

기획과제

23-01

# 노후소득보장 재정정책에 대한 연구

2023. 12.

최성은

KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE



기획과제

23-01

# 노후소득보장 재정정책에 대한 연구

2023. 12.

최성은

KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE





## 서 언

우리나라의 인구고령화는 전 세계적으로도 유례없이 가속화되고 있어 2025년에는 고령인구가 전체 인구의 20.3%를 초과하는 초고령사회에 진입하는 것으로 전망되고 있다. 인구고령화의 가속화와 함께 국민연금의 역사가 짧아 본격적인 연금 성숙기가 도래하기 시작하면서 연금재정안정화의 문제가 지속적으로 부각되고 있다. 국민연금이 비교적 늦게 도입되고 연금지출이 본격화되지 않은 것에 기인하기도 하지만 우리나라의 노인빈곤율은 OECD 회원국 중에서도 가장 높은 것으로 나타나고 있어 노후소득보장을 위한 재정정책의 필요성도 심각한 형편이다. 우리나라의 노후소득보장정책은 국민연금을 근간으로 하여 공무원, 군인, 사립학교 교직원 등에 대한 특수직역연금이 공적연금체계를 이루고 있으며, 기초노령연금을 전신으로 하여 도입된 기초연금이 저소득노인과 무연금 노인들을 위한 노후소득보장 재정정책으로서 역할을 하는 동시에, 공공부조인 국민생활보장제도도 전체 노인의 약 9~10%까지를 대상으로 소득보장을 제공하고 있다. 그러나 공적연금 가입자와 급여수준이 지속적으로 증가하고 기타 해외국가에서는 부재하기도 한 공공부조제도가 존재하는 상황에서 기초연금 급여가 급격하게 확대되어 가면서 기초연금제도의 정책목표와 정책 정체성의 부재와 재정지출의 급격한 증가에 따른 우려가 제기되고 있다. 공무원연금과 군인연금은 일찌감치 재정수지 불균형을 일으키며 정부가 재정적자를 보전해 주고 있고, 공무원연금과 군인연금의 재정적자분은 향후에도 증가할 전망이다. 국민연금 또한 현재로서는 급여지출이 약 34조원(2022년 기준), 보험료 수입이 53.5조원(2022년 기준), 기금운용수익이 91조원(2021년 기준)으로 기금이 적립되고 있는 상황이고, 제도의 성숙기가 시작되는 시점이라 지출에 비해 수입이 두 배 이상 적립되어 와 현재는 연기금이 1천조를 육박하는 수준이지만 2040년부터는 보험료 수입과 기금운용수입이 급여지출에 미치지 못하여 재정수지 적자가 발생하고 2055년 기금이 고갈되는 것으로 전망되고 있다.

그러나 이러한 연금재정 지속가능성을 위한 연금개혁의 필요성에도 불구하고 보험료율 상향이나 소득대체율 조정 등 모수개혁은 이루어지지 못하고 있다. 그간 5차의

연금재정재계산과 재정안정화 방안이 보험료 인상으로 이어지지 못한 것은 어느 정도 세계적으로 큰 규모의 연기금이 현 상태까지는 적립되어 있고 보험료를 인상이나 급여 조정에 대한 정치적 위험을 꺼리게 되는 이유들이 존재하기도 한다. 국민연금 재정안정화를 위한 모수개혁이 어려운 다른 측면의 원인은 보험료 인상과 급여 삭감을 통해 이루어질 수 있는 재정안정화 외에도 연금급여 수준이 노후소득 보장을 위해 적정한 수준의 급여인가라는 급여 적정성의 문제가 함께 논의될 필요가 있기 때문이다. 보험료를 및 소득대체율, 연금수급 연령 상향조정 등을 조정하는 모수개혁과 현행 노후소득보장제도의 재구조화 및 공무원연금 등 특수직역연금 통합 등 큰 틀에서의 재구조화를 도모하는 구조개혁이 동시에 논의되어 추진될 필요가 있는 것은 노후소득보장을 위한 연금과 재정지출의 효과성과 효율성을 제고하기 위함이기도 하다.

본 연구에서는 우리나라의 노후소득보장 재정정책의 현황과 재정투입의 현황과 문제를 살펴보고, 우리나라 노후소득보장 재정지원 체계의 현황 및 구조적 문제점과 개선방향을 제시하고자 하였다. 국민연금과 공무원연금, 군인연금, 사학연금 등 특수직연금을 포함한 공적연금의 재정현황과 재정전망을 검토하고, 공적연금 재정안정화를 위한 그간의 개혁추진과정과 개혁논의를 살펴보고 연금개혁의 과제를 제시하고자 하였다. 또한 기초연금의 재정전망과 제도상의 문제점 및 노후소득보장체제하에서의 공적연금과 공공부조제도와의 관계를 고찰하고, 현행 기초연금 수급자의 소득 및 자산현황 등을 살펴보고 기초연금과 국민연금, 공공부조제도의 재구조화에 대한 쟁점사항에 대해 평가하고 향후 기초연금이 나아가야 할 방향에 대해 제시하고자 하였다. 한편 공적 노후소득보장제도가 보장할 수 있는 노후소득대체율의 한계에 직시하여, 퇴직연금 등 사적 노후소득보장제도를 보완적으로 활용할 수 있는 방안에 대한 논의를 종합하여 보고자 하였다. 본 연구는 본원의 최성은 박사가 수행하였으며 본 연구에 담긴 정책평가와 제안은 저자의 연구와 정책의견이며, 한국조세재정연구원의 해당 정책에 대한 공식입장이 아님을 밝히는 바이다.

## 요약 및 정책적 시사점

우리나라의 노후소득보장정책은 국민연금을 근간으로 하여 공무원, 군인, 사립 학교 교직원 등에 대한 특수직역연금이 공적연금체계를 이루고 있고, 기초노령연금을 전신으로 하여 도입된 기초연금이 저소득노인과 무연금 노인들을 위한 노후소득보장 재정정책으로서 역할을 하는 동시에, 공공부조인 국민생활보장제도도 전체 노인의 약 9~10%까지를 대상으로 소득보장을 제공하고 있다. 그러나 공적연금 가입자와 급여수준이 지속적으로 증가하고 기타 해외국가에서는 부재하기도 한 공공부조제도가 존재하는 상황에서 기초연금 급여가 급격하게 확대되어 가면서 기초연금제도의 정책목표와 정책 정체성의 부재와 재정지출의 급격한 증가에 따른 우려가 제기되고 있다. 기초연금 재정지출은 2018년 9.1조원에서 2022년에는 약 16.3조원으로 불과 4년 만에 두 배 가까이 증가하고 있어 기초연금 모수개혁에 대한 필요성도 제기가 되고 있는 실정이다.

공무원연금과 군인연금은 일찌감치 재정수지 불균형을 일으키며 정부가 재정적자를 보전해 주고 있고, 2022년 기준 공무원연금의 정부보전금은 4.4조원, 군인연금의 정부보전금은 1.8조원으로 특수직역연금의 재정적자에 대한 정부 지출은 약 6.2조원에 달하고 있다. 공무원연금과 군인연금의 재정적자분은 향후에도 증가할 전망이어서 2027년까지 향후 5년간의 정부보전금 규모는 약 54조원에 달하는 것으로 전망되고 있다. 국민연금 또한 현재로서는 급여지출이 약 34조원(2022년 기준), 보험료 수입이 53.5조원(2022년 기준), 기금운용수익이 91조원(2021년 기준)으로 기금이 적립되고 있는 상황이고, 제도의 성숙기가 시작되는 시점이라 지출에 비해 수입이 두 배 이상 적립되어와 현재는 연기금이 1천조를 육박하는 수준이지만 2040년부터는 보험료 수입과 기금운용수입이 급여지출에 미치지 못하여 재정수지 적자가 발생하고 2055년 기금이 고갈되는 것으로 전망되고 있다. 2023년 시행된 제5차 연금재정추계에서는 국민연금의 기금고갈시점이 2055년으로 제4차 연금재정추계와 비교하여 기금고갈 시점이 2년 앞당겨져, 수입과 지출의 불균형이 가속화됨을

시사하고 있다.

그러나 이러한 연금재정 지속가능성을 위한 연금개혁의 필요성에도 불구하고 보험료율 상향이나 소득대체율 조정 등 모수개혁은 이루어지지 못하고 있다. 그간 5차의 연금재정재계산과 재정안정화 방안이 보험료 인상으로 이어지지 못한 것은 어느 정도 세계적으로 큰 규모의 연기금이 현 상태까지는 적립되어 있어 보험료율 인상이나 급여 조정에 대한 정치적 위험을 꺼리게 되는 이유들이 존재하기도 한다. 국민연금 재정안정화를 위한 모수개혁이 어려운 다른 측면의 원인은 보험료 인상과 급여 삭감을 통해 이루어질 수 있는 재정안정화 외에도 연금급여 수준이 노후소득보장을 위해 적절한 수준의 급여인가라는 급여 적정성의 문제가 함께 논의될 필요가 있기 때문이다. 보험료율 및 소득대체율, 연금수급 연령 상향조정 등을 조정하는 모수개혁과 현행 노후소득보장제도의 재구조화 및 공무원연금 등의 특수직역연금 통합 등 큰 틀에서의 재구조화를 도모하는 구조개혁이 동시에 논의되어 추진될 필요가 있는 것은 노후소득보장을 위한 연금과 재정지출의 효과성과 효율성을 제고하기 위함이기도 하다. 가장 최근의 제5차 재정재계산과 재정안정화 방안에서는 국민연금 모수개혁과 함께 기초연금, 퇴직연금의 재구조화 논의가 테이블 위에 올려지기 시작하였는데, 이는 국민연금 재정안정화를 위한 재정적 측면과 급여적정성 측면에서 향후에도 지속적으로 통합이 검토되어야 할 사항이다.

국민연금 재정안정화는 보험료 인상 및 급여 조정 등 제도 내적인 개혁 외에도 특수직역 연금과의 통합적 운영, 기초연금과의 관계 설정과 재구조화, 퇴직연금의 활용 등 다양한 부분의 개혁을 동시에 요구한다. 국민연금 제도 내에서의 재정안정화는 명확한 재정목표의 설정이 선행되어야 한다. 연기금 적립배율은 현재로서는 25배가 넘고 있지만, 급여지출 증가율이 가속화되면서 20여 년 이내에 지출이 수입을 초과하여 기금규모가 축소되기 시작하고 이후 15년 이내에 기금이 고갈되는 것으로 전망되고 있다. 재정평가와 연금 모수 조정이 명시적으로 이루어지고 있는 해외국가들의 경우보다 사정이 나은 것은 사실이지만, 중장기적으로는 연금 재정재계산 주기를 5년에서 3년으로 축소하고 연금재정에 대한 면밀한 평가를 통해 변화하는 인구 경제적 상황과 연금 재정상황을 체크해 가면서 신속한 대처방안 등을 마련해 갈 필요가 있다. 일본은 향후 100년간 적립배율 1배, 캐나다는 50년간 적립배율 5~6배, 미국은 10년간 적립배율 1배, 향후 75년간은 수지균형을 재정목

표로 하고, 재정목표에 따른 재정안정화 조치를 명확하게 규정하고 있다. 평가 목표 기간을 짧게 잡을수록 인상이 필요한 보험료 수준은 낮아지는 점은 있어 재정안정화 방안의 자의성이 존재하기는 하지만, 보험료 인상은 소폭이라도 빠른 시일 내에 시행되는 편이 재정안정화에는 유리한 실정이다. 현재는 연기금의 규모가 크기 때문에 기금운용수익에 의한 세입이 보험료 수입의 2배 가까이 이르고 있지만, 기금운용수익률을 인상시키는 것을 공식적인 재정안정화 방안으로 하는 것은 바람직하지 않다. 주식시장이 큰 폭으로 하락했던 2022년과 같이 기금운용손실이 보험료 수입이상이 되어 기금 잠식이 일어난 사례도 있듯이, 위험자산 투자 비율 내에서의 투자도 시장환경에 따라서는 운용능력과는 무관하게 큰 폭의 손실이 발생할 수도 있다. 연기금의 규모는 향후 재정악화와 더불어 점진적 감소 후 재정수지 적자 발생 이후 큰 폭의 감소가 지속적으로 발생할 것으로 예측되며, 연기금 규모 축소폭이 연금재정의 불안정성을 가속화할 것이므로, 연기금 잠식의 여파를 미연에 방지하는 재정목표 수립 및 연금재정 평가와 일련의 자동안정화장치의 마련에 대한 고민이 필요하다. 재정계산 시 국민연금의 미적립부채에 해당하는 총당부채에 관한 산출도 병행하여 재정위험도에 대한 인식을 재고할 필요도 있다.

한편, 국민연금과 평균급여 차이가 약 5배 정도 나고 있는 공무원연금의 경우도 정부보전금 투입이 지속적 증가세를 보이고 있는 측면에서 추가적 개혁의 필요성이 존재하고 있다. 몇 차례의 개혁을 통해 국민연금과 수익비가 유사해지고 있다고는 하지만 급여의 격차가 존재하고 정부보전금 투입이 매년 지속적으로 증가하여 2022년에는 약 4.4조원에 달하는 만큼 공무원연금과 국민연금의 통합적 운영에 관한 검토도 필요하다. 이는 보험료와 급여수준의 통합, 다양한 이해당사자들의 저항 등 여러 가지 난제가 존재하는 방안이기는 하지만, 국가재정의 큰 틀하에서 노후소득보장정책의 효율적 구축이라는 측면에서 세부적인 방안들을 마련해 나갈 필요는 있다고 보여진다. 공무원연금과의 통합논의에 있어서는 퇴직수당의 분리와 퇴직연금의 활용방안에 대한 세부적 방안 검토도 필요하다. 이러한 점들을 염두에 두고 공적연금의 재정재계산 시기를 통합하여 공적연금 재정안정화 방안을 통합적으로 검토하여 공적연금 재정안정화와 급여적정성을 검토하는 것도 필요하다.

기초연금과 퇴직연금을 통해 국민연금의 소득대체율 부담을 경감하는 것은 기초연금과 퇴직연금의 재구조화를 필요로 한다. 기초연금의 재구조화는 국민기초생활

보장제도라는 공공부조가 있는 우리의 현실 속에서 공공부조로 재구조화하는 것도 그다지 효율적이지 않아 보이고, 보편적 수당으로 재구조화하기도 어렵다. 공공부조는 국민기초생활보장제도를 근간으로 하고, 노후소득보장체계는 공적연금을 중심으로 하여 기초연금은 단기적으로는 대상을 축소해 가면서 공공부조와 공적연금의 사각지대 노인들의 노후소득보장지원으로 틈새를 메꾸어 가며 보다 장기적 시계에서는 공적연금의 통합 등을 시도하면서 최저보증연금형태로 재설계 가능성을 검토해 볼 수도 있다. 퇴직연금은 연금수령을 촉진하고 궁극적으로는 퇴직연금화하는 이행방안의 검토와 함께 퇴직연금의 효율적 운영과 관리에 대한 방안 마련도 필요하다.

## 목 차

I. 서론 .....	1
II. 노후소득보장 재정정책 및 노후소득보장체계 현황 .....	3
1. 노후소득보장 재정정책 현황 .....	3
2. 노후소득보장체계 현황 .....	7
가. 국민기초생활보장제도 수급자 및 급여액 .....	8
나. 국민연금 수급자 및 급여액 .....	9
다. 특수직역 연금 수급자 .....	12
라. 기초연금 .....	15
III. 공적연금 재정과 연금개혁의 과제 .....	18
1. 공적연금 재정현황 및 전망 .....	18
가. 국민연금 재정현황 및 전망 .....	18
나. 공무원연금 재정현황 및 전망 .....	20
다. 군인연금 재정현황 및 전망 .....	22
라. 사학연금 재정현황 및 전망 .....	24
2. 공적연금 재정안정화를 위한 연금개혁과 정책과제 .....	25
가. 공적연금 개혁 연혁 .....	25
나. 공적연금 개혁의 과제 .....	28
IV. 기초연금제도와 노후소득보장 .....	33
1. 기초연금 재정현황 및 전망 .....	33
2. 기초연금제도와 노후소득보장 현황 .....	34
3. 기초연금 수급자의 소득 및 자산 현황 .....	40
4. 기초연금 재구조화에 관한 쟁점사항 및 평가 .....	41
V. 퇴직연금과 노후소득보장 .....	47
1. 퇴직연금 현황 및 문제점 .....	47
가. 퇴직연금 가입 현황 및 문제점 .....	48

나. 퇴직연금 적립 및 운용 현황 및 문제점 .....	52
다. 퇴직연금 일시금 수령 및 중도인출 현황 .....	54
2. 퇴직연금의 노후소득보장 기능 제고 방안 .....	54
VI. 해외사례 .....	56
1. 일본 .....	56
가. 연금제도 및 노후소득보장 체계 .....	56
나. 주요 연금개혁 .....	58
2. 캐나다 .....	60
가. 연금제도 및 노후소득보장 체계 .....	60
나. 주요 연금개혁 .....	63
VII. 결론 및 정책적 시사점 .....	66
참고문헌 .....	70

## 표목차

〈표 Ⅱ-1〉 우리나라 공적연금제도 비교 .....	4
〈표 Ⅱ-2〉 노후소득보장 재정정책과 지출 추이 .....	6
〈표 Ⅱ-3〉 국민기초생활보장제도 수급자와 노인수급자 .....	9
〈표 Ⅱ-4〉 국민연금 가입자 수 .....	10
〈표 Ⅱ-5〉 국민연금 수급자 추이 .....	11
〈표 Ⅱ-6〉 국민연금 급여 유형별 연금액 .....	12
〈표 Ⅱ-7〉 국민연금 급여액 분포 .....	12
〈표 Ⅱ-8〉 공무원연금 가입자 및 수급자 .....	13
〈표 Ⅱ-9〉 군인연금 가입자 및 수급자 .....	13
〈표 Ⅱ-10〉 사학연금 가입자 및 수급자 .....	13
〈표 Ⅱ-11〉 공무원연금 평균 기준소득월액 및 평균 연금수령액 .....	14
〈표 Ⅱ-12〉 사학연금 평균 연금수령액 .....	15
〈표 Ⅱ-13〉 기초연금 수급자 추이 .....	16
〈표 Ⅱ-14〉 기초연금과 국민연금 및 직역연금 동시 수급자 추이 .....	16
〈표 Ⅱ-15〉 기초연금 급여 .....	17
〈표 Ⅲ-1〉 국민연금 재정현황 .....	18
〈표 Ⅲ-2〉 국민연금 재정계산과 연기금 전망 .....	19
〈표 Ⅲ-3〉 국민연금 재정계산(4차) 주요 전망 결과 및 부과방식 보험료 전망 .....	19
〈표 Ⅲ-4〉 국민연금 재정계산과 보험료율 전망 .....	20
〈표 Ⅲ-5〉 공무원연금기금 재정현황 .....	21
〈표 Ⅲ-6〉 공무원연금기금 연금총당부채 .....	21
〈표 Ⅲ-7〉 공무원연금기금 재정전망 .....	22
〈표 Ⅲ-8〉 군인연금기금 재정현황 .....	23
〈표 Ⅲ-9〉 군인연금기금 연금총당부채 .....	23
〈표 Ⅲ-10〉 군인연금기금 재정전망 .....	23
〈표 Ⅲ-11〉 군인연금기금 부양비 전망 .....	24
〈표 Ⅲ-12〉 사학연금기금 재정현황 .....	25
〈표 Ⅲ-13〉 국민연금 재정계산과 재정안정화 및 제도개선 방안 .....	26

〈표 Ⅲ-14〉 공무원연금 개혁 .....	27
〈표 Ⅳ-1〉 기초연금 재정과 국비 대 지방비 비율 .....	33
〈표 Ⅳ-2〉 기초연금 재정전망 .....	34
〈표 Ⅳ-3〉 기초연금 선정기준액 .....	36
〈표 Ⅳ-4〉 국민연금 A값(평균소득월액) 추이 .....	36
〈표 Ⅳ-5〉 국민연금 급여에 따른 기초연금 감액과 기초연금액 .....	36
〈표 Ⅳ-6〉 기초연금 전액수급자 추이 .....	37
〈표 Ⅳ-7〉 기초연금 감액금액별 감액수급자 추이 .....	38
〈표 Ⅳ-8〉 기초연금과 국민연금 동시수급자 현황 및 특성 .....	39
〈표 Ⅳ-9〉 전체가구와 노인가구의 소득 및 자산분포 비교 .....	41
〈표 Ⅴ-1〉 퇴직연금 도입 사업장 수 .....	48
〈표 Ⅴ-2〉 퇴직연금 가입자 수 .....	48
〈표 Ⅴ-3〉 종사자 규모별 퇴직연금 도입 사업장 현황 .....	49
〈표 Ⅴ-4〉 종사자 규모별 퇴직연금 가입자 현황 .....	50
〈표 Ⅴ-5〉 개인형 퇴직연금(IRP) 가입자 현황 .....	51
〈표 Ⅴ-6〉 개인형 퇴직연금(IRP) 추가 가입자 현황 .....	51
〈표 Ⅴ-7〉 퇴직연금 적립 및 운용 현황 .....	52
〈표 Ⅴ-8〉 퇴직연금 운용수익률 .....	53
〈표 Ⅴ-9〉 퇴직연금 장기 운용수익률 .....	53
〈표 Ⅴ-10〉 퇴직연금 일시금 수령 현황 .....	54
〈표 Ⅴ-11〉 주기별 퇴직연금 수령 현황 .....	54

## 그림목차

[그림 II-1] 우리나라 노후소득보장체계 .....	8
[그림 VI-1] 일본의 노후소득보장체계 .....	57
[그림 VI-2] 캐나다의 노후소득보장체계 .....	61



---

# I. 서론

---

저출산 심화와 인구고령화의 가속화는 고령인구비율 및 부양비의 지속적인 증가를 가져올 것으로 예상되며, 국민연금과 기초노령연금 등 노후소득보장 재정의 지속가능성을 위협하고 연금재정을 중심으로 한 세대간 갈등의 요인을 유발하고 있다. 국민연금 재정은 제도의 성숙으로 인한 급여지출의 본격화와 인구고령화의 가속화로 재정전망상 연기금 고갈시점도 앞당겨지고 있으며, 연기금은 2041년부터 적자로 전환되어 2055년 고갈되는 것으로 전망되고 있다. 덜 내고 더 받는 것으로 알려진 국민연금의 보험료 및 소득대체율 등 모수개혁 등 제도 내적 개혁에 대한 논의가 뜨거운 가운데, 전반적인 노후소득보장구조의 개혁을 통한 제도 외적 국민연금 개혁에 대한 논의도 이루어지고 있다.

연금재정의 지속가능성에 대한 위협 외에도 연금제도 내의 사각지대 해소의 필요성이 지속되고 있으며, 기초노령연금의 지속적 확대는 연금가입률 저조 유인제공과 재정부담의 가속화, 기초생활보장제도와 연계 등 저소득층 노후소득보장체계의 재구조화 필요를 야기하여 왔다. 기초노령연금은 제도도입 이후 확대를 거듭하여 2019년 말 기준 수급자는 513.3만명, 2022년 기준 재정지출액은 약 16.1조원에 달하고 있으나, 생계급여제도와 함께 노인빈곤을 해소에는 미흡한 수준으로 분석되는 반면, 연금가입률 유인을 떨어뜨리는 등 전반적인 노후소득보장체계의 재구조화 필요성의 단초를 제공하고 있다. 공적연금제도 외에도 퇴직연금 등 사적연금제도가 공적노후소득보장제도를 보충하며 노후소득보장률을 제고할 수 있도록 퇴직연금의 수익률 제고 등 신뢰성 강화 및 제도개선 노력이 필요하다. 퇴직금의 퇴직연금전환, 수급권 보호 등을 촉진하기 위한 제도개선을 통해 사적연금제도의 보충적 기능을 제고하여 공적 노후소득보장제도의 지속가능성을 제고할 필요가 있다.

본 연구에서는 현행 노후소득보장 재정정책(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 기초노령연금, 기초생활보장 생계급여 등)의 재정 투입 및 제도적 현황을 살펴보고 우리나라 노후소득보장 재정지원 체계의 현황 및 구조적 문제점과 개선

방향을 제시하고자 한다. 이를 위해 국민연금과 공무원연금, 군인연금, 사학연금 등 특수직연금을 포함한 공적연금의 재정현황과 재정전망을 살펴보고, 공적연금 재정안정화를 위한 그간의 개혁추진과정과 개혁논의를 살펴보고 연금개혁의 과제를 제시하고자 한다. 공적연금제도 외에 1층 노후소득보장제도로 간주할 수 있는 기초연금의 재정전망과 제도상의 문제점 및 노후소득보장체제하에서의 공적연금과 공공부조제도와와의 관계를 고찰하고, 현행 기초연금 수급자의 소득 및 자산현황 등을 살펴보고 기초연금과 국민연금, 공공부조제도의 재구도화에 대한 쟁점사항에 대해 평가하고 향후 기초연금이 나아가야 할 방향에 대해 제시하고자 한다. 이를 위해 국민연금과 특수직연금을 통합하여 공적연금을 일원화한 일본의 사례와 보편적 기초연금과 최저보증연금 및 공적연금의 세 가지 유형의 공적 노후소득보장체제를 갖춘 캐나다의 사례를 살펴보고자 한다. 한편 공적 노후소득보장제도가 보장할 수 있는 노후소득대체율의 한계에 직시하여, 퇴직연금등 사적 노후소득보장제도를 보완적으로 활용할 수 있는 방안에 대한 논의를 종합하여 보고자 한다. 현행 퇴직금과 퇴직연금제도의 현황과 문제점을 살펴보고 퇴직연금의 노후소득보장 기능 제고를 위한 정책과제를 제시하고자 한다.

