IF Report

2024-01

공적노후소득보장제도에 대한 비판적 검토와 재구조화 제언

-국민연금, 기초연금, 기초생활보장법상 생계급여를 중심으로-

김기식 소장, 김세원 연구원

(재)더미래연구소

IF 더미래연구소
KOREA INSTITUTE FOR THE FUTURE

1. 서론

- **저출생·고령화로 인해 한국 사회의 고령화가 급속도로 진행되고 있음은 공지의 사실**이다.
  - 대한민국은 OECD 주요국에 비해 초고령사회(65세 이상 고령인구 비중 20%)에 도달하는 속도가 가장 빠르게 진행되고 있는 바, 이는 ▲세계 최저수준의 합계출산율(2023년 4분기 기준 0.65명), ▲대한민국 전체 인구의 1/4수준인 베이비부머 세대의 고령화, ▲의학의 발달과 생활수준의 향상으로 인한 기대수명의 증가 등이 동시에 맞물렸기 때문이다.

- 이에 따라 부양할 인구인 미래 생산가능인구는 점차 줄어드는 반면, 2040년 이후 베이비붐 세대가 모두 부양대상인구인 고령인구로 진입하면서 **인구구조가 역삼각형으로 전환되고,** 기대수명의 연장으로 그러한 인구구조가 **장기간 지속될 것으로 전망**된다.

- 한편 **기대수명의 연장은** 고령층 내에서도 어느 정도의 생산 활동이 가능한 65세~74세 사이의 '젊은 노인층' 보다 더 나이가 들어 일정 수준의 **부양이 필수적인 75세 이상 '초고령 노인층' 을 증가시켜, 통계청은 초고령 노인층의 비중이 2072년 대한민국 전체 인구의 1/3 수준으로 늘어나게 될 것으로 예측**했다.

- 이처럼 고령화와 고령인구 증가가 급격히 이루어지고, 은퇴 이후 생존 기간이 장기화됨에 따라 **노후에 최소한의 인간다운 생활을 할 수 있는 대책 마련은 개인적으로 뿐만 아니라 국가적으로도 매우 중요한 과제**가 되고 있다.

- 자식의 부양을 더 이상 기대하기 어려운 현실에서 개인적으로는 경제활동기간 중 자산을 축적하고, 개인연금 등에 가입해 노후에 대비하는 것이 일반적이다. 그러나 그러한 사적 노후준비는 후술하겠지만 그나마 소득이 높고, 직장이 안정적인 계층에 국한된 것으로, 실제 **노후대책이 절실한 취약계층일수록 자산 축적이 어렵고, 퇴직연금, 개인연금 등에서 소외되고 있는 것이 현실**이다.

- 이런 점에서 **국가 차원의 공적 노후소득보장제도는** 취약계층을 포함해 전 국민에게 헌법에 규정된 최소한의 인간다운 생활을 할 권리를 노후에도 보장해주기 위한 **가장 핵심적인 대책**이라 할 수 있다.

- 우리나라의 공적 노후소득보장제도로는 가장 핵심적인 역할을 하는 국민연금과 국민연금의 사각지대 문제를 보완하기 위해 도입된 기초연금, 공공부조제도이나 빈곤층에 있어서는 사실상 노후소득보장 기능을 일부 담당하고 있는 국민기초생활보장법상 생계급여제도가 있다.

- 서구 선진국들이 20세기 중반까지 국가 사회보장 시스템을 구축한 것에 비하면 우리나라의 사회보장제도는 산업화가 일정 수준 이상 진행된 20세기 말에 가서야 뒤늦게 마련되었으나, 빠른 속도로 발전해왔다. 하지만 **제도적으로는 성숙단계에 들어간 국민연금 등 공적 노후소득보장제도는 심각하고 구조적인 문제점을 드러내고 있다.**

- **핵심적인 공적노후소득보장제도인 국민연금**은 처음부터 기여(보험료)에 비해 많은 연금급여(소득대체율)를 주는 것으로 제도가 설계되어 재정 불균형 문제가 구조화되어 있었고, 급격한 고령화로 인해 기금고갈시점이 재정 추계 때마다 앞당겨지는 등 **재정적 지속 가능성에 대한 문제제기가 지속**되어 왔다. 여기에 더해 **재정 고갈 이후 부과 방식 전환 시 후세대가 감당하기 어려운 수준으로 보험료를 부담해야 한다는 점이 최근 부각되며 세대간 갈등의 요인으로까지 발전**하고 있다.

- 또한 국민연금제도를 전 국민으로 확대한 이후 보험료 지원 등 여러 가지 정책적 노력에도 불구하고, 취약계층을 중심으로 국민의 40% 가량에 이르는 국민연금 사각지대가 좀처럼 축소되지 않자 도입된 **기초연금제도는, 대선을 거칠 때마다 인상을 거듭함에 따라 고령인구 급증과 맞물려 국가 재정 부담의 급격한 증가는 물론 의도하지 않은 부작용을 초래**하고 있다. 국민연금 실연금수령액과 인상된 기초연금액이 크게 차이가 나지 않는 취약계층의 경우 국민연금 가입을 회피해 가뜩이나 심각한 **국민연금의 사각지대를 오히려 확대시킬 가능성이 증가**하고 있고, 기초연금액이 실제 지급된 평균 생계급여비 수준을 넘어서면서 생계급여 수급자의 절반인 **빈곤노인층에게는 생계급여제도가 사실상 무력화되는 효과를 초래**하고 있다는 것이다.

- 1988년 도입된 국민연금의 구조적인 재정 불균형 문제는 90년대 중반 시민단체의 문제제기 이후 논란이 지속되어 두 차례 개혁이 단행된 바 있다. 이에 따라 명목 소득대체율은 70%에서 60%, 50%로 낮아졌고, 2028년 40%까지 하향 조정될 예정이다. 그러나 보험료는 보험료 인상에 대한 정치적 부담으로 인해 제도 도입 당시 예정되었던 9% 인상 이후 지난 26년간 단 1%p도 인상하지 못해 왔다. **국민연금의 재정 안정화와 후세대 부담 경감을 위해 보험료 인상이 불가피하다는 점은 보수와 진보, 여야를 떠나 모두가 공감**하고 있다, 그러나 후세대보다는 당장 투표권을 가진 현 세대를 의식해 OECD 평균의 절반에 불과한 현행 보험료 인상은 최소화하고, 오히려 명목 소득대체율을 높여야 한다는 주장까지 제기된다. 명목 소득대체율을 높이자는 것은 현 제도로도 소득의 35%를 보험료로 내야하는 후세대의 부담을 더욱 증가시킬 뿐만 아니라, 현세대 내에서도 국민연금의 사각지대에 존재하는 40%의 국민과 가입 기간이 짧은 비정규직 등 취약계층에게는 사실상 의미가 없다는 점을 도외시하거나 간과한 것이라는 지적이 제기된다,

- **국민연금과 기초연금, 생계급여제도는** 각기 다른 취지와 역사적 배경하에 도입되고 발전해왔다. 그러나 **공적 노후소득보장이라는 목적은 동일하며(생계급여제도는 빈곤노인층의 경우), 의도와 무관하게 제도 간 상호 영향을 미치고 있다.** 그럼에도 불구하고 그동안 공적 노후소득보장과 관련된 논의는 국민연금의 보험료율과 소득대체율 조정 문제에 국한되어 집중된 측면이 있다. 이런 점에서 **국가 차원의 공적 노후소득보장이라는 같은 목적하에 관련 제도를 종합적이고 유기적으로 파악하여 제도를 통합적으로 재설계하는 접근이 필요**하다. 이에 본 보고서는 **국민연금, 기초연금, 국민기초생활보장법상의 생계급여제도의 현황과 문제점을 상호 관련성 하에서 분석하고, 유사한 문제에 직면하여 단행된 스웨덴 연금개혁 사례를 참고하여 바람직한 공적 노후소득보장제도의 개혁 방향을 제안하고자 한다.**

2. 급속한 고령화와 인구구조의 변화

- **2024년 현재 대한민국의 고령화 속도는 전 세계에서 가장 빠른 수준이다.**
  - OECD 통계에 따르면 1970~2022년 기간 동안 고령인구비중의 연평균증가율은 대한민국이 3.4%로 일본(2.8%)은 물론 OECD 국가 중 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되어 왔음이 확인된다.
  - 이는 우리나라의 고령인구비중이 2022년 기준 17.47%로 일본(29%), 프랑스(21.11%), 스웨덴(20.34%)이나 OECD 국가 평균(17.96%)보다 아직은 작을지라도, **앞으로 빠른 시일 내에 전 세계에서 고령인구비중이 가장 큰 초고령사회가 될 것임**을 의미한다.

표 1 1970~2022년 대한민국 및 주요국 고령인구비중 추이 및 연평균증가율 (단위: %)

지역	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2022	연평균증가율
한국	3.07	3.82	5.12	7.22	10.83	15.73	17.47	3.4%
싱가포르	3.38	4.9	6.01	7.19	8.97	15.19	16.65	3.1%
일본	7.06	9.1	12.08	17.37	23.02	28.56	29	2.8%
중국	3.71	4.39	5.3	6.92	8.62	12.6	13.72	2.5%
이탈리아	10.89	13.15	14.9	18.27	20.4	23.39	23.95	1.5%
G20	5.83	6.57	6.96	8.06	9.17	11.81	12.41	1.5%
스페인	9.61	11.21	13.58	16.64	16.95	19.64	20.2	1.4%
OCED국가	9.31	10.57	11.36	12.82	14.43	17.39	17.96	1.3%
EU(27개국)	11.38	13.04	13.54	15.69	17.67	20.7	21.21	1.2%
전세계	5.3	5.86	6.1	6.88	7.65	9.43	9.82	1.2%
미국	9.81	11.31	12.52	12.43	13.09	16.54	17.34	1.1%
프랑스	12.87	13.93	14.03	15.87	16.67	20.52	21.11	1.0%
독일	13.67	15.6	14.92	16.45	20.63	21.86	22.13	0.9%
스웨덴	13.67	16.29	17.78	17.26	18.28	20.06	20.34	0.8%
영국	12.82	14.95	15.73	15.81	16.35	18.65	18.92	0.8%

출처: OECD (2024), Elderly population (indicator). doi: 10.1787/8d805ea1-en (Accessed on 14 February 2024)

  - 우리나라는 고령화사회[1]에서 고령사회[2]에 진입하는 속도가 OECD 주요국에 비해 가팔랐다. 우리나라의 경우 2000년 고령인구비중이 7%를 넘어 고령화사회가 된 이후 2017년 14.2%로 **고령사회에 진입하는데 걸린 기간이 17년**으로 프랑스(114년), 미국(69년)은 물론 초고령사회인 일본(24년)보다 빨랐다.
  - 2024년 2월 기준 우리나라의 고령인구비중은 19.1%이나, 통계청 「2022 고령자 통계」에 따르면 2025년에는 고령인구비중이 20.6%로 전체 인구의 20%를 넘어설 것으로 예측되는바[3], **고령사회 진입 후 불과 8년만에 초고령사회[4]가 될 것**으로 예측된다. 이는 영국(50년), 프랑스(39년), 호주(21년), 미국(15년)이나 2000년대 이미 초고령사회에 진입한 일본(10년)보다 훨씬 빠른 고령화 속도이다.

1) 65세 이상 인구가 전체 인구의 7% 이상 14% 미만인 사회
2) 65세 이상 인구가 전체 인구의 14% 이상 20% 미만인 사회
3) 통계청. “2022 고령자 통계.” (2022.9.29.).
4) 65세 이상 인구가 전체 인구의 20% 이상인 사회

표 2 우리나라의 고령인구비중 (단위:%)

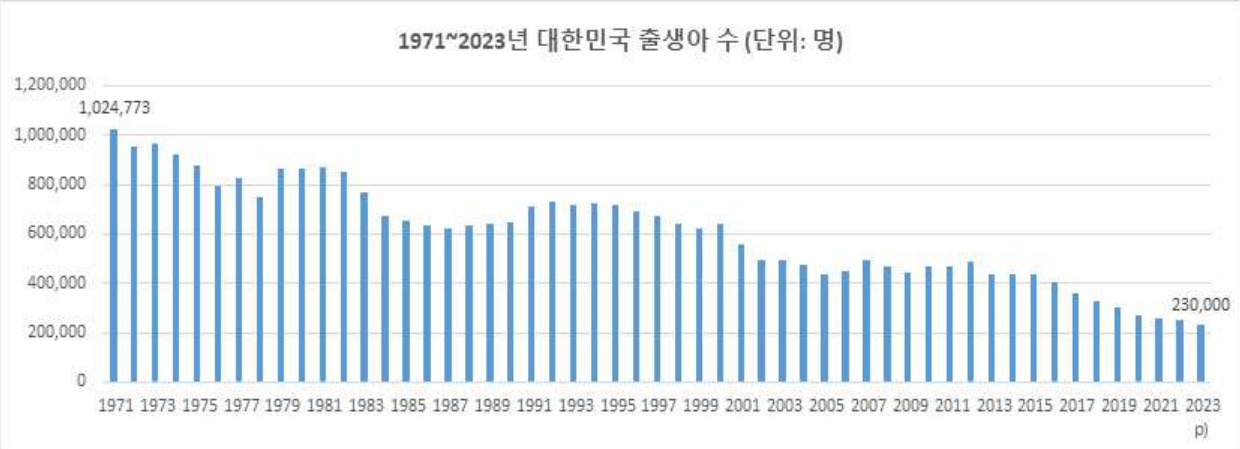
1999	2000	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024.2.	2025p
6.7	7.0	13.5	14.2	14.8	15.5	16.4	17.1	18.0	19.0	19.1	20.6

출처: 통계청. 고령인구비율(시도/시/군/구)

- **우리나라의 고령화 추세가 이미 고령화가 진행된 다른 나라에 비해 유독 빠른 것은 ▲ 출산율 급감, ▲ 인구 비중이 큰 전후 베이비부머 세대의 고령화, ▲ 기대수명의 증가 등 세 가지 요인이 동시에 작용하고 있기 때문으로 분석된다.**

- 저출산 문제는 전 세계적인 현상이긴 하지만, 대한민국의 출산율은 세계적으로도 유례를 찾아보기 어려운 수준으로 급격하게 저하되고 있다. 단적으로 1971년도에는 102만명이 넘는 아이가 태어났는데 2023년 불과 52년만에 23만명으로 1/4 수준이 되었다.

그림 1 1971~2023년 대한민국 출생아 수 추이 (단위: 명)



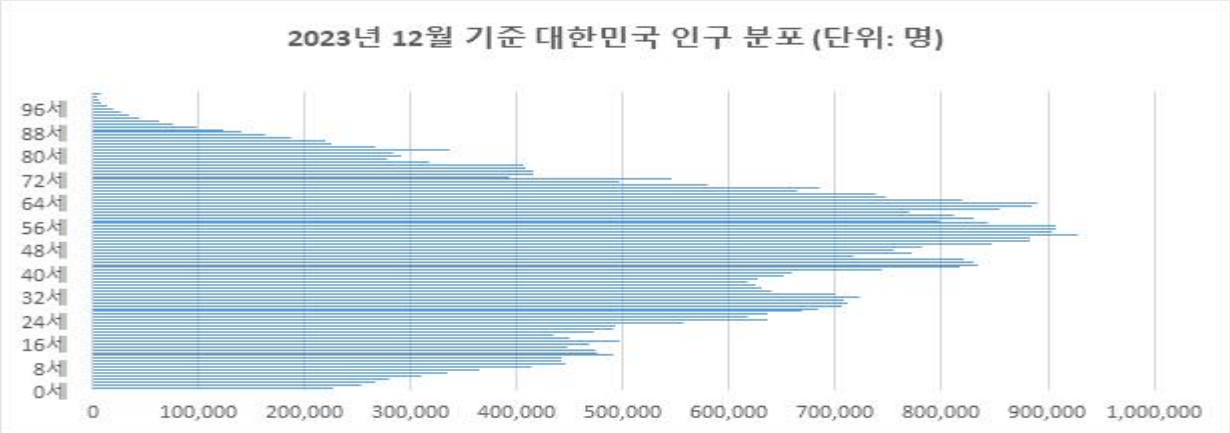
출처: 통계청. 「인구동향조사」

주1) 2023년도 출생아 수는 잠정치임.

- 인구 구조상의 문제는 더욱 심각하다. **부양할 인구인 미래 생산가능인구가 점차 줄어드는 반면, 부양대상인구인 고령인구 비중은 급격하게 늘어나 향후 인구구조가 역삼각형으로 전환될 것으로 예측된다.** 이는 대한민국 전체 인구의 약 1/4 이상을 차지하는 베이비붐[5] 세대가 2020년부터 생산가능인구(15~64세)에서 고령인구(65세 이상)로 이동하기 시작했기 때문이다.
  - 우리나라는 6.25전쟁 직후인 1955~1963년 사이 1차 베이비붐이, 1968~1974년 2차 베이비붐이 일어났다. 1955~1974년 사이 태어난 베이비부머 인구는 2,002만명이었고, 2023년 12월 기준 이에 해당하는 49~68세 인구는 1660만명으로 동년 기준 대한민국 전체 인구의 32.3%를 차지한다.

5) 각 국가마다 베이비붐 세대를 규정하는 기준이나 규모는 다르지만, 일반적으로 베이비붐 세대란 출생아수와 출산율이 급격히 증가한 특정 시기에 태어난 이들을 의미하는 것으로, 출산율이 3.0 이상인 연령대가 일정기간 연속적으로 유지된 거대 인구 코호트(Cohort)를 지칭한다.
(김용하, 임성은(2011). "베이비붐 세대의 노동시장 충격, 세대간 이전에 대한 고찰." 보건사회연구 31(2), 36-59.)

그림 2 2023년 12월 기준 대한민국 인구 분포 (단위: 명)



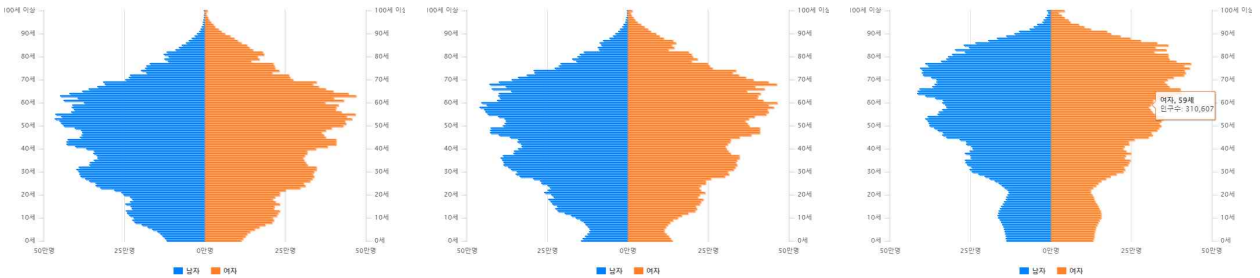
출처: 통계청, 「주민등록인구현황」

주1) 합계출산율은 가임기 여성(15-49세) 1명이 가임기간(15-49세) 동안 낳을 것으로 예상되는 평균 출생아수임.

- 베이비붐 세대의 마지막인 1974년생이 만 65세가 되는 2039년까지 전체 인구 중 고령 인구는 더욱 두텁게 늘어나 전체 인구의 1/3 이상이 될 것으로 예상된다.
  - 2024년 2월 현재 65세 이상 인구 비중은 19.1%이나, 통계청의 「장래추계인구」에 따르면 **1, 2차 베이비붐 세대가 모두 고령 인구가 되는 2040년에는 노인 비중이 전체 인구의 34.3%가 될 것으로 예측**된다.

- **2024년 기준 인구 피라미드는 30~50대가 가장 두터운 항아리형이지만,** 통계청의 시나리오별 추계인구에 따르면 **2009년생들이 20대가 되는 2029년에는 이 항아리의 윗부분이 두터워지고, 2026년생들이 20대가 되는 2046년에는 역피라미드형으로 변화된다.** 2022년 출산율을 기준으로 한 인구장기추계상의 연령대별 구성비를 살펴보아도, 0~14세의 유소년 인구는 2024년 10.7%에서 2029년 8.7%, 2046년 6.4%로 감소하고, 15~64세 생산연령인구 역시 2024년 70.1%에서 2029년 67.0%, 2046년 55.0%로 감소하는 반면, 65세 이상 고령인구는 2024년 19.2%에서 2029년 24.3%, 2046년에는 38.7%로 증가하여 **불과 20년 후에는 전체 인구 10명 중 4명이 고령인구가 되는 사회가 될 것으로 예측**된다.

