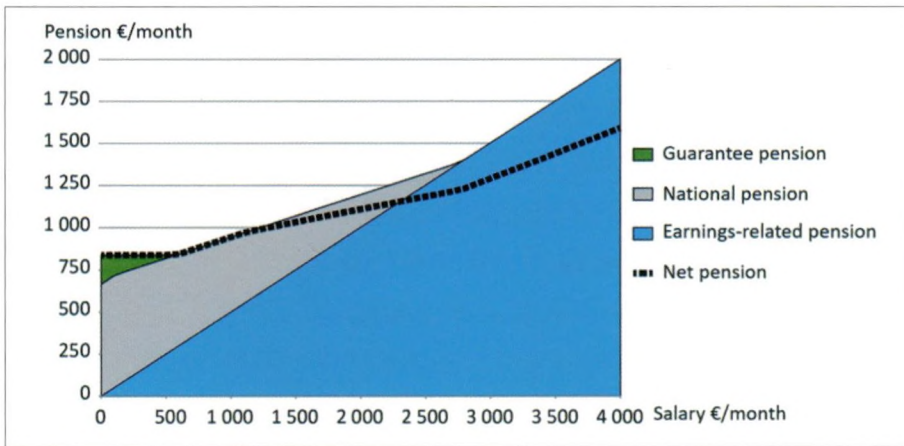
원자료 : “Finnish Centre for Pensions의 Ismo Risku”, 국회 예산정책처(윤석명 외, 2022)에서 재인용.

스웨덴 역시 소득비례연금(Earnings-related pension)이 노후소득보장에서 중추적인 역할을 담당하며 부가연금(Premium pension)과 함께 확정기여(DC)형으로 운영되고 있다. 연금적용소득에 상한이 있다보니 고소득층에게는 직역연금(Occupational pension)이 중요한 기능을 하며, 사회정책 차원에서 최소한의 노후소득을 보장하는 보장연금(Guarantee pension)을 도입하고 있다. 노르웨이는 스웨덴에서 운영하는 부가연금(Premium pension)만을 제외하고 스웨덴과 거의 유사한 방식으로 노후소득보장체계를 운영하고 있다.

덴마크는 노르딕 국가 중에서도 가장 이질적인 방식으로 노후소득보장체계를 운영하고 있다. 여타 노르딕 국가들에서는 이미 폐지했거나 전체 노후소득보장에서 그 기능이 약화된 기초연금(National pension)이 가장 중요한 공적연금제도로써 운영되고 있기 때문이다. 보편적으로 운영되는 기초연금 외에 중간 이하 저소득층 노인 중심의 보충적인 기초연금(National pension supplement)이 동시에 운영되고 있다. 덴마크의 탄력적인 노동시장 운영상황을 지칭하는 유연안정성(Flexicurity)이 원활하게 작동해 온 배경이 되는 노동시장연대기금(ATP-employment pension) 존재 역시 덴마크 소득보장체계의 특징이다. 여타 노르딕 국가들과 달리 덴마크에서는 기업에서 제공하는 직역(기업)연금이 중요한 노후소득보장의 역할을 담당하고 있다.

노르딕 국가 중에서도 핀란드의 연금제도 운영사례는 우리에게 적지 않은 정책적인 시사점을 제공하고 있다(윤석명 외, 2022). 1990년대 이후 계속된 수차례의 연금개혁으로, 지속 가능할 수 있도록 기초연금을 개편하였고, 분리된 제도로 여전히 운영하고는 있으나 모든 공적연금에 대해 똑같은 액수의 연금을 지급하도록 개혁하였기 때문이다. 특히 완전한 확정기여형의 연금제도를 운영하는 스웨덴과 달리, 핀란드는 확정급여형과 확정기여형의 중간 단계인 “기대여명계수(Life-expectancy coefficient)”를 통해 연금재정 불안정 문제를 해결하고 있다(윤석명 외, 2019, 2022).

〈그림 3-4〉 핀란드 노후소득보장체계 현황 (2021년 기준)



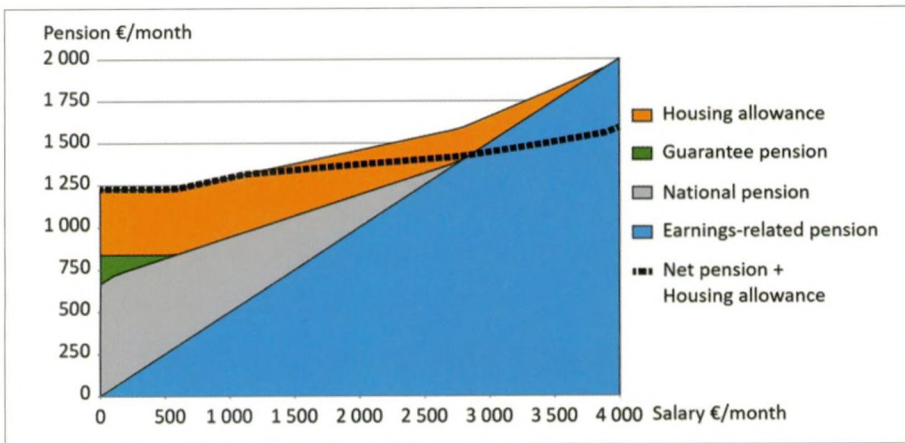
원자료 : “Finnish Centre for Pensions, Earnings-related Pension System in Graphs and Figures”, 2022, 6. 30, p.11.

빠르게 평균수명이 늘어나고 있으며 여타 OECD 회원국들에 비해 연금재정 불안정 문제가 매우 심각한 우리나라의 바람직한 연금개혁 방향을 설정함에 있어서, 상정 가능한 개혁 대안들 중에서는 핀란드가 가장 현실성이 높아 보이는 제도를 운영하고 있다고 판단된다. 생애 연금지급 총액은 동일하나, 받는 기간이 늘어나는 만큼 매월 연금지급액에서 차감하여 지급하는 기대여명계수 작동방식을 채택하고 있다(윤석명, 2023). 이러한 노력을 통해 스웨덴이나 독일처럼 인구 고령화에 효과적으로 대응하기 위한 자동조정장치를 핀란드 연금제도에서는 도입하지는 않았으나, 2017년 연금개혁 당시의 재정 전망에 따르면 향후 수십 년간 기여율을 크게 조정할 필요가 없을 정도로 안정적인 제도를 운영할 수 있을 것으로 전망되고 있다(윤석명 외, 2022).

1991년 심각한 경기위기에 빠졌던 핀란드는 당시 노인 93%에게 지급하던 기초연금을 10년 뒤인 2000년대 초에 45% 이하로 떨어뜨렸다. 기초연금 전액을 받는 노인은 전체 노인의 6%에도

못 미친다. 대다수 기초연금 수급자는 소득비례연금액에 따라 기초연금액 일부만을 받는다. 취약 노인에게는 세금 조달의 보증연금(Guarantee pension)이 지급된다. 적절한 노후 생활이 어려운 중간 이하 저소득 노인에게는 주택수당(Housing allowance)이 추가로 지급된다(윤석명, 2023c).

〈그림 3-5〉 주택수당 포함시 핀란드의 노후소득보장체계 현황 (2021년 기준)



원자료 : "Finnish Centre for Pensions, Earnings-related Pension System in Graphs and Figures", 2022, 6, 30, p.12.

핀란드의 소득비례연금은 개별법을 기반으로 하는 5가지 부문별 연금으로 구성되어 있다. 민간부문 근로자 대상의 소득비례연금(TyEL) 외에도 공공부문 근로자연금, 자영자연금, 선원연금 및 농민연금이 있다. 법적 근거는 서로 다르지만 1990년대와 2000년대의 연금개혁으로 개별법에 따른 연금 수급권 차이는 대부분 해소되었다. 연금의 재원조달 방식도 서로 다르다(윤석명 외, 2022).

핀란드에서는 소득비례연금이 중추 제도이며, 보험료가 24.4%(정부 지원 포함하면 28% 이상)이다. 우리가 제공하는 퇴직(연)금이 없는 대신에, 고용주가 보험료 2/3를 부담한다. 연금지급율은 1.5%(40년 기준으로 60% 소득대체율)이다. 기대여명계수를 작동시키면 1.1%(44% 소득대체율)로 떨어진다. 더 오래 일하면서 가입 기간을 늘려 소득대체율을 유지할 수 있도록 안간힘을 쓰고 있다. 우리 공무원에게는 지급되는 퇴직수당(민간 퇴직금 대비 최대 39% 수준)도 없이 일반 국민과 동일하게 연금 지급율 1.5%(40년 기준으로 60% 소득대체율)만을 지급하는 핀란드 공무원연금 보험료는 28%가 넘는다. 연간 연금지급율 1.76(40년 기준으로 70.4% 소득대체율)을 18%의 낮은 보험료로 운영하는 우리나라 공무원·사학연금의 실상을 알 수 있게 하는 대목이다(윤석명, 2023c).

현재 약 24%의 보험료를 부담하는 핀란드 소득비례연금은 선별적으로 지급하는 기초연금이 포함될지라도 연금액이 많지 않다(퇴직금이 없음) 핀란드는 국민연금과 공무원 연금의 급여수준을 동일하게 운영하고 있으며, 2021년 12월 기준으로 총연금액 평균이 1,784유로(약 240만원 수준)이다(윤석명 외, 2022).

〈표 3-1〉 핀란드 평균 총연금액 (2021년 12월 말 기준)

	“Men	Women	All
Average total pension EUR/month	2,006	1,601	1,784
- Earnings-related pension component	1,872	1,447	1,639
- National pension component	114	141	129
- Special protection pension component	20	13	16
Number of pension recipients	682,000	824,000	1,506,000”

주 : 핀란드 국민소득수준과 보험료 수준(월 24%)을 고려할 때 평균 급여수준이 높지 않음을 알 수 있음.

