

요 약

- 2022년 대선후보들은 국민연금을 중심으로 하는 연금개혁의 필요성에 대해 공감함
 - 대선후보들은 국민연금 재정안정화와 노후소득보장 제고를 위해 연금개혁위원회 등을 구성하고 장기적으로 공적연금 통합, 다층노후소득보장 체계구축 등을 공약함
- 국민연금의 구조적 문제인 저부담·고급여 체계를 완화하기 위해 1998년(1차 개혁), 2007년(2차 개혁) 두 차례의 연금개혁이 있었지만 이후 15년 동안 후속조치가 없었음
 - 연금개혁이 지연되는 동안 인구·경제적 변수의 악화로 2013~2018년 동안 기금소진 시점은 2060년에서 2057년(혹은 2055년)으로 당겨짐
 - ‘소득대체율/보험료율’ 비율은 우리나라 3.5배, OECD(38개국) 2.3배여서 우리나라의 공적연금은 심각한 재정불균형 상태에 있음
- 우리나라의 고령화는 압축적으로 전개되고 있다는 점에서 선진국의 연금개혁 과정을 답습하는 것이 아니라 공사협력의 역할 분담을 통해 효과적으로 대응할 필요가 있음
 - 선진국은 고령화사회(고령화율 7~14%)에서 공적연금 강화를 추진하였지만, 고령사회(고령화율 14~20%)에서는 사회경제 환경변화에 자동적으로 대응하는 자동조정장치 도입을 통해 공적연금의 재정문제를 완화해 왔음
 - 한편, 연금개혁 과정에서 감소된 공적연금의 노후소득보장 수준을 충당하기 위해 사적연금을 강제·준강제, 자동가입형태로 운영함으로써 노후소득보장 기능을 강화하였고, 이는 OECD 국가의 노인빈곤율(OECD 15.3%, 2018년)을 낮추는데 기여함
- 연금개혁 과정에서 공적연금은 보험료 상향 등 재정안정화에 초점을 두고, 사적연금은 공적연금을 보완하여 소득보장기능을 강화할 수 있도록 개선될 필요가 있음
 - 공적연금의 보험료율 상향은 부담급증의 충격을 완화하기 위해 장기간에 걸쳐 추진될 필요가 있고, 이해관계로 인한 연금개혁의 어려움에 대비하여 공적연금에 자동조정장치를 도입하는 것을 검토할 필요가 있음
 - 사적연금은 공적연금의 공백을 보충하여 노후소득보장을 책임질 제도로 확고히 자리매김될 필요가 있으며, 이를 위해 ① 정년연령(60세)까지 해지할 수 없도록 하여 충분한 퇴직연금 재원이 확보되도록 하고, ② 수급기에는 연금과 일시금의 선택이 아닌 연금수령원칙(자동연금수급)을 제도화하여 확실한 노후소득보장제도로 기능할 수 있도록 제도 개선이 요구됨



1. 서론

○ 2022년 제20대 대통령 선거 과정에서 후보들이 국민연금을 중심으로 하는 연금개혁의 필요성에 대해 공감함에 따라 올해는 연금개혁의 교두보가 형성되는 중요한 시기가 될 것임

- 국민연금은 지속적으로 재정불안정, 제도 형평성 등 다양한 문제가 지적되어 왔음에도 불구하고 지난 15년 동안 연금개혁이 추진되지 못함
 - 이로 인해 국민연금 재정문제가 누적되어 2018년 제4차 재정계산에 의하면 2042년에 수지적자가 발생한 지 15년만인 2057년에 기금소진이 발생할 것으로 추정된 바 있음
- 대선후보들은 국민연금 재정안정화와 노후소득보장 제고를 위해 연금개혁위원회 등을 구성하고 장기적으로 공적연금 통합, 다층노후소득보장 체계구축 등을 공약함

〈표 1〉 2022년 대선후보들의 공적연금 주요 개혁(안)