그림 3 2021, 2029, 2046년 인구피라미드 변화



2024년 **2029년** **2046년**

	0~14세 유소년 인구 비중	15~64세 생산연령인구 비중	65세 이상 고령인구 비중
2024년	10.7%	70.1%	19.2%
2029년	8.7%	67.0%	24.3%
2046년	6.4%	55.0%	38.7%

출처: 통계청, 「2020-2070 장래인구추계」를 활용한 통계지리정보서비스 인구피라미드

- **베이비붐 세대의 고령화와 함께 의학의 발달과 생활 수준의 향상으로 인한 수명의 연장은 고령인구의 수와 비중을 크게 늘리는 주요 요인 중 하나로, 이로 인해 역피라미드형의 인구구조는 2040년대 이후 장기간 지속될 것으로 전망된다.**
  - 우리나라의 기대수명은 1970년 평균 62.3세에서 계속 늘어나 2000년에는 76세, 2022년 기준 82.7세까지 늘어났다.[6] 즉, 2000년에는 고령인구가 평균적으로 65세 이후 약 10년 더 살았다면 2022년에는 적어도 약 17년은 더 산다는 것이다. 기대수명이 남성보다 더 긴 여성의 기대수명은 2022년 기준 85.6세로, 65세 이후 평균 20년은 더 사는 것으로 나타났다.
  - 기대수명은 더 늘어날 것으로 예측되고 있다. 통계청의 '장래인구추계: 2020~2070년'에 따르면, 한국인의 2070년 기대수명은 91.2세이다.[7] 이 추계에 따르면 고령층으로 진입하는 인구는 많아지는 것에 비해 사망 시기는 더 늦어져 역피라미드형 인구구조가 장기화되고 고령층에 해당하는 윗부분은 더 두터워질 것이다.

- 기대수명의 연장은 전체 인구 중 노인 인구의 비중을 키우는 것을 넘어서, **고령층 내에서도 어느 정도의 생산 활동이 가능한 65세~74세 사이의 '젊은 노인층'과 일정 수준의 부양이 필수적인 75세 이상의 '초고령 노인층'의 분화를 초래하고, 초고령 노인층의 비중을 두텁게 하는 효과를 낳는다.**
  - 65~74세 노인의 경우 어느 정도의 경제활동이 가능할 뿐만 아니라 60세 정년퇴직 등 경제활동 은퇴 이후에도 모아둔 개인 자금으로 일정 수준의 노후생활이 가능한 반면, 75세 이상 노인의 경우 대부분 경제활동을 하기 어려울 뿐 아니라 소수의 상층을 제외하고는 개인적으로 노후를 대비하기 위해 쌓아둔 자금이 소진되었을 가능성이 높은 연령대이다.

- **초고령층의 비중 증가는 일정 수준의 부양이 필수적인 연령층의 비중이 커진다는 것을 의미한다. 그러나 이들을 공적, 사적으로 부양해야 할 생산가능인구는 지속적으로 감소하고 있다는 점에서 노후소득보장 문제는 향후 대한민국 최대 과제가 될 것으로 예측된다.**
  - 65세 이상 노인 인구 비중이 19.2%로 예측되는 2024년 기준 65~74세 비중은 11.3%, 75세 이상 비중은 7.9%로 '젊은 노인층'이 1.5배 가량 더 많은 3:2 수준이다. 그러나 통계청의 장례추계인구(중위추계인구)에 따르면, 베이비붐 세대의 마지막이 고령층에 진입하는 2040년에는 초고령층 비중이 17.9%, 75세 미만 노인층 비중이 16.4%로 노인층내 구성비가 52:48로 역전되는 것으로 나타났다.
  - **더욱 심각한 것은 전체 인구 중 75세 이상 초고령 노인층의 비중이 2072년에는 31.9%로 늘어나 '초고령 노인층'의 수와 비중이 '젊은 노인층'의 수와 비중의 두 배 수준까지 증가해 전체 국민 3명 중 1명은 부양이 필요한 인구가 될 것으로 전망**된다는 것이다.
  - 한편 65세 이상 노인층의 비중은 2050년 40%를 넘어서 2072년이면 47.7%로 전체 인구의 절반 가까이가 고령인구층이 될 것을 예측된다.

---

6) 통계청.「생명표」
7) 손해용. "한국 2070년 기대수명은 OECD 1등, 출산율은 꼴찌." 중앙일보. (2021.12.13.).

표 3 2024~2072년 고령인구 중위추계인구 (단위: 천명, %)

인구종류별		2024	2030	2040	2050	2060	2070	2072
총 인구	인구 수	51,751,065	51,305,713	50,059,218	47,106,960	42,302,086	37,181,774	36,222,293
노인인구 전체 (만 65세 이상)	인구수 (천명)	9,938	12,980	17,151	18,908	18,682	17,677	17,271
	인구 비중 (%)	19.2	25.3	34.3	40.1	44.2	47.5	47.7
만 65~74세	인구수 (천명)	5,832	7,565	8,172	7,375	6,739	6,146	5,707
	인구 비중 (%)	11.3	14.7	16.4	15.6	16	16.5	15.8
만 75세 이상	인구수 (천명)	4,106	5,415	8,979	11,533	11,943	11,531	11,564
	인구 비중 (%)	7.9	10.6	17.9	24.5	28.2	31	31.9
전체 노인 중 65~74세 : 75세 이상 노인의 비		59:41 (약 3:2)	58:42	48:52 (약 1:1)	39:61	36:64	35:65	33:67 (약 1:2)

출처: 통계청, 「장례추계인구」

주1) 중위추계(기본추계)=출산율-중위 / 기대수명-중위 / 국제순이동-중위

주2) 구성비=해당 연령계층 인구 / 해당연도 전체 인구 *100

- **이렇듯 노인인구, 특히 부양이 불가피한 초고령 인구층이 장기적으로 크게 증가함에 따라 노후소득보장의 중요성은 그에 비례해 증가하는 반면, 우리나라의 공적, 사적 노후소득보장제도는 앞서 고령화가 진행된 선진국에 비해 취약한 것이 현실이다.**
  - 선진국에 비해 뒤늦게 도입된 국민연금 등 공적 노후소득보장제도는 재정적 지속 가능성과 후세대의 부담 능력 측면에서 구조적인 문제를 안고 있으며, 퇴직연금 및 개인연금과 같은 사적 노후소득보장제도 역시 2022년 기준 가입자 규모가 퇴직연금은 전체 경제활동인구의 23.2%, 개인연금저축은 과세대상근로소득자의 10.9%밖에 안 될 뿐 아니라, 가입자의 대부분이 정규직, 대기업, 고소득층이라는 점에서 그 한계가 분명하다.
- 다음 장에서는 사적, 공적 노후소득보장체계의 현황과 문제점을 살펴보고자 한다.

3. 사적 노후소득보장체계의 현황과 한계: 퇴직연금·개인연금을 중심으로

- 우리나라는 1988년 공적 노후소득보장제도인 국민연금이 도입되기 이전까지 공무원, 군인, 교사를 제외한 대다수 국민의 노후 대책은 일부 직장인의 법정 퇴직금이외에는 개인의 자산 축적(예·적금, 주식 투자, 부동산 매입 등)에 전적으로 의존해왔다. IMF 경제위기 이후 대량 실업과 함께 종신고용, 완전고용의 신화가 무너지면서 공적 노후소득보장제도와 별개로 사적 노후소득보장 시스템이 발전해왔는데, 그 대표적인 것이 퇴직연금와 개인연금이다.

- **그러나 사적 연금제도는 가입률이 낮을 뿐만 아니라, 가입자 대부분이 정규직, 대기업이나 상위 소득계층에 편중되어 있어, 정작 노후소득보장이 절실한 비정규직이나 중산층 이하 서민층과 빈곤층은 사실상 그 혜택을 누리기 어려운 것이 현실이다.**

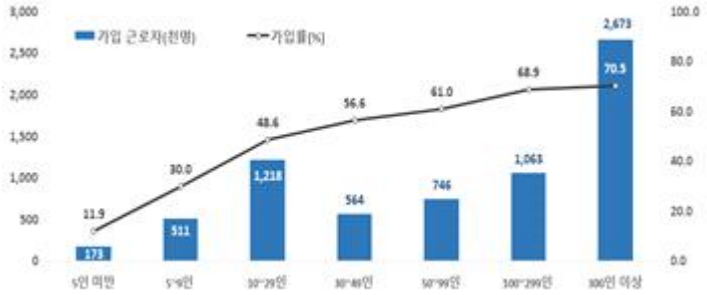
- 퇴직연금제도는 IMF 경제위기 이후 기업의 줄도산과 대량실업 사태를 겪으며 드러난 근로기준법상 법정 퇴직금제도의 허점을 보완하기 위해 2005년 도입된 제도이다.
  - 기존의 법정 퇴직금제도는 기업의 내부 자산으로 기업 파산시 현실적으로 노동자가 수령할 수 없고, 일시금으로 지급되어 장기간에 걸친 노후대책으로 기능하기 어렵다는 점에서 보완의 필요성이 제기된 바, 퇴직연금제도는 퇴직금을 회사가 아닌 금융기관에 분리, 예치토록 해서 기업 파산시에도 지급을 보장해주고, 일시금이 아닌 연금 형태의 수령을 가능하도록 한 제도로 노사 합의에 따라 선택할 수 있도록 되어 있다.

- 근로계약관계에 있는 사업장에 한해 적용되는 퇴직연금제도는 2022년 기준 42.8만여 사업장에 도입되어 사업장 기준 26.8%의 도입률을 기록하고 있고, 총 가입자는 694.8만명으로 전체 대상자 1,228.1만명의 53.2% 수준이다.[8] 같은 시기 경제활동인구가 2,892.2만명인 점을 감안하면 **퇴직연금제도의 혜택을 받는 사람은 전체 경제활동인구의 23.3% 수준에 불과하다.**

- **더욱이 근로소득이 상대적으로 높은 대기업 경우 대부분 퇴직연금제도를 도입하고 있는 반면, 개인적으로 자산을 축적할 수 있는 근로소득이 낮아 노후소득보장의 필요성이 상대적으로 더 높은 중소기업 종사자의 경우 퇴직연금 가입율이 현저히 낮고, 비정규직의 경우는 사실상 소외되어 있다.[9]**
  - 사업장 규모별로 살펴보면, 2022년 사업장 기준으로 300인 이상 사업장의 퇴직연금 도입률은 91.9%였으나 5인 미만 사업장의 도입률은 10.5%였고, 가입자 기준으로도 300인 이상 사업장의 가입률은 70.5%이나, 5인 미만 사업장의 가입률은 11.9%로 큰 차이가 존재했다.[10]
  - 이처럼 중소기업의 퇴직연금 가입률이 낮은 것은 퇴직연금 제도에 가입한 사업장은 퇴직연금 자산을 의무적으로 사외적립해야 하는데, 재정구조가 취약한 중소기업일수록 사내 적립을 통해 퇴직금을 내부 자금화하는 것을 더 선호하기 때문으로 분석된다.[11]

8) 통계청. 2022년 퇴직연금통계 결과. (2023.12.19.).
9) 2016년 이후 3개월 이상 일한 비정규직도 퇴직연금에 가입할 수 있다.
10) 2016년 이후 3개월 이상 일한 비정규직도 퇴직연금에 가입할 수 있다
11) 김원식. “퇴직연금제도의 문제점과 발전방향.” 보험개발연구 제16권 제1호. 2005년 3월.

그림 4 사업장 규모별 퇴직연금 가입 근로자 현황 (2022년 기준)

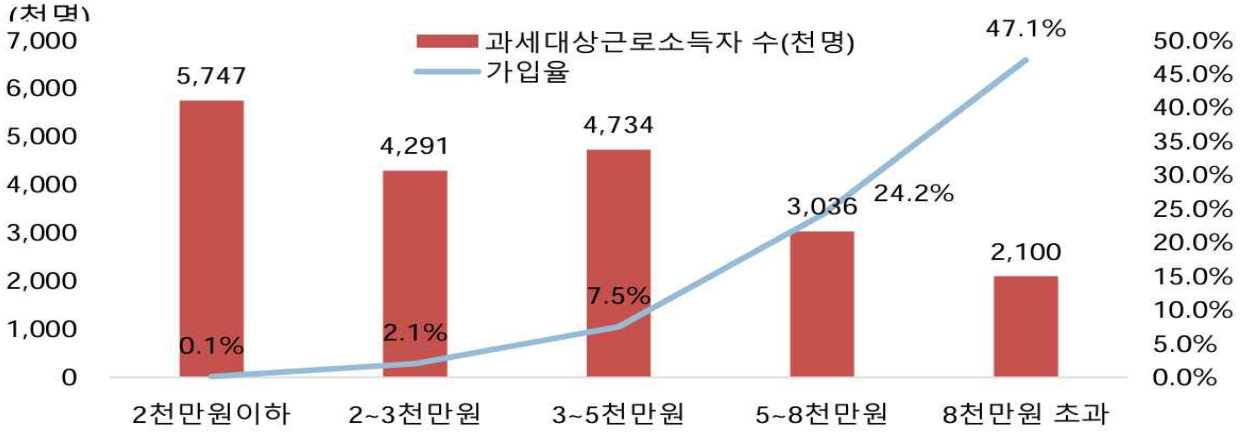


출처: 통계청. 2022년 퇴직연금통계 결과. (2023.12.19.).

- **뿐만 아니라 평생직장개념이 사라지고 자발적, 비자발적 이직이 많아지는 현실에서 근로자의 이직으로 IRP계좌(개인형 퇴직연금)로 이관된 퇴직연금의 대부분이 해지되고 있어 고령화 이후 노후소득보장 기능이 사실상 무력화되고 있는 것으로 나타났다.**
  - 실제로 2020년 기준 해지 인원은 84만명으로 이관 대상 인원 대비 해지율은 98.2%이었고, 해지금액도 총 11조원으로 이관 금액 대비 해지율이 72.9%에 달했다.[12)]
  - 한편 2017년부터 자영업자도 개인형 퇴직연금 가입이 허용되었으나, 본인부담을 통한 가입을 고려할 때 현실적 가입률 제고에 의문이 드는 상황이다.[13)]

- 개인연금은 연금저축, 연금보험, 연금펀드 등이 있는 바, 가입자격에 제한이 없고 최소 5년 이상 유지하면 만 55세 이후 연금수령이 가능한 제도인 **개인연금저축의 가입자는 2021년 기준 218만명으로 가입률은 과세대상근로소득자의 10.9%였고, 그중에서도 저소득층의 가입률은 매우 낮았다.[14)]** 2021년 기준 소득계층별 연금저축 가입률을 살펴보면, 연봉 8천만원을 초과하는 과세대상 근로소득자의 47.1%가 가입해있는 반면. 연봉 3~5천만원은 7.5%, 2~3천만원은 2.1%만이 가입해 있고, 2천만원 이하 근로소득자의 가입률은 0.1%에 불과했다.

그림 5 소득수준별 연금저축 가입률(2021년 기준)



출처: 강성호. "연금시장 평가와 개인연금 활성화 방안." 보험연구원 · 한국연금학회 공동세미나 발표자료. (2023.8.30.).

12) "근로자 IRP 이관 후 98. 2% 해지…퇴직연금, 실효성 형편없어." 보험저널. (2022.6.20.).
13) 강성호 외. 장수하는 고령사회, 준비와 협력(Ⅰ): 사적연금 정책방향."
14) 강성호. "연금시장 평가와 개인연금 활성화 방안." 보험연구원·한국연금학회 공동세미나 발표자료. (2023.8.30.).

- **퇴직연금과 개인연금과 같은 사적연금은** 전 국민을 대상으로 한 국민연금이나 기초연금 등 공적 연금제도에 비해 **가입자가 제한적일 뿐만 아니라, 가입자 대부분이 소득에 여유가 있는 계층으로 소득이 적어 노후대비 개인 자산을 축적하기 어려워 노후빈곤위기에 처할 가능성이 높은 중산층 이하 서민이나 빈곤층은 사실상 그 혜택에서 소외되고 있는 것이 현실**이다.

- **공적, 사적연금 외에 경제활동기간 중에 축적한 개인의 자산도 노후생활에서 중요한 요소이다. 그런 점에서 우리나라 노인층이 어느 정도의 자산을 보유하고 있으며, 그 자산을 어떻게 사용하고 있는지는 노후소득보장 정책을 수립함에 있어 중요한 지표**라 할 수 있다.

- **우리나라 노인층은 다른 나라에 비해 소득은 낮은 반면 보유자산 규모는 큰 것이 특징이다.**
  - 우리나라의 노인빈곤율은 40%대에서 하락하는 추세이나 여전히 2022년 기준 38.1%로 OECD 국가중 가장 높다. 하지만 이는 소득만을 기준으로 한 것으로 2020년 발간된 더미래연구소 보고서 "노인빈곤율에 대한 비판적 검토와 지속가능한 노후소득보장체계를 위한 정책방향 제언" [15]에서도 지적하였듯이 다른 나라에 비해 높은 우리나라 노인층의 보유 자산을 반영하여 재산정하면 노인 빈곤율이 대략 15% 이상 하락하는 것으로 나타난다.

표 4 주요 연구별 자산반영 노인빈곤율 분석 결과

연구기관	국회예산정책처 (2016)	보건사회연구원		국민연금연구원 (2018)	
		(2016)	(2017)		
노인빈곤율 변화 (차이, %)	44.1% → 18.9% (-25.2)	48.8% → 36.5% (-12.3)	45.7% → 21% (-24.7)	46.9% → 29.3% (-17.6)	46.9 → 30.8% (-16.1)
비고	주택가격 고려 (2015년도 기준)	귀속임대료	소득+자산 다차원빈곤	소득-순자산 빈곤율 (2016년 기준)	소득-금융자산 동시빈곤율 (2016년 기준)

  - 국민연금연구원에서 수행한 연구에 따르면, 국제데이터를 통한 OECD 주요 9개국 비교 시 우리나라 노인가구의 소득수준은 1인당 GDP 대비 총소득액 기준 7위로 하위권에 속했던 반면, 자산수준은 1인당 GDP 대비 총자산액 기준 3위로 미국, 영국 다음으로 높은 것으로 분석되었다.

표 5 국가별 1인당 GDP 대비 총소득/총자산(노인가구주 가구) 비교(단위: USD)

구분	오스트리아 (2014)	핀란드 (2013)	독일 (2012)	그리스 (2014)	이탈리아 (2014)	노르웨이 (2013)	영국 (2011)	미국 (2013)	**한국 (2013)**
총소득	29,534	27,392	26,485	16,657	19,305	42,186	26,853	46,790	**14,186**
총자산	198,324	197,157	176,681	98,327	225,611	284,649	314,707	538,828	**211,129**
1인당 GDP	51,705	49,638	44,065	21,761	35,397	103,059	41,412	52,782	**25,890**
총소득/ 1인당GDP	**0.57**	**0.55**	**0.60**	**0.77**	**0.545**	**0.41**	**0.65**	**0.89**	**0.548**
총자산/ 1인당GDP	**3.79**	**3.83**	**3.85**	**4.44**	**6.35**	**2.43**	**7.49**	**9.51**	**7.27**

주) 1인당 GDP는 국가별 조사년도 기준임.

15) 김기식, 주민지. "노인빈곤율에 대한 비판적 검토와 지속가능한 노후소득보장체계를 위한 정책방향 제언." 더미래연구소 IF REPORT 2020-1.

표 6 국가별 1인당 GDP, 노인가구 총소득/총자산 비교 순위(단위: USD, %)

순위	1인당 GDP (국가별 해당년도)	1인당 GDP 대비 소득순위 (총소득/1인당 GDP)	1인당 GDP 대비 자산순위 (순자산/1인당 GDP)
1	노르웨이(103,059)	미국(0.89)	미국(9.51)
2	미국(52,782)	그리스(0.77)	영국(7.49)
3	오스트리아(51,705)	영국(0.65)	**한국(7.27)**
4	핀란드(49,638)	독일(0.60)	이탈리아(6.35)
5	독일(44,065)	오스트리아(0.57)	그리스(4.44)
6	영국(41,412)	핀란드(0.55)	독일(3.85)
7	이탈리아(35,397)	**한국(0.548)**	오스트리아(3.79)
8	**한국(25,890)**	이탈리아(0.545)	핀란드(3.83)
9	그리스(21,761)	노르웨이(0.41)	노르웨이(2.43)

출처: 안서연, 이은영. (2018). 『노인의 소득-자산 구성과 수준에 관한 연구: OECD 주요 국가 비교를 중심으로』. 국민연금연구원. p.114 <표 Ⅴ-10>, p.119 <표 Ⅴ-12> 바탕으로 일부추가

주) 1인당 GDP는 국가별 조사년도 기준임.

