

다층 연금체계 개혁 방안

김학주 (동국대)

국회 연금특위 제6차 민간전문가회의

2026.03.13

왜 ABM인가? – 연금재정 자동조정장치의 필요성

한국의 구조적 한계

- 형식: 0·1·2·3층 다층체계 / 실질적으로는 기금 수익률에 크게 의존하는 부분적 적립식 DB
- 재정 전망이 수익률 가정에 좌우 → 기금수익률 낮을 때 급격한 부담 조정 요구
- 자동 안정 장치 없어 충격 발생시 모수(수익률·보험료율)조정 논쟁 및 개입 반복

자동조정장치(ABM) = 인구·임금·수명 변화에 따라 급여를 자동 조정하는 규칙 기반 제도

왜 ABM인가? – 위기 이전의 ‘안전벨트’

OECD 국가의 연금 자동조정장치 채택 비율

- 현재 OECD 38개 회원국 중 24개국(약 63%)이 연금 급여액, 수급 연령, 또는 보험료율에 영향을 미치는 자동조정장치(AAM/ABM)를 하나 이상 채택하여 운영하고 있음. 이는 OECD 국가의 약 3분의 2에 해당하는 수치로, 인구 고령화와 저성장 기조 속에서 자동조정장치가 글로벌 연금 거버넌스의 핵심적인 표준으로 자리 잡았음을 증명
- 자동조정장치는 대부분이 위기 대응이 아니라 ‘고령화 대응’으로 도입. 세계적으로 최상위 수익률을 보이는 CPPIB가 운용하는 캐나다 연금플랜(CPP) 제도에도 법에 근거한 자동조정장치가 설계되어 있음(3년마다의 재정평가에서 “최소 필요 보험료율(MCR)”이 법정 기여율 허용 범위를 벗어나면, 자동조정이 가동되도록 규정

왜 ABM인가? – 위기 이전의 ‘안전벨트’

자동조정장치는 연금 재정이 바닥을 드러내는 파국이 닥쳤을 때 급하게 당기는 '비상 브레이크'가 아닙니다. 오히려 일상적인 주행에서 탑승자를 보호하는 '안전벨트' 역할을 함

- **정치적 리스크 배제와 거버넌스 안정화**

기금 고갈 위기가 가시화된 후 입법 과정을 통해 수급액을 급격히 삭감하거나 보험료를 대폭 인상하는 방식은 막대한 사회적 갈등을 유발함. 자동조정장치는 기대수명, 출산율, 거시경제 지표 등의 변화에 따라 연금 모수가 '사전에 합의된 규칙'에 의해 점진적으로 조정되도록 설계. 이를 통해 연금 제도의 운영을 탈정치화하고 예측 가능성을 극대화.

- **외부 충격 완충 및 세대 간 형평성(Intergenerational Equity) 제고**

인구 구조나 경제 성장률의 변화가 가져오는 충격이 누적되어 미래 세대에게 감당할 수 없는 부채로 전가되는 것을 방지. 미세한 환경 변화를 연금 시스템이 지속적으로 흡수하고 분산시킴으로써, 특정 세대에게 재정 부담이 집중되는 것을 막고 구조적인 형평성을 보장.

수익률 5.4%에서도 2080년대 기금 고갈 가능 → 구조개혁 불가피

시나리오	기금수익률	ABM	기금 고갈	2065 미적립부채 /GDP
A	4.5%	미도입	2057년(5차 재정추계)	≥130%
B	4.5%	도입	2075년	≈100%
C	5.4%(복지부 목표치)	미도입	2061년(5차 재정추계에서 0.5%p 올리면 약 2년 지연)	≥130%
D	5.4%	도입	2080년대	≈90~95%

※ 본 표의 수치는 거시지표를 바탕으로 한 개념적 시뮬레이션(시산) 결과이며, 미시자료 기반 정밀 추계가 아님. 실제 제도 도입 시 재추계 필요; 기금수익률 5.4%는 복지부가 설정한 운용 목표수익률일 뿐, 재정추계상 공식 고갈 연도는 따로 제시되어 있지 않음.

→ 수익률↑로는 고갈 시점만 연장될 뿐, ABM+1층 구조개혁 없이는 재정 지속가능성·적정성 모두 불가능.

