

---

# 민간자문위원회 중간보고

---

2026. 2. 5.

국회 연금개혁 특별위원회  
민간자문위원회



# 차 례

I. 개요 .....	1
1. 민간자문위원회 구성 경과 .....	1
2. 민간자문위원회 활동 경과 .....	3
II. 주요 발제 내용 .....	4
1. 제3차 연금개혁(2025)에 대한 평가 .....	4
2. 지속가능성 확보를 위한 연금재정 안정화 방안 .....	10
3. 노후소득 보장을 위한 방안 도출 .....	16
4. 국민연금 사각지대 해소 .....	21
[참고] 발제자료 .....	26



# I. 개요

## 1. 민간자문위원회 구성 경과

- 2025년 8월 21일(목) 제428회국회(임시회) 제3차 연금개혁 특별위원회 전체회의에서 학계, 시민단체, 전문가, 관련 이해당사자 등 연금 관련 외부 전문가들의 의견을 분야별로 상세히 청취하기 위하여 ‘민간자문위원회 구성의 건’을 의결하되, 최종 구성에 관한 사항은 위원장 및 양 교섭단체 간사에 위임함.
- 2025년 9월 30일(화) 제429회국회(정기회) 제4차 연금개혁 특별위원회 전체회의에서는 6명의 청년 위원을 포함한 총 22인의 전문가로 구성하되 박명호 교수(홍익대)·주은선 교수(경기대)를 공동위원장으로 한 민간자문위원회 구성 결과를 보고함.

### < 제22대 국회 연금개혁 특별위원회 산하 민간자문위원회 위원 명단 >

구분	성명	출생연도	소속	비고
1	박명호	1969	홍익대학교 경제학부 교수	공동위원장
2	주은선	1972	경기대학교 사회복지학과 교수	공동위원장
3	김대영	1993	세무사	청년
4	김도형	1979	명지대학교 경제학과 교수	
5	김신영	1971	한양사이버대학교 실버산업학과장	
6	김원섭	1966	고려대학교 사회학과 교수	
7	김학주	1970	동국대학교 사회복지학과 교수	
8	남찬섭	1965	동아대학교 사회복지학과 교수	

구분	성명	출생연도	소 속	비 고
9	류재린	1987	한국보건사회연구원 부연구위원	청년
10	박나리	1996	중앙대학교 사회복지학과 강사	청년
11	박종상	1976	숙명여자대학교 교수	
12	박철언	1989	서울대학교 정책학 박사과정	청년
13	배관표	1980	충남대학교 국가정책대학원 부교수	
14	송헌재	1974	서울시립대학교 경제학과 교수	
15	신승룡	1988	KDI 재정·사회정책연구부 연구위원	청년
16	원종현	1968	국민연금 수탁자책임전문위원회 위원장	
17	유희원	1981	국민연금연구원 연구위원	
18	윤석명	1961	한국보건사회연구원 명예연구위원	
19	정보영	1992	신촌문화정치연구그룹 연구원 및 운영위원장	청년
20	정세은	1971	충남대학교 경제학과 교수	
21	정창률	1975	단국대학교 사회복지학과 교수	
22	정해식	1977	한국보건사회연구원 연구위원	

## 2. 민간자문위원회 활동 경과

□ 연금개혁 특별위원회 산하 민간자문위원회는 2026년 2월 5일 현재 까지 총 4차례 회의를 개최하였고, 매 회의에서 주제별 발제(2인) 및 토론을 진행하였음.

### < 제22대 국회 연금개혁 특별위원회 산하 민간자문위원회 활동 경과 >

구분	일시	주요내용
1차	2025.11.14.(금) 10:00	○ 제3차 연금개혁(2025)에 대한 평가 - 발제: 박나리·윤석명 위원 ○ 민간자문위원회 향후 운영방향
2차	2025.12.05.(금) 15:00	○ 지속가능성 확보를 위한 연금재정 안정화 방안 - 발제: 신승룡·정세은 위원 ○ 민간자문위원회 세부 운영방안
3차	2025.12.19.(금) 15:00	○ 노후소득 보장을 위한 방안 도출 - 발제: 유희원 위원·이승희 박사(KDI)
4차	2026.01.09.(금) 14:00	○ 국민연금 사각지대 해소방안 - 발제: 김도형·류재린 위원
5차	2026.02.27.(금) 14:00(예정)	○ 공적연금의 세대 간 형평성 제고 - 발제: 박종상·정보영 위원
6차	2026.03.13.(금) 10:00(예정)	○ 기초·퇴직·개인연금 개혁을 통한 다층 연금체계 구축 - 발제: 김원섭·김학주 위원
7차	2026.03.27.(금) 14:00(예정)	※ 향후 논의 주제 협의 중

## II. 주요 발제 내용

### 1. 제3차 연금개혁(2025)에 대한 평가

#### 1) 박나리 위원

- 국민연금은 소비평탄화와 노령기 빈곤 완화를 목적으로 안정적인 노후소득을 보장하고자 도입됨. 이번 제3차 연금개혁은 보험료율과 소득대체율을 모두 인상하여 재정안정성과 소득보장성을 일정 정도 강화하였으며, 국가의 지급보장 의무를 명확히 함으로써 제도 신뢰 회복의 첫걸음이 되었다고 평가할 수 있음
- 출산 크레딧과 군 복무 크레딧을 통해 사회적 기여에 대한 가치 인정 수준을 일부 제고하는 측면이 있지만, 여전히 실질적 보장성 확대 노력은 부족하며 특히 돌봄에 대한 사회적 기여 인정은 부재함
  - 제도 가입의 사각지대 해소 노력을 위해 저소득층, 가사근로자에 대한 보험료 지원 등이 추가될 필요가 있음
  - OECD 회원국은 돌봄 크레딧을 활용하여, 돌봄 수행으로 발생할 수 있는 여성 연금 수급권에서의 페널티를 줄이고자 함. 국민연금은 자녀의 돌봄이 아닌 출산에 대한 크레딧만을 부여하고, 부모 중 자유롭게 선택할 수 있게 하여, 2024년 기준 출산 크레딧의 여성 수급률은 2.2%에 불과함<sup>1)</sup>
- 국민연금은 사회보험 방식으로 엄밀한 계리적 균형에 기반하지 않고, 세대 간 재분배 기능을 수행함. 이번 개혁을 거치며 세대 간 형

1) 남인순 국회의원 보도자료 (2024.9.28.) “국민연금 출산크레딧 혜택 대부분 남성에게…여성 수급자 2.2% 불과”

평성 논란이 제기되었으나, 이는 개혁 자체로 인한 것이라기보다는 인구구조 변화, 노동시장 불안정 문제가 심화되는 과정에서, 청년과 미래세대의 부담 문제가 가중되는 등 제도 외적 요인에 기인함

- 초기세대의 수익비는 높지만, 당시 낮은 가입률로 세대 전체가 실제로 누린 혜택은 크지 않음. 그 결과 2024년 노령연금 평균 수급액은 65.7만원에 불과함
- 인상된 보험료율로 청년들의 부담이 증가한 것은 사실이지만, 기대수명 증가를 고려했을 때 미래세대의 총연금자산이 증가하여 반드시 비형평하다고 볼 수 없음. 또한 소득대체율 인상으로 향후 연금액 보장성이 일부 강화된 측면도 있음
- 더욱이 세계적 수준의 기금적립금이 존재하여, 인구구조 변화 국면에서 청년과 미래세대의 부양 부담이 일부 완화되었다고도 평가할 수 있음

□ 국민연금의 재정적 지속가능성을 예측하고자 GDP 대비 연금급여 지출 비중을 살펴보면, 2080년대에도 9.4%로 추정됨.<sup>2)</sup> 현재 OECD 회원국의 평균 GDP 대비 연금급여지출 비중은 9.0%이며, 2060년 10.3%로 추정됨.<sup>3)</sup> 국민연금의 지출 수준은 OECD 회원국 평균치보다 낮아, 감당 불가능하다고 평가하기 어려움

- 오히려 한국의 고령화 추세를 고려했을 때, 노인 개인의 소득보장의 적정성이 문제됨. 2050년대부터 노인인구는 전체 인구의 40% 이상을 차지할 것으로 전망되며, 노후를 대비한 충분한 사

2) 국민연금재정추계전문위원회(2023) 「2023 국민연금재정계산 국민연금 장기재정추계」. 다만 이는 개혁 이전의 수치임을 고려해야 함

3) OECD(2025) 「Pensions at a Glance 2025: OECD and G20 Indicators」

적 수단을 준비되지 않는다면 소비 위축을 통해 국가 전체의 내수 기반이 약화될 가능성이 있음

- 현시점에서 부과방식비용률, 미적립부채는 재정건전성을 검토하는데 참고할 수 있지만, 사회환경이 빠르게 변화하는 상황에서 변동성이 높은 지표임. 가입자 상한연령이나 수급개시연령을 높이거나, 보험료율을 인상하는 경우, 해당 지표의 추정치는 크게 달라질 수 있음

□ 공적연금으로서 국민연금제도는 노후소득의 적정성을 확보해야 함. 인구구조, 노동 방식 등이 빠르게 변화하는 상황에서 제도가 표류(drift)되지 않기 위해서는 보장수준과 재정안정 방식에 대한 사회적 합의가 필요함

- 소득보장과 관련해서는 국민연금 제도 가입자의 짧은 가입기간을 감안할 때 보장성을 강화가 필요하며, 세계은행이나 ILO 등 국제기구는 실질소득대체율 40%를 최저기준으로 설정함
- 인구구조 변화와 연금제도의 수지불균형을 고려했을 때 재정안정성을 미리 확보할 필요가 있으나, 재정안정성에 대한 기준은 모호함. 이에 재정안정에 대한 목표나 방식에 대한 합의가 선행되어야 함

□ 실질소득대체율 등을 기준으로 보장수준의 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 재정적 수단을 강구해야 함. 보험료 지원을 비롯한 사전적 국고 투입, 수급개시연령 인상 등을 논의해야 하는 시점임

## 2) 윤석명 위원

- 2025년 3월 20일에 통과된 국민연금법 개정 내용을 한 문장으로 요약한다면, 그건 “개혁을 가장한 개악이다.” 좀 더 직설적으로 표현하자면, “대국민 사기극이라 할 수 있다.” 50대 이상 연령층의 연금 기득권을 더 공고히 하는 대가로 청년층과 미래세대의 부담을 더 늘려 놓았기 때문이다.
- 한가지 예를 든다면, 지속이 불가능하다고 평가된, 개혁 논의를 시작하기 전의 국민연금 부과방식 보험료, 즉 기금이 소진된 이후의 매년 부담 수준이 36.6%이었다. 그런데 제도 개편 이후에는 39.4%로 치솟았다.
- 최근 논란이 되는 65세로 조만간에 정년 연장이 이루어진다면 부과방식 보험료가 41.1%에 달하고, 누적적자는 179조원이 더 늘어나게 된다. 여러 지표들이 시사하는 바는, 미래세대 부담을 더 늘린 개악인 것이다.
- 단순히 보험료와 소득대체율만 다루는, 소위 말하는 모수개혁 논의조차도 1년 반 이상의 기간이 소요되었다.

3월 20일 국민연금법 개정안 통과 직후 구성된 연금특위는 지금까지도 제대로 된 논의를 못하고 있다!!

특위 논의를 심층적으로 지원할 자문위원회의 첫 회의가 특위 기한 만료 직전인 2025년 11월 14일에 개최되었다는 사실을 감안할 때, 오늘 회의에서는 22대 국회 연금특위 활동기한을 일단 6개월이라도 연장하는 것이, ‘3월 20일 연금개정안 평가’에 앞서 먼저 결정해야

만 하는 일의 우선순위라 말할 수 있을 것 같다!!

- 내용을 찬찬히 음미해 보면, 그 실상이 ‘개악안’임에도, 정치권은 물론 언론에서조차도 개혁이라고 부르는 대한민국의 이 참담한 사실 왜곡 현실을 감안할 때, 오늘 회의를 포함한 모든 자문위원회 회의는 유튜브로 생중계함으로써, 논란 발생시 즉시 진위를 확인할 수 있도록 해야 한다.

모든 회의는 녹취에 기반하여 상세 회의록을 작성하되, 회의 개최 직후 1차 버전은 즉시 공개, 최종 수정 버전은 1개월 이내에 국민과 언론에 공개하도록 강제화해야 한다!!!!

- 또한 국회 연금특위 소속 국회의원과 자문위원회가 합동회의 형식으로 운영되어야 한다. 이러한 형식으로 운영된 전례도 많다.

2015년 공무원연금 개편 논의, 또 그 해 “공적연금 강화 및 노후빈곤해소위원회” 역시 모두 합동회의 형식으로 진행되었다.

- 그렇게 회의를 진행해야만 국회 속기록을 통해 22대 국회 연금특위 자문위원회의 활동 내역을 후손들에게 생생하게 전할 수 있게 된다.

진정 누가 공적연금 강화를 위해 노력해 왔는지?? 누가 공적연금 강화란 이름으로 후세대를 착취하는 데 앞장서 왔는지를 역사적 사료로 명확하게 남길 수 있게 될 것이다!!!

□ 2025년 3월 20일 국민연금법 개정 전후 누적적자 변화 추이

< 국민연금법 개정 전후 누적적자 변화 추이 >

구분	기금투자수익률	수지적자시점	기금소진시점	부과방식비용률(최대)	현행대비누적수지적자규모	GDP대비총지출(최대시점)	수지균형보험료율
9%-40%	4.5%	2041년	2056년	36.6%('79)	2경 169조원	8.7%('81)	19.7%
64세연장		2040년	2054년	38.3%('81)	+4,230조원	9.9%('80)	
13%-43%	4.5%	2048년	2064년	39.4%('79)	-3,779조원	9.4%('82)	21.2%
64세연장		2046년	2062년	41.2%('81)	+179조원	10.7%('82)	

주: 기존 국민연금 제도(보험료 9%-소득대체율 40%) 뿐 아니라, 3월 20일 개정된 국민연금제도(보험료 13%-소득대체율 43%)에서도, 최근 논란이 되는 정년 5년 연장(또는 퇴직 후 재고용으로 5년 더 국민연금에 가입)이 이루어질 경우, 국민연금 누적적자가 179조원이 더 늘어나게 되어, 후세대 부담이 더 가중되는 것으로 나타나고 있다!

자료: 국회 연금특위 내부 자료

□ 2025년 3월 20일 국민연금법 개정 전후 미적립부채 변화 추이

< 국민연금법 개정 전후 미적립부채 변화 추이 >

시나리오	연도	법 개정 이전	법 개정 이후	시나리오 1	시나리오 2
소득대체율		40%	43%	43%	43%
보험료		9%	13%	13%	13%
투자수익율 가정		0%	0%	1%	1%
자동조정장치 (2054-)		×	×	×	○
자동조정장치 (2036-)		×	×	×	×
미적립부채 (단위: 조원)	2025	2,060	1,973	1,943	1,820
	2050	6,332	6,159	5,541	4,970
	2095	54,545	42,032	27,702	22,648
미적립부채 (% of GDP)	2025	84.8	81.2	80.0	74.9
	2050	122.5	119.2	107.2	96.2
	2095	404.1	311.4	205.2	167.8

자료: 연금연구회 소속 한양대 전영준 교수가 국민연금 개편 대안별 미적립 부채 변화 추이를 활용하여 제대로 된 개혁의 진위를 가리는 논쟁에 연금연구회가 사용할 수 있도록 특별히 추정한 자료임.

## 2. 지속가능성 확보를 위한 연금재정 안정화 방안

### 1) 상승통 위원

□ 국민연금의 항구적인 기금 고갈 방지는 보험료율이 ‘정상상태 보험료율’ 이상이어야만 달성 가능함.

- 아래 수식의 양변을 같게 하는 보험료율을 ‘정상상태 보험료율’ 이라고 함.<sup>4)</sup>

$$(기금\ 운용수익률로\ 할인)\ \text{향후}\ \text{지출} \leq \text{향후}\ \text{수입} + \text{현재}\ \text{적립금}$$

- 보험료율이 ‘정상상태 보험료율’에 미달되는 상태가 지속되면 ‘정상상태 보험료율’은 상승하고 기금은 고갈됨.
- 보건복지부에서는 ‘일정한 적립배율 유지 필요보험료율’을 대리 지표로 사용 중 (이하 ‘정상상태 보험료율’로 지칭함)

#### < 일정한 적립배율 필요보험료율 >

제3차(2013) 재정계산	제4차(2018) 재정계산	제5차(2023) 재정계산	현재
15.85%	20.2%	20.8%	?

자료: 보건복지부.

□ 지속 가능한 국민연금 개혁 논의를 위해서는 보건복지부가 꾸준히 상승하는 ‘정상상태 보험료율’을 수시로 공개하는 것이 필수적임.

- 2025.03 국민연금법 개정 이후 소득대체율이 상승함에 따라 ‘정상상태 보험료율’은 상승하였지만,
- 추가로 보건복지부의 기금 운용수익률 목표 인상(4.5% → 5.5%)

4) 신화연 외(2020, 보건사회연구원), “공적연금 재정평가지표 개발을 위한 연구”에서 사용된 개념을 발제자가 수식으로 표현함.

까지 반영하면 ‘정상상태 보험료율’은 하락했을 가능성이 큼.

□ KDI 신·구연금 분리안은 ‘정상상태 보험료율’ 중 일부를 국고투입으로 충당하되, 미충당 시 그 피해는 현세대가 감당하도록 설계함.

- ‘정상상태 보험료율’은 향후 보험료 납부에 의해 발생할 연금 약속에 상응하는 부분(‘손익분기 보험료율’)과 과거에 이미 발생한 연금 약속 부분(‘미적립 부채 보험료율’)으로 양분될 수 있음.

- ‘신연금’은 향후의 모든 보험료 수입을 통해 향후 발생할 연금 약속을 충당하되, 보험료율이 ‘손익분기 보험료율’에 달하지 못하면 ‘신연금’의 연금 급여는 감축됨.

- ‘구연금’은 개혁 시점 적립금과 국고투입으로 이미 발생한 연금 약속을 충당하되, 국고투입액이 ‘미적립 부채 부담 보험료율’에 달하지 못하면 현세대의 ‘구연금’ 연금 급여는 감축됨.

- 현재 이러한 ‘구연금’ 재정부족분(‘전환비용’ 또는 ‘미적립 부채’)을 부담할 돈이 없다고 발언하는 것은, 현행제도에서도 ‘정상상태 보험료율’ 미부담과 기금 고갈 허용을 의미함.

□ 국고투입 여부를 리스크로 인지할 필요가 있으며, 신·구연금 분리안은 구연금의 이해관계 당사자가 민주적 절차에 의해 국고투입을 이행 및 지속하도록 하여 리스크를 줄이는 유인 체계를 내포함.

- 현행제도에서는 국고투입이 이루어지지 않을 경우 그 모든 부담은 기금 고갈 이후의 미래세대가 감당하는 구조임.

- 따라서 현세대는 국고투입 자체를 이행할 의지가 부족하며, 국고투입을 시작하더라도 이를 지속할 유인도 부족함.

- 국고투입이 없을 경우는 현세대의 연금 급여가 감축되는 유인 설계를 통해 현세대가 스스로 국고투입을 시작하고 안정적으로 지속하는 것이 가능해짐.
- 분리안에 대한 찬성비율은 모든 연령층(20대 49.7%, 50대 57.7%)과 정치진영(국민의 힘 56.5%, 민주당 57.7%)에서 높음.<sup>5)</sup>

□ 보건복지부가 최근 기금 운용수익률 전망의 인상(4.5% → 5.5%) 가능성을 제시하면서, 연금 삭감 없이도 충분히 ‘정상상태 보험료율’을 충당할 수 있을 가능성 또한 제기됨.

- 수익률 인상에 따라 ‘구연금’의 재정부족분 또한 하락함.

**< 미래발생이 없는 폐쇄집단방식 미적립 부채 (전환비용) >**

기금운용수익률	4.6%	5.6%
미적립 부채	920조원	589조원

자료: NABO “2025년 국민연금법 개정의 재정 및 정책효과 분석”

□ 다만 낙관론에 대비하여 ‘정상상태 보험료율’을 확보하는 자동조정 장치가 필수

- 국민연금공단은 중립 기금 운용수익률 수준에 대한 현황 및 전망을 수시로 업데이트할 필요
- 그리고 정기적 위원회 심의를 거쳐 국회의 인가 없이 연금 급여를 조정할 수 있는 권한을 부여받아야 하며, 항시 ‘정상상태 보험료율’ 수준의 연금 수입이 확보되도록 모수를 조정할 필요

5) 이창근 외(2025), “한국인의 정책선호, 2024-2025”

## 2) 정세은 위원

□ 25년 모수개혁은 보장성뿐 아니라 재정안정성도 개선하였음.

- 기금 고갈 연도: 10년 뒤로 미루었음.
- 기금 고갈 이후 적자폭 소폭 감소 (GDP대비 적자폭 감소)

□ 보험료 급증과 급여 삭감은 재정안정화 방안이 될 수 없음

- 5차 재정계산(개혁 전 조건)에 따르면 기금유지를 위해서는 최소 17.86%로 인상 필요. 당장 이 정도로 보험료율을 인상하는 것은 가입자 저항, 소비 위축을 야기해서 수용하기 어려움.
- 공적연금 보장성 수준은 다른 국가에 비해 약하기 때문에 급여를 삭감하는 것은 바람직한 방안이 될 수 없음. 국민연금, 기초연금, 특수직역 모두 포함 다른 선진국과 비교해도 과도한 수준이 아님.

### < 모수개혁과 수익률 조정의 연금재정 효과 >

구분	재정수지 적자 전환	기금 소진	2095년 기준 누적적자 증감(*)와 비교)
개정 전(*)	2041년	2057년	-
개정 후	2048년(+7년)	2065년(+8년)	누적적자액이 1,675조원 감소
시나리오① (개정 후 + 기금운용 수익률 1%p 상향 조정)	2055년 (+7년+7년)	2073년 (+8년+8년)	누적적자액이 2,271조원 감소
시나리오② (개정 후 + 기금운용 수익률 2%p 상향 조정)	2070년 (+7년+22년)	2090년 (+8년+25년)	누적적자액이 4,766조원 감소

주: 누적적자 감소액은 누적적자액과 다른 개념으로, 2095년 기준 종전 제도 기준 누적적자액에서 변경된 제도 기준 누적적자액을 차감한 것을 의미함(즉, 동 표의 수치는 제도 변경에 따라 누적적자액이 감소됨을 의미하는 것으로, 누적적자가 모두 해소되는 것은 아님에 유의). 이때 누적적자액은 GDP디플레이터를 사용하여 2025년 기준 불변가격으로 산출

자료: 국회예산정책처 김남희 의원실 제출 자료

- 기금수익률 재정전망 재추계 통해 장기 재정상태 재검토 필요
  - 장기재정전망에 사용된 기금수익률 전망치는 4.5%임. 그런데 1988~2023년 연평균 기금수익률은 5.92%이고 2000~2021년 수익률은 6.46%임.
  
- 다양한 국민연금 재정안정화 수단 (수입 확대 방안)
  - 1. 국고투입
  - 2. 보험료의 완만한 추가 인상
  - 3. 연금수령연령 상향(장기적 추진, 정년연장과 연동 조건)
  
- 재정안정을 위한 정책 제언
  - 1. 수익률 재추계, 국민연금 장기 재정상태 재판단 필요
  - 2. 다양한 재정안정화 방안의 효과 시뮬레이션
  - 3. 미래 기금의 역할에 대한 합의 (기금의 규모)
  - 4. 종합적 고려를 통한 결정: 소득대체율 추가 상향 여부, 기금의 규모, 여러 수단의 조합 등
  
- 국고 투입의 필요성과 정당성
  - 국민연금 재정 불안정(기금 고갈, 이후 적자 발생)은 더 이상 저부담-고수익 제도 때문은 아님. 과거 연금 개혁으로 이미 해소.
  - 재정불안정 문제의 책임이 국가에 있음
    - 초기 보험료 수입을 저수익 공적자금으로 활용. 국민연금 저수입 야기. 그렇지 않았다면 기금규모는 훨씬 컸을 것.

- 산업화 세대의 예상하지 못한 기대여명 증가. 초기 가입자들 (40년대, 50년대 생)에게 혜택. 이 부담을 국민연금이 맡음.
  - 크레딧 제도 운용, 취약계층의 국민연금 진입. 수입과 지출 괴리 발생
- 이러한 요인들로 인한 부담은 국가(현재와 미래 국민 전체)가 져야. 국가(국민 전체)가 진다는 것이 바로 다름 아닌 국고투입 의미.
  - 현재 시스템은 국가(현재와 미래 국민 전체)가 함께 져야 할 부담을 현재와 미래 생산인구의 노동소득에게만 부과.
  - 고령화가 진행되어 연금재정 불안정을 고민하는 다른 국가들도 이미 상당 규모의 국고를 투입하고 있음.
  - EU 회원국의 노령연금재원은 2018년 기준으로 65.5% 사회보험료, 조세를 기반에 둔 정부 일반 재정 수입 25%, 나머지는 기타 수입으로 이루어져 있다고 밝히고 있음((EU Commission, 2021)

### 3. 노후소득 보장을 위한 방안 도출

#### 1) 유회원 위원

##### □ 노후 소득보장 현황 및 과제

- (노인빈곤율) 66세 이상 39.7%, OECD 평균 14.8% 대비 +24.9%
  - 전기 노인(66-75세 이하)의 빈곤율은 국민연금 성숙, 기초연금 도입 및 확대, 노인 고용 증대 등의 영향으로 일부 개선됐으나, 여전히 OECD 평균인 13.1% 대비 높은 29.8% 기록
- (국민연금의 低 보장성) 평균 소득자(AW) 기준 소득대체율 33.4%로, OECD 평균 대비 9.6%(public 기준) - 18.6%(mandatory 기준) 낮음
- (국민연금의 사각지대) 18-59세 총인구의 36.2% 가량이 국민연금의 적용 사각지대에 위치('24년 말 기준), 남성(32.8%) 대비 여성(39.8%)의 사각지대 비중이 높음

##### □ 노후 소득보장 강화 방안: 사각지대 해소

- (출산크레딧) 인정기간 확대(첫째 아 12개월→24개월), 지원시점 변경(사후→사전), 국고투입 확대(일반회계 30% → 100%) 등
- (군복무크레딧) 인정기간 확대(12개월→전체 군복무 기간), 지원시점 변경(사후→사전) 등
- (실업크레딧) 생애 최대 인정 기간 확대(1년 → 실업 기간 전체), 인정소득 상향(70만원 → 지역가입자 중위수 소득 약 100만원) 등

- (두루누리) 기존 가입자 지원으로 재전환, 30인 이하 사업장으로 확대 등
- (지역가입자 보험료 지원) 적정 ‘저소득 기준’ 설정(최소 타 지원 제도의 103만원 준용), 지원기간 확대(1년→두루누리에 준하는 3년) 등

□ 노후 소득보장 강화 방안: 다층 노후소득보장체계 구축

- (적정성 목표 설정) 빈곤예방(예: 생계급여 기준, 최소 필요노후소득, 상대적 빈곤선 등), 소득대체(적정 필요노후소득, 중위소득 100% 등) 등을 기준으로 한국 사회의 노후소득보장 목표 설정
- (적정성 목표 달성 수단 검토) 국민연금을 중심으로 기초연금, 보충연금, 퇴직 및 개인연금 등의 역할 분배
- (기본 원칙)
  - 국민연금에 성실 · 장기 가입한 평균 소득자(A)가 최소한 ‘빈곤선’이상의 연금급여를 확보할 수 있는 노후소득보장체계 구축
  - 평균 이하 소득자들 역시, 공적연금(국민+기초+보충)을 통한 최저생계(예: 생계급여 기준선)보장
  - 퇴직연금 및 개인연금을 활용한 소득대체목표 달성 추진
  - 적절한 재정안정화 조치(예: 보험료율 인상 · 수급연령 상향 · 기여기반 확대 등)병행 요

## 2) 이승희 박사(KDI)

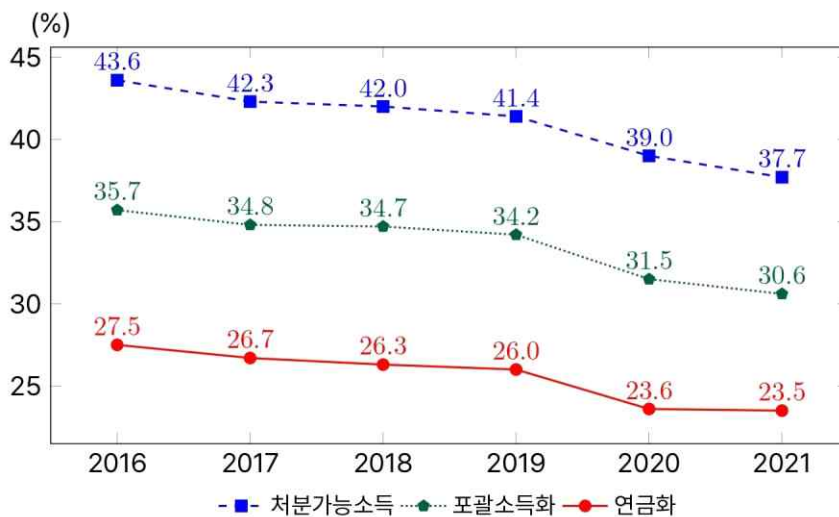
□ 우리나라 노인빈곤율<sup>6)</sup>은 점차 낮아지고 있으나 여전히 OECD 최고 수준

- 노인빈곤율은 통상적으로 처분가능소득을 바탕으로 산출되며 처분가능소득 기준 노인빈곤율은 추세적으로 감소

처분가능소득 기준 노인빈곤율: '11년 46.5% → '24년 35.9%

□ 소득 외에 자산과 소비를 함께 고려하여도 노인빈곤율은 높은 수준

<자산의 소득화에 따른 노인빈곤율 (2016-21년)>



주: 1) 포괄소득화는 자산으로부터의 암묵적인 소득을 포함함.

2) 연금화는 자산을 소모하여 소득화함

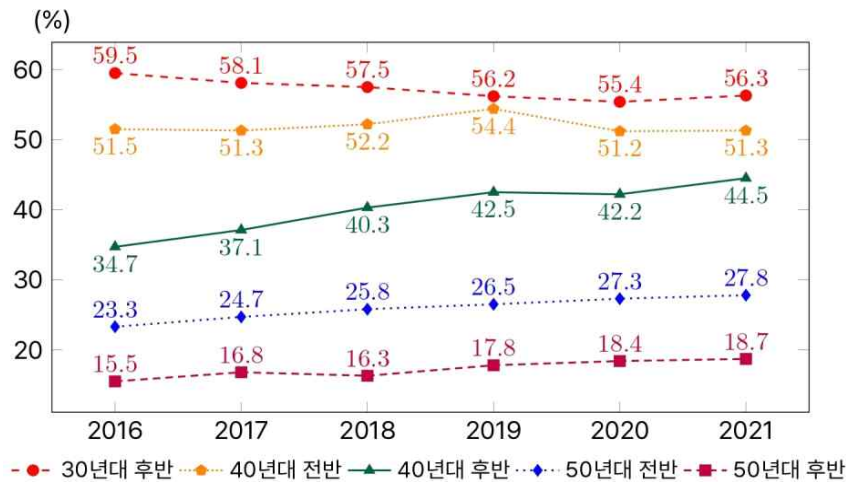
자료: 이승희(2023)

- 소득과 자산 모두 빈곤한 고령층은 약 30% 내외 수준

□ 고령층 내 출생 세대에 따라 빈곤 수준이 현저히 다르게 나타나며, 높은 노인빈곤율은 1950년 이전 출생 세대의 심각한 빈곤에 기인

6) 노인빈곤율은 전체 인구 중위소득 대비 빈곤한 고령층(65세 이상)의 비율로 정의됨. 구체적으로 소득이 빈곤선 이하인 고령층의 비율로 정의되는데 빈곤선은 통상 전체 인구 중위소득의 50%로 정의함.

### <고령층 세대별 빈곤율 (2016-21년)>



자료: 이승희(2023)

- '50년 이전 출생 세대 빈곤율은 40% 이상으로 심각한 수준이나 '50년 이후 출생 세대 빈곤율은 낮은 수준
- 고령층 내 최근 출생 세대로 올수록 빈곤 수준이 빠르게 개선

#### □ 세대 간 빈곤율 차이는 급속한 사회·경제적 변화에 의한 결과

- '70~80년대 급속도의 경제 성장으로 인한 혜택을 '50년 이전 출생 세대는 누리지 못하여 이후 출생 세대에 비해 소득 수준이 낮고 자산 축적에 어려움
- 국민연금은 '99년 전국민을 대상으로 확대되어 미성숙하며 특히 '50년 이전 출생 세대는 가입기간이 짧고 연금 수급액이 적음
- 그러나 최근 출생 세대로 올수록 국민연금 수급률과 수급액이 높아지고 있어 앞으로 고령층에 진입할 '60, 70년대생에게는 국민연금이 노후 소득 보장에 실질적인 보탬이 될 것으로 전망

#### □ 향후 거시경제적 요인을 바탕으로 보았을 때 노인빈곤율은 점차 낮

아질 것으로 전망

- 경제성장률 둔화에 따라 중위소득과 이와 관련된 빈곤선은 천천히 증가할 예정
- 또한 고령화가 심화됨에 따라 중위소득이 고령층의 소득 수준에 더 근접하여 향후 노인빈곤율은 낮아질 전망

□ 우리나라의 높은 노인빈곤율은 '50년 이전 출생 세대의 심각한 빈곤에 주로 기인하기 때문에 국민연금으로는 현재의 노인빈곤을 해결하는 것은 불가능

- 국민연금 보장 수준을 높이더라도 '50년 이전 출생 세대는 이로 인한 혜택을 받을 수 없음
- 노인빈곤 완화를 위해서는 기초연금을 빈곤한 고령층에 집중하는 것이 더 효과적

□ 노인빈곤율은 점진적으로 낮아질 것으로 전망되므로 제도 개편은 과거보다 미래를 반영하여 결정할 필요

- '30-40년대생의 경제 상황보다 '60-70년대생의 경제 상황은 급속히 개선되었으며 이들이 고령층에 진입함에 따라 노인빈곤율은 낮아질 것으로 예상
- 현재의 높은 노인빈곤율은 과거 세대의 경제상황을 반영한 것이기 때문에 국민연금 등 제도 개편에 대한 논의는 과거 세대가 아닌 앞으로 고령층에 진입할 미래 세대를 반영하는 것이 반드시 필요

## 4. 국민연금 사각지대 해소

### 1) 김도형 위원

- 국민연금 수급연령은 65세까지 늘어나는 반면 납입연령은 59세로 고정되어 60-64세에 ‘제도적 사각지대’가 발생함에 따라, 납입연령을 수급연령에 연동하는 조치가 필요
  - 60-64세 남성 고용률은 74%로 선진국 가운데서도 최고 수준
  - 특히 노동시장 진입 연령이 점차 늦어짐에 따라 현행 납입연령 고정은 가입자의 국민연금 가입기간을 향후 더욱 제약할 가능성
  - 납입연령을 수급연령에 연동할 경우 심각한 장기재정 악화가 불가피하므로 보험료율부터 균형보험료율 수준까지 인상할 필요
- 보험료 부과 단계의 ‘제도외적 사각지대’를 해소하기 위해서는 효과성이 지극히 낮은 기존의 보조금 정책을 고수하기보다는 투명한 소득 파악 및 과세를 위한 부과징수체계 강화가 더 바람직
  - 사업장 가입자 대상 보조금 사업(소위 두루누리 사업)은 100명의 근로자에게 보조금 지급 시 국민연금 가입자가 2명 미만 증가한 것으로 나타나는 등\* 효과성이 지극히 낮아 장기적으로 폐지할 필요
  - 지역가입자는 보험료를 명목상 절반만 부담하는 사업장가입자와 달리 보험료를 명목상 전액 부담한다는 점이 종종 지역가입자 보험료 지원의 근거로 제시되지만, 사업장가입자도 지역가입자와 마찬가지로 실질적으로는 보험료를 전액 부담한다는 것이 알

려져있으므로 둘 간에 차이가 없음.

- 저소득 지역가입자 대상 보조금 사업은 자영자 소득의 불투명성을 고려할 때 저소득자에 대한 타겟팅이 불가능하며, 간이과세 축소와 같은 엄격한 과세 체계 확립이 선행될 필요 (그러나 최근 간이과세자 매출기준이 인상되어 간이과세자는 오히려 증가)

□ 크레딧 제도는 (1) 사유 발생 시점 기준으로 보험료가 지원되고, (2) 보험료 지원은 전액 국고 지원하는 방향으로 개편될 필요

- 출산 장려, 노동시장 참여 유인 제고 등은 모두 전국민을 위한 제도외적인 목표에 봉사하는 정부 정책이므로 원칙적으로 전액 국고 지원될 필요
- 현행 출산 크레딧과 군복무 크레딧은 당사자의 수급권 획득 시점에 재정 지원이 이루어지는데, 크레딧 사유 발생 시점에 재정을 투입하여 여타 보험료와 마찬가지로 사전적립하는 방안이 보험 비용을 절감하고 세대간 세부담 형평성을 개선시킬 수 있음.

## 2) 류제린 위원

- 보편적 포괄성의 확보는 연금개혁의 핵심 목표 중 하나임.
  - 공적연금의 보편적 포괄성(universal coverage)은 모든 사회구성원이 공적연금제도의 보호하에 법적·실질적으로 포괄되어, 노령기에 소득보장을 확보할 수 있는 상태를 의미함.
  - 포괄성이 낮은 상태에서 모수개혁이 이루어질 경우 ① 개혁 효과가 일부 집단에 집중되거나 ② 제도 정합성이 훼손될 가능성 존재하므로, 연금개혁 논의에서 보편적 포괄성의 확보는 매우 중요한 목표임.
  - 사각지대 해소는 보편적 포괄성을 확보하기 위한 핵심 과제로, 연금제도 밖에 위치한 이들을 제도 내로 포괄하려는 노력(적용 사각지대 해소)과 노령연금 수급권을 확보하려는 노력(급여 사각지대 해소)이 동시에 필요함.
- 실질적인 적용 사각지대는 국민연금의 자격 및 부과 징수 과정에서 구조적으로 발생함.
  - 국민연금의 사각지대는 크게 적용 사각지대(미가입·납부예외·장기체납)와 급여 사각지대(수급권 미확보·저급여)로 구분되는데, 후자는 전자가 누적된 결과임.
  - 적용 사각지대가 발생하는 원인은 ①외부 환경 변화(특히, 노동시장 구조 변화)에 대한 대응 부족과, ② 가입자의 기여 회피로 구분되는데,

- 실질적인 적용 사각지대는 제도의 적용 여부가 아니라 자격관리·부과·징수 과정에서 발생함.
- 특히, 가입종별로 상이한 부과·징수 경로가 자격의 불안정을 야기하고, 이로부터 보험료 부과와 불연속이 발생하여 가입이력 부족을 초래함.
- 그 결과 적용 사각지대가 급여 사각지대로 누적되고 있음.

□ 국민연금 가입실태를 살펴보면, 국민연금의 포괄성이 개선되고 있지만, 구조적 격차는 여전히 누적되고 있음.

- 적용 사각지대 규모가 감소하고 공적연금 가입률이 높아지는 등 외형적으로는 포괄성이 개선되고 있음.
- 그러나 고용형태·가입종별·성별에 따른 기여 격차가 여전히 큰 상태이며, 이미 이러한 격차가 가입 이력과 급여 사각지대로 전환되고 있는 상황임.

□ 향후에도 이러한 격차가 오래 지속될 것으로 전망되며, 제도 성숙에 따른 자연적인 해소보다는 구조적 대응이 요구됨.

- 제5차 재정계산에서도 가입종별 격차가 지속될 것을 전제하고 있으며, 지역가입자의 징수율도 소폭 상승하는데 그칠 것으로 전망됨.
- 제도 성숙에 따른 자연적 해소를 기대하기는 어렵고, 구조적 대응 없이는 격차가 지속·심화될 가능성이 큼.

□ 그간 국민연금은 ① 적용대상 확대, ② 보험료 지원 확대, ③ 크레

덧 제도 확대, ④ 자격관리 강화 등을 통해 적용 사각지대 해소를 위해 노력해 왔으나, 이러한 방법들로는 보편적 포괄성 확보에 한계가 있어 근본적인 개선책 마련이 요구됨.

□ 보편적 포괄성 제고를 위해서는 ① 크레딧 및 보험료 지원 확대, ② 가입구조 개편, ③ 소득기반 사회보험체계로의 전환 및 소득과 약·징수·채납 관리 시스템 정비를 추진할 필요가 있음.

- (크레딧 및 보험료 지원 확대) 출산·군복무 중심에서 돌봄 전반을 포괄하는 크레딧 체계로 확장하고, 사후 보전이 아닌 사전 지원 방식으로 전환할 필요가 있음. 지역가입자 보험료 지원의 지원 대상·기간·수준을 제고하고, 소득 변동성이 큰 예술인 등 취약 집단에 대한 보험료 지원 확대도 검토할 필요가 있음.

- (가입구조 개편: 1인 1연금 체계의 실질화) 연령, 소득활동, 혼인 여부 등 복합적인 기준을 적용하고 있는 현행 가입종별 체계를 단순화하여 가입자를 의무납부대상(사업장가입자·지역가입자)과 임의납부대상(임의가입자·잠재가입자)으로 단순 구분하고, 소득자료 미보유자도 '잠재가입자'로 관리하여 관리대상화할 필요가 있음. 가입자의 자격관리를 단순화하고, 실질 포괄성을 높이는 동시에 기여 회피를 완화하는 것이 가입구조 개편의 핵심임.

- (소득기반 사회보험체계로의 전환) 노동시장 변화에 대응하기 위해 소득 중심 사회보험 체계로 전환하고, 이와 함께 자격관리·부과·징수 체계 전반의 재설계를 추진할 필요가 있음. 국세청 중심의 징수 일원화, 자격·부과·채납 관리의 단계적 통합도 검토할 필요가 있음.

# [참고] 발제자료

## 1. 제3차 연금개혁(2025)에 대한 평가

### 1) 박나리 위원

연금개혁특위 민간자문위원회 전체회의 제1차  
“2025년 개정 국민연금법에 대한 평가”

## 3차 연금개혁의 평가

: 모두가 안녕한 노후를 위한 공적연금제도의 방향

2025. 11. 14 (금)  
박나리

### 3차 연금개혁

- (모수개혁)  
보험료율, 9% → 13% (26년부터 0.5%p씩 인상)  
소득대체율, 25년 41.5% → 26년 43%
- (크레딧 확대)  
출산 크레딧, 첫째아부터 12개월로 확대, 상한 폐지  
군 복무 크레딧, 최대 12개월
- (지급보장)  
국가의 지급보장 의무 명확화
- (저소득층 지원 강화)  
저소득 지역가입자로 대상 확대



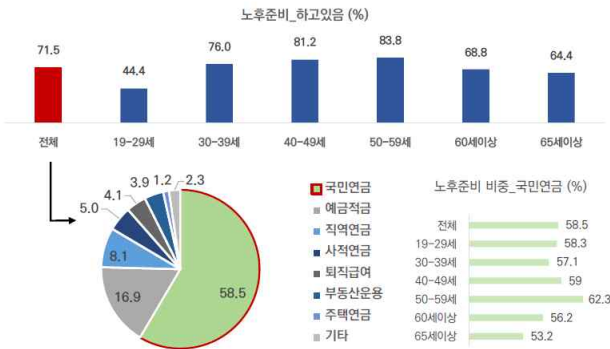
- 보험료율과 소득대체율을 모두 인상하여 재정안정성과 소득보장성을 일정 정도 모두 강화  
but, 실질 가입기간을 고려했을 때, 보장성 제고 노력 필요
- 사회적 기여에 대한 가치 인정 수준 제고,  
but, 출산 크레딧의 여성 수급률 2024년 기준 2.2%, 돌봄에 대한 사회적 기여 인정은 부재
- 지급보장 의무를 명확히 함으로써 신뢰회복의 첫 걸음(?)
- 저소득층 지원강화 선정기준의 모순  
& 사각지대 해소 노력 불충분 (두루누리 보험료 지원, 가사근로자 보험료 지원 등)

## 공적연금제도의 목적

### “소비평탄화와 빈곤 완화를 통한 안정적인 노후소득보장”

국민연금법 제1조(목적)

이 법은 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다.



자료: 국가데이터처 (2025) 2025년 사회조사 결과

### ‘사회’보험 방식 채택

- 정보실패(인플레이션, 기대수명 등), 개인적 대응 실패의 대안
- 강제가입을 통한 사회적 위험 대응 : 엄밀히 계리적이지 않아도 위험으로부터 보호
- 소득재분배 : 세대 내 재분배, 세대 간 재분배, 생애 내 재분배

3

## 세대 간 불공평?

- 강화된 혜택은 기성세대가, 부담은 미래세대의 몫?

### ✓ 기성세대는 실제 혜택이 커지나?

- 제도 설계 자체는 기성세대에게 유리한 게 맞음. 높은 수익비
- 높은 수익비는 이번 개혁의 결과가 아닌 초기 제도 설계에 기인
- 그런데 이 숫자 이면의 현실은?

#### ① 현세대 노인

- 기여의 절대액이 작아서, 급여의 절대액이 작음 : 2024년 노령연금 평균 수급액 65.7만원 (생계급여 기준선 71.3만원)
- 현재 노인세대는 무연금 혹은 저연금으로 노인빈곤율이 매우 높음 : 2023년 노인빈곤율 38.2% (전기 : 29.4%, 후기 : 54.6%)

#### ② 차세대 노인(60년대생)

- 현세대 노인과 연금급여액이 크게 달라질 것 같지 않음 : 다수 연구에서 기성세대의 국민연금 불충분성 문제 지적

(표 11) 국민연금의 세대별 수익성(money's worth): 전체

단위: 2013년 현재 10억 원, 백, %

출생 연도	보험료	= 이력	+ 추계	연금급여	= 이력	+ 추계	수익비	내부 수익률
1933(80)	255.4	255.4	0.0	1,347.1	968.0	379.1	5.27	30.7
1943(70)	2,950.0	2,950.0	0.0	11,227.0	5,037.7	6,189.9	3.81	18.1
1948(65)	6,330.8	6,330.8	0.0	20,906.6	5,512.7	15,393.9	3.30	14.6
1953(60)	9,591.5	9,591.5	0.0	26,777.6	1,719.4	25,058.2	2.79	11.9
1958(55)	18,407.5	14,059.3	3,448.1	42,988.4	1,437.3	41,551.1	2.34	9.9
1963(50)	24,622.5	15,868.8	8,753.7	55,921.9	1,291.6	54,630.4	2.27	9.0
1968(45)	31,878.4	17,563.1	14,325.3	70,436.8	1,409.9	69,026.9	2.21	8.3
1973(40)	35,578.9	14,568.8	21,010.1	78,076.0	912.5	77,163.4	2.14	7.7
1978(35)	34,625.7	8,788.7	25,836.9	73,264.8	187.1	73,077.7	2.12	7.4
1983(30)	36,300.8	4,665.2	31,635.6	73,066.8	71.5	72,995.2	2.01	7.0
1988(25)	34,070.0	883.6	33,186.5	65,622.5	27.8	65,594.7	1.93	6.8

출처: 최기홍-김형수 (2013: 73) 국민연금 재정안정화 정책의 세대별 생애 효과 분석

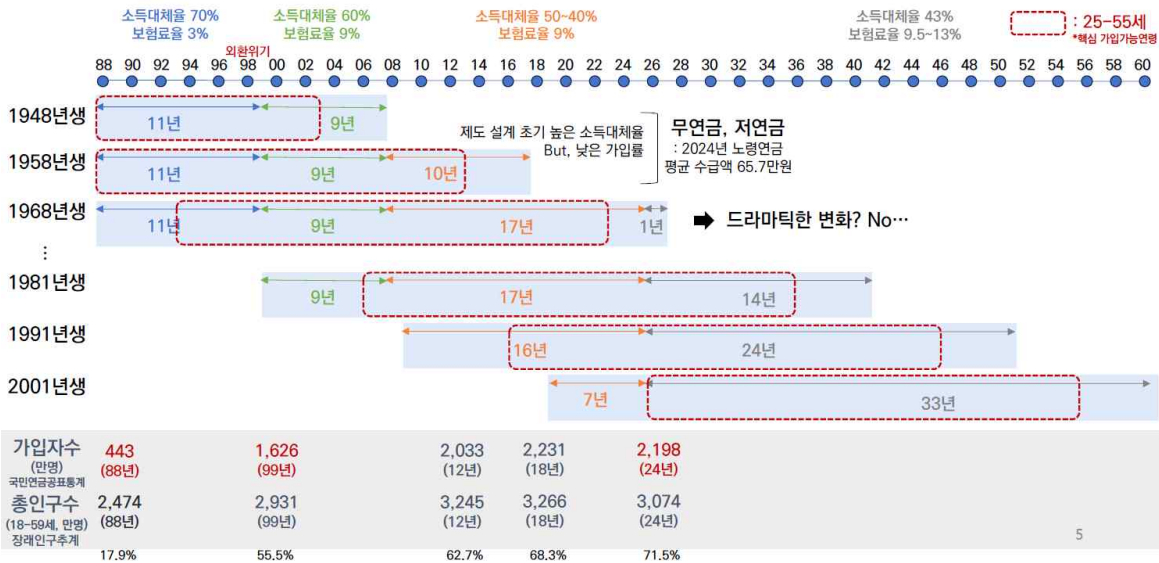
### GDP 대비 급여지출 수준 (%)

	2020-2023	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Korea	1.3	2.0	2.5	3.2	4.2	5.1	5.9	6.5	7.5
OECD31	8.9	9.3	9.5	9.8	10.0	10.1	10.2	10.2	10.3

출처: OECD (2023) Pensions at a glance

4

## 세대 간 불공평?



## 세대 간 불공평?

- 강화된 혜택은 기성세대가, 부담은 미래세대의 몫?

### ✓ 미래세대가 더 부담하는가?

- 더 부담함

: 9% vs 13%

- 그러나 향후 기대수명의 증가를 고려했을 때 미래세대의 총연금자산이 증가함 → “비형평?”

- 또한, 세대간 회계 관점에서 생산성 증가를 통해 이전 세대에 비해 경제적 부담 능력이 커짐을 고려했을 때 부담 불가능한 수치도 아님.

- 국제적 비교했을 때(OECD 평균 15.35%(근로자 6.3%, 사업주 9.1%), 독일 18.6%, 일본 18.3%), 높은 수준은 아님

### ✓ 개별코호트 관점에서 보험료를 더 올리는 것이 그렇게 형평에 어긋난다고 보이지 않음

### ✓ 소득대체율 인상(43%)으로 향후 연금액의 보장성 일부 강화된 측면도 있음

## 세대 간 불공평?

- 강화된 혜택은 기성세대가, 부담은 미래세대의 몫?

