

국민연금과 기초연금 개편 방안

지속가능성과 포용성의 균형을 위한
구조적 해법 모색



발표자

김원섭 교수

고려대학교 사회학과



행사 및 일시

국회연금개혁특별위원회

2026년 3월 14일

2025 연금개혁 심층 분석

절반의 개혁: 재정안정화와 소득보장의 균형

DATA ANALYSIS

개혁 핵심 지표

보험료율 **13%** (기존 9%)

소득대체율 **43%** (명목)

기금 소진 연도

현행 **2056년** → 개편 후 **2071년**

기금수익률 가정 상향 (4.5% → 5.5%)

주요 평가

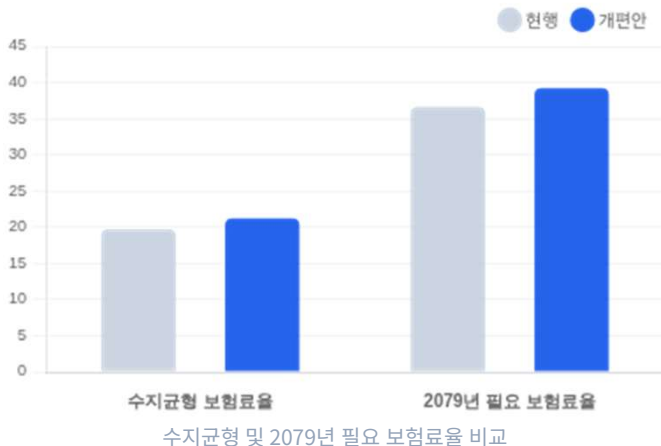
- 재정안정화의 부분적 성과
수지균형을 위한 노력 가시화, 그러나 미완의 과제
- 제한적인 급여 인상
수급자 중심의 최소한의 소득보장 효과에 그침
- 지급보장 명문화
법적 근거 마련했으나 구체적 시기와 수준은 미명시

소득 수준별 급여 변화 시뮬레이션

단위: 만 원 (소득대체율 %)

구분	비수급자	저소득 (0.5A) 150만원	평균소득 (A) 300만원	고소득 (2A) 600만원
현행 (40%)	-	55.5 (37%)	75.0 (25%)	114.0 (19%)
개편 (43%)	-	60.75 (40.5%)	80.7 (26.9%)	121.5 (20.3%)
증가액	0	+5.25	+5.70	+7.50

보험료율 부담 변화 전망



지출 규모 변화

개혁 이후 지출 규모는
유의미한 변화 없이 유지됨

GLOBAL BENCHMARK

OECD 주요국 사례 분석

재원 분리의 극복: 공적연금 자원구성

보험료와 조세지원의 최적 배합을 통한 재정 안정성 확보



국제적 추이

65:25 자원 구성

보험료 65%, 조세지원 25%
균형 잡힌 자원 구조 확립

	기초연금 (Basic Pension)	비례연금 (Earnings-related)
<p>田</p> <p>일정액 매년 지원 Fixed Annual Support</p>	<p>일본 (50%) 스위스 (19.5%)</p>	<p>독일 (보험료 30%) 룩셈부르크 (1/3) 벨기에 그리스</p> <p>포르투갈 스페인 대만</p>
<p>△</p> <p>적자 보전 Deficit Coverage</p>	<p>영국 네덜란드</p>	<p>이태리 노르웨이 아일랜드</p>
<p>◎</p> <p>특정급여 지원 Specific Benefit</p>	<p>해당 없음</p>	<p>✓ 미국 오스트리아 스웨덴</p>
<p>⊘</p> <p>지원 없음 No Support</p>	<p>해당 없음</p>	<p>캐나다</p>

출처: SSA 2018 (Social Security Programs Throughout the World)

