

조세재정 Brief

K I P F I S S U E P A P E R

노후소득보장 재정정책에 대한 연구

최성은 한국조세재정연구원 선임연구위원 / sechoi@kipf.re.kr

01 들어가는 글:
노후소득보장 재정정책
현황

02 국민연금 재정 현황

03 특수직역연금 재정 현황

04 맺음말
참고문헌

2024. 9. 12.

No.171



kipf 한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

요약

- 국민연금 재정안정화 방안은 보험료 인상 및 급여 조정 등 제도 내적인 개혁을 선행하며 연금제도의 재설계, 특수직역 연금과의 통합적 운영, 기초연금의 개편, 퇴직연금의 활용 등 다양한 부문의 개혁을 동시에 요구함
 - 국민연금 재정안정화는 명확한 재정목표의 설정이 선행될 필요가 있음. 중장기적으로는 연금 재정 재계산 주기를 5년에서 3년으로 축소하고 연금 재정에 대한 면밀한 평가를 통해 변화하는 인구 경제적 상황과 연금 재정상황을 체크해 가면서 신속한 대처방안 등을 마련할 필요가 있음
 - 재정계산 시 국민연금의 미적립부채에 해당하는 총당부채에 관한 산출도 병행하여 재정위험도에 대한 인식을 재고할 필요도 있음
- 기초연금제도는 국민연금제도의 재설계 등과 함께 개편이 필요함. 우리나라는 공공부조제도로써의 국민기초생활보장 제도가 존재하기 때문에 노후소득보장체계는 공적연금을 중심으로 설계되는 것이 바람직하다고 보여짐. 기초연금은 단기적으로는 대상을 축소해 가면서 공공부조와 공적연금의 사각지대 노인들의 노후소득보장 지원으로 틈새를 메꾸어 가도록 하고, 보다 장기적 시계에서는 공적연금의 통합 등을 시도하면서 최저보증연금 형태로 재설계 가능성을 검토해 볼 수도 있음
- 퇴직연금이 노후소득보장체계 내에서 일정부분 소득대체율 보완에 기여할 현실적 필요성이 커지고 있는 상황임. 퇴직연금 가입을 촉진하고 퇴직연금 수령률을 증가시킬 수 있는 방안을 마련하고, 퇴직연금의 운영과 관리적 측면에서 개선이 필요함
 - 장기적으로는 퇴직연금기금화 등 다양한 제도개혁 방안을 검토해 볼 수도 있음

※ 본 조세재정브리프는 최성은, 『노후소득보장 재정정책에 대한 연구』, 한국조세재정연구원, 2023. 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

01 들어가는 글: 노후소득보장 재정정책 현황

- 우리나라의 노후소득보장정책은 국민연금을 근간으로 하여 공무원, 군인, 사립학교교직원 등에 대한 특수직역연금이 공적연금체계를 이루고 있으며, 기초노령연금을 전신으로 하여 도입된 기초연금이 저소득 노인과 무연금 노인들을 위한 노후소득보장 재정정책으로서 역할을 하는 동시에, 공공부조인 국민생활보장제도도 전체 노인의 약 9~10%까지를 대상으로 소득보장을 제공하고 있음
 - 공적연금 가입자와 급여수준이 지속적으로 증가하고 기타 해외국가에서는 부재하기도 한 공공부조제도가 존재하는 상황에서 기초연금 급여가 급격하게 확대되는 가운데 기초연금제도의 정책목표와 정책 정체성의 부재와 재정지출의 급격한 증가에 따른 우려가 제기되고 있음
 - 기초연금 재정지출은 2018년 9.1조원에서 2022년에는 약 16.3조원으로 불과 4년 만에 두 배 가까이

증가하고 있어 기초연금 모수개혁에 대한 필요성도 제기되고 있는 실정임

- 우리나라의 국민연금은 기타 해외선진국에 비해 늦은 1988년 비스마르크형 사회보험으로 도입되어 연금의 역사가 상대적으로 짧은 가운데 연금성숙기를 지나 연금급여 지출이 본격화 되고 있음