- ✓ 2025.8월 기준 국민연금기금 적립금 1,322조원
  - 국민연금기금은 1988년 설치된 이래 현재까지 연금보험료와 운용수익금 등으로 1,739.1조 원을 조성하고, 연금급여 등으로 417.1조 원을 지출(2025.8월 말 기준)
- ✓ 기금 운용 수익으로 세대 간 부양의 부담이 일부 완화되고 있음



7

## 세대 간 불공평?

- 강화된 혜택은 기성세대가, 부담은 미래세대의 몫?

- ✓ 초기세대의 수익비는 매우 높지만, 낮은 가입률로 세대 전체의 '실제 혜택은 크게 작음'
- ✓ 다수 연구에서 기성세대의 국민연금 불충분성 문제 지적
- ✓ 인상된 보험료율로 청년들의 부담 증가는 사실. 그러나 기대수명 증가를 고려한다면?
- ✓ 기금 수익금의 존재로 부양 부담이 일부 완화된 사실

- 국민연금제도로부터 막대한 이익을 보는 집단도, 막대한 손해를 보는 집단도 없어 보임
- '세대 간 불공평', '세대 간 착취'는 실체가 없음
- 일부 언론과 일부 정치인의 무책임한 발언

8

# 청년들은 왜 불안한가?

✓ 국민연금제도를 둘러싼 청년들의 불안

“치열한 경쟁사회에서 현생의 어려움으로 인한 무관심, 그리고 불신에 비롯된 오해들”

## ① 기금소진 이후 연금을 받을 수 있을지



- 기금이 소진되면 내 연금은?
- 연금을 받기 전에 기금이 소진되면 막대한 보험료율?

## ② 인구구조 변화와 부양비 증가



- 2065년에는 생산가능인구 0.9명이 노인 1명 부양?

## ③ 현재 삶에 대한 불안



- 경쟁의 압박과 취업 불안, 주거 불안 등

9

# 청년들은 왜 불안한가?

## 1) 기금소진 이후 연금을 받을 수 있을지에 대한 불안

### ① (무연금 혹은 저연금에 대한 불안) 기금이 소진되면 내 연금은?

지금보장의무 조항으로 일부 해소

독일, 프랑스 등 기금이 없는 국가에 대한 사례

현재 부과방식으로 운영되는 국민건강보험

정보비대칭에 기인, 불신 해소 가능

### ② (보험료 급증에 대한 불안) 기금이 소진되면 내 보험료가 잔뜩 오르나?

- 부과방식 비용률에 대한 공포
  - 부과대상소득은 **상승**값인가? No
  - : 노동방식이 변화하고, 돈을 버는 방식이 변화하고 있음.
  - 기금 소진 이전 국고 투입, 보험료율 인상 등의 조치를 전혀 취하지 않았을 때의 보험료율. 이론적으로는 가능하나 현실적으로 매우 어려운 수치
  - **건설적이지 못하고 청년을 공포스럽게 만들**

- GDP 대비 급여지출은 상승값
  - 그렇다면, 최대 9.4%의 지출은 감당불가능한 수준인가?

	2020-2023	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Korea	1.3	2.0	2.5	3.2	4.2	5.1	5.9	6.5	7.5
OECD31	8.9	9.3	9.5	9.8	10.0	10.1	10.2	10.2	10.3

자료: OECD (2023) Pensions at a glance

<표 25> GDP 대비 급여지출 및 부과방식비용률 추이

(단위: 경상가, 천억원, %)

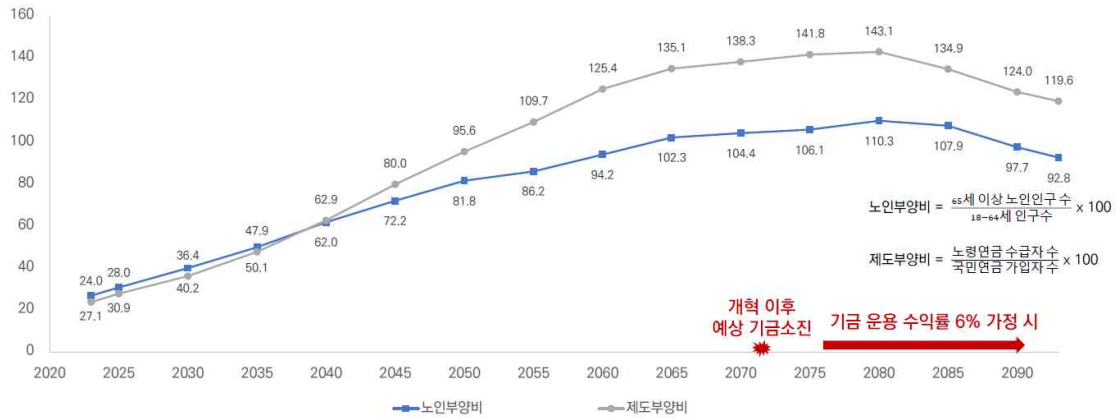
연도	보험료 부과대상 소득총액 (가)	급여지출 (나)	GDP (다)	GDP 대비 보험료부과 대상소득총액 (가)/(다)	GDP 대비 급여지출 (나)/(다)	부과방식 비용률 (나)/(가)
2023	662,683	39,521	2,267,074	29.2	1.7	6.0
2025	714,606	49,494	2,446,266	29.2	2.0	6.9
2030	850,570	78,152	2,927,643	29.1	2.7	9.2
2035	996,554	117,020	3,448,493	28.9	3.4	11.7
2040	1,159,896	175,274	4,001,328	29.0	4.4	15.1
2045	1,278,202	244,538	4,556,410	28.1	5.4	19.1
2050	1,415,163	321,370	5,114,346	27.7	6.3	22.7
2055	1,529,636	399,392	5,726,186	26.7	7.0	26.1
2060	1,653,534	493,337	6,389,066	25.9	7.7	29.8
2065	1,841,509	595,931	7,075,018	26.0	8.4	32.4
2070	2,058,805	688,578	7,796,786	26.4	8.8	33.4
2075	2,266,053	781,333	8,585,402	26.4	9.1	34.5
2080	2,550,422	889,877	9,469,884	26.9	9.4	34.9
2085	2,967,134	984,690	10,465,505	28.4	9.4	33.2
2090	3,410,661	1,047,454	11,619,190	29.4	9.0	30.7
2095	3,668,221	1,088,305	12,417,173	29.5	8.8	29.7

자료: 제5차 국민연금계산보고서(2023)

10

## 청년들은 왜 불안한가?

### 2) 인구구조 변화와 부담비 증가에 대한 불안



자료: 제5차 국민연금계산보고서(2023: 56, 68)

11

## 청년들은 왜 불안한가?

### 2) 인구구조 변화와 부담비 증가에 대한 불안

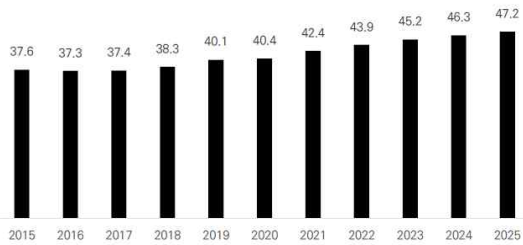
$$\text{노인부양비} = \frac{65\text{세 이상 노인인구수}}{18-64\text{세 인구수}} \times 100$$

$$\text{제도부양비} = \frac{\text{노령연금수급자수}}{\text{국민연금가입자수}} \times 100$$

#### • 이 숫자들은 고정불변인가?

- 노인연령 기준은 상향될 가능성이 없는가?
- 가입자 상한 연령(현행 60세 미만)을 늦춘다면?
- 수급개시연령(현행 65세, 1969년생 이후)기준을 늦춘다면?

65~79세 노인고용률



자료: 경제활동인구조사 고령층 부가조사

12

## 청년들은 왜 불안한가?

### 2) 인구구조 변화와 부양비 증가에 대한 불안

#### ✓ 변하지 않는 진실

: 증가하는 노인인구 & 모든 세대가 누구나 다 언젠가는 노인이 됨

- 누구나 노인이 되며, 소득상실의 위험에 대한 대비가 필요함

- 인간다운 생활을 위해 필요한 금액은 정해져 있음, **소득구성의 차이**
- 노후소득에서 국민연금의 비중이 작아지면, 개인의 책임(사적연금, 저축, 사적부양)이나 기초연금 혹은 국기초 등의 비중이 높아질 수밖에 없음

- 국민연금제도는 사회적 계약을 통해 불확실성에 가장 잘 대응할 수 있음

- 노령이라는 사회적 위험은 긴 시간에 걸쳐 나타나기 때문에 불확실성(기대수명 연장, 인플레이션)에 노출
- DB 방식 제도는 기대수명 연장, 인플레이션 등에 가장 잘 대응



13

## 청년들은 왜 불안한가?

### 3) 청년기 불안정성

- 한정된 기회, 치열한 경쟁 사회
- 안정된 노후를 걱정하기에 불안정한 현실



자료: 경제활동인구조사 청년층 부가조사 (2025.5)



자료: 2024 청년의 삶 실태조사 (2025.3)

취업률 1년새 7만3천명 늘어, 청년층 '일자리 마스매서' 심화  
'자영업보다 회사가 낫다...신규 청년 자영업자 통계 직선 아래 최소 국가 데이터저, 비경제활동인구조사 부가조사 발표 공표만 가사일 등의 사정 없이 일자리를 구하는 활동조차 하지 않는 '일없음' 계층이 1년 새 7만명 ...

청년층 'N잡' 현실, 선택이 아니라 생존이다

그게 지금 제 가장 큰 소원이예요.' '데이터로 본 'N잡' 청년층의 현실 통계청 경제활동인구조사 부가조사(2024년 8월 기준)에 따르면, 무업률 가진 청년층(15~29세)은 5만 3천 명으로 집계됐다. 전체 부양자 수는 약 57만...



KDI '심연로 2%대 착시, 일할 마음 잡은 청년 늘었다'

국가데이터저 비경제활동률 부가조사에 따르면 20대 '일없음' 연구 중 30.9%는 '일하는 일자리를 찾기 어려워 쉬고 있다'고 응답했다. KDI는 '청년층이 노동시장 진입 자체를 포기하는 현상이 확산되고 있다'며 '실업률...'



보증금 유이고 입주 지연까지...안심 못할 '청년안심주택'

해결이 안 되니까 시에서, 지금 매입을 한 주택이 움직여야... [보증금 미 반환 사태로 논란이 됐던 서울시 청년안심주택이 입주 지연까지 겹치면서 청년 세입자들을 불안하게 하고 있습니다. KBS 뉴스 이세연입니다. 촬영...]

'젊은 부부 청년을 여파나'...인세년에 애간장 녹는다

이렇게 하고 허니까 모두 규제(부 국민버러니) 그래서 아예 (순살도) 안 오는 건지, (세입자들은) 거의 경신을 쓰려고 하죠. 이렇게 서울 외곽... 있어서 세입자 주거 비용이 증가하는 문제가 무관할 수 있다고 보여집니다...

## 청년들은 왜 불안한가?

아플 때 병원에 가고, 실업 상황에서는 실업급여를 받는 것처럼

수준에 대한 합의 필요

만약, 국민연금을 통해 **일정수준의 연금액을 죽을 때까지 받을 수 있다고 확신할 수 있다면?**

방식에 대한 합의 필요

15

## 국민연금 개혁 논의 흐름

### 소득보장

- 국민연금제도의 평균 가입기간을 고려했을 때, 보장성을 강화할 필요가 있음
- 국제기구는 실질소득대체율 40%를 최저기준으로 설정

➡ 수준에 대한 합의

국제적으로 합의된 기준이 있음

### 재정안정

- 인구구조 변화와 연금제도의 수지불균형을 고려했을 때, 재정안정성을 확보할 필요가 있음
- 급여 삭감 혹은 기여 인상

➡ 방식에 대한 합의

기준에 대한 논의 필요

16

## 재정안정성이란 무엇인가?

- 재정안정성의 개념

“노후소득보장에 필요한 비용이 현재와 미래의 납세자 및 기여자에게 부담가능한 수준인지(Barr and Diamond (2010: 29) “Grech(2010:10-11)는 재정안정성을 부담능력차원으로 확장하여 고려할 필요가 있다고 언급”  
 “세계은행은 개인과 사회의 재정적 능력으로 ‘감당가능성(affordable)’과 제도의 재정건전성으로 ‘지속가능성(sustainable)’을 언급 (Holzmann and Hinz 2005: 55-57)”

- 국민연금법 제4조(국민연금 재정 계산 및 장기재정균형 유지)

① 이 법에 따른 급여 수준과 연금보험료는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정(調整)되어야 한다.  
 ② 보건복지부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 5년마다 국민연금 재정 수지를 계산하고, 국민연금의 재정 전망과 연금보험료의 조정 및 국민연금기금의 운용 계획 등이 포함된 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 하며, 승인받은 계획을 해당 연도 10월 말까지 국회에 제출하여 소관 상임위원회에 보고하고, 대통령령으로 정하는 바에 따라 공시하여야 한다. 다만, 급격한 경기변동 등으로 인하여 필요한 경우에는 5년 이 지나지 아니하더라도 새로 국민연금 재정 수지를 계산하고 국민연금 운영 전반에 관한 계획을 수립할 수 있다.  
 ③ 이 법에 따른 연금보험료, 급여액, 급여의 수급 요건 등은 국민연금의 장기재정 균형 유지, 인구구조의 변화, 국민의 생활수준, 임금, 물가, 그 밖에 경제사정에 뚜렷한 변동이 생기면 그 사정에 맞게 조정되어야 한다.

### 장기재정 균형이란 무엇인가?

- 기금의 영구화?
- 연금제도의 수지균형?

17

## 재정안정성이란 무엇인가?

- 재정안정성의 달성을 위한 수단

### ① 보험료를 인상) 세대별 차등보험료를 인상

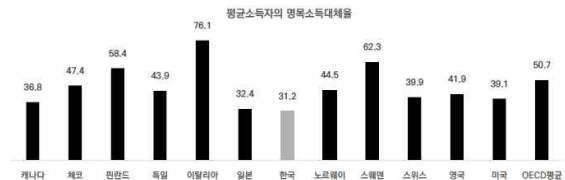
20대는 매년 0.25%p포인트(p)씩, 30대는 0.33%p씩, 40대는 0.5%p씩, 50대는 매년 1%p씩 인상하는 방안

- ✓ 고연령 저소득자 vs 저연령 고소득자 : 불공평성과 역진성 문제 초래
- ✓ 노동비용 증가로 고연령층에 대한 고용 기피
- ✓ 세대 구분 기준에 대한 모호성

### ② 급여 인하) 자동조정장치

선택된 지표의 변화와 연계하여 연금제도의 변수나 연금급여를 자동으로 조정하는 정해진 규칙

- ✓ 반드시 필요한 변화와 상황에 따라 선택할 수 있는 변화를 구분하고 제도조정이 필요(OECD, 2021: 85)  
: 근본적으로 한국의 연금액이 인하할 만큼 높은가?
- ✓ 가능한 재정안정화 조치 이후 최후의 수단으로 사용됨  
: 일본, 독일은 보험료 상한을 설정하고, 그 이후 자동안정화 장치 도입/ 스웨덴도 보험료를 인상 선행



18

## 재정안정성이란 무엇인가?

- 재정안정성의 달성을 위한 수단

### ③ 퇴직연금 의무화

퇴직연금 의무화로 낮아진 국민연금 수급액을 보완

- ✓ 전국민 대상 국민연금 vs 임금근로자 대상 퇴직연금 : 현재 국민연금 사각지대 문제도 지적되고 있는 상황에서 이러한 방향이 바람직하지 고민이 필요
- ✓ 퇴직연금은 공적연금이 최소한의 수준을 보장한 이후 보충적인 노후소득보장원으로 기능

### ④ 신연금 체계로 전환

개혁이후 가입자는 자신이 낸 보험료와 운영 수익 기반으로 연금을 받아가는 방안(DB형 구연금 + DC형 신연금)

- ✓ 제도 이행기에 있는 현 청년세대와 미래세대 일부는 전환비용을 부담하면서 자신의 노후연금액도 준비해야 하는 이중부담 문제 발생
  - 전환비용? 구연금 가입자에게 줄 연금액 부족분을 국고로 충당
- ✓ DC방식으로 전환 시, 기대수명 증가나 인플레이션 문제는 어떻게 해결?

19

## 재정안정성이란 무엇인가?

목표 없는 재정안정화 논의는 모두의 불행과 상처로 남고 있음

- ✓ 장기균형을 유지하기 위한 노력이 필요한 것은 사실!!  
그러나 현재 논의되는 방식은 세대 간 갈등을 부추기고, 제도목적을 방기하여 국민연금제도의 불신을 초래하고 있음
- ✓ 공적연금제도 외에 노령이라는 사회적 위험(social risk)을 확실하게 책임질 수 있는 방법이 있는가?  
*코인? 주식? 부동산? 사적연금?*
- ✓ 청년들을 위한다면, 누구나 걱정 없이 "인간다운 생활을 할 수 있는" 노인이 될 수 있는 세상을 고민해 주길 바람

20

## 향후 개혁 방향

국민연금법  
제3조의2  
(국가의 책무)

국가는 이 법에 따른 연금급여의 **안정적이고 지속적인 지급을 보장하여야 하며, 이에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.**

- “안정적이고 지속적인 지급 보장” **재정적 지속가능성**
  - ① 장기재정 균형에 대한 건설적 논의
    - step1. 장기재정 목표 논의 및 설정 Ex. 인구구조 안정화기까지 기금 유지
    - step2. 장기재정 목표 달성방안 논의 Ex. 적절한 시점에 국고투입
  - ② 노동시장 개선, 출생률의 반등 등 근본적인 개선을 위한 방안
- “보장성에 대한 평가 필요” **향후 연금개혁 방향 논의를 위한 충분한 정보 제공**
  - 균형 잡힌 시각 확보를 위해, 장기재정 추계를 하는 것처럼 실제 보장성 수준을 예측할 수 있도록
- “실질적인 보장성 강화 필요” **연금급여 수준에 대한 합의**
  - 소득대체율 50% 인상
  - 국민연금 사각지대 해소방안: 스냅샷을 넘어 수급권 중심으로 사각지대 재정의
  - 돌봄 크레딧, 직업훈련 크레딧 도입
  - 기초연금의 국민연금 감액제도 재검토

21

## 결론

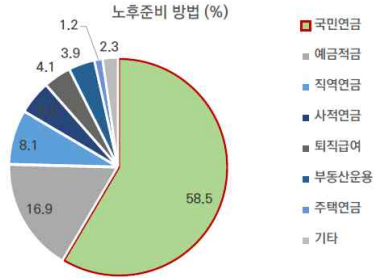
### 요약

- 세대간 불공평? No. 실질연금액을 고려하면 국민연금제도로부터 막대한 이익을 보는 집단도, 막대한 손해를 보는 집단도 없어 보임
- 청년들은 부과방식 비용률, 기금소진 연도 등 “기정사실화 된 공포스러운 숫자”에 불안을 느낌
  - 추계방식, 가정에 따라 바뀌는 “변수”임. 장기재정을 위해 참고해야 하는 수치일 뿐, 고정불변이 아님
  - 변하지 않는 사실은 모두가 노인이 된다는 것이며, 적정수준의 노후소득이 보장되어야 한다는 것
- 불확실성(기대수명, 인플레이션 등)에 가장 잘 대응할 수 있는 것은 사회적 계약에 기반한 공적연금임
- 국민연금제도를 통해 ‘일정수준의 연금액’을 ‘죽을 때까지’ 받을 수 있다고 확신한다면, 다른 사회보험처럼 불신의 대상이 되지 않을 것
  - ‘보장성’과 ‘재정적 지속가능성’을 함께 고민해야 함
  - 보장성은 합의된 보편적 기준이 있으나, 재정적 지속가능성은 합의된 목표나 기준이 없음
- 향후 연금 개혁 방향은
  - 재정적 지속가능성에 대한 목표나 기준을 먼저 정한 후, 달성 방안에 대한 논의 필요
  - 연금제도의 목적은 안정적인 노후소득 보장이나, 국민들은 예상 연금액을 가능하기 어려움. 이에 보장성에 대한 평가도 필요
  - 실질적인 보장성 강화를 위한 조치들 강구 필요

22

## 결론

- 모두(모든 계층, 모든 세대)가 기여한 몫보다 많은 연금액을 받을 수 있는 건, '다단계 사기'도 '폰지사기'도 아닌 국민연금제도가 세대 간 연대에 기반하여 설계된 DB 방식이기 때문임
  - 과거소득 재평가(valorization), 연동(indexing)은 경제성장의 성과를 세대 간에 분배하는 장치
- 이를 고려하지 않은 채, 수치균형의 잣대로만 국민연금제도의 재정적 지속가능성을 평가하며, 세대간 갈등을 부추기는 건 지양되어야 함



자료: 국가데이터처 (2025) 2025년 사회조사 결과

- 1인당 GDP 3만6천624달러(2024) 시대, 여전히 노인빈곤을 걱정해야 하는 국가인가?  
혹은, 노인인구가 40%를 초과하는 사회에서, 이들의 소득이 GDP 대비 10%가 채 안된다면, 그 사회의 경제구조는 어떨 것인가?
- 미우나 고우나 핵심 노후준비 방법은 국민연금
- 은퇴는 인생 2막, 모두가 적정수준의 노후소득을 통해 안녕한 삶을 누릴 수 있길

## 2) 윤석명 위원

### 2025년 3월 20일 통과된 국민연금법 개정 내용 평가

윤석명(한국보건사회연구원 명예연구위원, 연금연구회 리더)

#### 요약

2025년 3월 20일에 통과된 국민연금법 개정 내용을 한 문장으로 요약한다면, 그건 **“개혁을 가장한 개악이다. 좀 더 직설적으로 표현하자면, 대국민 사기극이라 할 수 있다.”** 50대 이상 연령층의 연금 기득권을 더 공고히 하는 대가로 청년층과 미래세대의 부담을 더 늘려 놓았기 때문이다. 한가지 예를 든다면, 지속이 불가능하다고 평가된, 개혁 논의를 시작하기 전의 국민연금 부과방식 보험료, 즉 기금이 소진된 이후의 매년 부담 수준이 **36.6%**이었다. 그런데 제도 개편 이후에는 **39.4%**로 치솟았다. 최근 논란이 되는 65세로 조만간에 정년연장이 이루어진다면 부과방식 보험료가 **41.1%에 달하고, 누적적자는 179조 원이 더 늘어나게 된다. 여러 지표들이 시사하는 바는, 미래세대 부담을 더 늘린 개악인 것이다.** 이러한 제도 개편을 두고서도 개혁이라는 이름을 붙일 수 있다고 판단된다면, 이 발제 종료 후에 자문위원들은 손을 들고서 본 발제자에게 그렇게 주장하는 근거를 밝혀 주기를 바란다. 진위 여부를 가리기 위해, 필요하다면 무제한으로 오늘 밤샘 토론할 준비도 되어 있다. (발제자가 이처럼 강하게 주장하는 논거로, 지금도 보건복지부 홈페이지에 게재되고 있는, 지난 3월 20일 국민연금제도 개편 이후, 이전 국민연금제도보다도 **부과방식 보험료가 더 늘어난 내용**에 대한 일본 정부기관 전문가의 해명 요청 내용을 참고하기 바란다. 국회 미래연구원 주최 연금 관련 세미나에서의 본 발제자 토론문도 참조하기 바란다.)

단순히 보험료와 소득대체율만 다루는, 소위 말하는 **모수개혁 논의조차도 1년 반 이상의 기간이 소요**되었다. 국민연금보다 재정 불안정이 훨씬 더 심각한, 즉 제도 지속 가능성이 0%인 공무원연금, 사학연금이 지속 가능할 수 있게 바꾸는 논의, 즉 구조개혁 논의를 하기 위해 출범한 22대 국회 연금특위. 이를 지원하기 위해 오늘 처음 가동을 시작한 자문위원회의 발제자는 강력하게 요구한다. 3월 20일 국민연금법 개정안 통과 직후 구성된 연금특위는 지금까지도 제대로 된 논의를 못하고 있다!! 특위 논의를 심층적으로 지원할 자문위원회의 첫 회의가 **특위 기한 만료 직전인 2025년 11월 14일에 개최되었다는 사실**을 감안할 때, 오늘 회의에서는 22대 국회 연금특위 활동기한을 일단 6개월이라도 연장하는 것이, ‘3월 20일 연금개정안 평가’에 앞서 먼저 결정해야만 하는 일의 우선순위라 말할 수 있을 것 같다!!

## 요약 (계속)

내용을 찬찬히 음미해 보면, 그 실상이 ‘개약안’임에도, 정치권은 물론 언론에 서조차도 개혁이라고 부르는 대한민국의 이 참담한 사실 왜곡 현실을 감안할 때, 오늘 회의를 포함한 모든 자문위원회 회의는 유튜브로 생중계함으로써, 논란 발생시 즉시 진위를 확인할 수 있도록 해야 한다. 모든 회의는 녹취에 기 반하여 상세 회의록을 작성하되, 회의 개최 직후 1차 버전은 즉시 공개, 최종 수정 버전은 1개월 이내에 국민과 언론에 공개하도록 강제화해야 한다!!!!

그 내용에 근거하여 자문위원회의 논의 내용들이 국민과 언론의 제대로 된 평가를 받을 수 있도록 할 필요가 있다. 부연하자면 특위 자문위원회가 제대로 된 공론화 과정을 가질 수 있게 함으로써, 세대간 상생이 가능한 진정한 의미의 연금개혁이 이루어질 수 있는 기초자료 제공을 위한 공론화의 장으로 활용해야 한다는 것이다!!!

또한 국회 연금특위 소속 국회의원과 자문위원회가 합동회의 형식으로 운영되어야 한다. 이러한 형식으로 운영된 전례도 많다. 2015년 공무원연금 개편 논의, 또 그 해 “공적연금 강화 및 노후빈곤해소위원회” 역시 모두 합동회의 형식으로 진행되었다. 그렇게 회의를 진행해야만 국회 속기록을 통해 22대 국회 연금특위 자문위원회의 활동 내역을 후손들에게 생생하게 전할 수 있게 된다. 진정 누가 공적연금 강화를 위해 노력해 왔는지?? 누가 공적연금 강화란 이름으로 후세대를 착취하는 데 앞장서 왔는지를 역사적 사료로 명확하게 남길 수 있게 될 것이다!!!

## 발제문 목차

1. 국민연금법 개정 이전 논의 절차 과정에서의 치명적인 문제점들
2. 2025년 국민연금법 개정에 대한 청년층 입장
3. 복지부의 연금법 개정 설명 내용에 대한 외국 전문가의 평가
4. 3월 20일 국민연금법 개정 내용 평가  
(2025년 3월 24일 오전 10시, 연금연구회 국회 소통관 기자회견 내용)
5. 그렇다면 바람직한 연금개혁 논의 방향은?

## <부록>

- 부록 1. 의무납입연령 5년 연장이 국민연금 채정과 GDP 대비 연금 지출액 비중에 미치는 효과
- 부록 2. 3월 20일 국민연금법 개정 전후 **미적립부채 변화 추이**
- 부록 3. 연금연구회의 2025년 3월 20일 국회 소통관 기자회견 내용  
- 2025년 3월 20일 오전 10시 국회 소통관 -

## 1. 국민연금법 개정 이전 논의 절차 과정에서의 치명적인 문제점들<sup>7)</sup>

작년 3~5월은 국민연금 개혁이 큰 사회적 이슈였다. 2023년 5차 국민연금재정계산위원회와 21대 국회 연금특위의 민간자문위원회가 각각 2023년 가을과 2024년 봄까지 1년 정도 운영되었다. 본 발제자는 양 위원회에 재정안정방안을 담당하는 위원으로 참여했다. 양 위원회에 소속된 전문가들은 본 발제자가 제안했었던 “국민연금 소득대체율 40% 유지- 보험료 15%까지 인상”하는 안을 압도적으로 찬성했었다.

전문가들 판단이 이러하였음에도, 국회에 공론화위원회를 구성하여 너무도 문제가 많은 방식으로 시민대표단을 선정하여 운영함으로써, 연금 문제에 대해 학습하기 이전에 비해 오히려 후세대 부담을 대폭 늘리는 안을 시민대표단 다수가 선택하는 결과를 초래했다. 이러한 시민대표단 결정 과정에는 두가지 큰 문제가 있었다. 거의 범죄 행위에 해당하는 수준이다. 이에 대해서는 작년 하반기 ‘연금개혁청년행동’이 개최한 줌 세미나(300명 이상 참여)에서도 적나라하게 밝혀졌다. 청년층들이 국회 공론화위원회 논의과정과 내용을 “대국민 사기”라고 까지 비판하는 이유는 다음 두가지 때문이다.

첫째 시민대표단 500명을 선정하기 위한 모집단인 1만명에 ‘공적연금 강화란 명목으로 연금액을 더 올리는 안’을 선호하는 시민이 더 많게 설계했다는 점이다. 둘째, 보건복지부가 시민대표단이 반드시 알아야만 할 중요한 자료를 공론화위원회에 제출하였고, 당초에는 그 자료를 포함하여 시민대표단 학습자료를 인쇄했었음에도, 이 내용들을 삭제한 후 다시 인쇄하여 시민대표단을 학습시키는 납득하기 어려운 행동들을 하였다(국회 연금특위 여당간사인 유경준 전 의원 보도자료). 삭제된 내용 중에는 시민대표단이 선호한 ‘소득대체율 50%-보험료 13%’안을 따를 경우, 2005년생과 2035년 생의 생애(Life-time) 보험료 부담 차이가 21% 포인트나 차이가 난다는 중요 사항이 있었다.

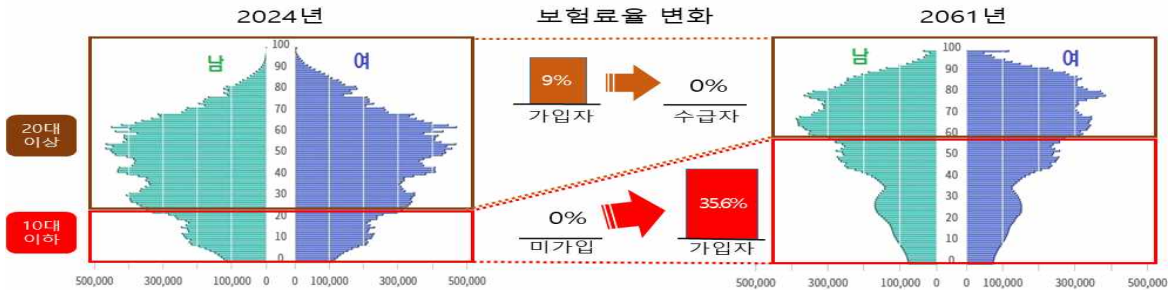
당시만 해도 국민연금 보험료는 1998년 이후 26년째 9%로 동결되어 있었다. 더욱 중요한 사실은 이 안을 채택할 경우 2078년에 부과방식 보험료가 43.2%까지 치솟는다는 사실도 당초 인쇄되었던 자료에 있었다. 이 내용을 삭제한 후 다시 인쇄한 책자로 시민대표단을 학습시켰다. 그러니 연금개혁청년행동이 국회 공론화위원회 운영을 ‘대국민 사기’라고 칭하는 것이다.

2024년 4월 이후 2025년 3월 20일의 국민연금법 개정안 통과 시점까지, 이처럼 시민대표단의 제대로 알 권리를 철저히 왜곡시키면서 도출된 시민대표단의 의사 결정이 마치 정상적인 과정을 거쳤던 것처럼 호도해 왔다!! 위대한 시민의 결정을 따라야 한다고 강요하면서 1년 이상 연금개혁 논의가 행정부와 국회에서 진행되었고, 그 결과물이 3월 20일 국민연금법 개정이었다는 측면에서, 제대로 된 사회적 합의 도출을 위한 절차적 정당성을 위반

7) 윤석명의 미래노동개혁 토론문(2024. 11. 29). “정년연장, 연금개혁 논점 중심으로”에서 일부 내용을 인용하였음.

했다고 볼 수 밖에 없다. 그러니 청년층들이 분노하면서 제대로 연금개혁을 다시 하라고 주문하고 있는 것이다.

<국민연금 모수 개편안별, 세대간 평균보험료율(부과방식비용률 적용 시) 부담 비교>  
 보험료 13% - 소득대체율 50% 안



2024년 연령대	현재 보험료율	2061년 보험료율 (기금소진 시점)	2078년 보험료율 (최대 보험료 납부 시점)
20대 이상	9%	0%(수급자)	0%(수급자)
10대 이하	0%(미가입)	35.6%(부과방식비용률)	43.2%(부과방식비용률)

자료 출처: 복지부가 21대 국회 연금특위 공론화위원회에 제출한 자료. 국회 보건복지위원회 국민연금법 개정안을 위한 공청회에서의 윤석명 진술문. “공적연금 재정안정화와 노후소득 강화 방향”에서 재인용

국회 공론화위원회 논의는 그렇다 치고 대한민국의 흥망성쇠를 좌우할 연금 논의가 어쩌다 이 지경까지 오게 되었을까? 망국적인 포퓰리즘이 근원적인 문제이기는 하나 빌미를 줄 수 있는 사안이 있다. 국민연금 소득대체율이 **현재는 41.5%이나 2028년까지 40%로 하락할 예정이었다**. 이 소득대체율은 40년 가입을 전제로 산정된다. 그런데 국민연금 재정추계에 따르면 향후 50년 뒤에 가서도 국민연금 평균 가입기간이 27년 전후로 예상되고 있다. 40년을 가입해야 소득대체율 40%가 적용되는데, 실제로는 30년도 가입하지 못할 것으로 전망된다고 국민연금 소득대체율을 올리자고 **주장해 왔었다**. 그것도 인생 100세 시대에서 출생율이 0.7대인 나라에서 말이다.

## 2. 2025년 국민연금법 개정에 대한 청년층 입장

많은 논쟁 끝에 2025년 3월 20일 국민연금법 개정안이 통과되었다. ‘더 내고 더 받는’, 즉 보험료율과 연금 소득대체율 수치를 바꾼 모수 조정이 이루어졌다. 이번 국민연금법 개정에 대한 세대별 입장이 극명하게 갈리고 있다. 개정안을 주도한 50대 이상 연령층은 역사적인 개혁이라고 자화자찬하고 있다. 반면에, 20~30대로 대표되는 청년층은 개혁이라고 강하게 반발하고 있다.

가. 청년층 입장에 대한 구글 AI 브리핑 (2025년 11월 13일 오전 11시 57분 인출)

◆ AI 개요

▶ +5

연금개혁에 대한 청년층의 주요 입장은 **보험료 인상**에 대한 부담과, 개혁 과정에서 자신들의 의견이 충분히 반영되지 않았다는 불만입니다. 청년층은 더 많은 보험료를 내야 하지만, 연금을 받는 시기가 늦어 수혜를 누리기가 어렵고, 소득 대체율 인상 혜택은 기성세대에게 집중되어 세대 간 형평성 문제가 크다고 지적합니다. 또한, 연금 제도 자체의 신뢰도 문제와 미래에 대한 불안감을 제기하며, 청년층의 목소리를 반영한 진정한 개혁이 필요하다고 주장합니다. [🔗](#)

### 청년층의 주요 입장

- **더 내고, 더 받는 것은 청년이 아니다:** 개혁안이 '더 내고 더 받는다'는 슬로건을 내세우지만, 실제로 더 내는 것은 청년 세대이고, 더 받는 혜택은 기성세대에게 집중된다고 비판합니다.
- **부담 가중 및 세대 간 불평등:** 앞으로 납부할 보험료가 크게 오르는 반면, 연금을 수령하는 시기는 더 늦어지기 때문에 미래 세대가 과도한 부담을 안게 된다고 주장합니다.
- **개혁 과정의 불투명성:** 연금개혁 논의 과정에서 청년 세대의 목소리가 철저히 배제되었고, 의견 수렴 과정도 미흡했다고 지적하며, 향후 개혁안에 청년층의 의견을 반영해야 한다고 요구합니다.
- **국민연금에 대한 불신:** 현재 연금 제도와 개혁안이 미래 세대에 불리하게 설계되어 있다는 인식이 강하며, 이는 국민연금 자체에 대한 신뢰도 하락으로 이어지고 있습니다.
- **기존 세대의 희생 부족:** 개혁안이 청년 세대의 희생을 강요하는 반면, 기성세대의 양보나 정부의 책임 있는 조치가 부족하다고 비판합니다. [🔗](#)

출처

[https://www.google.com/search?q=%EC%97%B0%EA%B8%88%EA%B0%9C%ED%98%81%EC%97%90+%EB%8C%80%ED%95%9C+%EC%B2%AD%EB%85%84%EC%B8%B5+%EC%9E%85%EC%9E%A5&sca\\_esv=b82477915abf7e02&source=hp&ei=GkYVae2qHf\\_11e8Piay3iAE&iflsig=AOW8s4IAAAAAaRVUKrZO0sx9VGOQzTPkzkzhSvP3eRAte&ved=0ahUKEwjtn8bnje6QAxX\\_cvUHHQnWDREQ4dUDCBA&uact=5&oq=%EC%97%B0%EA%B8%88%EA%B0%9C%ED%98%81%EC%97%90+%EB%8C%80%ED%95%9C+%EC%B2%AD%EB%85%84%EC%B8%B5+%EC%9E%85%EC%9E%A5&gs\\_lp=Egdnd3Mtd2l6lflsl7DquIjqsJztlIHsl5Ag64yA7ZWclOyyreuFhOy4tSDsnoXsnqUyBRAhGKABMGUQIRigAUjFS1AAWPQ-cAJ4AJABAJgBhQGgAZEfqgEENS4zMbgBA8gBAPgBAZgCHKAC9xbCAGsQABiABBixAxiDAclCBBAAGAPCAggQLhiABBixA8ICCBAAAGIAEGLEDwglIREC4YgAQYsQMY0QMYgWEYxwHCAGsQLhiABBixAxjUAsICBRAAGIAEwgIFEC4YgATCAGsQLhiABBjRaxjHAcICBRAAGO8FwglIEAAYogQYiQXCAGgQABiABBiiBMICBxAhGKABGAqYAwCSBwQ1LjIzoAfekAGyBwQzLjIzuAf0FsIH BzE3LjEwLjHIBx0&scient=gws-wiz](https://www.google.com/search?q=%EC%97%B0%EA%B8%88%EA%B0%9C%ED%98%81%EC%97%90+%EB%8C%80%ED%95%9C+%EC%B2%AD%EB%85%84%EC%B8%B5+%EC%9E%85%EC%9E%A5&sca_esv=b82477915abf7e02&source=hp&ei=GkYVae2qHf_11e8Piay3iAE&iflsig=AOW8s4IAAAAAaRVUKrZO0sx9VGOQzTPkzkzhSvP3eRAte&ved=0ahUKEwjtn8bnje6QAxX_cvUHHQnWDREQ4dUDCBA&uact=5&oq=%EC%97%B0%EA%B8%88%EA%B0%9C%ED%98%81%EC%97%90+%EB%8C%80%ED%95%9C+%EC%B2%AD%EB%85%84%EC%B8%B5+%EC%9E%85%EC%9E%A5&gs_lp=Egdnd3Mtd2l6lflsl7DquIjqsJztlIHsl5Ag64yA7ZWclOyyreuFhOy4tSDsnoXsnqUyBRAhGKABMGUQIRigAUjFS1AAWPQ-cAJ4AJABAJgBhQGgAZEfqgEENS4zMbgBA8gBAPgBAZgCHKAC9xbCAGsQABiABBixAxiDAclCBBAAGAPCAggQLhiABBixA8ICCBAAAGIAEGLEDwglIREC4YgAQYsQMY0QMYgWEYxwHCAGsQLhiABBixAxjUAsICBRAAGIAEwgIFEC4YgATCAGsQLhiABBjRaxjHAcICBRAAGO8FwglIEAAYogQYiQXCAGgQABiABBiiBMICBxAhGKABGAqYAwCSBwQ1LjIzoAfekAGyBwQzLjIzuAf0FsIH BzE3LjEwLjHIBx0&scient=gws-wiz)

나. 청년세대 당사자들의 목소리 1

- 청년세대가 가만히 있으니 가마니인 줄 아십니까?



청년세대 국민연금 기자회견, "가만히 있으니 가마니로 보이나?"/ KNN



조회수 94만회 7개월 전 #국민연금 #연금 #knn뉴스

출처: <https://www.youtube.com/watch?v=D7zNq8mPKB0>

다. 청년세대 당사자들의 목소리 2<sup>8)</sup>

연금법 통과 이후 본 발제자가 이끌어가고 있는 연금연구회는 7월 16일 동국대에서 8차 세미나를 개최했다. 당시 세미나에 참가했던 청년층의 반응이다. 학보사 기자인 전태영 영남대 학생은 “미래세대가 살아갈 사회를 기성세대가 결정하는 것이 아이러니”라고 말했다. 박준영 경희대 대학생은 “(기성세대는) 겨우 몇 년 조금 더 내는 게 아쉬워서 아들딸, 손자 손녀를 40년 동안 국가의 ATM기로 만들어 놓고서 박수를 친다”고 비판했다. 학보사 기자인 오승리 동국대 학생은 “청년세대는 형평성과 지속가능성을 담보할 수 있는 새로운 사회적 계약을 요구한다”고 말했다. 예술가로 활동 중인 양정아씨는 “이제는 실효성 있는 제도 개편과 ‘넌 만큼 돌려받는’ 방식에 대한 사회적 논의가 필요하다”고 말했다.

8) 2026 대한민국 대전망(케이박스, 2025년 10월 발간)의 “27. 연금, 국민연금 참 구조개혁으로 세대간 형평성을”에서 인용하였음.

라. 왜?? 청년세대들은 분노하는가!!!

a. 청년세대에겐 개악인 연금제도

2025년 3월 개정된 국민연금제도는 70년 후인 2095년까지를 재정평가 기간으로 설정하고 있으며, 연금소진 시점을 2064년으로 보고 있다. 2065년 이후의 부과방식 보험료는 최대 39.2%로 추계하고 있다. 2001년에 태어난 청년은 2065년이 되면 보험료의 50%인 19.6%를 월급에서 보험료로 내야 한다는 의미다. 더구나 국민연금 의무 납입 연령을 현재 59세에서 64세로 5년 더 연장할 경우에는 보험료가 41%를 넘어설 것으로 전망된다. (부록 3의 재정추계 결과를 참고하기 바람)

기금소진 시점을 2056년에서 2064년으로 “8년 연장”한 것이 개혁이라는 정치권, 주요 언론의 보도와 달리, 젊은 세대와 미래세대의 부담을 더 늘린 희대의 개악인 것이다. 개혁한 것처럼 착시 현상을 보이는 이유는 보험료 인상의 중단기 효과 때문이다. 예를 들어 2025년 현재 25세인 젊은 세대에게 이번 연금개정을 적용해 보자. 이 연령층은 향후 40년, 즉 2064년까지 보험료를 납부만 하고, 2065년에 가서야 처음 연금을 받게 된다. 그런데 정작 연금을 받기 시작하는 해부터는 기금이 소진되어, 보험료를 39% 이상으로 올려야만 제대로 연금을 받을 수 있게 된다.

b. 세대별 형평성 악화

2026년에 소득대체율은 즉시 3% 포인트 인상되나, 보험료는 8년에 걸쳐서 서서히 인상되다 보니, 50세 이상 연령층이 이번 개악의 최대 수혜자가 된다. 반면에 25세 가입자는 향후 40년 뒤인 2064년까지는 보험료만 납부한다. 25세 연령층이 향후 40년 꼬박 납부할 보험료가 국민연금 재정개선 효과로 나타나지만, 정작 연금을 받아야 할 2065년부터는 연금 소진으로 재정이 크게 악화되게 된다. 40년 보험료 납부 효과는 내년부터 즉시 나타나지만, 부정적인 효과는 40년이 지나서야 처음 나타나는 국민연금 작동원리를 교묘하게 악용한 것이 이번 개정안의 실체다. 이번 개정이 단기 모르핀 효과만 부각시키며 국민과 언론을 기망했다고 혹평하는 이유다!!!

### 3. 복지부의 연금법 개정 설명 내용에 대한 외국 전문가의 평가<sup>9)</sup>

최근 일본 정부기관 연구자가 발제자에게 보내 왔던 이 메일 내용 일부다.

#### Re: 면담 희망(와타나베 유이치)



Yuichi\_Watanabe <yuichi\_watanabe@ide.go.jp> 09.10 15:50 [210.130.202.132, Japan]

받는 사람: 윤석명

윤석명 박사님께,

이번 연금개혁의 내용이나 과제를 이해하려고 하면은 아래와 같은 사이트가 좋습니까?

<https://www.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10714060000>

만약 다른 것들이 있으시면 소개해 주시기 바랍니다.

감사합니다.

와타나베 유이치 드림.

해당 메일에서 일본 정부기관 소속인 '와타나베 유이치'란 분이 언급했던 보건복지부 홈페이지 내용이다!!. <https://www.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10714060000>

#### <일본 연구자의 날카로운 질문>

 <b>투자수익률의 수상한 변화</b> 개편 전 4.5%, 개편 후 5.5%로 1%p 상향. 왜 기준을 바꿨습니까?	 <b>미래 세대 부담 증가</b> 2079년 부과방식 보험료율이 36.6%에서 39.2%로 2.6%p 상승했습니다.	 <b>이게 개혁입니까?</b> 재정을 좋게 보이게 하려고 가정을 조작한 것 아닙니까?
--	---	--

출처: 친절한 서기자. “개혁인가, 개악인가?” 2025년 연금개편, 한 일본 학자의 날카로운 질문에 드러난 진실.

<https://m.blog.naver.com/suhhangi/224061282214?recommendTrackingCode=2>

9) 2025년 10월 29일 개최된 국회 미래연구원 주관 세미나 중 “공적 노후소득보장체계의 지속가능성 확보를 위한 개편전략”에 대한 본 발제자의 토론문에서 인용하였음.

## 이번 개혁이 기금재정에 미칠 영향은?

- 보험료율 13%·소득대체율 43% 시, 기금 재정에 긍정적 영향
  - 기금은 현행 2056년 대비 15년 늘어난 2071년까지 유지할 수 있을 것으로 전망
    - \* 2007년 개혁: 기금소진 연도 13년 연장(2047→2060년)
  - 누적적자는 경상가 기준으로 6,973조원 감소 예상(~'93)
- 이번 개혁으로 제도의 지속가능성을 보다 높이고, 미래세대 부담을 대폭 경감하는 효과 기대

### 대안별 재정 전망

구분	기금소진	필요 보험료율(%)		수지균형 보험료율(%)	현행 대비 누적 수지적자
		최고('79년)	'93년		
9·40 (현행)	2056년	36.6	31.2	19.7(+10.7%p)	-
13·43	2071년(+15년)	39.2	33.6	21.2(+8.2%p)	-6,973조원

- \* 필요 보험료율 : 한 해 급여액을 충당하기 위해 필요한 그 해 보험료율
- \* 수지균형보험료율 : 확정된 급여 지급을 위해 필요한 보험료율(40년 가입 - 25년 수급)
- \* 기금투자수익률 : 현행 4.5%, 13·43은 5.5% 적용
- \* 현행 누적 수지적자(~'93, 경상가) : 2경 1,669조원

일본 연구자가 가장 궁금해했던 점은, 지난 3월 20일 국민연금법 개정 전과 개정 후의 재정상태 비교에서 **개정 이전의 기금 투자 수익률은 '현행 4.5%', 개정 후인 '13·43'에서는 왜?? 5.5%를 적용했느냐였다.** 부연하자면, 이렇게 하는 것이 타당하다고 생각하느냐??는 질문이었다. 특히 법개정 전후의 수지균형 보험료율이 19.7%에서 21.2%로 1.5% 포인트가 더 늘어나고, 2079년 부과방식 보험료도 36.6%에서 39.2%로 2.6% 포인트가 더 늘어나게 되는데, 이러한 제도 개편이 진정한 의미에서의 재정안정방안이라고 할 수 있는지?? 본 발제자의 의견을 듣고 싶다고 했다. 또한 현행, 즉 제도 개편 이전 국민연금 제도 대비 누적적자가 6,973조원 감소한다는 비교가 타당하냐는 질문도 있었다. 부연하자면 누적적자 감소 폭을 제대로 비교하기 위해서는 동일한 기금 투자 수익률을 적용해야 하는 것 아니냐는 질문이었다.

**이러한 일본 연구자의 질문에 대해 본 발제자는 모두 타당한 질문이라고 답변했다.** 이전 제도와 바뀐 제도의 재정효과, 즉 '누적적자 감소폭' 비교를 제대로 하려면 동일한 투자 수익률 가정을 적용해야 한다고 했다. 그것이 4.5%이던, 아니면 5.5%이던 말이다. 특히 부과방식 보험료율과 수지균형 보험료가 제도 개정 이후에 더 늘어나는 그 지표들은, **"지난 3월 20일 국민연금법 개정이 개혁이 아닌 개악이었음을 시사한다"**고 답변했다.

특히 주목해야 할 점으로는, 최근 들어 한국 사회에서 공론화되고 있는 정년 연장 논의를 반영할 수 있어야, 제도 개편의 재정효과 분석이 제대로 이루어질 수 있다고도 했다. 현재 59세인 국민연금 의무납입연령을 64세로 5년 연장할 경우, 보건복지부가 밝힌 누적적자 규

모가 대폭 감소하며, 또 67~68세로 이미 정년을 연장한 국가들 사례를 대입한다면, 오히려 제도 개편 이후에 누적적자가 더 증가할 수도 있다는 측면에서, '개혁이 아닌 개악'이라고 평가할 수 밖에 없다.

< 국민연금법 개정 전후 누적적자 변화 추이 >

구 분	기금투자 수익률	수지적자 시점	기금소진 시점	부과방식 비용률 (최대)	현행대비 누적수지 적자 규모	GDP 대비 총지출 (최대시점)	수지균형 보험료율
9%-40%	4.5%	2041년	2056년	36.6%('79)	2경 1,669조원	8.7%('81)	19.7%
64세 연장		2040년	2054년	38.3%('81)	+4,230조원	9.9%('80)	
13%-43%	4.5%	2048년	2064년	39.4%('79)	-3,779조원	9.4%('82)	21.2%
64세 연장		2046년	2062년	41.2%('81)	+179조원	10.7%('82)	

주: 기존 국민연금 제도(보험료 9%-소득대체율 40%) 뿐 아니라, 3월 20일 개정된 국민연금제도(보험료 13%-소득대체율 43%)에서도, 최근 논란이 되는 정년 5년 연장 (또는 퇴직 후 재고용으로 5년 더 국민연금에 가입)이 이루어질 경우, 국민연금 누적적자가 179조원이 더 늘어나게 되어, 후세대 부담이 더 가중되는 것으로 나타나고 있다!!

출처: 국회 연금특위 내부 자료

4. 3월 20일 국민연금법 개정 내용 평가

(2025년 3월 24일 오전 10시에 있었던, 연금연구회 국회 소통관 기자회견 내용을 원문 그대로 인용한다!!)

연금연구회 긴급 성명서 “대통령 대행의 연금 개악법 거부권(재의권 요구)을 촉구합니다!”

지난 20일 국민연금법 개정안 통과 이후 청년층의 분노가 하늘을 찌르고 있습니다. 세대간 불공평을 심화시키며, 더 지속이 불가능하게 개악을 해서입니다. 구체적인 사례를 들겠습니다.

