

## 최근 연금개혁 경과와 과제

### 요약

저부담·고급여 체계의 공적연금은 저출산·고령화·저성장 환경에 직면하면서 기금소진 예상 시점이 앞당겨지고 있음. 이에 15년 만에 국회를 중심으로 연금개혁이 추진되고 있으나, 목표 소득대체율에 대한 이견이 좁혀지지 않으면서 연금개혁 논의가 속도를 내지 못하고 있음. 적정 노후소득보장은 공적연금뿐만 아니라 사적연금을 포함하여 종합적으로 판단되어야 하므로 퇴직연금의 종신연금화를 포함한 사적연금의 노후소득보장 강화 방안이 검토될 필요가 있음

### 1. 연금개혁 배경 및 경과

- 저부담·고급여 체계의 공적연금은 저출산·고령화·저성장의 환경에 직면하면서, 연금재정이 지속적으로 악화되어 연금의 소진 시점은 5년 전에 비해 2년 앞당겨진 2055년으로 나타남(〈별첨 1〉 참조)
  - 국민연금 재정계산에 따른 기금의 소진 시점은 제4차 결과가 2057년이었으나 이번 제5차 결과는 2055년으로 앞당겨져 조속한 연금개혁의 필요성이 요구되고 있음
  - 기초연금을 포함한 우리나라 공적연금 급여가 GDP에서 차지하는 비중은 2030년 5.7%, 2040년 7.9%, 2050년 9.9%, 2060년 11.7%, 2070년 12.4%로 가파르게 증가하는 것으로 추정됨
    - 2030~2060년 동안 OECD(29개국)는 9.7~10.4%, EU(27개국)는 10.7~11.3%인 점과 비교할 때 우리나라 공적연금의 재정 부담 증가 속도가 매우 빠른 것으로 나타남
- 최근 연금개혁 논의는 2007년 국민연금 개혁 이후 15년 만인 2022년 대선 과정에서 제기된 후 국회 연금개혁특별위원회 및 민간자문위원회의 구성을 통해 추진되고 있음
  - 연금개혁특별위원회는 민주당 6명, 국민의힘당 6명, 비교섭단체 1명인 총 13명의 국회의원으로 구성되고, 산하에 민간자문위원회를 두고 2023년 4월까지 연금개혁을 논의하는 것으로 계획됨
  - 양당이 추천하는 16명의 위원으로 구성된 민간자문위원회는 연금개혁 방향과 방안을 마련하여 연금개혁 특별위원회에 제출하고, 이후 국민의견수렴기구(대타협기구)를 구성하여 연금개혁을 추진한다는 계획임
    - 민간자문위원회의 연금개혁 방향은 연금개혁 추진의 시급성을 고려하여 구조 전반의 개혁이 아니라 국민연금과 기초연금의 보험료율과 소득대체율을 조정하여 기금의 재정안정화 추진에 중점을 둠

