2023.4.7.

국회예산정책처 I 나보포커스 I 제58호

NABO FOCUS

공적연금 개혁방안 모색을 위한 재정전망

추계세제분석실 사회비용추계과 김우림 분석관

공적연금개혁의 주요 논의

- **국회는 4대 공적연금과 기초연금 등의 개혁방안을 논의하기 위한 연금개혁 특별위원회를 설치·운영**
  - 민간자문위원회를 통해 개혁안을 도출하되, 구조개혁까지 포괄하여 논의
- **공적연금 개혁 논의는 제도의 재정적 지속가능성 제고, 노후소득보장 기능 강화, 제도 간 형평성 제고 등 세 가지 측면에서 진행**

[표 1] 공적연금개혁의 주요 논의 및 개혁방안

구분	주요 논의	주요 개혁방안
재정적 지속가능성	향후 적립금 고갈 및 재정수지 악화로 급여지출을 감당할 수 없을 것으로 전망	보험료율 인상 소득대체율 유지
노후소득보장	노인빈곤율이 높고, 실제 급여 수준이 낮음	보험료율 유지 또는 소폭 인상 소득대체율 인상
제도 간 형평성	국민연금과 직역연금의 수급액 격차 발생	국민연금과 직역연금 통합

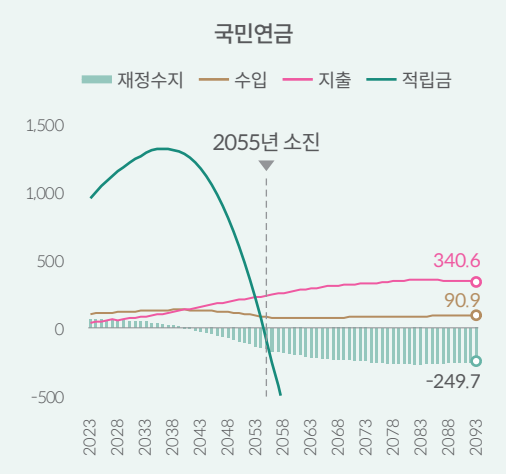
자료: 국회예산정책처

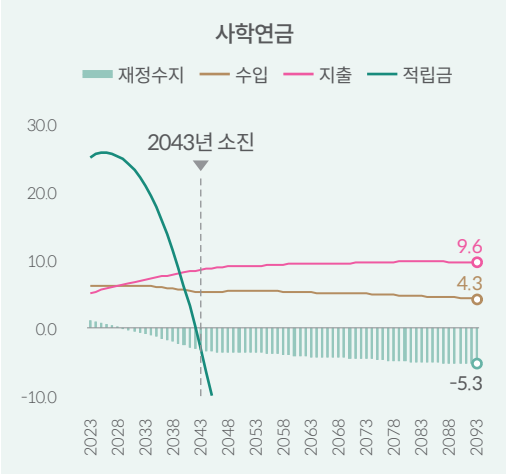
현행 공적연금 재정전망

- **현행 제도 유지 시 국민연금과 사학연금은 각각 2055년과 2043년에 적립금이 고갈될 것으로 전망**

[그림 1] 국민연금·사학연금 기준선 재정전망

(단위: 조원)





