NABO 재정추계&세제 이슈

NABO Fiscal Estimates & Tax Issues

CONTENTS

재정추계&세제 분석 | 우리나라 직역연금제도 및 재정 변화 분석
도시철도 무임수송 운임지원 재정소요 추계
소득세 과세표준 구간 개정 관련 세수효과 추계

재정추계&세제 이슈 | 재정준칙 도입 논의 및 해외 동향
우리나라와 OECD 주요국의 연금개혁 동향

국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

주요 재정총량 지표

재정총량 추이

(단위: 조원)

재정총량	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
											추경	1~9월
총수입(A)	341.8	351.9	356.4	371.8	401.8	430.6	465.3	473.1	478.8	570.5	609.1	483.2
국세수입	203.0	201.9	205.5	217.9	242.6	265.4	293.6	293.5	285.5	344.1	396.6	317.6
세외수입	25.3	27.3	24.6	23.7	23.5	25.5	26.0	25.3	26.9	30.5	28.3	23.6
기금수입	113.3	122.6	126.2	130.2	135.6	139.5	145.1	154.0	166.2	195.8	184.1	141.9
세입외	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.6	0.4	0.1	0.1	—	0.1
총지출(B)	323.3	337.7	347.9	372.0	384.9	406.6	434.1	485.1	549.9	601.0	679.5	536.0
예산	225.3	239.1	243.7	256.8	264.7	275.2	293.7	329.0	374.4	398.9	449.8	342.2
기금	95.8	98.2	104.0	115.0	119.9	127.3	133.8	144.9	175.2	199.6	229.7	182.6
세출외	2.3	0.3	0.2	0.2	0.3	4.0	6.6	11.2	0.4	2.6	—	11.2
통합재정수지(A-B)	18.5	14.2	8.5	-0.2	16.9	24.0	31.2	-12.0	-71.2	-30.4	-70.4	-52.7
관리재정수지	-17.4	-21.1	-29.5	-38.0	-22.7	-18.5	-10.6	-54.4	-112.0	-90.5	-110.8	-91.8
국가채무(중앙정부)	425.1	464.0	503.0	556.5	591.9	627.4	651.8	699.0	819.2	939.1	1,037.7	1,029.1
(GDP 대비, %)	(29.5)	(30.9)	(32.2)	(33.6)	(34.0)	(34.2)	(34.3)	(36.3)	(42.2)	(45.3)	(48.2)	—

주: 1. 2021년까지는 결산 기준, 2022년 추경은 제2회 추가경정예산 기준, 2022년 1~9월은 실적 기준임
2. 관리재정수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금(국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험) 수지를 차감하여 산출함
3. 구성항목별 합계 및 차감금액은 소수점 이하 단수조정으로 단순합계 및 단순차감과 다를 수 있음

자료: 기획재정부의 「월간 재정동향」(2022년 11월호) 및 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

분야별 총지출 추이

(단위: 조원)

16개 분야	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 추경
공공질서 및 안전	15.3	15.2	15.8	16.7	17.5	18.3	18.8	20.2	21.1	21.7	22.2
과학기술	5.3	5.8	6.0	6.5	6.7	7.0	7.0	7.3	8.1	8.9	9.5
교육	45.3	48.5	50.5	52.5	55.4	59.2	64.3	70.5	70.9	77.4	95.0
교통 및 물류	17.2	18.2	18.0	20.9	19.1	18.5	15.3	16.3	18.3	21.1	22.5
국방	31.2	32.9	33.8	35.6	36.8	37.9	41.2	44.9	46.3	49.3	51.5
국토 및 지역개발	6.0	5.0	4.4	4.5	4.0	3.5	3.7	4.4	4.8	5.1	5.1
농림수산	17.7	17.8	17.0	19.1	18.7	19.4	19.6	20.4	21.7	22.9	23.7
문화 및 관광	4.5	5.0	5.2	6.2	6.7	6.9	6.3	7.2	8.1	8.5	9.1
보건	7.8	8.8	9.2	11.2	10.5	10.3	10.7	11.9	17.4	26.5	32.6
사회복지	84.8	89.8	98.4	107.0	112.4	121.0	136.0	154.8	181.0	189.6	196.5
산업·중소기업 및 에너지	15.5	16.4	15.4	17.8	18.5	19.0	18.8	20.6	37.2	46.2	69.4
예비비	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	5.5
일반·지방행정	54.1	57.1	57.7	57.1	60.9	64.3	68.4	75.4	93.1	98.2	110.8
통신	7.3	7.3	6.8	6.4	6.2	6.2	6.2	7.0	8.0	8.2	8.8
통일·외교	3.0	3.1	2.9	3.1	3.8	3.3	3.7	3.9	3.7	4.2	5.8
환경	5.8	6.1	6.1	6.7	6.9	7.1	7.0	8.5	9.3	10.2	11.5

주: 1. 2021년까지는 결산 기준, 2022년 추경은 제2회 추가경정예산 기준임
2. 총지출 중 세출외는 제외함

자료: 열린재정(www.openfiscaldata.go.kr)의 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

nabo Fiscal Estimates & Tax Issues

재정추계&세제 이슈

2022년 Vol.4 통권 제21호

Contents

재정추계&세제 동향 5
2022년 3분기 가결 법률의 재정소요점검 6
2022년도 3분기 총수입 실적 및 동향 16
2022년 3분기 국가채무 및 국채발행 동향 21

재정추계&세제 분석 25
우리나라 직역연금제도 및 재정 변화 분석 26
도시철도 무임수송 운임지원 재정소요 추계 41
소득세 과세표준 구간 개정 관련 세수효과 추계 56

재정추계&세제 이슈 65
재정준칙 도입 논의 및 해외 동향 66
우리나라와 OECD 주요국의 연금개혁 동향 74
: 국민연금과 기초연금을 중심으로

한눈에 보는 조세·재정지표 103

“본 원고의 내용은 저자 개인의 의견을 반영하여 작성한 것으로
국회예산정책처의 공식 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.”

재정추계&세제 이슈

재정추계&세제 동향

2022년 3분기 가결 법률의 재정소요점검
2022년도 3분기 총수입 실적 및 동향
2022년 3분기 국가채무 및 국채발행 동향

2022년 3분기 가결 법률의 재정소요점검

신 헌 태 추계세제분석관 (02-6788-4653)

2022년 3분기 가결 법률 48건 중 재정수반법률은 29건(전체의 60.4%)

- 국가 또는 지방자치단체의 수입 변동을 초래하는 법률 10건, 지출 변동을 초래하는 법률 19건
- 수입법률 6건 및 지출법률 5건 등 11건에 대한 추계 결과 제시

수입법률 6건 시행에 따라 향후 5년간 연평균* 5,013억원 수입 감소 예상

- 국가: 연평균 5,013억원 수입 감소 예상(지방 해당사항 없음)

지출법률 5건 시행에 따라 향후 5년간 연평균* 3,475억원 지출 증가 예상

- 국가: 연평균 3,475억원(지방 해당사항 없음)

* 추계금액은 2023~2027년까지 향후 5년간 연평균 금액으로 제시

1. 2022년 3분기 가결 법률의 재정수반법률 현황

2022년 3분기 국회는 48건의 법률을 가결하였으며, 이 중 국가 및 지방자치단체의 재정에 영향을 미치는 재정수반법률은 전체의 60.4%인 29건

- 이 중 국회예산정책처가 추계한 11건의 법률에 대한 재정소요점검 결과,[1] 수입 변동을 초래하는 법률은 6건,[2] 지출 변동을 초래하는 법률은 5건[3]

1) 시행령 개정, 구체적인 사업계획 등이 나타나지 않아 현시점에서 추계가 곤란한 18건은 제외하였으며, 미추계건 중 법안 가결 이후 정부의 사업계획 수립 및 시행령 개정이 완료된 건은 「2022년 가결 법률의 재정소요점검」 보고서(2023년 발간예정)에서 추계규모 제시 예정
2) 수입 6개 법률 중 추계가 가능한 재정수반요인은 6개(수입감소 6개 요인)
3) 지출 5개 법률 중 추계가 가능한 재정수반요인은 8개(지출증가 8개 요인)

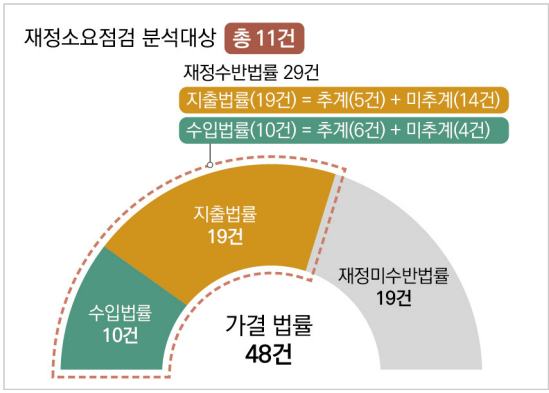
표 1 2022년 3분기 가결 재정수반법률 현황

(단위: 건)

가결 법률	재정수반법률 (추계)[1]		
	소계	수입법률	지출법률
48	29 (11)	10 (6)	19 (5)

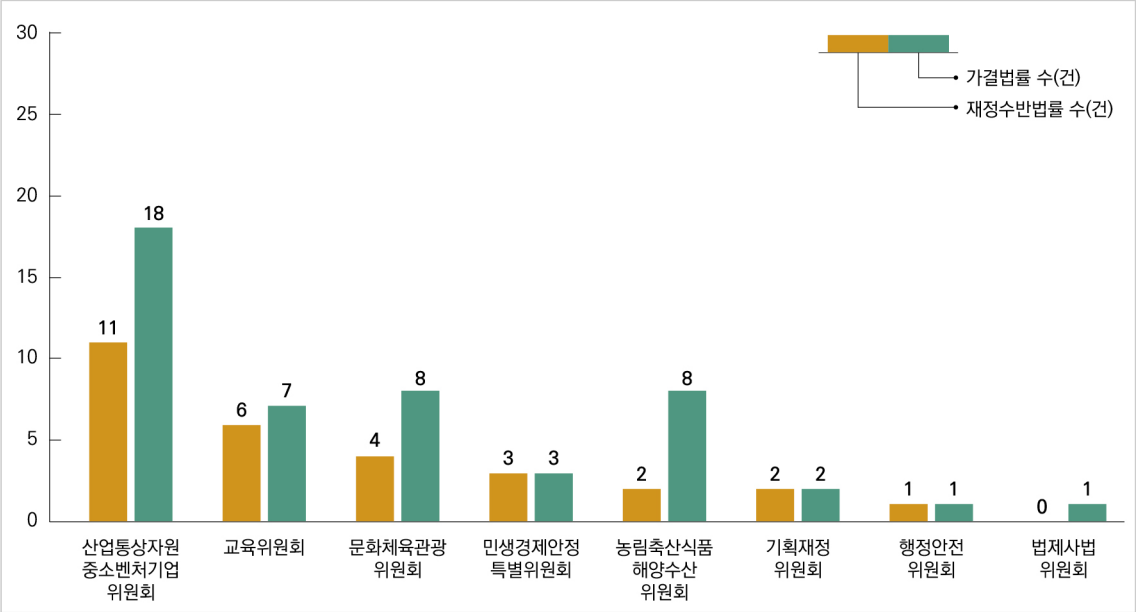
주: 1) ( )안은 추계가 곤란한 18건을 제외하고 재정소요를 점검한 법률 수
자료: NABOSTATS-간략조회-재정통계-가결법률의 재정소요점검-가결 재정수반법률 현황

그림 1 2022년 3분기 재정소요점검 대상 법률 현황



- (위원회별) 2022년 3분기 재정수반법률 건수가 가장 많은 위원회는 산업통상자원중소벤처기업위원회(11건), 교육위원회(6건), 문화체육관광위원회(4건) 순
  - ➢ 가결 법률이 가장 많은 위원회는 산업통상자원중소벤처기업위원회(18건), 문화체육관광위원회(8건), 농림축산식품해양수산위원회(8건) 순

그림 2 2022년 3분기 위원회별 가결 법률과 재정수반법률 현황



2. 2022년 3분기 가결 법률의 재정소요점검 결과

가. 수입 부문

2022년 3분기에 가결된 수입법률 중 추계가 가능한 6건 시행으로 2023년부터 5년간 연평균 5,013억원의 수입 감소 예상

표 2 2022년 3분기 가결 수입법률 재정소요점검 결과

(단위: 억원)

구분			재정주체별		수입합계 (연평균[1])
			국가	지방자치단체	
수입 유형별	조세수입		-4,959	-	-4,959 (98.9%)
	국세외수입	기금수입	-	-	-54 (1.1%)
		세외수입	-54	-	
합 계			-5,013 (100.0%)	-	-5,013 (100.0%)

주: 1) 향후 5년간(2023~2027년) 연평균 금액
1. 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음
2. ( )안은 전체 중 각각의 비중을 의미

자료: 국회예산정책처

- (수입유형별) 조세수입이 연평균 4,959억원(98.9%), 세외수입이 연평균 54억원(1.1%) 감소할 것으로 예상
  - ➢ 조세수입: 근로자 식사대 비과세 한도를 월 10만원에서 월 20만원으로 상향하도록 한 「소득세법」 개정 등 2건의 법률 시행으로 연평균 4,959억원의 수입 감소 예상
  - ➢ 세외수입: 특허료 및 수수료의 반환청구 기간을 3년에서 5년으로 연장하도록 한 「특허법」 개정 등 4건의 법률 시행으로 연평균 54억원의 수입 감소 예상
- (재정주체별) 국가 수입은 연평균 5,013억원 감소할 것으로 예상(지방자치단체는 해당사항 없음)
  - ➢ 국가 수입: 관세부과 과세가격 결정 적용환율을 외국환매도율에서 기준환율 또는 재정환율로 변경하도록 한 「관세법」 개정 등 6건 법률 시행으로 연평균 5,013억원 수입 감소 예상
- (위원회별) 민생경제안정특별위원회 소관 수입법률에 따라 재정수입이 연평균 4,036억원으로 가장 크게 감소하고, 기획재정위원회(연평균 924억원), 산업통상자원중소벤처기업위원회(연평균 54억원) 순으로 재정수입 감소
  - ➢ 민생경제안정특별위원회 소관: 근로자 식사대 비과세 한도 상향(「소득세법」 등 1건, 연평균 4,036억원)

- 기획재정위원회 소관: 관세부과 과세가격 결정 적용환율 변경(「관세법」 등 1건, 연평균 924억원)
- 산업통상자원중소벤처기업위원회 소관: 특허료 및 수수료의 반환청구 기간 연장 등(「특허법」 등 4건, 연평균 54억원)

표 3 2022년 3분기 가결 수입법률의 재정소요점검 결과: 위원회별

위원회	소계 (A+B, 건)	추계		미추계
		건수 (A, 건)	추가재정소요 (연평균,[1] 억원)	건수[2] (B, 건)
국회운영위원회	-	-	-	-
법제사법위원회	-	-	-	-
정무위원회	-	-	-	-
기획재정위원회	2	1	-924	1
교육위원회	-	-	-	-
과학기술정보방송통신위원회	-	-	-	-
외교통일위원회	-	-	-	-
국방위원회	-	-	-	-
행정안전위원회	-	-	-	-
문화체육관광위원회	-	-	-	-
농림축산식품해양수산위원회	-	-	-	-
산업통상자원중소벤처기업위원회	5	4	-54	1
보건복지위원회	-	-	-	-
환경노동위원회	-	-	-	-
국토교통위원회	-	-	-	-
정보위원회	-	-	-	-
여성가족위원회	-	-	-	-
민생경제안정특별위원회	3	1	-4,036	2
합 계	10	6	-5,013	4

주: 1) 향후 5년간(2023~2027년) 연평균 금액
2) 미추계 건수는 모든 재정수반조문을 추계하지 못한 건을 의미
1. 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음
자료: NABOSTATS-간략조회-재정통계-가결 법률의 재정소요점검-가결 재정수반법률 결과(위원회별)

나. 지출 부문

2022년 3분기에 가결된 지출법률 중 추계가 가능한 5건 법률 시행으로 2023년부터 5년간 연평균 3,475억원의 지출 증가 예상

표 4 2022년 3분기 가결 지출법률 재정소요점검 결과

(단위: 억원)

구분		재정주체별		지출 (연평균[1])
		국가	지방자치단체	
지출 유형별	의무지출	3,032	-	3,032 (87.3%)
	재량지출	443	-	443 (12.7%)
합계		3,475 (100.0%)	-	3,475 (100.0%)

주: 1) 향후 5년간(2023~2027년) 연평균 금액
1. 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음
2. ( )안은 전체 중 각각의 비중을 의미

자료: 국회예산정책처

- (지출유형별) 의무지출이 연평균 3,032억원(87.3%), 재량지출이 연평균 443억원(12.7%) 증가할 것으로 예상
  - ➢ 의무지출: 기본직접지불금 지급대상 농지 요건을 완화하도록 한 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 개정 등 1건 법률 시행으로 연평균 3,032억원 지출 증가 예상
  - ➢ 재량지출: 영상물등급위원회 내 부서 신설 및 자체등급분류시스템 구축·운영을 규정한 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 개정 등 4건 법률 시행으로 연평균 443억원 지출 증가 예상
- (재정주체별) 국가 지출은 연평균 3,475억원 증가할 것으로 예상(지방자치단체는 해당사항 없음)
  - ➢ 국가 지출: 에너지이용 소외계층에 관한 3년 주기 실태조사를 규정한 「에너지법」 개정 등 5건 법률 시행으로 연평균 3,475억원 지출 증가 예상
- (위원회별) 농림축산식품해양수산위원회 소관 지출법률에 따른 재정소요가 연평균 3,435억원으로 가장 많고, 문화체육관광위원회(연평균 28억원), 산업통상자원중소벤처기업위원회(연평균 7억원) 순으로 지출에 영향
  - ➢ 농림축산식품해양수산위원회 소관: 기본직접지불금 지급대상 농지 요건 완화 등(「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 등 2건, 연평균 3,435억원)
  - ➢ 문화체육관광위원회 소관: 영상물등급위원회 내 부서 신설 등(「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 등 1건, 연평균 28억원)

➢ 산업통상자원중소벤처기업위원회 소관: 3년 주기 에너지이용 소외계층 실태조사 등(「에너지법」 등 1건, 연평균 7억원)

표 5 2022년 3분기 가결 지출법률의 재정소요점검 결과: 위원회별

위원회	소계 (A+B, 건)	추계		미추계
		건수 (A, 건)	추가재정소요 (연평균,[1] 억원)	건수[2] (B, 건)
국회운영위원회	-	-	-	-
법제사법위원회	-	-	-	-
정무위원회	-	-	-	-
기획재정위원회	-	-	-	-
교육위원회	6	0	-	6
과학기술정보방송통신위원회	-	-	-	-
외교통일위원회	-	-	-	-
국방위원회	-	-	-	-
행정안전위원회	1	1	5	0
문화체육관광위원회	4	1	28	3
농림축산식품해양수산위원회	2	2	3,435	0
산업통상자원중소벤처기업위원회	6	1	7	5
보건복지위원회	-	-	-	-
환경노동위원회	-	-	-	-
국토교통위원회	-	-	-	-
정보위원회	-	-	-	-
여성가족위원회	-	-	-	-
합 계	19	5	3,475	14

주: 1) 향후 5년간(2023~2027년) 연평균 금액
2) 미추계 건수는 모든 재정수반조문을 추계하지 못한 건을 의미
1. 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음

자료: NABOSTATS-간략조회-재정통계-가결 법률의 재정소요점검-가결 재정수반법률 결과(위원회별)

3. 2022년 3분기 가결 재정수반법률 주요 사례

[주요 사례: 수입법률]

소득세법 일부개정법률(대안, 2022.8.2. 의결)

- 근로자가 받는 식사대에 대한 비과세 한도를 월 10만원에서 월 20만원으로 상향함에 따라 2023~2027년 연평균 4,036억원의 수입 감소 예상(2023.1.1. 시행)
  - ➢ 근로소득자 총급여 구간별 인원수에 실효세율, 1인당 비과세 금액, 식사대 지원 근로소득자 비율을 곱하여 산정
  - ➢ 근로소득자 총급여 구간별 인원수는 2020년 신고인원 수에 국회예산정책처 전망 취업자 수 증가율을 적용하여 추계하였으며, 식사대 지원 근로소득자 비율은 설문조사 결과에 따른 71.3%가 연도별로 유지된다고 가정
  - ➢ 연도별 세수효과는 2023.3월 근로소득 간이세액표 개정 이후 원천징수분부터 적용된다고 가정하여, 징수기준으로 2023년에는 1분기 세수효과를 제하였으며, 2024년에는 연말정산으로 기존에 미반영된 2023년 1분기 세수효과를 추가 반영

표 6 소득세법 개정에 따른 수입 변동: 2023~2027년

(단위: 억원)

재정수반요인	2023	2024	2025	2026	2027	합계	연평균
근로자 식사대 비과세 한도 상향	-3,004	-5,016	-4,039	-4,056	-4,069	-20,182	-4,036

주: 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음
자료: 국회예산정책처

관세법 일부개정법률(대안, 2022.9.7. 의결)

- 관세부과를 위한 과세가격 결정 시 적용환율을 외국환매도율에서 기준환율 또는 재정환율로 변경함에 따라 2023~2027년 연평균 924억원의 수입 감소 예상(2022.9.18. 시행)
  - ➢ 국가 및 품목별 통관기준 수입액과 세율을 곱한 값에 2021년 기준 외국환매도율과 기준환율 및 재정환율 간 차이를 반영하여 산정
  - ➢ 통관기준 수입액은 2021년 기준 수입액에 국회예산정책처 전망을 적용하였으며, 2021년 기준 외국환매도율과 재정환율 간 차이 1%가 연도별로 유지된다고 가정

표 7 관세법 개정에 따른 수입 변동: 2023~2027년

(단위: 억원)

재정수반요인	2023	2024	2025	2026	2027	합계	연평균
과세환율 기준 변경	-879	-902	-924	-947	-971	-4,622	-924

주: 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음
자료: 국회예산정책처

특허법 일부개정법률(홍정민의원 대표발의, 2022.10.07. 의결)

- 특허료 및 수수료의 반환청구 기간을 현행 3년에서 5년으로 연장함에 따라 2023~2027년 연평균 2억 2,300만원의 수입 감소 예상(2022.10.18. 시행)
  - ➢ 특허료 및 수수료 반환대상과 국고귀속비율을 곱한 값에 반환비율 곱하여 산정
  - ➢ 특허료 및 수수료 반환대상은 2017~2021년 반환대상 건수 연평균 증가율 4.4%과 반환대상 금액 연평균 증가율 5.5%를 적용하여 추계
  - ➢ 국고귀속비율은 2017~2019년 실적치 3.6%를 반영하였으며, 반환비율은 종전 규정에 따른 t년도 국고귀속분의 50%에 해당하는 금액이 t+4년 이내에 반환되고 40%에 해당하는 금액이 t+5년 이내에 반환되는 것으로 가정하여 0.9로 가정

표 8 특허법 개정에 따른 수입 변동: 2023~2027년

(단위: 억원)

재정수반요인	2023	2024	2025	2026	2027	합계	연평균
특허료 등 반환청구기간 연장	-2.0	-2.1	-2.2	-2.4	-2.5	-11.1	-2.2

주: 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음
자료: 국회예산정책처

[주요 사례: 지출법률]

농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률(대안, 2022.9.27. 의결)

- 직접지불금 미신청 농가와 신규 농가 등 실경작자에 대한 직접지불금 배제를 해소하기 위하여 기본직접지불금 지급대상 농지 요건을 완화함에 따라 2023~2027년 연평균 3,032억원의 지출 증가 예상(2023.4.19. 시행)
  - ➢ 지급대상자, 농지면적, 공익기능직접지불금 단가가 연도별로 유지된다고 가정하고, 소규모농가직접지불금과 면적직접지불금을 합하여 산정
  - ➢ 「'17~'19년 직불금 미수령 농지 실태조사」에 바탕하여 소규모농가직접지불금은 0.5ha 이하, 농촌거주·영농종사 연속 3년, 농외소득 2,000만원 미만인 대상 가구 수에 지급단가를 곱하여 산정하고, 면적직접지불금은 신규 대상 가능자와 농업진흥지역 및 비농업진흥지역의 대상 농지면적을 반영하여 산정

표 9 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 개정에 따른 추가재정소요: 2023~2027년

(단위: 억원)

재정수반요인	2023	2024	2025	2026	2027	합계	연평균
기본직접지불금 지급대상 농지등	3,032	3,032	3,032	3,032	3,032	15,160	3,032
- 소규모농가직접지불금	967	967	967	967	967	4,835	967
- 면적직접지불금	2,065	2,065	2,065	2,065	2,065	10,325	2,065

주: 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음
자료: 농림축산식품부의 「'17~'19년 직불금 미수령 농지 실태조사」를 바탕으로 국회예산정책처 작성

영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 일부개정법률(대안, 2022.9.7. 의결)

● 온라인비디오물 자체등급분류제도 도입을 위하여 영상물등급위원회 내 부서 신설, 자체등급분류시스템 구축·운영, 자체등급분류지원 분과위원회 구성·운영 등에 따라 2023~2027년 연평균 28억 2,100만원의 지출 증가 예상(2023.3.28. 시행)

➢ 영상물등급위원회 내 부서 신설은 문화체육관광부 인력증원 계획 및 영상물등급위원회의 기본경비·사업비 비율을 반영하고 자산취득비는 시행 첫해에만 발생하는 것으로 가정하여, 인건비, 기본경비, 사업비, 자산취득비를 합하여 산정

➢ 자체등급분류시스템 구축비용은 문화체육관광부가 실시한 「등급분류 정보화 ISP 컨설팅 사업」 결과를 참고하여 추계하고, 운영비용은 시스템 구축비용에 대한 15%의 요율 및 국회예산정책처 전망 소비자물가상승률 적용과 시스템 구축 후 1년간 무상 하자보수기간 반영을 통해 추계

➢ 자체등급분류지원 분과위원회 구성·운영은 영상물등급위원회 현황 및 계획을 참고하고 기획재정부의 예산 및 기금운용계획 집행지침을 준용하여 민간위원 수, 회의 횟수와 수당을 곱하여 산정

표 10 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 개정에 따른 추가재정소요: 2023~2027년

(단위: 억원)

재정수반요인	2023	2024	2025	2026	2027	합계	연평균
부서 신설	18.9	18.5	19.1	19.7	20.3	96.4	19.3
시스템 구축·운영	27.1	1.3	4.1	4.1	4.2	40.7	8.2
분과위원회 구성·운영	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	3.9	0.8
합 계	46.8	20.6	23.9	24.6	25.2	141.0	28.2

주: 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음
자료: 국회예산정책처

에너지법 일부개정법률(대안, 2022.10.07. 의결)

● 에너지복지 사업실시를 위하여 산업통상자원부장관이 에너지이용 소외계층에 관한 실태조사를 3년마다 시행함에 따라 2023~2027년 연평균 7억 2,000만원의 지출 증가 예상(2022.10.18. 시행)

➢ 에너지이용 소외계층에 관한 실태조사의 내용·방법 등에 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 규정하고 있어 실태조사의 구체적인 범위를 특정하기 어려워 유사 실태조사인 에너지총조사, 국민생활실태조사, 전국다문화가족 실태조사 사례를 참고하여 추계

표 11 에너지법 개정에 따른 추가재정소요: 2023~2027년

(단위: 억원)

재정수반요인	2023	2024	2025	2026	2027	합계	연평균
에너지복지 사업의 실시 등	18.0	-	-	18.0	-	36.0	7.2

주: 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음
자료: 국회예산정책처

[부록] 2022년도 3분기 재정수반법률 재정수반요인 및 추계 현황

(단위: 억원)

수입지출	의안번호	의안명 (주요 재정수반요인)	2023~2027년	
			합계	연평균
수입	2116728	소득세법 일부개정법률안(대안) (근로자 식사대 비과세 한도 상향)	-20,182	-4,036
	2117264	관세법 일부개정법률안(대안) (과세부과 과세가격 결정 적용환율 변경)	-4,622	-924
	2115480	중소기업창업 지원법 일부개정법률안(정태호의원 대표발의) (창업중소기업 부담금 면제조항 유효기간 연장)	-253	-51
	2114081	특허법 일부개정법률안(홍정민의원 대표발의) (특허료 및 수수료 반환청구 기간 연장)	-11	-2
지출	2117567	농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안(대안) (기본직접지불금 지급대상 농지 요건 완화)	15,160	3,032
	2117566	수산업·어촌 공익기능 증진을 위한 직접지불제도 운영에 관한 법률 일부개정법률안(대안) (유역하수도지원센터 설립·운영)	2,014	403
	2117270	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 일부개정법률안(대안) (영상물등급위원회 내 부서 신설 및 자체등급분류시스템 구축·운영 등)	141	28
	2117563	에너지법 일부개정법률안(대안) (3년 주기 에너지이용 소외계층 실태조사 실시)	36	7
	2117559	강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법 일부개정법률안(대안) (강원특별자치도 지원위원회 설치)	27	5

주: 1. 국가 또는 지방자치단체의 재정변동을 초래하는 법률
2. 2023~2027년 합계 10억원 이상의 재정변동이 예상되는 법률 제시
3. 단수조정에 따라 합계에 차이가 있을 수 있음

자료: 국회예산정책처

2022년도 3분기 총수입 실적 및 동향

이 광 근 · 태 정 림 추계세제분석관 (02-6788-4654, 4652)

1. 총수입[1)]

2022년 3분기 누적 총수입은 483.2조원으로 주요 국세수입 및 세외수입 증가 등의 영향으로 전년 동기 대비 40.9조원(9.2%) 증가

- (국세수입) 2022년 3분기 누적 국세수입은 317.6조원으로 전년 동기(274.5조원) 대비 43.1조원 (15.7%) 증가
  - ➢ 소득세, 법인세, 부가가치세를 중심으로 증가
  - ➢ 2022년 3분기 국세수입 진도율은 추경예산 대비 80.1%로 전년 동기 대비 0.3%p 높은 수준
- (국세외수입) 2022년 3분기 누적 국세외수입은 165.5조원으로 전년 동기(167.8조원) 대비 2.3조원(1.4%) 감소
  - ➢ 기금 재산수입의 전년 대비 감소(△8.6조원)에 주로 기인
  - ➢ 2022년 3분기 국세외수입 진도율은 추경예산 대비 78.0%로 전년 동기 대비 3.9%p 높은 수준

표 1 2022년 3분기 누적 총수입 실적

(단위: 조원, %)

구분	총수입 실적 누계				진도율		'21 결산 (C)	'22 예산 (D)
	'21.3분기 (A)	'22.3분기 (B)	증감액 (B-A)	증감률 [(B-A)/A]	'21.3분기 (A/C)	'22.3분기[1)] (B/D)		
총수입	442.4	483.2	40.9	9.2	77.5	79.3	570.5	609.1
1. 국세수입	274.5	317.6	43.1	15.7	79.8	80.1	344.1	396.6
2. 국세외수입	167.8	165.5	△2.3	△1.4	74.1	78.0	226.3	212.4
- 세외수입	22.2	23.6	1.4	6.3	72.6	83.3	30.5	28.3
- 기금수입	145.6	141.9	△3.7	△2.5	72.2	77.1	195.8	184.1

주: 1. 2022년 제2차 추가경정예산 기준임
2. 구성항목별 합계 및 차감금액은 단수조정으로 상이할 수 있음
1) 결산대비 진도율

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

1) 중앙정부의 총수입은 예산수입(국세수입 및 세외수입)과 기금수입으로 구성된다. 다만, 여기서는 수입의 성격(국세인지 아닌지)을 기준으로 하여 총수입을 국세수입과 국세외수입으로 나누어 살펴보며, 국세외수입은 예산수입 중 세외수입과 기금수입을 합한 것으로 표기한다.

