

국회 연금개혁특별위원회 민간자문위원회 활동보고

# 한국형 노후소득보장 그랜드 플랜 수립을 위한 정책과제

2023.11.16

김연명·김용하

(국회 연금개혁특별위원회 민간자문위원회 공동위원장)

# 차 례

I. 한국형 노후소득보장의 쟁점과 추진방안 .....	5
1. 한국형 노후 소득보장 비전과 목표 .....	6
2. 국민연금의 소득보장과 재정안정 조화 .....	11
3. 국민연금의 제도 및 운영 합리화 .....	16
4. 기초연금과 국민연금의 기능 재정립 .....	20
5. 직역연금과 국민연금의 형평성 제고 .....	26
6. 퇴직연금의 노후소득보장 기능 강화 .....	31
II. 주요 의제 토의내용 요약 .....	37
III. 민간자문위원회의 발제 자료 .....	63

□ 민간자문위원회에서 국회 연금개혁특별위원회 결정에 의거하여, 한국형 노후소득보장 그랜드 플랜 수립을 위해 검토한 주요 의제는 다음과 같음

- 노후소득보장 유형과 한국형 노후소득보장 체계의 가능성
- 주요국 연금개혁 사례 비교 : 모수개혁 vs 구조개혁
- 국민연금과 기초연금 기능 재정립 : 기초보장 vs 최저보증
- 기초연금과 국민기초생활보장의 역할 : 분립 vs 통합
- 국민연금 급여 산식 구조의 조정 : 균등 vs 소득비례
- 국민연금에서의 정부 재정 역할 : 지급보장 vs 재정지원
- 국민연금 재정방식의 정립 : 적립방식 vs 부과방식 vs NDC
- 국민연금의 기금운용 구조의 개편 : 전문성 vs 대표성
- 지속가능한 노후소득보장을 위한 선택 : 소득보장 vs 재정안정
- 국민연금과 직역연금의 형평성 제고 : 통합 vs 연계
- 퇴직연금의 노후소득보장 기능 개선 : 공공성 vs 자율성
- 노후소득보장과 일자리 : 정년연장 vs 의무가입연령 vs 수급개시연령
- 구조적 연금개혁 모형 검토
- 한국형 노후소득보장 방향 설정을 위한 공론화 방안

□ 민간자문위원회는 5월 24일 (12차 회의) 이후 14차례 회의를 개최하여, 주요 의제에 대한 발제와 심층적인 검토와 논의를 하였음

- 민간자문위원회에서의 발제 및 토의 내용을 기초로 하여, 김연명·김용하 공동위원장이 정리한 『한국형 노후소득보장의 쟁점과 추진방안』, 14차례의 민간자문회의 토의내용 요약, 자문회의에서 발제된 전체 자료를 모아 보고서로 작성하여 제출함

## < 2기 민간자문위원회 주요 논의 사항 >

기 수	회차	일시	논의 사항
2 기	12차	'23.05.24	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연금개혁 검토 과제 및 진행 방향 논의</li> </ul>
	13차	'23.06.14	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 노후소득보장 유형과 한국형 노후소득보장 체계의 가능성 (김혜진, 유호선)</li> </ul>
	14차	'23.06.21	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 해외 연금개혁 사례 (일본:정재철, 독일:김원섭, 영국:류재린, 캐나다:이다미)</li> <li>■ 성공적인 연금개혁을 위한 공적 협의와 시민학습(김영순)</li> </ul>
	15차	'23.07.05	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국민연금과 기초연금 기능 재정립(석재은, 김수완)</li> <li>■ 기초연금과 국민기초생활보장의 역할(정해식)</li> </ul>
	16차	'23.07.12	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국민연금 급여 구조의 조정: 균등 vs 소득비례(오건호)</li> <li>■ 공적연금의 수익분석과 관련 쟁점 검토(국민연금연구원)</li> </ul>
	17차	'23.07.19	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국민연금의 기금운용 구조의 개편 : 전문성 vs 대표성 (이준행, 김우창)</li> </ul>
	18차	'23.08.09	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국민연금에서의 정부 재정 역할</li> <li>① 지급보장(소극) vs 재정지원(적극)(주은선)</li> <li>② 실질소득대체율 제고방안(보험료지원, 크레딧 등)(윤홍식)</li> </ul>
	19차	'23.08.16	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국민연금의 재정방식 정립 : 적립방식 vs 부과방식 vs NDC (권문일, 김우창)</li> </ul>
	20차	'23.08.23	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국민연금과 직역연금의 형평성 제고 : 통합 vs 연계 (김현수, 양재진)</li> </ul>
	21차	'23.09.06	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 퇴직연금의 노후소득보장 가능 개선 : 공공성 vs 자율성 (강성호, 남재우, 정창률)</li> </ul>
	22차	'23.09.13	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 노후소득보장과 일자리 : 정년연장 vs 의무가입연령 vs 수급개시연령 (박경원, 주은선)</li> </ul>
	23차	'23.09.20	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지속가능한 노후소득보장을 위한 선택 : 소득보장 vs 재정안정 (김수완, 남찬섭, 윤석명)</li> </ul>
	24차	'23.10.11	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공론화 조사 및 방법 (김춘석:한국리서치, 김주형:서울대)</li> </ul>
	25차	'23.10.18	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 구조적 연금개혁 모델 검토 (유종성, 이용하)</li> </ul>

---

# 제 I 부

## 한국형 노후소득보장의 쟁점과 추진방안

※ 본 보고서는 김연명·김용하 공동위원장이 민간자문위원회 회의에서 발제된 보고서와 토의 내용 등에 기초하여 정리한 것으로, 민간자문위원회의 위원 전체의 입장은 아님.

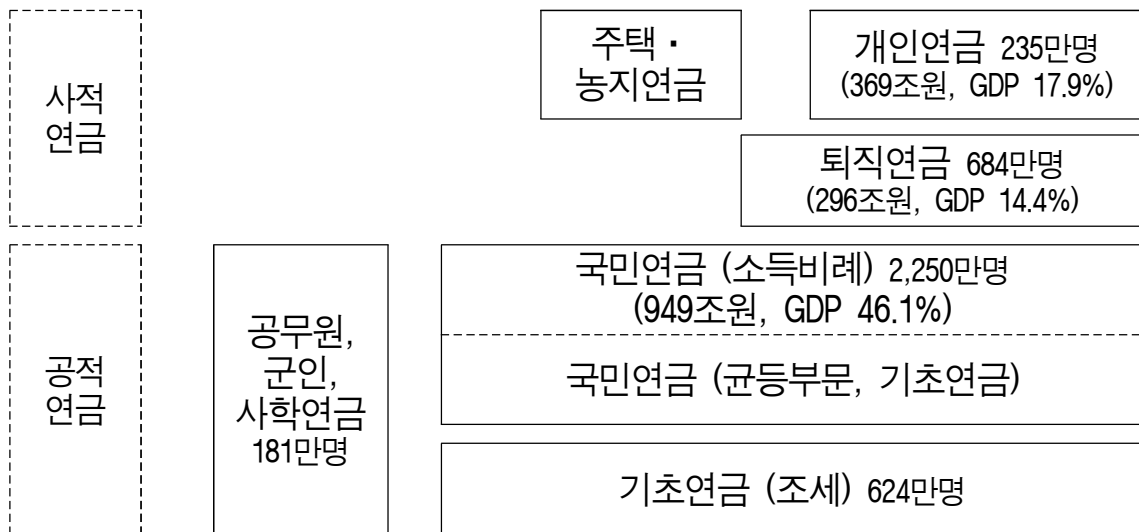
---

## 1. 현안 과제

### □ 노후보장제도 현황

- 제도 현황: 한국의 노후소득보장제도는 외형적으로는 공사연금이 소득 보장 역할을 적절히 분담하는 매우 이상적인 다층체계의 모습이나 사적연금은 연금(annuity) 기능이 매우 취약하며, 공적연금은 사각지대, 저연금, 재정불안정성의 문제에 노출되어 있음.
  - 공적연금은 소득비례연금 속성이 강한 국민연금과 3개 특수직역연금으로 구성되어 있으며, 무연금·저연금자를 위한 조세방식의 기초연금을 두어 최소한의 노후소득을 보장하고 있음.
  - 사적연금은 임금근로자에게 강제 적용되는 퇴직연금과 자발적인 개인연금이 큰 비중을 차지하고 있으며, 이외에 주택연금과 농지연금이 부분적인 노후소득보장 기능을 하고 있음.

[그림 1] 한국의 다층노후소득보장제도 구조



비고: 적립금은 2021년말 기준

- 가입자 현황: 한국의 공사연금은 가입자 비율이 꾸준히 늘어나고 있지만 여전히 전국민연금의 모습을 갖추지 못하고 있음.
  - 국민연금의 실질가입률\*은 2000년 59.7%에서 2021년 85.6%까지 상승했으나 비취업 가정주부 등 적용제외자를 감안하면 여전히 사각지대의 비중이 높음.
    - \* 실질가입률 = { [국민연금 가입자 - (납부예외자+장기체납자)] / 20-59세 경제활동인구 } \* 100
  - 퇴직연금은 사업장 기준으로 도입률이 '21년 27.1%(41.5만 개소)이며, 가입근로자 기준으로 52.4%(622만 명)에 그치고 있음.
  - 개인연금은 18세-59세 인구대비 가입률이 '16년 20.4%(642만 명)에서 '21년 18.0%(544만 명)으로 오히려 줄어들고 있음.
- 수급자 현황: '21년 기준 65세 이상 인구 중 90.1%가 각종 공사연금제도에서 연금을 수급함(<표 1>참조). 하지만 65세 인구 중 68.8%가 지급받는 기초연금 그리고 46.0%가 지급받는 국민연금을 제외하면 퇴직연금과 개인연금은 각각 0.1%, 3.8%로 노후보장의 역할이 극히 제한적임.
- 수급액 현황: 전체 공사연금의 평균액은 월 60만원이나 특수직역연금이 월 244만원으로 가장 높고, 그 다음이 퇴직연금(221만원), 농지연금(127만원)의 순서를 보임.
  - 국민연금의 월평균액은 38.5만원, 기초연금은 27.3만원으로 여타 공사연금 중 가장 낮은 월평균액을 보이고 있음.
  - 연금액의 분포를 보면 국민연금과 기초연금, 그리고 개인연금의 연금액이 주로 50만원 이하에 대다수가 몰려있으며, 특수직역연금과 주택, 농지연금은 100만원 이상의 연금 수급자의 비중이 다른 연금제도에 비해 높게 나타남.

<표 1> 2021년 연금 종류별 수급 현황

구분	전체	기초연금	국민연금	직역연금	퇴직연금	개인연금	주택연금	농지연금	
수급자수(천명)	7,768	5,932	3,969	495	9	325	71	11	
수급자/65세 인구	90.1	68.8	46.0	5.7	0.1	3.8	0.8	0.1	
수급액 (천원)	월평균	600	273	385	2,439	2,210	578	1,130	1,266
	중위수	382	300	295	2,416	600	272	912	1,069
구 성 비 (%)	25만원 미만	21.1	42.4	39.5	0.3	26.9	46.1	3.5	10.2
	25~50만원	43.3	56.9	38.2	0.1	16.4	25.0	13.9	11.7
	50~100만원	24.7	0.8	17.2	2.9	24.7	18.3	38.1	25.0
	100~200만원	6.1	0.0	5.0	31.7	14.7	7.2	31.5	30.4
	200만원 이상	4.9	-	0.0	64.9	17.2	3.4	12.9	22.7

자료: 통계청(2023), 『2016년~2021년 ‘연금통계’ 개발 결과』, 17쪽에서 재구성.

## 2. 쟁점과 대안

### □ 쟁점

- 다층체계가 잘 작동하기 위해서는 공사연금이 각각 상호보완적 역할을 해야 하나 한국의 공사연금은 상호보완 기능의 작동이란 점에서 상당히 미흡한 점이 존재함.
- **사적연금의 보완 기능:** 가입자수와 자원투입면에서 가장 규모가 큰 퇴직연금과 개인연금이 보편주의적 적용이 이루어져야 공적연금을 보완할 수 있으나 현실화에 대한 전망이 상이함.
  - 동시에 사적연금의 연금(annuity) 기능이 강화되어야 하나 퇴직연금은 중도인출 제약 및 일시불 지급 조건 강화 그리고 개인연금의 해지율을 낮추는 데 현실적 어려움 존재.
  - 특히 퇴직연금의 보편화와 연금화 가능성에 따라 국민연금의 급여수준 조정이 연동될 수 있으나 이에 대한 전망이 확실하지 않음.

- 퇴직연금의 공적 기능을 강화하는 방향과 수단에 대해서도 여러 의견이 존재하고 쟁점이 형성되었음.
- **공적연금의 기능 조정:** 퇴직연금과 개인연금이 노후소득보장 기능이 취약하므로 국민연금과 기초연금의 노후소득보장을 강화하는 것이 필요하다는 입장과 공적연금의 재정문제를 고려하여 사적연금의 연금기능을 더 강화해야 한다는 입장이 대립됨.
- 공적연금의 기능조정에서 국민연금의 보장성을 강화할 것인지 아니면 기초연금의 보장성을 더 강화할 것인지도 다층체계의 주요 쟁점 중의 하나임.

### 3. 개혁 추진방안

#### □ 개혁의 방향

- 논의과정에서 어느 정도의 공감대가 이루어진 지점은 첫째, 공적연금 제도의 지속가능성과 급여의 적절성의 조화. 공적연금의 개혁 비전은 지속가능성 혹은 급여의 적절성 어느 한쪽에 일방적으로 치우치우는 것은 바람직하지 않음. 다만 두 가치를 조화시키는 방법과 수단에 대한 차이는 여전히 존재하고 있음.
- 둘째, 다층연금제도의 필요성: 국민연금, 기초연금으로 구성된 공적연금, 그리고 퇴직연금, 개인연금으로 구성된 사적연금의 구도는 필요하며, 상호 보완적인 역할을 해야 함. 단, 공사연금 각각의 상호역할은 인정하되, 어느 제도가 더 중심적 역할을 해야 하는지는 의견 차이가 있음.
- 셋째, 국민연금의 사각지대 해소를 통한 보편주의 달성 못지않게 사적연금의 보편주의 강화에 대해서도 공감대가 존재했음. 특히 국민연금과 비슷한 규모의 보험료를 납부하고 있는 퇴직연금의 보편주의화에

대한 공감대가 있었음.

- 퇴직연금의 경우 사업자 적용 확대와 퇴직연금 강제화 필요성에 대한 의견이 있었으며 동시에 중도인출에 대한 규제 강화, 연금화 (annuitization) 가능성을 높이는 정책 방향 추진에 대한 이견은 크지 않았음.

- 넷째, 국민연금에서 취약계층 혹은 구조적인 배제 가능성이 있는 집단에 대한 가입지원 확대에 대해서는 공감대가 형성되었음. 출산양육활동에 대한 크레딧 확대, 군복부 크레딧 확대, 그리고 저소득가입자의 보험료 납부 인센티브 확대 정책에 대해서는 추진 필요성이 공감되었음.

#### □ 합의가 필요한 쟁점

- 다층노후소득보장제도의 확립과 제도구성에서 여전히 상당한 이견이 존재하였고 다음과 같은 쟁점들은 향후 공론화, 이해관계자 대화 등 사회적 논의과정을 통해 사회적 합의를 이루어가야 함.
  - 연금개혁의 비전으로서 급여적절성과 지속가능성의 상대적 우선 순위
  - 국민연금의 적정 소득대체율과 적정 보험료율
  - 기초연금의 적정 급여수준과 지급대상 범위 조정
  - 퇴직연금의 의무성 강화와 중간정산 조건 엄격화
  - 국민연금, 기초연금 등 공적연금과 사적연금의 노후소득보장 비중 설정

#### □ 모수개혁과 구조개혁

- 구조개혁의 큰 틀에 저해되지 않는 선에서 모수개혁의 우선 추진으로 연금 개혁의 지속적 동력 확보.

## 1. 현안과 과제

- **소득보장 수준:** 연금제도의 소득보장수준은 최초연금액의 생애평균소득에 대한 비중을 나타내는 소득대체율로 측정됨. 국민연금의 ‘이론적’ 소득대체율(38년 가입기준)은 평균소득의 임금근로자 기준(1AW)으로 31.2%로 OECD 평균 보다 낮으며, 누진적 급여산식을 갖고 있는 미국보다 낮은 수준임.
- 기초연금을 포함하여 소득대체율을 계산해도 저소득층은 물론 모든 계층에서 소득대체율이 OECD 평균에 상당히 미달함.

<표 2> 소득계층별 의무연금<sup>1)</sup> 소득대체율의 상대 비중 비교

	소득계층별 소득대체율(%)			평균소득에 대한 상대 비중		
	저소득 (0.5AW <sup>2)</sup> )	평균소득 (1AW)	고소득 (2AW)	저소득 (0.5AW)	평균소득 (1AW)	고소득 (2AW)
OECD 38	64.5	51.8	44.4	125	100	86
EU 27	63.9	54.3	49.1	118	100	90
미국	49.6	39.2	27.9	127	100	71
한국	43.1(50.9 <sup>3)</sup> )	31.2	18.6	138(163 <sup>3)</sup> )	100	60

자료: OECD(2021), Pensions at a Glance 2021, 139쪽에서 재구성

비고: 1) 의무(mandatory)연금은 강제공적연금 외에 강제민간연금을 포함한 개념임

2) AW는 전일제 성인임금근로자 평균임금(average wage)을 의미

3) 0.5AW가 수급할 것으로 예상되는 기초연금 부가연금액(AW의 3.9%)을 소득대체율로 환산하여 국민연금 소득대체율과 합산한 것임.

- 실제 수령하는 국민연금 수급 평균액은 61.9만원으로 상대빈곤선인 중위 소득 50% 소득('23년 1인가구 103.9만원)의 59.6% 수준이며, 20년 이상 가입한 완전노령연금액 평균도 103.5만으로 상대빈곤선 수준임.

- 앞으로 국민연금이 성숙되어 평균가입기간이 27년 정도로 예상되어 국민연금은 충분한 노후소득보장 기능을 행사하기 어려움.

<표 3> 가입기간별 국민연금액 현황 (2023년 5월 기준)

최고	평균	완전노령연금 (20년 이상 가입)	감액노령연금 (10년-19년가입)	특례노령연금 (5년-9년 가입)
연금액 평균(원)	619,312	1,035,691	421,541	238,518
기준중위소득 50% 대비율(%)	59.6	99.7	40.6	23.0

자료: 국민연금공단, 『2023년 5월 기준 국민연금공표통계』  
 비교 : 2023년 1인가구 기준중위소득 50% 는 103.9만원

- 재정상태: 국민연금은 보험료를 9%로 고정할 경우 2055년에 기금고갈이 예상되며, 그 이후 연금적자분은 연간 GDP의 5%~7%에 이를 것으로 추정되는 등 장기적인 재정불안정에 노출되어 있음(<표 4>).

<표 4> 연도별 국민연금 급여 및 적자규모의 GDP 대비율

구 분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088	2093
급여지출	1.7	2.7	4.4	6.3	7.7	8.8	9.4	9.2	8.8
수입	4.5	4.7	4.6	3.4	2.3	2.3	2.4	2.6	2.6
차이	+ 2.8	+2	+0.2	△ 2.9	△ 5.4	△ 6.5	△ 7.0	△ 6.6	△ 6.2

자료: 국민연금재정계산위원회(2023.9), 『2023년 국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회 자료집』에서 재구성  
 비교 : 수입은 보험료와 투자수익의 합계임.

- 또한 기금고갈 이후 연금비용을 충당하기 위해 후세대가 부담해야 하는 보험료(부과방식 비용률)가 2060년을 전후하여 30%를 넘어설 것으로 추정되어 장기적으로 안정적인 연금재정에 유지에 상당한 장애요인이 존재함.

〈표 5〉 연도별 부과방식비용률 추이

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%

자료: 〈표 4〉와 동일

## 2. 쟁점과 대안

- **공적연금 소득보장의 적절성:** 공적연금의 소득대체율에 대해서는 국민연금과 기초연금을 포함한 공적연금 전체의 ‘이론적’ 소득대체율이 OECD 평균에 비해 낮을 뿐만 아니라, 노동시장의 조기 퇴출로 짧은 실제 가입기간을 고려하면 더욱 낮기 때문에 명목소득대체율이 인상되어야 국민연금의 소득보장 기능이 강화된다는 입장이 있는 반면,
  - 이론적 소득대체율이 다른 나라와 비교하여 낮지 않으며, 재정부담을 초래하는 명목소득대체율 인상보다는 크레딧 등 가입기간을 실질적으로 연장하여 소득보장 수준을 높여야 한다는 입장이 존재함.
  
- **공사연금과 소득보장 적절성:** 퇴직연금의 소득대체율 포함 여부에 따라 소득보장의 적절성에 대한 입장이 나뉘어짐. 공적연금의 소득보장기능 강화를 중요시 하는 입장에서는 퇴직연금이 전국민 보편주의적 적용, 일시금이 아닌 전면적인 연금화 가능성이 크지 않고 현실적인 어려움이 있기 때문에 공적연금의 소득보장 기능을 강화하는 것이 중요하다고 보는 반면,
  - 재정안정을 강조하는 입장에서는 8.3%의 보험료를 납부하는 퇴직연금의 연금화가 이루어지면 상당한 수준의 노후소득을 보장할 수 있기 때문에 재정적 부담이 큰 국민연금과 기초연금의 보장기능 확대보다는 퇴직연금의 보완적 기능을 강화해야 한다고 보고 있음.

- 재정적 부담 가능성: 국민연금의 재정상태에 진단에서도 다른 인식이 존재함. <표 6>은 한국의 공적연금 전체의 장기재정을 보여주는 것으로 국민연금, 기초연금, 그리고 공무원연금등 특수직역연금의 지출은 2060년에 GDP의 12.1%에 달해 OECD 보다는 높지만 EU 수준이기 때문에 충분히 부담 가능하다고 인식하는 반면,
- 선거와 연계된 기초연금의 주기적 인상, 급속한 저출산 등으로 후세대의 상대적 부담이 더욱 가중될 가능성이 높으며, 특히 보험료만으로도 충당이 되지 않는 전체 연금비용을 감안하면 막대한 국고부담이 추가되어 전체적으로 재정부담이 크다는 인식이 존재함.

<표 6> 한국공적연금비용의 국제비교

(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	-	-	-
한국 평균		3.3	5.5	7.8	10.3	12.1	-	-	-
OECD 29		9	9.7	10.2	10.4	10.4	-	-	-
EU 27		9.9	10.7	11.1	11.3	11.3	-	-	-

자료: 한국 국민연금은 제5차 재정계산자료이며 나머지는 정부자료임. OECD와 EU는 OECD(2021), Pensions at a Glance 2021,

### 3. 개혁 추진방안

- 국민연금의 소득보장과 재정안정이 균형을 이루어져 한다는 큰 원칙에 대해서는 공감대가 형성되어 있으나 구체적인 방법과 수단에 대해서는 상당한 이견이 존재하였음.
- 국민연금의 소득보장을 강화하자는 입장에서는 한국 공적연금의 장기적 재정부담이 부담 가능한 수준에 있기 때문에 공적연금의 정책목표에 충

실할 것을 주장하면서, 보험료율 인상(13%)과 소득대체율 인상(50%)을 동시에 추진하여 소득보장과 재정안정의 균형을 달성하자는 개혁안을 제시하였고,

- 재정안정을 중요시하는 입장에서는 국민연금의 재정불안정을 감안하여 소득대체율 인상이 아닌 보험료율(최소 12%~15%) 인상이 필요하다는 점을 강조하였고, 기초연금의 지급범위도 국민연금의 성숙을 고려하여 축소해 나갈 필요가 있다고 주장함.
- 국민연금의 모수개혁에 한정하면 대안은 “보험료 13%와 소득대체율 50%” (소득보장강화론), “보험료 15%와 소득대체율 40%” (재정안정화론) 두가지로 좁혀짐.
- 공적연금의 소득보장을 강화하자는 입장과 재정안정을 중시하는 입장은 결국 공적연금의 장기재정 부담의 크기에 대한 판단이 상이한 것임. 세대간 부양부담의 크기는 연금 뿐만 아니라 의료비, 요양비, 그리고 교육비 지출 등 여타 사회제도의 부담을 총체적으로 합산하여 부담 가능성에 대한 판단이 필요함.

- 국민연금 제도 및 운영합리화는 국민연금 사각지대 완화를 위한 연금크레딧 확대, 의무가입 상한 연령 연장, 연금 수급개시 연령 연장 등이 중요하게 논의되었음.

## 1. 현안과 과제

- 국민연금은 소득이 있는 국민을 가입대상으로 하지만 비경제활동인구(약 758만명), 납부예외자(309만명) 등 사각지대가 여전히 큼. 최소가입기간을 채우지 못할 경우 노후소득보장을 받지 못함.
- 크레딧제도는 가입기간 추가 혜택을 통해 사각지대를 축소하고 연금수급권을 확대함. 현재는 출산크레딧이 있어 둘째아 12개월, 셋째아부터 18개월씩 추가가입기간을 인정하고 있고(A값의 100%, 재원은 국고 30%, 기금 70%), 병역의무기간 중에는 6개월을 크레딧으로 인정하고 있음(전액 국고).

<표 7> 공적연금 가입실태 (2021년 12월말 기준)

18~59세 총인구 31,167천명					
경제활동인구 22,660천명					
비경제활동인구 (A) 7,579천명	국민연금 가입자 21,804천명				특수직역 연금 1,784천명
	납부 예외자(B) 3,085천명	소득신고자 18,719천명			
		장기 채납자(C) 957천명	보험료 납부자 17,762천명		
소 계 11,621천명			소 계 19,546천명		

자료: 국민연금연구원(2022), 『2021 국민연금 생생통계』.

- 의무가입상한 연령은 <표 8>에서 보는 것처럼 현재 59세로 1988년 국민연금 도입 이후로 제도 개혁 없이 그대로 유지되고 있으나 다른 나라의 경우 67세 미만(독일), 70세 미만(일본) 등으로 높아 연령조정의 필요성이 존재함.
- 연금수급개시연령은 60세이었으나 2013년부터 1세씩 65세로 연장이 진행중으로 2023년은 63세가 수급개시 연령임. 당시 수급개시 연령 연장이 정년연장과 병행되지 않았음. 고령화 추세에 따라 추가적인 연령 연장이 필요하다는 의견이 있음.

<표 8> 의무가입연령과 연금수급개시연령 규정

구분	2013년	2018년	2023년	2028년	2033년
의무가입상한연령	60세 미만				
수급개시연령	61세	62세	63세	64세	65세

## 2. 쟁점과 대안

- 연금크레딧 확대에는 상당한 공감대가 형성되어 있으나 크레딧비용, 가령 출산크레딧의 경우 국고와 기금의 30:70 분담구조에서 국고 비중 강화, 그리고 비용부담 시점(연금 수급 시점인가? 크레딧 발생 시점인가)에 대해서는 여러 의견이 있음.
- 의무가입상한연령을 연장하는 방안에서 대해서는 고령화 추세에 따라 장기적으로 가야할 방향이나 한국 노동시장의 특성상 정규직 취업이 거의 불가능한 60세 이상 인구의 실효 가입률이 높지 않을 것이고, 저소득노인이 대거 국민연금 가입자로 편입되면서 국민연금 A값 하락으로 전체 연금액이 하락될 가능성에 대한 논란이 있음.

- 연금수급개시연령 상향 조정도 장기적으로는 추진해야 될 방향이나현제도 은퇴 시점과 연금수급 시점간에 소득공백기간의 큰 상황에서 무리한 조정은 소득보장제도로서의 연금제도의 기능이 약화될 가능성이 높다는 반론이 있음. 특히 저소득층의 조기 사망을 감안하면 노후연금 수급의 불공평성 문제가 부각될 수 있음.

### 3. 개혁 추진방안

- 크레딧제도의 확대에 대해서는 광범위하게 합의된 의견이 존재하는 만큼 다음과 같은 방향에서 제도 개혁을 검토할 수 있음.
  - 출산·양육 크레딧의 대상은 경사노위 합의 권고안에 따라 첫째 자녀부터로 확대하고, 크레딧 기간은 자녀 1명당 최소 24개월로, 보험료 부과 소득은 기존과 같이 A값의 100%로 설정함. 지원시점은 노령연금수급 시점에서 출산시점으로 변경.
  - 군복무 크레딧은 복무기간 전체(18개월)로 기간을 확대하고 보험료 부과 소득은 출산·양육 크레딧과 같이 A값의 100%로 설정. 병사의 월급 상향 정도에 따라 국고지원의 크기를 조정. 지원시점은 노령연금 수급 시점에서 군복무완료 시점으로 변경.
- 의무가입상한연령 조정은 여러 가지 장단점이 동시에 존재하나 현재 노동계에서 논의되고 있는 정년연장 혹은 고령자계속고용정책 변경과 같은 선상에서 여건의 성숙을 기다리며 순차적으로 논의할 필요성이 있음.
  - \* 일본은 2013년부터 순차적으로 65세로 정년을 연장하여(임금 피크제 적용) 연금수급시점과 정년이 일치함(최근 70세 고용 권고).
- 연금수급개시연령 상향 조정은 인구고령화가 진행되는 상황에서 필요한 방향일 수 있으나 현재의 소득공백기간을 고려하면 급격한 제도 전환은

여러 부작용을 발생시킬 가능성이 있음. 고령층노동시장의 개선, 노인일자리사업의 확대, 그리고 고령자 소득동향 등 전반적인 상황을 고려하여 판단할 필요성이 있음.

## 1. 현안 과제

### □ 기초연금 제도 개요

- 현행 기초연금은 정기적이고 안정적 소득기반 제공으로 노후생활 안정 및 복지 증진을 목적으로 2014년 제정된 기초연금법(제정 2014.5.20., 시행 2014.7.1.)에 근거, 기초노령연금법의 폐지 및 확대를 도입
  - 기초연금은 65세 이상 중하위 70% 노령층에게 국민연금 A급여의 10%에 준하는 20만원 정액 기초연금 지급
  - 기초연금 기준연금액은 2014년 20만원으로 시작, 2018년 법개정(2018.3.27.)으로 30만원으로 단계적 확대, 물가인상률 연동 인상하여 2023년 32만 3,180원을 지급하고 있음
  - 윤석열 정부 국정과제: 상생의 연금개혁과 병행하여 현 세대 노인빈곤 완화를 위해 기초연금을 단계적 인상 (40만원)

연도	국민연금 A값(C)	기초연금 기준연금액 (단독 기준) (D)	국민연금 평균액 대비		A값 대비
			D/A*100	D/B*100	D/C*100
2014	1,981,975원	200,000원)	41.8	23.0	10.1
2015	2,044,756원	202,600원	41.8	22.9	9.9
2016	2,105,482원	204,010원	41.5	23.1	9.7
2017	2,176,483원	206,050원	41.2	23.1	9.5
2018	2,270,516원	209,960/250,000원	41.2/49.0	-	9.2/11.0
2019	2,356,670원	253,750원 (20% 30만원)	48.1(56.9)	27.5(32.5)	10.8(12.7)
2020	2,438,679원	254,760원 (40% 300,000원)	47.1(55.4)	27.4(32.2)	10.4(12.3)
2021	2,539,734원	<b>300,000원</b>	53.9	31.8	11.8
2022	2,681,724원	307,500원	-	-	11.5
2023	2,861,091원	323,180	-	-	11.3

## 2. 쟁점과 대안

### □ 공적연금 체계와 기초연금의 역할

- 기초연금의 기능은 단독 제도로써 논의되기보다는 국가 책임으로 관리·보장하는 공적연금 다층체계의 정책목표 하에서 기초연금 역할을 논의하는 것이 타당
- 공적연금 다층체계의 목표는 '모든 노령층이 공적연금에 포괄되어 기본보장 이상의 연금을 모든 세대에 걸쳐 지속가능하게 누릴 수 있도록 하는 것'임.
  - 공적연금의 포괄성, 보장성, 지속가능성의 목표 도출
  - 사회적 수용성을 위한 형평성 목표 도출
  - 합리적인 정책목표 달성을 위해 관련 제도간 정합성 고려 필요
- 따라서 기초연금은 국민연금과의 제도적 관계에서 그 역할이 규정됨
  - 국민연금의 적용 포괄성(1인 1연금)이 확대될수록, 국민연금 급여 수준이 충분해질수록 기초연금의 역할은 점차적으로 노인빈곤 해소에 집중할 수 있게 됨.
  - 재정적 지속가능성 측면에서는 국민연금이 세대간 형평성을 위해 후세대 부담 전가를 줄이고 현세대 부담을 늘릴수록 기초연금을 위한 세대 간 부담 여력은 커질 수 있지만, 국민연금 보험료부담과 기초연금 조세부담을 동시에 하는 총 국민부담 여력 고려 필요 국가 책임으로 관리·보장하는 공적연금 다층체계의 정책 목표 하에서 기초연금의 역할을 고려하여 설정하는 것이 타당

### □ 국민연금과 기초연금 개혁 대안

- (대안 1) 국민연금과 기초연금의 모수개혁 방안

- 국민연금 수급-부담 불균형 개선: 연금보험료율 인상, 연금수급연령 연장, 연금기금 수익률 개선
- 국민연금 보장성 강화: 연금급여율 유지 또는 인상, 연금크레딧 강화
- 기초연금은 국민연금 미가입자·저연금자 등 사각지대 완화 및 노인 빈곤 완화, 현행 제도 틀을 개편하지 않는 범위에서 급여 상향 조정

○ (대안 2) 국민연금 구조개혁 방안 1: 국민연금 강화 + 모수개혁

- 국민연금 가입구조 혁신: 1인 1국민연금 의무가입 원칙, 국민연금내 가입지원 강화
- 국민연금 급여산식을 소득재분배 기능을 축소하는 방향으로 개편하여, 균등부분의 비중은 낮추고, 소득비례부분의 비중은 높임
- 기초연금은 노인빈곤 해소에 집중하여 최저소득보장연금으로 개혁함. 목표 소득보장 수준을 설정하고 그 이하의 노령층에 대해 목표 연금 보장 수준에 미치지 않는 만큼을 보충적으로 보장

○ (대안 3) 국민연금 구조개혁 방안 2: 국민연금의 소득비례부분을 소득비례연금으로, 국민연금의 균등부분과 현행 기초연금을 통합하여 보편적 기초연금으로 전환

- 국민연금 A급여를 보편적 기초연금으로 전환하고, 국민연금 B급여를 소득비례연금으로 개편
- 국민연금 소득비례연금 약 25% 급여율, 연금보험료율 9% (완전적립 방식이므로 확정기여형(Defined Contribution)도 가능
- 모든 노년계층에게 A값의 15% 급여 수준의 정액 기초연금을 지급하는 1층의 보편적 기초연금으로 전환

## □ 기초연금과 국민기초생활보장 기능 조정

- 기초연금 급여와 국민기초생활보장 생계급여 간 관계를 현재와 같이 분리하여 운영할 것인지, 노인 최저소득 보장을 위해 통합 운영할 것인지 검토
- 분리운영: 기초생활보장 소득평가액 산정 시 기초연금을 소득에 포함
  - 소득평가액 산정시 소득은 근로, 사업, 재산, 이전소득(공적이전소득, 사적이전소득) 등 대상으로 하되, 정기적으로 지급되지 않는 금품, 서비스 이용을 전제로 받는 보육료·학자금, 조례에 따라 지방자치단체가 수급자 또는 저소득층에 지급하는 금품, 장애요인에 따른 장애아동수당 등, 만성질환 치료에 지출한 의료비, 저소득·한부모 가정에 대한 추가 지원, 국가유공에 따른 지원비 등도 제외하며, 근로소득은 생계·주거·교육급여 수급(권)자의 근로·사업소득에 대해 30% 공제, 출: 국민연금보험료 본인부담금의 75% 등을 공제
  - 이에 따라 기초연금 수급자는 생계급여 수급 시 차감된 생계급여 수급(기초연금 동시 수급자는 62.1만 명, 미수급자는 8.9만 명)
- 통합운영: 최저생활 보장을 위해 기초생활보장제도와 기초연금 통합
  - 이는 현재 기초생활보장제도의 생계급여의 보장 목표가 낮다는 것을 전제로 하므로, 논의에서는 소득보장 목표를 검토할 필요가 있음.
  - 다음으로, 두 제도의 분리 운영에 따른 보충성 원칙 적용에 따라 보장 목표를 달성하지 못하고 있는 것인지 확인할 필요가 있음.

## 3. 개혁 추진방안

### □ 개혁의 기본방향

- 기초연금은 다층 노후소득 보장체계하에서 국민연금 사각지대 보완 및 공적연금 급여수준 보충 역할을 담당하며, 재정적 지속가능성을 고려

하여 비용효과적으로 노령층 기본보장을 달성함으로써 노인빈곤 해소를 포함한 노후 생활안정에 기여

- 기초연금 개편 필요성 및 개편 목표를 고려하여 노인빈곤 감소에 초점을 둔 비용효과적인 기초연금 개편방안으로는, 단기적으로는 현행 기초연금 모수개혁 방안을 제안하고, 장기적으로는 최저보장연금으로 개편
- 단기적으로는 현행 준보편적 기초연금 틀을 유지하되 목표수급률 대신 목표 소득인정액 선정기준을 적용하여 노령층 소득수준이 개선됨에 따라 점진적으로 수급범위를 축소하고, 현행 정액 기초연금에서 노인빈곤 해소에 효과적인 차등 기초연금을 적용
- 장기적으로는 국민연금제도가 명실공히 노후소득보장의 중심제도로서 재정비되면, 기초연금은 노인빈곤 해소에 더욱 표적화된 최저보장연금으로 개편

## □ 기초연금의 단계적 개혁방안

### ○ 기초연금 수급대상

- 단기적으로는 목표수급률 대신 수급대상 선정 소득기준인 목표 소득인정액 기준을 적용하되, 현행 수급범위 수준을 거의 그대로 포괄할 수 있는 소득인정액 기준으로 설정하여 제도개편의 연착륙 모색. 향후 노령층 소득수준이 개선됨에 따라 수급범위는 점진적으로 축소 가능
  - 목표 소득인정액 선정기준은 준보편적 기초연금 특성을 유지할 수 있는 기준중위소득 100% 기준으로 설정
- 장기적으로는 노인빈곤 감소에 초점을 두고 소득인정액 선정기준을 기준중위소득 50% 내외 수준으로 설정하는 최저보장연금 형태로 전환. 이 경우 수급범위는 노령층의 40~50% 수준이 될 것으로 전망

## ○ 기초연금 급여수준

- 기초연금의 목표 급여보장 수준은 선정기준과 일치시킬 필요는 없으며, 재정적 여력과 국민연금 급여수준, 국민기초생활보장제도와 연계 정립 등을 고려하여 정책적으로 설정
- 단기적으로는 연금개혁시 기초연금 급여수준을 평균 40만원 수준으로 인상하되, 소득계층에 따라 차등급여 수준을 적용하는 방안 검토
- 장기적으로 최저보장연금으로 전환하는 경우, 최대 기초연금액을 국민연금 가입자 평균소득의 15% 내외 수준으로 설정

## □ 기초연금의 기능 전환 방법에 따라 국민기초생활보장 역할 조정

- 기초연금이 현행 제도를 유지할 경우 국민기초생활보장제도는 노후 준비가 충분하지 않은 빈곤 노인을 위해 존치 필요
  - 통합 적용은 실제 적용 과정에서 문제 발생 소지
    - 기초연금 인상하여 대응 시에는 현재의 소득역전 방지 감액 이상의 감액 수단을 적용 필요
    - 생계급여 인상하여 통합 대응 시에는 기존 기초연금 수급 노인 배제의 문제가 발생
- 국민연금과 기초연금의 역할 조정에 따라 국민기초생활보장제의 생계급여의 역할 조정이 필요
  - 기초연금이 전체 노인을 위한 보편적 기초연금으로 전환되면, 국민기초생활보장제도는 기초연금 국민연금으로 부족한 하위 소득계층을 위한 보충적 소득보장제로 정립되는 것이 바람직하나,
  - 기초연금이 국민연금 급여의 부족을 보완하는 최저보장연금 기능으로 발전할 경우, 기초연금이 국민기초생활보장제도의 생계급여의 기능을 수행하도록 통합 검토 (노령계층)

## 1. 현안 과제

### □ 직역연금의 재정 불안정

- 급속한 고령화 및 베이비부머의 대량퇴직 등으로 연금 수급자가 빠르게 증가하여 재정부담 가중
  - 소비자물가지수 급격한 상승에 따른 연금지급액 증가, 공무원 보수인상률 하락에 따른 수입 둔화 등으로 재정수지 악화 가속
    - \* CPI: ('21년) 2.5% → ('22년) 5.1%
    - \* 공무원 보수인상률: ('20) 2.8% → ('21) 0.9% → ('22) 1.4%
  - 가입자 대비 연금수급자 증가 속도가 빨라 제도부양비 상승
  - 군인연금과 공무원연금은 1975년, 2000년 사실상 기금이 소진되어 보전금이 투입되고, 사학연금은 2043년 기금소진 전망(예산정책처)
  - 공무원연금과 군인연금의 국고 보전금은 각각 2023년 6.1조원, 1.9조원
  - 공무원연금 및 군인연금 2022년말 기준 총당부채 939.7조원, 241.6조원

### □ 국민연금과의 형평성 및 제도 합리성 제고의 필요성

- 공무원연금 및 사학연금은 4차례의 연금개혁 과정을 거치면서 국민연금과의 형평성을 제고하여 왔으나, 국민연금과 보험료·급여체계 등이 달라 형평성 문제가 지속적으로 제기됨
  - 2022년 기준 국민연금 평균 연금액은 월 58만원(20년 이상 가입 시 98만원), 직역연금은 월 200~300만원 수준<sup>1)</sup>으로 급여액의 격차가 큼

1) '22년 말 기준 공무원 퇴직연금 수급자 월 평균 수급액은 268만원, 군인연금은 289만원, 사학연금은 302만원 (국회연구조정협의회 공동연구, '공적연금개혁과 재정전망 I(총론)', 2023, 요약 2쪽 참조)

- 군인연금은 공무원과 퇴직 즉시 연금수급 개시 등 조항 유지
- 공무원연금은 국민연금 대비 지급률이 높으나(국민1.0%/공무원1.7%), 보험료율이 2배 높고(국민 9.0%/공무원 18.0%), 퇴직금이 적어(민간의 39%)

<공무원연금과 국민연금 제도 비교>



## 2. 쟁점과 대안

### □ 직역연금 개혁 대안

#### ○ (대안 1) 국민연금과 완전 통합방안

- 국민연금과 완전 통합방안은 적립기금을 2023년 8월말 기준 998조 원을 보유하고 있는 국민연금과 적립기금이 소진된 직역연금 통합이므로 국민연금 가입자는 오히려 불리할 소지가 있고,
- 공무원연금 보험료율(18%)을 국민연금 보험료율(9%)로 낮추는 과정에서 연금재정 적자 폭은 더욱 커져 국고보조금이 상당기간 더 확대 되는 등 국가재정 부담이 더 가중될 수 있음

#### ○ (대안 2) 신규 입직자부터 국민연금 가입방안

- 신규 입직자부터 국민연금 가입방안은 장기적으로 합리적인 방안이

지만, 신규 가입자가 국민연금 가입시 공무원연금의 보험료 수입 감소로 직역연금 재정적자는 상당기간 더 커지고, 국고보조액도 증가 되므로, 국가재정 여력이 있어야 함

○ (대안 3) 모수개혁: 제도별 재정안정화와 형평성 제고방안

- 국민연금 개혁 수준과 내용을 직역연금에도 동일하게 적용하는 것임. 국가재정 부담이 가장 작은 방안이나, 현행 제도 유지의 불가피성에 대한 합리적인 국민설득이 필요

□ 모수개혁시 재정효과 (국회예산정책처, 2023년)

○ 보험료율 18%에서 21%로 인상

- 공무원연금: 2093년까지 누적적자가 기준선 대비 139.5조원 감소
- 사학연금: 2093년까지 누적적자가 기준선 대비 52.2조원 감소

○ 연금지급률 1.7%에서 1.5%로 인하

- 공무원연금: 2093년까지 누적적자가 기준선 대비 85.9조원 감소
- 사학연금: 2093년까지 누적적자가 기준선 대비 30.5조원 감소

○ 수급개시연령 65세에서 67세까지 연장

- 공무원연금: 2093년까지 누적적자가 기준선 대비 81.3조원 감소
- 사학연금: 2093년까지 누적적자가 기준선 대비 27.6조원 감소

○ 군인연금: 보험료율 14%에서 18%로 인상, 지급률 1.9%에서 1.7%로 인 하, 유족연금 지급률은 60% 하향, 연금수급자 연금액을 5년 동결

- 2093년까지 누적적자가 기준선 대비 67.0조원 감소

□ 국민연금과 직역연금 통합시 재정효과 (국회예산정책처, 2023년)

- 국민연금 보험료율을 15%로 인상한다는 전제하에서 직역연금 보험료 율을 18%에서 15%로 하향하고, 지급률을 1.7%에서 1.0%로 인하 방안

- 2050년대 초반까지는 재정수지가 더 악화될 이후 2050년대 중반부터 개선되는 것으로 나타남. 사학연금은 적립기금 소진이 3년 앞당겨짐
  - 군인연금은 보험료율 인상(14%→15%)과 지급률 인하(1.9%→1.0%)의 영향으로 재정수지가 지속적으로 개선되는 것으로 전망
- 예산정책처의 재정추계는 국민연금 보험료율을 9%에서 15%로 인상하는 것으로 전제로 한 것임
- 국민연금 보험료율 9%가 유지되는 상태에서 통합은 공무원연금, 사학연금, 군인연금의 재정적자가 예산정책처 분석보다 더 커지게 될 것으로 판단됨
  - 본 분석에서는 직역연금의 퇴직수당을 민간의 법정 퇴직금으로 전환에 따른 추가적인 재정부담의 증가는 고려하지 않은 것으로 판단되므로 이를 감안하면 정부의 재정 부담은 더 확대될 것임
  - 통합시 공무원연금과 국민연금의 보험료율 차이(9%)에 대하여 명목적 확정기여형(NDC) 퇴직연금 혹은 개인연금의 도입으로 제도 통합에 따른 재정지출 증가를 상쇄하는 방안을 고려할 수 있으나, 미적립 연금채무가 증가하게 됨을 고려해야 함
  - 일본의 후생연금(한국의 국민연금)과 공무원공제 및 사학공제의 2012년의 제도 통합이 무리가 없었던 것은, 후생연금과 직역연금 간에 연금보험료율과 연금지급률의 차이가 거의 없었으며, 연금재정 상태도 유사(3개 제도 모두 재정 건전)했기 때문임

### 3. 개혁 추진방안

- 국민연금 개혁방향을 고려하여 직역연금의 개혁 방향을 설정하되, 개혁의 수용성 제고를 위해서는 단계적 접근이 필요
- (국민연금과의 형평성) 국민연금과 직역연금의 노후소득보장 기능상의 형평성이 제고되어야 함

- (직역연금의 특수성) 직역연금은 노후소득보장 기능 외에 인사정책적 기능 근로보상적 기능도 내포하고 있고, 민간 대비 낮은 퇴직금 보완 분 등 국민연금과 다른 특수성을 고려해야 함
- (여론 수렴 및 이해관계자와 협의) 개혁방안을 논의함에 있어 국민의견 수렴과 가입자(공무원노조) 등 이해 관계자와 협의가 수반되어야 함

□ 先 제도별 재정 안정화, 後 제도간 연계 및 통합

- 직역연금과 국민연금과의 형평성은 2015년 공무원연금 개혁으로 상당한 수준으로 개선되었으나, 연금보험료를 차이에 따른 후생효과가 다르고, 과거 가입기간 분에 따른 높은 연금지급이 이루어지고 있어 제도간 격차에 대한 일반 국민의 불만은 상존하고 있음
- 직역연금의 국민연금 제도와의 통합 목적 중 하나가 직역연금의 재정 건전성 제고를 통한 국고보전액 절감이므로, 제도 통합으로 국고보전액 등 국가재정 부담이 상당기간 증가될 수 있음을 감안해야 함
- 단기적으로는 국민연금 개혁 수준에 동일하게 재정 안정화 조치(연금보험료율 인상, 지급개시연령 상향)를 취하여, 국고보전액 증가 추이를 완화하는 것이 필요
  - 군인연금의 경우, 2015년 공무원연금 개혁 수준으로 재정 안정화 조치를 추진 (연금보험료율: 14%→18%, 연금지급률: 1.9%→1.7%)
  - 2015년 공무원연금 사학연금 개혁에서 5년간 연금동결은 동기간의 특별한 저물가(2016~2020년)로 효과가 제한되었으므로, 추가적 연금동결 방안의 검토가 필요
- 국민연금 개혁이 추진되고, 공무원연금 등 직역연금도 이에 상응한 재정안정화 조치가 이루어지면, 신규 입직자부터 국민연금에 가입하는 점진적 통합방안을 추진할 수 있을 것임

## 1. 현안 과제

□ 퇴직연금 제도는 2005년 도입되었으나, 퇴직연금 도입의 목적인 노후소득보장 기능을 제대로 수행하지 못하고 있음

○ 근로환경이 취약한 중소기업 또는 영세사업장 근로자 대부분이 퇴직연금에 가입하지 않고 있음

- 2021년 말 기준, 전체 근로자의 52.4%가 퇴직연금에 가입하고 있으나, 사업장 단위로 기업의 퇴직연금제도 도입 정도를 의미하는 제도 전환율은 27% 수준임

- 대규모 사업장은 91% 수준인데 비하여 30인 미만은 24%: 5인 미만(11%), 30인 미만(24%), 300인 미만(78%), 300인 이상(91%)

- 중하위 소득계층의 잦은 이직에 따른 IRP 거치는 대부분 중도인출로 소진되는 반면, 중상위 계층의 IRP는 개인연금과 동일한 성격

○ 퇴직연금 자산 운용 수익률은 저조하여 퇴직연금 가입 유인을 떨어뜨리고 있음

- 295조원(2021년말) 적립금 중 원리금보장형 86.4%, 실적배당형 13.6%로 5년 평균수익률 1.94%의 저조한 수익률로 자산의 실질가치 감소

(단위: %)

구분		DB	DC	IRP	전체
전체	5년	1.63	1.52	1.13	1.51
	10년	1.96	2.05	1.67	1.93
원리금보장형	5년	1.65	1.71	1.35	1.62
	10년	1.95	2.11	1.69	1.95
실적배당형	5년	1.32	0.55	0.53	0.70
	10년	2.16	1.75	1.62	1.78

자료: 고용노동부, 금융감독원

- 퇴직후 급여 선택시, 대부분 일시금을 선택하고, 연금선택률은 미미
  - 연금선택률은 금액기준으로 32.6%, 계좌수기준으로 7.1% 임

(단위: 좌, 억원, %)

구분	연금수령		일시금수령		합계	
		비중		비중		비중
계좌수(A)	32,566	7.1	424,902	92.9	457,468	100.0
금액(B)	50,639	32.6	104,474	67.4	155,113	100.0
계좌당 금액(B/A)	1.55	-	0.25	-	0.34	-

자료: 고용노동부, 금융감독원

- 퇴직후 급여를 선택시, 대부분 일시금을 선택하고, 연금선택률 미미
  - 통계청의 연금통계에 의하면, 사적연금은 노후소득보장 기능을 제대로 수행하지 못하고 있음
  - 퇴직연금 수급자수는 9천명에 불과하고, 개인연금 32만5천명, 주택연금 7만1천명, 농지연금 1만 1천명임
- 퇴직급여는 근로자퇴직급여보장법에 의한 법적으로 의무적인 제도로서 고용주의 부담은 근로자 임금의 8.33% (국민연금 보험료율 9%)가 됨에도 불구하고 노후소득보장기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 점에서 활성화가 필요함
  - OECD 국가의 공적연금의 평균 소득대체율은 42.2%이고, 퇴직연금의 평균 소득대체율은 15.4%임. 8.33% 퇴직연금이 정착되면 15% 내외의 소득대체율이 가능할 것으로 판단됨

(단위: %)

국가	공적연금(1층)	퇴직연금(2층)	합계(1층+2층)
캐나다	38.8 (10.5)	24.5	63.3
덴마크	29.5(12.8)	50.5	80.0
독일	41.5(18.6)	14.1	55.6
일본	32.4(18.3)	23.1	55.5
네덜란드	29.2(25.1)	40.5	69.7
스웨덴	41.3(22.3)	12.0	53.3
스위스	22.1(17.0)	22.1	44.2
영국	21.6(-)	27.4	49.0
미국	39.2(10.6)	42.1	81.3
<b>OECD</b>	<b>42.2(18.2)</b>	<b>15.4</b>	<b>57.6</b>

자료: OECD(2022), Pension at Glance, p11.

## 2. 쟁점과 대안

### □ 제도 일원화 (연금 사각지대 해소)

- 퇴직금에서 퇴직연금으로 제도 전환 법적 강제
  - 근퇴법 개정을 통한 강제적이고 전면적인 제도 전환
  - 1년 미만 단기근로자 및 플랫폼 노동자 퇴직연금 적용의 단계적 확대
- 퇴직연금제도의 사각지대 해소
  - 영세사업장의 제도 전환 지원(중소기업퇴직연금기금 활성화)
  - 리스터연금식 정액보조금 지급으로 저소득층 가입 유인

### □ 유효 규모의 적립금 축적

- 중도인출 제한 및 담보 대출 확대를 통한 적립금 누수 차단
  - 평균 근속기간 6.7년으로 생애근로기간 중 4~5회의 이직 발생
  - 느슨한 중도인출 사유(주택구입 등)와 낮은 세제 패널티 강화
  - 퇴직 전 가계의 긴급한 자금 수요는 퇴직연금 담보 대출로 대응

### □ 적립금 운용구조 효율화를 통한 수익률 제고

- 기금형 퇴직연금제도 도입 및 활성화
  - 중소기업퇴직연금제도 활성화를 위한 재정 지원 확대
  - 포괄적 기금형 퇴직연금제도 도입을 위한 근퇴법 개정
  - 계약형 내에서 기금형과 유사한 적립금 운용 체계 강화
    - (DB) IPS의 주기적 개정 의무 및 적립금운용위원회 활동 강화
    - (DC) 효율적인 디폴트옵션제도 도입(사전지정운용제도의 구조적 한계)

- 적립금 운용 규제 완화 및 금융기관 경쟁 구도 강화
  - 주식 및 대체투자 등 위험자산 편입 규제 완화
  - 일임투자 등 투자수단에 대한 규제 완화를 통한 운용의 유연화
- 적립금 운용 체계의 공공화를 통한 수익률 제고
  - DC 및 IRP 근로자에 대한 디폴트옵션제도 강화
  - 하이브리드형 DC(hybrid DC) 제도 확대 필요성

## □ 연금화(Annuitization)

- 연금 급여 지급 단계에서도 디폴트옵션 개념 적용
  - Opt out 방식으로 연금 수령의 강제화 또는 원칙화(네덜란드, 스위스)
  - 일정 기간 연금 수급을 강제하는 일시금 지급 숙려제도(일본)
- 적정 소득대체율을 담보할 수 있는 효율적인 연금 상품 개발
  - 민간이 장수위험을 헤지할 수 있는 운용 수단 강화(장수채권 등)
  - 연금 지급 단계에서도 인출 프로그램에 부합하는 적극적 운용 필요

## □ 국민연금제도와의 연계 및 조정

- 퇴직연금 부담금의 일부를 국민연금기금에 적립하여 운용
  - 국민연금기금 평균수익률이 상대적으로 높으므로, 퇴직연금 보험료 중 일부를 국민연금기금에 임의 혹은 의무적으로 적립하도록 함
  - 적립된 부담금 이자율은 국민연금 기금운용 수익률과 동일하게 하고, 적립된 원리금 합계로 종신 혹은 유기 연금 수급을 의무화
- 퇴직연금전환금제 검토
  - 1988년 국민연금법 제정시 도입된 퇴직금 부담금(8.33%)의 일부(1993년부터 2%, 1998년부터 3%)를 국민연금 보험료로 전환하는 퇴

직금전환금 제도가 1998년 국민연금법 개정시 전격 폐지됨

- 퇴직금전환금 제도로 국민연금 재정 안정화를 위해 필요한 연금보험료 인상의 일부를 대체할 수 있음

### 3. 개혁 추진방안

- 다층소득보장제도의 관점에서, 퇴직연금 제도가 공적연금으로 미흡한 노후 소득을 보완하는 제도로 발전할 수 있도록 여건을 조성해야 함
  - 퇴직연금 적립금 규모가 빠르게 증가하고 있고, 중·상 계층에서부터 퇴직연금에 대한 관심이 점차 높아지고는 있으나, 일시금에 대한 수요가 현실적으로 존재하고 있다는 점이 제도의 안착을 어렵게 하고 있음
  - 퇴직연금과 공적연금 제도 재구조화는 전반적 사회적 합의가 전제되어야 하며, 퇴직연금 제도의 가입 및 연금 수급 의무화는 퇴직연금에 대한 사회적 니즈의 성숙이 전제되어야 하므로, 현시점에서는 퇴직연금 제도가 실질적인 노후 소득보장 기능을 수행할 수 있도록 하기 위한 실현 가능한 중장기 로드맵을 수립하고 단계적으로 추진하여야 함
- 현시점에서 우선 추진해야 할 과제는 적립금 운용구조 효율화를 통한 수익률 제고임. 기금형 퇴직연금제도 도입 및 활성화와 중소기업퇴직연금기금제도 활성화를 위한 재정지원 확대가 필요
  - 공적연금을 보완할 수 있는 노후소득 보충형 퇴직연금 기능과 퇴직후 국민연금 수급 시점 이전의 소득공백 기간에 대비할 수 있는 가교형 퇴직연금 기능을 강화할 수 있도록 하는 퇴직연금 제도 발전계획 수립
  - 퇴직연금이 없는 자영업자에 대해서는 IRP(개인형 퇴직연금) 가입을 유도하고, 은퇴후 퇴직급여 선택시 연금 수급을 디폴트 옵션으로 만드는 등, 퇴직연금 가입 및 연금선택이 유리하도록 세제 등 지원 강화



---

## 제 Ⅱ 부

### 주요 의제 토의내용 요약

---

# 연금개혁 특위 민간자문위원회 12차 회의 결과(5.24.)

## 회의 개요

- (일시·장소) '23.5.24(수) 14:00~15:20, 국회 본관 220호
- (참석자) 민간자문위원회 위원 및 양당 정책위(정호원·홍성대 전문위원)
- (안건) ① 연금개혁 검토 과제 및 진행 방향, ② 향후 운영 일정

## 주요 내용

### 1 주호영 연금특위 위원장 인사말씀

- 국민연금제도의 지속가능성 확보와 노후소득보장 모형 구축 위해 연금개혁은 완결되어야 하는 시대적 과제
  - 민간특위의 전문가들이 현실 작동 가능하며, 완결성 높은 연금개혁안을 만들어주길 기대
  - 민간특위 기간은 6개월 연장하였으나 논의 진행상황에 따라 조정될 수 있으며, 공론화 역시 횡수·형식 등에 대한 추가적 논의 필요

### 2 연금개혁 검토 과제(5.17 9차 특위 보고)

- 구조개혁을 위한 방향과 근거를 제시하고, 전문가 간 합의 진전이 없는 쟁점은 공론화를 통해 방향 설정, 그 외의 사항은 토의를 거쳐 결정
  - \* 지난 민간자문위 보고서와 같은 병렬적 입장 제시 지양
  - 민간자문위원 외에도 필요시 외부 전문가도 함께 과제별 검토를 거쳐(3개월) 공동위원장이 최종 보고서 작성(2개월)
- ⇒ 추가 의견 및 위원별 담당 희망 과제를 공동위원장이 취합 예정

### 3 향후 운영 일정

- 6월 7일(수) 13차 회의부터 매주 1회 회의 개최

# 연금개혁 특위 민간자문위원회 13차 회의 결과(6.14.)

## 회의 개요

- (일시·장소) '23.6.14(수) 14:00~16:00, 국회 본관 220호
  - (참석자) 민간자문위원회 위원 및 양당 정책위(정호원·홍성대 전문위원)
  - (안건) ① 노후소득보장 유형과 한국형 노후소득보장 체계의 가능성\*  
② 향후 논의 일정
- \* 국민연금연구원 김혜진, 유호선 연구원 발제

## 주요 내용

### 1 노후소득보장 유형과 한국형 노후소득보장체계의 가능성

- (발표 내용) 베버리지형, 비스마르크형 노후소득보장체계의 특징과 외국 3층 보장체계의 유형별 효과와 합의 발표
  - 공적연금·최저소득보장(MIPs)·퇴직연금의 내실화를 통한 한국형 다층노후소득보장체계 확립 제안
- (주요 논의) 각국 노후소득보장체계의 실제 빈곤완화 효과 등을 논의하여 한국형 노후소득보장체계 개혁에 대한 시사점 도출
  - 해외 연금제도와 국민연금 모두 혼합형에 해당해 국가별로 특수한 상황에 있다는 점 및 지속가능성 측면도 함께 고려 필요(석재은, 오건호)
  - 공적연금 소득재분배의 실제 빈곤 방지 효과를 고려해 소득비례성 정도를 정하고, 중층화된 보장체계를 설계해야 함(권문일, 김수환)
  - 해외와는 다른 한국의 여건을 고려하여 현실적인 개혁 방안과 공적연금의 적절한 역할을 고민 필요(주호선, 정창률)

### 2 향후 논의 일정

- 6월 21일(수) ~ 9월 20일(수) 논의 일정 및 발제 희망자 조사

# 연금개혁 특위 민간자문위원회 14차 회의 결과(6.21.)

## 회의 개요

- (일시·장소) '23.6.21(수) 14:00~15:20, 국회 본관 220호
- (참석자) 민간자문위원회 위원(20인) 및 해외 연금개혁 사례 발제자(4인)\*
  - \* 정재철 前 서울공공보건의료재단 본부장(일본) 김원섭 고려대학교 사회학과 교수(독일), 류재린 한국보건사회연구원 부연구위원(영국), 이다미 한국보건사회연구원 부연구위원(캐나다)
- (안건) ① 해외 연금개혁 사례
  - ② 성공적인 연금개혁을 위한 공적 협의와 시민학습(김영순)

## 주요 내용

### 1 해외 연금개혁 사례

- (일본) 구조개혁의 기본 틀을 유지한 후생노동성의 개혁의지와 고이즈미 총리의 리더십을 2004년 개혁의 성공요인으로 강조
- (독일) 사적연금(리스터 연금)을 통한 노후소득보장의 한계 존재, 한국은 고용구조 특성을 고려하면서 노인빈곤 완화를 위한 공적연금 제도개선 필요
- (영국) 장기간에 걸친 독립적인 전문위원회 운영과 개혁 여건 마련, 광범위한 여론수렴의 중요성 강조
- (캐나다) 보험료 인상을 통한 재정적 지속가능성 확보 덕에 급여인상하는 역진적 개혁의 동력 확보 가능

### 2 성공적인 연금개혁을 위한 공적 협의와 시민학습(김영순)

- 한국의 낮은 노동 조직률과 사회적 대화 전통의 취약성 등을 고려 시 사회적 대화형이나 정당합의형보다는 정부주도-공적협의형이 유리
- 공적 협의를 통해 장기적으로 국민이 인구고령화의 실태와 의미를 이해하고 책임감 있는 태도를 갖추어 정책의 수용성을 높이는 것이 중요

- 일반 시민들도 연금체계에 대해 대체로 합리적 인식을 가지고 있는 것으로 확인되며, 정보공개와 충분한 시민학습이 필요
- 공론조사는 민주성 확보를 위한 공적협회의 한 형태이며, 성공을 위한 정치적 추진 의지 등의 조건이 갖춰질 때 의미 존재

### 3 민간자문위원 주요 의견

- 해외 사례에서 개혁의 방향이 이전과 변한 바가 있다면 이를 진단하고, 새로운 패러다임 변화에 맞게 공적연금개혁 검토 필요(윤홍식)
- 캐나다는 연금재정 위기 당시 정치 과정을 통해 재정안정화가 이루어지지 못할 경우 법 규정 상 재정안정조치가 가능하도록 한 점도 중요(윤석명)
- 해외에서도 보험료 인상 등이 이루어지더라도 저소득층의 부담을 완화할 수 있는 지원 등이 중요한 역할을 했음을 확인(주은선)
- 해외 연금제도와 보험료율과 소득대체율에 대해서 동일한 기준으로 비교할 수 있도록 추후 정리 필요(이준행)

## 향후 계획

- 7월 5일(수) 기초연금 관련 발제(김수완, 석재은, 정해식)

# 연금개혁 특위 민간자문위원회 15차 회의 결과(7. 5.)

## 회의 개요

- (일시·장소) '23.7.5(수) 14:00~16:40, 국회 본관 220호
- (참석자) 민간자문위원회 위원 및 양당 간사(김성주·유경준 의원)
  - \* 보건복지부 연금정책국장 배석
- (안건) ① 국민연금과 기초연금 기능 재정립(석재은, 김수완)
  - ② 기초연금과 국민기초생활보장의 역할(정해식)

## 주요 내용

### 1 국민연금과 기초연금 기능 재정립[석재은, 김수완]

- (배경) 2014년 도입 이후 고령화 심화, 노인 내 소득분포 변화 등을 고려해 제도 목표\*에 부합하는 개편 필요
  - \* ① 노인빈곤 감소 ② 국민연금 사각지대 보완 ③ 공적연금 급여수준 보충
- (검토) 국민연금과의 제도적 관계 및 연금개혁 수용성 등을 고려하여 세 가지 개편 방안 제시

#### <기초연금 개편 방안 및 평가>

방 안	내 용	평 가
모수개혁	· 선정 기준 변경 : 목표 수급률→일정소득 기준 이하 · 소득계층별 차등 지급	· 국민연금 사각지대 보완 및 급여보충 기능 기대 · 차등급여는 집행에 행정적 부담 높음
최저보장 연금	· 노인빈곤 해소에 집중하여 최저소득보장 연금으로 개편 · 목표 소득보장 수준을 설정하고 그 이하 노령층에 보충적 보장	· 국민연금 보편적 강화방안과 정합적 · 노인빈곤 해소에 비용효과적
보편적 기초연금	· 모든 노인 정액 지급 · A균등급여 기초연금화 국민연금 완전소득비례	· 기초연금 재정부담 증가

- (결론) 국민연금제도의 성숙 정도에 따라 단·장기 방안 제안
  - (단기) 수급범위를 점진적으로 축소하는 모수개혁
  - (장기) 노인빈곤 해소에 표적화된 최저보장연금

**<현행 기초연금과 단·장기 방안 대상·급여>**

구 분	대 상	급 여
현 행	노인 하위 70% 이하	30.75만원('22)
단기 : 모수개혁	기준중위소득 100% 이하 (점진적 축소)	평균 40만원으로 인상 차등 급여
장기 : 최저보장	기준중위소득 50% 이하	기준중위소득 30~35% 또는 국민연금 가입자 평균 25% 수준

**2 기초연금과 국민 기초생활보장제도의 역할[정해식]**

- (쟁점) 기초연금과 기초생활보장 생계급여 간 관계를 현재와 같이 분리 운영할 것인지, 최저소득보장을 위해 통합운영할 것인지 검토
- (검토) 두 제도의 분리·통합 운영 시 문제와 대응 방안
  - (분리 운영) 기초연금 인상은 보충성 원칙으로 인해 실질 효과 크지 않으며, 기초생보 선정기준 초과 기초연금액을 소득에서 공제하는 방식 필요
  - (통합 운영) 통합 방식에 따라 고려사항 차이
    - (기초연금 중심) 소득감액 확대 적용 필요
    - (생계기준 인상) 기존 기초연금 수급자에 대한 정책 판단 필요
- (결론) 통합 운영은 기존 기초연금 수급자 배제 등 문제가 예상되므로, 노인 빈곤 대응과 재정 부담 감소를 고려한 보충연금제도 제안

### 3 민간자문위원 주요 의견

- ① 기초연금 선정 기준으로 **현행 수급률(70%)보다 소득인정액이 바람직하다는 점과**
- ② **빈곤 노인 대상으로 표적화 필요성에 대해서는 대체로 공감**

- (양재진) 국가 재정은 저소득 노인에 집중하는 것이 바람직하므로 조속한 기초연금 대상 축소 필요
- (오건호) 기초연금 정액-국민연금 소득비례는 이상적이지만 전환 시 저소득 노인 급여 감소가 예상되어 부적절
- (남찬섭) 현행 기초연금 대상(70%)을 유지하고 국민연금 강화, 빈곤 해소에 집중하는 별도 제도 도입도 검토 필요
- (윤석명) 기초연금의 미래 재정 전망과 해외 사례에 대한 추가적인 검토와 함께 절대적 빈곤 노인으로 기초연금 대상 축소 필요
- (윤홍식) 기초연금 단독 논의보다 국민연금 강화 방안 함께 제시 필요
- (주은선) 기초연금액을 40만원보다 높은 수준으로 조속한 인상 필요, 고령 노인에게 추가 급여를 보장하는 방안도 가능
- (김현수) 장기적으로는 빈곤노인 타게팅이 바람직하나, 이행 과정에서 기초연금 대상을 유지하며 세대별 자산·소득 수준 등 관찰이 바람직
- (김성주)<sup>간사</sup> 국민연금 성숙을 전제로 기초연금 대상 축소를 논의하였는데, 국민연금 성숙(실제 소득대체율 등)의 구체적 기준과 그 도달 시점에 대한 논의 필요
  - (석재은) 기초연금 대상 조정의 기준이 되는 공적연금 보장 수준에 대한 추가적 연구 필요하며, 인구·경제구조 변화 고려시 공적연금 보장 수준은 기본적 노후소득 보장이 현실적
  - (김수완) 기초연금 대상 조정은 노인빈곤율 개선 정도 등에 연계하여 논의되어야 할 필요

### 향후 계획

- 7월 12일(수) 국민연금 급여 산식 및 수익비 관련 발제(오건호)

# 연금개혁 특위 민간자문위원회 16차 회의 결과(7.12.)

## 회의 개요

- (일시·장소) '23.7.12(수) 14:00~17:00, 국민연금공단 본부
- (참석자) 민간자문위원회 위원(20인) 및 간사(김성주 의원)
- (안건) ① 국민연금 급여구조의 조정(오건호)  
② 공적연금의 수익분석과 관련 쟁점 검토(국민연금연구원)

## 주요 내용

### 1 국민연금 급여 구조의 조정[오건호 위원]

- (주요 내용) 기초연금과의 재분배 요소 중복으로 인하여 국민연금은 완전소득비례, 기초연금은 재분배로 전환하는 역할 재정립 논의 필요
  - 국민연금 급여구조는 낮은 보험료율로 인해 소득 역진성\*이 있어 비례부분 확대 시 보험료율 인상 병행 필요
  - \* (권문일) 국민연금은 재분배 요소가 강한 편으로 소득역진적이라 보기 어렵다고 반론
- (결론) ①완전소득비례화, ②현재 구조 유지, ③비례 일부 조정 방안 중 단기적으로는 ③비례급여 일부 조정\*이 현실적 대안
  - \* 비례부분 확대 시 하위소득 가입자의 급여액이 낮아지는 상후하박 변화가 발생하므로 기초연금을 최저소득보장으로 전환해 하위계층 급여감소를 보완하는 것이 적절

### <국민연금 급여구조 개편 방안별 근거 및 평가>

방 안	내 용
완전소득비례	· 현재 복잡한 제도가 단순화되어 국민연금-기초연금 목적 명확화 · 하위계층은 최저소득보장 등으로 급여 감소 보완
현행 구조 유지	· 현재 노인빈곤을 고려해 국민연금 재분배 기능 유지하면서 기초연금과 함께 하위계층 노후소득보장 보완
비례 일부 조정	· 완전소득비례로 전환 시 저소득층-고소득층 연금액 격차가 심화되므로 (상후하박 변화) 균등부분 유지 필요 · 보험료율 인상 시 고소득자의 수익비가 1 이상 유지되도록 비례 비중 조정 (5:5→4:6 등)

- (주요 논의) 재분배·소득비례 비중 조정에서 고려 필요한 쟁점 검토
  - (김성주)<sup>간사</sup> ① 수익비를 1 이상으로 유지하는 것이 사회보험 취지에 맞는 것인지, ② 재분배 비중 조정 외에는 수익비 유지방안이 없는지
    - (오건호) ① 공적 제도의 취지상 반드시 1 이상일 필요는 없지만, 중장기 보험료 인상 시 사회적 수용성 확보를 위한 기준으로 필요, ② 소득 상한 조정으로도 수익비 1을 단기적으로는 유지할 수 있겠지만, 장기적으로는 재분배 비중 조정 필요
  - (양재진) 수명에 따른 재분배 요소도 존재하므로(단명→장수) 전체 평균 수익비가 1 이상 되는 것이 중요
  - (정창률) 국민연금 단일 체계의 재분배 비중 조정만 논의하기보다는 기초연금 등 노후소득보장체계 전체를 함께 고려 필요
  - (권문일) 재분배 비중이 너무 커지면 기여분을 조세로 인식할 가능성이 있고, 이는 수용성 저하와 경제활동 부정적 영향 등으로 이어질 수 있음
  - (김연명) 그간 수익비에 대한 논의가 제대로 이루어진 적이 없어 오늘 논의는 향후 검토를 위한 시작점으로서 의미가 있음

## 2 공적연금의 수익분석과 관련 쟁점 검토(안서연·이동화 국민연금연구원 부연구위원)

- (주요 내용) 공적연금의 수익분석 지표 중 IRR(내부수익률)과 수익비가 제도 내 출생 코호트 간 직관적 비교 용이
  - 가상 가입자 및 대표 코호트 대상으로 보험료율(9%, 13%, 15%)별 수익분석과 할인율\*에 따른 민감도 분석 실시
    - \* 수익비와 IRR의 분석·비교를 위한 할인율로 임금상승률, 기금수익률 등을 주로 사용, 본 연구에서는 임금상승률을 사용하여 분석
- (분석 결과) 보험료율 15%에서도 고소득층 수익비 1 이상 유지
  - 13% 인상 시 저소득층 순생애이전이 고소득층보다 높아져 역진성 해소
  - 수익비는 명목이자율>임금상승률>기금운용수익률 순으로 높고, 명목이자율 사용 시 과대계상 가능성이 높아 주의 필요

< 가상가입자 및 대표 코호트 대상 수익비 분석 결과 >

		보험료율 9%	보험료율 13%	보험료율 15%
가 상 가 입 자	평균소득 (A)	2.87('70년생) ~2.33('05년생)	2.73('70년생) ~1.62('05년생)	2.67('70년생) ~1.41('05년생)
	저소득자 (0.5A)	4.36('70년생) ~3.49('05년생)	4.16('70년생) ~2.44('05년생)	4.06('70년생) ~2.12('05년생)
	고소득자 (2A)	2.12('70년생) ~1.75('05년생)	2.02('70년생) ~1.22('05년생)	1.98('70년생) ~1.06('05년생)
대표 코호트		2.74('70년생) ~2.19('91년생)	2.74('70년생) ~1.56('02년생)	2.74('70년생) ~1.35('02년생)

\* (가상 가입자) 출생 코호트별로 40년 가입, 기대여명에 따른 수급기간 가정  
(대표 코호트) 출생 코호트별로 평균소득과 평균 가입기간을 가진 대표 가입자 가정

< 할인율별 수익비 민감도 분석 결과 >

명목이자율	임금 상승률	기금운용수익률
3.29('70년생) ~2.72('05년생)	2.87('70년생) ~1.27('05년생)	2.30('70년생) ~1.78('05년생)

- (주요 논의) 지표로서 수익비 개념에 대한 합의와 활용방안 및 주  
의점 등에 대한 논의 진행
- (김연명) 수익비 개념이 그동안 많이 활용되었지만 철학적 기반과 일관된  
기준에 대한 논의 부족, 공적연금 분석에 활용이 적절한지도 검토 필요
- (권문일) 외국은 수익비 활용을 공적연금과 사적연금 비교에 한정\*하며, 수  
익비의 값은 공적연금의 우열 정도를 판단하는 기준이 아님
- \* (윤석명) 유럽은 이미 소득비례화와 재정안정화가 이루어져 수익비 분석 필요성이 없다고 반론
- (김우창) 숫자보다는 수익비 개념에 대한 합의를 통해 지표로 설정하고  
목적별로 다양한 수익비 지표를 합의 하에 활용하는 것이 바람직
- \* (예시) 지속가능성 측면 분석은 기금운용수익률을 할인율로, 국민의 이득 측면 분석은  
무위험이자율과 임금상승률을 할인율로 사용

**향후 계획**

- 7월 19일(수) 국민연금 기금운용 구조 개편 발제(김우창, 이준행)

# 연금개혁 특위 민간자문위원회 17차 회의 결과(7.19.)

## 회의 개요

- (일시·장소) '23.7.19(수) 14:00~16:30, 국회 본관 220호
- (참석자) 민간자문위원회 위원(20인) 및 양당 간사(유경준·김성주 의원)  
\* 보건복지부 연금정책국장 배석
- (안건) 공적연금 기금운용 구조의 개편(이준행 김우창 위원 발제)

## 주요 내용

### 1 공적연금 기금운용 구조의 개편

#### [이준행 위원 발제]

- (주요 내용) 기금운용 수익률 제고를 위해 ① 자산배분 체계 개선과 ② 연금 분할 추진 필요
  - (자산배분 체계 개선) 기준포트폴리오는 기금운용위원회가 담당, 자산배분은 전문가에게 이양하고 자산군 다각화 필요
  - (연금 분할) 기금 분할과 자산배분 재량 부여로 기금운용의 유연성과 자유도를 제고하고, 기금운용위원회는 리스크 거버넌스에 집중

#### [김우창 위원 발제]

- (주요 내용) 기금운용 자산배분은 현재 효율적인 것으로 분석되며, 향후 수익률을 높이기 위해서는 자산군 다각화와 추가위험 감수 필요
  - (자산배분) 주요 펀드 및 샤프지수 비교 시 국민연금의 자산배분과 기금운용은 효율적으로 평가, 분산투자로 추가 수익률 제고는 어려움
  - (투자정책) 수익률 제고가 가능한 자산군 및 투자전략 확대와 추가 위험 감수는 가치판단이 필요한 투자정책 결정에 해당

**< 수익률 제고 방안별 기금운용 개선 가능성 >**

수익률 제고 방안	현 기금운용에서 개선 가능성
①분산투자를 통한 효율성 달성	· 국민연금 기금은 이미 충분히 효율적으로 투자 중인 것으로 보여 분산투자로 추가적인 수익률 제고는 어려울 것으로 예상
②자산군 및 투자전략 확대	· 대체투자 확대로 성과 개선이 가능할 것으로 예상 · 현재 자산배분 방식을 분석하고 필요시 자산군 재정의 검토 필요
③추가 위험 감수	· 투자위험을 추가 감수하기 위해서는 사회적 합의 필요

- (결론) 수익률 제고를 위해 자산군 다각화와 추가 위험 감수가 필요하며, 이는 기금운용위원회의 대표성과 전문성 강화가 전제되어야 함
  - (대표성) 기금운용본부가 기금운용에 집중할 수 있도록 기금운용위원회가 대표성에 기반해 자산군 다각화와 위험 수준 결정 필요
  - (전문성) 기금운용위원회가 전략적 자산배분 등에 대한 실질적 판단을 할 수 있도록 전문성을 보장하는 것이 바람직

**2 민간자문위원 주요 의견**

- (김성주)<sup>간사</sup> ① 기금분할 시 간접비용 증가와 협상력 저하 우려, ② 투자 의사결정은 전문성이 중요하지만 거버넌스는 대표성 확대 필요
- (유경준)<sup>간사</sup> 논의 시 국민연금 거버넌스와 기금운용 거버넌스를 정확히 구분하는 것이 바람직
- (김연명) 공적연금의 특수성에 대한 고려도 필요하며, 거버넌스 전문성 확보를 위해 시행령으로 **전문위원회\*** 설치(20.1월) 등이 이루어진 바 있음
  - \* ① 투자정책전문위원회, ② 수탁자책임전문위원회, ③ 위험관리·성과보상전문위원회
- (김현수·양재진) 기금운용위원회 전문성 강화 필요
- (윤홍식·윤석명) 고령화와 산업구조 변화 등으로 과거와 달라지는 투자환경을 고려한 기금운용 거버넌스 설계 필요

**향후 계획**

- 8월 9일(수) 국민연금에서의 정부 재정 역할 논의(주은선, 윤홍식)

# 연금개혁 특위 민간자문위원회 18차 회의 결과(8. 9.)

## 회의 개요

- (일시·장소) '23.8.9(수) 14:00~16:00, 국회 본관 220호
- (참석자) 민간자문위원회 위원 및 양당 간사(김성주·유경준 의원)  
\* 보건복지부 연금정책국장 배석
- (안건) 국민연금에서의 정부 재정 역할
  - \* ① 국가의 국민연금 재정책임강화의 논리와 방안 : 국고지원, 지급보장 등 (주은선)
  - ② 국민연금의 보장성 및 보편성 확대를 위한 국민연금 크레딧 개혁방안 (윤홍식)

## 주요 내용

### ① 국가의 국민연금 재정 책임 강화의 논리와 방안(주은선)

- (주요 내용) 국민연금 보장기능 강화와 선제적 재정안정 조치 등을 고려해 연금재정에 대한 국가책임의 확대가 바람직
  - (필요성) 보험료 인상 가능 수준에 한계가 있으므로 국고지원 확대가 필요하며, 이를 통해 노동소득 외의 다양한 주체와 세대가 부담 분산 가능
  - (확대 방안) ① 보험료 지원 확대 ② 국가지급보장 ③ 지출 일부 국고지원 제안

확대 방안	내 용
보험료 지원	· 특고·플랫폼노동자·저임금노동자·저소득지역가입자 대상 지원 확대 · 출산·실업크레딧 및 관리운영비 재원 전액 국고지원
국가지급보장	· 국민 신뢰 제고 차원에서 국가 책임 명시 검토
연금지출 국고지원	· 가입자 재정책임을 일정 수준 이상 먼저 확충한 뒤 장기적으로 연금지출의 일부를 국고지원으로 충당

- (주요 의견) 국고지원의 타당성과 우선순위 등에 대한 논의 진행
  - 현세대의 재정안정화 조치를 우선 검토하고, 국고지원은 신규 취약계층 지원과 관리운영비 등에 집중이 바람직(윤석명, 석재은, 강성호, 김수완 등)
  - 사회보험 재정에서 국가의 책임도 중요하므로 보험료 외에도 조세기반 확충도 검토 필요(김성주<sup>간사</sup>)

- 외국의 국고지원은 한국과 제도·상황이 다르다는 점을 고려해야 하며, 국고지원이 이루어지지 않는 국가에 대해서도 검토 필요(윤석명, 유경준<sup>간사</sup>)
- \* 일본·스웨덴 등은 재정안정화를 위한 보험료 인상 후 추가적인 조정이 어려운 상황
- 지급보장 논의 보다 현시점에서 실행 가능한 제도(보험료·급여구조 등) 개선 방안을 논의하는 것이 우선적으로 고려될 필요(오건호)

## 2 국민연금 크레딧 개혁방안(윤홍식)

- (주요 내용) 단기적으로는 시각지대 완화와 보장성 강화를 위한 크레딧 확대를, 장기적으로는 한국의 성장전략을 고려한 크레딧 제도 개편 제안
- (단기) 경사노위 합의 권고안(18)을 기반으로 출산·군복무·실업 크레딧을 확대하고, 교육·훈련 크레딧 도입 제안

크레딧 제도	확대 방안
출산크레딧 → 출산·양육크레딧	· 첫째 자녀부터 적용(경사노위 권고안) · 인정 기간 확대(자녀당 12개월→24개월)
군복무 크레딧	· (1안) 인정기간 확대(6개월→12개월) 및 인정소득 인상(A값 50%→100%) · (2안) 군복무 기간을 실제 가입기간으로 적용하고, 병사와 국가가 절반씩 부담
실업 크레딧	· 인정기간 확대(1년→3년) 및 인정소득 인상(70만원→최저임금 50%) · 구직촉진수당(국민취업지원제도) 수급기간 동안 크레딧 부여
교육·훈련 크레딧	· 직업훈련 참여자와 국가장학금 수령자에게 크레딧 부여(최저임금 50%)

- (장기) 한국 사회가 합의하는 미래 성장전략에 맞춘 크레딧 제도와 공적·사적연금의 역할 설정 필요(구조개혁 관점)
- \* 예) 현재의 고품질 제조업과 ICT 중심 수출주도 전략에서는 핵심·고속련 노동자는 공적·사적연금을 강화하고, 취약계층 대상으로는 부조적 성격 사회지출 확대가 적절
- (주요 의견) 국가가 크레딧 제도와 사회보험으로 사회구조 변화에 적극 대응하는 방향성에 공감(윤석명, 석재은, 이준행, 김수완 등)
- 대학진학률은 이미 높은 상황이므로 대학교육 대상 크레딧은 사회적 투자 차원에서 효과 제한적(윤석명·정해식 등)

## 향후 계획

- 8월 16일(수) '국민연금 재정방식' 발제(김수완, 권문일, 김우창)

# 연금개혁 특위 민간자문위원회 19차 회의 결과(8.16.)

## 회의 개요

- (일시·장소) '23.8.16(수) 14:00~16:00, 국회 본관 220호
- (참석자) 민간자문위원회 위원
  - \* 보건복지부 연금정책국장 배석
- (안건) 국민연금 재정 방식
  - ① 국민연금 재정방식의 정립 (권문일)
  - ② 국민연금의 항구적 지속가능성과 세대간 형평성 확보를 위한 “국민연금 3-1-1.5 개혁” (김우창)

## 주요 내용

### 1 발제 주요 내용

- ① 국민연금 재정방식의 정립 (권문일)
  - (주요 내용) 장기 재정지속가능성 확보를 위해서는 부과방식과 적립방식을 적절히 혼합한 최적재정방식 필요
    - \* 해외 공적연금도 부과방식으로는 저출산·고령화 대응에 한계가 있어 90년대 이후 적립방식 요소 강화 및 제도 외부 기금 조성 추세
    - 보험료율 조정을 통해 연금재정을 개선하고, 기금 규모를 확대해 운용수익\*을 적극적으로 활용 가능
    - \* 대규모 공적연금 기금은 ▲장기 투자, ▲안정적 현금 흐름, ▲자산규모, ▲평판도를 통해 안정적인 수익률 제고 가능
  - ① 보험료율 15%, ② 운용수익률 6%, ③ 기대여명에 따른 급여 조정\* 조합 시 안정적인 기금규모 유지 가능
    - \* 기대수명 연장으로 수급기간이 증가해도 총급여액이 동일하도록 급여액 조정(감액)

## ② 국민연금의 항구적 지속가능성과 세대간 형평성 확보 방안 (김우창)

- (주요 내용) 지속가능성을 확보하면서 모든 세대가 동일한 부담과 혜택을 누릴 수 있는 보험료율-운용수익률-국고투입 조합 분석
  - 보험료 조정(3%p), 기금운용수익률 제고(1.5%p), 국고투입(매년 GDP 대비 1%)을 통해 기금 규모를 GDP 120% 수준으로 영구 유지 가능
  - (개혁 시점) 최대한 이른 시기에 개혁이 필요하지만, 보험료 조정의 사회적 수용성과 재원 확보, 포트폴리오 조정을 고려해 '30년까지 완료
  - (실현 가능성) 국내 주식·채권의 매각 없이 해외·대체 자산 비중을 확대하여 수익률의 1~1.5%p(목표수익률 5.5~6%) 개선 가능 예상
  - (사회적 수용성) ①세대 간 부담과 혜택을 명확히 제시, ②낮은 보험료율 조정 수준(3%p), ③ 추가적인 개혁 불필요 등으로 수용성 높음

## 2 주요 의견

- (윤석명) 거시경제 전망 고려 시 운용수익률 제고를 통한 지속가능성 확보는 어려울 것으로 예상되므로\*, 외국 수준으로 보험료를 조정하는 것이 바람직
  - \* (남재우) 발제에서 분석에 활용한 자료(CMA)는 장기 경제성장률도 이미 반영이 되어 있어 운용수익률 제고는 가능성이 높다고 반론
- (주은선) 향후 경제 양상 변화 등을 고려할 때 재원 기반을 넓히는 차원에서 장기적으로는 국고 투입도 적극 검토 필요
- (김헌수·정창률) 국고 투입을 위한 원칙·철학 정립을 위해 국민연금 재정목표와 일반 재정 전망, 재정 준칙 등을 선행 논의 필요
- (남재우) 국고투입은 초기 적립금 규모 확대 목적으로 한정해야 하며, 국고투입과 동일한 효과를 낼 수 있는 보험료 재원 확대도 고려 가능
- (권문일) 국고 투입은 가장 마지막 수단이며 조세는 보험료보다 경제에 부정적 효과가 크므로, 제도 내에서 보험료·기금으로 지속가능성 확보 필요

## 향후 계획

- 8월 23일(수) '국민연금과 직역연금 형평성 제고' 발제(김헌수, 양재진)

# 연금개혁 특위 민간자문위원회 20차 회의 결과(8.23.)

## 회의 개요

- (일시·장소) '23.8.23(수) 15:00~17:00, 국회 본관 220호
- (참석자) 민간자문위원회 위원 및 양당 간사(유경준·김성주 의원)  
\* 보건복지부 연금정책국장 배석
- (안건) 국민연금과 직역연금의 형평성 제고 (김헌수, 양재진)

## 주요 내용

### 1 발제 주요 내용

- (주요 내용) 국민연금과 직역연금(공무원·사학연금) 간 형평성 확보를 위한 구조적 연계 및 재정 안정화 방안을 제시하고 일본 사례 검토
- (구조적 연계) 공무원연금을 다층체계화하여 1층은 국민연금과 동일 구조로, 2·3층은 퇴직수당·연금 및 확정기여 개인연금으로 개편
  - \* (장점) 낮은 전환비용으로 장기적 재정안정화와 민간과의 격차 해소 가능  
(단점) 미래 수급자를 대상으로 하므로 재정 절감 효과 시차 존재
- (재정 안정화) ①연금자동조정장치, ②한시적 연금동결 추가 실시, ③ 연금 전액·일부정지 기준 강화로 직역연금 재정 절감
  - \* (연금자동조정장치) 부양률·기대여명 등에 따라 매년 연금액 조정  
(한시적 연금동결 추가 실시) 신규퇴직자 대상 5년간 연금액 동결  
(연금 전액·일부정지 기준 강화) 연금 전액 정지 대상을 전체 공공기관으로 확대
- (일본 사례) 후생연금-공무원연금 일원화('12) 전후로 제도 간 형평성 제고 조치\* 지속 추진
  - \* ① 국가공무원 보수·퇴직금 등을 민간 근로자와 유사한 수준으로 단계적 조정,  
② 공무원 보험료를 후생연금과 동일한 18.3%로 점진 인상 등

## 2 주요 의견

- (유경준)<sup>간사</sup> 공적연금 제도 간 특성과 차이를 인식하고 있으며, 다만 가입자격 변경에 따른 국민 불편이 있는 만큼 연계 검토 필요성에는 공감
- (김성주)<sup>간사</sup> 제도 통합·연계 목적과 당위성에 대한 근본적인 고민이 있어야 하며, 재정 절감 효과에 대한 구체적 분석도 제시 필요
- (김연명) 적정 국고 부담 규모와 전환비용 산출을 위한 객관적 기준 설정이 선행되어야 하며, 수익비 비교는 그 한계를 고려해 제한적으로 활용 필요
- (정해식) 국민연금 개혁에 따라 직역연금과의 연계 내용도 유동적임을 고려해야 하며, 연계·통합 시 직역연금 미래부채의 세대간 부담도 논의 필요
- (오건호·윤석명) 공무원연금 실질 편익 등에 대한 비교분석은 고소득자를 포함해 다양한 소득 수준을 대상으로 하는 것이 바람직
  - \* 발제에서는 국민연금 A값, 9급 공무원, 7급 공무원, 400만원만 대상으로 하여 400만원 초과 소득자는 분석 대상으로 포함하지 않음
- (윤홍식) 구조개혁 측면에서 통합·연계가 적절한 노후소득보장 기능 강화로 이어질 수 있는지도 검토 필요
- (김우창) 국민연금과 직역연금 통합연금기금을 조성하고 보험료 조정, 수익률 제고, 국고 투입을 함께 활용하면 항구적 재정안전성 확보 가능

## 향후 계획

- 9월 6일(수) '퇴직연금의 노후소득보장 기능 개선' 발제  
(강성호, 김우창, 남재우, 정창률)

# 연금개혁 특위 민간자문위원회 21차 회의 결과(9.6.)

## 회의 개요

- (일시·장소) '23.9.6(수) 14:00~16:00, 국회 본관 220호
- (참석자) 민간자문위원회 위원 및 양당 간사(김성주·유경준 의원)
  - \* 보건복지부 국민연금개혁지원단 과장 배석
- (안건) 퇴직연금의 노후소득보장기능 강화  
(강성호, 남재우, 정창률, 김우창 위원 발제)

## 주요 내용

### 1 발제 주요 내용

- 현 퇴직연금의 낮은 연금성\*을 개선하여 노후소득보장 기능을 제고하기 위한 방향 제시(강성호·남재우·정창률)
  - \* 퇴직연금 가입률 : 52.4%(‘20), 5년 수익률 : 1.51%(‘22), 10년 수익률 : 1.93%(‘22)  
주거 목적으로 중도해지 비중이 높고 및 적립금이 작아 일시금 수령 선호
  - (강성호) 사각지대 완화를 위한 자동가입, 중도해지와 일시금 수령 억제 등을 위해 자동연금화와 퇴직소득공제 축소\* 등 제안
    - \* 현재 퇴직소득공제율이 높아 일시금 수령 유인 높은 상황
  - (남재우) ① 후불임금으로 인식하는 경향이 연금화를 제약하고 있어, 이를 해소하기 위해 중도인출 방지 등의 법적 강제 필요성 제시
  - ② 사각지대(영세사업자·저소득층) 가입유도를 위해 세제혜택\*보다는 정액보조금이 효과적이며, 운용성과 제고 필요
    - \* 세제혜택은 면세점 이하 저소득층 대상으로 효과가 없으며 역진성 문제 존재
  - (정창률) 퇴직연금이 향후 공적연금을 보완\*해 15~20% 소득대체율을 제공하는 노후소득보장 제도가 될 수 있도록 개선 필요
    - \* 네덜란드, 덴마크 등은 사적(기업)연금으로도 적절한 노후소득보장 제공

- 가입률과 유지율 제고를 위해서는 수익률 개선이 필요하므로, 이를 위해 실적배당형 선택을 유도하는 '퇴직연금보장공사\* 설립 제안(김우창)
  - \* 공사가 승인한 퇴직연금 상품 대상으로 원금손실분을 보전
  - 실적배당형 유도 시 퇴직연금 30~40년 가입으로 소득대체율 21.8~38.3% (원리금보장 대비 6.9~15.8%p 제고) 담당이 가능할 것으로 분석(김우창)

## 2 주요 논의

- (제도 역할) 수익률 등 논의에 앞서 국민연금·고용보험 등 제도와 퇴직연금 간 관계를 명확히 설정 필요(정해식)
  - 퇴직연금을 후불임금이 아닌 공적 노후소득기능제도로 인식할 수 있는 기반 마련이 필수적(정해식)
- (정책) 노후소득보장 기능 강화를 위한 통계 구축, 규제 방향 등의 정책 방안 제시(강성호·김영순·남재우·정창률)
  - (통계) 가입률·수익률·중도해지 등 제도 전체 분석을 위한 통계가 미흡해 정교화 필요(강성호·남재우·정창률)
  - (규제) 현재 판매자 편의(가입 확대) 중심 규제를 가입자 보호, 수익률 등으로 전환해 가입·유지 유도 필요(김연명, 윤석명)
  - (인센티브) 중도인출과 이직 시 해지를 방지할 수 있는 인센티브 방식에 대한 고민 필요(김영순)
- (수익률) 수익률 제고로 중도해지·일시금 수령의 기회비용을 높여야 가입·유지 유인 제공 가능(강성호·권문일·김현수·남재우·정창률)
  - \* 호주 기업연금(superannuation)은 높은 수익률(8%) 덕분에 자발적 추가납입규모도 큰 상황
  - 기금형 제도 등을 도입해 투자의사결정 주체를 외부화하여 수익률 제고 필요(권문일·김현수·남재우·정창률)
  - \* 현재 DC형은 개인, DB형은 기업 인사담당자가 투자의사결정을 담당해 위험을 회피하고 수익률이 낮은 원리금보장형 선호

## 향후 계획

- 9월 13일(수) 정년연장·의무가입연령·수급개시연령 관련 발제(박경원, 주은선)

# 연금개혁 특위 민간자문위원회 22차 회의 결과(9.13.)

## 회의 개요

- (일시·장소) '23.9.13(수) 14:00~16:00, 국회 본관 220호
- (참석자) 민간자문위원회 위원 및 양당 간사(유경준·김성주 의원)
  - \* 보건복지부 연금정책국장 배석
- (안건) 노후소득보장과 일자리 : 정년연장, 의무가입연령, 수급개시연령  
(박경원, 주은선 위원 발제)

## 주요 내용

### 1 발제 주요 내용

- (현황) 수급개시연령과 의무가입상한연령 격차\*가 커지면서 60세 이후 가입이 불가능한 상황에서 수급기간만 감소하고 조기수령 가능성 상승
  - \* 수급개시연령은 65세까지 상향 예정(33)이나 의무가입상한연령은 59세로 유지
- (의무가입상한연령) 조정 시 가입자 부담은 작거나 이전과 동일하나, 사용자 부담 증가 및 노후소득보장기능 약화\* 등의 우려 존재
  - \* 60~64세 일자리는 임시직·일용직 비중이 높아 의무가입상한연령만 높일 경우
    - ① 임금 감소에 따른 A값과 B값의 감소 및 ② 납부예외자·장기체납자 증가 우려
- (정년) 60세 정년 도입('16~'17)으로 주된 일자리 퇴직 연령 상승 등 효과가 있었으나, 추가 정년 연장 시 노동시장 이중구조\* 심화 우려 존재
  - \* (정년제도 실시 비율) 300인 이상 기업 94.3% ↔ 300인 미만 기업 21.9%('22)
- (해외 사례) 일본 후생연금은 수급연령을 정년과 연계해 단계적 상향(65세)하고, 정년연장을 노사합의 기반으로 먼저 시행한 뒤 법제화
  - 싱가포르는 수급개시연령 조정(62세→65세) 과정에서 재고용제도(68세)를 먼저 도입하고 법적 정년을 '30년까지 단계적 상향(62세→65세)

- (원칙·방안) 의무가입상한연령을 우선 조정하되, 노동시장(정년 연장·계속고용) 및 사회보장제도(고용안전망·산재보험\*) 개선 병행 필요
  - \* 60~64세 산업재해자 및 사망자는 타 연령대보다 높으며, 지속 증가 추세
  - '33년 이후의 추가 수급개시연령 조정은 향후 10년의 계속고용 및 은퇴제도 개선 성과에 따라 검토하는 것이 바람직(주은선)

## 2 주요 논의

- (김연명) 수급개시연령·의무가입상한연령 조정이 조기노령연금 수급, 기초연금, 실질가입기간, A·B값 등에 미치는 정량적 효과 분석 선행 필요
- (석재은·오건호·남재우) 의무가입상한연령과 수급개시연령은 일치하는 것이 바람직하므로 조정\* 적극 검토 필요
  - \* 60~64세 고용률(59.9%)과 55~59세 고용률(72.6%) 차이가 크지 않아 조정 부담 낮음
- (정해식) 60세 이후 연금 보험료를 부담하지 않는다는 인식이 굳어지기 전에 의무가입상한연령 조정 필요
  - 의무가입상한연령 조정 시 재분배요소와 가입기간 연장 효과 등으로 A·B값 하락 상쇄 가능성
- (김성주)<sup>간사</sup> 수급개시연령만 늦추기보다는 정년 연장 또는 계속 고용에 대한 사회적 합의 도출이 필요하며, 공공보다 민간 부문에 먼저 적용 필요
- (박경원) 임금체계의 직무급·역할급으로의 개편이 동반되어야 정년 연장과 계속 고용 도입의 실효성 확보 가능
- (윤석명) 중소기업 등 노동공급이 부족한 현장에서는 사업장 필요에 따라 정년 연장과 재고용 등이 이미 이루어지고 있으므로 이를 고려한 정책 도입 필요

## 향후 계획

- 9월 20일(수) 소득보장·재정안정 관련 발제(남찬섭, 윤석명)

# 연금개혁 특위 민간자문위원회 23차 회의 결과(9.20.)

## 회의 개요

- (일시·장소) '23.9.20(수) 14:00~17:00, 국회 220호
- (참석자) 민간자문위원회 위원 및 양당 간사(김성주·유경준 의원)  
\* 보건복지부 연금정책국장 배석
- (안건) 지속가능한 노후소득보장 방안 : 소득보장 VS 재정안정  
(남찬섭·윤석명·김수완 위원 발제)

## 주요 내용

### 1 지속가능한 노후소득보장을 위한 보장성과 재정안정의 균형(남찬섭)

- (현황) 의무공적연금 소득대체율(31.2%)\*이 OECD 평균(42.2%) 대비 낮은 점 등을 고려하면 국민연금 노후소득보장 기능 강화 필요  
\* 38년 가입한 평균임금(AW) 노동자 기준
- (정책방안) 제도 내 보험계리적 접근 뿐만 아니라 제도 외적 사회적·경제적·인구학적 요인 등을 종합적으로 고려한 재정안정화 방안 필요
  - (부담기반 확대) 기준소득월액 상한 조정, 사각지대 축소, 연금재정에 대한 일반조세 지원, 재산소득에 대한 보험료 부과 등을 고려 가능
  - (가입·수급연령 조정) 소득공백 해소를 위해 가입상한연령(59세)과 수급개시연령(33년 65세)을 일치시키고 노동시장 개편 병행 필요
  - (보험료율·소득대체율 조정) 보험료율을 단계적으로 인상하되, 노인인구의 구매력 등을 고려해 소득대체율의 인상 필요
  - (사회 제도 재구성) 기대여명 증가를 고려해 기존의 65세 기준 노인연령기준과 교육·퇴직·노후소득보장 제도 전반적 재편 필요

## 2 국민연금 재정안정방안(윤석명)

- (현황) 한국은 EU국가와 비교해 고령화 추세가 빠른 상황\*이나, 국민연금의 지속가능성은 외국 연금제도에 비해 낮음
  - \* 한국 노인부양비 : 생산인구 100명 당 22명('20) → 101명('70)
  - EU 노인부양비 : 생산인구 100명 당 34명('19) → 59명('70)
- (정책방안) 보험료율 인상과 자동안정조치 등의 재정안정화 조치 필요
  - (보험료율·소득대체율 조정) 소득대체율\*은 예정대로 40%로 하향 조정하고 보험료율은 10년에 걸쳐 15%로 인상(6%p 인상)
    - \* 급여구조를 소득비례로 전환하고 노후소득보장 기능 강화를 위해 저소득층 대상으로 가입기간 등을 요건으로 더 높은 소득대체율 지급
  - (수급개시연령) 소득수준별 가입기간 등\*을 고려, 65세로 유지
    - \* 수급개시연령 상향 시 수급가능기간이 고소득층보다 저소득층에서 더 크게 감소 예상
  - (자동안정화 장치) 추가적인 재정안정화 효과를 위해 기대여명계수\*를 도입하고 고령 근로 장려 추진
    - \* 기대여명이 상승하면 월 급여가 감소하나, 총 연금액은 유지될 수 있도록 가입·수급연령을 연동해 예상수급기간을 연장

## 3 지속가능한 노후소득보장을 위한 선택(김수원)

- (현황) 급속한 고령화·저출산으로 연금 재정안정성은 저해되었으나 노동시장 이중구조\*라는 보험료 인상의 구조적 제약 존재
  - \* 고용형태 비정형화로 인한 고용불안정성 심화 및 높은 자영업장·영세사업장 비중
- (정책방안) 연금개혁의 목표로 지속가능성·소득보장성·형평성 확보를 설정하고 이를 달성하기 위한 국회 주도 단계적 개혁\* 추진 제안
  - (1단계) 재정안정화를 위해 보험료율을 12~13%로 인상하고 기금운용 수익률을 적극적으로 활용, 소득대체율 인하는 임시 중단('24년 42%)
  - (2단계) 1단계 개혁의 효과와 중장기적 노동시장 변화 등을 고려해 소득대체율·수급개시연령 조정, 기초연금의 역할 등 재설정

#### 4 민간자문위원 주요 의견

##### [논의 범위]

- (김헌수·양재진) 오늘 발제는 국민연금 중심으로 검토되었으므로 구조개혁의 틀에서 다층노후소득보장체계 논의 필요
  - (윤석명) 퇴직연금 등 다층체계를 통한 노후소득보장 강화에 앞서, 국민연금 재정안정화 논의 선행 필요
  - (주은선) 기초연금·국민연금 보장성이 함께 강화되어야 하므로, 기초연금액 인상과 더불어 국민연금 소득대체율 제고 필요

##### [재정안정·소득보장 효과 분석]

- (김우창) 부험료 부과기반 확대 방안의 재정안정화 효과는 남찬섭 위원 발제에 제시된 것보다 낮을 것\*으로 예상되므로 정확한 분석 필요
  - \* 사각지대 해소 및 가입연령 조정 시 부과방식비용률이 낮아질 수 있다고 분석했으나, 이로 인한 급여 수준 증가까지 포함하면 재정안정화 효과 제한적
- (강성호) 적정 소득대체율 분석을 위해서는 기초연금의 노후소득보장 개선 효과, 보험료를 대비 높은 소득대체율 등도 고려 필요

##### [단계적 개혁]

- (정창률·김수완·석재은) 캐나다 연금개혁\*과 유사하게 최소개혁(재정안정화)을 우선 진행하고 추가 쟁점을 검토하는 단계적 개혁 필요
  - \* (캐나다) ① '97년 보험료를 인상(5.6%→9.9%) 및 적립방식으로 전환하여 재정안정화 및 제도 신뢰 확보 ② '06년 보험료를(9.9%→12.9%)·소득대체율(25%→33%) 인상 등 추가개혁
- (윤홍식) 단계적 개혁 제안에 동의하며, 노후소득보장 수준의 최소 목표에 대해 먼저 합의하고 쟁점을 검토하는 것이 바람직

## 향후 계획

- 10월 11일(수) 공론화 관련 논의 진행

---

## 제Ⅲ부

### 민간자문위원회 발제 자료

---

## 발제 자료 목차

1. 소득보장의 유형과 한국형 노후소득보장체계의 가능성 .....	65
2. 주요국의 연금개혁 사례 비교 .....	90
3. 국민연금과 기초연금의 기능재정립 .....	142
4. 기초연금과 국민기초생활보장의 역할 .....	159
5. 국민연금 급여산식 구조의 조정 .....	168
6. 국민연금에서의 정부재정 역할 .....	194
7. 국민연금 재정방식 정립 .....	213
8. 국민연금의 기금운용 구조의 개편 .....	260
9. 국민연금과 직역연금의 형평성 제고 .....	282
10. 퇴직연금의 노후소득보장 기능 개선 .....	333
11. 노후소득보장과 일자리 .....	387
12. 지속가능한 노후소득보장을 위한 선택 .....	410
13. 구조적 연금개혁 모형 검토 .....	484
14. 연금개혁안에 대한 이해관계 협의 및 공적 협의 .....	502

---



## 노후소득보장 유형과 한국형 노후소득보장 체계의 가능성

국민연금연구원



### 목 차

- ◆ 노후소득보장의 목표
- ◆ 3층 보장체계의 유형
- ◆ 공사간 역할분담
- ◆ 세대간/세대내 소득재분배
- ◆ 한국형 노후소득보장체계

## 노후소득보장제도의 목표

### ◆ 개요

- ✓ 공적연금제도의 목표는 다양한데, 연금체계 유형에 따라 구분할 수 있음
- ✓ 연금체계의 분류 방식은 다양하나, 가장 전통적인 방식은 베버리지형과 비스마르크형으로 구분하는 것임(Bonoli, 2003; Ebbinghaus & Gronwald, 2011)
- \* 이외에 ① 자유주의(예, 영국)·보수주의(예, 독일)·사민주의형 복지국가(예, 스웨덴)(Esping & Anderson, 1990), ② 사회보험연금체계·다층연금체계·약한 비스마르크연금체계(Bonoli & Shinkawa, 2005)등으로도 구분됨
- ✓ 본 발표는 공적연금 목표를 살펴본 후 연금체계를 베버리지형과 비스마르크형으로 구분하고 각 유형별 노후소득보장제도 목표, 특징, 해당 국가 등 제시

3

## 노후소득보장제도의 목표

### ◆ 공적연금의 목표

- ✓ 공적 연금의 목표는 매우 다양하나 크게 빈곤 예방과 은퇴 전 소득 수준 유지로 제시\*
  - OECD(2001:21)가 제시한 목표는 ① 은퇴 후 소득중단 또는 감소로 인한 생활수준 하락 예방, ② 노후에 최저소득 미만으로 전락할 위험으로부터 보호
  - ILO(1997:6)가 제시한 목표는 ① 빈곤상태에 있는 사회구성원에게 최저 소득 수준 보장, ② 노령, 장애, 사망 등 사회적 위험에 처해있을 때 적절한 생활수준 보장
  - EU가 제시한 목표는 ① 노인들의 빈곤 예방, ② 퇴직 후 적정 생활 수준 유지, ③ 세대내·세대간 연대 촉진

\*자료 : 국민연금연구원(2014), 공적연금의 이해

4

## 노후소득보장제도의 목표

### ◆ 베버리지형 연금체계

- ✓ (연혁) 1908년 영국에서 도입된 후 아일랜드 등 영미권에서 채택
- ✓ (주요 이념) 자유주의, 사회적 공평성
- ✓ (목표) 모든 사람이 노후에 (절대적) 최소한의 생활을 유지(빈곤예방)
- ✓ (공·사적 연금 역할)
  - (공적연금) 대개 정액급여의 기초연금으로 구성되며 최저수준의 노후소득보장
  - (사적연금) 퇴직 전 소득지위 보장 기능
  - (특징) 퇴직 전 소득지위 보장을 위해 일찍이 사적연금이 중요한 노후소득보장역할을 수행하여 사적연금이 잘 발달된 상태

5

## 노후소득보장제도의 목표

### ◆ 베버리지형 연금체계

- ✓ (운영방식)
  - (적용대상) 전체 경제활동인구를 적용
  - (기여-급여) 기여와 급여 간 연계가 상대적으로 약함
  - (급여수준) 대부분 최저수준의 소득보장으로 낮은 편이라는 평가\*
- ✓ (공적연금 재원조달) 조세 또는 준조세 성격을 가진 보험료
- ✓ (세대 간 형평성과 세대 내 재분배)
  - (세대 간 형평성) 세대 간 형평성의 가변성 존재
  - (세대 내 재분배) 소득대체율이 낮고 기여는 소득에 비례하지만 급여는 소득에 관계없이 지급되기 때문에 세대 내 재분배 수준이 높음

\* 자료 : Werding, M.(2003). "After Another Decade of Reform: Do Pension System in Europe Converge?". CEPrfo DICE Report 1, pp. 11-12

6

## 노후소득보장제도의 목표

### ◆ 베버리지형 연금체계

#### ✓ (장점 및 단점)

구분	장점	단점
사회적 적절성 -빈곤예방/ 퇴직 전 소득수준 보장	· 일정 수준의 연금 지급을 통해 노후생활의 최소한의 안정성 보장	· 연금수준이 일정하기 때문에 고소득층 노후소득보장 불충분
사회적 적절성 - 사회적 연대성	· 세대간 형평성의 가변성 존재 · 세대내 재분배 수준 높음	· 낮은 수준의 보험수리적 형평성
재정적 지속가능성	· 양호 - 낮은 수준의 공적연금을 제공하 기 때문에 인구고령화에 따른 재정위기수준이 비스마르크형 보다 낮음	-

자료: 국민연금연구원(2014). 공적연금의 이해: Disney, R.(2004). "Are Contribution to Public Pension Pro- grammes A Tax on Employment". Economic Policy, 19(34), 267-311.

## 노후소득보장제도의 목표

### ◆ 베버리지형 연금체계

#### ✓ (해당 국가) 영국, 아일랜드, 네덜란드, 덴마크, 스위스, 호주 등

- (네덜란드) 비스마르크형에서 베버리지형 연금체계 전환\*
- (덴마크) 노르딕형에서 베버리지형 연금체계 전환\*

\*자료 : 류건식·김동겸(2015). 공적연금 보완형 국가의 사적연금 기능 제고와 시사점. 보험연구원(kiri weekly 348호)

## 노후소득보장제도의 목표

### ◆ 비스마르크형 연금체계

- ✓ (유래) 1889년 독일에서 도입된 후 프랑스, 이탈리아 등에서 채택
- ✓ (목표) 공적연금을 통해 은퇴 이전의 (상대적) 생활 수준 유지
- ✓ (정책이념) 보수주의, 조합주의
- ✓ (연금체계)
  - (공적연금) 사회보험방식의 소득비례연금, 퇴직 직전 소득을 거의 대체할 정도의 연금 보장
  - (사적연금) 공적연금을 보완하는 역할 수행, 공적연금에 비해 상대적으로 미발달
  - 노후소득보장에서 공적연금의 역할이 크며 사적연금은 제한적 기능 수행

9

## 노후소득보장제도의 목표

### ◆ 비스마르크형 연금체계

- ✓ (운영방식)
  - (적용대상) 근로자를 강제가입대상으로 하며, 지역별로 조직 및 관리
  - (기여-급여) 기여와 급여 간 강한 연계
  - (급여수준) 은퇴 전 임금수준에 비해, 높은 소득대체율의 급여 제공\*
- ✓ (공적연금 재원조달) 노사가 부담하는 보험료
- ✓ (세대 간 형평성과 세대 내 재분배)
  - (세대 간 형평성) 제도 성숙 후 가입세대는 초기 가입세대에 비해 부담이 가중되므로 세대 간 형평성이 낮음
  - (세대 내 재분배) 소득대체율이 높고 기여와 급여 간 밀접한 연계를 두고 있기 때문에 세대내 재분배 수준 낮음

\* 자료 : Werding, M.(2003). "After Another Decade of Reform: Do Pension System in Europe Coverage?", CEPRifo DICE Report 1, pp. 11-12

10

## 노후소득보장제도의 목표

### ◆ 비스마르크형 연금체계

#### ✓ (장·단점)

구분	장점	단점
사회적 적절성 -빈곤예방 및 퇴직 전 소득수준 보장	· 적정수준의 노후소득보장 가능	-
사회적 적절성 - 사회적 연대성	· 높은 수준의 보험수리적 형평성	· 낮은 수준의 세대 간 형평성 · 낮은 수준의 세대 내 소득재분배
재정적 지속가능성	-	· 낮음 - 높은 수준의 공적연금을 제공하므로 인구고령화에 따른 재정위기 수준이 베 버리지형보다 높음

자료: 국민연금연구원(2014), 공적연금의 이해; Disney, R.(2004), "Are Contribution to Public Pension Pro- grammes A Tax on Employment", Economic Policy, 19(34), 267-311.

#### ✓ (해당 국가) 독일, 오스트리아, 벨기에, 프랑스 등

11

## 노후소득보장제도의 목표

### ◆ 혼합형(또는 Nordic형) 연금체계(이용하·임병인, 2013; Natali, 2004)

#### ✓ (개요) ①베버리지형의 낮은 공적연금수준 문제 ②비스마르크형의 낮은 보편성 문제를 해결하기 위해 기초연금에 비례연금을 부가적으로 제공

#### ✓ (목표) 보편성과 급여적절성의 조화(보장수준은 비스마르크형과 유사)

#### ✓ (정책이념) 사회민주주의

#### ✓ (연금체계)

- (공적연금) 기초연금 + 소득비례연금으로 구성
- (사적연금) 사적연금은 공적연금에 비해 상대적으로 미발달

#### ✓ (공적연금 자원조달) 보험료 + 조세

12

## 노후소득보장제도의 목표

- ◆ 혼합형(또는 Nordic형) 연금체계(이용하·임병인, 2013)
- ✓ (해당 국가) 캐나다, 핀란드, 아이슬란드, (구) 스웨덴, (구) 노르웨이
  - 스웨덴은 1998년 기초연금과 소득비례연금의 이원체계를 비례연금중심의 비스마르크형으로 전환

## 노후소득보장제도의 목표

### ◆ 노후소득보장제도 유형별 특징

구분	베버리지형	비스마르크형	혼합형
목표	빈곤예방/최저소득보장	은퇴이전의 생활수준 유지	은퇴 이전의 생활수준 유지/ 소득재분배
주요이념	자유주의	보수주의, 조합주의	사회민주주의
연금제도형태	정액형 기초연금	사회보험방식 소득비례연금	기초연금+소득비례연금
공적연금역할	낮음	높음	중간
재원조달	조세(준조세)	사회보험료	조세+사회보험료
사회적 적절성	·최소한의 소득보장 ·세대내 소득 재분배 수준 높음	·적정노후 소득보장 ·세대내 소득 재분배 수준 낮음	-
재정적 지속가능성	·인구고령화에 대응가능	·인구고령화 대응 한계	-
해당국가	영국, 아일랜드, 스위스, 호주 등	독일, 벨기에, 프랑스, 오스트리아 등	핀란드, 아이슬란드, 캐나다 (구) 스웨덴, (구) 노르웨이

자료: 유건식·김동령(2015). 공적연금 보완형 국가의 사적연금 기능제고와 시사점: 이용하·임병인(2013). 국민연금 보완체제로서 개인연금의 역할정립 및 발전방향에 관한 연구; Natali, D. (2004). "The Hybridisation of Pension Systems within the Enlarged EU. Recent Reforms in Old and New Members". Belgian Review of Social Security, 2/2004, 349-376를 토대로 저자 재수정

## 노후소득보장제도의 목표

### ◆ 연금체계 유형별 사회경제적 효과 비교

#### ✓ (사회적 적절성)

- 빈곤율
- 소득대체율
- 지니계수

#### ✓ (재정적 지속가능성)

- 보험료율
- 연금지출/GDP

### ◆ 노인인구 빈곤율 비교('19~'20년 기준)

연금체계 유형	국가	66세 이상 (A)	(A) - OECD평균*
베버리지	호주	23.7	10.6
베버리지	스위스	16.5	3.4
베버리지	네덜란드	3.1	-10
베버리지	영국	15.5	2.4
비스마르크	오스트리아	10	-3.1
비스마르크	벨기에	8.5	-4.6
비스마르크	독일	9.1	-4
비스마르크	프랑스	4.4	-8.7
혼합형	캐나다	12.3	-0.8
혼합형	핀란드	7.2	-5.9
혼합형	아이슬란드	3.1	-10

\* 66세 이상 빈곤율 OECD 평균 : 13.1

자료: OECD(2021), Pensions at a Glance 2021

15

## 노후소득보장제도의 목표

### ◆ 연금체계 유형별 사회경제적 효과 비교

#### ✓ (사회적 적절성)

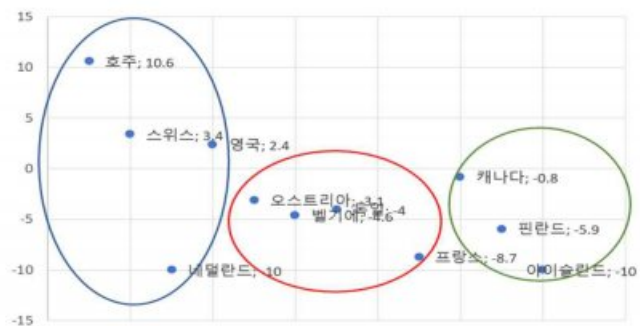
- 빈곤율
- 소득대체율
- 지니계수

#### ✓ (재정적 지속가능성)

- 보험료율
- 연금지출/GDP

### ◆ 노인인구 빈곤율 비교

- 베버리지형 연금체계에 속한 국가들은 OECD 평균 대비 노인빈곤율이 높은 반면
- 비스마르크형과 혼합형에 속한 국가들은 상대적으로 낮은 수준



16

## 노후소득보장제도의 목표

- ◆ 연금체계 유형별  
사회경제적 효과 비교
- ✓ (사회적 적절성)
  - 빈곤율
  - 소득대체율
  - 지니계수
- ✓ (재정적 지속가능성)
  - 보험료율
  - 연금지출/GDP

### ◆ 소득대체율

- 베버리지형 유형에 속한 국가들은 사적연금 의무가입을 통해 다른 연금체계에 속한 국가들과 유사한 소득대체율 유지
- 비스마르크형과 혼합형에 속한 국가들은 대부분 공적연금만으로 퇴직 전 생활수준 유지 효과를 보임

연금체계 유형	국가	Mandatory Public		Mandatory (DB & DC)		Total mandatory (A)		(A)-OECD 평균	
		0.5	1	0.5	1	0.5	1	0.5	1
베버리지	호주	31.4	0	31.3	31.3	62.7	31.3	-1.8	-20.5
베버리지	스위스	33.3	22.1	19.8	22.1	53.1	44.1	-11.4	-7.7
베버리지	네덜란드	58.4	29.2	14.7	40.5	73.1	69.7	8.6	17.9
베버리지	영국	43.3	21.6	27.4	27.4	70.6	49	6.1	-2.8
비스마르크	오스트리아	74.1	74.1	-	-	74.1	74.1	9.6	22.3
비스마르크	벨기에	67.5	43.4	-	-	67.5	43.4	3	-8.4
비스마르크	독일	46.5	41.5	-	-	46.5	41.5	-18	-10.3
비스마르크	프랑스	60.2	60.2	-	-	60.2	60.2	-4.3	8.4
혼합형	캐나다	53.2	38.8	-	-	53.2	38.8	-11.3	-13
혼합형	핀란드	56.6	56.6	-	-	56.6	56.6	-7.9	4.8
혼합형	아이슬란드	21.1	0	51.8	51.8	72.9	51.8	8.4	0
<b>OECD</b>		<b>55.8</b>	<b>42.2</b>	-	-	<b>64.5</b>	<b>51.8</b>	0	0

자료: OECD(2021), Pensions at a Glance 2021

## 노후소득보장제도의 목표

- ◆ 연금체계 유형별  
사회경제적 효과 비교
- ✓ (사회적 적절성)
  - 빈곤율
  - 소득대체율
  - 지니계수
- ✓ (재정적 지속가능성)
  - 보험료율
  - 연금지출/GDP

### ◆ 지니계수

- 대체로 베버리지형에 속한 국가들이 비스마르크형과 혼합형에 속한 국가들보다 지니계수가 높은 것으로 나타나 노인의 소득불평등 수준이 상대적으로 높다고 볼 수 있음
- 하지만 연금체계 유형과 상관없이 노인의 소득불평등 수준은 전체 인구의 소득불평등 수준보다 낮음

연금체계 유형	국가	Gini	
		Aged over 65	Total Population
베버리지	호주	0.346	0.325
베버리지	스위스	0.306	0.299
베버리지	네덜란드	0.235	0.285
베버리지	영국	0.331	0.366
비스마르크	오스트리아	0.271	0.28
비스마르크	벨기에	0.237	0.258
비스마르크	독일	0.269	0.289
비스마르크	프랑스	0.275	0.292
혼합형	캐나다	0.292	0.301
혼합형	핀란드	0.24	0.269
혼합형	아이슬란드	0.275	0.25
<b>OECD</b>		<b>0.309</b>	<b>0.318</b>

자료: OECD(2021), Pensions at a Glance 2021

## 노후소득보장제도의 목표

### ◆ 연금체계 유형별 사회경제적 효과 비교

#### ✓ (사회적 적절성)

- 빈곤율
- 소득대체율
- 지니계수

#### ✓ (재정적 지속가능성)

- 보험료율
- 연금지출/GDP

### ◆ 보험료율과 GDP대비 연금지출

- (보험료율)비스마르크형에 속한 국가들의 공적연금 보험료율이 다른 유형의 국가들보다 상대적으로 높고,
- (GDP 대비 연금지출비중)비스마르크형에 속한 국가들이 다른 유형 국가보다 연금급여지출 비중이 다소 높다고 평가할 수 있음

연금체계 유형	국가	보험료율(2021)			GDP대비 연금지출(2017)	
		공적연금 보험료율	사적연금 보험료율	총보험료율	GDP대비 공적연금 지출	GDP대비 공사연금지출
베버리지	호주	-	9.5	9.5	4.0	5.0
베버리지	스위스	8.4	12.5	20.9	6.7	12.0
베버리지	네덜란드	18	21.5*	소득에 따라 상이	5.2	10.8
베버리지	영국	12	13.8	25.8	7.1	10.9
비스마르크	오스트리아	22.8	-	22.8	13.0	13.7
비스마르크	벨기에	16.4	-	16.4	10.5	11.6
비스마르크	독일	18.6	-	18.6	10.2	11.0
비스마르크	프랑스	27.8*	-	27.8*	13.6	13.9
혼합형	캐나다	10.5	-	10.5	4.8	10.3
혼합형	핀란드	22.4*	-	22.4	11.8	12.0
혼합형	아이슬란드	6.35	15.5	21.9	2.6	6.7
OECD		-	-	18.2	7.7	9.2

주1) \* 표시된 국가의 보험료율은 연령 또는 소득수준에 따라 보험료율이 상이함  
주2) GDP 대비 공적연금 지출 산정에 포함된 연금유형은 노령 및 장애연금임

자료: OECD(2021), Pensions at a Glance 2021

## 노후소득보장제도의 목표

### ◆ 연금체계 유형별 사회경제적 효과 비교

#### ✓ (사회적 적절성)

- 빈곤율
- 소득대체율
- 지니계수

#### ✓ (재정적 지속가능성)

- 보험료율
- 연금지출/GDP

### ◆ GDP대비 공적연금지출 전망

- (향후 전망) 2025년과 2060년의 공적연금지출차이를 비교해 볼 때, 혼합형에 속한 국가들보다 베버리지형과 비스마르크형에 속한 국가들은 지출의 안정성 측면에서 다소 떨어질 것으로 해석
- 단, 호주와 프랑스는 장기적으로 재정적 지속가능성이 향상될 것으로 전망

연금체계 유형	국가	2025	2030	2040	2050	2060	2060-2025
베버리지	호주	2.6	2.5	2.4	2.3	2.1	-0.4
베버리지	스위스	6.4	6.8	-	-	-	-
베버리지	네덜란드	7.3	8.1	9.1	8.9	8.9	1.6
베버리지	영국	8.0	8.0	8.6	8.3	8.9	0.9
비스마르크	오스트리아	14.6	15.1	15.1	14.7	14.6	0.0
비스마르크	벨기에	13.2	14.0	14.9	15.2	15.2	2.0
비스마르크	독일	10.9	11.5	12.0	12.2	12.5	1.5
비스마르크	프랑스	15.4	15.6	15.2	14.3	13.4	-2.0
혼합형	캐나다	6.0	6.4	6.4	6.2	6.3	0.3
혼합형	핀란드	13.6	13.7	12.8	12.7	13.5	0.0
혼합형	아이슬란드	-	-	-	-	-	-
OECD		9.5	9.7	10.2	10.4	10.4	0.9

자료: OECD(2021), Pensions at a Glance 2021

## 3층 보장체계의 유형

- ◆ MIPs + 소득비례연금 + 기업연금 (의무 < 임의) + 개인연금
  - ✓ 서유럽(독일, 오스트리아, 프랑스), 남부유럽
  - ✓ 적정성 ↑ but 재정안정화 개혁 후 다층 추구
  - ✓ 비스마르키안
  
- ◆ MIPs + 소득비례연금 + 기업연금 (의무 > 임의) + 개인연금
  - ✓ 북유럽(스웨덴, 노르웨이)
  - ✓ 재정안정성 ↑ 적정성 ↑ 다층체제
  - ✓ 비스마르키안

21

## 3층 보장체계의 유형

- ◆ MIPs + 정액연금 + 기업연금 (의무 > 임의) + 개인연금
  - ✓ 네덜란드, 덴마크, 호주, (영국)
  - ✓ 재정안정성 ↑ 적정성 ↑ 다층체제
  - ✓ 베버리지안
  
- ◆ MIPs + 정액연금 + 소득비례연금 + 기업연금(의무< 임의) + 개인연금
  - ✓ 캐나다, 한국, 일본, (과거 북유럽, 과거 영국)
  - ✓ 베버리지안 + 비스마르키안

22

	상대 빈곤율(2020)			급여수준		공적연금지출(2019)		보험료율
	중위 40%	중위 50%	중위 60%	급여수준 Eurostat <sup>1)</sup> (2020)	소득대체율 Ageing Report <sup>2)</sup> (2021)	2019	2070	2019
Austria** 주거수당	3.9	8.1	14.1	61	55.4	13.3	14.3	22.8
Belgium*** 주거수당	3.1	7.2	18.7	46	35.1	12.2	15.2	37.99 (전체 사회보장)
Germany* 주거수당	5.7	11.5	20.0	44	39.8	10.3	12.4	18.6
Luxembourg** 렌트보조비	1.8	3.9	7.3	104	67.1	9.2	18.0	16 (국가 8% 의무 기여)
France*** 주거수당	1.6	4.1	9.5	61	54.4	14.8	12.6	17.75+(CNAV) 7.87+(Agirc-Arrco)
Sweden** (준의무) 노인주거수당	2.2	5.2	15.3	55	34.2 (공사 41.3)	7.6 (2중 4) <sup>3)</sup>	7.5 (2중 2.3)	17.21
Norway** (의무)	0.6	1.6	8.5	56		11.0	13.6	
Finland** 주거수당	0.6	4.8	13.9	52	45.9	13.0	14.4	25.6 (53-62세, private)
Denmark** (준의무) 노인주거수당	1.0	2.6	10.9	45	35.6 (공사 56.7)	9.3 (2중 4.5)	7.3 (2중 6)	세금
Netherlands** (준의무) 주거수당	1.9	4.6	11.6	51	30.9 (공사 54.1)	6.8 (2중 5)	9.1 (2중 6.5)	17.9
Switzerland* (의무)	8.5	16.1	24.8	51		8.5 (OECD) (6.4노령, 유족+ 2.1장애, 질병)		
Italy*** 주거수당	4.5	10.2	16.8	72	66.9	15.4	13.6	33
Greece*** 노인주거수당	2.5	5.8	13.0	78	69	15.7	11.9	26
Spain*** 노인주거수당	5.0	10.6	18.8	73	77	12.3	10.3	28.3
Portugal***	4.6	9.0	17.5	67	74	12.7	9.5	34.75

23

- \* 노인대상 공공부조
- \*\* 전체인구대상 공공부조
- \*\*\* 전체인구 공공부조 + 노인대상 공공부조

- 1) the median individual gross pensions of 65-74  
median individual gross earnings of 50-59
- 2) average new pension  
the average gross wage at retirement

24

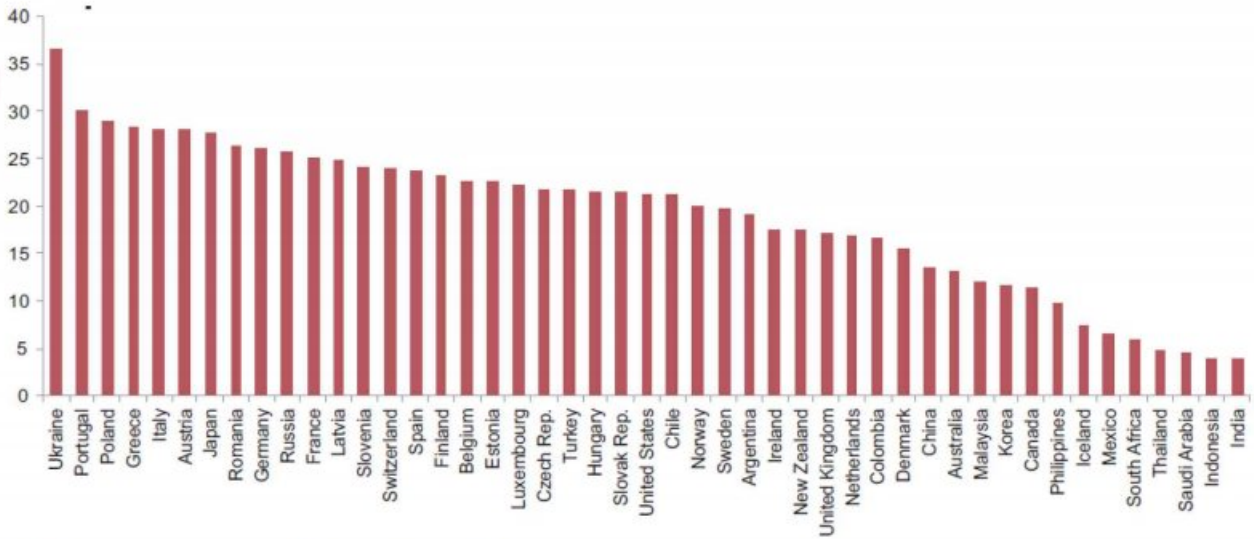


Figure 15.2 Public Pension Expenditures (Percent of general government expenditures)

Sources: IMF (2015); and IMF staff calculations.

### 3층 보장체계의 유형

#### ◆ 유형화로부터의 함의

- ✓ 사각지대 문제가 거의 없으며, 중층의 보장성 강한 MIPs가 있는 국가들은 노인 빈곤율(40% 50%)이 낮은 경향
- ✓ 주된 공적연금의 소득대체율이 높거나, 다층제도가 발전된 국가들은 빈곤위험율(60%)도 낮은 경향
- ✓ 공적연금 지출 수준을 함께 고려할 경우, 다음의 두 유형이 우세  
 MIPs + 소득비례연금 + 기업연금 (의무 > 임의) + 개인연금 혹은  
 MIPs + 정액연금 + 기업연금 (의무 > 임의) + 개인연금  
 ➔ 이 경우 소득비례연금의 소득대체율은 높지 않은 수준



## 3층 보장체계의 유형

- ◆ 유형화로부터의 함의
  - ✓ 보험료율은 대부분 20% 이상 (다층 공+사)

27



## 공사간 역할 분담

- ◆ 일반적인 노후 적정 소득대체율 : 전 생애 평균 소득 약 70%
- ◆ 유럽연합 국가들의 노후소득보장 현황
  - ✓ EU 공적연금 실질 평균 소득대체율 : 46.2 (Ageing Report, 2021)
  - ✓ EU 일반적인 실질 소득수준 및 구성 (EU-SILC 조사, 2019)
    - : 노인 소득수준 약 74%~122%(평균 91%, 64세 이하 소득 대비)
    - : 공적연금 대 공적연금 이외의 소득원 비중 약 65% : 35%

28



## 세대간 세대내 소득재분배

- ◆ 주된 공적연금에서 세대 내 소득재분배 원칙 혹은 방향
  - ✓ 투명성 : 명확한 재분배 방향
  - ✓ 공정성 : 비스마르키안 특성 강화 경향
    - : 불평등 정도가 강한 국가일수록 과정의 공정 > 결과의 공정  
(Tim Krieger, Stefan Traub, 2008)
    - : 과정의 공정 (비스마르키안 특성 강화)
    - : 결과의 공정 (베버리지안 특성 강화)
  - ✓ 자원의 책임 있는 평등 (개인의 권리와 의무의 균형) by Dworkin

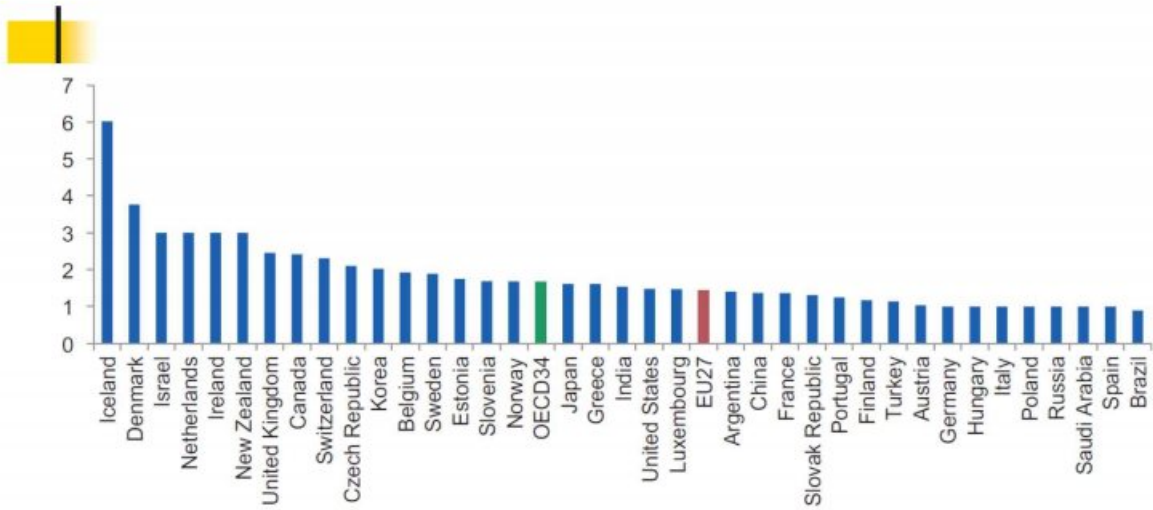
29



## 세대간 세대내 소득재분배

- ◆ 세대내 재분배
  - ✓ 비스마르키안 특성 강화
    - : 기여 & 급여 연계 강화 (제도 내 재분배는 크레딧 & 최저연금 등)
    - : 중층의 MIPs 강화로 노년기 빈곤층을 대상으로 재분배 강화  
(근로기에 빈곤한 사람이 반드시 노인기에 빈곤층이 되지 않음)
  - ✓ 베버리지안 특성 강화
    - : 정액연금화(네덜란드) 혹은 재분배 기능 강화(스위스)
    - : 중층의 MIPs (네덜란드)

30



**Figure 15.6** Vertical Equity in Public Pension Systems (Ratio of income replacement rates for low and high earners)

31

## 세대간 세대내 소득재분배

- ◆ Kati Kuitto 외(2023) “Public Pension Generosity and Old-Age Poverty in OECD countries”
- ✓ 공적연금의 높은 소득대체율 & 보장성 강한 MIPs와 노인빈곤율은 부의 관계
- ✓ 공적연금에 내제된 강한 소득재분배 기능은 노인 빈곤율 및 빈곤갭에 영향 없음
- ✓ OECD 14개국, 1980-2010 dataset, TSCS

32

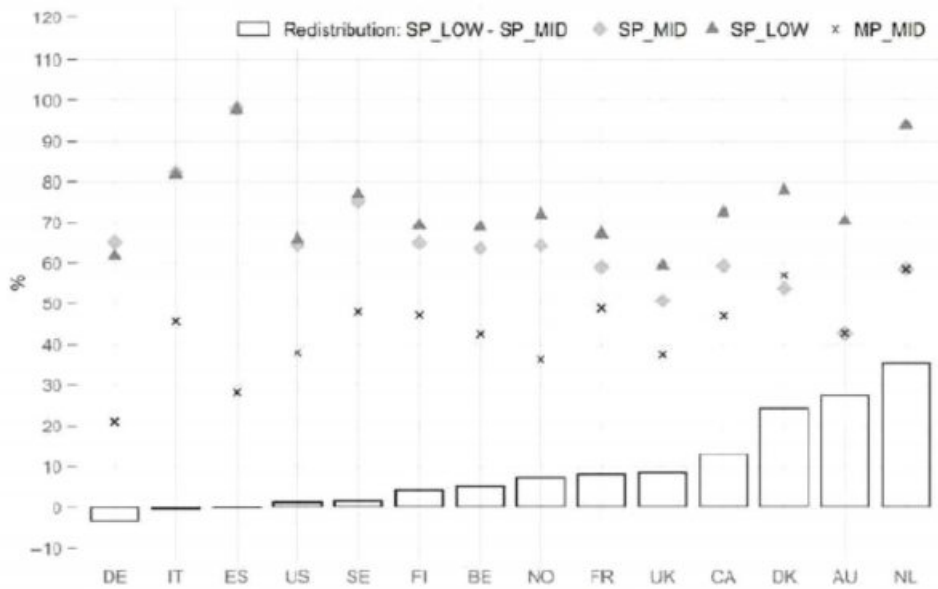


Figure 2. Standard and minimum pension replacement rates for each country, mean of 1980-2010.

## 세대간 세대내 소득재분배

### ◆ 세대간 재분배

- ✓ (세대 간 형평성) 기여금에 대한 내부 수익률을 세대 간에 비교하여 해석 가능 (Benedict, J, C., 외 2015, IMF)
- ✓ 상반된 해석 가능
  - : 후 세대는 이전 세대보다 높은 실질 소득이 예상되므로 다음 세대에 더 큰 부담을 전가하는 것이 형평
  - : 모든 세대가 동일한 상대적 부담 가져야 → 국가로 이전되어야 하는 소득의 비율이 안정적으로 유지되어야 형평

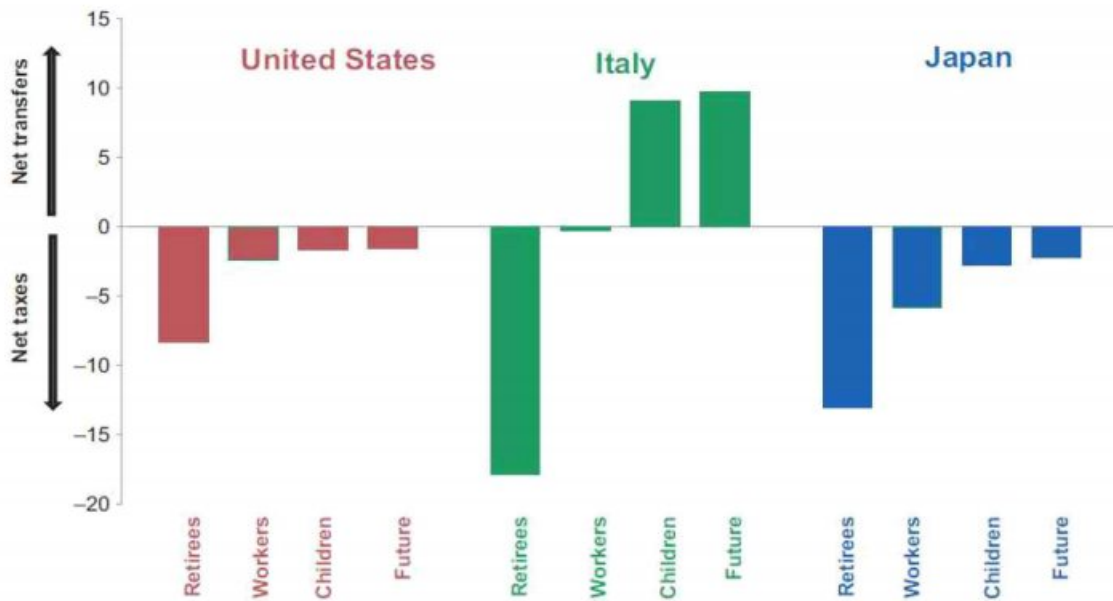


Figure 15.5 Intergenerational Equity in Public Pension Schemes (Percent of lifetime income)

Source: Clements, Eich, and Gupta (2014).