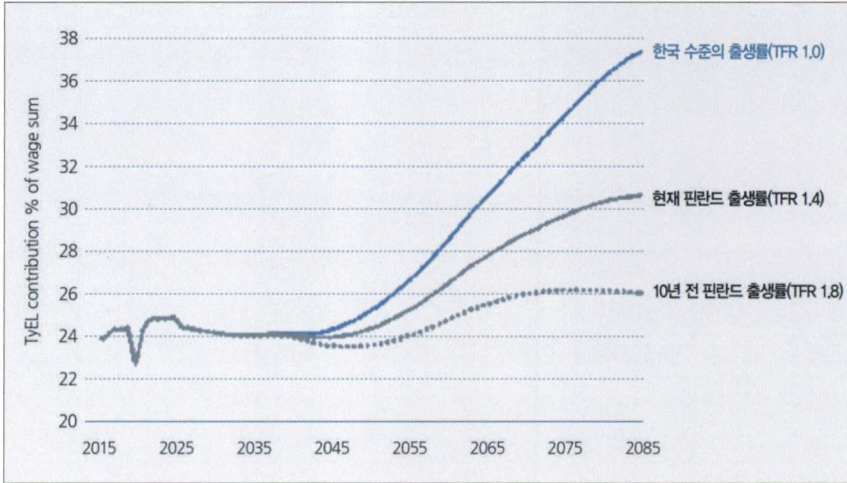
출처 : “Finnish Centre for Pensions, Earnings-related Pension System in Graphs and Figures”, 2022. 6. 30, p.18.

[그림 3-6]은 출생률 변화가 핀란드 민간부문 근로자 대상의 소득비례연금(TyEL)의 보험료에 미치는 영향을 보여주고 있다. 본 논문의 저자는 평소 우리나라의 모든 공적연금 재정추계 결과가 외국과 비교할 때 낙관적인 측면이 있어 보인다는 시각을 가지고 있다. 2003년 1차 국민연금 재정계산부터 2023년 5차 재정계산 과정에 모두 참여해 왔고, 특히 재정계산위원회에서도 재정안정 방안을 담당해 오면서 느끼고 있는 부분이다(윤석명, 2023).

평소 이러한 문제의식이 있다보니, 2021년 10월에 개최되었던 한국과 핀란드의 연금 관련 국제 심포지엄 개최에 앞서 있었던 사전 미팅에서, 핀란드의 핵심 연금운영기관인 Finnish Centre for Pensions의 당시 수장(Managing Director)이었던 Mr. Mikko Kautto에게 특별한 요청을 했었다. 핀란드 연금제도에 상이한 출산율 가정을 적용했을 때의 장기적으로 보험료에 미칠 영향을 분석해 달라는 내용이 특별 요청 사항이었다. 우리처럼 낮은 출산율을 경험하지 못하다 보니, 우리가 경험하고 있는 출산율을 반영한 추계 결과를 외국 사례에서 찾아보기 어려워서였다.

본 연구자의 요청을 받아들여 국제 심포지엄 발표를 위해 Finnish Centre for Pensions에서 특별 작업을 통해 공개한 장기 전망 결과는 충격적이다. 현재 우리 출생률인 0.7 수준보다도 훨씬 높은 1.0 출생률 가정에서의 예상 보험료율이 37% 수준으로 추정되고 있어서다.

〈그림 3-6〉 출생률 변화가 핀란드 소득비례연금(TyEL)의 보험료에 미치는 영향



주 : 핀란드 연금제도에 한국 출생률(TFR 1로 가정)과 핀란드의 현재와 과거(10년 전) 출생률을 적용할 경우의 예상 보험료임.

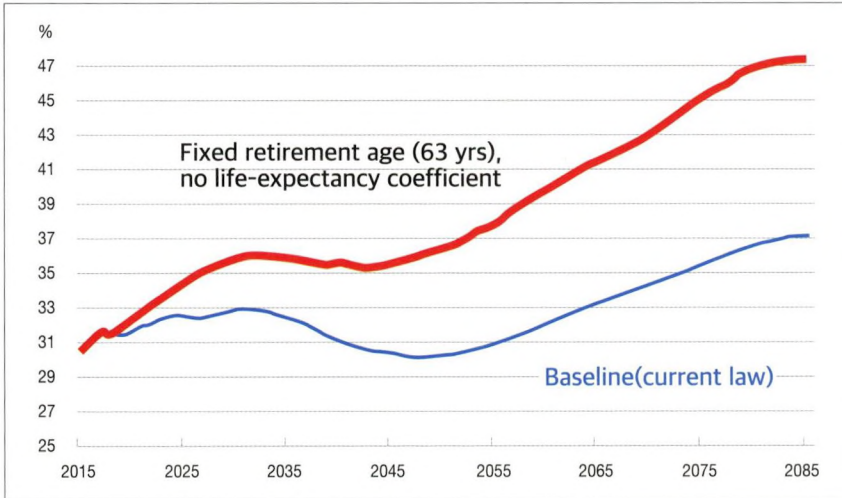
원자료 : Mikko Kautto, "Future Reform Directions in the Pension System in Finland", "International Symposium on the Pensions of South Korea and Finland: Demographic Challenges and Future Response, October 7, 2021. Mikko Kautto" 발표자료를 이용하여 저자가 한글로 수정한 그림임.

자료 : 윤석명, "공적연금 재정전망과 연금개혁 논의 동향", 『예산춘추』, 국회 예산정책처, 2022.

핀란드 소득비례연금의 연금수급연령을 63세로 고정시킬 경우의 재정전망은 더욱 충격적이다. 핀란드가 이미 도입한 준자동조정장치인 기대여명계수를 작동시키지 않을 경우 예상되는 보험료가 2085년에 가면 47% 수준이 될 것으로 전망하고 있어서다(윤석명 외, 2022). 우리에게 비해 훨씬 인구구조가 양호한 핀란드 소득비례연금의 장기 재정전망이 이러하다보니, 우리 공적연금의 장기 전망이 얼마나 비관적인 상황에 놓일지에 대한 공감대 형성을 위한 객관적인 잣대로 활용될 수 있을 것이다(윤석명 외, 2022).

〈그림 3-7〉 핀란드 소득비례연금 보험료 장기 전망 :

준자동조정장치인 기대여명계수를 도입하지 않고, 연금수급연령을 63세로 고정시킬 경우



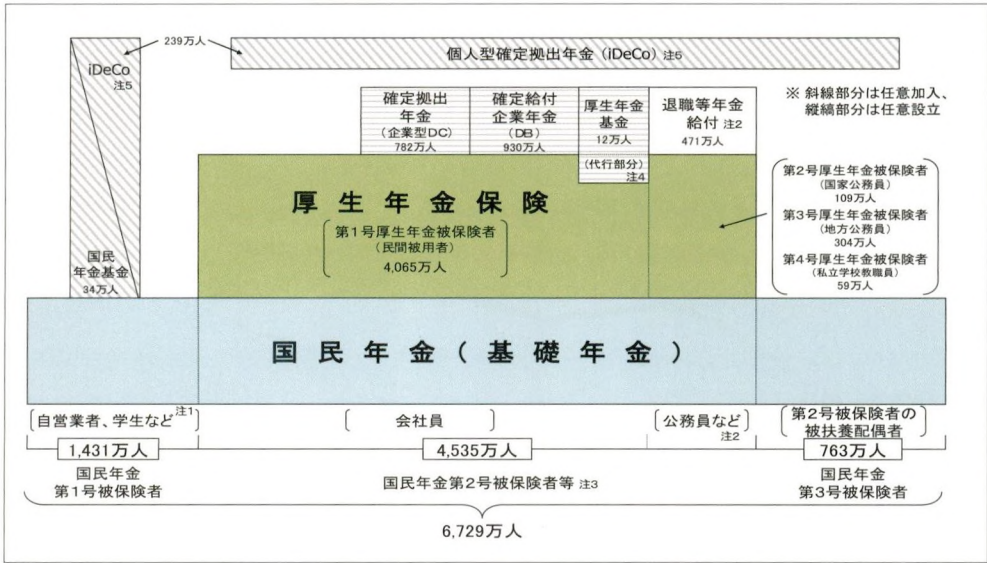
출처 : Ismo Risku (2022), Finnish Centre for Pensions 내부자료. 저자 요청으로 핀란드 측에서 제공한 그래프임. 윤석명 외(2022e)에서 재인용.

### 다. 일본의 공적연금 운영 현황

일본 노후소득보장체계는 세계은행 등 국제기구의 전통적인 분류체계에 따르면 다음과 같은 3층 구조로 되어 있다. 자영업자와 학생(제1호 피보험자), 회사원과 공무원·사립학교교직원(제2호 피보험자), 제2호 피보험자의 피부양배우자(제2호 피보험자)를 모두 포괄하는 국민연금(우리나라의 경우 기초연금에 해당)이 1층부분에 해당된다. 2층은 회사원과 공무원을 가입 대상으로 하는 후생연금이 해당된다. 3층은 기업연금, 후생연금 기금, 퇴직금 등으로 구성된다.

2022년 3월말 기준으로 일본의 공적연금(기초연금인 국민연금과 소득비례연금인 후생연금)의 가입자 총수는 6,729만명이며, 이 중에서 국가공무원이 109만명, 지방공무원 304만명, 사립학교 교직원이 59만명에 달하고 있다.

〈그림 3-8〉 일본의 공적연금 체계 (2022년 3월 말 기준)



출처: 社会保障審議会年金数理部会, 「公的年金財政状況報告—令和 3(2021)年度—の概要」, 令和 5(2021)年 3月 30日, 第3回社会保障審議会年金部会 2023年 5月 8日, 参考資料 1-2, 37쪽.

2015년 공적연금 일원화 이전의 일본 공적연금 체계는, 1층 연금인 국민연금과 2층 연금인 지역별 소득비례연금으로 운영되었다. 1층 국민연금은 기초연금제도로 운영되나, 한국의 기초연금과는 재원조달 측면에서 큰 차이가 있다. 전액 세금으로 운영되는 한국의 기초연금과 달리, 일본의 기초연금인 국민연금은 근로기간 동안 최소 10년 이상 보험료를 납부해야 받을 수 있게 운영된다.

2층 연금인 피용자 연금제도(지역별 소득비례연금)은 일반 국민 대상의 후생연금과 공제연금으로 분리 운영되었다. 공제연금은 국가공무원공제조합, 지방공무원 등 공제조합, 사립학교교직원공제로 일반 국민 대상의 후생연금과는 분리 운영되었다(김도훈, 2011).

〈그림 3-9〉 2015년 공적연금 일원화 이전의 일본 공적연금 체계



출처: 国家公務員共済組合連合会, 「平成 27年 10月から 共済年金は厚生年金に統一されます ~ 被用者年金制度の一元化と年金払い退職給付の創設 ~」, 2쪽.

2015년 공적연금 일원화 이전에는 공무원연금 등의 공제연금이 직역가산이란 명칭으로 일반 국민 대상의 후생연금에 비해 20% 정도의 연금급여를 더 지급했으나, 2015년 공적연금 일원화 이후에는 후생연금과 동일한 수준의 연금급여를 지급하고 있다. 특히 2015년 피용자 연금제도 일원화 이후에는 1층 국민연금, 2층 후생연금 뿐 아니라 3층에 해당하는 퇴직금(기업연금) 부분도 100% 동일한 수준으로 운영하고 있다. 우리나라의 공무원연금과 사학연금 개편 논의 때마다 논란이 되는 민간부문 대비 퇴직금 지급을 차이(공무원과 사학연금 가입자는 민간 퇴직금 대비 최대 39%에 달하는 퇴직수당 지급)가 없도록 투명하게 운영하고 있다(윤석명, 2023).