---

# CEO Brief

---

## 2. 연금개혁안 및 대응방향

- 2023년 1월 민간자문위원회는 보험료율 인상 필요성에는 공감대를 형성한 바 있으나, 소득대체율에 대해서는 이견을 좁히지 못함
  - 현행 보험료율 9%를 향후 10년에 걸쳐 15% 수준으로 인상할 필요성에는 공감대가 형성되어 있으나, 목표 소득대체율에 대해서는 현행 40% 유지(안)과 50% 인상(안)으로 이견이 있음
    - OECD 방식으로 비교한 우리나라 국민연금 소득대체율은 31.2%로 OECD 평균 42.2%에 비해 낮으나 국민연금 보험료율 9%는 OECD 평균 보험료율 18.2%에 절반도 되지 않음
  - 다만, 큰 이견이 없는 기초연금 40만 원 인상(안)이 추진될 경우, 현행 국민연금의 3년 평균소득월액 268만 원의 15% 수준이므로 그만큼 소득대체율 개선 효과가 있을 것으로 기대됨
- 연금개혁이 늦춰질수록 공적연금의 재정문제는 더욱 악화되어 모수(보험료율과 소득대체율) 조정이 아닌 구조를 개혁해야 하는 상황이 올 수 있으며, 사적연금의 정책에도 큰 변화를 초래할 수 있음
  - 이번 연금개혁에 실패하게 되면 더 강한 연금개혁이 요구될 것이며, 이는 보험료 부담 증가를 회피하기 위해 퇴직연금을 국민연금 재원으로 활용하자는 퇴직금전환금제의 부활로 나타날 우려가 있음
    - 과거 퇴직금전환금제는 퇴직금의 일부(2~3%)를 국민연금 보험료로 납부하도록 한 제도로 1993년에 도입되어 1998년에 폐지된바, 국민연금 재정문제를 근본적으로 해소하는 것은 아님
    - 더구나 국민연금 급여는 보험료가 아니라 소득에 연동되기 때문에 퇴직금전환금을 국민연금 보험료로 활용하더라도 국민연금 급여가 상향되지는 않아 퇴직연금의 노후소득보장 역할만 축소될 우려가 큼
  - 다른 한편으로, 납입 보험료 대비 연금 수급액의 일정 수익비를 보장하는 현행 DB형 국민연금의 지속 가능성이 보장되지 않으면, 시장수익률 수준으로 연금을 보장하는 스웨덴식(NDC) DC형 연금 전환이나 칠레와 같은 민영화 방식으로의 전환을 고민해야 하는 상황이 될 수 있음
- 연금개혁 논의는 공적연금의 내실화와 사적연금의 역할 강화를 요구할 수밖에 없어 퇴직연금의 종신 연금화 등을 포함한 국민노후소득보장 개선을 위해 산업의 적극적 참여가 필요함
  - 퇴직연금의 종신 연금화를 모색하는 방안 외에도 공적연금 가입을 전제로 개인연금 가입에 대해 누진적으로 세제혜택을 부여하는 한국형 리스터연금(가칭, 공사연계연금)의 도입을 검토할 필요가 있음

강성호 선임연구위원  
ksh0515@kiri.or.kr

## Pension Reform: Current Status and Challenges

### ABSTRACT

The fund of the National Pension Scheme (NPS) with “less burden – more benefit” structure, is about to exhaust sooner than expected, as low fertility rate, population aging, and low economic growth persist. However, the discussion long overdue to reform the NPS by the National Assembly has stagnated due to the lack of consensus on the target level of pension benefit (target income replacement rate). In order to ensure adequate old-age income security, not only public pension but also private pension should be comprehensively analyzed. Accordingly, it is necessary to examine measures to expand old-age income in the private pension sector, including whole-life(lifelong) annuitization of occupational pensions.

### 1. Background and Current Status of the Pension Reform

As low fertility rate, population aging, and low economic growth persist, the fund of the National Pension Scheme (NPS) with “less burden – more benefit” structure, has continuously eroded and will exhaust by 2055, two years earlier than the prediction five years ago. According to the 4th National Pension Fund’s financial estimate, the fund exhaustion was expected to happen in 2057, but was accelerated to 2055 in the 5th estimate, raising urgency to prompt pension reform. Meanwhile, Korea’s public pension benefits, including the basic pension, are estimated to show a steep rise, accounting for 5.7% of the GDP in 2030, 7.9% in 2040, 9.9% in 2050, 11.7% in 2060, and 12.4% in 2070. Considering that the ratios of pension benefits to GDP between 2030 and 2060 are 9.7~10.4% in the OECD (29

---

# CEO Brief

---

countries) and 10.7~11.3% in the EU (27 countries), the upward trend of Korean public pension's financial burden is alarming.

The issues about pension reform were raised during the presidential election in 2022, 15 years after the 2007 National Pension reform, and now discussed through the Special Committee for National Pension Reform in the National Assembly and the Private Advisory Committee. The Special Committee for National Pension Reform is composed of 13 members of the National Assembly, 6 members of the Democratic Party (DP), 6 members of the People's Power Party (PPP), and one member from a non-negotiating party, and has the Private Advisory Committee under it. It will discuss pension reform until April 2023. The Private Advisory Committee, composed of 16 members, recommended by both parties, plans to come up with directions and measures to pension reform and submit them to the Special Committee. And then it will form an organization for collecting public opinions to carry out the pension reform.

## 2. Pension Reform Plan and Directions for Countermeasures

In January 2023, the Private Advisory Committee formed a consensus on raising premium rate, but could not address the issues regarding the income replacement rate. Raising premium rate from the current level of 9% to 15% over the next 10 years has no major disagreements. However, opinions on the target income replacement rate are divided between maintaining the current level of 40% and increasing it to 50%. Using OECD estimation method, Korea's National Pension income replacement rate is 31.2%, lower than the OECD average of 42.2%, but the National Pension premium rate of 9% is less than even half of the OECD average of 18.2%. If the proposal to raise the basic pension to 400,000 won per month gets implemented, it will be 15% of the three-year average earnings of the National Pension (2.68 million won). Hence, it is expected that the income replacement rate will improve accordingly.