□ 첫째, 연금 국가지급보장 명문화 규정입니다.

○ 국가가 연금 지급을 보장하니 청년층은 연금 받을 걱정은 하지 않아도 된다는 취지입니다.

○ 문제 핵심은 누가 연금지급보장의 책임을 질 것이냐에 있습니다.

- 법 조항만 만들어 놓고서, 정작 청년세대가 연금을 받을 시점에 가서는 연금 줄 돈이 없다면, 실상은 청년세대를 한번 더 기망하는 셈이 됩니다.

- 50세 이상 연령층의 연금기득권을 더 공고히 하는 수단으로 지급보장 조항이 악용되고 있음에 청년층이 분노하는 것입니다.
- 실효는 없으면서도 적기 연금개혁의 방해가 될 뿐인 지급보장조항 대신, 청년층이 연금 받을 돈을 확실하게 마련할 수 있는 그런 연금개혁이 지금 필요한 이유입니다.
- 둘째, 작년 9월 정부의 연금개혁 내용 관련입니다.
- 고심 끝에 마련된 정부안에는 자동조정장치 도입과 청년층의 불만을 달랠 수 있는 ‘연령별 보험료 차등 부담안’이 있었습니다.
- 세대 간 불평등을 줄이고, 지속 가능성을 높여주기 위해서는, 이 두 조치가 반드시 필요합니다.
  - 여·야·정 협의에 참여했던 보건복지부는 정부안의 핵심조치를 끝내 지켜내지 못했습니다.
- 정부안의 핵심가치를 되살리기 위한 재논의가 불가피한 배경입니다.
- 셋째, 청년세대가 빠진 채 논의된 연금개혁의 대표성 문제입니다.
- 이번 연금개편안은 가장 큰 이해 당사자인 청년세대 의견이 철저히 무시되었다는 치명적인 문제가 있습니다.
- 청년세대가 수긍할 연금개혁 내용이어야만, 정치적 또 재정적인 측면에서의 지속 가능성을 확보할 수 있습니다.
  - 청년세대가 배제된 상태에서, 청년층에게 너무도 불리한 내용으로 제도 개편이 이루어지다 보니 청년층 불만이 커지는 것입니다.
- 연금개혁 논의에서 중요한 이해 당사자인 청년세대 참여가 배제되다 보니, **연금개혁의 절차적인 정당성**을 확보하지 못했습니다.
  - **원점**에서 연금개혁 논의를 다시 시작해야만 하는 이유입니다.
- 넷째, 크레딧 추가 소요재정 감당 방안 관련입니다.
- 출산 및 군복무 크레딧을 대폭 강화하여 공적연금을 강화하는 조치가 마련되었습니다.
- 재정이 대폭 투입될 크레딧 소요 재원에 대한 구체적인 방안이 없다는 문제가 있습니다.

- 현재의 크레딧 제도조차도 전체 소요 비용의 70% 이상을 후 세대에게 전가하고 있어 서입니다.

○ 크레딧 확대라는 생색만 내면서, 정작 막대한 소요재원은 청년층과 미래세대에게 덤터기 씌워질 가능성이 높아졌습니다.

- 눈덩이처럼 불어날 크레딧 소요재원에 대한 구체적인 조달 방안이 없는 이번 제도 개편에 대한 재고가 필요한 이유입니다.

<3월 20일 연금연구회 기자회견 참고 자료>

□ 정부 공식 국민연금 재정추계 (2023년 5차 국민연금 재정계산) 자료

- ‘소득대체율 40%-보험료 17%’도 재정안정 달성이 불가능함.
- ‘소득대체율 30%-보험료 12%’조차 재정안정 달성이 어려움.
- 2070년 기금이 소진되고, 부과방식 보험료가 26.5%에 달해서임.

□ ‘소득대체율 43%-보험료 13%’의 실상

- 2025년 2,060조원인 (국민연금 지급 부족액인) 미적립 부채가 더 늘어나지 않기 위해서는 당장 보험료를 21.2%로 올려야 함.
- 국회 통과한 ‘소득대체율 43%-보험료 13%’안은 8년에 걸쳐 보험료를 13%까지 인상하다 보니, 재정 불안정이 더욱 심해지게 됨.
- 2055년에서 2064년으로 소진 시점 9년 늘렸다고 자화자찬함.
  - 일시에 보험료를 13%로 올려도 2050년 미적립부채가 6,159조원(GDP 대비 119.2%)으로 급증
  - 실상은 2095년 4경 2,032조원(GDP 대비 311.4%)로 증가함.

□ 이번 연금개편의 승자와 패자가 극명하게 나누어짐.

- 5차 국민연금 재정계산에서 평균수명을 90세로 가정하다 보니, 2064년으로 소진 시점이 연장된 이번 개편안은, 50세 이상 연령층이 사망할 때까지 안심하고 연금 받을 수 있는 기간임.
- 반면에 이번 개편으로 젊은층과 미래세대의 부담은 더 커졌음.
  - 그대로 두면 2078년 부과방식 보험료가 35%인데,
  - 이번 개편으로 인해 3% 포인트나 더 높은 38%로 올라가기 때문임.

□ 젊은 세대 불안 덜어주려고 시작한 국민연금 개혁 논의가 오히려,

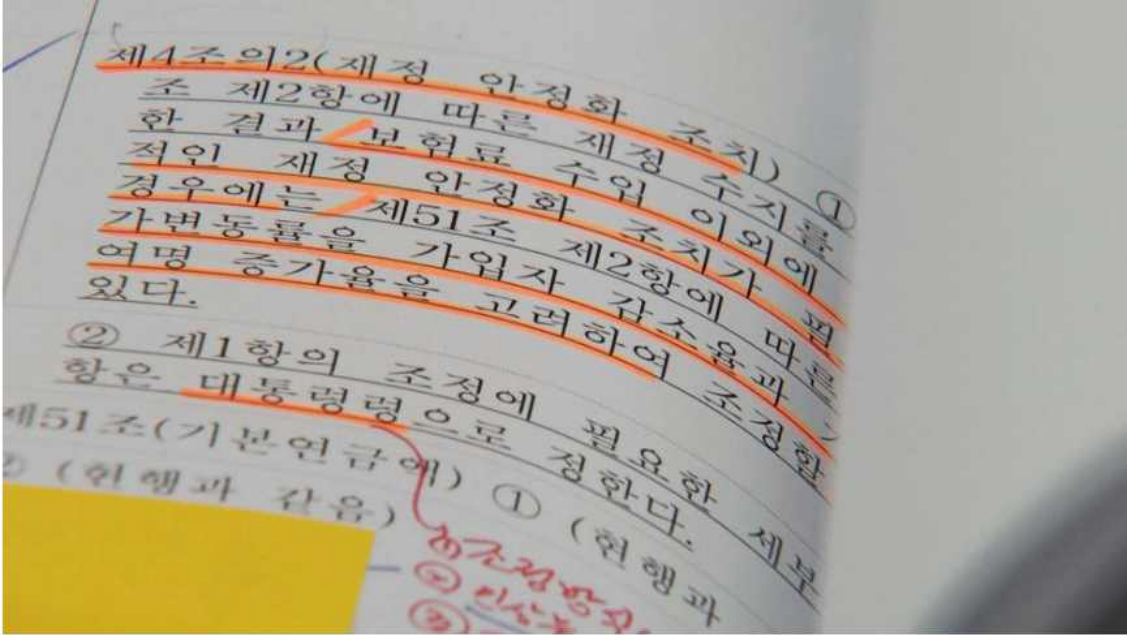
- 50세 이상 연령층 연금 기득권을 더 공고히 하는 것으로 변질되었음.

□ 청년과 미래세대 부담을 더 키우다 보니, **청년층이 분노**하는 것임.

5. 그렇다면 바람직한 연금개혁 논의 방향은??<sup>10)</sup>

22대 국회 연금개혁 특위가 논의해야 할 주요 의제 및 진정한 연금개혁 방향

- 하루라도 빨리, 제대로 된 자동조정장치를 도입해야 한다. -



보건복지부가 2월20일 국회에 보고한 국민연금법 개정안 내용 일부. / 제공=김미애 의원실

출처: MTN 뉴스, "국민연금 자동조정장치로 2030세대 불안 해소해야" [여의도 교차로 ㉔]. 2025년 11월 7일. <https://news.mtn.co.kr/news-detail/2025110714385135762> 에서 2025년 11월 13일 오전 10시 50분 인출

가. 지속가능한 연금개혁 방향 - 자동조정장치 도입

청년들의 거센 분노에 당황하여 정치권이 내놓고 있는 대책들이 한심해 보인다!! 군복무 크레딧 확대와 연금 사각지대 축소 차원에서 취약계층 보험료 지원이 제시되는 대책들이라서 그렇다. 이 대책들이 중국에는 청년층과 미래세대의 부담을 더 높일 가능성이 크기 때문이다. 이러한 정책 확대에 소요될 자원 상당액을 현세대가 아닌 미래세대의 부담으로 떠넘기면서 그동안 제도를 운영해 왔기 때문이다. 부담은 미래세대에게 떠넘기면서도, 그 생색을 현세대가 내고 있어서다!!

10) 2026 대한민국 대전망(케이북스, 2025년 10월 발간)의 “27. 연금, 국민연금 참 구조개혁으로 세대간 형평성을”에서 인용하였음.

<진짜 해법: 제대로 된 자동조정장치 도입과 의무납입연령 5년 연장>

01 <b>즉각 작동하는 한국형 자동조정장치</b> 정부가 제안한 일본식 방식은 10~20년 후에나 작동합니다. 당장의 세대 간 불평등만 키웁니다.	02 <b>연금 수급자: 매크로 슬라이드 즉시 적용</b> 내년부터 당장 연금액을 조정합니다. 미래가 아닌 현재부터 시작합니다.
03 <b>연금 가입자: 기대여명계수 도입</b> 핀란드식 기대여명계수로 늘어나는 수명만큼 재정 불안을 방지합니다.	04 <b>의무납입연령 5년 연장</b> OECD 권고대로 59세에서 64세로 연장합니다. 노동시장 개혁의 핵심입니다.

출처: 친절한 서기자. “개혁인가, 개악인가?” 2025년 연금개편, 한 일본 학자의 날카로운 질문에 드러난 진실.  
<https://m.blog.naver.com/suhhangi/224061282214?recommendTrackingCode=2>

이번 연금 개악을 당장에 뒤집을 수 없다는 우리 현실을 감안한다면, **내년부터 연금 수급자와 가입자 모두가 고통을 분담할 수 있는 자동조정장치 도입이 불가피하다.** 수급자의 고통 분담이 가능한 일본식 매크로 슬라이드 개념의 자동조정장치와 함께 가입자에게도 적용되는 중간단계의 자동조정장치인 핀란드식의 기대여명계수(Life-expectancy Coefficient) 채택이 불가피한 이유다.

기대여명계수는 생애 연금지급 총액은 동일하나, 수명 증가로 인해 당초 예상보다 더 늘어난 연금수급기간 만큼만 매월 연금 지급액에서 차감하는 방식이다. 노동시장 개편을 통한 ‘활기찬 노후(Active ageing)’를 전제로, 기대여명계수 작동과 함께 연금가입 상한과 수급연령을 연계시킬 경우 핀란드식의 준 자동조정장치를 도입할지라도 **연금액 하락 방지가 가능해진다.** **현재 핀란드 운영 방식 그대로 하면 된다.**

나. OECD 선진국처럼 100% 소득비례 연금제도 도입

대다수 OECD 회원국들처럼 국민연금을 100% 소득비례연금으로 하루빨리 전환시켜야 한다. **그렇게 구조개혁을 해야만 국민연금을 통한 노후 소득 보장 강화 및 제도의 지속가능성을 확보할 수 있어서다.** OECD 사무국은 한국의 기초연금이 투입비용 대비 노인 빈곤 완화 효과가 적다는 점을 들어 기초연금 개편을 권고해 왔다. 현행 기초연금에서는 빈곤하지 않은 노인과 빈곤한 노인이 동일한 액수의 기초연금을 받고 있어서다. **65세 이상 노인 인구의 소득 하위 70%라는 기초연금 수급자 선정기준을, 대다수 OECD 국가들처럼, 하루빨리 소득 기준으로 바꾸어야 한다.**

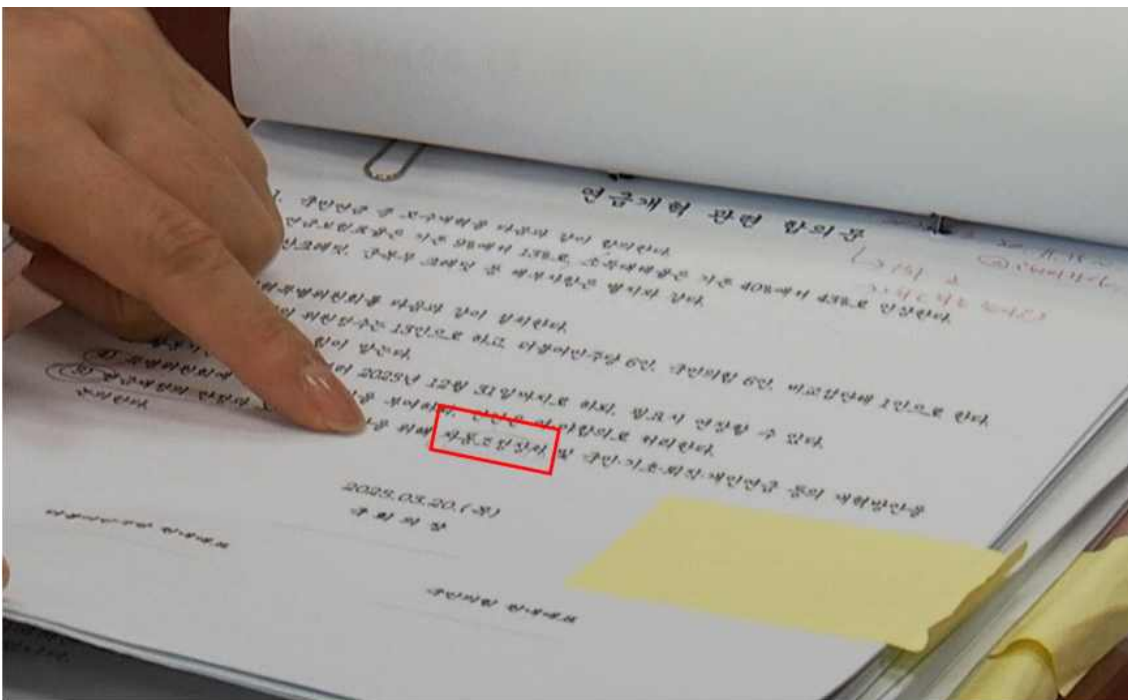
대상자를 줄여 기초연금 재정을 절감하면서, 소득비례연금으로 전환될 경우 중간 이하 **저소득층의 국민연금액 감소분을 보충하는 수단으로 기초연금의 성격을 바꾸어야 한다.** 그렇게 개편해야만 국민연금과 기초연금을 통한 노후소득 보장 강화와 지속가능성 제고가 가능

하다.

국민연금을 통한 노후소득보장 기능 강화는 국민연금 가입 기간 연장 및 국민연금 인정소득 기준을 높여 연금을 더 받게 함으로써 가능하다. 정년 연장이 아닌 '퇴직 후 재고용 활성화'를 주 내용으로 하는 노동시장 개혁을 통해, 현재 59세인 국민연금 의무 납입 연령을 64세까지 5년 연장할 경우, 국민연금 소득대체를 5% 포인트(Percentage로는 10%) 이상 인상되는 효과가 발생한다.

다. 제대로 된 국민연금 구조개혁으로 세대 간 형평성을 확보할 수 있게 해야 한다!!

지속 가능하면서 적절한 수준의 노후소득 확보가 가능할 수 있도록 국민연금 구조개혁을 서둘러야 한다. 무엇보다도 청년층들이 공적연금 실태를 정확하게 파악할 수 있도록 노력해야 한다. 제대로 알아야만 제대로 된 개혁을 요구할 수 있어서다. 이미 발생한 2,060조원 (GDP 대비 84.8%)의 국민연금 미적립 부채를 모두 국가가 책임진다 해도, 개정된 '43%-13%' 조합에서 국민연금 미적립 부채를 현 수준에서 멈추게 하려면 **당장 내년부터 21.2% 보험료**를 걸어야 한다. 2033년에 가서야 보험료가 13%로 인상되다 보니, **2033년 이후에도 매년 8.2% 포인트 적게 보험료를 내는 셈이다**. 그러니 청년층들은 '낸 만큼만 받는 제도'로 하루빨리 개편하라고 기성세대와 정치권에 강하게 요구해야 한다!! 22대 국회 연금 특위에서 충분한 시간을 가지고 진지하게 논의해야만 하는 이유다.



연금 개혁 합의문 초안에 '자동조정장치'에 대한 내용이 담겨 있다. / 제공=김미애 의원실

출처: MTN 뉴스, "국민연금 자동조정장치로 2030세대 불안 해소해야" [여의도 교차로 ©]. 2025년 11월 7일. <https://news.mtn.co.kr/news-detail/2025110714385135762> 에서 2025년 11월 13일 오전 10시 50분 인출

라. **당장, 이 시점에서의 바람직한 해결방안** - 정년연장, 퇴직 후 재고용, 국민연금 의무  
납입연령 연장 중심으로<sup>11)</sup>

본 발제자는 대한민국에서 그 누구보다도 연금 재정의 건전성 확보를 강조하고 있다. 연금제도가 한 세대의 전유물이 되어서는 안되기 때문이다. 특정 세대는 부담한 것 대비 몇 배나 더 받아가면서도, 그 부담을 아직 태어나지도 않은 후세대에게 전가시키고 있는 것이 우리나라 모든 공적연금의 운영 실태라서 그렇다.

전 세계 국가들, 적어도 우리와 경쟁 상대에 있는 국가들 중에서 우리처럼 무책임하게 연금제도를 운영하는 국가는 없다. 복지국가의 대명사인 스웨덴은 이미 26년 전인 1999년에 자신이 낸 만큼만 받아가는 제도로 모든 공적연금제도를 개혁했다. 그로부터 26년 후인 지금에 와서도 이 나라, 한국에서 벌어지는 일들은 너무도 참담하다!!

대다수 언론을 포함하여 상당수 정치인들은 후 세대에게 연금이라는 이름으로 감당하기 어려운 부채, 즉 미적립부채(Unfunded liability)를 떠넘기는 것을 주저하지 않고 있어서다. 이러한 행태를 저명한 경제학자인 바스티아(F. Bastiat)는 **법적약탈(Legal plunder)**라고 칭했다. **앞선 세대가 지속 불가능한 연금제도를, 연금법으로 만들어 합법적으로 후세대로부터 약탈행위를 하고 있기 때문이다!!**

본 발제자는 국민연금 수급연령과 퇴직연령을 일치시켜 놓지 못한 대한민국 역대 정부는 그 책임으로부터 자유롭지 못하다고 강하게 비판하고자 한다!! 사태가 이 지경까지 오게 된 것은, 연금 정책을 결정하는 대다수 교수와 관리들이 **그동안은** 이 고통에서 벗어나 있었기 때문이었다. **최근 들어 일부 공무원들이 퇴직 후 소득절벽을 겪기 시작하면서 고통을 호소**하다 보니, 이제 이 문제가 빠르게 사회적 이슈로 대두하고 있다. 대학교수들을 포함한 대다수 전문가들 역시 그 비판에서 자유롭지 못하다. 아니 호되게 비판받아야 한다!! 10여년 전부터 본 발제자가 그렇게 강조해 왔었음에도 **그 필요성에 동의하지 않아 논의가 무산되어왔기 때문이다.**

정년연장 문제와 관련하여 중점적으로 봐야 할 대목은 우리나라 경제활동인구 중에서 과연 몇 %가 정년의 실질적인 혜택을 보고 있느냐다. 발제자는 25% 미만으로 알고 있다. 정년연장이 이루어진다면 정년연장 논의를 주도하는 양대노총 소속 근로자와 공공기관 등 소위 **괜찮다**는 직장에 다니는 근로자들이 주된 수혜 대상이 될 것이다. 이는 지난 수십년 동안 OECD가 권고해 온 **한국 노동시장의 이중구조 문제의 공고화, 가뜩이나 심한 노인 빈곤과 노인소득 양극화를 더욱 심화시킬 가능성이 높다!!**

젊은이들이 좋은 직장에 취직할 기회를 5년 후로 연기시키게 되면서 취업 기회 역시 박탈

11) 윤석명의 미래노동개혁 토론문(2024. 11. 29). “**정년연장, 연금 개혁 논점 중심으로**”에서 인용하였음.

될 가능성이 높다. OECD가 개선을 권고해 왔던 연공서열형 임금체계 문제가 그대로 유지될 가능성이 높다. 어떤 면에서 보더라도, 현 상태에서의 단순한 정년연장은 바람직한 해법으로 보기 어렵다.

문제는 대다수 OECD 회원국들은 퇴직연령이 곧 연금수급연령이라는 점이다. 이 부분에 초점을 맞추어 해결방안을 모색해야 한다. 무엇보다도 젊은층과 상생할 수 있어야 한다. 지금 시점에서 이러한 문제들을 풀 수 있는 대안은 “일본식의 퇴직 후 재고용”이 바람직해 보인다. 노동조합 등에서 요구하는 정년연장은 청년층의 취업 빙하기가 어느 정도 마무리되고, 연공서열형 임금체계가 직무급으로 전환될 가능성이 높은 시점, 예를 들자면 2033년 이후에 본격적으로 검토하는 것이 우리 사회가 처한 제반 상황들을 고려할 때 적절해 보인다.

퇴직 후 재고용으로 퇴직 전 임금의 약 70~80%를 지급하고 각종 사회보험 혜택을 퇴직 전과 동일하게 제공한다면, 소위 말하는 극히 일부의 금수저를 제외하고는 대다수 근로자는 적극 수용할 가능성이 높다!! 이러한 조치를 통해 현재 만 59세인 국민연금 의무납입연령을 만 64세로 5년 연장한다면, 국민연금 소득대체율이 약 13% 정도 인상될 수 있다(OECD 2022년 보고서). 최소 10% 이상 국민연금 소득대체율을 올릴 수 있는 방법이 바로 퇴직 후 재고용이다. 이렇게 하는 것이 바로 진정한 의미에서의 공적연금 강화다. 장기적으로 일본이 이미 하고있는 것처럼 “70세까지 고용확보조치 의무”까지 적용한다면, 국민연금 소득대체율 20% 이상 인상 효과가 있다. 국민연금 가입기간이 짧아서 소득대체율을 더 올리는 황당한 주장들을 잠재울 수 있는 가장 효과적인 수단이 될 수 있다.

### 1석 4조의 효과

 <p><b>월급과 퇴직금 5년 연장</b> 근로자들이 5년 더 소득을 확보할 수 있습니다. 노후 준비 기간이 늘어납니다.</p>	 <p><b>실질 소득대체율 5%p 상승</b> 퍼센티지로는 10% 이상 증가 효과. 연금 수령액이 실질적으로 늘어납니다.</p>
 <p><b>청년과 일자리 나누기</b> 세대 상생의 방안이 됩니다. 정년 연장이 청년 고용을 막지 않습니다.</p>	 <p><b>재정 안정성 확보</b> 의무납입 기간이 늘어나 연금 재정이 안정화됩니다.</p>

주: 국민연금 수지균형을 맞추어 놓지 않은 상태에서 의무납입기간이 5년 늘어날 경우에는, 이미 앞서 지적한 것처럼, 위에 적시된 내용과 달리, 국민연금 재정에는 부정적인 영향을 미치게 된다.

출처: 친절한 서기자. “개혁인가, 개악인가?” 2025년 연금개편, 한 일본 학자의 날카로운 질문에 드러난 진실.  
<https://m.blog.naver.com/suhhangi/224061282214?recommendTrackingCode=2>

인생 100세 시대, 출생율이 0.7인 나라에서 건강이 허락하는 한, 더 오래 일하는 것은 선택이 아닌 필수다. 2018년 양행 구리야 OECD 사무총장이 당시 문재인 대통령에게 전달한 보고서 중에 있는 내용이다. “한국 노인은 평균적으로 72세 전후까지 일하고 있다. 이는 다른 나라들도 본 받아야 할 보물같은 현상”이다. 문제는 오래 일하는 노인들이 제대로 보상을 못 받고 있다는 점이다. 제대로 된 일자리, 즉 Decent한 Job을 통해 일하는 만큼 제대로 보상받게 하는 시스템, 그것이 반드시 정년 연장이 될 필요는 없다. 현재 우리 시점에서 제일 적합한 대안을 찾으면 된다. 그것이 다름 아닌 퇴직 후 재고용이다. 물론 사용자 역시 생산성이 유지되는 고령 근로자에 대해서는 그에 합당하는 대우를 해주겠다는 생각을 가져야 한다. 그런 마음가짐을 가지고 있어야, 이 망국적인 연금 포퓰리즘을 어느 정도라도 잠재울 수 있을 것 같아서다!!!!

## <부록>

### 부록 1. 의무납입연령 5년 연장이 국민연금 재정과 GDP 대비 연금 지출액 비중에 미치는 효과

우리나라의 GDP 대비 연금 지출액 비중이 여타 OECD 회원국들에 비해 낮은 이유는 우리 국민연금의 제도 미성숙에 기인한 상대적으로 연금수급자 수가 적은 이유도 있지만, 근본적인 이유는 따로 있다.

첫째 국민연금 예상 가입기간이 짧게 설정되어 있기 때문이고, 둘째 공적연금이 분리 운영되고 있어서이다. 2023년 시행된 5차 국민연금 재정계산위원회의 재정추계를 예로 들자면, 향후 70년 뒤인 2093년에 가서도 국민연금 의무납입연령은 59세로 설정되어 있다. 대다수의 OECD 회원국들은 이미 65세 전후로 의무납입연령이 연장되어 있다. 우리 국민연금 역시 2033년에 수급연령이 65세 연장될 예정이다.

언제까지 마냥 (사용주가 보험료의 50%를 부담하는) 의무납입연령을 59세로 묶어둘 수는 없는 노릇이다. 대부분의 OECD 회원국들은 퇴직연령과 연금 수급연령이 일치한다. 적어도 10년 이내에 우리 국민연금의 의무납입연령도 만 64세로 5년 연장될 수 밖에 없을 것이다!!! 국민연금 의무납입연령이 5년 연장된다면, 그 5년에 해당되는 만큼의 연금 지출액이 늘어나게 되어, GDP 대비 연금액 지출 비율도 증가하게 된다. 이러한 부분이 반영되지 않고 있는 재정추계결과에 근거하여 여타 OECD 회원국들과의 비교가 이루어지고 있다 보니, 연금지출액이 과소 추정되고 있다.

< 현행 및 대안별 재정전망 >

구분	구분		기금소진 시점	필요보험료율 <sup>1)</sup> ('78년 기준)	현행대비 누적수지 적자 규모 <sup>2)</sup> (경상가, ~'93)	GDP 대비 총지출 ('83, 최고)
	보험료율	소득 대체율				
현행	9%	40%	2055년	35%	-	9.5%
1안	13%	50%	2061년 (+6년)	43.2% (+8.2%p)	+1,004조원	11.8% (+2.3%p)
64세 연장	13%	50%	2059년 (+4년)	45% (+10%p)	+5,676조원	13.5% (+4%p)
2안	12%	40%	2062년 (+7년)	35.1% (+0.1%p)	-4,598조원	9.6% (+0.1%p)
64세 연장	12%	40%	2060년 (+5년)	36.6% (+1.6%p)	-833조원	10.9% (+1.4%p)

1) 필요보험료율: 한 해 연금을 지급하기 위해 그 해 가입자가 내야 하는 보험료율  
 2) 누적수지는 기금소진 시점부터 추계기간 말('93년)까지 연도별 수지를 누적하여 계산  
 \* 의무가입연령은 현 59세에서 2025년 이후 2년마다 1세씩 상향 가정

출처: 아세아경제 (2024년)

상기 표를 통해서 알 수 있는 것처럼 ‘소득대체율 40%-보험료율 12%’ 조합에서 의무납입

연령을 64세로 5년 연장할 경우, GDP 대비 연금 지출액 비율이 2083년 9.6%에서 10.9%로 1.4% 포인트나 증가한다. 우리가 비교하는 OECD 평균 대비 GDP 대비 연금 지출액 비중이 최소한 이만큼 과소추정되고 있음을 알 수 있다.

< 보험료율 13% + 소득대체율 43% + 기금투자수익률 4.5% >

(단위 : 경상가, 십억원, %)

연도	적립기금	수지차 (총수입 - 총지출)	부과방식 비용률	GDP 대비 급여지출
2025	1,166,633	65,342	7.2	1.9
2030	1,559,774	83,450	9.5	2.5
2040	2,444,664	72,885	15.6	4.1
2048	2,694,462	-9,502	22.2	5.6
2050	2,636,830	-35,302	23.6	5.8
2060	1,258,511	-246,482	31.6	7.3
2064	-45,846	-379,942	34.3	7.9
2070	-	-478,009	36.6	8.5
2080	-	-652,867	<b>39.4</b>	<b>9.2</b>
2090	-	-736,052	35.2	9.0
2093	-	-743,021	33.8	8.7

출처: 국회 연금특위 내부 자료

< 보험료율 13% + 소득대체율 43% + 기금투자수익률 4.5% + 가입연령 64세 >

(단위 : 경상가, 십억원, %)

연도	적립기금	수지차 (총수입 - 총지출)	부과방식 비용률	GDP 대비급여지출
2025	1,169,608	68,037	6.8	1.9
2030	1,575,100	86,133	9.2	2.6
2040	2,499,930	70,278	15.6	4.4
2046	2,694,187	-1,954	21.0	5.8
2050	2,515,105	-70,432	24.5	6.6
2060	523,649	-334,496	32.6	8.4
2062	-258,078	-409,418	34.3	8.8
2070	-	-568,535	38.3	9.8
2080	-	-765,245	<b>41.1</b>	<b>10.5</b>
2090	-	-853,770	36.9	10.1
2093	-	-852,711	34.9	9.8

출처: 국회 연금특위 내부 자료

여기서 주목할 대목은 국민연금 가입기간이 5년 연장됨에 따라 '동일한 보험료율-소득대체율 조합'에서도 누적적자 수지가 4,598조원에서 833조원으로 3,765조원이나 감소하고 있다는 사실이다. 무엇보다도 지난 3월 20일 국민연금법 개정을 반영하여, 의무납입연령을 5년 연장할 경우에는, 부과방식 보험료가 최대 41.1%에 도달할 것으로 전망된다. 이런 제도 개편을 개혁이라고 말할 수 있을까? 제대로 된 연금 전문가라면 동의하기 어려울 것이다!!

부록 2. 지난 3월 20일 국민연금법 개정 전후 **미적립부채 변화 추이**

시나리오	연도	법 개정 이전	법 개정 이후	시나리오 1	시나리오 2
소득대체율		40%	43%	43%	43%
보험료		9%	13%	13%	13%
투자 수익률 가정		0%	0%	1%	1%
자동조정장치 (2054-)		x	x	x	o
자동조정장치 (2036-)		x	x	x	x
미적립부채(단위: 조원)	2025	2,060	1,973	1,943	1,820
	2050	6,332	<b>6,159</b>	<b>5,541</b>	<b>4,970</b>
	2095	54,545	<b>42,032</b>	<b>27,702</b>	<b>22,648</b>
미적립부채 (% of GDP)	2025	84.8	81.2	80.0	74.9
	2050	122.5	<b>119.2</b>	<b>107.2</b>	<b>96.2</b>
	2095	404.1	<b>311.4</b>	<b>205.2</b>	<b>167.8</b>

출처: 연금연구회 소속 한양대 전영준 교수가 국민연금 개편 대안별 미적립 부채 변화 추이를 활용하여 **제대로 된 개혁의 진위를 가리는 논쟁에 연금연구회가 사용할 수 있도록 특별히 추정**한 자료임.

상기 국민연금 미적립부채 추정치에 대한 발제자 입장은 다음과 같다!!

3월 20일 국민연금 개편의 후과, 즉 향후 70년 뒤인 2095년의 국민연금 미적립 부채가 GDP 대비 **311.4%**에 달할 것으로 추정되다 보니, 이런 제도 개편으로는 국민연금제도가 지속 가능할 수 없다는 점이 명확해 졌다는 점이다!! 그 실현 가능성 여부를 떠나, 국민연금 기금 투자 수익률을 향후 70년 동안에 걸쳐서 매년, 2023년 5차 국민연금 재정계산위원회 가정보다 1% 포인트를 더 올릴 수 있다고 가정 (즉 **희망 고문 가정**)할 지라도, 2095년 국민연금의 **미적립부채가 GDP 대비 205.2%에 달해 이 역시 지속이 불가능한 대안**임을 알 수 있다.

지난 3월 20일 국민연금법 개정안 통과 시점에서, 당시 야당이었던 더불어민주당에서 **그렇게도 거세게 도입을 반대했던** 당시 정부 제안의 자동조정장치(일본식 매크로 슬라이드 개념)를 2054년부터 도입한다고 할 지라도, 국민연금의 미적립부채가 GDP 대비 167.8%에 달할 것으로 전망되고 있어, 이 역시 지속 불가능한 제도로 판명된다.

위의 미적립부채 추정 결과는, **가급적 빨리 그것도 제대로 된, 즉 수급자와 가입자에게 동시에 적용되는 그런 자동조정장치를 도입해야만** 국민연금 제도 존속이 그나마 가능할 수 있다는 점을 시사한다고 볼 수 있을 것 같다.

부록 3. 연금연구회의 2025년 3월 20일 국회 소통관 기자회견 내용  
- 2025년 3월 20일 오전 10시 국회 소통관 -

<발언자 1>

연금연구회는 청년, 중년, 장년, 노년세대로 구성된, 연금 관련 분야 전문가, NGO와 시민들이 모인 **재능기부 형식의 사회봉사단체**입니다.

연금연구회는 **지속이 불가능한 우리 연금제도를 그대로 방치하는 것은, 후 세대에 게 죄를 짓는 일**이라는 문제의식으로 뭉쳐진 **연구모임**입니다.

연금연구회는 지속 가능한 연금제도를 만드는 것, 또한 세대간 형평성 확보를 **최우선의 가치**로 삼고 있습니다. 제도가 유지될 수 있어야 청년과 미래세대가 안심하고 가입할 수가 있어서입니다.

연금연구회 리더 윤석명(한국보건사회연구원 명예연구위원)입니다. 여당과 야당이 국민연금 개편방향에 대해 **“의미있는 진전, 하나의 결론에 도달”**했다는 언론 보도가 나오면서, 오늘 국회 보건복지위원회 및 본회의에서 이 내용을 반영한 국민연금 개편안이 통과될 가능성이 높다고 하니, 연금연구회가 긴급 기자회견을 하게 되었습니다!!!

여당과 야당이 합의할 것으로 보이는 **‘소득대체율 43%-보험료 13%’안** 또는 그와 거의 유사한 안은 재정 안정방안으로 볼 수가 없습니다. 2023년 5차 국민연금 재정추계 결과에 따르면 **‘소득대체율 40%-보험료 17%’** 조합을 채택할지라도 재정안정 달성이 어려워서는 안 됩니다.

특히 소득대체율을 일시에 10% 포인트나 삭감하는 안이다 보니, 정치권에서는 상상하기조차 하기 싫을 **‘소득대체율 30%-보험료 12%’조합**을 채택할지라도 재정안정 달성이 어렵습니다. 2070년에 기금이 소진되고, 2070년 부과방식 보험료가 **26.5%**에 달할 것으로 예상되고 있어서입니다.

타협안으로 거론되는 **‘소득대체율 43%-보험료 13%’안**을 채택할 경우, 2025년 기준으로 2,060조원에 달하는 (연금을 지급하기에 부족한 액수인) 미적립 부채를 더 늘리지 않기 위해서는 보험료를 당장 **21.2%까지** 올려야 합니다. 그런데 여야가 역지로 합의했다고 하면서 통과시킬 것 같은 **‘소득대체율 43%-보험료 13%’안**은 **8년에** 걸쳐 보험료를 13%까지 인상하다 보니, 재정 불안정이 더욱 심해질 수 밖에 없습니다.

일시에 보험료를 13%로 올릴지라도 2050년에 미적립부채가 6,159조원(GDP 대비 119.2%)으로 급증하고, 2095년이 되면 미적립부채가 4경 2,032조원(GDP 대비 311.4%)까지 늘어나게 되는 이유입니다.

‘소득대체율 40%-보험료 13%’안을 실행에 옮길 경우, 70년 후에 국민연금 (2055년 기금이 소진된 이후 매년 적자가 쌓이는 금액의 합계인) 누적적자가 4,000조원 넘게 줄어들 수가 있다는 수치는 ‘눈가리고 아웅’ 또는 ‘언발의 오줌누기’ 그 자체입니다.

‘적게 내고 많이 받는’ 연금제도를 운영하는 대표적인 나라인 대한민국은 국민연금 가입기간이 1년 늘어날 때마다, 적게 내는 그만큼 연금 빛이 고스란히 쌓이게 됩니다. 그런데 주요 국가들 대다수는 이미 의무납입연령을 65세 또는 67~68세까지 연장했다는 겁니다. 전 세계 국가들 중에서 국부펀드 2위의 국가인 노르웨이는 2010년대 초에 국민연금 가입연령을 (본인이 원할 경우) 75세까지 연장시켰습니다.

2023년 5차 국민연금 재정계산에서 2093년의 평균수명을 90~91세로 가정한 대한민국에서, 향후 70년이 지날 때까지도 국민연금 의무납입연령을 59세로 가정하여 추계한 자료에 근거해서, 누적적자가 줄어든다는 수치를 제공하는 것은 국민과 언론을 기망하는 것입니다. 인생 100세 시대에서도 국민연금에 고작 27년 정도만 가입하고, 나머지 기간인 70여년을 누군가에게 얹혀서 살겠다!!, 즉 부양받을 것이라는 가정을 채택하고 있어서입니다.

우리 현실이 이러하다 보니, 아무리 낙관적인 가정치를 적용할지라도, 초장기적으로 의무납입연령을 67세 이상으로 연장할 경우, ‘소득대체율 43%-보험료 13%’안에서는 누적적자 증가가 불가피합니다. 이미 지속이 불가능한 국민연금제도를 개혁하라고 했더니, 알량한 눈속임으로 후세대에게 부담을 더 떠넘기면서도, 개혁이라 포장하고 있습니다. 국민과 언론을 한번 더 우롱하는 셈입니다.

연금연구회는 자동조정장치가 대한민국이라는 공동체를 유지하기 위해서는 제도 도입이 불가피하다는 점을 강조하고자 합니다. 자동조정장치 도입은 지속 불가능한 국민연금제도를 연명시키기 위한 최소한의 산소호흡기라서 그렇습니다. 주요 국가들의 운용 사례에서 알 수 있는 것처럼 자동조정장치 기본 정신은 ‘세대간 고통 분담을 통한 국민연금제도 지속가능성 확보’에 있습니다.

국민연금 가입자가 부담했던 보험료 수준과 자신들이 받을 연금액 사이에 그 어떤 밀접한 연관성도 없는, 소위 말하는 확정급여 연금지급방식(DB, Defined Benefit)이 초래할 망국적인 위기상황이 가장 적나라하게 나타나고 있는 대한민국에서, 그나마 연금제도의 숨통을

이어갈 수 있게 할 마지막 남은 보루가 자동조정장치이기 때문입니다.

단 자동조정장치를 도입할지라도 제대로 된 자동조정장치를 도입해야 합니다. 정부가 제안한 자동조정장치는 재정안정을 일부 달성할 수는 있겠으나, 그 고통 대부분을 청년층과 미래세대에게 떠넘기고 있어서입니다. 주요 OECD 회원국들처럼 가입자와 수급자 모두, 즉 모든 국민연금 이해 관계자들이 똑같이 고통을 분담할 수 있는 그런 자동조정장치를 도입해야 합니다.

민주당이 합의조건으로 내건 연금지급보장 명문화는 계약 중에서 가장 심각한 계약이라고 단언할 수 있습니다! 연금지급보장 명문화조항 도입이 그럴싸하게는 들리나 현재 연금 개악을 주도하고 있는 586세대의 연금 기득권을 공고히 하기 위한 수단일 뿐이어서 그러합니다!!!

먼저 연금지급보장 조항은 전 세계적으로도 대한민국을 제외하면 사례를 찾아보기가 어려운 법 조항입니다. 2000년대 초 도입된 공무원연금 지급보장조항으로 인해, 올해 즉 2025년 한 해에만 국민 세금으로 약 10조원의 적자를 메꾸어야 합니다. 그런데도 공무원연금을 개혁해야 한다는 우리 사회의 목소리는 들리지 않고 있습니다!! 연금지급보장조항이 제대로 된 연금개혁의 최대 장애물임이 증명되고 있는 셈입니다!!!

지급보장조항이 있으면 뭐합니까? 돈이 있어야 연금을 줄 수가 있기 때문입니다!! 세금 걷어서 연금을 주면 된다고들 하는데, 그 세금은 누가 낼 겁니까? 연금지급보장 조항을 만들어야 한다고 주장하고 있는 특히 50대 이상 연령층들은, 지난 27년 동안 정작 자신들은 먹고살기가 어렵다고 하면서 국민연금 보험료를 단 1% 포인트라도 올리는 것조차도 반대해왔던 분들입니다!! 지금 대한민국에서 벌어지는 이 뻔뻔한 모습을 보고서는, 벼룩조차도 대한민국에서는 낫잖을 내밀기조차 힘들겠다고 토로할 상황이 되어버린 것 같습니다!!

2008년 글로벌 금융위기 때 왜? 그리스가 고액연금 수급자의 연금액을 일시에 50%나 삭감했었겠습니까? 줄 돈이 없어서였습니다. 지급보장 조항이 있으면 뭐합니까? 마치 청년층과 미래세대를 위하는 척, 불안을 덜어주는 척하고 있으나, 이를 핑계로 자신들만 연금 더 받아먹고 저세상으로 떠나겠다는, 죄송하게도 좀 더 자극적으로 표현하자면 현재 50대 이상 연령층들이 “자신들만 연금 더 받아먹고서 튀겠다”는 그런 나쁜 수단, 즉 눈속임 수단일 뿐입니다!!

고작 보험료 3% 또는 그것보다 조금 더 많이 부담하고서, 자신들의 전체 국민연금 가입기간 중에서 10년 동안이나 월급 대비 70%나 되는 엄청난 수준(소득대체율)의 연금을 받고 있고, 또 앞으로 받을 세대들이, 저세상으로 떠나기 전까지는 확실하게 자기들 받을 연금

몹을 챙기겠다고, ‘지급보장 명문화’ 규정까지 들먹거리고 있기 때문이어서입니다. 지급보장 법 만들어 냈으니, 청년층과 미래세대는 걱정하지 말라고 하면서 말입니다! “그대들도 우리 처럼 연금 받을 수 있을 거라는 환상을 심어주면서 말입니다!”

연금연구회는 요구합니다!! 국민연금이 처한 이 처참한 사실들은 숨긴 채, **밀실에서 진행되는 정치권에서의 연금개약 논의를 당장에 멈추기 바랍니다!!** 여야 정치권이 합의한 내용대로 연금개편안이 통과가 된다면 OECD 회원국으로서, 또 출산율 0.7대 국가가 채택한 연금개편안으로서 **국제 사회의 조롱거리가 될 수 있음을 직시하기 바랍니다!!!**

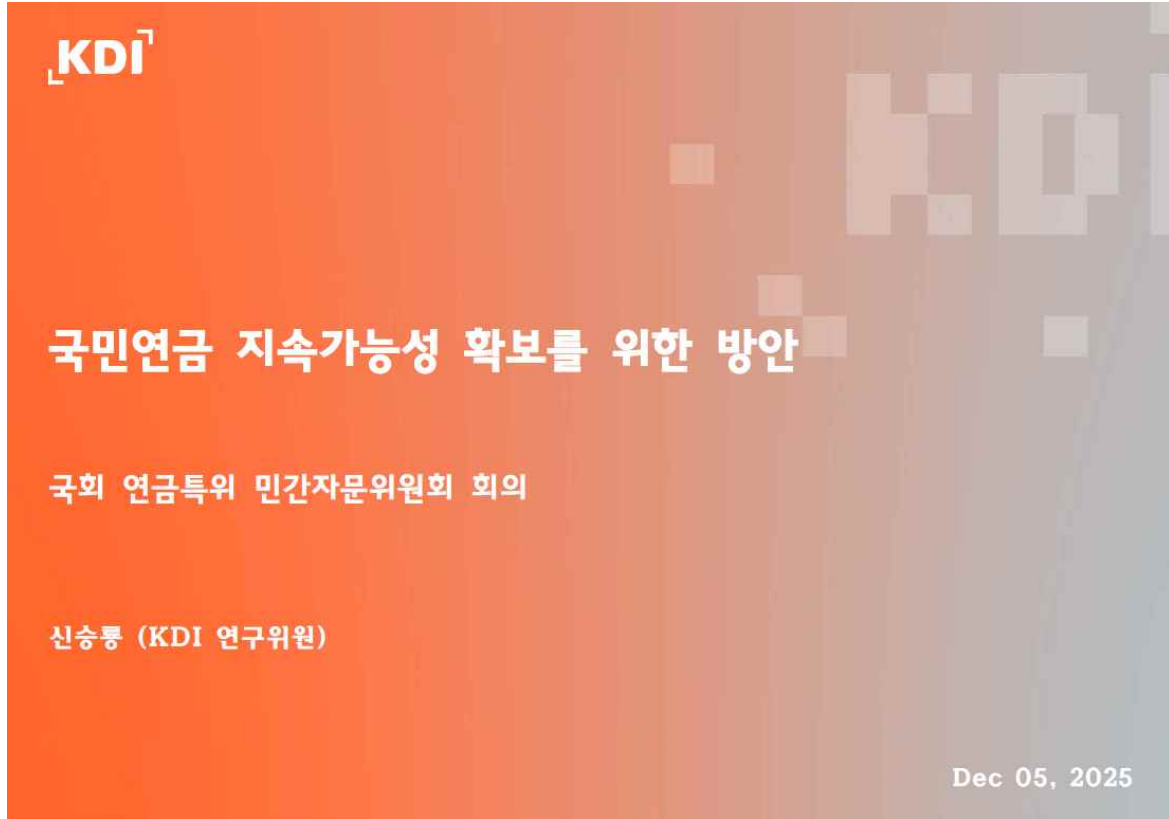
연금연구회는 요구합니다!! 국민연금이 처한 현실을 정확하게 보여줄 수 있는 **제대로 된 가정 설정을 전제로 한 재정추계 결과를 국민과 언론에 우선적으로 공개한 후에 연금개편 논의**를 진행하기 바랍니다!!!

자동조정장치, 그것도 **모든 세대가 고통을 분담하는** 자동조정장치 도입은, 선택이 아닌 **대한민국호가 생존하기 위한 마지막 수단**입니다. **긴급상황에서의 산소호흡기일 뿐입니다!!!** 청년과 미래세대의 불안을 덜어준다는 취지의 **연금지급보장 명문화 조항**은 오히려 미래세대를 더 힘들게 하는, 아니 우리 국민연금을 **회복이 불가능한 제도로 전락시킬 수 있다는 측면에서 제도 도입이 절대 불가하다!!!**는 입장을 연금연구회가 천명하는 바입니다.

번갯불에 콩 튀겨먹듯이 서두르지 말고, **조금은 시간이 더 걸릴지라도,** 꼼꼼하게 따져본 뒤 **제대로 된 개혁을 할 때가 바로 지금**입니다.

## 2. 지속가능성 확보를 위한 연금재정 안정화 방안

### 1) 신승룡 위원



### 1. 일정한 적립배율 유지 필요보험료율 (정상상태 보험료율)

## 기금 고갈과 부과방식 비용을

여전히 기금 고갈을 방지하기에는 연금 수입이 부족한 상황임.

- 기금 고갈 후에는 보험료율이 최대 약 39.2%가 필요 (2093년은 33.6% 필요)  
 - 지금은 부담이 어렵고 미래에는 가능? (현재의 보험료율 9%나 2033년의 보험료율 13%보다 매우 높음)

기존 및 개혁안 재정전망

구분	기금소진	필요보험료율	
		최고(2079년)	2093년
9%-40%(기존)	2056년	36.6%	31.25%
<b>13%-43% (개혁)</b>	<b>2071년 (+15년)</b>	<b>39.2%</b>	<b>33.6%</b>

- \* 필요 보험료율 : 한 해 급여액을 충당하기 위해 필요한 그해 보험료율
- \* 수지균형보험료율 : 확정된 급여 지급을 위해 필요한 보험료율(40년 가입-25년 수급)
- \* 기금투자수익률 : 기존 4.5%, 개혁 13.43은 5.5% 적용

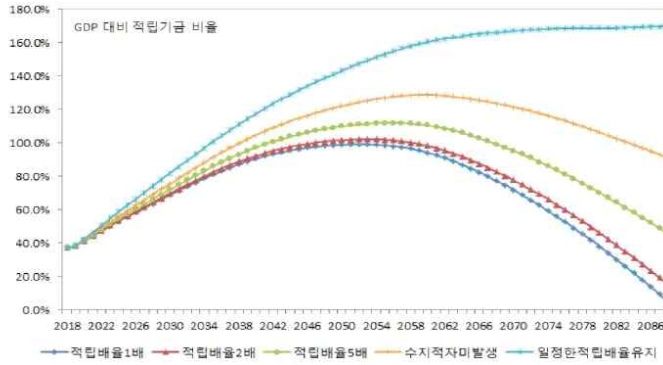
자료: [www.nps.or.kr](http://www.nps.or.kr) (2025년 12월 2일)

- 3 -

## 필요보험료율에 따른 기금 수준 (2018년 4차 재정 계산)

'일정한 적립배율 유지 필요보험료율'만이 기금 고갈을 항구적으로 방지함.

- '적립배율 1배 필요보험료율'은 추계기간(+70년) 직후에 기금을 고갈시킴.