민간부문의 100인 이상 사업장을 비교 대상으로 하는 우리나라 공무원과 민간부문 근로자 비교 기준과 달리, 일본은 50인 규모 사업장을 기준으로 임금과 퇴직금 수준을 비교하여 운영한다. 일본 총리실 소속의 인사원이 매년 민간부문 50인 사업장의 퇴직금과 공무원 퇴직금 수준을 분석하여 비교하고 있으며, 만약에 공무원의 퇴직금 수준이 민간부문 50인 사업장보다 “조금이라도 더 많은 것으로 판명되면”, 그 차액만큼을 삭감함으로써 말 그대로 민간부문과 과거 직역연금 가입자의 전체 노후소득을 100% 동일하게 운영하고 있다고 한다<sup>5</sup>(윤석명, 2023).

5. 우리나라 연금개혁 논쟁에서 민간부문 근로자와 공무원연금·사학연금 가입자의 퇴직금 차이가 매우 중요한 논점으로 다루어지고 있다 보니, 본 논문의 저자는 일본 퇴직금 지급 실태를 정확하게 파악하고자 여러 차례에 걸쳐서 일본의 연금 전문가를 통해 확인 과정을 거쳤다. 가장 최근에 이루어진 확인 과정은 2022년 3월 일본 전문가와의 zoom회의를 통해서였다. 2021년 한국연금학회 주관의 한일 연금전문가 국제세미나와 별도의 zoom회의에서 관련 내용에 대해 문의를 했었다. 본문에 수록된 내용은 이후에 추가적인 내용 확인을 위해서 개최되었던 2022년 zoom 회의에서 준이치 사카모토(일본 후생노동성의 연금수리과장과 노무라연구소 고문 역임) 선생께서 확인해 준 내용이다. 구체적인 내용을 담은 인쇄된 자료를 구해줄 수 있는지는 본 논문 저자의 요청으로 zoom회의 다음 날 일본의 관련 자료를 이 메일로 전송받았다.

〈그림 3-10〉 2015년 피용자 연금제도 일원화 이후의 연금급여(노령·퇴직)<sup>6</sup>



출처: 国家公務員共済組合連合会, 「平成 27年 10月から 共済年金は厚生年金に統一されます～被用者年金制度の一元化と年金払い退職給付の創設～」, 5쪽.

2021년말 기준으로 평균연금액을 비교해 보면, 일본이 우리보다 국민소득이 높고 보험료 부담 수준 역시 우리보다 오랜 기간 더 높았음에도, 후생연금은 물론이거니와 국공제(월 17만 2천엔), 지공제(월 17만 6천엔), 사학공제(월 17만 6만천엔)의 연금액이 우리나라 평균연금액과 비교할 때 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 이렇게 운영하다 보니, 100년 뒤에도 연금을 지급할 돈을 확보하게 된 것이다. ‘2019년 재정검증결과’에 따르면 일본 후생연금은 2115년에 22.9조엔(약 200조원, 2019년 현재가치)의 적립금을 보유하고 있다(윤석명, 2023c에서 인용).

〈표 3-2〉 일본의 사학공제 등 공제연금과 후생연금액 비교 (추정치)

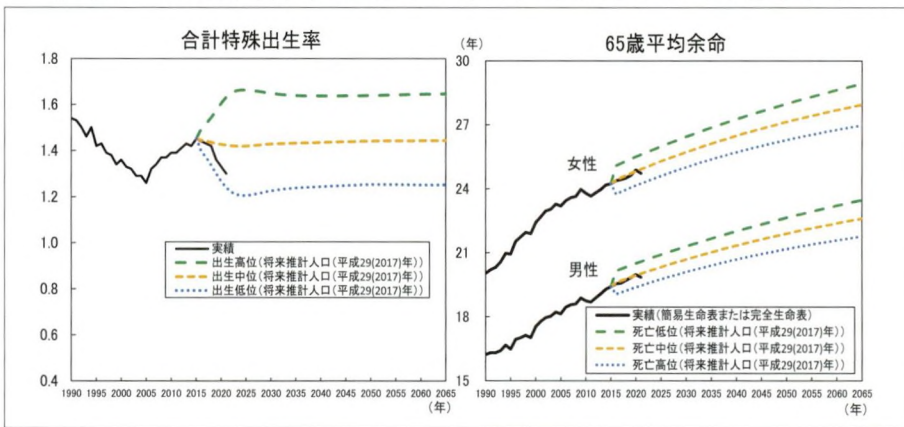
区分	旧厚生年金	国共済	地共済	私学共済	厚生年金計
平均年金月額 (令和 3(2022)年度末) (老齢基礎年金分を含む)	円	円	円	円	円
計	143,965	172,596	176,092	176,053	148,680
男性	163,380	175,911	182,719	191,681	166,087
女性	104,686	155,830	164,735	152,416	113,317
女(男=100)	64.1	88.6	90.2	79.5	68.2

출처: 社会保障審議会年金数理部会, 「公的年金財政状況報告—令和 3(2021)年度—の概要」, 令和 5(2023)年 3月 30日, 第3回社会保障審議会年金部会 2023年 5月 8日, 参考資料1-2, 10쪽.

6. 민간부문 근로자와 과거 공제연금 가입자를 100% 동일하게 연금제도를 운영하면서도, 후생연금과 국가공무원공제조합을 통합하지 않은 이유에 대해 본 논문 저자가 2021년 한국 연금학회 주관 국제 세미나에서, 일본 후생노동성 연금국의 Hironobu

향후 전망 역시 우리와는 비교하기 어려울 정도로 좋은 여건에 놓여있다. 2015년 이후 일본의 합계출생률이 하락세로 접어들기는 하였으나, 1.3 수준을 유지하고 있어, 최근 들어 0.7대로 급락한 우리와 대조를 보이고 있다. 2017년 일본 정부의 2065년까지의 장기 전망에 따르면, 중위가정에서의 합계특수출생률이 1.4, 저위가정에서도 합계특수출생률이 1.2 수준으로 추정되고 있어서다<sup>7</sup>(윤석명 외, 2007).

〈그림 3-11〉 일본의 합계 출산율과 65세 이후 기대여명 전망치와 실적치 비교



출처 : 社会保障審議会年金数理部会, 「公的年金財政状況報告—令和3(2021)年度—の概要」, 令和5(2023)年3月30日, 第3回社会保障審議会年金部会 2023年5月8日, 参考資料 1-2, 16쪽.

1998년 이후 25년 동안 9% 보험료율을 유지하고 있는 국민연금, 18%의 보험료를 부과하는 공무원연금과 사학연금과 달리, 일본은 2015년 공적연금 일원화 시점에서도 공무원공제와 사학공제의 보험료가 일반 국민 대상인 후생연금 보험료율보다 낮았다. 일본에서 이러한 현상이 나타나게 된 배경은 1942년에 처음 도입된 일반 국민 대상의 후생연금이 오랜 역사를 통해

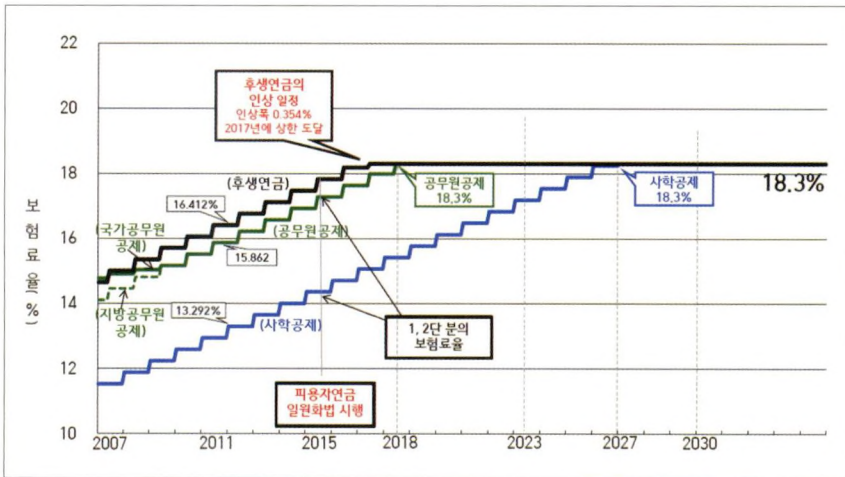
Ueda 관리관에게 질문을 하였다. 후생노동성 Hironobu Ueda 관리관에 따르면, 일본 국가공무원공제조합은 후생연금의 한 지부 역할을 하고 있으며, 일본의 연금제도운영 체계 상 당분간은 국가공무원공제조합을 후생연금과 분리 운영하는 것이 더 효율적이라는 분리 운영하고 있다는 답변을 들었다.

7. 2023년 제5차 국민연금재정계산위원회(국민연금재정추계전문위원회)에서 채택한 한국의 출생률은 인구중위 가정(2055년에 국민연금기금 소진이 예상된다는 5차 국민연금 재정추계를 위해 사용된 가정)에서조차도 2050년 이후에 1.2 수준을 회복할 수 있을 것으로 전망하고 있다. 2024년 합계출생률이 0.6대로 하락할 것으로 예상되는 한국의 최근 상황에 비추어 볼 때, 5차 국민연금재정추계위원회에서 채택한 중위 인구가정(2050년 이후에 1.2로 복귀)이 지나치게 낙관적이라는 비판이 제기되고 있다.

보험료를 인상해 온 반면에, 1959년 이전까지 공무원공제 제도 운영에 전액 국가 세금을 투입했었기 때문이다.

독일 프로이센의 은급제도를 모방한 일본의 공무원공제(공무원연금)는 전액 국가의 세금으로 제도를 운영했었으나, 1959년 이후 공무원이 보험료의 절반을 부담하는 제도로 변경되었다. 후생연금은 2017년, 공무원공제는 2018년에 18.3%로 보험료를 인상하였다. 사학연금공제는 2027년까지 18.3%로 보험료를 인상할 예정이다.