- 해외국가와는 달리 연금성숙기로의 진입과 인구고령화 가속화가 겹치고 있어 연금급여 지출 증가에 따른 연금 재정안정화의 문제가 서구국가와 비교해 급속히 진행될 여지가 큼. 공무원연금과 군인연금은 일찌감치 재정수지 불균형을 일으키며 정부가 재정적자를 보전해 주고 있음
- 2022년 기준 공무원 연금의 정부보전금은 4.4조원,

표 1 노후소득보장 재정정책과 지출 추이

(단위: 백만원)

소관	회계	사업	2018	2019	2020	2021	2022	
보건복지부	국민연금 기금	국민연금 급여	21,177,900	23,019,300	26,601,911	29,172,591	34,127,303	
		국민연금기금 운영비	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	국민연금 운영	186	90	94	92	692	
		저소득 지역가입자 보험료지원	-	-	-	-	26,525	
		국민연금기금 전출*	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
	인사혁신처	공무원연금 기금	공무원연금 급여	16,697,795	17,175,793	18,272,562	19,045,895	21,001,919
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*	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	
		사학연금기금 운영비	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	사학연금기금 전출*	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	
		군인연금기금 운영	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*	210,211	212,756	238,717	261,590	282,262	
		군인연금기금 전출*	2,607,643	2,727,770	2,782,574	2,818,193	2,921,962	
고용노동부	일반회계	사회보험 사각지대 해소	900,000	1,341,932	1,208,611	810,347	1,046,594	

주: 최종예산 기준

* 기금전출액은 기금지출액과 합산할 경우 중복계상됨.

자료: 열린재정, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/be/UOPKOBEO5>, 2023. 7. 5.

군인연금의 정부보전금은 1.8조원으로 특수직역연금의 재정적자에 대한 정부 지출은 약 6.2조원에 달하고 있음

- 공무원연금과 군인연금의 재정적자분은 향후에도 증가할 전망이어서 2027년까지 향후 5년간의 정부보전금 규모는 약 54조원에 달하는 것으로 전망됨¹⁾
- 국민연금 또한 기금고갈 시점에 대한 전망이 앞당겨지고 있으며, 2023년 시행된 제5차 연금 재정추계에서는 2040년부터 보험료 수입과 기금운용수입이 급여지출에 미치지 못하여 재정수지 적자가 발생하고 2055년 기금이 고갈되는 것으로 전망하고 있음
- 현재로서는 제도의 성숙기가 시작되는 시점이라 국민연금 급여지출이 약 34조원(2022년 기준)에 그치고 있고, 보험료 수입이 53.5조원(2022년 기준) 그리고 기금운용수익이 보험료 수입의 두 배 가까운 91조원(2021년 기준)으로 지출에 비해 수입이 두 배 이상 적립되어와 연기금이 1천조를 육박하는 수준이지만, 수지적자가 발생하는 시점부터는 기금고갈이 가속화될

것으로 예측되고 있어, 기금운용수입에 의존하기보다는 안정적인 보험료 수입의 인상 필요성이 커지고 있음

- 연금 재정 지속가능성을 위한 연금개혁의 필요성에도 불구하고 보험료율 상향이나 소득대체율 조정 등 모수개혁은 이루어지지 못하고 있음
 - 그간 5차의 연금 재정재계산과 재정안정화 방안이 보험료 인상으로 이어지지 못한 이유는 세계적으로도 큰 규모의 연기금이 현상태까지는 적립되어 있고, 보험료율 인상이나 급여 조정에 대한 정치적 위험을 꺼리는 경향이 존재하기 때문임
 - 한편, 국민연금 재정안정화를 위한 모수개혁이 어려운 또다른 이유는 연금보험료 인상과 급여 삭감을 통해 이루어질 수 있는 재정안정화 방안에는 한계가 있으며, 연금제도 재설계의 필요성과 더불어 연금급여 수준이 노후소득보장을 위해 적절한 수준의 급여인가라는 급여 적정성의 문제가 함께 논의되고 있기 때문임