2. 국세수입

가. 개관

2022년 3분기 누적 국세수입은 317.6조원으로 전년 동기(274.5조원) 대비 43.1조원 (15.7%) 증가하였으며, 진도율은 80.1%로 전년 동기(79.8%) 대비 0.3%p 높은 수준

- 3분기 누적 국세수입은 주요 세목인 소득세, 법인세, 부가가치세를 중심으로 양호한 흐름을 보임
  - 소득세는 전년 동기 대비 11.9조원 증가함. 근로소득세와 종합소득세는 전년 동기 대비 각각 8.8조원 및 4.8조원 증가한 반면 양도소득세는 부동산 거래둔화 확대 등의 영향으로 전년 동기 대비 2.3조원 감소
  - 법인세는 2022년 상반기 법인실적 호조의 영향으로 전년 동기 대비 30.6조원 증가
  - 부가가치세는 민간소비 및 통관수입 확대의 영향으로 전년 동기 대비 4.5조원 증가

표 2 2022년 3분기 국세수입 실적

(단위: 조원, %)

구분	3분기 누계				진도율		'21 결산 (C)	'22 예산 (D)
	'21.09 (A)	'22.09 (B)	증감액 (B-A)	증감률 [(B-A)/A]	'21.3분기 (A/C)	'22.3분기 (B/D)		
국세수입	274.5	317.6	43.1	15.7	79.8	80.1	344.1	396.6
○ 소득세	86.9	98.7	11.9	13.6	76.1	77.2	114.1	127.8
- 종합소득세	11.9	16.7	4.8	40.7	74.4	77.6	16.0	21.6
- 양도소득세	28.5	26.2	△2.3	△8.1	77.8	76.7	36.7	34.2
- 근로소득세	35.0	43.9	8.8	25.2	74.2	75.7	47.2	58.0
○ 법인세	65.2	95.7	30.6	46.9	92.6	92.0	70.4	104.1
○ 상속·증여세	11.9	12.0	0.1	1.1	79.2	75.5	15.0	15.9
○ 부가가치세	56.5	61.1	4.5	8.0	79.4	77.0	71.2	79.3
○ 증권거래세	8.1	5.1	△3.0	△36.6	79.2	68.3	10.3	7.5
○ 교통·에너지·환경세	13.0	8.7	△4.4	△33.5	78.5	79.5	16.6	10.9
○ 관세	6.4	8.2	1.9	29.2	77.5	81.9	8.2	10.1
○ 기타	26.5	28.0	1.5	5.6	69.3	68.3	38.3	41.0

주: 1. 2022년 제2회 추가경정예산 기준임
2. 구성항목별 합계 및 차감금액은 단수조정으로 상이할 수 있음
자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

그림 1 최근 5년간 3분기 국세수입 진도율 추이

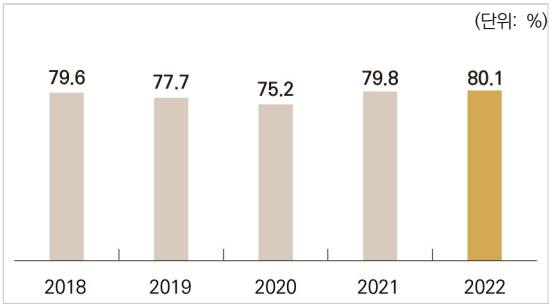
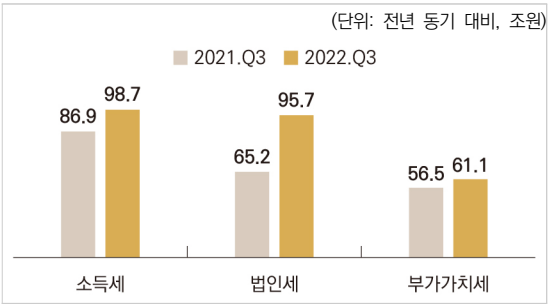


그림 2 2022년 3분기 주요 세목의 수입 증가액



주: 2018~2021년은 결산(실적) 대비 진도율, 2022년은 제2회 추가경정예산 대비 진도율
자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 세목별 증감원인

소득세(3분기 누적 98.7조원)는 상용 근로자수 증가 등에 따른 근로소득세 및 종합소득세 증가 등의 영향으로 전년 동기 대비 11.9조원(13.6%) 증가

- 근로소득세는 43.9조원으로, 취업자 수 증가 등의 영향으로 전년 동기 대비 8.8조원(25.2%) 증가
  - ➢ 상용근로자(월평균, 만명): ('20.12~'21.8) 1,476, ('21.12~'22.8) 1,558(+5.6%)
- 양도소득세는 26.2조원으로, 부동산 거래둔화 등의 영향이 지속되면서 전년 대비 감소세
  - ➢ 2022년 당월 양도소득세 증감액(전년동월 대비, 조원): (7월) △1.2, (8월) △0.2, (9월) △0.8

법인세(3분기 누적 95.7조원)는 2022년 상반기 실적호조에 기인하여 전년 동기 대비 30.6조원(46.9%) 증가

- 상장사 상반기 영업이익(한전 제외, 조원): ('21) 92.2, ('22) 121.6 (+32.0%)

부가가치세(61.1조원)는 통관수입 증가, 민간소비 확대 등의 영향으로 전년 동기 대비 4.5조원(8.0%) 증가

- 통관기준 수입액(억불) : ('21.1.~8월) 3,910.9, ('22.1~8월) 4,924.9(+25.9%)
- 민간소비 증가율(전년 동기 대비, %) : ('22.1분기) 7.8, ('22.2분기) 8.3

반면, 교통·에너지·환경세(8.7조원)는 유류세 인하 등의 영향이 지속됨에 따라 전년 동기 대비 △4.4조원(△33.5%) 감소하였고, 증권거래세도 주식거래 둔화로 전년 동기 대비 △3.0조원(△36.6%) 감소세 시현

- 유류세 한시 인하: ('21.11.12.~'22.4.30.) △20%, (5.1.~6.30.) △30%, (7.1.~12.31.) △37%

3. 국세외수입

2022년 3분기 누적 국세외수입은 165.5조원으로 전년 동기(167.8조원) 대비 2.3조원 감소하였으며, 진도율은 78.0%로 전년 동기(74.1%) 대비 3.9%p 증가

- 2022년 3분기 국세외수입의 전년 대비 감소는 국민연금 등 사회보장성기금의 자산운용수익 감소로 인해 기금 재산수입이 감소한 것(△8.6조원)에 주로 기인
  - ➤그 외 기금 융자및전대차관원금회수 감소(△2.5조원) 등

표 3 2022년 3분기 국세외수입 실적

(단위: 조원, %)

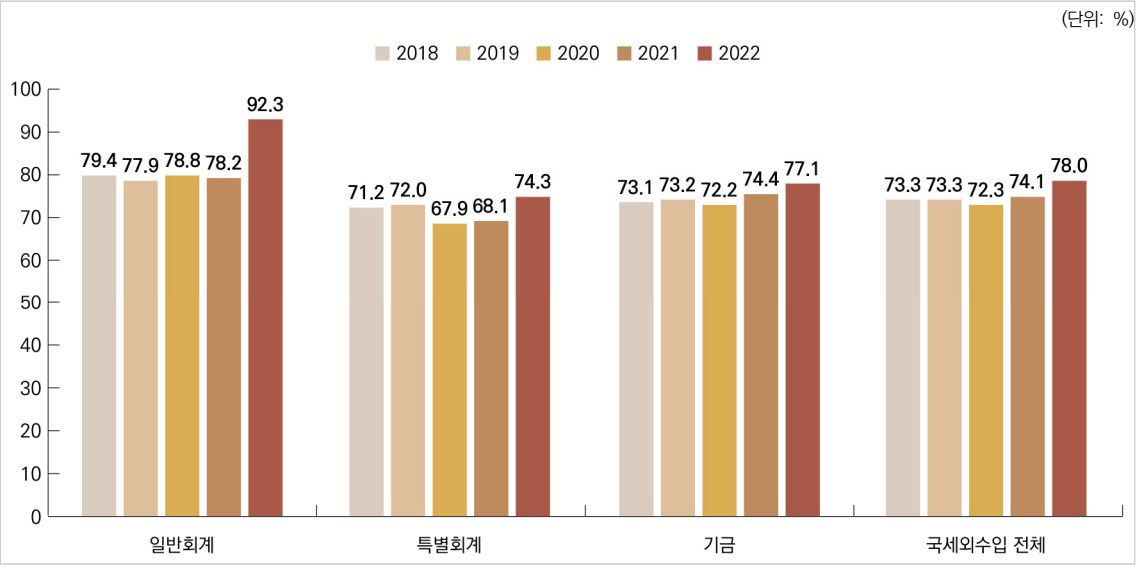
구분	3분기 누계				진도율		'21 실적 (C)	'22 예산 (D)
	'21.09 (A)	'22.09 (B)	증감액 (B-A)	증감률 [(B-A)/A]	'21.3분기 (A/C)	'22.3분기 (B/D)		
국세외수입	167.8	165.5	△2.3	△1.4	74.1	78.0	226.4	212.4
ㅇ 일반회계 세외수입	11.1	13.1	2.0	18.0	78.2	92.3	14.2	14.2
- 재산수입	6.2	7.4	1.2	19.4	100.0	99.9	6.2	7.4
- 경상이전수입	4.2	5.1	0.8	19.0	60.0	89.5	7.0	5.7
- 재화및용역판매수입	0.5	0.5	0.0	0.0	71.4	65.8	0.7	0.8
- 기타[2]	0.2	0.2	△0.1	△50.0	66.7	42.0	0.3	0.4
ㅇ 특별회계 세외수입	11.1	10.5	△0.6	△5.4	68.1	74.3	16.3	14.1
- 기업특별회계영업수입	5.6	4.7	△0.9	△16.1	69.1	70.5	8.1	6.7
- 재산수입	0.2	0.3	0.1	50.0	100.0	91.5	0.2	0.3
- 경상이전수입	3.2	3.3	0.1	3.1	64.0	84.9	5.0	3.9
- 재화및용역판매수입	1.1	1.0	△0.1	△9.1	73.3	65.0	1.5	1.6
- 기타[2]	1.0	1.2	0.1	10.0	66.7	70.7	1.5	1.6
ㅇ 기금수입	145.6	141.9	△3.7	△2.5	74.4	77.1	195.8	184.1
- 사회보장기여금	58.5	62.5	4.0	6.8	74.9	77.4	78.1	80.7
- 재산수입	38.4	29.7	△8.6	△22.4	76.5	101.4	50.2	29.3
- 경상이전수입	22.6	25.7	3.1	13.7	75.3	79.0	30.0	32.6
- 재화및용역판매수입	3.7	3.8	0.1	2.7	43.5	43.0	8.5	8.8
- 융자및전대차관원금회수	20.9	18.4	△2.5	△12.0	77.1	60.4	27.1	30.5
- 기타[3]	1.5	1.7	0.2	13.3	78.9	80.2	1.9	2.2

주: 1) 유가증권매각대 등
2) 수입대체경비, 관유물매각대, 융자및전대차관원금회수
3) 수입대체경비, 관유물매각대
1. 2022년 제2회 추가경정예산 기준임
2. 구성항목별 합계 및 차감금액은 단수조정으로 상이할 수 있음

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 일반회계 세외수입은 13.1조원으로 전년 동기(11.1조원) 대비 2.0조원(18.0%) 증가하였고, 진도율은 92.3%로 전년 동기(78.2%) 대비 14.1%p 상승
  - ➤ 정부출자수입과 상반기 旣세입 조치된 한국은행 결산잉여금의 증가 등으로 재산수입이 1.2조원 증가
  - ➤ 공정위 담합기업 과징금, 경찰청·법무부 벌금·과료 수납 증가로 경상이전수입이 전년동기 대비 0.8조원 증가
- 특별회계 세외수입은 10.5조원으로 전년 동기(11.1조원) 대비 0.6조원(△5.4%) 감소하였고, 진도율은 74.3%로 전년 동기(68.1%) 대비 6.2%p 상승[2)]
  - ➤ 기업특별회계수입이 전년동기 대비 0.9조원 감소
- 기금수입은 141.9조원으로 전년 동기(145.6조원) 대비 3.7조원(△2.5%) 감소하였고, 진도율은 77.1%로 전년 동기(74.4%) 대비 2.7%p 상승[3)]
  - ➤ 기금 재산수입(29.7조원)이 전년동기(38.4조원) 대비 8.6조원 감소하였고, 이는 2021년 기금 자산운용실적이 자산시장의 호황으로 인해 이례적으로 높았던 것에 기인(계획 26.8조원 대비 결산 50.2조원)
  - ➤ 반면 사회보장기여금, 경상이전수입은 전년동기 대비 수납실적이 각각 4.0조원, 3.1조원 증가

그림 3 최근 5년 간 회계별 3분기 국세외수입 진도율



주: 2018~2021년은 실적 대비 진도율, 2022년은 제2회 추가경정예산 대비 진도율
자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2) 2022년 예산이 2021년 실적보다 낮아 2022년 3분기 누계수입실적이 전년 3분기 대비 감소하였음에도 진도율은 증가
3) 2022년 예산이 2021년 실적보다 낮아 2022년 3분기 누계수입실적이 전년 3분기 대비 감소하였음에도 진도율은 증가

2022년 3분기 국가채무 및 국채발행 동향

윤 주 철 추계세제분석관 (02-6788-4655)

1. 국가채무 현황 및 국고채 발행 계획

2022년 3분기 국가채무(중앙정부)는 1,029.1조원이며, 이 중 국고채 잔액은 931.4조원

- 2022년 3분기 국가채무(중앙정부) 잔액은 1,029.1조원으로, 2021년 말 대비 국고채 잔액은 87.7조원 증가, 국민주택채 잔액은 0.4조원 증가, 외평채 잔액은 1.9조원 증가[1)]

  ※ 2022년 제2회 추가경정예산 기준으로 2022년 국가채무(중앙정부)는 1,037.7조원이며, 이 중 국고채는 937.5조원

표 1 국가채무(중앙정부) 현황

(단위: 조원)

	중앙정부 채무	(GDP 대비, %)	국채 합계	국고채권	국민주택채권	외평채권	차입금	국고채무 부담행위
2017	627.4	(34.2)	623.3	546.7	69.4	7.2	3.8	0.2
2018	651.8	(34.3)	648.4	567.0	73.3	8.0	3.2	0.2
2019	699.0	(36.3)	696.3	611.5	76.4	8.3	2.6	0.1
2020	819.2	(42.2)	815.2	726.8	78.9	9.5	3.3	0.7
2021	939.1	(45.3)	937.0	843.7	82.2	11.2	2.0	0.1
2022추경	1,037.7	(48.2)	1,035.8	937.5	85.9	12.3	1.9	0.1
2022.1	955.5	—	953.4	858.7	83.4	11.3	2.0	0.1
2022.2	973.6	—	971.5	877.6	82.5	11.3	2.0	0.1
2022.3	981.9	—	979.9	885.7	82.8	11.4	2.0	0.1
2022.4	1,001.0	—	999.0	904.3	83.0	11.8	2.0	0.1
2022.5	1,018.8	—	1,016.7	921.9	83.2	11.6	2.0	0.1
2022.6	1,007.5	—	1,005.5	910.3	83.2	12.0	2.0	0.1
2022.7	1,022.0	—	1,020.0	923.6	84.3	12.0	2.0	0.1
2022.8	1,030.7	—	1,028.7	933.4	82.8	12.4	2.0	0.1
2022.9	1,029.1	—	1,027.0	931.4	82.6	13.1	2.0	0.1

주: 1. 국채 합계에는 국제기구출자전환증권 등의 금액이 포함됨
2. 구성항목별 합계 및 차감금액은 소수점 이하 단수조정으로 단순합계 및 단순차감과 다를 수 있음
3. "2022추경"은 2022년 제2회 추가경정예산 기준임

자료: 기획재정부, 「월간 재정동향」, 2022년 11월호

1) 기획재정부, 「월간 재정동향」, 2022년 11월호, 11쪽.

2022년 국고채의 총 발행 계획은 177.3조원으로 일반회계 적자보전(적자국채) 등 순증 규모는 104.7조원, 차환 규모는 72.6조원

- 2022년 당초 국고채의 총 발행 계획은 166.0조원이었으나, 제1회 추가경정예산으로 11.3조원 증가 (제2회 추가경정예산의 경우 국고채 추가 발행 없음)
- 2022년 당초 일반회계 적자보전을 위한 국고채의 총 발행 규모는 76.2조원이었으나, 제1회 추가경정예산으로 15.0조원 증가(제2회 추가경정예산의 경우 추가적인 적자보전 없음)
  - ➢ 일반회계 적자보전을 위한 국고채(적자국채)는 기획재정부 공공자금관리기금의 국공채 발행수입 중 일부를 기획재정부 일반회계에 예탁하는 것을 말함

표 2 2022년 국고채 발행 계획

(단위: 조원)

	2019	2020	2021			2022	
			본예산	추경	실적	본예산	추경
총 발행	101.7	174.5	176.4	186.3	180.5	166.0	177.3
순증	44.5	115.3	113.2	123.1	120.6	93.4	104.7
일반회계 적자보전	34.3	102.8	93.5	104.0	88.2	76.2	91.2
차환	57.2	59.2	63.2	63.2	59.9	72.6	72.6

주: 2022년 추경은 제2회 추가경정예산 기준임
자료: 기획재정부의 「2022년 국고채 발행계획」(2021.12.24.) 및 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2. 국고채 발행 및 일반회계 적자보전 규모

2022년 3분기 국고채 잔액은 931.4조원이며, 2022년 국고채 발행 실적은 3분기까지 144.2조원, 상환은 56.5조원

표 3 2021년 및 2022년 3분기 국고채 발행 실적

(단위: 조원)

	2021 실적	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
잔액	843.7	742.0	759.4	769.3	787.3	806.2	804.3	819.9	832.7	831.7	841.9	848.1	843.7
발행	180.5	15.6	17.7	17.2	18.2	19.1	18.3	18.0	16.0	11.5	12.8	10.4	5.8
상환	63.6	0.3	0.3	7.2	0.2	0.3	20.2	2.3	3.2	12.4	2.6	4.3	10.2
	2022 계획	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월			
잔액	937.5	858.7	877.6	885.7	904.3	921.9	910.3	923.6	933.4	931.4			
발행	177.3	15.4	19.3	18.5	18.9	17.8	14.6	15.6	12.1	11.9			
상환	80.1	0.4	0.4	10.4	0.3	0.2	26.1	2.3	2.3	12.0			

주: 2022년의 경우 계획은 제2회 추가경정예산 기준이며, 1~9월은 월 실적 기준임
자료: 기획재정부의 「월간 재정동향」(2022년 11월호) 및 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

2022년 제2회 추가경정예산 기준 일반회계 적자보전 계획은 91.2조원이며, 2022년 적자보전 실적은 3분기까지 74.0조원

- 2021년의 경우 세수 호조로 추경 기준 104.0조원의 일반회계 적자보전 계획은 실제 88.2조원만 집행

표 4 2021년 및 2022년 3분기 일반회계 적자보전 실적

(단위: 조원)

2021	실적	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
	88.2	11.0	13.0	13.0	6.0	—	18.0	6.0	6.0	10.0	—	—	5.2
2022	계획	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월			
	91.2	—	16.0	12.0	10.5	11.5	10.0	—	13.0	1.0			

주: 2022년의 경우 계획은 제2회 추가경정예산 기준이며, 1~9월은 월 실적 기준임
자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

3. 국고채 금리 동향

2022년 9월 기준 국고채의 평균 조달금리는 3.84%, 연평균(1~9월 기준) 조달금리는 3.11%로 증가

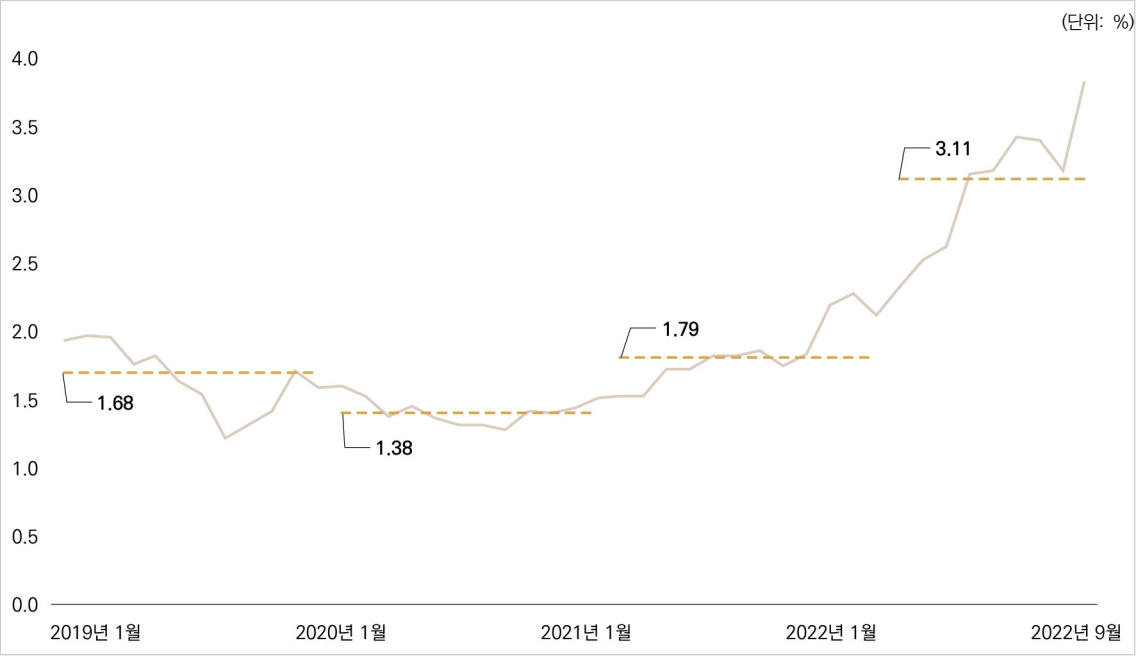
표 5 최근 국고채 금리 동향

(단위: %)

		2019	2020	2021	2022								
					1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월
평균 조달금리		1.68	1.38	1.79	2.31	2.52	2.61	3.15	3.18	3.42	3.40	3.17	3.84
평균 유통금리	3년물	1.360	0.976	1.798	2.189	2.242	2.663	2.958	3.027	3.550	3.009	3.685	4.186
	5년물	1.480	1.335	2.011	2.396	2.468	2.856	3.172	3.256	3.653	3.067	3.781	4.175
	10년물	1.683	1.713	2.250	2.586	2.675	2.969	3.242	3.326	3.636	3.127	3.721	4.096
	30년물	1.682	1.823	2.310	2.524	2.632	2.817	3.163	3.133	3.477	3.048	3.570	3.837

자료: 기획재정부의 「월간 재정동향」(2022년 11월호)을 바탕으로 국회예산정책처 작성

그림 1 국고채 평균 조달금리 추이



주: 실선은 월 기준 평균 조달금리, 점선은 연평균 조달금리(2022년의 경우 1~9월 평균)를 의미함
자료: 기획재정부의 「국채백서」(각연도)와 「월간 재정동향」(2022년 11월호)을 바탕으로 국회예산정책처 작성

재정추계&세제 이슈

재정추계&세제 분석

우리나라 직역연금제도 및 재정 변화 분석
도시철도 무임수송 운임지원 재정소요 추계
소득세 과세표준 구간 개정 관련 세수효과 추계

우리나라 직역연금제도 및 재정 변화 분석

이 미 연 추계세제분석관 (02-6788-4661)

1. 배경 및 목적

국회 연금개혁특별위원회가 7월에 출범한 이후, 11월 민간자문위원회 구성과 2023년 1월까지 연금개혁방안 제출 계획을 발표하는 등 연금개혁에 대한 사회적 논의 본격화

- 2022년 7월 22일 '연금개혁 특별위원회 구성의 건'이 국회 본회의를 통과하면서 공식 출범하였으며, 10월 25일 1차 회의, 11월 16일 2차 회의, 12월 6일 3차 회의를 거쳐 16명으로 구성된 민간자문위원회도 활동 착수
- 민간자문위원회는 2022년 12월 말까지 큰 틀의 연금개혁 방향을, 2023년 1월 말까지 복수의 연금개혁방안을 마련하여 연금개혁특별위원회에 제출할 계획

직역연금은 1960~70년대에 도입된 이후 4차례의 연금개혁을 실시하였으나 재정의 지속가능성 문제, 국민연금과의 형평성 문제 등으로 향후 연금개혁 논의과정에서 중요한 의제로 다루어질 수 있음

- 공무원연금과 군인연금은 각각 2001년, 1973년부터 재정적자가 발생하여 국가가 부족분을 보전하고 있으며, 2016년 '더 내고 덜 받는' 방향의 대대적인 직역연금개혁이 있었으나 재정적자는 지속적으로 증가
- 수익비(보험료 납부액 대비 연금급여액 비율)는 국민연금이 높지만 연금급여액은 공무원 등 직역연금 가입자보다 낮아 형평성 문제가 지속적으로 제기[1)]
  - ➢ 직역연금의 급여액 수준이 국민연금보다 높은 이유는 보험료율과 가입기간 차이 및 퇴직금에 대한 보상적 성격이 포함되어 차이 발생[2)]

이에 본 고에서는 직역연금제도 도입, 발전, 개혁의 과정을 살펴보고 재정적 변화를 분석하여 직역연금에 대한 개혁 논의의 시사점을 제시하고자 함

1) 국회예산정책처 「4대 공적연금 장기 재정전망」에 따르면, 수익비는 국민연금 2.19, 공무원·사학연금 2.01, 군인연금 2.8
2) 공무원연금은 국민연금에 비해 보험료율은 2배 높고 평균 가입기간은 7.6년 길게 나타남. 또한 공무원연금의 퇴직수당은 민간 퇴직금의 절반 이하(최대 39%) 수준으로, 공무원연금에는 이에 대한 보상적 성격이 포함되어 있음

2. 직역연금제도의 도입과 발전

가. 도입(1960~1970년대)

직역연금제도는 공무원, 군인, 교원의 장기재직과 직무충실을 유도하기 위한 인사정책적 차원에서 도입되었고, 공무원, 군인, 교직원과 그 유족의 노후소득을 보장하는 측면에서 사회보험적 성격을 가짐

- 공무원과 군인연금의 경우, 재정수지 부족액을 재정으로 보전하는 부양원리를 채택하고 있으며, 독일, 프랑스 등 주요 선진국의 공무원연금도 정부 부양원리를 채택하고 있음

1960년 「공무원연금법」 제정으로 공무원연금제도가 도입되면서 군인연금도 동법에 포함되어 운영되었으나, 1963년 「군인연금법」 제정으로 분리하였고 사학연금은 1975년에 도입

- 군인연금의 도입은 「군인전역급여규정」(대통령령 제1186호)이 시행된 1957년으로 볼 수 있고, 1960년에 「공무원연금법」 제정으로 공무원연금제도가 공식적으로 도입되면서 군인연금도 이 법에 포함되어 같이 운영
- 1963년 「군인연금법」 제정으로 군인연금제도를 분리하였고, 기여금부담률, 연금지급률, 재직기간 가산 제도, 수급개시연령 등에서 다소 차이가 발생
- 사학연금은 1975년 1월 1일부터 시행되었으며, 기여금부담률과 급여의 내용 등 제도의 근간이 공무원연금제도와 동일

표 1 공무원연금과 군인연금의 주요 항목 비교: 1960년 기준

구 분	기여금	국가부담금	소급기여금	연금지급률	재직기간	수급개시연령
공무원	2.3%	2.3%	2.3%	30~50%	가산 없음	60세
군인	3.5%	2.3%	없음	40~50%	전투기간 3배 가산	퇴역 직후

주: 사학연금은 1975년에 도입
자료: 국회예산정책처, 「군인연금제도 검토 및 개선 과제」, 2017, 재인용

다만, 군인연금은 1948년 8월 15일~1959년 12월 31일 임관자 중 1970년 이전에 전역한 자(약 96,000명)의 소급기여금 납부를 면제하여 기여금 수입 대비 퇴역연금의 대상자 수가 급증하였고, 결국 1973년 3억원의 적자를 시작으로 현재까지 재정적자가 지속되고 있음

- 1948년부터 1959년 사이의 복무기간을 기여금 납부 없이 재직기간에 포함시키고 전투기간 3배 가산제도까지 적용되면서 군인연금은 1963년부터 퇴역연금 수급자 308명이 발생
  - ➢ 최초의 수급자가 발생한 시점이 공무원연금은 1967년 5명, 사학연금은 1982년 13명

나. 확대(1980년대)

1980년대에는 직역연금제도의 급여 수준을 상승시키고 유족연금특별부가금 등 급여의 종류를 다양화하는 등 확대 기조로 제도변화를 추진

- 연금지급률 상한선을 70%에서 76%로 상향 조정하고 20년 이상 복무자에게 유족연금특별부가금, 사망조위금 등을 지급
- 정근수당·장기근속수당·직무수당을 보수월액에 합산시켜 연금산정 기준보수의 상승과 연금수령액 증가로 이어졌으며, 1988년에는 유족연금지급률을 50%에서 70%로 인상하고 사망조위금도 인상

표 2 주요 항목 비교: 1989년 기준

구 분	기여금	소급기여금	연금지급률	유족연금지급률	재직기간	수급개시연령
공무원	5.5%	실시	최대 76%	70%	33년	퇴직 직후
사학						
군인						

자료: 국회예산정책처, 「군인연금제도 검토 및 개선 과제」, 2017, 재인용

다. 전환(1990~2000년대)

1990년대에 접어들면서 공무원연금의 지출이 수입을 초과하는, 즉 적자가 발생하기 시작하자 확대 기조를 축소하는 방향으로 전환하고 공무원·사학연금을 중심으로 군인연금도 비교적 동일한 내용의 제도 변화를 추진

- **(1996년 제1차 직역연금개혁)** 기여금부담률 인상, 유족연금감액, 수급개시연령 재도입(공무원) 등
  - ➢ 1970년 이후 5.5%로 유지해오던 기여금부담률을 7%로 인상하고, 퇴역연금 등의 수급자가 유족연금지급 대상자가 되는 경우에 유족연금을 50% 감액하여 지급하는 등 지출과 관련된 제도를 정비
  - ➢ 공무원·사학연금은 1996년에 수급개시연령을 60세로 규정하여 1996년 이후 신규 임용자부터 적용
- **(2001년 제2차 직역연금개혁)** 기여금부담률 인상, 연금액인상방식 변경, 국가보전규정 등
  - ➢ 기여금부담률을 8.5%로 인상하고, 연금액 인상 시 재직자 보수상승률이 아닌 전년도 소비자물가상승률을 적용하며, 급여 지출을 공무원연금기금이 충당하지 못할 경우 국가가 전액 보전하도록 규정
  - ➢ 공통적인 2차 개혁 내용 외에 공무원·사학연금은 2001년에 연금지급을 60세부터 개시한다는 규정을 1995년 이전 임용자에게도 적용하도록 하여 보다 적극적으로 지출을 줄이기 위한 방안을 추진
  - ➢ 반면, 군인연금은 상이연금 지급률 인상(2001년), 공무상 사망 중 전사에 대한 사망보상금 신설(2004년) 등으로 일부 지출을 확대하는 방향의 제도변화도 추진

표 3 주요 항목 비교: 2009년 기준

구 분	기여금	소급기여금	연금지급률	유족연금지급률	재직기간	수급개시연령
공무원	8.5%	실시	최대 76%	70%	33년	60세
사학						
군인						퇴역 직후

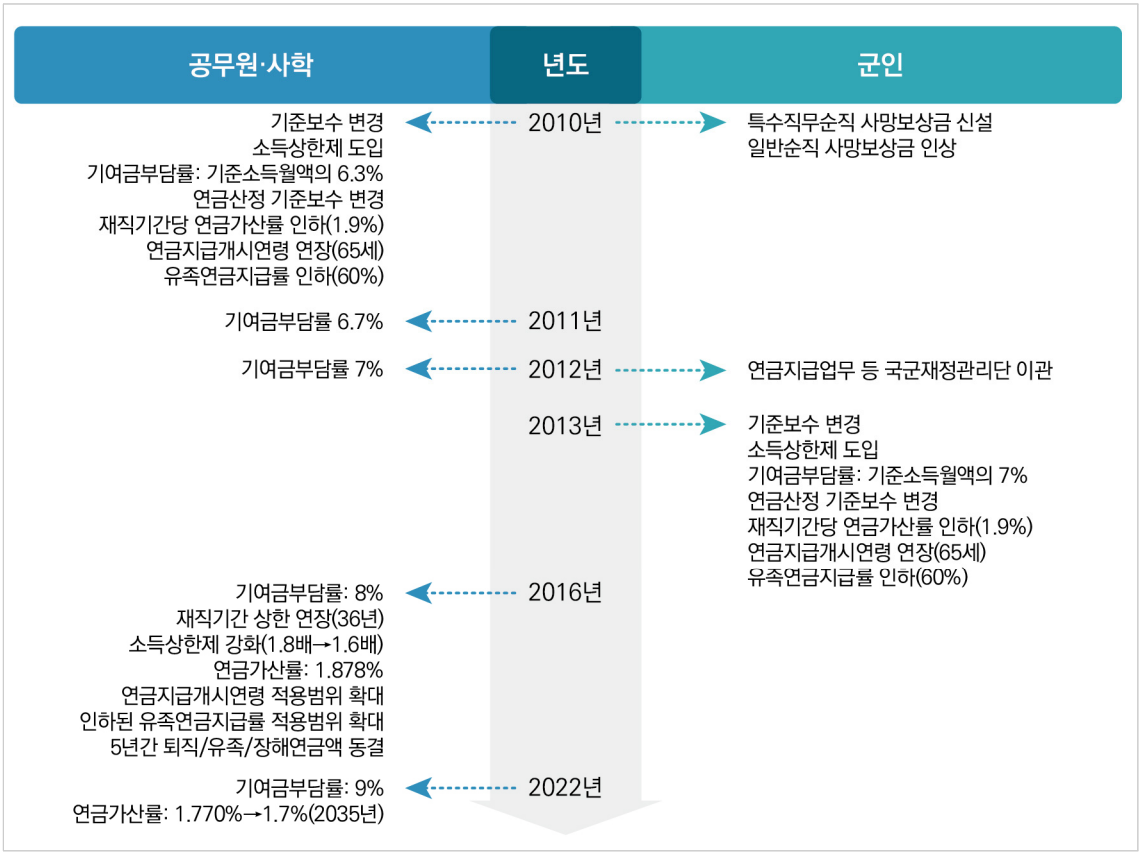
자료: 국회예산정책처, 「군인연금제도 검토 및 개선 과제」, 2017, 재인용

라. 개혁(2010년대)

1차와 2차 직역연금개혁은 그 동안 확대기조의 연금정책을 축소기조로 전환하는 것이었다면, 3차부터는 '더 내고 덜 받는' 구조로 직역연금제도를 본격적으로 개혁

- **(2010년 제3차 직역연금개혁)** 기준보수 변경, 연금지급률 인하, 수급개시연령 연장, 유족연금지급률 인하 등
  - 기여금 및 연금산정 기준보수를 보수월액에서 기준소득월액으로 변경하고, 기여금부담률을 기준소득월액의 7%로 인상하며, 연금산정 시 최종 3년간 평균 보수월액 아닌 전 기간 평균기준소득월액으로 적용
  - 연금지급률을 기존 2%에서 1.9%로 인하하고 수급개시연령을 신규 임용자부터 65세(기존 임용자는 60세)로 상향 조정하였으며, 유족연금지급률은 신규 임용자부터 70%에서 60%로 인하
  - 다만, 군인연금은 이와 같은 개혁안을 2013년 7월부터 적용하여 직역연금제도 간 개혁시점에 차이 발생
- **(2016년 제4차 직역연금개혁)** 기여금부담률 인상, 연금지급률 인하, 5년간 기수급자 연금액 동결, 수급개시연령 연장 적용 대상 확대 등
  - 기여금부담률은 2015년 7%에서 2020년 9%까지 단계적으로 인상하고, 연금지급률은 2015년 1.9%에서 2035년 1.7%까지 단계적으로 인하
  - 기수급자의 연금액을 2016년부터 2020년까지 5년 동안 동결하고, 수급개시연령의 적용 대상을 임용시기에 관계없이 모든 공무원이 65세부터 연금을 받도록 2033년까지 단계적으로 연장
- 제4차 직역연금개혁은 2016년부터 공무원연금과 사학연금에 적용되어 단계적으로 그 내용을 시행하고 있고, 군인연금은 2013년이 마지막 개혁을 시행한 이후 2022년 현재까지 동일한 제도 유지

그림 1 공무원·사학연금과 군인연금의 개혁 연혁 비교(2010년~)



자료: 국회예산정책처

3. 직역연금제도 현황

가. 제도현황

직역연금제도의 가입대상과 기여금부담률 및 급여의 내용은 개별 법령에 의해 정해지고 있으며, 각 연금기금의 수입과 지출구조는 유사하나 군인연금의 경우 국가부담의 비기제급여 항목이 세분화되어 있음

- (공무원·사학연금) 기여금부담률은 18%, 연금지급률은 재직기간 1년 당 2020년 1.79%에서 2035년 1.7%까지 단계적으로 인하 중이며 퇴직시점 등에 따라 수급개시연령 단계적 연장 중
- (군인연금) 기여금부담률은 14%, 연금지급률은 재직기간 1년 당 1.9%로 공무원·사학연금보다 수익비가 높은 구조를 갖고 있으며, 퇴역직후 연금수급이 개시되는 점이 가장 특징적임

표 4 직역연금제도 현황: 2022년 기준

	공무원	사학	군인
소관부처 (관리기관)	인사혁신처 (공무원연금공단)	교육부 (사립학교교직원연금공단)	국방부 (국방부)
법적근거	공무원연금법	사립학교교직원연금법	군인연금법
설치연도	1960년	1975년	1963년
기금명	공무원연금기금	사립학교교직원연금기금	군인연금기금
가입대상	공무원연금법상 공무원	사립학교 교직원 및 국립대학 병원 직원 등	부사관 이상 현역군인
기여금부담률	기준소득월액 18% (공무원 9%, 국가·지자체 9%)	기준소득월액 18% (교원: 개인 9%, 법인 5.294%, 국가 3.706%) (직원: 개인 9%, 법인 9%)	기준소득월액 14% (군인 7%, 국가 7%)
연금지급률	재직 1년당 지급률 2022년 1.77% → 2035년 1.7%	재직 1년당 지급률 2022년 1.77% → 2035년 1.7%	재직 1년당 지급률 2022년 1.9%
수급요건	10년 이상 재직, 수급개시연령 도달 (2022년 61세 → 2033년 65세)	10년 이상 재직, 수급개시연령 도달 (2022년 61세 → 2033년 65세)	20년 이상 복무 (퇴역 직후 수급개시)
재정계산	최소 5년 주기로 재정계산 실시 가장 최근은 2020년	최소 5년 주기로 재정계산 실시 가장 최근은 2020년	5년 주기 재정계산 실시 가장 최근 2020년

자료: 국회예산정책처

- 직역연금기금은 기본적으로 유사한 수입과 지출구조 하에 퇴직연금 및 유족연금 등은 기여제 방식(가입자, 국가 공동부담), 상이연금, 퇴직수당 등은 비기여제 방식(국가 전액 부담)으로 운영

표 5 직역연금기금의 수입과 지출구조

구분		공무원·사학	군인
수입		• 가입자 납부기여금 • 국가부담금, 국가보전금, 기타 수입	• 군인기여금 • 국가부담금, 국가보전금, 기타 수입
지출	기여제 공동부담	• (조기)퇴직연금·퇴직연금(공제)일시금·퇴직일시금 • 유족연금·유족연금(특별)부가금·유족(연금)일시금	• 퇴역연금·퇴역연금(공제)일시금·퇴직일시금 • 유족연금·유족연금(특별)부가금·유족(연금)일시금
	비기여제 국가부담	• 퇴직수당 • 장해연금·장해보상금 • (위험직무)순직유족연금·순직보상금 • 사망조위금, 재해부조금 등	• 퇴직수당 • 상이연금·순직유족연금·상이유족연금 • 사망보상금, 장애보상금 • 사망조위금, 재해부조금 등

자료: 국회예산정책처

나. 일반현황

가입자, 수급자, 수입, 지출 등의 일반현황을 비교해보면, 공무원연금이 인원, 수입 및 지출 규모 등에서 가장 크고 공무원 및 군인연금은 재정적자 상태인 반면 사학연금의 재정수지는 현재 흑자 상태

- (공무원연금) 가입자는 126만명, 수급자는 60만명으로 총 186만명이 공무원연금제도의 적용을 받고 있으며, 2021년 결산기준 재정수지는 -3조 2,400억원이고 적립금은 15조 1,752억원
- (사학연금) 가입자는 33만명, 수급자는 약 10만명이고 직역연금 중 가장 늦은 1975년에 도입된 사학연금은 상대적으로 성장기에 있어 2021년 결산 기준 재정수지는 2억 1,349억원, 적립금은 25조 7,659억원
- (군인연금) 가입자는 19만명, 수급자는 약 10만명으로 총 20만명이 군인연금제도의 적용을 받고 있으며, 2021년 결산기준 재정수지는 -1조 6,141억원, 적립금은 1조 3,483억원

2021년 기준 가입자가 납부한 월평균 기여금은 공무원 41만원, 사학 46만원, 군인 30만원이고, 월평균 연금액은 공무원 253만원, 사학 292만원, 군인 285만원

- 월평균 기여금을 사학연금이 군인연금에 비해 54.2% 더 납부하는 것에 비하여 연금액의 차이는 2.5%인 점을 고려할 때 군인연금의 수익비가 높은 상황으로 볼 수 있음

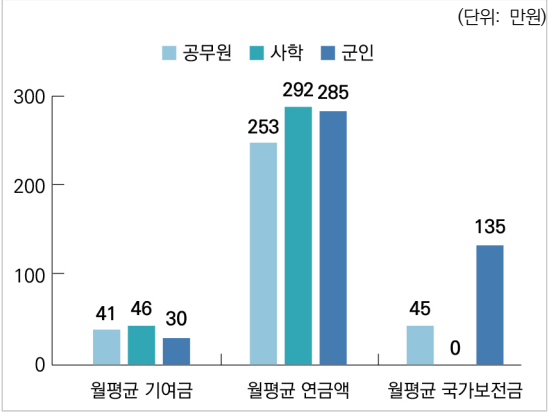
공무원과 군인연금의 재정수지 적자는 국가보전금으로 충당하고 있으며, 수급자 1인당 국가보전금은 2021년 기준 공무원 45만원, 군인 135만원

표 6 직역연금제도의 일반현황: 2021년

(단위: 명, 억원)

		공무원	사학	군인
인원	가입자	1,261,421	330,322	192,199
	수급자	599,485	98,730	99,454
수입		156,047	75,894	19,190
지출		189,047	54,545	35,331
재정수지		-32,400	21,349	-16,141
적립금		151,752	257,659	13,483

그림 2 1인당 월평균 기여금·연금액·국가보전금 현황: 2021년



자료: 공무원연금공단 「2021년 공무원연금통계」, 사립학교교직원연금공단 「2021년 사학연금 통계연보」, 국방부 자료를 바탕으로 작성

[참고] 공무원·사학·군인연금의 적립금

공무원·군인연금의 연금재정운영방식은 부과방식이고, 책임준비금으로서 적립금을 보유 중

- 적립방식: 장래에 소요될 비용을 제도가입기간 동안의 평준화된 보험료로 적립시키도록 계획
- 부과방식: 일정기간의 비용을 동일기간 내에 조달하며, 적립금은 일시적 과다지출에 대비한 책임준비금

사학연금은 적립방식이고 현재는 재정수지 흑자 상태이나, 2045년 소진될 것으로 전망(국회예산정책처)

- 공무원과 군인연금도 초기에는 적립방식에 기초하여 운영되었으나 성숙단계에 들어서면서 수입과 지출의 불균형이 발생하여 국가 등이 부족분을 보전하는 부과방식 형태로 전환

공무원·군인연금 적립금의 기능은 사학연금 적립금과 차이가 있어 직접적인 비교는 유의할 필요 있음

4. 직역연금의 재정 변화 분석

가. 적립금과 재정수지

공무원·사학·군인연금 관련 통계자료를 공통적으로 확보할 수 있는 기간은 1983년부터 2021년까지이며, 이 기간 동안 사학연금의 적립금은 1983년부터 2021년까지 연평균 12.7% 증가하여 약 26조원 기록

● 적립금이 이미 소진된 공무원과 군인연금을 책임준비금[3]으로서 적립금을 운영 중이고 연평균 7~8% 증가

표 7 직역연금의 적립금 변화: 1983~2021년

(단위: 조원)

구 분	1983	1990	2000	2010	2021	연평균
공무원	1.14	3.58	1.78	5.83	15.18	7.1%
사학	0.27	1.16	3.95	11.23	25.77	12.7%
군인	0.07	0.18	0.34	0.38	1.35	8.1%

자료: 공무원연금공단, 사학연금공단, 국방부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

다만, 「NABO 2022~2070년 장기 재정전망」에 따르면, 사학연금은 2045년에 소진될 것으로 전망

● 2022년 불변가격 기준 사학연금 적립금은 2030년 25.9조원으로 최대에 이른 후 2031년에 적자로 전환되기 시작하여 2045년에 소진될 것으로 전망

3) 「공무원연금법」 제72조(책임준비금의 적립) 국가와 지방자치단체는 공무원연금재정의 안정을 위하여 예산의 범위에서 책임준비금을 공무원연금기금에 적립하여야 한다. 「군인연금법」 제48조(책임준비금의 적립) ① 국가는 군인연금재정의 안정을 위하여 예산의 범위에서 책임준비금을 기금에 적립하여야 한다.