---

# CEO Brief

---

The longer the pension reform is delayed, the heavier the financial burden on public pension will be. This might make structural reforms unavoidable instead of adjustments to parameters (premium rate and income replacement rate), and then the private pension policy could also be greatly changed. The failure of the pension reform this time would cry for a stronger pension reform later. And this may result in the revival of the retirement pay conversion system that converts retirement payment into the National Pension to reduce the burden of National Pension. The retirement pay conversion system, in which part (2~3%) of retirement payment was paid as National Pension premiums, was implemented in 1993 and abolished in 1998. Moreover, since National Pension benefits are linked to incomes, not premiums, even if the retirement payment are paid as National Pension premiums, National Pension benefits would not increase, only to weaken the function of retirement pension of ensuring the old-age income. On the other hand, if the current Defined Benefit (DB) public pension scheme, which guarantees more benefits than premiums, becomes unsustainable, the implementation of the Swedish NDC Scheme, which guarantees pension benefits at the level of market return, or the privatization of pension system, such as in Chile, can be considered.

Pension reform makes enhancement of the National Pension Scheme and reinforcement of the role of private pensions inevitable. Therefore, the insurance industry should actively participate to improve old-age income security, including whole-life (lifelong) annuitization of occupational pensions. In addition, it is necessary to review the implementation of the Korean Riester Pension (tentatively named “public-private-partnership pension scheme”), which encourages private pension subscriptions through progressive tax incentives conditional upon public pension enrollment.

Sungho Kang, Senior Researcher  
ksh0515@kiri.or.kr

## 1. 우리나라 노후소득보장 체계

○ 우리나라 연금제도는 형식적 측면에서는 다층노후소득보장 체계를 구성하고 있음

- 현실적으로 국민연금제도 도입이 일천하고, 노동시장의 이중구조, 노후소득 준비를 위한 근로기간 여건의 불충분 등으로 안정적 노후생활 수준에는 미흡함

〈그림 1〉 우리나라의 노후소득보장 체계 및 현황

연금	사적 연금	3층	적격 개인연금('19. 12월, 222만 명) <sup>1)</sup>	
		2층	퇴직연금 <sup>2)</sup> (가입: '19년 595만 명, 연금수급: '21년 4.3%)	IRP(2017~)
	공적 연금	1층	국민연금 (가입: '20년 2,211만 명, 수급: '19년 65세 이상 348만 명)	특수직역연금 <sup>3)</sup> ('19년 약 155만 명, 수급: '19년 65세 이상 43만 명)
		0층	기초연금 수급자(65세 이상 소득하위 70%) ( '21년 추계 598만 명)	
조세	0층	기초생활보장 수급자('19년 노인 39만 가구)		
소득원	대상	근로자	자영자 등	공무원 등 직역가입자

주: 1) 2020 국세통계연보(2019년 기준)상 연금저축 공제대상자 수입

2) 통계청 보도자료(2020. 12. 24), "2019년 퇴직연금통계 결과"

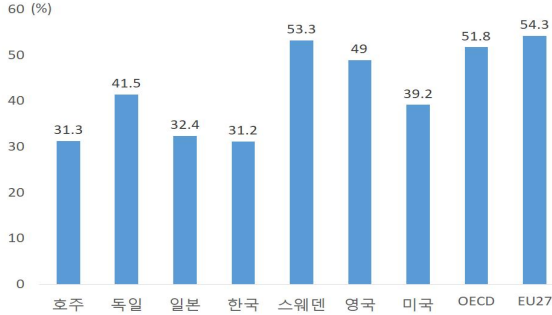
3) 특수직역연금은 공무원(120만 명, '19년), 사학(32.4만 명, '19년), 군인, 별정우체국연금으로 구성함

자료: 국세청 보도자료(2020. 12. 29), "2020 국세통계연보 발간"; 통계청 보도자료(2020. 12. 24), "2019년 퇴직연금통계 결과"

## 2. 연금개혁 배경

○ 제도구조적으로 보면, 우리나라 국민연금의 소득대체율은 31.2%로 OECD 평균 51.8%에 비해 낮으나, 보험료율은 이보다 훨씬 낮아 OECD에 비해 재정불안정이 심각함