대선 후보	국민연금	기초연금 등
윤석열	• (재정안정화) 수급부담 균형, 국민연금 및 직역연금의 재정건전성 확보 • (노후소득보장) 1인 1연금화, 다층연금화 • (기타) 대통령 직속 공적연금개혁위 설치	• 기초연금 인상: 30만 원→40만 원 * 2020년 노인빈곤율 43.8%→38.9% 감소 예상(소요 자원: 연 6조 7천억 원 추정)
안철수	• (재정안정화) 통합국민연금법 등 국민연금 단일체제 • (노후소득보장) 국민·직역연금 동일연금제, 최저소득대체율(보험료를 상한 적용) • (기타) 범국민 공적연금 개혁추진회의 구성	-
이재명	• (재정안정화) 연금개혁위원회 운영 • (노후소득보장) 재직자노령연금 감액제도 단계적 조정	• 기초연금 수급대상을 점진적 확대(하위 70% 이상) • 부부감액 폐지(장애인연금에도 폐지 적용) * 은퇴농연금, 장년수당 지급
심상정	• (재정안정화) 보험료율 인상 • (노후소득보장) 크레딧·보험료 지원 확대, 기초·국민·퇴직연금 등 다층연금체계 구축 • (기타) 직역연금을 국민연금 방식으로 통합(신규 공무원은 국민연금 제도 전용)	• 기초연금 인상: 30만 원→40만 원

자료: 각 당 『제20대 대통령 선거 정책공약집』

○ 본고는 대선후보들의 연금개혁 내용과 선진국의 대응 사례를 살펴봄으로써, 향후 연금개혁 과정에서 퇴직연금 등 사적연금에 미칠 파급효과와 대응방안을 모색하고자 함

- 대선후보들은 공적연금 개혁의 필요성을 공감하고 이에 대한 구두합의가 있었던 만큼 추후 연금개혁 논의과정에서 윤석열 대통령 당선인의 공약뿐만 아니라 다양한 연금개혁 과제가 논의될 것으로 기대됨
- 공적연금은 재정문제로 공적소득보장 확대에 한계가 있고, 이에 사적연금의 노후소득보장 역할 강화가 요구될 것이라는 점에서 사적연금의 대응방향을 모색할 필요가 있음



2. 연금개혁 논의와 이슈

- 국민연금은 1988년 도입 시 저부담·고급여 체계의 구조적 한계를 가지고 출발하여 부분적인 제도개선 과정을 통해 보완하였지만, 지속적으로 재정안정화 및 노후소득보장의 문제가 제기되고 있음
 - 국민연금은 1988년 보험료율 3%, 소득대체율 70%에서 시작되어 1998년 각각 9%, 60%로 변경된 후 2017년에 보험료율 9%, 소득대체율 40%로 조정되었지만 재정불안 및 후세대 부담 등 구조적 문제는 크게 개선되지 못함
- 국민연금은 구조적 문제를 개선하기 위해 재정계산제도를 통해 4차례의 재정계산이 실시되었지만 1998년(1차 개혁), 2007년(2차 개혁) 두 차례의 제도 개혁 이후 논의는 중단된 상태임
 - 1998년 1차 개혁에서는 국민연금 재정안정을 위해 소득대체율을 70%에서 60%로 줄였으며,¹⁾ 정기적 재정점검을 위해 5년마다 재정계산을 시행하는 것을 제도화함
 - 2007년 2차 개혁은 1차 재정계산(2003년) 결과 이후 4년 만에 추진된 것으로 국민연금 소득대체율을 60%에서 40%로 하향하고,²⁾ 현 노인계층에 대한 소득보장 강화를 위해 기초노령연금제도³⁾를 도입함
- 연금개혁이 지연되는 동안 인구·경제적 변수의 악화로 5년 만에 기금 소진시점은 3년 앞당겨짐
 - 제3차 재정계산 당시 기금소진 시점은 2060년이었으나, 인구·경제적 변수의 악화로 제4차에서는 2057년으로 앞당겨졌고 심지어 2055년으로 추정하는 결과⁴⁾도 제시되고 있는 상황임