〈그림 3-12〉 일본 후생연금, 공무원공제, 사학공제 보험료 인상 추이



출처 : 윤석명(2022e)에서 재인용 (국회 입법조사처 보고서, 163쪽)

일본은 2004년 자동조정장치와 최저소득보장제도를 결합하는 연금개혁을 단행하였다. 후생연금 재정평가기간을 100년으로 설정하여, 100년 후의 연도말에 1년치 이상의 연금지급액 확보를 재정안정 목표로 설정하였다. 재정안정 목표 달성을 위한 슬라이드제도 적용으로 인해 연금액이 자동으로 하락하게 되나, 부부기준으로 최소 50%의 소득대체율을 보장하겠다는 것이 연금개혁의 주요 내용이다(윤석명 외, 2022).

일본의 2019년 국민연금과 후생연금 재정검증에서는 향후 경제성장률의 높고 낮음에 따라 낮은 소득대체율 40%와 높은 소득대체율 55%를 달성할 수 있는 급여수준 조정 종료시점을 6가지 시나리오를 구성하여 분석하였다. 2020년부터 2050년까지 가장 경제 성장률이 낮은 경우인 역성장(-0.4%)의 경우에서부터 가장 성장률이 높은 0.9%에 이르기까지 6가지 시나리오를 상정하여 분석하였다. 주목해야 할 부분은 일본의 2019년 기준 소득대체율 61.7%는 부부 2인이 받는

기초연금(국민연금) 13만엔과 남편이 받는 후생연금 9만엔의 총액인 22만엔을 남성근로자 평균 수입액(월급)인 35.7만엔으로 나눈 수치라는 것이다(일본 후생노동성 연금국, 2023년 1월, 26쪽).

이와 관련하여 주의해야 할 대목은 “일본 공적연금 소득대체율 산정방식이 우리와 상이하다”는 점이다(윤석명 외, 2022). 우리나라는 1인 기준의 연금 소득대체율을 사용하는 반면에, 일본은 부부기준의 소득대체율을 사용하고 있어서다. 경제활동하는 남편과 전업주부인 부인을 표준모델로 설정하여 소득대체율을 산정하다보니, 부부가 수급하는 2인 기초연금과 후생연금을 합한 소득대체율 기준으로 50%를 보장하겠다는 것이다. 우리 국민연금 보험료의 두 배가 넘는 18.3%를 부담하면서도, 국민연금 가입자들조차도 기초연금을 포함할 경우 일본 소득대체율이 우리보다 낮은 실정이다(윤석명 외, 2022).

〈그림 3-13〉 일본의 2019년 재정검증 내용

경제성장률 (실질) 2029년 이후 20~30년	소득대체율		경제전제	급여수준조정 종료 후의 표준적인 후생연금의 소득대체율	급여수준조정의 종료연도
	高	低			
경제성장률과 노동참여가 확대되는 Case	Case I	51.9%	(2046년)		0.9%
	Case II	51.6%	(2046년)		0.6%
	Case III	50.8%	(2047년)		0.4%
경제성장률과 노동참여가 일정 정도 확대되는 Case	Case IV	(50.0%)	(2044년)		0.2%
	Case V	(50.0%) (주) 46.5%	(2053년)		0.0%
경제성장률과 노동참여가 확대되지 않는 Case	Case VI	(50.0%)	(2043년)		▲0.5%
	기계적으로 급여수준을 조정하면 2052년, 국민연금의 적립금이 소진되면서 완전부과방식으로 전환하게 됨. 그 후 보험료와 국고부담으로 충당할 수 있는 급여수준은 소득대체율 38%~36% 정도임				

출처 : 2021년 한국 연금학회 주관 국제 세미나에서, 일본 후생노동성 연금국의 Hironobu Ueda 관리관이 발표한 자료에서 인용하였음.

### 3. 국제기구(OECD와 IMF)의 우리나라 공적연금 통합운영 권고 내용 중심으로 <sup>8·9</sup>

2022년 발간된 OECD의 한국연금 검토 책자는, 한국을 포함하여 단 4개국만이 국민연금과 공무원연금을 분리 운영하고 있음을 들어, 공적연금의 통합 운영을 권고했다. 우리 외에 공적연금을 분리 운영하는 국가 상황은 어떠한가? 독일은 소수, 즉 연방 핵심 공무원만을 공무원연금 가입자로 남겼다. 과거 공무원연금 적용 대상자의 상당수를 Public Sector Worker로 분리해 공무원연금에서 제외했다. 마크롱 대통령의 프랑스는 공적연금 통합을 추진했다. 우리를 제외한 대다수 OECD 국가가 이미 공적연금을 통합 운영하고 있거나 통합을 추구하고 있다(윤석명, 2023a).

〈표 3-3〉 각국의 공무원과 일반 국민 대상 연금 비교

<i>Fully integrated</i>	<i>Separate but similar benefits</i>	<i>Fully integrated with top-up</i>	<i>Entirely separate</i>
Chile(1981)	Finland(1995)	Australia	Belgium
Czech Republic	Luxembourg(1999)	Austria(2004, 2009)	France
Colombia	Netherlands	Canada	Germany
Costa Rica	Sweden	Denmark	Korea
Estonia		Iceland	
Greece(2011)		Ireland(1995)	
Hungary		Mexico(2007)	
Israel(2002)		Norway	
Italy(1995/2008)		Slovenia	
Japan(2015)		United Kingdom	
Latvia		United States(1984)	
Lithuania			
New Zealand(2007)			
Poland			
Portugal(2006)			
Slovak Republic			
Spain(2011)			
Switzerland			
Torkiye(2006)			

출처 : OECD, Reviews of Pension Systems: Korea, September 2022.

8. 이하 내용 일부는 윤석명(2023), "정책을 보는 눈 - 국민연금과 공무원연금 통합, '공적연금 통합 운영이 시급한 이유들'", 「법연」, 한국법제연구원, 2023. 9. 36-42쪽에서 인용하였다. 이와함께 2023년 11월 16일 공개된 IMF의 공적연금 통합운영 권고 내용을 요약·정리하여 추가하였다.

9. 본문 3절의 내용이 국제기구 권고 사항의 일부 내용만을 담고 있다는 점을 고려하여, 관련 내용이 충분하지 않으니 본문에서 삭제하는 것이 좋겠다는 심사의견이 있었다. 본문 저자가 본 내용을 본문에 포함시킨 이유는 최근 들어 국제기구에서

우리가 연금을 배워 온 일본의 경우에는 시사하는 점이 더 많다. 오랫동안 전액 국가가 부담하는 방식으로 운영해 오던 공무원연금을, 1959년에 공무원이 기여금 총액의 50%를 부담하는 방식으로 바꾸었다. 부담 측면에서 1960년에 도입된 우리 공무원연금과 제도역사가 유사하다고 볼 수 있는 일본 공무원연금은, 계속된 변화과정을 거쳐 2015년부터는 일반 국민과 100% 똑같이 운영하고 있다. 퇴직금은 민간부문 50인 사업장에서 지급하는 퇴직금 수준과 100% 똑같이 운영한다. 이러한 일본은 100년 뒤인 2123년에 가서도 1년 더, 즉 2124년까지도 연금 지급할 돈이 있다(윤석명, 2022). 천문학적 액수의 적자 보전액이 투입되는 우리 공무원·군인연금과 큰 차이가 있다.

본 논문을 마무리하는 시점(2023년 11월 16일)에 IMF는 우리나라 공적연금 운영과 관련하여 매우 의미가 큰 권고 사항을 공개하였다. 인구 고령화와 현재의 연금제도로 인해, 향후 50년 뒤인 2070년에 가면 국가부채 비율이 GDP 대비 200%에 달한다는 내용이 그것이다. 여기서 특히 주목해야 할 대목은 다른 요인들은 배제한 채로 단지 인구 고령화 추세와 연금제도 두 가지 요인만을 고려하는 경우에서, 우리나라 공적연금제도를 현행대로 유지할 경우에 50년 뒤의 우리나라 국가부채가 GDP 대비 200%로 예상된다라는 점이다. IMF가 분석한 자료에서의 한국의 연금제도에는 국민연금, 공무원·사학·군인연금, 기초연금이 포함된다.

〈표 3-4〉 GDP 대비 국가부채 비율을 안정화시키기 위한 정책 수단들 조합 (예시)

Variable	Measurement	Steady-state level	Higher retirement age	Higher contribution rate	Lower replacement rate	Mix of policies (example 1)	Mix of policies (example 2)	Mix of policies (example 3)
Retirement age	Year							
Contribution rate(employee + employer)	Percentage point	67.9 12.8	6 0	0 13.8	0 0	2 4.6	2 9.2	4 4.6
Gross replacement rate	Percent(as a share of wage)	22	0	0	-10	-3.3	0	0

출처 : Annex X, "Pension Reform Options to Cope With Rapid Aging", in Republic of Korea - 2023 Article IV Consultation, IMF Country Report No. 23/369, 2023, 81쪽.

IMF 권고 사항의 부록으로 수록된 연금 관련 상세한 내용은 더욱 충격적이다(Annex X, Pension Reform Options to Cope With Rapid Aging). 연간 연금지급율(Annual accrual rate)이 1.0(40년

공적연금 운영에서의 외국 사례 등을 언급하면서 우리나라 공적연금의 통합 운영을 강력하게 권고하고 있기 때문이다. 본 논문의 논지 전개에 필요한 부분 위주로 국제기구의 권고 사항을 요약 정리하는 것이 적절하다고 논문 저자는 판단하고 있다.

가입기준 40% 소득대체율)인 “국민연금의 보험료율을 현재의 9%에서 13.8% 포인트”로 추가적으로 인상하여 22.8%로 인상하여야만, 국민연금에서 기인한 국가부채가 더 늘어나지 않을 것으로 추정하고 있어서다(전홍택·윤석명 외, 2011).

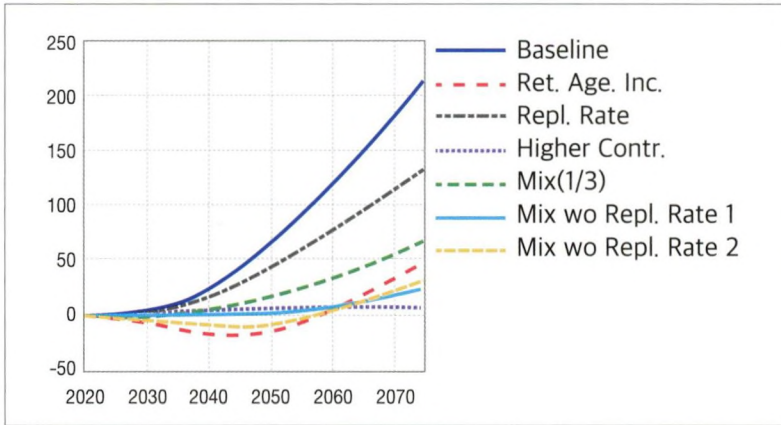
균제상태 수준(Steady-state level)에 도달하기 위해서는, 연금수급연령을 67.5세로 연장하고, 보험료는 12.8%로 인상하며, 소득대체율을 22%로 하향 조정하는 조치를 동시에 취하여야 한다.<sup>10</sup> 상기 언급된 3가지 정책 수단 중에서 하나 또는 2가지 정책 조합만을 채택할 경우에는 균제상태 도달이 어려워, GDP 대비 국가부채 비율이 여전히 증가하는 것으로 나타나고 있다.