한편, 직역연금제도의 적용을 받는 인원의 연평균 증가율을 살펴보면, 가입자의 경우 공무원 1.7%, 사학 2.9%, 군인 0.9%이고 수급자는 공무원 13.1%, 사학 21.5%, 군인 3.3%

- 군인연금의 가입자와 수급자 연평균 증가율 차이가 가장 작은데 이는 연간 퇴직자 중 연금수급권자 비율[4]이 낮아 수급자 수가 안정적으로 증가하는 특징에 따른 것으로 보임

수입의 연평균 증가율은 공무원 10.3%, 사학 11.5%, 군인 9.9%이고, 지출은 공무원 12.9%, 사학 14.5%, 군인 8.9%

- 공무원과 사학연금은 2016년 직역연금개혁으로 2015년부터 2020년까지 꾸준히 기여금부담률을 인상한 결과, 2021년 기준 사학연금 가입자는 46만원, 군인 30만원보다 1.5배 더 많은 기여금을 납부
- 수급자 1인당 월평균 연금액은 2021년 기준 공무원 253만원, 사학 292만원, 군인 285만원
  - ➢ 2000~2021년까지 연금액의 연평균 증가율은 공무원 4.1%, 군인연금이 4.2%로 큰 차이가 없는데, 이는 2016년 연금개혁 시 연금지급률의 단계적 인하(2016년 1.9%→2035년 1.7%)로 그 효과가 아직 미미

표 8 직역연금 인원 및 재정 변화: 1983~2021년

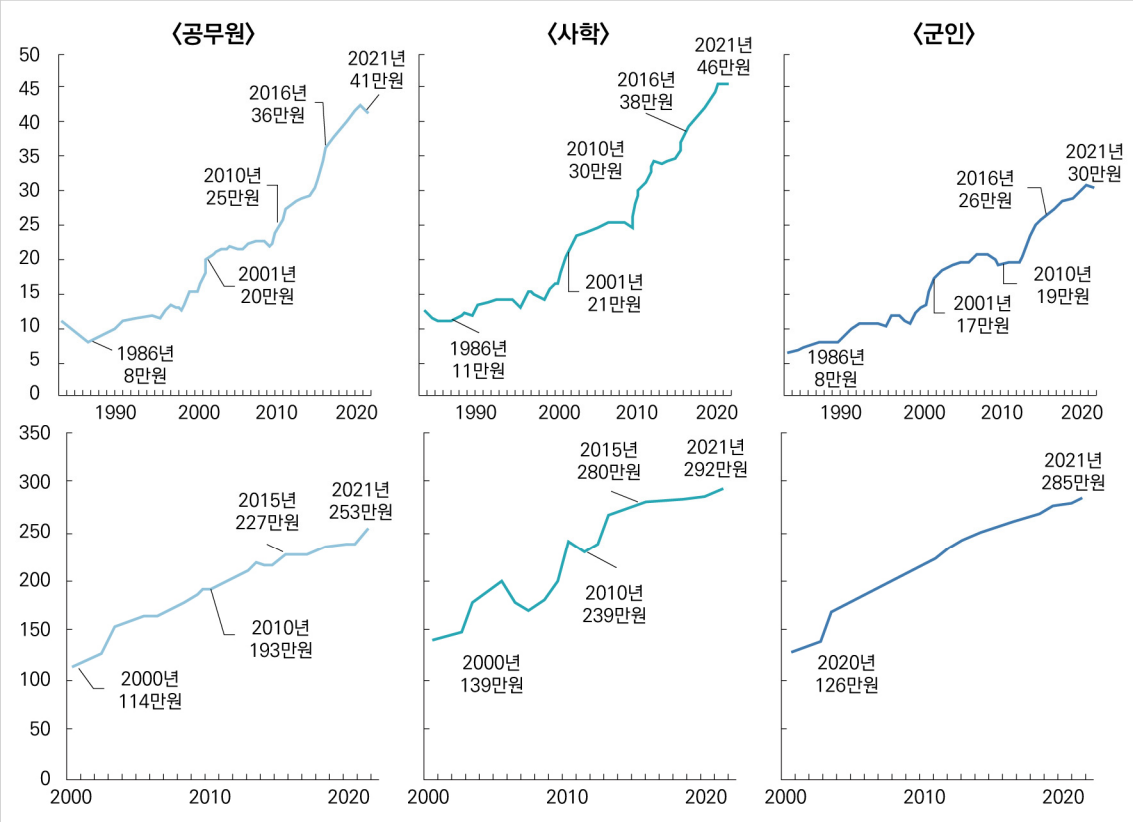
(단위: 명, 억원)

구 분		1983	1990	2000	2010	2021	연평균
공무원	가입자	669,733	843,262	909,155	1,052,407	1,261,421	1.7%
	수급자	5,618	25,396	150,463	311,429	599,485	13.1%
	수입	3,723	7,898	34,374	71,161	156,647	10.3%
	지출	1,905	7,236	43,832	84,232	189,047	12.9%
	재정수지	1,818	662	-9,458	-13,071	-32,400	6.0%
사학	가입자	110,250	153,922	210,864	267,481	330,322	2.9%
	수급자	60	1,345	13,390	37,381	98,730	21.5%
	수입	907	3,003	9,105	24,180	57,679	11.5%
	지출	212	1,223	7,869	13,871	36,295	14.5%
	재정수지	695	1,780	1,236	10,309	21,384	9.4%
군인	가입자	135,773	154,716	156,907	167,709	192,199	0.9%
	수급자	29,145	39,900	55,418	75,677	99,454	3.3%
	수입	533	1,171	5,861	11,503	19,190	9.9%
	지출	1,395	3,886	10,430	22,069	35,331	8.9%
	재정수지	-862	-2,715	-4,569	-10,566	-16,141	8.0%

주: 공무원연금의 재정수지 연평균 증가율은 2000년부터 2021년 기간으로 한정하여 산출
자료: 공무원연금공단, 사학연금공단, 국방부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

4) 2021년 기준 퇴직자 수는 19,151명이고 이 중 20년 이상 복무자로 연금수급권이 있는 퇴직자는 3,393명으로 17.7%

그림 3 직역연금 가입자 1인당 월평균 기여금(1983~2021년, 상)과 수급자 1인당 연금월액 변화(2000~2021년, 하)

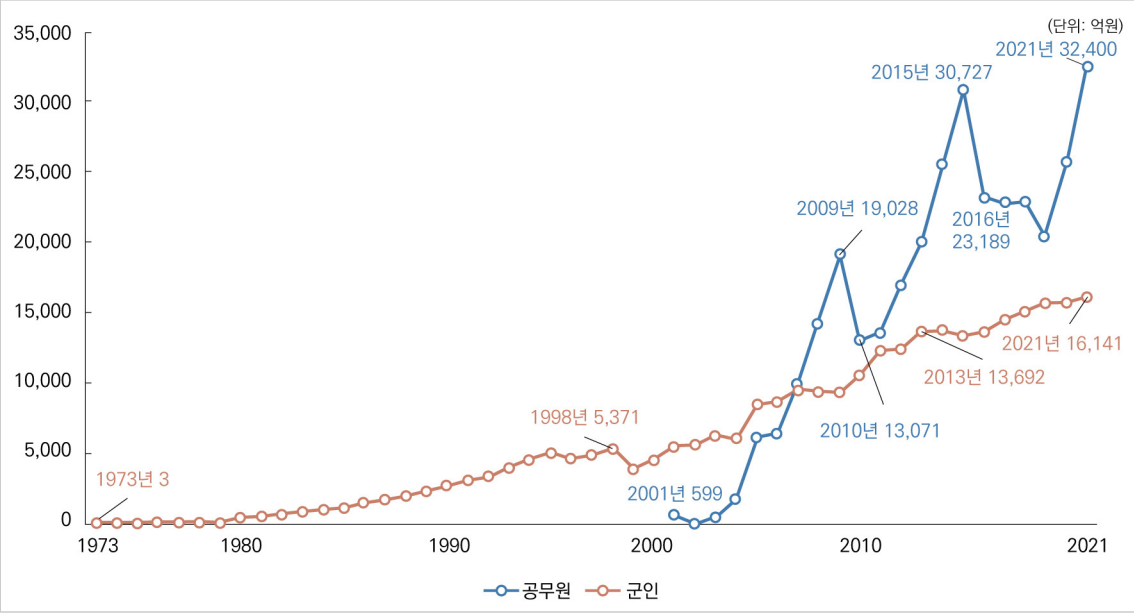


자료: 공무원연금공단, 사학연금공단, 국방부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

공무원과 군인연금은 각각 2001년, 1973년부터 재정수지 적자를 국가보전금으로 충당하고 있으며, 2021년 기준 두 연금의 재정수지 적자로 약 5.3조원의 국가보전금 지출

- 공무원연금의 경우, 2010년 제3차연금개혁, 2016년 제4차연금개혁에 따라 국가보전금이 전년대비 각각 31.3%, 24.5% 감소하는 등 성과를 보였으나 이후 다시 증가하는 현상이 반복
- 연금개혁시점에 따라 등락이 확실히 보이는 공무원연금과 달리, 군인연금은 제3차연금개혁의 내용을 적용한 2013년 이후의 추세선이 미미하게 하락하였을 뿐 큰 변화를 보이지 않음

그림 4 공무원연금과 군인연금의 국가보전금 변화: 1973~2021년



자료: 공무원연금공단, 국방부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

[참고] 직역연금제도의 국가보전금 관련 규정

공무원·군인연금은 국가가 부족한 금액을 보전해야 한다는 의무규정 적용

- 「공무원연금법」 제71조(연금부담금 및 보전금) ① 국가나 지방자치단체가 제66조제1항에 따라 부담하는 부담금의 금액은 매 회계연도 대통령령으로 정하는 보수예산의 9퍼센트로 한다. 다만, 국가나 지방자치단체는 제28조에 따른 급여 중 퇴직급여 및 퇴직유족급여에 드는 비용을 기여금, 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(보전금)을 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담하여야 한다.
- 「군인연금법」 제45조(보전금) 이 법에 따른 급여에 드는 비용을 기여금 및 부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액을 국가에서 부담한다.

사학연금은 국가보전금에 대하여 재량규정 적용

- 「사립학교교직원 연금법」 제53조의7(국가의 지원) 법률 또는 제도적인 사유로 이 법에 따른 급여를 기금으로 충당할 수 없을 때에는 국가가 그 부족액을 지원할 수 있다.

나. 2016년 개혁 이후의 공무원 및 군인연금의 재정 변화

직역연금제도 중 적립금이 이미 소진되어 재정수지 적자를 국가보전금으로 충당하고 있는 공무원과 군인연금을 중심으로 직역연금개혁 이후의 재정 변화 분석

- 사학연금은 현재 흑자 상태이고 적립금을 보유하고 있어 모수 조정 중심의 연금개혁으로 인한 재정 변화보다는 다른 변수에 의한 영향이 클 것으로 예상되어 분석에서 제외하기로 함

2016년 직역연금개혁을 적용한 공무원연금에 대해서는 '연금개혁 이전 기준선', '연금개혁 적용 전망', '연금개혁 이후 결산' 기준으로 GDP 대비 비율을 산출하여 비교

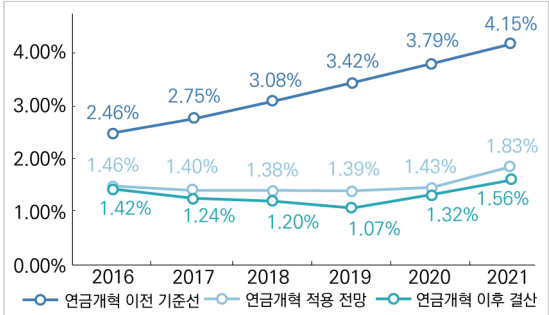
- **(연금개혁 이전 기준선)** 공무원연금공단이 2015년에 발표한 자료이며, 2016년 직역연금개혁 이전 기존 제도 유지 시 2016년부터 2070년까지의 재정전망 결과를 말함
- **(연금개혁 적용 전망)** 공무원연금공단 2015년에 발표한 자료이며, 2016년 직역연금개혁 내용을 적용한 경우의 2016년부터 2070년까지의 재정전망 결과를 말함
- **(연금개혁 이후 결산)** 2016년부터 2021년 동안의 결산기준 재정수지
- 연금개혁 이전 기준선, 연금개혁 적용 전망의 GDP 대비 비율은 2015년 당시 공무원연금공단이 사용한 GDP 전망값[5]을 활용하여 산출하고, 연금개혁 이후 결산은 통계청의 GDP 자료를 바탕으로 산출

공무원연금 재정수지 적자의 GDP 대비 비율을 비교한 결과, 연금개혁 당시 예상했던 재정수지 개선 효과는 2016~2021년 연평균 1.79%로 예상되었으나, 결산 기준으로 연평균 1.97% 개선

- 예상보다 결산기준 재정수지 개선이 큰 이유는 2017~ 2021년 공무원 증원, 제도 적용대상의 확대(시간선택제 공무원) 등으로 가입자 증가에 따른 기여금 수입이 증가한 영향 등으로 볼 수 있음

표 9 공무원연금 재정수지 적자의 GDP 대비 비율 비교: 2016~2021년

구 분		2016	2017	2018	2019	2020	2021	연평균
연금개혁 이전 기준선(a)		2.46%	2.75%	3.08%	3.42%	3.79%	4.15%	3.3%
연금개혁 적용 전망(b)		1.46%	1.40%	1.38%	1.39%	1.43%	1.83%	1.5%
연금개혁 이후 결산(c)		1.42%	1.24%	1.20%	1.07%	1.32%	1.56%	1.3%
재정수지 개선	예상 (=a-b)	1.00%	1.35%	1.70%	2.03%	2.36%	2.32%	1.79%
	실적 (=a-c)	1.04%	1.51%	1.88%	2.35%	2.47%	2.59%	1.97%



자료: 공무원연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

5) 기획재정부에서 장기재정추계를 위하여 각 부처에 제공한 자료

군인연금의 경우, 결산 기준 GDP 대비 비율이 국방부에서 2015년에 전망한 기준선 전망보다 비교적 일정한 차이를 유지하며 연평균 0.25%p 낮음

- GDP 대비 비율은 2015년 당시 국방부가 사용한 GDP 전망값[6]을 활용하여 산출하고, 결산은 통계청의 GDP 자료를 바탕으로 산출

표 10 군인연금 재정수지 적자의 GDP 대비 비율 비교: 2016~2021년

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	연평균
기준선	1.04%	1.04%	1.04%	1.04%	1.05%	1.07%	1.05%
결산	0.83%	0.78%	0.79%	0.81%	0.80%	0.78%	0.80%
차이	0.21%	0.26%	0.25%	0.23%	0.25%	0.29%	0.25%

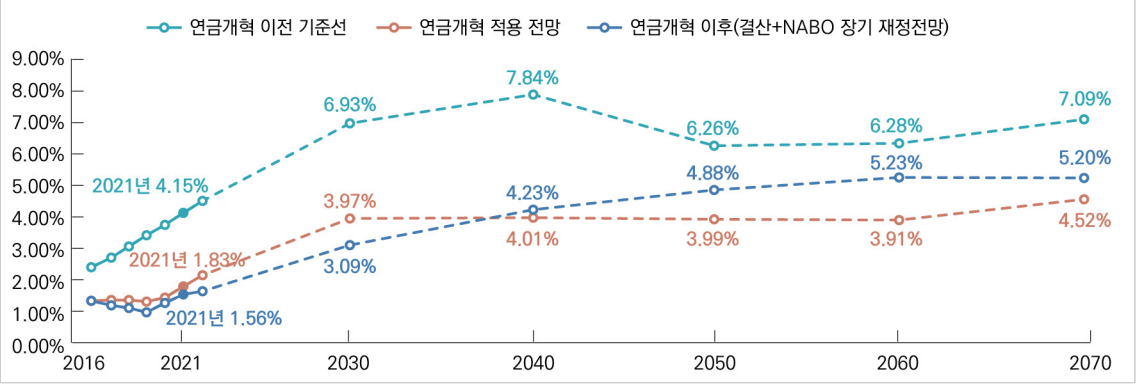
주: 기준선은 국방부가 2015년에 실시한 장기재정추계 결과, 결산은 2016년부터 2021년 동안의 결산기준 재정수지
자료: 국방부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 기존 제도를 유지하고 있고 군인의 인력운영계획 등에 큰 변화가 없는 상황에서 기준선 전망과 결산의 차이가 발생한 이유에는 다양한 가능성이 있어 향후 분석에서는 수입, 지출로 구분하여 이에 영향을 줄 수 있는 요인에 대한 추가 분석 필요

다만, 「2022~2070년 NABO 장기 재정전망」에 따라 공무원연금의 2070년까지 GDP 대비 비율을 비교해보면, 2016~2021년 결산 실적치가 예상보다 재정수지 개선 폭이 컸었지만 2040년경에는 역전될 것으로 전망

- 일반적으로 연금제도의 가입자 수 증가는 초기에 기여금 수입의 증가로 재정수지가 개선될 수 있으나, 수급자로 전환되는 시점에는 지출의 증가로 재정수지가 이전보다 나빠질 가능성이 있음

그림 5 공무원연금 재정수지 적자의 GDP 대비 비율 실적치와 전망: 2016~2070년



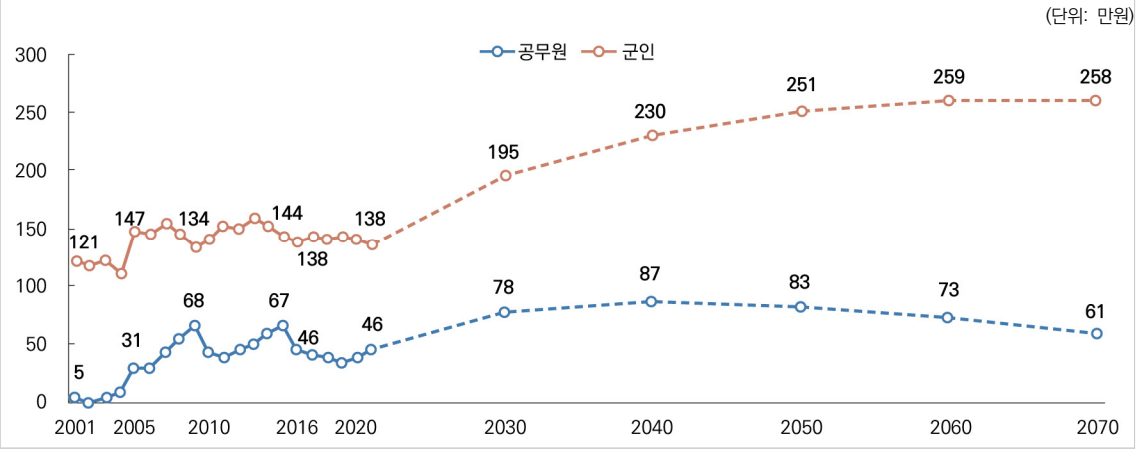
주: 2022년 값은 예산안 기준 공무원연금의 국가보전금을 국회예산정책처 전망 2022년 GDP로 나눈 값
자료: 공무원연금공단 제출자료와 국회예산정책처 「2022~2070년 NABO 장기 재정전망」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

6) 기획재정부에서 장기재정추계를 위하여 각 부처에 제공한 자료

한편, 기존 제도를 유지 중인 군인연금이 앞으로도 연금개혁 없이 운영된다면, 공무원연금과 비교하였을 때 수급자 1인당 월평균 국가보전금이 2021년 결산 기준 3배에서 2070년에는 4.2배 증가할 것으로 전망

- 공무원연금의 1인당 월평균 국가보전금은 2001년 5만원에서 2009년 68만원까지 급격하게 증가하였다가 연금개혁을 통해 2021년 결산기준 46만원으로 감소
- 군인연금의 1인당 월평균 보전금은 2021년 결산기준 138만원으로 공무원 46만원보다 3배 크고, 2070년에는 258만원으로 공무원 61만원보다 4.2배 클 것으로 전망

그림 6 공무원연금과 군인연금 수급자 1인당 월평균 국가보전금 실적치와 전망: 2021~2070년



주: 2022년 불변가격 기준
자료: 공무원연금공단과 국방부 제출자료, 국회예산정책처 「2022~2070년 NABO 장기 재정전망」을 바탕으로 국회예산정책처 작성

5. 요약 및 시사점

우리나라의 직역연금은 초기에는 연금급여 종류 확대 및 급여 인상 등으로 확장적인 정책을 펼쳤으나, 공무원과 군인연금의 재정이 불안정해지면서 1990년대 후반부터는 급여 수준을 낮추는 방향으로의 전환과 '더 내고 덜 받는' 방향의 개혁 실시

- 공무원연금과 사학연금은 도입 시기와 적용대상에 차이가 있을 뿐 연금개혁을 동일한 시점에 적용하여 기여금 부담률, 연금지급률, 수급개시연령 등 제도운영 상에 차이가 없음
  - ➢ 군인연금 2016년 제4차연금개혁 시 참여하지 않아 기여금부담률, 연금지급률 등에서 차이가 있음

1983~2021년까지의 재정변화를 살펴보면, 수입과 지출의 연평균 증가율에서 사학연금이 가장 높았으며, 2021년 현재 공무원 및 군인연금은 재정적자 상태인 반면 사학연금의 재정수지는 흑자인 상황

- 지출 부문에서 연금지급률의 단계적 인하를 추진 중인 공무원의 연금액 연평균 증가율이 군인연금과 비교했을 때 크게 낮지 않은 점에서 모수개혁으로 빠른 효과를 보기 위해서는 연금지급률의 인하 속도의 조정, 기수급자 연금액 인상 방식의 조정 등 다른 방안에 대한 검토가 필요함을 시사

공무원연금은 연금개혁 직후에 국가보전금이 20~30% 감소하였으나 다시 증가하는 현상이 반복되었고, 군인연금은 연금개혁 직후 국가보전금이 큰 변화가 없어 공무원·사학연금과 다른 내용의 연금개혁의 필요성에 대하여 추가 분석 및 논의 필요

- 계급별 정원제도로 인력을 운영하고 퇴역 직후 수급이 바로 개시되는 등 군인연금의 특징으로 인하여 공무원연금과 달리 재정적인 변화가 크지 않은 것으로 보임

또한 공무원연금은 연금개혁 당시 예상한 재정수지 적자 개선 규모보다 결산기준 적자 개선 규모가 공무원 증원 등의 영향으로 컸지만 2040년경에는 역전될 것으로 전망된 점을 고려할 때 가입자 수가 증가하는 방향의 제도 변화는 신중한 접근이 필요

- 가입자 수 증가는 초기에 재정수지 개선에 기여하지만, 퇴직이후 시점에는 지출의 증가로 재정수지가 이전보다 악화될 가능성이 있음

군인연금의 경우, 현행 제도 유지 시 수급자 1인당 국가보전금이 2070년에는 공무원연금 수급자보다 4.2배 클 것으로 전망되어 지속가능성뿐만 아니라 형평성 측면에서의 연금개혁 논의 필요

- 다만, 군인연금에 대한 제도 개선 논의 시 군인의 직업적 특수성(격오지 근무, 조기 전역 등)과 국가보상 기능 등을 고려할 필요 있음

결론적으로 그 동안의 연금개혁에도 불구하고 공무원·군인연금은 재정수지 적자 상태를 유지 중이고 사학연금은 적립금 소진이 예상되므로 직역연금은 지속가능성, 형평성 측면에서 기존의 모수개혁 중심의 한계를 보완할 다른 방향의 연금개혁 방안에 대한 검토가 필요

- 직역연금제도 도입 이후부터 현재까지의 통계자료, 결산자료, 장기 재정전망 결과 등을 활용하여 재정 변화를 분석하고 연금개혁의 영향을 간접적으로 확인한 점에서 의의가 있음
- 다만, 재정에 영향을 줄 수 있는 다양한 요인들에 대한 추가 분석이 필요하고, 특히 연금개혁 이후의 재정적 효과에 대해서는 연금재정 전망모형 등을 활용한 계량적인 분석 필요

도시철도 무임수송 운임지원 재정소요 추계

이 주 호 추계세제분석관 (02-6788-3746)

1. 서론

도시철도[1]는 우리나라의 대표적인 대중교통수단 중 하나로 도시교통권역에서 건설·운영하는 철도·모노레일 등 궤도(軌道)에 의한 교통시설 및 교통수단을 통칭

- 2022년 12월 현재 도시철도운영자는 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등 6대 특·광역시 도시철도공사를 포함하여 13개[2]

도시철도운영자는 개별법[3]에서 정한 도시철도 이용요금 감면정책에 따라 65세 이상 노인, 장애인, 국가유공자 등[4]에 대해 이용요금을 무상으로 제공중

- 도시철도 무임수송 정책은 1980년 70세 이상 노인에 대해 50% 감면을 시작으로, 1984년 대통령 지시 및 「노인복지법 시행령」 개정에 따라 이용요금 전액 감면(100% 할인) 시행
  - ➢ 이후 순차적으로 국가유공자('85), 장애인('91), 독립유공자('95) 등에 대해서도 도시철도 이용요금 감면 정책 시행

---

1) 「도시철도법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
2. "도시철도"란 도시교통의 원활한 소통을 위하여 도시교통권역에서 건설·운영하는 철도·모노레일·노면전차(路面電車)·선형유도전동기(線形誘導電動機)·자기부상열차(磁氣浮上列車) 등 궤도(軌道)에 의한 교통시설 및 교통수단을 말한다.

2) 서울교통공사, 서울시메트로9호선㈜(1단계), 우이신설경전철㈜, ㈜부산교통공사, 부산-김해경전철㈜, 대구도시철도공사, 인천교통공사, 광주광역시도시철도공사, 대전교통공사, 의정부경량전철㈜, 용인경량전철㈜, 김포골드라인운영㈜, 남서울경전철㈜(신림선).
※ 남서울경전철㈜(신림선)은 2022.5.28. 개통

3) 노인, 장애인, 국가유공자등에 대한 수송시설 이용료의 감면에 대한 규정은 각각 「노인복지법」, 「장애인복지법」, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」, 「독립유공자 예우에 관한 법률」, 「5·18민주유공자예우 및 단체설립에 관한 법률」, 「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 등 및 하위법령에 규정

4) 국가유공자(독립유공자, 전공상군경, 전몰순직군경, 참전유공자 등), 5.18민주유공자, 특수임무수행자 등

표 1 도시철도 이용요금 감면 정책 연혁

연도	주요내용	관련 근거
’80.5.8.	70세 이상 지하철·버스 등 8개 업종 50% 할인	「노인복지법」 제26조 등
’82.1.16.	13개 업종으로 50% 할인 확대, 국립공원과 시내버스 시계 내 무료시행, 대상노인 연령을 65세 이상으로 확대 *「노인복지법」 제정 및 시행(’81.6.15.)으로 대상연령 및 할인율 규정	
’84.5.23.	지하철 운임 65세 이상 100% 할인 (노인복지법 시행령 개정) *대통령 지시: 경로우대증 소지 65세 이상 노인 무료 이용	
’85.1.1.	국가유공자 무임 적용	「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제66조 등
’91.1.1.	장애인 무임 시행	「장애인복지법」 제30조 등
’91.2.28.	시계 외 할인(수도권 전철 50%)	
’95.1.1.	독립유공자 무임 적용	「독립유공자예우에 관한 법률」 제22조 등
’97.8.1.	수도권 전철·국철 무료(시계 외 100%)	
’02.7.27.	5·18민주유공자 무임 적용	「5·18민주유공자예우 및 단체설립에 관한 법률」 제87조 등
’05.7.30.	특수임무유공자 무임 적용	「특수임무수행자 보상에 관한 법률」 제73조 등

자료: 1. 국회의원 박홍근, 「도시철도 법정 무임승차 손실 국비보전 필요성 및 대책」, 2018년 국정감사 자료집, 2018. 10. 29.
2. 국가법령정보센터 〈접속일: 2022.11.30.〉

통계청에 따르면 우리나라 65세 이상 고령인구는 2024년에 1,000만명을 넘어서고, 2049년 1,901만명(총인구의 39.8%)까지 증가한 후 2070년 1,747만명(총인구의 46.4%)에 이를 전망[5]

- 우리나라는 인구의 고령화가 급속하게 진행중이며 2025년에는 초고령사회[6]에 진입 예정
  - ➢ 고령인구 비중은 2020년 15.7%에서 빠르게 증가하여 2025년 20%, 2035년 30%, 2050년 40%를 넘어설 전망
- 고령인구 증가에 따라 노인 계층의 도시철도 무임수송 운임비용도 비례하여 증가할 것으로 예상

이와 관련하여 국회에서도 도시철도 무임수송 운임비용 지원을 위한 법률안이 다수 발의되어 있으며, 본고에서는 향후 고령인구 증가 등에 따른 도시철도의 무임수송 운임비용의 변화에 대해 시나리오별로 추계

- 추계에 앞서 도시철도 무임수송 현황, PSO(Public Service Obligation) 보상 제도, 대중교통 운임 지원에 대한 외국 사례, 도시철도 무임수송 비용 지원 관련 법률안 발의 현황 등 소개

5) 통계청 보도자료, 「장래인구추계: 2020~2070년」, 2021.12.8.
6) UN은 65세 이상 인구가 전체 인구에서 차지하는 비율(이하 고령인구 비중)에 따라 고령화사회·고령사회·초고령사회를 구분하는 기준 제시: 7% 이상 고령화사회, 14% 이상 고령사회, 20% 이상 후기고령사회 또는 초고령사회
(자료: 박정호, “고령화사회, 고령사회, 초고령사회,” 「click 경제교육」, KDI 경제정보센터, 2015.1.6.)

2. 도시철도 무임수송 현황 및 주요국 대중교통운임 감면 사례

가. 현황

2015~2019년 연평균 도시철도 승차인원은 연인원 25억 8,100만명 규모[7]이며, 연인원 기준 65세 이상 노인 3억 6,600만명, 장애인 8,100만명, 국가유공자등 500만명이 매년 이용중

- 2015~2019년 총 승차인원 대비 평균인원 비율은 노인 14.2%, 장애인 3.1%, 국가유공자등 0.2%
  - ➢ 같은 기간 무임승차인원 대비 평균 비율은 65세 이상 노인 80.8%, 장애인 17.9%, 국가유공자등 1.2%
- 2015~2019년 노인, 장애인, 국가유공자 등에 대한 무임승차 환산운임은 연평균 약 5,954억원 규모
  - ➢ 대상별로 노인 4,812억원(80.8%), 장애인 1,066억원(17.9%), 국가유공자등 72억원(1.2%) 규모
  - ➢ 같은기간 노인 무임승차 환산운임의 연평균 증가율은 7.7%로 장애인(2.4%), 국가유공자등(1.4%)에 비해 높은 증가 추세

표 2 대상별 무임승차 인원 및 환산운임 현황: 2015~2019년

구분		2015	2016	2017	2018	2019	연평균			
							규모	증가율	비율(%)	
									총 승차 인원 대비 (B/A)	무임승차인원 대비(B_i/B) 및 무임승차 환산 운임 대비(C_i/C)
총 승차인원(A, 백만명)		2,522	2,562	2,578	2,592	2,651	2,581	1.3	100.0	—
무임승차인원(B, 백만명)		415	430	453	466	497	452	4.6	17.5	100.0
대상별	노인(B1)	328	344	366	380	409	366	5.7	14.2	80.8
	장애인(B2)	81	81	81	80	82	81	0.3	3.1	17.9
	국가유공자등(B3)	6	5	5	5	6	5	-0.4	0.2	1.2
	기타(B4)	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	5.4	0.0	0.1
무임승차 환산운임(C, 억원)		5,155	5,629	6,060	6,256	6,669	5,954	6.7	—	100.0
대상별	노인(C1)	4,073	4,495	4,899	5,106	5,484	4,812	7.7	—	80.8
	장애인(C2)	1,009	1,057	1,084	1,074	1,108	1,066	2.4	—	17.9
	국가유공자등(C3)	69	73	73	73	74	72	1.4	—	1.2
	기타(C4)	3	4	4	4	4	4	4.9	—	0.1

주: 기타는 대전광역시의 다자녀 운임감면(2009년 시행), 광주광역시의 다자녀 및 임신부 운임감면('20.1.30. 시행) 실적

자료: 1. 국토교통부 대도시권광역교통위원회 제출자료
2. 국토교통부 철도산업정보센터, 「2021년 철도통계연보」, 2022.10.