---

## Ⅱ. 노후소득보장 재정정책 및 노후소득보장체계 현황

---

### 1. 노후소득보장 재정정책 현황

노후소득보장을 위한 공적부문의 재정정책은 국민연금과 직역연금(사학연금, 군인연금, 공무원연금)을 주된 축으로 하여, 기초연금과 기초생활보장제도의 생계급여, 그리고 연금보험료 지원등 연금보험사각지대 지원사업, 노인일자리 지원사업 등을 들 수 있다. 국민연금과 직역연금(사학연금, 군인연금, 공무원연금)은 근로자와 군인, 교육인, 공무원에 대한 연금제도로 공적 노후소득보장제도의 근간이 되고 있다. 공무원을 대상으로 하는 공무원연금은 1960년 도입된 바 있고, 이후 군인연금이 1963년 공무원연금으로부터 분리되었으며, 사립학교 교직원 및 대학병원 직원을 대상으로 하는 사학연금이 1975년 도입되었다. 국민연금은 18세 이상 60세 미만 국내거주 국민을 대상으로 1988년 도입되었다. 특수직역연금과 국민연금은 보험료율과 급여수준에서 상당한 격차가 나고 있어서, 연금제도 간 형평성 문제가 부각되어 왔다. 국민연금 평균급여는 2022년 기준 약 61.8만원인 데 비해 공무원연금 평균급여는 월 약 250만원, 사학연금의 평균급여는 약 299만원으로 나타나고 있다. 이는 국민연금 보험료율이 기준소득월액의 9%임에 반해, 공무원연금과 사학연금의 보험료율은 18%인 것에도 기인하는데, 보험료 납입총액 대비 연금급여 총액을 나타내는 연금 수익비는 현재로서는 국민연금과 공무원연금 모두 약 1.5배 정도로 유사한 수준이기는 하다. 하지만 매년 발생하는 공무원연금의 적자부분을 정부가 보전하고 있고, 정부 보전금의 규모가 지속적으로 증가하는 가운데 공무원연금 등 직역연금과 국민연금의 형평성을 고려한 통합적 개혁에 대한 목소리도 높아지고 있다.

우리나라 공적연금은 특수직역 연금제도가 국민연금 도입 이전부터 도입되었던 바 있고, 국민연금은 비교적 최근인 1988년에 이르러서야 도입되었던 까닭에 일반 국민을 대상으로 하는 연금급여의 본격적 지출은 20년 후인 2008년부터 시작된 비

교적 짧은 역사를 가지고 있다. 이와 함께 수명의 증가와 고속화되는 고령화 속도로 국민연금제도에 가입되지 못한 노인들의 문제가 비교적 최근까지도 노후소득보장체계의 맹점이 되어 왔다. 이렇듯 국민연금에 가입되지 못한 노인들의 노후소득보장문제를 근간으로 하여 2008년 기초노령연금이 도입되었고 이후 기초연금으로 확대 개편되었다.

기초연금은 기초노령연금을 전신으로 하여 2014년 기초연금으로 명칭이 변경되어 도입되었다. 당초 기초노령연금은 1988년에 도입된 국민연금의 역사가 짧은 탓에 연금을 받지 못하는 세대들을 포함하여 국민연금제도를 보완하는 측면에서 8.9만원의 연금액을 지원하는 것으로 시작되었다가 기초연금의 도입과 더불어 기준연금액이 25만원으로 증가하였고 이후 지속적으로 증가하고 있다. 기초연금은 노인인구의 70%까지 기초연금급여를 지원하는 재정정책이다. 연금제도는 주로 근로자등 중산층 이상에 대한 노후소득보장정책이라고 할 수 있고, 기초연금은 고소득분위를 제외한 노인인구를 타겟으로 하고 있지만 그 대상과 성격이 매우 모호하다. 저소득 취약계층 노인들에게는 기초생활보장제도의 생계급여가 일종의 노후소득보장정책이라고 볼 수 있다. 생계급여 수급자의 약 34%(2019년 기준)가 노인가구로 생계급여 수급자 중 노인의 비중은 크기 때문에, 생계급여는 공적 노후소득보장체계에 있어서 0층을 구성하는 것으로 논의되기도 한다. 한편 연기금 및 직역연금기금외에 일반재정에서 지원하는 노인일자리 지원사업, 연금보험료 지원사업등도 노후소득보장 재정정책으로 간주할 수 있다.

〈표 II-1〉 우리나라 공적연금제도 비교

구분	국민연금	공무원연금	군인연금	사학연금
대상자	18세 이상 60세 미만 국내거주 국민	공무원	부사관 이상 현역군인	사립학교 교직원, 대학병원 직원
도입연도	1988년	1960년	1963년	1975년
소관부처	보건복지부	인사혁신처	국방부	교육부
보험료율	기준소득월액의 9% (근로자 4.5%, 고용주 4.5%)	기준소득월액의 18% (공무원 9%, 국가 및 지자체 9%)	기준소득월액의 14% (군인 7%, 국가 7%)	기준소득월액의 18% (교직원 9%, 법인 및 국가 9%)
급여수준	소득대체율 44% (2020년)	재직 1년당 지급률 1.79% (2020년)	재직 1년당 지급률 1.9% (2020년)	재직 1년당 지급률 1.79% (2020년)

〈표 II-1〉의 계속

구분	국민연금	공무원연금	군인연금	사학연금
기준소득월액 상한	5,030,000원	8,480,000원		
최소가입기간	10년 이상	10년 이상	20년 이상	10년 이상
수급개시연령	62세 (2020년)	60세 (2020년)	연령제한 없음	59세 (2020년)
평균납입기간 (2019년)	전체: 12.4년 2019년 신규: 17.4년	2019년 신규: 26.1년		
연금지급률	40년 납부 1.0	36년 납부 1.7		
가입자 수 (2022년)	2,2백만명	1,3백만명	19만명	33만명
수급자 수 (2022년)	539.7만명 (전체 노인의 60%)	54.6만명 (전체 노인의 6.1%)	10.7만명 (2021년, 전체 노인의 0.9%)	10.7만명 (전체 노인의 1.2%)
평균급여 (2022년)	61.8만원	250만원		299만원

출처: 국회예산정책처(2023), 공무원연금관리공단, 국민연금관리공단, 사학연금관리공단, 군인연금관리공단, 공공데이터 포털 등의 내용을 재구성

노후소득보장 재정지출 추이를 살펴보면, 2022년 기준 국민연금 급여지출은 약 34.1조원, 공무원연금 급여지출(퇴직급여, 퇴직수당, 재해급여 등 포함)은 약 21조원, 사학연금 급여지출은 약 4.6조원, 군인연금 급여지출은 3.7조원에 달하고 있고 국민연금과 직역연금을 모두 포함한 연금 급여지출은 약 63.4조원에 달하고 있다. 급여지출외에 기금운영 등 운영비를 포함하는 경우 국민연금 재정지출은 2022년 기준 약 35조원, 공무원 연금 지출은 약 22.2조원, 사학연금 지출은 약 4.7조원, 군인연금 지출은 약 3.7조원으로 국민연금과 직역연금 총지출은 약 65.6조원에 달한다. 2022년 기준 기초연금 지출은 약 16.3조원으로 급속히 증가하고 있고, 생계급여 지출도 약 5.3조원으로 빠른 증가율을 보이고 있다. 노인일자리 사업과 사회보험사각지대 해소부문 지출도 급격히 증가하여 2022년에는 각각 약 1.4조원, 1.05조원에 달하고 있다.

〈표 II-2〉 노후소득보장 재정정책과 지출 추이

(단위: 백만원)

소관	회계	사업	2018	2019	2020	2021	2022
보건 복지부	국민연금 기금	국민연금 급여	21,177,900	23,019,300	26,601,911	29,172,591	34,127,303
		국민연금 기금운영비	503,699	512,381	529,101	548,073	545,923
		국민연금 운영	206,605	249,149	281,841	299,679	336,933
		소계	21,888,204	23,780,830	27,412,853	30,020,343	35,010,159
	일반회계	국민연금운영	186	90	94	92	692
		저소득 지역가입자 보험료지원	-	-	-	-	26,525
		국민연금기금 전출 <sup>1)</sup>	10,157	10,177	10,177	10,199	10,338
		생계급여	3,721,567	3,761,705	4,337,925	4,655,454	5,264,772
		기초연금	9,120,000	11,495,198	13,176,531	14,963,468	16,289,504
		노인일자리 및 사회활동지원	634,932	922,800	1,329,600	1,315,100	1,442,195
	인사 혁신처	공무원 연금기금	공무원연금 급여	16,697,795	17,175,793	18,272,562	19,045,895
공무원연금 운영			664,289	575,936	642,728	657,501	1,226,860
소계			17,362,084	17,751,729	18,915,290	19,703,396	22,228,779
일반회계		공무원연금기금 전출 <sup>1)</sup>	3,441,332	2,774,653	3,060,360	3,568,350	4,023,594
교육부	사학연금 기금	사학연금 급여	3,327,237	3,641,788	3,915,168	4,209,634	4,592,762
		사학연금 기금운영비	100,999	103,040	106,231	125,849	128,539
		소계	3,428,236	3,744,828	4,021,399	4,335,483	4,721,301
	일반회계	사학연금 기금 전출 <sup>1)</sup>	815,074	895,820	896,042	941,057	987,417
국방부	군인연금 기금	군인연금 급여	3,224,053	3,369,251	3,465,659	3,542,643	3,655,682
		군인연금 기금운영	313	403	468	365	1,256
		소계	3,224,366	3,369,654	3,466,127	3,543,008	3,656,938
	일반회계	공무원연금기금 전출 <sup>1)</sup>	210,211	212,756	238,717	261,590	282,262
		군인연금기금 전출 <sup>1)</sup>	2,607,643	2,727,770	2,782,574	2,818,193	2,921,962
고용 노동부	일반회계	사회보험사각지대해소	900,000	1,341,932	1,208,611	810,347	1,046,594

주: 1. 최종예산 기준

1) 기금전출액은 기금지출액과 합산할 경우 중복계상됨

출처: 열린재정, 「사업별 예산 시계열」, <https://www.openiscaldata.go.kr/op/ko/be/UOPKOBEA05>, 검색일자: 2023. 7. 5.

연금재정지출은 국민연금기금, 공무원연금기금 등 사회보험료를 재원으로 하는 각각의 연금기금에서 지출되지만, 정부 재정에서 기금으로 전출되는 부분은 국비로 조달되는 부분이라고 간주할 수 있다. 국민연금의 일반회계 전출액은 2022년

기준 약 103억원, 공무원연금의 일반회계 전출액은 약 4.3조원(인사혁신처, 국방부 일반회계 전출), 사학연금의 일반회계 전출액은 약 9,874억원, 군인연금의 일반회계 전출금은 약 2.9조원에 달한다. 재정수지적자가 지속되어 오고 있는 공무원연금과 군인연금의 경우 일반회계 전출금을 통한 국비 조달은 증가추세에 있다. 국민연금 지출의 경우 일반회계에서 국민연금 운영과 저소득층 지역가입자 보험료 지원 등 재정지출의 규모가 증가하고 있다.

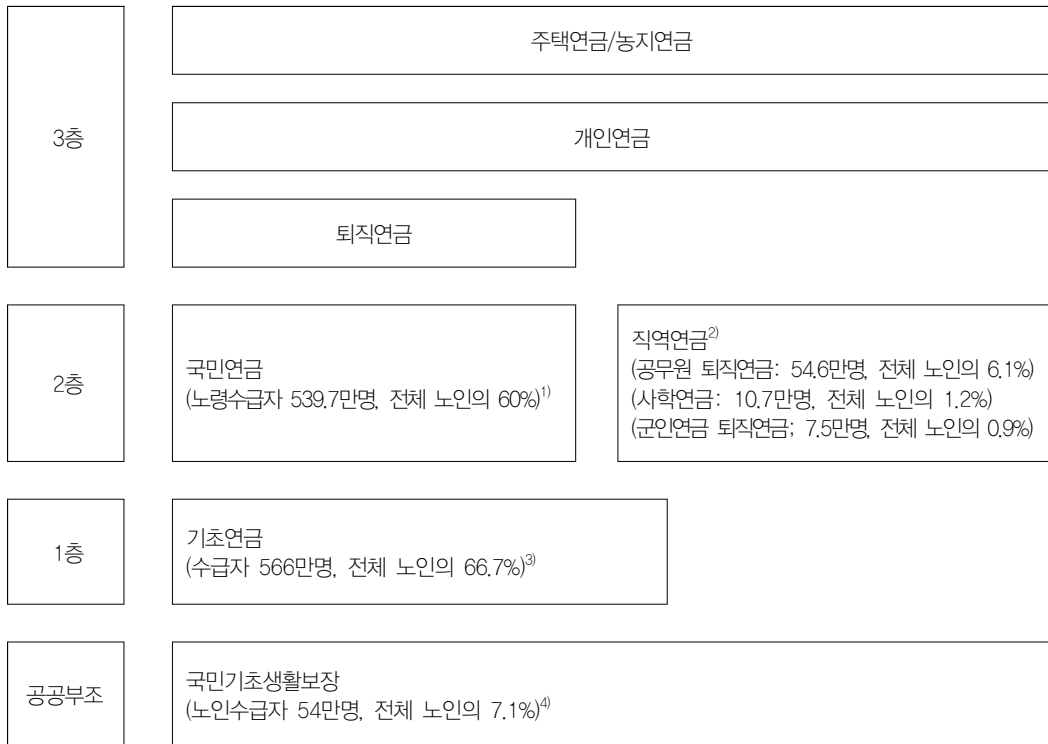
## 2. 노후소득보장체계 현황

한 국가의 노후소득보장체계는 노후소득보장의 공적체계와 사적체계를 모두 포괄하는 개념으로, OECD(2017)에서는 3층의 노후소득보장체계 프레임을 제시하고 있다. 1층은 기본적인 최저 생활수준을 만족할 수 있는 수준의 연금소득을 획득할 수 있도록 하는 강제적(mandatory) 프로그램, 2층은 근로소득의 일정 부분을 대체할 수 있도록 설계된 현재의 소득과 연계된 강제적인(mandatory) 연금 프로그램, 3층은 민간 부분의 자발적 연금저축 프로그램을 일컫고 있다. 2층의 강제적(mandatory) 연금 프로그램은 공적연금일수도 있고 사적부분의 연금일수도 있다.

우리나라의 노후소득보장체계를 3층의 OECD 노후소득보장체계로 설명한다면 1층은 기초생활보장제도, 기초연금, 2층은 국민연금과 직역연금, 3층은 퇴직연금, 개인형 IRP 및 세제적격 개인연금, 주택연금, 농지연금 등으로 개관할 수도 있을 것 같다. 그러나 우리나라 노후소득보장체계를 다층적으로 설명할 때 연구자들에 따라 주요 제도들에 대한 분류가 상이한 측면은 있다. 대부분의 경우 국민기초생활보장제도를 0층으로 정의하는 반면, 기초연금은 국민기초생활보장제도와 같은 층으로 분류하는 경우도 있고, 국민연금과 직역연금과 같은 층으로 분류하는 경우도 있다. 경우에 따라서는 국민기초생활보장제도는 노후소득보장체계에서 제외하고 보는 경우도 있다. 또 OECD 프레임 중 3층의 민간 자발적 연금저축 부분을 두 개의 층으로 분리하여 퇴직연금과 개인형 IRP를 3-1층, 그 외 세제적격 개인연금과 주택연금 등을 3-2층으로 분류하는 경우가 많다. 직역연금의 경우 일정 부분 자발적 기여가 있는 부분을 고려하여 2층과 3층에 걸쳐 있는 제도로 구성하는 경우도 있다. 우리

나라 노후소득보장체계 구조를 회자함에 있어, 연구자마다 가장 상이하게 구성하는 제도가 기초연금인 것은, 기초연금제도의 정체성과 정책 목표 및 보장이 명확하지 않은 것에 그 원인이 있다고 보인다.

[그림 11-1] 우리나라 노후소득보장체계



주: 1) 국민연금 수급자는 2022년 기준임

2) 공무원연금 수급자는 2022년 기준, 사학연금 수급자는 2021년 기준, 군인연금 수급자는 2022년 기준임

3) 기초연금 수급자는 2020년 기준임

4) 국민기초생활보장 수급자는 2018년 기준 수급자 수임

출처: 저자 작성

### 가. 국민기초생활보장제도 수급자 및 급여액

국민기초생활보장제도는 노후소득보장제도라고 보기는 어려우나, 빈곤층의 소득을 보장하는 공공부조제도이자 경제활동을 할 수 없는 노인들의 소득보장체계로서 일차적인 안전망을 제공한다는 점에서, 본고에서는 OECD(2017)의 소득보장체계 유형의 정의하에 1층으로 정의하였다. 실제로 우리나라의 국민기초생활보장제도

수급가구 중 노인가구의 비중은 상당히 크다. 국민기초생활보장급여 수급자 중 노인의 비중은 2014년 약 30.6%에서 2018년 약 32.8%로 증가하고 있다. 이는 기초연금 수급가구의 증가가 노인가구의 국민기초생활보장급여에의 의존도를 감소시키지 못한다고 해석할 수도 있지만, 이러한 해석을 위해서는 두 제도의 수급노인에 대한 실태 파악과 상세 통계가 필요한 부분이기도 하다. 국민기초생활보장제도 노인 수급자는 전체 노인의 약 7.1%(2018년 기준)를 차지한다. 국민기초생활보장제도와 기초연금의 소득인정액 기준이 약간 다르기는 하지만 대체로 국민기초생활보장제도 수급자의 경우 기초연금 대상자가 될 개연성이 크므로, 지난 통계로 유추해 볼 때 대략 노인인구의 6~7% 정도는 기초연금과 기초생활보장제도가 커버를 하고 있다고 볼 수 있다.<sup>1)</sup>

〈표 II-3〉 국민기초생활보장제도 수급자와 노인수급자

(단위: 백만명)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
국민기초생활보장제도 수급자	1,24	1,55	1,54	1,49	1,65
노인수급자	0,38	0,42	0,42	0,43	0,54
국민기초생활보장 수급자 중 노인 비중	30,6%	27%	27,3%	28,9%	32,8%
전체 노인 중 국민기초생활보장 수급노인 비중	5,8%	6,2%	6%	5,9%	7,1%

출처: 보건복지부, 『통계로 본 2019년 기초연금』, 2019, p. 84

## 나. 국민연금 수급자 및 급여액

노후소득보장의 근간인 2층은 국민연금과 공무원연금, 군인연금, 사학연금 등 직역연금으로 구성된다. 국민연금의 가입자 수는 1988년 제도 도입 당시 약 443만명에서 2023년에는 약 2,229만명으로 증가하였다. 최근 들어 국민연금 가입자 수의 증가가 완화되고 있는 듯한 추이를 보이고 있으며, 기초연금의 도입과 더불어 지역가입자와 임의가입자 수의 지속적 감소 추세가 눈에 띄게 보이고 있다. 국민연금 수급자는 일시금 수급자를 포함하여 2022년 약 664만명(전체 노인인구 대비 약 74%)에 달하고 있으며 이 중 노령연금 수급자는 2022년 기준 약 540만명으로 전체

1) 2023년 기준 국민기초생활보장제도의 생계급여 선정기준은 1인가구 623,368원, 2인 가구 1,036,846원이며, 2023년 기준 노인단독가구 기초연금 선정기준은 2,020,000원, 부부가구 3,232,000원이다.

노인인구 대비 약 60%가 노령연금 수급자로 나타나고 있다. 2014년 기준 전체 노인 인구 대비 약 47%가 노령연금 수급자였음을 감안하면, 노령연금 수급자도 빠르게 증가하고 있다.

〈표 II-4〉 국민연금 가입자 수

(단위: 명)

기준일자	계	사업장	지역	임의	임의계속
1988. 12. 31.	4,432,695	4,431,039	0	1,370	286
1992. 12. 31.	5,021,159	4,977,441	0	32,238	11,480
1995. 12. 31.	7,496,623	5,541,966	1,890,187	48,710	15,760
1996. 12. 31.	7,829,353	5,677,631	2,085,568	50,514	15,640
1999. 12. 31.	16,261,889	5,238,149	10,822,302	32,868	168,570
2006. 12. 31.	17,739,939	8,604,823	9,086,368	26,991	21,757
2007. 12. 31.	18,266,742	9,149,209	9,063,143	27,242	27,148
2008. 12. 31.	18,335,409	9,493,444	8,781,483	27,614	32,868
2009. 12. 31.	18,623,845	9,866,681	8,679,861	36,368	40,935
2010. 12. 31.	19,228,875	10,414,780	8,674,492	90,222	49,381
2011. 12. 31.	19,885,911	10,976,501	8,675,430	171,134	62,846
2012. 12. 31.	20,329,060	11,464,198	8,568,396	207,890	88,576
2013. 12. 31.	20,744,780	11,935,759	8,514,434	177,569	117,018
2014. 12. 31.	21,125,135	12,309,856	8,444,710	202,536	168,033
2015. 12. 31.	21,568,354	12,805,852	8,302,809	240,582	219,111
2016. 12. 31.	21,832,524	13,192,436	8,060,199	296,757	283,132
2017. 12. 31.	21,824,172	13,459,240	7,691,917	327,723	345,292
2018. 12. 31.	22,313,869	13,817,963	7,694,885	330,422	470,599
2019. 12. 31.	22,216,229	14,157,574	7,232,063	328,727	497,865
2020. 12. 31.	22,107,028	14,320,025	6,898,118	362,328	526,557
2021. 12. 31.	22,347,586	14,580,825	6,827,009	396,632	543,120
2022. 12. 31.	22,497,819	14,785,761	6,845,744	365,487	500,827
2023. 3. 31.	22,289,345	14,716,652	6,715,898	350,185	506,610

출처: 국민연금관리공단, 『2023년 국민연금 공표통계』, 2023.

〈표 II-5〉 국민연금 수급자 추이

(단위: 명)

연도	계	연금수급자				일시금수급자			
		소계	노령	장애	유족	소계	장애	반환	사망
2003	1,169,441	1,052,414	819,800	39,727	192,887	117,027	2,853	108,740	5,434
2004	1,533,059	1,424,083	1,156,098	47,260	220,725	108,976	3,609	99,750	5,617
2005	1,757,674	1,651,681	1,349,626	54,467	247,588	105,993	4,147	96,078	5,768
2006	1,985,502	1,858,769	1,517,649	61,762	279,358	126,733	4,898	115,394	6,441
2007	2,244,477	2,110,519	1,731,560	67,091	311,868	133,958	5,167	121,200	7,591
2008	2,517,579	2,366,626	1,949,867	72,166	344,593	150,953	4,902	137,654	8,397
2009	2,770,344	2,602,630	2,149,168	74,535	378,927	167,714	3,836	154,119	9,759
2010	2,975,336	2,820,649	2,330,128	76,280	414,241	154,687	3,447	141,347	9,893
2011	3,166,983	3,015,244	2,489,614	75,895	449,735	151,739	3,480	136,628	11,631
2012	3,499,522	3,310,211	2,748,455	75,934	485,822	189,311	2,862	175,716	10,733
2013	3,633,770	3,440,693	2,840,660	75,041	524,992	193,077	2,993	179,440	10,644
2014	3,748,130	3,586,805	2,947,422	75,387	563,996	161,325	2,651	146,353	12,321
2015	4,028,671	3,832,188	3,151,349	75,688	605,151	196,483	2,597	179,937	13,949
2016	4,362,254	4,135,292	3,412,350	75,497	647,445	226,962	2,577	207,751	16,634
2017	4,692,847	4,475,143	3,706,516	75,486	693,141	217,704	2,916	201,278	13,510
2018	4,769,288	4,596,690	3,778,824	75,734	742,132	172,598	3,072	157,867	11,659
2019	5,163,110	4,961,143	4,090,497	77,872	792,774	201,967	3,028	186,921	12,018
2020	5,588,154	5,388,022	4,468,126	78,079	841,817	200,132	2,904	184,342	12,886
2021	6,070,124	5,864,373	4,894,452	77,726	892,195	205,751	2,897	189,205	13,649
2022	6,642,643	6,424,917	5,396,729	76,718	951,470	217,726	2,722	199,170	15,834
2023	6,489,930	6,432,448	5,410,821	69,545	952,082	57,482	552	52,482	4,448

출처: 국민연금관리공단, 『2023년 국민연금 공표통계』, 2023.