(그림 3-14)의 재정안정조치 대안별 향후 50년 후(2075년) 국가부채 비율 전망을 살펴 보면, 기준선(Baseline) 전망에서는 2075년 경 GDP 대비 국가부채 비율이 200% 수준으로 나타난다. 국민연금 보험료율을 현재의 9%에서 13.8% 포인트를 추가적으로 인상하여 22.8%로 인상할 경우에는 국가부채 비율이 증가하지 않음을 보여주고 있다. 퇴직연령 연장·소득대체율 인하의 개별적인 정책 수단 하나를 채택할 경우는 물론이고, 보험료 인상·퇴직연령 연장·소득대체율 인하라는 세 가지의 정책 수단을 활용한다 해도, GDP 대비 국가부채비율이 감소하는 추세를 보이기에는 하나, 충분한 수준의 개혁이 이루어지지 않는다면, 여전히 국가부채가 증가함을 보여주고 있다. 국민연금 소득대체율을 그대로 유지한 채로, 연금 수급연령을 연장하면서 보험료를 인상할 지라도 정도의 차이만 있을 뿐(보험료를 더 많이 인상할 경우에는 국가부채 증가하는 비율이 감소) 여전히 국가부채가 증가함을 보여준다.

10. 여기서 IMF가 언급하고 있는 국민연금 소득대체율 22%는 우리가 흔히 알고 있는 2023년 기준 국민연금 소득대체율(즉, A값 기준)인 42.5%를 기준으로 한 소득대체율이 아닌, 한국 근로자 평균임금 대비 국민연금 소득대체율을 의미한다. 소득이 낮은 자영업자까지 포함된 국민연금의 가입자 평균소득인 A값이, 근로자의 평균임금보다 낮다 보니, 2021년 OECD에서 발간한 보고서에서는 우리나라 국민연금 소득대체율이 31%로 산정되고 있다. 이와 관련하여 주의해야 할 대목은 소득대체율이 낮아지는 문제는 연금제도 자체의 문제라기보다는 근로자 소득을 제대로 반영하지 못하는 우리나라 국민연금 제도 운영방식에 그 주된 원인이 있다는 점을 인식해야 한다. 여기에 대한 해결책은 윤석명(2023c)를 참고하기 바란다.

〈그림 3-14〉 재정안정조치 대안별 향후 50년 후(2075년) 국가부채 비율 전망

(단위 : % of GDP)



출처 : Annex X, "Pension Reform Options to Cope With Rapid Aging", in Republic of Korea - 2023 Article IV Consultation, IMF Country Report No. 23/369, 2023, 81쪽.

공적연금에 대한 장기 재정전망과 함께 IMF는 다음과 같이 공적연금의 통합운영을 권고하고 있다.<sup>11</sup> “특수직역연금제도가 국민연금에 통합될 수 있다. 다양한 부문별(직종별)로 별도의 연금제도를 운영할 경우, 제도 적용에서의 형평성에 대한 우려가 커지고, 노동시장에서의 원활한 이동을 방해할 수 있으며, 행정적으로 비효율이 발생할 수 있다. 중기적인 관점에서 국민연금과 특수직역연금제도의 연금 급여산식 등 관련 규칙을 점진적으로 일치시킬 경우, 최종적으로 단일 연금제도로의 통합이 수월할 수 있다. 단 완전한 제도 통합에 앞서 개별 연금제도에 내재된 부채와 향후 기여 수익에 대한 신중한 평가가 필요하다”(Annex X, Pension Reform Options to Cope With Rapid Aging, 80쪽). IMF의 연금 관련한 최근 분석 내용과 권고 내용은 대한민국의 생존을 위해서라도 연금개혁과 공적연금 통합 운영이 불가피한 선택이 되어가고 있음을 알 수 있다.

11. The special pension regimes can be integrated in the NPS. Running separate schemes for different sectors raises equity concerns, can hinder labor market mobility, and is administratively inefficient. Over the medium term, a gradual convergence of rules between the NPS and special occupational schemes could facilitate an eventual consolidation of pension schemes into a single scheme. A careful assessment of liabilities and future contribution revenue will be necessary before a full integration. To improve the governance of the GEPS, it would be beneficial to use assets before using budget transfers to cover deficits and to consider recalibrating the GEPS mandate to focus on pension administration before eventually integrating it into the NPS (Annex X, Pension Reform Options to Cope With Rapid Aging, in Republic of Korea, 80쪽).

## 제4장 요약 및 정책 제언

### - 우리가 살아남을 수 있는 연금개혁 방향

#### 1. 연금제도 운영 원칙과 개혁 대안들에 대한 평가 기준

최근 IMF가 유럽 회원국들의 연금제도를 평가한 보고서에서 연금제도가 충족해야 할 주요 원칙으로 다음 6가지를 언급하고 있다(Armand Fouejieu, et al., pp.5-7). 지속가능성(Sustainability), 보험수리적 공정성(Actuarial fairness), 세대 간 형평성(Intergenerational equity), 인센티브 적합성(Incentive compatibility), 감당가능 비용(Affordability), 급여의 적절성(Adequacy)이 바로 그것들이다. 이처럼 중요한 6가지 정책 목표를 그림으로 표현하면 다음과 같다.

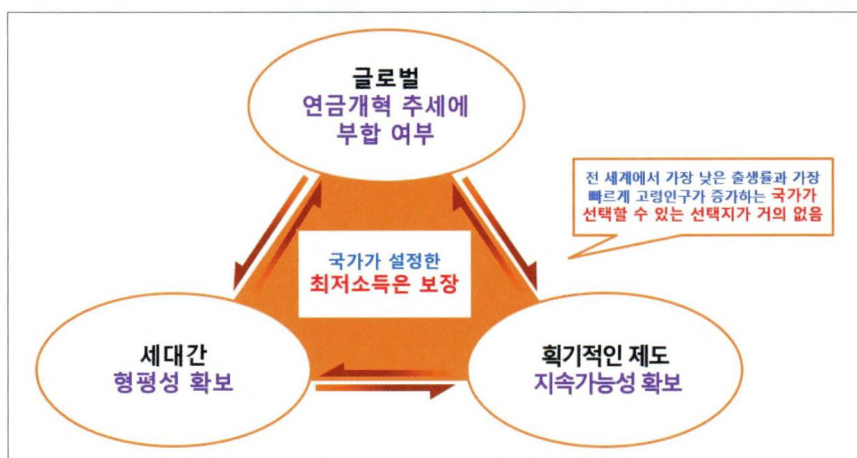
〈그림 4-1〉 연금제도가 충족하여야 할 주요 원칙들



출처 : “Armand Fouejieu, et al., pp.5-7 내용에 근거하여” 저자 연구진이 작성(윤석명 2022e)

특정 국가에 특정한 형태의 연금제도를 도입했다면, 이러한 원칙들을 고려하여 상황변화에 적용할 수 있도록 끊임없이 제도를 개혁해 나가야 한다. 어찌된 영문인지 언제부터인가 한국 사회의 연금 논의에서는 진영으로 나뉘어서 특정 연금정책 목표 하나만을 최우선시하는 경향이 있다. 이러한 우리 사회의 고질적인 문제점을 최소화하기 위해서라도, 연금개혁 원칙을 제대로 설정하여 제시된 개혁대안들을 중립적으로 평가할 수 있어야 한다. 이렇게 접근하여야만, 한국 사회에서 유행하고 있는 ‘개혁이라는 이름으로 개혁이 이루어지는 사태’를 방지할 수 있다.

〈그림 4-2〉 연금개혁 원칙들을 설정하여 연금개혁 대안을 평가



출처 : 우리나라에서 벌어지고 있는 연금 논쟁들을 참고하면서, 저자가 생각한 본 개혁 대안들에 대한 평가 기준(윤석명 2022e)

## 2. 제대로 된 연금개혁이 시급한 이유

2022년 출생률(TFR)인 0.78(서울 지역 출생률 0.5)이 의미하는 바는 한 해에 70만~100만명씩 태어난 세대들의 노후를 단 24만명만 태어난 세대가 부양해야 한다는 것을 의미한다. 상황이 이러하다 보니 그 어느 나라보다도 몇 배 더 강력한 연금개혁이 필요하다(윤석명 외, 2022). 우리 상황이 이러함에도 전체 보유 자산에서 비금융 자산이 많은 우리의 현실은 외면한 채, 단순히 가처분 소득만을 기준으로 산정되는 OECD의 상대빈곤율 지표 외에는 다른 보조적인 지표 사용을 받아들이지 못하고 있는 것이 우리가 처한 현실이다. 필자의 연구(2017)에 따르면, 부동산 등을 감안한 Alkire-Foster 방식의 다차원 접근방법을 활용할 경우, 우리나라의 노인 빈곤율은 20%

수준으로 대폭 하락하는 것으로 나타나고 있다(윤석명, 2023). 한국의 높은 노인 빈곤율의 실체는, 자산과 소득이 많은 노인 집단과 우리나라 전체 인구 중에서도 가장 곤궁한 취약 노인 집단이 양극단에 다수 분포하다 보니, 이들의 평균치로 노인 빈곤율이 높게 나타나고 있다. 이는 OECD 회원국의 노인집단 소득분배 현황을 통해서도 알 수 있다.

주기적인 재정계산을 통한 우리의 연금재정 상태에 대한 발표내용을 외국과 비교해 보면, 우리가 처한 실제 현실은 재정추계 결과를 통해 알려지는 내용들보다 훨씬 더 심각하다는 사실을 외국의 연금제도 운영현황을 통해 확인할 수 있다. 이미 본문에서 강조했던 핀란드와 일본의 보험료 부담 대비 연금지급율은 우리나라 모든 공적연금제도가 지속 불가능함을 객관적인 수치로 보여주고 있다(윤석명, 2023). 우리나라의 실제 상황이 이러함에도, 왜곡된 정보에 기인한 이해집단들의 바람과 현실 혼동이 제대로 된 방향으로의 연금개혁으로 가는 길에서의 큰 장애 요인으로 작용하고 있다.