- **정책적으로 주목할 지점은 우리나라 노인층의 보유자산중 생활비로 사용이 용이한 현금성 금융자산 비중은 다른 나라에 비해 낮은 반면, 부동산 자산 비중이 압도적으로 높다는 점이다.** 국민연금연구원의 연구 분석에 따르면, 2013년 기준 우리나라 노인가구주의 보유자산 중 부동산 자산의 비중은 86.2%로 11.5%에 불과한 금융자산 비중에 비해 압도적으로 높은 것으로 나타났다.

표 7 국가별 평균 자산액 및 점유율 비교(노인가구주 가구, 단위: USD, %)

구분	오스트리아 (2014)	핀란드 (2013)	독일 (2012)	그리스 (2014)	이탈리아 (2014)	노르웨이 (2013)	영국 (2011)	미국 (2013)	**한국 (2013)**
거주주택	129,150 (65.1)	101,372 (51.4)	106,754 (60.4)	64,175 (65.3)	146,902 (65.1)	166,111 (58.4)	175,725 (55.8)	160,203 (29.7)	93,077 (44.1)
그외부동산	23,814 (12.0)	45,404 (23.0)	28,909 (16.4)	23,557 (24.0)	29,367 (13.0)	23,116 (8.1)	9,887 (3.1)	78,514 (14.6)	82,063 (38.9)
부동산자산 (거주주택 + 그외부동산)	**152,964 (77.1)**	**146,776 (74.4)**	**135,663 (76.8)**	**87,732 (89.3)**	**176,269 (78.1)**	**189,227 (66.5)**	**185,612 (58.9)**	**238,717 (44.3)**	175,140(83.6)/ **181,940(86.2)***
그외실물자산	16,049 (8.1)	8,107 (4.1)	9,529 (5.4)	2,770 (2.8)	23,841 (10.6)	11,546 (4.1)	60,111 (19.1)	90,500 (16.8)	4,838 (2.3)
금융자산	29,311 (14.8)	42,274 (21.4)	31,488 (17.8)	7,825 (8.0)	25,501 (11.3)	83,875 (29.5)	68,984 (21.9)	209,612 (38.9)	31,152(14.8)/ 24,352(11.5)*
총자산	**198,324 (100)**	**197,157 (100)**	**176,681 (100)**	**98,327 (100)**	**225,611 (100)**	**284,649 (100)**	**314,707 (100)**	**538,828 (100)**	**211,129 (100)**
총부채	2,497 (1.3)	7,124 (3.6)	7,138 (4.0)	1,638 (1.7)	859 (0.4)	34,215 (12.0)	4,426 (1.4)	36,720 (6.8)	**22,881 (10.8)**
순자산	**195,827 (98.7)**	**190,033 (96.4)**	**169,543 (96.0)**	**96,689 (98.3)**	**224,752 (99.6)**	**250,434 (88.0)**	**310,281 (98.6)**	**502,108 (93.2)**	**188,248 (83)**

출처: 안서연, 이은영(2018) p.114 <표 Ⅴ-10>, p.119 <표 Ⅴ-12>

주) 점유율은 총자산액 대비 해당자산액의 점유율을 의미함.

*우리나라 데이터에서는 전월세보증금이 '금융자산'의 일부로 분류되어 있어서, 해당금액(8,600달러)을 부동산 관련 자산으로 재분류하여 합산한 수치는 밑줄로 추가 표기하였음.

참고) 룩셈부르크 자산데이터(LWS)는 국제비교 가능한 유일한 자산 데이터셋으로, 국가 간 비교가 가능하게 하기 위한 데이터 생산, 가공시간이 소요됨에 따라 데이터 공개가 5~7년으로 지체되며 연도도 조금씩 상이하다. 해당 연구에서도 LWS 데이터셋의 다른 국가들의 데이터와 시기를 맞추기 위해 2013년도 통계청 가계금융복지조사 자료를 활용하였다(안서연, 이은영, 2018:p.16).

- 우리나라 노인층의 높은 부동산 자산 보유 현황은 가구주 연령대별 주택소유율에서도 확인된다. 2018년 통계청 주택소유통계에 따르면 우리나라 60대와 70대 가구주의 주택 소유율은 각각 68.7%, 69.1%로 전 연령층에서 가장 높았고, 80대의 경우도 57.2%로 30대 41.8% 보다 높았다.

표 8 가구주 연령대별 가구의 주택 소유율(2017)(단위: 천 가구, %)

연령대	일반가구	주택소유가구	주택 소유율(%)
전체	19,674	11,000	**55.9**
30세미만	1,419	158	**11.1**
30~39세	3,194	1,334	**41.8**
40~49세	4,429	2,566	**57.9**
50~59세	4,710	2,957	**62.8**
60~69세	**3,180**	**2,185**	**68.7**
70~79세	**1,947**	**1,345**	**69.1**
80세이상	**795**	**455**	**57.2**

출처: 통계청 보도자료(2018.11.16.)

- 전체 가계자산을 분석하여도 우리나라의 비금융자산 비중은 세계 최고 수준인 70%대로, '부동산 공화국'이라 불릴 정도로 다른 나라에 비해 부동산으로의 자산 쏠림이 심한 편이다. 그러나 소득으로 전환이 용이한 금융자산은 20%대로 미국, 일본 등에 비해 매우 낮았다.
  - 2015년을 기준으로 우리나라의 순자산 중 비금융자산 비중은 75.4%로, 프랑스(68.5%), 독일(67.4%), 일본(43.3%), 미국(34.8%) 등 주요 선진국보다 높게 나타난 반면, 순자산 중 금융자산 비중은 우리나라가 24.6%로, 프랑스(31.5%), 독일(32.6%), 일본(56.7%), 미국(65.2%) 등 주요국에 비해 낮은 편으로 나타났다.[16]

- **우리나라의 이와 같은 부동산 자산 편중 현상은 재산 증식과 증여·상속의 가장 효과적인 수단으로 부동산 자산를 선호해 왔기 때문이다**[17]
  - 우리나라는 보유자산의 절대적인 규모와 관계없이 부모가 자녀에게 '집 한 채'라도 물려주어야 한다는 사회적 관념이 강하게 존재해왔다. 실제로 고소득층만이 아니고 중산층 이하 서민계층의 노인 상당수도 저가 혹은 그 이상의 가격에 해당하는 주택을 보유하고 있는는 것으로 파악된다.
  - 2017년 11월 국회 정춘숙 의원이 보건복지부로부터 받은 '기초연금 수급자 전체 순재산 및 주택보유 현황(주택보유자의 부채를 차감하지 않은 재산가액 기준)'에 따르면, 2017년 8월 기준 480만 3,474명의 기초연금 수급자 중 54.2%(260만 4,415명)가 집을 소유한 것으로 나타났다. 공시가격 기준 주택가격별로 보면, 1억원 미만 주택보유자가 166만 5,047명(34.7%), 1억~2억원 주택보유자는 65만 4,177명(13.6%), 2억~3억원도 20만 6,340명(4.3%)으로 집계되었다.

- **우리나라 노인층은 높은 자가 보유 비율을 보이는 반면, 정작 소득은 부족해 생활에 곤란을 겪는 이른바 '하우스 푸어'인 경우가 상당수이나, 보유 자산의 대부분을 차지하는 부동산 자산을 노후소득으로 전환해 사용하기보다는 주로 자식들에서 증여·상속하고 있다.**

16) "가구당 순 자산 3억8천867만원…75%가 부동산에 집중", 연합뉴스, 2018년 6월 19일.
17) 김도균. (2013).『한국의 자산기반 생활보장체계의 형성과 변형에 관한 연구-개발국가의 저축동원과 조세정치를 중심으로-』. 서울대학교 사회학과 박사학위논문. p.4.; "韓 가계자산 중 부동산 비중 세계 최고수준", 서울신문, 2014년 4월 7일.

- 우리나라는 부모세대가 경제활동기간 중에 취득한 부동산 자산을 중심으로 한 재산을 상속·증여하는 규모가 꾸준히 증가하고 있는 추세이다. 2022년 국세통계에 따르면 증여 규모는 2010년 28조9천억원에서 2021년 117조5천억원으로, 상속 규모는 2010년 24조9천억원에서 2021년 56조2천억으로 증가했으며, 2010년~2021년 기간동안 총 증여·상속 규모는 1.060조로 2021년 명목 GDP 2,071조의 절반 수준이었다.
- 특히 전체 상속·증여 규모에서 부모가 생존해 있으면서 자식에게 재산을 넘겨주는 증여의 비중이 2010년 53.7%에서 2021년 67.6%로 증가해 상속에 비해 더 크게 증가했으며, 상속·증여 재산 중 부동산 자산이 차지하는 비중 역시 2021년 기준 67%까지 증가했다.

표 9 증여·상속 재산가액 및 건수 (단위: 백만원, 건)

연도	증여		상속재산가액		합계		총재산가액중 증여비율(%)
	증여재산가액	건수	상속재산가액	건수	재산가액	건수	
2010	28,898,571	207,399	24,915,019	325,045	53,813,590	532,444	53.7
2011	30,321,207	251,506	29,253,734	276,972	59,574,941	528,478	50.9
2012	24,906,039	197,717	26,537,441	287,094	51,443,480	484,811	48.4
2013	31,684,065	229,143	25,779,722	282,232	57,463,787	511,375	55.1
2014	37,164,302	226,811	28,840,066	285,723	66,004,368	512,534	56.3
2015	39,035,448	267,136	40,649,194	324,349	79,684,642	591,485	49
2016	39,759,419	282,889	36,334,843	283,877	76,094,262	566,766	52.3
2017	54,708,391	326,316	35,741,228	229,826	90,449,619	556,142	60.5
2018	65,936,519	376,823	46,623,293	356,109	112,559,812	732,932	58.6
2019	74,094,685	400,299	38,868,060	345,290	112,962,745	745,589	65.6
2020	76,657,482	461,800	49,453,062	351,648	126,110,544	813,448	60.8
2021	117,486,960	800,109	56,224,334	344,184	173,711,294	1,144,293	67.6
합계	620,653,088	4,027,948	439,219,996	3,692,349	1,059,873,084	7,720,297	-

출처: 국세통계포털. '증여, 상속세 신고 현황'

주1) 과세 대상과 과세미달 대상을 모두 포함한 금액, 인원임.

표 10 상속과 증여의 재산종류별 가액 및 비중 (단위: 백만원, %)

연도	토지+건물		유가증권+금융자산		토지+건물 재산가액 비중	유가증권+금융자산 재산가액 비중
	재산가액	건수	재산가액	건수		
2010	12,107,139	70,265	7,209,948	39,896	62.7	37.3
2011	14,439,077	84,565	9,209,405	54,919	61.1	38.9
2012	11,644,178	59,435	8,835,928	47,172	56.9	43.1
2013	12,333,193	64,968	9,579,548	49,363	56.3	43.7
2014	14,080,281	66,647	10,234,081	52,820	57.9	42.1
2015	13,235,061	63,566	10,160,781	50,555	56.6	43.4
2016	17,339,687	82,226	11,709,516	62,406	59.7	40.3
2017	21,703,092	96,704	13,624,209	64,646	61.4	38.6
2018	26,025,291	107,771	15,076,648	74,658	63.3	36.7
2019	27,281,308	114,980	15,888,179	78,626	63.2	36.8
2020	30,336,131	114,145	18,950,005	91,413	61.6	38.4
2021	50,474,467	166,589	24,861,838	134,655	67	33

출처: 국세통계포털. '증여세 결정 현황'

주1) '비중'은 총 상속·증여 중 토지+건물, 유가증권+금융자산의 재산가액이 차지하는 비율을 뜻함.

주2) 과세 미달 제외.

- **기대수명 연장으로 노후기간이 길어지고 있고, 소득이 부족해 생활에 곤란을 느끼면서도 대부분의 노인층이 자신들이 증식한 자산을 노후생계비로 쓰기보다 자식에게 물려주거나 그럴 용도로 보유하고 있는 우리나라의 현실은 매우 모순적이다.**
  - 앞서 언급했듯 노인 가구 자산의 대부분은 당장 현금화가 어려운 부동산에 묶여있으며, 이를 소득으로 전환하는데 있어 가장 일반적인 방안인 주택연금[18] 제도 가입률도 2018년 기준 1.5% 수준[19]으로 매우 낮다.

- 이처럼 **부모세대는 상속·증여를 위해 자신들이 보유한 자산의 소득 전환에 소극적인 반면, 노후생활비마련 방법을 조사한 보건복지부 '노인실태조사'에 따르면, 자녀가 자신(부모)을 사적 부양해줄 것이라는 기대는 점점 더 약화**되고 있는 것으로 나타났다. 동 조사에서 '자녀'를 통해 해결한다는 응답은 2014년 7.9%에서 2020년 4.8%로 감소했고, '자녀'와 '본인과 자녀'로 답한 응답률은 합쳐도 2020년 기준 10.0%였다.[20] 이는 부모세대 스스로가 자신들의 노후생활에 대한 자녀들의 사적부양을 기대하고 있지 않다는 점을 의미한다.

표 11 이상적인 노후 생활비 마련 방법 (단위: %)

구분	2014	2017	2020
본인 스스로	31.9	34.0	40.6
자녀	7.9	7.6	4.7
본인과 자녀	6.9	10.2	5.3
사회보장제도	18.6	14.1	22.3
본인과 사회보장제도	34.3	33.7	27.0
기타	0.5	0.4	0.0
계	100.0	100.0	100.0

출처: 송효진 외. "가족변화 대응 부양제도 정비 방향 및 과제." 한국여성정책연구원 연구보고서 24 (2022). p. 26.

- 한국사회는 2010년대 이후, 산업화시기에 축적된 자산의 세대이전이 본격화되고 있다고 할 수 있다. 이런 점에서 공적 노후소득보장만을 강조하는 것은 개인 자산은 사적으로 세대 이전하면서 노후 생활에 필요한 비용은 국민의 세금으로 부담하는 이른바 '이익의 사유화, 비용의 사회화'라는 부적절한 구조적 문제를 낳을 수 있다. 따라서 본 보고서에서 제안하고자 하는 공적 노후소득보장제도의 강화와 개혁과는 별개로, 앞서 언급한 더미래연구소 보고서 "노인빈곤율에 대한 비판적 검토와 지속가능한 노후소득보장체계를 위한 정책방향 제언"[21]에서 지적하였듯이 주택연금제도의 활성화 등 노인층이 보유한 자산의 소득전환을 적극 유도하는 정책적 노력이 병행되어야 한다.

18) 주택연금이란 고령의 주택 소유주가 주택을 담보로 맡기고 주택에 평생 거주하면서 정부가 보증하는 월 지급금을 평생 받는 역모기지 형태의 금융상품으로 2007년부터 한국주택금융공사에 의해 운영되고 있다. 노후생활에 필요한 자금을 매월 지급받으면서 자신이 거주하던 곳에서 계속해서 거주할 수 있다는 것이 주택연금제도의 장점으로, 2023년 11월 말 기준 주택연금 가입자 평균 연령은 72.1세, 평균 월 지급금은 120만 6천원, 평균 주택가격은 3억 7천8백만원이었다.
19) 금융위원회 보도자료. (2019. 11. 13.). "노후대비 자산형성 지원을 위한「인구정책 TF」논의 결과".
20) 송효진 외. "가족변화 대응 부양제도 정비 방향 및 과제." 한국여성정책연구원 연구보고서 24 (2022).
21) 김기식, 주민지. "노인빈곤율에 대한 비판적 검토와 지속가능한 노후소득보장체계를 위한 정책방향 제언." 더미래연구소 IF REPORT 2020-1.

- **하지만 기대수명의 연장으로 길어진 노후생활을 대비할 수 있을 정도의 자산을 축적할 수 있는 계층은 일부에 불과하고, 앞서 살펴보았듯이 퇴직연금, 개인연금 등 사적연금제도 역시 그 한계가 분명하다**. 그런 점에서 한국사회 전체적으로는 노후에 최소한의 인간다운 생활을 보장하면서도 재정적으로 지속 가능하도록 공적 노후소득보장제도를 강화하고 개혁하는 것이 초고령화 사회로 가고 있는 우리의 현실에서 절박한 과제임에 분명하다. 이에 다음 장에서는 공적 노후소득보장제도의 현황과 문제점을 살펴보고, 바람직한 개혁 방향을 제시하고자 한다.

4. 공적 노후소득보장제도의 현황과 문제점

- 국가 복지시스템에서 핵심적인 공적 노후소득보장제도인 국민연금은 1988년 사업장 직장가입자를 대상으로 도입되어 1999년 김대중 정부하에서 전 국민을 대상으로 한 연금제도로 확대, 발전해왔다. 그러나 국민연금제도의 전 국민 확대에도 불구하고 자영업자, 비정규직, 빈곤층을 중심으로 광범위한 사각지대가 해소되지 않음에 따라 2008년 기초노령연금제도가 도입되었으며, 이는 2014년 기초연금제도로 개정되어 현재와 같은 이층연금구조가 구축되었다.

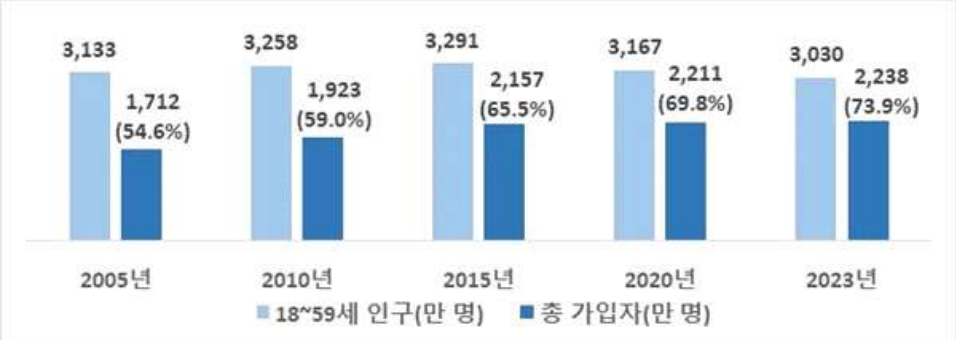
- 한편 국민기초생활보장법은 연령과 상관없이 법이 정한 기준 이하의 빈곤층을 대상으로 한 공공부조 제도이나 생계급여의 경우, 2023년 기준 수급대상자의 약 46.4%가 노인이라는 점에서 빈곤층에 있어서는 사실상 노후소득보장 기능을 일부 담당하고 있다고 할 수 있다. 이런 점에서 국민연금과 기초연금 외에 기초생활보장법 생계급여까지를 포함해 우리나라의 공적 노후소득보장제도의 현황과 문제점을 살펴보고자 한다.

1. 국민연금제도의 현황과 문제점

- 1988년 도입된 국민연금제도는 도입 당시에는 상시근로자 10인 이상 사업장에 종사하는 근로자와 사업주만을 가입대상으로 하였다. 이후 그 적용대상을 1992년 5인 이상 사업장으로, 1995년 농어촌지역 자영업자와 농어민으로, 1999년 자영업자, 비정규직 근로자 등 도시지역 주민으로 확대해 사실상 '전 국민 국민연금 시대'를 열었다.

- 국민연금 공표통계에 따르면 2023년 12월 기준 국민연금 총 가입자는 약 2,238만명으로 18~59세 국민연금 가입대상 인구 중 73.9%가 국민연금에 가입하고 있는 것으로 나타났다. 이는 2005년 54.6%에서 지속적으로 상승한 것이나, 여전히 국민 10명 중 약 3명은 국민연금에 가입하지 않았다는 의미이며, 후술하겠지만 지역가입자의 절반에 이르는 납부 예외자를 제외하고 실제 연금 보험료를 납부하고 있는 **소득신고자를 기준으로 하면 가입률은 60%대까지 떨어지지는 것으로 파악된다.**

그림 6 2005~2023년 국민연금 가입자 및 가입률 추이



출처: 보건복지부. "국민연금 가입률 73.9%, 노인 수급률 50% 돌파." (2024.3.28.)

- 국민연금 공표통계에 따르면 2023년 12월 기준 국민연금 가입자 중 66.2%(1,481만 2,062명)가 사업장 가입자로 가장 많았고, 그 다음으로 지역가입자 30.0%(671만 4,114명), 임의계속가입자는 2.4%(53만 4,010명), 임의가입자는 1.5%(32만 4,601명)였다. 앞서 언급하였듯이 지역가입자에는 소득이 없다고 신고한 납부예외자가 절반에 이른다.
  - 국민연금 가입자는 사업장가입자[22], 지역가입자[23], 임의가입자[24], 임의계속가입자[25]로 구분되고 있다. 상시 1인 이상의 근로자를 사용하고 있는 사업장 근로자는 당연히 가입하여야 하나 농어업인·자영자 등은 사실상 자발적으로 가입을 해야 하고 보험료도 전액 본인이 부담해야 한다.

