

보험연구원·한국사회보장학회 공동세미나 (2023. 2. 27)

초고령사회에 대비한 공적연금 정책방향

공적연금의 지속가능한 다층 기본보장 방안

석재은

한림대학교 사회복지학과 교수

차례

- I. FACTs: 노후소득보장을 둘러싼 현실의 인식 공유
- II. Goals: 노후소득보장 목표와 방향
- III. Criteria: 개혁대안 적절성 평가기준
- IV. Alternatives: 개혁대안들
- V. Evaluation: 개혁대안의 평가
- VI. My Proposal: 개혁대안 제안



The background features a light gray field with large, overlapping diamond shapes in yellow and blue. A central white diamond contains a rounded rectangle with a thin blue border, which houses the text.

FACTs:
노후소득보장을 둘러싼
현실의 인식 공유

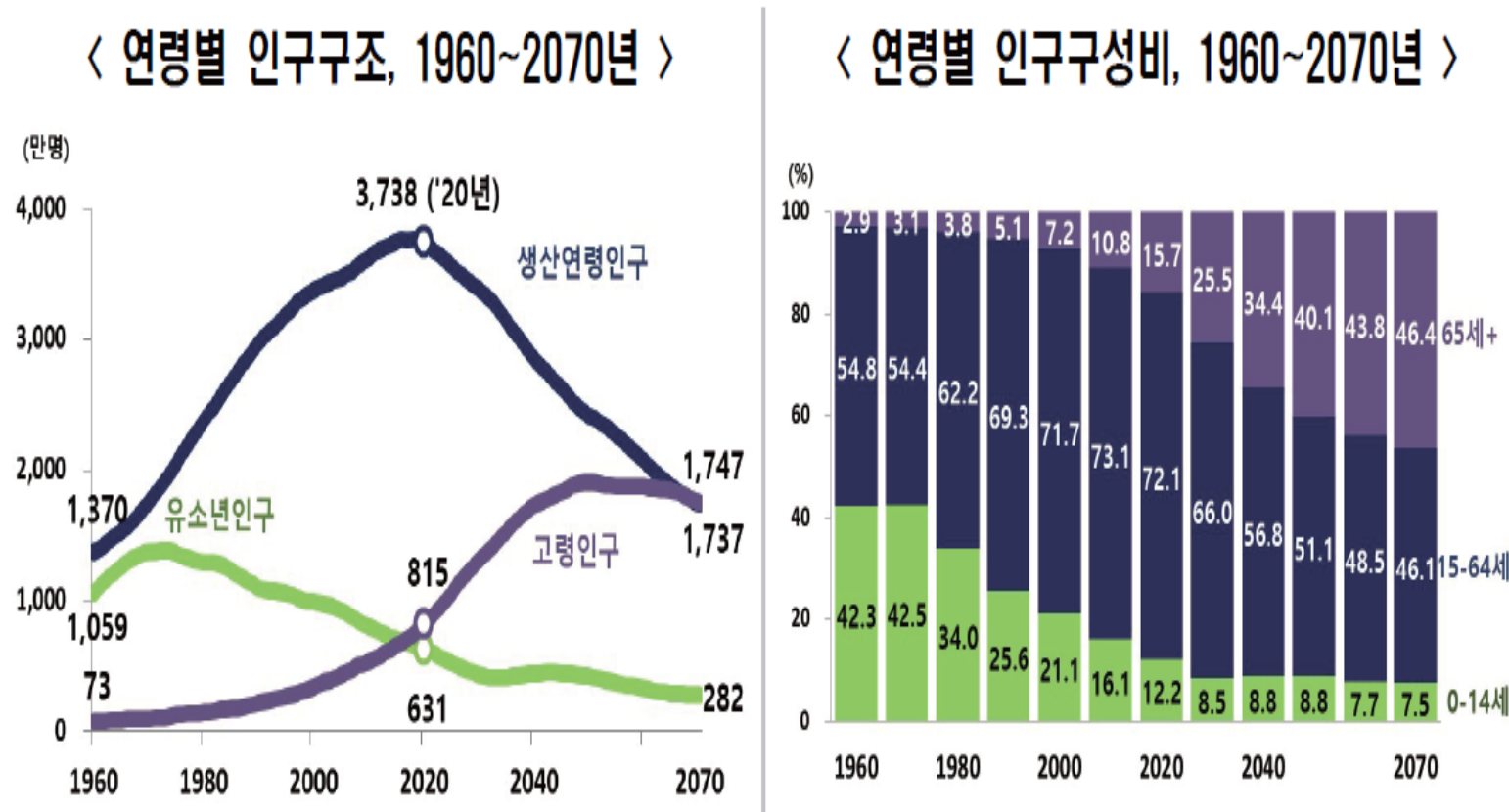
**1. 울트라 초고령화 및
연금 수급-부담 불균형과
지속가능성 위기**

1. 울트라 초고령화 및 연금 수급-부담 불균형과 지속가능성 위기

- 2021년 통계청 장래인구추계(2020-2070): 울트라 초고령화와 평균수명연장 따른 연금 급여지출 급증 및 연금 필요보험료율 급증은 **바꿀 수 없는 '정해진 미래'**
 - 울트라 초고령사회의 도래와 압도적 노년부양비(노년인구/생산인구) 부담: 노년부양비 2020년 22->2070년 101로 **생산인구 1명이 노인인구 1명 부양**
 - **연금수급기간 20년 이상**
- OECD 회원국과의 비교
 - 전세계 유례없는 한국 사회의 특수성, 울트라 초고령사회와 **압도적 노년부양비**
 - 상대적으로 **매우 낮은 보험료율**
- 국민연금의 지나치게 낮은 보험료율로 수급-부담구조 불균형 심화
 - 9% 보험료율 약 30년 가입, 40% 급여율 약 20년 수급
- 국민연금기금의 급속한 소진과 부과방식 전환 및 필요보험료율 급상승
 - 적립기금 규모: 현재 900조(2021년) -> 최고 1840조(2041년) -> 소진 (2057년)
 - 부과방식 전환시 노년인구의 부양구조가 연금제도에 전적으로 반영
 - 보험료율 수준: 현재 9%(2021년) -> 30.3% (2057년)

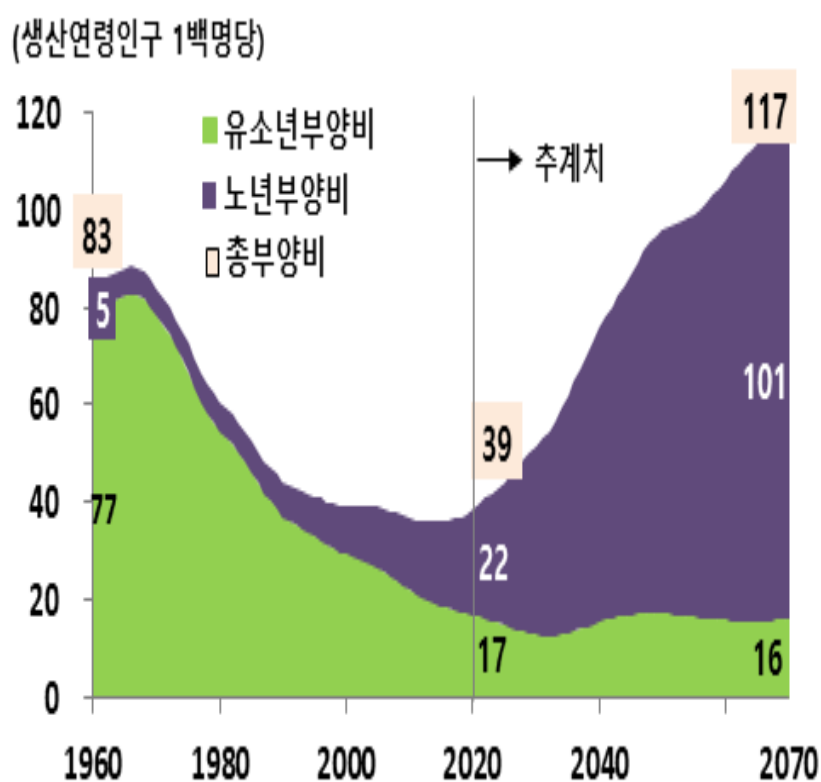
1-1. 울트라 초고령사회-압도적 노년부양비

연령별 인구구조 및 인구구성비: 1960-2070

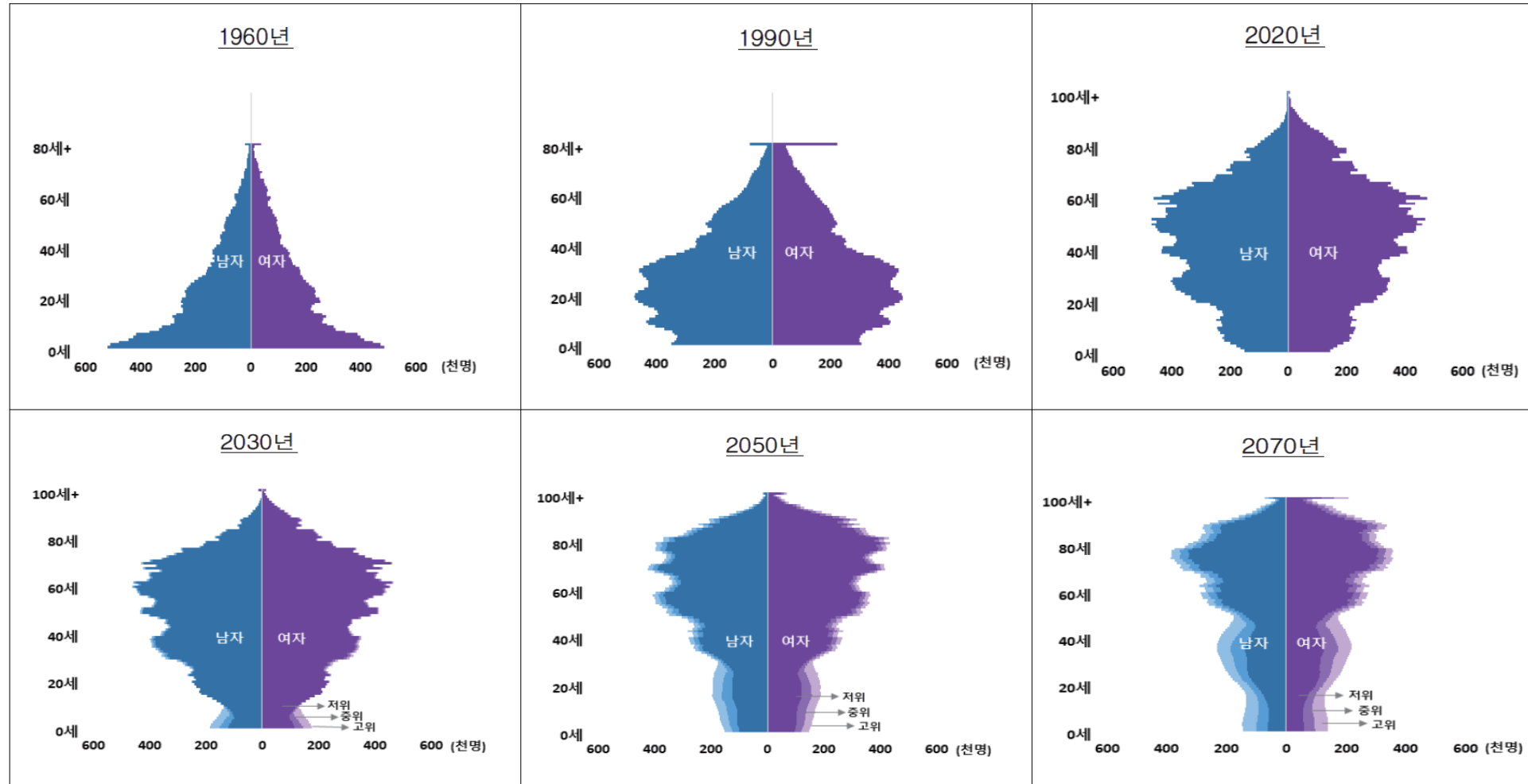


자료: 통계청(2021) 장래인구추계 2020-2070.

부양비: 노년부양비 및 유소년부양비



인구피라미드 변화(1960-2070)

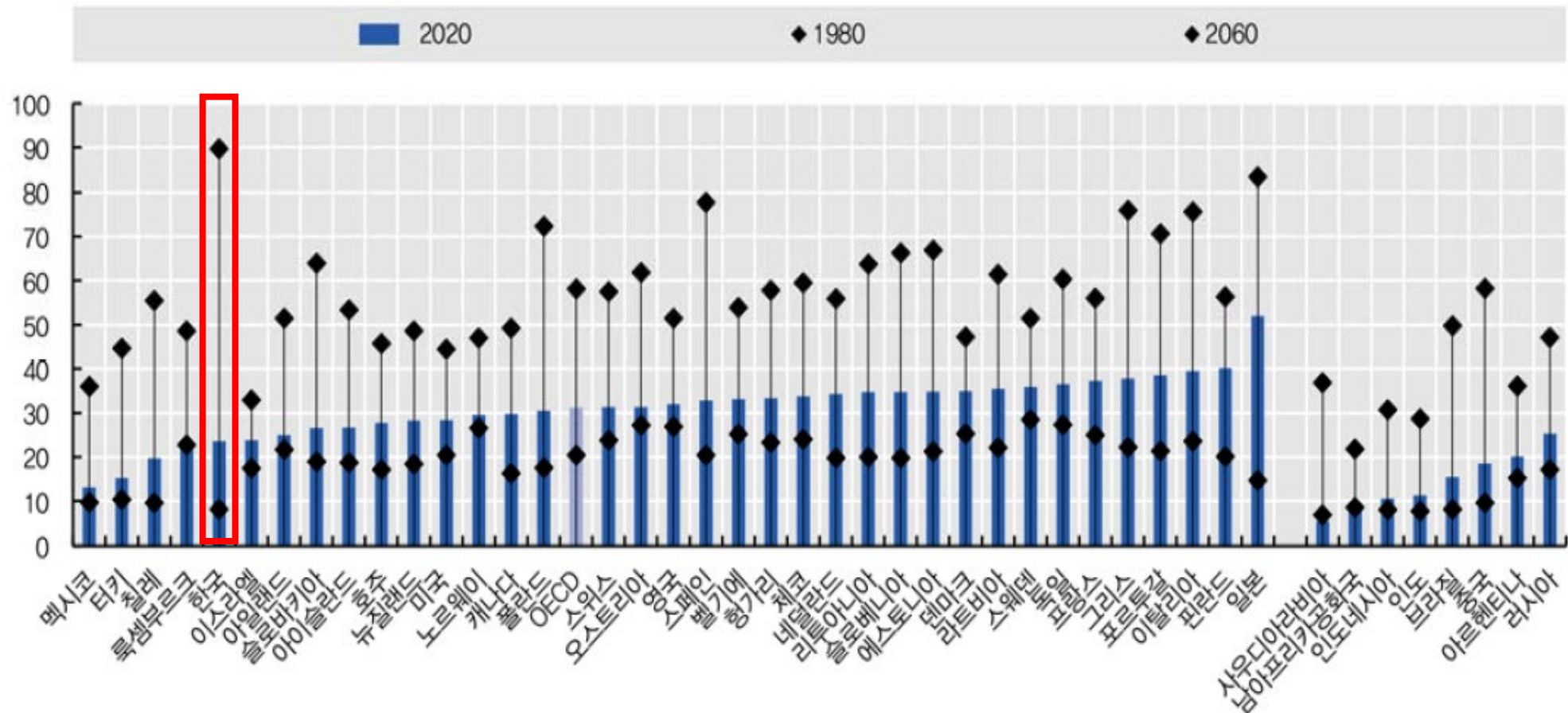


자료: 통계청(2021) 장래인구추계 2020-2070.

1-2. 국제비교

1) 국제비교-한국의 노인부양비가 압도적으로 높음

생산가능인구(20~64세) 100명당 65세 이상 인구 수, 1980~2060년

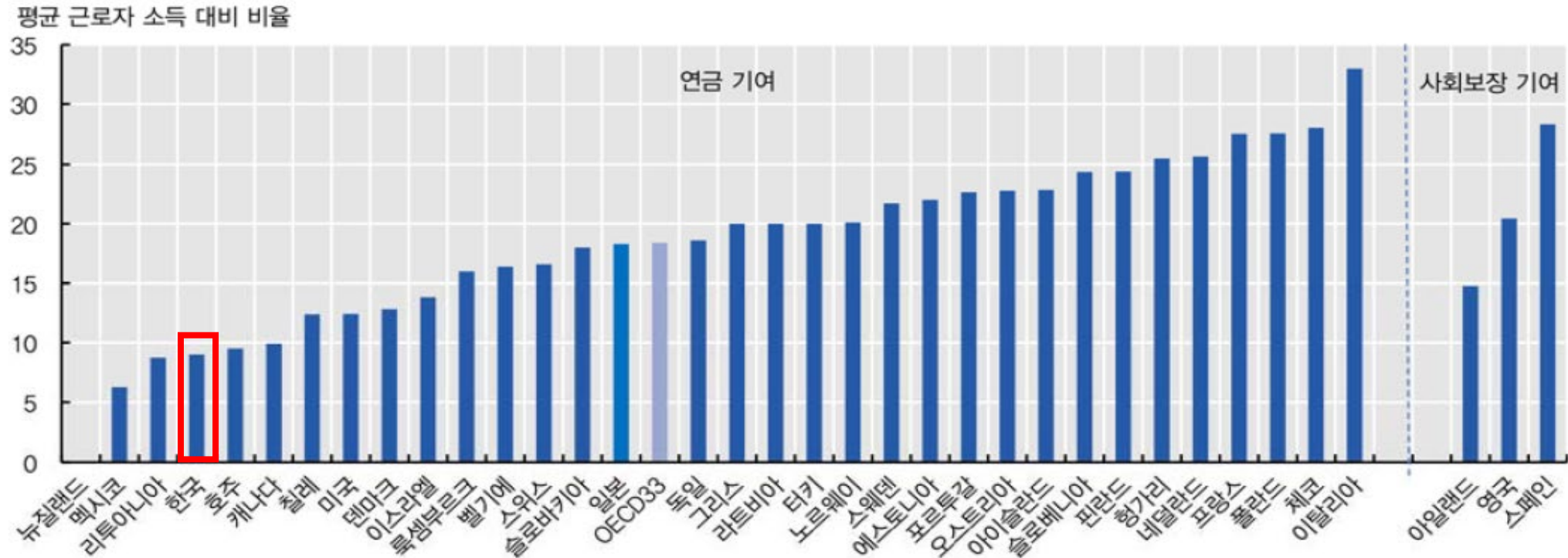


출처: UN 세계인구전망: 2019년 개정판.

2) 국제비교-한국의 연금보험료율 매우 낮음

그림 1.15. 국가별로 크게 상이한 연금 기여율

평균 근로자 소득을 버는 피고용 노동자의 강제적, 준강제적 연금에 대한 총 유효 기여율, 2018년



주: 오스트리아, 체코, 덴마크, 핀란드, 독일, 아이슬란드, 이탈리아, 룩셈부르크, 폴란드, 슬로베니아, 미국의 기여율은 장애급여와 질병(invalidity) 급여의 재정 마련에도 사용됨.

출처: 제8장, 표 8.1 및 8.2.

3) 국제비교

- 한국은 자동조정 제도적장치 부재

표 1.1. 강제적 제도의 자동조정, OECD 회원국

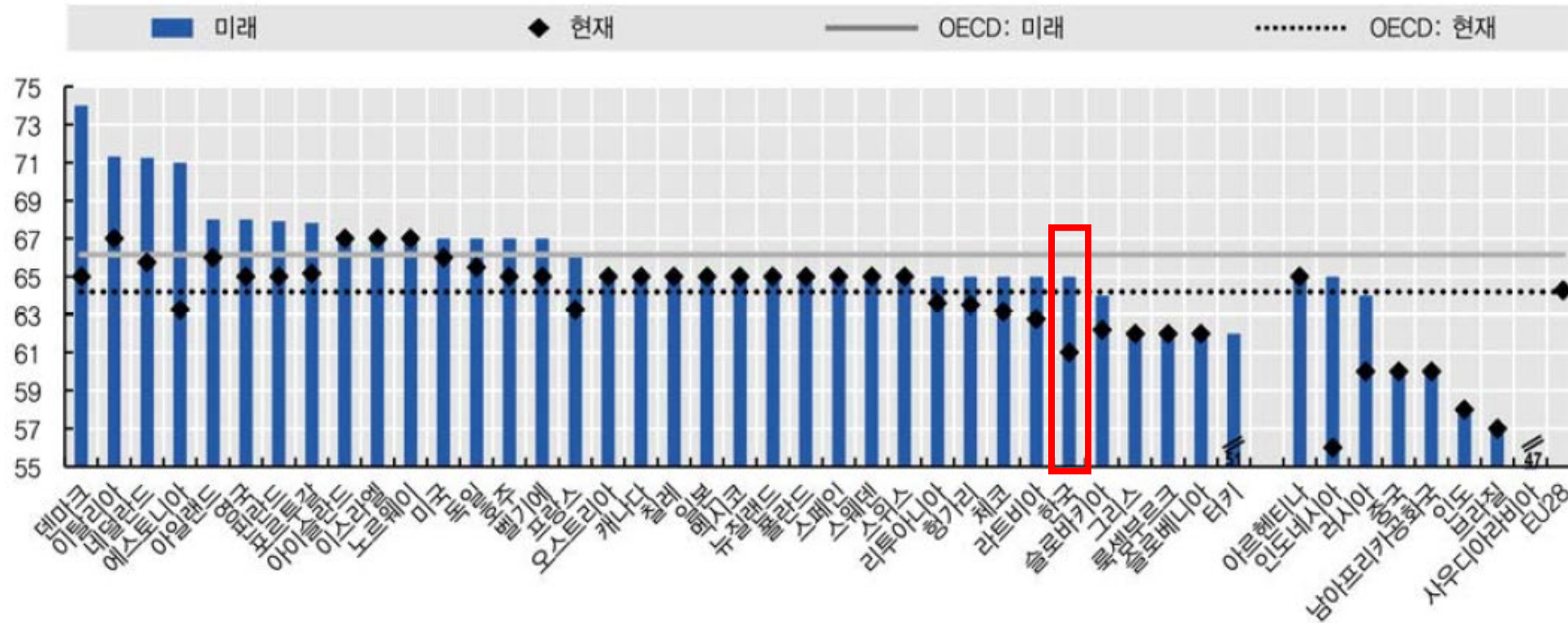
	적립식 확정기여형 제도 (1)	명목확정기여형 제도 (2)	DB 또는 포인트 제도에서 급여액과 기대수명 연계 (3)	급여액과 재정 균형, 인구통계적 비율, 임금 연계 (4)	연금수급연령과 기대수명 연계 (5)	자동 연계에 영향을 받는 대체율의 비중율 ¹ (6)
호주	●					99.8%
오스트리아						
벨기에						
캐나다						
칠레	●					100%
체코						
덴마크	●				●	100%
에스토니아	●			●	●	100%
핀란드			●		●	100%
프랑스						
독일				●		100%
그리스						
헝가리						
아이슬란드						
아일랜드						
이스라엘	●					71.4%
이탈리아		●			● ²	100%
일본			●	●		100%
한국						
라트비아	●	●				100%
리투아니아				●		100%
룩셈부르크				●		83.3%
멕시코	●					100%
네덜란드				●	●	100%
뉴질랜드						
노르웨이	●	●				100%
폴란드		●			●	100%
포르투갈			3			100%
슬로바키아	4					
슬로베니아						
스페인			● ⁵	●		100%
스웨덴	●	●		●		100%
스위스						
터키						
영국						
미국						
국가 수	9	5	3	8	6	평균: 51.5%

주: 1. 이상적 사례의 평균소득자를 가정함. 2. 일부 직업군의 경우 2026년까지 유보된 조치. 3. 포르투갈은 지속성 지수를 가지고 있으나 조기퇴직에만 적용됨. 4. 슬로바키아는 강제적 FDC, 자동가입제도, 자발적 연금제도를 번갈아 사용함.(현재 35세가 되기 전에 의무 기여금의 1/3을 포인트 제도로 보낼 것인지, 혹은 FDC 제도로 보낼 것인지 선택할 수 있음) 5. 2023년 또는 새로운 결정이 내려질 때까지 유보된 조치.

출처: 한 눈에 보는 연금, 국가별 현황.

4) 국제비교-한국의 연금수급연령 낮은 편

22세에 노동시장에 진입한 완전경력 남성의 정상 연금수급연령



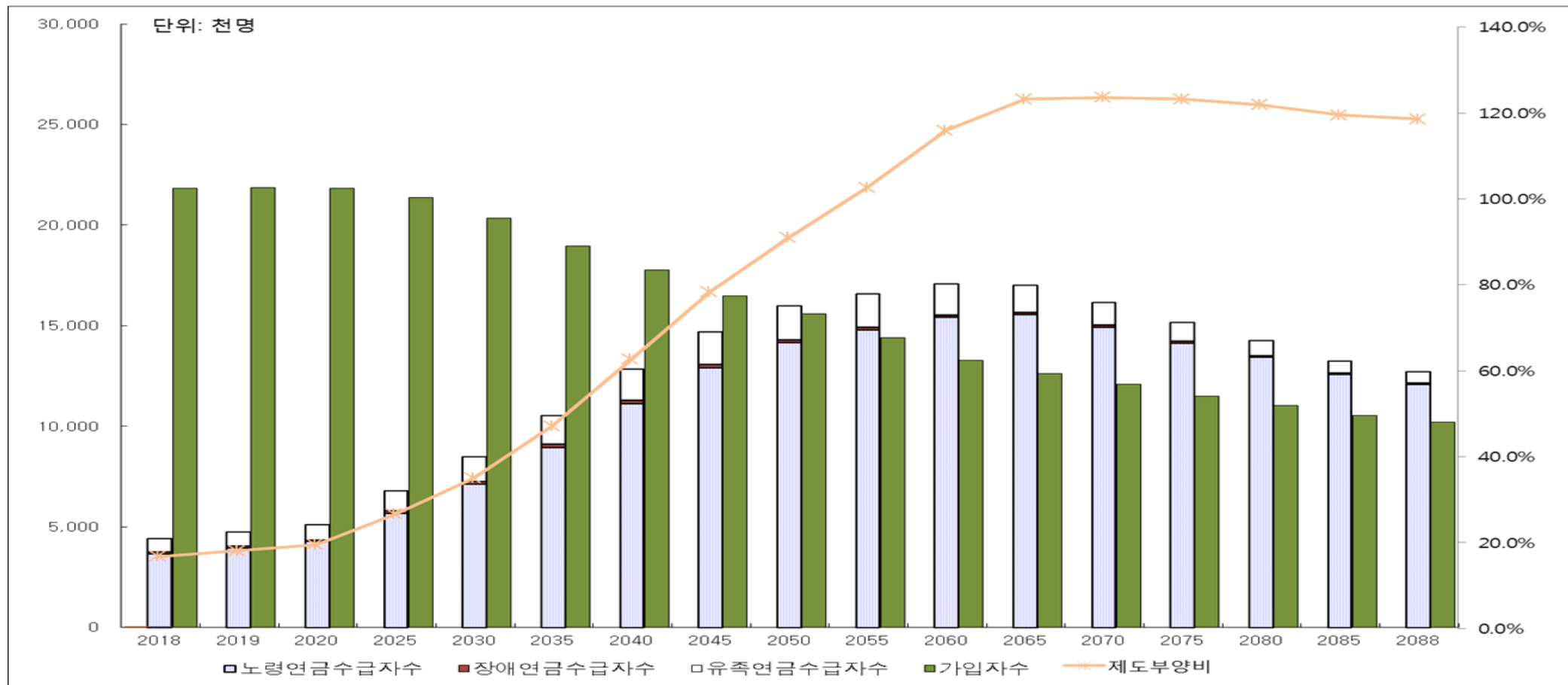
주: 정상 연금수급연령은 22세부터 근로하여 완전경력(경력)을 마친 남성(남성)에 대하여 계산한다. 미래란 2018년에 22세로 노동시장에 진입한다고 가정했을 때 연금액 삭감 없이 모든 강제적 연금제도로부터 퇴직급여 전액을 수급할 수 있는 해를 가리키며, 국가별로 상이하다. ‘할당100(quota 100)’ 제도는 2019년에 도입되었으므로 현재 이탈리아의 연금수급연령에 반영되지 않았다. 브라질에서는 2019년 10월에 연금개혁안이 상원에서 최종 통과되었다.(미주 4번 참조)

출처: 그림 4.6.