7) 2020~2021년 승차인원은 약 19억명 규모로 코로나-19 확산으로 인한 사회적 거리두기, 집합제한 등의 조치로 노인, 장애인, 국가유공자등 무임승차 인원이 과거연도 대비 감소한 것으로 판단

PSO(Public Service Obligation) 보상 제도는 철도운영자가 제공하는 공익적 성격의 서비스에 대해 국가가 보상해주는 제도

- 국토교통부는 「철도산업발전기본법」 제32조 및 제33조에 따라 한국철도공사에 공공운임 감면, 벽지노선 운영, 특수목적사업 등 철도 공익서비스 제공 비용 보상중
- 철도 PSO 보상 예산은 2022년도 3,845억원, 2023년도 예산안 3,978억원('22.12.1. 기준) 규모[8)]
  - ➢ **(공공운임보상)** 노인, 장애인, 국가유공자 무임승차의 70% 보상 (한국철도공사의 공익부담률 30%)
  - ➢ **(벽지노선 경영손실 보상)** 경북선, 영동선, 정선선, 태백선, 중앙선, 경전선 6개노선 운영에 따른 경영손실
  - ➢ **(특수목적사업비 보상)** 특별동차, 코로나 대응 해외입국자 방역수송 등 운영 경비
- PSO 보상제도에는 '도시철도'가 제외되어 있음[9)]
  - ➢ 이에 따라 지방자치단체 등 도시철도운영자는 무임승차에 따른 경영손실을 국가가 보전해줄 것을 지속적으로 요구중[10)]

나. 주요국의 대중교통수단 이용요금 할인제도

미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 주요국에서는 노인, 장애인 등을 대상으로 다양한 대중교통수단 이용요금 감면제도 운영중

- 감면제도 이용대상, 감면 대상 대중교통수단, 요금 감면율, 재정부담 주체 등은 국가별로 상이
  - ➢ **(재정부담 주체)** 중앙정부 단독부담/ 지방정부 단독부담/ 중앙정부·지방정부 공동분담/ 광역교통조합 부담 등
  - ➢ **(감면율)** 버스·지하철·고속철도 등 대중교통수단별로 할인율 상이: 30%/ 50%/ 100%/ 일정비용 지불후 무제한 탑승 등
  - ➢ **(노인 및 장애인)** 대부분의 국가에서 이용요금 감면
  - ➢ **(노인 연령 기준)** 60세 이상/ 62세 이상/ 65세 이상/ 70세 이상 등
  - ➢ **(교통혼잡시간 제외)** 주중 9시 이후, 주말 시간대에 감면제도 시행
  - ➢ **(소득수준)** 재산세 납부 유무에 따라 차등 적용

---

8) 철도 PSO 보상 예산 현황: ('15) 3,509억원 → ('18) 3,238억원 → ('20) 3,528억원 → ('22) 3,845억원 → ('23안) 3,978억원

9) 「철도산업발전기본법」 제2조(적용범위) 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 철도에 대하여 적용한다. 다만, 제2장의 규정은 모든 철도에 대하여 적용한다.
1. 국가 및 한국고속철도건설공단법에 의하여 설립된 한국고속철도건설공단(이하 "고속철도건설공단"이라 한다)이 소유·건설·운영 또는 관리하는 철도
2. 제20조제3항에 따라 설립되는 국가철도공단 및 제21조제3항에 따라 설립되는 한국철도공사가 소유·건설·운영 또는 관리하는 철도

참고로 제16대국회 제240회국회(임시회) 제7차 본회의에서 철도산업의 구조개혁의 기본틀을 마련하기 위하여 「철도산업발전기본법안」(의안번호 162370, 이호웅의원 대표발의)이 가결되었으며(2003.06.30.), 동 법 제정 당시 국회 건설교통위원회의 심사보고서에서는 도시철도의 구조개혁에 대해서는 각 지방자치단체에서 자체 사정에 따라 정하고 있기 때문이라고 판단

10) 서울특별시의회, 「서울특별시 도시철도 무임승차 등 국고보조금 지원에 관한 건의안」, 의안번호 10-01873, 가결: 2020.9.15. 등

표 3 주요국의 대중교통수단 할인제도 현황

구분		대중교통수단	대상자	할인혜택	비고 (재정부담 등)
미국	뉴저지	기차, 버스, 지하철 등	장애인 및 62세 이상 노인	버스 50%, 지하철 30% 할인	• 중앙정부 및 주정부 예산 • 노인 교통서비스 지원은 노인 복지부가 책임
	뉴욕	지하철, 시내버스	65세 이상 노인, 장애인	50% 기본요금(2.75달러)의 절반인 1.35달러	
	메릴랜드	버스, 철도, 지하철	65세 이상 노인, 장애인	50% 할인 (TLC 워싱턴 메트로레인 제외)	
영국	잉글랜드	버스	런던 거주 60세 이상 및 장애인	100% 무료 (주중 9시 이후, 주말 및 공휴일, 장애인 제한 없음)	• 지방정부에서 집행 • 중앙정부 일부 보전 • 2018-19년 기준 217M£ (약 3,423억원) 중앙정부 보전
		트램, 지하철			• 지방정부(런던교통국)
		국가철도	런던 거주 66세 이상 및 장애인	런던 내 무료(주중 9시 이후, 주말 및 공휴일)	
			런던 거주 60세 이상	일부 지역 무료(주중 9시 이후, 주말 및 공휴일)	
	스코틀랜드	버스	스코틀랜드 거주 60세 이상 또는 장애인	100% 무료	• 스코틀랜드 교통부 계약에 따라 비용의 56.5% 집행 • '19-'20 213M파운드 (약 3,371억원) 보전
			스코틀랜드 거주 5세~21세 인구	100% 무료	• 스코틀랜드 교통부 • 개별 통행을 기준으로 예산 집행
프랑스 (일드프랑스 (Ile-de-France) 광역교통조합)		지하철, 버스, 트램, 고속전철	퇴직자(월소득 약 296만원 미만인 65세 이상), 장애인, 재향군인	월 정기권 100% 무료	• 지방정부 • 파리: 2018년 연간 1,200만 유로(약 160억원) 소요 예상
			62세 이상	월 정기권 50% 할인 (37.60유로: 약 50,417원)	• 일드프랑스 광역교통조합 2019년 연간 4,000만유로 (약 532억원) 소요 예상
			CMU-C/CSS 실업수당 수혜자 및 가족, ASS 연대수당 수혜자	주간 정기권 75% 할인 (5.70유로: 약 7,432원)	• 일드프랑스 광역교통조합 • 일드프랑스 광역도
일본 (도쿄도)		버스, 지하철 일부 (도쿄도 교통국 운영 한정)	주민세 납부 70세 이상	약 200,565원 지불, 연간 무제한 이용(약 20,510엔)	• 지방정부 (도쿄도 실버패스 조례 제 8조)
			주민세 면제 70세 이상(저소득자)	약 9,778원 지불, 연간 무제한 이용(약 1,000엔 : 수수료 금액)	
네덜란드		철도	60세 이상	편도 40%, 왕복 45%, 7일간 무료 여행	• 지방정부
		버스	65세 이상	50% 할인	• 지방정부
독일		전 대중교통 (9유로 티켓: '22.6~8월)	모든 시민	9유로(12,650원) 지불 무제한 이용(3개월간 한시운영)	• 중앙(연방)정부
		철도	60세 이상	50% 할인	• 지방정부
		버스	60세/65세 이상	50% 할인 (남성 65세, 여성 60세)	• 지방정부

자료: 다음 자료로부터 재인용

1. 국회의원 김민기 등 11인 공동주최, 「도시철도 무임손실 국비지원 입법을 위한 공청회」 발표자료집, 2022.11.11.
2. 서울연구원, 「지하철 무임승차제도, 지속가능성 확보하려면 운영손실 정부지원·운영기준 변경 검토 필요」, 서울연 2020-OR-31, 2021.3.31.
3. 박정수·류경수, "도시철도 무임승차 복지제도 개선방안에 관한 연구," 「한국도시철도학회논문집」 제6권제1호(통권 20호) 2018.3.
4. 국회의원 박홍근, 「도시철도 법정 무임승차 손실 국비보전 필요성 및 대책」, 2018년 국정감사 자료집, 2018.10.29.

3. 도시철도 무임수송 운임비용 관련 법률안 발의 현황

제21대 국회에서는 도시철도 무임수송 운임비용을 지원하기 위한 다수의 개정법률안 발의[11)]

- 개정안은 도시철도 무임수송 정책이 국가로부터 비롯되었으므로 철도 PSO 제도와 마찬가지로 국가가 해당 비용을 도시철도운영자에게 보상할 필요가 있다는 제안 취지
- 도시철도 무임운임 비용지원 주체에 따라 구분하면 다음과 같음
  - ➢ **(국가 및 원인제공자)** 「도시철도법」(민홍철의원안·조오섭의원안·이은주의원안·이헌승의원안·박홍근의원안), 「노인복지법」(이은주의원안)
  - ➢ **(국가)** 「노인복지법」·「장애인복지법」(이헌승의원안), 「국가유공자법」·「독립유공자법」·「5·18유공자법」·「특수임무유공자법」(이은주의원안), 「대중교통법」(이해식의원안: 노선버스·도시철도 및 철도에 한정)
  - ➢ **(국가 또는 지방자치단체)** 「장애인복지법」(이은주의원안), 「대중교통법」(이해식의원안: 노선버스·도시철도 및 철도 이외)
- 도시철도 PSO(공익서비스 비용보상) 제도 도입
  - ➢ **(PSO 정의 신설)** 「도시철도법」(이은주의원안·박홍근의원안)
  - ➢ **(철도 PSO 보상제도에 도시철도 포함)** 「철도산업발전기본법」(이은주의원안)
- 개별법에 대상자별 무임수송 운임 지원 근거를 직접 명기
  - ➢ 「노인복지법」·「장애인복지법」(이은주의원안·이헌승의원안), 「국가유공자법」·「독립유공자법」·「5·18유공자법」·「특수임무유공자법」(이은주의원안)
- 대중교통 요금감면 대상자에 참전유공자를 신규로 포함
  - ➢ 「대중교통법」(이해식의원안)

11) 지난 제17대~제20대 국회에서도 도시철도 무임승차에 따른 운임비용을 국가가 지원하는 내용의 법률안이 다수 발의됨

표 4 제21대국회 도시철도 무임수송 운임비용 지원 관련 법안 발의 현황

의안번호	법안명 (대표발의의원 및 발의일)	주요 내용	소관위원회	진행상태
2100079	도시철도법 일부개정법률안 (민홍철의원, 2020.06.03.)	• 노인 또는 장애인 등을 대상으로 도시철도 운영자의 PSO 제공 비용은 국가 등 원인제공자가 부담	국토교통위원회	소관위 심사중
2101059	도시철도법 일부개정법률안 (조오섭의원, 2020.06.26.)	• 도시철도운영자의 PSO 제공으로 인해 발생하는 비용을 국가 또는 원인제공자가 부담	국토교통위원회	소관위 심사중
2103234	철도산업발전기본법 일부개정법률안 (이은주의원, 2020.08.24.)	• 현행법의 PSO 보상 관련 규정을 도시철도를 포함한 모든 철도에 적용 • 철도운영자가 국가정책 등을 위해 철도운임·요금을 감면하는 경우 그 감면 범위를 대상별로 세분화 (영유아·어린이·청소년 감면 신설 및 노인·장애인·장애인·국가유공자등은 개별법의 철도운임 감면 적용)	국토교통위원회	소관위 심사중
2103233	도시철도법 일부개정법률안 (이은주의원, 2020.08.24.)	• 공익서비스(PSO)의 정의 신설 • 도시철도운영자의 PSO 제공 비용은 국가 또는 해당 도시철도 서비스를 직접 요구한 자가 부담	국토교통위원회	소관위 심사중
2103212	노인복지법 일부개정법률안 (이은주의원, 2020.08.24.)	• 수송시설을 무료로 또는 그 이용요금을 할인하여 이용하게 한 경우, 국가 또는 해당서비스를 직접 요구한 자가 운송사업자에게 필요한 비용의 전부 또는 일부 보조	보건복지위원회	소관위 심사중
2103213	장애인복지법 일부개정법률안 (이은주의원, 2020.08.24.)	• 국가 또는 지방자치단체는 제2항에 따라 장애인과 장애인을 보호하기 위하여 동행하는 자의 운임을 감면하는 운송사업자에 대하여 비용의 전부 또는 일부 지원	보건복지위원회	소관위 심사중
2103214	특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률 일부개정법률안 (이은주의원, 2020.08.24.)	• 수송시설(민간 수송시설을 포함한다)을 무료로 또는 할인하여 이용할 수 있도록 제공하는 경우 수송시설의 이용료는 국가가 부담	정무위원회	소관위 심사중
2103215	독립유공자예우에 관한 법률 (이은주의원, 2020.08.24.)			
2103216	국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안 (이은주의원, 2020.08.24.)			
2103217	5·18민주유공자예우에 관한 법률 일부개정법률안 (이은주의원, 2020.08.24.)			
2104887	장애인복지법 일부개정법률안 (이헌승의원, 2020.11.03.)	• 국가가 장애인 및 장애인보호동승자의 운임을 감면하는 운송사업자에 대해 감면 비용 지원	보건복지위원회	소관위 심사중
2104912	노인복지법 일부개정법률안 (이헌승의원, 2020.11.03.)	• 국가가 노인의 운임을 감면하는 운송사업자에 대하여 비용 지원	보건복지위원회	소관위 심사중
2104913	도시철도법 일부개정법률안 (이헌승의원. 2020.11.03.)	• 도시철도운영자의 PSO 제공으로 발생하는 비용자는 국가 또는 해당 서비스를 직접 요구한 자가 부담 • 원인제공자는 도시철도운영자와 PSO 보상 계약 체결	국토교통위원회	소관위 심사중

의안번호	법안명 (대표발의의원 및 발의일)	주요 내용	소관위원회	진행상태
2104974	도시철도법 일부개정법률안 (박홍근의원, 2020.11.05., 2020.12.09. 대안반영폐기)	• 공익서비스(PSO)의 정의 신설(미반영) • 도시철도 PSO 제공비용은 국가 또는 원인제공자가 부담(미반영) • 원인제공자는 도시철도운영자와 PSO 보상계약 체결(미반영) • 정부가 도시철도 노후차량 교체 비용 재정지원 **(대안반영)**	국토교통위원회	대안반영 폐기
2117348	대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 일부개정법률안 (이해식의원, 2022.09.14.)	• 국가 또는 지방자치단체가 교통요금감면대상자*에게 대중교통수단을 무료 또는 할인요금으로 이용하게 하고 비용의 전부 또는 일부 지원 • 단, 노선버스·도시철도 및 철도는 무료로 이용하게 하고 비용 전부를 국가가 지원 * 교통요금감면대상자: 65세 이상, 장애인, 국가유공자등 및 참전유공자(신설)	국토교통위원회	소관위 접수

자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

4. 도시철도 무임수송 운임지원 비용추계

가. 추계의 전제

본 추계는 다수의 도시철도 무임수송 운임지원 법률안을 고려하여 노인, 장애인, 국가유공자등에 대한 도시철도 무임승차로 인한 운임비용 지원에 대해 시나리오별로 추계

- 시나리오는 국비지원율(2가지)을 중심으로 노인 연령 기준(2가지)을 선택변수로 하여 총 4가지로 구분
- **(국비지원율)** 전액 지원하는 경우(100%)/ 철도 PSO 보상제도의 국비지원율(70%)[12]로 구분
  - ➢ 다만, 일부 지방자치단체(시·도)가 도시철도공사에 대해 연간 6~7억원 규모로 국가유공자등의 무임요금을 지원하고 있으나[13] 전체 추가재정소요에서 차지하는 비중이 미미하여 본 추계에서는 이를 고려하지 않음
- **(노인 연령 기준)** 65세 이상/ 70세 이상으로 구분
  - ➢ 65세 이상은 현행 「노인복지법」 제26조에 따른 경로우대 연령 기준
  - ➢ 70세 이상은 일본 도쿄도의 대중교통요금 감면 대상 연령 기준 참고

12) 2022~2023년(안) 철도 PSO 보상 예산 중 공공운임보상(노인, 장애인, 국가유공자 무임승차) 예산 편성시 70% 적용 (한국철도공사의 공익부담률 30%)
13) 지방자치단체의 국가유공자등 도시철도이용요금 지원액은 ('17) 708백만원, ('18) 746백만원, ('19) 682백만원, ('19) 513백만원, ('20) 518백만원 규모 (국가보훈처, 국토교통부)

표 5 시나리오 구분

	국비지원율	노인	장애인	국가유공자등
시나리오(Ⅰ-1)	100%	65세 이상	전체	전체
시나리오(Ⅰ-2)		70세 이상		
시나리오(Ⅱ-1)	70%	65세 이상	전체	전체
시나리오(Ⅱ-2)		70세 이상		

주: 국비지원율은 전액 지원(100%), 철도 무임승차 PSO보상의 국비지원율(70%) 준용

무임승차 대상인원 수

- 총인구 대비 노인, 장애인, 국가유공자등[14]의 비율 산출(2015~2019년) 후 대상별 인구수 추정
  - **(총인구)** 통계청 「장래인구추계: 2020~2070년(중위)」(2021. 12.) 자료 활용[15]
  - **(노인)** 통계청 「장래인구추계: 2020~2070년(중위)」 65세 이상 및 70세 이상 인구 수치 사용
  - **(장애인)** 총인구 대비 장애인 평균 비율(2015~2019년) 5.0% 적용[16]
  - **(국가유공자등)** 총인구 대비 국가유공자등 평균 비율(2015~2019년) 1.4% 적용[17]

대상별 1인당 무임승차 횟수 및 1인당 운임단가[18]

- **(1인당 무임승차 이용횟수)** 2015~2019년 대상별 1인당 무임승차 연평균 이용횟수 적용
  - 2020~2021년의 경우, 코로나-19 확산으로 인한 사회적 거리두기, 집합제한 등의 조치로 무임승차 인원이 감소한 것으로 판단되므로, 2020~2021년 실적치는 제외하고 추계
- **(1인당 운임단가)** 「2021 철도통계연보」의 2015~2019년 대상별 1인당 무임승차 연평균 운임단가 적용
  - 이때, 추계기간 동안 도시철도 운임은 변동하지 않는 것으로 가정
- 현재 도시철도운영자 13개 중 2022년 5월 28일 개통한 신림선은 사업 시행 첫해임을 고려하여 추계대상에서 제외

추계기간은 2024년부터 2028년까지 5년으로 함

14) 국가유공자(독립유공자, 전공상군경, 전몰순직군경, 참전유공자 등), 5.18민주유공자, 특수임무수행자
15) 매년 7월 1일 시점 자료. 1960~2020년까지는 확정인구이며, 2021년 이후는 다음 인구추계시 변경될 수 있음
16) 통계청 KOSIS(국가통계포털) 및 보건복지부, 등록장애인 수, 「장애인현황」
17) e-나라지표 및 국가보훈처 보훈대상자 현황, 「보훈정책자료시스템」
18) 국토교통부 대도시권광역교통위원회 제출자료 및 「2021 철도통계연보」 참고

무임승차로 인해 발생할 수 있는 부가적 비용 및 편익은 본 추계에서 고려하지 않음

- **(비용)** PSO로 인한 단위운영비 증가에 따른 한계비용[19] 증가 여부, 혼잡기준 초과로 발생하는 안전관리 비용(예: 차량 증편 등) 등[20]
- **(편익)** 고령자 여가활동 증가, 노인보건 향상(자살자, 우울증 감소), 교통사고 의료비 절감, 고령자 경제활동 인구 증가, 노인복지지원예산 절감, 관광수요 증가로 인한 지역경제 활성화 등 사회경제적 편익[21]

나. 비용추계 기초변수 산출

1인당 무임승차 연평균 이용횟수

- 1인당 도시철도 연간 이용횟수는 2015~2019년 간 대상별 평균 무임승차 횟수를 대상별 평균 인구 수로 나누어 산출

  ➢ 노인 51.6회, 장애인 31.8회, 국가유공자등 7.6회로 산출

표 6 1인당 무임승차 이용횟수: 2015~2019년

		2015	2016	2017	2018	2019	연평균
인구 (A, 천명)	노인	6,541	6,757	7,066	7,366	7,689	7,084
	장애인	2,490	2,511	2,546	2,586	2,618	2,550
	국가유공자등	742	732	722	711	694	720
무임승차 횟수 (B, 천회)	노인	328,145	344,134	366,191	380,263	408,839	365,514
	장애인	81,309	80,524	80,856	79,858	82,438	80,997
	국가유공자등	5,591	5,494	5,422	5,391	5,501	5,480
1인당 무임승차 횟수 (C=B/A, 회/명)	노인	50.2	50.9	51.8	51.6	53.2	51.6
	장애인	32.7	32.1	31.8	30.9	31.5	31.8
	국가유공자등	7.5	7.5	7.5	7.6	7.9	7.6

자료: 통계청 및 국토교통부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

19) 도시철도 운송횟수 및 열차 편성 수는 변화 없음(최대 혼잡수준 이내)
20) 국회의원 김민기 등 11인 공동주최, 「도시철도 무임손실 국비지원 입법을 위한 공청회」 발표자료집, 2022.11.11.
21) 최진석, 「교통부문 복지정책 효과분석: 지하철 경로무임승차를 중심으로」, 연구총서 2014-08, 한국교통연구원. 2014.

1인당 무임승차 평균 운임단가

● 1인당 무임승차 평균 운임 단가는 2015~2019년 간 대상별 평균 무임승차 운임을 대상별 평균 인원 수로 나누어 산출

➢ 노인 1,316원/명, 장애인 1,316원/명, 국가유공자등 1,318원/명으로 산출

표 7 1인당 무임승차 평균 운임단가: 2015~2019년

	대상	2015	2016	2017	2018	2019	연평균
무임승차 인원 (A, 천명)	노인	328,145	344,134	366,191	380,263	408,839	365,514
	장애인	81,309	80,524	80,856	79,858	82,438	80,997
	국가유공자등	5,591	5,494	5,422	5,391	5,501	5,480
무임승차 운임 (B, 백만원)	노인	407,307	449,501	489,949	510,596	548,415	481,154
	장애인	100,871	105,710	108,386	107,380	110,769	106,623
	국가유공자등	6,946	7,268	7,275	7,257	7,354	7,220
1인당 무임승차 운임단가 (C=B/A, 원/명)	노인	1,241	1,306	1,338	1,343	1,341	1,316
	장애인	1,241	1,313	1,340	1,345	1,344	1,316
	국가유공자등	1,242	1,323	1,342	1,346	1,337	1,318

자료: 1. 국토교통부 대도시권광역교통위원회 제출자료
2. 국토교통부 철도산업정보센터, 「2021년 철도통계연보」, 2022.10.

총인구 대비 장애인·국가유공자등 비율: 2015~2019년

● 총인구 대비 장애인은 5.0%, 국가유공자등[22]은 1.4% 차지

➢ 노인의 경우, 통계청 장래인구추계에 세별 인구수를 사용하므로 총인구 대비 비율 산출 불필요

22) 국가유공자(독립유공자, 전공상군경, 전몰순직군경, 참전유공자 등), 5.18민주유공자, 특수임무수행자

다. 무임승차 대상자 수 추정: 2024~2028년

추계 기초변수를 바탕으로 노인, 장애인, 국가유공자등 수 추정

- 노인은 통계청 「장래인구추계」에 나타난 65세 이상 인구수 및 70세 이상 인구수 사용
- 장애인 및 국가유공자등 수는 총인구 대비 장애인·국가유공자등 비율로 추정

표 8 총인구 대비 노인, 장애인, 국가유공자등 수 추정: 2024~2028년

(단위: 천명)

대상	인구수	2024	2025	2026	2027	2028
총인구(A)		51,500	51,448	51,397	51,348	51,300
노인	65세 이상 인구 수(B)	10,008	10,585	11,197	11,670	12,200
	70세 이상 인구 수(C)	6,501	6,900	7,264	7,653	8,073
장애인	총인구 대비 등록장애인 수 비율 (D, %)	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
	장애인 수 추정 (E=A×D)	2,556	2,553	2,551	2,548	2,546
국가유공자등	총인구 대비 국가유공자 수 비율 (F, %)	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4
	국가유공자등 수 추정 (G=A×F)	722	721	720	720	719

주: 국가유공자등: 국가유공자(독립유공자, 전공상군경, 전몰순직군경, 참전유공자 등), 5.18민주유공자, 특수임무수행자

자료: 1. 총인구 및 노인: 통계청 「장래인구추계: 2020~2070년」, 2021.12.
2. 장애인: 통계청 KOSIS(국가통계포털), 보건복지부, 등록장애인 수, 「장애인현황」
3. 국가유공자: e-나라지표, 국가보훈처 보훈대상자 현황, 「보훈정책자료시스템」(국가유공자, 5.18민주유공자, 특수임무수행자)

라. 대상별 무임승차 환산운임 총액 추계

추계기간(2024~2028년) 동안 대상별 인구수, 1인당 연평균 무임승차 횟수, 1인당 무임승차 운임단가를 차례로 곱하여 무임승차 환산운임 총액 추계

- 대상별 무임승차 환산운임 = 대상별 인구수 × 1인당 무임승차 횟수 × 1인당 무임승차 운임단가

표 9 대상자별 무임승차 환산운임 총액 추계: 2024~2028년

	항목	2024	2025	2026	2027	2028	합계
노인 (65세 이상)	65세 이상 인구 수 (A, 천명)	10,008	10,585	11,197	11,670	12,200	—
	1인당 무임승차 이용횟수 (B, 회)	51.6	51.6	51.6	51.6	51.6	—
	1인당 운임단가 (C, 원)	1,316	1,316	1,316	1,316	1,316	—
	소계 (D=A×B×C, 백만원)	679,789	718,975	760,552	792,688	828,634	3,780,639
노인 (70세 이상)	70세 이상 인구 수 (E, 천명)	6,501	6,900	7,264	7,653	8,073	—
	1인당 무임승차 이용횟수 (F, 회)	51.6	51.6	51.6	51.6	51.6	—
	1인당 운임단가 (G, 명)	1,316	1,316	1,316	1,316	1,316	—
	소계 (H=E×F×G, 백만원)	441,563	468,651	493,396	519,820	548,332	2,471,763
장애인	등록장애인 수 (I, 천명)	2,556	2,553	2,551	2,548	2,546	—
	1인당 무임승차 이용횟수 (J, 회)	31.8	31.8	31.8	31.8	31.8	—
	1인당 운임단가 (K, 명)	1,316	1,316	1,316	1,316	1,316	—
	소계 (L=I×J×K, 백만원)	106,854	106,745	106,641	106,539	106,439	533,217
국가유공자등	등록국가유공자수 (M, 천명)	722	721	720	720	719	—
	1인당 무임승차 이용횟수 (N, 회)	7.6	7.6	7.6	7.6	7.6	—
	1인당 운임단가 (O, 명)	1,318	1,318	1,318	1,318	1,318	—
	소계 (P=M×N×O, 백만원)	7,236	7,228	7,221	7,214	7,208	36,107

자료: 통계청, 보건복지부, 국가보훈처 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

바. 시나리오별 비용추계 결과

노인, 장애인, 국가유공자등의 도시철도 무임수송 운임을 국가가 지원하는 경우, 추계결과는 다음과 같음

- 국비지원율(100% 또는 70%)을 기준으로 구분하여(시나리오 Ⅰ, Ⅱ), 노인 연령 기준(65세 이상 또는 70세 이상)을 추가 선택변수(2가지)로 하여 총 4가지 시나리오로 추계
  - ➢ **시나리오(Ⅰ-1)** 국비지원율 100%, 65세 이상 노인일 때: 5년간 총 4조 3,500억원(연평균 8,700억원)
  - ➢ **시나리오(Ⅰ-2)** 국비지원율 100%, 70세 이상 노인일 때: 5년간 총 3조 411억원(연평균 6,082억원)
  - ➢ **시나리오(Ⅱ-1)** 국비지원율 70%, 65세 이상 노인일 때: 5년간 총 3조 450억원(연평균 6,090억원)
  - ➢ **시나리오(Ⅱ-2)** 국비지원율 70%, 70세 이상 노인일 때: 5년간 총 2조 1,288억원(연평균 4,258억원)

표 10 도시철도 무임수송 운임지원 비용추계: 2024~2028년

(단위: 억원)

구 분			2024	2025	2026	2027	2028	합계	연평균
국비지원율	100%(A)		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	70%(B)		70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%
대상별 무임승차 환산운임	노인	65세 이상(C)	6,798	7,190	7,606	7,927	8,286	37,806	7,561
		70세 이상(D)	4,416	4,687	4,934	5,198	5,483	24,718	4,944
	장애인(E)		1,069	1,067	1,066	1,065	1,064	5,332	1,066
	국가유공자등(F)		72	72	72	72	72	361	72
시나리오(Ⅰ-1) (국비 100%, 65세 이상)	A×(C+E+F)		7,939	8,329	8,744	9,064	9,423	43,500	8,700
시나리오(Ⅰ-2) (국비 100%, 70세 이상)	A×(D+E+F)		5,557	5,826	6,073	6,336	6,620	30,411	6,082
시나리오(Ⅱ-1) (국비 70%, 65세 이상)	B×(C+E+F)		5,557	5,831	6,121	6,345	6,596	30,450	6,090
시나리오(Ⅱ-2) (국비 70%, 70세 이상)	B×(D+E+F)		3,890	4,078	4,251	4,435	4,634	21,288	4,258

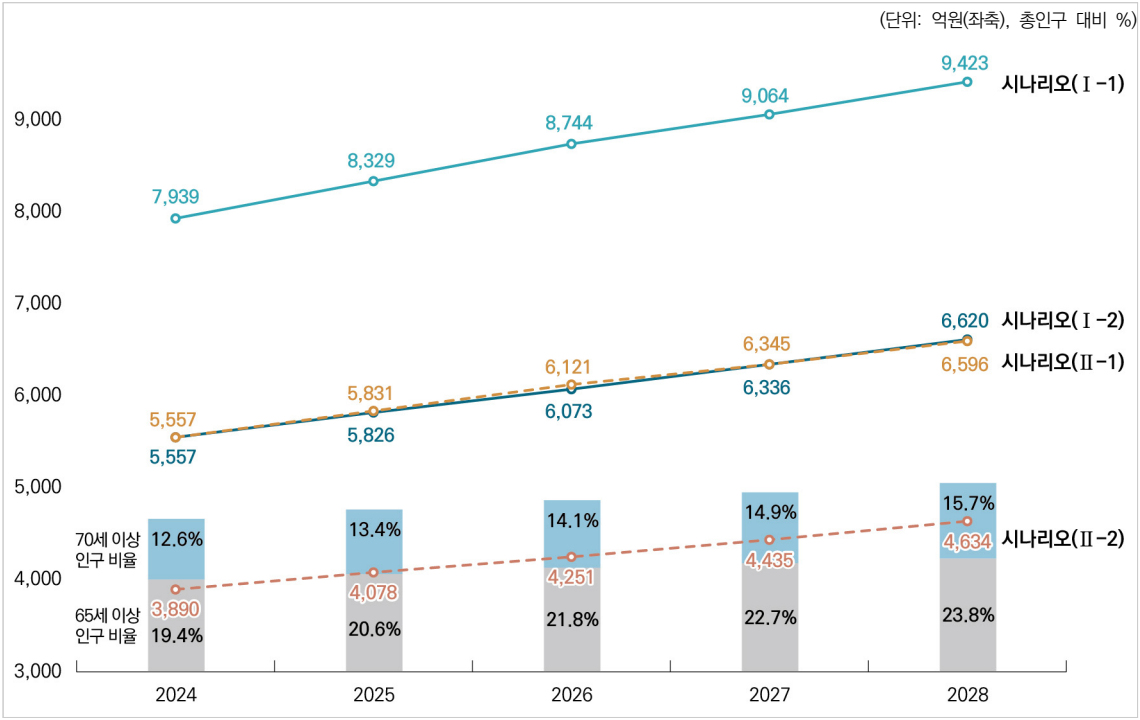
주: 시나리오(Ⅰ-1) 국비지원율 100%, 65세 이상 노인일 때
시나리오(Ⅱ-1) 국비지원율 70%, 65세 이상 노인일 때
시나리오(Ⅰ-2) 국비지원율 100%, 70세 이상 노인일 때
시나리오(Ⅱ-2) 국비지원율 70%, 70세 이상 노인일 때

5. 결론 및 시사점

본 추계에서는 도시철도 무임수송 운임지원 규모를 시나리오별로 추계

- 우리나라는 급격한 고령화로 인해 2025년에 전체 인구의 20.6%가 65세 이상 인구로 구성되는 등 초고령사회로 접어들 예정
- 특히 노인 계층의 도시철도 무임승차비용은 초고령사회 진입과 맞물려 자연증가하여 확대될 것으로 전망

그림 1 도시철도 무임수송 운임지원 비용추계: 2024~2028년



주: 시나리오(Ⅰ-1) 국비지원율 100%, 65세 이상 노인일 때
시나리오(Ⅱ-1) 국비지원율 70%, 65세 이상 노인일 때
시나리오(Ⅰ-2) 국비지원율 100%, 70세 이상 노인일 때
시나리오(Ⅱ-2) 국비지원율 70%, 70세 이상 노인일 때

추계 결과, 시나리오별로 향후 5년(2024~2028년) 간 총 2조 1,288억원~4조 3,500억원의 재정이 필요한 것으로 추계

- **시나리오(Ⅰ-1)** 국비지원율 100%, 65세 이상 노인일 때 연평균 8,700억원
- **시나리오(Ⅰ-2)** 국비지원율 100%, 70세 이상 노인일 때 연평균 6,082억원
- **시나리오(Ⅱ-1)** 국비지원율 70%, 65세 이상 노인일 때 연평균 6,090억원
- **시나리오(Ⅱ-2)** 국비지원율 70%, 70세 이상 노인일 때 연평균 4,258억원

향후 대중교통수단으로서 도시철도의 보편적 서비스 제공 및 사회적 편익 창출이라는 공익적 기능과 재정의 지속가능성 등을 고려하여 종합적 논의 필요

- 도시철도에 대한 PSO 보상제도 도입 여부, PSO 보상제도가 도입될 경우 보상 주체와 분담률, 재정의 지속가능성 등에 대한 면밀한 검토를 통한 합리적 의사결정이 필요한 시점

소득세 과세표준 구간 개정 관련 세수효과 추계

강 민 지 추계세제분석관 (02-6788-4746)

1. 논의 배경

최근 빠른 물가 상승 등으로 가계 부담의 증가 가능성이 문제로 제기됨에 따라, 소득세 부담 완화를 통한 실질소득의 보전을 목적으로 소득세 과세표준 구간 개정 등과 관련된 다양한 법안이 발의됨

- 소비자물가지수 상승률(%): ('21.Q3) 2.5, ('21.Q4) 3.5, ('22.Q1) 3.8, ('22.Q2) 5.4, ('22.Q3p) 5.9

2008년 이후 최고구간 신설 외에는 과세표준 구간 기준금액이 개정되지 않음에 따라, 명목소득 증가에 따른 과세표준 구간 상향 이동으로 인한 세부담 증가가 문제로 제기

- 관련 개정안은 과세표준 구간 기준금액의 상향 또는 물가연동제 도입 등을 통해 과세표준 구간 고정으로 인한 소득세부담 증가를 완화하자는 취지

이하에서는 먼저 우리나라의 소득세 과세표준 구간 개정 연혁 및 소득세 부담 현황을 살펴보고, 과표구간 조정 관련 법안 현황 및 세수효과를 살펴봄으로써, 향후 소득세제 개편 방향에 대한 시사점을 도출하고자 함

2. 소득세 과세표준 구간 개정 연혁

소득세 과세표준 구간 개정 법안을 살펴보기에 앞서, 과거 연혁을 먼저 살펴보고자 함

- 현재의 과세표준 구간 체계는 2008년 이후 최고구간만 신설됨에 따라, 2008년을 기준으로 전후의 소득세 세율체계 및 과세표준 구간의 연혁을 정리함
  - ➢ 1980년 이후 2007년까지 기간의 과세표준 구간 기준금액 및 세율 변화 추이와 2008년 이후 현재까지 기간으로 나누어 정리

가. 1980 ~ 2007년 소득세 세율체계 및 과세표준 구간

1980년 이후 2007년까지의 세율체계를 살펴보면, 7차례의 과세표준 구간 기준금액의 개편이 있었음

- 1980년대에는 '넓은 세원 낮은 세율'을 추구하는 동시에, 국제적인 세율 인하 경쟁에 따라[1] 1980년, 1982년, 1983년, 1989년 네 차례의 과세표준 구간 기준금액의 상향조정 및 과세표준 구간 개수의 축소(17개 → 8개)가 진행
- 1990년대에는 세율구조의 누진성을 완화하고 더욱 단순화하기 위하여[2] 1991년, 1993년, 1996년 세 차례의 과세표준 구간 조정을 시행하였으며, 1996년 이후에는 동일 과세표준 체계하에서 2002년, 2005년 두 차례의 세율 인하가 이루어짐

표 1 소득세 과세표준 구간 및 세율 변화추이: 1980~2007년

(단위: 만원, %)

1980		1982		1983		1989		1991		1993			1996	2002	2005
과세표준	(17개)	과세표준	(17개)	과세표준	(16개)	과세표준	(8개)	과세표준	(5개)	과세표준	(6개)	과세표준	(4개)	(4개)	(4개)
120 이하	6	120 이하	6	180 이하	6	250 이하	5	400 이하	5	400 이하	5	1000 이하	10	9	8
120~180	8	120~180	7	180~250	8	250~500	10	400~1000	16	400~800	10	1000~4000	20	18	17
180~240	10	180~240	8	250~350	10	500~800	15	1000~2500	27	800~1600	20	4000~8000	30	27	26
240~300	12	240~300	10	350~480	12	800~1200	20	2500~5000	38	1600~3200	30	8000 초과	40	36	35
300~360	15	300~390	12	480~630	15	1200~1700	25	5000초과	50	3200~6400	40				
360~450	18	390~480	15	630~800	18	1700~2300	30			6400 초과	50				
450~540	21	480~600	18	800~1000	21	2300~5000	40								
540~690	24	600~840	22	1000~1250	24	5000 초과	50								
690~840	28	840~1140	26	1250~1550	27										
840~1080	32	1140~1500	30	1550~1900	31										
1080~1320	36	1500~1900	34	1900~2300	35										
1320~1800	40	1900~2400	38	2300~2900	39										
1800~2400	44	2400~3000	42	2900~3700	43										
2400~3300	48	3000~3800	46	3700~4700	47										
3300~4500	52	3800~4800	50	4700~6000	51										
4500~6000	56	4800~6000	55	6000 초과	55										
6000 초과	62	6000 초과	60												