이미 연금개혁의 골든타임을 놓쳐버린 상황에서, 최신의 연금개혁 동향을 바탕으로 상황변화에 적절하게 대처할 수 있는 방향으로 제도를 개혁하려는 노력보다는 세금을 투입하여 해결하면 된다는 등의 무책임한 주장들도 자주 등장하고 있다(윤석명 외, 2011). OECD 회원국들 대다수가 공적연금을 통합 운영하고 있는 상황에서도 국민연금과 사학연금 등 특수지역연금을 완전하게 분리 운영하다 보니, 연금개혁 필요성이 제기될 때마다 ‘네가 더 받는다. … 내가 더 불리하다’와 같은 사회적 갈등이 증폭되고 있다. 이를 해결할 수 있는 지름길은 다름 아닌, 제대로 된 연금 현황 보고서를 작성하여 이해 관계자들에게 투명하게 공개하는 것이다. 이러한 노력을 통해 중요한 선거 때마다 득세하는 연금 포퓰리즘의 실체를 제대로 보여줄 수 있도록 노력해야 한다.

### 3 공적연금 통합 운영 필요성 및 통합 운영 방향<sup>12</sup>

#### 가. 공적연금 통합 필요성

우리 상황이 이러함에도 “연금개혁을 계속 미루면, 공멸의 길로 갈 수 밖에 없다”(윤석명 2023년 인터뷰 내용). 제대로 된 연금개혁을 이루어 내기 위해서는 ‘네 탓이 아닌, 우리 탓이 되어야 한다!’.

12. 공적연금 통합 운영방안은 필자가 작성한 2020년 공적연금 개편과 관련한 국회 사무처 보고서(국민의당 연구용역보고서)에 수록된 내용과 국회 입법조사처 용역 보고서(2022e)에 수록된 내용을 재정리한 것임.

그러니 동일연금(Common pension) 도입이 필요하다고 주장하는 것이다. 현 단계에서 필자가 제안하는 내용이 공적연금 통합이 아닌, 모든 연금제도를 객관적인 관점에서 투명하게 비교할 수 있는 통합 운영이라는 점을 제대로 이해하여야 한다. 2015년 일본방식의 연금 통합, 즉 공적연금 일원화(Common pension) 정신을 수용하되, 일본과 달리 연금제도별 재정상태에 현저한 차이가 있는 점을 감안하여, 공적연금제도별로 별도 제도를 운영하되, 급여 지급율 등 연금 관련된 제도 적용사항은 모든 공적연금에 대해 동일하게 적용하는 방식이다(이강구·윤석명 외, 2022). 막대한 규모의 제도 이행비용 등을 감안하여, 미국식 일원화 모형이 아닌, 2015년 일본의 연금 일원화 개혁 내용을 한국적인 현실에 맞게 수정하여 채택하는 방안이다. 즉, 연금 급여율만 통일시키고 제도 운영은 국민연금과 공무원연금·사학연금으로 분리, 즉 “제도와 재정을 분리시킴으로써, 이행비용 최소화과 재정 통합에 따른 형평성 문제를 차단”하는 방식이다(이강구·윤석명 외, 2022).

## 나 공적연금 통합 운영 방향

OECD에서 권고하고 있는 국민·공무원·사학·군인연금을 통합 운영함에 있어 연금재정 통합이 아닌, 연금산정을 위한 기준소득과 소득 재분배 기능을 동일하게 적용하는 방식을 채택 하도록 한다. 부연하면, 연금제도별로 분리 운영하되, 급여 지급율을 포함하여 관련된 제도 적용 사항은 모든 공적연금에 대해 동일하게 적용하는 방안이다(윤석명 외, 2022). 현행 사학연금을 국민연금 상당부분(2023년 현재 42.5% 소득대체율)과 퇴직연금 상당부분(8.33%)으로 명확하게 구분하여 적용하는 방식이다(이강구·윤석명 외, 2022).

현재 사학연금 운영기관에서는 사용자로서의 부담금 9% 외에, 퇴직수당 지급을 위해 민간부문 대비 최대 39%를 부담하고 있다. 사학연금을 포함한 특수지역연금제도 개편 논의 때마다 사안을 복잡하게 하는 부분이, 민간부문 근로자의 퇴직금보다 적게 지급하고 있는 퇴직수당의 차액을 연금 지급율로 환산하는 과정에 있다. 민간부문 퇴직연금의 실제 연금지급율에 비해 통상 매우 높은 소득대체율을 인정해 주다 보니, 공적연금 제도 사이의 투명한 제도 비교도 어렵거니와 제대로 된 재정안정방안을 마련하기도 어려운 실정이다.

이러한 고질적인 문제를 손쉽게 해결하는 방법은, 일본처럼 제도의 완전한 통합은 아닐지라도 명실상부하게 동일한 지급율을 적용해 주면 쉽게 해결할 수 있는 문제다. 사용자(학교법인)은 18%인 사학연금 보험료 중에서 사용자 부담분인 9%와 민간부문 근로자 퇴직금(월 8.33%)의 최대 39%에 해당하는 3.2487%를 합한 총 12.2487%를 부담하고 있다. 반면에 민간부문 사용자는 국민연금 4.5%와 퇴직금 8.33%로 총 12.83%이다. 사학연금 가입자에게 국민연금과 동일한

소득대체율을 적용하고 민간부문 근로자와 동일한 수준의 퇴직금을 지급할 경우, 사학연금 운영기관은 현재 부담에 비해 단지 0.58% 포인트만을 더 부담하게 된다. 이러한 개편을 통해 매년 현재 사학연금의 '저부담·고급여' 구조에 기인하는 미적립부채 증가 추이를 감소시킬 수 있다.<sup>13</sup>

사학연금 가입자가 부담하는 보험료 9% 중에서 민간부문 근로자들의 국민연금 보험료 4.5%(자영자는 9% 부담)를 제외하고 남게 될 4.5% 보험료는, 현행의 확정급여(DB) 방식이 아닌, 확정기여방식(DC)의 연금 급여로 추가로 지급하도록 한다. 사학연금 가입자가 국민연금 가입자보다 4.5% 포인트의 보험료를 더 부담하는 만큼을 추가로 지급하되, 연금재정 불안정이 초래되지 않는 방식으로 연금 급여를 더 지급하는 방식이다. 대다수 사학연금 가입자들과 공무원연금 가입자들은 동일한 소득자 기준으로 국민연금에 비해 수익비가 낮다고 알고 있다. 2022년 12월 인사혁신처의 국회 연금특별위원회 민간자문위원회 보고 내용에 따르면, '동일 소득을 가질 경우 국민연금보다 15% 덜 받는 구조'라고 강조하고 있다.(2022. 6쪽).<sup>14</sup>

공무원연금과 사학연금 가입자 대다수가 동일한 소득자 기준으로 국민연금에 비해 손해를 보고 있다고 알고 있고, 공무원연금의 운영을 책임지는 인사혁신처도 국회 연금특위에 그렇게 보고하였다는 측면에서, 공적연금 통합 운영에 대해 사학연금과 공무원연금 가입자들은 공적연금의 통합 운영에 대해 적극 찬성하는 것이 합리적인 판단이 될 수 있을 것이다. 동일한 소득자 기준으로 손해를 보고 있다는 공무원연금과 사학연금을, 국민연금 가입자와 100% 동일하게 국민연금 상당부분과 퇴직금을 지급하고 나서도, 추가로 본인 기여금의 4.5% 포인트를 연금으로 추가 지급받을 수 있어서다. 그동안 공무원과 사학연금 관계자들이 주장해 왔던 내용들이 사실이라면 이를 반대할 명분이 없어진다.

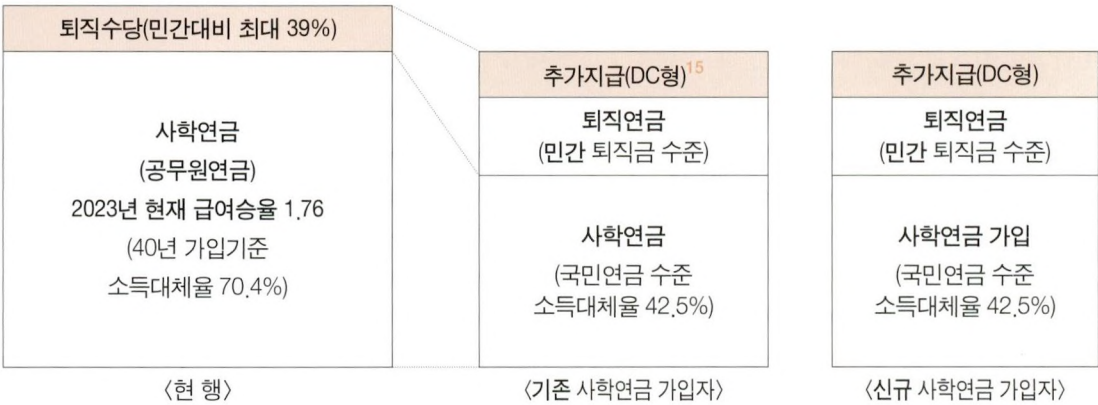
반면에 필자를 포함한 소수의 전문가들은 사학연금과 공무원연금 가입자의 수익비가 여전히 국민연금 가입자에 비해서는 훨씬 높다고 강조하고 있다. 어느 입장에서 사학연금과 공무원연금을 보느냐에 따라서 이처럼 정반대의 평가가 나오는 근본 이유가, 민간대비 적게 지급하는 퇴직수당의 연금 지급비율 산정방식, 연금 적용소득 상한과 소득 재분배 기능 작동방식에 기인하고 있다.

13. 민간부문과 동일하게 제도를 개편하여도, 국민연금 해당부분(국민연금 + 퇴직금)이 재정 불안정에 직면해 있는 상황임을 고려하면 제대로 된 재정안정방안이 아니라는 논문 심사자의 지적이 있었다. 100% 타당한 지적이다. 지금 이 논문에서는 공적연금 통합 운영방안의 1단계를 논의하고 있다. 최근 IMF가 지적하고 권고한 것처럼 우선 1단계에서는 명실상부하게 공적연금의 지급율을 통일시키는 것이다. 그 다음 단계에서는 모든 공적연금의 지급율을 똑같이 개혁하면 해결할 수 있는 문제다. 부연하면 중단기적으로 지급율을 통일시킨 후에, 모든 공적연금을 지속 가능한 방향으로 동시에 개혁하면 된다는 의미다.