"핵심 차이는 기금수익률 수준 자체보다,
예상하지 못한 재정 충격이 있을 때,
이를 자동으로 흡수하는 안전벨트인 자동조정장치를
갖고 있느냐입니다. 위기가 실제로 닥쳤을때
도입하는 것은 잘못된 선택입니다."

ABM은 어떻게 작동하는가

충격 발생 (인구구조·경제여건 변화)

재정균형 지표 계산 (예시: 스웨덴 BR, 일본 거시경제슬라이드)

급여 또는 보험료 자동 조정 (정치적 개입 배제, 선진국의 2/3 이상 채택)

재정균형 유지 (장기적 지속가능성 및 적정성 보호)

현행 다층체계의 구조적 문제점

- **층별 분절화:** 고용부·복지부·금융위로 관할 분산, 통합 관리 부재
- **기능 중복:** 0층 기초연금과 1층 국민연금의 재분배 기능이 겹침
- **2층 실패:** 퇴직연금 일시금 수령 83%, 연금화율 극히 낮음
- **격차 심화:** 상위 13.7%만 4개 층 모두 가입, 나머지 86% 단층 구조

→ 이러한 상황에서 상위 계층에게까지 0층 기초연금을 분산 지급하는 것은 노인 빈곤율 해소에 실패할 수밖에 없는 구조임

층별 기능 재배치: 명확한 역할 분담

층위	현행 기능 (문제)	재설계 방향
0층	소득 하위 70% 광범위 지급	하위 40% 집중 타겟팅
1층	재분배 + 저축 기능 혼재	소득비례 순수 보험 원칙
2층	일시금 수령 위주, 연금 기능 사실상 사장	연금화 (분할수령)
3층	세제혜택 위주, 보충 연금기능 미약	자발적 보충 기능 유지

핵심 문제: 통합 소득대체율 관리 부재

현행 문제

- 층별 통계 미연계
- 계층별 실질 대체율 불명
- 통합 거버넌스 공백

재설계 방향

- 층별 데이터 통합
- 목표 대체율 70% 관리
- 통합 거버넌스 구축

→ "결국 문제의 본질은, 기금 수익률이 아니라 통합 소득대체율을 누가 어떻게 관리하느냐이다."

분석 방법론 개요

핵심 원칙

- 층별 산식을 분리해 계산
- 분모는 납입기간 기준 평균임금
- 2.3층 퇴직·개인연금은 적립금의 연금화 전제로 반영

주요 가정

- 임금상승률: 연 3.7%(5차 재정추계 가정)
- 수령기간: 23년 (평균 기대수명 88세, 5차 재정추계 가정)

한계 및 유의사항

- 본 분석은 가입자 개개인의 소득·기여 이력을 추적하는 미시시뮬레이션이 아니라, 세대별 평균값과 거시 재정지표를 이용한 집계 수준 개념적 시뮬레이션임.
- 이로 인해 세대·성·소득분위 간 분배효과는 충분히 반영되지 못하며, 결과는 정책 방향성 검토를 위한 시산으로, 구체적 재정추계나 제도 설계의 공식 근거로 사용되기에는 한계가 있음.

가입기간 증가 추계와 실질 소득대체율

5차 재정계산 추계: 점진적 증가

시기	평균 가입기간	실질 대체율
현재 수급자	19.2년	20.7%
2030년대	21~23년	22.6~24.7%
2050년대	24~26년	25.8~27.9%
장기 목표	≈25년	≈26.9%

증가 요인 3가지

- ① 제도 성숙: 1988년 도입 후 시간 경과로 가입기간 누적
- ② 수급연령 상승: 60세 → 65세로 연장되며 추가 5년 가입
- ③ 노동시장 참여 증가: 여성 경제활동 참가율 상승

층별 소득대체율 산출 공식

층위	산출 공식	연금화 방식	추정값
0층 기초	월 기초연금액 ÷ 기준 월소득	해당없음	10.0%
1층 국민	$43\% \times (n \div 40)$	해당없음	26.9%
2층 DB	$(\text{최종임금} \times n) \div 23\text{년} \div \text{평균임금}$	일시금 → 23년 균등분할	16.5%
2층 DC	$\Sigma[C \times (1+r)^t] \div 23\text{년} \div \text{평균임금}$	적립금 → 23년 균등분할	12.9~17.7%
3층 개인	적립금 ÷ 23년 ÷ 평균임금	적립금 → 23년 균등분할	10.0%