〈그림 2〉 OECD 공적연금 소득대체율



주: 1) 총소득 대비 %임  
 2) 기초연금과 퇴직연금을 포함하지 않음  
 자료: OECD(2021), Pensions at a Glance

〈표 1〉 보험료율 대비 급여수준의 배율 국제비교

(단위: %, 배)

구분	한국	OECD 35
보험료율	9.0	18.2
급여수준 (소득대체율)	31.2	42.2(51.8 <sup>1)</sup> )
배율	3.5	2.3(2.8 <sup>1)</sup> )

주: 1) 강제사적급여 포함 시 수치임  
 자료: OECD(2021), Pensions at a Glance, p. 141, 197

- 우리나라의 공적연금(기초연금 제외) 급여가 GDP에서 차지하는 비중은 2030~2060년 동안 2.5~7.5%로 증가하는 것으로 추정됨
  - 동기간 OECD(29개국)는 9.7~10.4%, EU(27개국)는 10.7~11.3%로 추정됨

〈표 2〉 공적연금 급여액 추이 2018~2060

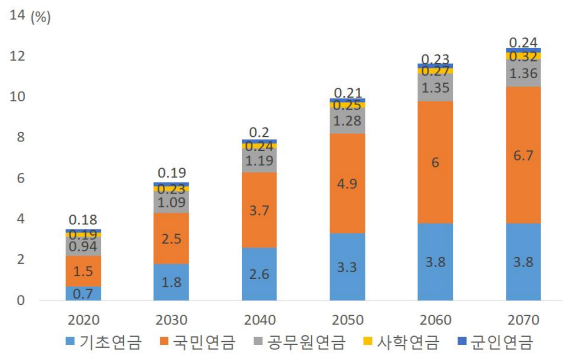
(단위: %)

OECD 국가	2018~2019	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
호주	2.6	2.6	2.5	2.5	2.4	2.3	2.3	2.2	2.1
캐나다	5.3	6.0	6.4	6.5	6.4	6.3	6.2	6.3	6.3
독일	10.3	10.9	11.5	12.0	12.0	12.1	12.2	12.4	12.5
일본	10.1	9.3	-	-	9.3	-	-	-	-
대한민국	1.3	2.0	2.5	3.2	4.2	5.1	5.9	6.5	7.5
네덜란드	6.8	7.3	8.1	8.8	9.1	9.0	8.9	8.8	8.9
스웨덴	7.6	7.7	7.4	7.2	7.0	7.0	7.0	7.3	7.4
영국	7.7	8.0	8.0	8.4	8.6	8.3	8.3	8.6	8.9
미국	5.0	5.3	5.7	5.9	5.9	5.8	5.8	5.8	5.8
OECD29	9.0	9.5	9.7	10.0	10.2	10.3	10.4	10.4	10.4
EU27	9.9	10.5	10.7	10.9	11.1	11.2	11.3	11.3	11.3

주: GDP 대비 %임  
 자료: OECD(2021), Pension at a glance, p. 203

- 우리나라의 공적연금 급여에 기초연금을 포함한 총 공적연금 급여가 GDP에서 차지하는 비중은 2030년 5.7%, 2040년 7.9%, 2050년 9.9%, 2060년 11.7%, 2070년 12.4%로 가파르게 증가함(그림 3) 참조)
- 국민연금의 제5차 재정계산 결과에 따른 기금소진 시점은 2055년(4차 2057년)으로 지속적으로 당겨지는 것으로 추정됨(표 3) 참조)
  - 제1차와 제2차에서 기금소진 시점(2047→2060년)이 늦춰진 것은 2007년 연금개혁에 따른 효과임

〈그림 3〉 공적연금 재정지출 전망



주: GDP 대비 %임  
 자료: 국회예산정책처(2020), 「4대 공적연금 장기재정전망」

〈표 3〉 국민연금의 재정계산 결과

회차	최대적립금	수지적자 <sup>1)</sup>	기금소진
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)
제5차 (2023)	2040년(1,755조 원)	2041년	2055년 (△47조 원)

주: 1) 총지출이 총수입보다 많은 경우임  
 2) ( ) 안은 추계시점임  
 자료: 보건복지부 보도자료 (2023. 1. 27), “국민연금 재정추계 시산 결과 발표”

강성호 선임연구위원  
 ksh0515@kiri.or.kr