35

## 한국형 노후소득보장 체계

- ◆ 우리나라 노후소득보장제도의 현황
  - ✓ (다층체계) 다층보장 틀은 갖춰졌으나, 각 제도들 내실화 문제
    - : 우리나라 중산층 기준 명목 소득대체율 = 60% 내외 예상
    - : 국민40% + 기초12%(40만원15%) + 퇴직10~15%(20~30년 가입)
    - : 근로소득, 주택 및 농지연금, 개인연금, 이전소득 등 10% 정도
    - 소득대체율 추가
  - ✓ (공.사 비중)
    - : 우리나라 공적연금 대 공적연금 이외 소득원 약 65% : 35% (명목)

36

## 한국형 노후소득보장 체계

- ◆ 우리나라 노후소득보장제도의 현황
  - ✓ (주된 공적연금에서의 세대 내 소득재분배) 균등부분으로 상당히 강한 소득재분배
    - : 투명성 - 사각지대, 소득파악 문제로 재분배 방향 명확하지 않음
    - : 공정성 - 비스마르키안 & 베버리지안 공존하나, 이에 대한 문제 多 ex) 결과의 공정 or 과정의 공정, A값으로 야기되는 다양한 문제
    - : 책임있는 평등 - 국민연금 가입 유인 혹은 정확한 소득신고 유인 떨어짐 ← 저소득 가입자 혹은 높은 기초연금 수급이 유리

37

## 한국형 노후소득보장 체계

- ◆ 우리나라 노후소득보장제도의 현황
  - ✓ (세대 간 소득재분배) 심각한 저출산 고령화로 세대간 소득재분배의 전제인 세대간 연대의 지속성에 의문
    - : 적정 수준의 세대간 형평성 제고 필요
    - : 국민연금에서 세대간 형평성에 대한 합의 및 제도화 필요 ex) 내부수익률

38

## 한국형 노후소득보장 체계

- ◆ 다층노후소득보장체계들 중 선택 가능한 방향
  - ✓ MIPs + 소득비례연금 + 기업연금 (의무 > 임의) + 개인연금
  - ✓ MIPs + 정액연금 + 기업연금 (의무 > 임의) + 개인연금
- ◆ 내실화 및 합리화 제고로 다층노후소득보장체계 확립
  - ✓ 주된 공적연금의 내실화 - 가입기간 확대 (최소 30년 이상)  
: (현황) 2021 신규 노령연금 수급자 평균 연금액 약 639,395원,  
평균 가입 기간은 224개월

39

## 한국형 노후소득보장 체계

- ◆ : 1) 가입기간 확대 by 크레딧 강화
  - 양육 : 자녀 당 5년(A값 1/5), 군복무 : 전 기간, 실업 강화 +  $\alpha$
- 2) 최저연금 (cf 스웨덴)
- 3) 보험료지원 (단기)
  - ✓ 주된 공적연금의 합리화 - 소득비례연금으로
  - ✓ MIPs의 내실화 및 합리화  
: (현황) 현 기초연금의 빈곤완화 기능 한계, 기초연금 & 균등부분  
기능 중첩, 지속적인 기초연금 인상으로 국민연금 가입유인 저하  
: 중층의 MIPs를 통한 빈곤완화 기능 극대화

40

## 한국형 노후소득보장 체계

- 1) 최저소득보장에 대한 기준 설정 후 증충으로 강화
  - 2) 기초생활보장 & 노인대상 MIPs 와의 관계
- ✓ 퇴직연금의 내실화 및 합리화

: (현황) 낮은 가입율, 낮은 연금 수급률

※ 도입대상 사업장 기준 27.1%, 가입대상 근로자 기준 53.3% (2021)

※ 수급계좌 수 대비 4.3% (2021)

: 퇴직연금의 노후소득보장 기능 강화

: 퇴직연금의 발전 방향 설정 (호주 vs 북유럽 네덜란드)

호주 - 국가규제 강화, 시장 중심, 디폴트옵션

북유럽, 네덜란드 - 국가 규제 강화, 노사중심, CDC

41

Table II.1.20: Contributory period for new earnings-related public pensions (number of years)

	2019	2030	2040	2050	2060	2070	2019-70
BE	37.5	40.5	39.8	39.7	39.5	39.6	2.1
BG	34.8	37.0	37.4	37.1	36.8	36.4	1.5
CZ	44.1	47.0	47.0	43.0	42.0	42.0	-2.0
DK	:	:	:	:	:	:	:
DE	:	:	:	:	:	:	:
EE	:	:	:	:	:	:	:
IE	:	:	:	:	:	:	:
EL	31.2	32.3	32.9	35.1	36.1	37.8	6.6
ES	38.9	39.5	40.2	41.0	41.8	42.6	3.7
FR	33.0	31.1	32.8	32.7	32.8	33.0	0.0
HR	32.0	32.9	33.6	33.7	33.7	33.7	1.7
IT	36.2	35.2	35.3	35.1	36.6	38.1	1.9
CY	:	:	:	:	:	:	:
LV	36.1	37.0	37.0	37.0	37.0	37.0	0.9
LT	40.7	42.7	42.7	42.7	42.7	42.7	2.0
LU	27.7	27.4	29.0	31.3	33.9	35.2	7.4
HU	34.6	37.8	38.1	37.7	38.5	38.1	3.6
MT	36.0	36.9	37.0	37.1	37.3	37.6	1.6
NL	:	:	:	:	:	:	:
AT	37.3	38.1	38.2	38.3	38.4	38.3	1.0
PL	34.9	35.8	35.9	35.4	36.0	35.8	0.9
PT	30.3	32.3	32.9	33.2	33.6	33.7	3.4
RO	32.0	34.4	34.3	34.4	34.5	34.4	2.4
SI	38.8	39.0	39.3	39.2	39.3	39.3	0.5
SK	39.3	39.9	39.7	39.6	39.6	39.6	0.3
FI	34.7	35.1	34.9	35.9	35.8	37.1	2.4
SE	40.5	40.6	38.5	40.2	40.7	41.5	1.0
NO	38.6	33.5	30.3	27.9	27.9	30.2	-8.4
EA	35.6	36.2	36.5	37.0	37.5	38.0	2.4
EU	35.7	36.8	37.0	37.1	37.5	37.8	2.0

42

최저소득보장제도 분류

	기여	비기여
자산, 소득 조사 없음	평액연금(Flat-rate pension) 아일랜드, 영국, 체코, 에스토니아, 리투아니아, 룩셈부르크, 일본 폴란드(1949년생 이전 출생자)	기초연금(Basic pension) 덴마크, 스웨덴(2003년 이전), 네덜란드, 캐나다(OAS)
연금 테스트	최저연금(Minimum pension) 오스트리아(2021년 이후), 벨기에, 불가리아, 사이프러스, 에스토니아, 프랑스, 그리스, 헝가리, 몰타, 룩셈부르크, 라트비아, 폴란드, 포르투갈, 루마니아(2009 이후), 슬로베니아	조건부 기초연금 (Conditional basic pension) 사이프러스, 에스토니아, 핀란드, 스웨덴(2003년 이후)
자산 혹은 소득 조사	보충연금(Pension supplement) 오스트리아, 독일(2021년 이후), 사이프러스(2009년 이후), 스페인, 그리스, 이탈리아(1996년 이전 가입자)	사회연금(Social pension) 벨기에, 불가리아, 독일(2003년 이후), 몰타, 스페인, 핀란드(2002년 이후), 프랑스, 영국, 네덜란드, 스웨덴(2003년 이후), 그리스, 헝가리, 아일랜드, 캐나다(GIS), 이탈리아, 리투아니아, 라트비아, 포르투갈, 슬로베니아

출처: Goedeeme(2012)를 바탕으로 저자 수정 보완

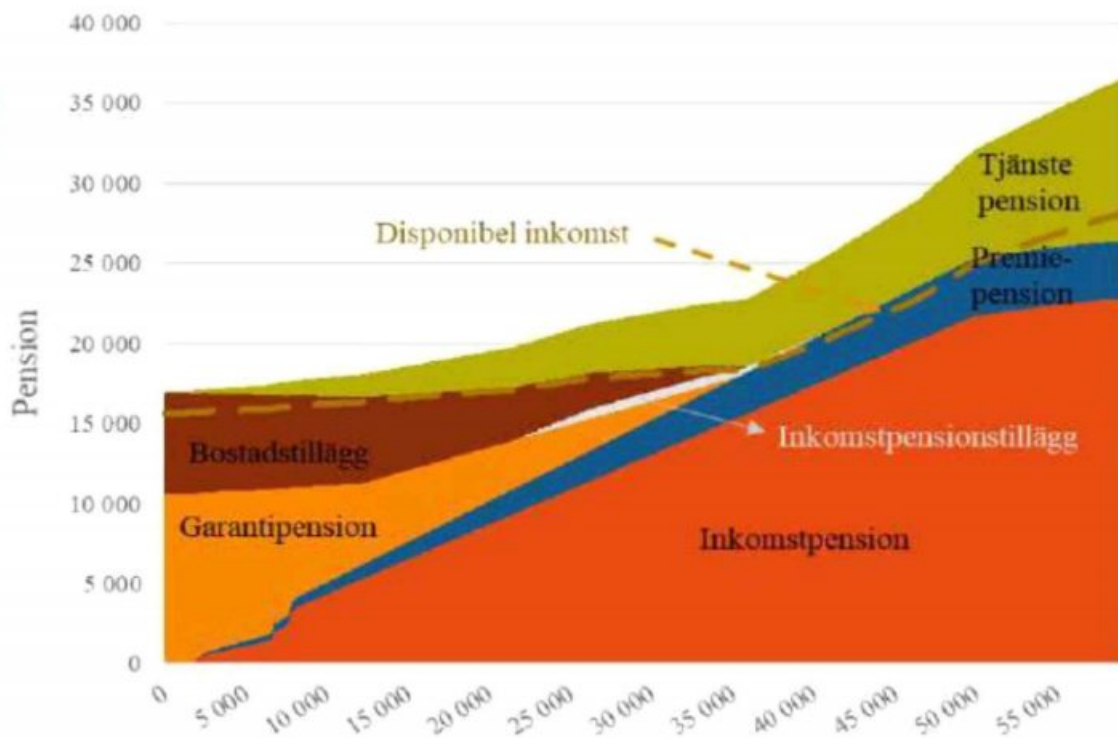
<표 3> 독일, 스웨덴, 프랑스의 급여액<sup>4)</sup>

	독일	프랑스	스웨덴	한국
주된 공적연금 평균 급여액 (중위소득 대비 %)	62% (2021)	92% <sup>5)</sup> (2020)	52% (2021) (IP + PP)	35% <sup>6)</sup> (2021)
주된 MIP 최대 급여액 (중위소득 대비 %)	52.6% (2021, GAE)	55.7% (2021, ASPA)	53% (2021, GP)	16% (2021, 기초연금)
	노인인구 중 3.12% 수급	노인인구 중 4.6% 수급	노인인구 중 47% 수급	노인인구 중 70% 수급

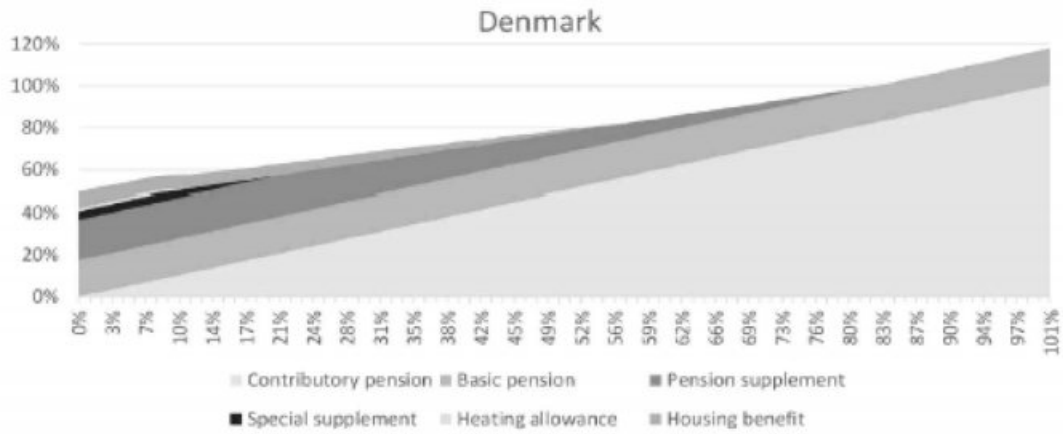
자료: 각국 홈페이지



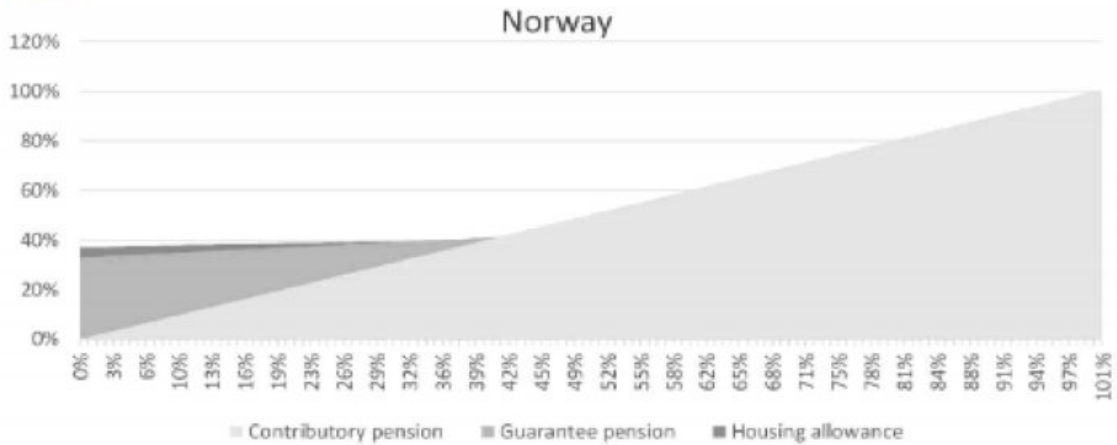
	독일	프랑스	스웨덴	한국
노인 대상 MIPs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GAE</li> <li>• 보충연금 (Grundrente, 2021)</li> <li>• 주거수당 (전체 인구)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최저연금 (Pension Minimale),</li> <li>• 사회연금 (Allocation de solidarité aux personnes âgées, ASPA)</li> <li>• 주거수당 (전체 인구)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조건부기초연금 (GarantiPension)</li> <li>• 사회연금 (Äldreförsörjnings stöd)</li> <li>• 최저연금 (Inkomstpensionstillägg)</li> <li>• 주거수당 (노인대상, bostadstillägg)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기초연금</li> </ul>



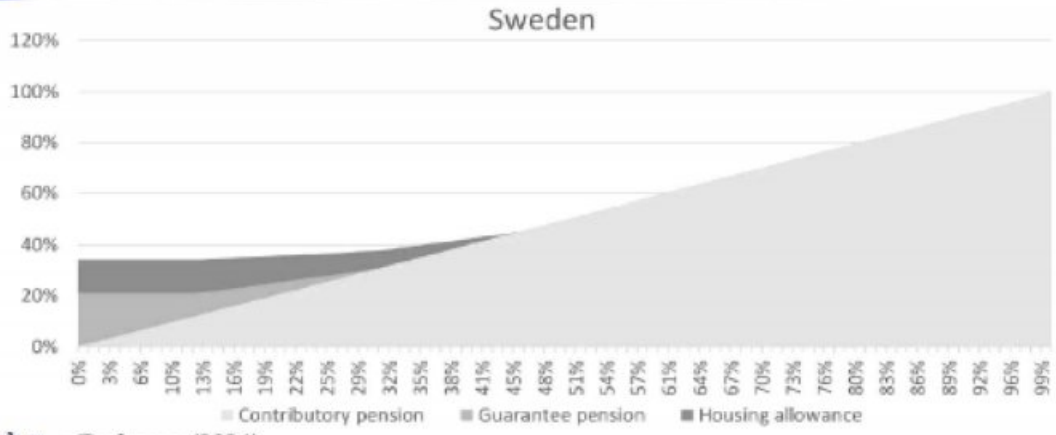
[그림 Ⅲ-1] 평균임금 대비 주요 공적연금 및 최저소득보장제도 비중



47



48



자료 : Pedersen(2021)

## 2004년 일본 연금개혁 특징과 시사점

1

정재철

2023-06-20

2

### 왜 지금, 20년 전 일본의 연금개혁인가?

#### (1) 재정재계산제도의 한계 : 일본은 재정재계산을 하지 않고 재정검증

- ✓ 재정재계산의 해. 그런데 보험료 9% 고정, 급여 40%단계적 인하라는 '2007년 프레임'과 재정재계산과는 어떤 관계인가? 5년마다 재정을 다시 계산하는 일을 언제까지 반복할까? 재정재계산 할 때마다 국민불신만 높아가는데 이걸 꼭 반복해야 할까? 일본은 어떻게 바뀔 것일까?
- ▶ 재정재계산을 한들 법개정으로 이어진다는 보장이 있는가?
- ✓ 국민연금법 제4조 개정 : 단계적으로 보험료를 인상해야 한다
- ✓ 국회선진화법 적용 : 정치적 고려나 타협으로 특정 연도에 재정이 급팽창할 소지를 줄여주어 재정규율(fiscal discipline)감치를 만들기 위해서는 국민연금법의 재정재계산제도를 국회선진화법의 적용

#### (2) 구조개혁 or 모수개혁 : 구조개혁적 모수개혁

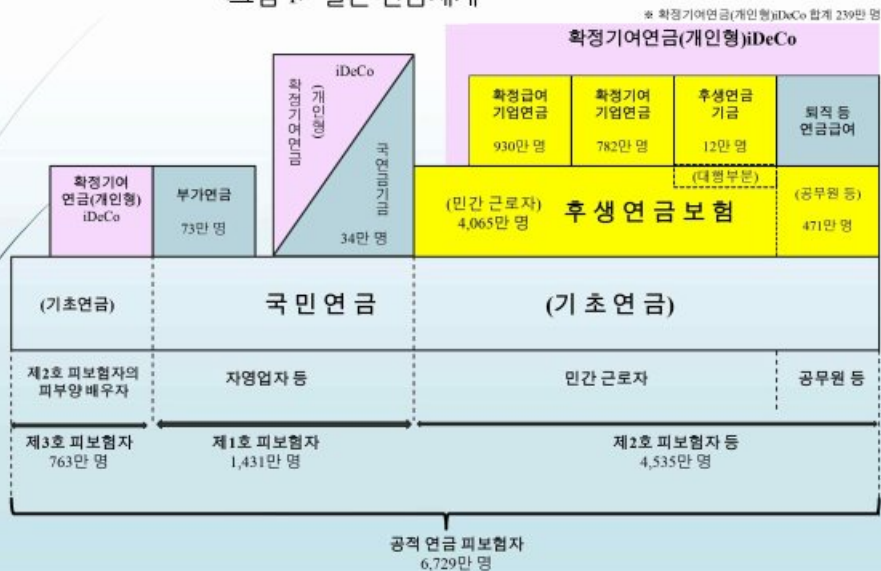
- ▶ 先급여 결정방식에서 先부담 결정방식으로 “패러다임 시프트”
- ✓ 1986년 국민연금법의 모태가 되었던 것은 일본의 新 후생연금법<(A+B)>
- ▶ 연금불신, 세대 간 갈등을 어떻게 풀었나? 패키지는?
- ▶ 공적 연금 일원화
- ▶ 저부담 고급여 구조 40년 (20-59세) \* ? 보험료(율)= 20년 기대여명(65세) \* 40% (소득대체율) 지급률1%! 2023-06-20

# 목차

1. 일본 연금체계와 내용
2. 2004년 연금개혁의 배경과 과정
3. 2004년 연금개혁의 특징
4. 시사점, 성공요인

## 1. 2004년 연금개혁의 배경과 과정

<그림 1> 일본 연금체계



## 부담과 급여, 소득대체율

- 국민연금(기초연금)보험료는 16,520엔(정액보험료)
  - 40년간 보험료를 미납 없이 납부하면 월 64,816엔 연금 수급
  - 만액(777,800엔) × 개정률 × 납부월수/480개월로 계산
- 후생연금 : 보수의 18.3%(소득비례보험료)
  - ① 평균 표준 보수액 × ② 가입월수 × ③ 승률(5.481/1000)
  - ① 후생연금에 가입해 있는 평균적인 남성의 임금(보너스 포함) : 43만 9000엔
  - ② 가입월수 : 40년 × 12개월
- 연금액은 161,062엔(기초연금 합산 분)
- 소득 대체율은 161,062/439,000 = 약 36.6%

2023-06-20

## 말도 많고 탈도 많은 소득 대체율 50%

- 일본에서 공적 연금의 급여수준을 나타내는 지표로 ‘모델 세대’의 소득 대체율을 사용함
- ‘모델세대의 소득 대체율’이란 현역 남자의 net소득에 대해서 부부세대의 연금액(남편의 후생연금 + 부부의 기초연금)

$$\text{모델 세대의 소득 대체율} = \frac{\text{후생연금 표준적 연금액}}{\text{남자 피보험자의 평균가처분 소득}}$$

← 임금상승률 - 조정율로 변동
← 임금상승률로 변동

} 조정기간 중 소득대체율 하락

- 소득 대체율 50%는 연금수급개시 시점(65세)
- 재정검증에서 소득 대체율이 향후 5년 사이에 50%를 밑돌 것으로 예측되면 법률 부칙2조에 의해 거시경제슬라이드를 중지하고 ‘소정의 조치’를 취하도록 하고 있음

2023-06-20

## 2. 2004년 연금개혁의 배경과 과정

7

### (1) 배경

- ▶ 인구의 고령화에 대비한 기초연금 정비
  - 1985년 기초연금을 도입하는 등 대대적인 '구조개혁'을 통해 연금수준 대폭 삭감
  - 후생연금의 지급승률을 10/1000 → 7.5/1000(20년에 걸쳐 단계적으로)로 **25% 삭감**
  - 기초연금의 경우, 25년 만액 연금 5만 엔을 40년 납부 만액 연금 기준(**37.5% 삭감**)
- ▶ 인구 고령화 + 저출생 = 인구위기의 현재화
  - 1990년 6월에 발표된 1989년 인구통계의 충격(출생률 1.57쇼크)와 1994년 이후 저출생 현재화
- ▶ 재정재계산제도 한계
  - 급속한 저출생·고령화로 재정재계산 결과를 반영해서 보험료율을 인상하는 '**정치과정**' 한계 직면

2023-06-20

8

### (2) 과정

#### 1) 후생노동성의 "연금개혁의 골격에 관한 방향성과 논점(2002년)"

- ① 보험료의 최종 상한을 고정(2017년도 이후 후생연금 18.3%, 국민연금 16,900엔(2004년도 가격))하고, 그 상한을 향해 후생연금은 매년 0.354%씩, 국민연금은 매년 월액 280엔씩 인상
- ② 급여 수준을 현역 피보험자의 매년 감소 비율과 기대여명의 연장을 감안한 조정률(매년 0.3% 감소)로 자동 조정(거시조정슬라이드는 매년 0.9% 정도 감소할 것으로 예상)
- ③ 소득 대체율은 현행의 59.3%에서 50.2%로 떨어지지만, 50%를 하한으로 정해, 급여수준이 이보다 낮을 때는 조정을 중지하고 필요한 조치를 강구(법 부칙 규정)
- ④ 기초연금의 국고부담을 1/3에서 1/2로 인상하는 로드 맵 작성. 또한 시간제근로자 등 단시간근로자의 후생연금 적용은 이번에는 보류하고 법 시행 후 5년을 목표로 검토

2023-06-20

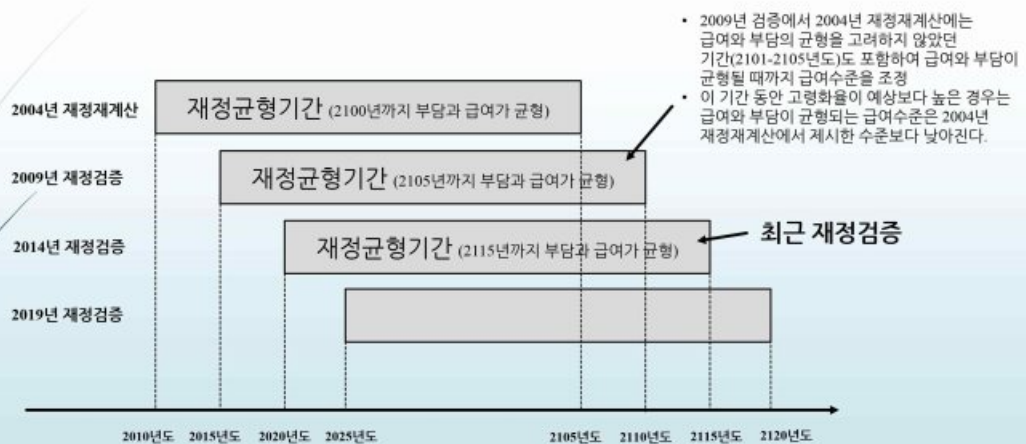
## (2) 과정

### 2) 후생노동성 장관 “사카구치 치카라의 개혁안 발표 (2004년)”

- ① 보험료는 연간 수입의 20%를 넘지 않는 수준으로 결정. 유럽 국가들의 보험료가 20%정도를 ‘한계보험료’로 설정하고 있었기 때문. 그리고 정액보험료인 국민연금 보험료는 월액 18,000엔 정도(1999년도 가격)로 억제
- ② 외벌이 세대의 소득 대체율을 약 50%~55%로 결정했는데 적어도 50% 이상의 연금수준을 보장해야 연금에 대한 국민기대에 부응할 수 있다고 판단
- ③ 20%의 보험료로 50%이상의 연금수준을 보장하기 위해서는 실질임금상승률 1%, 출생률(중위수준) 1.39를 유지하기 위한 국가 역할을 집중해야 함
- ④ 지금까지 연금재정을 고려할 때 이 제도가 영원히 계속될 것이라는 이른바 ‘영구균형방식’으로 재정을 계산했는데, 이미 태어난 세대가 대체적으로 연금수급을 마칠 때까지의 기간(예를 들어 95년간 = 2100년까지) 동안 급여와 부담이 균형을 이루도록 하는 ‘유한균형방식’으로 대체

2023-06-20

## <그림 2> 유한 균형방식



- 2009년 검증에서 2004년 재정재계산에는 급여와 부담의 균형을 고려하지 않았던 기간(2101-2105년도)도 포함하여 급여와 부담이 균형을 때까지 급여수준을 조정
- 이 기간 동안 고령화율이 예상보다 높은 경우는 급여와 부담이 균형되는 급여수준은 2004년 재정재계산에서 제시한 수준보다 낮아진다.

2023-06-20

## 3) '구조개혁'과 고이즈미(小泉) 총리의 리더십

- 고이즈미 준이치로 총리는 '자민당을 박살내겠다'며 당내 대항세력을 만들어 가면서 심각한 재정적자를 줄이기 위한 구조개혁에 총력을 기울이면서 국민 지지 획득 성공 → **구조개혁!!!**
- 개혁의 사령탑으로 막강한 권한을 행사하며 총리의 개혁 의향을 실행하는 '경제재정자문회의' 중심의 국정 운영 강행. **의견을 교환하는 '아레나'가 아닌, 총리를 정점으로 하는 톱다운 방식의 의사결정을 통해 각종 개혁 과제를 추진하는 '엔진'의 역할 수행**
- "후생연금의 급여수준은 50%정도며 보험료 부담은 10%(노사 합쳐서 20%)가 근로자에게는 한도가 아닐까 생각한다"고 발언. **보험료를 20%와 소득 대체율 50%라는 구체적인 개혁안을 제시하며 선거에 입항**
- 경제재정자문회의의 민간 자문위원들의 보험료율 인하 압력에 고이즈미 총리는 2002년 방향성과 논점의 기본 구도 방어 의지가 강해, 이것이 2002년 방향성과 논점, 이후 사카구치안의 전면수정 요구를 방어에 성공
- 2003년 11월에 중의원선거에서 승리하자 정부제출 법안으로 성안하여 2004년 6월에 국회를 통과

2023-06-20

## 3. 2004년 연금개혁의 주요 내용

## (1) 보험료 수준 고정방식 채용

- 재정재계산 때마다 국민불만과 불안이 가장 많았던 보험료율에 대한 '한계보험료율 설정'
- 개혁 전 13.58%의 보험료율을 노사가 절반씩 부담했는데 2004년 10월 이후부터는 매년 0.354%씩 인상하여 2017년 9월 이후부터는 18.3%로 고정
- 국민연금은 개혁 전에는 월 1만 3,300엔 정액 부담하던 것을 매년 280엔씩 인상하여 1만 6,900엔이 되면 더 이상 인상하지 않고 고정

&lt;그림 3&gt; 거시경제슬라이드 개념도



자료: 일본 후생노동성 '방향성과 논점'에서 필자 작성

2023-06-20

## (2) 거시경제슬라이드 방식 도입

- <그림 3> 좌측의 수입과 균형을 이루기 위해서는 우측의 연금급여 총액이 자동적으로 조정되어야 재정균형이 달성
- 먼저 연금을 수급하기 시작하는 신규 연금에 적용하는 가치분 임금상승률에서 공적 연금 전체의 피보험자 수 감소와 평균여명의 증가를 반영하기 위한 '슬라이드 조정률'을 차감한 개정률을 적용해서 연금액을 결정
- 슬라이드 조정률은 공적 연금 전체의 피보험자수의 감소율(직전 3개 년도의 실적치의 평균치로 약 0.6%)과 평균여명의 연장을 고려한 일정률(0.3%)을 더해서 산정
- 조정률은 연도별로 다르기 때문에 평균적으로 0.9%정도 반영. 만일 매년 0.9%씩 20년간 거시경제슬라이드를 적용할 경우, 연금액은 19%정도 감액
- 이 조치로 재정균형이 달성된다고 판단되면 거시경제슬라이드는 조기에 종료. 종료 시기가 빠를수록 그만큼 후 세대의 연금액을 높일 수 있어 부담과 급여 간의 세대 간 공평을 높ی겠다는 개혁목적이 효과를 발휘하는 구조

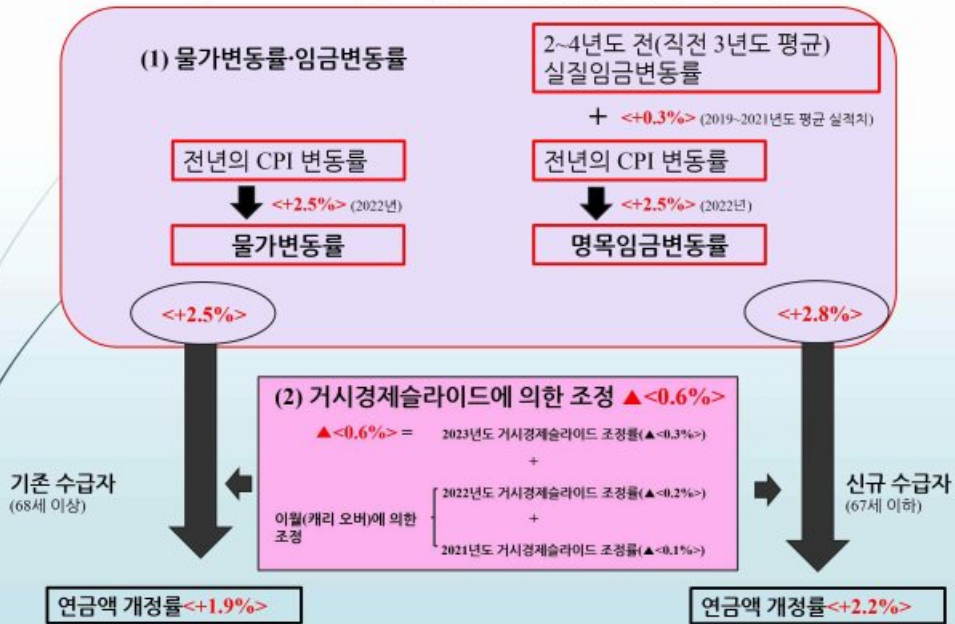
2023-06-20

## ❖ 거시경제슬라이드 방식 특징

- 거시경제슬라이드는 다른 나라에서 보면 매우 부러운 제도. 이유는 크게 두 가지. 하나는 거시경제슬라이드는 장래의 보험료를 고정 한 상태에서 연금재정으로 들어올 자원과 급여로 나갈 연금 간의 균형을 이루도록 하여 '정치과정을 거치지 않고 자동적으로' 급여를 삭감할 수 있기 때문
- 불가피한 경제사회의 변화가 발생하여 부담의 한계라고 여겨진 한계보험료의 수준과 목표로 설정했던 소득 대체율 간의 양립이 불가능하다고 판단되면, 고민할 필요 없이 급여삭감을 선택하여 제도의 지속가능성을 높이겠다는 개혁의 방향성을 상징하는 시스템
- 자동조정은 신규로 연금을 수급하는 신규 수급자는 물론 이미 연금을 수급하고 있는 기존 수급자도 적용. 이미 완성된 기득권에도 예외 없이 연금을 조정할 수 있기 때문에 원래 부담했어야 할 연금 보험료를 부담하지 않은 채 이미 수급자가 되어 버린 세대에게도 고통의 부담을 요구할 수 있는 강력한 조치
- 인구구조가 급속하게 변하는 동안 보험료를 인상하지 못하고 높은 소득 대체율을 보장받은 채 은퇴해 버린 특정세대에게 응분의 고통분담과 세대 간 연대를 요구할 수 있다는 점은 한국 연금제도가 참고해야 할 선례라고 평가할 수 있음
- 보험료를 다시 결정한다는 의미를 담고 있는 재정재계산의 명칭은 재정검증으로 바뀌어 저출생 및 고령화가 진전되더라도 거시경제슬라이드를 발동하여 재정의 균형이 확보되면 법 개정을 하지 않도록 함

2023-06-20

### <참고 1> 2023년도 연금액 개정(슬라이드) 흐름



16

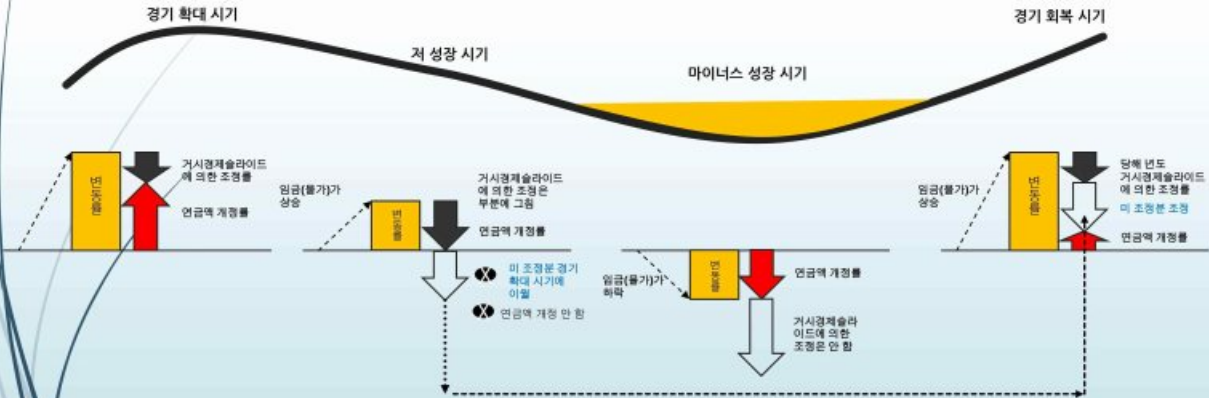
### ❖ 슬라이드 방식 특징

- 2023년도(2023.4.1~2024.3.31) 연금액 개정 방법(국민연금법 제 27조)
  - ✓ 67세 이하(신규 재정 수급자)의 연금액은 <명목 임금변동률>을 참고(원칙)
  - ✓ 68세 이상(기 재정 수급자)의 연금액은 <물가변동률>을 참고(원칙)
  - ✓ 단, 명목 가치분 임금변동률이 물가변동률을 밑돌 경우, 기 재정 수급자의 연금액도 <명목가치분임금 변동률>을 참고로 개정(예외)
  - ✓ 신규 재정 수급자, 기 재정 수급자 모두 <거시경제 슬라이드>를 통한 조정을 실시
  - ✓ 거시경제 슬라이드를 통한 조정에는 명목 하한초치를 고려하여 전년도 연금액을 밑도는 조정은 적용하지 않음
  - ✓ 명목 하한초치로 인해 미조정된 부분은 익년도 이후로 이월(캐리 오버)

2023-06-20

<참고 2> 경기변동과 거시경제슬라이드 적용

거시경제슬라이드가  
발동하지 않는 부분



2023-06-20

<참고 3> 현 수급세대와 미래세대의 밸런스 고려한 거시경제슬라이드 조정방법의 변화

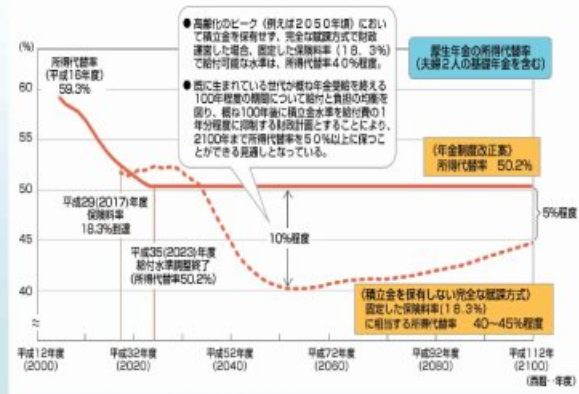
	① 임금 물가가 충분히 상승 경우	② 임금 물가 상승이 적은 경우	③ 임금 물가가 하락하는 경우	④ 일시 임금 물가가 충분히 상승 경우
2018년 이전	<p>거시경제슬라이드 조정율은 전부 조정</p>	<p>거시경제슬라이드는 부분조정에 그림</p>	<p>거시경제슬라이드 조정 X</p>	<p>거시경제슬라이드 조정율은 전부 조정</p> <p>※ 미조정분의 조정은 장래로 전가 (조정기간의 장기화)</p>
2018년 이후	<p>거시경제슬라이드 조정율은 전부 조정</p>	<p><b>a. 연금액의 명목하한조치를 유지</b></p> <p>거시경제슬라이드는 부분조정에 그림</p> <p>미조정분 (이월)</p>	<p>거시경제슬라이드 조정 X</p>	<p><b>b. 이월분의 조정</b></p> <p>거시경제슬라이드 조정율 + 미조정분도 조정</p> <p>미조정분</p>
미래 후진 경제 (VUCA 시대)	<p>거시경제슬라이드 조정율은 전부 조정</p>	<p>거시경제슬라이드 조정율은 전부 조정</p>	<p>거시경제슬라이드 조정율은 전부 조정</p>	<p>거시경제슬라이드 조정율은 전부 조정</p> <p>※ 미조정은 발생하지 않음</p>

18

### (3) 적립금의 역할 변화

- 인구구조가 비교적으로 안정적인 유럽과 달리 일본은 두 개의 인구 '혹'을 갖고 있어 이에 대한 대처 필요
- 그간 일본 공적 연금은 기본적으로 부과방식으로 운영하고 있어 4년 치나 되는 적립금을 보유하고 있을 필요가 없다는 지적이 있어 왔으나 1947~49년 사이에 태어난 단카이 세대와 이들의 자녀들인 단카이 주니어 세대를 인구의 '혹'이라 부르는데, 이들 베이비붐 세대가 은퇴하면 연금지출이 급증
- 고령화 피크(2050년 경)에 적립금을 보유하지 않고 완전한 부과방식으로 운영할 경우, 고정된 보험료(18.3%)으로 급여 가능한 수준은 소득 대체율 40%정도

<그림 4> 인구의 '혹'에 대한 연금적립금의 의의

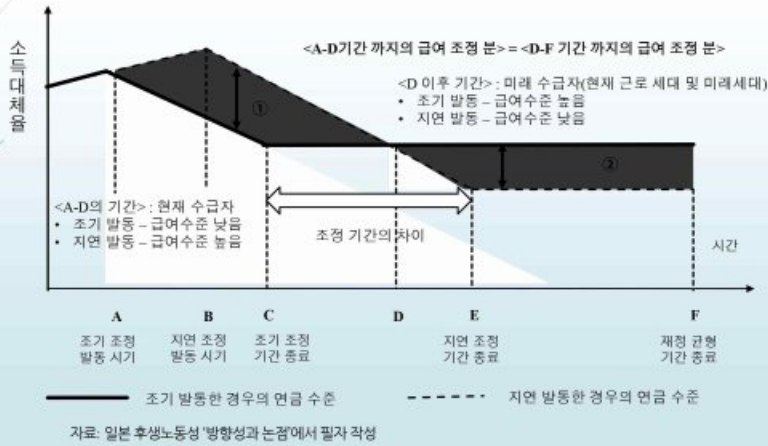


### 3. 개혁의 특징

- 1) 확정급여에서 확정기여로 전환
- 2) 세대 간의 부담과 급여의 공정성 확보
- 3) 기금운용의 목표 '스프레드'

## 2) 세대 간의 부담과 급여의 공정성 확보

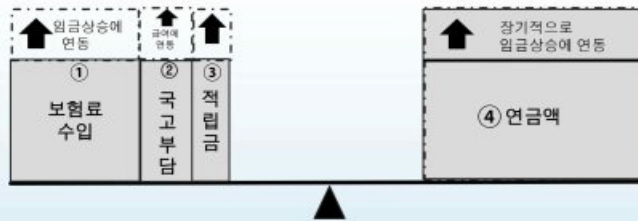
<그림 5> 거시경제슬라이드 발동시기의 차이가 최종 소득 대체율에 미치는 영향



2023-06-20

## 3) 기금운용의 목표 '스프레드(spread)'

<그림 6> 기금운용과 스프레드



자료: 일본 후생노동성 '방향성과 논점'에서 필자 작성

- ✓ 보험료수입은 임금에 연동해 있기 때문에 임금상승에 따라 증가
- ✓ 다음으로 국고부담은 '연금급여'의 1/2로 정해져 있고 기본적으로 연금급여 역시 임금에 연동하기 때문에 국고부담도 임금에 연동(=임금상승)
- ✓ 연금액은 신규 연금자는 임금슬라이드에 의해 연금액이 결정되기 때문에 임금상승에 연동하고 기존 수급자는 물가슬라이드가 적용되나 임금상승이 낮아지면 물가도 덩달아 낮아지는 경향이 있고 임금상승이 낮아져 신규재정연금이 낮아지면 이후부터의 물가상승을 적용한 연금도 낮아지게 되기 때문에 장기적으로 보면, 임금상승에 연동해서 연금액이 증감

2023-06-20

- ✓ 문제는 연금재정이 임금에 연동하지 않는 부분의 변동에 의해 크게 영향을 받는다는 점
- ✓ <그림 6>에서 보면 ③에 해당하는 적립금이 그것
- ✓ 적립금의 운용수익은 임금에 연동하지 않기 때문에 운영수입 중에 임금상승률과의 차이가 연금재정에 중요한 영향을 미치게 됨. 실질적인 운용이율이 플러스가 되면 수입이 늘고 마이너스가 되면 수입이 주는 구조
- ✓ 인구구조의 변화를 제외하고 보면, 연금재정은 임금수준의 변화에 연동해서 변하는 구조이기 때문에 심한 경제변동이 발생해도 일정한 안정성을 확보할 수 있게 됨
- ✓ 2004년 연금개혁으로 일본 공적 연금의 적립금의 운용목표는 실질적인 운용이율을 확보하는 것으로 바뀌었고 실질적인 운용이율이 변하지 않으면 명목치가 바뀌어도 연금재정에는 영향을 미치지 않아 재정균형을 이룰 수 있게 되었음
- ✓ 적립금의 역할이 기업연금처럼 예정이율의 확보가 아니라 경제변동, 인구변동의 충격을 줄여주는 위험준비금(버퍼)의 역할에 집중하게 되었다고 평가할 수 있음

2023-06-20

## 4. 시사점, 성공 요인

### 1. 후생노동성의 개혁 의지(방향성과 논점 → 사카구치案 → 정부案)

- ✓ 후생노동성이 '방향성과 논점'이란 일본 연금개혁의 '나침반'을 만들어 논의의 성숙을 유도했고 사카구치라는 복지마인드가 있는 정치인이 본인의 이름을 건 '사카구치 안'을 개혁 초안을 제출하여 중구난방의 개혁논의를 제어하면서 개혁의 방향성과 논점들을 정리

### 2. 구조개혁과 리더십(아레나 → 엔진)

- ✓ 고이즈미 총리의 구조개혁과 리더십, 정부의 중요정책결정에 막강한 영향력을 행사하던 경제재정자문회의가 보험료 인상에 끈질기게 저항했지만 구체적인 연금개혁안의 수치 등을 공개적으로 언급하여 사카구치 안을 기정사실화 한 고이즈미 총리의 강한 리더십이 구조개혁의 기본 틀을 유지하는 데 매우 중요한 역할

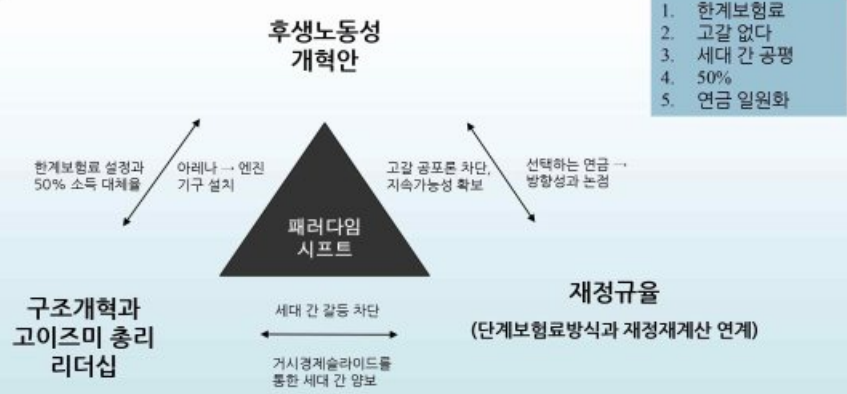
### 3. 재정규율(단계보험료방식과 재정재계산의 규율 연계)

#### 4. 패러다임 시프트

- ✓ 지금까지의 연금개혁은 장래의 보험료율을 어떻게 하면 낮출 수 있을까에 초점을 맞춰져 있었으나 2004년 연금개혁은 어떻게 하면 미래세대의 연금수준을 높일 수 있을까란 문제로 초점이 180도 대전환
- ✓ 우리도 연금제도 불신을 진정시키기 위해서는 '이 이상은 보험료를 올리지 않겠다, 이 이상은 연금을 깎지 않겠다'는 메시지를 국민들에게 전달하기 위해 일본과 같은 장기적인 전망을 가진 연금제도가 필요

2023-06-20

### <그림 7> 성공요인 3가지



2023-06-20

### 참고문헌

江口隆裕 “公的年金の財政”, 日本社会保険法学会編「これからの医療と年金」, 法律文化社, 2012

木村真, “マクロ経済スライドの現状と課題(発動と終了の条件)”, 『社会保障研究』, 제4권 제4호, 2019

厚生労働省, 「平成9年度版年金白書, 21世紀の年金を「選択」する」, 厚生労働省, 2000

厚生労働省, 「年金改革の骨格に関する方向性と論点」, 厚生労働省, 2002

厚生労働省, 「社会保障の教育推進に関する検討会報告書」, 厚生労働省, 2014

厚生労働省, 「国民生活基礎調査(2021)」, 厚生労働省, 2021

小島純洋, “イタリヤの新たな年金改革”, 『海外社会保障研究』, 제117호, 1996

菊池馨実, 「社会保障法制の将来構想」, 有斐閣, 2010

権丈善一, 「年金改革と積極的社会保障政策」, 慶應義塾大学出版会, 2004

権丈善一, 「医療年金問題の考え方」, 慶應義塾大学出版会, 2006

西沢和彦, 「年金制度は誰のものか」, 日本経済新聞出版社, 2008

ニコラス・P·著菅沼隆監訳, 「福祉の経済学」, 光生館, 2007

古原健二, 「新年金法 61年 年金改革解説と資料」, 全国社会保険協会連合会, 1987

古原健二·相満, 「日本公的年金制度史」, 中央法規, 2016

稲橋洋, 「年金の誤解」, 東洋経済新報社, 2005

이철순, 「불평등의 세대」, 문학과 지성사, 2019

정재철, “일본의 보험방식 기초연금”, OECD·대한민국정책센터·중앙대학교 사회복지학부 「기초연금의 경로 변화에 관한 국가간 비교」, 2012

정재철, “공적연금제도의 개혁방안 -구빈제도와 방빈제도의 적절한 조화를 모색하며” 사회법학회, No.28, 2017

정재철, “일본 공적 연금 일원화의 특징과 시사점”, 한국연금학회 「연금연구」, 제12권 제2호, 2022

정재철, “일본 2004년 연금개혁 특징과 시사점”, 한국사회보장학회 춘계대회 발표문, 2023

2023-06-20

국회연금특위, 2023.06.21



## 독일의 연금개혁

김원섭  
고려대학교



## 내 용

- 가. 독일 연금체제 구성 및 현황
- 나. 개혁 추진의 배경 및 과정
- 다. 개혁의 주요 내용
- 라. 개혁의 특성 및 평가
- 마. 우리나라에 주는 시사점



## 가. 독일 연금체제 구성 및 현황



### (1) 연금제도의 구조와 종류

- **전형적 비스마르크적 형태**: 사회보험방식 중심, 주로 근로자를 대상, 사용자와 근로자 보험료, 소득비례원칙, 급여수준 높아 근로기의 생활수준 유지
- **2019년 남성 노인(65세 이상)의 87%, 여성 노인의 90%가 국민연금 수급**, 사회보험제도 큰 비중. 공무원연금 남성 노인의 10%, 여성 노인의 3%, 농민연금 남성 노인의 2%, 여성 노인 1%.
- **공공부문 퇴직연금제도 남성 노인의 11%, 여성 노인의 13%, 민간부문 퇴직연금 남성 노인 24%, 여성 노인 8%**. 또한, 리스터연금을 비롯한 사적 개인연금 남성 노인 6%, 여성 노인 4%



## (2) 국민연금의 관리와 운영 방식

- 연금의 관리와 운영이 조합주의적 방식, **직종별로 분리된 연금제도**. 육체 노동자, 사무직 노동자, 광부, 농부, 전문직 자영업자(의사, 변호사, 약사 등), 공무원이 별도의 연금제도
- 연금제도 급여, 조직, 재정, 관리 통합, 또는 분리 유지 및 급여원칙 일원화 추진. 2005년 주요한 공적연금이었던, 노동자연금, 사무직근로자연금, 광부선원·철도근로자연금이 국민연금으로 통합



## (3) 국민연금제도의 가입자

- 강제가입대상자 당연가입근로자, 자영업자, 기타 그룹(군인, 복지급여수급자, 수발자) 분류: **450유로 이상 소득 근로자**, 자영업자는 교사, 보육자, 간병인, 조산원, 예술가 및 작가, 가내수공업자, 연안 선원, 어업종사자, 수공업자, 유사근로자, 전체 **자영업자의 78%**는 배제
- **경제활동인구 중 84.2%**가 국민연금 적극적 가입

#### (4) 국민연금 급여: 급여종류, 급여수준, 급여액 산정

- 급여산식은 **개인기여점수**(1점은 평균소득을 가진 가입자가 보험료를 일년 납입하면 획득), **급여종별지급율**, **연금가치** 구성. 개인기여점수 개별 가입자의 소득수준과 가입이력, 급여종별지급율 노령연금 1점, 유족연금은 0.55
- 연금가치는 개인기여점수 1점으로 받을 수 있는 연금액. 즉 평균소득자 일년간 보험료를 납부하여 받을 수 있는 연금액. 1960년 6.34DM으로 시작, 소득대체율이 48%를 유지하게 현세대의 임금변화에 연동. 2023년 37.6유로
- 노령연금은 **최소 5년 이상** 보험료를 납입한 가입자
- 연금의 지급개시연령 65세, 1948년 이후 출생자들부터 상향, **1964년생부터는 67세**

#### 독일 국민연금 급여수준

연도	연간 평균소득 (유로)		표준연금* (45년 기여) (유로)		명목연금수준(%)	
	총임금	순임금 (세전)	총연금	순연금 (세전)	총임금대비	순임금대비 (세전)
1957	2,578	-	1,478	1,478	57.3	-
1970	6,822	6,118	3,376	3,376	49.5	55.2
1980	15,075	13,124	7,562	7,562	50.2	57.6
2000	27,741	23,340	13,373	12,356	48.2	52.9
2010	31,144	25,632	14,688	13,232	47.2	51.6
2017	37,157	30,661	16,600	14,772	44.7	48.2
2022	42,530	35,964	18,957	17,311	45.0	48.1

## (5) 국민연금의 재원 구조

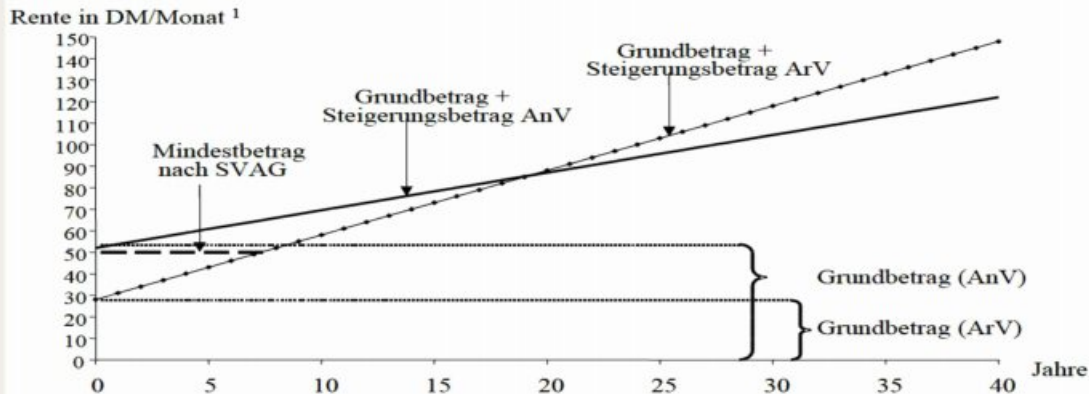
년도	전체수입	보험금	보험금비 중	정부보조 금	보조금비 중
1960	9,857	6,894	69.9	2,728	27.6
1980	67,053	56,036	83.5	15,010	22.4
1990	108,621	90,758	83.5	20,371	18.8
2000	206,343	163,367	79.1	49,795	24.1
2010	244,692	189,404	77.4	58,980	24.1
2018	306,642	235,869	76.9	69,505	22.6
2021	347,664	262,103	75.4	78,867	22.7

- 보험료 2021년 수입의 75%,  
재원 중 가장 비중. 보험료율  
18.6%, 사회보험료율 40%.
- 정부지원금 전체 수입의  
22.7%, 2000년 이후 환경세  
와 소비세



## 나. 개혁 추진의 배경 및 과정

## (1) 개혁전 노동자연금과 사무직노동자연금제도



<sup>1</sup> Rente = Grundbetrag + Steigerungsbetrag  
 Grundbetragsverhöhung durch das SVAG auf 28 DM in der ArV, auf 52 DM in der AnV (zuvor 13 bzw. 37 DM)  
 Steigerungsbetrag = Steigerungssatz (1,2 v.H. ArV; 0,7 v.H. AnV) \* Bruttolohn  
 Bruttolohn hier mit 3.000,- DM/Jahr als konstant unterstellt

Quelle: Eigene Darstellung.

## (2) 독일 연금제도의 형성

- 독일 57년 연금대개정: 경제성장으로 임금상승 노인의 상대빈곤률 증가.
- **근로없는 은퇴기간**: 급여수준 60%(노동자연금), 72%(사무직연금) 인상. 소득 대체율 20-30%에서 60% 인상
  - 빈곤에서 **소득 지위의 보장**: 보험료 납입 당시 소득 위치가 연금급여수준 반영
- 세대간 분배: 급여수준의 임금 연동
- 세대간 부양: 부과방식으로 전환, 보험료 11%에서 14%인상
  - **정부 재정 책임 원칙**: 특정 부분지원에서 총괄 재정지원으로, 보험료총액 30%를 조세,
  - 국가의 연금지급보장



### (3) 1980년대와 1990년대의 연금개혁

- **경제성장이 정체, 고실업문제 대두.** 어려운 경제적 상황은 보험료 수입을 감소, 연금 재정 악화. 보험료 인상 및 조기퇴직제도를 확대, 다시 연금재정과 실업문제 악화
- **1989년 연금개혁.** 조기퇴직연금 감액. 급여산정수준을 총소득이 아니라 순소득. 정부 재정지원 확대. 자녀크레딧의 인정가입기간을 1년에서 3년으로 확대, 가입기간 산정에 어린 자녀를 가진 가입자의 소득 감소를 상쇄. 가족부양 공로 인정.
- **1990년대:** 장애연금 수급에 소득조사, 고등교육 가입기간 인정 철폐. 재할급여에서 수급자선정기준이 강화. 학생소득이 일정 이상일 때 연금가입을 강제화
- **연금급여를 삭감하고 수급자격 제한. 수입확대. 가족강화. 연금제도 기본틀 유지.**



### 1992년 개혁: 연금지급보증을 임시 대출로 대체

- **§ 1384 RVO (1990.01-199701)까지**
- (1) 여타 수입과 함께 보험료가 다음 해의 보험 비용을 충당하기에 충분하지 않을 경우 필요한 자금은 연방정부에서 조달해야 합니다(국가지급보증).
- **§ 214 SGB VI 유동성보장**
- (1) 연금보험의 준비금의 유동자금이 지급의무를 이행하기에 충분하지 않은 경우, 연방정부는 부조한 자금만큼 금액을 연금보험 기관에 유동성 지원(연방지급보증).
- (2) 연방 정부가 유동성 지원으로 제공한 자금은 해당 연도에 급여지급의무를 이행하기 위해 더 이상 필요하지 않게되자마자 최대한 빨리, 늦어도 해당 연도의 12월 31일까지 상환해야 합니다. 이자는 지불하지않아도 됩니다

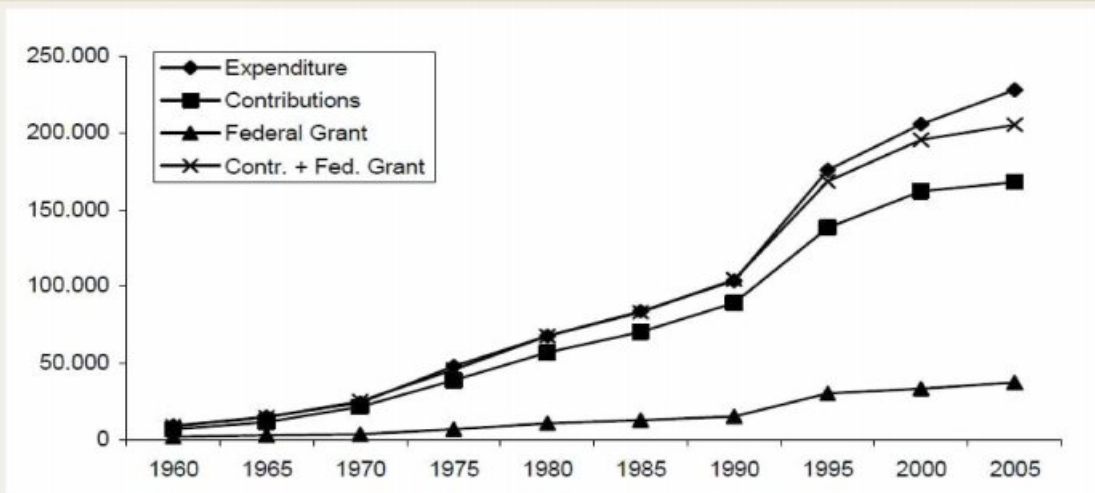


## (4) 2000년대 이후 연금개혁의 배경

- 사회주의 붕괴로 1990년대부터 경제 세계화 가속, 생산기지 논쟁에서 사회보험료와 같은 비임금노동비용 삭감이 국제경쟁력 강화 위해 필요
- 1990년대 초 유럽경제통합. 마스트리트조약 재정적자 수준을 제한 재정준칙
- 예상치 못한 동서독의 통일. 통일비용의 3분의 1은 사회보험재정. 1991년 17.70%이던 보험료는 2000년 19.30%까지 인상
- 1996년 여성과 실업자를 위한 수급개시연령 상향, 가입기간 인정제도 제한
- 1997년 급여삭감을 통해 보험료를 안정화: 자동조절장치의 도입, 정권교체로 철회



## 독일 공적연금의 지출과 수입 추이(백만유로)



자료: Gornwald, 2012: 132



## (5) 2001년 연금개혁의 과정

- 정부는 공적 연금 지출 2000년 GDP 11.9%에서 2050년 16.9%로, 보험료율 25-30%까지 상승 예상
- 노동사회부 장관 발터 리스터(Walter Riester) 연금개혁 모델 제시
  - 급여산정 소득에서 공적연금과 리스터연금 보험료를 제외한 총소득: 보험료상승은 급여를 인하시킴
  - 적립식의 개인연금 도입: 강제가입방식, 보험료율 2.5%
  - 국민연금제도 내에 조세를 기반으로 하는 기초연금
  - 보험료율을 장기적으로 2030년까지 22% 이하로 억제
- 노조와 야당, 사민당 내 좌파들 저항: 타협
  - 1. 연금급여의 수준보장규칙: 순소득 대비 67%, 2. 개인연금 강제 가입에서 자발적 가입으로, 대신 정부는 조세를 재원으로 보조금, 4%까지 보험료 납부, 3. 기초연금제도 사회부조제도에 편입, 4. 연금 재정의 자동재정계산제도 도입



## (6) 2004년 연금개혁

- 2002~2003년 심각한 경기침체. 높은 실업률, 침체된 경제, 고령화로 연금재정악화 예상
- 2002년 11월 **튀럽위원회** 설치: 고령화 관련 연금제도, 건강보험제도, 장기요양보험제도 개혁안 위한 연금제도소위는 전체 위원 3분의 1, 사회보험방식 지지의 전통적 전문가들과는 다른 입장의 위원, 민간보험회사 대표 포함, 차별화되는 개혁방안 제출 준비
- 개혁안 내용: 수급개시연령 매년 1개월씩 67세로 상향, 급여산식에 지속가능성요소 추가
- 예상 효과: 2030년 예상보험료율 24.2%를 22%로 안정화. 대신, 급여수준 42% 대신 40%로 하락



## 다. 개혁의 주요 내용



### 연금개혁 내용: 급여 인하

- 목표는 연금제도의 재정안정화: **보험료율을 2030년까지 22%이하로** 억제. 이전 개혁들은 수입기반 확대. 반면, 2000년대 이후 지출을 줄이는 것으로 변경
- 급여 산정의 기준을 순임금소득에서 수정된 총임금소득. **총임금소득에서 공적연금과 리스터연금 보험료 제외.**
- 연금산식에 **지속성계수** 추가. 고령화 요소와 실업률의 변동을 연금산식에 반영
- 지속성계수는 제도부양비의 변화로 구성: 가입자 및 실업자 수 대비 수급자 수

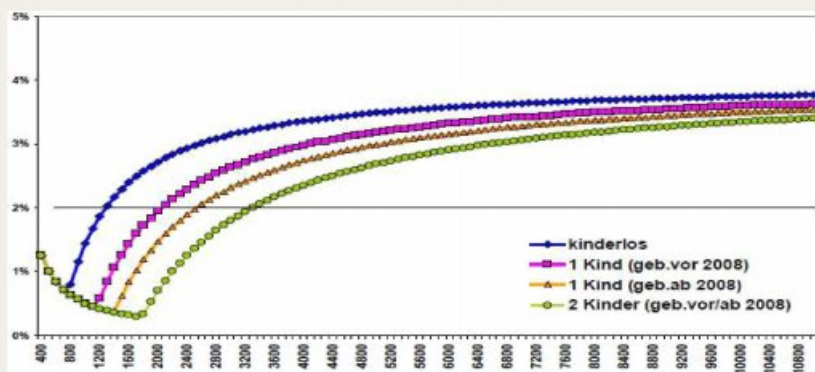


## 리스터 연금 도입

- 국민연금 급여수준 삭감을 상쇄할 인증제 개인연금인 리스터연금. 개인들이 정부 인증을 받은 연금에 가입, 정부는 보험료에 정액의 보조금을 지급
- 국민연금가입자와 그 배우자를 가입 대상. 이후 공무원과 직업 군인 포함
- 기본보조금과 자녀보조금. 기본보조금 최대 154유로, 보험료를 연금부과소득의 4%까지 납입하면 본인과 배우자가 각각 받음. **자녀보조금** 300유로
- 소득이 낮고, 결혼을 했고, 자녀가 많은 사람, 전체 보험료에서 본인부담금이 줄어들
- 보험료에서 보조금이 차감된 부분 납입. 예. 한 가입자가 일 년에 16,000 유로 소득. 일년에 524유로 보조금(기본보조금 154유로와 2명의 자녀보조금 370유로). 보험료 640유로 중 116유로 본인부담.



## 부부가구의 실질보험료율





## 리스터연금 인증기준

- 개인연금의 노후소득보장기능 강화 위해 리스터연금은 보험감독원의 인증 기준 적용
- 수급개시연령 62세부터
- 남녀에게 동일한 보험료와 급여가 적용, 원금보장원칙,
- 연금방식으로 지급할 것(30%는 제외),
- 운용비용 환수기간 5년 이상
- 보험기관은 상품에 대한 정보를 제공할 것(보험료의 사용, 적립금 규모, 수수료와 관리비용, 투자수익율 등)



## 국민연금 수급개시연령 상향과 관리통합

- 2007년 수급개시연령은 65세에서 67세로 연장. 장애인, 여성, 장기가입자의 경우는 63세에서 65세
- 2012년부터 2029년까지 점진적, 두 기간
- 첫 번째 기간 2012~2023년: 매년 1개월씩,
- 두 번째 기간 2024~2029년: 매년 2개월씩 상향
  
- 2005년 독일연금공단 노동자연금공단(23개소), 사무직연금공단(1개소), 광부연금공단(1개소), 철도보험공단(1개소), 선원금고(1개소) 등을 통합

## 연금제도 내실화: 저소득층 수급권과 급여개선

- **자영자를 위한 취업연금**: 2005년 자영업자 사적연금가입 시 세금공제혜택을 제공. 세금공제는 소득의 2만 유로까지(배우자가 있을 경우 4만 유로)가능, 공제률 2014년 78%, 이후 인상 2025년에는 100%
- **소액근로자 당연가입**: 2013년 450유로 이하 미니잡근로자 두 달 이상 근로 시, 당연가입. 미니잡근로자 사용자만 15%(산업부문)와 5%(가사부문)의 연금보험료. 자발적 또는 당연 가입시 근로자도 사용자보험료인 15%(가사부문은 5%)와 당시 연금보험료 차액 납부. 예) 2021년 국민연금 보험료율 18.6%. 미니잡노동자 본인이 3.6%(산업부문)와 13.6%(가사부문) 연금보험료 추가 납부. 다만, 신청의해 당연가입 대상 제외될 수 있음. 2004년 14만명이었던 소액근로자 연금가입자 수는 2016년 116만 명으로 증가
- **기초연금추가금** 2021. 가입자는 33년 이상 가입해야 하고, 이들이 획득한 개인 기여점수가 0.3에서 0.8 사이. 35년 이상 가입한 가입자들은 기여점수 두배로 증가. 2021년 110만명, 평균 월 86유로. 2021년 13억 유로, 일반재원에서 지출. 전체 국민연금 지출의 0.37%

## 라. 연금개혁의 특성 및 평가

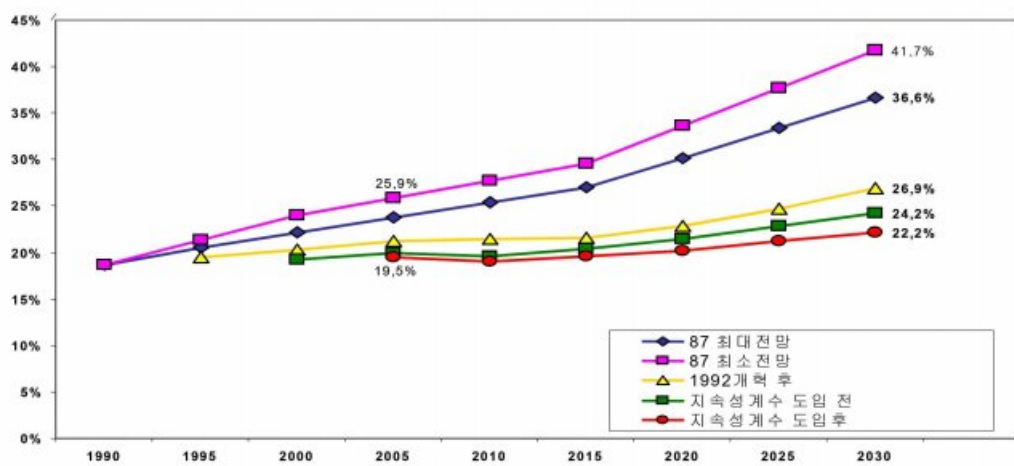


## 연금개혁의 성과

- 전형적 비스마크식 연금제도로 근로 시기의 생활수준을 유지할 정도의 연금급여를 제공. **공적연금이 노후소득보장에 지배적인 역할**
- 개혁 후 **공사연금 혼합체계**로 점차적 전환. 분절된 관리운영체계 점차적으로 통합
- 2002년 사적연금 가입 않은 가구 73%, 2012년 39%. 2002년 한 개 사적연금 가입한 가구 23%, 두 개 약 4%, 2012년 한 개 36%, 두 개 약 20%로 증가
- 1992년 이후의 개혁이 없었더라면 연금보험료율 **41.7%** 예상, 개혁이 2030년까지 **22.2%**로 안정화할 것으로 예상. 실제로 2022년 보험료율 18.6%로 목표달성



## 연금개혁의 보험료 안정화 효과



자료: Brall et al. (2005: 482)



## 연금개혁의 한계

- 국민연금 급여수준은 하락했으나, 사적연금을 통해 이를 상쇄하는 것은 절반의 성공
- 가입자수: 2017년 리스터연금 계약건수는 1659천명, 대상자의 44% 달성, 목표는 70-75%, 이후 가입건수는 줄고 있음. 저소득층 가입율 19%.
- 급여수준이 낮을 것으로 예상됨. 애초 전제(45년 가입, 국민연금 수급개시연령 수급 시작, 연금 수익률 4.5% 유지) 충족이 어려움.
- 낮은 급여수준 이유: 낮은 수익률(2011년 가입자, 남 2.9, 여 3.6%), 기대여명의 상향(기존 가정 보다 여성 9.44세 차이), 남녀동일계정의 실시(남녀 모두 기대여명 상향)
- 수수료가 높고 기관별 차이 큼. 10000유로 받는 사람의 수수료가 8500유로에서 10000유로까지



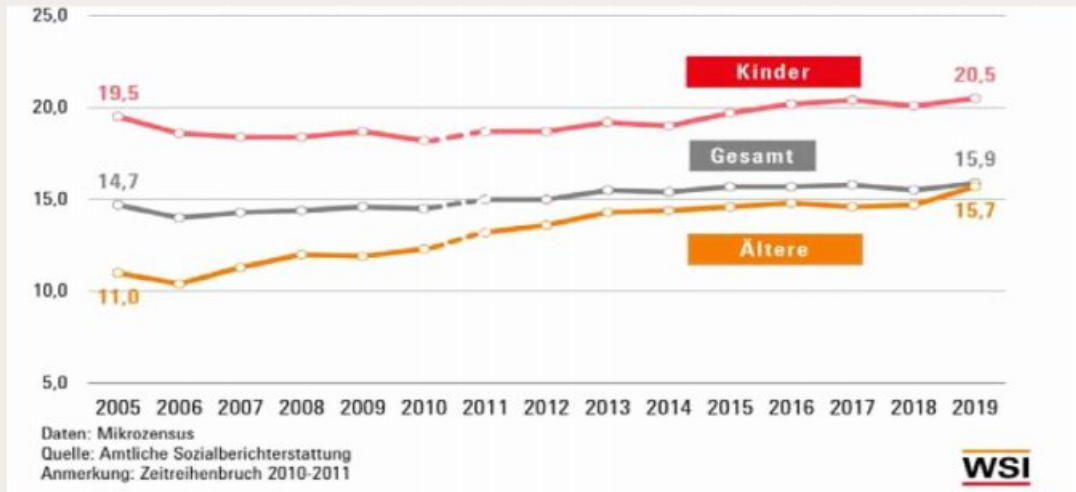
## 가입자의 소득구조

년 소득 (유로)	2010	2011	2012
10000 미만	26.2	28.1	26.6
10000 ~ 20000	20.3	19.7	19.4
20000 ~ 30000	19.6	18.3	18.6
30000 ~ 40000	15.7	14.8	15.2
40000 ~ 50000	8.5	8.4	7.6
50000 이상	10.1	10.7	11.6

자료: Stolz und Rieckhoff(2013)



## 노인과 아동의 상대빈곤율 추이



자료: Seils, 2020: 5



## 연금수령 전 고용형태 평균 기간(연)의 변화

Kohorte	Vollzeittätigkeit	Teilzeittätigkeit	Arbeitslosigkeit	Nichterwerbstätigkeit
<b>Westdeutschland</b>				
1947 - 1951	17,6	7,5	1,0	18,9
1962 - 1966	17,3	9,2	1,5	17,0
<b>Ostdeutschland</b>				
1947 - 1951	31,6	5,6	5,6	2,5
1962 - 1966	27,6	7,1	9,0	3,3

Quelle: Geyer/ Steiner 2010a



## 세대별 평균연금액 추계

Kohorte	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
1947-1951	1.154	566	905	865
1962-1966	1.094	662	690	645

Quelle: Geyer/ Steiner 2010



## 노인빈곤 완화 개혁 대안 (Baecker 2011)

- 연금체제 내 변경
  - 실업기간에 대한 추가적 크레딧, 소액근로자 강제 가입
  - 연금보험의 강화: 자영업, 공무원 포함, 퇴직연금 강제화
- 부분개혁: 사회부조급여 수준 넘는 수준의 기초보장연금 도입
  - 국민연금 내에 기초연금(30년 가입시 30점 부여)
  - 국민연금 외부에 최저소득보장이나 최저연금보장 도입
  - 보편적 기초연금, 축소된 국민연금, 퇴직연금 강제화
- 근본적 개혁
  - 연금보험을 모든 국민을 위한 기초연금으로 전환
  - 지위보장은 퇴직연금과 개인연금을 통해



## 마. 우리나라에 주는 시사점

- 노인빈곤 귀환은 연금개혁과 고용구조변화 결과: 사적연금활성화 정책에 대한 비판과 대안모색
- 사적연금 활성화: 세금공제제도 소극적 조치보다 보조금 지급과 같은 적극적 조치들이 효과
- 사적연금 통한 노후소득보장이 가지는 한계: 가입, 수익률, 정보, 관리비용 등 불확실성 높음
- 독일 연금제도 상황이 한국과 아주 다름: 독일 노인빈곤율 9.1%, 전체 인구 빈곤율인 9.8% 보다 낮음: 연금제도 도입 => 현대화 => 조정
- 우리나라는 빈곤율이 높고, 국민연금 도입 지체, 도입 후에도 급여삭감정책. **재정안정화보다는 노인빈곤 완화가 연금제도 개선의 주요 목표**
- 우리나라는 사적연금 활성화보다 빈곤완화 효과가 큰 기초연금과 국민연금 양 **공적연금 제도개선을 추구하되 고용구조의 특성을 고려해야 함**
- 개인연금과 퇴직연금 활성화 조치: **사적연금 발전의 기반이 되는 금융시장 접근성과 투명성 개선이 필요.** 연금제도를 둘러싼 금융시장과 금융관리시스템의 선진화없이 사적연금제도가 노후소득을 안정적으로 제공하기는 어려움, 특히 저소득층 노후보장의 한계는 뚜렷함

## 1. 영국의 연금체계 구성 및 현황

- 영국의 연금제도는 저소득층을 위한 공공부조인 0층 연금 크레딧(Pension Credit)과 기여 기반의 정액 연금인 1층 신국가연금(The new State Pension, nSP), 그리고 NEST(National Employment Savings Trust)를 포함한 2층 기업연금으로 구성되어 있음
  - (Pension Credit) 저소득 노인의 최저소득 보장을 위해 2003년에 도입된 범주적 공공부조 제도
    - 자산조사를 통해 저소득 노인에게 기준 소득과 실제 소득의 차액만큼의 급여를 지급
  - (nSP) 16세 이상부터 연금수급연령\* 전까지의 일정 소득 이상의 소득활동자를 대상으로 운영되는 기여기반 기초연금 (\*2023년 기준, 66세)
    - 보험료 납입 기간에 비례해 정액 급여를 지급(flat-rate system)
    - 보험료는 국민보험(National Insurance)에 포함되어 일괄적으로 부과되며, 소득이 없거나 소득 하한보다 낮은 경우 보험료를 납부하지 않음
    - 부과방식으로 운영되며, 유동성 확보를 위해 2개월 급여 지급분의 적립금을 보유
  - (NEST) 중·저소득층을 위한 퇴직연금제도로, 자동 가입(automatic enrolment)에 기초한 개인 계좌(Personal Account)로 운영되고 있음

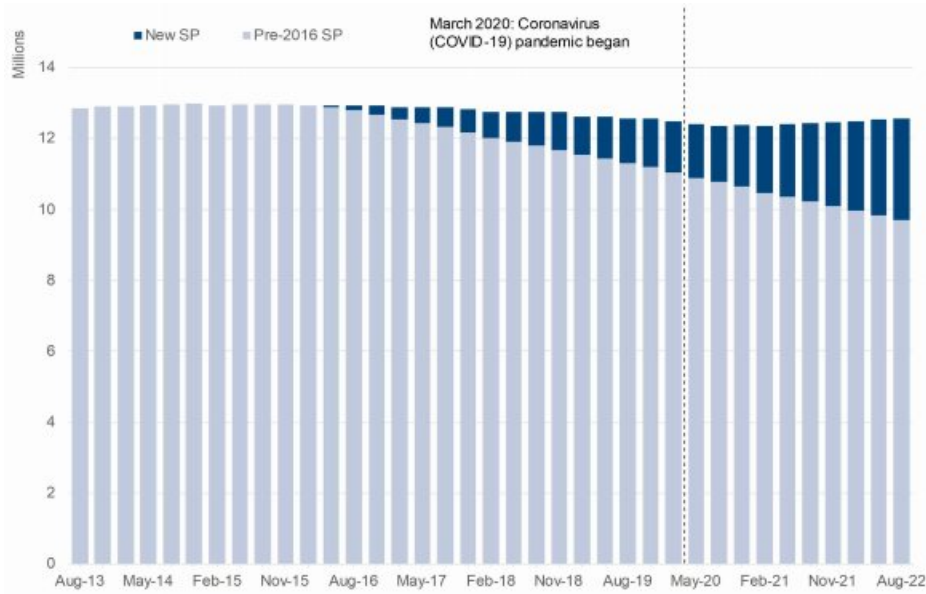
[그림 1] 영국의 노후소득보장체계

3층	개인연금/보험 등		
2층	기업연금(NEST 등)		
1층	신국가연금(the New State Pension: nSP)		
0층	연금크레딧(Pension Credit)		
구분	근로자(공무원 포함)	자영자	비경제활동인구

자료: 정인영, 정창률, 권혁창.(2017: 52) <그림 II-3>

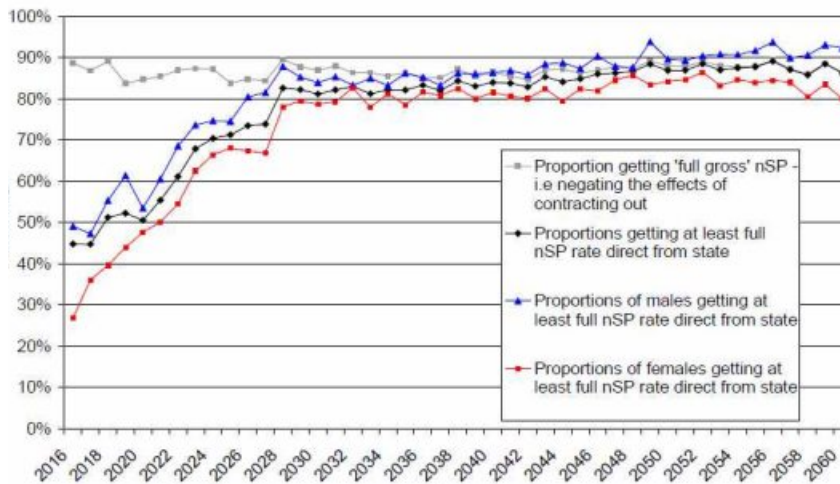
- 근로연령인구의 대부분이 국가연금(BSP+nSP) 수급권을 확보하고 있으며, nSP가 빠르게 성숙됨에 따라 완전연금 수급률이 장기적으로 90% 수준에 이를 것으로 전망됨
  - 근로연령인구(16~65세)의 75.8%가 보험료 납부와 크레딧을 통해 국가연금(BSP+nSP) 수급권을 확보한 상태임(PPI, 2022a)
  - 2022년 8월 기준, 국가연금(BSP+nSP) 수급자는 총 1,257.9만 명 수준(DWP, 2022)
    - nSP 수급자의 비율이 늘어나는 반면, BSP 수급자 비율은 감소하는 추세([그림 2])
    - 장기적으로 완전연금 수급률이 90% 수준까지 증가할 전망(DWP, 2016)([그림 3])

[그림 2] 국가연금 수급자 추이



자료: DWP. DWP benefits statistics: February 2023. (검색일: 2023.3.10.)  
 (https://www.gov.uk/government/statistics/dwp-benefits-statistics-february-2023/dwp-benefits-statistics-february-2023)

[그림 3] 신국가연금의 완전연금 수급 비율 전망



자료: DWP(2016)

- 2022년 기준, 국가연금(BSP+nSP)를 통해 전일제 근로자 평균소득의 24.2% 수준의 급여를 제공하고 있으며, nSP의 도입으로 급여 수준이 제고될 전망이다
- 2022년 기준, nSP 급여는 주당 £185.15로, 전일제 근로자(full-time employees) 평균소득의 24.2% 수준이며, 향후 26.9%까지 증가할 전망 (PPI, 2022b: 43)

- 2019년 3월 기준, BSP 수급자의 평균 급여는 완전연금액의 86.5% 수준이며, nSP의 평균 급여는 완전연금액의 90.3% 수준임(PPI, 2022a)

〈표 1〉 국가연금 수급자의 평균 수급액 현황

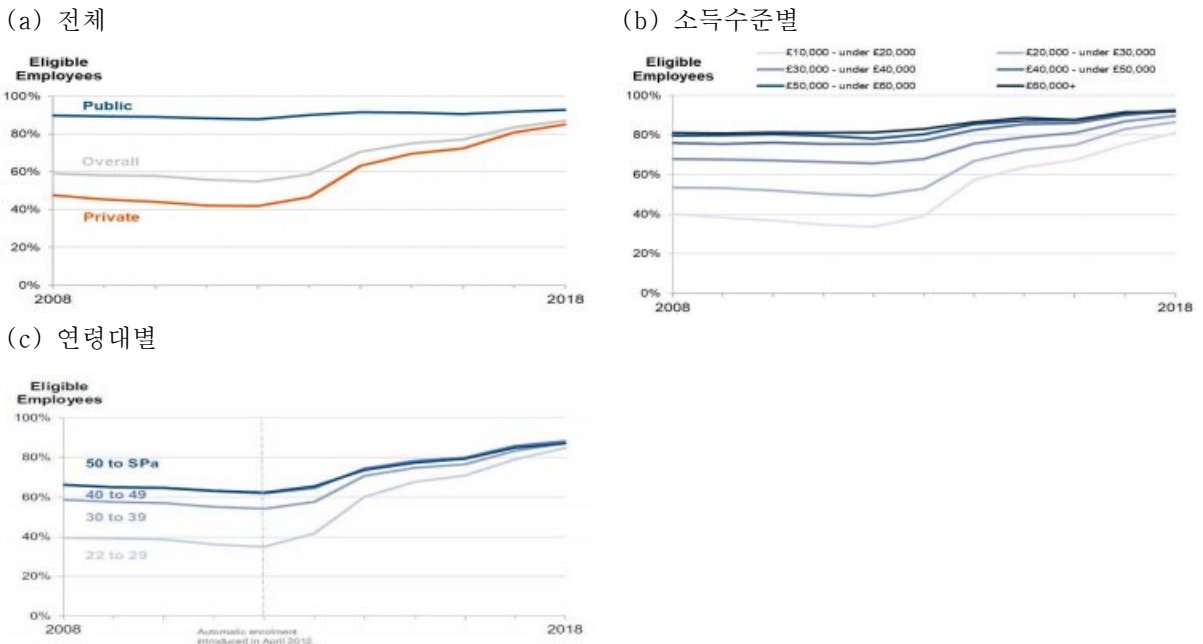
(단위: £, %, 2019년 3월 기준)

	BSP 평균 수급액	완전연금액 대비 비중	nSP 평균 수급액	완전 연금액 대비 비중
남성	116.56	92.5	149.02	90.7
여성	103.37	82.1	145.85	88.7
전체	108.98	86.5	148.36	90.3

주: 2019년 기준, BSP의 완전연금액은 주당 £129.20이며, nSP의 완전연금액은 주당 £164.35임  
 자료: PPI(2022a) <Table 6>

- 상당수의 국가연금 수급자가 연금크레딧을 수급하고 있으나, nSP 도입 이후 연금크레딧 수급자 규모가 감소하고 있음
  - 2021년 11월 기준, 140.3만 명이 한 개 이상의 연금크레딧 급여를 수급하고 있으며, nSP 도입 이후에는 수급자 규모가 감소하는 추세임
  - 2021년 8월 기준, 평균 급여는 £65.0 수준임(PPI, 2022a)
- 기업연금 가입률은 NEST 도입 이후 꾸준히 증가하고 있음
  - 특히, 가입 이력을 쌓기 어려웠던 저소득층이나 청년의 기업연금 가입이 크게 증가함([그림 4])

[그림 4] 기업연금 참여율 추이



주: 전체 근로자 대비가 아닌 기업연금 가입 대상자 기준임  
 자료: DWP(2019: 47-50) Figure 4.1, Figure 4.3, Figure 4.5

## 2. 연금개혁의 추진 배경 및 과정

- 2014년 개혁은 2007년, 2008년, 2011년 개혁에 이어 이루어진 연쇄적 개혁으로, 연금위원회의 개혁 논의에 기초하여 추진됨
  - 2000년대 영국의 연금개혁은 2002년 12월에 설치된 연금위원회(Pensions Commission, PC)의 논의에서부터 시작됨
  - 연금위원회는 공·사적 연금이 처한 상황을 진단한 뒤, 세 권의 보고서를 통해 개혁 원칙과 방향을 제시함. 이후 이에 기초하여 연금 개혁이 추진됨
    - 연금개혁의 원칙 : 단순성(simplicity), 공정성(Fairness), 부담가능성 및 지속가능성(Affordability and sustainability), 개인의 책임(Personal responsibility)
  
- 연금위원회는 1차 보고서를 통해 영국의 연금체계를 근본적으로 개혁할 것을 제안함(PC, 2004)
  - (급여적정성 문제) 1980년대부터 시행된 사적연금 활성화 정책으로 인해 공적연금의 급여적정성이 크게 약화되었고, 노인 빈곤 및 불평등 문제가 대두됨
    - 35세 이상 피용자의 60%가 향후 노후생활이 어려운 수준의 급여를 받을 것이라 진단
  - (재정안정성 문제) 인구구조 변화로 인해 재정적 지속가능성 문제가 발생할 것이라 진단
    - 2050년까지 노인인구 비율이 현재의 2배 수준에 이를 것으로 전망
    - 연금의 급여적정성이 낮아 연금 크레딧의 재정부담이 점차 커지는 문제를 지적
  - (연금의 단순화) 지나치게 복잡한 연금제도가 가입자의 혼란과 불신을 초래하여, 단순명료한 제도를 확립할 필요가 있었음
  - (2층 연금의 개선) 가입이 저조한 2층의 민간 개인연금을 대신할 의무 가입 개인연금의 도입을 제안

- 2007년 개혁은 공적연금의 급여적정성 및 재정안정성을 제고를 목표로 하였으며, 2008년 개혁은 사적연금 가입의 활성화를 목표로 함
  - (2007년 개혁) 완전연금을 위한 가입기간을 30년으로 축소, 급여 연동 방식을 임금 연동으로 변경, 가정책임보호(HRP)를 국민보험 크레딧 제도로 변경하여 케어 제공자나 여성에 대한 수급권을 강화, 연금수급연령 상향 조정, 국가이충연금(State Second Pension; S2P)을 점진적으로 정액연금화
  - (2008년 개혁) 2012년부터 NEST 도입, 2011년부터 삼중잠금장치(triple lock) 적용
  - (2011년 개혁) 연금수급연령 상향 조정(2020년까지 65→66세), NEST의 가입 대상 소득 기준과 보험료 부과 소득 구간을 인상
  
- 영국 정부는 2007년, 2008년 개혁을 통해 해결하지 못한 문제들을 해결하고자 2014년 개혁을 추진함
  - 2007년과 2008년 개혁 이후에도 여전히 ①공적연금의 복잡성과 불확실성이 높아 자신의 급여 수준을 명확히 알기 어려웠고, ②급여 수준에 상당한 불평등이 존재하고 있었으며, ③ 연금크레딧 수급대상자 비율이 여전히 높았음(Thurley, 2016)
    - 40%의 공적연금 수급자가 연금크레딧의 수급 조건에 해당하는 등 연금크레딧에 투입되는 재정 부담이 계속해서 늘어나는 상황이었음 (DWP, 2013:24)
    - 연금위원회가 이미 이를 지적했으나(PC, 2004: 226-231), 2007년, 2008년 개혁 시 미반영됨
  - 영국 정부는 “현재와 미래세대 모두를 위해 공정하고(fair), 개인 책임(personal responsibility)에 기반하며, 지속가능할 수 있도록 연금 시스템을 단순화(simplify)” 하는 것을 목표로 개혁을 추진(HM Treasury, 2011)

## □ 2014년 개혁추진 과정

- 2011년 3월, 정부가 당해연도 예산안(Budget 2011)을 통해 연금 개혁의 목표를 제시
- 2011년 4월, 정부가 녹색(green paper)에서 2가지 개혁안 제시
  - (방안1) 국가연금이 빠르게 2단계 정액제 구조로 전환될 수 있도록 S2P의 정액연금화 속도를 높이는 것
  - (방안2) 국가연금을 통합하여 보장크레딧 이상의 급여를 제공하는 동시에 S2P를 폐지
- 2011년 4월~7월, 여론 수렴 과정 진행
  - 연금 개혁 관련 질문에 응답지를 작성하여 제출하는 방식
  - 1,600명 이상의 개인과 102개 기관의 의견을 취합(DWP, 2011: 5)  
→ 구조개혁안에 대한 지지가 높음을 확인
- 2013년 1월 18일, nSP 도입을 중심으로 하는 연금개혁안 발표
- 하원 내 노동·연금 상임위원회(Work and Pensions Select Committee)의 사전입법조사 시행 및 2013년 4월 권고안을 포함한 보고서 발표
- 2013년 5월 위원회의 보고서에 대한 답변과 1월에 제출된 법안 초안에 대한 변경 사항이 포함된 요약본을 발표
- 2013년 5월 9일, 하원에서 수정 법안 발의
- 2013년 7월 11일, 공공법안위원회 단계(Public Bill Committee stage)를 통과
- 2013년 10월 29일, 하원 통과
- 2013년 10월 30일, 상원에서 수정 법안 발의
- 2014년 5월 14일, 연금법(Pension Act 2014) 통과

## 3. 개혁의 주요 내용

- 2014년 개혁에서는 1층과 2층의 공적연금 통합(nSP 도입), 저축크레딧 폐지, NEST의 순차적 확대 등이 이루어짐
- (공적연금 통합) 1층 BSP와 2층 S2P를 nSP로 통합

- nSP의 최소가입기간 10년 설정, 완전연금 수급을 위한 가입 기간을 35년으로 설정, 연금수급연령을 2028년까지 66→67세로 상향 조정, 피부양배우자 연금 폐지
- (저축 크레딧 폐지) 저축크레딧 폐지 및 연금수급연령 이상 저소득자에게 보장 크레딧만 지급
- (기업연금 확대) NEST를 순차적으로 확대

〈표 2〉 2014년 연금 개혁의 주요 내용

구분	주요 내용
신국가연금 (nSP) 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1층 국가기초연금(BSP)과 2층 국가이충연금(S2P)를 신국가연금(nSP)으로 일원화 (2016년 4월부터 시행)</li> <li>- 피부양배우자 연금 폐지</li> <li>- 공적연금 수급연령 상향 조정(2028년까지 66→67세)</li> <li>- 2015년부터 5년마다 기대여명과 연계하여 연금수급연령의 상향 조정을 검토</li> <li>- 완전연금 수급을 위한 가입 기간을 30년에서 35년으로 강화</li> <li>- 최소가입기간 10년 설정</li> <li>- 저축크레딧(Savings Credit) 폐지</li> </ul>
기업연금 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가이충연금(S2P)의 폐지에 따른 적용제외(Contracting-out)제도 폐지</li> <li>- NEST의 순차적 확대</li> </ul>

자료: Thurley(2016); 김혜진 외(2019); 성혜영 외(2019) 등을 토대로 필자 재구성

#### 4. 개혁의 성과와 특징

- 영국은 2014년 개혁을 통해 ①단순명료한 연금 체계 확립, ②급여 수준 제고 및 불평등 완화, ③재정적 지속가능성 제고, ④사적연금을 내실화 및 공공성 강화 등의 성과를 얻음
  - 다층연금체계 내 기능 중복 및 복잡성 제거, 단순명료한 연금체계 확립
    - 0층의 연금크레딧은 최후의 안전망으로 기능, 1층 nSP는 빈곤 방지, 2층 기업연금은 추가적 소득을 제공하는 제도로 재정비
  - 급여 수준 제고 및 불평등 완화
    - 제도 개편으로 인해 수급액이 감소하지 않도록 기득권을 보호, 구조 개혁 이후 평균소득 대비 급여 수준 비율도 19%에서 24.2%로 제고 됨(PPI, 2022b: 43)
    - nSP 도입 이후 남녀 간 급여 격차가 약 £10 감소(PPI, 2022a)

- 연금수급자의 연금크레딧 의존도를 낮추어 재정적 지속가능성 제고
  - DWP(2013: 49)에 따르면, 단층 체계 도입 시 2040년까지는 국가연금 지출이 기존 체계에 비해 1% 내외로 증가하지만, 2050년 이후로는 오히려 지출 규모가 감소하는 것으로 전망됨(<표 3>)
- 사적연금 내실화 및 공공성 강화
  - 수급권 보호 장치 마련, 규제·감독 기관 신설, 수수료 규제 강화 등을 통해 기업연금의 공공성 강화
  - 저소득층과 청년의 기업연금 참여율이 크게 증가([그림 4] 참조)

<표 3> 연금수급자에 대한 총 국가 지원의 지출 전망(2013/14년 불변가 기준)

기존체계	2016	2020	2030	2040	2050	2060
국가연금 (BSP+AP)	87,700	92,200	133,100	203,200	269,500	392,700
연금크레딧 (GC+SC)	6,300	5,300	4,200	3,600	2,800	3,000
주택 수당 및 지방세 혜택	7,400	7,000	8,900	10,800	11,100	11,000
기타급여 <sup>1)</sup>	13,100	11,900	14,400	16,200	16,800	17,500
계	114,400	116,400	160,600	233,800	300,200	424,300
단층체계	2016	2020	2030	2040	2050	2060
국가연금(BSP+AP+ST)	87,600	92,100	134,300	204,300	266,700	376,100
구 제도(BSP + AP)	86,300	79,300	59,800	36,400	13,100	2,000
신 제도(ST)	1,300	12,800	74,500	167,900	253,600	374,100
연금크레딧 (GC+SC)	6,300	5,200	3,700	2,900	2,200	2,800
주택 수당 및 지방세 혜택	7,400	7,000	8,300	9,600	9,900	10,400
기타급여 <sup>1)</sup>	13,100	11,900	14,400	16,200	16,800	17,500
계	114,400	116,300	160,700	232,900	295,600	406,900
지출변화	2016	2020	2030	2040	2050	2060
국가연금(현지출 대비 감소율(%))	0.0	0.1	-0.9	-0.5	1.1	4.2
자산조사를 시행하는 급여(현지출 대비 감소율(%))	0.2	0.9	8.5	13.2	12.4	5.5
전체 급여(현지출 대비 감소율(%))	0.0	0.1	-0.1	0.4	1.5	4.1

주: 장애수당, 돌봄수당, 크리스마스 보너스, 난방비 지원금, 75세이상 무료 TV 라이선스  
 자료: DWP(2013: 49) Table C1

□ 2014년 개혁의 특징은 아래와 같음

- 소수의 전문가로 구성된 연금위원회가 개혁의 원칙과 방향을 설정하고, 정부가 이를 적극 수용함
  - 연금위원회가 제시한 정책 대안이 연쇄적인 개혁을 통해 대부분 수용됨
- 동일한 방향성과 개혁 원칙 하에 연쇄적 개혁을 추진
  - 여러 차례 모수 개혁을 추진한 이후 구조개혁까지 단행

- 정권이 바뀌어도 기존의 개혁안을 유지
- 연금개혁에 대한 정확한 정보 제공을 통해 사회적 공감대 형성 및 국민적 지지를 이끌어 냄
- 백서 및 녹서를 발간하여 연금 개혁의 필요성에 대한 공감대 형성
- 정부의 개혁안 발표 이후 광범위한 여론 수렴을 통해 국민들의 의견을 반영하고, 개혁안에 대한 지지를 이끌어 냄

## 5. 한국에의 시사점

- 연금개혁 논의를 이끌어가는 전문위원회에게 충분한 독립성과 활동기간을 보장해야 함
  - 충분한 활동 시간 동안 실행가능한 개혁안을 도출하는데 주력할 수 있는 환경을 제공해야 함
- 구조개혁에 앞서 모수 개혁을 시행하여 구조개혁을 시행하기 위한 여건을 마련해야 함
  - 장기간에 걸쳐 점진적으로 변화가 일어날 수 있도록, 일정한 방향성을 지닌 모수 개혁을 통해 구조개혁이 연착륙할 수 있는 여건을 마련해야 함
- 광범위한 여론 수렴을 통해 개혁안에 대한 국민적 지지를 확보해야 함
  - 연금개혁 추진과정에서 개혁안을 마련한 뒤에는 여론을 수렴하고 개혁안을 수정하는 시간을 가져야 함
  - 영국은 이미 어느 정도의 개혁 내용을 구체화 된 상태에서도 약 22개월 동안 대중들의 의견을 반영하기 위해 노력함

## 참고문헌

- 김혜진·성혜영·김원섭·김현수·정창률·김아람. 「연금개혁을 위한 사회적 합의과정에 대한 해외사례 연구」. 전주: 국민연금연구원. 2019.
- 성혜영·최옥금·문현경·주은선·이은주·김아람. 「해외 주요국 연금개혁 사례 및 시사점 연구」. 전주:국민연금연구원. 2019.
- 정인영·정창률·권혁창. 「영국의 공·사적 연금제도 연구」. 국민연금연구원, 2017.
- Department for Work and Pensions(DWP). *A state pension for the 21st century: A summary of responses to the public consultation*. The Stationery Office, 2011.
- Department for Work and Pensions(DWP). *Single-tier impact assessment*. IA No: DWP0028. London: The Stationary Office. 2013.
- Department for Work and Pensions(DWP). *Impact of New State Pension (nSP) on an Individual's Pension Entitlement – Longer Term Effects of nSP*. January 2016.
- Department for Work and Pensions(DWP). *Automatic enrolment evaluation report 2019. DWP ad hoc research report no. 68*. London: The Stationary Office. 2019.
- Department for Work and Pensions(DWP). "State Pension Statistics from November 2020 to February 2022". DWP. 2022. (검색일: 2023.3.10.) <https://www.gov.uk/government/collections/dwp-statistical-summaries>
- DWP. DWP benefits statistics: February 2023. (검색일: 2023.3.10.) (<https://www.gov.uk/government/statistics/dwp-benefits-statistics-february-2023/dwp-benefits-statistics-february-2023>)
- HM Treasury. *Budget 2011*. HC 836. London: The Stationery Office. 2011.
- Pensions Commission. *Pensions: challenges and choices. the first report of the pension commission*. London: The Stationery Office. 2004.
- Pensions Policy Institute(PPI). "Pension Facts 2022". Pensions Policy Institute. 2022a. (검색일: 2023.3.10.) <https://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/sponsor-research/pension-facts>
- Pensions Policy Institute(PPI). *The Pensions Primer: A Guide To The UK Pensions System(Updated as at June 2022)*. 2022b.
- Thurley, Djuna. *The new State Pension – background*. House of Commons Library BRIEFING PAPER. Number SN-06525, 30 August 2016.

## 1. 캐나다 연금체계 개관

- 캐나다는 공적연금이 최소 수준의 급여를 보장하는 수준에서 사적연금이 제한적으로 기능하는 ‘약한 비스마르크형(Bismarckian-lite)’ 국가로 분류됨(Bonoli & Shinkawa, 2005).
- 1층에 거주 기반 기초연금(OAS), 2층에 공적 소득비례연금(CPP/QPP), 0층에는 OAS 수급자 중 저소득자를 대상으로 하는 GIS와 배우자수당(allowance)이 위치, 3층에는 사적연금으로 RPP(기업연금)와 RRSP(개인연금)가 운영되고 있음.
  - 기초연금(OAS)은 18세 이후 10년 이상 캐나다에 거주한 65세 이상 노인에게 지급하는 노령수당을 말하며, 1989년 도입된 급여반납제도(clawback)에 따라 소득 상위 약 7%에 해당하는 고소득 노인에게 OAS를 일단 지급한 뒤 매월 환수하는 방식으로 따르고 있음.
    - GIS는 보충연금식 공공부조로, 2020년 기준 연 소득이 \$18,600 미만이면 수급이 가능함.
  - CPP(Canada Pension Plan)는 캐나다 노인의 노후소득보장에서 가장 큰 비중을 차지하며, 공공부문 종사자를 제외한 근로자, 자영자로서 연 노동 소득이 \$3,500 이상이면 의무가입 대상이 됨.
  - 사적연금 가입자는 그 규모가 매년 감소하여, 현재 약 1,900만명에 달하는 근로자 가운데 약 1,200만명이 기업연금(RPP) 미가입자인 것으로 보고됨(Ambachtscheer & Nacin, 2020).

[그림 1] 캐나다의 노후소득보장체계



자료: 정창률. (2022). 캐나다 연금개혁의 동향. p.32, 그림 1.

## 2. 개혁의 추진 배경 및 과정

### 1) 1997년 개혁

- (개혁의 배경) 1995년 2월, 제15차 CPP 재정계산보고서(The 15th CPP Actuarial Report on the CPP)가 공개되면서 재정안정화를 위한 개혁 논의가 본격화됨.
  - CPP가 현 상태를 그대로 유지할 경우, 2015년이 되면 약 \$405억 규모의 기금이 모두 소진될 것으로 예측되었음(Battle, 1997).
  - 당시 정부가 발간한 보고서(‘*An Information Paper for Consultation on the CPP*’)에서는 2030년이 되면 부과방식비용률이 14.2%가 되어 당시 보험료율인 6%의 두 배를 초과할 것으로 예측하였고, 미래 세대가 높은 수준의 보험료를 부담하는 것은 상당한 우려와 저항으로 이어질 수 있음을 지적함.
  -

- (개혁의 과정) 연방정부와 주정부는 1996년 4월부터 두 달간 18개 도시에서 총 33개 세션을 열어 국민 대상 공공협의(public consultation)을 실시함(표 1 참조).
- 캐나다는 연방정부와 주정부가 연금제도에 대한 헌법상 책임을 함께 하고 있어 반드시 '2/3 이상의 인구가 포함된 2/3 주정부의 동의'가 있어야만 합의사항을 의회에 상정할 수 있음.
- Ontario주와 Manitoba주는 CPP 보험료를 인상하려면 실업보험료 인하를 요구하였는데(Gourley, 1997), 연방정부는 이를 받아들일 수 없다는 입장이었음. 그러나 개혁안을 통과시키려면 캐나다 주들 가운데 인구규모가 가장 큰 Ontario주의 동의가 필수적이었기 때문에 결국 이 조건을 받아들여지게 됨.
  - 결국 British Columbia주와 Saskatchewan주의 반대에도 불구하고, 캐나다 전체 인구의 81%를 가진 8개 주가 동의함으로써 최종적으로 합의에 성공하였음.

<표 1> 1996년 4월부터 실시된 공공협의 시 주요 의견

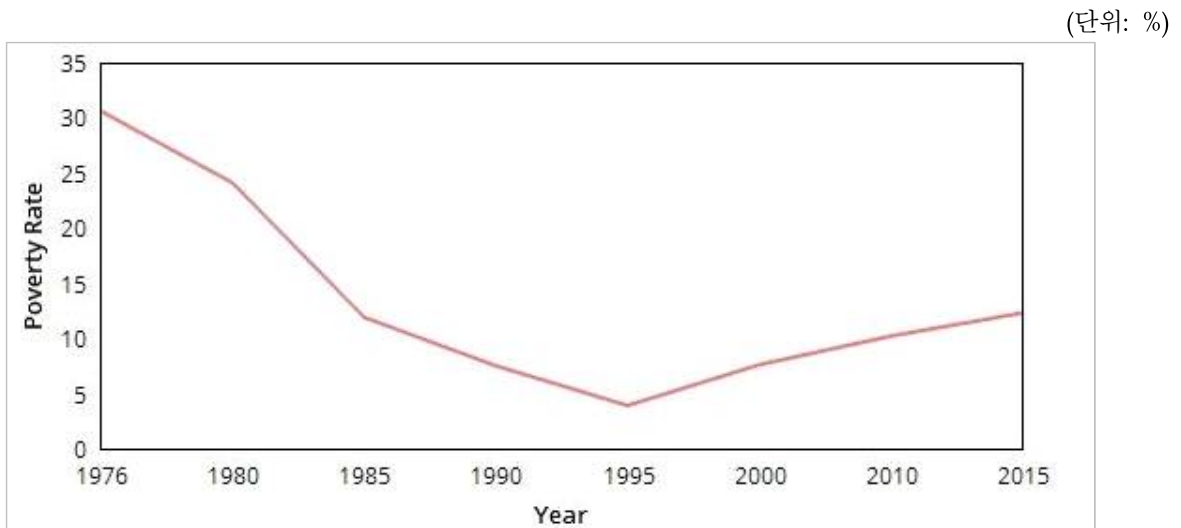
<p>(1) 캐나다인 대다수는 노후소득보장체계의 핵심 제도로서 CPP가 유지되고, 이것을 통해 보호되길 원함.</p> <p>(2) 캐나다인은 CPP를 통한 미래 노후소득보장에 대한 확신이 부족하고, 이를 해결하기 위해 CPP가 개선되기를 원함.</p> <p>(3) 캐나다인 대다수가 CPP가 공적연금제도로써 유지되는 것을 지지하는 반면, 소수만이 CPP를 개별적, 의무적 노후저축수단으로 대체되는 방식의 민영화를 지지함.</p> <p>(4) 많은 캐나다인들이 최근 장애급여에 대한 비용이 빠른 속도로 증가하는 것을 우려함. 이에 장애급여를 CPP에서 제외하거나, 일부는 장애인을 위한 별도 급여체계를 만드는 것을 선호하는데, 그 이유는 노령연금을 지급하는 CPP의 목적을 장애급여가 훼손한다고 생각하기 때문임.</p> <p>(5) 캐나다인들은 CPP에 관하여 더 잘 알고 있어야 할 필요가 있음.</p>
---

자료: Federal/Prvincial/Territorial CPP Consultations Secretariat. (1996). Report on the Canada Pension Plan Consultation.

## 2) 2016년 개혁('CPP Enhancement')

- (개혁의 배경) 2012년 캐나다 통계청은 곧 은퇴를 앞둔 가구의 소득수준이 매우 불안정할 것이며, 은퇴를 앞둔 약 110만 가구의 노후소득수준이 취약할 수 있다는 내용을 발표함.
- 저소득층보다 중산층의 노후소득이 크게 부족할 것으로 예측되면서 CPP 강화를 위한 개혁 필요성과 요구가 높아졌고, 90년대 중반까지 계속 낮아지던 노인빈곤율이 점차 증가하여 2015년 12.5%가 되면서 노인빈곤에 대한 우려 역시 제기되었음(그림 2 참조).
- 제27차 CPP 재정계산보고서에 따르면, 현재의 적립수준을 유지하기 위한 최소 보험료율은 당시 보험료율(9.9%)보다 낮은 9.79%로 나타나 CPP 재정에 관한 국내 상황은 긍정적인 것으로 판단되었음.
- Ontario주와 같은 일부 주정부는 CPP 강화를 위한 개혁 부재 시, 자체적으로 추가적인 공적소득비례연금을 도입하기로 한 주법을 통과시켰고, 많은 주들이 이 같은 제도 도입에 지지하는 입장을 내비침.

[그림 2] 캐나다 노인빈곤율 변화(1976~2015년)



자료: Statistics Canada.

- (개혁의 과정) 2015년 선거 이후 자유당이 집권하면서 CPP 강화를 두고 호의적인 분위기가 형성되기 시작함.

- 2016년 2월, 연방 재무장관과 Ontario주 재무장관이 CPP 강화 논의를 시작할 것임을 발표하였고, 그 해 6월, Quebec주와 Manitoba주를 제외한 나머지 8개 주가 CPP 강화에 찬성하여 개혁안(Bill C-26)이 통과됨.

### 3. 개혁의 주요 내용

#### 1) 1997년 개혁

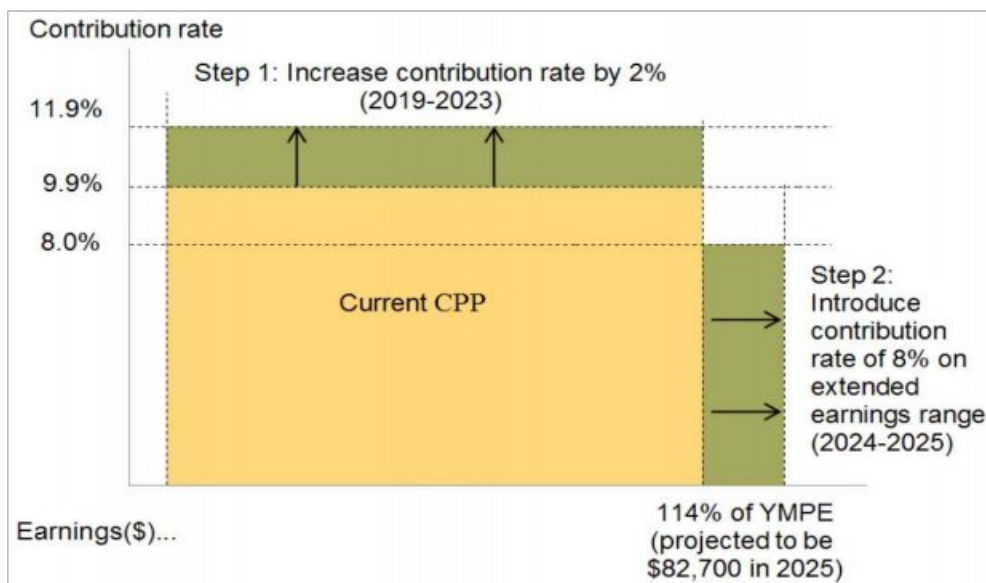
- (주요 내용) 당시 6% 보험료율을 2003년까지 9.9%로 점진적 인상하고, 목표 적립금 규모를 2년 간 지출에서 5년 간 지출로 설정하여 비적립부채 축소를 주된 목표로 삼음.
- 보험료 인상 스케줄을 5년이라는 단기간으로 축소하여 적립기금을 크게 확대하고, 이렇게 확대된 기금의 투자수익금이 미래 급여지출의 일정 부분을 충당하여 보험료 고정을 가능하게 한 것임.
  - CPP투자위원회(CPPIB)를 설립하여 기금 운용에 있어서 투자 다변화를 도모하기 시작함.
- 급여산정 시 보험료 부과소득상한(YMPE)을 평균 3년치에서 5년치로 높여 급여수준을 낮추고, 장애급여의 수급요건 강화와 급여삭감을 실시함.

#### 2) 2016년 개혁

- (주요 내용) 9.9% 보험료율을 2019년부터 4년 간 11.9%로 인상하고, 25%였던 소득대체율을 33.3%로 인상
- 보험료 부과소득상한(YMPE)을 2024년부터 2년 간 14%로 인상함(그림 3 참조).

- 저소득층을 위한 근로장려세제(WITB)를 확대하여 보험료 인상에 따른 부담을 낮추고, 전체 가입자의 CPP 보험료 증가분에 대한 소득공제(tax deduction)을 도입함.
  - 67세로 연장될 예정이던 OAS 수급개시연령 연장계획을 폐지함.
- 참고로, 2016년 개혁 이후에는 2021년 예산법 개정예 따라 75세 이상 노인 에 대하여 OAS 급여액을 10% 추가지급하는 조치가 이루어짐.

[그림 3] 2016년 CPP 개혁에 따른 보험료율 및 부과소득상한(YMPE)의 변화



자료: Government of Canada. (2018). Annual Report of CPP, 2017-2018. <https://www.canada.ca/en/departement-finance/news/2016/09/background-Canada-pension-plan-cpp-enhancement.html>

## 4. 개혁의 특성과 평가

### 1) 개혁의 특성

- 90년대 이후 두 차례 실시된 캐나다 연금개혁은 연금체계의 큰 변화 없이 보수 개혁에 중점을 두고 실시되었으나, 개혁의 목표와 추진 방향은 크게 달랐음.

- 1997년 개혁은 인구고령화와 경기침체에 따른 연금재정의 불안정성 개선이 가장 큰 목표였던 반면, 2016년 개혁은 중산층의 노후소득 강화를 목표로 하였음.
  - 1997년 개혁으로 달성한 기금 운용 거버넌스 개선과 재정안정화는 훗날 CPP 강화를 가능케 하는 주요 기반으로 작용함.
- 1997년 개혁은 보험료 인상에 대한 정당들의 비난회피(blame avoidance) 전략으로 공공협의를 실시한 것이 특징이며, 그 과정에서 캐나다 국민에게 CPP가 저한 현 상황을 정확하게 전달함.
  - 제도 도입 이후 연금개혁 경험이 없던 상황에서 사회적 합의의 일환으로 국민에게 CPP의 재정안정화를 위한 보험료 인상이 불가피함을 설명하고, 설득하는 과정이 필요했음(김혜진 외, 2019).
- 반면, 2016년 개혁은 연방정부가 주정부를 설득하는 과정에서 이미 캐나다 국민의 CPP 강화에 대한 강력한 지지가 있었기 때문에 이전과 같은 별도의 협의는 필요하지 않았음.
- 캐나다는 연방정부가 개혁안에 대하여 주정부를 설득하여 합의에 도달하는 것이 가장 중요하기 때문에 사용자, 노조와 같은 이해관계자를 설득하는 방식으로 이루어지는 사회적 합의와는 상당히 다른 특성을 나타냄.

## 2) 개혁의 평가

- (개혁의 영향) CPP 강화에 따라 중산층의 노후소득이 증가할 것으로 예측되며, 후세대로 갈수록 급여 인상의 폭은 더욱 커질 것으로 예측되고 있음.
- 은퇴 후 필요 노후소득이 부족한 가구 비율이 1/4 감소할 것으로 예측, 110만 가구에서 82.4만 가구로 감소될 것으로 전망함.

- 노인가구의 경제적 수준 향상은 국가 총수요를 증가시켜 장기적으로 캐나다 경제와 고용 측면에서 긍정적인 결과를 가져올 것으로 전망됨.

- 개혁 전과 비교할 때 GDP는 0.05~0.09%, 고용은 0.03~0.05% 증가될 것으로 예측되었음.

○ 개혁 직전이 2015년과 비교하면 최근 캐나다의 공적연금 총소득대체율 수준이 모든 소득계층에서 상승하였고, 특히 \$50,000~\$70,000 소득계층의 급여 상승이 가장 두드러짐(그림 4 참조)(Milligan & Schirle, 2016).

○ 급여 인상을 가져온 2016년 개혁은 과거 개혁 이후 연금재정에 대한 정부의 자신감이 있었기에 가능하였으며, 캐나다 국민 역시 CPP를 통한 노후 소득보장에 대한 신뢰가 있었기에 보험료 인상까지도 수용할 수 있었음.

[그림 4] 2016년 CPP 개혁에 따른 소득수준별, 세대별 소득대체율 변화



자료: Eckler 2016.10.28. Special Notice: CPP reform moves ahead. 김혜진 외. (2019). 재인용.

□ (개혁의 한계) CPP 급여 인상으로 인해 저소득층의 경우, GIS와 같은 부조식 보충연금의 수급자격을 갖지 못하거나, 급여액이 감소할 가능성이 존재함(Milligan & Schirle, 2016).

○ CPP 강화에 따른 긍정적 결과에도 불구하고, 최근의 경향처럼 사적연금 가입률이 계속 낮아질 경우, 중산층의 급여 적정성 향상은 기대하는 수준

만큼 달성하기 어려울 수 있음.

- 보험료 인상에 따른 부담 완화 차원에서 근로장려세제를 개편하여 관대성을 높인 것은 저소득층의 '기여' 단계에서 완충장치로 기능할 수 있으나, 보험료 부과소득상한(YMPE) 인상이 동반되는 개혁은 결과 측면에서 중산층에게 유리하게 작용함.
  - 저소득층의 경우, CPP 강화로 인한 급여 인상 혜택이 발생하면 오히려 보험료 부담수준을 높이는 부정적 결과를 초래할 수 있음(성혜영, 2019).

## 5. 시사점

- 2016년 개혁은 자유주의 복지국가에서 나타난 역전적(reversal) 방식의 개혁으로, 최근의 연금개혁 방향이 반드시 공적연금 축소, 즉 급여삭감만을 지향하는 것은 아닐 수 있음을 보여주는 대표적인 사례임.
- 이미 오래 전부터 구축된 성숙한 다층체계 하에서 OAS와 GIS는 빈곤 예방을, CPP는 은퇴 후 적정소득 유지를 목표로 삼았기 때문에 훗날 노후소득 부족의 예측은 자연스럽게 CPP 강화를 도모하는 방식의 연금개혁 논의를 가능하게 했음.
- 급여 인상에 앞서 일찍이 보험료 인상을 통해 달성된 CPP의 재정적 지속가능성 확보는 훗날 캐나다 정부가 급여인상 개혁을 강하게 추진할 수 있게 한 동력으로 작용하였음.
- 1997년 개혁에서 실시된 공공협의를 일단 연금개혁을 추진하기 위한 정부의 방향성이 결정되면, 이를 설득하기 위한 합의 거버넌스 구성과 정확한 정보 전달이 얼마나 중요한지를 보여줌.

## 참고문헌

- 김혜진·성혜영·김원섭·김헌수·정창률·김아람. (2019). 「연금개혁을 위한 사회적 합의과정에 대한 해외사례연구」. 국민연금연구원.
- 성혜영·최옥금·문현경·주은선·이은주·김아람. (2019). 「해외 주요국 연금개혁 사례 및 시사점」. 국민연금연구원.
- 정창률. (2022). 캐나다 연금개혁의 동향. 「글로벌 이슈 브리프」, Vol.4. 경제·인문사회연구회.
- Battle. (1997). A New Old Age Pension Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspectives. 135-190.
- Bonoli. G., & Shinkawa. T. (2005). Ageing and pension reform around the world: evidence from eleven countries. Edward Elgar Publishing.
- Federal/Provincial/Territorial CPP Consultation Secretariat. (1996). Report on the Canada Pension Plan Consultation. Government of Canada. (2016). <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2016/09/background-Canada-pension-plan-cpp-enhancement.html>.
- K. Ambachtsheer. & M. Nacin. (2020). Improving Canada's Retirement Income System: A Discussion Paper on Priorities. Feb 2020. National Institute on Ageing.
- Milligan, K., & Schirle, T. (2016). The Pressing Question: Does CPP Expansion Help Low Earner?. E-Brief. Institut C.D. HOWE Institute.

## 1. 기초연금 제도목표 및 발전전망

### □ 기초연금 제도개요

- 현행 기초연금은 정기적이고 안정적 소득기반 제공으로 노후생활 안정 및 복지 증진을 목적으로 2014년 제정된 기초연금법(제정 2014.5.20., 시행 2014.7.1.)에 근거, 기초노령연금법의 폐지 및 확대를 도입
  - 기초연금은 65세 이상 중하위 70% 노령층에게 국민연금 A급여의 10%에 준하는 20만원 정액 기초연금 지급
  - 기초연금 기준연금액은 2014년 20만원으로 시작, 2018년 법개정(2018.3.27.)으로 30만원으로 단계적 확대, 물가인상을 연동 인상
- 기초노령연금에서 기초연금으로의 발전에는 기초연금을 공적연금 다층체계의 일부로서 연금 정체성을 명확히 하는 질적 전환
  - 기초연금 기준연금액 설정 시 국민연금 A급여액과의 연계성 도입, 기초연금 급여액의 국민연금 연계감액제도 등 공적연금 다층체계하에서 국민연금과 기초연금의 역할 및 제도 정합성을 고려하는 질적 전환이 있었음.

### □ 기초연금 제도목표

- 기초연금 도입의 제도목표는 노인빈곤 감소, 국민연금 사각지대 보완(공적연금 적용의 포괄성), 공적연금 급여수준 보충 등 세 가지 목표가 혼합되어 있으나, 명확하게 정립되지 못하였음.
- 세 가지 목표는 해결하고자 하는 문제 초점의 상이함을 각각 반영한 것이지만, 상호 연관된 목표이고 제도를 둘러싼 환경변화에 따라 제도 발전전망은 점차 수렴하는 특성을 보임(표 1 참조).

<표 1> 기초연금 제도목표별 특성 및 발전전망 비교

정책목표	노인빈곤 감소	공적연금 적용 포괄성: 국민연금 사각지대 보완 세대간 이전의 공정성	공적연금 급여수준 충분성
문제의식	<ul style="list-style-type: none"> <li>심각하게 높은 수준의 노인빈곤</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>광범한 국민연금 사각지대</li> <li>불공평한 세대간 이전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>급여율 20% 삭감된 국민연금 급여수준 보충</li> </ul>
제도 정체성	<ul style="list-style-type: none"> <li>빈곤감소</li> <li>공공부조적 소득이전</li> <li>사회권 기반</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>무각출 세대이전 연금</li> <li>세대간 부양 연금</li> <li>시민권 기반</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>무각출 조세기반 연금</li> <li>국가 지원 기초연금</li> <li>사회권 기반</li> </ul>
수급대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>저소득 노인</li> <li>자산조사 통해 일정소득 이하 노인 대상 선별</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민연금사각지대 노인을 포함한 보편 노인</li> <li>다만 세대간 이전 충분한 노인 제외 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민연금수급자 포함한 보편 노인</li> <li>다만 소득수준이 충분한 상위소득층 노인 제외 가능</li> </ul>
연금급여수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>일정소득 기준 보충소득연금(최저연금 기준 보충연금) 또는 차등/정액연금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민연금과 기초연금을 통한 세대간 이전액의 균등성 관점에서 차등</li> <li>근로세대와의 자원배분 적정성, 세대간 소득이전의 적정성 고려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공적연금 적정급여 보장 관점에서 국민연금 급여 보충 정액연금</li> <li>근로세대와의 자원배분 적정성, 세대간 소득이전의 적정성 고려</li> </ul>
관련 제도적 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>소득인정액(소득평가, 자산소득환산) 적용</li> <li>소득평가액 산정시 근로소득공제 등 공제 적용</li> <li>부부 감액 각각 20% 적용</li> <li>소득역전 방지 감액</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국민연금 A 급여수준 연계 감액: 세대간 이전의 공정성</li> <li>지역연금수급자(및 배우자) 제외</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역연금수급자(및 배우자) 제외</li> <li>부가급여 지급</li> <li>국민연금급여수준이 기초연금 1.5배 이하면 국민연금 연계감액 적용 제외</li> </ul>
평가기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>노인빈곤율</li> <li>노인빈곤갭</li> <li>근로연령층 대비 상대적 소득상태: 빈곤율, 처분가능소득수준 비교</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공적연금 적용 포괄성 (최소 1인 1연금)</li> <li>기초연금 급여수준 적정성</li> <li>세대간 이전액 공정성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공적연금(기초연금) 급여수준 적정성</li> <li>근로세대와의 세대간 자원배분 공정성: 처분가능소득수준 비교</li> </ul>
제도 발전전망	<ul style="list-style-type: none"> <li>노인소득 /연금(빈곤) 수준 개선에 따라 수급대상 범위 점진적 축소 필요: 40-50% 내외</li> <li>효과적 빈곤해소 위한 차등 기초연금 급여수준 적용 필요</li> <li>최저소득보장연금(또는 최저연금보장연금)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기초연금 도입으로 공적연금 사각지대 해소</li> <li>국민연금 포괄범위 확대</li> <li>국민연금 보험료율 인상으로 국민연금 통한 세대간 이전이 감소되면 국민연금 A급여 연계감액 축소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공적연금 급여수준 적정성 고려한 기초연금 기준연금액 조정 검토</li> <li>노령세대와 근로세대와의 실질적 가처분소득 격차 축소 따른 기초연금 보충연금 역할 축소</li> </ul>

- 첫째, 한국의 심각한 노인빈곤을 해소할 대책이 필요하다는 데에 높은 사회적 공감대가 형성됨으로써 **노인빈곤 감소**는 기초연금의 중요한 제도목표가 되었음. 노인빈곤 감소 제도목표 성과는 **노인 빈곤율 및 빈곤갭 감소**로 확인 가능
  - 기초연금 도입으로 동기간(2014~2022년) 노인 빈곤율은 OECD 국가 비교 기준으로 약 7%p 감소하였으나, 여전히 노인빈곤율은 30% 후반대로 높고 전체 빈곤율에 비해서도 2.5배 높음.
  - 최근으로 올수록 중상위 노령층 소득수준이 빠르게 개선되고 있는 반면(균등화가처분 개인소득기준 노령층 6분위 평균소득 2021년 기준 187만원은 2021년 기준중위소득 183만원 상회; 2021년 노령층 7분위 평균소득 224만원은 2023년 기준중위소득 208만원 상회), 저소득 노령층 소득수준은 크게 변화가 없어 노령집단 내 소득격차가 커지고 있음.
  - 그러므로 향후 노인빈곤 해소를 비용효과적으로 달성하기 위해서는 목표수급율에 속하는 준보편적 수급대상에게 정액 기초연금을 지급하는 현행 방식보다는 일정 소득 이하의 노령층에 대해 실질적인 빈곤 해소가 가능하도록 좀 더 두터운 기초연금을 차등적으로 보장하는 방식 검토 필요
  - 일정 소득수준 이하 노령층을 기초연금 수급대상으로 삼게 되면, 노령층의 소득수준 개선에 따라 점진적으로 대상자 규모가 축소되고 기초연금은 자연스럽게 최저소득보장연금 형태로 발전 가능
  - 빈곤대책으로 제도적 기능이 겹치는 기초연금과 국민기초생활보장제도는 수급단위가 상이하고 선정기준 등에 차이가 있으므로 적절한 제도적 관계 설정을 위한 별도 논의 필요
- 둘째, 국민연금 사각지대가 광범한 상황에서 기초연금을 도입하여 국민연금과 함께 공적연금 다층체계를 구축함으로써, 국민연금 사각지대를 보완하여 **최소 1인 1연금**으로 공적연금 적용의 포괄성을 담보하는

것이 기초연금 제도목표임.

- 기초연금 도입으로 모든 노령층(중하위층 모든 노인)이 최소 1인 1연금을 확보하여 공적연금의 포괄성 목표를 달성하게 됨.
- 기초연금 도입으로 국민연금 사각지대에 놓였던 분들에게 국민연금 수급자와 마찬가지로 세대간 소득이전을 받을 수 있는 제도적 통로가 마련됨으로써 '세대간 이전의 공평성'을 확보하게 됨.
- 기초연금 도입과 기초연금의 국민연금 연계금액으로 모든 노령층이 세대간 소득이전을 공평하게 받을 수 있는 제도적 기반 마련
- 기초연금 도입 자체로 공적연금 적용 포괄성 및 세대간 이전의 공평성 담보라는 제도목표 달성
- 향후 국민연금의 사각지대가 더욱 축소되고 국민연금 보험료율 인상으로 세대간 형평성이 확보되면 기초연금 역할은 재편 가능

○ 셋째, 2008년 국민연금 개혁시 국민연금 급여수준을 대폭 삭감한 상황에서 기초연금 도입으로 공적연금 급여수준 적정성 확보를 위한 급여수준 보충을 기초연금 제도목표로 설정

- 국민연금제도가 미성숙하여 짧은 가입기간으로 국민연금 급여수준이 충분하지 않은 상황에서 기초연금은 준보편적인 수급대상에게 대해 급여수준 적정성 확보를 위한 급여보충적 역할 수행
- 기초연금 급여수준이 점차 높아짐에 따라 기초연금 비수급 대상과의 형평성 문제가 나타나고, 초고령화의 가속화로 기초연금 재정부담 역량이 제한적인 상황에서 기초연금 재정지출 규모 대비 빈곤감소 효과 등 기초연금의 비용효과성에 대한 문제의식 증가
- 향후 국민연금 가입기간 확대로 국민연금 급여수준이 실질적으로 개선되면, 공적연금 급여수준 적정성 차원에서 기초연금의 보충적 연금의 역할은 조정 가능
- 또한 초고령화로 인한 노년부양비 악화로 근로연령층의 사회적 부양

부담이 커지는 상황에서 노령세대와 근로세대 간의 상대적 자원배분 (실질적 처분가능소득 비교)을 고려하여 기초연금의 보충적 연금 역할 및 급여수준 조정 필요

## 2. 공적연금 체계에서 기초연금의 역할과 현황

### □ 공적연금 체계와 기초연금의 역할

- 기초연금의 기능은 단독 제도로서 논의되기보다는 국가 책임으로 관리·보장하는 공적연금 다층체계의 정책목표하에서 기초연금 역할을 논의하는 것이 타당
- 공적연금 다층체계의 목표는 '모든 노령층이 공적연금에 포괄되어 기본보장 이상의 연금을 모든 세대에 걸쳐 지속가능하게 누릴 수 있도록 하는 것'임.
  - 이로부터 공적연금의 포괄성, 보장성, 지속가능성의 목표 도출
  - 사회적 수용성을 위한 형평성 목표 도출
  - 합리적인 정책목표 달성을 위해 관련 제도간 정합성 고려 필요
- 따라서 기초연금은 국민연금과의 제도적 관계에서 그 역할이 규정됨
  - 국민연금의 적용 포괄성(1인 1연금)이 확대될수록, 국민연금 급여 수준이 충분해질수록 기초연금의 역할은 점차적으로 노인빈곤 해소에 집중할 수 있게 됨.
  - 재정적 지속가능성 측면에서는 국민연금이 세대간 형평성을 위해 후세대 부담 전가를 줄이고 현세대 부담을 늘릴수록 기초연금을 위한 세대간 부담 여력은 커질 수 있지만, 국민연금 보험료부담과 기초연금 조세부담을 동시에 하는 총 국민부담 여력 고려 필요 국가 책임으로 관리·보장하는 공적연금 다층체계의 정책 목표 하에서 기초연금의 역할을 고려하여 설정하는 것이 타당

<그림 1> 한국의 다층연금체계 내 기초연금의 위치 (2022)

	자영업자	근로소득자	공무원 등
3층	개인연금, 주택연금, 농지연금		
2층	퇴직연금(퇴직금) (고용주 8.3%)		특수직역연금 (부과방식)
1층	국민연금 (기여방식 사회보험, 보험료 9%= 고용주·근로자 각 4.5%)		
0층	기초연금 (무기여 조세방식, 20조원)		-

□ 국민-기초연금의 현황

- (현행) [급여대상] ('22. 12) 기초연금 수급자 624만명(65세 이상 노인 67.4%), 기초연금-국민연금 동시수급자 291만명 (65세 이상 노인 31.5%)
- [급여수준] 기초연금 급여수준(기준연금액)은 307,500원으로 국민연금 A값의 약 11% 수준임.

<그림 2> 다층연금체계 내 기초연금 현황 (2022.12)

	퇴직(연금) (소득대체율 10~15%)	특수직역 연금
	국민연금 (531만명) (소득대체율 40%)	
기초연금 (624만명, 100% 65+노인의 67.4%) (국민연금 A값 약 11%)		기초연금 적용제외
기초연금만 (333만명, 53.4%, 65+노인의 36.0%)	기초-국민연금 동시수급자 (291만명, 46.6%, 65+노인의 31.5%)	

<표 2> 기초연금 기준연금액과 국민연금 평균액 비교

연도	국민연금 평균액 (노령연금)		국민연금 A값 (C)	기초연금 기준연금액 (단독 기준) (D)	기초연금액 비율		
	10년 이상 (A)	20년 이상 (B)			국민연금 평균액 대비		A값 대비
					D/A*100	D/B*100	
2014	478,180원	869,800원	1,981,975원	200,000원)	41.8	23.0	10.1
2015	484,460원	883,050원	2,044,756원	202,600원	41.8	22.9	9.9
2016	491,700원	884,210원	2,105,482원	204,010원	41.5	23.1	9.7
2017	500,220원	892,030원	2,176,483원	206,050원	41.2	23.1	9.5
2018	509,909원	-	2,270,516원	209,960/250,000원*	41.2/49.0	-	9.2/11.0
2019	527,075원	921,763원	2,356,670원	253,750원 (하위 20% 300,000원)	48.1(56.9)	27.5(32.5)	10.8(12.7)
2020	541,033원	930,890원	2,438,679원	254,760원 (하위 40% 300,000원)	47.1(55.4)	27.4(32.2)	10.4(12.3)
2021	556,502원	944,639원	2,539,734원	300,000원*	53.9	31.8	11.8
2022	-	-	2,681,724원	307,500원	-	-	11.5
2023	-	-	2,861,091원	323,180/ (400,000원 인상사)	-	-	11.3 (14.0)

자료: 보건복지부, 국민연금공단 홈페이지 각년도 자료 토대로 재구성 및 계산

### □ 기초연금의 제도적 현대화 필요성

- 현행 기초연금은 2014년 도입 당시의 인구·사회·경제적 상황에 따라 설계된 것임
- 지난 10년간 노인인구 및 소득자산 수준 등이 크게 달라진 변화를 고려하여 기초연금의 전반적인 제도적 정합성과 틀이 검토될 필요성이 대두됨
  - 인구 고령화에 따른 수급자수의 급격한 증가 : ('14) 435만명 → ('22.12) 624만명 (43.4% 증가)

<표 3> 기초연금 수급자수 및 실제 수급률

(단위: 만 명, %)

연도	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
수급자수	435	450	458	487	513	535	566	597	624
실제 수급률	66.8	66.4	65.6	66.3	67.1	66.7	66.7	67.6	67.4

자료: 보건복지부 (행복e음 DB)

- 노인의 소득자산 수준의 변화 : 노인하위 70% 목표수급률을 위한 소득인정액 ('15) 93만원 (상대빈곤선 중위소득 50%의 91.2%) → ('23) 202만원(상대빈곤선 중위소득 50%의 154% 이상)으로, '24년부터 기준중위소득을 초과할 예정임

<표 4> 기초연금 선정기준, 기준중위소득, 상대빈곤선 비교

(단위: 만원)

연도	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23
기초연금 선정기준 (노인 하위 70% 소득인정액)	93	100	119	131	137	148	169	180	202
기준중위소득	156	162	165	167	171	176	183	194	208
상대빈곤선(중위소득 50%)	102	106	110	115	120	125	132	-	-

자료: 보건복지부 (노인단독가구 기준), 상대빈곤선: 통계청 가계금융복지조사

- 기초연금의 기능을 논의함에 있어 노인인구수의 급격한 증가, 전체 인구 대비 노인 소득·자산의 상대적 수준이 개선되는 속도 등을 고려할 필요가 있음
- 또한 시기적으로 지난 10여년간은 현세대 노인에 대한 보장 기능이 중요했다면 (기초소득보장제도로 국민연금 수급권이 없거나 미비한 현세대 노인에게 중요한 공적 소득보장 제공 기능)
  - 고령인구가 급증하는 동시에 국민연금 수급률과 평균급여수준이 높아지는 중단기적인 상황에서는 효과적인 기초보장 역할이 중요하며,
  - 장기적으로는 변화하는 노동시장에 대응, 사회보험 방식의 한계 보완 등의 기능이 더 강조될 수 있음 (고용 불안정층 문제, 근로소득 기반 보험료 이상의 재원 투입 필요성)

□ 참고: 기초연금 재정전망

- 현행 기초연금 제도 유지 시 2070년 재정 소요액과 GDP 대비 비중은 2070년까지 증가 추세. 2070년 기초연금 소요액은 약 209조원으로 GDP 대비 2.7%에 이를 것으로 전망됨

<표 5> 기초연금 재정전망(중위중립, A값의 11% 연동)

(단위: 조원, %)

연도	적정성 평가 적용(A값의 11% 연동)	
	기초연금 재정소요액	GDP 대비
2023	21.7	1.0
2024	22.9	1.0
2025	24.6	1.0
2030	36.0	1.2
2035	50.7	1.5
2040	69.1	1.7
2045	88.7	1.9
2050	111.4	2.2
2055	133.0	2.3
2060	158.3	2.5
2065	185.1	2.6
2070	209.3	2.7

자료: 보건복지부

### 3. 국민연금의 개혁 대안과 기초연금

□ 국민연금 개혁대안

- (대안 1) 국민연금 모수개혁 방안
  - 연금 수급-부담 불균형 개선: 연금보험료율 인상, 연금수급연령 연장, 연금기금 수익률 개선
  - 연금보장성 강화: 연금급여율 유지 또는 인상, 연금크레딧 강화
- (대안 2) 국민연금 구조개혁 방안1: 국민연금 강화 + 모수개혁

- 국민연금 가입구조 혁신: 1인 1국민연금 의무가입 원칙, 국민연금내 가입지원 강화
  - 국민연금 급여산식 개편으로 소득재분배 기능을 제하고 소득비례연금으로 전환
- (대안 3) 국민연금 구조개혁 방안2: 국민연금 축소 및 기초연금 강화 + 모수개혁
- 국민연금 A급여를 보편적 기초연금으로 전환하고, 국민연금 B급여를 소득비례연금으로 개편
  - 국민연금 소득비례연금 약 25% 급여율

□ 국민연금 개혁대안과 기초연금 개혁방안의 정합성

	국민연금개혁 대안1	국민연금개혁 대안2	국민연금개혁 대안3
현행 준보편 기초연금	◎	○	
최저보장 기초연금	○	◎	
보편적 기초연금			◎

□ 기초연금 개혁대안과 국민연금 개혁방향과의 정합성

1) (모수개혁 방안) 국민연금 사각지대 보완 및 급여보충형

- (배경) 국민연금 미가입자·저연금자 등 사각지대 완화 및 노인 빈곤 완화, 현행 제도의 틀을 개편하지 않는 범위에서 급여수준 상향 조정
- (내용) 현행 준보편 기초연금의 틀을 유지하되, 목표수급율을 설정하는 것에서 일정 소득수준 이하로 선정기준을 합리적으로 변경하여 최상위층을 제외하고 중하위층에 대해 기초연금을 보장함으로써 국민연금 사각지대 보완 및 국민연금수급자에 대한 급여보충 역할 지속. 노인

빈곤 해소를 위해 기초연금 급여수준을 인상하고 기초연금을 소득계층별 차등지급하는 방안 검토 가능

- (평가) 기초연금 모수개혁 방안은 현 국민연금 모수개혁 방안과 정합성 높음. 기초연금이 국민연금 비수급자층을 포괄하는 국민연금 사각지대 보완 역할과 함께 공적연금 보장성 측면에서 국민연금수급자의 연금액이 불충분하여 급여보충 역할이 여전히 필요하다는 측면에서 제안됨. 근로연령층 대비 노령층 소득실태가 개선됨에 따라 점진적으로 기초연금 수급대상 범위 축소 필요
- (검토) 수급대상 선정 소득수준의 합리적 설정 및 연동체계 마련 필요. 정액 급여시 노인빈곤 해소 측면에서 비용효과성 낮은 편. 차등 급여시 노인빈곤 해소 측면에서 비용효과성 높은 편이나, 소득구간의 합리적 설정이 필요하며 행정적 부담은 높은 편임.
- (소결) 기존 제도들을 유지하므로 연금개혁에서 수용성 높음, 2014년 도입 이후 제도 관련 변화를 반영하여 합리화 필요, 차등지급 방식을 적용할 경우 향후 최저보장 전환과 정합적

## 2) (최저보장연금 방안) 노인빈곤 해소 집중형

- (배경)
  - (노인 빈곤 지속) 국민연금 제도 성숙과 기초연금 지급액 확대에 따라 노인빈곤율은 낮아지고 있지만, 여전히 66세 이상 노인빈곤율은 37.6%에 이르고, 이 중 76세 이상 노인 빈곤율은 51.4%로 나타나 노인 빈곤에 효과적으로 대응할 필요
  - (국민연금의 제도적 한계) 국민연금의 장기적 성숙에도 불구하고 노후소득을 보충할 기초연금의 역할 필요
  - 국민연금 제도 성숙에도 일부 집단(여성, 비정규직)에서 짧은 가입 기간, 낮아진 소득대체율(소득비례부분 조정 등)에 따라 국민연금을 통해 노후최저소득이 보장되지 않는 집단에 대한 대응 필요
  - (저출산·고령화 심화) 노인인구 증가를 고려할 때 현행 70% 급여 대

상 유지 제도는 장기 지속가능성 확보가 어려움

- **(내용)** 기초연금을 노인빈곤 해소에 집중하여 최저소득보장연금으로 개혁하는 방안. 목표 소득보장 수준을 설정하고 그 이하의 노령층에 대해 목표 연금보장 수준에 미치지 않는 만큼을 보충적으로 보장
- **(평가)** 기초연금의 최저보장연금 방안은 국민연금의 보편적 강화 방안과 정합적임. 국민연금 사각지대가 축소되고(1인 1국민연금 목표) 국민연금의 소득비례연금화로 중상층 연금급여 보장성이 높아지면 기초연금은 노인빈곤 해소에 더욱 집중할 수 있게 됨.  
국민연금을 핵심 노후소득보장장치로 강화하면서 기초연금은 노후빈곤 감소에 선택과 집중함으로써 수급대상 범위를 중하위 40-50% 수준으로 축소하고 빈곤해소 수준으로 보장수준 강화. 국민기초생활보장제도에서 노인 생계급여와 통합 모색.  
최저보장 기초연금은 노인빈곤 해소에 강점이 있으며 최적화된 비용으로 정책목표 달성이 가능하여 비용효과적임. 기초연금을 최저보장연금으로 전환하는 경우 국민연금 보험료 납부 순응성이 저해된다는 우려가 제기될 수 있으나, 생애과정에서 국민연금 가입시기와 기초연금 수급시기가 상이하며 국민연금은 의무가입이고 실시간 소득과약통해 실질적 납부회피 영향은 낮을 것임.
- **(검토)** 기초연금과 국민기초생활보장제도의 노령층 생계급여와의 병합 모색 필요. 현 기초연금수급자에 대한 경과적 보호조치 등 필요. 국민연금 가입자의 제도 순응성 담보 필요
- **(소결)** 노인의 빈곤 완화에 효과적, 노인 소득·자산 상승 속도, 국민연금 성숙도(수급률 및 평균급여수준) 등을 고려하면서 점진적 이행 필요

### 3) (보편적 기초연금 방안) 기초연금 완전 보편화 방안

#### ° (배경)

- (공적연금 간 역할 명확화) 기초연금은 전체 노인을 포괄하는 보편적 소득보장 및 소득재분배 역할을 담당하고, 국민연금은 소득비례 기능을 강화
- (노동시장 위험 대응) 일자리 액화 등 노동시장 위험이 커질 것을 우려하는 상황에서는 높은 보험료에 기반한 사회보험 방식의 국민연금으로 공적연금 사각지대 해소에 한계
- (국민연금의 재정안정화) 국민연금 보험료를 급여수준에 상응할만큼 충분히 높이기 어려울 경우, 국민연금 급여를 하향조정하고 대신 기초연금을 통해 급여 보완
- (재원 다각화) 기술발전에 따른 일자리 대체 위험이 큰 상황에서 국민연금의 보험료 추가부담시 고용이 기업에게 패널티가 될 우려가 있는 반면, 조세 방식으로 운영되는 기초연금은 재원 다각화를 통해 유연하게 재정을 마련할 여지가 있음
- (제도 단순화) 노후 소득 예측 가능성을 제고하고 대상 선별에 소요되는 비용 절감

#### ° (내용) 모든 소득계층의 노령층에게 정액의 기초연금을 지급하여 기초연금을 1층의 보편적 기초연금으로 만드는 방안

#### ° (평가) 보편적 기초연금 방안은 국민연금의 이층화(A균등급여의 기초연금화와 B소득비례급여의 국민연금 소득비례연금화) 구조개혁안과 정합적임.

공적연금에서 국민연금 역할이 작아지고 기초연금 등 조세기반 소득보장 역할이 커짐. 국민연금 보험료 인상부담이 낮아지는 대신 기초연금 재정부담은 높아짐.

재정여력상 보편적 기초연금 급여수준을 노인빈곤 해소할만큼의 기본

보장 수준으로 인상하기 어려운 상황에서 노인빈곤 해소를 위해서는 별도의 보충적 소득보장제도가 필요하거나 국민기초생활보장제도 의존도 높음.