- 노령·장애·유족연금 등 국민연금을 받은 수급자 수는 2023년 말 기준 682만명으로 2005년 176만명에서 506만명이 증가했으며, 2020년 559만 대비해서도 123만명 증가했다. 이중 63세 이상 노령연금 수급자는 2023년 말 기준 554만명이었다.[26]
  - 노령연금 수급개시연령은 1988년 제도 도입 당시에는 60세였으나, 1998년과 2007년 1차, 2차 연금 개혁을 통해 1953년 출생자부터 단계적으로 1세씩 상향토록 해서 1969년 이후 출생자는 65세부터 노령연금 수급이 가능하다. 현재 노령연금 신규수급자가 되는 1961~1964년 출생자의 경우 수급개시연령은 63세이다.

- **2023년 기준 65세 이상 인구 973만명 중 국민연금 수급자는 498만명으로 1988년 제도 도입 이후 최초로 노인 인구의 절반을 넘어 51.2%를 기록했다.**

표 12 2005~2023년 65세 이상 인구 대비 국민연금 연금수급자 (단위: 만명, %)

구분	2005년	2010년	2015년	2020년	2023년
65세 이상인구*	432	551	678	850	973
65세 이상 수급자	59	140	243	377	498
비율	13.7	25.4	35.8	44.4	51.2

출처: 보건복지부. “국민연금 가입률 73.9%, 노인 수급률 50% 돌파.” (2024.3.28.)

- **국민연금 공표통계에 따르면 노령연금 1인당 평균 연금액은 2023년 12월 기준 월 62만 300원이었으며, 수급액이 60만원 미만인 경우가 전체 수급자의 70.3%였다.**
  - 노령연금 수령액은 가입기간이 결정적인 영향을 미치는 바, 2022년 기준 월 수급액별 평균 가입기간을 보면, 10만~20만원 미만 121개월, 20만~30만원 미만 127개월, 30만~40만원 미만 157개월, 40만~50만원 미만 195개월, 50만~60만원 230개월이었다.
  - 한편 20년 이상 가입자의 평균 노령연금 수급액은 2023년에 제도 도입 이후 처음으로 월 100만원을 넘어서 2023년 6월 기준 103만 5745원이었다. 그러나 20년 이상을 가입하고도 월 100만원을 받지 못하는 수급자도 50만 7863명으로 전체의 52%를 차지해 절반이 넘었다.

22) 국민연금에 가입된 사업장의 18세 이상 60세 미만의 사용자 및 근로자로서 국민연금에 가입된 자.
23) 국내에 거주하는 국민으로서 18세 이상 60세 미만인 자 중 사업장가입자가 아닌 사람. 단, 퇴직연금, 생계급여, 의료급여, 보장시설 수급자, 소득활동에 종사하지 않는 27세 미만인 자는 될 수 없음.
24) 사업장가입자와 지역가입자가 될 수 없으나 60세 이전에 본인의 희망에 의해 가입신청을 한 자.
25) 납부한 국민연금 보험료가 있는 가입자 또는 가입자였던 자로서 60세에 달한 자가 가입기간이 부족하여 연금을 받지 못하거나 가입기간을 연장하여 더 많은 연금을 받기를 원할 경우는 65세에 달할 때까지 신청에 의하여 임의계속 가입자가 될 수 있음.
26) 보건복지부. “국민연금 가입률 73.9%, 노인 수급률 50% 돌파.” (2024.3.28.)

- 국민연금공단 ‘월 수급액별 노령연금 신규수급자의 평균가입기간 현황’ 자료에 따르면 노령연금 신규 수급자가 국민연금에 가입한 평균기간은 2010년 181개월, 2015년 198개월, 2020년 222개월에서 2022년 기준 231개월로 매년 늘고 있다.

그림 7 2005~2023년 노령연금 평균액 추이 (단위: 원)

출처: 보건복지부. “국민연금 가입률 73.9%, 노인 수급률 50% 돌파.” (2024.3.28.)

- 2024년 기준 국민연금 보험료율은 월 소득의 9%, 생애평균소득 대비 노후에 받을 수 있는 연금수령액의 비율인 명목 소득대체율은 42%이다. 그러나 **명목 소득대체율은 가입기간 40년을 기준으로 한 것으로 국민연금공단 자료에 따르면 가입자의 평균 가입기간은 2022년 기준 19.2년이었으면, 2020년 기준 실질 소득대체율은 22.4%**였다.

- 보험료율의 경우 1988년 도입 당시 3%에서 5년마다 3%씩 인상한다는 규정에 따라 1998년 9%가 된 후 26년째 동결 상태에 있으며, 재정안정화 조치에 따라 소득대체율만 지속적으로 낮아져왔다. 제도 도입 당시 70%였던 명목 소득대체율은 1998년 60%, 2008년 50%로 낮아졌고, 2007년 법 개정 당시 2008년 이후 매년 0.5%p씩 낮추어 2028년까지 40%로 하도록 규정하여 매년 하향 조정되고 있다.

- 국민연금제도는 제도 도입 후 36년이 경과했고, 연금 수급이 본격화됨에 따라 성숙단계에 들어갔다고 할 수 있다. 그러나 구조적인 재정 불균형과 후세대의 과도한 부담 증가, 여전히 광범위한 사각지대의 존재, 기초연금 인상에 따른 가입 회피 가능성의 증가 등 심각한 문제를 안고 있는 것도 사실이다. 국민연금제도가 안고 있는 문제점을 정리하면 다음과 같다.

1) 구조적인 재정 불균형과 감당할 수 없는 후세대 부담 증가

- **국민연금제도는 도입 당시부터 보험료율 3% - 명목 소득대체율 70%라는 재정적으로 불가능한 구조로 설계되었다.** 이는 매월 소득의 3%(이후 9%로 단계적 인상)만 내면 60세(이후 65세로 상향) 이후 월소득 평균의 70%를 죽을 때까지 보장해준다는 것으로, 애초에 지속가능할 수 없는 재정설계였다.

- **초기 연금제도를 이렇게 설계한 것은** 연금 수급 혜택은 노후에 발생하는 반면, 당장은 보험료를 새로 부담해야 하는 국민의 수용성을 높여 제도를 조기에 정착시키고자 하는 의도도 있었지만, 보험료를 세금처럼 느낄 **국민의 저항을 최소화해 국가가 필요한 공적 자금을 보다 용이하게 조달하고자 했기 때문**이다.
  - 2000년까지는 매년 신규조성연금기금의 50% 가량을 공공자금관리기금에 예탁시켰으며, 이렇게 예탁된 자금은 사회간접자본시설 건설, 중소기업 및 농어촌 지원 등에 활용되었다.[27)]
  - 나머지 50%는 금융부문에 투자되긴 하였으나, 금융부문조차도 공공성투자가 강조되어 상당부분이 국공채로 배정되어, 실질적으로 수익성 측면에서 운용된 기금총액은 30% 미만이었다.[28)]

- **매월 월급의 3%를 내면 은퇴 후 평균 소득의 70%를 보장한다는 장밋빛 청사진은 재정적으로 지속 가능할 수 없다는 점이 제도 도입 초기부터 지적되어왔다.** 당시 국민연금 장기재정추계에 대한 한국보건사회연구원과 국민연금관리공단의 연구결과는 2020년대 초반에 최대 적립금이 누적되고 2020년대 중후반부터 적자가 발생하여 2030년대에 적립금이 완전히 고갈될 것임을 보여주었다. 공공자금에 예탁되는 기금의 이자율이 금융부분의 평균이자율보다 낮기 때문에 기금적자 시점을 앞당기고 있고, 수백조원에 이르는 기금을 정부가 차입해 갈 경우 정부의 상환불능사태가 초래될 가능성도 배제할 수 없다는 지적이 제기되었다.[29)]

- **제도를 도입할 당시 정부도 그러한 점을 충분히 인식하고 있었고, 그에 따라 국민연금제도는 수정적립방식으로 설계되었다.** 이는 일점 시점까지는 가입자의 보험료로 적립된 기금을 통해 미래 발생할 연금을 지급하지만, 연금 기금이 고갈되면 그때부터 부과방식으로 전환하는 방식이다. 즉 보험료 수입과 연금 지출간의 구조적 불균형에 따라 연금기금이 소진되는 것을 전제로 기금고갈시점에 부과방식으로 전환하는 것으로 제도를 설계한 것이다.
  - 연금제도는 연금을 지급할 재정을 어떻게 마련하느냐에 따라 적립방식과 부과방식으로 나뉜다. 적립방식은 보험료로 적립된 기금과 기금 운용 수익을 재원으로 연금지급에 필요한 재정을 마련하는 것으로 현재 우리나라가 이에 해당한다. 부과방식은 급여지급에 필요한 재정을 당해년도 가입자들이 내는 보험료로 충당하는 것으로 프랑스, 독일, 일본 등 대부분의 국가들이 취하고 있는 방식이다.
  - 우리보다 먼저 국민연금과 같은 공적연금제도를 시행한 선진 복지국가들도 초기에는 적립방식으로 제도를 운영하다가 이후 부과방식으로 변경하였다.[30)]

- 이러한 상황에서 참여연대를 중심으로 시민단체는 '국민연금기금은 연금가입자들의 보험료로 조성된 연금급여의 책임준비금으로, 이를 공공자금관리기금법으로 예수증서만 교부하며 공공자금관리기금에 강제 예탁하도록 하는 것은 입법적 정당성이 없고, 연금가입자의 장래 연금수급권을 침해한다'[31)]며 개혁을 요구하였다.

---

27) 국민연금공단. "세계가 주목하는 국민연금 기금-기금운용 오해와 진실."
28) 정경배 외. "국민연금의 재정안정과 기금의 적정운용." 한국보건사회연구원. (1991).
29) 참여연대. "[04호] 국민연금관리제도 전면적 개혁불가피." (1996.4.1.).
30) 국민연금 사이버 홍보관. "국민연금의 특징"
31) 헌법재판소 1996. 10. 4. 선고 96헌가6 전원재판부 [공공자금관리기금법제5조제1항등위헌제청] [헌집8-2, 308]

- 한국보건사회연구원의 연구도 거대한 규모로 축적되는 기금을 국민연금법 목적 외로 사용할 경우 연금재정 고갈은 물론 자원의 낭비, 사회보장제도 자체의 신뢰성 상실이 우려되고 연금재정의 기금주체와 사용주체가 달라 책임 소재가 불분명해진다고 지적하였다.[32)]

- 이러한 개혁 요구에 따라 1999년 공공자금관리기본법이 개정되어 2001년부터 공공자금 의무예탁제도가 폐지되었고, 이를 전후하여 국민연금 개혁논의가 본격화되었다.

- **연금개혁과 관련해서는 국민연금의 재정적 지속가능성에 대한 논의가 항상 핵심 쟁점이었다.** 1988년 도입되어 역사가 짧기 때문에 보험료 수입에 비해 급여 지출이 적어 기금은 계속 적립되고 있으나, 저출생·고령화로 추계 상 기금고갈 시점이 계속 빨라졌기 때문이다.
  - 국민연금은 2003년부터 매 5년마다 재정추계를 통해 국민연금 종합운영계획을 수립해왔는데, 수지적자와 기금소진까지 남은 기간이 점차 빨리 줄어들고 있음이 확인된다. 수지적자 시점까지 2013년에는 31년, 2018년에는 24년, 2023년에는 18년이 남았다고 추계되었으며, 기금소진 시점까지는 2013년에는 47년, 2018년에는 39년, 2023년에는 32년이 남았다고 추계되었다.
  - 가장 최근 시행된 5차(2023년) 재정추계에서는 앞으로 18년 동안은 지출보다 수입이 많은 구조이나, 제도성숙으로 2041년 지출이 수입을 상회하는 수지적자가 발생하게 되고, 32년 후인 2055년에는 기금이 소진될 것으로 추계되었다.

표 13 제1~5차 국민연금 재정추계 수지적자, 기금소진 시기

	1차(2003)	2차(2008)	3차(2013)	4차(2018)	5차(2023)
수지적자	2036년	2044년	2044년	2042년	2041년
남은 기간	33년	36년	31년	24년	18년
기금소진	2047년	2060년	2060년	2057년	2055년
남은 기간	44년	52년	47년	39년	32년

출처: 국민연금 재정추계전문위원회. “제5차 국민연금 재정계산 재정추계 결과.” (2023.3.).

주1) 수지적자 시점: 당년도 지출이 총수입(보험료수입+기금투자수익)보다 커지는 시점.

- 이렇듯 **빨라지는 수지적자 및 기금소진 시점에 대한 위기의식으로 연금개혁 논의는 지속되어 왔으나, 소득대체율을 낮추는 방향으로만 개혁이 이루어졌을 뿐 보험료율은 1998년 9%로 인상된 이후 26년 동안 단 1%p도 인상하지 못했다.**
  - 연금 보험료가 9%까지 인상된 것도 개혁의 결과가 아니라, 1988년 국민연금 도입 당시부터 9%까지 올리는 것으로 법에 규정되어 있었기 때문이다(법제 75조). 원래 법상 규정된 수준으로 올린 이후 보험료율 인상은 이루어지지 않은 것이다.
  - 지금까지 연금개혁은 1998년, 2007년 두 차례 단행되었다. 1998년 김대중 정부하에서 이루어진 1차 연금개혁을 통해 소득대체율을 60%로 낮추고, 연금수령 연령은 만 60세에서 단계적으로 상향하도록 법률이 개정되었다. 당시 재정 추계로는 그러한 소득대체율 하향 및 수급연령 상향으로 기금 고갈 시점이 2030년대 중반에서 2040년대 중반으로 연장되는 것으로 예측되었다. 이어 2007년 노무현 정부 하에서 2차 연금개혁이 추진되어 2008년부터 소득대체율을 50%로 낮추고, 이후 매년 0.5%p씩 낮춰 2028년까지 40%로 하향조정하기로 여야가 합의했다.

32) 정경배 외. “국민연금의 재정안정과 기금의 적정운용.” 한국보건사회연구원. (1991).

- **2028년 40%까지 하향 조정될 소득대체율은 이미 OECD 평균 보다 낮아 더 이상 낮추는 것은 노후소득보장 기능 자체를 훼손할 뿐만 아니라, 고령인구가 증가하는 상황에서 정치적으로 어려울 것으로 전망된다.**
  - 2024년 기준 국민연금의 명목 소득대체율은 42%이나, 이는 가입기간 40년을 기준으로 한 것으로 OECD 방식을 적용할 경우[33] '한눈에 보는 연금 2021'에 따르면, 2021년 기준 31.2%로 OECD 평균 42.2%의 70% 수준이다.[34]

- **이런 점에서 국민연금의 재정적 지속가능성 측면에서 개혁의 핵심은 보험료를 어느 정도 인상할 것인가라 할 수 있다. 현재 국민연금의 보험료율 9%는 OECD 35개국 공적연금 보험료율 평균 18.0%의 절반 수준에 불과하다.**

그림 8 주요국 공적연금 보험료율 (단위: %)

출처: "국민연금 보험료율 韓보다 낮은 곳은 리투아니아뿐." 한국경제. (2023.11.19.).

- **그럼에도 불구하고 지금까지 보험료율 인상이 이루어지지 못한 것은 소득대체율 인하만으로 재정안정이 가능해서가 아니라, 보험료 인상에 따른 정치적 부담 때문이었다.** 5년 주기의 재정추계가 나올 때마다 연금개혁 이슈는 불거졌으나, 2007년 노무현 정부의 2차 연금개혁 이후 그 어느 정부에서도 연금개혁이 이루어지지 않은 것 역시 소득대체율을 더 이상 낮출 수 없는 상황에서 유일한 재정안정화 조치인 보험료율 인상에 따른 정치적 부담을 지려 하지 않았기 때문이다.
  - 앞서 언급했듯 김대중 정부는 1차 연금개혁을 실시했으나, 보험료율을 올리지는 않았다. 노무현 정부의 2차 연금개혁에서는 보험료율을 15.9%까지 올리려고 시도했으나, 국회의 문턱을 넘지 못했다.
  - 이후 이명박·박근혜 정부는 국민연금 개혁 자체에 손을 대지 않았다. 따라서 당연히 보험료율 인상도 없었다.

33) OECD는 소득대체율을 국민연금 가입자의 평균소득이 아닌 한국 사회 '전체 노동자의 평균임금'을 기준으로 계산하며, 국민연금 가입기간도 38년으로 우리나라(40년)보다 2년 더 짧게 계산한다.
34) 배진솔. "국민연금 소득대체율, OECD 평균수준?…실제론 10%p 낮다." SBS. (2023.11.3.).

- 문재인 정부도 대선 당시 국민연금 개혁을 공약했고, 이를 추진했으나 보험료 인상에 정치적 부담을 느껴 사실상 백지화하였다. 2018년 제4차 재정추계에서 기금소진 시점이 앞당겨지자, 보건복지부는 보험료율 13%-소득대체율 50% 등 4가지 개혁안을 마련하였으나 당시 문재인 대통령은 "국민 눈높이에 맞지 않는다"며 재검토를 지시했고, 결국 개혁은 무산되었다.

- 윤석열 정부 또한 기금고갈이 2055년으로 앞당겨진다는 제5차 재정추계가 나오고 난 이후 '제5차 국민연금 종합운영계획안'을 심의했다. 그러나 계획안에서는 '세대별 보험료율 차등 인상'이라는 방향성만 제시됐을 뿐 얼마나 올릴지, 수급 개시 연령은 몇세로 조정할지 등 구체적 수치를 내지 않아 '맹탕' 개혁안이라는 비판을 받았다.[35] 이어 여야 합의로 국회 연금개혁특별위원회와 산하 전문가위원회, 공론화위원회를 발족시켜 정치사회적 합의를 추진했으나, 이 역시 21대 국회 임기 종료와 함께 별다른 성과 없이 마무리될 것으로 예상된다.

- **현재의 고령화 속도를 생각하면 보험료 인상을 중심으로 한 연금개혁을 더 이상 미룰 수 없다는 것에는 여야 정치권이나 전문가 집단 내부적으로 이견이 없다. 그럼에도 불구하고 역대 정부와 여야 정치권이 개혁에 대한 정치적 부담으로 책임을 회피해 온 것이다**

  - IMF의 '2023년 한국 연례협의보고서'에서도 한국이 개혁 없이 현행 연금제도를 유지할시 2075년 GDP 대비 공공부문 부채비율이 2020년 대비 약 200% 증가할 수 있는바, 연금의 지속 가능성과 노후 빈곤 완화를 위해 보험료율을 대폭 인상하고 퇴직 연령을 늦추는 등의 연금개혁이 필요하다고 권고했다.[36]

- **보험료 인상 등 연금개혁이 절실한 보다 결정적인 이유는 기금이 고갈되어서 때문만이 아니라, 기금고갈 이후 연금제도가 부과방식으로 전환됐을 때 예상되는 후세대의 보험료율이 감당할 수 없는 수준으로 높아지기 때문이다.** 국민연금 제5차 재정추계에 따르면 2055년 기금이 고갈된 직후 국민연금의 부과방식비용률[37]은 26.1%로 예상되면 2078년 35%까지 상승할 것으로 예측되었다. 즉, **기금이 모두 소진되어 부과방식으로 전환된 이후 미래세대는 소득의 최저 26%에서 최고 35%의 국민연금 보험료를 납부해야 한다는 것이다.** 고령화에 따른 지출 증가로 인상이 불가피한 건강보험료까지 고려하면 이는 미래세대가 감당할 수 있는 수준이 아니다. **조세재정연구원에서 추계한 건강보험 지출 규모는 2055년 581조원으로 당해 연도에 필요한 건강보험 보험료율은 22.7%에 이른다. 즉 2050년대 중반에는 소득을 신고해 사회보험료를 납부해야 하는 국민은 국민연금과 건강보험 보험료로만 소득의 절반을 지불해야 한다는 것이다.**

  - 부과방식 전환 이후 2080년에는 연금만 34.9%의 보험료를 납부해야 할 것으로 예측되었다.

35) 민서영. "'숫자 빠진' 국민연금 개혁안, 국무회의 통과…국회로 '공' 넘어갔다." 경향신문. (2023.10.30.).
36) 박상용, 허세민. "국민연금 보험료율 韓보다 낮은 곳은 리투아니아뿐." 한국경제. (2023.11.19.).
37) 부과방식에서는 수입과 지출이 일치하게 되는바 급여지출에 필요한 모든 비용은 온전히 보험료 수입에 의존하게 된다. 이때 요구되는 보험료율을 부과방식비용률이라고 한다.