14. 인사혁신처, 「공무원연금 현황 보고」, 국회 연금개혁특별위원회 민간자문위원회 보고자료, 2022. 12. 21.

공적연금을 통합 운영하라는 OECD의 권고 사항을 수용한다는 측면 외에도, 상이한 제도운영에 따른 사회적 갈등 증폭, 이로 인해 연금개혁의 본질에서 벗어난 소모적인 논쟁이 확대 재생산되는 악순환의 고리를 끊기 위해서라도 공적연금의 통합 운영은 더이상 미룰 수 없는 개혁과제이다.

〈그림 4-3〉 공적연금 통합 운영 방안 - 국민연금과 연계한 이원 구조



주 : 2차례의 국민연금 개혁과정에서 적용한 방식과 달리 공무원·사학연금은 제도 개편 때마다 기존 가입자에게 지나친 기득권을 부여하였음. 통합 운영시 개혁 시점 이후에는 신규 가입자에게 100% 동일한 개혁 내용을 적용하는 것이 공적연금 통합 운영이 필요한 중요한 이유 중 하나임. 기득권은 개혁 이전 시점까지, 개혁 이후에는 국민연금처럼 신규 가입자에게 개편된 내용을 100% 동일하게 적용하는 개혁안을 강조하는 배경임.

#### 4. 연금재정의 자동안정장치 도입 및 확정기여형 제도로의 전환 준비

국회 예산정책처 등의 분석 결과에 따르면, 장기적인 관점에서 사학연금의 재정안정 달성을 위한 보험료율, 특히 부과방식 보험료는 40%를 넘어가고 있다. 현재 사학연금 보험료율 18%의 두 배가 넘는 수준이다. 사학연금 가입자와 소속 기관에서 감당하기가 어려운 높은 수준이다. 특히 사학연금은 날로 심화되고 있는 저출생의 직접적인 영향을 받게된다. 현재의 지급율을 유지하는 한, 부담 가능한 수준 내에서의 연금재정 안정 달성이 사실상 불가능한 실정이다. 2022년말 기준으로 추정된 사학연금 미적립부채 175.5조원이 의미하는 바는, 33만명 사학연금 가입자 1인당 5억원이

15. 국민연금 가입자 대비 사학연금 가입자가 더 부담하는 4.5% 포인트 보험료율에 상당하는 연금액을 확정기여방식으로 지급함.

넘는 미적립 부채가 있음을 뜻한다. 문제는 현재의 수급부담 구조를 유지하는 한, 이 미적립부채 규모가 시간이 흐를수록 빠르게 더 늘어날 것이라는 점이다. 지속 가능한 방향으로의 제도 개편이 시급하고 불가피한 배경이다.

사학연금의 연간 지급율(annual accrual rate)은 2035년에 가서야 1.7로 하락한다. 이마저도 40년 가입기준으로 환산하면 소득대체율이 68%에 달한다. 앞서 소개한 핀란드의 공적연금의 연간 지급율은 1.5이나, 기대여명계수를 작동시키면서 가입기간을 연장시키지 않을 경우에는 연간 지급율이 1.1, 즉 소득대체율로는 44% 수준으로 하락할 것으로 전망되고 있다. 연간 연금지급율 1.5, 즉 소득대체율 50%를 지급하기 위해 현재 핀란드의 공무원연금은 28%가 넘는 보험료를 부담하고 있다고 한다. 공무원연금과는 별도로 운영하나, 명실상부하게 100% 동일한 연금지급율이 적용되는 일반 국민대상 연금제도의 보험료율은 24.4% 수준이나, 정부의 다양한 지원액을 포함시키면 일반 국민 대상 연금제도의 실제 보험료율 역시 28%가 넘어간다는 것이 핀란드 측 전문가의 설명 내용이다.<sup>16</sup> 앞으로 12년 뒤인 2035년에 가서야 연금 지급율이 1.7로 하향 조정되며, 현재 보험료율이 18%인 우리 사학연금과 공무원연금의 제도가 지속 불가능하다고 판단하는 배경이다.

핀란드의 공적연금제도 운영사례는 우리에게 매우 중요한 시사점을 제공하고 있다. 웬만큼 보험료를 올리지 않는 한, 사학연금의 재정안정 달성이 불가능하다는 사실이다. 우리보다 출생률 등 연금제도 운영환경이 훨씬 더 양호한 핀란드의 경우, 핀란드가 도입한 기대여명계수라는 준 자동안정장치 도입하지 않을 경우, 연간 연금급여 승률을 1.5(40년 가입기준으로 소득대체율 60%)로 유지하기 위해서는 보험료를 47%까지 인상해야 하는 것으로 전망되고 있어서다(윤석명, 공적연금 재정전망과 연금개혁 논의 동향). 사학연금이 OECD 회원국의 70%가 이미 도입한 자동안정장치 도입을 서둘러야만 하는 배경이다(윤석명 외, 2022).

제도의 지속가능성 확보를 위해서는 1999년 스웨덴이 도입한 방식, 즉 완전한 DC 방식으로 전환이 불가피하나, 사학연금 이해관계자들의 수용성 등을 감안할 경우 핀란드 방식의 하이브리드형 자동안정장치를 도입하는 것이 바람직해 보인다. 현재 사학연금의 제도 균형, 즉 보험료 부담과 급여 수준의 괴리가 워낙 크다 보니, 자동안정장치를 통한 재정안정 달성에는 한계가 있을 수 밖에 없다(윤석명, 2022). 제도 균형을 조금이라도 더 달성하기 위해서는 연금

16. 필자는 스칸디나비아 국가들의 연금제도를 정확하게 이해하기 위해, 노무현 정부 시절인 2006년 가을 총리실의 '저출산고령사회연석회의'의 정부·여당 추천 전문가 자격으로 핀란드를 처음 방문한 이후, 수차례에 걸쳐 스칸디나비아 국가들을 추가 방문하면서 연금제도 운영에서의 최신 동향을 파악하고 있다. 여기에서 기술되는 내용들은 현지 방문을 통해 전문가들과 인터뷰한 내용에 근거하고 있다.

지급을 삭감이 불가피해 보인다. 외국의 적절한 연금제도 운영사례를 예로 들면서, 사학연금 이해관계자들과 적극적인 대화를 나셔야 할 때이다.

우리와 달리 퇴직금(또는 퇴직수당)이 없는 핀란드는 노후소득 적절성 확보를 위해, 평균수명이 늘어나는 만큼 연금 가입기간을 연장하여 연금액이 하락하는 것을 방지하는 전략을 채택하고 있다. 지난 5월 서울에서 개최된 Pension Experts Meeting에 참석한 핀란드 연금 전문가에 따르면, 핀란드 노동시장 여건 상 추가적인 근로를 통한 연금 가입기간 연장에는 별다른 어려움이 없다고 한다. 우리 역시 이러한 접근 방법을 채택할 필요가 있어 보인다.<sup>17</sup>

## 5. 초고령 사회 ‘계속 고용’ 확대를 통한 재정안정과 노후소득보장 적절성 확보

급락한 출생률과 그동안 누적되어 온 재정 불안정 요인들로 인해 특단의 조치가 없는 한 사학연금의 미래가 매우 암울한 상황이다. 상황이 어렵다고 좌절할 필요는 없다. “인구 고령화라는 거대한 파고”에 대처하기 위해 이미 주요 국가들은 적절한 대응책들을 실행에 옮기고 있다(윤석명 외, 2011). 구조적인 문제 외에도, 연금재정이 불안정한 근본적인 문제는 평균 수명이 빠르게 늘어나 연금 받는 기간이 그에 비례하여 늘어나고 있기 때문이다.

부담과 급여 지급수준 측면에서의 제도 균형을 맞추려는 노력과 함께, 평균 수명 연장으로 인해 연금 수급기간이 빠르게 늘어나는 현상에 대한 적극적인 대처 노력이 필요하다. 우리나라에서 이미 흔한 일이 되어가고 있는 고령자 노동을 보다 체계적으로 관리하면서, 대응하려는 노력이 필요하다. 60세가 정년인 병원 직원, 62세 정년인 교직원의 ‘계속 고용’을 서둘러야 하는 이유다. 우리나라는 OECD 회원국 중에서도 노동시장의 이중구조 문제가 가장 심각한 나라에 속한다. 대기업 정규직과

17. 2018년 4차 국민연금재정계산 당시 핀란드와 독일을 연금제도 운영에서의 모범국가로 선정하여, 재정계산위원회 위원들과 함께 Study Visit을 다녀왔었다. 당시 한국 방문단의 리더 자격으로 필자는 Finnish Centre for Pensions의 본부를 방문하였으며, 방문 당시 핀란드의 재정추계 책임자에게 필자가 수차례 질문하여 확인했던 사항이다. 다른 조치가 없이 평균 수명이 늘어나는 만큼 Life expectancy coefficient를 단순히 적용할 경우에는 장기적으로 소득대체율이 44.3%(연간 급여 승률 1.1 수준)로 하락할 것으로 전망된다. 그런데 기대여명 계수 적용에 따른 소득대체율 하락을 방지하기 위해, 그에 상응하는 만큼 추가로 더 노동시장에 잔류하여 가입기간을 늘려감으로써 소득대체율 하락을 방지하겠다는 것이 현재 핀란드가 채택하고 있는 재정안정과 노후소득의 적정성 확보를 위한 정책방향이라고 했다. 2023년 5월 24~25일 서울에서 개최된 OECD Pension Experts Meeting에 참가한 Finnish Centre for Pensions의 Mr. Ismo Risku 기획조정실장으로부터 또다시 확인한 사항이기도 하다.

중소기업, 비정규직의 임금과 각종 복지 혜택 제공 측면에서의 차이가 OECD 회원국 중에서도 가장 크게 나타나고 있기 때문이다. 이러한 상황에서 선부른 정년 연장은 이미 악화될 대로 악화된 노동시장의 이중구조 문제를 치유가 불가능한 상황으로 몰고 갈 가능성이 높다.

이러한 측면을 고려할 경우, 고령 근로에 대한 사회적인 니드가 절실함에도 지금 상황에서 65세로 정년을 연장할 경우에는 부작용이 적지 않을 것 같다. 취업 빙하기에 놓인 청년층과 노동시장의 이중구조 문제 때문이다. 이러한 우리 현실을 감안할 때, '퇴직 후 재고용' 형식으로 기존 직장에서 최소 65세까지는 계속 고용될 수 있는 사회적인 시스템 구축이 시급하다.<sup>18</sup> 정년 직전 월급의 70% 수준을 제공받는 조건으로 5년 더 일할 경우, 근로소득 확보와 함께 연금가입 기간 연장 효과가 있을 수 있다. 이미 일본에서는 '퇴직 후 재고용' 형태로 고령 근로자의 80% 정도가 65세까지 일하고 있으며, 최근에는 75세까지 일하는 것을 일본 정부가 권장하고 있다.