○ 기초연금 중심 국가

○ 비례연금 중심 국가

주요 논의 과제 및 개혁 방안

국민연금 재정안정화와 노후소득보장의 균형적 발전을 위한 로드맵



01

PART 01

연금개혁의 목표: 재정안정화 vs 소득보장

연금제도의 지속가능성을 위한 재정안정화와 노후빈곤 해소를 위한 소득보장 강화 사이의 딜레마와 균형점 모색



02

PART 02

한국 연금제도의 지체된 발전

- 공적 연금제도의 목표와 원칙
- 왜 우리나라의 노인은 가난한가?
- 우리나라 노후소득보장제도의 문제점 진단



03

PART 03

개혁 대안 검토와 보편적 중층보장모델

기존 개혁안의 한계를 극복하기 위한 새로운 대안 제시

✓ 보편적 중층보장

기초연금과 국민연금의 유기적 결합을 통한 다층적 보호막 구축

연금개혁의 목표: 재정안정화 vs 소득보장

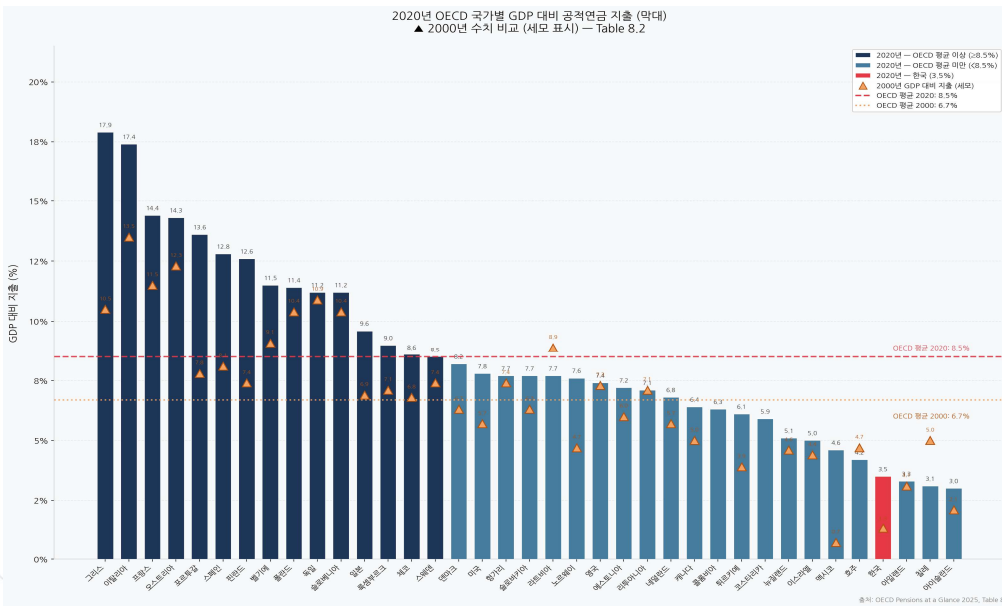
한국의 고령화 속도 대비 낮은 공적연금 지출 문제



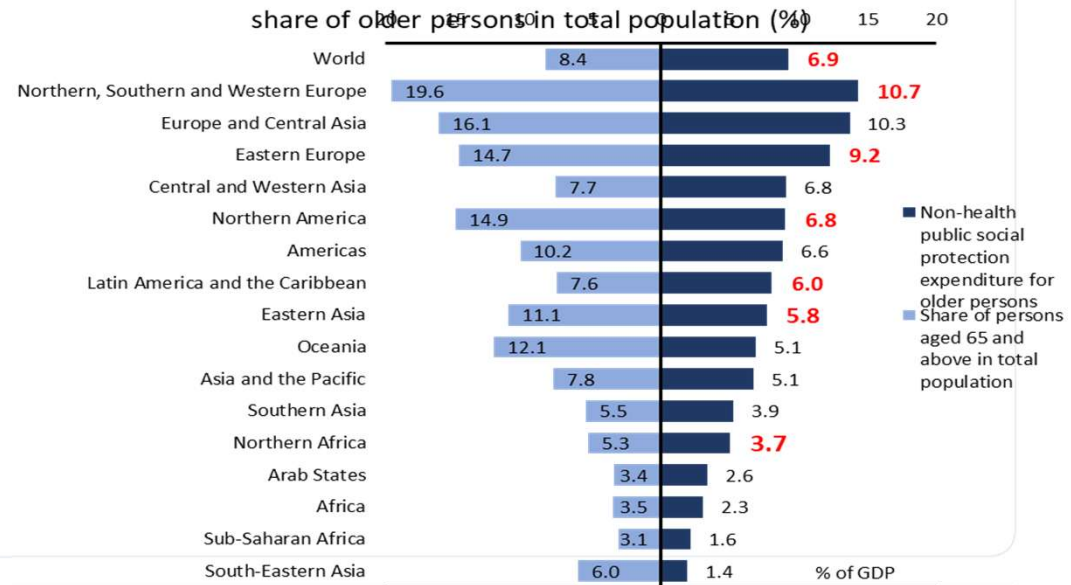
시사점

지출 여력의 확대 없는 단순 구조개혁만으로는 노인빈곤 완화에 근본적 한계 존재

GDP 대비 연금지출 국제 비교

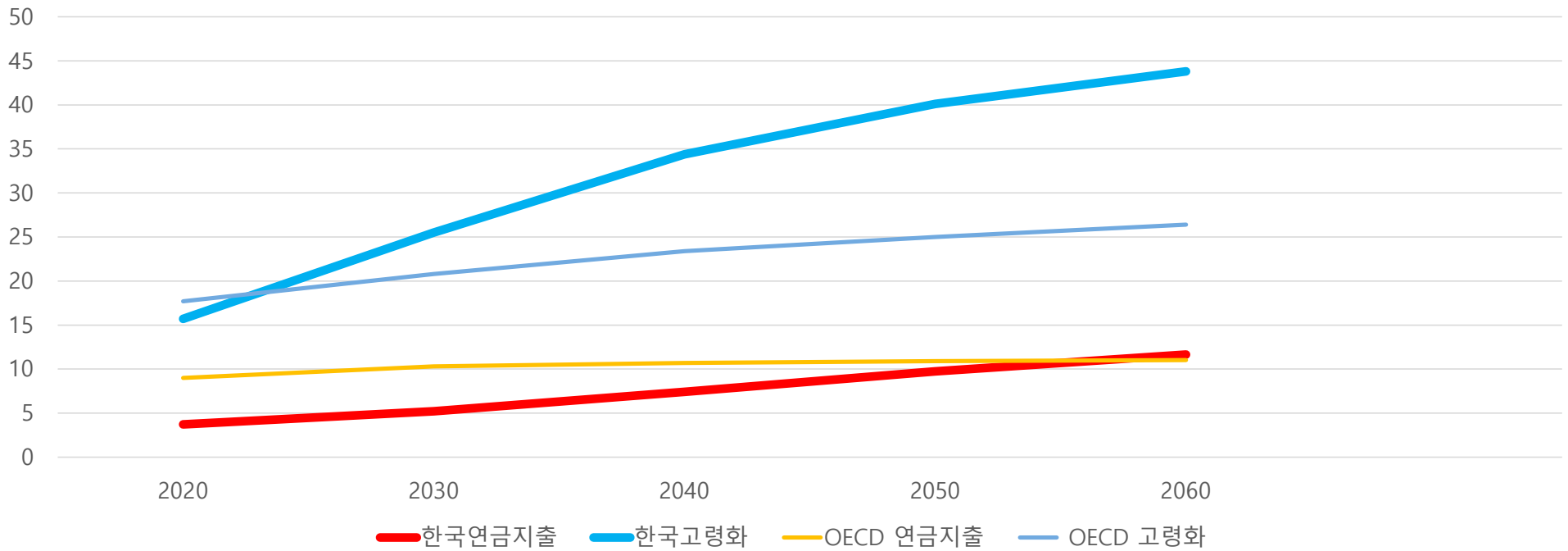


의료 제외 노인지출



한국의 고령화율과 연금지출의 전망

차트 제목



노인빈곤율 국제비교 (OECD 2022)

한국의 노인빈곤율은 OECD 최상위 수준으로 심각한 상태

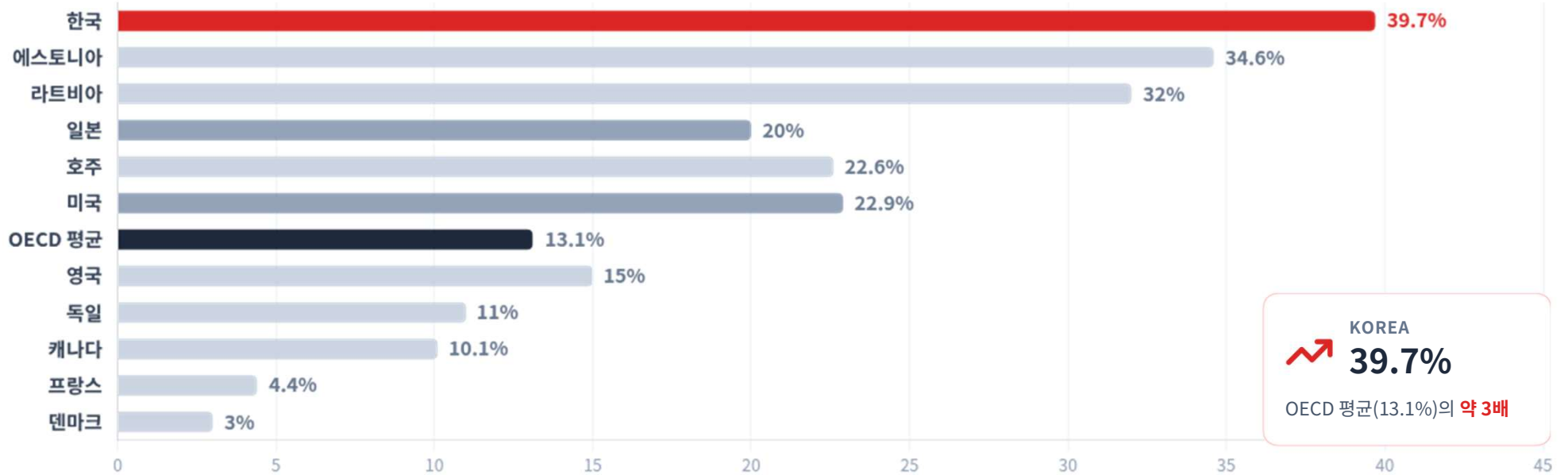


핵심 시사점

현 세대 빈곤 완화를 위해 급여 구조 개선과 적용범위 확대가 시급한 과제

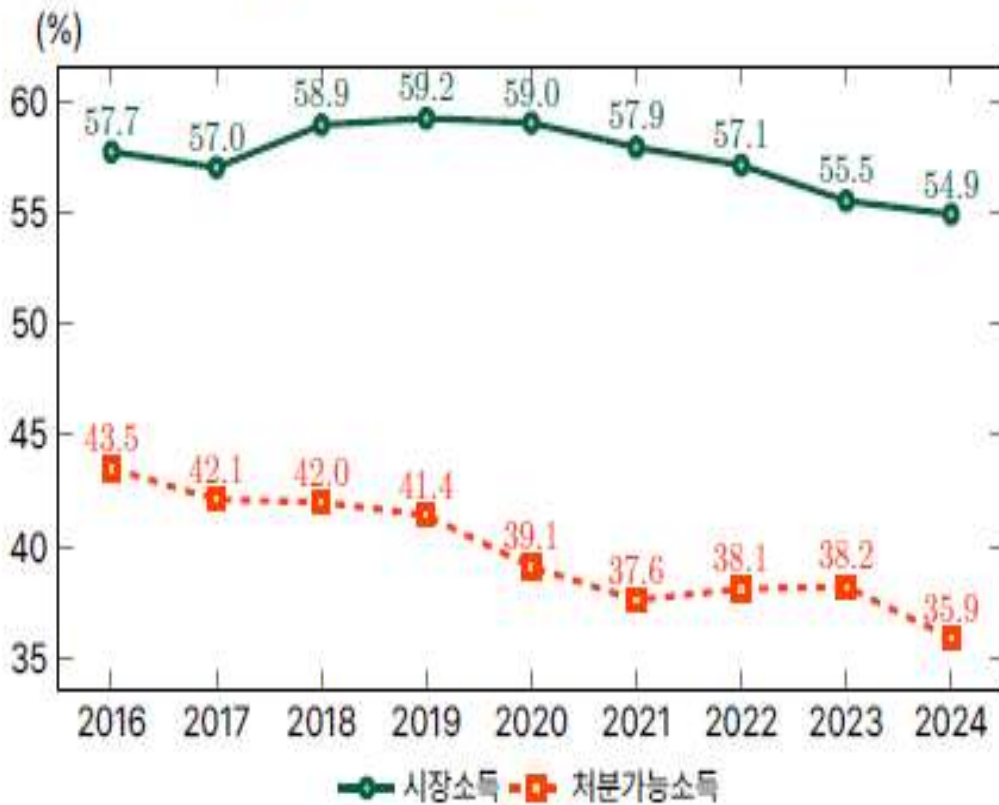
주요국 노인빈곤율 비교 (66세 이상, 소득 50% 미만)

● 한국 (압도적 1위) ● OECD 주요국 ● ● OECD 평균

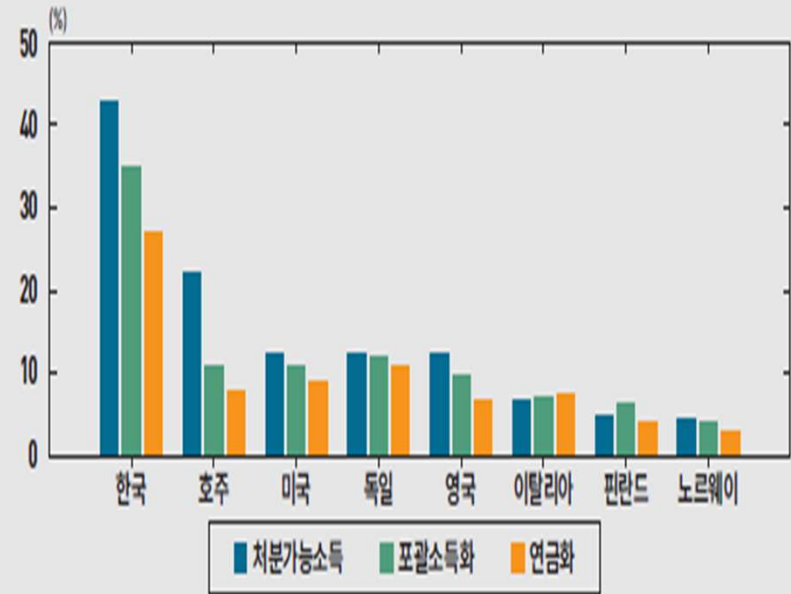


연금개혁의 목표: 연금재정안정화 vs. 소득보장강화

(a) 노인빈곤율(2016-24년)



[그림 5] 자산의 소득화에 따른 노인빈곤율 국제 비교(65세 이상, 2016~17년)



주: 룩셈부르크 소득연구 Wave X 기준. 한국, 독일, 영국은 2017년 기준, 그 외 국가는 2016년 기준.
 자료: 통계청, 「가계금융복지조사」 및 룩셈부르크 소득연구의 LWS DB를 이용하여 저자 계산.

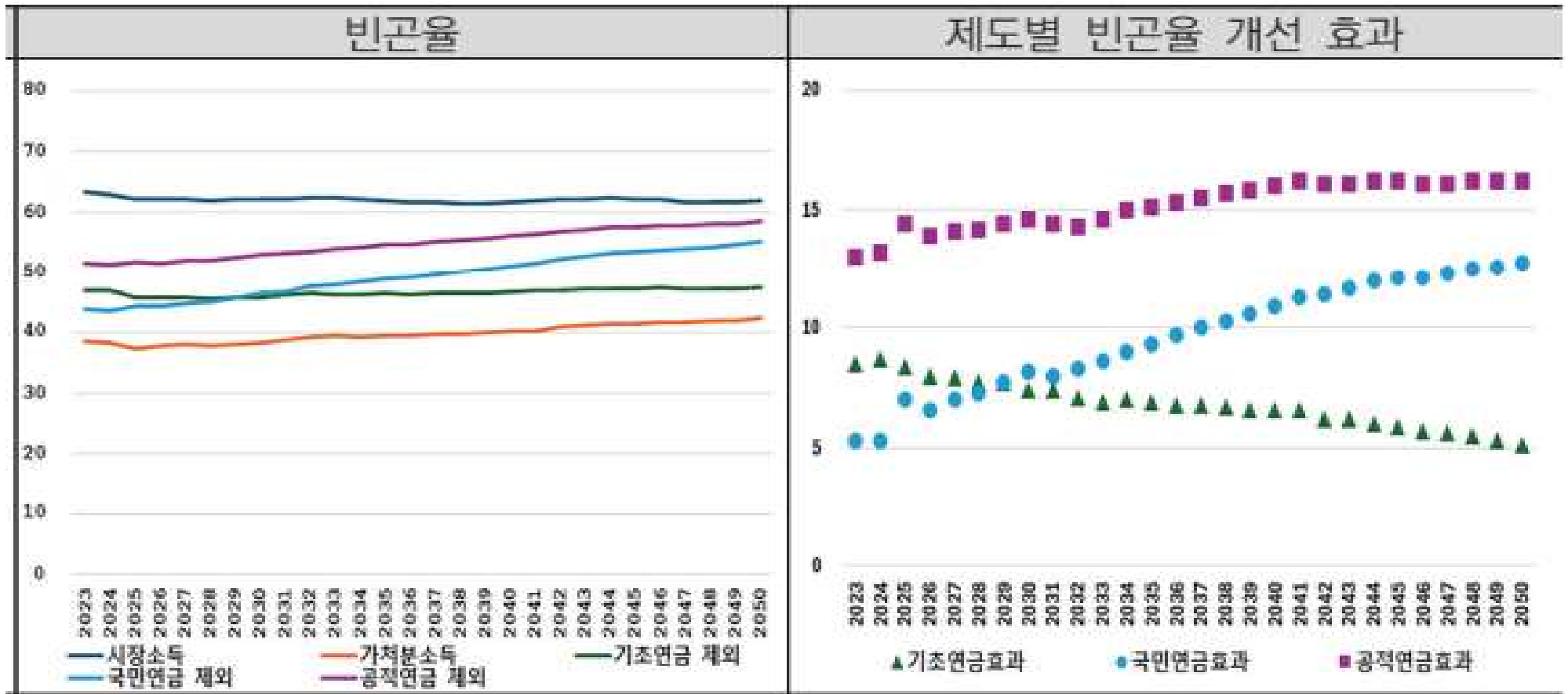
소득과 자산의 교차분포 (가계금융조사 2023)

소득과 자산 분위의 교차 분포

(단위: 만가구)

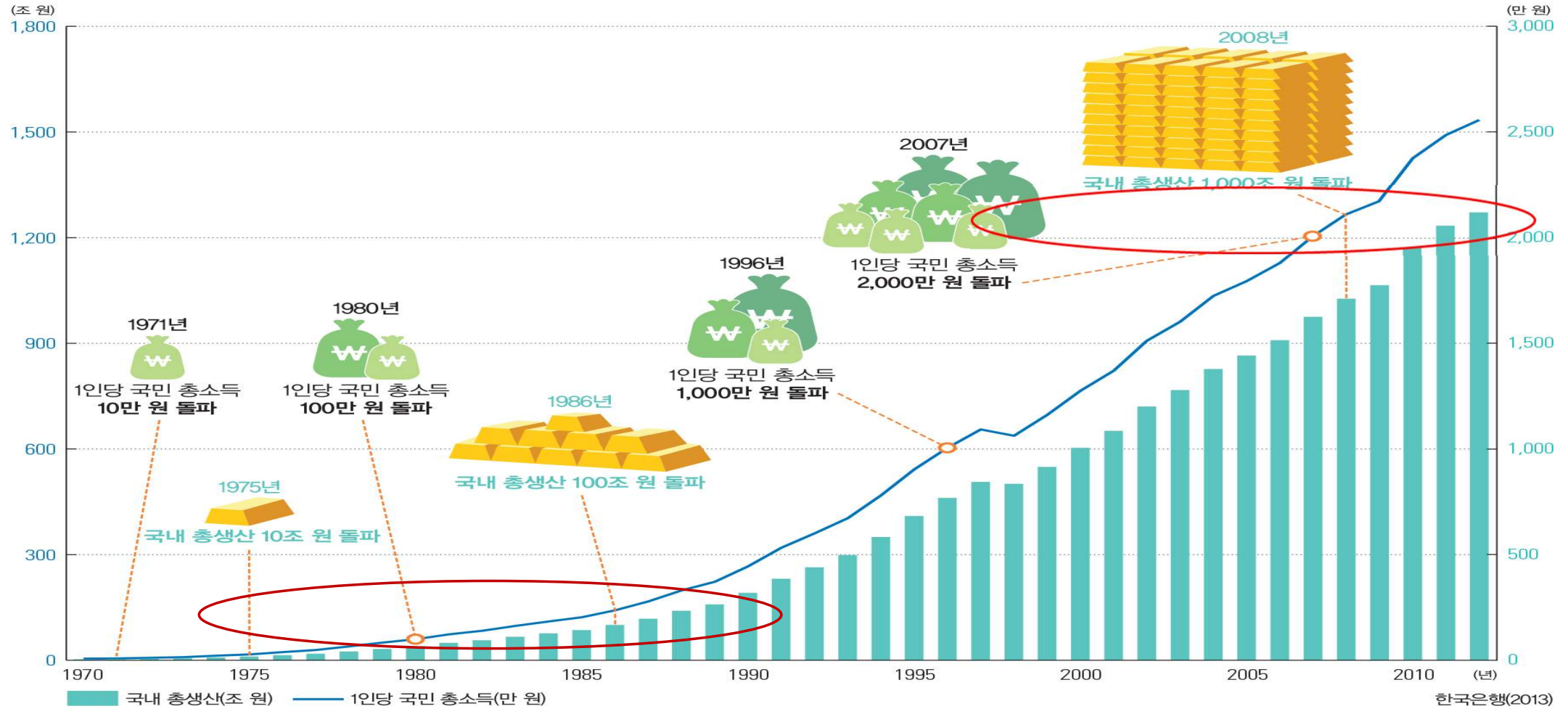


한국 노인빈곤율 전망과 공적연금 빈곤율 개선 효과



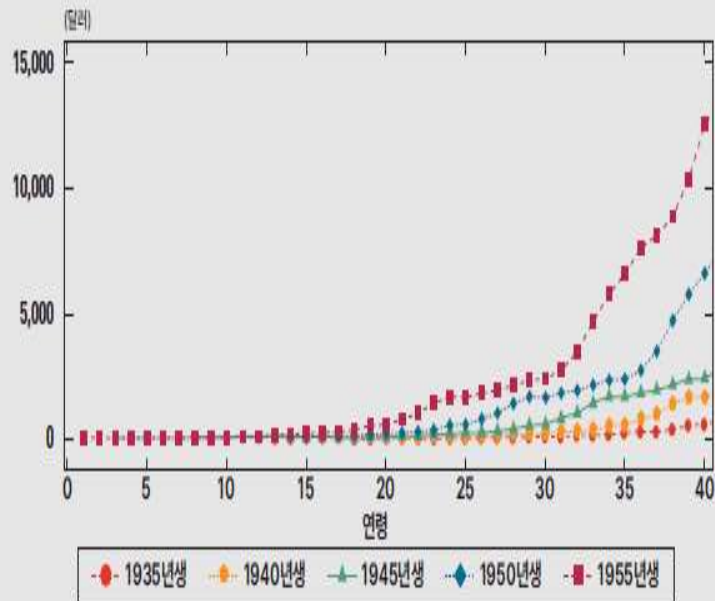
한국의 경제성장: 국민총생산과 1인당 국민소득

국내 총생산과 1인당 국민 총소득 변화



세대별 소득 차이와 노인빈곤

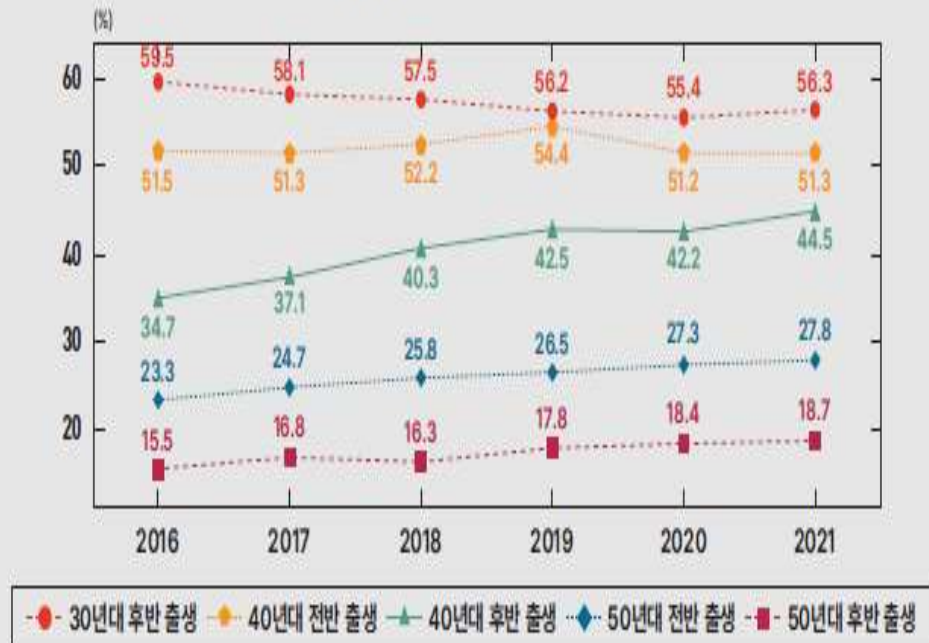
[그림 7] 출생 코호트별 생애 1인당 국민총소득



주: 1인당 국민총소득은 1953년부터 집계되어 1953년 이후만을 나타냄.

자료: 한국은행 경제통계시스템을 이용하여 저자 가공.

[그림 2] 세대별 노인빈곤율(2016~21년)

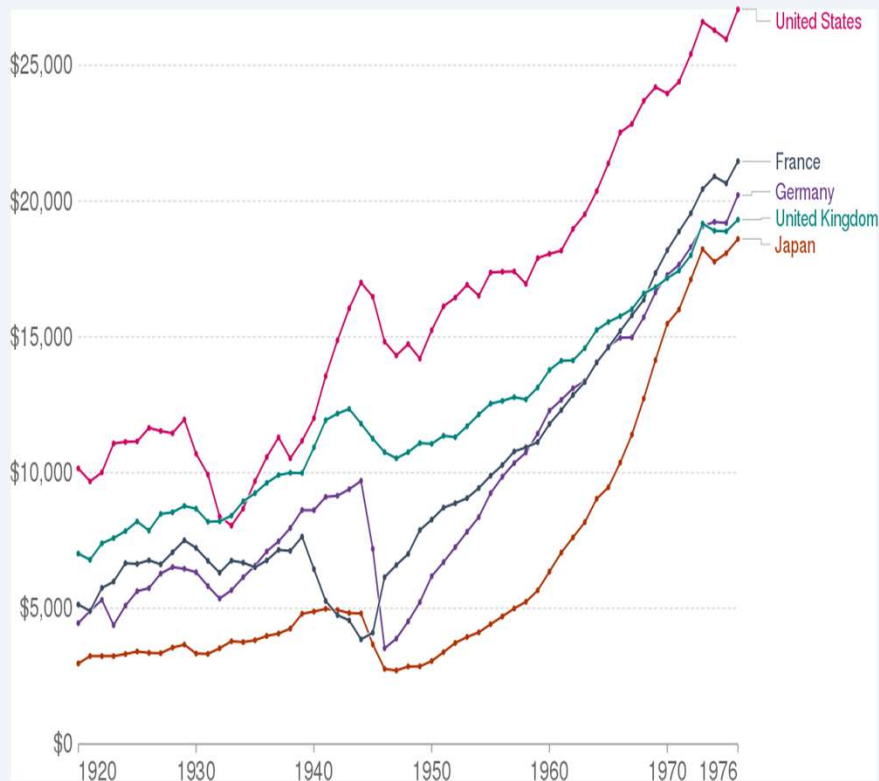


자료: 통계청, 「가계금융복지조사」, 2017~22를 이용하여 저자 계산.

GDP per capita, 1920 to 1976

This data is adjusted for differences in the cost of living between countries, and for inflation. It is measured in constant 2011 international- $\$$.

Our World
in Data



Source: Maddison Project Database 2020 (Bolt and van Zanden, 2020)

EMPTY SPACE

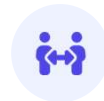
공적 연금제도의 목표와 원칙

지속가능한 연금을 위한 5대 핵심 가치



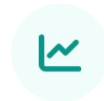
1. 사회권으로서의 연금약속

국가는 시민의 노후소득을 보장할 책임을 지며, 이는 시혜가 아닌 사회적 기본권



2. 세대 간 계약

시장원리를 교정하고 세대 간 불평등을 완화하는 사회적 연대와 형평성 추구



3. 합리적 최고수준

최저빈곤선이 아닌, 사회적으로 통용되는 문명화된 생활을 누릴 수 있는 수준 지향



4. 급여와 부담의 균형

'낸 만큼 받는 것'(사적 원리)과 '사회가 감당할 만큼 받는 것'(공적 원리)의 조화



5. 통합적 제도 구조

사회보험, 보편수당, 공공부조 등 다양한 제도의 급여 및 재정적 정합성 확보

■ 참고: Marshall (1992)

2026.03.14. 국회연금개혁특별위원회

Comparative Analysis

OECD 연금제도 유형 비교

부담 수준과 구조에 따른 국가별 주요 지표 분석

● 고부담 ● 중부담 ● 저부담 ● 혼합형

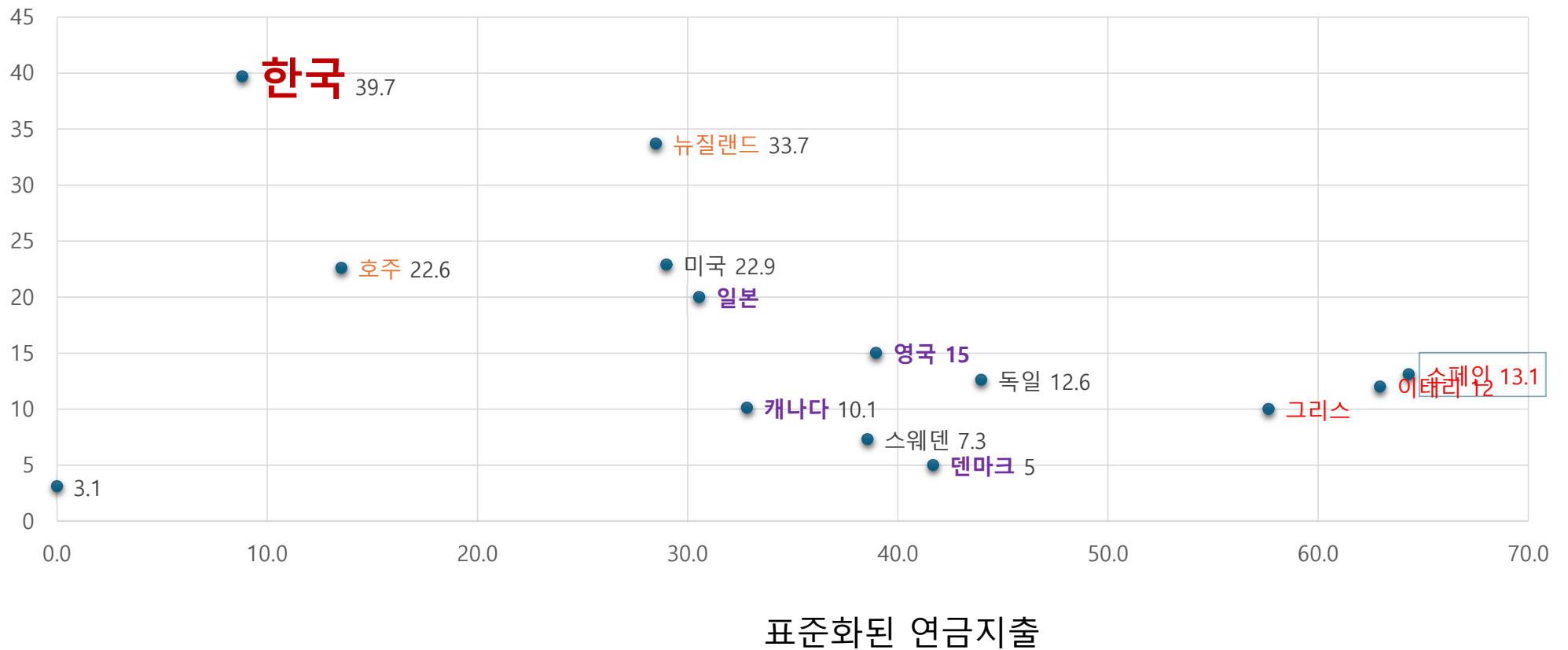
유형	특징	국가	GDP 대비 지출비중(%)		고령화율 (2024)	소득 대체율	구조적 특징			노인 빈곤율
			2023	2060(전망)			기초	선별	최저	
고부담	제한적 사회보험 내부 기초보장 포함	그리스	13.8	12.7	23.9	79.6	✓	✓	-	10.0
		스페인	13.6	16.9	21.1	80.4	-	✓	✓	13.1
		이태리	15.5	13.7	24.6	70.6	-	✓	✓	12.0
중부담	관대한 사회보험 일반 사회부조 결합	독일	10.2	11.2	23.2	42.1	-	✓	-	12.6
		미국	5.2	6.1	17.9	39.7	-	✓	-	22.9
		스웨덴	8.0	7.3	20.7	63.7	-	✓	-	7.3
저부담	기초 중심 +(준)강제퇴직연금	호주	2.4	2.0	17.7	40.8	-	✓	-	22.6
		뉴질랜드	4.9	7.2	17.2	39.5	✓	-	-	33.7
혼합형	기초 + 비례 다층적 구조	영국	7.6	9.5	19.5	44.7	-	✓	-	15.0
		캐나다	6.5	8.3	19.8	37.1	✓	✓	-	10.1
		일본	9.1	9.7	29.8	36.5	-	✓	-	20.0
	한국 혼합 (1+3+4)	한국	3.7(2020)	11.6	19.3	33.4	-	7.4	-	39.7

출처: 이용하 2014, OECD 2025

* 괄호 안 수치는 보충적 지표임

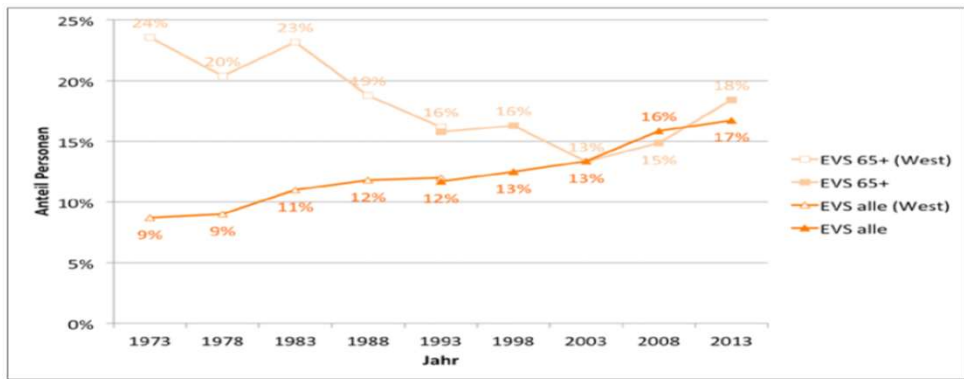
OECD 국가 노인빈곤과 연금 지출의 관계

노인빈곤



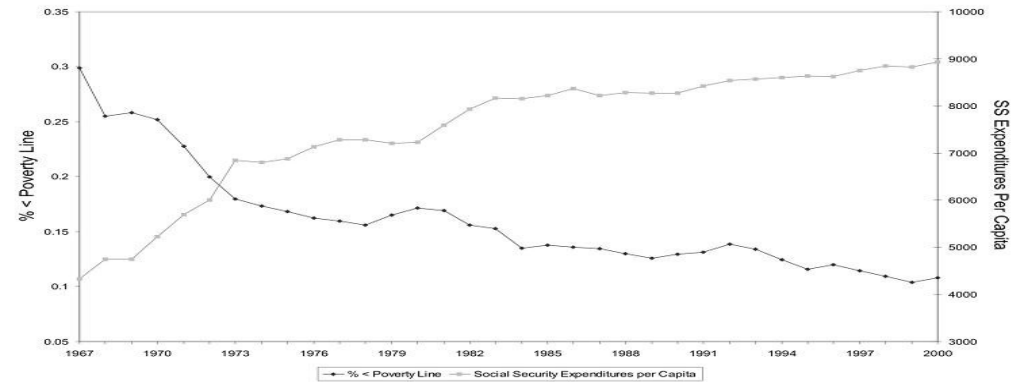
노인빈곤과 연금제도의 발전

독일 노인빈곤율의 완화(중위소득 60% 기준) 미국 사회보장지출과 노인빈곤 완화 10년

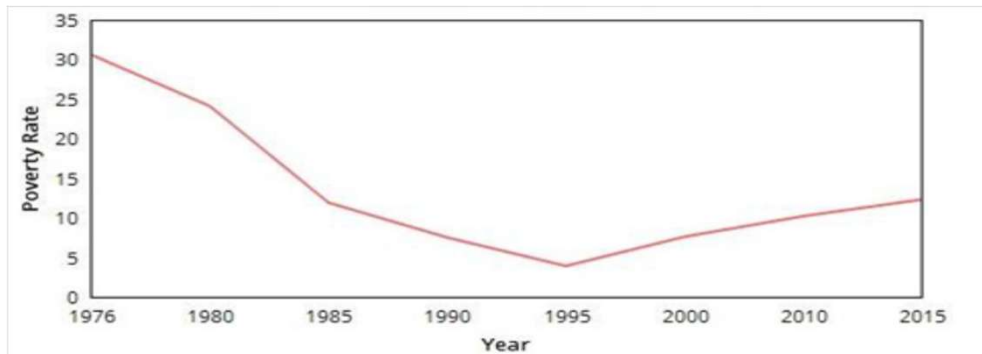


Quelle: Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung 2001, 2017

Figure 1: Elderly Poverty and Social Security Expenditures over Time



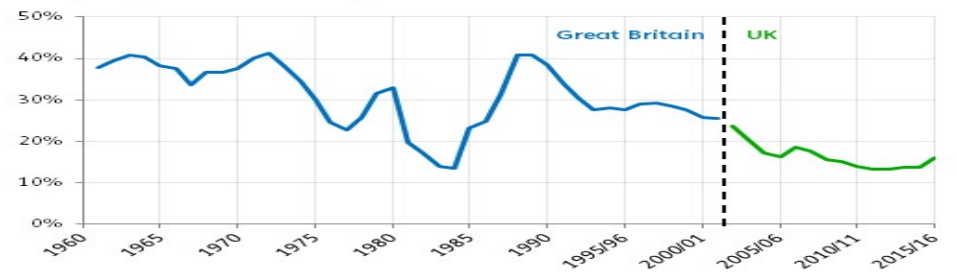
캐나다 노인빈곤율 완화(1976~2015) 20년



영국 노인 빈곤율 완화 (중위소득60% 기준) 17년

Pensioner poverty

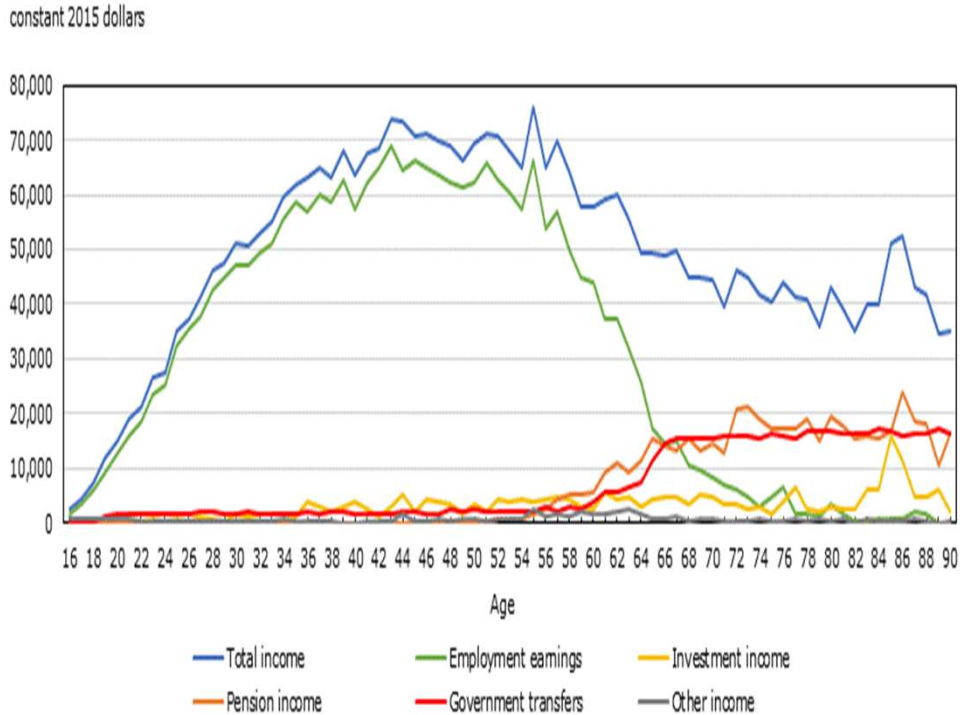
Proportion of pensioners in relative low income (60% of contemporary median income) in Great Britain and UK



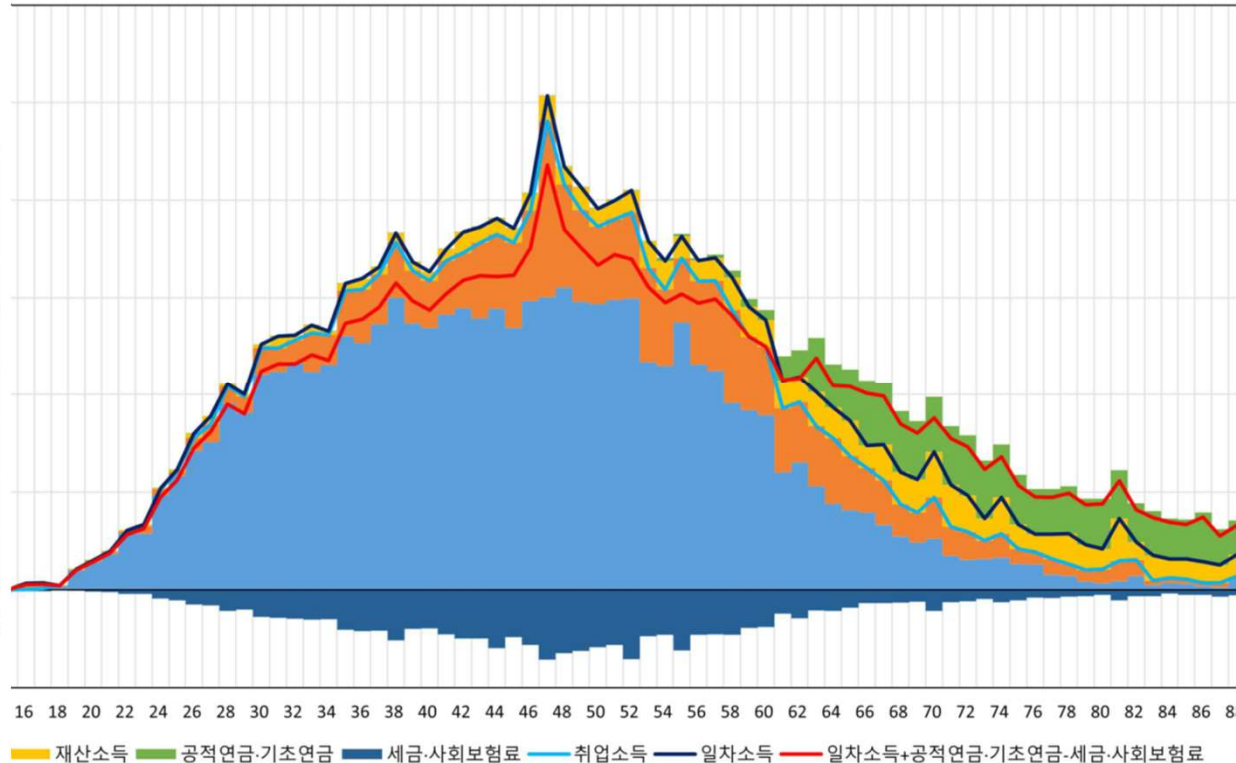
* The latest year's figures are rounded to the nearest whole %, whereas the older figures are to one decimal place. This may affect the slope at the end of the line.

한국과 캐나다(남) 연령별 개인소득

Chart 3b
Men's average annual income by age and source, Canada, 2014 and 2015



Note: Estimates exclude territories and First Nations reserves.
Source: Statistics Canada, Canadian Income Survey, 2014 and 2015 pooled data, custom tabulation.



자료: 최선영(2022)

구조개혁 방안 3가지 모델 비교

재정안정화, 소득보장 강화, 그리고 보편적 중층보장의 선택

MODEL 1	MODEL 2	MODEL 3
<p>재정안정화 + 최저소득보장 국민연금 자동조정 + 기초연금 선별화</p> <ul style="list-style-type: none">● 국민연금 급여 자동 삭감 (43%→34%)● 기초연금 수급범위 축소 및 급여 인상● 재정 안정성 최우선 고려	<p>국민연금 강화 + 최저소득보장 소득대체율 50% + 기초연금 축소</p> <ul style="list-style-type: none">● 국민연금 소득대체율 상향 (40%→50%)● 보험료율 현행 유지 또는 소폭 인상● 기초연금을 빈곤 노인 집중 지원으로 전환	<p>보편적 중층보장 (Universal Multi-pillar) 기초+보충+국민연금의 유기적 결합</p> <ul style="list-style-type: none">● 기초연금 보편화 + 보충급여 신설● 모든 노인이 '1인 1연금' 이상 수급● 사각지대 해소와 소득보장 동시 달성
<p>+ 재정지속성 확보 용이 - 공적연금의 사회부조화, 빈곤개선 한계</p>	<p>+ 급여 적정성 및 권리성 강화 - 사각지대 해소 미흡, 이원화 문제</p>	<p>+ 광범위한 빈곤 완화, 제도 정합성 우수 ✓ 재정부담은 OECD 평균 수준 관리 가능</p>

구조개혁 방안



1. 재정안정화와
최저보장

2. 국민연금 강화

현행: 제한된 국민
과 준보편 기초연금

3.보편적 중층보장



기초연금의 법적 성격 변화

부조적 성격에서 보편적 소득보장으로의 전환

↗ 법적 근거 비교

PAST (과거)

기초노령연금법



"이 법은 노인이 후손의 양육과 국가 및 사회의 발전에 이바지하여 온 점을 고려하여 **생활이 어려운 노인**에게 기초노령연금을 지급함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 한다."

- 제1조 (목적)

KEY CONCEPT

부조적 성격

생활이 어려운 노인 대상 (선별주의)

PRESENT (현재)

기초연금법



"이 법은 **노인에게** 기초연금을 지급하여 **안정적인 소득기반**을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진함을 목적으로 한다."

- 제1조 (목적)

KEY CONCEPT

보편적 소득보장

모든 노인에게 안정적 기반 제공

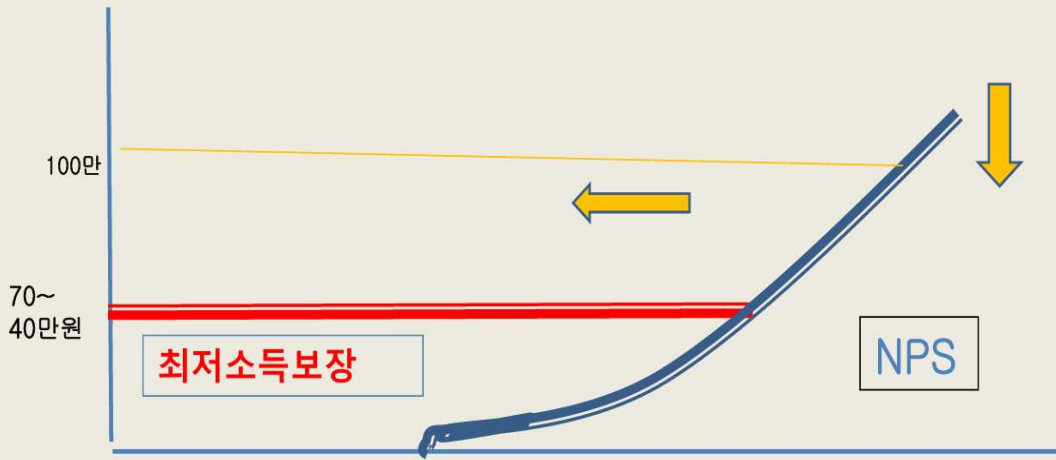
CHANGE



재정안정화 + 최저소득보장

국민연금 자동조정장치 도입과 기초연금 선별화 전략

구조개혁 메커니즘



강점 (Pros)

재정적 측면의 확실한 성과

- ✓ 국민연금 재정안정화 달성 및 보험료율 급등 방지
- ✓



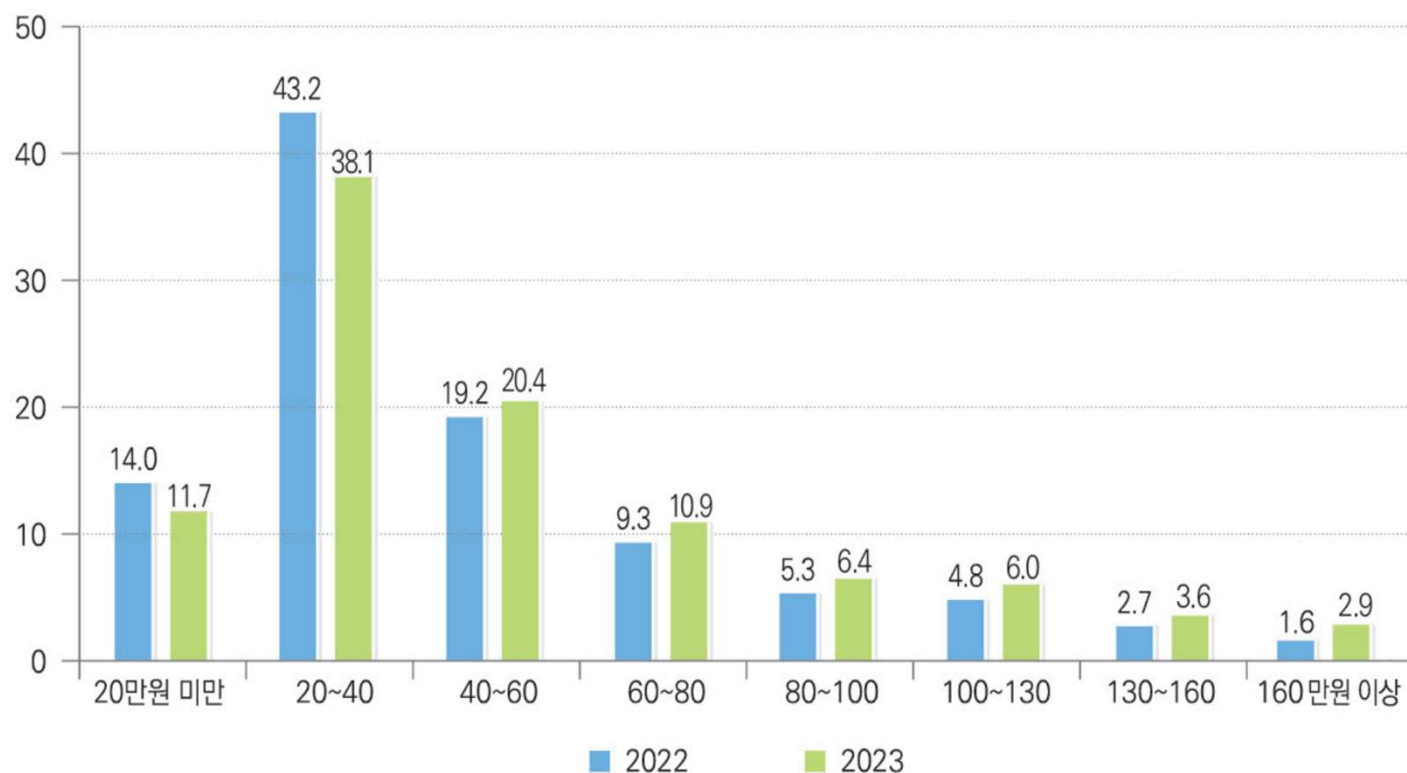
약점 (Cons)

소득보장 및 제도적 한계

- × 공적연금의 사회부조화 (보편성 약화)
- × 국민연금 저급여 문제로 노인빈곤 악화 우려
- × 제도 간 대체성으로 인한 국민연금 가입유인 저하

급여사각지대: 저급여와 가입기간 전망

2023년 평균급여액 62만원. 50%가 40만원 이하, 100만원 이상은 12.5%



국민연금공단 2025

신규수급연도	평균가입기간 (년)
2025	19.2
2030	20.3
2040	22.1
2050	24.3
2060	26.2

개혁대안2: 국민연금 강화와 최저소득보장

- 국민연금소득대체율 50%로 인상, 보험료 13% 유지, 장기적으로 기초연금 최저소득보장화(급여인상과 포괄범위 축소)
- 강점:
 - 현노인 절대빈곤완화, 미래 노인 빈곤 완화 기여 (2-30년후)
 - 권리성 강화(but, 제한된 수급자 대상): 삭감에 대한 저항성
 - 소득대체율 50% (연1.25)* 25년 *300만원(A값)= 93만원

국민연금강화와 선별급여 약점

- 연금이원화: 현세대 노인, 여성, 비정규직은 사회부조/미래노인과 정규직은 사회보험
- 장기적 공적연금의 사회부조화: 빈곤문제 해결 제한적: 디지털 전환에 의한 “melting labor”(Lee, S. 2023)와 사회보험제도 정합성?
- 국민연금 저급여 문제 해결 어려움: 급여인상 효과 상대적으로 적고(93 vs 126만원), 역진적.
- 제도통합성: 최저소득보장 경우 가입유인과 근로유인에 부정 영향 있음
- 정치적 저항: 기초연금 축소에 대한 저항, 보험료인상에 저항
- 재정: 추가적 보험료인상이 어렵고, 당장 조세 투입은 설득이 어려움

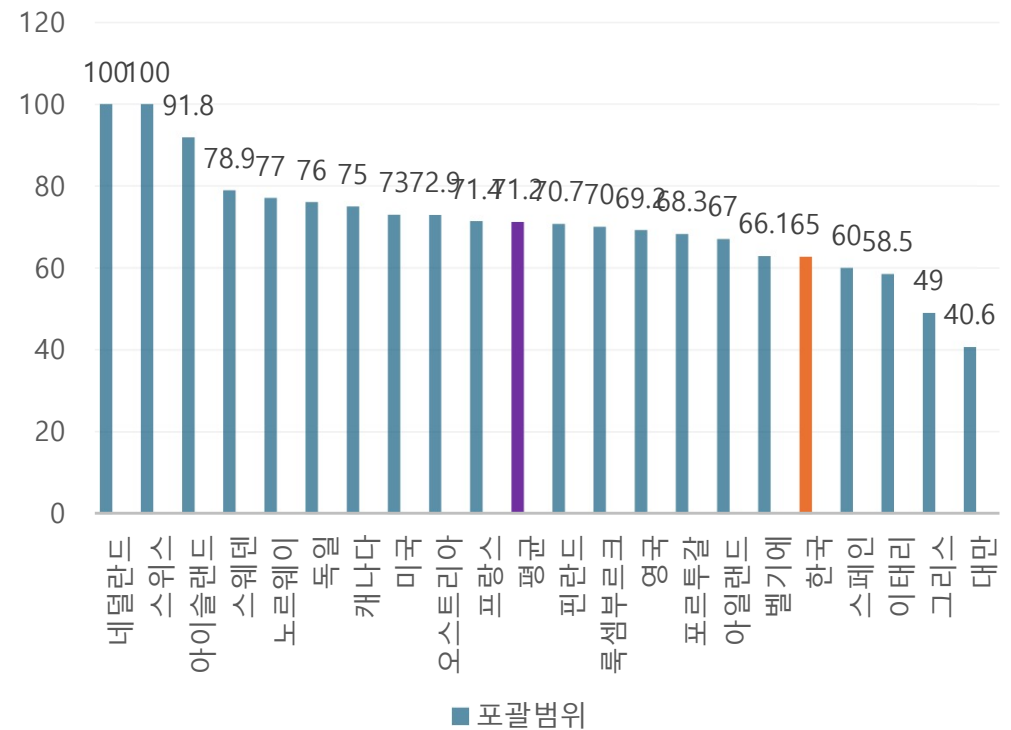
적용사각지대(2023.12월)

●경찰가능인구의 65.8(59.8+5.9)% 가입

18-59 경제활동가능: 30,298천명					
경찰인구 22,697					
국민연금가입자 21,851					
비경찰 6,639	납부예외 2,944	소득신고자 18,907		특수 직역 1,809	
		체납 774	보험료납부자 18,132		
					21.9%
9.71%		59.8%		5.9%	
10,357 (34.1%)		19,941 (65.8%)			

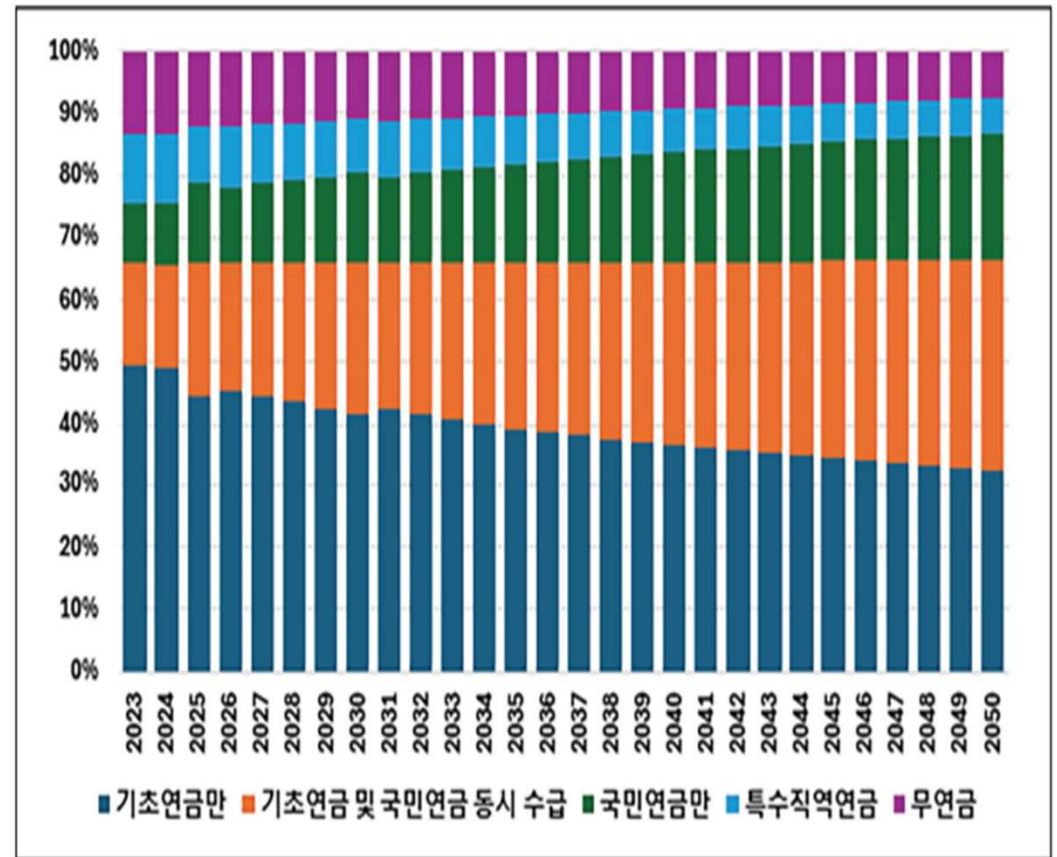
국민연금공단 2025

공적연금 포괄범위 국제비교 2017
(평균 71.2, 한국 2023 65.8)



국민연금 수급율 전망

구분	노령연금 수급 65세 이상 노 인수	국민연금수급율 (5차 재정계산)
30	6,220	51.9
40	10,526	64.5
50	13,734	75
70	14,626	84.2

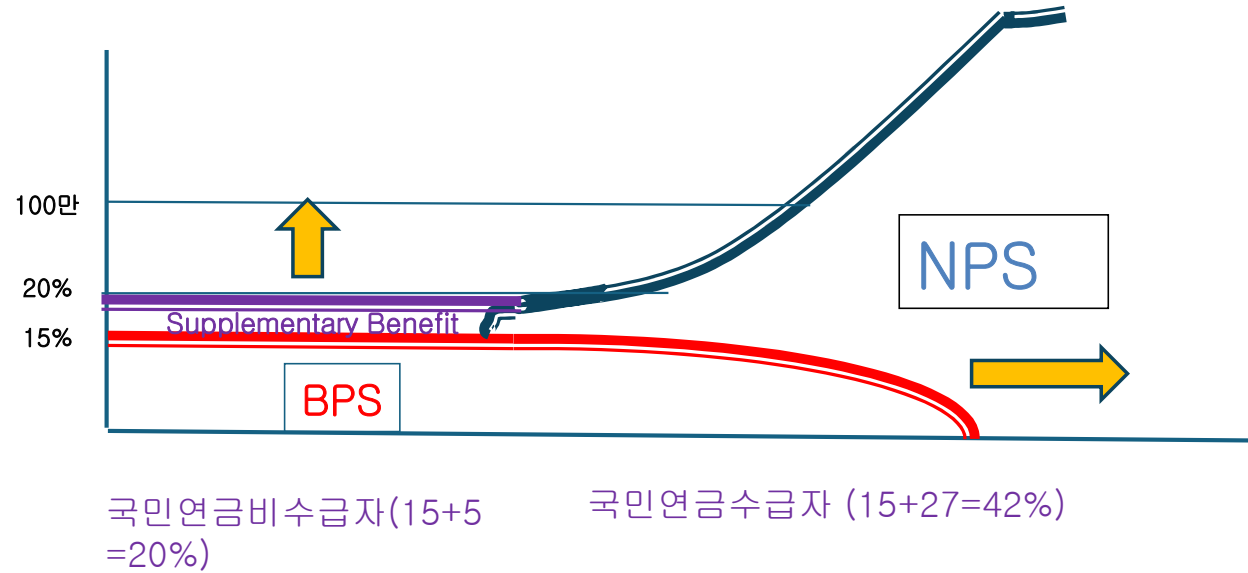


한신실 외 2024

소득별 소득대체율 상향 효과(25년 가입기준)

	국민연금비수 급 기초연금 수 급	0.5A 150	A 300	2A 600
43%	34	60.75(40.5)	80.7(26.9)	121.5(20.3)
50%+기 초증액	60	69(46%)	93(31%)	138(23%)
증액	26	9~25	12.3	16.5

개혁대안 3: 보편적 중층



기초연금 보편화 및 46만원으로 인상, 부조식 보충연금 15만원 도입,
국민연금유지; 보험료 13%, 수급개시연령 연장

개혁대안 3: 보편적 중층보장

- 모두에게 소득보장기능 강화, 적용과 급여사각지대 해소
 - 국민연금 수급자: 국민연금과 기초연금 42%(15+27%, 46+80=126만원), 국민연금 저급여문제 해결
 - 국민연금 비수급자: 기초연금과 보충연금으로 20%(15+5, 46+15=61만원): 기초연금은 보충연금과 결합(덴마크, 캐나다): 무소득배우자, 비정형근로자의 급여인상.
- 재정지속성: 장기적으로 연금지출을 OECD 평균수준으로 제한함
 - 수급개시연령 68~70세로 장기적으로 상향 (정년연장, 실업부조와 노인을 위한 특별 근로장려세제 도입 노령근로자의 근로조건과 소득보장제도 구축), 국고지원(수급 확대와 함께 장기, 점진적)
 - 기초연금: 보편급여화 후 clawback 으로 15~20%로 회수
 - 재정추계: GDP 약 10% in 2040 (BP 4.2%, Supp. 0.5%, NPS 5.3%, 현행 6.9%보다 3.1%p 증가(여기에는 claw back과 수급개시연령 연장이 고려되지 않음. 필자 추정)
 - 특수직역연금 추가적 개혁 통한 재원 절감
- 제도적 통합성: 기초연금에서 연계 감액 폐지

기초연금보편화에 대한 비판?

- 기초연금은 정치적 취약?: 한국에서 매5년에 10만원씩 상승했음.
- 기초연금인상은 사회부조강화 및 중산층과 저소득층을 분리함: 기초연금을 보편화하면 연대 효과가 큼
- 재정부담: 현제도 유지시 2060년에도 2.5%로 유지됨.
- 국민연금 가입 유인 저해: 국민연금과 기초연금 동시수급자의 비중이 높아지고 있음. 양 급여를 합쳐도 최저생활비가 안됨, 대체 관계보다는 보완관계로 인식
- 기초연금의 확대가 국민연금 가입에 미치는 부정적 영향이 확인된 바는 없음. 보편화하면 영향이 더 줄것으로 기대됨
- 이용하 외 2022: 기초연금 급여인상이 국민연금 가입에 미치는 영향.
 - 한국노동패널이용 이중차분분석. 회피가능성이 있는 지역가입자를 처리집단, 가능성 없는 사업장가입자 비교집단.
 - 세차례 급여인상 충격과 반응 (2012.01 ~ 2021.12: 2014.10 -> 20만원, 2018. 9: 20 -> 25만원, 2021. 1: 25만원에서 30만원).
 - 분석결과: 기초연금 도입 직후 일시적으로 국민연금가입이 감소함. 분석기간 늘이면 영향 아주 약해짐



보편적 중층보장 급여 효과(25년 가입기준)

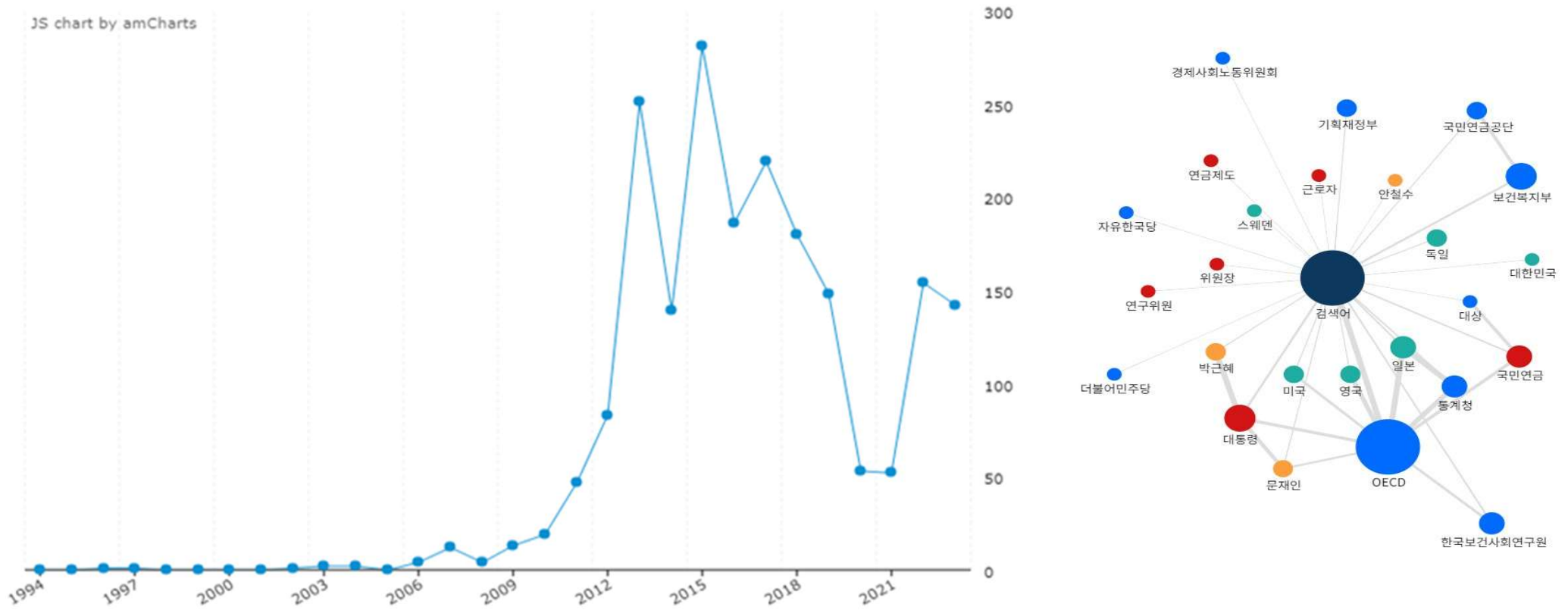
	국민연금 비수급자	0.5A 150	A 300	2A600
기초연금	34->46 +15	34->46	46	46
43%		60.7	80.7	121.5
총급여	61	101.3	126.7	121.5~167.5 (clawback)
증액	27	12~27 (보충수급/비수급)	12	0~46 (clawback)
50%상향 급여액 증액	60 26	69 9~25	93 12.3	138 16.5

보편적 중층보장모델

- 우리나라의 노인빈곤은 **노인빈곤의 구조화와 장기화**.
- 개혁대안인 공적연금 삭감 대안과 국민연금 중심 소득보장 강화 모두 **국민연금의 제도적 취약성을 고려하지 않음**. 또한, 기초연금을 장기적으로 축소하고자 함. 개혁의 효과가 느리고 부족. 연금제도 간 기능충돌로 가입유인을 저해할 수 있음
- 보편적 중층연금제도: 복지국가적 연금제도의 제도적 기반
 - 기초연금과 보충급여 강화를 통해 **현세대 노인빈곤 즉각적 완화**
 - 국민연금 수급자 국민연금과 기초연금, 국민연금비수급자 기초연금과 보충연금 수급. 모든 노인이 두 개 이상의 **연금급여: 노인빈곤 완화 가장 효과적**
 - 연금 제도간 기능 충돌을 최소화하며 통합적 발전 가능

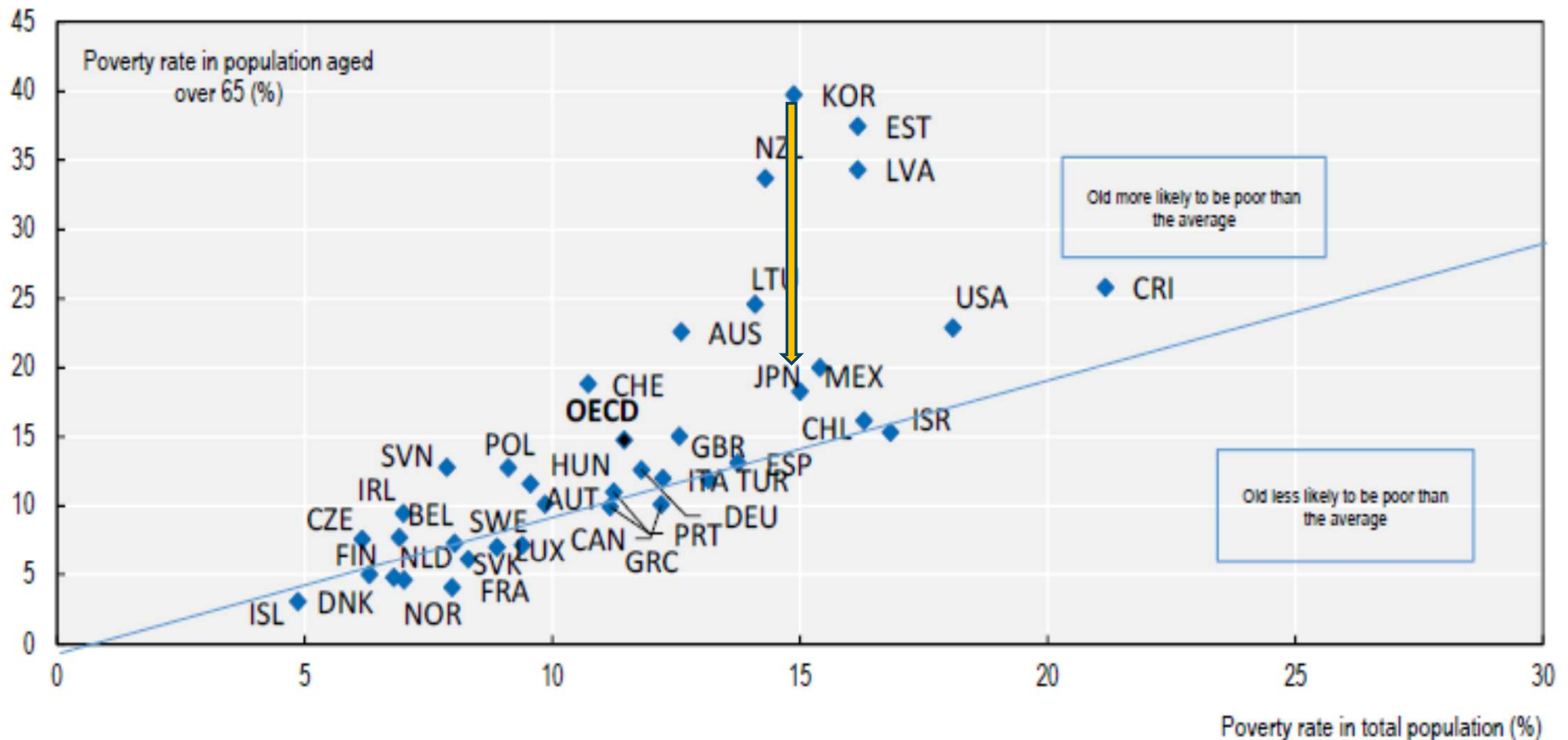
노인빈곤문제의 정책아젠다. 배제된 노인

20대 중앙일간지 ‘노인빈곤’ 언급수의 추이, 관계도분석



Source: BigKinds (<https://www.bigkinds.or.kr>), Accessed on 2024.05.23

목표 설정: 노인빈곤 절반! 10년의 약속



Note: Data are for 2022 except for some countries; see note of Table 7.1 for details.

Source: OECD Income Distribution Database www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm (June 2025 version)

자료

- ILO 2018, Social protection for older persons: Policy trends and statistics 2017–19
- Lee, S. y. 2023 Varieties of Precarity: Melting Labour and the Failure to Protect Workers in the Korean Welfare State, policy press
- SSA 2018 *Social Security Programs Throughout the World*, SSA
- OECD 2025 Pensions at a Glance
- 국민연금공단 2025 국민연금 생생통계
- 김도현, 이승희 2025 기초연금 선정방식 개선방향, KDI Focus
- 박영삼 2025 한국의 사회계층 구조와 변화, 미발간발표문
- 석재은 2022 한국의 노후소득보장 개혁방안
- 이승희 2023 노인빈곤에 관한 연구: 소득과 소비를 중심으로
- 이용하, 류재린, 이다미, 송창길, 최준영, 김원섭, 2022 기초연금-국민연금과의 관계 및 향후 발전방안 연구, 한국보건사회연구원
- 류재린 외 2022 공적연금 재구조화 방안 연구, 한국보건사회연구원
- 최선영 2022 사회보장 연령주의 사례발굴, 한국보건사회연구원
- 한신실, 유희원, 홍정민, 박주혜 2024 공적연금 미시모의실험모형 개발, 국민연금연구원
- [빅카인즈\(BIG KINDS\)](#)