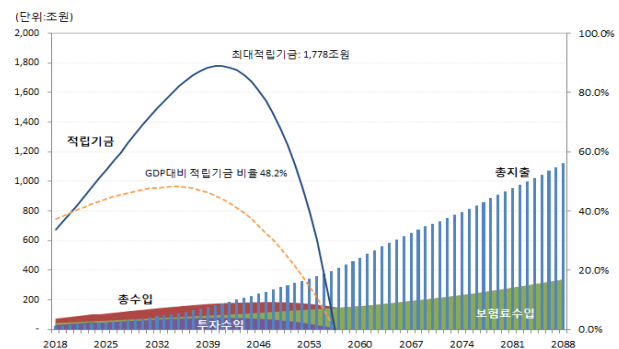
〈표 2〉 국민연금 재정계산 결과

회차	최대적립금	수지적자 ¹⁾	적립금 보유기간
제1차 (2003)	2035년 (1,715조 원)	2036년	2047년 (△96조 원)
제2차 (2008)	2043년 (2,465조 원)	2044년	2060년 (△214조 원)
제3차 (2013)	2043년 (2,561조 원)	2044년	2060년 (△281조 원)
제4차 (2018)	2041년 (1,778조 원)	2042년	2057년 (△214조 원)

주: 1) 총 수입보다 총 지출(지급액)이 많아지는 시점임

자료: 「제1차~제4차 국민연금 재정계산 결과」를 참고하여 작성함

〈그림 1〉 국민연금 적립금 규모(제4차 재정계산)



자료: 국민연금 재정추계위원회·제도발전위원회·금융운용발전위원회(2018)

- 1) 보험료율은 1998년부터 9%로 인상되었기 때문에 추가적 재정안정화 방안은 급여조정으로 추진함
- 2) 보험료율은 9%로 유지하고 소득대체율은 2008년 50%, 이후 매년 0.5%p씩 감소되어 2028년에 40%로 낮아지도록 설계됨
- 3) 당시 기초노령연금은 국민연금 A값(국민연금 가입자의 3년 평균소득월액임)의 5%에서 시작하여 단계적으로 인상하여 2028년까지 10%로 상향하는 것이었음
- 4) 국회예산정책처(2019), 「2019~2060년 국민연금 재정전망」

- ‘소득대체율/보험료율’ 배율을 살펴보면 우리나라는 3.5배, OECD(2021년 5월, 38개국)는 2.3배로 우리나라 공적 연금의 재정불균형이 훨씬 심한 것으로 조사됨⁵⁾



3. 선진국의 연금개혁과 사적연금 활성화

- 선진국의 연금개혁 과정을 보면 고령화 단계별로 공적연금의 확대, 조정 등을 거쳤고 이 과정에서 사적연금 활성화를 통해 노후소득보장이 강화되어 왔음
 - 고령화사회에서는 공적연금을 중심으로 노후소득을 보장하는 연금정책을 추진함
 - 근로자뿐만 아니라 자영자를 포함한 전 국민을 공적연금 적용대상으로 확대하고, 기초연금도입을 통해 연금수급권을 확대할 뿐만 아니라 연금급여와 보험료를 동시에 인상함
 - 고령사회에서는 공적연금 역할을 축소하고 사적연금 활성화를 통해 노후소득보장을 추진함
 - 세계 경기침체와 급속한 고령화로 공적연금 재정문제가 심화되는 시기로, 공적연금의 민영화(남미, 동유럽 등), 사적연금 활성화(보조금, 세제혜택) 등이 추진됨
 - 공적연금은 수령시기를 연기하고, 연금급여 축소와 보험료 인상을 통해 공적연금 재정문제를 완화하였으며, 상당수의 국가는 연금개혁의 소모적 논쟁을 피하기 위해 자동조정장치를 도입함
 - 사적연금은 강제·준강제, 자동가입 형태로 도입됨으로써 공적연금을 보완하면서 노후소득보장을 강화할 수 있도록 공사협력의 연금체계를 구축함

〈표 3〉 고령화 단계별 공사적 연금 변화

구분	시기	특징
고령화사회 (고령화율 7%~14%)	2차 세계대전~1970년대 (우리나라: '00~'16)	• 공적연금 중심의 노후소득보장 팽창기 - 공적연금 적용대상 확대(자영자 포함한 전 국민) - 기초연금도입 등 연금수급대상 확대 - 연금급여와 보험료의 동시 인상
고령사회 (고령화율 14%~20%)	1970년대~현재 (우리나라: '17~) * 1970년대 오일쇼크 등	• 공적연금 급여완화 및 사적연금 활성화 등 조정기 - 세계 경기침체와 급속한 고령화로 1980년대 공적연금 재정문제가 심화 - 공적연금의 민영화, 사적연금 활성화(보조금, 세제혜택) 등 - 연금수령시기 연기, 연금급여 축소, 보험료 인상, 자동조정장치 도입 등
초고령사회 (고령화율 20% 초과)	현재 2개 국가 해당 일본('06~), 독일('10~)	• 고령사회의 노후소득보장 정책을 유지하되, 재정적 여력을 고려하여 선별적 노후소득보장으로 대응할 것으로 예상됨