주: ( ) 개수는 과세표준 구간 개수임
자료: 국회예산정책처 작성

1) 한국조세연구원, 한국세제사 제1편 연대별, 2012.12. p. 442-443
2) 한국조세연구원, 한국세제사 제1편 연대별, 2012.12. p. 446-447

나. 2008년 이후 소득세 세율체계 및 과세표준 구간

현행 과세표준 구간은 2008년 변경된 이후 15년 동안 개편 없이 그대로 유지됐으며, 최고세율 구간만 추가로 신설됨에 따라 과세표준 구간 개수가 총 4개에서 총 8개로 늘어남

- 2008년 중산·서민층 세부담 경감을 위해[3] 1996년 이후 11년 만에 과세표준 구간을 조정하면서, 최저구간은 20%(1,000만원 → 1,200만원), 중간구간은 15%(4,000만원 → 4,600만원), 최고구간은 10%(8,000만원 → 8,800만원)를 상향
- 2009년 이후 중산·서민층 세부담 경감 및 소비 진작을 위해[4] 소득세율을 구간별로 1~2%p 인하하였고, 2012년 이후 소득세 부문은 고소득층 과세 강화를 위해 최고 과표구간을 지속해서 신설

표 2 소득세 과세표준 구간 및 세율 변화추이: 2008~2022년

(단위: 만원, %)

과세표준 구간 (과세표준 구간 개수)	2008 (4개)	2009 (4개)	2010 (4개)	2012 (5개)	2014 (5개)	2017 (6개)	2018 (7개)	2021 (8개)
~ 1,200	8	6	6	6	6	6	6	6
1,200 ~ 4,600	17	16	15	15	15	15	15	15
4,600 ~ 8,800	26	25	24	24	24	24	24	24
8,800 ~ 15,000	35	35	35	35	35	35	35	35
15,000 ~ 30,000					38	38	38	38
30,000 ~ 50,000				38			40	40
50,000 ~ 100,000						40	42	42
100,000 ~								45

자료: 국회예산정책처 작성

3. 우리나라의 소득세 부담 구조 및 현황

소득세 과세표준 구간 개정 관련 법률안 및 세수효과를 살펴보기에 앞서, 우리나라의 소득세 부담 구조 및 현황을 먼저 살펴보고자 함

- 소득세 과세표준 구간 상향 조정 혹은 과세표준 구간에 물가연동제를 도입하는 법안은 소득세 체계의 전반적인 변화를 초래하는 동시에 구조적인 세수감소를 가져오기 때문에, 이를 분석하기에 앞서 현재 우리나라의 소득세 부담 구조를 이해할 필요

3) 기획재정부, 2007년 세제개편안, 2007.8
4) 기획재정부, 2008년 세제개편안, 2008.9

가. 명목세율 및 실효세율 현황

소득세 최고 명목세율(가산세 포함)의 추이를 살펴보면, 우리나라는 2011년 38.5%에서 2021년 49.5%로 11.0%p 상승하였으며, 소득세 과세표준 구간의 개수도 2011년 4개에서 2021년 8개로 확대됨

- OECD 평균 소득세 최고 명목세율(가산세 포함)은 2011년 40.3%에서 2021년 42.5%로 2.2%p 상승하였으며, 소득세 과세표준 구간 개수는 2011년 4.6개에서 2021년 5.2개 확대됨

표 3 소득세 최고세율 및 과표구간 현황: 한국 vs. OECD 평균

(단위: %, , %p, 개)

	한국			OECD 평균		
	2011	2021	차이 (2021-2011)	2011	2021	차이 (2021-2011)
최고명목세율 (가산세 포함)	38.5	49.5	11.0	40.3	42.5	2.2
과표구간 개수 (중앙정부기준)	4.0	8.0	4.0	4.6	5.2	0.6

자료: OECD TAX DATABASE를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

우리나라 소득세의 실효세율은 무자녀 단독가구 기준으로 평균임금의 67% / 100% / 167% 수준 모두에서 지난 10년 동안 상승하였으며 그 증가폭도 OECD 평균보다 큰 편이기는 하나, 2021년 기준으로도 여전히 OECD 평균에 비해 낮은 편(OECD의 Taxing wages 기준)

- 2021년 무자녀 단독가구 기준으로 OECD 평균 실효세율 대비 한국 실효세율의 비중을 살펴보면, 평균임금 67% 수준에서 24.66%, 평균임금 100% 수준에서 41.17%, 평균임금 167% 수준에서 54.32%임

표 4 소득세 실효세율 현황: 한국 vs. OECD 평균

(단위: %, %p)

	한국 (A)			OECD 평균 (B)			배율 (A/B × 100)	
	2011	2021	차이 ('21-'11)	2011	2021	차이 ('21-'11)	2011	2021
평균임금 67%	1.29	2.63	1.34	10.88	10.66	-0.22	11.83	24.66
평균임금 100%	3.86	6.15	2.29	14.90	14.94	0.04	25.93	41.17
평균임금 167%	8.09	11.13	3.04	20.34	20.49	0.15	39.79	54.32

주: 무자녀 단독가구 기준 노동자의 평균임금의 67%, 100%, 167% 수준의 총소득대비 평균 소득세 실효세율임
자료: OECD Taxing wages를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

우리나라 소득세 최고명목세율 수준은 OECD 평균에 비해 높은 편이나, 비과세·감면이 많아 실효세율은 OECD 평균에 비해 낮은 편으로 나타남

- 우리나라의 근로소득세 면세자 비율은 2020년 37.2%로 주요국에 비해 높은 편, 특히 2013년 소득공제의 세액공제 전환 개정으로 급증한 후(2013년 32.4% → 2014년 48.1%), 이전의 수준을 회복하지 못함
  - ➢ 주요국의 면세자 비중(%): 미국 31.5(2019), 캐나다 16.9(2019), 일본 15.1(2020), 호주 15.5(2018)

나. 세부담 현황

한국의 GDP 대비 소득세 부담은 2011년 3.4%에서 2020년 5.3%로 약 1.9%p 상승하였지만, 2020년 기준 OECD 평균 8.3%에 비해서는 3.0%p 낮은 편

- 한국의 총조세 대비 소득세 부담 비중 또한 2011년 14.7%에서 2020년 18.8%로 약 4.1%p 상승하였지만, 2020년 기준 OECD 평균 23.9%에 비해서는 5.1%p 낮은 편
- 우리나라 소득세제의 이러한 특징은 G7 국가의 소득세 부담과 비교할 때도 유사하게 나타남
  - ➢ G7 국가의 2020년 기준 GDP대비 소득세 부담은 6.0~ 12.5% 수준이며, 총조세대비 비중은 21.0 ~ 41.1% 수준임

표 5 소득세 부담 현황: 한국 vs. OECD 평균 vs. G7 국가

(단위: %, %p)

		GDP대비 소득세 부담 비중			총조세대비 소득세 부담 비중		
		2011	2020	차이 (2020-2011)	2011	2020	차이 (2020-2011)
한국		3.4	5.3	1.9	14.7	18.8	4.1
OECD 평균		7.3	8.3	0.9	22.1	23.9	1.8
G7	캐나다	11.1	12.5	1.4	36.1	36.3	0.3
	프랑스	7.4	9.6	2.1	17.1	21.0	3.9
	독일	8.9	10.4	1.5	24.5	27.0	2.5
	이태리	11.0	11.5	0.6	26.3	26.9	0.6
	일본	5.0	6.0	1.0	18.4	n.a.	n.a.
	영국	9.2	9.5	0.2	28.0	28.9	0.8
	미국	9.2	10.5	1.3	38.8	41.1	2.2

자료: OECD TAX DATABASE를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

4. 소득세 과세표준 구간 조정 법안 현황 및 세수효과

가. 법안 현황

현재 국회에는 소득세 과세표준 구간 조정과 관련해 다양한 법안이 발의되어 있음

- 의원안은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데, 하나는 과세표준 구간의 기준금액을 상향 조정하는 안이고, 다른 하나는 과세표준 구간 기준금액에 물가연동제를 도입하는 안임
- 정부안은 과세표준 기준금액을 상향 조정하는 안으로, 이는 정부가 2022년 7월 발표한 세법개정안에 포함된 내용임

표 6 소득세 과세표준 기준금액 조정 관련 발의안 현황, 2022.11. 기준

현행 과세표준 기준금액	의원안					정부안[5] (2117169)
	과표 조정				과표조정 & 물가연동제 도입	
	강대식의원안 (2116388)[1]	고용진의원안 (2116444)[2]	김두관의원안 (2116596)[3]	이인영의원안 (2116882)	노웅래의원안 (2116441)	
1,200만원	1,400만원	1,500만원	2,500만원	2,400만원	1,500만원	1,400만원
4,600만원	5,400만원	5,000만원	6,000만원	6,000만원	6,000만원	5,000만원
8,800만원	1억원	9,500만원	1억원	8,800만원	1억원	8,800만원
1.5억원	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동	좌동
3억원						
5억원						
10억원						
비고	-	세율인하	최고 구간 신설 (과표 30억원초과)	-	과세 표준에 물가연동제 도입[4]	-

주: 1) 대표발의자 기준으로 정리하였으며, ( )는 의안번호임. 각 구분 내에서 의안번호 순서로 정리
2) 고용진의원안은 세율인하도 시행(**6 / 15 / 24 /** 35 / 38 / 40 / 42 / 45% → **5 / 13 / 23 /** 35 / 38 / 40 / 42 / 45%)
3) 김두관의원안은 이에 추가해 과세표준 30억원 초과구간을 신설하는 안을 제안
4) 해당연도의 과세표준 구간 금액은 이에 직전년도 소비자물가지수의 비율인 물가조정계수를 곱하여 산출
5) 정부안은 보도자료로 22.7.21. 발표되었으며, 22.9.1. 국회 제출

자료: 의안정보시스템 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

현재(2022.12.6. 기준) 국회에 계류 중인 각 개정안에 대해 현행 대비 과세표준 기준금액의 변화율을 살펴보면, 대체로 하위 과세표준 구간의 인상률이 높고, 상위 구간으로 갈수록 인상률이 낮아지는 편

- 대개 하위 2개(과표 4,600만원 이하) 혹은 하위 3개(과표 8,800만원 이하) 과세표준 구간의 기준금액을 인상하는 안이 제안됨

표 7 현행 대비 각 개정안의 과세표준 기준금액 변화율

현행 과세표준 기준금액	의원안					정부안[5] (2117169)
	과표 조정				과표조정 & 물가연동제 도입	
	강대식의원안 (2116388)[1]	고용진의원안 (2116444)[2]	김두관의원안 (2116596)[3]	이인영의원안 (2116882)	노웅래의원안 (2116441)	
1,200만원	17%	25%	108%	100%	25%	17%
4,600만원	17%	9%	30%	30%	30%	9%
8,800만원	14%	8%	14%	0%	14%	0%
1.5억원	0%	0%	0%	0%	0%	0%
3억원						
5억원						
10억원						
비고	-	세율인하	최고 구간 신설 (과표 30억원초과)	-	과세 표준에 물가연동제 도입[4]	-

주: 주 내용은 [표 6]과 동일
자료: 의안정보시스템 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

나. 세수효과 추계 방법 및 결과

소득세 과세표준 구간 조정과 관련된 법률안의 세수효과 추계는 모두 2020년 근로소득세·종합소득세·양도소득세의 납세 신고자료를 활용하여 1인당 과세표준 금액에 동 변화에 따른 산출세액 변화분을 추정하고, 이에 세액공제·감면을 반영하여 1인당 세수효과를 구한 후, 이에 각 구간별 인원수를 곱하여 추계함

- 종합소득세와 근로소득세의 경우 각각의 세수효과를 추계하여 합산하되, 근로소득세 신고자 중 추가로 종합소득세 확정신고를 한 인원은 중복 계상되지 않도록 조정하여 추계함
- 향후 5년간 세수효과는 향후 소득증가에 따른 과세구간 상향이동(bracket creep effect)을 반영해, 과세표준 구간별 납세인원의 변동을 반영하여 추정

소득세 과세표준 구간 조정과 관련해 발의된 다양한 법률안의 세수효과를 추계한 결과, 2023~2027년 동안 누적 기준으로 최소 △14.3조원에서 최대 △65.1조원의 세수 감소가 발생

- 2023~2027년 동안 연평균 금액 기준으로는 발의안에 따라 △2.9조원에서 △13.0조원으로 추계됨
  - ➢ 정부안은 하위 2개 과세표준 구간을 상향하는 안으로 연평균 △2.9조원의 세수감소 발생
  - ➢ 김두관의원안은 하위 3개 과세표준 구간을 상향하는 동시에 최고구간을 신설(과표 30억원 초과)하는 안으로 연평균 △13.0조원의 세수감소 발생

표 8 소득세 과세표준 구간 조정 등 발의안별 세수효과: 국회예산정책처 추계

(단위: 억원)

			2023	2024	2025	2026	2027	누적	연평균
의원안	과표조정	강대식의원안[1] (2116388)	-26,088	-59,378	-53,183	-55,449	-57,897	-251,994	-50,399
		고용진의원안[2] (2116444)	-47,294	-105,510	-93,405	-96,687	-100,211	-443,107	-88,621
		김두관의원안[3] (2116596)	-74,210	-157,902	-136,592	-139,634	-142,640	-650,977	-130,195
		이인영의원안 (2116882)	-70,956	-150,496	-131,116	-134,743	-138,608	-625,919	-125,184
	과표조정 &물가연동제 도입	노웅래의원안[4] (2116441)	-41,613	-109,921	-110,811	-125,464	-140,594	-528,402	-105,680
정부안[5] (2117169)			-16,040	-34,396	-30,045	-30,891	-31,791	-143,164	-28,633

주: 주 내용은 [표 6]과 동일
자료: 국회예산정책처 작성

[참고] 물가 상승에 대한 소득세제 조정방안

물가 상승에 대한 소득세제 조정방안은 크게 4가지로 구분할 수 있음

- Tanzi(1980)에 따르면 이상적인 물가 조정방안은 단순해야 하며, 실질소득에 따른 개인 소득세 부담 분포를 동일하게 유지해야 하고, 명목소득의 증가가 개인 소득세 수입의 실질적인 증가를 가져오는 것을 방지해야 함
- 이하 내용은 안종범·이상돈(2007), Tanzi(1980)를 참고해 요약·정리

① 인플레이션으로 인한 세입의 증가를 제거할 수 있는 명목세율의 인하

- 총 소득세 부담의 증가를 억제할 수 있으나, 의도하지 않은 세부담 분포의 변화를 초래할 수 있음

② 개인의 과세소득에서 물가상승분을 공제하는 방법

- 물가 공제(inflation deduction)는 납세자의 직전년도 총소득에 물가상승률을 곱함으로써 계산 가능한데, 이 경우에도 소득에서 과세되는 부분이 실질이 아니라 여전히 명목에 연동됨

③ 총소득을 기준연도로 디플레이트하는 방법

- 현재의 소득을 물가상승률로 디플레이트(deflate)한 후, 이에 현재의 소득세제를 적용하여 구해진 소득세액을 다시 인플레이트(inflate) 하는 방법으로, 계산이 복잡한 편

④ 소득세 구조에 물가 상승을 반영하는 방법

- 과표구간 및 공제 등 모든 소득 세제에 물가 연동하는 경우(완전 물가 연동), 소득세제의 일부 항목에 대해 물가 연동하는 경우(불완전 물가 연동), 소비자물가지수 외에 최저임금이나 시간당 임금 등을 물가 연동의 기준으로 사용하는 방법 등이 있음

5. 요약 및 시사점

소득세 과표구간 조정과 관련한 이상의 법안은 물가 상승 등에 따른 소득세 부담 증가를 완화하기 위해 제안된 15년 만의 과표구간 조정안으로, 실질소득의 보전을 통해 물가 상승 등에 따른 가계 부담의 완화를 기대

- 물가 상승에 따른 서민·중산층 세부담 완화라는 정책적 수요에 대응한 소득세 부담 완화 방안 제안

다만, 이러한 법안들은 향후 5년간 누적 기준으로 최소 △14.3조원에서 최대 △65.1조원의 소득세수 감소를 초래하는 동시에, 근로소득세 면세자 비율을 증가시킬 수 있음에 유의할 필요

- 우리나라의 소득세부담은 GDP대비 5.3%('20년 기준)로 OECD평균 8.3%에 비해 낮은 편이며, 면세자 비율 역시 37.2%('20년 기준)로 주요국에 비해 높은 편

향후 소득세제 개편시 특정 항목에 대한 부분적인 조정보다는 재정 소요 급증이 예상되는 미래의 재정환경, 재정의 지속가능성 및 적정 조세부담 수준 등을 고려해 소득세제 전반에 대한 종합적인 검토가 필요함

- 물가 상승에 따른 개인의 소득세 부담 증가 가능성을 고려할 때, 과세표준 구간 상향조정의 필요성은 일부 인정되나 중장기 재정 소요에 대한 고려 없이 행해지는 구조적인 감세는 신중한 접근이 필요

재정추계&세제 이슈

재정준칙 도입 논의 및 해외 동향

우리나라와 OECD 주요국의 연금개혁 동향
: 국민연금과 기초연금을 중심으로

재정준칙 도입 논의 및 해외 동향

윤 주 철 추계세제분석관 (02-6788-4655)

1. 재정준칙 개요

재정준칙(fiscal rule)은 재정총량에 구속력 있는 수치 제한을 두는 것을 말함

- 재정준칙은 수치 제한이 이루어지는 "재정총량"에 따라 채무준칙(Debt rules), 수지준칙(Budget balance rules), 지출준칙(Expenditure rules), 수입준칙(Revenue rules)으로 구분됨[1)]
  - ➢ 채무준칙은 국가채무 또는 신규 국가채무의 한도를 GDP 대비 비율 등으로 정하는 방식임
  - ➢ 수지준칙은 재정수지(통합재정수지, 구조적 재정수지, 기초재정수지 등)의 한도를 GDP 대비 비율 등으로 정하는 방식임[2)]
  - ➢ 지출준칙은 지출의 증가율 한도를 GDP 성장률 등으로 정하는 방식임
  - ➢ 수입준칙은 수입의 최저 또는 최고 수준을 GDP 대비 비율 등으로 정하는 방식임
    ※ 재정총량의 포괄 범위는 중앙정부에 한정된 경우도 있고, 지방정부와 비영리공공기관을 포함한 일반정부(general government)인 경우도 있음
- 재정준칙은 재정총량에 대한 "수치" 제한이므로 페이고(Pay-as-you-go)처럼 재정총량 결정 절차와 관련된 준칙은 포함되지 않음(IMF 기준)
  - ➢ 페이고 절차는 지출 증가 또는 수입 감소를 야기하는 법률안에 대해 재정수지에 영향을 미치지 않도록 추가재정소요에 상응하는 조치가 수반되어야 한다는 준칙임
- 재정준칙을 도입하여 운영할 경우 수입·지출·수지·채무 등 재정총량에 제한이 가해지므로 재정정책에 지속적인 제약이 생김
  - ➢ 재정준칙은 헌법·조약·법률 등에 근거를 두므로 구속력이 있으며, 준칙을 준수하지 못할 경우 교정(correction mechanism)을 거쳐 원상회복하는 과정이 필수적임
  - ➢ 재정준칙의 준수 여부를 판단하고 교정과정을 모니터링하여야 하므로 재정당국 외 독립적인 재정전문기관(Independent fiscal institutions)이나 초국가단체(EU 등)의 역할이 중요함

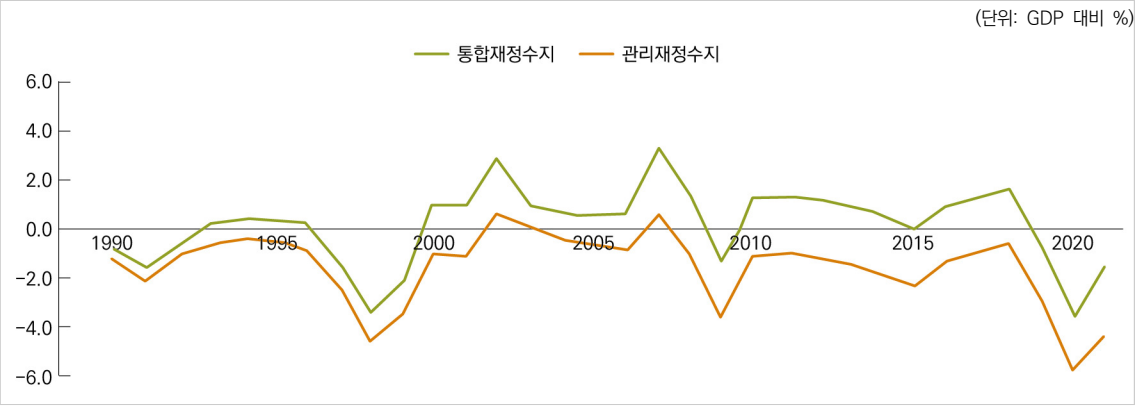
1) Davoodi et al. (2022a), Fiscal Rules and Fiscal Councils Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic, IMF Working Paper WP/22/11
2) 통합재정수지는 수입에서 지출을 단순 차감한 값이며, 구조적 재정수지는 경기변동에 따른 수입·지출의 변동분을 제외한 재정수지를 말하며, 기초재정수지는 재정수지에서 국가채무에 대한 이자지출을 제외한 재정수지를 말함

2. 우리나라의 재정준칙 도입 논의

정부는 2022년 7월 새로운 재정준칙 도입 방안을 제시함

- 정부가 2020년에 제시했던 재정준칙은 국가채무 비율과 통합재정수지 비율을 함께 고려한 준칙임(“한국형 재정준칙 도입 방안”, 2020. 10. 5.)
  - 국가채무의 GDP 대비 비율과 통합재정수지의 GDP 대비 비율의 곱((국가채무 비율/60%)×(통합재정수지 비율/△3%)≤1.0)으로 한도를 설정하고, 경기둔화 시에는 통합재정수지 한도를 △4%로 완화할 수 있도록 함(동 방안은 「국가재정법 일부개정법률안」(의안번호 2107025, 2020. 12. 30. 제출)으로 구체화됨)
- 2022년에 새로 제시한 재정준칙은 관리재정수지의 한도를 GDP의 △3%로 하는 것임(「2022년 국가재정전략회의」(2022. 7. 7.), 「재정준칙 도입 방안」(2022. 9. 13.))
  - 관리재정수지의 한도를 GDP의 △3%로 하되, 국가채무(D1)[3]의 GDP 대비 비율이 60%를 초과할 경우 관리재정수지 한도를 2%로 축소할 수 있도록 하여 국가채무의 증가 속도를 낮추도록 함
  - 이번 재정준칙(안)은 재정수지에 재정운용 목표를 설정하는 것이므로 “수지준칙”에 해당하는데, 정부는 “사회보장성기금수지 흑자가 발생하는 우리나라의 특수성을 감안”하여 수지준칙의 관리지표를 관리재정수지로 하기로 함
  - 관리재정수지는 통합재정수지(총수입-총지출)에서 사회보장성기금(국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금)의 수지를 차감한 재정수지를 말함[4]

그림 1 통합재정수지 및 관리재정수지 추이



주: 관리재정수지는 1990년부터 작성됨
자료: 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

3) 국가채무(D1)는 현금주의 기준으로 「국가재정법」 상 중앙정부 국가채무와 「지방재정법」 상 지방정부 순채무를 포괄함. 일반정부 부채(D2)와 공공부문 부채(D3)와는 포괄범위 및 산출기준이 다름
4) 2021년 결산 기준으로 통합재정수지는 30.5조원 적자(GDP 대비 △1.5%), 사회보장성기금수지는 60.1조원 흑자(GDP 대비 2.9%), 관리재정수지는 90.6조원 적자(GDP 대비 △4.4%)임

- 정부는 전쟁·대규모 재해, 경기침체 등 예외 상황 시 재정준칙을 면제할 수 있도록 하고 있는데, 예외 상황은 현행 추가경정예산의 편성 사유와 유사함
  - ➢ 예외 상황은 ① 전쟁이나 대규모 재해가 발생한 경우, ② 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 등임(「국가재정법」 제89조제1항)
  - ➢ 또한, 예외 상황 소멸 후 편성하는 본예산안부터 재정준칙을 즉시 적용하고, 이를 담보하기 위한 재정건전화 대책 수립을 의무화함(정부의 재정건전화대책은 국가재정운용계획에 포함하여 국회 제출)

표 1 정부의 재정준칙 도입 방안 비교

	한국형 재정준칙 도입 방안(2020. 10. 5.)	재정준칙 도입 방안(2022. 9. 13.)
관리지표	국가채무, 통합재정수지	관리재정수지
한도식	(GDP 대비 국가채무 비율/60%) ×(GDP 대비 통합재정수지 비율/△3%) ≤ 1.0	관리재정수지 ≤ GDP 대비 △3% (국가채무 비율 60% 초과 시 한도를 △2%로 축소)
법적 근거	시행령(「국가재정법」)	법률(「국가재정법」)
시행 시기	2025회계연도의 예산안 또는 추가경정예산안 편성부터 적용	법 시행 후 편성하는 예산안 또는 추가경정예산안 부터 적용
예외사유	1. 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태의 경우 2. 사회적·경제적 피해 규모가 큰 대규모 재난이 발생한 경우 3. 세계금융위기, 코로나바이러스감염증-19에 따른 위기 등에 준하는 위기로 성장·고용상의 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우	1. 전쟁이나 대규모 재해가 발생한 경우 2. 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우
예외사유 소멸 후 한도 적용	예외기간 중 증가한 국가채무를 4년에 걸쳐 점진적으로 반영 후 재적용 (재정건전화 대책 마련 및 국가재정운용계획 반영)	즉시 재적용 (재정건전화 대책 마련 및 국가재정운용계획 반영)
완화규정	경기 둔화 시 통합재정수지 기준을 1%p 완화 (△3% → △4%)	—
한도 재검토	5년마다 한도 재검토	5년마다 한도 재검토

자료: 관계부처 합동, 「재정준칙 도입 방안」, 2022. 9. 13.

재정준칙 도입 관련 기존 논의를 보면 2016년 정부의 「재정건전화법안」 마련 이후 논의가 활발해짐

- 정부는 「2016년 국가재정전략회의」(2016. 4. 22.)를 통해 재정준칙을 도입하기로 하고 「재정건전화법안」(의안번호 2002974, 2016. 10. 27. 제출)을 국회에 제출함
  - ➢ 동 제정안의 재정준칙은 국가채무의 한도를 GDP의 45%, 관리재정수지 한도를 GDP의 △3%로 설정함
- 정부의 「재정건전화법안」 제출 이후 다수의 의원안이 발의되었는데, 채무준칙과 수지준칙을 함께 도입하는 내용이 많음
  - ➢ 이때 채무 한도는 GDP의 40% 또는 45% 수준, 수지 한도는 관리재정수지 기준으로 GDP의 △3% 또는 △2% 수준임

➢ 다만, 이러한 한도는 최근 코로나19 팬데믹으로 재정건전성이 악화된 상황이 반영되어 있지는 않음(관리재정수지 비율: '19년 △2.8%, '20년 △5.8%, '21년 △4.4%, 국가채무 비율: '19년 37.6%, '20년 43.6%, '21년 46.9%)

표 2 재정준칙 도입 관련 주요 법률안

의안	발의의원 (발의일)	재정준칙	
		유형	내용
재정지출억제 특별조치법안	이종구의원 (2005. 11. 21.)	지출준칙	총지출 증가율 ≤ GDP 성장률
국가재정법 일부개정법률안	김춘진의원 (2013. 9. 3.)	채무준칙	국가채무 ≤ GDP 대비 일정비율(대통령령으로 정함)
국가재정법 일부개정법률안	김무성의원 (2013. 10. 10.)	채무준칙	해당 회계연도 국가채무의 GDP 대비 비율 ≤ 직전 회계연도 비율
재정건전화법안	정부 (2016. 10. 27.)	채무준칙	국가채무 ≤ GDP 대비 45%
		수지준칙	관리재정수지 ≤ GDP 대비 △3%
재정건전화법안	송영길의원 (2016. 12. 14.)	채무준칙	신규 국가채무 ≤ 전년도 GDP 대비 0.35%
국가재정법 일부개정법률안	백재현의원 (2017. 10. 20.)	채무준칙	해당 회계연도의 국채발행 및 차입금 ≤ GDP 대비 0.35%
국가재정법 일부개정법률안	추경호의원 (2018. 7. 16.)	채무준칙	국가채무 ≤ GDP 대비 40%
		수지준칙	관리재정수지 ≤ GDP 대비 △2%
재정건전화법안	송언석의원 (2019. 5. 23.)	채무준칙	국가채무 ≤ GDP 대비 40%
		수지준칙	관리재정수지 ≤ GDP 대비 △2%
국가재정법 일부개정법률안	박명재의원 (2019. 10. 30.)	채무준칙	국가채무 ≤ GDP 대비 40%
		수지준칙	관리재정수지 ≤ GDP 대비 △3%
재정건전화법안	류성걸의원 (2020. 6. 3.)	채무준칙	국가채무 ≤ GDP 대비 45%
		수지준칙	관리재정수지 ≤ GDP 대비 △2%
국가재정법 일부개정법률안	추경호의원 (2020. 6. 5.)	채무준칙	국가채무 ≤ GDP 대비 45%
		수지준칙	관리재정수지 ≤ GDP 대비 △3%
재정건전화법안	송언석의원 (2020. 7. 1.)	채무준칙	국가채무 ≤ GDP 대비 45%
		수지준칙	관리재정수지 ≤ GDP 대비 △2%
국가재정법 일부개정법률안	윤희숙의원 (2020. 7. 15.)	채무준칙	신규 국가채무 누적분 ≤ GDP 대비 3%
		수지준칙	수지 균형(단, 신규 국가채무 비율이 GDP 대비 0.5% 이하면 균형 간주)
국가재정법 일부개정법률안	정부 (2020. 12. 30.)	채무준칙	(국가채무 비율/60%)×(통합재정수지 비율/△3%) ≤ 1.0
		수지준칙	
국가재정법 일부개정법률안	박대출의원 (2022. 9. 20.)	수지준칙	관리재정수지 ≤ GDP 대비 △3% (국가채무 비율 60% 초과 시 한도를 △2%로 축소)

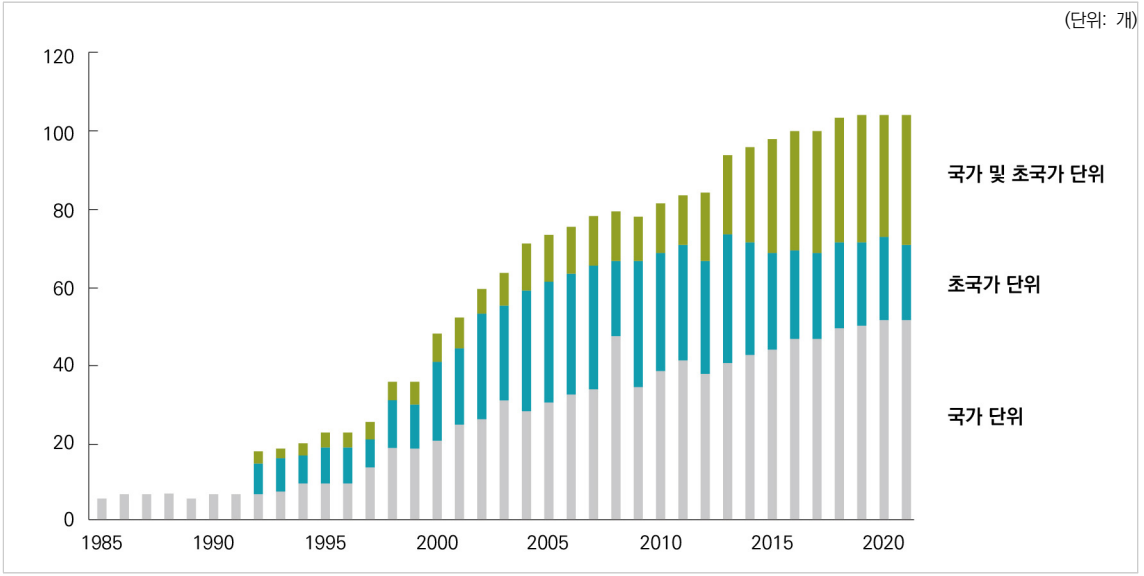
주: 음영 부분은 제21대국회(2020. 5. 30.~2024. 5. 29.) 이전에 발의된 의안으로 모두 임기만료 폐기됨
자료: 국회의안정보시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성

3. 재정준칙 도입의 국제 동향

IMF의 재정준칙 데이터[5]에 따르면, 2021년 기준으로 105개 국가가 재정준칙을 도입하여 운영하고 있음

- 재정준칙 운영 국가 중 34개국은 국가 단위와 초국가 단위의 준칙을 모두 도입하여 운영 중이며, 52개국은 국가 단위의 준칙, 19개국은 초국가 단위의 준칙만 운영하고 있음
  - ➢ 1992년 마스트리히조약으로 유럽 국가는 유로존(EEMU) 가입을 위해 채무 및 수지준칙을 도입해야 하였으므로 1990년대 이후 초국가 단위의 재정준칙 도입이 크게 증가함[6]
  - ➢ 초국가 단위의 재정준칙 도입과 관련하여 주요 초국가 단체로는 EU(European Union), CEMAC(Central African Economic and Monetary Community), EAMU(East African Monetary Union), ECCU(Eastern Caribbean Currency Union) 등이 있음[7]
- OECD 국가로 한정하면, 2021년 기준으로 캐나다, 한국, 튀르키예를 제외한 35개국이 재정준칙을 도입하여 운영하고 있음
  - ➢ 캐나다의 경우 1998~2005년 동안 재정준칙을 운영하였으므로 실제 한국과 튀르키예만 재정준칙 운영 경험이 없음

그림 2 재정준칙 도입 국가 수 추이



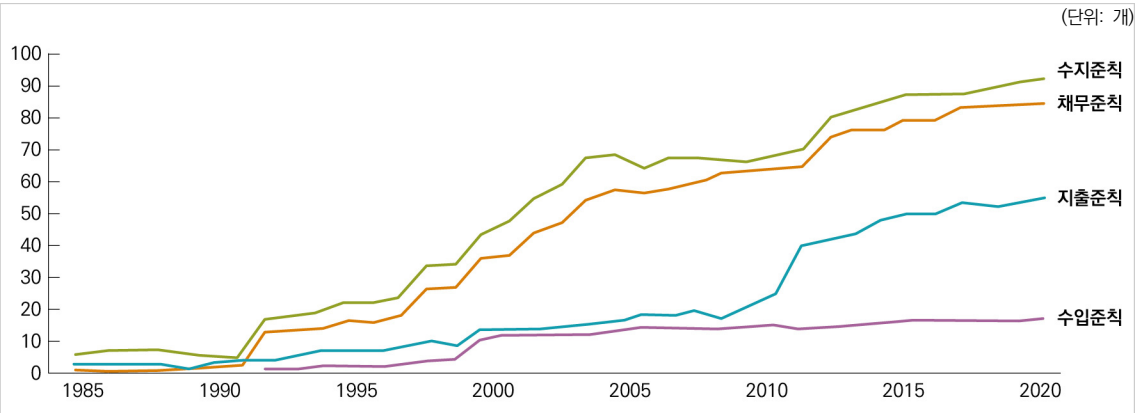
자료: IMF 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

5) https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm
6) IMF 자료에 따르면, EU 국가는 모두 국가 단위와 초국가 단위의 준칙을 운영하고 있음
7) Davoodi et al.(2022b), FISCAL RULES AT A GLANCE: AN UPDATE 1985—2021, IMF Fiscal Affairs Department

재정준칙 유형별로 보면, 수지준칙이 가장 많으며 다음으로 채무준칙, 지출준칙, 수입준칙 순임

- 재정준칙을 도입한 국가는 보통 2~3개의 준칙을 운영하고 있는데, 2021년 기준으로 수지준칙 수는 93개, 채무준칙은 85개, 지출준칙은 55개, 수입준칙은 17개임
  - ➢ 재정준칙을 도입한 국가가 운영하는 준칙 수는 2021년 기준으로 평균 2.4개이며, EU 국가의 경우 3.1개, 국가 단위의 준칙만 운영하는 국가는 2.1개임
  - ➢ 1990년대 EU의 안정성장협약(SGP)[8]으로 채무 및 수지준칙의 도입이 크게 증가하였고, 2010년대 이후 지출준칙을 도입하는 국가가 증가하고 있는 추세임