국민연금 수급연령이 65세로 연장되는 2033년 경에 정년도 65세로 연장된다면, 그 시점에서 또 70세까지 '퇴직 후 재고용' 형태로 5년을 더 일할 수 있다. 그렇게 하면 국민연금 가입기간을 10년 더 늘릴 수 있다. 유사한 방식으로 사학연금 가입기간도 5년 또는 그 이상을 연장할 수 있다. 국민연금의 짧은 가입기간 문제와 사학연금 등 특수직역연금의 낮아질 소득대체율은 이미 핀란드가 시행하고 있는 것처럼 가입기간을 늘려서 보완할 수 있다. 특히 국민연금의 보험료 인상과 노동시장 개혁을 전제로 핀란드식의 준 자동안정장치인 기대여명계수는 2033년 이후부터 우리나라 공적연금에 도입할 수 있을 것이다(윤석명, 2023c).

평균수명이 늘어나 오래 사는 것 만큼 더 노동시장에 더 오래 남아 있어야, 사학연금의 지속 가능성을 제고할 여지가 생겨날 수 있다. 사학연금의 수지 균형을 맞추려는 노력과 함께, 더 오래 노동시장에 잔류하여 기여기간을 늘릴 수 있도록 노동시장 환경 개혁에 사회적 중지를 모아야 할 시점이다.

18. 필자는 현재 대통령 소속 경제사회노동위원회 '초고령 사회 계속 고용연구회' 위원으로 활동하고 있다. 불과 1년 전만 해도 정부와 사용자 측에서 난색을 표시하던, '퇴직 후 재고용' 이슈가 과거와는 달리 매우 긍정적인 관점에서 논의되고 있다. 우리 사회 구성원 모두가 한국적인 현실에 부합할 수 있는 '퇴직 후 재고용' 모형 도출에 중지를 모아야 할 시점이 된 것 같다.

## 참고문헌

- 권인숙의원 국감보도자료(2010), “사립유치원 기준소득월액 100% 이상 증가 교직원 사립초중고 8배”, <https://blog.naver.com/iskwon317/222114380536>.
- 교수신문(2023), “사학연금, 지속가능성 확보에 사활을 건다”, <http://www.kyosu.net/news/articleView.html?idxno=102094>.
- 국민연금재정계산위원회(2023), 『제5차 국민연금재정계산보고서』, 2023년 발간예정.
- 국회 연금개혁특별위원회(2022a), “공무원연금 업무보고”, 인사혁신처.
- \_\_\_\_\_ (2022b), “사학연금 업무보고”, 사립학교교직원연금공단.
- \_\_\_\_\_ (2022c), “사학연금 연금충당부채”, 사립학교교직원연금공단.
- 국회 연구조정협의회 공동연구(2023), 「공적연금개혁과 재정전망 VI - 직역연금 개혁과 전망」, 대한민국국회.
- 국회 예산정책처(2019), 「2019~2023년 국가재정운용계획」.
- \_\_\_\_\_ (2021), 총수입 결산 분석(Fiscal year 2021 total revenue settlement analysis).
- \_\_\_\_\_ (2023), 「4대 공적연금 장기 재정전망」.
- \_\_\_\_\_ (2023), “(한눈에 보는) 재정 · 경제 주요 이슈(Fiscal & economic issues at a glance) : 2023 정기국회 · 국정감사”.
- 사학연금공단(2023), 「통계로보는 사학연금」.
- 윤석명(2001), “공적연금 개혁방향에 대한 국제기구의 입장 비교”, 「연금포럼」, 국민연금연구원.
- \_\_\_\_\_ (2018), “정부 연금 개편안 평가 : 국민연금과 기초연금 중심으로”, 「보건복지포럼」, 한국보건사회연구원.
- \_\_\_\_\_ (2020), 『한국적 현실을 고려한 노후소득보장 강화 및 형평성 제고 방향 : 재정적 · 정치적 지속 가능성 제고 중심으로』, 2020 국민의당 연구용역 과제 보고서, 국회 사무처.
- \_\_\_\_\_ (2022a), “청년세대를 위한 연금제도 개편 방향”, 민 · 당 · 정 연금 토론회 발제자료, 안철수 국회의원실 주관 세미나.
- \_\_\_\_\_ (2022b), “공적연금 재정전망과 연금개혁 논의 동향”, 「예산춘추」, 2022. 8 세번째호, pp.36-46.

## 참고문헌

- 윤석명(2022c), 「주요국의 연금개혁 사례 및 공적연금 재정개혁방안 - 국민연금 재정개혁방안 및 해외사례 조사 중심으로 -」, 『주요 사회보험의 지속 가능성 제고 및 안정적 발전방향』. KDI 기타보고서.
- \_\_\_\_\_(2022d), 「공적연금 지속가능성 제고 : 정치적 · 재정적 지속가능성 측면」, 『2022~2026 국가재정운용계획 - 보건 · 복지 분야 보고서 -』, 국가재정운용계획 보건 · 복지 분야 지원단. 2022. 11.
- \_\_\_\_\_(2022e), 「국민연금 재정안정화를 위한 공적연금 제도개혁방안 모색」, 국회입법조사처.
- \_\_\_\_\_(2023a), “미래 전가, 포퓰리즘 막으려면 ‘자동안전장치’는 필수다”, [3대 개혁을 말하다], 한국일보.
- \_\_\_\_\_(2023b), “[3대 개혁을 말하다] 공무원연금을 시급히 국민연금과 통합해야 할 많은 이유”, 한국일보, 2023. 7. 17.
- \_\_\_\_\_(2023c), “정책을 보는 눈 - 국민연금과 공무원연금 통합, ‘공적연금 통합 운영이 시급한 이유들’”, 「법연」, 한국법제연구원, 2023. 9. 36-42쪽.
- \_\_\_\_\_(2023d), “연금개혁에서의 ‘공포 마케팅’과 ‘포퓰리즘 마케팅’”, ‘아침을 열며’, 한국일보, 2023년 11월 9일.
- \_\_\_\_\_(2023e), ‘윤석명의 퍼스펙티브 - 연금 대수술 미루는 건 망국적 포퓰리즘’, 중앙일보, 2023년 11월 14일.
- \_\_\_\_\_(2023f), “‘더 내고 더 받는’ 연금 적자만 늘어... 개혁 잘 못하면 청년세대 부담”, [최광숙의 Inside], 서울신문, 2023년 11월 27일.
- \_\_\_\_\_(2023g), 「북유럽과 일본의 연금운영 현황과 시사점 : 연금운영 현황과 연금개혁 과정 중심으로」, KDI, 2023년 출간 예정.
- 윤석명 · 주은선, 「공적연금 유형의 국제비교(1)」, 국민연금공단.
- 윤석명 · 신화연 · 최미선 · 양혜진 · 김원섭 · Ismo Risku · Mika Vidlund · Mikko Juhani Sankala · Ole Christian Lien(2011), 「노후준비실태를 반영한 노후소득보장체계 구축방안-노후소득보장제도와 관련 복지제도간 연관성을 중심으로」, 한국보건사회연구원.

## 참고문헌

- 윤석명 외(2012), 「국민연금 적정부담수준에 관한 연구」, 한국보건사회연구원.
- 윤석명 · 고경표 · 김성근 · 강미나 · 이용하 · 이정우(2017), 「다양한 노인빈곤지표 산정에 관한 연구(Ⅰ)」, 한국보건사회연구원.
- 윤석명 · 곽은혜 · 유호선 · 정창률 · Mika Vidlund · 홍성운(2020), 「OECD ‘한 눈에 보는 연금’의 주요지표 시계열 분석에 기초한 새로운 유형의 일자리를 위한 연금개혁 방안」, OECD Korea Policy Centre.
- 윤석명 · 신화연 · Ismo Risku · Mika Vidlund · 홍성운 · 한수진(2022), 「공적연금 개혁 및 재구조화 방향」, 한국보건사회연구원.
- 이강구 · 김도현 · 신승룡 · 임태준 · 장인성 · 윤석명 · 김도형(2022), 「주요 사회보험의 지속가능성 제고 및 안정적 발전방향」, KDI.
- 인사혁신처(2015), 「국민 대타협 기구」보고자료, 그간의 공무원연금법 개정내용(1995 · 2000 · 2009년 法개정).
- 한국노동연구원(2001), 「노동정책연구」, 2001, 7.
- 한국일보(2023), 3대 개혁을 말한다.
- Balestra, C., and Tonkin, R.(2018), Inequalities in Household Wealth across OECD Countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database, OECD Statistics Working Papers 2018/01.
- European Commission(2021), “2021 Ageing Report: Ageing populations and fiscal sustainability”.
- Finnish Centre for Pensions(2022), Earnings-related Pension System in Graphs and Figures.
- Fouejieu, A., Kangur, A., Martinez, S. R., and Soto, M. (2021), Pension Reforms in Europe: How Far Have We Come and Gone?, European and Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, DP/2021/016.
- IMF(2023), “Annex X. Pension Reform Options to Cope With Rapid Aging”, in Republic of Korea - 2023 Article IV Consultation. IMF Country Report No, 23/369. 2023.

## 참고문헌

- Ismo Risku(2021), Finnish Centre for Pensions의 내부자료.
- Korea Herald(2021), “Experts from S. Korea, Finland discuss future of pensions”, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20211007000778>.
- Mikko Kautto(2021), “Future Reform Directions in the Pension System in Finland”, International Symposium on the Pensions of South Korea and Finland: Demographic Challenges and Future Response.
- Mika Vidlund(2021), Evaluation of the public pension reforms in the Nordic Countries over the last two decades, Finnish Centre for Pensions.
- OECD(2022), Reviews of Pension Systems: Korea.
- World Bank(1994), Averting the Old-age Crisis.
- Web URL  
핀란드 연금센터(<https://www.etk.fi/en/finnish-pension-system>)
- 日本 国家公務員共済組合連合会, 「平成 27年 10月から 共済年金は厚生年金に統一されます ~被用者年金制度の元化と年金払い退職給付の創設~」.
- 日本 社会保障審議会年金数理部会, 「公的年金財政状況報告—令和 3(2021)年度—の概要」, 令和5(2023)年 3月 30日, 第 3回社会保障審議会年金部会 2023年 5月 8日, 参考資料 1-2.
- 日本 厚生労働省 年金局, 年金制度基礎資料集, 2023년 1월.