주: OECD(2021), “Pensions at a Glance” 등을 참고하여 정리함

- 선진국의 공적연금 개혁의 특징 중 하나로, 연금개혁에 대한 사회적 합의가 어려운 경우를 대비하여 자동조정장치를 도입하고 있음에 주목할 필요가 있음

5) OECD(2021), “Pension at a Glance 2021”, p. 141, p. 197

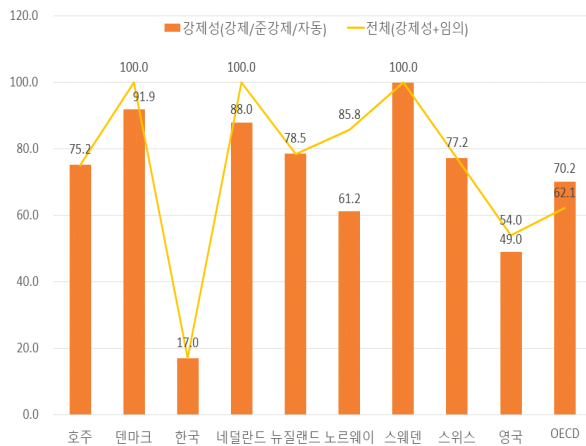
- 자동조정장치의 특징은 연금급여수준 및 수급연령이 기대여명에 연동되거나, 연금수급자 수와 기여자 수의 비율을 고려하여 급여수준이 결정되도록 함으로써 재정균형이 유지되도록 함⁶⁾
 - OECD 주요국의 공적연금 자동조정장치 도입 국가는 스웨덴, 덴마크, 네덜란드, 이탈리아, 프랑스, 일본, 독일 등 20개임
- 한편, 연금급여의 최저보장수준 설정을 통해 자동조정장치의 한계로 지적되는 급여수준의 지속적 감소를 방지하고 있음
 - 1990년대 말 연금개혁과정에서 스웨덴, 핀란드, 덴마크 등은 공적연금에 최저보장제도를 도입함

○ 선진국들은 연금개혁 과정에서 강제·준강제, 자동가입 형태의 사적연금을 도입함으로써 줄어든 공적연금의 노후 소득보장 기능을 보완하여 왔음

- OECD 국가 중 강제성(강제·준강제, 자동) 사적연금제도⁷⁾를 갖고 있는 국가는 21개국이며, 이들 국가의 사적연금 가입률은 70.2%(생산가능인구 기준, 이하 동일)임
 - 국가별로 보면, 강제성 사적연금의 가입률이 스웨덴 100%, 덴마크 91.9%, 네덜란드 88% 순으로 높았으며, 해당 국가 중 우리나라는 17.0%⁸⁾로 가장 낮음
 - 여기에 임의가입 사적연금을 포함하게 되면 OECD 36개 국가가 강제 혹은 임의가입 형태의 사적연금제도를 갖고 있으며, 이들 국가의 사적연금 가입률은 62.1%임

〈그림 2〉 주요국 강제성 사적연금 가입 현황

(단위: %)



주: 강제성 사적연금 도입 주요국과 OECD(21개)를 대상으로 함
자료: OECD(2021), "Pension at a Glance 2021"

〈표 4〉 주요국 사적연금 가입 현황

(단위: %)