2023년 기준 국민연금 노령연금 평균액은 월 약 61.9만원으로 나타났고, 20년 이상 가입자의 노령연금 평균은 월 약 104만원, 10년 이상 20년 미만 가입자의 노령연금 평균액은 약 42.2만원으로 나타나고 있다. 급여액 분포를 보면 노령연금 기준 월 급여액이 20만원 미만인 수급자는 2023년 3월 기준 전체 수급자의 약 12% 정도이고, 20만~40만원 미만 수급자는 전체의 약 38%를 차지하고 있다. 국민연금 급여액이 40만원 이상 60만원 미만인 수급자는 전체의 20%를 차지하고 있으며, 60만원 이상 수급자는 전체의 약 30%에 지나지 않고 있다. 2023년 기준 기초연금의 기준

급여액이 32만 3,180원임을 감안할 때 국민연금 수급자의 절반가량이 기초연금 급여액과 유사하거나 적은 금액을 수령하고 있음을 알 수 있다.

〈표 II-6〉 국민연금 급여 유형별 연금액

(단위: 원)

구분	노령연금						
	계	20년 이상	10~19년	소득활동	조기	특례	분할
최고	2,664,660	2,664,660	2,014,110	2,538,300	2,312,500	1,107,140	1,915,720
평균	618,863	1,035,205	422,132	1,126,787	653,020	238,489	237,930

주: 2023. 3. 당월 기준  
출처: 국민연금관리공단, 『2023년 국민연금 공표통계』, 2023.

〈표 II-7〉 국민연금 급여액 분포

(단위: 명)

구분	계	노령연금	장애연금	유족연금
계	6,411,002	5,394,524	68,326	948,152
20만원 미만	750,491	657,917	15	92,559
20만~40만원 미만	2,719,656	2,046,402	22,661	650,593
40만~60만원 미만	1,273,535	1,101,780	31,216	140,539
60만~80만원 미만	643,420	587,175	9,886	46,359
80만~100만원 미만	361,604	344,052	2,819	14,733
100만~130만원 미만	326,955	322,291	1,302	3,362
130만~160만원 미만	188,770	188,401	362	7
160만~200만원 미만	130,664	130,599	65	0
200만원 이상	15,907	15,907	0	0

주: 2023. 3. 당월 기준  
출처: 국민연금관리공단, 『2023년 국민연금 공표통계』, 2023.

#### 다. 특수직역 연금 수급자

공무원연금의 가입자는 2022년 기준 약 128백만명으로 나타나고 있으며 공무원 연금 수급자는 약 62.9만명으로 전체 노인 대비 약 7%가 공무원연금 수령자로 나타나고 있다. 공무원연금 수령자 중 퇴직연금 수급자의 경우 2022년 기준 약 54.6만명으로 전체 노인 중 약 6.1%가 공무원연금의 퇴직연금을 수령하는 것으로 나타나고 있다. 군인연금은 2021년 기준 가입자 약 19.1만명, 수급자는 약 9.9만명으로 전체 노인의 약 1.2%가 군인연금을 수급하고 있는 것으로 나타나고 있다. 군인연금 수

급자 중 퇴직수당, 일시금등을 제외한 퇴직연금 수급자는 2022년 기준 약 7.5만명으로 전체 노인 중 약 0.9%가 군인연금 퇴직연금 수급자인 것으로 나타나고 있다. 사학연금의 경우 2022년 기준 가입자 수는 약 33.3만명, 수급자수는 약 10.7만명으로, 전체 노인의 약 1.2%가 사학연금 수급자인 것으로 나타나고 있다. 이로써 공무원연금, 군인연금, 사학연금 등 직역연금 수급자는 전체 노인의 약 9.4% 정도인 것으로 나타나고 있다. 이로써 국민연금과 직역연금의 2층 노후소득보장체계하의 수급자는 대략 70% 정도인 것으로 유추해 볼 수 있고, 이 중 국민연금과 직역연금의 비중은 6:1인 것으로 유추할 수 있다. 국민연금 제도 성숙과 더불어 향후 연금 수급자 비중도 증가추세일 것으로 전망할 수 있다.

〈표 II-8〉 공무원연금 가입자 및 수급자

(단위: 명, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
공무원 가입자	1,160,586	1,195,051	1,221,322	1,261,421	1,280,994
공무원연금 수급자 (전체 노인 대비 비중)	506,550 6.9%	535,992 7.0%	567,770 7.0%	599,485 7.0%	629,208 7.0%
퇴직연금 수급자 (전체 노인 대비 비중)	442,241 6.0%	467,143 6.1%	494,417 6.1%	521,486 6.1%	546,010 6.1%

출처: 공무원연금공단, 『공무원연금 주요통계』, 2022.

〈표 II-9〉 군인연금 가입자 및 수급자

(단위: 명, %)

구분	2018	2019	2020	2021
군인연금 가입자	183,365	187,051	190,086	192,199
군인연금 수급자 (전체 노인 대비 비중)	93,127 1.3%	95,281 1.2%	97,153 1.2%	99,454 1.2%
퇴직연금 수급자 (전체 노인 대비 비중)	70,409 1.0%	71,983 0.9%	73,281 0.9%	74,903 0.9%

출처: 군인연금관리공단, 『2021 군인연금 통계연보』, 2021.

〈표 II-10〉 사학연금 가입자 및 수급자

(단위: 명, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
교직원 가입자	320,326	323,697	327,864	330,322	333,231
사학연금 수급자	75,914	83,176	90,989	98,730	106,896
전체 노인인구 대비 사학연금 수급자 비중	1%	1.1%	1.1%	1.2%	1.2%

출처: 사학연금관리공단, 『2022년 사학연금 통계연보』, 2023.

공무원연금의 일인당 평균 퇴직연금 월수령액은 2022년 기준 약 250만원으로 나타나고 있으며, 사학연금의 일인당 평균 퇴직연금 월수령액은 2022년 기준 약 299.5만원인 것으로 나타나고 있다. 국민연금의 평균 급여가 61.8만원임을 감안할 때, 특수직역연금 대상자의 연금급여액은 약 4~5배 가량인 것으로 나타나고 있어 연금 간 형평성에 대한 논의도 지속되고 있다. 국민연금의 소득대체율은 2020년의 경우 44%(최대 36년 가입기준)이며 공무원연금과 사학연금의 지급률은 재직 1년당 1.79%이다. 공무원연금과 사학연금의 지급률은 보험료 1년 납부 기준 연금급여가 소득의 1.79%이므로 국민연금 가입기준 36년을 놓고 보면 소득대체율은 약 64.44%로 환산할 수 있다. 공무원연금과 사학연금의 소득대체율이 높고 급여액 수준이 국민연금에 비해 높은 것은 앞서 서술하였듯이 이들 연금의 보험료율이 국민연금의 배에 해당하기 때문이기도 하다. 공무원연금의 경우 재정안정화를 위한 수차례 개혁을 통해 연금 수익비가 국민연금과 유사한 수준인 1.5배가 되었기 때문에 연금급여 간 형평성의 논의에 있어서는 논쟁의 여지가 줄기는 하였으나, 공무원연금 재정적자 보전금 규모가 커짐에 따라 급여 형평성 논의는 여전할 것으로 볼 수 있다. 국민연금 재정안정화를 위한 개혁에서 특수직역연금 개혁을 통합된 선상에서 논의하는 것이 불가피한 것도 이러한 관점에서일 것이다.

〈표 II-11〉 공무원연금 평균 기준소득월액 및 평균 연금수령액

(단위: 만원)

연도	1인당 평균 기준소득월액	1인당 평균 연금수령액
2015	434	231
2016	457	232
2017	475	233
2018	482	235
2019	485	237
2020	496	239
2021	494	242
2022	499	250

출처: 공공데이터 포털, 「공무원연금공단\_공무원 평균기준소득월액 및 평균연금수령액」, <https://www.data.go.kr/data/15110984/fileData.do>, 검색일자: 2023. 7. 12.

〈표 II-12〉 사학연금 평균 연금수령액

(단위: 명, 만원)

연도	퇴직연금		유족연금		장해연금		장해유족연금		연계퇴직연금	
	인원	평균연금액	인원	평균연금액	인원	평균연금액	인원	평균연금액	인원	평균연금액
2015	53,170	2,817,210	5,374	1,757,760	102	1,469,430	19	1,615,840	371	788,340
2016	57,084	2,826,720	6,039	1,712,750	103	1,470,090	20	1,616,250	511	774,020
2017	61,692	2,845,480	6,672	1,672,220	107	1,423,580	21	1,607,590	684	737,940
2018	67,607	2,859,260	7,337	1,635,880	106	1,415,050	24	1,534,800	785	712,440
2019	73,832	2,873,790	8,139	1,602,110	105	1,418,240	33	1,269,340	1,001	678,720
2020	80,594	2,892,131	8,873	1,584,560	107	1,451,570	36	1,174,260	1,307	637,420
2021	87,273	2,935,580	9,571	1,582,130	107	1,427,660	41	1,175,320	1,661	616,160
2022	94,086	2,994,830	10,431	1,609,570	110	1,450,390	41	1,259,590	2,143	600,450

출처: 공공데이터 포털, 「사립학교교직원연금공단 사학연금수급자 현황(연도별 연금수급자 및 연금액)」, <https://www.data.go.kr/data/15045820/fileData.do>, 검색일자: 2023. 7. 12.

## 라. 기초연금

기초연금은 공적부조와 노후소득보장의 중간지점에서 정책의 정체성이 모호한 측면이 있다. 기초연금이 공적부조로 자리매김하느냐 아니면 노후소득보장정책으로 자리매김하느냐에 따라 기초연금 개혁방안에 관한 다른 청사진들이 제시되고 있다. 본 연구에서는 이러한 기초연금의 제도적 성격과 목표의 모호함으로 인해 기초연금을 1층과 2층 사이에 걸쳐 있는 제도로 간주하기로 한다. 기초연금 수급자는 2020년 기준 약 566만명으로 전체 노인 대비 약 66.7%가 기초연금을 수급하고 있다. 기초연금과 국민연금, 국민기초생활보장제도 수급자는 중첩되고 있으나, 국민기초생활보장제도 수급자는 기초연금 대상자로 간주할 수 있고, 생계급여 부분만 삭감되는 부분이므로, 앞서 설명한 바와 같이 대략 6~7%의 노인은 기초연금과 국민기초생활급여가 담당하고 있고, 공적연금과 기초연금의 중복수급자가 2019년 기준 전체 노인의 약 26.7%에 달하는 것을 감안할 때, 기초연금만 수급하는 대상자는 전체 노인의 43~44% 정도로 유추할 수 있다.

〈표 II-13〉 기초연금 수급자 추이

(단위: 백만명, %)

구분	2014	2017	2018	2019	2020
전체 노인	6.52	7.35	7.64	8.01	8.48
기초연금수급자	4.35	4.87	5.13	5.35	5.66
기초연금 수급률	66.80%	66.30%	67.10%	66.70%	66.70%

출처: 보건복지부, 『2021 보건복지통계연보』, 2021, p. 9; 『통계로 본 2019년 기초연금』, 2019, p. 8

〈표 II-14〉 기초연금과 국민연금 및 직역연금 동시 수급자 추이

(단위: 백만명, %)

구분	2014	2017	2018	2019
국민연금 및 직역연금 동시수급자	1.32	1.75	1.96	2.14
비중 (기초연금수급자 대비)	30.3%	35.9%	38.2%	40%
비중 (전체 노인 대비)	20.2%	23.8%	25.7%	26.7%

출처: 보건복지부, 『통계로 본 2019년 기초연금』, 2019, p. 8

기초연금급여는 일련의 감액장치가 있기는 하지만 2008년도 기초노령연금 당시 기준연금액 8만 9천원에서 2023년에는 32만 3,180원으로 급속히 증가하였다. 국민연금 평균급여가 61.8만원이고, 절반 정도가 40만원 미만의 국민연금 급여를 받는 것을 감안할 때 무기여 기초연금 급여의 금액이 적지 않은 수준이라고 논할 수 있겠다. 기초연금급여는 기초노령연금으로 도입 당시 8만 9천원에서 매년 물가상승률에 연동하여 기준급여액을 인상하였다가, 2014년 현행 기초연금으로 도입되면서 기준연금액이 20만원으로 인상되었다. 물가상승률로 매년 인상되던 기준연금액은 각 정부마다 기초연금액 인상이 공약사항으로 추진되다 보니, 2018년 4월 기준연금액이 25만원으로 인상되었고, 2019년 4월에는 소득 하위 20%에 대해서는 기준연금액을 30만원으로 인상하였으며, 2020년 1월에는 소득 하위 40%까지 기준연금액이 30만원으로 인상되었다가, 2021년에는 전체 대상자에게 기준연금액이 30만원으로 인상되어, 현행 32만 3,180원에 이르게 되었다.

〈표 II-15〉 기초연금 급여

(단위: 원)

기준일자	단독가구	부부가구	
		1인수급	2인수급(1인당)
2008. 1.~	84,000	84,000	67,000
2014. 7.~2015. 3.	200,000	200,000	160,000
2018. 4.~2018. 8.	209,960	206,050	164,840
2018. 9.~2019. 3.	250,000	250,000	200,000
2019. 9.~2019. 12.	253,750	253,750	203,000
2021. 1.~2021. 12.	300,000	300,000	240,000
2023. 1.~	323,180	323,180	258,525

출처: 보건복지부, 『통계로 본 2019년 기초연금』, 2019, p. 8을 토대로 저자 재작성

### Ⅲ. 공적연금 재정과 연금개혁의 과제

#### 1. 공적연금 재정현황 및 전망

##### 가. 국민연금 재정현황 및 전망

1988년 도입된 국민연금은 제도의 성숙기를 지나 베이비부머 세대들이 고령인구에 편입되기 시작하면서 급여지출이 가속화되고 있다. 2017년 고령사회(노인인구 비중 14% 이상)에 진입하여, 2025년에는 노인인구 비중이 20%를 초과하는 초고령사회에 진입할 것으로 전망되고 있다. 국제적으로도 유래없이 빠른 고령화 속도와 저출산 현상 등이 맞물리면서 생산가능인구 대비 노인인구 부양비는 지속적으로 증가하고 있다. 통계청에 의하면 노인인구 부양비는 2017년 약 19명에서 2067년에는 약 102명으로 증가할 것으로 전망되고 있다. 인구구조의 변화와 연금제도의 성숙과 더불어 급여수준(소득대체율 40%)에 비해 저부담으로 평가되고 있는 보험료율(9%)로 인한 수익과 지출 간의 구조적 문제로 인해 국민연금 재정의 고갈시기에 대한 불안이 가중화되고 있는 실정이다. 2022년 기준 국민연금 누적적립금은 약 890.5조원에 달하고 있는데, 국민연금 기금의 수입 중 기금운용수익은 2015년에서 2019년 이전에는 평균적으로 약 42%에 달하다가, 2019~2021년 코로나19 이후 주식시장이 급등한 시기에 평균적으로 약 61%에 달하였다. 2022년에는 -79.6조원의 손실을 가져와 누적적립금이 2021년 948조원에서 890.5조원으로 감소한 것을 볼 수 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 국민연금 재정현황

(단위: 억원)

연도	지출	수입				누적적립금	당기적립금
		계	연금보험료	운용수익	기타		
2019	234,329	1,213,056	478,001	734,247	809	7,366,538	1,213,056
2020	263,593	1,234,331	512,172	721,437	722	8,337,276	1,234,331
2021	298,751	1,448,668	535,402	912,052	1,214	9,487,194	1,448,668
2022	348,208	-234,328	559,140	-795,518	2,049	8,904,657	-234,328

출처: 국민연금관리공단, 『국민연금 공표통계』, 각 연도.

국민연금기금이 수입 측면에서 기금운용수익에 많은 부분을 의존한다는 것은 보험재정의 안정성 측면에서 더욱 비관적인 시나리오를 시사하고 있으며, 기금고갈시기가 다가올수록 기금고갈속도는 가속화될 수 있다는 점을 시사하고 있다. 2023년 발표된 제5차 국민연금 재정계산에 의하면 연기금의 수지적자발생시점은 2040년, 기금소진시점은 2055년으로 제4차 재정계산보다 수지적자발생시점과 기금소진시점이 2년 앞당겨지는 것으로 전망되고 있다. 2018년도의 국민연금 재정계산상에서는 기금고갈 이후 2060년 기준 수지균형을 맞출 수 있는 부과방식 보험료율은 26.8%가 될 것으로 전망하고 있는데, 이는 현행 보험료 수준 9%와 비교하였을 때 약 3배 정도에 달하는 보험료 수준이다. 제4차 재정계산 결과에서는 수지균형을 맞출 수 있는 부과방식 보험료율이 현행 보험료 9%에 달하는 것은 불과 10년 후인 2030년으로 전망되고 있다. 이는 보험료 인상을 통한 연금재정 안정화가 조기에 필요로 함을 시사하는 부분이다. 제도부양비의 경우 저출산 고령화 현상으로 인해 2020년 19.6%의 제도부양비가 연기금이 고갈되는 것으로 전망되는 2060년경에는 116%에 도달하여 연금보험료 납부자보다 급여수혜자가 더 많아지게 되는 것으로 전망되고 있다.

〈표 III-2〉 국민연금 재정계산과 연기금 전망

구분	수지적자발생시점	기금소진시점	기금 잔존 기간
제1차 재정계산(2003)	2036년	2047년	44년
제2차 재정계산(2008)	2044년	2060년	52년
제3차 재정계산(2013)	2044년	2060년	47년
제4차 재정계산(2018)	2042년	2057년	39년
제5차 재정계산(2023)	2040년	2055년	32년

출처: 국민연금관리공단, 「제5차 재정계산-추진개요」, [https://www.nps.or.kr/jsppage/intro/finance/finance\\_cal\\_info.jsp](https://www.nps.or.kr/jsppage/intro/finance/finance_cal_info.jsp), 검색일자: 2023. 7. 5.

〈표 III-3〉 국민연금 재정계산(4차) 주요 전망 결과 및 부과방식 보험료 전망

(단위: 조원, %)

연도	재정수지	적립기금	적립배율	부과방식보험료	제도부양비
2020	56	781	24.8	5.2%	19.6%
2030	59	1,379	17.9	9%	35%
2040	11	1,776	10.8	14.9%	62.7%
2050	-116	1,244	4.6	20.8%	91%
2060	-328			26.8%	116%
2070	-505			29.7%	123.6%
2080	-657			29.5%	121.9%
2088	-783			28.8%	118.6%

출처: 한국보건사회연구원, 「공적연금 재정평가 지표개발을 위한 연구」, 2020, p. 36

〈표 III-4〉 국민연금 재정계산과 보험료율 전망

구분	1차 재정계산 (2003)	2차 재정계산 (2008)	3차 재정계산 (2013)	4차 재정계산 (2023)
적립배율 1배	-	-	-	16.02%
적립배율 2배	19.85%	12.49%	12.91%	16.28%
적립배율 5배	21.35%	13.17%	13.48%	17.05%
수지적자 미발생	23.45%	14.31%	14.11%	18.20%
완전적립방식 보험료율	24.98% (적립배율 21.3배)			
보험료율 인상시기	2010~2030년까지 점진적 인상	2009년 일시 인상	2015년 일시 인상	2020년 일시 인상
재정추계 종료연도	2070년	2078년	2083년	2088년
부과방식 보험료율 (재정추계 종료연도)	39.1%	22.9%	22.9%	28.8%
제도부양비 (재정추계 종료연도)	108.1%	115.4%	111.9%	118.6%

주: 1차 재정계산의 보험료율을 소득대체율 60% 유지 시 보험료율 추계임  
출처: 한국보건사회연구원, 『공적연금 재정평가 지표개발을 위한 연구』, 2020, p. 40

국민연금의 총당부채는 공식적으로 계산되어 반영되고 있지는 않지만, 2021년 기준 약 2,500조원 정도로 추산되기도 한다.<sup>2)</sup> 이는 2021년 기금 적립금 약 950조원에 대한 미적립 부채가 1,550조원에 다다른 것을 시사하기도 한다. 국민연금 수지적자발생시점과 기금잔존기간이 가까워지는 것으로 전망되고 있는 상황에서는 공무원연금 및 군인연금의 연금총당부채를 반영하는 것과 더불어 국민연금의 연금총당부채 추계와 반영을 가시화할 필요도 있다.

#### 나. 공무원연금 재정현황 및 전망

1960년 도입된 공무원연금은 우리나라 최초의 공적연금제도로, 도입 당시에는 공무원과 군인을 대상으로 하였다가 1963년부터는 군인연금의 도입과 더불어 군인을 분리하게 되었다. 공무원연금은 정부가 사용자로서 보험료를 부담하게 되는데, 공무원연금 중 재해보상급여와 퇴직수당의 경우는 사용자인 정부가 전액을 부담하

2) 『연합뉴스』, 「[이슈 In] 1천500조원 추산 국민연금 부채…공식 계산도 안한다는데」, 2023. 3. 8., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230307074500501?input=1195m>, 검색일자: 2023. 3. 8.

는 구조이다. 공무원연금의 보험료율은 공무원 9%, 국가 및 지자체 9%로 총 18%이며, 재직 1년당 연금급여 지급률은 2020년 기준 1.79%이다. 2022년 기준 공무원 연금 가입자 수는 128만명, 수급자 수는 63만명으로 나타나고 있다.

공무원연금은 연금급여 지출이 본격화되지 않은 도입 초기에는 지출액보다 큰 수입액을 기금으로 적립하였으나, 이후 제도의 성숙과 급여지출이 본격화되기 시작한 1990년대부터는 지출액이 급여액보다 커지기 시작하여, 1993년부터 재정수지 적자를 기록하기 시작하였고, 적립기금의 규모도 점차 축소되기 시작하여 2001년에는 지불준비금 정도의 규모로 기금 고갈이 시작되었다. 이후부터는 정부가 사용자에 대한 연금부담금 외에 연금재정을 보전하는 공무원연금 보전금을 지원하기 시작하였다. 따라서 공무원연금의 재정운영방식은 당초의 수정적립방식에서 현재는 부과방식(pay as you go)으로 강제 전환되었다고 보고 있다. 공무원연금에 대한 정부보전금은 2000년대 이후 지속적으로 증가하여 2022년 기준 일반회계에서 공무원연금으로의 전출액은 약 4.3조원에 달하여 총 22.2조원 급여지출의 약 19%에 달하고 있다. 공무원연금의 기금적립금은 2022년 기준 약 15.1조원의 지불준비금을 적립하고 있다. 국가회계결산보고서에 의하면 공무원연금의 연금총당부채는 2022년 기준 약 940조원에 이르고 있다.

〈표 III-5〉 공무원연금기금 재정현황

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
기금운용수익	-1,127	12,050	12,658	18,665	-576
기금적립금	108,379	120,429	133,087	151,752	151,176
재정수지	-22,810	-20,560	-25,640	-32,400	-44,450

출처: 공무원연금관리공단, 「공무원연금기금 조성주이」, [https://www.geps.or.kr/mgt/Notice\\_GEPFund\\_fundCondition\\_fundSetup](https://www.geps.or.kr/mgt/Notice_GEPFund_fundCondition_fundSetup), 검색 일자: 2023. 7. 12.; 국회예산정책처, 「공적연금개혁과 재정전망」, 2023, p. 13.

〈표 III-6〉 공무원연금기금 연금총당부채

(단위: 조원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
연금총당부채	753.9	758.4	829.8	904.5	939.7

출처: 대한민국정부, 「국가결산보고서」, 각 연도.

국회예산정책처(2023)에 의하면 공무원연금의 재정수지 적자는 2050년경에는 -14.9조원까지 증가하는 것으로 전망되고 있으며, 공무원연금 부양비는 2023년 42.7%에서 2060년에는 78.9%로 증가하고 2080년에는 100%를 넘어서 기여금 납부 공무원 대비 연금수급자가 더 많아지는 것으로 전망되고 있다. 한편 연금재정수지를 맞추는 것을 가정한 부과방식 보험료율은 2023년 28%에서 2060년에는 39%로 지속적으로 증가하는 것으로 전망되고 있다. 이는 현행 공무원연금 기여율을 훨씬 웃도는 수준의 기여율을 의미하는 것으로, 현행 보험료율 18%가 지속된다고 가정하였을 때 정부보전금이 2040년경에는 약 20.2%로 보험료율을 웃도는 정부보전금이 투입되어야 한다는 것을 의미한다. 공무원연금 재정안정화를 위한 추가적인 연금개혁의 필요성을 시사하는 부분이다.

〈표 Ⅲ-7〉 공무원연금기금 재정전망

(단위: 조원)

구분	2023	2030	2040	2050	2060
재정수지	-6.1	-10.2	-13.9	-14.9	-13.9
기금적립금	16.4	16.7	17.2	17.9	18.6
부과방식 보험료율	28%	33.9%	38.2%	39%	39%

출처: 국회예산정책처, 『공적연금개혁과 재정전망』, 2023.을 재구성

## 다. 군인연금 재정현황 및 전망

1963년 공무원연금에서 분리되어 군인연금으로 독립된 군인연금은 공무원연금과는 달리 연금 도입 시점부터 수급자가 발생하는 구조인 데다 정년이 짧은 군인의 특수성으로 인해 장기수급자가 많은 이유로 도입 초기에도 누적기금액이 높지는 않았다. 군인연금은 20년 이상 복무요건하에 군인의 보험기여율은 7%로 공무원연금에 비해 낮고, 재직 1년당 연금급여 지급율은 현행 1.9%로 공무원연금의 1.79%에 비해 높다. 2022년 기준 군인연금 가입자 수는 19만명, 군인연금 수급자 수는 10만명으로 나타나고 있다. 군인연금의 재정수지 적자는 도입 이후 10년이 경과한 1973년에 발생하기 시작하였고, 그해부터 수지 적자분을 국가보전금으로 메꾸어 오고 있다. 군인연금의 재정수지 적자폭은 지속적으로 증가하고 있으며, 군인연금 정부보전금도 2018년 약 1.5조원에서 2022년에는 약 1.8조원으로 지속적인 증가추

세를 보이고 있다. 정부보전금과 정부부담금을 포함한 일반회계 전출금도 2018년 약 2.6조원에서 2022년에는 약 2.9조원으로 지속적 증가세를 보이고 있다. 군인연금 연금충당부채는 2022년 기준 약 242조원에 이르고 있다.