- (검토) 국민연금과 기초연금 이층화 방안의 적정 설계 방안 검토. 추가적인 노인빈곤 해소 위한 보충적 소득보장제도 역할 필요
- (소결) 노인인구가 급증하는 시기에 조세부담이 급증할 수 있어 3~40년 이후 인구구조가 안정화되고 생산성이 향상되며 경제 및 노동시장 상황 등의 불확실성이 낮아지는 시점에서 세대간 합의에 의해 도입을 검토하는 것이 바람직함

#### 4. 기초연금 개편방안 제안(안)

##### □ 기초연금의 개편 필요성

- (노령층 소득수준의 개선) 기초연금 도입 이후 노령층 소득수준이 개선되어 노령층 6·7분위는 기준중위소득을 상회하고 있으며, 특히 경제상황이 비교적 양호한 베이비붐세대의 노령층 진입으로 노령층의 전반적인 소득상태는 더욱 개선될 것으로 전망
- (노령집단내 소득격차 심화와 노인빈곤 지속) 전반적인 노령층의 소득 개선에도 불구하고 저소득층 소득수준은 별로 개선되지 않아 노령집단내 소득격차가 심화되고 노인빈곤은 여전히 상당한 수준으로 지속. 2014년 기초연금 도입 이후 노인빈곤율이 7% 포인트 감소하였으나 2022년 30% 후반대 노인빈곤율로 여전히 높은 편
- (초고령사회 지속가능한 비용효과적 노후소득보장체계) 초고령사회 진입과 급속히 악화되는 노년부양비를 감안할 때, 부과방식으로 재원이

조달되는 기초연금 급여지출은 가능한 제도목표를 달성하는 수준에서 비용효과적으로 최적화된 설계 필요

- (노인빈곤 해소를 위한 표적화 대책 필요) 초고령사회 진입하는 한국의 고질적 난제인 노인빈곤 해소를 비용효과적으로 달성하기 위한 표적화된 대책 필요
- (기초연금의 역할 재정립 필요) 초고령사회 대응한 공적연금 다층체계의 재구축을 위해 국민연금을 노후소득보장의 중심 제도로 포괄성, 충분성, 지속가능성 측면에서 개혁하고, 현행 준보편적 대상의 정액 기초연금은 노인빈곤 해소에 집중적으로 기여할 수 있는 방향으로 기초연금의 역할을 개편하는 개혁 필요

#### □ 기초연금 개편방안 제안

- (목적) 기초연금은 공적연금 다층체계하에서 국민연금 사각지대 보완 및 공적연금 급여수준 보충 역할을 담당하며, 재정적 지속가능성을 고려하여 비용효과적으로 노령층 기본보장을 달성함으로써 노인빈곤 해소를 포함한 노후 생활안정에 기여
- (개편목표)
  - (포괄성) 국민연금 사각지대를 보완하며 노인빈곤 감소 정책목표와 연동되는 유연한 수급대상 범위 설정
  - (충분성) 공적연금 급여수준을 보충하며 최소한 기본보장 정책목표 달성을 위한 급여수준 보장
  - (지속가능성) 재정적 지속가능성을 고려하여 보장성 목표 충족하는 비용효과적인 최적화된 제도 설계
- (개편방안)
  - 기초연금 개편방안으로 현행 기초연금의 모수개혁 방안, 최저보증 연금, 보편적 기초연금안 등 세가지 방안 검토

- 기초연금 개편 필요성 및 개편목표를 고려하여 노인빈곤 감소에 초점을 둔 비용효과적인 기초연금 개편방안을 모색한 결과, 단기적으로는 현행 기초연금 모수개혁 방안을 제안하고, 장기적으로는 최저보장연금으로 개편하는 방안 제안
- 단기적으로는 현행 준보편적 기초연금 틀을 유지하되 목표수급을 대신 목표 소득인정액 선정기준을 적용하여 노령층 소득수준이 개선됨에 따라 점진적으로 수급범위를 축소하고, 현행 정액 기초연금에서 노인빈곤 해소에 효과적인 차등 기초연금을 적용하는 모수개혁 방안 제안
- 장기적으로는 국민연금제도가 명실공히 노후소득보장의 중심제도로서 재정비되면, 기초연금은 노인빈곤 해소에 더욱 표적화된 최저보장연금으로 개편 제안

#### ○ (수급대상)

- 단기적으로는 목표수급을 대신 수급대상 선정 소득기준인 목표 소득인정액 기준을 적용하되, 현행 수급범위 수준을 거의 그대로 포괄할 수 있는 소득인정액 기준으로 설정하여 제도개편의 연착륙 모색. 향후 노령층 소득수준이 개선됨에 따라 수급범위는 점진적으로 축소 가능
- 목표 소득인정액 선정기준은 준보편적 기초연금 특성을 유지할 수 있는 기준중위소득 100% 기준으로 설정하는 방안 제안
- 장기적으로는 노인빈곤 감소에 초점을 두고 소득인정액 선정기준을 기준중위소득 50% 내외 수준으로 설정하는 최저보장연금 형태로 전환. 이 경우 수급범위는 노령층의 40~50% 수준이 될 것으로 전망

#### ○ (급여수준)

- 기초연금의 목표 급여보장 수준은 선정기준과 일치시킬 필요는 없으며, 재정적 여력과 국민연금 급여수준, 국민기초생활보장제도와의 관계 정립 등을 고려하여 정책적으로 설정

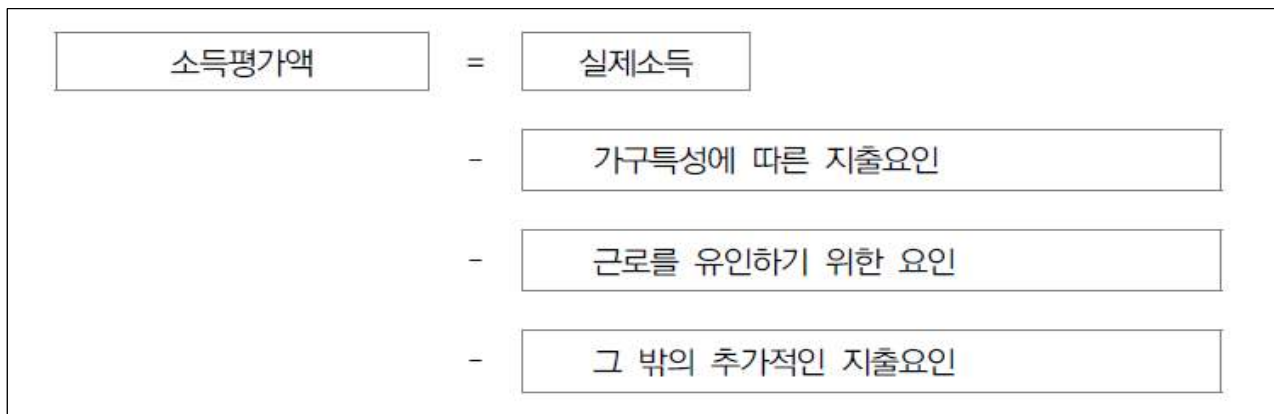
- 단기적으로는 연금개혁시 기초연금 급여수준을 평균 40만원 수준으로 인상하되, 소득계층에 따라 차등급여 수준을 적용하는 방안 검토
- 장기적으로 최저보장연금으로 전환하는 경우, 최대 기초연금액을 1인당 생계급여기준인 기준중위소득의 30-35% 또는 국민연금가입자평균 소득의 25% 수준으로 설정하는 방안 검토

\* 최저보장연금 채용 국가들의 경우 급여수준을 평균임금의 25%내외 설정

- (소요재정 및 재정전망) 단기 및 장기 재정전망 (소요재정 규모, GDP 대비 기초연금재정지출비율, 비용부담률)

## 1. 기초연금, 국민기초생활보장 생계급여 현황

- 기초연금 급여와 국민기초생활보장 생계급여 간 관계를 현재와 같이 분리하여 운영할 것인지, 노인 최저소득 보장을 위해 통합 운영할 것인지 검토
    - 분리운영: 기초생활보장 소득평가액 산정 시 기초연금을 소득에 포함
      - 소득: 근로, 사업, 재산, 이전소득(공적이전소득, 사적이전소득)
      - 정기적으로 지급되지 않는 금품, 서비스 이용을 전제로 받는 보육료·학자금, 조례에 따라 지방자치단체가 수급자 또는 저소득층에 지급하는 금품은 소득에서 제외
      - 가구특성 지출: 장애요인에 따른 장애아동수당 등, 만성질환 치료에 지출한 의료비, 저소득·한부모 가정에 대한 추가 지원, 국가유공에 따른 지원비 등
      - 근로소득공제: 생계·주거·교육급여 수급(권)자의 근로·사업소득에 대해 30% 공제
      - 그 밖의 추가적 지출: 국민연금보험료 본인부담금의 75% 등
- < 국민기초생활보장제도의 소득평가액 산출 방식 >



- 이에 따라 기초연금 수급자가 생계급여 수급 시 차감된 생계급여 수

급(기초연금 동시 수급자는 62.1만 명, 미수급자는 8.9만 명)

<기초연금 수급자 중 기초생활 생계급여 수급자 현황>

(단위: 만 명 / ' 22.12월 기준)

기초연금 수급자	국민기초생활보장 생계급여 수급자			
	전체	65세 이상 국민기초생활보장 생계급여 수급자		
		소계	기초연금 동시 수급자	기초연금 미수급자
623.9	156.7	71.0 (100)	62.1 (87.4)	8.9 (12.6)

- 통합운영: 최저생활 보장을 위해 기초생활보장제도와 기초연금 통합 운영
  - 이는 현재 기초생활보장제도의 생계급여의 보장 목표가 낮다는 것을 전제로 하므로, 논의에서는 소득보장 목표를 검토할 필요가 있음.
  - 다음으로, 두 제도의 분리 운영에 따른 보충성 원칙 적용에 따라 보장 목표를 달성하지 못하고 있는 것인지 확인할 필요가 있음.

□ 기초생활보장제도 운영 관련 참고 사항

- 기초생활보장제도는 '15년 맞춤형 급여로 전환함에 따라 생계급여 외에도 지출 요인 발생 시 주거급여, 의료급여를 지원하고 있음.

<2023년 주거급여 임차급여 기준임대료>

(단위: 만 원 / 월)

구분	1급지 (서울)	2급지 (경기·인천)	3급지(광역·세 종시·수도권 외 특례시)	4급지 (그 외 지역)
1인	33.0	25.5	20.3	16.4
2인	37.0	28.5	22.6	18.5
3인	44.1	34.1	27.0	22.0

- 기초생활보장제도에 적용하는 가구균등화지수는 빈곤 여부를 판단하는 중위소득 산정의 균등화지수와 차이가 있음

- 한편, 1·2인 가구의 생활실태를 반영하기 위해 가구균등화지수가 6년에 걸쳐 조정 중에 있어 1인 가구 생계급여 실질 수준이 인상될 예정이며, 생계급여액도 기준중위소득의 35%까지 인상 계획

<가구규모별 기준 중위소득과 균등화지수>

		가구규모					
		1인	2인	3인	4인	5인	6인
2018년	중위소득	1,672,105	2,847,097	3,683,150	4,519,202	5,355,254	6,191,307
	균등화지수	0.370	0.630	0.815	1.000	1.185	1.370
2021년	중위소득	1,827,831	3,088,079	3,983,950	4,876,290	5,757,373	6,628,603
	균등화지수	0.375	0.633	0.817	1.000	1.181	1.359
2022년	중위소득	1,944,812	3,260,085	4,194,701	5,121,080	6,024,515	6,907,004
	균등화지수	0.380	0.637	0.819	1.000	1.176	1.349
2023년	중위소득	2,077,892	3,456,155	4,434,816	5,400,964	6,330,688	7,227,981
	균등화지수	0.385	0.640	0.821	1.000	1.172	1.338

<가구균등화지수 조정 계획>

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구
기준(~2020년)	0.370	0.630	0.815	1	1.185	1.370
조정(~2026년)	0.400	0.650	0.827	1	1.159	1.307

## 2. 쟁점 사항

□ 소득보장 목표 점검: 노인 최저소득보장 수준은 어느 정도여야 하는가?

○ 노인을 '비빈곤'하게 하는 보장선

- 빈곤 여부 판단은 가처분소득 기준을 적용함(기초생활보장급여는 경상소득 기준을 적용, 소득에서 비소비지출인 조세 및 사회보험료 부담이 반영된 것이 가처분소득)

- 2021년 균등화한 가구 처분가능소득의 평균값은 3,669만 원이며, 중위값은 3,174만 원으로, 빈곤선은 1,587만 원임(월 기준 133.25만 원)

※ 국민연금 보험료 등 사회보험, 조세 부담이 증가하면 가처분소득은 낮아짐

< 균등화 처분가능소득 분포 >



주: 1) P10: 소득 하위 10% 경계값, P90: 소득 하위 90% 경계값

자료: 통계청(2022), 2022년 가계금융복지조사 결과, p.37

- 노인의 소득 수준을 사회 전체 소득에 가깝게 끌어올려야 노인 빈곤 감소 가능하며, 소득보장 정책 대상은 사회의 소득 분배 상태에 따라 달라질 수 있음
- 공공부조 급여는 빈곤의 고통을 경감, 필요를 충족시키는 제도로, 그 자체로 탈빈곤을 위한 제도가 되기 어려움. 특히, 우리나라와 같이 사회보험형으로 운영되는 국민연금과 결합한 경우, 강화된 국민연금을 통해 빈곤을 최대한 극복하되 그럼에도 빈곤한 경우 공공부조를 확대하여 대응하는 방식을 취할 필요
- 정책 목표 빈곤선은 국민연금 사각지대가 취약 집단에 집중되어 있다는 점 등을 고려하여 단기적으로는 낮게 설정하되, 장기적으로는 상향하는 방식을 검토(타제도 성숙으로 공공부조 총비용은 유지)
  - ※ 기초생활보장 생계급여가 '25년까지 기준중위소득의 35%까지 상향 조정되는 것을 고려
- 2021년 적용 1인 가구 생계급여 기준은 54만 8천 원이며, 급여액은 소득인정액(재산의 소득환산액 + 소득평가액)을 고려하여 책정
- 기초연금 수급 + 국민연금(평균소득 가입자 20년 가입 기준) 수급 시 보장받을 수 있는 금액으로 기준선 제시하고, 단기 가입 및 저소득

득 가입에 따라 부족한 급여 부분을 보충하는 것을 검토

○ 보장받아야 할 생활 수준의 기준이 되는 기준중위소득

- '기초연금 + 국민연금 20년 가입 기준 급여'는 개념적 명확성에 비해 정책 개입의 구체성을 확보하기 곤란하므로, 기준중위소득을 적용하는 것을 검토

- 「국민기초생활보장법」 제6조의2(기준 중위소득의 산정) ① 기준 중위소득은 통계법 제27조에 따라 통계청이 공표하는 통계자료의 가구경상소득(근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득을 합산한 소득을 말한다)의 중간값에 최근 가구소득 평균 증가율, 가구규모에 따른 소득수준의 차이 등을 반영하여 가구규모별로 산정한다.

- 기준중위소득은 빈곤기준선과 차이가 있다는 점을 재확인

□ 노인에 대한 차등적 급여의 필요: 노인에 대한 최저소득 보장은 다른 연령대 가구원과 다른가?

○ 앞서 정책목표 빈곤선을 모든 빈곤층이 보장받아야 하는지? 아니면 노인에게만 우선하여 적용할 것인지를 검토

- 노인이 생활비가 더 든다고 하면, 더 보장받아야 한다고 말할 수 있음

- 다른 연령대에 비해 노인이 특수하다면, 예를 들어 노인은 일을 할 수 없기에 급여를 더 지급해야 한다고 주장할 수 있음

○ 최저생계비 계층에서 노인의 가구 특성에 따른 추가적 지출 필요는 없는 것으로 확인되고 있음

- 이는 빈곤 가구에 지급되는 생계급여가 노인 빈곤가구라고 하여 추가될 필요가 없음을 의미

< 2017년 최저생계비 계측에서 노인가구의 추가 현금 급여 >

추가 현금급여	= 추가비용(수의 포함시)	- 현물 및 타지원액(제외 품목)
◦없음	◦건강한 노인: 12,385원 ◦건강하지 못한 노인: 173,964원	◦ 의료비 중 보건의료서비스 - 의료급여 입원 : 1종 100%, 2종 90% - 의료급여 외래 : 최소 85% ◦ 장기요양보험급여: 재가급여 85%, 시설급여 80%, 기초수급자 100% ◦ 보청기: (청각장애인 대상, 5년 1회) 건강보험가입자 117.9만원, 기초생활수급자 131만원 ◦ 노인의치(틀니)사업: 건강보험 50%, 의료급여 1종 80%, 2종 70%

자료: 김태완 외(2017), 「2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구」, p.442

- 노인이 더 특수하다고 주장하는 경우 또는 인구적 특성을 고려하여 생계급여를 지급해야 한다고 주장하는 경우
  - ‘노인의 인구적 특성을 반영하여 급여를 지급해야 한다’
  - 노인 가구원에게 생계급여를 추가 지급할 수 있는 방식으로 생계급여의 연령별 차등 지급 + 일을 할 수 있는 빈곤층에게는 다른 혜택 추가(cf. EITC)
  - 현행 가구균등화지수는 가구단위를 기반으로 하고 있어, 이를 개인과 가구 단위로 조정함으로써 노인, 장애인, 한부모 등 특정 취약계층의 보호를 두텁게 할 수 있음
    - ※ 현재 추진되고 있는 가구균등화지수 조정은 1, 2인 가구에 노인 등 취약빈곤층이 집중되어 있음을 고려하여 추진 중
    - ※ 20대 대선 ‘국민의힘’ 공약에 포함된 노인, 장애인, 근로능력 없는 가구원이 있는 가구에 대한 월 10만원 추가급여 지급과 유사한 성격
  - 예를 들어, 스웨덴은 20세 이하 아동(연령별 차등)과 성인(독신, 동거)를 구분하여 각각 개인단위 공공부조 급여를 책정하고, 가구공동비용을 가구원수에 따라 지급하며, 독일은 성인(가장, 배우자)과 아동(24세 이하로 연령별 차등)을 구분하여 각각 상이한 급여를 책정하고, 아동, 장애인, 임산부, 아동양육 독신부모에 추가 급여를 지급함.

- 해외 사례를 검토하면 크게 두 가지 특징을 확인
  - 첫째, 전 연령을 대상으로 공공부조제도를 운영하는 사례는 한국과 일본 정도이며, 그 외 대부분 국가는 범주형 공공부조제도를 취하고 있음. 이를 위해서는 근로연령층 대상 소득지원제도가 별도로 구분되어야 함(한국은 국민취업지원제도, 근로장려세제, 자활사업 등을 통해 소득지원제도가 일부 작동 중)
  - 둘째, 노인이 더 많은 급여를 보장받는 사례는 찾기 어려움. 그렇지만 한국 노인의 심각한 빈곤 상태, 국민연금의 미성숙 등을 고려하면 노인 대상 급여 추가를 고려해볼 필요가 있음.

#### □ 제도의 분리 운영과 통합 운영

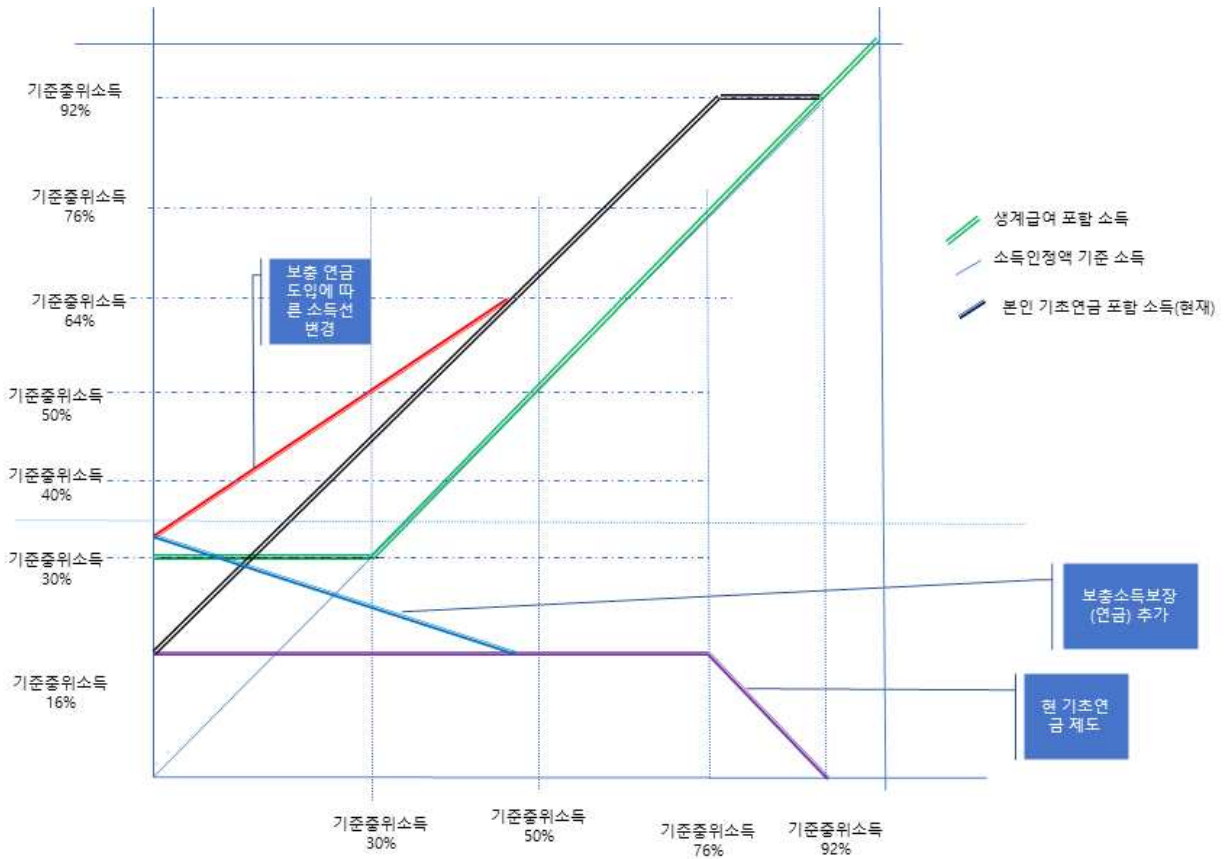
- 높아진 정책 목표를 분리된 제도로 대응할 때의 방향
  - 기초연금을 인상(ex. 40만 원)하여 보장한다고 하더라도 현재의 보충급여 원칙에서는 기초생활보장 생계급여 수급 노인에게는 실질 효과 미미. 따라서, 기초생활보장 수급자의 선정기준 초과 기초연금액을 소득에서 공제하는 방식 적용 필요.
  - 생계급여 수급 저소득 노인에게 급여를 인상하고자 한다면, 범주적 보충급여 도입을 검토: 노인 1인과 근로능력이 있는 1인으로 구성된 2인 가구인 경우, 기존 2인 생계급여에 노인 추가 급여를 지급(추가 급여는 최종적으로 공제 후 기초연금이 지급되는 형태가 될 것)
- 높아진 정책 목표를 통합된 제도로 대응할 때의 방향
  - 기초연금 중심으로 통합 시
    - : 정책 목표선 이상 소득수준을 보이는 기초연금 수급 노인에게 소득 감액 확대 적용을 검토
    - : 기초연금 수급 저소득가구 노인을 고려하여 생계급여 제도 개편 필요(cf. 노인 가구원은 생계급여 지급 대상 제외 등)

- 생계급여 기준 인상하여 통합 시  
: 이미 정책 목표선 이상 소득인정액 수준을 보이는 기존 기초연금 수급 노인에 대한 정책 판단이 필요

### 3. 검토 방향

- 노후 준비가 충분하지 않은 빈곤 노인에게 급여의 추가 인상이 필요
  - 기초연금은 장기적으로 지출 요인이 상당하여, 보편적인 기초연금 인상으로 노인 빈곤에 대응하기 곤란
  - 노후 준비가 이뤄질수록 관련 급여가 줄어들 수 있도록 제도 설계 필요
- 통합 적용은 실제 적용 과정에서 문제 발생 소지 있음
  - 기초연금 인상하여 대응 시에는 현재의 소득역전 방지 감액 이상의 감액 수단을 적용 필요
  - 생계급여 인상하여 통합 대응 시에는 기존 기초연금 수급 노인 배제의 문제가 발생
- 현 노인 세대의 빈곤 문제에 적절히 대응하면서도, 미래 세대의 재정적 부담을 감소시킬 수 있는 방안으로서 보충연금제도 검토
  - 기초연금은 소득하위 노인에게 지급하고, 노인 생계급여는 보충연금으로 통합하여 운영(생계급여 책정 시 노인 가구원 제외)
    - 무소득(무연금) 노인은 기초연금에 더해 보충급여를 수령하여, 정책적 보장수준을 달성

- 노후 준비 정도가 증가함에 따라 보충연금의 지급 총액은 점차 감소



주: 2019년 기준 소득을 이용하여 그래프를 작성함.

## 1. 연구목적

- 본 고에서는 연금의 수익분석 지표들을 살펴보고, 공적연금 수익분석과 관련된 쟁점들을 검토하고자 함. 연구목표는 다음과 같음.
- 첫째, 대표적인 수익분석 지표들을 살펴보고, 평가함
- 둘째, 우리나라의 공적연금 수익분석 선행연구들을 중심으로 관련 쟁점들을 검토함.
- 셋째, 가상의 개인과 대표 출생 코호트별 대표가입자 수익을 분석함

## 2. 수익분석의 4가지 지표와 평가

### 가. 수익분석의 4가지 지표

- 대표적인 수익분석 지표는 4가지가 있으며, 수익분석 지표에 대한 설명은 Leimer(1995)와 권문일(2000)을 중심으로 재구성하였음
- 원금회수기간(**payback period**) 혹은 손익분기 수급기간(**break even period**)은 연금 가입자가 노동생애 동안 지불한 보험료의 현재가치를 보험 급여로 돌려받는데 걸리는 기간을 의미함
  - 만약 원금회수 기간이 기대여명보다 짧다면, 지불한 보험료 이상의 수익을 기대할 수 있음(기대여명보다 더 긴 기간 수급을 예상할 수 있으므로).
  - 반대로 원금회수 기간이 예상된 수명보다 길 경우, “bad deal”을 의미함.

- 원금회수기간의 지표는 광범위한 독자층을 가진 연구에서 자주 사용됨.
- 수익비는 학술연구에서 가장 많이 사용되는 수익분석의 지표임.
  - 수익비는 보험료 대비 급여의 비이며, 총보험료의 현재가치 대비 총급여의 현재가치의 비를 뜻함
  - 수익비는 1.0을 기준으로 가입자의 손익을 판단하는 간명한 지표이며 비용편익비(benefit/cost ratio)로도 불림
    - 수익비가 1이상이면 공적연금에 지불한 보험료 가치 이상을 받는 것이며, 수익비가 1미만이면 수익이 보험료 가치에 못 미쳐서 손실을 의미함.
- 순생애이전(The lifetime transfer)은 총급여의 현재가치와 총보험료의 현재가치 간의 차이를 의미함.
  - 즉 총급여의 현재가치에서 총보험료의 현재가치를 뺀 금액, 양의 순생애이전은 수익을 의미하며, 음의 순생애이전은 보험료의 가치에 상응하는 댓가를 받지 못하는 것을 의미함
  - 즉 0을 기준으로 손익을 판단할 수 있음.
- 내부수익률(the internal rate of return, 이하 IRR)은 보험료 납부와 급여의 현재 가치를 같게 만들어주는 이자율을 의미함.
  - 이자율이라는 특징으로 인해, 공적연금이 민간금융 상품에 비해서 얼마나 매력적인 투자 상품인지 보여줄 수 있는 수익성을 평가하는 미시 지표일 뿐만 아니라, 제도의 재정적 안정성을 비교할 수 있는 지표임.
- 수익분석 지표들은 보험 가입자가 낸 돈에 비해 연금으로 얼마의 돈을 돌려 받는지를 나타내는 수치로써, 개인의 소득수준과 가입기간에 따라 다른 값을 가짐

## 나. 수익 분석 지표 평가

- 투자 회수 기간은 통계적 의미에서 예상 결과를 신뢰할 수 있는 지표가 아님. 왜냐하면 투자 회수 기간은 예상된 잔여 수명과 회수 기간을 비교하는 것만을 허용하기 때문
  - 다시 말해, 투자 회수 기간은 사건이 발생할 확률을 고려하지 않기 때문에 투자 회수 기간만으로는 공적연금 급여와 관련하여 예상 결과를 포괄적으로 이해하기에는 부족함
- 반면에 순생애이전은 각 가능한 미래 연령에서 발생 확률에 따라 잠재적인 세금 및 혜택 요소를 가중시켜 기대여명 전체의 보험료 및 급여의 예상 가치를 통계적으로 정확하게 비교함
  - 순생애이전을 계산하기 위해서는 미래의 급여와 보험료를 현재 가치로 할인\*시켜야함.
    - \* 할인율은 다른 투자에 돈을 투자하거나 대체 투자로 얻을 수 있는 수익률이나 기회 비용을 나타냄.
  - 급여(현금 유입)와 보험료(현금 유출)의 가치와 시간을 고려하여 공적연금 제도가 재정적으로 타당한지, 개인에게 긍정적인 가치를 제공하는지를 나타냄.
  - 바로 그 특성으로 인해 경제적 현실을 포착하는 데 유리하며, 현실적으로 개인은 포트폴리오를 조정할 수 있음. 즉 개인은 개인 투자를 조정하여 공적연금 제도의 (부정적)영향을 상쇄할 수 있으며, 순생애이전은 이 측면을 정확하게 반영함.
- 반면, IRR(내부 수익률)과 수익비는 측정의 단위가 없고(unit-free) 이해하기 쉬우며, 같은 공적연금 제도 내에서 다른 출생 코호트들 간의 비교를 용이하게 함
  - 내부수익률은 공적연금이 민간금융 상품에 비해서 얼마나 매력적인 투

자 상품인지 보여줄 수 있는 수익성을 평가하는 미시 지표임.

- 또한 다른 재무가치 지표들은 측정에 있어, 특정한 이자율을 가정해야 하지만, 내부수익률은 어떠한 이자율과도 비교가 가능하기 때문에 직관적임
- 그러나 전기간 상수로써 수익률이 고정되는 반면 다른 수익지표들은 기간별 이자율을 달리 설정하는 것이 가능함
- 내부수익률과 수익비는 보험료의 규모를 반영하지 않기 때문에, 내부수익률과 수익비는 서로 다른 규모의 공적연금을 비교하거나 세금 구성이 다른 사회보장제도를 평가할 때 제한이 있음.
- 그로 인해, 수익의 순위 면에서 다른 결과를 산출할 가능성이 있음.

### 3. 수익분석 지표를 둘러싼 쟁점

\* 본 내용은 Leimer(1995)의 연구를 정리, 재보완 하였음.

#### □ 조세귀착(Tax incidence)

- 사회보장 급여 세금의 부담을 누가 지는지에 대한 질문은 여전히 경제학자들 사이에서 논쟁의 여지가 있지만, 널리 채택되고 있는 가정은 고용주 부담 세금이 시간이 지나면서 더 낮은 임금으로 노동자들에게 전가된다는 사실임.
- 이에 일부 학자들의 주장인 고용주 부담 부분을 제외하고 수익분석을 해야 한다는 주장은 적절치 않으며, 고용주의 기여금은 수익분석에 포함되어야 함

#### □ 재정균형(Financial Balance)

- 미래 제도의 재정균형이 보장되지 못한 상황에서, 현재 제도하에서의 수익분석은 결과가 정확하지 않을 수 있거나, 결과 해석에 오해의 소지가 있을 수 있음.

- 재정균형을 달성하기 위한 제도개혁이 실행될 때, 일부 연령 그룹의 수익분석은 그들이 실제로 경험한 것 보다 유리하게 평가되거나 혹은 더 비관적으로 평가될 수 있음

□ 이자율(Interest rate)

- 일반적으로 이자율이 높을 때 공적연금은 덜 매력적으로 평가됨
- "적절한 이자율에 대한 논쟁"은 이자율을 어떻게 설정할 것인가에 대한 분석가들의 의견 차이로 인해, 다양한 수익 분석 연구에서 다른 결론을 이끌어냄.
- 이 논쟁에 대해서 Leimer(1995)는 “다른 질문에는 다른 이자율”이라는 의견을 제시함
- 사회보장 프로그램의 관점에서 비교할 경우, 이는 개인의 은퇴저축과 같은 대체가능한 수단과 비교하려는 의도이며, 이 경우 사회보장 프로그램과 같은 불확과 수익의 안정성을 보장해 줄 수 있는 이자율을 반영해야 하며,
  - 개인의 관점에서 장기 연방 정부 채권의 세후 수익률은 적절한 시장 비교로 볼 수 있다고 제시함.
- 개인 시각에서의 노동자들이 직면하는 이자율을 고려해 사회보장이 좋은 투자인지 나쁜 투자인지를 판단하려 한다면, 개인의 상황에 따라 이자율이 다르게 적용될 수 있음.
- 기존 연구들에서 사용된 이자율은 크게 3가지로 분류가능함.
  - 국민연금연구원은 수익비 분석에서 국민연금 급여 산정을 위해 사용되는 재평가율과 같은 임금상승률을 사용하며, 임금상승률은 퇴직연금(확정급여형) 적립금의 이자율이기도 함
  - 현재 미국 사회보장청의 매년 발간하는 수익비 분석 페이지에서 사용된 이자율은 사회보장청 신탁기금의 유효이자율을 사용함(Clingman, M., Burkhalter, K., & Chaplain, C.,2022).

- \* 1980년대 중반 11%까지 증가하였다가 서서히 하락 추세
- \* 2024년 2.1% 수준으로 예상되며 미래 4.8%까지 상승할 것으로 예상
- 일부 연구는 국민연금 기금 수익률을 할인율로 사용함
- 또 다른 연구는 회사채 혹은 국채 이자율을 사용함

□ 행정비용에 대한 고려 (Administration cost)

- 수익분석에서 공적연금과 비교되는 대안의 행정 비용을 고려하지 않음.
  - 공적연금의 행정 비용은 이미 세금과 혜택에 암묵적으로 포함되어 있지만, 대안의 행정 비용은 '수익' 분석에서 일반적으로 무시됨.
- 예를 들어, 사회보장 프로그램 대신 개인이 정부 채권에 개인적으로 투자하는 경우를 대안으로 생각해볼 때, 이 경우에는 채권을 구매하고 관리하는 데 필요한 추가적인 행정 비용이 발생함. 그러나 이런 비용은 대체로 '수익분석에서 배제됨
- 그러므로, 대안의 행정 비용을 정량화하는 것이 어렵더라도, '수익' 분석에서 이런 편향성을 인식하는 것이 중요함

□ 가상 데이터(Hypothetical)와 실제 데이터(Actual Data)

- 수익분석은 가설적 분석과 경험적 분석 2가지로 구분됨.
- 가설적 분석은 가상 근로자를 설정함.
  - 예를 들어, "평균 근로자"는 일생 동안 경제 전체의 평균 임금을 받는다고 가정하며, "저소득자"는 항상 최저 임금 또는 평균 임금의 일부를 받는다고 가정. 성별, 인종, 결혼 여부와 같은 다른 특성도 고려됨.
  - 급여산식과 생존 확률을 적용하여 이 가상 근로자의 예상 보험료율과 급여액을 산출가능
  - 수익분석 결과를 쉽게 추정하고 업데이트할 수 있으며, 결과를 설명하고 이해하기 쉬움.

- 그러나 가상 근로자는 실제 근로자를 정확하게 대표하지 못하기 때문에 그 결과는 오해의 소지가 있음.
- 또한 실제 근로자는 수입 수준뿐만 아니라 노동 시장 참여, 실업 패턴, 평생 수입, 은퇴 연령, 생존 확률 등 다양한 요소에서 차이가 있으며, 이러한 차이는 가상 근로자 분석에서 충분히 고려되지 않아 결과에 편향을 발생시킴.
- 대표 근로자 접근법은 특정 그룹을 대표할 수 있는 가상의 근로자를 만들어서 분석을 간소화함.
  - 이 가상의 근로자의 특성은 연구 대상 그룹의 평균적이거나 일반적인 속성인 연령, 소득, 가족 형태 등을 반영하기 위해 선택됨.
  - 여전히 특정 그룹 내 실제 근로자들의 다양성과 복잡성을 정확하게 포착하지 못할 수 있으며, 같은 그룹 내 다른 근로자들은 소득 수준, 가족 사정 또는 기타 관련 요인에 따라 세금 부담과 혜택 결과가 다를 수 있음.
- 실제 경험 데이터를 사용하여 수익분석을 수행하는 것은 가상 근로자나 대표 근로자와 관련된 일부 문제를 해결하는데 도움은 되지만, 이 접근 방식에도 한계가 있음.
  - 아직 생존 중인 경험 데이터들의 미래의 공백을 채우기 위해 시뮬레이션 데이터와 예측 방법이 여전히 필요함

#### 4. 공적연금의 수익분석을 바라보는 3가지 관점

- 다음으로 기존 연구들에서 수익비를 바라보는 다양한 관점을 크게 3가지로 분류함
- 3가지 관점은 “개인의 수익관점에서 보는 시각”, “재정적 측면에서 바라보는 관점”, 그리고 “형평성(재분배)의 관점”으로 나눔
  - 이렇게 분류된 관점은 사실 상호배타적으로 분류되지 않고, 선행연구들

에서 논의가 혼재된 경우가 많지만, 논의의 간명성을 위해 이와 같이 분류함

#### 가. 개인의 수익관점에서 보는 시각

- “개인의 수익관점에서 보는 시각”은 사적연금에서 유래된 수익비의 개념에 충실하여, 공적연금의 강제가입과 급여가 개인에게 어떤 효용을 주는지에 관심을 가짐.
- 즉 개인의 생애에 걸쳐서 공적연금이 어떤 영향을 미치는지 수익(후생)의 수준은 어떠한지 살펴봄.
- 개인의 소득수준에 세전 세후 수익비를 산출하는 연구(예를 들어 이동열, 최용비, 김우창, 2016)가 해당.
- 또한 개인의 수익관점에서 공적연금의 존립기반 중 하나는 사적연금보다 불리하지 않아야 한다는 주장도 존재.
  - 석재은, 김용하(2002)는 공적연금 제도의 가입 회피와 불만을 잠재우기 위해, 향후 보험료를 인상하더라도 모든세대에서 수익비 1이상 되도록 보장을 주장함.
  - 비슷하게, 김태일(2015)는 사적연금보다 불리하다면 강제로 보험료를 내게 하는 명분이 약해지기 때문에, 자신이 낸 보험료가 사적연금의 운영비용을 고려하지 않은 상태에서 수익비가 최소 1은 되어야 한다는 주장.

#### 나. 재정의 관점에서 보는 관점

- 다음으로, 재정의 관점에서 수익분석을 보는 시각은 연금재정의 관점에서 제도의 지속가능성을 강조함

- 가입자 기준 수익분석을 통해 현재 국민연금 재정의 수지 구조를 진단하는 개념으로 파악하며, 이를 통해 가입자 전체 혹은 계층별로 현재의 수지구조가 미래 지속가능성에 미치는 영향을 알 수 있음(오건호, 한겨레 21, 2011)
- 즉 현재 국민연금 제도의 저부담-고수익의 구조 즉 높은 수익비는 연금 재정에 부담을 주고, 연금재정의 위기를 초래할 수 있다는 관점<sup>2)</sup>.

#### 다. 형평성의 관점에서 보는 시각

- 현재 시점에 대한 수익 분석을 확장하여, 공적연금의 세대 간 및 세대 내 재분배 효과를 측정하는 시각임.
- 형평성을 고려할 때에도 제도 내의 세대 내 세대 간의 형평성을 고려하는 시각과 제도 간의 형평성 즉, 가입자와 비가입자간의 형평성에 대한 고려로 나뉨
- 공적연금 제도에서의 세대 간 형평성의 본질적인 문제는 공적연금 제도는 성숙기를 거치는 과정에서 세대 간 연금 수급액 격차가 발생하며, 항상 연금제도 초기에 가입하는 세대가 추후 가입하는 세대보다 항상 유리한 혜택을 받게 됨 (Chen & Goss, 1997)
- 세대 내 형평성의 관점에서, 국민연금의 재분배적인 기제는 A값의 존재로 저소득층의 수익비가 상위소득자보다 높음. 선행연구에서도 소득계층에 따라서 수익비는 큰 차이를 보임(부록 표 1 참조).
- 또한 현행 제도하에서 모든 세대와 모든 계층이 보험료를 낸 것보다 더 많이 받음.
- 이는 제도 가입자와 제도 비가입자 간의 형평성에 대한 문제제기의 계기. 즉 국민연금 사각지대 규모가 상당하기 때문에, 국민연금 제도가 소

<sup>2)</sup> 한편, 제도의 지속가능성을 판단할때에도 개인의 수익비 측면이 아니라 기금의 관점에서 봐야 한다는 주장 또한 존재함 (원종현,박나리, 2022).

득분배에 역진적이라는 주장 또한 존재(오건호, 한겨레 21, 2011; 김태일, 2015)

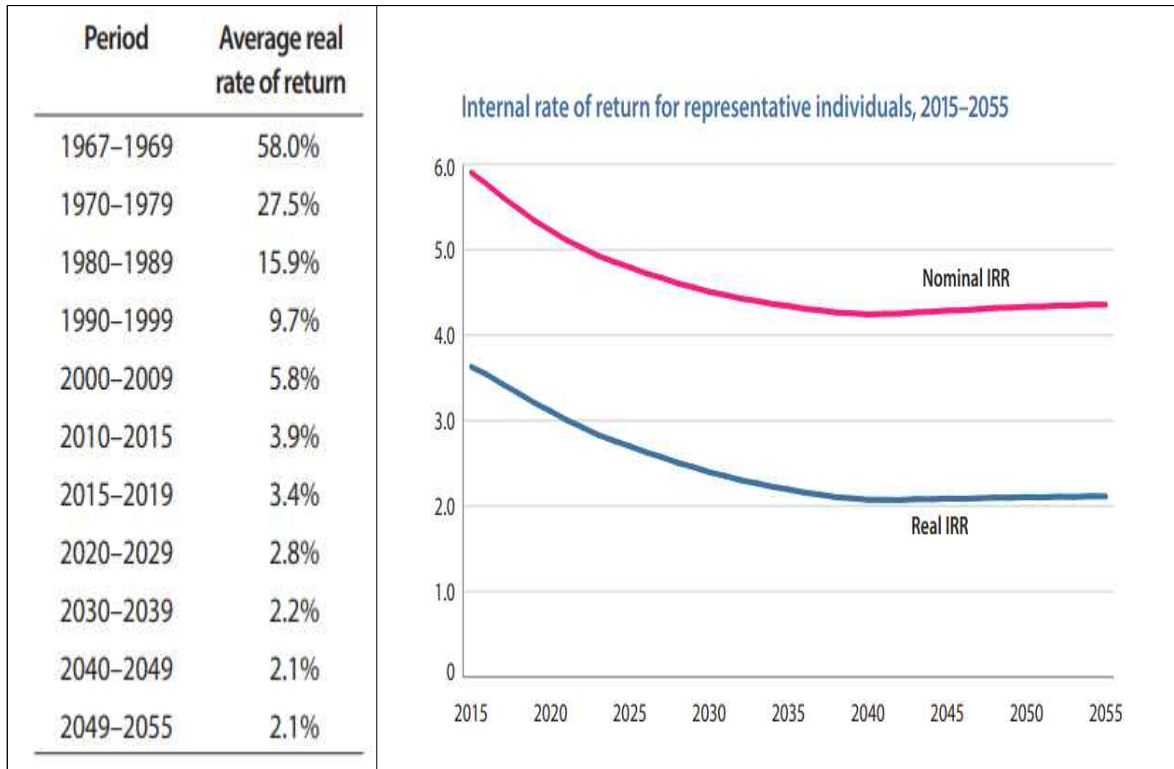
- 한편 소득재분배 관점에서 보다 정확하게 형평성을 측정하기 위해서는 저소득층의 수익비에는 기초연금이 포함되어야 한다는 연구도 존재(김용하, 석재은, 홍인수, 2018)
- 그러나, 이러한 이견에 대해 본 연구는 국민연금 제도 내에서의 세대 간 세대 내 재분배 수익분석으로 한정해야 한다는 입장.

## 5. 수익분석 해외 사례

- 미국 사회보장청에서 발표한 수익비 분석 절차는 아래와 같음 (Clingman, M., et al., 2022)
- 사회보장청 (Social Security Administration, SSA)은 2005년부터 2021년 현재까지 매년 OASDI 프로그램의 수익비를 산출하여 제시함.
- 현행제도 하에서, 보험료율 상승, 그리고 급여율 상승 3가지 시나리오 상에서 수익비를 산출함
- 가상의 노동자를 상정하며 소득수준은 National average index(AWI)를 기준으로 매우 낮음(25%), 낮음(45%), 중위(Medium, AWI), 높음(160%), 최고(maximum)으로 나뉘었으며, 가구형태는 단독 남성가구, 단독여성 가구, 부부 중 1명 소득자 가구, 두명 소득자 가구로 구분하여 소득비를 제시함
  - 할인율은 OASDI 신탁기금이 과거 벌어들인 유효이자율(effective nominal and real interest rate)을 바탕으로 전망\*한 값
- \* 명목값 기준 2024년 2.1% 수준으로 예상되며 미래 4.8%까지 상승할 것으로 예상.
- 2021년 기준 저소득자(중간소득의 25%와 45%)의 수익비는 2004년 출생 코호트(2069년 수급)까지 보험료율 12.4% 유지하에서 1.46 ~ 2.56임

- 중간소득자 기준으로 1930년 출생(1995년 65세 연령 도달) 기준으로 수익비는 단독 남성가구와 단독 여성가구에서 각각 0.85와 0.99로 1미만으로 떨어졌으며, 1964년 출생코호트(2029에 65세 도달)부터 단독남성 가구 1.11 단독 여성가구 1.30으로 1이상으로 증가함.
  - 고소득자(중위소득 160% 수준 )는 단독가구 기준으로 대부분의 출생코호트에서 수익비는 1미만이며,
  - 최대소득자의 경우 단독가구의 수익비는 2004년 출생코호트(2069년 65세 도달) 기준으로 남성 단독가구는 0.66 여성 단독가구는 0.75 수준임.
- 캐나다의 공공정책 싱크탱크인 Fraser Institute에서 발표한 내부수익률 분석 결과는 아래와 같음(Clemens, J. & Emes, J., 2016).
- 2016년 기준 분석 결과이며, CPP는 1966년 제도 시행 시 보험료율 3.6%에서 2016년 기준 보험료율은 9.9%(고용자, 노동자 각 4.95%)로 증가함.
  - 2023년 현재 CPP 보험료는 11.9%(고용자 노동자 각 5.95%)로 증가함. 이는 2019년부터 10.2%에서 점차적으로 증가시킨 결과임.
  - 2016년 기준 분석 결과에 따르면, 제도초기 코호트들의 내부수익률은 은퇴년도 기준 58%에서 2020년부터 2029년 은퇴한 코호트(출생 년도 기준 1955년생부터 1964년생까지, 대략 우리나라의 베이비 부머 세대) 부터 내부수익률은 3%미만을 나타냄
  - 그 이후 세대는 내부수익률이 대략 2%대로, 물가상승률과 비슷한 수준을 보임

[그림 2] 캐나다 CPP 내부수익률(IRR) 추이



자료: Clemens, J., Emes, J. (2016). p12, p14.

## 6. 수익분석 결과

- 수익분석은 크게 3가지 방식으로 분석함
  - 첫째 가상 가입자의 수익분석 (40년 가입 가정)
  - 둘째, 할인율 변경에 따른 민감도 분석
  - 셋째, 대표 코호트의 수익분석

### 가. 가상 가입자 수익분석

- 수익분석 기본 가정
  - 가입자 가정

- 20세 노동 시장 진입 후 40년 가입 적용
- 연금 수령 기간은 통계청 장래 남성 기대여명적용
- 소득수준은 평균소득(A), 저소득(0.5A), 고소득(2A) 설정
- \* 본 연구에서는 소득수준에 따른 기대여명의 차이를 반영하지 않았음.
- 출생 코호트는 1970년생부터 분석하며, 보험료는<sup>3)</sup> 각 연도별 해당 보험료를 적용함.

○ 제도 가정

- 기본 분석은 현행 보험료율 9% 적용
- 제도개선 시나리오 분석으로 보험료율 13%, 15% 적용  
: 2025년까지는 9% 보험료율 적용 후 2026년부터 인상

○ 할인율 가정

- 과거 할인율은 A값 인상률(평균 임금인상률) 적용
- 장래 할인률은 5차 재정계산의 임금인상률 적용

□ 보험료율 인상에 따른 소득수준별 수익비 [표 1 참조]

- 출생 코호트별 수익비는 소득대체율 변화의 영향으로 후세대로 갈수록 감소하는 추세를 보임
- 다만, 기대여명이 지속적으로 개선되고 있어 향후 제도가 성숙 단계에 들어선 후에는 후세대의 수익비는 점진적으로 개선될 가능성

○ 평균소득자(A) [그림 3 참조]

- 보험료율 9%: 2.87(1970년생) ~ 2.33(2005년생)
- 보험료율 13%: 2.73(1970년생) ~ 1.62(2005년생)

3) 보험료는 1988년 3%에서 사업장 가입자의 경우 1999년 4월 이후 근로자와 사용자의 부담이 각각 4.5%로 정해졌으며, 지역/임의/임의계속 가입자의 보험료는 2005년 7월 이후부터 9%로 정해짐.

- 보험료율 15%: 2.67(1970년생) ~ 1.41(2005년생)

○ 저소득자(0.5A) [그림 4 참조]

- 보험료율 9%: 4.36(1970년생) ~ 3.49(2005년생)

- 보험료율 13%: 4.16(1970년생) ~ 2.44(2005년생)

- 보험료율 15%: 4.06(1970년생) ~ 2.12(2005년생)

○ 고소득자(2A) [그림 5 참조]

- 보험료율 9%: 2.12(1970년생) ~ 1.75(2005년생)

- 보험료율 13%: 2.02(1970년생) ~ 1.22(2005년생)

- 보험료율 15%: 1.98(1970년생) ~ 1.06(2005년생)

□ 보험료율이 인상됨에 따라 상대적으로 비율이 높은 저소득층에서 큰 폭으로 감소하여 소득계층별 수익비 격차는 감소함

○ 보험료율 15% 인상 시, 현행 제도 대비 2005년생 기준 수익비는 각각 평균소득자 - 0.92, 저소득자 - 1.38, 고소득자 - 0.69 감소

○ 그러나 수익비 감소를 비율로 나타낼 경우, 모든 소득계층의 수익비는 동일하게 대략 39% 하락하였음.

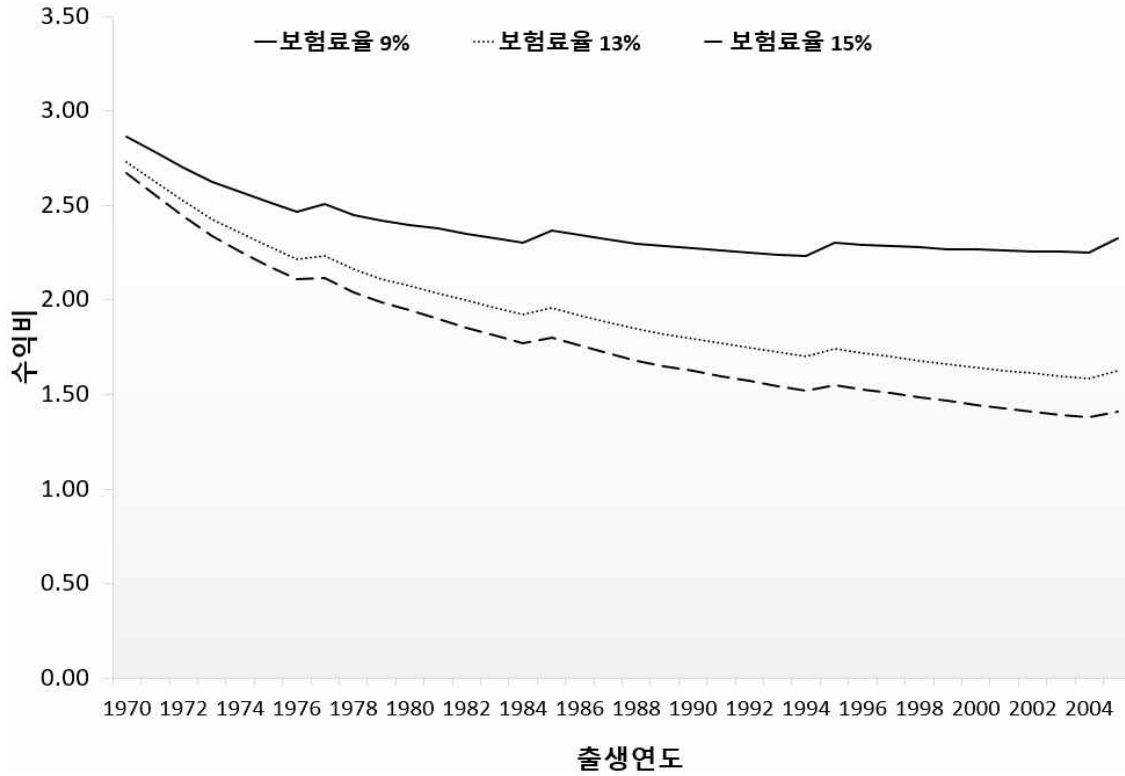
○ 다만, 순생애이전 기준으로는 보험료율 13%, 15% 인상 시, 고소득자의 감소 폭이 가장 크게 나타났으며 (보험료 9% 대비 2023년 현재 기준 고소득자 - 87.1%, 평균소득자 - 49.0%, 저소득자 - 26.1% 하락) , 저소득층의 순생애이전금액이 고소득층 보다 높음

〈표 1〉 가상의 가입자 소득수준별(40년 가입) 수익비 분석 결과

코호트	A			0.5A			2A		
	9%	13%	15%	9%	13%	15%	9%	13%	15%
1970	2.87	2.73	2.67	4.36	4.16	4.06	2.12	2.02	1.98
1971	2.78	2.63	2.55	4.23	3.99	3.88	2.06	1.94	1.89
1972	2.70	2.52	2.44	4.10	3.83	3.70	2.00	1.87	1.81
1973	2.62	2.43	2.34	3.97	3.68	3.54	1.95	1.80	1.74
1974	2.57	2.35	2.26	3.89	3.56	3.42	1.91	1.75	1.68
1975	2.52	2.28	2.18	3.80	3.45	3.30	1.88	1.70	1.63
1976	2.47	2.22	2.11	3.72	3.34	3.18	1.84	1.65	1.57
1977	2.51	2.23	2.12	3.77	3.36	3.19	1.87	1.67	1.58
1978	2.45	2.16	2.04	3.68	3.25	3.07	1.84	1.62	1.53
1979	2.42	2.11	1.99	3.63	3.17	2.98	1.81	1.59	1.49
1980	2.40	2.08	1.94	3.60	3.11	2.92	1.80	1.56	1.46
1981	2.38	2.04	1.90	3.57	3.06	2.85	1.78	1.53	1.43
1982	2.35	2.00	1.86	3.53	3.00	2.79	1.76	1.50	1.39
1983	2.33	1.96	1.81	3.49	2.94	2.72	1.75	1.47	1.36
1984	2.31	1.92	1.77	3.46	2.88	2.66	1.73	1.44	1.33
1985	2.37	1.96	1.80	3.55	2.93	2.70	1.78	1.47	1.35
1986	2.35	1.92	1.76	3.52	2.88	2.64	1.76	1.44	1.32
1987	2.32	1.88	1.72	3.48	2.82	2.58	1.74	1.41	1.29
1988	2.30	1.85	1.68	3.45	2.77	2.52	1.72	1.38	1.26
1989	2.28	1.82	1.65	3.43	2.73	2.48	1.71	1.36	1.24
1990	2.27	1.79	1.62	3.41	2.69	2.44	1.71	1.35	1.22
1991	2.26	1.77	1.60	3.39	2.66	2.40	1.70	1.33	1.20
1992	2.25	1.75	1.57	3.38	2.62	2.36	1.69	1.31	1.18
1993	2.24	1.72	1.55	3.36	2.59	2.32	1.68	1.29	1.16
1994	2.23	1.70	1.52	3.35	2.55	2.28	1.67	1.28	1.14
1995	2.30	1.74	1.55	3.45	2.61	2.33	1.73	1.31	1.16
1996	2.29	1.72	1.53	3.44	2.58	2.29	1.72	1.29	1.15
1997	2.29	1.70	1.51	3.43	2.55	2.26	1.71	1.28	1.13
1998	2.28	1.68	1.49	3.42	2.52	2.23	1.71	1.26	1.11
1999	2.27	1.66	1.47	3.41	2.49	2.20	1.70	1.25	1.10
2000	2.27	1.64	1.45	3.40	2.47	2.17	1.70	1.23	1.09
2001	2.26	1.63	1.43	3.39	2.44	2.14	1.70	1.22	1.07
2002	2.26	1.61	1.41	3.39	2.42	2.12	1.69	1.21	1.06
2003	2.25	1.60	1.39	3.38	2.40	2.09	1.69	1.20	1.05
2004	2.25	1.58	1.38	3.38	2.38	2.07	1.69	1.19	1.03
2005	2.33	1.62	1.41	3.49	2.44	2.12	1.75	1.22	1.06

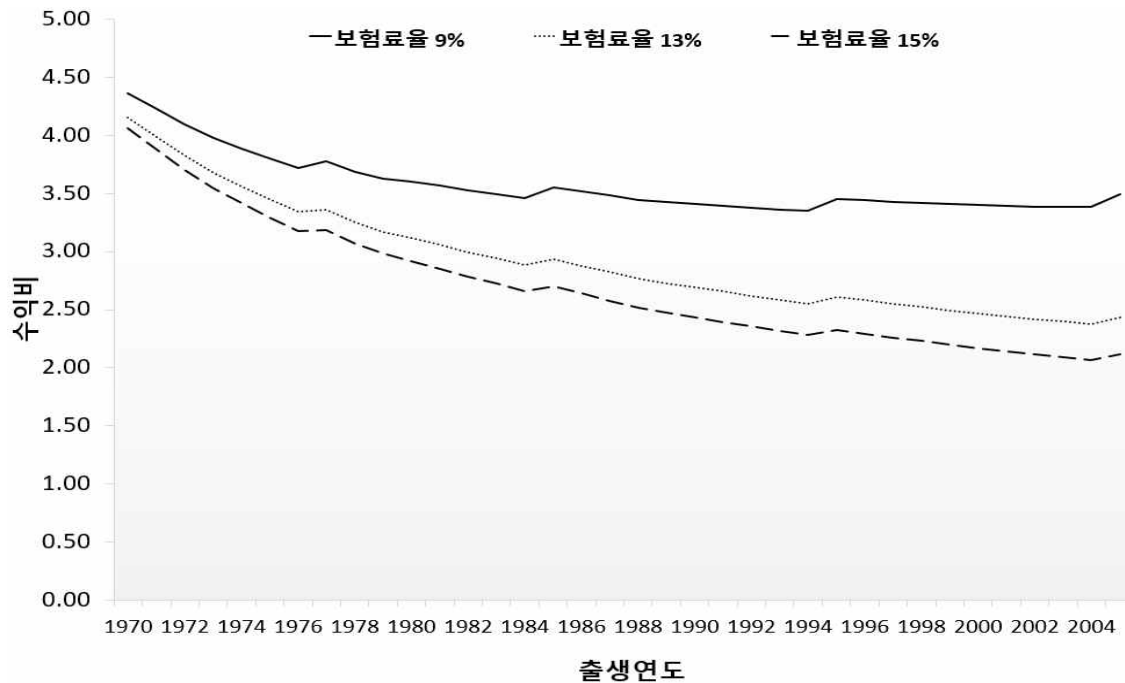
주: 가입자 가정(20세 노동시장 진입, 40년 가입기간 유지, 연금수령 기간은 통계청 남성 기대여명 적용) ; 제도 가정(보험료를 13%, 15% 인상은 2026년부터 적용).

[그림 3] 평균소득자(A) 수익비 비교



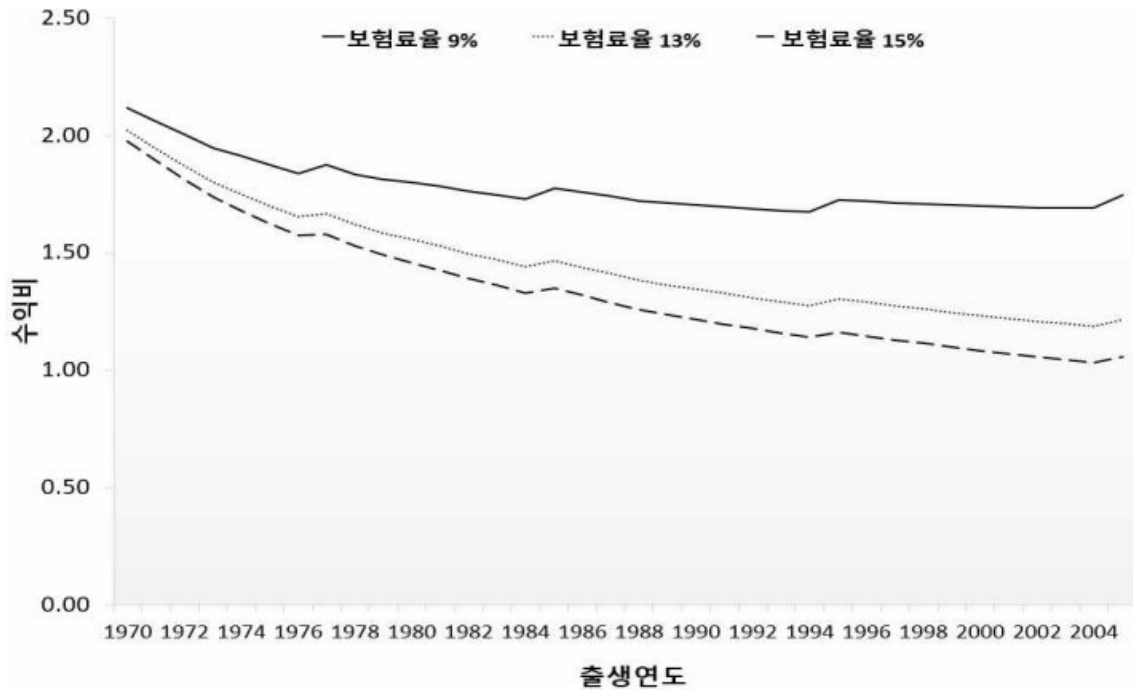
주: 가입자 가정(20세 노동시장 진입, 40년 가입기간 유지, 연금수령 기간은 통계청 남성 기대여명 적용) ; 제도 가정(보험료율 13%, 15% 인상은 2026년부터 적용).

[그림 4] 저소득자(0.5A) 수익비 비교



주: 가입자 가정(20세 노동시장 진입, 40년 가입기간 유지, 연금수령 기간은 통계청 남성 기대여명 적용) ; 제도 가정(보험료율 13%, 15% 인상은 2026년부터 적용).

[그림 5] 고소득자(2A) 수익비 비교



주: 가입자 가정(20세 노동시장 진입, 40년 가입기간 유지, 연금수령 기간은 통계청 남성 기대여명 적용) ; 제도 가정(보험료율 13%, 15% 인상은 2026년부터 적용).

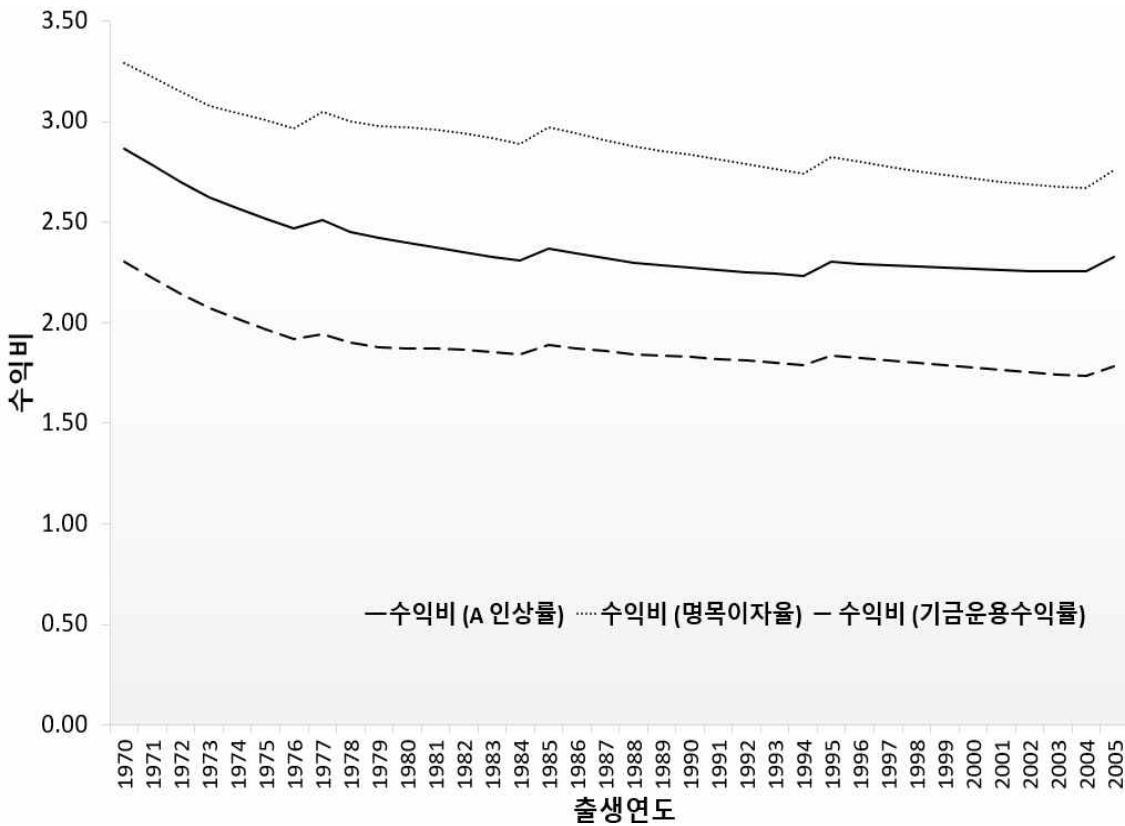
## 나. 민감도 분석: 할인율

- 본 절에서는 다양한 할인율들을 활용하여 수익비 민감도 분석을 수행하고 할인율이 수익비에 미치는 영향을 비교하고자 함.
  - 할인율은 본 연구에서 적용하였던 임금상승률, 명목이자율(회사채 AA- 3년), 기금운용수익률을 각각 적용하였음
  - 거시 경제 전망 결과는 기금운용수익률(4.5%) > 임금 상승률(3.7%) > 명목이자율(3.3%) 순임
  
- 분석결과, 수익비는 명목이자율, 임금상승률, 기금운용수익률을 적용한 순으로 높게 나타났음.
  - 이러한 결과는 국민연금의 현금흐름이 동일하게 설정되어 있어도 할인율이 높게 적용될수록 수익비 분모의 값은 커지고 분자의 값은 작아지기 때문임.

□ 할인율에 따른 코호트별 수익비는 다음과 같음.

- 기금운용수익률 적용 시,
  - 2.30(1970년생) ~ 1.78(2000년생)
- 임금상승률 적용 시
  - 2.87(1970년생) ~ 2.27(2000년생)
- 명목이자율 적용 시
  - 3.29(1970년생) ~ 2.72(2000년생)

[그림 6] 할인율 민감도 분석(평균소득자(A) 수익비)



주: 가입자 가정(20세 노동시장 진입, 40년 가입기간 유지, 연금수령 기간은 통계청 남성 기대여명 적용) ; 제도 가정(보험료율 9% 적용).

#### 다. 코호트별 대표가입자 수익분석

□ 코호트별 대표 가입자 분석은 제5차 장기재정추계 모형의 분석결과를

활용하여, 출생 코호트별 평균 가입기간과 평균 급여액을 가진 가입자를 “대표 가입자”로 정의하고 분석하였음

□ 코호트별 대표 가입자 수익지표 분석 가정

○ 가입자 가정

- 출생코호트는 1970년부터 분석, 30세 노동 시장 진입
- 코호트별 가입기간 차별 적용: 21년(1970년생)~28년(2005년생)
- 소득수준은 코호트별 평균 급여액과 평균 가입기간으로 역산함

○ 할인율 가정과 제도 가정은 앞서 분석과 동일함

- 과거 할인율은 A값 인상률(평균 임금인상률) 적용/ 5차 재정계산의 임금인상률 적용
- 현행 보험료율 9%와 제도개선에 따른 보험료율 인상 13%, 15%\* 적용.

\* 적용 시점은 2025년까지는 9% 보험료율 적용 후 2026년부터 인상된 보험료율을 적용.

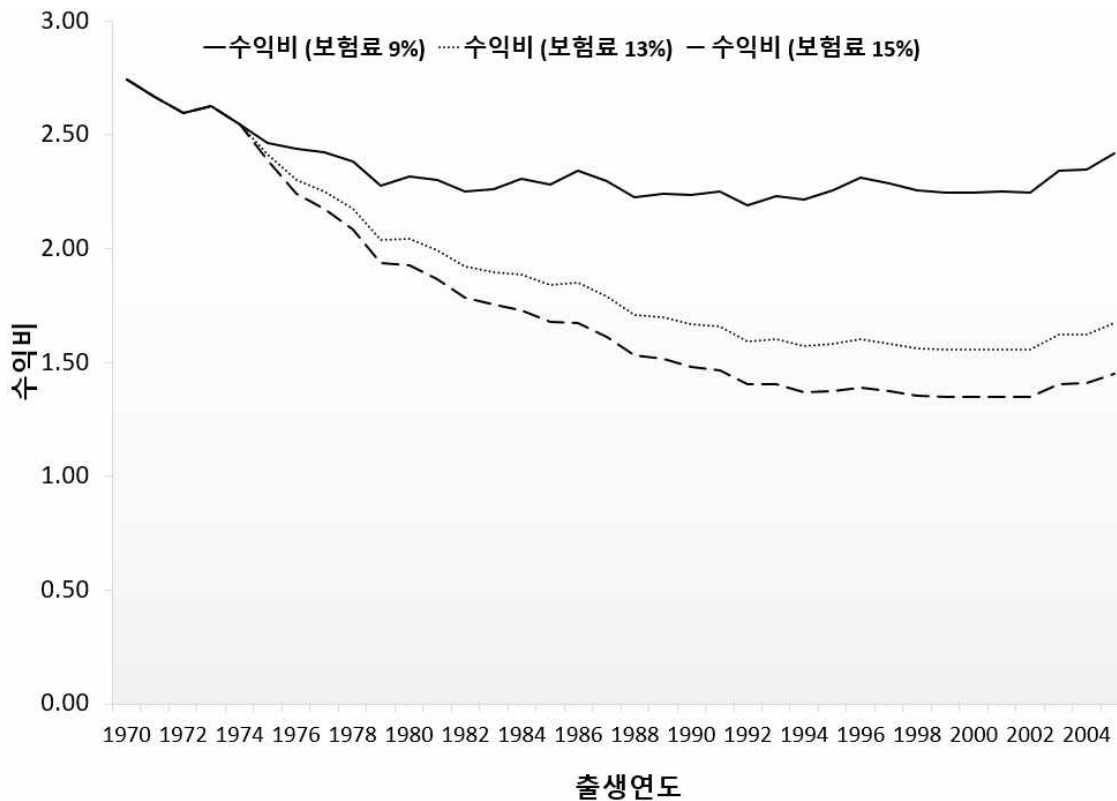
□ 코호트별 대표가입자의 수익비는 다음과 같음.

- 앞서의 가상의 가입자 수익분석과 비슷하게 수익비는 소득대체율 감소의 영향으로 후세대로 갈수록 감소하게 되나 후세대의 가입 기간 증가 및 기대여명의 증가는 수익비 감소를 일부 제한하는 것으로 나타남
- 보험료율 9%를 기준으로 전체 코호트에서 2를 넘었으며, 1970년 코호트의 2.74에서 2.19수준(최저)으로 감소하였다가 다시 증가함.
- 보험료율 인상 시 후세대의 수익비는 1.56 (보험료 13% 인상), 1.35 (보험료 15% 인상)까지 하락한 후 기대여명 개선의 영향으로 서서히 회복하는 것으로 나타남

〈표 2〉 코호트별 대표 가입자의 수익비 분석

출생코호트	보험료(9%)	보험료(13%)	보험료(15%)
1970	2.74	2.74	2.74
1971	2.67	2.67	2.67
1972	2.60	2.60	2.60
1973	2.63	2.63	2.63
1974	2.54	2.54	2.54
1975	2.46	2.41	2.39
1976	2.44	2.30	2.24
1977	2.43	2.25	2.17
1978	2.39	2.17	2.08
1979	2.28	2.04	1.94
1980	2.32	2.04	1.93
1981	2.30	1.99	1.87
1982	2.25	1.92	1.79
1983	2.26	1.89	1.75
1984	2.31	1.89	1.73
1985	2.28	1.84	1.68
1986	2.34	1.85	1.68
1987	2.30	1.79	1.61
1988	2.22	1.71	1.53
1989	2.24	1.70	1.51
1990	2.23	1.67	1.48
1991	2.25	1.66	1.46
1992	2.19	1.59	1.40
1993	2.23	1.60	1.40
1994	2.21	1.57	1.37
1995	2.26	1.58	1.37
1996	2.31	1.60	1.39
1997	2.29	1.58	1.37
1998	2.25	1.56	1.35
1999	2.25	1.56	1.35
2000	2.25	1.56	1.35
2001	2.25	1.56	1.35
2002	2.25	1.56	1.35
2003	2.34	1.62	1.41
2004	2.35	1.62	1.41
2005	2.42	1.68	1.45

[그림 7] 대표 코호트별 수익비 비교



주: 가입자 가정(30세 노동시장 진입, 코호트별 가입기간 차별 적용, 연금수령 기간은 통계청 남성 기대 여명 적용) ; 제도 가정(보험료를 9% 적용).

## 7. 결론

- 공적연금의 목표는 공평(equity)하고도 적절성이(adequacy) 담보된 월평균 급여수준을 제공하는 것을 목표로 함(Clingman, M., Burkhalter, K., & Chaplain, C. 2022).
- 낮은 소득자에게 적절한 소득을 보장해야 함과 동시에 높은 기여를 한 소득자에게 공평한 혜택(즉 높은 수준의 급여)을 제공해야 함
- 세대 내와 세대 간의 형평성은 어느 수준으로 담보해야 하는가?
  - A 값은 세대 내 형평성을 담보하고 있는 것으로 평가됨.
  - B 값은 상위소득자에게 더 높은 순이익(생애순이전)을 담보함.
  - 상위소득자에게 순이익이 높은 것에 대해 “역진적이다”라는 주장이 있

으며, 추후 소득상위자의 순이익을 “역진적인” 부분과 “공평한 혜택” 부분으로 분해해 볼 필요가 있음.

□ 그러나 재분배 관점에서 형평성의 논의가 중요해지는 시점은 어느 시점에서 어느 정도까지 보험료율을 증가시켜야 하는지와 깊은 관련성이 있음.

- 보험료율 15%까지 인상시, 고소득자 기준 수익비는 1에 근접하고, 저소득자의 경우 2를 넘는 것으로 분석됨.
- 보험료율이 15%까지 증가하여도 모든 소득계층과 출생코호트에서 대체로 수익비는 1이상을 유지함.
- 이미 미국과 캐나다는 수익비 1을 보장하는 못하는 연령과 인구 집단이 발생함. 캐나다의 경우 내부수익률이 2%대로 물가상승률과 비슷한 수준임.
- 우리사회에서도 중위소득자 기준으로 수익비가 1 미만으로 떨어진다면, 사회적으로 받아들일 수 있는가? 에 대한 고민을 시작해야함

□ 수익분석에 대한 평가는 어떤 질문에 대한 답을 구할 것인가에 따라 결과는 매우 민감하게 변화함.

- 즉 형평성의 측면을 고려하기 위해서는 소득계층 간 기대여명의 차이, 가입기간의 차이, 저소득층의 다른 사회부조 급여(기초연금) 포함 여부, 수익비 대 순생애이전 등의 지표 선정 등에 따라서 수익분석의 결과는 상이함.
- 특히 수익비는 내부수익률에 비해 할인율에 민감하게 반응하는 특성을 보임.

□ 국민연금 제도의 가입자 개인의 수익분석을 위해 어떤 할인율을 사용해야 하는지는 보다 심층적인 검토가 필요한 단계임

- 개인에게 강제저축과 같은 국민연금을 사적연금과 비교할 때 주는 효용을 측정하기 위해서는, 장기적 관점에서의 투자 가정이 필요하며, 장기 국채 혹은 그것에 준하는 회사채 수익률 등을 고려할 수 있음.
  - 그러나 현재 우리나라의 장기전망은 임금상승률이 명목이자율(3년만기 회사채 이자율) 보다 높은 상황임
  - 이런 우리나라의 상황에서 명목이자율을 수익비 할인율로 사용할 경우, 국민연금 수익분석의 결과가 과대계상될 가능성이 높으므로 현재에는 지양해야 함
- 추후 자본소득 성장률이 임금소득의 상승보다 클 것으로 예상되며, 이에 따라 수익비 할인율 재논의가 필요함
- 또한 보험료율의 상승, 수급연령 연장, 할인율, 기대여명의 증가 등으로 인해 수익분석의 결과는 항상 변화함.
- 미국 사회보장청에서 1년마다 발행하는 수익비 보고서와 유사하게 공신력 있는 연구기관에서 다양한 출생 코호트와 가족구성, 그리고 노동생애 소득수준에 따라 수익비가 어떻게 변화하는지 표준적인 방법론을 개발하여,
  - 동일한 방법과 가정을 통해 수익을 산출하고 제공하는 것은 필요함

**<부록> 선행연구 결과**

	방법	가입기간	수급기간	소득계층	수익비 / 생애초과분		할인율	
					현재세대	미래세대		
1	최병호 (1999)	시뮬레이션	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 현재대 1988년, 40세부터 20년 가입</li> <li>● 미래세대 2013년 40세부터 20년 가입 (2010년부터 2025년 이후 19.1%인상)</li> </ul>	60세부터 15년 노령연금 수급	저소득(40만원)	5.06	NA	실질이 자율 6%
					중소득(127만원)	2.32	0.85	
					고소득(280)	1.63	NA	
2	안홍순 (2000)	시뮬레이션	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 현재대 1988년, 40세부터 20년 가입</li> <li>● 미래세대 2018년 45년 가입(보험료는 2010년부터 2025년 이후 19.1%인상)</li> </ul>	60세부터 12년간 노령연금 수급	10등급(37만원)	5.19	1.88	이자율 정보 불명확
					25등급(121만원)	2.51	0.91	
					40등급(280만원)	1.84	0.67	
3	권문일 (2002)	실증자료	1998년 50-54세 사업장 가입자 중 700명 표본에 대한 88-98년 자료 (최대 11년 보험료 납입) 1999년 현재 60세 도달 한 것으로 가정	2000년 생명표에 따른 성별 기대여명 고려 (16년 수급 유족연금 9년 수급)	10분위 중 하위 2분위	6.4	NA	납부액: 정기예금 이자율 수급액: 실질이자율 5% (재형저축)
					10분위 중 5분위	4.3		
					10분위 중 9분위	3.5		
4	석재은, 김용하 (2002)	시뮬레이션	현재대 1988년 40세부터 20년 가입 미래세대: 2018년부터 20년 가입 (보험료는 2010년부터 2025년 이후 16.5%까지 인상)	수급개시연령 이후 2000년 현재 생명표에 따른 성별 기대여명 고려	저소득(평균소득 1/2 계층)	4.06	NA	실질이 자율
					중소득(평균소득 계층)	2.75	0.87	
					고소득(평균소득 2배)	2.09	NA	
5	김상호 외 (2004)	실증자료	2000년 현재 25-55세 근로자 4,311명 표본 1988-2002 자료 현재대: 2000년 현재 50-55세 가입자 미래세대: 2000년 현재 25-29세 (보험료는 2010년부터 2030년 이후 15.9% 인상)	연금수급개시연령 이후 2000-2050년 생명표에 따른 성별 기대여명 고려	저소득(7등급 중 1등급)	2.87	1.22	명목금리 (회사채 AA-3년 만기 수익률)
					중소득(7등급 중 4등급)	2.07	1.00	
					고소득(7등급 중 7등급)	1.71	0.99	
6	이상은 (2006)	노동패널 & 시뮬레이션	노동패널 1-6차 2000년 기준 25세-55세 사이 1,130명 근로자 보험료율은 1988년 3%에서 1998년 현재 9%. 2010년부터 매 5년마다 1.38%p 인상 2030년 15.9%로 인상	연금수급개시 이후 교육수준별 사망률 차이 비교	1분위 (생애소득 76만원 미만)	2.05(2.05)		기금투자 수익률
					2분위(생애소득 108만원 미만)	1.30(1.31)		
					3분위(136만원 미만)	1.07(1.0)		
					4분위(생애소득 177만원 미만)	1.02(1.04)		
					5분위(177만원 이상)	1.02(1.06)		
7	정요섭 (2010)	시뮬레이션	가입연령 35세 가입기간 30년(2002년부터 2031년) 65세 노령연금 개시 세후수익비	노령연금 21년 유족연금 7년	저소득 (37만원)	7.3128	5% (3년 만기 국고채 이율 2001-20)	
					중간소득 (176만원)	2.5448		
					고소득(360만원)	1.8961		

								08년 평균)
8	신 화 연 (2012)	시물레이 션	평균소득자 2010년 가입자 2030년 가입자 10년/20년*/30년/40년 가입	2011년 통 계청 기대 수명 고려	평 균 소 득 자 20년 가입 남성 (여성)	1.19 (1.65)	1.36 (1.49)	정 의 불 명확
9	한정림, 이항석 (2013)		1999년 가입 20년 가입	기 대 여 명 산출 60세 남성 22.39 여성 27.59/	저 위 (1,025천 원~1,095천 원)	3.2(3.7)		A값 재평가 율 (임금상 승률)
					중 위 (1,515~1,61 0천원)	2.5(2.9)		
					고 위 (2,475천 원~2,600천 원)	2.0(2.3)		
10	강성호 (2013)	시물레이 션	40년 가입 소득대체율 40%	20년 수급	0.5 소득자	3.3		할인율 0
					평 균 소 득 자	2.2		
					2* 평균소 득자	1.7		
11	국 민 연 금 연 구 원 2015년 국정감 사 자 료	시물레이 션	2015년 가입 20년간 납입,	20년간 수 급	저소득(100 만원)	2.8		A값 재평가 율 (임금상 승률)
					평 균 소 득 자(A값)	1.9		
					고 소 득 (300만원)	1.6		
12	이동열, 최응비, 김우창 (2016)	시물레이 션	20년간 납입 2015년 가입 세후 수익비 계산 (직장인)	20년간 수 급 직장인(지 역가입자)	저소득(100 만원)	2.713(2.8)		A값 재평가 율 (임금상 승률)
					중 간 소 득 (200만원 )	1.946(2.117)		
					고 소 득 (300만원)	1.566(1.704)		
13	김용하, 석재은, 홍인수 (2018)	시물레이 션	1970년생 남자 30년 가입자 2030년생 남자 30년 가입자	제4차 국 민연금 재 정계산 사 망률 , 노 령연금(유 족연금)	하 한 소 득 자 (30만 원)	7.130 (8.302)	8.240 (9.343)	이 자 율 과 임금 상승률
					평 균 소 득 자 (272 만 원)	2.741 (3.192)	2.470 (2.801)	
					상 한 소 득 자 (468 만 원)	2.024 (2.356)	1.834 (2.080)	
14	원종현, 박나리 (2022)	시물레이 션	1962년생, 1992년 신규가입 30년 납부 1992년생, 2002년 신규가입 30년 납부	통계청 기 대여명 고 려 (22년 수 급)	평 균 소 득 자(A값)	2.68	1.84	A값 재평가 율 (임금상 승률)

## 참고문헌

- 강성호. 2013. "공적연금 급여산식 분해와 세대간 형평성 분석." 연금연구 3(2): 1-22
- 권문일. 2000. "국민연금에 대한 수익분석: 국민연금급여는 과연 보험료에 대한 공평한 수익인가?" 한국사회복지학 41: 43-67.
- 김순옥, 김형수, 박성민, 신경혜, 신승희, 한정림. 2008. 국민연금 수급부담구조 분석. 연구보고서 2008-1. 국민연금연구원
- 김용하, 석재은, 홍인수(2018) 국민연금 소득재분배 효과분석: 수익비를 중심으로(비공개 자료). 국민연금연구원.
- 김태일, 2015, "국민연금의 세대 내 세대 간 형평성 분석과 개혁 방향", 예산정책연구, 제4권제 2호.pp31-55.
- 석재은 · 김용하. 2002. "국민연금의 소득보장효과에 대한 Simulation 분석." 사회보장연구 18(1):67-104.
- 신화연. 2012. "국민연금과 지역연금 수급부담 구조 비교." 보건복지 Issue&Focus. 한국보건사회연구원.
- 오건호. (2011). 장수가 행복한 사회, 국민연금 개혁으로 한계레 21기사  
<http://h21.hani.co.kr/arti/COLUMN/143/30312.html>
- 원종현 · 박나리. (2022). 국민연금 제도 운영자의 부담비 추정 -가입자 수익비와의 비교-. 사회 복지정책, 49(3), 63-86.
- 이동렬 · 최웅비 · 김우창. 2016. "국민연금의 세대내 세후 소득재분배 효과 분석." 사회보장연구 32(3):159-74.
- 이상은. 2006. "소득계층별 세대별 기대여명차이를 고려한 국민연금제도의 소득재분배 효과." 사회보장연구 22(1): 217-40.
- 정요섭. 2010. "국민연금에 대한 세제의 수익비 증대효과 분석." 보험학회지 86: 229-57
- 최병호. 1999. 국민연금제도의 가입자 집단별 형평성 분석. 한국보건사회연구원.
- 한정림 · 이항석. 2013. "국민연금 노령연금 수급자의 기대여명 추정과 수급부담구조 분석." 한국인구학 36(4): 119-43
- Clemens, J., Emes, J. (2016). Rates of Return for the Canada Pension Plan. Fraser Institute.
- Chen, Y. P., & Goss, S. C. (1997). Are Returns on Payroll Taxes Fair?. Social Security in the 21st Century, 76-90.
- Clingman, M., Burkhalter, K., & Chaplain, C. (2022). Money's Worth Ratis under the OASDI Program for Hypothetical Workers. Social Security Administration Actuarial Note Number 2021.7..
- Geanakoplos, J., Mitchell, O. S., & Zeldes, S. P. (2000). Social security money's worth. NBER paper series.
- Leimer, D. R. (1995) "A Guide to Social Security Money's Worth Issue" Social Secur Bull 58(2): 3-20.

## 1. 도입

이미 여러 나라에서 공적연금 지출 증가로 사회보험료 인상이 한계에 도달하면서 사회보험료 위주의 공적연금 재정 조달에 여러 가지 변화가 이루어진 바 있다. 또한 생산부문 변화로 인해 자본과 노동의 결합방식이 달라짐에 따라 노동소득 위주의 사회보험료 부과 타당성에 의문이 제기되면서, 사회보험료 부과대상을 근로소득 이외 다양한 소득으로 확대하거나, 일반조세 지원을 늘리거나 사회보장세를 신설하는 등의 변화가 이루어지고 있다. 여기에 사회보험료 감면조치 확대도 수반된다. 그 결과 공적연금 재정부담 주체로 국가의 역할이 부상하였다(사회보장재정의 조세화!).

국민연금 재정문제는 제도 안팎 요소의 포괄적이며 장기적인 불균형에 관한 것으로 단순히 보험료와 급여지출의 제도 내 수지균형을 맞추는 문제로 해소되지 않는다. 인구, 노동, 경제의 광범위한 변화, 특히 노동시장 양극화 및 생산 혁신은 국민연금 재정 구조에 근본적 변화를 요구한다. 사회보험 방식 연금 재정구조를 다변화시킨 다른 나라 사례는 그저 먼 얘기만은 아닐 수 있다.

국민연금 재정 논의의 시야를 넓힐 필요가 있다. 보험료 인상과 급여삭감 위주의 기존 국민연금 재정 방안으로는 적정노후보장이라는 국민연금의 존재 취지가 계속 위협받는다. 또한 사회 변화가 가속화되는데 제도 내 수지 균형 모색만으로 장기적으로 재정안정이 보장될지도 불분명하다. 따라서 국고지원 등 정부의 재정 역할 강화를 통해 우리 사회의 장기적인 변화와 사회보장 재정 원칙에 부합하는 연금재정 책임 분담을 적극적으로 모색해야 한다.

국가책임 강화를 포괄하는 국민연금 재정 논의 확장은 정책 선택지를 넓혀 사회적 합의의 여지를 열어낸다. 이는 또한 여러 세대와 계층이 사회 변화에 맞춰 국민연금 재정 책임을 더 고르게 분담하도록 하는 기제가 될 수 있다.

## 2. 국가의 국민연금 재정책임 강화의 논리적 타당성<sup>4)</sup>

■ 사회보장제도인 공적연금 재원은 보험료로 국한될 이유가 없음. 국가의 연금재정 역할 확대는 공적연금과 연금재정의 본질과 현실에 부합.

- 국민연금은 낸 만큼 받는 제도가 아닌 사회연대에 기초한 사회보장제도로 보험료로만 재정이 충당되어야 한다는 제한 없음. 즉, 조세는 사회보장재정의 주요 요소이므로 조세가 국민연금 재원이어서는 안된다는 제약은 없음.
- 공적연금재정을 사회적 지속가능성 관점에서 본다면 국가의 재정역량과 지원 역시 여러 요소 중 하나가 됨.
  - 국민연금은 현 노동세대가 기여를 통해 현 노인세대의 노후를 보장하고 미래 생산의 일부에 대한 청구권을 확보하는 사회보장제도임. 재정안정은 미리 기금을 얼마나 쌓느냐에 달려있는 것이 아니며, 때 시기에 급여 지출과 전체 사회의 자원조달 사이의 균형을 이뤄내는 것이 핵심임. (즉, 국민연금은 기여를 해서 개인계정에 돈을 쌓아 돌려받는 제도가 아님. 수급권은 생산세대에 대한 분배 청구권으로 해석해야 함)
  - 국민연금 재정에 관해 기존에는 제도 내 수지균형, 특히 보험료 일변도의 접근이 주를 이루었음. 이는 다른 공적연금과 달리 국민연금 특유의 기금 규모를 통해 재정안정성을 판단하는 논리, 수익비를 따지

4) 논의 대상은 공적연금 기여금이라 명시된 것 이외의 재원으로 국가의 일반예산 지원뿐만 아니라 사회보장세, 등을 포괄.

는 논리로 귀결됨.

- 부과방식을 공적연금재정의 기본으로 하는 관점에서 국민연금 재정안정을 바라본다면 연금제도를 둘러싼 인구, 경제구조 및 정부가 매 시기 급여 지출을 부담할 수 있는 능력이 중요함. 이는 연금재정에 대한 사회적 지속가능성(social sustainability) 접근임. 이 경우 연금재정 평가 지표는 제도 내 수지균형보다는 출산률, 고용률, 경제성장률, 정부 역량 등과 같은 연금재정을 뒷받침할 수 있는 것들임. 여기에서는 정부의 재정역량 및 재정지원 역시 주요 재정요소 중 하나임.
- 결국 다양한 사회 주체가 사회연대원칙과 부담능력원칙에 맞게 재정 책임을 분담하도록 하는 미래 재정 설계가 국민연금제도의 지속성을 뒷받침함. 정부의 국민연금 재정 지원도 그 핵심 수단 중 하나.

■ 공적연금제도 수립, 설계, 관리운영의 책임자로서 국가는 공적연금 재정 안정을 실현할 임무를 가짐

- 국민연금과 같은 사회보험 재정의 최후의 보루는 조세. 국고지원 등은 사회보험 재정에 대한 국가의 궁극적 책임성을 실현하는 수단.
  - 조세의 목적은 국가 등 공권력 단체의 존속과 활동을 위해 필요한 재원의 조달인데 국민연금 역시 국가의 존속 및 주요 활동의 하나임.
  - 조세는 개별보상 원리에 따르지 않는데 국민연금에는 개별보상 원리가 적용되지 않는 요소가 상당하므로 재정에서 조세 역할 확대는 타당성을 가짐.

■ 국고지원의 제도적 근거: 재분배 역할을 하는 A값, 사회공헌에 대한 보상, 경제활동의 취약성을 보완하는 보험료 지원 등 다양한 사회적 (social) 요소. 또한 미래 수급률 역시 90%에 근접

- 세대 내, 세대 간 소득재분배를 구현하는 요소로서 A값. 이에 국민연금 재정에는 일반조세도 역할을 할 수 있음.

○ 각종 크레딧과 보험료 지원제도

- 출산, 군복무 등의 사회적 공헌을 인정하고 실업, 저소득 등 보험료 납부 여건이 미비한 상황을 고려하여 가입자의 기여 책임을 면제하거나 최소화한 상태에서 충분한 수급권을 확보하도록 지원하는 조치들. 출산 크레딧, 군복무크레딧 등 비기여 기간에 대한 가입기간 인정제도와 함께 실업크레딧, 두루누리사업 등 특정 집단에 대한 보험료 지원사업이 있음. 이로 인해 발생하는 수급권에 대한 국가의 재정책임을 적극적으로 실현할 필요가 있음.

■ 기타

- 공적연금재정문제의 핵심 원인 중 하나인 저출산은 정부의 정책 실패에도 일부 원인이 있는 만큼, 연금재정문제 대응에 정부도 책임을 분담하는 것이 타당함.
- 이미 사연금에 대한 상당한 수준의 조세 혜택이 제공되고 있음, 이는 국민연금에 대한 국고지원 수준을 훨씬 넘어섬.

3. 정부의 국민연금 재정책임 확대의 필요성

■ 급격한 고령화로 인한 국민연금의 재정요구 확대를 보험료 인상만으로 충당하기 어려울 수 있음. 보험료 인상에는 한계가 있음.

- 저출산 고령화의 영향에 사회적으로 대응할 수 있는 수단을 보험료뿐만 아니라 완충기금, 조세로 다양화해야 함: 조세 역시 사회보험 재정의 한 요소가 될 수 있음.
- 보험료가 높아지면 국고지원의 역할도 적극적으로 확대되어야 함. 보험료가 어느 정도 이상이 되면 다양한 감면제도 운영은 불가피함. 소기업, 저임금노동자에 대한 노사 보험료 감면 혹은 차등보험료 부과가 대표적임. 이에 더해 사용자가 불분명한 노동자(사실상 노동자인 자영업자)에 대한 보험료 지원 필요성 높아짐. 이렇게 소기업 저임금 노동자

에 대한 부담경감 조치를 설계할 때 국고지원의 역할이 중요함. 이로 인한 연금재정 필요 부분을 국가가 감당하는 것은 불가피함.

## ■ 생산방식과 노동방식 변화, 불평등 심화에 대응하기 위한 공적연금 재정 기반의 확대

- 생산방식과 노동의 변화, 부의 원천의 변화, 불평등 심화와 같은 사회 변화에 대응하기 위해서도 국민연금 재정기반을 가입자의 노동소득뿐만 아니라 자산소득, 이윤 등으로 계속 넓혀나갈 필요 있음.
  - 특고종사자, 프리랜서, 플랫폼노동자 등 비임금노동자 증가에 따라 이들을 국민연금제도로 포괄하기 위한 재정기반 확대 필요함.
- 사회보험료 부과 기준의 탈임금화, 사회보험재정의 조세화를 향한 여러 나라의 진전과 다양한 제안<sup>5)</sup>

## ■ 연금재정 부담의 세대 간, 계층 간 분산

- 국고투입은 고령화로 인한 국민연금 재정요구를 가입자의 노동소득 이외 다양한 주체와 부문으로 분산시키는 수단으로서 사회보험료는 생산세대가 전체를 부담하지만, 조세를 투입하는 경우 연금재정 부담세대가 다양해짐.
  - 재원을 다양화하면 고령화로 인한 연금재정 지출이 급증하는 시기(2040년대~2060년대)에 재정책임을 생산세대뿐만 아니라 은퇴세대, 미래세대가 함께 부담함으로써 사회적 대응능력을 높일 수 있음.
  - 채권을 발행하는 경우에는 재정증가 속도가 빠른 시기에 재정부담 시점이 분산되어 재정 부담 세대는 폭넓게 확대됨.
- 조세 재원은 세원에 따라 재정 부담의 세대 간, 계층 간 분산효과 달라짐.
  - 자산세: 고령층, 고소득층 부담 비중 높음
  - 부가가치세: 생산세대와 연수급세대 함께 부담하되 자산세보다 청년층

5) 사에즈와 저크만(Saez & Zucman, 2019 등): 미국 사회보장제도 확대 재원마련 방안으로 개인과 법인의 모든 노동소득(사회보험료 및 부가급여 등 포함)과 자본소득(기업이윤 및 이자소득)에 일체의 비과세나 감면 없이 6% 세율의 '국민소득세'(national income tax)를 신설할 것을 제안. 이들은 특히 기업에게 기존의 법인세 외에 이윤 전체(배당과 사내유보 포함)에 대해 동일한 세율로 과세하자고 제안함(유종성 외, 2022: 68).

부담수준이 더 높음.

- 연금급여세: 고령층이 부담
- 목적세 혹은 특정한 형태의 사회보장세를 도입하는 경우에 부담능력에 따른 연금재정 부담을 실현하는 효과를 거둘 수 있음. 그밖에 재원마련 과정에서도 소득재분배 효과를 거둘 수 있음.

#### 4. 국가의 공적연금 재정역할 수행 사례

대다수 국가들은 정부가 공적연금에 재정적 보조를 하고 있음(EC, 2021). 세금이 재원인 기초연금, 최저보장연금, 공공부조 이외에도 사회보험 방식의 공적연금에도 다양한 방식의 재정지원이 시행됨: 미국, 독일, 프랑스, 룩셈부르크, 핀란드, 스웨덴, 일본 등. 즉, 세수의 일정 부분을 할당해서 연금 재정에 투입하는 것은 광범위하게 이루어지고 있음.

##### ■ 프랑스

- 1991년 도입된 일반사회기여금(CSG: Contribution sociale généralisée)은 거의 모든 종류의 소득에 부과됨. 이 중 자산소득에 9.9% 세율로 부과되는 CSG의 일정 부분은 노령연대기금(FSV: fond de solidarité vieillesse)에 할당됨, 이는 2021년 노령연대기금 수입의 57%를 차지함.
  - 노령연대기금은 1994년에 만들어져 모든 기본연금제도(일반제도, 농업노동자제도, 특별제도) 및 비급여 근로자(자영업자, 농민, 자유직업인)을 위한 일반제도 등의 최저노후보장과 노령연금에 기여하지 못한 분기의 기여인정 등을 위한 재원을 지원<sup>6)</sup>. 현재 노령연대기금은 주요 공적연금레짐에 대한 지원, 노인연대수당(ASP) 및 각 연금레짐의 최저보장연금의 재원 조달을 함(<http://www.fsv.fr/solidarite/dispositifs>).

6) 노령연대기금(FSV)은 구체적으로는 첫째, 일반제도, 농업노동자제도, 비근로자 및 자영업자를 위한 연금제도에 서 실업기간 및 부분활동기간(2020년 3월 1일부터), 둘째, 추가연금제도(ARRCO 및 AGIRC)에서 국가가 급여를 제공하는 실업기간, 셋째, 질병, 출산, 업무 중 사고, 직업병 및 장애, 자원봉사활동 등으로 인한 휴업기간, 넷째, 2015 회계연도부터 견습기간 및 전문교육 인턴십기간, 다섯째, 건강상 문제로 인한 2020년과 2021년의 부분활동기간을 지원 대상으로 함.

- 1998년부터 납세의무를 가지는 거주자에게 자산소득과 투자수익에 대해 사회세(prélèvement social) 부과. 사회세는 노령연대기금, 임금근로자 연금레짐과 연금기금(FRR)에<sup>7)</sup> 투입.
- 2004년 특별세(예-주세, 담배세) 사회보장제도 할당조치. 이는 저임금소득자의 사회보장기여 감면을 보충.
- 연대를 위한 사회부담금(C3S: Contribution sociale de solidarité des sociétés): 비임금노동자에 대한 사회보호 재원을 보조하기 위해 매출액과 법인세가 일정 규모 이상인 기업에게 부과. 일부 공적연금에 투입 (<https://www.urssaf.fr/portail/c3s>).
- 자산소득, 기업매출 등에 부과되는 사회세와 특별세 등이 광범위하게 노령연금에 투입되어 공적연금 재원이 노동소득이라는 제약을 넘어서고 있음. 특히 최근 사회세 부과대상이 개인에서 기업으로 확대.
- 비임금노동자 등 다양한 노동인구를 사회보험제도에 포괄하기 위한 재원으로 조세의 역할 확대.

## ■ 미국 OASDI

- 연금보험료 인상시 보험료 인상 부담을 덜어주기 위해 보험료 인상분만큼에 대해 공제를 실시하여 보험료를 감면해 줌. 이 조치로 인해 발생하는 보험료 수입 감소분만큼을 일반재정 전입금으로 충당함.
  - 1984년, 보험료를 인상하면서 노동자에게 0.3% 세액공제 제공. 이로 인한 보험료 감소분을 일반재정에서 보전.
  - 1984~1989년, 자영업자 보험료를 한시적 인하. 보험료 인하분을 일반재정으로 보전
- 2010년 경제위기 상황에서 보험료를 2%p 인하. 보험료 감면분을 일반재정으로 보전.

7) 1997년 정부는 연금재원 확충을 위해 연금기금(FRR: Fonds de Reserve pour les Retraites)을 설치. 이 기금은 부동산 소득세, 노령보험기금의 잉여분, 우파정권이 추진한 민영화 수입 등 다양한 재원을 활용하여 조성. 2010년에 계획보다 앞당겨 지출됨.

- 연금급여 과세액 일부를 연금재정으로 투입. 2021년 기준 기금 수입의 90.2%는 보험료, 3.5%는 연금소득세였음.

## ■ 스웨덴

- 노동자의 공적연금 보험료 7%와 자영자 보험료 중 7%(general pension contribution)는 조세 환급. 즉, 공적연금 전체 수입 중 상당한 부분에 대해 국고지원이 이루어지고 있는 것임.

## ■ 네덜란드

- 네덜란드는 1997년에 공적연금 기여율 상한을 17.9%로 설정, 이후 재원 중 일반조세 비중 증가. 2015년 네덜란드 공적연금 재원 중 일반조세 비중은 1/3에 달함.

## ■ 일본

- 2012~2019년 소비세를 5%p 인상하여 연금을 비롯한 고령화 비용을 지원
- 기초연금의 1/2 국고 보조, 후생연금 수입의 약 20% 국고보조

## ■ 분류 1. 국가는 공적연금 재정의 어떤 요소를 지원하는가?

- 보험료 감면, 혹은 보험료에 대한 조세 환급: 보험료 감면분에 상응하는 부분을 일반재정 전입금으로 기금에 투입하거나 개인의 보험료 부담을 환급하는 것으로 전자는 미국 OASDI, 후자는 스웨덴 Income Pension
- 사회보장기금 조성: 프랑스의 노령연대기금 및 FRR
- 사회적 공헌 보상 및 비임금노동자 등 취약한 집단에 대한 보

험료 지원 및 수급권 제공으로 인해 발생하는 급여 지출에 대한 국고 지원: 대부분 국가

- 수지 차 보전: 네덜란드, 핀란드 등
- 관리운영비 등 기타 비용

## ■ 분류 2. 국가는 어떤 세원을 활용하여 공적연금 재정지원을 하는가?

- 일반예산(특정 세목 없이): 미국, 네덜란드, 핀란드 등
- 특정 세목 지정: 일본 부가가치세, 프랑스 특별소비세
- 사회보장세 : 프랑스 개인과 기업에 대한 사회세

## 4. 한국 국민연금에 대한 국고지원 현황

### ■ 보험료 국고지원

- 농어업인 국민연금 보험료 지원: 보험료의 50%. 농어촌구조개선특별회계.
- 소규모 사업장 저임금 노동자 보험료 지원: 보험료의 80%, 36개월까지. 일반회계.
- 저소득지역가입자 보험료 지원: 기준소득월액 100만원 이하인 경우 보험료 50%, 기준소득월액 100만원 초과시 4.5만원. 12개월까지. 일반회계.
- 구직급여 수급자 보험료 지원(실업크레딧): 인정소득 기준 연금보험료의 75%. 구직급여 수급기간(생애 최대 12개월). 고용보험기금, 일반회계, 국민연금기금이 각각 1/3씩.

〈국민연금 보험료 국고지원 규모: 억 원〉

구분	회계	2016	2017	2018	2019	2020
두루누리	일반회계	4,434	4,286	8,267	11,551	9,557
농어업인	농어촌구조개선 특별회계	1,751	1,759	1,777	2,021	1,802
	소계	648	527	606	639	822
실업크레딧	일반회계	216	176	202	213	274
	국민연금기금	216	176	202	213	<b>274</b>
	고용보험기금	216	176	202	213	<b>274</b>
합 계		6,833	6,572	10,650	14,211	12,181

주1: 2016~2019년은 추정예산 기준, 2020년은 예산안 기준

주2: 저소득 지역가입자 보험료 지원사업은 2022년 본예산 265억 원, 2023년 예산안 382억 원이 편성됨.

자료: 국회예산정책처(2019)

■ 가입기간 인정제도 국고지원

- 출산크레딧: 연금수급시점 지원, 일반회계 30%, 국민연금기금 70%
  - 2020년 지출 중 일반회계 부담 몫은 2016년 45백만원에서 2020년(예산안 기준) 177백만원으로 증가하였으나 미미함.
- 군복무크레딧: 연금수급시점 지원, 일반회계 100%. 지출 미발생

■ 관리운영비 지원

- 일반회계에서 국민연금기금으로의 전출금(국민연금공단 관리운영비).
- 1988~1991: 전액 국고지원, 1992~2007: 38~66.7%, 2008~2009: 5%, 2010년 이후: 매년 100억 고정지원. 2022년 기준 관리운영비 대비 1.8%

■ 평가

- 국민연금 국고지원은 매우 제한적으로 이루어지고 있음. 크레딧, 보험료 지원사업, 관리운영비 등에 대한 적극적인 정부책임 실현은 지금도 미흡함. 단기적으로는 크레딧, 보험료지원사업, 관리운영비 등 운영자로서 국가가 책임져야 할 몫에 대한 재정지원을 정상화시키는 것이 필요함.
- 국민연금 재정안정을 위해 국가가 국민의 연금보험료 부담 증가를 요구

한다면, 이에 상응하여 국가의 책임을 국고투입 방안과 장기적인 재정지원 설계 및 방안을 통해 구현할 필요가 있음.

## 5. 국민연금에 대한 정부의 재정책임 강화 방안

### ■ 방향

- 국민연금제도의 속성과 사회 변화의 방향으로 볼 때 장기 재정의 주요 요소로서 국고지원의 역할을 수용할 필요 있음. 즉, 국민연금에 재정에 대한 근본적으로 다른 사고가 필요함. 수급률이 높아지고 보험료 부담이 한계에 다다르는 시기에는 국민연금 재정 기반을 자산소득, 이윤 등에 부과하는 조세로 계속 넓혀가야 함.
- 현 국민연금기금 규모를 보면 표면적으로는 국고지원이 불필요해 보이지만 국민연금의 보장기능을 좀 더 빨리 강화하기 위해, 혹은 재정안정을 위한 선제적 조치로 국고지원 확대를 모색해야 함.
  - 보험료를 인상할 경우 저소득 가입자 부담을 덜어주는 다양한 조치가 필요함. 이를 위한 정책수단으로 보험료 감면분을 책임지는 국고지원의 역할은 단기적으로도 중요함: 미국, 스웨덴 사례 참고
  - 급증하는 비임금 근로자 포괄 비용을 조달하기 위한 국고지원 확대
  - 기타 보험료 지원이나 가입기간 인정에 따른 추가지출분 국고지원 확대
  - 프랑스 노령연대기금이나 FRR과 같은 예비기금이 필요하다고 판단할 경우 이를 조성하기 위한 목적의 국고지원은 일찍 시행해야 함.

### ■ 방안 1: 보험료 지원을 위한 국고지원 확대

- 보험료 지원, 가입기간 인정제도 등으로 인해 발생하는 급여 지출 부분은 정부의 재정조달이 불가피함. 이를 다음과 같은 방식으로 확대
- 특고, 플랫폼노동자, 프리랜서를 비롯하여 특히 사용자가 불분명한 노동자에게 사용자 책임분에 해당하는 보험료를 지원을 대폭 확대. 이 비

용을 국고지원.

- 저임금 노동자, 저소득 지역가입자에 대한 부담경감 조치 비용을 국고 지원
- 크레딧 등에 대한 국고지원 수준과 방식 재검토
  - 출산크레딧은 전액 국고지원, 실업크레딧 재원은 국고지원과 고용보험 기금으로 전환
  - 현재 출산, 군복무 크레딧 재정지원은 급여지급 시점에 이루어짐. 이를 보험료 납부 단계에서의 국고지원 방식으로 전환한다고 하더라도, 현재 보험료 수준이 낮고, 이로 인한 급여액 증가 효과를 미리 확정할 수 없다는 점에서 급여지급 시점에서의 국가의 재정책임 수행도 필요함.
- 관리운영비 역시 전액 국고지원을 목표로 지원 비중 점차 늘려가야 함

## ■ 방안 2: 국가 지급보장

- 2014년 국민연금법에 '안정적·지속적 지급을 위한 필요한 시책의 수립·시행' 문구가 신설되었으나, 이 조항으로는 부족하다는 지적 제기됨.
  - <국민연금법> 제3조의2(국가의 책무) 국가는 이 법에 따른 연금급여가 안정적·지속적으로 지급되도록 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.
  - <공무원연금법> 제71조(연금부담금 및 보전금) ① ----. 다만, 국가나 지방자치단체는 제28조에 따른 급여 중 퇴직급여 및 퇴직유족급여에 드는 비용을 기여금, 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(이하 "보전금"이라 한다)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담하여야 한다.
- 국민연금제도의 지속성을 궁극적으로 책임지는 국가의 역할을 감안한다면, 국가의 지급보장을 명시하건 명시하지 않건 국가의 책임성에는 변화하는 것이 없음.
- 국민연금이 다른 나라와 달리 특수하게 국민신뢰의 문제를 갖고 있다면, 이를 해소하기 위해 제도 지속에 관한 국가의 책임성을 선언하는 것도

고려할 만함. 즉, 국가의 지급보장이 미래세대의 국민연금 수급을 둘러싼 불필요한 논란을 해소하고 국민신뢰를 대폭 높일 수 있다면, 실제로 변하는 것이 없는 만큼 지급보장을 못할 이유가 없음.

- '부족한 금액을 국가가 부담한다'는 구체적인 책임을 기술하는 문구는 논란의 여지가 있지만, '국가가 국민연금제도 지속과 안정적인 급여지급에 대해 궁극적인 책임성을 가진다'는 정도의 책임을 기술하는 문구를 국민연금법에 명시하지 못할 이유 없음.

### ■ 방안 3: 장기재정방안으로 지출의 일정 부분을 국고지원으로 충당

- 가입자 재정책임을 확충하는 조치가 어느 정도 이루어진 이후 시행 가능. 특성 상 연금지출의 일정 부분을 조달하는 방식.

### ■ 세원

- 다양한 연금급여 과세액을 국민연금 재정으로 투입
- 부가가치세: 한국 부가가치세는 OECD 평균(19.2%, 2020년)에 비치지 못하여 인상 여력 있음. 이를 통한 재정보조 고려할 필요 있음(OECD, 한국경제보고서 2022)
- 사회보장세 도입: 주로 개인의 근로소득뿐만 아니라 다양한 소득에 과세하는 방식이었음. 일정 규모 이상의 법인의 이윤이나 매출을 특정하여 사회보장 재원을 징수하는 사례 출현
- 일반예산의 국고지원 실시

## 6. 기타

- 기초연금이 이미 존재하는 가운데 국민연금에 대한 본격적인 국고지원은 타당한가?

- 국민연금은 상당한 재분배 요소를 내재한 공적연금제도로써 가입자들끼리의 재분배만으로 충당하기 어려우며 비저축적 요소가 강함. 국민연금 급여에 최저보장적 요소가 강화된다면 국고지원 필요성과 타당성은 더욱 커짐.
- 국민연금 기금 규모와 지출 추이로 볼 때 본격적인 국고지원은 장기적인 이슈임. 미래 기초연금의 모습이 어떻게 달라질지 알 수 없음. 기초연금이 보편적 제도가 된다면 국민연금에 대한 국고 투입의 우선순위는 매우 떨어짐. 그러나 기초연금이 노인 일부를 대상으로 하는 제한적인 지원제도가 된다면 국민연금에 대한 재정투입은 불가능하지 않음.

■ **중장기적으로 본격적인 국고투입 시점은 언제가 적절한가?**

- 장기적인 출산률 추이 및 고령화 정도, 국민연금 가입자의 재정책임 확대 조치가 언제 얼마만큼 진행되며, 그 재정 효과는 어떠한가 등이 본격적인 국고투입의 필요 수준을 결정함.
- 국민연금이 노인들에게 중심적인 노후소득보장제도로 언제 자리잡는가, 즉, 국민연금 수급률(노인 중 국민연금 수급자 비율)로 표현되는 대상포괄성이 높아져야 국고투입 가능.
- 위 요소와 무관하게 국민연금 재정 확충에 대한 가입자 책임과 정부책임 확대가 속도를 맞춰야 한다는 사회적 합의가 이루어진다면 가입자 책임이 크게 확대되는 시점에 국고지원 역시 크게 확대될 수 있음.

■ **전체 국민연금 지출 중 국고투입 비중은 어느 정도가 합리적인가?**

- 이는 초고령화 국면 국민연금 재정에서 정부책임 대 가입자책임 비중을 정하는 문제임.
- 사회보험제도로써 기여가 급여에 대한 권리성 확보의 주요 요소인만큼 재정 대부분은 기여로 충당될 수밖에 없음. 정부재정의 역할이 전체 지출의 30%를 넘는 사례는 아직 확인되지 않음.

- 장기적으로는 사회보험재정의 조세화의 필요성 수준(생산방식 변화와 GDP 중 노동소득의 비중 등), 국민연금 제도 특성(재분배 요소 크기 등) 등에 따라 영향받을 수 있음.

## ■ 왜, 국가의 재정책임 확대인가?

- 국민연금 재정안정화가 과연 보험료율 인상만을 통해서 이루어질 수 있을지, 그리고 그것이 사회적 부의 산출 및 분배 방식 변화에 정확히 부합하는 것인지 검토할 필요가 있음. 특히 생산과 성장에서 자본과 노동의 기여 방식과 기여도가 변화하는 가운데, 각 생산 주체에게 노후보장에 관한 책임을 무엇을 기준으로 어떻게 배분할 것이냐가 중요한 이슈임.
- 더욱이 미래 연금재정 확충 요구가 커지는 만큼 재정 면에서 사회연대 원칙을 어떻게 실현하느냐 하는 것 역시 국민연금제도의 작동에 중요해질 수 있음. 이러한 문제에 답하는 데 중요한 정책수단이 바로 국가의 재정책임 확대임.



## 국민연금의 보장성 및 보편성 확대를 위한 국민연금 크레딧 개혁방안

윤홍식  
인하대학교 사회복지학과 교수

2023년 국민연금의 구조개혁(크레딧 개혁)의 의미

- ❖ 1990년대 이후 서구 복지국가 개혁의 핵심 과제 중 하나는 **성장동력 재고**를 위한 전략(Hassel and Palier, 2021; Ban and Helgadóttier, 2022; Lynch and Watson, 2022). 복지국가 개혁은 정부가 추진하는 성장전략의 일환(Avlijaš, Hassel, and Palier, 2021)
- ❖ 기존이론은 **왜 특정 시점에서** 복지국가 개혁이 이루어지는 설명 불가.
- ❖ 공적 **연금개혁**은 공적 연금이 사회지출에서 차지하는 비중을 고려할 때 '복지개혁', 즉 성장동력(성장체제) 개혁의 **핵심영역**.
- ❖ 실제로 최근 2010년대 이후 북서유럽에서 출간된 문헌에 따르면 세계화로 인해 이자율, 환율 등 **거시경제정책에서 국민국가의 역할이 제한된 상황**에서 점증하는 불평등과 사회적 불안성을 완화하고 국민국가의 지속가능한 성장을 담보하기 위한 핵심적 전략 중 하나로 '복지국가 개혁을 통한 성장동력 재고(일부 국가에서는 전환)이 중요한 화두로 등장했음(Avlijaš et al., 2021; 2021, Baccaro and Pontusson, 2021, 2016; Hassel and Palier, 2021).
- ❖ **사회정책**이 국가의 성장전략을 추동하는 핵심적 기제가 되었다는 것임
- ❖ 이러한 조건에서 국민연금의 구조적 개혁에 대한 논의는 (너무나도 당연하) (중장기적 과제이지만) **한국의 성장체제(성장전략)의 관점에서 검토되어야 함**.
- ❖ 그러나 여기서 한국 성장체제에 기초해 연금개혁을 논하는 데는 여러가지 한계가 있음.
- ❖ 대안은 현재 한국 성장체제에 기초한 **단기적 대안**(사각지대 완화와 보장성 강화)의 관점에서 국민연금 크레딧 개혁의 방향을 제시하고, **중장기적 관점**에서 국민연금의 구조개혁 방향에 대한 제안을 하겠음.

세계 GDP 대비 교역비율의 장기추이



Wolf, M. (2023, 1.18). "Davos: There's life in global capitalism yet: Rumours of the demise of international business and trade have been exaggerated." *Financial Times*.

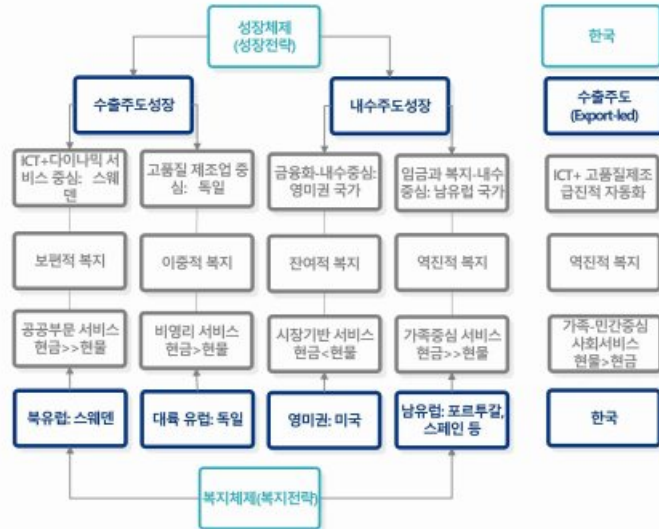
성장체제와 복지체제

생산체제와 복지체제의 관계

이를 위해서는 오른쪽 그림을 현재의 모습으로 놓고, 이러한 모습이 형성되는 기원과 과정을 설명(정치-경제-복지의 틀과 세계자본주의의 패러다임 변화라는 총체적 인식에 기반해서 설명).

특히 주목해야 할 지점은 한국 복지국가와 후발 복지국가(예를 들어, 남유럽, 동유럽, 개도국 등)에 관한 근본적 질문인데, 경제구조 변화 없이, 사회정책의 변화를 통해(분배의 정치화) 사회경제적 문제를 완화할 수 있는가에 대한 답을 내오는 것임. 대답은 단기적과 장기적 관점(지속성의 관점)에서 살펴볼 필요가 있음.

포르투갈과 스페인의 역사적 사례를 보면 사회지출의 확대만으로는 불평등과 빈곤으로 대표되는 사회경제적 문제를 근본적·지속적으로 완화하기는 어렵다는 결론 가능.



출처: 다음 글을 재구성한 것임. Hassel and Palier eds. (2021), 윤홍식(2019), Hall and Soskice eds. (2000).

성장체제와 연금크레딧 제도의 특성

**성장체제의 특성**

- 수출주도 성장체제 → 독일 고품질 제조업 → 임금조정 노동시장 내부자 보호 비용통제 중요 → 노동시장과 사회보호의 이중화 상대적으로 높은 보편성 직업·직업장 훈련 사회보험과 공공부조
- 수출과 내수 균형 성장체제 → 스웨덴 ICT, Dynamic Service, 사회서비스 → 혁신 특수숙련→일반숙련 → 보편적 사회보장 사회투자 고등교육 공적 투자 사회서비스>소득보장
- 내수주도 성장체제 → 영국 금융서비스 → 높은 공공, 민간 부채. 주택의 금융화 사회적 보호의 금융화 → 사회적 보호의 시장화 연금 민영화 고등교육 사적 투자 → 보상적 차원의 취약계층을 위한 제한적 크레딧
- 이탈리아 임금과 복지 제조업 수출 불가 → 높은 공공부채 관대한 사회지출 회폐평가절하(유럽연합이전) → 높은 임금과 최저임금 고등교육의 미발달 사회보험과 부조 (이중화) 사회서비스<소득보장 → 관대한 크레딧 (관대한 사회지출-내수)
- 한국 고품질 제조업 ICT 부동산 → 혁신 일반숙련(고등교육) 높은 자동화 부분적 주택의 금융화 비용통제 중요 → 노동시장과 사회보호의 이중화 상대적으로 낮은 보편성 사회보험과 공공부조 고등교육 사적 투자 → 제한적인 크레딧

**연금 크레딧(C)의 특성**

- 직업훈련 크레딧(8년 부여) 관대한 실업C 노인돌봄C 양육C(3년) (돌봄의 사회적 비용 ↓) 노동시장 외부자를 위한 크레딧
- 사회투자적 크레딧 운용 교육 크레딧(고등교육) 양육 크레딧(노동시장 참여 전제)
- 제한적 크레딧
- 관대한 크레딧 (관대한 사회지출-내수)

GDP 대비, 현금지출 vs. 현물지출 1980-2017

2010년대 이후 OECD 회원국의 연금 크레딧 경향은 이중적이다.  
 일부 국가와 분야에서는 크레딧을 늘리는 반면, 일부 국가와 분야에서는 크레딧을 폐지함.  
 대표적으로 오스트리아는 고등교육에 대한 연금 크레딧 폐지(역진적 성격때문에)(OECD, 2015)

한국의 크레딧 정책 방향  
 단기

1. 국민연금의 사각지대를 완화하고 보장성을 강화하기 위한 접근
2. 다만 크레딧은 보완적 수단이라는 것을 분명히 할 필요가 있음. 현행 제도 하에서 실업크레딧을 보완적으로 확대하기 위해서는 고용보험의 보완성 확대가 전제되어야 함.
3. 실업크레딧을 확대하고, 출산크레딧을 양육크레딧으로 전환해서 확대, 군복무 크레딧 확대.

장기

1. 한국 사회가 합의하는 성장체제의 방향에 따라 크레딧 제도 개혁(연금개혁이라는 큰 틀에서)
2. 예를 들어, 금융화 중심의 서비스를 주 성장동력으로 삼기 위해서는 연금의 시장화, 주택의 금융화는 필수적이다.
3. 이때 공적 연금의 보장성 강화는 적합한 방향이 아님. 공적 연금은 취약계층을 중심으로.
4. 현재와 같이 자동화에 기초한 고품질 제조업과 ICT 중심의 수출주도 성장전략을 유지한다면, 핵심 노동자에 대한 공적 연금강화와 취약계층에 대한 보상적 사회지출(부조적 성격의 공적연금 강화)확대와 고속런 노동자를 위한 사적 연금시장 활성화 필수적.
5. 연금크레딧은 이 방향에서 맞춰져야 함.
6. 만약 스웨덴처럼 내수와 수출이 균형적인 성장체제로 전환하려면, 크레딧을 사회투자성격이 강한 방식으로 재편할 필요가 있음. 고등교육의 경우, 보완성을 강화하는 방식으로.
7. 또한 자동화 중심의 고품질 제조업과 ICT 중심의 수출주도형 경제에서 속련 노동에 기초한 고품질 제조업으로 전환하기 위해서는 크레딧 정책과 관련해 독일과 같이 '직업훈련' 을 강화하는 방식의 크레딧 제도화 필요.

크레딧 확대 방안

- 크레딧을 사후에 수급시 적용하는 방식을 폐지하고 사유 발생시점에 적용
- 구체적 안은 1차 자료회의 보고서 참고.

1. 출산크레딧→출산-양육크레딧으로 전환

- 2018년 경사노위에서 노사정이 합의한 권고안에 따라 첫째 자녀부터 적용
- 크레딧 기간은 자녀 1명당 24개월, 보험료 부과 소득은 기존과 같이 A값의 100%로 설정
- 크레딧 수급자는 실질적 주 돌봄 제공자. (현재 출산크레딧 수급자의 거의 대부분이 남성)

2. 군복무 크레딧

1안

- 군복무 크레딧을 복지기간 전체(18개월)로 확대하고 보험료 부과 소득은 출산-양육 크레딧과 같이 A값의 100%적용.

2안

- 크레딧 대신 군복무 기간을 실제 가입기간으로 적용함.
- 현재 현역복무자의 월급(2023년 기준)에 국민연금 보험료를 부과해 병사와 국가가 절반씩 부담.

	급여(월)	보험료		병사부담	국가부담	
		9%	A값	4.5%	4.5%	A값
병장	1,000,000	90,000	275,498	45,000	45,000	167,498
상병	800,000	72,000	275,498	36,000	36,000	185,498
이병	680,000	61,200	275,498	30,600	30,600	196,298
일병	600,000	54,000	275,498	27,000	27,000	203,498

군복무 대상자가 아닌 경우  
 군복무에 준하는 공익적 활동(이후  
 논의) 기회를 제공하고, 이에 따라  
 크레딧 부여.

### 3. 실업 크레딧 확대 방안

- 생애 최대기간을 1년에서 3년으로 확대. 1.5년은 60세 이전, 1.5년은 60세에서 64세 사용하도록 분할.
- 실업크레딧 인정소득을 현행 70만원에서 최저임금의 50%로 상향(2023년 기준, 시급 9,620원, 월 2,010,580원).
- 실업크레딧을 비정규직, 청년 등으로 확대하기 위해 국민취업지원제도 구직촉진수당 수급기간(최대 6개월)에 크레딧 부여(100% 국고지원).
- 구직촉진수당 수급기간 이후 취업하지 못한 경우 추가로 6개월 더 부여.

### 4. 교육훈련 크레딧

- 고등학교 졸업 후 국가가 인정하는 고등교육기관에 진학한 경우(직업훈련에 참여하는 경우) 해당 기간에 크레딧 부여.
- 기준소득은 최저임금의 50%
- 고등교육기관에 진학한 경우, 국가장학금 수령자에 한해 크레딧 부여.

크레딧은 보완적 제도이지, 크레딧을 통해 사각지대를 근본적으로 완화하거나, 보장성을 획기적으로 확대하기는 어려움. 더불어 연금특위에서 보험료율, 소득대체율 등에 대한 합의가 어렵더라도 크레딧과 관련해서는 지난 경사노위에서 합의한 권고안처럼 단일안을 내는 것이 바람직하다고 판단됨.

## 국민연금 재정방식의 정립

권문일(국민연금연구원)

## 재정적 지속가능성 관련 상반된 입장

## ▪ 두 가지 상반된 입장

## • 재정적으로 지속 가능하지 않다는 입장

급여와 기여간 구조적 불균형, 저출생·기대여명증가에 따른 고령화 심화 → 수지적자 → 기금고갈  
→ 미래세대가 부담하기 어려운 수준으로 기여율 대폭 인상

## • 재정적으로 지속가능 하지만 사회적으로 지속가능 하지 않다는 입장

1998, 2007년 두 번에 걸친 재정안정화 중심의 개혁 → 장기 재정의 불안정 대폭 완화 → 제도 본연의 역할인 노후소득보장 기능 축소 → 제도에 대한 신뢰 및 지지도 저하

## ▪ 두 가지 재정적 지속가능성 개념

## • 보험수리적 관점의 제도 내적 차원의 재정 균형

일정기간의 미래지출의 현재가치 총액 + 일정기간 마지막 연도의 적립금의 현재가치 = 일정기간의 미래수입의 현재가치총액

## • 부담가능성 차원의 제도 외적인 재정 균형

예상되는 급여지출에 필요한 비용을 부과할 수 있거나 동원할 수 있는 정부의 총체적인 능력으로서 비용을 부담하려는 국민의 태도 내지 의사를 반영한 개념. 하지만 이 개념에 의거해서는 장래 재정 계획을 구체적으로 세우는 데는 한계가 있음

## 일반 재정균형 vs 보험수리적 재정균형

### 일반재정균형

- 공적연금제정이 장기재정균형 상태에 놓여있다는 것은 미래의 어떤 시점에서 모든 미래지출의 현재가치가 모든 미래수입의 현재가치에 그 때까지의 적립금합을 합한 가치와 동일함을 의미함(Gillion, Collin et al. 2000)

$$R_0 + \sum_{t=0}^{\infty} \pi_t \times TIW_t \times r_t = \sum_{t=0}^{\infty} TEX_t \times r_t$$

$t=0, \dots, \infty$ 는 연수들의 의미

$R_0$ : 초기적립금

$\pi_t$ : t년도의 기여율

$r_t$ : 할인율로  $(1/1+i)$ 의 t자승

$TIW_t$ : t년도에서의 보험료부과대상총소득

$TEX_t$ : t년도에서의 총지출액

### 보험수리적 재정균형

- 공적연금에서는 보험수리적 균형 개념을 채택하고, 어떤 특정 기간의 특정 시점에서 연금제도가 보유해야 하는 적립금의 규모를 법에 구체적으로 규정하여 정의하는 것이 일반적임

3

## 보험수리적 재정균형과 재정방식

재정방식	재정균형	적립금 수준
부과방식(PAYG)	매년도 기대 수입과 기대지출액이 일치함	유동성 문제를 방지하기 위한 소규모 지불준비금
Partial-funding I (scaled-premium)	비교적 단기평가(예, 15~25년)내 총수입과 총지출의 현재가치를 동일하게 함. 평가기간 마지막 년도에 목표 적립수준의 기금이 남아있도록 기여율 결정.	적립금의 규모는 대개 평가기간의 길이에 비례. 평가기간 말 적립목표는 유동성 문제를 회피하거나 예기치 못한 사건의 충격에 1~2년 정도 대비하기 위한 위험준비금
Partial-funding II (general average premium)	미래 총기여금수입의 현재가치가 미래 총연금급여의 현재가치에서 기초 적립금합을 뺀 금액과 일치하게 만드는 기여율을 제도도입시부터 설정하여 부과. 이론상 영구적으로 모든 가입자에게 동일 기여율을 부과	완전적립과 유사한 수준의 기금이 적립. 다만, 제도 초기의 적립기금이 완전적립 기금보다 규모에서 더 클 수 있는 반면 제도 말기에는 더 작은 경향
완전적립방식(Full-funding)	미래의 지급에 필요한 연금급여의 현재가치 총액에 해당하는 적립금합 사전에 적립하여 보유.	발생된 모든 현재 및 미래 수급권의 현재가치와 동일한 기금이 적립되어 있어야 함. 수급권의 가치에는 당시 수급자 연금의 현재가치에 가입자들에게 발생한 수급권의 현재가치가 포함됨.

4

## 부과방식과 적립방식의 장점 비교

	부과방식	적립방식
기여율 수준(비용효과)	상대적으로 높음	상대적으로 낮음
세대간 공정성(기여율의 안정성)	취약	높음
저축, 근로동기 등 성장 효과	부정적(확고하지 않음)	대체로 긍정적
계약이행의 실효성	취약	높음
세대간 소득재분배	상대적으로 높음	상대적으로 낮음
투자위험	노출되지 않음	노출

5

## 재정방식에 따른 재정균형과 비용 비교

### • 부과방식 재정균형과 보험료율

$$cyL = byP$$

$$c = b \left( \frac{P}{L} \right)$$

c: 부과방식 보험료율 y: 평균소득 L: 노동자수 b: 소득대체율 P: 연금수급자수 P/L: 제도부양율

저출생고령화의 여파로 노동자수(L)가 절반으로 줄어든다고 가정, 재정균형 하에 연금을 계속지급 하려면

- (1) 명목평균연금(B)을 50% 축소 → 연금수급자에 대한 약속 위반, 세대간 형평성 문제 유발  
 (2) 기여율을 2배로 인상 → 근로세대에게 전비용 전가, 근로동기에 악영향(Barr, Nicholas. 2000)

### • 적립방식 재정균형과 보험료율

$$byP = fyL + rF - \Delta F$$

$$\Delta F = (g + n)F$$

$$f = c - (r - (g + n))F/yL$$

f: 적립방식 보험료율 F: 적립기금 r: 기금수익률 g: 소득증가율 n: 인구증가율

적립방식 보험료율은 수익률이 소득증가율과 인구증가율의 합과 비교하여 결정됨.

6

## 부과방식과 적립방식 간 최적 균형

- Aaron은 연금재정원칙과 관련하여 아주 단순한 규칙을 제시.
  - 부과방식 하 공적연금제도의 잠재수익률(implicit rate of return)이 자본시장수익률보다 높다면 적립방식보다 부과방식이 선호
    - \* 잠재수익률 = 생산인구증가율 + 생산성 증가율
- Aaron의 규칙에 의하면 저출생고령화로 인해 생산인구가 감소하고 저성장경제로 진입하고 있는 시기에 재정방식의 포트폴리오는 적립방식적 요소를 보다 강화하는 방향으로 부과방식과 적립방식 간 균형을 이동시키는 것이 타당

<표> 자본시장수익률과 경제성장률 추세

	1956-1975	1976-1995	1996-2015
자본시장수익률	3.02(7.2%)	2.33(6.2%)	1.98(5.6%)
경제성장률	1.54(4.8%)	0.85(3.1%)	0.46(1.9%)

( )의 수치는 명목률

자료: 오스트레일리아, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 네덜란드, 스페인, 스위스, 캐나다, 영국, 미국 통계자료  
 Jordan et al. 2017; 2019.

7

## 최적재정방식(optimal funding of pension)으로서 포트폴리오적 접근

- Plamondon과 Latulippe(2001)는 각 국가의 인구학적 경제적 상황에 따라 재정방식을 달리해야 하지만 일반적으로 부과방식과 재정방식을 적절하게 혼합하는 것이 자산관리적 관점에서 최적이라고 주장
  - 평균임금증가율과 표준편차, 평균자본수익률과 표준편차, 평균임금증가율과 평균자본수익률의 공분산을 활용하여 연금재원의 원천이 되는 보험료부과대상소득과 적립기금 간 적정비중을 도출하고자 하였음
- Dutta 등(2000)은 최적의 재정방식은 적립방식과 부과방식으로 연금부채를 다변화 시켜 헤지하는 방식이라고 주장. Mean-Variance 포트폴리오 선택모형을 활용하여 연금재정원천으로서 보험료부과대상소득과 적립기금 간 적정비중과 적립기금 투자시 위험자산 비중을 도출하였음
  - GDP 성장률 평균과 변량, 자본시장 수익률 평균과 변량, 두 변수간 공변량, 채권 수익률의 평균과 변량, 위험회피선호도 등을 활용하여 국가별 재정방식의 구성과 최적의 위험자산 비중을 도출 (예, 미국의 경우 위험회피선호도를 20%로 할 때 보험료 대비 기금의 비중은 38.6%, 기금 투자시 위험자산 비중을 100%로 나왔음)
- Okasnen(2001)은 저출생과 기대여명 상승의 영향으로 임금대비 연금지출이 급격히 증가하는 상황에서 세대 간 공정성에 입각하여 부분적립방식을 주장하였음. 공적연금급여 면에서 관대한 중동부 유럽국가에서 연금급여지출 삭감에 따른 부담을 세대 간에 공유함으로써 세대간 공정성을 확보하기 위해서는 2040년까지 적립기금을 보험료부과대상총액의 약 300%까지 높여야 한다고 하였음

8

## 재정방식 관련 최근의 추세

- **부과방식에서 적립방식의 사적연금으로 전환**  
1980~90년대 칠레, 아르헨티나, 브라질 등 중남미 국가
- **부과방식의 공적연금에서 부분적립방식으로 전환 또는 적립적 요소 강화**  
1990년대 말 2000년대 초 캐나다, 한국, 일본, 스웨덴 핀란드 등 연금기금의 적극적 투자
- **부과방식의 공적연금제도 밖에 미래연금지출 자원 마련을 위한 사전적립의 국부연금적립기금(Sovereign Pension Reserve Fund) 조성**  
2000년대 초 90년대 말 노르웨이(2006, \* 1990년에 조성했지만 역할 전환 2006년), 아일랜드(2001), 호주(2006), 뉴질랜드, (2001) 폴란드(2002)

## 외국 사례분석 : 캐나다

- 1997년 연금개혁 이전
  - 캐나다연금은 1966년에 도입. 이 당시 사회경제적 환경은 임금상승률과 노동력증가율은 높았던 반면 실질이자율은 낮게 유지되었음. 장기재정균형은 30년 재정기간 말 적립배율 2배에 해당하는 기금을 두는 것으로 정의(부과방식). 재정의 지속가능성을 높이기 위해 5년 마다 재정계산을 통해 재정균형에서 제시한 재정목표를 달성하기 위한 기여율인상표(단계보험료방식) 제시
  - 적립기금은 전액 주정부의 사회간접자본 개발을 위한 재정자금(주채권)으로 활용되고 이에 따른 이자율을 수익으로 지급받음
  - 제도 도입 이후 20년간 기여율을 3.6%로 설정 유지해 옴. 반면 10년만 가입하면 완전노령연금을 지급함으로써 1980년대 중반에는 기금의 원금조차 헐어 급여지급에 활용. 1990년대 초 과거부채가 GDP의 70%에 이르렀음. 1997년 개혁 직전 재정전망에 따르면 2015년에 기금이 고갈되고, 기여율이 2030년 14.2%(보험수리적 균형 기여율은 10%로 추정)로 치솟을 것으로 전망
  - 캐나다연금이 파산해서 베이비붐세대와 그 자녀들에게 약속한 연금급여를 지급하지 못하는 사태가 발생할 것이라는 우려가 제기됨

## 외국의 사례분석 : 캐나다

### • 1997년 연금개혁과 그 이후

- 1997년 연금개혁의 주요 내용은 ㉠기여율의 단기간내 급격한 인상(1996년 5.6%에서 2003년 9.9%로 단축하여 인상하고 이후 고정함), ㉡급여의 성장률 둔화, ㉢신규 급여 도입 및 기존 급여 개선 시 완전적립(full funding), ㉣캐나다기금투자회사(CPPIB) 설립을 통한 기금투자정책 수정.
- 97년 연금개혁을 통해 캐나다연금은 부과방식으로부터 부과방식과 완전적립의 혼합형인 Steady-state funding(평가기간 내 50년간 적립배율 5배 유지)방식으로 전환(2016년에 도입한 Additional CPP는 full-funding)
- 재정균형에 대한 진단은 재정추계를 통해 산출한 최소기여율(Minimum Contribution Rate)과 법정 기여율을 비교하여 MCR이 법정 기여율보다 낮으면 별다른 재정안정화 조치를 취하지 않음. 법정 기여율보다 높으면 기여율이나 급여를 조정. 재무성장률이 어떤 개선조치도 취하지 않는다면 법정기여율 초과분의 50%만큼 기여율 인상과 급여연동을 3년간 동결하는 조치가 자동적으로 행해짐(자동조정메카니즘)
- CPPIB는 재정추계전망 때 가정한 투자수익률보다 실제 투자수익률이 높음. 그 결과 재정추계를 통해 산출하는 최소기여율(minimum contribution rate MCR)이 법정 기여율보다 낮은 경향을 보임. 또한 steady-state funding을 구성하는 일정한 적립배율도 1997년 당시 5배 수준에서 2018년에는 7.5배로 증가.
- 장기적으로 캐나다연금의 총수입에서 보험료와 기금투자수익이 차지하는 비중은 기존의 base CPP는 60% 대 40%, 새로운 Additional CPP는 70% 대 30%으로 기금수익이 차지하는 비중이 일본에 비해 매우 높음

## 외국의 사례분석 : 일본

### • 2004년 연금개혁 이전

- 2002년 인구전망이 발표되자 일본 후생성은 후생연금과 국민연금에 미치는 비용 효과를 산출. 후생연금은 기여율을 25.9%까지, 국민연금은 29,500엔(2004년 불변가)까지 인상해야 하는 것으로 전망. 그러한 기여율은 부담 가능하지 않을 뿐만 아니라 2000년 연금개혁으로 제도의 재정적 안정화가 이루어졌다는 국민의 기대를 무너뜨림
- 재정적 지속가능성을 회복하는 개혁 조치들이 취해져야 하는데, 과거에 했던 개혁조치들을 재연하는 식으로는 국민들의 공감을 얻지 못할 것으로 여겨 졌음. 공적제도에 대한 불신이 팽배했으며, 일부에선 미래에 급격히 인상될 기여율의 수준에 대해 우려하였으며 또 다른 일부에서는 자신들의 퇴직 시 정작 연금을 받지 못하리라는 염려를 하였음.
- 특정세대에게 지나친 고통을 부담시키지 않는 동시에 인구학적 조건이 악화될 때마다 개혁을 매번 되풀이 하는 사태가 일어나지 않도록 근본적인 조치들이 내려질 필요가 있다는 분위기가 형성
- 2004년 이전 개혁들에서 기본적인 전제는 급여규정을 포함한 제도 설계 전반에 대해 일련의 변화조치들을 취한 후 그 변화들이 기여를 통해 부담가능한지 확인하는 과정을 밟아 최종적으로 기여율 산정이 이루어졌음. 하지만 2004년 개혁 과정은 매우 달랐음. 기여율을 우선적으로 결정하는 방식으로 진행하였음. 왜냐하면 기여율이 지속 불가능한 수준으로 인상되리라는 사회적 우려를 줄여주는 것이 개혁의 가장 중요한 선결조건의 하나로 받아들여졌기 때문임

## 외국사례분석 : 일본

### • 2004년 연금개혁과 그 이후

- **(장기재정균형)** 2004년 연금개혁 시 장기재정균형에 대한 개념을 ‘보험료 및 국고부담의 금액과 보험지급에 필요한 비용 및 기타 후생연금보험사업의 제정에 관한 수지가 100년의 재정균형기간 동안 균형을 이루고, 재정균형기간의 종료 시에 보험지급에 지장이 없도록 1년간 지출에 해당하는 적립금을 보유하고 있는’ 재정상태로 정의
- **(기여율 확정)** 청년세대의 퇴직 시 연금 미지급 발생 또는 감당할 수 없는 수준으로의 기여율 인상에 대한 우려를 고려하여 장래 기여율 수준을 명확히 보여주도록 기여율을 13년에 걸쳐 빠르게 인상한 후 고정
  - 2004년 연금개혁에서 후생연금 기여율은 2004년 13.58%에서 2004년 13.684%로 인상되고 이후 매년 0.354%씩 인상되어 2017년 이후 18.3%으로 고정. 국민연금은 2004년 13,300엔에서 2005년 13,58009엔으로 인상되고 매년 280엔 씩 올려 2017년 이후 16,900엔으로 고정
- **(거시경제슬라이드)** 기여율을 고정하는 대신 급여액을 사회경제적 환경에 맞게 자동적으로 조정하는 ‘거시경제슬라이드’라는 자동균형연동기제를 도입. 개혁 이전 연동기제인 가치분소득증가율과 물가상승률에서 거시경제슬라이드 계수를 공제하는 방식으로 급여액을 연동시킴
  - \* 거시경제슬라이드계수 = 제도 가입자 감소율 + 65세의 기대여명증가율
- **(GPIF 투자조직의 전문성 강화)** 2000년 이전에는 재무성 신탁기금속에 기금 자금을 의무적으로 위탁하였지만 2000년 이후 강제위탁을 폐지하고 후생성 산하 GPIF란 새로운 투자조직을 통해 자산을 투자하고 관리. GPIF는 2004년 연금개혁을 통해 보다 책임성과 전문성을 갖춘 조직으로 변화하여 이사회 의장과 이사를 민간부문 경제 및 재정 관련 전문성을 자격기준으로 선발
- **(기금수익의 재정기여도)** GPIF는 투자 포트폴리오를 국내채권, 국내주식, 해외채권, 해외주식에 일괄적으로 25%씩 배분. 100년재정평가기간 재정수입에서 보험료, 국고, 기금수익이 차지하는 비중은 각각 70%, 20%, 10%로 전망됨. 시장에 투자되고 있는 공적연금 기금규모로는 세계 1위임에도 불구하고 연금재정수입에 대한 기금의 상대적 기여도는 낮은 경향

## 외국사례분석 : 핀란드

- 핀란드는 소득비례연금 지출 재원을 주로 보험료 수입을 통해 충당하지만 일부는 적립기금 및 기금운용수익을 통해 마련함.
- 2021년 말 현재 적립기금은 2,590억 유로로 자국의 GDP와 유사한 수준임.
- 자산배분은 위험자산(주식 54%, 대체투자 8%, 부동산 8% 등) 70%, 안정자산(채권) 30%로 구성. 국내외 투자비중은 국내 23%, 유로존 16%, 유로존 외 60%로 구성
- 핀란드의 소득비례연금 운영기관은 탈중앙화 되어 다수의 기관들이 있음. 사적연금 제공기관과 법에 의해 설립된 기관 등 다양한 기관들에 의해 운영되고 이들 기관들에 의해 기금 운용이 행해짐

## 외국사례분석 : 국부펀드형 연금적립기금

- 대규모 적립기금을 조성, 투자운용함으로써 거둔 기금용수익을 통해 보험료 또는 국고에 대한 의존성을 덜어 줌으로써 연금제도의 미래 지속가능성을 높여려는 전략들이 2000년 이후 여러 국가들에서 채택됨

### 오스트레일리아

- 오스트레일리아는 미래세대의 급여 지급을 위한 투자목적으로 2006년에 국부펀드인 Future Fund를 조성하여 국가의 장기적 재정상태를 강화하고자 함.
  - 2022년 현재 기금의 AUM은 1,940.4억달러(2006년 605억달러를 투입하여 현재 1,340억달러의 수익을 거둠) 목표수익률은 통상 CPI + 4-5% 장기수익률로 결정, 10년 목표수익률 6.6% 대비 실제 평균 수익률은 9.7%(Future Fund Board of Guardian, 2002).
  - 기금으로부터 인출은 법에 의해 2020년부터 가능함에도 불구하고 2027년까지 오스트레일리아정부는 인출하지 않겠다고 선언.

### 뉴질랜드

- 뉴질랜드는 미래세대에게 기초연금을 지불할 수 있는 정부의 역량을 강화하고, 기초연금 재원으로서 조세부담을 덜기 위해 국부펀드인 Superannuation Fund를 2001년 법에 의해 조성.
  - 기금은 현재와 미래 납세자의 조세부담의 격차를 줄여주려는 목적도 지님. 매년 기금에 투입되는 국가의 기여금은 GDP의 일정 비율로 복잡한 수학적 모형을 통해 도출됨
  - 2036년까지 법적으로 중도인출 금지, 실제로는 2050년까지 중도인출은 일어나지 않을 것으로 예상. 2003년에 정부는 최초 24억달러를 기여하여 2023년 현재까지 총 243억 달러를 투입함. 과도한 위험을 부담하지 않는 범위 내에서 수익을 극대화하는 전략을 채택함. 23년 현재 기금의 AUM은 620억 달러 .

