



## 연금개혁 특별위원회 신하 민간지문위원회 제6차 회의 결과보고

### 1. 개 요

- 일 시 : 2026. 3. 13.(금) 10:00 ~ 13:00
- 안 건 : 기초·퇴직·개인연금 개혁을 통한 다층 연금체계 구축(발제·토론)
- 장 소 : 국회의사당 제5회의장(본관220호)
- 참석자 : 총 22인(공동위원장 2인 포함) 중 20인 참석

구분	위원명	출석 여부	비고	위원명	출석 여부	비고	위원명	출석 여부	비고	위원명	출석 여부	비고
공동위원장	박명호	○		주은선	○	사회	-	-	-	-	-	-
위원 (20인)	김대영	○		김도형	○		김신영	○		김원섭	○	
	김학주	○		남찬섭	○		류재린	○		박나리	○	
	박종상	○		박철언	○		배관표	○		송헌재	○	
	신승룡	X		원종현	X		윤석명	○		정보영	○	
	정세은	○		정인영	○		정창률	○		정해식	○	

### 2. 발제 주요 내용: 기초·퇴직·개인연금 개혁을 통한 다층 연금체계 구축

#### □ 김학주 위원

- 한국 연금체계의 구조적 한계 진단
  - 형식과 실질의 괴리: 표면상 0·1·2·3층 다층구조이나, 실질적으로는 국민연금 기금 수익률에 크게 의존하는 부분적 적립식 확정급여(DB) 제도. OECD 38개국 중 24개국 (63%)은 이미 자동조정장치(ABM)를 가동 중이나, 한국은 세계 최고 수준의 고령화 속도와 GDP의 50%가 넘는 미적립부채 규모에도 자동 안전벨트 없이 기금 운용 수익률에만 의존.
  - 재정 취약성: 자동조정장치 부재로 인구·경제 충격 발생 시마다 정치적 논란 반복, 재정 전망이 정부의 수익률 가정에 과도하게 좌우됨. 세계 최고 수익률을 자랑하는 캐나다 CPP의 경우에도, 법정 ABM 조항에 의해 최고보험수리관의 3년 주기 재정 평가 시 "최소필요기여율(MCR)이 법정 범위를 벗어나면 급여기여율이 자동 조정"되어 정치적 논란의 원천을 차단하고 있음.
  - 핵심 문제: 통합 소득대체율 관리 주체 부재 - 층별 통계 미연계, 계층별 실질 대체율 불명, 통합 거버넌스 공백으로 OECD 권고 70% 달성을 위한 층별 통합 시뮬레이션 및 책임 주체 부재.



## 연금개혁 특별위원회 신하 민간지문위원회 제6차 회의 결과보고

(계속: 김학주 위원 발제내용)

- 자동조정장치(ABM) 도입의 필연성: 수익률 개선론의 한계
  - 수익률 만능론 기각: 퇴직연금 DC 수익률을 3.0% → 4.5%로 1.5%p 대폭 올려도 통합 소득대체율 개선은 +6.2%p에 그쳐(현행 19.2%에서 25.0%로), OECD권고 70%와의 격차 미해소.
  - ABM의 재정 우위: 하이브리드 ABM 도입 시 기금소진 시점을 약 19년 늦추고 (2057년→2080년) GDP 대비 부채를 50% 이상 완화하는(130%→90-95%) 반면, 단순 수익률 고도화(4.5% → 5.4%, +0.9%p)는 고갈 연장 효과 +4년에 불과(2057년 →2061년). 수익률 1%p 추가 개선은 극히 어려운 반면, ABM은 제도 설계로 즉시 가동 가능.
  - 하이브리드 자동조정장치(ABM)는 핀란드식 수명계수와 일본식 거시슬라이드를 함께 장착한 설계로 핀란드식 수명계수를 먼저 적용하는 이유는 급속한 고령화로 인한 수명 충격을 즉시 반영하여 세대 간 비용 전가를 차단(늦게 조정할수록 미래세대에 부담 집중), 일본식 거시슬라이드를 결합하는 **이유는** 연 -1.5%씩 점진 조정으로 급격한 급여 하락을 방지하고 인구·임금 변동을 장기 자동 흡수.
- 핵심 차이 명확화:
  - "핵심 차이는 기금수익률 수준 자체보다, 예상하지 못한 재정 충격이 있을 때, 이를 자동으로 흡수하는 안전벨트인 자동조정장치를 갖고 있느냐입니다. 수익률 개선은 필요하지만 그것만으로는 불충분하며, 위기가 실제로 닥쳤을 때 도입하는 것은 잘못된 선택입니다."
- 우리가 지금 해야 할 질문: 세대 간 형평성의 실질적 의미
  - 미래세대의 시스템 이탈권: ABM 미도입 시 현행 제도는 기성세대(1955-74년생)에 비해 청년세대(1985-2004년생)에게 상대적으로 낮은 수익비 제공
    - \* 국제 수준(1.7-1.9배)에 현저히 미달. 현재 20-30대 청년들은 상대적으로 이러한 불공평한 수익비 보고 '이 시스템이 나를 위한 것인가?'를 묻고 있음.
  - ABM 도입 후 세대 재조정 효과: 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. 이는 도덕적 담론이 아니라 제도의 지속가능성과 세대 간 공정성을 동시에 회복하여 젊은 세대가 제도를 신뢰하고 참여하게 하는 생존 전략.