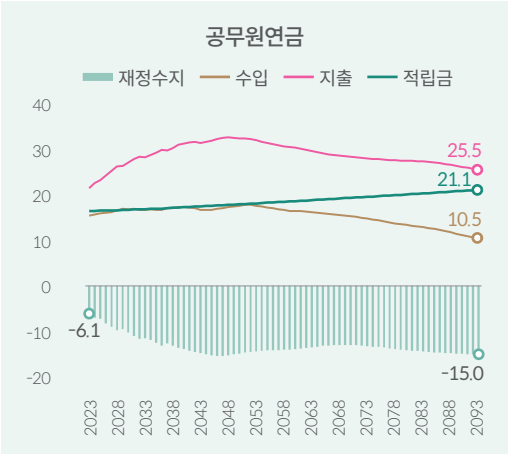
주: 2023년 기준 불변가격
자료: 국회예산정책처

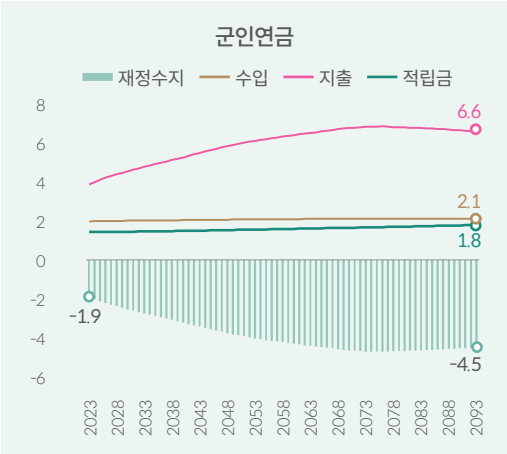
국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

▪ 현행 제도 유지 시 공무원연금과 군인연금은 재정수지 적자 규모 증가 전망

[그림 2] 공무원연금·군인연금 기준선 재정전망

(단위: 조원)





주: 2023년 기준 불변가격
자료: 국회예산정책처

▪ 제도부양비[1]는 2023년 국민연금 24.6명, 사학연금 36.4명 등에서 2093년 국민연금 120.8명, 사학연금 154.1명 등으로 상승

[표 2] 4대 공적연금 제도부양비

(단위: 명)

구분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093
국민연금	24.6	36.6	63.9	97.6	127.4	140.4	144.2	124.8	120.8
공무원연금	42.7	50.0	59.0	68.2	78.9	92.1	111.9	129.4	134.1
사학연금	36.4	48.6	69.3	84.2	96.5	111.5	132.0	149.9	154.1
군인연금	44.0	49.2	56.9	62.1	66.7	69.7	71.8	72.8	73.3

자료: 국회예산정책처

▪ 부과방식비용률[2]은 2023년 국민연금 5.8%, 사학연금 18.5%에서 2093년 국민연금 34.2%, 사학연금 46.2% 등으로 상승

[표 3] 4대 공적연금 부과방식비용률

(단위: %)

구분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093
국민연금	5.8	9.6	16.2	24.5	33.3	37.4	39.1	34.9	34.2
공무원연금	28.0	33.9	38.2	39.0	39.0	39.3	44.4	51.8	54.2
사학연금	18.5	24.0	30.3	32.4	35.2	37.0	41.0	44.7	46.2
군인연금	30.5	36.5	43.1	49.1	53.0	56.0	56.1	54.8	54.3

자료: 국회예산정책처

1) 제도부양비: 가입자 100명당 노령(퇴직)연금수급자 수
2) 부과방식비용률: 보험료 부과대상 소득 대비 연금급여 지출(현행 보험료 부과대상 소득 범위와 연금급여 종류가 유지된다고 가정하여 계산)

국민연금의 모수 조정이 재정에 미치는 영향

▪ **국민연금의 보험료율을 1%p~3%p 인상할 경우 적립금 고갈 시점은 2년~7년 연기 전망**

- 2025년부터 보험료율을 매년 1%p씩 인상 가정

[표 4] 국민연금 보험료율 변화에 따른 재정전망 결과

구분	현행	+1%p	+2%p	+3%p
적자 전환	2040년	2042년 (+2년)	2044년 (+4년)	2046년 (+6년)
적립금 소진	2055년	2057년 (+2년)	2060년 (+5년)	2062년 (+7년)
2093년 기준 누적적자 증감	-	△618.2조원	△1,248.5조원	△1,879.7조원

주: 2023년 기준 불변가격
자료: 국회예산정책처

▪ **국민연금의 소득대체율을 2%p 또는 3%p 인상할 경우 적립금 고갈 시점은 각각 1년 당겨지고, 2093년 누적적자는 각각 628.2조원, 949.5조원 증가 전망**