02 국민연금 재정 현황

- 1988년 도입된 국민연금은 제도의 성숙기를 지나 베이비부머 세대들이 고령인구에 편입되기 시작하면서 급여지출이 가속화되고 있음
 - 2022년 기준 국민연금 누적적립금은 약 890.5조원에 달하고 있음
 - 국민연금 기금수입 중 기금운용수익은 2015년에서 2019년 이전에는 평균적으로 약 42%에 달하다가, 2019~2021년 코로나 이후 주식시장이 급등한 시기

에 평균적으로 약 61%에 달하게 됨. 그러나 2022년에는 -79.6조원의 손실을 가져와 누적적립금이 2021년 948조원에서 890.5조원으로 감소하였음

- 국민연금기금 수입이 기금운용 수익에 많은 부분을 의존한다는 것은 보험재정의 안정성 측면에서 더욱 비판적인 시나리오를 시사하고 있으며, 기금고갈 시기가 다가올수록 기금고갈 속도는 가속화될 수 있다는 점을 시사하고 있음

1) <https://www.wowtv.co.kr/NewsCenter/News/Read?articleId=A202309170012&t=NN>

표 2 국민연금 재정 현황

(단위: 억원)

구분	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

자료: 국민연금공단, 「국민연금공표통계」, 각 연도

표 3 국민연금 재정계산과 연기금 전망

	수지적자 발생 시점	기금소진 시점	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

자료: 국민연금관리공단 홈페이지, https://www.nps.or.kr/jsppage/intro/finance/finance_cal_info.jsp, 2023. 7. 5.

○ 2023년 발표된 제5차 국민연금 재정계산에 의하면 연기금의 수지적자 발생 시점은 2040년, 기금소진 시점은 2055년으로 제4차 재정계산보다 수지적자 발생 시점과 기금소진 시점이 2년 앞당겨지는 것으로 전망되고 있음

- 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%에 비교하였을 때 약 3배 정도에 달하는 보험료 수준임
- 제3차 재정계산 결과에서는 수지균형을 맞출 수 있는 부과방식 보험료율이 현행 보험료 9%에 달하는 것은 불과 10년 후인 2030년으로 전망되고 있음. 이는 보