- 2020년 보험료 일시 인상 가정 시

- \* 적립배율 1배 : 16.02%, 적립배율 2배: 16.28%, 적립배율 5배: 17.05%,  
 수지적자 미발생 : 18.20%, **일정한 적립배율 유지 : 20.20%로 보험료율 인상**

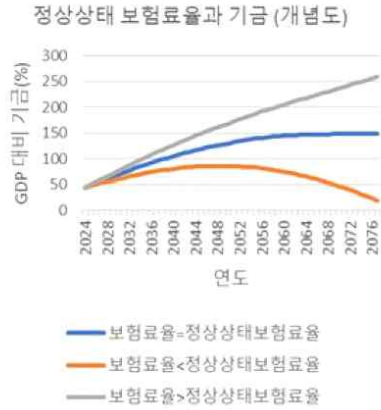
주: 제4차 국민연금 재정계산 재정추계결과(2018.08)

- 4 -

## 정상상태 보험료율 ≈ 일정한 적립배율 유지 필요보험료율

향후적으로 기금 고갈을 방지하는 필요충분조건 :  
 (기금수익률로 할인한 현재가치 기준)  
**향후 지출 ≤ 향후 수입 + 현재 적립금**

- 향후 지출 = 향후 수입 + 현재 적립금을 만족하는 보험료율 : 정상상태(steady-state) 보험료율
- '일정한 적립배율 유지 필요보험료율'은 대리지표

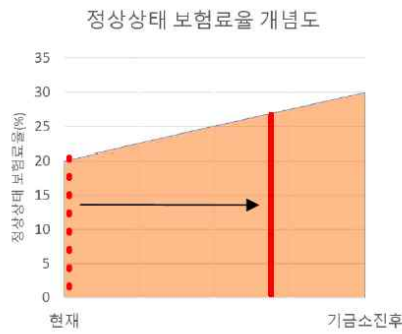


- 5 -

## 보험료율 < 정상상태 보험료율 이면?

현재 정상상태 보험료율이 '너무 높아서' 외면하고 부담하지 않는 것은,  
**곧 기금 고갈을 허용하는 것**

- [보험료율 < 정상상태 보험료율]의 상태가 지속되면 '너무 높은' 정상상태 보험료율은 더 높아짐.
- 정상상태 보험료율은 기금 고갈 후의 정상상태 보험료율(≈ 부과방식 필요보험료율)을 향해감.
- 3차 재정계산 15.85% → 4차 재정계산 20.2% → 5차 재정계산 20.8%



주: 보험료율 < 정상상태 보험료율 상황이 지속될 경우

- 현재 해결이 '불가능'한데 미래에는 해결이 가능?

- 6 -

## 현재 '일정한 적립배율 유지 필요보험료율'은?

지속 가능한 연금 개혁을 위해서는  
**'일정한 적립배율 유지 필요보험료율' 위주의 논의가 반드시 필요함.**  
 특히 이를 통해 **필요한 국고 투입의 수준을 파악 가능**

- 소득대체율이 40% → 43%로 높아짐에 따라 '일정한 적립배율 유지 필요보험료율'이 높아진 정도에 대해서는 **미공개 상태**
  - 2025년 국민연금법 개정 이전의 정상상태 보험료율은 약 20.8%

<표 3> 재정목표 달성을 위한 필요보험료율

보험료율 인상시점 <sup>1)</sup>	재정목표(추계기간 말 <sup>2)</sup> 기준) 시나리오					
	적립배율 <sup>3)</sup> 1배	적립배율 2배	적립배율 5배	수지적자 미발생	일정한 적립배율 유지(적립배율 <sup>4)</sup>	
5차	2025년	<b>17.9%</b>	18.1%	<b>18.7%</b>	19.6%	<b>20.8% (14.8)</b>
	2035년	20.7%	21.0%	21.9%	22.5%	<b>23.7%</b> (11.7)
4차	2020년	<b>16.0%</b>	16.3%	<b>17.1%</b>	18.2%	20.2% (17.3)
	2030년	18.0%	18.3%	19.3%	20.2%	22.2% (14.0)

주: 1) 보험료율 인상시점은 재정계산 수행 시점 및 단계적 인상 가능성을 고려하여 최소기간 2년을 가정(4차 '20년, 5차 '25년)하여 재정추계전문위원회에서 설정 2) 4차 재정계산은 2088년, 5차 재정계산은 2093년 기준  
 3) 해당연도 총지출 대비 연초 적립금을 의미 4) 일정기간(약 20년, 2074~2093년)동안 적립배율이 감소하지 않고 일정수준 유지

주: 제5차 국민연금 재정계산 재정추계결과(2023.03)

- 기금 운용수익률 4.5% → 5.5% 가정으로 인해 '일정한 적립배율 유지 필요보험료율'이 낮아지는 정도에 대해서도 **미공개 상태**

- 7 -

## 보건복지부 요청자료 : 일정한 적립배율 유지 필요보험료율

- 보건복지부에게 기금 운용수익률별 '일정한 적립배율 유지 필요보험료율' 자료를 요청하였으나, **기금 고갈이 확정적인 '적립배율 1배 필요보험료율'에 대해서만 자료를 받은 상황**
  - 보건복지부 답변: "다만, 자문위원회에서 어느 정도 중지가 모아지는 시나리오 여러건에 대해서는 저희가 최대한 지원 해드리려 합니다. 도움을 못드려 정말 죄송합니다."
- '일정한 적립배율 유지 필요보험료율'은 이미 **보건복지부 재정 계산의 기본 자료 중 하나임.**

기금운용 수익률	일정한 적립배율 유지 필요보험료율(%)	미래발생이 없는 폐쇄집단방식 미적립 부채	
		조원	보험료율(%)
4.5%	?	1691조원	6.6%
5.0%	?		
5.5%	?		
6.0%	?		
6.5%	?		

- 8 -

## 2. 국민연금 신·구연금 분리안

- 9 -

### 정상상태 보험료율 부담의 현실성

현재 '너무 높은' 정상상태 보험료율을 부담하지 않아도  
그 피해는 모두 기금 고갈 후 미래 세대의 몫

- '현세대'는 언제나 정상상태 보험료율(또는 국고 투입)을 부담할 유인이 없음.
  - 2008년부터 2025년까지 18년간 보험료율은 9%로부터 한 차례도 오르지 않음.
  - 2025년 국민연금법 개정은 정상상태 보험료율을 오히려 올리는 개정(소득대체율 40% → 43%)을 포함.
  
- 따라서 정상상태 보험료율(또는 국고 투입) 부담에 대한 유인 체계 개편 필요성이 제기됨.
  - 정상상태 보험료율 부담이 이루어지지 않을 때, 일부 피해는 현세대가 감당하도록.

- 10 -

## 정상상태 보험료율의 요인 분해

$$\text{정상상태 보험료율} = \text{손익분기 보험료율} + \text{미적립 부채 부담 보험료율}$$

- (미래 발생이 없는 폐쇄집단방식) 미적립 부채란? 과거의 보험료 납부에 의해 발생한 연금 급여 약속의 현재가치(기금 운용수익률로 할인)에서 현재 적립금을 제한 금액
  - 보건복지부에 의하면 이는 약 보험료율 6.6%(추계 기간인 2093년까지)에 상응
- 손익분기 보험료율이란? 미래의 보험료 납부에 의해 발생할 연금 급여 약속에 상응하는 보험료율. 즉, '받을 만큼 내는(기대수익비=1)(기금 운용수익률로 할인)' 보험료율.
  - 미적립 부채가 없다면 손익분기 보험료율 만으로 향후 연금 약속을 지급할 수 있음.
  - 5차 재정 계산 기준, 약 15.5% (추후 다시 논의)

- 11 -

## 신·구연금 분리안의 새로운 유인체계

$$\begin{aligned} \text{구연금 재원: } & \text{미적립 부채 부담 보험료율} + \text{분리 시점 적립금} \\ \text{신연금 재원: } & \text{손익분기 보험료율} \end{aligned}$$

- 구연금은 과거의 보험료 납부에 의해 발생한 연금 급여 약속을 이행
  - 국고 투입(미적립 부채 부담)과 분리 시점 적립금을 재원으로 함.
  - 미적립 부채 부담 보험료율 만큼 충분히 부담하지 않으면, 과거에 발생한 연금 급여 약속을 조정함.
- 신연금은 미래의 보험료 납부에 의해 발생할 연금 급여 약속을 이행
  - 국민연금 보험료로 손익분기 보험료율을 부담
  - 손익분기 보험료율 만큼 충분히 납부하지 않으면, 미래에 발생할 연금 급여 약속을 '기대수익비=1'에 맞게 조정함.

- 12 -

## 신·구연금 분리안은 DC형?

KDI의 신·구연금 분리안은 신연금의 **민영화나 개인계좌제**를 주장하지 **않음**.

- 국민연금의 **공적연금 역할**은 매우 중요함.
  - 기금 운용수익률이나 수명 리스크 등에 대한 보험 제공
  - 소득재분배 기능
  - 큰 투자 규모 및 세제 혜택에 의해 수익률을 높이는 데 유리
- 다만 현재 국민연금 제도는 **극단적으로 노후 소득 보장성**이 강하여(자동조정장치 無), 장기적인 과지급 상황을 **적기에 시정하지 못 함**.
  - 모든 수급 조정을 국회 입법에 위임 중 (이에 따라 2008년부터 2024년까지 17년간 연금 개혁에 실패)
  - 따라서 **각 세대의 '기대수익비'가 1이 되도록 적절한 자동조정장치가** 있어야 항구적으로 지속 가능
  - 소득재분배를 유지하더라도 세대 내에서 실시하는 것으로 대체 가능

- 13 -

## 칠레 신·구연금 분리는 “전환비용” 때문에 “실패”?

칠레 연금개혁의 주요 부작용의 원인은 **민영화, 개인계좌제, 보험료를 인하**이며, 신·구연금 분리에 의한 **전환비용**이 아님.

“16일 국민연금공단에 따르면 국민연금연구원은 '국민연금의 확정기여방식 전환 타당성 검토' 보고서를 통해 연금 민영화를 추진했던 해외 사례를 심층 분석했다.” “해외의 '실패한 실험'” “1980년대 칠레를 시작으로 아르헨티나, 헝가리 등 DC 방식으로 전환했던 국가들은 공통으로 심각한 문제에 직면했다. 가장 큰 문제는 막대한 '전환 비용'이다. 기존 연금 수급자에게 약속된 돈은 계속 주면서, 새로운 가입자의 보험료는 개인 계좌에 쌓아야 해 국가 재정에 국내총생산(GDP)의 4%가 넘는 부담을 안겼다.”

출처: <https://www.hankyung.com/article/2025071606667>

- 전환비용(미적립 부채)는 언젠가는 반드시 부담해야 함.
  - World Bank 보고서 “A Simulation Of Social Security Reforms in Latin America: What Has Been Gained?”(Zviniene and Packard 2004)에 따르면 2001~2050년까지 정부 부담금은 전환 이전 GDP 대비 177% → 전환 후 74%
- 칠레 합계출산율 1980년 2.74명 → 2023년 **1.17명**
  - 과연 현재 칠레 국민이 부과방식을 원할지?

- 14 -

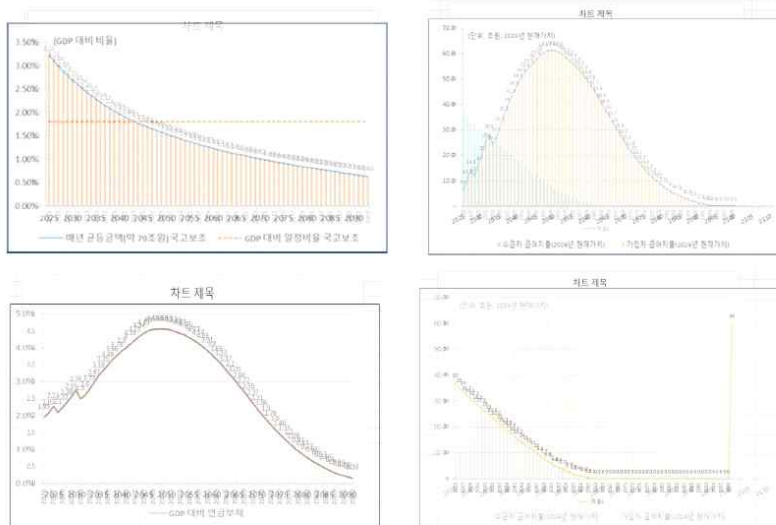
## 실제 미적립 부채 및 손익분기 보험료를 규모는?

- 보건복지부에게 기금 운용수익률별 '미래 발생이 없는 폐쇄 집단 방식 미적립 부채' 자료를 요청하였으나 자료를 받지 못 함.
- '일정한 적립배율 유지 필요보험료율' 또한 제공받지 못하여 '손익분기 보험료율'을 계산 못 함.

기금운용 수익률	일정한 적립배율 유지 필요보험료율(%)	미래발생이 없는 폐쇄집단방식 미적립 부채	
		조원	보험료율(%) (70년)
4.5%	?	1691조원	6.6%
5.0%	?	?	?
5.5%	?	?	?
6.0%	?	?	?
6.5%	?	?	?

- 15 -

- 국민연금연구원 신승희·김혜진·문희석 (2024) “명목확정기여방식(NDC)에 대한 수리적 검토 연구”에서 그림만으로 제공하는 자료를 통해 미적립 부채의 근사치를 도출 가능



- 16 -

## 기금 운용수익률별 미적립 부채 근사치

**기금 운용수익률이 오를수록 미적립 부채는 하락함.**  
**가령 기금 운용수익률 5.5%이면 1271.9조원, 연 GDP 대비 1.1%**

기금운용 수익률	미래발생이 없는 폐쇄집단방식 미적립 부채				
	현재가치 (조원)	보험료율(%) (70년 총당)	연 GDP 대비 % (70년 총당)	보험료율(%) (영구 총당)	연 GDP 대비 % (영구 총당)
4.5%	1662.6	6.8%	1.8%	5.3%	1.4%
5.0%	1546.1	6.3%	1.7%	5.0%	1.3%
5.5%	1271.9	5.2%	1.4%	4.1%	<b>1.1%</b>
6.0%	1036.6	4.2%	1.1%	3.3%	0.9%
6.5%	833.7	3.4%	0.9%	2.7%	0.7%

주: 본 자료는 보건복지부 자료가 아니며, 신승희 외(2024)를 통해 발제자가 도출한 근사치임.

－ NABO “2025년 국민연금법 개정의 재정 및 정책효과 분석”에 의하면, 기금 운용수익률 4.6%일 때 (미래발생이 없는 폐쇄집단방식) 미적립 부채는 920조원 → 기금 운용수익률이 5.6%일 때 589조원

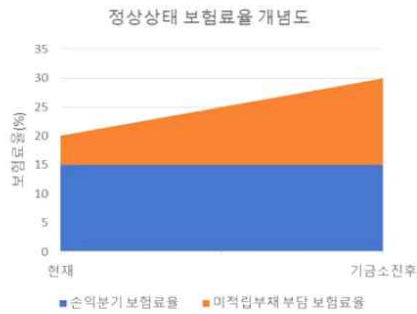
- **수학적으로 틀린 주장:** “구연금의 전환비용(미적립부채)가 1700조원으로 너무 커서 신·구연금 분리 반대한다. (동시에) 기금 운용수익률을 4.5%보다 높일 수 있다.”

- 17 -

## ‘전환비용’ 미부담 + 현행 제도 유지?

**현행 제도를 유지하더라도, “너무 큰” 전환비용(미적립 부채)를 부담하지 않으면**  
**기금 고갈은 확정되며 이후 매우 큰 연금 삭감이 필수**

- 현행 제도에서 전환비용(또는 정상상태 보험료율) 미부담이 지속되면 전환비용이 더 커지며, 기금 고갈 후에는 **기금 수익이 없는 만큼 매우 큰 비율의 연금 삭감**이 필요



- 만약 현재 이미 전환비용이 부담하기에 너무 크다고 판단된다면, 지금부터 연금을 삭감하여 **감소한 전환비용**을 부담해야 연간 삭감 비율이 낮음.

- 18 -

## 낙관론에 대한 책임 (신연금, 구연금, 현행 제도 모두에 해당)

기금 운용수익률 5.5% 이상은 충분히 가능한 시나리오임.  
다만 낙관론에 대한 책임은 자동조정장치를 통해 현세대가 져야 함.

- 국민연금은 정기적 위원회 심의를 거쳐 국회의 인가 없이 연금 급여를 조정할 수 있는 권한을 부여받아야 함.
  - ex) 금통위가 기준금리를 정하듯
- 위원회는 경제 상황을 반영하여 중립 기금 운용수익률 수준의 현황 및 전망에 대해 판단함.
  - ex) 최근 매우 높은 기금 운용수익률을 기록함에 따라 기금 운용수익률 전망을 높일 수 있음.
- 정상상태 보험료율 수준의 연금 수입(운용수익 제외)이 확보되도록 연금 급여 수준을 조정함.
  - 수지균형 보험료율(임금상승률 할인), 적립배율 1배 필요보험료율, 개방집단방식 미적립부채 등은 재정 안정 기준으로는 부적합함.
- 연금 수입(운용수익 제외)이 정상상태 보험료율 수준에 크게 미달하는 상황에서는 비상조치를 취함.
  - 보험료를 인상, 국고 투입, 연금 수급 개시 연령 상향 등의 노력을 동시에 진행할 필요

- 19 -

## 현재 지속 가능한 연금 개혁의 가능성

현행 연금 개혁 프로세스는 스스로 족쇄를 채울 의지가 없어 보임.  
그 피해는 미래 세대의 몫

- NABO(2025)에 의하면 기금 운용수익률이 6.5%(+2%p)이어도 2090년에는 기금이 소진됨.
- 애초에 현행 연금 개혁 프로세스는 연금 수입(운용수익 제외)이 정상상태 보험료율 수준에 크게 미달한 현재 상황을 비상사태로 인지하는지?
  - 보건복지부의 수지균형 보험료율(임금상승률 할인), 적립배율 1배 필요보험료율, 개방집단방식 미적립부채, 짧은 추계 기간(70년) 위주의 보고 체계
  - 18년간의 보험료율 인상 실패 및 2026년부터 소득대체율(정상상태 보험료율) 인상
  - 국고 투입에 대해 소극적인 국회
    - ex) 연금특위는 현재부터가 아닌 "2036년"부터의 국고 투입을 언급
- 자동조정장치만으로 기금을 안정화시키는 것이 가능하기는 하지만, 비상조치가 없는 자동조정장치 탑재는 연금 삭감을 의미할 뿐 → 고령층의 극심한 반대

- 20 -

## 신·구연금 분리와 국고 투입

신·구연금 분리는 **현 상황**이 **비상사태**임을 자각시켜 **국고투입**을 유도함.  
**국고투입의 여부와 무관하게 항구적 국민연금 재정 안정은 확보함.**

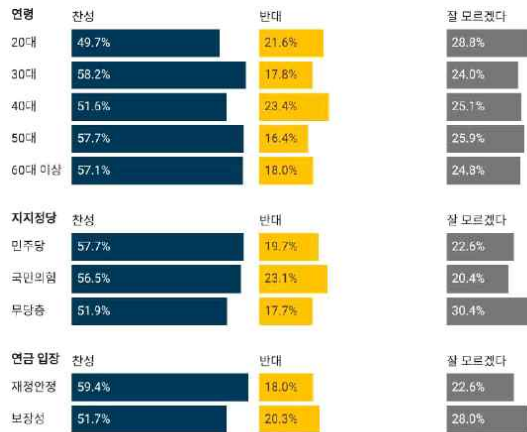
- 구연금에 국고 투입이 이루어지지 않으면 과거에 발생한 **현세대의 연금이 삭감**됨.
- 신연금이 '기대수익비=1'이면 국고 투입 여부와 무관하게 **항구적 연금 지속 가능성은 확보**
- 자동조정장치를 통해 '기대수익비=1' 보장 필요
  - 과거의 과지급 때문에 기금 분리를 하는 것인데, 신연금이 과지급이도록 방치하지는...
- 다만 애초에 '신·구연금 분리' 또한 이루이기 **어려운 상황**임은 분명함.

- 21 -

## 신·구연금 분리안에 대한 설문조사

미래 세대를 위한 연금개혁 의지가 없는 것은  
**진보 지지층도 중장년층·고령층도 아니다. 사회 지도층이다.**

KDI연금개혁안에 대한 의견



자료: 이창근 외(2025), "한국인의 정책선호, 2024-2025"  
 주: 2000명 대상 설문조사 실시.

- 22 -

○ (확정기여 전환) 현행 정해진 급여를 지급하는 확정급여형에서 기여에 따라 급여가 결정되는 확정기여형 전환에 대해 동의 59.6%(비동의 40.4%)

- 40~50대에 비해 20~30대에서 동의하는 비율이 높게 나타남

\* (동의비율) 20대 63.8%, 30대 63.7%, 40대 59.0%, 50대 53.3%

○ (新舊연금) 신규연금 분리 방안에 대해서는 69.5%가 동의한다고 답변하였으며, 전 연령대에서 비슷하게 높은 동의 비율이 나타남

○ (세대별 인상속도 차등) 세대간 형평성 제고를 위해 세대별 보험료율 인상속도를 차등하는 방안에 대해 65.8%가 동의한다고 답변

- 20~30세대와 40~50세대 간 동의 비율에 있어 큰 차이 有

\* (동의비율) 20대 70.0%, 30대 72.1%, 40대 60.4%, 50대 64.2%

자료: 2024.9 보건복지부 연금개혁 추진계획

## 2) 정세은 위원

# 국민연금 재정 안정화를 위한 정책 제언

2025. 12. 5.

정세은 (충남대 경제학과)

1

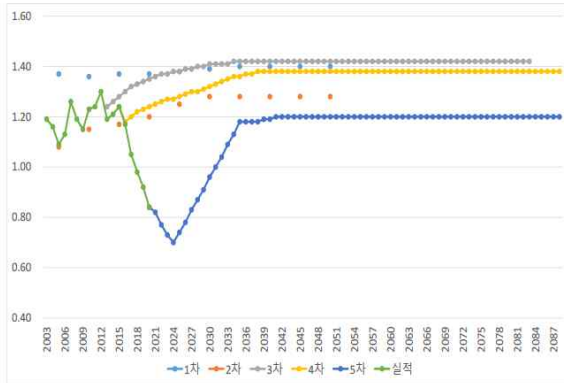
### 발표 내용

1. 모수개혁 전후 국민연금 장기재정 전망
2. 보험료 급증과 급여 삭감이 대안이 될 수 있나?
  3. 기금수익률과 장기개정 재추계 필요성
4. 국고투입, 보험료 추가 인상 등 재정 안정 방안
5. 요약과 정책 제언

2

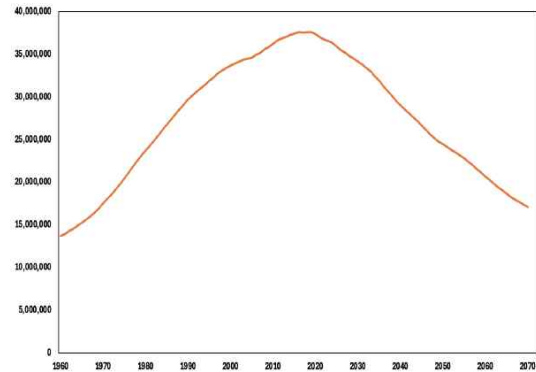
# 1. 모수개혁 전후 국민연금의 장기재정 전망

초저출산율 전망 (중위 전망)



출처: 통계청 인구통계

경제활동인구 예측



3

## 인구감소에 더해, 생산성 증가율 둔화와 자본축적을 둔화 가정

- 제5차 재정추계에서는 생산성 증가율 둔화 가정
- 2010년대 생산성 증가율이 크게 하락. 그런데 이것을 설명하지 못함( 무역자유도, 법제 및 재산권 보호, 금융, 노동, 기업활동 규제 등)을 가지고 분석을 했을 때 유의미한 추정결과를 얻지 못했음.)
- 이에 재정추계에서는 미래 중요소생산성 증가율이 과거 실적치의 추세보다 낮은 수준을 보임을 전제하는 것이 최선이라고 판단하였음. **향후 1% 증가율 가정.**
- 제5차 재정추계에서는 **생산인구 축소+ 생산성 증가율 둔화 -> 자본축적을 둔화 가정**
- 재정추계에서는 미래 노동공급의 감소와 중요소생산성 증가율 둔화가 자본 생산성에 부정적 영향을 미치게 되기 때문에 자본수요가 줄고 자본축적이 둔화된다고 가정.
- **인구감소 가정+ 생산성 둔화 가정 -> 자본축적 둔화 가정을 결정.**

4

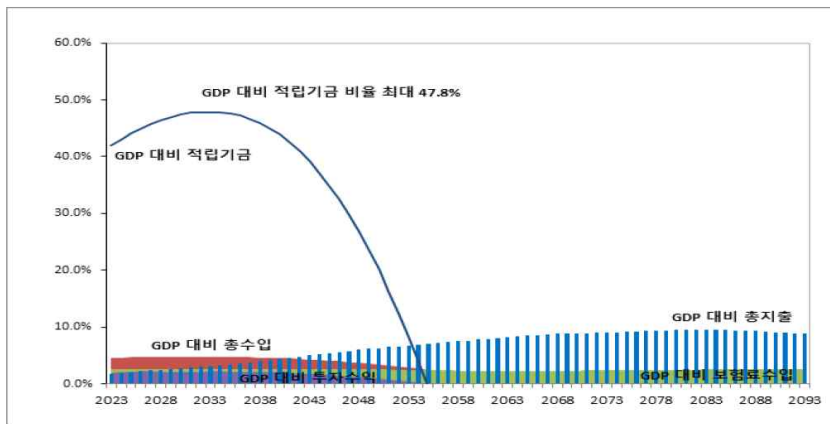
이러한 가정의 결과는 경제성장률 둔화, 2040년대 0%대 진입 전망

	23~30	31~40	41~50	51~60	61~70	71~80	81~추계 기간말	기간 평균 <sup>2)</sup>
실질경제성장률	1.9	1.3	0.7	0.4	0.2	0.2	0.3	0.7
실질임금상승률	1.9	1.9	1.8	1.7	1.6	1.6	1.5	1.7
실질금리	1.4	1.4	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3
기금투자수익률	4.9	4.6	4.5	4.5	4.4	4.4	4.5	4.5
물가상승률	2.2	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
경제활동참가율 <sup>1)</sup>	62.5 (71.6)	60.3 (73.6)	57.6 (75.6)	54.9 (74.3)	53.9 (74.5)	53.2 (75.5)	53.4 (75.7)	56.2 (74.5)

주 1) ( )값은 생산연령인구(15~64세)의 경제활동참가율임  
 2) 제시된 경제변수 가정은 해당기간의 단순평균이며 '23~'93년 기간 평균임  
 출처: 국민연금재정추계전문위원회(2023)

5

모수개혁 전 추정 결과: 기금소진 후 GDP 대비 6% 정도 적자 전망



고갈 이후 적자 발생  
 시간이 흐를수록 인구구조  
 안정화(고령인구 비중 안정  
 화)되므로 수지 규모는 비슷.

출처: 국민연금재정추계전문위원회 (2023)

6

모수개혁 전 부과방식비용률과 필요보험료율

부과방식비용률: 보험료 수입으로 급여 지급하기 위한 필요보험료율

2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088	2093
6.0	9.2	15.1	22.7	29.8	33.4	34.9	31.7	29.7

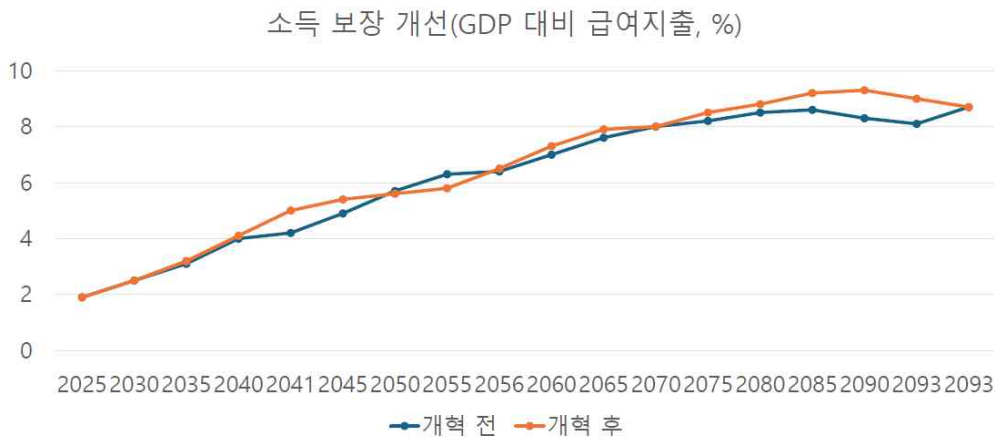
- 부과방식비용률: 연금급여액을 미래세대 보험료로만 충당할 때의 보험료
- 기금고갈 전까지는 실제 보험료율은 법정 보험료율

70년 후까지 기금을 유지하려 할 때 필요보험료율

보험료율 인상시점	추계기간 말 시나리오				
	적립배율 1배 <sup>3)</sup>	적립배율 2배	적립배율 5배	수지적자 미발생	일정한 적립배율 유지(적립배율)
2025년	17.86%	18.08%	18.71%	19.57%	20.77% (14.8)
2035년	20.73%	21.01%	21.85%	22.54%	23.73% (11.7)

7

25년 모수개혁 평가



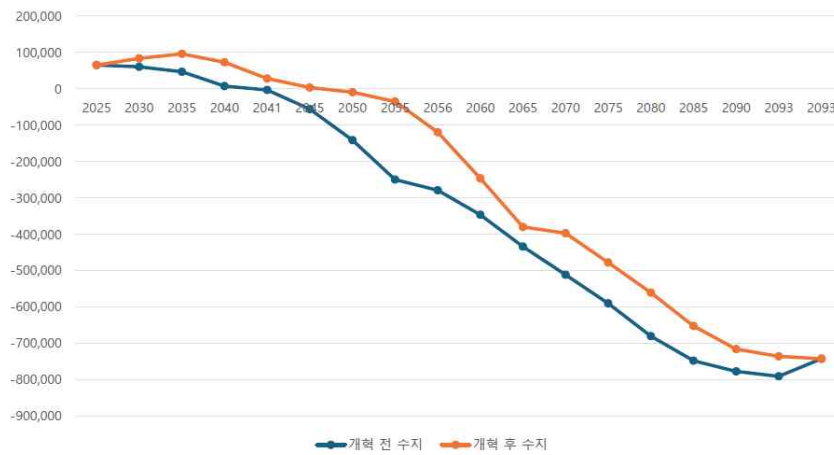
8

## 재정 상태도 소폭 개선

- 기금 고갈 연도: 10년 뒤로 미루어짐.
- 기금 고갈 이후 적자폭 소폭 감소 (GDP대비 적자폭 감소)



9



10

## 2. 보험료 급증과 급여 삭감은 재정안정화 방안이 될 수 있나?

### • 2.1 기금 유지를 위한 보험료 대폭 인상은 가능한가?

- 5차 재정계산(개혁 전 조건)에 따르면 기금유지를 위해서는 최소 **17.86%로 인상 필요**
- **이 정도의 보험료를 인상은 가입자 저항으로 현실적으로 불가능.**
- 이번 모수개혁으로 이미 최대한 인상한 수준.
- 보험료 급격한 증가는 소비 급격 위축 야기해서 경제에 부정적 충격 미칠 것임.
- 기금 증가가 소비 축소 상쇄할 정도로 실물투자를 늘릴까?
- 현실에서는 국민연금 기금은 주로 국내외 금융자산에 투자됨. 강제저축만큼 실물투자가 일어나기 어려움.
- 

11

### 2.2 자동안정장치와 같은 급여 삭감은 가능한가?

#### 현재 소득대체율은 공적연금 최저선

**5차 재정계산(개혁 전 계산)에 따르면 은퇴인구 전체 국민연금 급여액이 GDP 10%를 넘지 않음**

구분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088	2093
연금급여 지출 (GDP 대비 비중, %)	1.7	2.7	4.4	6.3	7.7	8.8	9.4	9.2	8.8

**은퇴인구 1인당 급여액이 미래 생산인구 1인당 소득에 비해서 많아지는 것도 아님**

구분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088
평균급여/평균소득(%)	25.3	24.0	23.7	23.8	24.2	24.4	24.7	24.8

12

기초연금, 특수직역연금 포함한 공적연금 지출 규모도 크지 않음(모수개혁 전).

국민연금, 기초연금, 특수직역 모두 포함 다른 선진국과 비교해도 과도한 수준이 아님.  
국민연금 소득대체율을 50%로 올리면 국민연금 지출이 2070년-2080년대에 최대 GDP 2% 내  
외 추가되어 선진국 평균보다 소폭 높아지는데 고령화 수준을 고려하면 과다하기 않음.

**한국 공적연금 지출의 GDP 대비율 추이**

(단위: GDP 대비 %)

		2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2093
한국	국민연금	1.3	2.7	4.4	6.3	7.7	8.8	9.4	9.2
	기초연금	0.8	1.4	2	2.5	2.8	3.1	3.2	-
	직역연금	1.2	1.4	1.4	1.5	1.6	-	-	-
<b>한국 공적연금 평균</b>		<b>3.3</b>	<b>5.5</b>	<b>7.8</b>	<b>10.3</b>	<b>12.1</b>	-	-	-
<b>OECD 31</b>		8.9	9.5	10.0	10.2	10.3	-	-	-
<b>EU 27</b>		8.5	8.8	10.2	12.3	13.9	-	-	-

출처: 한국 국민연금은 제5차 재정계산자료이며 나머지는 정부자료임. OECD와 EU는 OECD (2023)

13

**공적연금 약화는 노후소득불안정  
-> 노인 빈곤 대응 위한 지출 증가 (결국 풍선효과)**

노후 준비 여부 및 주된 방법 (%)

	2009	2013	2017	2021
준비하고(되어)있음	66.3	66.7	65.4	67.4
국민연금(직역연금)	44.1	56.2	62.1	67.6
사적연금	20.1	12.7	9.8	6.5
주택연금	-	-	-	1.6
퇴직급여(금)	3.4	4.3	3.5	3.8
예(적금,저축성보험	25.6	20.9	18.8	14
부동산운용 및 주식·채권, 기타	6.8	5.8	6	8.6
준비하고(되어)있지 않음	33.7	33.3	34.6	32.6

공적연금 강화  
없이 노인빈  
곤 문제해결이  
어려움.  
노인빈곤 방치  
하는 선진국은  
어불성설

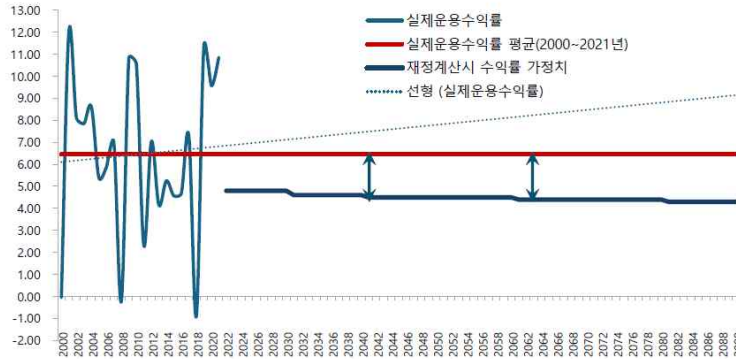
출처: 한신실(2023), 우리들의 노후 준비, 충분한가? 월간복지동향 2월호. 참여연대

14

### 3. 기금수익률 재정전망 재추계 필요

#### 기금수익률 전망: 4.5%로 과거 실적치 평균보다 낮게 가정.

- 1988~2023년 기금평균수익률은 5.92%이고 2000~2021년 기금평균수익률은 6.46%임.
- 5차 재정계산에서도 기금수익률은 그보다 낮은 4.5%로 가정되었음.



올해 10월말  
기준 누적수  
익률 20%  
넘김.

비고: 수익률은 5차 재정 추계시 4.5%를 가정했으나 2023년 수익률이 13.9%를 달성하고 1988-2023년 누적수익률이 5.92%임.

15

### 모수개혁과 수익률 조정의 효과 (예정치 추계)

구분	내용
의원실 요구사항	1. 가정 1) 2025년 「국민연금법」 개정 전 제도 유지 2) 2025년 「국민연금법」 개정 후 제도 유지 - 평균 기금운용수익률: 기본모형, +1%p, +2%p 2. 결과 제시 - 2030.2040.2050.2060년 보험료 수입, 운용수익, 연금급여, 적립기금
작성방법	* 국회예산정책처가 자체 구축한 국민연금 재정전망 모형 활용 - 인구변수: 통계청 「장래인구추계」(2023.12. 공표통계)의 중위가정 결과 적용 - 거시경제변수: 「2025년 NABO 경제전망(2024~2028)」(2024.10.11.)의 전망 시계를 장기로 확장한 수치를 활용 - 제도변수: 과거 실적 추세와 각각의 추정에 적합한 수리적 모형 등을 고려하여 산출 (외생적 변수는 보건복지부의 제5차 국민연금 재정계산에서 사용된 변수를 기준으로 하되 2024년 말까지의 실적 반영) * 전망결과는 GDP 디플레이터를 활용한 2025년 기준 불변가격으로 제시

16

구 분	재정수지 적자 전환	기금 소진	2095년 기준 누적적자 증감 ((*)와 비교)
개정 전 (*)	2041년	2057년	-
개정 후	2048년 (+7년)	2065년 (+8년)	누적적자액이 1,675조원 감소
시나리오① (개정 후 + 기금운용 수익률 1%p 상향 조정)	2055년 (+7년+7년)	2073년 (+8년+8년)	누적적자액이 2,271조원 감소
시나리오② (개정 후 + 기금운용 수익률 2%p 상향 조정)	2070년 (+7년+22년)	2090년 (+8년+25년)	누적적자액이 4,766조원 감소

주: 누적적자 감소액은 누적적자액과 다른 개념으로, 2095년 기준 종전 제도 기준 누적적자액에서 변경된 제도 기준 누적적자액을 차감한 것을 의미함(즉, 동 표의 수치는 제도 변경에 따라 누적적자액이 감소됨을 의미하는 것으로, 누적적자가 모두 해소되는 것은 아님에 유의). 이때 누적적자액은 GDP디플레이터를 사용하여 2025년 기준 불변가격으로 산출  
자료: 국회예산정책처

**재정전망  
재추계 필요!**

**국민연금  
고갈시기는 현  
재 전망보다  
한참 뒤일 가  
능성 큼.**

17

## 4. 다양한 국민연금 수입 확대 방안

### • 미래 가용한 자원마련 방안

- 1. 국고투입
- 2. 보험료의 완만한 추가 인상
- 3. 연금수령연령 상향 (장기적 추진, 정년연장과 연동 조건)
- (보험료 대폭 인상, 급여 삭감은 제외)

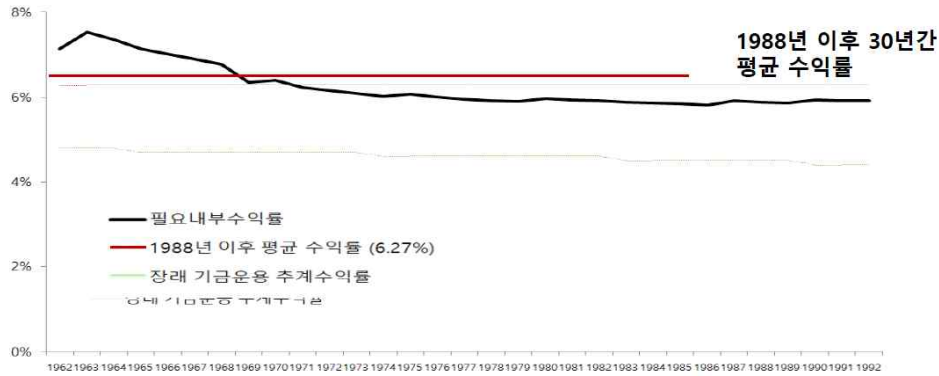
### • 3가지 방안을 적절하게 조합

18

## 5.1 국고투입의 필요성

국민연금 재정 불안정(기금 고갈, 이후 적자 발생)은 더 이상 저부담-고수익 제도 때문은 아님. 연금 개혁으로 해소.

<참고> 실제수익률(지난 30년간)과 내부수익률(평균 가입자 평균 수익률)



19

### 재정불안정 문제의 책임이 국가에 있음

1. 초기 보험료 수입을 저수익 공적자금으로 활용  
-> 국민연금 저수입 야기. 아니었다면 기금규모는 훨씬 컸을 것.
  2. 산업화 세대의 예상하지 못한 기대여명 증가.  
-> 초기 가입자들(40년대, 50년대 생)에게 혜택.  
이 부담을 국민연금이 맡음.
  3. 크레딧 제도 운용, 취약계층의 국민연금 진입-> 수입과 지출 괴리 발생
- > 이러한 요인들로 인한 부담은 국가(국민 전체)가 져야.

20

• <참고> 국민연금 도입 시 전망했던 기대여명(1986년 KDI 재정추계 보고서)

이자율 가정: 2000년까지 9%, 2001-2020년 8%, 2021년 이후 7%

보험료 가정: 1988-91년 2.5%, 1992-95년 5%, 1996-99년 7.5%, 2000-09년 10%, 2010-19년 12.5%, 2020-50년 15%

(실제 제도에서는 보험료가 88-92년 3%, 93-97년 6% 98년 이후 9%로 개혁 2025년 13%)

기대여명 가정: 2060년에도 남자 73세, 여자 75세

합계출산율 가정: 1988년 2.115, 2030년 1.535

이러한 가정 하 보험료 수입+기금수입>연금지급액.

제도 도입 당시 가입자에게 유리하게 설계된 것이 아님.

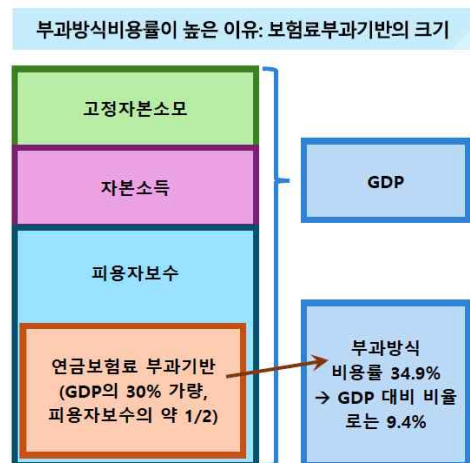
21

현재는 국가가 저야 할 부담을 “비은퇴인구”의 “근로소득”에만 부과

- ▮ 미래 연금급여 지급액이 GDP 대비 10% 정도에 불과.
- ▮ 그런데 미래세대 보험료율(부과방식비용률)이 30%를 넘는 이유는 보험료부과대상소득(보험료부과기반)이 GDP의 30%에 채 미치지 못하기 때문임

현재 부담 방식은 불공정

현세대, 미래세대, 근로소득자, 자본소득자 모두 부담해야. 그러나 능력에 따라 부담해야.  
세금을 투입한다면, 근로소득과 자본소득 모두 기여할 수 있고, 근로소득이 많은 생산인구와 자본소득이 많은 은퇴인구 모두 기여할 수 있음.



22

**EU국가들 이미 연금지급액의 평균 25%를 국고로 충당**

국가	고용주	근로자	국가기여	
			기여율	기타 보조
벨기에	24.77%	13.07%		전체 사회지출의 16.3%보조(2013), 추가기금보조(16.3%)
독일	9.45%	9.45%		국고보조는 평균연금상승률에 연동, 연금보험료 상승 시 국고보조금 증액
그리스	13.33%, 3%	6.67%, 3%	다양	국가재정
스페인	23.6%	4.7%		전체 지출의 12.16% (중앙정부)
프랑스	10.20%, 1.75%(추가소득)	7.05%, 0.25%(추가소득)		연기금(Pension Reserve Fund), 노후연대기금(old age solidarity fund)
이탈리아	33%의 2/3	33%의 1/3		세금으로 조정한 여유기금
사이프러스	7.8%	7.8%	4.6%	연기금
룩셈부르크	8%	8%	8%	완충기금
오스트리아	12.55~25.8%	10.25~11.75%	5.3~12.55%	부족분은 연방 예산으로
포르투갈	23.75%	11%		사회보장기금
루마니아	15.5~25.8%	10.50%		정부재정보조
슬로베니아	8.85	15.5%		국기보조 등
핀란드	17.75~23.7%	5.55%(18~52세) 7.05%(53~68세)	20.4%	
스웨덴	9.04%	6%		완충기금
영국	13.80%	다양		기금규모가 적정선 이하 떨어져 경우 보조

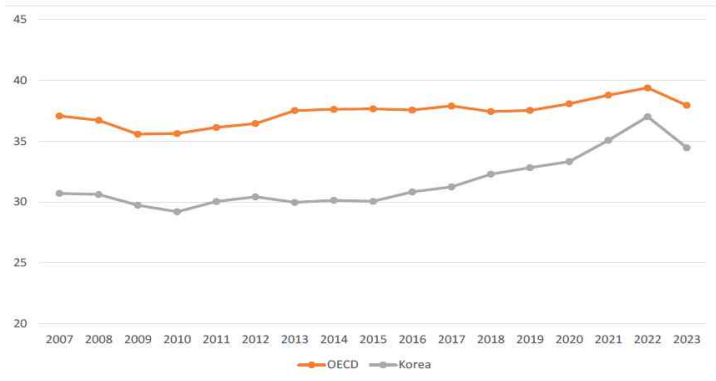
유럽연합 집행위원회  
(EU Commission, 2021)

- EU 회원국의 노령연금재원은 2018년 기준으로 65.5% 사회보험료, 조세를 기반에 둔 정부 일반 재정 수입 25%, 나머지는 기타 수입으로 이루어져 있다고 밝히고 있음.

주: 벨기에의 경우 고용주와 근로자의 보험료가 전체 사회보장제도를 위한 보험료임.  
자료: 국민연금연구원 연금제도팀 (2016)의 <표 II-4> 재인용.

23

**OECD에 비해 낮은 조세부담률. 증세 가능.**



- 고령화로 인해 향후 재정지출이 많이 증가하므로 여력이 없다는 반론 존재.
- 가장 중요한 고령화 비용이 공적 연금과 건강보험. 증세를 해서 일부를 공적연금에 투입한다면 고령화로 인해 발생하는 재정불안정 문제도 함께 해소하는 것
- 다른 국가보다 유례없이 빠른 고령화는 향후 경제구조 변화를 요구. 생산인구 연령의 조정을 통한 고령화 복지 수요의 완화 필요.

24

## 5.2 완만한 보험료 추가 인상

- 2033년까지 13%까지 보험료 인상 예정.
- 이후 서서히 가령 15%, 혹은 18%까지 인상 가능함.
  
- 미래 세대가 더 높은 보험료를 내는 것은 공평한가?
- 미래 세대는 현재 세대보다 1인당 소득이 더 많음. -> 능력이 더 큼.
- 미래 세대는 현 세대가 물려준 자본을 가지고 출발함. -> 그에 대한 부담 마땅
- 미래 세대가 더욱 오래 살기에 조금 더 부담할 필요 있음
- 수익률은 점차 하락하므로. 미래 세대의 수익률이 하락하는 것 걱정.

25

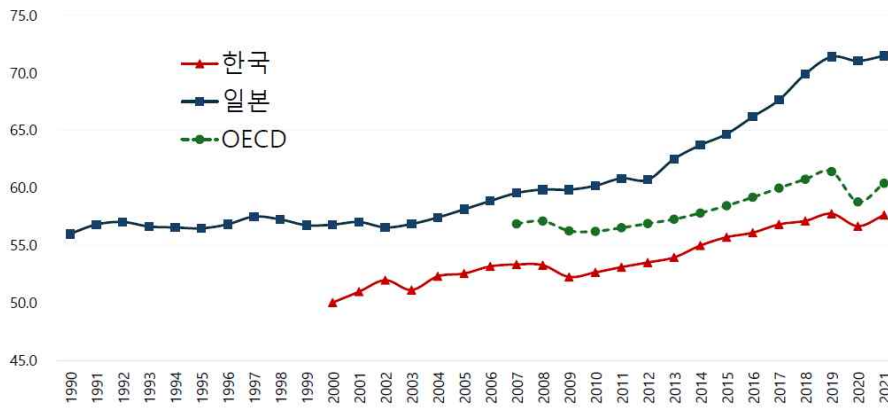
## 5.3. 미래 노동인구와 생산성 변화 가능성 (특히 연금 수령 연령 상향 가능성)

### 미래 노동인구와 생산성 변화 가능성

1. 여성의 경활율과 고용률 제고 (가능성 큼. 수입과 지출 모두 증가)
2. 건강한 고령층 확대, 생산가능연령 상향(연금 수령 연령의 상향 가능성 큼)
3. 생산성 증가율과 자본축적률 제고 (불확실성 존재)
4. 중장기 출산율 제고 (불확실성 존재)

26

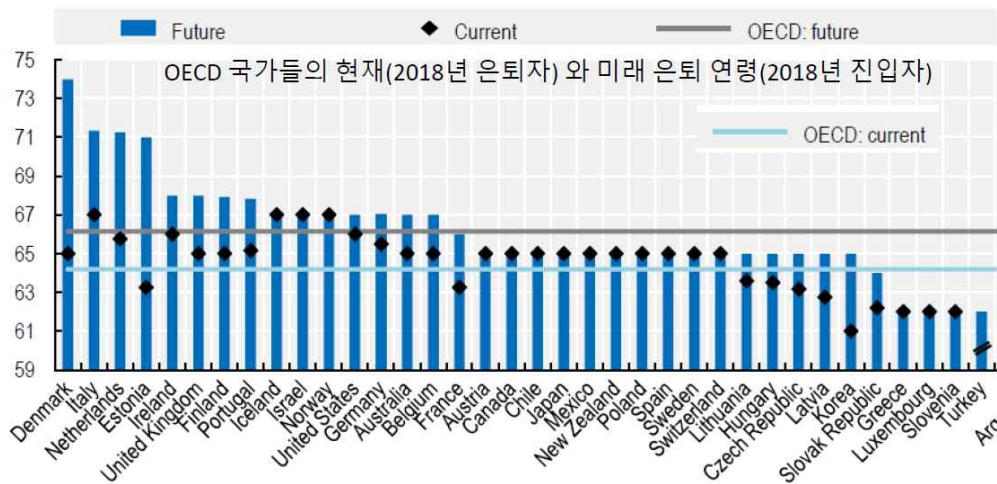
<참고> 일본의 사례를 보면 고령화 심화와 함께 여성 경활율 크게 상승



출처: OECD Data Explorer.

27

많은 선진국에서는 67세, 68세, 71세, 74세로 조정. 연금 수령 연령 필요.



주: 22세부터 취업. 현재는 2018년 은퇴자. 미래는 2018년 진입자.