- 2025년부터 소득대체율을 42% 또는 43%로 인상 가정

[표 5] 국민연금 소득대체율 변화에 따른 재정전망 결과

구분	현행	+2%p	+3%p
적자 전환	2040년	2040년 (-)	2040년 (-)
적립금 소진	2055년	2054년 (-1년)	2054년 (-1년)
2093년 기준 누적적자 증감	-	+628.2조원	+949.5조원

주: 2023년 기준 불변가격
자료: 국회예산정책처

▪ **국민연금의 수급개시연령을 66세 또는 67세로 상향 조정할 경우 적립금 고갈 시점은 각각 1년 연기되고, 2093년 기준 누적적자는 각각 544.7조원, 1,028.5조원 감소 전망**

- 2038년부터 5년마다 1세씩 상향 조정 가정[3)]

[표 6] 국민연금 수급개시연령 변화에 따른 재정전망 결과

구분	현행	+1세	+2세
적자 전환	2040년	2041년 (+1년)	2041년 (+1년)
적립금 소진	2055년	2056년 (+1년)	2056년 (+1년)
2093년 기준 누적적자 증감	-	△544.7조원	△1,028.5조원

주: 2023년 기준 불변가격
자료: 국회예산정책처

3) 현재 국민연금 수급개시연령은 1993년부터 5년마다 1세씩 상향 조정되어 2033년 65세가 될 예정

국민연금 개혁방안별 재정전망

▪ **2025년부터 보험료율·소득대체율·수급개시연령·급여결정방식 등의 조정을 가정한 5개 시나리오 구성**

- **(보험료율)** 2025년부터 매년 0.6%p씩 15%까지, 또는 매년 1%p씩 12%까지 인상
- **(소득대체율)** 현행 유지 또는 2025년 즉시 45%나 50% 적용
- **(수급개시연령)** 현행 유지 또는 2038년부터 5년마다 1세씩 67세까지 연장
- **(급여결정 방식)** A급여[4] 및 B급여[5] 모두 고려(재분배) 또는 B급여만 고려(소득비례)

[표 7] 국민연금 재정전망 시나리오

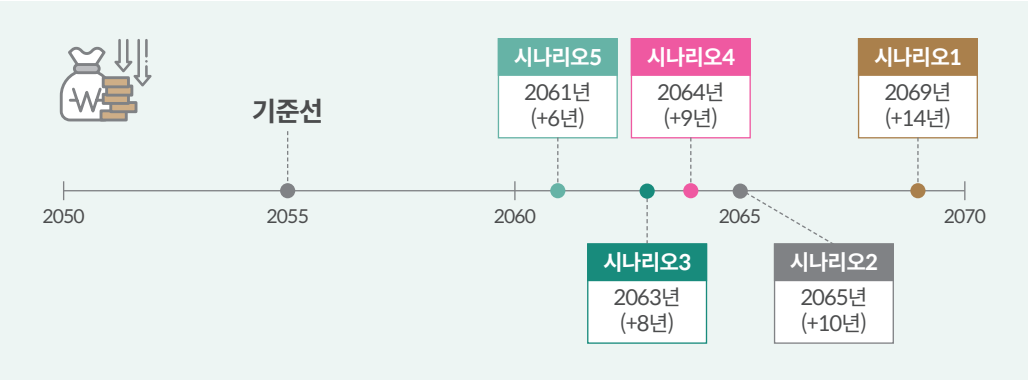
구분	현행	시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오4	시나리오5
보험료율	9%	15%	15%	15%	12%	12%
소득대체율	40%	현행 유지	45%	50%	현행 유지	현행 유지
수급개시연령	65세	현행 유지	현행 유지	현행 유지	67세	현행 유지
급여결정 방식	재분배	현행 유지	현행 유지	현행 유지	현행 유지	소득비례

자료: 국회예산정책처

▪ **재정전망 결과, 재정안정화 효과가 가장 높은 것은 보험료율만 15%로 인상한 시나리오1, 1990년생 수익비 감소 효과가 가장 낮은 것은 보험료율을 12%로 인상하고 소득비례연금으로 전환한 시나리오5**