국가	전체	강제성	임의가입		
			기업	개인	전체
호주	75.2	75.2	-	-	-
캐나다	51.0	-	26.8	24.2	51.0
덴마크	100.0	91.9	-	17.0	17.0
독일	66.0	-	54.0	30.0	66.0
일본	56.5	-	52.5	16.8	56.5
한국	17.0	17.0	-	-	-
네덜란드	100.0	88.0	-	28.3	28.3
뉴질랜드	78.5	78.5	-	-	-
노르웨이	85.8	61.2	-	24.7	24.7
스웨덴	100.0	100.0	-	24.2	24.2
스위스	77.2	77.2	-	-	-
영국	54.0	49.0	-	5.0	5.0
미국	67.9	-	48.1	19.8	67.9
OECD (36개국)	62.1	70.2	23.0	23.4	34.3

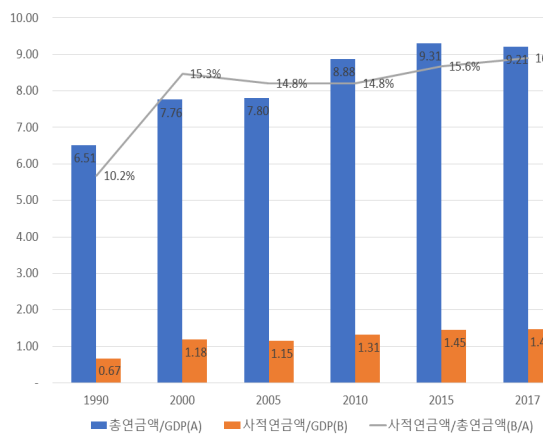
주: 한국은 퇴직연금만 반영됨(퇴직금·개인연금 미반영)
자료: OECD(2021), "Pension at a Glance 2021"

6) OECD(2019), "Pension at a Glance 2019"; 주은선·오건호·이은주(2019), 「공적연금 발전방안 연구」, 저출산고령사회위원회
7) 사적연금은 국가마다 다소 다른 특징들을 갖고 있어, 퇴직저축제도(Retirement savings plans), 적립식 연금(Funded private pension) 등 다양하게 불리고 있으나, 일반적으로 퇴직연금, 개인연금을 통칭함. 여기서는 사적연금으로 통일함
8) 우리나라 2018년 생산가능인구(15~64세)는 37,624천 명이며(통계청, KOSIS, 주요 연령계층별 추계인구/생산연령인구, 고령인구 등), 이 중 퇴직연금 가입자는 6,105천 명(통계청 보도자료(2020. 12. 24), "2019년 퇴직연금통계 결과")

○ 사적연금의 급여수준은 지속적으로 증가하고 있으며, 이와 관련하여 해당 기간 선진국들의 노인빈곤율이 낮아져 온 것으로 평가됨

- GDP 대비 공·사적 연금의 비중은 지속적으로 증가하여 왔으며, 특히 공적연금 급여 대비 사적연금 급여액의 상대 비중이 증가하고 있다는 것은 사적연금의 노후소득보장 기능이 확대되어 왔음을 의미함
 - 사적연금 급여액의 상대 비중은 1990년 10.2%→2000년 15.3%→2017년 16.0%로 증가함
- 사적연금 역할 강화는 노인빈곤율의 감소에 기여한 것으로 이해되는데, 이로 인해 OECD 국가의 노인빈곤율은 전체빈곤율과 유사하거나 일부 국가(독일, 네덜란드 등)에서는 오히려 낮음
 - 2018년 기준 OECD 주요국의 노인빈곤율은 15.3%(전체 12.0%)인데, 우리나라 노인빈곤율은 43.4%(전체 16.7%)로 OECD 주요국의 약 3배(전체 1.4배) 수준임
 - OECD 노인빈곤율은 2007년 15.1%, 2010년 12.8%,⁹⁾ 2014년 12.5%로 지속적으로 감소함
 - 이는 선진국은 연금제도가 성숙되었고, 연금개혁을 통해 노인빈곤율을 개선시켜 왔다는 점에서 재정안정을 고려한 노후소득보장을 위해 사적연금이 중요한 역할을 하였음을 시사함

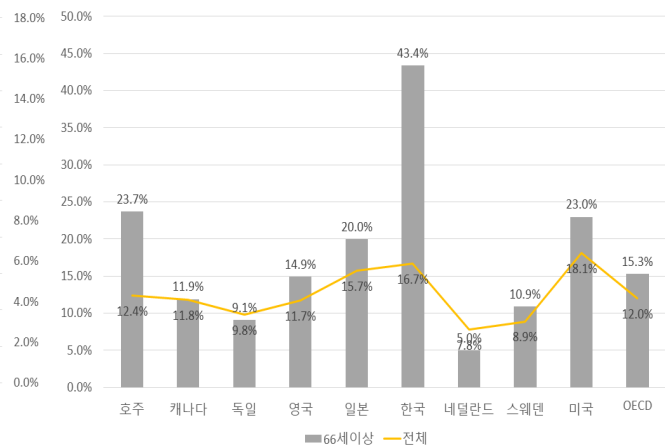
〈그림 3〉 OECD 국가의 사적연금 비중 추이



주: 총 연금액은 공적연금액과 사적연금액을 합산한 것임(노령 및 유족연금을 포함)

자료: OECD(2021), "Pension at a Glance 2021"⁹⁾

〈그림 4〉 OECD 주요국의 전체 및 노인빈곤율(2018년)



주: OECD는 36개국의 평균임

자료: OECD(2021), "Pension at a Glance 2021"



4. 결론

○ 이번 연금개혁 과정에서 세대 간 수급불균형과 재정안정화 등에 대한 개혁이 요구될 것으로 예상되므로 보험료 부담의 증가, 국민연금 저급여 등에 대한 보완책 마련이 주요 이슈가 될 것임

9) OECD(2013), "Pension at a Glance 2013", p. 165

- 1998년, 2007년 두 차례의 국민연금 개혁은 연금액 삭감에 초점을 두었고 이로 인해 노후소득보장 문제가 제기되고 있다는 점에서, 이번 개혁은 보험료율 상향에 초점을 둘 것으로 예상됨
 - 현행 국민연금 보험료율 9%를 조정하는 과정에서 사용자와 피용자의 이해관계가 달라질 수 있어 노사의 불협화음이 발생할 수 있고, 이는 퇴직급여제도의 변화에도 영향을 주게 될 것으로 예상됨
- 국민연금의 저연금화 문제를 기초연금 상향을 통해 보완해 왔으나 기초연금 재원충당도 한계가 있다는 점에서 퇴직연금 등 사적연금의 노후보장기능 강화에 무게가 실릴 것으로 보임
 - 기초연금 확대는 결국 일반재원을 통해 마련되어야 하므로 국가채무의 문제로 불거질 수 있다는 점에서 퇴직연금 등 사적연금의 노후소득보장 기능을 강화하는 방안이 모색될 것으로 예상됨

○ 공적연금은 급여하향에 따른 재정안정의 한계를 직면한 상황이고, 이해관계에 따른 연금개혁의 현실적 한계를 고려하여 연금개혁을 추진할 필요가 있음

- 국민연금의 소득대체율은 더 이상 낮추기 어렵다는 점에서 보험료율을 상향하되, 과거와 같이 20년 정도의 기간을 두고 점진적으로 조정하면 제도 변화의 충격을 완화할 수 있을 것임
- 또한 지속적인 공적연금 재정문제 등에도 불구하고 정치적 이해관계로 연금개혁이 어려운 상황을 고려할 때 공적연금에 대해 자동조정장치의 도입을 검토할 필요가 있음

○ 사적연금은 공적연금의 공백을 보충하기 위해 노후소득보장 기능을 제고할 수 있는 연금화 정책을 강화할 필요가 있음

- 퇴직연금 계좌는 이직 시 자유로이 해지할 수 있으므로 예외적 경우를 제외하고 정년연령(60세)까지 해지할 수 없도록 하여 제도연속성 강화를 통한 충분한 퇴직연금 재원을 확보하도록 함
 - 이에 더하여 퇴직금 제도를 퇴직연금 제도로 일원화하고, 퇴직연금에 자동가입제 도입을 고려할 필요가 있음
- 퇴직연금 등 사적연금의 노후소득보장 기능 강화를 위해 연금과 일시금의 선택이 아니라 연금 수령을 원칙(자동연금수급, Opt-out)으로 하는 사적연금 제도 개선이 필요함
 - 일본은 사적연금 수령 시 '일시금 지급 숙려제도'와 같이 연금수급 후 일정기간(예: 5년) 지난 후에 일시금 지급 청구를 가능하도록 하고 있음