1-3. 국민연금 지속가능성 위기

1) 제도부양비 악화

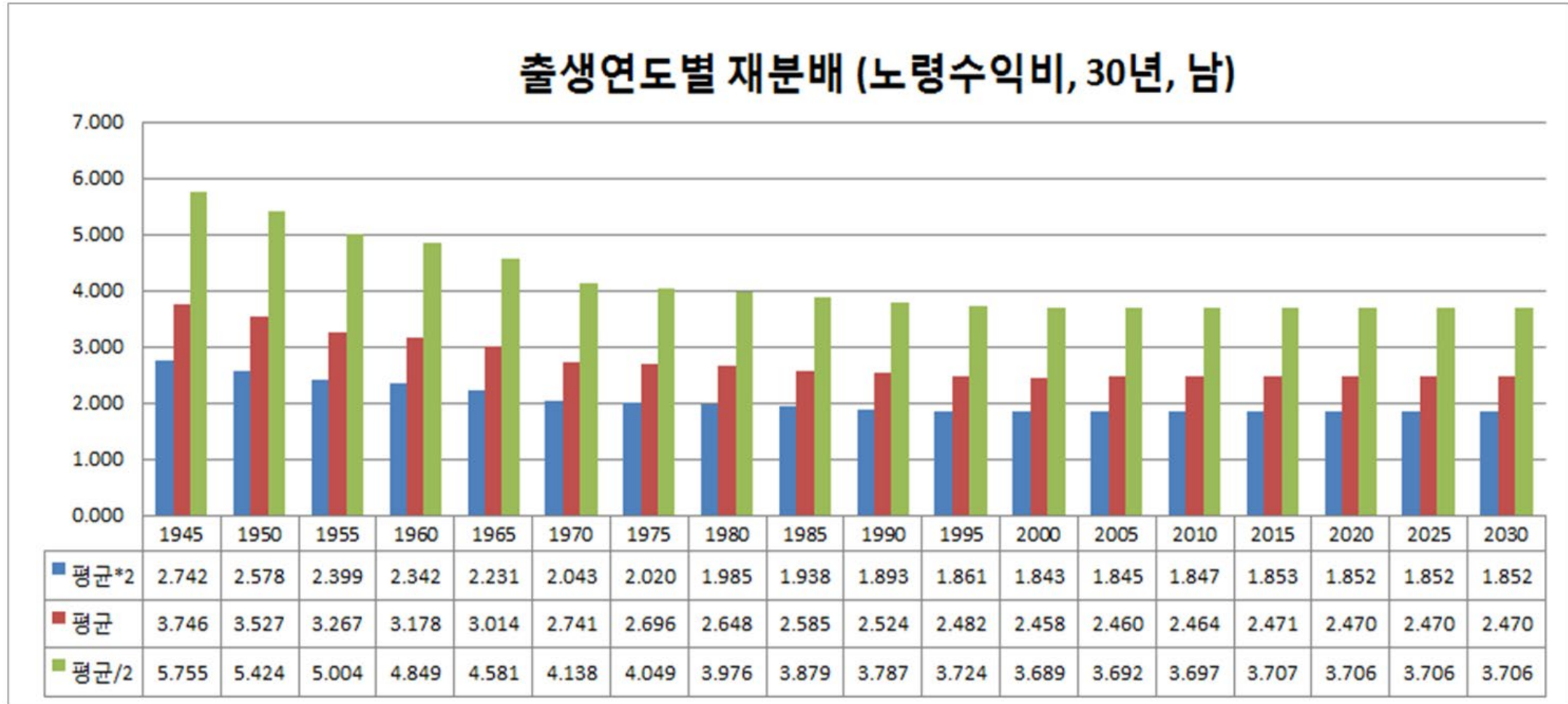
◆ 제도 부양비가 2050년경 90%를 넘어 2065년 120%까지 이를 전망



자료: 제4차 국민연금재정추계위원회(2018)

2) 연금 수급-부담 구조 불균형

◆ 전소득계층 연금수익비가 1.0을 훨씬 상회하는 1.9~3.7배

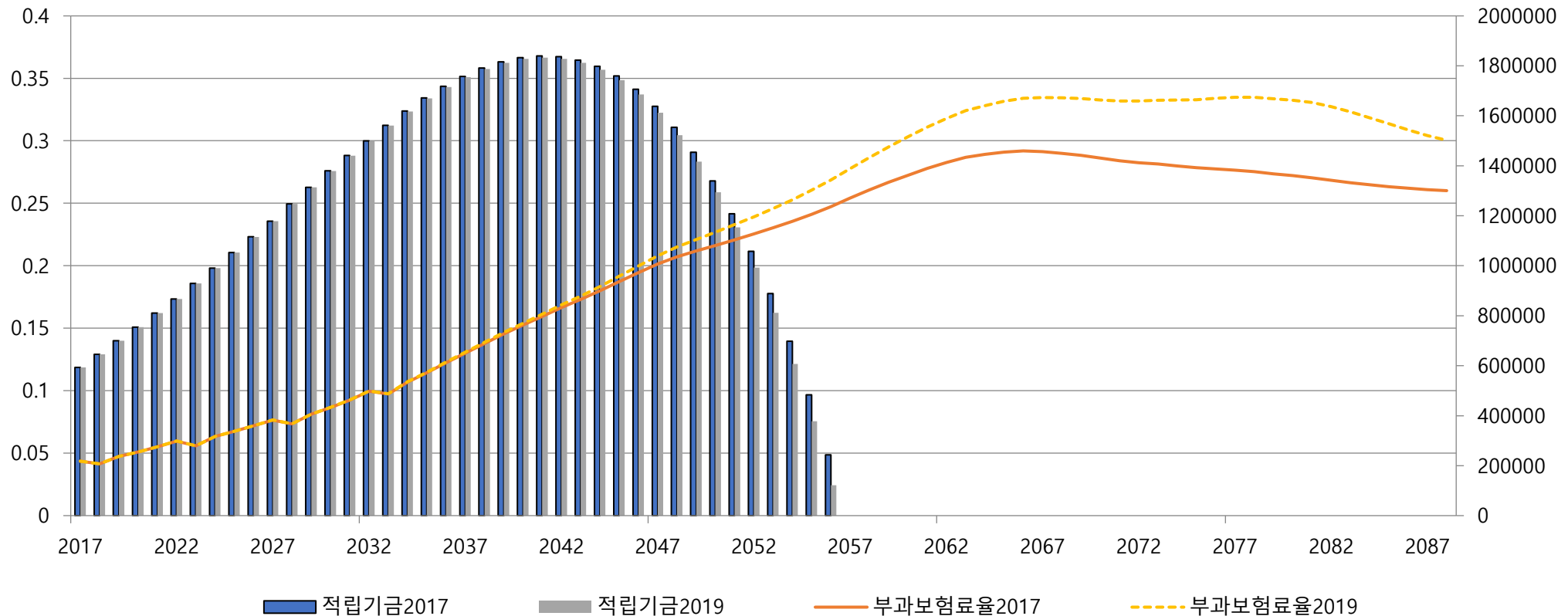


자료: 석재은, 김용하(2019)

3) 연금기금 고갈 및 부과방식 필요보험료율

◆ 현행 국민연금제도, 2019년 인구추계 기준 적립기금 소진연도는 2057년

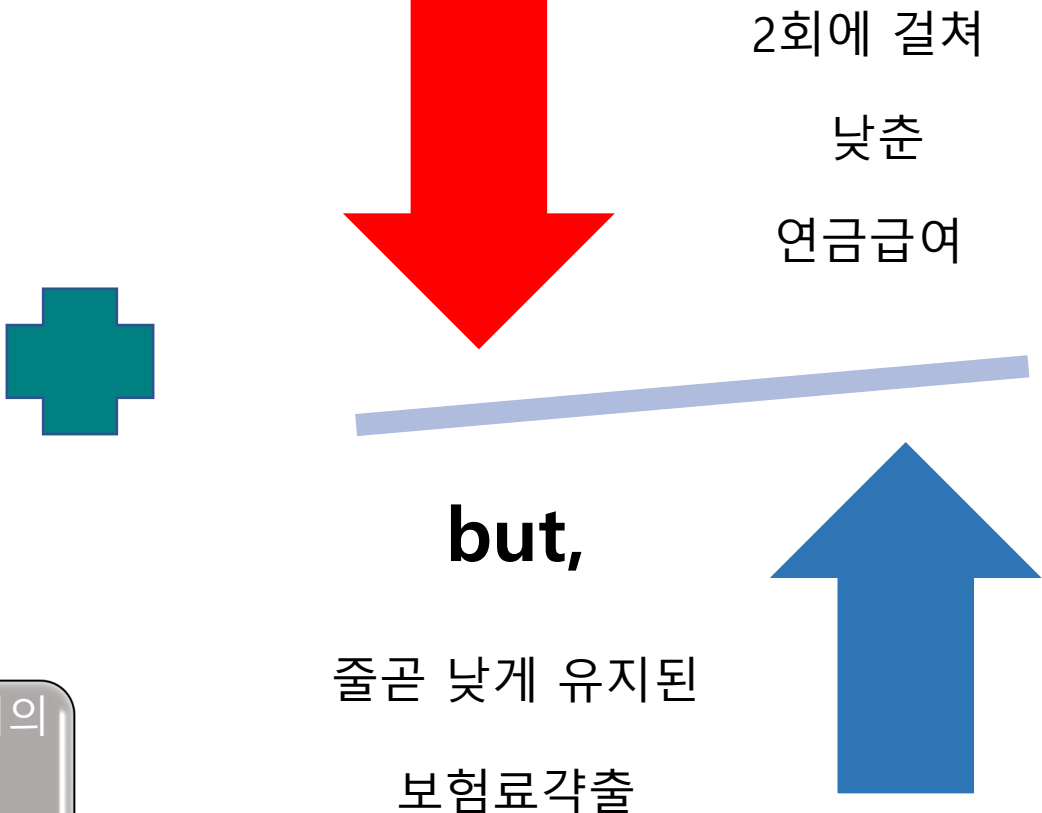
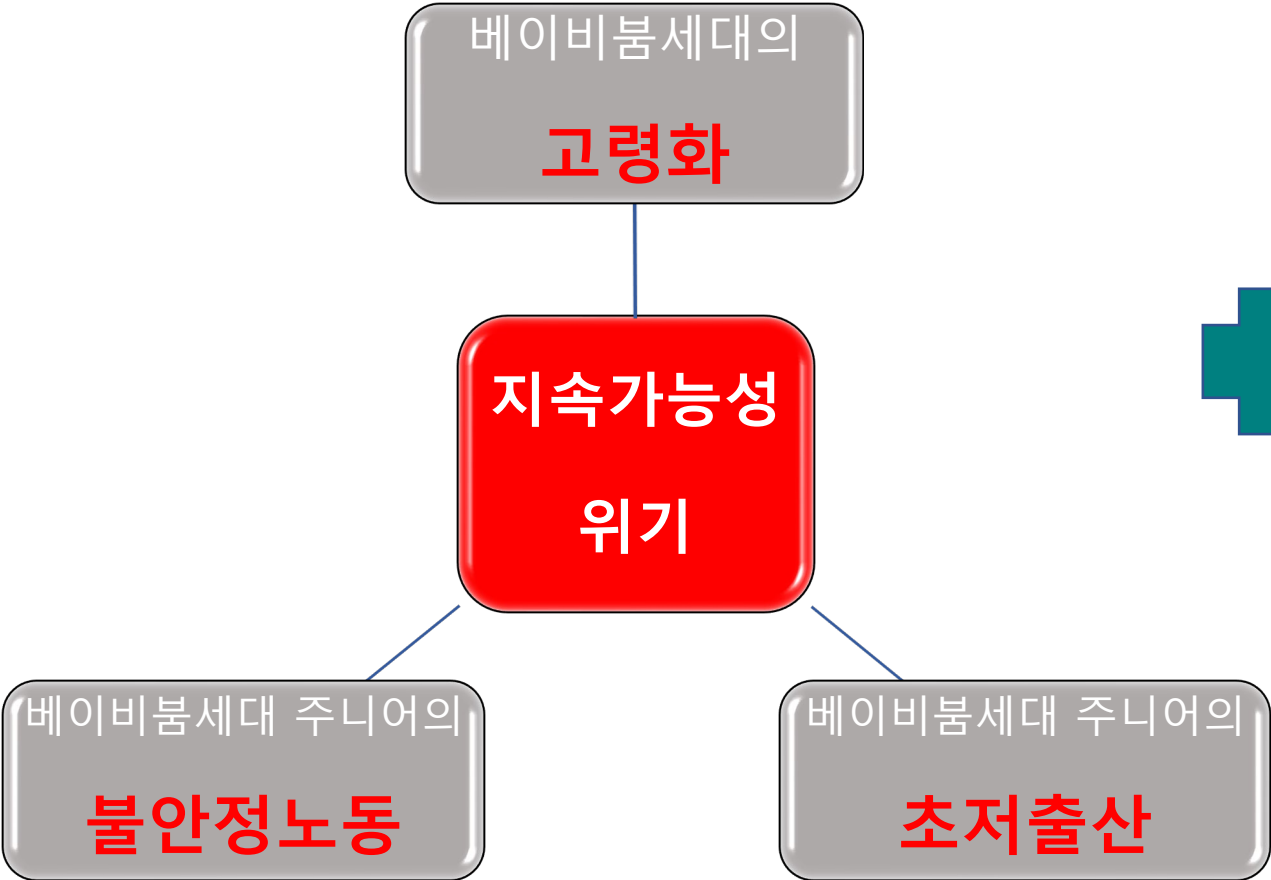
◆ 2060년 기준 부과방식보험료율 : 2017년 기준: 27.2%, 2019년 기준: 30.3%

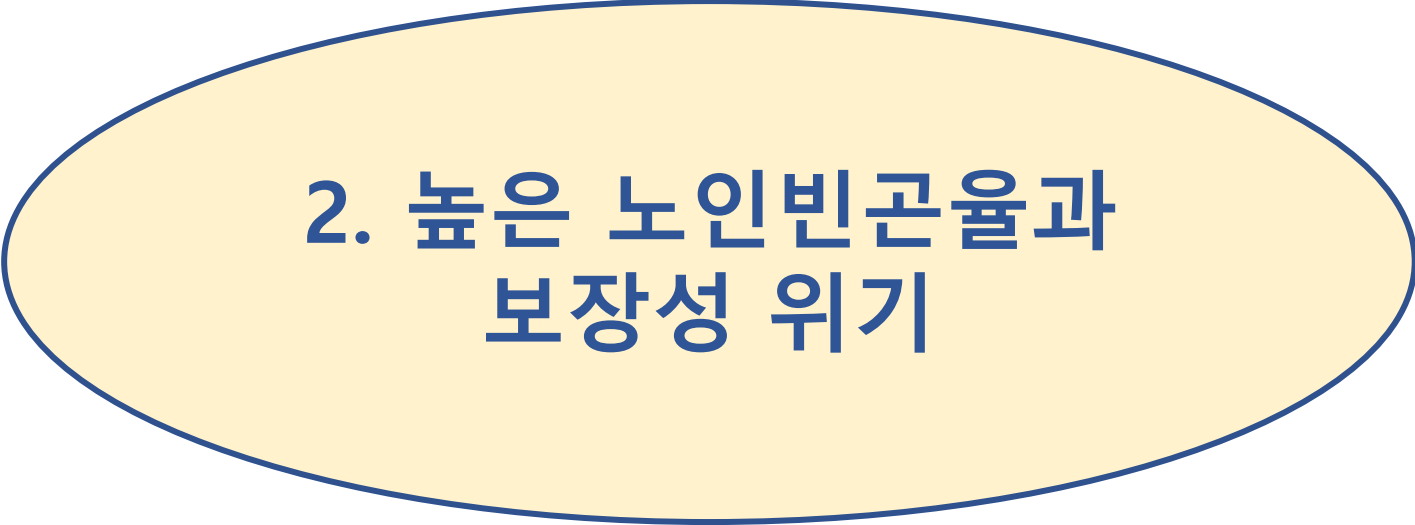


정리: 왜 한국의 연금은 지속가능성 위기에 직면하고 있나?

인구 대변화와 세대 부양계약 수행 위기에 따른
한국 연금의 지속가능성 위기

자녀세대로부터의 상당한 세대이전을 수반하는
낮은 보험료각출에 따른 연금 수급-부담 불균형





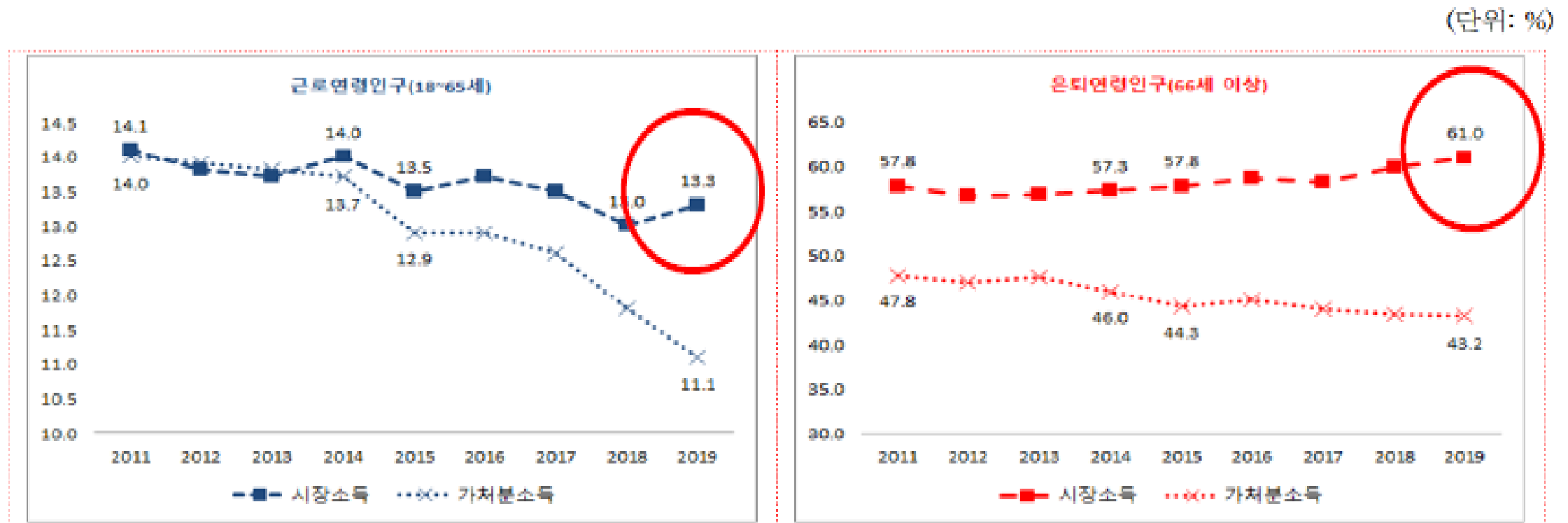
2. 높은 노인빈곤율과 보장성 위기

2. 높은 노인빈곤율과 보장성 위기

- 압도적으로 높은 노인빈곤율
 - 중위소득 50% 기준 여전히 40% 상회하는 빈곤율, 전체인구 빈곤율의 3배
- OECD 회원국과의 비교적 관점에서도 압도적으로 높은 노인빈곤율
 - 한국은 노년층에 대한 상대적 자원배분 가장 취약
 - 압도적으로 높은 한국의 노인빈곤율
- 광범한 국민연금 사각지대
 - 국민연금 수급율 40-50% ➔ 향후 70% 내외: 사각지대 50-60% ➔ 30-40%
- 낮은 국민연금 급여수준
 - 2021년 국민연금 평균 55만원, 베이비붐세대 80-100만원 전망
 - (ref.) 2022년 국민기초생활보장제도 1인 가구 최저생계비 58.3만원(중위소득 30%)
2022년 개인회생 법원인정 1인 가구 최저생계비 116만원(중위소득 60%)
2021년 공무원연금 평균 237만원

2-1. 노인빈곤율

- **중위소득 50% 기준 노인인구 빈곤율(43.2%)**은 근로연령인구 빈곤율(11.1%)에 비해 여전히 4배
- 기초연금 등 공적이전 증가에 따라 2019년 노인빈곤율은 2011년 대비 4.6%p 낮아짐



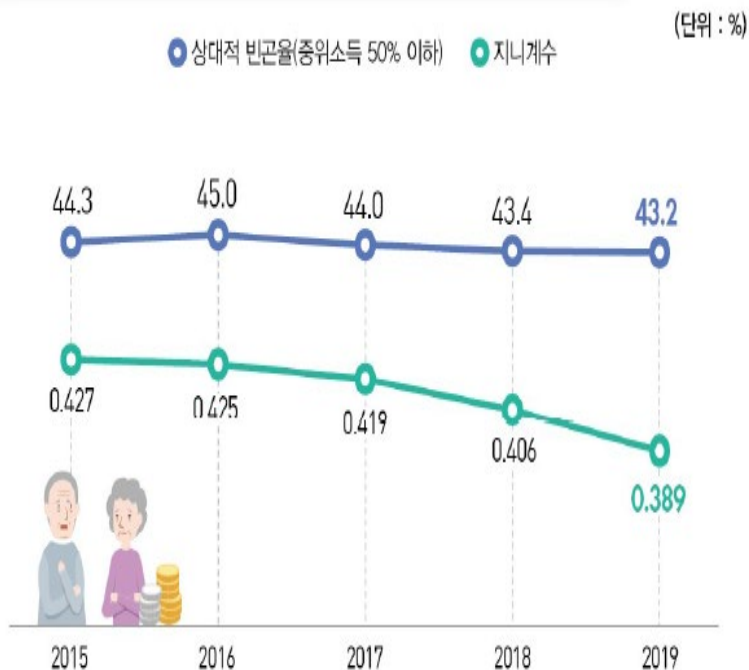
자료: 통계청(2021) 국가통계포털(가계금융복지조사, 소득분배지표), 재인용

자료: 김태완(2021) 재인용

노인집단 내 불평등도

- 노인집단 내 불평등도는 2015년 지니계수 0.427에서 2019년 0.389로 점차 낮아져 왔음
- 그러나 근로연령인구 집단내 불평등도(0.317)에 비해서는 여전히 높은 편임.

은퇴연령층(66세 이상)의 노인 빈곤율



< 노인빈곤율¹⁾ >

(단위: %, 배)

	상대적 빈곤율(중위소득 50% 이하) ²⁾		지니계수 ³⁾		소득 5분위 배율 ⁴⁾	
	18~65세 (근로연령인구)	66세 이상 (은퇴연령인구)	18~65세 (근로연령인구)	66세 이상 (은퇴연령인구)	18~65세 (근로연령인구)	66세 이상 (은퇴연령인구)
2012	13.9	47.0	0.369	0.458	7.13	11.48
2013	13.8	47.7	0.357	0.453	6.74	11.23
2014	13.7	46.0	0.348	0.450	6.49	10.73
2015	12.9	44.3	0.337	0.427	6.09	9.27
2016	12.9	45.0	0.338	0.425	6.12	9.05
2017	12.6	44.0	0.337	0.419	6.09	8.82
2018	11.8	43.4	0.325	0.406	5.67	7.94
2019	11.1	43.2	0.317	0.389	5.40	7.21

자료: 통계청·한국은행·금융감독원, 「가계금융복지조사」

주: 1) 균등화 처분가능소득 기준

균등화 처분가능소득 = 처분가능소득(시장소득 + 공적 이전소득* - 공적 이전지출**)을 균등화한 소득

* 공적 이전소득: 공적연금(국민연금 등), 기초연금, 양육수당, 장애수당 등

** 공적 이전지출: 세금, 공적연금 기여금·사회보험료 등

2) 중위소득 50%(빈곤선) 이하인 인구가 차지하는 비율

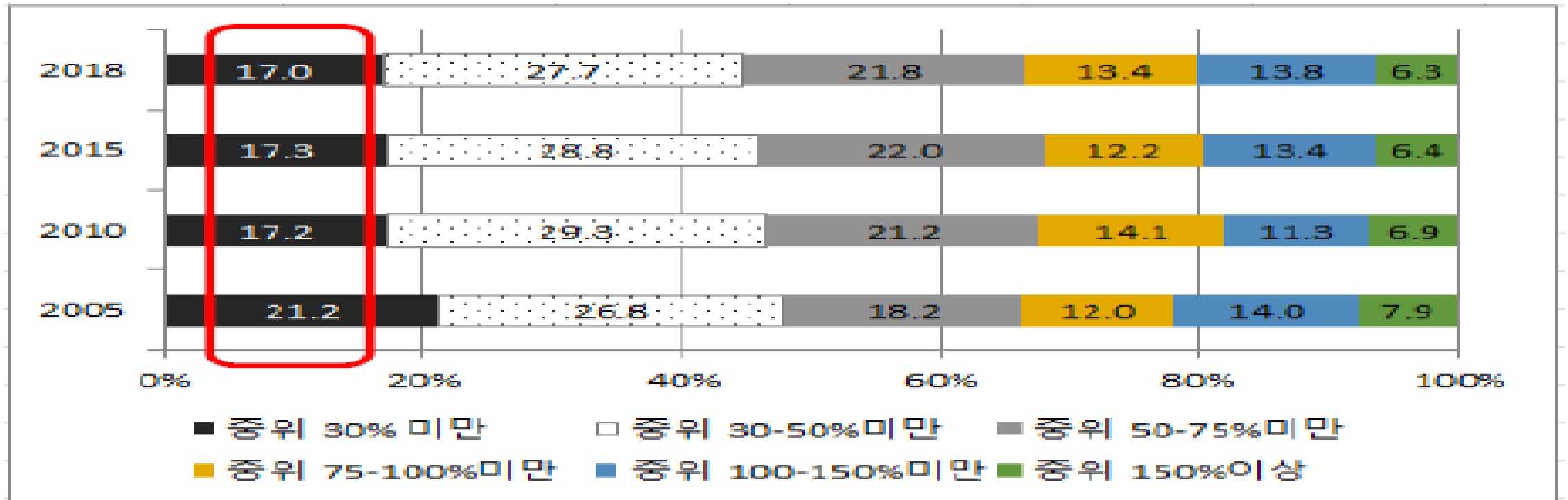
3) 소득불평등도를 나타내는 지표로 '0'이면 완전평등, '1'이면 완전 불평등을 의미함

4) 소득 상위 20% 계층의 평균소득을 소득 하위 20% 계층의 평균소득으로 나눈 값

자료: 통계청(2021) 2021 고령자통계

노인소득 분포

- 중위소득 30% 미만에 노인인구 17.0% 분포
- 중위소득 50% 미만에 노인인구 44.7% 분포
- 중위소득 75% 미만에 노인인구 66.5% 분포
- 중위소득 100% 미만에 노인인구 79.9% 분포
- 국민기초생활보장 수급자는 노인인구의 9%, 기초연금 수급자는 66.7%, 국민연금수급자는 42.6%



자료: 김태완(2021) 재인용

- **노인독거 가구의 62.8%**, 노인부부 가구의 31.4%, 기타노인가구의 29.3%가 중위소득 50% 이하에 분포

〈표 II-1〉 한국복지패널조사 연도별 소득종류별 노인가구 유형별 빈곤율(중위 50% 기준)

(단위: %)

구분	시장소득						가처분소득					
	노인독거	노인부부	자녀동거		기타 노인가구	비노인가구	노인독거	노인부부	자녀동거		기타 노인가구	비노인가구
			노인 가구주	자녀 가구주					노인 가구주	자녀 가구주		
2005	77.0	52.2	28.5	24.2	24.5	11.1	74.7	50.9	26.3	24.5	23.4	10.2
2006	84.1	62.8	34.9	25.2	29.6	13.1	75.7	44.5	21.6	18.7	26.6	10.0
2007	85.1	65.2	30.2	25.9	28.3	13.3	76.9	48.9	21.0	19.4	22.2	10.3
2008	85.7	66.3	31.2	24.4	24.8	12.6	76.7	45.7	19.7	18.0	21.5	9.8
2009	83.7	62.9	31.3	22.7	30.1	11.1	73.3	41.9	20.6	15.9	17.4	8.6
2010	83.7	63.8	34.6	20.3	30.6	11.1	71.6	40.3	21.2	13.2	22.2	8.7
2011	80.7	58.8	32.0	23.4	33.6	11.5	70.0	36.8	19.5	16.6	19.6	8.6
2012	80.8	56.6	29.4	20.9	35.4	12.0	70.3	34.9	21.0	15.7	24.7	9.4
2013	84.8	61.3	32.3	21.8	37.5	11.8	74.0	38.3	20.5	16.9	24.1	9.1
2014	84.6	60.4	33.2	19.5	42.4	11.6	70.7	34.3	21.1	14.0	23.8	9.0
2015	84.2	59.6	34.5	19.1	40.9	11.3	67.3	32.3	19.3	11.4	21.6	8.5
2016	81.8	59.3	36.7	20.9	42.3	11.0	66.0	30.9	20.5	13.5	28.0	7.3
2017	81.8	58.6	39.5	21.7	44.4	10.8	62.8	31.4	20.3	14.0	29.3	7.8

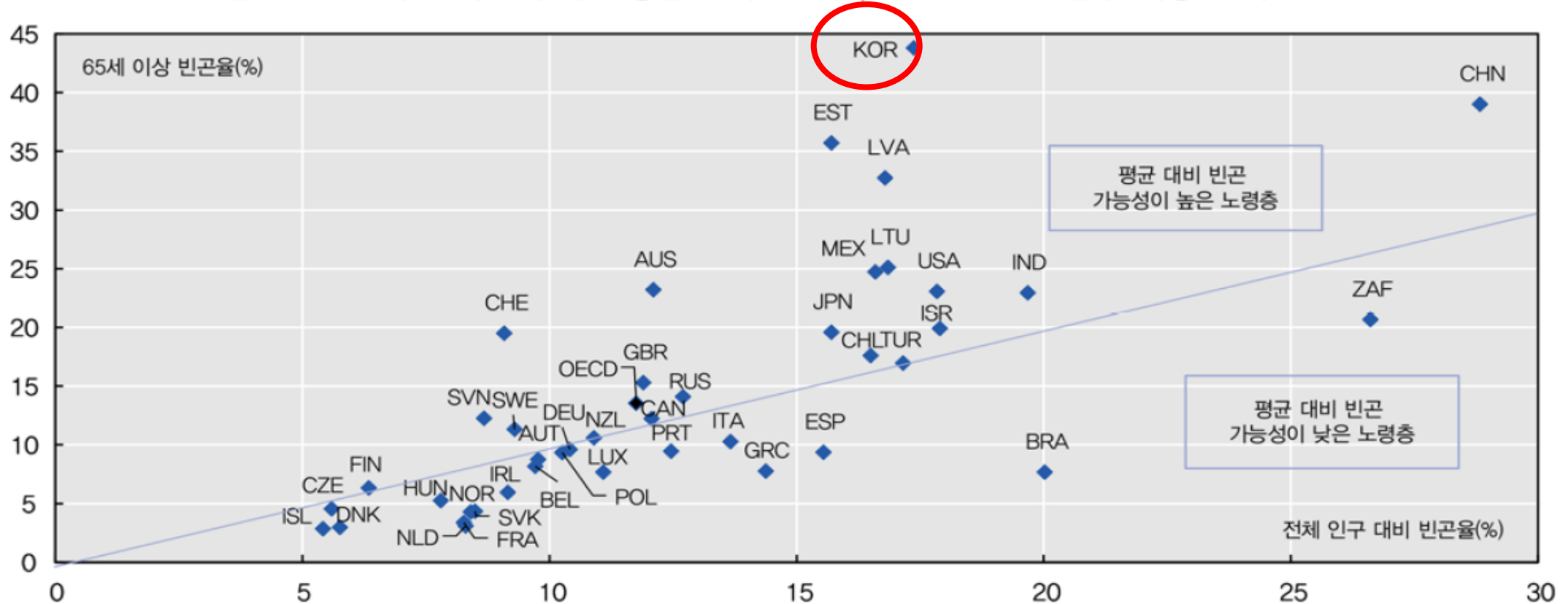
자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널조사, 각연도. 김태완 외(2020). 노인빈곤의 실태와 사회경제적 영향 분석 연구. 경제인문사회연구회 협동 20-19-01

자료: 김태완(2021) 재인용

국제비교-노인빈곤율

- 한국은 OECD 회원국과 비교하여 전체인구 빈곤율 대비 노인인구의 상대적 빈곤율이 압도적으로 높은 특징을 보임.