- 시나리오1의 기금소진 시점은 14년 연기, 2093년 기준 누적적자는 3,699조원 감소
- 시나리오5의 1990년생 수익비는 1.69로 현행 제도 대비 0.49 감소

[그림 3] 국민연금 시나리오별 적립금 소진 시점



[표 8] 국민연금 시나리오별 재정전망 결과

구분	현행	시나리오1	시나리오2	시나리오3	시나리오4	시나리오5
2093년 기준 누적적자	-	△3,699조원	△1,976조원	△283조원	△2,966조원	△1,080조원
1990년생 수익비	2.18	1.33	1.49	1.66	1.55	1.69

주: 1. 2023년 기준 불변가격
2. 수익비는 노령연금 및 유족연금을 모두 고려하여 계산
자료: 국회예산정책처

4) A급여: 연금수급 전 3년간 전체 가입자 평균소득월액의 평균액
5) B급여: 가입자 본인의 가입기간 소득월액을 현재가치로 재평가하여 평균한 값

기초연금 재정전망

▪ **현행 기초연금 제도 유지 시 총재정소요는 2023년 22.7조원에서 기준연금액 가정에 따라 2093년 33.3조원~109.8조원으로 증가 전망**

- 기준연금액이 물가상승률에 따라 인상된다고 가정할 경우 총재정소요는 2050년 48.6조원, 2093년 33.3조원 등 2023년부터 2093년까지 연평균 0.5% 증가
- 기준연금액이 5년마다 국민연금 A급여의 11.8%로 조정[6]된다고 가정할 경우 총재정소요는 2050년 76.8조원, 2093년 109.8조원 등 2023년부터 2093년까지 연평균 2.3% 증가

[표 9] 현행 기초연금 제도 유지 시 기준연금액 가정에 따른 재정전망 결과

(단위: 조원)

구분	2023	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093
물가상승률만 적용	22.7	32.2	43.4	48.6	48.7	46.4	42.2	35.4	33.3
5년 주기 조정 가정	22.7	36.0	57.2	76.8	92.4	104.1	111.8	109.5	109.8

주: 2023년 기준 불변가격
자료: 국회예산정책처

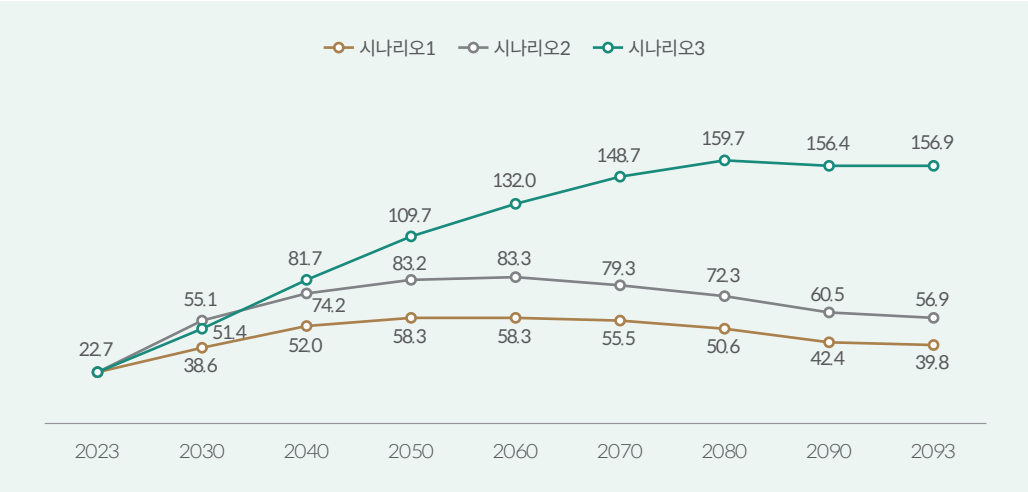
▪ **기초연금의 기준연금과 대상자 범위를 조정하는 시나리오별 총재정소요는 2093년 기준 39.8조원~156.9조원**