※2.3층: 퇴직 시 적립금을 수령기간 23년으로 나눈 월급여 기준 소득대체율

개혁 전: 현행 체계의 한계(가입기간별)

시나리오	가입기간	1층 대체율	통합 대체율	70% 갭
현재 수급자	19.2년	20.7%	53.6%	-16.4%p
5차 신규수급자	20.1년	21.6%	54.5%	-15.5%p
2030년대 가정	23년	24.7%	57.6%	-12.4%p
2050년대 평균 목표	25년	26.9%	59.8%	-10.2%p
고소득 10분위(1970년생 기준)	33.9~40년	43.0%	76.0%	+6.0%p

2050년에도 평균 25년 가입 → 1층 실질 대체율 27% 수준인 반면,
 1970년생 소득 상위 10분위 평균 가입기간 33.9년으로 대기업 장기근속자의 경우 국민연금 40년 가입 및 퇴직연금(월급의 8.33%) 누적으로 통합 소득대체율 70%를 크게 상회함.

개혁 전후 비교: 통합 소득대체율 변화

개혁 전 (현행)

가입기간	1층 대체율	통합 대체율	70% 갭
19.2년	20.7%	53.6%	-16.4%p
25년	26.9%	59.8%	-10.2%p

개혁 후 (4.5% 달성 시)

시나리오	2층 대체율	통합 합계	개선폭
DC 3.0% → 4.5%	12.9% → 15.5%	59.8% → 62.4%	+2.6%p
DC 4.5%	15.5%	62.4%	-7.6%p 갭

※ 본 표의 수치는 거시지표를 바탕으로 한 개념적 시뮬레이션(시산) 결과이며, 미시자료 기반 정밀 추계가 아님. 실제 제도 도입 시 재추계 필요.

→ 퇴직연금 수익률 개선만으로는 통합 소득 대체율 국제권고 70% 달성 불가 → 구조 개혁 필수

개혁 후: 통합 소득대체율 (ABM + 수익률 개선 효과)

시나리오	통합 대체율	기금소진	1985~2004생 청년세대 수익비
현행 (개혁 無)	59.8%	2057년	1.4배
수익률만 개선 (4.5% → 5.4%)	62.4%	2061년	1.5배
ABM + 수익률 개선	57.5%	2080년대	1.7배

※ 본 표의 수치는 거시지표를 바탕으로 한 개념적 시뮬레이션(시산) 결과이며, 미시자료 기반 정밀 추계가 아님.

인구·임금·수명 변화에 따라 급여를 자동 조정하는 하이브리드 ABM을, 세대별 수익비를 재조정하는 방향으로 설계할 경우, 기성세대의 과도한 수익비를 점진적으로 하향 조정하고, 청년세대의 수익비를 국제 수준으로 끌어올리는 것이 가능

하이브리드 자동조정장치(ABM) 설계

유형	감액 방식	한국 파라미터	10년 효과
핀란드 수명계수	즉시 일괄	기대수명 +8년 → -4.8%	-4.8% 고정
일본 거시슬라이드	연차별 누적	연 -1.5% 차감	-14.0%
하이브리드 ABM	즉시+누적	초기 -4.8%, 이후 -1.5%/년	-18.2%

※ 본 표의 수치는 개념적 시뮬레이션(시산) 결과이며, 실제 제도 도입 시 재추계 필요.

핀란드식 수명계수를 먼저 적용하는 이유 → 수명 충격을 즉시 반영하여 세대 간 비용 전가를 차단 (늦게 조정할수록 미래세대에 부담 집중)

일본식 거시슬라이드를 결합하는 이유 → 연 -1.5%씩 점진 조정으로 급격한 급여 하락을 방지하고 인구·임금 변동을 장기 자동 흡수, 정기 개입 없는 재정균형 유지

세대별 수익비 (평생 연금급여 / 평생 보험료) 변화

세대	현행 수익비	ABM 도입 후	변화
1955~74년생 (기성세대)	3.0배	2.8배	-0.2
1985~2004생 (청년세대)	1.4배	1.7배	+0.3

※ 본 표의 수치는 거시지표를 바탕으로 한 개념적 시뮬레이션(시산) 결과이며, 미시자료 기반 정밀 추계가 아님.