그림 7.2. 노인과 전체 인구의 연령별 소득 빈곤율, 2016년 또는 입수 가능한 최근 년도



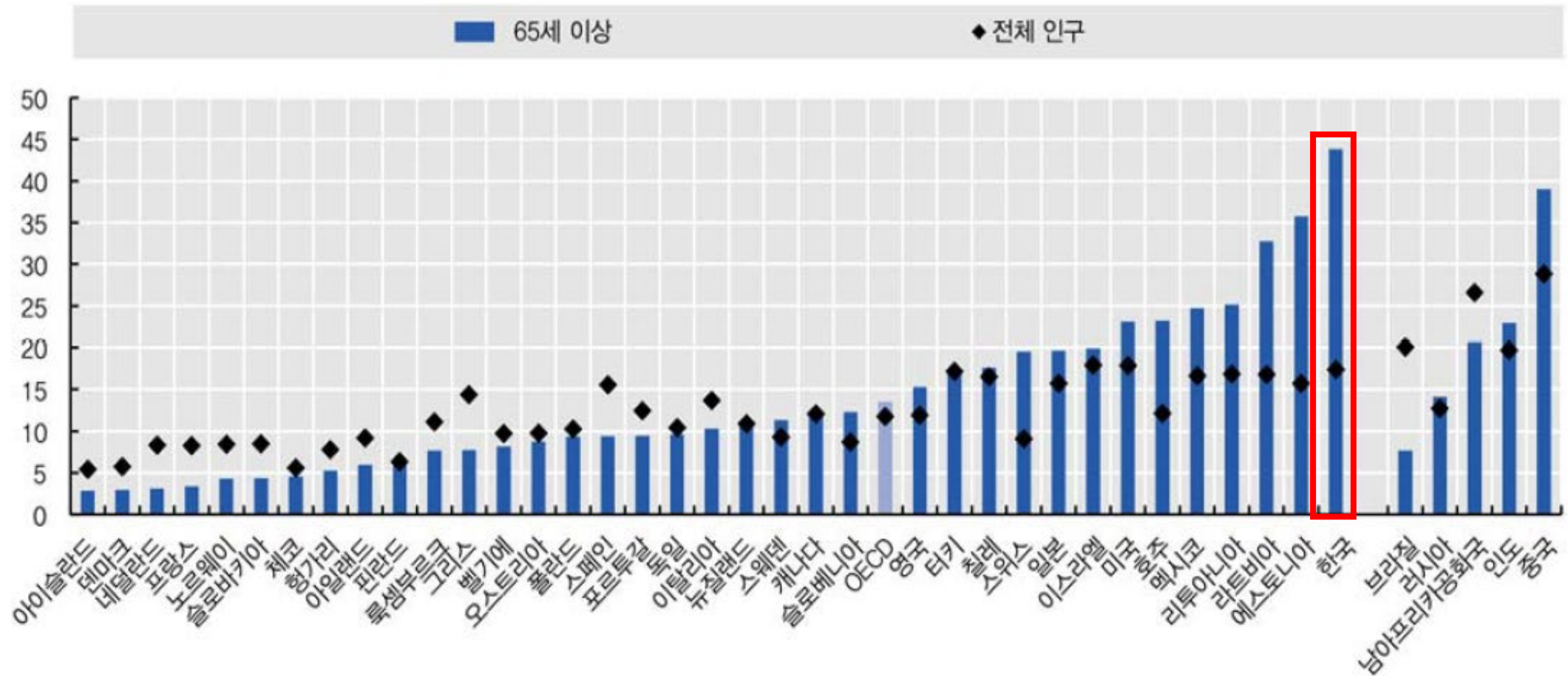
주: 일부 국가를 제외한 데이터는 2016년 것이다. 자세한 사항은 표 7.1의 주 참고.

출처: OECD 소득분배 데이터베이스, <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>(2019년 9월 버전).

자료: OECD(2020) Pension at a Glance.

국제비교-노인인구와 전체인구의 빈곤율

상대적 빈곤율, %, 2016년



주: 상대적 빈곤은 국가 중위 균등화 가계 소득의 절반 이하 소득을 가진 것으로 정의한다.

출처: 표 7.2.

표 7.2. 연령 및 성별에 따른 소득 빈곤율
중위 균등화 가구 가처분소득의 50% 미만인 소득의 비율

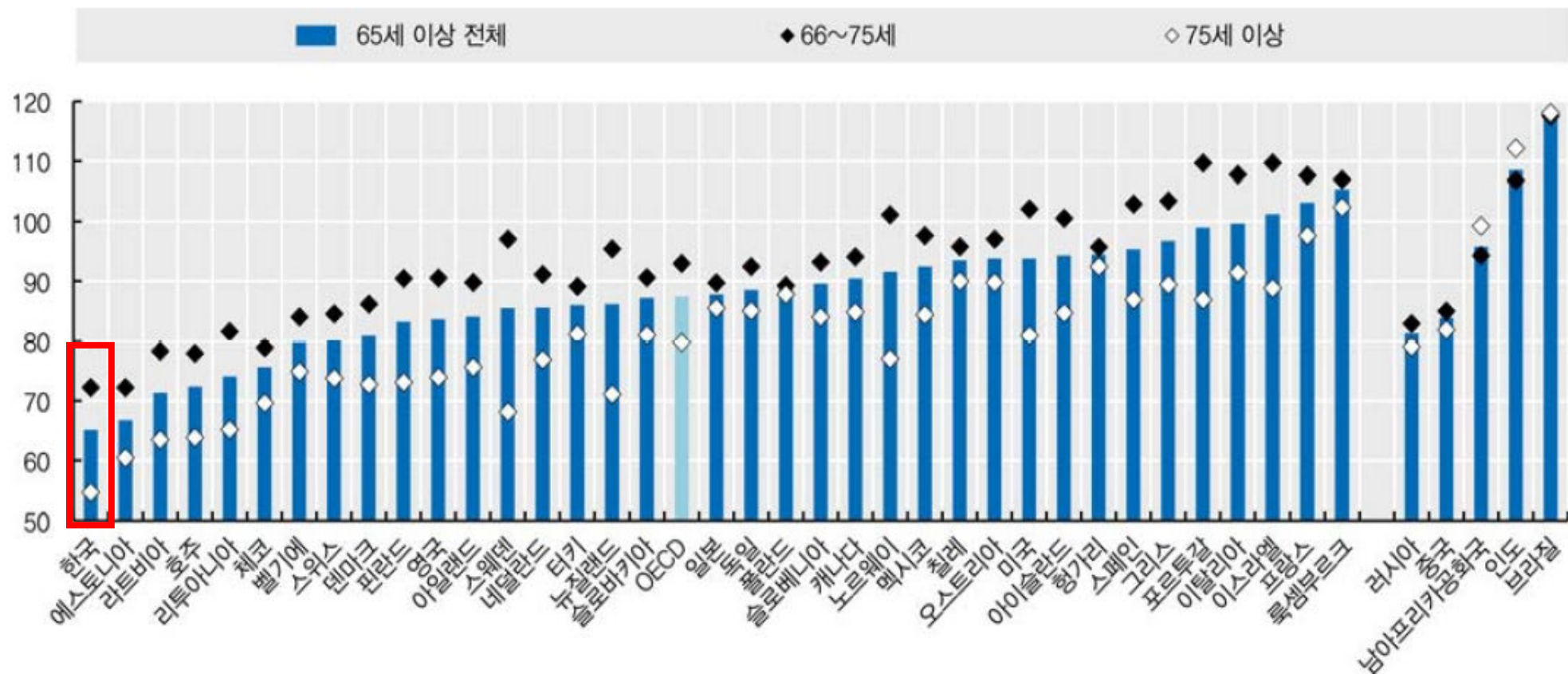
	노인인구(65세 이상)					전체 인구	노인인구(65세 이상)					전체 인구	
	전체	연령별		성별			전체	연령별		성별			
		66~75세	75세 이상	남성	여성			66~75세	75세 이상	남성	여성		
호주	23.2	19.5	28.7	21.2	24.8	12.1	멕시코	24.7	22.5	28.2	23.3	25.9	16.6
오스트리아	8.7	9.0	8.5	5.9	11.0	9.8	네덜란드	3.1	2.0	4.9	2.8	3.5	8.3
벨기에	8.2	8.0	8.4	7.0	9.1	9.7	뉴질랜드	10.6	7.7	15.2	6.6	14.0	10.9
캐나다	12.2	10.9	14.3	9.3	14.7	12.1	노르웨이	4.3	2.4	7.3	2.1	6.2	8.4
칠레	17.6	17.7	17.4	17.6	17.5	16.5	폴란드	9.3	10.1	8.2	5.5	11.8	10.3
체코	4.5	4.1	5.4	1.4	6.9	5.6	포르투갈	9.5	7.8	11.3	7.2	11.1	12.5
덴마크	3.0	2.0	4.5	2.1	3.7	5.8	슬로바키아	4.3	3.6	5.7	2.6	5.5	8.5
에스토니아	35.7	29.3	43.0	21.4	42.8	15.7	슬로베니아	12.3	10.5	15.0	6.8	16.3	8.7
핀란드	6.3	3.7	10.0	4.6	7.6	6.3	스페인	9.4	8.7	10.1	7.8	10.6	15.5
프랑스	3.4	2.8	4.1	2.6	3.9	8.3	스웨덴	11.3	7.9	16.5	7.3	14.8	9.3
독일	9.6	8.9	9.4	7.4	10.6	10.4	스위스	19.5	15.5	25.0	17.0	21.6	9.1
그리스	7.8	7.6	7.9	6.4	8.8	14.4	터키	17.0	14.3	21.0	14.9	18.5	17.2
헝가리	5.2	5.9	4.3	4.8	5.5	7.8	영국	15.3	12.1	19.7	12.5	17.7	11.9
아이슬란드	2.8	2.4	3.5	1.7	3.9	5.4	미국	23.1	19.7	28.3	19.6	25.9	17.8
아일랜드	6.0	4.9	7.6	5.8	6.1	9.2	OECD	13.5	11.6	16.2	10.3	15.7	11.8
이스라엘	19.9	17.3	23.8	16.2	23.0	17.9							
이탈리아	10.3	10.0	10.6	7.9	12.1	13.7	기타 G20 국가						
일본	19.6	16.7	22.9	16.2	22.3	15.7	브라질	7.7	7.9	7.3	7.5	7.8	20.0
한국	43.8	35.5	55.9	37.1	49.0	17.4	중국	39.0	37.7	41.5	37.9	40.1	28.8
라트비아	32.7	25.6	40.8	20.0	38.8	16.8	인도	22.9	23.3	22.2	21.9	24.0	19.7
리투아니아	25.1	21.7	29.2	13.4	31.0	16.9	러시아	14.1	15.0	12.7	8.4	17.0	12.7
룩셈부르크	7.7	8.9	5.4	6.3	8.9	11.1	남아프리카공화국	20.7	20.5	21.1	13.3	24.7	26.6

주: 일부 국가를 제외한 데이터는 2016년 것이다. 자세한 사항은 표 7.1의 주 참고.

출처: OECD 소득분배 데이터베이스, <http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>(2019년 9월 버전).

국제비교-노인의 가처분소득

65세 이상 노인의 소득, 전체 인구 소득 대비 비율



주: 2016년 또는 가용 자료가 있는 최신 년도 기준. 고용 소득, 자영업 소득, 자본 소득, 공적이전소득 일체가 포함되었다. 소득은 가구별로 측정되었으며 가계 규모의 차이에 맞춰 조절할 수 있도록 제공된 균등화지수를 사용해 균등화했다.

출처: OECD 소득분배 데이터베이스(Income Distribution Database), 표 7.1

국제비교-노령층과 근로소득층 비빈곤율 및 가처분소득 비교

그림 3. 노령층과 근로연령층의 최소소득보장충족도 국가 비교

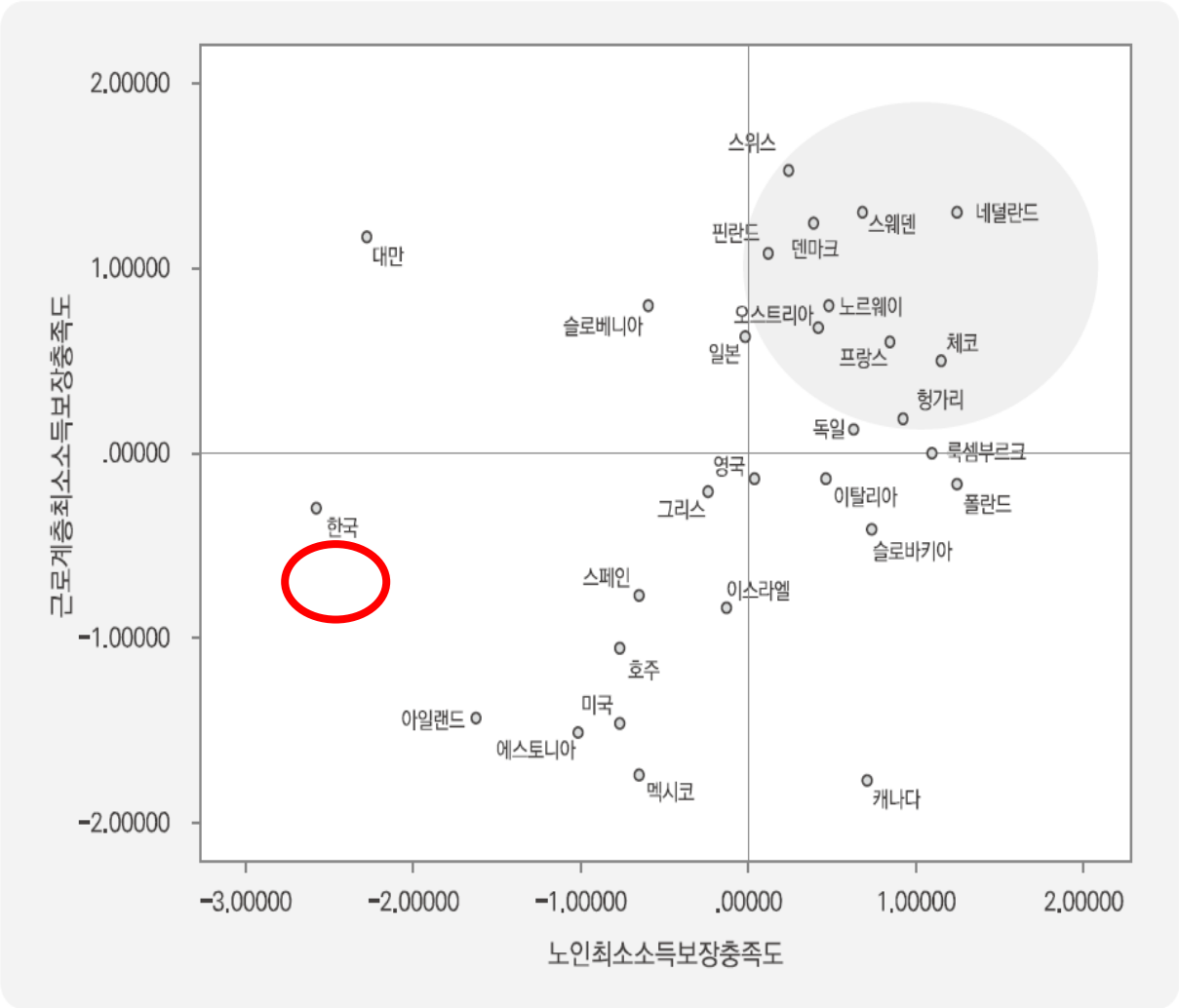
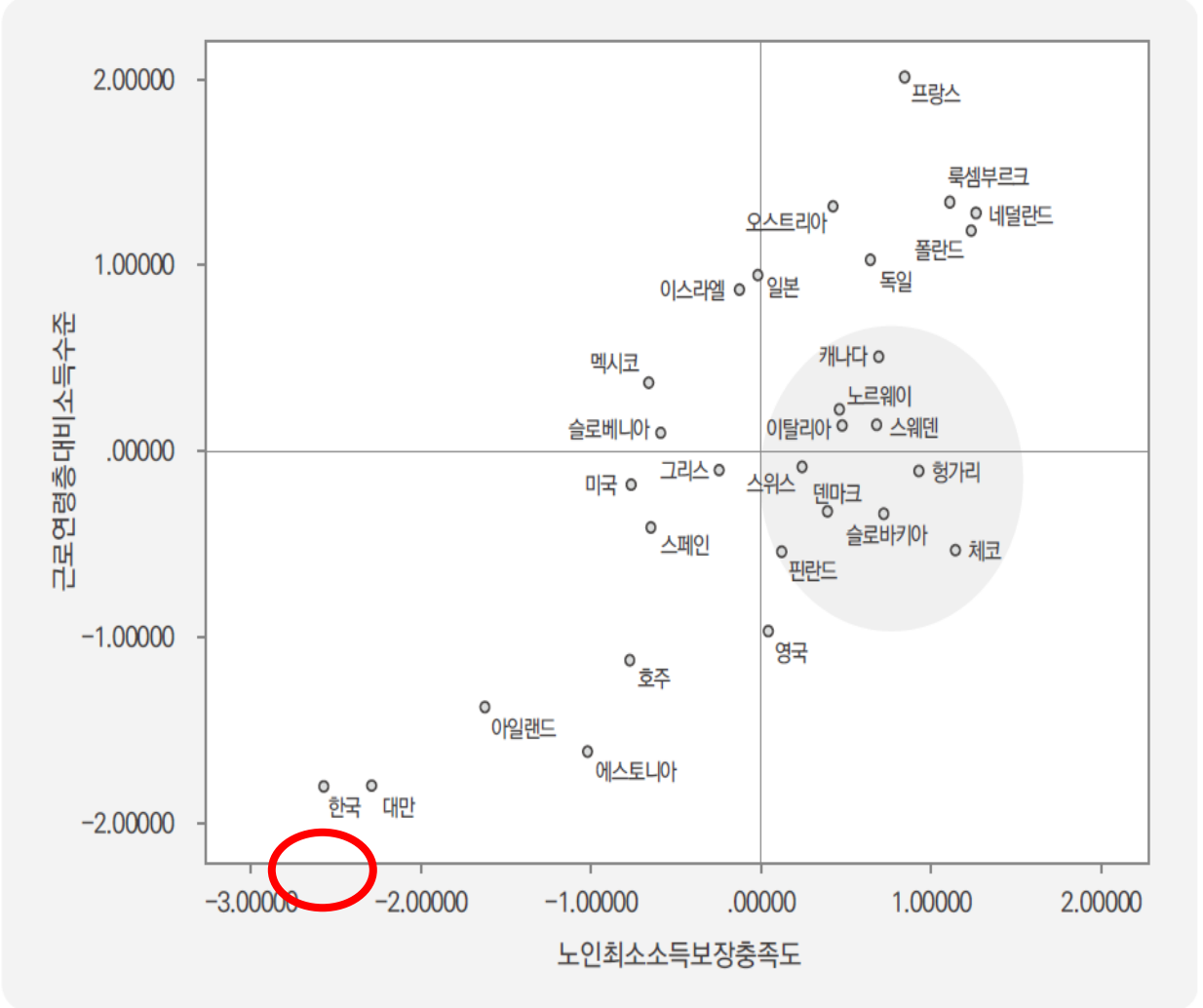


그림 4. 근로연령층 대비 노령층의 가처분소득 비율 국가 비교

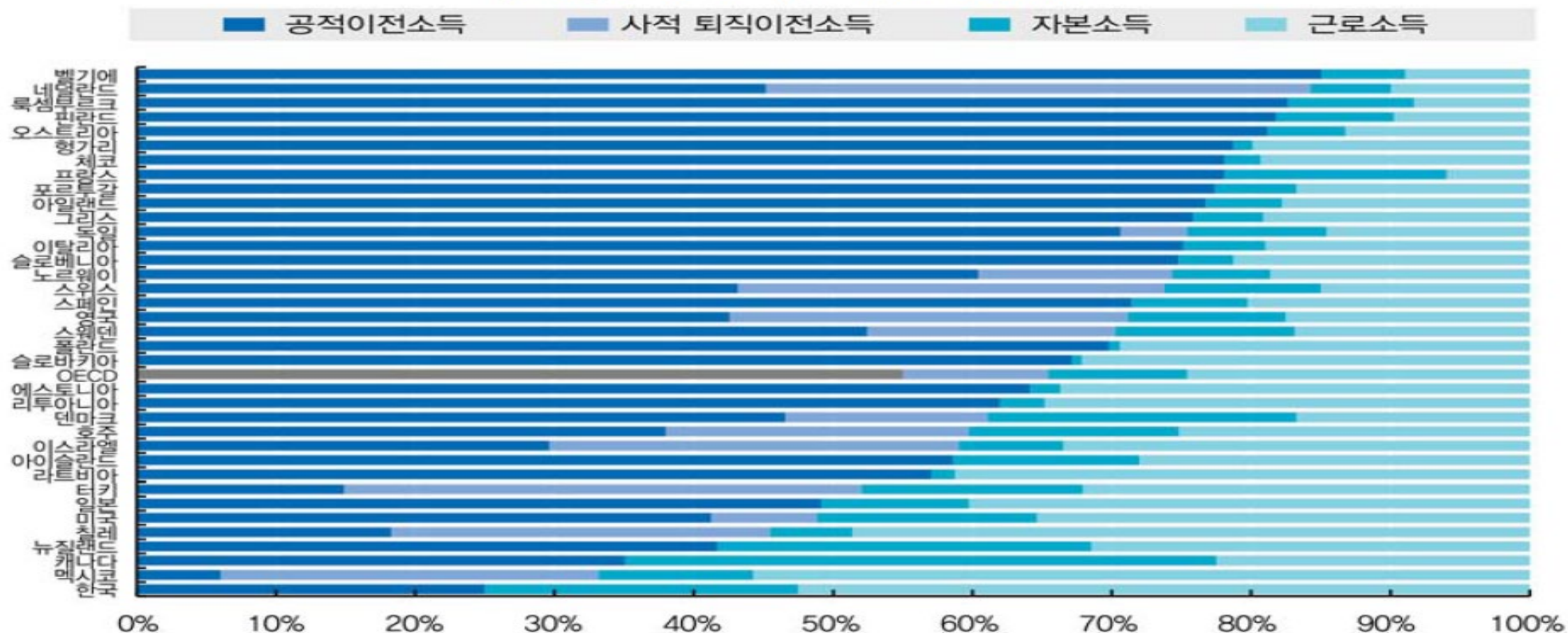


주: 최소소득보장충족도 = 1 - 빈곤율, 가처분소득 = 시장소득 - 조세 및 사회보험료부담 + 이전소득
자료: 석재은(2018)

국제비교- 노인소득원 구성

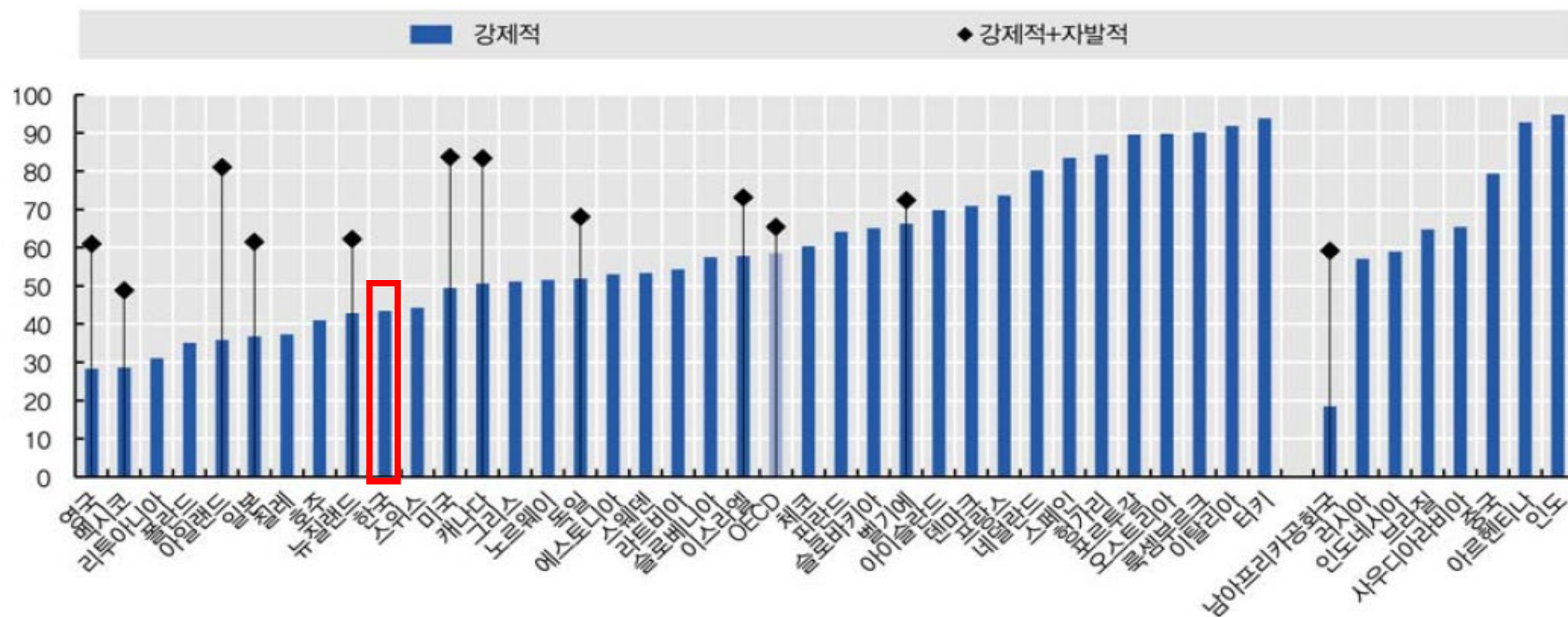
- 노인 소득원 구성에서 이전소득 비중: OECD 회원국 평균은 65%, 한국은 25%
- 노인 소득원 구성에서 근로소득 비중: OECD 회원국 평균은 25%, 한국은 52%

그림 7.1. 노인의 소득원, 2016년 또는 입수 가능한 최근 년도
총 균등화 가구소득 및 이전 대비 비율



국제비교-연금소득대체율

그림 1.13. 완전경력 평균 임금 근로자의 미래 순 대체율



주: 연금 모형을 바탕으로 한 OECD 계산. 연금수급액은 OECD 회원국의 현재 법률을 기준으로 한다. 모든 연금제도 매개변수 값은 2018년 이후의 상황을 나타낸다. 계산된 값은 2018년에 22세의 나이로 연금제도에 가입하여 완전경력을 마친 후 은퇴하는 근로자에 대한 연금 급여액을 나타낸다. 기준 결과는 독신 개인에 대한 것이다. 자세한 사항은 제5장 참조.