험료 인상을 통한 연금 재정 안정화가 조기에 필요로 함을 시사하는 부분임

- 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 있음

○ 국민연금의 총당부채는 공식적으로 계산되어 반영되고 있지 않지만, 2021년 기준 약 2,500조원 정도로 추산되기도 함²⁾

- 이는 2021년 기금 적립금 약 950조원에 대한 미적립 부채가 1,550조원에 다다른 것을 시사하기도 함

2) 연합뉴스, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230307074500501>

03 특수직역연금 재정 현황

- 특수직역연금과 국민연금은 보험료율과 급여수준에서 상당한 격차가 나고 있어 연금제도 간 형평성 문제가 부각되어 왔음. 국민연금 평균급여는 2022년 기준 약 61.8만원인 데 비해 공무원 연금 평균급여는 월 약 250만원, 사학연금의 평균급여는 약 299만원으로 나타나고 있음
 - 이는 국민연금 보험률이 기준소득월액의 9%임에 비해, 공무원연금과 사학연금의 보험료율은 18%인 것에도 기인하는데, 보험료 납입총액 대비 연금급여총액을 나타내는 연금 수익비는 현재로서는 국민연금과 공무원 연금 모두 약 1.5배 정도로 유사한 수준임
 - 하지만 매년 발생하는 공무원연금의 적자부분을 정부가 보전하고 있고, 정부 보전금의 규모가 지속적으로 증가하고 있어 공무원연금 등 직역연금과 국민연금의 형평성을 고려한 통합적 개혁에 대한 목소리가 높아지고 있음
- 공무원연금은 제도의 성숙과 급여지출이 본격화되기 시작한 1990년대부터는 지출액이 급여액보다 커지기 시작하여 지불준비금 정도의 규모로 기금 고갈이 시작된 2001년 이후 현재까지 정부가 사용자에 대한 연금부담금 외에 연금 재정을 보전하는 공무원연금 보전금을 지원하고 있음
 - 공무원연금의 재정운영방식은 당초의 수정적립방식에서 현재는 부과방식(pay as you go)로 강제 전환되었다고 보고 있음
 - 공무원연금에 대한 정부보전금은 2000년대 이후 지속적으로 증가하여 2022년 기준 일반회계에서 공무원연금으로의 전출액은 약 4.3조원에 달하여 총 22.2조원 급여지출의 약 19%에 달하고 있음
 - 기금 적립금은 2022년 기준 약 15.1조원으로, 공무원연금의 연금총당부채는 2022년 기준 약 940조원에 이르고 있음
- 군인연금의 재정수지 적자는 도입 이후 10년이 경과한 1973년 발생하기 시작하였고, 그해부터 수지 적자분을 국가보전금으로 메꾸어 오고 있으며, 재정수지 적자 폭은 지속적으로 증가하고 있음
 - 군인연금 정부보전금도 2018년 약 1.5조원에서 2022년에는 약 1.8조원으로 지속적으로 증가 추세를 보이고 있음
 - 정부보전금과 정부부담금을 포함한 일반회계 전출금도 2018년 약 2.6조원에서 2022년에는 약 2.9조원으로 지속적으로 증가세를 보이고 있음
 - 군인연금 연금총당부채는 2022년 기준 약 242조원에 이르고 있음
- 사학연금기금은 2022년 기준 약 23.7조원의 기금적립금을 가지고 있는데, 사학연금 재정추계에 의하면 사학연금기금은 2028년 25.1조원으로 정점을 찍고, 2029년부터는 재정수지 적자구간에 돌입하여 2049년에는 기금이 고갈될 것으로 전망됨(사학연금관리공단 홈페이지)
 - 국회예산정책처(2023)에 의하면 사학연금 재정중립을 목표로 하는 부과방식 보험료율은 2023년 30.5%이며 2060년에는 약 53%에 달할 것으로 보임
 - 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 함
 - 사학연금의 연금총당부채는 공식적으로 계산되어 국가회계에 반영되고 있지 않으나 사학연금공단의 발표에 따르면 2022년 말 기준 사학연금 미적립부채는 약 170조원으로 추정됨³⁾

3) 한국일보, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2023032711090003484>

표 4 공무원연금기금 재정 현황

(단위: 억원)

	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	-44,4.50
연금충당부채(조원)	753.9	758.4	829.8	904.5	939.7

자료: 1. 『국가결산보고서』, 각 연도
 2. 공무원연금관리공단 홈페이지, https://www.geps.or.kr/mgtNotice_GEPFund_fundCondition_fundSetup, 2023. 7. 12.
 3. 국회예산정책처 (2023), p. 13.

표 5 군인연금기금 재정 현황

(단위: 억원)

	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
연금충당부채(조원)	186	185.8	214.9	233.6	241.6

자료: 1. 『국가결산보고서』, 각 연도
 2. 『2021 군인연금 군인재해보상 통계연보』, pp. 19~20.

표 6 사학연금기금 재정 현황

(단위: 억원)

	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

자료: 『2022 사학연금 통계연보』, pp. 21~22.

04 맺음말

- 국민연금 재정안정화에 대한 뚜렷한 재정평가목표가 부재하다는 점은 연금개혁의 가장 근원적인 걸림돌이 될 수 있음
 - 국민연금 재정계산 주기 조정, 직역연금 재정계산 주기와 통합, 재정목표 수립 및 법제화가 선결될 필요가 있음
 - 연금 재정재계산과 동반하여 재정목표 미달성 시 재정경고에 따른 보험료 및 급여를 조정할 수 있는 법적

연금의 자동안정화장치도입(AAM, Automatic Adjusting Mechanisms)에 대한 논의를 명시화 및 가속화할 필요가 있음

- 캐나다의 경우 3년마다 연금 재정계산을 시행함. 재정목표는 보험료율 수준(9.9%)이 동일하게 유지된다는 가정하에, 향후 50년간 적립배율이 일정하게 유지되는지를 평가함
- 일본은 5년 주기의 연금 재정평가를 시행함. 연금

재정목표는 현행 보험료(18.3%)하에서 100년 동안 재정수지가 유지되고, 100년 이후에도 연금기금의 적립배율이 1배로 유지되는지를 평가함

- 미국은 매년 연금 재정계산을 하며, 연금 재정목표는 10년간 재정수지 균형유지 및 75년간 재정수지 균형 유지로, 적립배율의 1배 유지 여부임

○ 급여액과 재정지출이 급격히 증가하고 있는 기초연금제도는 국민연금제도와 함께 노후소득보장체계 내에서 재구조와 재설계가 필요함

- 노후소득보장체계 내에서 현행 기초연금의 역할은 상당히 불분명함. 현행의 기초연금은 노인의 70%를 대상으로 하면서 급여수준은 빈곤층에 대한 노인빈곤을 해소에는 그다지 효과적이지 못하고, 중산층 이상에게는 재정지원의 과다성에 대한 논란을 일으킬 수 있는 채로 재정지출의 규모가 급속히 증가하고 있는 상태임
- 우리나라는 해외국가와는 달리 공공부조제도로써의 국민기초생활보장제도가 존재하기 때문에, 노후소득보장체계는 공적연금을 중심으로 설계되는 것이 바람직하다고 보여짐
- 기초연금 급여액의 인상은 현행 국민연금과의 연계감액제도하에서는 특히 저소득 노인을 대상으로 국민연

금 장기가입 유인을 저해할 수 있음. 장기적으로는 국민연금의 소득비례형 연금급여방식으로의 개편논의가 필요할 수도 있음

- 장기적으로 기초연금이 보완적인 노후소득보장제도로서 효과성과 효율성을 제고할 수 있는 방향으로 재구조화될 수 있도록 현행의 기초연금을 점진적으로 축소할 필요는 있음
- 단기적으로는 기초연금의 대상을 축소해 가면서 공공부조와 공적연금의 사각지대 노인들의 노후소득보장 지원으로 틈새를 메꾸어 가도록 하고, 장기적 시계에서는 공적연금과의 통합 등을 시도하면서 최저보증연금형태로 재설계 가능성 등 여러 대안 등을 검토해 볼 수도 있음

○ 퇴직연금이 노후소득보장체계 내에서 일정부분 소득 대체율 보완에 기여할 현실적 필요성이 커지고 있는 상황이므로, 퇴직연금 가입을 촉진하고 퇴직연금 수령율을 증가시킬 수 있는 방안이 마련되어야 함

- 퇴직연금의 운영과 관리적 측면에서의 개선과 동시에 보다 장기적으로는 퇴직연금기금화 등 다양한 제도개혁 방안을 검토해 볼 수도 있음

참고문헌

- 국민연금공단, 「국민연금공표통계」, 각 연도
- 국회예산정책처, 『공적연금개혁과 재정전망』, 2023. 3.
- 군인연금관리공단, 『군인연금 군인재해보상 통계연보』, 2021.
- 기획재정부, 『국가결산보고서』, 각 연도
- 사학연금관리공단, 『2022 사학연금 통계연보』, 2022.

〈웹 사이트〉

- 공공데이터 포털, <https://www.data.go.kr/data/15045820/fileData.do>
- 공무원연금관리공단 홈페이지, https://www.geps.or.kr/mgtNotice_GEPFund_fundCondition_fundSetup

- 국민연금관리공단 홈페이지, https://www.nps.or.kr/jsppage/intro/finance/finance_cal_info.jsp
- 연합뉴스, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230307074500501>
- 열린재정, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/be/UOPKOBEO5>
- 사학연금관리공단 홈페이지, <https://www.tp.or.kr/tp-kr/cnrnts/i-190/web.do>
- 통계청, 국가통계포털, <https://kosis.kr/index/index.do>,
- 한국일보, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2023032711090003484>
- <https://www.wowtv.co.kr/NewsCenter/News/Read?articleId=A202309170012&t=NN>