15

## 외국사례분석 : 국부펀드형 연금적립기금

### 아일랜드

- 아일랜드는 인구고령화에 대응하여 공적연금 및 공무원 연금 급여지출이 급격히 증가하기 시작하는 2025년 이후 증가된 비용을 가급적 많이 충당하려는 목적에서 2001년 국민연금적립기금(National Pension Reserve Fund, NPRF)을 설정.
- 기금 설정은 사전 적립의 부분적립 기반의 공적연금계도로 전환했음을 의미. 매년 GNP의 1%를 투자하되 2025년까지 중도인출을 하지 않는 것으로 결정함. 중도인출은 2025년부터 시작하여 최소한 2055년까지 하는 것으로 규정. 기금은 정부와는 독립된 NPRF 위원회를 통해 관리
- 기금의 실제 운영은 국고관리청(National Treasury Management Agency)과 계약을 통해 행해짐. 자산배분은 주식과 실물자산 80%, 채권 20%로 구성. 2013년 기금의 AUM은 199억 유로에 달함. 2014년 법 개정을 통해 NPRF는 경제활동과 고용 촉진을 목적으로 하는 ISIF(Ireland Strategic Investment Fund)에 투자재원을 이전함

16

## 국민연금 부분적립방식의 강화: 기금운용수익의 적극적 활용

- 보험료 인상은 저출생고령화에 직면하여 국민연금이 장기 재정적 지속가능성을 갖기 위한 필수 대응책
  - 그럼에도 보험료 수입이 연금제정에 미치는 역할은 장기적으로 보면 저출생고령화에 따른 생산가능인구 감소로 점차 약화될 것으로 전망됨

$$\text{보험료수입} = \text{총보험료부과대상소득} (\text{평균보험료부과대상소득} \times \text{가입자수}) \times \text{보험료율}$$

- 국민연금 70년 재정평가 전기간 평균보험료부과대상소득은 연평균 3.86% 증가하지만, 가입자수 감소율 연평균 1.33%로 상쇄됨으로써, 총보험료부과대상소득의 연평균증가율은 2.47%에 그침.
- 반면, 연금급여지출은 이 기간 연평균 4.86%로 기하급수적으로 증가함. 보험료율을 인구고령화가 본격화되기 전에 인상하지 못한다면, 그 후 대폭 인상해야 하는데 실행가능성이 낮을 뿐만 아니라 실제 제정에 미치는 효과또한 제한적일 것으로 전망됨
- 연금지출이 보험료수입을 초과하기 전에 보험료 인상이 이루어져야 연금제정안정에 보다 효과적으로 작용. 보험료 인상으로 증가된 여유자금에 전액 신규투자재원으로 활용되어 투자원금 규모를 보다 확대함으로써 장기적으로 기금운용수익을 영구적 연금재원으로 활용할 수 있는 잠재력을 증가시킬 필요
- (1) 보험료 인상과 (2) 기금운용수익 제고라는 투트랙 전략이 연금제정의 장기지속가능성을 높이는 매우 효율적, 효과적 전략.
  - 어느 일방의 전략에 의존했을 때의 위험성을 줄이고 재정안정효과를 증대
  - 장기수익률 1% 제고는 2% 포인트 이상의 보험료율 인상 효과를 가져와 보험료율 인상을 완화시켜 줌 (<https://www.etf.fi/en/finnish-pension-system/financing-and-investments/investments>). 역으로 보험료율 인상은 수익률 제고 부담을 덜어줌으로써 투자 위험성을 감소시킴

17

## 대규모 공적연금기금의 특성과 위험

- 대규모 공적연금 기금은 일반적인 사적연금기금과 운용 역량 면에서 매우 유리함
  - ① 장기 투자자로서의 지위: 장기간에 걸쳐 가치를 창출하기 위해 단기 가치 하락을 감수. 장기투자자는 장기투자성과물에 접근 또는 보유하는 역량 면에서 우월
  - ② 미래 자산기초에 대한 예측성과 현금흐름의 안정성: 연금급여지출이 보험료수입을 언제 초과할지 예측가능하고 미래투자수요를 신뢰할만한 수준에서 예상하여 투자 프로그램을 구성할 수 있음
  - ③ 자산 규모: 사모시장이든 공모시장이든 일반 펀드에는 허용되지 않는 투자 기회가 대규모 연기금에는 허용된 투자물이 존재
  - ④ 평판도: 대규모 공적기금운용기관 내지 국부펀드라는 평판도가 공모 및 사모시장에서 매우 유리한 투자기회를 가져다 줌
  - ⑤ 외부파트너십: 글로벌 수준에서 최고수준의 외부 기관들과 파트너십 구축. 일반 투자자가 넘볼 수 없는 중요한 투자기회에 공동투자 내지 역할분담을 통해 접근

18

## 국민연금의 장기재정균형은?

- **보험수리적 재정균형에 대한 정의 불명확**  
 “급여수준과 연금보험료는 국민연금제정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정 “(국민연금법 제 4조)  
 “국민연금제정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 기금 수익을 최대한으로 증가할 수 있도록 ----- 기금을 관리” (국민연금법 제102조)
  - 국민연금법에서 보험수리적 재정균형은 명확하게 정의되어 있지 않음. 다만, 재정안정을 위해 적극적으로 기금수익을 증대하는 것으로 되어있기때문에 완전부과방식보다는 적립적 요소를 내포하고 있는 재정균형 개념을 채택하고 있다고 볼 수 있음.
  - 기금의 역할을 단순히 유동성 부족을 대비한 준비금 내지 금융위기나 코로나사태와 같은 긴급상황을 대비한 완충기금(위험준비금)의 역할을 넘어서 장기재정안정에 기여하도록 하고 있기 때문에 적립적 요소를 강하게 띠고 있다고 볼 수 있음.
  - 제도 도입 후 약 35년이란 시간이 지났음에도 2021년말 연금 총지출의 30배 이상의 적립기금을 보유한 것은 국민연금을 적립적 요소가 강한 부분적립방식의 재정방식에 기반하고 있다고 규정하는 것이 타당
- **부과방식과 적립방식 요소를 혼합한 공적연금제도의 장기재정균형은 재량적 속성을 지닌 개념으로 아래의 영향 요인들을 반영하여 명확히 정의하는 것이 바람직함**  
 ⊙ 출생률 및 사망률 등과 같은 인구적 요인                    ⊙ 경제성장률, 취업률, 임금상승율, 이자율 등 경제적 요인  
 ⊙ 연금산정공식 및 기여율방식, 연동방식, 제도순응성 등 제도적 요인
- 국민연금 재정균형과 재정방식에 대한 구체적인 정의 : (1) 저출생·인구고령화와 (2) 그에 따른 저성장경제로의 진입, (3) 국민연금 재정 불안정에 대한 청년세대의 불안 등에 대응하기 위해서는 보험료율을 빈번하게, 지속적으로 인상한다는 인식을 분식시켜 줄 필요, 장기적으로 보험료율을 고정하여 보험료율의 안정성을 도모하는 동시에 세대간 보험료 부담의 격차를 완화하여 세대간 공정성을 증진하는 방향으로 정의가 내려질 필요

19

## 국민연금 장기재정균형과 재정방식

- **장기재정균형에 대한 실질적 정의**
  - 우리 사회에서 급속하게 진행되고 있는 저출생·인구고령화 현상에 대응하여 연금제정의 지속가능성을 장기적으로 확보하며, 보험료율을 안정화 시키고, 세대간 부담의 공정성을 증진하기 위해서 적립기금의 수준을 장기에 걸쳐 일정한 수준으로 유지함으로써 기금의 역할을 높이는 방향으로 장기 재정균형 개념을 정의할 필요가 있음
  - 국민연금의 장기재정균형 개념 규정을 다음과 같이 제안함.  
 \* 연금보험료·기금운용수익·국고부담의 금액과 연금 지급에 필요한 비용 및 기타 국민연금사업 비용에 관한 수지가 70년의 재정평가기간에 균형을 이루도록 하되, 평가기간 50번째 연도부터 평가기간 마지막 년도까지 매년도 연금지출의 10배 이상에 해당하는 적립금을 보유하고 장기적으로 재정 균형을 유지하여야 한다\*
- 위의 장기재정균형 개념은 완전부과방식을 채택했을 때 보험료율을 ‘자주’, ‘급격하게’ 인상하는 것을 방지하는 한편, 완전적립방식을 채택했을 때 과거 미적립부채 상각에 따른 특정세대의 과부담을 방지할 수 있음.
  - 이러한 부분적립방식 하에서 보험료율은 추가적인 보험료 인상 없이도 연금제도의 장기 재정지속가능성을 확보하는데 필요한 최저보험료율임.

20

## 장기재정균형 달성 전략 : 보험료 인상과 기금운용 수익 제고

- 국민연금기금의 적립수준을 높여 재정적 장기지속성을 제고하기 위해서는 보험료율을 점증식으로 인상하기보다는 최근 캐나다와 일본의 연금개혁에서 처럼 비교적 단기간 내에 개인의 수지균형보  
험료율에 근접하는 수준으로 보험료율을 인상하는 것이 바람직함
- 비교적 큰 폭의 보험료율 인상을 단기간 내에 단행할 필요성은  
(1) 미래세대의 과도한 보험료율 인상을 방지하여 후세대의 부담을 대폭 경감함으로써 일종의 tax-  
smoothing 효과를 통한 세대간 공정성 증진  
(2) 초기단계에서 기금운용에 투입되는 장기투자재원을 확대하여 기금운용수익을 제고함으로써 연금  
제정의 안정성을 증진
- 보험료율은 국민경제에 미치는 효과 및 국민들의 심리적 경제적 부담을 고려할 때 다각도로 신중하  
게 접근해야 하지만, 과단성 있게 추진할 필요. 국민연금 보험료율 인상은 5년 늦춰질 때마다 동일  
한 재정효과를 거두기 위해서는 약 2% 포인트 정도 더 올려야 하기 때문임. 또한 미래에는 고령화  
로 인해 경제성장이 보다 둔화될 전망이기에 보험료율 인상이 국민경제에 미치는 부정적 효과는 미  
래로 갈수록 감당하기 어려울 정도로 크고, 그에 따라 국민의 심리적 저항도 커질 전망임
- 한편, 보험료율 인상과 기금운용 수익 제고만으로 제도의 지속가능성을 담보하기에는 사회경제적  
재정적 사회심리적으로 제약이 클 수 있음. 인구 및 경제 환경에 조응하여 국민연금 급여수급자격  
이나 급여연동방식 조정 등 지출 측면에서의 제도적 개선방안도 병행하는 방안을 검토.

21

## 국민연금재정과 기금의 역할에 대한 실증분석

- (보험료를 설정을 위한 정책조합 시뮬레이션) 국민연금의 장기재정균형을 달성하기 위해서는 Steady-State  
Funding 방식에 의거하여 보험료율을 산정할 필요. 보험료율은 기금수익률, 국고지원 등과의 정책조합을  
고려한 시뮬레이션을 통해 도출
- 장기재정균형 달성을 위한 보험료율 및 기금의 목표수익률을 산출하고자 할 때 유용하게 사용할 수 있는  
분석도구가 **ALM**(ALM(Asset-Liability Management) 모형임.
  - 이 모형은 시뮬레이션을 통해 불확실성을 갖는 변수들의 움직임을 수많은 시나리오를 통해  
분석해줌으로써 향후 자산과 부채의 흐름을 보여주고, 자산배분 정책 또는 제도에 관한 변수 변경에  
따른 각종 재정 효과를 추계해볼 수 있으며 필요 보험료율, 기금수익률, 실현 확률 등을 산출해 줌

22

## 필요비용률-수익률 조합 분석

- 필요비용률-수익률 조합에 따른 2093년 시점 **적립배율**
  - 필요비용률이란 재정안정상태를 달성하기 위해 기존 보험료율 9% 외에 추가적으로 **인상해야 하는 보험료율**
  - 이와 같은 분석을 통해 국민연금의 제도 및 기금운용 변화에 따른 장기재정상태 확인
- 적정 재정지표 수준을 논의하는데** 필요비용률-수익률 조합 분석이 활용될 수 있음
  - 인상 가능한 보험료율이 4.5%에서 5.5%, 기금운용수익률이 6.0%에서 6.5% 수준이라면 적립배율은 0에서 13.4 수준

(단위 : 배)

		필요비용률								
		3.0	3.5	4.0	4.5	5.0	5.5	6.0	6.5	7.0
수익률	4.50									
	4.75									
	5.00									
	5.25									
	5.50									1.9
	5.75								3.1	6.7
	6.00						0.7	4.6	3.6	12.5
	6.25					2.0	6.4	10.3	15.2	19.6
	6.50				3.6	3.5	13.4	18.3	23.3	25.2

\* 기금이 소진된 경우는 적립배율을 표시하지 않음

23

## 필요비용률-수익률 조합 분석

- 2093년 시점에 적립배율 1배 달성을 위해 필요한 기금운용수익률**
  - 현재의 보험료율 수준에서 국고지원 없이 2093년 시점에 적립배율 1배를 달성하기 위해서는 **연 8.21% 운용 수익률 필요**
  - 이러한 기금운용 수익률을 얻기 위해서는 위험자산의 비중을 더 높여야 하며 그렇게 하더라도 **달성이 불가능할 수 있음**
  - 가능한 보험료율 인상 수준이 3%에서 6%, 국고부담이 200조원 이라면 재정목표를 달성하기 위해 필요한 목표 수익률이 약 5% 증반에서 6% 증반으로 나타남

(단위 : %)

필요비용률	필요 수익률				
	국고부담 없음	국고 50조원	국고 100조원	국고 150조원	국고 200조원
0.0	8.21	8.05	7.91	7.77	7.64
0.5	8.00	7.85	7.71	7.58	7.46
1.0	7.79	7.65	7.52	7.39	7.27
1.5	7.59	7.45	7.33	7.21	7.09
2.0	7.39	7.26	7.14	7.02	6.91
2.5	7.19	7.06	6.95	6.84	6.73
3.0	6.99	6.87	6.76	6.65	6.55
3.5	6.79	6.68	6.57	6.47	6.37
4.0	6.60	6.49	6.39	6.29	6.20
4.5	6.40	6.30	6.20	6.11	6.02
5.0	6.21	6.11	6.02	5.93	5.85
5.5	6.02	5.93	5.84	5.75	5.67
6.0	5.83	5.74	5.66	5.58	5.50
6.5	5.64	5.56	5.48	5.40	5.32
7.0	5.45	5.37	5.30	5.22	5.15

24

## 장기 재정균형 달성을 위한 필요 수익률

- 평가기간 마지막 20년간 매년도 연금지출의 10배에 해당하는 적립금 보유를 위해 필요한 수익률
  - 제도변경 및 국고지원이 없다면 8.05%의 기금운용수익률이 필요
  - 2025년부터 12년 간 보험료율을 0.5%p씩 인상하여 이후 15%로 유지한다면 재정균형을 달성하는데 필요한 수익률은 6.29%
  - 보험료율이 증가할수록 재정균형을 달성하는데 필요한 기금운용수익률은 낮아짐
  - 적립배율은 평가기간말 20년간 10.0~11.8배 수준 유지

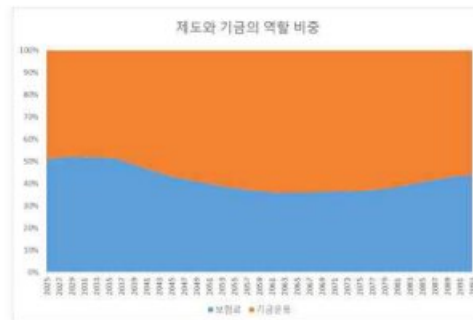
평가기간말 20년간 적립배율 10배 이상 목표

보험료율	필요 수익률		8.05%
	㉠ 보험료율 9%	적립배율	2074년
		2093년	10.0
20년간 평균 역할		제도	23.9%
		기금	76.1%
㉡ 보험료율 12%	필요 수익률		7.04%
	적립배율	2074년	11.9
		2093년	10.0
㉢ 보험료율 13%	필요 수익률		6.77%
	적립배율	2074년	11.9
		2093년	10.0
㉣ 보험료율 15%	필요 수익률		6.29%
	적립배율	2074년	11.8
		2093년	10.0
㉤ 보험료율 18%	필요 수익률		5.68%
	적립배율	2074년	11.5
		2093년	10.0

25

## 장기재정균형 달성을 위한 필요 수익률

- 20년간 적립배율 10배 이상, 보험료율 15%
  - 평가기간 마지막 20년 간 적립배율 10배 달성을 위해서는 연 6.29% 기금운용 수익률 필요
  - 평가기간 마지막 20년간 적립배율은 약 11.8에서 10.0 으로 감소
  - 평가기간 말 20년 간 총 수입 중 보험료 수입이 40.1%, 투자 수익이 59.9%



26

## 장기 재정균형 달성을 위한 필요 수익률

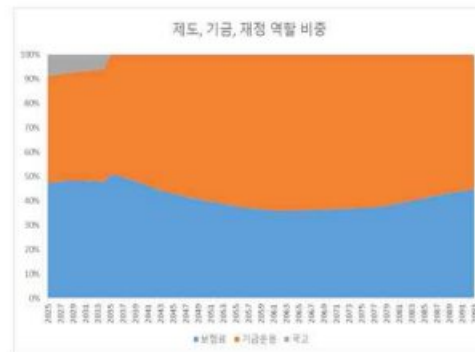
- 평가기간 마지막 20년간 매년도 연금지출의 10배에 해당하는 적립금 보유를 위해 필요한 수익률
  - 2025년부터 12년 간 보험료율을 0.5%p씩 인상하여 이후 15%로 유지하고, 연 GDP의 0.5%를 10년 간 투입한다면 재정균형을 달성하는데 필요한 수익률은 6.09%
  - 보험료율과 국고투입이 증가할수록 재정균형을 달성하기 위한 기금운용수익률은 낮아짐
  - 적립배율은 평가기간말 20년간 10.0~12.1배 수준 유지

평가기간말 20년간 적립배율 10배 이상		① 국고 없음	② 국고 GDP 0.5%	③ 국고 GDP 1%	
① 보험료율 9%	필요 수익률	8.09%	7.78%	7.53%	
	적립배율	2074년	11.6	11.9	12.3
		2093년	10.0	10.0	10.0
	20년간 평균 역할	제도	23.9%	24.3%	24.6%
		기금	76.1%	75.8%	75.4%
② 보험료율 12%	필요 수익률	7.04%	6.82%	6.61%	
	적립배율	2074년	11.9	12.3	12.4
		2093년	10.0	10.0	10.0
	20년간 평균 역할	제도	32.2%	32.6%	32.9%
		기금	67.8%	67.4%	67.0%
③ 보험료율 13%	필요 수익률	6.77%	6.50%	6.35%	
	적립배율	2074년	11.9	12.2	12.4
		2093년	10.0	10.0	10.0
	20년간 평균 역할	제도	34.8%	35.3%	35.7%
		기금	65.2%	64.7%	64.3%
④ 보험료율 15%	필요 수익률	6.29%	6.09%	5.90%	
	적립배율	2074년	11.8	12.1	12.3
		2093년	10.0	10.0	10.0
	20년간 평균 역할	제도	40.1%	40.5%	41.0%
		기금	59.9%	59.5%	59.0%
⑤ 보험료율 18%	필요 수익률	5.58%	5.50%	5.33%	
	적립배율	2074년	11.5	11.7	12.0
		2093년	10.0	10.0	10.0
	20년간 평균 역할	제도	47.5%	48.0%	48.5%
		기금	52.5%	52.0%	51.5%

27

## 장기재정균형 달성을 위한 필요 수익률

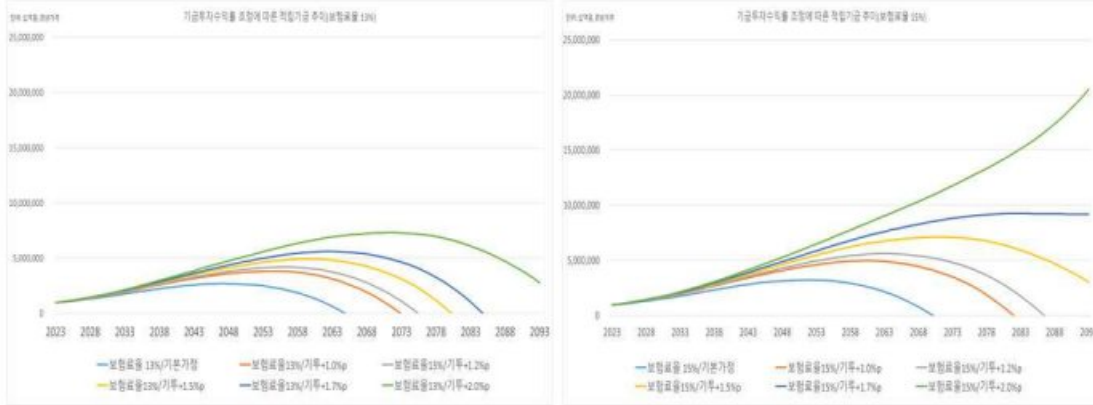
- 20년간 적립배율 10배 이상, 보험료율 15%, 국고부담 GDP 0.5%
  - 평가기간 마지막 20년 간 적립배율 10배 달성을 위해서는 연 6.09% 기금운용 수익률 필요
  - 평가기간 마지막 20년간 적립배율은 약 12.1에서 10.0 으로 감소
  - 평가기간 말 20년 간 총 수입 중 보험료 수입이 40.5%, 투자 수익이 59.5%



28

## 장기 재정지속가능성을 높이는 Two-track 전략 : 보험료율 인상과 기금운용수익률 제고

기금투자수익률 조정에 따른 적립기금 추이

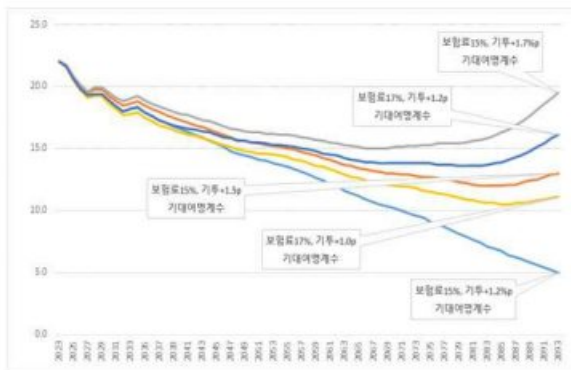


30

## 장기 재정지속가능성을 높이는 종합 전략 : 보험료율 인상, 기금운용수익률 제고, 기대여명계수 반영

- 국민연금 기대여명계수 반영
  - 기대여명계수는 2033년 65세인 1968년생을 기준으로 기대여명계수를 적용함.
  - 기대수명 연장에 따라 수급기간이 증가되므로 출생코호트별 지급받는 총연금액이 동등해 지도록 출생코호트별 각기 다른 기대여명계수를 적용하여 급여액을 조정(감액)해 줌 .

<그림> 기금투자수익률 조정에 따른 적립배율 추이



<그림> 기금투자수익률 조정에 따른 적립기금추이



## &lt;핵심요약&gt;

- “국민연금 3-1-1.5 개혁”을 2025년에 개시하여 2030년에 완료한다면 국민연금 기금은 GDP의 120% 수준에서 영구히 유지될 수 있으며, 단 한번의 개혁으로 더 이상 제도상의 큰 변화없이 이후 모든 세대가 동일한 부담과 동일한 혜택을 항구적으로 누리는 균형 상태를 확보할 수 있음

	보험료 인상	운용수익 개선	GDP 대비 재정투입
3(보험)-1(기금)-1.5(재정)	3%	1%	1.5%
3(보험)-1(재정)-1.5(기금)	3%	1.5%	1%

- 개혁성공시 GDP의 9% 대로 수렴하는 급여지출의 분담구조는 다음과 같음

	보험료	재정	기금
3(보험)-1(기금)-1.5(재정)	40%	17%	43%
3(보험)-1(재정)-1.5(기금)	40%	11%	49%

- 3-1-1.5 개혁의 보험료 인상분(3%)은 다양한 모수개혁안 중 가장 낮은 수준으로 사회적 수용도가 높을 것이라 판단되며, 운용수익 개선(1-1.5%) 역시 자산배분 변경을 통해 지금과 비슷한 투자 리스크 수준에서 달성 가능
- 현 세대가 GDP의 1~1.5%의 재정지원 여력이 없어 3-1-1.5 개혁이 달성 불가능하다면 기금고갈은 확정적으로 발생하게 되며, 기금고갈 이후 세대는 3-1-1.5 개혁에서 요구되는 수준의 2~6배(GDP의 최소 3%에서 많게는 6%)의 재정지원이 있어야 현재 수준의 연금급여를 받을 수 있으므로 “기금이 고갈돼도 국가가 약속한 연금을 다 받을 수 있다”는 주장의 신

퇴도는 상당히 훼손될 것

- 개혁의 성공은 항구적으로 연금급여 절반을 기금이 부담하기에 기금고갈 시나리오 대비 “반값연금”이라 칭할 수 있음
- 미래세대가 반값연금을 누리기 위해서는 반값보다 낮은 부담을 하고 있는 현세대가 최대한 빨리 미래세대와 동일한 부담을 할 필요가 있음
- 2018년 4차재정추계 이후의 5년이 국민연금의 항구적 지속가능성을 확보할 최적의 시기였다면 2023년 5차재정추계 이후의 5년은 개혁이 가능한 마지막 시기

## 1. 바람직한 국민연금 재정방식 정립의 방향성

- 국민연금과 관련한 가장 큰 사회적 우려는 기금고갈과 관련한 재정안정화 방안과 함께 제도의 지속 가능성 확보 가능성 여부
- "보장성 강화 vs. 재정안정성 강화"의 프레임으로 마치 보장성과 재정안정성이 서로 상충되는 개념인 것처럼 보는 시각이 있으나 이는 잘못된 접근
- 보장성이 없는 재정안정은 무의미하며 재정안정이 없는 보장성은 실현 불가능하기 때문
- 바람직한 접근은 우리 사회가 감당가능한 수준의 부담이 주어졌을 때 지속가능한 최대한의 보장수준을 찾거나, 반대로 보장수준이 주어졌을 때 지속가능한 재정안정화 방안을 찾아내는 것
- 본 발제는 후자의 접근법을 택하여 추후 소득대체율 하향이나 수급개시

연령 상향 등을 통한 국민연금 급여의 삭감 없이 현재의 수준으로 지속한다는 가정 하에 우리 사회가 부담 가능한 수준의 재정 안정화 방안을 찾고자 함

○ 바람직한 재정안정화 방안의 특성

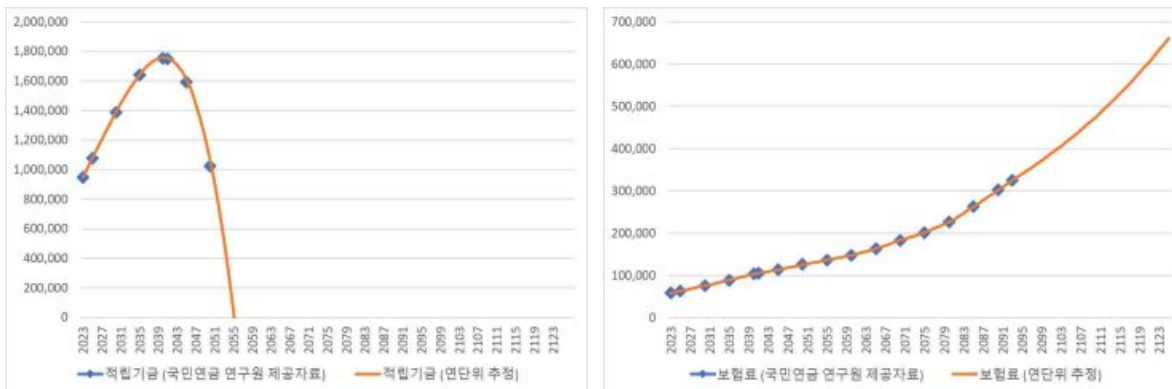
- 실현 가능성: 출산율의 추가 하락, 자본시장의 변동성 등 사회경제적인 불확실성을 감안하더라도 현실적으로 달성가능한 경로가 존재해야함
- 항구적 지속가능성: 단 한 번의 개혁으로 더 이상의 추가개혁 없이 영원히 지속가능한 재정안정화
- 세대간 형평성: 개혁 이후 모든 세대는 같은 부담과 같은 혜택을 누림
- 사회적 수용성: 개혁의 부담이 주체별로 공평하고 수용가능해야 함

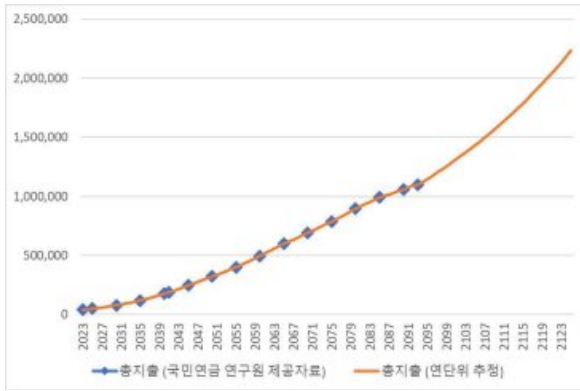
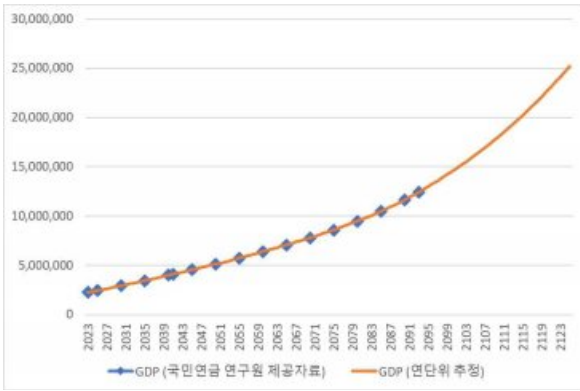
2. 데이터

○ 국민연금 연구원에서 제공한 5차 추계자료를 기본 데이터로 활용

- 5년 단위 데이터를 재가공하여 연 단위 분석 시행
- 향후 70년(2093년)까지 존재하는 데이터를 추계 마지막 시점의 변화율을 활용하여 향후 100년(2123년)으로 확장
- 자세한 사항은 참고자료 1 참조

[그림 1] 원 데이터와 재가공 데이터 비교





○ 자산군별 수익률 및 공분산 행렬

- 자산군(국내주식, 해외주식, 국내채권, 해외채권, 대체투자)별 기대수익률 및 변동성은 국내외 14개 자산운용사가 발간한 자본시장가설 (CMA: capital market assumption - 자산군별 중장기 기대수익률, 변동성, 및 상관관계수 추정치) 리포트를 취합하여 그 평균값을 활용
- CMA 활용 운용사 리스트: KB, 한국투자 신탁운용, Sellwood Consulting, Blackrock, AQR, Julius Baer, Amundi, Callan, NB Private Wealth, PGIM Quantitative Solutions, JP Morgan, BNY Mellon, Vanguard, Morgan Stanley
- 기타사항은 재무 및 투자 분야 학술연구의 표준적 절차를 준용하였으며 추정치 도출을 위한 세부적인 가정 및 절차는 참고자료 1 참조

<표 1> 14개 자산운용사 CMA를 활용한 자산군별 기대수익과 변동성 추정치

	기대수익	변동성
국내주식	6.20%	26.37%
해외주식	7.55%	16.20%
국내채권	3.00%	7.02%
해외채권	3.66%	5.31%
대체투자	7.51%	14.34%

<표 2> 자산군별 상관관계행렬

	국내주식	해외주식	국내채권	해외채권	대체투자
국내주식	1.00	0.64	0.01	-0.19	0.56
해외주식	0.64	1.00	-0.07	0.01	0.52
국내채권	0.01	-0.07	1.00	0.40	-0.09
해외채권	-0.19	0.01	0.40	1.00	0.14
대체투자	0.56	0.52	-0.09	0.14	1.00

### 3. 국민연금 3-1-1.5 개혁: 개요

#### ■ 3-1-1.5 개혁의 두 가지 시나리오

<표 3> 3-1-1.5 개혁의 두 가지 시나리오

	연간 보험료 인상분	연평균 운용수익 개선분	연간 GDP 대비 재정투입
3(보험)-1(기금)-1.5(재정)	3%	1%	1.5%
3(보험)-1(재정)-1.5(기금)	3%	1.5%	1%

#### ■ 개혁의 스케줄링

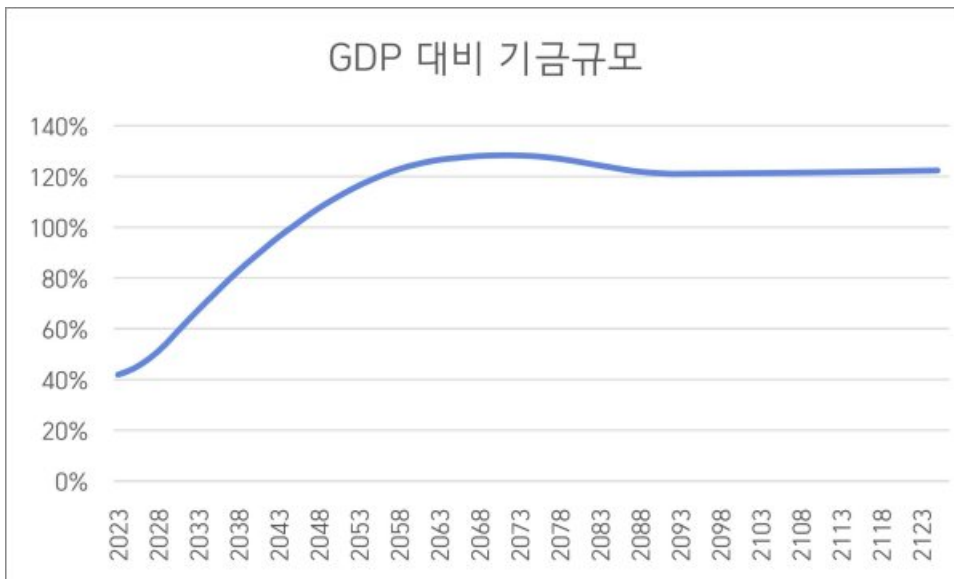
- 보험료를 한 번에 인상하는 것은 사회적 수용성 측면에서 비현실적
  - 개혁이 너무 고통스럽지 않게 GDP 상승률 등을 감안하여 인상해야함
  - 각종 사회보험료 인상 등을 감안하면 보험인상폭의 최대치는 1%
  - 현실적으로는 연간 0.5% 내외가 타당함
  
- 연간 GDP 1~1.5% 수준 재원을 짧은 기간에 찾는 것은 불가능
  - 2022년 기준 3-1-1.5 개혁이 요구하는 재정기여는 연간 22~33조원
  - 수년에 걸쳐 사회적 논의와 법 개정 등이 필요
  - 재정지원 역시 GDP 상승률에 제약받음
  - 재정기여분 인상폭은 GDP 대비 연 0.2~0.3% 수준이 타당

- 기금운용수익률 개선에도 시간이 필요함
  - 1000조원 가량의 기금 포트폴리오에는 단기간에 변화를 주기 어려움
  - 시장에 큰 충격을 주기 때문
  - 수익률 개선 역시 수년간에 걸쳐 점진적으로 하는 것이 타당함
  
- 2025년에 개혁을 개시하되 보험, 기금, 재정의 추가 부담을 점진적으로 늘려 2030년에 완료하는 것이 타당

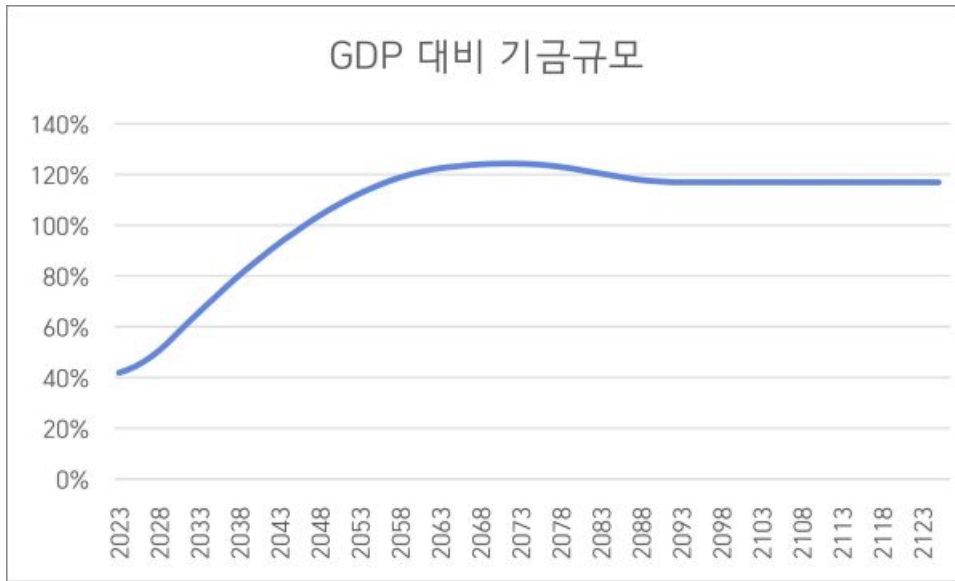
■ 3-1-1.5 개혁 성공시 향후 100년간의 기금추이

- 3-1-1.5 개혁의 두 가지 시나리오 모두 기금은 향후 30년간 상승하여 균형 달성 목표치인 GDP 120% 수준에 도달한 뒤 그 수준을 유지

[그림 2] 3(보험)-1(기금)-1.5(재정) 개혁성공시 향후 100년간 GDP 대비 기금 규모



[그림 3] 3(보험)-1(재정)-1.5(기금) 개혁성공시 향후 100년간 GDP 대비 기금 규모



■ 균형상태 도달 이후 분담 구조

- 재정추계 마지막 해의 연금급여 총액(A)은 GDP의 8.85% 수준
- 3-1-1.5 개혁이 안정화된 이후 연금급여를 지급하기 위한 재원은 B) 당해 연도 보험료, C) 당해연도 재정투입, D) 당해연도 기금운용 수익률
- Case 1: 3(보험)-1(기금)-1.5(재정) 개혁
  - B) 당해 보험료: GDP의 3.5%
  - C) 당해 재정투입: GDP의 1.5%
  - D) 당해 운용수익: GDP의 6.7% (기금 GDP의 122% X 수익률 5.5%)
  - 활용가능재원 총액 (B+C+D): GDP의 11.7%
  - 연금급여 지급 후 잔액 (B+C+D-A): GDP의 2.85%
  - 잔액(GDP 대비 2.85%)은 기금이 GDP 성장률에 맞춰 GDP 대비 일정 수준을 유지할 수 있도록 기금에 흡수됨 (당해 GDP 성장률: 2.24%)

[그림 4] 3(보험)-1(기금)-1.5(재정) 시나리오 하 균형상태에서의 연금급여 부담구조

연금급여 8.85%			
↑	↑	↑	
3.5%	1.5%	3.85%	2.85%
보험료	재정	운용수익 (연금급여 지급분)	운용수익 (기금 재흡수분)

○ Case 2: 3(보험)-1(재정)-1.5(기금) 개혁

- B) 당해 보험료: GDP의 3.5%
- C) 당해 재정투입: GDP의 1%
- D) 당해 운용수익: GDP의 7% (기금 GDP의 117% X 수익률 6%)
- 활용가능재원 총액 (B+C+D): GDP의 11.5%
- 연금급여 지급 후 잔액 (B+C+D-A): GDP의 2.65%
- 잔액(GDP 대비 2.65%)은 기금이 GDP 성장률에 맞춰 GDP 대비 일정 수준을 유지할 수 있도록 기금에 흡수됨 (당해 GDP 성장률: 2.24%)

[그림 5] 3(보험)-1(기금)-1.5(재정) 시나리오 하 균형상태에서의 연금급여 부담구조

연금급여 8.85%			
↑	↑	↑	
3.5%	1%	4.35%	2.65%
보험료	재정	운용수익 (연금급여 지급분)	운용수익 (기금 재흡수분)

○ 3-1-1.5 개혁 성공시 부담 비율

<표 5> 개혁성공시 보험료, 재정, 기금의 연간 연금급여 지급 부담비율

	보험료	재정	기금
3(보험)-1(기금)-1.5(재정)	40%	17%	43%
3(보험)-1(재정)-1.5(기금)	40%	11%	49%

## 4. 국민연금 3-1-1.5 개혁: 특성 분석

### ■ 바람직한 재정안정화 방안의 특성

- 실현가능성: 출산율의 추가 하락, 자본시장의 변동성 등 사회경제적인 불확실성을 감안하더라도 현실적으로 달성가능한 경로가 존재해야함
- 항구적 지속가능성: 단 한 번의 개혁으로 더 이상의 추가개혁 없이 영원히 지속가능한 재정안정화
- 세대간 형평성: 개혁 이후 모든 세대가 같은 부담과 같은 혜택을 누림
- 사회적 수용성: 개혁의 부담이 주체별로 공평하고 수용가능해야 함

### ■ 실현가능성: Part 1 - 인구구조 불확실성과 균형상태 달성 가능성

- 국민연금 가입은 경제활동을 한 이후 시점부터 개시되므로 올해 태어난 아이들이 20세가 되는 2043년까지의 국민연금의 재정안정과 관련한 인구구조는 실질적으로 확정되어 있음
- 통상 국민연금에 의미있는 기여를 하기 시작하는 것은 30대에 접어든 이후임을 감안하면 전쟁 등 극단적인 사건이 발생하지 않는 한 현 시점 추정된 2053년까지의 국민연금 수급구조의 불확실성은 크지 않음
- 3-1-1.5 개혁의 두 시나리오 모두 30년 후인 2053년에 장기 균형점에 거의 근접하는 기금규모를 달성하며, 20년 후인 2043년에도 GDP의 100% 육박하는 수준으로 성장하게 됨

<표 6> 개혁 시나리오별 GDP 대비 기금 수준

	2043년	2053년	장기균형
3(보험)-1(기금)-1.5(재정)	93%	113%	117%
3(보험)-1(재정)-1.5(기금)	96%	117%	121%

- 따라서 5차 재정추계의 추산치보다 출산율이 추가로 저하된다고 하더라도 3-1-1.5 개혁의 균형점 도달에 큰 영향이 있다고 보기 어려움

■ 실현가능성: Part 2 - 기금운용 수익률 개선 가능성

- 3-1-1.5 개혁은 연평균 1~1.5% 수준의 기금운용수익률 개선을 요구함
- 5차 장기재정추계는 장기적으로 4.5%의 기금운용수익률을 예측
- 3-1-1.5 개혁의 완료시점인 2030년까지 자산배분의 변화를 통해 기금운용수익률을 연 평균 5.5%~6%까지 올릴 수 있는지 분석 필요
- 자산배분 변경을 통한 운용수익률 개선 시 고려사항
  - 국민연금의 규모를 고려하면 급격한 자산배분 변경은 자본시장에 악영향을 줄 수 있으며, 특히 국내주식과 국내채권을 대규모로 매각하는 것은 바람직하지 않음
  - 자산배분 변경은 기대수익률 뿐 아니라 변동성(위험) 수준까지 변화시키는데, 그 수준이 국민연금 가입자의 시각에서 납득가능한 수준이어야 함
- 표준방법론인 평균-분산 모형을 활용하여 분석실시
  - 분석데이터는 14개 국내외 운용사의 CMA 자료로부터 도출
  - 국내주식과 국내채권은 매각치 않고 신규유입자금을 다른 자산에 추가로 배분하는 것만을 허용
  - 2023년 말 국민연금기금 자산배분<sup>8)</sup>은 국내주식 15.9%, 해외주식 30.3%,

8) <https://fund.nps.or.kr/jsppage/fund/prs/policy01.jsp>

국내채권 32%, 해외채권 8%, 대체투자 13.8%

- 2023년 말 기금규모는 약 950조원이며, 3-1-1.5 개혁이 실시되는 경우 2030년 말 기금규모는 1650조원 수준이므로 국내자산은 매각치 않고 타 자산군에만 신규유입자금을 배분한다면 2030년 말 국내주식의 비중은 9.2%<sup>9)</sup>이며 국내채권의 비중은 18.4%<sup>10)</sup>
- 평균-분산 모형 내 국내주식의 비중은 9.2% 이상, 국내채권 비중은 18.4% 이상이 되어야한다는 제약추가
- 대체투자는 다른 자산군에 비해 투자대상을 찾기 쉽지 않고 기금운용본부의 역량강화가 필요한 부분이므로 배분을 20% 이내로 제한함

○ 평균-분산 분석 결과 - 2030년의 최적자산배분과 기대운용성과

<표 7> 목표수익률별 변동성(위험) 수준과 자산배분 및 손실확률

기대수익	4.5%	5.0%	5.5%	6.0%	6.5%	6.6%
변동성	5.6%	6.7%	8.1%	9.8%	11.7%	13.4%
자산배분						
국내주식	9.2%	9.2%	9.2%	9.2%	9.2%	9.2%
해외주식	7.0%	11.8%	24.6%	37.5%	50.4%	72.4%
국내채권	18.4%	18.4%	18.4%	18.4%	18.4%	18.4%
해외채권	53.6%	40.6%	27.8%	14.9%	2.1%	0.0%
대체투자	11.8%	20.0%	20.0%	20.0%	20.0%	0.0%
연간 손실확률						
손실확률	21.0%	22.7%	24.9%	27.1%	29.0%	31.1%
-5% 이상 손실확률	4.4%	6.7%	9.8%	13.2%	16.4%	19.3%
-10% 이상 손실확률	0.5%	1.2%	2.8%	5.2%	8.0%	10.8%
-20% 이상 손실확률	0.0%	0.0%	0.1%	0.4%	1.2%	2.4%

[그림 6] 평균-분산 분석에서 도출된 효율적 투자선



9)  $15.9\% \times (950\text{조원} \div 1650\text{조원})$

10)  $32\% \times (950\text{조원} \div 1650\text{조원})$

- 분석 데이터 기준 2023년 말 기준 국민연금기금의 변동성은 9.5%
- 목표수익률 5.5% (1% 개선)의 변동성은 8.1%로 현 위험수준보다 낮음
- 목표수익률 6% (1.5% 개선)의 변동성은 9.8%로 현재와 유사하며 2023년 대비 주식비중(46.2%→46.7%)은 유지하되 채권비중(40%→33.3%)과 대체비중(13.8%→20%)에 소폭 변화를 주고 해외비중(38.3%→52.4%)을 확대하는 수준이므로 가입자들이 어렵지 않게 납득할 수 있는 자산배분
- 목표수익률 6.5% 달성을 위해서는 채권비중을 20% 수준으로 낮춰야함
- 현 제약조건 하에서 달성가능한 최대의 수익률은 6.6%

○ 2030년까지 자산배분 변경을 통해 추계 결과보다 장기운용수익률을 1~1.5% 가량 개선(목표수익률 5.5~6%)하는 것은 크게 어렵지 않을 것

○ 정부의 적극적인 설득이 있다면 6% 초중반 대의 수익률도 가능할 것

### ■ 실현가능성: Part 3 - 자본시장의 변동성을 고려한 확률적 분석

○ 확률적 분석을 위한 실험세팅 - 3(보험)-1(기금)-1.5(재정)

- 기금운용수익률: 평균이 5.5%이고 표준편차가 8.1%인 정규분포
- 시뮬레이션 횟수: 1,000,000회
- 기금 안정장치 디자인: 모든 경우 부과방식 비용을보다 낮게 설정

	작동조건	
하방 1단계	2년 연속 목표 10% 초과 하회	GDP 기준 추가 기여금 1.5%
하방 2단계	4년 연속 목표 20% 초과 하회	GDP 기준 추가 기여금 3%
상방 1단계	2년 연속 목표 25% 초과 상회	재정 지원 없음
상방 2단계	4년 연속 목표 50% 초과 상회	재정 지원 및 보험료 납입 없음

○ 분석결과

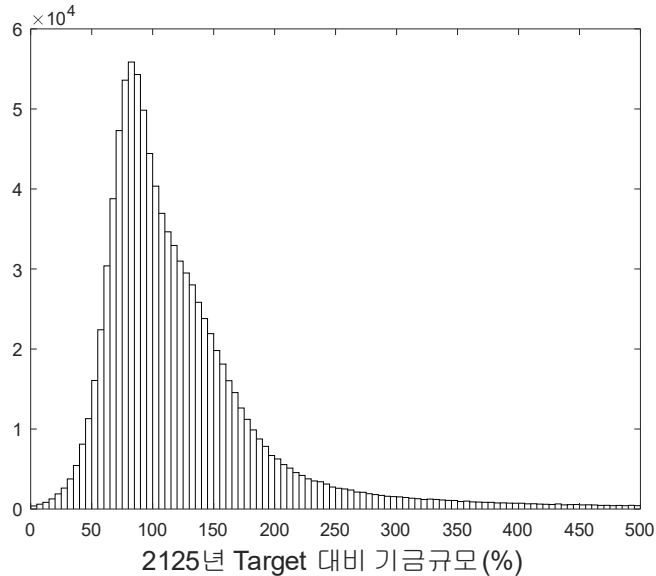
- 100년후 GDP 대비 기금규모 중간값: 130.1% (확정분석시 122.4%)
- 안정장치 작동확률

상방 1단계	상방 2단계	하방 1단계	하방 2단계
14.35%	10.73%	16.99%	13.32%

- 100년간 GDP 대비 평균 부담률(보험+재정): 4.81% (확정분석시 4.86%)
- 100년 후 기금달성 확률

기금고갈	목표 50% 이하	목표 75% 이상	목표 상회
0.07%	3.7%	80.81%	55.01%

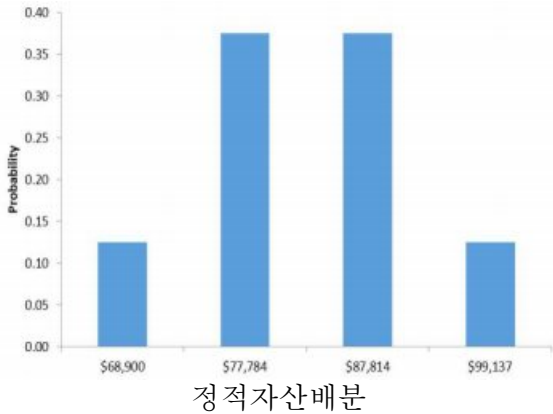
[그림 7] 100년 뒤 목표 대비 기금규모(%) 분포



- 다단계추계적계획법을 활용한 동적자산부채관리 도입의 필요성
  - 본 분석은 자산배분을 고정하고 기여분(보험+재정)만을 변수로 안정장치 도출
  - 고급 최적화기법인 다단계추계적계획법 (MSP: multistage stochastic program) 기반 동적자산부채관리(dynamic asset-liability management) 를 수행하는 것이 가장 진보한 접근법
  - 해당 프레임워크 하에서는 장기재정목표가 정해졌을 때 달성확률을 최대화하기 위해 자산배분을 시장 및 기금의 상황에 따라 동적으로 변경
  - 자본시장의 변동성을 동적자산배분을 통해 감쇄하고 기금 안정장치도 최적화 문제의 해로 도출
  - 이를 통해 훨씬 더 현실적인 수준에서 안정장치를 도출할 수 있으며, 목표달성확률 역시 획기적으로 개선 가능
- 다단계추계적계획법을 활용한 동적자산부채관리 예시

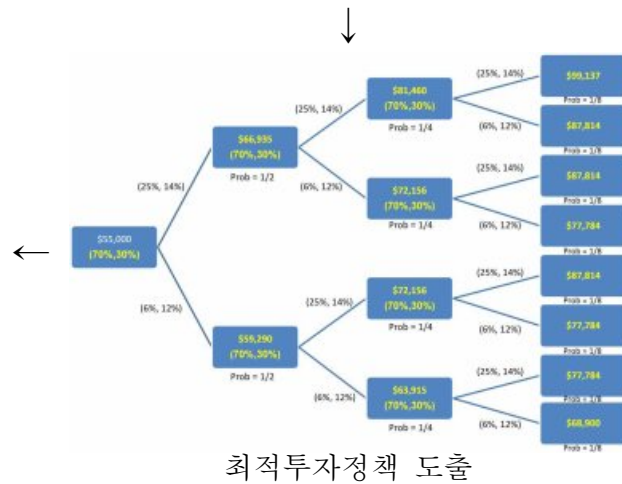
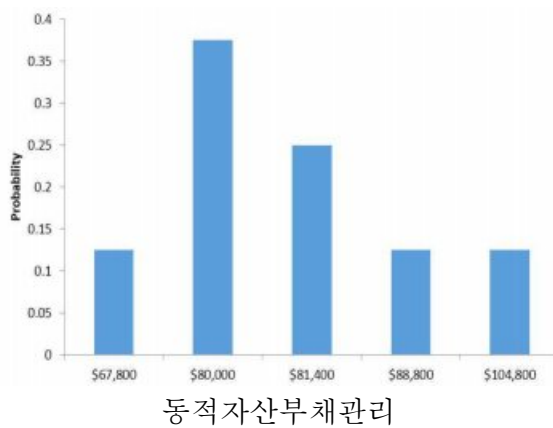
- 정적자산배분을 실시하면 수익률 분포가 대칭형으로 나타나 큰 수익을 얻는 확률과 큰 손실을 볼 확률이 유사함
- 동일한 자산군에 동적자산부채관리를 적용하면 재정목표(아래 그림에서는 \$80,000)를 달성하지 못할 확률을 최소화하고, 큰 수익을 볼 확률은 줄어들지만 큰 손실을 볼 확률 역시 줄일 수 있음

[그림 8] 정적자산배분과 동적자산부채관리 적용 예시



$$\begin{aligned} \max z &= \sum_s p(s)(qy(s) - rw(s)) \\ \text{s. t. } &\sum_{i=1}^I x(i, 1, s) = b, \forall s \in S, \\ &\sum_{i=1}^I \xi(i, t, s)x(i, t-1, s) - \sum_{i=1}^I x(i, t, s) = 0, \forall s \in S, \\ &\quad t = 2, \dots, H, \\ &\sum_{i=1}^I \xi(i, H, s)x(i, H, s) - y(s) + w(s) = G, \\ &(\sum_{s' \in S_{j(t,t)}} p(s')x(i, t, s')) - (\sum_{s' \in S_{j(t,t)}} p(s'))x(i, t, s) = 0, \\ &\quad \forall 1 \leq i \leq I, \forall 1 \leq t \leq H, \forall s \in S, \\ &x(i, t, s) \geq 0, y(s) \geq 0, w(s) \geq 0, \\ &\quad \forall 1 \leq i \leq I, \forall 1 \leq t \leq H, \forall s \in S, \end{aligned}$$

다단계추계적최적화



## ■ 항구적 지속가능성

○ 3-1-1.5 개혁은 단 한번의 개혁으로 항구적 지속가능성 확보

○ 추후 경제-사회적 요인변화로 기존 추정된 경로가 달라질 수 있음

- 동적자산부채관리를 통한 자산배분 변경을 통해 일차적으로 대응가능
- 기금 안정화장치를 통해 이차적으로 관리

- 3-1-1.5 개혁 역시 인구구조 변화의 영향을 피할 수는 없음
- 다만 절반 가량의 연금급여 부담이 기금에서 충당되기에 타모수개혁안 대비 인구구조 변화에 대해 강건(robust)함

## ■ 세대간 형평성

- 개혁 이후 모든 세대는 같은 수준을 부담하고 같은 수준의 급여를 받음
- 3-1-1.5 개혁을 통해 가장 강력한 형태의 세대간 형평성 달성 가능

## ■ 사회적 수용성

- 보험료 3% 인상은 제안된 모수개혁안 중 가장 낮은 수준이며 타안과 달리 기금이 항구적으로 유지되므로 사회적 수용성이 높을 것이라 판단
- 타 개혁안과는 달리 3-1-1.5 개혁은 세대별 부담과 혜택의 명확한 청사진을 제시하기에 가입자들이 이해하기 용이
- 추가부담을 가입자에게만 부과하는 것이 아닌, 가입자, 재정, 기금이 부담을 나누는 형태이므로 사회적 논의가 과거보다는 원활할 것으로 기대
- 3-1-1.5 개혁은 타개혁안과 달리 미래세대에게 추가개혁을 강요하지 않는다는 점에서 젊은세대의 수용성도 상당히 높을 것으로 기대

## 5. 토의

### ■ 개혁 부담 분담의 필요성

- 보험료만으로 모수개혁을 하는 경우, 보험료를 절대적 상한선으로 여겨지는 20%까지으로 연 1%씩 인상해도 기금고갈 발생 (참고자료 2 참조)
- 재정지원 없이 보험료 인상과 수익률개선만으로 균형상태 달성은 가능
  - 예1) 2030년까지 보험료 8.4% 인상과 기금운용수익 1% 개선
  - 예2) 2030년까지 보험료 6.7% 인상과 기금운용수익 1.5% 개선
- 국민연금 개혁의 역사: 높은 보험료 인상폭 → 합의불발 → 개혁지연 → 보험료 인상폭 상향 → 합의불발 → (반복)
- 보험인상폭이 3%를 크게 상회하면 사회적 합의 가능성은 대단히 낮음
  - 2018년 4차재정추계를 바탕으로 제도개선방안이 논의되었음
  - 당시 제안된 보험료 인상폭은 2%(1안)~4.5%(2안)
  - 합의에 실패하여 개혁불발
- 제도의 항구적 지속가능성 확보를 위해서는 직접적인 이해당사자들이 감당가능한 추가부담을 나눠지는 것이 필수적

## ■ 재정지원의 당위성

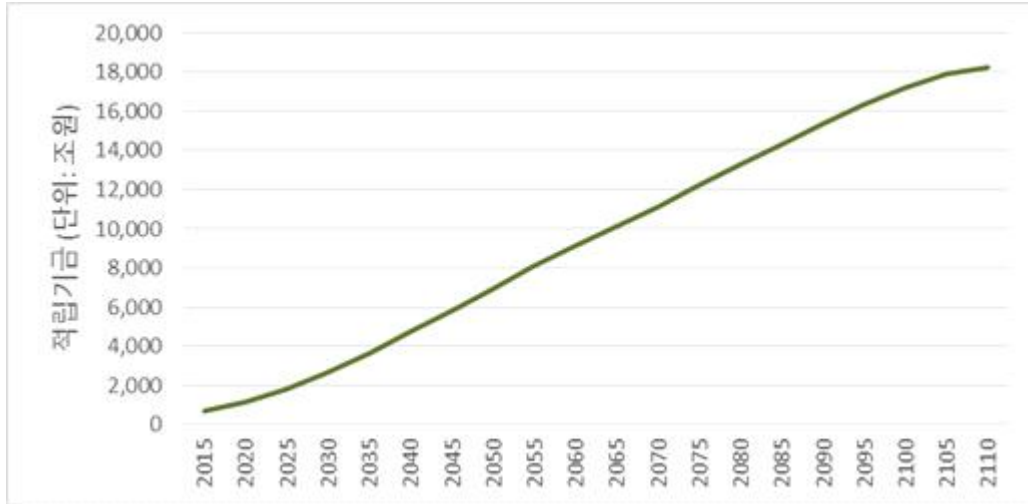
- 연간 GDP 1~1.5%의 재정지원은 정부에게 상당히 큰 부담
  - '22년 기준 22~33조원 가량
  - cf) 정부예산 604조, 국세총액 395조, 소득세 129조, 법인세 104조, 부가세 82조, 상속세 15조, 개소세 9조, 종부세 7조
- 재원은 국세총액 395조원이 아닌 162조원
  - 소득세와 법인세는 연금보험료 부담주체인 가입자와 고용주가 납입
  - 이를 통한 재원을 확보는 타당치 않음: 보험료 인상과 동일하기 때문

- 실질 활용가능 재원은 국세총액에서 법인세와 소득세를 제외한 162조원
- 다만 OECD 국가들의 연금 재정투입이 GDP의 7.7%(2017년)임을 감안하면 3-1-1.5 개혁이 요구하는 재정지원은 국제적으로 대단히 낮은 수준
- 현 세대가 GDP 대비 1~1.5% 수준 재정여력이 없어 기금고갈이 된다면?
  - 기금고갈시 미래세대에게 강제되는 재정지원: GDP 대비 최소 3% (20% 보험료)에서 최대 6% (현보험료 유지)
  - 미래세대는 현 세대에게 요구되는 수준보다 훨씬 높은 수준의 재정여력이 생길것이라 가정하는 것은 타당하지 않음
  - “기금이 고갈돼도 국가가 약속한 연금을 다 받을 수 있다”는 주장의 신뢰도는 상당히 훼손될 것
- 이 경우 미래세대에게 강제되는 감당할 수 없는 부담을 해소하기 위해 국민연금제도의 실패를 솔직히 인정하고 국민연금의 기능축소나 질서있는 폐지 논의와 함께 기초연금과 사적연금 위주로 노후소득보장체계를 전면적으로 개편하는 구조개혁 논의를 본격화하는 것이 바람직할 것

## ■ 개혁속도의 중요성

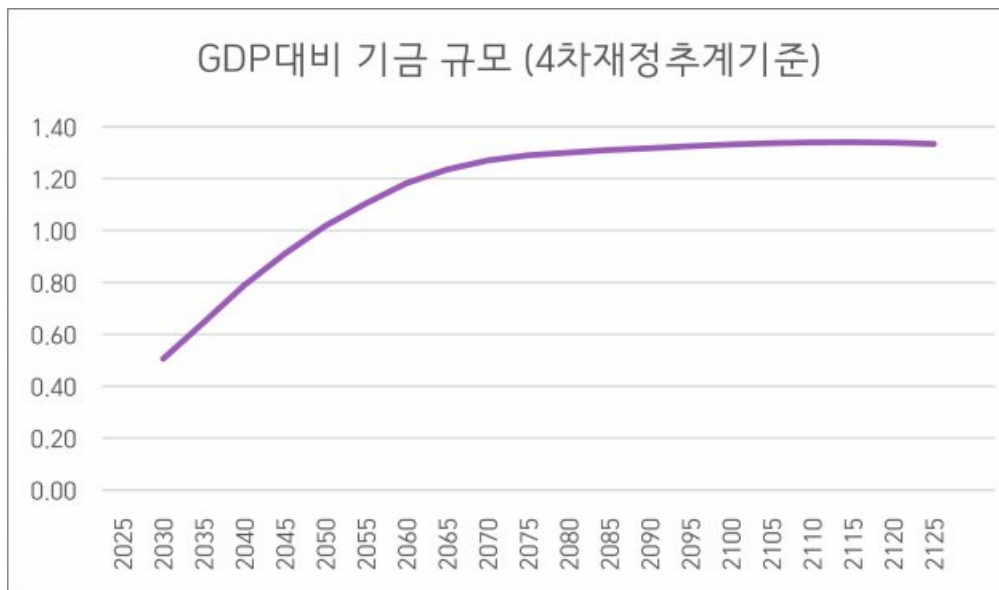
- 3차 재정추계 이후인 2015년 개혁을 실시했다면 보험료 3% 인상, 기금 운용수익률 0.8% 개선과 함께 100조원 규모의 재정지원을 일시금 혹은 분할납부를 통해 3-1-1.5 개혁과 유사한 결과를 얻을 수 있었음

[그림 9] 3차 재정추계 이후 개혁시 기금추이<sup>11)</sup>



- 4차 재정추계 이후 2020년에 개혁을 개시하여 2025년에 개혁을 완료한다면 경우 보험료 3% 인상, 기금운용수익률 1% 개선, 연간 재정지원 GDP의 1% 수준에서 제도의 지속성 확보가 가능했음

[그림 10] 4차 재정추계 이후 개혁시 기금추이<sup>12)</sup>

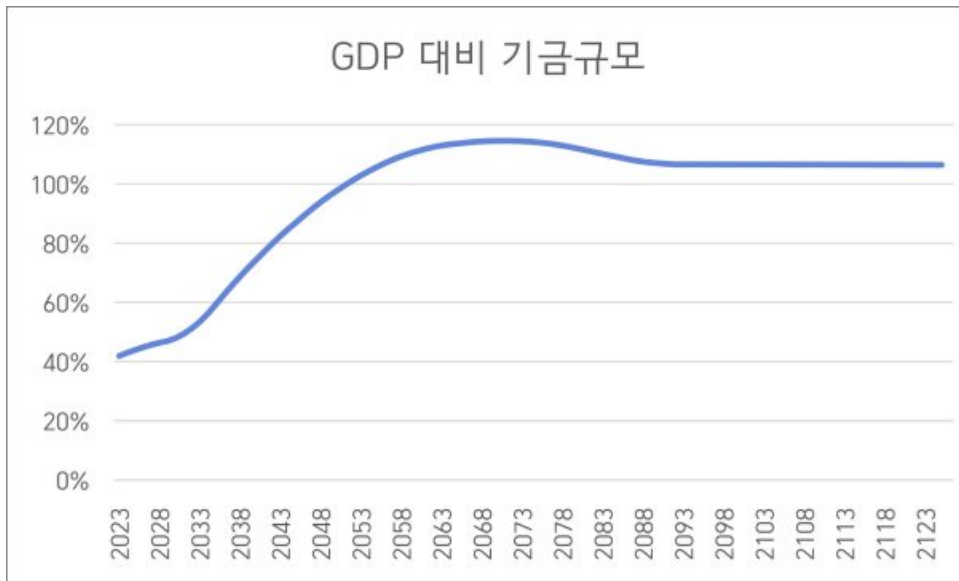


- 개혁개시가 2030년으로 늦춰져 2035년 개혁이 완성되면 보험료 3% 인상, 기금운용수익률 1% 개선, 연간 재정지원 GDP의 2% 수준이 요구됨

11) 발제자의 2018년 4차재정계산 기금운용발전위원회 보고서에서 발취

12) 발제자의 2023년 4월 26일 연금특위 공청회 발제자료 재 활용

[그림 11] 2030년에 개혁을 개시하는 경우의 기금추이



- 기금을 항구적으로 일정 수준에서 유지하기 위해서는 적정한 수준의 부담을 질 필요가 있는데 개혁이 늦어질수록 미적립부채가 증가하므로 해당 시점에서 요구되는 부담은 증가하게 됨
- 개혁완성 시점의 보험, 재정, 기금의 부담수준은 대대손손 항구적으로 유지되므로 개혁을 빨리 완성하는 것이 중요함
- 다만 너무 급한 개혁 추진보다는 충분한 사회적 토론과 공론화 과정을 통해 국민 절대 다수의 공감대를 형성해야 개혁이 성공적으로 마무리 될 가능성이 높으므로 2025년 개혁 개시, 2030년 개혁 완료가 현실적으로 가장 타당한 안이라 판단됨

■ 기금의 성장은 바람직하지 않다?

- 기금성장 반대 핵심 논리: 돈이 기금에 묶여 소비위축 → 경제에 악영향
- 해당논리의 오류

- 은퇴세대 소득: 기금의 유무와 상관없이 동일
- 기금고갈시 경활세대 소득: GDP 9%인 연금급여 전액부담 후 잔액
- 기금유지시 경활세대 소득: 기금부담분 GDP 4~4.5%를 제외하고 부담  
→ 3-1-1.5개혁으로 기금유지시 전체소득은 GDP 4~4.5%만큼 확대됨
- 만약 기금의 규모가 GDP의 180% 수준이 되면 보험 및 재정투입 없이도 연금급여 전액지급 가능 → GDP 9% 가량의 추가 소비 여력 발생
- 기금이 커지면 소비가 위축된다는 것은 이를 간과한 잘못된 주장

○ 국민연금 세대간 불평등의 원인: 기금의 규모

- 제도초기(기금고갈 전) 세대: 미래세대보다 낮은 부담으로 소비력 ↑
- 기금고갈 이후 세대: 앞세대보다 높은 부담으로 소비력 ↓
- 제도초기 세대가 누리는 추가적인 소비력은 미래세대의 희생에 기반

○ 충분치 않은 기금에 의한 풍선효과

- 기금고갈 가능성 → 국민연금 신뢰 훼손 → 사적연금 확대
- 평균적으로 공적연금과 사적연금의 기능성은 큰 차이가 없으나 사적연금은 공적연금과 달리 개인/기업단위로 가입하기에 가입자별 성과차 有  
→ 노후최소소득 미충족 인구↑ → 노후소득보장성↓ → 미래세대부담↑
- 풍선효과는 운용산업 활성화라는 긍정적인 측면도 있으나 퇴직연금과 개인연금의 정상화를 통해서도 사적연금 활성화는 충분히 달성가능
- 사적노후소득보장의 주요수단이 부동산이 될 가능성도 배제할 수 없음
- 풍선효과로 자본시장에 묶이는 금액까지 감안하면 기금이 적정하게 유지되는 것과 그렇지 않은 경우의 총액의 차이는 크지 않을 것

○ 타개혁안 대비 3-1-1.5의 균형점 기금규모(GDP 120%)는 과도하지 않음

- 15%까지 연 1%씩 보험료 인상시 최대 기금규모는 GDP의 70%
- 18%까지 연 1%씩 보험료 인상시 최대 기금규모는 GDP의 90%
- 20%까지 연 1%씩 보험료 인상시 최대 기금규모는 GDP의 110%

- 기금규모가 너무 커지기에 3-1-1.5 개혁이 바람직하지 않다는 것은 타당하지 않은 주장

■ 3-1-1.5 개혁의 완전적립여부

- 연금의 적립률(funded ratio) = 자산÷부채
  - 적립률 > 1 → 초과적립 (over-funded)
  - 적립률 = 1 → 완전적립 (fully-funded)
  - 적립률 < 1 → 부분적립 (under-funded)
  - 적립률은 자산과 부채의 정의에 따라 다양하게 계산될 수 있음
- 본 발제에서 사용한 적립률의 정의
  - 특정 시점 국민연금이 폐지되어 더 이상 보험료를 납부하지 않음
  - 가입자별 납입액을 기준으로 급여산식대로 수급개시연령부터 급여지급
  - 부채 = 급여총액의 현재가
  - 자산 = 폐지시점 기금
  - 자세한 사항은 참고자료 3 참조

○ 균형상태 달성 이후 시나리오별 적립률

	국민연금 폐지 이후 재정지원 지속 시나리오	국민연금 폐지 이후 재정지원 종료 시나리오
3(보험)-1(기금)-1.5(재정)	88%	69%
3(보험)-1(재정)-1.5(기금)	89%	76%

○ 합의

- 본 분석에 사용된 적립률 1) 모든 가입자가 20세 이후 국민연금을 끊임 없이 납입, 2) 당시 수급자 모두 40년간 보험료 납입, 3) 가입기간 중 사망자가 없음, 4) 10년 미만의 가입자도 급여산식에 맞춰 연금지급 등을 가정하므로 적립률을 실제값보다 과소평가함

- 이를 감안하면 3-1-1.5 개혁은 완전적립 상태거나 완전적립에 상당히 가까운 부분적립 상태임을 시사함
- 일부 언론<sup>13)</sup>에서 2022년 말 기준 국민연금 미적립부채를 1500조원 정도로 보도한 바 있는데 당시 900조원 가량의 적립기금규모를 감안하면 해당시점 완전적립을 위한 기금규모는 2400조원이며 따라서 완전적립 기금규모는 110%임을 의미함: 본 분석결과를 지지하는 내용
- 급여지급을 위한 충분한 기금의 존재로 국가의 지급보장 명문화가 없어도 국민연금제도에 대한 사회적 신뢰성은 매우 공고해질 것

## ■ 급여의 균등부분과 소득비례부분의 재원 정립

- 국민연금은 사회보험으로, “사회”에 방점을 찍으면 소득재분배 기능을, “보험”에 방점을 찍으면 소득비례를 강조하게 됨
- 급여산식 내 균등부분(A값 연동 급여)과 소득비례부분(B값 연동 급여)은 5:5로 같은 비중이나 그 적정성에 대한 의문이 제기되고 있음
- 사회보험으로서의 국민연금 성격 규정에 대한 이견이 존재하는 것은 재정이 담당해야 할 소득재분배 기능을 가입자의 부담으로 전가하기 때문
- OECD 한국 국민연금 검토보고서<sup>14)</sup>는 국민연금의 소득재분배적 급여를 전액 국고로 지원하는 것이 타당하다 제언한 바 있음
- 3-1-1.5 개혁의 성공은 보험, 재정, 기금의 부담구조를 명확히 함
  - 3(보험)-1(기금)-1.5(재정): 가입자와 정부의 부담비율 7:3 (40%:17%)
  - 3(보험)-1(재정)-1.5(기금): 가입자와 정부의 부담비율 8:2 (40%:11%)

13) <https://www.chosun.com/X423MW74IRHSHEHHL62GOSUS5Y/>

14) OECD Reviews of Pension Systems, 2022

<표 5> 개혁성공시 보험료, 재정, 기금의 연간 연금급여 지급 분담비율

	보험료	재정	기금
3(보험)-1(기금)-1.5(재정)	40%	17%	43%
3(보험)-1(재정)-1.5(기금)	40%	11%	49%

- 개혁성공 후 균등부분(A값연동)과 소득비례부분(B값연동)의 비율은 부담 비율(7:3 혹은 8:2)에 기반하여 결정하는 것이 자연스러움

## ■ 기금운용 관련

- 기금운용 핵심 쟁점: 기금의 장기재정목표 설정
- 3-1-1.5 개혁은 기금의 명확한 장기재정목표 설정을 가능케 함
- 전략적자산배분은 동적자산부채관리를 통해 도출될 수 있으며 기금운용의 책무(mandate)를 제도의 지속가능성 관점에서 명확하게 정의 가능
- 기금운용 관련 최상위 의사결정기구인 기금운용위원회가 갖춰야할 전문적인 역량 역시 명확히 정의될 수 있음
- 기금의 소진이 없으니 유동화에 따른 자본시장 교란과 가치하락도 없음
- 기금규모 성장과 함께 기금운용역량 강화가 필요하나 향후 30년에 걸쳐 균형점에 도달하므로 이를 위한 충분한 시간적 여유가 있음
- 참고: 운용사 운용액 규모 (2022년 기준)
  - Blackrock: USD 9.46 Trillion (1.26경원)
  - Vanguard: USD 7.2 Trillion (1.11경원)
  - UBS: USD 4.43 Trillion (5900조원)
  - Fidelity: USD 4.23 Trillion (5630조원)

→ 국민연금기금이 GDP의 120%가 되더라도 세계적으로 지나친 규모X

### ■ 3-1-1.5 개혁 - “쉽고 강한” 세대간 연대

○ 3-1-1.5 개혁 이후 세대간 연대는 기금을 통해 이뤄짐

- 모든 세대는 장기적으로 적정기금수준(120%)을 유지할 책무가 있음
- 경제불황 등으로 기금규모가 축소된다면 그 부담은 다음세대에게
- 기금규모가 적정수준을 상회하는 경우도 그 과실은 다음세대에게

○ 3-1-1.5 개혁은 “쉽고 강한” 세대간 연대를 가능케 함

- 부과식 전환 대비 3-1-1.5 개혁은 양방향의 연대라는 점에서 더 강력함
- 3-1-1.5 개혁은 기금의 존재를 통해 세대간 연대를 수월케 함

### ■ 보장성 강화 관련

○ 공적연금의 저부담-저급여, 중부담-중급여, 고부담-고급여 구조 중 정답과 오답은 없으며 “사회적인 합의”를 통해 “선택”하는 것

- 3-1-1.5 개혁은 중부담-중급여를 지향함
- 보장성강화를 위한 급여인상 역시 논의대상에 포함되어야 함
- 다만 명확한 장기재정안정에 대한 청사진 없이 “보험료 x% 인상하고 소득대체율도 y% 올리되 그대로는 재정안정화가 불가능하니 다음에 또 개혁을 논의하자”는 식의 접근은 곤란함
- 소득대체율을 45%, 50%, 60%까지 올리는 개혁안을 3-1-1.5 개혁과 유사한 항구적 재정안정화 방안과 함께 공론화의 장에 올려 국민연금의 주인인 국민들이 부담-급여 구조를 선택하게 만드는 것이 바람직
- 국민들의 선택은 명확한 부담-급여 구조가 도출된 안에 대해서만 가능
- 전문가의 역할은 선택이 아닌 부담-급여 구조가 명백한 개혁안의 제시

○ 다만 수급개시연령 사항은 조심스럽게 접근할 필요가 있음

- 수급개시연령 연장 요구는 재정안정을 위해 수급액을 줄여야한다는 필요성과 기대수명의 증가로 더 오래 일을 할 수 있다는 가능성에 기인함
- 2012년 80.9세였던 기대수명은 2021년 83.6세로 3년 가까이 증가
- 경제활동기간은 기대수명이 아닌 건강수명에 직접적으로 영향을 받음
- 건강수명은 2012년 65.7세에서 2021년 66.3세로 불과 0.6년 증가
- 일관된 증가추세 X → 건강수명 증가의 통계적인 증거 X
- 건강상태와 경제력은 비례 → 저소득층 건강수명 평균치 하회 가능성↑
- 노령인구를 위한 좋은 일자리가 충분히 많은 상황도 아님
- 수급개시연령 연장은 특히 저소득층에게 아주 가혹할 가능성 높음
- 3-1-1.5 개혁은 수급개시연령 연장 없이 재정안정 확보 → 수급개시연령 연장 필요성 약화

<표 9> 기대수명 및 유병기간 제외 기대수명(건강수명)<sup>15)</sup>

연도	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
기대수명	80.9	81.4	81.8	82.1	82.4	82.7	82.7	83.3	83.5	83.6
건강수명	65.7		65.2		64.9		64.4		66.3	

## 6. 결론

- 3-1-1.5 개혁은 가입자-재정-기금이 부담을 분담하여 국민연금의 항구적인 재정안정을 가능케 함
- 개혁의 성공은 항구적으로 연금급여 절반을 기금이 부담하기에 기금고갈 시나리오 대비 “반값연금”이라 칭할 수 있음
- 미래세대가 “반값연금”을 누리기 위해서는 반값보다 낮은 부담을 하고 있는 현세대가 최대한 빨리 미래세대와 동일한 부담을 할 필요가 있음

15) [https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2758](https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2758)

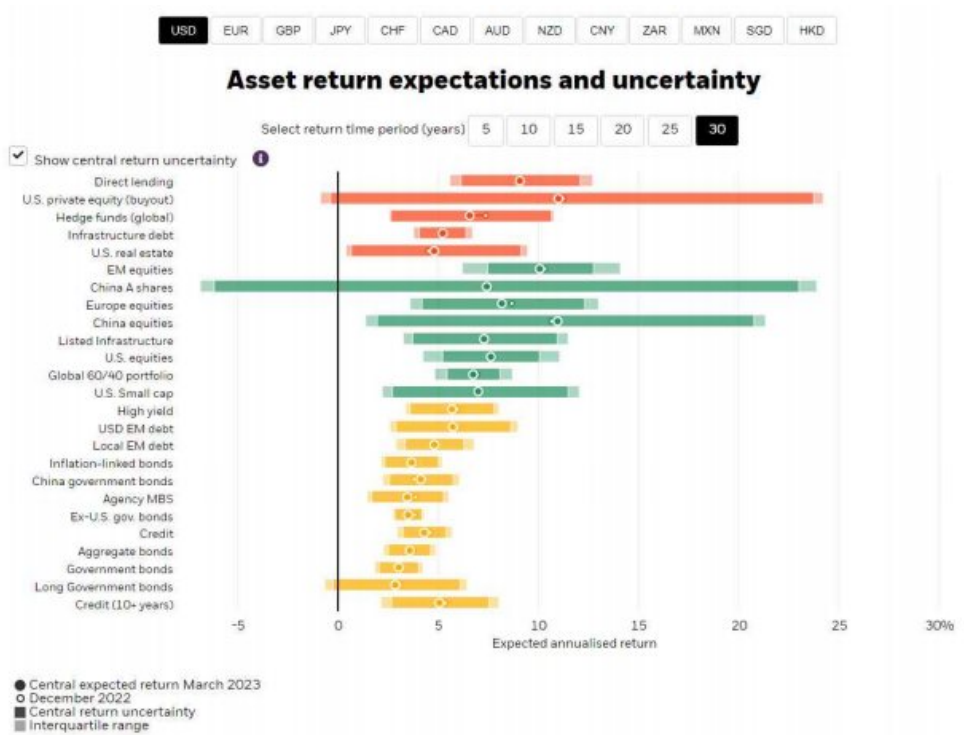
- 2018년 4차재정추계 이후의 5년이 국민연금의 항구적 지속가능성을 확보할 개혁을 위한 최적의 시기였다면 2023년 5차재정추계 이후의 5년은 개혁이 가능한 마지막 시기
- 3-1-1.5 개혁이 가입자-재정-기금에 요구하는 부담은 현실적으로 수용가능한 최대치에 가까우며 개혁이 늦어지는 경우 부담은 감당할 수 없는 수준까지 커지기 때문
- 개혁성공시 우리는 세계가 부러워할만한 공적연금제도를 보유케 됨
- 공고한 국민연금제도를 중심으로 전체적인 국가의 노후소득보장 체계 강화 역시 충분히 가능할 것

## 참고자료 1. 데이터

- 국민연금 연구원 제공데이터는 다음과 같이 재가공
  - GDP는 마지막 시점 성장률대로 지속해서 성장
  - 보험료 부과대상 소득총액은 마지막 시점 GDP 대비 비율대로 유지된다고 가정 (예: 2093년에 GDP대비 보험료부과대상 소득총액은 약 29.5%인데, 그 이후 시점에도 같은 비율로 유지된다고 가정)
  - 연금급여 역시 보험료 부과 대상 소득총액과 비슷하게 계산 (예: 2093년 GDP대비 연금급여는 약 8.76%인데, 그 이후 시점에도 같은 비율로 유지된다고 가정)
  - 총지출은 연금급여 + 운영비이며 마지막 시점 운영비는 연금급여 대비 0.97%이므로 그 이후 시점에도 같은 비율의 운영비가 든다고 가정
  - 2094년부터의 총지출은 연금급여를 계산한 뒤 거기에 해당 비율만큼 운영비를 더해주는 식으로 계산
  - 기금운용수익률은 마지막 시점의 수익률이 그대로 유지된다고 가정
  - 기금이 남아있는 시점의 투자수익은 전년도 적립기금 \* 기금운용수익률로 계산
  - 보험료 수입은 보험료 부과대상 소득총액에 보험료율을 곱해 계산
  
- 자산군별 수익률과 공분산행렬 도출을 위한 절차 및 가정
  - 국내외 14개 자산운용사가 발간한 자본시장가설 (CMA: capital market assumption - 자산군별 중장기 기대수익률, 변동성, 및 상관계수 추정치) 리포트에서 세부자산군 레벨의 기대수익과 공분산 행렬의 평균값을 분석에 활용
  - CMA 활용 운용사 리스트: KB, 한국투자 신탁운용, Sellwood Consulting, Blackrock, AQR, Julius Baer, Amundi, Callan, NB Private Wealth, PGIM Quantitative Solutions, JP Morgan, BNY Mellon, Vanguard, Morgan Stanley
  - CMA 추정기간: 5~30년
  - 해외주식과 해외채권의 경우 국민연금의 자산군 정의와 개별 운용사에서 제공하는 자산군 정의가 다르므로 세부자산군(예: 미국주식, 미국 제외 선진국주식, 신흥국주식) 단의 자료를 먼저 추출하고 이를 시가총액 비율(미국 60%, 선진국 30%, 신흥국 10%)을 활용하여 국민연금 자산군 정의에 맞는 모수 도출
  - 국내주식의 기대수익률과 변동성 추정치는 KB와 한투만 제공하고 있으므로 그 평균값을 활용
  - 국내채권의 기대수익률과 변동성 추정치는 신뢰할만한 자료를 찾을 수 없어 미국 제외 선진국 자료를 proxy로 활용

- 대체투자의 모수는 PE, 인프라, 부동산, 헤지펀드 자료를 CMA에서 추출한 후, 국민연금공단 홈페이지에 공개된 2023년 기준 대체투자 내 배분 비율 (PE 34.8%, 인프라 35.5%, 부동산 24.6%, 헤지펀드 5.1%)을 활용하여 도출
- 국민연금 5개 자산군(국내주식, 해외주식, 국내채권, 해외채권, 대체투자)간의 상관관계 행렬은 해당 자산군에 대응하는 인덱스들을 활용하여 계산

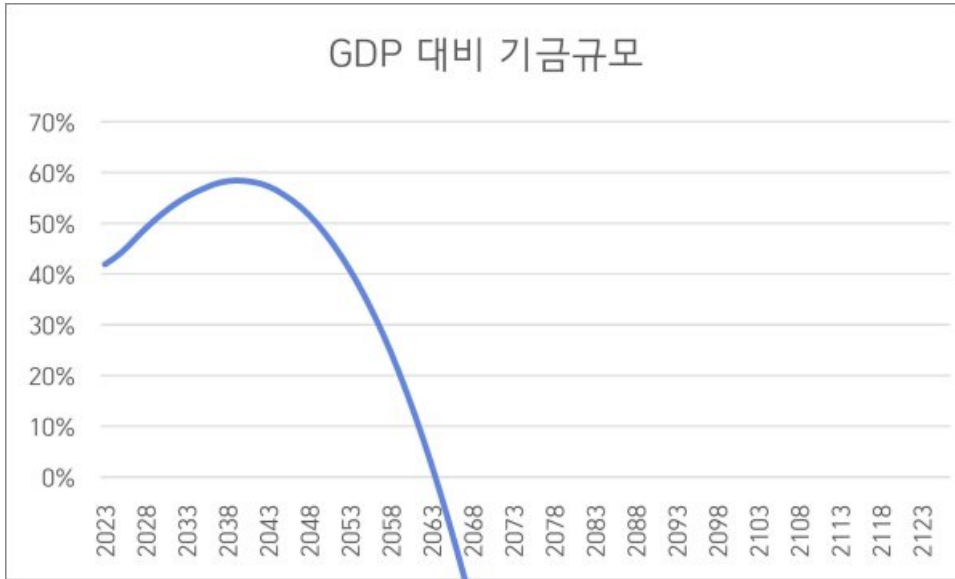
[그림 1-1] Blackrock사의 Capital Market Assumption 스크린샷<sup>16)</sup>



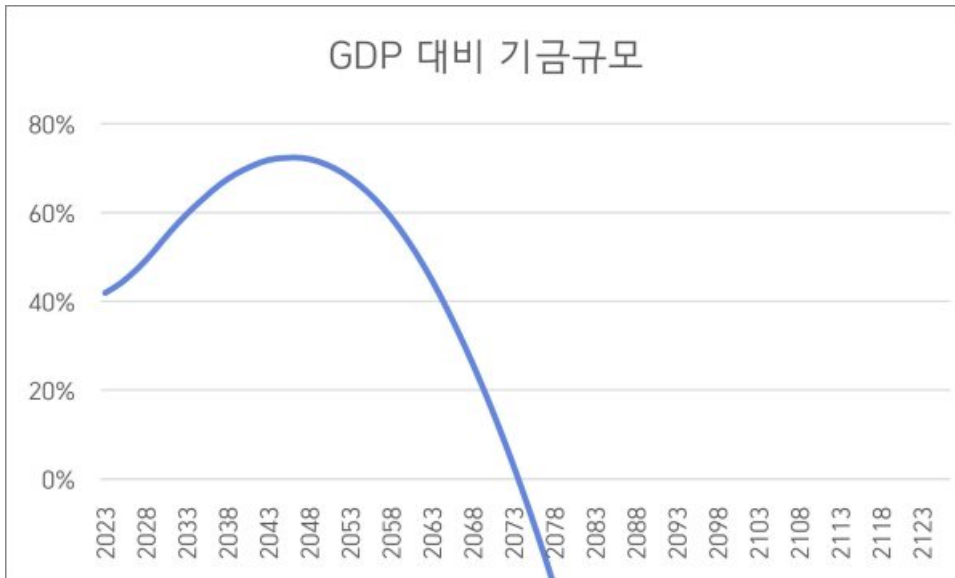
16) <https://www.blackrock.com/institutions/en-us/insights/charts/capital-market-assumptions>

참고자료 2. 보험료 인상 시나리오별 기금 추이

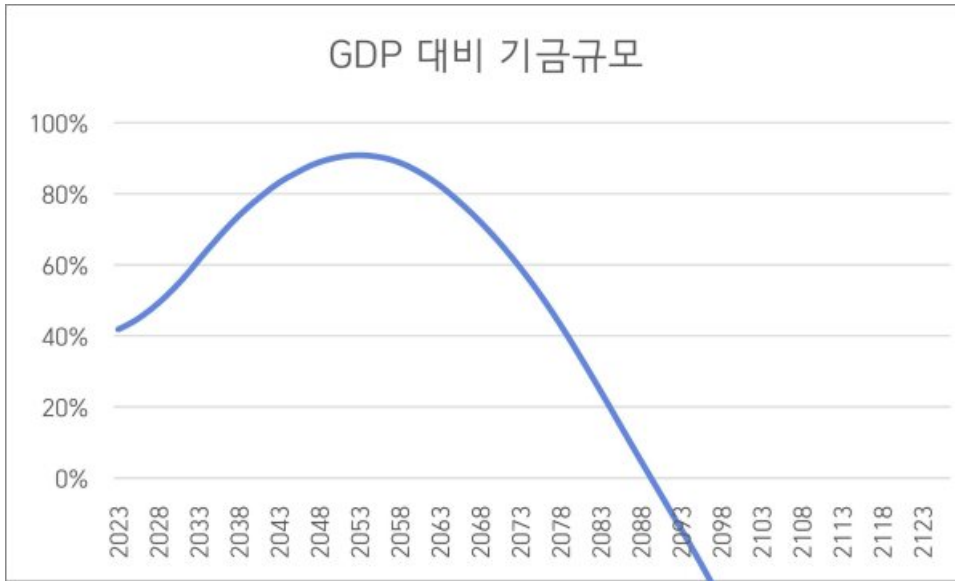
[그림 2-1] 연 1%씩 보험료 3% 인상 (최종 12%)



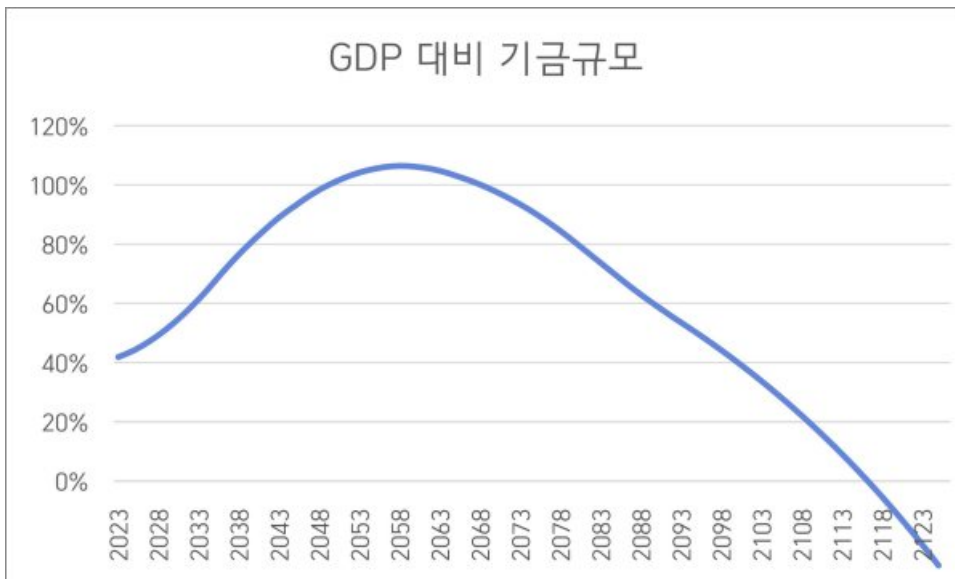
[그림 2-2] 연 1%씩 보험료 6% 인상 (최종 15%)



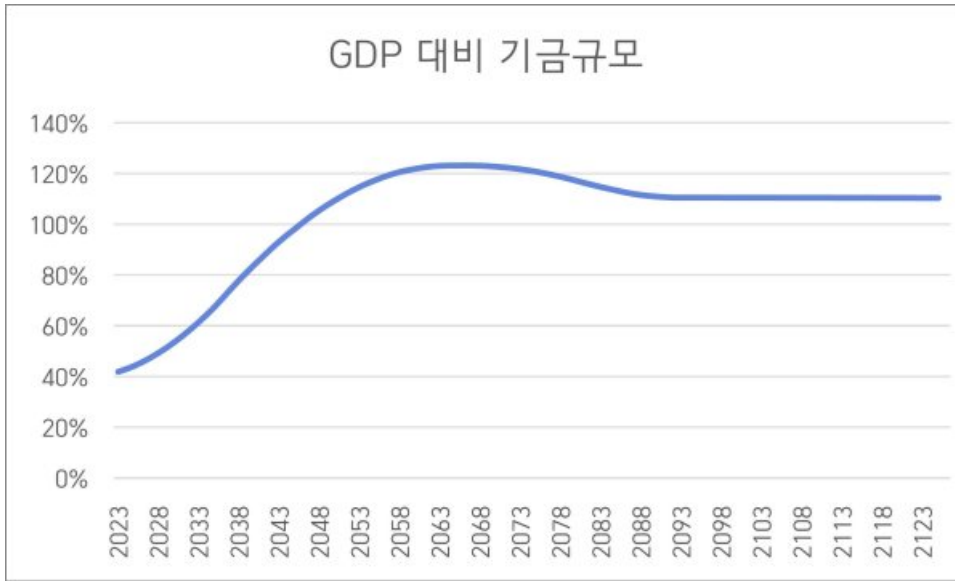
[그림 2-3] 연 1%씩 보험료 9% 인상 (최종 18%)



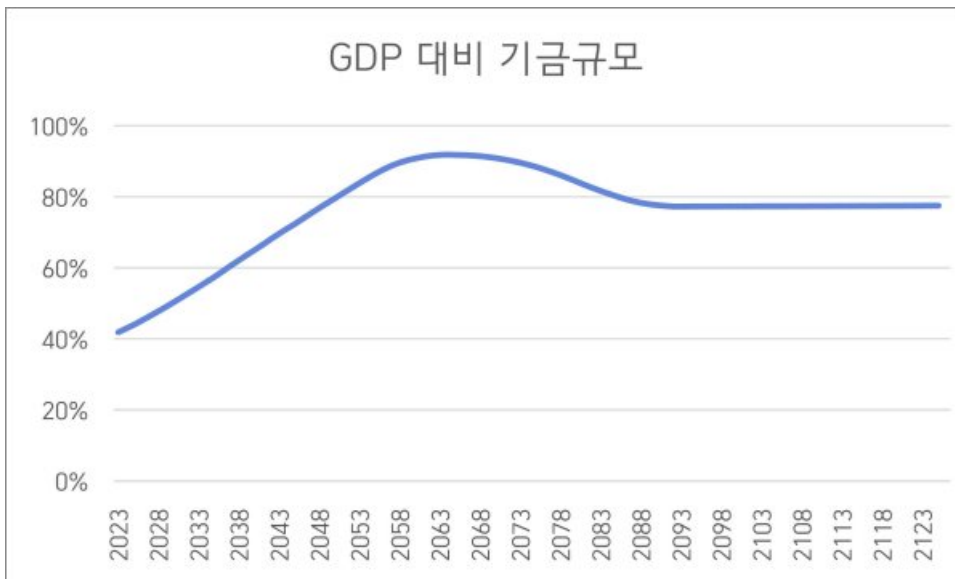
[그림 2-4] 연 1%씩 보험료 11% 인상 (최종 20%)



[그림 2-5] 연 1%씩 보험료 12.8% 인상 (최종 21.8%)



[그림 2-6] 연 0.5%씩 보험료 15.3% 인상 (최종 24.3%)



### 참고자료 3. 적립률

#### ○ 본 발제에서 사용한 적립률의 정의

- 특정 시점 국민연금이 폐지되어 더 이상 보험료를 납부하지 않음
- 가입자별 납입액을 기준으로 급여산식대로 수급개시연령부터 급여지급
- 부채 = 급여총액의 현재가
- 자산 = 폐지시점 기금
- 적립률 = 자산/부채

#### ○ 세부사항

- 계산의 편의를 위해 모든 가입자는 20세부터 연금폐지 시점까지 빠짐없이 납부했으며, 연령대별 인구는 모두 동일하고 65세부터 85세까지 연금을 지급받는 것으로 가정함
- 예1) 폐지시점 55세 가입자: 20세부터 총 35년을 가입했으며 이를 바탕으로 산출된 연금급여를 65세부터 85세까지 지급받음
- 예2) 폐지시점 25세 가입자: 20세부터 총 5년을 가입했으며 이를 바탕으로 산출된 연금급여를 65세부터 85세까지 지급받음
- 예3) 폐지시점 80세 가입자: 총 40년 연금납입을 했으며 앞으로 5년간 연금급여를 지급받음
- 적립률 계산시 부채는 폐지 후 지불해야하는 모든 연금급여의 현재가로 계산되며 자산은 폐지시점까지 쌓인 기금총액
- 폐지 이후 시점부터는 보험료 징수없이 기금의 원금과 운용수익으로 연금급여를 지출하는 개념이므로 할인율은 기금운용수익률
- 이 적립률의 정의는 특정시점 큰 사회적 충격(예: 전쟁, 통일, 기금실패 등)으로 기존의 연금을 종료하고 새로운 연금을 시작하거나 아예 폐지하는 경우 현재 가입자가 남은 기금으로 받을 수 있는 급여를 계산하는데에 특화되어 있음

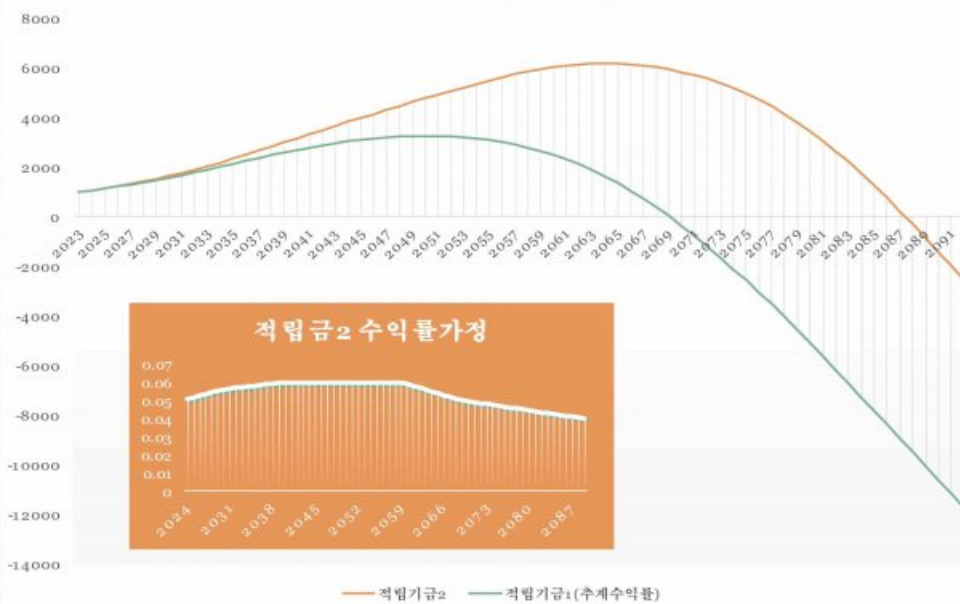
## 국민연금 기금운용구조 개편: 전문성 vs 대표성

2023. 7

이준행 (서울여대 경제학과)

### 기금운용 수익률 제고시 적립금 추이(예시)

적립금 추이 예시 (보험료 15% 가정)



가능한가?

## 해외 주요 연금 수익률 비교

		NPS 국민연금	GPIF 일본	CPPIB 캐나다	CalPERS 미국	ABP 네덜란드	GPFG 노르웨이
2009년 이후	산술평균	5.67%	5.24%	9.56%	8.11%	7.58%	8.43%
	표준편차	5.43%	7.10%	5.44%	8.50%	9.44%	10.59%
	기하평균	<b>5.53%</b>	<b>5.02%</b>	<b>9.43%</b>	<b>7.78%</b>	<b>7.16%</b>	<b>7.92%</b>
최근 10년	산술평균	4.86%	6.05%	10.18%	7.43%	5.54%	7.19%
	표준편차	5.89%	7.91%	6.34%	9.58%	9.82%	10.55%
	기하평균	<b>4.70%</b>	<b>5.78%</b>	<b>10.01%</b>	<b>7.03%</b>	<b>5.09%</b>	<b>6.69%</b>
2005년 이후	산술평균	5.41%	-	8.36%	6.81%	6.22%	6.55%
	표준편차	4.96%	-	7.75%	11.37%	10.69%	11.95%
	기하평균	<b>5.29%</b>	-	<b>8.07%</b>	<b>6.15%</b>	<b>5.66%</b>	<b>5.86%</b>

3

## 해외 주요 연금 10년 rolling 수익률 비교

	NPS 국민연금	GPIF 일본	CPPIB 캐나다	CalPERS 미국	ABP 네덜란드	GPFG 노르웨이
2005 ~ 2014	5.77%	-	7.36%	6.26%	7.14%	6.17%
2006 ~ 2015	5.69%	-	7.59%	5.19%	6.14%	5.34%
2007 ~ 2016	5.57%	-	6.56%	4.46%	6.14%	5.25%
2008 ~ 2017	5.60%	-	7.41%	5.00%	6.52%	6.16%
2009 ~ 2018	5.53%	4.41%	9.97%	7.97%	8.70%	8.33%
2010 ~ 2019	5.58%	5.07%	10.48%	8.47%	8.39%	7.83%
2011 ~ 2020	5.48%	5.61%	10.77%	8.45%	7.71%	7.95%
2012 ~ 2021	6.33%	7.08%	11.60%	9.67%	8.53%	9.70%
2013 ~ 2022	4.70%	5.78%	10.01%	7.03%	5.09%	6.69%

**시사점 : 일본을 제외하고 위험자산비중이 60%이상**

4

## 참고자료 : 해외 주요 연금 수익률 (단위 %)

	NPS 국민연금	GPIF 일본	CPPIB 캐나다	CalPERS 미국	ABP 네덜란드	GPFG 노르웨이
1992	14.07					
1993	13.87					
1994	13.91					
1995	12.19					
1996	11.16					
1997	5.56				11.90	9.07
1998	18.37				12.90	9.25
1999	24.49				10.00	12.44
2000	-0.05				3.20	2.50
2001	12.01				-0.70	-2.47
2002	8.13		-2.23		-7.20	-4.74
2003	7.85		11.24		11.00	12.60
2004	8.61		9.61		11.50	8.94
2005	5.39		13.32	10.64	12.80	11.10
2006	5.87		14.72	15.40	9.50	7.92
2007	6.98		3.07	9.88	3.80	4.26
2008	-0.21		-14.49	-26.92	-20.20	-23.30
2009	10.84	5.70	7.66	11.93	20.20	25.60
2010	10.57	0.44	9.18	12.72	13.50	9.62
2011	2.32	-1.88	5.52	1.27	3.30	-2.54
2012	7.03	8.68	9.62	13.25	13.70	13.40
2013	4.16	17.07	13.35	16.19	6.20	15.95
2014	5.25	9.21	15.16	6.52	14.50	7.58
2015	4.57	1.78	15.81	-0.09	2.70	2.74
2016	4.69	1.98	4.23	7.67	9.50	6.92
2017	7.28	11.03	11.54	15.72	7.60	13.66
2018	-0.89	-7.71	8.28	-3.46	-2.30	-6.12
2019	11.34	12.55	12.70	17.30	16.80	19.95
2020	9.58	5.78	12.13	12.43	6.60	10.86
2021	10.86	12.62	13.66	13.28	11.40	14.51
2022	-8.28	-3.84	-5.04	-11.24	-17.60	-14.15

## 전략적 자산배분(SAA)과 기금운용 성과 : NPS의 경우

연도	수익률	전략적 자산배분	벤치마크 조정효과	기술적비중 조정효과	자산선택 효과
2006	5.91	5.84	-0.01	-0.14	0.22
2007	7.02	6.66	0.11	0.11	0.14
2008	-0.21	-1.89	0.41	1.1	0.35
2009	10.8	12.62	-0.13	-1.87	0.02
2010	10.59	10.97	-0.01	-0.32	-0.13
2011	2.32	2.3	-0.1	-0.11	0.26
2012	7.03	7.36	0.07	0.07	-0.47
2013	4.16	4.02	-0.04	-0.07	0.26
2014	5.25	5.21	-0.25	-0.07	0.36
2015	4.57	4.87	-0.34	-0.19	0.26
2016	4.69	4.8	0.09	-0.15	-0.05
평균	5.65	5.71	-0.02	-0.15	0.11

기금운용위원회 기여분

기금운용본부 기여분

기금운용위원회의 전략적 자산배분이 성과의 대부분을 결정

◦ SAA의 수익기여도(2019년 기준) : 3년평균(96.3%), 5년평균(99.2%)

## 국민연금 기금운용의 현재와 문제점

### ❖ NPS 현재

- 공적연기금 운용이 과도한 수익률을 지향하는 것은 부적절하며, 안정성 원칙하에 공공성이 강조되어야 한다는 기초하에 운용되어 옴,
- 2010년 이전까지는 국내채권 위주의 운용이었고, 2010년 이후 자산배분의 변화(위험자산과 해외투자의 비중이 높아짐)하면서 수익률 저하의 위험에 비교적 잘 대처해 왔으나 기금운용 지배구조에 대한 논란은 지속적으로 제기되고 있음
  - 장기 투자자인 연금의 위험자산에 대한 인식이 바뀌었고 리스크 관리 수준도 발전하면서 기금의 수익률제고에 기여.
- 이제는 한단계 도약이 필요한 시기
- 특히 기금의 규모가 급속히 늘어나는 향후 15년(보험료를 올린다면 20년이상) 동안의 투자는 전문성이 충분히 발휘될 수 있는 구조를 마련하는 것이 중요.

## 국민연금 기금운용의 현재와 문제점

### ❖ NPS 문제점

#### ● 거대 연금의 문제

##### ➢ 규모가 급속히 커지면서 연못속의 고래

- ✓ 독점력으로 인한 금융시장 왜곡과 발전 저해
- ✓ 자산운용의 운신 폭 제한, 자산배분 비중 조정의 어려움.

#### ● 전략적 자산배분에 대한 책임성 부재

- ##### ➢ 수익성의 95% 이상을 좌우하는 것은 중기 전략적 자산배분.
- ✓ 연금의 가장 중요한 의사결정임에도 불구하고 그 중요성에 상응하는 자원배분(인력, 연구기간)이 이루어지고 있지 않음.
  - ✓ 노력에 대한 보상이 이루어지는 구조가 없어 Nobody's Job
  - ✓ 해외 우수연금 대비 낮은 수익성의 원인

## 수익률 제고 방안 : 기준포트폴리오 도입

- ❖ 기준포트폴리오(Reference Portfolio : RP)란 ?
  - 장기 투자의 기준으로 단순 패시브 포트폴리오 또는 자산군의 조합
  - 적극적인 운용전략을 추구할 수 있도록 장기기준을 제시함과 동시에 기관의 위험 감내도를 표현
  - 장기운용목표를 바탕으로 설정된 RP를 이용하여 하위 운용단계의 리스크 기준(Risk Budgeting)을 제시하고, 이를 기반으로 성과평가를 실시
- ❖ (해외 사례) 글로벌 주식, 채권 등 단순화된 Public 자산군으로 구성
  - 캐나다(CPPIB)는 글로벌주식 85%, 캐나다채권 15%
  - 싱가포르국부펀드(GIC)는 글로벌주식 65%, 글로벌 채권 35%
  - 뉴질랜드(NZSF)는 글로벌주식 80%, 글로벌 채권 20%

## 수익률 제고 방안 : 장기자산배분 체계 개선

- ❖ 기금운용위원회는 주식/채권의 팩터로 RP만 제시하고 전략적자산배분(SAA)은 전문가그룹이 수행
  - 기금운용위원회는 연금의 재정목표를 감안하여 적절한 “목표수익률/허용위험한도”를 정하고, 이에 적합한 기준포트폴리오를 정함.
  - 기준포트폴리오는 factor 개념으로 주식/채권으로 구성.
  - 전략적 자산배분(SAA)은 전문가그룹에 이양
    - 기준포트폴리오의 성과를 초과 달성할 수 있는 자산배분안을 만들어 결과에 책임을 지고 평가를 받도록 함.
  - 그동안 기금의 수익률은 98%를 기금운용위원회가 좌우함.
    - 기금위가 RP를 도입하면 수익률의 80%정도를 정하게 됨.
    - 전문성이 수익률을 제고할 수 있는 여지를 마련해 주어야 수익률제고가 가능

# 수익률 제고 위한 운용체계 :전문성 vs 대표성

## ❖ 기준포트폴리오(Reference Portfolio) vs SAA

- RP는 기금의 수익/위험 구조를 결정하는 의사결정이므로 대표성이 중요함.
  - 하지만 수익률제고에 중요한 SAA는 전문성이 중요함.
    - 수익률에 가장 크게 영향을 주는 의사결정으로, 경기전망과 위기 등 경제상황에 대처하는 전문성이 요구됨.
    - 특히 지속적으로 새로 등장하는 다양한 대체자산군 등을 반영하는 자산배분을 수행하기 위해서는 자산군 분류에 유연성이 요구되고 자산군 분류부터 전문가에 맡겨야 함.
  - RP를 도입하고도 SAA를 기금운용위가 계속 수행한다면 RP도입이 무의미. SAA 위에 RP를 옥상옥으로 둔 것에 불과.
- 
- 논란의 예
    - 5년전 기금운용발전위원회에서 RP를 도입하고 자산배분은 전문가들이 수행하는 구조를 제안하였으나 기금위에서 RP도입만 찬성하고 전문성이 중요한 자산배분은 현행체계대로 기금위가 수행하는 것으로 결론.

# NPS 전략적 자산배분 Process 개선 필요성

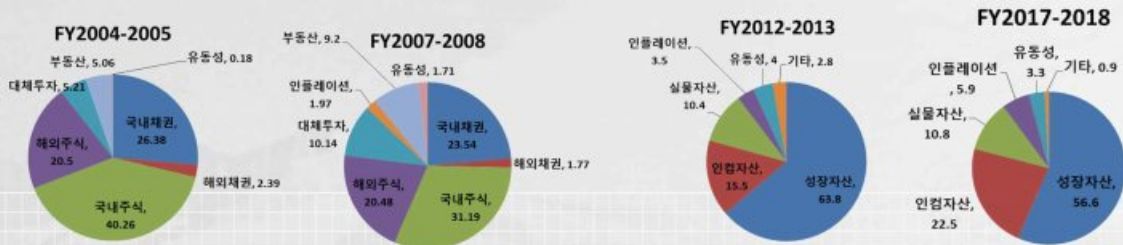
## ❖ RP 수행하는 투자방법은 다양

- 동일한 RP하에서도 다양한 자산배분이 가능하고 자산배분에 따라 수익률은 큰 차이를 보임.
  - RP를 몸매 균형 영양소로 비유한다면 자산배분은 필요한 영양소를 얻는 다양한 음식에 비유 가능. 예를 들어 단백질을 얻는 방법은 두부, 소고기, 닭고기 등 다양한 음식으로 가능함.
  - 모든 투자자산을 주식과 채권의 2개의 팩터에 매핑(mapping)하는데, 예를 들어 사모 투자는 (주식 130%, 채권 -30%)로 상업용 core 부동산은 (주식40%, 채권 60%)로 매핑.
- 
- 현재 국민연금은 국내주식, 해외주식, 국내채권, 해외채권, 대체투자라는 5개의 자산군을 정해놓고 각 자산군의 비중을 기금위가 정하는데 자산군 분류부터 유연성을 가질 필요가 있음.
  - 동일한 RP하에서도 다양한 자산배분이 가능하므로 운용주체를 나누어 각각 SAA를 행함으로써 경쟁도 가능
  - 기준포트폴리오의 성과를 초과 달성할 수 있는 자산배분안을 만들어 결과에 책임을 지고 평가를 받도록 함.

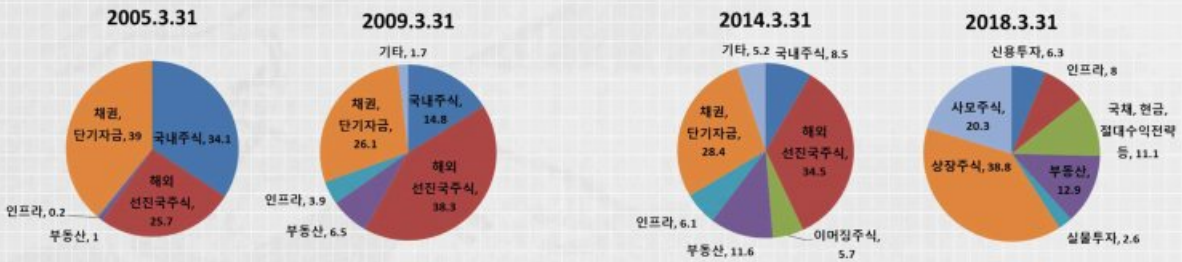
# 해외 연금 전략적 자산배분의 진화

- ◆ 자산군 분류의 변화
  - 전통적으로 나누던 국내주식, 해외주식, 국내채권, 해외채권, 대체투자의 자산군을 다양한 형태로 분류
- ◆ 팩터 기반 분류 연금: Reference Portfolio 도입하고 SAA는 다양
  - CPPIB, GIC, ATP 등 연금들이 보고하는 자산배분은 factor 기반 투자의 결과를 자산군으로 나누어 보고한 형태로 해석.
  - 사전적으로 자산군별 비중을 배분(Top-down)한 것이라기 보다는 Bottom-up
- ◆ Calpers의 자산배분
  - 자산군별 비중으로 배분(Top-down)하지만 2021년 새로운 SAA도입
  - Total Fund Policy
  - 자산군 추가
  - 레버리지 도입
- ◆ SAA와 TAA의 구분 모호
  - 전문가의 자산배분 역량 극대화하는데 초점

## Calpers 자산배분의 변화



## CPPIB 자산배분의 변화



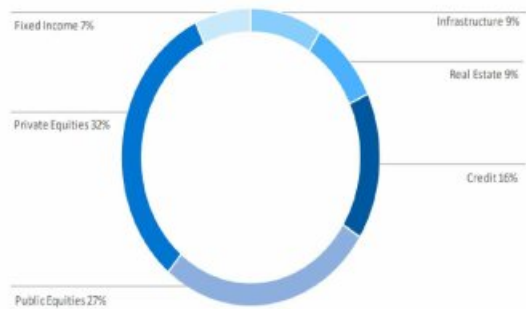
# CPPIB : STRATEGIC PORTFOLIO

- CPPIB의 reference portfolio는 글로벌 주식 85%, 국내채권 15%
- 실제 자산배분은 strategic portfolio와도 크게 다름
- 사전적으로 자산군별 비중을 배분(Top-down)한 것이라기 보다는 Bottom-up

## Strategic Portfolio Asset Class and Geographic Classifications and Percentage Weights

Asset Class <sup>1</sup>	base CPP % of total	additional CPP % of total
Public Equity	23	14
Private Equity	23	14
Public Fixed Income	32	39
Credit <sup>2</sup>	17	31
Real Assets <sup>3</sup>	31	19
Cash and Absolute Return Strategies	(27)	(16)
	<b>100%</b>	<b>100%</b>

## Asset Class Composition As at March 31, 2022



# Calpers 자산배분

2021년 Total Fund Policy 도입

운용조직의 전문성 극대화 환경 마련

Table 2 – Asset Allocation Strategy Policy Targets and Current Weights

Asset Class	Approved Policy Target	Current Interim Target	Policy Range Rel. to Target	Current Portfolio Weight*
<b>Growth</b>				
Global Equity	47%	51%	+/- 7%	54.2%
Private Equity (PE)	12%	10%	+/- 4%	9.8%
Total Growth	59%	61%		64.0%
<b>Income – Global Fixed Income</b>				
	19%	N/A	+/- 5%	18.2%
<b>Real Assets</b>				
Real Estate	11%	10%	+/- 5%	8.4%
Infrastructure & Forestland	3%	2%	+/- 2%	1.4%
Total Real Assets	14%	12%		9.9%
Inflation	6%	N/A	+/- 3%	4.9%
Liquidity	2%	N/A	+/- 1%	1.9%

\*As of February 28, 2015

## CalPERS Trust Level Quarterly Update - Performance & Risk

Public Employees' Retirement Fund (PERF)  
As of September 30, 2022

### Asset Allocation

	Ending Asset Value (bill)	Current Allocation (%)	SAA Interim Target Weight (%)	Variance (%)	Policy Range
Public Equity <sup>1</sup>	\$ 195.9	46.3%	52.8%	(6.5%)	± 7%
Private Equity <sup>2</sup>	\$ 48.8	11.5%	9.0%	2.5%	± 5%
Income <sup>1</sup>	\$ 99.5	23.5%	24.8%	(1.3%)	± 6%
Real Assets <sup>2</sup>	\$ 72.3	17.1%	13.4%	3.7%	± 5%
Private Debt <sup>2</sup>	\$ 7.7	1.8%	1.0%	0.8%	± 5%
Other Trust Level	\$ 16.2	3.8%			
Leverage	\$ (17.6)	-4.2%			
Strategic	\$ (1.4)	-0.3%	(1.0%)	0.7%	
Active <sup>3</sup>	\$ (16.2)	-3.8%			
<b>Total PERF</b>	<b>\$ 422.8</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>		

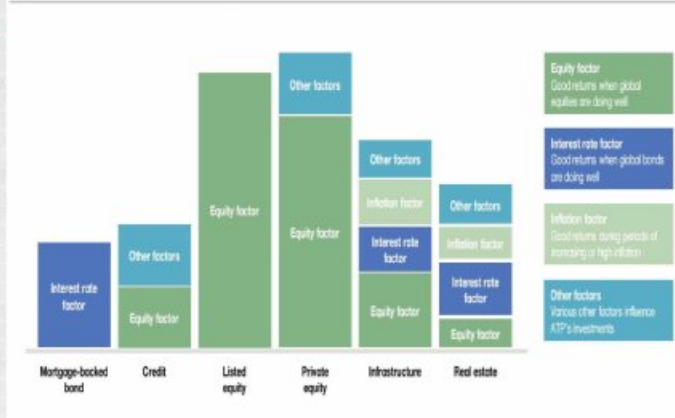
# 다양한 ASSET MIX : GIC와 덴마크 ATP

## GIC

Asset mix	31 March 2022 (%)
Developed Market Equities	14
Emerging Market Equities	16
Nominal Bonds and Cash	37
Inflation-linked Bonds	6
Real Estate	10
Private Equity	17
Total	100

## ATP : factor investing

Figure 2: Factor-based risk composition of selected assets



# NPS 수익률 6% 달성 방안

위험자산비중(Reference Port.)	0.5	0.6	0.7	0.8
대체투자20% 투자 가정시 수익률	5.01%	5.32%	5.63%	5.90%
대체투자40% 투자 가정시 수익률	5.27%	5.63%	6.01%	6.29%
대체투자50% 투자 가정시 수익률	5.40%	5.79%	6.19%	6.49%
대체투자70% 투자 가정시 수익률	5.67%	6.11%	6.57%	6.89%

(S1) 기준포트폴리오 주식 70% : 채권 30% (적립금이 지속적으로 증가하는 기간)  
SAA 주식 35%, 채권 15%, 대체투자 40%의 경우 6.01% 달성 가능

(S2) 기준포트폴리오 주식 60% : 채권 40% (적립금이 감소하는 기간)  
SAA 주식 36%, 채권 24%, 대체투자 20%의 경우 5.32% 달성 가능

(S3) 기준포트폴리오 주식 50% : 채권 50% (현재 자산배분과 유사)  
SAA 주식 40%, 채권 40%, 대체투자 20%의 경우 5.01% 달성 가능

## 참고자료 : 주요 자산의 수익률 가정

항목	10년 USD 기준	BM지수	수익률 가정
Risk Free Rate	2.10%		2.0%
Equity Risk Premium	4.70%		4.0%
Bond Risk Premium + Term Premium	2.50%		1.5%
글로벌 주식 기대수익률	6.80%	MSCI AC World Gross TR Index	6.0%
글로벌 채권 기대수익률	4.60%	Bloomberg Global Aggregate TR Index	3.5%

기간: 30년(1993/07/01 ~ 2023/06/30)  
산출방식: 10년 Rolling 수익률 평균으로 기대수익률 산출

대체투자	BM 수익률	BM	수익률 가정
부동산 메자닌	7.30%	JPM CLO High Quality Mezzanine Index TR	6.0%
인프라 채권형	5.70%	Bloomberg Utility Baa TR Index	3.9%
인프라 지분형	9.40%	DJ Brookfield Global Infrastructure TR Index	8.0%
Private Equity	10.50%	Russel 2000 Index * 1.3	9.0%

기간: 20년(2003/07/01 ~ 2023/06/30). 단, 부동산 메자닌은 13.5년(2012/01/01 ~ 2023/06/03)  
산출방식: 10년 Rolling 수익률 평균으로 기대수익률 산출, 단, 부동산 메자닌 5년 Rolling 수익률 평균

19

## 연금 분할 운용의 필요성

### ❖ 중기 전략적 자산배분의 리스크 감소

- 단일 전략적 자산배분 보다는 시장에 대한 다양한 견해를 반영한 자산배분의 분산 가능
- 특히 금융시장의 위기시 유연하고 다각적 대응이 가능

### ❖ 거대연금 문제해소에 도움

- 자산운용의 유연성과 자유도(degree of freedom)를 높여 운용의 효율성 제고
  - 거대한 단일기금은 자산의 배분전략 및 비중조정을 유연하게 하는 것이 쉽지 않음
  - 운용전략은 노출되어 있고 단일 기금의 자산비중 조정에 대한 의사결정에 시장의 관심이 집중되어 수익률 저하를 초래할 가능성.
  - 운용규모가 커질수록 수익률제고 어려움.
- 스튜어드십코드 관련 논란 해소
  - 정부의 개입 논란이나 연금 사회주의에 대한 논란해소
  - 동일한 스튜어드십코드 원칙 하에서도 의견권행사나 주주제안 내용의 구체적 실행방안은 다양할 수 있음.
  - 수탁자를 위한 최선의 의사결정을 하도록 하는 데 단일운용 보다는 합리적

# 연금 분할 방안

## ❖ 어떻게 나눌 것인가?

- 기금운용위원회는 동일한 1개아래 운용본부를 분할
- 현재 투자중인 대체투자를 따로 떼어서 분할하고 나머지 자산을 1/n로 나누어 n개의 기금으로 분할
- 현금 유출입을 담당하는 기금 추가
- (n+2)개 기금

## ❖ N개의 기금은 각각 독립적으로 자산배분을 실행

- 기준포트폴리오에서 대체투자기금의 factor를 제외한 나머지를 n개 기금의 기준포트폴리오(RP1)로 부여
- RP1의 성과를 초과 달성하기 위한 투자자산군의 조합(asset mix)은 다양
  - 자산군의 분류도 각각 다르게 할 수 있음.
  - 현재 대체투자의 비중이 낮은 편이기 때문에 n개 기금에서도 대체투자 가능
- 기준포트폴리오(RP1)의 성과를 초과달성할 수 있는 자산배분(asset mix)으로 결과에 대해 책임을 지고 평가를 받음
- 동일한 기금을 가지고 출발하며 추가적인 자금 유입이 없는 closed fund 형태

# 연금 분할 방안

## ❖ 대체투자 기금

- 기 투자된 대체투자의 주식/채권 팩터를 추정하고 이 기금에 대한 기준포트폴리오(RP2)를 따로 설정
- 대체투자 금액이 큰 경우, 분할된 기금과 공동 투자 가능

## ❖ 현금유출입펀드

- 유동성자금을 제외한 자금은 중립적으로 투자.
- 유동성 자금이 일정 규모 이상이면 추가 펀드 설정
- 공공투자 등 가능

# 연금 분할 관련 기금위 역할

- ❖ 기금운용위원회는 현재와 같이 대표성 위주로 구성해도 무방
- ❖ RP 설정
- ❖ Risk governance
  - 각 운용기금의 전략적자산배분을 승인
    - 각 기금이 제안한 자산배분의 리스크 profile이 RP의 기준에 부합하는지를 판단
  - 리스크 전문위가 담당가능
    - 전문가 확충이 필요
- ❖ 각 운용기금의 성과평가

**< 핵심요약 >**

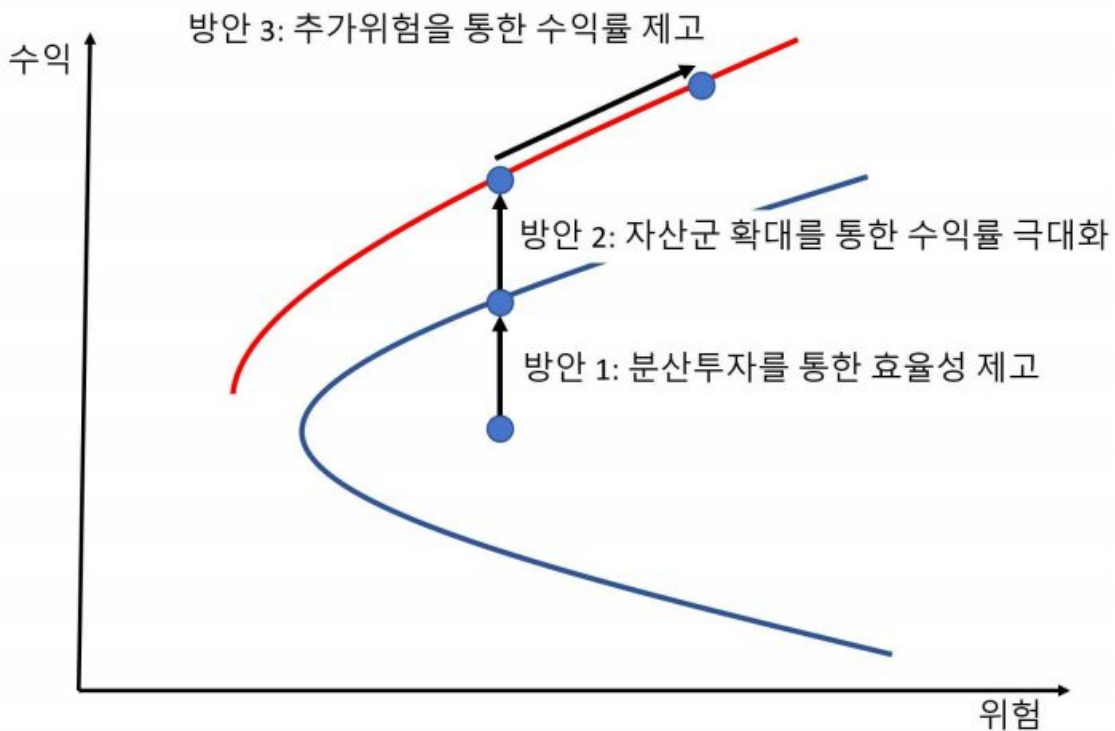
- 전문성과 대표성은 상충하는 개념이 아니며, 국민연금기금 장기성과 개선을 위해서는 두 역량 모두 지금보다 강화할 필요가 있음
- 투자목표 정의, 위험수준 설정, 투자 가능 자산군 결정 등 가치판단이 필요한 투자의사결정 상위 단계는 사회적 합의가 필요하며, 현재 기금운용위원회에 부여된 대표성이 사라지는 경우 이러한 의사결정이 어려워져 장기적으로 수익률이 하락할 수 있으므로 기금운용위원회 역할을 국회로 이관시켜 지금보다 대표성을 강화하거나 그것이 어려운 경우 최소 현 수준에서 유지시킬 필요가 있음
- 국민연금 기금운용과 관련한 최고의사결정기구인 기금운용위원회의 전문성에 대한 논란이 있다는 사실은 대표성 역시 훼손되었음을 의미하며, 향후 지금보다 더욱 거대해질 국민연금기금의 사회적 위상과 중요성을 생각하면 기금운용위원회의 전문성 기준은 국민연금의 여러 전문위원회의 기준보다 더욱 높게 설정될 필요가 있음

**1. 기금운용 수익률 제고의 필요성 및 방향성**

- 국민연금 제도의 지속가능성이 심각하게 도전받고 있는 현 상황에서 타 연기금 대비 상대적으로 저조한 국민연금 기금의 장기수익률과 2022년 - 8.2%라는 실망스러운 성적표를 감안하면 기금운용 수익률 제고에 대한 방안 탐색은 선택이 아닌 필수

- 본 발제에서는 재무이론을 바탕으로 다음 세 가지 측면에서 현 기금운용방식을 살펴보고 이를 바탕으로 개선 가능성을 제시하고자 함
  - (방안 1) 충분한 분산투자를 통한 투자의 효율성 달성
  - (방안 2) 자산군 및 투자전략의 확대를 통한 위험 대비 수익률 극대화
  - (방안 3) 추가 투자위험을 통한 수익률 제고

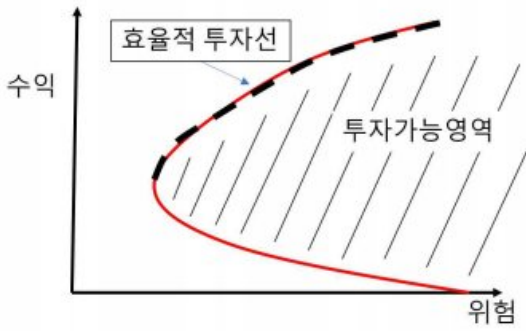
[그림 1] 기금운용 수익률 제고를 위한 세 가지 방안



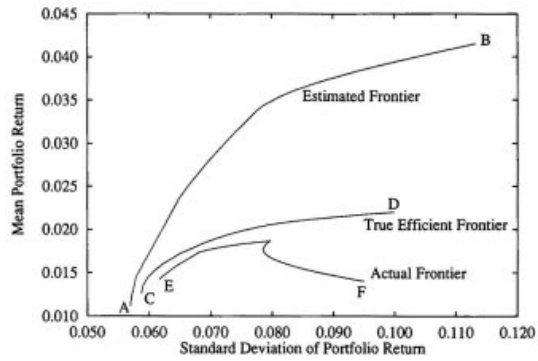
■ (방안 1) 충분한 분산투자를 통한 투자의 효율성 달성

- 노벨상 수상자 해리 마코위츠는 충분한 분산투자, 즉 다양한 자산군의 최적 조합을 통해 투자의 효율성을 증진시킬 수 있음을 증명함
  - 효율적 투자선(그림 2의 점선)을 달성하는 것이 목표
  - 추정오차로 투자성과의 추정값과 실현값은 상이할 수 있음 (그림 3)
  - 국민연금이 충분한 분산투자를 통해 투자의 효율성을 달성하지 못했다면 이를 개선하여 수익률 제고가 가능할 것임

[그림 2] 효율적 투자선



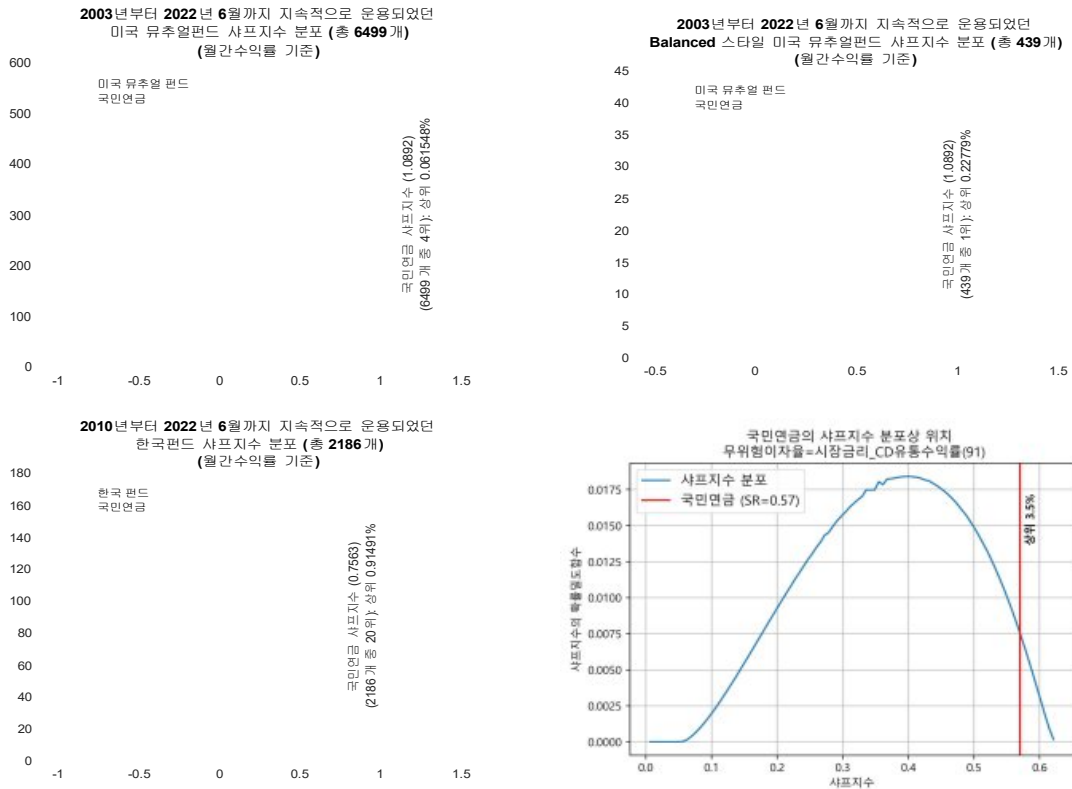
[그림 3] 모수 추정 오차로 추정값과 실현된 투자성과는 상이할 수 있음<sup>17)</sup>



○ “국민연금기금은 효율적인 투자를 시행하였는가?”

- 다양한 펀드 집단(미국 전체 뮤추얼펀드, 미국 자산배분형 뮤추얼펀드, 한국 펀드, 무작위 포트폴리오)과 샤프지수(위험대비 수익지표) 비교분석
- 분석결과 국민연금기금의 샤프지수는 비교대상 대비 상위 10% 내에 위치하며, 이는 지난 20년간 국민연금의 자산배분과 기금운용이 아주 효율적으로 이루어졌음을 의미함 (그림 4)

[그림 4] 국민연금기금과 다양한 펀드 집단들과의 샤프지수 비교<sup>18)</sup>



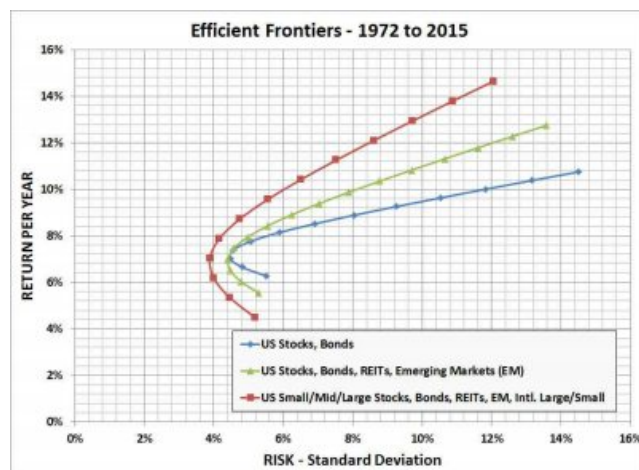
17) Broadie, M. Computing efficient frontiers using estimated parameters, 1993, Ann Oper Res

- 지속적인 개선 노력은 당연히 있어야 하나, 이미 충분히 효율적인 투자가 수행되고 있기에 추가적인 분산투자를 통한 수익률 제고를 더 이상 기대하기는 어려움을 의미함

■ (방안 2) 자산군 및 투자전략 확대를 통한 위험 대비 수익률 극대화

- 효율적 투자선은 자산군과 투자전략 확대를 통해 개선될 수 있음(그림 5)
  - 기존 자산군과 상관관계가 낮은 자산군 혹은 전략을 추가하는 것이 필요
  - 국민연금기금은 전통적 자산군(주식 및 채권)에 주로 투자하고 있으므로 이들과 상관관계가 낮은 대체투자에 투자를 늘리는 것은 기금운용성과 개선을 의미있는 기여를 할 것으로 판단
- 자산군 재편을 위한 분석의 필요성
  - 기금운용 수익은 대부분 자산배분을 통해 결정되며, 따라서 자산군의 정의와 선택이 성과개선에 아주 큰 영향을 미침 (그림 5)

[그림 5] 자산군과 투자전략 확대는 효율적 투자선을 확대하여 투자성과를 개선시킴<sup>19)</sup>



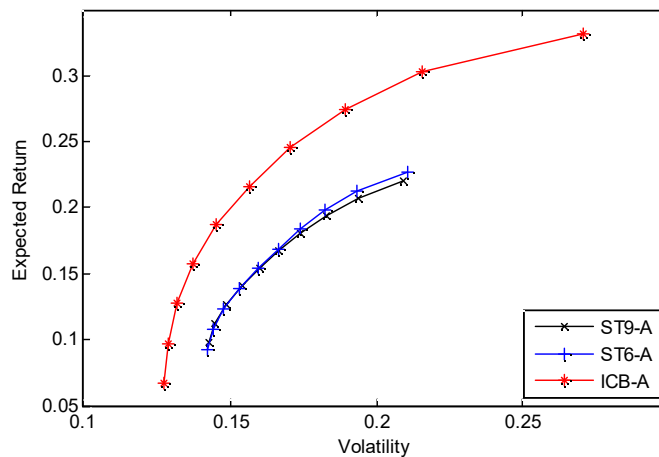
- 대체투자의 확대를 앞두고 국내주식, 해외주식, 국내채권, 해외채권, 대

18) 발제자의 제5차 재정추계 기금운용발전위원회 발제 자료에서 발췌: 무위험 수익률의 선택에 따라 결과는 다소 달라질 수 있음

19) <https://engineeredportfolio.com/2016/08/07/modern-portfolio-theory-and-the-efficient-frontier>

채투자의 자산군을 대상으로 하는 현재의 자산배분 방식이 최선인지 분석하여 필요한 경우 자산군 세분화 혹은 새로운 분류방식 도입을 통한 자산군 재정의 여부를 검토할 필요가 있음

[그림 6] 같은 투자종목들도 분류방식에 따라 자산배분 성과는 크게 달라짐<sup>20)</sup>



### ■ (방안 3) 추가투자위험을 통한 수익률 제고

- 분산투자를 통한 투자효율성과 자산군 확대를 통한 위험 대비 수익 극대화를 달성한 이후 유일하게 남은 수익률 제고 방안은 투자위험을 추가로 취하여 초과수익을 달성하는 것
- 국민연금기금의 성격을 감안하면 투자위험을 추가로 취하기 위해 투자 손실에 대한 사회적 합의가 필요함
  - 추가위험은 시점의 문제일 뿐 필연적으로 상당한 규모의 손실을 발생시킴
  - 현재 60:40의 자산배분에서도 -8%가 넘는 손실이 발생하였고, 위험자산 비중을 늘리게 된다면 더 큰 손실이 더 높은 빈도로 발생할 것임
  - 충분한 사회적 합의와 이해 없이 추가 위험을 취하는 것은 제도의 지속 가능성 측면에서 큰 악영향을 끼칠 수 있음

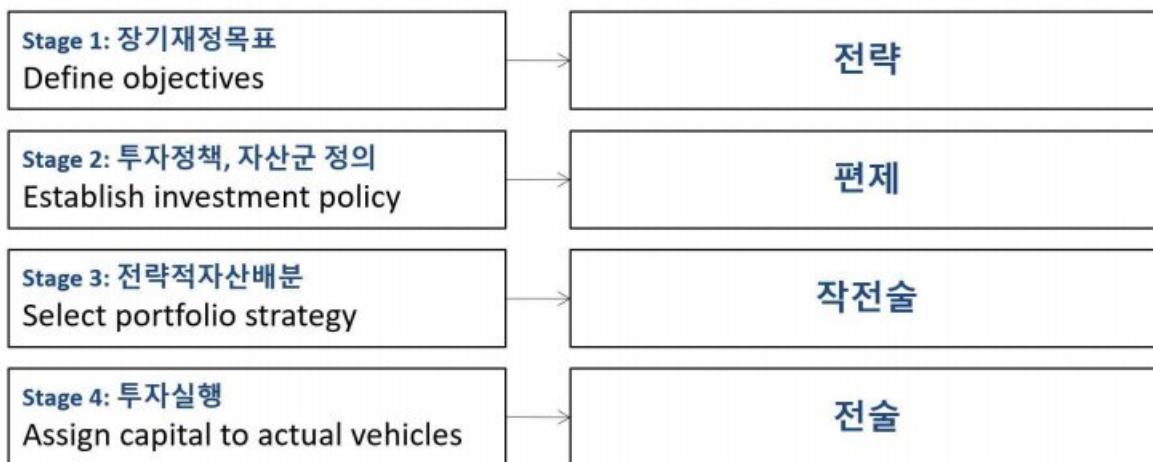
20) Kim, WC, Mulvey, JM, Evaluating style investment, 2009, Quantitative Finance

### 3. 투자의사결정의 절차와 특징

- 투자의사결정은 장기재정목표설정 > 투자정책 결정 > 자산배분 > 투자 실행의 순서로 이뤄짐 (Fabozzi, 2014):
  - 선행하는 의사결정은 후행하는 의사결정의 상위 개념으로 장기적인 투자 성과는 상위 의사결정에 더 큰 영향을 받으며 하위 의사결정은 상위 의사결정에 종속됨

[그림 7] 투자의사결정 개요

- Investment decision making process (Fabozzi, 2014)



- 투자목표 설정
  - 국민연금은 현재 장기재정목표가 존재하지 않는 상황이며, 국민연금과 관련한 많은 논란이 장기재정목표의 부재에서 기인함
- 투자정책 결정
  - 위험수준설정, 자산군 정의, 투자제약 결정 등을 포함하는 개념
  - 투자정책은 전문적이 판단이 아닌 가치판단의 영역
  - 통상적인 경우 매니저에게 클라이언트에게 결정을 요청하거나 관련법 또는 규정에 의해 결정됨
  - 국민연금의 클라이언트는 전국민이므로 통상적인 투자정책 결정을 따르기가 어렵고, 이러한 맥락에서 우리 사회는 여러 시행착오 끝에 대표성

을 갖는 기금운용위원회에 이러한 결정을 위임하였음

- (방안 2) 자산군 및 투자전략 확대를 통한 위험 대비 수익률 극대화와 (방안3) 추가 투자 위험을 통한 수익률 제고가 투자 정책 결정에 해당

○ 자산배분

- 자산 배분은 자산군별 투자 비중을 결정하는 의사결정 투자성과의 95% 가량을 결정한다고 알려져 있음
- 자산배분의 중요성과 관련한 흔한 오해는 자산배분이 절대적으로 가장 중요한 의사결정이라고 생각하는 것: 학술적으로 자산배분이 중요하다고 이야기할 때는 1) 자산배분, 2) 종목선택, 3) 마켓 타이밍의 세 가지 의사결정 중 자산배분이 가장 중요함을 의미함
- <표 1>에서 naive policy allocation이 일반적으로 언급되는 자산배분을 의미하며, 이는 마켓 타이밍과 종목 선택 등 액티브 전략 대비 패시브한 자산 배분의 상대적 중요성을 나타냄
- 자산배분은 상위 의사결정인 장기재정목표 및 투자정책(자산군 정의, 위험 수준 정의, 제약 설정)에 종속되는 개념이며, 상위 의사결정이 결정된 이후 의사결정 중 수익률에 가장 큰 영향이 갖는다고 해석하는 것이 타당
- 전략적자산배분이 가장 상위의 개념이며, 전략적 자산배분만 잘 하면 국민연금기금의 수익률이 큰 폭으로 상승된다는 것은 오해의 여지가 있음
- (방안 1) 투자의 효율성이 해당

<표 1> 전략적 자산배분, 종목선택, 마켓 타이밍의 상대적 중요도<sup>21)</sup>

**Table I Return Variation Explained**

<i>Decision Level</i>	<i>Additional Variation Explained by this Level</i>	<i>Cumulative Variation Explained through this Level</i>
Minimum Risk	2.66%	2.66%
Naive Policy Allocation	94.35	97.01
Specific Policy Allocation	0.50	97.51
Market Timing*	0.14	—
Security Selection*	0.40	—
Interaction and Activity*	1.95	—
<b>Total</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>

\* The additional return variation explained by market timing, security selection and interaction and activity need not be sequentially cumulative. Therefore, rather than imply a specific order, they are left blank.