출처: 표 5.6.

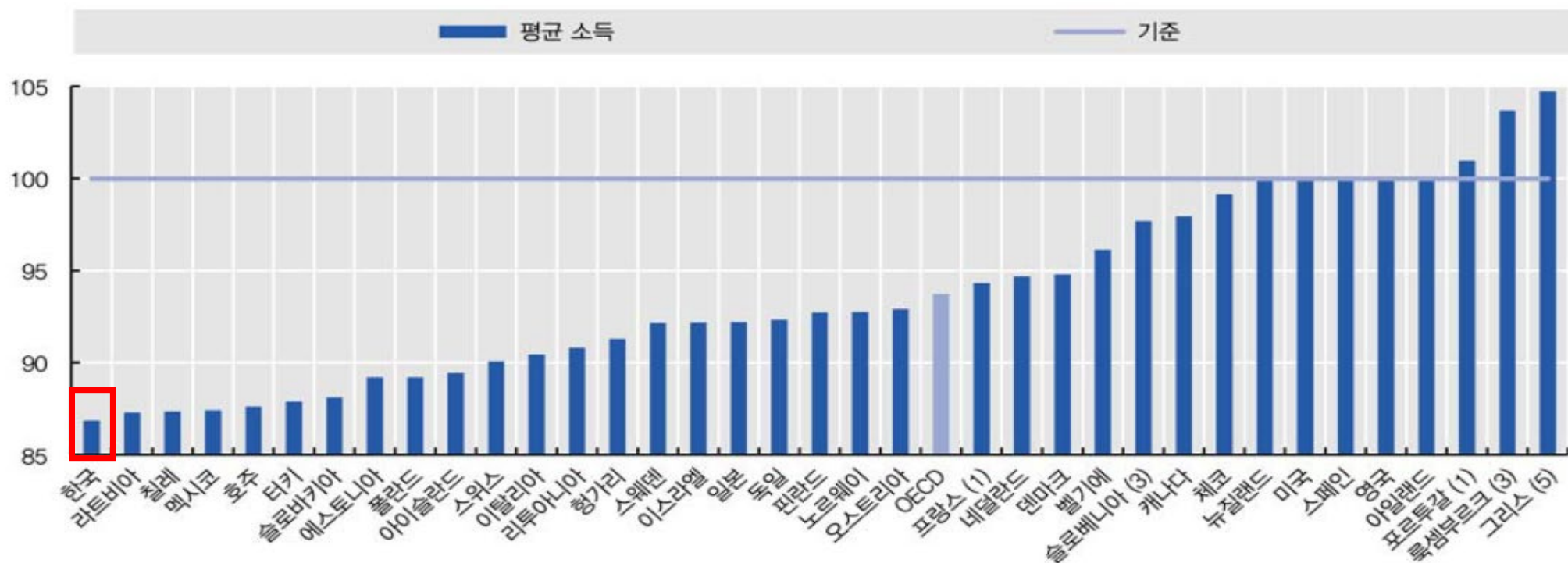
표 5.1. 소득별 총 연금대체율, 의무가입제도

개인소득, 남성의 평균 배수(여성 자료가 따로 있는 경우 표시)																	
연금수급연령		0.5		1		1.5		연금수급연령		0.5		1.0		1.5			
호주	67	64.9	(62.1)	30.9	(28.1)	30.9	(28.1)	뉴질랜드	65	79.3		39.7		26.4			
오스트리아	65	76.5		76.5		76.5		노르웨이	67	50.4		45.4		36.3			
벨기에	67	57.3		46.8		33.7		폴란드	65	(60)	29.4	(29.8)	29.4	(22.5)	29.4	(22.5)	
캐나다	65	50.9		39.0		29.8		포르투갈	68	75.8		74.4		73.1			
칠레	65	36.2	(34.6)	31.2	(28.8)	31.2	(28.8)	슬로바키아	64	59.5		49.6		47.0			
체코	65	75.0		45.9		36.2		슬로베니아	62	47.8	(50.0)	38.8	(40.7)	36.0	(37.9)		
덴마크	74	113.8		74.4		64.0		스페인	65	72.3		72.3		72.3			
에스토니아	71	61.4		47.1		42.3		스웨덴	65	54.1		54.1		65.3			
핀란드	68	56.5		56.5		56.5		스위스	65	(64)	53.0	(51.8)	42.4	(41.3)	29.2	(28.5)	
프랑스	66	60.2		60.1		54.0		터키	62	(60)	67.4	(64.3)	67.4	(64.3)	67.4	(64.3)	
독일	67	38.7		38.7		38.7		영국	68	43.5		21.7		14.5			
그리스	62	63.1		49.9		45.5		미국	67	50.1		39.4		33.1			
헝가리	65	(62)	56.1	(52.2)	56.1	(52.2)	56.1	(52.2)	OECD	66.1	(65.7)	60.0	(59.4)	49.0	(48.2)	44.7	(44.0)
아이슬란드	67	75.3		66.1		65.1											
아일랜드	68	54.1		27.0		18.0											
이스라엘	67	(62)	77.4	(66.7)	50.1	(41.8)	33.4	(27.9)	아르헨티나	65	(60)	83.7	(76.9)	71.2	(64.4)	67.1	(60.3)
이탈리아	71	79.5		79.5		79.5			브라질	57	(52)	92.1	(92.1)	58.9	(46.1)	58.9	(46.0)
일본	65	42.5		32.0		28.5			중국	60	(55)	90.6	(77.3)	71.6	(60.8)	65.2	(55.3)
한국	65	55.6		37.3		27.0			인도	58		83.4	(80.4)	83.4	(80.4)	83.4	(80.4)
라트비아	65	44.6		44.6		44.6			인도네시아	65		55.3	(53.0)	55.3	(53.0)	55.3	(53.0)
리투아니아	65	36.8		23.6		19.2			러시아	64	(59)	62.3	(57.9)	49.6	(45.2)	44.9	(40.5)
룩셈부르크	62	91.5		78.8		74.5			사우디아라비아	47		59.6		59.6		59.6	
멕시코	65	35.1		25.7	(24.0)	24.6	(23.0)		남아프리카공화국	60		34.5		17.2		11.5	
네덜란드	71	73.5		70.9		70.1			EU28	66.3	(65.9)	60.3	(60.2)	52.0	(51.7)	48.8	(48.5)

출처: OECD 연금 모형.

실업의 연금영향: 한국이 가장 큼

그림 1.14. 대부분의 국가에서 나타나는 경력 단절로 인한 연금수급액의 현저한 하락
완전경력 근로자 대비 5년의 실업 기간을 가진 평균 소득자의 강제적 연금제도 총 연금수급액(%)



주: 괄호 안의 숫자는 경력 단절이 발생하는 경우 연금액 전액을 받는 데 필요한 은퇴연령 증가분.

자세한 사항은 제 5장 참조

출처: OECD 연금 모델.

베이비붐세대는 현 노년세대와 다르다?

베이비붐세대 소득과 자산

◆ 베이비붐세대의 소득과 자산은 전세대에 걸쳐 가장 높은 편임.

			2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
소득	전체 가구주	평균	2,336	2,404	2,452	2,483	2,540	2,819	2,884
		중위	1,908	1,988	2,056	2,104	2,147	2,355	2,406
	베이비 부머 (55~63년생)	평균	2,761	2,825	2,916	2,943	2,980	3,369	3,387
		중위	2,247	2,328	2,414	2,489	2,472	2,833	2,825
	이전세대 (45~54년 생))	평균	2,325	2,397	2,379	2,348	2,330	2,527	2,473
		중위	1,805	1,894	1,913	1,832	1,807	2,048	2,028
	노인 (65세이상)	평균	1,246	1,298	1,355	1,404	1,487	1,786	1,844
		중위	8,31	847	852	915	978	1,242	1,343
총자산	전체 가구주	평균	33,397	33,339	33,776	34,685	35,840	37,570	39,802
		중위	17,740	18,624	19,644	20,443	21,770	23,103	24,414
	베이비 부머 (55~63년생)	평균	42,184	41,867	42,776	43,523	45,240	45,430	47,920
		중위	24,048	25,129	26,084	26,895	27,929	26,757	29,421
	이전세대 (45~54년 생))	평균	43,999	44,934	44,474	45,021	44,233	44,108	43,423
		중위	22,325	23,409	23,866	23,767	24,271	24,750	24,117
	노인 (65세이상)	평균	28,341	29,528	29,930	31,732	32,650	33,951	35,675
		중위	11,913	12,347	12,619	13,680	14,414	15,205	16,415

자료: 안서연, 백학영(2019)

베이비붐세대와 노인빈곤 및 세대 간 자원배분의 공정성

- ◆ 베이비붐세대는 이전 노년세대와 달리 탄탄한 경제적 역량(안티-빈곤 역량)이 있는 것으로 분석.
베이비붐세대는 전세대에 걸쳐 가장 높은 소득수준과 자산수준을 가진 것으로 분석. 베이비붐세대 내 불평등 수준도 다른 세대에 비해 낮은 편임.
- ◆ 베이비붐세대의 국민연금 수급비율은 70%까지 높아지고, 국민연금 평균수급액이 80-100만원 수준으로 예상됨.
- ◆ 따라서 우리 사회의 압축적 성장과정과 함께 한 베이비부머세대가 노령층으로 진입하면, 현 노년 세대의 압도적으로 높은 빈곤율 고리는 단절할 수 있을 것으로 조심스럽게 전망함.
- ◆ 이는 노인빈곤과 노후소득 보장과 관련하여 현재와 미래라는 시간 축을 고려하여 접근할 필요가 있음을 의미함: 현재는 노인빈곤 해결에 초점을 두되, 미래에는 노령층과 근로층 간의 공평한 자원 배분이 더 중요한 과제로 다루어져야 함을 의미

2-2. 공적연금 사각지대

노동시장 불안정성과 연금 사각지대: 가입자 기준

- ◆ 국민연금 가입자는 2천171만명이고, 지역가입자 중 납부예외자 및 장기체납자는 433만명으로 가입자 중 **20.0%**임. 경제활동인구 중 연금각출을 하지 않는 인구는 **18.7%**임.
- ◆ 전체 인구 중 비경제활동인구와 납부예외자 및 장기체납자 등 **연금각출을 하지 않는 인구비율은 40.6%**임. 특히 연금수급권 확보에서 젠더 불평등 심각

18~59세 총인구 32,129천명 ⁵⁾					
비경제 활동 인구 ⁷⁾ 8,705천명	경제활동인구 ⁶⁾ 23,167천명				
	국민연금 가입자 ⁸⁾ 21,718천명				특수 직역 연금 가입자 ¹⁰⁾ 1,706천명
	사업장가입자 14,157천명	임의 가입자 329천명	지역가입자 7,232천명		
			소득 신고자 3,955천명	납부 예외자 3,277천명	
			장기 체납자 ⁹⁾ 1,062천명		

자료: 국민연금연구원(2020)

낮은 공적연금수급율과 젠더 격차

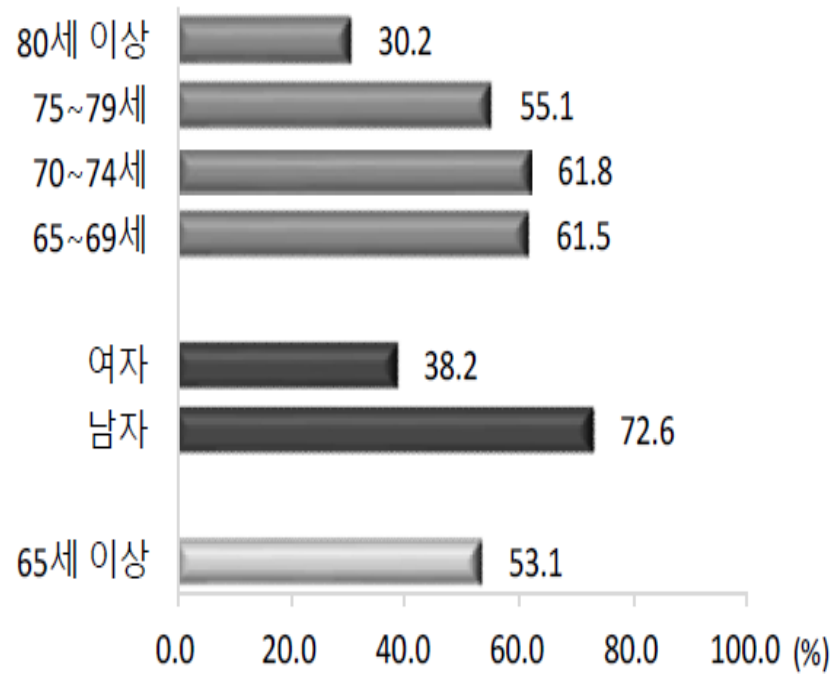
- 65세 이상 노인의 공적연금 수급률은 53.1% (노령연금, 장애연금, 유족연금 수급자의 합계 기준)
- 남성노인의 공적연금 수급률은 72.6%, 여성노인의 공적연금 수급률은 38.2%**로 성별 연금수급 격차 큼

< 공적연금 수급률(65세 이상) >

(단위: %, 명)

	공적연금 수급률 ¹⁾	공적연금 수급자 수 ²⁾	국민연금	구성비	공무원연금	구성비	사학연금	구성비	군인연금	구성비
2016	44.6	3,015,710	2,664,358	88.3	256,695	8.5	41,736	1.4	52,921	1.8
2017	46.9	3,313,618	2,936,683	88.6	279,524	8.4	42,508	1.3	54,903	1.7
2018	48.6	3,584,900	3,180,045	88.7	300,037	8.4	47,084	1.3	57,734	1.6
2019	50.9	3,914,457	3,478,558	88.9	323,430	8.3	52,326	1.3	60,143	1.5
2020	53.1	4,315,019	3,842,189	89.0	351,922	8.2	58,749	1.4	62,159	1.4
남자	72.6	2,550,846	2,212,516	86.7	252,006	9.9	43,786	1.7	42,538	1.7
여자	38.2	1,764,173	1,629,673	92.4	99,916	5.7	14,963	0.8	19,621	1.1
65~69세	61.5	1,636,608	1,475,061	90.1	122,097	7.5	23,846	1.5	15,604	1.0
70~74세	61.8	1,229,798	1,112,513	90.5	91,567	7.4	14,619	1.2	11,099	0.9
75~79세	55.1	881,907	794,671	90.1	65,338	7.4	10,375	1.2	11,523	1.3
80세 이상	30.2	566,706	459,944	81.2	72,920	12.9	9,909	1.7	23,933	4.2

< 성 및 연령별 공적연금 수급률(2020) >



자료: 국민연금공단, 「국민연금통계연보」 / 공무원연금공단, 「공무원연금통계집」 /

사립학교교직원연금공단, 「사학연금통계연보」 / 국방부, 「군인연금통계연보」

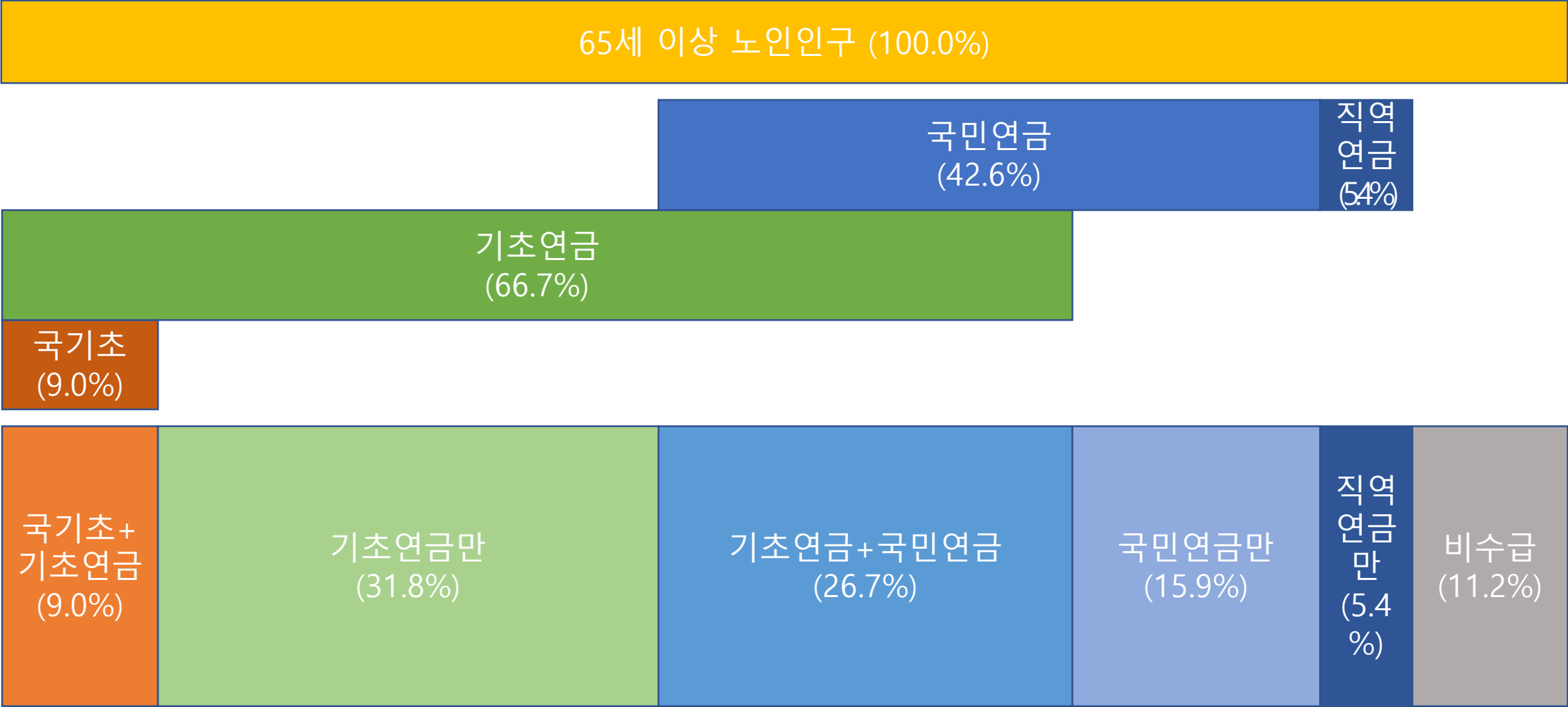
주: 1) 공적연금 수급률 = 공적연금 수급자 수(65세 이상) ÷ 고령 인구(65세 이상) × 100

고령 인구는 2017년 기준 추계인구

2) 각 연금별 노령(퇴직, 퇴역)연금 및 장애(장해, 상이)연금, 유족(퇴직 유족)연금 수급자 수의 합계임

자료: 통계청(2021) 2021 고령자통계

65세 이상 노인의 공적 다층노후소득보장체계 (2020)



자료: 석재은(2021) 노인빈곤의 상대적이며 절대적인 해법의 모색.

최옥금,홍정민(2021) 기초연금과 국민연금 제도의 관계를 둘러싼 쟁점과 발전방향. 국민연금연구원; 통계청(2021) 2020 고령자통계 기초로 작성.

현재 65세 이상 노인인구 중

- ◆ 국민기초생활보장수급자 9%
- ◆ 기초연금수급자 66.7%
- ◆ 국민연금노령연금 수급자 42.6%
- ◆ 공적직역연금 수급자 5.4%

◆ 국민기초 생계급여 + 기초연금수급자 9%

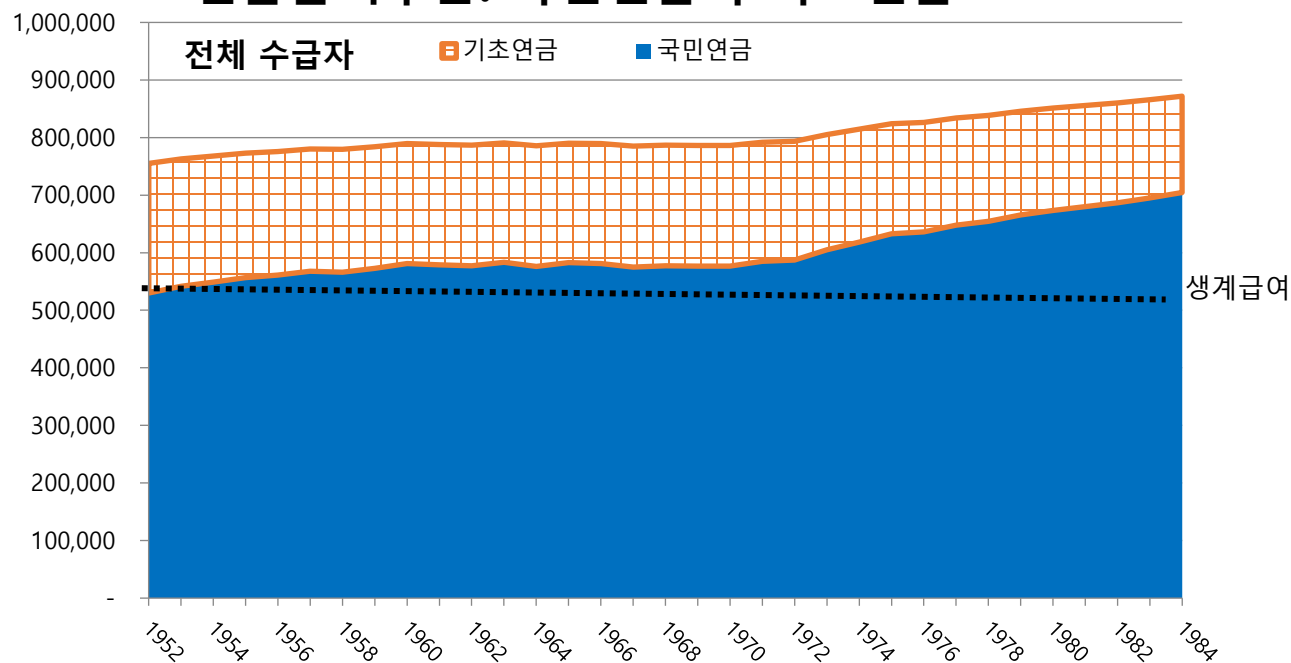
- ◆ 기초연금만 수급자 31.8%
- ◆ 기초연금과 국민연금 수급자 26.7%
- ◆ 국민연금수급자 15.9%
- ◆ 직역연금수급자 5.4%
- ◆ 비수급자 11.1%

2-3. 낮은 국민연금 급여수준

짧은 가입기간, 낮은 연금급여 수준

- ◆ 현행 국민연금급여율을 유지한 채 기초연금 30만원 인상시 세대별 소득대체율임: 1952년생 75.5만원, 1984년생 87.2만원 * Ref: 2021년 1인가구 생계급여 55만원
- ◆ 광범한 연금 사각지대와 짧은 가입기간으로 인하여 기본소득이 보장이 되지 않음.
- ◆ 연금소득의 세대 내 계층 간 격차, 젠더 간 격차가 큰데, 이는 세대 간 이전의 불평등성을 초래함으로써 부정의함. 저소득층의 기대여명이 짧음으로 인한 연금불평등도 발생

연금급여수준: 국민연금과 기초연금



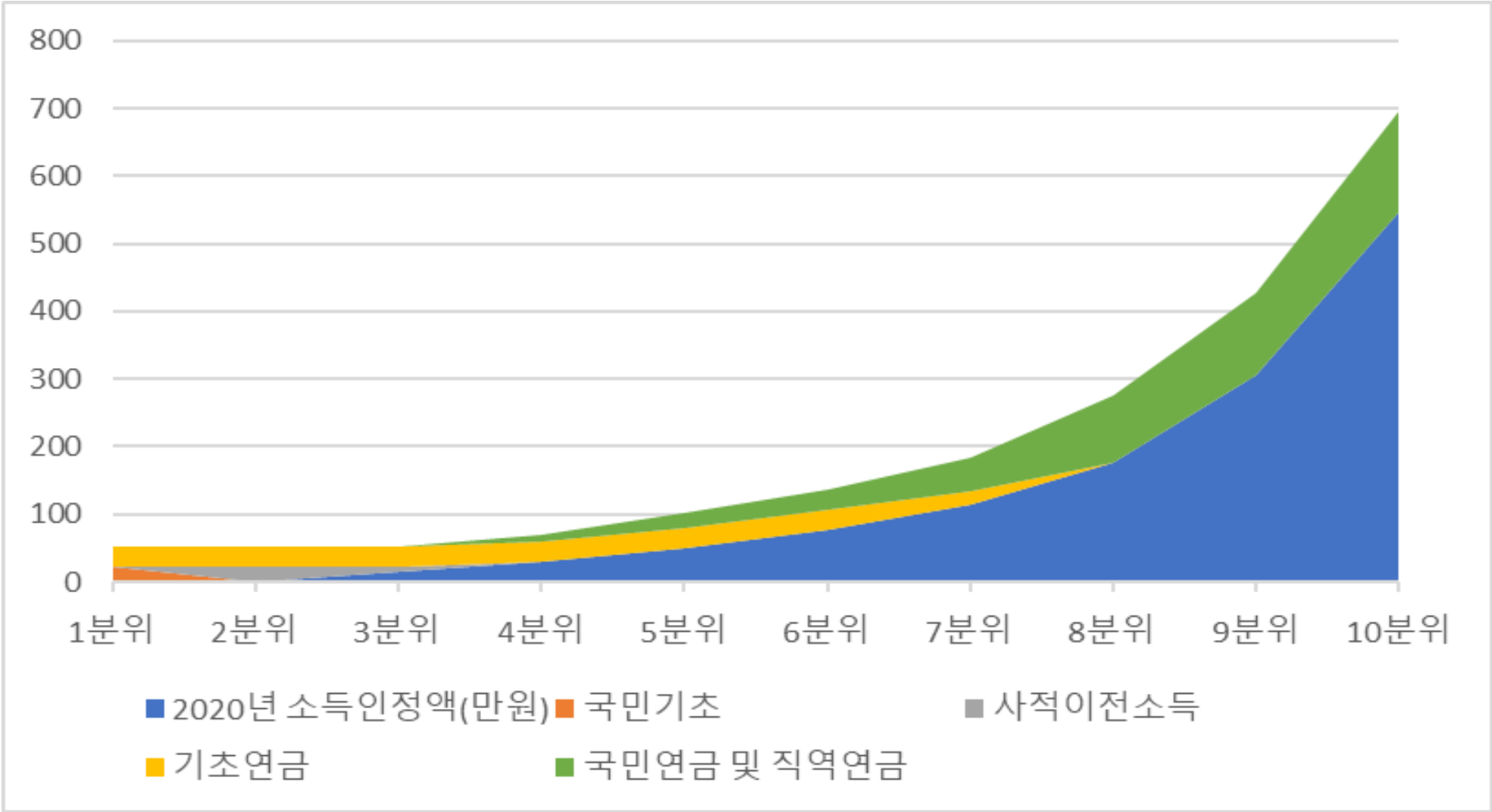
자료: 석재은(2018)

소득분위별 국민연금 가입기간 추정

	전체	남성	여성
제1분위	15.51 (0.734)	15.60 (0.696)	15.38 (0.806)
제2분위	17.44 (0.826)	17.92 (0.799)	16.69 (0.874)
제3분위	21.12 (1.000)	22.42 (1.000)	19.09 (1.000)
제4분위	24.66 (1.168)	26.67 (1.189)	21.50 (1.126)
제5분위	27.84 (1.318)	29.48 (1.315)	25.26 (1.323)

자료: 우해봉, 한정림(2013)

65세 이상 노인을 위한 공적 다층노후소득보장수준(2020)



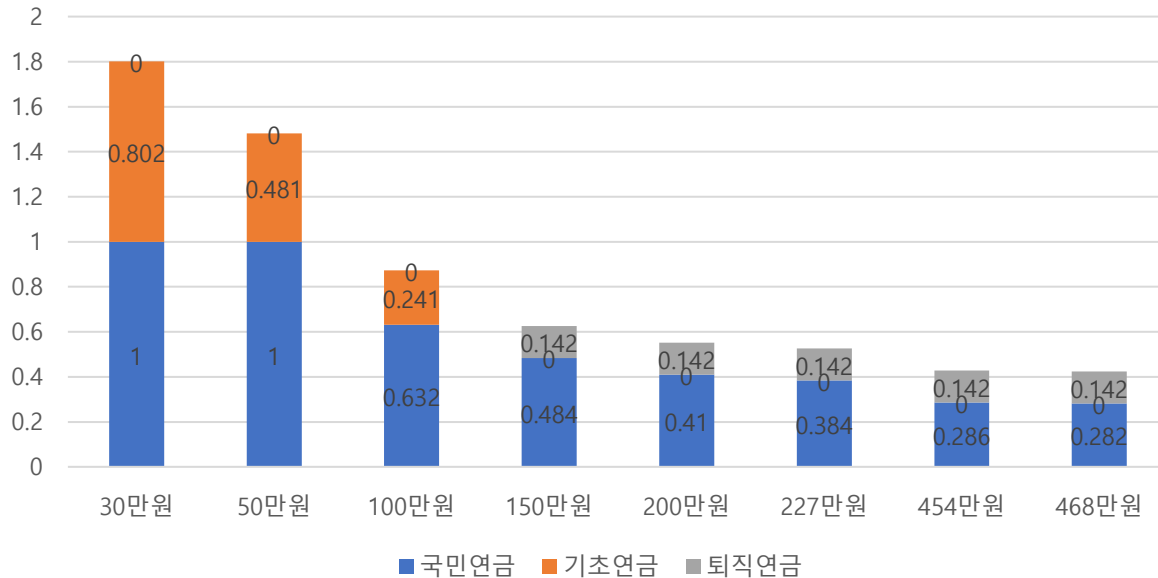
자료: 석재은(2021) 노인빈곤의 상대적이며 절대적인 해법의 모색.
 홍우형 등(2019) 기초연금 2020년 대상자 선정기준 설정을 위한 연구. 보건복지부,한국재정학회; 최옥금,홍정민(2021) 기초연금
 과 국민연금 제도의 관계를 둘러싼 쟁점과 발전방향. 국민연금연구원; 통계청(2021) 2020 고령자통계 기초로 작성.