## 연금개혁 특별위원회 신하 민간지문위원회 제6차 회의 결과보고

(계속: 김학주 위원 발제내용)

### ○ 4대 축 연금 개혁 패키지 제안

- 1축: 하이브리드 ABM 도입 - 핀란드 수명계수(기대여명 연동) + 일본 거시슬라이드(경제·인구 연동)로 1층 국민연금 자동 조정.
- 2축: 0층 기초연금 전략적 타겟팅 - 소득 하위 40% 집중, 급여 인상으로 빈곤층 방어망 구축. ABM 발동으로 1층 급여 조정 시 최저노후소득 보호 기능.
- 3축: 2층 퇴직연금 연금화 의무화 - 일시금 수령 → 분할 수령 전환으로 노후소득화. 현재 퇴직연금 일시금 수령 관행을 차단하여 실질 노후소득으로 전환.
- 4축: 퇴직연금 운용수익률 제고 - 디폴트옵션(TDF) 확대, 옵트아웃 전환 등으로 목표 수익률 4.5% 달성. TDF 확대와 5~6년 장기 운용으로 4.5% 달성 가능하나 이것만으로는 통합 소득대체율 격차 해소 불가.

### ○ ABM의 적정성 보호 조건 (핵심 설계 원칙)

- [ABM의 적정성 보호 조건] 고령화와 경제여건 변화로 ABM이 발동해 10년 뒤 급여가 조정되더라도, 그만큼을 0층 기초연금 강화(하위 40% 집중 인상)와 2층 퇴직연금의 연금화(일시금 → 분할 수령)로 되돌려 줄 때에만 재정 지속가능성·급여 적정성·세대 형평성이 함께 유지된다. 즉 1층 ABM만 따로 도입하는 것이 아니라 0·2층과 세트로 작동하는 패키지여야 한다. 충격 발생 시 ABM 발동으로 1층 국민연금 급여 조정이 이루어지면, 동시에 0층 기초연금 타겟팅 강화와 2층 퇴직연금 연금화로 자동 보상 메커니즘이 작동하여 통합 소득대체율 유지 + 빈곤층 보호 + 세대 형평 달성.

### ○ 단계별 추진 로드맵

- 1단계(2026~27년): 통합 거버넌스 구축 (층별 데이터 통합 시스템 구축 + 목표 통합 소득대체율 관리 체계 확립 + 연금 통합관리위원회 설치 법안)
- 2단계(2027~28년): 기초연금 타겟팅 강화(하위 40% 집중) + 하이브리드 ABM 도입 (국민연금법 개정 + 기초연금법 개정)
- 3단계(2028~29년): 퇴직연금 연금화 의무화 + 디폴트옵션 전면 확대(근로자퇴직급여보장법 개정)

### ○ 결론: 패러다임 전환의 시급성

- 기존 논쟁의 한계: 보험료율 인상 vs. 급여 삭감, 또는 수익률 개선 만능론을 넘어서야 함. 국민연금과 퇴직연금 수익률을 개선해도 통합 소득대체율은 OECD 권고 70%에 못 미치는 여전히 큰 격차이며 기금고갈을 피할 수 없음.