그림 3 유형별 재정준칙 수 추이



자료: IMF 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

「2세대 재정준칙」

- Davoodi et al.(2022a)은 European Commission의 재정준칙 지수(Fiscal Rule Index)[9] 산출방식을 활용하여 재정준칙의 강도가 어떻게 달라졌는지를 분석함[10]
- 2010년과 비교하여 2021년의 재정준칙은 유연성(flexibility)은 커지고, 단순성(simplicity)과 지속가능성(sustainability)은 감소한 것으로 나타남("2세대 재정준칙")
- 유연성이 커진 것은 예외조항(escape clause)이 증가한 것을 의미하며,[11] 단순성이 감소한 것은 운영하는 재정준칙의 수가 늘어난 것을 의미함
- 지속가능성은 채무준칙의 유무, 채무준칙의 개정 빈도, 채무준칙의 기준으로부터 벗어난 정도로 측정하였는데, 최근에 지속가능성이 낮아진 것은 코로나19 팬데믹 이후의 상황이 반영된 것으로 보임

8) 1997년 발효된 안정성장협약(Stability and Growth Pact)은 1992년 마스트리히조약의 재정준칙을 명확화하였는데, 채무준칙은 국가채무의 한도를 GDP 대비 60%, 수지준칙은 재정수지 적자 한도를 GDP 대비 3%로 설정함

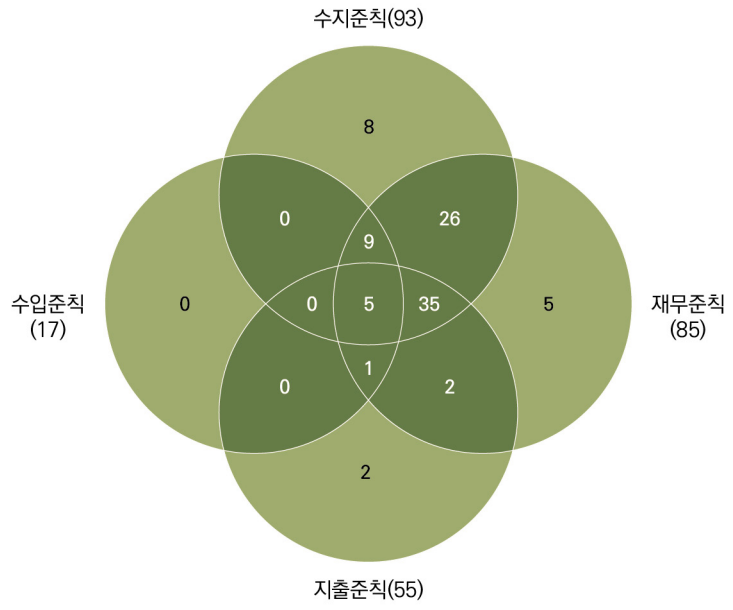
9) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/fiscal-frameworks-eu-member-states/fiscal-rules-eu-member-states_en#what-are-numerical-fiscal-rules

재정준칙을 운영하는 가장 보편적인 방식은 수지준칙과 채무준칙을 함께 운영하는 경우임

- 2021년 기준으로 재정준칙을 운영하는 105개 국가 중 75개국이 수지준칙과 채무준칙을 함께 운영하고 있음
  - ➢ 이들 국가 중 일부는 부가적으로 지출준칙을 추가하거나(35개국), 수입준칙을 추가하거나(9개국), 지출준칙과 수입준칙을 모두 운영하는 경우(5개국)도 있음
  - ➢ 채무준칙만 운영하는 국가는 5개국, 수지준칙만 운영하는 국가는 8개국, 지출준칙만 운영하는 국가는 2개국으로 나타남

그림 4 유형별 재정준칙 운영 현황(2021년)

(단위: 개)



자료: IMF 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 수지준칙만 운영하는 국가의 경우, 재정총량의 관리지표는 일반적인 재정수지뿐 아니라 구조적 재정수지, 기초재정수지 등으로 다양하나 주요 내용은 수지 균형으로 보임
  - ➢ 수지준칙의 포괄범위는 대부분 중앙정부에 한정되어 있으며, 예외조항(escape clause)[12]은 1개 국가(스위스)를 제외하면 별도로 없는 것으로 나타남

10) Davoodi et al. (2022a), Fiscal Rules and Fiscal Councils Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic, IMF Working Paper WP/22/11
11) 경기변동을 고려하는 수지준칙을 운영하는지도 포함됨(Budget balance rule defined in cyclically adjusted terms)
12) The rule has an escape clause that the government can exercise if there is a supermajority approval in the budget deviating from the rule in "exceptional circumstances."(Davoodi et al., 2022b: 116)

표 3 수지준칙만 운영하는 국가 현황(2021년 기준)

국가	도입 시기	주요 내용	포괄범위	예외조항
칠레	2001년	구조적 재정수지 균형 달성	중앙정부	없음
홍콩	1997년	재정수지 균형 달성	일반정부	없음
일본	1947년	기초재정수지 흑자 달성(~FY2025)	중앙정부	없음
뉴질랜드	1994년	적정 채무 수준*을 유지할 때까지 재정수지 흑자 유지 *3년 및 10년 기간 평균으로 설정	중앙정부	없음
나이지리아	2007년	재정수지 적자 한도 설정(GDP 대비 3%)	중앙정부	없음
노르웨이	2001년	구조적 재정수지 적자(Non-oil structural deficit) 한도 설정 (GPFG* 수익률 3% 고려) *GPFG: the Government Pension Fund Global	중앙정부	없음
스위스	2003년	구조적 재정수지 균형 달성	중앙정부	있음
투르크메니스탄	2015년	재정수지 균형 달성	중앙정부	없음

주: 도입 시기는 수지준칙 최초 도입 시기 기준이며, 주요 내용은 최근 운영 기준임
자료: IMF 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

4. 시사점

해외 사례를 볼 때 하나의 준칙만을 운영하는 국가는 많지 않으므로 우리의 재정 상황을 고려하여 지출을 직접 통제하거나 국가채무 수준 자체를 관리하는 준칙의 도입에 대해서도 검토가 필요함

- 이번 방안은 수지준칙으로 단일화된 형태로서 기존 방안에 비해 단순하여 적용가능성이 높고 운영이 용이한 장점이 있으나, 해외 사례를 볼 때 하나의 준칙만을 운영하는 국가는 많지 않음(수지준칙 8개국, 채무준칙 5개국, 지출준칙 2개국)
- 최근 급격히 증가한 지출 수준과 국가채무 수준을 고려하여 지출을 직접 통제하거나 국가채무 수준을 관리하는 준칙에 대해서도 검토가 필요함
  - ➢ 정부는 추가 지표로 총지출 대비 의무지출 비율, 일반회계지출 대비 국고채이자지출 비율, 적자성채무 비율 등을 활용한다는 계획인데, 이러한 지표는 수지준칙의 이행을 위한 것임(「재정준칙 도입 방안」, 2022. 9. 13.)

정부의 이번 방안은 명시적으로 채무준칙을 도입하고 있지 않으나, 목표 국가채무 수준에 대해서도 논의가 필요함

- 이번 방안은 국가채무 비율이 일정 수준(60%)을 초과할 경우 관리재정수지 한도를 축소하는 내용을 포함하고 있으나, 수지 한도가 축소되더라도 국가채무는 증가할 수 있음
- 목표 국가채무 수준을 정하는 문제는 이론적 논의뿐 아니라 사회적 합의도 필요한데, 최근 국가채무의 증가 속도를 고려하여 관련 논의를 활성화할 필요가 있음
  - ➢ 참고로, 국회예산정책처의 「2022~2031년 중기재정전망」(2022.10.)에 따르면, 정부의 2023년도 예산안과 2022~2026년 국가재정운용계획을 반영한 결과 2031년 국가채무 비율은 58.5%로 전망됨

우리나라와 OECD 주요국의 연금개혁 동향 : 국민연금과 기초연금을 중심으로

김 우 림 추계세제분석관 (02-6788-3738)

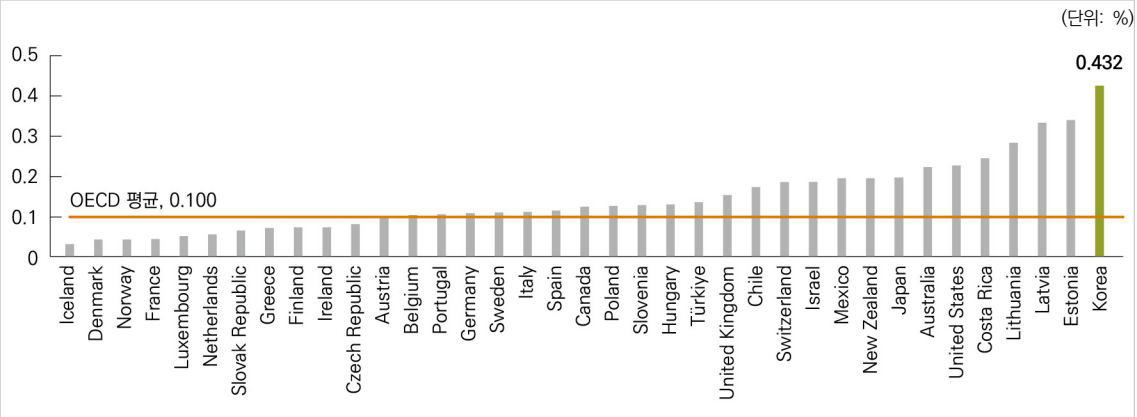
1. 논의 배경

현재 우리나라는 국민연금의 재정적 지속가능성을 제고해야 하는 동시에 노인에게 적정 노후소득을 보장해야 하는 이중과제에 직면

- 국회예산정책처의 2022년 장기재정전망 결과 국민연금은 2043년 재정적자로 전환된 후 2057년 적립금이 고갈될 것으로 전망되므로 연금 재정의 지속가능성 제고를 위한 제도 개선이 필요한 상황[1)]
- 국민연금의 재정적 지속가능성을 제고하기 위해서는 1차적으로 수입 확충 또는 급여 삭감 등의 노력이 필요하므로 보험료율이나 수급개시연령 등의 조정을 통한 개선 등에 관한 논의가 가능
  - ➢ 수입 확충의 경우 보험료율의 상향 조정을 통해 기여금 수입을 확대하는 등의 조치 고려 가능
  - ➢ 급여 삭감과 관련하여 국민연금 소득대체율이 OECD 국가 중 상대적으로 낮은 상황이므로 소득대체율의 하향 조정은 어려운 과제이나 수급개시연령 조정 등을 통해 생애연금급여 수준의 간접적인 조정은 가능
- 다만, 우리나라는 국민연금 제도의 미성숙으로 현 세대 노인들에 대한 포괄성과 급여 수준이 낮은 상황
  - ➢ 국민연금의 소득대체율[2)]은 40년 가입자를 기준으로 계산하고 있으나 우리나라 국민연금은 1988년 도입되어 아직 40년 가입자가 발생하지 않음
  - ➢ 국민연금이 전국민을 대상으로 운영된 것은 1999년부터의 일로, 그 이전의 근로세대에 대해서는 포괄성이 낮음
- 동시에 우리나라 노인의 빈곤율이 상대적으로 높은 수준으로 나타나 적정 수준의 노후소득을 보장할 수 있도록 제도 개선이 요구됨
  - ➢ 우리나라 노인의 상대적 빈곤율은 지속적으로 하락하고 있으나 여전히 OECD 국가 대비 높은 수준
    * 통계청 발표에 따르면, 2021년 기준 우리나라 65세 이상 노인의 상대적 빈곤율은 39.3%로 전년도 40.4% 대비 1.1%p 하락
  - ➢ 국민연금공단의 국민노후보장패널 8차 조사(2019년) 결과에 따르면, 50세 이상 중고령자가 필요로 하는 월 최소생활비는 월 117만원, 적정생활비는 165만원 수준인데 반해, 2021년 기준 국민연금 20년 이상 가입자의 월평균 연금액은 94만원

1) 정부의 2018년 제4차 국민연금 재정계산에서는 2042년 적자 전환, 2057년 기금 고갈 전망
2) 소득대체율 개념은 전체 국민연금 가입자의 평균소득 수준인 사람이 40년간 보험료를 납부할 경우 전체 가입기간의 평균 소득액 대비 연금액 비율을 가리킴

그림 1 OECD 국가의 66세 이상 노인의 상대적 빈곤율



주: 1. 본 그림에서 상대적 빈곤율은 세후 소득이 중위소득의 50% 미만에 해당하는 사람의 비율을 가리킴
2. 일반적으로 2019년 기준이며 2019년 데이터가 없는 국가는 근접 연도 값 적용
(칠레, 아이슬란드는 2017년, 아일랜드, 이탈리아, 일본, 폴란드는 2018년, 호주, 멕시코는 2020년 기준)

자료: OECD Social Expenditure Statistics Database에서 추출하여 국회예산정책처 재작성

우리나라의 기초연금은 국민연금 개혁에 대한 보완제도로 도입되어 국민연금이 포괄하지 못하거나 급여가 낮은 노인에 대한 주요 소득보장제도로 기능하고 있고, 기초연금의 기준연금액이 국민연금 수급액과 연동되어 두 제도 간 연계성이 높으므로 국민연금 개혁 논의 시 기초연금 개편을 함께 다룰 필요

- 2007년 연금개혁 시 국민연금의 소득대체율을 기존 60%에서 40%로 단계적으로 하향 조정하는 대신 당시 국민연금 전체 가입자의 평균소득(A값)의 5% 수준을 소득하위 노인에게 지급하는 기초노령연금을 보완적 제도로 도입한 것이 기초연금의 시작이고, 현재 기초연금은 국민연금 수급자의 국민연금액 수준에 따라 지급액을 감액하고 있어 두 제도의 연계성이 높음
- 현 정부는 「새 정부 경제정책 방향」(2022.6.16.)을 통해 국민연금의 개편과 기초연금을 연계하여 급여 수준을 월 40만원까지 단계적으로 인상하겠다는 계획 발표
- 소득 하위 70%의 노인에게 지급하는 현행 기초연금의 대상을 전체 노인으로 확대(의안번호 12468, 고영인의원 대표발의)하거나 현행 30만 1,500원인 기초연금 최대 지급액(기준연금액)을 2023년부터 40만원으로 인상(의안번호 17377, 위성곤의원 대표발의)하는 「기초연금법 일부개정법률안」이 보건복지위원회에 계류 중
- 2018년 12월 정부가 국민연금의 제4차 재정계산 결과와 함께 제시한 '국민연금종합운영계획'에도 국민연금과 기초연금을 패키지로 개선하는 방안이 제시됨
  - ➢ 정부의 '국민연금종합운영계획'은 국민연금의 소득대체율과 보험료율, 기초연금의 급여 수준을 조합하여 4가지 정책조합 방안을 제시

표 1 제4차 국민연금 종합운영계획의 정책조합 방안

구 분		현행유지방안	기초연금 강화방안	노후소득강화방안①	노후소득강화방안②
주요내용	소득대체율	유지(40%[1)])	유지(40%[1)])	2021년부터 45%	2021년부터 45%
	보험료율	유지(9%)	유지(9%)	2031년까지 12% (2021년부터 5년마다 1%p씩 인상)	2036년까지 13% (2021년부터 5년마다 1%p씩 인상)
	기초연금 수준	2021년 30만원	2021년 30만원, 2022년 이후 40만원	2021년 30만원	2021년 30만원
정부 전망 적립금 소진 시기		2057년	2057년	2063년	2062년

주: 1) 현재 소득대체율은 2008년 50%에서 매년 0.5%p씩 낮아져 2028년 40%에 도달한 뒤 유지 예정
자료: 보건복지부의 「제4차 국민연금 종합운영계획」(2018.12.)을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

최근 국회를 중심으로 국민연금의 모수개혁 및 기초연금 등과 연계한 구조개혁이 논의 중이라는 점을 고려하여, 국민연금과 기초연금 현황 및 논의 동향과 더불어, OECD 주요국을 중심으로 하는 해외사례 검토를 통해 향후 국민연금 및 기초연금 개혁 논의에 대한 시사점을 도출

- 정부는 국민연금 개혁을 110대 국정과제에 포함하고 제도 개혁을 위한 사회적 합의도출을 추진하겠다는 계획을 발표
  - ➢ 정부는 2023년 3월에 제5차 국민연금 재정계산 결과를 발표하고, 2023년 10월까지 국민연금 개혁에 대한 단일안을 국회에 제출하겠다는 방침
  - ➢ 정부는 당초 공적연금개혁위원회를 통해 특수직역연금 제도를 포함한 공적연금에 대한 개혁 논의를 시작하겠다는 방침을 발표[3)]
- 현재 국회는 4대 공적연금과 기초연금 등의 개혁방안을 논의하고, 관련 법률안을 심사·처리하기 위한 연금개혁특별위원회를 설치하여 운영 중(운영 기간: 2022년 7월~2023년 4월)
  - ➢ 연금개혁특별위원회는 민간자문위원회를 설치하여 2022년 12월 31일까지 개혁 방향을, 2023년 1월 30일까지 공적연금 개혁방안을 제출받아 논의할 예정
    * 민간자문위원회가 제출한 개혁방안을 기초로 이해당사자들의 의견과 국민의 의견을 수렴할 계획

3) 2022년 8월 2일 대통령실 언론브리핑을 통해 발표한 내용으로, 이후 정부가 제시한 공적연금개혁위원회는 국회 산하에 연금개혁특별위원회를 두는 것으로 변경됨

2. 국민연금 및 기초연금의 연혁 및 재정 현황

가. 국민연금 및 기초연금 연혁

국민연금은 1988년 도입된 이후 대상자를 확대해왔으며, 1998년과 2007년 두 차례에 걸쳐 연금개혁을 실시

- 1988년 도입된 국민연금은 당시 보험료율 9%, 소득대체율 70%, 수급개시연령은 60세로 설계
  - 다만, 보험료율은 당시 「국민연금법 부칙」(법률 제3892호)에 따라 1989년부터 1992년까지는 3%, 1993년부터 1997년까지는 6%, 1998년부터는 9%가 설정되도록 정함
- 제도 도입 이후 1990년대 중반까지 지속적으로 대상자를 확대하는 과정에서 저부담·고급여 구조로 인해 재정적 지속가능성이 낮다는 지적[4]에 따라 정부는 1997년 6월부터 12월까지 국민연금 제도 개선기획단을 운영하고 이를 바탕으로 1998년 국민연금 개혁 실시
  - 보험료율은 기존에 정해진 9%로 유지하되, 소득대체율을 기존 70%에서 60%로 하향조정하고, 연금수급개시연령을 단계적으로 65세까지 상향조정하며, 노령연금 수급을 위한 최소가입기간을 10년으로 단축
    * 연금수급개시연령은 2013년부터 5년마다 1세씩 상향 조정하여 2033년에 65세가 되도록 설정
  - 1999년 4월부터 도시 자영업자로 적용 범위를 확대함에 따라 전국민연금 실시
  - 5년 주기로 실시하는 국민연금 재정계산 제도 도입
- 2003년 제1차 국민연금 재정계산 결과[5] 여전히 국민연금의 재정적 지속가능성이 높지 않은 것으로 나타나 2007년 두 번째 국민연금 개혁이 실시됨
  - 보험료율은 9%로 유지하되 소득대체율을 기존 60%에서 40%으로 단계적으로 조정
    * 소득대체율은 2008년부터 50%로 하향 조정하여 이후 매년 0.5%p씩 인하하여 2028년 40%에 도달하도록 설정
  - 국민연금의 보완적 제도로 기존의 경로연금을 재편한 기초노령연금을 2008년 도입[6]

4) 당시 한국개발연구원(KDI)이 1995년 7월 20일 발표한 "국민연금제도의 문제점과 개선과제"에서는 2022년부터 적자 전환, 2033년 기금 고갈 전망
5) 2036년 수지적자 발생, 2047년 기금소진 전망
6) 기초노령연금의 전신은 1999년 전국민 국민연금 적용을 앞두고 1998년 도입된 경로연금으로, 당시 만 65세 이상 노인 중 「생활보호법」에 규정된 보호대상자 및 저소득자를 대상으로 국민연금 특례노령연금의 최저지급액 수준을 지급

표 2 국민연금 제도 연혁

시행 시점	적용 범위	보험료율	소득대체율	수급개시연령	기타
1988.1.1.	상시근로자 10인 이상 사업장	3% (사용자 1.5%, 근로자 1.5%)	70%	60세	
1992.1.1.	상시근로자 5인 이상 사업장으로 적용범위 확대				
1993.1.1.		6% (사용자 2%, 근로자 2%, 퇴직금전환금 2%)			
1995.7.1.	농어촌거주자로 적용 범위 확대				
1998.1.1.		9% (사용자 3%, 근로자 3%, 퇴직금전환금 3%)			
1998년 (1999.4.1.)	1차 제도개혁 (1999.4.1.부터 실시) 도시 자영업자로 적용 범위 확대 (전국민 연금 실현)	9% 유지 (사용자 4.5%, 근로자 4.5%)	70% → 60%	60세 → 65세 (2033년 65세 도달)	최소가입기간 단축 (15년 → 10년), 국민연금 재정계산제도 도입
2003.7.1.	근로자 1인 이상 법인·전문직종 사업장으로 적용 범위 확대				
2006	근로자 1인 이상 사업장 전체로 적용 범위 확대				
2차 개혁 (2007년)		9% (변동 없음)	60% → 40% (2028년 40% 도달)	변동 없음	기초노령연금 도입 크레딧 제도 도입

2007년 국민연금 개혁에 대한 논의가 진행되는 과정에서 노인빈곤과 국민연금 사각지대 문제에 대한 대응이 미흡하다는 지적에 따라 정부는 기존의 경로연금을 기초노령연금으로 재편

- 2008년 1월 제도 도입 당시 기초노령연금은 만 70세 이상 노인 중 소득 하위 60%에 해당하는 사람을 대상으로 하였으나, 2008년 8월부터 만 65세 이상 노인으로, 2009년 1월부터는 소득 하위 70%로 그 대상을 확대
- 연금액은 국민연금 전체 가입자의 평균소득월액(A값)의 5% 수준으로 책정하되, 가구 유형에 따라 급여액을 상이하게 지급
  - ➢ 2008년 연금액은 8만 4천원으로 하고, 매년 국민연금 A값에 따라 조정
  - ➢ 기초노령연금 수급에 따른 소득역전을 최소화하기 위해 소득인정액 구간에 따라 연금액 일부를 감액하여 지급하고, 본인과 배우자가 모두 수급하는 경우 연금액에 각각 20%를 감액하여 지급
  - ➢ 기초노령연금의 전신인 경로연금과 달리 국민연금과의 중복 수급을 허용
- 2014년 7월부터 기초노령연금을 기초연금으로 개편하고 연금액을 국민연금 A값의 10% 수준으로 상향
  - ➢ 2014년 6월 기초노령연금의 연금액은 9만 9,100원이었으나 2014년 7월부터 기초연금 도입으로 기준연금액이 20만원으로 설정

➢ 기초노령연금과 달리 국민연금과 중복수급하는 사람에게 국민연금 수급액과 연계하여 연금액의 일부를 감액하여 지급

● 기초연금의 기준연금액은 매년 전국소비자물가변동률에 따라 인상[7]하도록 되어 있으나 2018년과 2021년에는 이와 무관하게 기준연금액을 각각 20만원과 25만원으로 인상

➢ 2019년 4월부터 2020년 12월까지 소득 하위계층에게는 연금액 차등지급

* 2019년 4~12월에는 소득 하위 20% 이하인 사람에게, 2020년 1~12월에는 소득 하위 40% 이하인 사람에게 기준연금액 30만원 적용

표 3 기초연금 제도 연혁

구 분	대상자	연금액
(2008.1.~2014.6.) 기초노령연금	(2008.1.~7.) 만 70세 이상 노인 중 소득 하위 60% (2008.8.~) 만 65세 이상 노인 중 소득 하위 70%	국민연금 A값의 5% 수준 (매년 국민연금 A에 따라 인상)
(2014.7.~현재) 기초연금	만 65세 이상 노인 중 소득 하위 70%	국민연금 A값의 10% 수준 (매년 소비자물가상승률에 따라 인상)

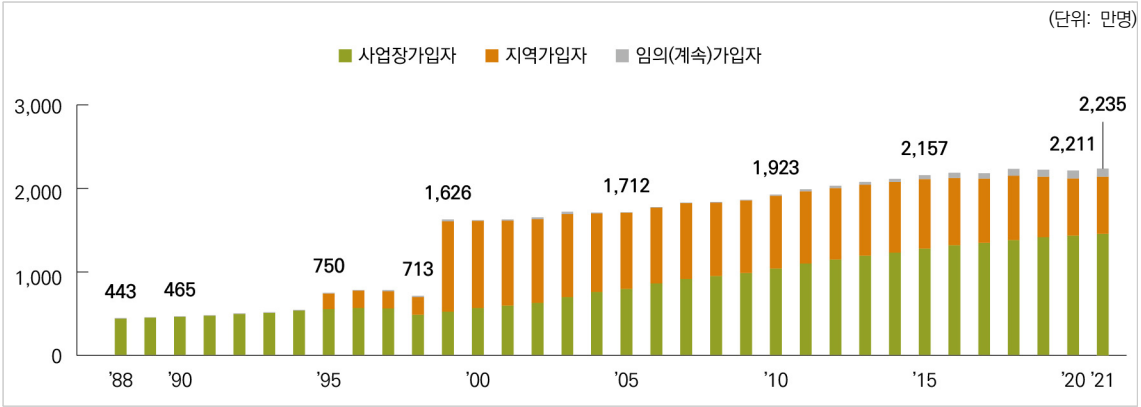
나. 국민연금 및 기초연금 현황

(1) 국민연금 현황

「국민연금법」에 따라 국내 거주 18세 이상 60세 미만 국민이 가입하여 기준소득월액의 9%의 보험료를 납부하고, 가입기간 및 연령 등 수급요건을 충족한 경우 노령·장애·유족연금 등의 급여를 수급

● 국민연금 가입자 수는 1999년 전국민 대상 제도가 된 후 현재까지 지속적으로 증가하여 2021년 기준 2,235만명

그림 2 국민연금 가입자 수 추이



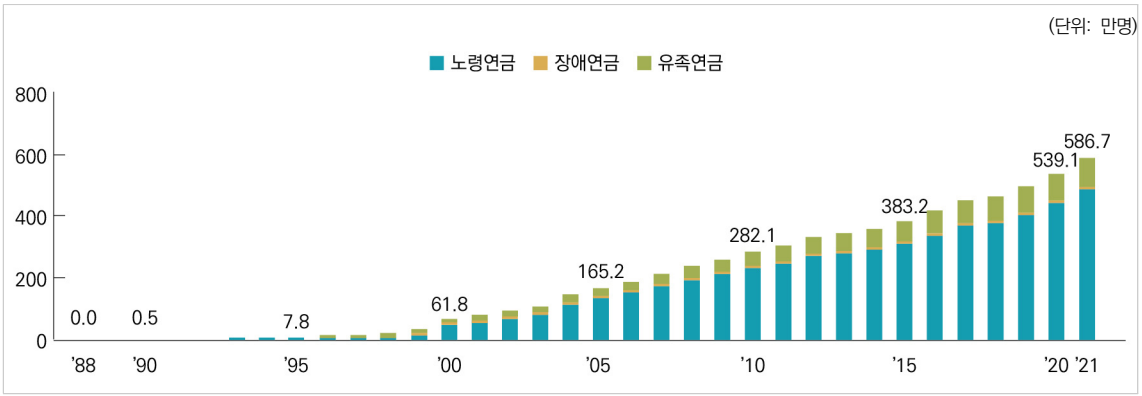
자료: 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

7) 다만, 연금액에 대하여 5년마다 적정성 평가를 실시하도록 함

● 국민연금 수급자 수는 지속적으로 증가하여 2021년 기준 586.7만명

➤ 일시금 수급자를 포함할 경우 2021년 수급자 수는 607.0만명

그림 3 국민연금 수급자 수 추이



주: 일시금(반환·사망·장애) 수급자 수 제외
자료: 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

● 2022년 기금운용계획 기준 국민연금기금 수입은 연금보험료 53.14조원을 포함한 73.72조원이고, 지출은 연금급여 30.61조원을 포함한 31.46조원

➤ 최근 5년(2017~2021년)간 국민연금기금 재정수지는 흑자를 보이고 있고, 적립금은 증가 추세

표 4 국민연금기금 재정 추이

(단위: 조원)

구 분	2017	2018	2019	2020	2021	2022 계획
수입(A)	59.10	61.76	66.26	72.40	94.05	73.72
연금보험료	41.78	44.37	47.80	51.22	53.54	53.14
기금운용수익	17.24	17.30	18.37	21.10	40.43	20.49
정부내부수입	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
기타	0.07	0.08	0.08	0.07	0.08	0.09
지출(B)	19.76	21.44	23.51	26.45	29.94	31.46
연금급여	19.08	20.75	22.76	25.65	29.14	30.61
기금운영비 및 기타	0.68	0.68	0.75	0.80	0.81	0.86
재정수지(A－B)	39.34	40.32	42.75	45.95	64.11	42.26
적립금	621.64	638.78	736.65	833.73	948.72	990.98

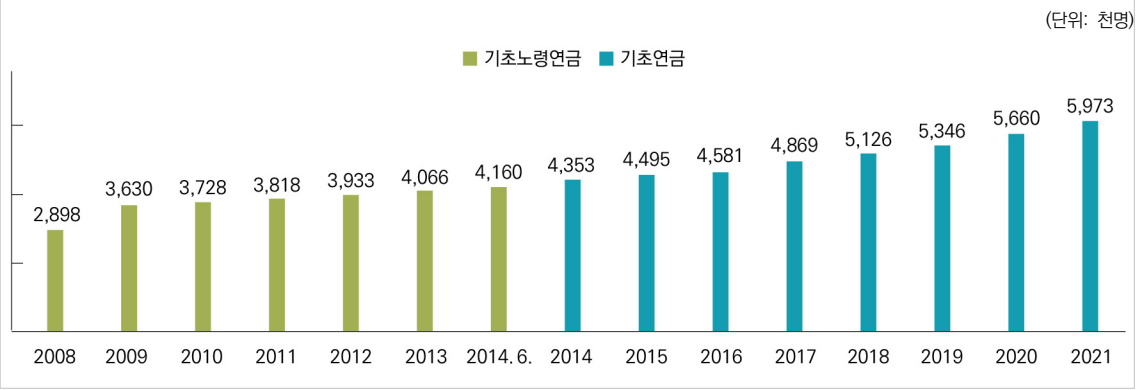
주: 1. 수입의 기타는 잡수입 및 융자원금회수로 구성
2. 지출의 기금운영비 및 기타는 기금운영비 및 사업비(연금급여 제외)로 구성
자료: 보건복지부

(2) 기초연금 현황

「기초연금법」에 따라 65세 이상 노인 중 소득 하위 70%에게 최대 기준연금액을 지급

- 기초노령연금의 수급자 수는 2008년 289.8만명에서 2014년 6월 416.0만명까지 증가하였고, 기초연금의 수급자 수는 2014년 435.3만명에서 2021년 597.3만명까지 증가(노인인구의 67.6%)

그림 4 기초연금 수급자 수 추이



주: 2014년 6월을 제외하고 각 연도 12월 기준
자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

- 국민연금과 기초연금을 동시 수급하는 사람의 수는 지속적으로 증가하는 추세

표 5 국민연금 및 기초연금 동시 수급자 추이

(단위: 만명)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
국민연금 수급자 수 (A)	359	383	414	448	477	516	559	607
기초연금 수급자 수 (B)	435	450	458	487	513	535	566	597
동시수급자 수 (C)	132	144	154	175	196	214	238	265
(C/A)	36.9	37.7	37.3	39.1	41.1	41.4	42.7	43.7
(B/A)	30.4	32.1	33.6	36.0	38.2	40.0	42.1	44.4

주: 국민연금 수급자 수는 일시금 수급자 제외
자료: 보건복지부 및 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

➢ 2021년 기준 기초연금 수급자 597.3만명 중 기초연금과 국민연금을 동시에 수급하는 사람은 265만명(기초연금 수급자의 44.4%)이고, 무연금자는 328.5만명(55.0%)

그림 5 기초연금 수급자 구조

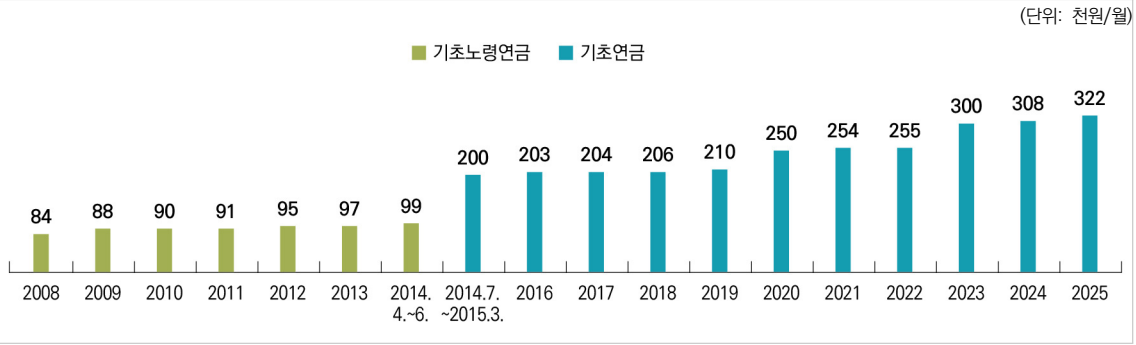
소득 수준 ↓

국민연금 수급자 / 기초연금 수급자(소득하위 70%)

대상자		기초연금	적용자 수 (2021년, 만명)
국민연금만 수급		비수급	344.9
기초연금·국민연금 동시수급	• 국민연금 노령연금 연금액이 기초연금 기준연금액의 150%를 초과	'국민연금 수급 직전 3년간 전체 가입자의 평균소득월액(A값)'을 고려하여 급여 감액	48.6
	• 국민연금 노령연금 연금액이 기준연금액의 150% 이하 • 국민연금 유족연금·장애연금 수급자 • 장애인연금·국민기초생활보장 수급자	기준연금액 지급	216.4
직역연금 특례 ※ 과거 기초노령연금 또는 장애인연금 수급자		부가연금액 지급 (기준연금액의 50%)	3.8
무연금자		기준연금액 지급	328.5

- 국민연금 A값의 5% 수준으로 설정된 기초노령연금의 월 연금액은 단독가구 기준 2008년 최대 8만 4천원에서 2014년 6월 9만 9,100원까지 인상
- 국민연금 A값의 10% 수준으로 설정된 기초연금의 기준연금액[8]은 2014년 7월 20만원으로 설정되었고, 이후 소비자물가상승률 또는 정책적 결정에 따라 인상되어 2022년에는 30만 7,500원으로 설정
  - ➢ 보건복지부의 2023년도 예산안에는 기초연금의 기준연금액이 32만 1,950원으로 반영

그림 6 기초연금 연금액 추이



주: 1. 기초노령연금의 지급액은 단독가구 기준, 기초연금의 지급액은 단독가구 기준연금액 기준(단, 2019년 4~12월에는 소득 하위 20% 이하인 사람에게, 2020년 1~12월에는 소득 하위 40% 이하인 사람에게 기준연금액 30만원 적용
2. 2008년부터 2013년, 2015~2017년은 당해연도 4월부터 차년도 3월까지 적용, 2019년은 당해연도 4월부터 12월까지 적용

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성

8) 단독가구 기준 최대연금액을 가리키는 용어로 기초연금제도에 대하여 사용

- 2008년 기초노령연금 도입 당시 예산은 2.8조원이었으나 2013년 4.3조원으로 증가하였고, 2014년 기초연금으로 개편된 이후 예산은 지속적으로 증가하여 2022년 20.0조원에 이름
  - ➢ 2022년 기준 기초연금 예산은 20.0조원으로 국비 16.1조원, 지방비 3.9조원 소요
  - ➢ 2023년도 예산안에는 국비 18.5조원, 지방비 4.0조원의 예산을 반영

표 6 기초(노령)연금 예산 추이

(단위: 억원)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
합계	28,320	43,591	47,052	47,879	49,843	42,810	69,230	100,280
국비	22,134	34,144	37,144	38,066	39,754	32,097	52,001	75,824
급여비	22,094	34,106	37,110	38,036	39,725	32,072	51,771	75,634
기타 운영비 등	40	38	34	30	29	25	230	190
지방비	6,186	9,447	9,908	9,813	10,089	10,713	17,229	24,456
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023(안)
합계	103,091	105,660	118,423	147,409	168,080	188,802	200,106	225,719
국비	78,692	80,961	91,229	114,952	131,765	149,635	161,320	185,304
급여비	78,497	80,762	91,028	114,745	131,546	149,414	161,097	185,078
기타 운영비 등	195	199	201	207	219	221	223	226
지방비	24,399	24,699	27,194	32,457	36,315	39,167	38,786	40,415