세대별 소득계층별 소득보장

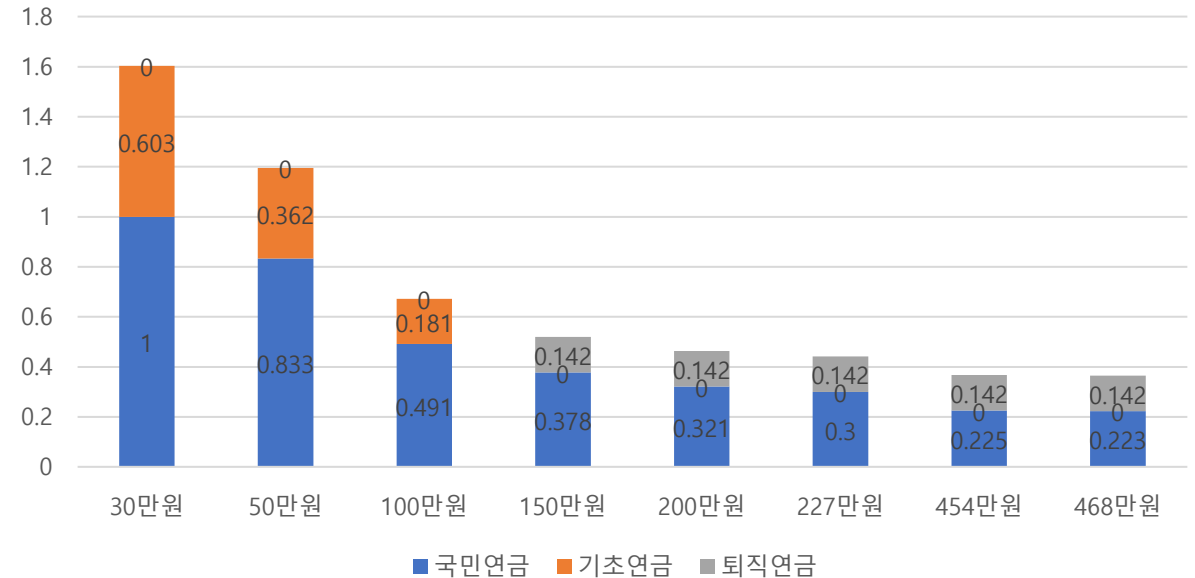
- 1970년생 기준, 30년간입, 남성
 - ➔ 평균소득자 : 국민연금 38.4%, 퇴직연금 14.2%
 - ➔ 1/2 소득자 : 국민연금 63.2%, 기초연금 24.1%,

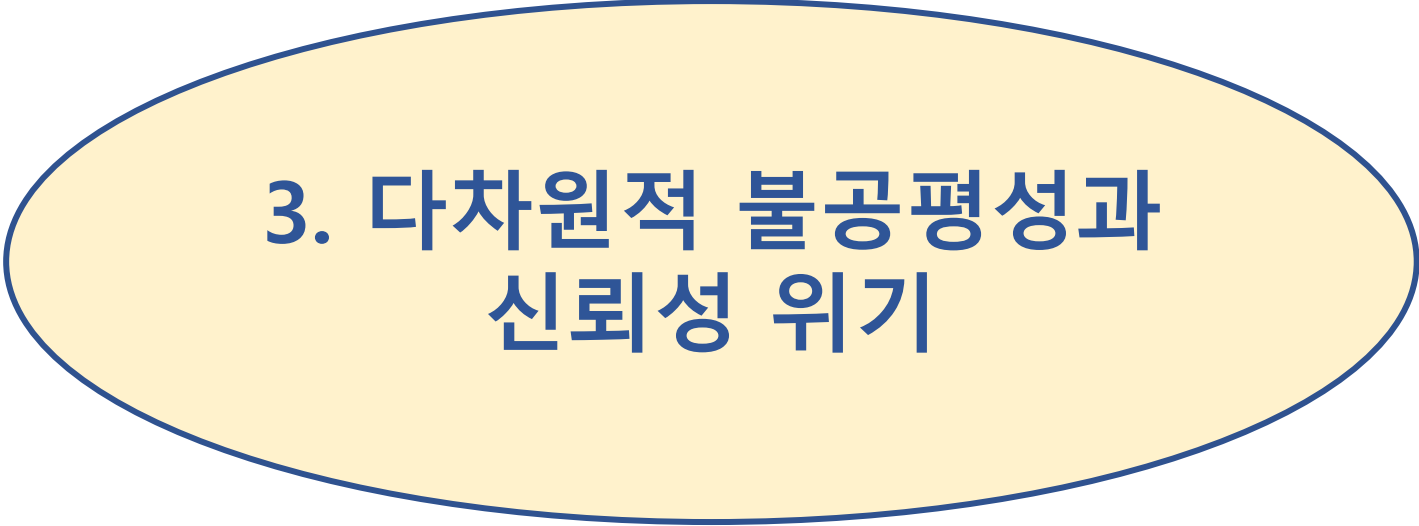
- 2000년생 기준, 30년간입, 남성
 - ➔ 평균소득자 : 국민연금 30.0%, 퇴직연금 14.2%
 - ➔ 1/2 소득자 : 국민연금 49.1%, 기초연금 18.1%

소득계층별 소득대체율(1970년생 30년간입 남성)



소득계층별 소득대체율(1970년생 30년간입 남성)





3. 다차원적 불공평성과 신뢰성 위기

3. 다차원적 불공평성과 신뢰성 위기

- 국민연금 자체에 대한 불신
- 국민연금 가입자와 공적직역연금 가입자 간 불공평성과 신뢰성 위기
- 제도순응자와 불순응자 간 불공평성과 신뢰성 위기
- 세대 간 불공평성과 신뢰성 위기
- 젠더 불공평성과 신뢰성 위기
- 계층 불공평성과 신뢰성 위기

3-1. 공적직역연금과의 불공평성

공적직역연금과의 불공평성

◆ 2015년 공무원연금 개혁 이후: 연금수급-부담 구조 유사해졌음.

	국민연금	공무원연금	비고
연금보험료율	9%	14% --> 18%	국민연금의 2배
연금급여수준	40%	61.2%	1.5배
연금수급개시연령	65세	65세	2033년 이후 동일
연금수익비	1.5배	1.48배	거의 유사

- ◆ 여전히 국민연금과 공적직역연금 수급액의 격차는 상당
 - 국민연금 평균 55만원 vs. 공무원연금 평균 237만원
 - 가입기간, 보험료율, 급여율 차이 상당

["역시 공무원했어야"...국민연금 55만원 vs 공무원연금 237만원, 왜? - 매일경제 \(mk.co.kr\)](http://mk.co.kr)

- ◆ 국민연금과 공적직역연금 간 불공평성 해소 필요. 국민연금과 공적직역연금의 완전통합을 통한 불공평성 해소를 주장하는 의견이 많지만, 현재 공적직역연금의 재정상태가 훨씬 좋지 않은 상태에서 국민연금과 공적직역연금의 선부른 통합은 오히려 국민연금에게 공적직역연금의 재정적 부담을 전가하는 결과를 낳을 수 있으므로 다각적 분석결과에 기반하여 신중하게 추진할 필요 있음.

3-2. 세대 간 불공평성과 연금 불신

- ◆ '국민연금제도에 신뢰하느냐'는 질문에 '긍정'이라고 답한 비율이 31.1%, '노후준비에 도움이 되느냐'는 질문에는 '긍정'이 39.6%에 불과(국민연금공단, 2021)) [\[2021 국감\] 허종식 의원 "미래세대 국민연금 불신 커...제도 개혁 나서야" - 아시아투데이 \(asiatoday.co.kr\)](#)
- ◆ 특히 국민연금에 대한 2030세대들의 불신이 큼. '노후준비에 도움이 되느냐'는 물음에 50대 이상이 3.62점(5점 척도 기준)로 가장 높게 나타난 반면 20대와 30대는 각각 2.79점, 2.94점에 불과(국민연금공단, 2021)
- ◆ 국민연금에 대한 국민의 신뢰 및 지지가 건강보험에 비해 상당히 낮음(한림대, 2015).
 - 건강보험이 꼭 필요하다고 응답한 비율은 94.3%인데 비해, 국민연금제도가 꼭 필요하다고 응답한 비율은 70.0% 그침
 - 건강보험료를 더 부담하더라도 건강보험보장성을 강화하는 것이 낫다고 응답한 비율은 53.8%였던 것에 비해, 국민연금보험료를 더 부담하더라도 국민연금급여를 더 받는 것이 낫다고 응답한 비율은 39.5%에 그쳤음.

국민연금제도는 꼭 필요하다

	사례수 (명)	① 전혀 그렇 지 않다	② 그렇 지 않다	①+ ②	③ 보통 이다	④ 그렇 다	⑤ 매우 그렇 다	④+ ⑤	계	평균 (점)
☐ 전체 ☐	(1,214)	2.6	9.2	11.9	18.1	44.3	25.7	70.0	100.0	3.8
연령										
19-29세	(217)	2.3	10.6	12.9	23.5	42.9	20.7	63.6	100.0	3.7
30대	(237)	7.6	15.2	22.8	24.5	36.7	16.0	52.7	100.0	3.4
40대	(257)	2.3	10.5	12.8	18.7	42.0	26.5	68.5	100.0	3.8
50대	(229)	0.9	7.4	8.3	15.7	45.9	30.1	76.0	100.0	4.0
60대	(133)	0.8	4.5	5.3	9.0	53.4	32.3	85.7	100.0	4.1
70세 이상	(141)	0.0	2.1	2.1	10.6	52.5	34.8	87.2	100.0	4.2

국민연금 보험료를 더 내더라도 국민연금을 현재보다 더 받아야 한다

	사례수 (명)	① 전혀 그렇 지 않다	② 그렇 지 않다	①+ ②	③ 보통 이다	④ 그렇 다	⑤ 매우 그렇 다	④+ ⑤	계	평균 (점)
☐ 전체 ☐	(1,214)	2.7	18.4	21.1	39.5	31.9	7.6	39.5	100.0	3.2
연령										
19-29세	(217)	2.8	18.0	20.7	46.5	24.4	8.3	32.7	100.0	3.2
30대	(237)	6.8	24.1	30.8	37.1	26.2	5.9	32.1	100.0	3.0
40대	(257)	1.9	17.5	19.5	37.4	33.1	10.1	43.2	100.0	3.3
50대	(229)	2.6	19.2	21.8	34.9	36.2	7.0	43.2	100.0	3.3
60대	(133)	0.0	12.0	12.0	33.1	47.4	7.5	54.9	100.0	3.5
70세 이상	(141)	0.0	15.6	15.6	49.6	29.1	5.7	34.8	100.0	3.2

자료: 석재은 외(2015) 한림대 세대공생연구팀의 '2014년 고령화와 세대공생 인식조사' 분석결과.

정리: 한국 연금의 삼중 딜레마(Trilemma)와 악순환(vicious circle) 구조

첫째, **지속가능성 위기** (재정적 측면)

- ✓ 베이비붐세대의 고령화: 급격한 고령화로 연금 기금소진 쓰나미와 노령부양부담 급증
- ✓ 베이비붐세대 주니어의 불안정노동으로 연금 재정 불안 및 부양역량 취약
- ✓ 베이비붐세대 주니어의 초저출산으로 2세대에 걸쳐 연금재정 불안 및 부양역량 취약
- ✓ 연금 수급-부담 불균형으로 적립기금 소진

둘째, **보장성 위기** (사회적 측면)

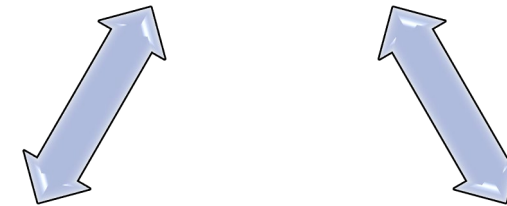
- ✓ 광범한 연금수급 사각지대로 연금수급을 제한적: '우리들의 연금' or '당신들의 연금'?
- ✓ 연금수급권자도 짧은 가입기간으로 낮은 연금 수준: 노후빈곤의 그림자
- ✓ 결과적으로 연금보장성 취약, 노인빈곤 심각

셋째, **신뢰 위기** (정치적 측면)

- ✓ 연금의 지속가능성에 대한 사회적 신뢰 취약
- ✓ 연금을 둘러싼 세대 갈등 위험
- ✓ 연금을 둘러싼 공적직역과 일반국민 갈등 위험
- ✓ 연금을 둘러싼 계층, 젠더 불공평성

한국 연금의 트릴레마(Trilemma) 악순환 구조

지속가능성 위기



보장성 위기



신뢰성 위기

정리: 연금개혁을 둘러싼
중요한 사실의 공유된 인식

- 첫째, 울트라 초고령화와 평균수명 연장 따른 연금급여지출 급증, 연금기금 소진 및 연금 필요보험료율 급증은 **바꿀 수 없는 '정해진 미래'**
- 둘째, **베이비붐세대**의 이전 세대와 구분되는 차별적 역량을 고려할 때, 현재는 노인빈곤 해결에 초점을 두되, **미래에는 노령층과 근로층 간의 공평한 자원배분이** 더 중요한 과제로 다루어져야 함을 의미
- 셋째, 지나치게 낮은 연금보험료로 인한 연금 수급-부담 불균형으로 연금기금이 급속히 소진되고 완전부과방식 전환시 필요연금보험료율이 지나치게 높아짐에 따른 세대 간 불공평성 확대와 지속가능성 위기 해결 필요
 - 수용가능한 연금보험료율 수준으로 유지가능한 연금제도로 정비 필요

- 넷째, 연금사각지대 해소 통한 국민연금의 포괄적 적용과 일정수준 이상의 연금 가입기간 확보 및 최소한 현행 연금급여율 유지 통한 **국민연금 적정급여수준 확보 필요**
- 다섯째, 국민연금으로만 노후소득 기본보장을 설계하는 접근을 하기보다는 기초연금, 국민기초생활보장제도, 법정 퇴직연금 등 **공적(준공적) 다층노후소득보장 제도의 최적결합을 통한 비용효율적인 노후소득 기본보장 방안 마련 필요**

The background features a light gray diamond shape in the center, surrounded by overlapping geometric shapes in yellow and blue. The text is centered within the white diamond.

Goals:
노후소득보장 목표와 방향

연금개혁의 목표

지속가능성

- 평균수명 연장 및 저출산고령화와 경제환경 변화에 따라 세대 공평한 자원배분을 위하여 연금제도의 재설계를 통해 미래세대에게도 안정적인 연금보장의 지속성 담보

보장성

- 누구도 배제되지 않고 적절한 연금혜택을 누릴 수 있도록 연금의 포괄적 보장성을 담보함으로써 모든 노령층에게 적어도 기본보장 이상을 보장

합리적 연금정치

- 합리적인 정책공학적 접근으로 연금의 두 가지 목표를 달성하기 위한 최선의 방안을 모색하고 관철시키도록 탈정치적, 탈세대적 접근 약속

1. 급여 적정화의 목표

1. 노후생활보장, 노후 안티빈곤이라는 절대적 목표
2. 세대 간 자원배분 형평성이라는 상대적 목표
 - 연금급여수준, 연금수급기간, 생애 총연금급여
 - 연금부담수준 대비 연금급여수준
3. 보편적 기본보장 달성 위한 취약집단 보호라는 공적연금의 특별한 임무
4. 제도밖과의 다층노후소득보장체계에서의 적정 역할분담
5. 제도내부의 구조적 지속가능성

1-1. 급여 적정화를 위한 고려사항

1. 개인: 수급자 관점에서 절대적, 상대적 급여수준의 적절성

- 1) anti-poverty, 최저수준 이상 보장
 - 노령층과 근로연령층 필요소득 차이, 빈곤선 차이 검토 필요
- 2) 소득대체율, 생활수준 유지

2. 시간축: 세대 간 형평성 측면에서 근로세대와의 실질 가처분소득 비교

- 1) 노령층과 근로세대와의 실질 가처분소득 비교
- 2) 현노령층과 미래노령층의 실질 가처분소득 비교

3. 평균의 착시, 취약층: 기본보장의 관점에서 취약층의 연금급여 보장

- 1) 저소득층 연금급여 기본보장
- 2) 젠더와 연금급여 기본보장
- 3) 불안정 경제활동(짧은 가입기간)과 연금급여 기본보장

4. 제도밖 역할분담: 다층노후소득보장 측면에서 기초연금, 국민기초생활보장 및 퇴직연금과의 관계

- 1) 기초연금 및 국민기초생활보장과의 관계
 - 최저보증연금
- 2) 퇴직연금과의 관계
 - 퇴직금적립금 연금보험료 일부 전환
 - 퇴직연금 연금의무화

5. 제도내 구조: 지속가능성 측면에서 연금급여수준의 적절성

- 1) 인구구조, 제도부양비
- 2) 연금부담과의 관계: 연금 수급-부담 구조
- 3) 연금부담과의 관계: 연금보험료 수용가능성
- 4) 평균수명연장과 연금수급기간, 연금수급연령
- 5) 자동조절장치

6. 종합적 검토: 연금급여 적정화 방안

- 1) 결합대안 구성의 원칙
- 2) 결합대안 구성의 가능성
- 3) 결합대안의 장단점

1-2. 연금개혁 방향

- 보장성 강화 전략
 - 국민연금 포괄범위 확대: **연금가입 의무화**
 - 국민연금 급여 수준 강화: 연금가입기간 담보 위한 **연금크레딧 확대**, 소득 상하한선 인상, 연금급여율 인상
 - 기초연금 강화: **기초연금 강화** 통한 기본보장 강화
 - 퇴직연금 의무화 및 **중하위층 타겟의 국가관리 퇴직연금 트랙** 만들기
 - 국민연금, 기초연금, 국민기초생활보장, 법정퇴직연금 등 **공적 다층노후소득보장제도의 다양한 최적결합을 통한 소득계층별 노후 기본보장 방안** 마련
- 지속가능성 확보 위한 연금 수급-부담 구조 불균형 완화 전략
 - 부담 강화: **연금보험료율 인상**, 국가 재정지원 확대, 퇴직금적립금의 연금보험료 전환
 - 급여 축소: **연금수급연령 인상**, 연금슬라이드 축소
- 세대 간 불공평성 해소 전략
 - 연금급여 및 연금부담의 **예측가능성**, 연금보장 **신뢰성** 및 연금정책 **투명성** 보장
 - **세대 연금수익비 최소한 1.0 이상** 보장
 - 보험료 부담 수용성 측면에서 **연금보험료 상한** 설정: (예) 18%, 20%
 - 세대 공평성 측면에서 세대 부양비 50%(근로인구 2인이 노인1인 부양) 수준에서 총부양부담 고정하는 방식으로 **국민연금 급여수준 자동조정**, 기초연금의 수급범위 및 급여수준 자동조정

1-3. 보장성, 지속가능성, 공평성 고려한 급여 적정화 방안

1. 연금가입 보편화

- 1) 1인 1국민연금, 모든 국민의 국민연금 의무가입
- 2) 최소 20년 기본연금 가입기간 채울 때까지 국민연금 의무가입

2. 연금 가입기간 적정화

- 1) 연금크레딧 확대: 출산양육(첫째자녀부터), 군복무, 실업, 돌봄 등 크레딧 확대
- 2) 저소득 가입자 연금보험료 지원 확대

3. 기초연금 및 기초생활보장제도와 다층체계 통한 기본보장 달성

- 1) 기초연금 보편연금화
- 2) 기초연금 최저보증연금화(기초생활보장제도 보완)

4. 지속가능성 및 공평성 고려한 급여수준 제한 설정

- 1) 연금보험료 부담의 수용가능성 유지: 보험료율 20%(?) 상한 설정
- 2) 세대 연금수익비 최소한 1.0 이상의 유지
- 3) 세대 부양비 상한 설정 및 자동급여조정

5. 지속가능성 및 공평성 고려한 연금급여 자동조정장치 도입

- 1) 제도부양비, 연금수급기간, 기대수명
- 2) 경제성장율, 근로세대 가처분소득과의 적정 균형

다층노후소득보장체계와 기본보장

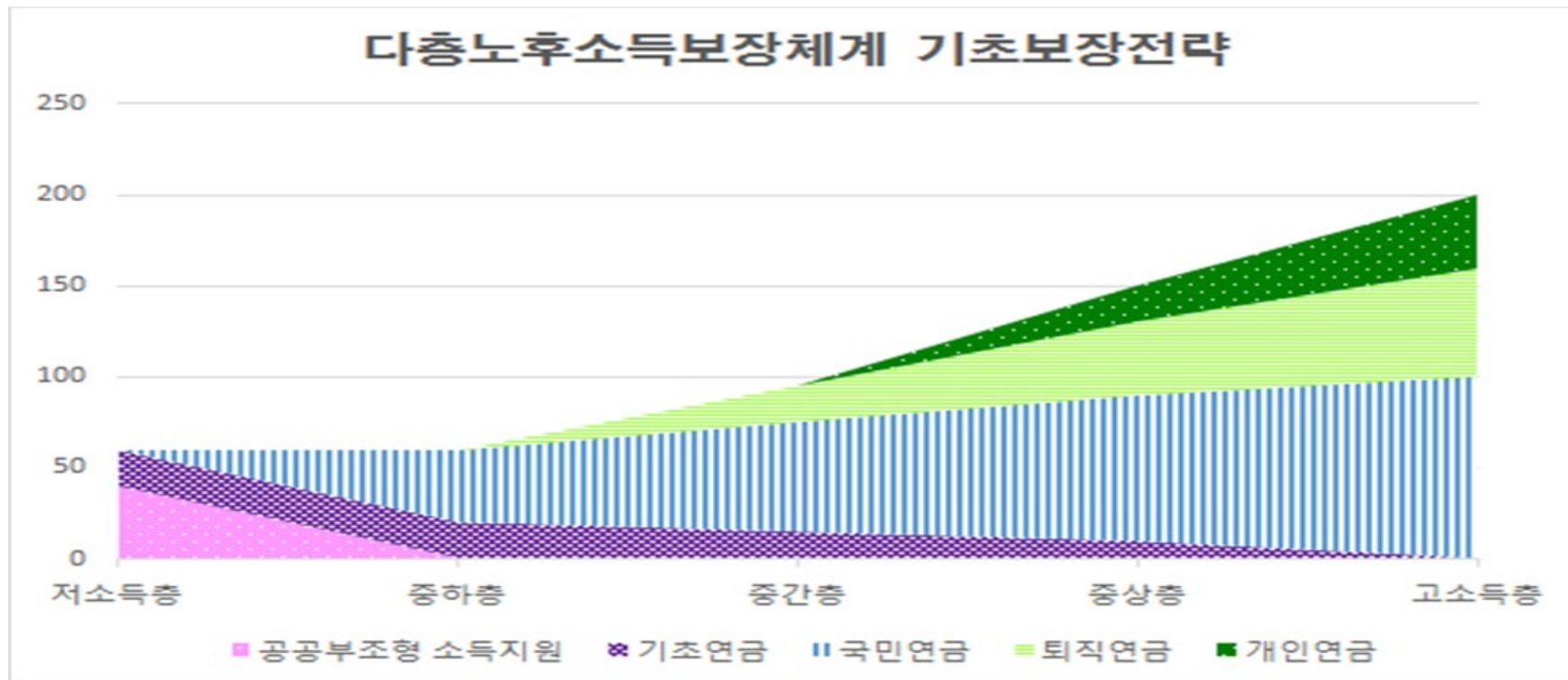
- ◆ 인구구조 및 거시경제 변수 등 불확실한 사회변화에 대응하여 투명하고 유연하게 적응해나갈 수 있는 제도체계가 다층노후소득보장체계임.
- ◆ 다층노후소득보장체계를 제대로 구축하는 것이 곧 구조적인 지속가능 전략
 - 제도층마다 독특한 기능에 따른 역할이 잘 분담되어 있는 경우에는 명확하고 투명한 인과관계에 따라 하나의 제도만 변화시키는 것이 가능. 제도층의 명확한 역할 분리와 투명한 대응은 사회경제적 변화에 대응한 연금제도 개혁에 있어서도 국민적 이해를 구하고 정치적으로 설득하는 작업을 훨씬 용이하게 함.
 - 다층체계의 강점은 연금을 움직이기 힘든 무거운 코끼리가 아니라 움직이기 쉬운 다양한 작은 동물로 나누는 것임. 이와 같이 다층체계 구축은 변화에 대한 유연한 대응능력을 제고함으로써 제도의 지속가능성을 높이는 데 기여
 - 다층노후소득보장 전략은 소득계층별 기본보장을 위한 최적의 다층결합을 통하여 최소한의 비용으로 최적의 노후소득보장이 가능함으로써 지속가능성에 높이는 데 기여

소득계층별 최적화된 기본보장 전략

◆ 첫째, 국가의 기본보장에 대한 선택과 집중

◆ 둘째, 최적의 다층결합을 통한 비용효과적 대응 가능

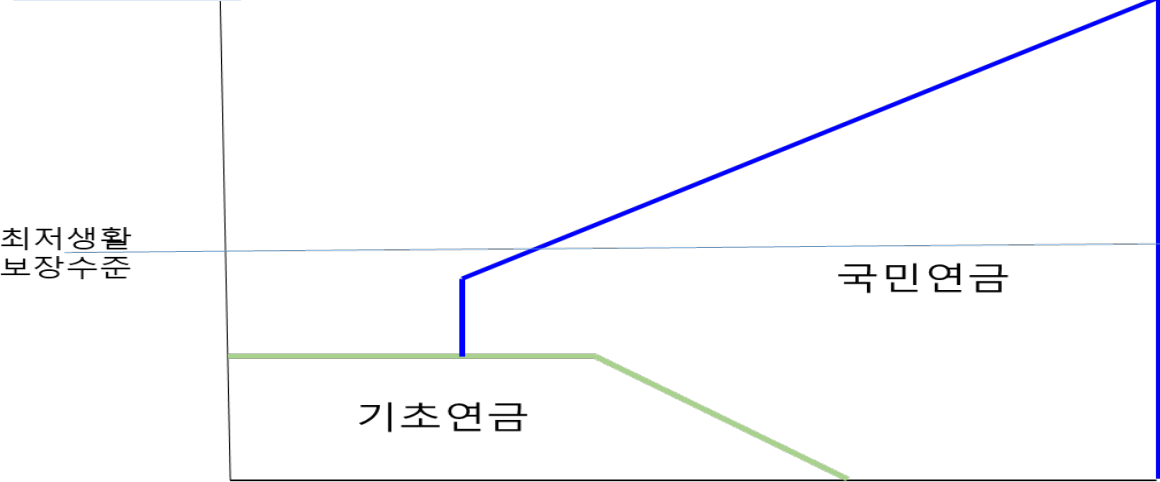
다층노후소득보장을 통한 기본소득보장을 위해 중상층은 법정퇴직연금 등을 포함하여 최저소득보장을 달성하고, 저소득층은 최저소득보장을 위해 최저보증연금과 같은 보충소득제도가 필요



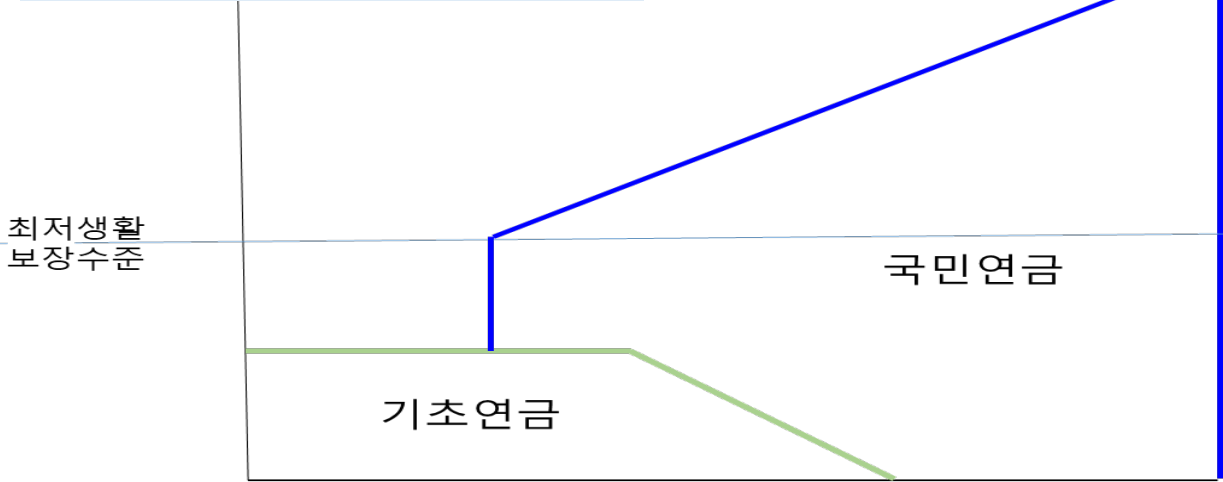
국민연금과 기초연금 관계

자료: 석재은,김용하(2019) 저출산고령화와 한국의 연금개혁.
집문당.