그림 9 부과식 운용 시 필요한 보험료율 예상 추이 (단위: %)

출처: "2023 국민연금 재정계산 재정추계전문위 최종보고서." p. 67 참고하여 작성

- **현재의 연금 보험료를 일부 인상하더라도** 세대간 재분배 구조[38]를 내재한 현 국민연금제도상 **후세대의 연금 보험료 부담 증가는 피하기 어렵다. 이에 따라 국민연금 재정에 대해서도 건강보험과 마찬가지로 국가 차원의 재정적 부담을 요구하는 주장이 제기될 것으로 예상된다. 그러나 기초연금의 재정 부담이 급격히 증가하는 조건에서 국가가 기초연금과 국민연금 각각에 재정 부담을 하는 것은 한정된 국가 재정 여건상 거의 불가능할 것으로 보인다. 이런 점에서 국민연금과 기초연금을 함께 고려한 통합적 재설계가 필요**한 바, 다음 장에서 그 방향을 제언하고자 한다.

2) 여전히 광범위한 사각지대의 존재

- **국민연금 제도에 있어 재정적 지속가능성 문제만큼이나 심각하게 지적되는 문제는 경제적 어려움 등으로 보험료 납부를 중단한 납부예외자 및 장기체납자 등 '사각지대'의 존재이다.**

- 공적연금 확대에 수십년이 걸린 선진국과 비교하면 1988년 10인 이상 사업장만을 대상으로 처음 실시되어 12년 만에 전 국민을 대상으로 공적연금을 확대한 우리나라의 사례는 놀랄만한 일이다. 그러나 제도는 전 국민을 대상으로 확대되었음에도 불구하고 소득신고자 기준 연금가입율은 2000년 38.1%, 2010년 43.2%, 2020년 58.4%에서 2022년 61.7%로 꾸준히 증가했으나, **여전히 전체 국민 10명 중 4명은 연금의 사각지대에 있는 것으로 파악된다.**[39]

38) 선세대는 낸 것에 비해 더 받고, 이에 대한 비용 부담을 후세대가 지는 구조
39) 국민연금공단은 2023년 12월 기준 공표통계에서 2023년 말 기준 연금가입률이 73.9%라고 발표했으나 이는 소득신고자 외에도 납부예외자, 60세 이상 임의계속가입자를 포함한 수치로, 해당 장에서는 실질적인 소득신고자의 가입률 산출을 위해 납부예외 지역가입자와 임의계속가입자는 가입자 수에서 제외하였다.

표 14 2000~2022년 국민연금 가입자 수 및 가입률 현황 (단위: 명, %)

	총가입자수	사업장가입자	지역가입자	임의가입자	18~59세 인구	가입률
2000	11,642,807	5,676,138	5,932,521	34,148	30,540,375	38.1%
2005	12,465,729	7,950,493	4,488,668	26,568	31,321,822	39.8%
2010	14,079,711	10,414,780	3,574,709	90,222	32,576,624	43.2%
2015	16,837,673	12,805,852	3,791,239	240,582	32,910,770	51.2%
2020	18,482,456	14,320,025	3,800,103	362,328	31,671,531	58.4%
2022	18,932,796	14,785,761	3,781,548	365,487	30,682,251	61.7%

출처: 국민연금공단,「국민연금통계연보」; 행정안전부 「주민등록인구통계」

주1) 가입률=소득신고자(사업장 가입자+납부예외자 제외 지역가입자+임의가입자)/당해년도 18~59세 인구

- **특히 노후소득보장이 보다 절실한 취약계층일수록 국민연금의 사각지대가 크다는 점에서 문제의 심각성이 더해진다.** 단적으로, 정규직과 비정규직 간 연금가입률이 현저하게 차이가 나, 노동시장에서 상대적으로 열악한 위치에 있는 노동자일수록 연금의 사각지대가 크다는 점이 확인된다. 통계청의 2023년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과[40]에 따르면 정규직의 국민연금 가입률은 88.0%인데 비해, 비정규직의 가입률은 38.4%에 그쳤다. **비정규직의 경우 10명 중 6명 이상이 사각지대에 있는 것이다.**
  - 비정규직은 한시적 근로자, 시간제 근로자, 비전형 근로자로 나뉘는데, 한시적 근로자의 국민연금 가입률은 47.2%였다. 특히 이중 회사 사정에 따라 언제든지 근로계약을 종료하는 조건으로 근무하는 **비기간제 한시적 근로자의 경우 가입률은 27.5%**에 그쳤다.
  - 또한 파트타임으로 근로하는 **시간제 근로자의 가입률은 20.6%, 파견, 용역, 특수형태, 일일 근로 등 비전형 근로자의 가입률은 19.7%**였다.

- 뿐만 아니라 국민연금이 전 국민을 대상으로 확대된 이후 보험료 전액을 감당해야 하는 **지역가입자의 경우 소득이 있다고 신고한 사람이 45~55% 수준으로, 절반 가량이 납부예외자로 연금의 사각지대에 있는 것으로 나타났다.**
  - 전 국민 대상으로 연금가입대상자를 확대 직후인 1999년 농어민, 도시지역 자영인 등 전체 지역가입 대상자 1천 1백만명 중 소득이 있다고 신고한 사람은 536만명으로 48.7%에 불과했고, 약 52%에 달하는 554만명은 소득이 없는 것으로 신고했다.[41]
  - 이는 시간이 지나도 크게 달라지지 않아, 통계청에 따르면 2012년부터 10년간 전체 지역가입자의 45~55%는 납부예외자였다. 국민연금이 전 국민을 대상으로 확대된 지 13년이 지난 2012년에도 약 54%에 달하는 467만명이, 23년이 지난 2022년에도 약 45%에 달하는 306만명이 소득이 없는 것으로 신고했다.

- 뿐만 아니라 지역가입자 중 소득신고자의 수 자체가 감소하고 있어, 국민연금 전체 가입자 중 소득을 신고해 보험료를 납부하고 있는 실질 지역가입자의 비중 역시 감소하고 있다.

40) 통계청. "2023년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과." (2023.10.24.).
41) 김연명. "불안한 전국민연금시대의 개막과 그 영향." 참여연대 월간복지동향 1999년 11월. (1999.12.10.).

표 15 2012~2022년 국민연금 지역가입자 중 소득신고자, 납부예외자의 수와 비중 (단위: 명, %)

연도	소득신고자		납부예외자		지역가입자 전체 수	국민연금 전체 가입자 수	국민연금 전체 가입자 중 지역 소득신고자 비중
	수(명)	비중(%)	수(명)	비중(%)			
2012	3,903,217	45.6%	4,665,179	54.4%	8,568,396	15,575,296	25.1%
2013	3,938,993	46.3%	4,575,441	53.7%	8,514,434	16,052,315	24.5%
2014	3,873,696	45.9%	4,571,014	54.1%	8,444,710	16,386,083	23.6%
2015	3,791,244	45.7%	4,511,565	54.3%	8,302,809	16,837,673	22.5%
2016	3,886,930	48.2%	4,173,269	51.8%	8,060,199	17,376,119	22.4%
2017	3,865,800	50.3%	3,826,117	49.7%	7,691,917	17,652,760	21.9%
2018	3,993,598	51.9%	3,701,287	48.1%	7,694,885	18,141,981	22.0%
2019	3,955,403	54.7%	3,276,660	45.3%	7,232,063	18,441,702	21.4%
2020	3,800,104	55.1%	3,098,014	44.9%	6,898,118	18,482,456	20.6%
2021	3,742,040	54.8%	3,084,969	45.2%	6,827,009	18,719,496	20.0%
2022	3,781,550	55.2%	3,064,194	44.8%	6,845,744	18,932,796	20.0%

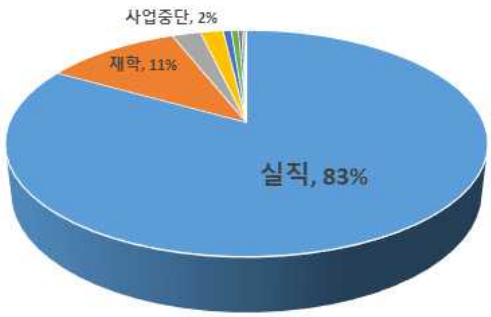
출처: 국민연금공단,「국민연금통계」

주1) 국민연금 전체 가입자 수=소득신고자(사업장 가입자+지역가입자+임의가입자)

주2) 국민연금 전체 가입자 중 지역소득신고자 비중=지역가입자 중 소득신고자/소득신고자 기준 연금 전체가입자 수

- 납부예외자는 실직, 재학, 사업 중단, 병역의무 수행, 휴직, 기초생활곤란 등 다양한 사유로 연금을 납부하지 않는 자로 통계청에 따르면 지역가입자 중 2022년 기준 약 306만명이었으며, 이중 83%(약 255만명)가 실직을 이유로 보험료를 내지 못한 것으로 나타났다. 보험료를 내지 않은 기간은 가입 기간 산정에 포함되지 않는 만큼 이들은 사각지대에 놓여있는 셈이다.

그림 10 2022년도 납부예외 사유별 지역가입자 현황



실직	재학	사업중단	교도소수감
2,549,440	331,371	70,401	19,924
병역의무 수행	행방불명	휴직	기초생활곤란
18,014	7,653	5,491	3,921
3일 이상 입원	재해보호(지원)대상	보호(치료)감호시설수용	기타
1,190	964	57	55,768

출처: 국민연금공단. 「국민연금통계」. 지역별・연령별・납부예외 사유별 지역가입자 현황

- 이렇듯 가입대상을 전 국민으로 확대했음에도 비정규직, 지역가입자 등의 연금가입률이 크게 오르지 않자, 이들의 **연금가입을 유도하기 위해 근로장려세제(EITC), 두루누리 지원사업 등을 도입했으나 사각지대 문제는 여전히 심각하게 남아있다.**

  - 참여정부에서 2006년 도입한 근로장려세제(EITC)는 근로 빈곤층의 소득을 지원하고, 취약계층 근로자를 중심으로 한 사회보험 사각지대 해소를 위해 근로 장려금을 세금환급형태로 지급하는 근로연계형 소득지원제도이다.

- 「두루누리 사회보험 지원사업」은 사회보험 가입에 따른 보험료 부담을 덜어주어 사회보험 가입을 유도하기 위해 소규모 사업장 사업주와 소속 근로자의 사회보험료(고용보험·국민연금)의 일부를 국가에서 지원하는 사업으로 2012년 도입되었다.

- **이렇듯 취약 계층일수록 국민연금의 사각지대로 남아 있을 뿐만 아니라 앞서 언급했듯 노후를 대비한 사적 자산 축적도 미약하고, 퇴직연금, 개인연금과 같은 사적 노후소득보장 수단도 마련하지 못할 가능성 크다는 점에서 이들이야말로 노후빈곤층으로 전락할 가능성이 매우 높다.** 이 때문에 연금 사각지대 문제를 해결해야 한다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔으며, 이러한 문제의식에 따라 기초연금이 도입되었다.

3) 낮은 소득대체율 논란

- 우리나라의 노인빈곤율이 2022년 기준 38.1%로 OECD 국가 중 가장 높고, 국민연금 소득대체율이 OECD 평균에 비해 낮다는 점을 들어 **2028년 40%로 낮춰질 명목 소득대체율을 상향해야 한다는 주장이 사회복지학계를 중심으로 있다.**
  - 앞서 언급하였듯이 가입기간 40년 기준 국민연금의 명목 소득대체율은 2024년 기준 42%(2028년까지 매년 0.5%p씩 하향)이나 OECD 산출 방식을 적용할 경우 2021년 기준 31.2%로 OECD 평균(42.2%)의 70% 수준이다. 더구나 보다 중요한 실질 소득대체율은 2020년 기준 22.4%였다.

- 그러나 연금의 소득대체율은 보험료 부담과 연계된 것으로, **OECD 평균 18%의 절반 수준에 불과한 현행 9%의 보험료를 감안하면 국민연금의 명목 소득대체율 40%는 다른 나라에 비해 오히려 높은 편**이라 할 수 있다. 이는 앞서 지적하였듯이 **낮은 보험료로 인해 부족한 연금재원을 후세대가 부담하도록 국민연금제도가 설계되었기 때문**이다. 이처럼 세대간 재분배를 전제로 설계된 현재의 국민연금 구조하에서는 **보험료를 일부 인상하더라도 후세대의 부담 증가를 피하기 어렵다.**

- 최근 **국회 연금개혁 공론화위원회는 연금개혁의 대안으로 보험료 13%-소득대체율 50%안과 보험료 12%-소득대체율 40%안을 제시**한 바 있다. 그러나 소득대체율을 현행 40%로 유지하는 2안 조차 보험료를 3% 인상해도 기금소진 시점이 불과 7년 연장되고, 부과방식적용율은 현행과 마찬가지인 최고시점 35%일 것으로 추계하였다. 더구나 **소득대체율을 50%로 상향하는 1안은 보험료를 13%로 1% 추가 인상하더라도** 기금소진 시점이 6년 연장되어 보험료 12% 안보다 1년 단축되고, **부과방식적용률은 최고시점에 현행 보다 7.2% 상승해 무려 43.2%에 이를 것으로 추산**하였다. **OECD 평균인 18% 수준까지 보험료를 대폭 인상하지 않는 한 명목 소득대체율 상향은 후세대에게 감당할 수 없는 보험료 부담을 전가하게 된다**는 점이 다시 한번 확인된 셈이다. **따라서 현재의 국민연금구조를 그대로 두고 현세대의 노후 연금수령액을 올리기 위해 소득대체율 인상을 거론하는 것은 미래 세대의 부담능력 측면에서 매우 부적절**하다 하지 않을 수 없다. **국민연금 개혁이 현세대의 세대적 기득권을 강화하는 방향으로 추진된다면 향후 세대 갈등이 '세대 전쟁' 수준으로 격화될 수 있음에 유의해야 한다.**

표 16 대안별 재정추계 주요결과

구분		최대적립 기금시점	수지적자 시점	기금소진 시점	부과방식비용률		GDP 대비 총지출	
					최고시점	2093년	최고시점	2093년
현행제도(5차 재정계산 결과) (보험료율 9%·소득대체율 40%)		2040년 (1,755조원)	2041년	2055년 (-47조)	35.0% (2078년)	29.7%	9.5%	8.8%
1안	보험료율 13% - 소득대체율 50%	2045년 (2,357조원)	2046년	2061년 (-382조)	43.2% (2078년)	37.1%	11.8% (2082년)	11.0%
2안	보험료율 12% - 소득대체율 40%	2045년 (2,338조원)	2046년	2062년 (-96조원)	35.1% (2078년)	29.7%	9.6% (2082년)	9.6%

출처: 연금개혁 공론화 시민대표단 숙의자료집(심화편). p. 63.

- 소득대체율을 올려야 한다는 주장의 가장 큰 논거인 **노인빈곤율과 관련해서도** 앞서 지적하였듯이 OECD 노인빈곤율 통계는 소득만을 기준으로 한 것으로 **부동산을 중심으로 우리나라 노인층의 자산 보유 규모가 다른 선진국에 비해서 상대적으로 크다는 점에 유의할 필요가 있다. 다시 말해 노인층이 보유한 자산의 소득 전환을 적극적으로 유도하는 정책이 우선되지 않으면, 축적된 개인 자산은 사적으로 자녀에게 이전하고, 노후생활은 미래세대의 공적 부담에 의지하는 바람직하지 않은 구조가 고착될 수 있다**는 점 역시 고려되어야 한다는 것이다.

- 소득대체율과 관련한 논란은 대체로 명목소득대체율과 관련된 것이나 **보다 주목해야 할 지점은 실질 소득대체율이다.** 2022년 기준 국민연금 평균 가입기간은 19.2년이었으며, 2020년 기준 실질 소득대체율은 22.4%였다. **명목 소득대체율 상향은 안정적으로 국민연금을 납부해 장기간 가입할 수 있는 정규직 등에게는 실질 효과가 있으나, 사각지대에 존재하거나 보험료 납입기간이 짧은 취약계층의 경우 '그림의 떡'에 불과**한 것이 현실이다. **실질 소득대체율은 가입 기간이 결정적인 영향을 미치는 바, 명목 소득대체율을 상향 조정하기 보다 가입 사각지대 최소화, 납부예외기간 단축 등을 통해 연금 가입 기간을 늘리기 위한 정책적 노력에 주력하는 것이 실질 소득대체율 제고 측면에서 보다 실효성이 있을 것으로 판단된다.**

2. 기초연금제도의 현황과 문제점

- 기초연금은 가구 소득인정액이 선정기준액 이하인 65세 이상 노인가구에게 세금을 재원으로 일정 금액을 지급하는 노후소득보장제도이다. 선정기준액은 2024년 기준 단독가구 213만원, 부부가구 340만 8천원으로, 기초연금 수급자가 전체 노인의 70%가 되도록 소득, 재산수준, 생활실태, 물가상승률 등을 고려하여 보건복지부 장관이 정하여 고시하는 금액이다.

- 이러한 선정기준에 따라 2024년 기준 단독가구의 경우 월 33만 4,810원, 부부가구의 경우 51만 7,088원의 기초연금을 수령할 수 있다.

- **기초연금제도는** 국민연금의 사각지대 문제를 보완하기 위해 2007년 2차 연금 개혁 당시 도입되어 2008년부터 시행된 기초노령연금제도를 개정한 것으로, 2012년 대선에서 여야 후보 공히 공약한 바, **2014년 시행 당시에는 65세 이상 인구 중 소득하위 70%에게 월 20만원을 지급했으나, 이후 대선을 거칠 때마다 인상을 거듭하여 2028년 40만원까지 인상될 예정**이다.

- 기초노령연금은 국민연금 전 국민 확대와 사회보험료 지원 사업 등에도 불구하고 2000년대 중반 40%가 넘는 사각지대가 좀처럼 줄어들자 않자, 노후 국민연금을 받지 못할 가능성이 상대적으로 높은 소득하위계층을 대상으로 최소한의 연금이라도 지급하고자 하는 취지에서 도입되었다.
- 2008년 시행된 기초노령연금은 65세 이상 고령자 중 소득 하위 60%(노인 단독가구의 경우 월 40만원이하)에 한해 월 10만원씩 지급하였다. 이후 2012년 대선 당시 여야 후보 공히 전체 노인을 대상으로 한 기초연금 도입을 공약했고, 2014년 7월 기초연금법이 제정되었다. 기초연금법은 전체 노인이 아닌 소득 하위 70%를 대상으로 월 20만원을 지급하는 것으로 해서 기존 기초노령연금에 비해 그 대상과 지급액을 확대, 인상하였다. 2017년 대선에서 문재인 후보는 동일 기준의 노인들을 대상으로 월 지급액을 30만원으로 인상하는 공약을 내걸었고 실제로 2021년 시행되었다.
- 2022년 대선 당시 윤석열 후보도 기초연금 40만원 인상을 공약했고, 2023년 12월 제31차 사회보장위원회에서 기초연금액을 2028년까지 월 40만원으로 높인다는 '제3차 사회보장기본계획(2024~2028년)'을 심의·의결했다.
- 이처럼 기초연금은 2012년 이후 대선 거칠 때마다 10만원씩 올라 월 40만원까지 상승한 것이다.

- **국민연금 사각지대 문제에 대한 보완제도로 도입된 기초연금제도는 사실상 이층연금구조의 한축으로 발전해왔다. 그러나 고령화가 급격히 진행되고, 기초연금액이 인상됨에 따라 국가재정 부담의 가중, 국민연금과 국민기초생활보장법상의 생계급여 등 다른 노후소득보장제도와의 상충문제가 발생하고 있음에 주목할 필요가 있다.**

1) 감당하기 어려운 수준으로 급증하는 기초연금 재정 부담

- **대선을 거칠 때마다 10만원씩 인상되어 온 기초연금은 차기, 차차기 정부를 거치며 50만원, 60만원 수준으로 인상될 가능성이 농후하다. 급격화 고령화로 65세 이상 고령인구가 크게 증가할 것이 명백한 바,** 기초연금 지급 대상을 현행 소득하위 70%에서 확대하지 않더라도 기초연금 지급을 위한 국가 재정 규모 역시 급증할 것으로 예상된다. **여기에 더해 기초연금이 40만원에서 추가 인상되고, 지급 대상이 확대된다면 재정 부담이 감당하기 어려운 수준으로 증가할 것으로 예측된다.**
  - 65세 이상 노인 중 소득 하위 70%에 지급하는 기초연금은 가입자의 보험료로 재정을 마련하는 국민연금과 달리, 국비와 지방비로 전액 충당된다. 기초노령연금을 개편해 처음 도입한 2014년에는 약 435만명이 수급하여 6조 9천억원의 재원이 소요되었으나, 10년이 지난 2024년 수급자는 약 1.6배 증가한 700만명, 소요 재정은 3.5배 증가한 24조 4천억원이 책정됐다.[42)]

42) 정진호. "지방 재정까지 위협하는 기초연금…40만원 '인상 폭탄'까지 예고." 중앙일보. (2024.1.22.).