주: 지방비는 급여비에만 소요
자료: 보건복지부

3. 국민연금 모수개혁과 관련된 OECD 주요국의 연금개혁 사례

우리나라보다 공적연금제도 운영 역사가 길고 인구고령화가 더 빨리 진행된 OECD 국가들은 우리나라와 마찬가지로 공적연금제도의 재정적 지속가능성을 제고하고 노인의 적정소득을 보장하기 위해 보완적인 제도를 함께 추진하는 등의 노력을 기울이고 있음

가. 보험료율 인상

우리나라 국민연금 보험료율은 9%로 OECD 주요국 중 낮은 수준

- OECD 주요국의 공적소득연계연금 제도의 보험료율은 2022년 기준으로 캐나다 11.4%, 일본 18.3%, 스웨덴 18.5%, 독일 18.6% 등
  - ➢ 2020년 기준으로 의무가입 공적연금 제도를 운용하고 있는 OECD 30개국 중 우리나라의 보험료율이 두 번째로 낮음

표 7 OECD 주요국의 공적소득연계연금 보험료율(2022년 기준)

(단위: %)

한국	캐나다	미국	벨기에	일본	스웨덴	독일	핀란드	노르웨이	그리스	프랑스	이탈리아
9.0	11.4	12.4	16.36	18.3	18.5	18.6	24.85	23.2	26.5	27.8	33.0

주: 1. 핀란드는 사용자가 17.0%를 부담하고 근로자는 연령에 따라 보험료율이 다름(53~62세는 8.65%, 그 외는 7.15%)
2. 프랑스는 소득구간을 나누어 보험료율을 차등 부과(소득 상한까지는 사용자 3.15%, 근로자 4.72% 등 총 7.87%, 소득 상한의 8배까지는 사용자 8.64%, 근로자 12.95% 등 총 21.59%)
3. 스웨덴은 소득연금에 16%를 부과하고, 개인연금인 프리미엄연금에 2.5%를 부과

자료: OECD의 「Pensions at a Glance 2021」(2021) 및 Finnish Centre for Pensions, Government of Canada 웹사이트 등의 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

스웨덴은 1998년 연금개혁을 통해 기존에 확정급여(Defined Benefit)[9] 방식으로 운영하던 소득연계연금 제도를 1999년부터 명목확정기여(Notional Defined Contribution)[10] 방식으로 전환하고, 보험료율을 기존 13%에서 18.5%로 인상

- 공적 소득연계연금 제도인 소득연금(Income Pension) 대한 보험료율은 16%이며, 나머지 2.5%는 프리미엄연금에 기여
  - ➢ 프리미엄연금은 1998년 연금개혁을 통해 도입된 의무가입 사적연금 제도로 민간부문의 보험, 은행, 투자회사 등이 운영하는 지정된 연금펀드에 가입자별 계정을 만들어 운용

일본 후생연금의 보험료율은 1960년 3.5%(표준보수 기준)에서 2004년 10월 13.934%(총보수 기준)[11]까지 지속적으로 인상하였고, 2004년 연금개혁을 통해 2017년까지 18.3%로 단계적으로 인상

- 2004년 10월부터 매년 0.354%씩 인상(2017년 9월에만 0.118% 인상)하여 2017년 18.3% 도달

표 8 일본 후생연금 보험료율 변화 추이

(단위: %)

연도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
보험료율	13.934	14.288	14.642	14.996	15.350	15.704	16.058	16.412	16.766	17.120	17.474	17.828	18.182	18.300

자료: 일본연금기구(日本年金機構) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

9) 확정급여 방식은 미래에 받는 연금액이 급여산식에 의해 확정되어 있는 제도를 가리킴
10) 명목확정기여 방식은 가입자가 납부한 기여금에 정부가 정한 수익률을 적용하여 가입자별 개인 계정에 명목상 기록하고 퇴직 시 기록된 누적 자산과 기대수명에 따라 월 연금액을 결정하는 방식으로, 실제 가입자의 기여금은 당해연도 연금 급여 지출에 재원으로 활용하는 부과방식으로 운영됨
11) 기존에 표준보수를 기준으로 한 연금 보험료율은 2003년 3월 기준 17.35%였으나, 2003년 4월 총보수를 기준으로 산정하는 것으로 제도가 변경되어 보험료율이 13.58%가 됨

독일은 2001년 연금개혁을 통해 미래 보험료율의 목표를 2020년 20%, 2030년 22% 이하로 설정

- 독일은 매년 연금 지급에 소요되는 비용을 해당 연도 가입자의 보험료 수입으로 충당하는 부과방식으로 운영[12] 되어 보험료율이 연금 지급액에 따라 달라지고 있었는데, 2001년 연금개혁 당시 재정계산 결과 2030년 보험료가 30%를 상회할 것으로 전망되어, 보험료율을 2020년까지 20%, 2030년까지 22% 이하로 유지하는 것을 목표로 설정하는 한편, 보험료율 억제 조치를 보완하기 위해 보험감독원이 인증한 연금보험 상품에 가입하도록 하는 리스터연금 제도를 도입
  - ➢ 정부는 리스터연금에 보험료를 납부하는 사람들에 대하여 보조금을 지원(리스터연금 보조금 수급을 위한 보험료율은 2002년의 경우 1%, 2004년 2%, 2006년 3%였고, 2008년부터는 4%로 유지)
- 2022년 현재 독일의 연금 보험료율은 18.6%

캐나다는 1997년 연금개혁을 통해 보험료율을 기존 6%에서 2003년까지 9.9%로 단계적으로 인상하였고, 2016년 연금개혁을 통해 추가로 2023년까지 11.9%로 인상

- 2024년부터 기존의 소득상한액인 1차 소득상한을 초과하는 범위의 2차 소득상한을 설정하여 1차 소득상한 초과분에 대하여 총 8%의 추가보험료를 납부할 수 있도록 함(근로자·사용자 각각 4%, 자영업자 8%)
  - ➢ 2024년은 1차 소득상한액의 107%, 2025년부터는 소득상한액의 114%를 2차 소득상한으로 설정

표 9 캐나다 소득연계연금의 보험료율 인상 계획

구 분		2018	2019	2020	2021	2022	2023
보험료율	고용주·근로자 각각	4.95%	5.10%	5.25%	5.45%	5.70%	5.95%
	자영업자	9.90%	10.20%	10.50%	10.90%	11.40%	11.90%
소득상한		$55,900 (4.7백만원)	$57,400 (5.0백만원)	$58,700 (5.2백만원)	$61,600 (5.6백만원)	$64,900 (6.6백만원)	$65,700 (6.7백만원)

주: 원화 환산은 각 연도 평균 환율 적용(단, 2022년과 2023년은 2022년 11월의 평균 환율을 적용)
자료: 캐나다정부(Government of Canada)자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

12) 당시에도 일부 국고보조금은 있었음

나. 연금 수급개시연령 조정

2020년 기준으로 OECD 주요국 중 독일, 영국, 미국 등은 65세 이후에 연금을 수급할 수 있음

표 10 OECD 주요국의 연금 수급개시연령

(단위: 세)

구 분	한국	프랑스	핀란드	벨기에	캐나다	일본	독일	영국	미국
2020년 기준	62.0	64.5	65.0	65.0	65.0	65.0	65.7	66.0	66.0
법으로 확정된 상향조정된 연령	65.0	66.0	68.0	67.0	65.0	65.0	67.0	67.0	67.0

자료: OECD의 「Pensions at a Glance 2021」(2021)를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

스웨덴은 2020년 연금 수급개시연령을 상향조정하는 동시에 목표연령 개념을 도입하여 기대수명의 변화가 수급개시연령에 반영되도록 설계

- 스웨덴은 소득연금 최저수급연령을 설정하고, 고용보호를 받을 수 있는 최대 연령을 별도로 두어 최저수급연령부터는 경제활동을 하더라도 연금을 일부 감액하여 수급할 수 있도록 하고, 고용보호를 받을 수 있는 최대 연령 이후에는 감액 없는 완전연금을 수급할 수 있도록 함
- 현재 스웨덴의 소득연계 연금인 소득연금의 최저수급연령은 62세, 고용보호 최대 연령은 68세이나 2023년부터 각각 63세와 69세로, 2024년부터는 각각 64세와 69세로 상향조정될 계획
- 2026년부터는 목표연령(riktålder, target age)에 따라 소득연금과 보충연금의 최저수급연령이 조정될 계획
  - ➢ 2020년부터 평균 기대수명이 1년 늘어날 때 최저수급연령이 2/3년 연기되는 방식으로 목표연령이 설정되고, 이렇게 설정된 목표연령은 6년 후 연금 수급을 개시하는 사람들에게 최저수급연령으로 적용됨
    * 즉, 2020년 설정된 목표연령은 2026년 수급개시연령이 되는 것으로 현재 스웨덴 정부는 2020/2021의 목표연령을 67세로 확정하여, 이것이 2026/2027년의 최저수급연령으로 적용될 계획
  - ➢ 다만, 2026년부터 적용되는 최저수급연령과 그 직전의 최저수급연령 간의 차이를 어떻게 완화할 것인지에 대해서는 논의 중

핀란드는 2017년 연금개혁을 통해 1965년 이후 출생자의 연금의 수급개시연령이 기대수명에 연동하여 변경되도록 제도 변경

- 핀란드의 연금 수급개시연령은 당초 63세에서 1955년생부터 3개월씩 연장되어 1962~1964년생은 65세가 적용되고, 1965년 이후 출생자에 대해서는 2030년부터 수급개시연령이 기대여명에 연동됨
  - ➢ 1965년 이후 출생자는 근로생애(18세부터 은퇴연령까지)와 퇴직 후 기간(연금 수급개시연령에서의 기대여명)이 2025년과 동일한 수준을 유지하도록 하는 방식

- 다만, 연금 수급개시연령이 연장됨에 따라 연금의 임의가입이 가능한 최대 연령도 상향조정됨
  - ➢ 1957년과 그 이전 출생자는 68세, 1958~1961년 출생자는 69세, 1962년 이후 출생자는 70세까지 임의가입 가능

표 11 핀란드 소득연계연금의 연금수급개시 연령 현황

출생코호트	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	...
연금 수급 개시 연령	65세	65세 2개월	65세 3개월	65세 4개월	65세 6개월	65세 7개월	65세 8개월	...

자료: Finnish Centre for Pensions이 발간한 「Statutory Pensions in Finland – Long-term Projections 2019」(2019)자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

캐나다는 소득연계연금의 수급개시연령을 65세로 유지하되 기초연금과 보충연금의 경우 2012년 법 개정을 통해 수급개시연령을 2023년 65세에서 2029년 67세까지 단계적으로 상향조정하기로 결정

- 1958년 3월 이전 출생자까지 65세 적용, 1958년 2월 출생자로부터 출생시점이 2개월씩 늦어질수록 수급개시연령이 1개월씩 연기됨

표 12 캐나다의 기초연금 및 보충연금 수급개시연령

출생년월	1958년	1959년	1960년	1961년	1962년
1월	65세	65세+5개월	65세+11개월	66세+5개월	66세+11개월
2~3월		65세+6개월	66세	66세+6개월	67세
4~5월	65세+1개월	65세+7개월	66세+1개월	66세+7개월	
6~7월	65세+2개월	65세+8개월	66세+2개월	66세+8개월	
8~9월	65세+3개월	65세+9개월	66세+3개월	66세+9개월	
10~11월	65세+4개월	65세+10개월	66세+4개월	66세+10개월	
12월	65세+5개월	65세+11개월	66세+5개월	66세+11개월	

자료: Government of Canada, 「Old Age Security? Then these changes don't affect you」

일본의 후생연금의 수급개시연령은 65세이며 당초 70세까지 연기 수령이 가능하였으나 2020년 연금개혁에 따라 75세까지 연기가 가능하도록 조정

- 65세 이후로 연기할 경우 연금액이 70세까지는 연기한 개월당 0.7% 증가(연간 8.4%)되고, 75세까지는 연기한 개월당 0.7% 인상
  - ➢ 75세까지 연금 수급을 연기한 경우 연금액의 84%가 증액됨

다. 급여수준 조정

기여금이 있는 연금 방식의 제도 중 공적연금과 법정 의무가입 사적연금을 포괄한 '의무가입 연금'에 대하여 OECD 국가들의 소득대체율을 비교해 보면, 2020년 기준 우리나라의 소득대체율은 35.4%로 OECD 평균인 61.2%보다 낮은 수준

- OECD 국가 비교 시 활용되는 '소득대체율'은 22세에 입직한 평균소득자가 국가별로 설정된 의무가입기간을 충족했을 경우 연금수급개시 시점에서 계산되는 소득대체율로, 은퇴 이후 총 연금급여를 은퇴 전 총 소득으로 나눈 값을 가리킴[13)]

표 13 OECD 주요국의 의무가입 연금 전체를 합산한 소득대체율

(단위: %)

한국	일본	캐나다	미국	독일	노르웨이	스웨덴	영국	OECD	벨기에	핀란드	프랑스	스페인	이탈리아	덴마크
35.4	38.7	46.4	50.5	52.9	55.7	56.2	58.1	61.2	61.9	63.2	74.4	80.3	81.7	84.0

주: 1. 본 표는 공적연금과 법정 의무가입 사적연금을 포괄한 의무가입 연금에 대하여 2022년 22세에 노동시장에 진입한 남성 평균소득자가 국가별로 설정된 의무가입기간을 충족했을 경우 연금수급개시연령에서의 소득대체율(은퇴 이후 총 연금급여를 은퇴 전 총 소득으로 나눈 값)을 계산
2. 은퇴 전 소득에서 세금과 사회보장기여금을 제외한 순 소득대체율 기준으로 작성

자료: OECD의 「Pensions at a Glance 2021」(2021)를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

최근 캐나다는 소득연계연금의 소득대체율을 상향조정하였으나 그 외 국가들은 자동조정장치를 도입하여 급여가 인구, 기대수명, 재정상태 등에 따라 자동 삭감되도록 하는 조치를 취함

- 캐나다는 2016년 연금개혁 시 소득연계연금인 캐나다연금제도(Canada Pension Plan)의 소득대체율을 상향조정하면서 이에 대한 적절한 재원 마련을 위하여 보험료율을 동시에 인상
  - ➢ 보험료율을 2019년 25%에서 2023년 33.3%로 단계적으로 인상하는 동시에 동 기간 소득대체율을 25%에서 33.3%로 상향조정
    * 캐나다는 후술하는 것과 같이 소득연계연금 외에 기초연금제도와 보충연금제도를 동시에 운영하고 있기 때문에 이를 합산하였을 때의 소득대체율은 [표 13]에 나타난 것과 같이 2020년 기준 46.4%로 나타남

스웨덴은 1998년 연금개혁을 통해 1999년부터 소득연계연금에 자동급여 조정장치를 도입

- 스웨덴의 소득연금은 부과방식으로 운영되며, 일반적으로 연금 수급자는 본인이 낸 보험료 적립액에 소득지수(income index)를 적용한 금액을 연금으로 수령
  - ➢ 소득지수는 매년 가입자의 소득 변화에 따른 기여금 수입의 변화가 급여에 반영되도록 하는 역할을 수행

13) 소득대체율은 연금 수급기간에도 영향을 받기 때문에 연금 개시연령이 높아질수록 소득대체율이 높아짐

- 1998년 연금개혁을 통하여 연금부채가 기여금 자산[14]을 초과하는 경우(즉, 균형비가 1보다 작은 경우)에는 소득지수 대신 균형지수(balance index)를 사용하여 연금액을 계산하도록 제도 변경
  - ➢ 균형지수는 가입자의 평균소득 변화뿐만 아니라 부채와 수입 및 완충기금 간의 상대적인 크기까지 반영되도록 하는 역할을 수행

스웨덴 소득연금의 소득지수 및 균형지수

소득지수 = 전년도 소득지수 × (전년도 가입자 평균 소득 / 전전년도 가입자 평균 소득)
균형지수 = 소득지수 × [{(균형비 − 1) / 3} + 1]
이때, 균형비(balance ratio) = (전전년도 기여금 수입 + 전전년도 완충기금) / 전전년도 연금 부채

자료: Pensions Myndigheten이 발간한 「Orange Report 2018 –Annual Report of the Swedish Pension System–」(2019)를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

독일은 2004년 연금개혁을 통해 급여 계산 시 '지속가능성 계수(Nachhaltigkeitsfaktors; sustainability factor)'를 적용

- 독일의 공적연금은 매년 기여금이 연금포인트로 전환되는데, 이때 연금포인트는 해당연도 가입자 평균 소득 대비 본인의 소득 비율을 가리킴
- 누적된 연금포인트를 연금액으로 전환하기 위해서는 매년 적립된 연금포인트를 현재가치화하여 합산
  - ➢ 연금포인트를 현재가치화하기 위하여 2000년까지는 소득수준의 변화만 고려하였으나 2001년부터 기여율의 변화가 고려되기 시작했고, 2004년부터는 부양비 변화를 반영하는 지속가능성 계수를 도입
    - * 소득수준의 변화는 국민계정의 평균임금의 변화율로 반영
    - * 기여율의 변화는 사적연금인 리스터연금에 대한 기여율과 공적연금에 대한 기여율의 변화를 함께 반영
- 지속가능성 계수는 수급자 수 대비 가입자 수 비율(제도부양비)에 대한 전년도 대비 증가율을 반영

독일 공적연금 산정 시 적용되는 소득 계수, 기여율 계수, 지속가능성 계수

소득 계수 = 국민계정 평균임금$_{t-1}$ / 국민계정 평균임금$_{t-2}$
기여율 계수 = (100 − 리스터연금 기여율$_{t-1}$ − 공적연금 기여율$_{t-2}$) / (100 − 리스터연금 기여율$_{t-2}$ − 공적연금 기여율$_{t-2}$)
지속가능성 계수 = {1 − (가입자 수 대비 수급자 수 비율$_{t-1}$ / 가입자 수 대비 수급자 수 비율$_{t-2}$)} × α+1
이때, α = 0.25

주: α는 보험료율을 2020년까지 20%, 2030년까지 22% 이내로 유지할 수 있는 선으로 설정된 상수로 2004년부터 유지되는 고정값
자료: Bundesministerium für Arbeit und Soziales에서 발간한 「Pension Projections Exercise 2021」(2020)을 바탕으로 국회예산정책처 재작성

14) 연금부채(pension liability)란 당해연도 연금 지급액과 아직 지급이 시작되지 않은 연금 책무를 합한 값을 가리키고, 기여금 자산(contribution asset)이란 연금보험료 수입에 전환기간(기여금 수입이 연금 급여로 지출되기까지 소요되는 기간)을 곱하여 계산

일본은 2004년 연금개혁을 통해 급여의 인상률을 억제하는 '거시경제 슬라이드'를 도입

- 일반적으로 연금급여는 물가와 임금에 따라 조정되나 임금·물가 상승률이 슬라이드 조정률보다 큰 경우에는 슬라이드 조정률에 따라 연금급여가 변동되도록 하여 급여의 인상률을 억제
- 슬라이드 조정률은 공적연금 피보험자 수의 변동률과 평균수명 증가율을 반영

일본 후생연금의 거시경제 슬라이드

슬라이드 조정률 = 공적연금 피보험자 수의 변동률(2~4년 전 평균) × 평균수명 증가율

자료: 일본연금기구(日本年金機構)

핀란드는 2005년 연금개혁을 통해 기대수명 증가에 따라 연금개시시점의 연금액이 억제되도록 연금액 산정식에 '기대여명계수(life expectancy coefficient)'를 도입

- 기대여명계수는 각 출생 코호트의 62세에 시점을 기준으로 계산되는데, 2009년 62세인 1947년 코호트의 기대여명을 기준값인 1로 설정한 후 이에 대한 상대값으로 그 이후 코호트에 대한 기대여명계수가 설정됨
  - ➢ 다만, 향후 수급개시연령이 기대여명에 연동되는 경우, 기대여명계수가 결정되는 연령 시점이 현재 62세에서 수급개시연령에 맞게 달라질 예정

표 14 핀란드 소득연계연금의 기대여명계수 적용 현황

(단위: 년, 세, %)

기대여명계수 결정 시점 (출생코호트의 62세 도래 시점)	출생코호트	62세의 기대여명	기대여명계수	월 연금액에 대한 기대여명계수의 영향
2009	1947	21.7	1.00000	0.0
2010	1948	21.8	0.99170	-0.8
2011	1949	22.0	0.98689	-1,3
2012	1950	22.0	0.98351	-1.6
2013	1951	22.2	0.97914	-2.1
…	…	…	…	…

자료: Finnish Centre for Pensions 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

5. 소득연계연금을 보완하는 제도에 대한 OECD 주요국의 연금개혁 사례

우리나라가 국민연금을 보완하기 위해 기초연금을 도입한 것과 같이, OECD 국가 중에는 공적 소득연계연금을 보완하기 위해 기초연금이나 보충연금 제도를 도입한 국가들이 다수 있는데, 본 고에서는 유형별 대표성을 감안하여 일본, 스웨덴, 캐나다, 핀란드 등의 사례를 소개

- 기초연금은 노인에게 (준)보편적인 급여를 지급하는 제도로 일본의 국민연금의 사례가 있음
- 보충연금은 저연금 노인에게 급여를 지급하는 제도로 스웨덴의 보충연금과 독일의 최저연금 사례가 있음
- 캐나다, 핀란드 등은 소득연계연금 이외에 대상을 다르게 설정한 두 가지 제도를 동시에 운영 중
  - ➢ 캐나다는 준보편적인 급여를 지급하는 노령연금제도와 보충급여 제도를 운영
  - ➢ 핀란드는 저연금자를 대상으로 하는 기초연금과 기초연금으로도 최저연금소득 수준에 도달하지 못하는 사람들을 대상으로 하는 보충연금 제도를 운영

가. 일본의 후생연금 및 국민연금

일본은 전 국민을 대상으로 하는 국민연금 제도와 민간근로자 및 공공부문 근로자를 대상으로 하는 후생연금 제도를 운영

- 전 국민을 대상으로 하는 국민연금은 가입자가 낸 보험료와 국가재정을 재원으로 하여 가입기간에 비례한 연금을 지급하는 제도이고, 민간근로자와 공무원 등을 대상으로 하는 후생연금은 가입자가 낸 보험료를 주요 재원으로 하는 소득연계연금제도
- 1961년 도입된 국민연금 제도는 자영업자를 대상으로 하여 당시 민간근로자를 대상으로 한 후생연금 제도를 보완하려는 목적을 가짐
- 1985년 연금개혁을 통해 국민연금이 무소득 배우자를 당연가입자로 포괄함에 따라 전국민보험 시대가 되었고, 국민연금 가입자 중 수급요건을 충족한 사람들에게는 기초연금 급여(노령기초연금·장애기초연금·유족기초연금)를 지급
  - ➢ 당시 후생연금의 연금급여는 정액급여와 보수비례급여로 구성되어 있었는데, 1985년 연금개혁을 통해 후생연금의 정액급여는 기초연금 급여에 통합되었고, 후생연금에는 보수비례급여만 남게 됨

표 15 일본 공적연금 제도 및 가입대상

가입 제도		후생연금 (보험료를 재원으로 하는 소득연계연금제도)	
	국민연금 (보험료와 국가재정을 재원으로 하는 가입기간비례연금제도)		
대상자	자영업자 등	민간근로자, 공무원 등	제2호 피보험자의 무소득배우자
구 분	1호 피보험자	2호 피보험자	3호 피보험자

자료: 일본연금기구(日本年金機構)

일본의 국민연금 가입대상은 20세 이상 60세 미만 일본 거주자

- 국민연금 보험료는 자영업자 등의 1호 피보험자만 납부하고, 3호 피보험자는 배우자인 2호 피보험자의 후생연금 기여금 일부가 기초연금 회계로 전입되어 급여를 충당함에 따라 국민연금 보험료를 별도로 납부하지 않음
  - ➢ 국민연금 보험료는 정액으로 산정되는데, 2022년 4월 기준 월 16,590엔
    * 다만 본인·세대주·배우자의 전전년도 소득이 일정액 이하의 경우나 실업인 경우 등에는 보험료의 전액 또는 일부가 면제됨
  - ➢ 가입자 선택에 따라 월 400엔(약 4,000원)의 부가보험료를 추가 납부할 수 있는데, 이 경우 부가보험료 납부액의 50%인 200엔(약 2,000원)에 납부한 개월 수 만큼의 금액이 연금액에 가산되어 지급됨
- 국민연금은 보험료 외에 일반회계에서 급여 소요액의 50%를 지원
  - ➢ 기존 국고지원금은 급여 소요액의 1/3이었으나 2004년 연금개혁을 통해 지원율이 상향 조정됨

국민연금 가입자 중 수급자격기간이 10년 이상인 65세 이상 노인에게 최대 77만 7,800엔(약 760만원, 2022년 4월 노령기초연금 기준)을 지급

- 기존 최소 수급자격기간은 25년이었으나 2012년 연금개혁으로 2017년 8월 1일부터 최소 수급자격기간이 10년으로 단축됨
  - ➢ 다만, 2017년 7월 이전에 수급개시연령에 도달한 사람은 최소 25년 이상 가입해야 수급자격이 주어짐
- 노령기초연금은 40년간 보험료 납부 시 최대 급여를 지급[15)]
  - ➢ 최대 지급액에 수급자격기간을 480개월(40년)으로 나눈 금액을 곱하여 지급액을 산출하되 부가보험료를 납부한 사람에 대해서는 200엔(약 2,000원)에 부가보험료를 납부한 개월 수를 곱한 금액만큼 가산하여 지급
    * 보험료 면제 기간을 수급자격기간에 산입해주기 때문에 40년 동안 국민연금에 가입하였으나 전 기간 보험료 면제가 적용된 경우, 최대 지급액의 50%를 수급할 수 있음[16)]

15) 후생연금의 급여와 동일하게 장애기초연금은 장애 1~2급 판정시 지급하고, 유족기초연금은 국민연금 가입 중인 사람이 사망 시 생계가 유지되고 있던 유족에게 지급

16) 수급자격기간은 보험료 납부 개월과 보험료 면제 기간을 모두 포함하는 것으로, 보험료 전액 면제 기간에 대해서는 해당 기간의 1/2를, 보험료의 25%를 납부한 기간에 대해서는 해당 기간의 5/8을, 보험료의 50%를 납부한 기간에 대해서는 해당 기간의 3/4를 보험료의 75%를 납부한 기간에 대해서는

- 60~65세 조기 수급시 감액 수급: 65세에 미달하는 개월 수 × 0.4% 감액 (최대 24% 감액)
  * 1962년 4월 1일 이전 출생자의 감액률은 0.5%(최대 30%)
  * 감액 수급을 시작하면 사망시까지 지속적으로 감액된 급여가 지급됨
- 66~75세 연기 수급시 증액 수급: 65세 이후 개월 수 × 0.7% 증액(최대 84% 증액)
  * 1952년 4월 1일 이전 출생자 또는 2017년 3월 31일 이전 노령기초연금 수급권 발생자는 70세까지 연장 가능(최대 증액률은 42%)[17]

2020년 기준 공적연금 가입자 수는 6,745만명

- 국민연금 가입자 중 제1호 피보험자 수는 1,449만명, 제3호 피보험자 수는 793만명
- 후생연금 가입자 중 4,047만명은 민간근로자이고, 그 외는 공무원 등은 466만명

표 16 일본 국민연금 및 후생연금 가입자 현황(2020년)

(단위: 만명, %)

구 분	공적연금 피보험자 수 합계	국민연금 제1호 피보험자[1]	국민연금 제3호 피보험자	후생연금 피보험자 소계	후생연금 피보험자 소계	
					민간근로자[2]	공무원 등[3]
가입자 수	6,756	1,449	793	4,513	4,047	466
구성비	100.0	21.5	11.7	66.8	59.9	6.9

주: 1) 임의가입자 포함
2) 후생연금(민간근로자 대상)과 공제연금(국가공무원, 지방공무원, 사립학교교직원 대상) 통합 전의 후생연금 대상자를 가리킴
3) 후생연금과 공제연금 통합 전의 공제연금 대상자를 가리킴
자료: 일본 후생노동성의 「후생연금보험·국민연금사업 통계」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2020년 기준 국민연금 수급자 수는 3,528만명, 후생연금 수급자 수는 3,639만명이고, 기초노령연금의 평균 연금월액은 5.6만엔(약 61.7만원), 후생노령연금의 평균 연금월액은 10.9만엔(약 120.0만원)

- 기초노령연금의 평균 연금월액은 국민연금 25년 이상 가입자의 경우 56,529엔(약 62.5만원)이고, 국민연금 25년 미만 가입자 등[18]의 경우 19,315엔(약 21.3만원)
- 후생노령연금의 평균 연금월액은 25년 이상 가입자의 경우 150,352엔(약 166.1만원), 25년 미만 가입자의 경우 62,011엔(약 68.5만원)

해당 기간의 7/8을 산입

17) 1941년 4월 1일 이전 출생자는 연 단위로 증액이 결정되는데, 수급권 발생일로부터 신청시까지의 기간이 1년 이상 2년 이내면 12%, 2년 이상 3년 이내면 26%, 3년 이상 4년 이내면 43%, 4년 이상 5년 이내면 64%, 5년 이상이면 88% 증액

18) 국민연금 가입기간이 25년 미만인 사람 외에 1926년 4월 이전 출생자 중 복수 연금에 각각 1년 이상 가입한 사람으로서 각 연금의 최소가입기간 요건을 충족하지 못하였으나 각 연금의 가입기간을 모두 합산한 경우 최소가입기간을 충족하는 경우에도 노령기초연금 수급자가 될 수 있음

표 17 일본 국민연금 지급 현황(2020년)

(단위: 만명, 백만엔, 엔)

구 분	국민연금			후생연금		
	수급자 수	총 지급액	평균 연금월액	수급자 수	총 지급액	평균 연금월액
합계	3,528	240 (26.5억원)	56,791 (62.8만원)	3,639	271 (30.0억원)	104,710 (115.7만원)
(기초)노령연금	3,320	222 (24.5억원)	55,793 (61.7만원)	3,018	210 (23.2억원)	108,654 (120.0만원)
25년 이상	3,254	221 (23.3억원)	56,529 (62.5만원)	1,594	185 (20.4억원)	150,352 (166.1만원)
25년 미만	66	2 (0.2억원)	19,315 (21.3만원)	1,425	25 (2.8억원)	62,011 (68.5만원)
(기초)장애연금	200	17 (1.9억원)	72,017 (79.6만원)	48	3 (0.3억원)	103,085 (113.9만원)
(기초)유족연금	8	1 (0.1억원)	88,640 (98.0만원)	570	57 (6.3억원)	84,234 (93.1만원)

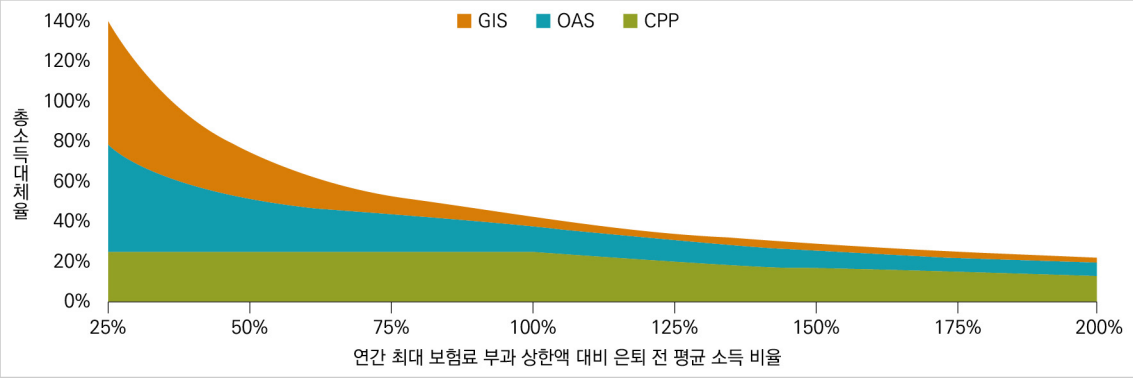
주: 1. 후생연금의 합계에는 통상유족연금 수급자에 대한 정보가 포함됨
2. 국민연금의 급여는 기초노령연금, 기초장애연금, 기초유족연금으로 구성되어 있고, 후생연금의 급여는 노령연금, 장애연금, 유족연금 등으로 구성됨
자료: 일본 후생노동성의 「후생연금보험·국민연금사업 통계」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

나. 캐나다의 캐나다연금제도, 기초연금 및 보충연금

캐나다의 공적연금체계는 근로자 및 자영업자를 대상으로 하고 보험료를 재원으로 하여 운영되는 캐나다연금제도(Canada Pension Plan)와 일부 고소득층을 제외한 노인에게 소득에 비례한 급여를 지급하기 위해 국가재정으로 운영하는 기초연금(Old Age Security) 및 보충연금(Guaranteed Income Supplement) 제도로 구성

- 당초 캐나다는 캐나다연금제도 도입 전인 1951년부터 보편적 수당방식의 기초연금 제도를 도입
  - ➢ 1951년 도입된 기초연금은 보편적 수당방식이었으나 1989년 최고소득층 노인을 대상으로 기초연금 급여의 전부 또는 일부를 환수하는 제도를 도입
- 기초연금에 더하여 1965년 캐나다연금제도를 도입한 이후 1967년에는 보충연금 제도를 도입
  - ➢ 보충연금은 기초연금 수급자 중 저소득 노인에게 부가급여를 지급하는 제도

그림 7 캐나다 공적연금 체계(2018년 기준)



자료: Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada, 「Multi-Pillar Pension Systems: Lessons from Canada and Internationally」, 2019.