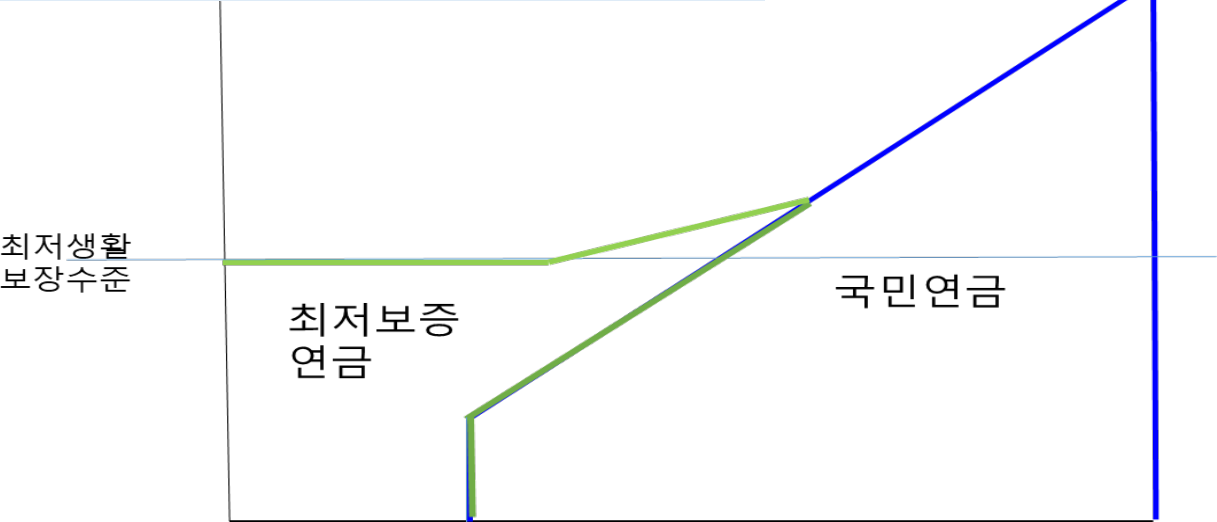
현행



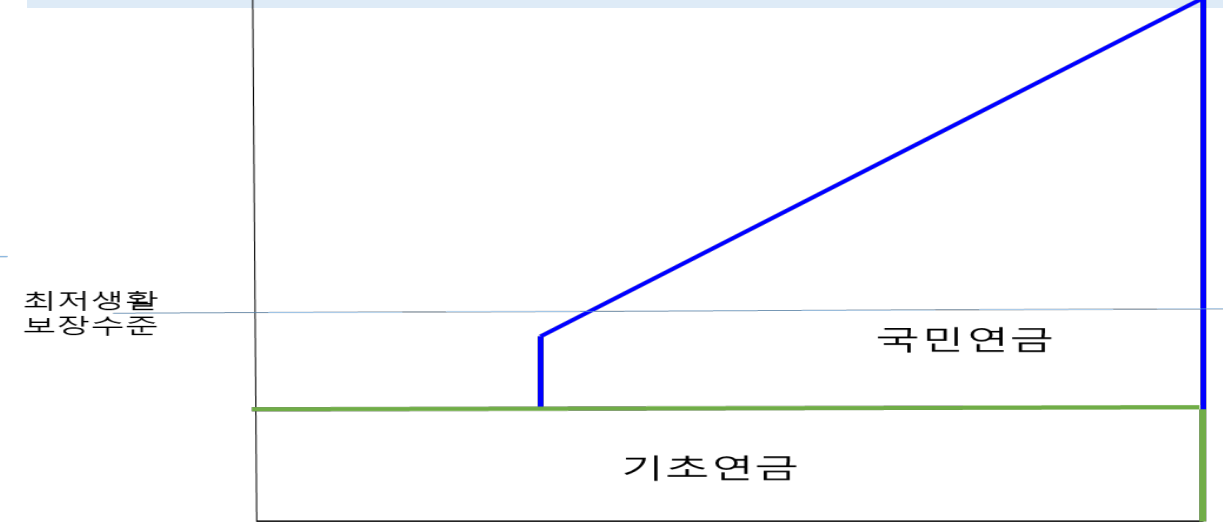
국민연금급여율 인상방안



기초연금의 최저보증연금화 방안



보편적 기초연금: 100% 수급, 국민연금 세대독립 재정



국민연금과 기초연금 관계

◆ 기초연금의 최저보증연금화 (캐나다, 스웨덴 방식) 방안

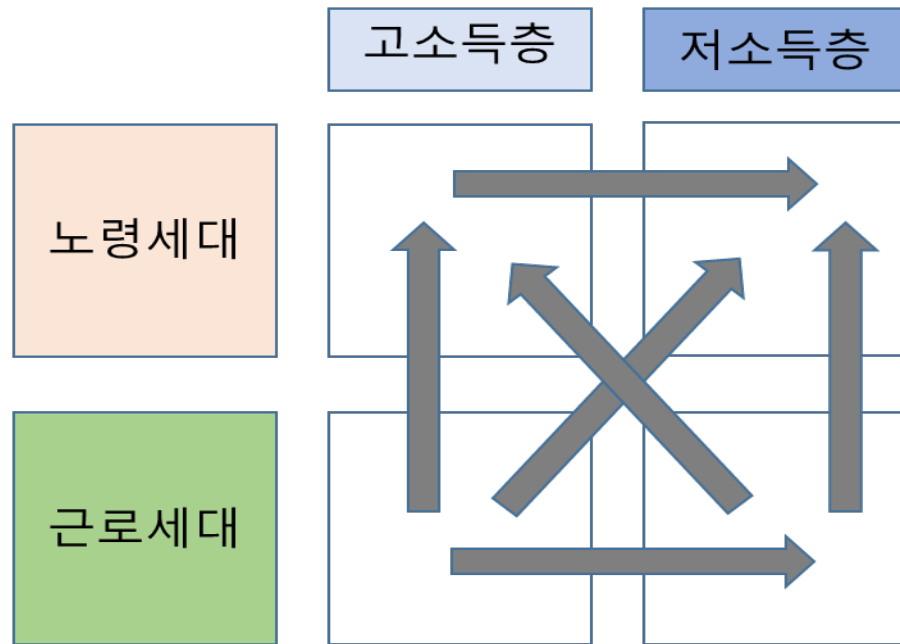
- 기초연금 급여수준 인상, 국민기초생활보장 생계급여와 통합
- 저소득층에 대한 기초연금이 차등적으로 두터워지는 효과를 가져 빈곤율 감소에 기여
- 국민연금 급여가 없거나 급여수준이 낮은 현세대 노인들에게 기초연금의 역할이 한층 커졌다가, 현세대 노인들이 점점 퇴장함에 따라 기초연금 역할은 자연스럽게 감소
- ✓ 부양구조 악화 및 노령층의 다층노후소득보장 수준 개선에 따른 자동적, 유연한 대응 용이
- ✓ 현 노령세대 노인빈곤율 대응에 즉각적으로 효과적
- ✓ 공공부조 생계급여 통합으로 기본보장에 선택과 집중, 빈곤감소에 효과적
- ✓ 국민연금 제도 순응도에 부정적 영향

◆ 국민연금 보험료 인상으로 세대독립 재정, 보편적연금화 방안

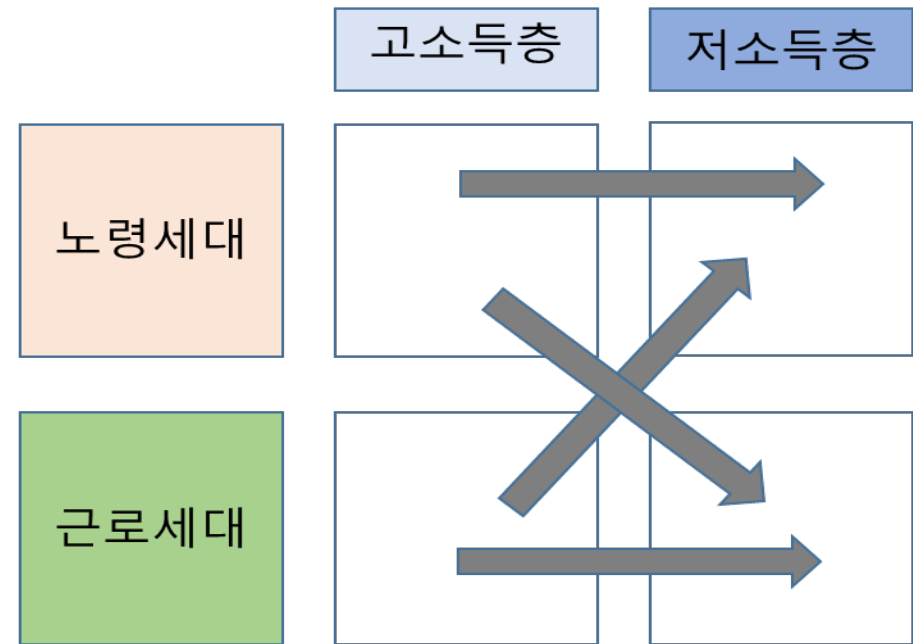
- 국민연금 보험료 인상으로 수급-부담 구조 불균형 개선 및 세대 독립재정
- 국민연금수급자에 대한 기초연금 연계조정 폐지
- 보편적 기초연금화(100% 수급) 방안
- ✓ 제도구조 단순화로 제도 이해 용이
- ✓ 부양구조 악화 및 노령층의 다층노후소득보장 수준 개선에 따른 자동적, 유연한 대응 어려움

2. 지속가능성 제고 위한 부담 및 장치 마련

- ◆ 연금재정의 세대 독립성 강화: 연금보험료 즉각적 인상(베이비붐세대 함께 부담)
 - 예컨대, 2023년 12%(3%p 인상), 이후 2036년 20%까지 매년 1%p 인상
- ◆ 부가가치세 등 소비세 확대를 통한 노령세대 포함 전세대의 공동 부담



[현재의 소득이전]



[향후의 소득이전]

2-1. 국민연금: 급여-부담 연계 강화

- ◆ 국민연금은 적립방식 요소를 강화하여 가능한 세대 간 소득이전을 최소화하기 위해 보험료 인상
 - 수급-부담 구조 균형화로 세대 수익비 낮추기 위해 **국민연금 보험료 인상 필수적**
 - 국민연금 보험료 인상부담을 덜어주기 위해, **퇴직금적립금중 일부를 국민연금보험료로 전환하여 보험료인상부담을 일부 흡수하는 방안** 검토 가능
 - 국민연금의 소득비례부분을 줄이거나 국민연금 재분배 부분을 기초연금으로 통합하자는 제안도 제기되지만, 국민연금을 순수 소득비례제도로 만들거나 또는 소득재분배를 포함하여 만들거나 국민연금을 세대 간 공평성 강화를 위해 세대 간 수급-부담 구조 균형화가 중요.
- ◆ 기초연금은 국민연금 등 각출연금의 세대 독립재정 여부에 따라 기초연금 대상범위를 달리 설정
 - 국민연금 등 각출연금이 세대 독립재정이 된다면 보편적 기초연금이 되는 것이 바람직
 - 국민연금이 세대 독립재정이 되면 세대 간 이전의 균등화를 위한 장치로 작동하는 기초연금과 국민연금 간 연계도 필요 없게 됨.
- ◆ **퇴직금 일시금의 연금 강제화** 필요.
 - 연금소득대체율 보장 위한 퇴직연금 실효화 (4.3% 보험료, 급여율 10%) 필요

2-2. 기초연금: 세대부양 개념에서 계층연대 개념으로 전환

- ◆ 노인인구가 40-50%에 달하는 고도 초고령사회에서 기초연금을 근로인구가 부담할 수 있을까?
- ◆ 2017년 일본 경제산업성 발간 [신산업 구조 비전] 보고서에 따르면, 초고령사회에 대응하여 지속가능한 사회보장 해법 모색 차원에서, 근로세대로부터 노령세대로 사회보장 이전소득이 흘러가는 것로부터 **부담여력 있는 곳에서 부담여력 없는 곳으로** 이전소득이 흘러가도록 하는 방향 전환 모색
- ◆ **기초연금 재원에 고소득층 고령자가 기여할 수 있는 방안 모색: 소비세 포함 사회보장 목적세 조성**
 - 소득세 뿐만 아니라 소비세를 통해 사회보장 목적세를 조성하는 것을 통해 조세를 재원으로 부과방식으로 운영하더라도 세대 간 부양 보다는 고령층도 사회보장재원에 기여할 수 있기 때문
 - 이를 통해 세대 간 부양이 아니라 부담능력이 있는 계층으로부터 부담능력이 없는 계층으로의 **계층연대적 소득이전**이 기초연금의 중요한 개념으로 전환됨.
 - 이를 통해 기초연금은 세대부양 연금이 아니라 **사회연대 연금**이 되는 것이고, **인구구조 부담으로부터 자유로워질** 수 있게 됨. 기초연금이 노령층에 대한 범주적 기본소득이라고 볼 때 기본소득 조성 재원이 세대 간 부양 중심의 개념에서 사회연대적 개념의 재원으로 전환되는 것이 타당

2-3. 지속가능성의 조건

- ◆ 세대 간 연금정의를 실현하는 연금의 세대공생 해법은 세대별 수익비 1.0(세대부담=세대급여)을 최저방어선으로 유지함으로써 연금을 통한 세대 간 부양계약의 지속가능성을 보장하는 동시에, 소득계층별로 상이한 다층노후소득보장전략을 통해 노령세대의 최저소득을 보장하는 것임.
 - 수익비가 1.0로 떨어지는 시점에서는 세대별로 기여한 만큼 받아갈 수 있는 명목확정각출(NDC) 방식으로 전환함으로써 지속가능성을 유지할 수 있음

연금의 세대 정의 = 세대 간 계약의 지속가능성(sustainable) + 생존(survival)

- 세대 간 계약의 지속가능성 = 세대별 연금수익비 ≥ 1
- 생존 = 기본보장

* 하나의 노후소득보장제도가 아니라 다층적 노후소득보장체계를 통한 노후기본소득보장

3. 탈정치적 사회공학적 해법을 마련할 연금정치(Pension Politics): 정치적 이해 초월한 공생 목표와 논의 공간 마련

◆ 미래 고령인구 등 정확한 사실(fact), 변화가능성이 낮은 **‘정해진 미래’** 전망을 기반으로 **탈정치적인 사회공학적 해법 모색**

- 불확실한 사회변화 가운데서도 **부양구조 변화와 연금급여 지출전망은 비교적 명확한 사실**
- 합의 가능한 정책목표 공유: **세대 공생, 계층 공생, 젠더 공생 해법, 기본보장에 선택과 집중**
- 연금해법은 실증적인 자료 기반으로 사회공학적 해법을 모색할 수 있도록 정치적 이해를 초월한 연금정치(pension politics) 공간 마련: **국회 또는 대통령직속 연금개혁특별위원회**

◆ 미시 차원에서의 **연금의 시민정치** 중요- **언론의 역할** 중요

- 시민에게 **투명한 정보공유** 제공과 **합리적 사회적 공론장** 마련 통해 공생의 연금해법 도출
- **다차원적 연금정치** 통한 광범한 개혁적 사회연합 구성

◆ **역사적 책임의식과 사명을 가진 강력한 리더십** 필요: 스웨덴, 독일, 일본 등

- 대폭적인 연금개혁을 통해 세대 간 자원배분의 공평성과 지속가능성을 비교적 확보한 스웨덴, 독일, 일본 등의 경우, 지속가능한 연금의 미래를 보장해야 한다는 확신에 찬 강력한 리더십으로 연금을 탈정치적 공간에서 사회공학적으로 논의할 수 있는 여건을 정치적으로 조성

The background features a light gray diamond shape in the center, surrounded by overlapping geometric shapes in yellow and blue. The text is centered within the diamond.

Criteria:
개혁대안 적절성 평가기준

보장성: 노후소득안정-포괄성 및 충분성

1. 포괄성: 누구도 연금혜택에서 배제되지 않도록 모든 사람을 보편적으로 포괄하고 있는가?
 - 모든 근로연령층의 각출 공적연금 적용(가입) 방안을 포함하고 있나?
 - 불안정노동 여건 등에 대응한 연금가입 방안을 포함하고 있나?
 - 모든 노년층의 연금수급 방안을 확보하고 있나?

2. 충분성: 누구도 빈곤하지 않도록 기본보장 이상의 충분한 급여수준을 보장하고 있는가?
 - 공적 다층노후소득보장체계의 다양한 결합 통한 소득계층별 충분성 보장이 가능한가?
 - 국민연금 급여율이 충분성 보장에 적합한가? 국민연금 급여율 인상
 - 기초연금 급여수준이 충분성 보장에 적합한가? 기초연금의 최저보증연금(최저소득보장) or
기초연금의 보편적 기본보장
 - 연금가입기간의 적절한 확보를 통한 충분성 보장 방안을 포함하고 있나?

지속가능성: 부담수용성 및 최적효율성

3. 부담수용성: 연금보험료 부담수준을 수용가능한 수준으로 유지하는 방안인가?

- 수용가능한 부담수준 상한 설정을 고려하고 있는가?

- ex) 연금보험료율 20% 이내 유지, 제도부양비 50% 수준에서 고정(2035년)

- 노령세대와 근로세대 간 가치분소득 균형 유지할 수 있는가?

- 세대 연금수익비가 1.0 이상을 담보할 수 있는가?

4. 최적효율성: 연금급여의 충분성으로 노후생활안정의 보장성을 담보하면서도 연금재정 총규모를 가능한 작게 유지할 수 있는 비용최적화 방안인가?

- 공적 다층노후소득보장체계의 다양한 결합 통한 소득계층별 최적의 기본보장 전략으로 비용의 최적효율화를 도모하는 방안인가?

공평성 및 공동체성 [사회연대성-신뢰성]

5. **공적직역연금과의 공평성:** 공적직역연금과의 공평성이 담보되는 방안인가?

6. **세대 간 공평성:** 전 세대 걸쳐 연금혜택의 안정적 보장과 동시에 수용가능한 수준의 연금부담이 유지되는 방안인가?

7. **세대 간 이전 공평성:** 누구도 세대 간 부양(세대 간 소득이전)에서 배제되지 않도록 보장하는 방안인가?– 젠더 & 계층 형평성

8. **급여-부담 공평성:** 제도순응자와 제도비순응자의 분별, 가입기간 및 부담수준에 일정 정도 비례하는 급여수준이 보장되는 방안인가?

평가기준

노후소득 보장성

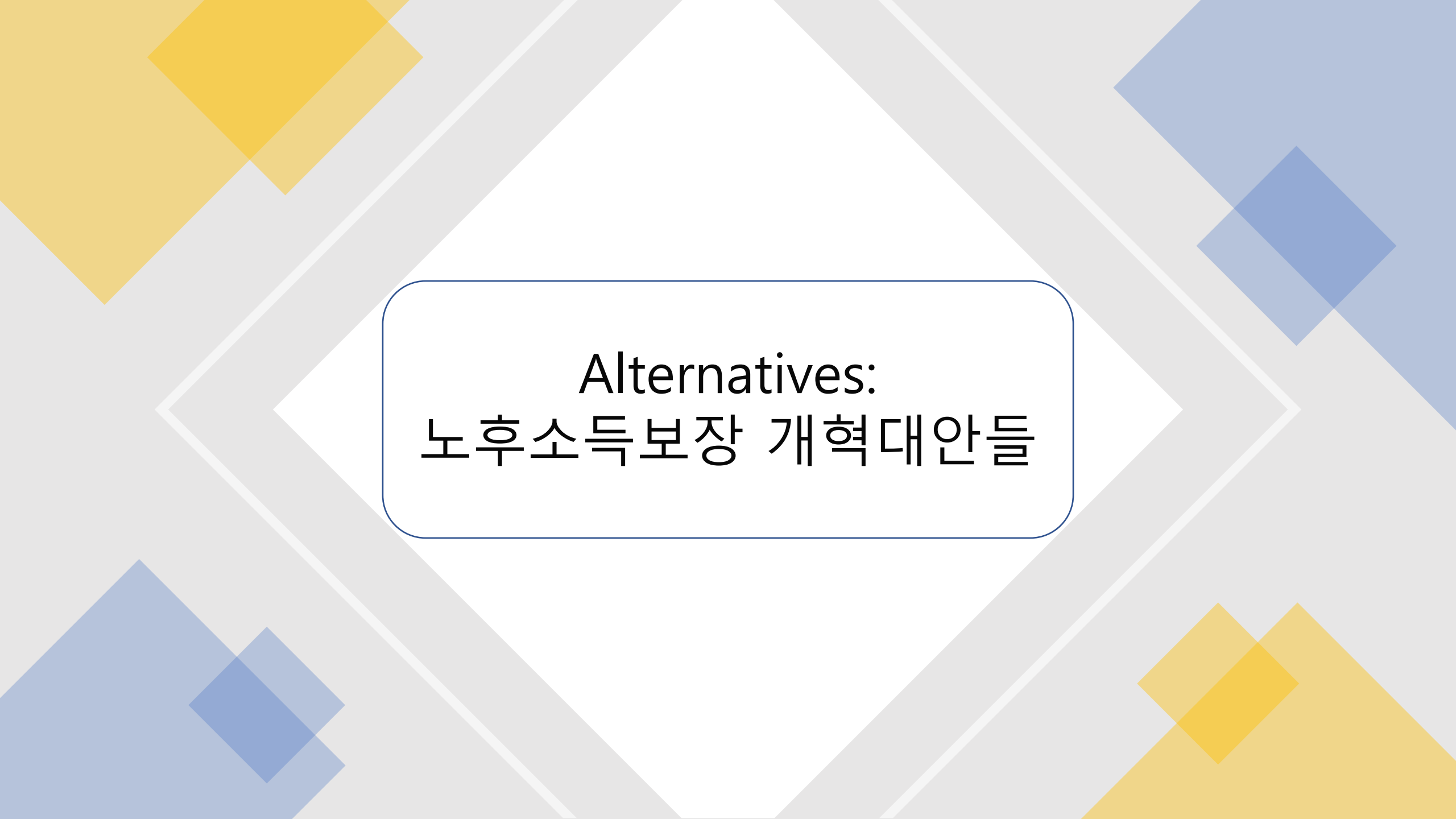
1. **포괄성**: 누구도 배제되지 않도록 모두를 보편적으로 포괄 적용-**모두에게 연금 포괄적용 & 연금크레딧 확대**
2. **충분성**: 누구도 빈곤하지 않도록 최저수준 이상의 급여수준 보장 - **국민연금 적정 급여수준 확보 & 기초연금 확대**

지속가능성

3. **부담 수용성**: 연금보험료 부담수준을 수용가능한 수준으로 유지 - **세대 연금수익비 1.0 이상 유지 & 노령세대와 근로세대 간 가치분소득 균형 유지**
4. **최적 효율성**: 최저소득 이상 보장하면서도 연금재정 총규모 가능한 작게 유지- **소득계층별 상이한 다층체계 기본보장 전략**
5. **신뢰성**: 연금제도의 안정적 지속성에 대한 사회적 신뢰 확보

공평성

6. **세대 간 공평성**: 전 세대 걸쳐 연금혜택의 안정적 보장 & 수용가능한 수준의 연금부담 유지
7. **급여-부담 공평성**: 가입기간 및 부담수준에 일정 정도 비례하는 급여수준 보장
8. **세대 간 이전 공평성**: 세대 간 부양(세대 간 소득이전)에서 배제되지 않고 세대 간 이전 수준의 계층 및 젠더 공평성 확보
9. **공적연금 간 공평성**: 국민연금과 공적직역연금 간 공평성 보장

The background features a light gray field with a large white diamond in the center. In the four corners, there are overlapping geometric shapes: yellow squares and blue squares, some of which are tilted. A thin blue border surrounds the central white diamond.