자료: Pensions at a Glance, OECD (2019)

## 5. 재정안정을 위한 정책 제언

- 1. 수익률 재추계, 국민연금 장기 재정상태 재판단 필요
- 질문은 “50년 후 혹은 70년 후 발생할 GDP 대비 6% 적자 어떻게 해결할 것인가?”
- 2. 다양한 재정안정화 방안의 효과 시뮬레이션
  - 국고투입 (투입 시기, 투입 규모에 따른 효과), 보험료 추가 인상, 사회경제 제도의 변화 등
- 3. 미래 기금의 역할에 대한 합의 (기금의 규모)
- 기금을 적립배율 1배 정도 축적 vs 기금을 대규모로 축적
- 4. 종합적 고려를 통한 결정
- 소득대체율 추가 상향 여부, 기금의 규모, 여러 수단의 조합 등

### 3. 노후소득 보장을 위한 방안 도출

#### 1) 유희원 위원

## 적정 노후소득보장을 위한 국민연금의 과제와 대안

발제자 : 유희원(국민연금연구원 연구위원)

### 목 차

- Ⅰ 적정성 담보를 위한 국민연금의 과제
- Ⅱ 적정성 강화 방안

# 1. 적정성 담보를 위한 국민연금의 과제

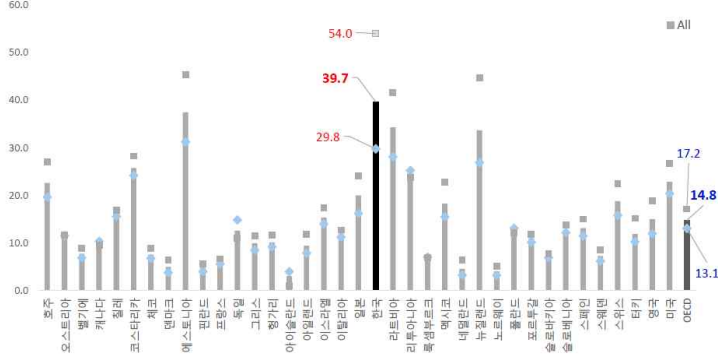
3

현황

4

# 한국 노인의 불안정한 삶

» 노인빈곤율 (66세 이상) 한국<sup>(22년)</sup> 39.7%(24년 기준 37.7%) vs. OECD 14.8%  
 (66-75세 이하) 한국 29.8% vs. OECD 13.1%  
 (76세 이상) 한국 54.0% vs. OECD 17.2%

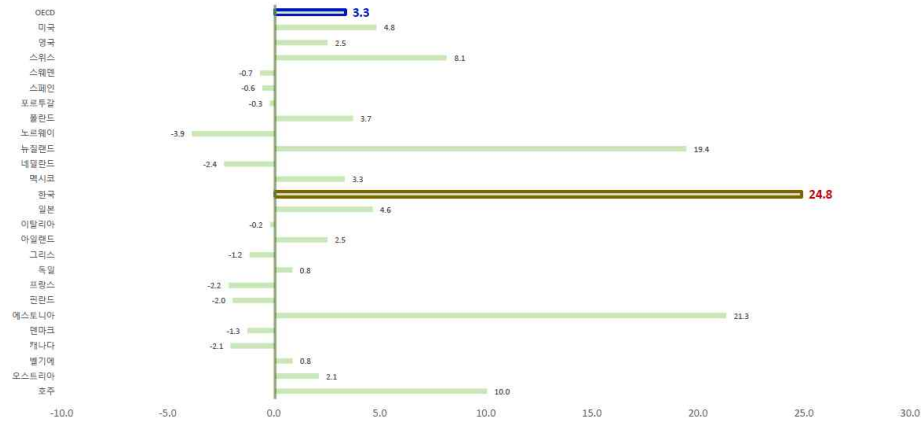


- ✓ 빈곤은 후기 노인(76세 이상)만의 문제인가?
- 전기 노인(66-75세 이하)의 빈곤율은 국민연금 성숙, 기초연금 도입/확대, 노인 고용률 증대 등의 영향으로 일부 개선  
\* (전기 노인의 빈곤율) 2012년 46.1% vs 2022년 29.8% (OECD PAG 2015, 2025)
- But 여전히 전기 노인의 빈곤율 역시 다른 OECD 국가의 2배 이상
- and 실질 은퇴연령이 지난 후 '부족한' 국민연금에만 의존하게 된다면 전기 노인 역시 후기 노인(76+)의 빈곤율 추종할 가능성 높

자료: OECD(2025), Pensions at a Glance 2025.

# 한국 노인의 불안정한 삶

» 노인 vs. 전체 인구 빈곤율 격차 한국 24.8%p vs. OECD 3.3%p → "노인이 존중받지 못하는 사회"

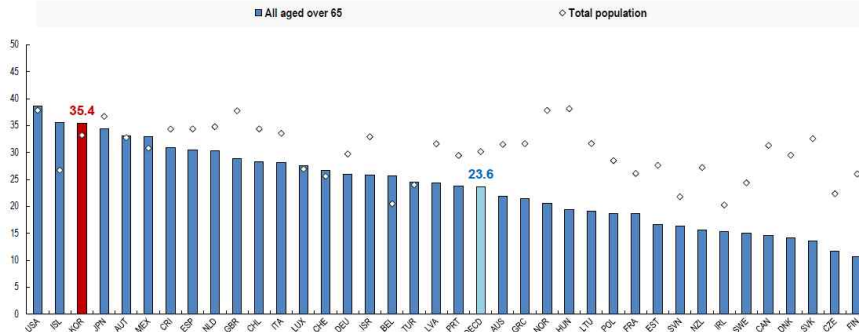


자료: OECD(2025), Pensions at a Glance 2025.

# 한국 노인의 불안정한 삶

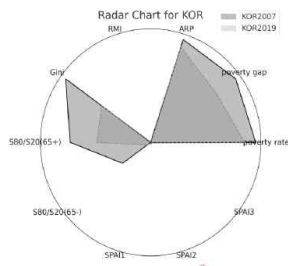
▶ 빈곤 심도(poverty depth) 한국 35.4% vs. OECD 23.6% → 노인빈곤의 '양(빈곤율)'과 '질(심도)' 모두 문제!

\* 빈곤심도(%) =  $\frac{\text{빈곤선 이상 노인소득이 평균소득} \times 100}{\text{빈곤선}}$

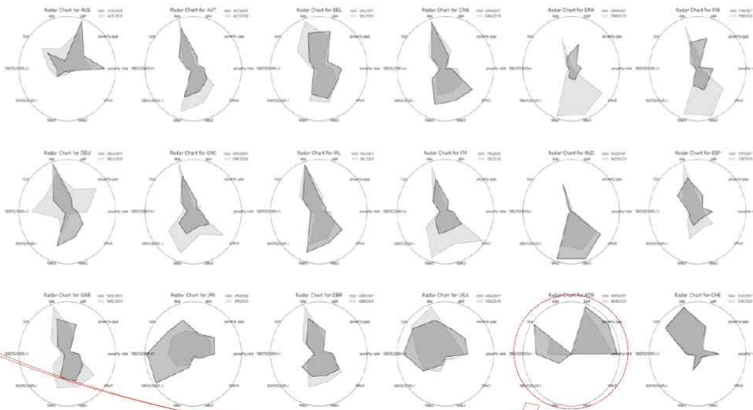


자료: OECD(2025), Pensions at a Glance 2025.

# 한국 노인의 불안정한 삶



- (RMJ) 중위소득 대비 65세 이상 노인의 소득 수준
- (ANP) 65세 이상 노인의 빈곤위험도(중위소득 60% 빈곤선 기준)
- (Poverty gap) (빈곤선-평균소득)/빈곤선
- (Poverty rate) 65세 이상 노인 빈곤율(중위소득 50% 빈곤선 기준)
- (Gini coefficient) 소득불평등도
- (S80/S20) 상위20%/하위20% 평균 소득
- (SFAI) 종합 적정성 평가 지표(Chybalski & Marcinkiewicz, 2016)
  - SFAI 1: RMJ / ANP
  - SFAI 2: SFAI 1 / S80/S20(65+)
  - SFAI 3: SFAI 2 \* S80/S20(65+)



자료: 유재원 외(2024), 노후소득보장체계 유형에 따른 적정성 평가.

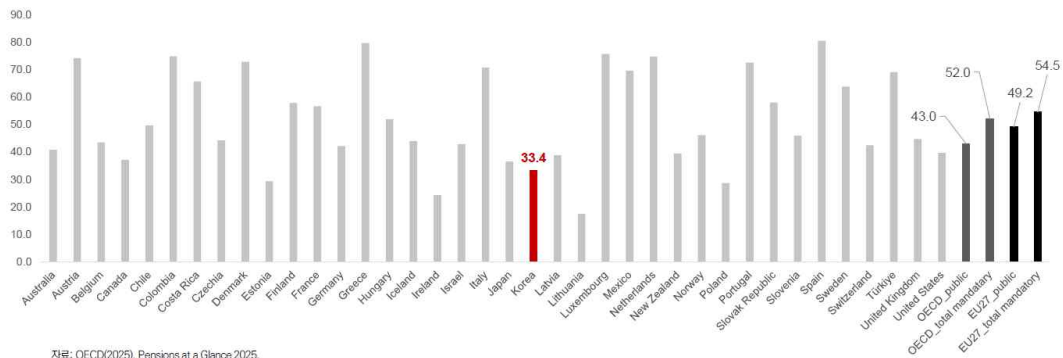
# 원인 ① 국민연금의 低 보장성

원인 ①

## 국민연금의 '低' 보장성

- » 소득대체율 低 평균소득자(AW) 기준 소득대체율이 33.4%로
  - OECD 평균 대비 9.6%(public) ~ 18.6%(mandatory) 低
  - EU 27 평균 대비 15.8%(public) ~ 21.1%(mandatory) 低

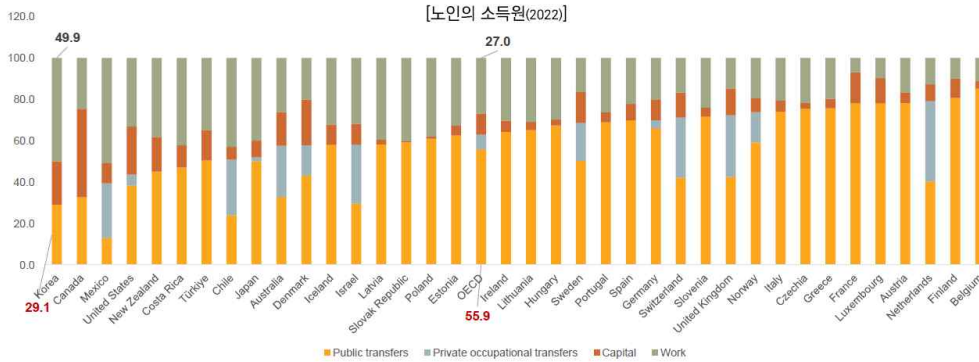
[공적연금제도의 총소득대체율(mandatory schemes)(2022)]



자료: OECD(2025), Pensions at a Glance 2025.

## 국민연금의 '低' 보장성

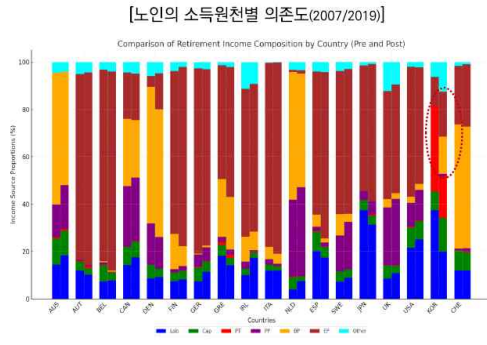
- » **공적이전 의존도 低** 노인의 소득 중 국민연금과 같은 공적이전소득이 차지하는 비중이 29.1%로 OECD 평균(55.9%) 대비 26.8% 低  
→ 반면, **근로소득 비중은 49.9%**로 OECD 평균(27.0%) 대비 22.9% 高



\* (공적이전소득) 소득보려연금, 자산조사 기반 급여, (사적 적액 이전소득) 사적연금, 퇴직금, 사망일시금, (자본소득) 개인연금, 비연금성 저축에 대한 수익, (근로소득) 근로/사업소득  
자료: OECD(2025). Pensions at a Glance 2025.

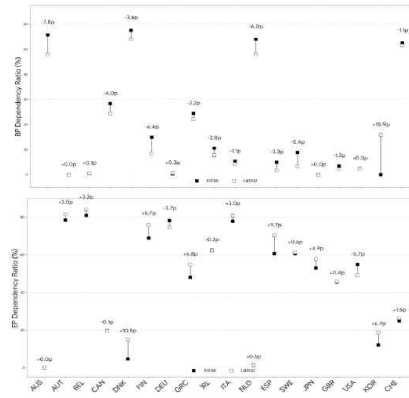
## 국민연금의 '低' 보장성

- » **공적연금 의존도 低** 노인의 소득 중 공적연금(기여+비기여)이 차지하는 비중은 국민연금 성숙 및 기초연금 도입 효과로 증가 추세에 있으나(12.1% → 34.7%, +22.6%), 여전히 비교 대상 국가에 비해 현저히 낮은 수준



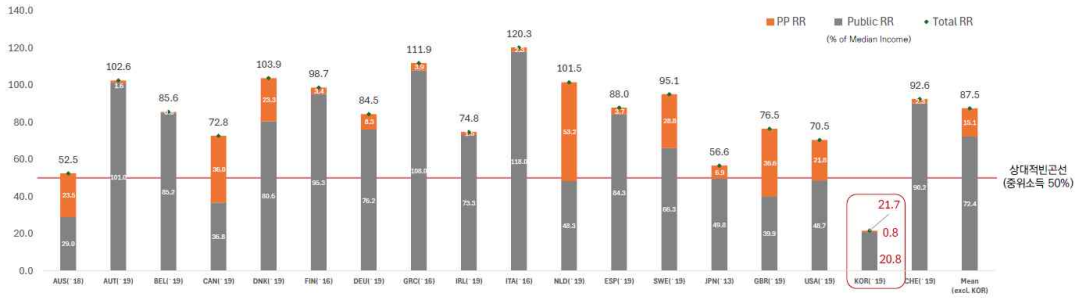
0. (LD) 노동소득, (Cap) 자본소득, (P1) 사적이전, (P2) 사적연금, (P3) 비기여형 공적연금, (P4) 기여형 공적연금, (Other) 기타 공적이전

자료: 유희원 외(2024). 노후소득보장체계 유형에 따른 적정성 평가.



## 국민연금의 '低' 보장성

- 공적연금의 불충분성** (중위소득 대비 공적연금 비중)
  - 대다수 국가들이 상대적 빈곤선(중위소득 50%) 이상의 노후소득을 공적연금(기여식+비기여식)을 통해 보장하는 반면(평균 72.4%), **한국은 중위소득 대비 공적연금 비중이 20.8%**(19년)에 불과
  - 사적연금 포함 시 격차가 더 확대되어, 대부분의 국가가 **연금화원(annuitized) 노후소득만으로도 한 사회의 평균에 근접한 삶**을 영위하는 반면(중위소득 대비 공·사 연금 비중 87.5%), **한국은 해당 비중이 21.7%**에 불과
  - '먼(?)' 미래에 퇴직·개인연금 등이 제기능을 수행하더라도 외국과의 노후 격차를 좁히기엔 역부족 → **"공적연금의 역할 강화 불가피!"**

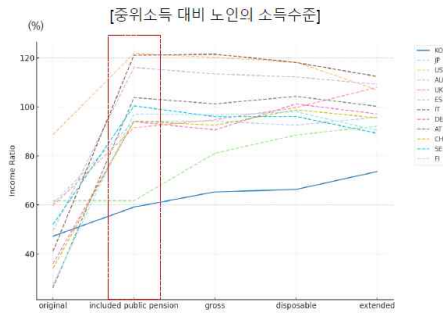
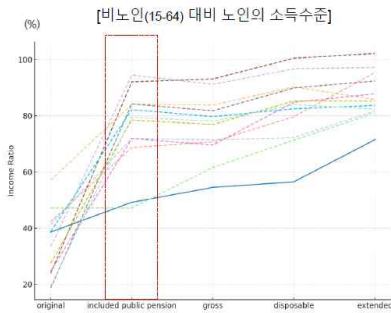


\* PP RR 중위소득 대비 사적연금 비중, Public RR 중위소득 대비 공적연금(기여+비기여) 비중, Total RR 중위소득 대비 총 공적+사적연금 비중 \*자료: 유러원 외(2023), 노후소득보장체계 유형에 따른 적정성 평가 국민연금연구원

## 국민연금의 '低' 보장성

- 소득대체 기능 低** 한국은 시장소득 단계에서 나타나는 노인의 열악한 소득수준이 각종 공적이전과 조세제도 등을 통해 충분히 별충되지 않는 **低 복지국가의 전형** → 특히, 한국은 **공적연금의 소득대체 기능이, 타 국가 대비 현저히 떨어지**

\* (한국의 '비노인' 대비 노인의 소득수준) 시장소득(38.6%), 공적연금포함소득(49.2%), 총소득(54.5%), 처분가능소득(56.5%), 확장소득(68.6%) <<< 타 분석대상  
 \* (한국의 '중위소득' 대비 노인의 소득수준) 시장소득(47.2%), 공적연금포함소득(59.1%), 총소득(65.3%), 처분가능소득(66.3%), 확장소득(73.6%) <<< 타 분석대상

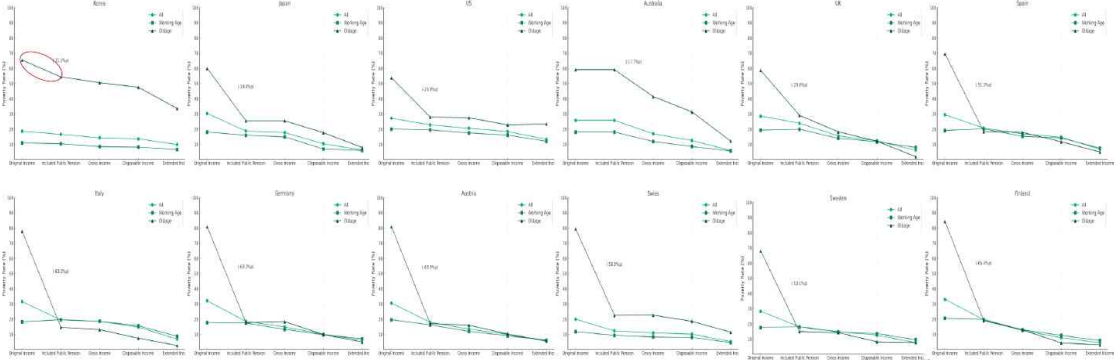


자료: 유러원 외(2023), 확장소득 평가에 기반한 국민연금제도의 방향성 검토.

# 국민연금의 '低' 보장성

» 빈곤예방 기능 低 우리나라 국민연금제도의 빈곤원화 기능은 다른 국가에 비해 현저히 낮은 수준

\* (사정소득 → 공적연금포함소득 빈곤율 변화) 한국  $\Delta 11.1\%$  (일본  $\Delta 34.6\%$ , 미국  $\Delta 26.0\%$ , 호주  $\Delta 17.7\%$ , 영국  $\Delta 29.6\%$ , 스페인  $\Delta 51.3\%$ , 이탈리아  $\Delta 63.3\%$ , 독일  $\Delta 63.3\%$ , 오스트리아  $\Delta 63.9\%$ , 스위스  $\Delta 56.8\%$ , 스웨덴  $\Delta 53.2\%$ , 핀란드  $\Delta 65.3\%$ )

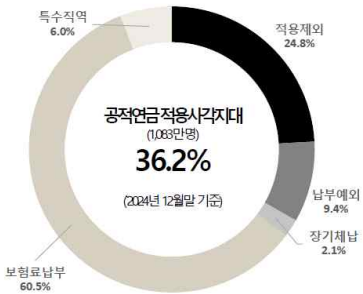


자료: 유석원 외(2023), 확장소득 평가에 기반한 국민연금제도의 방향성 검토

# 원인 ② 국민연금의 사각지대

## 국민연금의 사각지대: 적용 측면

» 적용 사각지대 현황 ◀ 18-59세 총인구(2,989만명)의 **36.2%** 가량이 국민연금의 적용 사각지대에 위치(24년말 기준)  
→ 남성(32.8%) 대비 여성(39.8%)의 사각지대 비중이 더 높음



자료: 유석원 외(2025), 공적연금제도의 성별 격차 현황과 대응 방안 검토(미발간).

(단위: 천명)

구분	전체	남성	여성
총인구 (18-59세) (A)	29,892 (100.0)	15,331 (100.0)	14,561 (100.0)
경활인구 (B)	22,476	12,515	9,961
국민연금 가입자 (a+b+c)	21,505 (71.9)	11,755 (76.7)	9,749 (67.0)
남부예외 (a)	2,796 (9.4)	1,526 (10.0)	1,270 (6.7)
소득 신고자			
장기체납 (b)	623 (2.1)	344 (2.2)	279 (1.9)
보험료 납부자 (c)	18,087 (60.5)	9,886 (64.5)	8,201 (56.3)
타 공적연금가입자 (d) <sup>1)</sup>	1,797 (6.0)	922 (6.0)	875 (6.0)
적용제외자 (e)	7,411 (24.8)	3,159 (20.6)	4,252 (29.2)
전체 적용 사각지대 규모 (a+b+e)	10,830 (36.2)	5,029 (32.8)	5,801 (39.8)
공적연금 가입률			
총인구대비 (c+d/A)	(66.5)	(70.5)	(62.3)
경활인구대비 (c+d/B)	(88.5)	(86.4)	(91.1)

\* 타공적연금 가입자에 대한 성별 구분 데이터의 부재로, 전체 인원(1,797천명)을 인구 비율(남성 51.3%, 여성 48.7%)에 따라 합당한 값을 활용함.

## 국민연금의 사각지대: 적용 측면

» 성별·연령대별 적용 사각지대 현황

\*소득대체율이 40%대로 떨어진 상황을 고려하면, 과거처럼 사각지대로 방치해둘 수 없는 시기\*

(단위: 명, %)

구분	계	청년 (만18-34세)				비청년 (만35-59세)						
		만18-24세	만25-29세	만30-34세	(만35-59세)	만35-39세	만40-49세	만50-59세				
보험료 납부자	전체	18,086,714 (60.5)	4,846,632 (47.0)	670,413 (19.0)	1,878,283 (56.8)	2,297,936 (66.0)	13,240,082 (67.6)	2,114,084 (67.2)	5,158,885 (66.8)	5,967,113 (68.5)		
	남성	9,885,867 (64.5)	2,570,921 (47.7)	300,811 (16.4)	969,415 (56.2)	1,300,695 (70.9)	7,314,946 (73.6)	1,233,052 (76.0)	2,940,011 (74.9)	3,141,883 (71.5)		
	여성	8,200,847 (56.3)	2,275,711 (46.2)	369,602 (21.7)	908,868 (57.5)	997,241 (60.6)	5,925,136 (61.5)	881,032 (57.9)	2,218,874 (58.4)	2,825,230 (65.5)		
사각 지대	전체	10,830,003 (36.2)	5,132,183 (49.7)	2,844,367 (80.6)	1,289,880 (39.0)	997,956 (28.7)	5,697,820 (29.1)	897,016 (28.5)	2,246,247 (29.1)	2,554,557 (29.3)		
	남성	5,028,569 (32.8)	2,716,768 (50.4)	1,529,163 (83.5)	717,645 (41.6)	469,960 (25.6)	2,311,801 (23.3)	342,359 (21.1)	849,698 (21.6)	1,119,744 (25.5)		
	여성	5,801,434 (39.8)	2,415,415 (49.0)	1,315,204 (77.3)	572,215 (36.2)	527,996 (32.1)	3,386,019 (35.1)	554,657 (36.4)	1,396,549 (36.8)	1,434,813 (33.3)		

주: 괄호 안 수치는 해당 집단 총인구수 대비 비중

(성별)

- (비사각지대) 남성 64.5% vs. 여성 56.3%, 20대까지는 여성의 소득신고자 비중이 높지만 30대 이후 역전
- (사각지대) 남성 32.8% vs. 여성 39.8%, 20대까지는 남성의 사각지대 비중이 높지만 30대 이후 역전
- 경력단절 등 여성의 노동시장특성(M-curve)이 반영된 결과

(연령)

- (비사각지대) 비청년 67.6% vs. 청년 47.0%, 특히 저연령대 청년(18-24세)의 보험료 납부를 19.0%에 불과
- (사각지대) 비청년 29.1% vs. 청년 49.7%, 특히 저연령대 청년(18-24세)의 사각지대 비중이 80.6%에 달함

## 국민연금의 사각지대: 적용 측면

- » **평균 가입기간** ☞ **사각지대 집단**의 평균 가입기간은 **55.2개월**에 불과한 반면, **비사각지대(소득신고자)** 집단은 **144.7개월**  
→ 특정 시점에 제도적 배제를 경험한 취약집단이 **장기적으로도 저연금·무연금** 등의 급여 사각지대에 **처할 위험 高**

〈사각지대 유형 및 연령대별 평균 가입기간 현황〉

(2024.12월말 기준, 명, 개월)

	전체	18-24세	25-29세	30-39세	40-49세	50-59세	가입기간 미보유자 현황
전체사각지대	55.2	7.9	20.0	45.5	73.4	76.6	1,001,439
남부예외	40.2	7.6	17.9	36.4	65.4	76.4	497,076
장기체납	54.2	5.0	15.1	35.4	58.7	62.9	64,806
적용제외	64.2	8.6	23.3	55.1	77.5	79.9	439,557
소득신고자	144.7	18.5	41.4	93.7	168.7	208.2	93,679

자료: 유학원 외(2025). 공적연금제도의 성별 격차 현황과 대응 방안 검토(미발간).



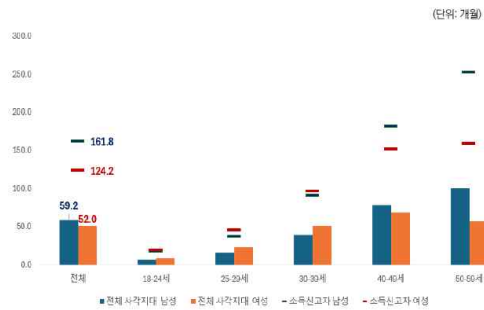
## 국민연금의 사각지대: 적용 측면

- » **평균 가입기간** ☞ (사각지대 집단) **남성**의 평균 가입기간은 **59.2개월**로 **여성**의 **52.0개월**보다 높음 (성별격차)  
☞ (非사각지대 집단) **남성**의 평균 가입기간은 **161.8개월**로 **여성**의 **124.2개월**보다 높음  
☞ (연령별 격차 추이) 30대까지 여성의 평균 가입기간이 근소하게 높았지만, 이후 역전되어 40대부터 남성이 월등히 앞서는 양상 → 여성의 경력단절·노동시장 불안정성이 반영된 결과

(단위: 개월)

		전체	18-24세	25-29세	30-39세	40-49세	50-59세
전체 사각지대	남성	59.2	7.3	16.5	39.8	79.1	101.4
	여성	52.0	8.7	24.0	51.6	68.9	57.4
남부예외	남성	43.0	6.9	14.6	33.9	72.1	98.5
	여성	36.9	8.5	22.1	39.5	56.9	54.1
장기체납	남성	63.3	4.7	14.0	35.7	64.7	79.4
	여성	43.0	5.2	16.6	34.9	51.7	42.5
적용제외	남성	72.5	8.0	19.8	47.7	87.3	107.7
	여성	59.3	9.2	26.9	58.7	73.3	60.3
소득신고자	남성	161.8	17.6	37.3	91.1	181.3	252.4
	여성	124.2	19.2	45.7	97.1	152.1	159.1

자료: 유학원 외(2025). 공적연금제도의 성별 격차 현황과 대응 방안 검토(미발간).



## 국민연금의 사각지대: 적용 측면

» **평균 가입기간** (50대) 은퇴를 목전에 둔 **50대 사각지대 집단**의 평균 가입기간은 **76.6개월**로 최소 수급요건인 120개월에 미달 vs. **50대 비사각지대 집단**은 **208.2개월**로 상대적으로 안정적인 가입이력 구축

(단위: 개월)

구분	만50세	만51세	만52세	만53세	만54세
소득신고자	196.14	198.70	202.35	205.25	208.18
전체 사각지대	<b>75.57</b>	<b>75.43</b>	<b>75.59</b>	<b>75.64</b>	<b>75.85</b>
구분	만55세	만56세	만57세	만58세	만59세
소득신고자	211.04	212.20	213.72	218.40	217.74
전체 사각지대	<b>76.78</b>	<b>77.12</b>	<b>77.51</b>	<b>79.24</b>	<b>82.99</b>



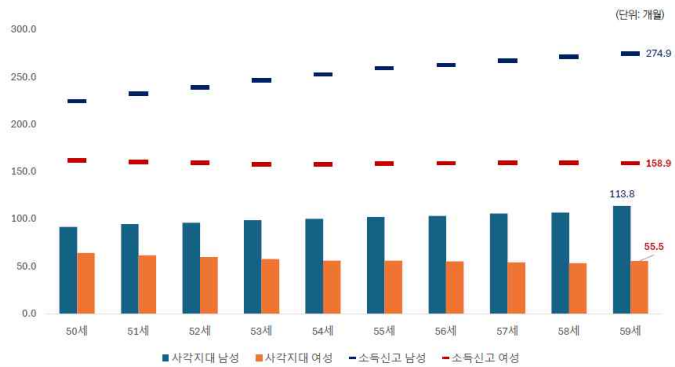
자료: 유희원 외(2025), 공적연금제도의 성별 격차 현황과 대응 방안 검토(미발간).

## 국민연금의 사각지대: 적용 측면

» **평균 가입기간** (50대 성별격차) 은퇴를 앞둔 **50대 집단 내에서 사각지대 여부와 무관하게 여성의 가입기간이 남성보다 월등히 낮음** → 추후 연금수급권 확보 가능성 및 수급액 격차가 커질 수 있음을 의미

(단위: 개월)

	사각지대		보험료납부	
	남성	여성	남성	여성
만50세	91.7	<b>64.0</b>	224.4	<b>162.0</b>
만51세	94.5	<b>61.7</b>	232.2	<b>160.3</b>
만52세	96.1	<b>59.6</b>	239.1	<b>159.0</b>
만53세	98.5	<b>57.5</b>	246.3	<b>157.8</b>
만54세	100.2	<b>56.0</b>	252.7	<b>157.7</b>
만55세	102.0	<b>56.0</b>	259.3	<b>158.4</b>
만56세	103.3	<b>55.1</b>	262.8	<b>158.9</b>
만57세	105.8	<b>54.0</b>	267.2	<b>159.5</b>
만58세	106.6	<b>53.3</b>	271.3	<b>159.1</b>
만59세	113.8	<b>55.5</b>	274.9	<b>158.9</b>



자료: 유희원 외(2025), 공적연금제도의 성별 격차 현황과 대응 방안 검토(미발간).

## 국민연금의 사각지대: 적용 측면

### » 고위험 적용 사각지대 현황

- ☞ **(개념)** 동일 연령대의 다른 가입자에 비해 상대적으로 기여이력이 짧아 무연금자 또는 저연금자가 될 위험성이 높은 집단
- ☞ **(측정)** 18-59세 가입대상 중 '기여이력이 해당 연령 중위값의 1/2 미만인 자'를 고위험자로 규정
- ☞ **(전체)** 상대적으로 기여공백 위험이 큰 고위험 적용 사각지대 비중은 **26.2%**
- ☞ **(성별)** 여성의 고위험 적용사각지대 비중은 **30.3%**로 남성의 22.3%보다 높게 나타남
- ☞ **(연령대별)** 20대에는 여성의 고위험 적용사각지대 비중이 낮았으나, 30대 이후 역전되어 연령대가 증가할수록 그 격차가 커지는 것을 알 수 있음



## 국민연금의 사각지대: 적용 측면

### » <잠재적 무연금자(50대) 추이>

(단위: 명, %)

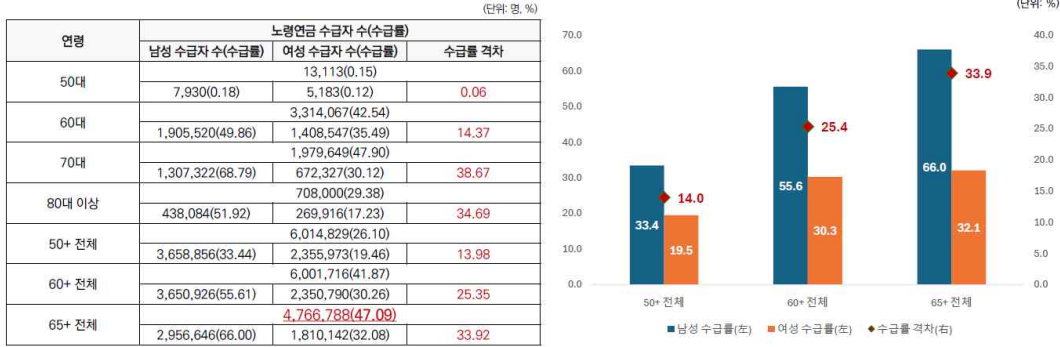
	전체		남성		여성	
	(임계제외)	(임계포함)	(임계제외)	(임계포함)	(임계제외)	(임계포함)
전체	2,317,459 (27.5)	919,430 (10.9)	771,657 (18.0)	320,762 (7.5)	1,445,802 (35.0)	598,668 (14.5)
50	100,482 (12.4)	1 (0.0)	34,346 (8.3)	1 (0.0)	66,136 (16.7)	0 (0.0)
51	133,931 (15.9)	1 (0.0)	44,696 (10.6)	0 (0.0)	89,235 (21.3)	1 (0.0)
52	162,848 (19.3)	1 (0.0)	56,574 (13.1)	0 (0.0)	106,274 (25.9)	1 (0.0)
53	200,708 (22.6)	35,704 (4.0)	69,062 (15.3)	10,097 (2.2)	131,646 (30.3)	25,607 (5.9)
54	223,810 (25.9)	87,553 (10.1)	77,837 (17.8)	27,406 (6.3)	145,973 (34.4)	60,147 (14.2)
55	250,915 (29.0)	117,733 (13.6)	87,543 (20.1)	38,974 (9.0)	163,372 (37.9)	78,759 (18.3)
56	277,225 (32.0)	143,594 (16.6)	96,796 (22.5)	49,652 (11.5)	180,459 (41.4)	93,942 (21.6)
57	283,856 (35.3)	158,710 (19.8)	96,613 (24.6)	54,940 (14.0)	187,243 (45.7)	103,770 (25.3)
58	284,149 (37.4)	171,928 (22.6)	103,943 (26.5)	65,365 (16.7)	180,206 (49.1)	106,563 (29.0)
59	299,535 (38.1)	204,205 (26.0)	104,277 (26.7)	74,327 (19.0)	195,258 (49.4)	129,878 (32.8)

주: 괄호 안 수치는 해당 집단 가입대상자 수 대비 비중

- ☞ **(개념)** 남은 가입기간 동안 최대한 보험료를 납부하더라도 노령연금 수급권 확보가 불가능한 자  
→ 임의계속가입제도 활용 여부에 따라 '임계 제외값'과 '임계 포함값'으로 구분
- ☞ **(임계제외)** 50대 가입대상의 약 **27.5%(231.7만명)**는 가입연령인 59세까지 최대한 가입이력을 축적하더라도 **노령연금 수급권 확보가 불가능한** 것으로 나타남
- ☞ **(임계포함)** 임의계속가입을 통해 기여이력을 최대한 총당(5년 가정) 하더라도 최소가입기간을 채우지 못해 수급권 확보가 불가능한 자는 50대 가입대상 인구의 **10.9%(91.9만명)**로 나타남
- ☞ **(성별)** 임의계속가입제도 이용 여부와 무관하게 여성의 잠재적 무연금자 비중이 남성보다 높음  
- (임계제외) 남성 18.0% vs. **여성 35.0%**  
- (임계포함) 남성 7.5% vs. **여성 14.5%**

## 국민연금의 사각지대: 급여 측면

- ▶ **급여 사각지대 문제 ①** (無 연금)
  - ☞ 2024년 12월말 기준 65세 이상 인구 약 1,012만명 중 국민연금(노령연금) 수급자 **47.1%**(분할·특례 포함)
  - ☞ 65세 이상 남성의 노령연금 수급률이 66.0%에 달하는 반면, 여성 노인은 32.1%에 불과하여 **성별 격차(△33.9%p) 문제 심각**



\* 수급률은 2024년 12월 기준 각 연령대 성별 인구수(중계정) 대비 비율임

## 국민연금의 사각지대: 급여 측면

- ▶ **급여 사각지대 문제 ②** (低 연금)
  - ☞ 2024년 12월말 기준 65세 이상 노인의 노령연금(분할·특례 제외) 평균수급액은 약 **61.7만 원**  
→ 생계급여 선정 기준(기준중위소득 32%), 상대적 빈곤선(중위소득 50%), 최소생활비(약 136.1만원) 등에 크게 미달
  - ☞ 65세 이상 **여성** 노인의 평균 노령연금 수급액은 약 **38.9만 원**으로 남성의 약 **75.0만 원**에 비해 현저히 낮아, **성별 격차 문제 심각**

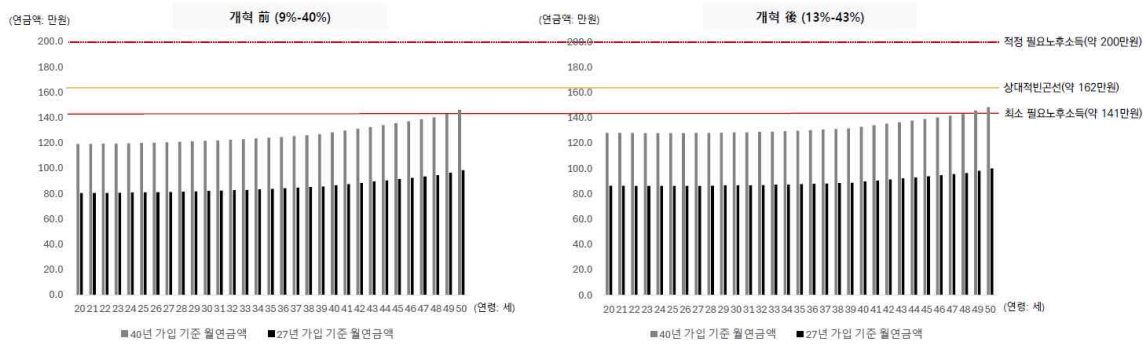


\* 최소/적정생활비는 국민노후보장패널 10차 분포조사 결과

# 국민연금의 사각지대: 급여 측면

## » 국민연금의 불충분성 (연령별 첫 월연금액<sup>20년기준</sup>)

- ▣ 현 노인세대만의 문제라는 반론 → 20-50세 전 연령층에게서 국민연금의 불충분성 문제 발생
- ▣ 개혁 前·後 모든 연령층(A소득자 기준)이 40년 만기 가입 시에도 상대적 빈곤선(중위소득 50%) 이하의 연금 수령, 실제 가입기간(27년 가정) 고려 시에는 빈곤선의 5~60% 수준에 불과한 연금 수령



\*20세 2016년생, 30세 1986년생, 40세 1966년생, 50세 1946년생 평균소득자액, 40년(27년가정)가입 기준. 저자가 계산한 단순 시뮬레이션 결과로 다른 지표와 비교시 유의 요

## Ⅲ. 노후소득 강화 방안

# 방안 ① 사각지대 해소

29

대안 ①

## [사각지대 해소] 기존 대책

» 그동안 불충분한 기여이력(적용사각지대)이 저급여·무급여(급여사각지대)로 이어지는 악순환 구조를 타개하기 위해, ①적용범위 확대, ②보험료 지원제도 도입, ③크레딧 제도 도입 등 다양한 정책 수단을 동원해옴

### 적용범위 확대

- (당연적용대상 확대) 1988년 도입 당시 10인 이상 사업장의 사용자 및 근로자 → 1992년 5-10인 미만 사업장 → 1995년 농어촌지역 거주자 → 1999년 도시지역 거주자 → 2003년 7월~2006년 1월까지 1인 이상 사업장 단계적 적용
- (사업장가입자 적용기준 완화) 비정규직·일용근로자 등 불안정 고용이 증가하는 상황에 대응하기 위해, 사업장가입자 적용을 위한 근로시간 및 근로일수 요건 완화

### 보험료 지원 제도

- (보험료 지원) 취약계층 기여이력 증대를 위해, 1995년 농어업인 보험료 지원제도, 2012년 두루누리 사회보험료 지원제도, 2016년 실업크레딧 제도, 2022년 지역가입자보험료 지원제도 등을 차례로 도입
- (2025 연금개혁) 현 지역가입자 중 납부재개자 → 일정 소득 미만 저소득자(26년 예산 정부안 기준 80만원 미만)로 지원대상 확대

### 크레딧 제도

- (가입기간 인정) 사회적으로 가치있는 행위에 대한 보상 및 기여이력 확대를 위해 2008년부터 출산·군복무 크레딧 도입
- (2025 연금개혁) (출산크레딧) 현 둘째아 12개월·셋째아 이후 18개월씩 최대 50개월 → 첫째아부터 12개월 인정, 상한 폐지 (군복무크레딧) 현 6개월 → 최대 12개월 인정

30

## [사각지대 해소] 한계

### 보장성·포괄성 低

크레딧 및 보험료 지원제도의 짧은 인정(지환) 기간과 낮은 인정소득 문제

#### 크레딧 제도

- (출산) 사각지대의 다수를 점하는 여성의 수급권 향상에 기여할 수 있는 출산(양육) 크레딧의 인정기간이 다른 국가(자녀당 2~4년 보장)들에 비해 상당히 짧아 **여성의 노후소득보장 강화 및 성별 연금 격차 해소에 한계**
- (군복무) 청년기 남성 사각지대의 주요 원인이 군복무를 고려했을 때, 현 보상 체계(인정기간 최대 12개월, 인정소득 ½A) **추가 개선 여지**
- (실업) 인정소득이 최대 70만 원으로 낮고 생애 최대 1년만 지원하여, **노동시장 취약계층에 대한 보장성 低**

#### 보험료 지원 제도

- (두루누리) '사업장 규모(10인 미만)' 및 '既往 가입여부'에 따른 제한요건을 두어 정착 저임금 근로자가 배제되는 **형평성 문제 발생**, 지원기한 역시 3년으로 제한되어 상시 지원체계를 구축하고 있는 다른 국가들에 비해 **관대성이 높지 않다는 비판 제기**  
\* 지난 2021년부터 신청일 직전 6개월간 고용보험과 국민연금 자격취득 이력이 있는 既往가입자는 두루누리 지원대상에서 제외, 이에 따라 관련 예산도 2020년 1조 871억원에서 2023년 6,900억원으로 대폭 감소
- (지역가입자) 2025 개혁으로 지원대상 확대가 이루어졌으나, **소득 기준(26년 예산 정부안 기준 80만원 미만) 설정 방식에 따라 포괄성 제약 우려, 지원 기간도 최대 1년으로 제한되어** 실효성 기대하기 어렵다는 비판 제기

### 기타 문제점

- (재원) 출산 크레딧의 경우 현재 일반회계 30%, 국민연금기금 70% 분담 중으로, 출산을 제고라는 국가 정책목표를 고려하여 100% 국고부담 필요하다는 비판 제기
- (사후지원) 출산·군복무 크레딧 부여가 수급 시점에 이루어져, 제도 인지도가 낮고 후세대의 재정부담 가중시킬 우려 제기

## [사각지대 해소] 추가 대안

### 출산크레딧

- (인정기간 확대) 여성의 노후보장 강화 및 성별 격차 완화 위해 출산에 따른 가입인정 기간을 첫째 아부터 24개월로 확대
- (지원시점 변경) 현행 사후 지원방식(노령연금 수급권 취득 시점)을 사전 지원방식(출산 시점)으로 변경하여, 여성의 국민연금 가입유인 및 수급권 확보 가능성 제고, 미래 세대의 재정부담 경감 등의 효과 기대
- (국고투입 확대) 출산크레딧 재원 전액 국고 부담 추진(\*현 일반회계 30% + 국민연금기금 70%)  
→ 현 국고 부담 체계 하에서 사전 '보험료' 지원 방식은 사후 '급여' 지원방식에 비해 국가 역할 후퇴  
→ 재원 분담 구조를 현행 '일반회계 30% + 국민연금기금 70%'에서 전액 국고 부담(일반회계) 방식으로 전환 함

### 군복무크레딧

- (인정기간 확대) 군복무라는 사회적으로 가치 있는 행위에 대한 보상 수준을 높이고, 청년기 기여 공백 위험을 완화하기 위해 군복무 크레딧 인정기간을 현행 '최대 12개월'에서 '**전체 군복무 기간**'으로 확대
- (지원시점 변경) 현행 사후 지원방식(노령연금 수급권 취득 시점)을 사전 지원방식(군복무 완료 시점)으로 변경하여, 국민연금 가입 유인 및 수급권 확보 가능성 제고, 미래 세대의 재정부담 경감 등의 효과 기대

## [사각지대 해소] 추가 대안

- 실업크레딧**
  - (지원기간 확대) 실업이라는 사회적 위험이 노후 소득의 불안정으로 이어지는 경로를 완화하기 위해 생애 최대 인정기간을 현행 1년보다 확대(\* 외국은 대부분 실업급여 수급 기간 전체 보장하는 상시 보장체계 구축)
  - (인정소득 상향) 현행 70만원에서 지역가입자 중위수 소득(약 100만원) 또는 최저임금의 50% 수준으로 상향 검토
- 두루누리**
  - (기 가입자 지원) 노동시장 취약계층의 국민연금 기여 이력을 확충하고 적정 노후 소득을 보장한다는 제도의 기본 취지를 고려하여, 기존 가입자를 배제하는 현행 지원방식에 대한 재검토 필요
  - (30인 이하 사업장으로 확대) 30인 이하 영세 사업장 저소득 근로자에 대한 보장성 강화 및 형평성\* 제고를 위해 적용 사업장 확대
    - \* 예: 10인 미만 사업장의 270만원 소득자 '지원' vs. 30인 미만 사업장의 150만원 소득자 '미지원' 문제
- 지역가입자**
  - (적정 '저소득 기준' 설정 要) 포괄성 강화, 타 지원제도와와의 형평성, A값에 미치는 영향 등을 고려하여 적정 기준선 설정 필요
    - 최소 현행 103만원 유지가 타당
  - (지원기간 확대) 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원 기간 상한을 두루누리(사업장가입자)에 준하는 3년 수준으로 연장

## [사각지대 해소] 추가 대안

- 핵심 사각지대 집단 특화 사업**
  - (청년) 최초 가입연령(만 18세) 도달 시 보험료(3개월) 지원 → (기대효과) 추가가입 제고(nudge effect), 추납가능 기간 확보 등
    - ※ 청년의 신뢰회복 / 가입유도를 위해 적정 수준의 '인정소득 · 지원기간' 설정 필요
  - (여성) 현행 출산 크레딧 제도를 사회적으로 가치 있는 모든 형태의 무급 돌봄 노동(자녀 양육, 노부모 수발, 장애가족 돌봄 등)을 포괄하는 '보편적 돌봄 크레딧'으로 확대 전환
  - (여성) 적용제외자(주로 여성)를 가입자로 전환하여 적극적인 관리 대상으로 삼기 위한 '가입구조 개편(적용제외 범위 최소화)'
  - (노무제공자) 특고 · 플랫폼 노동자 등의 국민연금 사업장가입자 전환을 위한 사전 정지작업 추진
    - 적용범위(국민연금법상 노무제공자 지위 검토, '사업장 전환 타당성' 및 '관리 가능성' 등을 고려한 우선 전환 직종 선정 등), 보험료 부과체계(기준소득월액, 보험료 부담 수준, 보험료 분담 주체 및 비율 등)에 대한 사전 검토 및 사회적 합의 추진
  - (노무제공자) 노무제공자의 사업장가입자 전환을 유인하기 위한 보험료 부담 완화 방안 검토
    - 은폐된 사용자에 대한 보험료 부과가 당연한 측면이 있지만, 고용보험과 달리 보험료율이 높은 국민연금의 특성상, 노무제공자의 원활한 사업장 가입 전환을 위해서는 일정 정도 유인책 마련 필요

## [사각지대 해소] 추가 대안

추가 고려사항

- 現 적용 사각지대 규모, 그로 인한 급여 불충분성 문제, 외국과의 보장성 격차 등을 고려하면, 단편적인 **크레딧·보험료 지원 확대**만으로는 **노후 소득 불안정 문제 해소 불가**
- 실제로 현행 지원제도는 적용 대상과 규모가 크지 않아 **노후 소득보장 측면에서 나타나는 효과가 제한적임**
  - 2025년 개혁을 통한 크레딧 확대로 첫 해 연금액 기준 월 2.5만원(군복무크레딧) ~ 3.3만원(출산크레딧) 증액 예상(복지부 연금개혁 Q&A)
  - 보험료 지원제도의 평균 수혜 기간도 두루누리 사업 17.8개월, 지역가입자 지원 6.4개월 수준(정인영, 2025)
- 조세에 기반하여 운영되는 크레딧·보험료 지원제도의 특성상, 향후 **전향적 확대를 기대하기도 어려운 상황**
  - 한국 사회의 사각지대 해소 대책은 ①크레딧·보험료 지원 등의 '사전적 조치'와 ②기초연금과 같은 '사후적 조치'로 대별 가능
  - 취약계층 지원 조치의 한 축인 **기초연금제도의 예산이 '25년 기준 26.1조원(국비 21.8조원/지방비 4.3조원)**에 달하는 상황에서, **크레딧·보험료 지원제도를 노후소득부족분(예: 빈곤선 대비)의 상당 부분을 별충할 수 있을 정도로 대폭 강화하긴 어려운 실정**
- 설사 막대한 재정 투입을 통해 사각지대를 완전히 해소(가입기간 40년 충족)한다고 하더라도, 여전히 평균 소득자 기준 상대적 빈곤선에 미달하는 연금액 수령 → 사각지대 해소만으로는 최소한의 빈곤 예방 목표도 달성 難

## [사각지대 해소] 추가 대안

추가 고려사항

- 결국, '(1차)전 국민이 자기 기여(contribution)에 기반한 국민연금을 통해 최대한의 노후 소득을 확보'하고,



+

- '(2차)취약계층의 부족한 노후 소득은 크레딧·보험료 지원이나 비기여식 기초연금 등을 통해 별충'하는 구조가



**"사각지대를 최소화하고, 재정적으로도 지속 가능한 한국 노후 소득보장체계의 바람직한 지향!"**

“국민연금을 ‘적정 기여 - 적정 급여’ 체계로 전환하는 것은 정책 대상의 신뢰·수용성을 제고하여 ‘자발적’ 제도 진입 유인을 높이는 가장 근본적이고 재정 소요가 적은 사각지대 해소 방안이 될 수 있음”

## 방안 ② 구조개혁(노후소득보장체계의 재구조화)

37

대안 ②

### [구조개혁] 적정성 목표 설정

- 공적연금의 적정성 개념을 '방빈(poverty alleviation) 기능'으로 제한할지, '소득대체(income replacement) 기능'까지 확장할지에 따라, 구체적인 노후소득보장 목표 설정 가능

#### 방빈 (최저생활 보장)

(예시)



#### 소득대체 (근로시기 생활수준 유지)

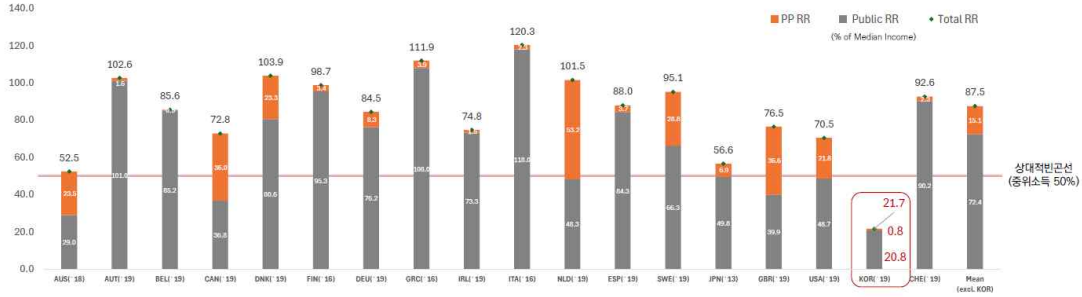
(예시)



38

## [구조개혁] 적정성 목표 설정

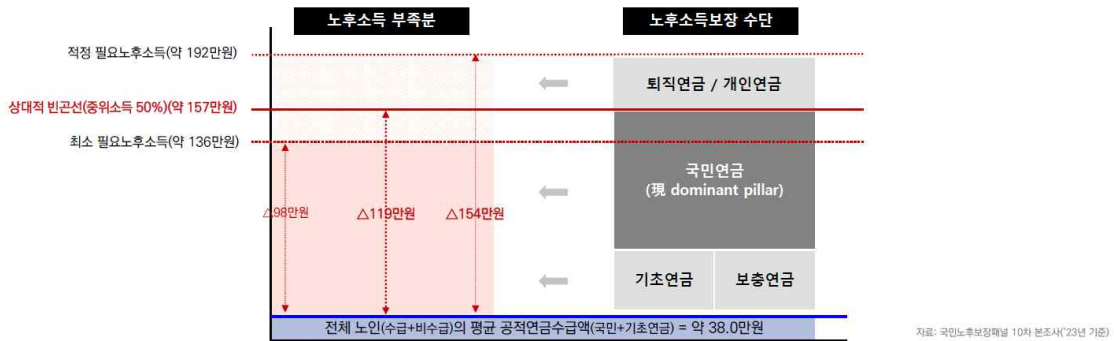
- 적정성 목표 설정**
  - (빈곤예방)** 대부분의 국가가 상대적 빈곤선(중위소득 50%) 수준 이상의 노후 소득을 공적연금(기여식+비기여식)을 통해 보장(평균 72.4%), vs. 우리나라는 중위소득 대비 공적연금 비중이 20.8%(19년에 불과) → **"(목표 예시) 공적연금을 통한 방빈"**
  - (소득대체)** 많은 국가가 연금화된(annuitized) 노후소득만으로도 한 사회의 '평균'에 근접한 삶을 영위(중위소득 대비 공·사 연금 비중 87.5%), vs. 우리나라는 중위소득 대비 공·사연금 비중이 21.7%에 불과 → **"(목표 예시) 공·사 연금을 통한 소득대체(근로기 생활수준 유지)"**



\*\* PP RR 중위소득 대비 사적연금 비중, Public RR 중위소득 대비 공적연금(기여+비기여) 비중, Total RR 중위소득 대비 총공적·사적연금 비중 \* 자료: 유회원 외(2018) 노후소득보장체계 유형에 따른 적정성 평가 국민연금연구원

## [구조개혁] 적정성 목표 달성 수단 검토

- 노후소득보장 수단별 장·단점을 고려하여 적정성 목표를 달성하기 위한 최적의 구조 개혁방안(제도 간 역할 분담 방안) 모색**
  - (예시) 적정성 목표로 상대적 빈곤선 기준 설정 시 119만원, 적정 필요노후소득 기준 설정 시 154만원에** 달하는 노후소득 부족분을 어떤 수단으로 채워나갈 지 선택
    - 현행대로 노후소득 부족분의 상당 부분을 개인의 책임(근로/사적이전 등) 또는 비보장의 영역으로 넘겨줄 것인지, 국가의 책임(공적연금 등)을 강화해나갈 것인지?
    - 국가책임 강화 시, 국민 / 기초·보충 / 퇴직·개인연금 등의 역할을 어떻게 설정할지를 결정하는 것이 '적정성 목표를 달성하기 위한 구조개혁 논의(노후소득보장체계의 재구조화)'



자료: 국민노후보장패널 10차 본조사('23년 기준)

# [구조개혁] 적정성 목표 달성 수단 검토

» 각 제도별 개혁수단 간 다양한 조합(구조개혁 α 모수개혁)을 통해 적정성 목표 달성 추진 가능

국민연금(88)	+	기초연금(07)	+	퇴직연금(05)	(기존 구조개혁) Single-pillar ⇒ Multi-pillar
위험분산방식 변경(DB→DC) 균등부문 ↓ + 비례부문 ↑ 소득대체율 인하 소득대체율 인상 급여 연계 자동조정장치(?) 사각지대 해소 Etc.		보충연금 전환 적용범위 확대(보편) 적용범위 축소(선별) 급여 인상 급여 인하 차등지급 Etc.		일부 신규 FDC 전환 연금화율 제고(종도안율 차관 등) 가입률 제고 수익률 제고 ... ... Etc.	(추가 구조개혁 예시) • 국민연금 DC 전환, 국민연금 균등 / 비례요소 조정, 기초연금 보충연금 전환, 퇴직연금 일부 신규 FDC 전환 등 paradigm shift를 가져오는 개별 조치들 • '국민 축소 + 기초 강화 + 퇴직 강화'와 같은 모수 조치들의 정책 조합도 dominant pillar 전환으로 이어질 경우 구조개혁의 일환 • Etc.

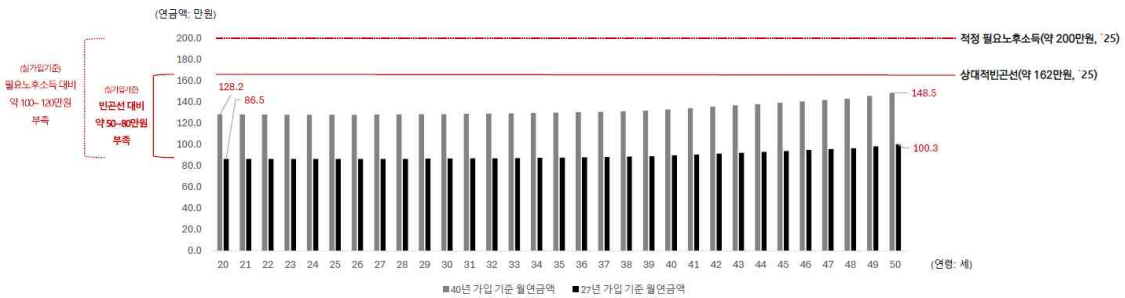
Structural Reform    
  Parametric Reform

# [구조개혁] 적정성 목표 달성 수단 검토

**구조개혁 시 고려사항**

**① 국민연금**

- ✓ 적정성 목표 달성을 위해서는 국민연금의 추가적인 급여 인하(소득대체율 인하, DC, AAM 등) 불가
- ✓ 국민연금 강화·정상화(소득대체율 상향·사각지대 해소)가 전제됐을 때, 빈곤예방이라는 최소한의 목표 달성 가능
- ✓ 사각지대 해소만으로는 노후소득부족분 벌충 불가 → 40년 만기가입을 가정해도 부족분 발생 → 급여보장성 강화 조치 병행 필요



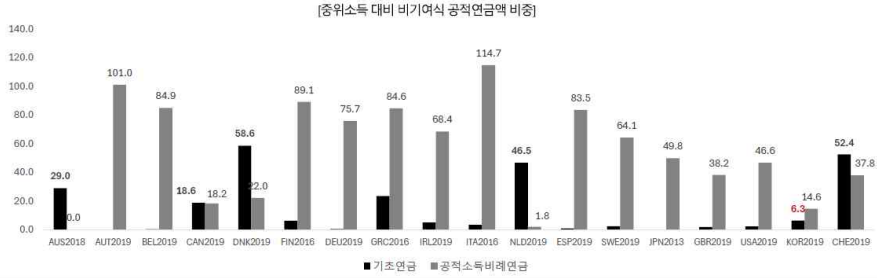
\* 소득대체율 43%, 20세 2006년생...30세 1996년생... 40세 1986년생... 50세 1996년생, 평균소득지(A), 40년/27년(27/40 비율)가입 기준, 저자가 계산한 단순 시뮬레이션 결과로 다른 지표와 비교 시 유의 필요

# [구조개혁] 적정성 목표 달성 수단 검토

## 구조개혁 시 고려사항

### ② 기초연금

- ✓ 기초보장 중심형 노후소득보장체계(기초연금 ↑ & 국민연금 ↓)로의 전환 추진 시, 막대한 재정 소요 발생
  - \* 기초연금과 같은 비기여식 공적연금이 주축인 국가(호주·캐나다·덴마크·네덜란드·스위스 등)의 경우, 해당 급여액이 중위소득에서 차지하는 비중이 20~60%에 달함
  - ☞ 중위소득 대비 기초연금 비중이 6.3%(19년)에 불과하고, 복지국가 경험이 일천한 한국 사회가 추종 가능한 경로인지?
  - ☞ **고령화 시대에 (기여방식 제도에 비해) 지속 가능성을 담보한 개혁 방안인지?** 등에 대한 면밀한 검토 필요
- ✓ '적정(adequate)' 기초보장체계 구축 실패 시, 저급어 체계가 고착화되어 노후소득보장 목표(방빈/소득대체) 달성에 실패함은 물론, 국민연금 축소에 따른 풍선효과(기초연금·공공부조 재정소요, 사적 부양부담, 비보장에 따른 사회적 비용 등)로 지속가능성도 담보하지 못할 우려



# [구조개혁] 적정성 목표 달성 수단 검토

## 구조개혁 시 고려사항

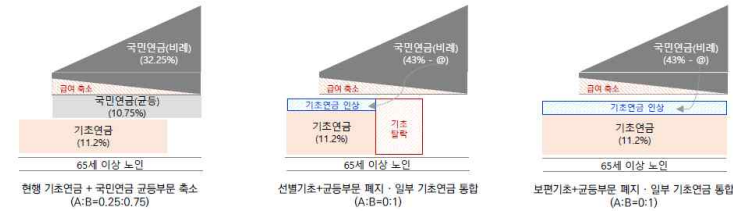
### ③ 국민+기초

- ✓ 기초연금 적용범위 및 '국민연금 균등·비례 부문' 조정 추진 시, '정당성'과 '실행 가능성'에 대한 면밀한 검토 필요
  - (고려사항 ①) 가능 증폭 자체가 문제가 아니라, **과도한 가능 증폭이 문제임에 유의** 필요 → 각 제도의 적정성 수준이 낮아 가능 증폭 문제가 과도하지 않은 (오하리플 다 받아도 괜찮) 현실점 기준으로는 국민연금의 성숙을 전제로 한 **중장기 과제**로 보는 것이 타당
  - (고려사항 ②) 기초연금 선별화 + 국민연금 비례요소 강화방안 추진 시, **특정 집단**에 기초연금 탈락자 & 국민연금 A/B 이하 소득자(비례요소 강화 시 급여 ↓)이 **과도한 손실**을 보지 않도록 **미세 정책 조정방안 마련 필요**
  - (고려사항 ③) 기초연금 보편화 + 국민연금 비례요소 강화방안 추진 시, **하위소득자에게 역진적인 결과**(만령 대비 하위소득자 급여 ↓, 상위소득자 급여 ↑ 가능성)가 **초래되지 않도록**, 관련 보완책 및 정치적 수용성 확보방안 마련 필요

기초연금과 국민연금 균등부문(A/B)에 간 계층에 가능 증폭으로 저소득층에게 과도한 혜택 집중, 재정의 효율성·효과성 저하, 국민연금 성실 가입자의 불공평, 중산층 노후소득 부족 등의 문제를 초래한다는 지적이 제기됨에 따라 기초연금-국민연금 간 가능 및 역할 재할당 요구 지속 발생



기초연금 개편 방식(선별·보편 등)에 따른 국민연금 급여 구조(A/B: 급여·비율) 조정 방안(예시)

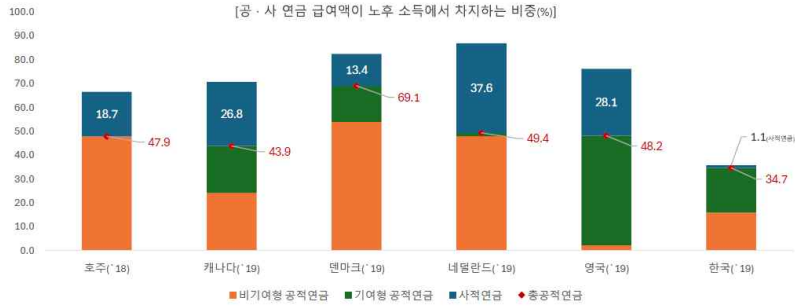


## [구조개혁] 적정성 목표 달성 수단 검토

### 구조개혁 시 고려사항

#### ④ 퇴직연금

- ✓ 퇴직연금 강화를 통해 일정 정도 소득대체·유지 기능(예: 적정 필요노후소득)을 실현할 수 있다는 점에서 **유요한 정책 수단**
- ✓ 단, 구조개혁 논의 과정에서, 퇴직연금이 공적연금의 발전을 구축(crowding-out)하지 않도록 **유의 필요**
  - ↳ 상대적으로 공·사 연금 간 균형 체계를 수립하고 있는 국가들의 경우에도, 우리보다 '건실한' 공적연금 기반 위에서 직역연금 등의 사적연금이 작동하고 있음을 염두에 둘 필요



\* 자료: 유희원 외(2024), 노후소득보장체계 유형에 따른 적정성 평가.

## [구조개혁] 적정성 목표 달성을 위한 노후소득보장체계 개편 방안

### 구조개혁의 기본 원칙

- ✓ 국민연금에 **성실·장기 가입한 평균 소득자(A)**가 최소한 '빈곤선' 이상의 연금급여를 확보할 수 있는 노후소득보장체계 구축 **요**
- ✓ **평균 이하 소득자들** 역시, 공적연금(국민+기초+보충)을 통한 **최저생계**(예: 생계급여 기준선) 보장 **요**
- ✓ 퇴직연금 및 개인연금을 활용한 **소득대체** 목표 달성 **추진**
- ✓ 적절한 **재정안정화 조치**(예: 보험료를 인상·수급연령 상향·기여기반 확대 등) 병행 **요**

### 구조개혁 방안(예시)

- ✓ '국민연금 강화·정상화'를 전제로
  - ↳ 기초연금과 보충연금을 조합하여 '빈곤예방' 목표 달성
  - ↳ 퇴직연금 강화를 병행하여 '소득대체' 목표 달성
- ✓ (추가 검토사항) '정책 조합별 급여 시뮬레이션 결과'를 토대로 제도 간 역할·기능 구체화 **요**



## 방안 ③ (적정성 측면에서의) 세대 간 형평성 제고

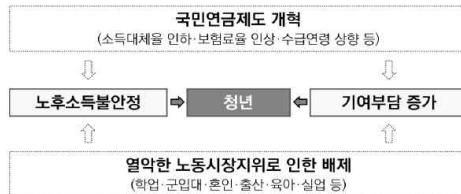
47

대안 ③

### ['적정성' 측면에서의] 세대 간 형평성 제고

#### » 청년(미래) 세대의 다중불리(multiple disadvantage) 발생 구도

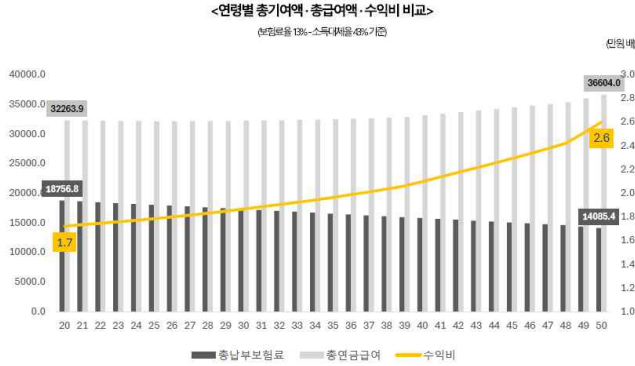
- 1998년·2007년·2025년 개혁의 여파로 선(先)세대에 비해 **급여·혜택 감소 + 보험료 부담 증가** (2025년 개혁을 통해 기존 대비 급여혜택 증가)
- 청년기 생애과업(학업·군입대·실업·혼인·출산·육아 등)에 기인한 열악한 노동시장 지위와 그에 따른 배제(사각지대) 문제로 상대적 불이익 가중
- 국민연금제도 내에서 세대 간 부담 및 혜택의 격차가 지나치게 커질 경우, 연대성·호혜성 원리의 훼손으로 이어져 제도의 지속가능성을 떨어뜨릴 수 있기 때문에, 이를 미연에 방지하기 위한 일련의 대응책 마련 필요



48

# [("적정성" 측면에서의) 세대 간 형평성 제고]

## » 청년(미래) 세대의 다중불리 현상 분석



**<연령집단별 국민연금 사각지대 비율>**

구분	청년 (만18-34세)	비청년				
		만18-24세	만25-29세	만30-34세		
보험료 납부자	전체	4,846,632 (47.0)	670,413 (19.0)	1,878,283 (56.8)	2,297,936 (66.0)	13,240,082 (67.6)
	남성	2,570,921 (47.7)	300,811 (16.4)	969,415 (56.2)	1,300,695 (70.9)	7,314,946 (73.6)
	여성	2,275,711 (46.2)	369,602 (21.7)	908,868 (57.5)	997,241 (66.6)	5,925,136 (61.5)
사각지대	전체	5,132,183 (49.7)	2,844,367 (80.6)	1,289,860 (39.0)	997,956 (28.7)	5,697,820 (29.1)
	남성	2,716,768 (50.4)	1,529,163 (83.5)	717,645 (41.6)	489,980 (25.6)	2,311,801 (23.3)
	여성	2,415,415 (49.0)	1,315,204 (77.3)	572,215 (36.2)	507,976 (32.1)	3,386,019 (35.1)

\*20세 2016년생 30세 1986년생 40세 1966년생 50세 1946년생 평균소득지위, 40년 가입 25년 수급 기준, 저자가 계산한 단순 시뮬레이션 결과로 다른 지표와 비교시 유의 요

주: 괄호 안 수치는 해당 집단 총인구수 대비 비중

# [("적정성" 측면에서의) 세대 간 형평성 제고]

## » 청년세대의 상대적 불이익 문제에 대한 대응 원리

- ☞ 국민연금제도에서 청년세대가 경험하는 불이익은 '부담(보험료)'과 '혜택(급여)'의 격차에서 비롯되는 문제이기 때문에,
- ☞ 이를 해소하기 위한 정책 대안은 상대적으로 유리한 지위를 점한 기성세대의 '부담은 늘리고(a), 혜택은 줄이거나(b)', 불리한 지위를 점한 청년(미래)세대의 '부담을 줄이거나(c) 혜택을 늘리는 방식(d)'으로 구현 가능



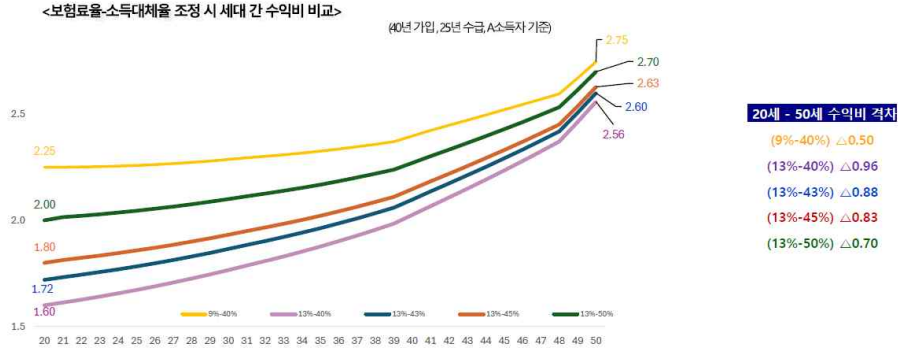
## » 세대 간 형평성 제고에 있어 既 재정안정화 방안의 정합성 검토

- ☞ 재정안정화 조치(보험료율 인상, DC 전환, AAM 도입 등의 소득대체율 인하 조치는 청년(미래) 세대의 '부담은 늘리고ⓒ에 역행, 혜택은 줄인다ⓐ에 역행'는 점에서, (혜택 측면에서 제기되는) 세대간 불공평(후세대의 국민연금제도 내 상대적 불이익) 문제를 가중시킬 우려

## [('적정성' 측면에서의) 세대 간 형평성 제고]

### 세대 간 형평성 역행 사례 ① 보험료를 만 인상

✓ '보험료를만' 인상 시, 현행보다 세대 간(60세 vs 20세) 수익비 격차 확대 → 보험료 인상이 불가피한 상황에서 소득대체를 상향 조치 병행 시 수익비 격차 완화 가능



\* 자자가 계산한 단순 시뮬레이션 결과로 다른 지표와 비교 시 유의의 함

## [('적정성' 측면에서의) 세대 간 형평성 제고]

### 세대 간 형평성 역행 사례 ② DB형 → DC형 연금 체계로 전환

✓ 국민연금을 DB형에서 DC형으로 전환하면 미래세대의 부담과 혜택을 일치시켜 형평성을 제고할 수 있다는 주장이 제기되나,

- 국민연금 수입(기여=지출(급여)의 기계적 일치·연계를 추진하는 과정에서 전반적인 급여 하락을 초래하여 **"미래세대의 혜택 감소"**

→ 특히, 재분배 기능 제거로 인한 취약계층(고령 이하 소득자의 노후소득 감소, 경제위기 등으로 운용수익률이 급감하는 구간을 이행하는 미래세대의 노후 불안정성 증대 등에 대한 대응 장치 부재
- 전환비용 부담(60조원 ~ 1,00조원) + 보험료를 증가(수지상등) + 풍선효과(국민연금 축소 → 타 공공재정 수요(기초연금·국기초 등)/사적부담부담 증가) 등이 발생하여 **"미래세대의 부담 가중"**
- 즉, 원칙적립식 DC형 연금 체계로의 전환은 (□ 실현가능성 문제(전환비용)나 재정안정성에 대한 편협한 시각(완전 수지상등 추구) 등은 차치하더라도) **부담과 혜택 측면에서 제기되는 청년(미래) 세대의 불공평 문제를 더욱 키우는 조치로 작동할 우려**

## [('적정성' 측면에서의) 세대 간 형평성 제고]

### 세대 간 형평성 이행 사례 : ③ 자동조정장치

- ✓ (개념) 일정 요건 충족 시 **자동으로 보험료율·소득대체율·수급연령 등과 같은 모수의 조정**이 이루어지도록 함으로써, 상대적으로 정치·사회적 소요 없이 연금의 지속가능성을 제고하고자 하는 개혁조치
- ✓ (고려사항)
  - 자동조정장치는 가능한 **재정안정화 조치를 모두 강구한 뒤**, 정치적 여력이나 유인이 별로 남아 있지 않은 상황에서 **취할 수 있는 비난회피(blame avoiding) 전략의 일환으로 간주됨**
  - \* 일례로 일본·독일은 보험료의 상한(최대 여백)을 설정하고, 이와 동시에 또는 그 이후 자동안정화 장치를 도입함. 스웨덴 역시 1998년 보험료율을 13%에서 18.5%까지 '최대치'로 끌어올린 뒤 2001년 자동조정장치를 법제화한 바 있음
  - 단, 스웨덴은 기여=급여를 전제한 NDC 제도의 유지를 위해 균형비(balance ratio)라는 자동조정장치를 도입한 사례로, DB 방식 제도를 가진 우리나라에 적용 불가하다는 점을 염두에 둘 필요
  - 반면, 우리나라는 **보험료율(13%+@)·수급연령(65세+@)·기여기반 확대(국고투입, 출산율·고용률 증대 등)·대규모 기금 등 다른 재정안정화 수단의 여력이 상대적으로 많이 남아 있는 상황으로, 자동조정장치의 이른 도입은 '적정기여-적정급여 체계' 수립을 가로막고, 노후의 저급여 체계와 빈곤 문제를 심화·고착시킬 수 있음**
  - 특히, 국민연금의 **저보장성과 미성숙으로 인해 노인 빈곤 문제가 심각한 상황**에서, **급여 삭감에 방점을 둔 자동조정장치는 선택 불가능한 대안**
  - ↳ 무엇보다 **노인부양에 대한 '부담' 증가가 불가피한 청년(미래) 세대를 '혜택' 측면에서도 '더욱 불리하게' 만드는 조치**라는 점에 유의 할

## [('적정성' 측면에서의) 세대 간 형평성 제고]

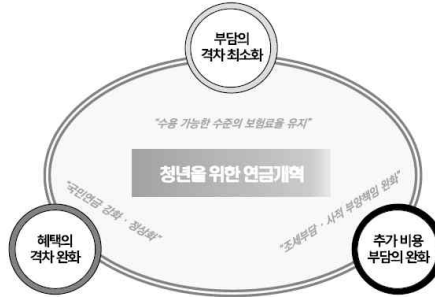
### 세대 간 형평성 이행 사례 : ④ 세대별 차등보험료

- ✓ (응능부담 원칙 훼손) 세대별 보험료를 인상 속도 차등 적용은 **응능부담(ability-to-pay)의 원칙**에 위배되어 사회보험에서 관찰되는 소득계층 간 형평성과 재분배 기능을 훼손 → 예) 세대별 차등 보험료 적용 시, '**저연령 고소득자**'에 비해 '**고연령 저소득자**'의 **부담이 가중**되는 불공평성·역진성 문제 초래 우려
- \* 고소득자는 많은 부담을, 저소득자는 적은 부담을 하는 것을 의미하는 응능부담 원칙은 사회보험과 조세체계 등에서 일반적으로 통용되는 원칙으로 가장 공평하고 정의로운 방식의 부담체계라는 데 이미 사회적 합의가 형성되어 있음
- ✓ (저소득·지역가입자 부담 증가 및 고용 기피 우려) 세대별 차등 보험료를 적용 시 상대적으로 높은 보험료율이 부과되는 50대 저소득자·지역가입자에게 과도한 경제적 부담을 야기하고, 이들에 대한 노동비용 증가로 고용 기피 우려
- \* 극단적 사례일 수 있으나, 한 가구 내에서 청년 자녀의 보험료 부담을 '미미하게' 낮춰주는 대신 노동비용이 증가한 중장년 부모가 실직하는 경우도 발생 가능
- ✓ (미래세대 부담 확대) 보험료율 차등 인상은 **현 20~40대의 부담을 완화함으로써, 역설적으로 2040년 이후 미래세대의 상대적 부담 가중**
- \* 보험료 차등 인상은 일괄 인상보다 보험료 수입이 감소하게 되고, 이에 대한 부담은 '더 미래세대에게 전가될 수 있음
- ✓ (청년세대 직접 지원 필요) 차등보험료를 적용을 통해 '부담의 격차'를 '미미한' 수준으로 완화하는 것보다는 청년세대를 표적화한 지원 정책 강화(크레딧 지원, 생애최초 연금보험료 도입 등)를 통해 '혜택의 격차'를 줄여주는 게 세대 간 형평성 제고에 효과적

## ["적정성" 측면에서의] 세대 간 형평성 제고

### » 청년세대의 상대적 불이익 문제에 대한 대응 방향

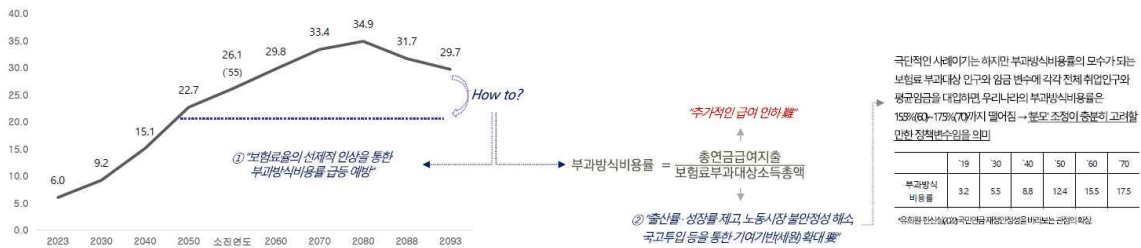
- ① 적정기여 적정급여 노후소득보장체계 구축, 인구 고령화의 여파 등으로 국민연금 보험료 부담의 완화는 현실적으로 불가능한 상황(보험료 인상 불가)으로, ② 수용 가능한 수준의 보험료를 유지를 통한 '부담의 격차 최소화', ③ 국민연금 강화(정상화)를 통한 '혜택의 격차 완화' (=적정 노후소득보장), 그리고 이를 통한 ④ 타 공공재정(초연금·국기초) 소요 및 사회적 부담책임·비보장에 따른 사회적 비용과 같은 '추가 비용 부담의 완화'를 추진하여, 청년(미래) 세대가 경험하는 상대적 불이익의 크기를 줄여 나갈 필요



## ["적정성" 측면에서의] 세대 간 형평성 제고

### ① 수용 가능한 수준의 보험료를 유지를 통한 과도한 '부담의 격차' 예방

- 부과방식 비용률의 급증을 막기 위해 '보험료율·수급연령 상황 등의 제도 내적 모수 개선' + '기여기반 확대 등의 제도 외적 구조 개선' 조치 병행
- 단, 일정 수준까지의 보험료를 인상에 OECD 평균 16%은 한국 노후소득보장체계의 정상화(적정부담·적정급여 체계 구축), 노인부양책임의 사회화(사적부양 → 공적부양)를 위해 장기적으로 필요한 조치로 인식



## [('적정성' 측면에서의) 세대 간 형평성 제고]

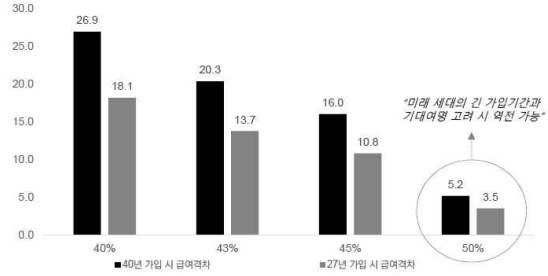
### ② 국민연금 강화·정상화를 통한 '혜택의 격차' 완화

- 25.41. 소득대체율 인상 조치(40%→43%)를 통해 세대 간 급여격차(40년 만기 가입 기준)가 269만원에서 203만원으로 감소했으나, 기성세대와의 혜택 격차 해소를 위해 추가 개혁 필요
- 40년 만기 가입 기준 20세와 50세의 급여 격차는 소득대체율 45%와 50%일 때 각각 160만원과 52만원까지 감소, 27년 가입 기준으로는 각각 108만원과 35만원으로 완화

(40년 가입)			
	첫해 월연금액 (20세)	첫해 월연금액 (50세)	급여격차
40%	119.3	146.2	26.9
43%	128.2	148.5	20.3
45%	134.2	150.2	16.0
50%	149.1	154.3	5.2

(27년 가입)			
	첫해 월연금액 (20세)	첫해 월연금액 (50세)	급여격차
40%	80.5	98.7	18.1
43%	86.5	100.3	13.7
45%	90.6	101.4	10.8
50%	100.6	104.1	3.5



\* 20세 2016년생, 50세 1986년생 평균소득기준, 40년/27년 2024년 가입 기준. 저자가 계산한 단순 시뮬레이션 결과로 다른 지표와 비교 시 유의 필요

## [('적정성' 측면에서의) 세대 간 형평성 제고]

### ③ 국민연금 강화·정상화를 통한 청년(미래) 세대의 적정 노후소득보장과 '추가 부담' (他 공공재정 소요·사적부양비용·비보장에 따른 사회적 비용)의 완화

- (20세) 25.41. 소득대체율 인상 조치(40%→43%) 이후에도 월 연금액은 40년 만기 가입시 약 1282만원으로 최소 필요노후소득 / 상대적 빈곤선 등에 미달  
→ 실가입기간(예 27년) 고려 시 월 연금액은 865만원으로 미달폭 크게 확대
- (50세) 개혁 전·후 월 연금액이 40년 만기 가입 시 각각 약 1462만원과 1485만원으로 최소 필요노후소득을 근소하게 초과하고 상대적 빈곤선에도 근접하지만  
→ 실가입기간(예 27년) 가정 → 실제로는 35년 신규수급자 기준 21년에 불과) 고려 시 월 연금액은 각각 987만원과 1003만원으로 나타나 기성세대 역시 최소 필요노후소득 / 상대적 빈곤선 등에 크게 미달
- 이러한 노후소득부족분은 미래세대의 사적 부담(간지도생) or 조세 부담(간지연금·국기초 등) or 사회적 비용 부담(간지위험 증가)을 의미

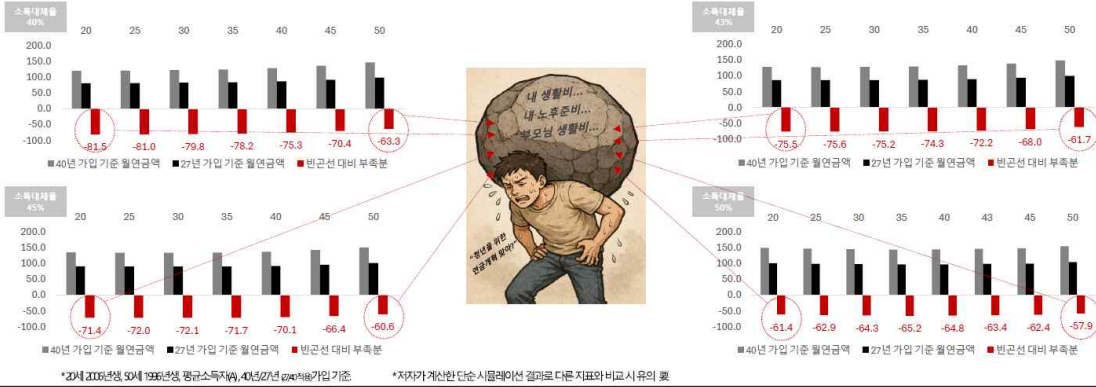


\* 20세 2016년생, 50세 1986년생 평균소득기준, 40년/27년 2024년 가입 기준. 저자가 계산한 단순 시뮬레이션 결과로 다른 지표와 비교 시 유의 필요

# [‘적정성’ 측면에서의] 세대 간 형평성 제고

## ③ 국민연금 강화·정사회를 통한 청년(미래) 세대의 적정 노후소득보장과 ‘추가 부담(他공공재정 소요·사적부양비용)’의 완화

- 전 연령대에서 상대적 빈곤선 대비 부족분이 크게 나타남 → 이는 현 근로세대(20~50세와 미래세대(20세 이하) 모두 노년기에 빈곤해질 위험이 높을 뿐만 아니라, 본인과 부모의 노후를 위한 이중부담(타 공공재정 소요 ↑ or 사적 노인부양 부담 ↑) 문제로부터 자유롭지 못함을 의미 → 노후소득 부족분을 최대한 메우기 위한 국민연금의 역할 강화 필요



마치며: 국민연금 강화에 대한 두 가지 ‘질문’과 ‘반문’

Q: 재정안정성은?

A: 어떤 노후소득보장체계가 재정적으로 지속가능하고 효율적인가?

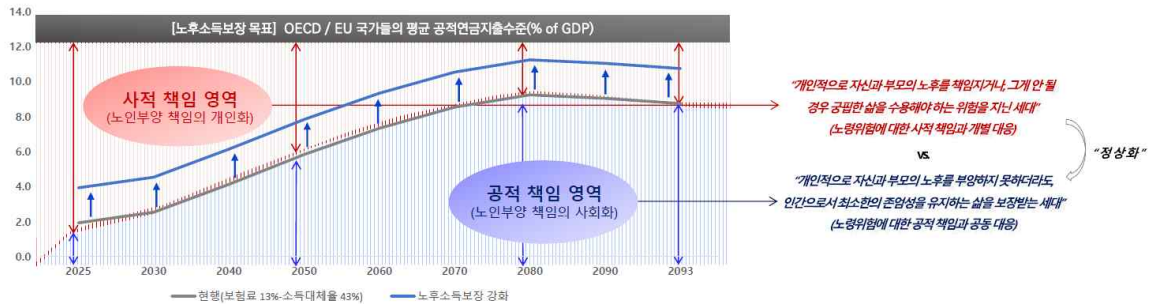


61

Q: (부담 측면에서의)세대 간 형평성은?

A: 국민연금 '지출'은 단순 '비용'인가?

▶ '특정 적정성 목표를 달성하기 위해서는 필수 지출(중 노년부양부담) 발생' → '지출 ≠ 비용' // '지출 = 목표 달성을 위한 제도의 역할'  
 → ∴ '국민연금 지출 증가 ≠ 후세대의 비용 증가' // '국민연금 지출 증가 = 제도의 역할·기능 강화'



62

## 2) 이승희 박사(KDI)

### 우리나라 노인빈곤과 노후소득보장제도

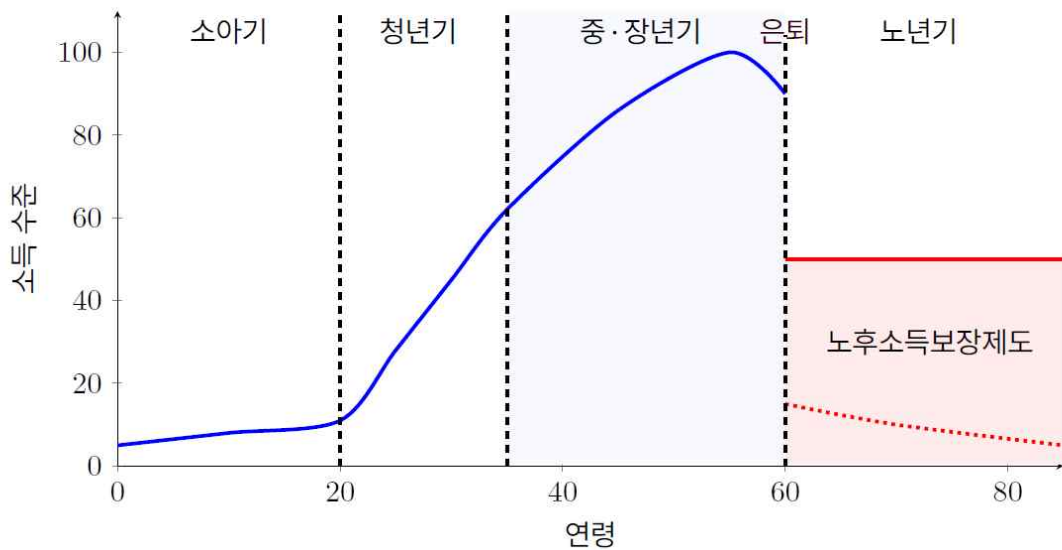


- 국회 연금개혁특별위원회 민간자문위원회 회의 -

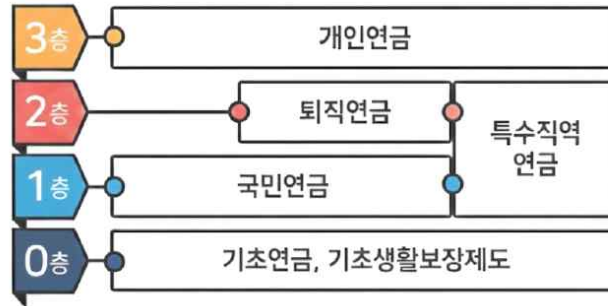
이승희 KDI 부연구위원

KDI 한국개발연구원  
2025.12.19

#### 소득 생애주기



## 우리나라 노후소득보장제도



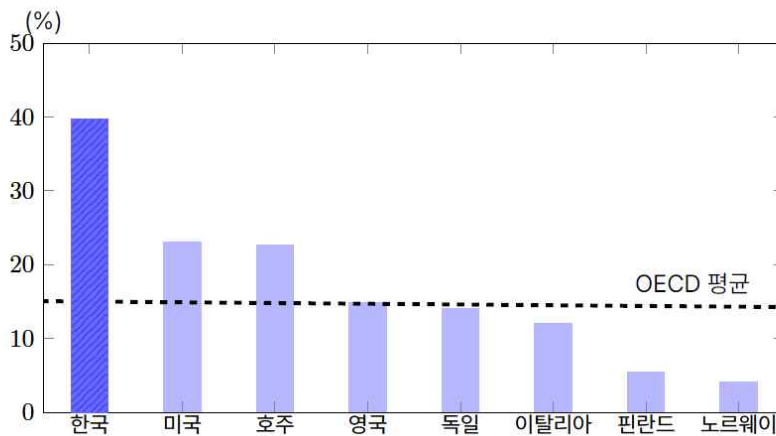
### ■ 다층노후소득보장체계 (0층-3층) 구축

- 0층: 기초연금, 기초생활보장제도 - 최소소득 보장
- 1층: 국민연금 - 노후소득 주된 자원
- 노후소득은 공적연금(0층-1층)에 주로 의존, 사적연금(2층-3층) 역할 미미한 수준

10:35

2/26

## 노인빈곤율(2018년)



### ■ 노후소득보장제도에도 불구하고 노인빈곤율은 OECD 최고 수준

Q. 심각한 노인빈곤 해소 위해 노후소득보장 개선 필요?

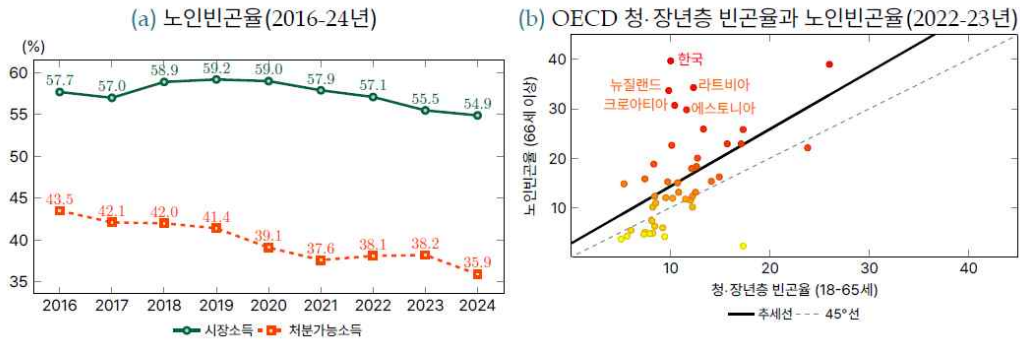
10:36

3/26

1. 우리나라 노인빈곤
2. 세대 간 차이를 고려한 노인빈곤
3. 시사점

### 1. 우리나라 노인빈곤

## 우리나라 노인빈곤율



### ■ 우리나라 노인빈곤율은 점차 낮아지고 있으나, 여전히 OECD 최고 수준

- 노인빈곤율 = 전체 인구 중위소득 대비 빈곤한 고령층 비율 (상대빈곤) [▶ More](#)
- 시장소득 기준 빈곤율과 처분가능소득 기준 빈곤율 모두 추세적으로 감소
- 처분가능소득 기준 노인빈곤율(65+): '11년 46.5% → '24년 35.9% (10.6%p↓)
- '22년 기준 노인빈곤율(66+)은 39.7%로 OECD 평균 노인빈곤율(14.7%)과 큰 차이

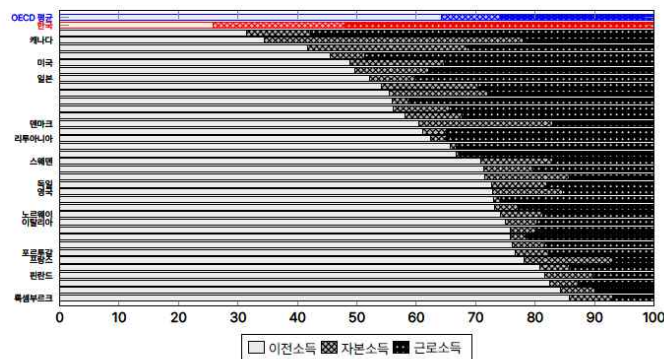
10:36

5/26

## 고령층 소득 구성

### ■ 심각한 노인빈곤은 공적연금 등 공적이전소득의 제한적인 역할에 기인할 가능성

- 고령층 소득 중 공적이전소득이 차지하는 비중은 25.9%로 OECD 평균 57.1%의 절반 이하
- 노동소득 비중은 52%로 절반 이상이며 이는 멕시코 다음으로 높은 수준
- 소득 구성 (이전소득:자본소득:근로소득)
- 우리나라=25.9:22.1:52.0 vs OECD 평균=64.2:9.9:25.8



10:36

6/26

## 우리나라의 노인빈곤

### ■ 소득만으로는 현재 고령층의 경제적 상황을 정확히 파악하지 못할 가능성

#### ● 윤석명 외 (2017)

“소득 빈곤 노인(전체 노인의 46.3%)의 약 55%에 해당하는 노인들(전체 노인의 약 25.5%)의 분포 상 위치는 소득만 결핍선(또는 빈곤선) 미만일 뿐, 자산과 주거는 결핍선 이상에 위치함을 알 수 있었다”

### ■ 고령층은 소득이 부족할 수 있지만,

- 충분한 자산을 보유하거나
- (자산을 활용하여) 충분한 소비를 유지하고 있을 가능성이 존재

### ■ 우리나라 노인 빈곤을 정확히 파악하기 위해 소득 외에 자산과 소비를 함께 고려할 필요

10:36

7/26

## 고령층의 소득과 자산

### ■ 심각한 노인빈곤은 공적연금 등 공적이전소득의 제한적인 역할에 기인할 가능성

- 국민연금 도입이 늦고 가입 사각 지대가 넓어 고령층 소득 중 공적연금이 차지하는 비중이 낮음
- 노후소득보장체계 미비로 인해 노후생활비 마련을 위해 고령층의 노동시장 참여율 높음

### ■ 소득만으로는 고령층의 실제 경제적 상황을 판단하기에 불충분

- 노후소득보장체계가 미비로 인해 고령층은 자산축적 등 노후대책을 강구했을 가능성 높음
- 고령층 소득 중 자본 기반 소득의 비중이 22.1%로 다른 OECD 국가에 비해 높음
- 통계청 사회조사 결과 자산에 기반한 노후준비 비중이 높게 응답

- 고령가구의 보유 자산 구성 비율 (자료: 가계금융복지조사, Luxembourg Income Study)

	호주('18)	이탈리아('16)	노르웨이('20)	독일('17)	핀란드('16)	미국('19)	영국('19)	일본('14)	한국('21)
부동산자산	67.9	75.8	65.8	73.0	71.4	38.7	60.4	51.2	82.4
기타 실물자산	10.2	10.7	6.1	9.7	3.8	19.1	15.7	0.0	2.7
금융자산	21.8	13.4	28.0	17.3	24.8	42.2	23.9	48.8	14.9

10:36

8/26

## 자산의 소득화

- 소득 기준 빈곤율은 우리나라 고령층의 특성을 반영하지 못하는 한계를 가질 위험
  - 고령층의 자산 축적 비중이 높다면 소득만으로는 고령층 경제적 상황 파악 어려움
- 자산의 소득화 방법 : 포괄소득화와 연금화
  - 포괄소득화 : 자산을 유지하는 가운데 귀속임대료 등 자산을 통한 암묵적 소득까지 포함 [▶ More](#)
    - 현재의 상황을 유지하며 고령층의 경제적 상황을 평가
    - 포괄소득을 추정하는 최선의 방법에 대해 의견들이 일치하지 않는다는 한계
  - 연금화 : 자산을 소모하여 소득을 마련 [▶ More](#)
    - 적극적인 자산 활용 정책 방향 하에서 고령층의 경제적 상황을 평가
    - 기대여명이 짧은 고령층의 자산환산소득을 과대추정할 우려가 있다는 한계

10:36

9/26

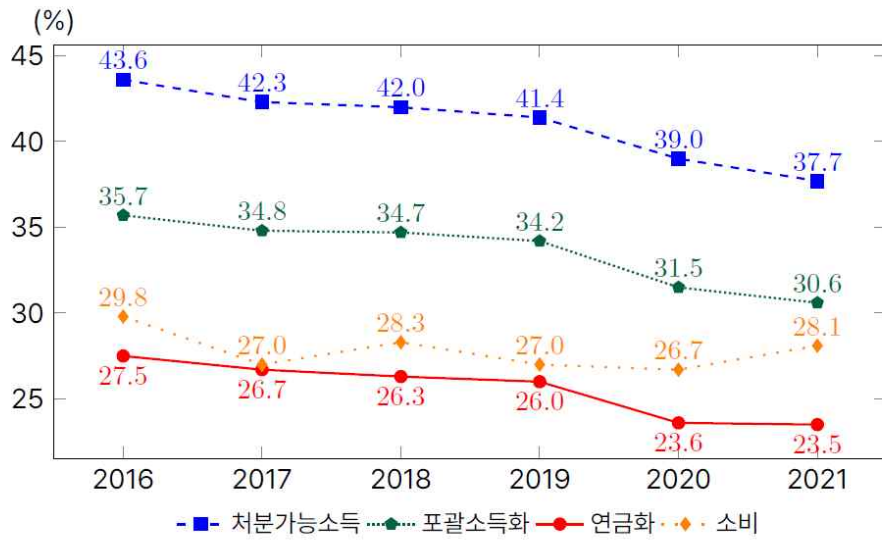
## 고령층의 소득과 소비

- 가구의 경제적 상태, 또는 물질적 웰빙은 가구가 이용할 수 있는 소비의 흐름으로 평가
- 빈곤을 측정하기 위해 소득 이외에 소비를 추가적인 도구로 사용  
(Meyer and Sullivan, 2003; Armstrong et al., 2022; Fitzgerald and Moffitt, 2022)
- 소비는 소득보다 물질적인 부족을 더 잘 측정하고, 측정오차와 과소신고가 적음
- 자산 보유가 부동산에 치중되어 있는 우리나라 가구의 특징을 반영 가능 [▶ More](#)

10:37

10/26

## 우리나라 노인빈곤율

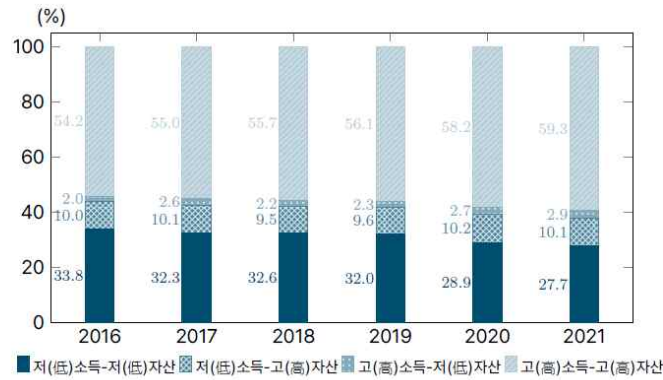


10:37

11/26

## 고령층 빈곤유형별 구성

### 고령층 빈곤유형별 구성: 소득과 자산



■ 소득과 자산 모두 빈곤한 고령층은 약 30% 내외

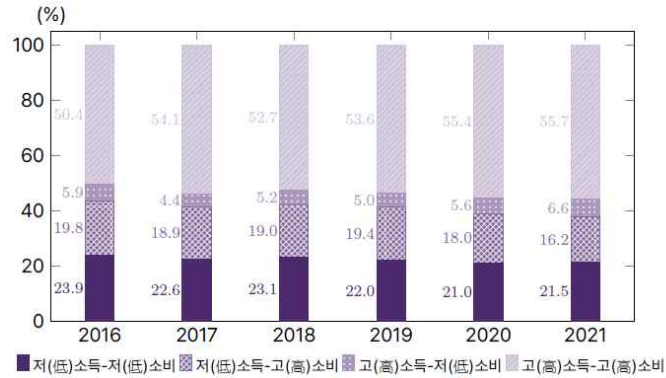
■ 전체 노인의 약 40%가 소득 기준 빈곤층에 속하지만 10%는 소득 기준으로만 빈곤

10:37

12/26

## 고령층 빈곤유형별 구성

### 고령층 빈곤유형별 구성: 소득과 소비



### 소득, 소비 모두 빈곤한 고령층은 약 22% 내외

### 약 18% 고령층은 소득만 빈곤하고 소비는 빈곤하지 않음

10:37

13/26

## 우리나라 노인빈곤 현황

### 소득 외에 자산, 소비를 추가적으로 고려하여도 노인빈곤율은 높은 수준

- 자산의 소득화나 소비를 바탕으로 측정한 노인빈곤율 7-10%p↓, 그러나 여전히 높은 수준
- 소득과 자산, 소비가 모두 적은 고령층 내 취약계층 비율도 여전히 높은 편
- 자산을 고려한 노인빈곤율도 해외 주요 국가들 대비 높은 수준 [▶ More](#)

Q. 고령층의 열악한 경제 상황을 개선하기 위해 노후소득보장제도 개선이 필요?

A. 우선 고령층 내 누가 열악한 경제 상황에 놓여져있는지를 살펴볼 필요

- 모든 고령층이 비슷하게 빈곤하다면? ⇒ 전반적인 제도 개선이 필요할 가능성
- 고령층 내 특정 집단을 중심으로 빈곤이 심각하다면? ⇒ 관련있는 특정 제도 중심으로 개선할 필요

10:37

14/26

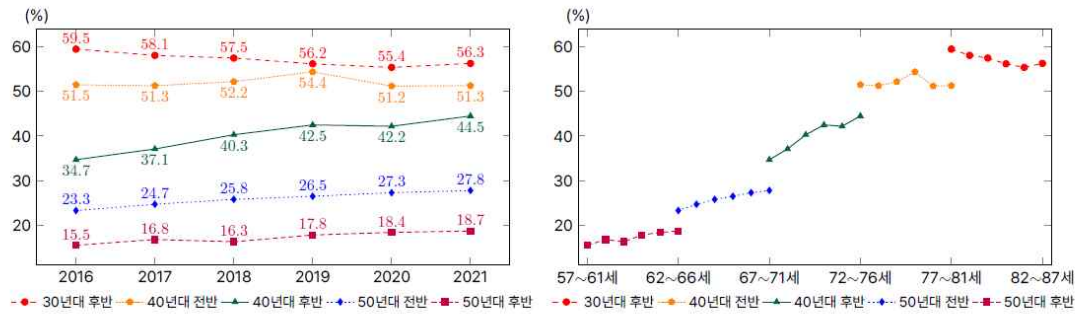
## 2. 세대 간 차이를 고려한 노인빈곤

### 높은 노인빈곤율의 원인 - 세대별 빈곤율

- 2010년대 이후 우리나라 노인빈곤율 추이와 관련하여 관찰되는 현상
  1. 전체 노인빈곤율이 추세적으로 완만히 감소
  2. 초고령층(75세 이상)과 연소고령층(65~74세) 간 노인빈곤율에 큰 차이
- 이는 고령층 내 출생세대에 따라 빈곤 수준이 다른 것이 주요 요인
  - 출생연도를 기준으로
    - ① 30년대 후반 출생(① 1935-39년생),
    - ② 40년대 전반, ③ 후반 출생(② 1940-44년생, ③ 1945-49년생),
    - ④ 50년대 전반, ⑤ 후반 출생(④ 1950-54년생, ⑤ 1955-59년생)으로 나누어, 다섯 살 단위의 다섯 세대 분석

## 세대 간 차이를 고려한 노인빈곤

### ■ 세대별 노인빈곤율(2016-21년)



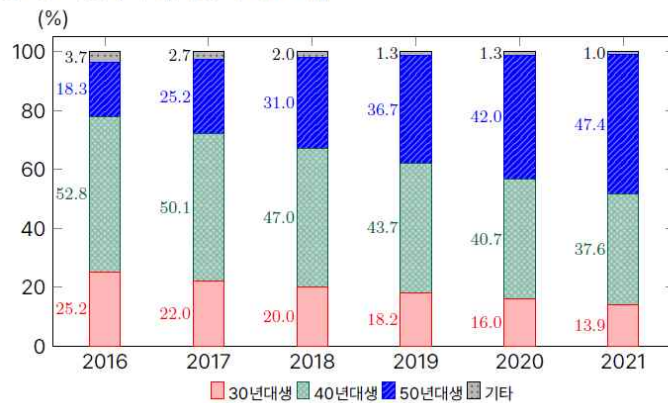
- 출생 세대별 빈곤율 차이 현저하게 나타남
- 1950년 이전 출생 세대 노인빈곤율 40% 이상으로 심각한 수준
- 이에 비해 1950년 전반 출생 28%, 1950년 후반 출생 19%로 낮은 수준

10:38

16/26

## 출생 세대별 고령층 내 비중

### ■ 출생 세대별 고령층 내 비중 (가계금융복지조사)



- 고령층은 만 65세 이상 ('16년 1951년 이전 출생 → '21년 1956년 이전 출생)
- 최근 5년 동안 50년대생의 비중이 빠르게 증가('16년 18.3% → '21년 47.4%)

10:38

17/26

## 출생 세대별 빈곤율

### ■ Oaxaca-Blinder Decomposition

$$P_t = \sum_{j=1}^J w_{jt} P_{jt}$$

$$P_{t+k} - P_t = \sum_{j=1}^J (w_{jt+k} - w_{jt}) P_{jt} + \sum_{j=1}^J w_{jt} (P_{jt+k} - P_{jt})$$

●  $P_t$ : t시점의 노인빈곤율,  $w_{jt}$ : t시점의 j세대의 고령층 내 비중,  $P_{jt}$ : t시점의 j 세대의 빈곤율

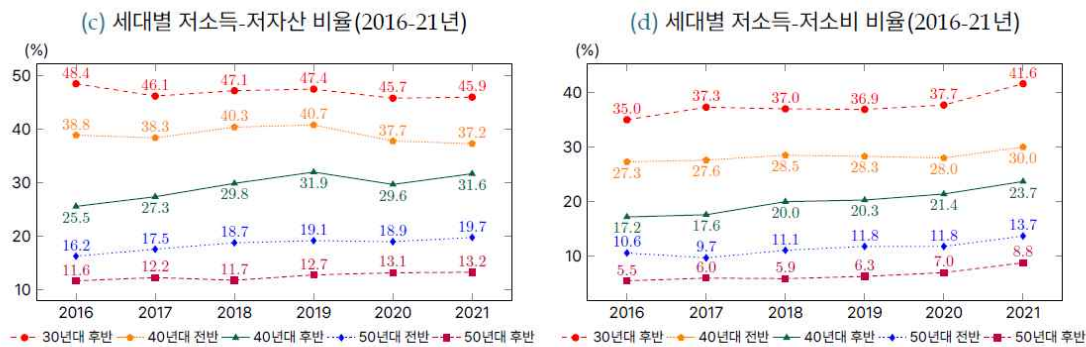
■ 노인빈곤율의 변화분(-5.9%p)=인구 비중의 변화로 인한 빈곤율 변화분(-7.5%p)  
+세대 간 빈곤율 변화로 인한 변화분(+1.6%p)

■ 인구 비중의 변화로 인한 빈곤율 변화분이 세대 간 빈곤율 변화로 인한 변화분을 압도

10:38

18/26

## 세대 간 차이를 고려한 노인빈곤



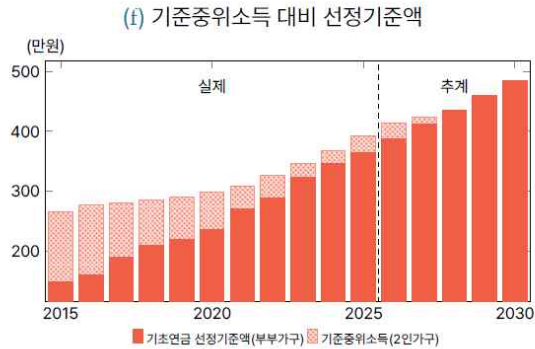
■ 소득과 자산, 소득과 소비가 적은 취약계층 비율로 보아도 세대 간 차이는 뚜렷

■ 고령층 내 최근 출생 세대로 올수록 빈곤 수준이 개선

10:38

19/26

## 세대 간 차이를 고려한 노인빈곤



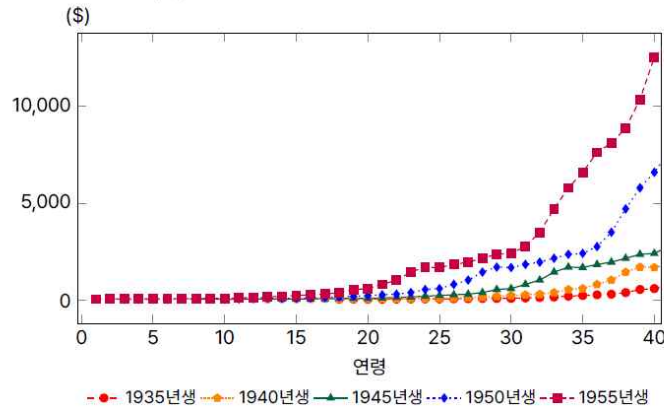
- 기초연금 수급자 중 소득과 자산이 공제액 이하인 소득인정액 0원 비율도 세대 간 차이가 뚜렷
- 고령층 내 최근 출생 세대로 올수록 빈곤 수준이 개선되면서 선정기준액이 기준중위소득에 근접

10:38

20/26

## 세대 간 빈곤율 차이의 원인 - 급속한 경제 성장

- 코호트별 생애 경험 1인당 GNI(\$)



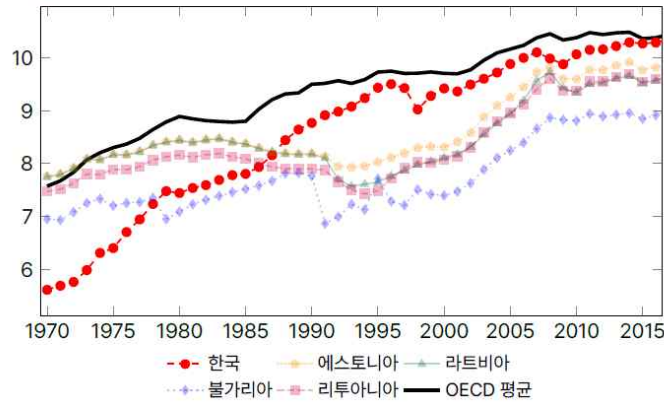
- 특정 세대의 소득 수준이 다음 세대(경제 성장 후 세대)에 비해 상대적으로 적음
- '50년 이전 출생 세대 소득 수준이 이후 세대보다 낮고 자산 축적 어려움
- 현재 초고령층(1950년 이전 출생 세대): 과거 절대적 빈곤 시대 → 현재 세계 10대 경제대국

10:38

21/26

## 세대 간 빈곤율 차이의 원인 - 급속한 경제 성장

### 로그 1인당 GDP 국제비교



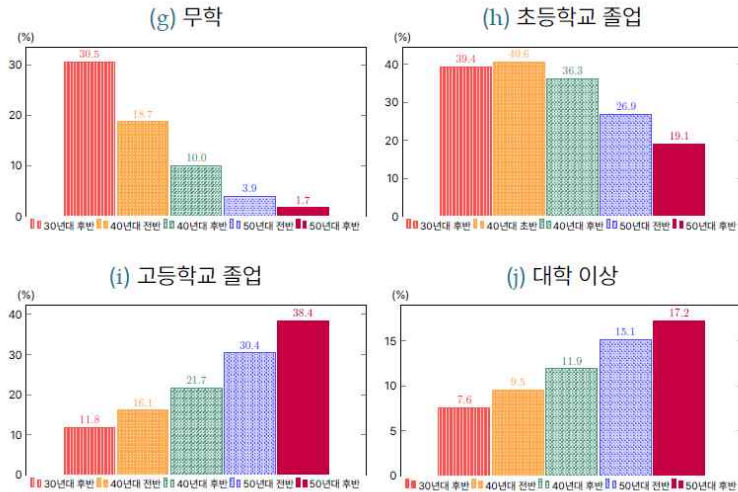
- 노인빈곤율이 청·장년층 빈곤율에 비해 높았던 국가들도 1990년 이후 급속도 경제 성장
- 급속도 경제 성장으로 성장 후 세대의 경제 수준이 급격히 높아져 성장 전 세대는 상대적으로 빈곤

10:38

22/26

## 세대 간 빈곤율 차이의 원인 - 급속도의 사회 변화

### 출생 세대별 최종 학력 수준



10:38

23/26

## 세대 간 빈곤율 차이의 원인 - 국민연금 성숙도

■ 국민연금: '99년에 전국민 대상으로 확대되어 이전 세대 가입기간 짧고 연금 수급액 적음



■ 최근 출생 세대일수록 국민연금 수급률과 수급액↑

■ 앞으로 고령층에 진입하게 될 60, 70년대생에게 국민연금은 실질적인 노후 보장에 보탬이 될 것

## 3. 시사점

## 거시경제적 요인을 바탕으로 본 노인빈곤율

### ■ 향후 우리나라 거시 경제에 대한 전망

1. 경제성장률 둔화: 경제성장률 '24년 2.0% → '70년 0.6% (NABO, 2022)
2. 고령화: 노년부양비 '24년 24.7 → '70년 103.3 (통계청, 2023)

### ■ 이러한 변화와 노인빈곤율 간의 관계

1. 경제성장률 둔화: 중위소득이 천천히 증가 → 빈곤선이 천천히 증가  
+ 완만한 사회/제도 변화  
⇒ 고령층 내 경제 수준 이질성 및 고령층과 청장년층 간 경제 수준 차이 ↓

2. 고령화: 고령 인구 ↑ → 중위소득이 고령층 소득 수준에 더 근접

⇒ 노인빈곤율 감소 요인으로 작용

#### ● 극단적인 경우에 대한 가정:

e.g., '70년 전체 인구의 절반이 고령층 & 모든 고령층은 소득이 0원 ⇒ 노인빈곤율=0%

10:39

25/26

## 우리나라 노인빈곤율과 정책적 시사점

### ■ 우리나라의 높은 노인빈곤율은 1950년 이전 출생 세대의 심각한 빈곤에 주로 기인

- 고령층 내에서도 출생 세대별 경제 수준 현저한 차이
- 이러한 세대 간 차이는 급속도의 경제 성장과 사회/제도 변화로 인한 것으로 판단

### ■ 현재 심각한 빈곤 상태인 1950년 이전 출생 세대는 국민연금 혜택을 거의 받지 못하는 세대

- 따라서 국민연금 보장 수준을 높이더라도 현재 노인빈곤 완화 X
- (절대적) 노인빈곤 완화에는 기초연금을 빈곤한 고령층에 한정하는 것이 더 효과적

### ■ 노인빈곤율, 국민연금 월평균 수급액 등 통계는 과거 세대를 주로 반영, 미래를 바라볼 필요

- 1930-40년대생 경제 상황 vs. 1960-70년대생 경제 상황
- 노인빈곤율은 앞으로 낮아질 것으로 전망
- 이에 따라 제도의 변화는 과거보다는 미래를 반영하여 결정할 필요

10:39

26/26

## 부록

### 노인빈곤율 계산

#### ■ 현재 노인빈곤율은 상대빈곤율

#### ■ 각 소득별로

1. 소득을 가구 단위로 계산(가구소득)한 후 균등화
  - 제곱근 균등화 방법: 가구소득을  $\sqrt{\text{가구원 수}}$  로 나눔
2. 소득빈곤선 설정
  - 전체 균등화 중위소득의 50%를 빈곤선으로 설정
3. 노인빈곤율은 상대적 빈곤율로 headcount ratio

$$\text{노인빈곤율}(\%) = \frac{\text{균등화소득이 빈곤선 이하인 65세 이상 인구수}}{\text{전체 65세 이상 인구수}} \times 100$$

#### ■ 즉, 전체 인구 중위소득 대비 빈곤한 고령층의 비율



## 자산의 소득화

- 부동산 비중이 높은 우리나라 특성을 고려하여 자산유형별 소득환산방법을 달리 적용
  - 기존 연구들은 순자산 전체를 소득으로 환산하여 유량으로 전환하기 힘든 자산들까지 포함
  - 자산유형별로 고령층이 선택할 수 있는 자산의 소득화 방식이 다를 수 있음을 고려
  - 금융자산(예금, 주식 등), 거주주택 부동산, 거주주택 이외 부동산 중심으로 소득화

## 자산의 포괄소득화

- 포괄소득은 자산을 일정하게 유지하면서 일정 기간 소비할 수 있는 가치의 총합
  - 실제 소비한 금액이 아니라 얼마나 소비할 수 있었는지를 측정하는 개념
  - 실제 벌어들인 소득 뿐만 아니라 귀속임대료와 같은 암묵적인 소득 등도 포함 (Wolff and Zacharias, 2009)
    - 귀속임대료: 자가 소유자가 거주 주택에서 월세와 같이 임대료를 지불한다고 가정한 금액
    - 자가 소유는 주거 서비스를 위한 지출만큼 다른 분야에 소비를 할 수 있게 함
  - 자산을 소모하지 않고 자산의 소득화된 가치를 고려하여 고령층의 현재 경제적 상황을 평가
- 거주주택 부동산, 거주주택 외 부동산, 금융자산을 중심, 자산유형별 포괄소득화
  - 자산 소모 없이 단순 소득화: 자산을 활용하여 산출된 노인 빈곤율의 상한으로 볼 수 있음
  - 거주주택과 거주주택 외 부동산은 귀속임대료화, 금융자산은 파생되는 금융소득 이용
  - 다양한 소득화 방법을 고려하여 강건성 검증

## 자산의 포괄소득화

■ 포괄소득 = (A) (처분가능소득 - 재산소득) + (B) (자산을 소득화한 금액 - 이자 비용)

■ (A) 처분가능소득 - 재산소득

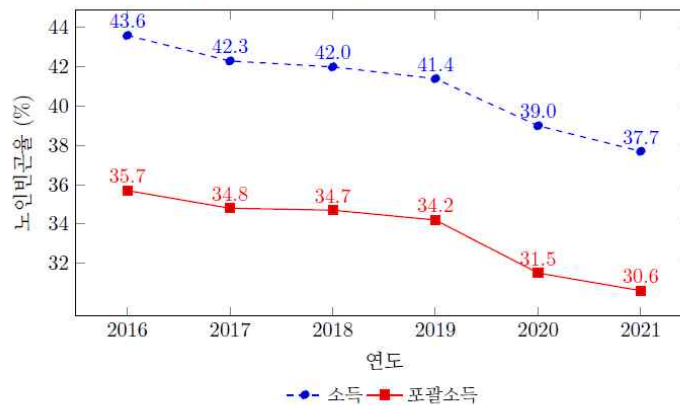
- 처분가능소득 = 근로소득 + 사업소득 + 재산소득 + 사적이전소득 + 공적이전소득(연금, 정부지원금 등) - 사적이전지출 - 공적이전지출(세금, 사회보험료 등)
- 자산으로부터 얻는 소득을 중복으로 계산하지 않기 위해 재산소득을 제외함

■ (B) 자산을 소득화한 금액 - 이자 비용

- 부동산(거주주택) ⇒ 귀속임대료(임대료 상당액)
- 부동산(거주주택 외) ⇒ 귀속임대료(사용자 비용)
- 금융자산 ⇒ 재산소득 중 금융소득
- 이자 비용 = 부채에 대한 비용

## 자산의 포괄소득화 - 노인빈곤율

■ 보유자산을 유형별로 포괄소득화하여 합산한 전체 노인빈곤율



■ 소득 기준 노인빈곤율보다 7-8%p 감소하나, 여전히 30% 이상으로 높은 수준

■ 자산의 포괄소득화에 기반한 노인빈곤율: 2016년 35.8% → 2021년 30.6%



## 자산의 연금화

- 자산의 포괄소득화로 산출된 노인빈곤율은 여전히 30%대로 높은 편
  - 포괄소득화는 자산을 소모하지 않는다는 가정 하에서의 분석
  - 자산을 고려한 경우의 노인빈곤율의 상한선으로 볼 수 있음
- 자산을 소모하여 소비를 하는 경우에 대한 연금화에 따른 노인빈곤율을 분석할 필요
  - 정부에서 다양한 자산을 활용한 연금 정책을 시행 중
  - 연금화 기반 분석은 정부의 정책적 노력이 활성화되었을 때 고령층의 경제적 상황을 분석
- 전체 인구와 고령층 한정 자산의 연금화 적용 시 자산유형별 노인빈곤 감소효과 분석
  - 자산 유형별로 다른 연금화 순서
  - 저축, 기타 자산, 부동산 관련 자산(전월세보증금, 실물자산 중 부동산) 순
  - 고령층 한정 자산의 연금화는 생애주기가설 가정:  
고령층이 되기 전까지 자산 축적, 노인이 된 후에 자산 연금화

## 자산의 연금화

- 순자산(=총자산-부채)을 연금화(Weisbrod and Hansen, 1968)

$$Y_t^* = Y_t + A_t = Y_t + NW_{t-1} \frac{r}{1 - (1+r)^{-n}}$$

- $Y_t^*$ : 소득-순자산가치(=소득+순자산 연금화), 현재의 경제적 상태를 평가
- $r$ 은 이자율,  $n$ 은 연금 수급기간
- 연금 수급기간  $n$ 은 기대여명으로, 이자율은 2%로 가정(김태완 외, 2020)
- 분석 결과는 이자율(2-10%)에 강건함(Kuypers and Marx, 2018)
- 기대여명은 통계청의 생명표 참조

## 자산의 연금화 - 전체 가구 순자산 연금화

### ■ 전체 가구의 순자산 연금화 가정 시 노인빈곤율



- 전체 가구의 모든 순자산을 연금화 가정 시 **노인빈곤율**: '16년 27.5%→'21년 23.6%로 소득빈곤율에 비해 약 14-16%p 감소

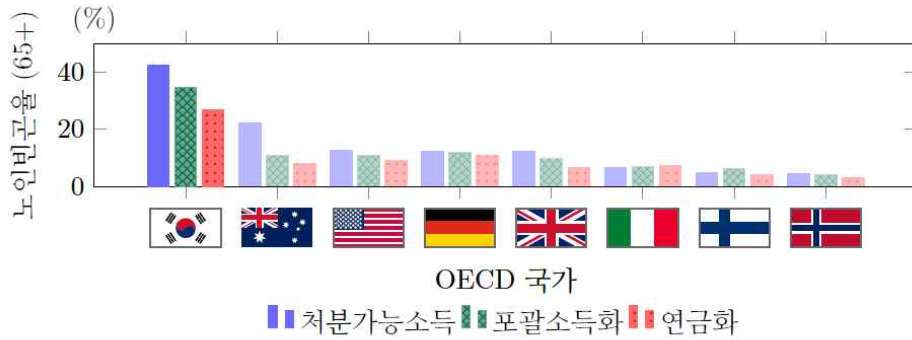
## 국제비교

### ■ 룩셈부르크소득연구(LIS; Luxembourg Income Study)를 이용하여 국제비교를 수행

- LWS DB 9-11차의 분석시점: 9차 2012-14년, 10차 2015-17년, 11차 2018-20년
- 자산의 포괄소득화와 자산의 연금화 방식, 두 가지 접근방법을 적용
- 처분가능소득이 가용한 국가 중 고려한 자산 소득화를 적용할 수 있는 8개국 대상
  - 호주, 이탈리아, 노르웨이, 독일, 핀란드, 미국, 영국, 일본

## 국제비교

### ■ 자산의 소득화 기반 노인빈곤율 국제비교 결과 개선과 악화가 혼재



### ■ 우리나라의 노인빈곤율은 자산 소득화 적용 시 여전히 20-30%를 초과

### ■ 영미계 국가들은 자산의 소득화에 따른 노인빈곤율 감소가 상대적으로 뚜렷함

### ■ 공적이전소득 비중이 높은 유럽 국가들은 자산의 소득화가 큰 영향을 미치지 않음

## 소비의 정의

소비 = (A) (소비 지출 - 교육비 + 현물 소비) + (B) (소유 주택, 차량을 대여로 환산한 비용)

### ■ (A) 가계금융복지조사 (2022) 상의 소비지출 조사 항목

- 2021년(1. 1.~12. 31.) 가구의 주요 소비 지출을 연간 총액
- 경상 이전지출을 제외한 2021년 한해 가구 생활을 위해 지출한 금액
- 각종 현물 소득도 소비한 경우 합산

### ■ (B) 소유 주택, 차량을 대여로 환산한 비용

- 귀속임대료(imputed rent) 산정 방법  
임대료 상당액 (최경진·임병권, 2020; 이승희, 2023)

$$\text{귀속임대료} = \text{매매가격} \times \text{매매가격 대비 전세가율} \times \text{전·월세전환율}$$

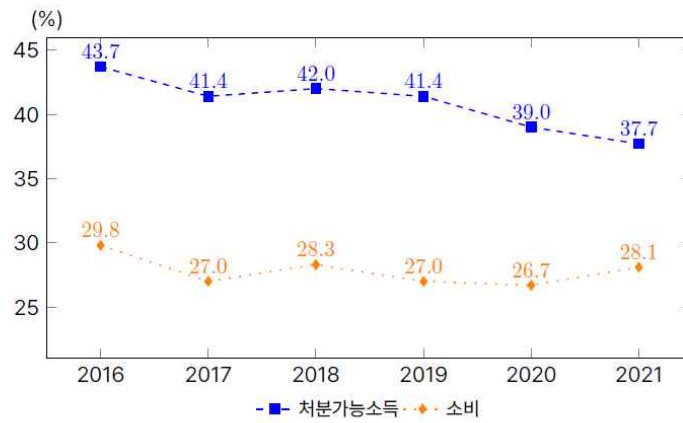
- 차량 비용 산정 방법

$$\text{차량 비용} = \text{현재 차량 평가액} \times \text{감가상각률}(=20\%)$$

감가상각률: 자동차 표준감가상각잔존율표와 Cutler and Katz (1991) 참조

## 노인빈곤율

### ■ 소득 기준 노인빈곤율 vs 소비 기준 노인빈곤율



■ 소비 기준 노인빈곤율은 소득 기준 노인빈곤율보다 약 10%p 감소

■ 소득 기준 노인빈곤율은 감소 추세, 소비 기준 노인빈곤율은 정체

## 4. 국민연금 사각지대 해소

### 1) 김도형 위원

# 국민연금 사각지대 해소: 보조금 정책의 재평가

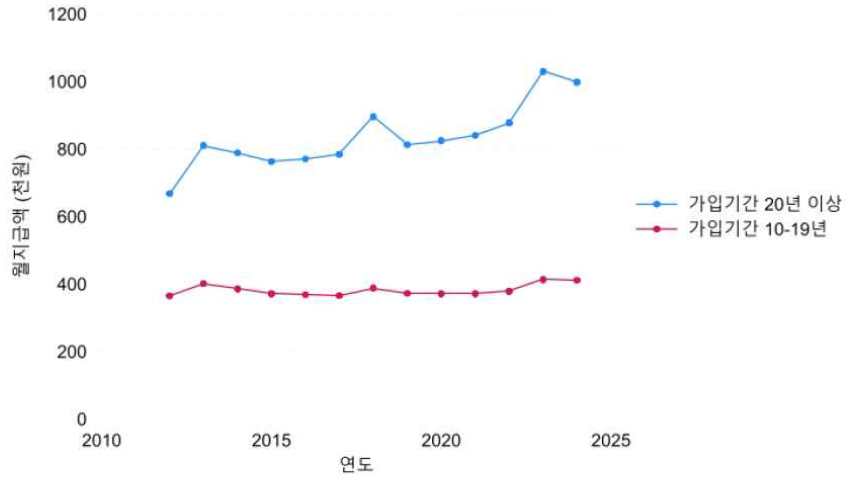
연금특위 민간자문위 발표자료(2025.1.9.)

김도형 (명지대)

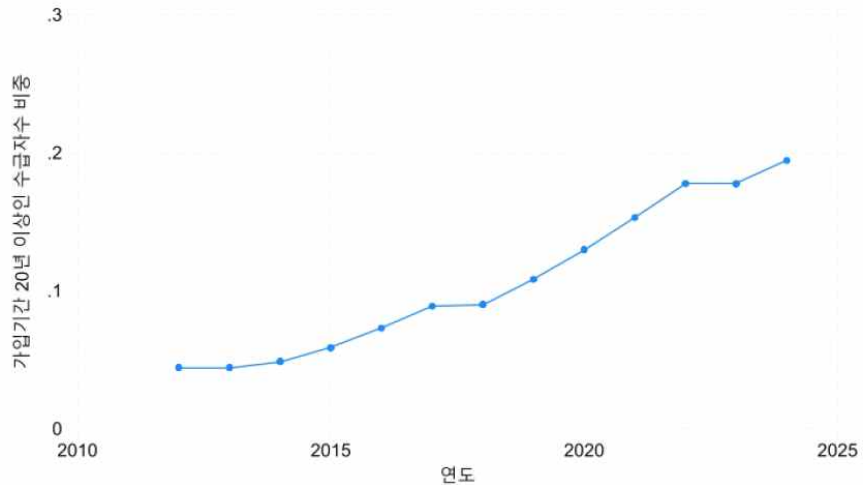
## 사각지대 개념도



# 국민연금 가입기간의 중요성



# 20년 이상 가입한 수급자 비중



# 목차

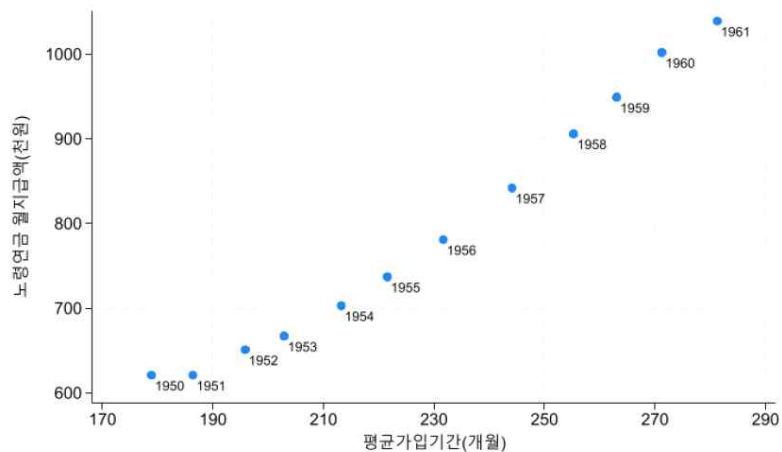
1. 제도적 요인
2. 제도외적 요인
  - 사업장 가입자
  - 지역 가입자
3. 정책 제언
4. 맺음말

## I. 제도적 요인

## 당연적용의 점진적 확대

- 사업장 가입자
  - 1988년 10인 이상 사업장
  - 1992년 5인 이상 사업장
  - 2004년 1인 이상 사업장
- 지역 가입자
  - 1995년 농어촌지역 거주자
  - 1999년 도시지역 거주자
- 2004년에 제도 완결

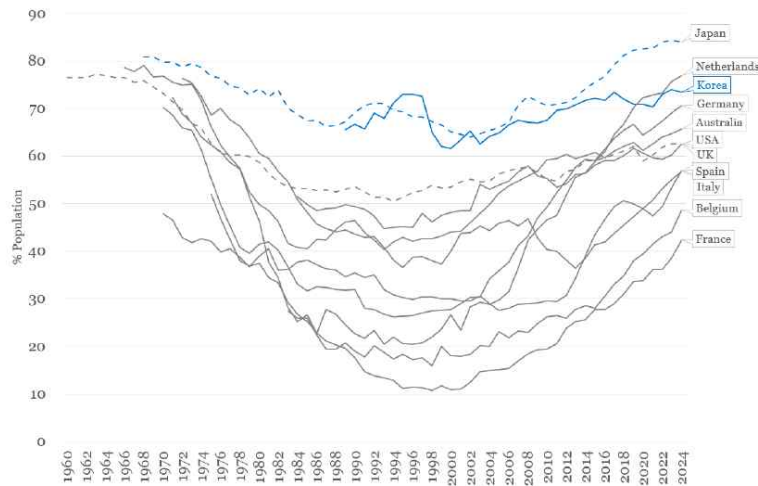
## 출생코호트별 가입기간과 노령연금액



# 납입연령 고정에 따른 제도적 사각지대

- 수급연령은 현재 63세
- 납입연령은 59세에 고정
  - 60-64세 고용률 최고 수준(그림)
- 60-64세에 제도적 사각지대 발생

## 주요국 60-64세 남성 고용률, 1960-2024

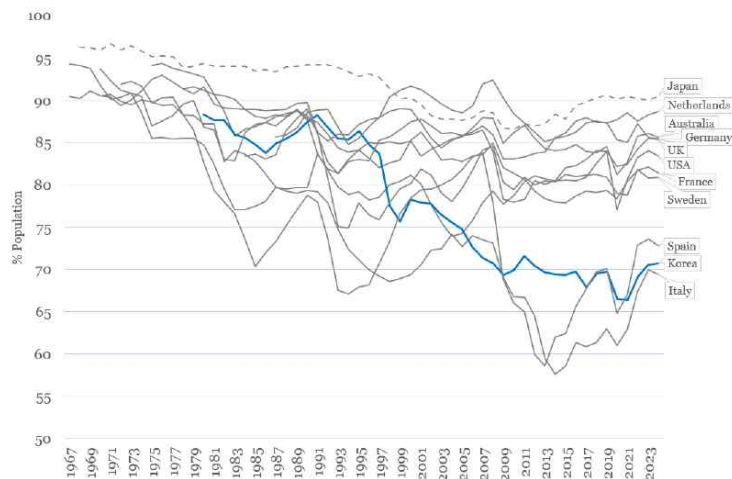


출처: OECD labor statistics

# 생애 근로 패턴의 변화

- 노동시장에 늦게 진입해서 늦게까지 남는 경향
  - 25-29세 고용률 최저 수준(그림)
- 이러한 근로 패턴 변화에 맞춰 제도를 조정할 필요
  - 납입연령 고정될 경우 가입기간 감소는 불가피

## 주요국 25-29세 남성 고용률, 1967-2024

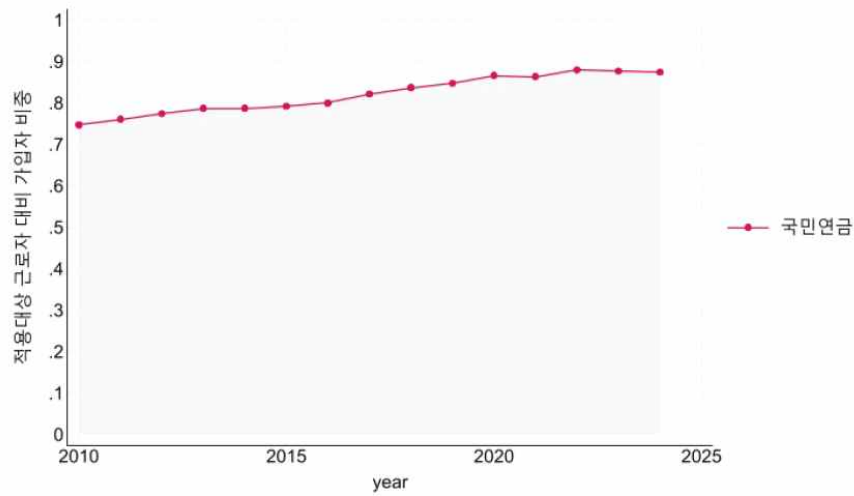


출처: OECD labor statistics

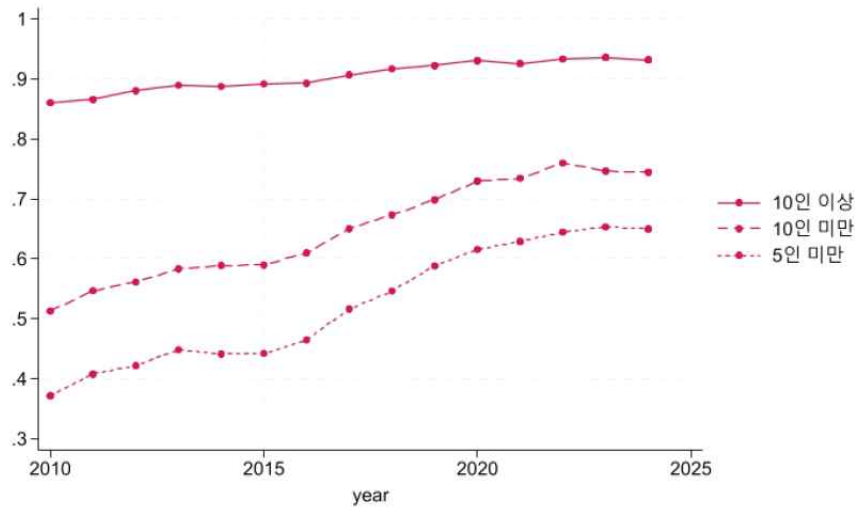
## II. 제도외적 요인

사업장 가입자

### 사업장 근로자 국민연금 가입률



# 사업장 규모별 국민연금 가입률



## 사업장의 미신고

- 2010년 기준 당연적용 대상 근로자 25% 미가입
  - 미가입은 5인 미만 사업장에 집중

# 역선택

사업장 근로자(2024년 8월)

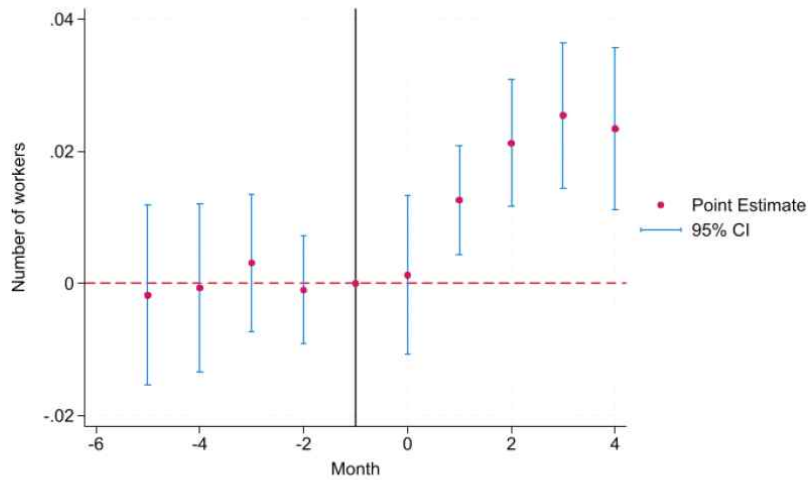
특성	가입자		미가입자		차이	
	Mean	SD	Mean	SD	t-statistic	normalized difference
여성	0.43	0.5	0.57	0.49	-9.7	-0.29
연령	41.2	10.4	36.1	13	16.1	0.48
중졸	0.02	0.14	0.05	0.23	-8.5	-0.25
고졸	0.32	0.47	0.58	0.49	-19.3	-0.57
대학이상	0.67	0.47	0.36	0.48	21.7	0.64
기혼	0.57	0.49	0.37	0.48	13.6	0.4
정규직	0.93	0.25	0.10	0.3	107.7	3.19
임시직	0.07	0.25	0.85	0.35	-100.5	-2.98
일용직	0.00	0.01	0.04	0.2	-25	-0.74
1-4인	0.11	0.31	0.46	0.5	-35.6	-1.05
5-9인	0.15	0.36	0.24	0.43	-8.7	-0.26
10-29인	0.24	0.43	0.16	0.37	6	0.18
30-99인	0.20	0.4	0.09	0.28	9.8	0.29
100-299인	0.12	0.33	0.02	0.15	10.6	0.31
주당근로시간	41.14	6.31	32.52	12.92	41.2	1.22
근무연수	82.54	92.28	23.19	38.52	22.4	0.67
월임금(만원)	361.83	209.67	169.79	107.35	31.8	0.94

출처: 경찰 8월 부가조사(2024년)

## 정책 대응: 미가입 근로자에 대한 보조금

- 2012년 사회보험 사각지대 해소사업(두루누리 사회보험료 지원)
  - 보조금을 통해 자발적 신고를 유인
    - 국민연금/고용보험 보험료 국고 보조(50%)
  - 영세사업장 저임금 근로자 및 그 사용자에게 국한
    - 10인 미만 사업장
    - 소득 상한

# 정책 평가: 국민연금 가입자 증대 효과



출처: Kim(2025)

## 분석의 함의 (1)

- 사업은 소규모사업장의 국민연금 가입자를 0.66%(0.0189명) 증가시킴 (Kim 2025)
- 보조금 수혜자 = 상시가입자 + 정책순응자
  - 상시가입자(always-takers): 보조금과 무관하게 사회보험에 가입했을 근로자
  - 정책순응자(compliers): 보조금 때문에 가입한 근로자
- 막대한 재정 낭비
  - 사업 예산의 98%가 항상가입자들(always-takers)에게 지급되었음을 의미
  - 유럽의 유사한 보조금 프로그램에 비해 훨씬 큰 재정 낭비율(Marx 2001)

## 분석의 함의 (2)

- 사업 폐지에 따른 가입자 이탈 가능성은 매우 낮음
  - 잠재적 이탈자들은 두루누리 사업의 정책순응자들(compliers)의 일부
  - 미미한 고용 효과는 정책순응자들이 수혜자의 2% 미만에 불과함을 시사

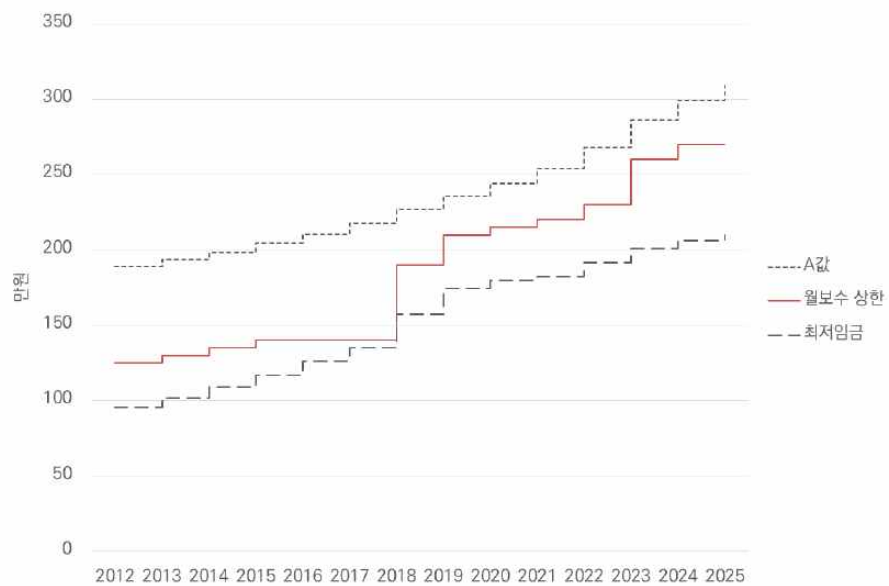
## 분석의 함의 (3)

- 영세사업장 근로자 미가입 원인은 사용자보다 근로자의 선택일 가능성
  - 2018년 이후 일부 광역 지자체에서 국민연금 사용자 부담분을 완전 면제하는 프로그램 도입
  - 가입자 증대 효과는 두루누리 시범사업에서와 마찬가지로 미미한 수준(권태구 외 2023)

# 정책 평가: 소득이전 효과

- 취약층에 대한 소득 이전이므로 가입 효과 없어도 무방?
  - 소득지원은 <사회보험사각지대 해소> 사업의 목표가 아님
  - 최근에는 저소득 근로자 타겟팅도 약화(그림)

## 두루누리 사회보험료 지원 대상



# 보조금의 귀착

- 사회보험료(보조금) 일반적으로 근로자에 완전 귀착
  - Tax-benefit linkage (Bozio et al. 2025)
  - 지원금 제공 시 세후임금(posted wage) 상승 기대됨
- 사용자/고임금 근로자가 보조금을 일부 capture할 가능성
  - 국민연금 보험료를 지연임금(deferred wage)으로 인식하지 않을 경우 사용자 보조금은 사용자가 capture
  - 사업장 내 형평성 규범(internal equity norm)이 존재할 경우 비적격 근로자가 보조금을 공유 (Saez et al. 2019)

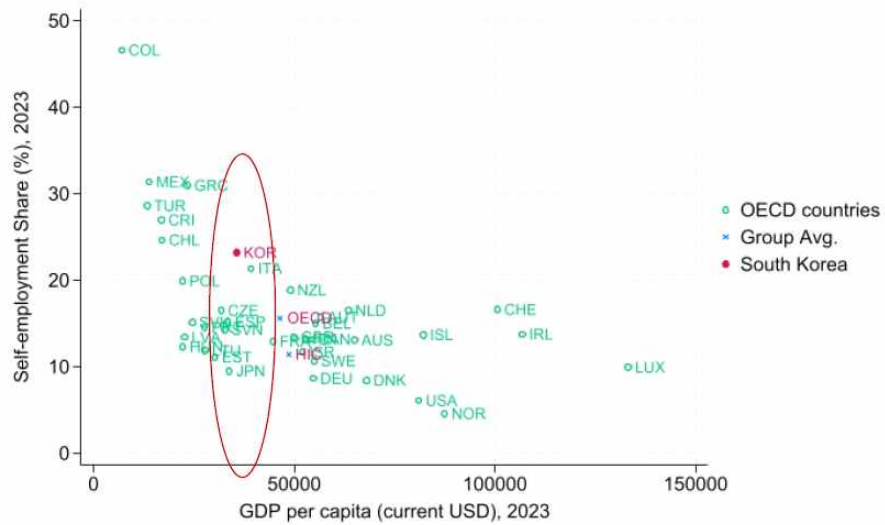
## II. 제도외적 요인

지역 가입자

# 지역가입자 연금보험료 지원

- 2026년부터 저소득 지역가입자 보험료 50% 지원
  - 기준소득월액 80만원 미만 + 자산 기준
  - 생애 12개월 지원
- 지역가입자 소득 불분명
  - 영세 자영업자의 경우 기장 의무 없어 VAT 미신고 또는 간이과세
  - 소득 축소 신고 등으로 저소득자 식별 어려움
  - 높은 자영업자 비율(그림)의 주요 원인

# 한국의 높은 자영업자 비율



## 조세 귀착의 불변성

- 연금보험료 법적 귀착이 지역가입자와 근로자 간에 차이?
  - 사업장 가입자 50%
  - 지역 가입자 100%
- 조세의 경제적 귀착은 법적 귀착과 무관할 수 있음
  - 보험료가 혜택과 연동(tax-benefit linkage)되는 사회보험료 경우 보험료는 근로자에 모두 전가됨(Bozio et al. 2025)

## III. 정책 제언

## 납입연령-수급연령 연동

- 가입기간 제고는 연금의 적정성을 높일 수 있는 중요한 메커니즘
- 연동이 초래할 한 가지 문제는 국민연금 장기재정 악화
  - 현행 보험료율은 보험수리적으로 공평한 보험료율에 크게 미달
- 결국 보험료율을 균형보험료율 수준까지 인상할 필요

## 보험료 지원제도 개편 방향

- 사회보험료 지원사업은 장기적으로 폐지(phase-out)
- 단기 개선 방향
  - 현행 정률 지원에서
    - 소득 높을수록 더 많은 액수를 지원
    - 소득 역전 발생
  - 정액 지원으로 개편
    - 소득 낮을수록 더 높은 비율로 지원
    - 소득 역전 완화
- 지역가입자 지원
  - 엄격한 과세 체계 성립이 선행될 필요
  - 근로자보다 더 엄격한 소득상한 유지(소득 축소 신고 및 탈루 등을 고려)

## 부과징수체계 강화

- 자영업자 간이과세제도 축소 및 세원 발굴 필요
  - 2024년 7월부터 매출액 8천만원에서 1억 400만원으로 오히려 인상

### 참고

- 2010년 이전 국세청 중심 사회보험료 통합 부과징수 방안
- 2011년부터 사회보험통합징수제도
  - 매년 국세청 소득자료 공유
- 2021년 국세청 실시간 소득 파악(RTI) 시행
  - 2021년 7월부터 일용근로자(307만 명), 인적용역사업자(407만 명) 등의 소득 자료를 매월 수집하여 공단과 공유

## 크레딧 제도: 발생 시점 기준 전액 국고 지원

- 제도외적인 목표를 위해 기금을 활용하는 것은 부적절
  - 출산 장려는 국가의 목표에 봉사(기금 70%, 수급권 획득 시점)
  - 군복무자에 대한 사용자 책임은 국가에 있음(예산 100%, 수급권 획득 시점)
  - 실업 크레딧은 노동시장 참여 유인 제고(기금 75%)
- 부수적인 기대 효과
  - 세대간 세부담 형평성 개선
  - 사전 적립을 통한 비용 절감

## IV. 맺음말

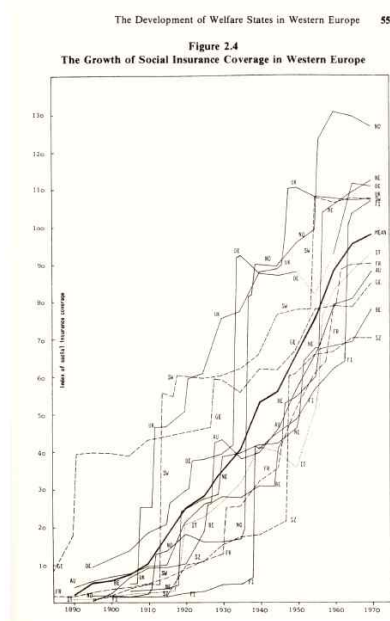
### 사각지대의 근본 원인

- 사각지대는 보조금 지급으로 일거에 해결할 수 있는 문제가 아님
- 사각지대는 조세제도 및 노동시장의 특질을 반영
  - 근로/사업소득 미신고(비공식 부문의 잔존)
  - 노동시장 이중구조
  - 근로의 생애주기 패턴의 변화
- 사회보험의 틀을 넘어서는 거시제도적 접근이 필요

# 선진국의 경험

- 선진국은 부과/징수체계 발전에 따라 비공식 노동시장 사실상 소멸
  - 사각지대(coverage gap)에 관한 개념 및 논의 자체가 부재
    - 가입률은 임의가입제도에서 논의
    - 보조금도 임의가입제도에서 지급
- 중남미에 사각지대 논의 만발
  - 과세체계 느슨하고 비공식 노동 만연(김도형 2022)

# 서유럽도 한 세기 소요



# 거시적 과제

- 소득의 투명성 제고
  - 자영업자(비임금근로자)에 대한 과세 강화
- 국민연금에 대한 이해 제고
  - 공적 논의 활성화
- 국민연금 지속가능성에 대한 신뢰 회복
  - 보험료율 인상

# 참고문헌

- 권태구 외(2022). 사회보험료 지원사업 10년, 평가와 개선과제: 지자체 사업을 중심으로. 연구보고서 2022-10. 한국기술교육대학교 고용직업능력개발센터.
- 김도형(2022). 공적연금 민영화와 비공식 노동시장. *재정학연구*, 15(1): 73-95.
- Bozio, A., et al.(2025). Does tax-benefit linkage matter for the incidence of payroll taxes? *Review of Economic Studies*.
- Flora, P. & Alber, J.(1981). Modernization, democratization, and the development of welfare states in western europe, in Flora, P. & Heidenheimer, A. J. (eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, Transaction Publishers.
- Gruber, J. & Wise, D.A.(1999), *Social Security Programs and Retirement Around the World*, University of Chicago Press.
- Kim, D.(2019). Health capacity to work at older ages in south korea: estimates and implications for public pension policies. *KDI Journal of Economic Policy* 41(2): 41-58.
- \_\_\_\_\_(2025). Do social insurance contribution subsidies reduce undeclared work? Evidence from south korea. *International Tax and Public Finance*, 32: 1934-1959.
- Marx, I.(2001). Job subsidies and cuts employers' social security contributions: The verdict of empirical evaluation studies. *International Labour Review*, 140: 69-83.
- Saez, E. et al.(2019), Payroll taxes, firm behavior, and rent sharing, *American Economic Review*, 109, 1717-1763.

## 2) 류재린 위원

# 국민연금 가입 실태와 보편적 포괄성 확보를 위한 정책과제

연금특위 민간자문위원회  
2026.01.09  
한국보건사회연구원 류재린 연구위원



## 1.

문제 제기:

왜 보편적 포괄성에 주목해야 하는가?

- 1.1 보편적 포괄성과 사각지대
- 1.2 보편적 포괄성 확보의 중요성



## 1.1 보편적 포괄성과 사각지대

### 보편적 포괄성과 사각지대

- 공적연금의 보편적 포괄성(universal coverage)은 모든 사회구성원이 공적연금제도의 보호 하에 법적·실질적으로 포괄되어, 노령기에 소득보장을 확보할 수 있는 상태를 의미(ILO, 2012)
  - 법·제도적 적용(legal coverage)뿐 아니라 실제 가입·기여를 통한 실질적 포괄(effective coverage)을 포함
  - 보편적 포괄성의 확보는 노인 빈곤 예방, 제도의 형평성과 수용성 제고, 사회적 연대 기반 확장측면에서 매우 중요
- 사각지대 해소는 보편적 포괄성을 확보하기 위한 핵심 과제
  - 연금제도 밖에 위치한 이들을 제도 내로 포괄하려는 노력(적용 사각지대 해소)과 노령연금 수급권을 확보하려는 노력(급여 사각지대 해소)이 동시에 필요
  - 국민연금은 장기간에 걸쳐 운영되는 사회보험으로, 사각지대와 그에 따른 기여 격차가 시간을 두고 누적되는 구조를 지님
  - 보편적 포괄성의 제고는 시급하면서도 중장기적 관점에서 접근해야 할 중요한 과제

## 1.2 보편적 포괄성 확보의 중요성

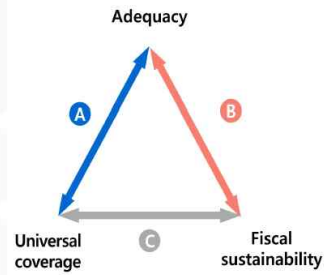
### 보편적 포괄성은 연금개혁의 핵심 목표

- 보편적 포괄성은 급여 적정성, 재정 지속가능성과 함께 트릴레마(trilemma)를 형성
- 보편적 포괄성의 변화는 기준소득월액(A값)은 물론 급여 수준, 재정 흐름과 직접적으로 연계
- 포괄성이 낮은 상태에서 모수개혁이 이루어질 경우 ① 개혁 효과가 일부 집단에 집중되거나 ②제도 정합성이 훼손될 가능성 존재
- 보편적 포괄성의 개선은 모수개혁 방안의 기대효과가 나타나기 위한 전제조건
  - 보편적 포괄성의 미확보는 장기적으로 급여 격차·공공부조 부담을 확대시킬 가능성이 큼

### 국민연금의 트릴레마

- |   |   |
|---|---|
| A | <ul style="list-style-type: none"> <li>저소득층 포괄 → A값 하락 (보편성 ↑, 급여 적정성 ↓)</li> <li>보험료 지원 확대 → 저소득층 유입 및 소득 하향 신고 발생 → A값 하락 (보편성 ↑, 급여 적정성 ↓)</li> <li>가입연령 상향 조정 → 저소득 고령근로자 유입 → A값 하락 (보편성 ↑, 급여 적정성 ↓)</li> <li>최소 가입기간 조정 → 노령연금 수급률 ↑, but 저연금자 증가 (보편성 ↑, 급여 적정성 ↓)</li> <li>명목 소득대체율 인상 → 소득계층 간 급여격차 심화 (급여 적정성 ↑, 보편성 ↓)</li> </ul> |
| B | <ul style="list-style-type: none"> <li>명목 소득대체율 인상 → 재정 부담 심화 (급여 적정성 ↑, 재정적 지속가능성 ↓)</li> <li>보험료를 인상 → 저소득층의 기여 회피 ↑ (재정적 지속가능성 ↑, 급여 적정성 ↓)</li> </ul>   |
| C | <ul style="list-style-type: none"> <li>저소득층 포괄 → A급여분 증가 (보편성 ↑, 재정적 지속가능성 ↓)</li> <li>보험료를 인상 → 저소득층의 부담 증가 → 저소득층의 기여 회피 ↑ (재정적 지속가능성 ↑, 보편성 ↓)</li> <li>소득비례 전환 → 저소득층의 급여 하락 → 저소득층의 기여 회피 ↑ (재정적 지속가능성 ↑, 보편성 ↓)</li> </ul>  |

자료: 문현경, 류재원(2024)



## 2. 사각지대는 어떻게, 어떤 경로를 통해 발생하는가?

- 2.1 적용 사각지대와 급여 사각지대
- 2.2 사각지대의 발생 원인
- 2.3 사각지대의 발생 경로



## 2.1 적용 사각지대와 급여 사각지대

적용 사각지대와 급여 사각지대(유희원 외, 2021; 2025)

- (적용 사각지대) 국민연금 가입에서 '적용제외'되거나(광의), 가입상태이지만 '납부예외' 및 '장기체납' 등의 사유로 보험료를 납부하지 못하는 상태(협의)
- (급여 사각지대) 노령연금 수급권을 획득하지 못하였거나, 급여 수준이 낮은 상태 ← 적용 사각지대의 결과
  - 반복적인 가입 공백 → 가입기간 부족 → 낮은 급여 수준

## 2.2 사각지대의 발생 원인

### 1) 외부 환경 변화(특히, 노동시장 구조 변화)에 대한 미적응

- 노동시장에서 비표준 고용관계가 확산되는 동시에 복잡·다양화되고 있음
  - 전통적인 근로자-자영자 구분으로 명확히 규정할 수 없는 집단 증가
    - 전통적인 유형(기간 및 시간제) + 최근의 유형(가내 및 호출 노동, 초단시간근로, 다자간 고용관계, 종속적 자영업, 플랫폼 노동 등)
  - 액화 노동(melting labor)의 확산 (이승윤, 2019)
    - (고용계약) 근로 → 위임 및 도급계약 / (소득획득 방식) 월급 → 일감, 건당, 프로젝트 방식
  - 우리나라는 일자리 변동이 빈번하고, 자영업 비중이 높아 소득 불안정성이 큼
- 반면, 국민연금은 정규직·전일제 1인 생계부양자 중심, 지속적 고용관계를 전제로 설계된 제도를 유지 (1인 1가구 체계)

## 2.2 사각지대의 발생 원인

### 2) 가입자의 기여 회피(contribution evasion)

- 국민연금의 기여 회피는 ① 제도 미성숙과 신뢰 부족, ② 소득파악 인프라의 한계가 결합되어 발생(유희원 외, 2025)
  - (제도 미성숙) 아직까지 수급자 규모가 크지 않아 제도의 지지 기반이 약함
    - 과거 안티 국민연금 논란, 청년세대를 중심으로 기금 소진 우려 확산
  - (소득파악 인프라) 지역가입자 자격 관리가 신고소득에 크게 의존
    - 이를 적기에 정확히 포착하지 못하는 현행 소득파악 시스템이 소득신고 기피나 소득 하향 신고 등과 같은 기여 회피를 양산
  - 최근 소득파악률이 제고되었고, 보험료 체납에 대한 강도 높은 제재를 가하고 있으나, 과거의 기여회피로 누적된 사각지대는 장기간 영향을 미침
    - \* 미납분을 체납하거나 신용 기간에 체납 정보를 제공

## 2.3 사각지대의 발생 경로

- 국민연금은 제도적으로 적용 대상을 지속 확대
  - 단시간 근로자 기준 완화, 소득 기준 도입
- '설계와 규정'을 놓고 보면 비표준노동자를 제도적으로 배제하는 요소는 거의 無
  - 지역가입자와 사업장가입자가 동일 보험료율을 적용
  - 근로자 대비 자영자의 이론적 연금액은 96% 수준(OECD 평균: 78%) (OECD, 2023)
    - ※ 자영자의 이론적 연금액(theoretical pensions): 세전 평균 순임금(average net wage)과 동일한 소득수준과 가입기간을 지닌 근로자 대비 자영자의 연금액 (22세부터 장기연금으로 가입을 마친 경우)
- 제도 적용 여부가 아니라 운영 경로에서 문제가 발생

4대 사회보험의 사업장 및 근로자 요건과 기타 쟁점 사항 (심재만 외, 2021)

		국민연금	건강보험	고용보험	산재보험
사업장 요건	개념	근로자를 사용하는 사업소 및 사무소		근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장	
	범위	1인 이상 근로자를 사용하는 모든 사업장 (소재지가 일정하지 아니한 사업장 등 제외)		1인 이상 근로자를 사용하는 모든 사업장 (농림어업 중 5인 미만 비법인 사업장 등 제외)	
근로자 요건	연령	18세 이상 60세 미만	없음	18세 이상 65세 미만 (65세 이후 고용되거나 자영업 개시 시 실업급여 등 적용제외)	없음
	고용	1개월 이상 계속 고용 + ① 월 8일/60시간 이상 근로or ② 월 소득 220만 원이상	1개월 이상 계속 고용 + 월 60시간 이상 근로	1개월 이상 고용 + 월 60시간 이상 근로	없음
기타 가입 유형		지역, 임의, 임의계속	지역	적용 특례 (자영업자, 예술인, 노무제공자)	적용 특례 (중소기업사업주, 가족종사자, 해외파견자, 특고종사자등)
제도적 근로자성 인정 유무		없음		18개 직종 노무제공자	15개 직종 특고종사자
최근 변경 혹은 논의 사항		특고종사자 사업장가입 전한 논의	없음	2022년 1월 부터 플랫폼노무제공자인 퀵서비스기사(음식배달기사 포함), 대리운전기사에 대해 적용	특고종사자 적용 제외 신청 사유 한정

2. 사각지대는 어떻게, 어떤 경로를 통해 발생하는가?

## 2.3 사각지대의 발생 경로

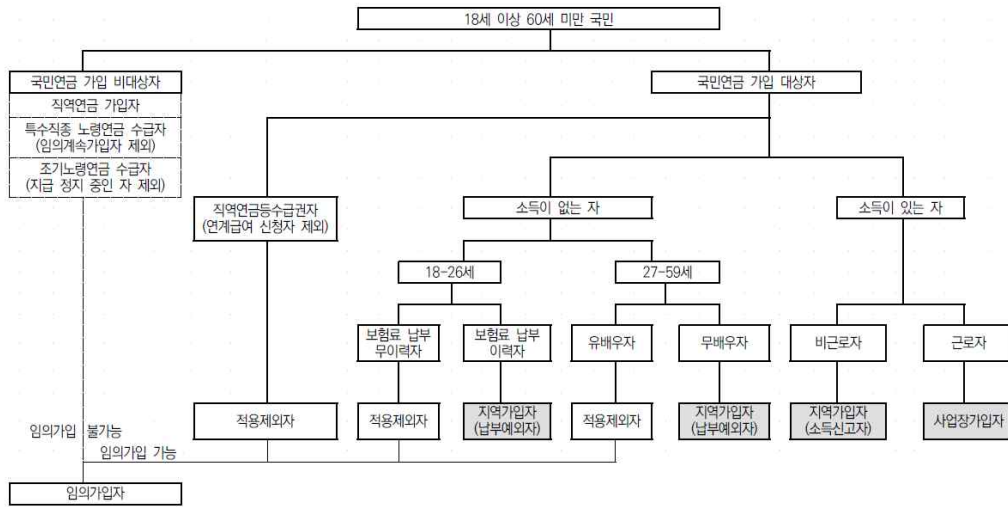
### - 실질적인 적용 사각지대는 국민연금의 자격 및 부과 징수 과정에서 발생

- 국민연금의 자격 취득은 소득유무, 연령, 보험료 납부이력, 배우자 유무 등에 따라 결정
  - 소득이 존재하더라도 소득이 파악되지 않으면 자격이 확보되지 않음.
- 실질적인 기여 이력의 확보는 보험료 부과·징수 여부에 의해 결정
  - 자격을 취득해도 보험료 부과·납부가 이루어지지 않으면 실질적인 가입 이력이 확보되지 않음.
- 이때, 가입종별에 따라 부과징수 경로가 달라짐
  - (사업장 가입자) 사용자의 신고를 통해 자격이 자동 형성, 보험료는 원천징수 방식으로 부과·징수
    - 개인의 선택과 무관하게 가입이력 형성이 안정적
  - (지역 가입자) 개인의 소득 신고를 전제로 자격 결정, 보험료는 개인별 고지·개별 납부 방식
    - 소득 파악 여부, 신고 시점, 납부 능력에 따라 적용 상태가 달라지므로, 자격 형성과 가입이력 확보가 불안정

### 정리: 사각지대는 제도 설계보다 제도 운영 경로의 문제

- 국민연금은 비표준노동자를 제도적으로 배제하고 있지 않음
- 가입종별로 상이한 부과·징수 경로가 자격의 불안정 → 부과 불연속 → 가입이력 부족을 초래
- 그 결과 적용 사각지대가 급여 사각지대로 누적됨

### 국민연금 적용 체계의 도식



자료: 구인회 외(2021)

## 3. 국민연금의 보편적 포괄성은 얼마나 확보되었는가?

- 3.1 우리나라의 보편적 포괄성은 어떤 모습인가?
- 3.2 시간이 지나면 보편적 포괄성이 자연스럽게 확보될까?



### 3.1 우리나라의 보편적 포괄성은 어떤 모습인가?

- 공적연금 가입률은 전반적으로 상승 추세(특수지역연금 가입자 포함)
- 2024년 12월 기준, 18~59세 전체 인구 대비 59.1% 수준, 경제활동인구 대비 88.5%(유회원 외, 2025)
  - 2020년에 비해 경제활동인구 대비 가입률이 7.1%p 증가

공적연금 가입 현황

구분	2020년		2024년	
	인원	비율	인원	비율
전체인구 (18~59세)(A)	30,875	(100.0)	29,892	(100.0)
경제활동인구(B)	22,414	-	22,476	-
국민연금 가입자(A+B+C)	20,687	(67.0)	21,505	(71.9)
납부예외(A)	3,098	(10.0)	2,796	(9.4)
장기체납(B)	1,023	(3.3)	623	(2.1)
소득신고자(C)	16,566	(53.7)	18,087	(60.5)
타공적연금 가입(D)	1,679	(5.4)	1,797	(6.0)
적용제외 (E)	8,509	(27.6)	7,411	(24.8)
사각지대 (A+B+E)	12,630	(40.9)	10,830	(36.2)
가입률	전체인구 대비 ((C+D)/A)		(66.5)	
	경제활동인구 대비 ((C+D)/B)		(88.5)	

자료: 유회원 외(2021); 유회원 외(2025)

### 3.1 우리나라의 보편적 포괄성은 어떤 모습인가?

- 국민연금의 적용 사각지대(협의, 납부예외+장기체납자)는 2016년 532.6만 명에서 2025년 357.4만 명으로 감소
- 외형적으로는 보편적 포괄성이 개선되고 있는 것으로 보임

적용 사각지대 추이

(단위: 각년도 만일 기준, 단위 명)

연도	계	사업장 납부예외자	지역 납부예외자	장기체납자
2016	5,326,047	101,192	4,173,269	1,051,586
2017	4,942,224	101,100	3,826,117	1,015,007
2018	4,776,894	106,665	3,701,287	968,942
2019	4,455,564	116,979	3,276,660	1,061,925
2020	4,273,372	140,259	3,098,014	1,035,099
2021	4,184,491	142,438	3,084,969	957,084
2022	4,090,272	144,157	3,064,194	881,921
2023	3,862,118	143,566	2,944,252	774,300
2024	3,574,970	151,879	2,797,683	625,408

### 3.1 우리나라의 보편적 포괄성은 어떤 모습인가?

- 그러나 고용형태, 종사상 지위에 따른 가입률 격차는 여전히 큼

- (공적연금 가입률) 임금근로자 가입률 89.6%, 비임금근로자 가입률은 82.2% (경제활동인구조사, 2023년 8월 기준)
  - (종사상 지위) 상용직 99.2%, 임시·일용직 52.4%, 고용주 92.4%, 자영자 77.8%
  - (근로 형태) 정규직 97.5%, 비정규직 71.5%

→ 격차가 완만히 축소되고 있으나 이미 누적된 격차는 장기간 급여 격차로 전이될 가능성이 높음

종사상지위 및 근로형태별 공적연금 가입률

(각 년도 8월 기준, 단위: %)

	임금근로자								비임금근로자		
	전체	상용직	임시·일용직	정규직	비정규직			전체	고용주	자영자	
					한시직	시간제	비전형				
2013	80.5	99.2	40.3	88.5	61.1	77.0	30.6	55.0	69.7	81.8	64.0
2015	81.5	99.1	41.5	90.0	60.0	75.9	32.5	53.0	72.3	83.3	66.6
2017	83.9	99.2	45.2	92.8	61.3	76.9	36.9	55.9	75.9	85.6	71.2
2019	85.5	99.2	46.4	95.2	64.1	75.2	43.2	55.9	78.5	89.3	73.3
2021	88.1	99.2	52.6	96.6	70.1	81.9	49.5	61.6	79.6	91.1	74.9
2023	89.6	99.2	52.4	97.5	71.5	82.2	50.5	67.0	82.2	92.4	77.8

주: 가입률은 18~59세 근로자 대비 공적연금(국민연금 및 특수직역연금) 가입자 비율을 의미함  
 자료: 통계청, 「경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사」, 각 년도 8월

### 3.1 우리나라의 보편적 포괄성은 어떤 모습인가?

- 일부 임금근로자는 지역가입자로 편입

- 2023년 8월 기준, 임시·일용직의 52.4%가 공적연금 가입, 이 중 50.1%(전체 임시일용직의 26.3%)가 지역 가입자로 가입(경제활동인구조사, 2023)
  - 실제로 지역 가입자의 26.9%는 근로소득자(국민연금공단 내부자료)

→ 고용 지위는 취약하지만 보험료 부담이 상대적으로 높아 안정적 가입 이력 확보가 어려운 구조

- 이는 특정 집단의 기여 회피 문제가 아니라, 현행 자격·부과·징수 경로가 노동시장 현실을 충분히 반영하지 못한 결과

지역가입자의 소득 유형

(2024년 12월 말일 기준, 단위: 명(%), 천원)

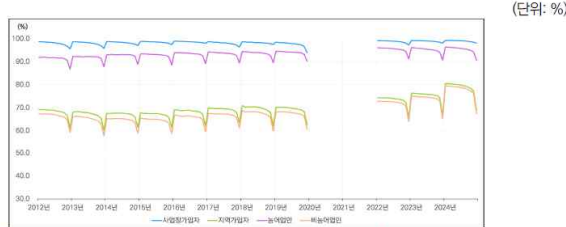
	계	I 유형 <sup>1)</sup>	II 유형 <sup>2)</sup>	III 유형 <sup>3)</sup>	IV 유형 <sup>4)</sup>
인원	3,715,425	1,777,683	263,677	1,000,940	673,125
(비중)	(100.0)	(47.9)	(7.1)	(26.9)	(18.1)
평균소득월액	1,461,190	1,692,957	1,254,343	1,274,950	1,207,075

주: 1) 사업등록자(과세자료 有) 2) 사업등록자(과세자료 無) 3) 근로소득자 4) 무자료자  
 자료: 국민연금공단 내부자료

### 3.1 우리나라의 보편적 포괄성은 어떤 모습인가?

- 가입종별 징수율 격차가 구조적으로 존재
  - 사업장 가입자 99.3%, 지역 가입자 80.5% (2024년 1월 기준)
    - (사업장 가입자) 원천징수 방식 / (지역가입자) 개별 납부 방식
  - 지역가입자 내에서도, 농어업인 96.4% ↔ 비농어업인 79.5% (보험료 지원 효과)
- 부과 및 징수 경로 차이가 징수율 격차를 고착화

가입종별 징수율 추이



주: 20~21년도 징수현황 통계는 연금보험료 징수 업무가 건강보험공단에 이관됨에 따라 국민연금 통계연보에서 삭제되어 자료가 존재하지 않음.  
자료: KOSIS

### 3.1 우리나라의 보편적 포괄성은 어떤 모습인가?

- 가입률과 징수율의 격차는 가입기간 격차로 누적됨
  - (평균 가입기간) 사업장가입자 150개월, 지역 소득신고자 124개월, 납부예외자 50개월 (2024년 12월 기준)
  - 노령연금 수급권 도달 시점 역시 가입종별로 상이
    - 사업장 가입자 35-39세 / 지역 가입자 45-49세

연령대별 평균 가입기간 현황

(2024년 12월 말일 기준, 단위: 개월)

	전체	사업장 가입	지역			임의	임의계속
			계	소득신고	납부예외		
27세 미만	20	26	12	21	10	25	
27~29세	43	48	29	34	27	51	
30~34세	71	78	48	55	42	82	
35~39세	108	119	73	82	60	110	
40~44세	146	163	99	108	77	127	
45~49세	175	196	119	128	91	138	
50~54세	194	220	139	149	100	140	
55~59세	207	235	158	170	103	154	
60세 이상	164						164
전체	135	150	95	124	50	132	164

### 3.1 우리나라의 보편적 포괄성은 어떤 모습인가?

• **성별 격차 역시 큼**

- 55~59세의 경우 약 10년의 격차가 존재 (문현경, 2024)

→ **적용 사각지대가 가입이력 격차로 전환됨을 확인**

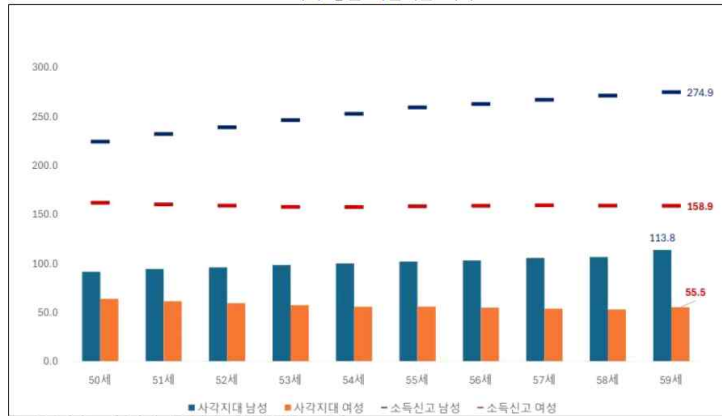
연령별 남녀의 평균 가입 기간 격차

	(단위: 년)								
	18~19세	20~24세	25~29세	30~34세	35~39세	40~44세	45~49세	50~54세	55~59세
2016	0.1	0.2	-0.9	-1.0	0.1	3.7	6.9	9.5	9.3
2017	0.1	0.2	-0.8	-0.9	0.0	3.2	6.6	9.4	9.7
2018	0.1	0.2	-0.8	-0.9	0.0	2.6	6.3	9.0	10.0
2019	0.1	0.2	-0.7	-0.9	0.0	2.2	5.8	8.6	10.2
2020	0.1	0.2	-0.7	-0.9	-0.1	1.7	5.3	8.1	10.2
2021	0.1	0.3	-0.6	-0.9	-0.1	1.4	4.8	7.7	10.0
2022	0.1	0.2	-0.6	-0.9	-0.2	1.2	4.2	7.2	9.7

자료: 국민연금 PDW(접속일자: 2023.9.18.); 문현경(2024)에서 재인용

21

50대의 성별 가입기간 격차



주: 사각지대는 남부예외, 장기체납, 적용제외자를 의미  
 자료: 유희원 외(2025)

22

### 3.1 우리나라의 보편적 포괄성은 어떤 모습인가?

- 기준소득월액 격차 역시도 급여 격차를 낳는 요인

- 가입종별 기준소득월액 격차가 존재

- (가입종별 평균 기준소득월액) 사업장 가입자 356.9만 원, 지역 소득신고자 146.1만 원 ← 약 210.8만 원의 격차 존재 (2024년 12월 기준)

- 가입종별 기준소득월액 격차는 지속적으로 심화

→ 명목임금 상승률과 A값 상승률의 괴리 발생

→ 신규 노령연금 급여 수준 상승을 제약

23

기준소득월액 구간별 가입자 현황

(2024년 12월 기준, 단위: 명, %)



자료: 국민연금공단 내부자료

24

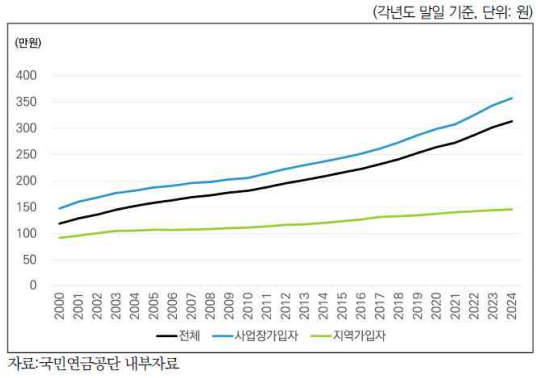
국민연금 가입자 평균소득월액 추이

(각년도 말일 기준, 단위: 원)

	전체	사업장가입자 (A)	지역가입자 (B)	격차 (A-B)
2000	1,190,870	1,476,419	920,109	556,310
2002	1,362,212	1,685,350	1,010,098	675,252
2004	1,524,859	1,816,811	1,058,574	758,237
2006	1,634,687	1,909,479	1,068,707	840,772
2008	1,726,533	1,980,872	1,086,027	894,845
2010	1,814,477	2,056,674	1,115,264	941,410
2012	1,955,395	2,229,022	1,165,766	1,063,256
2014	2,084,920	2,368,054	1,202,480	1,165,574
2016	2,227,788	2,516,722	1,268,782	1,247,940
2018	2,412,593	2,733,021	1,330,139	1,402,882
2020	2,641,611	2,987,099	1,377,611	1,609,488
2022	2,870,670	3,252,131	1,426,172	1,825,959
2024	3,132,336	3,569,461	1,461,190	2,108,271

자료: 국민연금공단 내부자료

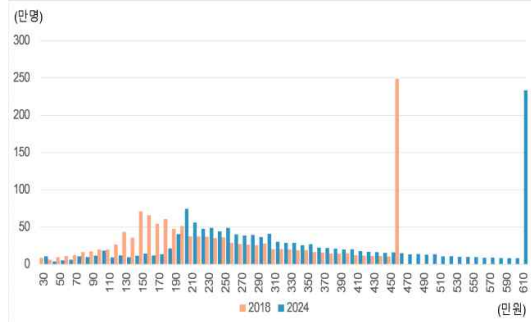
국민연금 가입자 평균소득월액 추이



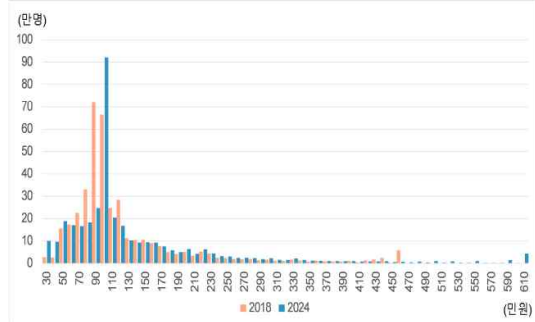
25

가입종별 기준소득월액 분포(2018년과 2024년)

(a) 사업장 가입자



(b) 지역 소득신고자



주: 30은 40만 원 미만을 의미, 2018년의 460은 460만 원 이상을 의미, 2024년의 610은 610만 원 이상을 의미  
 자료: 국민연금공단 내부자료

26

### 3.1 우리나라의 보편적 포괄성은 어떤 모습인가?

- 기준소득월액과 가입기간은 함께 누적되는 경향

- 기준소득월액 수준이 높을수록 가입기간도 길게 나타남(윤석명 외, 2019; 권혁진, 2020; 류재린 외, 2022) -> 최근 현황 확인 필요
  - 소득수준과 가입 지속성이 결합된 구조 확인
- 연령이 증가할수록 국민연금 가입 측면의 양극화 심화(윤석명 외, 2019)
- 사업장 규모가 클수록 기준소득월액이 높고, 가입기간이 긴 경향

사업장규모별 기준소득월액 및 가입기간 현황

(2024년 12월 말일 기준, 단위: 명, 원, 개월)

	사업장 수	사업장 가입자 수	평균 기준소득월액	평균 가입기간
5인 미만	1,721,937	2,810,863	2,819,741	197
5-9인	289,518	1,856,603	3,118,421	186
10-49인	191,176	3,538,957	3,253,394	177
50-99인	15,922	1,095,981	3,471,378	176
100-499인	9,567	2,145,534	3,604,299	179
500-999인	2,572	697,349	3,865,530	177
1,000-2,999인	569	913,648	4,130,590	180
3,000-4,999인	93	355,375	4,244,509	192
5,000-9,999인	60	413,290	4,470,673	192
10,000인 이상	40	848,145	4,781,044	199
계	2,231,454	14,675,745	3,132,336	184

자료: 국민연금공단 내부자료

### 3.1 우리나라의 보편적 포괄성은 어떤 모습인가?

- 적용 사각지대는 이미 급여 사각지대로 이어지고 있음.

- 65세 이상 인구 약 1,012만명 중 국민연금(노령연금) 수급자 비율 47.1%(분할·특례 포함) (2024년 12월말 기준)
  - 남성의 노령연금 수급률 66.0% ↔ 여성 32.1%
- 노령연금(분할·특례 제외) 평균수급액은 약 61.7만 원(2024년 12월 말 기준)
  - 생계급여 선정 기준(기준중위소득 32%), 상대적 빈곤선(중위소득 50%), 최소생활비(약 136.1만 원) 등에 크게 미달

성별 노령연금 수급률 격차



자료:유희원 외(2025)

국민연금 급여와 노후소득부족액



주: 최소/적정생활비는 국민노후보장패널 10차 분조사 결과임.  
자료:유희원 외(2025)

### 3.2 시간이 지나면 보편적 포괄성이 자연스럽게 확보될까?

- 제5차 재정계산에서는 가입종별 격차 지속을 전제

- 실질적인 보험료 납부자 비율은 2040년 기준 경제활동인구 대비 82.2% 수준(국민연금 재정추계전문위원회, 2022).
  - 지역 가입자의 징수율이 현 수준에 비해 소폭 증가한 77.7% 수준에 머물 것으로 전망

제5차 재정계산의 제도변수 가정

(단위: %)

구분	2023년	2025년	2030년	2035년	2040년
국민연금 가입률	92.6	93.5	93.8	93.9	94.1
지역가입자 비율	31.4	30.9	27.9	25.5	23.6
지역가입자 납부예외자 비율	40.0	39.2	38.0	36.3	34.3
지역가입자 징수율	72.1	73.9	75.9	76.8	77.7
사업장가입자 대비 지역가입자 소득	46.0	46.7	46.4	46.1	46.0
보험료 납부자 비율 <sup>1)</sup>	75.2	76.7	79.0	80.7	82.2

주: 보험료 납부자 비율은 다른 제도 가정을 적용해 계산한 수치임  
 자료: 국민연금재정추계전문위원회(2023); 저자 일부 수정

### 3.2 시간이 지나면 보편적 포괄성이 자연스럽게 확보될까?

- 가입기간 격차는 장기간 유지될 전망(문현경, 류재린, 2024)

- 노령연금 급여 수준, 생애 상용기간, 성별에 따른 가입기간 격차가 장기간 지속될 것으로 전망(문현경, 류재린, 2024)
- 재정계산 결과도 이를 지지
  - (노령연금 신규 수급자의 평균 가입기간) 2080년 27.3년
  - (노령연금 신규 수급자의 수급률) 장기적으로 82~83% 수준
  - (노령연금 신규 수급자의 급여액) A값 대비 약 30% 전망

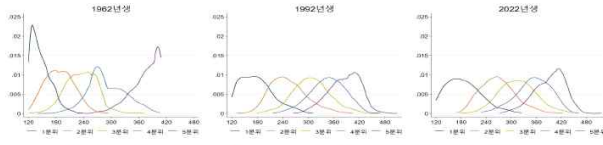
- (요약) 포괄성은 개선되었으나, 구조적 격차는 누적되는 중

- 외형적 보편적 포괄성은 개선되고 있음
- 그러나 고용형태·가입종별·성별 격차는 여전히 큼
- 격차는 이미 가입 이력과 급여 사각지대로 전환되는 중

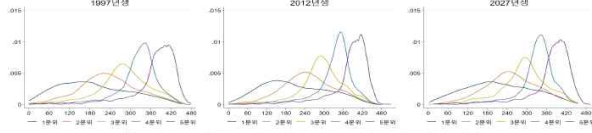
→ 제도 성숙에 따른 자연적인 해소보다는 구조적 대응이 필요

세부 집단별 국민연금 가입기간 전망

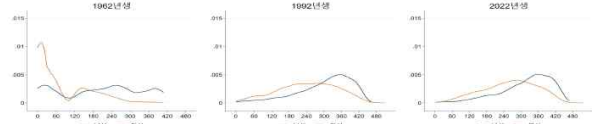
(a) 신규 노령연금 수급자의 코호트별-급여분위별 가입 기간



(b) 신규 노령연금 수급자의 코호트별-생애 상용기간 분위별 가입 기간



(c) 신규 노령연금 수급자의 코호트별-성별 가입 기간



주 1: (a)의 급여 수준 분위는 신규 노령연금 수급자의 노령연금액을 기준으로 구분한 5분위를 의미하며, 각 그림은 1962년생(2024년 신규수급자), 1992년생(2057년 신규수급자), 2022년생(2087년 신규수급자)을 기준으로 산출한 가입 기간 분포이다.  
 주 2: (b)의 생애 상용기간 분위는 18~59세 사이의 상용근로기간을 기준으로 구분한 5분위를 의미하며, 각 그림은 1997년생(시뮬레이션 시작 시점인 2015년 기준 18세, 2062년 신규 수급자), 2012년생(2030년 기준 18세, 2077년 신규수급자), 2027년생(2045년 기준 18세, 2092년 신규수급자)을 기준으로 산출한 가입 기간 분포이다.  
 주 3: (c)의 각 그림은 1962년생(2024년 신규수급자), 1992년생(2057년 신규수급자), 2022년생(2087년 신규수급자)을 기준으로 산출한 성별 가입 기간 분포이다.  
 자료: 문현정, 류재민. (2024).

수급자 수 및 65세 이상 인구 대비 수급자 비율 전망

(단위: 천명, %)

구 분	수급자 수(65세 이상)				인구 대비 수급자 수 비율(65세 이상)			
	전체 (노령·장애·유족)	노령	장애	유족	전체 (노령·장애·유족)	노령	장애	유족
2025	5,773	5,057	21	695	54.9	48.1	0.2	6.6
2030	7,904	6,934	30	940	60.9	53.4	0.2	7.2
2035	10,252	9,065	39	1,148	67.4	59.6	0.3	7.5
2040	12,580	11,237	47	1,297	73.3	65.5	0.3	7.6
2045	14,379	12,931	51	1,397	78.9	70.9	0.3	7.7
2050	15,720	14,225	53	1,442	83.1	75.2	0.3	7.6
2055	16,157	14,697	50	1,410	86.4	78.6	0.3	7.5
2060	16,543	15,194	46	1,303	88.6	81.3	0.2	7.0
2065	16,481	15,290	40	1,151	89.2	82.7	0.2	6.2
2070	15,745	14,723	34	988	89.1	83.3	0.2	5.6
2075	14,825	13,961	28	835	88.5	83.4	0.2	5.0
2080	14,053	13,308	24	720	87.9	83.3	0.2	4.5
2085	12,962	12,300	21	641	87.3	82.9	0.1	4.3
2090	11,534	10,923	18	594	87.0	82.3	0.1	4.5
2093	10,702	10,134	16	552	86.7	82.1	0.1	4.5

신규 노령연금 수급자의 평균 가입기간 및 월평균 급여액

(단위: 천명, %)

구 분	노령연금 신규 수급자	
	평균 가입기간	월평균 급여액 (A값 대비)
2025	19.2	27.0
2030	20.2	27.3
2035	21.0	26.8
2040	22.1	26.7
2045	23.2	27.0
2050	23.7	26.8
2055	25.5	28.7
2060	25.9	29.1
2065	26.8	30.0
2070	27.0	30.1
2075	27.2	30.3
2080	27.3	30.4
2085	27.3	30.4
2090	27.3	30.3
2093	27.3	30.4

## 4. 보편적 포괄성을 높이기 위해 무엇을 해야 하는가?

4.1 그간의 노력과 한계

4.2 보편적 포괄성 제고를 위한 정책 과제



## 4.1 그간의 노력과 한계

- 그간 국민연금은 ① 적용대상 확대, ② 보험료 지원 확대, ③ 크레딧 제도 확대, ④ 자격관리 강화 등을 통해 적용 사각지대 해소를 위해 노력해 왔음.

- 2000년대까지는 사업장 적용 대상을 확대하는 데 주력했다면, 2010년대부터는 보험료 지원과 크레딧 제도를 확대하는 데 주력(유희원 외, 2021).
- (당연적용대상 확대) 1988년 도입 당시 10인 이상 사업장의 사용자 및 근로자 → 1992년 5~10인 미만 사업장 → 1995년 농어촌지역 거주자 → 1999년 도시지역 거주자 → 2003년 7월~2006년 1월까지 1인 이상 사업장 단계적 적용
- (사업장가입자 적용기준 완화) 사업장가입자 적용을 위한 근로시간 및 근로일수 요건 완화, 일용근로자에 대한 소득기준 적용
- (보험료 지원) 농어업인 보험료 지원제도(1995년), 두루누리 사회보험료 지원제도(2012년), 실업크레딧 제도(2016년), 지역가입자 보험료 지원제도(2022년)
  - (2025 연금개혁) 향후 지역가입자 보험료 지원제도의 지원 대상을 납부재개자에서 일정 소득 미만 저소득자로 확대
- (크레딧 제도) 출산·군복무 크레딧 도입(2008년)
  - (2025 연금개혁) (출산크레딧) 現 둘째아 12개월 · 셋째아 이후 18개월씩 최대 50개월 → 첫째아부터 12개월 인정, 상한 폐지 (군복무크레딧) 現 6개월 → 최대 12개월 인정

→ 제도적 포괄성은 지속적으로 확대되어 옴

35

국민연금 보험료 지원 현황(2024년 기준)

구 분	대상자	지원 내용	지원 기간
두루누리 사회보험료 지원	근로자 수 10인 미만 사업장의 *저소득 근로자 * 2024년 월평균보수 270만원 미만, 재산 6억원 미만	보험료의 80% (월 최대 96,000원)	최대 36개월
가사근로자 연금보험료 지원	인증받은 가사서비스 제공기관의 *저소득 가사근로자 * 월평균보수 270만원 미만, 재산 6억원 미만	보험료의 80%	최대 36개월
저소득 지역가입자 보험료 지원	사업중단, 실업, 휴직 등의 사유로 납부예외한 후 납부재개한 *저소득 지역가입자 * 재산 6억원 미만, 사업·근로소득 제외 소득 연 1,680만원 미만	보험료의 50% (월 최대 46,350원)	최대 12개월
농어업인 보험료 지원	종합소득이 연 6,000만원 미만이고 재산세 과세표준액 한계액이 12억원 미만 농어업인	보험료의 50% (월 최대 46,350원)	제한 없음
예술인 국민연금 보험료 지원	프리랜서 예술인(지역가입자), 근로자인 예술인 및 문화예술사업자(사업장가입자) * 연소득 4,300만원 이상은 지원보류(예산사정에 따라 결정)	프리랜서: 보험료의 50% (월 최대 46,350원) 근로자·문화예술사업자: 보험료의 30% (월 최대 27,820원)	최대 12개월
실업 크레딧	구직급여 수급자 중 보험료 25% 납입자	구직급여 수급기간 중 보험료 25% 자부담시 실업 전 평균소득의 50% 수준 보험료 지원 (단, 평균소득 상한액 70만원)	최대 12개월

주: 두루누리 사회보험료 지원의 재정사업명은 사회보험 사각지대 해소 사업임  
자료: 국회예산정책처(2025)

36

## 4.1 그간의 노력과 한계

- 크레딧 및 보험료 지원제도는 기간, 수준, 대상 측면에서 한계가 있음
  - (출산크레딧) 인정기간이 짧아 여성 노후소득보장 및 성별 연금격차 완화에 한계
    - 기금 재원으로 지급되는 방식에 대한 비판도 지속
  - (실업) 인정소득 상한 70만 원, 생애 최대 1년 → 보장성 낮음
  - (두루누리) 10인 미만 사업장, 신규가입자 지원으로 저임금 근로자 일부 배제, 지원 기간 역시 3년으로 제한(유희원 외, 2025)
- 현재까지 누적된 적용 사각지대와 향후 급여성정성 문제를 고려할 때, 단편적인 크레딧 & 보험료 지원 확대만으로는 한계
  - 2025년 크레딧 확대의 연금액 증액 효과는 월 2.5만 원(군복무크레딧) ~ 3.3만 원(출산크레딧) 수준에 그침(연금개혁 Q&A)
  - (보험료 지원제도의 평균 수혜 기간) 두루누리 17.8개월, 지역가입자 지원 6.4개월 수준(정인영 외, 2025)
  - 보험료 지원 재정은 오히려 축소 추세
    - 2019~2024년 사이 국민연금 보험료 지원사업에 소요된 재정은 연평균 8.4%씩 감소 (2019년 1조 4,201억 원 → 2023년 1조 15억 원) (국회예산정책처, 2025)
- 원론적인 대책도 충분히 집행되기 어려운 구조
- 보다 근본적인 개선책 마련 필요

## 4.2 보편적 포괄성 제고를 위한 정책 과제

### 1) 크레딧 및 보험료 지원 확대

- 출산·군복무 중심에서 돌봄 전반을 포괄하는 크레딧 체계로 확장
  - 여성의 경력단절·무급돌봄을 고려할 때 출산기 중심 접근은 불충분
  - 사후 보전이 아닌 사전 지원 방식이 효과적, 국고 지원 비중을 늘려야 함
- 지역가입자 보험료 지원은 포괄성 제고와 납부 유인 강화에 기여
  - 다만, 소득 기준 하향 시 하향 신고·기여 회피 유인 존재 → 설계의 정교화 필요
  - 지원 대상·기간·수준의 동시 제고 필요 (류재린, 권혁진, 2023)
- 소득 변동성이 큰 예술인 등 취약 집단에 대한 보험료 지원 확대 필요
  - 사회보험료 지원의 정책 효과는 고용 유지·증진 효과와 사회보험 사각지대 완화 효과로 구분 가능
  - 보험료 지원제도의 효과에 대한 평가는 상이하나, 가입 유지, 소득신고, 징수율 제고 효과는 비교적 일관되게 확인
    - 가입증대 효과가 있으나 사중손실이 커 재정투입의 효율성이 낮다는 결론(유경준 외, 2016; 김도형, 2016; 김준, 2016)
    - vs 가입증대 효과가 뚜렷하다는 결론(성재민 외, 2017), 소득신고 자격 유지 & 징수율 제고 효과 명확하다는 견해(최옥금 류재린, 2021)
- 구조 개편과 병행하여, 현행 제도의 실효성을 최대한 끌어올릴 필요

## 4.2 보편적 포괄성 제고를 위한 정책 과제

### 2) 가입구조 개편: 1인 1연금 체계의 실질화

- 현행 가입구조는 연령, 소득활동, 혼인 여부 등 복합적인 기준을 적용하여 가입자와 비가입자를 세분화 → 행정비용 과다
  - 혼인여부에 대한 실익 없는 확인·처리 업무가 연간 500만 건 이상 발생(정인영, 김아람, 2018)
  - 가입연령인구의 1/3에 달하는 적용제외자는 관리 대상에서 제외
- 가입구조 단순화 및 적용제외 범위 최소화 필요
  - 일부 예외집단\*을 제외한 가입연령대 전체를 당연적용자로 포괄 (\* 타공적연금가입자, 조기연금 수급권자 등)
  - 당연적용자는 소득파악 여부에 따라 의무납부대상(사업장가입자·지역가입자)과 임의납부대상(임의가입자·잠재가입자)으로 단순 구분
  - 소득자료 미보유자도 잠재가입자로 분류하여 관리 대상화 → 적용제외자의 사각지대 해소에 기여할 것으로 기대
  - 적용제외자의 47.2%(401.6 만 명)가 소득자료 보유, 이 중 48.8%는 월 소득 100만 원 이상(유희원 외, 2021)
- 관리 단순화 + 실질 포괄성 제고 + 기여회피 완화
  - 의무부과의 일괄 확대라기보다, 그간 관리 대상에서 제외되어 있던 인구를 제도 안에서 '보이는 집단'으로 편입하는 행정적 개편에 가까움

## 4.2 보편적 포괄성 제고를 위한 정책 과제

### 3) 소득기반 사회보험체계로의 전환: 소득파악·징수·체납 관리 시스템 정비

- 노동시장 변화에 대응하기 위해 소득 중심 사회보험 체계로 전환 필요
  - 소득 발생 시점의 원천징수는 구조적 사각지대 축소에 효과적
- 그러나 현행 체계는 소득 합산·월별 파악·원천징수와 정합성 부족(이병희 외, 2023)
  - 가입종별 체계가 소득 외 요건을 과도하게 반영
  - 부과 대상 소득 범위가 가입종별로 상이
  - 소득세·타 사회보험과의 정합성 문제 병존
- 실시간 소득 파악만으로는 충분하지 않음
- 자격관리·부과·징수 체계 전반의 재설계 필요
  - 국제청 중심의 징수 일원화 방안 검토 필요
  - 단계적·점진적 전환 필요

## 4.2 보편적 포괄성 제고를 위한 정책 과제

### 추가 논의사항

#### - 재원조달 방안

- 보편적 포괄성 확보를 위한 정책들은 일정 규모의 재정 부담을 수반
  - 정부 재정 여력이 제한적인 상황에 대한 고려 필요
- 그러나 보편적 포괄성 확보의 시급성과 중요성을 고려할 때 보다 적극적인 논의와 판단이 요구됨
  - 현재 국고 투입 규모는 연 1조 원 내외로 제한적
  - 단기적 재정 투입은 장기적으로 기초연금·공공부조 지출 압력을 완화할 가능성에 대한 논의 필요
  - 크레딧·보험료 지원의 편익은 현재의 청년층에게 더 크게 누적 → 세대 간 형평성 개선 효과
- '보편적 포괄성 확보 vs 재정 투입'은 가치 판단의 영역이나, 충분한 사회적 논의가 필요한 쟁점임은 분명
  - 포괄성을 확보하지 않는 것이 '아무 비용도 발생하지 않는 선택'이 아니라는 점에 대한 고려 필요

#### - 재분배 구조 조정 논의 필요

- 보편적 포괄성, 급여적정성, 재정적 지속가능성 간 상충관계 해소를 위해,
  - ① 적용 사각지대 해소, ② 국민연금에 대한 신뢰 회복, ③ 재분배 기능 조정을 통합적으로 고려할 필요
  - A값 조정 또는 제거하는 방안에 대한 검토 필요
  - 소득기반 사회보험 전환 및 가입구조 개편 과정에서 A값 산정 방식에 대한 정합성 검토 필요

41

### 참고문헌

- 구인회, 김진현, 우해봉, 홍민기, 김동진, 김건. (2021). 소득기반 사회보험 구축방안 연구. 소득주도성장특별위원회.
- 국민연금 재정추계전문위원회. (2023). 국민연금 장기재정추계. 국민연금재정계산 보고서 1.
- 국회예산정책처. (2025). 2025 대한민국 사회보험. 국회예산정책처
- 김 준. (2016). 두루누리 사회보험료 지원 제도 관련 법률의 입법 영향분석. 국회입법조사처.
- 김도형. (2016). 두루누리 사회보험 지원사업의 성과평가와 정책적 시사점. KDI FOCUS. 한국개발연구원.
- 류재린, 권혁진. (2023). 동태적 마이크로시뮬레이션 모형을 이용한 국민연금 지역가입자 보험료 지원 제도의 장기효과 추정: 연금 수급률과 연금액을 중심으로. 사회보장연구, 39(1), 3-41.
- 문현경, 류재린. (2024). 최근 연금개혁 논의에 대한 비판적 고찰. 한국사회, 25(2), 141-171.
- 문현경. (2024). '최근 연금개혁의 동학에 대한 고찰'. 2024년 6월 28일. 고려대학교 한국사회연구소 연례학술대회 발표 자료.
- 성재민, 황규성, 고영우(2017). 사회보험료 지원사업이 성과와 개선방안. 한국노동연구원.
- 심재민, 김수환, 김현식, 류재린, 문현경, 송효종, 신은경, 이명진. (2021). 코로나19의 한국 사회구조 및 생활세계 영향과 대응방안. 2021-11. 대통령 직속 정책기획위원회.
- 유경준, 강창희, 최바울. (2016). 사회보험료 지원사업의 효과: 현대 성과평가론의 적용. 경제학 연구, 64(1). 한국경제학회.
- 유희원 외(2025). 공적연금제도의 성별 격차 현황과 대응 방안 검토(미발간).
- 유희원, 류재린, 김혜진, 김아람. (2021). 국민연금제도의 사각지대 현황과 대응방안. 국민연금연구원.
- 이병희, 강신욱, 김문정, 성재민, 강희정, 류재린, 박종식, 고창수, 김혜원, 이승호, 오상봉, 이다미, 송창길, 고숙자, 여나금, 이재은. (2023). 소득기반 사회보험 혁신. 경제인문사회연구원.
- 이승윤. (2019). 플랫폼노동논의와실태, 정책과제모색토론. 한국노동사회연구소, 서울연구원주최노동포럼'플랫폼노동논의와실태, 정책과제모색: 웹기반, 지역기반플랫폼노동사례' 토론회.
- 정인영, 김형수, 유현경. (2025). 국민연금 보험료 지원제도의 효과 및 개선방안 연구. 국민연금연구원.
- 정인영, 김아람. (2018). 국민연금 가입구조 개선방안 연구: 개인단위 연금체계로의 개편을 중심으로. 보건사회연구 28(2), pp.191-226.
- 최옥금, 류재린. (2021). 지자체 사회보험료 지원제도의 합리적 운영방안. 국민연금연구원.
- 통계청, 「경제활동인구조사 근로 형태별 부가조사」, 각 년도 8월
- International Labour Office. (2012). Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems. Geneva, Switzerland: International Labour Office.  
[https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed\\_protect/%40soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_secsoc\\_34188.pdf](https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_protect/%40soc_sec/documents/publication/wcms_secsoc_34188.pdf)
- OECD. (2023). Pensions at a glance 2023: OECD and G20 indicators. OECD Publishing, Paris.

42