- 국민연금연구원은 소득 하위 70%에 해당하는 기초연금 수급자가 베이비붐 세대 은퇴와 맞물려 2030년 914만명, 2050년 1,330만명으로 늘어나고, 이에 따라 **기초연금 재정소요액도 2030년 39조 7천억원, 2040년 76조 9천억원, 2050년 125조 4천억원, 2060년 179조 4천억원, 2070년 238조원으로 급증할 것으로 내다보았다.**[43] 즉 2070년에는 기초연금에만 투입되는 예산이 2024년(24조 4천억원)의 약 10.6배로 2024년 사회복지 총예산 104.9조의 2배가 넘는 수준이 된다는 것이다.

- **고령인구의 증가는 공적 노후소득보장제도는 물론 건강보험과 사회복지서비스 분야에서의 국가 재정 부담을 필연적으로 증가시킨다. 더구나 우리나라처럼 이미 저성장 국면에 진입한 상황에서 급격한 고령화가 진행될 경우, 복지 재정의 증가 속도와 규모는 전체 국가재정의 증가에 비해 더 빠르고, 클 수밖에 없다.**
  - 건강보험만 하더라도 조세재정연구원 추계에 따르면 지출 규모가 2019년 70조원에서 2055년 581조원으로 증가할 것으로 전망된다.[44] 건강보험 재정의 20% 상당을 국고에서 지원하도록 법상 규정되어 있고, 실제 약 15% 내외를 부담하고 있다는 점에서 건강보험 국고 부담이 100조원에 육박하는 상황이 예견되고 있는 것이다.
  - 중앙정부의 예산 규모는 2014년 355조8천억원에서 2024년 656조6천억원으로 연평균 6.3% 증가했다. 이에 비해 보건복지부 예산은 2014년 46조9천억원에서 2024년 122조 3천억원으로 연평균 10.1% 증가해 전 부처에 걸쳐 압도적으로 1위를 기록하였다.[45] 더구나 앞서 누차 지적한 급격한 고령화 추세를 고려한다면 복지재정의 증가율은 국가재정 증가율을 더욱 크게 상회할 것이 분명하다.
  - 이러한 상황에서 기초연금액이 더 오르거나 지급대상이 전 계층으로 확대될 경우 기초연금의 재정 부담은 전체 국가재정 운영상 감당하기 어려운 수준으로 증가할 것으로 예측된다.

- **기초연금 인상과 적용 범위 확대는 재정적 부담을 감당하기 어려운 수준으로 가중시키고, 기초연금을 현 수준에서 유지할 경우 미래에는 국민연금 사각지대에 있는 국민의 노후빈곤대책으로서의 의미가 사실상 퇴색되는 딜레마적인 상황에 기초연금제도가 처해있다 할 수 있다. 이런 점에서 연금제도에 대한 국가의 재정 부담을 연금 보험료를 납부할 수 없거나, 연금 수급액이 일정 수준 이하인 노인계층에 집중하여 최저 연금수령액이 최소한의 인간다운 생활을 보장받을 수 있는 수준이 되도록 한다는 것을 전제로 기초연금제도를 국민연금제도와 통합적으로 재설계하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.**

43) 김동필. “기초연금 예산 10년새 3.3배 '껑충'…22조 넘었다.” SBS Biz. (2023.3.31.).
44) 서민준. “기성세대 무책임에 분노…청년들 "소득 절반 보험료로 낼 판"”. 한국경제. (2019.10.16.).
45) 열린재정 재정정보공개시스템. “부처별 세출예산/결산”
https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sm/UOPKOSMA11

2) 기초연금 인상에 따른 국민연금 회피 가능성의 증가

- 앞서 언급했듯 국민연금 1인당 평균 노령연금액은 2023년 12월 기준 월 62만 300원이었으며, 수급액이 60만원 미만인 경우가 전체 수급자의 70.3%였다. 더구나 국민연금 공표통계에 따르면 2023년 12월 **노령연금 수급자의 절반 수준인 49.8%가 월 40만원에 못 미치는 금액을 수령**하는 것으로 나타났다.[46)]
  - 2023년 기준 총 노령연금 수급자(546만명) 중 약 50%에 달하는 272만명(49.8%)의 월 수급액이 40만원 미만이었다. 20만원 미만인 경우가 64만417명(11.8%), 20만~40만원 미만인 경우는 207만 8,638명(38.0%) 이었다.

- 이에 비해 단독 가구 기준 **기초연금액은 2028년 40만원까지 인상될 예정이고, 앞서 지적하였듯이 정치적 동기로 차기, 차차기 정부에서 50만원, 60만원 수준으로 인상될 가능성이 높다.** 노령연금 평균수령액이 아직은 기초연금보다 높고, 제도 성숙에 따라 노령연금 평균수령액이 증가하고 있음을 감안하더라도, **상당수 국민연금 가입자는 향후 노령연금 실수령액과 기초연금액이 거의 근접하거나 기초연금이 노령연금 수급액을 상회할 가능성이 높다는 것이다.**

- 물론 소득수준과 함께 노령연금 실수령액에 결정적 영향을 미치는 평균 가입기간이 좀 더 길어져 진체적으로는 노령연금 평균수령액이 증가할 것으로 예상된다. 그러나 비정규직이 30%대가 넘고, 이직·전직이 빈번한 노동시장 상황과 지역가입자의 절반이 납부 예외자인 점을 고려하면 **기초연금 수급자인 취약계층의 경우 평균가입기간이 늘어나 실수령액이 크게 증가할 가능성은 낮다.**

- 국민연금은 보험료를 납부해야 하지만, 기초연금은 재정지출로 본인 부담이 없다. 국민연금의 가입대상자는 법상 의무적으로 가입하도록 규정되어 있으나, 앞서 언급하였듯이 비정규직의 가입율은 38.4%에 불과하고, 지역가입자의 절반은 납부예외자로 국민연금 사각지대에 존재한다. 이런 상황에서 **기초연금 인상으로 노령연금 실수령액과 기초연금액간의 격차가 근접하거나 심지어 기초연금액이 개인의 노령연금 실수령액을 상회할 경우, 당장의 보험료 납부에 부담을 느끼는 취약 계층의 상당수는 노후 수령할 기초연금에 기대어 국민연금에서 이탈하거나 신규가입을 회피할 가능성이 증가할 것으로 예측된다.**
  - 생계가 어려운 국민의 연금가입 회피 현상은 과거에도 나타난 바 있다. IMF 경제위기 여파로 대량 실업이 장기화되고, 당장 먹고 살기 힘든 계층이 증가함에 따라 생활비 마련을 위해 당시 존재하던 반환일시금제도[47)]를 이용해 반환일시금을 수령한 국민연금 가입자가 증가했다. 그렇게 반환일시금을 받은 가입자는 700만명에 달했으며[48)], 금액 측면에서도 1999년 1분기에만 국민연금제도가 도입된 1988년부터 1998년 말까지 10년간 지급된 6조 1천386억원의 20%를 넘는 1조 2,400백여원이 지급되었다.[49)]

---

46) 2023년 12월 기준 국민연금 공표통계
47) 직장 가입자가 실직 등으로 자격을 상실했을 때 생계안정을 위해 가입기간 동안 낸 보험료에 정기예금 이자를 합친 목돈을 한꺼번에 주는 제도로, 1999년 폐지되었다.
48) "'반환일시금' 반납땐 연금수령액 늘어난다." 농민신문. (2023.6.19.).

- 반환일시금제도는 연금제도의 본래 취지에 맞지 않다는 이유로 1999년 폐지되었으나, 생계가 어려울 경우 연금가입 이탈자가 많아질 수 있음을 보여주는 대표적인 예시이다.

● 게다가 우리나라는 국가사회복지 시스템이 구축된 지 얼마 되지 않았고, 국민연금 수급도 이제 본격화되는 단계로 **국가복지제도에 대한 국민적 신뢰가 서구 복지 국가에 비해 여전히 취약한 상황**이다. 이에 더해 지난 20년간 국민연금 재정 고갈의 위험성에 대한 지적이 거듭됨에 따라 **미래 연금 수령에 대한 불안감이 국민적으로 존재**한다.

- 국민연금은 국가가 존속하는 한 반드시 지급되는 것으로, 적립된 기금이 모두 소진되더라도 부과방식으로 전환되어 연금이 지급된다. 전 세계적으로 공적연금제도를 실시하고 있는 나라는 170여개국에 달하지만, 최악의 경제 상황에 직면했던 80년대 남미 국가들과 90년대의 옛 공산주의 국가에서도 연금지급을 중단한 사례는 없다.[50]
- 그러나 우리나라에서는 5년마다 실시되는 국민연금 재정 추계때마다 고갈시점이 앞당겨지고 있다는 점이 지적되며 '90년대생은 연금 못 받는다' 등 미래 연금수급권에 대한 불안감이 국민적으로 확산되어 있는 것이 사실이다.[51]

● **이에 따라 기초연금액의 상승이 결과적으로 국민연금 가입 회피를 유발하여 지금도 심각한 국민연금 사각지대를 더욱 확대시킬 수 있다는 지적이 제기되고 있다. 국민연금의 사각지대 문제를 보완하고자 도입한 기초연금제도가 오히려 국민연금의 사각지대를 더 확대시키는 역설적 상황에 직면하고 있는 것이다.**

3. 국민기초생활보장법상 생계급여제도의 현황과 기초연금과의 충돌 문제

● 현재의 국민기초생활보장법은 미성년자 혹은 65세 이상이라는 인구학적 기준하에 빈곤층을 대상으로 시혜적 차원에서 시행되던 구 생활보호법을 전면 개정하여 1999년 제정되었다.

- IMF 경제위기 이후 대규모 실업 사태가 장기화됨에 따라 고용보험의 수급기간을 연장하는 것만으로는 장기 실업에 따른 빈곤 문제에 대처할 수 없는 한계에 직면하자, 김대중 정부는 시민사회의 요구를 수용하여 기존의 생활보호법을 폐지하고, 연령과 무관하게 소득과 재산이 기준에 미달하면 생계비를 지원해주는 국민기초생활보장법을 제정하였다.

● 공공부조제도로써 기초생활보장법은 기준 소득 이하 빈곤층의 최소한의 삶의 질을 보장하는 사회보장제도로 급여별 선정기준에 따라 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산급여, 장제급여, 자활급여, 의료급여 등 7종의 현금·현물 급여를 지급하며, 이중 예산소요액이 가장 큰 것은 현금 급여인 생계급여이다.

- 생계급여, 의료급여[52], 주거급여, 교육급여는 가구 소득인정액 선정기준이 상이하며, 각각

49) "국민연금 반환일시금 지급 급증." 문화일보. (1999.5.10.).
50) 국민연금공단 사이버홍보관. "국민연금의 특징" (검색일: 2024.3.29.).
51) 박재령. "'90년대생 국민연금 못 받는다' 보도가 공포 조장인 이유." 미디어오늘. (2023.3.21.).
52) 2024년 기준 의료급여의 선정기준은 2024년 기준 1인가구 89만 1,378원, 2인가구 147만 3,044원, 3인가구 188만 5,863원, 4인가구 229만 1,965원이다.

2024년 기준 중위소득의 32%, 40%, 48%, 50% 수준이다.

- 예산소요액이 가장 큰 생계급여의 경우, 2023년 수급자(1,611,631명)의 46.4%가 65세 이상 노인(747,957명)이라는 점에서 빈곤층의 경우 생계급여가 노후 소득보장 기능을 일정 부분 담당하고 있다고 할 수 있다.
  - 생계급여는 빈곤층의 최저 생계비를 보장하여 일상을 영위할 수 있도록 지원하는 급여로, 가구 소득인정액이 선정기준 이하인 경우 나이와 관계없이 지원대상자로 결정된다.
  - 2023년 12월 기준 65세 이상 인구 중 생계급여 수급자 비중은 7.7%(수급자 수: 747,957명[53], 65세 이상 인구 9,730,411명)였다, 2018~2023년 기간 생계급여 전체 수급자 중 고령자 비중은 2018년 36.3%에서 2023년 46.4%까지 급격히 증가했다.[54]

- 생계급여 선정기준은 전체 생계급여 수급자의 약 80%인 1인 가구를 기준으로 했을 때 2024년 현재 71만 3,102원 수준이다.

표 17 2024년 가구규모별 최저생계비, 현금급여액 (단위: 원)

	가구규모	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구
2024	기준중위소득*	1,337,067	2,209,656	2,828,794	3,437,948
	선정기준	713,102	1,178,435	1508,690	1,833,572

출처: 2024년 기준 중위소득 및 생계급여 선정기준과 최저보장수준. [시행 2024. 1. 1.] [보건복지부고시 제2023-150호, 2023. 8. 16., 제정] (검색: 2024.3.14.).

- 위 표17에 제시된 선정기준 금액은 소득이 0원일 때 받을 수 있는 생계급여 상한으로, 실제 생계급여 수급액은 선정기준액에서 소득인정액(소득평가액+재산의 소득환산액)을 차감해 산정된다. 재산도 소득으로 환산되기 때문에 설령 소득이 0원일지라도 기준 금액을 모두 수령하는 사람은 거의 없다. 실제로 2020년 기준 노인 1인 가구 기준 생계급여 평균 수령액은 24만 5천원이었다.[55]
  - 2020년 기준 1인 가구 생계급여 평균 수급액은 자산이 거의 없는 청년층의 경우 61.6만원, 중장년은 51.5만원이었다.

- **2020년 기준 노인 1인가구 생계급여 평균 수령액 24만 5천원은 2020년 기준 소득 하위 40% 이하 노인 1인 가구 기초연금액 30만원은 물론 소득하위 70% 이하 기준 연금액 25만4760원보다 적은 금액이다. 때문에 기초연금을 수령할 경우 선정기준 소득을 초과해 생계급여 수급자에서 탈락하게 되는 경우가 발생하게 된다.**

출처: 2024년 기준 중위소득 및 생계·의료급여 선정기준과 최저보장수준. [시행 2024. 1. 1.] [보건복지부고시 제2023-150호, 2023. 8. 16., 제정] (검색: 2024.3.14.).

53) 복지로. 기초생활보장 자격별 수급자수(중복제거). https://www.bokjiro.go.kr/ssis-tbu/twatga/sociGuaStat/SociGuaStatDetailIframe.do?datsNo=56&datsClNo=1071&datsClCrit=WS (검색일: 2024.2.19.)

54) 수급자 수는 중복 제거 기준으로, 기초생활보장 관련법에 의한 급여 또는 서비스를 받는 수급자를 생계 > 의료 > 주거 > 교육 순으로 우선순위를 적용해 중복제거 집계한 통계이다.
복지로. 기초생활보장 자격별 수급자수(중복제거). (매해 말 기준)

55) 보건복지부. “1인 가구 빈곤율, 전체 가구 대비 17.8%p 높아.” 대한민국 정책브리핑 보도자료. (2023.11.28.).

- **기초연금제도는** 국민연금 사각지대 보완을 통해 취약계층의 노인빈곤율을 완화하고자 도입되고 지속적으로 인상되어왔으나, 막상 **최하빈곤층 노인들에게는 이른바 '줬다 뺏는' 제도[56]라는 문제 제기가 계속 되어 왔다.** 기초생활보장법 생계급여를 수급하지 않는 노인들의 경우 기초연금 상승에 따라 소득이 늘어나지만, **수급자인 경우 기초연금 수령시 그만큼 생계급여액이 삭감되어 소득 증가 효과를 상쇄하기 때문이다.**
  - 국민기초생활보장법 시행령에서 규정한 '보충성의 원칙'과 '타급여 우선의 원칙'으로 인해 노인이 받는 기초연금액은 공적 이전소득으로 인정되어 생계급여에서 감액되는 것이 원칙이다.

- 실제로 2022년 12월 기준 기초연금과 생계급여를 동시에 받은 수급자 62.1만명의 평균 수급액은 52.6만원으로, 기초연금 미수급자의 평균 수급액 52.3만원과 불과 3천원 밖에 차이나지 않았다. 이는 보충성의 원리로 인해 생계급여에서 기초연금이 전액 삭감되었기 때문이다. 이로 인해 **2022년 12월 기준 65세 이상 생계급여자 약 71만명 중 8만 9천명(12.5%)은 소득 기준을 상회해 급여 대상에서 탈락할까봐 기초연금 신청 자체를 아예 포기**했다. 기초연금 액수만큼 생계급여에서 감액될뿐더러 **소득 기준에 걸려 의료급여 등 다른 급여도 수급하지 못할 수 있기 때문**이다.
  - 중위소득의 40%(2023년 4인 가구 기준 월소득 216만386원)이하일 때 의료급여를 받을 수 있는데, 기초연금을 수령해 소득이 늘어나면 의료급여 기준액을 넘어 탈락할 수도 있다.

표 18 2022년 12월 기초연금 및 생계급여 급여액 현황

구분		급여수준	비고
만 65세 이상 생계급여 수급자 (71만명)	기초연금 미수급자 (8.9만명)	평균 생계급여 52.3만원	기초생보 탈락 우려로 기초연금 미신청
	기초연금 동시수급자 (62.1만명)	평균 52.6만원 (기초연금 29.7만원 + 생계급여 22.9만원)	보충성 원리(기초생보)로 급여액 증가 미미함

출처: "기초연금 적정성평가위 최종보고서 및 회의자료." 2023 국민연금 종합운영계획 참고자료집 13 (2023.10.30.)

- 이러한 기초연금과 생계급여 간의 충돌에 대해 **일각에서는 기초연금을 소득인정액에서 제외할 필요가 있다고 주장한다.**[57] **그러나 기초연금을 소득인정액에서 제외할 경우,** 기초생활보장 급여 대상에서 탈락한 비수급 빈곤층(차상위)보다 생계급여 수급자의 총소득(생계급여+기초연금)이 오히려 더 많아지는 **'소득 역전 현상' 이 발생해 근로의욕을 감퇴시킬 수 있어 부적절하다는 지적 역시 제기된다.**

- 이러한 기초연금과 생계급여간의 충돌과 논란은 기초연금이 인상됨에 따라 더욱 심화될 것이다. **더욱 주목할 점은** 기초연금과 생계급여 동시 수급자나, 생계급여만 수령하는 수급자의 2022년 12월 기준 평균 수급액이 52만원 수준이었다는 점에서 **향후 기초연금액이 50만원 이상 수준으로 인상될 경우, 65세 이상 노인층에게는 국민기초생활보장법상의 생계급여 제도가 사실상 기능을 상실하게 된다는 점이다. 따라서 기초연금액이 50만원을 넘으면** 기초연금수령으

56) 서한기. "[이슈 In] '줬다뺏는' 기초연금에 울었던 극빈층 노인 이제 웃을까." 연합뉴스. (2023.11.7.).
57) 최병근. "기초생활보장 보충성 원칙과 기초연금 수급: 쟁점 및 개선과제." 국회입법조사처 이슈와 논점 제1531호. (2018.12.28.)

로 의료급여 등 여타 급여에서 탈락하지 않도록 선정 기준 변경 등 제도를 정비하는 것을 전제로, **65세 이상 빈곤층의 노후소득보장제도를 연금제도로 단일화하는 것이 필요하고 가능해질 것으로 예측된다.**

- 우리나라의 대표적인 공적 노후소득보장제도인 국민연금, 기초연금, 기초생활보장상 생계급여 제도는 앞서 살펴보았듯 그 취지와 역사적 배경이 다른 맥락에서 설계되어 각 제도의 특성과 현실적 문제점, 필요에 따라 개선·발전되어왔다. 본 장에서는 전 세계적으로 그 유례를 찾아보기 어려울 정도로 급속하게 진행되고 있는 고령화 추세에서 공적 노후소득보장제도로 기능하고 있는 세 제도가 각각 어떤 문제를 안고 있으며, 상호간 어떤 문제들이 발생하고 있는지를 살펴보았다. 다음 장에서는 스웨덴의 연금개혁 사례를 살펴보고, 헌법에 규정된 최소한의 인간다운 생활을 보장하면서도, 공적 노후소득보장제도의 재정적 지속 가능성과 미래세대의 부담능력을 고려해 세 제도를 어떻게 종합적으로 재설계할 것인지 그 방향을 제시하고자 한다.