[표 10] 기초연금 재정전망 시나리오

구분	기준연금액	대상자 범위
시나리오1	2024년부터 40만원으로 인상한 후, 물가상승률에 따라 증가	소득 하위 70% 노인
시나리오2	2024년부터 40만원으로 인상한 후, 물가상승률에 따라 증가	노인 100%
시나리오3	5년 주기로 국민연금 A값의 11.8% 수준으로 조정	노인 100%

[그림 4] 기초연금 시나리오별 재정전망 결과

(단위: 조원)



주: 2023년 기준 불변가격
자료: 국회예산정책처

6) 2021년 기초연금 기준연금액 30만원 인상 시 국민연금 A급여의 11.8% 수준이었고, 이후 2023년 현재까지 물가상승률에 따라 인상되고 있으므로, 기초연금의 기준연금액이 2021년부터 5년 주기로 국민연금 A값의 11.8% 수준으로 조정되고 그 사이에는 물가상승률에 따라 증가하는 것으로 가정

직역연금의 모수 조정이 재정에 미치는 영향

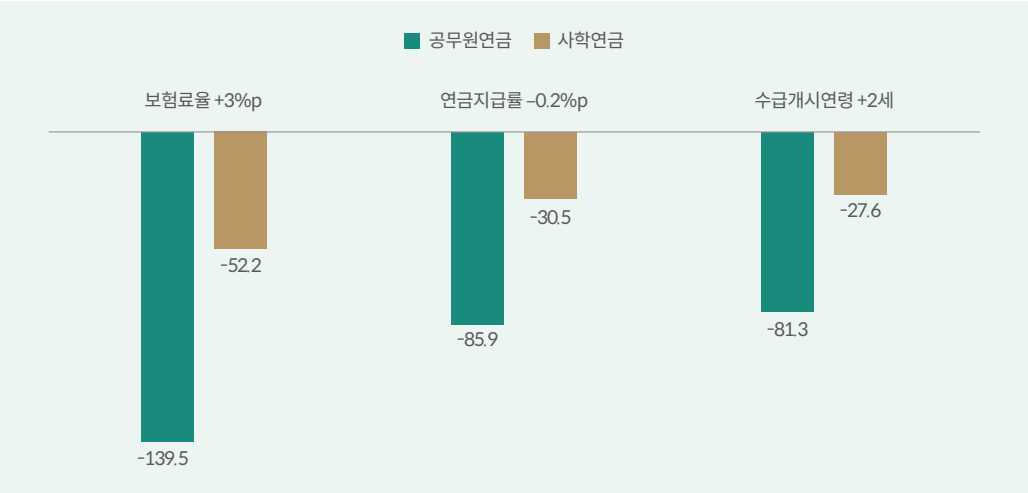
- **공무원연금·사학연금의 보험료율을 3%p 인상할 경우 2093년 누적적자는 각각 139.5조원, 52.2조원 감소 전망**
  - 2025년부터 보험료율을 매년 1%p씩 인상 가정
  - 사학연금의 경우 적립금 고갈 시점 6년 연기(2043년 → 2049년) 전망

- **공무원연금·사학연금의 연금지급률을 1.5%로 인하할 경우 2093년 누적적자는 각각 85.9조원, 30.5조원 감소 전망[7)]**
  - 2025년부터 연금지급률을 매년 0.025%p씩 인하 가정

- **공무원연금·사학연금의 수급개시연령을 67세로 상향 조정할 경우 2093년 누적적자는 각각 81.3조원, 27.6조원 감소 전망[8)]**
  - 2038년부터 5년마다 1세씩 상향 조정 가정

[그림 5] 공무원연금·사학연금 모수 조정에 따른 2093년 기준 누적적자 증감

(단위: 조원)