〈표 Ⅲ-8〉 군인연금기금 재정현황

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
기금적립금	11,623	12,444	13,017	13,483	12,070
재정수지	-15,100	-15,740	-15,779	-16,012	-17,671

출처: 국방부, 『군인연금 군인재해보상 통계연보』, 각 연도, pp. 19~20

〈표 Ⅲ-9〉 군인연금기금 연금충당부채

(단위: 조원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
연금충당부채	186	185.8	214.9	233.6	241.6

출처: 대한민국정부, 『국가결산보고서』, 각 연도.

국회예산정책처(2023)에 의하면 군인연금기금의 재정수지적자는 2060년에는 약 4.3조원에 달할 것으로 전망되고 있다. 재정수지 중립을 위해 필요한 부과방식 보험료율은 2023년 약 30.5%에서 2060년에는 약 53%가 될 것으로 전망되고 있어, 공무원연금보다는 덜하지만 여전히 현행 수준의 기여율보다는 높은 수준으로 나타나고 있다. 군인연금의 경우는 군인 가입자 수가 약 19만명으로 상대적으로 기타 직역연금에 비해 적고 증가율도 높지는 않을 것으로 전망되고 있어, 부양비가 100을 넘을 것으로 전망되는 기타 연금에 비하여서는 부양비가 100 이하로 전망되고 있기는 하지만, 수급연령에 제한이 없는 군인연금의 성격상 연금 장기수령이 가능하다는 점이 재정의 위험요소로 작용하고 있다.

〈표 Ⅲ-10〉 군인연금기금 재정전망

(단위: 조원, %)

구분	2023	2030	2040	2050	2060
재정수지	-1.9	-2.5	-3.2	-3.9	-4.3
기금적립금	1.4	1.4	1.5	1.5	1.6
부과방식 보험료율	30.5%	36.5%	43.1%	49.1%	53%

출처: 국회예산정책처, 『공적연금개혁과 재정전망』, 2023을 재구성

〈표 III-11〉 군인연금기금 부양비 전망

(단위: 만명, 명)

구분	2023	2030	2040	2050	2060
수급자	8.5	9.6	11.1	12.1	13
가입자	19.3	19.5	19.5	19.5	19.5
부양비	44	49.2	56.9	62.1	66.7

출처: 국회예산정책처, 『공적연금개혁과 재정전망』, 2023.을 재구성

## 라. 사학연금 재정현황 및 전망

사립학교 교직원을 대상으로 한 사학연금은 1975년에 도입되었다 가입자에 대한 퇴직급여, 유족급여 및 퇴직수당, 재해보상 급여 등을 지급하고 있으며, 보험료율은 교직원 9%, 사학법인 5.294%, 국가 3.706%(직원의 경우 법인 9% 부담)이며, 재직 1년당 지급률은 1.79%(2020년)로 공무원연금과 유사한 수입, 지출 구조를 가지고 있다. 사학연금 부담에 특이한 사항은 공무원은 사용자로서 국가가 부담금 책임을 지는 것에 반해, 사립학교 교원의 경우 퇴직수당에 대한 부담책임은 국가가 아닌 사용자인 법인에 있음에도 국가, 사학법인, 사학연금공단이 부담하고 있다는 점이다. 다만 재해급여의 경우는 사학법인이 전액 부담하고 있다. 2022년 기준 사학연금 가입자 수는 33만명, 수급자 수는 11만명으로 제도 부양비는 약 33%로 나타나고 있다.

사학연금기금은 2022년 기준 약 23.7조원의 기금적립금을 가지고 있는데, 사학연금 재정추계에 의하면 사학연금기금은 2028년 25.1조원으로 정점을 찍고, 2029년부터는 재정수지 적자구간에 돌입하여 2049년에는 기금이 고갈되는 것으로 전망되고 있다(사학연금관리공단 홈페이지). 국회예산정책처(2023)에 의하면 사학연금 재정중립을 목표로 하는 부과방식 보험료율은 2023년 30.5%이며 2060년에는 약 53%에 달하는 것으로 전망되고 있다. 이는 현행 보험료율에 비추어도 상당히 높은 수준의 보험료로, 사학연금 재정적자 발생 시 공무원연금과는 달리 국가 책임의 타당성에 대한 논쟁의 여지가 있다는 점에서 사학연금 재정안정화의 필요성이 부각되는 부분이기도 하다. 사학연금의 연금충당부채는 공식적으로 계산되어 국가회계에 반영되고 있지는 않다. 사학연금공단의 발표에 따르면 2022년 말 기준 사학연금 미적립부채는 약 170조원으로 추정된다.<sup>3)</sup>

3) 『한국일보』, 「국민연금에 가려져 풀아가는 사학연금...5년간 미적립 부채 66조 폭증」, 2023. 3. 27., <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2023032711090003484>, 검색일자: 2023. 8. 17.

〈표 III-12〉 사학연금기금 재정현황

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
기금적립금	182,846	204,940	229,566	257,659	237,607
재정수지	-383	18,422	15,507	21,384	8,778

출처: 사학연금관리공단, 『2022 사학연금통계연보』, 2023, pp. 21~22

## 2. 공적연금 재정안정화를 위한 연금개혁과 정책과제

### 가. 공적연금 개혁 연혁

국민연금은 1988년 도입 당시 보험료율 3% 소득대체율 70%로, 보험료율은 5년에 3%씩 증가하여 1998년에는 9%가 되도록 하였다. 국민연금 도입 10년차인 1998년에는 국민연금 재정안정화를 위한 재정계산제도를 도입하고, 국민연금의 소득대체율을 70%에서 60%로 조정하는 등 제1차 연금개혁을 시행하였다. 1998년의 제1차 연금개혁에서는 연금수급 연령도 단계적으로 상향조정하도록 하여 2013년부터 매 5년마다 1세씩 조정하며, 연금 최소 가입기간도 15년에서 10년으로 단축하였다. 제2차 연금개혁은 2007년 소득대체율을 기존의 60%에서 40%로 추가 인하하며, 연금에 가입하지 못한 노인들의 노후소득보장을 위한 기초노령연금제도를 도입하는 것을 골자로 하였다. 2008년의 국민연금 제2차 재정계산에서의 재정안정화 방안은 제2차 연금개혁과 함께 추가적인 보험료율 인상 등의 재정안정화 방안을 제3차 재정계산으로 마무리었다. 2013년의 재정계산시기에는 국민연금의 부분적립방식을 장기적으로 유지하기 위한 보험료 상향 방안과 부과방식으로의 연착륙 등 대안적 방안의 모색을 재정안정화 방안으로 제시하였다. 2018년의 국민연금 재정계산 시기에는 소득대체율을 45%로 인상하면서 보험료율을 11%로 즉시 인상하는 방안과 보험료 13.5%로의 단계적 인상안이 제시되었다. 2018년 제4차 재정계산 시 국민연금 재정안정화 방안은 소득대체율 40~45% 범위 내에서 연금 보험료를 11~13.5%로 인상하여 국민연금 재정을 안정화하는 동시에 기초연금을 통해 국민연금의 소득대체율을 10~12% 정도 합하여 총 소득대체율을 52~57%로 보장한다는 것이었다. 2023년의 제5차 재정계산 보고서는 2023년 9월 초 기준 국회에 제출된 상태로, 현재까지 언론 등에 밝혀진

바에 의하면 열여덟 가지 시나리오에 의거하여 2025년부터 매년 0.6% 인상하여 보험료율을 12~18% 인상하고 연금 수급개시 연령을 2048년까지 68세로 상향조정하는 동시에 기금 목표수익율을 0.5~1% 인상하는 것을 골자로 한 국민연금 재정안정화 방안이 제시된 것으로 알려져 있다.

〈표 III-13〉 국민연금 재정계산과 재정안정화 및 제도개선 방안

구분	기금 잔존 기간	재정안정화 방안	제도개선 방안
제1차 재정계산 (2003)	44년	(방안1) 보험료율 19.85% 인상 소득대체율 60% 유지 (방안2, 정부안) 보험료율 15.85% 인상, 소득대체율 50% 인하 (방안3) 보험료율 11.85% 인상, 소득대체율 40% 인하	- 국민연금 사각지대 해소 - 급여제도 합리화 - 단계적 홍보
제2차 재정계산 (2008)	52년	소득대체율 40% 인하 및 기초노령연금제도 도입 (추가 재정안정화 방안은 제3차 재정계산에서 마련)	- 기준소득월액 상한, 하한액 조정 - 노후설계상담서비스 제공 - 공적연금 사각지대 해소
제3차 재정계산 (2013)	47년	(방안1) 부분적립방식 장기적 유지, 보험료를 상향 (방안2) 부과방식으로 연착륙 및 대안적 방안 모색	- 공적 사적연금 연계 포털 구축 - 취약계층 연금보험료 지원 강화 - 장애연금 및 유족연금 수급권 강화
제4차 재정계산 (2018)	39년	(방안1) 보험료율 11% 즉시 인상, 소득대체율 45% (방안2) 보험료율 13.5% 단계적 인상, 소득대체율 40%	- 급여수준 강화 및 분할연금 개선 - 기초연금과 국민연금 연계감액 폐지 검토 - 출산 크레딧 및 군복무 크레딧 확대
제5차 재정계산 (2023)	32년	- (발표안) 열여덟 가지 시나리오 보험료율 12~18% 인상 (2025년부터 매년 0.6%) 연금수급개시 연령 68세 (2048년까지) 기금목표수익률 0.5~1% 상승	-

출처: 국민연금관리공단, 「제5차 재정계산-추진개요」, [https://www.nps.or.kr/jsppage/intro/finance/finance\\_cal\\_info.jsp](https://www.nps.or.kr/jsppage/intro/finance/finance_cal_info.jsp), 검색일자: 2023. 7. 5.

이렇듯 공무원연금 재정악화가 지속되어 오고 있는 가운데, 공무원연금재정안정화를 위한 일련의 조치들도 취해져 왔다. 공무원연금재정수지가 적자로 전환된 이후 1995년의 연금 개혁에서는 이후 신규 임용자에 대하여 연금지급개시 연령이 60세로 지정되고, 보험율도 당초 5.5%에서 7.5%로 인상되었으며, 60세 미만의 조기퇴직연금 수령자에게는 미만 연수 1년당 5%의 급여를 감액하였다. 이후 2000년의 연

금개혁에서는 정부와 지자체가 공무원연금의 적자를 보전하는 보전금 지급을 하여 공무원 기금의 연금수지를 맞추도록 함과 동시에, 연금기여율을 8.5%로 인상하고, 연금급여를 조정하는 연금급여 산정기준 소득과 지급개시 연령, 급여연동방식 등에 있어 일련의 제도개선을 시행하였다. 이후에도 2009년 공무원연금 3차 개혁과 2015년의 4차 연금개혁을 통해 연금 기여율을 9%까지 단계적 인상하고, 급여지급율을 재직기간 1년당 1.7%로 매년 단계적으로 인하하는 방안 등 일련의 모수개혁들을 꾀하여 왔다.

〈표 Ⅲ-14〉 공무원연금 개혁

1995년 개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연금개시연령 60세(신규 임용자)</li> <li>- 보험료율 7.5%(5.5%에서 인상)</li> <li>- 조기퇴직연금 감액(60세 미만 조기퇴직연금 수령자, 미만 연수 1년당 5%의 감액)</li> </ul>
2000년 개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부보전금 지급 합의</li> <li>- 보험료율 8.5%(7.5%에서 인상)</li> <li>- 연금급여 산정기준 소득: 퇴직전 3년 평균 보수월액(최종보수월액에서 변경)</li> <li>- 연금급여 연동방식: 물가상승률(이전 보수인상을 기준에서 변경)</li> <li>- 연금개시연령 연장(2년마다 1세씩 연장, 2000년 50~60세)</li> <li>- 소득심사제 도입</li> </ul>
2009년 개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보험료율 14%로 인상</li> <li>- 연금급여 산정기준 소득: 과세소득기준, 전가입기간</li> <li>- 연금급여 지급률: 1.9%</li> <li>- 유족연금 지급율: 퇴직연금의 60%(2010년 신규 임직자)</li> </ul>
2015년 개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 보험료율 18%로 인상(2016년 16%에서 매년 0.5%p 인상, 2020년 18%)</li> <li>- 연금지급율 1.7%(2016년부터 단계적 인하 2035년 1.7% 도달)</li> <li>- 최소가입기간: 10년</li> <li>- 연금 개시연령: 65세(2022년 61세에서 3년마다 1세씩 상승, 2033년 65세, 1996년 이후 입사자 기준)</li> <li>- 연금 급여 산정기준 소득: 전체 공무원 평균기준소득월액을 반영</li> <li>- 유족연금 지급율: 전체 공무원 기준 퇴직연금의 60%</li> </ul>

출처: 저자 작성

연금기여율 인상과 급여 인하 등 공무원연금의 저부담 고급여 체계를 개선하기 위한 모수개혁에도 불구하고, 저출산 고령화 등 인구구조의 변화와 더불어 현직 공무원 수 대비 연금수급자의 비중(부양비)은 지속적인 증가가 예측되고 있는 가운데, 공무원연금기금의 재정악화와 정부보전금 규모의 지속적 증가가 예측되고 있다. 공무원연금 재정안정성을 위해 5년마다 공무원연금 재정재계산을 하도록 하

고 있지만, 공무원연금 재정계산에 대한 투명성은 미약한 실정이다.

공무원연금이 전신이었던 군인연금은 2001년 정부보전금이 투입되기 시작한 공무원연금보다 먼저인 1973년부터 정부보전금이 투입되어 왔다. 군인연금의 연금개혁은 공무원연금과 같은 「공무원연금법」의 영향을 받을 수밖에 없으므로 「공무원연금법」 개정에 따른 공무원연금 개혁방안들이 연금 수급개시 연령을 제외하고는 대부분 군인연금 개혁에 반영되었다. 군인의 경우 직급특수성으로 인해 일반적인 노령연금 수급개시 연령을 적용할 수 없다는 한계가 존재하므로 연금 수급개시 연령을 제외하면 공무원연금과 유사하게 제도개선이 이루어져 왔다. 사학연금도 공무원연금과 유사한 구조를 가지기 때문에 「공무원연금법」 개정의 대부분을 수용하는 방향으로 연금 개혁이 이루어져 왔다. 사학연금의 경우는 공무원연금이나 군인연금과는 다르게 아직 기금고갈이 일어나지는 않고 있지만, 빠른 시일 내 재정수지 적자와 기금고갈이 예고되고 있는 가운데, 공무원연금이나 군인연금과 같이 사용자가 정부가 아니고, 국가의 적자보전 책임이 법적으로 명시되어 있는 상황이 아니기 때문에 차후에 연금 재정안정화의 문제에 대하여 법인과 국가의 책임분담을 명확하게 하는 제도개선도 필요한 실정이다.

#### 나. 공적연금 개혁의 과제

국민연금 재정안정화와 연금개혁 논의는 5년 주기로 계산되는 연금재정계산 시기에 국민연금재정추계와 더불어 주목받다가 보험료율 인상 등의 가장 시급한 개선이 실행에 옮겨지지 못하는 못하고 재정안정화 방안으로 제시되는 것에 그쳐왔던 경향이 있다. 이는 약 900조원에 달하는 연기금이 적립되어 있는 상황에서 장래 기금고갈을 대비하여 보험료 수입 지원 등의 국고지원 방안을 마련한다거나, 보험료율 인상 등의 모수개혁을 단행하는 것을 선뜻 가시화하기가 어렵다는 점에도 어느 정도 기인하는 바 있다는 생각이 든다. 그러나 국민연금 재정안정화에 대한 뚜렷한 재정평가목표가 부재하다는 점은 여러 전문가들이 지적하고 있듯이 연금개혁의 가장 근원적인 걸림돌이 된다고 생각된다. 캐나다의 경우 3년마다 연금재정계산을 시행하고 이때 재정목표로서 보험료율 수준(9.9%)이 동일하게 유지된다는 가정하에 50년간 적립배율이 일정하게 유지될 수 있어야 한다고 설정하여 이를 평가하고

있다. 적립배율 유지라는 재정목표하에 현행 보험료 수준에서 적립배율이 5% 이내로 유지되는 최소보험료율(minimum contribution rate)을 추계한 후 현행보험료율이 최소보험료율보다 높게 평가된다면 보험료율 조정이나 급여수준 조정을 하도록 하고 있다. 일본은 5년주기의 연금재정평가를 하고 있으며, 이때 연금재정목표는 현행 보험료(18.3%)하에서 100년 동안 재정수지가 유지되고, 100년 이후에도 연금기금의 적립배율이 1배로 유지될 수 있도록 하는 것이다. 미국의 경우는 연금재정계산을 매년 하고 있으며, 이때 연금재정목표는 10년간 재정수지 균형유지 및 75년간 재정수지 균형 유지로, 적립배율의 1배 유지가 된다. 10년간의 중기 재정목표에 부합되지 않는 재정전망결과가 도출되는 경우 즉각적인 개혁조치를 단행하도록 하고 있고, 75년간의 장기 재정목표에 미달하는 경우 재정안정화 방안을 권고하도록 하고 있다.

우리나라의 연금재정재계산에서는 재정계산마다 뚜렷한 재정목표가 없이 시나리오별 재정평가가 이루어지고 있다는 점에서, 재정안정화를 위한 개혁방안이 힘을 잃고 있는 근간을 제공하고 있는 측면이 있다. 가장 최근의 제5차 재정계산하에서는 18가지 시나리오가 제시되는 등 재정목표 부재의 혼선이 더해지고 있다고 생각된다. 적립배율 설정의 기준이 되는 시점도 재정추계 종료연도이므로, 적립배율 설정 기준의 명확성이 손실되는 측면이 있다. 재정추계 기간도 매 재정계산 시마다 제각각인 상황에서 재정추계 종료연도로 설정하는 적립배율 설정 기준은 여건에 따라 재정상황을 낙관적으로 보이게 할 수도 비관적으로 보이게 할 수도 있는 자의성의 단초를 제공한다고 보인다.

명확한 재정목표의 설정과 더불어 재정목표 미달성 시 재정경고에 따른 보험료 및 급여를 조정할 수 있는 자동장치도 필요하다. 재정추계 결과도 매 재정추계마다 상당 폭 다를 수 있다는 한계가 있기는 하지만, 재정계산과 동반하여 객관화된 재정목표하에 재정경고 등을 설정하고, 보험료율을 재조정하는 자동장치를 마련할 필요가 있다. 공적연금의 자동안정화장치도입(Automatic Adjusting Mechanisms, AAM)에 대한 논의는 공적연금 재정계산과 연동된 일련의 제도개혁의 시행을 용이하게 한다는 점에서 명시화 및 가속화될 필요가 있다고 생각된다. 공적연금 자동안정화장치(Automatic Adjusting Mechanisms, AAM)는 인구 및 경제 상황, 연금재정지표와 연동된 보험료 및 급여 등의 자동조정장치를 의미한다. 윤석명 외(2022)에 의하

면 OECD 회원국의 약 67%가 연금의 자동안정화장치(AAM)을 도입하고 있으며, 자동안정화장치(Automatic Adjusting Mechanisms, AAM)는 1) 기대여명과 연금급여 연동 방식 2) 기대여명과 연금수급 연령 연동 방식 3) 명목확정기여형(notional Defined Contribution, NDC)이나 FDC(Funded Defined Contribution)의 확정기여형(Defined Contribution, DC) 방식 4) 인구 및 거시경제지표와 급여의 연동방식 5) 자동균형장치(Automatic Balancing Mechanisms)의 유형을 포함한다. 기대여명과 연금급여를 연동하는 국가는 일본과 핀란드, 스페인, 포르투갈 등의 국가가 있다. 기대여명과 연금수급 연령이 연동되는 방식의 자동안정화 장치를 가진 국가는 덴마크, 이탈리아, 그리스, 포르투갈, 네덜란드, 에스토니아 등의 국가가 있다. 스웨덴, 폴란드, 이탈리아, 노르웨이, 라트비아 등의 국가에서는 확정급여형(Defined Benefit, DB) 연금을 명목확정기여형(notional Defined Contribution, NDC)으로 개혁함으로써 자동안정화 장치를 도입하였고, 멕시코, 덴마크, 칠레, 아이슬란드, 호주 등의 국가는 DB형 연금을 FDC형 연금으로 개혁함으로써 자동안정화 장치를 도입하였다. 인구 및 거시경제지표와 연금급여를 연동하는 국가는 독일, 에스토니아, 일본, 포르투갈, 스페인, 그리스, 리투아니아, 네덜란드, 룩셈부르크 등이 있다. 자동균형장치(ABM)는 자동안정장치(AAM) 중에서도 연금재정 안정화에 더하여 연금수지균형보장을 목표로 하는 자동안정장치로 독일, 스웨덴, 핀란드, 미국, 캐나다, 네덜란드 등의 국가에서 시행되고 있다.

한편 국민연금 및 공무원연금, 군인연금 등 공적연금의 재정재계산 시기를 통합하여 공적연금 재정투입과 향후 대응에 관한 통합적 고찰과 개선안을 마련할 필요가 있다고 생각된다. 현행의 공무원연금 및 군인연금등의 재정계산은 정기적 추계가 법제화되어 있기는 하지만 재정계산 결과가 매우 불투명하게 공개되고 있고, 재정계산 결과에 대해서도 대외비가 되는 경우가 많고 매우 불투명하다는 점에서 문제가 있다고 생각된다. 국민연금연구원(2021)에 의하면 해외국가의 경우 직역연금과 국민연금의 격차를 줄여가는 방향으로 공적연금을 개혁하고 있는 것으로 나타나고 있다. 일본은 2015년 직역연금(공제연금)과 국민연금(후생연금)을 일원화하였는데, 국민연금보다 보험료율이 낮았던 공제연금의 보험료율을 인상하여 직역연금과 국민연금의 보험료 부담수준을 먼저 일원화하였으며, 신규 공무원 및 사립학교 교직원을 대상으로 국민연금에 가입시키다가 이후 2015년 10월 공무원과 사립

학교 교직원 등 특수직역 대상자 전부를 국민연금에 가입시키는 방향으로 공적연금 통합을 진행하여 왔다. 일본의 경우 보험료 수준, 대상자의 통합은 이루어졌으나 각각의 기금은 완전히 통합되지는 않고 공통재원을 두고 운영되며, 운영상의 통합을 점진적으로 도모하고 있다.

우리나라의 경우 공무원연금이 여러 차례의 개혁을 통해 수익비 측면에서 국민연금과 유사해졌다고는 하지만, 공무원연금 적자수준을 메꾸기 위한 정부보전금 투입이 지속적으로 증가하고 있는 와중에 국민연금과 공무원연금의 약 5배에 가까운 급여 수준의 차이로 인해 국민연금과 특수직연금의 형평성과 격차에 대한 논의가 분분한 만큼 보험료 수준의 형평화 등 통합적인 공적연금 운영에 관한 검토는 필요하다. 그러나 공적연금의 통합을 위한 개혁은 개별 연금의 모수개혁을 넘어선 현실적 어려움이 존재한다. 일본의 직역연금 통합은 직역연금의 보험료 수준이 국민연금에 비해 낮았었고 통합개혁에 의해 직역연금 보험료를 점진적으로 국민연금에 준하도록 인상시키고, 급여율도 일원화하는 개혁을 필두로 국민연금으로의 통합을 점진적으로 이루어 갔고, 국민연금으로의 통합도 신규임용자에서 전체로 점진적 개혁이 이루어져 왔다. 우리나라의 공무원연금은 보험료와 급여율이 국민연금에 비해 높고, 이를 국민연금의 틀 내로 통합을 꾀할 때는 보험료를 인하하여 통합되는 것을 의미하므로 이때 공무원연금의 퇴직수당 부분을 퇴직연금 부분과 어떤 방식으로든 분리해 내는 것이 필요한데, 이 과정에서 상충되는 이해관계가 많이 존재하는 만큼 저항요소도 클 수 있는 부분이다. 공무원연금의 퇴직수당을 민간의 퇴직연금과 유사하게 분리하고 퇴직연금을 공적연금화하는 것이 가장 현실적인 방향이라 볼 수 있는데, 이때 신규임용자를 대상으로 국민연금과 통합하는 점진적 방향을 목표로 중장기적 공적연금 통합의 개혁과제들을 면밀하게 검토해야 할 필요가 있다고 생각된다.

그러한 측면에서 우선적으로 공적연금 재계산 시기의 통합과 국가재정의 틀 안에서 공적연금 재정을 통합적으로 검토하여 통합적 연금개혁안을 마련할 필요도 있다. 공무원연금이나 군인연금의 경우 연금재정 수지균형을 위한 정부보전금이 투입되는 만큼 적립기금 규모의 적정성에 대한 평가도 병행될 필요가 있다고 생각된다. 이미 부과방식(pay as you go)으로 전환된 공무원연금과 군인연금의 경우 보험계리적 측면에서의 지불준비금 개념의 적립기금을 적립배율을 1~2배 적용한다는 것의

적정성이 있는지에 대한 평가도 필요하다고 생각된다. 한편 국민연금 재정계산에서는 기금적립 국민연금의 경우, 적자보전에 대한 법적 조항이 없기 때문에 공무원연금이나 군인연금의 경우처럼 충당부채의 공식적 산출이 이루어지지 않고 있어, 부채로서의 인식이 어려운 점도 개선의 여지가 있다고 생각된다. 국민연금재정은 큰 틀에서는 국가재정의 일환이므로 국가 책임성을 배제할 수 없다는 측면에서 더욱 그러하다. 공식적 국가부채 산출의 법적 책임이 없다 하더라도, 연금재정 계산 시에는 충당부채개념의 산출과 부채인식의 필요성이 있다고 생각된다.

공적연금 재정안정화를 위한 모수개혁, 지역연금 통합, 재정계산제도의 개선 외에도 공적연금 재정안정화 방안에 끊임없이 등장하는 것은 기초연금과 공적연금의 재구조화 및 퇴직연금 개선안이다. 기초연금과 퇴직연금을 활용한 국민연금 소득 대체율 재구조화라는 재정적 해법인 셈인데, 이는 비단 국민연금 재정안정화를 위한 모수개혁의 어려움을 극복하고자 하는 모수와 재정적 해법의 문제만이 아니라 전반적으로 효율성과 효과성이 담보된 노후소득보장체계의 확립과 재구조화라는 측면에서도 그 중요성이 있다고 생각된다. 기초연금제도와 국민연금의 재구조화 등에 대한 노후소득보장체계 및 공적연금 재구조화에 관한 논의는 이후의 장에서 함께 다루고자 한다.

## IV. 기초연금제도와 노후소득보장

### 1. 기초연금 재정현황 및 전망

고령화의 가속화와 기초연금 급여액의 지속적 상승으로 인해 기초연금 재정지출도 급속히 증가하고 있다. 앞서 재정지출 현황에서도 제시하였듯이 기초연금 재정지출은 2014년 약 5.2조원에서 2022년에는 16.1조원으로 빠르게 증가하고 있다. 그러나 이는 기초연금에 대한 지방비 지출을 포함하지 않은 금액으로 국비지출에 수반되는 지방비 지출도 함께 고려할 필요가 있다. 기초연금은 법정지출로 국고보조금 방식으로 지원되므로 국비의 지출과 더불어 지역의 재정여건과 노인인구에 따라 차등된 비율로 지방비의 매칭부담이 주어진다. 기초연금지출의 국비 대 지방비의 비율은 2014년에는 75:25였으나 최근들어 기초연금 지출증가에 따른 지방비 지출의 부담을 의식하여 국비비율이 높아지고 있어, 2022년에는 약 80.5:19.5로 국비비율이 증가하였다.

〈표 IV-1〉 기초연금 재정과 국비 대 지방비 비율

(단위: 조원, %)

연도	총계	국비	지방비
2014	6.9	5.2 (75)	1.7 (25)
2015	10	7.6 (75.6)	2.4 (24.4)
2016	10.3	7.9 (76.3)	2.4 (23.7)
2017	10.6	8.1 (76.6)	2.5 (23.4)
2018	11.8	9.1 (77)	2.7 (23)
2019	14.7	11.5 (78)	3.2 (22)

〈표 IV-1〉의 계속

연도	총계	국비	지방비
2020	16.8	13.2 (78.6)	3.6 (21.4)
2021	18.8	14.9 (79.3)	3.9 (20.7)
2022	20	16.1 (80.5)	3.9 (19.5)

주: 괄호 안은 비율  
출처: 보건복지부 보도자료(2023. 1. 9.)

기초연금 급여액이 물가상승률만큼만 증가하는 베이스라인 시나리오로 가정하였을 때, 국회예산정책처의 장기재정전망(2022)에 의하면 기초연금 국비지출은 2022년 16.1조원에서 2060년에는 약 36.8조원에 이르는 것으로 전망되고 있다. 국비 대 지방비 비율을 2022년 80.5:19.5로 가정하면, 총 재정소요액은 2060년 약 45.7조원에 달하는 수준이다.

〈표 IV-2〉 기초연금 재정전망

(단위: 조원)

연도	총계	국비	지방비
2022	20.0	16.1	3.9
2030	30.2	24.3	5.9
2040	40.6	32.7	7.9
2050	45.6	36.7	8.9
2060	45.7	36.8	8.9
2070	43.6	35.1	8.5

주: 2022년 불변가격, 기초연금 재정소요액  
출처: 국회예산정책처, 『2022-2070년 NABO 장기재정전망』, 2022의 국비전망을 토대로 지방비 추계 및 재작성

## 2. 기초연금제도와 노후소득보장 현황

소득 하위 70%의 노인가구를 대상으로 2023년 기준 월 최대 32만 3,180원을 지급하는 기초연금제도는 2008년 도입된 기초노령연금을 전신으로 하고 있다. 기초노령연금은 애초 국민연금제도에 가입되지 못했던 노인 등 국민연금의 사각지대

해소를 위한 제도적 측면이 강하였다. 기초노령연금의 도입 당시에는 70세 노인 60%를 대상으로 하였으나, 이후 65세 노인 70%를 대상으로 하는 것으로 확대되었고, 2014년에는 기초노령연금제도를 폐지하여 현행의 기초연금제도로 도입되었다. 2014년 도입 당시 기준 연금액은 20만원이었으나, 기초연금액 인상은 대선공약으로 이어져 와, 2018년에는 25만원으로 인상되었고 이후 30만원까지 인상되었다가 2023년에는 32만 3,180원으로 인상되었다. 기초연금 재정지출은 2014년 약 6.9조원에서 2022에는 16.3조원으로 빠르게 증가하고 있다. 향후 가속화되는 고령화와 지속적인 기초연금액 인상 등으로 인해 향후에도 기초연금 재정지출의 증가는 지속될 것으로 전망되고 있다.

기초연금은 65세 노인가구의 소득 및 재산을 토대로 소득인정액을 산정하여 소득 인정액이 노인 하위 70%에 해당하는 선정기준액(2023년의 경우 단독가구 202만원, 부부가구 323만 2천원) 이하의 노인가구를 대상으로 지급된다. 기초연금 급여는 국민연금 비수급자와 국민연금을 수급하더라도 월 연금급여가 48만 4,770원(기준 연금액의 150%) 이하인 경우, 국민연금의 유족급여나 장애연금 수급자, 국민기초생활보장 수급자 및 장애인연금 수급자의 경우 기준연금액(2023년의 경우 32만 3,180원), 부부가구 감액 대상자나 소득역전방지 감액이 적용되지 않는 경우 전액 지급된다.<sup>4)</sup> 원칙적으로 공무원연금, 사학연금, 군인연금의 특수직 연금 가입자는 기초연금 대상자에서 제외되지만, 퇴직일시금 및 퇴직수당, 유족일시금 등을 수급하는 경우 기초연금 대상자에 해당한다. 특수직역연금 가입기간 10년 미만의 국민연금 연계자는 기초연금 수급 대상자에 포함된다.

국민연금과 연계된 기초연금감액을 적용받는 경우, 기초연금급여는 (a) 국민연금 A급여에 따른 급여산식  $\{(기준연금액 - 2/3 * 국민연금 A급여) + 부가연금액\}$  혹은 (b) 국민연금 급여액을 고려한 급여산식  $\{기준연금액의 250\% (80만 7,950원, 2023년) - 국민연금 급여액\}$ 을 적용하여 기초연금 금액이 산정된다. (a) A급여에 따른 산식은 기준연금액  $- 2/3 * 국민연금 A급여$ 의 값이 음수(-)일 경우 0으로 처리되어 기준연금액보다 A급여  $2/3$ 값이 클 경우 부가연금액만 지급되도록 된다. 국민연금 급여액이

4) 부부가 모두 기초연금을 수급하는 경우 기초연금액을 각각 20%씩 감액하는 부부감액이 적용된다. 또 소득인정액에 기초연금액을 합한 금액이 기초연금 산정액을 초과하는 경우 소득역전방지를 위해 소득인정액+기초연금액-선정기준액이 감액된다.

기준연금액의 250% 초과(80만 7,950원, 2023년 기준)할 경우 A값에 기초한 급여산식을 적용받아 부가연금액을 지급받게 되고, 국민연금 급여액이 기준연금액의 150~250% 이하인 경우 (b)의 국민연금 급여액을 고려한 급여나 (a)의 A값에 기초한 급여 중 큰 금액이 기초연금 급여로 산정된다.

〈표 IV-3〉 기초연금 선정기준액

연도	단독가구	부부가구
2018	131만원	209,6만원
2019	137만원	219,2만원
2020	148만원	236,8만원
2021	169만원	270,4만원
2022	180만원	288만원
2023	202만원	323,2만원

출처: 보건복지부, 『통계로 본 2019년 기초연금』, 2019, p. 12; 보건복지부 기초연금, 「대상자 안내」, <https://basicpension.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10102010000>, 검색일자: 2023. 8. 25.

〈표 IV-4〉 국민연금 A값(평균소득월액) 추이

(단위: 원)

구분	2014	2017	2018	2019	2023
국민연금 평균소득월액(A값)	1,981,975	2,176,483	2,270,516	2,356,670	2,861,091

출처: 보건복지부, 『통계로 본 2019년 기초연금』, 2019, p. 90

〈표 IV-5〉 국민연금 급여에 따른 기초연금 감액과 기초연금액

국민연금 급여액	기초연금액
기준연금액의 150% 이하 (484,770원, 2023년)	기준연금액(323,180원, 2023년)
기준연금액의 150~250% 이하 (484,770원~807,950원, 2023년)	a. (기준연금액-2/3*국민연금 A급여)+부가연금액 b. 기준연금액의 250%(807,950원, 2023년)-국민연금 급여액 a, b 중 큰 금액
기준연금액의 250% 초과 (807,950원, 2023년)	(기준연금액-2/3*국민연금 A급여)+부가연금액 ** 기준연금액 -2/3*국민연금 A급여의 값은 음수일 경우 0

출처: 보건복지부 기초연금, 「기초연금액 산정」, <https://basicpension.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10103010000>, 검색일자: 2023. 8. 25.

기초연금 수급자는 2014년 약 4.4백만명(노인인구 대비 수급률 66.3%)에서 2020년에는 약 5.7백만명(노인인구 대비 수급률 66.7%)으로 증가하였다. 기초연금 수급자 중 감액을 받지 않는 전액 수급자 수는 2018년까지는 약 91%였다가 2019년에는 약 86%로 소폭 감소하기는 하였으나, 대다수의 기초연금 수급자가 전액 수령자인 것으로 나타나고 있다. 2019년 기준 기초연금 수급자 5.35백만명 중 국민연금을 동시에 수급하는 수급자(2.14백만명)의 비중은 전체 기초연금 수급자의 약 40%에 달하는 것으로 나타나고 있다(〈표 IV-6〉). 2016년의 동시수급자 비중이 33.6%이었음을 감안하면 국민연금 동시수급자 수는 상당히 빠르게 증가하고 있음을 알 수 있다. 국민연금의 제도성숙과 빠른 고령화 속도로 인한 향후 국민연금 수급자와 국민연금 급여의 증가는 기초연금과 공적연금의 동시수급자 비중이 지속적으로 증가할 수 있음을 시사하고 있다. 기초연금 감액급여액도 점차 증가 추세로 보여진다. 〈표 IV-7〉의 국민연금 연계 감액 외에도 부부감액 등이 포함되기는 하였으나, 감액금액별 감액수급자 수를 보면 2014년에는 감액금액이 10만~16만원대가 대다수였는데, 최근 들어서는 25만~30만원의 감액자도 전체 감액 수급자의 39%에 달하고 있는 것을 볼 수 있다. 향후 제도 성숙과 더불어 국민연금 급여액 등이 상승하는 경우 감액금액 또한 지속적 증가를 보일 것으로 예측할 수 있다.

〈표 IV-6〉 기초연금 전액수급자 추이

(단위: 백만명, %)

구분	2014	2017	2018	2019	2020
전체 노인	6.52	7.35	7.64	8.01	8.48
기초연금수급자	4.35	4.87	5.13	5.35	5.66
기초연금 수급률	66.80%	66.30%	67.10%	66.70%	66.70%
기초연금 전액수급자	3.98	4.41	4.68	4.61	-
비중 (기초연금수급자 대비)	91%	91%	91%	86%	-
기초연금 감액수급자 <sup>1)</sup>	0.37	0.46	0.45	0.73	
비중 (기초연금수급자 대비)	9%	9%	9%	14%	

주: 1) 부부감액 등을 포함한 수급자 수입

출처: 보건복지부, 『2021 보건복지통계연보』, 2021, p. 9.; 『통계로 본 2019년 기초연금』, 2019, p. 8

〈표 IV-7〉 기초연금 감액금액별 감액수급자 추이

(단위: 명)

구분	2014		2019	
총계	374,206		734,280	
30만원	0	(0%)	130,761	(18%)
25만원	0	(0%)	156,910	(21%)
20만원	25,597	(7%)	74,252	(10%)
18만원	27,718	(7%)	74,035	(10%)
16만원	62,935	(17%)	66,478	(9%)
14만원	66,141	(18%)	94,741	(13%)
12만원	74,079	(20%)	68,611	(9%)
10만원	46,794	(13%)	16,528	(2%)
8만원	25,731	(7%)	15,580	(2%)
6만원	23,382	(6%)	13,840	(2%)
4만원	2,987	(1%)	10,295	(1%)
2.5만원	18,842	(5%)	12,249	(2%)

주: 부부감액 등을 포함한 수급자 수입

출처: 보건복지부, 『통계로 본 2019년 기초연금』, 2019, p. 8

국민연금과 기초연금의 동시수급자의 평균 국민연금 급여액과 가입기간도 지속적인 증가추세에 있다. 2016년 기초연금과 국민연금 동시수급자의 평균 국민연금 급여액은 약 23.5만원에서 2019년에는 약 28.3만원으로 증가하고 있고, 국민연금 평균가입기간도 2016년 102개월에서 2019년에는 121개월로 연금제도의 성숙과 더불어 증가하고 있다. 국민연금 동시수급자의 기초연금 평균연금액은 2017년 약 12.2만원에서 2019년 약 14.2만원으로 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 전체 기초연금 평균액 대비 국민연금 동시수급자의 평균연금액은 2017년 약 66.6%에서 2019년에는 60%로 감소하고 있는 것을 볼 수 있다. 이는 국민연금 급여와 가입기간의 증가추세와 더불어 감액금액도 커지는 추세와 동일하다.

〈표 IV-8〉 기초연금과 국민연금 동시수급자 현황 및 특성

(단위: 명, 원)

구분	2016	2017	2018	2019
국민연금 동시수급자 수	1,541,216	1,751,389	1,957,696	2,139,227
(동시수급자 비중)	(33.6%)	(36%)	(38.2%)	(40.02%)
국민연금 평균급여액	234,758	241,615	259,244	283,284
국민연금 평균가입기간	102개월	109개월	115개월	121개월
기초연금 평균연금액	181,488	183,205	222,766	236,850
국민연금 연계 감액수급자 평균연금액	-	122,102	149,538	258,550(하위 20%) <sup>1)</sup> 142,220(일반)
전체 기초연금 평균액 대비 감액수급자 평균연금액의 비중	-	66.6%	67.1%	60%

주: 1) 2019년은 하위 20% 노인의 기준연금액만 우선적으로 30만원으로 인상되었음  
출처: 국민연금연구원, 『기초연금과 국민연금제도의 관계를 둘러싼 쟁점과 발전방향』, 2020, pp. 63~65의 내용을 저자 재구성

기초연금액은 매 정권 교체기마다 인상공약이 앞다투어져 그때마다 10만원씩 증가하여 왔고, 향후로도 물가상승률 혹은 그 이상의 지속적 증가가 예상되고 있다. 기초연금 급여와 국민연금 급여를 비교하여 보면, 2023년 기준 기초연금 기준연금액인 32만 3,180원은 2023년의 국민연금 평균소득월액(A값)과 소득대체율 50% 가정 시, 국민연금 최소가입기간인 10년 납부 노령연금액인 35만 7,636원과 유사하고, 2023년 3월 기준 노령연금 수급자 평균 연금액인 61만 8,863원의 약 절반에 해당한다. 이에 국민연금 보험료를 10~20여 년간 납부한 연금 수급자와 무연금자 간의 형평성 문제도 제기되고 있는 실정이다. 기초연금제도에 대한 정책적 정체성을 확립하지 못한 채 기초연금이 지속적으로 인상되는 경우, 현재 기준연금액과 유사한 수준의 국민연금 급여수급 예상자들의 국민연금 가입률 저조, 퇴직일시금 수령 선호 등도 우려되고 있다. 이들은 주로 저소득 근로자들에 해당할 것으로 예측한다면, 국민연금 가입 저조로 인한 재정수입의 악화와 동시에 A값 급여의 상승 등은 보험재정에 악영향을 줄 것으로 예측할 수 있다. 저소득층의 연금보험료 지원 등을 통한 국비 투입이 더욱 효과적인지, 기초연금을 통한 재정지출의 증가가 더 효과적일지에 대한 현실적 판단이 필요한 부분이다. 이러한 지점을 고려한다면 기초연금은 노후소득보장정책으로서 재정효율성을 상당히 저해할 수 있고, 이러한 점에서 국민연금과 현행의 기초연금 감액제도와 대상자 및 급여에 대한 재설계를 고려할 필요가 있다. 기초연금

제도 개편안에서는 소득별로 차등화된 기초연금액을 부여하면서 저소득층의 기초연금액을 높이는 안 등도 포함되어 있기는 하지만, 저소득층의 기초연금액을 높이는 것은 국민연금과의 형평성 측면의 논란을 가중화하고 장기적인 국민연금 가입유인을 저하시킬 수 있기 때문에 주의가 필요하다고 생각되는 지점이다.

### 3. 기초연금 수급자의 소득 및 자산 현황

국민연금연구원의 2021년 기초연금 수급자 실태조사에 의하면(한신실 외, 2021) 2021년 5월 기준 기초연금 수급자의 월평균 소득은 근로소득 26.1만원, 공적연금 6.4만원, 기초생활보장급여 및 기타 정부지원금 4.1만원, 기초연금액은 29.8만원, 사적이전소득은 12.7만원으로 총소득은 82.1만원으로 나타나고 있다. 소득분위별로는 소득 하위 20% 이하 수급자의 월평균 소득의 경우 근로소득 15.7만원, 공적연금 2만원, 기초생활보장급여 8.7만원, 기초연금 30만원으로 총소득은 73.7만원으로 나타나고 있다. 소득 하위 40~70% 수급자의 월평균 소득은 근로소득 약 36만원, 공적연금 약 11만원, 기초생활보장 급여 1.9만원, 기초연금 29.1만원으로 총소득은 약 92만원으로 나타나고 있다.

우리나라의 노인빈곤율은 전 세계적으로도 높게 나타나고 있어 노인가구의 소득과 자산은 일반 가구에 비해 낮은 것으로 유추할 수 있다. 통계청 가계금융복지조사 2021년 자료에 의거한 기초연금 수급자 선정의 기준이 되는 노인가구의 70%의 경상소득과 자산의 분포를 보면, 경상소득의 경우 노인가구 7분위 소득은 평균 282만원으로 전체가구의 4분위보다는 높고 5분위보다는 낮은 수준이며, 노인가구 7분위의 자산은 평균 5,313만원으로 전체가구의 5분위보다는 높고 7분위보다는 낮은 수준이다. 대체로 노인가구의 경우 젊은 가구에 비해 자산수준은 높을 것으로 생각할 수도 있는데, 평균적으로는 여전히 일반 가구에 비해 그리 높지는 않은 수준으로 볼 수 있어, 노인가구 70%는 중위소득 50% 기준의 상대 빈곤층으로 보아도 무방할 듯 하다. 그러나 부동산 가격의 상승 및 자산가격의 상승, 연금제도의 성숙 등은 향후 노인가구의 자산이 일반가구보다 급격히 상승할 수 있는 요인을 만들 가능성도 존재하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 IV-9〉 전체가구와 노인가구의 소득 및 자산분포 비교

(단위: 가구균등화소득 만원, %)

구분	경상소득 10분위										평균	
	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위	9분위	10분위		
경상 소득	전체 가구	995	1,657	2,192	2,688	3,175	3,686	4,283	5,077	6,263	10,740	4,075(A)
	노인 가구주 가구(B)	735	1,033	1,281	1,563	1,913	2,338	2,824	3,450	4,413	8,425	2,792
	B/A	18.0%	25.3%	31.4%	38.3%	46.9%	57.4%	69.3%	84.7%	108.3%	206.7%	-
자산 총액	전체 가구	20,274	27,378	31,360	37,483	45,304	49,023	60,367	64,653	89,461	153,043	57,832(C)
	노인 가구주 가구(D)	13,521	19,262	23,881	34,976	34,327	42,138	53,127	64,822	74,370	172,077	53,130
	D/C	23.4%	33.3%	41.3%	60.5%	59.4%	72.9%	91.9%	112.1%	128.6%	297.5%	-

주: 통계청 가계금융복지 조사(2021년) 분석 자료  
출처: 국민연금연구원 내부자료

#### 4. 기초연금 재구조화에 관한 쟁점사항 및 평가

기초연금 급여액과 재정지출이 급격히 증가하는 가운데 기초연금 개편의 논의에 있어 가장 먼저 논의되고 있는 사항은 노후소득보장체계 내에서 기초연금의 역할의 불분명성에 대한 것이다. 현행의 기초연금은 노인의 70%를 대상으로 하면서 급여수준은 빈곤층에 대한 노인빈곤을 해소에는 그다지 효과적이지 못하는 수준이며 중산층 이상에는 재정지원의 과다성에 대한 논란을 일으킬 수 있는 채로, 공공부조로서도 노후소득보장제도로서도 그 정체성이 분명하지 않은 제도로 재정지출의 규모만 급속히 증가하고 있는 상태이다. 이는 앞서 논의한 바와 같이 기초연금의 전신인 기초노령연금이 애초에 국민연금의 비성숙기에 연금의 수혜 대상이 되지 못하던 현세대 노인들의 노후소득보장문제를 해소하기 위한 수단으로 도입되었음에도, 정치적인 바람을 타고 정부마다 급여가 큰 폭으로 확대되어 왔다는 것에 그 원인이 있다. 국민연금의 재정안정화 필요성과 더불어 노후소득보장체계의 정비를 위해 기초연금제도도 어떠한 방식으로든 개편할 필요성이 있는 국면에 접어들면서, 국민연금 재정안정화 방안과 연금개혁안의 논의에서도 모수개혁을 넘어선 기

초연금과의 재구조화 논의를 포함한 구조개혁 논의가 명시화되고 있다. 이에 기초 연금 재구조화 논의도 이전과는 다른 방향으로 활발해지고 있다.

기초연금의 재구조화에 대한 논의는 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있는데 1) 기초 연금을 공공부조적 연금제도로 재구조화할 것인가 2) 국민연금을 보충하는 최저 보증 연금(minimum guranteed pension)으로서의 기능을 하게 할 것인가 3) 전 노인을 대상으로 한 보편적 연금을 지원할 것인가 하는 것이다. 먼저 기초연금을 공공부조적 연금제도로 재구조화하는 방안은 현행 노인의 70%인 기초연금의 대상자를 보다 빈곤한 계층으로 축소하는 것을 골자로 한다. 이들 빈곤 노인들의 기초연금 급여수준 국민연금 재정안정화를 위한 개혁과 더불어 저소득노인의 노후소득보장을 지원한다는 것이다. 이는 기초연금의 공공부조적인 측면의 강화를 의미하는데, 기존의 국민생활보장제도가 공공부조정책의 근간이 되고 있는 현실에서는 기초연금의 공공부조화의 효율성이 적어 보이는 대안이라고 생각된다. 앞서 살펴보았듯이 노인가구의 재산과 소득분포가 전체 가구에 비해 상당히 낮은 상황에서 노인가구의 30~40%까지로의 대상 축소와 급여 강화는 전체 가구 1~2분위에 해당하는 노인가구를 다수 포함할 가능성이 높다. 국민기초생활보장제도 또한 중위소득의 인상 등과 더불어 대상자를 확대해 가는 측면이 있는 만큼, 기초연금의 대상자 축소는 기존 국민기초생활보장제도 대상자를 타겟으로 하기 쉽기 때문에 제도개선의 효과성과 실효성이 떨어질 수 있다고 생각된다.

두 번째와 세 번째의 기초연금 재구조화 논의는 국민연금의 개혁과 전반적인 노후소득보장체계의 상당한 지각변동을 의미하기도 한다. 두 번째의 국민연금을 보충하는 최저보증연금으로서의 기초연금은 스웨덴식의 최저보증연금과 같은 개념으로, 기초연금이 국민연금의 소득대체율을 보충하는 개념이다. 스웨덴의 최저보증연금은 A값으로 일련의 소득재분배를 하는 급여산식을 가진 우리나라와는 달리 소득비례형 연금이고 이러한 소득비례형 연금을 근간으로 최저보증연금제도를 가지고 있기 때문에, 기초연금을 최저보증연금으로 개편하는 경우는 현행의 국민연금도 급여산식 등에 있어 구조적 변화를 필요로 한다. 또한 스웨덴과는 달리 국민기초생활보장제도라는 공공부조형 소득보장이 존재하는 우리나라의 경우, 최저보증연금으로의 개편 시 연금조사 외에도 국민기초생활보장제도 수급 급여를 고려해야 하므로, 국민기초생활보장제도와와의 관계 재정립도 부차적으로 필요한 상황이

다. 또한 해외국가들에 비해 연금의 성숙도가 낮고 평균급여수준도 낮은 상황에서 최저보증연금으로의 전환은 상당한 재정적 추가부담을 의미하기도 하므로 현실적으로 풀어나가기 어려운 해법으로 보일 수도 있다.

세 번째 방안은 전체 노인을 대상으로 일층의 보편적인 기초연금을 주고 이 위에 2층의 국민연금을 주는 것으로, 이때의 국민연금은 소득비례형으로 전환함을 의미한다. 전 노인을 대상으로 하는 보편적 기초연금을 1층으로 하는 경우 국민연금의 소득대체율은 보편적 기초연금을 포함하여 조정될 필요가 있으므로, 국민연금 급여구조의 상당한 변화를 필요로 한다. 보편적 기초연금에 대한 논의도 여러 가지가 있는데, 이 중에는 국민연금의 소득균등 부분을 떼어내 기초연금에 편입하고 조세로 재원조달하는 방안에 대한 논의(한국보건사회연구원, 2020)도 있으나, 이 경우 상당한 재정소요가 예상되며, 향후 인구고령화 구조가 해소되지 못하는 경우 소득비례부분형 국민연금의 재정도 불안정할 수 있기 때문에 정부의 연금 총당부채부분에 대한 부담의 완전한 해소는 어려울 수 있다고 생각된다. 또한 직역 연금을 보편적 기초연금의 틀 안에 어떻게 포용할지에 대한 상세 그림도 빠져 있는 형편이다. 종합적으로 볼 때 보편적 기초연금을 제공하는 경우 국민연금 소득대체율의 삭감과 소득비례형 연금으로의 전환이 현실적으로 용이할지는 의문이다.

해외국가의 사례를 보면 동일한 보편적 기초연금을 가진 국가라 할지라도 연금제도의 운영에 있어서는 다양한 체계를 가진 것을 볼 수 있다. 일본은 기초연금과 소득비례형 국민연금의 2층 구조이지만, 캐나다의 경우는 전체 노인을 대상으로 한 보편적 기초연금을 지원함과 동시에 국민연금에 있어서도 소득비례형 연금에 최저보증연금인 보충급여를 제공하고 있다. 보편적 기초연금으로의 재구조화는 일반재정의 투입을 통한 국민연금 재정안정화 방안으로서 작동할 수 있도록 국민연금 소득대체율의 축소 등을 전제로 하여야 할 것인데, 이러한 방안의 효율성과 효과성이 담보될 수 있을지에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 기초연금 재정투입을 통한 국민연금 재정안정화와 노후소득보장 체계의 구축이 보험료 지원 등을 통한 연금재정안정화와 국민연금 근간의 노후소득보장체계 구축에 비해 효과적일지에 대한 검토도 필요하다고 생각된다.

기초연금의 재구조화에 대한 이러한 다양한 논의와 필요성이 제기되는 것은 기초노령연금으로 도입된 당시 국민연금제도의 미성숙으로 인한 무연금 노인 등의

노후소득보장을 위해 도입된 바 있고, 노인의 70%를 대상으로 하고 있어 자산조사를 동반한 공적부조의 성격을 띠고 있지만, 기초연금제도로 급여가 급격히 확대되어 오면서 국민연금의 평균연금값에 육박하는 연금을 지원하는 연금으로서의 성격도 띠고 있는 등, 전반적인 노후소득보장체계 내에서 명확한 정책목표를 띠지 못하고 발전되어 온 것에 기인한 바 크다. 또한 국민연금 재정안정화의 필요성이 점점 임박하게 다가오는 현실 속에서 국민연금 재정안정화 방안으로서 국민연금 모수개혁만을 가지고 추진하기도 매우 어려운 상황이기 때문이기도 하다. 특히나 보험료 인상이나 소득대체율 조정, 연금수령개시연령의 조정 등 국민연금 모수개혁이 어느 하나 쉽지 않은 현실적 상황에서 미래 발생할 국민연금 총당부채의 규모를 미연에 줄여가거나 재정위기를 연착륙시킬 수 있는 노후소득보장체계의 재구조화로서 가능한 모든 카드가 테이블 위에 올려질 수밖에 없는 상황에 놓여 있기 때문이기도 하다. 우리나라의 현 상황에서 기초연금을 노후소득보장체계 내에서 재구조화하고자 할 때는 국민연금 재정안정화라는 대과제를 풀어나가기 위한 방안의 하나로서 기초연금을 바라보는 것이 피할 수 없는 현실이라고 생각된다. 공공부조로서의 국민기초생활보장제도가 근간을 이루는 가운데, 기초연금을 저소득층 노인의 노후소득보장제도로써 재구조화는 것은 의미가 크지 않다고 생각된다. 기초연금을 전 노인을 대상으로 한 1층의 노후소득보장체제로 재구조화하는 것 또한 국민연금 급여지급방식의 대대적 손질을 필요로 한다는 점에서 현실적으로 쉽지 않은 방안으로, 노후소득보장의 근간은 국민연금제도로 놓고 기초연금의 역할을 축소해 가는 것이 보다 현실적인 방안이라고 생각된다. 국민연금 재정안정화를 위한 보험료 인상과 소득대체율 축소 등 일차적인 모수개혁도 제대로 이루어지지 않는 상황에서 기초연금을 1층으로 하고 소득대체율을 축소하는 방안에 대하여 관련 이해당사자들의 협의도 쉽지 않을 것으로 생각된다. 빠른 속도로 증가하는 기초연금 재정지출과 지방비 부담을 고려한다면 기초연금의 효율화도 필요한 부분이다. 기초연금은 공공부조와 국민연금의 사각지대에 있는 노인들의 노후소득보장정책으로 자리매김하면서 기초연금 대상자의 축소와 급여를 조정하는 방안으로 제도개선을 꾀하면서, 장기적 시계에서는 최저보증연금 등으로의 조정 가능성을 타진해 볼 수도 있다고 생각된다.

중단기적으로 현행의 기초연금 제도는 공공부조와 국민연금의 빈틈을 메꾸며 제

도의 효율성을 더하기 위한 방향으로 제도개선의 필요가 있다. 먼저 대상자 선정에서 현행 노인 대상 70%를 대상으로 하는 대상자 선정기준을 소득기준으로 변경하는 것은 중장기적으로 필요한 부분이라 생각된다. 노인빈곤율이 높은 현 상황에서 앞 장에서 살펴보았듯이 노인인구의 70%가 전체 가구 대비 4~5분위에 해당 하는 등 노인가구가 전체가구 대비 빈곤한 상황이지만, 향후 연금제도의 성숙과 노인빈곤율의 감소, 노인가구의 자산가치 증가 등은 노인가구의 소득 및 자산분포를 우상향시킬 가능성도 있다. 그때는 노인가구의 70%가 중산층 이상을 포함할 개연성이 높아지고, 기초연금 수급자의 국민연금 급여액도 높아질 가능성이 있는 가운데, 국민연금과 기초연금 연계 감액은 기준연급의 절반은 보장하고 있기 때문에 기초연금 인상과 더불어 중산층 이상 고소득층까지 기초연금을 광범위하게 수급하게 되고, 재정소요액의 비효율적인 팽창이 불가피해질 수도 있다고 생각된다.

그러나 이러한 우려가 기초연금과 국민연금의 연계감액을 폐지해야 한다는 논의로 이어지는 것에는 신중할 필요가 있다고 생각된다. 국민연금과 기초연금의 동시수급은 기초연금액의 지속적 인상이 이루어지는 현실에서는 어찌되었든 중복적 수혜가 될 수 있으므로, 국민연금 급여를 고려해 기초연금을 감액하는 장치는 필요할 수 있다. 기초연금으로 인한 국민연금 장기가입 유인의 감소는 기초연금과 국민연금의 연계감액보다는 기초연금 급여액의 인상에 의한 것일 수 있다고 생각된다. 국민연금 기대 급여액과 유사한 수준의 기초연금 급여가 지원된다고 하면 기초연금 대상이 되는 저소득층의 국민연금 장기가입 유인은 현저히 감소할 수 있다. 중산층 이상의 기초연금 대상자라면 연금소득과 최소한 기초연금의 절반을 모두 수혜하는 것을 합리적으로 선택할 개연성이 높을 수 있다. 연계감액제도 자체보다는 기초연금 대상자 수준과 기초연금 급여액이 국민연금 장기가입 유인을 떨어뜨리게 하는 요인으로 작용할 개연성이 크다. 그러한 측면에서 현행의 기초연금 대상자를 축소하고, 대상자 선정기준을 노인가구 중심에서 소득인정액 기준으로 변경함을 검토하고, 기초연금 급여액의 급격한 인상에 신중을 기할 필요가 있다.

기초연금 급여액의 인상이 특히 저소득 노인을 대상으로 국민연금 장기가입 유인을 저해할 수 있다고 하였을 때, 저소득 가입자의 국민연금 탈퇴는 국민연금 평균급여액을 높일 수도 있고 나아가서는 보험료 수입 감소 및 급여지출 증가로 연금재정에 악영향을 미칠 수도 있다. 이는 국민연금 급여산식에 있어 재분배적 요

소의 필요성에 대한 재검토의 필요성으로 이어질 수 있고, 장기적으로 기초연금이 지속적 팽창을 거듭할 경우 소득비례형 연금급여방식으로서의 개편논의가 필요할 수도 있다고 생각된다. 따라서 기초연금을 단기적으로 축소해 가지 않는 경우 기초연금과 국민연금의 큰 폭의 재구조화와 재정적 압박이 개념적 논의를 넘어 가속화될 수도 있다고 생각된다. 장기적으로 기초연금이 보완적인 노후소득보장제도로써 재정 효율적인 방향으로 재구조화될 수 있도록 현행의 기초연금을 점진적으로 축소할 필요는 있다고 생각된다.

---

## V. 퇴직연금과 노후소득보장

---

### 1. 퇴직연금 현황 및 문제점

사적부문의 기업연금으로서 우리나라의 퇴직연금은 2005년 「근로자퇴직급여 보장법」을 제정하여 도입되었다. 우리나라의 퇴직연금은 기존에 「근로기준법」에 의거한 기존의 법정 퇴직금 제도가 기존에 존재하고 있었기에 퇴직연금과 퇴직금을 선택할 수 있도록 운영되고 있다. 기존의 퇴직금 제도를 퇴직연금으로 전환시키고 퇴직연금제도를 활성화하기 위해 세제혜택 등 일련의 사적연금 활성화 방안들이 추진되어 왔다.<sup>5)</sup> 이에 퇴직연금 가입 근로자 수가 증가하고는 있으나, 여전히 퇴직 일시금 수령비중이 높아 퇴직연금으로서의 기능을 제대로 수행하고 있지는 못하다.

퇴직연금은 확정급여형(Defined Benefit, DB), 확정기여형(Defined Contribution, DC), 개인형 퇴직연금(Individual Retirement Pension, IRP)의 유형 중 노사협의하에 퇴직연금 유형을 선택하도록 하고 있다. 확정급여형(Defined Benefit, DB)은 근로자 연간 임금의 1/12(8.33%)을 적립하여 사용자가 적립 보험료 기준으로 퇴직금과 동일한 수준의 확정된 연금급여를 근로자에게 지급하므로 적립 보험료 운용의 책임을 사용자가 가진다. 반면 확정기여형(Defined Contribution, DC) 퇴직연금은 의무 적립보험료(8.33%)를 사용자가 적립하고 운용의 책임은 근로자가 지는 형태이다. 개인형 퇴직연금(Individual Retirement Pension, IRP)은 IRP 특례형과 개인형 퇴직연금(Individual Retirement Pension, IRP)이 있는데, IRP 특례는 10인 미만 사업장에서 근로자와의 상호 합의하에 사용자가 개인형 퇴직연금 계좌에 보험료를 납부하는 형태이다. 한편 개인형 퇴직연금(IRP)은 근로자가 자율적으로 이직이나 조기퇴직 시 수령한 퇴직금과 본인 스스로 추가 적립한 금액을 개인형 퇴직연금(Individual Retirement Pension) 계좌에서 본인이 운용, 적립하여 연금이나 일시금으로 수령할

---

5) 퇴직연금 수령 시 퇴직일시금 수령의 세금 30% 경감

수 있도록 하는 계좌이다. 근로자가 IRP 계좌에 추가적립하는 경우 개인연금과 합산하여 700만원까지 13.2%의 세액공제 혜택을 받을 수 있도록 하고 있다.

### 가. 퇴직연금 가입 현황 및 문제점

퇴직연금 활성화를 위한 여러 대책들에 힘입어 퇴직연금 도입 사업장 수와 퇴직연금 가입자 수는 꾸준히 증가하고 있다. 퇴직연금 도입 사업장은 2015년 약 31만 565개소에서 2021년 약 42만 4,950개소로 증가하였고, 퇴직연금 가입 근로자 수도 2015년 약 498만명에서 2021년에는 약 637만명으로 증가하였다. 퇴직연금 가입대상 근로자 중 가입한 근로자의 비율은 2015년 약 48.2%에서 2021년 약 53.3%로 증가하였다. 퇴직연금 유형별로 보면 확정기여형(Defined Contribution, DC)의 비중이 2021년 기준 약 65.2%로 가장 많고, 확정급여형(DB)은 약 21.7%이며, IRP 특례형은 약 6%, 병행형은 약 7.1%를 차지하고 있다.

〈표 V-1〉 퇴직연금 도입 사업장 수

(단위: 개소)

연도	계	확정급여형(DB)	확정기여형(DC)	IRP특례	병행형
2015	310,565	100,172	162,120	26,772	21,501
2016	334,820	105,471	179,694	25,676	23,979
2017	354,018	102,967	201,093	25,512	24,446
2018	378,430	102,985	222,851	25,659	26,935
2019	396,539	98,705	244,376	25,782	27,676
2020	408,462	94,933	259,250	25,390	28,889
2021	424,950	92,327	277,088	25,444	30,091

출처: 통계청, 국가통계포털. <https://kosis.kr/index/index.do>, 검색일자: 2023. 8. 7.

〈표 V-2〉 퇴직연금 가입자 수

(단위: 명, %)

연도	가입 대상 근로자 수	대상 중 가입 근로자 수	가입률
2015	10,336,230	4,977,407	48.2
2016	10,588,453	5,221,202	49.3
2017	10,830,161	5,437,938	50.2
2018	10,937,712	5,612,103	51.3
2019	11,508,858	5,929,473	51.5
2020	11,865,340	6,219,497	52.4
2021	11,956,524	6,367,827	53.3

출처: 통계청, 국가통계포털. <https://kosis.kr/index/index.do>, 검색일자: 2023. 8. 7.

사업체 규모별로는 영세업장일수록 퇴직연금의 도입률이 낮고 사업장 규모가 클수록 퇴직연금 도입률이 높은 것으로 나타나고 있다. 2021년의 경우 전체 사업장 중 퇴직연금 도입 사업장은 약 27.1%인데, 300인 이상 사업장의 경우 퇴직연금 도입률은 91.4%에 달하고 있고, 50인 이상 사업장도 도입률이 80%를 넘고 있다. 반면 5인 미만 사업장의 퇴직연금 도입률은 10.6%에 불과하고, 5인 이상 10인 미만 사업장의 퇴직연금 도입률도 33.1%로 낮은 도입률을 보이고 있다. 근로자의 퇴직연금 가입률도 사업장 규모가 클수록 높게 나타나고 있어, 300인 이상 사업장의 퇴직연금 가입 근로자 비중은 2021년의 경우 약 71%로 나타나고 있다. 반면 5인 미만 사업장의 퇴직연금 가입 근로자 비중은 11.8%로 미미한 수준에 그치고 있다. 이렇듯 퇴직연금은 대기업 등 사업장 규모가 큰 중산층 이상 고소득층의 경우 가입률이 높은 것으로 유추할 수 있고, 퇴직연금의 소득비례형 성격을 고려한다면 중산층 이상 소득계층의 경우 퇴직연금이 개인별 소득대체율을 높일 수 있는 제도적 장치로 작용할 수 있다.

〈표 V-3〉 종사자 규모별 퇴직연금 도입 사업장 현황

(단위: 개소, %)

구분	2020년				2021년			
	전체 도입 사업장	도입 대상 사업장(A)	도입 사업장(B)	도입률 (B/A×100)	전체 도입 사업장	도입 대상 사업장(A)	도입 사업장(B)	도입률 (B/A×100)
합계 (구성비)	408,462 (100.0)	1,464,143 (100.0)	398,587 (100.0)	27.2	424,950 (100.0)	1,530,363 (100.0)	414,565 (100.0)	27.1
5인 미만	88,002 (21.5)	777,024 (53.1)	82,642 (20.7)	10.6	93,038 (21.9)	826,941 (54.0)	87,340 (21.1)	10.6
5~9인	127,026 (31.1)	380,503 (26.0)	124,255 (31.2)	32.7	131,688 (31.0)	389,235 (25.4)	128,871 (31.1)	33.1
10~29인	126,029 (30.9)	221,442 (15.1)	124,669 (31.3)	56.3	130,904 (30.8)	226,809 (14.8)	129,436 (31.2)	57.1
30~49인	27,704 (6.8)	37,711 (2.6)	27,544 (6.9)	73.0	28,698 (6.8)	39,097 (2.6)	28,542 (6.9)	73.0
50~99인	22,337 (5.5)	27,595 (1.9)	22,211 (5.6)	80.5	22,880 (5.4)	28,275 (1.8)	22,740 (5.5)	80.4
100~299인	12,694 (3.1)	14,738 (1.0)	12,608 (3.2)	85.5	12,856 (3.0)	14,686 (1.0)	12,772 (3.1)	87.0
300인 이상	4,670 (1.1)	5,130 (0.4)	4,658 (1.2)	90.8	4,886 (1.1)	5,320 (0.3)	4,864 (1.2)	91.4

출처: 통계청, 『2021년 퇴직연금 통계결과』, 2022. 8., p. 7

〈표 V-4〉 종사자 규모별 퇴직연금 가입자 현황

(단위: 명, %)

구분	2020년				2021년			
	전체 가입 근로자	가입 대상 근로자(A)	가입 근로자(B)	가입률 (B/A×100)	전체 가입 근로자	가입 대상 근로자(A)	가입 근로자(B)	가입률 (B/A×100)
합계 (구성비)	6,647,982 (100.0)	11,865,340 (100.0)	6,219,497 (100.0)	52.4	6,836,921 (100.0)	11,956,524 (100.0)	6,367,827 (100.0)	53.3
5인 미만	156,432 (2.4)	1,171,230 (9.9)	139,028 (2.2)	11.9	165,103 (2.4)	1,242,280 (10.4)	146,216 (2.3)	11.8
5~9인	494,382 (7.4)	1,436,963 (12.1)	425,435 (6.8)	29.6	511,314 (7.5)	1,461,294 (12.2)	440,739 (6.9)	30.2
10~29인	1,147,912 (17.3)	2,151,999 (18.1)	1,016,366 (16.3)	47.2	1,195,334 (17.5)	2,177,269 (18.2)	1,050,857 (16.5)	48.3
30~49인	531,178 (8.0)	886,038 (7.5)	488,455 (7.9)	55.1	550,930 (8.1)	892,176 (7.5)	502,420 (7.9)	56.3
50~99인	718,877 (10.8)	1,129,221 (9.5)	672,214 (10.8)	59.5	734,544 (10.7)	1,125,289 (9.4)	683,860 (10.7)	60.8
100~299인	1,048,027 (15.8)	1,497,289 (12.6)	993,867 (16.0)	66.4	1,056,434 (15.5)	1,456,866 (12.2)	998,676 (15.7)	68.5
300인 이상	2,551,174 (38.4)	3,592,600 (30.3)	2,484,132 (39.9)	69.1	2,623,262 (38.4)	3,601,350 (30.1)	2,545,059 (40.0)	70.7

출처: 통계청, 『2021년 퇴직연금 통계결과』, 2022. 8. p. 12.

한편 개인형 퇴직연금(IRP) 가입자는 증가추세에 있으며, 2021년 기준 약 277만 명으로 연령별로는 40대 이상이 약 73%로 중장년층의 가입률이 높은 것으로 나타나고 있다. 개인형 퇴직연금 적립금액은 2021년 기준 약 47조원으로 나타나고 있다. 한편 개인형 퇴직연금(IRP) 추가가입자도 증가하여 2021년 기준 약 129만명, 적립금액은 약 12.1조원으로 나타나고 있다.

〈표 V-5〉 개인형 퇴직연금(IRP) 가입자 현황

(단위: 명, %)

구분		합계	20세 미만	20대	30대	40대	50대	60세 이상
'20년	합계	2,445,940 (100.0)	1,078 (0.0)	174,310 (7.1)	507,915 (20.8)	713,864 (29.2)	741,083 (30.3)	307,690 (12.6)
	남성	1,506,327 (61.6)	474 (0.0)	79,728 (5.3)	299,659 (19.9)	443,135 (29.4)	476,498 (31.6)	206,833 (13.7)
	여성	939,613 (38.4)	604 (0.1)	94,582 (10.1)	208,256 (22.2)	270,729 (28.8)	264,585 (28.2)	100,857 (10.7)
	성비	0.62	1.27	1.19	0.69	0.61	0.56	0.49
'21년	합계	2,770,186 (100.0)	885 (0.0)	188,233 (6.8)	554,919 (20.0)	789,001 (28.5)	850,186 (30.7)	386,962 (14.0)
	남성	1,680,838 (60.7)	426 (0.0)	82,827 (4.9)	319,676 (19.0)	483,881 (28.8)	536,512 (31.9)	257,516 (15.3)
	여성	1,089,348 (39.3)	459 (0.0)	105,406 (9.7)	235,243 (21.6)	305,120 (28.0)	313,674 (28.8)	129,446 (11.9)
	성비	0.65	1.08	1.27	0.74	0.63	0.58	0.50

출처: 통계청, 『2021년 퇴직연금 통계결과』, 2022. 8., p. 16

〈표 V-6〉 개인형 퇴직연금(IRP) 추가 가입자 현황

(단위: 명, 억원)

구분	합계		자영업자		단시간근로자 등		퇴직금제도 적용근로자		직역연금 적용근로자		
	가입 인원	적립 금액	가입 인원	적립 금액	가입 인원	적립 금액	가입 인원	적립 금액	가입 인원	적립 금액	
'20년	합계	1,111,862	78,899	495,500	36,344	51,110	3,609	382,822	27,179	182,430	11,767
	남성	646,299	51,298	290,620	22,838	27,213	2,310	226,240	19,492	102,226	6,658
	여성	465,563	27,601	204,880	13,506	23,897	1,299	156,582	7,686	80,204	5,109
'21년	합계	1,286,437	120,623	555,526	53,309	61,497	5,552	459,536	44,017	209,878	17,745
	남성	736,685	77,858	322,414	33,308	31,912	3,482	267,572	31,129	114,787	9,940
	여성	549,752	42,765	233,112	20,001	29,585	2,070	191,964	12,888	95,091	7,806

출처: 통계청, 『2021년 퇴직연금 통계결과』, 2022. 8., p. 18

## 나. 퇴직연금 적립 및 운용 현황 및 문제점

2021년 기준 퇴직연금의 총 적립액은 약 295조원에 이르고 있다. 퇴직연금 유형별로는 확정급여형(DB)이 약 58%로 대다수이며, 확정기여형(DC)이 약 26%이고, 개인형 퇴직연금(IRP)은 16%, IRP 특례형은 약 0.4%를 차지하고 있다. 퇴직연금 적립금의 운용은 예금 및 적금, 채권 등 원리금이 보장되는 상품에 투자되는 원리금 보장형과 투자증권 등 원리금이 보장되지 않는 상품에 투자되는 실적배당형, 그리고 적립금의 운용에 대한 계획이 없이 투자 대기 중인 대기성 적립금으로 구분한다. 대체로 원리금 보장형이 83.1%로 대다수를 차지하고 있으며, 실적배당형 상품으로 운용하는 경우는 약 13.6%, 대기성 자금은 약 3.3%를 차지하고 있다. 확정급여형(DB)의 경우는 원리금 보장상품으로 운영되는 경우가 더 많아 약 94%의 퇴직연금 적립금이 원리금 보장형으로 운용되고 있다.

〈표 V-7〉 퇴직연금 적립 및 운용 현황

(단위: 억원, %)

구분	2020년				2021년			
	합계	원리금보장	실적배당	대기성	합계	원리금보장	실적배당	대기성
합계 (구성비)	2,550,277 (100.0)	2,196,570 (86.1)	272,073 (10.7)	81,634 (3.2)	2,945,161 (100.0)	2,447,503 (83.1)	399,383 (13.6)	98,275 (3.3)
확정급여형(DB)	1,537,865 (60.3)	1,445,928 (94.0)	69,648 (4.5)	22,289 (1.4)	1,709,131 (58.0)	1,604,664 (93.9)	81,527 (4.8)	22,940 (1.3)
확정기여형(DC)	651,857 (25.6)	514,817 (79.0)	109,587 (16.8)	27,452 (4.2)	752,959 (25.6)	561,670 (74.6)	157,083 (20.9)	34,207 (4.5)
IRP특례	10,284 (0.4)	8,900 (86.5)	1,070 (10.4)	315 (3.1)	11,081 (0.4)	9,335 (84.2)	1,376 (12.4)	370 (3.3)
개인형 퇴직연금(IRP)	350,271 (13.7)	226,925 (64.8)	91,768 (26.2)	31,579 (9.0)	471,990 (16.0)	271,835 (57.6)	159,396 (33.8)	40,759 (8.6)

출처: 통계청, 『2021년 퇴직연금 통계결과』, 2022. 8., p. 4

이렇듯 원리금 보장형이 대다수이고 대기성 자금도 있는 만큼, 우리나라 퇴직연금 적립금의 운용 수익률은 낮은 것으로 알려져 있다. 2022년 기준 퇴직연금 적립금 운용의 수익률은 0.02%에 불과하며 전년대비도 감소한 것으로 나타나고 있다.

2022년 들어 실적배당형 상품의 수익률이 급감하면서 나타난 현상으로 보이는데, 원리금 보장형 상품으로 주로 운영되는 확정급여형(DB형)의 경우는 실적배당형의 비중이 작아 손실률이 그나마 좀 낮아 2022년 총 1.51%의 운용수익률을 보이고 있다. 5년 및 10년간의 장기운용수익률도 2022년 기준 5년 운용수익률이 1.51%, 10년 운용 수익률이 1.93%로 원리금 보장형 상품의 운용수익률에 준하고 있다. 전반적인 퇴직연금 장기운용수익률이 저조한 것은 대부분의 상품이 원리금 보장형인 가운데, 실적배당형 상품 운용의 수익률이 현저하게 낮기 때문인 것으로 보인다. 실적배당형 상품 운용의 경우 5년 운용 수익률이 0.7%, 10년 운용 수익률이 1.78%로 원리금 보장형 수익률에도 미치지 못하고 있다.

〈표 V-8〉 퇴직연금 운용수익률

(단위: %, %p)

구분		DB	DC	IRP	전체
전체	2022년 말	1.51	△1.21	△3.14	0.02
	2021년 말	1.52	2.49	3.00	2.00
	증감	△0.01	△3.70	△6.14	△1.98
원리금 보장형	2022년 말	1.79	1.94	1.78	1.83
	2021년 말	1.45	1.28	0.97	1.35
	증감	0.34	0.66	0.81	0.48
실적 배당형	2022년 말	△5.08	△16.92	△16.27	△14.20
	2021년 말	2.85	7.34	7.32	6.42
	증감	△7.93	△24.26	△23.59	△20.62

주: 수수료 차감 후 가중평균한 수익률임  
출처: 고용노동부, 금융감독원, 『2022년도 퇴직연금 적립 및 운용현황 분석』, 2023. 7., p. 11

〈표 V-9〉 퇴직연금 장기 운용수익률

(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

출처: 고용노동부, 금융감독원, 『2022년도 퇴직연금 적립 및 운용현황 분석』, 2023. 7., p. 13

## 다. 퇴직연금 일시금 수령 및 중도인출 현황

우리나라의 퇴직연금은 기존의 퇴직금제도하에서 도입된 바 있기에 연금의 성격 보다는 일시금 수령의 비중이 크다는 특징이 있다. 퇴직연금 일시금 수령 비중은 2022년의 경우 약 92.9%이고, 연금 수령 비중은 7.1%에 그치고 있다. 금액으로 보았을 때는 일시금 수령 비중이 67.4%, 연금 수령 비중이 32.6%로 일시금 수령 비중이 상대적으로 낮아 보이기는 하지만 대다수의 가입자들이 연금으로 수령하기보다는 퇴직일시금으로 수령하는 것이 여전함을 보여주고 있다. 퇴직연금의 수령주기는 월별 수령이 82.7%로 대다수를 차지하고 있지만 연간 수령 비중도 11.3%에 달하고 있다.

〈표 V-10〉 퇴직연금 일시금 수령 현황

(단위: 좌, 억원, %)

구분	연금수령		일시금수령		합계	
	비중	비중	비중	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	-

출처: 고용노동부, 금융감독원 『2022년도 퇴직연금 적립 및 운용현황 분석』, 2023. 7., p. 15

〈표 V-11〉 주기별 퇴직연금 수령 현황

(단위: 좌, 억원, %)

구분	월		분기		반기		년		기타		계	
	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	비중	
계좌수	66,945	82.7	801	1.0	303	0.4	9,155	11.3	3,791	4.7	80,995	100.0

출처: 고용노동부, 금융감독원 『2022년도 퇴직연금 적립 및 운용현황 분석』, 2023. 7., p. 15

## 2. 퇴직연금의 노후소득보장 기능 제고 방안

우리나라의 퇴직연금은 퇴직금제도에서 출발하여 퇴직연금으로의 전환이 저조하여 퇴직연금 가입 사업자 비율은 약 27.1%에 그치고 있으며, 연금수령이 저조하고 90%를 넘는 퇴직연금 수령자가 일시금을 수령하고 있다는 점에서 공적연금을 보완하기에는 아직 넘어야 할 산들이 많은 실정으로 보인다. 퇴직연금은 소득의 8.3%를 적립하고, 기타 공적연금처럼 소득의 상·하한은 존재하지 않은 채 기여한 만큼을

수령하는 구조이다. 퇴직연금의 적립금은 약 295조원(2021년)에 달하고 있는데, 퇴직연금의 운용수익률은 2022년의 경우 0.02%, 2021년의 경우 2%로 매우 저조한 것으로 나타나고 있어, 퇴직연금 전환 강화 등 퇴직금과 퇴직연금의 공적연금 성격 강화와 함께 퇴직연금기금을 공적기금으로 관리하는 방안도 논의되고 있는 실정이다. 2023년 제5차 국민연금 재정재계산 이후 재정안정화 방안에도 퇴직연금과 기초연금의 개혁이 포함되고 있는 만큼, 퇴직연금이 노후소득보장체계 내에서 일정 부분 소득대체율 보완에 기여할 현실적 필요성은 커지고 있다. 우혜봉 외(2015)에 의하면 국민연금의 소득대체율은 약 30%, 퇴직연금의 소득대체율은 약 15%로 국민연금과 퇴직연금의 통합 소득대체율은 43~46%로 나타나는 것으로 추정하고 있다. 그러나 이러한 퇴직연금의 소득대체율은 퇴직연금수령율이 증가하여야 가능한 것으로 퇴직연금 전환 강화 등 일련의 개혁조치들이 필요한 부분이다.

퇴직연금이 일정 부분 국민연금 소득대체율을 보충할 수 있는 역할을 하며 퇴직연금의 노후소득보장의 역할 강화를 위해서는, 첫째 퇴직연금 가입을 촉진하고 퇴직연금 수령율을 증가시킬 수 있는 방안 마련이 필요하다. 연금급여 수령 강화를 위해서는 중도인출 방지 및 이직 후 퇴직연금 해지 방지를 위한 세제혜택 강화부터 중도인출을 법적으로 제한하는 방안 등 다양한 방안이 대두되고 있다. 퇴직연금의 경우 소득비례형으로 고소득층이 보다 유리한 측면이 있으므로 연금급여 수령비율과 퇴직연금 가입기간을 증가시킬 수 있도록 하는 세제혜택 강화와 더불어 독일의 리스터 연금 등과 같이 저소득층 세제혜택 강화, 영세사업장 연금보험료 지원 등의 방안이 검토될 필요가 있다. 그러나 현행 일시금 수령 시 세제혜택의 감소 등이 크게 효과적이지는 않았다는 점을 고려해 볼 때 세제혜택의 강화와 함께 퇴직연금 전환의 강제화나 퇴직연금급여 수령의 강제화 등이 어느 정도 필요한 부분이다. 또한 퇴직연금의 운영과 관리적 측면에서의 개선도 필요하다. 퇴직연금의 낮은 수익률은 기금 안정성을 확보하기 위한 것이기도 하지만, 퇴직연금 기금화 등의 방식을 통해 운용 수익을 높이는 방안도 고려할 수 있고, 자주 거론되고 있는 바와 같이 국민연금 등 공적 연금과 함께 운영하는 방안도 고려할 수 있다. 퇴직연금의 노후소득보장 강화 대책들과 함께 퇴직연금의 공공성을 강화하는 경우, 장기적으로는 공무원연금 등 특수직역연금의 퇴직수당 부분을 퇴직연금화하여 공적연금의 통합개혁을 하는 방안도 고려할 수 있다.

---

## VI. 해외사례

---

유호선 외(2021)에 의하면 최근 해외의 공적연금 개혁은 확정급여형(Defined Benefit, DB)에서 확정기여형(Defined Contribution, DC) 혹은 명목확정기여형(Notional Defined Contribution, NDC)으로 개혁하고 있으며, 연금 보험료와 급여 수준의 연계를 강화하는 움직임이 눈에 띄는 것으로 보고 있다. 또한 공적연금의 자동조정장치(AAM) 도입이 확대되고 있으며, 1940년생에 비해 1996년생의 소득대체율이 감소하는 경향이 지배적이라고 한다. 우리나라의 경우 연기금의 규모가 유례없이 크기는 하지만 해외국가의 연금개혁 동향을 참조하여 공적연금 재정안정화를 위한 연금 개혁을 단행해 나갈 필요가 있다. 여기서는 공무원연금 및 사학연금 등의 공제연금을 후생연금과 통합하여 공적연금을 통합한 일본의 사례와 다층노후소득보장체계가 잘 갖추어진 것으로 알려진 캐나다의 사례를 살펴보기로 한다.

### 1. 일본<sup>6)</sup>

#### 가. 연금제도 및 노후소득보장 체계

일본은 전체 노인을 대상으로 한 1층의 국민연금(우리나라의 기초연금에 해당)과 사업장 가입자의 70세 미만 근로자에 대한 후생연금보험(우리나라의 국민연금과 직역연금에 해당)을 2층으로 한 연금체계를 가지고 있으며, 노후소득보장의 3층으로서 퇴직연금이 있다. 공적연금은 전 국민을 대상으로 한 국민연금과 사업장 가입자(공무원 등 공공부문 피용자 포함)를 대상으로 하는 후생연금보험으로 구성되어 있다. 1층의 국민연금은 20~59세 자국 거주자를 대상으로 하며, 60~64세 자국 거주자는 임의적용 대상이 된다. 국민연금의 급여는 노령연금, 장애연금, 유족연금, 무자녀 미망인 연금, 장제비 등을 지급하고 있으며, 노령연금의 경우 최소가입기간은 40년,

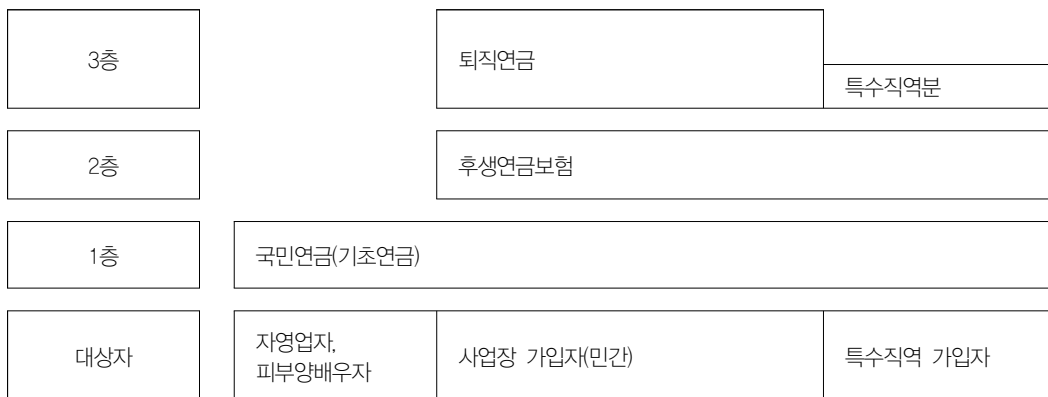
---

6) 국민연금연구원(2019), 국민연금연구원(2021)을 참조하여 작성하였다.

지급개시연령은 만 65세이다. 10년 이상 납부하였을 경우 부분연금을 수급할 수 있고, 60세 이상 65세 미만의 10년 이상 납부자는 조기연금을 수급할 수 있다. 국민연금의 노령연금은 만 40년 가입 시 연 77만 9,300엔(2019년 기준)이 정액 지급된다. 10년 이상 가입자가 부분연금을 받는 경우 납부 보험료에 준하는 금액 노령연금이 지급된다. 국민연금은 정부가 연금급여의 50%와 관리운영비용을 부담하고 가입대상자가 월 1만 6,340엔(2019년 기준)의 정액 보험료를 부담하는 형태로, 우리나라 기초연금과는 달리 가입 대상자의 정액 보험료 부담이 존재한다.

직장가입자와 공무원 등 당연적용사업장의 70세 미만 피용자는 1층의 국민연금에 가입함과 동시에 후생연금보험에 가입되는데, 20세 미만이라도 사업장에서 근무하는 피용자라면 국민연금 보험료 납부 대상은 아니지만 후생연금보험에는 가입되어 후생연금 보험료를 납부하도록 되어 있다. 후생연금보험은 근로자와 사용자가 각각 9.15%의 보험료를 납부하며, 정부는 공무원에 대한 사용자로서의 보험료 및 관리비용을 지원한다. 자영업자는 국민연금 가입의무만 있으므로 후생연금보험료를 납부하지 않는다. 후생연금보험 급여는 노령연금, 장애연금, 장애수당, 유족연금을 지급하며, 노령연금은 최소가입기간 10년을 기준으로 연금수급개시 연령은 남성 62세, 여성 61세, 광부 및 어부는 61세이다. 연금지급시점에 소득조사를 통하여 월소득과 연금소득액이 28만엔(60~64세) 이상이거나 65세 이상의 경우 46만엔 이상인 경우는 소득조사 기준소득 초과분의 절반이 감액된다. 후생연금보험 급여는 소득비례형 연금으로 가입자 월평균표준보수월액 평균에 가입기간을 곱하여 산출된다.

[그림 VI-1] 일본의 노후소득보장체계



주: 국민연금연구원 『연금개혁을 위한 사회적 합의과정에 대한 해외사례연구』, 2019, p. 71을 참조하여 작성

## 나. 주요 연금개혁

후생연금보험은 우리나라의 국민연금에 해당하는 전 국민 대상 보험으로 그 전신은 1942년 노동자연금보험제도였다. 이 노동자연금보험제도가 1944년에 들어 후생연금제도로 개명되었다. 당시의 후생연금보험은 민간부문의 피용자를 대상으로 한 보수비례형 노령연금이었는데, 1954년 후생연금보험법 전면 개정과 함께 정액 부분이 도입되어 보수비례 부분과 함께 두 축을 이루게 되었다. 1954년은 후생연금 재정안정화를 위한 5년 주기의 재정계산제도가 시작되었다. 이후 후생연금 미가입자 등에 대한 노후소득보장을 위해 1961년 전 국민을 대상으로 한 국민연금이 최초 도입되었다.

### (1) 1985년 기초연금 도입과 공적연금 통합 개혁

1961년의 국민연금 도입 이후 국민연금과 후생연금의 지속적 인상과 자영업자의 감소로 인한 국민연금 가입자 감소가 국민연금 재정 악화를 가져오게 되면서 공적연금 재정안정화의 필요성이 대두됨에 따라 1985년에는 기초연금이 도입되었다. 당시의 후생연금은 민간 피용자만을 대상으로 하였고, 공무원 등의 공공부문 피용자에 대해서는 직역별 공제연금이 존재하고 있었는데, 우리나라의 현행 특수직연금과 같이 각 공제연금 간 보험료와 급여수준이 상이하여 공적연금 재정안정화 조치가 필요해졌다. 이에 1985년 공제연금, 후생연금 등의 체제를 통합하기 위한 방안으로 전 국민을 대상으로 한 1층의 기초연금을 도입하면서 국민연금과 동일한 체제로 운영되어 왔다. 기초연금의 도입으로 후생연금 가입자의 무연금 배우자도 기초연금 대상에 포함되어 1인 1연금의 전 국민 대상 국민연금(기초연금)이 1층 노후소득보장체제로 자리 잡게 되었다. 이후 연금재정 안정화를 위해 연금 수급개시연령의 조정이 이루어졌고, 1997년 3대 국영기업 공제회(JR, JT, NTT)를 후생연금으로 통합하였다. 이후 2002년에는 농어업 공제조합이 후생연금에 통합되었다.

한편 이후에도 1985년 피용자 연금의 통합을 위한 공통부문의 기초연금 도입을 시초로 한 공적연금 통합을 지속적으로 추진하여 왔다. 공제연금과 후생연금보험의 통합을 기본방향으로 연금개혁이 지속적으로 주창되어 오다가 2012년 일본의 삼위일체 개혁 물결을 타고 공적연금 통합안이 국회를 통과하여 2015년 현재의 후

생연금보험으로 단일화가 이루어졌다. 2015년 공무원과 사립학교 교직원 등이 후생연금보험에 통합되어, 기존 공제연금의 보험료율도 후생연금보험료 수준으로 점진적으로 인상하여 통합하였다. 공제연금 급여는 후생연금보험 급여 초과 직역연금분은 없애고 급여수준을 후생연금에 맞추어 통합하였다. 이러한 조정은 처음에는 신규 임용자를 대상으로 하다가, 이후 전체 임용자를 대상으로 후생연금에 통합하고 기존 고령 임용자의 연금급여도 삭감하여 후생연금으로 통합하였다.

통합 이후에도 기존 공제조합들의 운영조직은 그대로 유지되어 보험료 징수, 급여 지급 및 관리, 피보험자 관리 등의 사무를 보도록 운영되고 있으며, 각각의 기금도 완전한 통합이 이루어진 것은 아니고 각 공제기금이 후생연금기금 적립금 수준의 공통재원을 조성하는 방식으로 운영되고 있다. 즉 우리나라의 직역연금처럼 1층과 2층의 공적연금과 3층의 퇴직연금이 공제연금에 혼재되어 있으므로 공적연금인 1층과 2층에 해당하는 후생연금의 적립배율 4.5배 수준을 공통재원으로 조성하였다. 즉 공제기금이 징수한 보험료 중 공통재원 부분을 후생연금 계정에 넣고, 이 후생연금 계정에서 후생연금 지급을 위한 교부금을 각 공제회에 교부하는 방식으로 운영되고 있다.

## (2) 2004년 연금개혁과 거시경제 슬라이드 도입

2004년의 연금개혁은 공적연금 재정안정화를 위하여 후생연금 보험료율과 기초연금 국고지원의 인상과 함께 5년 주기의 연금재정평가를 법제화하고 인상가능한 최대보험료율과 최소급여수준을 법제화하였다. 기초연금의 국고지원은 1/3에서 50%로 인상되었다. 후생연금 보험료율은 당해연도부터 0.345%씩 매년 인상하여 2017년 이후 18.3%를 달성하고, 국민연금 보험료는 2005년부터 매년 280엔 인상하여 2017년 이후 1만 6,900엔을 달성하기로 하였다. 한편 연금재정 안정화를 위한 자동조정장치의 일종으로 거시경제 슬라이드를 도입하였다. 거시경제 슬라이드는 재정불균형이 경고되는 일정 기간 동안 연금급여를 피보험자 감소율과 평균 기대여명 연장율분만큼 삭감하는 장치인데, 거시경제 슬라이드를 적용한 자동 연금급여 삭감을 통해 재정균형이 달성되는 것으로 전망되는 시점에서 종료되어 임금상승률 혹은 물가상승률에 연동한 급여인상이 재개된다. 연금재정 자동안정화장치인

거시경제 슬라이드의 도입으로 시행이 중지된 5년 주기의 연금재정 재계산제도가 연금재정평가제도로 재도입되었다. 이전의 연금재정재계산은 법정 연금보험료 최고 수준이 18.3%로 정해졌기에 이에 도달한 이후 연금재정재계산은 시행되지 않고 있었으나, 거시경제 슬라이드 장치의 적용을 위한 5년 주기의 연금재정평가가 이루어지게 되었다. 거시경제 슬라이드의 작동은 급여 수준이 부부기준 소득대체율 50% 이하까지 떨어지는 경우 적용이 되지 않도록 하여, 보험료와 급여수준을 모두 평가하도록 하였다. 한편 연금적립금 재정목표는 100년 후 그해 적립배율 1배로 확정하였다. 그러나 일본의 연금 자동안정화 장치는 장기간 지속된 디플레이션으로 인해 단 두 번 작동하고 거시경제 슬라이드 적용이 되지 않고 있다.

## 2. 캐나다<sup>7)</sup>

### 가. 연금제도 및 노후소득보장 체계

캐나다는 대표적인 다층노후소득보장제도 체계를 갖춘 국가로 알려져 있으며, 연금과 보편적 기초연금, 소득조사를 통한 공공부조인 최저보증연금 및 노령수당 제도를 가지고 있다. 1층 노후소득보장제도로서는 보편적 기초연금(Old Age Security, OAS)이 있고, 2층은 주된 공적연금인 CPP(Canada Pension Plan)가 있으며, 3층은 기업연금인 RPP, 개인연금인 RRSP로 구성되어 있다. 캐나다의 공적연금인 CPP(Canada Pension Plan)는 캐나다 연방정부의 연금제도로 퀘벡주의 경우는 별도의 퀘벡주연금 QPP(Qubec Pension Plan)가 적용된다. 캐나다의 기초연금은 보편적 기초연금으로 규정되고 있지만, 실제로는 소득조사를 기반으로 하여 고소득층의 급여는 환급하고 저소득층에게는 최저보증연금 GIS를 지급하므로 완전한 의미의 보편적 수당이라고 볼 수는 없다. 여기서는 캐나다의 노후소득보장체계 중 저소득 노인에 대한 최저보증연금인 GIS(Guaranteed Income Supplement)와 연금수령기간 이전 저소득 노인에 대한 노인수당은 최저생활유지를 위한 공공부조적 연금제도인 1층으로 간주하기로 한다.

7) 국민연금연구원(2019), 국회예산정책처(2023)를 참조하여 작성하였다.

[그림 VI-2] 캐나다의 노후소득보장체계

3층	퇴직연금 기업연금(RPP) 개인연금(RRSP)
2층	공적연금 CPP(Canada Pension Plan) QPP(Qubec Pension Plan)
1층	기초연금 OAS(Old Age Security)  최저보증연금 GIS(Guaranteed Income Supplement), 수당(Allowance)

출처: 저자 작성

### (1) 공적연금(CPP)

CPP의 대상자는 18세 이상 70세 미만 캐나다 거주 근로자와 자영업자인데, 연소득 3,500캐나다달러 미만의 임시직 근로자는 적용대상에서 제외된다. 65세 이상의 연금수급 근로자는 임의가입 대상으로 65세가 되면 노령연금 수급이 가능한데, 65세 이상 노인의 경우 연금을 수령하면서 보험료 납부를 원하는 근로자는 보험료를 납부할 수 있다. CPP는 소득비례형 연금으로 보험료 부과 소득의 상한(57,400캐나다달러, 2019년 기준)과 하한(3,500캐나다달러, 2019년 기준)이 존재한다. CPP의 보험료는 근로자와 사용자가 각각 5.1%(2019년 기준, 2023년까지 5.95%로 점진상향)를 납부하므로 총 연금보험료는 10.2%로, 자영업자의 경우 총 보험료에 해당하는 10.2%를 납부한다. 65세 이상 연금수급자 중 연금보험료를 납부하기로 선택한 근로자에 대해서는 사용자도 연금보험료를 납부한다. 퀘벡주 거주자의 경우 QPP가 적용되는데, 퀘벡주 연금인 QPP의 보험료는 근로자와 사용자가 각각 5.55%(2019년 기준, 2023년까지 6.4%로 점진적 상향)를 납부하여 총 연금보험료는 11.1%이다. 자영업자의 보험료는 11.1%이다. 공무원 등 사용자가 정부인 경우 연금보험료도 동일하다.

CPP와 QPP의 급여는 노령연금, 장애연금, 유족연금이 있다. 노령연금 급여액은

가입자 월평균 연금소득의 25%인 기본연금과 첫 부가 월 연금소득의 8.33%를 합하여 산정되는 소득비례방식이다. 첫 부가 월 연금소득은 18세부터 58세까지의 최고 소득이다. 첫 부가 월 연금소득 산정에 있어서는 자녀양육과 장애로 인한 소득 손실을 보상하는 측면에서, 7세 미만 자녀를 양육한 달은 출산이나 입양 전 5년간 평균소득을 인정받을 수 있고, 장애연금을 수령한 달은 장애가 시작되기 전 6년간 평균소득의 70%를 인정받을 수 있도록 하고 있다. 연금수급 개시연령은 65세로 65세 이전에는 조기연금을 수령할 수 있고, 수령개시일 미달 1개월당 0.6%씩 감액하여 최대 36% 감액 지급한다. 65세 연금 수급이 개시됨에도 연금수령을 연기하는 경우 연기하는 1개월당 0.7%씩 최대 42%를 증액하여 연기연금을 지급한다. 한편 CPP 퇴직급여제도는 월 최대연금액의 1/40분을 퇴직급여로 추가 지급한다. QPP의 경우 QPP 퇴직연금보조금제도로 연금수급 개시일 이후 근로를 지속하여 보험료를 납부하는 경우 보험료 납부기간 1년당 전년도 연 소득의 0.5%를 지급한다.

## (2) 기초연금(OAS)

1층의 기초연금인 OAS(Old Age Security)는 캐나다 거주민(18세 이후 10년 이상 거주) 대상으로 한 보편적 수당으로 조세를 재원으로 한다. 단 18세 이후에 캐나다에 10년 이상 거주하였으며, 수급 직전 1년간은 캐나다에 거주하여야만 기초연금을 수급할 수 있다. 65세 이상 노인에 대하여 월 최고 687.56캐나다달러(2023년 기준)을 지급한다. 기초연금 급여도 소비자물가지수 상승률을 반영하여 분기별로 조정하는데, 기초연금 급여는 기초연금 도입 당시 평균임금의 15%를 보장하는 개념으로 결정되어 유지되고 있다. 거주기간에 따라 기초연금액이 차등 지급 되는데 40년 이상 거주하는 경우만 전액 연금을 받을 수 있고, 40년 미만 거주기간에 대해서는 1년당 1/40 감액을 적용받는다. 18세 이후에 캐나다에 20년 이상 거주한 경우 국외에서도 기초연금을 수급할 수 있다. 기초연금(OAS)은 소득조사를 기반으로 하여 일정 소득 이상의 고소득층에 대해서는 연금을 감액지불하거나 전액 환수하므로, 완전히 보편적인 수당으로 보기는 어려운 측면도 있다. 2019년 기준 연소득이 7만 5,910캐나다달러(평균근로자소득의 약 1.5배) 이상인 경우 이를 초과하는 소득의 15%는 환수하며, 연소득액이 12만 5,937캐나다달러(평균근로자소득의 약 2.5배) 이상인 경우는

전액 환수한다. 기초연금 급여환수를 결정하는 기준소득액은 매년 물가상승률 수준에 연동하여 인상된다. 기초연금(OAS)도 CPP 노령연금과 같이 70세까지 연기가 가능하고 연기된 기간 1개월당 0.6% 증액한 연기연금을 지급한다.

### (3) 최저보증연금 GIS(Guaranteed Income Supplement)

최저보증연금 GIS(Guaranteed Income Supplement)는 기초연금(OAS) 수급자 중 소득조사를 기반으로 하여 소득수준이 근로자 평균소득의 1/3보다 낮은 저소득층 노인을 대상으로 지급한다. 소득조사 대상인 소득은 기초연금(OAS)이나 기타 수당, GIS, 자산은 제외되고 CPP 연금급여나 사적연금급여는 합산된다. 노인단독 기준 연소득 2만 832캐나다달러(2023년 기준) 이상인 노인이 GIS 대상자가 되는데, 월 최대 급여액은 노인 단독의 경우 월 1,026.96캐나다달러이다.

### (4) 수당(Allowance)

18세 이후 캐나다 10년 이상 거주요건을 갖춘 60세 이상 65세 미만 노인(정상퇴직연령 미달) 중 소득조사를 통한 소득이 3만 4,080캐나다달러 미만이면 배우자가 GIS 수급요건을 충족하는 경우 2019년 기준 월 1,153.63캐나다달러를 지급한다. 노령수당 수급자가 정상퇴직연령인 65세가 되면 노령수당은 지급이 중단되고 소득수준에 따라 OAS나 GIS가 지급된다.

## 나. 주요 연금개혁

캐나다는 해외국가중에서도 연금제도의 역사가 짧은 나라로 간주되고 있는데, 캐나다의 공적연금(Canada Pension Plan, CPP)은 1966년 소득비례형 연금의 형태로 도입되었다. 캐나다의 경우 공적연금보험제도 도입 이전에 보편적 수당 성격의 기초연금(OAS)이 먼저 제도화되었다. 공적연금의 도입이 비교적 늦었고, 기업연금(RPP)과 개인연금(RRSP) 등 사적연금 시장이 비교적 잘 발달되어 있었다. CPP 이전 최초의 노령연금은 1927년 노령연금법(Old Age Pension Act) 제정과 함께 도입된 노령연금(Old Age Pension)이다. 1927년의 노령연금은 현재의 기초연금 OAS의 전신으로 간주할 수 있는데, 자산조사를 통해 매우 까다로운 수급조건하에 캐나다

20년 이상 거주 70세 이상 영국인 빈곤노인을 대상으로 한 주정부 운영방식의 노령연금이었으므로 본격적인 연금제도로 간주하기 어려웠다. 이후 1951년 연방정부 운영하의 OAS(Old Age Security)로 기존의 노령연금 명칭이 개명되면서 기존의 자산조사 방식의 빈곤노인 대상 노령연금을 보편적 수당으로 도입하여 현재의 기초연금 OAS 체제가 갖추어지기 시작하였다. 도입 초기의 OAS는 자산조사가 필요하지 않는 보편적 수당으로 도입되었으므로 자산조사는 폐지되었다. 대신 노인 욕구조사(needs test)를 통해 OAS 수급 연령인 70세 미만 65세 이상 노인에게 노령수당(Old-age Assistance)을 월별 지급하기 시작하였다.

공적연금보험인 CPP는 1965년에 이르러 도입되었는데, CPP 도입 이전에 사적연금시장이 발달하고, 기초연금(OAS)이 지원되고 있었기에 CPP의 소득대체율은 25% 보장형태로 설계되었다. 기초연금(OAS)이 15%의 소득대체율을 담당하고 CPP가 25%를 담당하여 전체 소득대체율이 40%가 되는 것을 목표로 노후소득보장체제가 운영되었기 때문에 CPP의 소득대체율 설정이 낮았던 것으로 평가되고 있다. 최저보증연금(GIS)은 1967년 CPP 도입 이후 CPP에 가입되지 못한 노인들의 노후소득 보장문제를 해소하기 위해 일정 소득 이하의 노인들을 대상으로 한시적으로 도입되었다. 그러나 소득대체율 25%가 목표였던 CPP 연금의 불충분성을 토대로 저소득노인을 위한 최저보증연금(GIS)은 이후에도 일몰되지 않고 현재까지 지속되고 있다. 기초연금(OAS)의 고소득층 급여환수(Clawback)는 1989년 연금의 지속가능성 문제가 화두가 됨에 따라 재정적 우려를 잠재우기 위해 도입되었다.

### (1) 1997년 연금개혁

연금재정안정화의 일환으로 1997년 연금개혁에서는 CPP의 재정목표로 설정된 적립배율을 유지하는 최저보험료율을 달성하는 것을 목표로, 연금보험료율을 2003년까지 9.9%로 인상하였다. 보험료 인상과 더불어 연금급여 수준은 삭감되지는 않았으나 보험료 부과 소득상한(YMPE)과 보험료 부과 소득하한(YBE)을 조정하여 인화 효과를 유도하였다. 재정목표는 적립배율 2년에서 5년으로 인상하면서 기존의 부과방식에서 부분적립방식으로 기금을 운영하는 것으로 전환하였다. 그러나 급여가 증가하거나 추가비용이 발생하는 부분에 대해서는 완전적립방식을 적용하여 적립

하도록 하였다. 동시에 CPP 투자위원회라는 별도의 기구를 설치하여 연기금의 투자와 관리를 담당하도록 하였다. 1997년의 연금개혁에서는 연금재정안정화를 위해 기존 5년 주기였던 연금재정계산을 3년 주기로 단축하였다. 3년 주기로 75년을 추계기간으로 한 재정계산을 시행하도록 하였다.

## (2) 2016년 연금개혁

1997년 연금개혁 이후 CPP의 재정은 상당히 안정적이었지만, 오히려 CPP의 보장에 대한 요구가 강화되기 시작하였다. 이에 2016년의 연금개혁은 CPP의 급여 인상을 통한 공적연금의 역할 강화를 위해 급여 인상과 부차적인 보험료 인상을 도모하게 되었다. 소득대체율 25%(40년 가입기준)였던 CPP 급여를 2023년까지 소득대체율 33.3%로 인상하는 것을 목표로 하고 보험료는 2023년까지 점진적으로 인상하여 11.9%로 인상하는 것으로 하였다. 보험료율 인상과 함께 보험료 부과 소득상한(YMPE)을 2024년부터 2025년까지 14% 인상하는 것으로 하였다. CPP는 연금재정 안정화 조치로서 insufficient rates provisions을 가지고 있는데, 재정계산 시행 전 3년간 재정불균형이 전망되는 경우 급여동결 및 부족 보험료 50%를 인상시켜야 한다. 따라서 소득대체율 인상 개혁에는 보험료 인상 등 수입인상 개혁이 수반되어야 하였다.

---

## VII. 결론 및 정책적 시사점

---

우리나라의 국민연금은 기타 해외선진국에 비해 늦은 1988년 비스마르크형 사회보험으로 도입되어 연금의 역사가 상대적으로 짧은 가운데 연금성숙기를 지나 연금급여 지출이 본격화되고 있다. 해외국가와는 달리 연금성숙기로의 진입과 더불어 인구고령화 가속화가 겹치고 있어 연금급여 지출 증가에 따른 연금재정안정화의 문제가 서구국가와는 달리 보다 급속히 진행될 여지가 크다. 우리나라의 인구고령화 속도는 전 세계적으로 유래없이 빠르게 진행되어 2017년 고령사회(고령화율 14% 초과)로 진입하기 시작하여 2025년에는 초고령사회(고령화율 20.3% 초과)로 진입할 전망이다. 이러한 현상은 기대수명의 증가와 더불어 발생하고 있는 출산율 저하에 따른 결과로 보이는데, 2020년 76세였던 기대수명은 2020년 83.5세로 급격히 증가한 반면 합계출산율은 2000년 1.48에서 2020년 0.84로 급격히 감소하고 있기 때문이다. 2017년부터는 생산가능인구의 감소가 발생하고 있어, 잠재성장력 저하로 이어질 수 있는 상황이다.

국민연금이 비교적 늦게 도입되고 연금지출이 본격화되지 않은 것에 기인하기도 하지만 우리나라의 노인빈곤율은 OECD 회원국 중에서도 가장 높은 것으로 나타나고 있어 노후소득보장을 위한 재정정책의 필요성도 심각한 형편이다. 2018년 기준 우리나라의 노인빈곤율은 43.4%로 OECD 회원국 평균인 13.1%에 비교할 때 매우 높은 수준으로 나타나고 있다.

우리나라의 노후소득보장정책은 국민연금을 근간으로 하여 공무원, 군인, 사립학교 교직원 등에 대한 특수직역연금이 공적연금체계를 이루고 있으며, 기초노령연금을 전신으로 하여 도입된 기초연금이 저소득노인과 무연금 노인들을 위한 노후소득보장 재정정책으로서 역할을 하는 동시에, 공공부조인 국민생활보장제도도 전체 노인의 약 9~10%까지를 대상으로 소득보장을 제공하고 있다. 그러나 공적연금 가입자와 급여 수준이 지속적으로 증가하고 기타 해외국가에서는 부재하기도 한 공공부조제도가 존재하는 상황에서 기초연금 급여가 급격하게 확대되어 가면서

기초연금제도의 정책 목표와 정책 정체성의 부재와 재정지출의 급격한 증가에 따른 우려가 제기되고 있다. 기초연금 재정지출은 2018년 9.1조원에서 2022년에는 약 16.3조원으로 불과 4년 만에 두 배 가까이 증가하고 있어 기초연금 모수개혁에 대한 필요성도 제기가 되고 있는 실정이다.

공무원연금과 군인연금은 일찌감치 재정수지 불균형을 일으키며 정부가 재정적자를 보전해 주고 있고, 2022년 기준 공무원연금의 정부보전금은 4.4조원, 군인연금의 정부보전금은 1.8조원으로 특수직역연금의 재정적자에 대한 정부지출은 약 6.2조원에 달하고 있다. 공무원연금과 군인연금의 재정적자분은 향후에도 증가할 전망이어서 2027년까지 향후 5년간의 정부보전금 규모는 약 54조원에 달하는 것으로 전망되고 있다.<sup>8)</sup> 국민연금 또한 현재로서는 급여지출이 약 34조원(2022년 기준), 보험료 수입이 53.5조원(2022년 기준), 기금운용수익이 91조원(2021년 기준)으로 기금이 적립되고 있는 상황이고, 제도의 성숙기가 시작되는 시점이라 지출에 비해 수입이 두 배 이상 적립되어 와 현재는 연기금이 1천조원을 육박하는 수준이지만 2040년부터는 보험료 수입과 기금운용수입이 급여지출에 미치지 못하여 재정수지 적자가 발생하고 2055년 기금이 고갈되는 것으로 전망되고 있다. 2023년 시행된 제5차 연금재정추계에서는 국민연금의 기금고갈시점이 2055년으로 제4차 연금재정추계와 비교하여 기금고갈시점이 2년 앞당겨져, 수입과 지출의 불균형이 가속화됨을 시사하고 있다.

그러나 이러한 연금재정 지속가능성을 위한 연금개혁의 필요성에도 불구하고 보험료를 상향이나 소득대체율 조정 등 모수개혁은 이루어지지 못하고 있다. 그간 5차의 연금재정재계산과 재정안정화 방안이 보험료 인상으로 이어지지 못한 것은 어느 정도 세계적으로 큰 규모의 연기금이 현 상태까지는 적립되어 있고 보험료를 인상이나 급여 조정에 대한 정치적 위험을 꺼리게 되는 이유들이 존재하기도 한다. 국민연금 재정안정화를 위한 모수개혁이 어려운 다른 측면의 원인은 보험료 인상과 급여 삭감을 통해 이루어질 수 있는 재정안정화 외에도 연금급여 수준이 노후소득 보장을 위해 적정한 수준의 급여인가라는 급여 적정성의 문제가 함께 논의될 필요가 있기 때문이다. 보험료를 및 소득대체율, 연금수급 연령 상향 조정 등을 조정하

8) 『한국경제신문』, 「바닥나는 국민연금…연금 지출이 걷는 돈의 '5배」, 2023. 9. 17., <https://www.wowtv.co.kr/News-Center/News/Read?articleId=A202309170012&t=NN>, 검색일자: 2023. 9. 20.

는 모수개혁과 현행 노후소득보장제도의 재구조화 및 공무원연금 등 특수직역연금 통합 등 큰 틀에서의 재구조화를 도모하는 구조개혁이 동시에 논의되어 추진될 필요가 있는 것은 노후소득보장을 위한 연금과 재정지출의 효과성과 효율성을 제고하기 위함이기도 하다. 가장 최근의 제5차 재정재계산과 재정안정화 방안에서는 국민연금 모수개혁과 함께 기초연금, 퇴직연금의 재구조화 논의가 테이블 위에 올려지기 시작하였는데, 이는 국민연금 재정안정화를 위한 재정적 측면과 급여적정성 측면에서 향후에도 지속적으로 통합 검토되어야 할 사항이라고 생각된다.

국민연금 재정안정화는 보험료 인상 및 급여 조정 등 제도 내적인 개혁 외에도 특수직역연금과의 통합적 운영, 기초연금과의 관계 설정과 재구조화, 퇴직연금의 활용 등 다양한 부문의 개혁을 동시에 요구한다. 국민연금 제도 내에서의 재정안정화는 명확한 재정목표의 설정이 선행되어야 한다. 연기금 적립배율은 현재로서는 25배가 넘고 있지만, 급여지출 증가율이 가속화되면서 20여 년 이내에 지출이 수입을 초과하여 기금규모가 축소되기 시작하고 이후 15년 이내에 기금이 고갈되는 것으로 전망되고 있다. 재정평가와 연금 모수 조정이 명시적으로 이루어지고 있는 해외국가들의 경우보다 사정이 나은 것은 사실이지만, 중장기적으로는 연금 재정재계산 주기를 5년에서 3년으로 축소하고 연금 재정에 대한 면밀한 평가를 통해 변화하는 인구 경제적 상황과 연금 재정상황을 체크해 가면서 신속한 대처방안 등을 마련해 갈 필요가 있다. 일본은 향후 100년간 적립배율 1배, 캐나다는 50년간 적립배율 5~6배, 미국은 10년간 적립배율 1배, 향후 75년간은 수지균형을 재정목표로 하고, 재정목표에 따른 재정안정화 조치를 명확하게 규정하고 있다. 평가 목표 기간을 짧게 잡을수록 인상 필요 보험료 수준은 낮아지는 점은 있어 재정안정화 방안의 자의성이 존재하기는 하지만, 보험료 인상은 소폭이라도 빠른 시일 내에 시행되는 편이 재정안정화에는 유리한 실정이다. 현재는 연기금의 규모가 크기 때문에 기금운용수익에 의한 세입이 보험료 수입의 2배 가까이 이르고 있지만, 기금운용수익률을 인상시키는 것을 공식적으로 재정안정화 방안화하는 것은 바람직하지 않다고 생각된다. 주식시장이 큰 폭으로 하락했던 2022년과 같이 기금운용손실이 보험료 수입 이상이 되어 기금 잠식이 일어난 사례도 있듯이, 위험자산 투자 비율내에서의 투자도 시장환경에 따라서는 운용능력과는 무관하게 큰 폭의 손실이 발생할 수도 있다. 연기금의 규모는 향후 재정악화와 더불어 점진적 감소 후 재정

수지 적자발생 이후 큰 폭의 감소가 지속적으로 발생할 것으로 예측되며, 연기금 규모 축소폭이 연금재정의 불안정성을 가속화할 것이므로, 연기금 잠식의 여파를 미연에 방지하는 재정목표 수립 및 연금재정평가와 일련의 자동안정화장치의 마련에 대한 고민이 필요하다. 재정계산 시 국민연금의 미적립부채에 해당하는 총당부채에 관한 산출도 병행하여 재정위험도에 대한 인식을 재고할 필요도 있다고 생각된다.

한편 국민연금과 평균급여 차이가 5배 정도 나고 있는 공무원연금의 경우도 정부보전금 투입이 지속적 증가세를 보이고 있는 측면에서 추가적 개혁의 필요성이 존재한다. 몇 차례의 개혁을 통해 국민연금과 수익비가 유사해져 있다고는 하지만 급여의 격차가 존재하고 정부보전금 투입이 매년 지속적으로 증가하여 2022년에는 약 4.4조원에 달하는 만큼 공무원연금과 국민연금의 통합적 운영에 관한 검토도 필요하다. 이는 보험료와 급여 수준의 통합, 다양한 이해당사자들의 저항 등 여러 가지 난제가 존재하는 방안이기는 하지만, 국가재정의 큰 틀에서 노후소득보장정책의 효율적 구축이라는 측면에서 세부적인 방안들을 마련해 나갈 필요는 있다고 보인다. 공무원연금과의 통합논의에 있어서는 퇴직수당의 분리와 퇴직연금의 활용방안에 대한 세부적 방안 검토도 필요하다. 이러한 점들을 염두에 두고 공적연금의 재정재계산 시기를 통합하여 공적연금 재정안정화 방안을 통합적으로 검토하여 공적연금 재정안정화와 급여적정성을 검토하는 것도 필요하다.

기초연금과 퇴직연금을 통해 국민연금의 소득대체율 부담을 경감하는 것은 기초연금과 퇴직연금의 재구조화를 필요로 한다. 기초연금의 재구조화는 국민기초생활보장제도라는 공공부조가 있는 우리의 현실속에서 공공부조로 재구조화하는 것도 그다지 효율적이지 않아 보이고, 보편적 수당으로 재구조화하기도 어렵다고 생각된다. 공공부조는 국민기초생활보장제도를 근간으로 하고, 노후소득보장체계는 공적연금을 중심으로 하여 기초연금은 단기적으로는 대상을 축소해 가면서 공공부조와 공적연금의 사각지대 노인들의 노후소득보장지원으로 틈새를 메꾸어 가며 보다 장기적 시계에서는 공적연금의 통합 등을 시도하면서 최저보증연금형태로 재설계 가능성을 검토해 볼 수도 있다. 퇴직연금은 연금수령을 촉진하고 궁극적으로는 퇴직연금화하는 이행방안의 검토와 함께 퇴직연금의 효율적 운영과 관리에 대한 방안 마련도 필요하다.

---

## 참고문헌

---

- 고용노동부·금융감독원, 『2022년도 퇴직연금 적립 및 운용현황 분석』, 2023. 7.
- 국민연금관리공단, 『2023년 국민연금 공표통계』, 2023.
- 국민연금연구원, 『연금개혁을 위한 사회적 합의과정에 대한 해외사례연구』, 2019.
- \_\_\_\_\_, 『기초연금과 국민연금제도의 관계를 둘러싼 쟁점과 발전방향』, 2020.
- \_\_\_\_\_, 『공적연금 제도간 격차와 해소방안』, 2021.
- 국방부, 『군인연금 군인재해보상 통계연보』, 각 연도.
- 국회예산정책처, 『2022-2070년 NABO 장기재정전망』, 2022.
- \_\_\_\_\_, 『공적연금개혁과 재정전망』, 2023. 3.
- 공무원연금관리공단, 『공무원연금 주요통계』, 2022.
- 군인연금관리공단, 『2021 군인연금 통계연보』, 2021.
- 대한민국정부, 『국가결산보고서』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『통계로 본 2019년 기초연금』, 2019.
- 보건복지부, 『2021 보건복지통계연보』, 2021.
- \_\_\_\_\_, 「2023년 기초연금 월 최대 32만 3,180원으로 인상」, 보도자료, 2023. 1. 9.
- 사학연금관리공단, 『2022 사학연금통계연보』, 2023.
- 우해봉·한정림, 「다층소득보장체계의 수급권 구조와 급여 수준 전망: 국민연금과 퇴직연금을 중심으로」, 『보건사회연구』, 제35권 제1호, 2015, pp. 299~329.
- 유호선·유현경·손현섭, 『국민연금의 재정안정화 방안 연구』, 국민연금연구원, 2021.
- 윤석명·신하연·류재린·이병재·한수진, 『국민연금 재정안정화를 위한 공적연금 제도개혁 방안 모색』, 한국보건사회연구원, 2022.
- 통계청, 『2021년 퇴직연금통계 결과』, 2021.
- 한신실·홍정민, 『2021년 기초연금 수급자 실태 분석』, 국민연금연구원, 2021.

OECD, *Pension at a Glance*, 2017.

한국보건사회연구원, 『공적연금 재정평가 지표개발을 위한 연구』, 2020.

#### 〈웹사이트〉

공공데이터 포털, <https://www.data.go.kr/data/15045820/fileData.do>

공무원연금관리공단, [https://www.geps.or.kr/mgtNotice\\_GEPFund\\_fundCondition\\_fundSetup](https://www.geps.or.kr/mgtNotice_GEPFund_fundCondition_fundSetup)

국민연금관리공단, [https://www.nps.or.kr/jsppage/intro/finance/finance\\_cal\\_info.jsp](https://www.nps.or.kr/jsppage/intro/finance/finance_cal_info.jsp)

보건복지부 기초연금, 「기초연금액 산정」, <https://basicpension.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10103010000>, 검색일자: 2023. 8. 25.

사학연금관리공단, <https://www.tp.or.kr/tp-kr/cntnts/i-190/web.do>

연합뉴스, 「[이슈 In] 1천500조원 추산 국민연금 부채...공식 계산도 안한다는데」, 2023. 3. 8., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230307074500501?input=1195m>, 검색일자: 2023. 3. 8.

열린재정, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/be/UOPKOBEA05>

통계청, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>

한국경제신문, 「바닥나는 국민연금...연금 지출이 걷는 돈의 '5배」, 2023. 9. 17., <https://www.wowtv.co.kr/NewsCenter/News/Read?articleId=A202309170012&t=NN>, 검색일자: 2023. 9. 20.

한국일보, 「국민연금에 가려져 훑아가는 사학연금...5년간 미적립 부채 66조 폭증」, 2023. 3. 27., <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2023032711090003484>, 검색일자: 2023. 8. 17.



## 저자약력

최성은

서울대학교 농과대학 졸업

미국 Syracuse University 경제학 박사

현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

## 노후소득보장 재정정책에 대한 연구

2023년 12월 26일 인쇄

2023년 12월 29일 발행

발행인 김재진

발행처 한국조세재정연구원

세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)414-2114(대) [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)

등록 2022. 7. 15. 제2014-24호

조판 및  
인쇄 (주)범신사 (02)720-9786

I S B N 979-11-6655-234-2





## 노후소득보장 재정정책에 대한 연구

**kipf** 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336  
TEL : 044-414-2114 [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)