자동조정장치(ABM) 도입 시, 본 연구의 시산 기준으로는 기성세대 수익비는 약 0.2배 줄고 1985년 이후 세대는 약 0.3~0.4배 높아지는 것으로 추정된다; 네덜란드, 캐나다, 스웨덴 등의 해외 연구들을 종합하면 청년 세대 수익비는 대략 1.7~1.9배 수준.

퇴직연금 운용수익률 4.5% 달성 전략

- **디폴트옵션 전면 확대:** 확정급여형 잔존 자산도 단계적 TDF 편입
- **옵트아웃 방식 전환:** 미운영 적립금은 자동으로 생애주기형 TDF 편입, 원리금 보장형은 원할 때만 선택
- **사업자 구성 재편:** 은행 중심에서 증권사 전문 운용사 중심으로 전환, 자산배분형 TDF 비중 확대
- **성과연동 보수·인센티브 도입:** 최저 보수는 낮추고, 장기 초과수익(5년 이상) 공유하는 성과보수 체계 도입
- **거버넌스·규제 정비:** 수익률·수수료를 표준지표로 공시, 저성과 사업자에 대한 디폴트 자격 제한 도입

※ TDF 5년 평균 수익률 6%+ 이면, 수수료·디폴트 개선만으로도 실질 4.5% 달성 가능 → 현재 구조에서의 저수익은 "시장 탕"이 아닌 제도 설계 탕!

핵심 정책적 함의

1. 운용수익률 만능론 기각

DC 수익률을 3.0% → 4.5%로 올려도 통합 소득대체율 개선은 +2.7%p에 그침 → "수익률만 올리면 해결"이라는 주장은 수치상으로도 성립하지 않는다

2. ABM 재정효과 우위

하이브리드 ABM 도입은 기금소진 시점을 늦추고, GDP 대비 부채를 완화하는 반면, 국민연금 수익률 4.5% → 5.4% 달성 효과는 +4년 내외에 불과함 → 재정안정 측면에서 수익률 개선보다 ABM 도입이 명확하다.

4대 축 연금 개혁 패키지

- **1축:** 하이브리드 ABM 도입 (수명계수 + 거시슬라이드로 1층 자동 조정)
- **2축:** 0층 기초연금의 전략적 방어 (하위 40% 집중, 급여 인상으로 빈곤 하단 방어망 구축)
- **3축:** 2층 연금화 의무화 (퇴직연금 일시금 → 분할 수령 전환, 노후소득화)
- **4축:** 퇴직연금 운용수익률 제고 (디폴트옵션 확대 등으로 목표 수익률 4.5% 달성)

→ 하위 40% 집중 타겟팅은 복지 축소가 아니라, 1·2층 연금 혜택을 충분히 받는 대기업·장기근속자 대신 실제 노인 빈곤층에게 재원을 집중하여 빈곤 하단 방어망을 실질적으로 구축하기 위한 필수 조치임

[ABM의 적정성 보호 조건]

고령화와 경제여건 변화로 자동조정장치(ABM)가 발동해 급여가 조정되더라도, 그만큼을 0층 기초연금 강화(하위 40% 집중 인상)와 2층 퇴직연금의 연금화(일시금 → 분할 수령)로 되돌려 줄 때 재정 지속가능성·급여 적정성·세대 형평성이 함께 유지된다. 즉 1층 ABM만 따로 도입하는 것이 아니라 0·2층과 세트로 작동하는 패키지여야 한다.

단계별 추진 로드맵

단계	과제	시기
1단계	통합 거버넌스 구축 (층별 데이터 통합 + 목표 대체율 관리)	2026~27년
2단계	기초연금 타겟팅 강화(소득 하위 40%) + 하이브리드 ABM 도입 (국민연금법 개정)	2027~28년
3단계	퇴직연금 연금화 의무화 + 디폴트옵션 확대	2028~29년

결론

지금은 패러다임 전환이 필요한 시점

모수(수익률·보험료율) 논쟁을 넘어

구조적 자동조정 + 층별 재설계로

세대 간 형평성과 재정 지속가능성 동시 달성

유의사항

- 본 분석에서 제시된 재정규모·비용 추정치는 보수적/공격적 가정을 포함한 시산에 불과하므로, 일부 수치는 과대 추정되었을 가능성이 있음.
- 그럼에도 이러한 개념적 시뮬레이션은 대략적인 규모를 파악하고, 다층연금체계 개편의 방향을 비교하는 데 의의가 있음.

Q & A

감사합니다