주: 2023년 기준 불변가격
자료: 국회예산정책처

- **군인연금의 보험료율·연금지급률·유족연금지급률 등을 타 직역연금과 유사하게 조정할 경우 2093년 누적적자는 67조원 감소 전망**
  - 보험료율을 2025년부터 매년 1%p씩 18%까지 인상
  - 연금지급률을 2025년부터 매년 0.01%p씩 1.7%까지 인하
  - 임용시기에 관계없이 유족연금지급률 60% 적용
  - 기수급자 연금액을 5년 간 동결

7) 사학연금은 연금지급률 인하 효과가 본격화되기 이전에 이미 재정수지 적자가 발생하고 적립금 규모가 감소하여 적립금 고갈 시점이 현행과 동일
8) 사학연금은 수급개시연령 조정 이전에 이미 재정수지 적자가 발생하고 적립금이 소진됨에 따라 적립금 고갈 시점이 현행과 동일

국민연금·직역연금 통합시나리오

▪ 국민연금 및 직역연금의 보험료율과 소득대체율(연금지급률) 일치 가정

- **(보험료율)** 15%로 일치
  - 2025년부터 국민연금은 매년 0.6%p씩 인상, 공무원·사학연금은 매년 0.3%p 인하, 군인연금은 2025년 1%p 인상
- **(연금지급률)** 시나리오1은 1.25%, 시나리오2는 1.0%로 설정
  - **(시나리오1)** 2025년부터 국민연금은 소득대체율 50% 적용, 공무원·사학연금은 연금지급률을 매년 0.05%p씩 인하, 군인연금은 연금지급률을 매년 0.065%p씩 인하
  - **(시나리오2)** 2025년부터 공무원·사학연금은 연금지급률을 매년 0.075%p씩 인하, 군인연금은 연금지급률을 매년 0.09%p씩 인하
- 국민연금은 소득비례연금 전환 가정

[표 11] **국민연금·직역연금 통합시나리오**

구분	시나리오1	시나리오2
보험료율	15%	15%
연금지급률(소득대체율)	1.25%(50%)	1.0%(40%)