5. 스웨덴 연금개혁 사례 분석

- 2020년 더미래연구소에서 발간한 “진보진영의 복지담론에 대한 비판적 검토”[58]에서도 언급했듯, 스웨덴은 1990년대 고령화와 인구구조 변화 등으로 기존 연금체계의 지속가능성과 국가의 재정 부담능력에 대한 문제가 제기됨에 따라 1998년 연금 개혁을 단행하였다. **기존 이층구조였던 기초연금과 소득비례연금을 통합하는 한편, 소득비례연금의 기여와 급여간 균형을 제고하고, 국가 재정을 투입해 보편적으로 지급하던 기초연금을 소득비례연금 수령액이 일정 수준 이하인 저소득층 계층에 한해 최저 연금 수령을 보장하는 선별적 지원 방식으로 변경**하였다. **경제성장 둔화와 인구구조 변화 등에 조응하여 보험료와 국가 재정 부담의 급격한 증가를 억제하면서도, 국가의 재정 지원을 필요한 계층에 집중해 모든 국민의 노후 소득을 적정한 수준에서 보장하도록 한 것**이다. 2020년 더미래연구소에서 발간한 “진보진영의 복지담론에 대한 비판적 검토”[59]에서 정리한 스웨덴 연금 개혁 사례는 다음과 같다.

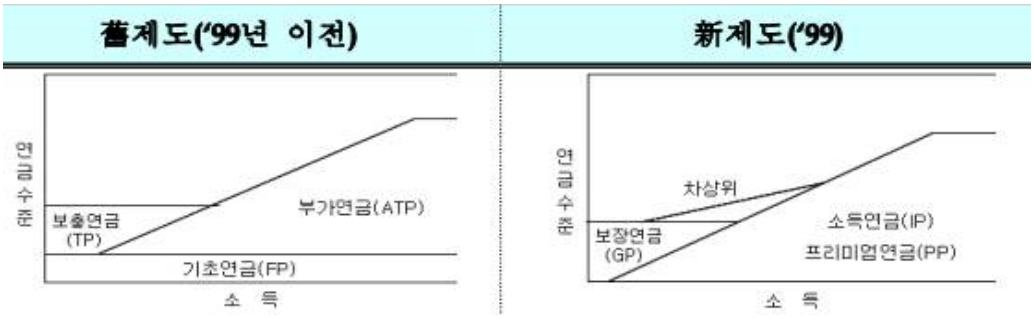
- 기존 스웨덴 연금구조는 모든 계층에게 거주 기간에 따라 정액 급여를 지급했던 기초연금과(이에 더해 일부 저소득층에게만 보충연금 지급), 보험료에 기반한 법적소득비례연금(ATP)[60]의 이층 구조로 이루어져 있었다.
  - 기초연금(AFP)은 소득, 자산 등을 고려하지 않고 일정 기간 이상 스웨덴에 거주한 65세 이상 모든 국민에게 지급되었으며, 소득비례연금(ATP)은 국민이 납부한 약 13%(피용자 6.4%, 사용자 6.95%)의 보험료에 기반해 연금을 지급하는 부과방식으로 운영되었다.

- 그러나 고령화에 따른 인구구조의 변화와 경제성장 둔화에 따라 기여 가능 인구에 비해 연급 수급자가 급증하는 반면, 기초연금 지급에 따른 국가 재정 부담과 미래 보험료 부담이 감당하기 어려운 수준으로 증가할 것이 예상됨에 따라 연금제도의 지속 가능성에 대한 근본적인 문제제기가 정치사회적으로 제기되었다.
  - 국가가 재정을 부담하는 기초연금은 물론 소득비례연금의 경우도, 우리나라보다 보험료율이 높긴 했지만 가장 소득이 높았던 15년간의 평균을 기준으로 연금을 지급해 납입 보험료에 비해 연금 수령액이 많은 구조로, 만일 **기존 구조에 대한 개혁이 이루어지지 않을 경우 2030년에는 국민소득의 37.5%를 연금 제도 지출에 사용하게 될 것으로 예상되었다.**[61]

- 이에 따라 스웨덴은 연금개혁을 단행해 1999년부터 새로운 연금제도를 실시하였던 바, **기초연금과 ATP를 새로운 소득비례연금(IP)으로 통합해 기여와 급여 간의 상관관계를 강화**하는 한편, **기존의 보편적 기초연금을 저소득층을 대상으로 하는 선별적 보장연금(guarantee pension, GP)으로 대체**해 연금 급여수준이 일정 수준 이하인 저소득층에 대한 지원을 강화하였다. (그림 11 참조)

58) 김기식, 김은지. “진보진영의 복지담론에 대한 비판적 검토.” 더미래연구소 IF Report 2020-03. pp. 14~16.
59) 김기식, 김은지. “진보진영의 복지담론에 대한 비판적 검토.” 더미래연구소 IF Report 2020-03. pp. 14~16.
60) 소득비례연금(ATP)은 국민이 납부한 약 13%(피용자 6.4%, 사용자 6.95%)의 보험료를 연금을 지급하는 부과방식으로 운영되었다. 소득비례연금 또한 가장 소득이 높았던 15년간의 평균을 기준으로 연금을 지급하는 등 납입한 보험료 대비 많은 연금을 수령하는 구조로 인해 재정적으로 지속 가능하지 않다는 논란이 제기되었다.
61) Sweden Social Insurance 2000

그림 11 스웨덴 공적 연금 구조 개혁 전후 비교



출처: 국회사무처. 2007. "구주지역 공무원연금개혁 실태파악 대표단 의원외교활동보고서" p.12

- 먼저 기존 기초연금과 소득비례연금(ATP)의 2층으로 이뤄진 공적연금은 명목확정기여(NDC) 방식의 소득비례연금(IP)으로 통합해 기여와 급여 간 관계를 강화하고 여기에 적립식으로 운영되는 프리미엄 연금(PP)을 도입해 추가적 소득보장이 가능하도록 하였다.

  - 기존 법적소득비례연금이 연금수준이 사전에 확정되어 있는 확정 급여 방식(DB)이었던 반면, **개혁 이후 통합된 소득비례연금은** 보험료율을 16%로 인상하고 가입자가 부담해야 할 기여(보험료) 수준이 확정된 **명목확정기여방식**(Notional Defined Contribution)으로 전환되었다.[62] 기존의 소득비례연금에서는 기여와 급여를 느슨하게 연계하여 보험의 성격과 소득재분배 성격이 혼합되어 있었다면, **개혁 후 소득비례연금은 자신이 낸 보험료(와 이자)에 기반해 연금을 수급하도록 함으로서 기여와 급부의 관계를 보다 명확하게 하여, 보험의 성격을 강화한 것**이다.

  - 여기에 더해 보험료 부담 능력이 되는 중산층 이상의 경우 프리미엄 연금(PP)을 통해 보험료의 일정 부분을 개인별 계좌에 축적하고 자신의 기여금을 바탕으로, 민간 연금처럼 금융시장에 투자해 추가적 수익을 얻을 수 있게 했다.[63] 기여와 급부의 관계가 명확해졌기 때문에 기여를 더 하고 더 받고 싶은 고소득층에게 제도적 유연성을 준 것이다. 실제로 소득의 2.5%를 프리미엄연금(PP)에 납입한 경우 은퇴 이후 10% 수준의 소득대체율을 확보했다.

- 이렇듯 통합된 소득비례연금이 기여와 급여 간의 관계를 강화함에 따라, 기여기간이 충분치 않거나 소득이 낮을 경우 충분한 급여를 받을 수 없는 문제가 발생하게 된다. 이에 정부에서는 **연금크레딧 제도를 도입해 실업, 출산 등으로 기여기간을 채울 수 없는 이들의 연금 보험료를 지원하고, 기존 기초연금을 보충급여 방식의 보장연금으로 전환해 일정한 수준의 연금수령을 보장**하고 있다.

  - 스웨덴의 경우 출산, 의무봉사(군복무), 교육, 실업 등 사회적으로 가치 있는 행위나 불가피한 이유로 보험료를 납부하지 못하는 기간이 발생할 때, 해당 기간 동안 가입 기간을 유지할 수 있도록 정부가 연금 보험료(크레딧)를 지원해 주고 있다. 구성원들을 기여로부터 면제하기보다는 기여에 대한 인정을 다변화하는 방식을 통해 연금 수령을 위한 최소 가입 기간을 유지하도록 해서 취약계층의 노후소득보장을 지원하고자 한 것이다.

62) 이로 인해 연금 지급액은 가입 기간 내 개인이 기여한 기여금과 법정이자율이 합해진 총액을 은퇴 시 잔여여명으로 나누어 평생 지급하게 된다.(양재진, 2011, "스웨덴 연금제도의 이해와 쟁점 분석" social science review 42집 1호.) p.111-115.

63) 양재진, 2011, "스웨덴 연금제도의 이해와 쟁점 분석" social science review 42집 1호.) p.111-115. 123-124.

- 이에 더해 **모든 국민에게 제공되던 기존의 기초연금은** 노후 일정 소득을 얻을 수 없는 계층에게만 선별적으로 지급하는 **보장연금(GP)으로 대체**해 저소득층에 대한 지원을 강화하였다. 보장연금(GP)은 **소득비례연금수급액(NDC 소득비례연금+프리미엄연금)이 최저 수급액 이하로 산정되는 이들에 한해, 모자란 차액만큼을 지급**한다.

- **보장연금은 100% 중앙정부의 세금으로 지원하며, 지원 대상을 좁힘으로써 기존의 기초연금에 비해 급여액이 증가**하였다. 현재 **은퇴자의 약 43%가 보장연금을 수급**하고 있으며, 노동시장 이력이 길지 않은 여성들이 혜택을 받고 있다. **소득비례연금과 보장연금을 통해 보장받는 최저 연금액은 상시 노동 임금 소득자 평균 24% 수준으로, 이는 스웨덴의 1인 가구 최저 생계비의 약 2배에 해당하는 금액**이다.[64)65)]

● 이러한 **스웨덴의 연금 개혁은 계층별로 적정한 수준의 연금 급여를 보장하면서도, 연금제도의 재정적 지속 가능성을 제고하고, 국가 재정과 국민의 보험료 부담이 감당하기 어려운 수준으로 증가하는 것을 억제했다는 점에서 성공적으로 평가**되고 있다.

• 노후소득보장 기능을 하는 연금 급여 수준과 관련해, 중산층 이상은 소득연금(IP)과 프리미엄연금(PP), 퇴직연금을 모두 수령할 경우 65세 은퇴시 소득대체율이 65%에 이르고, **저소득층의 경우도 보증연금을 통해 최저생계비 2배 수준의 연금 수령이 가능해 기여(보험료)의 차이를 고려하면 계층별로 적정한 수준의 연금 급여를 보장**했다고 할 수 있다. 우리나라의 경우도 중산층 이상은 국민연금외에 개인연금과 퇴직연금을 추가하면 노후 소득대체율이 상승하게 된다.

• 한편 **기존 연금제도의 소득재분배 기능을 국가 재정으로 충당하는 보증연금이 담당하고, 보험료에 기반한 소득비례연금은 기여와 급부간 상관 관계를 강화해서 연금제도의 재정적 지속 가능성을 높였다.**

- 실제로 연금 구조 개혁 이후 스웨덴의 소득연금(IP)은 재정적으로 안정적인 모습을 보이고 있다. 스웨덴의 GDP 대비 공적연금 지출 비중은 2007년 9.5%에서 2050년 7.2% 수준으로 감소할 것으로 예상되는데, 이는 2050년 예상되는 EU의 공적연금지출 비중 11.4%나 OECD 평균 9.5%에 비해 낮은 수준이다.[66)]

• 또한 **소득비례연금의 기여와 급부간 재정적 균형이 제고되어 재정적 안정성이 생김에 따라 미래 세대의 보험료 증가를 억제할 수 있게 되었고,** 다른 한편으로 국민 보두에게 지급해 온 **기초연금을** 소득비례연금 수령액이 일정 수준 이하인 **저소득층에 한해 지원하는 보증연금으로 대체함으로서 국가의 재정 부담 증가 역시 조절할 수 있게 되었다.**

• **기초연금의 보증연금 대체는 보편주의를 선별주의로 전환한 것이나,** 이는 국가의 재정 부담 증가를 억제하면서도 **한정된 국가 재정을 저소득층 지원에 집중함으로써 해당 계층에는 기존 기초연금 보다 높은 보증연금을 지급할 수 있게 되어 오히려 연금제도의 소득 재분배**

64) 유호선・유현경. 2017. "명목확정기여방식에 관한 기초연구". NPS 국민연금공단 국민연금연구원. p.63-64.
65) 오건호. "보편이냐 선별이냐" 시사인. 2017년 4월 29일.
66) OECD(2017), "Long-term projections of public pension expenditure", in Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators

기능과 저소득층에 대한 노후소득보장을 강화했다고 할 수 있다. 즉 **기초연금의 보증연금 대체가 모든 국민의 노후 인간다운 생활할 권리를 보편적으로 보장하는데 기여하고 있는 것이다.**

- 스웨덴 연금개혁의 사례는 재정적 지속 가능성, 국가와 미래세대의 재정 부담 능력, 적정 수준의 노후소득보장이라는 세 가지 측면에서 우리나라의 노후소득보장제도 개혁에 많은 시사점을 준다. 무엇보다 국민연금, 기초연금, 생계급여제도의 개혁을 각각 검토하는 것이 아니라 노후소득보장이라는 목적하에 통합적으로 재설계할 필요성과 그 효과를 확인시켜주고 있다. 다음 장에서는 이러한 스웨덴 연금개혁 사례를 참고하여 우리나라 노후소득보장제도의 개혁 방향을 제안하고자 한다.

6. 공적 노후소득보장체계 재편 제언

- 급격화 고령화와 고령인구 증가로 노후소득보장 문제는 향후 우리 사회 최대의 정책적 과제가 될 것임에 분명하다. 특히 가장 핵심적인 노후소득보장제도인 국민연금의 경우, 5년마다 실시되는 재정추계 때마다 수지 적자 및 기금 고갈 시점이 앞당겨지고 있어, 재정적 지속 가능성 측면에서 시급히 개혁을 해야 한다는 지적에 정부와 여야 모두 공감하고 있다. 그러나 보험료율 인상에 대한 정치적 부담으로 인해 국민연금 개혁은 문재인 정부에 이어 윤석열 정부에 들어서도 답보상태에 빠져 있고, 국가 재정 부담을 급격히 증가시킬 기초연금은 오히려 정치적 이유로 인상을 거듭하고 있다.

- 앞서 언급하였듯이 공적 노후소득보장제도로서 기능하고 있는 국민연금, 기초연금, 국민기초생활보장법상의 생계급여제도(빈곤노인층의 경우)는 각기 다른 배경 하에 도입되어 개별적으로 발전해왔다. 그러나 국가 차원의 공적 노후소득보장이라는 목적의 동일성과, 국가재정 및 국민의 부담(보험료와 세금) 측면에서 각 제도를 개별적 차원이 아니라 종합적으로 파악하고 통합적으로 재설계할 필요성이 제기된다. 더구나 기초연금의 인상이 가입 회피를 유도해 지금도 심각한 국민연금의 사각지대 문제를 심화시키고, 생계급여제도를 사실상 무력화시킬 가능성을 높여주고 있다는 점에서 공적 노후소득보장제도 전반에 걸친 근본적 재검토가 반드시 필요하다.

- 국민연금, 기초연금, 생계급여 제도를 통합적으로 재설계하는 방안을 검토함에 있어 **전제해야 할 것은 개혁된 노후소득보장제도가 1) 재정적으로 지속 가능하고, 2) 국가 재정 및 국민의 부담을 적정한 수준에서 억제할 수 있어야 하며, 3) 모든 국민 특히 저소득층과 빈곤층에게도 헌법이 규정한 최소한의 인간다운 생활을 할 수 있는 수준을 보장해야 한다는 점**이다.

- 현행 제도를 유지할 경우 기금이 고갈되는 2055년 이후 35%에 이를 것으로 예측되는 국민연금 보험료와, 현재의 기초연금액만으로도 200조를 훌쩍 넘어설 것으로 예상되는 기초연금 예산은 미래세대와 국가 재정이 감당할 수 있는 수준이 아니다.
  - 일각에서는 국민연금 재정에도 건강보험과 마찬가지로 국가 예산을 투입해 국민의 보험료 부담 증가를 경감시켜야 한다고 주장하나, 기초연금과 건강보험 국가 지원 재정 규모만 300조가 넘을 것이 예상되는 상황에서 그보다 클 수밖에 없는 국민연금 재정 지원은 현실성을 도외시한 주장이라 아니할 수 없다.

- 국가재정도, 사회보험 재정도 돈을 찍어서 마련할 수 있는 것이 아니다. 다 국민이 부담해야 하는 세금과 보험료로 마련해야 한다. 국가 부채 역시 언젠가 미래세대 국민이 부담해야 한다. 경제성장률과 국민소득 증가율이 낮은 저성장이 이미 구조화된 조건에서, 국가 재정 부담의 증가는 결국 향후 국민의 세 부담 증가로 귀결될 수밖에 없다. 미래는 물론 지금도 소득증가율이 낮아지는 상황에서 국민의 세 부담을 증가시키는 것이 정치적으로, 현실적으로 매우 어렵다는 점에서 **미래 국가 재정 부담 규모를 적정하게 조절하는 것은 복지제도의 지속가능성 측면에서 반드시 필요하다.**

- **더욱이 유념해야 할 것은 저성장, 불완전고용 확산, 고령인구 급증에 따른 부양비 증가 등 미래의 사회경제적 조건이 이미 예측되는 상황에서 후세대의 부담 능력을 고려해야 한다는 점이다.** 이런 점에서 **현재의 국민연금구조를 그대로 두고 보험료율을 13%로 인상하면서 명목소득대체율을 50%로 상향 조정하자는 최근 국회연금개혁 공론화위원회의 대안은 후세대의 부담을 고려하지 않고 현세대의 세대적 기득권을 강화하는 안이라 하지 않을 수 없다. 해당 안은 연금 고갈시점을 2061년까지 6년 연장시켜 현재의 20대까지는 보험료를 납입하는 60세까지 기금이 고갈되지 않아 13%의 보험료만 부담하면 되지만, 고갈시점 이후 부과방식의 보험료를 부담해야 하는 현재 10대 이하 후세대에게는 최고시점에 소득의 43.2%를 보험료로 부담하도록 하는 것이기 때문이다.**

- **초고령화 사회에 대비해 공적 노후소득보장 제도를 강화해야 할 필요성은 분명하다. 그러나 현세대의 혜택(노후 급여)과 후세대의 부담(세금과 보험료)간의 세대간 균형은 반드시 고려되어야 한다.** 21세기 이후 유럽 복지국가에서 벌어지고 있는 세대간, 인종간 갈등의 주요한 배경 중 하나가 복지제도임은 부인할 수 없는 현실이다. 복지제도에 있어 기여와 급부간의 불균형, 부담의 후세대 전가는 반드시 사회적 갈등(세대, 인종)과 정치적 후폭풍(선동 정치의 득세)을 초래한다는 점을 유념해야 있다.

- 뿐만 아니라 **공적 노후소득보장 등 복지제도에 대한 국가 재정 부담의 급격한 증가는 재정적 어려움으로 인해 전체적인 지원 수준을 하향 평준화시켜 오히려 빈곤층에 대한 지원을 약화시키고, 사회적 재분배 측면에서도 효과가 떨어질 수밖에 없다는 점 역시 유의해야 한다.**

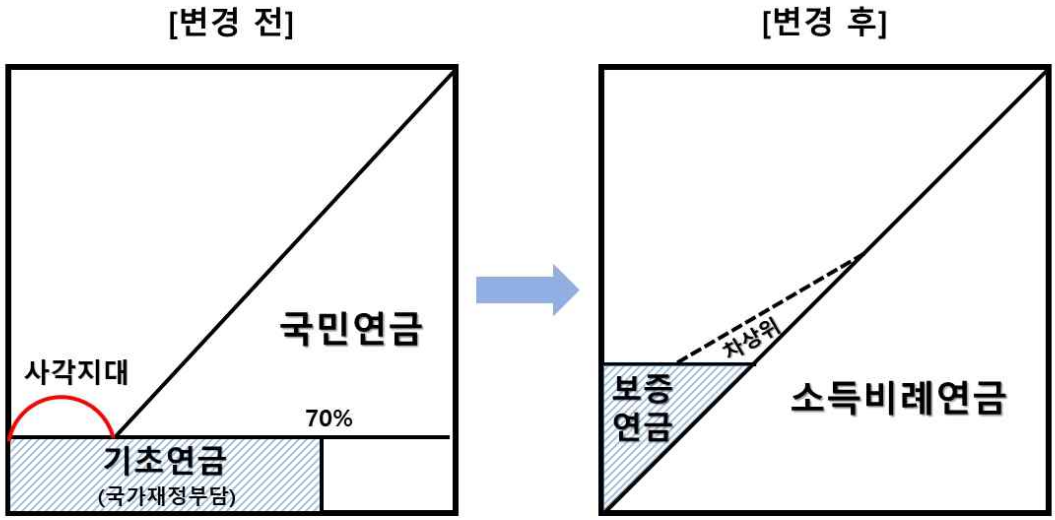
- 이런 점에서 앞서 언급한 스웨덴의 연금개혁 사례는 재정적 지속 가능성 제고, 국가재정 및 국민 부담의 적정 수준 억제, 적정한 수준의 노후 소득 보장이라는 세 마리 토끼를 모두 잡은 매우 성공적인 사례라는 점에서 우리나라 공적 노후소득보장 제도 개혁의 방향으로 적절하다 할 수 있다.