Alternatives: 노후소득보장 개혁대안들

4차 국민연금제도개선위원회 개혁대안

국민연금 제도 개편 방안		1. 현행 유지 안	2. 기초연금 강화	3. 노후소득보장 강화 ①	4. 노후소득보장 강화 ②
기본 모형 (소득대체율)		소득대체율 40% 유지	소득대체율 40% + 기초연금 40만원	소득대체율 45%	소득대체율 50%
		국민 40% + 기초 12%** (52%)	국민 40% + 기초 15%* (55%)	국민 45% + 기초 12% (57%)	국민 50% + 기초 12% (62%)
국민연금	소득대체율	현행 유지 (2028년까지 40%로 인하)	현행 유지	2021년 45%	2021년 50%
	보험료율	현행 유지 (보험료율 9%)	현행 유지	2031년 12% (21년부터 5년마다 1%p씩 인상)	2036년 13% (21년부터 5년마다 1%p씩 인상)
기초연금		2021년 30만원	2021년 30만원 2022년 이후 40만원	2021년 30만원	2021년 30만원
***실질급여액 (실질대체율)		86.7만원 (34.7%)	101.7만원 (40.7%)	91.9만원 (36.8%)	97.1만원 (38.8%)
기금고갈시점		2057년	2057년	2063년	2062년

*기초연금 강화방안에서 기초연금 40만원 인상 시 소득대체율은 '22년 A값의 15%로 계산

**기초연금 30만원은 '22년 국민연금 A값의 약 12%에 해당

***월 250만원을 버는 평균소득자가 국민연금에 25년 가입했을 경우, 국민연금+기초연금

노후기본보장 위한 개혁대안의 여러 갈래들

개혁대안 구분	개혁전략
국민연금 수급-부담구조 균형 = 세대 간 공평성 긍정적 = 지속가능성 긍정적 = 정치적 수용성 부정적	■ 보험료를 단계적 인상으로 연금부담 강화 ■ 연금수급연령 인상으로 연금수급기간 축소 ■ 자동안정장치 도입-부양비, 평균수명(연금수급기간), 경제성장을 연동 ■ 보험료를 상한 설정 ➢ 세대 연금수익비 1.0 담보를 고려한 연금보험료를 상한 설정
국민연금 급여수준 인상 = 노후소득 보장성 긍정적 = 지속가능성 부정적	■ 국민연금 급여율 인상(급여율 현행 40%→ 45%, 50% 인상, 5-10%p) ➢ 저소득층 빈곤해소보다는 중간층 이상 적정 노후소득 확보에 기여 ■ 국민연금 의무가입, 연금크레딧 확대, 저소득층 보험료 지원을 통한 연금가입기간 확대로 연금급여수준 제고 ➢ 현재 연금수급자보다는 미래 연금수급자의 연금가입기간 확보 통한 적정 연금급여수준 확보에 기여 ➢ 불안정노동집단 등 취약집단의 적정 연금급여수준 확보에 기여
기초연금 강화: 보편적 기초연금 = 노후소득 보장성 중립적 또는 긍정적 = 지속가능성 부정적	■ 보편적 기본소득형 기초연금 ➢ 기초연금 수급대상 100% ➢ 기초연금 급여수준 30, 40, 50만원(국민연금 A값 12~20%) ➢ 재정규모 상당하고, 인구고령화로 재정부담 급증하여 지속가능성 위협
기초연금 강화: 최저보증 기초연금 차등 기초연금 = 노후소득 보장성 긍정적 = 지속가능성 긍정적 = 정치적 수용성 부정적	■ 최저보증 기초연금 또는 차등 기초연금 ➢ 기초연금 수급대상 70% → 30~40% 단계적 축소 ➢ 기초연금 급여수준 소득수준별 차등: 30~50만원(중위소득 30-50%) ➢ 국민연금 제도순응성 침해 ➢ 최적 비용효율성 및 확실한 빈곤해소 효과 ➢ 점차 기본보장 위한 기초연금 역할 축소함에 따라 재정부담 감소하여 지속가능성 제고

개혁대안 구분	개혁전략
국민연금 수급-부담구조 균형 = 세대 간 공평성 긍정적 = 지속가능성 긍정적 = 정치적 수용성 부정적	■ 보험료율 단계적 인상으로 연금부담 강화 ■ 연금수급연령 인상으로 연금수급기간 축소 ■ 자동안정장치 도입-부양비, 평균수명(연금수급기간), 경제성장을 연동 ■ 보험료율 상한 설정 ➢ 세대 연금수익비 1.0 담보를 고려한 연금보험료율 상한 설정
국민연금 급여수준 인상 = 노후소득 보장성 긍정적 = 지속가능성 부정적	■ 국민연금 급여율 인상(급여율 현행 40%➔ 45%, 50% 인상, 5-10%p) ➢ 저소득층 빈곤해소보다는 중간층 이상 적정 노후소득 확보에 기여 ■ 국민연금 의무가입, 연금크레딧 확대, 저소득층 보험료 지원을 통한 연금가입기간 확대로 연금급여수준 제고 ➢ 현재 연금수급자보다는 미래 연금수급자의 연금가입기간 확보 통한 적정 연금급여수준 확보에 기여 ➢ 불안정노동집단 등 취약집단의 적정 연금급여수준 확보에 기여
기초연금 강화: 보편적 기초연금 = 노후소득 보장성 중립적 또는 긍정적 = 지속가능성 부정적	■ 보편적 기본소득형 기초연금 ➢ 기초연금 수급대상 100% ➢ 기초연금 급여수준 30, 40, 50만원(국민연금 A값 12~20%) ➢ 재정규모 상당하고, 인구고령화로 재정부담 급증하여 지속가능성 위협
기초연금 강화: 최저보증 기초연금 차등 기초연금 = 노후소득 보장성 긍정적 = 지속가능성 긍정적 = 정치적 수용성 부정적	■ 최저보증 기초연금 또는 차등 기초연금 ➢ 기초연금 수급대상 70% ➔ 30~40% 단계적 축소 ➢ 기초연금 급여수준 소득수준별 차등: 30~50만원(중위소득 30-50%) ➢ 국민연금 제도순응성 침해 ➢ 최적 비용효율성 및 확실한 빈곤해소 효과 ➢ 점차 기본보장 위한 기초연금 역할 축소함에 따라 재정부담 감소하여 지속가능성 제고

노후기본보장 개혁대안을 가르는 현실 인식의 차이의 타당성 검토

1. 인구구조 변화와 연금의 영향에 대한 인식 차이

- 세계 유례없는 1.0에 이르는 노년부양비(제도부양비는 더 높음)가 연금제도에 시사하는 바는 피할 수 없는 엄중한 사실
- 기금고갈 이후 부과방식 전환시 필요보험료율 30% 상회. 초고령화로 인한 건강보험 및 장기요양보험 등 전체 사회보험부담율 50-60%로 부담 가능하지 않은 수준이고, 연금급여보다 높은 부담이므로 수용 불가

2. 보험료 인상의 시급성, 필수성에 대한 인식 차이, 국고 및 목적세 등 다른 재원의 동원 가능성에 대한 인식 차이

- 전세계적으로 연금개혁의 가장 큰 두 축은 세대 간 공평성 제고 위한 **급여-부담 연계 강화**, 불안정 노동자, 여성 등 **연금취약층에 대한 기본보장 강화**
- 지나치게 낮고 수급-부담 심각한 불균형을 초래하는 **연금보험료율 인상은 가장 시급한 것** 아닌가?
- 국민연금 사각지대가 넓어 국민연금에서 배제된 사람들이 많은 상황에서 국민연금 급여지출에 일반재정 및 목적세로 자원조달을 하는 것의 정당성이 있나?
- 로봇세 등의 새로운 자원 전망은 불투명

3. 기금고갈의 실재에 대한 인식 차이

- 연금급여지출 급속한 증가는 수급자수와 가입자수 추이(즉 인구추계)에서 확인가능한 명확한 사실
- 기금고갈이 현실화되지 않을 수 있다는 것은 어떤 의미인가? 기금고갈의 현실은 기금규모의 거대함과 시장에 투자된 기금의 현금화 과정의 경제혼란과는 차원이 다른 문제

4. 국민연금 급여인상 정책효과와 빈곤감소 및 세대, 계층, 젠더 영향

- 빈곤감소보다는 중간층 노후소득 강화, 현 노령층 빈곤보다는 미래 노령층 소득수준 강화, 국민연금 배제자보다는 국민연금 가입자(상대적 안정적 계층), 불안정 경제활동집단인 여성보다는 남성에 유리
- 연금크레딧 확대가 계층, 젠더적 관점에서 연금취약층 지원에 더 적합
- 연금가입 의무화(20년 가입)가 계층, 젠더적 관점에서 연금취약층 지원에 더 적합

5. 보편적 기본소득형 기초연금의 정책효과와 빈곤감소 및 세대, 계층, 젠더 영향

- 국민연금을 통한 세대 간 소득이전 지속되고 있고, 기초연금 중하위 70% 지급이 정착된 상황에서 기초 연금을 상위 30%까지 포함하는 보편적 기본소득으로 보장할 필요성이 있을까?
- 최저보증 기초연금방안에 비해 재정부담이 너무 크고, 추가적인 재정투입을 통한 빈곤감소 효과 낮고 및 계층, 젠더 영향 역진적

6. 최저보증 기초연금의 정책효과와 빈곤감소 및 세대, 계층, 젠더 영향

- 국민연금을 당연가입 원칙 및 소득파악 역량을 통해 잘 운영하면, 기초연금을 최저보증연금으로 운영 하더라도 가입회피 등 도덕적 해이 문제는 크지 않을 것임. 국민연금 가입시기는 근로연령기이고 기초 연금 수급시기는 노년기로 상이한 인생주기이므로 최저보증 기초연금이 가입 및 납부행위에 간섭하지 않을 것
- 최저보증 기초연금은 최저소득은 반드시 보장된다는 것을 의미하므로 오히려 연금소득의 예측가능성을 높여주는 효과 있을 것
- 다만, 최저보증 기초연금 운영에 따른 행정적 부담은 있을 것.
- 현노령세대는 최저보증 기초연금이 노인빈곤을 해소하는 데 적극적으로 역할을 수행하고, 미래노령세대는 국민연금 강화를 통해 국민연금이 노후소득보장에 주축이 되도록 하고 최저보증 기초연금은 보완적 역할을 하도록 함.

노후소득보장 개혁대안들

◆ 국민연금 강화 전략

- 국민연금 가입 의무화 & 관대한 연금크레딧 적용
- 국민연금 급여율 인상: 현행 40% 급여율에서 45% 또는 50% 인상(4차 연금제도개혁위 3안 및 4안)
- 국민연금 보험료율 인상: 보험료율 단계적 인상, 보험료율 인상 상한 설정 필요

◆ 기초연금 강화 전략

- 1안: 기본소득형 기초연금: 보편적 적용으로 70% 적용 ➔ 100% 적용, 기초연금 급여수준 현행 30만원 ➔ 40만원 or 50만원 or 기본보장 수준과 연동되는 두터운 기초연금
- 2안: 최저보증 기초연금: 최저소득보장 기초연금 or 최저연금보장 기초연금, 소득수준별 차등적 기초연금

◆ 국민연금 및 기초연금 동시 강화 전략

- 국민연금 강화 및 기초연금 강화 전략 병행

◆ 퇴직연금 의무화 강화

제5차 국민연금재정추계 결과

노인부양비 및 제도부양비

	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080
18-64세 인구(A)	3,501	3,249	2,782	2,324	1,984	1,674	1,418
노인인구(B)	950	1,306	1,725	1,900	1,868	1,747	1,563
노인부양비(B/A)	27.1	40.2	62.0	81.8	94.2	104.4	110.2
노인인구/가입자수(B/D)	43.2	62.5	93.6	123.9	149.3	160.9	165.9
가입자수(D)	2,199	2,090	1,843	1,534	1,251	1,086	942
노령연금수급자수(E)	527	761	1,160	1,467	1,569	1,501	1,347
제도부양비(E/D)	24	36.4	62.9	95.6	125.4	138.3	143.1

자료: 국민연금 재정추계전문위원회(2023.1) 제5차 국민연금 재정추계시산결과 바탕으로 필자 재정리

노령연금 수급율 및 실질소득대체율

	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080
노령연금수급율	55.5	58.3	67.2	77.2	84.0	85.9	86.2
연금급여 실질소득대체율	25.0	25.3	24.0	23.7	23.8	24.2	24.4

자료: 국민연금 재정추계전문위원회(2023.1) 제5차 국민연금 재정추계시산결과를 바탕으로 필자 계산

제5차 재정추계 기준: 연금수급자 및 연금급여지출

제5차 재정추계 기준	연금수급자 (만명)	연금급여 (원)	연금급여지출 (만원)	GDP 대비 연금급 여지출(%)	부과방식비용율 (%)
2023	527	719,844	4,552,291,875	1.7	6
2030	761	830,241	7,581,757,057	2.7	9.2
2040	1160	951,888	13,250,275,091	4.4	15.1
2050	1467	1,125,395	19,811,459,115	6.3	22.7
2060	1569	1,333,108	25,099,760,885	7.7	29.8
2070	1501	1,587,845	28,600,259,353	8.8	33.4
2080	1347	1,879,345	30,377,740,012	9.4	34.9

자료: 국민연금 재정추계전문위원회(2023.1) 제5차 국민연금 재정추계시산결과를 바탕으로 필자 계산

전노령층 기본보장시 연금급여지출

전노령층 기본 연금보장 급여지출

전노령층 기본보장	전체 노령인구 (만명)	연금급여 _25%(원)	연금급여 _30%(원)	연금급여 _35%(원)	GDP대비 연금급여 25%지출(%)	GDP대비 연금급여 30%지출(%)	GDP대비 연금급여 35%지출(%)
2023	950	719,844	863,813	1,007,781	3.06	3.68	4.29
2030	1,306	821,216	985,459	1,149,703	4.58	5.50	6.42
2040	1,725	991,287	1,189,544	1,387,802	6.81	8.18	9.54
2050	1,900	1,184,888	1,421,865	1,658,843	8.59	10.31	12.03
2060	1,868	1,402,448	1,682,937	1,963,427	9.64	11.57	13.50
2070	1,747	1,643,705	1,972,445	2,301,186	10.60	12.72	14.84
2080	1,563	1,926,464	2,311,756	2,697,049	11.18	13.42	15.65

자료: 필자 계산

전노령층 기본연금보장 부과방식비용율

전노령층 기본보장	노령인구/가입자수			노령인구/18-64세인구		
	연금급여25% 부과방식 비용율(%)	연금급여 30% 부과방식 비용율(%)	연금급여 35% 부과방식 비용율(%)	연금급여25% 부과방식 비용율(%)	연금급여 30% 부과방식 비용율(%)	연금급여 35% 부과방식 비용율(%)
2023	10.8	13.0	15.1	6.8	8.1	9.5
2030	15.6	18.7	21.9	10.0	12.1	14.1
2040	23.4	28.1	32.8	15.5	18.6	21.7
2050	31.0	37.2	43.4	20.4	24.5	28.6
2060	37.3	44.8	52.3	23.5	28.2	33.0
2070	40.2	48.3	56.3	26.1	31.3	36.5
2080	41.5	49.8	58.1	27.6	33.1	38.6

자료: 필자 계산

기초연금 강화 방안

- 1안: 기본소득형 보편적 기초연금: 전체노인 100% 수급, 급여수준 30만원, 40만원, 50만원
- 2안: 최저보증 기초연금: 중위소득 30%, 중위소득 40%, 중위소득 50% 최저소득보장 기초연금

기본보장 대안별 소요재정

유형	급여액	기초연금 소요재정
기본소득형 보편적 기초연금	전체노인 100% 30만원	32.3조원
	전체노인 100% 40만원	43.1조원
	전체노인 100% 50만원	53.9조원
최저보증 기초연금	중위소득 30% 58.3만원	27.5조원
	중위소득 40% 77.8만원	34.1조원
	중위소득 50% 97.2만원	42.4조원
현행 기초연금	중하위 70% 30만원	21.5조원

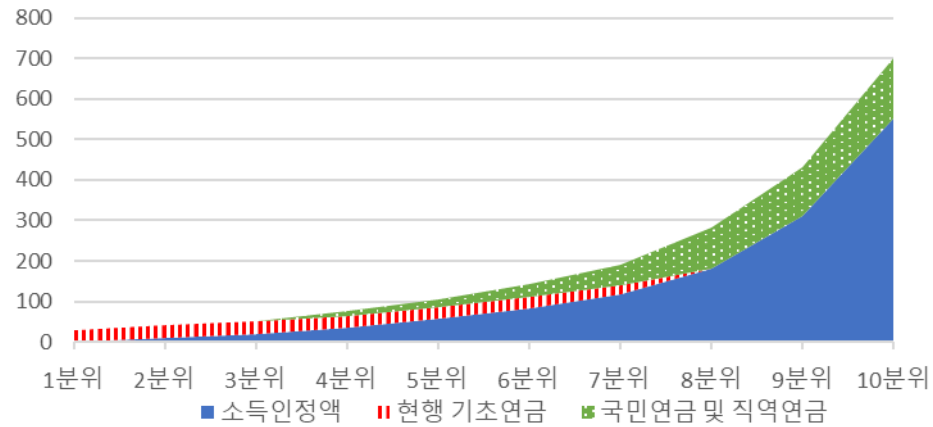
기초연금 대안별 가구별 부담 수준

	기초연금총소요재정(만원)	가구당부담(만원)	가구당부담율
현행 기초연금	2,154,000,000	134	2.4%
보편기본소득형 30만원	3,231,000,000	201	3.5%
보편기본소득형 40만원	4,308,000,000	267	4.7%
보편기본소득형 50만원	5,385,000,000	334	5.9%
최저보증기본연금 중위소득 30%(58.3만원)	2,745,273,000	170	3.0%
최저보증기본연금 중위소득 40%(77.8만원)	3,405,474,000	211	3.7%
최저보증기본연금 중위소득 50%(97.2만원)	4,241,226,000	263	4.6%

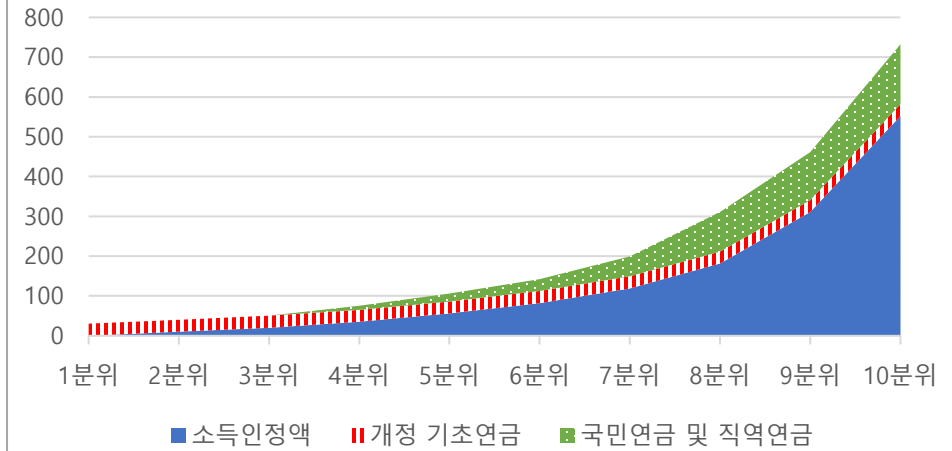
주: 20-64세 가구주 가구당 평균소득 대비 부담율로 계산

기초연금 대안별 소득분위별 소득구성: 기본소득형 기초연금

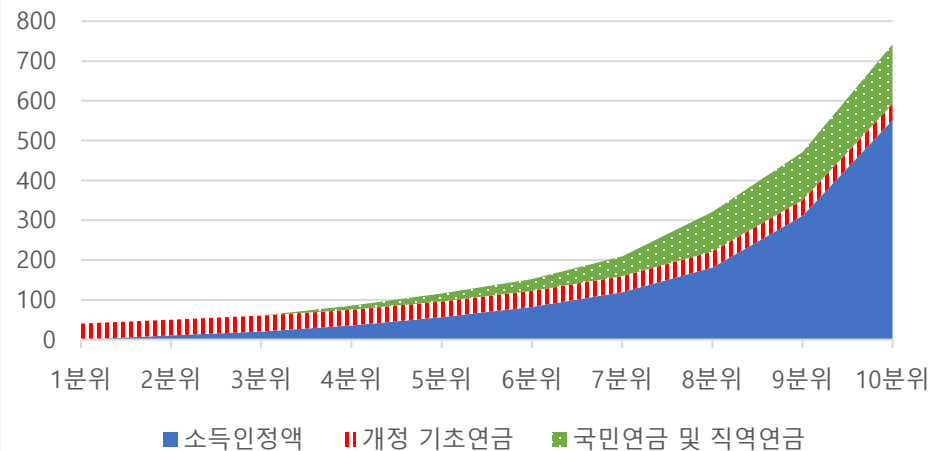
현행 기초연금



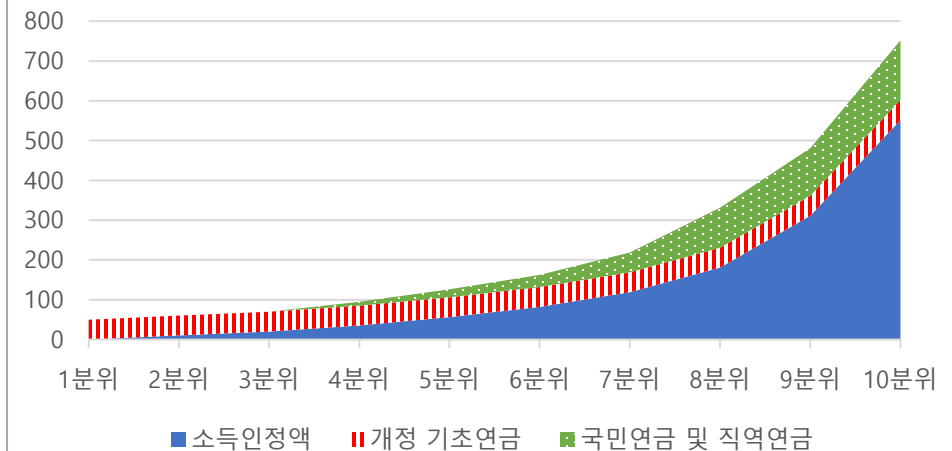
기본소득형 기초연금 30만원



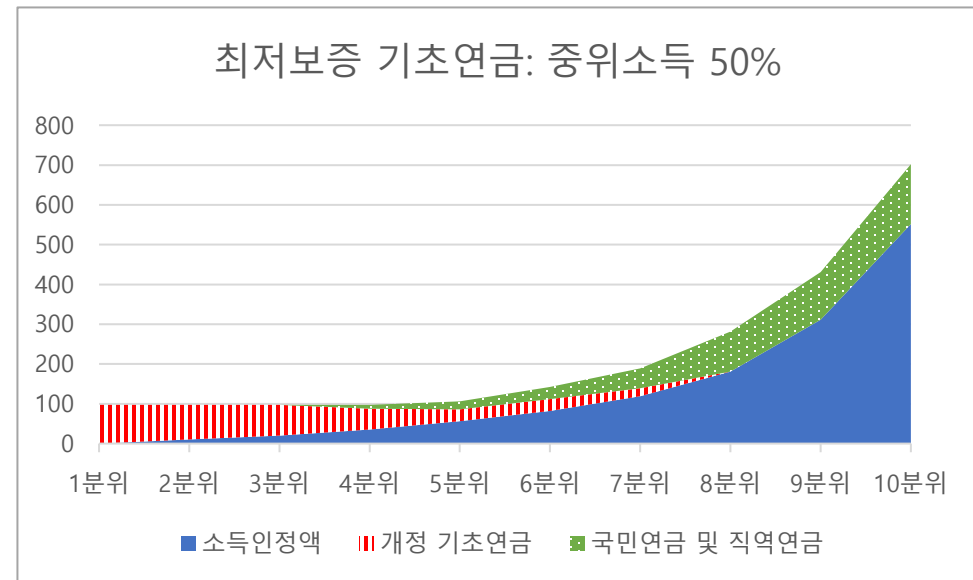
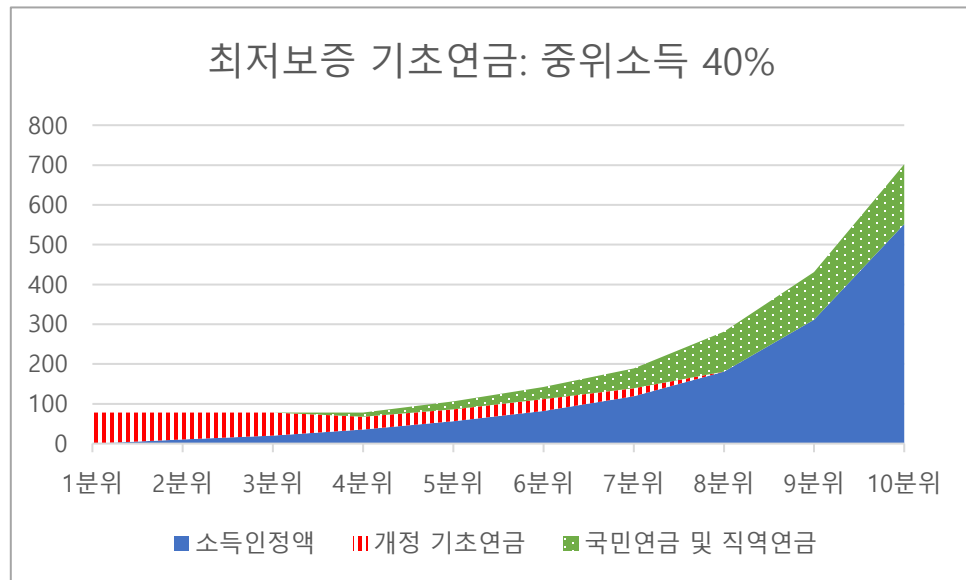
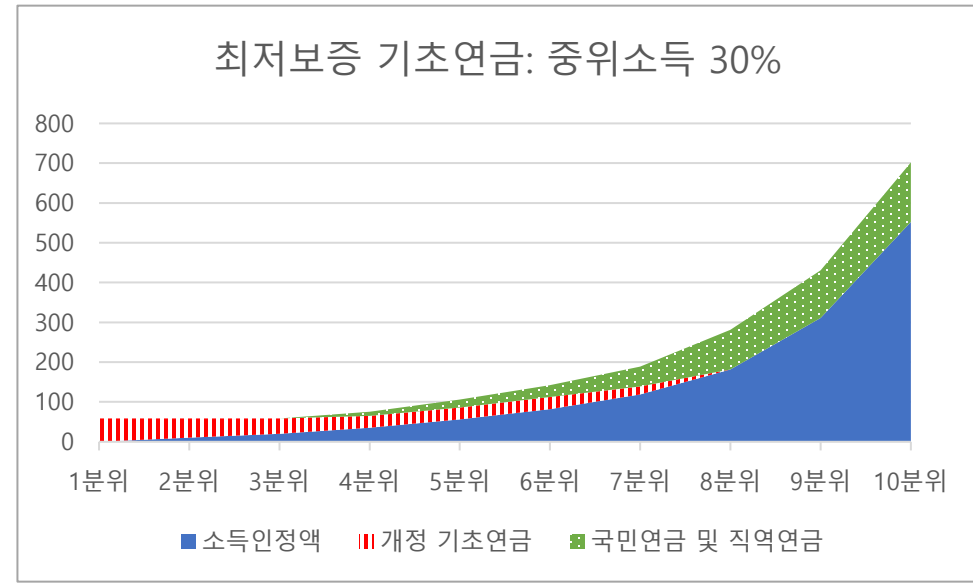
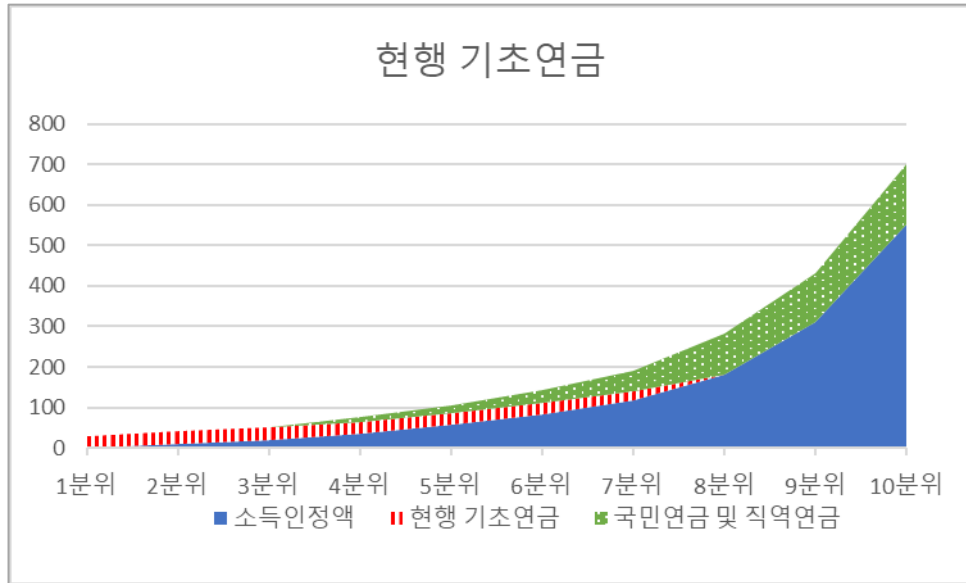
기본소득형 기초연금 40만원