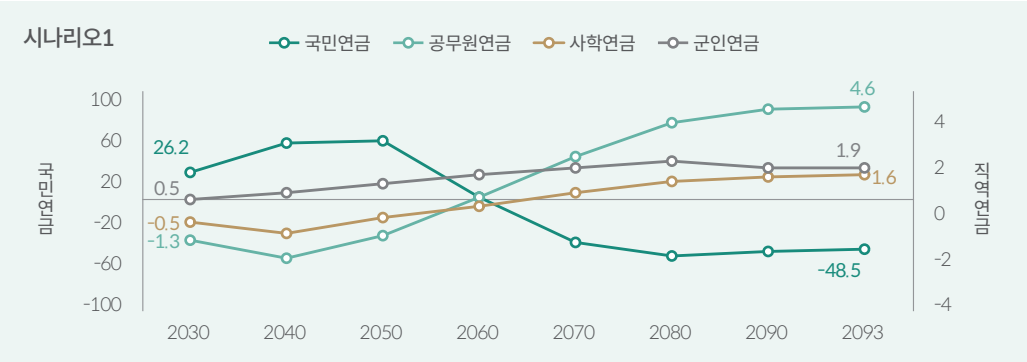
자료: 국회예산정책처

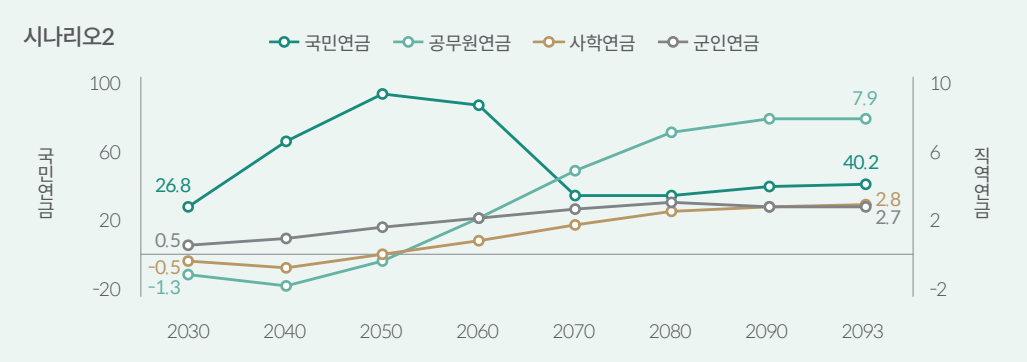
▪ 전망 결과, 국민연금과 직역연금의 재정개선 효과가 다르게 나타남

- **(시나리오1)** 국민연금은 전망기간 후반 재정악화, 공무원·사학연금은 전망기간 초반 재정악화
- **(시나리오2)** 국민·군인연금은 재정개선, 공무원·사학연금은 전망기간 초반 재정악화

[그림 6] **국민연금·직역연금 통합시나리오별 재정수지 개선 효과**

(단위: 조원)





주: 2023년 기준 불변가격
자료: 국회예산정책처

시사점

▪ 국민연금과 기초연금의 재분배 기능 조정 방안 마련 필요

- 국민연금 제도 미성숙으로 인한 높은 노인 빈곤율 등을 감안하여, 단기적으로 기초연금액을 40만원으로 인상하거나 저소득층에 대한 기초연금액 추가 인상 고려
- 중장기적으로 국민연금 제도 성숙 시 국민연금과 기초연금의 재분배 기능을 재편할 필요

[표 12] 국민연금·기초연금 재분배 기능 조정안

구분	국민연금	기초연금
안1	급여 산정 시 재분배 요소 유지 (재분배 역할)	전체 노인을 대상으로 급여 지급
안2	소득비례연금으로 전환	저소득 노인을 대상으로 급여 지급 (재분배 역할)

자료: 국회예산정책처

▪ 퇴직연금의 기능 강화 필요

- 퇴직연금은 가입률, 연금화 비율, 수익률이 모두 낮은 수준이므로 다층적 노후소득보장 체계의 소득보장 효과를 제고하기 위한 퇴직연금의 기능 강화 노력 필요
  - 2021년 기준 퇴직연금의 근로자 가입률은 53.3%(683.7만명), 연금 수급개시 계좌 중 연금 수령 비율은 4.3%, 퇴직연금 적립금의 연간 수익률은 2.0%

▪ 자동조정장치 도입 고려 필요

- 연금재정 상태, 인구구조 변화, 경제환경 변화에 따라 연금급여나 연금개시연령 등이 자동으로 조정되도록 하는 제도를 도입할 경우 재정안정화를 지속 추구하는 동시에 연금개혁 논의로 인해 발생하는 사회적 갈등을 최소화할 수 있음
  - **(스웨덴)** 연금부채 및 기여금 자산의 비율에 따라 급여 조정
  - **(독일)** 제도부양비 증가율 변화에 따라 급여 조정(지속가능성 계수)
  - **(일본)** 피보험자 수 변동률과 평균수명 증가율을 고려하여 급여 조정(거시경제 슬라이드)

▪ 4대 공적연금 제도 간 형평성 제고 방안 마련 시 연금제도 외의 수급자 간 격차 고려 필요

- 현재 직역연금 수급자는 기초연금 수급 대상에서 제외
- 현재 직역연금 수급자의 퇴직수당은 재직 1년당 최종기준소득월액의 6.5%~39% 수준으로, 일반 근로자의 퇴직금(재직 1년당 30일분의 평균임금 100%)보다 낮음

☞ 보다 구체적인 내용은 국회 소속기관 등이 공동연구한 「공적연금개혁과 재정전망」 보고서 참조

발간등록번호 | 31-9700484-001731-14 ISSN | 2672-0280
발행처 | 국회예산정책처 발행인 | 국회예산정책처장 조의섭 담당 | 추계세제분석실 사회비용추계과 문의 | 02-6788-3729
국회예산정책처 NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE