

권두칼럼



# 공적연금 재정안정화 방안



이 영

한국조세재정연구원 원장

# 공적연금 재정안정화 방안

이 영

한국조세재정연구원 원장

## 미래를 위한 공적연금 재정안정화

국민연금이 40여 년 뒤 고갈될 것이라는 우려는 이미 모든 세대의 경제활동에 영향을 주고 있다. 노인 및 장년 세대는 연금지급 중단 사태에 대비해 대체 생활자금 마련과 은퇴 후 재취업을 준비하고 있으며, 청년 세대는 연금 고갈과 추가 부담을 우려해 해외 자산 위주로 저축을 늘리거나 심지어 해외 이주까지 고려하고 있다.

이처럼 공적연금의 재정 불안은 근로, 자산, 거주지 선택에 다양한 왜곡을 초래하고 세대 간 갈등의 원인이 되고 있다. 반대로 공적연금 재정을 안정화한다면 자산·외환시장의 왜곡을 줄이고 근로와 투자 인센티브를 강화할 수 있다. 이는 성장 잠재력을 확충하고 경제 활력을 높이는 것은 물론, 세대 간 갈등을 완화하여 공동체를 강화하는 효과를 가져올 것이다.

그간의 국민연금 개혁은 제도의 지속가능성을 확보하지 못했고, 세대 간 형평성 문제는 오히려 심화시켰다. 지난 2025년 4월 「국민연금법」 개정으로 보험료율은 9%에서 13%로, 소득대체율은 40%에서 43%로 상향 조정되었다. 이로 인해 기금 고갈 시점은 2056년에서 2064년으로 약 8년 늦춰질 전망이다. 소득대체율 인상으로 인해 세대 간 불형평성은 오히려 확대되었다는 비판을 피하기 어렵다.

현재의 세수를  
적극 활용하고,  
조세 유인책을 통해  
노인·장년 세대의  
민간 재원이  
청년·미래 세대로  
이전되도록  
유도하는 것이  
바람직하다.

## 공적연금 재정안정화의 세 가지 원칙

첫째, 공적연금 개선 시 '세대 간 형평성 제고'를 최우선으로 해야 한다. 국민연금은 도입 당시 '저부담 고급여'의 확정급여(DB) 방식으로 설계되어 노인 세대의 수익비가 높았다. 그러나 기대수명의 급격한 상승으로 기금 고갈이 예상되면서 미래세대의 기대 수익비는 낮아지고 있다. 이러한 세대 간 수익비 격차를 줄여야 한다.

둘째, 새로 도입하는 연금 요소는 '확정기여(DC)' 방식을 적용하여 미래의 재정안정성을 담보해야 한다. 구체적으로는 고용주 부담 보험료 추가 인상분과 미래세대 연금 상속(증여)분을 DC 형태로 운용할 것을 제안한다.

셋째, 연금 안정화 재원은 미래세대에 대한 증세가 아닌 '현재 세수와 민간 재원의 세대 간 이전'으로 조달해야 한다. 기금 고갈을 이유로 미래세대의 세금을 올리면 미래세대의 근로 및 투자 의욕을 꺾게 된다. 따라서 현재의 세수를 적극 활용하고, 조세 유인책을 통해 노인·장년 세대의 민간 재원이 청년·미래 세대로 이전되도록 유도하는 것이 바람직하다.

## 공적연금 재정안정화를 위한 세 가지 방안

첫째, 공적 및 민간 연금에서 발생하는 소득세수를 일반회계가 아닌 해당 연금 기금으로 산입(편입)하여 재정을 확충한다. 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금 등 공적연금 소득에 부과되는 세금을 각 연금 기금의 재원으로 귀속시킨다. 나아가 민간연금 수령액에 대한 과세 수입도 공적연금의 재원으로 활용한다. 국민연금 기금은 40여 년 후 고갈이 예상되지만 민간연금 기금은 지속해서 증가할 전망이다. 민간연금 소득세수는 공적연금 기금의 안정성을 높이는 중요한 재원이 될 것이다.

둘째, 국민연금의 법인(사용자) 부담금을 인상하되, 법인세 인하를 병행한다. 주요 선진국은 사용자 연금 부담률이 근로자보다 높은 경우가 많다. 이는 근로자 부담률 인상이 정치적으로 어렵기 때문에 사용자의 부담을 높여온 결과로 해석된다. 우리나라도 현재 근로자와 동일한 6.5%(2025년 개정 기준 가정)인 법인 부담률을 3.0%p 인상하여 9.5%로 조정할 것을 제안한다. 추가된 3.0%p의 보험료는 확정기여(DC) 형태로 운용하고, 여기서 발생하는 연금소득은 민간연금소득과 합산 과세하여 그 세수를 공적연금 기금으로 산입한다. 동시에 법인의 부담 급증을 막기 위해 법인세율을 인하해야 한다. 오종현(2025)<sup>1)</sup>은 필요한 법인세율 인하 폭을 2.5~3.0%p로 추산하고 있다.

셋째, '미래세대 연금상속(증여) 제도'를 도입하여 민간 재원의 세대 간 이전을 유도한다. 필자는 자녀에게 재산을 현금으로 상속·증여하는 대신 '연금' 형태로 물려줄 경우 상속세를 면제하여 공적연금 기금을 확충하는 방안을 제시한 바 있다.<sup>2)</sup> 상속된 연금액은 확정기여 방식으로 운용하며, 수급 시점에 30%의 세금을 부과하여 이를 공적연금 기금에 산입한다. 상속 시점에는 면세 혜택을 주되, 수급 시 징수하는 30%의 세금은 사실상 상속세 재원이 연금기금으로 이전되는 효과를 가진다.

상속 시점에는  
면세 혜택을 주되,  
수급 시 징수하는  
30%의 세금은  
사실상  
상속세 재원이  
연금기금으로  
이전되는  
효과를 가진다.

## 재정안정화 방안의 효과

필자는 오종현(2025)의 추정치를 바탕으로, 위 세 가지 방안을 통해 마련할 수 있는 재원을 각각 연간 1조~10조원,<sup>3)</sup> 14조원, 4조~5조원으로 추산한다. 이를 합하면 연간 약 20조~30조원의 자원 확보가 가능하다

이강구·신승룡(2024)<sup>4)</sup>에서는 연금 구조개혁에 필요한 미적립 부채 상환 재원을 GDP의 26.9%로 추정했는데, 본고에서 제안한 방안을 약 30년간 시행한다면 이를 충당할 수 있을 것으로 판단된다. 공적연금 기금을 필요 지급액보다 넉넉하게 유지하고

1) 오종현, 「미래세대 연금상속 등 연금재정 확보 방안」, 한국조세재정연구원 내부자료, 2025. 6. 30.

2) 이영, 「[매경춘추] 미래 세대 연금 상속」, 『매일경제』, 2025. 4. 7.

3) 이 추산치는 미래 연금소득세의 규모에 대한 것으로 추산 범위가 넓은 이유는 이것이 특정 시점에 대한 추산치가 아니라 장기간에 걸친 시계열의 추산치를 포괄하기 때문이다. 현재는 연금소득세 규모가 크지 않지만 미래로 갈수록 연금제도가 성숙하여 연금소득세 규모가 점차 확대될 것으로 예상된다.

4) 이강구·신승룡, 「국민연금 구조개혁 방안」, 『KDI Focus』, 통권 제129호, 2024. 2. 21.

우리나라 공적연금의  
장기 재정건전성은  
획기적으로  
개선될 것이다.  
이를 통해  
국민연금은  
은퇴자의 실질적인  
'기본소득'으로  
기능할 수 있다.

운용 수익률을 제고한다면, 우리나라 공적연금의 장기 재정건전성은 획기적으로 개선될 것이다. 이를 통해 국민연금은 은퇴자의 실질적인 '기본소득'으로 기능할 수 있다.

다만, 이 방안은 소득세, 법인세, 상속세수 감소를 통해 연금 재원을 조달하는 구조이므로 정부의 재정수지 적자를 키울 수 있다. 따라서 이에 대한 보완책으로 세제 개혁을 통한 증세를 추진하거나, 최소한 무분별한 감세는 지양해야 할 것이다.

이 글의 제안은 연금제도의 급격한 변경이나 기득권의 저항, 과도한 부담 증가를 피하면서도 재정을 안정화할 수 있는 현실적인 대안이다. 이강구·신승룡(2024)을 비롯한 타 개혁안보다 실현 가능성이 높다고 판단된다. 공적연금 재정안정화는 빨리 시작할수록 비용이 줄어든다. 제안된 방안들이 조속히 시행되기를 기대한다. 