## 연금개혁 특별위원회 신하 민간지문위원회 제6차 회의 결과보고

(계속: 김학주 위원 발제내용)

- 구조적 해법: 자동조정장치 + 층별 재설계로 세대 간 형평성과 재정 지속가능성 개선, 미적립부채 완화 동시 달성. OECD 38개국 중 이미 24개국(63%)이 ABM을 가동 중이며, 캐나다·스웨덴·일본·핀란드는 각기 고유한 ABM으로 재정 안정을 확보. 위기가 실제로 닥친 뒤에 ABM을 도입하는 것은 이미 늦으며, 지금 0·1·2층 패키지 개혁을 통해 재정 지속가능성, 급여 적정성, 세대 간 형평성을 동시에 달성할 수 있는 역사적 기회.
- 유의사항: 본 분석의 재정규모·비용 추정치는 거시지표 기반 개념적 시뮬레이션(시산)으로, 미시자료 정밀 추계가 아니나, 다층연금체계 개편의 방향성 비교와 정책 우선순위 판단에 의의가 있음.

### □ 김원섭 위원

#### ○ 검토 배경

- 지난 연금개혁은 재정안정화 측면에서 일정한 성과를 거두었으나, 급여 인상 효과는 제한적이었다는 평가가 가능하다. 특히 보험료율 조정과 재정 지속가능성 확보에는 진전이 있었지만, 노후소득보장 강화라는 본래의 연금정책 목적을 충분히 달성하였다고 보기는 어렵다. 다만 이번 개혁에서 공적연금의 지급보장 원칙이 법률에 명문화된 점은 중요한 진전으로 평가된다. 이는 국가가 연금제도의 최종 책임을 부담한다는 점을 제도적으로 확인한 것으로서 향후 공적연금 재정구조 개편의 근거가 될 수 있다.
- 국제적으로 공적연금 재원은 보험료와 조세가 결합된 형태로 운영되는 것이 일반적이다. 대체로 보험료가 주된 재원이거나, 조세 지원 역시 중요한 축을 이루고 있으며, 그 방식도 정액 지원, 적자 보전, 특정 급여 지원 등으로 다양하다. 우리나라는 그간 특정 급여 지원 중심이었으나, 지급보장 명문화 이후에는 적자 보전 방식으로 발전할 가능성이 커졌다. 다만, 구체적인 지원 시기와 방식이 아직 명시되지 않았다는 점에서 제도적 한계가 남아 있다.
- 이하에서는 재정 안정과 노후소득보장의 조화, 연금제도 발전 지체 원인 분석, 실효성 있는 정책대안 마련이라는 세 가지 내용으로 향후 연금개혁을 위한 정책 제안을 하고자 한다.



## 연금개혁 특별위원회 신하 민간지문위원회 제6차 회의 결과보고

(계속: 김원섭 위원 발제내용)

- 우리나라 노후소득보장 수준의 현황과 문제점
  - 우리나라의 공적연금 지출 수준은 경제규모와 고령화 속도를 고려할 때 매우 낮은 수준이다. 국내총생산(GDP) 대비 연금지출은 2020년 기준 약 3.5% 수준으로, OECD 주요국과 비교하면 현저히 낮다. 장기 재정추계에 따르면 향후 연금지출은 증가하더라도 고령화 수준에 비해 충분히 확대되지 못할 가능성이 크다. 즉, 고령화 속도는 OECD 평균보다 훨씬 빠르지만, 이에 대응하는 연금지출은 상대적으로 낮아 실질적인 노후보장 수준은 제한적일 것으로 전망된다.
  - 이에 반해, 노인빈곤 문제는 심각하다. 최근 노인빈곤율이 다소 하락하였다고 하나 여전히 약 35% 수준으로 매우 높으며, 자산을 포함한 포괄적 소득 기준으로 보더라도 우리나라 노인의 상대적 빈곤 수준은 국제적으로 매우 높은 편이다. 특히 자산이 있는 노인은 스스로 생활이 가능할 것이라는 단순한 인식과 달리, 실제로는 노인가구의 상당수가 저자산·저소득 상태에 놓여 있다. 따라서 노인빈곤을 개인의 선택이나 자산 활용 부족의 문제로 환원해서는 안된다.
  - 장래 전망 또한 우려스럽다. 별도의 추가 조치가 없을 경우, 2050년에도 노인빈곤율이 여전히 40%로 높은 수준을 유지할 것으로 추정된다. 국민연금과 기초연금은 분명 빈곤 완화 효과를 갖고 있으나, 현재 구조만으로는 노후소득보장에 충분하지 않다는 점이 확인된다.
- 구조적 원인: 세대 간 성장 격차와 미흡한 복지국가 대응
  - 우리나라 노인빈곤의 핵심 원인은 개인의 근로의욕이나 준비 부족이 아니라, 고도 성장 과정에서 형성된 세대 간 소득격차와 이를 보정할 복지국가 체계의 미비에 있다. 과거 고성장기에 경제활동을 한 세대와 이후 저성장기에 경제활동을 한 세대는 구조적으로 다른 소득기회를 가졌으며, 이는 개인의 능력과 무관한 세대 간 격차를 형성하였다. 노동시장에서도 노인 포함에 따라 임금과 고용조건 지표가 크게 달라질 정도로 고령층은 불리한 위치에 놓여 있다.
  - 그러나 이러한 현상은 우리나라만의 특수한 문제는 아니다. 다수의 선진국 역시 고도성장기 이후 세대 간 격차와 높은 노인빈곤을 경험하였으나, 복지국가 체계와 공적연금 확충을 통해 이를 상당 부분 완화하였다. 실제로 미국, 캐나다, 영국 등은 공적연금 강화를 통해 비교적 짧은 기간 내 노인빈곤율을 큰 폭으로 낮춘 바 있다. 반면 우리나라는 은퇴 후 소득이 급격히 감소하는 구조가 지속되어, 공적연금의 노후소득 유지 기능이 작동하지 못함을 보여준다.



## 연금개혁 특별위원회 신하 민간지문위원회 제6차 회의 결과보고

(계속: 김원섭 위원 발제내용)

- 공적연금은 본질적으로 단순한 저축제도가 아니라 사회적 소득재분배 장치이다. 따라서 “낸 만큼 받는 것”만을 기준으로 설계하기보다, 노후에 최소한의 문명적 생활을 보장하고 세대 간 격차를 조정하는 기능을 수행해야 한다. 이러한 관점에서 볼 때, 우리나라 공적연금은 아직 제도 통합성과 보편성이 충분히 확보되지 못한 상태이다.
- 정책대안 검토: 보편적 중층보장제도의 구축
  - 퇴직연금도 원칙적으로 다층연금체계의 한 축이 될 수 있으나, 현 단계에서는 국민 전체의 노후소득보장을 논의하는 핵심 수단으로 보기 어렵다. 가입자는 증가하고 적립금도 확대되고 있으나, 연금수령 비중이 낮고 전체 근로가능인구 중 적용 범위도 제한적이다. 따라서 현재 퇴직연금은 보편적 노후보장 제도라기보다 일부 근로자를 위한 근로복지 성격이 강하므로, 본 논의에서는 국민연금과 기초연금을 중심으로 한 공적연금 체계 개편을 우선 검토한다.
  - 본 발표에서는 크게 세 가지 정책대안을 제시하고 있다.
    - ▲ 첫째, 자동조정장치 도입과 기초연금 선별화를 통해 재정안정을 우선하는 방안이다. 이 방안은 국민연금 재정 안정과 보험료 급등 억제라는 장점이 있으나, 급여 수준 하락으로 인해 더 많은 노인이 사회부조에 의존하게 될 가능성이 크다. 현재도 국민연금 급여 수준이 낮은 상황에서 자동조정장치를 통해 소득대체율을 추가로 낮출 경우, 공적연금의 권리성이 약화되고 공적연금의 사회부조화가 심화될 우려가 있다.
    - ▲ 둘째, 국민연금을 강화하되 기초연금은 선별적으로 운영하는 방안이다. 이는 미래 세대의 노후빈곤 완화와 사회보험의 권리성 강화 측면에서는 의미가 있다. 그러나 사회보험 수급자와 사회부조 수급자를 이원화하는 문제가 있으며, 국민연금만으로 현 세대 노인의 광범위한 빈곤을 해소하기에는 한계가 있다. 추가 보험료 인상 여력이 크지 않은 상황에서 일반재정 투입 확대 또한 현실적 제약이 존재한다.
    - ▲ 셋째, 기초연금 보편화와 보충급여 신설, 국민연금 유지를 결합한 보편적 중층연금 방안이다. 이 방안은 기초연금을 월 46만 원 수준으로 강화하고, 국민연금 비수급자 등에 대해 월 15만 원 수준의 보충급여를 도입하며, 국민연금은 현 체계를 유지하되 필요 시 수급개시연령 조정을 검토하는 방식이다. 이 경우 국민연금 수급자는 기초연금과 국민연금을 결합하여 보다 안정적인 노후소득을 보장받을 수 있고, 국민연금 비수급자도 기초연금과 보충급여를 통해 최소한의 소득기반을 확보할 수 있다. 또한 저급여층에 더 큰 효과가 나타나므로 역진성 완화에도 유리하다.



## 연금개혁 특별위원회 신하 민간지문위원회 제6차 회의 결과보고

(계속: 김원섭 위원 발제내용)

- 재정 측면에서는 단기적으로 부담 증가가 예상되나, 수급개시연령 조정, 고소득층에 대한 일부 환수(claw-back) 장치 등을 병행할 경우 부담을 조절할 수 있다. 무엇보다 이 방안은 국민연금과 기초연금을 대립적으로 보지 않고, 통합적·다층적으로 발전시키는 방향이라는 점에서 제도 적합성이 높다.
- 종합 평가 및 정책 시사점
  - 우리나라의 노인빈곤은 개인 책임의 문제가 아니라, 경제성장 과정에서 누적된 세대 간 격차와 미흡한 공적 연금 체계가 결합된 구조적 문제이다. 따라서 국민 연금은 단순한 재정안정 장치가 아니라, 노후소득보장과 빈곤 완화를 위한 핵심 사회정책으로 이해되어야 한다.
  - 향후 정책 방향은 첫째, 기초연금을 단순한 선별적 부조가 아니라 안정적 노후소득 기반으로 재정립하고, 둘째, 국민연금과의 역할 분담 속에서 보편적 노후보장 체계를 강화하며, 셋째, 보험료와 조세를 결합한 지속가능한 재원구조를 구체화하는 데 두어야 한다. 특히 기초연금의 법적 성격이 이미 보편적 소득보장 성격으로 전환된 만큼, 이를 축소하기보다 전체 노인을 대상으로 한 기본보장 장치로 발전시키는 접근이 제도 취지에 부합한다.
  - 종합하면, 재정안정화만을 우선한 개혁은 노후소득보장이라는 연금제도의 목적을 약화시킬 수 있다. 반대로 국민연금과 기초연금을 결합한 보편적 중층연금체계는 우리나라의 높은 노인빈곤을 완화하고 세대 간 소득 불균형을 보정하는 보다 적절한 대안이 될 수 있다. 앞으로의 연금개혁은 재정 지속가능성과 소득보장 강화를 함께 달성하는 방향으로 설계되어야 할 것이다.



## 연금개혁 특별위원회 산하 민간전문위원회 제6차 회의 결과보고

### 3. 향후 일정 (2026. 4. 1. 기준)

#### □ 제7차 회의: 2026년 3월 27일(금) 오후 2시 (※ 既 진행)

- 주제: 노후소득보장제도로써 퇴직연금 역할 정립
- 발제: 정창률 위원, 김재현 교수(상명대), 유호선 박사(국민연금연구원)

#### □ 제8차 회의: 2026년 4월 24일(금) 오후 2시

- 주제: 기초층위 재구조화
  - ▲ 기초연금, 국기초, 국민연금과의 관계 조정
  - ▲ 보충적 소득보장제도 도입 가능성 검토
- 발제: 정해식 위원 (※ 추가 발제자 미정)

#### □ 제9차 회의: 2026년 5월 8일(금) 오후 2시

- 주제: 국민연금 재정 안정화를 위한 구체적 방안
  - ▲ 국민연금에 대한 국고투입 가능성 및 방안 검토
  - ▲ 자동조정장치 도입사례 및 시사점

#### □ 제10차 회의: 2026년 5월 29일(금) 오후 2시

- 주제: 미정