21) Chris R. Hensel, D. Don Ezra and John H. Ilkiw (1991), The Importance of the Asset Allocation Decision, Financial Analysts Journal, 47.4, 65-72

○ 투자실행

- 기금운용본부의 역할로 전략적 자산배분을 실제로 실행하고 액티브 전략을 통해 기금수익을 개선하는 기능을 수행함

#### 4. 대표성과 전문성 강화의 당위성 및 바람직한 방향

##### ■ 대표성 강화의 당위성 및 방향성

- 투자의사결정의 상위 단계인 투자정책 결정, 즉 위험수준설정, 자산군 정의, 투자제약 결정 등은 가치판단의 영역으로 국민연금의 경우 사회적 합의가 선행되지 않고는 달성될 수 없는 영역

- 일례로 2001년 국민연금의 주식투자비중 확대를 놓고 찬반 양론으로 나뉘어 치열한 사회적 논란이 있었음

- 국민일보 2001년 2월 14일 "[경제시평] 연기금 주식투자 확대 안돼"
- 동아일보 2001년 1월 5일 "[토요쟁정토론] 연기금 주식투자 비율 확대"
- 한국경제 2001년 4월 13일 "[여론광장] (제언) 연기금 주식투자, 증시 튼튼하게 한다"
- 한국경제 2001년 2월 10일 "[사설]연기금 투자확대 취지는 좋지만"
- 동아일보 2001년 2월 11일 "[금융]연기금 증시투입 긴급진단 …가입자들 "누구맘대로"
- 한국경제 2001년 4월 25일 "[국회 보건복지위]국민연금 무분별 주식투자 집중 추궁"
- 매일경제 2001년 4월 17일 "[사설] 연.기금 주식투자 허용해야"
- 한국경제 2001년 4월 11일 "연기금 주식투자 찬반 '팽팽'"

- 주식투자 비중 확대, 해외주식 및 해외채권 투자개시, 대체투자 도입, 스톱어드십 코드를 통한 행동주의 펀드 전략 도입 등 새로운 자산군 및 투자전략 확대는 그간 사회적으로 상당한 논란을 불러왔음

- 이러한 사회적 논란을 해소하고 기금운용본부가 오롯이 운용에 집중할 수 있도록 보장해주는 기제로 우리사회가 선택한 것은 기금운용위원회의 대표성
- 투자분야는 산업 내 문법변화의 속도가 그 어떤 산업보다 빠름을 감안하면 향후 지속적으로 새로운 자산군 및 투자전략 도입을 하는 것은 필연
- 향후 기금운용위원회의 대표성이 약화된다면 사회적 논란에 대응하는 기제가 약해지는 것을 의미하며, 새로운 자산군과 투자전략 도입이 어려워지거나 지연될 개연성이 아주 높으므로 궁극적으로 기금운용수익에 부정적인 영향을 끼칠 수 있음
- 위험 수준을 올리는 것 역시 비슷한 상황
- 따라서 기금운용위원회의 대표성은 더욱 강화될 필요가 있음
- 대의민주주의를 택하고 있는 우리나라에서 국민연금의 특성을 감안하면 가장 이상적인 기금운용위원회의 주체는 국회
- 다만 국회가 기금운용위원회의 역할을 수행하는 것은 국민연금기본법을 개정해야하는 사항으로 해당 담론이 형성되지도 않은 현 시점에서는 요원한 일임
- 이러한 상황에서 어렵게 확보한 대표성이라는 역량을 없애는 것은 전략적 자산배분의 상위 의사결정인 투자정책이 현재 상태로 유지하는 것과 동치이며, 장기적으로 기금수익률 악화를 가져올 위험성을 내포함

## ■ 전문성 강화의 당위성 및 방향성

- 최고의사결정기구인 기금운용위원회의 전문성 강화는 이론의 여지가 없음
- 특히 기금운용위원회의 전문성에 대한 논란이 발생한 것은 대표성이 훼손되었음을 의미하며, 대표성 유지를 위해서라도 전문성을 강화할 필요가 있음
- 국민연금기금의 위상을 생각하면 기금운용위원회의 전문성 기준은 산하기구인 전문위원회 기준보다 훨씬 강화될 필요가 있음
  - 대표성을 바탕으로 사회적인 명분을 갖고 있는 최고의 전문가가 의사결정을 하는 것이 국민연금 가입자에 대한 신뢰를 얻기 위한 최선의 방식임
  - 최고의사결정기구의 전문성이 그 하위기구보다 떨어진다면 요식행위라는 비판에 직면할 수 있음
  - 따라서 기금운용위원회의 자격 요건은 지금보다 상당히 강화되는 것이 바람직함

## 5. 결론

- 국민연금 기금운용위원회는 대표성과 전문성을 모두 갖추어 필요 있음
- 대표성 관점에서 가장 이상적인 것은 기금운용위원회의 역할을 국회가 수행하는 것임
- 국회가 그러한 역할을 수행할 상황이 되기 전까지는 기금운용위원회가 최소 현재 수준의 대표성을 유지할 필요가 있음
- 기금운용위원회의 전문성은 지금보다 대폭 강화되어야 하며, 산하 전문위원회보다 더욱 높은 수준의 자격 요건을 부여하는 것이 타당함

## 1. 논의의 배경

### □ 직역연금의 재정 불안정

○ 급속한 고령화 및 베이비부머의 대량퇴직 등으로 연금 수급자가 빠르게 증가하여 재정부담 가중

- 최근 물가상승률의 급격한 상승\*에 따른 연금지급액의 증가, 보수 인상률의 하락\*\*에 따른 연금수입 둔화 등으로 재정수지 악화 가속

\* CPI: ('21년) 2.5% → ('22년) 5.1%

\*\* 공무원 보수인상률: ('20) 2.8% → ('21) 0.9% → ('22) 1.4%

- 가입자 대비 연금수급자 증가 속도가 빨라 부양비\*가 지속 상승

\* 직역연금별 부양비율 추이

구분	공무원연금	사학연금	군인연금
'16년	40.5%	20.3%	48.1%
'19년	44.5%	25.7%	50.3%
'22년	48.8%	32.0%	('21년) 51.1%

※ 공무원 및 군인연금은 각각 장해와 장해유족연금, 상이연금 수급자 제외

- 군인연금과 공무원연금은 각각 '75년, '00년 사실상 기금이 소진되어 보전금이 투입되고 있고, 사학연금은 '49년 기금소진 전망

○ 국고 보전금

- 공무원연금과 군인연금의 국고 보전금\*은 각각 '20년 2.6조원, 1.6조원

\* 공무원연금: ('18) 2.2조 → ('19) 2.1조 → ('20) 2.6조 → ('21) 3.2조 → ('22) 4.4조

\* 군인연금: ('16) 1.4조 → ('17) 1.5조 → ('18) 1.5조 → ('19) 1.6조 → ('20) 1.6조

## □ 국민연금과의 형평성 및 제도 합리성 제고의 필요성

- 국민연금과 보험료·급여체계 등이 달라 형평성 문제 지속제기
  - '22년 기준 국민연금 평균 연금액은 월 58만원(20년 이상 가입 시 98만원), 직역연금은 월 200~300만원 수준<sup>22)</sup>으로 급여액의 격차가 큼
  - 그간 공무원연금 개혁을 따르지 않은 군인연금의 경우 공무원, 사학연금에 비해서도 지나치게 관대(퇴직 즉시 연금수급 개시 등)
- 연금 개혁 과정의 유사 제도 간 비교가 불가피하고 이에 따른 형평성 시비는 개혁 수용성을 낮추기도 하므로 대응 방안 마련필요

## 2. 검토 사항

### 1) 국민연금과 직역연금의 형평성 비교

#### 가. 공적연금에서의 형평성

## □ 형평성의 개념

- (기본 개념) “형평성(Equity)”이란 서로 다름을 인정하는 데서부터 출발. 이로부터 개인 신체 및 정신적 능력, 사회적 지위, 교육 수준 등 차이에도 불구하고 사회적 혜택 제공에 차별이 없어야 함을 의미
  - 이는 소득과 부를 똑같이 분배해야 한다는 개념이기보다는, 오히려 사회·경제적 불평등을 인정한다면, 그 이익이 사회 구성원 가운데 가장 어려운 사람에게 먼저 돌아가야 함을 내포(Sandel, 2011)
  - 한편, 경제적 관점에서 볼 때, 개인 간 형평성이란 경제적 이익 혹은 경제적 부담의 적절한 배분 상태를 의미(김재경 외, 2004)

22) '22년 말 기준 공무원 퇴직연금 수급자 월 평균 수급액은 268만원, 군인연금은 289만원, 사학연금은 302만원 (국회연구조정협의회 공동연구, '공적연금개혁과 재정전망 1(총론)', 2023, 요약 2쪽 참조)

- (개인의 형평성과 공적연금) 사회적 연대의 가치와 연결될 때, 공적연금에서의 형평성 의미가 부각 되는 측면이 있음
  - 공적연금이 DC형 완전적립방식으로 재정 운영될 경우, 기여 실적에 따라 급여가 결정되므로 분배 문제, 형평성 문제 발생 여지가 없으나,
  - 공적연금이 DB형 부과방식으로 재정 운영될 경우, 제도 가입자의 부담이 곧 가입자 간 급여 배분 양상과 연계되는 측면이 강화됨
  - 특히 경제 및 사회·인구학적 상황이 변화하는 상황에서 세대 간 혹은 연금제도 간 형평성 이슈가 사회적으로 확대되는 양상을 보이기도 함
  - 예를 들어, 인구 감소 및 고령화 직면 시, 기존 세대 연금을 위한 미래 세대 부담이 가중되면서 세대 간 갈등이 첨예해지는 양상

## 나. 국민연금과 직역연금의 비용부담 및 급여체계 비교

### □ 국민연금의 기여 및 급여체계

- (보험료율) 기준소득월액의 9% (사업장가입자 : 개인 4.5%+사용자 4.5% / 지역가입자 : 개인 9%)
  - 한편 국민연금은 조세 또는 공적기금을 재원으로 놓으면, 10인 미만 사업장 근로자, 지역가입자 및 실업보험 수급자를 위한 보험료 지원사업을 운영\*(<표 1 참조>)
    - \* 실업보험 수급자를 위한 보험료 지원액의 일부는 국민연금기금 및 고용보험기금에서 각각 지원금액의 25% 출원

<표 1> 국민연금 보험료 지원사업<sup>1</sup>

지원대상	자격요건 및 지원 수준		비고
농어업인	자격요건	- 종합소득 6,000만원 이상, 재산세 과세표준 합계액 10억원 이상인 자는 제외	- 1995년 7월 1일 시행 - 지원기간: 일몰제도이나 '24년까지 연장됨. '29년까지 재연장 추진 중 (의원입법)
	지원수준	- 연금보험료의 1/2, 최대 46,350원	

지원대상	자격요건 및 지원 수준		비고
10인 미만 사업체 근로자 및 사업주	자격 요건	- 10인 미만 사업체 근로자 중 월평균보수 260만원 이하인 자와 그 사업주(* 21년부터 신규가입자만 지원) - 전년도 과세표준액 합계가 6억원 이상자는 제외	- 2012년 7월 1일 시행 - 지원기간: 최대 36개월 - 사업명: 두루누리 사회보험료 지원사업
	지원 수준	- 신규가입 근로자 및 사업주가 부담하는 고용보험과 국민연금 보험료의 80%	
저소득 지역가입자	자격 요건	- 납부예외자 중 보험료 납부 재개자 - 종합소득 1,680만원 및 재산 6억원 미만	- 2022년 7월 1일 시행 - 지원기간: 최대 12개월
	지원 수준	- 월소득 100만원 이하: 연금보험료의 50% - 월소득 100만원 초과: 최대 월 45,000원	
실업보험 (구직급여) 수급자	자격 요건	- 18세 이상 60세 미만 구직급여 수급자 중 국민연금 가입자 또는 가입한 적이 있는 자 - 재산 6억원 이하, 종합소득 1,680만원 미만인 자	- 2018년 8월 1일 시행 - 지원기간: 구직급여 수급기간 동안, 생애 최대 12개월 - 사업명: 실업크레딧
	지원 수준	- 인정소득*의 9%의 75% * 인정소득=구직급여기초임금일액(퇴직 전 3개월 평균임금 기준)×30일×1/2, 상·하한선 있음(보건복지부 장관 고시)	

주: 1) 2023년 7월 현재

자료: 해당 사업 홈페이지, 저자 재구성

○ (급여) 월평균 급여 59만원\* \*\* (586,112원, '22년 말, 특례 및 분할연금 제외)

$$* \text{ 월 연금액} = \text{급여상수} \times (A+B) \times (1+0.05n/12)$$

급여상수: 2023년 1.425, 매년 0.015씩 감소하여 2028년까지 1.2로 조정

A값: 전체 가입자 기준소득월액 평균액의 수급 직전 3년간 평균액

B값: 자신의 가입기간 중 평균기준소득월액

n: 20년 이후 초과 가입월수 (e.g. 총가입기간=30년이면, n=360-240=120개월)

\*\* 98만원 (20년 이상 가입자, 981,140원, '22년 말)

- 수급요건: 10년 이상 가입 시 연금 지급(10년 미만 일시금 지급)

- 지급률: 1%, 소득대체율=지급률×가입기간 보험수리적 관계 전제

□ 직역연금의 기여 및 급여체계

1) 공무원연금

- (보험료율) 기준소득월액의 18% (공무원 9%, 정부는 보수예산의 9%)
- (급여) 공무원연금 월평균 급여 250만원\* ('22년 말 기준)
  - \* 연금액 =  $\text{총 재직기간} \times \text{평균기준소득} \times \text{재직기간(최대 36년)} \times \text{지급률}$   
(35년이후 1.7%)

- 수급요건: 10년 이상 가입 시 연금 지급(10년 미만 시 일시금 지급)
- 지급률: 1.7% ('23년 현재 1.76%)
- 퇴직수당: 재직기간별 6.5%(5년 미만)~39%(20년 이상)
- ※ 민간 퇴직금에 비해 낮음

<표 2> 퇴직금 및 퇴직수당의 민간과 직역 간 지급률 비교

재직기간	퇴직금(재직기간 1년당)	퇴직수당 수준(재직기간 1년당)
1년 이상 5년 미만		최종기준소득월액의 6.5%
5년 이상 10년 미만		최종기준소득월액의 22.75%
10년 이상 15년 미만	평균임금(30일분 이상)의 100%	최종기준소득월액의 29.25%
15년 이상 20년 미만		최종기준소득월액의 32.5%
20년 이상		최종기준소득월액의 39%

자료: 공무원연금길라잡이(2019); 공무원연금법 제62조; 공무원연금법 시행령 제58조

## 2) 사학연금

- (보험료율) 기준소득월액의 18% (교원: 본인 9%+법인 5.294%+국가 3.706% / 교직원: 본인 9%+법인 9%)
- (급여) 사학연금 월평균 연금액 299만원('21년 말 기준)
  - 연금수급요건, 퇴직수당 지급률 등은 공무원연금과 동일

## 3) 군인연금

- (보험료) 기준소득월액의 14% (군인 7%, 국가 보수예산의 7%)
- (급여) 퇴역연금 수급자 약 74,900명 가운데 연금월액이 100만원 미만인 경우는 121명에 불과하며 나머지 약 99%는 100만원 이상임
  - 이는 다른 특수직역연금이 연금수급을 위한 최소가입기간이 10년으로 줄

어든 반면, 군인연금은 여전히 19년 6개월로 길게 설정되어 있기 때문임

- 지급률: 복무기간\* 매 1년당 평균기준소득월액의 1.9%

\* 연금액은 평균기준소득월액×복무기간×지급률로 계산되며, 복무기간 상한은 33년임

- 수급조건은 19년 6개월 이상 복무(미달 시 일시금 대상), 전역 즉시 연금 수령이 가능

- 퇴직수당은 공무원연금과 동일

<표 3> 국민연금과 직역연금의 비용부담 체계 비교

구분	직역연금				국민연금	
	공무원	사학		군인		
기여율	개인	공무원: 9%	교원: 9%	군인: 7%	임금근로자: 4.5%	지역(자영업자, 농어업인 등) 및 임의(임의 계속)가입자: 9%
	사용자/국가	국가: 9%	법인	교원: 5.294%	국가: 7%	
			국가	교직원: 9%		교원: 3.706%
총 기여율	18%	18%		14%	9%	
산정기준	기준소득월액(과세소득)					

<표 4> 공무원연금과 국민연금의 급여체계 비교 (2022년말 기준)

구분	공무원연금		국민연금	
연금 급여	연금산정 기준소득	재직기간평균(* 10년 이후) * 소득재분배 (* 16년 이후 기간, 지급률 1% 상당 부분에 적용)	(A+B)/2 * A: 전체가입자 최근 3년 평균기준소득월액 * B: 개인의 가입기간 평균기준소득월액	
	지급률	1.7% * '16년 1.878%→' 21년 1.78%→' 35년 1.7%	1% * '08년 1.25%→' 21년 1.09%→' 28년 1.0%	
	최대지급률	'35년 61.2% 이하 중 * 1.7%×36년	'28년 40%(소득대체율) 이하 중 * 1%(지급률)×40년(가입기간)=40%	
	평균 연금 월액	퇴직 vs. 노령	265만원(유족연금 제외)	98만원(20년 이상 가입자)
		전체 평균	250만원(퇴직+유족) * 265만원(퇴직), 145만원(유족)	58.6만원 * 특례노령연금, 분할연금 제외
		최고	742만원(퇴직연금)	249만원(노령연금)
	평균(가입) 재직기간	32.5년(* 22년 전체 퇴직자 기준) * 일반직 퇴직자 전체 평균 26.5년	206개월(17.2년, 노동연금 수급자) * 특례노령연금, 분할연금 제외	
연금수급개시 연령	65세 * '21년 60세→' 22년 61세→' 33년 65세	65세 * '13년 61세→' 21년 62세→' 33년 65세		

구분	공무원연금	국민연금
연금감액 (조기수급 이외)	있음(1/2~1/4 감액) * 금고이상의 형, 파면, 금품비리 해임 시	없음
연금인상률	물가변동률 * '16년~' 20년 연금동결	물가변동률
기여금납부기간 상한	36년	상한 없음(만 18~60세:의무가입기간) * ' 임의계속가입자는 65세까지 가입 가능
연금수급요건	10년이상 재직	10년이상 가입
퇴직금(수당) /관련 근거	재직기간 1년당 최종기준소득월액의 최대 39%를 일시금으로 지급/공무원연금법	재직기간 1년당 월급의 100% 적립, 퇴직연금 또는 일시금으로 지급/근로자퇴직급여보장법

## □ 국민연금과 직역연금의 형평성 비교

- (민관 형평성에 관한 논거) '15년 공무원연금 개혁 이전 국민연금이 급여 형평성 측면에서 공무원연금에 비해 상대적으로 불리하다는 연구 결과가 대부분\*
- '15년 개혁 이후 급여 측면의 형평성 분석에서는 국민연금과 유사하다<sup>23)</sup>는 연구 결과\*\*
  - \* 김태일(2004), 김상호(2008), 강성호 외(2011), 김태일·박규성(2014) 등
  - \*\* 성혜영 외(2021), 김대한 외(2021)
- 이는 '15년 공무원 개혁의 효과가 발휘되고 있다는 간접적 지표. 다만, 개혁 효과의 시차나 인구 고령화 등으로 기존 수급자의 재정지출 부담이 단기간에 감소하지 않고 보전금이 증가하는 상황
- (형평성 지표) 수익비, 생애순소득, 소득대체율, 순혜택 등을 중심으로 분석
- (분석 가정 1) 개인편익 분석을 위한 기초율의 가정\*

23) 100만원 소득자를 기준으로 분석한 결과에서는 수익비, 순생애소득, 순혜택이 '06, '16년 비교에서 모두 국민 연금이 높은 것으로 나타남. 다만, 100만원 소득자는 공무원 집단에서는 거의 나타나지 않는 집단이므로 분석결과 큰 의미를 부여하지 못한다고 주장

<표 5> 개인편의 분석을 위한 주요 기초율 가정

기초율	가정
연령 코호트	2006, 2016년 신규 가입자, 입직연령 30세
가입기간	30년
임금상승률/할인율 <sup>1)</sup>	명목임금상승률/명목임금상승률
재평가율	A값 상승률
수급개시연령 및 수급기간	65세 수급개시, 노령연금 20년, 사망 시 유족연금 6년 수급
연금액 인상률	물가상승률 <sup>1)</sup>

주: 1) 구체적인 수치는 부록의 “참고 1” 참조

출처: “공적연금 제도 간 격차와 해소방안,” 국민연금연구원(2021)

- (분석 결과 1) <표 6>~<표 9>에서 보면, 동일 소득을 기준으로 공무원 9, 7급 소득자는 공무원연금이 연금총액, 소득대체율, 그리고 순혜택 등에서 국민연금보다 많았음
  - 공무원연금은 국민연금에 비해 더 내고 더 받는 구조로 높은 소득대체율은 높은 보험료율에 기인함
  - 수익비 기준으로는 '06년, '16년 신규가입자 중 중간소득자에게서는 두 제도에서 차이가 미미하였으며,
  - 이는 공무원연금의 반복적 개혁을 통해 기여와 급여 간의 관계가 국민연금과 유사한 수준으로 수렴하는 과정이라고 할 수 있음

<표 6> 국민연금 개인편익(2006년 신규가입자, 30년 재직)

(단위: ' 21년 현재가치, 만원)

구분	소득 수준				
	국민연금 A값	공무원 9급	공무원 7급	400만원	
기준소득월액	241	260	322	457	
재직소득총액(a)	86,661	93,496	115,874	164,639	
보험료총액(b)	7,800	8,415	10,429	14,818	
연금총액	노령연금(c)	15,650	16,267	18,287	22,691
	유족연금(d)	3,224	3,351	3,768	4,675
	전체(e)	18,874	19,618	22,055	27,365
수익비	노령연금(c/b)	2.0	1.9	1.8	1.5
	유족연금(d/b)	0.4	0.4	0.4	0.3
	전체(e/b)	2.4	2.3	2.1	1.8
퇴직금(f)	7,222	7,791	9,656	13,720	
순생애소득(a-b+e+f)	104,957	112,491	137,157	190,907	
소득대체율(노령기준)	33.6%	32.4%	29.4%	25.7%	
순혜택(c-b)	7,850	7,852	7,859	7,873	

자료: “공적연금 제도 간 격차와 해소방안,” 정책보고서 2021-01, 국민연금연구원(2021)

<표 7> 공무원연금 개인편익(2006년 신규가입자, 30년 재직)

(단위: ' 21년 현재가치, 만원)

기준소득월액	소득 수준				
	국민연금 A값	공무원 9급	공무원 7급	400만원	
기준소득월액	241	260	322	457	
재직소득총액(a)	86,661	93,496	115,874	164,639	
보험료총액(b)	13,900	14,997	18,586	26,408	
연금총액	퇴직연금(c)	26,685	28,790	33,706	45,434
	유족연금(d)	5,620	6,063	7,098	9,568
	전체(e)	32,305	34,853	40,804	55,002
수익비	퇴직연금(c/b)	1.9	1.9	1.8	1.7
	유족연금(d/b)	0.4	0.4	0.4	0.4
	전체(e/b)	2.3	2.3	2.2	2.1
퇴직수당(f)	2,816	3,039	3,766	5,351	
순생애소득(a-b+e+f)	107,883	116,391	141,858	198,584	
소득대체율(노령기준)	57.3%	57.3%	54.2%	51.4%	
순혜택(c-b)	12,785	13,793	15,119	19,026	

자료: “공적연금 제도 간 격차와 해소방안,” 정책보고서 2021-01, 국민연금연구원(2021)

<표 8> 국민연금 개인편익(2016년 신규가입자, 30년 재직)

(단위: ' 21년 현재가치, 만원)

구분	소득 수준				
	국민연금 A값	공무원 9급	공무원 7급	400만원	
기준소득월액	241	260	322	457	
재직소득총액(a)	86,661	93,496	115,874	164,639	
보험료총액(b)	7,800	8,415	10,429	14,818	
연금총액	노령연금(c)	14,550	15,124	17,003	21,097
	유족연금(d)	2,979	3,097	3,482	4,320
	전체(e)	17,530	18,221	20,484	25,417
수익비	노령연금(c/b)	1.9	1.8	1.6	1.4
	유족연금(d/b)	0.4	0.4	0.3	0.3
	전체(e/b)	2.2	2.2	2.0	1.7
퇴직금(f)	7,222	7,791	9,656	13,720	
순생애소득(a-b+e+f)	103,613	111,094	135,586	188,958	
소득대체율(노령기준)	31.0%	29.8%	27.1%	23.6%	
순혜택(c-b)	6,751	6,710	6,574	6,279	

자료: “공적연금 제도 간 격차와 해소방안,” 정책보고서 2021-01, 국민연금연구원(2021)

<표 9> 공무원연금 개인편익(2016년 신규가입자, 30년 재직)

(단위: ' 21년 현재가치, 만원)

구분	소득 수준				
	국민연금 A값	공무원 9급	공무원 7급	400만원	
기준소득월액	241	260	322	457	
재직소득총액(a)	86,661	93,496	115,874	164,639	
보험료총액(b)	15,455	16,673	20,664	29,361	
연금총액	퇴직연금(c)	27,517	29,688	33,803	44,310
	유족연금(d)	5,635	6,079	6,922	9,073
	전체(e)	33,152	35,767	40,725	53,383
수익비	퇴직연금(c/b)	1.8	1.8	1.6	1.5
	유족연금(d/b)	0.4	0.4	0.3	0.3
	전체(e/b)	2.1	2.1	2.0	1.8
퇴직수당(f)	2,816	3,039	3,766	5,351	
순생애소득(a-b+e+f)	107,175	115,628	139,701	194,013	
소득대체율(노령기준)	58.6%	58.6%	53.8%	49.7%	
순혜택(c-b)	12,063	13,014	13,139	14,949	

자료: “공적연금 제도 간 격차와 해소방안,” 정책보고서 2021-01, 국민연금연구원(2021)

- (분석 가정 II) 국민연금 vs. 사학연금: 보험료 부담 및 급여 비교
- (분석 결과 II) 서로 상이한 급여 및 부담 수준에도 불구하고 사학연금에 대한 연이은 재정안정화개혁으로 국민연금과 사학연금의 수급-부담 구조는 거의 유사하게 수렴됨
  - 사학연금 보험료율이 18%까지 단계적으로 인상되었는데, 국민연금은 보험료율 9%를 유지하면서 보험료부과소득상한도 사학연금보다 낮기에 양자의 부담비는 2.0 이상으로 점차 증가하고 있음
  - 국민연금 급여와 사학연금 급여의 비율도 2.0 이상으로 증가
  - 부담과 급여의 절대액 차이는 크나, 부담총액 대비 급여총액 비율은 1.0으로 수렴

<표 10> 국민연금과 사학연금 부담 및 급여비교

소득수준	출생연도	사학연금부담총액/ 국민연금부담총액 (A)	사학연금급여총액/ 국민연금급여총액 (B)	B/A
국민연금 평균소득	1965	1.5	1.7	1.13
	1975	1.7	1.6	0.94
	1985	1.9	1.8	0.95
	1995	2.0	1.9	0.95
	2005	2.0	1.9	0.95
사학연금 평균소득 0.5배	1965	1.5	1.8	1.20
	1975	1.7	1.7	1.00
	1985	1.9	1.9	1.00
	1995	2.0	2.0	1.00
	2005	2.0	2.0	1.00
사학연금 평균소득	1965	1.6	2.6	1.63
	1975	1.8	2.2	1.22
	1985	2.1	2.4	1.14
	1995	2.2	2.5	1.14
	2005	2.2	2.5	1.14
사학연금 평균소득 1.5배	1965	2.4	3.8	1.58
	1975	2.7	3.2	1.19
	1985	3.1	3.4	1.10
	1995	3.3	3.3	1.00
	2005	3.3	3.4	1.03

자료: “지속가능성 확보를 위한 사학연금제도 개선 연구” 사학연금공단 정책연구보고서(2021)

## 다. 소결

- (국민연금과 공무원/사학연금의 급여 격차) '15년 공무원 개혁 이후 형평성 지표 중 수익비, 순혜택 등의 비교에서 민관 격차는 축소되는 모습
  - 민관 격차는 직역연금의 관대한 급여체계에 기인하는 측면(e.g. 소득상한의 차이 등)도 있으나, 직업적 특수성 등을 고려한 직역연금의 급여체계를 살펴봐야 함
- (종합적인 관점에서의 민관 형평성 시각) 단순히 연금 급여 격차에서만 바라보는 민관 형평성 시각을 좀 더 확장할 필요
  - 생애소득 관점에서는 퇴직수당은 민간의 퇴직금과 유사하나 그 수준은 민간의 최대 39% 수준에 불과하며(<표 2> 참조),
  - 제도 간 가입자의 형평성 관점에서는 직역연금 가입자가 현 기초연금 적용에서 배제된 점 등을 고려할 필요
  - 따라서 공적연금 급여의 형평성뿐만 아니라 그 외 급여 및 제도 간 보험료 차이 등을 감안하여, 종합적으로 민관 형평성 이슈를 조망할 필요

## 2) 직역연금의 개혁: 연계 vs. 통합

### 가. 해외 통합 사례 분석: 미국과 일본

#### (1) 미국

##### □ 미국의 공적연금제도 개관

- (공적연금제도 도입 및 변화) 1935년 Old-age, Survivors, and Disability Insurance(OASDI) 제도가 도입됐지만 연방공무원연금(Civil Service Retirement System; CSRS)제도는 이미 1920년에 도입
  - 이후 CSRS는 “Social Security Amendments of 1983”에 의해 1984년 1

월 1일부로 신규 임용 연방공무원은 OASDI에 편입되도록 함으로써 구 연방공무원연금으로 남게 됨

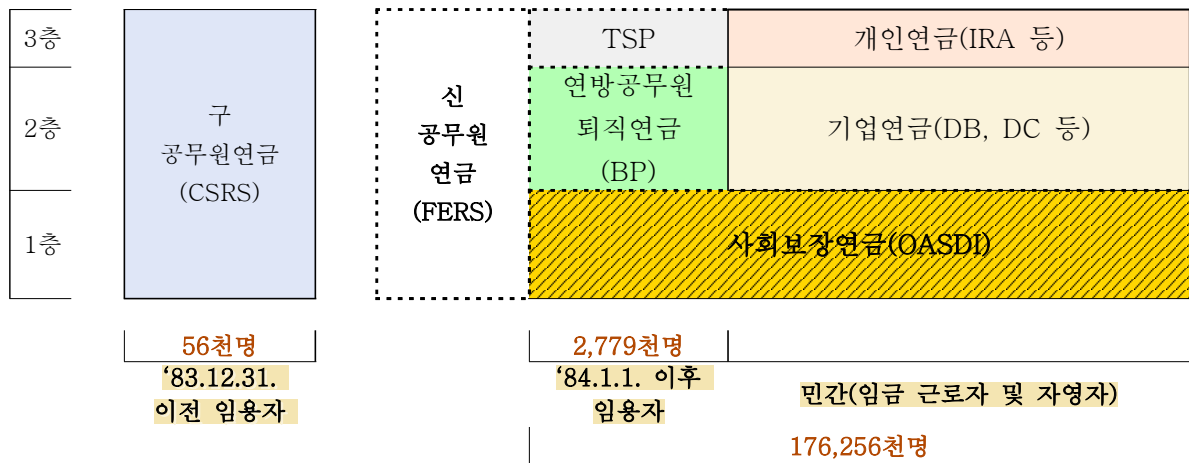
- 한편, CSRS와의 형평성 제고를 위해 OASDI, Basic Benefit Plan(BP), 그리고 Thrift Saving Plan(TSP)으로 구성된 신공무원연금(Federal Employees Retirement System; FERS) 제도가 1986년 6월 도입됨
- (OASDI 제도 개요) 민간 피용자와 1984년 1월 1일 이후 연방공무원 임용자, 주(state) 및 지방정부 공무원 일부, 자영자, 연소득 \$2,100 이상인 가사노동자 등이 적용 대상
  - 보험료는 총 12.4%로 임금근로자와 사용자 각각 6.2%를 분담하며, 자영자는 12.4% 전액 부담('23년 현재)
  - 연금을 받기 위해서는 최소 40 quarters 이상의 가입이력(Quarter of Coverage; QC)\*이 필요, 연금개시연령은 66세('23년 현재, 2027년 이후 67세)
    - \* 1년에 4QCs 까지만 인정. 따라서 최소 10년 이상의 가입이력이 필요한 셈임
  - 평균 급여액(노령연금) \$1,837('23년 6월 말 현재, Social Security program fact sheet, Social Security Administration of the Chief Actuary)
- (CSRS와 FERS 제도 개요) 연방공무원을 대상으로 한 공적연금제도. CSRS는 1983년 12월 31일 이전 임용자가 적용 대상. FERS는 1984년 1월 1일 이후 임용자가 가입 대상(<그림 1> 참조)
  - 연방공무원의 대부분이 FERS에 가입('21년 현재 군인을 제외한 약 288만명의 연방공무원 중 약 278만명이 가입된 것으로 추정)\*
    - \* "Civil Service Retirement & Disability Fund Annual Report," '21.9.30. OPM
  - 보험료의 경우, CSRS와 FERS 적용 공무원은 각각 7%와 10.6%\* 부담하나(2023년 현재), 정부는 CSRS와 FERS 가입자의 급여 지출을 위해 나머지 비용을 모두 부담\*\*
    - \* '84년 이후 FERS 가입자는 보험료 7% 중 0.8%는 FERS에 6.2%는 OASDI에 납부해왔으나, CSRS 급여 지출 부담을 위해 '13년 임용자는 FERS에 3.1%,

OASDI에 6.2%를 '14년 이후 임용자는 FERS에 4.4%, OASDI에 6.2%를 납부하고 있음

\*\* 따라서, 표준보험료(Normal cost) 관점에서 정부가 부담해야 할 보험료율은 공무원이 부담하는 보험료율보다는 높을 수밖에 없음. 예를 들어, OPM의 추정에 의하면("23.6. "Benefits Administration Letters"), FERS의 경우, '84년 이후 임용자(일반직)의 급여 충당을 위해선 '23년 18.4%를 부담하고 해야 하는 것으로 나타남. 아울러 '13, '14년 임용자(일반직)의 경우는 '23년 16.5%를 부담해야 하는 것으로 추정됨

- 연금 수급권은 최소 5년 이상의 가입이 필요하며, 30년, 20년, 5년이상 재직자는 각각 55세, 60세, 62세 이후부터 연금 수급이 가능

<그림 1> 미국의 주요 공적연금제도



주: 1) 신, 구 공무원 가입자 수는 ' 21년 9월 말 기준, OASDI 가입자는 ' 21년 12월 말 기준(FERS 가입자 포함, ' 21년 12월 말 기준 FERS 가입자 수는 다를 수 있음)

2) 점선 부분의 3층 모두를 신공무원연금(FERS) 제도로 지칭

자료: 1) "Civil Service Retirement and Disability Fund Annual Report; FY Ended September 30, 2021," US Office of Personnel Management(OMP), (2022.3.)

2) The 2022 Annual Report of the Board of Trustees of the Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds, Social Security Administration(SSA) (2022.6.)

<표 11> CSRS와 FERS의 비교 (2020년 9월 현재)

구분	CSRS	FERS
재정 운영	- 부과방식	- 완전적립방식
보험료	- 공무원 7%, 연방정부 고용부처 각각 7%+ $\alpha$	- 공무원: 0.8%(CSRDF)+6.2%(OASDI) - 고용부처: 0.8%(CSRDF)+6.2%(OASDI)+ $\alpha$ - 2013년 신규 임용자 또는 5년 미만 재직자: 0.8% → 3.1% 부담(CSRDF), 6.2%(OASDI) - 2013년 이후 신규 임용자 또는 5년 미만 재직자: 3.1% → 4.4% 부담(CSRDF), 6.2%(OASDI)
최소 가입기간	- 5년 가입	- 5년 가입
연금수급 개시연령	- 55세(30년 이상 재직) - 60세(20년 이상 재직) - 62세(5년 이상 재직)	- 55-57세(30년 이상 재직, 출생연도에 따라 달라질 수 있음) - 60세(20년 이상 재직) - 62세(5년 이상 재직)
지급률	- 1.5%(5년 이하 재직) - 1.75%(6~10년 미만 재직) - 2.0%(10년 이상 재직)	- 1.0% - 최소 62세 이상 및 20년 이상 재직시 이후 일 년당 1.1% 증액
연금산정 기준소득	- 최고 3년 연속 평균소득	- 최고 3년 연속 평균소득
연금액 연동 (Cost of Living Adjustment; COLA)	- 전년도와 전전년도 3분기 CPI-W 변화를 반영 <sup>1)</sup>	- CSRS과 동일한 방식이나, 상한이 존재 - 변화율이 2~3%이면 연동율은 2% - 변화율이 3% 이상이면, 연동율=변화율-1%
TSP 정부 매칭	- 매칭 없음(단, 본인 가입 가능) - 최소 가입기간: 3년	- 최대 5%(3%까지는 매칭, 나머지 2% 부분은 1 달러당 50센트 지원) - 본인의 TSP 부담금에 상관없이 고용부처는 자동으로 1%를 지원 - 최소 가입기간: 3년

주: 1) 소수 첫째 자리로 반올림  
 자료: “Federal Retirement Plans: Frequently Asked Questions,” Congressional Research Service (2022.5.2.)

## □ OASDI와 연방공무원연금(CSRS) 제도 간 통합 24)

- (개혁의 배경) CSRS와 OASDI의 통합에는 제도 내·외적 요인이 작용
  - 제도 외적 배경: OASDI의 개혁과 사적연금의 확대 및 강화
  - OASDI는 1975년 이후 지출이 수입을 초과하기 시작, 개혁 조치가 없으면, 1983년 7월부터 연금 급여를 지급할 수 없다고 예측(National

24) “영국·미국·독일 연방공무원 노후소득보장체계 개혁 분석,” 김재경 외(2015) 참조

Commission of the Social Security Reform; NCSSR, 1982)

- 이에 신자유주의를 표방하는 레이건 행정부는 OASDI 재정의 수입 기반을 강화하기 위한 개혁을 강력히 추진<sup>25)</sup>
- 한편, 1980년대 들어 경제가 호황기를 맞이하고, 기업연금제도에서 기금투자수익률이 높아지면서, DB형보다는 DC형제도가 주류를 이루기 시작. 더불어 개인저축제도인 IRA도 관심이 높아짐
- 이는 개인의 노후소득에서 사적연금의 역할이 확대됨을 의미함
- 제도 내적 배경: 새로운 근로환경 변화와 CSRS의 적립제도 정착의 한계. 미국은 1, 2차 오일쇼크 등을 거치면서 노동시장의 구조적인 변화를 겪게 됨
- 즉 근로자의 직업이동이 활발해지고 공무원도 이에 영향을 받게 되면서 근로환경 변화에 적합한 연금제도를 재설계해야 할 필요성이 증대됨
- (개혁의 기본방향) 레이건 행정부와 의회는 OASDI의 재정수입 기반 확충과 공무원연금 재정 건전성 강화를 함께 고려한 새로운 연방공무원제도 설계를 위해 아래와 같은 기본방향을 설정함
  - (1) 근로환경 변화에 적합한 연금제도의 재설계. 즉 장기재직자에 유리하게 설계된 CSRS 급여산식과 지급요건을 단기재직자를 보호하는 방식으로의 전환
  - (2) 제도 간 연금수급권의 원활한 이동 등 타 연금제도 간의 연계성(portability)을 강화하는 방식의 재설계
  - (3) 적어도 CSRS의 연금비용을 초과하지 않는 선에서 보험수리적 연금비용의 증가를 억제할 수 있는 연금제도의 재설계. 완전적립방식 제도로의 이행 도모
- (경과조치 및 FERS의 도입) 1983년, “Social Security Amendments of 1983”에 의해 1984년 1월 1일 이후 임용되는 연방공무원을 OASDI에

---

25) “The Social Security Amendments of 1983 (P.L. 98-21) mandated Social Security coverage for civilian federal employees hired on or after January 1, 1984. This change was made in part because the Social Security system needed additional cash contribution to remain solvent.” 「Federal Employees’ Retirement System: Budget and Trust Fund Issues」, p.1, Congressional Research Service, (Updated Dec. 13, 2019)

편입하도록 함

- 이후 1986년 6월, Federal Employees' Retirement System(FERS)으로 전환
- 이때 DC형 개인형 연금저축제도(Thrift Savings Plan; TSP)가 함께 도입 됨[10년 이전은 임의가입, '10년 이후에는 자동가입(automatic enrollment)]

## □ CSRS와 FERS의 재정 운영

- (재정의 운영관리) CSRS과 FERS의 재정은 Civil Service Retirement and Disability Fund(CSRDF)로 통합되어 운용되고 있음
  - 한편, CSRDF 내에서 두 제도의 재정은 회계상 분리 수기됨
- (수입 및 지출) CSRS과 FERS의 수입은 각각 두 제도 가입자의 기여금 과 정부 부담금, 정부 재무부 채권 투자의 이자 수입금 등으로 구성
  - 반면, 지출은 두 제도 퇴직자의 노령 및 유족연금 지출과 제도 간 전입금 등으로 구성(<표 12> 참조)
- (CSRS 전환비용의 처리) 1986년 6월 FERS 도입에 따른 CSRS 제도의 미적립채무 및 급여지급 문제를 논의하기 위해 미 의회는 아래와 같은 기본방향을 설정함
  - ① CSRS의 미적립채무에 대한 상각은 재무부의 30년-상각 전입금 (Treasury 30-year amortization payments)으로 충당하도록 함
  - ② 위의 계획과 별도로 정부의 총재정부담을 장기에 걸쳐 상각하는 측면에서 CSRS 지출액의 일부는 FERS로부터 전용하도록 함
  - ③ ②로 인해 FERS에 추가적으로 발생하는 미적립채무에 대해서도 CSRS처럼 향후 재무부의 30년-상각 전입금으로 충당하도록 함<sup>26)</sup>
- (CSRS 전환비용의 소멸 예측 시점) CSRDF의 2021년 보고서에 의하면, CSRS 미적립채무의 상각은 2070년, 모든 재정지출의 소멸은 2095년으로 추정됨

26) "Federal Retirement Plans: Frequently Asked Questions," p.19, Congressional Research Service (2022.5.2.)

<표 12> CSRDF의 최근 5년간 재정흐름 비교(실적치, 십억달러)

제도	연도	수입 <sup>4)</sup>										지출 <sup>4)</sup>			기금 <sup>2)</sup> (순자산)
		가입자기여금	고용부처부담금	우정국미적립부채상각비용전입	재무부상각비용전입	미적립부채재무부30년상각비용전입	미적립부채발생이자전입	군인급여급용정부전입금	총정부부담금	FE RS로부터의전입금	재무부특별채권투자수익금(이자수입)	총수입	연금급여(우정국연금급여포함)	CS RS로의전출금	
CSRDS <sup>1)</sup>	2016	0.6	0.7	0.0	8.5	21.3	3.6	34.2	0.2	11.6	46.5	69.8	69.8	293.2	
	2017	0.9	0.6	1.7	8.3	22.1	3.5	36.3	0.3	7.6	45.1	69.3	69.3	268.7	
	2018	0.4	0.5	1.4	8.2	22.5	3.4	36.1	0.3	6.8	43.7	69.4	69.4	243.0	
	2019	0.5	0.3	1.6	7.9	23.1	3.3	36.3	0.5	6.0	43.3	70.0	70.0	216.3	
	2020	0.4	0.3	0.0	7.7	23.8	3.2	35.0	0.5	4.6	40.6	74.6 <sup>3)</sup>	74.6	184.3	
FERDS <sup>1)</sup>	2016	2.6	29	0.2	2.9			32.1		16.7	51.4	12.7	0.2	12.9	595.2
	2017	3.0	29.6	0.9	7.2			37.7		17.9	58.6	14.3	0.3	14.5	640.0
	2018	3.4	30.1	1.0	8.3			39.4		19.4	62.2	16.4	0.3	16.7	685.8
	2019	3.8	31.0	1.1	9.3			41.3		19.7	64.8	18.7	0.5	19.2	731.9
	2020	4.4	37.2	0.0	11.1			48.3		19.9	72.6	21.1	0.5	25.1	777.9

주: 1) CSRDF 내에서 각각 운영되는 기금

2) 총수입과 총지출에서 부족액은 당해연도 기금으로부터 전입되고 초과액은 차기 연도 기금으로 적립됨

3) 2017-19년 우정국의 미지급 급여 4.8십억달러 포함 (회계상의 불일치 금액)

4) 반올림으로 항목별 합계와 총계에 차이가 날 수 있음

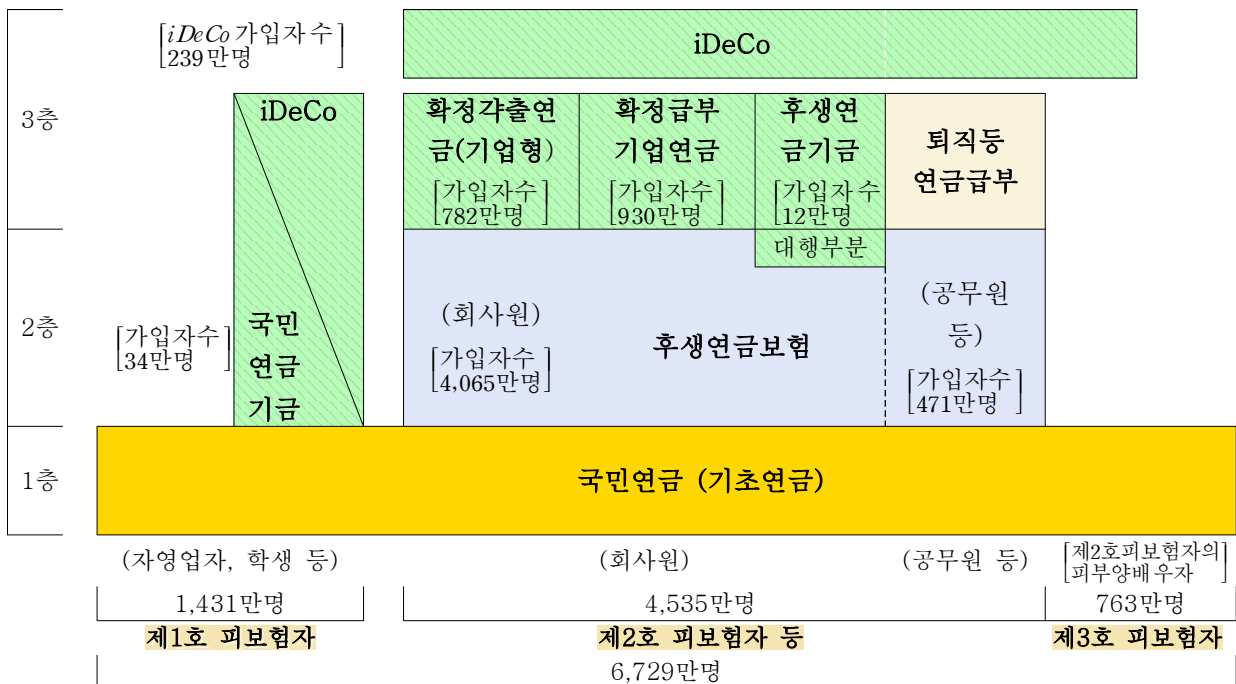
자료: "Civil Service Retirement and Disability Fund Annual Report; FY Ended September 30, 2021," US Office of Personnel Management(OMP), (2022.3.)

## (2) 일본

### □ 일본의 공적연금제도 개관

- (공적연금제도 가입현황) 공제조합연금(이하 공제연금)이 후생연금보험(이하 후생연금)에 통합된 이후, 후생연금 가입자는 4,535만명이며 그중 10.4%인 471만명이 공무원(사학교직원 포함)임
- 제1호 가입자(자영업자 및 학생 등)와 제3호 가입자(후생연금 가입자의 피부양배우자)는 각각 1,431만명, 763만명으로 국민연금 가입자 중 21.3%와 11.3%를 차지
- 국민연금(기초연금) 가입자 수는 6,729만명임('22년 3월 기준)

<그림 2> 일본 노후소득보장 체계 및 현황



※가입자 수는 2022년 3월 말 기준

※사선부분은 임의가입

- (공적연금 보험료 및 급여) 기초연금격인 국민연금은 정액으로 후생연금은 정률로 보험료를 부담
- 제1호~제4호 후생연금 피보험자가 본인 및 피부양배우자 (e.g. 전업 배

## 우자)의 국민연금 보험료를 부담함

\* 우리나라는 전업 배우자인 경우, 임의가입 형태로 본인이 보험료를 전액 부담

<표 13> 제도별 보험료 및 급여 수준

제도	보험료 납부자	보험료 <sup>1)</sup>	급여수준 <sup>1)</sup>	비고
국민연금 (기초연금)	제1호 피보험자 (자영업자, 학생 등)	월 16,950엔	약 5.6만엔 <sup>2)</sup>	제1~4호 후생연금 피보험자는 본인 및 피부양배우자의 보험료 전액 부담
	제2호 피보험자 (제1~4호 후생연금 피보험자)			
	제3호 피보험자 (후생연금 피보험자의 피부양배우자)			
후생연금	제1~4호 후생연금 피보험자 (회사원, 중앙 및 지방공무원, 사립학교교직원 등) <sup>4)</sup>	보수월액의 18.3%	약 14.6만엔 <sup>3)</sup>	2005년부터 매년 0.354%씩 인상하여 2017년 9월 이후 고정

주: 1) 평균액, 2020년 말 기준

2) 최고액 - 64,816엔 (약 6.5만엔, 40년 가입, 2022년 말 기준)

3) 후생연금과 국민연금 합산액

4) 회사원: 제1호 후생연금 피보험자, 중앙공무원: 제2호 후생연금 피보험자, 지방공무원: 제3호 후생연금 피보험자, 사립학교교직원: 제4호 후생연금 피보험자

자료: “연금제도기초자료집,” 후생노동성(2023.1)

## □ 공적연금의 재정구조

- (기본 구조) 국민연금은 가입자의 보험료와 정부의 재정지원으로, 후생 연금은 가입자의 보험료와 기금투자수익에 의해 운영
  - 국민연금 한 해 총급여액의 1/2은 정부가 조세(일반회계)로 부담<sup>27)</sup>
  - 정부는 2014~15년 소비세 인상('14년 5% → 8%, '15년 8% → 10%)을 통해 국민연금 급여 지출 재원의 일부를 충당하고 있음
- (수입) 자영업자, 학생, 회사원('14년 5% → 8%, '15년 8% → 10%) 등은 국민 및 후생연금에 보험료를 각출함. 보험료 각출금은 각각 국민과 후생연금계정의 연금특별회계로 산입됨(<그림 3> 참조)

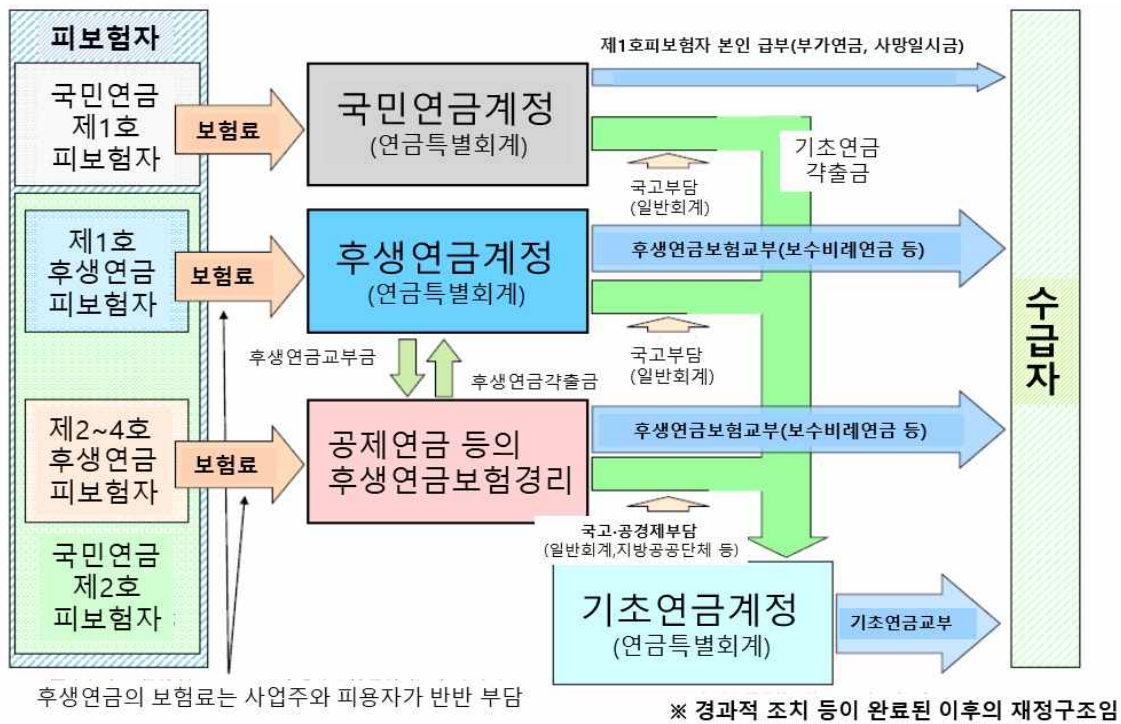
27) 국고·공경제부담

- 국가 및 지방공무원, 사학교직원의 각출금은 공제조합 등의 “후생연금보험경리(회계)”로 산입됨
- (국고·공경제부담)<sup>28)</sup> 다층개혁 과정에서 발생한 1층 기초연금에 대한 부담부분으로, 정부가 부담함
  - 공적연금 각 제도의 기초연금급여의 1/2('03년도까지는 1/3이었지만 '04년부터 단계적으로 인상되어 '09년 1/2이 됨)에 상당하는 금액
  - 피용자연금의 경우, 국민연금제도가 도입된 '61년 4월 이전 가입기간에 관한 급부비용(은급기간에 대한 비용은 제외)의 일정 비율(후생연금 20%, 국공제·지공제 15.85%, 사학공제·구농림연금 19.82%)에 상당하는 금액
  - 국민연금의 경우, 보험료 면제기간에 관한 기초연금 급부비의 전액(전액 면제기간) 또는 5분의 3(4분의 3 면제기간), 3분의 1(반액 면제기간), 7분의 1(4분의 1 면제기간), 20세 이전 장애에 관련된 장애기초연금의 급부비의 일부 등이 이에 해당함
- (지출) 자영업자와 회사원의 국민 및 후생연금 급부는 국민 및 후생연금의 연금특별회계, 그리고 공제조합 등의 “후생연금보험경리(회계)”의 후생연금 각출금과 기초연금계정(연금특별회계)에서 지출
  - 반면, 공무원 및 사학교직원의 국민 및 후생연금 급부는 공제조합의 “후생연금보험경리(회계)”와 후생연금계정에서 받은 교부금의 일부 그리고 기초연금계정에서 지출(<그림 3> 참조)

○ 28)

[https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu\\_Shakaihoshoutantou/0000147644.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000147644.pdf)

<그림 3> 공적연금의 재정구조



자료: “연금제도기초자료집,” 후생노동성(2023.1)

## □ 후생연금과 공제조합연금 통합의 배경

- (분립적 피용자연금의 도입) 연금제도에서 제외되었던 자영업자를 위해 1961년 국민연금을 도입함으로써 근로자를 위한 연금제도 구축을 완결 하였으나 피용자연금은 매우 분절적으로 운영되었음
- 한 예로, 1940년 선원보험, 1944년 농림어업단체직원공제조합, 1948년 국가공무원공제조합, 1955년 시정촌(市町村)직원공제조합, 1956년 철도, 우정국, 전기 등 공공기업체직원등공제조합 등이 신설되었음
- 그러나 이러한 체제는 산업 및 노동시장 구조의 변화에 따라 제도 간의 급부와 부담의 불균형을 피할 수 없었고, 공적연금제도로써 요구되는 세대 간 부양의 기능에는 한계가 있었음(山崎泰彦, 2016)
- 즉 제도가 성숙기를 거치면서 재정이 부과방식으로 전환될 수밖에 없는 상황에서, 1970년대 후반부터 ‘제도 간의 급부와 부담의 공평성’이나 ‘재

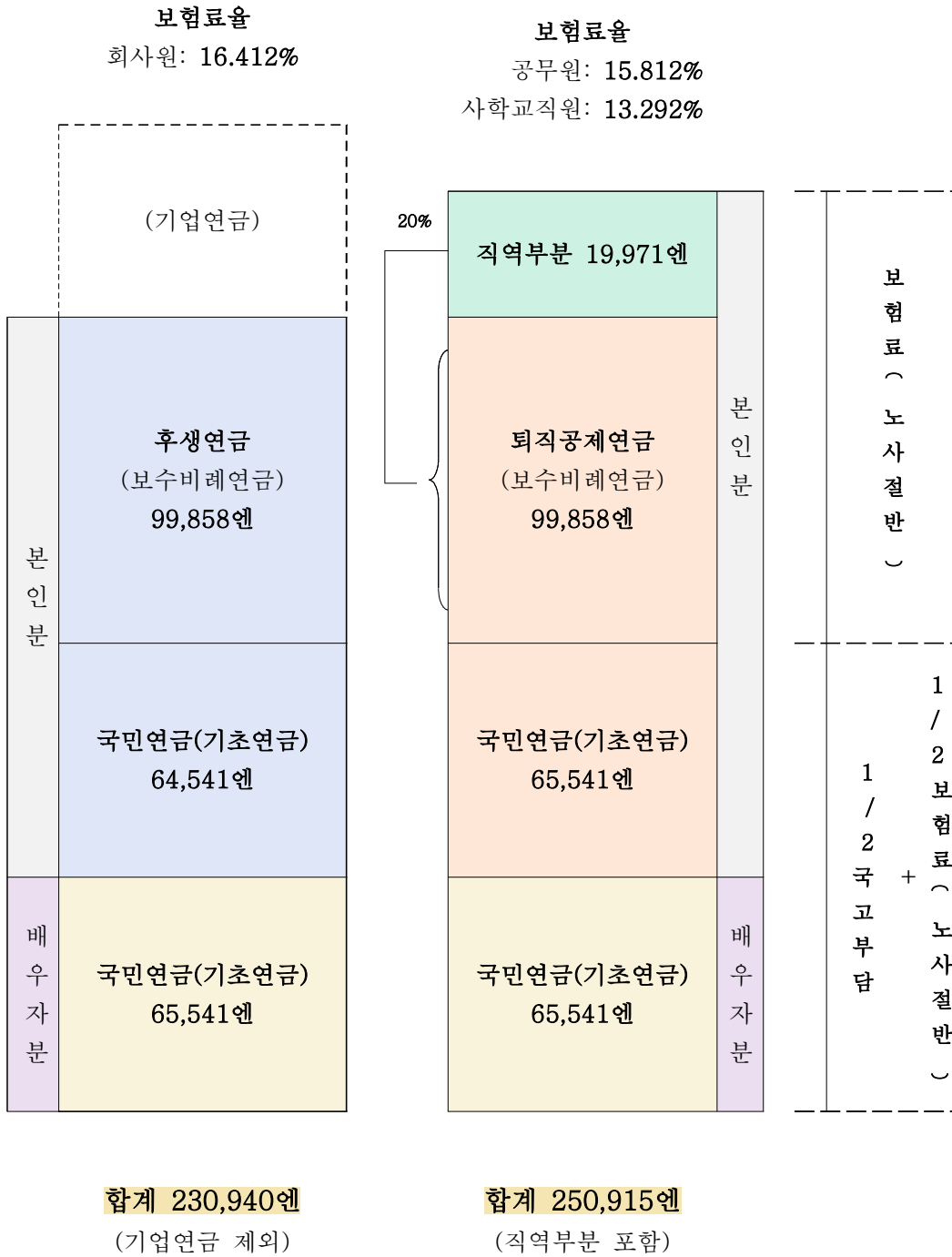
정의 안정성·지속 가능성' 확보가 정책과제로 등장함

- 이후 제도 간 조정에 의한 동일 급부·동일 부담의 실현, 가입자 확대 및 가입자 간 재정 분담에 의한 사회적 위험 분산 기능 강화 등을 묶어 「일원화(一元化)」라는 정책과제로 논의됨(山崎泰彦, 2016)
- (민관 보험료 및 급부 격차) 분절적 연금제도로 발생한 급부와 보험료 부담의 불균형 해소에 대한 사회적 관심이 지속되었고, 이를 해소하기 위한 정치권의 의지는 고이즈미 내각에서 고조됨
- 한 예로, '12년 공무원 공제연금의 급여 수준은 직역가산 부분만큼 민간에 비해 높았으며, 반면 보험료는 후생연금 대비 0.6%p 덜 부담하고 있었음(<그림 4> 참조)
- 다만, 이러한 격차를 해소하는 과정은 이미 1984년 각의 결정에서 「일원화(一元化)」라는 정책 방향이 정립된 상황에서 장기에 걸쳐 점진적으로 이루어졌음

<그림 4> 민관 보험료 및 금부 격차

[후생연금]

[공제연금]



가정: 2012년 가격 기준, 가입기간 중 평균보수월액-360,000엔, 가입월수-480개월(40년)  
 자료: “피용자연금의 일원화에 관하여,” 후생노동성, 제67회 사회보장협의회의연금수리부회 (2015. 11), “후생연금과 공제연금의 일원화,” 미즈호리서치(2012. 8)

## □ 후생연금과 공제연금 통합의 경위

- 일본 정부는 1984년 각의(閣議) 결정을 공적연금 일원화 과정의 시작으로 봄(후생노동성, 2015)
- 일본의 공적연금 일원화는 후생연금에 국가지방공무원 및 사립학교직원도 가입하도록 하여, 공제연금의 2층 부분이 후생연금에 통합되도록 하되 재정과 제도의 운영관리는 분리하도록 함
- 이를 위해 공무원 등이 가입하고 있던 공제연금의 보험료율을 인상하여 후생연금 보험료율(상한 18.3%)과 일치시키는 과정이 필요하였음
  - 아울러, 공제연금의 직역가산부분(3층 부분)을 폐지하여 민간 근로자와 동일 보험료·동일 급여를 실현하는 과정을 거쳤음

<표 14> 일본의 피용자연금 일원화 주요 과정

일정	주요 내용	비고
내각 각의 결정	- 1990년까지 전체 공적연금제도 일원화를 완료하도록 결정 - 피용자연금제도를 재편성하는 데 있어서 통합적 구조의 틀 형성과 구체적인 방안 검토	1984, 1996, 2001년
	- 피용자연금 일원화를 위해, 공제연금제도를 후생연금에 통합하도록 하는 기본방침 결정	2006년
피용자연금일원화 법안 제출	- 의회 해산으로 법안 폐기(2009년)	2007년
사회보장세일체 개혁대강 발표	- 2007년 법안을 토대로 구체적인 일원화 방안 검토 및 관계부처 간 협의를 통해 정기국회에 법안제출을 검토	2012년
피용자일원화 법안 제출	- 피용자일원화법안 국회 제출(2월 17일) - 같은 해 8월 10일 국회통과, 22일 공포	2012년

자료: 제67회 사회보장심의회연금수리부회 회의자료(후생노동성, 2015.11.30.)

## □ 후생연금과 공제연금 일원화 과정의 주요 내용

- 이미 언급하였듯이 두 제도의 일원화 과정은 생애소득 관점에서 민관 보수 수준 및 연금 보험료의 수렴과정과 공제조합 가입자의 기초연금 적용 등 다층체계 구축과 함께 이루어졌음을 주목할 필요
- (재직 중 민관 보수 수준의 일치) 일본 인사원<sup>29)</sup>은 매년 민간 근로자의

보수 수준을 조사하고 국가공무원의 보수 수준이 민간 근로자의 보수 수준과 균형을 이루도록 국회와 내각에 개정을 권고해 왔음

- 예를 들어, 인사원은 '12년에 '11년 동일본 대지진으로 인해 공무원의 보수를 감액하는 조치를 취함(감액조치 전 민간 401,516엔, 공무원 401,789엔, 감액조치 후 공무원 372,906엔)<sup>30)</sup>
- '15년에는 민간보수가 410,465엔, 공무원의 보수는 408,996엔으로 나타나 차액인 1,469엔만큼은 봉급 인상 및 지역수당 지급률 인상 등으로 민간 근로자와 일치시킬 것을 권고
- '21년에는 공무원 보수가 민간 근로자와 차이가 없어 별도의 개정을 권고하지 않았으며, '22년에는 공무원 보수가 민간 근로자보다 다소 낮아 (921엔, 0.23%) 보수 인상을 권고함<sup>31)</sup>

<표 15> 연도별 일본 인사원 보수권고

2012년			2015년		
민간 보수	공무원	보수 차액	민간 보수	공무원	보수 차액
401,516엔	401,789엔	△273엔 (△0.07%) 조정권고 없음	410,465엔	408,996엔	1,469엔 (0.36%) 봉급 280엔 지역수당 1,156엔 기타 33엔
2021년			2022년		
407,134엔	407,153엔	△19엔 (0.00%) 조정권고 없음	405,970엔	405,049엔	921엔 (0.23%) 봉급 818엔 기타 103엔

주: 근속 20년 이상 민간 부문 사무·기술직 상근 근로자와 행정직 공무원 봉급표(1) 적용자로 정년·명예퇴직자(대졸 및 고졸)를 대상으로 함.

- 이처럼 일본은 공적연금 일원화 이전부터 민간 근로자와 공무원의 재직 중 보수 수준이 유사하도록 매년 조정해 왔기 때문에,

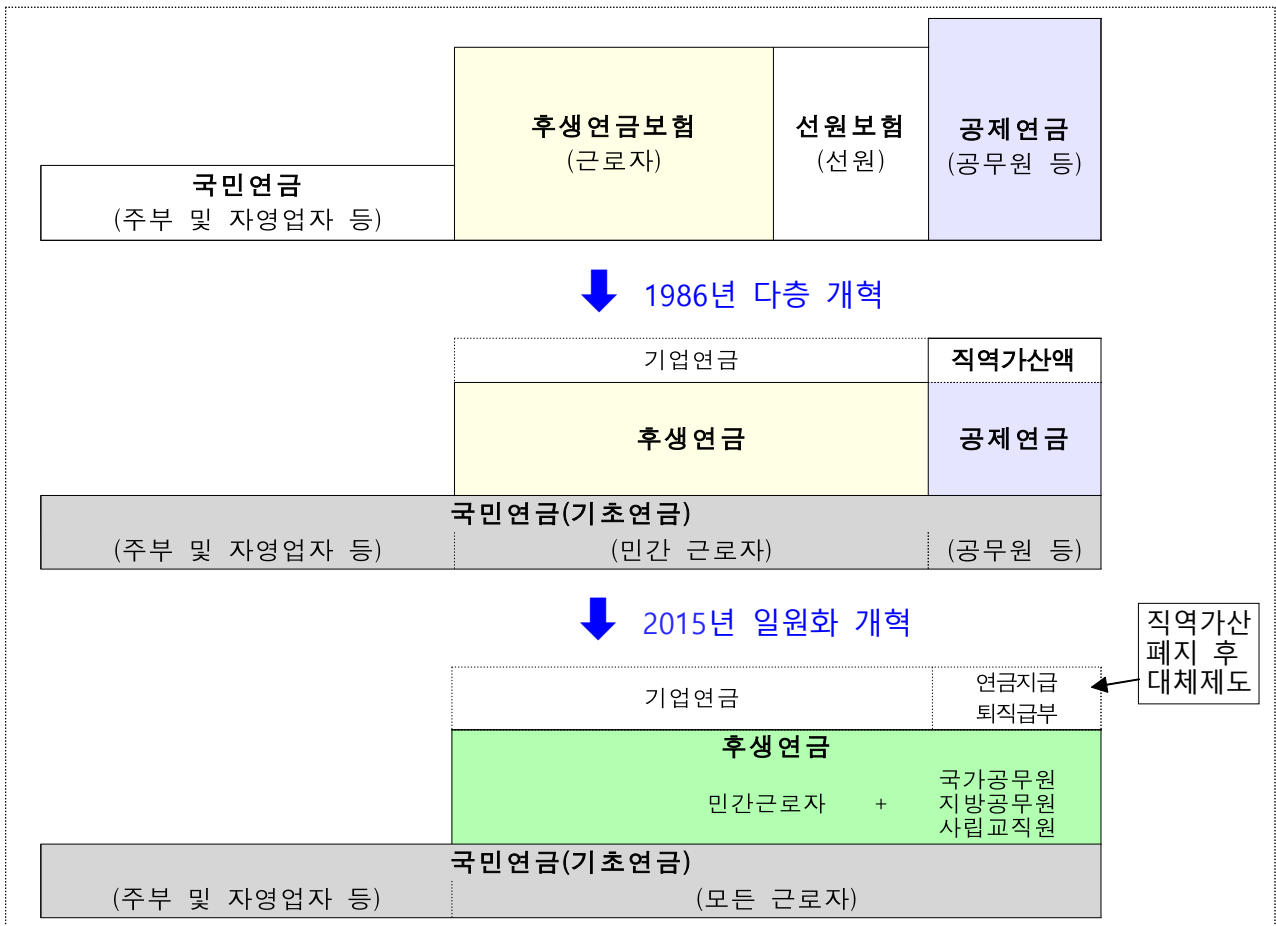
29) 일본 인사원은 국가공무원의 채용, 임면, 교육 등을 시행하고 국가공무원의 보수 수준에 관한 사항을 국회에 권고할 뿐 아니라 대내외 공무원 인사제도에 대해 연구하고 관련 정책을 수립하는 역할을 수행

30) 平成 24, 27年 人事院勧告, 給与勧告の仕組みと本年の勧告のポイント

31) 令和 3, 4年 人事院勧告, 給与勧告の仕組みと本年の勧告のポイント

- 같은 시기, 동일한 기간 근무했다면 민간 근로자와 공무원의 재직 중 총 근로소득 수준은 유사하게 됨
- (공제연금 가입자의 기초연금 적용) 1985년 일부 국민에게만 적용되었던 국민연금을 전 국민에게 적용(1층 국민연금), 후생연금을 포함한 직역별로 운영된 연금은 2층 제도로 발전됨(<그림 5> 참조)
- 이 과정에서 다층개혁 이전, 기초연금이 적용되지 않았던 기간에 대해서도 개혁 이후 적용되는 기초연금 지출비용에 상당하는 금액을 정부가 전액 부담(공경제부담)하도록 한 점이 특징적임

<그림 5> 일본의 공적연금제도 변화 연혁



- (보험료율의 점진적 일치) 후생연금은 '04년 연금개혁 당시 보험료 13.58%('03~04년 적용)에서 매년 0.354%씩 '17년까지 보험료 상한선인 18.3%로 인상하도록 함

- 그러나 '03~'04년 국가공무원 공제연금의 보험료는 14.38%, 지방공무원과 사립학교교직원 공제연금의 보험료는 13.03%였음
- '09년에 국가와 지방공무원 공제연금의 보험료가 15.154%로 통일됨, 이때 후생연금의 보험료는 15.704%였음
- '12년 피용자연금일원화법이 통과된 때에는 후생연금은 16.766%, 공제연금은 15.862%였음
- 이후 국가 및 지방공무원, 그리고 사립학교직원 공제연금의 보험료가 각각 '18년과 '27년까지 18.3%로 인상되었음

<표 16> 일본 공적연금의 보험료 변화

단위: %

연도	후생연금	국가공무원	지방공무원	사학교직원	비고
2004	13.58	14.38	13.03	13.03	- 후생연금: 자동안정화 장치 도입(매크로슬라이드), 매년 0.354%씩 인상
2009	15.704	15.154	15.154		- 국공제: 매년 0.354%씩 인상
2012	16.766	15.862	15.862		- 사회보장제일체개혁
2015	17.828	17.278	17.278	14.354	- 피용자연금 일원화
2017	18.3	17.986	17.986	15.062	-
2018	18.3	18.3	18.3	15.416	-
2023	18.3	18.3	18.3	16.832	- 사학교직원: 2027년까지 18.3%로 인상

자료: 제67회 사회보장심의회연금수리부회 회의자료(후생노동성, 2015.11.30.)

- (직역가산의 폐지 및 새로운 급여제도 도입) '15년 10월 이후 직역가산 부분을 순차적으로 폐지시키는 대신 새로운 연금제도를 도입
  - 공제연금의 직역가산부분 폐지 시 발생하는 퇴직소득의 부족분을 “연금 지급퇴직급부”제도 도입을 통해 보완하려는 조치
  - 이를 통해 민간의 퇴직일시금과 기업연금의 급여 수준과 공제연금 가입자의 퇴직수당과 연금지급퇴직급부\*의 급여 수준이 유사해짐
  - 다만, 민간의 퇴직금제도는 임의제도이나, 공무원 퇴직수당은 정부에서

## 전액 부담(약 10%)\*하는 구조

\* 국가공무원 급여비-39,590억엔, 퇴직수당-3,900억엔('21년도(令和3年) 예산안 기준, 財務省主計局, '20년 12월)

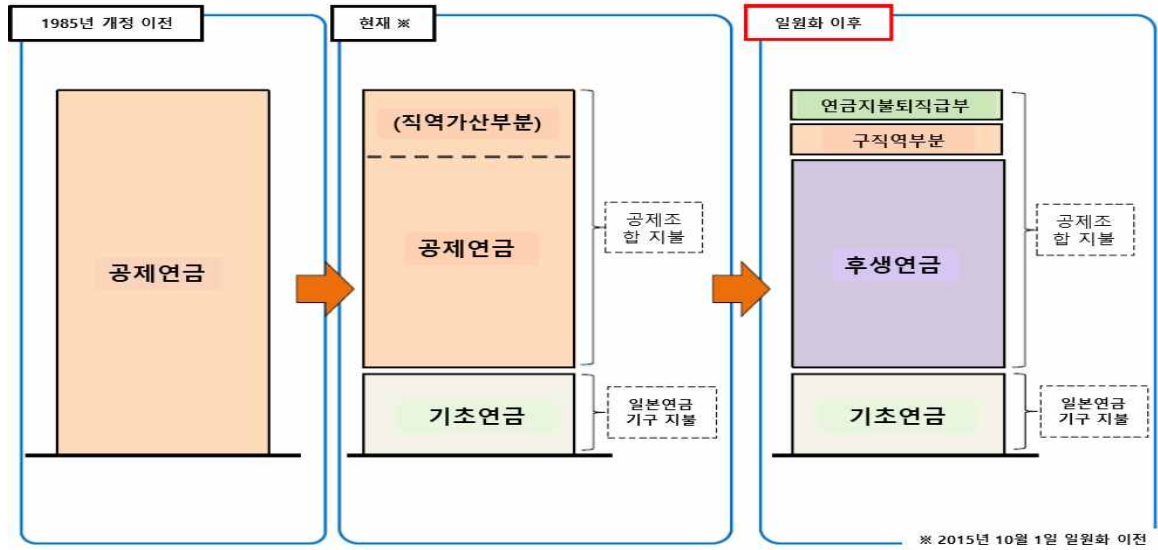
<표 17> 연금지급퇴직금부 제도 개요

구분	주요 내용	비고
재정운영	- 적립방식	- 직역가산은 부과방식
보험료	- 가입자와 사용자 각각 1.5%	- 보험료 상한 설정
수급연령	- 65세	- 60세 조기수급 가능
급여 지급 방식	- 유기연금(10년 또는 20년)+종신연금	- 유기연금은 일시금 선택도 가능
급여수준	- 약 월 1.8만엔 (예상 급여)	- 직역가산은 약 2만엔
연금 수급자 사망 시	- 본인의 종신연금은 지급 종료 - 잔여 유기연금 부분은 배우자에게 일시금 지급	- 공무상 장애발생 및 사망 시 장애 및 유족 연금 지급
급여 지급 제한	- 복무기간 중 품위 또는 신용 실추행위 시	
상품설계	- 퇴직연금의 하이브리드(e.g. Cash Balance)형	

자료: 제67회 사회보장심의회연금수리부회 회의자료(후생노동성, 2015.11.30.)

- (일원화법 개정 전후 급여 지급) 공제연금은 후생연금에 통합되었으나 급여 지급 등 재정은 분리 운영됨(<그림 6> 참조)
  - 기초연금 급여지급은 일본연금기구에서 담당하고 후생연금의 급여 및 그 이외의 급여는 여전히 공제연금에서 지급하고 있음

<그림 6> 피용자연금 일원화 이후 제도 및 급여 지급 관계 도해



자료: “피용자연금의 일원화에 관하여,” 후생노동성, 제67회 사회보장협의회연금수리부회 자료(2015. 11)

## 나. 소결

### □ 해외사례

- (미국) 1983년 CSRS의 OASDI와 통합은 OASDI의 재정 문제, 연방공무원연금의 완전적립제도 전환의 어려움, 사적연금 시장의 확대, 노동시장의 변화 등 제도 내·외적 요인이 복합적으로 작용한 결과
  - 통합이 단순히 민관 연금 급여의 격차나 CSRS의 일방적인 재정 문제로 이루어진 것은 아니라는 점에서 우리나라 국민연금과 공무원연금 간의 일원화 논의 배경과는 다소 차이가 있음
  - 신제도(FERS)의 다층화는 OASDI로의 통합에 따라 구제도(CSRS)와의 급여 형평성 제고 차원에서라도 연금저축제도(TSP) 도입은 불가피한 측면이 있었음
  - 이는 일본의 “연금지급퇴직급부”제도 도입의 사례와도 일맥상통함
- (일본) '15년 공제연금과 후생연금의 일원화는 그 과정이 30여년간 지속된 결과의 산물이었음

- 즉 민관 보수 수준, 연금 보험료 및 급여 격차 해소 등 생애소득 일치와 공제연금 가입자의 기초연금 적용 등 형평성 제고 등을 고려하여 장기간에 걸쳐 이루어진 결과로 보는 것이 타당함
- 이런 점에서 우리나라는 '15년 공무원 개혁을 통해 국민연금과 구조적인 비교 가능성(comparability)을 높였으며, 급여체계의 조정이 시작되었다고 할 수 있음
- 그러나 민관의 보험료 차이는 오히려 개혁 이후 5%p(14%-9%, '15년 이전) → 9%p(18%-9%) 확대됨
- 따라서 우리나라 노후소득보장의 중추인 국민, 기초연금, 그리고 퇴직연금 개혁에 따라 직역연금과의 일원화도 상기 공적연금의 가입 및 급여체제로 수렴해 가는 과정을 통해 이루어질 필요
- 또한, 공무원 퇴직수당을 정부가 전액 부담(약 10% 수준)하는 일본과 달리 우리나라의 경우, 민간 대비 부족한 퇴직금(61%)을 보완하는 지급률(0.4% 상당)이 공무원연금에 포함되어 있어 정부의 총부담률 및 급여구조가 상이한 점도 함께 고려할 필요

## □ 직역연금 가입자의 직업적 특수성

- 해외사례에서 보면, 일원화로 인해 직역연금의 노후소득보장 기능이 약화된 문제를 완화하고,
  - 직역연금 가입자의 직업성 특수성을 고려한 개혁이 이루어진 것을 주목할 필요(미국의 TSP, 일본의 “연금지급퇴직금부”제도 신설이 대표적 예임)
  - 공무원의 직업적 특수성은 민간부문 직업과의 차이점을 얼마나 인정하는지에 따라 달라질 수 있음
  - 공무원연금 개혁에 있어 수입 및 지출 구조에 대한 논의에 앞서 공무원의 직업적 특수성에 대한 논의가 선행될 필요(권혁주, 2013)

- (공무원) 공무원의 직업적 특수성은 시장실패의 대응자로서 공공재 공급자의 역할을 강조할수록 확대됨
  - 아울러, 국가기관과의 계약 관계에 있어(특히, 신분제 공무원), 민간과 달리 정치적 중립성 유지, 직업이동의 제약 등 법적 제약으로 직업적 특수성은 뚜렷해 짐
  - 사용자로서 국가의 인사행정적 측면도 있음. 유능한 인재의 유치 및 장기근속 유도, 장래 생활 불안감 해소를 통한 사기진작 등 공무원은 민간과 다른 특수성이 존재(권혁주, 2013)
- (사립학교 교직원) 2016년 이후 국립대학병원 및 국립치과병원 직원의 가입이 늘고 있으나, 기본적으로 학령인구 감소에 따른 교직원의 수급에 영향을 크게 받음. 비록 교육의 질 유지 및 향상 측면에서 학령인구의 감소에도 교원을 급격히 감축할 수는 없으나,
  - 이는 대부분 국공립 교직원에게 해당되며, 사립학교 교원의 수급은 학령인구 감소에 상대적으로 민감하게 반응할 수밖에 없음
  - 즉 학령인구의 감소는 사립학교 폐교를 증가시키고, 정년퇴직연령에 미달한 가입자의 조기 수급 증가나 직업의 전환을 유도

<표 18> 폐교에 따른 연금 조기지급 현황

연 도	2017	2018	2019	2020	2021	2022.11
수급자 수 (명)	46	280	285	312	336	362
지급액 (백만원)	1,151	5,336	6,078	6,157	6,822	6,766

주: 대학 구조조정 등으로 2018년 폐교(서남대, 한중대, 대구미래대학교 등) 증가  
 자료: 사학연금공단(2022) 사학연금 업무보고

- 한편, 학령인구의 감소는 학교법인의 재정을 악화시키고, 교(직)원의 임금인상을 제약하는 요인
- 이는 연금급여 수준을 낮추는 효과도 있으나, 현 급여체계에서는 지출보다는 상대적으로 수입측면에서 재정 안정성을 저해하는 요인

- (직업군인) 이들은 공무원 신분임에도 불구하고 계급별 정년제로 인해 원치 않은 조기 퇴역이 광범위하게 발생
- 노후소득보장 성격을 가진 퇴역연금 수급자 가운데 상당수가 60세 미만. '21년 기준 퇴역연금 수급자 75,000여명 가운데, 50세 미만은 약 3,300명, 50-59세는 약 15,600명임

<표 19> 계급별 연령 정년

계급	소장	준장	대령	중령	소령	준위	원사	상사	중사
정년(세)	59	58	56	53	45	55	55	53	45

자료: 연금개혁특위 민간자문위원회 내부자료

<표 20> 상위계급 진출률('21년 기준)

구분	대위 → 소령	소령 → 중령	중령 → 대령	중사 → 상사	상사 → 원사
진출률	43.7%	20.9%	7.3%	20.1%	7.5%

자료: 연금개혁특위 민간자문위원회 내부자료,

- '21년 전역자 가운데에서 20년 이상 복무한 경우는 3,393명으로 전체 전역자 19,151명 중 17.7%에 불과함. 절대다수의 군인이 퇴역연금 수급권 미획득
  - \* 복무기간이 10년 이상 20년 미만인 상태에서 '21년 전역한 자는 907명에 이룸
  - \* 연계연금을 통해서 연금수급을 할 수 있으나 다수가 전역 이후 퇴직일시금을 소진

## □ 연계 또는 통합?

- (연계와 통합의 개념) 국민연금과 직역연금 간 일원화 논의에서 학계나 전문가 사이에서 두 개념이 명확히 정의된 지는 불분명함
- 이에 해외사례, 국내 연구 등을 고려할 때, “연계”와 “통합”의 구분 짓는 가장 기본적인 요소는 현재 또는 미래의 직역연금 가입자가 국민연금에 가입하느냐의 여부임
- 즉 미국과 일본의 예처럼 통합은 연방공무원이나 국가 및 지방 공무원이 OASDI나 후생연금에 가입되어 보험료 납부를 전제로 함

- 그 이외의 어떠한 형태의 개혁 논의는 “연계”라는 개념에 포함된다고 할 수 있음
- 한편, 재정의 운영은 제도가 통합하더라도 분리 운영될 수 있고 또한 되고 있어, 두 개념을 구분하는 절대적인 요건은 아님
- (국민연금과 직역연금 간 연계의 예)
  - 국민연금과 직역연금의 기본 체계를 유지하되, 두 제도 간 기여와 급여 체계를 다층화하면서 동질화시키는 것으로 정의될 수 있음
  - 예를 들어, 지급률의 관점에서 직역연금의 1% 지급률은 국민연금 상당 (직역연금에서 소득재분배가 적용되는 부분), 0.4%와 0.3% 부분은 각각 민간대비 퇴직금 보완분과 공무원 추가기여율에 상응(<표 21> 참조)
  - 따라서 국민연금 상당의 직역연금 1% 지급률 부분은 국민연금의 보험료 변화와 연동하게 되고, 나머지 보험료는 퇴직금 보완분과 공무원 추가기여율이 상응하게 됨 (“연계방안 I” 참조)
- (연계의 필요성) 우리나라 국민연금과 일본 후생연금의 제도적 유사성, 인구구조 변화 추세 등을 고려할 때, 일본의 일원화 사례가 현 우리나라 공적연금 개혁상황에 자주 투영되고 있음
  - 전술한 바와 같이 일본의 후생연금과 공제연금의 일원화는 전격적으로 이루어지기보다는 민관 보수 및 연금급여 수준을 고려한 생애소득 격차의 수렴과정을 거치며 이루어졌다고 할 수 있음
  - 즉 두 제도 간 비용 및 급여체계의 구조적 연계성이 강화되는 과정을 거침(공제연금 가입자의 국민연금 확대 적용, 보험료(18.3%)의 일치, 퇴직수당 조정을 통한 급여 수준의 조정 등)
- 배준호·김상호(2005)는 공무원연금의 관대한 급여로 인한 민간과의 형평성 악화와 정부의 재정적 부담을 국민에게 전가하는 것은 바람직하지 않다고 지적<sup>32)</sup>

32) “공무원제도와 공무원연금제도의 특성 분석,” 권혁주 외(2013)

- 그렇지만 그 해법으로써 20년에 걸쳐 공무원연금의 수리적 구조를 국민연금과 유사한 체계로 개혁할 것을 제안. 즉 통합을 위한 이행과정의 필요성은 인정
- (일원화의 이행과정으로서 두 제도 간 연계성 강화) 보험료의 수렴, 직역연금 가입자의 기초연금 적용, 퇴직수당제도 변화 등 두 제도 간 다층적 구조의 연계성 강화를 통해 일원화로 갈 여건을 마련할 필요
- '15년 공무원연금 개혁은 공무원연금의 다층적 구조화와 국민연금과의 연계를 현실화하는 과정의 시작이라고 볼 수 있음\* \*\*

\* 2015년 연금개혁은 국민연금과 유사성을 제고하여 다층 연금체계의 기반을 마련한 “구조개혁적 성격의 모수개혁”으로 평가

\*\* (구조개혁적 모수개혁 의미) 현행 공무원연금 제도는 기여율, 지급률, 개시연령 등 제도 전반에 대하여 국민연금 제도와의 형평을 개선한 것을 의미

<표 21> 2015년 연금개혁에 따른 연금수급구조 비교

구분	공무원	지급률(1.7%)	주요특징
1층	국민연금 상당	1.0%	· 국민연금 수급구조 적용
2층	퇴직금 보완분	0.4%	· 민간대비 부족한 퇴직금(61%) 보완분
3층	공무원 추가기여	0.3%	· 공무원 추가기여율 4.5%에 상응

- 한편, 일본의 공제연금 간 보험료를 격차가 축소되는 과정이 있었듯 우리나라도 직역연금 간 보험료를 격차를 완화시키는 과정이 선결될 필요 (<표 16> 참조)
- 즉 군인연금의 보험료 인상(현 14%)이 선행될 필요

### 3. 검토 방향

#### 가. 직역연금의 재정안정화 방안

##### 1). 직역연금의 재정 현황

## □ 공무원연금

- (연금수입) '00년대 이후 가입자 및 보수예산의 증가 그리고 개혁에 따른 보험료 인상으로 재정수입은 증가
  - 보험료의 인상 후('09→'10, '15→'16) 수입 증가폭 상승. 단, 보험료의 단계적 인상기간('10→'12, '16→'20)이 종료된 후 증가폭 둔화
- (연금지출) 연금개혁을 하더라도 소급입법효력 금지로 기존 수급자의 연금충당부채 축소에 한계, 고령화로 인한 수급자의 증가 등으로 재정지출은 '15년 개혁 이후에도 6~7%대의 증가율을 유지
  - 공직 내 베이비붐 세대 퇴직 등으로 종전대비 '16년 이후 매년 연금지출액 증가폭이 상승
    - \* 퇴직인원: ('23년) 49,090명 → ('24년) 54,177명 → ('25년) 66,887명
    - \*\* 연금수급자: ('23년) 634,958명 → ('24년) 666,780명 → ('25년) 776,760명
- (보전금) '20년까지 보험료율의 인상으로 3조원 미만으로 유지되었으나 '21년 이후 보험료율 인상 종료, 퇴직자 증가 등으로 보전금 증가(수입증가율<지출증가율)
- (재정) 국고 보전금은 '23년 5.2조 원(보수예산 기준)으로 증가하였으며, 추계기간 동안에도 추세적인 증가세가 이어질 것으로 예상

<표 22> 연도별 연금 재정 수지 추이

(단위: 억원, 전기 대비, %)

연도	연금 수입		연금 지출		보전금	
		증가율		증가율		증가율
2012	71,990	9.39	88,949	12.04	16,959	24.91
2013	74,854	3.98	94,836	6.62	19,982	17.83
2014	77,148	3.06	102,696	8.29	25,548	27.86
2015	83,562	8.31	114,290	11.29	30,727	20.27
2016	97,712	16.93	120,901	5.78	23,189	-24.53
2017	105,559	8.03	128,379	6.19	22,820	-1.59
2018	113,845	7.85	136,651	6.44	22,806	-0.06
2019	125,187	9.96	145,750	6.66	20,563	-9.84
2020	130,268	4.06	155,912	6.97	25,644	24.71
2021	134,480	3.23	166,880	7.03	32,400	26.35
2022	137,233	2.05	181,684	8.87	44,451	37.19

자료: 공무원연금공단 공무원연금통계(2022)

<표 23> 2020년 공무원연금 장기재정추계 결과

(단위: 억원, %)

년도	수입		지출		보전액		명목GDP대비 보전액 비율	정부보 전금 비중 <sup>3)</sup>
	명목	불변	명목	불변	명목	불변		
2025	154,620	138,517	209,751	187,906	55,131	49,389	0.2	26.3
2030	179,497	145,645	273,203	221,678	93,706	76,033	0.3	34.3
2035	208,318	153,096	317,654	233,448	109,336	80,352	0.3	34.4
2040	235,651	156,858	376,798	250,810	141,147	93,952	0.4	37.5
2050	287,899	157,208	536,081	292,728	248,182	135,520	0.5	46.3
2060	326,055	146,058	712,695	319,254	386,640	173,196	0.6	54.3

주: 1) 인구 및 거시경제 가정: 중위·중립

2) 2019년 불변가

3) 명목 지출액 대비 명목 보전액 비중

자료: 연금개혁특위 민간자문위원회 내부자료, 저자 산정

## □ 사학연금

○ (재정) 재정수지는 2028년 정점으로 감소, 2048년 소진 전망<sup>33)</sup>

- 사학연금의 기금소진 시점(2048년)은 제4차 재정계산(2016년 시행) 결과인 2051년보다 3년 당겨짐

33) 사학연금 제5차 재정계산(‘20년) 결과

<표 24> 사학연금 재정수지 및 적립금 추계결과

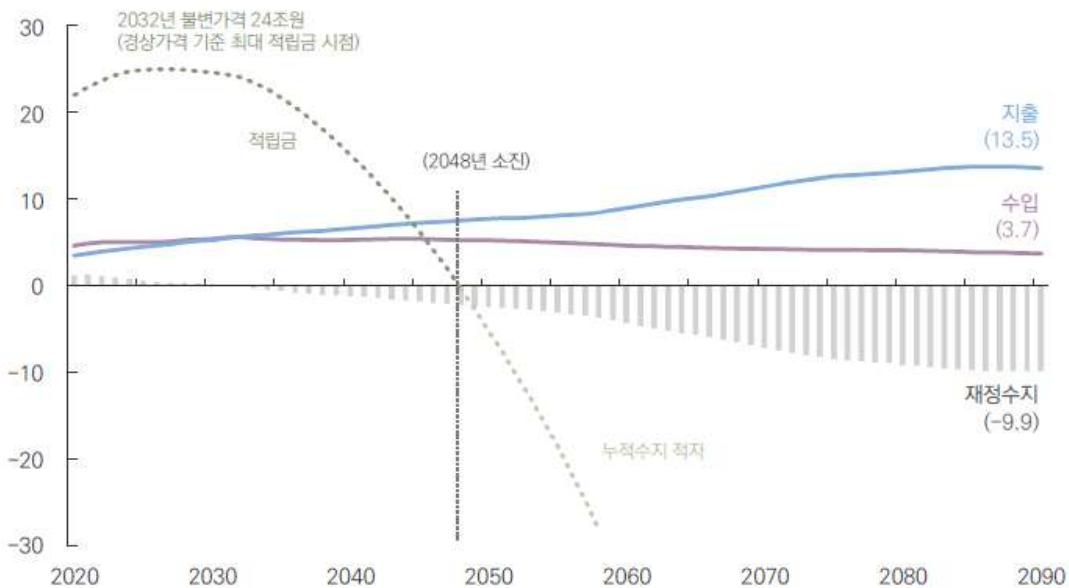
(단위: 조원)

연도	수입(A)	지출(B)	재정수지(A-B)		적립금		
					불변가격	경상가격	
2020	4.6	3.5	1.1	(0.06)	21.9	21.9	(1.18)
2030	5.4	5.3	0.1	(0.01)	24.5	27.8	(1.06)
2032	5.6	5.6	0.0	(0.00)	24	27.9	(1.00)
2040	5.3	6.6	-1.3	(-0.05)	15.1	19.5	(0.56)
2048	5.2	7.5	-2.3	(-0.08)	-0.3	-0.5	-
2050	5.2	7.7	-2.5	(-0.08)	-	-	-
2060	4.6	8.9	-4.3	(-0.13)	-	-	-
2070	4.2	11.4	-7.2	(-0.20)	-	-	-
2080	4	13.2	-9.1	(-0.24)	-	-	-
2090	3.7	13.5	-9.9	(-0.25)	-	-	-

자료: 연금개혁특위 민간자문위원회 내부자료

<그림 7> 사학연금기금 재정수지 및 적립금 전망: 2019~2090년

(단위: 조원)



주: 전망액은 2020년 불변가격 기준

자료: 국회예산정책처(2020), 4대 공적연금 장기 재정전망, p 114.

- 기금소진 등 재정 불안정은 급여지급 보장에 대한 요구 등 사학연금 가입자의 우려가 존재

\* 사학연금법 제53조의7(국가의 지원) : 법률 또는 제도적인 사유로 이 법에 따

른 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다

○ (재정평가) 사학연금은 학령인구가 감소함에 따라 교원 등 가입자 수가 빠르게 줄어드나, 수급자 수는 지속적으로 증가<sup>34)</sup>

\* 제도부양비(수급자수/가입자수, %): ('20) 21.8 → ('30) 31.4 → ('40) 44.5 → ('60) 103.4

\* 수입비(수입/지출, 배): ('20) 1.33 → ('30) 1.03 → ('40) 0.81 → ('60) 0.52

\* 적립배율(적립금/연금급여, 배): ('20) 6.4 → ('30) 4.7 → ('40) 2.3

\* 부과방식비용률(연금급여/소득, %): ('20) 15.2 → ('30) 20.6 → ('40) 24.7 → ('60) 35.3

## □ 균인연금

○ (재정) 보험료 수입이 지출에 크게 부족하여 상당한 정부보전금이 투입되고 있으며, 현 제도가 유지될 그 규모는 점진적으로 높아질 것임

- 도입 초기부터 부과방식으로 전환되어 정부 보전금이 투입되어 왔음(전체 지출에서 정부 보전금 비중이 45% 이상을 차지)

\* 제도 초기에 전역자들에 대한 소급기여금 면제와 이에 상응한 국가부담금 면제로 수입 발생 부족

- 수입은 개인기여금, 국가부담금을 주 수입으로 하며, 지출 소요에 부족한 부분은 일반회계에서 보전받아 운영

- 지출은 지난 10년간 연평균 4.0% 정도 증가하여 왔음

\* 표에 포함되지 않은 퇴직수당 지출은 2021년 2,864억 원에 달함

34) 국회예산정책처(2020), 4대 공적연금 장기재정전망

<표 25> 최근 10년간 군인연금 지출 및 보전금

(단위: 억 원, %)

구분	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년
지출(A)	24,741	25,763	26,923	28,690	29,566	30,660	32,207	33,646	34,481	35,331
보전금(B)	11,504	13,131	13,446	13,431	13,665	14,523	15,100	15,740	15,779	16,012
비율(B/A)	46.5	50.9	49.9	46.8	46.2	47.4	46.9	46.8	45.7	45.3

자료: 연금개혁특위 민간자문위원회 내부자료

- (장기재정 추계) GDP 대비 지출은 2020년 0.16%에서 2060년 0.23%로, GDP 대비 보전금은 2020년 0.09%에서 2060년 0.17%로 증가 예상
- 보전금이 차지하는 비중은 점차 높아질 것으로 예상됨

<표 26> 군인연금 장기 재정추계 (2020)

(단위: 억 원, %)

연도	지출	정부보전금	정부보전금 비중
2025년	40,126	23,647	58.9
2030년	50,065	31,677	63.3
2035년	61,012	40,481	66.3
2040년	73,250	50,368	68.8
2045년	86,706	61,180	70.6
2050년	101,511	73,075	72.0
2055년	117,800	86,237	73.2
2060년	135,794	100,840	74.3

## 2) 정부 보전금 축소 가능성 검토

### □ 검토 배경

- 공무원연금은 과거 4차례 개혁을 통해 기여율 인상("더 내고"), 지급률 인하("덜 받고"), 지급개시연령 연장("늦게 받는") 등 제도개선 지속
  - \* 기여율 = ('95이전)3.6→('20)9% / 지급률: ('96)2.17→('35)1.7% / 개시연령: ('95이전)퇴직즉시→ ('33)65세
- 이를 통해 국민연금과 수급 구조가 상당 부분 유사하게 개편되었음
  - \* 공무원연금(7급임용) 수익비: 종전 2.08배 → 개정 1.48배(≒ 국민연금 1.5배)

\* 공무원연금은 국민연금 대비 지급률이 높으나(국민1.0%/공무원1.7%), 보험료율이 2배 높고(국민 4.5%/공무원 9.0%), 퇴직금이 적어(민간의 39% 수준) 높은 지급률을 상쇄

- 그러나 4차례의 공무원연금 개혁에도 불구하고 인구 고령화의 영향, 개혁의 본격적인 효과가 발생하기 위한 시차 존재, 기존 수급자의 연금지출 규모 축소의 어려움 등으로 보전금 규모가 좀처럼 감소하지 않고 있음
- 따라서 보다 명시적인 재정 안정화 효과를 위해서는 기존 수급자 대상 별도 재정 절감 대책이 필요

### 3) 연금수급자 대상 재정 절감 방안

#### □ 연금자동조절장치

- (개념) 연금재정의 지속가능성을 높이기 위해 부양률, 기대여명 등에 변동이 발생하면 연금액을 자동으로 조절하는 제도
- (적용방안) 최초 연금액 산정시 또는 매년 연금액 조정시 반영
  - 최초 연금산정 시 반영: 연금월액 산정식×기대여명계수\*
    - \* 「기준연도(제도 도입시점 등) 장수지표(기대여명 등 반영)/해당년도 장수지표」, e.g. 기준연도 장수(longevity)지표 95, 해당년도 장수지표 100일 경우, 기대여명계수 95%
  - 매년 연금보정 반영: 전년도 연금월액×(1+물가변동률)×부양률지수\*\*
    - \*\* 전전년도 부양률 대비 전년도 부양률의 역함수(1/(부양률<sub>t-1</sub>/부양률<sub>t-2</sub>))

#### □ 한시적 연금동결 추가 실시

- (내용) 전체 신규퇴직자 대상 연금개시 시점부터 5년간 연금 동결\*
  - 일정 기준을 초과하는 연금액을 받는 수급자에 대해서는 계속 연금액을 동결하여 사회적 책임성 확보
    - \* (참고) '16년~'20년 연금동결 재정효과: '45년까지 보전금 27조 절감 전망

<표 27> 연금 동결 시 보전금 추계

(단위: 억원, '15년 불변가)

구분	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'16~'45년
동결 전 보전금(A)	24,220	26,626	29,729	33,112	37,376	2,397,129
동결 후 보전금(B)	21,689	21,507	21,960	22,641	24,025	2,131,798
재정효과(A-B)	2,531	5,119	7,769	10,471	13,351	265,331

□ 연금 전액·일부정지 기준 강화

- (필요성) 전액 출자·출연 아닌 공공기관은 전액정지 대상 제외, 고액 연봉자(로펌 재취업 등) 연금액 최대 1/2까지만 정지, 근로·사업소득 외 고소득자 일부정지 미적용 등 불합리 사항 개선 필요
- (개선방안) 전액정지 대상기관을 전체 공공기관으로 확대, 연금정지 관련 심사대상 소득 범위 확대 등

나. 국민연금과 직역연금 간 연계 방안

1) 국민연금과 공무원연금의 구조적 연계 방안

□ 연계 방안 I

- (기본개념) 현행 공무원연금 중 국민연금 상당부분(보험료율 9%, 지급률 1%)은 향후 국민연금 보험료율 인상 시 그에 맞춰 조정. 단, 제도 및 재정은 국민연금과 분리 운영하여 공무원연금 수입 감소로 수지 적자가 대폭 증가하는 소위 전환비용 문제 발생을 최소화함
- 그 외에 퇴직수당은 민간 퇴직금수준으로 정상화하되, 민간대비 부족한 퇴직금 보완분에 해당하는 연금지급률(0.4%)을 인하여 전체적으로 민간 노후소득보장체계와 유사하게 다층체계화

- (1층) 국민연금 개편에 따라 공무원연금 중 국민연금 상당부분에 대하여 제도 핵심변수(보험료, 지급률 등) 조정 및 연동
- (2층) 퇴직수당: 현행 퇴직수당(민간 퇴직금의 최대 39% 수준)을 민간 수준으로 인상하고 분할지급하여 (1층)연금 개시연령 연장에 따른 소득 공백 보완
- (3층) 현행 공무원연금의 개인보험료를 기준으로 1층 국민연금 상당부분의 보험료를 제외한 잔여 개인보험료에 대한 수지균형 수준의 급여제도 설계

<그림 8> 직역연금의 구조적 연계의 개념도

구분	민간	공무원
1층	국민연금	국민연금 상당 (국민연금 보험료 및 지급률에 연동)
2층	퇴직(연)금	민간 퇴직(연)금 수준 (소득공백 대응, 분할지급)
3층	개인연금	부가연금/개인저축계정 (민간 대비 공무원 추가 보험료율에 대한 수지균형 수준의 연금급여)

- (장점) 민관 노후소득체계의 비교가능성 제고 및 형평성 기반 확립
  - 1층 국민연금 상당, 2층 민간 퇴직연금 동일 수준 설정으로 1~2층은 사실상 공무원연금의 독자 구조가 아닌 민간 노후보장체계를 준용
  - 3층은 국민연금 대비 공무원연금의 개인 추가 기여율에 연동하여 수지 균형 수준의 연금급여 지급
  - 결과적으로 현행 보험료율을 유지하면서 연금지급률을 1.3%로 인하함으로써 국민연금 대비 수지 균형에 가까운 구조로 전환 가능하며, 양 제도 간 격차를 줄여나가는 토대가 될 수 있음
  - 특히, 현행 공적연금만으로는 소득공백 해소가 단기적으로 어려운 상황에서 퇴직수당을 분할지급하여 재정지출 소요를 분산하고 소득공백에 효율적 대응 가능

<그림 9> 직역연금의 구조적 연계의 개념도(예시)

민간	공무원(현행)	
국민연금	국민연금 상당	(1.0%)
-	공무원 추가기여	(0.3%)
퇴직(연)금	퇴직금 보완분	(0.4%)

➔

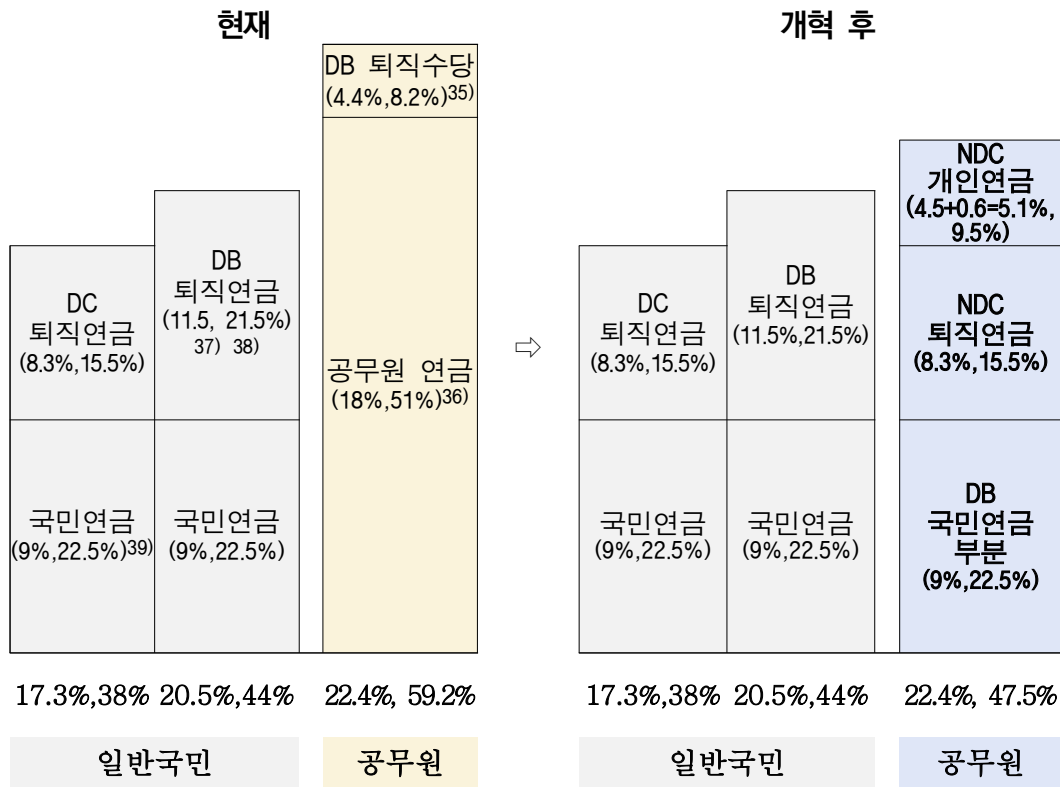
공무원(구조적 연계)	
공무원연금	(1.3%)
퇴직수당 (민간 퇴직(연)금 수준, 분할지급)	

- (단점) 다층체계화를 통한 제도 개혁은 재직자 및 신규자에 대해 적용됨에 따라 장기적 관점에서 재정효과가 나타나며, 당장의 단기적인 보전금 절감효과는 드러나지 않음
  - 재직자 및 신규자 이외에 기존 연금수급자에 대한 지출통제 방안이 병행되어야 함

## □ 연계 방안 II

- (기본방향) 공무원연금을 민간과 동일한 다층체계로 분리하고, 정부는 고용주로서 민간과 동일한 책임과 부담을 수용. 단, 제도 및 재정은 분리 운영
  - 이미 기금이 고갈되어 부과방식으로 전환된 공무원연금을 국민연금과 부분적으로라도 통합하는 것은 국민연금 입장에서 받아들이기 힘들 것. 즉시 통합은 현실적으로도 매우 어려움
  - 동일한 다층시스템이라는 측면에서 연계가 타당. 국고 보전금의 상당 부분은 DC적용에 따른 급여 수준 하락으로 상쇄될 것임
    - \* NDC에서 명목이자율을 보험료부과소득총액(contribution base)의 증가 및 감소율에 연동시키면 제도부양비 증가에 따른 재정문제 발생하지 않음

<그림 10> 국민연금과 공무원연금의 다층적 연계 구조 도해 (예시)



○ (장점) 민간의 근로자와 동일한 연금체계와 동일한 부담 구조를 갖게 되어 형평성 시비 소지를 원천적으로 차단

\* 공무원의 NDC개인연금은 순수 개인 부담금(4.5%)와 기존 고용주 부담 경감액(0.6%)으로 운영

- 동시에 기존 공무원연금이 일부가 NDC퇴직연금과 NDC 개인연금으로 전환되면서, 재정안정화 효과 발생

○ (단점) 소득대체율 인하에 따른 노후소득 보장 약화 및 수용가능성 저하

35)  $11.5\% \times 0.39 = 4.4\%$ ,  $4.4\% \times 0.0625 \times 30\text{년} = 8.2\%$

36)  $B \times 1.7\% \times 30\text{년} = B \times 51\%$

37) DB형 퇴직연금은 최종소득을 기준으로 산정하므로 DC형의 8.3%보다 높은 요율의 보험료가 매년 적립되어야 함. 최종 소득이 100일 때 30년 간 평균소득이 72.1이라 하면  $100 \times 8.3\% = 72.1 \times \chi$ 를 충족하는  $\chi$ 는 11.5%임

※ 2010년 공무원연금법 개정 시 이행률 등 제도 설계에 사용된 기본가정 수치

최종 소득	3년 평균	10년 평균	20년 평균	25년 평균	30년 평균	33년 평균
100%	98.6%	93.7%	83.5%	77.8%	72.1%	68.8%

38)  $11.5\% \times 0.0625 \times 30\text{년} = 21.5\%$

39) 국민연금 가입기간 30년이고 개인 소득수준이 국민연금 A값의 2배일 때 소득대체율은 45% 수준  $\{[(A+2A)/2] \times 1\% \times 30 = A \times 45\%$ 이라 할 수 있음. 여기서 <기본가정>에 따라 국민연금 A값을 0.5B로 치환하여 개인 평균기준소득(B) 기준 소득대체율 도출 :  $\{(0.5B+B)/2\} \times 1\% \times 30 = B \times 22.5\%$

(공무원의 특수성을 반영해 NDC 개인연금에 고용주가 보험료 추가로 지원해 연금액 인상 필요)

- 사학연금이 공무원연금 개혁을 준용하게 되는 경우, 국가와 달리 지불능력이 약한 사립학교는 퇴직수당이 아닌 퇴직연금의 부담에 반발 가능성 (현 퇴직수당 분담 비율 그대로 퇴직연금 비용 분담 필요)

\* 현재 퇴직수당 비용은 사학연금공단이 매년 23,630백만원을 부담하고, 학교법인인 퇴직수당 지급비용의 40%를 부담하며, 나머지 소요 잔여액은 국가가 부담함

- 또한, 다층체계화를 통한 제도개혁은 장기적 관점에서 재정효과가 나타나며, 당장의 단기적인 보전금 절감효과는 드러나지 않음
- 재직자 및 신규자의 향후 재직기간에 대한 구조개혁으로, 수급자에 대한 지출통제가 병행되어야 함

#### 다. 정책제언

- 국민연금의 개혁방향을 고려하여 직역연금의 개혁 방향을 설정하되 개혁의 수용성 제고를 위해 장/단기적 접근이 필요

##### 1) 단기적인 개혁 방향

#### □ 재정 건전성 강화

- 재정안정화 원칙(예를 들어 군인·공무원연금의 경우 부과방식 비용을 <sup>매년</sup> 급여지출액/보수총액 또는 보전을 <sup>매년</sup> 보전금액/보수 총액의 상한 설정, 한편 사학연금의 경우 추계기간 마지막 연도에 적립배율 1~2배를 설정) 수립 등 재정안정화 방안 마련
- 재정안정 미도달 시 보험료율이 18%로 높다는 점을 고려하여 추가적인 보험료율 인상여지가 크지 않다고 볼 때, 기 수급자 대상 연금액 조정·제한(연금액 동결, 지급률 조정 등) 통해 재정안정화 추진 필요

## □ 직역연금 간 및 세대 간 형평성 제고 등

- 먼저 제도 간 형평성 제고를 위해 군인연금의 보험료율은 공무원연금과 동일하게 군인연금의 보험료율을 14%에서 18%로 높이고,
  - 급여지급률은 1.9%에서 1.7%로 낮추며 급여산정에서 재분배 장치 등을 도입할 필요
  - 퇴역연금 지급 최소 가입기간을 다른 공적연금처럼 10년으로 축소하고 연금연계법의 군인연금 관련 최소가입 기간도 10년으로 축소
  - 다만, 군인의 특수성을 고려하여 퇴역 이후 소득보장을 위한 별도 조치들을 통해서 일정기간 동안 소득대체를 할 수 있는 단기적 소득보장제도가 필요
- 사학연금의 경우, 폐교로 인한 조기연금 수급을 일정기간 동안(예, 8~9개월) 인정한 후 지급 정지를 통해 조기수급에 따른 형평성 문제를 해소할 필요
  - 특히 폐교 등과 같이 실업위험이 큰 사학연금 직군을 우선적으로 현행 고용보험에 편입하여 점진적으로 확대
  - 현행 고용보험 편입이 어렵다면, 사학연금제도 내에서 고용보험과 유사한 제도를 도입하거나 재해보상기금<sup>40)</sup>을 활용
- 직역연금 간 가입기간 합산제도를 폐지하고 연계제도를 적용

## 2) 장기적인 개혁 방향

### □ 일반국민과의 형평성 고려한 제도개선

- 직역연금의 구조적 개혁 등을 포함하여 일반 국민과의 형평성을 고려한 제도개선
  - 다만, 퇴직수당과 퇴직금이 유사하기 위해서는 직역연금액과 국민연금

40) 사학연금 재해보상기금 후자분을 활용하여 고용보험을 보완하자는 취지이나, 재해보상기금은 기본적으로 산재보험이므로 고용보험 재원으로 활용하는 것에 대해 법리적 검토가 필요

액이나 재직 중 보수 수준이 유사할 때 적용할 수 있을 것임

- 또한, 직역연금 수급자를 기초연금 수급대상자로 적용
    - 직역연금 수급자도 소득과 재산에 따라 동일한 기준으로 기초연금 수급을 가능하도록 함
  - 개혁 시나리오에 따라 공무원연금의 다층체계화 등 다양하게 설계될 수 있으므로 향후 추가적 논의기구 마련을 통해 추진될 필요
- 직역연금의 인사정책적 기능과 공적연금 그랜드 비전에 부합하는 방식으로 제도개혁 추진
- 민간과의 형평성 제고를 위하여 장기적으로 국민연금과 동일한 연금체계를 갖추게 하되, 미국·일본의 개혁사례에서도 고려된 바와 같이 공무원의 특수성(인사정책적 제약과 불이익에 대한 보상 등)은 개인연금 등에서 구현

## [부록 1] 직역연금 관련 참고자료

### 1. 국민연금연구원 개인편의 분석의 주요 경제 가정

(단위: %)

연도	2006	2015	2020	...	2021~2030
명목임금상승률	5.6	3.3	0.1	...	4.1
물가상승률	2.2	0.7	0.5	...	2.0
연도	2031~2040	2041~2050	2051~2060	2061~2070	2071~2080
명목임금상승률	4.1	4.0	3.9	3.8	3.7
물가상승률	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0

주: 임금상승률은 10인 이상 상용근로자 기준, 전망자료는 해당기간 단순평균  
 자료: “공적연금 제도 간 격차와 해소방안,” 국민연금연구원(2021)

### 2. 공무원연금 개혁 시 고려 사항

- (직역연금 특수성) 공무원연금은 노후소득보장 기능 외에 인사정책적 기능, 근로 보상적 성격도 내포하고 있으며, 민간 대비 부족한 퇴직금 보완분 등 국민연금과 다른 특수성을 고려할 필요
- (직역연금 간의 형평성) 우리나라 직역연금 재정건전성 강화를 위해 제도 전반에 걸친 개선 논의 필요
- (이해관계자의 입장) 상기 개혁방향 및 방안 등을 논의함에 있어 국민·가입자(공무원노조) 등 이해관계자와의 절충과 협의는 반드시 수반되어야 함
- (제도현황 분석) 연금제도 개선방향 설정에 있어 장기 재정건전성(보전금·총 재정부담 등에 대한 재정추계 결과), 제도 간 형평성(동일조건 민·관 근로자 순 퇴직급여·수익비 등) 등에 대한 현황 분석 선행 필요

### 3. 직역연금 제도 간 형평성 및 제도 합리화의 필요성

- (기초연금 등 적용제외) 직역연금 수급자는 국민연금과 비교하여 기초연금, 고용보험이 적용되지 않아 역차별 받고 있다는 지적도 있음

< 국민연금 가입자와 직역연금 가입자의 사회보장 비교 >

구분	국민연금	직역연금		국민연금	직역연금
3층	개인연금		건강보험	○	○
2층	기업연금	퇴직수당 <sup>1)</sup>	장기요양	○	○
1층	노령연금	퇴직연금	고용보험	○	×
0층	기초연금	×	산재보험	○	○ <sup>2)</sup>

주: 1) 재직기간 20년 이상의 경우 민간의 39% 수준

2) 산재보험과 유사한 기능의 재해보상급여 지급

자료: 사학연금공단(2022) 사학연금 업무보고, 저자 재구성

- 공무원·사학연금의 최소 가입기간 축소(20년 → 10년), 민관 직업 이동성 확대에 따른 단기재직자 증가 등으로 저연금자가 지속 증가하나, 직역연금 수급의 이유로 기초연금 적용에서 제외됨

\* (공무원연금) 100만원 미만 4만 8,466명 → 기초연금 대상 제외

\* (국민연금) 100만원 미만 44만 369명('20년 말 기준) → 기초연금 대상

- (가입기간 합산제도) 직역연금 간 이동시 최종 귀속 기관의 재정에 부정적 영향을 줄 수 있는 등 합산제도의 문제가 존재

\* 예를 들어, 군인 퇴직(19년) 후 공무원으로 1년 재직 후 퇴직 시, 군인 퇴직일 시금(19년분)은 반납되고 공무원연금(20년분)을 지급 → 합산반납금보다 총연금지출액이 3~4배 많음

- (군인연금 비공상장애연금 도입 필요성) 2015년 공무원연금 개혁으로 공무원연금은 비공상장애연금을 도입한 반면, 군인연금은 미도입되어 있으며 군인의 비공상장애에 대한 제도 도입이 필요

#### 4. 공무원연금 개혁 연혁

항목	1995년 개혁 (1996.1.1.시행)	2000년 개혁 (2001.1.1.시행)	2009년 개혁* (2010.1.1.시행)	2015년 개혁** (2016.1.1.시행)	
배경	1993년 최초 수지적자 발생	IMF 구조조정 이후 대량퇴직으로 기금 고갈	보전금 증가 / 국민연금 개혁('07)	보전금 증가 / 국민연금 형평성 논란	
수입	기여율	3.6%→ <b>4.88%</b> (보수월액 기준, 5.5→ <sup>96</sup> 6.5→ <sup>99</sup> 7.5%)	4.9%→ <b>5.5%</b> (보수월액 기준, 7.5%→8.5%)	5.5%→ <b>7.0%</b> (기준소득월액) *6.3%('10)→6.7%('11) →7.0%('12)	7.0%→ <b>9.0%</b> ('20) (기준소득월액) *8%('16)→8.25%('17) →8.5%('18)→8.75%('19)
	비용부담	기금 (재해 부조금, 사망조위금 및	<b>보전금 제도 도입</b> (연금수지부족액 전액 정부보전)	기금일부 급여 총당근거 신설 (전년도 기금운용	

항목	1995년 개혁 (1996.1.1.시행)	2000년 개혁 (2001.1.1.시행)	2009년 개혁* (2010.1.1.시행)	2015년 개혁** (2016.1.1.시행)	
	퇴직수당 일부) → 정부부담		수익금 이내)		
지출	지급률 (최대지급률)	약 2.17% (최대 최종보수월액의 76%) (20년이하 : 2.5% 20년초과 : 2%)	약 2.14% (최대 최종3년평균 보수월액의 76%)	1.9% (최대 전체재직기간 평균 기준소득월액의 62.7%)	1.7%('35) (최대 전체재직기간 평균 기준소득월액의 61.2%) *1.878%('16)→1.79%('20) ... →1.74%('25)→1.704%('34)
	연금지급 개시연령	도입: 60세 ('96년 이후 임용자 만 적용)	확대 (20년미만 재직한 '95년 이전 임용자도 60세로 단계적 인상 일부 적용)	60세→65세 ('10년 이후 임용자부터 적용)	65세로 단계적 확대(~2033) ('96년 이후 임용자 적용)
	연금산정 기준보수	최종 보수월액 (변동없음)	최종 3년 평균 보수월액	전기간 평균 기준소득월액	전기간 평균 기준소득월액
	연금액 조정방식	보수인상률 연동(변동없음)	CPI+정책조정	순수 CPI 연동 ('15년부터)	5년간 연금액 한시동결('16~'20년)
	연금정지	반액정지 확대: (정부출자 1/2 이상 → 모든 공공기관 확대)'00시행	소득심사제 도입 (근로/사업소득) * 퇴직연금 1/2 범위 이내 '05.7월시행	일부정지 감액률 강화: (연금외 초과소득 10~50%→ 30~70%)	전액정지 확대 (선거직 /정부 전액 출자 출연기관포함) 소득심사 확대 (부동산임대소득 포함) 심사기준 하향 (근로자평균임금→ 평균연금월액)
유족연금			70%→60% ('10년 이후 임용자부터 적용)	전·현직 공무원 모두 60% 적용 (신규 발생자부터)	
기타	조기퇴직연금 도입 (1년당 5% 감액) 합산신청 2년 이내로 제한 연금수급자가 유족연금 수급 시 유족연금 1/2 제한	공무원연금운영 위원회 설치 정년단축에 따라 과거경력 합산신청 구제기간 설정 급여환수 시 분할환수 인정 군복무산입 당연→임의	합산 신청기한(2년) 폐지 기준소득 상한 신설 (전체공무원 기준소득월액 평균액의 1.8배)	연금수급요건 인하 (20→10년) 재직기간 상한 연장 (33→36년) 기준소득상한 하향 (1.8배→1.6배/ 췌공무원평균소득 대비) 소득재분배 도입 (지급률 1%에 대해) 분할연금제 도입	

※ 국회연금개혁특위 자문위원회 발표('23.9.6)

## 퇴직연금의 평가와 개혁방향

2023. 9. 6 (수)

발표자 : 강성호 (보험연구원)

### 목 차

- I. 퇴직연금 개요
- II. 퇴직연금 이슈 : 현황 및 문제점
- III. 퇴직연금 개선 방안

# I. 퇴직연금 개요

## 1. 도입배경 및 구성체계

- **(준강제적 사적연금)** 노령으로 인한 소득 감소·상실, 노인부양의식의 약화 등에 따른 노후생활의 어려움에 대비하는 사적소득보장 제도임
  - **사용자의 부담금(퇴직급여, 8.3%)과 본인 기여금(적립IRP)**을 재원으로 함
    - ※ 2005.12부터 근로자퇴직급여보장법(퇴직급여법)에 의해 퇴직연금제도 도입 / 퇴직금제 선택 가능
- **(근로자 노후소득보장)** 기업(또는 근로자)이 근로자의 노후생활 안정을 위해 현금 또는 펀드 등 금융상품에 투자하였다가 근로자 퇴직 시 지급되는 것을 목적으로 함

[그림 1] 우리나라의 노후소득보장 체계 및 현황

보험료	사적연금	3층	연금저축('21년, 218만 명) / 연금보험('22년 가입 593만 건) * 주택·농지연금	
		2층	퇴직연금 (가입: '21년 684만 명, 수급: '22년 55세 이상 3.3만 좌)	적립 IRP (가입: '21년 277만 명)
	공적연금	1층	국민연금 (가입 '23.4월 2,227만 명, 수급: '23.4월 65세이상 노령 401만 명)	특수지역연금 ('19년 약 155만 명, 수급: '19년 65세이상 노령 43만 명)
		0층	기초연금 수급자 ('23.7월 637만명)	
조세	0층	기초생활보장 수급자 ('21년 노인 85만명)		
소득원	대상	근로자	자영자 등	공무원 등 직역가입자

자료: 생명보험협회 내부자료(2023), 연금보험 및 연금저축보험 추이: 국세청(2022), 2022 국제통계연보 (2021년 기준); 금융감독원(2022.4.11.), 2021년 연금저축 현황 및 시사점; 고용노동부-금융감독원 보도자료 (2021. 4. 5.), 2020년도 퇴직연금 적립금 운용현황 통계; 통계청 보도자료 (2022. 12. 19.), 2021년 퇴직연금통계 결과; 국민연금공단(2023), 국민연금 공표통계(2023년 4월 기준); 고용노동부 홈페이지) 정책자료) 근로조건개선 (moel.go.kr/2022년도 퇴직연금 적립 및 운용현황 분석

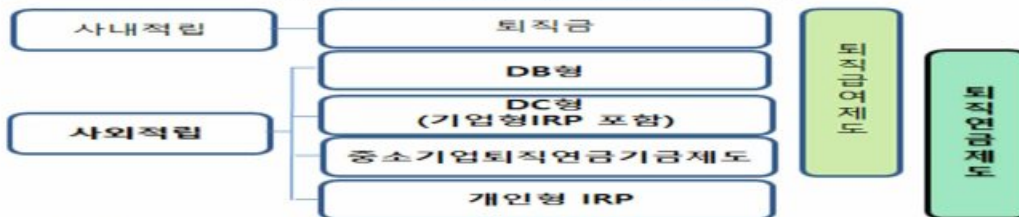
- **(생애근로이력)** 생애기간 동안 대부분의 경활자는 임금근로경험을 가지며, 2005년 이후 입직자는 대부분 퇴직연금 대상자가 될 수 있음
  - 따라서, **생애 근로활동유형 전환율\*** 고려하여 **근로기간**을 산출할 필요가 있음
    - \* 25세 입직자의 생애근로가능기간(40년 가정) 동안 근로활동기간은 27.3년 (임금근로 19.5년, 자영업 7.8년), 비취업 기간은 12.7년으로 추정<sup>1)</sup>

1) 강성호·류건식(2018), Markov 전환율을 활용한 자영업자 생애근로유형별 연금소득대체율 추정, 보험금융연구 제29권 제2호 pp. 39 - 71

## 2. 퇴직연금 제도 특성

- (퇴직급여제도) 퇴직급여제도(퇴직금+퇴직연금)의 한 형태, 사외적립 원칙
- (가입대상) 경활인구 중 임금근로자 대상
- (제도유형) 확정급여형(DB)과 확정기여형(DC), 개인형퇴직연금(IRP), 중소기업퇴직연금기금제도(기금형)로 운영
  - \* DC형은 IRP와 같이 추가 납부(본인 부담)가 가능하고 이에 대해 세액공제(2014년 이후)혜택 있음
- (중도인출 등) 담보대출, 중도인출(퇴직금: 중간정산) 가능하나 엄격한 요건 있음
- (지급형태) 일시금, 연금수령 선택가능

[그림 5] 퇴직급여제도 및 퇴직연금제도 관계



자료: 퇴직급여법 제2조 정의를 참고하여 정리

<표 6> 퇴직금 및 퇴직연금제도 연혁

구분	내용
퇴직금	1953년 근로기준법 제28조에 의거 퇴직금제도 도입 (임의제도) 1961년 30인 이상 1987년 10인 이상 1989년 5인 이상
퇴직급여 (퇴직연금 포함)	2004.12.29. 근로자퇴직급여보장법, 국회 본회의 통과 2005.12.1. 퇴직연금제도 시행 2010.12.1. 5인 미만(4인 이하) 사업장까지 확대 (퇴직금, 퇴직연금 모두 적용) <sup>2)</sup> 2017.7.2 자영업자, 공무원, 프리랜스 등 소득이 있는 자는 모두 IRP가입 허용 2022.7.12. 사전지정운영제도 도입(본격 시행 2023.7.12.)

자료: <http://pension.fss.or.kr/fss/psn/intro/overview/lavor.jsp>; 금융감독원 퇴직연금종합안내, 퇴직연금 현황, 개선방안\_ing(신화연)

- 퇴직연금 적립액은 **국민연금의 35.1%\*(23.6월)**이며, **'31년 806조원\*\***으로 증가 전망

- \* 퇴직연금 적립액 345조 원, 국민연금 적립액 983조 원 ('23.6)

- \*\* 한국투자신탁운용 보도자료 정리(2022.10.6.)

- \*\* '19년 221.2 조원(전년대비 16.4%), '20년 255.5 조원(15.5%), '21년 295.6 조원(15.7%), '22년 335.9 조원(13.6%)<sup>3)</sup>

- 퇴직금 추정액\*을 포함한 퇴직급여 적립액은 **현 퇴직연금의 2배 이상일 수 있음**

- \* 대상근로자(약 1,200만명) 중 45%(550만명)가 퇴직금 대상자이며, 적립액은 2005년 이전 적립액까지 고려할 필요

2) 5인 미만 사업장 퇴직금 적용은 2010년 12월 1일부터 적용하되, 2010.12.1.-2012년 12월까지의 법정퇴직금의 50%만 지급가능, 2013년 이후 발생한 법정퇴직금의 100% 지급(<https://seeyoulabor.tistory.com/2>)

3) 고용노동부-금융감독원(2023.7), 2022년도 퇴직연금 적립 및 운용현황 분석

## II. 퇴직연금 이슈 : 현황 및 문제점

□ 평가기준: 5가지 관점에서 살펴보고자 함

- 제도적 요소 : 가입/유지, 자산운용, 지급
- 환경적 요소 : 세제지원, 제도간 연계

[그림 6] 퇴직연금 평가요소 및 평가기준



### 1. (가입/유지) 낮은 가입율 및 유지율

□ (가입) 퇴직급여제도는 퇴직금과 퇴직연금으로 이분화되어 있고, 퇴직연금 가입률은 낮은 편 (퇴직연금 미설정시 퇴직금 설정 간주4))

○ 퇴직연금 (2020년)5) 도입률 27.2%, 가입률 52.4% (특히, 소규모사업장의 가입률 낮음)

• 가입률: ('16) 49.3% → ('17) 50.2% → ('18) 51.3% → ('19) 51.5% → ('20) 52.4% → ('21) 53.3%

사업장규모별 퇴직연금 도입 현황 (2020년, 천개)



자료 : 통계청(2021), 2020년 퇴직연금 통계 결과

사업장규모별 퇴직연금 가입 현황 (2020년, 천명)



자료 : 통계청(2021), 2020년 퇴직연금 통계 결과

4) 근로자퇴직급여 보장법(퇴직급여법) 제11조 (퇴직급여제도의 미설정여부에 따른 처리)

5) 통계청 보도자료 (2021), 2020년 퇴직연금통계 결과

- (유지) 퇴직연금은 중도인출이 허용되므로 퇴직 전 전액인출 가능 (근퇴법 제22조)
  - (중도인출) 주택구입(54.4%), 주거임차(27.2%) 등 주로 주거관련 비용으로 인출<sup>6)</sup>
  - (연속성 취약) 이직 시 IRP 계좌로 이관한 후 자유로이 인출할 수 있어 연속성 취약함
    - IRP 해지인원은 2021년 기준 86만 명(해지금액 12조 원)
      - \* 해지율(2021년 기준) : 이전 인원 대비 94.7% (금액 대비 66.3%)
      - \* 우리나라 평균근속기간 6.7년(2019년), 생애근로기간 동안 4~5회의 이직 예상
    - 1인당 이전 금액은 2021년 기준 1,930만 원 (1인당 해지금액 1,351만 원)

**<표 7> 개인형 퇴직연금 이전 및 해지 현황**

(단위: 명, 억 원, %)

구분	IRP 이전			IRP 해지			
	이전 인원	이전 금액		해지 인원	해지 금액		
'15년	784,530	106,649	<1,359>	717,155	(91.4%)	94,699	(88.8%) <1,320>
'16년	788,389	106,801	<1,355>	739,807	(93.8%)	105,762	(99.0%) <1,430>
'17년	779,187	114,529	<1,470>	749,625	(96.2%)	100,726	(87.9%) <1,344>
'18년	836,944	124,825	<1,491>	845,943	(101.1%)	108,470	(86.9%) <1,282>
'19년	844,123	138,982	<1,646>	864,801	(102.5%)	112,463	(80.9%) <1,300>
'20년	858,203	151,670	<1,767>	842,821	(98.2%)	110,521	(72.9%) <1,311>
'21년	913,201	176,274	<1,930>	865,116	(94.7%)	116,888	(66.3%) <1,351>

주: 1) < >안은 1인당 이전 및 해지금액(단위: 만원)      2) ( )안은 이전인원(금액) 대비 해지인원(금액) 기준 해지율(단위: %)  
 자료: 통계청 보도자료 (2018), 2017년 하반기 및 연간 퇴직연금통계, p 21; 통계청 보도자료 (2019.12.27), 2018년 기준 퇴직연금통계, p 21; 통계청 보도자료 (2021), 2020년 퇴직연금통계 결과, p 21; 통계청 보도자료 (2022), 2021년 퇴직연금통계 결과, p 21

6) 통계청 보도자료 (2022), 2021년 퇴직연금통계 결과, p 21

7) 주요 선진국은 경제적 곤란 등 긴급자금수요 발생에 국한하여 중도인출을 허용하나, 중도인출 시 대부분 누진소득세 적용

## 2. (자산운용) 투자수익률이 낮고 자본시장 변동성 높음

- (낮은 수익률) 적립금 336조 원('22년 기준) 중 원리금보장형(대기성자금 포함)에 298.0조원(88.7%) 투자되어, 전체 수익률은 0.02%로 낮음
  - 전체 수익률은 2%내외 수익률로 주식시장의 영향을 크게 받음
    - \* 연간수익률: ('17) 1.88% → ('18) 1.01% → ('19) 2.25% → ('20) 2.58% → ('21) 2.00% → ('22) 0.02%
    - \* 장기수익률: 5년 수익률(총비용 차감 후, 연환산) ('21) 1.96% → ('22) 1.51%
    - 10년 수익률(총비용 차감 후, 연환산) ('21) 2.39% → ('22) 1.93%
  - 실적배당형 비중이 증가 추세이나 낮고('22년 기준 11.3%), 주식시장의 영향이 크게 작용
    - \* 실적배당 비율(%): ('17) 8.4% → ('18) 9.7% → ('19) 10.4% → ('20) 10.7% → ('21) 13.6% → ('22) 11.3%



자료: 고용노동부 홈페이지> 정책자료> 근로조건개선 (moel.go.kr)/2022년도 퇴직연금 적립 및 운용현황 분석

- (수수료 등) 수수료는 적립금 대비 일정 비율로 부담하며 사업자가 부담(추가납, IRP에 대해 가입자 부담)
  - 2022년 퇴직연금 총비용부담률<sup>8)</sup>은 적립금 대비 0.392%\* 로 나타남
    - \* ('19) 0.45% → ('20) → ('21) 0.417% → ('22) 0.392%
- (자본시장 불안정) 주식시장 변동 등에 따라 실적배당형의 수익률도 크게 영향을 받으므로 자산운용 환경은 단기적으로 불안정함
  - 불안정한 주식시장 성과를 볼 때 펀드와 같은 실적배당형에 대한 투자를 꺼리는 경향있음
    - \* 최근 5년 동안 주가변동률 ('18) △17.3% → ('19) 7.7% → ('20) 30.8% → ('21) 3.6% → ('22) △24.9%
  - 2012~2013년 우리나라 퇴직연금수익률은 2.6%로 OECD 평균 9.9%에 비해 7.3%p 낮음
    - \* 호주, 미국의 자본시장처럼 지속성장이 가능할까?
- (지배구조) 기금형 도입을 통해 현 퇴직연금 수익구조문제를 해결하려 하나 자본 시장 발전 정도, 금융업권간 이해관계 등 시장의 파급효과를 고려할 필요
  - 특히, 기금형인 중퇴기금(2022년 시행)의 가능성, 준기금형인 적립금운용위원회(2023년 시행), 디폴트유선 제도(2023년 시행)의 가능성을 고려하여 판단할 필요
  - 또한 기금형 운영 시 위원회 설치 등 고정비용 증가와 현행 IDC형(개인 운용)과 같이 개별 운용지시 체계는 비효율적임

8) 연간 총비용(=운용관리수수료+ 자산관리수수료+ 펀드총비용) ÷ 기말적립금

### 3. (지급) 일시금 선호 및 연금화에 불리한 환경 조성

- (일시금 선호) 우리나라 퇴직연금은 대부분 일시금으로 수령되고 있음
  - 2022년 만 55세 이상 퇴직급여 대상자 중 일시금 선택 비율은 92.9% (연금수령 7.1%)
    - \* 연금 수령 비율(계좌기준)은 1.9%('17년), 2.1%('18년), 3.3%('20년), 4.3%('21년), 7.1%('22년)로 점진적 증가 추세임
    - 적립금이 적을 경우 일시금 수령을 선호하는 경향 (일시금 평균 2천 5백만 원)

<표 8> 유형별 퇴직급여 수령 현황 (2022년 기준)

(단위 : 좌, 억원, %)

구분	연금수령		일시금수령		합 계	
	액	비중	액	비중	액	비중
계좌수(A)	32,566	7.1	424,902	92.9	457,468	100.0
금액(B)	50,639	32.6	104,474	67.4	155,113	100.0
계좌당 금액(B/A)	1.55	-	0.25	-	0.34	-

자료: 고용노동부 홈페이지> 정책자료> 근로조건개선 (moel.go.kr)/2022년도 퇴직연금 적립 및 운용현황 분석

- (연금화 역행 환경) 적립금이 적어 연금화 유인이 낮지만, **건보료 부과 대상에 포함되는** 등 제도환경 변화로 인해 연금수령 시 불리할 수 있다는 인식도 작용
  - 2022년 감사원 감사결과에 의하면 건강보험료 부과에 연금소득도 건보부과에 포함되어야 한다는 등 **유관 제도의 변화도** 연금화에 불리하게 작용

9) 고용노동부 홈페이지> 정책자료> 근로조건개선 (moel.go.kr)/2022년도 퇴직연금 적립 및 운용현황 분석

#### 4. (세제지원 등) 세제지원의 비일관성으로 연금제도 운영 비효율

- (납부시) 납입액에 대한 공제방식이 소득공제에서 **세액공제로 전환**<sup>10)</sup>에 따라 **세제혜택이 전반적으로 감소함** (IRP, DC형의 본인부담분에 해당)
  - **보험료(납부액)대비 연금세제 혜택** 수준은 OECD 약 26%<sup>11)</sup>, 우리나라는 DB형, DC형 각각 17%와 14%
- (수급 시) **퇴직소득공제율이 높아** 일시금으로 수령할 유인 높음 (퇴직급여 해당)
  - 현행 퇴직급여의 퇴직소득공제율 50.3%로 추정되고 수령 시 (적립금 대비) 실효세율은 일시금 4.4%(연금 1.2%)여서 일시금 수령에 대한 부담 낮음 (보험연구원, 2017)
- (연금제도 전환) 퇴직금 사업장에서 퇴직연금 사업장으로 전환 시 사외적립에 따른 **기회비용 증가\***로 영세사업장의 퇴직연금제도로 전환이 더뎜
  - \* 퇴직연금 미가입 사업장 대부분은 해당 퇴직급여를 운영자금으로 활용할 수 있었으나, 이에 대한 고려 없이 퇴직연금 가입을 의무화할 경우 영세사업주의 운영에 부담 초래

10) 2014년부터 소득공제에서 세액공제 방식으로 전환됨

11) OECD(2016), Pensions Outlook: 장성호·유건식·김동경(2017), 퇴직연금 환경변화와 연금세제 개편 방향, 보험연구원을 참고하여 정리하되, 26%는 OECD 국가 중 제시된 통계의 단순평균 값으로 산출함

#### 5. (제도연계) 공사 연금제도 간 **다층적 연계성** 미흡

- **적정노후소득보장에 대한 목표수준과 역할분담이 설정되지않아** 제도간 연계성 미흡
  - 공적연금, 퇴직연금, 개인연금의 **다층노후소득보장**으로 언급되나 실질적 연계성 취약
  - 선진국 연금개혁 과정에서 공적연금은 기본적 보장, 사적연금은 적정보장의 수단으로 활용되는 경향 있음 (우리는 형식만 갖추고, 실질적 역할분담은 모호)
  - \* 독일 리스터연금(2001년), 스웨덴 프리미엄연금(1998년), 영국 NEST 퇴직연금제도(2012년) 도입

[그림 4] 선진국의 공적연금 개혁과 사적연금 역할 강화

주요국의 공적연금 개혁	사적연금의 역할 강화
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연금급여수준 축소, 수급개시연령 상향 조정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 연금급여수준 축소: 독일 70% → 53%, 일본 70% → 59%</li> <li>• 수급개시연령 조정: 미(84년, 65-67세), 독(07년, 65-67세), 일('00년, 60-65세)</li> </ul> </li> <li>• 구조개혁: 기존제도의 틀 전환                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 스웨덴: "기초연금+소득비례연금" 폐지 후 명목확정기여방식의 소득비례연금 전환('98)</li> <li>• 칠레 등 남미국가 공적연금 민영화 추진</li> </ul> </li> <li>• 저소득층 및 취약계층에 대한 기초보장제도의 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국: 연금크레딧, 독일: 노인·장애인 전용 기초보장제도, 스웨덴: 최저보충연금제도</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>세제지원형 사적연금 도입</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 독일: 리스터연금(Riester Pension)</li> <li>• 스웨덴: 프리미엄연금</li> </ul> </li> <li>• <b>사적연금 가입의무화</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 영국의 NEST 연금제도 등</li> </ul> </li> </ul>

자료: 보험연구원 내부자료 참고

- 부처별 별개로 운영되어 공사연금 간 연계를 통제할 기구 부재
  - 연금포털사이트를 통해 개인의 연금자산 확인이 가능하나, 총연금자산 과부족 시 이에 대한 종합적 대책 마련을 지시해 줄 수 있는 컨트롤타워는 부재

### III. 퇴직연금 개선 방안

#### 1. 전체 노후소득보장 개혁 방향 결정

- 공적연금 개혁방향 선택 : 모수개혁 vs. 구조개혁
- 모수개혁(현행 제도+점진적 개선)의 장·단점 검토
  - (정책안) 보험료율 인상, 급여조정 등
  - (장단점) 장기 재정안정화에 기여하나, 현노인계층의 빈곤문제 해소 한계, 저소득층 보험료부담 증가, 지속적으로 노후소득제도 개선 필요
- 구조개혁(현행 연금체계의 전면적 개편)의 장·단점 검토
  - (정책안) 현행 공적연금제도의 전면 개편 (예, 스웨덴 NDC 방식, 영국 기초연금 일원화 등)
  - (장단점) 국민연금 재정안정화에는 기여하나 노후소득보장 한계, 다른 측면에서 추가재원 발생(예, 기초연금 재원 급증) 등 우려
    - 충분한 시간, 다양한 논의과정을 통해 합의 필요
- (방안) 모수개혁 중심으로 하고, 각 제도간 효율적 연계가 현실적!
  - 이하는 **현 퇴직연금제도 틀을 유지**하고(모수개혁 전제) 퇴직연금 개선 방향을 제시

#### 2. 퇴직연금 개선 방향

[그림 5] 퇴직연금의 현황/문제점과 개선방향

	현황/문제점	개선방향
가입·유지	낮은 가입률과 유지율	-퇴직연금 일원화(자동가입) -제도연속성(통산장치) 강화 : IRP해지 제한
자산운용	금융시장 변동성 및 낮은 수익률	자본시장 선진화를 통한 적극적 자산운용
급여수급	일시금 위주 수령	자동 연금화 (Opt-out 허용)
세제지원	연금세제지원 취약	-선진국 수준의 세제지원(공사연계연금) -퇴직소득공제 축소
제도간 연계	공사연금제도 종합관리 부재	공사연금의 종합관리를 위한 컨트롤타워 구축

- (제도요소) 퇴직연금 제도 내실화 : 퇴직연금제도로 일원화, 가입의무화, 제도연속성 강화, 연금화 강화
- (환경 요소) : 세제지원, 제도간 연계

## 가. 퇴직연금 자동가입제 도입, 중도인출 및 이직 시 해지 억제

- (가입/연속성 강화) 퇴직연금 일원화, 가입범위 확대 등을 통해 퇴직연금의 사각 지대를 완화하고 유지율 제고를 통한 제도 연속성을 강화할 필요가 있음
  - (자동가입) 선택적 탈퇴(Opt-Out) 형태의 자동가입제도(예, 영국의 Auto-Enrollment)를 도입하거나, 신규 사업장에 대한 퇴직연금 가입을 의무화할 필요가 있음
    - 현행 근퇴법<sup>12)</sup> 상 퇴직연금을 설정하지 않은 경우 퇴직금을 설정한 것으로 간주<sup>13)</sup>하는 조항에 대해 **퇴직연금을 도입한 것으로 원칙을 변경**할 필요
  - (영세사업장 부담 경감) 퇴직연금을 조기에 도입하는 소규모 사업장에 대한 인센티브 제공 등 사업주의 부담을 완화할 필요가 있음<sup>14)</sup>
    - (운영경비 지원) 퇴직연금 의무화 강화 시 영세사업장 사업주 부담이 증가될 수 있으므로 운영경비성 퇴직급여액에 대해 대출금리(예) 지원 등
    - (조기 도입 시 인센티브) 조기에 퇴직연금을 도입하는 소규모 사업장<sup>15)</sup>에 대해서는 인센티브<sup>16)</sup> 제공을 통해 저소득 근로자의 퇴직연금 조기 가입을 유도

12) 신규사업장에 대해 1년 이내 퇴직연금 설정을 하도록하고 있으나(퇴직급여법 제53조) 퇴직급여 미설정 시 퇴직금제도를 설정한 것으로 간주함(퇴직급여법 제113조)  
13) 근로자퇴직급여 보장법(퇴직급여법) 제113조 (퇴직급여제도의 미설정에 따른 처리)  
14) 강성호·유건식·김동경(2017), 퇴직연금 환경변화와 연금세제 개선방안, 보험연구원  
15) 이와 관련하여, 소규모 사업장은 영세사업주가 많다는 점에서 사업주 부담에 대한 고려가 필요가 있다는 지적이 있음(유건식 외(2017), 자영업자를 위한 소득보장 체계 구축방안, 보험연구원)  
16) 사업주에 대한 수수료 지원 및 연금세제혜택 강화 등을 고려할 수 있음.

- (중도인출 및 이직 시 해지 억제) 퇴직연금의 경우 중도인출 및 이직으로 인한 해지가 발생하지 않도록 제도 연속성 강화를 통한 유지율 개선이 필요함
  - (중도인출) 사망, 영구장애 등 심각한 재무적 문제가 발생할 경우에 한해 중도인출을 허용<sup>17)</sup>
  - (이직 시) 55세(혹은 60세 정년)까지는 이직하더라도 퇴직계좌(IRP 계좌)를 해지할 수 없도록 함
    - \* (담보대출 지원 검토) 다만, 재산권 침해 가능성을 고려하여 긴급자금 필요 시 담보대출 등을 적극적으로 활용할 수 있도록 정책적 지원 필요

## 나. 자본시장 건전성 제고 및 지배구조 개선

- (자본시장 건전성 제고) 지배구조 문제 이전에 자본시장의 효율성 등 선진국형 자본시장의 여건을 갖추고 있는지에 대해 우선적으로 점검할 필요가 있음
  - 퇴직연금의 해외 투자 가능성, 관련 전문인력의 확보 가능성 등 미국, 호주와 같은 퇴직연금시장의 성과는 지배구조 문제보다 자본시장 환경이 더 큰 영향을 미친 것은 아닌지?
- (지배구조) 기금형 도입은 의미가 있지만, 자본시장 발전 정도, 금융업권간 이해관계 등 시장의 파급효과를 고려하여 접근 필요

17) 주요 선진국은 경제적 곤란 등 긴급자금수요 발생에 국한하여 중도인출을 허용함

- 기금형 도입을 통해 계약형 퇴직연금제도와 경쟁을 통한 상호 발전을 기대
- 선진국처럼 기금형이 성공을 거둘 수 있기 위해서는 자본시장 발전 정도, 금융업권간 이해관계 등 사전에 검토해야 할 사항 존재
  - 기금형인 **중퇴기금(2022년 시행)**의 가능성, 준기금형인 **적립금운용위원회(2023년 시행)**, **디폴트옵션 제도(2023년 시행)**의 가능성을 고려하여 판단할 필요
- 기금형 운영 시 **현행 IDC형(개인 운용)와 CDC형(집단 운용, 국민연금운용과 유사)** 도입 필요

#### 다. 자동연금수령 제도화와 퇴직연금의 노후소득보장 기능 강화

- **(자동연금수령)** 지급단계에서 특별한 의사표현이 없을 시 원칙적으로 연금을 수령하는 것으로 제도화할 필요 있음
  - 퇴직연금의 노후소득보장 기능을 제고하기 위해서는 사적연금의 종신연금화를 의무화한 국가인 네덜란드, 싱가포르, 스위스(**Default Pension**) 등의 사례를 참고할 필요가 있음<sup>18)</sup>
  - 현실적으로는 연금수령기준 조정<sup>19)</sup>, 연금지급방식 다양화<sup>20)</sup> 등을 통한 연금화 전환도 검토될 필요가 있음

18) 각국의 사적연금 연금화 관련 내용은 'oxera, The Retirement Income Market' (p2, p19, p56 참조); OECD(2015), Stocktaking of the Tax Treatment of Funded Private Pension Plans in OECD and EU Countries, Page 14; 류건익·김동권(2015), OECD 국가의 퇴직금부 연금화 동향과 시사점, 테마진단, 보현연구원  
 19) 정년여부와 연령(60세)을 고려하여 55세에서 60세 이후로 상향 조정할 필요가 있음  
 20) 영국의 소득인용령제, 일본의 일시금지급 숙려제도 등을 고려한 연금지급방식 다양화도 소비자 후생관점에서 검토될 필요가 있음

- **(노후소득보장 기능강화)** 생애기간 고려시 퇴직연금과 국민연금 수급대상자는 **약 71.4%<sup>21)</sup> 중복될** 것이므로 퇴직연금의 노후소득보장 기능 활성화가 요구됨
  - 퇴직연금과 개인연금을 충실히 가입(가입기간 30년)하는 것을 가정한 **합산소득대체율은 21.2%<sup>22)</sup>(퇴직 13.0%, 개인 8.2%)**로 추정
  - 25년 가입, 25년 수급 시 **퇴직연금 소득대체율 8.3% (추납 시 10%~16%)** : 퇴직금도 동일

21) 근로활동기간은 27.3년 중 임금근로 19.5년, 자영업 7.8년을 고려하면 퇴직연금 가입가능 기간의 비율은 71.4%임  
 22) 실제수익률에서 1%p 증가한 수익률이 가입기간 15년 동안 지속된다고 가정하였으며, OECD 등 국제기구 권고 사적연금 소득대체율(40%)과 비교 시 18.8% 차이가 남(류건익 2013).

[그림 6] 사적연금의 노후소득보장 수준



주: 1) 사적연금 실질소득대체율은 2012년 기준(35년간 가입, 시나리오 2 기준)  
 2) 개인연금과 퇴직연금수익률은 각 협회 홈페이지 참조  
 자료: 유권식(2013), "사적 연금의 역할과 정책 방향", 「세정부의 연금정책 어떻게 할 것인가?」 국회 연금정책세미나

<퇴직연금 소득대체율 간단 산출 사례>

- 가정: 임금상승률, 투자수익률, 물가상승률을 동일하게 하고 가입기간과 수급기간이 동일하면 (할인률은 위 세 가지 중 하나 선택)
- 분석결과: 보험료율 = 소득대체율
- (사례분석) 평균 임금소득자(300만원)가 25세 입직하여 퇴직시점 까지 퇴직연금에 25년 기여하고, 퇴직 후 기대여명 25년 동안 수급할 경우
  - 수익비 (총급여액 현재/총보험료 현재) = 1 (∵ 완전적립방식)
  - 총보험료(총급여액) 현재 = (300만원×8.3%×25년)
  - 월연금급여액 현재 = (300만원×8.3%×25년) / 25년
  - 소득대체율 = 월연금급여액 현재/월임금소득 = 300만원×8.3% / 300만원 = 8.3%

- 공적+퇴직연금 합산소득대체율은 OECD 평균에 못미치나, 보험료 수준이 낮아 재정문제 해결없이 추가적 확대에 한계 (재정중립적 노후소득보장 확대 필요)
- 실업, 조기퇴직 등 현실적으로 저소득층 중심으로 가입유인 떨어질 수 있으므로 세제지원 등이 가입유인과 최종적으로 공적연금(기초연금 역할 강화)을 통한 보장

<표 9> 다층노후소득보장 소득대체율 (보험료율) 국제 비교<sup>1)</sup>

(단위: %)

국가명	공적연금(1층)	퇴직연금(2층) <sup>2)</sup>	합계(1층+2층) <sup>2)</sup>
캐나다	38.8 (10.5)	24.5*	63.3
덴마크	29.5 (12.8)	50.5	80.0
독일	41.5 (18.6)	14.1*	55.6
일본	32.4 (18.3)	23.1*	55.5
네덜란드	29.2 (25.1)	40.5	69.7
스웨덴	41.3 (22.3)	12.0	53.3
스위스	22.1 (17.0)	22.1	44.2
영국	21.6 -	27.4	49.0
미국	39.2 (10.6)	42.1*	81.3
OECD	42.2 (18.2)	15.4*	57.6
한국	31.2 (9.0)	-25년 가입 8.3%(40년 가입 13.3%) -25년 가입+추납 시 10%~16%	-25년 가입 39.5%(40년 가입 44.5%) -25년 가입+추납 시 41.2%~47.2%

주: 1) 각 국가의 평균소득자를 기준으로 추정된 소득대체율임.  
 2) 퇴직연금 소득대체율은 '강성호(2023), 퇴직연금 소득대체율 추정과 시사점, 보험연구원 키리리포트 제570호' 추정치를 인용함.  
 3) \*는 OECD(2022)에서 정의하는 자발적 사적연금(voluntary private pension)을 포함함  
 4) ( )안은 공적연금 보험료율 (Effective rate on average earnings)  
 자료: OECD(2022), Pension at Glance 2021, p.141

## 라. 취약계층 중심 재정지원

- (지원 : 재정중립) 연금세계 지원 확대(보조금 포함)로 가입을 유도하되, 퇴직일시금에 대한 공제수준을 낮추어 재정을 충당하는 것을 모색할 필요가 있음
- 저소득층에 지원(보조금 적용)이 강한 (가칭)공사연계연금(한국형 리스터연금) 도입과 세액공제금을 연금계좌로 환류하는 제도(계좌환류제)에 대한 도입을 검토할 필요가 있음
  - \* (가칭)공사연계연금은 공적연금 가입을 전제로 사적연금 가입 시 보조금 및 세제를 지원하는 공·사적 연금의 혼합 연금상품 도입 필요(한국형 리스터연금임)
  - \* (가칭)계좌환류제는 연금계좌 세액공제 받은 환급금이 자동으로 연금보험료로 납부될 수 있도록 제도 개선<sup>23)</sup> (수용성 제고 위해 Opt-Out 고려) : 영국, 호주, 뉴질랜드 등
- 저소득층 및 영세자영업자에 대해 현행보다 높은 세액공제율(예, 20%) 적용, 중고령층에 대한 추가 세제혜택제도(Catch-up plan)의 상시적용 등을 추진할 필요
  - 저소득층의 연금저축 가입률이 지속적으로 감소하고 있다는 점을 고려하여 현행 세액공제율 15%를 20% 이상으로 확대할 필요가 있음
  - 50세 이상 사적연금 가입자에 대해 추가 세제혜택제도(Catch-up plan)를 상시적으로 적용하고<sup>24)</sup> 공제금액 및 세액공제율<sup>25)</sup>을 차등화(예, 50세 이상 가입자에 대

23) 이때 무소득 배우자가 납부한 적격 개인연금 보험료는 세액공제 대상이 되지 못하는데, 이를 허용함으로써 연금저축의 가입유인을 제고시킬 필요가 있음

24) 미국과 호주 등에서 실시하고 있으며, 현행 우리나라 제도에 의하면, 2020년부터 3년 동안 50세 이상 가입자에 대해 연금세액공제 대상금액을 900만 원(50세 이하는 최대 700만 원)까지 적용됨

25) 현재는 연령과 무관하게 5,500만 원 이하 소득자는 15%, 5,500만 원 초과 소득자는 12% 적용

해서는 세액공제율을 20% 이상으로)할 필요가 있음

- 특히 코로나 19와 같이 실업자, 소득감소 등으로 인해 퇴직자산이 감소될 우려가 있다는 점에서 노후자산 강화를 위한 대안 마련이 논의될 필요가 있음
- 다만, 재정문제 및 연금형태의 수령을 활성화하기 위해 일시금 수급 시 적용되는 퇴직소득공제를 축소하고 이를 통해 마련된 재원을 가입 및 연금화 유도를 위한 재원으로 활용<sup>26)</sup>

26) 강성호(2017), 우리나라의 공사연금정책과 노후소득보장 강화 방안- 사적연금을 중심으로, 국제보험산업심포지움, 파이낸셜뉴스보험연구원.

### 3. 공사 연금제도 간 연계성 제고

- (공사협력) 사적연금 활성화의 궁극적 목표는 노후소득보장 제고에 있다는 점에서 공적연금과 역할 분담을 통해 접근할 필요가 있음
  - 공적연금은 재정안정화를 고려하여 기본적 노후소득 보장에 초점을 두고, 적절한 노후소득 보장을 위해 사적연금 가입활성화 및 연금화 강화 정책을 추진할 필요가 있음
- (중재조직) 이를 위해 공사연금 제도 간 연계와 이를 관리 감독할 컨트롤타워(예, 총리실 산하 전담조직)를 구성할 필요가 있음<sup>27)</sup>

[그림 7] 공사 연금제도 간 연계성 제고

<b>공사 역할 분담 명확</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 노후소득보장의 적정 수준이 어느 정도 인지에 대한 사회적 합의 도출 필요</li> <li>- 평균소득자 혹은 중위소득자 기준 <b>목표소득대체율</b> 수준 설정</li> <li>• 공사연금의 역할 분담 수준을 보다 구체화</li> <li>- 국민연금(기초연금 포함) <b>목표소득대체율</b>을 30~35% (혹은 40%)로 설정할 경우,                             <ul style="list-style-type: none"> <li>→ <b>사적연금은 35~40% (혹은 30%)</b> 수준을 목표로 설정하여 <b>목표소득대체율 70%</b> 달성</li> </ul> </li> </ul>
<b>컨트롤타워 구성</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부처 간 이해관계에 따른 정책 혼선을 방지하기 위해 컨트롤타워 구성 필요</li> <li>- (현행체계) 부처별로 나누어 관리 (복지부: 국민연금, 노동부: 퇴직연금, 금융위: 개인연금)</li> <li>- (개선방향) 총리실 산하에 공사연금제도 관련 전담조직 신설</li> </ul>

27) 보합연구원(2018), 공사연금 역할 분담과 사적연금 활성화 방안, 보합연구원/한국연금학회 공동심포지엄

## 1. 쟁점 사항지난 논의의 주요 논점

- 퇴직금제도로부터 연유된 우리 퇴직연금제도는 흔히 영미권의 기업연금제도와 비교되나, 제도 도입의 목적과 발전 궤적, 적립금 운용 구조 등에 있어 매우 상이한 특성을 보이고 있음
  - 제도 개편을 추진함에 있어 흔히 해외 연금선진국의 유사 사례를 벤치마킹하는 것이 일반적이거나, 이러한 과정에서 우리 퇴직연금이 갖는 고유한 속성과 상이한 경로의존성이 충분히 고려되어야 함
  - 특히 제도운영의 주체가 기업연금에서는 차별적인 사내복지제도를 제공을 위한 기업의 자발적 참여임에 비해, 우리 퇴직연금은 국가가 법에 의해 강제하는 법정 연금제도임을 이해하는 것이 중요함
  - 한편, 퇴직금제도의 연장선 형태로 시작된 퇴직연금제도에서는 기존 퇴직금에 대한 법적 해석, 즉 이연된 후불임금이라는 시각이 사회복지제도로서의 퇴직연금제도 발전에 조용하지 못하는 경향
  - 또한 국민연금제도를 도입하는 과정에서 기업(사용자)의 기여 부담을 조정하기 위하여 기존 퇴직금제도와 연계가 논의되었던 이력이 현재까지도 제도적 유물(legacy)로 영향을 미치고 있음

### 가. 퇴직연금제도의 경로의존성

- 사회복지제도의 경로의존성 문제는 제도 목적 및 근본적 가치의 유지라는 긍정적 측면보다는 제도 발전을 저해하는 심리적 저항요인으로 이해하고, 이를 극복하기 위한 제도적 장치가 강구될 필요

- 퇴직금제도로부터 연유된 사회복지연금제도
- 사외적립을 통한 수급권 보호라는 협소한 제도 도입 목적
- 이연된 후불임금이라는 퇴직금에 대한 대법원 판례 및 위헌 논란
- 부족한 사회안전망에 대한 근로자 개인 차원의 대응 수단
- 강제 재형저축 개념의 느슨한 중도인출 제한 및 일시금 지급

## □ 퇴직금제도

- 1953년 근로기준법에서 2년 이상 근속자에게 1년에 한 달치 월급을 퇴직금으로 지급하도록 규정하면서 본격적으로 제도화되었으며, 이후 산재보험 및 건강보험과 함께 우리 사회보험제도의 근간이 됨
- 1961년 근로기준법 개정을 통해 1년 이상 근속자 및 30인 이상 사업장의 퇴직금 지급을 의무화하였으며, 적용대상이 1975년 16인 이상, 1987년 10인, 1989년 5인, 2010년 1인 이상 사업장으로 확대되었음
- 강제 재형저축의 의미가 강한 퇴직금제도는 1996년 법 개정을 통해 재직 중이라도 주택구입이나 의료비 지출 등의 명목으로 중도인출이 허용되었으며, 이렇게 느슨한 중도인출 사유는 오늘날 퇴직연금제도 (IRP)에서 그대로 유지되고 있음

## □ 퇴직금전환금제와 중간정산

- 1988년 국민연금 도입 당시, 퇴직금 존치 여부는 노사간의 핵심 쟁점 사안이었으며, 이에 따라 1993년 '퇴직금전환금제'가 도입되어, 국민연금 보험료율 6%를 고용주 2%, 근로자 2%, 전환금 2%로 나누어 분담 (9% 인상 시 3%, 3%, 3%로 분담하도록 국민연금법에 명시)
- 국민연금으로 일부 전환 예정이던 퇴직금제도는 1998년 국민연금법 개정 시, 퇴직금전환금제가 폐지되면서 독립적인 연금제도로 도입

## □ 퇴직연금제도로 제도 전환

- IMF 경제위기 시 기업도산으로 인한 퇴직금 지급 불능사태를 방지하고자 2005년 ‘근로자퇴직급여보장법’을 제정하여 DB 적립금의 사외적립을 의무화하는 퇴직연금제도가 도입 되었음
- 노사 협의에 의해 기존 퇴직금제도의 유지 또는 퇴직연금제도의 전환을 선택할 수 있도록 함으로써 강제적인 제도 전환을 일정 기간 유예하였던 부분이 오늘날까지 퇴직연금 사각지대의 주요 원인이 됨

## 나. 준공적연금의 의미

□ (공적연금화) 다층연금체계에서 기업연금 같은 사적연금제도로 분류되는 우리 퇴직연금에서 준공적이라는 공공적 특성이 강조되는 이유는 개인이나 기업의 자율성이 제한되는 법정 연금제도이기 때문임

- 그럼에도 불구하고 공적연금(국민연금)과는 제도 목적 및 재정방식, 재원의 조달 구조 등이 모두 상이함으로, 공적연금의 재정안정화를 위한 구조 개혁 차원에서 제도 통합 또는 공적연금으로 일부 편입이 가능하다는 의미로 준공적 연금제도를 이해하는 것은 바람직하지 않음

\* 공적연금: 세대 간 부양을 전제로 하는 사회적 약속으로, 세대 내 또는 계층 간 부의 재분배를 포함함으로 국가의 책임과 역할

\* 사적연금: 개인의 기여와 적립을 전제로 하는 자율성에 기반하나, 이를 국가가 법으로 강제하는 근거는 개인의 제한된 합리성(restricted rationality)에 국한됨

- 따라서 사적연금인 퇴직연금을 공적연금화 한다는 표현은 적절치 않으며, 법정연금제도로 설계된 애초의 제도 도입 목적이 희석되지 않도록 공적으로 유지 및 관리한다는 접근이 바람직함

- (적정 소득대체 기여) 초고령사회에서 은퇴 이후 안정적인 노후소득보장을 위해서는 연금자산의 확보가 무엇보다 중요하며, 이러한 관점에서 보험료율 8.3%의 퇴직연금이 다층연금체계의 전체 소득대체율에서 일정 부분 기여하여야 한다는 주장에는 이견이 있을 수 없음
  - 적정 소득대체율을 위하여 다층의 연금체계를 설계함에 있어, 자산 수준 또는 소득계층별로 연금자산의 의미가 상이하며, 이에 따른 필요 재원을 조달하는 방식 또한 달라짐을 유념하여야 함
  - 예를 들면, 적정 소득대체율 60%를 달성하기 위하여 모든 소득계층에 대한 평균적 개념으로 퇴직연금이 20%의 소득대체율 기여를 할 수 있도록 퇴직연금제도를 개편하여야 한다는 주장은 설득력이 떨어짐
  
- (사회안전망 보완) 미흡한 사회안전망(실직이나 이직, 의료, 가계 생계 등)를 보완하는 긴급 재원의 역할도 있음으로, 개인의 이러한 수요를 원천적으로 차단하는 것은 적절치 않다는 주장에 반론
  - 개별 사회보장제도는 각각의 제도 설립 목적과 역할이 존재하며, 이러한 사회보장장치가 충분치 않은 현실이 퇴직연금 제도 개편의 걸림돌로 작용하는 상황은 적절치 않음
  - 퇴직연금의 역할이, 은퇴 정년과 공적연금의 수급개시연령 간의 간극(연금 크레바스)을 메꾸는 준공적 가교연금이라는 주장 역시 이와 동일한 맥락으로 이해할 수 있음
  - 미흡한 사회안전망에 대한 보완이라는 퇴직연금제도의 공공적 역할이 현실적으로 의미가 없는 것은 아니나, 이는 퇴직연금의 보장성 강화를 위한 제도 개편에 있어 근본적인 방향성의 문제라기보다는 제도 실행의 속도 조절 차원으로 고려되는 것이 바람직함
  
- (후불임금 vs. 사회보장) 사적연금의 공적관리 또는 법적 강제화에 있

## 어 가장 큰 결림들은 퇴직연금 적립금의 성격에 대한 해석임

- 기존 퇴직금제도에서 연유된 퇴직연금제도라는 경로의존성으로 인하여, 후불임금인 퇴직금에 대한 법적 제재는 개인의 재산권 침해라는 인식이 퇴직연금제도에서도 지속되는 경향
  - \* 퇴직금은 후불적 임금의 성질을 띤 금원이라는 대법원 판례에 대한 해석
- 2005년 퇴직연금제도 도입 이후 퇴직연금 적립금의 사회보장적 성격이 강화되는 추세를 감안할 때, 법 개정을 통하여 퇴직연금 적립금의 인출 및 사용을 제한하는 것에 개인의 재산권 침해라는 위헌적 요소는 크지 않은 것으로 판단

## 2. 현황 및 문제점

### 가. 제도 현황 및 문제점

- (퇴직연금제도 도입 목적) 기존 퇴직금제도에 퇴직연금제도를 도입한 목적은 기업의 도산 또는 직장의 이전 등으로부터 퇴직급여를 보호하기 위한, 이른바 근로자의 수급권 강화가 주요 목적이었음을 유념
- 재직 및 근로환경이 취약한 중소기업 또는 영세사업장 근로자 대부분이 제도 사각지대에 놓여있는 현실은 근로자의 수급권 보호라는 퇴직연금 제도의 애초 도입 취지에 반하는 상황
- 2021년 말 기준, 전체 근로자의 52.4%가 퇴직연금에 가입하고 있으나, 사업장 단위로 기업의 퇴직연금제도 도입 정도를 의미하는 제도 전환율은 27% 수준에서 정체된 상황
- 이는 퇴직금제도에서 퇴직연금으로의 제도 전환이 대규모 사업장을 중심으로 이루어지고, 중소기업 사업장은 여전히 제도 사각지대
  - \* 5인 미만(11%), 30인 미만(24%), 300인 미만(78%), 300인 이상(91%)

□ 중소기업장은 기업의 재무부담 등으로 인하여 DB형 퇴직연금을 제공하기 어려움으로 인하여, 향후 중소기업장을 위주로 하는 제도일원화 과정에서 DC형 퇴직연금의 비중이 보다 확대될 것으로 전망

- 외국에 비해 우리 퇴직연금의 DB 비중이 상대적으로 높은 상황을 문제점으로 지적하며, 적립금 운용 효율화의 일환으로 DC형 퇴직연금의 확대를 주장하는 경우도 있으나 이에 대한 논리적 근거는 부재함
- 기업의 재무적 부담으로 인하여 DC형이 확대되는 추세이나, 사회복지 제도로서 DC형 퇴직연금은 그 자체로 결함이 많은 제도이며, 이를 합목적적으로 운영하기 위해서는 추가적인 제도적 장치가 보완되어야 함
- 향후 강제적 제도일원화에 따라 DC형 및 IRP의 비중이 확대될 것으로 전망되며, 이에 따라 개인의 연금자산 운용의 어려움이 보다 가중될 것이므로 이를 보완할 수 있는 제도적 장치가 강구되어야 함
  - \* 디폴트옵션, 사전지정운용제도, 기금형 지배구조, 하이브리형 DC(CDC) 등

□ 중하위 소득계층의 잦은 이직에 따른 IRP 거치는 대부분 중도인출로 소진되는 반면, 중상위 계층의 IRP는 개인연금과 동일한 속성으로 양극화 및 정부 재정 지원 역진성의 원인으로 지적될 수 있음

- 개인연금과 함께 세액공제에 따른 재정지원을 바탕으로 IRP가 연 30% 이상 빠른 속도로 증가하여 소득계층별 연금자산 양극화 우려가 확대되는 양상임
- 이는 세제혜택을 통한 재정지원의 역진성 문제와 연결됨

#### 나. 적립금 운용 현황 및 문제점

□ 2021년 기준 퇴직연금 총 적립금 규모는 295,6조원으로 연 15% 성장

- 제도 구성에서 DB형이 감소하고 DC형 규모 및 IRP 비중은 확대
  - \* 2018년 → 2021년 : DB형(64%→58%), DC형(26%→26%), IRP(10%→16%)
- 노후소득보장의 한 축이라는 준공적 사회복지제도로서의 퇴직연금에서 적립금 운용에 대한 제도적 보완장치가 강구되어야 할 시점

□ 원리금보장형 비중 86.4%의 연금자산 운용에 부합하지 않는 자산 구성으로 인한 물가상승률에 미치지 못하는 낮은 장기 수익성과

- 295조원 전체 적립금 중 원리금보장형 86.4%, 실적배당형 13.6%
  - \* 실적배당형 역시 채권 위주의 안전자산으로 구성되어 위험자산 비중은 5% 미만
- 5년 평균수익률 1.94%의 저조한 수익률로 자산의 실질가치 감소
  - \* 동 기간 누적임금상승률 및 생활물가상승률은 17.6%에 달함(2021년 CPI 2.5%)
- 장기투자를 전제로 하는 연금자산 운용에 부합하는 합리적인 투자 포트폴리오 구축이 어려운 퇴직연금 적립금 운용의 지배구조 문제

□ 퇴직연금 적립금의 저조한 수익률의 근본 원인은, 장기투자를 전제로 하는 연금자산 운용에 부합하는 합리적인 투자 포트폴리오 구축이 어려운 퇴직연금 적립금 운용의 지배구조 문제임

### 3. 연금제도로서의 퇴직연금 개편 방안

#### 가. 제도일원화 (연금 사각지대 해소)

- 퇴직금에서 퇴직연금으로 제도 전환 법적 강제
  - 근퇴법 개정을 통한 강제적이고 전면적인 제도 전환
  - 1년 미만 단기근로자 및 플랫폼 노동자 퇴직연금 적용의 단계적 확대

□ 퇴직연금제도의 사각지대 해소

- 영세사업장의 제도 전환 지원(중소기업퇴직연금기금 활성화)
- 리스터연금식 정액보조금 지급으로 저소득층 가입 유인

나. 유효 규모의 적립금 축적

□ 중도인출 제한 및 담보 대출 확대를 통한 적립금 누수 차단

- 평균 근속기간 6.7년으로 생애근로기간 중 4~5회의 이직 발생
- 느슨한 중도인출 사유(주택구입 등)와 낮은 세제 패널티 강화
- 퇴직 전 가계의 긴급한 자금 수요는 퇴직연금 담보 대출로 대응

다. 적립금 운용구조 효율화를 통한 수익률 제고

□ 기금형 퇴직연금제도 도입 및 활성화

- 중소기업퇴직연금제도 활성화를 위한 재정 지원 확대
- 포괄적 기금형퇴직연금제도 도입을 위한 근퇴법 개정
  - \* 단일형 및 연합형 기금 외에 민간 주도의 영리형 기금을 통한 경쟁력 강화
- 계약형 내에서 기금형과 유사한 적립금 운용 체계 강화
  - \* (DB) IPS의 주기적 개정 의무 및 적립금운용위원회 활동 강화
  - \* (DC) 효율적인 디폴트옵션제도 도입(사전지정운용제도의 구조적 한계)

□ 적립금 운용 규제 완화 및 금융기관 경쟁 구도 강화

- 주식 및 대체투자 등 위험자산 편입 규제 완화
- 일임투자 등 투자수단에 대한 규제 완화를 통한 운용의 유연화

□ 적립금 운용 체계의 공공화를 통한 수익률 제고

- DC 및 IRP 근로자에 대한 디폴트옵션제도 강화
- 하이브리드형 DC(hybrid DC) 제도 확대 필요성

- \* 중소기업퇴직연금기금(Collective DC: CDC) 활성화
- \* 기금형 퇴직연금제도 도입을 통한 다양한 형태의 CDC 설립 가능
- \* 스웨덴 등과 같은 NDC(Notional DC) 제도 도입에 대한 논의 필요

## 라. 연금화(Annuitization)

### □ 연금 급여 지급 단계에서도 디폴트옵션 개념 적용

- Opt out 방식으로 연금 수령의 강제화 또는 원칙화(네덜란드, 스위스)
- 일정 기간 연금 수급을 강제하는 일시금 지급 숙려제도(일본)

### □ 적정 소득대체율을 담보할 수 있는 효율적인 연금 상품 개발

- 민간이 장수위험을 헤지할 수 있는 운용 수단 강화(장수채권 등)
- 연금 지급 단계에서도 인출 프로그램에 부합하는 적극적 운용 필요

## 4. 법적 강제 vs. 세제 혜택 vs. 성과 제고

### 가. 강제와 유인

### □ 법정 연금제도로써 제도운영의 전 과정에 걸쳐 일관된 제도 목적과 취지를 견지하기 위한 법적 강제가 유지될 필요

- 가입 — 징수 — 유지(중도인출 방지) — 운용 — 연금지급
- 초고령사회를 대비하는 다층연금체계에서 법정 연금제도로 퇴직연금 제도를 설치한 목적은 전체 적정 소득대체율 관점에서 소득계층별로 퇴직연금이 일정 수준 연금소득 기여를 하기 위함임
- 이러한 제도 목적을 달성하기 위해서는 앞서 언급한 제도운영의 전 과정에서 동일한 수준의 법적 강제가 일관되게 유지되어야 함

- \* 예를 들면 근로자 개인의 재량을 강조하여 중도인출 및 일시금 지급에 대한 자유로운 선택을 인정하는 것은 연금자산 축적을 위한 강제 징수와 일관되지 않은 기조임

□ 이러한 측면에서 제도일원화(가입) 및 중도인출 방지, 연금화 등에 있어서 현실적 어려움으로 인하여 계속해서 지연되고 있는 법적 강제를 적극적으로 강화하는 것이 합목적적임

- 이러한 법적 강제로 인한 부작용 또는 부정적 영향을 완화할 수 있는 제도적 장치와 정책적 배려가 함께 수반되어야 할 것임

#### 나. 세제혜택을 통한 유인기제

□ 법적 강제 외에 기업(또는 근로자)의 자발적 선택을 유도할 수 있는 유인기제 강화도 함께 추진되어야 하나, 현실적으로 정부 정책으로 제공할 수 있는 유인기제는 세제지원으로 한정됨

- 하지만 세제지원을 통한 유인기제 강화 정책은 결과적으로 제도 목적에 부합하지 않는 원치 않는 부작용의 가능성이 크며, 조세를 기반으로 하는 정부 재정지원의 형평성 차원에서도 논란의 우려가 있음

\* 예를 들면, 적립형 IRP에 대한 세제지원 정책의 경우, 비록 역진성을 완화하기 위하여 소득공제에서 세액공제로 전환되기는 하였으나 그럼에도 불구하고 재정지원의 효과가 중상위 이상의 소득계층에 집중되어 결과적으로 연금자산의 양극화를 가중시키는 부작용 초래

- 독일의 리스트 연금 같이 직접적인 보조금 지급이 아니라 소득세의 일부를 감면하는 세제혜택 형식의 재정지원은 면세점 이하 저소득계층의 노인빈곤율 완화에는 제한적일 수밖에 없음

□ 세제혜택의 유인기제 작동 원리는 과세의 이연과 감세임. 근로기간 중

발생한 소득에 대한 과세의 일부분을 은퇴 이후로 이연하는 것이 기본이며, 여기에 연금으로 수령시 일부 감세를 추가하는 방법임.

- 하지만 이를 단순히 재형저축의 관점으로만 보면 개인종합자산관리계좌(ISA) 등과 같은 다른 경쟁 제도에서도 유사한 세제혜택이 제공되고 있어 유인기제로서의 효과가 크지 않음
- 연금화를 유도하기 위한 정책의 관점으로 보면, 이미 이연과 감세가 적용되고 있는 일시금 수령의 불이익을 대폭 강화하지 않는 한 연금 수령에 추가적인 세제 인센티브를 제공하는 것은 어려운 상황임

□ 세제혜택을 통한 유인기제 강화 정책은 일정 부분 제도적 한계가 있음을 감안하여, 재정지원을 통해 달성하기 위한 목표를 분명히 하고 세제혜택의 대상 집단을 보다 세분화하려는 노력이 필요함

- 소득계층별로 재정지원을 통해 이루고자 하는 정책 목표가 상이할 수 있음. 단순히 퇴직연금제도의 적립금 규모를 확대하기 위함인지 연금 제도로서의 역할을 강화하기 위함인지를 분명히 하여야 함

#### 다. 성과 제고를 통한 자발적 유인기제

□ 제도 활성화를 위한 가장 효율적이고 근본적인 유인기제는 적립금의 운용성과(performance) 제고를 통한 투자신뢰 확보임을 주장함

- 가장 성공적인 퇴직연금제도 중 하나로 인정받는 호주의 기업연금(superannuation) 사례가 이를 방증함
- 호주는 1층 공적연금제도가 부재한 상황에서 2층 퇴직연금이 3층 개인연금까지 상당 부분 흡수함으로써 퇴직연금(Superannuation Fund) 자체로 충분한 수준의 노후소득(소득대체율)을 보장하는 것으로 평가

됨

\* 다수의 퇴직연금펀드 가입 근로자들은 연금자산 축적의 기본을 Superannuation fund에 두고 개인연금 부분은 Superannuation Fund에 자발적으로 추가 납입함

○ 퇴직연금펀드가 자발적 추가 납입을 통해 개인연금 부분까지 흡수할 수 있었던 원인은 Superannuation Fund가 제공하는 양질의 운용상품과 이로 인한 안정적이고 높은 운용성과라 할 수 있음

○ 호주 Superannuation Fund의 높은 운용성과는 민간 금융기관(보험사, 자산운용사 등)의 건전한 경쟁구도를 강화할 수 있는 퇴직연금 지배구조(기금형)와 디폴트옵션(MySuper) 같은 제도적 장치에 기반함

\* 선택형 기금제도 하에서 기금 간 경쟁의 핵심은 민간 금융기관이 제공하는 디폴트옵션의 운용성과라 할 수 있음. MySuper라는 호주 특유의 디폴트옵션 경쟁체계가 구축된 배경임

□ 제도 편입에서부터 유효한 규모의 적립금 축적을 위한 중간 유출 방지, 그리고 최종적으로 연금(annuity) 지급에 이르기까지의 모든 제도 운영 과정에서 높은 운용성과와 이로 인한 투자신뢰 확보는 가장 효과적인 유인기제로 작동함

## 5. 결론

□ 다층연금체계 하에서 논의되는 현 연금개혁 과정에서 공적연금과 퇴직 연금의 연계는 제도의 통합 또는 재구조화의 관점보다는, 현행 연금체계의 통합 소득대체율 관점에서 공적연금의 적정(목표)소득대체율 설정과 퇴직연금의 제도 개편 방안을 모색하는 것이 현실적임

□ 공적연금(국민연금, 기초연금)의 개혁의 연계 여부와 상관없이, 현 다층체계하에서 퇴직연금이 노후소득의 일정 역할을 담당하기 위해서는 제도일원화와 적립금 운용 효율화, 중도인출 차단 및 연금화는 하나의 정

책 패키지로서 중장기 로드맵을 통해 추진되어야 할 과제임

- 20년에 이르는 이력의 우리 퇴직연금제도는 그동안 많은 제도 개편과 빠른 양적 성장세를 구현하였음. 향후 20년은 연금제도 본연의 역할을 강화하기 위한 질적인 변화가 요구되는 현 시점에서, 이를 위한 논의의 중심은 운용성과(performance)가 될 것임

## 1. 논의의 배경

### □ 퇴직연금 관련 논의는 각론보다는 총론 차원에서 논의 필요

- 디테일에 대한 차이에 대한 논쟁보다는 퇴직연금의 방향성에 대한 합의가 필요
- 공적연금에 비해서 (제도 내용 관련) 논의 수준이 부족. 퇴직연금의 역할 등에 대해서 합의해 나가야 할 부분 많음.

### □ 퇴직연금 방향성에 대한 논의의 필요성

- 퇴직연금 논의는 불가피하게 다층노후소득보장 체계 논의와 연결. 그러나, 노후소득 구성에 대해서 전문가 및 이해단체가 다른 생각을 가지고 있고 이에 대한 논의의 기회 없었음.
  - ‘퇴직연금도 역할 강화하자’라는 선언 수준으로는 충분하지 않음. 퇴직연금을 주요 노후소득보장 제도라고 합의한다면, 현재 제 역할을 하지 못하는 부분에 대한 개선 방안을 제시해야 함.

### □ 여기에서는 투자나 수익률에 대한 논의가 아니라 주로 소득보장 차원에서 이야기 하도록 함.

## 2. 한국 다층노후소득보장에 대한 해석

### □ 외형적으로 0층의 (무기여 연금인) 기초연금, 1층의 (사회보험 방식의) 국민연금, 2층의 (적립방식의) 퇴직연금으로 구성되어 있음.<sup>41)</sup>

- 다층체계 논의의 핵심은 2층 퇴직연금에 있을 수 밖에 없음. 2층 기업연금이 노후소득보장 역할을 제대로 하지 않는 국가는 공적연금 중심이기 때문에 다층 논의 대상 아님.
  - 과연 퇴직연금을 유의미한 노후소득보장 수단으로 놓고 전체 노후 소득보장 관점에서 국민연금과 관계를 설정할 것인가? 아니면 퇴직 연금은 시장에 맡기는 제도로 유지할 것인가?에 대해서는 우리나라에서 본격적으로 논의된 바 없음.

□ 공적연금, 사적연금에 대한 흑백논리에서 벗어날 필요가 있음.

- 기업연금은 역할 설정에 따라서 성격이나 역할이 충분히 달라질 수 있다는 것이 외국 사례들에서 잘 나타남.
  - 우리나라의 현재 상황에서 퇴직연금 역할 강화가 마치 연금 민영화라는 논리는 전후 맥락을 이해하지 못한 주장임. 지금 백지 상태에서 공적연금을 도입할거나, 사적연금을 도입할거나의 단계가 아님. 이미 20년 가까이 운영되어 있는 퇴직연금 제도를 제 역할을 하도록 하자는 것이 민영화가 될 수가 없음.
  - 사적연금 (기업연금) 비중이 높은 네덜란드, 덴마크 같은 국가들이 노후소득보장의 모범적인 국가라는 사실은, 사적연금인 기업연금의 발전이 노인빈곤이나 양극화와 직접적인 관련이 없다는 사실을 의미함. 이는 우리나라에서 퇴직연금이 실질적인 제도가 되었다고 해서 반드시 노인빈곤이나 양극화가 높아진다고 단정할 필요는 없다는 근거임.

---

41) 논의상 특수지역연금은 여기에서는 생략. 그리고 주택연금, 개인연금 등은 실제 보편적인 노후소득보장 수단이 될 수 없는 제도라는 점에서 논의할 필요 없음.

<표 1> 연금체제에 따른 소득보장 지표 비교

(단위: %)

	(소득수준)	소득대체율 (공적연금+의무사적연금)			노인 빈곤율	노인 지니계수
		0.5	1	2		
공적연금 단일체계	프랑스	60.2	60.2	51.9	4.4	0.275
	독일	46.5	41.5	33.0	9.1	0.269
	이탈리아	74.6	74.6	74.6	11.3	0.315
비스마르크형 다층체계	노르웨이	54.1+6.5	39.4+6.6	22.5+6.4	4.3	0.226
	스웨덴	49.5+12.0	41.3+12.0	23.9+43.3	<b>11.4</b>	<b>0.295</b>
베버리지형 다층체계	덴마크	74.6+50.5	29.5+50.5	10.7+50.5	3.0	0.237
	네덜란드	58.4+14.7	29.2+40.5	14.6+53.4	3.1	0.235
	스위스	33.3+19.8	22.1+22.1	12.0+11.0	<b>16.5</b>	<b>0.306</b>
	영국	43.3+27.4	21.6+27.4	10.8+27.4	<b>15.5</b>	0.331

Source: OECD (2021)

참고: 굵은 이탤릭체 부분은 노인빈곤율이나 노인지니계수가 전체 인구에 비해서 더 높은 경우

□ 퇴직연금에 대해서 다양한 입장이 존재하며, 이에 대한 입장 차이 공유와 더 나아가서 방향성 제시가 필요함. 각 입장을 대략적으로나마 소개하도록 함.

- 첫째, 퇴직연금은 한국 연금개혁 논의에서 필요하지 않다는 입장
  - 퇴직연금 (퇴직급여제도)은 법적으로 이연된 임금 (deferred wage) 일 뿐, 연금정책 논의에 포함시키는 자체가 타당하지 않다는 입장.
- 둘째, 퇴직연금은 현재처럼 (혹은 현재보다 더) 시장 자율에 맡겨야 한다는 입장
  - 지금도 정부의 규제는 과다하며 보다 더 금융기관 자율에 두자는 입장으로, 정부의 규제가 적어지면 수익률이 더 높아질 수 있다는 주장.
- 셋째, 퇴직연금을 공공 차원에서 운영하자는 입장
  - 국민연금으로의 (부분/전부) 흡수나 국민연금공단과 같은 공적운영으로 (부분/전부) 전환하자는 주장.
- 넷째, 퇴직연금 제도를 유지하면서 노후소득보장제도로서의 역할을

강화하자는 입장

- 현재와 같은 시스템 내에서 유의미한 제도로서 역할을 하도록 제도를 개선해야 한다는 주장.

#### □ 퇴직연금의 역할에 대한 합의 필요.

- 퇴직연금에 대한 역할에 대한 합의가 안되어 있는 상황에서 공적연금의 적정 소득보장 수준에 대한 합의를 하는 것 자체가 의미가 없음
  - 퇴직연금은 연금개혁 논의에서 고려대상이 아니라고 생각하는 사람에게는 당연히 퇴직연금은 논의의 대상이 아니기 때문에, 국민연금과 기초연금으로 적정 소득보장을 해야 한다고 전제할 것임. 반면, 퇴직연금을 공적 운영하자거나 퇴직연금의 역할 강화를 통해 보완적 역할을 하자는 입장에서는 **중장기적으로** 퇴직연금을 전체 노후 소득에 포함해서 소득보장을 논의할 필요를 가정함.
- 이 위원회에서 적어도 이에 대한 전문가들의 합의가 필요.
  - 만일, 1, 2번으로 합의된다면 오히려 국민연금으로 대표되는 공적연금의 역할이 현재보다 더 커져야 할 것임. 개인적으로는 4번 (퇴직연금의 공적 역할 강화)이 현실적 선택지라고 판단함. (3번은 시장을 통한 운영이라는 지금까지의 정부 정책의 실패라는 객관적 평가가 전제되어야 하며, 기술적으로도 불가능에 가깝다고 생각함)

#### □ 퇴직연금이 실질적인 제도로서 역할을 하는 제도로서 기능하는 것을 전제로 이후 내용을 전개

### 3. 기업연금의 속성 검토

- 유럽 복지국가에서 기업복지 (occupational welfare)는 기업연금 (occupational pension)과 동의어로 받아들여질 정도로 기업연금은 핵심적 기업복지 제도임 (Slalev 1996).

- EU 15개국에서 사적복지 지출에서 사적 노령연금 지출의 비중이 60% (Natali et al., 2018)

## 가. 기업연금의 다양성

### □ 집단적 (collective) vs. 개인적 방향 (individual orientation)

- 공적연금이 법에 의한 제도이고 개인연금이 유인 (incentive)에 의한 제도인데 반해, 기업연금은 (그 중간 위치에 있어서) 국가에 따라 공적연금과 유사할 수도 있고, 개인연금과 유사할 수도 있음.
- 기업연금의 집합적 성격은 여러 차원에서 나타날 수 있음. 예를 들어, 투자 결정을 누가 하느냐도 중요한 특징임. 일반적으로 DB는 집합적 성격을 가지고 DC는 개인적 성격을 가진다고 하지만, DC 방식이라고 해도 Collective DC 방식처럼 개인이 투자 결정을 하지 않는 집단적 방향도 충분히 가능함. 네덜란드, 스위스는 이러한 집단적 방향으로 운영됨. 미국, 호주 등은 대표적인 개인적 방향으로 기업연금을 운영하는 국가들임.<sup>42)</sup>

## 나. 기업연금과 소득분배

### □ 기업연금은 역진적이기 때문에, 공적연금 중심인 경우가 소득분배가 우월하다는 선입견 있음

- 기업연금 비중이 큰 국가가 노후빈곤이나 양극화 반드시 높은 것 아님. 기업연금 자체는 순수소득비례연금으로 안정적 일자리를 가지는 근로자들만 가입한다면 그 자체로 역진적이라고 볼 수 있지만, 기업

42) 부연하면, 기업연금의 경우, 이른바 영미식 방식처럼 금융기관과 자본시장 중심으로 운영되는 제도가 있을 수 있는 반면 (Blackburn 2008), 기업이나 산업 단위의 연대 (solidarity)에 기초한 제도로 운영될 수도 있음 (Anderson 2019). 이는 각국의 노동시장, 자본시장, 연금제도 등 다양한 요인에 의해 영향을 받을 수 있음. 다만, 중산층 이상에게 보편적인 제도로써 역할하는 것은 대체로 집단적 방향으로 운영되는 방식임.

연금의 역할이 큰 국가들의 경우 공적연금이 소득재분배 기능을 충분히 수행할 수 있는 근거가 될 수 있음. 네덜란드나 스위스의 공적 연금의 높은 소득재분배 기능이 그러함.

#### 다. 기업연금과 연대의식/개인책임

□ 공적연금은 연대의식에 기반하고 사적연금 (기업연금)은 개인 책임으로 전가한다는 선입견 있음

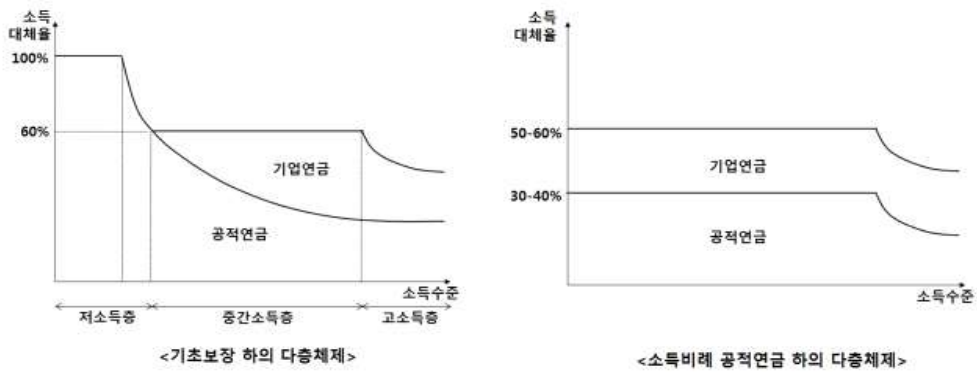
- 서구 복지국가 논의에서 기업연금은 노사관계 (industrial relation)을 반영하여 왔음. 최근 서구 복지국가 기업연금에서 DC 경향이 나타난다고 하지만, 영미권 국가들에 한정된 것이며 DC 방식도 기금형 방식 하에서 기업이나 산별 단위에서 포트폴리오를 결정함. 영미권 국가들조차 디폴트옵션을 도입/확대하는 것은 개인 책임으로 전가하는 것에 대한 우려에 대한 반작용임.

#### 라. 소결

□ 여러 국가에서 기업연금은 공적연금을 보완하여 중산층 이상의 소득보장을 위한 핵심 제도로 운영되어 왔음.

- 사회보험 방식의 공적연금이건 기업연금이건, 핵심 재원은 가입자들의 기여라는 점에서 같음. 공적연금은 중산층 이하에게 핵심적인 노후소득보장 수단이 되고, 중산층 이상은 공적연금과 기업연금을 통해서 노후소득보장을 구성하는 것이 많은 국가들의 추세임. 물론, 국가에 따라서 기업연금의 역할은 다소 다를 수 있음.

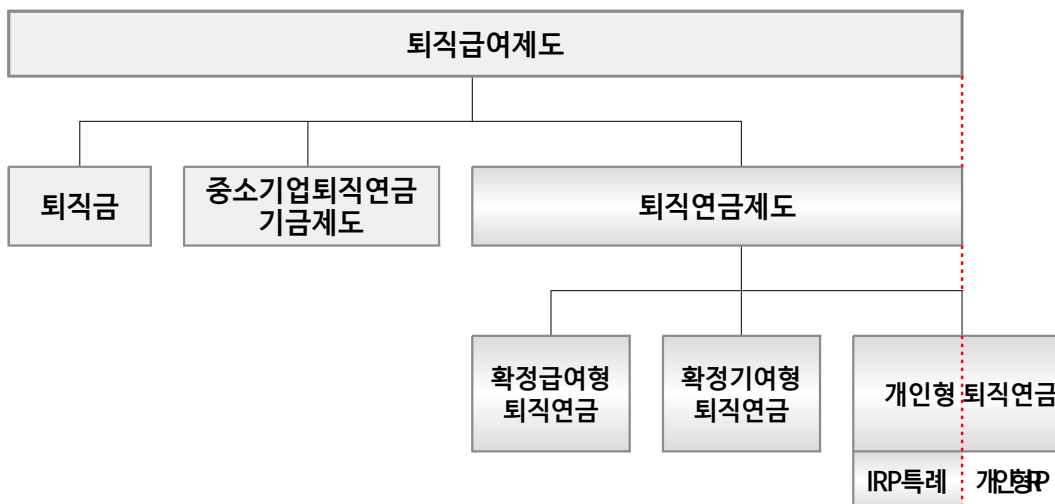
[그림 1] 기업연금 역할의 다양성



#### 4. 한국 퇴직연금의 개요

- 작년 노동부 업무 보고 등에서 주요한 내용은 소개되었기 때문에 국민 연금과 간략한 비교 위주로 다루기로 함.
- 다만, 현재 퇴직연금 제도는 그 자체로 법정 제도인 것은 아니며, 퇴직급여보장법 내에서 사업장 단위에서 퇴직금과 퇴직연금을 선택할 수 있음.

[그림 2] 퇴직급여 제도 체계



- 퇴직연금이라고 구분할 수 있는 것은 DB, DC 퇴직연금, IRP 특례이며, 개인형 IRP 가운데 개인이 추가납부한 부분은 엄밀하게 이야기 하면 퇴직연금이라고 보기 어려움. 다시 말해서, 예를 들어, 퇴직연금 활성화를 위해서 IRP에 대한 추가 세제혜택 확대를 요구하기도 하는데, 이는 퇴직연금 영역이라기 보다는 개인연금 영역으로 보는 것이 타당하며, 여기에서 다를 문제는 아님.

□ 투자 등을 제외하고 일반적인 사회보장 제도의 구분으로 국민연금과 퇴직연금을 비교하면 다음 표 2와 같음.

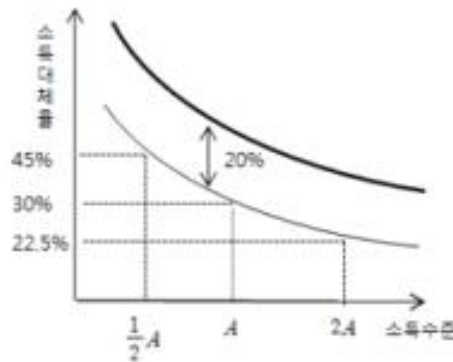
<표 2> 소득보장 측면에서 국민연금과 퇴직연금 비교

	국민연금	퇴직연금
적용대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 18-60세 사이에 경제활동을 하면 사업장/지역가입자</li> <li>- 그 외에 임의가입자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1년 미만 근속 근로자 및 주 15시간 미만 근로자 제외</li> <li>- 사업장에 따라 퇴직금과 퇴직연금 택일</li> </ul>
기여	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소득의 9% (부과소득상한 월 590만원)</li> <li>- 사용자와 근로자가 절반씩 부담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DC의 경우 소득의 8.33% (부과소득상한 없음)</li> <li>- DB의 경우 보험료를 특정하지 않으며, 적립비율에 맞추어서 기여</li> <li>- 법정 의무 기여는 사용자만</li> </ul>
정부 재정보조	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 크레딧</li> <li>- 관리운영비</li> <li>- 두루누리 사업 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중소기업퇴직연금에 대한 부담금 일부 (10%) 지원</li> </ul>
급여	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본적으로 확정급여/급여</li> <li>- 재분배 기능 포함</li> <li>- 10년 이상 가입하면 63(5)세부터 annuity</li> <li>- 장애, 유족연금 포함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업별로 DB, DC (IRP) 선택 (계약형) 하고, 30인 이하 사업장은 중소기업퇴직연금 (DC) 선택 가능</li> <li>- 재분배 기능 없음</li> <li>- 절대 다수가 일시금 선택, 연금개시 연령 (55세) 이전에 해지</li> <li>- 연금급여 조차 annuity 아닌 programmed withdrawal</li> <li>- 장애, 유족 급여 없음</li> </ul>
수급권 보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기본적으로 문제 없으나, 기금고갈이 수급권 약화로 이어질 것이라는 우려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DC는 투자 위험 손실</li> <li>- DB는 기업 도산시 적립부족 발생하면 수급권 약화</li> <li>- 금융기관 도산에 대한 수급권 불안</li> </ul>
기타		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 수수료</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- DB 방식의 적립 부족</li> <li>- 지배구조 문제 (중소기업퇴직연금 외에 기금형 지배구조 불허)</li> </ul>
--	--	---

- 퇴직연금이 제 역할을 수행하게 되면, 그림처럼 (소득재분배 기능이 있는) 국민연금 급여를 보완하는 소득비례연금으로서 약 15-20%의 소득대체율을 제공하는 역할을 할 수 있음.

[그림 3] 국민연금과 퇴직연금의 합계 소득대체율 (30년 가입시)



## 5. 현행 퇴직연금 제도에 대한 평가

- 지금까지 퇴직연금제도는 노후소득보장 수단으로 역할을 제대로 하지 못했다는 평가가 지배적임.
  - 구체적인 평가 이전에, 제도 도입 20년에 이르렀음에도 근로자들이 노후소득보장 수단으로 생각하지 않는 현 상황은, 퇴직연금 제도가 제 역할을 수행하지 못하였다는 것을 반증
    - 그렇다면 도대체 왜 퇴직연금 제도가 노후소득보장 수단으로서 역할을 하지 못하고 있는가?
- 민간 복지정책을 시장 창출, 시장 수정, 시장 보상 관점으로 구분하여 접근하는 분석 틀 - Schelkle (2012) - 에 따라서 검토 (정창률 2023).

<표 3> Schelkle의 분석들의 특징과 이와 관련된 기업연금 정책 도구

목적	특징	기업연금 정책 도구
시장 창출 (market creating)	가상의 시장 수요를 불러 일으켜서 가상의 시장 공급을 충족시키는 것	세제혜택, 강제가입
시장 수정 (market correcting)	공적 역할을 달성하기 위한 다양한 사전적 정책적 개입	지급방식 규제, 중도 인출 규제, 수수료 규제, 통산 장치 등
시장 보상 (market compensating)	정책의 목적 달성을 크게 훼손하는 특정 결과를 방지하기 위한 일련의 정책	수급권보장, 투자 손실 보상

## 가. 시장 창출

### □ 기업연금의 가입은 공적연금과 다소 상이함

- 근시안 (myopia), 현재 소비 선호 등 다양한 이유들로 인해서 자발적으로 노후 준비를 계획적으로 실시하지 않기 때문에, 대부분의 국가가 연금제도를 국가 정책 차원에서 실시함. 그 중에서 공적연금 제도는 의무제도로서 실시하는 반면, 기업연금의 경우는 국가에 따라서 다른 가입방식을 따름. 이는 어느 정도까지 기업연금 시장을 창출할 것인지에 대한 정책 판단에 따라서 달라질 수 있음.
- 시장 창출에 있어서는 가입방식에 따라서 달라지는데, 크게 보면 강제 가입 (준강제 가입 포함)과 자발적 가입으로 나누어짐.<sup>43)</sup>
  - 강제가입이라고 해도 보통은 기업연금은 적용대상이 공적연금에 비해 좁은데, 공적연금이 저소득층을 위해서 충분한 보장을 해주면 굳이 이들까지 강제가입할 필요는 없음. 자발적 가입은 주로 세제혜택을 통해서 대상을 조정할 수 있다고 할 수 있음. 다만, 표 4에서 나타나는 것처럼 자발적 가입은 현저히 가입률이 떨어짐.

43) OECD (2012; 2015)는 기업연금 가입을 의무적 (mandatory), 준강제(quasi-mandatory), 자발적 (voluntary) 방식으로 구분.

<표 4> 가입방식에 따른 국가별 기업연금 가입률 (경제활동인구 대비)

의무화		준강제		자발적	
호주	75.2%	네덜란드	88.0%	미국	43.6%
스위스	73.6%	스웨덴	90.0%	프랑스	25.2%
핀란드	93.0%	덴마크	63.4%	이탈리아	10.1%

자료: OECD (2019) Pensions at a glance.

- 기업연금(퇴직연금)의 목표 적용범위는 근로자 100%가 아님.
  - 공적연금이 충분히 소득재분배적이면 저소득근로자들은 공적연금을 통해서 충분히 보호받는 것이 더 나올 수 있음.
  - 한국 퇴직연금은 (퇴직금 제도가 상당히 보편화된 상황에서) 2005년에 도입되었기 때문에, 여러 국가가 실행을 어려워하는 의무가입을 위한 장벽이 낮은 것이 사실임.
  - 그동안 가입자가 꾸준히 증가해온 것은 사실이지만 전체 근로자수 (약 2,045만 명)를 고려하면 퇴직연금 가입률은 30% 수준에 불과
  - 퇴직연금 제도는 아직 의무 가입제도는 아니지만 이미 도입되어 있던 퇴직금 제도라는 우리나라만의 독특한 제도적 유산 때문에 가입 의무화라는 가장 높은 단계의 시장 창출이 가능한 여건이 마련되어 있다고 볼 수 있음.
  - 최근 중소기업퇴직연금기금 도입은 가입의무화 전 단계에서 일종의 가입 플랫폼을 만든 것이라 볼 수 있음. 스위스나 영국이 의무화, 준 의무화 이전에 비슷한 조치를 시행하였음.

## 나. 시장 수정

### 1) 지급방식 및 중도인출, 해지

#### □ 공적연금과 달리, 기업연금은 국가에 따라서 다양한 지급방식 운영

- 일부 국가들의 기업연금은 공적연금처럼 종신연금만으로 급여를 지급하도록 규정하는 반면, 다른 국가에서는 일정 연령 이후에 일시금과

연금 중에서 선택을 허용.

- 일반적으로 연금에 대한 선호를 높이기 위한 세제혜택 활용. 또한, 일부 국가들의 경우에는 계획 인출 (programmed withdrawal) 방식을 사용함 (Antolin, Pugh & Stewart 2008). 스웨덴, 네덜란드의 경우 기업연금 급여 지급은 공적연금과 같이 원칙적으로 종신연금으로 지급. 스위스의 경우, 연금수급개시 시점에서 전체 기업연금 자산의 25%까지 일시금을 선택할 수 있으나, 일시금을 받는 경우는 일반소득세 기준으로 세금을 내야 함.

□ 조기인출 (early withdrawal)은 기업연금 지급방식 논의에서 자주 다루어지지만 (Stewart, et, al., 2019) 사실 이는 급여 지급방식과는 다른 차원의 이슈임.

- 조기인출은 가입 시기에 자신이 적립한 연금 자산 가운데 일부를 특정 용도로 사용하는 것을 허용하는 것임.
  - 네덜란드처럼 조기인출을 전혀 허용하지 않는 일도 있으며, 스위스는 거주용 부동산을 구입하거나 모기지 대출을 갚고자 하는 경우 조기인출 가능하지만, 주택을 팔면 다시 연금으로 회수하는 등 규제를 채택하고 있음.

□ 퇴직연금 급여는 지급방식 관련 규제에 소극적이며, 퇴직전 조기인출은 관대하게 허용함

- 조기인출은 구분할 필요가 있는데,
  - 첫째, DC 방식에서의 중도 인출이며, 둘째, IRP (Individual Retirement Pension)이전 이후의 해지. 특히나 해지에 주목할 수 있는데, 2019년 기준, IRP로의 이전 대상과 금액이 34.4만 명, 13조 9천억 원인데 해지 대상과 금액이 36.5만 명, 11조 2천억 원에 이르고 있는 것으로 나타나 (통계청 2020), IRP 이전 이후 노후소득 보장 수단으로 기능해야 하는 취지에서 벗어나 있음을 알 수 있음.

- 지급방식 역시도 소극적인데,
  - 퇴직연금이 노후소득보장 기능을 수행하기 위해서는 종신연금 (annuity) 중심의 지급이 이루어져야 하지만, 세제혜택에 따른 소극적 유인 전략 고수. 연금 - 사실은 계획 인출 -에 대한 유인을 높이려고 노력하기는 했지만, 결과적으로 볼 때 절대 다수가 일시금을 선호하는 경향은 명확.
  - 그중에서도 가장 심각한 것은 IRP로 이전한 이후에는 세제상의 불이익만 감수하면 해지가 자유롭게 이루어질 수 있다는 점.
  - 종신연금 중심의 지급이 이루어지는데 전환율 (conversion ratio) 결정을 누가 하는지가 핵심인데 퇴직연금에는 이에 관한 규정이 부재함. 스위스의 경우 세제혜택이 주어지는 Obligatorium 구간에서는 6.80%의 전환율이 적용되며, 그 이외의 부분에서는 더 낮은 전환율이 적용됨.

## 2) 적립규제

□ 적립규제 방식은 크게 보면 최소적립률 방식과 자율 방식으로 구분됨.

- 최소적립률 방식은 퇴직연금이 현 시점에서 목표로 하는 적립비율을 충족하는지를 감독하여 그에 미달하는 경우 여러 후속조치를 취하는 방식.
  - 일차적으로는 기업이 회복계획 (recovery plan)을 제출하도록 하고, 이를 어긴 경우에 일정한 처벌하는 방식. 네덜란드의 경우, 최소적립률을 104.2%로 설정하고 있는데, 이를 충족하지 못하는 경우 2008년 금융위기 이전에는 5년 동안 회복하도록 규정. 그러나, 2008년 금융위기 이후 기업들의 부담이 커지자 2015년에 그 기간을 12년으로 늘렸음 (Wiβ 2019). 네덜란드의 경우 적립을 이행하지 않으면, 일차적으로 추격 기여 (catch-up contribution)를 통해서 달성될 수 있으나, 그것만으로 충분하지 않을 경우 급여 연동의 (부분

혹은 전체) 동결(freeze) 가능. 만일 적립률이 80% 이하로 떨어지거나 5년 연속 최소 적립률을 밑도는 경우 급여 삭감 (benefit reduction)을 최후의 방법으로 사용 가능 (Gerard, 2018).

- 자율적 방식은 DB 기업연금에 대한 적립률을 의무조항으로 운영하지 않는 방식.
  - 영국이 2004년 이후 MFR (Minimum Funding Requirement)을 폐지하되 사용자와 수탁인 (trustee) 사이의 개별적 협상에 기초하여 적립 기준을 마련하는 Scheme Specific Funding Requirement 방식으로 변경하였음 (Davies & Kalaczkowski 2022).

□ 우리나라 퇴직연금의 경우 적립 규제는 매우 느슨함.

- 최소 적립 기준이 지속해서 높아져서 2022년 1월부터는 지급해야 할 금액의 100%를 적립해야 함. 최소적립금의 95%를 미달하게 되면, 사용자는 재정안정화계획서를 작성하여 통보하고 이를 이행해야 하는데, 다수의 사업장이 이를 어기고 있음.
  - 향후 과태료를 부과한다고 하지만, 과연 실효성이 있을지는 미지수임. 이러한 적립부족은 향후 도산 시 근로자들의 수급권 약화로 직결될 수 있음.

<표 5> 연도별 DB 형 재정검증 상황

(단위: 개소, %)

구분	DB도입 사업장 수	최소적립률 미달 사업장
2018년	102,967	58,208(56.5)
2019년	102,985	56,925(55.3)
2020년	98,705	60,137(60.9)

자료: 고용노동부 내부자료

다. 시장 보상

1) 사후적 지급보장 장치

- 기업연금의 수급권 (entitlement)을 보장하는 장치는 여러 가지가 가능하지만, 대표적인 것이 기업의 도산시 연금기금의 적립부족으로 인한 부분 혹은 전체 지급불능으로부터 가입자들의 연금수급권을 어떻게 보호하느냐에 대한 것임 (DB 방식).
  - (사후적 보장 장치인) 지급보장의 경우, 사전적 감독 - 앞서 다른 적립규제 - 과 일종의 경합관계 (trade-off) 라고 할 수 있음.
    - 사전적 감독을 강하게 하고 사후적 보장 장치는 도입하지 않는 네덜란드도 있고, 사전적 감독은 느슨하되 사후적 보장장치는 강력하게 작동하는 영국도 있음.
- 퇴직연금은 직전 3년치에 대해서만 지급보장을 하므로 실제 지급보장 역할은 충분하지 않음.
  - 특히 실제 적립기준을 채우지 못한 기업이 상당한 상황에서 기업의 도산시에 대한 가입자들에 대한 (사후적 지급보장 장치로서의) 수급권 보장은 불안정한 상황임.

## 2) 투자손실 보상

- DC 방식에서 투자 손실로부터 가입자 수급권을 보호하기 위한 보상 장치가 최소수익률 (minimum interest rate) 보장이라 할 수 있음.
  - 이는 사실 기업연금 차원에서 매우 강력한 규제라고 할 수 있음. 2000년대 초반 EU 차원에서 기업연금 규제를 논의할 때 최소수익률의 필요성이 제시되었으나 최종적으로는 받아들여지지 않았음 (Davy 2011). 그러나, 실제로 일부 국가들에서 다양한 방식의 최소 수익보장 장치를 두고 있음.
  - 최소수익보장 장치의 설계에서 중요한 것은 수익보장의 수준과 기간 단위에 대한 것이라 할 수 있음.

- 우선, 수익보장의 수준에 대한 것인데, 국가마다 상이함. 스위스의 법정 의무 기업연금의 경우, 처음 minimum interest rate가 설정된 1985년에는 4%였다가 지속적으로 낮아지면서, 2009년에는 2%로 낮아졌으며, 2017년 이후 1%로 설정.
- 다음으로, 기간 단위에 대한 것. 만일 연 단위로 최소수익을 보장해야 한다면 최소수익을 달성하지 못하는 기간이 상대적으로 많이 발생. 그러나, 가입기간 전체로 단위가 길어지면 최소수익을 달성하지 못할 개연성은 훨씬 낮아짐. 예를 들어, 스위스의 경우, 가입기간 전체 기간에 대해서 최소수익을 보장하도록 하지만, 체코의 경우는 연단위로 펀드 매니저는 기여의 명목 가치를 보장하도록 설정 (Antolin et, al., 2011).

○ 최소수익률 보장은 상당한 비용이 발생할 수 있는 제도임.

- 실제 투자수익이 최소수익률에 미치지 않는 경우, 연금기금이나 금융기관들은 이를 해결하는 과정에서 상당한 비용이 발생할 수 있음. 이에 대한 엄격한 운영은 금융기관들의 시장에서의 참여를 억제시킬 개연성이 있음.

□ 우리나라 퇴직연금의 경우는 DC 방식에서 최소수익보장 장치가 별도로 존재하지 않으며, 결과적으로 위험자산투자로 인해서 손실이 발생하는 경우 가입자가 그 손해를 감당해야 함.

○ 이러한 설계는 결과적으로 원리금보장형과 같은 안전자산 위주의 투자를 불가피하게 선택하도록 하였음.

## 라. 소결

□ 퇴직연금은 그동안 시장 창출에만 초점을 두었을 뿐, 제도가 제 역할을 할 수 있는 다른 기능의 발전은 거의 다루어지지 않았음.

○ 제도 측면에서는 가입을 확대하기 위한 측면에만 초점을 두었고, 여

기에서는 다루지 않지만, 수익률 증대를 위한 규제 완화를 관철해왔음.

<표 6> 시장 창출, 수정, 보상 측면에서 현재 퇴직연금의 규제 요약

목적	정책 도구	규제 내용	규제 정도
시장 창출	가입 확대	유인 정책 및 의무화 전 단계	강함
시장 수정	지급방식	연금에 대한 세제 혜택	약함
	중도인출 및 해지	중도인출 요건 허술, IRP 이전후 해지 허용	약함
	적립규제	적립 미달시 과태료	약함
	수수료	자율 결정	약함
시장 보상	지급보장 장치	직전 3년에 대해서만 보상	약함
	투자 손실 보상	-	미도입

□ 민간 공급을 활용한 공적 목적달성이라는 것이 한국 복지정책에서 일반적이는데, 연금정책에서만 이를 회피할 이유는 없음.

○ 한국 복지제도를 보면, 대다수 영역에서 민간 공급자들에게 의존하고 있음.

- 의료기관, 어린이집, 요양원 등 보편적인 사회서비스 영역에서 민간 공급자 중심의 복지시장 (welfare market)을 통해서 공적 목적 (public ends)을 달성하기 위한 정책적 노력을 계속해 왔음. 이러한 경향을 규제 국가 (regulatory state)라고도 함.

○ 퇴직연금 역시도 복지시장을 활용한 제도임.

- 각국은 노후소득보장의 제도적 유산에 따라서, 기업연금 관련 복지 시장이 경쟁적 시장 (competitive market)을 유지하는 한도 내에서 각종 규제를 마련하고 운영하여 왔음. 금융기관과 자본시장을 활용 하면서 노후소득보장이라는 목적을 달성하기 위한 정책적 노력이 필요한데, '퇴직연금은 사적연금이니까 고려대상이 아니'라는 논리는 일관성이 있다고 보기 어려움.

## 6. 퇴직연금의 정책 과제

- 2005년 퇴직연금 도입 이후 제도 변화는 거의 수익률을 높이기 위한 수단들 중심으로 이루어져 왔음.
  - 위험자산 투자 비중 상향, 디폴트 옵션 도입 등이 모두 그러한 것들임. 이 발표는 투자나 수익률 관련해서는 논의하지 않으므로 이에 대해서는 생략함.

### 가. 적용 확대

- 일정 규모 이상의 사업장 (예를 들어 10인)은 퇴직금 방식을 폐지하고 퇴직연금 가입을 의무화하는 조치들이 필요함.
  - 중소기업퇴직연금기금 도입은 퇴직연금 의무화의 사전단계라고 볼 수 있음.
- 1년 미만 근로자, 단시간 근로자까지 퇴직연금이 포함해야 하는지는 중장기적 이슈로 볼 수 있음.
  - 이들이 사회적 약자라면 공적연금을 통해서 보장을 해주는게 우선순위임. 선불리 이들을 퇴직연금에 가입시키는 경우는 오히려 고용 등에서 부작용이 있을 수 있음.
    - 다만, (1년 미만 근로하지만) 정부가 재정적으로 지원하는 요양보호사 등에 대해서는 의무적으로 가입시키는 것이 필요함.

### 나. annuity 중심 급여 지급 체계 마련

- 장수 (longevity)에 대한 보장을 위해서는 현재의 일시금 및 programmed withdrawal 중심의 지급방식을 annuity 중심으로 전환해야 함.

- 다만, 수명 증가 등 보험 위험이 있는 상황에서 현재 계약형 방식에서 annuity를 의무화하는 것은 어려움.
  - 대안적으로 보험 위험에 대해서 추가 지출에 대해서는 정부가 일정 부분 지원하여 경쟁적 시장을 유지하도록 하는 방안이 고려될 수 있음.
- 다만, 최근 도입한 중소기업퇴직연금기금이나 향후 기금형 방식이 도입되면 annuity 중심으로 급여지급이 일어나도록 할 필요가 있음.
  - 이는 현재처럼 세제혜택 정도가 아니라 일정비율 이상은 반드시 annuity 방식으로 수령하도록 하는 방식들이 고려될 수 있음. 다만, 일시금에 대한 욕구가 있는 상황에서 일시금 수령을 금지하는 등의 조치를 하는 것은 한계가 있음.

#### 다. 중도인출 및 해지

##### □ 현재보다 중도인출이나 해지 규정을 강화할 필요가 있음.

- 퇴직연금이 노후소득보장 수단으로서 제 역할을 하지 못하는 주요 이유는 이를 중도에 소진하기 때문인데, 그중에서도 (사유를 정해서 규제하는) 중도인출보다는 (아무 규제 없는) 해지가 더 큰 문제라고 할 수 있음.
- 중도인출 역시 사유뿐 아니라 금액 한도를 정할 필요가 있을 뿐 아니라, 해지의 경우도 중도인출에 준하게 사유와 금액 한도를 정해서 노후자산을 소진하지 못하도록 하는 장치가 필요함.

#### 라. 적립 규제와 수급권 보장

- 한국 상황에서 적립규제와 수급권 보장에 어디에 무게 중심을 두어야 할지 고려할 필요가 있음.

- DB 방식의 경우 현재와 같은 형식적인 적립규제가 아니라 특별한 사유가 없는 한 적립이 100% 이루어지도록 사전감독을 강화할 필요가 있음. 다만, 적립규제는 수급권 보장 규정과 밀접한 관계가 있으므로, 적립규제를 강화할 것인지 아니면 수급권 보장 규정을 강화할 것인지에 대한 분석부터 이루어질 필요가 있음.

#### 마. 기금형 지배구조 도입

□ 우리나라 퇴직연금은 지금까지 계약형 방식만을 인정하는 기형적인 지배구조였음.

- 기업연금의 원형은 노사가 기업 혹은 산업 단위에서 자치적인 기금을 마련하고, 집합적 의사결정에 따라서 퇴직 이후 연금소득을 받는 것임.
  - 그러나, 우리나라는 퇴직연금 도입 당시 기금형이 제외된 채, 금융기관의 상품을 계약하는 형태의 계약형 지배구조만 인정되어 왔음. 각 지배구조가 장단점이 있겠으나, 계약형은 일반적으로 금융기관 중심으로 제도가 운영될 수밖에 없음.

□ 노후소득보장 강화를 위해서 기금형 지배구조 도입이 필요함.

- 앞서도 언급했듯이, 계약형 하에서는 annuity로의 지급에도 일정부분 한계가 있을 수 있고, 노사가 참여해서 의사결정을 하는 기금형 방식이 수익률도 더 높은 것으로 알려져 있음.
- 우리나라에서 최근 중소기업퇴직연금기금이 도입되었는데 이 제도가 사실상 처음으로 기금형 방식을 허용한 것이라 볼 수 있음. 그러나, 그 정도보다는 기금형 방식이 보다 일반화될 필요가 있음.

## 7. 결론

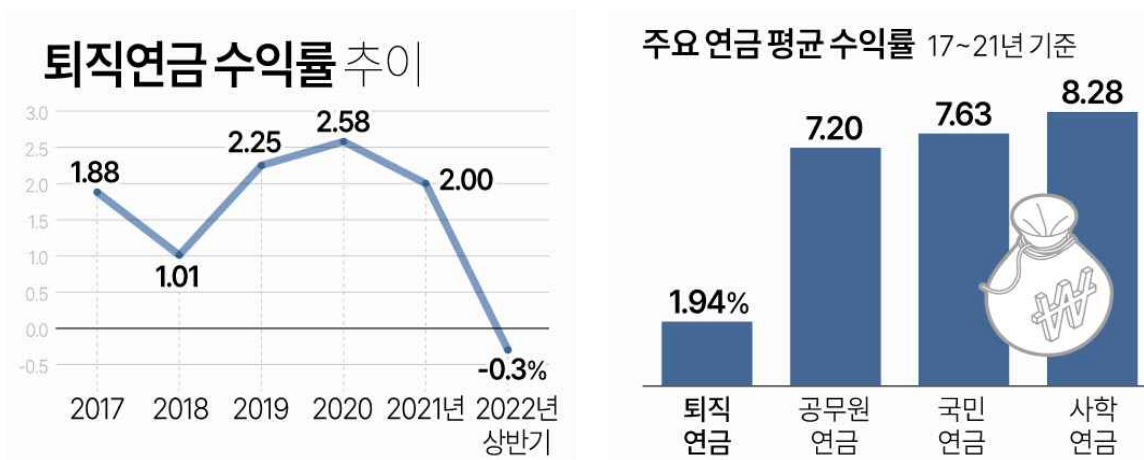
- 현 단계에서 핵심은 퇴직연금이 우리나라 노후소득보장 제도 논의의 한 축을 담당하는 제도가 되어야 하는지에 대한 합의가 필요하다는 것임.
  - 5, 6장의 각론 차원은 퇴직연금이 유의미한 제도로서 역할을 한다는 가정하에서 차후에 논의해도 늦지 않음.
    - 그러한 합의가 있다는 가정하에서 앞서 제시한 정책 수단들이 보완된다면, 퇴직연금은 중장기적으로 15-20% 소득대체율을 제공하는 제도가 될 수 있음. 그렇다면 한국의 노후소득보장 문제를 국민연금이 온전히 다 짊어져야 하는 문제로부터 다소 벗어날 수 있을 것임.
  
- 다만, 퇴직연금의 소득보장 기능은 현시점에서 제도의 성격을 확실하다고 해도, 제도 성숙에 수십 년의 시간이 걸린다는 것을 고려할 필요가 있음.
  - 퇴직연금이 실질적이고 보완적인 제도로서 역할을 해야 한다는 합의와 그에 걸맞은 제도 변화가 있다고 해서, 그때부터 15~20% 소득대체율을 제공하는 제도라고 단정해서는 안 됨. 앞서도 언급했듯이, 중장기적으로 15-20% 소득대체율을 제공하는 제도로 역할을 하더라도, 현재 50대 (혹은 40대) 이상에게는 그러한 보완적인 제도라기보다는, 퇴직과 연금수급 사이의 기간에 대한 소득보장 역할이 더 현실적일 수 있음. 이러한 문제는 제도 성격이 명확화된 상황에서 면밀한 검토가 필요한 부분임.

김우창(한국과학기술원 산업및시스템공학과 교수)

## 1. 퇴직연금 핵심 개선과제

### ○ 타연금 대비 낮은 수익률

[그림 1] 퇴직연금 수익률 및 주요 연금 평균 수익률<sup>44)</sup>



### ○ 높은 일시금 수령 비율

- 2019년 퇴직연금 일시금 수령자 비율: 97.3%
- 2020년 퇴직연금 일시금 수령자 비율: 96.7%

### ○ 본 발제에서는 “퇴직연금보장공사” 설립을 통해 현 퇴직연금 제도의 주요 문제점인 저조한 수익률 개선방식을 제언하고자 함

### ○ 수익률 개선 방안

- 퇴직연금의 수익률이 낮은 이유는 가입자의 절대다수(2021년 기준 적립액의 86.4%)가 원리금 보장형 상품을 선택하기 때문

44) <https://www.yna.co.kr/view/GYH20221218000400044>

- 2020년 기준 원리금보장형 퇴직연금상품 평균수익률: 1.68%
- 2020년 기준 실적배당형 퇴직연금상품 평균수익률: 10.67%
- 가입자가 실적배당형을 선택할 유인을 제공하기 위해 “퇴직연금보장공사”에서 승인한 퇴직연금 상품을 대상으로 원금손실분을 보존

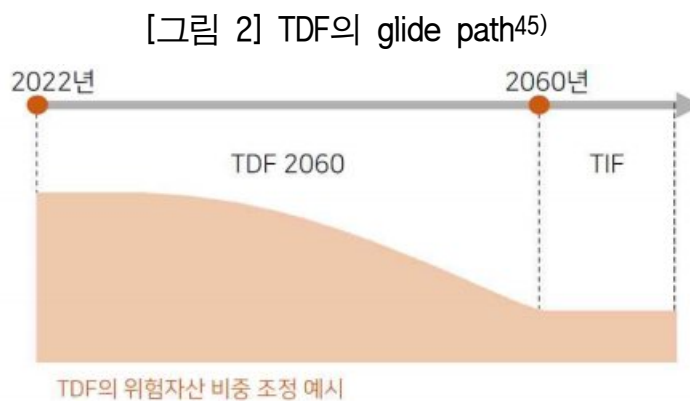
## 2. 데이터 및 가정

### ○ 수익률 가정

- 8월 16일 발제에서 사용된 자본시장가설을 그대로 활용
- 자세한 사항은 참고자료 1 참조

### ○ 퇴직연금 투자방식 가정

- 가장 일반적인 퇴직연금상품인 TDF(target date fund)의 투자방식 준용



- 젊은 시절에는 실적배당형 상품에 주로 투자하고 은퇴에 가까워지면 원리금보장형 상품의 비중을 높임 → 수익률과 안정성을 동시에 추구
- 초기시점 자산배분: 위험자산 70% : 안전자산 30%
- 은퇴시점 자산배분: 위험자산 30% : 안전자산 70%
- 위험자산 비중은 은퇴전 10년 전부터 선형으로 감소

45) 한국투자신탁 TDF 설명서

○ 가입자 및 경제변수 가정

- Case 1: 30년 납부 - 35세 납부개시, 65세 은퇴, 85세까지 연금수령
- Case 2: 40년 납부 - 25세 납부개시, 65세 은퇴, 85세까지 연금수령
- 임금인상률과 인플레이션율은 모두 3%로 가정
- 은퇴 이후 적립금액은 전액 안전자산에 투자 (실질수익률=0%)

○ 퇴직연금보장공사의 원금보장보험 가정

- 시뮬레이션 기반으로 30년 및 40년 가입자의 원금손실 확률과 원금손실 시 기댓값을 계산
- 보험료 = 원금손실 기댓값
- 보험료의 일부는 국가가 부담 (본 분석에서는 절반)

### 3. 분석결과

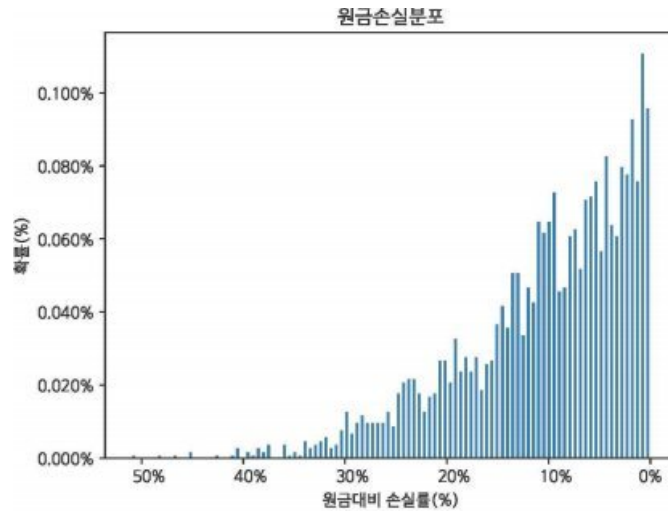
○ Baseline: 원리금보장형 소득대체율

- 30년 가입자 평균: 14.9%
- 40년 가입자 평균: 22.5%

○ Case 1: 30년 가입 실적배당형

- 원금손실확률: 2.52%
- 원금손실기댓값: 0.264% (월급 500만원 가입자 보험료 월 550원)

[그림 3] 30년 가입 시 손실률 분포



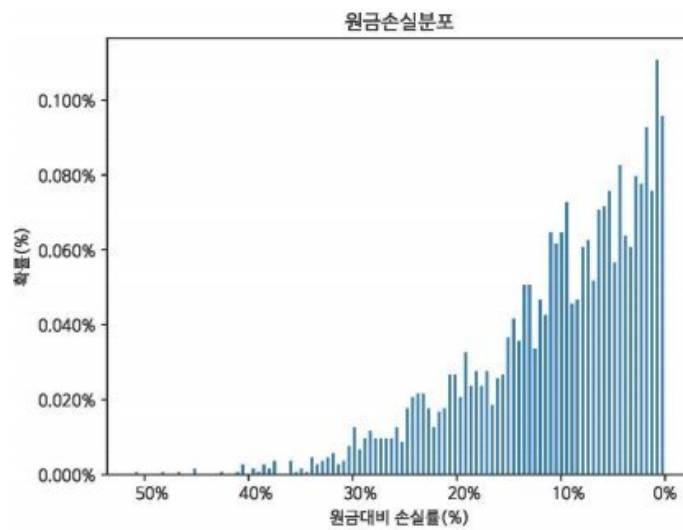
- 소득대체율 분포

	하위 10%	중위값	평균	상위 10%
소득대체율	12.5%	19.9%	21.8%	33.3%

○ Case 2: 40년 가입 실적배당형

- 원금손실확률: 1.57%
- 원금손실기댓값: 0.183% (월급 500만원 가입자 보험료 월 381원)

[그림 4] 40년 가입 시 손실률 분포



- 소득대체율 분포

	하위 10%	중위값	평균	상위 10%
소득대체율	18.9%	33.4%	38.3%	63.3%

○ “국민연금 3-1-1.5 개혁” 및 “퇴직연금보장공사” 설립을 통한 국민연금-퇴직연금-개인연금 다층체계 노후소득보장성 분석

- 개인연금: 퇴직연금의 1/3 수준 납입 가정
- 연간보험료 = 12% (국민) + 8.33% (퇴직) + 2.77% (개인) = 23.1%

	30년 가입 (원리금보장)	30년 가입 (실적배당)	40년 가입 (원리금보장)	40년 가입 (실적배당)
국민연금	30%	<b>30%</b>	40%	<b>40%</b>
퇴직연금	14.9%	<b>21.8%</b>	22.5%	<b>38.3%</b>
개인연금	5.0%	<b>7.3%</b>	7.5%	<b>12.8%</b>
소득대체율	49.9%	<b>59.1%</b>	70%	<b>91.1%</b>

#### 4. 토의

- 아주 느슨한 형태의 세대 내 및 세대 간 연대를 “퇴직연금보장공사”를 통해 적용함으로써 퇴직연금의 노후소득보장 기능을 강화할 수 있음
- 30년 이상 납입 가입자는 3층 소득보장체계만으로 노후보장 가능
  - 국민 + 퇴직연금 소득대체율: 51.8% (30년 가입), 78.3% (40년 가입)
  - 3층연금 소득대체율: 59.1% (30년 가입), 91.1% (40년 가입)
- 공사화 필요성
  - 원금보장을 위한 지출은 은퇴에 가까운 시기에 자본시장에 큰 충격을 경험한 세대가 은퇴하는 시점에 크게 발생할 가능성이 높음
  - 사기업이 그 기능을 수행하는 경우 지속가능성이 상당히 떨어질 개연성
  - 공사화를 통해 안정성을 확보하는 것이 필수적

○ 퇴직연금보험공사를 통해 자율성을 존중하며 공공성 확보

- 퇴직연금은 노후소득보장체계의 일환으로 도입되었으나 퇴직연금의 사유재산적 성격으로 강한 규제 도입이 어려움
- 퇴직연금 생태계는 운용사(생산자)보다는 연금사업자(판매자) 위주로 형성되어 판매의 용의성 위주의 상품이 두드러지는 등 시장왜곡이 발생
- 퇴직연금보장공사의 원금보장분에 한해서 “사적계약”에 의해 노후소득 보장기능 강화 가능
- 퇴직연금보험공사를 통해 “자율성을 존중”하면서 “공공성 확보” 가능
- 국가가 일부 보험료를 부담하는 것이 타당한 이유
- 2022년 기준, 절반의 보험료를 국가에서 부담하는 경우 연간 국가 부담 보험료 총액은 520억원 ( $40\text{조원} \times 0.264\% \div 2$ ) 수준

○ 연금화 촉진 기제

- 연금수령을 퇴직연금 원금보장을 위한 보험 가입조건으로 설정
- 일시금 수령시 국가납입 보험료에 가산금을 붙여 회수

## 참고자료 1. 데이터

### ○ 자산군별 수익률 및 공분산 행렬

- 자산군(국내주식, 해외주식, 국내채권, 해외채권, 대체투자)별 기대수익률 및 변동성은 국내외 14개 자산운용사가 발간한 자본시장가설 (CMA: capital market assumption - 자산군별 중장기 기대수익률, 변동성, 및 상관계수 추정치) 리포트를 취합하여 그 평균값을 활용
- CMA 활용 운용사 리스트: KB, 한국투자 신탁운용, Sellwood Consulting, Blackrock, AQR, Julius Baer, Amundi, Callan, NB Private Wealth, PGIM Quantitative Solutions, JP Morgan, BNY Mellon, Vanguard, Morgan Stanley
- 기타사항은 재무 및 투자 분야 학술연구의 표준적 절차를 준용

<표 1> 14개 자산운용사 CMA를 활용한 자산군별 기대수익과 변동성 추정치

	기대수익	변동성
국내주식	6.20%	26.37%
해외주식	7.55%	16.20%
국내채권	3.00%	7.02%
해외채권	3.66%	5.31%
대체투자	7.51%	14.34%

<표 2> 자산군별 상관관계행렬

	국내주식	해외주식	국내채권	해외채권	대체투자
국내주식	1.00	0.64	0.01	-0.19	0.56
해외주식	0.64	1.00	-0.07	0.01	0.52
국내채권	0.01	-0.07	1.00	0.40	-0.09
해외채권	-0.19	0.01	0.40	1.00	0.14
대체투자	0.56	0.52	-0.09	0.14	1.00

## 노후소득보장과 일자리: 정년연장, 의무가입연령, 그리고 수급개시연령

한양대학교 에리카캠퍼스 경영학부 박경원  
경기대학교 사회복지학과 주은선

### 연금수급개시연령

- 1998년 제1차 연금 개혁 주요 내용
  - 소득대체율을 70%에서 60%로 하향 조정
  - 수급개시연령을 60세에서 2033년 65세로 단계적 상향 조정

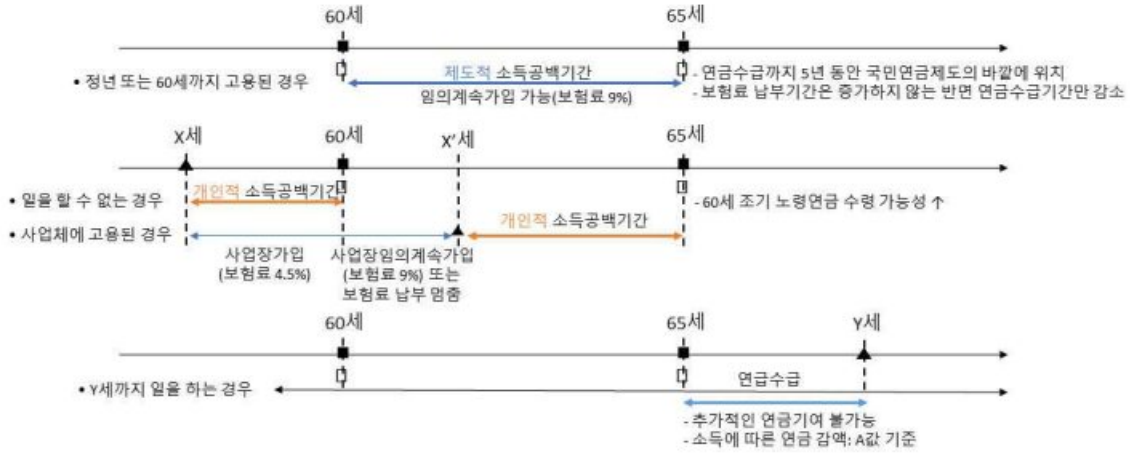
[표 1] 노령연금 수급개시연령 현황

출생연도	1952년 이전	1953-56년	1957-60년	1961-64년	1965-68년	1969년 이후
일반 노령연금	60세	61세	62세	63세	64세	65세
조기 노령연금	55세	56세	57세	58세	59세	60세
적용연도		2013년	2018년	2023년	2028년	2033년

- 2013년부터 수급개시연령은 늦춰지고 있지만, 의무가입상한연령은 계속해서 59세로 유지되고 있음
- 그 결과 수급개시연령과 의무가입상한연령 간 차이가 커지고 있음

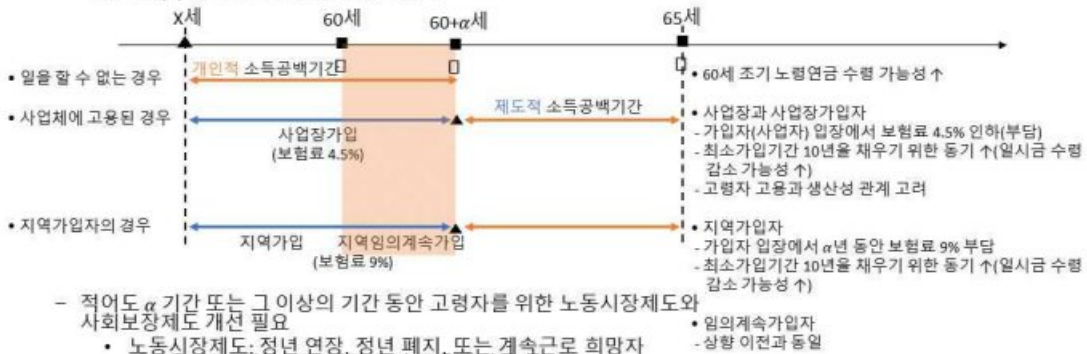
# 연금수급개시연령과 의무가입상한연령

## • 수급개시연령과 의무가입상한연령 간 격차의 문제점(2033년 전제)



# 의무가입상한연령 상향

- 의무가입상한연령 상향
  - 제도적 소득공백기간 감소
  - 가입기간(n) 증가에 따른 연금수령액 증가



→ 의무가입상한연령(& 수급개시연령) 상향과 노동시장/사회보장제도 개선 논의는 함께 진행할 필요

# 우리나라의 정년제도

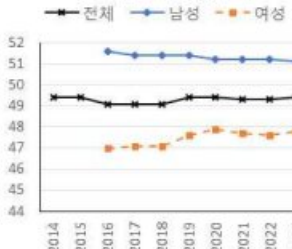
- 2013년 5월 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 (고령자고용법)
  - 정년 및 임금체계 개편 규정
    - 제19조(정년) ① 사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 한다.
    - ② 사업주가 제1항에도 불구하고 근로자의 정년을 60세 미만으로 정한 경우에는 정년을 60세로 정한 것으로 본다.
  - 제19조의2에서 임금체계 개편과 이를 위한 고용노동부의 지원을 규정
- 정년 제도가 없는 회사의 경우
  - 연령 차별이 없는 사업장은 반드시 정년 제도를 신설하지 않아도 됨
- 2016년 300인 이상 기업, 2017년 300인 미만 기업을 대상으로 시행
- 타 법의 정년 규정

법	정년 규정	법	정년 규정
군인사법 제8조 (현역정년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전시 사변 등 국가 비상시 예외</li> <li>• 원수: 중신, 대장: 63세, 중장: 61세, 소장: 59세, 준장: 58세</li> <li>• 대령: 56세, 중령: 53세, 소령: 45세, 대위·중위·소위: 43세</li> <li>• 준위·원사: 55세, 상사: 53세, 중사: 45세, 하사: 40세</li> </ul>	군무원인사법 제31조(정년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전시 사변 등 국가 비상시 예외</li> <li>• 군무원 정년 60세</li> </ul>
대통령 등의 경호에 관한 법률 제11조 (정년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경호공무원 5급 이상: 58세, 6급 이하: 55세</li> </ul>	정원경찰법 제10조의 6 (당연퇴직)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정원경찰의 나이가 60세가 되었을 때 당연퇴직</li> </ul>
		교육공무원법 제47조(정년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육공무원의 정년 62세, 다만, 고등교육법 제14조에 따른 교원인 교육공무원의 정년 65세</li> </ul>

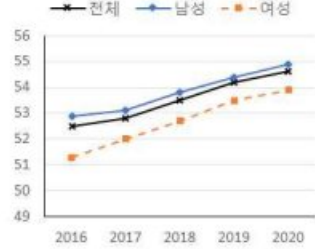
# 2016-17년 고령자고용법 시행 이후

- 2023년 55세-64세 고령층이 주된 일자리를 그만 둔 평균 나이는 49.3세(남성 51.2세, 여성 47.6세)
  - 정년퇴직: 8.5%, 59.2세
  - 사업 부진·조업 중단·휴폐업: 30.2%, 50.8세, 권고사직·명예퇴직·정리해고: 11.3%, 51.7세
  - 55~64세 인구 중 가장 오래 근무한 일자리를 그만두고 현재 미취업자이거나 다른 일을 하고 있는 사람
- 고용보험 DB에서는 주된 일자리 퇴직 연령이 증가하는 것으로 나타남 (이승호 외, 2022)

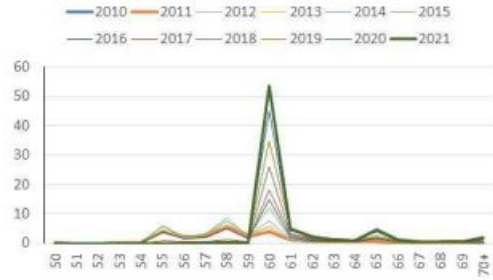
[그림] 55세-64세 근로자의 주된 일자리 퇴직 연령 추이



[그림] 40세 근로자의 주된 일자리 퇴직 연령 추이(고용보험DB)



[그림] 2010-21 연령별 정년퇴직자 수 (고용보험DB)



자료: 통계청, 경제활동인구조사 고령층 부가조사.

출처: 이승호 외(2022)

## 2016-17년 고령자고용법 시행 이후

- 2022년 현재 22.0%의 사업체들이 정년제도를 운영하고 있음
  - 300인 미만 기업은 21.9%, 300인 이상 기업은 94.3가 정년제도 운영
  - 정년연장의 혜택이 공공부문 또는 대기업 등에 집중되어 노동시장 이중구조를 심화시킬 가능성 존재 (그 결과 노후소득 격차 심화로 이어질 가능성 존재)

[표 ] 정년제 운영 사업체 변화 추이

(단위: 천 개소, %)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
전체 사업체	1107	1209	1256	1323	1424	1478	1518	1565	1598	1643	1563	
정년제 운영 사업체	194	221	225	248	283	299	346	354	345	347	345	
실시 비율(%)	17.5	18.3	17.9	18.7	19.9	20.3	22.8	22.6	21.6	21.1	22.0	
사업체 규모(%)	1-4인	10.8	11.8	10.7	10.7	11.8	12.6	14.8	13.9	12.4	11.3	11.9
	5-9인	18.7	20.6	20.6	21.5	23.1	24.5	27.0	28.2	27.7	28.9	29.5
	10-29인	36.6	37.0	40.7	43.1	45.1	42.1	47.2	49.7	49.7	51.7	53.0
	30-99인	64.5	61.3	64.3	72.4	74.9	69.6	73.6	77.5	77.0	79.2	80.3
	100-299인	82.2	82.5	83.9	89.0	88.3	88.2	91.4	91.4	89.8	91.3	92.3
	300인 이상	91.0	90.4	92.3	93.9	94.1	90.7	91.3	93.0	92.8	93.8	94.3
1,000인 이상						95.7	94.7	94.6	93.5	94.7	94.6	

자료: 고용노동부, 사업체노동력조사 부가조사.

## 2016-17년 고령자고용법 시행 이후

- 임금피크제 등 임금체계 개편
  - 정년 60세 이상 의무화와 함께 임금체계 개편을 포함한 필요한 조치를 하도록 의무화
    - 별칙 규정 없이 노사 간 충실한 협의를 통해 상생할 수 있는 방안 도출 유도
      - 2008년 '고용안정을 위한 임금체계개선' 관련 합의문은 임금피크제 등 임금체계 개편, 정년연장 안착 및 점진적 퇴직 준비와 청년 신규채용 확대를 위해 임금, 근로시간, 근로일수 등의 조정 추진, 이를 위한 정부의 지원 강화를 담고 있음
  - 국민연금과 퇴직급여
    - 퇴직금에 불이익이 발생하지 않도록 퇴직금 중간 정산 허용
      - 퇴직일시금 제도를 확정기여형 퇴직연금(DC형)으로 전환하면 퇴직급여 손실 방지
    - 임금이 일부 감액되었지만 정년 연장에 따라 국민연금 가입기간이 증가하여 연금급여액이 일률적으로 감소하지는 않음
- 2022년 5월 대법원의 임금피크제 무효 판결
  - 임금 삭감을 정당화할 수 있는 직무내용을 수반하지 않는 임금피크제 적용은 연령 차별에 해당
  - 임금피크제 등 임금체계 개편으로 인한 노사 갈등은 여전히 진행 중

## 2016-17년 고령자고용법 시행 이후

- 남재량(2018). 정년 60세 이상 의무제 시행의 고용효과 연구
  - 2011년과 2015년을 대상으로 분석 결과 정년 60세 이상 연장법 시행이 고용에 부정적인 영향을 끼친 것으로 나타남
  - 고령자고용법이 개정된 후인 2013년 6월부터 실제 적용되기 이전인 2015년 12월까지 기업은 손실을 최소화하기 위해 고용조정에 집중한 것으로 해석
- 한요셉(2019). 60세 정년 의무화의 영향: 청년 고용에 미치는 영향을 중심으로
  - 고령자 고용에 대한 영향
    - 58세에서 60세(55세에서 60세)로 정년이 연장되면서 혜택을 받는 출생코호트 남성의 58~59세(55~57세) 고용률은 이전 출생코호트에 비해 3~4%p(약 2%p) 높게 나타났으며, 임금근로 확률은 약 8%p(8%p), 상용직 근로 확률은 약 4%p(4%p) 증가한 것으로 추정
    - 2013년 고령자고용법 입법화 직후의 고용 감소효과 존재
  - 청년고용에 대한 영향
    - 정년 연장의 대상이 1인 증가할 때 민간사업체에서는 평균적으로 0.2명의 청년 고용이 감소한 것으로 추정(상용직 고용에 한정해도 유사한 결과)
    - 사업체 규모가 크고 고용보호가 강한 산업에서, 그리고 정년이 3년 이상 급격히 증가한 사업체들에서 청년 고용에 대한 부정적 영향이 크게 나타남

## 중고령자 노동시장 참여 및 국민연금 가입 현황

[표] 2021년 55-59세 & 60-64세 노동시장 참여 및 국민연금 가입현황

구분	인구수	경제 활동 인구	취업자	경제 활동 참가율	고용률	임금근로자 (70.1%)			자영업자 (29.9%)			국민연금가입자				
						상용 근로자	임시 근로자	일용직 근로자	고용원이 있는 자영업자	고용원이 없는 자영업자	무급 가족 종사자	주민등록연앙 인구	전체 가입자	사업장/사업장 임의계속	지역/지역 임의계속	임의/기타 임의계속
55~59세 취업자 임금	4,136	3,092	3,001	74.8	72.6	1,477.3 (49.2)	408.2 (13.6)	217.2 (7.2)	206.8 (6.9)	539.7 (18.0)	152.2 (5.1)	4,118.8 (100.0)	2,845.3 (69.1)	1,789.1 (43.4)	961.0 (23.3)	95.2 (2.3)
						3,458	1,786	1,939	2,438							
60-64세 취업자 임금	4,030	2,507	2,414	62.2	59.9	827.7 (34.3)	436.5 (18.1)	204.3 (8.5)	139.1 (5.8)	627.2 (26.0)	179.0 (7.4)	3,997.8 (100.0)	506.3 (12.7)	153.9 (3.9)	300.3 (7.5)	52.0 (1.3)
						2,672	1,638	1,733	1,825							

주: 임금근로자 전체의 평균임금은 각각 56-59세 2,991만원, 60-65세 2,237만원임  
 자료: 성혜영 외(2022)의 여러 곳

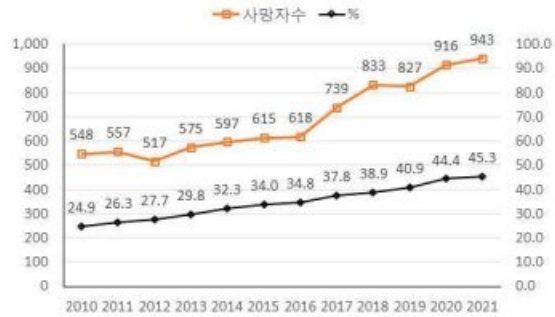
## 60-64세 중고령자 산업재해자 수와 사망자 수

[그림] 2010-2021 60-64세 산업재해자 수



출처: 고용노동부, 「산업재해현황」.

[그림] 2010-2021 60-64세 사망자 수



출처: 고용노동부, 「산업재해현황」.

## 노후소득보장

### • 급여수준의 적절성 & 급여대상의 포괄성

- 55-59세와 60-64세 간 일자리의 질 차이 존재
  - 상용직 비율이 감소한 반면 임시직과 일용직 비율 증가
  - 고용원이 있는 자영업자 비율이 감소한 반면 고용원이 없는 자영업자와 무급가족종사자 비율 증가
- 실질적 노동시장제도 개선 없이 의무가입상한연령을 높일 경우, 납부예외자 또는 장기체납자가 증가할 것
- 또한, 노동 공급 증가에 따라 임금 감소 가능성이 존재하며, 이는 A값(뿐만 아니라 B값)을 낮출 가능성 존재
- 이는 급여수준의 적절성과 급여대상의 포괄성에 부정적 영향을 끼칠 수 있음.

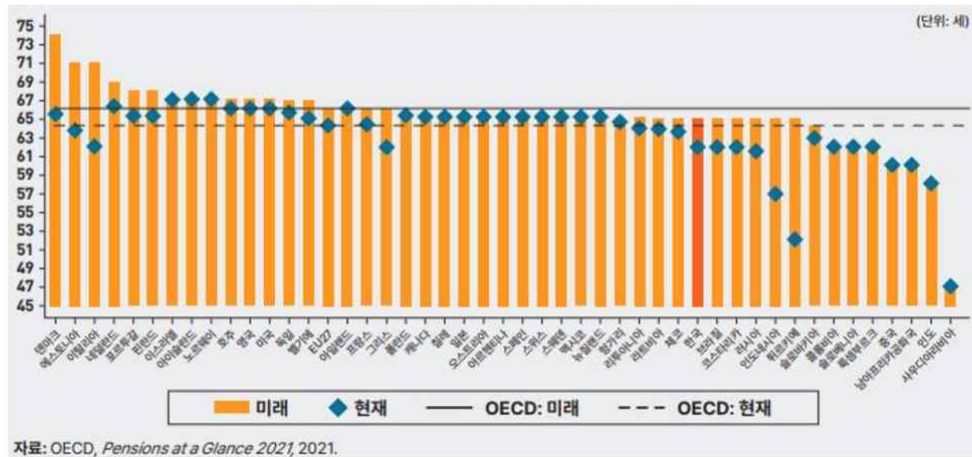
[그림] 2021년 국민연금 가입 현황

18-59세 총인구 31,167천명				
경제활동인구 22,660천명				
국민연금 가입자 21,804천명				
비경제활동인구 7,579천명	납부예외자 3,085천명		소득신고자 18,719천명	
	장기 체납자 957천명	보험료납부자 17,762천명		
	소계 11,621천명		소계 19,546천명	
특수직역연금 1,784천명				

출처: 국민연금연구원 내부자료<sup>10)</sup>

성혜영 외(2022), p.87에서 인용

## 해외 주요국들의 연금수급개시연령



출처: 김동현 (2023), 길어지는 연금 공백기에 대한 대응방안, KDI FOCUS, (121), 1-11.

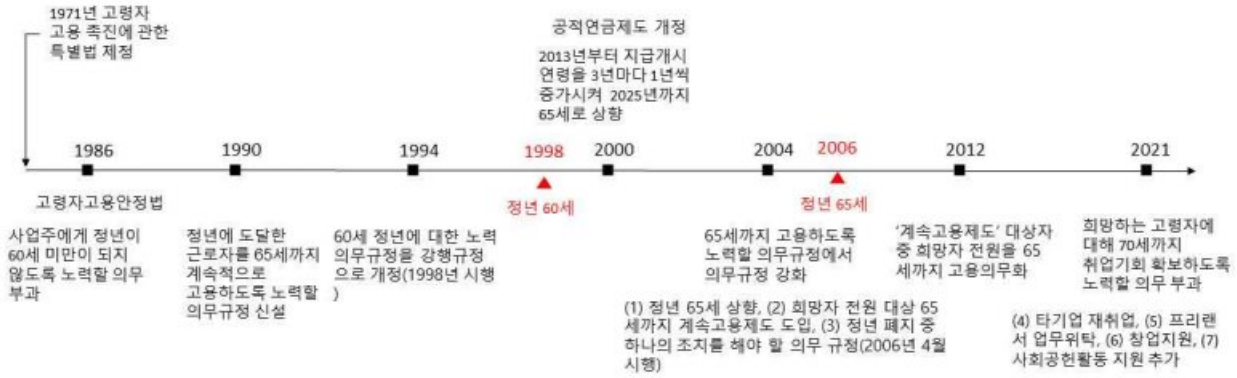
## 해외 주요국의 정년제도, 공적연금 가입상한연령과 수급개시연령

[표] 해외 주요국의 정년제도, 공적연금 가입상한연령과 수급개시연령

구분	정년제도	가입상한연령	수급개시연령
오스트리아	명시적 규정 없음	제한 없음(근로소득 발생 시 계속 의무가입)	남성 65세, 여성 60세
독일	명시적 규정 없음	수급개시연령 직전까지 의무가입	67세(2029년까지 상향조정)
프랑스	수급개시연령보다 높게 설정 가능	수급개시연령 직전까지 의무가입	64세(2030년까지 상향조정)
이탈리아	명시적 규정 없음	수급개시연령 직전까지 의무가입	67세(2050년까지 69세 9개월)
스웨덴	명시적 규정 없음	제한 없음(NDC)	62세(NDC), 65세(GP)
노르웨이	명시적 규정 없음	근로소득 발생 시 75세까지 의무가입	62~75세(점진적 은퇴), 67세(GP)
스위스	명시적 규정 없음	수급개시연령 직전까지 의무가입	남성 65세, 여성 64세
네덜란드	명시적 규정 없음	수급개시연령 직전까지 의무가입	66세 4개월(2024년까지 67세 상향조정)
캐나다	폐지	65~69세는 CPP를 수급하며 임의가입 가능	65세(CPP)
미국	폐지	제한 없음(OASDI)	66세(2027년까지 67세 상향조정)
영국	폐지	수급개시연령 직전까지 의무가입(NSP)	66세(NSP)(2028년까지 67세로 상향조정)
일본	65세 (70세까지 고용확보 노력 의무화)	후생연금 70세 미만, 기초연금 59세	후생연금: 남성은 2025년까지 65세, 여성은 2030년까지 65세로 상향조정 기초연금: 65세

출처: 이다미 외(2021), 성혜영 외(2022)와 여러 곳에서 취합하여 정리

# 일본 정년제도 변화



# 일본 정년제도 변화

[그림] 기업규모별 고용확보조치의 내용

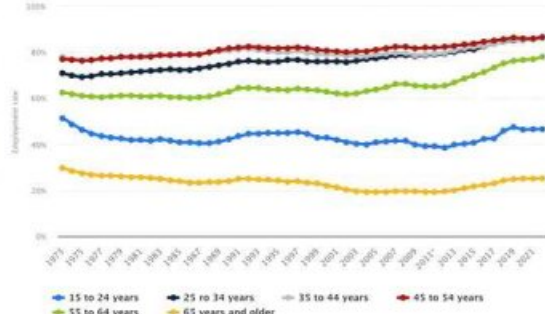


출처: 厚生労働省(2021.3.6) 「令和2年「高齢者の雇用状況」調査結果を公表します」『Press Release』p.4

출처: 정혜윤(2022)에서 인용

- 임금수준(정혜윤, 2022)
  - 60세 넘어 일하는 노동자 임금: 60세에 받던 월급의 평균 63.8% 수준
    - 60세 정년: 60세 시점 대비 59%, 정년 연장: 78.3%
  - 2019년부터 '동일노동 동일임금'(노동계약법 제 21조, 균등대우규정)이 적용되지만 고령자와 재직차간 임금 차별은 정당하게 여기는 경향

[그림] 1973-2021 일본의 연령별 고용률 (%)



출처: <https://www.statista.com/statistics/1246778/japan-employment-rate-by-age/>

## 일본 정년제도 변화

- 일본은 노령후생연금의 수급연령은 정년과 연계되어 단계적 상승
- 일본의 정년제도는 장기적으로 노사합의를 기반으로 실시행한 후 법제화됨
  - '노력의무'에 대한 제도적 신뢰 작동
    - 의무위반 기업에게 행정지도와 의무에 관한 권고를, 그래도 시정하지 않으면 기업명 공표
  - 반면 한국은 노사합의 기반이 아닌 정부 주도로 비교적 빠르게 법제화하였으며, 연금수급개시연령과 연계되지 못했음
    - 2013년 고령자고용법 개정 전에도 "사업주가 근로자의 정년을 정하는 경우에는 그 정년이 60세 이상이 되도록 노력하여야 한다."로 '노력의무'를 부과하였으나 실질적인 결과를 가져오지 못함

## 제도 조정 원칙과 방안

- 현재 59세인 의무가입상한연령을 우선적으로 조정할 필요가 있음
  - 다만, 수급개시연령과 의무가입상한연령을 맞추는 것이 바람직하지만, 의무가입상한연령을 2033년까지 65세로 조정하는 것은 매우 급박하며 현실적이지 않다고 생각
  - 의무가입상한연령 상향 조정에 의한 노동시장과 가입자 영향에 대한 분석을 통해 현실적인 상향 연령을 도출할 필요
    - 정년 연장과 관련하여 사회적 논의를 위한 준비가 막 시작됨
      - 경사노위의 초고령사회 계속고용연구회가 지난 7월말에 비로소 첫 회의를 진행하였으며, 구체적인 결과물을 내기 위해서는 상당한 시간 소요될 것
      - 정년연장뿐만 아니라 연금보험료 추가부담은 사업자에게 예민한 이슈이며, 노사 간 상생적인 합의가 필수적임
- 노동수급보장과 지속가능성을 위한 의무가입상한연령과 수급개시연령 논의는 정년연장 등 노동시장제도와 사회보장제도 개선 논의와 함께 진행될 필요
  - 특히, 연금수급개시연령 상향은 노동력 공급, 연금재정, 근로자의 은퇴 이후 삶의 질에 영향을 미치는 중요한 이슈임
  - 현재 2033년까지 단계적으로 65세로 상향 조정 중이기 때문에, 의무가입상한연령과 청년연장 등 노동시장제도와 사회보장제도 개선과 결합함으로써 급여수준의 적절성과 남녀대상의 포괄성을 높이는 데 집중할 필요

## 제도 조정 원칙과 방안

- 의무가입상한연령 상향에 따른 A값 감소를 방지하기 위한 장치 필요
  - 예를 들어, 60~64세 가입자 소득을 일정기간 A값 계산에서 제외 또는 별도 급여산식을 적용할 수 있을 것임
- 급여수준의 적절성 & 급여대상의 포괄성
  - 55-59세와 60-64세 간 일자리의 질 차이 존재
    - 상용직 비율이 감소한 반면 임시직과 일용직 비율 증가
    - 고용원이 있는 자영업자 비율이 감소한 반면 고용원이 없는 자영업자와 무급가족종사자 비율 증가
  - 실질적 노동시장제도 개선 없이 의무가입상한연령을 높일 경우, 납부예외자 또는 장기체납자가 증가할 것
  - 또한, 노동공급 증가에 따라 임금 감소 가능성이 존재하며, 이는 A값(뿐만 아니라 B값)을 낮출 가능성 존재
  - 이는 급여수준의 적절성과 급여대상의 포괄성에 부정적 영향을 끼칠 수 있음.

## 1. 정책 의제

### ■ 논의 목표

- 노후소득보장과 고령자 일자리에 관한 정책의제 확인.
- 해당 정책 실행 방안과 필요한 조치 제시.

### <정책 의제>

### ■ 국민연금 가입상한연령 상향

- 현 59세인 국민연금 가입상한 연령을 국민연금 수급연령에 맞춰, 혹은 그 이상으로 올릴 것인가?
  - 수급개시연령은 2013년부터 올라 2023년 현재 63세이며, 2033년에는 65세가 될 예정임. 그러나 가입상한연령은 계속 59세로 국민연금 가입대상도 아니고 수급대상도 아닌 시기가 다음과 같이 점점 길어짐.
    - \* ('23~'27) 3년, ('28~'32) 4년, ('33~ ) 5년
  - 이는 일하는 사람은 기여하고, 이를 통해 노인을 부양하고 수급권을 획득한다는 국민연금 작동 원리에 부합하지 않음.

### ■ 국민연금 수급연령 상향

- 2033년에 조정이 끝나는 수급연령을 이후에 추가로 올릴 것인가?
- 추가조정 필요시, 어떤 조정방식을 선택할 것인가? 연령 지정 vs. 자동 조정

## ■ 정년연장

### ○ 현 60세인 정년을 올릴 것인가?

- 국민연금 수급연령 상향이 시작된 2013년 정년의무화법 발표. 2016-17년 법안 시행으로 60세 미만 정년 운영 금지.
- 국민연금 수급개시연령 변화를 고려하여 정년제도를 조정할 것인가?
- 정년과 국민연금 수급연령의 격차도 2033년까지 계속 커짐.

## 2. 국민연금 연령규정 조정과 고령자의 일: 연금정책과 노동정책의 연계

- 공적연금제도는 노동-은퇴로 이어지는 생애과정을 관리하는 정책이며, 공적연금 수급연령은 그 중요 요소임.
- 공적연금 연령규정 조정은 새로운 사회적 균형을 찾아가기 위한 변화의 일부임. 이는 고령화에 대응하여 사회가 노동공급과 수요, 개인의 노동생애, 연금제도에서 새로운 균형을 이뤄내는 조치의 일부임. 따라서 이는 복합적 노동-사회보장제도 개혁 패키지로 접근해야 함. 특히 수급연령 조정은 단순히 재정확충 방안으로 접근하기보다는 노동력 공급, 개인의 생애과정 변화를 지원하는 고령노동 및 은퇴에 관한 제도 개혁, 노동시간, 여타 사회보장제도 변화와 연계되어야 함.
- 수급연령 조정을 복합적 사회 변화의 일부로 접근해야 이 조치가 일방적으로 국민의 삶의 질을 희생시키는 방식으로 이뤄지는 것을 막을 수 있음.
- 수급연령 상향과 함께 소득공백 위험이 커질 위험도 있는 만큼 일단 현행의 노령연금 수급연령의 변화가 새로운 사회 균형에 필요한 고령자의 일과 소득에 관한 제도 변화를 수반하고 있는지, 입직-은퇴-사망 등 생애과정 변화가 이루어지고 있는지, 주요 행위자의 정책 선호는 어떠한지를 검토할 필요가 있음.

### 3. 고령자 경제활동과 일자리의 특징 및 사회보험 가입

#### ■ 고령자 경제활동과 고용률

○ 55~64세 고용률은 고령화율이 높은 독일, 일본 등에 비해 낮음. 2021년 기준 일본 76.9%, 독일 71.8%, 네덜란드 71.4%, 한국 66.3%. OECD 평균 61.4% (관계부처합동, 2023)

- 한국 고령자 고용률은 높아졌지만 OECD나 주요 자본주의 국가(G7)에 비해서는 아직 증가율 낮음. 향후 고령자 고용률의 추가적 증가 여력 있음. 일본, 독일의 고용률 증가 경험으로 볼 때 한국 역시 새로운 목표설정 가능. 독일(1990년 36.8% -> 2012년 61.5%), 일본 (2010년 -> 2020년 )

#### ○ 연령대별 고용률

- 65세 이상 고용률: 연금소득 부족에 따른 경제활동으로 매우 높음. 2021년 기준 한국 34.9, OECD 평균 15.0 (OECD 1위)
- 60-64세 고용률: 고용 상황과 연금수급연령 조정 문제에 비춰볼 때 60대 초반 고용률이 중요한데 50대 후반과 60대 초반 사이 감소 폭이 큼<sup>46)</sup>.

#### ○ 고령자 경제활동에서 임금노동의 역할이 과거보다 커질 것으로 전망됨.

- 연령대별로 비교하면 연령이 높을수록 취업자 대비 자영업 취업자 비중이 증가함. 그러나 세대 기준(60-64세) 코호트 연구에서는 자영업의 빠른 감소세가 관찰되어 이 패턴이 이어진다면 2019년 50-54세 27.1%였던 자영업 취업비율은 이들이 60-64세가 되는 2029년에는 20% 남짓까지 하락할 것으로 전망됨. 즉, 60대 초반 고용률 상승에 임금근로 역할이 과거보다 커짐<sup>47)</sup>.

- 60~64세 취업자의 고용형태 변화를 2005년과 2020년을 비교했을 때, 상

46) 이승호 외(2022)의 고용보험 DB를 활용한 분석에 따르면 2021년 기준, 55세 이상 고령자의 고용률은 50.2%임. 연령대별로 보면 50대 초반 연령집단의 고용률은 77.5%, 50대 후반 72.6%, 60대 초반 59.9%, 60대 후반 49.4%, 70대 초반 36.8%이다. 즉, 50대 후반과 60대 초반 사이 감소 폭이 크다.

47) 성기민(2022), “왜 지금 정년연장을 논의해야하나”, 한국노동연구원.

용직 비중이 크게 증가하였고(11.5%→33.3%), 자영자 비중은 낮아짐(35.5%→26.8%)<sup>48)</sup>.

## ■ 낮은 고령자 고용의 질

○ (고용 불안정) 고령자 고용율은 높아졌지만, 불안정 노동 비중은 큼. 주된 일자리에서 퇴직 후 새 일자리로 이직 시 이전 일자리와의 관련성이 낮으며, 대부분의 고령층이 저임금과 불안정한 비정규직 형태로 재진입함. 2021년 기준 60~64세 신규 임금근로자의 86.3%가 비정규직임(한국은행, 2022).

- 고령 근로자는 타 연령대에 비해 단시간 근로 및 용역, 일일 근로의 비중이 높게 나타남. 60-64세 구간의 경우 남성 정규직 비중은 61.0%, 여성은 45.4%임. 또한 연령이 증가할수록 소기업 종사자 비율이 증가하고, 고령층 노동자의 경우 10명중 9명은 30인 미만 기업에서 일함<sup>49)</sup>.

○ (저임금) 임금수준은 50-54세를 정점으로 연령이 높아질수록 감소하며, 법정 정년인 60세를 기점으로 그 하락폭이 큼.

- 2020년 기준 50-54세 근로자 월평균 임금은 359.5만 원이나 55-59세는 327.1만원, 60-64세는 257.3만 원, 65-69세는 225.9만 원, 70세 이상은 207만 원.

## ■ 주된 일자리에서의 퇴직연령은 계속 낮은 상태임.

○ 현행법상 정년 60세 의무화이나 주된 일자리에서의 퇴직연령은 '05년 50세→'21년 49.3세. 주된 퇴직사유는 정리해고, 권고사직 등. 중고령자 고용보호 수준 낮음<sup>50)</sup>.

○ 2018년 기준 한국의 실제 은퇴연령이 남녀 모두 72.3세로, 이는 OECD 국가 평균(남성 65.4세, 여성 63.7세)보다 높게 나타남. 생애 주된 일자리

48) 이다미 외(2021). 국민연금 가입상한연령 연장의 적절성 연구. 한국보건사회연구원

49) 안준기 외(2021) 고령자 노동시장 분석, KEIS, 원자료: 고용형태별 근로실태조사, 2020, 고용노동부

50) 안준기 외(2021) 고령자 노동시장 분석, KEIS, 원자료: 경제활동인구 고령자 부가조사, 2020, 통계청

에서 퇴직 후에도 노동시장에 20년 이상 남아있고, 연금수령이 가능한 연령이 지나서도 평균 약 11.3년 간 더 일 함.

## ■ 중고령자 노동력 활용 전망

○ 기업의 중고령자 노동 수요는 계속 증가할 것으로 전망됨.

- 한국경총 보고서(2023)에 의하면 정년도달 근로자를 계속 고용하는 기업의 이유는 '고령 근로자의 전문성 활용'이 가장 높게 나타났고, 기업의 규모가 작아질수록 '인력 부족' 문제가 큼. 향후 60-64세 노동 수요는 증가할 것으로 기대됨.

<정년 도달 근로자 계속고용 기업의 고령 근로자 고용 이유 >

구분	전체	300인 미만	300인 이상		
			300~999인	1,000인 이상	
고령 근로자의 전문성 활용	66.4%	63.7%	69.5%	69.3%	69.9%
인력이 부족해서	26.2%	31.3%	20.2%	21.8%	17.1%
고령자 고용에 대한 사회적 책임 고려	6.0%	4.1%	8.3%	7.1%	10.6%
기타	1.4%	1.0%	1.9%	1.7%	2.4%

자료 : 한국경총(2023), 고령자 계속고용정책에 대한 기업 인식조사 결과.

<기업 규모별 선호하는 고령자 계속고용 방식 >

구분	전체	300인 미만		300인 이상			
		30~99인	100~299인	300~999인	1,000인 이상		
재고용	67.9%	64.4%	60.4%	68.1%	72.3%	71.1%	74.4%
정년연장	25.0%	27.3%	28.9%	25.8%	22.2%	21.6%	23.2%
정년폐지	7.1%	8.3%	10.7%	6.0%	5.5%	7.2%	2.4%

자료 : 위와 같음.

- '계속고용 방식'은 노사 간 쟁점이지만 노사 모두 60-64세 고령자를 노동 시장으로 흡수하고자 한다는 점에서 동일한 입장. 그러나 노동자는 근로 조건 저하가 없는 정년연장을, 기업은 재고용을 원하고 있음.

## ■ 고령자의 사회보험 가입

- 고령자 사회보험 가입: 고령층이라도 임금근로를 하는 경우 소득에 대한 사회보험료 부담은 당연시됨. 제조업과 소규모 사업장에서는 다양한 방식으로 계속 고용이 확대될 전망인데, 정년과 임금체계가 없는 다수 사업장은 60세 이상자의 국민연금 가입이 요구될 경우 건강보험 등과 같이 보험료 부담을 인건비 일부로 수용해 나갈 가능성 높음.

<중고령자 사회보험 가입률>

	고용보험	건강보험	국민연금	산재보험
50세 미만	0.817	0.830	0.822	0.865
50-54세	0.792	0.797	0.795	0.845
55-59세	0.777	0.776	0.769	0.845
60-64세	0.722	0.736	0.000	0.825
65-69세	0.000	0.742	0.000	0.831
70세 이상	0.000	0.700	0.000	0.799

자료 : 안준기 외(2021). 고령자 노동시장 분석, KEIS,

- 국민연금 가입자 수는 60~64세 연령대(임의계속가입)에서 '11년에 6만3천 명이었으나, '21년 28.4만 명으로 증가

## ■ 고령자 고용촉진제도

- 첫째, 2016-2017 60세 정년의무화, 둘째, 임금피크제 도입, 셋째, 2020년 중소기업의 고령자 계속고용을 지원하기 위한 고령자 계속고용장려금 도입. 넷째, 고용보험제도와 국민취업지원제도의 고령자 재취업 지원.
- 2023년 2월 제4차 고령자 고용촉진 기본계획 발표: 자율적 계속고용에 대한 지원 확대방안 등이 주된 내용으로 사용자에게 부과되는 의무는 매우 약함.

#### 4. 다른 나라 사례<sup>51)</sup>

- OECD 국가의 법정 노령연금 수급개시연령(남성)과 2023년 기준 한국 국민연금 수급개시연령(63세) 차이는 크지 않지만 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 이탈리아, 일본 등 여러 국가에서는 수급개시연령 계속 조정.
  - 2020년 기준 OECD 평균 64.1세, EU27개국 평균 64.5세
- 여러 나라 공적연금 개혁의 주요 조치인 수급연령 조정은 고령자고용 활성화를 위한 획기적 투자와 은퇴정책 변화와 함께 추진됨. 그 결과 다른 나라 공적연금 수급연령 상향은 중고령자 고용률의 획기적 반등, 교육 훈련 확대, 작업조직 개편 등과 함께 이루어졌음.
- 일본은 65세 이상 고용확보조치 의무화와 후생연금 수급개시연령 조정을 동시에 추진하였고, 싱가포르도 재고용의무화와 CPF 수급연령 조정을 동시에 추진하였음. 즉, 여러 나라에서 연금수급연령 조정은 정년퇴직 이후 연금수급 시점까지의 소득단절 위험 대응 방안 도입과 함께 이루어짐. 이는 정년제 조정, 재고용제도, 의무고용제도 도입 등 다양함. 한국 국민연금 수급연령 조정도 고령자 고용제도의 큰 틀의 변화를 요한다는 것을 보여줌.

#### ■ 일본: 후생연금 수급연령 조정과 계속고용 촉진

- 1994년 개정: 후생연금 수급개시연령 조정과 65세 이상 고용확보조치 의무화를 함께 추진.
  - 1993년에 후생연금법 개정과 고령자고용안정법 개정 동시 추진: 후생성과 노동성이 적극 협력하여 연금에서 정액부분 개시 연령을 2001년부터 2013년까지 단계적으로 65세로 인상하는 안과 이를 뒷받침하기 위한 65세까지의 고용에 대한 지원책을 마련함.

51) 일본 사례와 싱가포르 사례는 이승호(2022)에서 상당 부분을 가져왔다.

- 연금수급연령 인상을 위해 노동성에서 준비한 것은 1) 60세 정년의 법적 의무화, 2) 65세까지의 재고용 노력의무를 '65세까지의 계속고용조치 노력의무'로 변경, 3) 고령자고용계속장려금(60세 시점과 비교해서 임금이 85% 미만으로 떨어진 고령자에게 임금의 25%까지를 보전) 도입
- 1994년 연금법, 고령자고용안정법, 고용보험법 개정이 연계되어 진행됨.

○ 2000년 후생연금보험법 개정과 고령자고용안정법 개정

- 정액부분(이른바 1층 부분)의 수급 개시 연령은 2013년도에 65세로의 인상이 완료되고, 보수비례부분의 지급개시연령에 대해서는 2013년도부터 단계적으로 인상되기 시작. 2013년도에는 61세가 되고, 그 후 3년간에 1세씩 인상되어 2025년에 65세로 인상 완료(여성의 경우, 남성보다 5년 늦추어 마찬가지로 인상)
- 연금수급연령의 인상에 발맞추어 65세까지의 고용확보가 중요한 과제로 대두되면서 고령자고용안정법도 2000년 5월 개정됨.
- 65세까지 고용확보를 위한 조치 중의 하나로 65세로 정년연장 규정. 즉, 사업주에게는 ① 정년을 65세 이상으로 인상 ② 계속고용제도의 도입 ③ 정년제의 폐지 중 어느 하나를 고령자고용확보 조치로 취하도록 노력할 의무를 부과함.

○ 일본은 후생연금 지급개시연령 조정과 함께 고령자고용안정법을 개정하면서 단계적으로 고령자 계속고용제도를 확대하였음

- 약 20년에 걸쳐서 '60세 정년의 노력 의무 → 60세 이상의 정년 의무화 → 65세까지의 고용확보조치의 노력 의무 → 의무화'의 순서로 단계적으로 고령자 고용 의무를 강화했음.
- 일본 후생노동성이 고령자고용안정법에 근거한 "고연령자 및 장애인 고용상황 보고"를 집계한 결과를 보면, 2020년 6월 1일 계속고용제도를 도입한 기업이 76.4%로 가장 많으며 나머지 기업들은 정년을 65세 정년제를 도입하거나 혹은 그 이상으로 연장하거나 정년을 폐지하였

음.

- 일본은 “생애현역사회”라는 목표 하에, 2020년 고령자고용안정법 개정을 통해 70세까지의 취업기회 확보라는 새로운 단계로 진입하고 있음

## ■ 싱가포르: CPF 수급연령과 재고용의무화

- 법정 정년은 1999년 62세로 조정된 후 2022년 63세로 조정되기 전까지 약 22년 동안 변화가 없었음. 같은 기간 CPF의 수급 연령이 3년에 1세씩 65세로 상향 조정됨. 싱가폴은 재고용제도를 도입하여 대응.
  - 2012년에 고령 근로자를 65세까지 재고용하는 법안이 발표되면서, CPF 수급연령도 올라감.
    - : 2012년부터 공식적인 법정 정년은 62세로 유지하되, 고령 근로자를 65세까지 재고용하도록 함.
    - : CPF 수급연령은 62세에서 2012년 63세, 2015년 64세, 2018년 65세로 조정됨.
    - : 2016년 정년 및 재고용법을 개정하여 2017년부터는 정년을 62세로 유지한 상태에서 재고용 연령만 67세로 상향 조정. 재고용연령은 연금수급연령보다 높음.
- 2022년부터 2030년까지 정년 및 재고용 연령을 단계적으로 상향 조정하기로 했으며, 2022년 7월부터 법정 정년을 63세로, 의무 재고용 연령을 68세로 조정함. 2030년에는 정년이 CPF수급연령과 일치하게 됨.
- CPF 수급연령은 정년보다 높고, 의무재고용 연령보다 낮았음. 즉, 싱가포르의 재고용제도는 법정 정년을 유지한 가운데 노동소득과 노령연금 수급 시점 사이의 소득공백 위험을 줄이는 역할을 하였음.

## 5. 주요 개혁

### ■ 국민연금 의무가입연령 상향

#### ○ 2025년부터 59세에서 상향

- 방식 1. 노령연금 정상 수급개시연령과 연동. 2025년 기준 59세에서 62세로 조정하고 수급연령 조정시점에 맞춰 연속적으로 함께 조정
- 방식 2. 2025년 기준 64세 혹은 69세로 수급개시연령보다 높게 설정. 향후 수급개시연령의 추가적 상향을 고려한다면 처음부터 69세로 조정하는 것도 가능함.

: 의무가입연령은 일을 하는 이상 연금보험료를 납부해야 하는 의무가 부과되는 연령대를 의미하므로 수급개시연령보다 높게 설정해도 무방함.

: 방식2에서 오히려 빈번한 조정에 따른 국민연금 가입 의무를 둘러싼 현상에서의 혼란이 더 적을 수 있음.

#### ○ 지원 조치

- 국민연금 가입대상 추가에 따라 고령 노동자에 대해 과도기에 한시적으로 보험료 지원사업 확대
- 사회보험 가입을 지원하는 용도로 고령자 고용촉진 장려금의 추가

#### ○ 가입대상 및 가입기간 추가에 따른 A값과 B값의 변화

- 앞서 연령대별 임금분포로 볼 때 이 조치로 A값이 하락하여 전체 수급자의 연금액이 낮아질 우려가 있음. 대응방안은 첫째, 60~64세 가입자의 기준소득월액은 A값 산정에 당분간 미포함하거나, 둘째, 보험료 부과소득 상한을 올리는 것이 있음. 셋째, 더 근본적으로는 A 값 산정 방식 자체를 바꾸는 것도 고려할 만함.

: 대안방안1은 A값 본래의 의미를 왜곡한다는 점에서 문제가 있음.

- 개인의 연금급여 인상 효과가 대체로 예상되지만, 고령노동 기간이 길어

질수록 B값 하락 문제 역시 예상됨. 급여인상 효과를 높이고, 보험료 부과기반을 넓히기 위해서는 연금수급연령 이후 연금가입기간의 소득을 산식에 반영하는 방식을 차별화시키는 것도 고려할 만함.

## ■ 국민연금 수급개시연령 조정

- 2033년 이후 수급개시연령 추가 조정과 고령자의 일과 생애의 종합적 재편을 위한 논의 및 기획하는 기구 구성
  - 향후 10년 2030년대 중반까지 고령자의 일, 작업현장의 근본적 변화를 기획, 실행, 평가
    - \* 고령노동 지원 및 은퇴, 휴가, 교육 등에 관한 제도 혁신
    - \* 정년제도 개혁, 재고용제도, 고용의 질 제고 정책 등 기획, 실행
  - 10년 간의 변화에 대한 체계적 평가에 따라 2030년대 중반 추가 조정 여부 및 조정 폭을 결정. 즉, 정년제도, 재고용제도, 중고령자의 경제활동 지원제도 등의 변화 자체와 함께 정책 성과에 발맞춘 변화가 필요함.
  - 한국에서 정년제, 재고용제도, 연령통합적 작업장 환경조성 등 고령자 경제활동 활성화에 필요한 여건은 미비하므로, 2033년까지 예정된 수급개시연령 조정을 이루기 위해서라도 향후 10년 사이에 고령자 고용 및 은퇴제도의 개선이 필요함. 성과에 기반하여 연금수급연령을 조정해야 함.
  
- 수급개시연령의 정책 조정 vs. 자동조정
  - 노령연금 수급개시연령을 기대여명에 자동연계시키는 방안에 대해서는 신중한 접근이 필요함. 연금수급 시기는 기대여명뿐만 아니라 고령자 경제활동, 소득, 최종은퇴연령, 노령연금액 등을 함께 고려하여 결정해야 함. 낮은 국민연금 급여, 고령노동자의 높은 불안정노동 비율 및 낮은 임금, 주요 일자리에에서의 이른 은퇴 등 정책 조건은 기대여명 자동연계장치 도입에 적합하지 않음.

## ■ 정년연장

### ○ 방안: 사회적 합의에 의한 정년과 연금 수급개시연령 일치

- 소득공백을 최소화한다는 제도 본래 취지에 따르면 주된 일자리에서의 계속고용을 보장하는 기간도 연금수급개시 연령을 고려하여 설계될 필요가 있음<sup>52</sup>).
- 법정 정년연장 이전에라도 기업규모에 따라 정년연장 시행 先 적용 또는 노동시간단축 등 다양하게 활용
- 중소기업은 청년의 취업기피로 정년을 정하지 않거나 60세를 초과하여 정년을 정하고 있는 현실을 감안하여 정년연장을 우선 적용할 가능성 있음. 이 경우 중소기업의 지불능력의 한계를 고려하여 고령자 고용안정지원금 대폭 지원하는 등의 인센티브 제공
- 대기업 및 공공기관의 경우 정년연장과 함께 주 40~20시간 범위 내에서 노동시간단축제 활용. 신규 채용자 상생고용.

### ○ 재고용제도 실행 요건 및 지원 강화

- 노동자 직접 임금보조제도 도입 및 임금삭감 방지 하한선 설정: 정년퇴직자 재고용시 퇴직 이전보다 낮은 임금과 노동조건의 급격한 하락을 방지.

## 6. 기타

■ 고령으로 인한 노동능력 감소가 큰 직종의 장기재직자 보호: 조기은퇴시 패널티(감액)를 적용하지 않거나 약화시키는 방안

■ 조기노령연금 감액률과 수급요건 조정

52) \* 대법원 판례(2019.2.21. 선고 2018다248909 전원합의체 판결)는 사회경제적 구조와 생활여건 향상·발전, 법제도 정비·개선됨에 따라 특별한 사정이 없는 한 만60세를 넘어 만65세까지 가동할 수 있다고 보는 것이 경험칙에 합당하다고 보고 있음.

■ 연금과 노동의 유연한 결합장치: 유연연금 등, 수급개시연령 선택지 확대, 장애연금의 조기퇴직 활용 제어 등

■ 고용보험 적용제외 연령 조정

○ 고용보험은 65세 이후에 고용되거나 자영업을 개시한 사람에게는 적용 제외됨. 65세 이상 경활인구 증가세를 고려할 때 고용보험의 보장 필요성 높음.

■ 의무재고용제도, 계속고용제, 사업장 연령관리 및 연령통합, 연령차별 금지 등

○ 정년제 적용사업장 비율은 약 20%로 정년제 개선뿐만 아니라 중고령 노동자 고용률과 고용의 질 제고를 위한 다면적 정책 개입 필요함.

■ 연금과 기타 사회보장제도의 연령기준 재검토와 조정

○ 기초연금 수급연령, 고용보험 가입연령 조정, 사연금 수급연령 등

## 1. 맥락: 연금개혁의 필요성

### ■ 논의 목표

- 연금개혁 논의의 속성에 대한 이해공유와 개혁 목표의 재설정
- 지속가능한 노후소득보장을 위한 정책의제 설정
- 해당 목표를 위한 고려사항과 필요한 정책 조치 제시

### ■ 연금개혁의 필요성 대두: 복합적·다면적 정책의제의 발생

- 모든 복지국가들이 직면한 연금개혁, 왜 필요해졌는가?
  - 후기 산업사회에서 기존의 제도들이 **정합성을 잃어** 가고 있음. '위기의 시대'에 '현대화'(modernization)의 필요성이 제도의 개혁 필요성을 발생 시킴.
  - 그리하여 서구 복지국가에서 연금개혁이 단순히 축소나 확대로만 규정될 수 없는 다차원성을 가지고 있음(Häusermann, 2010),
- 우리나라에서 연금개혁은 왜 필요해졌는가?
  - 우리나라는 연금발전을 둘러싸고 짧은 시간동안 역동적인 사회경제적 변화와 이에 따라 발생하는 다양한 사회적 위험들의 '중첩'을 경험해옴
  - 제도의 안정기(확대기)와 재편기가 시기적으로 확연히 구분되는 서구 복지국가들도 정합성과 현대화를 위한 다차원적인 제도개혁의 필요성이 대두되었다면, 한국은 어떻겠는가.
- [인구구조 변화] 연금제도가 충분히 성숙하지 않은 상태에서 겪게 된 급

속한 인구고령화와 저출산 심화는 제도의 재정적 안정성을 크게 저해

- 출산율 전망

- ※ 2018년, 제4차 재정계산 합계출산율(중위가정) (2015~2065년 장래인구추계)  
→ 2030년 1.32명, 2040년 이후 1.38명 가정
- ※ 2019년, 2017~2067년 장래인구특별추계 중위 합계출산율  
→ 2021년 0.86명, 2028년에 1.11명, 2040년 1.27명 수준
- ※ 2023년, 제5차 재정계산 합계출산율(중위가정)  
→ 2023년 0.73명, 2030년 0.96명, 2040년 1.19명~ 2060년 1.21명

<표 1> 인구고령화 속도 및 연금제도 확대 속도

	고령화인구비율 도달연도			고령화 속도	연금도입 연도	자영업자 법정확대연도	연금제도 확대속도
	7%	14%	20%				
한국	2000	2018	2026	26년	1988	1998	10년
일본	1970	1994	2006	36년	1942	1961	19년
미국	1942	2015	2036	94년	1935	1965	30년
독일	1932	1972	2009	77년	1889	1981	92년
프랑스	1864	1979	2018	154년	1928	1952	24년
스웨덴	1887	1972	2014	127년	1913	1960(1982)	47년(69년)

- [노동시장 이중구조] 우리나라 노동시장은 '오래된' 이중구조와 '새로운' 이중구조(노동시장 유연화)가 중첩되는 양상임
  - (오래된 이중구조) 우리나라는 높은 자영업자 비율, 높은 영세사업장 비율 등 비공식부문이 차지하는 비중이 서구 복지국가에 비해 상당히 큼
  - (새로운 이중구조) 노동시장 유연화에 따른 고용형태 비정형화(임시계약직, 특수형태근로자, 독립근로자, 유사자영업자 등), 플랫폼 노동의 증가 등의 변화와 이에 따라 높아지는 고용불안정성과 노동의 액화
- ⇒ 둘다 사회보험의 암묵적 전제인 '안정 고용상태의 전일제 임금근로자' 조건과 비정합을 일으키며, 현 제도의 보장 기능을 낮추고 동시에 보험료 인상을 어렵게 하는 가장 큰 구조적 요인
- 노동시장의 이중구조가 국민연금에 가져오는 격차를 가장 잘 보여주는

지표는 5인 이상 사업장가입자, 5인 미만 사업장가입자 그리고 지역가입자간의 평균임금상승률 격차임

◀ 5인이상 사업장가입자의 소득상승률 > 5인미만 사업장가입자 소득상승률

◀ 지역가입자의 평균소득월액은 사업장가입자 대비 51% 수준에 불과 (2014년 기준)

◀ 지역가입자의 평균소득월액 증가율 < 사업장가입자의 증가율  
⇒ 외부자-내부자의 노동시장 이중구조 격차로 해석 가능

<표 2> 국민연금가입자의 평균소득월액 및 증가율 추이

(단위: 천원, %)

연도	전체가입자		지역가입자		사업장가입자				A/B *100
	평균소득	증가율	평균소득(A)	증가율	전체		5인이상	5인미만	
					평균소득(B)	증가율	증가율	증가율	
1995	944	4.9	577	-	1,053	17	17	-	54.8
1996	1,070	13.3	566	-1.9	1,215	15.4	15.4	-	46.6
1997	1,217	13.7	592	4.6	1,396	14.9	14.9	-	42.4
1998	1,272	4.5	635	7.3	1,480	6	6	-	42.9
1999	1,130	-11.2	878	38.3	1,386	-6.4	-6.3	-	63.3
2000	1,191	5.4	920	4.8	1,477	6.6	6.5	-	62.3
2001	1,290	8.3	961	4.5	1,607	8.8	8.8	-	59.8
2002	1,362	5.6	1,010	5.1	1,685	4.9	4.9	-	59.9
2003	1,455	6.8	1,050	4	1,769	5	5	-	59.4
2004	1,525	4.8	1,059	0.9	1,817	2.7	2.7	-	58.3
2005	1,586	4	1,075	1.5	1,875	3.2	3.2	-	57.3
2006	1,635	3.1	1,069	-0.6	1,905	1.6	1.6	-	56.1
2007	1,693	3.5	1,077	0.7	1,956	2.7	2.7	-	55.1
2008	1,727	2	1,089	1.1	2,012	2.9	3.1	-	54.1
2009	1,780	3.1	1,104	1.4	2,024	0.6	0.7	0.8	54.5
2010	1,814	1.9	1,115	1	2,052	1.4	1.3	2.2	54.3
2011	1,882	3.7	1,137	2	2,219	3.8	3.9	3.4	51.2
2012	1,955	3.9	1,166	2.6	2,205	3.6	3.9	2.2	52.9
2013	2,017	3.2	1,177	0.9	2,275	3.2	3.6	1.1	51.7
2014	2,085	3.4	1,202	2.1	2,342	2.9	3.2	2.3	51.3
2015	2,170	4.1	1,290	7.3	2,450	4.6	-	-	52.7
2016	2,241	3.3	1,329	3.0	2,532	3.3	-	-	52.5
2017	2,337	4.3	1,387	4.4	2,641	4.3	-	-	52.5

자료: 국민연금연구원 내부자료, 한정림·김혜진(2018)을 참고하여 재구성 및 필자 계산

- 결과적으로 우리나라 연금개혁은 서구보다 더 다차원적 속성을 내재함
- 그리하여 그간 모든 연금개혁 논의에서 축소와 확대(혹은 재정안정화와 소득보장강화)와 제도 합리화 등의 다차원적 의제가 함께 다뤄져왔음.

⇒ 연금개혁 논의를 소득보장강화론 vs. 재정안정화론의 이분법으로 규정하는 것은 사실과 다르며, 바람직하지 않음

<표 3> 연금개혁의 다차원적 의제 : 2007년 연금개혁 결과

명시적 목표	개혁 조치안	국면
재정안정화	보험료 상향조정	관대성 축소
재정안정화/보장성 축소	급여 하향조정	
보장성 확대	기초노령연금 도입	보장성 확대
	크레딧 제도 도입	
	퇴직금 적용범위 확대	
전문성 확대	국민연금 기금운용 지배구조 개편	현대화
기능 변화	퇴직연금 도입	

## 2. 설정: 연금개혁의 목표와 정책의제

### <연금개혁 목표>

○ 노후소득보장제도의 개혁 목표는 지속가능성, 보장성, 형평성의 확보임

#### ■ 지속가능성의 확보

- ① 부담가능성 - 미래에 재정적으로 부담가능해야 함.
- ② 예측가능성 - 국민 개인에게 보장성에 대한 예측가능하고 안정적인 장기 전망을 제공해줌으로써 개인의 합리적인 생애 설계(근로, 저축, 은퇴결정, 소비 등)를 유도할 수 있어야 함
- ③ 불확실성 대응 - 미래의 불확실성에 유연하게 대응할 수 있어야 함.

#### ■ 소득보장성의 확보

- ① 다층체계를 통해 안정적이고 적절한 노후소득이 보장되어야 함
- ② 노동시장과의 긴밀한 연계 속에 소득공백 없는 노후소득이 보장되어야 함

야 함

- ③ 각 개인은 합리적인 생애 포트폴리오를 통해 목표 소득대체율을 확보할 수 있어야 함

### ■ 형평성의 확보

- ① 세대, 계층, 젠더 간 공평한 처우가 확보되어야 함 (세대, 계층, 젠더, 직역을 포괄하는 “모두를 위한 연금개혁”)
- ② 보장과 부담 간의 균형적 배분이 이루어져야 함 (‘보장받을 권리’와 ‘비용 부담 의무’ 간의 세대간 형평적 부과)
- ③ 미래의 ‘불확실한 위험과 과실’을 투명하게 공유해야 함

<정책 의제>

### ■ 지속가능한 세대간 연대성의 확보

- 고령화의 비용을 누가 얼마나 부담할 것인가? 국민연금의 보험료율을 언제, 어떻게 얼마나 상향조정할 것인가?
  - 현제도 유지시 부과방식비용률은 현재 보험료의 3.5배로 높아질 전망이며, 보험료율 인상을 늦출수록, 소득대체율을 높일수록 후세대의 비용부담은 더 늘어나는 상황
  - 정확한 수치 전망과 미래의 부담 능력에 대한 판단에는 이견이 있을 수 있으나, 충분히 예견되는 후세대 부담 급증에 대해 낙관하거나 아무런 조치를 취하지 않는 것은 환경문제와 마찬가지로 현세대의 이기심의 발로이며, 공적연금의 근간인 세대간 연대성을 근원적으로 훼손

### ■ 노동시장과 정합한 노후보장성의 확보

- [소득공백] 정년 60세-수급연령 65세로의 상향조정 상황에서, 소득공백(크레바스)은 어느 정도로 심각하게 나타날 것이며, 이에 대응하는 소득

보장 문제를 어떻게 해결할 것인가?

- 향후 추가적인 연금수급연령은 언제, 어떤 조건 하에서 어떤 방식으로 조정해야 하는가? 퇴직(연)금은 가교역할을 담당할 수 있는가?

○ [일-연금결합] 일과 연금의 유연한 결합을 어떻게 확보할 것인가? 이를 위한 연금의 유연선택제는 어떻게 구성해야 하는가?

○ [노동시장 구조] 노동시장 내부자(정규직 혹은 '핵심노동자')에 대한 보호와 외부자에 대한 사회적 보호, 어느 편이 우선순위여야 하는가? 일자리 경제에서 일거리 경제로의 변화, 액화노동의 증가 상황에서 사회보험 방식은 어느 정도의 유효성을 가질 수 있을 것인가? 기초연금과 국민연금의 역할분담은 어떻게 되어야 하는가?

### 3. 어떤 정책수단을 취할 것인가?

#### <재정안정화 수단의 검토>

<표 4> 부과방식 연금제도의 재정안정화 전략

	지출억제	수입확대
수준 조정	급여수준 조정 (소득대체율 인하)	기여 조정 (보험료 인상)
논리 변화	급여자동조정요소 (DB → DC적 요소)	적립율 강화/ 기금수익률 강화 일반재정(국고보조) 투입
대상 조정	수급연령 상향조정	기여기반 확대

#### ■ 보험료 인상

- 보험료 인상은 외국 부과방식 연금제도에서 수급자에게 약속된 급여를 제공하고 재정수지를 맞추기 위해 가장 일반적으로 사용되어온 수입 확

## 대전략임

- 국가 간에 기여율 인상의 심리적 한계선, 즉 부과방식 소득비례연금의 한계 기여율로 인식되고 있는 선은 국가마다 상당히 다름
  - ※ 독일- 2030년을 기준으로 장래 필요보험료율을 22% 이내로 억제 목표
  - ※ 일본- 20% 이내를 보험료 상한선으로 설정
  - ※ 캐나다- 1996년 개혁에서 2003년 이후로 9.9%에서 보험료율 고정 목표
  - ※ 핀란드- 24% 수준의 보험료율 부담, 미래에 28-29%으로 높아질 전망
- 한 국가의 연금제도에서 적절하고 지속가능한 보험료율 수준은 제도 내적인 수지균형(형평성)과, 제도 외적인 정치·경제·사회적인 수용성이라는 두 가지 차원이 모두 고려되어야 함

〈표 5〉 보험료율의 적정성 평가 기준

차원	내용	상세 기준
제도 내적 기준	수지균형 (형평성)	기여율-급여수준-수급연령간의 관계
제도 외적 기준	정치·경제·사회적 수용성	GDP 대비 연금지출수준 연금 지지도, 보험료율 지불 의지 등

- 제도 내적 수지균형은 기여-급여-수급연령을 함께 보아야 함<sup>53)</sup>.
  - 대략적인 경향을 보면, 미래의 소득대체율이 한국(39.3%)과 비슷한 수준에 있는 국가로는 독일(38.2%), 미국(38.3) 등임. 이들의 보험료율은 한국(9%), 미국(12.4%), 독일(18.7%) 등으로 크게 차이가 남
  - 한국과 기여율 수준이 비슷한 국가를 보면 호주(9.5%)와 캐나다 (9.9%)를 들 수 있는데, 호주의 경우 소득대체율은 32.2%(수급연령 67세)로 우리나라보다 낮은가 하면, 캐나다의 소득대체율은 41%(기초연금 포함. 수급연령 65세)로 우리와 비슷한 수준임.<sup>54)</sup>

53) 국가비교에서 단순한 수치비교가 쉽지 않은 문제인데, 다음과 같은 이슈들이 존재함. 첫째, 국가마다 급여산정 기준 소득 등이 다르고, OECD에서 제공하는 수치는 각 시장의 노동시장 상황(가입기간 등)을 충분히 고려하고 있지 못함. 따라서 실질급여수준과 명목 급여수준간에 격차가 날 수 있는데, 특히 우리나라는 실질가입기간이 짧아 실질급여수준이 낮음. 둘째, 급여와 수급연령이 기대여명 등에 따라 미래에 자동조정(급여 인하 및 연령 인상 등) 되거나 점진적으로 급여 인하 혹은 수급연령 인상이 이루어지도록 개혁한 국가들이 적지 않음.

- 덴마크는 기여율이 12.8%<sup>55)</sup>인 것에 비해 미래 소득대체율이 86.4%로 매우 높는데, 동시에 수급연령(74세)이 매우 높음. 핀란드는 보험료율이 25.2%로 상당히 높는데, 급여수준은 56.6%, 수급연령은 68세에서 기대여명에 따라 연계되도록 하고 있다.

⇒ 소득대체율, 수급연령을 함께 고려한 보험료율 지수를 볼 때 한국은 소득대체율과 수급연령에 비해 보험료율이 낮은 수준이라고 할 수 있음.

### ○ 정치사회적 수용성

- 이미 2007년 연금개혁의 경험에서 보험료 인상보다는 급여수준 하향조정이 정치적으로 채택된 바 있음. 2016년 시점에서 우리나라의 보험료율은 비교 대상국가들에 비해 가장 낮은 수준이지만, 지출을 늘려야 한다는 의견은 상대적으로 가장 낮게 나타나고 있음. 일본의 경우 보험료율이 우리의 두배 수준이지만, 정부가 연금에 더 많이 지출해야 한다는 의견이 현행 수준 유지나 감축보다 훨씬 높게 나타나고 있는 것과 대조적임.

⇒ 결론적으로 우리나라의 보험료 인상에 대한 정치사회적 수용성은 낮다고 판단할 수 있음

54) OECD의 연금모델 계산에 따르면(OECD, 2017), 모든 법정(mandatory) 연금소득을 포함하며(즉 기초연금을 포함), 20세부터 법정 수급연령까지의 기간을 가입한 것으로 간주하며, 생애기간의 평균소득이 동일하다는 전제 하에 전체산업부문 평균소득 대비 연금수급액으로 소득대체율을 계산한다.

55) 덴마크는 공적연금 부분의 보험료율은 피용자 0.26%, 고용주 0.52%이며, 의무사적연금의 보험료율이 각각 4%, 8%이다.

〈표 6〉 국민연금 정부지출에 대한 의견

	보험료율 (2016)	국민연금 정부 지출에 대한 의견					계
		훨씬 더 지출해야한 다	조금 더 지출해야	현재 수준 으로 지출	조금 덜 지출	훨씬 덜 지출해야한 다	
한국(2016)	9	4.3	19.7	55.5	17.6	2.9	100
호주	9.5	14.6	39	43.5	2.5	0.4	100
캐나다	9.9	13.6	39.2	43.6	3.3	0.3	100
덴마크	12.8	18.4	34.5	43.3	3.1	0.7	100
프랑스	25.4	15	31	46.8	5.7	1.5	100
독일	18.7	15.4	36.1	42.4	5	1.1	100
일본	17.828	25.3	31.1	36.8	3.8	3	100
네덜란드	20.9	8.7	33.9	51.7	5.3	0.4	100
스웨덴	22.9	16.9	44.1	35.8	2.8	0.4	100
스위스	16.2	10.5	44.6	42.4	2.4	0.1	100
미국	12.4	24.9	39.5	28.4	5.9	1.3	100

자료: 보험료율은 OECD(2017), 국민연금 정부 지출 의견은 서울대학교 사회복지연구소·한국조세재정연구원(2016). 한국은 사회정책 및 육구조사(2014, 2016)를 분석한 것이고, 그 외 국가들은 ISSP(2006) 분석한 내용임.

## ■ 국고투입

○ 보험료율을 일정수준 이상 올리기 힘들어지면 미래에 사후적으로 국고를 투입해야 한다는 주장의 근거

- 1) 서구 복지국가들도 사회보험에 국고를 투입하고 있음
- 2) 보험료가 협소하게 노동소득에만 부과되고 있다는 문제의식
- 3) 자동화와 일자리 감소가 나타나는 상황에서, 근로소득이 아닌 로봇세 등의 새로운 재원을 사회보험에 투입해야 함,
- 4) 계층별 누진성 강화 차원에서, 부유세나 법인세 등을 투입하면 된다는 논리

○ 국고투입에 대한 고려사항 (일부반론)

- 1) 우리나라에 이미 일반조세로 운영되는 기초연금이 존재하는 상황, 일반조세로 소득비례급여를 지원하는 것은 역할 기능적인 차원에서 타당한가? 서구 복지국가들에서도 기초연금이나 최저보장제도가 존재하는 국

가들에서는 소득비례 사회보험이 아닌 기초보장에 국고 투입(스웨덴, 일본 등).

- 2) 소득비례급여 보험방식에 국고 투입시 역진성 문제- 노동시장 내부자와 외부자의 균열과 사회보험의 이중구조가 심화될 것으로 예측되는 상황에서, 기초연금이 아닌, 사각지대가 존재하는 소득비례적 급여를 제공하는 기여방식의 사회보험에, 특히 적절한 시기에 대응하지 않고 남겨두어 더욱 심화된 재정불안정 문제를 해결하기 위해 투입하는 방식은 제도 운영 원리에서도, 재분배적 관점에서, 우선순위에서도 비판의 여지가 큼
- 3) 사회보장제도 전반에서 국고투입에 대한 요구 증가 경향(건강보험, 장기요양보험 등) ⇒ 사회보장제도에 대한 통합적 관리 및 재원마련 논의가 필요

#### ○ 국고투입, 어떤 방식을 고려할 수 있는가?

- 더 적절한 국고투입 방식? 모자라는 재원 충당이 아닌 '사전적 가입지원'과 수익률을 활용할 수 있는 '미래투자' 방식의 투입이 바람직함.

※노르웨이 국부펀드(Sovereign Wealth Fund)나 호주의 Australian Future Fund 등은 가입자의 기여가 아닌 별도의 재원(정부의 일반 예산이나 자원 판매 수입 등)을 통해 미래세대가 직면할지도 모르는 노후 소득보장의 재원 문제에 능동적으로 대처하기 위해 SPRF (Sovereign Pension Reserve Funds)을 적립하고 있음

#### ■ 지출 억제 전략

- 서구 부과방식 연금체제에서는 보험료율을 충분히 올리고 나서, 추가로 필요한 재정안정화를 위해 수급연령을 연장하고, 급여를 약간 하향조정하는 방법을 채택하되 이를 위한 방법으로 미래의 '불확실성' 문제에 대응하는 자동급여조정(C) 방식이 많이 채택됨<sup>56)</sup>

56) 급여에 자동조정장치 도입한 국가로는 핀란드, 독일, 이탈리아, 일본, 스웨덴 등이 있고, 법정수급연령에 기대 수명을 연동한 국가로는 덴마크, 핀란드, 이탈리아, 네덜란드, 슬로바키아 등을 들 수 있다(OECD, 2017).

→ 단순한 급여삭감에 비해 장기적인 불확실성에 대처하는 점진적인 대처라고 할 수 있음. 다만 이는 어느 정도의 재정균형이 확보된 상황에서 미래의 불확실한 변화에 의한 추가적인 문제에 대처하기 위한 부가적 조치로 봐야 함

**<소득보장성 강화 수단의 검토>**

- 기초연금 강화
- 국민연금 가입지원 강화
- 국민연금 소득대체율 인상

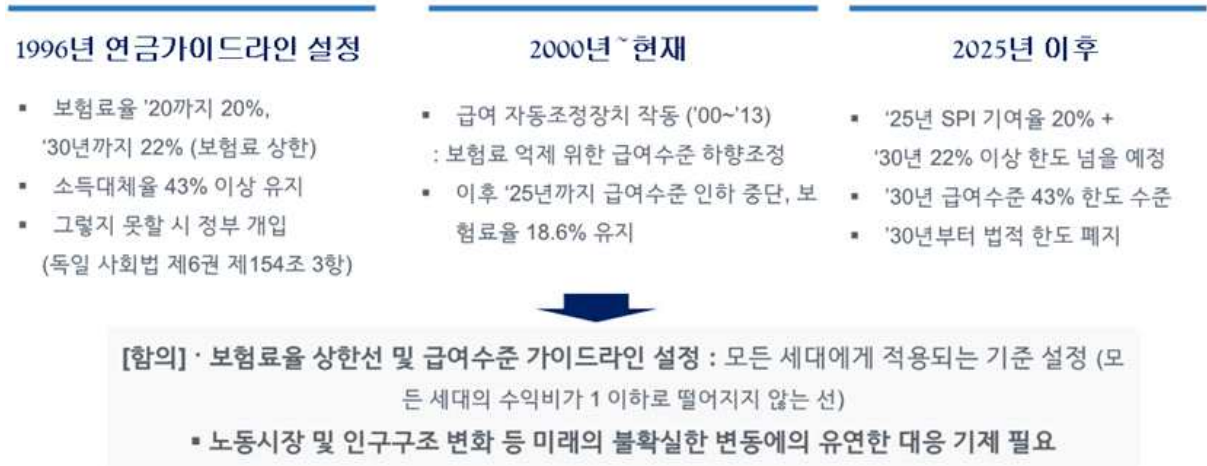
**<표 4> 연금개혁의 다차원적 의제 : 2018년~ 현재 연금개혁 논쟁**

명시적 목표	개혁 조치안	속성	국면
재정안정화	보험료 상향조정	부담 강화	재정적 지속가능성
재정안정화	수급연령 상향조정	축소	
재정안정화	연기금 수익률 활용	수입 강화	
재정안정화	재정안정화를 위한 국고투입 (eg. 급여지출비용 지원)	수입 강화	
보장성 확대	가입지원 확대 ≡ 보장성 강화 위한 국고투입	보장성 확대 + 수입강화	소득보장성 강화
기초보장 강화	기초연금 급여확대 (cf. 대상)	보장성 확대	
국민연금 강화	국민연금 소득대체율 상향조정		
노동시장 연계	가입연령 상향조정	제도 현대화+ 보장성 확대	제도 합리화
제도 형평성 강화	국민연금 소득비례 강화	제도 합리화 (현대화)	
기금운용 전문성 강화	기금운용위원회 전문성 강화 / 지 배구조 개편		

## <해외 사례의 검토>

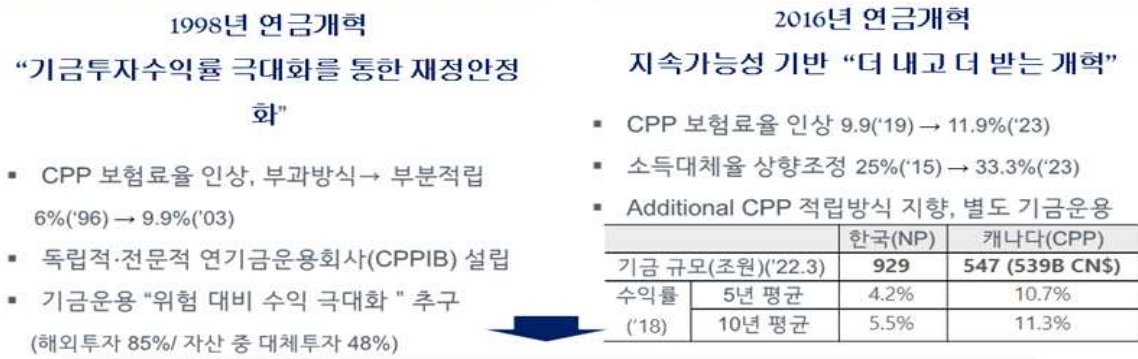
### 외국 연금개혁사례 : 독일

- 법정연금보험(SPI) + 기업연금(자발적) + 개인연금(자발적, 리스터연금보험 등)



### 외국 연금개혁사례 : 캐나다

- GIS(보충연금) + OAS (보편적 기초연금) + CPP (소득비례형 공적연금)



**[함의] · 1998년 연금개혁시, 보험료 인상 어떻게 가능했나?**

- 지속가능성 자신감 기반, 더 내고 더 받는 개혁 성공
- 부분적립 방식의 차별화된 장점, 우리는 어떻게 활용할 것인가?

## 4. 연금개혁을 위한 제안

### ■ 다차원적 의제를 다루는 연금개혁 논의 원칙

- 투명한 정보와 근거 기반 논의가 중요하며, 개혁의 우선순위와 제약을 도출함으로써 선택 가능한 정책 공간을 형성해야 함. 미래의 불확실성을 고려하여 예상 시나리오를 확보할 필요가 있음.
- 국민들에게 제도 현황과 문제점, 가능한 시나리오들을 ‘일관성있고’ ‘정쟁적이지 않은 방식으로’ 충분히 공유함으로써 개혁의 필요성과 목표에 대해 공감대를 형성하는 것이 중요함
- [지속가능성] 연금제도는 노인의 소득보장을 위한 것이지만, 지속가능성과 세대간 연대를 위한 연금개혁은 청년의, 청년에 의한, 청년을 위한 정책의제로 다뤄질 필요가 있음.
- [노동개혁과의 연계] 일과 연금은 상호연결된 의제로서, 연금개혁은 노동개혁과 긴밀히 연계되어 다뤄질 필요가 있음 ※ 영국 「Department for Work and Pensions」

### ■ 2단계의 연금개혁 제안

- 한번에 완전한 연금개혁을 이루기 어려운 현실
  - 보험료율 18% 인상, 수급연령 상향조정, 소득대체율 50% 인상 등의 연금개혁안은 현 시점에서 (국민들에게) 수용가능하지도, (전문가간에) 협의가능하지도 않음
  - 공통분모를 찾아 더 늦출 수 없는 “최소 개혁”을 우선 실시 후에 (1단계 개혁), 미래 불확실성을 고려하되 일과 연계된 연금을 위한 논의기구 설정 (2단계 개혁)
  - 개혁 주체는 탈정쟁화를 위해 국회가 되는 것이 더 바람직해보임.

## ■ 1단계 : 단기적으로 명백한 문제 해결을 위한 “최소 개혁”

- 재정안정화를 위한 최소한의, 그러나 가장 효율적인 개혁 패키지 - 보험료율 12~13% 인상, 기금수익률의 적극적 활용
- 소득대체율의 인하 임시적으로 중단 (2024년 기준 소득대체율 42%), 소득크레바스를 위한 퇴직연금의 가교역할 강화

## ■ 2단계 : 중장기적 노동시장 변화를 고려한 큰 폭의 연금개혁

- [일-연금결합] 일과 연금의 유연한 결합을 확보하기 위한 방안 마련(연금의 유연선택제의 마련 등)
  - ※ 정년연장, 재고용 등 고령자의 일, 미래 노인의 소득자산 전망 등을 고려
- 미래 시점에서 제반 불확실성이 낮아진 판단 하에 수급개시연령 조정 여부, 소득대체율 조정(인상 포함) 여부 등의 추가적인 연금개혁 수단에 대한 합리적 판단
- [노동시장 구조를 고려한 다층체계] 일자리 경제에서 일거리 경제로의 변화, 액화노동의 증가 등의 상황진단 하에 사회보험 방식의 유효성 확인, 기초연금과 국민연금의 역할분담 설정

## 1. 산출의 배분으로서의 공적연금

- 공적연금은 기본적으로 자본주의에서 등장한 퇴직과 연관됨
  - 가. 자본주의 이전 사회에서는 퇴직이 제도화되거나 보편화하지 않았으나 자본주의에 들어와서 그리고 자본주의가 성숙한 19세기 중반 이후 퇴직이 제도화하기 시작함(Hannah, 1986; Myles, 1989)
  - 나. 처음에 공공부문(공무원, 초등교사, 우체부, 경찰 등)(Thane, 1978) 및 민간의 대기업 중심으로 도입된 퇴직제도는 2차 대전 후 사회보험방식의 공적연금이 본격적으로 도입되면서 보편화함
  - 다. 퇴직이 제도화하는 역사적 과정은 노동과 자본의 이해가 교차하는 복잡한 과정을 거치지만(Hannah, 1986; Myles, 1989) 그럼에도 불구하고 퇴직은 기본적으로 노동력의 상품화에 기초한 자본주의의 체제적 필요성에 의한 것이며 이것이 기업이 보험료를 분담하는 주된 배경이자 국가가 공적연금에 재정을 지원하는 주된 배경임
- 퇴직과 공적연금의 보편화는 그 자체로 자본주의 경제와 사회의 작동방식을 변화시키게 됨
  - 라. 서구에서 2차 대전 후 공적연금이 본격화하면서 연금수급연령이 65세로 정해짐에 따라(Thane, 1978) 이후 65세가 노인연령의 기준으로 보편화함
    - 하지만 65세라는 연령기준은 개인들의 노화의 차이나 연령에 대한 문화적 접근의 차이를 모두 무시한 획일적 기준이자 여하한 생물학적·인구학적 근거도 결여한 것임(Myles, 1989)
    - 하지만 아무런 과학적 근거도 없고 획일적임에도 불구하고 65세는 보편적인 노인연령기준으로 자리잡았고 이에 따라 자본주의 사회구

성원들의 생산활동기간과 퇴직여생을 결정짓는 중요한 기준이 됨

마. 이처럼 사회구성원들의 삶의 주기가 생산기간과 퇴직여생으로 나뉘면서 공적연금의 본질은 생산세대가 생산한 산출을 퇴직세대에게 배분하기 위한 제도적 장치라는 점이 분명해짐

- 퇴직은 노동능력이 있는 데도 해당 노동자를 노동시장에서 퇴출시키는 제도적 장치이므로 퇴직 후의 소득보장제도를 필요로 함
- 이런 점에서 공적연금과 퇴직은 서로를 전제하는 것이며 공적연금은 생산세대와 퇴직세대 간에 산출(GDP)을 배분하는 제도적 역할을 수행함

바. 그리하여 공적연금은 사람들에게 퇴직 후에도 소비를 지속할 수 있게 보장하기 위한 제도적 수단이 됨(Barr, 2021; Barr and Diamond, 2008)

□ 물론 2차 대전 후 공적연금이 본격화한 이후 사회경제적 여건은 크게 변화해왔으며 이에 따라 생산세대와 퇴직세대 간 산출의 배분방식에 변화가 필요하고 이는 한국의 경우에도 마찬가지임. 더욱이 한국은 복지국가의 전개과정도 서구와 차이가 있고 인구구조나 노동시장의 변화가 매우 빠름

사. 한국은 자본주의화가 급속히 진행되는 과정에서 퇴직제도는 일찍이 도입되었지만 복지국가의 형성이 늦었던 관계로 퇴직세대에 대한 집합적 부양은 퇴직금 제도('53년 도입, '61년 의무화)와 여타 사적이전의 책임으로 넘겨져왔음

아. 국민연금이 뒤늦게 도입되었지만 이 제도가 성숙하는 과정에서 인구 문제가 빠르게 악화해왔고 노동시장이 급속도로 변화해오고 있어 이러한 변화에 대응해야 할 필요성이 시급함

□ 하지만 우리가 퇴직제도를 폐지할 수 없는 한 생산세대와 퇴직세대 간 산출의 배분은 있을 수밖에 없고 이를 위한 공적연금의 기능 역시 필연적임.

자. 어떤 면에서 인구고령화가 심화할수록 집합적 부양을 위한 공적인 수단의 필요성은 더 커질 것임. 또한, 인구고령화 및 기대여명의 연장이

진행되는 상황에서 생산세대와 퇴직세대 간 산출의 배분을 조정하는 사안은 단순히 공적연금만의 문제가 아니라 사회전반의 재구조화에 관련된 사안임.

차. 이러한 사회전반의 재구조화에서 생애주기의 조정은 중요한 사안이 될 것인데 이는 노인연령기준 혹은 연금수급연령의 조정만이 아니라 65세를 중심으로 한 사회구성원들의 생애주기의 재편과 연관된 사안임

카. 결국 이러한 사회전반의 재구조화를 위해서는 그에 연관된 부담의 고 큰 배분을 제도화하는 것이 중요하며 이는 기본적으로 사회의 질 향상에 의해 가능함. 이러한 사회의 질 향상에는 공적연금에 의한 노후소득보장 향상도 포함되며 이것이 가능할 때 다양한 사회행위자들에 의한 부담의 분담도 가능할 것임

## 2. 노후소득보장의 적절성

□ 노후소득보장의 적절성에 대해 합의된 정의는 없는 것을 보이나 대체로 노후빈곤방지와 퇴직전 생활수준의 유지의 두 가지를 의미한다고 할 수 있음(성혜영, 2021; Barr, 2021; Barr and Diamond, 2008; EC, 2003)<sup>57</sup>).

타. 이는 노동력 판매를 기본적인 생활수단으로 조직해놓은 자본주의가 그 발전의 심화와 함께 일정 연령을 기준으로 노동력의 판매를 중단시킨 퇴직을 제도화함에 따라 초래된 집합적인 노후소득보장의 필요성으로 인한 필연적인 결과임

파. 최근에 EU(2018; 2021)는 빈곤방지와 소득유지 외에 연금수급기간 혹은 퇴직기간(pension/retirement duration)을 연금적절성의 한 기준으로 추가하였음. 이는 노후소득보장성을 구성하는 요소 중 시간 차원에

57) 사실 바아(Barr, 2021)와 바아와 다이아몬드(Barr and Diamond, 2008)는 노후소득보장을 ① 생애주기에 걸친 소비 평탄화(consumption smoothing) 실현; ② 노후의 소득 및 부의 저하에 대한 보험(insurance)의 제공(장수위험에 대한 보험 제공); ③ 빈곤방지 및 소득·부의 재분배의 세 가지로 제시하고 있으나 여기서 ①은 생활수준의 유지, ③은 빈곤방지, 그리고 ②는 이 두 가지 모두에 관련된다고 할 수 있을 것임

관련된 것인데 다시 두 가지로 구분됨

- 첫째는 전체 생애기간 중 퇴직기간의 비중. 사람들이 전체 생애 중에서 어느 정도나 적정한 기간을 퇴직 이후에 보내는가를 의미로, 퇴직기간 자체가 급여적절성의 한 요소임을 의미
- 둘째는 퇴직 후 시간이 지남에 따라 급여적절성은 변화할 수 있는데 이러한 시간경과에 따른 급여적절성 유지가 가능한가 여부. 이는 급여연동제나 보건의료 및 노인요양서비스 적정성의 영향을 받는 것으로 연금의 실질가치가 연동제뿐만 아니라 노인관련 보건복지서비스와 연관된 것임을 의미
- 결국 노후보장성을 구성하는 시간 차원인 연금수급기간 혹은 퇴직기간은 퇴직 후의 시간경과에 따라 급여적절성이 유지되는 삶이 적정기간 보장되는 것을 의미한 것으로 볼 수 있음

□ 이하에서는 노후보장성을 위의 세 가지 측면에 따라 살펴봄

### 1) 노후빈곤방지

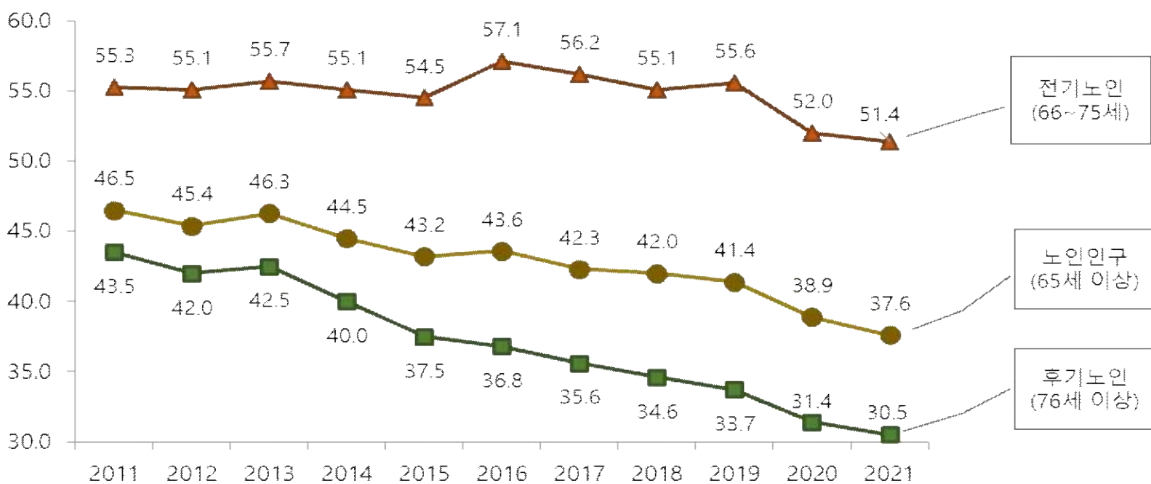
□ 한국의 노인빈곤율이 높은 것은 널리 알려진 사실임. 하지만 2020년에 최초로 40%대 미만으로 하락하여 30% 후반대로 들어섬(65세 이상 노인의 빈곤율이 2020년 38.9%, 2021년 37.6% 기록)

<표 1> 근로연령인구 및 노인의 연령구분별 빈곤율 추이 (%)

	2014	2016	2018	2019	2020	2021	연평균 변화율
근로연령인구(18~65세)	13.7	12.9	11.8	11.1	10.6	10.6	-3.60
은퇴연령인구(66세 이상)	46.0	45.0	43.4	43.2	40.4	39.3	-2.38
노인인구(65세이상)	44.5	43.6	42.0	41.4	38.9	37.6	-2.22
전기노인(66~75세)	40.0	36.8	34.6	33.7	31.4	30.5	-3.80
후기노인(76세이상)	55.1	57.1	55.1	55.6	52.0	51.4	-0.99

출처: 통계청 KOSIS(2023). 소득분배지표(가계금융복지조사 자료).

[그림 1] 연령구분별 노인빈곤율 추이(중위소득 50% 기준, 가처분소득, %)



출처: 통계청 KOSIS(2022), 가계금융복지조사 소득분배지표.

□ 노인빈곤율 30%대는 여전히 OECD 최고 수준의 빈곤율이지만 한국 내에서는 나름의 진전이어서 이러한 진전의 배경을 둘러싸고 기초연금과 국민연금의 상대적 역할에 관해 이견이 있음

하. 이와 관련하여 노인빈곤율을 전기노인과 후기노인으로 구분해보면 전기노인과 후기노인 간 빈곤율의 차이가 매우 크며 빈곤율의 감소속도도 차이가 매우 크다는 사실을 알 수 있음

- 전기노인과 후기노인의 차이는 빈곤위험도에서도 그대로 반복되어 근로연령대 인구의 빈곤율에 비해 전기노인은 2.88배, 후기노인은 4.85배의 빈곤위험도를 보임(2021년 기준, <표 2>)

<표 2> 노인의 연령구분별 빈곤위험도 추이

	2014	2016	2018	2019	2020	2021
노인인구 (65세 이상)	3.25	3.38	3.56	3.73	3.67	3.55
전기노인 (66~75세)	2.92	2.85	2.93	3.04	2.96	2.88
후기노인 (76세 이상)	4.02	4.43	4.67	5.01	4.91	4.85

주: 여기서 빈곤위험도는 근로연령대 인구의 빈곤율 대비 노인인구의 빈곤율의 비율을 말함

출처: 통계청 KOSIS(2022), 가계금융복지조사 소득분배지표.

<표 3> 기초연금 급여액과 수급자 수 및 노인빈곤율 추이

			2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
기초 연금	급여액	만원/월	20.0	20.3	20.4	20.6	21.0	25.0 (30.0) <sup>1</sup>	25.5 (30.0) <sup>1</sup>	30.0
		증감(%)	-	1.5	0.5	1.0	1.9	19.0 (42.8)	2.0 (0.0)	17.8 (0.0)
	수급자	만명	435	449	458	487	513	535	566	597
		증감(%)	-	3.3	1.9	6.3	5.3	4.3	5.9	5.5
노인 빈곤율 (%)	노인인구(65세이상)		44.5	43.2	43.6	42.3	42.0	41.4	38.9	37.6
	은퇴연령인구(66세이 상)		46.0	44.3	45.0	44.0	43.4	43.2	40.4	39.3
	전기노인(66~75세)		40.0	37.5	36.8	35.6	34.6	33.7	31.4	30.5
	후기노인(76세이상)		55.1	54.5	57.1	56.2	55.1	55.6	52.0	51.4

주: 2019년에서 30만원은 하위 20%에게, 2020년 30만원은 하위 40%에게 지급되었음. 2019년부터 2021년의 급여액 증감을 중 괄호 안의 수치는 30만원에 관한 것임.

출처: 보건복지부 기초연금과(2022); 통계청 KOSIS(2022), 가계금융복지조사 소득분배지표.

- 거. 기초연금 급여액 추이와 노인빈곤율을 함께 보면 기초연금액 증액이 노인빈곤율 감소에 어느 정도 역할을 했을 가능성을 생각할 수 있음
- 2019년의 경우 하위 20%에 대해 기초연금급여가 30만원으로 크게 상승했으나 후기노인은 2018년에 비해 빈곤율이 소폭 증가했고 전기노인은 2018년에 비해 소폭 하락하여 급여증가와 빈곤율 변화가 상반되나
  - 기초연금급여 30만원이 하위 40%로 확대된 2020년에는 후기노인의 빈곤율이 55.6%에서 52.0%로 크게 하락하였고 전기노인의 빈곤율도 비교적 크게 하락함
  - 그리고 기초연금급여 30만원이 기초연금수급대상 전체로 확대된 2021년에 노인빈곤율의 하락폭은 크지 않음

<표 4> 기초연금 수급자의 평균 기초연금급여와 소득인정액 추이

		2014 (A)	2016	2018	2019	2020	2021 (B)	B/A (배)	연평균 증가율(% (14~21)
평균 기초연금 급여액 (천원)	계	178	181	223	237	249	266	1.49	5.9
	65~74세	173	177	218	226	237	259	1.50	5.9
	75세이상	183	186	228	247	262	272	1.48	5.8
평균 소득인정 액 (천원)	계	308	358	464	511	541	659	2.14	11.5
	65~74세	415	487	632	688	723	866	2.09	11.1
	75세이상	187	228	300	337	352	436	2.33	12.8

출처: 보건복지부 기초연금과(2022).

<표 5> 기초연금 수급자의 소득유형별 평균소득

		2014년	2016년	2018년	2019년	2020년	2021년	연평균 증가율
계	금액(원)	136,501	203,329	265,899	301,308	309,404	383,618	15.9%
	비중(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
근로소득	금액(원)	54,457	76,210	112,679	132,513	141,466	172,258	17.9%
	비중(%)	39.9	37.5	42.4	44.0	45.7	44.9	
사업소득	금액(원)	6,324	6,430	9,123	10,523	12,647	15,307	13.5%
	비중(%)	4.6	3.2	3.4	3.5	4.1	4.0	
재산소득	금액(원)	4,214	32,910	29,867	32,634	17,868	43,679	39.7%
	비중(%)	3.1	16.2	11.2	10.8	5.8	11.4	
공적 이전소득	금액(원)	71,506	87,779	114,230	125,637	137,422	152,373	11.4%
	비중(%)	52.4	43.2	43.0	41.7	44.4	39.7	
공적연금	금액(원)	65,169	79,497	103,057	113,957	125,537	140,026	11.5%
	비중(%)	47.7	39.1	38.8	37.8	40.6	36.5	

주 1. 개인 기준임. 따라서 배우자의 소득이 합산되지 않음. 평균은(소득액 합계/전체 수급자 수)임.

2. 재산소득은 임대소득, 이자소득, 연금소득(민간연금보험, 연금저축 등) 등을 말함. 공적이전소득은 공적연금과 기타공적이전소득의 합임. 공적연금은 국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 별정우체국연금 소득을 말하며, 기타공적이전소득은 보훈급여, 산재보험급여 등을 말함(표에는 제시하지 않음)

3. 공적연금의 비중은 계에 대한 비중임.

출처: 보건복지부 기초연금과(2022).

너. 하지만 노인빈곤율 하락에 다른 요인이 영향을 미쳤을 가능성도 생각할 수 있는데 실제로 기초연금수급자의 실제 기초연금 급여액의 증가 속도보다 소득인정액의 증가속도가 더 빠름

- 2014년부터 2021년까지 기초연금의 평균급여액은 연평균 5.9% 정도

로 증가하였으나 기초연금 수급자들의 평균소득인정액은 연평균 11% 내지 12% 정도로 증가하였음

- 특히 소득인정액의 금액은 전기노인이 더 크지만 그 증가속도는 후기노인이 더 빠름
- 더. 기초연금 수급자의 소득유형별 소득인정액의 추이를 보면 근로소득의 증가속도가 매우 빠르며 기초연금을 제외한 공적이전소득의 증가속도도 매우 빠른 것으로 나타남
- 근로소득은 후기노인보다는 전기노인에게 더 가능성이 높다는 점을 감안하면 기초연금은 후기노인의 빈곤감소에 더 많은 기여를 하고 전기노인의 경우에는 근로소득과 공적이전소득의 증가가 빈곤감소에 더 기여했을 가능성을 생각할 수 있음
  - 보다 정확한 분석은 코로나 시기의 재난지원금의 영향까지 포함해야 가능할 것이지만 기초연금을 제외한 공적이전소득의 역할 가능성을 감안하면 노인빈곤 해소에 기초연금도 중요하지만 국민연금과 같은 공적연금도 중요하다고 볼 수 있음<sup>58)</sup>

## 2) 퇴직 전 생활수준의 유지

□ 공적연금이 퇴직 전 생활수준을 유지시켜 주는가를 보는 지표에도 여러 가지가 있음

러. 예컨대 근로세대의 가처분소득 대비 퇴직세대의 가처분소득 비율이 OECD 평균은 83.5%인데 비해 한국은 57.2%로 낮음. 또한, 퇴직세대의 가처분소득 중 공적연금이 차지하는 비중이 OECD 평균은 66.6%인데 비해 한국은 32.2%로 이 역시 매우 낮음(주은선, 2020, 류재린 외, 2020에서 재인용)

며. 또한, 근로자 평균소득 대비 공적연금 평균급여액이 한국은 19.2%로 영국의 15.2%를 제외하면 미국 31.6%, 캐나다 25.9%, 독일 21.6%, 일본 34.7%에 비해 낮은 편임(성혜영, 2021)

58) 기초연금과 국민연금의 노인빈곤 경감에 미친 영향에 관해서는 이원진 외 (2022) 참조. 기초연금의 역할이 분명히 중요하게 존재하지만 국민연금의 역할도 중요한 것으로 나타남

- 이들과 함께 소득대체율을 비교하는 것이 매우 유용한 한 방법임  
 버. 국제기구들이 제시하는 적절한 소득대체율의 기준은 다양함

<표 6> 국제기구들의 급여 적절성 기준

구분	급여 적절성 기준
World Bank	40년 가입 기준, 소득대체율 40% (World Bank, 2005)
OECD	국민연금 소득대체율 46% 유지, 보험료를 상향 조정(OECD, 2016)
ILO	30년 가입 기준 소득대체율 최소 45% 보장(ILO, 1967)
EC/COE	단독가구 소득대체율 50%/부부가구 65% (Council of Europe, 1990)

출처: 주은선 외 (2017: 54)

서. 한국 공적연금의 소득대체율은 OECD와 비교하여 낮은 편임. OECD는 2005년부터 매2년마다 회원국들의 공사연금 소득대체율을 계산해 왔는데, 이는 가상의 노동자를 상정하고 일정한 가정에 입각한 것으로 이론적 소득대체율이지만 국가간 비교에 유용함

<표 7> 공적연금의 소득대체율(상시고용 평균임금 노동자 기준, 2064년경)

	의무공적연금			의무연금 계 (의무공적연금+의무민간연금)		
	0.5AW	1AW	2AW	0.5AW	1AW	2AW
한국(K)(%)	43.1	31.2	18.6	43.1	31.2	18.6
OECD 평균(E)(%)	55.8	42.2	34.4	64.5	51.8	44.4
K/E(%)	77.2	73.9	54.1	66.8	60.2	41.9

주: AW는 평균임금을 의미함. 제3층의 임의연금의 소득대체율은 제시하지 않음. 한국의 경우 OECD 계산방법에 따라 38년 가입으로 가정됨.

출처: OECD(2021: 139, 141).

- OECD가 가장 최근에 발표한 결과에 따르면 국민연금의 소득대체율은 평균임금 수준의 완전경력자의 경우 31.2%로 OECD 평균 42.2%의 73.9% 수준이며, 저임금 수준의 완전경력자도 43.1%로 OECD 평균(55.8%)의 77.2% 수준으로 낮게 나타났음. 고임금 완전경력자의 소득대체율은 18.6%로 OECD 평균(34.4%)의 54.1% 수준으로 더욱 낮게

나타났음

- 한국에서 흔히 계산하는 A값과 B값이 동일한 가입자의 40년 가입 기준 소득대체율 40%를 OECD 평균(52%)과 비교해도 그 상대적 수준이 78% 정도임<sup>59)</sup>
- 의무민간연금을 포함할 경우 한국의 의무연금의 소득대체율은 OECD 평균에 비해 더욱 낮음

어. OECD(2021)의 소득대체율 계산에 대해 국내에서는 기초연금이 누락되었다는 점이나 급여구조의 차이, 가입기간의 차이 등과 관련한 문제 제기가 있음

- 기초연금이 누락된 것은 사실이지만 이는 OECD의 공통기준에 의한 것이며 기초연금이 공적연금 소득대체율에 포함되더라도 한국 공적 연금의 소득대체율은 OECD와 비교하여 낮음<sup>60)</sup>
  - 저임금가입자의 경우 50.9%(43.1%+7.8%)로 OECD 평균 55.8%보다 낮음.
  - 평균임금가입자가 현행 기초연금의 수급자가 될 수 있는지는 다소 불분명하지만 현행 제도가 유지될 경우 선정기준액이 높아질 것이어서 수급자가 된다고 가정한다면 소득대체율이 35.1%(31.2%+3.9%)로 여전히 OECD 평균 42.2%에 크게 미달함
- 급여구조의 차이는 국민연금은 하후상박 급여구조인 반면 OECD의 많은 나라들은 완전소득비례여서 특정 소득수준, 예컨대 평균임금 수준을 기준으로 소득대체율을 비교하는 것은 국민연금의 급여수준을 정확히 보여주기 어렵다는 것임
  - 국민연금이 하후상박 급여구조인 것은 사실이고 또 그 하후상박의 정도가 매우 강력하다는 것도 사실임(김연명, 2023; 남찬섭 외, 2022). 하지만 OECD(2021)에서 주목하는 것은 급여구조 자체라기

59) 국민연금에서 A=B인 소득은 0.64AW에 해당하며 이 소득수준에서 OECD 평균 소득대체율은 52%임(필자 계산).

60) 올해 소득대체율 계산에는 한국의 기초연금이 포함되고 이 경우 저임금가입자에게만 반영되는 것으로 알려져 있음(문현경, 2023). 기초연금이 계산에 포함되는 것은 바람직하기는 하나 현재 국민연금과 기초연금의 동시수급자가 절반 가량에 그치는 상황에서 국민연금 소득대체율에 기초연금 소득대체율을 단순히 합산하는 것이 공적 연금의 소득대체율을 정확하게 보여주는 것인지에 대해 주의할 필요는 있음(남찬섭, 2023 참조).

보다는 1층과 2층의 공적연금을 합한 소득대체율이며 이는 OECD의 경우에도 하후상박 구조여서 저임금가입자는 55.8%, 평균임금가입자 42.2%, 고임금가입자 34.4%로 소득이 낮을수록 소득대체율이 높음

- 국민연금의 급여가 재분배구조를 가지고 있다고 해서 이를 OECD 다른 나라의 2층 공적연금과 비교하는 것은 비교대상을 잘못된 설정한 것임
- OECD는 22세 가상의 노동자를 상정한 이론적 소득대체율을 계산하므로 각 국가에 대해 해당 국가가 정한 법정최대가입기간을 가입하는 것으로 즉 완전경력자를 상정함
  - 따라서 평균임금가입자 기준 국민연금 소득대체율 31.2%는 완전경력자를 상정하여 계산된 소득대체율이며 이것이 OECD 평균 42.2%보다 낮은 것임<sup>61)</sup>
  - 국내 일각에서는 크레딧과 보험료지원 강화를 통해 가입기간을 늘려 이른 바 실질소득대체율을 상승시키면 소득대체율이 올라갈 것처럼 말하지만 크레딧과 보험료지원은 그것을 아무리 강화해도 법정최대가입기간을 넘어설 수 없고 따라서 이미 완전경력을 가정하여 계산된 31.2%라는 소득대체율을 넘어설 수 없음. 이른 바 실질소득대체율은 법정소득대체율을 대체할 수 없고
  - 더 나아가 이른 바 실질소득대체율은 법정소득대체율과 적용의 차원이 다른 지표임. 법정대체율은 가입자가 어떠한 조건에 있든 전일적으로 적용되는 집합적 기준이지만, 이른 바 실질대체율은 출산여부나 군복무 여부, 가입자의 노동시장 상황 등에 따라 적용여부와 효과가 달라짐
  - 물론 크레딧과 보험료지원의 강화는 매우 중요한 사안이지만 것으로 법정대체율을 대체할 수 있는 것처럼 말하는 것은 신중할 필요가 있음

61) 완전경력자의 최대가입기간은 각 국이 제도적으로 정한 것이므로 OECD가 변경할 여지가 없고 한국은 이것이 38년이며 OECD의 다른 회원국들은 평균 44.1년임(OECD, 2021)

- 법정가입기간을 늘리는 것은 그 자체로 소득대체율을 전일적으로 올릴 수 있는 조치임. 하지만 이것 역시 노동과 기업 개혁 없이 가입기간만 늘릴 경우 그 효과는 반감되고 자칫 추가된 가입기간이 역진적인 결과를 초래할 가능성도 있음

저. 가입기간과 관련해서는 OECD(2021) 보고서의 소득대체율 계산이 다소 과장된 수치임에 유의할 필요가 있음. 특히 법정최대가입기간과 실제 가입기간의 차이가 큰 국민연금의 경우 OECD의 이론적 소득대체율은 국민연금의 소득대체율을 크게 과장된 수치로 산출하게 됨

- 이번 재정계산에 의하면 2025년 신규수급자의 평균가입기간은 19.2년으로 20년에도 미치지 못하며 2060년 신규수급자는 26.2년, 2080년 신규수급자는 27.8년, 재정계산 마지막 연도인 2093년 신규수급자 27.9년으로 30년에 미치지 못하는 것으로 추정되었음.

<표 8> 연도별 국민연금 신규수급자의 평균가입기간 전망치

연도	가입기간	A값 대비 월평균급여액 (단위: %)				
		소득대체율 40% (현행)	소득대체율 45% 조정	소득대체율 50% 조정	소득대체율 40% (현행) + 완전 소득비례 전환	소득대체율 45% 조정 + 소득비례(A:B=1:3) 조정
2025	19.2	27.0	27.0	27.0	27.0	27.0
2030	20.3	27.3	27.7	28.2	27.4	27.7
2040	22.1	26.0	27.3	28.7	26.3	27.5
2050	24.3	26.2	28.5	30.9	26.9	28.9
2060	26.2	27.6	30.8	34.1	28.7	31.4
2070	27.6	28.7	32.3	35.8	29.7	32.8
2080	27.8	28.8	32.4	36.0	29.7	32.9
2090	27.9	28.7	32.3	35.9	29.6	32.8
2093	27.9	28.8	32.4	36.0	29.6	32.9

- OECD(2021) 계산에서 국민연금은 2063년에 수령하는 것으로 가정되는데 여기서 가입기간을 38년으로 가정했다는 것은 그 시기 신규수급자의 평균가입기간보다 약 11.4년 더 길게 가정했음을 의미하며<sup>62)</sup>,

62) 2060년 신규수급자 평균가입기간 26.2년과 2070년 신규수급자 평균가입기간 27.6년의 차이는 1.4년이고 이를 10년간으로 균분한 값의 3년치를 2060년 신규수급자 평균가입기간 26.2년에 더하면 26.26년이 되는데 이를 38

그만큼 국민연금 소득대체율이 과장되게 계산되었음을 의미함

- 물론 OECD가 해당 회원국의 법정최대가입기간을 가정하여 소득대체율을 계산한 것은 국가간 비교를 위해 필요한 방법이고 또 불가피한 측면이 있지만 법정최대가입기간과 가입자들의 실제 평균가입기간의 격차가 큰 경우에는 OECD가 계산한 이론적 소득대체율이 실제보다 과장된 수치라는 점에 유의할 필요가 있고 이는 국민연금의 경우 특히 그러함<sup>63)</sup>

□ 급여적절성은 이를 빈곤방지나 퇴직전 생활수준의 유지와 약간 다른 차원에서 노후최소생활비 또는 노후적정생활비와 비교할 수 있음<sup>64)</sup>.

처. 이 비교를 위해 여기서는 가입기간을 38년과 30년의 두 가지로, 그리고 소득대체율을 40%, 45%, 50%의 세 가지로 가정함

- 가입기간을 38년으로 가정한 것은 OECD(2021)의 방법을 준용한 것으로 OECD(2021)는 회원국의 공사연금 소득대체율 계산시 22세에 첫 가입하는 가상의 노동자가 그가 속한 국가가 법률로 정한 최대가입기간을 가입한다고 가정함(완전경력자 가정). 현재 국민연금은 59세까지 가입이 가능하므로 22세에 첫 가입할 경우 최대 38년을 가입할 수 있음
- 한편 가입기간을 30년으로 가정한 것은 국민연금의 실제 가입기간을 감안한 것임. 이번 제5차 재정추계에 의하면 국민연금 평균 가입기간은 2025년 신규수급자가 19.2년이며 2050년 신규수급자 24.3년, 2060년 신규수급자 26.2년, 2080년 신규수급자 27.8년으로 시간이 지나도 좀처럼 늘어나지 않는 것으로 추정되었음(<표 8> 참조). 이 점을 감

년에서 빼면 대략 11.4년이 계산됨

- 63) OECD(2021)가 38년 가입을 가정하여 계산한 국민연금 소득대체율 31.2%(평균임금 가입자 기준)는 그 자체가 국민연금의 현실과는 다소 동떨어진 상당히 과장된 값이라는 점에서 더 나아가 다른 측면에서의 문제점도 있음. 즉, 가입자들의 실제 가입기간을 법정최대가입기간에 근접하게끔 지원하는 조치, 대표적인 것으로 크레딧이나 보험료지원 등의 조치를 마련하거나 강화하는 것 자체가 연금개혁의 중요한 한 사안인데 비교를 위해 불가피한 것이라 하더라도 완전경력자를 가정하여 소득대체율을 산출하는 것은, 실제 가입기간을 완전경력 가입기간에 근접하게끔 하는 연금개혁을 하지 않았는데 마치 그런 연금개혁을 한 것처럼 가정한다는 문제를 안게 되는 셈임. OECD의 국민연금 소득대체율 계산에 대해서는 이 점에서도 주의할 필요가 있음
- 64) 국민연금연구원은 노후보장패널자료 분석에 근거하여 매년 노후최소생활비와 노후적정생활비를 발표하고 있는데 실제 금액은 주관적 방법에 의해 도출함. 2021년의 경우 노인단독가구 기준으로 노후최소생활비는 월 124만 3천원, 노후적정생활비는 월 177만 3천원, 부부가구 기준으로는 노후최소생활비 월 198만 7천원, 노후적정생활비 277만원으로 산출되었음(한신실 외, 2022).

안하여 2070년대 이후 신규수급자 평균가입기간에 2~3년을 더하여 30년으로 가정함<sup>65)</sup>

커. 가입기간 38년 가정

- 소득대체율 40%(현행): 1A 가입자는 국민연금급여는 최소생활비의 77.6%에 그치며 적정생활비에는 54.4%로 크게 미달함. 1AW의 경우 최소생활비의 98.7%로 상당히 근접하나 적정생활비에는 69.2%로 크게 미달함
- 소득대체율 45%: 1A 가입자는 기초연금을 합칠 경우 최소생활비를 약간 넘어서지만 적정생활비에는 72.5%로 여전히 미달함. 1AW 가입자의 경우 국민연금급여가 최소생활비의 1.1배 정도로 상승하나 적정생활비에는 여전히 77.9%로 미달함
- 소득대체율 50%: 1A 가입자의 경우 국민연금급여가 최소생활비의 97.1%로 상당히 근접하며 기초연금을 더할 경우 최소생활비의 1.1배로 상당히 상승함. 적정생활비에는 79.3%로 미달. 1AW 가입자의 경우 국민연금급여가 최소생활비의 1.2배로 상승하고 적정생활비의 86.5%로 상승함

---

65) 가입기간을 30년으로 가정한 것도 소득대체율을 과장되게 계산할 소지가 있다고 볼 수 있음. 하지만 향후 법정가입기간을 연장하기 위한 노동시장 및 기업 개혁이 이루어질 수 있다고 생각한다면 재정계산에서 가정된 가입기간에 2~3년 정도를 더 하는 것은 생각할 수 있는 가정이라고 봄.

<표 9> 소득대체율에 따른 공적연금의 상대적 수준(38년 가입 기준)

	가입자 소득수준		연금급여(천원)		소득대체율(%)		상대적 수준(%)			
	상대 수준	금액 (천원)	국민연금	국민+ 기초	국민연금	국민+ 기초	국민연금		국민+기초	
							최소대 비	적정대 비	최소대 비	적정대 비
40%	1A	2,540	965	1,165	38.0	45.9	77.6	54.4	93.7	65.7
	1AW	3,918	1,227	1,227	31.3	31.3	98.7	69.2	98.7	69.2
45%	1A	2,540	1,086	1,286	42.8	50.6	87.3	61.2	103.4	72.5
	1AW	3,918	1,380	1,380	35.2	35.2	111.1	77.9	111.1	77.9
50%	1A	2,540	1,206	1,406	47.5	55.4	97.1	68.0	113.1	79.3
	1AW	3,918	1,534	1,534	39.1	39.1	123.4	86.5	123.4	86.5

- 주 1. 표의 수치는 2021년 기준임  
 2. 가입기간을 38년으로 가정한 것은 OECD(2021)의 방식을 준용한 것임. 한국의 경우 38년이 가정됨  
 3. 기초연금은 40만원으로 가정하되 연계감액을 반영하여 부가연금액(20만원)이 지급되는 것으로 계산함  
 4. 상대적 수준에서 최소대비는 노후최소생활비 대비, 적정대비는 노후적정생활비 대비를 의미함. 노후 최소생활비는 월 124만 3천원이며 노후적정생활비는 177만 3천원임(2021년 기준)(한신실 외, 2022)

<표 10> 소득대체율에 따른 공적연금의 상대적 수준(30년 가입 기준)

	가입자 소득수준		연금급여(천원)		소득대체율(%)		상대적 수준(%)			
	상대 수준	금액 (천원)	국민연금	국민+ 기초	국민연금	국민+ 기초	국민연금		국민+기초	
							최소대 비	적정대 비	최소대 비	적정대 비
40%	1A	2,540	781	981	30.8	38.6	62.8	44.0	78.9	55.3
	1AW	3,918	969	969	24.7	24.7	77.9	54.6	77.9	54.6
45%	1A	2,540	857	1,057	33.8	41.6	69.0	48.3	85.0	59.6
	1AW	3,918	1,090	1,090	27.8	27.8	87.7	61.5	87.7	61.5
50%	1A	2,540	952	1,152	37.5	45.4	76.6	53.7	92.7	65.0
	1AW	3,918	1,211	1,211	30.9	30.9	97.4	68.3	97.4	68.3

- 주 1. 표의 수치는 2021년 기준임  
 2. 가입기간 30년은 재정추계에서 실제로 추정된 가입기간(2060년대 이후 신규수급자 약 27년)을 감안한 것임  
 3. 기초연금은 40만원으로 가정하되 연계감액을 반영하여 부가연금액(20만원)이 지급되는 것으로 계산함  
 4. 상대적 수준에서 최소대비는 노후최소생활비 대비, 적정대비는 노후적정생활비 대비를 의미함. 노후 최소생활비는 월 124만 3천원이며 노후적정생활비는 177만 3천원임(2021년 기준)(한신실 외, 2022)

터. 가입기간 30년 가정

- 소득대체율 40%(현행): 1A 가입자는 최소생활비의 62.8%에서 78.9% (기초연금 합산)이며 1AW 가입자는 최소생활비의 77.9% 수준

- 소득대체율 45%: 기초연금을 합쳐도 최소생활비의 85.0% 내지 87.7% 수준이며 적정생활비 대비로는 60% 내외임
  - 소득대체율 50%: 기초연금을 더할 경우 최소생활비의 92.7% 내지 97.4%로 근접하며 적정생활비 대비 65.0% 내지 79.6% 수준임
- 따라서 연금연구원이 산출한 노인단독가구 최소생활비 및 적정생활비의 적절성에 대한 평가는 논자에 따라 다를 수 있을 것임
- 하지만 연금연구원의 2021년도 노후적정생활비 월 1,773천원은 같은 해 기준중위소득(월 1,828천원)의 97%이며, 노후최소생활비는 기준중위소득의 68% 수준임
  - 소득대체율을 현행 유지할 경우 평균적인 가입자(1A 가입자 및 1AW 가입자)가 완전경력으로 가입했을 때도 국민연금급여가 노후최소생활비에 미치지 못하는 것은 어떤 면으로도 적절하다고 보기 어려울 것임.
  - 실제 가입기간을 감안하여 가입기간을 30년으로 가정하면 소득대체율을 50%로 올려도 국민연금이 노후최소생활비에 미달함. 기초연금을 더할 경우 최소생활비의 92% 내지 97% 수준에 도달

□ 국민연금 소득대체율 인상을 OECD 평균과 비교하면 소득대체율을 50%로 인상할 경우 OECD 평균에 어느 정도 근접하는 것으로 나타남

다. 기초연금을 포함할 경우 저임금가입자는 OECD 평균을 상회할 수 있음

고. 하지만 고임금가입자의 경우 여전히 OECD 평균에 크게 미달함

<표 11> 국민연금 소득대체율(38년 가입 가정)의 현행 및 조정시 상대적 수준

		공적연금 계 (1층 공적연금 + 2층 공적연금)			의무연금 계 (의무공적연금+의무민간연금)		
		0.5AW	1AW	2AW	0.5AW	1AW	2AW
OECD평균(%) <b>(A)</b>		55.8	42.2	34.4	64.5	51.8	44.4
한국	현행 40% <b>시(%)<b>(B)</b></b>	43.1	31.2	18.6	43.1	31.2	18.6
	45% 인상 <b>시(%)<b>(C)</b></b>	49.1	35.2	21.2	49.1	35.2	21.2
	50% 인상 <b>시(%)<b>(D)</b></b>	54.5	39.1	23.6	54.5	39.1	23.6
상대적 수준	B/A (%)	77.2	73.9	54.1	66.8	60.2	41.9
	C/A (%)	88.0	83.4	61.6	76.1	67.9	47.7
	D/A (%)	97.7	92.6	68.6	84.5	75.5	53.1

주: 2021년 기준임. AW는 평균임금을 의미함. 제3층 임의연금의 소득대체율은 제시하지 않음.  
출처: OECD (2021: 139, 141).

### 3) 연금수급기간 혹은 퇴직기간

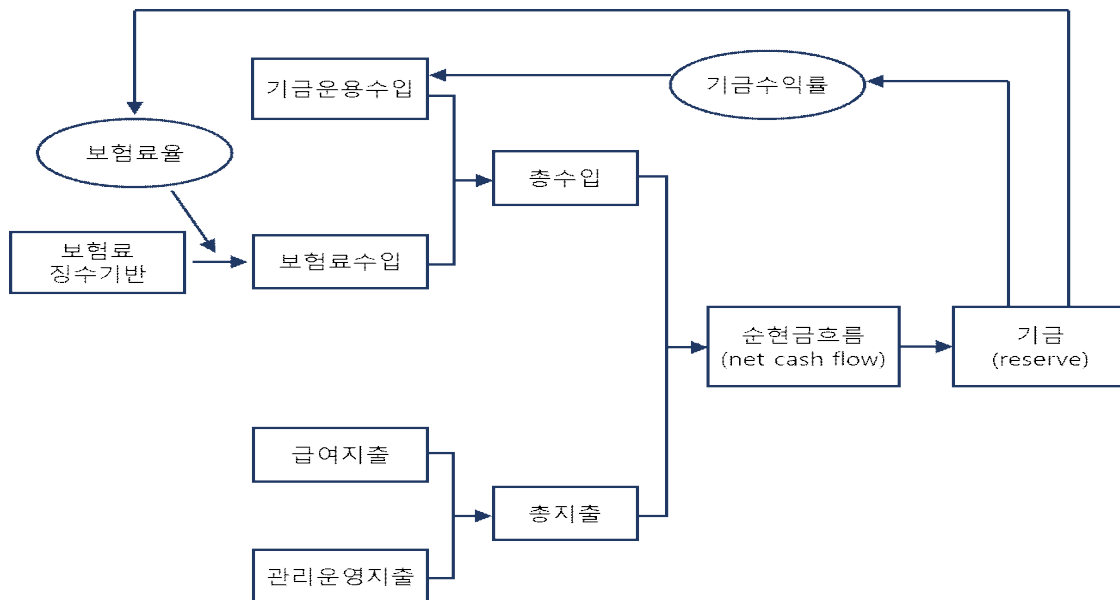
- 최근 EU(2021a)는 퇴직기간(duration of retirement; 퇴직여생)과 연금수급기간(duration of pension; 연금여생)을 연금적절성 기준의 하나로 간주함
  - 노. EU(2021b)에 의하면 EU 국가들의 퇴직기간은 2019년에 약 19년이었으나 2070년에 약 23년으로 늘어날 것으로 전망됨
- 한국의 경우 기대여명의 증가속도가 빠르므로 연금급여적절성과 관련하여 퇴직기간 혹은 연금수급기간을 고려할 필요가 있음
  - 도. 한국은 수급개시연령이 65세가 되는 2033년에 기대여명이 85.7세이므로 이때 연금수급기간이 20년에 달함. 통계청 자료에 의하면 2070년 기대여명이 91.2세(남자 89.5세, 여자 92.8세)이므로 EU 평균 퇴직기간 23년을 적용하면 67세 내지 68세로의 조정을 고려할 수 있을 것으로. 그 외에 생애주기 중 근로기간과 퇴직기간의 상대적 비중, 성인기간 중 근로기간과 퇴직기간의 상대적 비중 등을 고려하여 수급개시연령을 조정할 필요

### 3. 연금재정에 대한 사회경제적 접근

#### 1) 연금재정의 개념

- ILO(2002: 38)는, 공적연금의 재정을 미래기대지출을 충당하기 위해 자원을 동원하는 질서정연한 기제(orderly mechanism)로 규정
- 모. 수입과 지출의 질서정연한 조직화인 연금재정은 연금제도가 놓인 보다 큰 사회경제적 맥락의 영향을 받지만 일차적으로는 연금제도 내적인 수입과 지출의 흐름을 고려하여 접근할 수 있는데 이는 연금재정을 계리적 측면에서 접근하는 것임
- 보. 공적연금의 재정흐름을 계리적 측면에 한정하여 본다면, 그것은 보험료수입 및 기금운용수입으로 이루어지는 총수입과 급여지출 및 관리운영지출로 이루어지는 총지출, 그리고 총수입과 총지출의 차이로 나타나는 순현금흐름 및 그에 의한 기금적립, 그리고 기금운용이 다시 수입을 이루는 것으로 구성됨(<그림 2>).

[그림 2] 공적연금의 재정흐름 (보험계리적 접근)



출처: ILO (2002), p. 42의 <그림 5.2>에서 제목을 수정

## 2) 재정방식(재정체계)

□ 공적연금의 수입과 지출 흐름은 다양한 방식으로 조직화될 수 있는데 이 수입과 지출의 조직화 방식이 재정방식 혹은 재정체계(financial system)임

□ 공적연금 재정방식(재정체계)의 근본적인 목적은 재정균형의 유지임(연금제도팀, 2016; ILO, 2002).

소. 재정균형(financial equilibrium)은 단기와 장기에 따라 약간씩 달리 설정될 수 있으나 장·단기를 불문하고 수입과 지출이 균형을 이루는 것은 공통됨

오. 공적연금의 재정균형은 다양한 방법을 통해 달성될 수 있음(ILO, 2002: 41~42). 공적연금은 거의 무한한 시간 동안 운영되고 또 그 운영자인 국가가 파산할 위험이 거의 없다는 점이 감안되어야 하며, 또한 공적연금의 계리적 균형(actuarial equilibrium)은 신규가입자가 지속적으로 발생한다는 것을 전제한 개방집단방식에 기초함<sup>66</sup>). 따라서 공적연금에서 재정체계 설계는 좀 더 유연하게 접근될 수 있음.

□ 공적연금의 재정방식은 재정균형을 어떻게 달성하고자 하는가에 따라 크게 부과방식(pay-as-you-go; PAYG), 부분적립방식(partial funding), 완전적립방식(full funding)의 세 가지로 구분

조. 여기서 부분적립방식은 그 방식 하에서의 재정균형을 어떻게 달성하는가에 따라 다시 단계보험료방식(classical scaled premium)과 적립배율방식(reserve ratio system), 그리고 평균보험료방식(general average premium; GAP)으로 세분됨

초. 이렇게 분류된 재정방식은 재정목표와 연관성이 깊음. 각 국가의 사례

66) 연금의 계리적 균형을 계산하는 방법(혹은 연금부채를 계산하는 방법)에는 폐쇄집단방식과 개방집단방식이 있음. 전자는 신규가입자를 고려하지 않는 방식이며 후자는 신규가입자를 고려하는 방식임. 폐쇄집단방식은 다시 미래발생이 없는 폐쇄집단방식(신규가입자가 더 이상 없으며 기존 가입자도 계산 시점부터 더 이상 기여하지 않는다고 가정)과 미래발생이 있는 폐쇄집단방식(신규가입자는 더 이상 없으나 기존 가입자는 수급권을 얻을 때까지 계속 기여하는 것으로 가정)으로 나뉨(신승희·손현섭, 2019; Barr and Diamond, 2008).

를 보면 부과방식인 경우 재정목표로서의 적립배율은 낮게 설정되는 경향이 있고 부분적립방식인 경우 적립배율은 좀 더 높게 설정되는 경향이 있음. 하지만 구체적인 적립배율은 일정하지 않음. 이는 제도의 역사나 해당 국가의 경제적 능력, 정치적 타협 등 여러 변수에 의한 결과라고 할 수 있음.

<표 12> 공적연금의 재정방식

재정방식		보험료의 특성	적립수준	사례
부과방식		특정 연도의 급여와 관리운영지출은 그해에 징수된 보험료 수입으로 충당됨	유동성 문제 해결을 위한 기금 외 기금적립 없음	독일 공적연금
부분 적립 방식	단계 보험료 방식	일정한 균형기간(예컨대, 15~20년)을 정하고 그 기간 동안 기금이 감소하지 않는다는 전제 하에 보험료 및 투자수입이 급여와 관리운영지출을 충당할 수 있게끔 보험료 수준이 정해짐. 보험료를 상당기간 동안 안정화할 수 있고 다음 균형기간에 보험료 인상	균형기간에 따라 다름. 균형기간 말에 유동성 문제 혹은 부채의 사전기금적립을 고려하여 적립목표가 정해짐	일본 후생연금 (1954년 이후)
	적립배율 방식	보험료는 적립배율 목표치를 재정추계에 적용한 결과로 얻어짐	적립배율 목표치에 따라 달라짐	캐나다 CPP (1997년 이후)
	평준 보험료 방식	보험료는 전체 급여의 현재가치에서 초기적립금과 보험료수입을 제외한 것과 균형을 이루어야 함. 이론상 보험료는 무한하게 일정수준 유지	기금은 완전적립수준과 유사할 수 있으나 기간을 확정할 경우 제도초기에 더 많고 후기에 작아짐	일본 후생연금 (1954년 이전)
완전적립방식		보험료는 소득에 비례한 일정률.	기금규모는 자동적으로 결정됨	칠레, 페루 등

출처: 유효선 (2020: 14); ILO (2002: 42~54).

<표 13> 주요 국가들의 재정방식 및 재정목표

국가	재정방식	재정추계 기간	추계 주기	재정목표
독일	부과방식	15년, 5년	1년	• 법정적립배율(1개월 연금지출의 0.2~1.5배) • 보험료율 상한, 소득대체율 하한 설정
스웨덴	부과방식	75년	1년	• 장기 자산과 부채 비율의 균형 유지 (완충기금 장기 유지, 현재 수입으로 현재의 지출 충당)
영국	부과방식	60년	5년	• 적립배율 (연간 연금급여지출의 최소 1/6 준비금 보유)
미국	부과방식 (부분적립)	75년, 10년	1년	• 단기(10년): 향후10년간 적립배율 최소 1배 유지 • 장기(75년): 향후 75년간 수지균형
일본	부과방식 (부분적립)	100년	5년	• 100년 후 적립배율 1배 • 보험료율 상한, 소득대체율 상한 설정
캐나다	부분적립방식	75년	3년	• 향후 예측가능한 기간 동안 일정 적립배율 유지(보통 5~6배) • 보험료율을 최저화하거나 안정화 <sup>2)</sup>

주 1. 재정평가 기준시점 이후 10년째와 60년째 되는 시점의 적립배율이 유사한 수준을 유지함을 의미(안정적 기금상태)

2. 안정상태 보험료율(steady-state contribution rate)을 의미

출처: 연금제도팀 (2016); 유호선 (2020); 재정추계기간 및 주기는 김순옥 외 (2008), 신승희 외 (2020), 전병목 (2021).

□ 적합한 재정방식 혹은 적합한 재정체계란, 급여지출과 관리운영지출의 충당을 위한 재정자원을 확보할 수 있는 재정방식 혹은 재정체계를 의미함(ILO, 2002: 40~41)

코. 이러한 재정방식의 적합성을 평가하기 위한 한 방법이 재정계산인데, 공적연금을 포함한 사회보장의 재정계산에서 중요한 위치를 차지하는 것이 보험계리모형(保險計理模型)임.

- 보험계리모형은 19세기 중반 비교적 소규모의 인구(예컨대, 특정 보험회사가 판매하는 상품의 가입자)를 대상으로 하여 개발되었고, 따라서 이 모형에서 인구학적 변수와 경제적 변수는 모두 독립변수 내지 외생변수로 상정될 수밖에 없었음(ILO, 2002: 3~4)
- 공적연금에서의 인구학적·재정적 추계를 위한 모형도 소규모 노동자를 대상으로 하는 기업연금에서 유래했고 이 역시 인구학적·경제적 변수들을 모두 독립변수 내지 외생변수로 간주하였음
- 하지만 소규모 가입자나 노동자만을 대상으로 하는 제도(즉, 사회 내의 고립된 섬과 같은 제도)에서는 인구학적·경제적 변수들을 외생변

수, 즉 주어진 변수로 간주하는 것이 불가피하지만 경제 전체 내지 사회 전체를 대상으로 하는 공적연금과 같은 사회보장에서는 그러한 가정이 항상 적절한 것은 아님(ILO, 2002: 4 참조)

토. 적합한 재정방식 혹은 재정체계를 선택하기 위해서는 최종적으로 보험계리 외적인 요소들을 고려해야 하는데, 그것들은 경제의 비용부담 능력, 기금의 생산적 투자 능력, 공적연금 외의 다른 공적 제도의 비용 등임(유희원·한신실, 2022; ILO, 2002: 41~42)

- 적절한 재정방식 혹은 재정체계의 선택을 위해서는 연금급여가 장기적 성격을 갖는다는 점과 기여금이 장기적으로 안정적인 수준에 도달해야 한다는 점이 감안되어야 함

### 3) 연금재정에 대한 사회경제적 접근

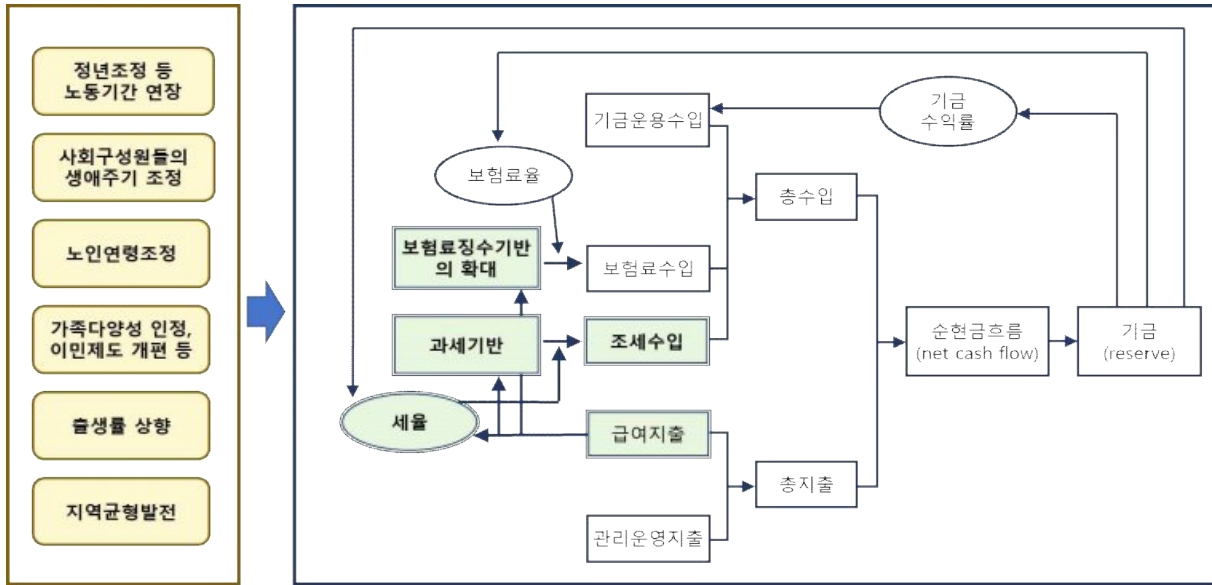
- 위에서 본 것처럼 공적연금의 적합한 재정을 위해서는 보험계리 외적인 요소, 즉 경제의 비용부담능력과 기금의 생산적 투자 능력, 그리고 공적연금 외의 다른 공적 제도의 비용 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음

[그림 3] 사회경제적 계리모형(SEA)에서의 구조적·장기적 관계



출처: ILO (2002), p. 6.

[그림 4] 연금재정에 대한 사회경제적 접근의 예



출처: ILO (2002), p. 42의 <그림 5.2>를 전체적으로 수정

포. 이와 관련하여 ILO(2002: 5)는 사회보장제도의 보험계리적 추정을 위한 계리모형은 사회적·경제적·인구학적·계리적 지식을 결합하여 제도의 장기적인 사회경제적 전망을 도출해야 한다고 하면서 이런 다양한 변수들을 고려한 계리모형으로 사회경제적 계리모형(socio-economic actuarial model; SEA)을 제시하고 있음.

호. 사회경제적 계리모형에 의하면 사회보장제도의 재정에는 경제적 요인과 인구학적 요인, 재정적 요인, 사회적 요인 등 다양한 요인이 영향을 미치며 또 이들 다양한 요인들은 상호작용하면서 사회보장의 재정상태에 영향을 미침

□ ILO가 제시한 사회경제적 계리모형(SEA)은 공적연금의 재정에 대한 접근에 매우 중요한 시사점을 제공함

구. 공적연금의 재정흐름은 보험계리적 측면만이 아니라 경제 전체적 측면에서 넓게 접근해야 한다는 것임

누. 보험계리적 측면에 한정하여 공적연금의 재정흐름을 바라보는 것은 지나치게 좁은 시각이며, 자칫 공적연금의 재정상태에 대한 잘못된 판단을 초래할 수 있고 그에 의한 처방은 실현가능성과 지속가능성을 결

여할 수 있음<sup>67)</sup>

두. 따라서 보험계리적 측면을 고려하되 보험계리가 작동하는 토대 자체를 재구조화할 가능성까지 염두에 두어 재정흐름을 접근할 필요가 있음(<그림 4> 참조).

#### 4) 재정안정화를 위한 사회경제적 접근

##### □ 재정안정화 방안의 원칙

루. 노후보장을 위한 부담 기반의 확장

무. 부담 여건 조성 및 적정노후보장을 병행하는 단계적 부담 상향

부. 가입상한연령 및 수급개시연령 조정

##### □ 노후보장을 위한 부담기반의 확대

수. 노후보장을 위한 연금비용부담을 분산시키기 위한 방법으로 일차적으로 조세지원 확대를 추진할 수 있음. 부담의 총량도 고려해야 하지만 그와 함께 부담이 어떤 소득에 어떻게 골고루 배분되는가라는 부담의 공정성도 중요하게 고려해야 함.

- 미래세대는 하나의 단일한 집단이 아니라 그 역시 계층별로 나뉜 불평등한 집단이므로 계층 간에 부담이 공정하게 분담되도록 하는 것이 중요하며 이를 위해서는 우선적으로 조세지원이 확대되어야 함
- 국민연금에 대한 조세지원은 다양한 방식으로 이루어질 수 있는데 가장 우선적으로는 저임금노동자 및 영세자영업자에 대해 보험료 납부를 지원하는 방법임<sup>68)</sup>
- 다음으로 크레딧을 강화하고 여기에 조세지원을 확대할 필요가 있음. 현행 출산크레딧·군복무크레딧·실업크레딧을 강화하고(예컨대, 출산크레딧의 경우 첫째아부터 지원) 사유발생시점에 지원토록하며 여기에 조세지원을 확대함

67) 예컨대, 제5차 재정계산에 의하면 보험계리적으로 2080년에 부과방식비용률이 34.9%에 달하게 되지만 이를 모두 보험계리 내에서 충당하려고 하는 것은 실현가능하지도 지속가능하지도 공평하지도 않음

68) 국민연금에 대한 조세지원과 관련하여 국민연금이 가입에 있어서 역진성이 있다는 이유로 반대하는 주장이 있지만 그동안 가입에 있어서 국민연금의 사각지대는 크게 해소되었음 (김연명, 2023; 정해식 외, 2020 참조)

우. 조세지원과 함께 국민연금보험료 부과기반을 확대하는 방안을 추진할 필요가 있음

- 제5차 재정계산에 따르면 기금소진시 부과방식비용률이 2060년 29.8%, 2080년 34.9%에 달함. 그런데 이는 제도부양비가 높아지는 상황에서 국민연금 보험료를 계속해서 경제활동인구 가입자의 근로소득에만 부과하는 것으로 가정했을 때의 보험료율임

<표 14> 재정계산 차수별 보험료부과기반의 추이 (GDP 대비 %)

	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2088	2093
2차 재정계산	29.8	30.2	31.0	29.7	30.3	30.8	-	-
3차 재정계산	30.9	31.6	32.8	32.0	33.8	34.5	-	-
4차 재정계산	27.8	27.8	28.2	28.0	30.0	31.7	32.7	-
5차 재정계산	29.1	29.0	27.7	25.9	26.4	26.9	29.4	29.5

주: 5차 재정계산의 2088년 수치는 2090년 수치임  
출처: 각 차수별 재정계산자료.

- 각 재정계산에서 추정된 국민연금 보험료부과기반은 대체로 GDP의 30% 안팎인데 3차 재정계산(2013)에서 가장 높게 추정되었고 5차 재정계산(2023)에서 가장 낮게 추정되고 있음. 특히 5차 재정계산에서 2050년부터 2080년까지 매우 낮게 추정되고 더욱이 2060년부터 2080년경까지는 GDP의 26% 내외로 추정되다가 그 이후 상승하여 GDP 대비 30%에 근접하게 되는 추이를 보임
- 미래에 노동연령인구가 감소할 것으로 예상되고 그에 따라 노동소득이 감소할 것으로 전망하면서도 GDP의 30%에 미치지 못하는 노동소득에만 보험료를 부과하면서 이를 세대책임이라고 하는 것은 실현가능성도 지속가능성도 없으며 공평성도 결여한 것임
- 국민연금 보험료 부과기반의 확대와 관련하여 먼저 부과기반의 규모를 보면 우선 고정자본소모와 생산세 등 GDP의 약 30%는 보험료 부과기반에서 제외되어야 함. 이들을 제외한 GDP의 나머지 70%는 대체로 피용자보수 45%와 기업 및 재산소득 25%로 구성되는데 이 중 피용자보수는 임금소득과 그 외 복리후생으로 구성되고 기업 및 재

산소득(법인소득, 사업소득, 임대소득, 이자, 배당 등) 중 사업소득과 임대소득의 일부가 자영업자의 소득이 될 것임. 기업 및 재산소득 중 자영업자 소득이 1/3 내지 1/2 가량이라고 보고 이를 GDP의 45%인 피용자보수에 더하면 대체로 GDP의 55%가량이 국민연금 보험료 부과대상소득이 될 수 있다고 볼 수 있음

- 하지만 여기서 ① 직역연금대상자의 소득과 ② 국민연금가입연령 초과자의 소득은 제외되어야 함. 또한 ③ 소득상한 초과자의 소득과 ④ 사각지대에 속하는 자의 소득도 제외됨
- 이와 관련하여 소득상한을 상향하고 사각지대를 우선적으로 축소한다면 보험료부과기반이 확대될 수 있으며 가입연령을 상향하는 조치도 부과기반을 확대할 수 있음. 또 재산소득을 보험료부과기반에 포함시키는 방안도 고려할 수 있음. 이렇게 하면 최소한 GDP의 40% 혹은 그 이상을 보험료 부과기반에 포함시킬 수 있을 것임
- 국민연금의 부과기반을 확장하는 또 하나의 방안은 국민연금에 대한 일반적 목적의 조세지원을 확대하는 방안임. 실제로 EU(2021)에서는 보험료부과기반 확대도 권유하지만 조세지원의 확대도 권유하고 있음. 조세지원이 확대된다면 이는 자산에 대한 과세의 효과도 가질 것임

#### □ 가입상한연령 및 수급개시연령 조정

주. 인구구조 변화로 수급개시연령 조정이 필요하지만 이는 가입상한연령과 수급개시연령의 격차 해소를 전제로 추진할 필요

- 현재 수급개시연령은 2033년부터 65세로 상향토록 되어 있으므로 이 기간에 가입상한연령을 단계적으로 상향 조정하여 2033년까지 양자간의 격차를 해소해야 하고 이를 통해 소득공백을 해소해야 함
- 소득공백 해소를 위해서는 기업경영방식과 노동시장 개혁이 병행 추진될 필요가 있음
- 그 외에 가입상한연령 조정이 타 정책(고령자고용촉진정책 등)에 미치는 영향과 사회보험료 부담에 미치는 영향, 국민연금 A값 하향 가능성 등이 고려되어야 함(이에 대해서는 성혜영 외, 2022 참조)

추. 2033년 이후 수급개시연령 조정은 소득공백 해소를 전제로 추진하되

퇴직 후 연금수급기간을 고려하여 추진할 필요

- 또한, 이는 사회구성원들의 전반적인 생애주기 조정이라는 과제와 함께 그 속에서 추진될 필요가 있음

□ 적정노후보장과 병행한 단계적 부담 상향

쿠. 향후 단계적으로 국민연금 보험료를 인상할 필요가 있지만 이는 소득 대체율의 적정화가 전제되어야 함

- 급여수준의 상향 없이 보험료만 올릴 경우 이는 노인으로 진입할 인구의 가처분소득을 증가시키지 않으면서 현 생산세대의 소비를 위축시켜 경제운용에 부담을 줄 우려가 있음
- 현 생산세대의 소비위축으로 경제가 위축된다면 이것이야말로 미래 세대에 부담을 전가하는 것이 될 수 있음

투. 일각에서는 인구고령화로 국민연금의 급여수준을 높일 경우 미래에 크게 부담이 될 것이라고 주장하지만 국민연금 급여수준을 노인인구 비중을 고려하여 계산해보면 노인인구 1%당 연금지출은 EU 국가들에 비해 상당히 낮은 것으로 나타남

- EU 국가들의 경우 2070년에 노인인구 1%당 공적연금으로 GDP의 0.36%를 지출하는데 비해 한국은 같은 해에 노인인구 1%당 GDP의 0.19% 내지 0.26% 지출하는 데 그침<sup>69)</sup>

<표 15> 노인인구 비중을 고려한 공적연금 지출 전망

		2019	2045	2070	2019-45	2019-70
공적연금지출 (GDP %)	EU	11.6	12.7	11.7	1.1	0.1
	한국1	3.3	6.3	8.8	3.0	5.5
	한국2	4.0	9.9	12.1	5.9	8.1
65세 이상 인구(%)	EU	19.5	28.1	31.3	8.6	11.8
	한국	14.9	40.1	46.4	25.2	31.5
노인인구 비중 대비 공적연금	EU	0.52	0.41	0.36	-0.11	-0.16
	한국1	0.22	0.16	0.19	-0.06	-0.03
	한국2	0.27	0.25	0.26	-0.02	-0.01

주: 한국1은 국민연금만 고려한 것이며, 한국2는 기초연금과 국민연금, 직역연금을 모두 고려한 것임  
출처: EU (2021).

69) 이 비율은 'GDP/공적연금지출 ÷ 65세 이상 인구/전체인구'이므로 이를 변환하면 '1인당 GDP 대비 65세 이상 인구 1인당 공적연금지출'이라고도 볼 수 있음

- 한국은 65세 이상 인구의 규모가 EU 국가들에 비해 훨씬 더 크게 증가하지만 그렇다고 해서 절대적인 공적연금 지출을 줄이는 데에만 주력하게 되면 65세 이상 인구 1인당 구매력이 적정수준으로 확보되지 못하여 경제에 부정적 영향을 줄 것임
- 공적연금 지출의 총량을 지나치게 줄이려는 시도보다는 65세 이상 인구 각자에게 보장되는 공적연금급여의 적정수준 확보에 주목할 필요

푸. 보험계리적 측면에서 진행된 재정계산결과와 함께 사회경제적 측면을 함께 고려한다면 보험계리적 수지상등이 사회경제에 미칠 영향도 감안해야 함

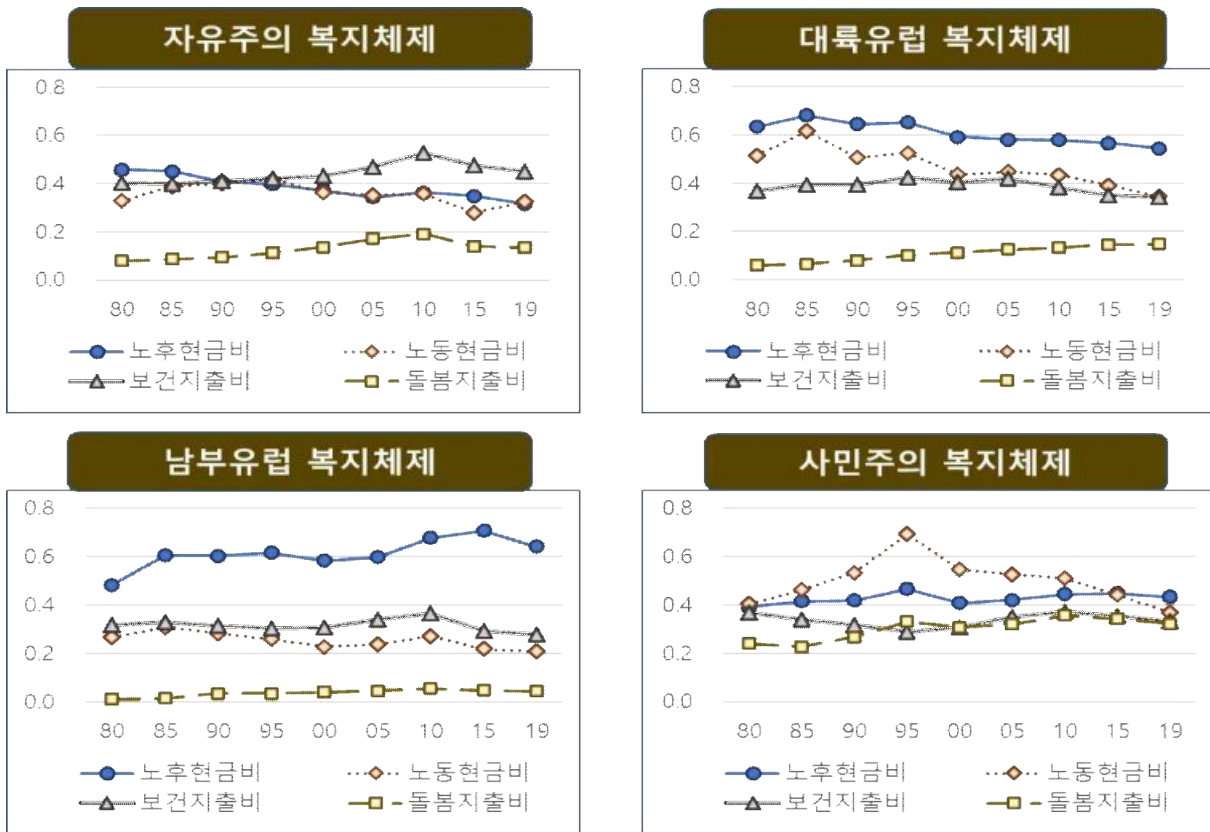
- 따라서 사회경제적 영향을 좀 더 명확하게 고려할 수 있는 기간을 설정하여 이 기간과 관련하여 부담 여건을 조성함과 동시에 단계적인 보험료 인상을 추진할 수 있을 것임
- 사회경제적 영향을 비교적 명확하게 고려할 수 있는 기간이 어느 정도인가에 대해서는 논자에 따라 다른 판단이 있을 수 있으나 변화에 대응할 시간을 확보하는데 적절한 기간인지 여부가 중요한 기준이 될 수 있을 것임. 이와 관련하여 수지적자시점이나 기금소진시점의 일정한 연기는 재정목표로 중요한 의미를 가질 수 있음. 변화의 속도를 늦추는 것은 사회구성원들로 하여금 변화에 적응할 시간적 여유를 확보해줌과 동시에 변화의 방향에도 영향을 미칠 여력을 갖게 해 줌(폴라니, 2009: 170)<sup>70)</sup>
- 변화의 속도를 늦추고 사회경제적 영향을 비교적 명확하게 인식할 수 있는 기간을 설정하여 조세지원과 함께 보험료의 단계적 인상을 추진한다면 적정노후보장과 재정안정을 동시에 이룰 수 있을 것임

후. 이러한 점들과 관련하여 사회지출의 구성이 복지국가유형에 따라 차이가 있다는 점을 참고할 필요가 있음

70) 이 문제와 관련하여 재정계산기간과 평가기간의 분리를 제안하면서 평가기간을 50년으로 제안한 한 연구(유호선, 2022)도 참조할 수 있을 것임. 또 제4차 재정계산 때는 소득대체율 45% 유지를 주장한 측에서 평가기간을 30년으로 설정한 바 있음

- 캐슬(Castles, 2008)은 사회지출을 노후연금지출과 노동세대연금지출, 보건의료지출, 돌봄지출의 네 가지 범주로 나누고 이들 네 범주의 지출구성이 복지체제유형에 따라 차이가 있음을 실증한 바 있음
- 여기서는 이 네 가지 사회지출범주를 노인인구비중으로 나누어 이를 복지체제유형별로 분류하였음. 이 결과는 <그림 5>와 <그림 6>에 제시되어 있는데 <그림 5>는 노인인구비중 대비 사회지출 4범주별 지출의 추이를 1980년부터 2019년까지 제시한 것이며 <그림 6>은 같은 기간의 4범주별 지출의 백분율 구성비를 제시한 것임

[그림 5] 노인인구비중을 고려한 사회지출 4범주의 복지체제유형별 추이



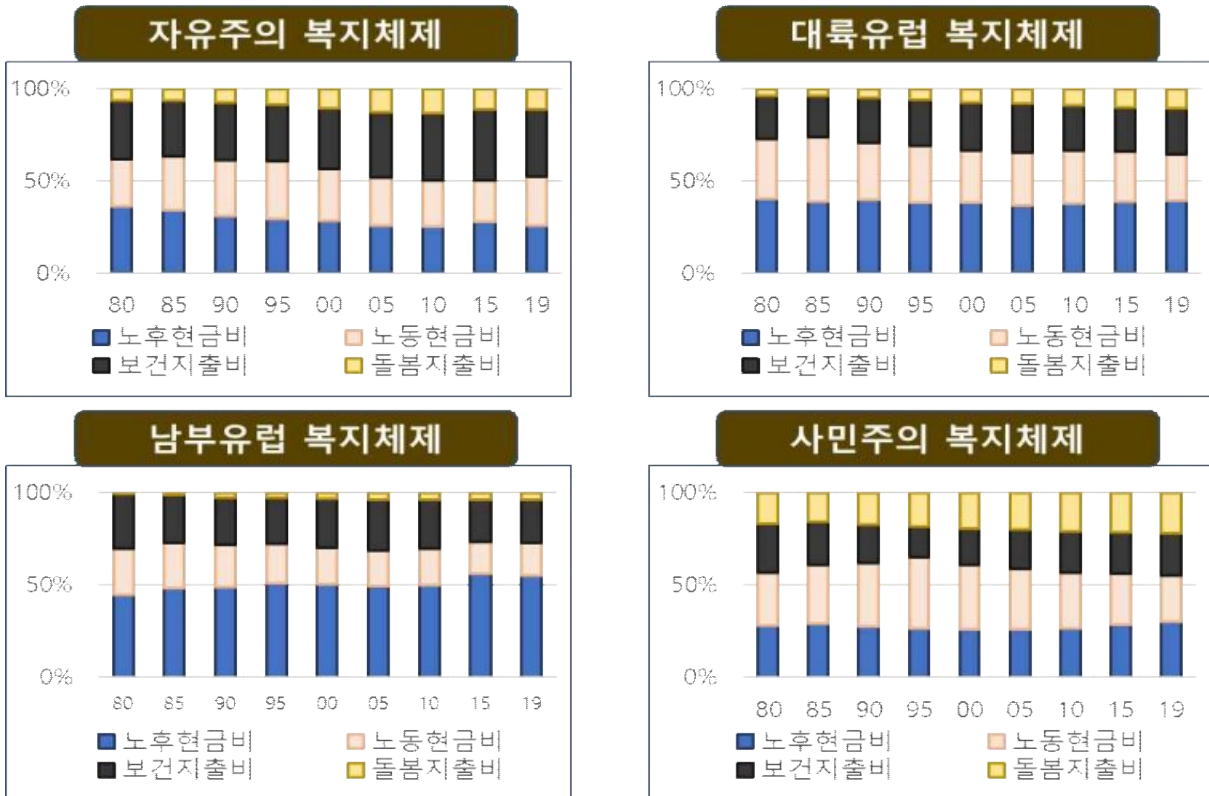
주: 사회지출의 네 가지 범주를 노인인구비중으로 나누어 그래프로 나타낸 것임

- 이에 따르면, 자유주의 복지체제는 노인인구 대비 보건의출의 비율이 크고 돌봄지출의 비율이 낮다는 특징을 가지며 대륙유럽 복지체제는 노후연금지출의 비율이 높고 돌봄지출 비율이 낮은 특징을 가지고 남부유럽 복지체제는 노후연금지출 비율이 극단적으로 높고 돌봄지

출이 복지체제유형 중 가장 낮은 특징을 보임. 사회민주주의 복지체제는 네 가지 지출범주가 상당히 유사한 비율을 보여 매우 고르게 배분되어 있는 특징을 보임

- 사회지출의 성과 - 빈곤율이나 불평등, 재분배 정도 등 - 를 볼 때, 사회민주주의 복지체제가 가장 성과가 우수하다는 점에서(Castles, 2008) 지출범주의 고른 배분이 가장 효과적인 지출유형이라 할 수 있을 것이고 반면에 남부유럽 복지체제는 노후연금지출의 비율이 지나치게 높고 돌봄지출은 지나치게 낮아 균형잡힌 지출구성을 갖고 있지 못함

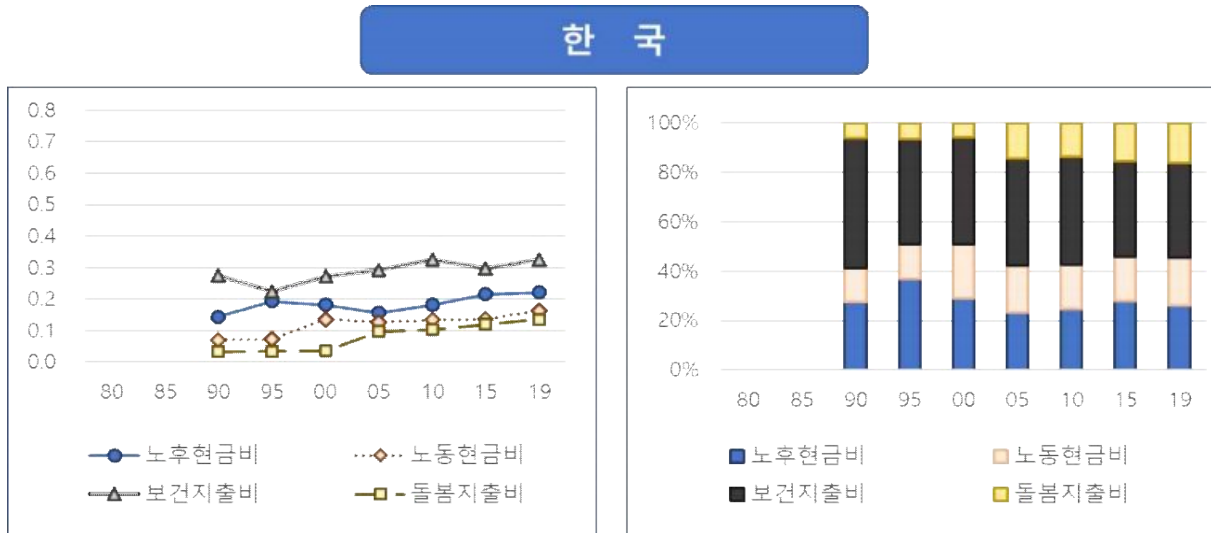
[그림 6] 노인인구비중을 고려한 사회지출 4범주 구성비의 복지체제유형별 추이



- 한국의 사회지출 4범주별 지출비 추이는 <그림 7>에 제시되어 있는데 이를 보면 우선 한국은 노인인구로 나눈 지출비율이 네 가지 범주 모두 상당히 값이 작다는 사실을 알 수 있으며 다음으로 보건지출이 상당히 큰 비중을 차지하고 있다는 사실을 알 수 있음. 이것은

매우 단순하게 해석하면 현재 한국의 사회지출은 자유주의 유형의 모습에 가깝다고 할 수 있음

[그림 7] 한국의 노인인구비중을 고려한 사회지출 4범주 및 그 구성비 추이



- 하지만 그렇다고 해서 한국의 복지체제가 향후에도 자유주의 유형의 특징을 지속하리라 단정키는 어려움. 즉, 향후 노인인구 증가로 노후연금지출의 총량이 증가할 것은 필연적이므로 이를 감안하면 향후 다른 유형의 모습을 가질 수 있음
- 문제는 보건지출의 공공성이 강화되지 않는다면 중장기적으로 한국은 보건지출 비중이 높은 상태에서 노후연금지출의 비중도 높아지는 모습을 가지게 될 수도 있으며 이는 자칫 자유주의 복지체제의 특징과 남부유럽 복지체제의 특징을 혼합한 모습으로 귀결될 수도 있음
- 한국은 노인인구 비율이 OECD의 어떤 나라보다 높게 올라갈 것이 확정적이므로 노후연금지출의 총량을 줄이는 데 지나치게 집중하기 보다는 이것이 증가가 불가피하다는 점을 인정하여 총량은 적정수준에서 관리하면서 노인 1인당 최소비용을 확실하게 보장해주는 전략을 채택할 필요가 있으며 이와 함께 보건과 돌봄지출의 공공성을 강화하여 노후연금지출이 보건과 돌봄에 투입되는 비중을 줄이고 경제의 각 부문에 골고루 지출될 수 있게끔 하는 사회경제구조를 구축할 필요가 있음

#### 4. 보다 종합적인 접근을 위하여

- 앞에서 본 것처럼 공적연금과 함께 제도화한 퇴직은 자본주의 경제 사회구성원들의 생애주기를 65세를 중심으로 노동과 퇴직으로 양분하였으나 65세라는 연령은 그 어떤 생물학적·의학적 근거가 있는 것이 아님
  - 그. 생물학적·의학적 근거가 없다는 것은 65세라는 연령이 사회적·정치적인 것이며 사회경제적 여건의 변화에 따라 변화할 수 있음을 의미함
- 공적연금과 함께 퇴직이 제도화한 이후 여러 사회경제적·인구학적 변화가 진행되면서 오늘날 자본주의 사회는 65세를 기준으로 한 생애주기의 편제와 그에 따른 퇴직 및 노후보장제도를 재편해야 할 상황에 놓이고 있음
  - 느. 하지만 이 상황에 대응해야 할 과제는 공적연금으로 대표되는 노후소득보장만의 과제가 아니며 그보다 훨씬 더 넓은 범위에 걸친 것임. 서구의 사례를 지나치게 연금개혁 내지 연금재정 측면에서만 바라보는 것은 실제 사태 전개の本질을 놓칠 수 있음
  - 드. 어느 나라나 기대여명이 증가하고 있는데 기대여명이 70세인 사회의 생애주기 편제와 기대여명이 90세인 사회의 생애주기 편제는 다를 수 밖에 없고 달라야 함
  - 르. 기대여명이 90세인 사회를 대비한 생애주기 재편은 단순히 노인연령 기준(혹은 연금수급연령)의 재조정만을 필요로 하는 것이 아니라 교육기간과 경제활동기간, 퇴직기간의 상대적 비중을 전체적으로 고려한 재편을 필요로 하며 그렇게 하기 위해서는 일과 학습을 어떻게 조화시킬 것인지 청장년기의 노동조건을 어떻게 제도화할 것인지 규모의 증가가 확실한 65세 이상 인구의 활동 및 소득을 그 이하 연령대 인구의 활동 및 소득과 어떻게 선순환시킬 것인지 등을 종합적으로 고려한 접근을 필요로 함.
  - 므. 이러한 종합적인 접근은 한국 사회의 전반적인 재구조화를 요구할 것이며 이를 위한 사회적 논의가 시작되어야 함

## 참고문헌

- 김연명 (2023), “국민연금 역진성 주장에 대한 비판적 고찰,” 『동향과 전망』, 119(가을).
- 남찬섭 (2023), “한국 공적연금 소득대체율의 진실과 연금개혁의 방향,” 『동향과 전망』, 118(여름): 138~175.
- 문현경 (2023), “기초연금과 OECD 「Pensions at a Glance」: 소득대체율 반영 과정과 그 시사점을 중심으로,” 『연금 이슈 & 동향분석』, 96: 11~19.
- 성혜영 (2021), “국민연금 급여 적정성 이론적 검토,” 제6차 국민연금 전문가포럼, 11월 30일, 국민연금연구원.
- 성혜영·한정림·김아람 (2022), 『국민연금 가입연령 상한 조정을 위한 기초연구』, 국민연금연구원.
- 연금제도팀 (2016), 『재정목표 및 재정지표의 국제비교연구』, 국민연금공단 국민연금연구원.
- 유호선 (2020), “연금제도의 지속가능성에 대한 이론적 고찰: 국제기구들의 논의를 중심으로,” 『사회보장연구』, 36(2): 1~35.
- 유호선 (2022), “국민연금의 재정안정화 방안,” 제11차 국민연금전문가포럼 발표자료, 12월 08일.
- 유희원·한신실 (2022), “국민연금 재정안정성을 바라보는 관점의 확장: 제도 내·외적 수지균형의 조화,” 『비판사회 정책』, 74: 109~148.
- 이원진·김현경·함선유·성재민·하은솔·한겨레 (2022), 『소득분배 변화와 원인분석』, 한국보건사회연구원.
- 정해식·이다미·이병재·한겨레 (2020), 『노후소득보장제도 개혁 담론 분석』, 한국보건사회연구원.
- 제1차 재정계산자료 (2003). [국민연금발전위원회, 『2003 국민연금 재정계산 및 제도개선방안』, 2003.06.]
- 제2차 재정계산자료 (2008). [국민연금재정추계위원회·국민연금운영개선위원회, 『2008 국민연금 재정계산, 국민연금 장기재정추계 및 운영개선 방향』, 2008.11.]
- 제3차 재정계산자료 (2013). [국민연금재정추계위원회·국민연금제도발전위원회·국민연금기금운용발전위원회, 『국민연금재정계산: 국민연금 장기재정추계, 국민연금 제도 및 기금운용 개선방향』, 2013.10.]
- 제4차 재정계산자료 (2018). [국민연금재정추계위원회, 『국민연금재정계산: 국민연금 장기재정추계』, 국민연금재정계산 보고서1, 2018.11.]
- 제5차 재정계산자료 (2023). [국민연금재정추계전문위원회, 『제5차 국민연금 재정계산 재정추계결과』, 2023.05.]
- 주은선·권혁진·김우창·유희원·원종현·이은주·이재훈·정해식 (2017), 『국민연금의 발전적 재구성』, 공적연금강화국민행동.
- 폴라니, 칼(Polanyi, Karl), 홍기빈 옮김 (2009[1944]), 『거대한 전환: 우리 시대의 정치·경제적 전환』, 서울: 도서출판 길.
- 한신실·유희원·홍정민·박주혜 (2022), 『제9차(2021년) 중고령자의 경제생활 및 노후준비실태: 국민노후보장패널조사(KReLS) 기초분석보고서』, 국민연금연구원.
- Barr, N. (2021), “Pension Design and the Failed Economics of Squirrels,” *LSE Public Policy Review*, 2(1): pp. 1~8. DOI: <https://doi.org/10.31389/lseppr.40>
- Barr, N. and Diamond, P. (2008), *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, Oxford University Press.
- Castles, Francis G. (2008), “What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Approach,” *Journal of Social Policy*, 38(1): 45~62.
- EC (European Commission) (2003), *Draft joint report by the Commission and the Council on adequate and sustainable pensions*. EC.
- EU (2021a), *Pension Adequacy Report*, vol. 1, EU.
- EU (2021b), *The 2021 Ageing Report*, EU.
- Hannah, Leslie (1986). *Inventing Retirement: The Development of Occupational Pensions in Britain*. Cambridge University Press.
- ILO (2002), *Actuarial Practice in Social Security*, Quantitative Methods in Social Protection Series, Geneva: ILO/ISSA.
- Myles, J. (1989). *Old Age in the Welfare State: The Political Economy of Public Pension*. (rev ed.) University Press of Kansas.
- OECD (2021), *Pensions at a Glance*, OECD.
- Thane, P. (1978), “The muddled history of retiring at 60 and 65”, *New Society*, vol. 45, no.826, pp. 234-236.

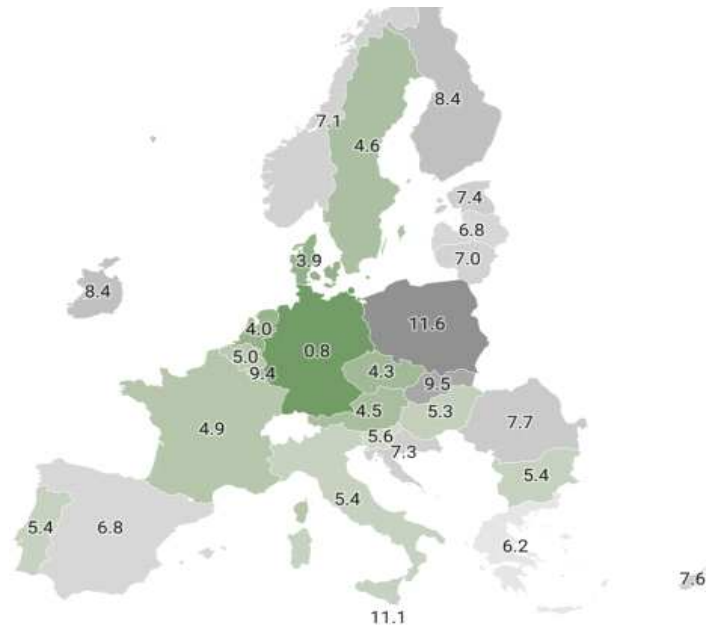
## 1. 연금 운영 환경의 국제 비교 - 인구구조 중심으로<sup>71)</sup>

### 1) EU 국가의 현황

- 2019년부터 2070년까지 향후 51년 동안의 EU 회원국의 중위연령 (Median age) 변화 추이
  - 우리나라가 연금제도를 운영하기 위한 사회적인 환경이 얼마나 나쁜 국가인지를 알 수 있게 해 주고 있음.
  - 향후 51년 동안 EU 회원국의 중위연령은 2019년 43.7세에서 2070년 48.8세로, 단 5.1세 증가에 그치고 있기 때문임.
- EU 회원국은 노인부양비도 우리와 비교할 수 없을 정도로 양호함.
  - 우리나라는 2020년 생산연령 100명 당 22명에서, 2070년에 가면 생산연령 100명 당 101명을 부양해야 할 것으로 전망되는 반면에,
  - EU 회원국은 2019년에는 생산연령 100명 당 34명 부양으로 우리보다 부양부담이 높으나, 2070년에 가면 생산연령 100명 당 59명을 부양해야 하는 것으로 전망되고 있어, 우리에게 비해 매우 양호한 상황임.

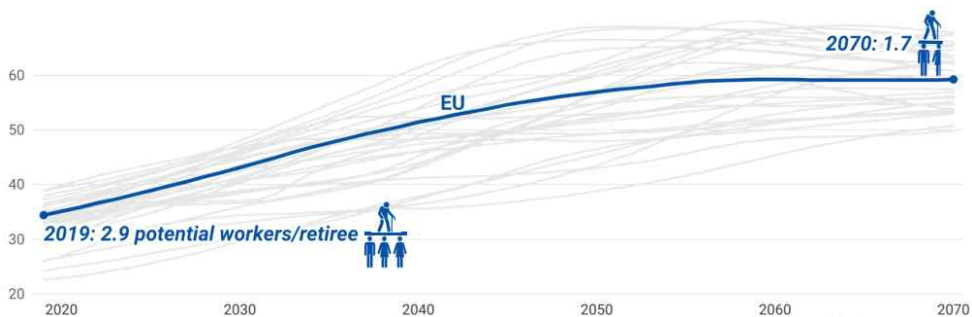
71) 본 발제자료는 다음 보고서에 수록된 내용 중심으로 정리하였음. 윤석명 외, 『국민연금 재정안정화를 위한 공적연금 제도개혁 방안 모색』, 국회입법조사처 용역보고서, 2022. 본 발제자료는 5차 국민연금재정계산위원회에서 발제자가 발표하였던 내용(국민연금재정계산위원회 14차 회의)에 최근 연구 내용과 신문 칼럼 등을 추가하였음을 밝히는 바임.

[그림 1] EU 회원국의 중위연령(Median age) 변화 추이 (2019-2070)



주: EU 회원국 평균: 5.1년 증가 (2019년 43.7세에서 2070년 48.8세)  
 자료: European Commission, 2021.

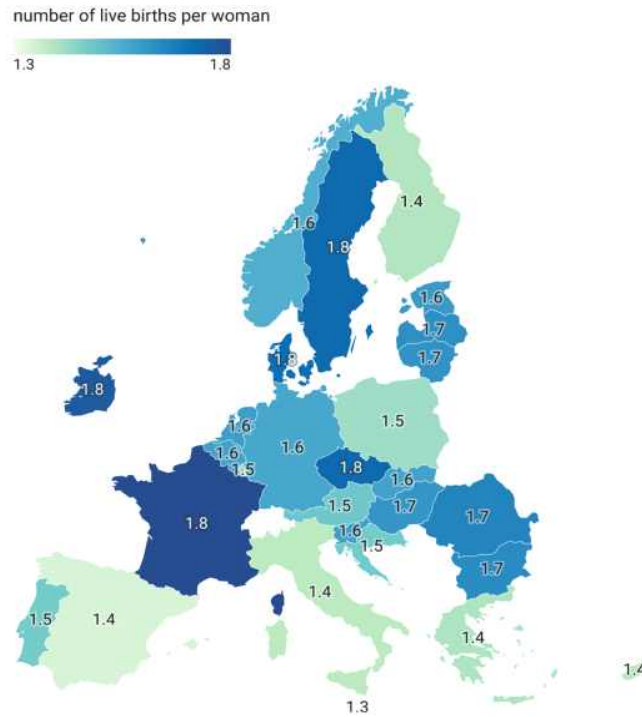
[그림 2] EU 회원국의 노인 부양비(65+/20-64, %)



자료: European Commission, 2021.

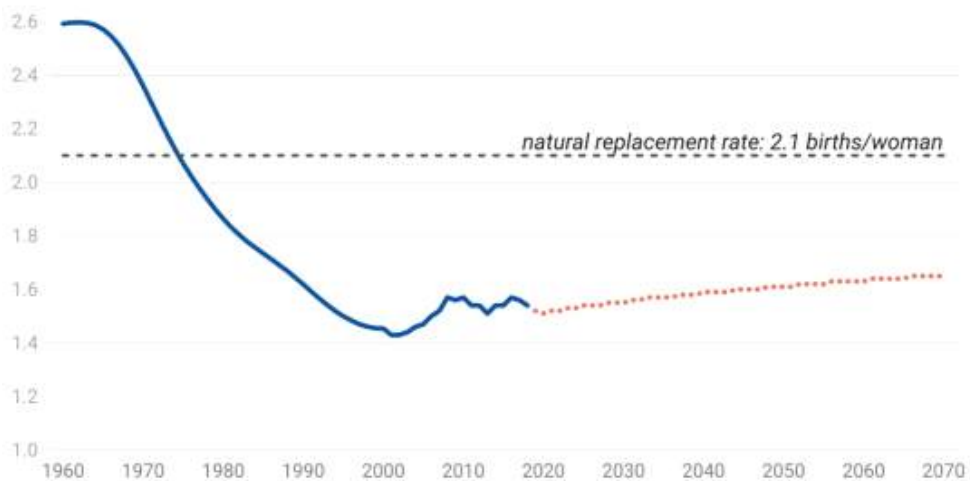
- 미래의 인구구조 변화 추이를 보여줄 합계출산율 전망치에 있어서도, EU 회원국은 우리와 비교하기 어려울 정도로 양호함.
  - 2021년 합계출산율이 0.81, 2022년 2분기에는 0.7대로 하락하였으며, 통계청 전망에 따르면 2023년 이후에는 0.6대로 하락할 것으로 전망됨.
  - 반면에 EU 회원국은 2019년부터 2070년까지의 평균적인 합계출산율이 1.3에서 1.8 사이의 수준을 유지할 것으로 전망되고 있음.

[그림 3] EU 회원국의 합계출산율 현황과 전망 (2019-2070)



자료: European Commission, 2021.

[그림 4] EU 회원국의 합계출산율 전망 (2019-2070)



자료: European Commission, 2021.

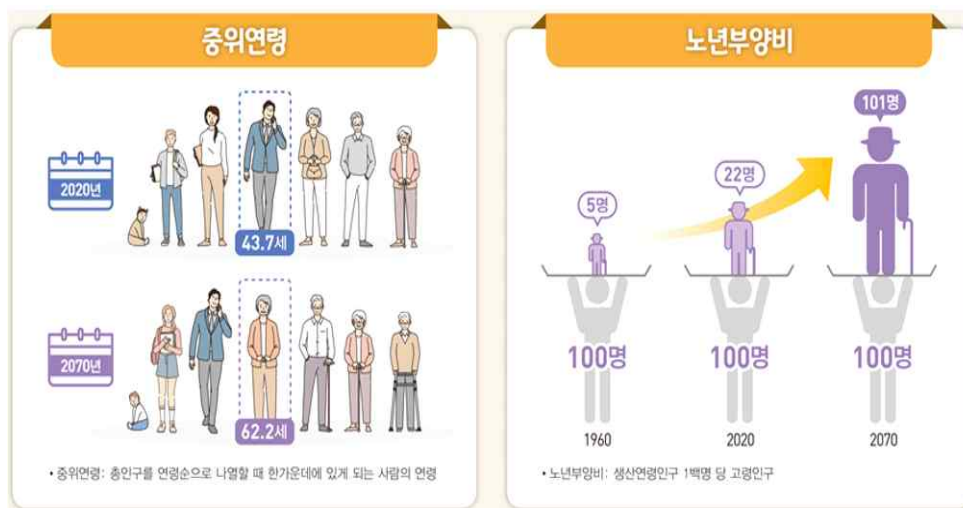
- 우리보다 훨씬 양호한 인구구조를 예상되고 있음에도, 주요 EU 회원국 들은 이미 장기적으로 지속 가능한 연금제도를 구축했음.

## 2) 한국의 현황

○ [그림 5]은 2020년에서 2070년 사이의 우리나라 중위연령과 노년부양비 변화추이를 보여주고 있음.

- 이미 우리가 연금개혁의 골든타임을 상당 부분 놓쳤음에도, 여전히 연금개혁을 서두르지 않는다면, 연금제도가 파국에 접어들기 전까지 연금을 개혁하기가 어려워질 것임을 시사하고 있음.

[그림 5] 한국의 중위연령과 노년부양비 변화 추이 전망 (2020~2070)



주: 중위연령 변화 추이: 43.7세(2020년)~62.2세(2070년). 노년 부양비: 100명당 22명(2020)~100명당 101명(2070).  
 자료: 통계청 장래인구 추계, 2020-2070.

○ 투표로 의사결정이 이루어지는 민주주의 사회에서 한 국가의 중위연령은 매우 중요한 의미를 내포하고 있음.

○ 자신이 낸 보험료보다 연금 급여액이 많은, 즉 부과방식 속성이 강한 연금제도일수록, 적정수준 이상으로 연금제도가 확대될 가능성이 높기 때문임.

- 우리나라의 경우 2020년 43.7세인 중위연령이 50년 뒤인 2070년에 가면, 62.2세로 18.5세나 늘어날 것으로 전망되고 있음.

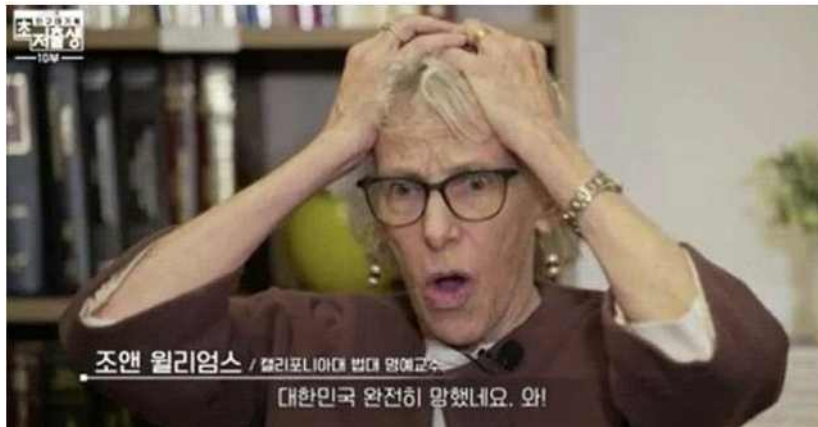
○ 중위연령이 높아질수록 적정수준 이상으로 연금제도가 확대될 가능성이 높아짐.

- 빠른 시일 내에 서둘러 제대로 된 연금개혁을 이루어내지 못한다면, 빠른 속도로 중위연령이 높아지고 있는 우리 현실을 고려할 때, 투표로 의사를 결정하는 민주주의 사회에서는 노인 인구 급증으로 인해 제대로 된 방향으로의 연금개혁 자체가 거의 불가능해질 수 있음.

○ 우리의 낮은 출생률에 대한 외국 전문가의 평가

- EBS '다큐멘터리 K-인구 대기획 초저출생'의 예고편 '짤'이 사회관계망 서비스(SNS)에서 화제임.
- “대한민국 완전히 망했네요, 와! 그 정도로 낮은 수치의 출산율은 들어 본 적도 없어요.” 한국의 합계 출산율(여성이 가임 기간 낳을 것으로 예상되는 출생아 수)이 0.78명이라는 얘기를 듣고 연신 “와우”라 외치며 머리를 움켜쥐는, 조앤 윌리엄스 캘리포니아주립대 명예교수 모습 때문임.

[그림 6] 한국의 낮은 출생률에 대한 외국 전문가의 반응



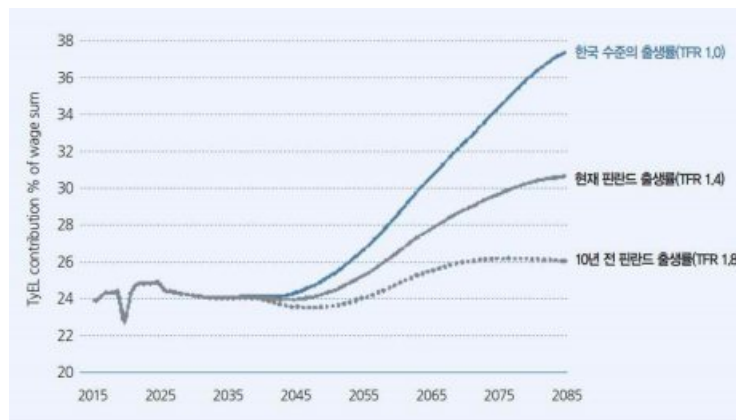
자료: 조앤 윌리엄스 캘리포니아대학교 법대 명예교수. EBS 방송화면 캡처

## 2. 주요 국가의 연금제도 운영 현황

### 1) 핀란드와 일본 - 해당 국가의 전문가와 줌 회의 내용

- 우리보다 훨씬 양호한 인구구조를 전망하고 있음에도, 주요 EU 회원국은 이미 장기적으로 지속 가능한 연금제도를 구축하고 있음.
  - 상황이 이러하다 보니, 우리 연금제도 현황에 대해 어느 정도 이해하고 있는 외국의 전문가들은 우리 상황에 대해 매우 우려스러운 시각으로 바라보고 있는 실정임.
  - 너무나도 우려할만한 상황임에도 지극히 낙관적인 자세로 일관하고 있는 우리의 상황 인식과는 매우 다른 시각으로 우리를 평가하고 있음.
- 외국 전문가(핀란드)들이 바라보는 우리 현실
  - 핀란드의 연금 재정추계와 제도 분야 전문가인 Finnish Centre for Pensions의 Mikko Kautto(Managing Director), Ismo Risku, and Mika Vidlund의 질문 내용
  - 저출산, 빠른 인구고령화로 인해 한국의 노후소득보장제도가 지속 불가능해 보이는데, 한국은 미래에 대해 어떤 준비를 하고 있는가?

[그림 7] 출생률 변화가 핀란드 소득 비례연금의 보험료에 미치는 영향



주: 핀란드 연금제도에 한국 출생률(TFR 1로 가정)과 핀란드의 현재와 과거(10년 전) 출생률을 적용할 경우의 예상 보험료임. 상기 그림은 본 발제자의 요청으로 Finnish Centre for Pensions의 Managing Director인 Mikko

Kauttor가 Finnish Centre for Pensions의 재정추계팀에 특별 지시를 하여 얻어진 결과임.

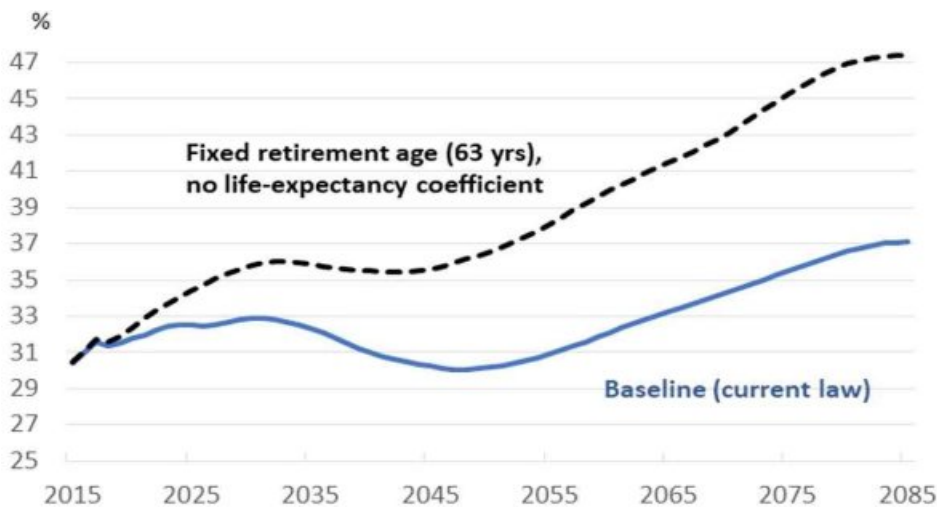
원자료: Mikko Kautto, "Future Reform Directions in the Pension System in Finland", International Symposium on the Pensions of South Korea and Finland: Demographic Challenges and Future Response, October 7, 2021. Mikko Kautto 발표자료를 이용하여 필자가 한글로 수정한 그림임.

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

○ [그림 8]는 핀란드 소득비례연금의 연금수급연령을 63세로 고정시킬 경우, 즉 핀란드에서 도입한 준자동조정장치인 기대여명계수를 작동시키지 않을 경우 예상되는 보험료가 2085년에 가면 47% 수준이 될 것으로 전망하고 있음.

- 우리에게 비해 훨씬 인구구조가 양호한 핀란드 소득비례연금의 장기 재정전망이 이러하다 보니, 우리 공적연금의 장기 전망이 얼마나 비관적인 상황에 놓일지에 대한 객관적인 잣대로 활용될 수 있을 것임.

[그림 8] 핀란드 소득비례연금 보험료 장기 전망 : 준자동조정장치인 기대여명계수를 도입하지 않고, 연금수급연령을 63세로 고정시킬 경우



자료; Ismo Risku (2022), Finnish Centre for Pensions 내부자료. 윤석명 외(2022)에서 재인용

○ 일본 「국립사회보장·인구문제연구소」에서 연금 업무를 담당하는 관리 (Mr. Sato Itaru)

- 한국은 일본에 비해 훨씬 적게 보험료를 부담하면서도, 어떻게 일본보다 훨씬 더 많이 줄 수 있는가? 그 비결이 무엇인지 알려 달라?

- 일본은 우리의 2배인 18.3%의 보험료를 부담하면서도, 정작 연금 지급액은 우리보다도 적기 때문임.
- 일본에서 장기적으로 보장하겠다는 소득대체율 50%는 부부 합산소득대체율인지라, 1인 기준으로 소득대체율을 산정하는 우리와 비교시 주의가 요망됨.

[그림 9] 일본 연금제도의 특징과 최근 동향(2020년 기준)

### 日本の年金制度の特徴 (3) 最近の動向

- 最近の改正
  - 2004年改正
    - (1) 保険料固定方式の導入
      - 従来は給付水準を決定し、それに見合う保険料(率)を設定。
      - 2004年以降、国民年金は毎年280円、厚生年金は毎年0.354%引き上げ、国民年金は2017年4月に16,900円(2004年度価格)、厚生年金は2017年9月に18.3%で固定。
    - (2) マクロ経済スライドの導入
      - 保険料を固定したことで、収入を増加させる方法の1つが失われた。
      - その中で、給付と負担のバランスを確保することが必要。
      - 物価や賃金の上昇に連動した給付水準の上昇について、経済社会の状況をもとに一部抑制する方法。
  - (3) 有限均衡方式の導入
    - 約5年分の給付をまかなうだけの額があった年金積立金を、約100年かけて、約1年分の給付をまかなう水準まで取り崩す。
    - ただし、5年に1回行われる財政検証のたびにその後約100年で計算するため、実際に今から100年度に約1年分の給付しか残らないというわけではない。
    - ※ 財政検証では、パラメータによっては積立金が枯渇するケースも想定。

자료: 한·중·일 연금전문가 세미나의 일본측 공무원 (Sato Itaro) 발표자료, 윤석명(2022a)에서 재인용

## 2) 독일과 스웨덴 - 해당 국가가 EU 본부에 제출한 자료 내용

### ○ 주요 OECD 국가들의 자동조정장치 개요

<표 1> 주요 OECD 국가들의 강제 적용 자동조정장치 개요

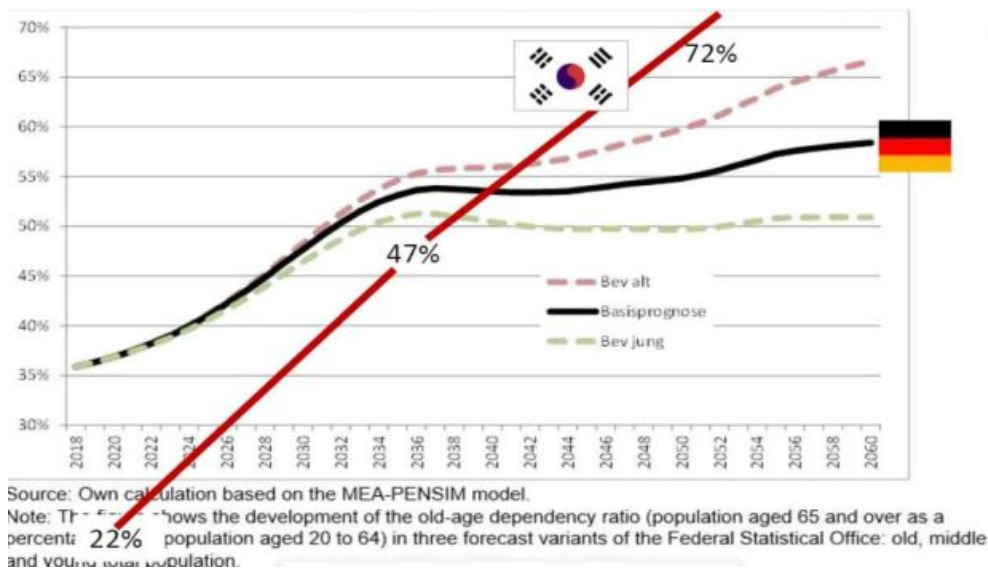
	적립식 DC	NDC	DB 또는 포인트 제도	재정, 인구통계, 임금과 연계	연금수급 연령과 기대수명 연계	자동연계에 영향 받는 소득대체율 비율
호주	○					99.8
덴마크	○				○	100
핀란드			○			100
독일				○		100
이탈리아		○			○	100

	적립식 DC	NDC	DB 또는 포인트 제도	재정, 인구통계, 임금과 연계	연금수급 연령과 기대수명 연계	자동연계에 영향 받는 소득대체율 비율
일본			○	○		100
한국						0
네덜란드				○	○	100
스웨덴	○	○		○		100

자료: OECD, Pensions at a glance 2019, 윤석명 외(2020)에서 재인용

- 한국과 독일의 노인 부양비 변화 추이 전망자료를 보면, 독일은 우리에게 비해 훨씬 양호한 인구 구조를 유지할 것으로 전망됨.
- 지난 50년 이상의 기간 동안 독일은 우리보다 많게는 6배를 더 부담해 왔고, 지금도 2배 이상 보험료(18.6%)를 더 부담하고 있음.

[그림 10] 한국과 독일의 노인 부양비 변화 추이



자료: Axel Boersch-Supan, May 2022.

- 그러함에도 2030년에 공적연금 소득대체율이 38%, 평균 연간급여승률은 0.82로 전망하고 있음.
- 이러한 전망치는 2018년 독일 대연정 합의사항(자동안정장치를 몇 년간 정지)으로 당초 전망치보다는 상향 조정될 것으로 예상됨

<표 2> 독일의 연금 관련 주요 지표 (RR, Replacement rate at retirement, 2019-2070)

연도		2019	2030	2050	2060	2070
법정퇴직연령		65/8 (2020년)	67	67	67	67
연금가입기간		-	-	-	-	-
<b>공적연금 소득대체율 (RR, Replacement rate at retirement)</b>		<b>40%</b>	<b>38%</b>	<b>37%</b>	<b>37%</b>	<b>37%</b>
연금제도 부양비		54.0	64.6	71.7	72.9	73.1
노인 부양비		36.1	46.4	52.8	54.3	54.6
평균 연간 연금급여승률 [Average accrual rate (points/year)] (남녀 평균)		0.80	0.82	0.86	0.89	0.88
보험료 (직장 근로자)	근로자	9.6	-	-	-	-
	사용자	9.6	-	-	-	-
보험료 (자영자)		18.6	-	-	-	-

자료: 독일 연방노동사회부 (2020. 12). 윤석명(2022d) 「공적연금 지속가능성 제고: 정치적·재정적 지속가능성 측면」에서 재인용하였음.

[표 3] 스웨덴의 연금 관련 주요 지표(2019-2070)

		2019	2030	2050	2060	2070
실효퇴직연령		64.4				
연금가입기간		41.3	40.8	39.7	40.0	41.2
연금 소득대 체율 (RR)	<b>공적연금 소득대체율</b>	<b>34%</b>	<b>35%</b>	<b>33%</b>	<b>31%</b>	<b>30%</b>
	총소득대체율 (직역연금과 사적연금 포함)	42%	43%	38%	37%	36%
연금제도 부양비		51.4	55.2	62.4	69.6	72.9
노인 부양비		35.2	38.4	43.0	48.4	49.8
평균 연간 연금급여승률		0.92	0.90	0.84	0.82	0.80
보험료 (민간부문 근로자, 공무원, 자영자)		18.5%	18.5%	18.5%	18.5%	18.5%

자료: 스웨덴 정부 (2020. 12). 윤석명(2022d) 「공적연금 지속가능성 제고: 정치적·재정적 지속가능성 측면」에서 재인용하였음.

### 3) 일본과 캐나다

- 우리가 연금제도를 배워 온 **일본**은 2004년 자동조정장치와 최저소득보장제도를 결합하는 연금개혁을 단행하였음.
  - 후생연금의 재정평가기간을 100년으로 설정하여, **100년 후의 연도말에 1년치 이상의 연금지급액 확보를 재정안정 목표로 설정함.**
  - 재정안정 목표 달성을 위한 슬라이드제도 적용으로 인해 연금액이 자동으로 하락할 것이나, 부부기준으로 최소 50%의 소득대체율은 보장하겠다는 것이 2004년 일본 연금개혁의 주요 내용임.
  
- 무엇보다도 일본 공적연금의 소득대체율 산정방식이 우리와 상이하다는 점을 주목할 필요가 있음.
  - 우리가 채택하고 있는 연금 소득대체율은 1인 기준임.
  - 반면에, 일본에서 사용하는 소득대체율은 부부기준임.
  
- 경제활동을 하는 남편과 전업주부인 부인을 기준으로 소득대체율을 산정하며, 부부가 동시에 수급하는 기초연금과 후생연금을 합한 소득대체율 기준으로 50%를 보장하는 것임을 주목해야 함.
  - 우리 국민연금 보험료의 두 배가 넘는 18.3%를 부담하면서도, 실제로는 우리보다 연금 소득대체율이 낮은 수준임.

[그림 11] 일본의 2019년 재정검증 내용

경제성장률과 노동참여가 확대되는 Case	소득대체율		경제성장률 (실질) 2029년 이후 20-30년
	경제전제	급여수준조정 종료 후의 표층적인 후생연금의 소득대체율	
경제성장률과 노동참여가 확대되는 Case	Case I	51.9% (2046년)	0.9%
	Case II	51.6% (2046년)	0.6%
	Case III	50.8% (2047년)	0.4%
경제성장률과 노동참여가 일정 정도 확대되는 Case	Case IV	(50.0%) (2044년)	0.2%
	Case V	(주) 46.5% (50.0%) (2043년) (주) 44.5% (2058년) 기계적으로 급여수준을 조정할 경우	0.0%
경제성장률과 노동참여가 확대되지 않는 Case	Case VI	(50.0%) (2043년)	▲0.5%

기계적으로 급여수준을 조정하면 2052년, 국민연금의 적립금이 소진되면서 완전부과방식으로 전환하게 될 그 후 보험료와 국고부담으로 총당할 수 있는 급여수준은 소득대체율 38%-36% 정도임

주: 일본 소득대체율 50% 보장은, 부부가 동시에 받는 기초연금(국민연금)과 남편의 후생연금액 합계임.  
 자료: 일본 후생노동성의 Ueda Hironobu (2021), 윤석명 외(2022a)에서 재인용

- 일본의 자동안정장치(Macro-Economic Slide)는 100년 후에도 충분한 수준의 적립금을 확보할 수 있게 되었을 때 종료됨(Sato Itaro).
  - 자동조정장치가 작동될 때 소득대체율은 계속해서 하락하게 됨.

## Replacement ratio during the adjustment period

- **Macro-Economic Slide will be terminated when it is determined that sufficient reserves can be held after approximately 100 years.**
- **The replacement ratio declines during the adjustment period when the slide is automatically adjusted.**

자료: SATO ITARU, "Bulit-in Pension Benefit Adjustment System in Japan", The 17th OECD Asia-Pacific Region Pension Experts Meeting 발표 자료, 2023. 5. 24~25.

- 주요 OECD 회원국들 중에서 노후소득의 주축을 이루는 연금제도 도입 역사가 상대적으로 짧은 나라가 캐나다임.
  - 캐나다의 소득비례연금인 CPP는 1966년에 도입되어, 1988년에 처음 도입된 우리의 국민연금과 비교할 때도 다른 OECD 회원국들과 달리, 제도 도입 역사에서 CPP는 우리와 큰 차이가 없음.
- 반면에 연금제도 운영에서는 우리와 천양지차가 날 정도임.
  - 150년이라는 기간에 대한 재정평가(사실상 무한대 기간의 재정평가)를 실시하며, 150년 뒤에 가서도 연금을 지급할 준비금 100%를 확보하고 있기 때문임.

[표 4] 캐나다 재정평가기간 (150년) - Open Group Balance Sheet as at 31 December 2015 for the CPP: Various Projection Periods

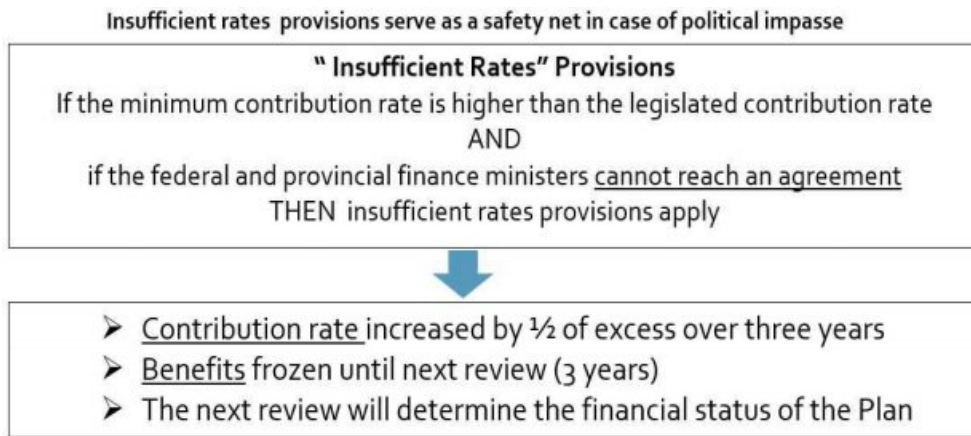
	Length of the Projection Period in Years					
	75	100	125	150	175	200
Total Assets	2182	2374	2484	2547	2583	2604
Total	2090	2326	2465	2546	2594	2622
Asset excess(shortfall) Total Assets as a Percentage of Total Obligations(%)	92 104.4%	48 102.1%	19 100.8%	1 100.1%	(11) 99.6%	(18) 99.3%

주: 150년 뒤에도 연금지급금을 100% 보유하고 있음.

자료: Office of the Chief Actuary, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada, Measuring and Reporting Actuarial Obligations of the Canada Pension Plan, Actuarial Study No.19, April 2018, p.23.

- 지난 25년 동안 단 1% 포인트의 국민연금 보험료도 인상하지 못한 우리 입장에서 볼 때, 캐나다는 매우 강력한 연금재정 안정화 조항을 도입하여 운영하고 있음.
  - CPP가 “Insufficient Rates” Provisions을 도입하고 있기 때문임.
  
- 정치권에서 재정안정화 조치에 대해 합의를 보지 못할 경우,
  - 다음 재정계산을 시행하기 전까지 3년에 걸쳐 부족한 보험료의 50% 인상과 3년 동안의 급여동결을 자동적으로 시행하는 규정이 있음.
  - 3년 내에 법에 근거한 재정안정조치를 취해야 하는 이유는 캐나다 CPP의 재정추계 주기가 3년이기 때문임.

[그림 12] 정치권에서 연금개혁을 소홀히 할 때 캐나다가 적용할 강제적인 연금재정  
안정화 규정



자료 Michel Montambeault, Reforms and Financial Sustainability of the Canada Pension Plan, Presentation to the National Pension Service (NPS) 2022 International Public Pension Conference, Office of the Chief Actuary, OSFI, Canada, November 3, 2022, p.19.

### 3. (재정안정방안 모색을 위한) 대안별 재정추계 결과

#### 1) 5차 국민연금재정추계위원회 추계 자료

<표 5> 인구가정 및 보험료 인상 스케줄(안)에 따른 재정전망 (※비공개 자료)

인구가정	보험료율 (인상 스케줄)	최대적립 기금시점	수지적자 시점	기금소진 시점
5차 재정계산 (기본가정)	15% (‘25년부터 10년에 걸쳐 연 0.6%p 인상)	2052년 (3,355조 원)	2053년	<b>2071년</b> <b>(-64조 원)</b>
	15% (‘25년부터 20년에 걸쳐 연 0.3%p 인상)	2050년 (2,739조 원)	2051년	2068년 (-238조 원)
저위가정	15% (‘25년부터 10년에 걸쳐 연 0.6%p 인상)	2051년 (3,195조 원)	2052년	2069년 (-11조 원)
<b>초저출산가정</b> <b>(코로나19 장기영향)</b>	15% (‘25년부터 10년에 걸쳐 연 0.6%p 인상)	2050년 (3,190조 원)	2051년	<b>2068년</b> <b>(-92조 원)</b>

주: 1) 수지적자 시점은 당년도 지출이 총수입(보험료수입+기금투자수익)보다 커지는 시점임  
: 2) ( )값은 적립기금 규모

<표 6> 인구가정별 추계기간 말( '93년) 적립배율 2배를 유지하기 위한 필요 보험료율  
(※비공개 자료)

인구가정	필요보험료율 (인상 스케줄)
5차 재정계산 (기본가정)	19.3% (‘25년부터 10년에 걸쳐 연 1.03%p 인상)
	20.8% (‘25년부터 20년에 걸쳐 연 0.59%p 인상)
저위가정	20.5% (‘25년부터 10년에 걸쳐 연 1.15%p 인상)
초저출산가정 (코로나19 장기영향)	21.5% (‘25년부터 10년에 걸쳐 연 1.25%p 인상)

<표 7> 기초연금 장기재정 추계결과 및 GDP 대비 지출

연도	적정성 평가 적용(물가 연동)		적정성 평가 미적용	
	총액 (십억원)	GDP 대비	총액 (십억원)	GDP 대비
2023	21,728	1.0	21,728	1.0
2030	39,662	1.4	32,800	1.1
2040	76,906	1.9	48,345	1.2
2050	125,420	2.5	58,666	1.1
2060	179,360	2.8	63,526	1.0
2070	238,003	3.1	67,128	0.9

<표 8> 국민연금 모수개혁안별 재정전망

	최대적립 기금시점	수지적자 시점	기금소진 시점	부과방식비용률			
				2080년	2093년	소진시점	
현재도 유지안 (보험료 9%, 대체율 40%)	2040년 (1,755조원)	2041년	2055년 (△ 47조원)	34.9%	29.7%	26.1% (‘55)	
재정안정화안 (보험료율 15%, 대체율40%)	2052년 (3,355조원)	2053년	2071년 (△ 65조원)	35.0%	29.8%	33.7% (‘71)	
소득보장안 I (보험료율 15%, 대체율50%)	2049년 (3,048조원)	2050년	2065년 (△ 13조원)	43.2%	37.1%	38.5% (‘65)	
소득보장안 II (보험료율 15%, 대체율45%)	2050년 (3,185조원)	2051년	2068년 (△227조원)	39.1%	33.4%	36.6% (‘68)	
강한 재정안정화안 (보험료율15%, 대체율 30%)	① 소득비례형	2048년 (2,684조원)	2049년	2069년 (△268조원)	27.6%	23.1%	27.3% (‘69)
	② A값유지	2049년 (2,709조원)	2050년	2070년 (△231조원)	26.7%	22.4%	26.5% (‘70)

주: 1) 수지적자 시점은 당년도 지출이 총수입(보험료수입+기금투자수익)보다 커지는 시점임

: 2) ( )값은 적립기금 규모

: 3) 부과방식비용률은 부과대상 소득 총액 대비 급여지출 총액 비율로 산출

자료: 국회연금개혁특위 내부 추계자료

## 2) 국회 예산정책처 추계자료

○ 국민연금의 소득대체율을 50%로 상향 조정하고 보험료율은 12%까지 인상할 경우의 국민연금 누적적자 증가분을 추계

- 국민연금 소득대체율은 2025년부터 50% 적용
- 국민연금 보험료율은 2025년부터 매년 1%p씩 12%까지 인상 가정

<표 9> 현행 및 시나리오(2025년 소득대체율 50%로 인상, 보험료는 3년 동안 12%로 인상) 하에서의 국민연금 재정전망 결과

구 분	적립금 최대연도	적립금 최대금액	재정수지 적자 전환 연도	적립금 소진연도	2093년 기준 누적적자 증감액
현 행	2039년	경상: 1,704.3조원 불변(2023년 기준): 1,298.9조원	2040년	2055년	-
시나리오	2043년	경상: 2,217.5조원 불변(2023년 기준): 1,586.0조원	2044년 (+4년)	2058년 (+3년)	1,404.4조원

주: 1. 전망액은 2023년 기준 불변가격으로 제시

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

자료: 안철수 국회의원실 제공(2023. 4). 국회예산정책처

<표 10> 국민연금 재정전망 시나리오

국민연금 재정전망 시나리오					
	시나리오 1	시나리오 2	시나리오 3	시나리오 4	시나리오 5
보험료율	15%	15%	15%	12%	12%
소득대체율	현행 유지(40%)	45%	50%	현행 유지(40%)	현행 유지(40%)
수급개시 연령	현행 유지(65세)	현행 유지(65세)	현행 유지(65세)	67세	현행 유지(65세)
급여결정 방식	재분배	재분배	재분배	재분배	소득비례

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

자료: 국회예산정책처, 2023.

<표 11> 국민연금 재정전망 시나리오별 재정전망 결과



주: 시나리오 1, 즉 “2025년부터 매년 보험료율을 0.6% 포인트씩 10년 동안 인상하되, 소득대체율은 40%를 유지” 할 경우, 70년 국민연금 재정평가 연도말인 2093년까지 3,699조원(2023년 불변가)의 누적적자를 절감할 것으로 예상된다. 이는 본 발제자 연구진이 추정한 2093년까지의 누적적자 증가분의 절반 정도만 절감하는 것으로 추정됨.

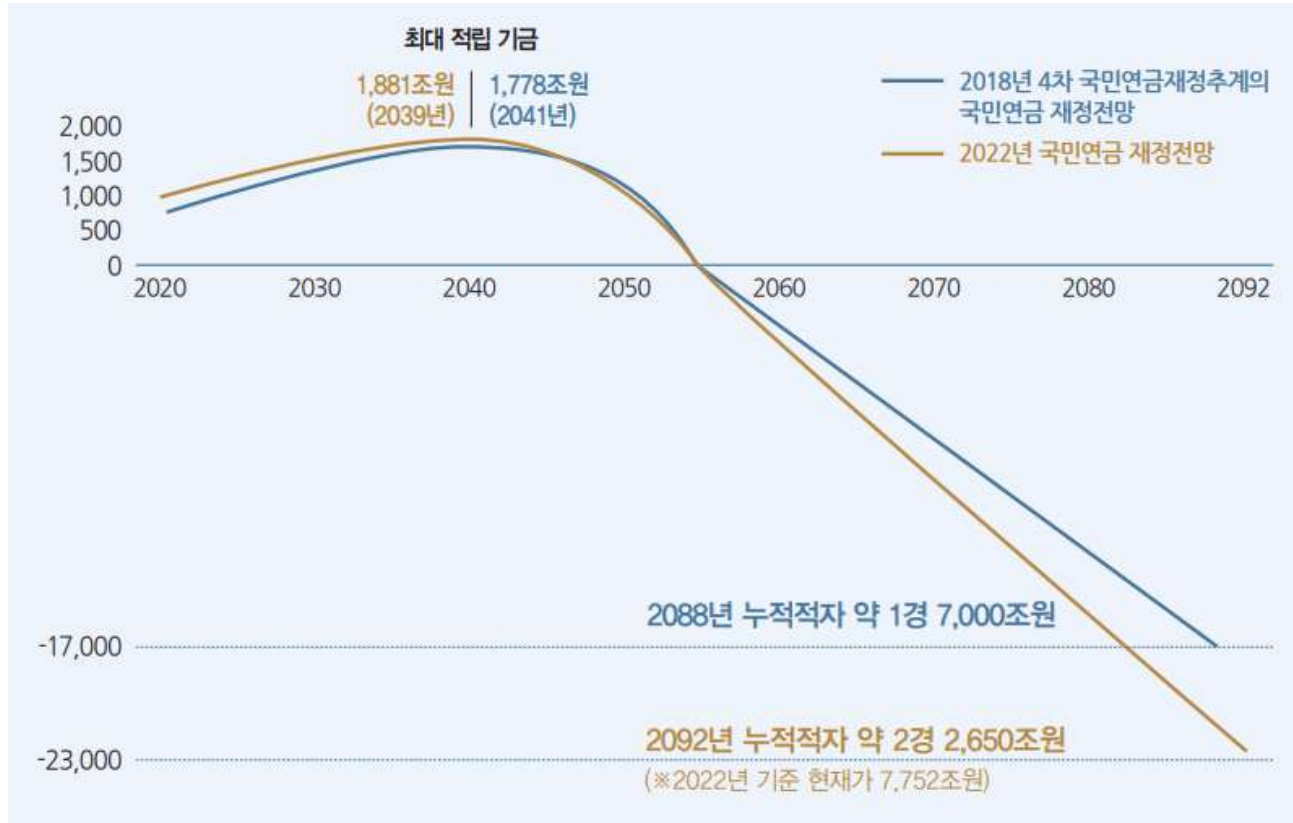
자료: 국회예산정책처, 2023.

### 3) 발제자 연구진 추계자료

#### ○ 국민연금 누적적자 규모 추정

[그림 13] 국민연금 누적적자 규모 비교 (2018년과 2022년)

(단위: 조원)



주: 2088년까지 누적적자는 행정부의 4차 국민연금재정계산결과를 반영하였음. 2092년까지의 누적적자는 2022년 발제자 연구책임 과제 추계 결과이며, 최대 적립 기금은 1,881조원(2039년)에 달할 것으로 전망됨.

### 4) 연금연구회 추계자료 - 연금연구회 소속의 한양대 전영준 교수 추정 자료 중심으로

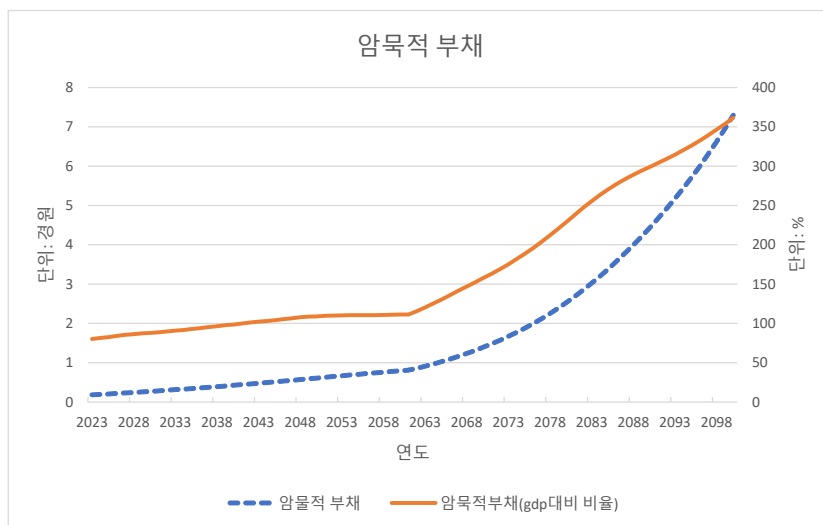
#### ○ 연금연구회 소속의 한양대 전영준 교수의 최근 발표자료(“국민연금제도 개편의 연금 재정건전성 제고 및 세대간 재분배 효과”)에 따르면,

- 현시점에서 평가한 국민연금 재정은 큰 위험에 직면하고 있음.
- 현재 1,000조에 육박하는 국민연금 기금적립금이 있으나, 연금보험료 수준에 비하여 국민연금이 가입자에게 약속한 급여 수준이 상대적으로

높은 수준이기 때문임.

- 연금 재정건전성 평가를 위한 지표로 언급되고 있는 연금의 '암묵적 부채 수준은 2023년 시점에 1,825조 원(GDP의 80.1%)에 이를 것으로 예상됨.
- 연금 재정화를 위한 제도 개편이 이루어지지 않는다면 암묵적 부채는 2050년에 GDP의 110%에 도달할 것으로 전망됨.

[그림 14] 국민연금의 암묵적 부채 현황과 전망



자료: 전영준. 2023. 9. 13.

<표 12> 제도 개편 시나리오

	개편 내용
현행제도	-
[1-1]	2023년부터 15년간 연금보험료율을 12%까지 상향조정
[1-2]	2023년부터 15년간 연금보험료율을 15%까지 상향조정
[1-3]	2023년부터 15년간 연금보험료율을 18%까지 상향조정
[2]	2023년에 임금대체율을 (40년 가입기준) 40%에서 50%로 상향조정
[3]	2023년부터 10년간 연금 수급개시연령을 65세에서 67세로 상향조정
[4-1]	국민연금 기금수익률을 0.5%P 상향조정
[4-2]	국민연금 기금수익률을 1.0%P 상향조정
[5]	[1-2], [2], [3], [4-1] 동시 적용

<표 13> 시나리오별 재정추계 결과

		현행	[1-1] <sup>1)</sup>	[1-2]	[1-3]
기금고갈 연도		2060	2068	2081	2124
기금 (부채) 규모(조원)	2023	1,010	-	-	-
	2050	1,901	3,059	4,218	5,377
	2090	-30,181	-17,497	-4,812	7,872
기금 (부채) 규모 (GDP 대비, %)	2023	44.4	-	-	-
	2050	34.0	54.7	75.4	96.0
	2090	-203.5	-118.0	-32.4	53.1
기금 (부채) 규모 (연간 급여지출 대비, 배)	2023	27.5	-	-	-
	2050	6.7	10.8	14.8	18.9
	2090	-33.2	-19.3	-5.3	8.7
암묵적 부채 (조원)	2023	1,825	1,603	1,381	1,159
	2050	6,105	5,538	4,491	2,878
	2090	44,385	32,339	20,293	12,476
암묵적 부채 (GDP 대비, %)	2023	80.1	70.4	60.7	50.9
	2050	109.1	98.9	80.2	51.4
	2090	299.3	218.1	136.8	84.1

<표 14> 시나리오별 재정추계 결과 (계속)

		[2]	[3]	[4-1]	[4-2]	[5]
기금고갈 연도		2053	2065	2062	2066	2080
기금 (부채) 규모(조원)	2023	-	-	-	-	-
	2050	899	2,453	2,377	2,925	4,450
	2090	-47,124	-22,742	-26,926	-22,706	-7,432
기금 (부채) 규모 (GDP 대비, %)	2023	-	-	-	-	-
	2050	16.1	43.8	42.5	52.3	79.5
	2090	-317.7	-153.3	-181.6	-153.1	-50.1
기금 (부채) 규모 (연간 급여지출 대비, 배)	2023	-	-	-	-	-
	2050	3.2	8.6	8.4	10.3	15.6
	2090	-51.8	-25.0	-29.6	-25.0	-8.2
암묵적 부채 (조원)	2023	2,485	1,619	1,821	1,817	1,815
	2050	7,401	5,790	5,936	5,920	5,761
	2090	63,536	37,079	41,270	37,231	25,510
암묵적 부채 (GDP 대비, %)	2023	109.1	71.1	80.0	79.8	79.7
	2050	132.2	103.4	106.0	105.8	102.9
	2090	428.4	250.0	278.3	251.0	172.0

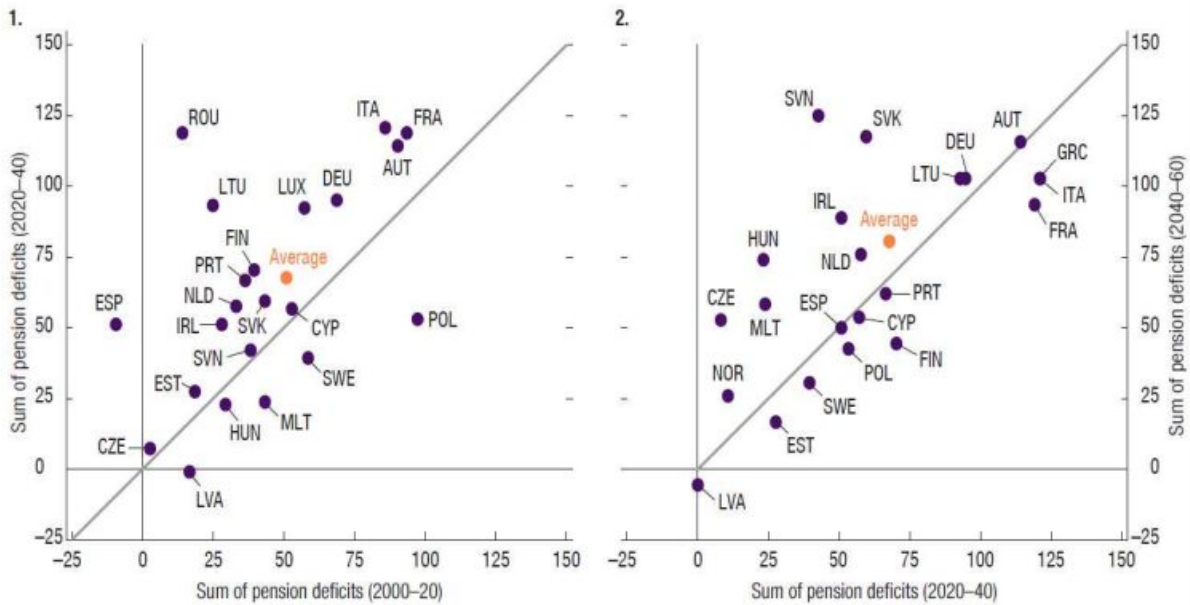
출처: 전영준. “연금 개혁 어떻게 해야 성공하나: 세대 간 상생과 청년층의 외침”. 2023. 9. 13.

- 연금보험료를 점진적으로 상향 조정하는 제도 개편이 시행되면 (시나리오 [1-1], [1-2], [1-3]), 연금 재정 불안정성을 완화되지만, 재정건전성 문제는 여전히 잔존함.
  - 연금보험료율을 12% (15%, 18%)로 상향 조정하면, 연금보험료 수입을 늘림으로써 연금기금 고갈 시기를 늦추는 효과가 있으나, 궁극적으로 연금기금이 2068년 (2081년, 2121년)에 고갈되며, 그 이후 부채가 빠른 속도로 축적될 것으로 전망
  
- 연금보험료율을 18%로 상향 조정하는 시나리오 [1-3]을 시행하면 2090년에도 기금이 고갈되지 않고 적립 기금이 GDP의 53.1% 남아 있을 것으로 전망
  - 연금보험료율을 상향 조정하여 연금 고갈 시기를 늦춘다고 하더라도 연금 재정 문제가 근본적으로 해결되지 않음.
  - 연금의 암묵적 부채가 여전히 큰 규모로 남아 있음. 2090년에 연금기금이 상당히 큰 규모로 남아 있는 시나리오 [1-3]하에서도 2090년 현재 암묵적 부채가 당해 GDP의 84.1% 수준에 이르고 있음.
  
- 연금기금 수익률의 상승은 연금기금 고갈 시기를 늦추고 연금의 암묵적 부채를 줄이는 효과가 있으나 그 효과는 미미한 것으로 나타남.
  - 국민연금기금 수익률을 0.5%p, 1.0%p 높아지는 상황을 상정하면 (시나리오 [4-1], [4-2]), 소폭의 연금 재정건전성 효과가 있음.
  - 연금기금 고갈 시기를 2060년에서 각각 2062년 2066년으로 늦춤.
  - 연금의 암묵적 부채는 2023년(2050년, 2090년) 현행제도 하에서의 수준 80.1% (109.1%, 299.3%)보다 낮아져 시나리오 [4-1]하에서 80.0% (103.4%, 278.3%)에 이를 것으로 전망
  - 시나리오 [4-2]하에서는 79.8%(105.8%, 251.0%)에 이를 것으로 전망

## 5) IMF 연구진의 추정자료

- 연금재정의 자동안정장치를 도입한 스웨덴, 노르웨이, 라트비아 등은 2020년과 비교시 40년 뒤인 2060년에 가면 GDP 대비 연금 누적적자가 큰 폭으로 감소할 것으로 전망되고 있음.

[그림 15] EU 회원국(2060년까지 GDP 대비 연금 부채가 크게 증가하지 않음)



주: 스웨덴 등은 오히려 연금지출이 장기적으로 감소할 것으로 전망됨.  
 원자료: IMF Staff Calculation, 윤석명(2022a)에서 재인용

## 4. (소득계층별 급여 적절성을 감안한) 재정안정방안 모색

- 1) 국민연금 재정 안정화 조치와 국민연금을 통한 노후소득보장 기능 강화 조치를 병행하도록 함.
- 세금으로 운영하는 기초연금 대상자를 줄여 재정을 절감한다는 전제 하에, 노후소득보장 기능 강화 측면에서 다양한 보완적인 조치를 도입함.

○ 국민연금을 소득비례연금으로 전환하되, 중간 이하 저소득층에게는 더 높은 연금 지급율을 적용함 (예: 소득수준과 가입기간별로 1.1에서 1.25까지 차등 적용하는 방안임).

← 독일과 프랑스가 유사한 제도를 운영 중임.

- 모든 소득계층에 대해서 동일한 연금지급율을 제공한다는 원칙 (Equivalence principle)을 일부 훼손할지라도, 노후소득 보장의 적절성과 취약 근로자의 근로유인 제고 측면에서 얻을 수 있는 장점이 훨씬 많을 수 있기 때문임.

○ 국민연금 보험료를 10년 이내 기간 동안에 적어도 6% 포인트를 올리되, 매년 2차례 걸쳐서 보험료를 인상하는 방안도 추진할 필요가 있음.

- 보험료 인상폭에 대한 충격 완화 측면에서, 1년에 1% 포인트를 일시에 인상하는 대신에, 6개월 주기로 0.5% 포인트 인상하는 방안도 적극 검토할 필요가 있음.

○ 국민연금의 납부연령을 연장하고, 국민연금에서 인정하는 소득 기준을 높여 연금을 더 받을 수 있게 함.

- 국민연금제도 도입 이후 연금 수급연령 연장과 관계없이 만 59세로 고정되어 있는 의무납입연령을 연금수급연령 연장추이(2033년 65세)와 연동시키도록 함.

- 중간 이상 고소득층의 경우 동일한 연금 소득대체율 하에서도 더 많은 연금액을 받을 수 있도록, 공무원연금에 비해 낮은 국민연금의 인정소득을 공무원연금과 동일한 수준으로 상향 조정하도록 함.

2) 국민연금 소득대체율을 예정대로 40% 하향 조정하면서 재정안정방안 마련

○ 공적연금 강화란 명목으로 국민연금의 소득대체율을 올리겠다는 것은,

그렇지 않아도 지속이 불가능한 공적연금의 재정적인 지속 가능성을 더욱 떨어뜨리는 동시에, 세대간 형평성 문제를 더욱 왜곡·심화시킨다는 측면에서 제대로 된 접근이라고 보기 어려움.

- 국민연금을 포함한 공적연금의 재정 불안정을 야기하는 주요 요인 중의 하나가 평균수명 증가로 인한 연금수급 기간 연장에 있다는 점을 착안한 제도 개편 노력이 필요함.
  - 평균수명이 늘어나는 만큼 그에 상응한 근로기간 연장과 이에 따른 국민연금 가입기간 연장을 통해 적절한 수준의 노후소득 확보가 가능할 수 있도록 하여야 함.
  - 이는 개별 연금제도의 문제가 아닌, 노동시장 개혁을 통한 고령근로 활성화 조치와 연계하여 접근하여야만 노후소득보장의 적절성과 연금제도의 지속 가능성 확보가 가능할 수 있음을 시사함.
  
- 지금까지 논의한 제반 사항들을 종합적으로 고려할 경우,
  - 향후 10년 내에 매년 0.6% 포인트씩 15%까지 보험료를 인상하는 것이 우리 세대에서 완료시켜야 할 최소한의 재정 안정화 방안일 것임.
  - 이렇게 조치를 취하여도 재정안정 달성에 부족한 부분은, 한국적 현실에 가장 잘 부합할 수 있는 준 자동안정장치를 통해서 해결하도록 함.
    - ※ 연금 수급 개시연령은 당분간 65세 유지. 고령자 노동시장 여건 개선이 가시적으로 나타날 수 있는, 6차 국민연금 재정계산에서 수급개시 연령 연장 여부를 검토
    - ※ 수급개시연령 연장에 따른 정치적 반발 최소화가 가능
  - 연금수급연령을 68세로 3년 더 연장하는 것은, 소득계층별 상이한 평균수명을 고려할 경우, 역진적인 소득재분배를 심화시킬 가능성이 높음.
  
- 가급적 빠른 시일 내에 국민연금 미적립 부채를 공개함으로써, 세대간 공정한, 그리고 지속 가능한 연금 개혁이 이루어질 수 있도록 함.

- 지금까지 누적된 부채를 국가가 책임진다는 조건, (예를 들자면) 30년 전후 만기의 특별국채를 발행하여 미적립 부채를 갚아 나가되,
- 연금개혁 이후 시점부터는 개인계정으로 전환하는 방안은 심도 있게 고민해야 하는 순간이 이미 도래했다고 보여짐.
- 그렇게 해야만 MZ 세대를 포함한 젊은 세대가 국민연금 재정안정방안에 동참할 유인이 생겨날 수 있을 것임.

[그림 16] '하우스 어셈블리' 토론회 “국민연금, 신뢰 못줘“...MZ세대 “이렇거면 폐지하자“



주: 2023년 4월 6일 열린 '하우스 어셈블리' 토론회에서 국민연금 개혁 관련 논의가 이뤄졌다. [사진=협동조합하우스 제공]

출처 : 펜앤드마이크 (<http://www.pennmike.com>)

국민연금

# 국민연금, 개혁의 골든 타임은 언제?



국민연금이 고갈된다는 말 한 번쯤은 들어봤을 것이다. 실제로 통계와 전문가들은 30여 년 뒤 국민연금이 고갈된다고 말한다. 즉, 1900년생부터는 보험료 납부만 하고 정액 노후에 영구한 한 푼도 못받는 것이다. 점점 국민연금에 대한 2030세대들의 불신이 커지는 가운데 분석업 대명사로 꼽히는 3대 개혁 중 하나로 '연금 개혁'을 꼽았다. 그러나, 아직 정확한 해결안은 나오지 못하고 있다. 한때 시를 중인 연금 개혁은 어떠한 방향으로 진행 중인지, 그리고 연금 문제를 해결할 수 있는 방안은 없는 것이지 다른 국가의 사례들과 함께 살펴보자.

김주원 기자 [kj22@knu.ac.kr](mailto:kj22@knu.ac.kr)  
최재승 수습기자  
한길 김승현 기자 [ksh202@knu.ac.kr](mailto:ksh202@knu.ac.kr)

### 국민연금, 년 두둑이?

국민연금은 1988년 처음 실시된 사회 3대 제도로서 국민연금, 국민건강보험, 국민연금에 이어 3대 제도로 불린다. 국민연금의 도입은 1988년 1월 1일 시행된 국민연금법 제정 이후로 시작되었다. 도입 당시에는 국민연금의 도입이 사회적 합의가 이루어지지 않았기 때문에 국민연금의 도입이 쉽지 않았지만, 국민연금의 도입이 사회적 합의가 이루어졌기 때문에 국민연금의 도입이 가능했다. 국민연금의 도입은 국민연금의 도입을 위한 국민연금법 제정 이후로 시작되었다. 국민연금의 도입은 국민연금법 제정 이후로 시작되었다. 국민연금의 도입은 국민연금법 제정 이후로 시작되었다.

국민연금의 종류에는 ▲노년연금 ▲유족연금 ▲장애연금 ▲빈민 일시금이 있다. 이 중에서 가장 비중이 높은 것은 노년연금으로, 공적에 기여하는 19세 이상 65세 미만 국민연금 가입자에게 지급되고, 최소 가입기간 10년 이상을 채워야 지급 받을 수 있다. 노년 연금의 지급액도 국민연금법 제정 이후로 시작되었다. 국민연금의 도입은 국민연금법 제정 이후로 시작되었다. 국민연금의 도입은 국민연금법 제정 이후로 시작되었다.



▲출처: 프랑스 다종에서 열린 연금개혁 반대시위 (사진출처: 연합뉴스)

### 국민연금, 받을 수 있는 거?

국민연금이란 국민연금법에 의거하여 가입한 국민이 노후에 생활을 할 수 있도록 하는 국민연금 제도의 일환으로 지급 중인 것이다. 국민연금 제도는 국민연금법 제정 이후로 시작되었다. 국민연금의 도입은 국민연금법 제정 이후로 시작되었다. 국민연금의 도입은 국민연금법 제정 이후로 시작되었다.

### 국민연금, 받을 수 있는 거?

국민연금이란 국민연금법에 의거하여 가입한 국민이 노후에 생활을 할 수 있도록 하는 국민연금 제도의 일환으로 지급 중인 것이다. 국민연금 제도는 국민연금법 제정 이후로 시작되었다. 국민연금의 도입은 국민연금법 제정 이후로 시작되었다. 국민연금의 도입은 국민연금법 제정 이후로 시작되었다.

### 바탕 깔에 내뉘린 연금개혁, 해결책은 어디에

국민연금 개혁을 위한 3대 개혁 중 하나로 '연금 개혁'을 꼽았다. 그러나, 아직 정확한 해결안은 나오지 못하고 있다. 한때 시를 중인 연금 개혁은 어떠한 방향으로 진행 중인지, 그리고 연금 문제를 해결할 수 있는 방안은 없는 것이지 다른 국가의 사례들과 함께 살펴보자.

### 국민연금의 고갈 이유

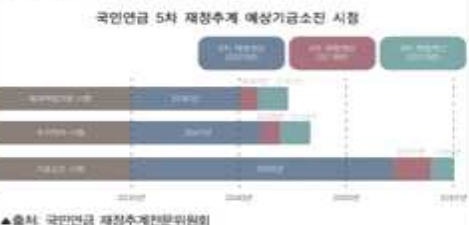
국민연금의 고갈 이유는 국민연금법 제정 이후로 시작되었다. 국민연금의 도입은 국민연금법 제정 이후로 시작되었다. 국민연금의 도입은 국민연금법 제정 이후로 시작되었다.

### 국민연금의 고갈 이유

국민연금의 고갈 이유는 국민연금법 제정 이후로 시작되었다. 국민연금의 도입은 국민연금법 제정 이후로 시작되었다. 국민연금의 도입은 국민연금법 제정 이후로 시작되었다.

### 다들 국가의 연금개혁

국민연금 개혁을 추진하고 있는 국가는 국민연금법 제정 이후로 시작되었다. 국민연금의 도입은 국민연금법 제정 이후로 시작되었다. 국민연금의 도입은 국민연금법 제정 이후로 시작되었다.



▲출처: 국민연금 재정추계전문위원회

출처: 경북대 신문, 2023. 5. 30.

## 2) 한국적 현실에 부합할 수 있는 자동안정장치 도입

- 3장에서 살펴본 다양한 재정추계 결과에 따르면, 국민연금 재정안정 달성을 위해 보험료율을 **최소한 20%까지는 인상**해야 함.
  - 보험료 100%를 자신이 부담하는 자영자와 사업주가 부담하는 퇴직연금 8.33%를 감안하면, 큰 폭의 국민연금 보험료 인상에 상당한 제약 요인이 있음.
- 이러한 현실적인 어려움을 고려하여, 재정안정 달성을 위해 보험료 인상과 함께 (초기 단계에서는) 다소 강도가 약한 자동안정장치를 병행하여 활용하도록 함.
- 구체적으로 중간단계의 자동안정장치인 핀란드식의 기대여명계수 (Life-expectancy coefficient)를 채택하도록 함.
  - 노동시장 개편을 전제로, 기대여명계수를 국민연금 수급연령 상향 조정이 종료되는 시점인 2033년 이후부터 적용함.
- 기대여명계수와 고령 근로 장려를 통한 가입기간 증가를 유도하여 국민연금소득대체율의 5% 포인트에 상응하는 재정안정을 달성하면서도, 연금액은 하락하지 않는 방향으로 관련 제도를 보완하여 운영하도록 함.
  - ※ 소득대체율 40% 중에서 35%는 보험료 인상을 통해, 나머지 5%는 기대여명계수와 고령 근로 장려를 통해 달성하도록 함.
- 준자동안정장치인 기대여명계수 적용에 따른 연금액 하락을 방지하는 조치를 도입함.
  - 노동시장 개편을 통한 활기찬 노후 (Active ageing)를 전제로, 기대여명계수 작동과 연금가입·수급연령을 연계하여 연금액 하락을 방지함.

# 초고령화 시대 재정 안정화와 노후소득 보장 동시 실현을 위한 공적연금 개혁방안

유종성

가천대학교 초빙교수 겸 불평등과사회정책연구소 소장

jongsungyou@gmail.com

## 목차 및 핵심 주장

1. 초고령화의 도전과 적극적, 능동적 대응의 방향
  - 노동과 연금의 유연한 결합 개혁
2. 모수개혁만으로 재정안정화와 노후소득보장 가능?
  - 재정안정화 방안 및 노후소득보장 강화안 평가: “불가능”
  - 국민연금 구조개혁 없이 기초연금 개혁: “불가능”
3. 구조개혁 대안
  - 목표: 사각지대 완전해소, 노인빈곤 해소, 실질소득대체율 40%
  - 재정: 공적+의무연금 최대소요(2078년) GDP 15% 이내
    - 기여 기반 소득비례 급여(B급여)와 조세 기반 기초연금(A급여)
  - 방법: 자영업자 외 모든 노동소득에 사회보험료 원천징수로 보편적 소득보험
    - A급여와 기초연금 통합으로 중복과 비효율 제거, 재정 절감 및 노인빈곤 해소

# 초고령화의 도전

- 초저출생률: 세계 1위
- 기대수명 증가: 2070 이후 세계 1위 전망(통계청, 2021)
  - period life expectancy vs. cohort life expectancy
  - 한국의 cohort LE 추정: period LE보다 4-5년 추가(Bravo et al. 2020)
  - 재정계산 때마다 출생률은 저하, 기대수명은 증가
- 기대수명 격차: 개인별 차이,
  - 저소득층-고소득층 간 10년 차이(강영호 외, 2016; National Academies of Sciences, 2015)
  - 연금수급 기준연령 상향만으로는 곤란
    - 15세/35세부터 40년 노동 - 55세/75세: 노동시장 진입 및 은퇴연령의 다양성
    - 정년 이후 완전 은퇴에서 부분/점진적 은퇴, 은퇴 후 재취업
- 100세 인생: 3단계(교육-일/경력-은퇴)에서 단단계 인생으로
  - 활동적 노화: 노동과 연금의 유연한 결합을 지원하는 연금 및 노동시장 개혁
    - 전통적 사고(노후 근로소득=0): 노후소득 보장 = 연금소득 보장
    - 노후소득 보장 = 노후 "근로소득+재산소득+연금소득"

## S. Korea: The most rapid population aging

Demographic old-age to working-age ratio: Historical and projected values, 1950-2080

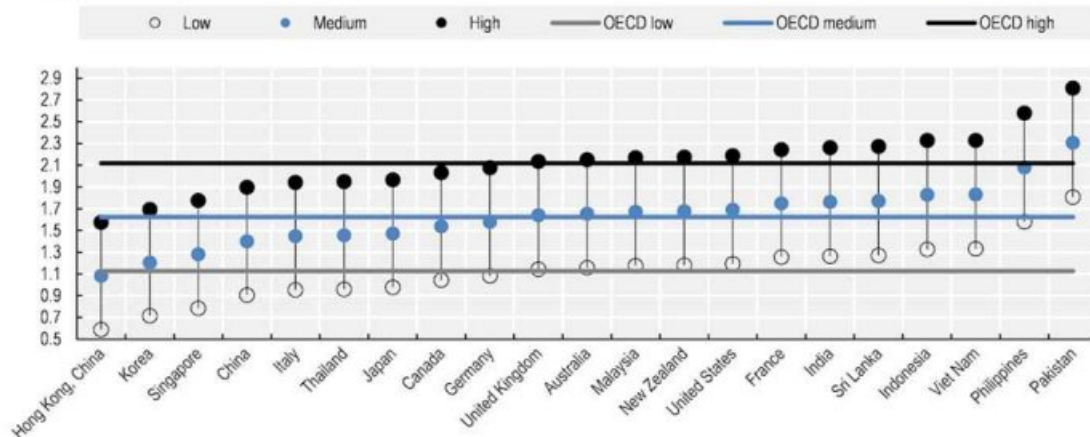
	1950	1960	1990	2020	2050	2080
<b>East Asia/Pacific</b>						
China	10.0	8.4	9.6	19.7	55.0	88.4
Hong Kong (China)	4.4	5.3	13.8	20.7	83.2	97.7
Indonesia	3.8	5.1	8.2	11.3	25.4	38.4
Malaysia	11.0	6.2	7.4	11.4	28.9	52.3
Philippines	8.4	6.4	7.3	9.6	18.5	32.3
Singapore	4.8	3.6	8.7	18.8	65.1	77.8
Thailand	7.3	6.7	7.7	21.6	59.9	84.5
Viet Nam	7.8	10.5	12.3	13.7	34.9	61.3
<b>South Asia</b>						
India	6.4	7.0	8.5	11.5	24.7	49.2
Pakistan	12.4	8.2	8.0	8.7	11.2	22.3
Sri Lanka	20.1	10.6	11.7	18.7	39.3	61.3
<b>OECD Asia/Pacific</b>						
Australia	14.0	16.0	18.9	27.3	42.4	58.4
Japan	9.9	10.6	20.1	54.8	79.2	85.4
<b>Korea</b>	<b>6.1</b>	<b>7.4</b>	<b>8.3</b>	<b>23.6</b>	<b>80.1</b>	<b>116.2</b>
New Zealand	16.6	17.2	19.4	26.4	43.9	61.4
United States	14.1	17.5	20.8	27.6	42.7	57.1
<b>Other OECD</b>						
France	19.5	20.8	24.2	37.9	56.3	67.6
Germany	16.0	19.2	23.8	36.9	58.3	64.2
Italy	14.3	16.4	24.6	39.6	77.7	82.9
United Kingdom	17.9	20.2	26.9	32.3	48.1	62.7
<b>OECD</b>	<b>13.6</b>	<b>15.2</b>	<b>20.0</b>	<b>30.2</b>	<b>52.5</b>	<b>65.3</b>

Source: OECD(2022), *Pensions at a Glance, Asia-Pacific 2022*

### Uncertainty about total fertility-rate projections:

Low, medium and high variant projections for 2050-55

Korea: 0.78 in 2022  
Seoul: 0.59 < Hong Kong: 0.68



Note: Low, medium and high variant projections correspond to the 20%, 50% and 80% percentiles of probabilistic projections, respectively.

Source: United Nations, Department of Economic and Social Affairs (2019). Probabilistic Population Projections based on the World Population Prospects 2019: <http://population.un.org/wpp/>. (Recited from OECD, 2022)

### Changes in population ageing projection: 4<sup>th</sup> and 5<sup>th</sup> National Pension financial projections

NP financial projection		2023	2030	2040	2050	2060	2070
5th (2023)	Total fertility	0.73	0.96	1.19	1.21		
	Life expectancy	84.3	85.7	87.4	88.9	90.1	91.2
4th (2018)	Total fertility	1.27	1.32	1.38	1.38		
	Life expectancy	83.9	85.2	86.9	88.3	89.5	90.5

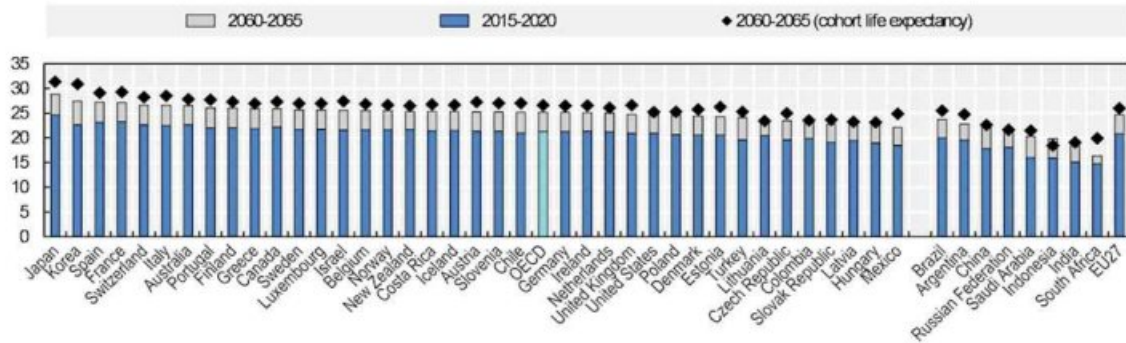
Each time, projections were revised with lower fertility and longer life expectancy.

### Sensitivity analysis by the 5th National Pension Financial Projections

Fertility assumption	Old-age dependency ratio			Pay-as-you-go contribution rate		
	2060	2070	2093	2060	2070	2093
Medium (basic assumption)	94.2	104.4	92.8	29.8	33.4	29.7
Low	99.9	115	112.2	32.6	38.6	37.6
Ultra-low	108.5	129.1	-	34.3	42	42.1

We should expect worse scenarios with longer life expectancies than projected.

## 65세 여성의 기대여명: 현재 및 장래추정



Source: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, (2019). World Population Prospects 2019, Online Edition. (OECD, 2021에서 재인용)

### period life expectancy와 cohort life expectancy 간의 차이:

- 한국이 가장 큼: 60세 기대여명에 약 5년의 차이(Bravo et al., 2020)
- 한국 통계청은 cohort life expectancy를 발표하지 않음.

### Implicit tax/subsidy rates of applying unisex period life expectancy measures

Country	Year				
	1960	1980	2000	2019	2050
AUS	2.5	7.1	10.0	7.2	6.3
AUT	2.5	12.0	10.2	6.1	7.1
CAN	6.7	5.0	10.4	6.8	6.0
GER	NA	NA	8.8	9.2	8.6
DNK	6.6	4.1	9.9	7.6	6.3
ESP	5.7	9.1	10.8	6.4	5.8
FIN	5.1	8.4	11.7	6.9	7.5
FRA	6.7	11.5	10.8	7.6	7.1
GRC	NA	NA	9.6	6.4	5.7
HUN	2.9	3.4	7.0	3.7	6.2
ITA	3.9	12.8	10.1	8.0	7.1
JPN	10.4	17.0	8.1	8.1	8.5
KOR	NA	NA	NA	18.0	12.3
NLD	4.0	3.6	11.6	6.9	6.4
NZL	2.3	10.5	8.2	8.1	7.0
POL	0.9	4.2	11.6	5.2	5.9
PRT	1.9	8.5	11.5	6.6	7.5
RUS	-5.4	-0.2	3.5	-1.5	-1.2
SWE	6.4	7.4	7.0	5.9	5.7
TWN	NA	6.0	11.8	9.9	8.4
UKR	-5.5	-0.9	0.3	-2.3	-2.0
USA	6.0	3.7	8.9	5.4	5.1

한국의 경우 기대수명의 저추정으로 인해 노령연금 급여에 12%-18%의 보조금을 주는 셈이라고 함.

Note: Implicit tax (when negative) and subsidy (when positive) rates cohorts aged 65 in a given year will pay/receive because of the use of unisex period over cohort life expectancy measures to compute pension benefits.

Source: Bravo et al. (2020)

## 소득수준별, 가입기간별 기대수익비와 순혜택 (현행제도, 2028 이후 가입자; 65세 기대여명=25년 가정)

가입기간 평균소득 (B값)	A값 대비	0	1/4	1/2	1	1.5	2
	만원/월	0	71.5	143.1	286.1	429.2	572.2
보험료 (만원/월)		0	6.4	12.9	25.7	38.6	51.5
가입기간별 연금 급여(만원/월)	10년	0	17.9	21.5	28.6	35.8	42.9
	40년	0	71.5	85.8	114.4	143.1	171.7
10년간 총기여액 (백만원)		0	7.7	15.4	30.9	46.3	61.8
25년간 총급여액 (백만원)		0	53.6	64.4	85.8	107.3	128.7
순혜택 (백만원)		0	45.9	48.9	54.9	60.9	66.9
40년간 총기여액 (백만원)		0	30.9	61.8	123.6	185.4	247.2
25년간 총급여액 (백만원)		0	214.6	257.5	343.3	429.2	515.0
순혜택 (백만원)		0	183.7	195.7	219.7	243.8	267.8
기대 수익비		-	6.94	4.17	2.78	2.31	2.08

기여액은 A값 상승률로 재평가, 급여액은 물가상승률로 할인, 2023년 가격 기준  
 (예) 평균소득자 40년 기여액=0.09A\*12(월)\*40(년)=43.2A=43.2\*2.861(백만원)=123.5952(백만원)  
 평균소득자 25년 급여액=0.4A\*12(월)\*25(년)=120A=120\*2.861(백만원)=343.32(백만원)

## 소득수준별, 가입기간별 기대수익비와 순혜택 (현행제도, 2028 이후 가입자; 65세 기대여명=20-30년 가정)

가입기간 평균소득 (B값)	A값 대비	0	1/4	1/2	1	1.5	2
	만원/월	0	71.5	143.1	286.1	429.2	572.2
보험료 (만원/월)		0	6.4	12.9	25.7	38.6	51.5
가입기간별 연금 급여(만원/월)	10년	0	17.9	21.5	28.6	35.8	42.9
	40년	0	71.5	85.8	114.4	143.1	171.7
10년간 총기여액 (백만원)		0	7.7	15.4	30.9	46.3	61.8
20-30년간 총급여액 (백만원)		0	42.9	56.6	85.8	120.2	154.5
순혜택 (백만원)		0	35.2	41.2	54.9	73.8	92.7
40년간 총기여액 (백만원)		0	30.9	61.8	123.6	185.4	247.2
20-30년간 총급여액 (백만원)		0	171.7	226.6	343.3	480.7	618.0
순혜택 (백만원)		0	140.8	164.8	219.7	295.3	370.8
기대 수익비		-	5.56	3.67	2.78	2.59	2.50

기대여명: ¼ 소득자 20년, ½ 소득자 22년, 평균소득자 25년, 1.5배 소득자 28년, 2배 소득자 30년 가정

# 노후소득 보장의 전통적 모델과 새로운 모델

- 전통적 모델:
  - 노후 근로소득(시장소득)=0: 노후소득 보장 = 연금소득 보장
  - 이상적 공적연금: 조세기반 보편적 기초연금(정액급여)+ 기여기반 소득비례 연금
- 새로운 모델:
  - 활동적 노화(active ageing): 노동과 연금의 유연한 결합 지원, 연금 및 노동시장 개혁
    - 조기연금, 연기연금 기간을 길게 허용: 보험수리적으로 공정한 급여액 산정
    - 부분연금 수급, 부분/완전연금 수급하면서 기여 계속 허용, 연금수급 중단 및 재개 등 유연하게
  - 노후 근로소득  $>=0$ , 재산소득(사적연금 포함)  $>=0$
  - 노후 시장소득(근로+재산소득)=0일 때에 공적연금이 빈곤 방지 및 소득유지(소비평탄화) 기능을 수행할 수 있어야.
  - 조세 기반 보편적 기초연금(시장소득에 따른 차등급여)+ 기여 기반 소득비례 연금

## 모수개혁만으로 재정안정화+노후소득보장 가능?

### (1) 재정안정화 방안 평가

- 보험료율: 15% 내지 18%
  - 기업의 퇴직(연금 부담 8.3% 더하면 23.3% 내지 26.3%)
    - 정규직 고용 회피 유인 강화
  - 보험료율 인상에 대한 부정적 국민여론
    - 정치적 실현가능성?
  - A급여(기여기반 기초연금): 기여만으로 기초연금?
    - 기여기간 비례: 비경활 및 저소득 불안정취업자 배제
    - 일본은 기여기반 기초연금에 일반재정 지원을 1/3, 다시 1/2 로 증가
    - 일반재정 지원 불가피, but 기초연금과의 제도적 중복
- 연금수급연령: 68세까지 상향
  - Bravo et al.(2020)의 cohort life expectancy 추정이 맞는다면?
  - 활동적 노화 (연금과 노동의 유연한 결합) 없이 연금연령 상향만으로는 100세 인생 시대에 부적합

## 소득수준별, 가입기간별 기대수익비와 순혜택 (보험료율 18%, 연금연령=68세; 68세 기대여명=20-30년 가정)

가입기간 평균소득 (B값)	A값 대비	0	1/4	1/2	1	1.5	2
	만원/월	0	71.5	143.1	286.1	429.2	572.2
보험료 (만원/월)		0	12.9	25.7	51.5	77.2	103.0
가입기간별 연금 급여(만원/월)	10년	0	17.9	21.5	28.6	35.8	42.9
	40년	0	71.5	85.8	114.4	143.1	171.7
10년간 총기여액 (백만원)		0	15.4	30.9	61.8	92.7	123.6
20-30년간 총급여액 (백만원)		0	42.9	56.6	85.8	120.2	154.5
순혜택 (백만원)		0	27.5	25.7	24.0	27.5	30.9
40년간 총기여액 (백만원)		0	61.8	123.6	247.2	370.8	494.4
20-30년간 총급여액 (백만원)		0	171.7	226.6	343.3	480.7	618.0
순혜택 (백만원)		0	109.9	103.0	96.1	109.9	123.6
기대 수익비		-	2.78	1.83	1.39	1.30	1.25

보험료율 2배 인상으로 총기여액이 2배가 됨에 따라 기대 수익비는 1/2로 줄어듦.

연금연령 인상(65세-68세) 인상에도 불구하고, 기대여명은 평균 25년으로 소득수준별로 20-30년 가정함  
평균소득자 기대수익비=1.39로 높지만, 기금수익률이 높으면 재정안정화 가능.

## 모수개혁만으로 재정안정화+노후소득보장 가능?

### (2) 노후소득보장 강화 방안 평가

- 보험료율을 현행 9%에서 12%, 15%로 상향한다는 가정 아래 소득대체율을 현행 40%(2028년 기준)에서 45%, 50%로 높일시 연금수지 적자시점과 고갈시점 예상등 재정 전망(매일경제 2023.10.20)
- 보험료율 12%, 평균소득자 명목 소득대체율 45%(A값 20%+B값 25%) 가정
- 장점
  - 기금고갈 시기 다소 연장
  - 노후소득 보장 다소 강화
- 의의: 국민연금(소득재분배 기능)에 일반재정 투입 필요성
- 문제점:
  - 재정안정화에 부족. 일반재정 지원의 기준과 원칙 불분명
  - 실질소득대체율 인상 효과는 미미함

## 소득수준별, 가입기간별 기대수익비와 순혜택 (보험료율 12%, 소득대체율=45%; 68세 기대여명=20-30년 가정)

가입기간 평균소득 (B값)	A값 대비	0	1/4	1/2	1	1.5	2
	만원/월	0	71.5	143.1	286.1	429.2	572.2
보험료 (만원/월)		0	8.6	17.2	34.3	51.5	68.7
가입기간별 연금 급여(만원/월)	10년	0	18.8	23.2	32.2	41.1	50.1
	40년	0	75.1	93.0	128.7	164.5	200.3
10년간 총기여액 (백만원)		0	10.3	20.6	41.2	61.8	82.4
20-30년간 총기여액 (백만원)		0	45.1	61.4	96.6	138.2	180.2
순혜택 (백만원)		0	34.8	40.8	55.4	76.4	97.8
40년간 총기여액 (백만원)		0	41.2	82.4	164.8	247.2	329.6
20-30년간 총기여액 (백만원)		0	180.2	245.5	386.2	552.8	721.0
순혜택 (백만원)		0	139.0	163.1	221.4	305.6	391.4
기대 수익비		-	4.38	2.98	2.34	2.24	2.19

평균소득자 기대수익비 2.34로 현행제도보다 다소 낮지만, 여전히 재정안정화 불가능  
일반재정 지원은 가입기간과 기대수명이 짧은 저소득층보다 고소득층을 더 지원하는 결과

## 모수개혁만으로 재정안정화+노후소득보장 가능? (3) 국민연금 구조개혁 없는 기초연금 개혁안

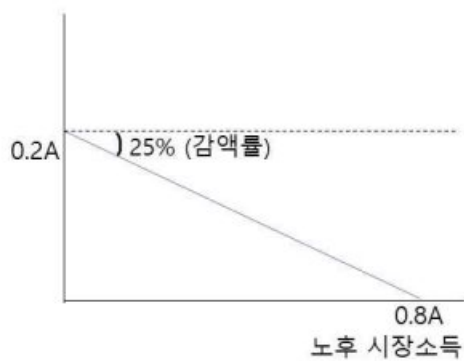
- 공공부조 성격 강화: 기초연금의 수급대상 축소 및 급여액 인상
- 장점:
  - 기초연금 재정절감 및 노인빈곤 감소효과
- 문제점
  - 국민연금 A급여와 제도적 중복과 비효율, 형평성 문제
  - 저소득층의 국민연금 가입유인 약화
    - 의무가입시 반발
  - 근로유인 저하로 활동적 노화(노동과 연금의 유연한 결합)에 역행
  - 정치적 수용가능성?

# 공적연금 구조개혁 대안

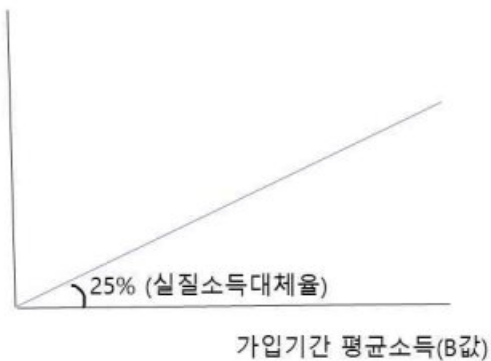
- 목표:
  - 사각지대 완전해소: 모든 성인 50년(18세-57세) 자동 가입
  - 노인빈곤 해소
  - 실질소득대체율 40%: 명목소득대체율 50%보다 더 높은 효과
    - 대체하는 소득=보험료 부과대상 소득의 확대(GDP 27%에서 44% 이상으로): 이중으로 실질 효과 제고
    - 직역연금의 국민연금보험료를 해당부분을 흡수통합, 남은 부분 또는 일반기업의 퇴직연금으로 소득대체율 15% 추가
- 재정:
  - 소득비례급여(B급여)는 기여 기반으로 재정안정화: 보험료율 11%대, B값 25%
  - 기초연금(A급여)은 조세 기반으로: 노후소득 0일 때 평균소득자 A값 15%, 무소득자(B급여=0) A값 20%
  - 공적연금+의무연금(퇴직연금) 최대 재정(2078년) GDP 15% 이내
- 방법:
  - 자영업자 외 모든 공식부문 노동소득(일용근로, 인적용역사업소득 등)에 사회보험료 원천징수
    - 보편적 근로장려금(주된 자원=근로소득공제)으로 저소득층 사회보험료 지원 및 공식부문 유인
  - A급여와 기초연금 통합으로 중복과 비효율 제거, 재정 절감 및 노인빈곤 해소
    - 마이너스 소득세(negative income tax) 방식으로 소득(연금소득공제=20%)의 25% 감액 지급
      - 현행 기초연금: 연금소득공제=0, A급여: 노후소득에 따른 감액 없음
    - 기존 공공부조와 달리 감액률을 낮게 하여 근로유인 유지

## A급여(기초연금 통합)와 소득비례 B급여

A급여/기초연금



B급여



## 소득수준별, 가입기간별 기대수익비와 순혜택 (보험료율 11%, 소득대체율=40%; 68세 기대여명=20-30년 가정)

### • 노후소득=0 일 경우:

가입기간 평균소득 (B값)	A값 대비	0	1/4	1/2	1	1.5	2	3
	만원/월	0	71.5	143.1	286.1	429.2	572.2	858.3
보험료 (만원/월)		0	7.9	15.7	31.5	47.2	62.9	94.4
연금급여(만원/월)	B급여	0	17.9	35.8	71.5	107.3	143.1	214.6
	A급여	57.2	53.6	50.1	42.9	35.8	28.6	14.3
	연금급여	57.2	71.5	85.8	114.4	143.1	171.7	228.9
	소득대체율	-	100%	60%	40%	33%	30%	26.7%
11%, 50년간 총급여액 (백만원)		0	47.2	94.4	188.8	283.2	377.7	566.5
20-30년간 총급여액 (백만원)		137.3	171.7	226.6	343.3	480.7	618.0	824.0
B급여 총액		0	42.9	94.4	214.6	360.5	515.0	772.5
A급여 총액		137.3	128.7	132.2	128.7	120.2	103.0	51.5
순혜택 (백만원)		137.3	124.5	132.2	154.5	197.4	240.3	257.5
기대 수익비		-	3.64	2.40	1.82	1.70	1.64	1.45
B급여 기대수익비		-	0.91	1.00	1.14	1.27	1.36	1.36

평균소득자의 B급여 기대수익비는 1.14로 보험료와 기금수익만으로 재정안정화 가능

## 소득수준별, 가입기간별 기대수익비와 순혜택 (보험료율 11%, 소득대체율=40%; 68세 기대여명=20-30년 가정)

### • 노후소득=B/2 일 경우:

가입기간 평균소득 (B값)	A값 대비	0	1/4	1/2	1	1.5	2	3
	만원/월	0	71.5	143.1	286.1	429.2	572.2	858.3
보험료 (만원/월)		0	7.9	15.7	31.5	47.2	62.9	94.4
연금급여(만원/월)	B급여	0	17.9	35.8	71.5	107.3	143.1	214.6
	A급여	57.2	44.7	32.2	7.2	0	0	0
	연금급여	57.2	62.6	68.0	78.7	107.3	143.1	214.6
	소득대체율	-	88%	48%	28%	25%	25%	25%
11%, 50년간 총급여액 (백만원)		0	47.2	94.4	188.8	283.2	377.7	566.5
20-30년간 총급여액 (백만원)		137.3	150.2	179.4	236.0	360.5	515.0	772.5
B급여 총액		0	42.9	94.4	214.6	360.5	515.0	772.5
A급여 총액		137.3	107.3	85.0	21.5	0	0	0
순혜택 (백만원)		137.3	103.0	85.0	47.2	77.2	137.3	206.0
기대 수익비		-	3.18	1.90	1.25	1.27	1.36	1.36
B급여 기대수익비		-	0.91	1.00	1.14	1.27	1.36	1.36

## 보편적 근로장려금의 소득재분배 효과 (국세청 과세 미시자료)

현 근로장려금, 근로소득공제와 근로소득세액공제 대체

소득 10분위	세후통합소득	근로공제 감세효과	기존 근로 장려금	기존혜택 계	보편적 근로 장려금	평균 이득	순이득자 비율	(단위:천원,%)
1	972	9	58	66	94	28	81.8%	
2	3,594	30	281	311	329	18	69.6%	
3	7,063	98	400	498	658	160	69.2%	
4	12,343	264	371	635	1,194	559	76.9%	
5	18,577	694	184	879	1,880	1,002	91.5%	
6	23,625	1,204	79	1,283	2,199	915	95.6%	
7	29,381	1,644	8	1,652	2,209	557	82.1%	
8	37,569	1,967	1	1,968	2,216	248	32.3%	
9	50,920	2,351	0	2,351	2,221	-130	16.5%	
10	100,945	4,017	0	4,017	2,211	-1,806	12.1%	
평균	28,493	1,228	138	1,366	1,521	155	62.8%	
총액(조원)	857.3	36.9	4.2	41.1	45.8	4.7		

주: 보편적 근로장려금을 2020년 1인당 GDP(3,744만원)의 60% 수준인 연 2,256만원 이하의 근로사업소득의 10%, 상한액을 225.6만원 (월 18.8만원)으로 함. 위의 세후통합소득은 인별로 종합소득, 근로소득과 연말정산 및 원천징수 사업소득 중 중복을 제외한 합계 금액에서 소득세를 빼고 근로장려금 지급액을 더한 금액임.

자료: 국세통계센터 2020년 귀속소득 2% 랜덤샘플 마이크로 자료

가급복 자료 사용시와 비슷한 결과이지만 수치상 약간의 차이가 발생함. 순소요예산 규모가 4.7조로 앞의 2.7조보다 다소 높게 나타남.

## 장기 소요재정추계(대안 2가 저자의 제안)

	2025	2040	2050	2060	2070	2080	2093
65세 이상 인구 비중	20.6%	34.4%	40.1%	43.8%	46.4%	47.1%	43.2%
연금 수급개시연령	65세	66세	68세	68세	68세	68세	68세
연금 수급연령 인구 비중	20.6%	32.8%	35.7%	38.8%	42.5%	42.8%	40.0%
현 기초연금(65세+, 40만원)	1.3%	2.2%	2.6%	2.8%	3.0%	3.0%	2.8%
A값 20% 보편지급	3.1%	5.0%	5.4%	5.9%	6.5%	6.5%	6.1%
A값 15% 보편지급 (대안 1)	2.3%	3.7%	4.1%	4.4%	4.8%	4.9%	4.6%
A값 20% NIT 방식 (대안 2)	2.1%	3.4%	3.7%	4.0%	4.4%	4.4%	4.1%
B 급여(B값 25%)	3.9%	6.2%	6.7%	7.3%	8.0%	8.0%	7.5%
퇴직/직역연금(B값 15%)	1.4%	2.2%	2.4%	2.7%	2.9%	2.9%	2.7%
공적+의무연금(A값20% 보편)	8.4%	13.4%	14.6%	15.8%	17.3%	17.5%	16.3%
공적+의무연금(대안 1)	7.6%	12.1%	13.2%	14.4%	15.7%	15.8%	14.8%
공적+의무연금(대안 2)	7.4%	11.8%	12.8%	13.9%	15.3%	15.4%	14.4%
공적+의무연금(대안 2) 70세이상				12.8%	14.2%	14.3%	13.7%

A값=1인당 GDP의 75%(지난 10년간 평균) 유지 가정

-연금소득(B급여, 직역연금, 퇴직연금, 사적연금 소득)의 노후 시장소득 포함여부, 포함시 공제율 세부 검토 요.

# 결론

- 활동적 노화를 증진하는 연금개혁과 노동시장 개혁이 병행되어야
  - 정년연장 내지 폐지 추진
  - 연공급제 약화
  - 연금과 노동의 유연한 병행
- A급여(기여기반 기초연금)와 현 기초연금(공공부조형) 통합으로 재정절감 및 노후빈곤 완화 효과 제고
  - 낮을수록 통합이 어려워짐: 지금이 구조개혁의 적기
  - 통합으로 인한 일부 손실자에 대해 기득권보호 경과조치
- 노후 시장소득=0가 될 때 기초연금의 빈곤방지 기능
  - 소득에 따른 차등급여 필요
  - 최저소득 보충형(한계세율=100%) 공공부조 방식은 근로유인 저해, 활동적 노화에 역행 및 국민연금 가입유인 약화
- 소득비례연금의 노후소득유지 및 소비평탄화 기능
  - 노후 시장소득에 좌우되지 않아야
  - 다만, 부분수급과 수급연기 및 중단 등 허용
- 모든 성인의 자동가입, 노동소득 원천징수 및 보편적 근로장려금
  - 두루누리 사회보험료 지원이나 연금 크레딧 지원보다 사각지대 완전해소의 확실한 방안
  - 실질 가입자 수와 보험료 부과대상 소득을 모두 60% 가량 증가시킴

1

&lt;국민연금특위 발표자료&gt;

## 국민연금의 구조적 개혁방안

2023.10.25(수)

이용하(전주대 초빙교수)

2

## 1. 국민연금의 구조적 개혁이란?

- ◆ 현 국민연금의 기능과 역할
  - 이론상 강한 재분배 기능(균등부분 = 기초보장)과 적정 보장 기능(A값 변화에 연계하여 연금액 산정)을 갖춘 제도
  - 역할면에서는 국민 노후보장의 중심 역할을 하도록 설계
    - \* 이때 기초연금은 '임시적으로' 보완적 역할 수행하는 구조
- ◆ 구조개혁: 종전 특정 제도의 기능과 역할을 시대적 요구에 맞게 조정 및 재구축하는 것

## 2. 구조적 개혁, 왜?

### ◆ 국민연금제도의 기능적 결함

- 재분배기능의 왜곡: 비정규직, 저소득 자영자 등 요보호계층의 대규모 사각지대는 강한 재분배 혜택 못받아 분배가 역진적으로 작동(표 참조)
- 적정 보장기능의 왜곡: 소득파악 곤란, 제도불신 등으로 A값 및 연금액의 정상적인 상승 크게 제약(표 참조)

### ◆ 국민연금제도 역할 상의 문제

- 현 노인세대 등의 빈곤문제 외면: OECD 최고의 빈곤율과 자살율
- 기초연금 지속 유지 시 제도간 기능/역할 중복 및 충돌 발생
- 기능적 결함으로 중추적 제도로써 역할 기대와 현실간 괴리

〈표〉 현행 국민연금의 소득대체율, 순연금편익 및 수익비(20년 가입기준)

(단위: 만원, 배)

구분	35만원	100만원	268만원	350만원	500만원
생애총보험료 (a)	756 (3.2)	2,160 (9.0)	5,789 (24.1)	7,560 (31.5)	10,800 (45.0)
생애총연금액 (b)	7,272 (30.3)	8,832 (36.8)	12,864 (53.6)	14,832 (61.8)	18,432 (76.8)
순연금편익 (b-a)	6,516	6,672	7,075	7,272	7,632
수익비 (b/a)	9.62	4.09	2.22	1.96	1.71
소득대체율 (%)	86.6	36.8	0.20	16.7	15.4

주: 1) ( )은 월납부액/월연금액

2) 가정: 물가, 임금 상승률 0의 정태경제; 평균소득월액 268만원(2022), 20년 가입, 20년 수급 전제

자료: 저자 산정

〈표〉 1인당 GDP대비 A값의 추이

(단위: 만원, 배수)

구분	1인당 GDP(a)	전가입자평균소득 월액(b)	A값 (c)	상대비	
				b/a	c/a
1990	467 (39)	45	42	1.15	1.08
1995	965 (80)	90	86	1.13	1.08
2000	1,377 (114)	127	129	1.11	1.13
2005	1,973 (164)	153	150	0.93	0.92
2010	2,673 (224)	178	179	0.80	0.80
2015	3,260 (272)	209	204	0.77	0.75
2020	3,762 (313)	253	244	0.81	0.80

주: 1) ( )은 월액임.

2) '전가입자 평균소득월액'은 각 연도말 기준이며, 'A값'은 직전 3년간 평균소득월액의 평균값으로 실제 연금액 산정 시 반영되는 수치임.

자료: 국민연금공단(2021), 2020년 국민연금 통계연보

## 2. 구조적 개혁, 왜?

### ◆ 모수개혁의 딜레마

- 보험료율 인상 → 지역가입자의 소득신고 기피 및 소득 하향 신고 심화, 재분배 및 보장 기능이 더욱 약화
- 소득 대체율 인상 → 제도의 Insider들만 강한 재분배 열매 향유

☞ 이처럼 모수개혁은 제도의 근본 문제에 접근도 못할 뿐더러 오히려 근본문제를 더욱 악화시키는 결과 초래!!!

☞ 근본문제는 구조적 문제이므로 구조적 개혁으로 해결해야

### 3. 구조적 개혁 어떻게? 3-1. 기본방향

- ◆ **부실 작동의 국민연금 재분배 기능(균등부분))은 분리, 기초연금에 이관돼야**
    - 분배 및 보장기능의 왜곡문제 더 이상 방치해선 안돼
  - ◆ **국민연금은 거의 완전적립식으로 운영돼야**(부과식 요소는 기초연금으로)
    - 기금소진 논란 = 깊이 금이 간 국민신뢰 회복에 필수
  - ◆ **국민연금의 버거운 역할, 기초연금과 함께 나눠야**
    - 국민연금은 우리나라 여건 상 상생과 연대제도로서 역할 수행 곤란
- ☞ 국민연금 중심 보장체제 → **기초+비례연금 이원체제**로

### 3. 구조적 개혁 어떻게? 3-2. 구체방안

- ◆ **기초연금의 완전보편화 + 항구적 제도화** + 연금액 적정 상향 조정(점진적 A값 15~20% 수렴)
- ◆ **국민연금 균등부분(재분배기능)은 분리하여 보편 기초연금(부과식 재분배)에 통합 일원화**
  - 국민연금은 기초연금을 보완하는 (부가)비례연금(대체율 20~25%) 역할 부여, 내는 만큼 받는 적립식 저축제도로 운영(보험료율 9% 유지)
- ◆ **적정 A값의 확보**
  - 사업장가입자 평균소득 값으로 점진적 전환, 기초 및 비례연금 모두의 장기 적정성 회복

### 3. 구조적 개혁 어떻게? 3-2. 구체방안

- ◆ 현행 기초연금에 없는 '유족'기초연금의 도입
- ◆ **균등부분과 기초연금의 통합 방식(선택지)**
  - 급진 통합 : 개혁 시점에 모든 균등부분 수급권 일거 통합
  - 점진 통합 : 기초연금 상향조정 및 균등부분 하향조정 스케줄 설정, 연계감액제도 활용하여 상호 조정
- ◆ 현행 **국기초의 전면 개편**
  - 노인, 장애인 등은 분리, 범주형 국기초로 전환

### 4. 구조적 개혁의 강점과 우려점 4-1. 강점

- ◆ 모수개혁의 **부작용 및 딜레마 탈피**(국민연금 재정안정화+노후보장 강화 목표 동시 달성)
- ◆ 국민연금의 **분배 및 보장 왜곡 문제 획기적 해소: 보편 기초연금에 의한 재분배 기능의 투명화 및 분배 개선**
- ◆ 현행 기초연금과 국민연금 및 국기초간 **갈등 문제 해소**
- ◆ 기초연금/국기초 확대 통해 현 노인세대 **빈곤문제 조기 극복**
- ◆ 연금재원의 다원화(보험료 중심 → 보험료+조세 균형재원)로 고령화에 따른 **연금의 장기 재정 문제 극복에 유리**

## 4. 구조적 개혁의 강점과 우려점

### 4-2. 우려점

- ◆ 국민연금 역할 축소에 대한 국민 반발?
  - 기초연금으로 충분히 보충된다면 왜 반대?
- ◆ 기초연금비용의 국고(국민)부담 과중 우려?
  - 보험료 인상은 우려 안되나? 사회적 선택의 문제에 불과
- ◆ 총 노인부양 비용이 더 높아진다?
  - 보장성 강화로 모수개혁보다 더 높아지기는 하나 장기 통제가능
- ◆ 구조개혁은 사회적 합의가 더 어렵다?
  - 부담가중 중심의 모수개혁보다 부담-혜택이 균형있게 주어지는 구조개혁이 오히려 국민선택 가능성 더 높지 않나?

## 5. 마치며

- ◆ 마지막 한마디
 

현행 국민연금은 본연의 기능과 역할이 이미 부식되어, 부실해진 기반 위에서 있는 위태로운 집과 같다. 이런 상태에서 모수개혁은 계속 외형(기금)만 키울 뿐 기반의 부실을 더욱 가속화시킬 것이다.

게다가 모수개혁에 기초연금의 선별주의화 개혁시도는 더욱 두 제도의 공멸로 잇는 지름길이며 최악의 선택이 될 것!

두 제도가 공생하면서 우리나라 노후보장의 질적 성장을 위해 지금 시점에서 필요한 것은 국민연금의 모수개혁이 아니라 바로 구조개혁이다.
- ◆ 경청에 감사드립니다.

## 1. 공론화 개요

### 가. 공론화

#### 1) 공론화 개념

공론(公論, 여럿이 의논함)이 되지 않은 사실이 공론이 되게끔 함

※ 여론 : 개별적 시민들에게 순간적으로 떠오른 생각들의 집적

※ 공론 : 시민들 간 집단적 숙의·토의 후 정제된 사회적 합의

#### 2) 문제의식

○ 대의민주주의의 제한점에 대한 보완 필요성

⇒ 숙의민주주의 실현의 방편

○ 전문가 중심 정책결정으로 인한 사회적 갈등 해소 필요성

⇒ 참여형 공공갈등관리 기법

○ 정책 수혜자이자 이해당사자인 시민의 입장 반영을 통한 사회적 수용성 제고 필요성

#### 3) 주요 요건

○ 대표성 : 공론화 참여자는 인구사회학적 특성(지역, 성별, 연령 등)뿐만 아니라, 쟁점과 관련한 입장 분포까지 대표하여야 함

○ 숙의성 : 공론화 참여자는 △자료집·전문가 질의응답 등을 통한 자발적 비자발적 학습, △참여자간 토의·개인 숙의 등을 통한 입장 정립을 통해 의제와 쟁점에 대해 충분히 이해하여야 함

※ 전문가는 교육자·강의자가 아닌 조력자·지원자 역할을 수행함

○ 공정성 : △공론화 운영과 관리, △자료집과 전문가 구성, △토론회 진

행 등이 어느 일방에 치우치지 않아야 함

※ 공론화의 공정성은 참가자 평가를 통해 정량적으로 확인함

- 투명성 : 공론화의 전 과정과 일체의 자료 등은 기록과 문서를 통해 공표하여야 함
- 공개성 : 공론화 참가자뿐만 아니라 공론화 의제와 관계가 있는 국민이 공론화 절차 및 내용을 확인함으로써, 공론화에 참가하지 않은 국민도 공론화에 참가한 국민과 유사한 입장에 도달할 수 있는 여건을 조성하여야 함

#### 나. 국내 주요 공론화 연혁

- 2003년 참여정부 시절에 본격 논의
- 2005년 부동산정책 공론화
- 2007년 부산 북항 재개발 마스터플랜 선정 공론화
- 2014년 사용후 핵연료 관리방안 1차 공론화/국민대론회
- 2017년 신고리 5·6호기 건설·재개 공론화
- 2018년 대입제도 공론화/국민참여예산/평화와 통일을 위한 사회적 대화
- 2019년 서울시/경기도/인천/대구/광주/대전/제주도 등 각급 지자체 공론화
- 2020년 사용후 핵연료 관리방안 2차 공론화
- 2023년 선거제 공론화

#### 다. 공론화 유형

대상	규모	결과취합	결과활용	공론화 유형
일반시민	소수	선호집합형	정책결정	없음
			의견수렴	
		합의형성형	정책결정	규제협상
			의견수렴	시민배심제, 합의회의, 시나리오 워크숍,

대상	규모	결과취합	결과활용	공론화 유형
				시민자문회의
	다수	선호집합형	정책결정	시민참여형조사
공론확인			공론조사, 숙의적 공론진단, 플래닝 셀	
합의형성형		정책결정	시민의회	
		공론확인	시민합의대화	
전문가	소수	합의형성형	의견수렴	시나리오워크숍, 라운드테이블, 시민자문위원회

## 2. 신고리 5·6호기 공론화 사례

### 가. 신고리 5·6호기 이슈의 특성

- ① 대통령 공약과 관련된 고도의 정치적 이슈
  - 신고리 5·6호기 건설 중단은 대통령 공약이었기 때문에 대통령과 정당이 갈등의 중심에 설 수밖에 없는 의제였으며, 정파적 선호가 반영될 수밖에 없는 정치적 이슈였음
- ② ‘건설 중단’과 ‘건설 재개’ 중 하나를 선택해야 하는 양자택일 이슈
  - 다수결에 기반하여 양자 간에 결정을 해야 하는 신고리 공론화는 제로섬(zero-sum) 게임의 성격이 있어 참여한 대립구도를 낳게 됨
  - 공론화 결과에 따라 관련 정책 기조 및 관련 산업뿐만 아니라 국정운영에 미치는 영향이 지대해 민생현안이 아님에도 시민과 언론의 관심이 집중된 국가적 의제였음

### 나. 신고리 5·6호기 공론화 운영의 기본 체계

#### 1) 공론화 운영 체계

- 신고리 5·6호기 공론화는 공론화위원회와 공론화지원단을 근간으로 했으며, 공론화지원단의 행정지원을 받는 공론화위원회를 중심으로 공론화 전과정을 설계·관리하는 총괄체계로 추진함
- 전문성 확보를 위해 공론화 전문 수행기관을 선정하였으며, △분야별로 자문위원을 위촉하고, △소통협의회와 △검증위원회를 갖추었음

[공론화 운영 기본 체계 개념도]



## 2) 공론화위원회의 기능

- 공론화위원회는 신고리 5·6호기 건설·중단 여부를 결정하는 기구가 아니며, 독립적인 지위에서 ①공론화를 설계하고 ②공론화 과정을 공정하게 관리한 후 ③공론화 결과를 권고의 형태로 정부에 전달하는 자문기구임
- 위원회의 역할은 조사 방식을 과학적으로 설계하고, 숙의프로그램을 공정하게 운영하며, 공론화 결과의 사회적 수용성을 제고하기 위해 국민들과 투명하게 소통하는 것임

[공론화위원회 세부 업무]

역할		주요업무
공론화 설계		① 1차 조사계획 수립
		② 시민참여단 구성
		③ 2-4차 조사계획 수립
		④ 조사수행기관 선정·감독
공론화 과정 관리	아젠다 셋팅 (의제설정)	⑤ 용어 및 쟁점 정리
		⑥ 자료 제공(자료집 작성 등)
		⑦ 의견제출 공정성 검증(토론회 등)
	대국민 소통	⑧ 공론화 홍보
		⑨ 전문가 및 이해관계자 참여 활성화
		⑩ 각계의 공론화 등 소통노력 지원
결과 보고		⑪ 공론화 과정에 대한 법적 검토
		⑫ 권고안 제출

3) 공론화위원회 조직 구성

- 공론화위원회는 위원장과 인문사회·과학기술·조사통계·갈등관리 분야별 각 2인 등 총 9인으로 구성하고, 네 가지 영역(법률, 조사, 숙의, 소통)별 분과위원회를 구성함

[공론화위원회 위원 구성 현황]

구분	성명 및 현직		
위원장	김지형 ▶ 법무법인 지평 대표 변호사 /대법관('05~'11)		
위원	인문 사회	류방란 (한국교육개발원 부원장)	김정인 (수원대 법.행정학부 교수)
	과학 기술	이성재 (고등과학원 교수)	유태경 (경희대 화학공학과 교수)
	조사 통계	김영원 (숙명여대 통계학과 교수)	이윤석 (서울시립대 도시사회학과 교수)
	갈등 관리	김원동 (강원대 사회학과 교수)	이희진 (한국갈등해결센터 사무총장)

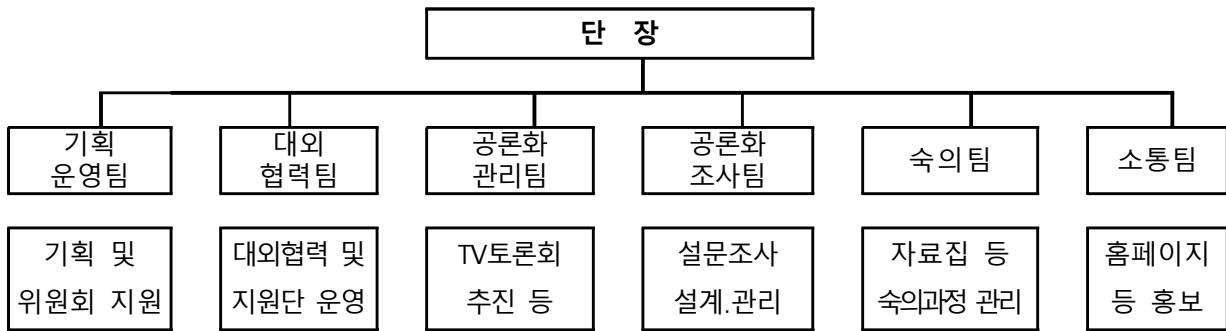
[분과위원회 구성 현황]

분과명	법률분과	조사분과	숙의분과	소통분과
위원	김지형 김정인	김영원 이윤석	이희진 이성재 유태경	김원동 류방란
역할	공론화 관련 법적 검토	조사 설계·진행 및 결과 분석	숙의과정 운영, 소통협의회 운영	대국민 소통 기획·운영

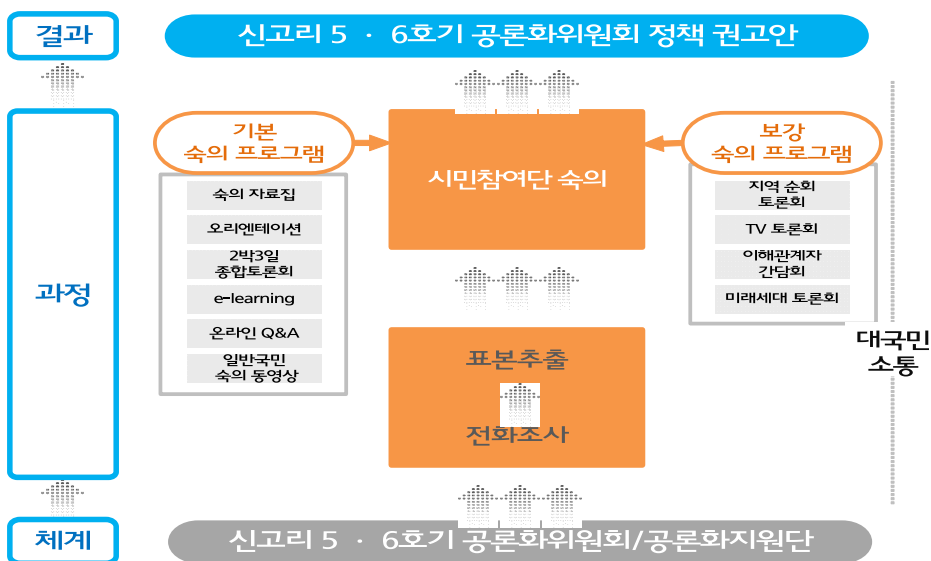
4) 공론화지원단

- △위원회 업무지원, △공론화에 대한 대국민 이해도 제고, △공론화 결과의 백서 발간 등 후속조치 추진을 위해 신고리 5·6호기 공론화지원단을 설치·운영함

[공론화지원단 조직]



다. 신고리 5·6호기 공론화 수행



다-1. 여론조사와 고려사항

1) 신고리 5·6호기 시민참여형조사<sup>72)</sup>의 여론조사 개요

○ 신고리 5·6호기 공론화를 위한 시민참여형조사는 4회차 조사로 설계됨

구 분	1차 조사	시민참여단 모집	2차 조사 (오리엔테이션)	3차, 4차 조사 (종합토론회)
모 집 단 (조사대상)	전국 만19세 이상 성인남녀	1차 조사 응답자 20,006명		
표 집 틀	무선전화 : 통신3사 가상번호 유선전화 : RDD	1차 조사 응답자 중 시민참여단 실제 참여 의향자 5,047명	500명 시민참여단	2차 조사 응답자 478명
표집방법	지역별, 성별, 연령별 기준 층화 후 비례배분 층화확률추출	1차 조사 응답자를 입장별, 성별, 연령별 기준 층화 후 비례배분 층화확률추출	500명 시민참여단 전수 접촉	오리엔테이션 참석자 478명 전수 접촉
표본크기	20,006명	500명	478명	471명
조사방법	면접원에 의한 전화면접조사	면접원에 의한 전화 모집	자기기입식 조사	자기기입식 조사
조사일시	8월 25일~9월 9일 (16일간)	9월 11일~13일	9월 16일	3차: 10월 15일 4차: 10월 13일

2) 시민참여단 모집 시 고려사항

(1) 2단계 추출을 통한 대표성 강화

- 숙의 결과를 전체 국민의 의견으로 추정할 수 있는 기반을 마련하기 위  
해<sup>73)</sup> 숙의 참여자 선정과정(표본설계)에서 이상추출법으로 모집단 대표  
성을 강화
- 1차 조사에서는 지역·성별·연령을 기준으로 160개 층을 구성한 후 확률  
추출하는 방식으로 20,006명을 조사하였고, 이 중 숙의과정 참여 의향을

72) ‘시민참여형조사’는 신고리 5·6호기 공론화의 기법적 독특성과 함께, ‘공론조사’와의 차별성을 고려하여 부여한 명칭임. 신고리 5·6호기 시민참여형조사는 시민의 숙의 역할을 불신하였으며, 이로 인해 전문가 등에 의한 참여 시민 대상 학습에 역점을 둬, ‘공론조사’가 공론화를 통칭하는 개념이 아닌 스탠포드 대학교 숙의민주주의 센터를 중심으로 시행되는 공론화 기법을 지칭한다는 점도 고려하여 독자 명칭을 부여함

73) 공론화는 공론화 참여 대상을 누구로(어느 범주)로 설정하느냐가 주요한 이슈임. 신고리 5·6호기 공론화는 신고리 5·6호기 인근 주민을 공론화 대상으로 삼지 않고 전 국민을 공론화 대상으로 삼았음

밝힌 5,047명 중에서 500명을 성별, 연령, 1차 조사에서 나타난 건설재개/건설중단/판단유보의 세 가지 의견을 기준으로 30개 층으로 나눈 후 확률추출

## (2) 500명 규모 확보를 통한 신뢰성 강화

- 신고리 5·6호기 공론화는 기존 공론조사에 비해 표본 규모를 대폭 확대하여 조사 결과의 신뢰성을 높임
- 기존 공론조사에서는 2,000~3,000명 정도의 1차 조사 후, 그 중 200~300명 정도의 참여자를 통해 숙의과정을 진행하였으나 신고리 공론화 조사는 1차 20,006명, 시민참여단 500명으로 표본 규모를 확대함으로써 조사 결과를 정책 판단의 준거로 삼더라도 문제되지 않을 정도로 신뢰성이 높은 결과를 얻고자 함
- 이는 또한 통계적 기준으로 선호 정도를 판별할 수 있어야 한다는 기술적이고 현실적인 요소도 고려한 결과임

## 다-2. 공론화 속의

### 1) 숙의의 기본방향

- ① 제한된 숙의기간 동안 시민참여단이 공론화 의제와 쟁점을 가급적 쉽게 이해할 수 있도록 다양한 정보와 자료를 집중적으로 제공함. 또한, 오프라인 보다는 온라인 숙의과정 참여를 보다 활성화하는 방안을 강구함<sup>74)</sup>
- ② 대규모 시민참여단이 공론화 의제에 대해서 쟁점별로 자유롭게 충분히 의견을 나눌 수 있도록 쟁점별 토론회를 구성하고, 또 시민참여단의 연령, 성별, 지역, 견해 등을 면밀히 고려하여 편향성이 없도록 소그룹으로 분임조<sup>75)</sup>를 구성함
- ③ 다양한 주장을 가진 이해관계자가 숙의과정에 직접 참여할 수 있도록

74) 이러닝 등은 신고리 5·6호기 시민참여형조사에서 처음으로 도입한 학습 과정이라 할 수 있는 바, 이렇듯 학습 과정을 강화한 이유는 원자력과 관련한 이슈가 일반 시민이 쉽게 이해하기 어려운 전문 영역이자, 공론화 기간이 3개월 정도로 짧은 전문가와 언론 등의 비판에 대응하기 위한 방편이었음

75) 분임조를 응답자특성 및 쟁점에 대한 입장별로 다양하게 구성하는 이유는 서로 다른 견해를 참조하여 자신의 입장을 정립하도록 하기 위한 숙의민주주의 기반의 기획임

설계하고, 토론의제, 조사 설문구성 등 이해관계자의 최대 관심사가 숙의과정에 균형 있게 반영되도록 함

- ① 관련 사안이 국민적 관심이 높다는 점에서 시민참여단 뿐만 아니라 모든 국민을 대상으로 신고리 5·6호기 건설 재개/중단에 대한 숙의 분위기를 조성하기 위해, 지역별 토론회나 TV 토론회, 미래세대 토론회<sup>76)</sup> 등 모든 국민이 관심을 갖고 함께 고민해 보는 기회를 제공하고 시민참여단과 공유할 수 있도록 함<sup>77)</sup>

## 2) 숙의 의제 선정

- 숙의 의제 선정의 타당성을 확보하기 위해 숙의 의제선정조사를 실시함
- 조사는 크게 전국민 대상 정량조사와 빅데이터 분석 두 가지 방식으로 진행했으며, 그 결과를 토대로 숙의의제를 선정함

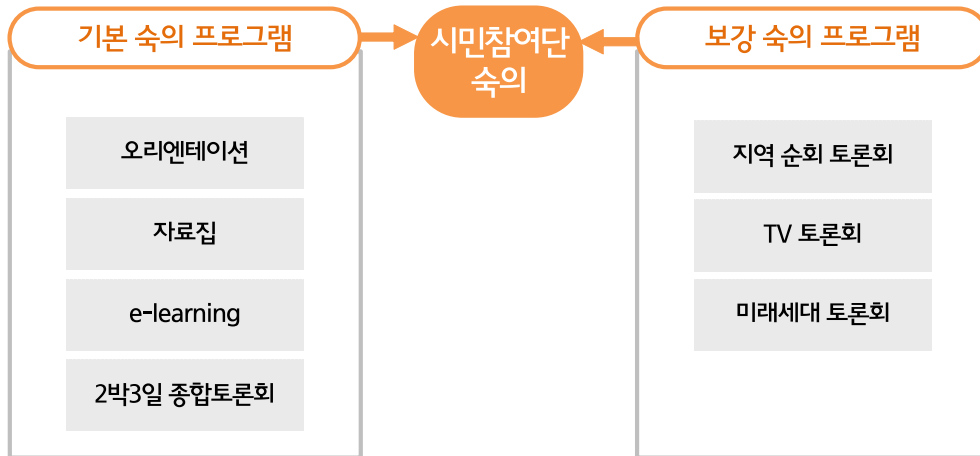
## 3) 숙의 프로그램 구성

- 숙의과정 또는 숙의프로그램으로서 기본과정과 보강과정을 준비하여 시민참여단에게 제공함
- 기본과정은 오리엔테이션(1일), 숙의 자료집, 이러닝(e-learning), 전용 Q&A, 종합토론회(2박3일) 등 시민참여단이 직접 참여하는 프로그램임
- 보강과정은 지역순회토론회, TV토론회, 이해관계자간담회, 미래세대토론회 등 모든 국민 또는 이해관계자를 대상으로 하되, 이를 시민참여단과 공유하도록 했던 프로그램임

76) 미래세대 토론회 과정과 주요 결과는 시민참여단 현장 숙의 과정에 영상으로 제공됨

77) 전문가 간에 사실관계를 둘러싸고도 논란이 있어, 전문가 대상 팩트체크를 위한 무제한 토론토 검토 하였으나, 실행 가능성과 실효성 등의 관점에서 시행하지 않음

[숙의 프로그램 구성]



(1) 기본 숙의 프로그램

① 오리엔테이션

○ 오리엔테이션을 개최한 가장 큰 이유는 공론화에 익숙지 않은 우리나라 현실에서 시민참여단에게 공론화의 의미와 취지를 충분히 이해시키고, 시민참여단의 역할과 향후 숙의과정에 대한 상세한 안내를 함으로써 적극적인 참여를 유도하고 보다 효과적인 방법으로 숙의과정을 진행하기 위함임<sup>78)</sup>

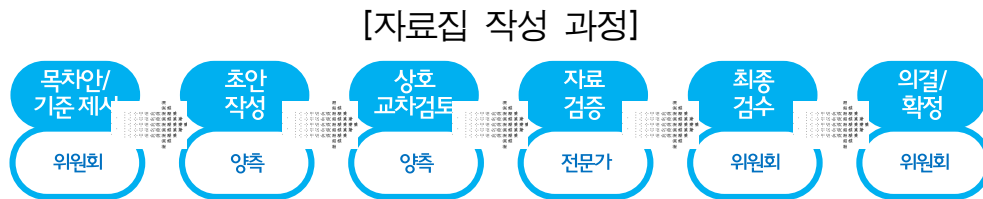
[오리엔테이션 주요 내용]

구분	세부내용	발표자
공론화 이해	1. 공론화에 대한 이해	위원
	2. 신고리 5·6호기 공론화	
	3. 신고리 5·6호기 공론화 체계	
	4. 시민참여단 선정 및 역할	
시민참여단 활동 참고 사항	1. 이러닝	위원
	2. 시민참여단 종합토론회	
	3. 지역순회 및 TV토론회 일정	
	4. 시민참여단 사례금 지급	
	5. 참여 및 경청 토의 규칙	

78) 오리엔테이션은 전세계 공론화에는 없었던 독특한 과정으로, 숙의 기간이 짧고 숙의가 부족하다는 비판에 대응하기 위한 교육책이기도 하였음

## ② 자료집

- 공론화자료집은 공론화 의제와 관련한 핵심 정보를 포함하되, 공정한 기준에 따라 시민참여단이 쉽게 이해할 수 있는 객관적 정보를 바탕으로 작성하는데 주안점을 둠
- 자료집을 작성하는 데 있어서 이해당사자 양측과 협의를 통해 제작하기로 하고 양측 대표가 참여하는 소통협의회를 통해 양측 의견을 수렴하고 조율하는 과정을 진행함
- 자료 작성 주체는 양측에서 구성한 전문가들로 하고 양측이 각각의 주장에 대한 자료집 초안을 작성한 후에 상호 교차 검토를 거쳐 관련 전문가의 자료검증을 실시한 후 최종적으로 위원회에서 자료의 공정성과 객관성을 검수함



## ③ 이러닝(e-learning) 및 시민참여단 전용 Q&A

- 이러닝 시스템은 시민참여단만 사용할 수 있는 전용 온라인 숙의과정임. 자료집과는 별개로 이러닝 숙의시스템을 통해 신고리 5·6호기 공론화의 핵심 쟁점에 대한 재개/중단 측의 주장을 동영상 강의 형태로 제공하여 시민참여단의 이해를 제고함
  - 또한, 시민참여단 전용 Q&A방을 개설하여 시민참여단과 재개/중단 측 전문가 간 쌍방향 의사소통이 가능한 플랫폼을 제공함
- 이러닝 시스템에 탑재될 전문가 동영상 강의 자료는 위원회와 건설 재개/중단 측의 합의에 따라 공론화자료집을 토대로 양측이 추천한 전문가들이 직접 강연내용을 피피티(PPT)형태로 작성하여 음성 내레이션을

## 넣어 제작함

- PPT 자료화면과 전문가 음성만으로 동영상을 구성한 것은 동영상 강의내용을 전달하는 전문가 개인의 인적특성이 학습에 영향을 미치지 않도록 하기 위함이었음

- 동영상 내용은 총 6강 11개 강좌로 구성하였고, 제작 분량은 강좌별 15분 이내로 제한하였으며, 1강은 공론화위원회에서 제작하고 2강~6강은 건설 재개/중단측이 쟁점의제별 주장을 담은 동영상을 제작함

[동영상 강좌별 주제 및 제작 주체]

연번	성명	제작주체		
		공론화위원회	재개 측	중단 측
제1강	「공론화에 대한 이해」	○		
제2강	「신고리 5.6호기를 포함한 원전은 안전한가?」		○	○
제3강	「전력공급 및 전기요금에 어떤 영향을 주나요?」		○	○
제4강	「국가산업에는 어떤 영향을 주나요?」		○	○
제5강	「우리나라의 에너지정책 전망은 어떤가요?」		○	○
제6강	「종합의견」		○	○

## ④ 시민참여단 종합토론회

- 종합토론회는 숙의과정의 핵심이자 최종적으로 시민참여단에게 제공되는 숙의프로그램임
- 2박 3일 동안 천안 계성원에서 진행하였으며, 프로그램 구성은 다음과 같음

[신고리 56호기 공론화 종합토론회 프로그램]

	시 간		내 용	기 타
1 일차 (금)	16:30 ~ 18:50	140'	숙소배정 및 저녁식사(17:30~18:50)	
	18:50 ~ 19:00	10'	사전 안내	
	19:00 ~ 19:40	40'	<b>3차 조사 (진행 : 한국리서치)</b>	
	19:40 ~ 20:00	20'	휴식	
	20:00 ~ 20:15	15'	<b>개회식</b>	언론취재
	20:15 ~ 20:25	10'	참석자 인사나누기	
	20:25 ~ 20:35	10'	분임토의장이동	
	20:35 ~ 21:00	25'	<b>&lt;분임 토의&gt; 분임별인사 및 토의 규칙 확인</b>	
2 일차 (토)	07:00 ~ 08:50	110'	아침 식사	
	08:50 ~ 09:00	10'	일정 소개	
	09:00 ~ 12:50	230'	<b>&lt;세션 1&gt; 총론 토의 : 중단 및 재개 이유</b>	생방송
	12:50 ~ 14:10	80'	점심 식사	
	14:10 ~ 17:40	210'	<b>&lt;세션 2&gt; 쟁점 토의 (1) : 안전성 / 환경성</b>	
	17:40 ~ 19:10	90'	저녁 식사	
	19:10 ~ 19:25	15'	<b>시민참여단에게보내는 영상 메시지 건설현장 / 미래세대 / 지역주민</b>	
	19:25 ~ 20:00	35'	<b>&lt;세션1&gt; &lt;세션2&gt; 보충 질의 · 응답</b>	
20:30 ~ 22:30	120'	특별 프로그램 : 요가교실 / 영화관람 /체육활동		
3 일차 (일)	07:00 ~ 08:20	80'	아침 식사	
	08:20 ~ 08:30	10'	일정 소개	
	08:30 ~ 12:00	210'	<b>&lt;세션 3&gt; 쟁점 토의 (2) : 전력수급 등 경제성</b>	
	12:00 ~ 13:20	80'	점심 식사	
	13:20 ~ 14:50	90'	<b>&lt;세션 4&gt; 마무리 토의</b>	
	14:50 ~ 15:30	40'	<b>4차 조사 (진행 : 한국리서치)</b>	
	15:30 ~ 16:00	30'	<b>폐회식</b>	언론취재

## (2) 보강 속의 프로그램

### ① 지역 순회 토론회

일자	장소	토론회 주요 내용
8월 1일	서울	사회적 수용성을 갖는 신고리 5·6호기 공론화, 어떻게 추진할 것인가?
9월 7일	광주	지역적 관점에서 에너지 정책 어떻게 볼 것인가?
9월 13일	대전	안전성 관점에서의 신고리 5.6호기 건설 중단/재개 문제
9월 18일	부산	신고리 5.6호기 어떻게 할 것인가?
9월 26일	서울	신고리 5.6호기 건설관련 에너지정책의 전망·안전성·경제성 등의 쟁점
9월 28일	수원	우리의 선택이 가져올 변화
10월 11일	울산	지역사회와 원자력에너지

### ② TV 토론회

일자	장소	토론회 주요 내용
8월 27일	울산MBC	신고리 5.6호기 찬반토론회
9월 27일	SBS	신고리 5.6호기 건설이냐? 중단이냐?
10월 5일	YTN	안전성
10월 6일	YTN	전력공급, 전기요금 영향, 에너지 정책
10월 7일	YTN	국가산업, 지역주민 및 관련업체 영향

### ③ 미래세대 토론회

- 신고리 5·6호기 건설 중단 및 재개 여부에 대하여 신고리 원전의 또 다른 이해당사자인 미래세대의 입장을 청취하고, 이를 시민참여단의 속의 과정에 반영하기 위함

### 다-3. 공론화 소통

대상	운영 방식
대국민 소통	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공론화위원회 홈페이지 운영</li> <li>• SNS 운영</li> <li>• 공론화 광고(라디오, 온라인, 옥외)</li> </ul>
언론 소통	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보도자료 배포 및 브리핑</li> <li>• 오리엔테이션 및 종합토론회 취재 지원</li> <li>• 주한 외신 기자 간담회</li> <li>• 언론 모니터링</li> </ul>
이해당사자 소통	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소통협의회 구성</li> </ul>

### 3. 대입제도 개편 공론화 소개

#### 가. 대입제도 개편 이슈의 특성

##### ① 교육주체 간 이견이 크고 사회적 합의가 쉽지 않은 복합 이슈

- 교육부는 2017년 8월 31일, 2021학년도 수능 개편 시안을 발표하고 여론 수렴을 진행하였으나, 수능 개편 방향에 대한 교육주체 간 이견이 크고 사회적 합의가 충분하지 않다는 점 등을 고려하여 수능 개편을 1년 유예하고 충분한 소통과 공론화 등을 거쳐 종합적인 방안을 마련하겠다고 발표함
- 2017년 12월 12일, 대입제도 개편을 위한 대입정책포럼 개최 계획을 발표하면서 종합적인 대입제도 개편방안 시안 마련 이후 대국민 공론화 등 국가교육회의의 충분한 숙의 과정을 거칠 계획이라고 밝혔음
- 2018년 4월 11일, 「대학입시제도 국가교육회의 이송안」을 발표하며 국가교육회의에 대입제도 개편 관련 주요 쟁점에 대한 숙의공론화를 요청하였으며, 이에 따라 국가교육회의는 대입제도 개편 권고안 마련을 위한 공론화를 본격적으로 추진함

##### ② 쟁점의 다양성, 이해관계의 복잡성, 가치의 다양성 등을 고려한 방법론 채택

- 대입제도 개편 공론화에는 쟁점의 다양성, 이해관계의 복잡성, 가치의 다양성 등을 고려하여 시나리오 워크숍과 시민참여형 조사를 결합한 하이브리드적 방법론을 사용함
  - 먼저, 이들 간 진행된 시나리오 워크숍에서는 학생, 교원, 학부모 및 시민단체, 대학 관계자, 대입제도 전문가 등 다양한 이해관계자와 전문가가 참여하여 시민참여단이 학습하고 숙의할 공론화 의제를 선정하였음
  - 다음으로 시민참여단을 구성하고 공론화 의제를 중심으로 숙의 과정을 거친 후, 시민참여단이 제시한 의견을 바탕으로 공론화 결과를 도출함.

## 나. 대입제도 개편 공론화 운영의 기본 체계

### 1) 공론화 추진 기구

- 국가교육회의는 대입제도 개편 공론화 추진을 위해 **대입제도개편특별위원회**와 **공론화위원회** 두 기구를 구성하여 각각 역할을 분담하도록 하였음
  - 두 기구가 분담한 역할을 추진 일정 순으로 살펴보면, 먼저 **대입제도개편특별위원회**에서 대입제도 개편에 관한 국민 의견을 폭넓게 수렴한 후 **공론화 범위를 설정**하였음
  - 다음으로 **공론화위원회**는 공론화 범위에서 공정하고 독립적으로 **공론화 과정을 운영하고 공론화 결과를 도출**하였음
  - 마지막으로 **대입제도개편특별위원회**는 공론화위원회가 도출한 공론화 결과를 바탕으로 **대입제도 개편 권고안을 마련**하였으며, 국가교육회의는 해당 권고안을 심의하여 최종적으로 **대입제도 개편 권고안을 확정 발표**함
- 한편 공론화위원회의 원활한 업무지원을 위해 공론화위원회 **지원단**을 구성 운영하였으며, 공론화 과정의 공정성·중립성 등을 검증하기 위하여 **검증위원회**를 운영하였음
  - 특히 대입제도 개편 공론화에서는 새롭게 도입된 공론화 방식인 **시나리오 워크숍**에 대한 **검증위원회**와 **공론화 전 과정**에 대한 **검증위원회**를 각각 구성·운영하였음
- 전문성 확보를 위해 공론화 전문 수행기관을 선정했으며, 공론화위원회는 **조사분과, 숙의분과, 소통분과** 3개의 분과로 구성하여 운영함

[대입제도 개편 공론화 추진 기구 및 절차]

절차	국민제안 열린마당, 온라인 의견수렴	⇒	공론화 범위 설정	⇒	공론화 의제 선정 (이해관계자, 전문가 등 협의)	⇒	미래세대토론회 국민대토론회, TV 토론회, 온라인 플랫폼 의견수렴	⇒	시민참여형 조사	⇒	대입제도 개편 권고안 발표
	4-5월		5월		6월		6~7월		7월		8월초
	국가교육회의 (대입제도개편특별위원회)			공론화위원회/공론화지원단						국가교육회의 (대입특위)	

2) 공론화위원회의 기능

- 공론화위원회의 주요 역할은 i)대입제도개편특별위원회가 설정한 공론화 범위 내에서 공론화 의제를 선정하고, ii)선정된 의제를 논의할 공론화 방법과 절차를 설계·운영하며, iii)공론화 결과를 도출하여 국가교육회의에 제출하는 것이었음

[공론화위원회 세부 업무]

역할	주요업무
공론화 의제 선정	시나리오 워크숍 기획·운영 검증위원회 운영
국민의견 수렴 및 숙의자료 확보	4대 권역 미래세대 토론회
	4대 권역 국민대토론회
	TV 토론회
	온라인 플랫폼 운영
	공론화 의제 협의회 구성·운영
시민참여형 조사	시민참여단 구성
	1차: 시민참여단 권역별 숙의토론회
	2차: 시민참여단 종합 숙의토론회
결과 제출	공론화 결과 분석·정리

3) 공론화위원회 조직 구성

- 공론화위원회는 위원장과 조사통계·갈등관리·소통 분야별 각 2인 등 총 7인으로 구성하고, 효율적 운영을 위해 세 영역(조사, 숙의, 소통)별 분과위원회를 구성함.

[공론화위원회 위원 구성 현황]

구분		성명 및 현직	
위원장		김영란 ▶ 국민권익위원회 위원장(전) /대법관(전)	
위원	조사	강현철 (호서대학교 빅데이터경영공학부 교수)	이명진 (고려대학교 사회학과 교수)
	숙의	김학린 (단국대학교 경영대학원 협상학과 교수)	심준섭 (중앙대학교 공공인재학부 교수)
	소통	이희진 (한국갈등해결센터 사무총장)	한동섭 (한양대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수)

4) 공론화지원단

- 위원회 업무지원, 이해관계자와의 효과적인 협의, 공론화 결과의 백서 발간 등 후속조치 추진을 위해 공론화지원단을 설치·운영함

[공론화지원단 조직]

\*총괄 : 기획조정관, 연구지원팀장

조사	숙의		소통		운영 지원
	일반	이해 관계자	토론회	언론홍보	

5) 검증위원회

- 공론화 과정의 공정성·중립성 등을 검증하기 위하여 검증위원회를 운영함. 이번 대입제도 개편 공론화에서는 새롭게 도입된 공론화 방식인 시나리오 워크숍에 대한 검증위원회와 공론화 전 과정에 대한 검증위원회를 각각 구성·운영함. 검증위원회는 공론화위원회와 업무협약을 체결하고 독립적인 지위에서 검증을 진행함.

[시나리오워크숍 검증위원회 구성]

구분	성명	현직
위원장	김광구	경희대학교 행정학과 교수
위원	김주경	두원공과대학교 교수
위원	김지수	한국지방행정연구원 수석연구원

[대입제도 개편 공론화 검증위원회 구성]

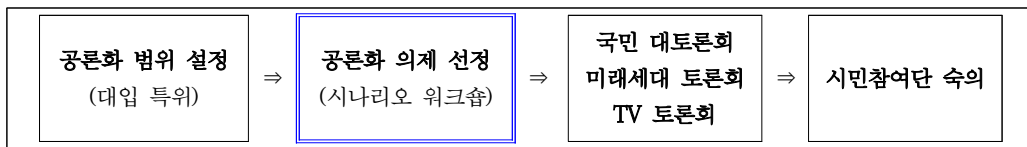
구분	성명	현직
총괄	김재일	단국대학교 행정학과 교수
숙의	박형준	성균관대학교 행정학과 교수
조사	임동균	서울시립대학교 도시사회학과 교수
자문	이용모	건국대학교 행정학과 교수
자문	나태준	연세대학교 행정학과 교수
자문	최성수	성균관대학교 사회학과 교수

다. 공론화 의제 선정

1) 시나리오 워크숍

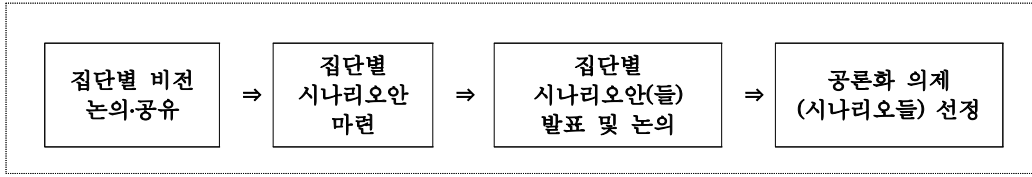
- 위원회는 이틀간 대입제도 개편 공론화 의제 선정을 위한 시나리오 워크숍을 개최함
  - 이는 대입제도 개편 특별위원회의 검토와 논의를 거쳐 국가교육회의에서 최종 확정된 대입제도 공론화 범위 설정에 따른 후속조치로, 최종적으로 4개의 공론화 의제를 도출함
- 시나리오 워크숍을 통해 도출된 공론화 의제는 연이어 개최된 국민대토론회, 미래세대 토론회, TV토론회 등에서 심도 깊은 논의를 거쳤고, 최종적으로 시민참여단에게 숙의 의제로 제공하였음.

[공론화 의제 도출 및 활용]



- 시나리오 워크숍에는 공론화 의제로 활용될 시나리오를 마련하기 위해 대입제도 개편의 이해관계자인 △학생, △교원, △학부모·시민단체, △대학관계자와 △대입제도 전문가 등 5개 그룹 각 7명으로 총 35명이 참가함
- 시나리오워크숍 참가자는 대입제도 개편에 대한 다양한 의견이 균형 있게 반영되도록 하기 위하여 △국민제안 열린마당, △이해관계자·전문가 협의회, △좌담회 등 의견수렴 과정에 참여했던 이해관계자를 중심으로 선정함

[공론화 의제 도출 절차]



※ 시나리오 워크숍 진행 및 의제 도출 과정

- 시나리오 워크숍은 ① 미래 교육 비전과 대입제도 방향 논의, ② 개인 및 집단별 시나리오 작성, ③ 시나리오 선정의 절차로 진행되었다.
  - 먼저 참여자를 그룹별로 나누어 우리 교육의 미래 비전과 대입제도 방향에 대한 논의 및 공유가 이루어졌다. 이후, 비전과 방향을 고려하여 개인별 시나리오를 작성하고 그룹별로 이를 논의하여 다양한 시나리오를 발표한 후, 유사한 의견을 가진 참여자들로 그룹을 재구성하여 그룹별 시나리오를 마련하고, 마지막으로 이에 대한 전체 논의를 거쳐 4개의 시나리오를 선정했다.
- 4개의 공론화 의제는 공론화 범위인 △학생부위주전형과 수능위주전형의 비율, △수능 평가방법, △수시 수능최저학력기준의 활용 여부에 대한 시나리오와 이를 통해 달성할 수 있는 비전으로 구성했다.

<공론화 의제의 주요 내용>

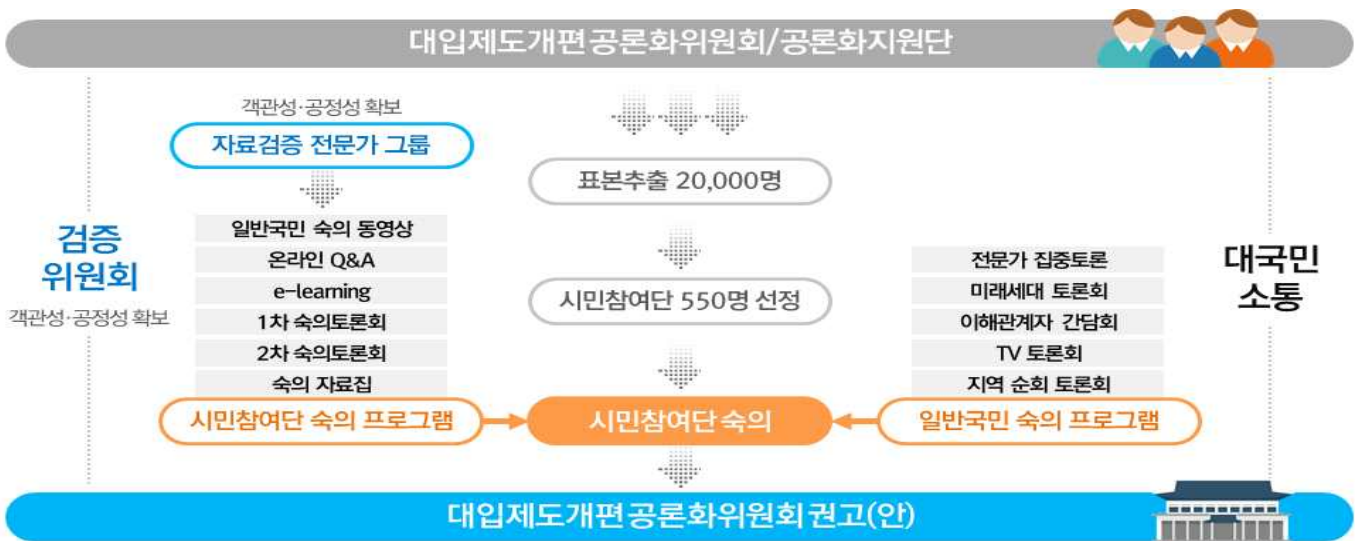
구분	학생부위주전형과 수능위주전형 비율	수능 평가방법	수시 수능최저학력 기준의 활용 여부
의제 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ (정시)수능위주전형과 (수시)학생부위주전형의 균형 유지</li> <li>◦ 각 대학은 모든 학과(실기 제외)에서 (정시)수능위주전형으로 45% 이상 선발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 상대평가 유지 원칙</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 대학 자율</li> <li>◦ 단, 교육부의 영향력 행사 배제</li> </ul>
의제 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 대학 자율</li> <li>◦ 단, 특정 전형에 과도하게 치우쳐 학생의 전형 선택권이 제한되지 않도록 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 전과목 절대평가 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 활용 가능</li> <li>◦ 단, 현행보다 기준 강화 불가*</li> <li>* 예) 반영 영역 수를 확대하거나, 더 높은 등급을 요구하지 않음</li> </ul>
의제 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 대학 자율</li> <li>◦ 단, 특정 유형의 전형방식 하나만으로 모든 학생을 선발하는 것은 지양</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 상대평가 유지 원칙</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 대학 자율</li> <li>◦ 단, (수시)학생부종합전형 혹은 (수시)학생부교과전형의 취지를 반영하는 수준에서 설정 및 지원자의 전공/계열과 유관한 영역으로 적용 범위 제한 권장</li> </ul>
의제 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ (정시)수능위주전형 확대, (수시)학생부교과전형과 (수시)학생부종합전형 비율의 균형 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 상대평가 유지 원칙</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 대학 자율</li> </ul>

※ 의제 번호는 우선 순위와 무관함

## 2) 공론화 의제 협의회

- 공론화위원회는 시나리오 워크숍에서 작성한 공론화 의제(비전+시나리오)에 대한 공론화를 원활하게 추진하기 위하여 공론화 의제를 제안한 그룹별 대표로 구성된 '공론화 의제 협의회'를 구성·운영하였음
  - 공론화 의제 협의회는 숙의분과 2명의 위원과 공론화 의제별 대표 각 2인씩 총 10명으로 구성함.

## 라. 대입제도 개편 공론화 수행



### 라-1. 여론조사와 고려사항

#### 1) 대입제도 개편을 위한 시민참여형조사의 여론조사 개요

- 대입제도 개편을 위한 시민참여형조사는 대국민조사와 3회차 조사로 설계됨

구 분	대국민 조사	시민참여단 모집	1차 조사 (권역별 1차 숙의토론회)	2차, 3차 조사 (2차 숙의토론회)
모 집 단 (조사대상)	전국 만19세 이상 성인남녀	대국민 조사 응답자 20,000명		
표 집 틀	무선전화 : 통신3사 가상번호 유선전화 : RDD	대국민 조사 응답자 중 시민참여단 실제 참여 의향자 6,635명	550명 시민참여단	1차 조사 응답자 512명
표집방법	지역별, 성별, 연령별 기준 층화 후 비례배분 층화확률추출	대국민 조사 응답자를 입장별, 성별, 연령별 기준 층화 후 비례배분 층화확률추출	550명 시민참여단 전수 접촉	1차 숙의토론회 참석자 512명 전수 접촉
표본크기	20,000명	550명	512명	2차 491명 3차 490명
조사방법	면접원에 의한 전화면접조사	면접원에 의한 전화 모집	자기기입식 조사	자기기입식 조사
조사일시	6월 20일~7월 6일 (17일간)	7월 8일~10일 (3일간)	7월 14~15일	2차: 7월 27일 3차: 7월 29일

## 2) 시민참여단 모집 시 고려사항

### (1) 2단계 추출을 통한 대표성 강화

- 시민참여단은 대표성을 확보하는 것이 매우 중요하므로 층화추출을 위한 이중추출법을 사용했음
  - 우리나라 만 19세 이상 국민을 지역·성·연령대로 3차원 층화(160개 층)한 후, 비례배분한 20,000명을 층화확률추출하여 1차 표본을 구성하고, 1차 표본(실제 조사완료 20,000명)을 학생부위주전형 확대/수능위주전형 확대/현행유지 및 판단유보(3개), 성, 연령대로 3차원 층화(30개 층)한 후, 비례배분한 550명을 체계적 추출하였음.

## 라-2. 공론화 숙의

### 1) 숙의의 기본방향

- 숙의과정을 1차 숙의토론회(권역별)와 2차 숙의토론회(종합)로 체계화하여 시민참여단이 1차 숙의토론회에서 의제에 대한 기본지식을 습득한 후, 2차 숙의토론회에서 의제를 심층적으로 검토·논의할 수 있도록 하였음

## (1) 기본 속의 프로그램

### ① 1차 속의토론회(권역별)

- 1차 속의토론회의 추진방향은 “정보공유와 브레인스토밍”으로서, 시민참여단에게 공론화 의제와 관련된 기본지식과 의견 공유 기회를 부여하기 위해서 다양한 프로그램을 제공함
- 시민참여단이 의제에 대한 기본지식을 습득하고 공유하도록 하기 위하여 공론화의 의의와 시민참여단의 역할, 추진경과, 대입제도, 공론화 의제에 대한 설명 및 발표자와의 질의응답 등의 프로그램을 진행함
- 시민참여단이 습득·공유한 기본지식을 토대로 공론화와 의제에 대하여 자유롭게 의견을 개진하고 그 결과를 서로 공유하도록 하기 위하여 소규모 분임토의를 운영함.

[1차 속의토론회 일정]

시간		내용	비고
10:00 ~ 10:30	30'	시민참여단 등록	
10:30 ~ 11:00	30'	시민참여단 1차 조사 (설문조사)	
11:00 ~ 11:05	5'	국민의례, 환영사 및 공론화위원 소개	진행자, 위원장
11:05 ~ 11:15	10'	시민참여단 위촉장 수여 및 선서	위원장
11:15 ~ 11:40	25'	“공론화의 이해와 시민참여단의 역할”	위원
11:40 ~ 12:25	45'	“대입제도의 이해” (발표 및 질의응답)	발표자
12:25 ~ 13:25	60'	점심식사	
13:25 ~ 15:25	120'	“공론화 의제 : 4개의 시나리오” (발표 및 질의응답)	시나리오별 발표자
15:25 ~ 15:40	15'	휴식	
15:40 ~ 17:10	90'	분임토의(브레인스토밍) 및 결과 공유	시민참여단 및 모더레이터
17:10 ~ 17:20	10'	폐회 및 귀가안내	진행자

## ② 2차 숙의토론회

- 2차 숙의토론회는 시민참여단에게 보다 체계적이고 심층적인 의제 분석과 토론 기회를 제공하기 위해 “의제와 대안 숙의”에 중점을 두고 설계·운영되었음.
- 2차 숙의토론회는, 시민참여단의 최종 선택을 지원하기 위하여 우선 의제 검토를 통해 숙의의 기반을 강화한 후, 다음으로 의제별 심층분석을 통해 장단점을 파악하고, 현실 적용 시 예상되는 기대효과와 한계를 분석할 수 있도록 함

### [2차 숙의 토론회 일정]

#### \* 1일차: 2차 숙의 기반 다지기 - 의제 (비전+시나리오) 나누기

시간		내용	비고
18:00 ~ 18:50	50'	숙소배정 및 저녁식사	
18:50 ~ 19:30	40'	2차 설문조사	
19:30 ~ 19:45	15'	<개회식> 국민의례 / 환영사(위원장) 추진 경과 및 향후 일정 안내 참여.토의규칙 안내	
19:45 ~ 20:05	20'	휴식 & 이동	
<세션 1> 출발점 나누기 - 의제 (비전+시나리오) 검토하기			
20:05 ~ 20:55	50'	분임 토의	* 의견 나누기 - 1차 숙의 토론과 이후 학습을 통해 알게 된 의제의 중요한 내용이 있다면 무엇인가? - 현행 대입제도에 대해 어떻게 생각하는가? - 대입제도 개편에서 고려해야 할 중요한 가치는 무엇인가?
20:55 ~ 21:15	20'	휴식 & 이동	
21:15 ~ 21:45	30'	전체 나눔 : 분임 나눔 결과	
21:45 ~ 21:50	5'	취침 안내	

\* 2일차: 의제 (비전+시나리오) 숙의하기

시간		내용	비고
07:00 ~ 08:40	100'	아침식사 및 휴식	
08:40 ~ 09:00	20'	일정소개 & 몸풀기	
<b>&lt;세션 2&gt; 의제 (비전+시나리오) 이해하기</b>			
09:00 ~ 09:10	10'	의제 영상 시청	
09:10 ~ 10:40	90'	의제별 발표	
10:40 ~ 11:00	20'	휴식 & 이동	
11:00 ~ 12:05	65'	분임토의	* 의견 나누기, 질문 만들기
12:05 ~ 13:15	70'	점심 식사	- 각 의제(비전+시나리오)가 중시하는 가치는 무엇인가?
13:15 ~ 14:25	70'	분임토의	- 각 의제(비전+시나리오)에 대한 숙의를 위해 더 필요한 정보는 무엇인가?
14:25 ~ 14:50	25'	휴식 & 이동	
14:50 ~ 17:10	140'	의제별 대표자와 질의응답	
17:10 ~ 18:20	70'	저녁식사 & 이동	
<b>&lt;세션 3&gt; 의제 (비전+시나리오) 심층 토의하기1</b>			
18:20 ~ 20:10	110'	의제 상호토론	
20:10 ~ 20:30	20'	휴식 & 이동	
20:30 ~ 21:40	70'	분임토의 & 취침 안내	* 의견 나누기, 질문 만들기 - 각 의제(비전+시나리오)의 장점과 단점은 무엇인가?
22:00 ~ 23:30	90'	특별프로그램 (희망자 대상)	

\* 3일차: 대안 숙의하기

시간		내용	비고
07:00 ~ 08:40	100'	아침식사 & 휴식	
08:40 ~ 09:00	20'	일정소개 & 몸풀기	
<b>&lt;세션 4&gt; 의제 (비전+시나리오) 심층 토의하기2</b>			
09:00 ~ 10:20	80'	의제별 대표자와 질의응답	* 질의응답 사항 . 세션 3 관련 질문 . 질문주차장 질문 등
10:20 ~ 10:35	15'	휴식 & 이동	
10:35 ~ 11:35	60'	분임토의	* 의견 나누기 - '22학년도 대입제도에 각 의제 (비전+시나리오)를 적용할 경우 기대효과와 한계는 무엇인가?
11:35 ~ 11:50	15'	휴식 & 이동	
11:50 ~ 12:45	55'	분임토의	* 의견 나누기 - 대안에 대한 종합 의견 나누기, 자기 생각 정리하기
12:45 ~ 13:55	70'	점심식사 & 이동	
<b>&lt;세션 5&gt; 대안 선택하기</b>			
13:55 ~ 14:20	25'	전체 나눔 : 의제(비전+시나리오)에 대한 종합 의견	
14:20 ~ 15:00	40'	의제별 마무리 발언	
15:00 ~ 16:00	60'	3차 설문조사	
16:00 ~ 16:20	20'	전체나눔 : 참여소감	
16:20 ~ 16:40	20'	폐회식 & 귀가	* 인증서 수여 * 참여 동영상 감상

### ③ 자료집

- 대입제도 개편 공론화 숙의자료집에서 가장 핵심적인 부분은 4가지 공론화 의제별 설명자료라고 할 수 있음
- 의제별 설명자료에 담긴 데이터나 자료의 진위 검증은 의제 제안 그룹 간 상호 검증 방식으로 이루어졌음
  - 먼저 공론화 의제 제안 그룹은 각각 20페이지 이내 분량의 초안을 작성하여 제출하고 이를 전체 의제 제안 그룹과 공유함
  - 다음으로 각 의제 그룹별로 1명씩 전문가를 추천하여 4명의 전문가로 '공론화 숙의자료 검증 전문가 그룹'을 구성하였으며, 이들 검증 전문가는 의제별 설명자료에 대한 검증 의견을 제출하였음
  - 이어서 의제 그룹별 대표와 검증 전문가 그룹이 참여하는 검증협의회를 개최하여 상호 검증 의견을 협의하였으며, 마지막으로 각 의제 그룹은 공유된 검증 의견을 자체적으로 검토하고 필요한 부분을 반영하여 의제별 설명자료 최종본을 제출함

### ④ 이러닝(e-learning) 및 시민참여단 전용 Q&A

- 이러닝은 숙의자료집의 목차와 내용을 기반으로 하여 총 8장으로 구성하였음
- 목차는 숙의자료집과 동일하게 '1장 공론화 과정 이해와 시민참여단의 역할', '2장 우리나라 입시제도의 이해', '3장 대학입시제도 개편 공론화 추진경과', '4장 공론화 의제 범위와 시나리오'로 이어졌음
- 이어서 5장~8장의 4가지 공론화 의제 설명자료 각 의제 제안 그룹에서 설명 대본과 동영상 화면을 제출하였으며, 이를 동영상 형태로 제작하였음
- 이러닝 학습자료 등 시민참여단의 학습 과정에서 제기되는 질문에 신속하고 충실하게 대답하기 위해 온라인 플랫폼 상의 시민참여단 전용 공간에 시민참여단 Q&A 메뉴를 개설하였음
- 공론화 의제에 대한 질문의 경우에는 의제 제안 그룹별로 전용 ID를 부여하여 의제 제안 그룹에서 직접 신속하게 답변할 수 있도록 하였음
  - 특히, 시민참여단 질의가 등록되면 의제 제안 그룹에 즉각 전달하여

신속하게 답변이 이루어질 수 있도록 안내하고 관리함.

[이러닝 학습자료 주요 내용]

구분	주요내용
1강. 공론화 과정 이해	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 공론화 과정 이해</li> <li>▶ 공론화 시민참여단의 구성 및 역할</li> </ul>
2강. 대학입시제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 대학입시제도 변화 경과</li> <li>▶ 현행 대학입시제도 운영 현황(대학)</li> <li>▶ 현행 대학입시제도 운영 현황(전문대학)</li> </ul>
3강. 공론화 추진경과	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 대학입시제도 개편 공론화 추진방안 발표</li> <li>▶ 대학입시제도 개편 공론화 범위 결정</li> <li>▶ 대학입시제도 개편 공론화 의제 선정</li> </ul>
4강. 공론화 의제 개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 4개 공론화 의제 주요 내용</li> </ul>
5강. 공론화 의제 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 공론화 의제 1 설명자료</li> </ul>
6강. 공론화 의제 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 공론화 의제 2 설명자료</li> </ul>
7강. 공론화 의제 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 공론화 의제 3 설명자료</li> </ul>
8강. 공론화 의제 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 공론화 의제 4 설명자료</li> </ul>

현황

- 2017년 신고리 공론화위원회 이후 2023년 9월까지 추진된 공론화 사례는 60~70건. 2022년 이후 감소하는 추세
- 대부분 지역 단위의 갈등 사안 대상, 관 주도로 추진

공론화위원회 맥락화

- 공론화위원회는 숙의민주주의가 제도화된 ‘미니공중(mini-publics)’의 여러 형태 중 한국에 특수한 제도
- 미니공중의 대표 유형

	참가자 수	운영 기간	결과물
시민배심원 (citizens' jury)	12~36	2~5일	시민보고서 형태의 권고안
계획위원회 (planning cell)	25명의 소위원회가 복수로 동시 운영	2~7일	소위원회의 논의 결과를 취합하는 보고서
합의회의 (consensus conference)	10~24	3일+	시민보고서 형태의 권고안
시민의회 (citizens' assembly)	99~150	여러 주	권고안
공론조사 (deliberative poll)	200+	2~3일	숙의 전후 참여단의 의견 지형에 대한 조사 결과

- 국내에 가장 널리 알려진 것은 피시킨(James Fishkin)의 공론조사
- 국제적으로는 최근 특히 유럽을 중심으로 다양한 주제와 방식의 시민의회 실험 활발. 그 중 일부는 정례화 및 공식 정치과정과 연계되면서 진화
- 숙의포럼의 효과에 대해서는 세계적으로 상당한 연구성과가 누적
  - 내적 효과: 지식과 정보 획득, 의견 변화, 상대 견해에 대한 존중, 정치적 효능감과 공적 사안에 대한 관심 등에서 고루 긍정적 효과
  - 외적 효과: 정치과정 쇄신, 새로운 의제 입법경로 등 혁신적 효과도 다수 보고
- 한국의 공론화위원회
  - 대체로 공론조사 방식을 원용하면서 시민의회와 합의회의 요소 부분적으로 포함. 신고리 공론화위원회가 일종의 표본으로 정착
  - ‘갈등 해소’ 내지는 ‘사회적 합의 도출 기구’라는 인식. 날개의 갈등적인 사안을 다루기 위해 특수하게 설계되어 한시적으로 운영

## 두 가지 근본적인 질문

- 공론화위원회의 '성공'은 무엇인가?
  - 특정 사안에 대한 구체적인 합의 내지 곧바로 정책화 가능한 형태의 결론이 도출되지 않았다고 해서 '실패'한 것이 아님
  - 숫자보다는 근거(reasons)와 정당화(justifications)가 중요
  - 시민참여 숙의포럼은 의제의 발굴, 대안 모색, 입법과정과의 연계, 사후 피드백 등 정치과정 전반에서 다양한 역할을 할 수 있음
- 시민참여단이 제시한 권고안을 정책결정에 받아들여야 하는 이유는 무엇인가?
  - '갈등적인 사안의 외주', '책임 떠넘기기' 등의 비판이 자주 제기됨
  - 시민참여단 밖 일반 국민들과 토의 및 설득 과정이 없었고, 국민들이 시민참여단에 정책결정을 내릴 권한을 명시적으로 부여한 것도 아닌데, 왜 이들이 도출한 결론을 따라야 하나?
  - 즉 책임성과 정당성의 문제. 시민참여단의 통계적 대표성 확보로 해결될 수 있는 성격의 문제가 아님
  - 이 문제에 대응하려면 '섬세한 설계'와 '연계'의 노력이 매우 중요

## 설계와 운영을 위한 고려사항

- 섬세한 설계와 꼼꼼한 운영
  - 공론조사 일변도에서 벗어날 필요
    - ◆ 공론화의 의미는 의견의 지형을 묻는 여론조사 결과로 환원되지 않음
    - ◆ 공론화 과정 참가자, 운영 절차와 기간, 의제 설정 방식, 결과물 도출 방식, 결과물의 지위 등을 구상할 때 공론조사를 포함한 여러 방식의 장단점을 충분히 고려하고 사안의 성격과 목적에 맞게 설계해야
    - ◆ 복수의 제도화 방식을 적절히 혼합하는 것도 충분히 가능
  - 공론화위원회 및 시민참여단의 정치적 중립성과 독립성 매우 중요
  - 위원회와 참여단 활동의 법적 근거를 명확히 마련. 도출된 결과물을 어떤 방식으로 정책과정에 반영할 것인지도 시작 단계에서 분명히
- '연계'의 노력
  - 며칠 간의 시민참여단 토의를 거쳐서 '묘안'이 도출될 것을 기대하는 것은 무리. 즉 시민참여단에게 '갈등해소'라는 짐을 떠맡겨서는 곤란
    - ◆ 주요 정치행위자, 이해관계 당사자, 일반 국민들과 대면하지 않는 방식으로 크고 복잡한 사안에 대한 사회적 합의 도출은 불가능
  - 정당성 시비를 해소하고 효과성을 가지기 위해서는 공론화위원회와 시민참여단의 활동이 고립되지 않고 외부로 활발히 '연계'되는 것이 중요
    - ◆ 한편으로는 연구기관, 언론, 홈페이지 등을 통해 공론장과 시민사회로 연계
    - ◆ 다른 한편으로는 정치인, 이해관계 당사자 등 주요 정치행위자로 연계
    - ◆ 즉 '공론화위원회'에 함몰되지 않고 넓은 '공론화' 과정을 함께 진행해야

## 참고 사례

- 경상남도교육청 정책숙의 공론화추진단의 설계(2019~2021)
  - 설계 측면에서 참고할 만
  - 공모 및 제안을 통한 의제 선정 → 주요 이해관계자를 대상으로 하는 사전 간담회 → 학생, 학부모, 교직원을 대상으로 하는 사전조사 → 공론조사 형식의 원탁회의 → 이해관계자로 구성된 합의회의
- 서부경남 공공의료 확충 공론화(2019~2020)
  - 설계와 연계 측면에서 참고할 만
  - 수개월 간 사전 협의를 거치면서 공론화 설계
    - ◆ 이 과정에서 의료전문가, 공론설계 전문가, 시민단체, 이익집단, 행정기관 등이 넓게 참여하는 준비위원회를 구성하여 사전 논의와 간담회 등 추진
  - 외부업체에 용역을 맡기지 않고 독립성을 보장받은 준비위원회와 공론화협의회(운영위원회)에서 직접 설계 및 운영
  - 도민참여단 100명으로 구성. 주말을 활용하여 한달 동안 총 네 차례 도민토론회 개최. 의제의 큰 틀은 준비위원회에서 미리 설정하였으나, 도민참여단 숙의를 거치면서 구체화
  - 도내 언론, 설명회, SNS 등을 통하여 적극적으로 홍보 및 확산 노력

## 1. 개념정리

### □ 사회적 대화(social dialogue)

- 사회경제정책에 대한 민간 이익집단과 정부 간의 다양한 형태의 의사소통. 사회적 협의(social concertation), 사회적 자문(social consultation), 정보교환, 협약체결(social pact) 등을 포함.
- 노사정 협의가 기본 형태이고, 민간 참여주체가 노, 사를 넘어 확대되는 경우에도 조직화된 이해관계자 집단이 참여주체가 된다는 점에서 일반 시민을 대상으로 하는 공적 협의 혹은 시민적 대화와 구분됨

### □ 공적협의(public consultation)

- 정부가 핵심 공공정책에 대해 시민대표와 직접 협의함으로써 민주적 거버넌스를 향상시키고 대의 민주주의를 보완하는 방법임. 시민적 대화(civil dialogue)와 유사한 개념
- 심층조사(in-depth survey), 시민의회(citizen assembly), 공론조사(participatory deliberative polling) 등이 있음.

## 2. 연금개혁 정치의 유형들

- 사회적 대화형(=노사정 합의형): 1995년 이탈리아, 2015년 핀란드
- 정당합의형: 1991~1998 스웨덴.

- 정부주도-일방주의형: 2000년대 이전 영국, 2001년 독일.
- 정부주도-공적협약형: 2002~2006 영국, 2010~2012 일본.
  - ※ 한국의 여건(노동의 조직률이 낮고, 자영자, 취약노동자들의 대표성 있는 조직 부재, 민주노총의 사회적 대화 불참, 사회적 대화 전통의 취약성, 양당제 하의 대결주의적 정당정치)를 고려할 때 사회적 대화형이나 정당합의형보다는 정부주도-공적협약형이 성공가능성이 높음.
  - ※ 문재인정부 경사노위 연금특위 경험
  - ※ 국회 주도의 정당합의형 연금개혁의 성공을 위해서는 한국의 불리한 여건을 뛰어넘는 면밀한 준비가 필요함.

### 3. 공적 협의를 통한 성공적 연금개혁 사례: 영국

#### □ 진행경과

일자	공적협약 및 연금개혁 내용
2002. 12.	연금위원회 설치
2004	연금위 1차보고서( <i>Pensions: Challenges and Choices</i> ) 출간 -현황과 문제에 대한 ‘사실’ 제시 집중 -보고서 발간 후 각 이해당사자들에게 보고서 송부 후 입장을 담은 메모 랜덤 접수, 공식 비공식 협의 진행
2005. 2.	전국 순회토론을 위한 자료집( <i>Principles for Reform: The National Pension Debate</i> ) 출간
2005. 6. ~11.	노동연금부 장관, 부장관들(ministers)이 전국 여덟 개 지역에서 일반 대중 및 지역 이해 당사자들과 ‘전국민 연금 토론’ (National Pension Debate) 개최
2005.11.	연금위 2차보고서( <i>A New Pension Settlement for the Twenty-first Century</i> ) 출간 -구체적 정책대안들 제시
2006. 03.18.	-영국 여섯 개 지역(런던·버밍엄·뉴캐슬·사우스웨일스·글래스고·벨파스트)에서 1천여 명의 시민들이 동시에 참여하는 ‘전국민연금의 날’ (National Pensions Day)이라는 원데이 공론조사 실시 -인터넷으로도 비슷한 과정 병행
2005. 11. ~2006.05	(2차보고서와 백서 사이) -의회 및 노동연금부: 노, 사, 시민단체 등 이해 당사자들에게 2차보고서에 대한 입장을 제출할 것을 요구하고 이에 반응해 이해 당사자들이 메모랜덤 제출.

	-연금위, 노동연금부: 이해당사자들과 공식, 비공식 협의 진행
2006.05.	-노동연금부 1차백서 간행, 두 단계에 걸쳐 입법할 것을 예고. -5월~ 9월까지 약 350명의 개인과 기관들로부터 백서의 개혁안에 대한 자문요청, 의견 수렴
2006.11.	2차백서 발간, 자문 요청, 의견수렴
2007-8	<b>글로벌 금융위기 발발</b>
2007	연금개혁법안 통과(공적연금 모수개혁)
2008	연금개혁법안 통과(의무가입의 준공적 직장연금 NEST 도입)
2010	<b>보수-자민연립정부 집권</b>
2011.11	연금개혁법안 통과(2007년 개혁과 2008년 개혁의 후속보완개혁)
2011.7.	-공적연금 구조개혁 여부에 대한 녹서 발간 -심층 의견조사를 통한 이해관계자 여론 수렴
2012~14	여론 수렴 및 백서 발간
2014	연금개혁 법안 통과(공적연금을 단층연금화하는 NSP 도입)

□ 유형별 공적협의: 내용과 결과

1) 심층 의견조사(in-depth survey)

- 2011년 공적연금개혁 방안(모수개혁vs 단층화 구조개혁)에 대한 국민의 견조사 실시.
- 12주에 걸쳐 노동연금부가 개인 및 기관들에 공적연금 개혁 옵션과 연금수급연령에 대한 총 11개의 질문지를 발송하고 우편, 온라인 홈페이지, 이메일 등을 통해 102개 전문기관으로부터 1600여개의 의견 접수

2) 정부-이해관계자 심층 협의

- 2004년 연금위 1차보고서, 2005년 2차보고서 발간후 노, 사, 시민단체 등 이해 당사자들에게 보고서에 대한 입장을 제출할 것을 요구하고 이에 반응해 이해 당사자들이 메모랜덤 제출.
- 2006년 영국-노동연금부와 연금위원회가 27개 이해관계자 조직과 2차보고서 내용에 대한 협의 진행

- 2006년 2월 NEST 도입에 대한 토론회 개최: 근로자, 고용주, 노동연금부, 연금산업대표, 상하원의원, 사적연금 규제 위원 등 참여

\*일본: 2011년 연금개혁위원회인 “사회보장개혁에 관한 집중 검토회의”가 노, 사, 시민단체, 언론, 지자체 등과 각각 공개 심층 인터뷰 진행하고 이를 인터넷으로 실시간 중개

### 3) 정부대표들의 지역 순회 토론회

- 2005년 5~11월(약 5개월간) 전국 8개 지역을 대상으로 연금위원회의 2차보고서에 기반한 지역순회 토론회 개최
- 내각 노동연금부의 장관, 차관이 참여하여 지역 시민 및 이해관계자들과 토론

### 4) 공론조사

- 2007.03.18. ‘전국민 연금의 날’이라는 이벤트성 미니 공론조사 개최

:하루 동안 ‘설문조사->전문가 설명회-> 소규모 토론-> 설문조사’ 진행

:비슷한 과정을 온라인에서도 병행

:유의미한 의견 전환으로 숙의가 국민학습과 설득에 효과가 있었음을 보여줌.

\*일본 2011년, 게이오 대학에서 열린 이틀간의 공론조사(“세대의 선택”)에서도 숙의적 토론 이후 소비세 인상을 통한 기초연금 재원조달 의견에 대한 지지의견이 협의 이전보다 크게 증가함.

## 4. 결어

- 명분 쌓기용이 아닌 시간적, 내용적으로 충실한 국민과의 공적협의 과

정은 연금개혁의 원만한 성공 그 자체를 위해서도 필요함. 그러나 장기적으로 더 중요한 것은 그 과정을 통해 국민들이 인구고령화의 실태와 의미, 연금제도, 자신의 노후준비에 대해 이해함으로써 덜 모순적이고, 더 책임감 있는 태도를 갖게 되며, 정책실행 시 국민들의 수용성을 높인다는 점임.

'전 국민 연금의 날'에 조사된 연금 문제에 대한 여론				
	토론 전		토론 후	
	동의/강한 동의	반대/강한 반대	동의/강한 동의	반대/강한 반대
연금 소득자가 되면 나머지 사회 구성원들보다 가난하게 살 수밖에 없다.	24	59	16	78
앞으로 더 많은 세금이 연금에 쓰여야 할 것이다.	68	15	80	11
개개인들이 노후를 위해 더 많이 저축해야만 할 것이다.	70	19	88	7
사람들은 더 오래 일해야만 할 것이다. (연금 지급 연령 상향 조정을 의미)	42	45	57	33
고용주들은 피용자들의 연금에 기여해야만 할 것이다.	81	8	84	7

자료: OLR(2006); DWP(2006c)

출처:김영순(2014), p. 172

- 최근 보사연 FGI 결과(류재린 외 2022)는 대부분의 일반 시민들이 연금 체계와 개혁방향에 대해 대체로 합리적 인식을 가지고 있으며 적절한 학습이 병행된다면 불리한 개혁에 대한 수용 역시 불가능한 것이 아니라는 것을 보여줌. 정보공개와 충분한 기간을 둔 시민학습이 필요함.
- 최근 우리 사회 일각에서는 갈등사안에 대한 해결책으로서 일종의 '공론조사 만능론' 같은 분위기가 확산되는 경향이 있으나, 공론조사는 간접민주주의 하에서 선출된 정부가 민주성을 확보하기 위해 행하는 공적협의의 한 형태일 뿐이며, 다른 형태들에 의해 보완되고, 성공을 위한 여러 조건들이 갖춰질 때 의미를 가질 수 있음.

## □ 토론: 성공적인 연금개혁의 조건들

### ○ 충분한 시간과 장기적 관점

- 연금개혁의 장기적 비전과 로드맵을 그리는 작업, 그리고 이에 대한 합의를 이끌어내는 작업, 입법화하고 실행에 옮기는 작업은 모두 많은 시간을 요하므로 충분한 시간을 가지고 충실한 준비와 과정관리가 필요
- 영국 연금위원회가 대중을 설득할 수 있는 ‘수준 높은 분석작업’과 ‘이해관계자들을 설득하는 협의과정’을 둘 다를 잘 수행할 수 있었던 것은 충분한 시간이 주어졌기 때문이라고 평가됨.

### ○ 명확한 증거기반 진단과 정책

- 관련된 객관적 사실들(fact)의 확정과 대중적 가독성이 있는 형태로의 가공 → 합의 형성의 기초작업. 부실할 시 합리적인 대중적 토론 불가능.
- 명확한 증거기반 해법은 대중들의 연금에 대한 모순적이고 책임회피적인 태도를 수정하게 하고 불리한 개혁에 대한 대중의 저항을 완화시킬 수 있는 강력한 방법(fact, fact, fact!)<sup>79)</sup> → 영국 연금위원회는 연금의 실태와 현황, 가능한 대안을 쉽게 보여주는 보고서들을 만드는데 2년 소요

### ○ 투명한 정보 공개와 적극적 미디어전략

- 국민들의 연금제도에 대한 이해를 높이고 불리한 개혁에 대한 동의를 구하기 위해 필수적(연금개혁 특별 홈페이지, 브로셔 제작, SNS).

79) “영국 경총(CBI)은 연금 시스템에 대한 연금위원회의 분석을 지지한다. 그것은 연금 위기와 개혁의 필요성을 분명히 알지 못했던 대중이 이를 이해하는데 있어 하나의 분수령을 만들었다” (영국 경총 의장, Digby Jones, *The Guardian* 2006/05/25).

- 연금개혁을 위한 준비과정에서 보도되는 정보, 전문가들의 이견과 논쟁 등은 국민들로 하여금 현실을 정확히 파악하고 올바른 판단을 내릴 수 있는 중요한 정책학습의 과정. 전문가 협의과정도 최대한 공개해야 하며, 이 과정은 정책결정 시 정부가 질 부담을 완화하는 역할을 할 수 있음

\*영국은 연금위원회, 노동연금부, 연금정책연구소(Pensions Policy Institute) 홈페이지에 다양한 자료 공개. 일본은 특별 브로셔를 발간, 정부의 홈페이지 및 페이스북 홍보, 이해관계자 협의 실시간 중계 등 정보공개 및 홍보에 적극적

\*양국 모두 대부분의 공적협의 행사들(일시, 장소, 주제, 참석자)을 사전공지했고, 협의 후 반드시 기록을 정리해 대중에게 공개

\*영국 연금위원회의 적극적 미디어 전략: 논란과 논쟁을 국민학습의 계기로 활용

## ○ 개혁의 탈당파화

- 개혁의 성공 및 유지, 후속 개혁 성공에 필수적. 정부 교체의 경우에도 개혁의 장기방향성이 유지되려면 개혁의 전 과정에서 초당적 합의 및 지속적 탈당파화 노력 필요.
- 개혁과정을 '진단'과 '처방'으로 2단계화하는 것도 논쟁을 탈정치화하고, 이해관계와의 효율적 협의에 도움이 될 수 있음.

\*영국: '사실에 대한 합의'에서 '정책에 대한 타협'으로

- 개혁을 위한 과거 정부의 노력들을 인정하고 그 성과를 적극 흡수

\* 영국- 2007년 개혁시 노동당 정부는 현재의 연금 상황이 '누구의 잘못'이라고 지적하는 것을 극도로 피하고 함께 해결해야 할 과제를 강조했으며 개혁과정에서도 야당과 협의, 협조를 구함. 2010년 집권한 보수

-자민연립정부는 2002-2010년간 이루어진 노동당정부의 연금개혁 성과를 존중하고, 약간의 수정, 보완을 거쳐 계획되었던 개혁을 이행.

\* 일본: 2004년 개혁 시 연금개혁 논의 진행 중 총선이 치러졌으나(2003년 11월), 주요 정당들은 다 같이 국민 반발이 예상되는 주요 사안들은 언급하지 않고 인기있을 사안(기초연금 국고부담분 인상)만 공약에 포함시키면서 타당의 연금공약을 문제삼지 않음으로써 개혁 논의 당파화와 정치화 억제.

- 정책내용 상으로는 trade-off에 입각한 패키지 딜이 탈당파화의 핵심요소

### ○ 독립적인 위원회

- 다양한 형태의 위원회 가능

\*영국의 연금위원회- 좁은 의미의 '연금 전문가' 조직이라기보다는, 전문가들을 적절히 조직하고 이용하며, 이해관계자들의 선호를 수렴하고 조정할 수 있는, 권력 핵심부의 위임을 받아 개혁의 전 과정을 관리할 수 있는, 소규모의, 탈당파된, 일종의 '연금개혁 경영진'.

### ○ 권력 최상층부의 의지와 리더십

- 영국의 경우 연금개혁 논의가 시작된 2002년 이후 최종타협안이 나올 때까지 토니 블레어 총리는 주 5-6시간을 연금관련 업무에 할애.

“No.10 is never short of recommendations about how it can improve the world. The real question is where PMs want to spend their time and effort, their currency (Gareth Davies, Social Security Adviser at the No. 10 Policy Unit).