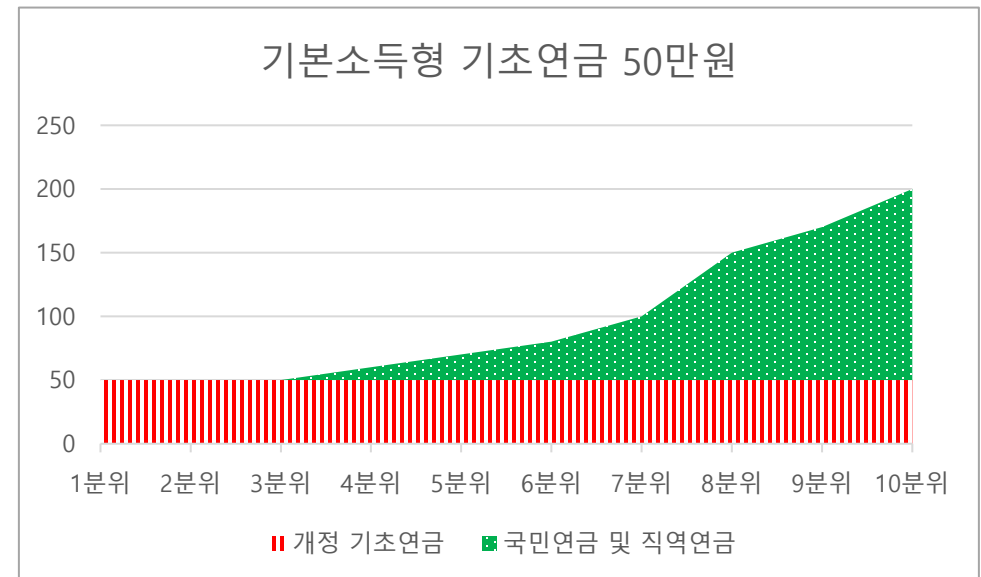
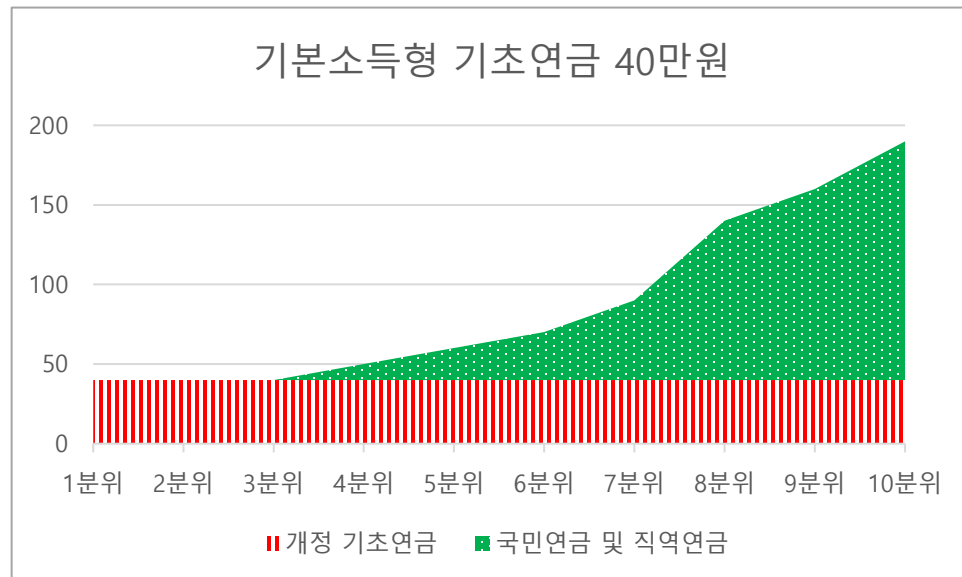
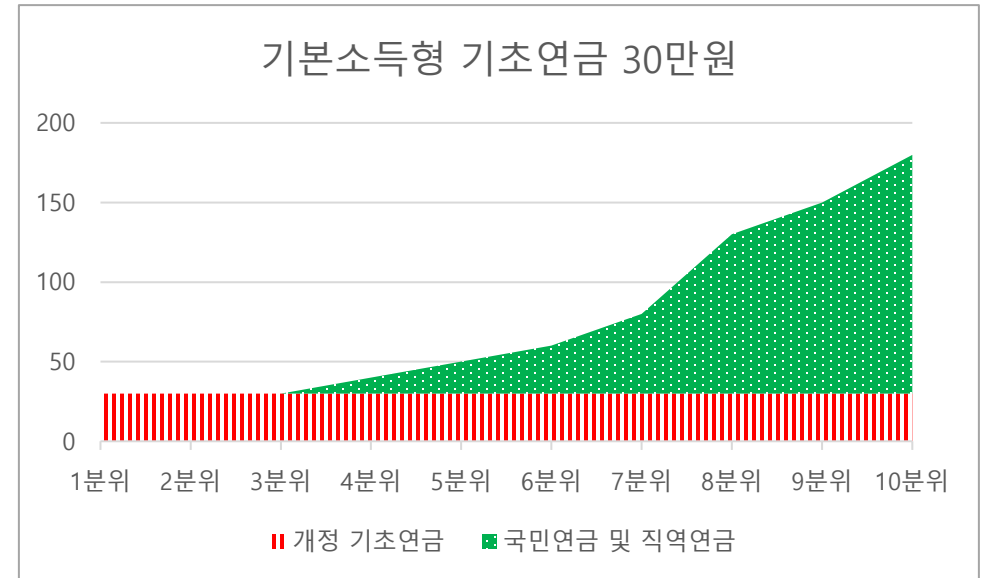
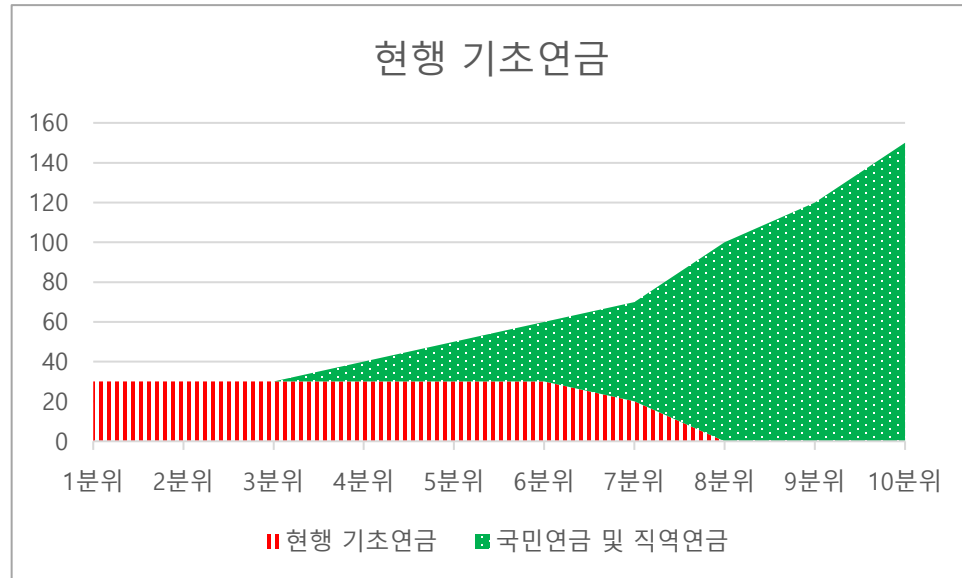
기본소득형 기초연금 50만원



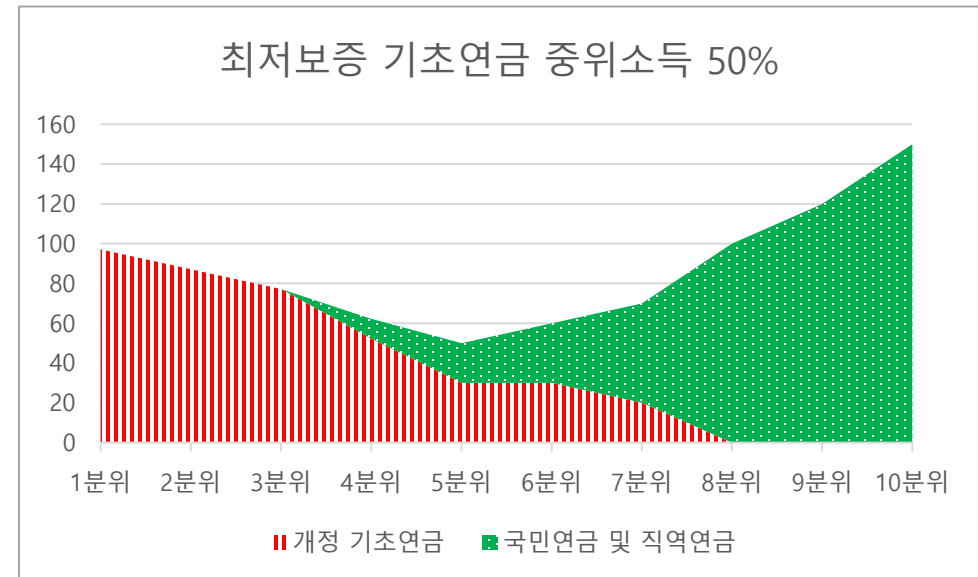
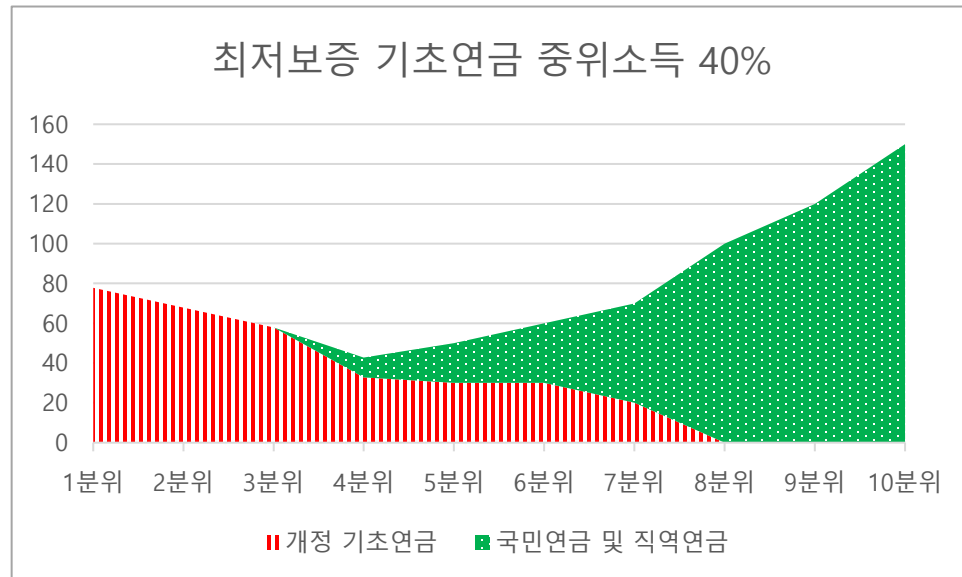
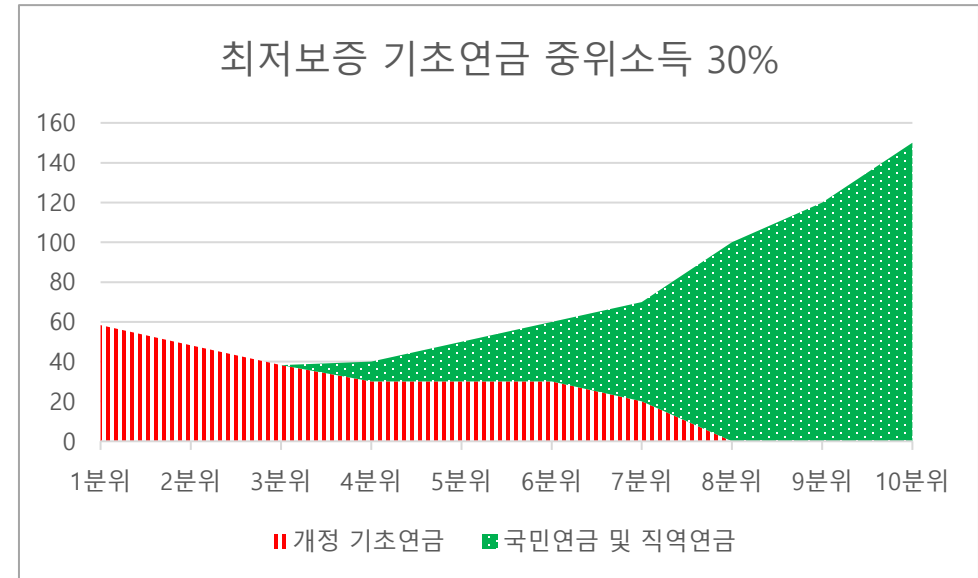
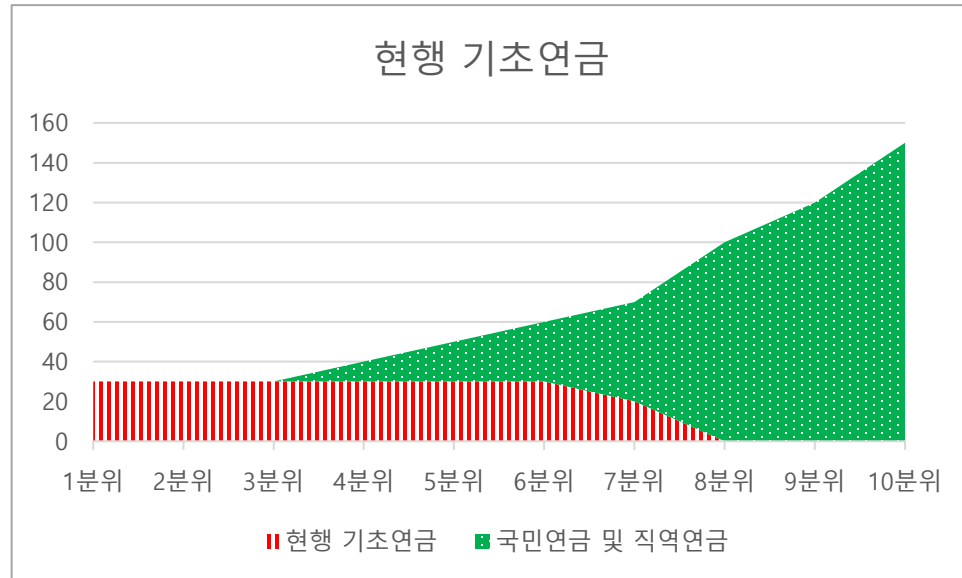
기초연금 대안별 소득분위별 소득구성: 최저보증형 기초연금



기초연금 대안별 소득분위별 공적이전소득: 기본소득형 기초연금



기초연금 대안별 소득분위별 공적이전소득: 최저보증형 기초연금



기초연금 대안별 빈곤개선 효과

	1인가구 기준	현행 기초연금 빈곤율(A)	개정기초연금 빈곤율(B)	빈곤감소폭(A-B)	빈곤감소율((A-B)/A)
기본소득형30만원	중위소득 30% 기준(58.3만원)	25.0%	25.0%	0.0%	0.0%
	중위소득 40% 기준(77.8만원)	32.0%	32.0%	0.0%	0.0%
	중위소득 50% 기준(97.2만원)	40.0%	40.0%	0.0%	0.0%
기본소득형40만원	중위소득 30% 기준(58.3만원)	25.0%	14.5%	10.5%	42.0%
	중위소득 40% 기준(77.8만원)	32.0%	26.4%	5.6%	17.5%
	중위소득 50% 기준(97.2만원)	40.0%	35.5%	4.5%	11.3%
기본소득형50만원	중위소득 30% 기준(58.3만원)	25.0%	2.9%	22.1%	88.4%
	중위소득 40% 기준(77.8만원)	32.0%	22.8%	9.2%	28.8%
	중위소득 50% 기준(97.2만원)	40.0%	31.0%	9.0%	22.5%
최저보증 중위소득30%	중위소득 30% 기준(58.3만원)	25.0%	0.0%	25.0%	100.0%
	중위소득 40% 기준(77.8만원)	32.0%	32.0%	0.0%	0.0%
	중위소득 50% 기준(97.2만원)	40.0%	40.0%	0.0%	0.0%
최저보증 중위소득40%	중위소득 30% 기준(58.3만원)	25.0%	0.0%	25.0%	100.0%
	중위소득 40% 기준(77.8만원)	32.0%	0.0%	32.0%	100.0%
	중위소득 50% 기준(97.2만원)	40.0%	34.2%	5.8%	14.5%
최저보증 중위소득50%	중위소득 30% 기준(58.3만원)	25.0%	0.0%	25.0%	100.0%
	중위소득 40% 기준(77.8만원)	32.0%	0.0%	32.0%	100.0%
	중위소득 50% 기준(97.2만원)	40.0%	0.0%	40.0%	100.0%

개혁대안 제안

노후소득보장 개혁의 관점

- 인구구조 변화는 정해진 사실이고 연금개혁에 주는 메시지는 명확하고 엄중함.
- 명확한 사실을 전제로 연금개혁 논의하는 것이 중요함.
- 연금제도는 본질적으로 세대 간 자원배분을 공평하게 조율하기 위한 장치임.
- 이것이 연금제도의 급여-부담 구조를 노인만의 안정적 소득을 위해 초점을 맞추기 어려운 이유. 동시에 근로세대의 부담만을 고려하기도 어려움.
- 따라서 하나의 제도가 아니라 여러 제도들을 결합하여 최적의 비용효율성을 고려하여 노인의 안정적 소득과 근로세대의 부담가능한 수준을 맞추고자 하는 것임.
- 미래 세대가 수용할 수 없는 수준의 연금보험료 부담이 필연적으로 발생하도록 방치하는 것은 연금제도 지속을 포기하고 세대 간 계약을 깨트리는 것임.
- 따라서 지속가능성의 본질적 의미는 재정건전성 확보를 통해 미래세대의 안정적 노후소득을 보장하는 것이고 세대 간 연금계약을 지속해 나가고자 하는 것임. 다시 말해 보장성은 복지이고, 지속가능성은 경제라는 이분법적인 접근은 본질적 이해를 곡해하게 만듦.
- 세대 간 공평성을 담보하고, 기본보장을 통해 지속가능한 노후소득 기본보장을 위한 연금 개혁이 필요함.
- 이를 위해서는 소득계층별로 비용효율적인 최적의 제도조합을 통한 기본보장 달성에 선택과 집중이 필요함.

소득계층별 최적의 다층노후소득보장체계를 통한 기본보장 달성

1. 국민연금의 1인 1연금 보편연금 의무화 및 20년 가입기간 담보 위한 연금크레딧 확대

- 국민연금 1인1연금 보편연금화를 위한 의무가입화
- 적정연금 급여수준 담보 위한 20년 가입기간 확보 위한 연금크레딧 대폭 확대
- 연금가입소득 하한선 상향조정: 최저생계비 수준과 연동
- 연금보험료 단계적 인상
- 연금보험료 인상 상한(=세대 연금수익비 1.0) 설정

- ✓ 현노령세대의 노후소득보장에는 중심적 역할에 한계
- ✓ 미래 노령세대의 노후소득보장에는 중심적 역할 수행하도록 국민연금 보편연금화 및 연금크레딧 확대
- ✓ 연금 가입소득 하한선을 최저생계비 수준과 연동하여 인상하여 실질적 소득 담보
- ✓ 지속가능성 담보 위한 국민연금보험료 단계적 인상 및 세대수익비 1.0 담보 보증위한 연금보험료 상한 설정

국민연금 강화의 구체적 방안

1. 보편적 국민연금 전략

- 모든 국민의 국민연금 의무가입
- 국민연금 1인 1국민연금화를 통한 실질적인 전국민 연금화, 최소 20년 가입기간 확보

2. 국민연금 가입기간 확보방안

- 모든 국민의 최소 20년(240개월) 가입기간 확보를 통한 연금급여 수준 담보
- 연금크레딧 확대(안)
 - 출산크레딧 첫째부터 적용: 1자녀당 12개월, 상한 36개월
 - 군복무크레딧 인정기간 확대: 6개월-> 복무기간, 최대 18개월
 - 실업크레딧 인정기간 확대: 구직급여 수급기간 최대 12개월 -> 생애기간 최대 60개월
 - 양육크레딧 도입: 1자녀당 12개월, 상한 36개월
 - 간병크레딧 도입: 1인당 12개월, 상한 24개월
- 저소득층 연금보험료 지원

3. 국민연금 가입기준소득 하한선 인상

- 하한선을 최저생계비와 연동하여 인상

1. 국민연금 강화 방안[계속]

4. 국민연금보험료 단계적 제고: 시급히, 필수적으로

- 국민연금보험료 인상계획(안): 9% ➔ 12% ➔ 18%(40%급여율) 단계적 인상
- 2023년 3%p 인상 이후 매년 1%p 인상, 2031년 20%
- 세대 연금수익비 1.0 담보 및 국민연금보험료 상한선 설정
- 세대 연금수익비 1.0 담보 및 이를 위한 국민연금 보험료 상한선 설정

5. 국민연금 크레딧 및 저소득층 보험료 지원에 대한 국가재정 지원

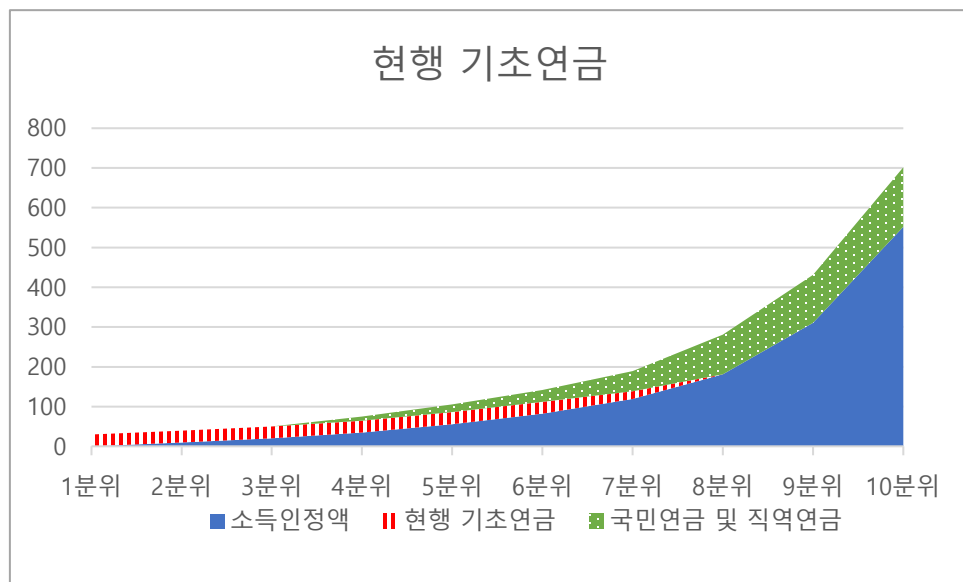
- 연금크레딧 종류별 재정지원 다각화

2. 기초연금의 최저보증연금 위한 경과적 차등연금화

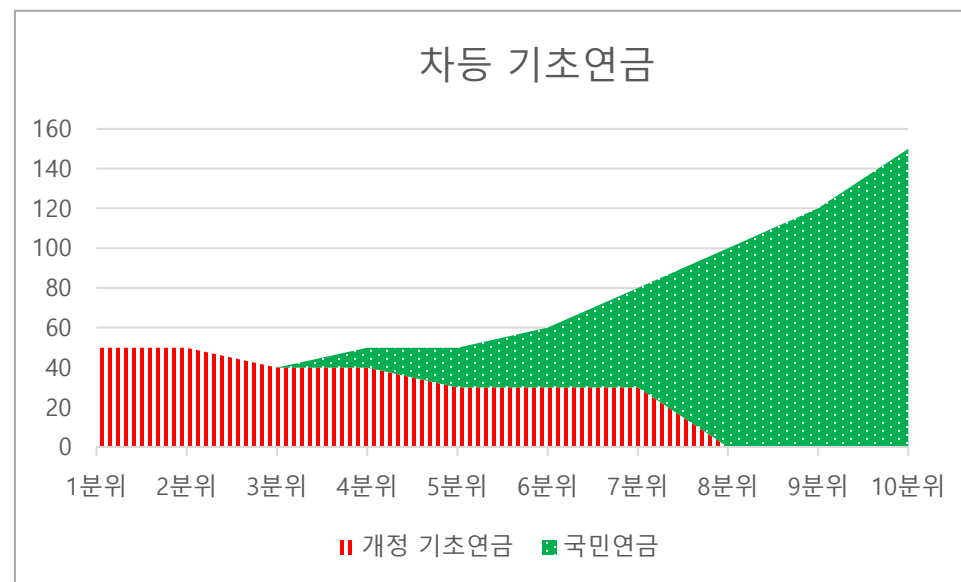
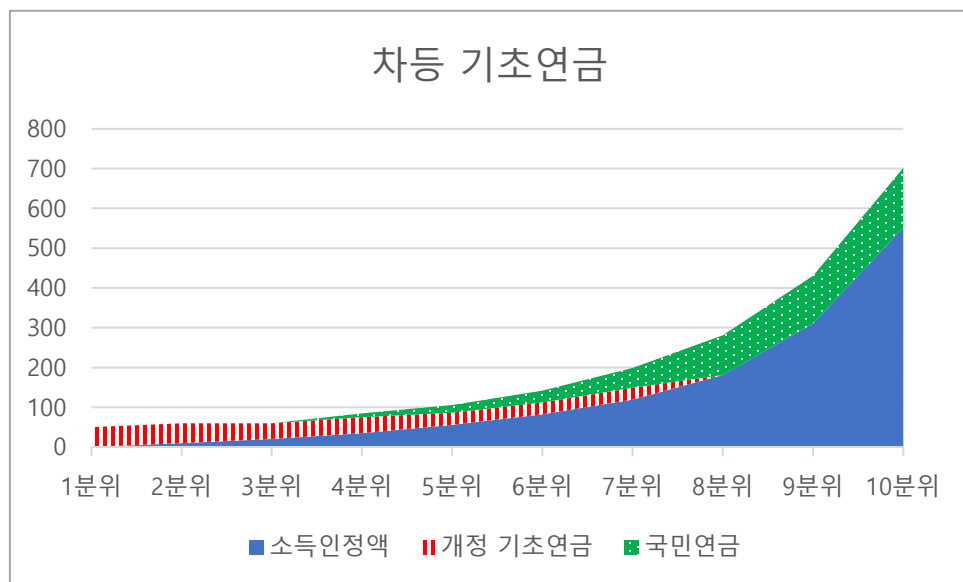
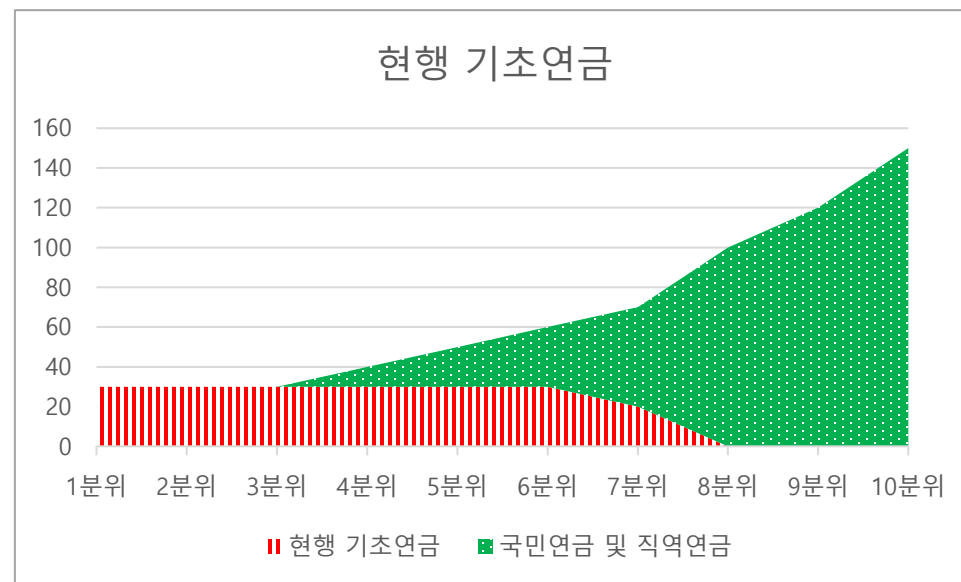
- 기초연금을 최저보증연금으로 전환하는 경과 과정에서 소득계층별 차등기초연금으로 전환. 최하위층의 경우 빈곤선에 부족한 부분은 국민기초생활보장제도를 통해 보충.
 - 하위 20% 50만원, 하위 20-40% 40만원, 하위 50-70% 30만원
- 장점 및 단점
 - 장점: 높은 빈곤감소 효과, 최적 효율성 높은 편, 최저소득보증연금보다 행정적 부담 덜함.
 - 단점: 차등 급여액 경계선 구분에 따른 민원 등 어려움 발생 가능성
- 소요재정: 2022년 기준 24.2조 (현행 제도기준 21.5조원)
- 빈곤율 감소효과

1인가구 기준	현행 기초연금 빈곤율(A)	개정기초연금 빈곤율(B)	빈곤감소폭 (A-B)	빈곤감소율 ((A-B)/A)
중위소득 30% 기준(58.3만원)	25%	8%	17%	68.0%
중위소득 40% 기준(77.8만원)	32%	27%	5%	15.6%
중위소득 50% 기준(97.2만원)	40%	35%	5%	12.5%

소득분위별 소득구성



소득분위별 공적이전소득



- 기초연금을 최저보증연금으로 변형하게 되면, 두가지 효과가 기대됨.
 - 첫 번째는 저소득층에 대한 기초연금이 차등적으로 두터워지는 효과를 가져 빈곤율 감소에 기여할 것임.
 - 두 번째는 국민연금 급여가 없거나 급여수준이 낮은 현세대 노인들에게 기초연금의 역할이 한층 커졌다가, 현세대 노인들이 점점 퇴장함에 따라 기초연금 역할은 자연스럽게 줄어들 수 있어, 향후 급증하는 제도부양비에 지속가능한 방안임.

- 기초연금재정의 전세대 부담을 위한 부가가치세 기반 사회보장세 목적세 도입
 - **소득세 뿐만 아니라 소비세를 통해 사회보장 목적세를 조성**하는 것을 통해 조세를 재원으로 부과방식으로 운영하더라도 세대 간 부양 보다는 고령층도 사회보장재원에 기여할 수 있기 때문
 - 이를 통해 세대 간 부양이 아니라 부담능력이 있는 계층으로부터 부담능력이 없는 계층으로의 **계층연대적 소득이전**이 기초연금의 중요한 개념으로 전환됨.
 - 이를 통해 기초연금은 세대부양 연금이 아니라 **사회연대 연금**이 되는 것이고, **인구구조 부담으로부터 자유로워질** 수 있게 됨. 기초연금이 노령층에 대한 범주적 기본소득이라고 볼 때 기본소득 조성 재원이 세대 간 부양 중심의 개념에서 사회연대적 개념의 재원으로 전환되는 것이 타당

3. 퇴직연금의 내실화

- 퇴직연금제도가 실질적인 노후소득보장의 일부분을 담당할 수 있도록 퇴직연금제도 개혁
- 퇴직연금 운용 금융기관에 대한 관리감독을 강화하여 퇴직연금적립기금 수익률을 높여서 퇴직 연금의 내실화 방안 마련
- 퇴직금적립금 일부는 국민연금보험료 부담분으로 전환하는 방안 검토
 - 퇴직금적립금 8.3% 중 4%를 국민연금보험료 부담분으로 전환
 - 퇴직금적립금 4.3%는 급여율 10% 퇴직연금으로 실효화
- 중소기업 근로자를 표적대상으로 한 공적 관리 퇴직연금을 만들어 급여율 10% 보장하는 퇴직 연금으로 만드는 방안 검토

감사합니다

seokje@hallym.ac.kr