- 이에 본 보고서에서는 **연금제도 개혁의 방안으로 국민연금과 기초연금 통합, 소득비례연금의 기여와 급여간 균형 제고, 보증연금제도(국가 재정 부담) 도입을 통한 기초연금 대체, 취약계층 연금크레딧 및 보험료 지원 확대를 제안**하고자 한다.

- **국민연금과 기초연금제도를 통합하면서 기존 국민연금의 소득재분배 기능을 보증연금이 담당하도록 하고, 기여와 급부간 상관관계를 보다 강화하도록 연금구조를 개혁하는 한편[67], 보험료를 소득대체율에 조응하도록 상향조정할 경우, 연금제도의 재정적 안정성을 제고할 뿐만 아니라 후세대의 보험료 부담이 급격히 증가하는 것을 억제할 수 있을 것으로 기대된다.** 물론 현세대의 보험료 부담은 증가할 것이나, 이는 급여(연금수령액)에 상응하는 수준이라는 점에서 세대간 균형 차원에서 사회적 합의가 필요하다고 판단된다.

67) 국민연금의 소득재분배 기능을 보증연금이 담당하도록 하고 기여와 급여간 상관관계를 강화하는 방안으로는 연금수급액 산정시 반영되는 A값(전체 가입자의 물가를 반영한 3년간 평균소득월액)을 삭제하는 방안 등이 있다.

그림 12 연금제도 개혁 방안



- **기초연금을** 소득비례연금 수령액이 일정 수준 이하인 경우 최저 연금 수령을 보장하는 **보증연금으로 대체하는 것은 국가가 재정을 부담하는 연금제도의 수혜 대상을 좁혀,** 급격한 고령화로 인한 **국가의 재정 부담 증가를 적정 수준에서 제어할 수 있도록 하는 한편, 공적 노후소득보장이 절실한 저소득 빈곤층의 경우 기존 기초연금 보다 오히려 더 높은 수준의 연금수령을 가능하게 할 것**이다. 스웨덴의 보증연금은 1인 가구 최저생계비의 약 2배 수준으로, 이는 65세 이상 전 국민에게 지급되었던 기존 기초연금에 비해 그 대상이 축소됨에 따라 가능한 것이었다. 우리의 경우도 **보증연금 도입 시 그 수준은 기존 기초연금은 물론 1인 가구 최저생계비를 상회하는 수준에서 책정되어야** 한다. 그럴 경우 **국민연금과 기초연금의 통합 및 기초연금의 보증연금 대체는 계층별로 연금 수령액에는 차등이 있으나, 최저 빈곤층을 포함해 전 국민의 노후 최소한의 인간다운 생활할 권리는 보장하는 방안**이 될 수 있다.

- 한편 보증연금제도는 연금 가입을 전제로 한 것으로 **기초연금의 보증연금 대체가 실효성을 갖고, 연금제도의 사각지대 해소에도 기여하려면,** 성인인 국민 모두가 연금에 가입해 보험료를 납부하고, 최소 가입 기간 요건을 충족할 수 있도록 **저소득 취약계층에 대한 보험료 지원과 연금 크레딧 제도를 획기적으로 강화하는 조치가 반드시 병행되어야** 한다.

- 이상의 **연금개혁이 이루어질 경우 보증연금 수준이 최저생계비를 크게 상회할 것인 바,** 국민기초생활보장법상의 생계급여제도는 적어도 노인층의 경우 사실상 무의미해진다는 점에서 **국민기초생활보장법상의 각종 급여제도를 개별급여제도로 재구축하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.**
  - 국민기초생활보장법상 급여제도의 핵심인 생계급여 수급자 중 65세 이상 비중은 고령화에 따라 2018년 36.3%에서 2023년 46.4%로 계속 증가해왔고, 향후 더 크게 증가할 것으로 예측된다. 이런 추세에서 연금 개혁 이후 보증연금이 최저생계비 이상 지급되면 생계급여 수급자의 대부분을 차지할 65세 이상 노인빈곤층이 모두 생계급여 수급자에서 제외된다. 수혜 대상의 변화에 맞게 생계급여제도를 재설계할 필요성이 제기되는 것이다.

- 앞서 언급하였듯이 생계급여 수급자의 12.5%는 소득 기준을 상회하여 의료급여에서 탈락할 것을 우려해 기초연금 신청 자체를 회피하고 있다. 생계급여 못지않게 의료급여는 빈곤노인층에게는 절실한 현물급여이기 때문이다. 따라서 빈곤노인층이 최저생계비를 상회하는 보증연금 수령으로 의료급여에서 탈락하지 않도록 제도를 정비할 필요가 있다.
- 이미 국민기초생활보장법은 2015년 맞춤형 개별급여로 개편되어 목적에 맞게 선정 기준과 지원 대상을 달리 설정하고 있다. 이런 점에서 보증연금이 최저생계비 이상 지급되는 상황에서는 각 급여 특성에 맞게 분리·재편함으로써 각 제도의 목적에 부합하도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다.

● 한편 본 보고서에서는 본격적으로 다루지 않았으나, **공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금 등 직역연금도 위에서 제안한 연금제도 개혁과 함께 통합하는 방안 역시 추진될 필요가 있다.**

- 직역연금인 공무원연금(1960년 도입), 군인연금(1963년 도입), 사학연금(1975년 도입)은 1988년 도입된 국민연금보다 모두 먼저 도입되었다. 민간 부문에 비해 급여 수준이 낮은 군인, 공무원, 교사 등의 직역에 우수한 인재를 유치하기 위한 수단이기도 했고, 정권 유지에 필수적인 직역의 안정화를 위해 공적연금제도를 활용했기 때문이다.
- 직역연금은 제도 도입 당시 재정 안정성보다는 보상 기능에 초점을 두었고, 향후 발생할 재정수지 적자는 국가가 보전하는 것으로 설계되었다. 이렇듯 보상에 초점을 두고 제도가 설계되었던 바, 직역연금의 월 평균수령액은 국민연금 최고수령액과 비슷한 수준에 이른다.
  - 이미 국가 재정으로 적자를 메우고 있는 공무원 연금 등의 특혜적인 소득대체율에 대한 논란과 국민적 비판이 지속적으로 제기됨에 따라 보험료를 지속적으로 인상해와 직역연금의 보험료율은 국민연금에 비해 높긴 하지만, 소득대체율이 국민연금에 비해 여전히 높게 설정되어 있는 것도 사실이다.
  - 국민연금의 보험료율은 9%인데 비해 공무원연금과 사학연금의 보험료율은 18%, 군인연금은 14%이고, 보험료의 절반은 국가가 부담한다. 하지만 소득대체율 역시 국민연금의 경우 2028년 기준 40%인 것에 비해 직역연금은 60~70% 정도이다.[68] 재직기간에 따른 지급율이 국민연금은 1%인 반면, 공무원연금과 사학연금은 1.7%, 군인연금은 1.9%이기 때문이다
  - 이에 따라 2022년 기준 공무원 퇴직자가 받은 연금액은 월평균 250만원으로, 국민연금 최고 급여액(249만1260원)보다 높다. 사학연금도 2021년 말 기준 월 약 229만원, 군인연금도 25~26년을 복무한 뒤 퇴역하면 월 222만원 정도를 받는 것으로 추산되는 바, 국민연금 최고급여액과 비슷한 수준이다.[69]
- 그러나 재정 안정성을 도외시한 제도 설계로 인해 군인연금과 공무원연금은 이미 각각 1973년과 2002년에 기금이 고갈되어 부족한 재원을 국가가 보전해주고 있으며, 국회예산정책처에 따르면 현행 제도가 유지될 시 사학연금도 2043년에 고갈될 것으로 전망된다.[70]

68) 김향미. “국민연금 개혁한다는데…직역연금은요?” 경향신문. (2023.8.27.).
69) 김향미. “국민연금 개혁한다는데…직역연금은요?” 경향신문. (2023.8.27.).

- 공무원연금 적자 보전액은 2023년 한 해만 6조 1천억원에 달한다.[71]

표 19 공적연금의 가입자(수급자) 수, 보험료율(지급률), 기금 고갈 시점 비교

	국민연금	공무원연금	사학연금	군인연금
가입자(수급자) 수	2249.7만명(631.4만명)	128만명(62.9만명)	33.3만명(9.4만명)	19.2만명(10.1만명)
보험료율(지급률)	9%(1.0%)	18%(2035년 1.7%)	18%(2035년 1.7%)	14%(1.9%)
기금 고갈 시점	2055년	2001년	2043년	1973년

출처: 국회 예산정책처. “공적연금개혁과 재정전망Ⅳ.” (2023.3.).

주1) 지급률은 소득대체율을 재직기간으로 나눈 값을 의미한다. 가령 국민연금 소득대체율 40%는 재직기간 40년을 기준으로 한 것으로 국민연금의 지급률은 1.0%다.

- 직역연금은 과거 해당 직역의 직업적 안정성 제고와 함께 민간 부문에 비해 낮은 급여수준을 고려하여 국민연금보다 소득대체율을 높게 제도화했다. 그러나 2000년대 이후 이른바 공시, 임용고시 열풍에서도 확인되듯이 공무원과 교직의 경우, 비정규직 등 불완전고용이 확산된 조건에서 직업적 안정성이 부각되고, 급여의 수준도 민간 수준으로 인상됨에 따라 더 이상 특혜적인 구조를 유지할 이유가 없다는 점이 지적되며 2015년 공무원연금과 이에 연동한 사학연금 개혁이 단행되었다.

  - 9급 공무원 초임 연봉은 연 3,010만원(2024년 기준)[72], 교사는 3,350만원(2022년 기준)[73], 군 초급간부는 연 3,296만원(2023년 기준)[74], 일반 사회 초년생의 평균 연봉은 3,396만원(2022년 기준)[75]이었다.

- 2015년 공무원연금 개혁을 통해 보험료 인상과 함께 보험료 대비 소득대체율 조정이 이미 이루어진 바, 국민연금의 현세대 보험료 인상을 전제로 직역연금 중 적어도 공무원연금과 사학연금의 경우, 국민연금과 기초연금 등 공적 노후소득보장제도의 전면적 재편 과정에서 통합하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

- 또한 공적 노후소득보장체도의 재편과 함께 2020년 더미래연구소 보고서 “노인빈곤율에 대한 비판적 검토와 지속가능한 노후소득보장체계를 위한 정책방향 제언”에서 제안한 바와 같이, 공적 노후소득보장제도의 재정적 부담을 경감하고, ‘자산의 사적 세대 이전, 노후 부양의 공적 부담’이라는 불합리한 구조가 고착화되지 않도록 하기 위해, 세제 지원을 통한 주택연금제도 활성화 등 다른 선진국에 비해 규모가 큰 우리나라 노인층의 부동산 보유자산을 소득으로 전환하도록 유도하는 정책 역시 적극 추진되어야 한다.

- 세계사적으로 가장 빠르게 진행되고 있는 급속한 고령화에 대비해 공적 노후소득보장제도를 강화해야 한다는 점에 모두가 공감한다. 또한 공적노후소득보장제도의 핵심인 국민연금제도가 가진 구조적 문제와 개혁의 필요성에 대해서도 보수와 진보, 여야를 떠나 모두가 인식을

70) 국회예산정책처. “공적연금개혁과 재정전망 Ⅳ.” (2023.3.).
71) 국회예산정책처. “공적연금개혁과 재정전망 Ⅳ.” (2023.3.).
72) 이성진. “올 공무원 보수 2.5% 인상, 9급은 6% ‘쑥’…초임 연봉 3천 돌파.” 법률저널. (2024.1.2.).
73) “국·공립 신입 초등교사 연봉 3346만원…대학 이수율 OECD 1위.” 동아일보. (2023.9.12.).
74) 김동식. “군 초급간부 연봉 '최대 30% ↑'...병사는 최저임금까지.” 경기일보. (2023.12.10.).
75) 김윤경. “사회 초년생 평균 연봉 3396만 원…8년차에 5천만 원 넘어.” KPI 뉴스. (2022.11.9.).

같이 하고 있다. 그러나 **현재와 미래의 국민 모두가 수혜의 대상이자 부담의 주체인 연금제도를 개혁하는 것은 정치적으로 매우 민감하고, 어려운 일임에 분명하다.**

- 그러나 **국민연금과 기초연금의 통합, 기초연금의 보증연금 대체 등 연금제도의 통합적 재편은 연금제도를 재정적으로 안정시키고, 국가재정과 후세대의 부담이 감당하기 어려운 수준으로 증가하는 것을 억제하는 한편, 저소득 빈곤층의 경우 현재의 기초연금이나 생계급여 수준을 넘어 최소한의 인간다운 생활을 보장해 줄 수 있는 방안**이다

- 물론 본 보고서가 제안한 **연금제도 개혁 방안은 현세대가 보험료를 추가 부담해야 한다는 점을 전제**하고 있다. 당장 투표권을 행사하고 있는 현재 국민의 부담을 늘리는 것은 국민적 합의와 정치적 결단 없이는 가능한 일이 아니다. 하지만 **현재의 국민연금과 기초연금 제도가 재정적으로 지속 가능하지 않을 뿐만 아니라 후세대에게 감당하기 어려운 부담을 지우게 될 것임도 분명하다. 후세대는 바로 현세대의 자녀이자 손자녀라는 점에서 현세대와 정치권의 책임 있는 결단을 기대한다.**

참고문헌

논문, 보고서 및 단행본

강성호 외(2022). “장수하는 고령사회, 준비와 협력(Ⅰ): 사적연금 정책방향.” 보험연구원 CEO Report 03호. (2022.07.).

국회예산정책처(2023). “공적연금개혁과 재정전망 Ⅳ.” (2023.3.).

김기식, 김은지(2020). “진보진영의 복지담론에 대한 비판적 검토.” 더미래연구소 IF Report 2020-03.

김기식, 주민지(2020). “노인빈곤율에 대한 비판적 검토와 지속가능한 노후소득보장체계를 위한 정책방향 제언.” 더미래연구소 IF REPORT 2020-1.

김도균(2013). 『한국의 자산기반 생활보장체계의 형성과 변형에 관한 연구-개발국가의 저축동원과 조세정치를 중심으로-』. 서울대학교 사회학과 박사학위논문.

김용하, 임성은(2011). “베이비붐 세대의 노동시장 충격, 세대간 이전에 대한 고찰.” 보건사회연구 31(2), 36-59.

김원식. “퇴직연금제도의 문제점과 발전방향.” 보험개발연구 제16권 제1호. 2005년 3월.

송효진 외(2022). “가족변화 대응 부양제도 정비 방향 및 과제.” 한국여성정책연구원 연구보고서 24.

양재진, 2011, “스웨덴 연금제도의 이해와 쟁점 분석” social science review 42집 1호.

유호선・유현경(2017). “명목확정기여방식에 관한 기초연구”. NPS 국민연금공단 국민연금연구원.

정경배 외(1991). “국민연금의 재정안정과 기금의 적정운용.” 한국보건사회연구원.

최병근(2018). “기초생활보장 보충성 원칙과 기초연금 수급: 쟁점 및 개선과제.” 국회입법조사처 이슈와 논점 제1531호. (2018.12.28.)

온라인 자료 및 홈페이지

강성호. “연금시장 평가와 개인연금 활성화 방안.” 보험연구원・한국연금학회 공동세미나 발표자료. (2023.8.30.).

국민연금공단. “세계가 주목하는 국민연금 기금-기금운용 오해와 진실.”

국민연금 공표통계(2023년 12월)

국민연금 사이버 홍보관. “국민연금의 특징”

금융위원회 보도자료. (2019. 11. 13.). “노후대비 자산형성 지원을 위한 「인구정책 TF」 논의 결과”.

김연명. “불안한 전국민연금시대의 개막과 그 영향.” 참여연대 월간복지동향 1999년 11월. (1999.12.10.).

보건복지부. “국민연금 가입률 73.9%, 노인 수급률 50% 돌파.” (2024.3.28.)

보건복지부. “1인 가구 빈곤율, 전체 가구 대비 17.8%p 높아.” 대한민국 정책브리핑 보도자료. (2023.11.28.).

열린재정 재정정보공개시스템. “부처별 세출예산/결산”

복지로. 기초생활보장 자격별 수급자수(중복제거).

참여연대. “[04호] 국민연금관리제도 전면적 개혁불가피.” (1996.4.1.).

통계청. “2022 고령자 통계.”

통계청. “2022년 퇴직연금통계 결과.”

통계청. “2023년 8월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과.” (2023.10.24.).

통계청. 「생명표」

헌법재판소 1996. 10. 4. 선고 96헌가6 전원재판부 [공공자금관리기금법제5조제1항등위헌제청] [헌집8-2, 308]

2024년 기준 중위소득 및 생계・의료급여 선정기준과 최저보장수준. [시행 2024. 1. 1.] [보건복지부고시 제2023-150호, 2023. 8. 16., 제정]

OECD(2017), “Long-term projections of public pension expenditure”, in Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators

Sweden Social Insurance 2000

신문기사

“가구당 순 자산 3억8천867만원…75%가 부동산에 집중”, 연합뉴스. (2018.6.19.).
“국·공립 신입 초등교사 연봉 3346만원…대학 이수율 OECD 1위.” 동아일보. (2023.9.12.).
“국민연금 개혁한다는데…직역연금은요?” 경향신문. (2023.8.27.).
“국민연금 반환일시금 지급 급증.” 문화일보. (1999.5.10.).
“국민연금 보험료율 韓보다 낮은 곳은 리투아니아뿐.“ 한국경제. (2023.11.19.).
“국민연금 소득대체율, OECD 평균수준?…실제론 10%p 낮다.” SBS. (2023.11.3.).
“군 초급간부 연봉 ’최대 30% ↑’...병사는 최저임금까지.” 경기일보. (2023.12.10.).
“근로자 IRP 이관 후 98. 2% 해지...퇴직연금, 실효성 형편없어.” 보험저널. (2022.6.20.).
“기성세대 무책임에 분노…청년들 “소득 절반 보험료로 낼 판“”. 한국경제. (2019.10.16.).
“기초연금 예산 10년새 3.3배 ’껑충’…22조 넘었다.” SBS Biz. (2023.3.31.).
“‘반환일시금’ 반납땐 연금수령액 늘어난다.” 농민신문. (2023.6.19.).
“보편이냐 선별이냐” 시사인. 2017년 4월 29일.
“사회 초년생 평균 연봉 3396만 원…8년차에 5천만 원 넘어.” KPI 뉴스. (2022.11.9.).
“‘숫자 빠진’ 국민연금 개혁안, 국무회의 통과···국회로 ‘공’ 넘어갔다.” 경향신문. (2023.10.30.).
“올 공무원 보수 2.5% 인상, 9급은 6% ‘쑥’...초임 연봉 3천 돌파.” 법률저널. (2024.1.2.).
“[이슈 In] ’줬다뺏는’ 기초연금에 울었던 극빈층 노인 이제 웃을까.” 연합뉴스. (2023.11.7.).
“지방 재정까지 위협하는 기초연금…40만원 ‘인상 폭탄’까지 예고.” 중앙일보. (2024.1.22.).
“韓 가계자산 중 부동산 비중 세계 최고수준”, 서울신문, 2014년 4월 7일.
“한국 2070년 기대수명은 OECD 1등, 출산율은 꼴찌.” 중앙일보. (2021.12.13.).
“‘90년대생 국민연금 못 받는다’ 보도가 공포 조장인 이유.” 미디어오늘. (2023.3.21.).

더미래연구소 IF REPORT 2024-1

공적노후소득보장제도에 대한 비판적 검토와 재구조화 제언 -국민연금, 기초연금, 기초생활보장법상 생계급여를 중심으로-

발행일 2024. 5. 8.

발행처 (재)더미래연구소(이사장: 원혜영)

Copyright ⓒ더미래연구소, 2024 ※본 자료는 더미래연구소 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.

더미래연구소는 대한민국의 '더 좋은 미래'를 만들어 가는 '독립 민간 싱크탱크' 입니다.
더미래연구소의 성장은 '후원회원'의 힘과 꿈으로 가능합니다.

07237 서울특별시 영등포구 국회대로68길 23, 903호(여의도동, 정원빌딩)
T: 02-785-2030, F: 02-786-2017, E: themirae2030@gmail.com
웹사이트: themirae.org
페이스북: www.facebook.com/themirae

※ 본 보고서는 더불어민주당의 당론 및 더좋은미래의 공식입장과 무관합니다 ※