캐나다의 기초연금은 65세 이상 노인 중 특정 고소득 노인을 제외한 대부분의 노인에게 급여를 지급

- 2022년 기준으로 2021년의 연소득이 $129,757(약 1억 3,600만원) 미만인 노인에게만 지급하되, 2021년 연소득이 $79,845(약 8,071만원) 이상인 노인부터는 급여액의 일부를 환수
  - ➢ 2021년 기준 노인의 약 95%에게 급여를 지급
- 2022년 기준 65세 이상 노인에게 최대 월 $666.83(약 70만원)를 지급
  - ➢ 2022년 7월부터 75세 이상에게는 급여액의 10%를 인상하여 지급
  - ➢ 소득 수준이 전액 연금액 상한 수준인 $79,845(약 8,071만원)를 넘은 사람은 본인 소득과 상한 소득의 차액의 15%를 환급해야 하므로, 결과적으로 수급자 본인 소득 수준에 따라 급여 감액 구간이 세분화 됨

캐나다의 보충연금은 기초연금 수급자 중 저소득 노인에게 급여를 지급하나 소득과 연동하여 급여를 감액

- 2022년 10월 단독 수급자 기준으로 2021년의 연간 소득이 $20,784(약 2,165만원) 미만인 노인에게 월 최대 $1,023.88(약 107만원) 지급
  - ➢ 기초연금을 수급하는 사람의 배우자, 수당(Allowance)[19]을 수급하는 사람의 배우자 등은 배우자의 소득에 따라 대상자 선정 여부 및 지급액이 결정됨
  - ➢ 기초연금 소득과 보충연금 소득을 제외한 소득 $23.99(약 2.5만원)당 1달러씩 감액하여 지급하므로 기초연금과 마찬가지로 급여 감액 구간이 세분화 됨
- 보충연금 급여액은 매년 1월, 4월, 7월, 10일에 소비자물가상승률에 따라 재설정 됨

19) 수당(Allowance)은 기존의 배우자수당(Spouse's Allowance)이 2000년 7월부터 수당으로 개편된 것으로, 기초연금과 보충연금 수급자의 60~64세인 배우자로 18세 이후 캐나다 거주기간이 10년 이상이면서, 본인과 배우자의 합산 소득이 일정 수준 이하인 사람에게 지급하는 급여

표 18 캐나다 보충연금 대상자 및 급여 수준(2022년 10월)

대상자	월 최대 급여액	연간 소득 상한
단독 수급자	$1,023.88 (107만원)	$20,784 (2,165만원)
기초연금 최대급여 수급자의 배우자	$616.31 (64만원)	(배우자 소득) $27,456 (2,981만원)
수당 수급자의 배우자	$616.31 (64만원)	(배우자 소득) $38,448 (4,001만원)
기초연금을 수급하지 않는 사람의 배우자	$1,023.88 (107만원)	(배우자 소득) $49,824 (5,191만원)

자료: Government of Canada 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

2022년 7월 기준 기초연금 수급자 수는 694.6만명, 보충연금 수급자 수는 225.2만명, 캐나다연금제도의 퇴직연금(retirement pension) 수급자 수는 574.8만명

표 19 캐나다 공적연금제도 지급 현황

(단위: 만명, 억달러)

구 분	수급자 수	총 지급액
캐나다연금제도(CPP)	574.8	512.2 (51.7조원)
기초연금(OAS)	694.6	444.8 (45.0조원)
보충연금(GIS)	225.2	136.9 (13.8조원)

주: 총지급액은 2021/2022 fiscal year 기준

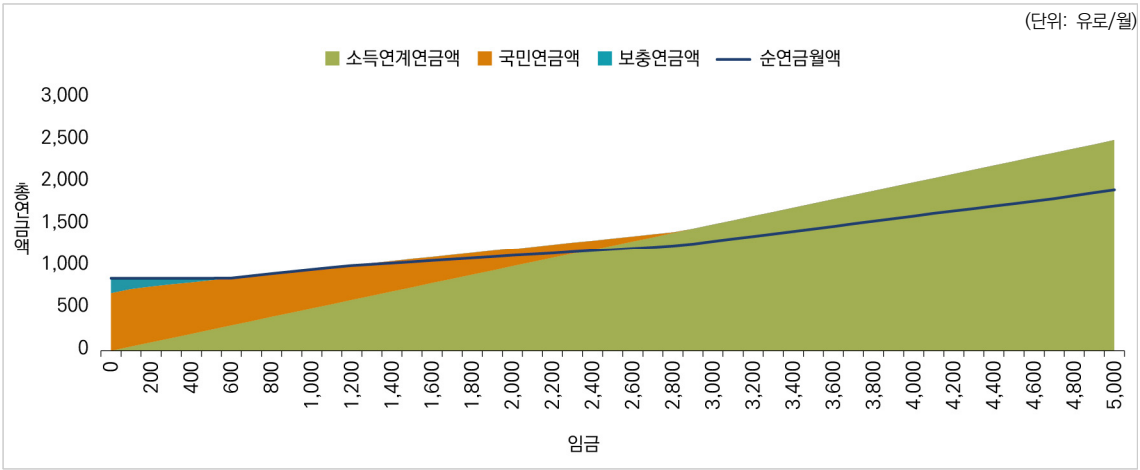
자료: Employment and Social Development Canada의 「Canada Pension Plan (CPP) and Old Age Security (OAS) Annual Statistics Tables」 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

다. 핀란드의 소득연계연금, 국민연금 및 보충연금

핀란드는 민간근로자를 대상으로 하여 보험료를 재원으로 운영하는 소득연계연금(TyEL)과 저연금 노인에게 국가재정을 재원으로 하여 급여를 지급하는 국민연금(Kansaneläke-etuudet; National Pension)과 보충연금(Takuueläke; Guarantee Pension) 제도를 운영

- 1953년 도입된 국민연금은 전체 노인에게 보편적 급여를 지급하는 제도로 운영되다가 1996년 연금개혁을 통해 소득연계연금의 수준이 낮은 노인에게 일정 급여를 지급하는 제도로 변경됨
- 보충연금은 2011년에 도입된 제도로, 법정 최저연금선을 보장하기 위해 연금액의 부족분을 지급

그림 8 핀란드의 공적연금 체계(2022년 기준)



주: 1. 핀란드는 저소득층을 대상으로 하는 주거급여(Housing Allowance)를 포함하여 보장 수준을 논의하는 경우도 있으나 주거급여는 본고의 논의 대상이 아니므로 제외
2. 순연금월액은 연금소득에 대한 세금을 납부한 이후의 합산 연금월액을 가리킴

자료: Finnish Centre for Pensions가 발간한 「Total pension in Finland 2022」(2022) 보고서의 공개된 통계자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

핀란드의 국민연금은 65세 이상 저연금 노인에게 소득연계연금액 수준에 따라 급여를 차등 지급[20]

- 국민연금 지급 대상자는 소득연계연금액 상한을 초과하지 않은 65세 이상 노인
  - 2022년 기준 소득연계연금액 상한은 단독 수급자의 경우 1,452.05유로(약 202만원), 부부 동시 수급자의 경우 1,301.13유로(약 181만원)
- 국민연금 수급자의 국민연금 급여액은 소득연계연금에서 일정 부분을 공제한 후 나머지 연금액 1유로 당 50센트씩 감액
  - 2022년 기준 국민연금 연금액 = 최대 국민연금액 - 0.5 x (소득연계연금액 - 57.45유로)
  - 2022년 기준 최대 국민연금액은 단독 수급자 679.50유로(약 94만원), 부부 동시 수급자 606.65 유로(약 84만원)
- 63세부터 조기수급이 가능[21]하고, 65세 이후로 수급을 연기하는 것이 가능
  - 조기연금 수급개시 시점부터 노령연금 수급개시연령까지의 기간에 대하여 개월당 0.4%씩 연금액이 감액되며, 노령연금 수급연령 도달 후에도 감액된 금액이 지속 적용됨
  - 연금 수급을 연기할 경우, 연금 수급개시연령부터 연기된 시점까지의 기간에 대하여 1962년 이전 출생자는 개월당 0.6%씩, 1962년 이후 출생자는 개월당 0.4%씩 연금액을 인상하여 지급하며, 인상액의 한도는 없음

20) 국민연금의 급여는 노령연금, 장애연금, 유족연금으로 구성되어 있는데, 장애연금은 16~64세 장애가 있는 사람에게 지급하고, 유족연금은 65세 미만의 유족인 배우자 또는 자녀에게 10년간 지급하는 것이므로 본고에서는 노령연금을 중심으로 소개
21) 1958~1961년생은 64세부터 조기노령연금 수급 가능

핀란드의 보충연금은 최저연금보장수준을 설정하여 연금소득과의 차액을 지급하는 제도로, 연금소득이 없는 사람은 최저연금보장수준의 100%를 수급

- 2022년 8월 기준 최저연금보장수준은 월 855.48유로(약 114만원)이고, 연금소득과의 차액만을 고려하여 보충연금을 지급하기 때문에 기타 소득과 자산, 공공부조 수당 등은 고려되지 않음
  - ➢ 다만, 공공부조 대상자 선정 시 대상자의 소득수준을 조사할 때 보충연금액은 대상자의 소득으로 고려됨

2021년 기준 소득연계연금의 평균 연금월액은 1,639유로(약 222만원)이고 국민연금 및 보충연금을 합산한 평균 연금월액은 129유로(약 17만원)

- 소득연계연금 지출액은 303억 유로(3.6조원)이고, 국민연금 지출액은 22억 유로(2.9조원), 보충연금 지출액은 총 3억 유로(0.4조원)

표 20 핀란드 공적연금제도 지급 현황(2021년)

(단위: 명, 백만유로, 유로)

구 분	수급자 수	총 지급액	평균 연금월액
소득연계연금	1,279,151	30,309 (3.6조원)	1,639 (222만원)
국민연금	569,128	2,158.3 (2.9조원)	129 (17만원)
보충연금	116,701	264.5 (0.4조원)	

자료: Finnish Centre for Pensions의 Statistical Database 및 Kela에서 발간한 「Pocket Statistics 2022」를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

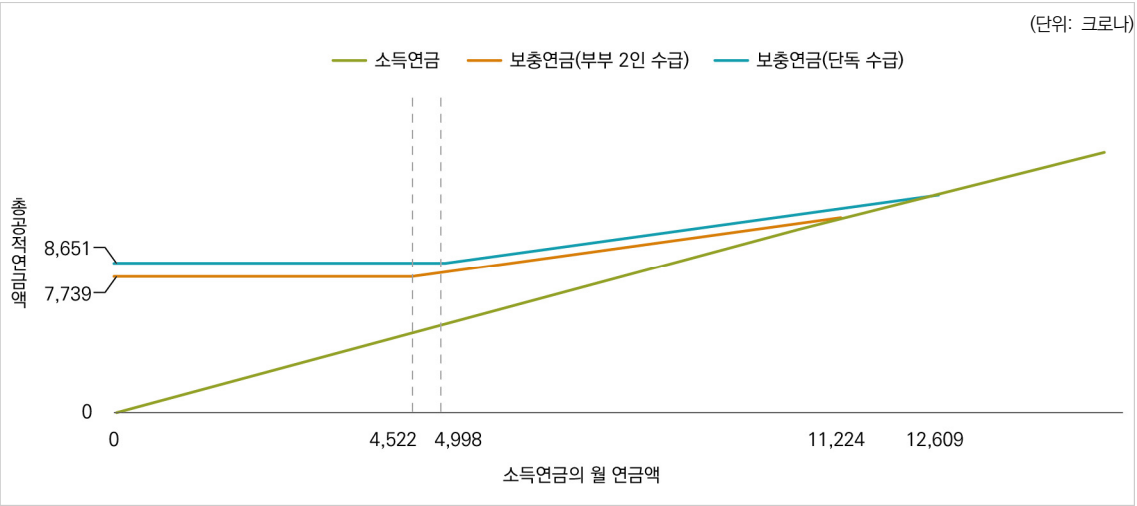
라. 스웨덴의 소득연금 및 보충연금

스웨덴의 공적소득연계연금인 소득연금(inkomstpension; income pension)과 사적의무연금인 프리미엄연금(premiepension; premium pension), 그리고 연금 수준이 낮은 노인을 대상으로 국가재정을 재원으로 하여 급여를 지급하는 보충연금(garantipension; guaranteed pension) 제도를 운영

- 스웨덴의 공적 노후소득보장체계는 소득연계연금과 전체 노인에게 보편적 급여를 지급하는 기초연금을 중심으로 발전
  - ➢ 스웨덴의 공적연금제도는 1913년 완전적립식 소득연계연금제도와 저소득층에 대한 보충연금제도에서 출발하였으나 1935년 소득연계연금이 부과식의 기초연금으로 변경되었고, 1946년에는 기존의 보충연금과 기초연금을 통합하는 형태의 기초연금(folkpension) 제도가 도입
    * 1946년 도입된 기초연금은 거주요건만 적용되는 보편주의적인 정액급여였고, 보험료와 조세로 재원을 충당
- 이후 1960년 확정급여 방식의 소득연계연금제도인 부가연금이 도입되었고, 기초연금은 부과식으로 전환

● 1998년 연금개혁을 통해 1999년부터 부가연금은 확정명목기여 방식의 소득연계연금으로 전환하는 한편, 기존의 부과식 기초연금을 폐지하고 보충연금을 도입하는 동시에 사적 연금 제도인 프리미엄연금을 도입

그림 9 스웨덴 공적연금체계(2021년 기준)



자료: Pensions Myndigheten, 「Orange rapport 2021」, 2021.

보충연금은 65세 이상 노인 중 소득연금 수준이 낮거나 소득연금이 없는 노인을 대상으로 급여 지급

● 대상자의 소득수준에 대해서는 소득연금액만 고려하는 제도로, 2021년 기준 월 소득연금액이 단독 수급자 기준 SEK 14,882(약 198만원), 부부 동시 수급자 기준 SEK 13,477(약 180만원) 미만인 경우에 보충연금 수급 대상자가 됨

● 수급 대상 연령은 현재 65세이나 2023년부터 66세가 되고, 2026년부터는 기대수명 증가에 따라 변동 예정

● 연금액은 소득연금 가입자의 소득 하한(base amounts)에 비례하여 설정되는데, 단독가구 기준으로 소득 하한의 2.181배, 부부 동시 수급자의 경우 소득 하한의 1.951배를 최대 연금액으로 설정

➢ 2021년 기준, 보충연금의 최대 지급월액은 단독 수급자의 경우 SEK 8,651(약 110만원), 부부 동시 수급자의 경우 SEK 7,739(약 98만원)

➢ 전액 연금을 수급하기 위해서는 25세 이후 스웨덴에서 최소 40년을 거주해야 하고, 거주기간 1년 미달기간마다 1/40씩 감액됨

2021년 기준 평균 연금월액은 프리미엄연금의 경우 860크로나(약 11만원), 소득연금의 경우 8,114크로나(약 108만원), 보충연금의 경우 1,684크로나(약 22만원)

- 프리미엄연금 총 지급액은 15억 크로나(약 2,055억원)이고, 소득연금 총 지급액은 156억 크로나(약 2.1조원), 보충연금 지출액은 총 12억 크로나(약 1,549억원)

표 21 스웨덴 공적연금제도 지급 현황(2021년)

(단위: 명, 백만크로나, 크로나)

구 분	수급자 수	총 지급액	평균 연금월액
프리미엄연금	1,793,123	1,541 (2,055억원)	860 (11만원)
소득연금	1,927,626	15,641 (20,857억원)	8,114 (108만원)
보충연금	688,881	1,160 (1,549억원)	1,684 (22만원)

자료: 스웨덴 통계청(Sveriges officiella statistik) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

[참고자료] 독일의 기초연금 제도[22)]

○ 독일은 소득연계연금인 공적연금제도(Rentenversicherung)와 사적연금인 리스터연금(Riester-Rente) 및 뤼룹연금(Rürup-Rente), 저연금자를 대상으로 하는 기본연금(Grundrente; Basic pension)을 운영
- 기존의 독일 노후소득보장 체계는 단일층의 공적연금제도[23)]로 운영되었으나 2001년 연금개혁을 통해 공적연금제도를 보완하는 역할을 기대하며 사적연금인 리스터연금이 도입되었고, 2005년에는 자영업자를 대상으로 하는 사적연금인 뤼룹연금 제도가 도입
- 2021년 1월부터 저연금자를 대상으로 하여 국가재정으로 운영하는 기본연금 제도를 도입

○ 2021년 1월부터 도입된 기본연금은 공적연금제도에 장기 가입한 저소득 가입자를 대상으로 연금을 지급
- 공적연금제도에 33년 이상 가입한 사람 중 본인의 재직기간의 평균 임금이 가입자 평균 임금의 80% 미만인 사람이 대상
  * 2021년 기준 단독 수급 노인의 경우 월 소득이 1,600유로(약 216만원), 부부 동시 수급자의 경우 월 소득이 2,300유로(약 311만원) 이하인 사람 대상
  * 독일 정부는 2021년 기준 130만명이 수급할 것으로 전망

○ 기초연금을 통해 공적연금제도 가입자 평균 임금의 80% 수준까지 급여를 보장하고자 하는 조치로 최대 418유로(약 57만원)까지 지급(평균 연금월액은 75유로[약 10만원]가 될 것으로 전망)
- 급여는 소득수준 및 공적연금제도 가입기간에 따라 달라짐
  * 2021년 기준 월 소득이 단독 수급 노인의 경우 1,250유로(약 170만원), 부부 동시 수급 노인의 경우 1,950유로(약 264만원)를 초과하는 경우, 초과분의 60%만큼 기초연금액이 감액
  * 35년 가입자에게 전액 연금을 지급하고 33년 이상 35년 미만 가입자에는 급여의 일부를 감액

22) Bundesministerium für Arbeit und Soziales 자료를 바탕으로 작성
23) 노인·장애인에 대한 기초보장제도가 있으나 이는 우리나라의 기초생활보장과 유사한 것으로 특정 범위의 대상에게 지급하는 범주형 기초보장제도

6. 시사점

OECD 주요국은 소득연계연금의 재정안정성 강화를 위해 보험료율과 수급개시연령을 상향 조정하는 동시에 기대수명과 인구구조 등의 변화가 연금 수급 시점 또는 연금액에 반영될 수 있도록 하는 노력을 기울이고 있으므로 이러한 사례를 참고하여 우리나라 국민연금의 재정적 지속가능성 제고를 위한 제도 개선 필요

- 의무가입 공적연금 제도를 운영하고 있는 대부분의 OECD 국가들이 우리나라보다 보험료율을 높게 설정하고 있는 상황이며, 이전에 이미 우리나라보다 높은 보험료율을 설정하고 있었던 스웨덴, 캐나다, 일본 등도 연금개혁을 통해 보험료율을 추가적으로 인상하는 조치를 취하고 있으므로 제도의 재정적 지속가능성을 위해 적정한 보험료율을 설정할 필요

- 기대수명의 증가에 따라 제도의 장기적 지속가능성을 위해 연금 수급개시연령을 연장하고 있는 OECD 주요국의 사례를 참고하여 제도의 장기적 지속가능성을 위해 단계적인 연금 수급개시연령 연장도 고려해 볼 필요

  * 우리나라는 출생자의 기대수명이 국민연금 도입 당시인 1988년 70.7세에서 2020년 83.5세로 32년 동안 12.8세 증가했다는 점을 감안하면, 향후 기대수명 증가에 따라 수급자가 연금을 수급하는 기간이 지속적으로 길어질 가능성이 높음

우리나라는 국민연금의 소득대체율이 상대적으로 낮은 상황이므로 적정 노후소득보장을 위해 기초연금 등 제도와의 적절한 역할 분담을 모색할 필요

- 스웨덴, 독일, 일본 등은 연금액에 제도의 재정상황, 인구구조 변화에 따른 부양비 변화 등을 반영하여 연금액의 인상을 억제하려는 자동조정장치를 도입하고 있으나 우리나라는 소득대체율이 OECD 국가들보다 낮은 상황이므로, 연금액의 인상 억제 시도보다는 국민연금 기여금 수입의 확충을 통해 최소한 기존의 소득대체율이 유지될 수 있도록 하는 동시에 기초연금 등 보완제도와의 적절한 역할 분담을 통해 노후에 적절한 수준의 노후소득을 보장할 수 있도록 노력할 필요

- 다만, 노후 소득보장체계의 중심이 되는 제도의 역할과 상황에 따라 보완적인 제도의 성격이 결정되므로, 중심적 제도에 대한 면밀한 고려를 통해 보완적인 제도의 성격과 대상, 급여수준 등 구체적인 사항을 논의할 필요

  ➢ 우리나라의 경우 현재 노후 소득보장체계의 중심 제도인 국민연금의 급여 수준이 낮으므로 기여금 납부 없이 수령할 수 있는 기초연금액 수준이 더 높아질 경우 국민연금 가입 유인이 저해될 수 있다는 점도 고려 필요

  * 참고로, 2022년 3월 기준 국민연금의 노령연금 수급자의 평균 수급액은 월 57.5만원이었으나 20년 이상 가입자(평균 수급액 월 97.3만원)를 제외하면 평균 수급액이 46.2만원인 것으로 나타남

재정추계&세제 이슈

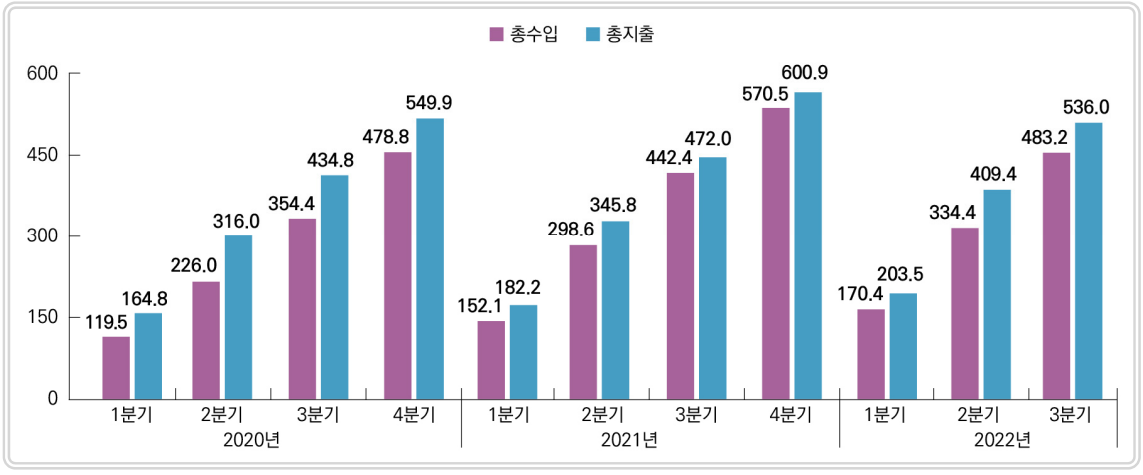
한눈에 보는 조세·재정지표

한눈에 보는 조세·재정지표

고 은 비 추계세제분석관 (02-6788-4839)

총수입·총지출(분기별·월별 누계)

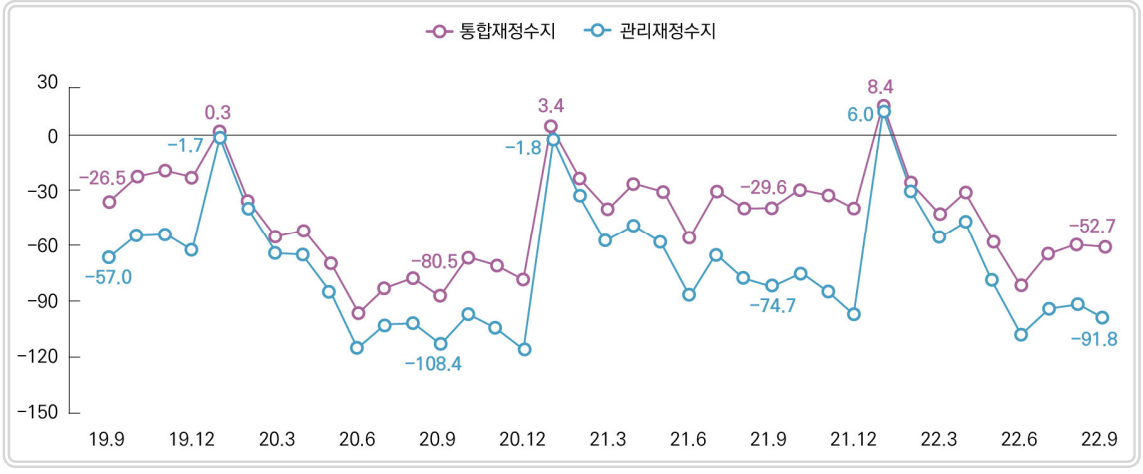
(단위: 조원)



자료: NABOSTATS – 간략조회 – 재정통계 – 재정총량 – 총수입·총지출 (www.nabostats.go.kr)

재정수지(월별 누계)

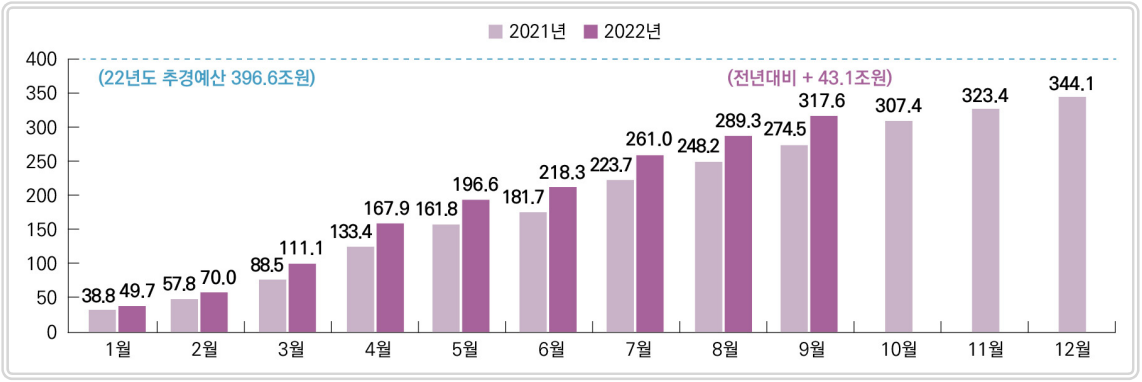
(단위: 조원)



자료: NABOSTATS – 간략조회 – 재정통계 – 재정총량 – 재정수지 (www.nabostats.go.kr)

국세 실적(월별 누계)

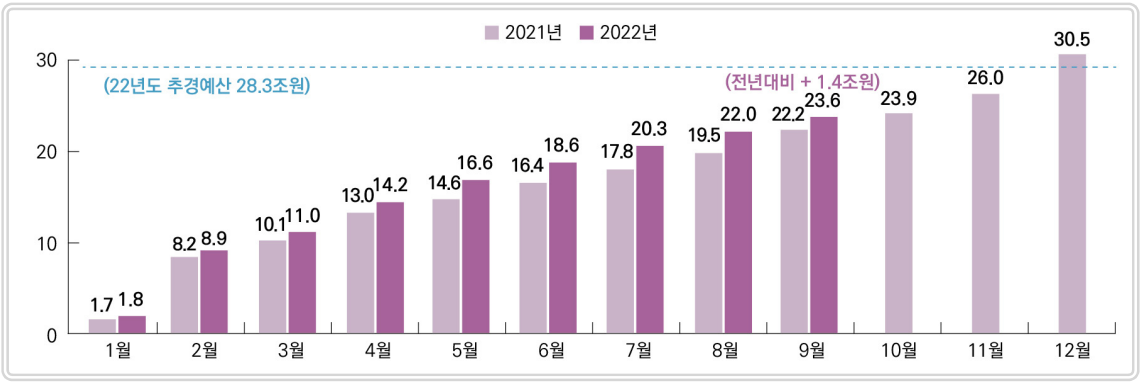
(단위: 조원)



자료: NABOSTATS - 간략조회 - 조세통계 - 기초통계 - 진도율(월별 누계/전년동기대비) (www.nabostats.go.kr)

세외수입 실적(월별 누계)

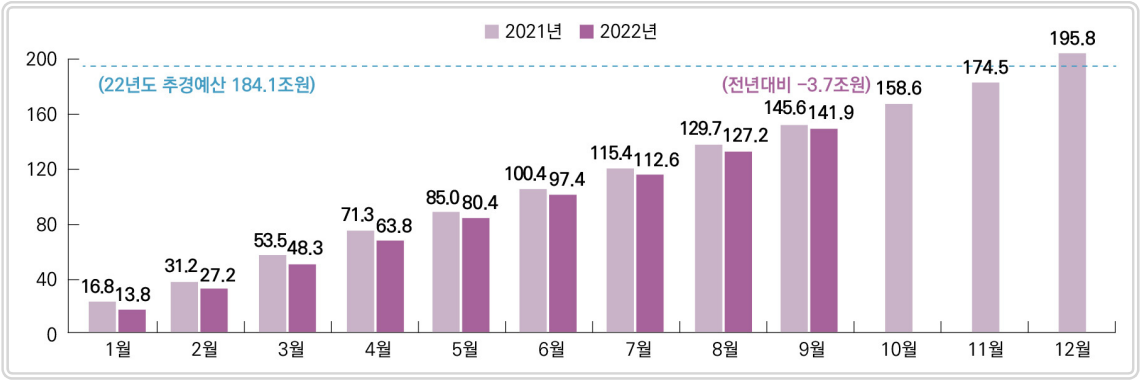
(단위: 조원)



자료: NABOSTATS - 간략조회 - 조세통계 - 기초통계 - 진도율(월별 누계/전년동기대비) (www.nabostats.go.kr)

기금수입 실적(월별 누계)

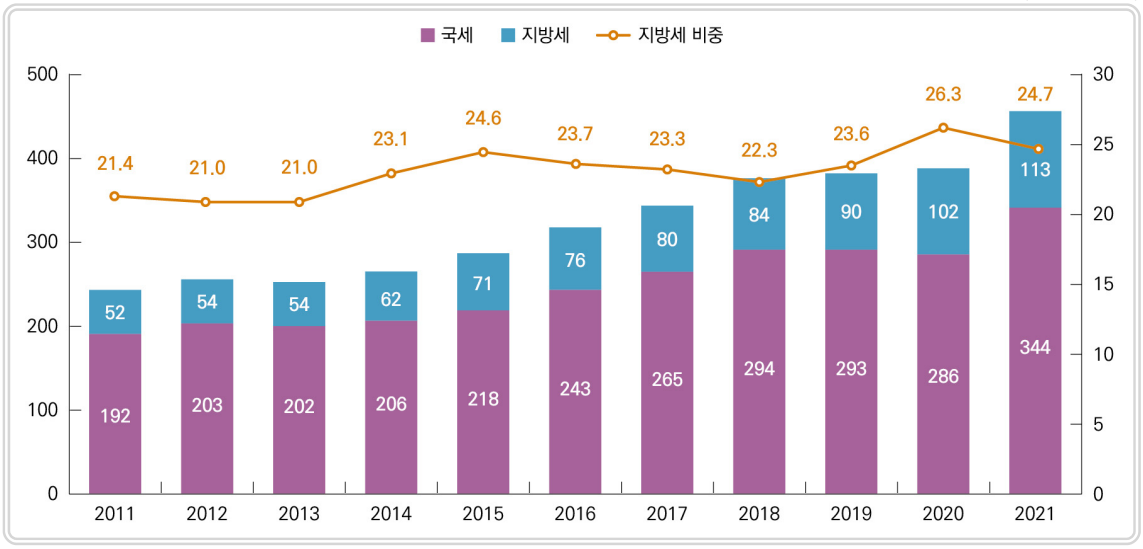
(단위: 조원)



자료: NABOSTATS - 간략조회 - 조세통계 - 기초통계 - 진도율(월별 누계/전년동기대비) (www.nabostats.go.kr)

총조세 대비 지방세 비율

(단위: 조원, %)

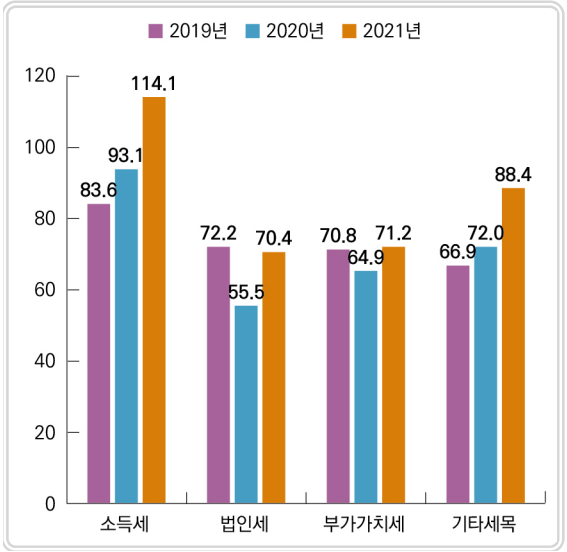


주: 지방세 비중은 '지방세 / (국세 + 지방세) × 100'으로 계산

자료: NABOSTATS – 간략조회 – 조세통계 – 기초통계 – 총 조세 대비 지방세 비중

국세 주요세목 규모

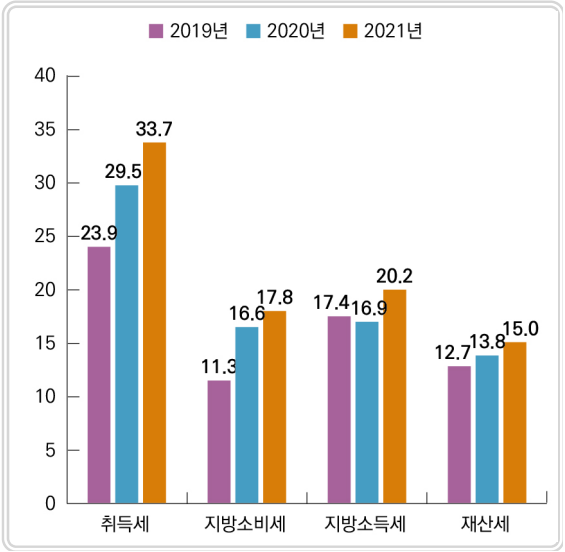
(단위: 조원)



자료: NABOSTATS – 간략조회 – 조세통계 – 기초통계 – 국세수입실적(연간)

지방세 주요세목 규모

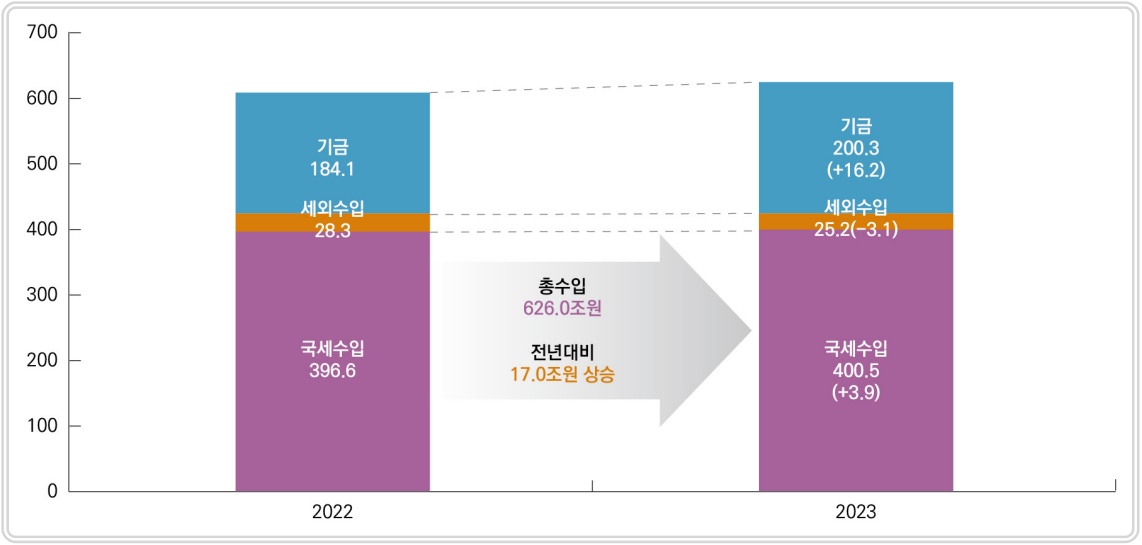
(단위: 조원)



자료: NABOSTATS – 간략조회 – 지방재정 – 지방세 수입 구조

2023년도 정부 총수입 예산안

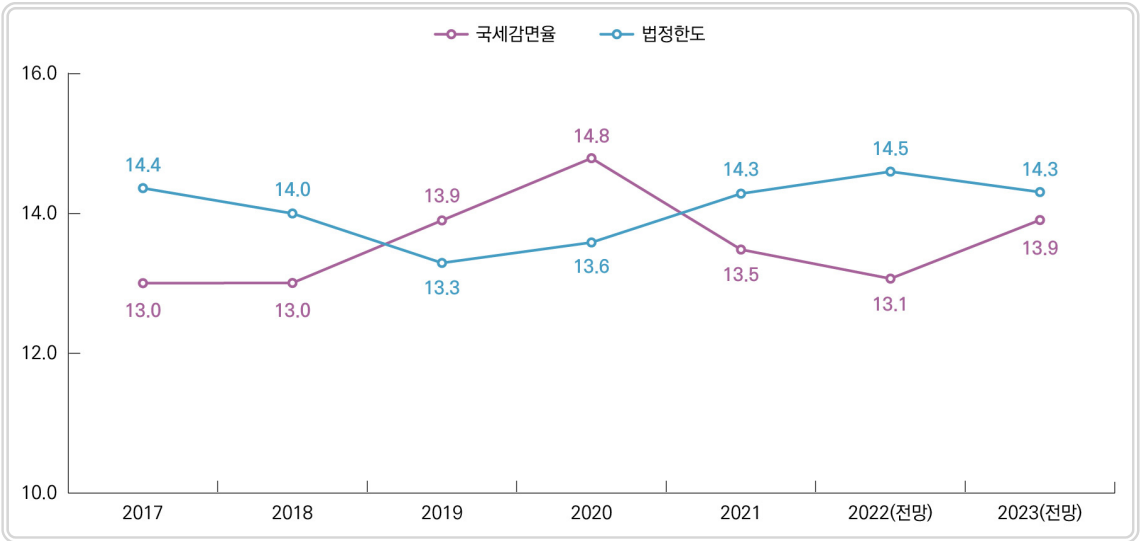
(단위: 조원)



주: 2022년은 추경예산 기준
자료: 대한민국 정부, 「2023년도 예산안」

국세감면율

(단위: %)



주: 「국가재정법 시행령」 개정(2020.6.2.)에 따라 2019년부터 지방소비세 배분액 고려
자료: 대한민국 정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 토대로 국회예산정책처 작성

NABO Fiscal Estimates & Tax Issues
재정추계&세제 이슈

발행일 2022년 12월 16일

발행인 국회예산정책처장 조의섭

편 집 추계세제분석실 추계세제총괄과

발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel. 02-2070-3114)

인쇄처 ㈜명문기획(02-2079-9200)

ISSN 2799-9408
발간등록번호 31-9700489-001941-08
Ⓒ 국회예산정책처, 2022

국회예산정책처 학술지

예산정책연구 논문 공모

국회예산정책처는 국회의 예산·결산 심의를 지원하고, 국회의 재정통제권을 강화하기 위해 전문적인 연구·분석을 수행하는 재정전문기관입니다.

예산정책연구는 재정·경제, 조세 및 공공정책 등과 관련된 이론 및 정책논문을 발굴·게재하며, 2018년 10월 한국연구재단의 학술지 평가에서 '등재학술지'로 선정되었습니다.

예산정책연구에 게재할 우수한 논문을 공모하오니 역량 있는 분들의 적극적인 관심과 응모를 기대합니다.

논문 공모 및 학술지 발간일

논문 공모	상시모집
투고 자격	석사과정 이상
발 간 일	3월 20일, 6월 20일, 9월 20일, 12월 20일

※ 게재 확정된 논문에 대해서는 소정의 원고료를 지급

논문 제출 및 문의처

제출방법	**nabo.jams.or.kr** [온라인 논문 투고 및 심사 시스템]
문 의 처	예산정책연구 편집위원회
전 화	02-6788-4619
홈페이지	www.nabo.go.kr/journal

(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발간등록번호	31-9700489-001941-08
ISSN	2799-9408

국회예산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE