



2024.12.30.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 24-09호

노후소득보장체계 개편 방안 연구: 국민연금 개혁과 노인의 노동시장 참여를 중심으로

이채정, 김지원, 노법래, 배재윤, 서경영, 이강구, Louise Overton, 김호원



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

노후소득보장체계 개편 방안 연구:

국민연금 개혁과 노인의 노동시장 참여를 중심으로



연구진

■ 내부 연구진 ■

이채정 부연구위원

■ 외부 연구진 ■

김지원 교수(한경국립대학교)

노법래 교수(국립부경대학교)

배재윤 부연구위원(한국노인인력개발원)

서경영 교수(University of Birmingham, UK)

이강구 연구위원(KDI 한국개발연구원)

Louise Overton 교수(University of Birmingham, UK)

김호원(日本, 一橋大学)

이동희(자료조사)

원지윤(자료조사)

윤유진(자료조사)

이현준(자료조사)

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

한국은 2025년 초고령사회로 진입할 예정입니다. 이는 단순한 인구 통계상의 변화가 아니라, 우리 사회 전반에 걸친 경제, 복지, 세대 간 관계 등 다양한 영역에서의 근본적인 변화를 요구하는 중대한 전환점입니다. 특히, 급증하는 노인 인구가 안정적이고 존엄한 삶을 영위하기 위해서는 노후소득보장체계가 효율적으로 작동해야 하며, 이를 위한 제도 개편이 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되었습니다.

현재 우리는 국민연금을 포함한 노후소득보장체계의 심각한 위기에 직면해 있습니다. 국민연금공단의 재정 추계에 따르면, 현행 제도가 유지될 경우 국민연금 기금은 2055년에 고갈될 전망입니다. 이는 저출산과 고령화로 인해 연금 수급자와 납부자 간의 비율이 급격히 불균형해지고 있기 때문입니다. 이러한 상황은 연금 개혁의 시급성과 필요성을 강력히 제기하고 있습니다.

이에 정부는 국민연금 보험료율을 현재 9%에서 13%로 점진적으로 인상하고, 소득대체율을 40%에서 42%로 상향 조정하는 방안을 제시했습니다. 또한, 기초연금을 단계적으로 40만 원까지 인상하고, 퇴직연금과 개인연금의 활성화를 위한 세제 혜택을 강화하는 방안도 검토 중입니다. 이러한 개혁안은 국민연금의 지속 가능성을 확보하고, 노후소득의 적정성을 높이는 데 기여할 것으로 기대됩니다.

그러나 연금 개혁만으로는 이 문제를 완전히 해결할 수 없습니다. 우리는 국민연금을 중심으로 한 공적 연금뿐만 아니라 기초연금, 퇴직연금, 개인연금이 유기적으로 연계되는 다층적 노후소득보장체계를 구축해야 합니다. 이를 통해 각 제도가 상호 보완적으로 작동하며, 모든 세대의 안정적인 노후 소득을 보장할 수 있도록 해야 합니다.

또한, 노인의 노동시장 참여 활성화는 더 이상 간과할 수 없는 중요한 과제입니다. 노동시장에 더 오래 머무를 수 있는 기회를 제공하는 것은 단순히 개인 소득을 늘리는 데 그치지 않고, 국가 재정의 안정성을 강화하고 사회적 생산성을 높이는 데도 기여합니다. 특히, 숙련된 노인의 경험과 능력을 활용할 수 있는 양질의 일자리를 확대하는 것은 경제적 활력을 유지하는 데 필수적입니다.

현재의 노인일자리사업은 주로 저소득 노인의 소득 보전을 목표로 하고 있지만, 중장기적으로는 노인의 사회 참여를 독려하고 자립을 도모하는 방향으로 전환해야 합니다. 이를 위해 민간형 노인 일자리의 경쟁력을 강화하는 한편, 노인의 전문성과 경험을 적극적으로 활용할 수 있는 맞춤형 정책이 마련되어야 합니다.

한편, 국민연금의 사각지대를 줄이고 실질적인 소득 대체율을 높이는 일도 시급합니다. 현재 국민연금 가입자의 평균 가입 기간은 약 17.8년에 불과하며, 이는 유럽 주요 국가들의 평균인 36년의 절반 수준입니다. 가입 기간을 연장하고, 기초연금과 퇴직연금을 효과적으로 결합해 전체적인 소득 보장률을 높이는 방안이 필요합니다. 더불어, 기초연금을 저소득 노인에게 집중적으로 지원하고, 퇴직연금의 수익률을 개선하며 연금 체계 전반의 효율성을 강화해야 합니다.

노후소득보장체계의 개편은 단순히 노인의 문제를 해결하는 것을 넘어 우리 사회 전체의 지속 가능성을 확보하기 위한 과제입니다. 초고령사회는 우리에게 도전이지만, 동시에 함께 협력하여 더 나은 미래를 만들어 갈 기회이기도 합니다. 우리 모두가 이 과제를 해결하기 위해 지혜를 모으고, 세대를 초월한 연대와 협력을 통해 더 나은 내일을 설계할 수 있기를 기대합니다.

2024년 12월
국회미래연구원

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경과 목적	3
제2절 연구의 구성 및 방법	7
제2장 노후소득보장체계 관련 논의 검토	9
제1절 노후소득보장체계 관련 논의 검토 방향	11
제2절 노후소득 보장 분야 핵심 연구자 분석	12
제3절 노후소득 보장 분야 쟁점 분석	50
제4절 시사점	66
제3장 국민연금 개혁 추진 경과	69
제1절 제21대 국회 국민연금 개혁 논의	71
제2절 정부의 연금개혁 추진 계획	85
제3절 소결	107
제4장 노후소득보장체계 개편 방안 검토	109
제1절 국가 재정의 건전성 고려	111
제2절 제도의 지속가능성	125
제3절 적정 노후소득 보장	137
제4절 노동시장 참여 활성화	146
제5절 시사점	168
제5장 결론	171

참고문헌 179

- 1. 문헌자료 181
- 2. 웹사이트 193

Abstract 195

[표 2-1] 영향력 지수 상위 50위	25
[표 2-2] 하위 군집 주요 속성 및 중심 연구자	28
[표 2-3] 상위 10위 주요 커뮤니티의 주요 연구자와 키워드	46
[표 2-4] 참여 대상의 전문 분야	52
[표 2-5] 노인일자리정책 FGI 질문	53
[표 2-6] 노후소득보장정책 FGI 질문	54
[표 2-7] 개념 및 범주화	56
[표 3-1] 공론화 이후 연금개혁 관련 논의	73
[표 3-2] 국민연금 보험료율 및 소득대체율	78
[표 3-3] 연금 수급 연령과 의무가입 상한 연령	79
[표 3-4] 국민연금 사각지대 해소 방안 1	79
[표 3-5] 국민연금 사각지대 해소 방안 2	80
[표 3-6] 국민연금과 기초연금의 관계	81
[표 3-7] 연금 세대 간 형평성 제고	82
[표 3-8] 국민연금의 재정적 지속가능성 제고 방안	83
[표 3-9] 퇴직급여제도 개선 방안	84
[표 3-10] 5차와 새로운 재정전망 결과 비교	87
[표 3-11] 한국의 다층 노후소득보장체계	88
[표 3-12] 주요국의 소득대체율	92
[표 3-13] 2022년 사업장 규모별 퇴직연금제도 도입률 및 가입률	103
[표 4-1] 국가채무(부채) 지표별 주요 활용 현황	111
[표 4-2] 주요국의 일반정부 부채 추이	114
[표 4-3] 기금 소진 시점 및 소진 이후 필요보험료율	126
[표 4-4] 유럽 주요국과 한국의 공적연금 가입 현황 비교: 2019년 기준	138
[표 4-5] 유소득수준별 명목소득대체율 인상의 효과: 2021년 기준	138
[표 4-6] OECD 회원국의 연금체계	140

[표 4-7] 분석 활용 주요 변수	148
[표 4-8] 노인일자리점유율이 재정적자에 미치는 동태적 영향 (OECD 38개국 대상, 2010~2022)	153
[표 4-9] 노인일자리점유율이 조세수입(조세부담률)에 미치는 동태적 영향 (2010~2022, OECD 38개국 대상): 시스템 GMM 분석	155
[표 4-10] 노인일자리점유율이 고령자 대상 사회지출에 미치는 동태적 영향 (OECD 38개국 대상, 2010~2022): 시스템 GMM 분석	157
[표 4-11] 시니어 상대적 임금수준이 재정적자에 미치는 동태적 영향 (OECD 38개국 대상, 2000~2022년)	160
[표 4-12] 시니어 상대적 임금수준이 조세수입(조세부담률)에 미치는 동태적 영향 (OECD 국가 대상, 2000~2022): 시스템 GMM 분석 유의미한 결과 중심 (총 조세수입, 소득·이윤·자본이득세, 급여 및 인력과세)	163
[표 4-13] 시니어 상대적 임금수준(평균)이 고령자 대상 사회지출에 미치는 동태적 영향 (OECD 국가 대상, 2000~2022년)	166

[그림 2-1] 전체 공저자 구조	16
[그림 2-2] 중심성과 기여도의 관련성(정부 보고서)	18
[그림 2-3] PCA를 활용한 차원 축약 결과	19
[그림 2-4] 영향력 지수의 분포와 상위 연구자	20
[그림 2-5] 전체 네트워크 구조	21
[그림 2-6] 중심성과 기여도의 관련성(학술논문)	22
[그림 2-7] 차원 축약 결과(디그리, 중심성, 고유성)	23
[그림 2-8] 영향력 지수의 전체 분포	24
[그림 2-9] 전체 공저자 구조에 대한 그래프 마이닝 결과(상위 20개 하위 커뮤니티)	27
[그림 2-10] 하위 커뮤니티의 밀도와 효율성분포	30
[그림 2-11] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 1번)	31
[그림 2-12] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 2번)	31
[그림 2-13] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 3번)	32
[그림 2-14] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 4번)	32
[그림 2-15] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 5번)	33
[그림 2-16] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 6번)	33
[그림 2-17] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 7번)	34
[그림 2-18] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 8번)	34
[그림 2-19] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 9번)	35
[그림 2-20] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 10번)	35
[그림 2-21] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 11번)	36
[그림 2-22] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 12번)	36
[그림 2-23] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 13번)	37
[그림 2-24] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 14번)	37
[그림 2-25] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 15번)	38
[그림 2-26] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 16번)	38

[그림 2-27] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 17번)	39
[그림 2-28] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 18번)	39
[그림 2-29] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 19번)	40
[그림 2-30] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 20번)	40
[그림 2-31] 빈출어 분포(군집1~군집5)	41
[그림 2-32] 빈출어 분포(군집6~군집10)	42
[그림 2-33] 키워드 분포(군집1~군집5)	44
[그림 2-34] 키워드 분포(군집6~군집10)	45
[그림 2-35] 패러다임 모형 구축	59
[그림 2-36] 결론 도출 과정의 흐름	63
[그림 3-1] 공론조사 추진 절차도	76
[그림 4-1] 국가채무(부채) 지표의 구분	112
[그림 4-2] 국가채무 추이	113
[그림 4-3] 정부(2020)의 장기재정전망 중 국가채무 전망	116
[그림 4-4] 기준선 전망 결과	117
[그림 4-5] NABO 2022~2070년 장기재정전망의 국가채무 전망(시나리오 1)	118
[그림 4-6] 조세부담률 추이	120
[그림 4-7] 국민부담률 추이	121
[그림 4-8] OECD 국가의 공공사회복지지출과 국민부담률(2019년 기준)	122
[그림 4-9] OECD 일반정부 총지출 추이	124
[그림 4-10] 공적연금의 트릴레마	129
[그림 4-11] 거시경제슬라이드에 의한 소득대체율의 추이	135
[그림 4-12] 거시경제슬라이드 특례규정(~2017년)	136
[그림 4-13] 저출생·고령화, 노인일자리점유율의 추세 분석	151
[그림 4-14] 노인일자리점유율과 재정지속가능성 관계 추세 분석	152
[그림 4-15] 노인일자리점유율과 조세수입(조세부담률) 관계 추세 분석 (38개국, 2010~2022)	154

[그림 4-16] 노인일자리점유율과 고령자 대상 사회지출 관계 추세 분석 (OECD 38개국, 2010~2022)	157
[그림 4-17] 저출생·고령화, 시니어 상대적 임금의 추세 분석	158
[그림 4-18] 시니어 상대적 임금수준과 재정지속가능성 관계 추세 분석: 이원플롯(two-way plot)	159
[그림 4-19] 시니어 상대적 임금수준과 조세수입(조세부담률) 관계 추세 분석 (OECD 38개국, 2000~2022년)	162
[그림 4-20] 시니어 상대적 임금수준과 고령자 대상 사회지출 관계 추세 분석 (OECD 국가 대상, 2000~2022)	165

요 약

1 연구의 배경 및 구성

- 한국은 2025년 초고령사회로 진입하게 되어, 노후소득보장, 의료, 노동력, 세대 관계를 포함한 다양한 측면에서 사회적 변화 요구
 - 초고령사회의 가장 기본적인 정책적 대응은 증가한 노인 인구가 적절한 수준의 삶을 유지할 수 있도록 노후소득보장체계를 운영하는 것
 - 젊은 세대가 감소하고 노인 인구가 급속하게 증가함에 따라 연금 수급자와 납부자의 비율이 불균형을 이루게 되어, 국민연금 기금의 고갈 시점이 점차 앞당겨지는 상황
 - 국민연금공단의 2023년 재정추계에 따르면, 국민연금제도가 현행과 같이 유지될 경우 국민연금 기금은 2055년에 완전히 고갈될 것으로 전망
 - 사회보험의 원리에 근거한 노령연금제도의 붕괴를 막기 위해서는 국민연금 개혁이 필수적
- 제21대 국회는 연금개혁특별위원회를 설치하고 국민연금 개혁을 추진하였으나 끝내 여야 간 의견 차이를 줄이지 못하였고, 정부는 2024년 하반기 제21대 국회에서 추진된 국민연금 개혁을 위한 대국민 공론조사, 다양한 전문가 및 일반 국민 대상 조사 등을 바탕으로 국민연금 개혁 방향 발표
 - 연금개혁을 달성하기 위해서는 국민연금을 둘러싼 노후소득보장체계 전반에 대한 체계적인 검토가 기반이 될 필요
 - 장기적인 관점에서 국민연금과 기초연금, 퇴직연금 등이 어떠한 방식으로 개편될 필요가 있는지와 노인 노동시장 참여의 효과성을 높이기 위해서는 어떠한 정책적 대응 방안이 마련될 필요가 있는가에 대하여 논의할 필요

□ 본 연구는 노후소득보장체계 관련 논의 검토, 국민연금 개혁 추진 경과, 노후소득보장체계 개편 방안 검토의 3개 장으로 구성

- 노후소득보장체계 관련 논의 검토는 노후소득보장체계를 구성하는 정책과 관련된 정책연구 보고서와 학술논문을 대상으로 네트워크 분석을 실시하고, 관련 분야의 전문가들을 대상으로 노후소득보장체계 개편 시에 고려되어야 하는 쟁점들에 대하여 초점집단인터뷰(Focus Group Interview, FGI)를 실시
 - FGI 결과에 근거이론을 적용하여 분석함으로써, 노후소득보장체계 개편 방안을 모색함에 있어서 고려해야 하는 주요한 사항들에 관한 내용 파악
- 국민연금 개혁 추진 경과 부분에서는 국회에서 진행된 국민연금 개혁 논의와 최근 정부가 발표한 국민연금 개혁 방안을 검토
 - 제21대 국회 연금개혁특별위원회에서 논의된 국민연금 개혁 관련 논의를 2023년 상반기에 진행된 공론조사 결과를 중심으로 살펴보고, 정부가 2024년 9월 발표한 국민연금 개혁안을 검토
- 노후소득보장체계 개편 방안 검토는 국가재정의 건전성, 제도의 지속가능성, 적정 노후소득 보장, 노동시장참여 활성화의 네 가지 차원에서 노후소득보장체계 개편 시에 고려해야 하는 점들을 문헌검토 및 실증분석에 근거하여 제시
 - 각 절별로 구체적으로 논의되고 있는 정책 대안에 관하여는 일부 국가의 사례를 검토하여 적절성을 판단하는 방식으로 접근하였고, 실증분석이 가능한 부분에 대해서는 OECD 등 국제기구의 자료를 바탕으로 분석을 실시하여 정책이 지향해야 하는 방향성에 대한 함의를 도출하고자 시도

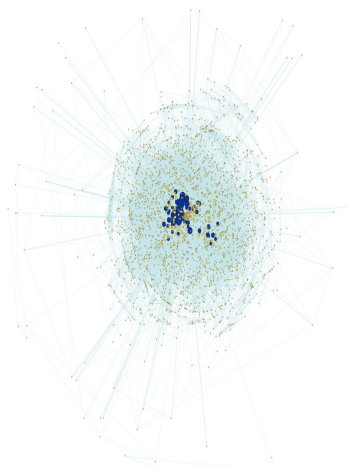
2 노후소득보장체계 관련 논의 검토

□ 노후소득보장과 관련된 정부 보고서와 학술논문에 대한 분석을 토대로 노후소득보장체계 전반의 개편과 관련된 쟁점을 살펴보고, 주요 쟁점 사항에 대한 해당 분야 전문가들의 견해를 수집·분석

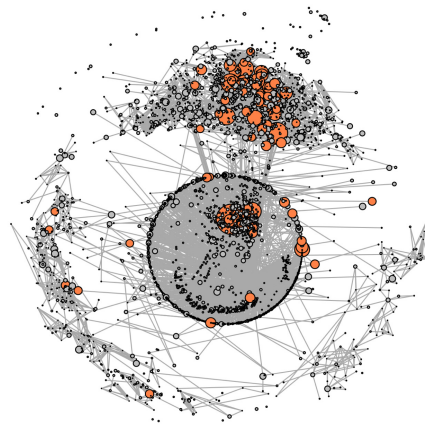
- 국민연금과 기초연금, 퇴직연금 등 노후소득보장 관련 제도 간의 정합성과 노인의 노동시장 참여 관련 정책 방향에 대한 논의를 포괄하는 노후소득보장체계 전반에 대한 개편 방안이 논의될 필요
 - 노후소득보장을 주제로 하는 연구들이 개별적인 노후소득보장체계 구성 정책에 집중하여 수행되고 있어, 노후소득보장체계 전반에 대한 개편 방안을 논의하고 있는 연구를 찾아보기 어려움
 - 노후소득보장 분야 핵심 연구자 분석을 통하여, 노후소득보장체계 구성 정책들이 어떻게 결합되어 있으며, 개별 구성 정책 논의에 있어 쟁점이 무엇인지 등을 파악
 - 노후소득보장 분야 쟁점 분석은 노후소득보장 분야 핵심 연구자 분석 결과를 활용하여, 해당 분야의 연구 수행에 있어 중추적인 역할을 하고 있는 전문가를 대상으로 노후소득보장체계 개편 방안에 대한 초점집단인터뷰(Focus Group Interview)를 실시
 - 전문가들의 초점집단인터뷰 내용을 분석하여 노후소득보장체계 개편 방안을 논의하는 데 있어서 고려되어야 하는 쟁점과 원칙 등을 도출
- 2014년부터 2023년 상반기까지 정책연구관리시스템 프리즘(www.prism.or.kr)에 공개된 노후소득보장 관련 정부 보고서(“근로”, “빈곤”, “소득”을 검색어로 수집) 서지 정보와 국내 논문검색서비스(www.riss.co.kr)에서 추출한 학술논문(“노령”, “고령”, “노후”, “노인”, “근로”, “빈곤”, “소득”을 검색어로 수집)의 서지 정보(논문: 1,220건, 연구자: 2,623명)에 대한 공저자 구조와 키워드 분석
- 공저자 분석에서는 공저 관계를 그래프 구조로 전환하여 노드(저자)의 중심성(centrality)을 중심으로 주요 저자를 포착(매개중심성(betweenness centrality)을 활용하여 중심성 계측)
 - 키워드 분석은 앞서 수행한 하위 네트워크 추출 결과를 바탕으로 연구자 집단을 묶고, 하위 네트워크에 속하는 연구자가 참여한 논문의 초록을 결합한 분석자료에 TF-IDF(Term Frequency-Inverse Document Frequency)를 적용(어의 출현 빈도와 다른 비교 텍스트에서 출현하지 않는 희소성이라는 두 기준을 바탕으로 키워드의 성격을 계산하는 방식)

- 공저자 구조 분석 결과, 정부 보고서의 경우 높은 수준의 밀도와 중요한 영향력을 지니는 연구자들이 중앙에 밀집하여 분포하고, 학술 논문의 경우 노인복지와 노인 보건의료 영역으로 대별되면서 하위 군집이 정부 보고서에 비해서 다양하게 관찰
- 정부 보고서의 경우 노후소득보장과 관련해서 정부 정책과 접촉 수준이 높은 소수의 영향력 있는 연구자들이 전체 연구를 주도하고 있는 상황
- 학술논문의 경우, 가장 영향력이 큰 것으로 판단되는 두 군집은 각각 노인 대상 서비스(장기요양)와 노후소득보장을 대표하는 것으로 도출

[공저자 구조 분석 결과]



〈정부 보고서〉

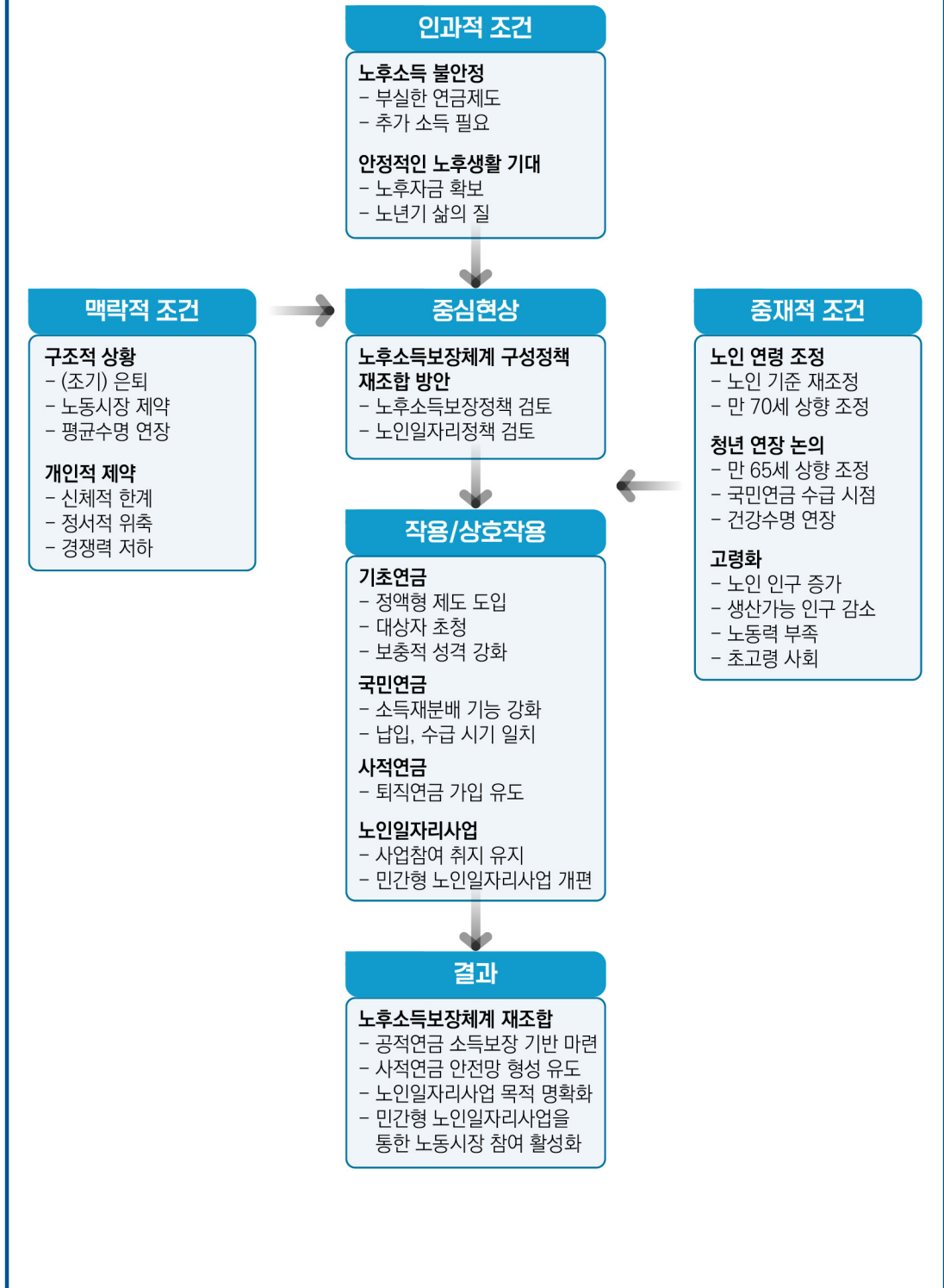


〈학술논문〉

- 본 분석을 통해서 변화하는 정책 환경에 대응하는 새로운 논의나 관련 군집을 발견하는 데 한계
 - 다수의 실증 연구들이 주로 개인적 차원의 정책, 서비스 만족도나 정책 경험에 대한 연구에 집중되어 있고 정책의 효과성이나 분석적인 제도 비교 등을 다루는 연구가 많지 않아 심도 있는 논의로의 연결에 있어 제한점으로 작용

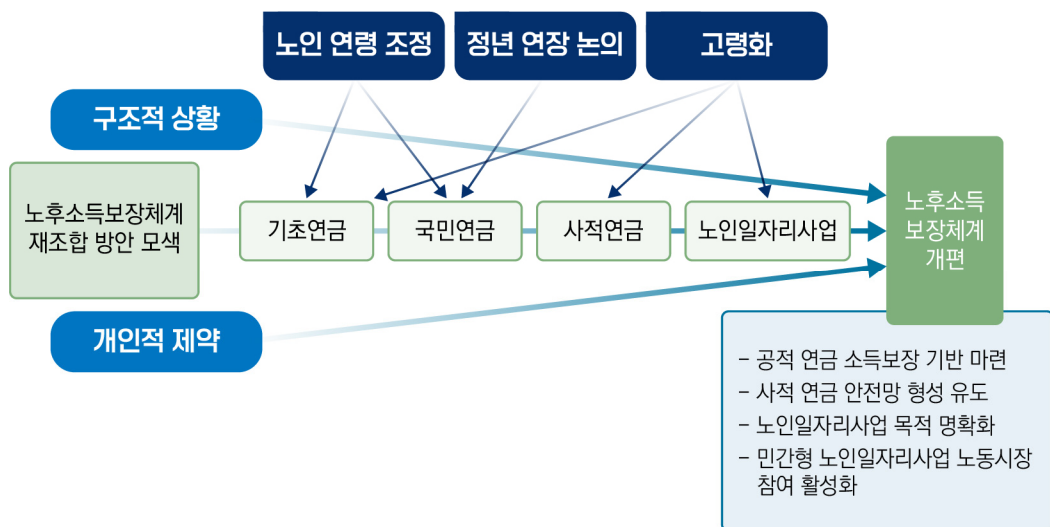
- 노후소득보장체계 개편 관련 쟁점을 파악하기 위하여, 핵심 연구자 분석 결과를 활용하여 노인일자리정책을 포괄하는 노인복지정책 전문가 4인과 노후소득보장정책 분야 전문가 4인을 대상으로 두 차례의 초점집단면접(Focus Group Interview; FGI)을 실시(2024년 7월 10일과 7월 11일 실시, 인터뷰에 소요된 시간은 집단별 평균 2시간 36분)하여 수집한 구술자료에 근거이론을 적용하여 분석 실시
- 노인일자리정책 전문가 집단 대상 인터뷰에서는 ‘노인일자리사업의 문제점과 개선방안, 노후소득보장체계와 노인일자리사업 개편, 사회변화와 노인정책’을 중심으로, 노후소득보장정책 전문가 집단 대상 인터뷰에서는 ‘기초연금과 국민연금 제도의 조정, 국민연금과 정년제도, 기초연금 대상과 지급 방식, 퇴직연금 등’을 중심 내용으로 FGI 진행
- 전문가 초점집단인터뷰 내용에 근거이론을 적용하여 분석한 결과, ‘노후소득 보장체계 재구성을 통한 안정적인 노후생활 실현 도모’로 의견 수렴
 - 공적연금의 강화, 사적연금의 활성화와 더불어 노인일자리사업을 통한 다층적 소득보장체계 내실화 등을 추진할 필요성이 있다는 주장 제기
 - 공적연금 강화와 관련하여서는 국민연금 개혁에 있어서 순차적 접근(재정적 지속가능성 확보 후 소득대체를 인상이나 국민연금 사각지대 해소 등의 정책 추진)이 필요하며, 기초연금제도의 기능에 대한 사회적 합의를 통해 다층적 노후소득보장체계가 원활하게 작동할 수 있도록 해야 한다는 의견
 - 퇴직연금을 비롯한 사적연금의 활성화를 통해 국민연금 등 공적이전소득을 제외하고도 총 노후소득이 적절한 수준으로 은퇴 이전의 소득을 대체할 수 있도록 해야 한다는 데 의견 수렴

[패러다임 모형 구축]



- 노인일자리사업에 대해서는 부족한 노후소득으로 인하여 저소득 노인의 소득을 보충하는 방식으로 사업이 확장되어 왔으나, 중장기적으로 노동시장을 은퇴하여 노인 인구집단에 편입되는 인구의 구성이 달라질 것이므로 당초 정책의 목표인 사회참여 독려에 집중하는 방식으로 사업을 수행해야 한다는 의견이 다수
 - 다만, 민간형 노인일자리의 경우는 경쟁력을 강화하는 방안을 모색할 필요
- 노인 연령 조정과 노인의 노동시장 참여와 관련하여서는 노인일자리사업과 결부하여 노후소득보장체계 개편 방안을 모색하기보다는 노인 연령 조정, 정년 연장, 국민연금 납부기한 연장 등 개별 정책 단위에서보다는 거시적인 차원에서 노후소득보장체계가 작동하는 정책환경이 어떻게 변화할 필요가 있는가를 고려하여 정책 추진 방향이 논의되어야 할 필요가 있다는 데 의견 수렴
 - 노인일자리사업이 노후소득보장체계 구성 정책이기는 하지만 전체 노인의 노동시장 참여를 아우르지 못하다는 점을 고려하여, 보다 거시적인 차원에서 노인의 연령 조정이나 정년 연장 등의 조치가 취해질 경우 어떠한 방식으로 진행하는 것이 전반적인 노후소득보장체계의 개편 방안에 조응하는가에 대해 살펴볼 필요가 있다는 것

[결론 도출 과정의 흐름]



3 국민연금 개혁 추진 경과

- 제21대 국회 국민연금 개혁 논의를 기반으로, 2024년 9월 공개된 정부의 연금개혁 추진 계획을 중심으로 최근 국민연금 개혁 추진 경과 검토
- 국민연금의 재정 안정화를 위해 정부는 보험료율을 현재 9%에서 13%로 단계적으로 인상하는 안을 제시
 - 급속한 인구 고령화와 낮은 출생률로 인해 연금 재정이 악화되는 상황을 고려한 조치
 - OECD 평균 연금 보험료율이 약 18%인 점을 고려하면 한국의 9%는 매우 낮은 수준이며, 이를 점진적으로 13%까지 끌어올려 장기적인 재정 안정성을 확보할 계획
- 보험료율 인상 속도를 출생 연도에 따라 차등화
 - 정부는 이러한 방식이 청년층의 부담을 완화하고, 각 세대가 공평하게 연금 재정에 기여할 수 있도록 설계된 방안이라고 주장
 - 예를 들어, 20대는 매년 0.25%p, 30대는 0.33%p씩 인상되며, 50대는 매년 1%p씩 인상
- 정부는 소득대체율을 기존 40%에서 42%로 상향 조정하는 개혁안 제시
 - 소득대체율이란 연금 수급자가 은퇴 후 받는 연금액이 은퇴 전 평균 소득에서 차지하는 비중을 의미하는 지표로, 이를 통해 연금 수급자의 노후 소득 보장 수준을 결정
- 기초연금을 단계적으로 40만원까지 인상하는 방안 논의
 - 기초연금은 국민연금과 함께 노후 소득 보장의 중요한 축을 담당
 - 더불어 퇴직연금과 개인연금 활성화를 위한 세제 혜택도 강화할 예정

- 출산과 군 복무로 인한 소득 공백을 보상하기 위한 크레딧 제도를 확대하여 국민연금 가입 기간을 더 많이 인정할 예정
 - 출산 크레딧은 첫째 자녀부터 적용되며, 군 복무 기간도 전 기간이 국민연금 가입 기간으로 인정
- 국민연금 개혁안에는 인구 구조와 경제 상황에 따라 연금액을 자동으로 조정하는 '자동조정장치'를 도입하는 계획이 포함
 - 출생률, 기대여명, 경제성장률 등의 변수를 고려하여 연금액을 자동으로 조정하는 시스템으로, 향후 재정 여건에 따라 연금 삭감이 불가피할 수 있음
 - 도입 시기는 2036년 이후로 논의 중이며, 이는 기금 소진을 방지하고 연금 제도의 지속 가능성을 높이기 위한 방안
- 정부는 국민연금 기금의 수익률을 4.5%에서 5.5% 이상으로 끌어올리기 위해 자산운용 전략을 개편
 - 해외 자산 및 대체 투자 비중을 확대하고, 장기적으로 안정적인 수익을 추구하는 방안 도입
 - 기금 운용의 투명성과 효율성을 높이기 위한 다양한 개선책 검토
- 국민연금 의무가입 연령을 기존 59세에서 64세로 상향 조정하는 방안 검토
 - 고령층의 경제활동 참여가 증가한 현실을 반영한 조치

4 노후소득보장체계 개편 방안 검토

- 노후소득보장체계의 개편 방안을 국가재정의 건전성, 제도의 지속가능성, 적정 노후소득 보장, 노동시장 참여 활성화의 측면에서 검토
- 노후소득보장체계 개편에 있어서 대전제는 국가의 재정건전성을 유지하면서, 증가하는 노인 인구에 대한 각종 정책이 추진되어야 한다는 점
 - 국가채무(D1)는 중앙정부와 지방정부의 회계 및 기금을 포함한 현금주의 기준으로 산출되고 있으며, 2022년 기준으로 GDP 대비 45.9%
 - 코로나19 팬데믹 대응을 위한 확장적 재정정책으로 인한 결과로, 세계 주요국들 역시 비슷한 상황
 - OECD 평균 국가채무 비율은 2019년 107.9%에서 2020년 127.4%로 증가했으며, 한국 역시 2019년 39.7%에서 2020년 45.9%로 크게 증가
 - 한국은 저출생과 급격한 고령화가 장기적으로 국가 재정에 큰 부담이 될 가능성이 높음
 - 인구 고령화로 인한 사회복지 지출 증가와 연금, 건강보험 등의 지속적인 재정 지원이 요구됨에 따라 장기적으로는 세입을 확대하고 지출을 통제하는 정책적 조치가 필수적
- 국민연금의 재정적 지속가능성은 한국의 노후소득보장체계에서 중요한 문제로 대두
 - 국민연금 보험료율은 현행 9%로, 이는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지하기에 불충분
 - 2024년 9월 발표된 정부 개혁안에서는 국민연금 보험료율을 13%로 인상하고, 소득대체율을 42%로 유지하는 방안 제시
 - 이 방안은 기금 운용 수익률을 4.5%에서 5.5% 이상으로 높인다는 전제하에 기금 소진 시점을 2072년까지 연장할 수 있을 것으로 예측

- 지속적인 보험료율 인상을 추진 계획이 아니라면, 실제로 제도의 지속가능성을 확보하는 데 필요한 적정 보험료율을 산정하여 연금개혁 단행 필요

□ **국민연금의 장기적인 지속가능성을 위해서는 기금 운용의 효율성을 극대화하는 동시에, 정부의 재정적 지원을 적절히 활용해야 할 필요**

- 예를 들어, 목적세를 신설하여 국고를 선제적으로 투입하여 국민연금 기금 수익률을 높일 수 있도록 지원하는 방안을 검토할 필요
- 정부안과 같이 자동안정장치를 도입하여 연금 수급액을 조정(주로 감액)하는 방안도 검토해볼 수 있는데, 이 경우는 일본의 사례를 참고하여 실질적인 효과를 발휘하지 못하는 제도가 되지 않도록 치밀하게 제도를 설계할 필요
 - 연금 수급액을 줄이는 자동안정장치의 도입은 국민연금의 재정적 지속가능성을 확보한 뒤 순차적으로 진행하여 미래세대와 현세대 노인 간의 형평성을 보장할 수 있도록 해야 할 필요

□ **국민연금의 소득대체율은 국민연금 가입기간이 짧기 때문에 정부가 설정한 명목 소득대체율 40%에 비해 실제 수령액이 낮음**

- 현재 한국의 국민연금 가입기간은 평균 17.8년으로, 이는 유럽 8개국 평균인 36.1년의 절반에 불과
- 국민연금의 실질 소득대체율을 높이기 위해서는 국민연금의 가입기간을 연장하고, 퇴직연금, 기초연금 등 다양한 연금 제도를 결합하여 전체적인 소득 보장률을 높이는 것이 바람직
 - 구체적으로, 저소득 노인은 기초연금과 국민연금의 조합을 통해, 고소득 노인은 국민연금과 퇴직연금을 통해 적정 노후소득을 보장 받을 수 있도록 기초연금과 퇴직연금을 재정비할 필요
 - 국민연금이 제도 성숙기에 도달하면 기초연금의 대상을 저소득 노인에게 집중하여 운영하고, 퇴직연금의 수익률을 높이는 동시에 퇴직연금에 대한 국가의 책무성을 높이는 조치 등이 취해질 필요

□ 노후소득보장체계의 개편은 노동시장 참여와 밀접하게 연관

- 노동시장 참여를 통해 노후소득을 확보하고 국민연금에 대한 부담을 줄일 수 있는 효과 기대
- OECD 데이터를 바탕으로 실증분석을 실시한 결과, 노인의 노동시장 참여가 활성화 되고, 숙련된 노동력을 보유한 노인에게 양질의 일자리가 주어질수록 국가의 재정건전성에 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 높은 것으로 나타남
 - 즉, 현금성 급여 지급을 확대하여 노후소득을 보장하는 방식만을 고집하기보다는 좀 더 오랜 시간 노동시장에 머물도록 하여 은퇴시기를 늦추는 한편, 인구감소를 고려하여 숙련된 노인의 노동력을 활용하는 방안을 모색하는 것은 단순히 노인 개인의 근로소득을 늘리는 역할뿐만 아니라 국가 수준의 재정건전성을 강화하는 데도 긍정적인 영향을 미치는 것
 - OECD 38개 국가 대상 최대 확보기간 기준 2000년 이후부터 2022년까지 (변수별 데이터 확보 기간 차이 존재)의 일반정부채무(General government debt), 일반정부적자(General government deficit), 수입통계(Revenue statistics), 공공사회지출(SOCX: The OECD Social Expenditure database), 기본 인구통계학적 현황(노인부양비, 합계출산율), 경제적 현황(실업률) 자료 등을 수집하여 DB를 구축하여, 시스템 GMM 동태적 패널분석 실시

□ 국민연금뿐만 아니라 관련 정책들을 포함한 종합적인 노후소득 보장 체계를 구축하여 안정적인 재정 운영과 적절한 노후소득 보장을 실현할 필요

- 국민연금의 재정적 지속가능성을 확보하기 위해서는 보험료율 인상, 기금 운용 수익률 제고, 정부의 재정 지원 등이 복합적으로 이루어져야 하며, 국민연금 외에도 퇴직연금과 기초연금 등의 연계된 노후소득 보장제도를 구축하여 실질적인 소득대체율을 높이는 방향으로 정책 추진 필요
- 노동시장에서의 고령층의 지속적인 참여를 유도하고, 고령화에 따른 사회적·경제적 부담을 최소화하기 위해 정부와 사회의 적극적인 대처 필요

제 1 장

서론

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구의 구성 및 방법

제 1 절 연구의 배경과 목적

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국은 전 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행된 국가이다(김경래 외, 2016). 한국은 2024년 기준 65세 이상 노인 인구의 비율이 18%를 육박하며 초고령사회(Super-aged society)로의 진입을 눈앞에 두고 있다. 실제로 한국은 2025년 초고령사회로의 진입이 예상되고 있다. 한국은 2000년대 초반 노인 인구가 7% 이상을 차지하는 고령화 사회로 진입하였으며, 2018년에는 노인 인구가 14% 이상을 차지하는 고령 사회로 전환된 바 있다. 이 같은 이력은 OECD 국가 중 가장 빠른 속도에 해당한다(김경래 외, 2020).

한국의 인구 고령화의 귀추가 주목되는 또 다른 이유는 저출생의 문제가 동시에 진행되고 있기 때문이다. 한국의 저출생은 고령화를 가속화하는 주요 요인이자 사회 문제로 지목된다. 한국의 합계출산율은 2022년 기준 0.78명으로 세계 최저 수준이다. 계속되는 출산율 감소와 평균 수명의 연장에 따라 인구구조가 급속하게 변화하고 있다(최혜진 외, 2022).

한편, 한국의 노인 빈곤율은 약 43%로 OECD 국가 중 가장 높은 수준이다. 최근 조사에서는 이 수치가 다소 완화되어 37%대까지 감소하였지만, 여전히 노인 빈곤율은 OECD 국가 중 가장 높은 수준을 유지하고 있다. 그러나 고령화의 본격적인 진행은 2025년 초고령사회로의 진입과 함께 시작될 것으로 전망되는 가운데 노인의 경제적 자립이 부족한 상황은 상당 기간 사회 문제를 초래할 것으로 예상된다(김태완 외, 2023; 우해봉 외, 2014; 윤홍식 외, 2019).

2025년은 한국이 초고령사회에 진입하는 시점이다. 초고령사회는 전체 인구의 20% 이상이 노인 인구인 사회를 말하며, 이러한 인구구조는 사회 전반에 걸쳐 중대한 변화를 가져오기에 주목해야 한다(오영희 외, 2012). 초고령사회로의 진입이 한국에 어떤 변화를 초래할지에 대한 대표적인 논의는 다음과 같다.

첫째, 고령화로 인한 사회적 비용과 부담 증가이다. 초고령사회에서는 경제활동을 하

는 인구가 감소하며 비경제활동 인구로서 노인 인구가 급격히 증가할 것으로 예상된다. 이로 인해 노후소득 보장과 의료 비용, 복지지출 등의 사회적 비용이 증가할 것으로 예측된다(정경희 외, 2013). 예를 들어 국민연금과 건강보험 등 사회보장제도에 대한 재정적 부담이 크게 늘어남에 따라 사회적 비용과 부담이 증가하는 문제가 발생할 것이 예상되고 있다.

둘째, 고령화로 인한 노동력 부족의 문제이다. 고령화가 심화되면서 경제활동 인구가 줄어들게 되고, 이로 인해 노동력 부족의 문제가 발생할 수 있다. 경제활동 인구의 감소는 생산력 감소와 직결되기 때문에 국가 경제 발전에 지대한 영향을 미칠 수밖에 없다. 따라서 국가 경제 발전의 성장동력을 저하시키는 원인 중 하나로 초고령화는 청년층과 중장년층이 지금보다 더 많은 비용을 떠안게 됨에 따라 성장을 가로막는 요인이 될 수 있다.

셋째, 고령화로 인한 노인의 삶의 질 저하 문제이다. 이미 삶의 질은 시대의 화두로 부상하였다. 노인은 경제적 지원이 없을 경우 삶의 질이 저하되기에 이를 경계해야 한다(이상립 외, 2022). 노인은 경제적 어려움으로 인해 고립감, 외로움 등 정신적 문제를 겪을 수 있으며, 신체적 건강 문제가 수반되어 심각한 위기를 겪을 수 있는 대상이다(전진아 외, 2017).

넷째, 고령화로 인한 복지 및 의료 서비스 강화의 필요성이 제기된다. 최근 한국은 노인 인구가 증가하면서 건강 관리와 장기요양에 대한 수요가 급격히 증가하였다(어유경 외, 2022). 이러한 상황은 2025년 초고령사회 진입 이후 심화할 것으로 전망된다(이윤경 외, 2012; 장민성 외, 2022; 허문구 외, 2022). 특히 만성질환, 치매 등 장기적인 의료 지원이 필요한 질환이 증가하면서 현재 제공되는 복지 및 의료 서비스 강화의 필요성이 제기되고 있다.

다섯째, 고령화로 인한 세대 갈등이 심화될 것으로 예상된다(남상열·한동교, 2014). 청년, 중장년층은 자신들이 납부한 세금이 주로 고령자 정책에 쓰이는 것에 부담을 체감하며 불만을 가질 수 있다. 또한, 노년층은 자신들을 위한 복지 혜택이 불충분하다고 느끼는 불만을 가질 수 있다. 이처럼 고령화로 인한 세대 간 갈등은 경제적 부담과 혜택을 어떻게 균형적으로 분배할 것인지를 필두로 수많은 과제를 동반할 것으로 예상된다(박병준 외, 2015).

이처럼 한국의 2025년 초고령사회로의 진입은 중요한 전환점이 될 것으로 보인다. 이는 노후소득 보장, 의료, 노동력, 세대 관계를 포함한 다양한 측면에서 사회적 변화가 요구되는 본질적 이유와 맞닿아 있다(정경희 외, 2014). 따라서 초고령사회로의 진입은 다방면으로 철저한 대응책이 필요하며, 고령화가 초래할 문제를 예방하기 위한 장기적인 대책이 마련되어야 함을 의미하고 있다(강은나 외, 2015; 주보혜 외, 2023). 그중에서도 가장 기본적이며 중요한 정책적 대응은 노인 인구가 적절한 수준의 삶을 유지할 수 있도록 노후소득보장체계를 운영하는 것이라 할 수 있다.

저출생이 지속되고 인구 고령화가 급속하게 진행됨에 따라, 국민연금 개혁의 필요성이 강조되어왔다. 통계청에 따르면, 2023년 기준 한국의 65세 이상 노인 인구는 전체 인구의 18.4%에 달하며, 2040년에는 그 비율이 34.9%로 두 배 가까이 증가할 것으로 전망된다. 반면, 출산율은 2022년 기준 0.78명으로, 세계 최저 수준을 기록하고 있다. 이러한 인구구조의 변화는 젊은 세대가 감소하고 노인 인구의 증가가 급속하게 진행됨에 따라 연금 수급자와 납부자의 비율이 심각하게 불균형을 이루게 될 것임을 시사한다.

이에 따라, 국민연금 기금의 고갈 시점이 점차 앞당겨지고 있다. 국민연금공단의 2023년 재정추계에 따르면, 국민연금제도가 현행과 같이 유지될 경우 국민연금 기금은 2055년에 완전히 고갈될 것으로 전망되었다. 이는 2018년 발표된 추계보다 1년 앞당겨진 것이다. 기금이 고갈되면 연금 지급이 어려워지며, 현재 납부하는 세대는 자신들이 낸 만큼의 연금을 받을 수 없을 위험에 처하게 된다. 이 같은 사회보험의 원리에 근거한 노령연금제도의 붕괴를 방지하기 위해서는 국민연금 개혁이 필수적이다.

국민연금 수급액의 적정성 역시 국민연금 개혁 논의에서 중요한 쟁점 중 하나이다. 2022년 기준 국민연금 수급자의 평균 월 수령액은 약 60만 원으로, 이는 노후생활비로 충분하지 않다는 지적이 많다. 한국 노인의 빈곤율은 2021년 기준 43.4%로 OECD 국가 중 가장 높은 수준을 기록하고 있다. 이는 국민연금이 노후생활을 충분히 지원하지 못하고 있다는 것을 의미하며, 적정 수준의 노후소득 보장을 위한 정책적 대응이 필요하다.

세대 간 형평성 문제도 국민연금의 심각한 문제 중 하나로 지적된다. 현행과 같이 국민연금제도가 유지될 경우 1980년대 출생자들이 향후 받을 연금액은 자신들이 납부한 보험료 대비 평균 1.5배로 추산되지만, 1990년대 이후 출생자는 1.3배 미만으로 줄어

들 것으로 전망된다. 이는 연금에 대한 부담은 시간이 지날수록 더 커지지만, 연금 혜택은 상대적으로 감소하는 불균형을 초래한다. 이러한 불균형은 연금제도의 지속가능성에 부정적인 영향을 미치게 된다.

요컨대, 국민연금의 지속가능성과 세대 간 형평성을 고려할 때 개혁은 더 이상 미룰 수 없는 과제라고 할 수 있다. 인구 고령화와 기금 고갈에 대비하여 재정 구조를 강화하고, 수급액의 적정성을 보장하며, 세대 간 불균형을 해소하는 방향으로 국민 모두가 안정적인 노후를 보장받을 수 있는 제도를 마련할 필요가 있다.

따라서 제21대 국회는 연금개혁특별위원회를 설치하고 국민연금의 개혁을 추진하였으나, 여야 간 의견 차이를 줄이지 못하여 연금개혁을 실현하지 못하였다. 하지만 정부는 2024년 하반기 제21대 국회에서 추진된 국민연금 개혁을 위한 대국민 공론조사, 다양한 전문가 및 일반 국민 대상 조사 등을 바탕으로 국민연금 개혁 방향을 발표하였다. 다시 한번 국회에서의 논의를 통해 국민연금 개혁을 추진할 수 있는 계기가 마련된 것이다.

정부의 국민연금 개혁안을 바탕으로 초고령사회에 대응할 수 있는 연금개혁을 달성하기 위해서는 국민연금뿐만 아니라 국민연금을 둘러싼 노후소득보장체계 전반에 대한 체계적인 검토가 기반이 될 필요가 있다. 이에, 본 보고서에서는 국민연금을 중심으로 노후소득보장체계를 검토하여 장기적인 관점에서 어떠한 방식으로 개편될 필요가 있는지와 초고령사회에 대응하여 노후소득보장체계 전반의 지속가능성을 제고할 수 있는 노인의 노동시장 참여의 효과성을 높이기 위해서는 어떠한 정책적 대응 방안이 마련될 필요가 있는가에 대하여 논의하고자 한다.

제2절 연구의 구성 및 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 연구는 노후소득보장체계 관련 논의 검토, 국민연금 개혁 추진 경과, 노후소득보장체계 개편 방안 검토의 3개 장으로 구성된다.

먼저, 노후소득보장체계 관련 논의 검토는 노후소득보장체계를 구성하는 정책과 관련된 정책연구 보고서와 학술논문을 대상으로 네트워크 분석을 실시하고, 관련 분야의 전문가들을 대상으로 노후소득보장체계 개편 시에 고려되어야 하는 쟁점들에 대하여 초점집단인터뷰(Focus Group Interview, FGI)를 실시하였다. 노후소득보장체계 구성 정책 관련 정책연구 보고서와 학술논문을 대상으로 하는 네트워크 분석 결과를 바탕으로, 어떠한 정책 이슈들이 함께 빈번하게 출현하는지와 어떠한 학자들이 노후소득보장체계 관련 논의를 이끌고 있는가를 파악하고자 하였다. 본 연구에서 다루는 정책의 범위가 넓어서 일부 선행연구를 소개하기보다는 노후소득보장체계 관련 연구의 구조를 파악하는 방식으로 관련 논의에 접근하였다.

이와 함께, 전술한 노후소득보장체계 관련 연구의 구조를 분석한 연구 결과를 토대로 선정한 관련 분야 전문가를 대상으로, 노후소득보장체계 개편의 쟁점에 대한 FGI를 실시하였다. FGI 결과에 근거이론을 적용하여 분석함으로써, 노후소득보장체계 개편 방안을 모색함에 있어서 고려해야 하는 주요한 사항들에 관한 내용을 파악하였다.

다음으로, 국민연금 개혁 추진 경과 부분에서는 국회에서 진행된 국민연금 개혁 논의와 최근 정부가 발표한 국민연금 개혁 방안을 검토하였다. 먼저, 제21대 국회 연금개혁특별위원회에서 논의된 국민연금 개혁 관련 논의를 2023년 상반기에 진행된 공론조사 결과를 중심으로 살펴보았다. 제21대 국회는 국민연금 개혁을 마무리하지 못했지만, 대국민 공론조사를 통해 도출된 결과 등을 바탕으로 정부가 2024년 9월 국민연금 개혁안을 내놓았다. 정부 개혁안은 국민연금뿐만 아니라 노후소득보장체계 전반을 다루고 있다. 요컨대, 현재 논의되고 있는 노후소득보장체계 개편 방안에 대한 정책의제를 살펴보는 장으로 구성하였다.

끝으로, 노후소득보장체계 개편 방안 검토는 국가 재정의 건전성 고려, 제도의 지속 가능성 확보, 적정 노후소득 보장, 노동시장 참여 활성화의 네 가지 차원에서 노후소득 보장체계 개편 시에 고려해야 하는 점들을 문헌 검토 및 실증 분석에 근거하여 제시하였다. 각 절별로 구체적으로 논의되고 있는 정책 대안에 관하여는 일부 국가의 사례를 검토하여 적절성을 판단하는 방식으로 접근하였고, 실증 분석이 가능한 부분에 대해서는 OECD 등 국제기구의 자료를 바탕으로 분석을 실시하여 정책이 지향해야 하는 방향성에 대한 함의를 도출하고자 시도하였다.

제2장

노후소득보장체계 관련 논의 검토

제1절 노후소득보장체계 관련 논의 검토 방향

제2절 노후소득 보장 분야 핵심 연구자 분석

제3절 노후소득 보장 분야 쟁점 분석

제4절 시사점

제1절

노후소득보장체계 관련 논의 검토 방향

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

노후소득보장체계는 사회보험의 원리로 운영되고 있는 국민연금뿐만 아니라, 기초연금, 퇴직연금 등 노후소득 보장 관련 제도와 노인일자리사업 등 노인의 사회참여 및 노동시장 참여를 유인하는 정책 등을 포괄한다. 이에 따라, 재정적 지속가능성 제고에 천착하여 국민연금만을 중심으로 노후소득보장체계 개편 방안을 모색하기보다는 노후소득 보장 관련 제도 간의 정합성과 노인의 노동시장 참여 관련 정책 방향에 대한 논의를 포괄하는 노후소득보장체계 개편 방안이 논의될 필요가 있다. 본 연구에서는 노후소득 보장과 관련된 정부 보고서와 학술논문에 대한 분석을 토대로 노후소득보장체계 개편과 관련된 쟁점을 살펴보고, 주요 쟁점 사항에 대한 해당 분야 전문가들의 견해를 수집·분석하고자 한다.

이를 위하여, 노후소득 보장 분야 핵심 연구자 분석과 노후소득 보장 분야 쟁점 분석을 실시하고자 한다. 노후소득 보장을 주제로 하는 연구들이 개별적인 노후소득보장체계 구성 정책에 집중하여 수행되고 있어, 노후소득보장체계 전반에 대한 개편 방안을 논의하고 있는 연구를 찾아보기 어렵다. 따라서 노후소득 보장 분야 핵심 연구자 분석을 통하여, 노후소득보장체계 구성 정책들이 어떻게 결합되어 있으며, 개별 구성 정책에 대한 논의에서 쟁점이 무엇인지 등을 파악하고자 한다. 노후소득 보장 분야 쟁점 분석은 노후소득 보장 분야 핵심 연구자 분석 결과를 활용하여, 해당 분야의 연구에 중추적인 역할을 하고 있는 전문가를 대상으로 노후소득보장체계 개편 방안에 대한 초점집단인터뷰(Focus Group Interview)를 실시하는 방식으로 수행한다. 전문가들의 초점집단인터뷰 내용을 분석하여 노후소득보장체계 개편 방안을 논의하는 데 있어서 고려되어야 하는 쟁점과 원칙 등을 도출하는 것을 목적으로 한다.

제2절

노후소득 보장 분야 핵심 연구자 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 분석 개요

노후소득 보장 분야 핵심 연구자 분석의 목적은 국내 노후소득 보장 관련 연구의 전반적 진행 상황을 검토하는 것이다. 이를 토대로, 다양한 정책들로 구성된 노후소득보장체계 전반을 아우를 수 있는 쟁점을 파악하고자 한다. 이를 위해서 본 분석은 두 가지 측면에 집중하였다.

첫 번째는 연구 진행을 전반적으로 관찰하기 위해서 정부 보고서와 국내 학술논문을 각각 검토한다. 정부 보고서와 학술논문은 고유한 특성을 지니고 정책 영역에서 의미 있는 지적 토대로서 작용할 수 있다. 전자가 정부 정책 방향과 높은 밀착도를 지니면서 구체적인 정책 아이디어를 생산한다면, 후자의 경우는 관련 정책 영역에 대한 이론적, 실증적 증거의 축적에 주요하게 기여하는 것으로 이해할 수 있다.

분석의 두 번째 주안점은 그래프(network)에 기반한 공저자 구조에 대한 관찰과 이에 기반한 핵심 연구자에 대한 포착을 중심으로 연구 진행 상황을 검토하는 것이다. 연구 생산의 협업 구조와 핵심 연구자의 포착은 연구 전반의 성격을 이해함에 있어 중요한 단서를 제공하기 때문이다. 이를 위하여, 공저자 구조는 전역적인(global) 수준과 하위 군집의 추출과 관찰이라는 부분적(local) 측면의 분석을 아울러 수행하고자 한다. 각 하위 네트워크의 연구 내용에 대한 추가적인 정보를 얻기 위해서 학술논문에 대한 검토에서 추가적으로 키워드 분석을 수행하고자 한다.

본 분석을 통해 정부 보고서와 학술논문에서의 연구 생산의 전반적인 상황을 공저자 구조를 통해서 살펴보고, 핵심 연구자에 대한 포착 과정을 통해서 노후소득보장체계 개편 논의의 쟁점을 도출하는 데 기초자료를 마련할 수 있을 것으로 기대된다. 아울러 연구 수행의 세부 군집의 성격과 그 주제에 대한 탐색적인 검토를 바탕으로 노후소득 보장 영역 연구의 발전을 위한 개선점이 무엇인가에 대한 함의를 도출하고자 한다.

2 분석 방법

가. 분석 자료

본 연구에서 활용하는 자료는 크게 두 가지이다. 첫 번째는 정책연구관리시스템 프리즘(www.prism.or.kr)을 활용한 노후소득 보장 관련 정부 보고서 서지 정보이다. 서지 정보 가운데 공저자 구조 검토에 필요한 기초 정보인 보고서 참여 저자 목록을 중심으로 분석을 수행하였다. 분석 대상 연구는 고령자 관련 연구 가운데 “근로”, “빈곤”, “소득”을 검색어로 수집된 자료이다.

분석 대상 시점은 비교적 최근의 연구 동향을 파악하기 위해서 2014년부터 연구 시점(2023년 상반기)까지로 한정하였다. 자료 수집 결과, 총 1,220건의 보고서가 분석에 포함되었으며, 고유한 참여 저자의 수는 2,623명이다.

두 번째 분석 자료는 노후소득 보장 관련 국내 논문에 대한 서지 정보이다. 본 분석에서는 국내 논문 검색 서비스(www.riss.co.kr)에서 “노령”, “고령”, “노후”, “노인”을 포함하면서 프리즘에서와 동일한 세 가지 검색어로 추출되는 국내 문헌에 대한 서지 정보를 추출하였다. 뒤에서 다시 언급하겠지만 학술논문의 경우 공저자 구조와 더불어서 연구 내용에 대한 검토가 필요하기 때문에 저자와 국문초록을 함께 추출하였다.

추출된 국문초록은 텍스트 분석을 위해서 형태소 분해 과정을 거쳤으며, 분석에는 명사를 활용하였다. 분석 대상 논문은 정부 보고서와 동일하게 출간 연도가 2014년부터 2023년까지인 연구로 설정하였다.

나. 분석 방법

1) 공저자 구조 분석

분석은 크게 공저자 구조에 대한 분석과 키워드 분석으로 나뉜다. 공저자 분석에서는 공저 관계를 그래프 구조로 전환하는 과정을 거쳤다. 그래프 도출 이후에는 노드(저자)의 중심성(centrality)을 중심으로 주요 저자를 포착하는 과정을 진행하였다. 그래프 구조에서 중심성을 계측하는 방식은 여러 가지가 있을 수 있는데, 본 연구에서는 매개중심성(betweenness centrality)을 활용하여 중심성을 계측하였다.

매개중심성은 두 개의 노드를 가로지르는 최단 거리에 중심성을 계측하고자 하는 노드가 얼마나 빈번하게 위치하는가를 기준으로 중심성을 계측하는 방식이다(Freeman, 1978). 중심성에 대한 정의에 따라 해석 또한 부분적으로 영향을 받을 수 있는데, 일반적으로 노드가 사람을 뜻하는 사회 네트워크(social network)에서 높은 매개중심성을 가지는 개인은 네트워킹 촉진자(facilitator)나 하위 네트워크(sub-network)를 연결하는(bridging) 역할을 수행하는 경우로 해석될 수 있다. 본 분석에서도 노후소득 보장과 관련한 연구를 촉진하고 중요한 매개 역할을 하는 개인을 주요 연구자로 보고 매개중심성을 활용하여 중심성을 파악하였다.

그러나 연구 주제에 따라서 협업은 다양한 방식으로 이뤄질 수 있다. 예를 들어, 이론적 논의가 주요한 주제 영역이라면 단독 혹은 소수의 인원으로 연구가 수행되는 경우도 많을 것이다. 이런 경우 중심성만을 활용하여 주요 연구자를 포착한다면 한계가 있을 수 있다. 이에 본 분석에서는 두 가지 지표를 추가로 활용하였다.

하나는 보고서 혹은 논문 참여의 기여도로서, 정부 보고서의 경우 참여한 연구의 총수를 기여도로 정의하였다. 정부 보고서의 경우 단독이나 소수로 진행되기도는 다수의 연구자가 참여하는 것이 일반적이기 때문이다. 학술논문의 경우는 단독이나 소수로 진행되는 경우가 빈번하고 이런 경우 연구자의 노력이 더욱 요구되기 때문에 이를 적절하게 반영할 필요가 있다. 본 분석에서 학술논문에 대한 기여도는 연구별로 100에서 참여 연구자 수의 제곱근으로 나눈 뒤 이를 합하여 전체 기여도를 측정하였다.

공저자 구조에서의 중심성, 기여 수준과 더불어서 협업한 저자의 수로서 각 노드에 연결된 링크의 수를 의미하는 디그리(degree)를 영향력 측정에 반영하였다. 디그리는 직접적인 협업(공저) 수준을 측정한다는 점에서 연구자의 영향력을 간접적으로 파악할 수 있는 지표로 활용될 수 있을 것이다.

본 분석에서는 앞서 언급한 세 가지 지표를 세부적으로 다루기보다는 차원 축약 과정을 통해 하나의 지표를 생성하여 이를 중심으로 연구자의 기여를 평가하는 과정을 거쳤다. 여기서 통합된 지표를 산출하기 위한 차원 축약 방식은 일반적으로 많이 활용되는 방법 가운데 하나인 주성분분석(principle component analysis, PCA)을 활용하였으며, 활용된 세 가지 세부 지표의 상관성에 대한 검토를 사전에 수행하였다.

전체 공저자 구조에 대한 검토 다음으로는 네트워크를 구성하고 있는 하위 클러스터

의 추출을 진행하였다. 하위 클러스터 추출을 통해서 네트워크 전반에 대한 이해도를 높일 수 있을 것으로 판단된다. 하위 클러스터 추출은 그래프 마이닝(graph mining) 과정을 통해서 진행하였으며, 여기서는 Newman & Girvan(2004)이 제시한 엣지(링크)의 매개중심성에 기반한 하위 네트워크 추출 방식을 활용하였다. 이 방법은 매개중심성이 가장 높은 엣지부터 순차적으로 제거하면서 나타나는 그래프의 분절 구조에 기반하여 하위 네트워크를 추출하는 방식으로 이해할 수 있다.

다만, 높은 수준의 밀도(density)를 보이는 그래프의 경우 하위 네트워크 추출에 난점이 있으며, 네트워크에 대한 인위적인 분해 과정에서 왜곡이 발생할 수 있다. 뒤에서 다시 살펴보겠지만, 정부 보고서의 경우 공저자 구조에서 전반적으로 높은 밀도를 보이고 있어 하위 커뮤니티 추출에서 큰 의미가 없는 특성이 나타났다. 따라서 본 분석에서 그래프 마이닝에 기반한 하위 네트워크의 추출은 학술논문을 중심으로 진행하였다. 학술논문을 중심으로 추출된 하위 커뮤니티의 연결 구조를 다시 확인하고 전체 네트워크에서 점하는 위치를 함께 검토하는 과정을 포함하였다.

공저자 구조 분석에 필요한 자료 정리는 R 환경에서 수행되었으며, 그래프 구조에 대한 분석은 igraph 라이브러리(Csárdi et al., 2024)의 관련 함수를 주로 활용하였다.

2) 키워드 분석

학술논문 내용에 대한 세부적인 정보를 파악하기 위해서 본 분석은 키워드 추출을 진행하였다. 앞서 수행한 하위 네트워크 추출 결과를 바탕으로 연구자 집단을 묶고, 하위 네트워크에 속하는 연구자가 참여한 논문의 초록을 결합하여 분석 자료로 활용하였다. 따라서 키워드 추출에서 활용할 텍스트 비교 단위는 각 하위 클러스터에 속하는 초록이다.

키워드 추출은 관련하여 널리 활용되고 있는 TF-IDF(Term Frequency-Inverse Document Frequency)를 활용하였다. 이 방식은 단어의 출현 빈도와 다른 비교 텍스트에서 출현하지 않는 희소성이라는 두 기준을 바탕으로 키워드의 성격을 계산하는 방식으로 이해할 수 있다.

본 분석에서는 먼저 각 하위 집단별 상위 빈출어를 확인하고 이어서 상위 키워드를 검토하는 과정을 거치고자 하였다. 빈출어의 경우 유사한 주제를 다루고 있는 연구이기 때문에 큰 차이가 발생하지 않는 것이 일반적이다. 따라서 빈출어 비교 검토 결과는 자

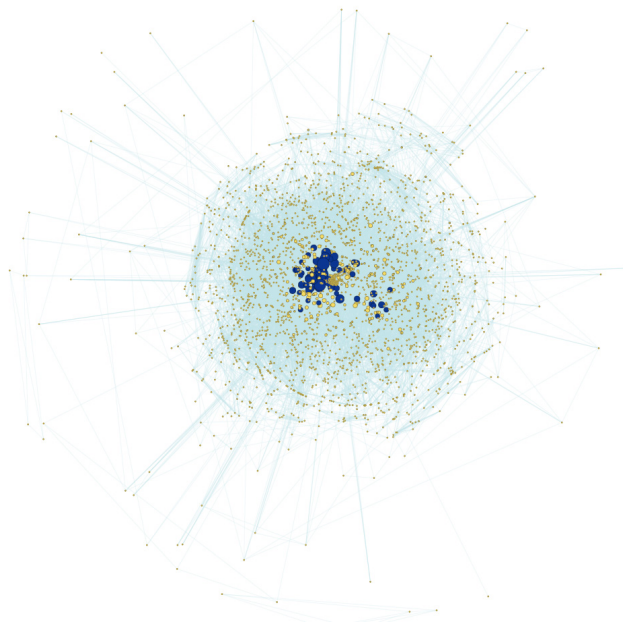
료의 신뢰성을 검토하는 참고점이 될 수 있다. 상위 키워드에 대한 비교 검토 이후에는 앞서 수행했던 하위 커뮤니티의 성격과 결합해서 분석을 종합하는 과정을 거치고자 한다.

텍스트 분석을 위한 자료 정리는 주로 Python 환경에서 수행되었으며, 형태소 분해는 KoNLPy 패키지(Park & Cho, 2014)를 활용하였다. 키워드 추출은 R 환경에서 tidytext 라이브러리(Silge & Robinson, 2016)의 관련 함수를 활용하였다.

3 정부 보고서 분석 결과

가. 공저자 분석 결과

[그림 2-1]은 정부 보고서의 공저자 구조를 그래프로 나타낸 것이다. 여기서 각 노드(점)는 참여 연구자를 나타내고, 링크(선)는 공저자 관계를 의미한다. 시각적 검토의 편리성을 고려하여, 연구 참여 수가 평균보다 3 표준편차(SD) 이상인 기여도가 높은 연구자는 진한 색으로 특별히 표시하였다.



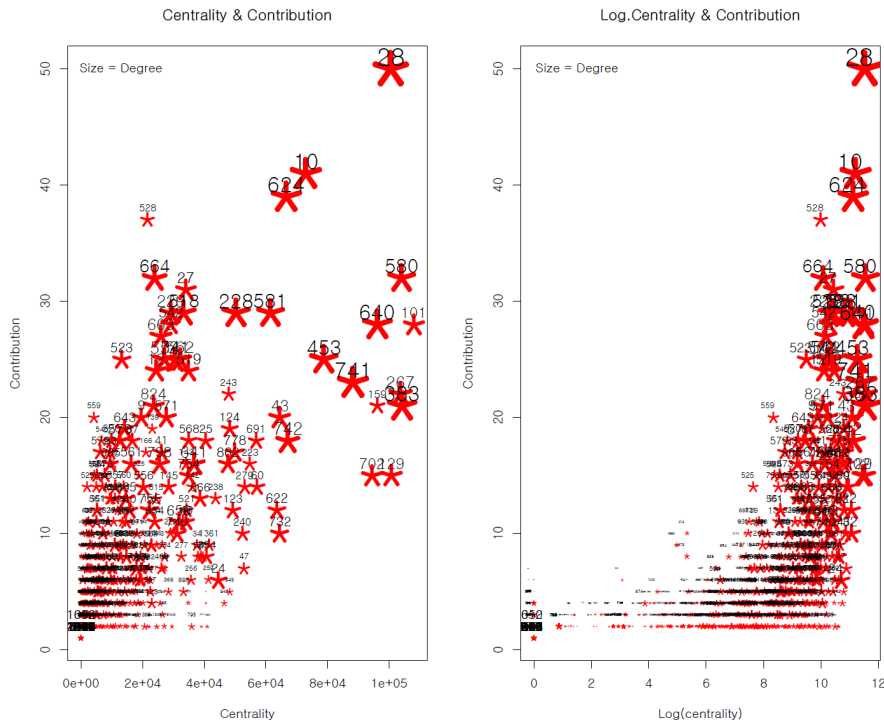
[그림 2-1] 전체 공저자 구조

그림에서 볼 수 있듯이, 노후 보장 관련 정부 보고서의 공저자 구조는 높은 밀도(density)와 중앙집중 구조를 보이고 있다. 이는 특정 연구자와 그 소속 연구기관을 중심으로 관련 연구가 활발히 이루어졌음을 시사한다. 공저자 구조가 높은 연관성을 보여주기 때문에, 앞서 언급한 대로 별도의 하위 네트워크(sub-community) 분석은 진행하지 않기로 결정하였다.

[그림 2-2]는 앞서 언급한 공저자 구조를 바탕으로 참여 연구자의 기여도와 중심도의 관련성을 살펴본 것이다. 가로축은 매개중심도(betweenness centrality)를 기준으로 한 중심도를 나타내고, 세로축은 연구 참여 횟수에 따라 측정한 기여도를 의미한다. 각 숫자는 분석에 포함된 연구자의 개인 식별 부호이며, 점과 숫자의 크기는 함께 연구한 사람의 수(degree)에 따라 조정되었다. 매개중심도 값의 편포가 높기 때문에 전체 분포를 쉽게 확인할 수 있도록 우측에는 중심도의 상용로그 값을 사용하여 제시하였다.

일부 예외가 있긴 하지만, 전반적으로 세 지표 사이에는 높은 상관성이 관찰된다. 중심도와 기여도의 상관성은 $r = 0.74$, 중심도와 공저자 수(디그리)의 상관성은 $r = 0.8$, 기여도와 공저자 수의 상관성은 $r = 0.89$ 로 나타났다. 이는 다수의 연구자가 동시에 협업하여 연구를 진행하는 정부 보고서의 특성을 반영한다고 볼 수 있다. 이러한 높은 상관성은 [그림 2-1]에서 확인한 바와 같이, 기여도가 높은 연구자가 전체 네트워크의 중심에 위치하는 구조를 나타낸다.

분석 결과, 28번, 10번, 624번, 580번, 640번 등의 연구자는 전반적으로 높은 수준의 영향력을 가질 것으로 예상된다. 이들은 중심도, 기여도, 협업 수준에서 최상위 그룹에 속하는 것으로 판단된다. 이어지는 분석에서는 중심도, 기여 수준, 그리고 실제 협업 정도를 종합적으로 검토하여 연구자 영향력에 대한 결과를 제시하고자 한다.



[그림 2-2] 중심성과 기여도의 관련성(정부 보고서)

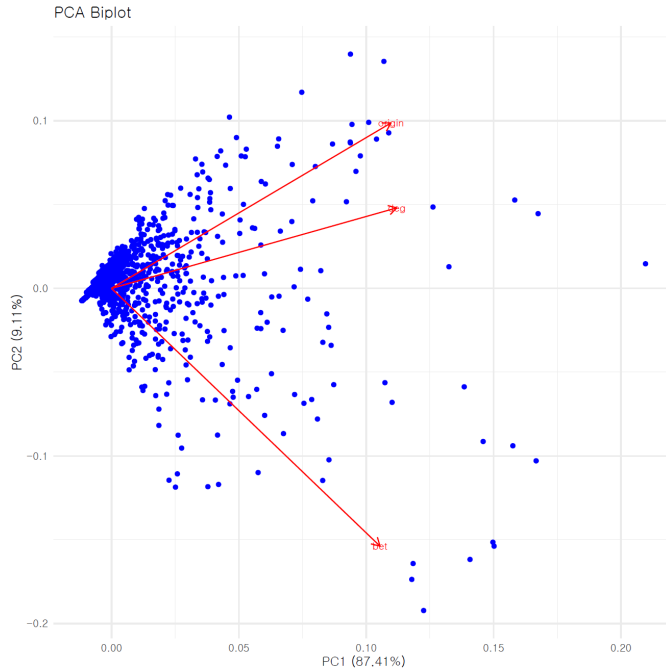
나. 주요 연구자

여기서는 앞서 검토한 세 가지 지표인 중심도, 기여도, 협업 수준을 바탕으로 영향력 지표를 도출하고자 한다. 이 지표는 분석 방법에서 설명한 차원축약 기법 중 하나인 PCA(주성분분석)를 활용하여 산출하였다. 지표 산출 전의 검토 결과는 아래 그림에 제시되어 있다.

[그림 2-3]에서는 PCA를 통해 도출된 두 개의 차원에서 기여도와 각 케이스의 분포를 보여준다. 가로축에서 확인할 수 있듯이, 제1성분은 전체 변량의 87.4%를 설명하며, 제2성분의 기여도는 약 9% 수준이다. 이는 제1성분을 기준으로 통합지표를 도출해도 높은 설명력을 가질 수 있음을 의미한다.

그림 중앙의 실선은 세 지표와 성분 간의 관련성을 다루고 있다. 기여도(origin)와 협업 수준(beg) 사이에는 높은 상관관계가 있으며, 제1성분과의 관련성도 높음을 알 수

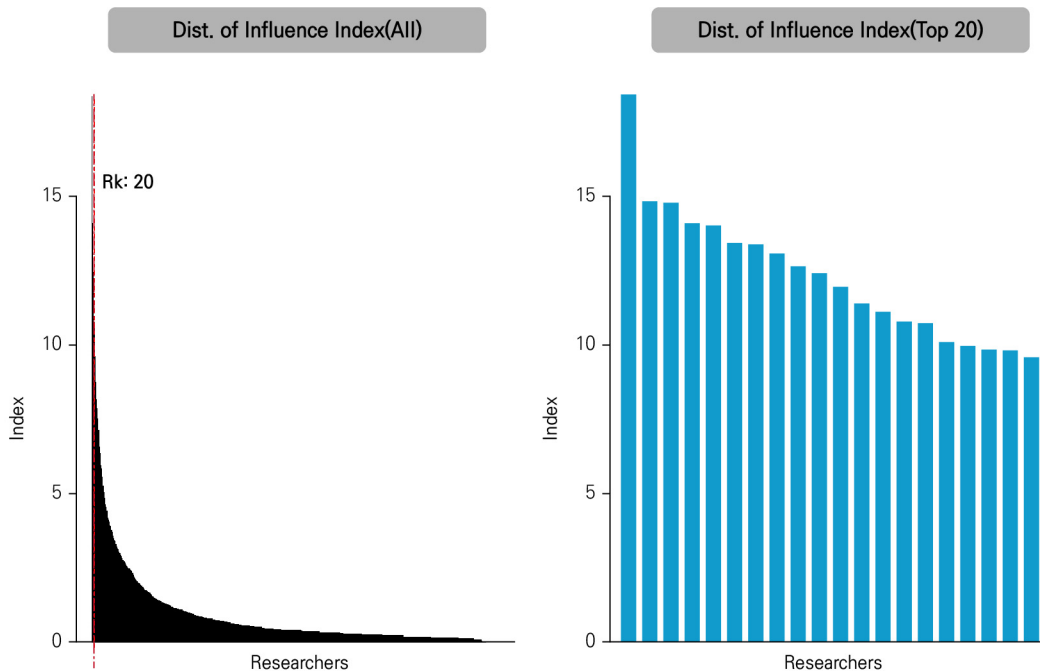
있다. 중심도(bet)의 경우는 상대적으로 두 지표와 낮은 관련성을 보이지만, 전반적으로 제1성분과는 높은 관련성을 가지는 것으로 판단된다.



[그림 2-3] PCA를 활용한 차원 축약 결과

[그림 2-4]는 PCA의 제1성분을 기준으로 측정한 영향력 지수의 분포를 보여준다. 왼쪽 그림은 전체 연구자를 포함한 영향력 지수의 분포를 나타내며, 소수의 연구자에게 높은 영향력이 집중되고 있음을 확인할 수 있다. 점선은 영향력 상위 20위 연구자의 위치를 표시하고 있다.

오른쪽 그림은 영향력 상위 20위 연구자를 별도로 선정하여 지표를 비교한 결과를 보여준다. 이 연구자들은 정부 보고서를 중심으로 노후 보장과 관련하여 높은 수준의 영향력을 발휘하는 핵심 참여자(key players)로 판단된다.



[그림 2-4] 영향력 지수의 분포와 상위 연구자

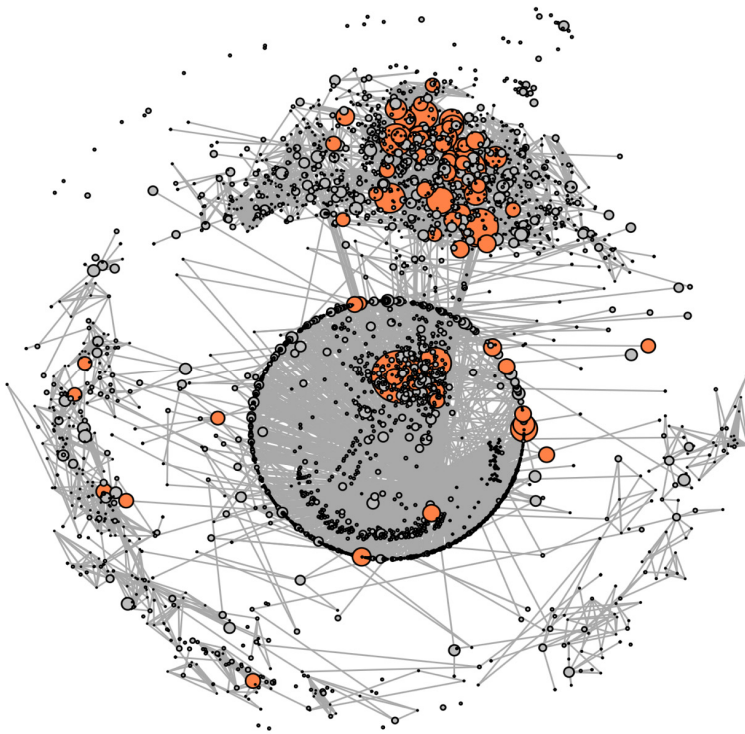
4 학술논문 분석 결과

가. 공저자 구조 분석 결과

[그림 2-5]는 수집된 국내 논문의 공저자 구조를 시각적으로 정리한 것이다. 이 그림에서 노드는 각 논문에 대한 기여도 총점을 기준으로 크기가 조정되었고, 평균 기여도보다 3 표준편차(SD) 이상 높은 연구자는 다른 색으로 표시되었다. 중앙에는 높은 밀도의 군집이 형성되어 있고, 상단에는 비교적 낮은 밀도의 여러 군집이 가까이 위치하고 있다. 주변에는 소규모 군집들이 흩어져 있다.

중앙에 위치한 네트워크에서 중심도가 높은 연구자가 주변에 분산해 있다는 점은 주목할 만하다. 이는 앞서 언급한 정부 보고서와는 달리 하위 군집이 다양하게 존재할 수 있음을 나타낸다. 그래프의 군집이 전반적으로 크게 두 부분으로 나뉘어 있다는 것은 관련 연구에 참여하는 학문적 배경이 두 개의 주요 영역으로 나뉘어 있을 수 있음을 시사한다.

이후에 자세히 살펴보겠지만, 노후 보장과 관련된 주제는 경제적 보장 측면에서 연금과 노인일자리, 그리고 건강 및 의료 보장과 같은 보건의료 영역으로 크게 구분될 수 있다. 이로 인해 그래프 구조에서도 이러한 양분화된 경향이 나타나는 것으로 보인다. 그러나 그래프 구조의 시각화 결과는 사용된 방식에 따라 다르게 나타날 수 있으므로, 탐색적 수준 이상의 해석에는 주의가 필요하다.

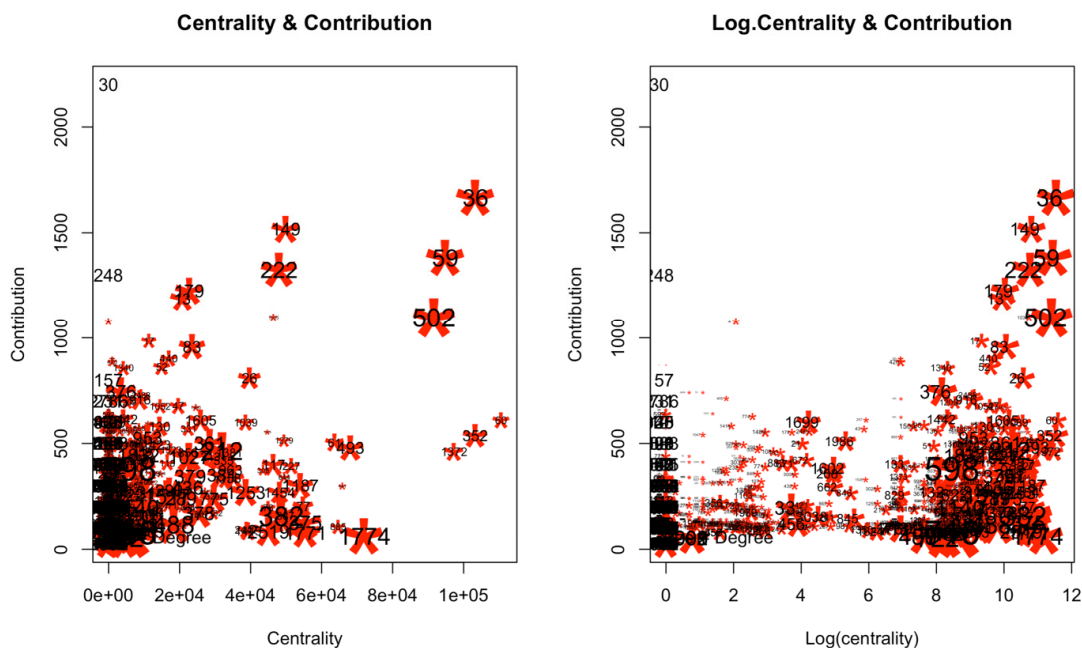


[그림 2-5] 전체 네트워크 구조

[그림 2-6]은 중심도와 기여도를 두 축으로 하여 관련성을 검토한 결과이다. 디그리는 크기로 제시되었다. 왼쪽 그림은 중심도 값을 그대로 활용한 것이고, 오른쪽 그림은 중심도에 상용로그를 취한 값을 사용한 결과이다. 세 지표의 상관성을 살펴본 결과, 중심도와 기여도 사이의 상관계수는 0.42, 중심도와 디그리 사이는 0.44, 디그리와 기여도 사이는 0.19로 나타났다. 이 상관계수들은 모두 확률적으로 유의미한 수준($p < 0.001$)에 해당하는 것으로 파악되었다. 정부 보고서에 대한 분석 결과와 비교할 때, 세

지표의 상관성이 낮게 나타난 것은 공저자 구조에서 다양한 하위 네트워크가 존재하기 때문으로 이해할 수 있다.

또한, 디그리와 기여도 사이에서 낮은 상관성이 관찰된 점은 협업 수준이 낮지만 기여도가 낮은 연구자가 존재할 수 있거나, 협업 수준은 높지만 그에 비해 기여도가 상대적으로 낮은 연구자가 있을 가능성을 시사한다. [그림 2-6]에서는 중심도가 매우 낮은 수준임에도 기여도가 높은 연구자들(ID = 30, 248 등)이 존재함을 확인할 수 있으며, 중심도가 0인 수준에서 수직으로 연구자들이 분포하는 양상을 볼 수 있다.



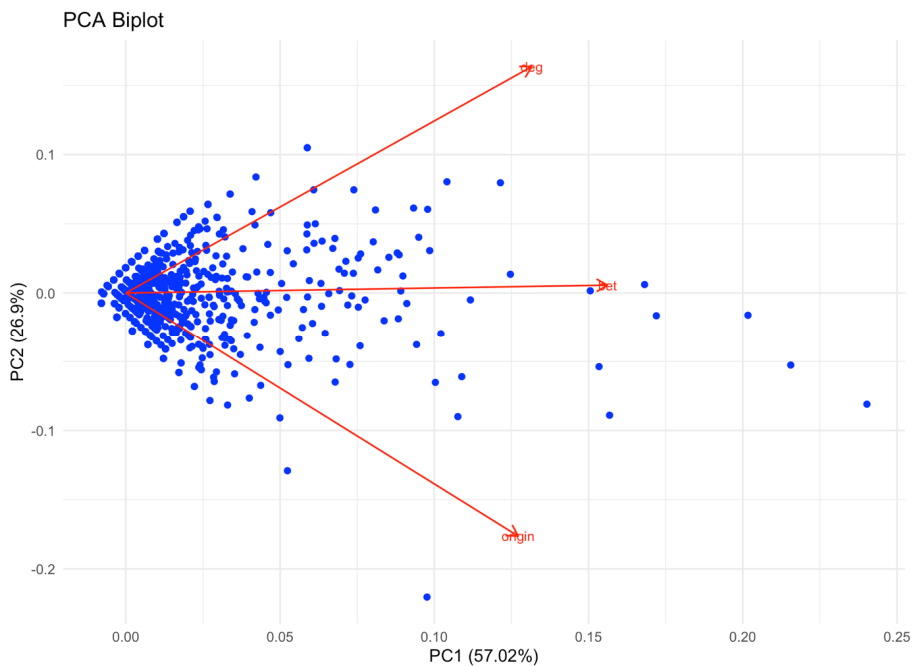
[그림 2-6] 중심성과 기여도의 관련성(학술논문)

나. 주요 연구자

[그림 2-7]은 학술논문 영역에서 연구자의 영향력을 측정하기 위해 수행한 PCA 결과를 보여준다. 제1차원에서는 전체 변량의 약 57%를 설명하며, 두 번째 차원은 26.9%를 설명하는 것으로 나타났다.

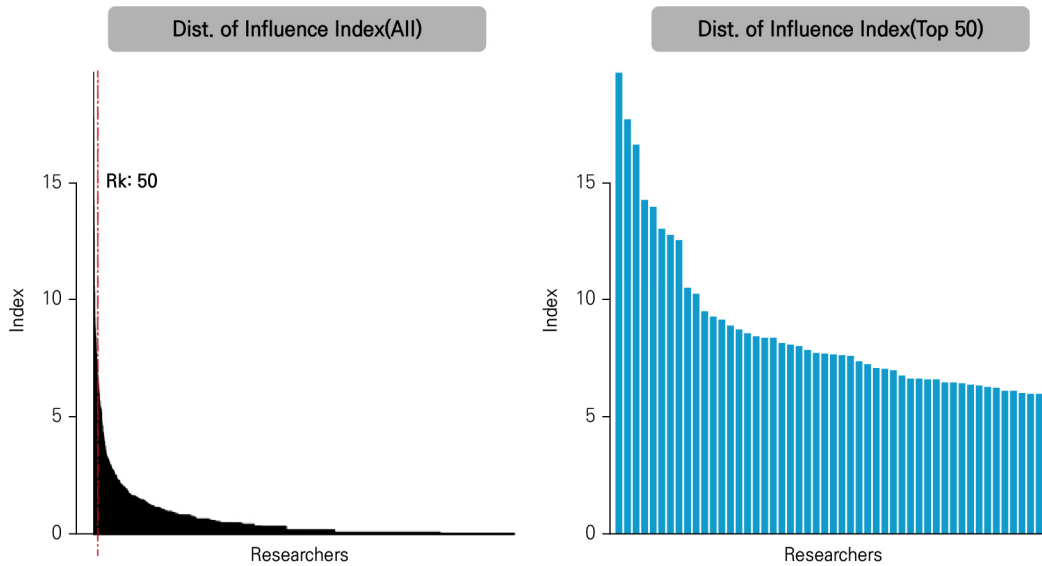
이는 정부 보고서 분석에서 첫 번째 차원이 전체 변량을 거의 90% 설명한 것과는 차이가 있는 결과다. 이런 차이는 앞서 공저자 구조를 살펴본 것처럼 학술논문의 경우 협업 수준과 연구 기여 사이에 연구자별로 다양한 패턴이 존재할 수 있기 때문으로 이해할 수 있다.

이번 분석에서는 지표 축약 과정에서 제1성분이 전체 변량의 절반 이상을 설명하기 때문에 이를 통합된 지표로 활용하고자 한다. 하지만 하나의 지표에 담기지 않는 다양성이 존재할 수 있다는 점은 해석할 때 주의해야 할 필요가 있다.



[그림 2-7] 차원 축약 결과(디그리, 중심성, 고유성)

[그림 2-8]은 산출된 영향력 지수의 분포를 높은 순으로 보여주는 결과이다. 왼쪽 그림은 전체 연구자를 포함한 결과이며, 오른쪽 그림은 상위 50위 연구자를 선별하여 제시한 결과이다. 정부 보고서에 대한 분석 결과와 비슷하게, 소수의 연구자에게 높은 영향력이 집중되어 있고, 낮은 영향력의 연구자들은 비슷한 수준에서 오른쪽으로 넓게 분포하고 있다.



[그림 2-8] 영향력 지수의 전체 분포

[표 2-1]은 영향력 지수 상위 50위 연구자를 선별하여 제시한 것이다. 일부 연구자는 논문 참여 수나 기여도가 낮지만 공저자 수가 많아서 영향력이 지나치게 높게 나타나는 경우가 있었다. 이는 특정 연구 집단에서 논문을 생산하는 방식과 관련이 있다고 판단된다. 이런 경우에는 해당 연구자를 영향력이 높다고 판단하기 어렵기 때문에, 논문 참여가 10편 이상이거나 기여도가 500점 이상인 경우만 포함하였다.

아래 표에서 “기간”은 수집된 자료 가운데 최초의 논문 출간 일자와 가장 최근의 논문 출간 일자의 차이로, 연구 활동 기간으로 이해할 수 있다. 그러나 이 값은 해당 연구자의 실제 연구 이력과는 차이가 있으며, 검색에 포함된 노후소득 보장과 관련된 연구에 한정된 것으로 보아야 한다.

[표 2-1] 영향력 지수 상위 50위

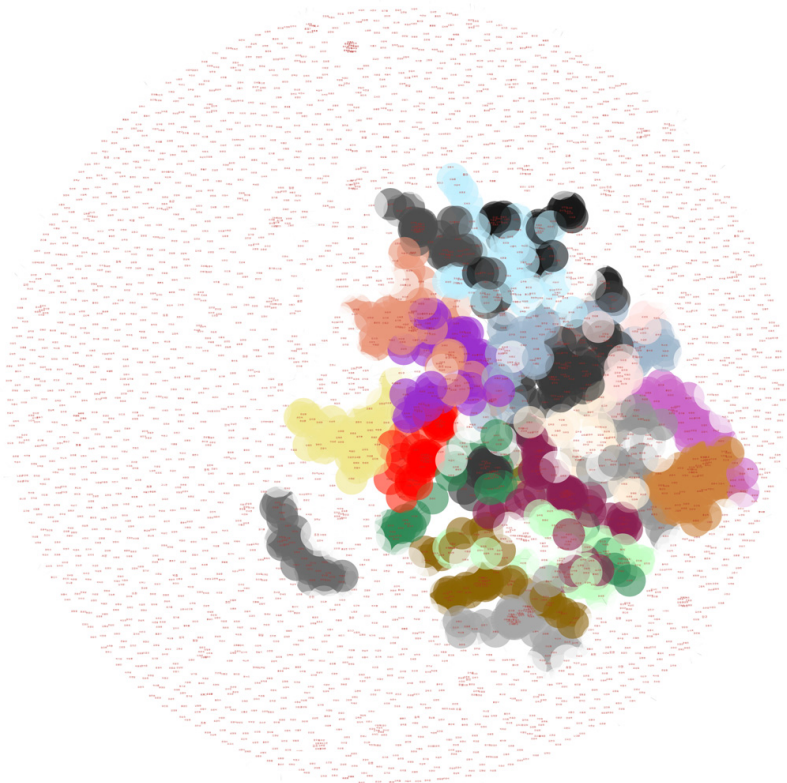
ID	기여도	논문 수	기간(추정)	로그중심도	영향력 지수
36	1666.21	23	34	11.55	19.76
59	1381.96	20	20	11.46	17.79
502	1096.14	15	11	11.43	16.69
60	608.54	10	9	11.61	14.32
352	536.11	8	13	11.55	14.02
149	1517.34	20	15	10.82	13.12
222	1324.47	18	13	10.78	12.84
61	504.15	9	10	11.06	9.52
179	1225.07	17	21	10.03	9.30
1035	1099.16	12	17	10.75	9.20
26	808.54	12	12	10.59	8.76
13	1187.22	16	18	9.95	8.62
30	2200.00	22	12	0.00	8.40
83	956.82	15	24	10.07	8.13
1279	513.78	8	9	10.81	7.66
1039	598.31	9	13	10.56	7.30
1065	553.55	7	11	10.71	6.68
1605	609.35	10	10	10.16	6.63
440	902.46	14	13	9.74	6.41
52	861.29	11	17	9.62	6.06
17	985.30	12	13	9.34	6.03
47	677.60	9	20	9.89	5.77
376	743.46	10	19	8.18	5.68
331	569.27	7	4	10.02	5.45
953	526.34	7	14	9.31	5.37
1460	669.87	8	7	10.11	5.36
130	580.10	9	11	9.57	5.22
916	706.26	9	13	9.09	5.19
1052	675.62	9	7	9.59	5.10
1340	856.89	11	17	8.34	4.82
248	1300.00	13	7	0.00	4.80
2488	727.60	9	10	9.13	4.61

ID	기여도	논문 수	기간(추정)	로그중심도	영향력 지수
4	1078.45	12	4	2.08	4.61
1442	613.78	10	16	8.34	4.36
1699	600.08	10	30	4.22	4.25
420	886.14	10	22	6.95	4.11
1209	694.13	10	20	8.56	4.09
2152	514.63	7	7	9.31	3.94
70	899.16	10	23	6.95	3.82
868	571.52	9	15	9.07	3.76
1032	594.97	8	15	9.32	3.59
1986	509.81	8	8	5.32	3.56
651	728.45	8	14	8.34	3.44
393	627.60	8	16	8.42	3.42
617	569.87	7	16	8.74	3.35
1652	556.05	8	8	8.74	3.30
23	870.71	9	17	0.00	3.26
592	637.80	7	22	0.00	3.19
25	586.14	7	25	7.65	3.18
136	558.54	9	8	8.06	3.18

다. 하위 군집 분석

여기에서는 공저자 구조에 대한 그래프 마이닝 결과를 검토하기로 한다. [그림 2-9]는 하위 군집으로 포착된 공저자 집단 가운데 포함된 저자 수 규모를 보여주며, 상위 20위 커뮤니티가 전체 공저자 구조에서 차지하는 위치를 별도의 색으로 표현한 결과이다.

[그림 2-5]와 시각화 결과가 다소 다르게 나타난 이유는, 해당 그림이 하위 클러스터 사이의 인접성을 잘 드러낼 수 있도록 클러스터를 형성하는 노드들이 서로 가까이 밀집하도록 조정했기 때문이다. 하위 커뮤니티 사이의 거리가 좁은 경우가 많아 영역이 겹치는 것처럼 보였지만, 각 연구자는 가장 가까운 커뮤니티 하나에 속하도록 조정되었다.



[그림 2-9] 전체 공저자 구조에 대한 그래프 마이닝 결과(상위 20개 하위 커뮤니티)

[표 2-2]는 소속 연구자의 수를 기준으로 상위 20위 군집과 그 주요 특성을 제시한 결과이다. 그래프의 밀도(density)는 노드 사이에 생성될 수 있는 모든 링크의 수에 대해 실제 링크의 수를 나타내며, 밀도가 높을수록 그래프 구조가 뻘뻘해지고, 낮을수록 성긴 구조를 갖게 된다. 실제 네트워크에서 밀도는 다양하게 해석될 수 있지만, 공저자 구조에서 높은 밀도는 소속된 연구자들이 고도의 협업 수준을 보이고 있음을 의미하며, 낮은 밀도는 일부 중심 연구자 집단과 주변부로 나뉘는 명확한 분절 구조가 존재하거나 전반적으로 느슨한 네트워크를 나타내는 경우로 볼 수 있다.

그래프의 효율성(efficiency)은 모든 두 노드 조합의 거리 역수의 평균으로 정의된다. 네트워크의 높은 효율성은 노드가 전체적으로 잘 연결되어 있으면서 거리가 짧은 경우

[표 2-2] 하위 군집 주요 속성 및 중심 연구자

하위 군집	연구자	논문 수	밀도	효율성
1	68	76	0.052	0.109
2	63	54	0.055	0.111
3	52	38	0.079	0.112
4	51	35	0.074	0.105
5	49	58	0.051	0.057
6	49	44	0.056	0.086
7	49	43	0.059	0.073
8	48	69	0.057	0.086
9	47	29	0.149	0.176
10	45	37	0.078	0.084
11	43	48	0.074	0.084
12	37	45	0.055	0.071
13	35	21	0.102	0.206
14	33	25	0.059	0.076
15	32	55	0.089	0.096
16	32	31	0.143	0.159
17	32	34	0.073	0.109
18	31	30	0.096	0.104
19	30	41	0.093	0.131
20	30	43	0.094	0.166

를 의미한다. 공저자 구조에서 효율성의 해석은 맥락에 따라 달라질 수 있다. 효율성이 낮은 군집은 주로 소수의 높은 밀도를 보이는 집단을 포함하며, 분절성이 큰 연결 구조를 가질 가능성이 크다. 따라서 효율성이 낮은 군집은 높은 군집에 비해 거리가 큰 노드 조합이 많을 수 있어 쉽게 분절이 발생할 가능성이 높다.

하지만 복잡한 그래프 구조를 이해하기 위해서는 하나의 지표로 전반적인 특성을 살펴보는 것보다는 밀도와 효율성과 같은 여러 전역적(global) 특성을 동시에 고려할 필요가 있다. 또한, 그래프 구조에서의 효율성은 일반적으로 언급되는 비용 대비 산출에서의 효율성과는 다소 다른 개념이라는 점을 유의해야 한다.

각 하위 군집의 특성을 이해하기 위해 하위 군집 내 노드의 중심성(betweenness centrality)을 활용하여 가장 상위의 세 연구자를 표시하였다. 각 하위 군집의 구체적인 성격은 그래프 지표를 통한 전반적인 협업 구조의 특징과 네트워크를 구성하고 있는 핵심 연구자의 연구 분야 및 주제에 대한 내용을 검토함으로써 파악될 필요가 있다.

그래프의 밀도와 효율성은 정의상 높은 상관성을 가질 수 있다. [그림 2-10]은 20개 하위 네트워크의 밀도와 효율성 간의 관련성을 분석한 결과이다. 수직 점선은 밀도의 평균값을 나타내고, 대각선은 두 지표의 선형 추세선을 보여준다. 숫자는 각 군집의 번호를 의미하며, 노드의 규모에 따라 크기를 조정하였다. 산점도에서 특징적인 위치를 점하면서 10위권 내 규모가 큰 군집의 성격을 살펴보면 다음과 같다.

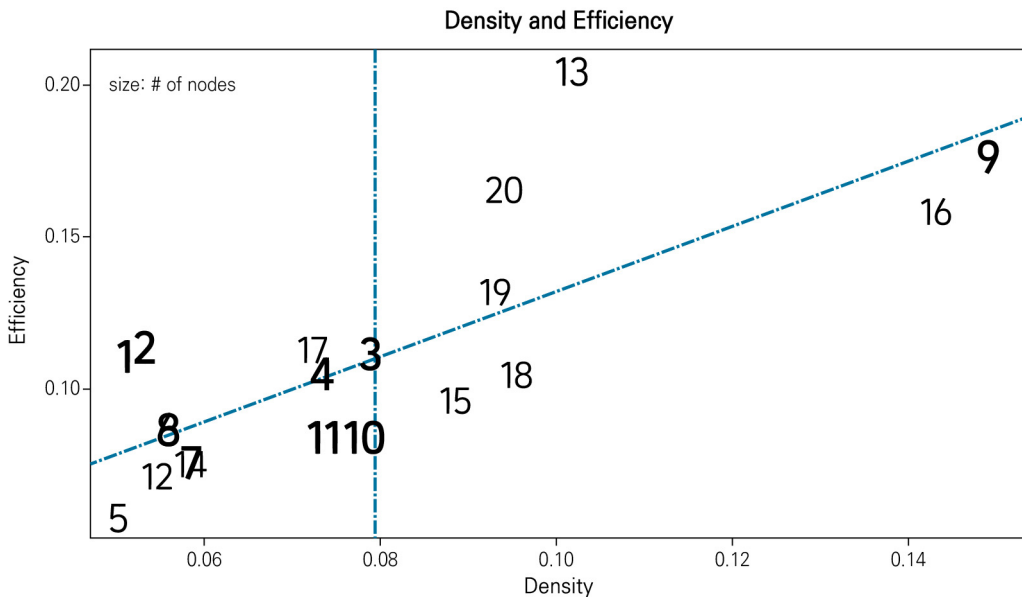
먼저, 군집9는 밀도와 효율성 모두 높은 수준을 보이고 있다. [그림 2-19]는 군집9를 별도로 제시한 그림이다. 왼쪽 그림은 하위 군집이 전체 그래프에서 위치하는 지점을 나타내고, 오른쪽 그림은 하위 군집만 따로 표시한 것이다. 링크의 굵기는 공저 수가 많을수록 굵게 표시되도록 처리하였다.

그림에서 확인할 수 있듯이 군집9는 높은 밀도를 보이는 핵심 집단과, 이를 중심으로 다소 낮은 밀도를 가지면서도 높은 연결성을 가진 두 개의 영역이 함께 분포하고 있다. 이러한 전반적인 특성은 높은 밀도와 더불어 높은 효율성 지표로 이어지는 것으로 보인다. 이처럼 조밀한 구조는 해당 집단이 노후 보장과 관련된 주제 중에서도 상당히 특수한 영역을 다루고 있음을 암시한다고 이해된다.

반면에 군집5는 규모가 크지만 가장 낮은 밀도와 효율성을 보이고 있는 것으로 나타났다. [그림 2-15]는 군집5를 별도로 제시한 결과이다. 군집9와는 달리 군집5는 상당히

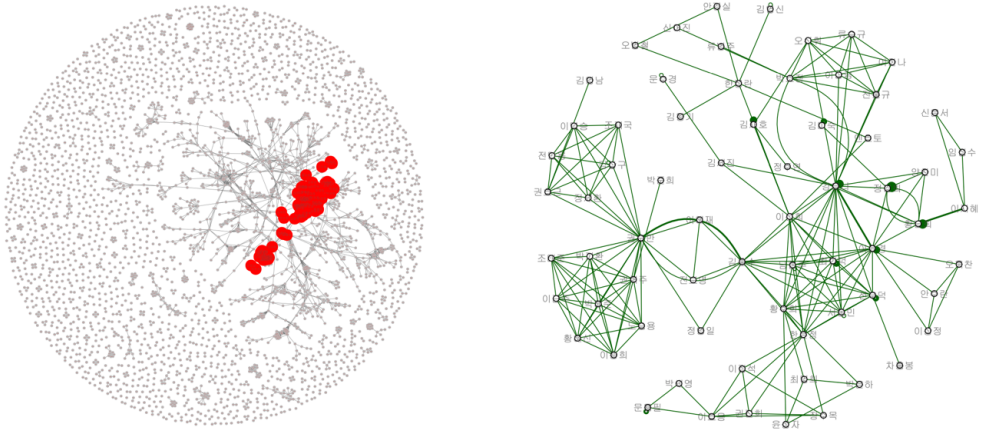
느슨한 연결 구조를 보인다. 이런 특성은 해당 클러스터의 연구 주제가 다소 광범위한 다양한 내용을 포함하거나, 소수의 협업이 주요한 이론적 논의가 중심인 집단일 가능성을 내포하고 있다.

군집1과 군집2는 가장 큰 규모를 가지면서 낮은 밀도를 보이지만, 밀도에 비해 상대적으로 효율성이 높은 집단으로 이해할 수 있다. [그림 2-11]과 [그림 2-12]는 각각 군집1과 군집2를 제시한 결과이다. 두 군집은 전체 그래프에서도 중앙부에 위치하면서 일정한 거리를 유지하고 있는 모습이 관찰된다. 이 두 군집은 그림에서 드러나듯이 전반적으로 느슨한 구조를 보이지만 동시에 밀도가 높은 핵심 네트워크가 전체 네트워크를 결합하고 있는 양상이 확인된다. 네트워크의 규모와 연결 구조를 고려할 때, 이 두 집단은 노후 보장과 관련된 주제 영역에서 가장 중요한 영향을 미치면서 다양한 세부 주제를 함축하여 다루고 있는 확장성이 큰 집단이라는 특성이 포착된다.



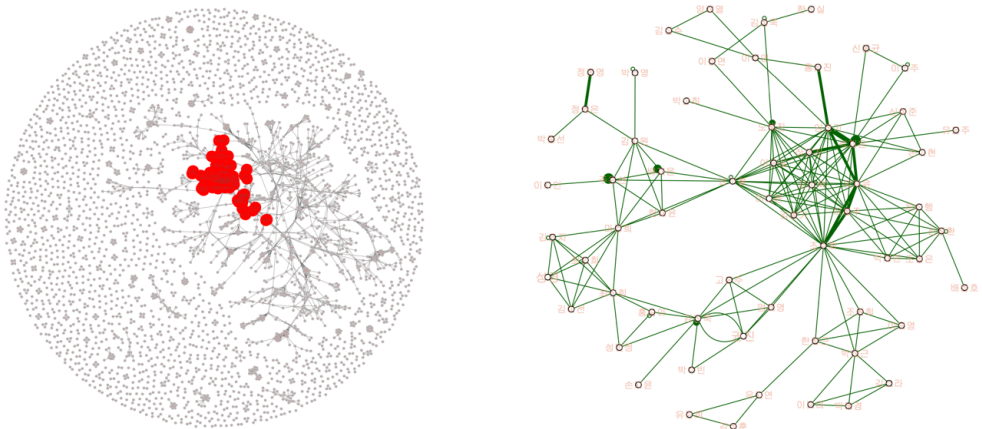
[그림 2-10] 하위 커뮤니티의 밀도와 효율성분포

Sub_community_1



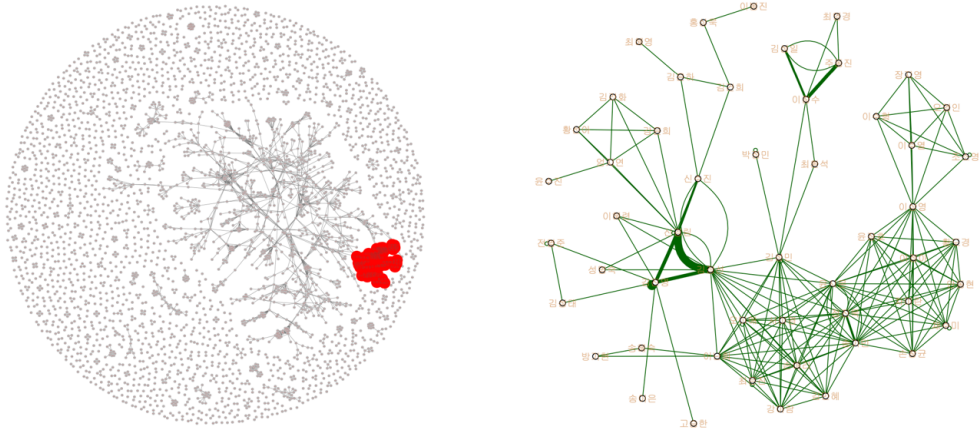
[그림 2-11] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 1번)

Sub_community_2



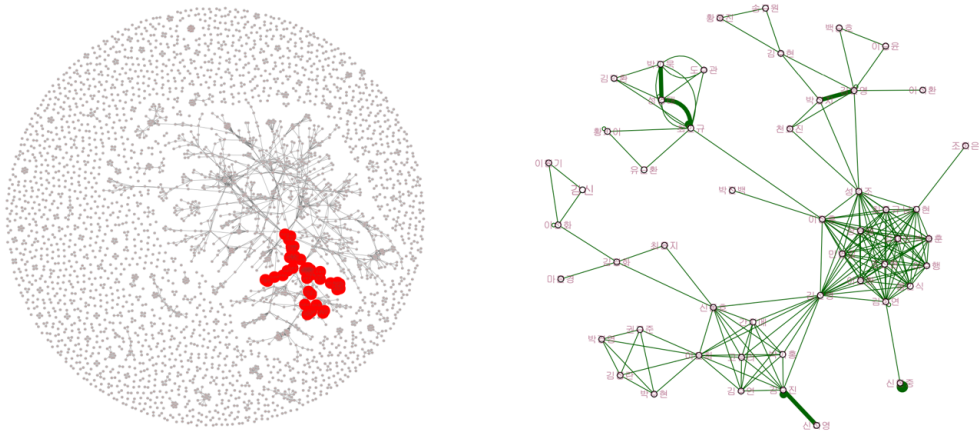
[그림 2-12] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 2번)

Sub_community_3



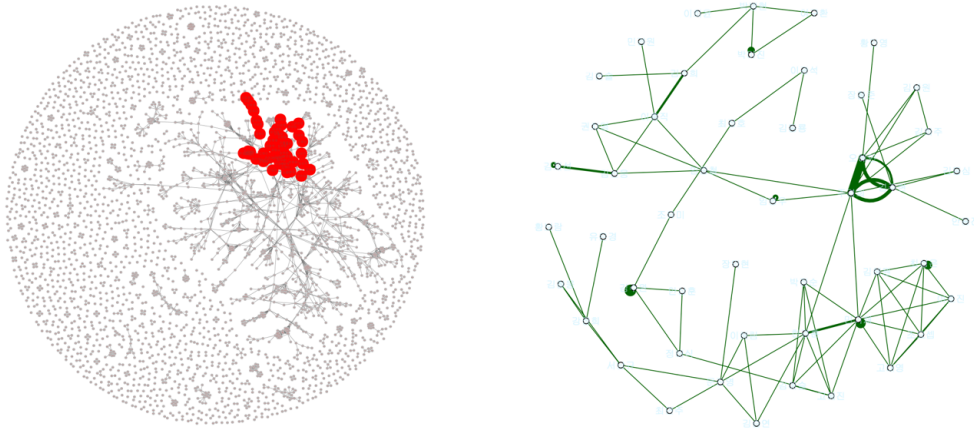
[그림 2-13] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 3번)

Sub_community_4



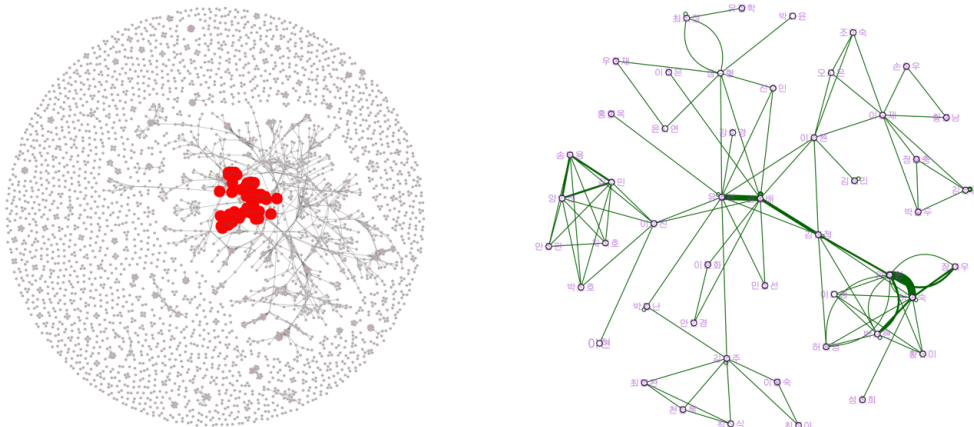
[그림 2-14] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 4번)

Sub_community_5



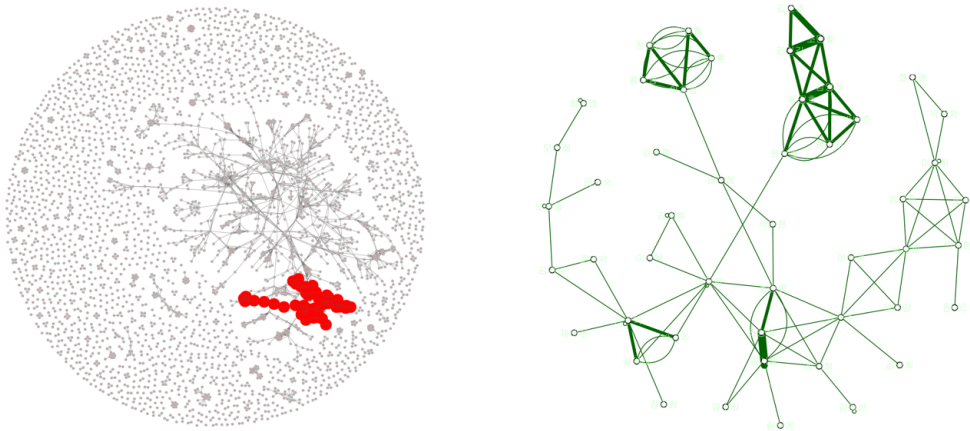
[그림 2-15] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 5번)

Sub_community_6



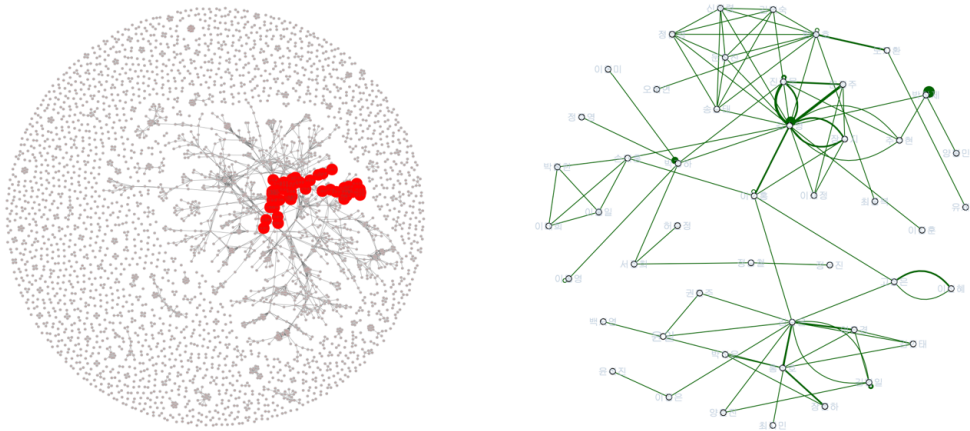
[그림 2-16] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 6번)

Sub_community_7



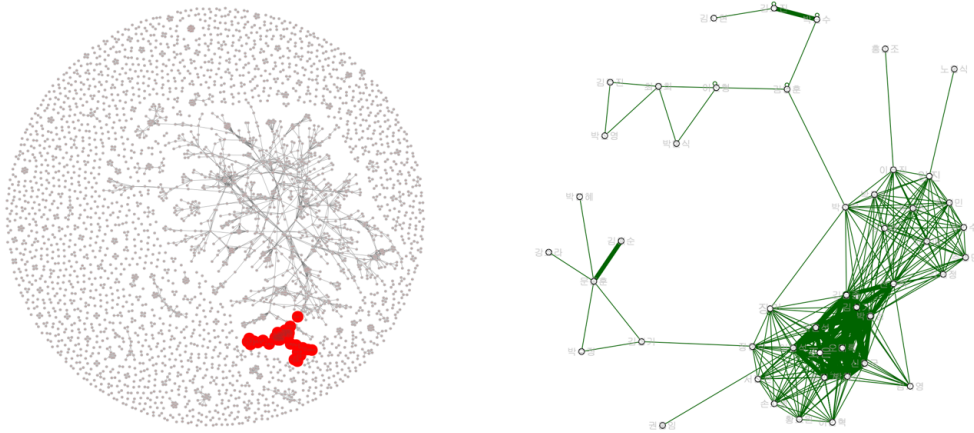
[그림 2-17] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 7번)

Sub_community_8



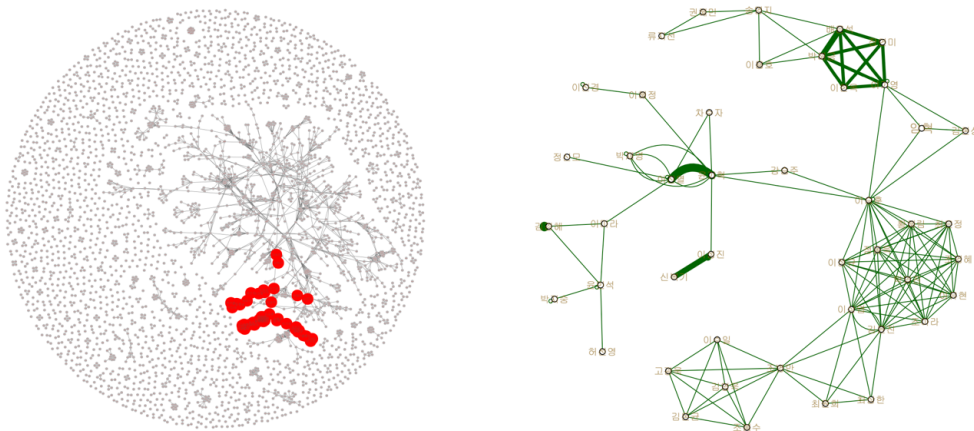
[그림 2-18] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 8번)

Sub_community_9



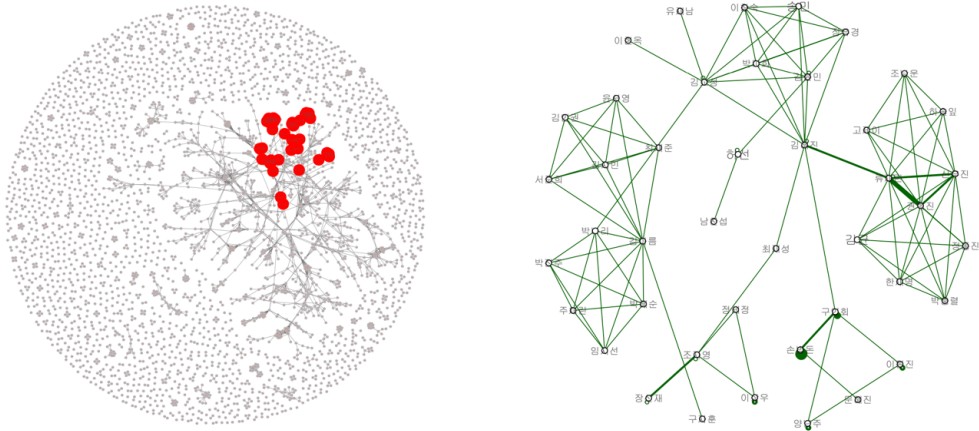
[그림 2-19] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 9번)

Sub_community_10



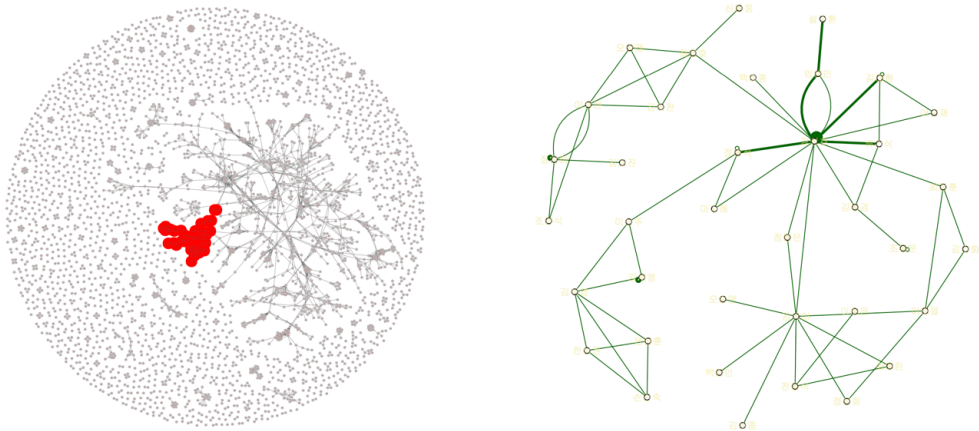
[그림 2-20] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 10번)

Sub_community_11



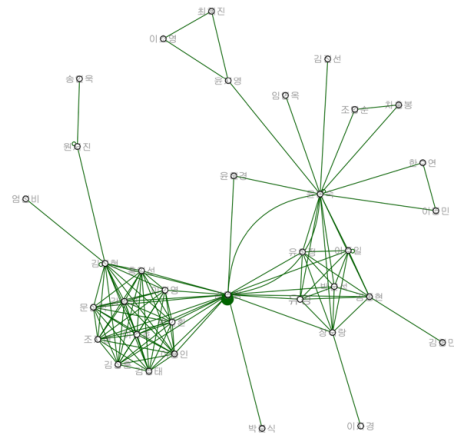
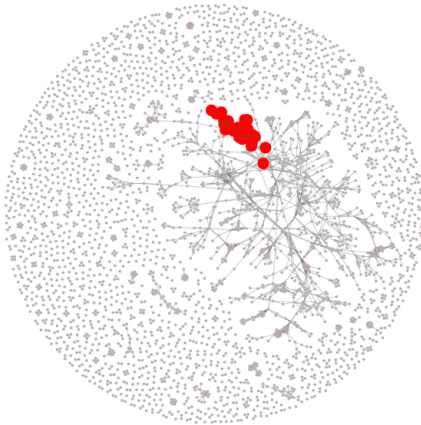
[그림 2-21] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 11번)

Sub_community_12



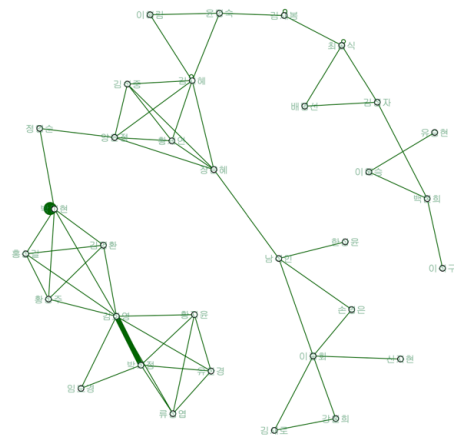
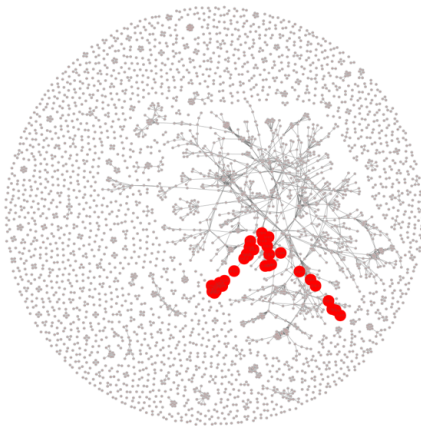
[그림 2-22] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 12번)

Sub_community_13



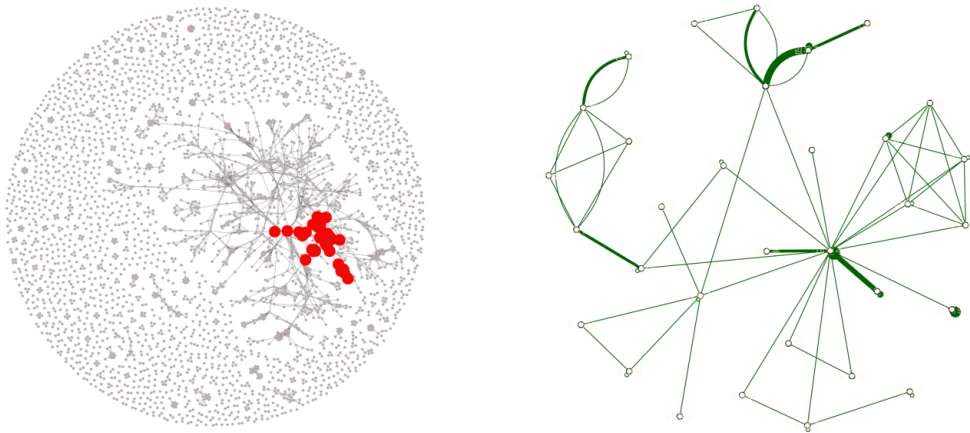
[그림 2-23] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 13번)

Sub_community_14



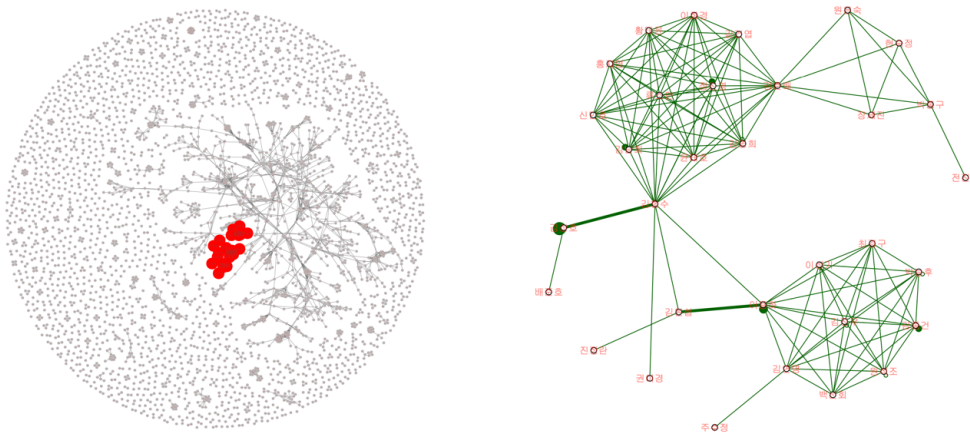
[그림 2-24] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 14번)

Sub_community_15



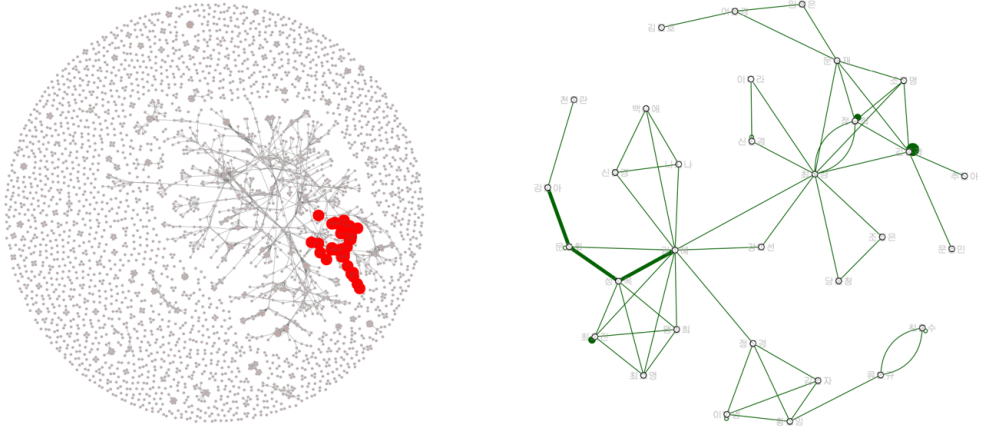
[그림 2-25] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 15번)

Sub_community_16



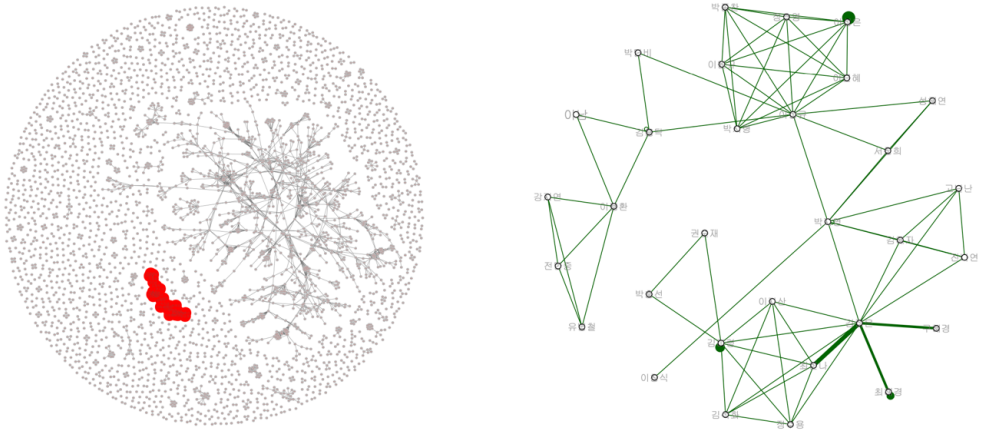
[그림 2-26] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 16번)

Sub_community_17



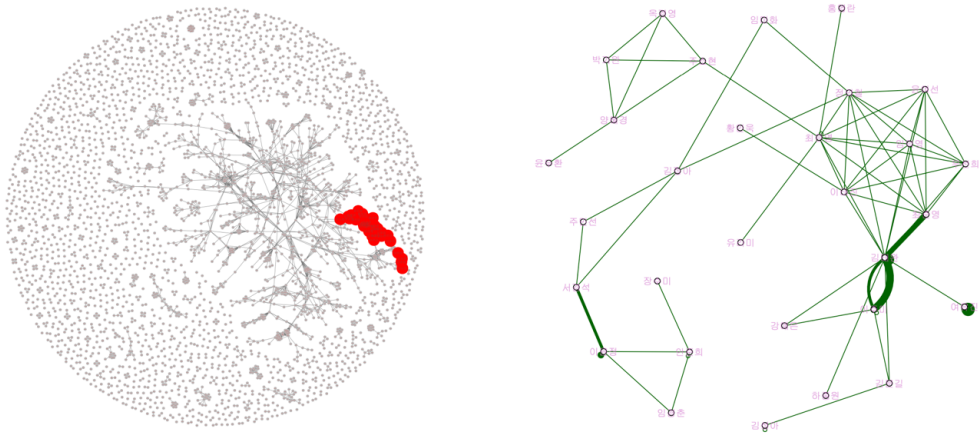
[그림 2-27] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 17번)

Sub_community_18



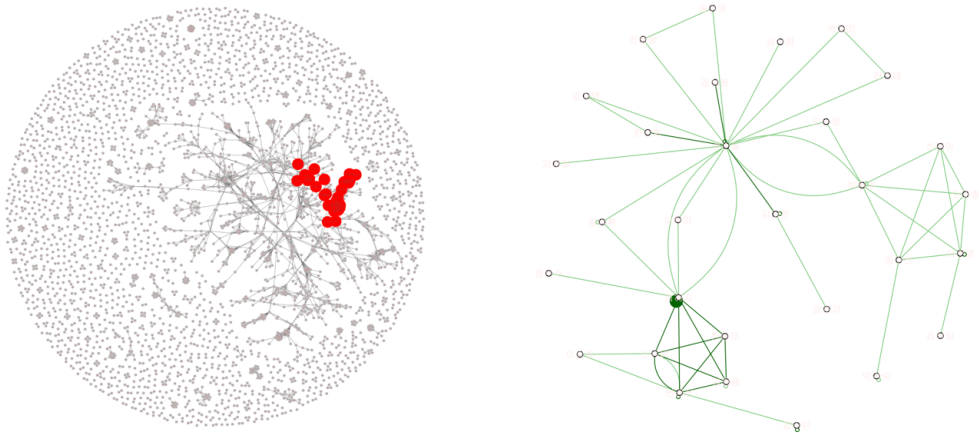
[그림 2-28] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 18번)

Sub_community_19



[그림 2-29] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 19번)

Sub_community_20

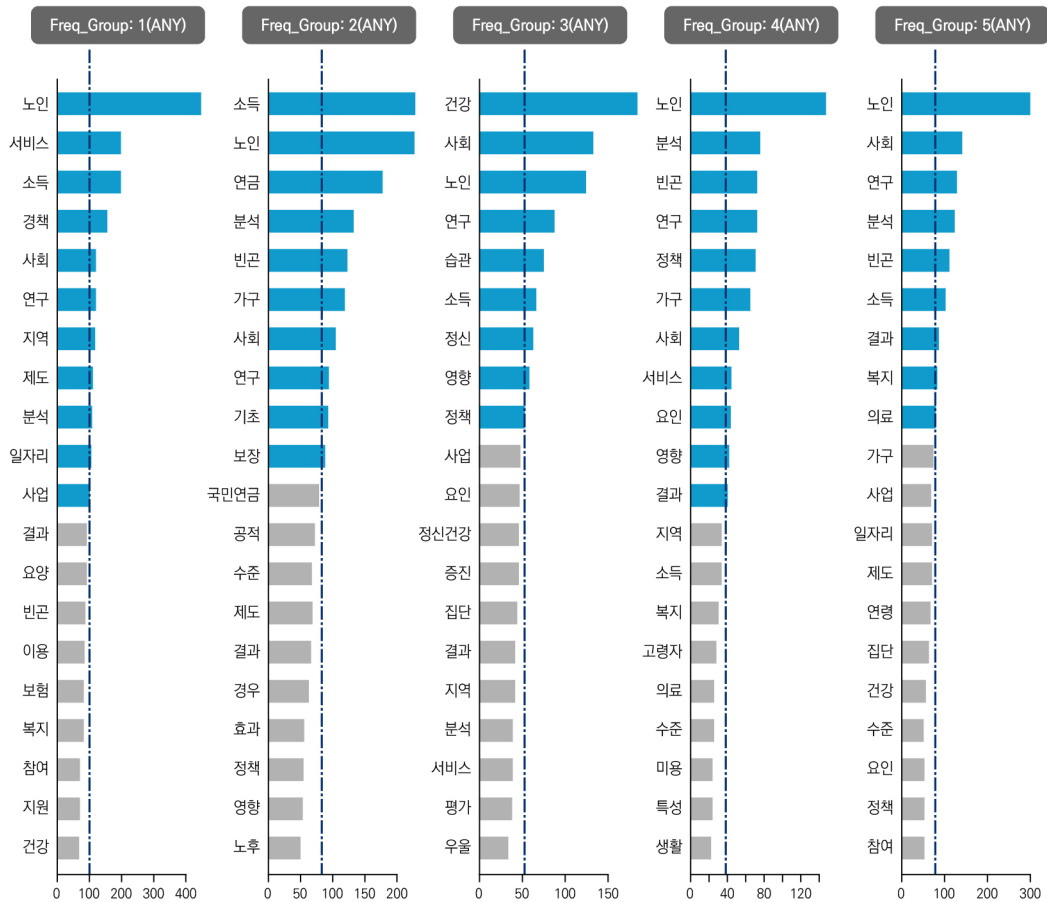


[그림 2-30] 하위 커뮤니티의 위치와 세부 공저자 구조(커뮤니티 20번)

라. 키워드 분석

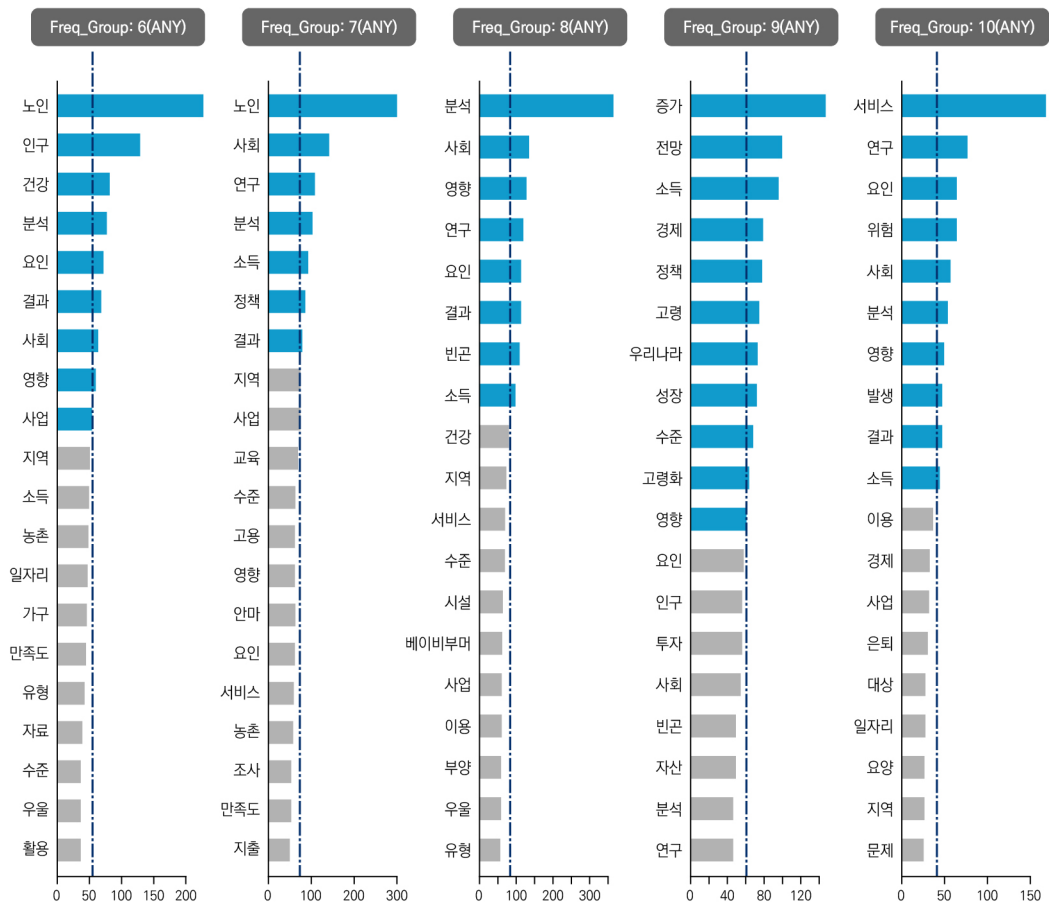
[그림 2-31]과 [그림 2-32]는 하위 커뮤니티별로 상위 20위까지의 빈출어를 검토한 결과를 보여준다. 막대그래프의 길이는 해당 단어의 출현 빈도를 의미하며, 점선으로 표시된 수직선은 선정된 상위 20위 단어 출현의 평균점을 나타낸다. 평균보다 자주 출현하는 단어는 진한 색으로 막대를 표시하였다. 빈출어와 키워드 분석은 규모가 큰 상위 10개 군집을 중심으로 진행된다.

앞서 언급했듯이 동일한 주제로 검색한 자료이므로 하위 집단에 따라 빈출어 구성이 크게 변동한다면 자료의 안정성에 문제가 생길 수 있다. 그림에서 확인할 수 있듯이 대



[그림 2-31] 빈출어 분포(군집1~군집5)

부분 “노인”, “소득”, “빈곤”, “정책”, “서비스” 등이 주요 빈출어로 나타나고 있다. 빈출 수준이 상위 20위 내에서 평균 이상인 단어의 경우 그 구성이 거의 비슷하다는 것을 알 수 있다. 이는 수집된 자료가 노후 보장을 중심으로 안정적으로 수집되었음을 시사한다.



[그림 2-32] 빈출어 분포(군집6~군집10)

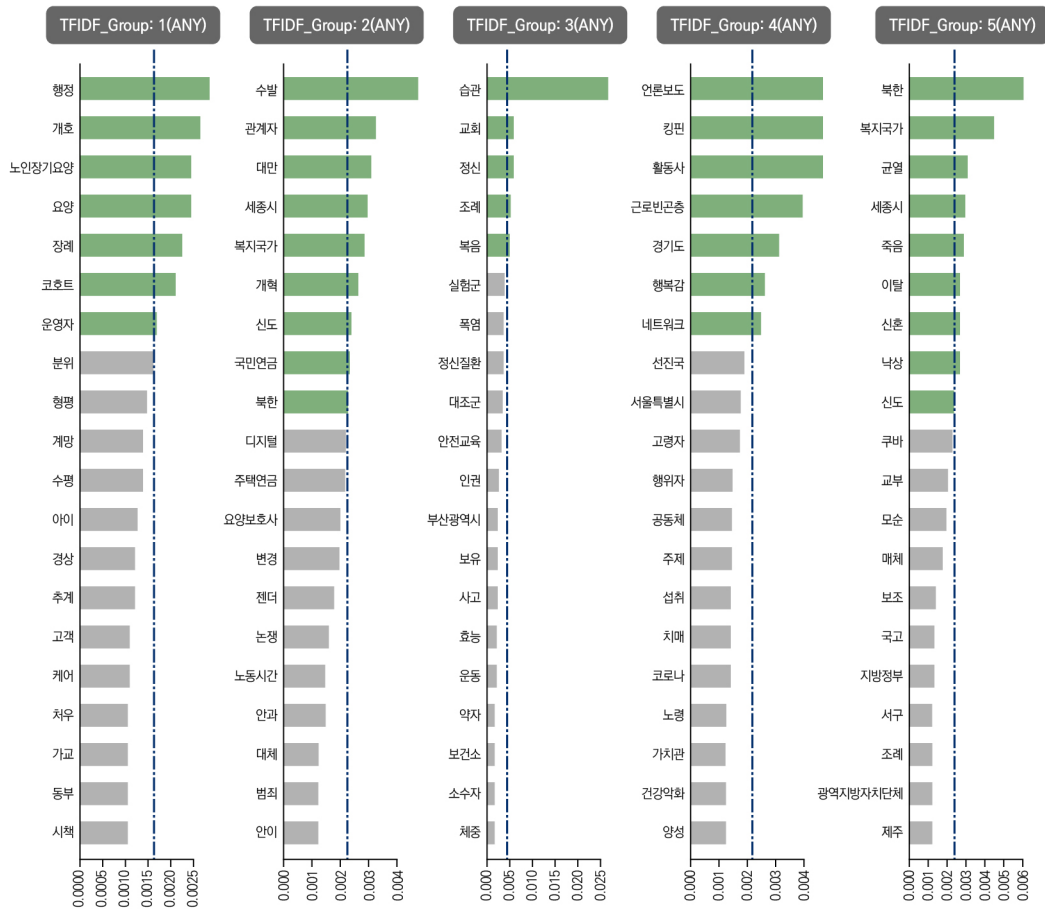
[그림 2-33]과 [그림 2-34]는 TF-IDF 방식을 활용하여 군집별로 상위 20위까지의 키워드를 추출한 결과를 보여준다. TF-IDF 방식은 데이터의 특성에 따라 포함되는 단어 빈도나 고유성에 민감하게 반응할 가능성이 크다. 특히, 노후 보장이라는 동일한 주제를 다루고 있는 20개 수준의 집단을 비교할 때 드물게 등장하는 독특한 표현(단어)이 과장되게 나타날 가능성이 있다. 따라서 주요 키워드가 해당 집단의 주제를 전반적으로 반영한다고 판단하는 것은 왜곡의 우려가 있다. 그래서 키워드를 기반으로 내용을 파악하기 위해서는 앞서 살펴본 주요 빈출어의 맥락에서 도출된 상위 키워드의 전반적인 양상을 살펴봐야 한다.

먼저, 가장 많은 연구자와 큰 연결 구조를 포함하고 있는 군집1은 “행정”, “개호”, “요양” 등의 키워드를 통해 노후 보장 가운데 노인 서비스와 장기요양에 집중하고 있는 집단임을 알 수 있다. 군집1은 [그림 2-31]에서 살펴본 것처럼 빈출어에 “일자리”, “사업” 등을 포함하고 있어, 해당 집단이 노인 서비스를 중심으로 일자리와의 관련성에 관심이 있다는 점을 유추할 수 있다.

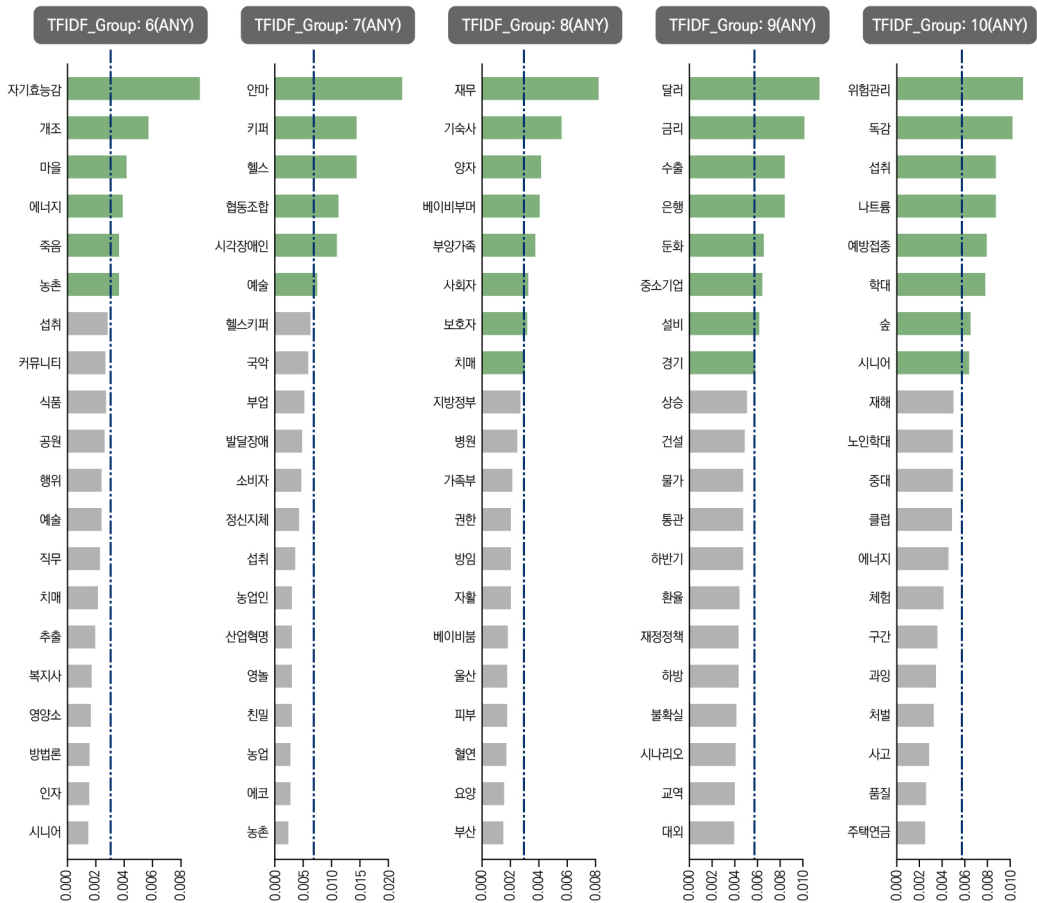
다음으로 가장 큰 규모를 가진 군집2는 “수발”, “복지국가”, “국민연금”과 같은 키워드를 포함하고 있으며, 다양한 지역을 의미하는 단어도 포착되고 있다. 이 군집은 노후의 경제적 보장을 중심으로 거시적인 접근을 하며 지역 비교 연구 등을 통해 제도적 차원의 논의를 수행하는 집단으로 판단된다. “수발”, “요양보호사”, “젠더”, “노동시간” 등의 키워드는 군집1과 유사하게 노인 돌봄에 대한 주제를 다루고 있지만, 보다 제도적인 측면에서 정책적 이슈에 초점을 두고 있음을 나타낸다.

군집의 밀도와 효율성에 대한 검토에서 특징적인 위치를 보였던 군집9는 “달러”, “수출”, “설비”와 같은 다소 이질적인 키워드가 나타나고 있다. 이 군집은 특수한 영역을 다루고 있을 가능성이 언급되었는데, 실제로 이 네트워크의 키워드 또한 독특한 분포를 보이고 있다. 이들은 주로 노인 주거나 생활 지원 설비 등과 관련성이 높은 의공학 분야를 포함하고 있는 것으로 판단된다.

반면, 가장 느슨한 구조를 보였던 군집5는 “북한”, “복지국가”, “균열” 등의 단어가 주요하게 포착되고 있다. 이는 해당 집단이 거시적인 수준에서 노후 보장 문제를 다루고 있음을 나타낸다. 특히, “균열” 같은 특수한 단어는 노후 보장과 관련된 정치적 맥락을 다루고 있음을 암시한다.



[그림 2-33] 키워드 분포(군집1~군집5)



[그림 2-34] 키워드 분포(군집6~군집10)

[표 2-3]은 규모 상위 10위 군집을 구성하는 중심도가 높은 연구자와 그에 따른 상위 5위 키워드를 함께 제시한 결과이다. [그림 2-5]에서는 공저자 구조가 양분되는 양상을 설명하며 노인복지 분야와 보건의료 분야가 함께 포함되어 있다는 점을 언급한 적이 있다. 상위 10개 군집은 대체로 노인복지 분야의 연구자들로 구성되어 있지만, 군집10에서는 보건의료 분야의 연구도 포함되어 있음을 확인할 수 있다.

분석 결과에서 따로 제시하지는 않았지만, 10위권 밖의 군집 중에서도 보건의료 영역에 속하는 연구 군집이 여러 개 관찰되었다. 다만, 이 분석의 목적이 노후 보장, 특히 노후소득 보장에 집중하고 있기 때문에 구체적인 분석은 생략하기로 하였다. 하지만 보건의료 관련 논의는 과도한 의료비 지출이나 노후 삶의 보장과 관련된 건강 문제를 위험 요인으로 다루고 있다는 점에서 연관성이 있음을 알 수 있다.

[표 2-3] 상위 10위 주요 커뮤니티의 주요 연구자와 키워드

그룹	키워드	빈도	TF	IDF	TF-IDF
1	행정	34	0.003	0.916	0.003
	개호	18	0.002	1.609	0.003
	노인장기요양	45	0.004	0.598	0.002
	요양	93	0.009	0.288	0.002
	장례	13	0.001	1.897	0.002
2	수발	35	0.005	1.050	0.005
	관계자	11	0.001	2.303	0.003
	대만	8	0.001	2.996	0.003
	세종시	10	0.001	2.303	0.003
	복지국가	16	0.002	1.386	0.003
3	습관	77	0.014	1.897	0.027
	교회	11	0.002	2.996	0.006
	정신	64	0.012	0.511	0.006
	조례	18	0.003	1.609	0.005
	복음	9	0.002	2.996	0.005
4	언론보도	6	0.002	2.996	0.005
	킁핀	6	0.002	2.996	0.005
	활동가	6	0.002	2.996	0.005
	근로빈곤층	8	0.002	1.897	0.004
	경기도	10	0.003	1.204	0.003

그룹	키워드	빈도	TF	IDF	TF-IDF
5	북한	29	0.004	1.609	0.006
	복지국가	25	0.003	1.386	0.005
	균열	8	0.001	2.996	0.003
	세종시	10	0.001	2.303	0.003
	죽음	14	0.002	1.609	0.003
6	자기효능감	15	0.003	2.996	0.009
	개조	12	0.003	2.303	0.006
	마을	22	0.005	0.916	0.004
	에너지	10	0.002	1.897	0.004
	죽음	11	0.002	1.609	0.004
7	안마	64	0.008	2.996	0.023
	(헬스)키퍼	41	0.005	2.996	0.014
	협동조합	32	0.004	2.996	0.011
	시각장애인	41	0.005	2.303	0.011
	예술	28	0.003	2.303	0.008
8	재무	46	0.006	1.386	0.008
	기숙사	19	0.002	2.303	0.006
	양자	27	0.003	1.204	0.004
	베이비부머	62	0.008	0.511	0.004
	부양가족	18	0.002	1.609	0.004
9	달러	41	0.005	2.303	0.011
	금리	44	0.005	1.897	0.010
	수출	30	0.004	2.303	0.008
	은행	30	0.004	2.303	0.008
	둔화	39	0.005	1.386	0.007
10	위험관리	20	0.005	2.303	0.011
	독감	14	0.003	2.996	0.010
	섭취	26	0.006	1.386	0.009
	나트륨	12	0.003	2.996	0.009
	예방접종	11	0.003	2.996	0.008

5 소결

노후소득 보장과 관련된 정부 보고서와 국내 학술논문에 대한 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공저자 구조의 전반적인 양상을 보았을 때, 정부 보고서의 경우 높은 수준의 밀도와 중요한 영향력을 지니는 연구자들이 중앙에 밀집하여 분포하는 특성이 나타났다. 이는 정부 보고서의 경우 노후소득 보장과 관련해서 정부 정책과 접촉 수준이 높은 소수의 영향력 있는 연구자들이 전체 연구를 주도하고 있는 상황과 관련되어 있다. 이에 따라, 공저자 구조의 중심성과 연구 생산 사이에는 높은 비선형적 관련성이 포착되었다. 이러한 구조는 정부 정책을 추진하는 데 기반이 되는 정책연구가 다양한 학문적 배경을 바탕으로 참신한 정책 아이디어를 생산해내는 데 비중을 두고 있다기보다는 정부 정책에 부합하는 내용의 연구를 지속적으로 수행해왔던 일부 학자들을 통해서 이뤄지고 있음을 의미한다. 이에 따라, 다양한 분야를 포괄적으로 분석하거나 기존과는 다른 방식의 접근을 시도하는 정책연구가 추진되는 데는 한계가 있다.

둘째, 학술논문 공저자 구조의 경우 노인복지와 노인 보건의료 영역으로 대별되면서 하위 군집이 정부 보고서에 비해서 다양하게 관찰되었다. 노인복지 영역의 경우는 장기요양과 같은 서비스 영역과 경제적 보장과 같은 보다 거시적인 측면을 다루는 영역이 주요하게 포함되는 것을 확인하였다. 하위 군집이 다양하게 분포하는 특성으로 인하여 공저자 구조에서의 중심성과 연구 생산 사이의 관련성은 상대적으로 약한 것으로 나타났다. 크게 독자적 연구를 수행하는 연구자와 높은 중심성과 생산성을 연결하는 집단으로 양분되는 것으로 나타났다.

셋째, 학술논문에 대한 분석 결과, 가장 영향력이 큰 것으로 판단되는 두 군집은 각각 노인 대상 서비스(장기요양)와 노후소득 보장을 대표하는 것으로 나타났다. 이는 노후소득 보장과 관련된 논의가 서비스와 현금성 보장으로 대별되는 것을 반영한 것으로 판단된다. 보건의료 영역을 제외하고 여타의 군집들은 대개 이와 같은 주제로 양분될 수 있는 것으로 분석되었다. 본 보고서는 노인을 대상으로 하는 현금급여 정책이라 할 수 있는 국민연금을 중심으로 하는 노후소득보장체계를 검토하지만, 고령화가 심화될수록 노인장기요양보험제도와 같은 노인 대상 돌봄 서비스 제공 정책의 효과적·효율적 추진

방안에 대한 논의도 중요한 정책의제가 될 수 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

넷째, 본 분석을 통해서 변화하는 정책 환경에 대응하는 새로운 논의나 관련 군집을 발견하기는 어려웠다. 서비스 영역의 경우 전통적인 영역이라고 할 수 있는 장기요양 서비스에 집중되어 있었으며, 소득 보장 영역의 경우는 연금에 대한 논의가 주류를 이루는 것으로 나타났다. 기존의 사회보험체계에 도전이 되는 빠른 인구학적 변동이나 기술 변동에 따른 사회적 변화를 체계적으로 다루는 연구 활동은 제한적으로 이뤄지고 있는 것으로 판단된다.

분석에서 본격적으로 다루지는 않았으나, 이는 일정 부분 노후소득 보장 관련 영역에서 연구자의 활발한 세대교체가 이뤄지지 않은 측면과도 관련성이 있는 것으로 보인다. 아울러 다수의 실증 연구들이 주로 개인적 차원의 정책, 서비스 만족도나 정책 경험에 대한 연구에 집중되어 있고 정책의 효과성이나 분석적인 제도 비교 등을 다루는 연구가 많지 않다는 점 또한 연구의 다양성과 심도 있는 논의로의 연결에 제한점으로 작용할 것으로 보인다.

제3절

노후소득 보장 분야 쟁점 분석

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 분석 개요

본 연구에서는 한국의 노후소득보장체계 개편과 관련하여 해당 분야 전문가를 대상으로 의견 수렴을 하였으며 이에 대한 분석을 시도하였다. 이를 통해 한국의 노후소득 보장체계 개편에 대한 전문가 의견을 정리하고 하나의 통합된 의견으로서 이론적 재구성을 수행하였다. 본 연구의 목적은 우리나라 노후소득보장체계 개편에 대한 전문가의 의견을 수렴하고, 이를 바탕으로 노후소득보장체계에 관한 일련의 체계화된 이론을 도출하는 데 있다.

2 분석 방법

가. 이론적 배경: 근거이론(Grounded Theory)

본 연구에서는 연구의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 근거이론을 활용하였다. 근거이론은 1967년 미국의 사회학자 Glaser와 Strauss에 의해 처음 고안되었다. 이들은 질적 연구 방법론에 대한 비판을 바탕으로 체계적이고 엄밀한 방법론을 개발하기 위해 근거이론을 제안하였다(Cutcliffe, 2000; Oktay, 2012). 근거이론은 기존 사회과학 연구가 가설 검증에 치중하여 사회적 현상을 충분히 반영하지 못하고 있다는 점을 지적하며 경험적 자료로부터 이론을 도출해내는 방식을 고안하여 제시하게 되었다.

근거이론은 경험적 자료를 기반으로 이론을 도출한다는 점에서 중요한 특징이 있다. 근거이론은 연구자가 사전 가설 없이 자료를 수집한 후, 자료 속에서 이론적 개념을 발견하고 도출하는 방식을 채택한다. 이 과정에서 근거이론은 귀납적 접근을 중요하게 여기게 된다(Charmaz, 2015). 일반적으로 근거이론은 연속적인 자료 수집과 분석을 시도한다(Pidgeon & Henwood, 2004). 본 연구에서는 노후소득보장체계 개편에 대한

전문가의 의견을 수렴하는 동시에 분석하는 과정을 거치며 탐색과 수정의 과정을 반복하였다. 그리고 근거이론의 핵심은 코딩을 통한 이론적 틀을 만드는 데 많은 시간과 노력을 투입한다는 점이다. 즉, 개방 코딩, 축 코딩, 선택 코딩을 통해 자료를 점차 구체화하고 범주화하여 이론적 틀을 만드는 특징이 있다. 이 같은 특징은 다른 질적 연구에서 보기 힘든 체계화된 과정에 근거한 것으로 연구 자료에 대한 명확한 기준 설정과 분류를 가능하게 한다는 장점이 있다.

근거이론의 궁극적인 목적은 사회적 현상에 대한 이론을 자료로부터 도출하고 설명하는 데 있다. 근거이론이 추구하는 목적에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 근거이론은 현상의 이해를 추구한다. 근거이론은 특정한 사회적, 심리적 또는 행태적 현상을 경험한 사람의 경험과 인식을 깊이 있게 이해하고 이를 통해 이론을 구축하는 데 주된 목적이 있다. 둘째, 근거이론은 자료 기반의 이론 도출에 초점이 맞춰져 있다. 근거이론은 연구자가 사전에 설정한 가설이나 이론이 아닌 자료 자체에 근거한 새로운 이론을 도출함으로써, 연구 대상이 되는 현상을 실제적으로 반영하는 이론을 개발하는 것이 목표이다. 셋째, 근거이론은 현상 설명과 예측에 방점을 둔다. 근거이론은 특정한 맥락에서 발생하는 현상을 설명하고, 향후 유사한 상황에서 발생할 수 있는 현상을 예측하는 데 도움을 줄 수 있다. 이러한 이점은 사회과학 연구에서 근거이론이 기여하는 바를 현실적으로 드러낸다는 점에서 의의가 있다. 넷째, 근거이론은 실천적 응용을 목적에 둔다. 근거이론은 도출된 이론을 토대로 실제 현장에서 문제를 해결하거나 정책을 개발하는 데 실천적으로 응용할 수 있는 함의를 제공하는 데 주된 목적이 있다.

본 연구에서는 노후소득보장체계의 개편을 중심 주제로 관련 전문가들의 의견을 수렴하고, 이를 바탕으로 우리나라 노후소득보장체계 개편에 대한 실제 이론을 도출하였다. 이를 위해 본 연구에서는 근거이론의 여러 분파 가운데 Strauss와 Corbin(1990)의 근거이론에 따라 노후소득보장체계 개편에 대한 전문가의 경험과 인식을 고찰하였고, 이를 통해 이 주제에 대한 종합적인 의견을 정리한 실제 이론을 제시하였다.

나. 참여자

Strauss와 Corbin(1990)의 근거이론에서 연구 참여자의 선정 방법으로는 이론적 표본추출(Theoretical sampling)에 의한 유목적적 표집을 주로 사용한다. 그러나 본 연구

에서는 일반적인 표집 방법을 활용하기보다는 참여자의 전문성을 토대로 노후소득보장 체계 개편 관련 쟁점을 다양하고 깊이 있게 검토하고자 하였다. 이를 위하여, 노후소득 보장 분야 핵심 연구자 분석 결과를 활용하여 참여자를 선정하였다. 구체적으로, 노인 일자리정책 전문가 4인과 노후소득보장정책 분야의 전문가 4인을 참여 대상으로 선정 하였다.

[표 2-4] 참여 대상의 전문 분야

구분	참여자 코드명	전문 분야
1	A	노인일자리정책
2	B	노인일자리정책
3	C	노인일자리정책
4	D	노인일자리정책
5	E	노후소득보장정책
6	F	노후소득보장정책
7	G	노후소득보장정책
8	H	노후소득보장정책

다. 자료 수집: 초점집단인터뷰(Focus Group Interview)

근거이론에서 면담은 가장 핵심적인 자료 수집 방법이다. 본 연구에서는 연구 주제에 관한 전문가 의견 수렴이 주된 목적이기 때문에 관련 분야에서 활동하는 전문가 8명을 대상으로 포커스 그룹 인터뷰를 실시하였다. 포커스 그룹 인터뷰는 2024년 7월 10일 과 7월 11일 이틀 동안 총 두 개 그룹으로 구분하여 실시하였다.

첫 번째 그룹은 노인일자리정책 전문가 집단이었으며, 두 번째 그룹은 노후소득보장 정책 전문가 집단이었다. 포커스 그룹 인터뷰에 소요된 시간은 집단별 평균 2시간 36 분이었다.

노인일자리정책 전문가 집단 대상 인터뷰에서는 ‘노인일자리사업의 문제점과 개선 방 안, 노후소득보장체계와 노인일자리사업 개편, 사회 변화와 노인정책’을 중심 내용으로 FGI가 진행되었다. 노후소득보장정책 전문가 집단 대상 인터뷰에서는 ‘기초연금과 국 민연금제도의 조정, 국민연금과 정년제도, 기초연금 대상과 지급 방식, 퇴직연금 등’을 중심 내용으로 FGI가 진행되었다. 두 개 집단의 전문가 대상 초점집단면접을 통하여 노

후소득보장체계 개편을 주제로 각각 전문 분야에 대한 경험과 지식을 바탕으로 구술 자료를 수집하였다.

다음은 FGI 진행을 위해 사전에 마련했던 구조화된 질문지이다. 실제 FGI 진행 과정에서는 질문지의 내용을 범주화하여, 전문가들 사이에 좀 더 폭넓게 논의가 진행되도록 유도하였다.

[표 2-5] 노인일자리정책 FGI 질문

〈노인일자리사업의 문제점과 개선 방안〉

1. 현행 노인일자리사업의 문제점에 대한 견해를 유형별(공공형, 사회서비스형+선도모델, 민간형)로 구분하여 말씀해 주시기 바랍니다.
2. 현행 노인일자리사업의 개선 방안에 대한 견해를 유형별(공공형, 사회서비스형+선도모델, 민간형)로 구분하여 말씀해 주시기 바랍니다.
 - 예를 들어, 현행 노인일자리사업은 저소득-저역량 노인을 중심으로 수행되고 있다는 비판도 있습니다. 노인일자리사업이 노인을 대상으로 하는 실질적인 일자리 정책의 일환으로 작동하기 위해서는 어떠한 방식의 변화가 필요하다고 생각하십니까?
3. 향후 노인일자리사업이 전반적으로 어떻게 운영되는 것이 바람직한 것인지에 대한 의견을 말씀해 주시기 바랍니다.

〈노후소득보장체계와 노인일자리사업 개편〉

4. 노후소득보장체계 개편의 차원에서 다른 제도 및 정책들과 연계하여 공공형 노인일자리사업을 개편한다면, 어떻게 개편하는 것이 좋을까요?
 - 예를 들어, 기초연금, 기초생활보장제도와 같은 소득보장제도와 연계하거나 근로유인을 위한 적극 노동시장 정책의 특성을 가미하는 방식 등을 고려해볼 수 있습니다.
5. 노후소득보장체계 개편의 차원에서 다른 제도들과 연계하여 민간형 노인일자리사업을 개편한다면, 어떻게 개편하는 것이 좋을까요?
 - 예를 들어, 민간형 노인일자리사업의 운영을 고용노동부의 관련 정책과 연계하여 운영한다든지, 보건복지부와 고용노동부에서 노인의 노동시장 참여 관련 정책에 투입하는 예산을 합하여 정년 연장, 계속고용, 임금피크제 등 노동시장 참여 기간을 늘리기 위한 인센티브를 개인이나 고용주체에 지원하는 방식 등을 고려해볼 수 있습니다.
6. 노후소득보장체계 개편의 일환으로 노인일자리사업을 개편한다면, 사업의 목표와 방향성을 어떻게 설정하는 것이 바람직할까요? 현재 노인일자리사업의 목표는 '노인일자리를 통한 활기찬 노년'이며, 방향성 또한 사회참여를 독려하기 위한 성격이 강합니다. 또한, 노후소득보장체계 내에서 노인일자리사업 운영의 효과를 높이는 데 필요한 점들을 고려해 말씀해 주시기 바랍니다.

〈사회 변화와 노인정책〉

7. 2025년 초고령사회 도래에 따라 노후소득 보장에 대한 이슈가 제기되고 있습니다. 노후소득보장체계 강화를 위한 제도 보완뿐만 아니라 노인의 경제활동을 보장하여 소득 보충을 할 수 있도록 해야 한다는 주장이 제기되고 있습니다. 이러한 사회 변화를 맥락적으로 고려했을 때, 노인 연령과 정년 연장에 관한 견해를 밝혀주시고, 실제 어떤 조건들이 충족돼야 조정이 가능할 것인지에 대해 말씀해 주십시오.

[표 2-6] 노후소득보장정책 FGI 질문

〈기초, 국민연금 조정〉

1. 기초연금과 국민연금 수급을 통한 노후소득 보장의 수준을 현행과 같이 유지한다면, 어떠한 정책적 조치가 필요하다고 생각하십니까? 보험료 조정, 정년연령 및 보험료 납입연령 조정, 연금 수급 개시 시점 조정 등을 고려하여 말씀해 주시기 바랍니다.
2. 기초연금과 국민연금 수급을 통한 노후소득 보장의 수준을 현행보다 높인다면, 어떠한 정책적 조치가 필요하다고 생각하십니까? 보험료 조정, 정년연령 및 보험료 납입연령 조정, 연금 수급 개시 시점 조정 등을 고려하여 말씀해 주시기 바랍니다.
3. (6번 질문과 연결) 기초연금과 국민연금 수급을 통한 노후소득 보장의 수준을 현행보다 낮추거나 소득계층 등 노인 인구 집단의 특성을 반영하여 다양화한다면, 어떠한 정책적 조치가 필요하다고 생각하십니까? 앞에서 논의한 보험료 조정, 정년연령 및 보험료 납입연령 조정, 연금 수급 개시 시점 조정뿐만 아니라 소득계층별 소득대체율 조정, 저소득 노인의 소득 보장을 위한 국고 투입 방식 조정 등을 고려하여 말씀해 주시기 바랍니다.

〈국민연금과 정년〉

4. 정년 연장 또는 폐지의 필요성에 대한 견해를 국민연금 보험료 납입연령 및 국민연금 수급 연령 등을 고려하여 말씀해 주시기 바랍니다. 또한, 정년을 연장 또는 폐지하려면, 어떤 조건이 갖춰져야 하는지에 대한 의견도 함께 말씀해 주십시오.

〈기초연금 대상과 지급 방식〉

5. 기초연금의 역할은 어떻게 변화해야 한다고 생각하십니까? 현행과 같이 노인 소득 하위 70% 노인 에 대한 동일급여 지급 방식을 유지하는 것이 좋을지, 소득수준에 따른 차등지급이 적절할지 혹은 노인일자리사업이나 기초생활보장제도와와의 효율적 연계 방안이 있을지 등을 고려하여 말씀해 주십시오.

〈퇴직연금〉

6. (3번 질문 논의 진행 고려하여 판단) 퇴직연금의 역할은 어떻게 변화해야 한다고 생각하십니까? 현행을 유지하면서 가입률을 높이기 위한 가입 요건 조정이 적절한지, 소득계층별 노후소득보장체계 다변화를 위한 정책 수단으로 활용할 수 있는 방안이 있을지 등을 고려하여 말씀해 주십시오.

〈종합 의견〉

7. 현재까지의 논의 내용을 고려하여, 기초연금과 국민연금의 개편을 통한 연금개혁을 단행한다면, 어떠한 방식이 적절할지에 대한 자신의 의견을 정리하여 5분 이내로 말씀하여 주시기 바랍니다.

라. 자료 분석

근거이론에서 자료 분석은 수집과 동시에 순환적으로 이루어지는 것이 일반적이다. 본 연구의 자료 역시 순환적 분석을 목표로 포커스 그룹 인터뷰 이후 구술 자료(Oral data)를 텍스트 자료(Text data)로 변환하는 과정을 거쳤다. 이를 통해 개방 코딩, 축 코딩, 선택 코딩이 가능한 자료를 구축함으로써 보다 면밀한 자료 분석이 가능하도록 하였다. 전문가 집단을 대상으로 실시한 두 번의 포커스 그룹 인터뷰를 통해 수집한 자료는 Strauss와 Corbin(1990)의 자료 분석 방법에 준하여 심층 분석하였다.

1) 개방 코딩(Open coding)

개방 코딩에서는 포커스 그룹 인터뷰의 전사본을 줄 단위로 읽고 그 의미를 분석하였다. 이때 지속적인 비교를 통해 개념을 발견하고 명명화한 다음 유사 개념을 같은 범주로 묶는 범주화(Categorizing)를 실시하였다. 또한, 줄 단위 분석이 부적절하다고 판단될 때에는 단어나 문단 단위 분석을 실시함으로써 분석에 대한 오류를 최소화하였다. 이렇게 추상화한 범주는 속성과 차원을 부여하고 비교함으로써 분석 결과를 구체화하였다.

2) 축 코딩(Axial coding)

축 코딩에서는 범주화된 개념에 대한 패러다임을 구성하였다. Strauss와 Corbin(1990)의 분석 방법에서 가장 강조되는 부분으로서, 패러다임은 분석 과정을 시각화한다는 장점이 있다. 이를 통해 자료 분석에서 범주 사이의 관계를 정립하고 결과를 한눈에 볼 수 있도록 정리하였다. 이때 패러다임의 기본 구성요소를 필수적으로 배치함으로써 실제 이론의 도출을 정교하게 할 수 있도록 의도하였다.

3) 선택 코딩(Selective coding)

선택 코딩에서는 핵심 범주를 발견하고 이어서 각 범주를 통합하고 정교화하여 노후 소득보장체계 개편에 대한 전문가 의견 유형을 정리하였다. 이러한 분석 과정은 Strauss와 Corbin(1990)이 주창한 근거이론의 일환으로, 실제 이론 도출을 위한 종합 분석의 과정이라고 할 수 있다.

3 분석 결과

가. 개방 코딩

개방 코딩은 원자료를 펼쳐놓고 가공하여 분석하는 과정이다. 개방 코딩의 주된 목적은 범주와 속성을 발견하고 생성하는 데 있다. 이 과정에서 개념을 발견하여 명명하고 범주를 찾아내 속성과 차원을 도출하여야 한다. Strauss와 Corbin(1990)에 따르면 개방 코딩은 “개념을 밝히고, 그 속성과 차원을 자료 안에서 발견해 나가는 분석 과정”이다. 개방 코딩에서 속성은 “하나의 범주에 속하는 특징이나 특질에 따라 범주를 정의하고 의미를 부여하는 과정”이며, 차원은 “범주의 일반적인 속성이 변화되는 범위(정도), 즉 연속성을 갖는 속성들의 위치”를 말한다. 본 연구에서는 노후소득보장체계 개편을 주제로 관련 분야 전문가의 의견을 수렴하였으며, 그 결과 [표 2-7]과 같이 160개의 개념, 31개의 하위 범주, 12개의 범주를 도출하였다.

[표 2-7] 개념 및 범주화

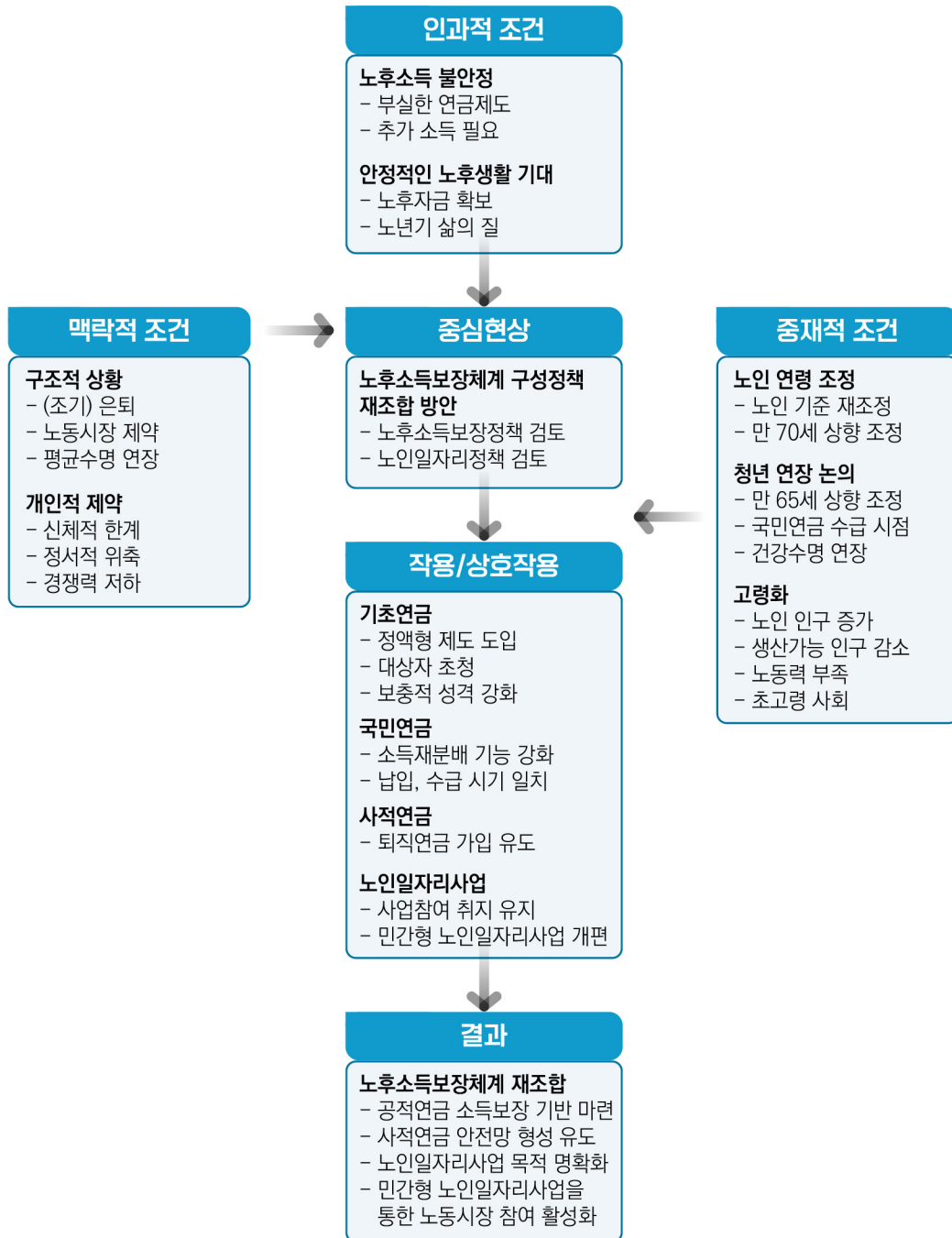
개념	하위 범주	특징	차원	범주
보험 기피, 소득보장제도, 노후소득 보장 수준, 국민연금 급여 수준, 보험료율, 실제 소득대체율, 연금개혁, 사회적 기여에 대한 보상, 통합, 기능 변화	부실한 연금제도	정도	안정-불안정	노후소득 불안정
고용 형태, 물가, 정규직, 지출 수준, 생활 안정, 소득 보전, 빈곤율	추가 소득 필요			
노동시장 문제, 시장 소득, 안정적인 소득 기반, 노후 준비	노후자금 확보	수준	기대-실망	안정적인 노후생활 기대
양질의 일자리, 정치적 이슈, 일의 내용, 안정적인 일자리, 경제활동을 통한 사회적 기여, 인프라	노년기 삶의 질			
고용 환경, 연령 차별, 은퇴 연령	(조기) 은퇴	상태	좋음-나쁨	구조적 상황
참여, 노동시장, 4대보험	노동시장 제약			
이모작 일자리, 두 가지 역할	평균수명 연장			

개념	하위 범주	특징	차원	범주
근로 능력, 건강 수준	신체적 한계	상태	좋은-나쁨	개인적 제약
심리적 부담	정서적 위축			
채용, 교육, 직업 교육, 역량의 문제	경쟁력 저하			
초기 노인, 후기 노인	노인 기준 재조정	상황	가능-불능	노인 연령 조정
OECD 평균	만 70세 상향 조정			
정년, 생산가능 연령, 노동 유연성, 정년 폐지	만 65세 상향 조정	상태	활발-미진	정년 연장 논의
사회적 합의 과정	국민연금 수급 시점			
노동 공급, 노인 이미지	건강수명 연장			
사회적 불안, 빈곤 대응 정책	노인 인구 증가	상태	양호-심각	고령화
고령화, 저출산, 노인 인구 급증	생산가능인구 감소			
노동 대체, 생산가능인구, 노동시장의 변화, 노동 공급, 노동력, 계속 고용, 임금체계 개편	노동력 부족			
국가의 상황, 일자리 형태	초고령사회			
연대, 선별적, 수당, 정액, 100%	정액형 제도 도입			
폐쇄적 논의, 저소득 노인, 차등 지급, 논리적 근거, 논리적 정합성, 취업 상태, 생계급여 수급자 비중, 임금, 소득, 근로동기, 타당성, 급여 산식, 정치적, 70%에 대한 기준, 기초연금 상향	대상자 조정	상황	가능-불능	기초연금
소득의 역전, 제도의 정합성, 근로소득, 생계급여의 구성, 가입기간, 국민의 행태 인식, 상대 빈곤선, 소득선, 보충성	보충적 성격 강화			
재정 안정화, 형평성, 보완, 보험료 지원, 급여 대비 보험료 부담 수준, 노인 빈곤, 가처분소득, 준보편수당, 소득비례연금	소득재분배 기능 강화	상황	가능-불능	국민연금
실질 대체율, 개시 시점, 보험료, 보험료 납입, 납입 시점, 공백 기간, 평균 가입기간, 가입 상한 연령, 개편, 재정 안정화	납입, 수급 시기 일치			

개념	하위 범주	특징	차원	범주
보완적 제도, 의무적, 제도의 일원화, 퇴직금, 중도 해지, 선택, 보완적인 역할, 퇴직연금제도	퇴직연금 가입 유도	상황	가능-불능	사적연금
자원봉사, 정체성, 지역 할당, 복지사업, 보람과 의미를 찾는 형태	사회참여 취지 유지	상태	양호-심각	노인일자리사업
너무 다른 특성들, 사업 모델 개발, 미스매칭, 근로자성	민간형 노인일자리사업 개편			
보험료 조정, 기초연금 금액 인상, 지속가능성, 안정성, 공공부조형	공적연금 소득 보장 기반 마련	상황	가능-불능	노후소득보장체계 재조합
직장 가입자, 빈곤 감소 효과, 불평등, 강제성	사적연금 안전망 형성 유도			
일자리, 소득, 임금, 단순 일자리, 사회참여의 성격, 단순 알바, 참여 수당, 사회 기여형 일자리, 노후소득 보장과는 다른 성격, 재정지원일자리, 사회참여	노인일자리사업 목적 명확화			
사업량, 사업 내용의 차별성, 생산성 향상, 전문화된 일자리, 인력 관리, 근로유인, 근로연계, 전달체계	민간형 노인일자리사업을 통한 노동시장 참여 활성화			

나. 축 코딩

축 코딩은 “축을 중심으로 범주의 속성과 차원의 수준을 고려하여 각 범주를 연결해 현상 이해를 위한 패러다임을 구성하고, 현상의 구조와 과정을 발견”하는 것이다. 이에 따라 축 코딩에서는 개방 코딩 과정에서 발견된 범주를 바탕으로 현상과 관계된 인과적 조건, 맥락적 조건, 중재적 조건, 작용·상호작용, 결과를 유기적으로 연결하게 된다. 이를 통해 개방 코딩에서 해체된 자료를 재조합하여 범주 간 상호 연결성을 구조적으로 분석하여 현상의 본질이 무엇인지 명확히 확인하고 체계적인 이해를 추구하였다. 본 연구에서는 개방 코딩을 통해 확인된 12개 범주 사이의 관련성을 정리한 패러다임 모형(Paradigm model)을 그림과 같이 구축하였다.



[그림 2-35] 패러다임 모형 구축

1) 패러다임 모형의 범주 분석

가) 인과적 조건

근거이론에서 인과적 조건은 특정한 현상이나 사건이 발생하게 된 원인이나 배경을 설명하는 요소이다. 다시 말해 인과적 조건은 중심 현상이 왜 발생했는지에 대한 설명을 제공한다. 본 연구에서 인과적 조건은 노후소득보장체계 구성 정책 재조합 방안이라는 중심 현상이 발생한 원인을 규명하는 데 적용되었다. 그 결과, 노후소득 불안정과 안정적인 노후생활 기대라는 요소가 확인되었다. 인과적 조건으로서 노후소득 불안정은 부실한 연금제도와 이로 인한 추가 소득의 필요성에 따른 것이었다.

본 연구에 참여한 전문가들은 오늘날 연금제도의 불안정성을 지적하며 노후생활을 연금에만 의지할 수 없는 상황에 대해 지적하였다. 즉, 연금제도의 미성숙으로 추가 소득이 요구되었고 이로 인해 연금 외 다른 수입원이 필요한 상황임을 설명하였다. 또한, 안정적인 노후생활을 기대하지만, 현실적으로는 그럴 수 없는 상황에 대해서도 언급하였다. 일반적으로 노년기 안정적인 생활 기대는 모두가 꿈꾸는 미래로 노후 자금의 확보를 통한 노년기 삶의 질 문제가 연계된다. 그러나 전문가들은 위 두 가지 조건을 사실상 갖추고 있지 못함에 따라 노후소득보장체계 구성 정책의 재조합이 고민되어야 하는 상황으로 인지하고 있었다.

나) 중심 현상

근거이론에서 중심 현상은 연구에서 분석하고자 하는 핵심 주제나 문제를 말한다. 이는 연구를 통해 탐구하는 주요 현상을 지칭하는 것으로 인과적 조건, 맥락적 조건, 증재적 조건, 작용·상호작용, 결과와 연결된 중심 개념으로 볼 수 있다. 근거이론에서 개별 요소들은 중심 현상과 긴밀하게 연결되어 있기에, 중심 현상은 패러다임 모형의 한가운데 위치한 중심축의 역할을 하게 된다. 본 연구의 중심 현상은 노후소득보장체계를 구성하는 정책의 재조합 방안이었다. 이와 같은 내용이 중심 현상으로 설정된 이유는 본 연구의 주요 질문이자 문제를 구체적으로 표현하는 문장으로 연구 주제를 가장 잘 드러내기 때문이다. 이에 따라 본 연구에서는 위와 같은 중심 현상을 바탕으로 노후소득보장체계 개편에 대한 전문가의 의견을 수렴 및 도출하였다.

다) 맥락적 조건

근거이론에서 맥락적 조건은 중심 현상이 발생하는 환경적, 상황적 배경을 설명하는 요소로 지목된다. 이는 인과적 조건에 의해 촉발된 현상이 어떤 특정한 맥락이나 상황에 따라 발생하는지를 규명하는 데 도움을 준다. 그러므로 맥락적 조건은 중심 현상이 일어나는 배경이나 환경을 의미하는 것으로 현상에 미치는 구체적인 상황적 요인이라는 점에서 중요하다. 본 연구에서 맥락적 조건은 구조적 상황과 개인적 제약으로 구분되었다. 이 같은 조건은 중심 현상을 유발하는 배경 또는 환경적 요인으로 한국 사회의 특수한 상황을 그대로 반영하고 있다는 점에서 의미가 있다. 오늘날 노후소득보장체계가 재조명되는 배경에는 만 60세 이전 은퇴의 영향과 노동시장의 제약, 평균수명의 연장 등이 지목되었다. 그리고 개인적 제약으로 신체적 한계와 고령에 따른 정서적 위축, 시장 경쟁력 저하 등은 맥락적 조건 중에서도 개인적인 상황을 반영하는 요인으로 설명되었다.

라) 중재적 조건

근거이론에서 중재적 조건은 중심 현상에 영향을 미치는 추가적인 요인을 말한다. 이는 작용·상호작용이 어떤 방향으로 전개될지를 조절하거나 영향을 미치는 상황적, 환경적, 구조적 요인들이다. 이는 중심 현상에 따른 작용·상호작용 전략에 직접적인 영향을 미치는 특징이 있으며 중재적 조건에 비해 구체적이고 직접적인 요인이라는 점에서 주목된다. 본 연구에서는 노인 연령 조정, 정년 연장 논의, 고령화가 중재적 조건으로 확인되었다. 먼저 노인 연령 조정은 노인 기준을 재조정하자는 것으로 현재 만 65세인 노인 연령의 기준을 상향 조정하자는 여론을 반영하고 있다. 현재 만 70세 이상으로 노인 연령을 조정하자는 의견이 있으나 이러한 의견은 노후소득보장체계에 미칠 영향을 고려해 결정되어야 할 것이다.

또한, 정년 연장 논의는 만 60세에서 그 이상으로 상향 조정하자는 의견이 제기된다. 이 역시 노후소득보장체계의 측면에서 국민연금 수급 시점이나 건강수명의 연장에 따른 활동적 노화의 차원이 함께 고려되어야 할 것으로 지적되었다. 아울러 고령화 역시 중요한 요인으로 지목되었다. 본 연구에 참여한 전문가들은 2025년 초고령사회의 도래에 따른 노인 인구 급증과 노동력 부족, 이로 인해 생산가능인구가 감소되는 것에 대응

하여 노후소득보장체계를 개편할 것을 주장하였다.

마) 작용·상호작용

근거이론에서 작용·상호작용은 중심 현상에 대응 또는 대처하기 위해 취하는 전략적 행동이나 반응, 상호작용 방식을 의미한다. 다시 말해 인과적 조건과 맥락적 조건에 의해 발생한 중심 현상에 대해 어떤 전략을 수립하여 해결할 것인지를 설명하는 과정으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 기초연금, 국민연금, 사적연금(퇴직연금 포함), 노인일자리 사업을 연계 조정하는 방식으로 전략이 수립되었으며 이러한 전략은 의도된 결과를 도출하기 위한 목적에 따라 수행되는 것을 알 수 있다. 노후소득보장체계 개편을 위해서는 개별 정책의 보완과 이를 종합적으로 연계한 대응책 마련이 요구된다. 본 연구에서는 연금제도와 노인일자리사업이라는 정책에 대한 전략적 선택이 수립된 것을 확인할 수 있다.

먼저 기초연금의 경우, 정액형 제도를 도입하거나 대상자를 조정하자는 의견이 제시되었다. 이는 기초연금의 보충적 성격을 강화하는 것으로 노후소득 보장을 위해 기초연금의 역할과 기능을 강화해야 한다는 의견이 있었다. 국민연금의 경우, 소득재분배 기능을 강화할 것을 주문하였는데, 이를 위해 납입과 수급 시기를 조정하는 방안이 제시되었다. 사적연금 관련 논의는 퇴직연금 가입을 적극적으로 유도하기 위한 방안이 마련되어야 한다는 데 의견이 모아졌고, 노인일자리사업의 경우, 소득 보충이 아닌 사회참여 취지를 유지하되 민간형 노인일자리사업은 노동시장의 경쟁력을 제고하는 방향으로 재설계할 것이 요구되었다.

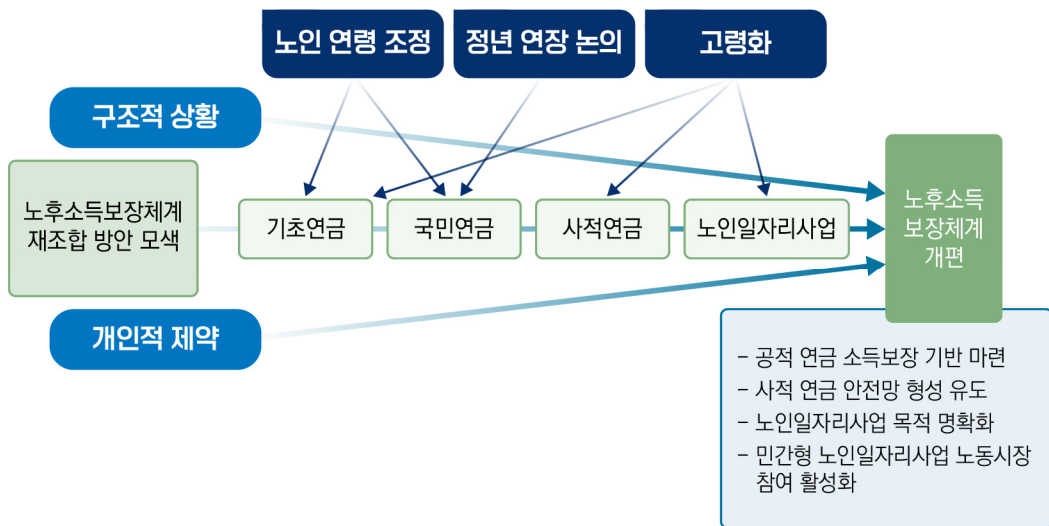
바) 결과

근거이론에서 결과는 중심 현상에 대한 작용·상호작용이 이루어진 후 발생하는 최종적인 결과를 말한다. 이는 중심 현상에 대응하기 위해 검토된 내용이나 행동, 상호작용의 결과물이며 그에 따른 전략이 어떻게 귀결되는지를 설명하는 것이다. 본 연구에서 노후소득보장체계 구성 정책 재조합의 결과는 공적, 사적연금의 역할 및 기능 강화, 노인일자리사업의 사회참여 및 노동시장 참여 유도 방안 마련 등으로 정리되었다. 이를 통해 기존의 노후소득보장체계를 보다 견고히 재정비하고 노인일자리사업의 정책적 목

표와 운영의 방향성을 재정립함으로써 노후소득보장체계를 내실 있게 재구성하는 것으로 종합 의견이 도출되었다. 본 연구에서 제시된 결과로서 노후소득보장체계의 재구조화 방안은 공적연금의 소득 보장 기반 마련, 사적연금의 안전망 기능 강화, 노인일자리사업의 목적 명확화와 민간형 혁신을 통한 노동시장 참여 활성화로 정리된다.

2) 과정 분석

근거이론에서 과정 분석은 시간의 흐름에 따른 상황의 변화를 추적하는 단계이다. 이는 범주와 하위 범주 간의 연속적 연결을 탐색하는 것으로 시간의 흐름을 기준으로 삼는다. 본 연구에서는 전문가 FGI를 통해 노후소득보장체계의 구성 재조합이라는 결론이 도출되는 과정을 분석하여 도식화하였다.



[그림 2-36] 결론 도출 과정의 흐름

다. 선택 코딩

노후소득보장체계 개편에 대한 실체 이론의 도출은 선택 코딩을 통해 완성된다. 근거이론에서 선택 코딩은 이론을 통합 및 정교화하는 과정으로 핵심 범주를 밝혀내고 이 범주를 중심으로 다른 범주를 통합하며 세부화한다. 이때 일반적으로 이야기 개요, 핵

심 범주, 적응 과정 유형, 상황 모형을 도출하는데, 본 연구에서는 핵심 범주를 도출하고 실제 이론을 제시하는 것으로 연구 결과를 종합하였다.

1) 핵심 범주

핵심 범주는 연구에서 발견된 여러 개념과 범주 중에서 가장 중심적이고 포괄적인 개념을 말한다. 본 연구에서는 노후소득보장체계 개편을 주제로 구체적인 방안을 살펴보았다. 이에 따라 이 연구의 핵심 범주는 ‘노후소득보장체계 재구성을 통한 안정적인 노후생활 실현 도모’로 도출하였다.

2) 실제 이론

노후소득보장체계 개편은 여러 제도와 정책이 혼합되어 나타나는 만큼 개별 사안과 함께 거시적 맥락도 동시에 고려되어야 하한다. 이에 따라 본 연구에서는 관련 분야 전문가들을 통해 이들의 전문 지식을 바탕으로 노후소득보장체계 개편에 대한 의견을 수렴하고 이를 종합하는 작업을 시도하였다. 그 결과, ‘노후소득보장체계 재구성을 통한 안정적인 노후생활 실현 도모’가 핵심 범주로 도출되었으며, 이는 실제 이론으로서 제시할 만한 근거가 마련되었다. 그러므로 본 연구에서는 전문가 의견을 토대로 현행 노후소득보장체계의 문제점과 개선 방안을 살펴보았으며, 개편에 대한 구체적인 의견과 대응책을 종합하여 현실에 적용할 수 있는 실제 이론을 마련하였다. 따라서 이 같은 실제 이론을 통해 노후소득보장체계 개편의 궁극적인 방향성을 수립하고 세부적인 개편안을 수립하는 작업이 뒤따라야 할 것이다.

4 소결

본 분석에서는 다층적으로 구성된 한국의 노후소득보장체계를 살펴보았다. 이를 위해 노후소득보장정책 전문가 4인과 노인일자리정책 전문가 4인을 대상으로 포커스 그룹 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰 내용을 바탕으로 근거이론의 방법을 활용한 분석 결과를 도출하였으며, 노후소득보장체계 개편을 위한 전문가 의견을 종합적으로 검토하는 기회를 가졌다. 본 연구에 참여한 전문가들은 한국의 노후소득보장체계가 불안정하다는 것에 동의하였으며 이에 대한 우려를 나타냈다. 특히 연금제도의 미성숙으로 인해 현세대 노인의 노후가 재정적으로 불안하다는 것을 경고하였으며, 이러한 추세가 상당 기간 지속될 수 있다고 지적하였다. 이에 따라 향후 노후소득보장체계는 노년기 안정적인 생활이 가능하도록 최소한의 안전장치를 제공하고 필요시 제도 및 정책을 보완하는 방안이 요구됨이 확인되었다. 그러므로 본 연구에서는 전문가들의 의견을 종합하여 ‘노후소득보장체계 재구성을 통한 안정적인 노후생활 실현 도모’를 위한 과정을 정리하였으며, 이를 실제 이론으로 제시함으로써 향후 제도 개편의 준거를 제안하였다.

노후소득보장체계의 개편은 급격한 고령화와 저출산이 동시에 진행되는 한국에서 시급한 과제이다. 오늘날 노후소득보장체계와 관련된 제도나 정책들이 급격히 변화하는 인구구조를 감당하기에는 한계가 있다. 특히 노인 빈곤율, 소득대체율, 복지 재정 문제 등이 심각한 도전에 직면해 있음은 부정할 수 없는 사실이다. 이 같은 상황에서 본 연구에서 살펴보고 도출한 일련의 연구 내용은 노후소득보장체계의 구조적 문제를 해결하고 지속가능성을 강화하는 데 중요한 시사점을 제공할 것이다.

본 연구에서 도출한 거시적 차원의 방안은 다양한 제도의 지속가능성을 확보하고, 노후소득 보장을 강화하는 데 기여할 것으로 생각된다. 특히 공적연금의 강화, 사적연금의 활성화와 더불어 노인일자리사업을 통한 다층적 소득보장체계 내실화는 사회적 안전망을 강화하는 중요한 시사점을 제공할 것으로 기대된다. 그리고 노후소득보장체계의 개편은 단일 정책으로 해결될 수 있는 문제가 아니기에 사회 전반에 걸친 포괄적인 접근과 노력이 요구된다. 그러므로 본 연구에서도 고찰된 것처럼 공적연금을 강화하고 퇴직연금을 제도적으로 개선하며 개인연금을 활성화하고 세제 혜택을 확대하는 방안을 적극적으로 검토해야 할 것이다. 이를 통해 노후소득보장체계의 지속가능성을 확보한다면 연금 재정의 안정성이 강화될 것이며 세대 간 형평성 보장도 상당 부분 담보할 수 있을 것으로 생각된다.

제4절 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 장에서는 노후소득 보장 분야 핵심 연구자 분석과 노후소득 보장 분야 쟁점 분석을 토대로, 노후소득보장체계 개편 방안을 논의하는 데 있어 고려해야 하는 주요 쟁점과 개편의 원칙 등에 대해 검토하고자 시도하였다.

노후소득 보장 관련 내용을 다루는 정부 정책 보고서와 학술논문을 대상으로 노후소득 보장 분야 핵심 연구자 분석을 실시한 결과, 정부 보고서의 경우 지속적으로 정부의 정책연구용역을 수행하는 소수 연구자를 중심으로 연구가 추진되는 양상이 관찰되었으며, 학술논문의 경우 정부 보고서에 비해서는 다양한 공저자 구조가 관찰되었지만 연구주체의 측면에 있어 노인 대상 서비스(장기요양)와 현금 지급 정책인 연금을 중심으로 한 소득 보장 관련 연구로 이원화되어 노후소득보장체계 구성 정책 전반을 다루는 연구는 찾아보기 어려운 것으로 나타났다. 이뿐만 아니라, 다수의 실증 연구들이 주로 개인적 차원의 정책, 서비스 만족도나 정책 경험에 대한 연구에 집중되어 있고 정책의 효과성이나 분석적인 제도 비교 등을 다루는 연구가 많지 않다는 점 또한 연구의 다양성과 심도 있는 논의로의 연결에 있어 한계로 작용할 수 있을 것으로 판단된다.

문헌 검토에 의존하여 노후소득보장체계 전반에 대한 개선 방안 논의를 파악하는 데 한계가 있다고 판단하여, 노후소득 보장 분야 핵심 연구자 분석 결과를 바탕으로 노후소득 보장 분야 쟁점 분석을 실시하였다. 구체적으로, 노후소득 보장 분야 핵심 연구자 8인을 대상으로 총 2회에 걸쳐 노후소득보장체계 개편 방안에 대한 초점집단인터뷰를 실시하고, 그 내용을 근거이론에 기반하여 분석하는 방식으로 노후소득 보장 분야 쟁점을 도출하였다.

전문가를 대상으로 한 초점집단인터뷰 내용에 근거이론을 적용하여 분석한 결과, ‘노후소득보장체계 재구성을 통한 안정적인 노후생활 실현 도모’로 의견이 수렴되었으며, 이를 위하여 공적연금의 강화, 사적연금의 활성화와 더불어 노인일자리사업을 통한 다층적 소득보장체계 내실화 등을 추진할 필요성이 있다는 주장이 제기되었다.

공적연금 강화와 관련하여서는 국민연금 개혁에 있어서 순차적 접근(재정적 지속가능성 확보 후 소득대체율 인상이나 국민연금 사각지대 해소 등의 정책 추진)이 필요하며, 국민연금뿐만 아니라 기초연금제도의 기능에 대한 사회적 합의를 통해 다층적 노후소득보장체계가 원활하게 작동할 수 있도록 해야 한다는 의견이 제시되었다. 이뿐 아니라, 퇴직연금을 비롯한 사적연금의 활성화를 통해 국민연금 등 공적이전소득을 제외하고도 총 노후소득이 적절한 수준으로 은퇴 이전의 소득을 대체할 수 있도록 해야 한다는 데 의견이 수렴되었다.

한편, 노인일자리사업에 대해서는 부족한 노후소득으로 인하여 저소득 노인의 소득을 보충하는 방식으로 사업이 확장되어왔으나, 중장기적으로 노동시장을 은퇴하여 노인 인구 집단에 편입되는 인구의 구성이 달라질 것이므로 당초 정책의 목표인 사회참여 독려에 집중하는 방식으로 사업을 수행해야 한다는 의견이 다수를 차지하였다. 즉, 현재 저소득 노인에게 보충적 소득을 제공하는 노인일자리사업을 확장하여 노인의 노동시장 참여를 이끌어내는 식으로 정책 추진 방식을 변경하기보다는 사회복지적 차원에서 노인의 사회참여를 돕는 당초 목표를 실현하는 방향으로 사업 추진 방식이 점진적으로 변화되어야 한다는 것이다. 다만, 민간형 노인일자리의 경우는 경쟁력을 강화하는 방안을 모색할 필요가 있다고 보았다.

노인 연령 조정과 노인의 노동시장 참여와 관련하여서는 노인일자리사업과 결부하여 노후소득보장체계 개편 방안을 모색하기보다 노인 연령 조정, 정년 연장, 국민연금 납부기한 연장 등 개별 정책 단위가 아닌 거시적인 차원에서 노후소득보장체계가 작동하는 정책 환경이 어떻게 변화할 필요가 있는가를 고려하여 정책 추진 방향이 논의되어야 할 필요가 있다는 데 의견이 모였다. 즉, 노인일자리사업이 노후소득보장체계 구성 정책이기는 하지만 전체 노인의 노동시장 참여를 아우르지 못하고 있다는 점을 고려하여, 보다 거시적인 차원에서 노인의 연령 조정이나 정년 연장 등의 조치가 취해질 경우 어떠한 방식으로 진행하는 것이 전반적인 노후소득보장체계의 개편 방안에 조응하는가에 대해 살펴볼 필요가 있다는 것이다.

제3장

국민연금 개혁 추진 경과

제1절 제21대 국회 국민연금 개혁 논의

제2절 정부의 연금개혁 추진 계획

제3절 소결

제 1절

제21대 국회 국민연금 개혁 논의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 제21대 국회의 연금개혁 추진 과정

제21대 국회에서의 국민연금 개혁 추진 과정은 2022년 7월 22일 출범한 연금개혁특별위원회와 민간자문위원회의 활동을 통해 본격화되었다. 국민연금 개혁은 지속가능한 연금제도 운영과 재정 안정을 목표로 하며, 노후소득 보장 강화를 위한 개혁안을 도출하는 데 있어 중요한 과제로 떠올랐다. 이는 인구 고령화와 연금 재정 고갈 우려 속에서 연금제도의 근본적인 개혁이 필요하다는 사회적 요구가 반영된 결과로 볼 수 있다.

가. 연금개혁특별위원회의 활동

연금개혁특별위원회는 국민연금의 구조적 개편을 논의하는 중심 기구로서 2022년 7월 출범하여 2024년 5월까지 총 11차례의 회의를 개최하였다. 특별위원회는 국민연금과 관련된 주요 개혁 과제를 심도 있게 논의하였으며, 그 과정에서 제시된 핵심 의제는 크게 다음과 같다.

국민연금 보험료율 인상: 국민연금제도의 재정 건전성을 유지하기 위해 보험료율을 인상하는 방안이 집중 논의되었다. 기존 보험료율 9%에서 13%까지 단계적으로 인상하는 방안이 검토되었으며, 이는 장기적인 연금 재정의 안정성을 확보하기 위한 필수적인 조치로 여겨졌다.

소득대체율 조정: 소득대체율은 국민연금 수급자의 노후소득 보장 수준을 결정하는 중요한 지표로, 40%에서 50% 범위 내에서 조정하는 방안이 논의되었다. 소득대체율을 높임으로써 연금 수급자들의 생활 안정성을 강화할 수 있지만, 이에 따른 재정 부담 증가를 해결하기 위해 보험료율 인상이 함께 검토되었다.

기초연금과 국민연금의 조화: 기초연금과 국민연금의 상호 관계를 재조정하는 방안도 중요한 논의 주제였다. 기초연금은 저소득층을 대상으로 한 기본적인 소득 보장을 목적

으로 하며, 국민연금과의 역할 분담을 명확히 하는 것이 필요하다는 의견이 제시되었다.

직역연금 개편: 국민연금과 직역연금 간의 형평성을 제고하기 위한 개편 논의도 이루어졌다. 직역연금은 공무원, 군인, 사학연금 등 특정 직역 종사자들을 위한 연금제도인데, 이와 국민연금 간의 재정 및 수급 불균형을 해소하는 방향으로 개편이 필요하다는 지적이 많았다.

이와 같은 논의를 바탕으로 연금개혁특별위원회는 국민연금의 지속가능성을 보장하고 국민의 노후소득을 강화하기 위한 다양한 방안을 모색해왔다.

나. 민간자문위원회의 활동과 보고서 발표

연금개혁특별위원회의 논의를 뒷받침하기 위해 2022년 11월에 민간자문위원회가 구성되었다. 이 위원회는 전문가들로 구성되어 있으며, 총 26차례의 회의를 통해 국민연금 개혁에 대한 다양한 의견을 수렴하고 심층 분석하였다.

2023년 4월, 민간자문위원회는 「한국형 노후소득보장 그랜드 플랜 수립을 위한 정책 과제」라는 제목의 최종 보고서를 발표하였다. 이 보고서는 국민연금의 구조적 개혁을 위한 정책 과제를 제시하며, 연금개혁의 구체적인 방향성을 제안하는 중요한 자료로 활용되었다.

보고서에서는 국민연금의 소득대체율과 보험료율을 조정하는 모수개혁안과 함께, 기초연금과 국민연금의 관계를 재정립하는 구조개혁 방안들이 복수로 제시되었다. 이 중에서도 소득대체율을 50%로 설정하는 방안(보험료율 13%)과 40%로 설정하는 방안(보험료율 15%)이 주요 논의 대상이 되었으며, 이러한 개혁안들을 통해 연금제도의 재정적 안정성과 노후소득 보장 강화를 동시에 달성하는 연금개혁의 목표가 설정되었다고 할 수 있다.

다. 공론화위원회의 구성 및 시민참여형 공론화 결과

2024년 1월 31일에는 국민의 의견을 폭넓게 반영하기 위해 공론화위원회가 구성되었다. 공론화위원회는 연금개혁특별위원회와 민간자문위원회가 제시한 개혁안에 대한 국민의 의견을 수렴하고, 이를 토대로 정책 방향을 설정하는 중요한 역할을 맡았다.

공론화위원회는 시민참여형 공론화를 통해 국민연금 개혁에 대한 시민들의 의견을 듣고자 하였다. 주요 의제로는 국민연금의 소득대체율과 보험료율, 의무가입 상한 연령, 수급 개시 연령, 국민연금 사각지대 해소 방안 등 7개 주제가 선정되었다. 이를 바탕으로 전국에서 임의로 선발된 시민대표단이 숙의 과정을 거쳐 각 의제에 대해 학습하고 토론하였다.

공론화 결과, 국민들은 연금개혁의 필요성에 대한 공감대를 형성하였고, 특히 국민연금의 소득대체율과 보험료율을 모두 인상해야 한다는 방향성이 도출되었다. 소득대체율을 높여 국민들의 노후소득을 보장하면서도, 연금제도의 재정 건전성을 유지하기 위해서는 보험료율 인상이 필수적이라는 의견이 다수였다. 더불어 국민연금 사각지대 해소를 위한 크레딧 제도의 확대와 기금 고갈을 최대한 늦추는 방안에 대한 공감대도 확인되었다. 퇴직연금의 경우, 기존의 퇴직금 제도를 준공적연금화하는 방향으로 개편하여 보다 체계적인 노후 보장을 추진해야 한다는 의견이 지배적이었다.

라. 공론화 이후 논의 경과

공론화 이후, 여야는 보험료율을 현행 9%에서 13%까지 인상하는 것에 대해 대체로 합의에 이르렀다. 그러나 소득대체율에 대해서는 더불어민주당이 45%, 국민의힘이 43%를 주장하며 양당 간 이견이 발생하였다. 국민의힘은 중간 타협안으로 소득대체율 44%를 제시했으며, 더불어민주당은 이를 수용하겠다는 입장을 밝혔다. 그러나 구조개혁을 병행해야 한다는 국민의힘의 주장으로 최종 합의에는 이르지 못하였다.

[표 3-1] 공론화 이후 연금개혁 관련 논의

구분		수지 적자	기금 소진	필요보험료율		수지균형 보험료율	누적수지 적자 감소 규모 (경상가)
				최고 ('78년)	'93년		
9·40 (현행)		2041년	2055년	35.0%	29.7%	19.8%	-
민주당	13·45	2047년	2063년 (+8년)	39.1%	33.4%	22.3%	-2,766조 원

구분		수지 적자	기금 소진	필요보험료율		수지균형 보험료율	누적수지 적자 감소 규모 (경상가)
				최고 ('78년)	'93년		
국민의힘	13·43	2048년	2064년 (+9년)	37.5%	31.9%	21.3%	-4,318조 원
검토했던 안	13·44	2047년	2064년 (+9년)	38.3%	32.7%	21.8%	-3,738조 원
	13.45	2048년	2064년 (+9년)	39.1%	33.4%	22.3%	-3,529조 원

연금개혁의 지속가능성을 확보하기 위해 보험료율 인상이 필요하다는 점에 양당은 공감하고 있다. 하지만 소득대체율을 어느 정도로 설정할 것인지, 구조개혁을 어떤 방식으로 병행할 것인지에 대한 논의가 계속될 것으로 전망된다. 모수개혁과 구조개혁을 동시에 추진하는 것은 현실적으로 어려움이 많으며, 이에 따라 단계적인 개혁이 요구되고 있다.

2 국민연금 개혁 공론조사 결과 검토

가. 공론화의 개념 및 과정

2024년 1월 31일, 국회 연금개혁특별위원회는 국민연금 개혁에 대한 국민들의 다양한 의견을 수렴하고, 이를 바탕으로 연금개혁 방안을 논의하기 위한 연금개혁공론화위원회가 출범하였다고 밝혔다. 연금개혁공론화위원회의 주요 목적은 연금개혁과 관련된 다양한 이해관계자의 의견을 폭넓게 반영하여 정책 대안을 마련하는 데 있으며, 이를 통해 정책 결정 과정의 민주성을 높이고자 하였다.

공론화란 특정 공공정책 사안에 대하여 국민, 이해관계자, 전문가들의 의견을 폭넓게 수렴하여 사회적 갈등을 해결하는 절차를 의미한다. 이는 정책 결정에 있어 단순한 여론의 집계 방식에서 나아가, 숙의를 통해 더욱 깊이 있는 의견을 반영하는 방법론이다. 특히, 연금개혁과 같은 복잡한 정책 사안에서는 단순한 다수결 방식의 의견 수렴보다는 심도 있는 논의가 필요하므로, 공론화 과정은 정책적 타당성을 확보하는 중요한 기제가 된다. 이러한 맥락에서 공론조사(Deliberative Polling)는 공론화 과정에서 중요한 역할을 한다.

공론조사는 일반 여론조사와는 달리, 정책에 대해 충분한 정보를 제공하고, 참여자들이 학습과 토론을 통해 보다 숙고된 의견을 형성하도록 유도하는 조사 방식이다. 일반적인 여론조사가 응답자들의 직관적이고 즉각적인 반응을 수집하는 데 그치는 반면, 공론조사는 참여자들이 해당 사안에 대해 깊이 학습한 후, 충분한 논의를 거쳐 의견을 제시한다는 점에서 차별화된다. 이는 정보의 비대칭성을 해결하고, 시민들이 정책에 대해 보다 숙고된 판단을 내릴 수 있도록 돕는 방식을 의미한다.

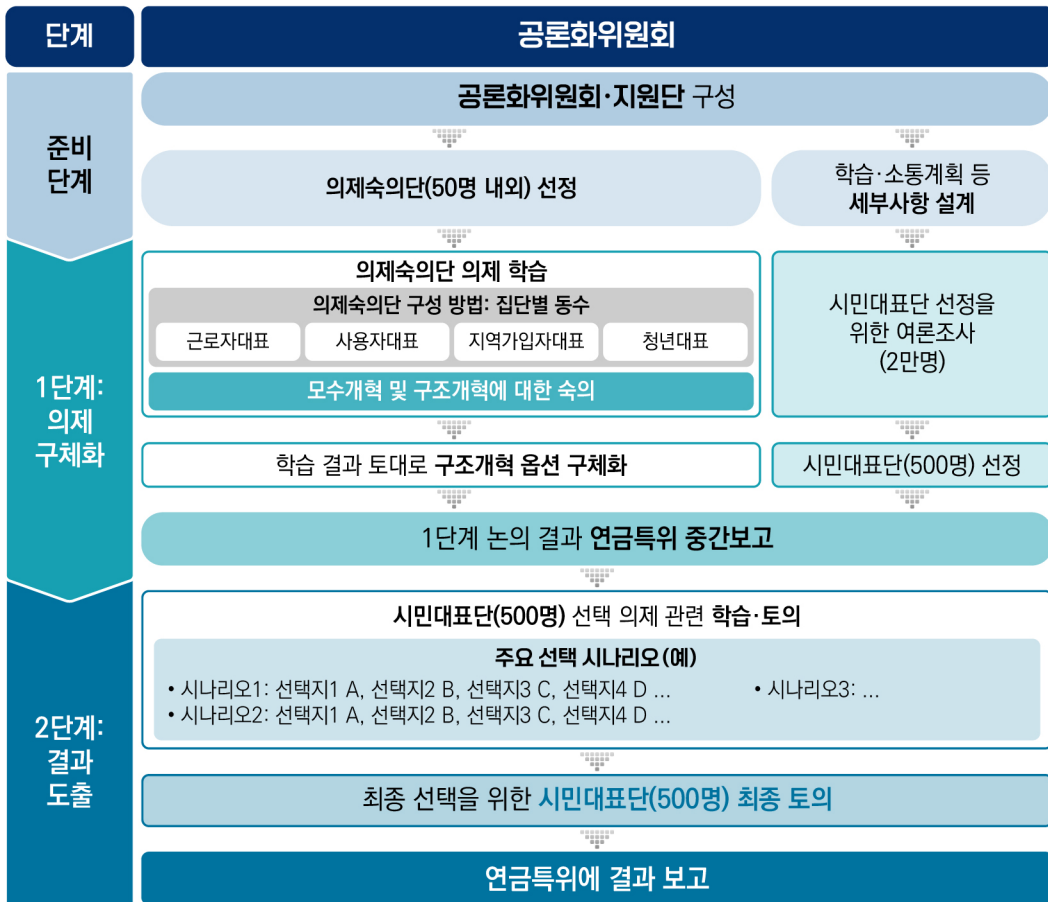
공론조사는 제임스 피슈킨(James Fishkin) 교수가 개발한 방식으로, 기존 여론조사의 한계를 극복하고자 설계된 공론화 도구이다. 공론조사는 정책에 대한 무지, 편견, 왜곡된 정보의 영향을 최소화하기 위해 응답자들에게 충분한 자료를 제공하며, 이 자료는 다양한 시각과 의견을 균형 있게 반영한 정보로 구성된다. 참가자들은 주어진 자료를 바탕으로 학습하고, 소그룹 토론 및 전문가 질의응답을 통해 충분히 토의한 후 최종 질문에 응답하게 된다. 이로 인해 공론조사는 참가자들이 깊이 숙고한 결과를 반영하는 것으로 평가되며, 정책 결정 과정에서 신뢰할 수 있는 정보로 간주된다.

연금개혁공론화위원회는 이러한 공론조사의 방식을 채택하여, 연금개혁 방안에 대한 폭넓은 의견을 수렴하였다. 숙의 과정에서는 시민들이 제공된 정보와 자료를 학습한 후, 서로 다른 견해를 가진 참여자들과 토론을 통해 자신의 의견을 수정하거나 확립하는 과정을 거쳤다. 이때 제공된 정보는 연금개혁의 필요성과 그에 따른 정책적 대안을 객관적으로 설명하며, 전문가 패널을 통해 시민들의 질문에 대한 답변도 제공하였다. 이러한 과정은 참여자들이 단순한 직감적 또는 감정적인 반응이 아닌, 충분히 숙고된 판단을 내릴 수 있게 하였다.

이와 같은 공론화 방식은 국민연금 개혁과 같은 장기적이고 복잡한 정책 결정 과정에서 특히 유용하다. 연금과 같은 문제는 사회 구성원 간의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있으며, 미래 세대와 현재 세대의 이익이 상충될 수 있기 때문이다. 따라서 단순한 여론조사로는 해결책을 도출하기 어려운 사안일수록, 숙의공론조사를 통해 각 이해관계자의 의견을 충분히 반영하고, 그들이 정책의 결과에 대한 책임감을 느낄 수 있도록 하는 것이 필요하다.

나. 공론조사 추진 절차

연금개혁 공론화 과정은 먼저 이해관계자 공청회로 시작되었다. 5개의 주요 이해관계자 그룹, 즉 사용자, 근로자, 지역가입자, 청년, 특수지역단체가 참석하여 연금개혁에 대한 의견을 교환하였다. 이 공청회에서 국민연금의 소득대체율과 보험료율 인상에 대한 의견을 비롯해, 다양한 이슈들이 논의되었다. 특히, 보험료율 인상에 따른 기업 부담의 문제와 특수지역 및 플랫폼 노동자 등 사각지대 해소의 필요성이 강조되었다. 이후 다음의 그림과 같이 준비, 의제 구체화, 결과 도출의 과정을 거치면서, 국민연금 개혁방안에 대한 대국민 공론조사가 실시되었다.



[그림 3-1] 공론조사 추진 절차도

이해관계자 공청회를 통해 다양한 이슈들을 파악한 뒤, 공론화 과정을 지원하기 위해 11명의 전문가 자문단이 구성되었다. 이 자문단은 공론화 과정 전반에서 숙의 절차 및 행정적 지원을 담당하였다. 자문단은 각 의제의 세부 내용을 검토하고, 참여자들이 충분한 학습을 할 수 있도록 자료와 전문가 의견을 제공하는 역할을 담당하였다.

이후, 2024년 3월 8일부터 10일까지 진행된 의제 숙의단 워크숍에서는 연금개혁의 주요 7개 의제가 논의되었다. 이 워크숍은 시민대표단이 참여하여 소득대체율과 연금 보험료율 조정, 국민연금과 기초연금의 관계, 의무가입 연령과 수급 개시 연령 등의 주요 의제에 대해 심도 있는 토론을 진행하였다. 이 워크숍에서 제시된 의제들은 연금개혁 공론화 과정의 핵심 논의 주제가 되었으며, 시민대표단은 이를 바탕으로 이후 숙의 과정을 거쳤다.

공론화 과정의 핵심은 시민대표단의 구성과 숙의 토론이다. 약 1만 명의 기초조사를 통해 성별, 연령, 지역, 연금개혁에 대한 입장 등을 고려하여 대표단 492명이 무작위로 추출되었다. 이 대표단은 약 4주간의 학습 기간을 거쳤으며, 카드뉴스, 동영상 강의, Q&A 자료 등 다양한 매체와 자료를 통해 연금제도에 대한 기초 개념과 국민연금 개혁에 대한 쟁점별 찬반 입장을 학습하였다.

시민대표단은 네 차례에 걸친 숙의 토론회를 통해 연금개혁 의제에 대한 논의를 심화하였다. 첫 토론회는 2024년 4월 13~14일, 두 번째는 4월 20~21일에 진행되었으며, 대표단은 전문가의 발제와 토론, 분임토의, 질의응답 등을 통해 다양한 관점에서 의제를 분석하였다. 이 과정은 KBS 방송 및 유튜브 생중계를 통해 투명하게 공개되었으며, 분임토의를 제외한 모든 과정을 국민들이 실시간으로 볼 수 있었다. 토론이 종료된 후에는 최종 설문조사를 통해 시민대표단의 의견이 최종적으로 수렴되었다.

공론화 과정에서의 설문조사는 총 3회에 걸쳐 이루어졌다. 1차 조사는 시민대표단이 학습을 시작하기 전 진행되었으며, 2차 조사는 토론 시작 직전인 4월 13일에 시행되었다. 마지막으로 3차 조사는 모든 학습과 토론을 마친 후인 4월 21일에 진행되었다. 설문 문항은 시민대표단의 숙의 과정을 반영하여 구성되었으며, 공론화위원회는 이를 바탕으로 최종 결론을 도출하였다.

다. 공론조사 결과

국회 연금개혁특별위원회 산하 공론화위원회는 2024년 4월 22일 시민대표단을 대상으로 진행한 설문조사 결과를 발표하였다. 이번 설문조사는 4일간의 숙의토론회를 마친 후 시민대표단을 대상으로 실시되었으며, 총 492명이 참여하였다. 설문조사는 세 차례에 걸쳐 진행되었으며, 표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 4.4\%p$ 로 측정되었다.

국민연금 개혁을 둘러싼 주요 쟁점 사항에 대한 설문조사 결과는 다음과 같다.

시민대표단의 56.0%가 국민연금 보험료율을 13%, 소득대체율을 50%로 상향 조정하는 안을 지지하였으며, 42.6%는 보험료율 12%로 인상하고, 소득대체율 40%로 유지하는 방안을 선호하였다. 이는 1차 조사 대비 13%의 보험료율과 50%의 소득대체율을 선호하는 비율이 크게 증가한 결과로, 시민들의 인식 변화가 반영된 것으로 보인다.

[표 3-2] 국민연금 보험료율 및 소득대체율

문 1. 선생님은 국민연금의 보험료율과 소득대체율을 다음 중 어떤 방식으로 조정하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?				
구분	¹ 보험료율 13%· 소득대체율 50%	² 보험료율 12%· 소득대체율 40%	잘 모르겠다	계
1차 설문조사	36.9%	44.8%	18.3%	100%
2차 설문조사	50.8% (1차 설문조사 대비 +13.9%p)	38.8% (1차 설문조사 대비 -6.0%p)	10.3% (1차 설문조사 대비 -8.0%p)	100%
3차 설문조사	56.0% (1차 설문조사 대비 +19.1%p) (2차 설문조사 대비 +5.2%p)	42.6% (1차 설문조사 대비 -2.2%p) (2차 설문조사 대비 +3.8%p)	1.3% (1차 설문조사 대비 -17.0%p) (2차 설문조사 대비 -9.0%p)	100%

¹국민연금의 노후보장기능 강화와 지속가능성을 위해 소득대체율을 현행 40%에서 50%로 인상하고, 국민연금 보험료율을 현행 9%에서 13%로 점진적으로 인상한다.

²국민연금기금의 재정 안정과 미래세대의 부담을 고려하여 국민연금 보험료율을 10년 이내에 현행 9%에서 12%로 점진적으로 인상하고, 소득대체율을 현행 40%로 유지한다.

연금 수급 연령과 의무가입 상한 연령과 관련하여서는 시민대표단의 80.4%가 국민연금 의무가입 상한 연령을 만 64세로 상향하고, 연금 수급 개시 연령을 만 65세로 조정하는 개편안에 찬성하였다. 이는 1차 조사 대비 찬성 비율이 21.3%p 상승한 결과로, 연금 개시 연령 조정에 대한 긍정적인 평가가 다수임을 보여준다.

[표 3-3] 연금 수급 연령과 의무가입 상한 연령

문 2. 선생님께서는 국민연금의 의무가입 상한연령을 만64세로 상향하고 연금수급 개시연령은 만65세로 하는 제도 개편안에 대해 찬성하십니까? 반대하십니까?

구분	찬성한다	반대한다 (현행 유지)	잘 모르겠다	계
1차 설문조사	59.1%	31.9%	9.0%	100%
2차 설문조사	70.5% (1차 설문조사 대비 +11.4%p)	20.4% (1차 설문조사 대비 △ 11.5%p)	9.1% (1차 설문조사 대비 +0.1%p)	100%
3차 설문조사	80.4% (1차 설문조사 대비 +21.3%p) (2차 설문조사 대비 +9.9%p)	17.7% (1차 설문조사 대비 △ 14.2%p) (2차 설문조사 대비 △ 2.7%p)	1.9% (1차 설문조사 대비 △ 7.1%p) (2차 설문조사 대비 △ 7.2%p)	100%

※ 현행법상 국민연금의 의무가입 상한연령은 만59세이고, 연금수급 개시연령은 2033년까지 단계적으로 만65세로 조정됩니다.

시민대표단의 82.6%는 출산크레딧을 첫째 자녀까지 확대하고, 자녀당 크레딧 부여 기간을 2년으로 늘리는 방안을 가장 우선적으로 시행해야 한다고 응답하였다. 또한, 크레딧 재원을 전액 국고로 전환하는 방안과, 특수형태 근로자의 국민연금 가입을 촉진하기 위해 사용자 보험료를 부과하는 방안에도 각각 88.0%와 91.7%가 동의하였다.

[표 3-4] 국민연금 사각지대 해소 방안 1

문 3-1. 다음은 국민연금 사각지대 해소를 위한 크레딧 제도 확대 방안입니다. 다음 중 우선적으로 시행해야 한다고 생각하는 방안을 순서대로 2가지만 응답해 주십시오.

구분	출산크레딧을 첫째자녀까지 확대하고, 자녀 당 크레딧 부여 기간을 2년으로 늘린다	군복무크레딧 부여 기간을 6개월에서 전체 군복무 기간으로 확대한다	실업크레딧 대상을 신규 실업자 등으로, 기간도 생애 1년 이하에서 3년 이하로 늘린다	직업훈련 및 교육 크레딧을 도입한다	장애인, 노인 등 무급 돌봄에 대해 출산 크레딧에 준하는 기간으로 크레딧을 부여한다	잘 모르겠다
1차 설문조사	51.7%	39.7%	23.2%	17.4%	30.5%	18.7%
2차 설문조사	67.1% (1차 설문조사 대비 +15.4%p)	49.0% (1차 설문조사 대비 +9.3%p)	21.6% (1차 설문조사 대비 △ 1.6%p)	13.9% (1차 설문조사 대비 △ 3.5%p)	33.4% (1차 설문조사 대비 +2.9%p)	7.5% (1차 설문조사 대비 △ 11.2%p)
3차 설문조사	82.6% (1차 설문조사 대비 +30.9%p) (2차 설문조사 대비 +15.5%p)	57.8% (1차 설문조사 대비 +18.1%p) (2차 설문조사 대비 +8.8%p)	20.1% (1차 설문조사 대비 △ 3.1%p) (2차 설문조사 대비 △ 1.5%p)	10.1% (1차 설문조사 대비 △ 7.3%p) (2차 설문조사 대비 △ 3.8%p)	23.4% (1차 설문조사 대비 △ 7.1%p) (2차 설문조사 대비 △ 10.0%p)	3.0% (1차 설문조사 대비 △ 15.7%p) (2차 설문조사 대비 △ 4.5%p)

[표 3-5] 국민연금 사각지대 해소 방안 2

문 3-2. 국민연금 사각지대 해소를 위해 논의되는 다음 방안에 대해 선생님께서는 어떻게 생각하십니까?

○ 크레딧재원을 전액국고로 전환하고 크레딧 발생 시점에 크레딧을 부여하고 재정을 투입한다.

구분	①매우 동의한다	②대체로 동의한다	①+②	③별로 동의하지 않는다	④전혀 동의하지 않는다	③+④	⑤ 잘 모르겠다	계
1차 설문조사	16.7%	44.4%	61.1%	13.6%	5.3%	18.9%	20.0%	100%
2차 설문조사	28.1%	50.1%	78.2% (1차설문조사대 비+17.1%p)	8.4%	3.1%	11.5% (1차설문조사대 비+7.4%p)	10.3% (1차설문조사대 비+9.7%p)	100%
3차 설문조사	52.2%	35.8%	88.0% (1차설문조사대 비+26.9%p)(2 차설문조사대비+ 9.8%p)	7.0%	3.0%	10.0% (1차설문조사대 비+8.9%p)(2차 설문조사대비+1 .5%p)	2.1% (1차설문조사대 비+17.9%p)(2 차설문조사대비 +8.2%p)	100%

○ 플랫폼, 원청기업 등에 국민연금 사용자 보험료를 부과하여 특수형태근로자의 가입을 촉진한다

구분	① 매우 동의한다	② 대체로 동의한다	① + ②	③ 별로 동의하지 않는다	④ 전혀 동의하지 않는다	③ + ④	⑤ 잘 모르겠다	계
1차 설문조사	22.5%	49.3%	71.8%	10.0%	3.0%	13.0%	15.2%	100%
2차 설문조사	30.8%	46.4%	77.2% (1차설문조사 대비+5.4%p)	9.7%	3.0%	12.7% (1차설문조사 대비+0.3%p)	10.1% (1차설문조사 대비+5.1%p)	100%
3차 설문조사	52.2%	39.5%	91.7% (1차설문조사 대비+19.9%p) (2차설문조사 대비+14.5%p)	4.0%	2.5%	6.5% (1차설문조사 대비+6.5%p) (2차설문조사 대비+6.2%p)	1.8% (1차설문조사 대비+13.4%p) (2차설문조사 대비+8.3%p)	100%

국민연금과 기초연금의 관계와 관련하여서는 국민연금의 급여구조를 현행대로 유지하면서 기초연금의 급여 수준을 강화해야 한다는 의견에 52.3%가 동의하였으며, 기초연금의 수급 범위를 축소하고 차등급여로 하위 소득자 보호를 강화해야 한다는 방안에는 45.7%가 동의하였다. 이를 통해 국민연금과 기초연금의 역할 조정에 대한 시민들의 다양한 의견을 확인할 수 있었다.

[표 3-6] 국민연금과 기초연금의 관계

문 4. 선생님은 국민연금과 기초연금의 급여구조와 수급범위를 다음 중 어떤 방식으로 개편하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?				
구분	국민연금의 급여구조(재분배기능)와 기초연금의 수급범위를 현행대로 유지하고 급여수준 강화를 위해 노력한다	국민연금의 급여구조(재분배기능)는 현행 방식을 유지하며, 기초연금은 수급범위를 점진적으로 축소하고 차등급여로 하위소득자에 대한 보호를 강화한다	잘 모르겠다	계
1차 설문조사	44.9%	39.9%	15.1%	100%
2차 설문조사	47.1% (1차 설문조사 대비 +2.2%p)	42.0% (1차 설문조사 대비 +2.1%p)	10.9% (1차 설문조사 대비 -4.2%p)	100%
3차 설문조사	52.3% (1차 설문조사 대비 +7.4%p) (2차 설문조사 대비 +5.2%p)	45.7% (1차 설문조사 대비 +5.8%p) (2차 설문조사 대비 +3.7%p)	2.1% (1차 설문조사 대비 -13.0%p) (2차 설문조사 대비 -8.8%p)	100%

시민대표단의 92.1%는 국가가 국민연금 지급 의무를 법에 명시해야 한다는 의견에 동의하였으며, 80.5%는 사전적 국고 투입을 통해 미래 세대의 과도한 부담을 완화하는 방안에 찬성하였다. 이러한 결과는 연금 재정의 안정성과 세대 간 형평성에 대한 시민들의 높은 관심을 반영한다.

[표 3-기] 연금 세대 간 형평성 제고

문 6. 국민연금의 세대간 형평성을 제고하기 위한 다양한 방안들에 대해 귀하께서는 어떻게 생각하십니까?

○ 국민연금 기금을 청년주택, 공공어린이집 및 노인시설에 투자한다.

구분	① 매우 동의한다	② 대체로 동의한다	① + ②	③ 별로 동의하지 않는다	④ 전혀 동의하지 않는다	③ + ④	⑤ 잘 모르겠다	계
1차 설문조사	16.4%	32.3%	48.7%	24.4%	17.5%	41.9%	9.4%	100%
2차 설문조사	23.2%	35.7%	58.8% (1차설문조사 대비+10.1%p)	22.8%	13.7%	36.6% (1차설문조사 대비 △ 5.3%p)	4.6% (1차설문조사 대비 △ 4.8%p)	100%
3차 설문조사	25.0%	32.6%	57.5% (1차설문조사 대비+8.8%p) (2차설문조사 대비 △ 1.3%p)	25.3%	15.5%	40.8% (1차설문조사 대비 △ 1.1%p) (2차설문조사 대비+4.2%p)	1.7% (1차설문조사 대비 △ 7.7%p) (2차설문조사 대비 △ 2.9%p)	100%

○ 국가의 국민연금 지급에 대한 의무를 국민연금법에 명시한다.

구분	① 매우 동의한다	② 대체로 동의한다	① + ②	③ 별로 동의하지 않는다	④ 전혀 동의하지 않는다	③ + ④	⑤ 잘 모르겠다	계
1차 설문조사	43.6%	39.3%	82.9%	5.6%	2.8%	8.3%	8.8%	100%
2차 설문조사	49.3%	42.2%	91.5% (1차설문조사 대비+8.6%p)	3.0%	1.1%	4.2% (1차설문조사 대비 △ 4.1%p)	4.3% (1차설문조사 대비 △ 4.5%p)	100%
3차 설문조사	65.4%	26.7%	92.1% (1차설문조사 대비+9.2%p) (2차설문조사 대비+0.6%p)	5.4%	1.7%	7.1% (1차설문조사 대비 △ 1.2%p) (2차설문조사 대비+2.9%p)	0.8% (1차설문조사 대비 △ 8.0%p) (2차설문조사 대비 △ 3.5%p)	100%

이와 관련하여, 국민연금의 재정적 지속가능성 제고 방안에 대하여 시민대표단의 대다수가 사전적 국고 투입에 동의(80.5%)하였고, 국민연금 기금 운용 수익률 제고를 위한 거버넌스의 전문성과 독립성을 강화할 필요가 있다(91.6%)는 입장을 보였다.

[표 3-8] 국민연금의 재정적 지속가능성 제고 방안

○ 사전적 국고 투입을 통해 미래 세대의 과도한 부담을 완화한다.								
구분	① 매우 동의한다	② 대체로 동의한다	① + ②	③ 별로 동의하지 않는다	④ 전혀 동의하지 않는다	③ + ④	⑤ 잘 모르겠다	계
1차 설문조사	33.1%	47.6%	80.7%	8.8%	3.8%	12.6%	6.7%	100%
2차 설문조사	39.3%	47.8%	87.1% (1차설문조사 대비+6.4%p)	6.3%	1.9%	8.3% (1차설문조사 대비-4.3%p)	4.6% (1차설문조사 대비-2.1%p)	100%
3차 설문조사	46.4%	34.1%	80.5% (1차설문조사 대비-0.2%p) (2차설문조사 대비-6.6%p)	13.1%	4.5%	17.6% (1차설문조사 대비+5.0%p) (2차설문조사 대비+9.3%p)	1.8% (1차설문조사 대비-4.9%p) (2차설문조사 대비-2.8%p)	100%
○ 국민연금 기금운용 수익률 제고를 위해 거버넌스의 전문성과 독립성을 강화한다.								
구분	① 매우 동의한다	② 대체로 동의한다	① + ②	③ 별로 동의하지 않는다	④ 전혀 동의하지 않는다	③ + ④	⑤ 잘 모르겠다	계
1차 설문조사	38.5%	38.8%	77.3%	5.7%	1.4%	7.1%	15.7%	100%
2차 설문조사	40.2%	43.0%	83.2% (1차설문조사 대비+5.9%p)	5.8%	1.1%	6.9% (1차설문조사 대비-0.2%p)	10.0% (1차설문조사 대비-5.7%p)	100%
3차 설문조사	56.9%	34.6%	91.6% (1차설문조사 대비+14.3%p) (2차설문조사 대비+8.4%p)	4.7%	1.9%	6.6% (1차설문조사 대비-0.5%p) (2차설문조사 대비-0.3%p)	1.8% (1차설문조사 대비-13.9%p) (2차설문조사 대비-8.2%p)	100%

한편, 시민대표단의 46.4%는 퇴직금을 별도 기금으로 적립·운용하여 연금으로 받는 준공적연금으로 전환하는 방안이 가장 적절하다고 응답하였다. 즉, 퇴직연금제도가 정착되어 노후에 정기적인 급여가 지급될 수 있는 방식으로 운용되는 것이 적절하다고 생각하는 응답자의 비중이 가장 높은 것으로 파악되었다.

[표 3-9] 퇴직급여제도 개선 방안

문 8. 선생님은 아래의 퇴직급여제도 개선 방안 중 어떤 방향이 가장 적절하다고 보십니까?					
구분	퇴직금의 중간 정산(퇴직연금 중도인출) 요건을 현행대로 유지한다	퇴직금의 중간 정산(퇴직연금 중도인출) 및 정년 이전 퇴직 시 해지 요건을 더 강화하여 연금화 가능성을 높인다	퇴직금(퇴직연금) 중 일부를 별도 기금으로 적립·용하여 연금으로 받는 준공적연금으로 전환한다	잘 모르겠다	계
3차 설문조사	20.3%	27.1%	46.4%	6.1%	100%

※ 준공적연금 제도: 퇴직금(퇴직연금)에 대한 기업 부담금 중 일부(예: 8.3% 중 3%)를 확정 기여형 연금제도의 보험료로 의무적으로 전환하여 별도 기금으로 운용하고, 그 적립금과 운용 수익금을 수급시점(예: 55세 또는 60세)에 근로자에게 연금으로 지급하는 제도

공론조사의 결과를 종합하면, 국민연금의 소득대체율과 보험료율을 모두 인상하는 방안이 대다수 시민들에게 지지를 받았다. 또한, 기금 고갈 시점을 최소 2070년에서 최대 2090년까지 연기하고자 하는 방안이 채택되었고, 퇴직연금을 준공적연금으로 개편하는 방안 역시 높은 지지를 얻었다. 이뿐 아니라, 공론조사 결과를 통하여 국민연금과 기초연금의 관계 설정, 연금 사각지대 해소, 세대 간 형평성 문제 등에 대한 국민들의 의향을 파악할 수 있었다. 제21대 국회에서 국민연금 개혁을 단행하지는 못했지만, 공론화 과정에서 제시된 다양한 의견들을 바탕으로 실효성 있는 정책 방안들을 구체화하고, 이를 토대로 국민연금 개혁안을 도출할 필요가 있다.

제2절 정부의 연금개혁 추진 계획

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국민연금 개혁의 연대기

1988년에 도입된 국민연금은 1998년과 2007년 두 차례에 걸쳐 개혁이 추진되었다. 1998년 1차 개혁은 제도의 지속가능성 확보를 위한 재정 안정화 추진에 초점이 맞춰졌다. 2007년 2차 개혁 역시 재정 안정화에 초점을 둔 조치였으나, 적정 소득 보장의 필요성을 고려한 조치들이 함께 취해짐에 따라 다층적 노후소득보장체계가 구축되는 기반이 되었다.

1998년의 1차 개혁은 당초 70%였던 국민연금의 명목소득대체율을 60%로 인하하는 동시에 수급 개시 연령도 당초 60세에서 65세로 높여 재정 안정화를 모색하였다. 이와 함께, 5년 주기의 재정계산제도를 도입하도록 규정하여 국민연금의 재정적 지속가능성을 정책적으로 관리할 수 있도록 하였다.

2003년에는 1998년 1차 개혁에 근거하여 제1차 국민연금 재정계산이 진행되었다. 당시 정부는 인구구조 변화, 국민연금 기금 수익률 등을 고려했을 때, 9%인 보험료율을 15.9%로 높이고, 소득대체율을 50%로 10%p 낮추어 제도의 재정적 지속가능성을 높여야 한다는 입장을 표명하였으나, 노동계 및 시민단체의 반대로 보험료율 인상과 소득대체율 인하는 추진되지 못하였다.

2007년 단행된 2차 국민연금 개혁은 재정 안정화를 위해 소득대체율을 당초 60%에서 40%로 추가 인하하였다. 다만, 노후소득 보장을 위하여 연금 크레딧 제도를 도입하는 동시에 국민연금의 명목소득대체율을 40%로 낮춤으로써 발생하는 노후소득의 감소를 완화하기 위하여 기초노령연금제도를 도입하였다. 이에 따라, 2008년부터 일반재정을 재원으로 노인 소득 하위 70%에게 지급하는 기초노령연금제도가 시행되었다.

2008년 제2차 국민연금 재정계산에서는 재정 방식과 재정 안정성 평가 기준에 대한 사회적 합의의 필요성이 제시되었으나, 사회적 논의가 진행되지는 않았다. 당시의 재정

계산위원회는 추가 개혁에 따른 국민 불안 등을 고려하여 2013년 제3차 재정계산 시까지 국민연금의 보험료율과 소득대체율을 유지하기로 결정하였다.

2013년 제3차 국민연금 재정계산에서는 재정 방식에 대한 전문가 집단의 이견에 따라 재정 방식과 재정 목표에 대한 사회적 합의 기구 구성의 필요성이 제기되었다. 급속한 고령화에 따른 인구구조의 변화가 국민연금의 재정 안정성에 부정적인 영향을 미치는 상황이 가속화되고 있어 국민연금을 현행과 같은 부분적립방식으로 운영할 경우 제도의 지속가능성에 대한 위협이 계속될 것이라는 지적이 있었다. 이에 따라, 부분적립방식을 유지하자는 입장과 부과방식으로 전환하여 재정 안정화를 추구하자는 입장이 나뉘었으며, 이에 대한 논의를 위해 사회적 합의 기구를 구성하자는 의견이 제시되었다. 그러나 제3차 재정계산 이후 구체적인 국민연금 개혁이 추진되지 않았다. 다만, 2013년 기초노령연금의 급여액을 당초 계획했던 대로 국민연금 A값의 10%까지 인상하는 것을 목표로 기준연금액을 월 20만 원으로 인상한 기초연금을 도입하였다.

2018년 제4차 국민연금 재정계산 이후에는 국민연금 개혁 방안에 대한 전문가 간 이견으로, 현행유지안을 포함하여 총 4개의 국민연금 개혁안이 도출되었다. 국민연금에 대하여는 현행 보험료율과 소득대체율을 유지하지만 기초연금의 지원단가는 월 40만 원으로 하는 안과 국민연금의 보험료율을 12%로 소득대체율을 45%로 인상하는 안, 국민연금의 보험료율을 13%로 소득대체율을 50%로 인상하는 안 등이 제시되었다. 이를 바탕으로 대통령 소속 경제사회노동위원회 산하에 연금개혁특별위원회를 설치·운영하였으나, 합의를 도출하는 데는 실패하였다.

이상의 내용을 종합하면, 소득대체율 인하 등 두 차례의 모수개혁으로 국민연금의 재정 여건은 개선되었다. 그 이후에도 인구구조 변화와 맞물려 제도의 재정적 지속가능성을 높이기 위한 모수개혁 논의는 지속되어왔으나, 개혁 방향에 대한 이견과 갈등으로 사회적 합의가 도출되지 못한 상황이다. 또한, 이러한 모수개혁 논의는 단기적으로는 국민연금의 재정 안정화에 기여할 수 있지만 지속가능성이 완전하게 보장되지 못하기 때문에, 국민연금에 대한 모수개혁뿐만 아니라 구조개혁의 필요성이 제기된다.

2023년 제5차 국민연금 재정추계가 실시되었고, 이를 바탕으로 한 종합운영계획이 발표되었다. 5차 재정계산 결과, 급속한 인구구조 변화로 2018년 4차 재정계산 시보다 수지 적자 시점(2042년 → 2041년)은 1년, 기금 소진 시점(2057년 → 2055년)은 2년

단축되었다.

이러한 상황을 고려하여 수립된 종합운영계획에는 국민연금 운영 전반에 관한 5대 분야(노후소득 보장, 세대 형평, 재정 안정, 기금 운용 개선, 다층체계 정립) 15개 과제가 포함되었다. 또한, 국민연금 보험료율 인상 필요성과 함께 구조개혁과 연계한 명목 소득대체율 조정 등 방향성을 제시하면서 18개 재정 안정 시나리오를 제시하였다. 18개 재정 안정 시나리오는 보험료율 인상 3개(12, 15, 18%), 수급 연령 2개(65, 68세), 기금 수익률 3개(4.5, 5.0, 5.5%) 안을 결합하는 방식으로 도출되었다.

한편, 당시 제21대 국회는 2022년 8월 연금개혁특별위원회를 구성하여 운영 중이었고, 정부의 종합운영계획을 고려하여 산하 민간자문위원회, 공론화위원회 등을 구성하여 국민연금 보험료율을 13%로 인상하고, 소득대체율을 43~45%로 상향하는 모수개혁안을 내놓았다. 그러나 소득대체율을 둘러싼 의견 조율의 어려움과 모수개혁을 우선 추진하자는 의견과 모수개혁과 구조개혁이 병행되어야 한다는 의견이 대립됨에 따라, 국민연금 개혁에 대한 논의는 제22대 국회로 연장되었다.

정부는 국민 및 전문가 의견을 수렴하고 2023년 장래인구추계를 반영한 국민연금 재정전망을 실시하여, 국민연금 개혁안을 도출하였다. 국민연금 재정전망을 재실시한 결과, 5차 추계 대비 기금 소진 시점이 2055년에서 2056년으로 연장되고, 기금적립금은 2022년 890조 원에서 2023년 1,036조 원으로 증가하는 것으로 나타났다. 다만, 합계출산율 하락 등으로 인해 장기재정전망은 악화되어 당해연도에 필요한 재원을 충당하기 위해 그해 가입자에게 부과해야 하는 보험료율에 해당하는 필요보험료율이 1.5%p 상승할 것으로 전망되었다.

[표 3-10] 5차와 새로운 재정전망 결과 비교

구 분	수지적자	기금 소진	필요보험료율('93년, %)
5차 재정추계('23)	2041년	2055년(△47조 원)	29.7
새로운 재정추계('24)	2041년	2056년(△89조 원)	31.2

2 국민연금제도의 개요

한국의 다층 노후소득보장체계는 0층 기초연금, 1층 국민연금, 2층 퇴직연금, 3층 개인연금 및 직역연금으로 구성되어 있다. 국민연금과 기초연금이 중심으로 운영되고 있으며, 퇴직연금과 개인연금은 보완적인 역할을 수행하고 있다.

[표 3-11] 한국의 다층 노후소득보장체계

	자영업자	근로소득자	공무원 등
3층	개인연금(457만 명) ※'22년 말		
2층		퇴직연금(653만 명) ※'22년 말	직역연금(183만 명) ※'22년 말 * 공무원연금, 사학연금 군인연금 등
1층	국민연금(2,238만 명) ※'23년 말		
0층	기초연금(651만 명) ※'23년 말		
(빈곤층)	(기초생활보장제도)		

첫 번째로, 0층 기초연금은 2008년에 도입된 기초노령연금에서 출발하여 2014년에 현재의 기초연금으로 전환되었다. 이 제도는 소득 하위 70%에 해당하는 노인에게 제공되며, 2023년 말 기준으로 약 651만 명이 기초연금을 받고 있다. 2024년부터는 매달 최대 33만 4,810원이 지급되고 있다. 이 연금은 노후 빈곤을 방지하기 위해 국가가 직접 보장하는 최저 소득원 역할을 한다.

두 번째로, 1층 국민연금은 1988년에 도입된 제도로, 국민의 안정적인 노후생활을 보장하기 위한 필수적인 사회보장 제도이다. 국민연금은 만 18세부터 59세까지의 전 국민이 의무적으로 가입해야 하는 제도이며, 2023년 12월 기준으로 국민연금 가입자는 약 2,238만 명으로 전체 가입 대상 인구의 약 73.9%를 차지한다. 이 제도의 보험료율은 소득의 9%로 설정되어 있으며, 40년 동안 가입할 경우 소득대체율이 42%이다. 즉, 가입자가 평생 일한 동안의 평균 소득의 42%를 연금으로 받을 수 있다. 국민연금은 확정급여 방식으로 운영되며, 2023년 말 기준으로 기금 규모는 약 1,036조 원에 이르고, 누적 수익률은 약 5.92%이다. 이 기금은 국가가 관리하여 장기적으로 안정적인 수익을 추구한다.

세 번째로, 2층 퇴직연금은 근로자들이 퇴직 후 받는 소득 보장을 위해 2005년에 도입되었다. 근로자가 일정 기간 직장에서 일하고 퇴직할 경우, 근로자와 사업주가 납입한 퇴직연금을 통해 퇴직금을 대신하는 소득을 제공한다. 퇴직연금의 가입률은 근로자의 53.2%에 달하며, 사업장 도입률은 26.8%이다. 퇴직연금은 매달 근로소득의 8.33%를 납입하며, 이 금액은 전액 사업주가 부담한다. 2023년 기준으로 퇴직연금 적립금은 약 382조 원에 이른다.

마지막으로, 3층 개인연금은 1994년에 도입된 제도로, 국민연금과 퇴직연금 외에 개인이 추가적으로 노후 대비를 위해 가입하는 연금이다. 이 제도는 주로 자영업자나 소득이 불규칙한 사람들을 위해 마련된 제도로, 2022년 말 기준으로 약 457만 명이 개인연금에 가입되어 있다. 개인연금은 선택적으로 가입할 수 있는 제도로, 노후소득을 더 강화하고자 하는 사람들이 주로 가입한다.

한국의 다층 노후소득보장체계는 외국의 사례처럼 기본적인 틀을 갖추고 있으나, 실제로는 국민연금과 기초연금에 크게 의존하고 있다. 퇴직연금과 개인연금은 보조적인 역할을 수행하며, 노후소득의 대부분을 책임지기에는 한계가 있는 상태다.

이러한 배경에서 연금개혁의 필요성이 점차 대두되고 있다. 그 첫 번째 이유는 지속가능성의 문제이다. 저출산과 고령화가 빠르게 진행되면서 연금 제도에 부담이 가중되고 있다. 연금을 내는 사람의 수는 줄어들고, 연금을 받는 사람의 수는 늘어나 재정적 불안정이 가속화되고 있다. 현재 제도를 개혁하지 않고 유지할 경우, 2041년부터는 연금 재정의 적자가 발생하기 시작하며, 2056년에는 국민연금 기금이 완전히 소진될 것으로 예상된다. 기금 소진 이후에는 연금을 지급할 재원이 부족해질 것이며, 그 부족분은 2,231조 원에 달할 것으로 전망된다. 개혁이 지연될수록 국민이 부담해야 할 금액은 점점 더 커져, 하루에 885억 원, 매달 약 2조 7,000억 원, 매년 약 31조 8,000억 원이 더 필요해진다.

두 번째 이유는 세대 간 형평성 문제이다. 그동안의 연금개혁 과정에서 세대 간의 불균형이 발생했다. 과거에는 비교적 적은 보험료를 내고도 더 많은 연금 혜택을 받은 세대가 존재하는 반면, 현재의 청년 세대는 더 많은 보험료를 내면서도 받을 수 있는 연금 혜택은 적다. 보험료율은 1988년에 3%에서 시작해 현재는 9%까지 상승했고, 소득 대체율은 1988년에 70%에서 시작해 2028년에는 40%까지 하락할 예정이다. 청년 세

대는 기금이 소진될 것이라는 우려로 인해 연금 수급에 대한 신뢰도가 낮으며, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 세대별로 공평하게 기여하고 혜택을 받을 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

마지막으로, 소득 보장의 불충분성이다. 우리나라는 다층적인 소득보장체계를 갖추고 있지만, 그 역사가 짧고 각 제도 간 기능이 명확히 구분되지 않으며, 제도적 사각지대가 존재한다. 이로 인해 노후소득 보장이 충분하지 않다는 문제가 제기되고 있다. 이를 해결하기 위해서는 국민연금, 기초연금, 퇴직연금, 개인연금 등 다층적인 연금체계를 보다 내실화하여 안정적인 노후소득보장체계를 구축하는 것이 필요하다.

결론적으로, 우리나라의 연금제도는 다층 구조를 갖추고 있지만, 제도의 지속가능성, 세대 간 형평성, 소득 보장의 충분성 측면에서 문제를 안고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 연금제도 전반에 대한 개혁이 필요하며, 이를 통해 노후소득 보장을 보다 강화하고 사회적 신뢰를 회복해야 한다.

3 국민연금 개혁의 주요 내용

가. 지속가능성

1) 보험료율 인상

현행 국민연금 보험료율은 월 소득의 9%로 설정되어 있으며, 사업장의 경우 사용자와 근로자가 각각 절반씩 부담하고, 지역가입자는 전액을 본인이 부담하는 구조이다. 국민연금 보험료율은 1988년 3%로 시작되어 1998년부터 9%로 인상된 후 지금까지 유지되고 있다. 그러나 현행 국민연금제도는 보험료 납부액보다 수급자가 받는 연금액이 많아 재정 불균형이 심화되고 있다. 이는 국민연금이 소득대체율 40%를 보장하는 구조 속에서 실제로 필요한 보험료율이 현행 9%를 훨씬 상회하기 때문이다. 소득대체율 40%를 유지하기 위해 필요한 보험료율은 19.7%에 달하며, 향후 인구구조 변화로 인해 가입자는 줄고 수급자는 증가할 것으로 예상된다. 이러한 구조적 문제로 인해 국민연금 재정에 대한 압박이 가중되고 있으며, 이를 고려할 때 보험료율 인상은 불가피하다.

정부가 제안한 핵심적인 개선 방안 중 하나는 현행 9%의 보험료율을 13%로 인상하는 것이다. 이는 국민연금의 재정을 장기적으로 안정화하기 위한 조치이다. 만약 보험료율 인상을 통해 재정 건전성을 사전에 확보하지 않는다면, 2030년에는 보험료율이 9.5%에서 시작하여 2050년에는 22.9%, 2070년에는 34.3%에 이르는 수준으로 계속해서 증가할 것으로 예상된다.¹⁾ 이는 인구 고령화에 따른 수급자의 급증과 출생률 감소로 인한 가입자 감소가 겹치면서 장기적으로 재정적 부담이 급격히 증가할 것을 의미한다. 따라서 보험료율 인상은 이러한 재정적 부담을 완화하기 위한 필수적인 조치로 제시된다.

한편, 한국의 국민연금 보험료율은 다른 주요 국가들과 비교했을 때 매우 낮은 수준이다. OECD 가입국들의 평균 국민연금 보험료율은 18.2%로, 한국의 9%와 비교하면 상당히 높은 편이다. 특히, 스웨덴과 일본과 같은 국가들은 이미 보험료율을 인상하여 각각 18.5%와 18.3%의 상한선을 설정하였다. 스웨덴은 1998년에 13%였던 보험료율을 18.5%로 인상하였고, 일본은 2004년에 13.934%에서 18.3%로 인상하면서 상한을 설정하였다. 이러한 국외 사례는 보험료율 인상이 재정 건전성을 확보하고 연금제도의 지속가능성을 높이는 데 중요한 역할을 한다는 것을 보여준다. 이는 한국도 지속가능한 연금제도를 구축하기 위해 보험료율을 점진적으로 인상할 필요가 있음을 시사하며, 국민연금제도의 재정 건전성을 장기적으로 유지하기 위한 필수적인 방안으로 고려되고 있다. 국내에서도 보험료율 인상의 필요성에 대한 공감대가 점차 형성되고 있다. 5차 종합운영계획에서는 보험료율 인상이 불가피하다는 방향성이 제시되었다.

2) 명목소득대체율 상향

소득대체율은 국민연금 수급자가 가입기간에 벌어들인 평균 소득에 대비해 은퇴 후 받게 되는 연금액의 비율을 의미한다. 즉, 국민연금에 가입해 일정 기간 납부한 금액을 기준으로 은퇴 후에 매달 받는 연금액이 과거 소득에서 차지하는 비중을 나타낸다. 이는 국민들의 노후소득 보장을 위한 핵심 지표 중 하나로 작용하며, 국민연금제도의 안

1) 이러한 정부의 주장은 국민연금 지출을 보험료로만 충당한다고 전제하고 그 보험료도 GDP의 30%에 미치지 못하는 근로소득에만 부과한다고 전제한 것이다. 이에 대하여, 인구 고령화로 생산연령인구가 감소한다고 말하면서 감소하는 생산연령인구가 만들어내는 근로소득 중 일부에만 계속 보험료를 부과한다고 전제하는 것 자체가 지속가능하지 않은 전제이며, 재정 균형을 매우 좁게 바라보는 견해라는 입장도 있다.

정성과 수급자들의 경제적 안정을 평가하는 중요한 기준이 된다.

현재 한국의 국민연금 소득대체율은 40%로 설정되어 있으나, 이 비율을 유지하려면 19.7%의 보험료율이 필요하다. 그러나 현행 보험료율은 9%에 불과하며, 이에 따라 재정 불균형이 심화되고 있는 상황이다. 소득대체율을 유지하려면 필연적으로 더 높은 수준의 보험료율이 필요하지만, 보험료율이 인상되지 않는다면 장기적으로 연금 지급을 위한 재정적 부담이 커질 수밖에 없다. 현재 소득대체율은 2028년까지 매년 0.5%p씩 낮아져 40%에 도달할 예정이며, 이는 2007년 개혁 이후 60%에서 단계적으로 줄어든 결과이다.

정부는 국민연금 개혁안에서 소득대체율을 42%로 상향 조정하는 방안을 제시하였다. 이는 노후소득 보장을 강화하기 위한 것으로, 국민연금의 수급자가 받을 수 있는 연금액을 다소나마 늘리는 방향이다. 다만, 이 같은 소득대체율 상향은 재정적 부담을 가중시킬 수 있기 때문에, 이를 실행하기 위해서는 보험료율의 추가 인상이 불가피하다. 소득대체율을 상향하면 더 많은 연금액을 지급해야 하므로 재정적 균형을 유지하려면 수입이 증가해야 하고, 그 방법으로 보험료율 인상이 필요하다는 점이 강조된다.

2023년 기준 OECD 평균 소득대체율은 50.7%로, 한국의 31.2%보다 높다. 스웨덴(62.3%)과 독일(43.9%) 등은 한국보다 높은 소득대체율을 유지하고 있으며, 이는 이들 국가가 상대적으로 더 높은 보험료율을 통해 재정적 안정성을 유지하고 있음을 시사한다.

[표 3-12] 주요국의 소득대체율

구분(단위: %)	OECD 평균	한국	스웨덴	독일	일본
소득대체율	50.7	31.2	62.3	43.9	32.4
보험료율	18.2	9.0 (17.3)	22.3	18.6	18.3(상한)

출처: 2023 OECD Pension at a Glance.

한편, 표에 제시된 소득대체율은 의무연금(공적연금+민간의무연금) 소득대체율이다. 보험료율은 OECD 국가들에 대해서는 의무연금 보험료율을 제시하였고, 한국에 대해서는 공적연금 보험료율을 제시하였다. OECD가 한국의 퇴직금과 퇴직연금을 인정하지 않아 소득대체율 계산 시에 이들을 포함하지 않고 있다. 따라서 한국의 보험료율을 국민연금 보험료율 9%만 제시하고 퇴직금이나 퇴직연금에 관련된 8.3%를 제외할 수 있

다고 볼 수 있다. 하지만 실제 어떤 형태로든 8.3%를 부담하고 있다. 그렇게 8.3%를 사회적으로 부담하면서도(그 부담이 근로자의 이연임금이든 기업의 부담이든) 소득대체율에서는 아무런 도움을 얻지 못하고 있는 것(퇴직연금은 수급률 0.2%에 불과)이다. 이에 따라, 한국의 경우 9%에 8.3%를 더한 17.3%를 표기한 수치를 한 가지 더 적시하였다.

또한, 정부는 국민연금뿐만 아니라 기초연금, 퇴직연금, 개인연금 등을 연계한 다층적 노후소득보장체계의 강화 필요성을 강조하였다. 여러 연금제도를 연계함으로써 국민연금만으로는 부족한 노후소득을 보충하고, 안정적인 노후소득 보장을 위한 시스템을 강화하자는 것이다. 이는 국민연금 소득대체율을 단순히 상향하는 것만으로는 해결할 수 없는 문제를 다층적인 소득보장체제로 보완하려는 접근이다. 국외에서도 일본과 캐나다는 보편적 기초연금을 운영하고 있으며, 독일은 개인연금인 리스터 연금을 도입하는 등 다층적인 노후소득 보장을 위한 제도를 구축하고 있다.

국내에서도 국민연금 소득대체율의 조정과 관련한 논의가 활발히 진행 중이며, 이는 구조개혁 및 공론화 과정을 통해 구체적인 방향이 결정될 것으로 보인다. 소득대체율 상향을 통해 노후소득을 증가시키는 것은 중요하지만, 동시에 보험료를 인상과 같은 재정적 지속가능성도 함께 고려해야 한다. 정부는 실질적인 노후소득 보장을 강화하기 위해 국민연금 가입기간을 확대하고 사각지대를 해소하는 방안도 제시하였으며, 이는 소득대체율을 단순히 높이는 것 이상의 종합적인 노후소득 보장 방안을 마련하는 데 중요한 역할을 할 것으로 보인다.

3) 기금 수익률 제고

정부는 국민연금 기금의 수익률을 제고하는 방안을 국민연금 재정의 장기적 안정을 위해 중요한 과제로 제시하였다. 현재 국민연금 기금의 누적 수익률은 5.92%로 세계 주요 연기금과 비교했을 때 양호한 수준이다. 하지만 향후 인구 고령화와 생산 인구 감소, 저성장 등을 고려할 때, 기금의 수익률을 5.5% 이상으로 제고할 필요가 있다. 이러한 수익률 목표를 달성하기 위해 기금의 자산 운용 전략을 다각화하고, 특히 해외 자산과 대체 투자 비중을 확대하는 자산배분체계 개편이 추진되고 있다.

현재 국민연금 기금의 자산은 국내 자산과 해외 자산, 대체 투자로 나뉘어 관리되고 있다. 최근까지 국내 자산의 비중이 컸으나, 국내 경제 성장률이 둔화되고 수익률이 정

체됨에 따라 해외 자산과 수익성이 높은 대체 투자의 비중을 점차 확대하는 방식으로 운용 전략을 조정하고 있다. 실제로 2014년 국내 자산의 비중은 78.2%였으나 2023년에는 48.4%로 줄었고, 반대로 해외·대체투자 자산 비중은 같은 기간 26.6%에서 53.9%로 증가했다. 이는 기금의 장기적인 수익률을 높이기 위한 전략적 조정이다.

해외 주요 연기금의 자산배분 사례를 참고하면, 캐나다와 네덜란드 등은 이미 해외 자산과 대체 투자에 상당한 비중을 두고 있다. 예를 들어 캐나다 연기금은 자산의 88%를 해외에 투자하고 있으며, 네덜란드 연기금은 95%에 이른다. 또한 대체 투자 비중도 캐나다는 51%, 네덜란드는 32.5%로 한국보다 훨씬 높은 수준이다. 이러한 사례는 국민연금이 글로벌 시장에서 수익을 극대화하기 위해 더 적극적인 해외 자산 및 대체 투자 비중 확대가 필요함을 시사한다.²⁾

이를 실현하기 위해 국민연금 기금은 자산배분체계 개편을 추진 중이다. 장기적인 기금 운용 목표를 설정하고, 기준 포트폴리오 체계를 도입하여 수익률이 높은 자산군에 대한 투자 비중을 유연하게 확대하는 방향으로 나아가고 있다. 예를 들어, 국민연금 기금은 2025년 1월부터 기준 포트폴리오를 도입해 기금 운용의 유연성을 강화하고, 대체 투자와 같은 수익성이 높은 자산군에 대한 투자 확대를 추진할 계획이다. 이 포트폴리오 오는 사전에 정해진 자산군에만 투자하는 기존 방식을 개선하여, 다양한 자산군으로 투자 대상을 넓히고 더 높은 수익률을 기대할 수 있는 자산에 대한 투자 기회를 적극 모색할 수 있게 한다. 특히, 부동산, 인프라, 사모펀드뿐만 아니라 사모 대출 등에도 투자할 수 있는 방안이 검토되고 있다.

국민연금 기금의 수익률을 높이기 위해서는 운용 인프라를 확충하는 것도 중요한 과제다. 현재 국민연금 운용 인력은 365명으로, 네덜란드(754명), 캐나다(2,125명)와 비교해 작은 규모이다. 1인당 운용 자산 규모도 한국은 약 2.8조 원으로, 네덜란드의 0.95조 원, 캐나다의 0.3조 원에 비해 상당히 크다. 이를 개선하기 위해 국민연금은 운용 인력을 2024년 내에 50명 증원할 계획이며, 샌프란시스코에 신규 해외 사무소를 개설하는 등 해외 사무소를 추가로 설치해 현지에서의 투자 기회를 확대하고 투자 결정을 보다 신속하게 내릴 수 있는 체계를 마련하려고 한다. 현재 뉴욕, 런던, 싱가포르에 해

2) 네덜란드는 민간연금이 노후소득 보장에서 상당한 비중을 차지하는 나라이며 오래전부터 민간보험이 발달한 나라여서 한국과 단순 비교하기에는 한계가 있다. 또한, 캐나다는 자국 연기금의 3분의 1을 사모펀드에 투자하는 등 국제적으로 대단히 예외적인 사례(캐나다는 공적연기금의 규모가 GDP의 25%로, GDP의 8.3%에 해당하는 금액을 사모펀드에 투자)이다.

외 사무소를 운영 중이며, 앞으로 샌프란시스코 사무소가 추가됨으로써 해외 자산과 대체 투자에 대한 전문성을 더욱 강화할 수 있을 것으로 기대된다.

요약하면, 국민연금 기금의 수익률을 제고하기 위해서는 국내 자산에 대한 의존도를 줄이고, 수익성이 높은 해외 자산과 대체 투자의 비중을 늘리는 것이 필수적이다. 이를 위해 자산배분체계를 개편하고, 글로벌 투자 기회를 확대하며, 전문 운용 인력을 확보하는 등의 전략이 추진되고 있다.

4) 자동안정장치 도입 검토

정부는 국민연금제도의 지속가능성을 확보하기 위한 방안 중 하나로, 인구구조 변화와 경제적 여건에 따라 연금액을 자동으로 조정하는 ‘자동조정장치’ 도입 검토의 필요성을 제시하였다. 현재 국민연금은 매년 소비자 물가 변동률에 따라 연금액을 조정하는 방식으로 운영되고 있다. 그러나 저출산, 고령화로 인한 인구구조의 급격한 변화와 경제 상황의 변화 등을 고려할 때, 연금제도의 재정적 안정성을 유지하기 위한 더 체계적인 자동 조정 시스템 도입이 필요하다는 의견이 대두되고 있다. 이에 따라 자동조정장치 도입을 통해 연금액을 보다 유연하게 조정하는 방안이 논의되고 있다.

자동조정장치는 인구와 경제 상황에 따른 재정적 부담을 미리 예측하고 이에 대응하는 시스템이다. 이 장치는 가입자의 수, 수급자의 수, 기대여명, 경제 성장률 등의 변수에 따라 연금액을 자동으로 조정하여 국민연금 재정의 지속가능성을 높이려는 목적을 가지고 있다. 예를 들어, 인구구조가 고령화되어 수급자가 늘고 가입자가 줄어들면, 연금액을 자동으로 줄이거나 수급 연령을 연장하는 방식으로 연금 재정의 불균형을 방지할 수 있다. 현재 한국은 소비자 물가 상승률에만 연금액이 연동되지만, 자동조정장치를 도입하면 인구와 경제 여건의 변화까지 반영되어 연금제도의 안정성을 강화할 수 있다.

주요 OECD 회원국에서는 이미 이러한 자동조정장치를 도입하여 연금액을 조정하고 있다. 일본, 핀란드, 독일, 스웨덴 등이 그 예로, 각국은 인구구조와 경제 여건에 맞게 연금액을 조정하는 다양한 방식을 운영 중이다. 일본의 경우, 임금 상승률과 물가 상승률을 기준으로 삼되, 여기에 가입자 수 감소율과 기대여명의 증가율을 반영하여 연금액을 조정하는 시스템을 도입하고 있다. 핀란드는 기대여명의 증가만큼 연금액을 줄이는 ‘기대여명계수’를 적용하고 있으며, 독일은 제도 부양비 변동을 반영하여 연금액을 조

정하는 ‘지속가능 인자’를 도입하고 있다. 스웨덴은 연금 부채가 보험료 수입과 기금보다 많을 경우 연금액을 줄이는 ‘균형 지수’를 활용하여 연금 재정을 조정한다.

한국의 경우, 이러한 국외 사례를 바탕으로 자동조정장치를 도입하는 방안이 검토되고 있다. 그러나 자동조정장치를 도입하게 될 경우, 연금액 조정의 구체적인 방식과 적용 시점에 대한 논의가 필요하다. 예를 들어, 연금 재정에 위기가 감지되었을 때 자동적으로 조정이 발동되도록 할 것인지, 아니면 일정 기간 가입자 수나 기대여명 등 주요 변수를 기반으로 주기적인 검토를 거쳐 조정할 것인지 등의 세부 사항을 결정해야 한다. 이와 함께, 현재 국민연금제도에서 적용되고 있는 소비자 물가 상승률을 기반으로 한 연금액 조정 방식과 병행하여 운영할지, 또는 전면적으로 대체할지에 대한 논의도 필요하다.

또한, 자동조정장치 도입 시 연금액의 하한선을 설정하는 방안도 고려되고 있다. 연금 수급자의 생활 수준을 보장하기 위해, 연금액이 지나치게 낮아지는 것을 방지하는 장치를 마련해야 한다는 것이다. 이러한 하한선 설정을 통해 연금 수급자들의 최소한의 생활을 보장하면서도, 재정적 안정을 추구하는 것이 목표다.

나. 세대 형평성

1) 보험료율 인상 속도 차등화

정부는 보험료율 인상 속도를 세대별로 차등화하여 적용하는 방안을 도입하여, 청년 세대의 부담을 완화하고 미래 세대의 신뢰를 확보하고자 하고 있다. 이 방안은 국민연금제도 내에서 세대 간 형평성을 제고하는 동시에, 보험료 부담을 공정하게 분배하는데 중점을 두고 있다.

현재 국민연금제도에서는 모든 세대가 월 소득의 9%를 보험료로 납부한다. 이 과정에서 연령과 상관없이 동일한 비율로 보험료가 책정되지만, 청년 세대는 상대적으로 오랜 기간 보험료를 납부해야 하기 때문에 생애 평균 보험료 부담이 더 커진다. 예를 들어, 59세의 생애 평균 보험료율이 7.8%인 반면, 18세는 12.8%로 5%p 차이가 발생한다. 이러한 불균형은 청년 세대에게 상대적으로 더 큰 재정적 부담을 안기게 되며, 미래의 연금 혜택에 대한 신뢰를 약화시킬 수 있다.

이 문제를 해결하기 위해 정부는 세대별 형평성을 고려해 보험료율 인상 속도를 차등화하는 방안을 제안하였다. 구체적으로, 청년 세대와 중장년 세대 간의 보험료율 인상 속도를 다르게 설정하여, 청년 세대가 급격한 보험료 증가를 겪지 않도록 조정하는 것이다. 납입 기간이 길어 생애 평균 보험료율이 높아질 수밖에 없는 청년 세대일수록, 보험료율 인상이 천천히 이루어지도록 설계되었다. 세대별로 상이한 보험료율 인상 속도는 50대는 매년 1%p, 40대는 매년 0.5%p, 30대는 매년 0.33%p, 20대는 매년 0.25%p로 설정하는 방식이다.

이 차등화 방식은 보험료 부담이 세대별로 공정하게 배분되도록 하는 것을 목적으로 한다. 청년 세대는 점진적으로 보험료율이 인상되기 때문에 초기 부담이 적고, 중장년 세대는 상대적으로 빠르게 보험료를 인상하여 연금제도의 재정을 안정시키는 역할을 한다.

보험료율 인상 속도 차등화 방안은 가입자의 연령에 따라 보험료율이 다르게 적용되는 특징이 있다. 예를 들어, 2030년에 21세로 국민연금에 가입하는 사람은 당시 20대에 해당하는 보험료율인 10.5%부터 적용받게 된다. 이후 매년 0.25%p씩 인상되어, 2040년에는 모든 세대가 13%의 보험료율로 납부하게 된다. 이와 같은 방식은 세대 간의 형평성을 유지하면서, 가입자 개개인이 공정한 보험료율을 부담하도록 설계된 것이다.

또한, 가입 시점에 해당하는 세대의 보험료율 인상 계획이 그대로 적용되므로, 세대 간의 형평성을 유지하는 동시에 국민연금제도의 예측 가능성을 높인다. 정부는 2040년 이후에는 모든 세대가 동일한 13%의 보험료율로 납부하게 되어, 제도의 안정성과 지속 가능성이 더욱 강화될 것이라고 보고 있다.

2) 지급보장 강화

현행 「국민연금법」은 연금급여 지급을 위해 필요한 시책을 수립·시행할 ‘국가의 책무’를 명시하고 있다. 즉, 국가가 존재하는 한 국민연금은 법령에 따라 지급된다. 하지만 청년 세대는 미래에 연금을 제대로 받을 수 있을지에 대해 의구심을 품고 있다. 조사에 따르면, 20대와 30대 중 미래에 연금을 수령할 수 있다고 믿는 비율은 30% 미만으로 나타나, 국민연금제도에 대한 신뢰가 낮다는 것을 보여준다.

공무원연금은 급여 지출을 기여금으로 충당할 수 없을 경우 부족 금액을 국가가 부담하도록 규정되어 있다. 공무원연금은 국가가 고용주로서 근로에 대한 대가를 지급하는 성격을 지니고 있기 때문에 국민연금과는 차이가 있지만, 연금 지급을 국가가 책임진다는 점에서 중요한 사례로 볼 수 있다. 국외 사례로는 독일의 연금제도를 들 수 있다. 독일에서는 연금 지급을 위한 자금이 부족할 경우 정부가 부족분을 보조하도록 하고 있으며, 만약 자금이 더 이상 필요하지 않게 된 경우에는 정부가 지급한 금액을 반환받는 구조를 가지고 있다. 이처럼 독일은 부과방식으로 운영되며, 매년 보험료와 급여를 조정함으로써 연금의 재정적 균형을 유지하고 있다.

정부는 5차 종합운영계획에서 국민연금제도의 지속가능성을 강화하기 위한 개혁과 함께, 연금 지급 보장에 대한 법적 근거를 명문화하는 방안을 추진하고 있다. 현행 법령에 따라도 연금급여는 반드시 지급되지만, 청년 세대의 신뢰를 높이기 위해 국가의 지급 보장 근거를 보다 명확하게 규정할 필요가 있다는 것이다.

다만, 지급 보장 근거를 명문화하는 과정에서 현행 제도가 그대로 유지될 수 있다는 오해를 방지하기 위해, 지속가능성을 높이는 연금개혁과 법률 개정이 동시에 이루어져야 한다는 입장이다.

다. 노후소득 강화

국민연금의 노후소득 강화를 위한 정부의 연금개혁안은 다층 노후소득보장체계를 통해 실질소득을 보장하고자 하는 전략이다. 이 개혁안은 국민연금, 기초연금, 퇴직연금, 그리고 개인연금을 포함한 다층적인 연금제도 개편을 통해 노후소득을 체계적으로 강화하려는 목표를 가지고 있다. 정부는 다양한 계층의 노후소득을 보장하는 데 주안점을 두고 있으며, 이에 따라 구체적인 개혁안이 마련되었다.

1) 국민연금

국민연금 개혁안에서 주목할 만한 변화 중 하나는 출산 크레딧과 군 복무 크레딧 제도의 확대다. 이 두 제도는 각각 출산과 병역으로 인한 소득 공백을 메우고, 경력 단절로 인해 불리한 상황에 놓일 수 있는 국민들에게 실질적인 소득 보장을 강화하는 역할

을 한다.

출산 크레딧은 출산으로 인해 여성들이 경력 단절을 겪거나 육아 기간 소득 활동에 제약이 생기는 문제를 해결하기 위해 도입된 제도다. 기존 제도에서는 둘째 자녀부터 출산 크레딧을 인정해 가입기간에 산입할 수 있었고, 둘째 자녀에게는 12개월, 셋째 자녀부터는 18개월씩 최대 50개월의 가입기간을 추가로 인정받을 수 있었다. 이는 출산 이후 여성들이 일시적으로 노동시장에서 이탈하더라도, 국민연금 가입기간을 추가로 인정받아 노후에 받을 연금액에 긍정적인 영향을 미치는 제도였다.

그러나 현행 제도는 첫째 자녀에 대한 혜택이 없었고, 지원 시점도 노령연금을 수급할 때에야 크레딧이 적용되었다. 이에 따라 개혁안에서는 첫째 자녀부터 12개월씩 가입기간을 인정하도록 변경되며, 지원 상한도 50개월에서 더 유연하게 적용될 가능성이 있다. 가입기간 산입 시점 역시 기존의 노령연금 수급 시점이 아닌 출산 시점으로 앞당기게 된다. 이러한 개선은 출산 직후부터 지원이 이루어지므로, 실질적인 소득 공백을 빠르게 메울 수 있어, 여성들의 경력 단절에 따른 불이익을 줄이는 효과를 기대할 수 있다.

군 복무 크레딧 제도는 병역의무 이행으로 인해 노동시장에서 이탈하게 되는 남성들의 소득 공백을 보완하는 제도다. 현재의 군 복무 크레딧 제도는 현역병, 상근예비역, 사회복무요원 등으로 복무한 사람들에게 최대 6개월의 가입기간을 추가로 인정하고 있다. 이는 군 복무로 인한 소득 활동의 공백을 보상하기 위한 조치였으나, 복무 기간 전체를 보장하지 않아 병역의무를 이행한 사람들에게 충분한 보상이 이루어지지 않는다는 비판이 있어왔다.

개혁안에서는 군 복무 기간 전체를 국민연금 가입기간에 산입하는 방식으로 변경된다. 즉, 육군, 해병대는 18개월, 해군은 20개월, 공군 및 사회복무요원은 21개월의 복무 기간을 전부 인정받게 된다. 소득 인정 수준은 현행과 동일하게 국민연금 가입자의 평균 소득(A값)의 50%로 유지된다. 이는 군 복무로 인해 개인의 노동시장 진입이 늦어지는 문제를 보완하며, 병역의무를 성실히 이행한 국민들에게 보다 높은 노후 보장을 제공하는 효과를 가진다.

군 복무 크레딧 제도의 확대는 국민연금의 수급 기회를 남성들에게 더 넓게 제공하는 한편, 병역의무 이행으로 인한 개인적인 경제적 손실을 최소화하고자 하는 정책적 목표를 실현한다. 특히 군 복무가 개인의 생애 소득에 미치는 영향을 줄이고, 병역의무를 이

행한 국민들이 나중에 노령연금 수급 시기에 더 안정적인 소득을 받을 수 있도록 설계된 변화다.

이와 함께, 국민연금 가입자 중 일부는 소득이 낮거나 경제적 여건이 어려워 보험료를 납부하지 못하는 사각지대에 놓여 있다. 현재 국민연금 가입자 2,238만 명 중 약 671만 명이 지역가입자이며, 이 중 371만 명은 납부예외자 또는 장기 체납자로 분류된다. 특히 납부예외자 294만 명과 장기 체납자 77만 명은 연금 혜택을 받지 못할 위험이 크다. 이와 같은 사각지대를 줄이기 위해 정부는 저소득층 지역가입자에 대한 보험료 지원을 강화하는 개편안을 내놓았다.

현행 제도에서는 납부예외자 중 납부를 재개하는 지역가입자에게 최대 12개월 동안 보험료의 50%를 지원하는 방식으로 운영되고 있다. 그러나 지원 기간이 짧고, 대상도 한정되어 있어 실효성이 낮다는 지적이 있어왔다. 개혁안에서는 지원 대상과 기간을 확대하여, 저소득 지역가입자들이 연속적으로 가입할 수 있도록 유도하고 있다. 구체적으로, 납부 재개자뿐만 아니라 일정 소득 이하의 저소득 지역가입자도 지원 대상에 포함되며, 지원 기간도 최대 36개월로 연장된다.

이러한 개편은 저소득층이 국민연금에 더 오래 가입할 수 있도록 하여, 노후에 더 많은 연금을 받을 수 있게 하는 것이 목표다. 저소득층의 연금 가입기간을 늘림으로써 노후소득 보장이 강화될 것이며, 이를 통해 사각지대를 줄이는 데도 기여할 것이다.

한편, 국민연금 가입 가능 연령은 현재 60세 미만으로 제한되어 있다. 이는 가입자가 60세가 되면 더 이상 국민연금에 의무적으로 가입할 수 없음을 의미한다. 다만, 가입상한 연령에 도달한 후에도 본인이 희망할 경우 임의계속가입을 통해 보험료를 납부할 수 있으나, 이 경우에는 보험료를 전액 본인이 부담해야 한다.

고령자의 경제활동이 증가하고 있는 가운데, 의무가입 상한 연령을 상향해야 한다는 요구가 꾸준히 제기되어왔다. 많은 선진국에서는 의무가입 상한 연령이 한국보다 높거나 제한이 없으며, 고령화 속도에 맞춰 정년과 의무가입 연령을 함께 조정하는 경향이 있다. 예를 들어, 독일과 영국은 의무가입 상한 연령이 67세 미만이며, 일본과 캐나다는 70세 미만으로 설정되어 있다. 반면, 스웨덴은 의무가입 상한 연령이 아예 없다.

정부는 의무가입 연령을 현행 59세에서 64세로 상향하는 방안을 검토 중이다. 이는

기대여명이 증가하고 고령자의 경제활동 참여가 확대된 현실을 반영한 조치다. 65세 이상 고령자의 경제활동 참가율은 2013년 31.2%에서 2023년 38.3%로 증가했으며, 이러한 추세는 앞으로도 지속될 것으로 예상된다. 다만, 의무가입 연령 상향 조정은 고령자의 고용 여건 개선과 병행하여 장기적인 논의가 필요하다.

2) 기초연금

기초연금은 노인의 소득 보장을 강화하고 빈곤율을 줄이기 위한 제도 중 하나다. 특히 노령 인구가 급격히 증가하는 현재와 같은 사회적 변화 속에서, 기초연금은 고령층의 생활 안정에 중요한 역할을 하고 있다. 개혁안에서는 이러한 기초연금의 금액을 단계적으로 인상하여, 노후소득 보장을 더욱 강화하고 빈곤율을 실질적으로 완화하려는 목표를 가지고 있다.

2023년 기준 기초연금 수급자는 약 651만 명에 달하며, 이는 전체 노인 인구의 상당 부분을 차지한다. 기초연금의 수급 대상은 소득 하위 70%에 해당하는 노인으로, 비교적 소득이 낮은 계층이 주 대상이다. 기초연금은 2007년 국민연금 개혁 당시 국민연금 소득대체율 인하로 인한 소득 공백을 메우기 위해 도입되었으며, 그 이후로도 계속해서 인상되어왔다. 2014년 기초연금제도가 본격적으로 도입된 이후, 노인의 소득대체율이 약 10%에서 11.2%로 상승하며 노후소득 보장에 기여하고 있다.

기초연금은 노인 빈곤율 완화에 일정 부분 기여해왔다. 예를 들어, 2013년 46.3%에 달했던 한국의 65세 이상 노인 빈곤율은 2018년 42.0%, 2022년 38.1%로 점차 감소했다. 그러나 이러한 개선에도 불구하고, 여전히 OECD 평균 대비 약 3배나 높은 수준을 기록하고 있다. OECD 국가의 평균 노인 빈곤율은 약 13% 수준이지만, 한국의 노인 빈곤율은 매우 높은 상태다.

정부는 기초연금을 단계적으로 40만 원까지 인상하는 방안을 추진하고 있다. 이를 통해 노인의 실질적인 소득대체율을 높이고, 빈곤층 노인들의 생활을 안정시킬 수 있을 것이라고 본다. 특히 저소득층 노인들부터 우선적으로 혜택을 받을 수 있도록 2026년부터는 기준 중위소득 50% 이하인 어르신들에게 먼저 40만 원으로 인상된 금액을 지급할 예정이다. 이후 2027년까지 점진적으로 기초연금 인상 대상을 확대해나갈 계획이다.

이러한 기초연금 인상은 특히 고령화 사회로 접어든 한국에서 노인 인구가 급격히 증가하는 상황에 맞춘 대응책으로, 노후소득을 강화하는 중요한 정책이다. 정부는 인상된 기초연금이 저소득층 노인들에게 실질적인 소득 보장 효과를 가져다주며, 이를 통해 궁극적으로 노인 빈곤율을 낮춘다는 목표를 세우고 있다. 기초연금의 인상은 노인의 경제적 자립을 지원하며, 고령층의 빈곤을 완화하는 데 중대한 기여를 할 것으로 기대된다.

또 다른 중요한 변화는 기초생활보장 수급자에 대한 기초연금 지원 방안의 개선이다. 현재 생계급여 수급자의 경우 기초연금을 수령할 때 생계급여에서 기초연금액이 차감되면서 실제 수령액이 크게 줄어드는 문제가 발생하고 있다. 예를 들어, 기초연금을 통해 33.5만 원을 수령하게 되면, 이 금액이 생계급여 산정 시 소득으로 인정되어 생계급여가 그만큼 줄어드는 구조다. 그 결과, 최빈곤층 노인들이 기초연금 혜택을 온전히 누리지 못하는 상황이 생기고 있다.

이에 따라 정부는 생계급여 수급자가 기초연금을 받을 경우, 그 금액의 일정 비율을 생계급여에서 차감하지 않고 추가로 지급하는 방안을 추진하고 있다. 이러한 변화는 최빈곤층 노인들이 기초연금 혜택을 온전히 받을 수 있게 하여, 생활 수준을 실질적으로 개선하는 효과를 가져올 것으로 예상된다. 이를 통해 기초생활 수급 노인들의 실질적 소득 보장을 강화하고, 이들에 대한 지원을 더 두텁게 할 수 있을 것이다.

3) 퇴직연금

퇴직연금제도는 근로자의 퇴직 후 노후소득을 보장하는 중요한 기제로, 정부는 이를 통해 퇴직 후 경제적 안정성을 강화하고자 다각적인 노력을 기울이고 있다. 특히 영세사업장을 포함한 전 사업장에 퇴직연금 도입을 의무화하는 것을 추진하고 있으며, 퇴직금이 일시금으로 지급되는 비율이 높아 연금으로 전환되는 비율이 저조한 문제를 해결하기 위해 다양한 제도 개선을 모색하고 있다.

퇴직연금제도는 2005년 도입되었으며, 사용자는 근로자의 퇴직 시점에 일시금 또는 연금으로 퇴직금을 지급하도록 되어 있다. 그러나 퇴직연금 도입률은 사업장의 규모에 따라 큰 차이를 보인다. 2022년 기준으로, 퇴직연금이 도입된 사업장은 전체의 26.8%에 불과했으며, 가입 근로자는 약 653만 명으로 전체 근로자의 절반 정도인 53.2%가 퇴직연금에 가입되어 있다.

특히 30인 미만의 영세사업장에서는 퇴직연금 도입률이 현저히 낮는데, 이는 대기업(300인 이상 사업장)과 비교해 약 4분의 1 수준에 불과하다. 구체적으로, 5인 미만 사업장의 퇴직연금 도입률은 10.5%, 30인 미만 사업장은 23.7%에 머물고 있는 반면, 300인 이상 사업장의 도입률은 91.9%에 달한다. 이처럼 소규모 사업장에서는 퇴직연금 도입이 미비한 상태이며, 이러한 격차가 전체 도입률 정체화의 주요 원인으로 지적된다.

[표 3-13] 2022년 사업장 규모별 퇴직연금제도 도입률 및 가입률

(단위: %)

	5인 미만	5~9인	10~29인	30인 미만	30~49인	50~99인	100~299인	300인~	전체 사업장
사업장 도입률	10.5	32.9	57.3	23.7	73.0	80.7	87.3	91.9	26.8
근로자 가입률	11.9	30	48.6	33.5	56.6	61.0	68.9	70.5	53.2

이를 해결하기 위해 정부는 퇴직연금 도입 의무화를 단계적으로 추진할 방침이다. 사업장의 규모에 따라 대기업부터 중소기업, 영세사업장 순으로 퇴직연금 의무화를 진행하며, 30인 이하 영세사업장의 경우 2025년까지 퇴직연금 기금에 대한 재정 지원을 연장하여 이들의 퇴직연금 가입을 유도할 계획이다. 정부는 최저임금의 130% 이하 근로자에 대해 사용자가 부담하는 납입금의 20%를 지원하는 방안을 마련하고, 근로자는 소득의 8.33%만 부담하는 등 중소기업 퇴직연금 기금의 재정 지원을 통해 영세사업장의 부담을 덜고 가입률을 높일 방침이다.

퇴직연금제도의 또 다른 주요 문제는 일시금 수령 비율이 지나치게 높다는 점이다. 퇴직연금제도의 본래 취지는 근로자가 퇴직 후 정기적으로 연금을 수령해 노후소득을 보장받는 데 있으나, 대다수의 근로자가 퇴직 시점에 일시금을 선택하는 경향이 강하다.

2023년 기준 퇴직연금 계좌 중 연금 수령 계좌의 비율은 10% 수준에 그치고 있으며, 금액 기준으로는 연금 수령 비율이 약 50%에 달한다. 즉, 퇴직연금제도에 가입한 근로자 중 대부분이 일시금으로 퇴직금을 수령하고 있으며, 이는 퇴직연금의 본래 목적을 제대로 달성하지 못하고 있음을 보여준다.

이에 따라 정부는 퇴직연금의 연금 수령 비율을 높이기 위해 여러 가지 제도 개선을

추진하고 있다. 우선 세제 인센티브를 강화하여 근로자들이 일시금 대신 연금 수령을 선택하도록 유도할 계획이다. 현재도 일정 연령 이상에서 연금 소득에 대한 세금 부담이 경감되는 혜택이 있으나, 이를 더욱 확대하여 근로자들이 장기적으로 안정적인 연금 수령을 선택하도록 장려할 예정이다.

또한, 퇴직연금 자산의 중도 인출 요건을 강화하는 방안도 검토 중이다. 현행법에서는 무주택자의 주택 구입이나 전세금 부담, 본인 또는 배우자의 6개월 이상 의료비 지출, 파산 등의 경우에 퇴직연금을 중도 인출할 수 있으나, 이러한 인출이 퇴직 후 받을 연금액을 크게 감소시키는 결과를 초래하고 있다. 정부는 이러한 불필요한 중도 인출을 최소화하기 위한 제도적 보완책을 마련할 예정이다.

정부는 퇴직연금제도의 본래 취지인 연금화를 촉진하기 위해 맞춤형 연금 상품 개발과 함께 퇴직연금 담보대출 등의 지원 방안도 검토하고 있다. 이를 통해 긴급한 자금이 필요할 때 퇴직연금 자산을 담보로 대출을 받을 수 있게 하여 중도 인출을 막고, 퇴직연금 자산의 누수를 방지하는 것이 목표다.

또한, 2024년에는 AI 기반의 로보어드바이저 투자일임 시범사업을 도입하여, 퇴직연금 자산을 보다 효율적으로 관리할 수 있는 시스템을 마련할 계획이다. 이는 투자자의 성향에 맞춘 자동화된 포트폴리오 운용으로, 가입자의 투자 전문성을 보완하고, 퇴직연금 자산의 수익성을 높이는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

정부는 이러한 다양한 정책적 노력을 통해 퇴직연금의 연금화 비율을 2023년 10.4%에서 2035년까지 50%로 높이는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 퇴직연금의 연금 수령을 유도하고, 사업장 간의 도입 격차를 해소하며, 전체적인 퇴직연금제도의 운영 효율성을 높이는 방안들을 단계적으로 추진할 예정이다.

4) 개인연금

개인연금은 국민연금과 퇴직연금 외에 추가적인 노후소득을 보장하는 중요한 축으로, 특히 중상위 소득자뿐만 아니라 중저소득자를 포함한 광범위한 계층이 안정적인 노후를 대비할 수 있도록 돕는 제도적 역할을 한다. 개인연금은 근로자와 자영업자가 개인적으로 연금을 적립하여 노후에 일정 금액을 연금 형식으로 수령할 수 있는 방식이며,

정부는 이를 통해 국민의 노후소득을 촘촘하게 보장하는 안전망을 강화하려는 목표를 가지고 있다.

2022년 기준, 연금저축에 가입한 사람은 약 457만 명에 달한다. 2023년 기준으로 연금저축 총납입액은 약 8.8조 원으로, 계약당 연평균 납입액은 280만 원에 이른다. 그러나 소득수준별로 개인연금 가입률의 차이가 크며, 고소득층에 비해 저소득층의 가입률이 현저히 낮다. 구체적으로, 소득이 6,000만 원을 초과하는 고소득 근로자의 가입률은 70.5%에 달하는 반면, 6,000만 원 이하의 저소득 근로자는 4.3%에 불과하다.

정부는 개인연금의 노후소득 보장 기능을 강화하기 위해 다양한 제도적 방안을 추진하고 있다. 주요 개선 사항은 홍보와 교육을 통해 개인연금에 대한 인식을 높이고, 세제 혜택을 확대하여 더 많은 국민이 연금저축에 가입할 수 있도록 장려하는 데 있다. 특히 일시금 대신 연금으로 수령하도록 유도하는 정책을 강화해, 개인연금의 연금 수령 비율을 높이는 것이 목표다.

개인연금을 장려하기 위한 가장 효과적인 방법 중 하나는 세제 혜택을 확대하는 것이다. 현재 개인연금을 연금으로 수령할 경우 세제 혜택이 주어지지만, 정부는 이를 더욱 강화하여 근로자들이 연금 수령을 선택하도록 유도할 계획이다. 현행 연금소득세율은 연령에 따라 55세에서 70세까지는 5.5%, 70세에서 80세까지는 4.4%, 80세 이상은 3.3%로 부과된다. 정부는 이 세제 혜택을 더욱 확대하여 연금으로 수령할 경우 더 낮은 세율을 적용하거나 추가적인 혜택을 제공할 예정이다.

개인연금이 노후소득 보장 기능을 충분히 발휘하기 위해서는 연금 상품의 수익률이 중요한 요소다. 이에 정부는 연금저축 상품을 제공하는 금융기관 간의 경쟁을 촉진하여 수익률 공시를 개선하고, 수익률이 낮은 상품에 대한 제도적 보완을 추진할 계획이다. 현재 금융감독원의 통합연금포털을 통해 연금저축 상품별 수익률과 수수료를 비교할 수 있지만, 이러한 정보의 공개를 더욱 투명하게 하고, 연금 상품 간의 경쟁을 유도하여 수익률을 높이는 것이 목표다(출산 크레딧 강화).

현재 개인연금의 가장 큰 문제 중 하나는 가입자가 일시금으로 수령하는 비율이 높다는 점이다. 많은 가입자들이 연금 수령 요건을 갖추지 못하거나, 퇴직 시점에 일시금 수령을 선택해버리고 있다. 2023년 기준 연금저축 계좌의 54.1%가 연간 200만 원 이하를 수령하고 있으며, 이는 대부분이 일시금으로 지급된 금액이다.

정부는 이러한 문제를 해결하기 위해 일시금 대신 연금으로 수령하도록 유도하는 정책을 추진하고 있다. 이는 세제 인센티브와 연계하여, 연금으로 수령할 경우 세금 부담을 줄이는 혜택을 제공함으로써, 가입자가 장기적인 연금 수령을 선택하도록 장려하는 방식이다. 또한 연금 상품 자체의 수익률을 개선하여, 가입자들이 연금 형식으로 수령했을 때 더 큰 혜택을 받을 수 있도록 유도할 방침이다.

제3절

소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이상에서 검토한 내용을 종합하여, 주요한 국민연금 개혁 논의를 정리해보고자 한다.

국민연금의 재정 안정화를 위해 정부는 보험료율을 현재 9%에서 13%로 단계적으로 인상하는 안을 제시하였다. 이는 급속한 인구 고령화와 낮은 출생률로 인해 연금 재정이 악화되는 상황을 고려한 조치다. 보험료율 인상은 재정적자를 줄이고, 국민연금 기금 고갈 시점을 늦추기 위한 필수적인 방안이다. OECD 평균 연금 보험료율이 약 18%인 점을 고려하면 한국의 9%는 매우 낮은 수준이며, 이를 점진적으로 13%까지 끌어올려 장기적인 재정 안정성을 확보할 계획이다.

또한, 정부는 소득대체율을 기존 40%에서 42%로 상향 조정하는 개혁안을 제시하였다. 소득대체율이란 연금 수급자가 은퇴 후 받는 연금액이 은퇴 전 평균 소득의 몇 퍼센트에 해당하는지를 의미하는 지표로, 이를 통해 연금 수급자의 노후소득 보장 수준을 결정한다. 소득대체율을 높임으로써 국민의 기본적인 생활을 보장하고자 하며, 이를 통해 특히 노후 빈곤 문제 해결에 기여하고자 한다.

이뿐만 아니라, 세대 간 형평성을 고려하여 보험료율 인상 속도를 출생 연도에 따라 차등화하기로 하였다. 예를 들어, 20대는 매년 0.25%p, 30대는 0.33%p씩 인상되며, 50대는 매년 1%p씩 인상된다. 정부는 이러한 방식이 청년층의 부담을 완화하고, 각 세대가 공평하게 연금 재정에 기여할 수 있도록 설계된 방안이라고 주장한다.

한편, 국민연금 개혁안에는 인구구조와 경제 상황에 따라 연금액을 자동으로 조정하는 '자동조정장치'를 도입하는 계획이 포함되었다. 이 장치는 출생률, 기대여명, 경제성장률 등의 변수를 고려하여 연금액을 자동으로 조정하는 시스템으로, 향후 재정 여건에 따라 연금 삭감이 불가피할 수 있다. 도입 시기는 2036년 이후로 논의 중이며, 이는 기금 소진을 방지하고 연금제도의 지속가능성을 높이기 위한 방안이다.

또한, 정부는 국민연금 기금의 수익률을 4.5%에서 5.5% 이상으로 끌어올리기 위해

자산 운용 전략을 개편하였다. 이를 위해 해외 자산 및 대체 투자 비중을 확대하고, 장기적으로 안정적인 수익을 추구하는 방안을 도입하고 있다. 기금의 지속적인 수익률 향상은 연금의 재정적 지속가능성을 보장하는 중요한 요소이다. 기금 운용의 투명성과 효율성을 높이기 위한 다양한 개선책이 검토되고 있다.

더불어 출산과 군 복무로 인한 소득 공백을 보상하기 위한 크레딧 제도를 확대하여 국민연금 가입기간을 더 많이 인정할 예정이다. 출산 크레딧은 첫째 자녀부터 적용되며, 군 복무 기간도 전 기간이 국민연금 가입기간으로 인정된다. 이를 통해 육아와 군 복무로 인해 연금 수급에 불이익을 받는 이들을 보호하고자 한다. 또한, 국민연금 의무 가입 연령을 기존 59세에서 64세로 상향 조정하는 방안이 검토되고 있다. 이는 고령층의 경제활동 참여가 증가한 현실을 반영한 조치로, 더 많은 사람이 국민연금에 가입하여 노후에 안정적인 연금을 받을 수 있도록 하기 위함이다. 또한, 기초연금을 단계적으로 40만 원까지 인상하는 방안도 포함되었다. 기초연금은 국민연금과 함께 노후소득 보장의 중요한 축을 담당하며, 이번 인상을 통해 저소득 노인층의 소득 보장이 강화될 예정이다. 이와 더불어 퇴직연금과 개인연금 활성화를 위한 세제 혜택도 강화할 예정이다.

제4장

노후소득보장체계 개편 방안 검토

제1절 국가 재정의 건전성 고려

제2절 제도의 지속가능성

제3절 적정 노후소득 보장

제4절 노동시장 참여 활성화

제5절 시사점

제 1절 국가 재정의 건전성 고려

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 재정지표 및 재정운용 현황 검토

가. 정부부채 관련 재정지표의 종류 및 개념

현재 국가채무 또는 정부부채 관련 재정지표는 4개 종류로 구분된다. 이들은 국가채무, 일반정부 부채, 공공부문 부채, 국가재무제표상 부채이다. 이상의 채무 관련 지표는 각각 포괄 범위와 회계의 인식 시점에 따라 구분된다.

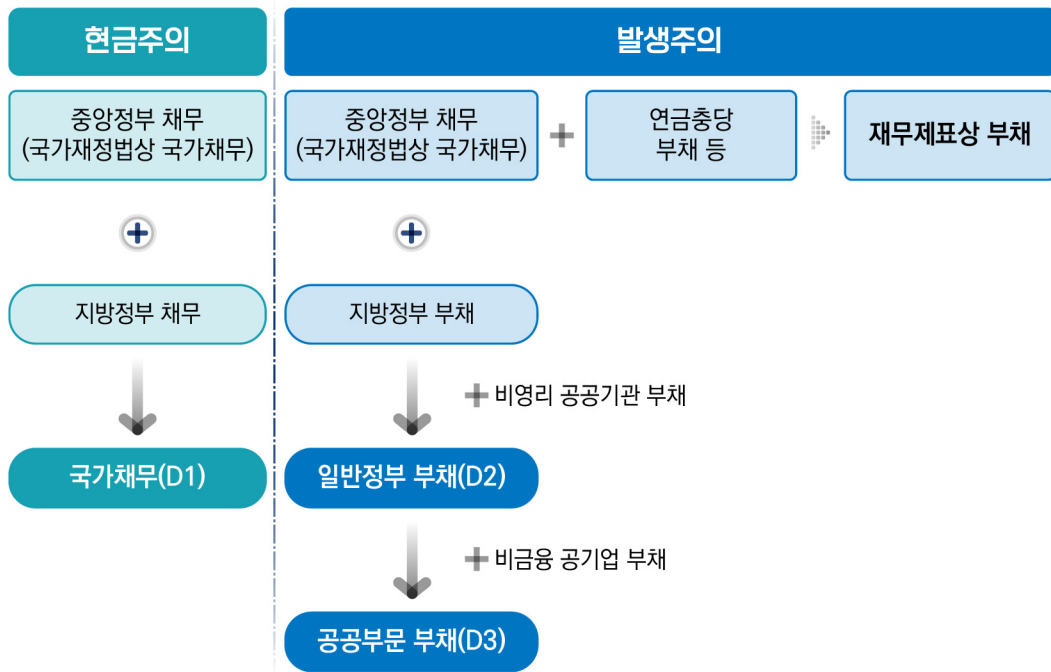
[표 4-1] 국가채무(부채) 지표별 주요 활용 현황

재정지표	규모('22년) (GDP 대비)	포괄 범위	산출 기준	주요 활용
국가채무 (D1)	1,067.4조 원 (45.9%)	중앙 및 지방정부의 회계·기금	국가재정법, 현금주의	예산·결산, 국가재정운용계획 및 국가채무관리계획 수립
일반정부 부채 (D2)	1,157.2조 원 (49.8%)	D1 + 비영리 공공기관	국제지침(GFS), 발생주의	국가 간 재정 건전성 비교(IMF, OECD)
공공부문 부채 (D3)	1,588.7조 원 (68.4%)	D2 + 비금융 공기업	국제지침(PSDS), 발생주의	공공부문의 재정위험 및 재정 건전성 관리 지표
국가재무제표상 부채	2,326.2조 원 (100.1%)	중앙정부의 회계 및 기금	국가회계법, 발생주의	D2와 D3를 산출하기 위한 기초 데이터로 활용

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재구성.

국가채무(D1)는 현금주의 기준으로 중앙정부와 지방정부의 회계 및 기금을 포괄하며, 예산, 결산, 국가재정운용계획 수립에 활용된다. 일반정부 부채(D2)는 발생주의 기준으로 비영리 공공기관까지 포함하여 산출되며, 국제 기준에 따라 국가 간 재정 건전성을 비교하는 데 사용된다. 공공부문 부채(D3)는 일반정부 부채에 비금융 공기업 부채

를 포함하여 산출되며, 공공부문의 재정 건전성과 재정위험을 관리하기 위해 활용된다. 국가재무제표상 부채는 중앙정부를 대상으로 발생주의 기준으로 산출되며, 일반정부 및 공공부문 부채 산출의 기초자료로 작성된다.

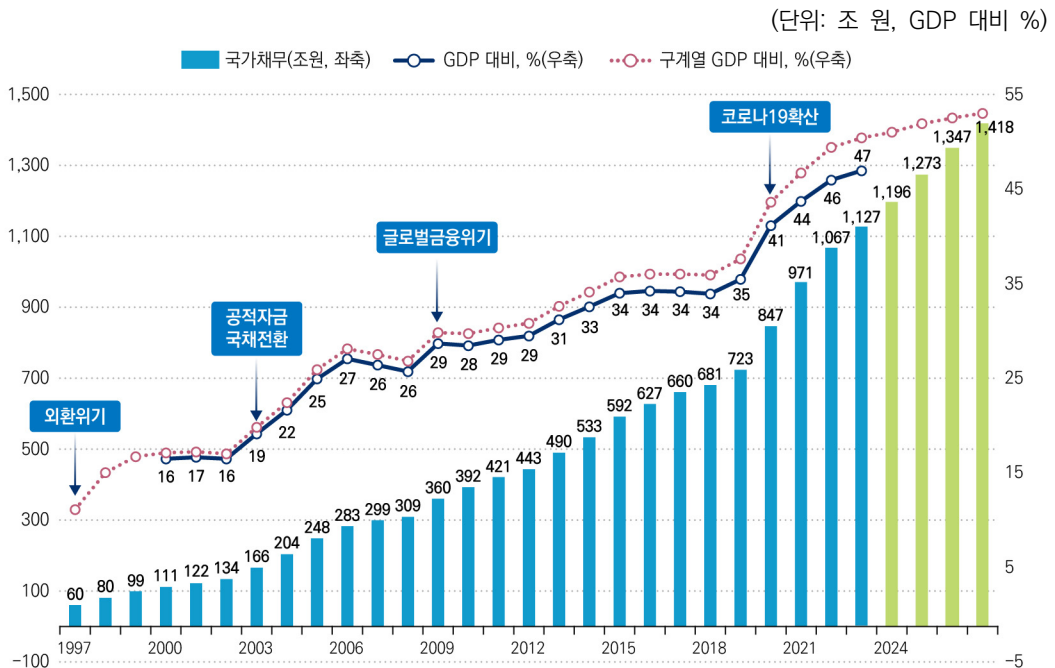


[그림 4-1] 국가채무(부채) 지표의 구분

주: 일반정부 부채(D2)와 공공부문 부채(D3)는 복식부기에 따른 부채지표임.
자료: 기획재정부.

나. 국가채무(D1)의 검토

한국의 GDP 대비 국가채무(D1)는 1997년 GDP 대비 11.4%에 불과했지만, 외환위기를 겪으면서 1999년 17%대를 초과하였다. 외환위기 극복 과정에서 투입된 공적자금을 2003년부터 국가채무로 전환시키면서 2006년 28%까지 도달하였다. 2009년 글로벌 금융위기에 대응하면서 2015년 36%까지 증가하였다.



[그림 4-2] 국가채무 추이

주: 연두색은 2024년 예산 및 국가재정운용계획상 전망 수치임.

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 작성.

세계 각국은 코로나19에 대응하기 위해 확장적 재정통화정책을 운용하였다. 그 결과 OECD 평균 일반정부 부채는 2019년 107.9%에서 2020년 127.4%로 19.5%p 상승하였다. 한국도 마찬가지로 2019년 39.7%에서 2020년 45.9%로 일반정부 부채가 6.2%p 증가하였다. 하지만 2019년 대비 2022년 OECD 평균 일반정부 부채는 3.8%p 증가한 반면, 같은 기간 한국은 10.1%p 증가하였다.

[표 4-2] 주요국의 일반정부 부채 추이

(단위: GDP 대비 %)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
프랑스		108.9	110.6	112.4	111.4	108.8	126.7	123.6	121.7	119.8
독일		71.9	69.0	65.2	61.9	59.6	68.8	69.0	66.1	63.6
일본		204.5	206.9	207.9	209.4	212.1	236.8	233.5	238.9	230.1
한국	D1	35.7	36.0	36.0	35.9	37.6	43.6	46.7	49.4	50.4
	D2	38.8	39.1	38.0	37.9	39.7	45.9	48.0	49.8	-
영국		143.1	142.8	150.1	147.9	146.9	173.3	168.7	158.8	155.7
미국		136.3	138.1	134.5	136.5	135.0	158.0	146.4	137.7	137.7
OECD 평균		111.1	110.2	108.1	107.4	107.9	127.4	121.4	111.7	113.1

주: 1) 한국의 D1(국가채무)은 일반정부 부채(D2)와 비교하기 위해서 추가함.

2) OECD 평균은 「OECD Economic Outlook 115」(2024.05.)의 General government gross financial liabilities 자료를 활용.

자료: OECD, National Account, Quarterly Public Sector Debt, Consolidated. <data-explorer.oecd.org> (접속일. 2024. 7. 12.).

국가별로 경제, 재정, 인구구조가 다르기 때문에 한국의 GDP 대비 국가채무 비율이 낮다고 해서 재정이 안전하다고 판단할 수 없다는 점을 강조해야 한다. GDP 대비 국가채무 비율은 재정 건전성 판단의 절대적인 기준이 아니며, 국민계정 기준 변경에 따라 변동될 수 있어 신중한 접근이 필요하다. 또한, 소규모 개방경제 국가인 한국은 대외 경제 충격에 취약하므로 다른 국가와 동일한 기준으로 비교할 수 없다. 부도위기와 경제 위기의 사례를 통해 국가채무의 증가 가능성을 경계해야 하며, 고령화 사회로의 진입과 인구구조 변화도 중요한 요소로 고려되어야 한다.

다. 공공부문 부채(D3) 검토

정부는 국가재정법 범위 내에서 국가채무를 관리하고 있으나, 일반정부 부채에 비금융 공기업 부채를 포함한 공공부문 부채(D3)를 산출하고 있다. 공공부문 부채는 국가채무(D1)나 일반정부 부채(D2)에 비해 활용도가 높지 않고 이를 산출하는 국가들도 많지 않다. 우리나라 공공부문 부채는 2014년 GDP 대비 58.4%에서 2018년 53.7%까지 감소했으나, 2019년부터 다시 증가해 2022년에는 68.4%에 이르렀다. 특히, 비금융 공기업

업 부채의 증가는 한국전력공사, 한국도로공사, 한국토지주택공사 등의 부채 증가가 주요 원인으로 보인다.

비금융 공기업 부채가 크다고 해서 반드시 부정적으로 볼 필요는 없다. 각국은 사회경제적 환경에 따라 공공 지출을 중앙정부와 지방정부의 예산으로 직접 할지, 공기업 등을 통해 간접적으로 할지 선택할 수 있기 때문이다. 공기업은 이윤 추구가 아닌 공공재나 공공서비스 제공을 목적으로 하므로, 공기업의 부채 증가가 사회적 효용을 반드시 낮추는 비효율로 해석되기는 어렵다. 하지만 공기업 부채 발행이 정부나 국회의 통제에서 벗어나 자의적으로 이루어질 경우 문제가 발생할 수 있다.

현재 공기업 채권 발행은 국회 논의 없이 이루어지는 경우가 많으며, 채권시장에서 공기업 부채는 정부의 지급보증 가능성에 의존하는 경향이 있다. 이는 공기업의 경영효율성이나 재무 상황과 무관하게 부채가 평가되는 문제를 야기한다. 만약 시장에서 정부의 지급보증을 신뢰하지 않게 된다면, 공기업은 더 높은 금리로 자금을 조달해야 할 것이다. 정부의 명시적 또는 암묵적 지급보증이 공기업의 자금조달을 도와주는 역할을 하고 있지만, 이는 국가 재정 건전성에 위험 요소로 작용할 수 있으며 도덕적 해이를 유발할 가능성도 존재한다.

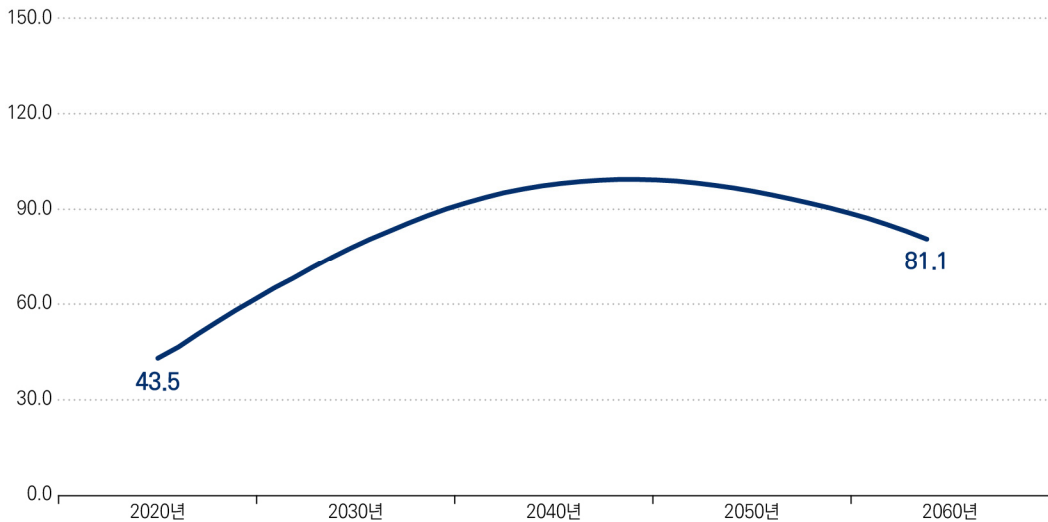
특히, 경제위기나 대량실업 등 거시경제 충격으로 인해 공기업 및 공공기관의 부실화가 발생할 경우, 재정 건전성이 악화되고 재정여력이 낮아질 우려가 있다. 저출생과 고령화에 따른 인구구조 변화로 공기업 및 공공기관의 역할은 더욱 커질 것으로 예상되며, 이에 따라 공공재와 공공서비스 수요가 늘어나면 공공부문 부채 또한 증가할 가능성이 있으므로 주의를 기울일 필요가 있다.

2 장기재정전망과 국가채무

가. 인구구조 변화와 장기재정전망

향후 인구 고령화에 따라 우리나라의 사회복지지출은 증가될 것으로 예상되며, 이에 대한 재정 소요를 현재의 조세제도나 기여금 수입으로 마련하기에는 부족하여 국가채무를 늘려 충당해야 할 것으로 전망된다.

정부는 장기재정전망에서 인구 감소 추세가 유지되고 성장률이 하락하는 현상 유지(정책 무대응) 시나리오에서 2060년 GDP 대비 국가채무 비율을 81.1%로 전망했다. 정부는 국가채무 비율이 2020년부터 지속적으로 상승하다 2040년대 중반 이후부터 하락세로 전환하는 것으로 전망하였다. 이는 고령화와 사회안전망 확충에 따른 국민연금 및 기초연금 수급자 증가, 국가채무 이자 비용 증가 등으로 의무지출 증가율은 지속적으로 높아지지만, 2040년대부터 총지출 증가율을 경상성장률 수준으로 상승할 것으로 가정하여 재량지출 증가율을 낮춰 재량지출 비중을 상대적으로 축소할 것으로 전제하는 데서 기인한다.

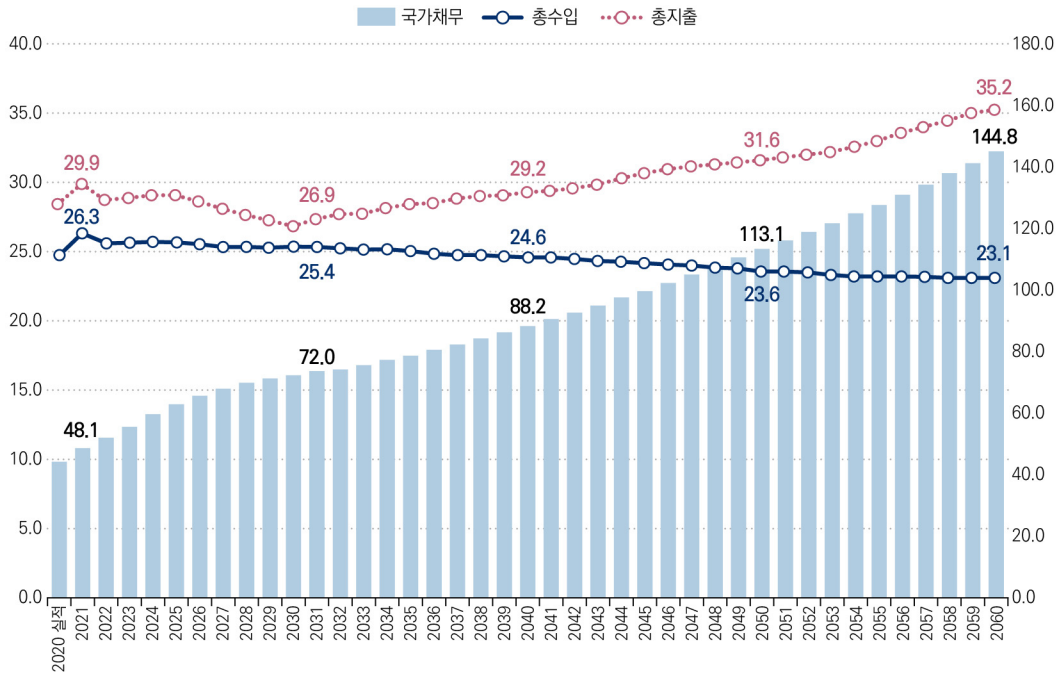


[그림 4-3] 정부(2020)의 장기재정전망 중 국가채무 전망

자료: 대한민국 정부(2020. 9.). “2020~2060년 장기재정전망”, 「2020~2024년 국가재정운용계획 첨부서류」.

김학수·이태석(2021)은 GDP 대비 국가채무 비율은 2045년 102.3%에서 2060년 144.8%까지 지속적으로 확대되는 것으로 전망하였다. 세입기반 확충을 위한 정책적 노력이 수반되지 않고 현행 세제가 유지된다는 기준선 전망의 전제와 인구 고령화에 따른 생산가능인구의 감소로 인해 총수입은 2020년 GDP 대비 26.3%에서 GDP의 23.1% 수준으로 낮아질 것으로 내다보았다. 이에 반해 인구 고령화에 따른 의무지출의 지속 확대와 재량지출의 경상GDP 증가율과 동일한 증가 전제로 총지출은 2021년 GDP 대

비 29.9%에서 2060년 35.2%로 확대될 것으로 전망하였다. 따라서 2030년 이후 관리 재정수지 적자의 점진적 누증으로 국가채무 전망은 정부의 장기재정관리목표 수준인 2060년 81.1%를 크게 상회할 것으로 예상하였다.

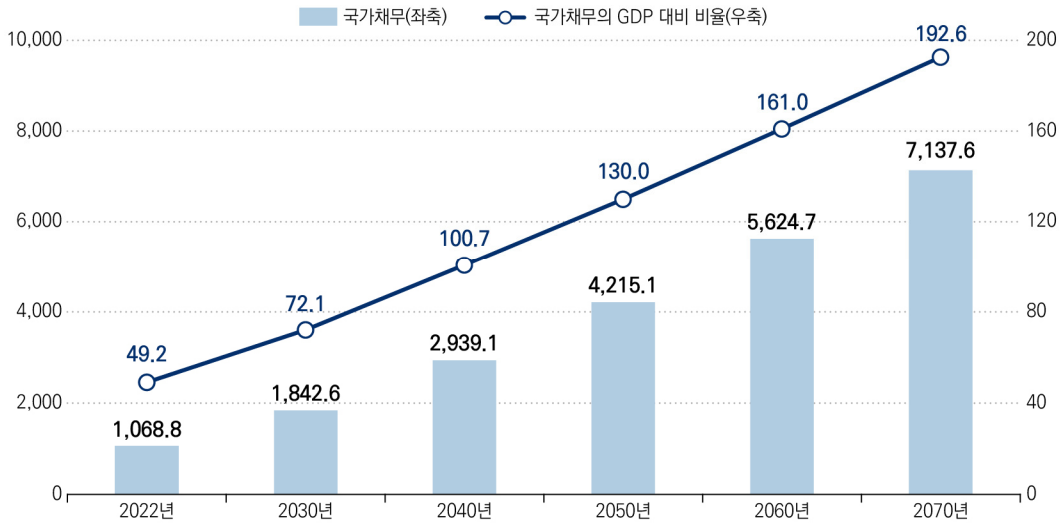


[그림 4-4] 기준선 전망 결과

자료: 김학수·이태석(2021), “장기재정전망과 재정여력 확보방안”, 「코로나19 이후 조세·재정정책 방향의 재검토」, KDI.

국회예산정책처는 장기재정전망(2022)에서 GDP 대비 국가채무는 2022년 49.2%(1,068.8조 원)에서 2060년 161.0%(5624.7조 원), 2070년 192.6%(7,137.6조 원)로 연평균 4.0%씩 증가될 것으로 전망하였다. 총수입은 임금근로자 수와 취업자 수의 장기적인 감소 추세에 따른 소득세 증가율 둔화, 유류 소비량 증가세 둔화에 따른 교통·에너지·환경세 및 개별소비세의 증가율 둔화 등에 따라 2022년 603.9조 원(GDP 대비 27.8%)에서 2070년 883.1조 원(GDP 대비 23.8%)으로 연평균 0.8% 증가하는 것으로 전망하였다. 반면, 총지출은 수급 대상자 수 및 지원금 확대 등에 따른 복지 분야 의무 지출 증가에 기인하여 2022년 689.9조 원(GDP 대비 31.8%)에서 2070년 1,341.9조

원(GDP 대비 36.2%)으로 연평균 1.4%씩 증가할 것으로 전망하였다. 이에 따라 통합 재정수지 적자는 2022년 86.0조 원(GDP 대비 4.0%)에서 2070년 458.7조 원(GDP 대비 12.4%)으로 증가하는 것으로 전망되었다.



[그림 4-5] NABO 2022~2070년 장기재정전망의 국가채무 전망(시나리오 1)

자료: 국회예산정책처(2022).

장기재정전망에서 국가채무를 전망하는 것은 장기적으로 지속가능하지 않은 재정정책이나 재정제도를 발견하고 개선하기 위한 것이다. 이상의 장기재정전망 결과는 인구 고령화에 따른 세입 감소와 복지지출 증가 등으로 미래의 재정 부담이 증가할 가능성이 높다는 점을 시사하고 있다. 따라서 인구 고령화에 따른 노동 공급 감소 및 경제 활력 저하에 대한 대응 과정에서 지속가능한 재정체계를 만들기 위해서는 직접적인 세수 확보 및 지출 통제 노력이 필요한 상황이다.

나. 추가적인 재정위험요인 검토

장기재정전망에서 국가채무 전망은 고령화와 밀접하게 연관되어 있지만, 현재 재정시스템에는 이를 적절히 반영하지 못하는 항목들이 존재한다. 특히, 국민연금의 재정적자, 건강보험 및 노인장기요양보험의 국고지원금 등은 장기재정전망의 국가채무에 포함되

지 않고 있다. 국민연금 기금과 건강보험 기금의 재정 상태가 제대로 반영되지 않는 상황을 고려할 필요가 있다.

국민연금 적립기금이 고갈된 이후의 재정적자가 국가채무에 반영되지 않는 문제도 있다. 국회예산정책처는 국민연금 지급분을 정부가 보전해야 한다는 취지를 반영해 적립금 고갈 이후 적자를 관리재정수지에 합산했으나, 현재는 명확한 의무규정이 존재하지 않는다. 이러한 변화에 따라 장기재정전망에서 국민연금 적자가 관리재정수지에 포함되지 않는 방식으로 추계되고 있으며, 국민연금 개혁 논의가 활발하게 진행되고 있지만 여전히 국가채무 전망에 수지 적자가 반영되지 않고 있다.

건강보험 및 노인장기요양보험의 국고지원금 또한 충분히 반영되지 않는 경향이 있다. 이들 보험의 지출을 추계할 때, 해당 지출의 20%만 국고지원금으로 추정하는 방식은 지출 증가의 재정적 부담을 과소평가할 수 있다. 기획재정부는 건강보험의 재정 상태를 예측하고 있으나, 국회예산정책처는 의무지출 전망만 제시하고 있어 건강보험 기금의 재정 상황이 국가채무 전망에 온전히 포함되지 않는 문제점이 존재한다.

3 사회복지지출과 국가채무

가. 한국의 사회복지지출 전망

향후 인구 고령화에 따라 우리나라의 사회복지지출은 증가될 것으로 예상된다. 국회예산정책처의 장기재정전망(2022)에 따르면 복지 분야 의무지출이 2022년 141.6조 원(GDP 대비 6.5%)에서 2070년 488.4조 원(2022년 불변가격 기준, GDP 대비 13.2%)으로 연평균 2.6% 증가할 것으로 전망되며, 같은 기간 총지출의 연평균 증가율(2.0%)을 상회할 것으로 보인다.

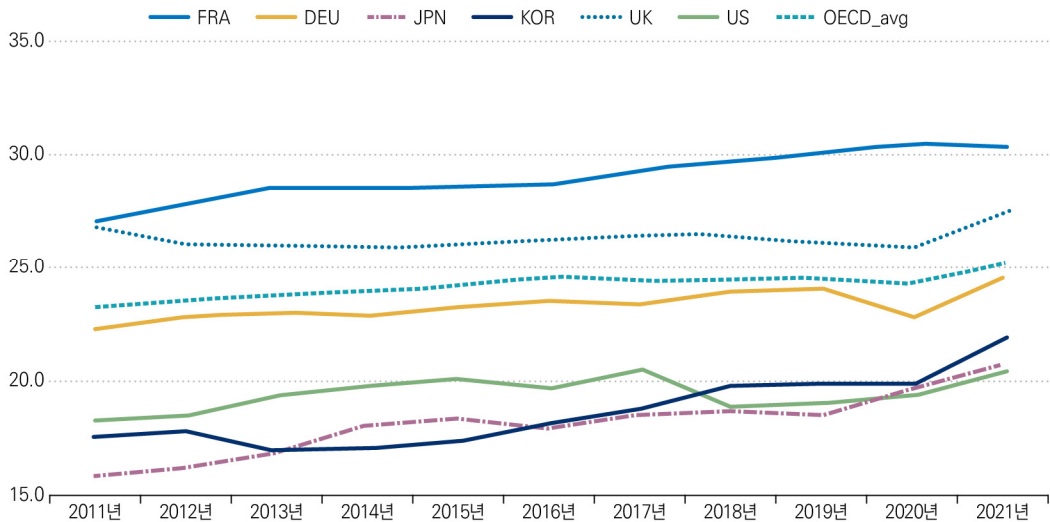
반면 국세수입은 2022년 391.2조 원(GDP 대비 18.0%)에서 2070년 587.9조 원(2022년 불변가격 기준, GDP 대비 15.9%)으로 연평균 0.9% 증가하는 데 그치며, 사회보장기여금 수입도 2022년 82.5조 원(GDP 대비 3.8%)에서 2070년 137.7조 원(2022년 불변가격 기준, GDP 대비 3.7%)으로 연평균 1.1% 증가하는 것으로 전망된다.

인구 및 경제 구조 변화 등에 따른 정책의 변화 가능성이 높지만, 장기재정전망에서

는 현행의 재정제도가 유지된다고 가정하여 추계하였다. 향후 인구구조 변화에 따라 증가하는 사회복지지출 등 재정 소요를 현재의 조세제도나 기여금 수입으로 마련하기에는 부족하므로 이를 국가채무를 늘려 충당할 것으로 전망된다. 그 결과 국가채무는 2022년 1,068.8조 원(GDP 대비 49.2%)에서 2070년 7,137.6조 원(2022년 불변가격 기준, GDP 대비 192.6%)으로, 연평균 4.0% 증가할 것으로 전망된다.

나. 조세부담률과 국민부담률 추이

조세부담률은 국세 및 지방세 등 세수입이 명목GDP에서 차지하는 비율을 의미한다. 즉, 한 국가의 국민들이 부담하고 있는 조세 규모를 측정하는 지표이다. 2021년 한국의 조세부담률은 22.0%로 2013년 17.0%에서 지속적으로 상승 중이다. 국제적으로 미국과 일본보다 높고 OECD 평균보다 낮은 편이나 코로나19 이후 급격하게 상승하고 있다.



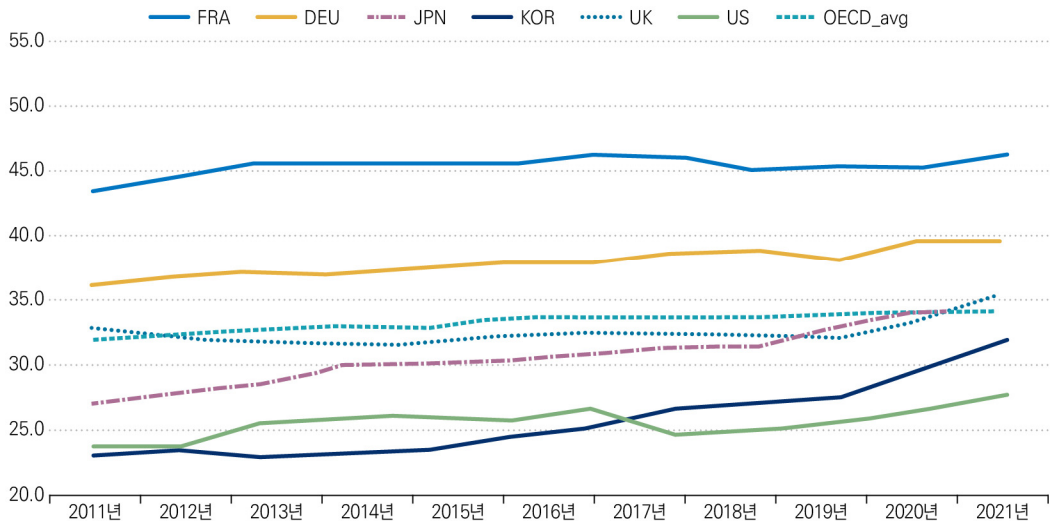
[그림 4-6] 조세부담률 추이

자료: OECD Stat.

국민부담률은 국세 및 지방세 등 세수입과 사회보장기여금이 명목GDP에서 차지하는 비율을 의미한다. 조세부담률이 한 국가 국민들의 조세부담을 보여주는 대표적 지표이나, 국민들이 강제로 납부해야 하는 부담에는 조세부담 외에도 공적연금과 사회보험에

대한 부담도 존재한다. 따라서 국민부담률은 조세와 함께 사회보장기여금 등 강제적으로 납부해야 하는 모든 금액을 GDP 대비 비율로 나타내게 된다. 사회보장기여금은 준 조세 성격을 지니는 4대 공적연금(공무원연금, 사립학교교직원연금, 군인연금, 국민연금), 산업재해보상보험, 고용보험, 건강보험, 노인장기요양보험 등의 기여금이다.

2022년 한국의 국민부담률은 GDP 대비 32.0%로 2013년 23.1%에서 보험료 인상 등에 따라 지속적으로 상승 중이다. 국제적으로 2018년부터 미국보다 상회하였고, OECD 평균(2022년 34.0%)에 최근 매우 근접할 정도로 급속히 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다.



[그림 4-7] 국민부담률 추이

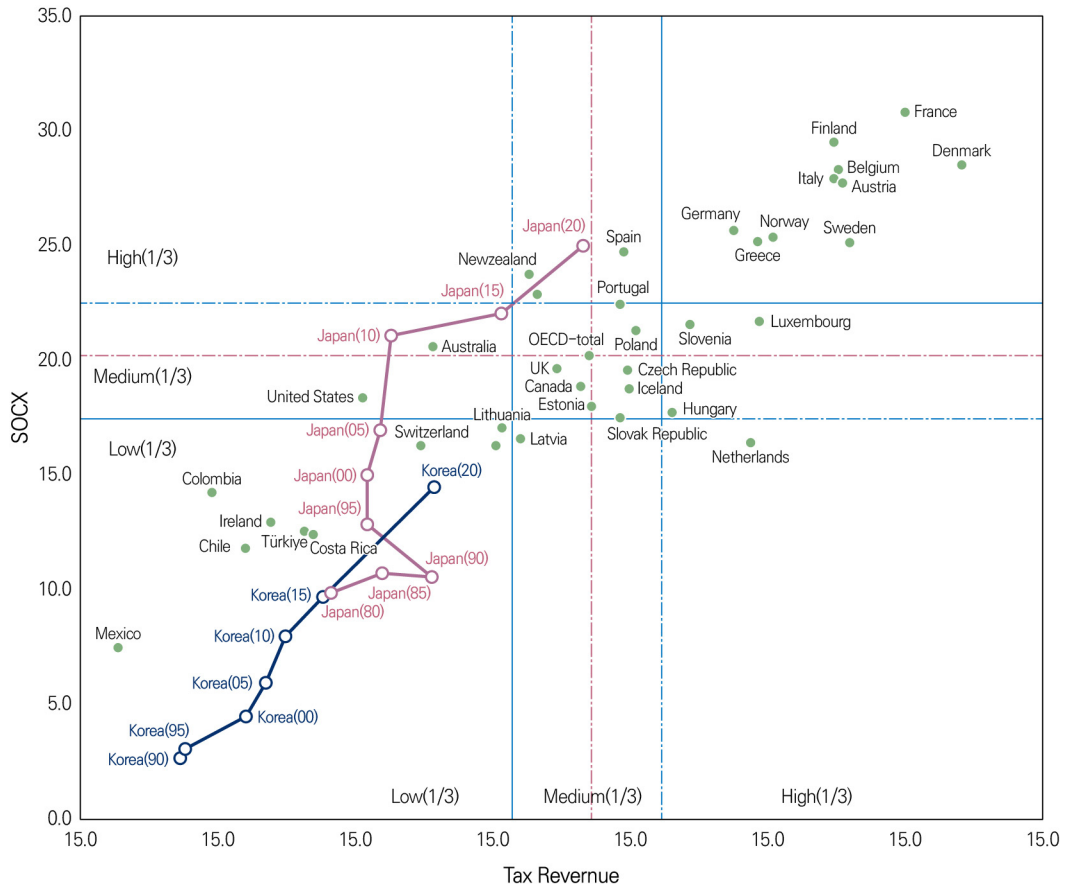
자료: OECD Stat.

다. 사회복지지출과 국민부담률 국제비교

OECD 36개국 중 각각 국민부담률과 공공사회복지지출에 따라 12개국씩 3등분하여 저부담-중부담-고부담 및 저복지-중복지-고복지로 구분한 결과, 우리나라의 경우 1980년대부터 현재까지 OECD 국가들에 비해 저부담-저복지 국가군에 속하고 있어 국가채무를 동일하게 비교하기에는 어려움이 존재한다.

OECD 국가들의 공공사회복지지출과 국민부담률(2019년 기준)을 다음 그림에서 살펴보면 프랑스, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 스웨덴 등이 대표적인 고부담-고복지 국가들로 보인다. 중부담-중복지의 국가들은 영국, 폴란드, 슬로바키아, 체코, 캐나다 등임을 알 수 있다.

(단위: GDP %)



[그림 4-8] OECD 국가의 공공사회복지지출과 국민부담률(2019년 기준)

주: 1) 저부담-중부담-고부담 및 저복지-중복지-고복지는 OECD 39개국 중 각각 국민부담률과 공공사회복지지출에 따라 3등분한 것임.

2) 공공사회복지지출과 국민부담률은 2019년 기준.

자료: OECD Stat.

그리스의 경우 1980년에는 저부담-저복지 국가군이었으나 2000~2010년 사이 국민부담률은 늘지 않은 상태에서 복지지출이 크게 증가한 것으로 보인다. 이 기간 복지지출에 대한 재원이 국가채무로 조달되어 유럽 재정위기의 국가 중 하나가 되었다. 독일의 경우는 1980년대부터 지금까지 복지지출과 국민부담률이 크게 변동하지 않고 일정한 범위에 위치하고 있다.

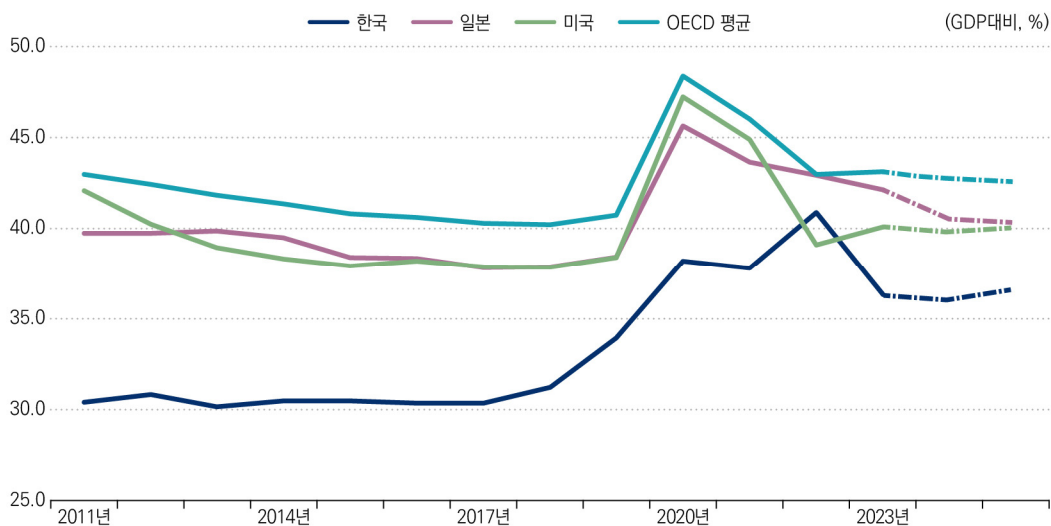
일본(Red line)의 경우 1980~1990년대까지는 저부담-저복지 국가군의 대표적인 국가였으나 인구 고령화에 따라 2000년대부터 사회복지지출이 증가하면서 저부담-중복지 국가로 이행하였으며 국가채무 비율이 크게 증가한 원인 중 하나는 사회복지지출에 대한 재원 마련임을 알 수 있다.

우리나라의 경우 1980년대부터 현재까지 저부담-저복지 국가군에 속하고 있으며 현재까지는 복지지출 증가와 함께 국민부담률도 우상향으로 비례적 증가를 보이고 있다. 하지만 향후 우리나라도 일본과 같은 인구 고령화로 인해 사회복지지출이 증가될 것이 자명한 상황이다.

4 재정 건전성 관리 방안

경제 및 사회적 위기 또는 경기침체 시 재정의 역할을 수행하기 위해 평상시에 적극적으로 세입을 확보하고 총지출 관리를 통해 재정여력을 확보할 필요가 있다. 경제 성장에 따른 자연적인 세수 증가만으로는 인구구조 변화에 따른 재정 소요 재원을 조달하기 어려워 보이므로, 적극적인 세입확충 방안을 마련할 필요가 있다.

최근의 총지출 규모는 인구구조 변화로 인한 재정수요 확대를 감안하더라도 과거 추세에서 벗어난 것으로 보인다. 정부부문의 확대가 지속되는 경우 민간부문의 활력 저하로 이어질 수 있음을 감안하여 해외 주요국들과 같이 지출 구조조정을 통해 재정여력을 확보할 필요가 있다. 정부지출의 확대로 2022년 민간부문의 비중이 2012~17년 평균에 비해 4.0%p 하락하였다. OECD 회원국들은 GDP 대비 40% 수준이었던 일반정부 총지출을 코로나19 위기 대응을 위해 48.4%까지 확대하였으나, 위기 이후 코로나19 이전과 유사한 수준으로 감소시킨 것으로 나타났다.



[그림 4-9] OECD 일반정부 총지출 추이

자료: 기획재정부; 한국은행; OECD.

따라서 재정여력을 확보하기 위해서 단기적 경기부양보다는 구조적 방향에 맞게 재정 구조를 재편할 필요가 있다. 단기적인 경기부양은 물가인상 등 경제적 효과와 재정 건전성 등을 종합하여 면밀히 살피고 시행해야 한다. 재정지출이 재정수입에 따라 좌우되지 않도록 인구구조 변화로 재정수요가 축소되는 지방교육재정교부금 등은 세수에 연동하기보다 필요성에 부합하도록 조정하는 방안 등을 검토해 보아야 한다.

제2절 제도의 지속가능성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 적정 보험료율 논의

21대 국회 국민연금개혁특별위원회 공론화위원회에서는 공론조사를 통해 국민연금의 보험료율을 어느 정도 인상할 것인가에 대한 국민대표단의 의견을 물었다. 두 가지 선택지는 보험료율을 현행 9%에서 1) 12%로 인상하고 현행과 동일한 40%의 소득대체율을 유지하는 안과 2) 13%로 인상하고 소득대체율을 50%로 높이는 안으로 구성되었고, 최종적으로 보험료율을 13%로 인상하고 소득대체율을 50%로 높이는 안이 채택되었다. 이는 국민연금의 재정적 지속가능성을 위해서는 보험료율을 인상할 필요가 있다는 데에 공감대가 형성되어 있으며, 노후소득 보장 수준을 높일 필요가 있다는 인식을 반영한 결과라 할 수 있다.

한편, 정부가 2024년 9월에 내놓은 국민연금 개혁안은 보험료율 13%와 명목소득대체율 42%를 조합하는 것이다. 26년 동안 소득의 9%로 고정된 국민연금 보험료율은 13%로 4%p 높이고, 2028년까지 40%로 단계적으로 하향되는 소득대체율은 2024년과 같은 42%로 유지하는 것이 모수개혁안의 핵심이다. 기금 운용 장기 수익률은 2023년 5차 재정추계 당시 설정한 4.5%에서 5.5% 이상으로 높였다. 모수개혁과 함께 기금 수익률을 1.0%p 끌어올리면 현행 제도 유지 시 2041년에 시작되는 수지 적자가 2054년으로 13년, 기금 소진은 2056년에서 2072년으로 16년 늦어질 것으로 전망된다.

이처럼 적어도 국민연금의 보험료율을 13%로 높여야 한다는 데에 의견이 모아지고 있음에도 불구하고, 기금 운용 장기 수익률이 정부의 기대대로 5.5% 이상 유지되지 않는다면 국민연금은 2060년대 중반에 기금 고갈을 맞이하게 된다.

[표 4-3] 기금 소진 시점 및 소진 이후 필요보험료율

보험료율	현행	9%	13%			
소득대체율		40%	43%	44%	45%	42%
기금 고갈 시점		2055년	2063~2065년		2072년	
균형 보험료율		19.8%	21.3%	21.8%	22.3%	20.8%
최고 보험료율		35.0%	37.5%	38.3%	39.1%	36.6%

자료: 김태일(2024).

김태일(2024)은 기금 고갈 후 부과식으로 급여를 지급하려면 국민연금 보험료율이 30%를 넘어야 제도가 지속가능할 것으로 전망하였다. 이와 함께, 30%대의 국민연금 보험료율을 감당하는 것이 불가능하다는 의견을 개진하였는데, 1) 초고령사회 진입에 따른 추가적인 의무지출 증가와 2) 국민연금제도 자체적으로 기여분보다 국민연금을 통해 보장받는 보험금이 줄어들면서 나타나는 제도 수용성의 위기를 이유로 들었다.

국민연금 기금이 소진될 것으로 전망되는 2060년대에는 고령화율이 45%대로 세계 최고 수준을 기록하게 됨에 따라, 건강보험, 노인장기요양보험, 기초연금 등 노인 관련 사회보험 및 사회수당 관련 정책을 추진하는 데 필요한 재원도 급증하게 된다. 이에 대하여, 2060년대 국민연금 지출 규모는 GDP 대비 9%대로, 현재 기준 몇몇 유럽 국가보다 작은 규모이고 보험료 이외의 국고를 투입하는 방식으로 제도를 유지할 수 있다는 반론이 제기된다. 그러나 김태일(2024)은 GDP 대비 9%는 현행 제도를 유지했을 경우의 지출 규모이기 때문에, 한국의 인구 고령화 속도에 따른 제도 변경이 발생하는 상황 등을 고려하지 못하고 있다고 지적하였다. 이뿐 아니라, 외국과 동등한 비교가 되려면 기초연금과 특수직역연금 지출을 포함한 규모를 비교해야 하며, 이 경우 3.5%p 이상 지출 규모가 증가할 것이라고 전망하였다.³⁾ 이에 더하여, 국민연금의 명목소득대체율을 높이거나 크레딧을 확대하는 등의 조치가 취해지면 국민연금 지출 규모는 더욱 증가하게 될 가능성이 크다.

국민연금 기금이 소진된 이후에 제도를 유지하기 위해서는 보험료율을 30%대까지

3) 2060년대 국민연금뿐만 아니라 기초연금과 직역연금의 지출을 합하여 2060년에 GDP의 12.1%에 달할 것으로 전망되었는데, 같은 시기 OECD 평균은 GDP 10.3%, EU 평균은 GDP의 13.9%로 예측되었다. 한편, 2060년 노인 인구 비중은 한국이 43.8%, OECD 평균 26.4%, EU 평균 30.3%이다. 즉, 한국은 노인 인구 비중이 높은데도 기초연금과 국민연금, 직역연금을 모두 합한 지출이 그리 높지 않은 것으로 볼 수 있다.

인상하는 비현실적인 조치를 취해야 하는데, 이러한 인상이 가능하다고 하더라도 보험료로 기여한 만큼 연금급여로 돌려받지 못하는 상황이 전개되어 국민연금 강제 가입에 대한 사회적인 저항이 발생할 가능성이 높다. 현재 기준 명목소득대체율인 40% 기준 기여분만큼 연금으로 돌려받는 균형 보험료율은 19.8%에 해당한다. 운용 수익(이자)을 포함하면 균형 보험료율은 4%p 이상 하락하게 된다. 보험료율을 30%대로 인상하는 것은 기여분보다 훨씬 적게 연금을 지급받게 되는 상황을 의미하기 때문에, 이러한 노령 연금제도는 사회적 수용성이 낮아지게 된다.

연금 운용 방식은 크게 적립식(SAYGO: saving as you go)과 부과식(PAYGO: pay as you go)으로 구분된다. 적립식은 기금을 적립하고 운용하는 것으로서, 원금과 운용 수익을 토대로 급여액을 지급한다. 즉, 특정 세대가 지불한 보험료에 그 보험료의 운용 수익을 합산하여 해당 세대가 돌려받을 급여액이 결정되는 방식이다. 부과식은 세대 간 계약에 기반하여, 근로세대의 보험료로 노인세대의 급여를 충당하는 방식에 해당한다. 다수의 국가에서 노령연금제도는 적립식으로 도입되었다가 이후 부과식으로 전환되었다. 부과식으로 운영하는 국가들은 인구 고령화로 인해 재정 부담을 겪게 되고, 이에 따라 보험료율을 인상하는 동시에 자동안정화 장치를 도입하여 보험 급여액을 조정하는 방식을 채택하기도 한다.

동일한 보험료율로 운용되는 부과식으로 적립식보다 더 많은 급여를 지급하려면, 인구가 계속 증가하여 노인 대비 근로세대 비율이 높아져 노인부양비가 감소하거나, 임금 상승률 혹은 경제 성장률이 연금의 운용 수익률보다 높은 상황이 유지되어야 한다. 그러나 인구 및 경제 구조는 이와는 반대되는 양태를 보이고 있다. 즉, 노인 부양비는 빠르게 증가하고 있으며, 임금 상승률이나 경제 성장률은 운용 수익률을 하회하고 있다. 요컨대, 적립식이 부과식보다 비용 효율적이기 때문에, 적립식이 훨씬 유리한 연금 운용 방식이라 할 수 있다(Aaron, 1966; Samuelson, 1958). 한국의 경우 상당한 규모의 기금이 적립되어 있는 상황이기 때문에, 적립금을 유지하여 운용 수익을 활용하면 상대적으로 낮은 비용으로 제도의 지속가능성을 확보하는 것이 가능할 수도 있다(김태일, 2024).

국민연금 재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 적립금을 상당 규모 유지하여 기금 수익을 내고 이를 급여 지출에 활용해야 하며, 개인이 국민연금 보험료로 낸 총액에 적정 수익을 더한 금액을 연금으로 수령할 수 있도록 제도가 운용되어야 한다. 기금 수

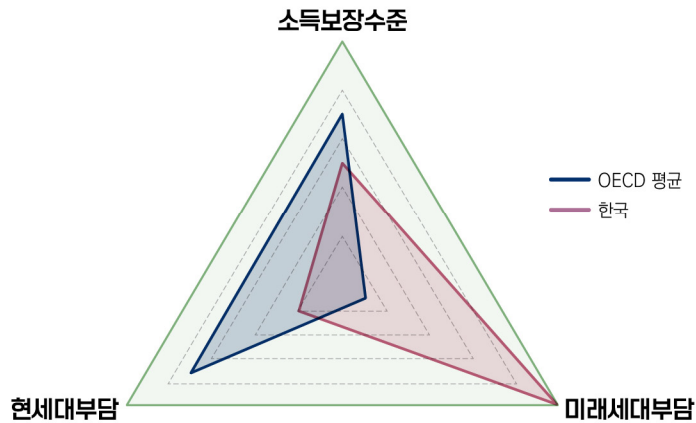
익을 급여 지출에 활용하기 위해서는 명목소득대체율을 40%로 유지할 경우 수급 개시 연령을 증장기적으로 3년가량 연장하고, 기금 운용 수익률을 현재 4.5%에서 5.5%로 높일 경우, 보험료율을 15%로 정도로 높이더라도 제도의 지속가능성을 높일 수 있을 것으로 전망된다(김태일, 2024). 확정기여형(Defined Contribution: DC)⁴⁾을 전제하고 개인이 국민연금 보험료로 납부한 총액을 상회하는 연금 수령액을 보장하는 경우 현행과 같이 65세에 수급하고 운용 수익률을 4.5%로 가정하면 보험료율을 15.5%로 인상하여 제도의 지속가능성을 확보할 수 있을 것으로 추산되었다.

요컨대, 보험료율을 15%대로 인상하고, 수급 개시 연령을 3년 연장하는 동시에 기금 운용 수익률을 5.5%로 높이면, 40%의 소득대체율을 보장하는 국민연금을 운용할 수 있다는 결론이다. 그러나 국회의 공론화 과정과 정부의 국민연금 개혁안 발표에서 제시된 보험료율 13% 인상안은 15%에 미치지 못하는 수치로, 반복적으로 국민연금의 지속가능성을 높이기 위한 조치를 취해야만 하는 상황을 전제하게 되는 결정이다. 이뿐만 아니라, 보험료율 인상 시기가 늦어지면 늦어질수록 13%에서 15%로의 보험료율 인상에서 그치는 것이 아니라 보험료율 인상 폭을 더욱 늘려야 하는 상황이 전개될 것이 자명하다.

2 국고 투입 방안 검토

김태일(2024)은 재정의 트릴레마가 가장 극명하게 드러나는 것이 공적연금임을 주장하며, 높은 보장 수준, 낮은 현세대 부담, 낮은 미래 세대 부담이라는 세 가지 목표를 모두 달성할 수 없다는 점을 고려해야 할 필요성을 강조한다. 더불어 한국의 국민연금은 OECD 회원국의 평균 대비 소득 보장 수준은 낮고, 현세대의 부담은 낮으며, 미래 세대의 부담은 높은 방식으로 운용되고 있음을 지적하였다. 이처럼 극단적으로 미래 세대의 부담이 높은 공적연금제도는 노인에 대한 부양 부담을 미래 세대에게 떠넘기는 방식으로 형평성의 문제를 유발하는 동시에, 제도의 지속가능성도 낮다는 점을 지적하였다.

4) 확정기여형(Defined Contribution)은 기여금 수준이 사전에 결정되고, 연금급여액은 적립금 운용 실적에 따라 변동되는 연금제도를 의미한다. 반면, 확정급여형(Defined Benefit)은 지급받을 연금급여액을 미리 정해놓고, 적립금을 주식이나 채권 등에 투자하여 마련하는 방식에 해당한다. 확정기여형을 전제한다는 것은 연금 수급 개시 연령에 도달하여 지급되는 연금급여액을 적립금 상황을 고려하여 조정할 수 있다는 것을 의미한다.



[그림 4-10] 공적연금의 트릴레마

출처: 김태일(2024).

사회보험의 원리에 기반하여 노령연금제도를 운영하는 경우, 급여 지출을 위한 재원은 사회보험료로 충당하는 것이 원칙이다. 그러나 제도의 지속가능성을 확보하기 위한 보험료를 인상(15%로 인상)이 어렵다면, 부족분에 대하여 정부의 일반재정을 투입하는 방안을 검토해볼 수 있다. 예를 들면, 보험료율을 13%로 인상하되, 보험료율을 2% 인상했을 경우에 해당되는 보험료만큼을 국고로 투입하는 등 제도의 지속가능성을 높이기 위해 일반재정을 선제적으로 투입하는 방안을 검토해볼 수 있다. 그러나 목적세가 아닌 일반재정 투입은 적자로 재원을 마련한다는 것과 다름없으므로 국고 투입을 위한 목적세 신설의 필요성을 검토해보아야 하며, 기금 소진 이후 급여 충당을 위한 재정 투입이 아니라 적립금의 규모를 유지하여 운용 수익을 창출하기 위한 선제적인 투자가 되어야 한다는 원칙이 지켜져야 할 필요가 있다. 명확한 재원 확보 방안 없이 국민연금에 대한 국고 투입이 시도된다면, 이것은 국가채무 증가로 연결되며 궁극적으로는 미래 세대 부담으로 귀결된다는 점을 고려하여, 목적세 신설 등을 통하여 별도의 재원을 확보하여 국민연금에 국고를 투입하는 방안을 검토할 필요가 있다는 것이다.

뉴질랜드의 공적연금은 모든 노인을 포괄하는 보편적인 기초연금에 해당한다. 고령화로 인하여, 기초연금에 투입되는 재원이 급증할 것으로 전망되자, 뉴질랜드 정부는 2001년 정부 재정으로 국부 펀드를 조성하여 매년 GDP의 일정 비율을 투자하고 있다.

2023년 7월까지 정부 재정 250억 달러가 투입되었고, 운영 수익을 포함하여 총 665억 달러 규모의 펀드가 조성되었다. 뉴질랜드 정부는 이 재원을 2050년경부터 본격적으로 인출하여 기초연금 운영에 투입할 예정이다.

한국의 국민연금 기금을 유지하고 이를 투자하여 수익을 올리기 위하여 목적세를 신설하고, 이 재원을 국민연금에 투입하는 방식도 궁극적으로는 노령연금제도의 재정적 지속가능성을 확보하기 위한 뉴질랜드의 조치와 비슷한 맥락으로 볼 수 있다. 이처럼 조세를 기반으로 재원을 마련하게 된다면, 사회보험료는 가입자에게만 부담을 지우는 것인 데 비하여 목적세는 수급자도 부담을 지게 되는 구조이기 때문에 세대 간 형평성을 달성하는 데 기여할 수 있다. 또한, 조세는 사회보험료에 비하여 고용주의 부담감을 줄이는 효과가 있고, 한국과 같이 자영업자 비중이 높은 상황에서는 사회보험료가 인상될 경우 임금근로자에 비해 사회보험료를 인상 부담이 높게 인식되므로, 조세 신설을 통한 재원 마련이 부담이 적다고 판단할 가능성이 높다.

한편, 목적세를 신설하여 국민연금에 투입할 경우 재원 부담자가 모두 수급자가 되지 않는다는 점에서 형평성 차원에 문제가 제기될 수 있다. 즉, 국민연금 의무가입 조건에 해당되는 국민만이 국민연금에 가입되어 있기 때문에, 전 국민을 대상으로 하는 목적세를 신설하여 해당 재원을 국민연금에 투입한다면 재원 부담자 중 연금 수급자가 아닌 경우는 부담은 지되 혜택은 보지 못하는 상황이 전개될 수 있다. 국민연금은 저소득층일수록 미수급권자가 많은 것으로 알려져 있는데, 이러한 상황에서 조세로 국민연금을 지원하는 것은 상대적으로 고소득층을 지원하는 것이라는 비판을 받을 수 있다. 수급자 중에도 고소득자가 연금액이 더 많고, 조세 지원을 통해 고소득자가 더 큰 혜택을 보기는 하지만, 고소득층이 더 많은 세금을 부담하기 때문에 이러한 문제가 심각하지 않다는 입장도 있다. 또한, 기초연금까지 고려하면 고소득층을 지원한다는 역진성 문제는 완화될 수 있다. 조세를 통한 국민연금 지원이 정당성을 지니려면, 국민연금의 사각지대가 거의 없어서 국민 대부분이 노후에 연금을 수급할 수 있는 상황이 전제되어야 한다. 서구의 경우 소수 빈곤층을 제외하면 노령연금의 사각지대가 거의 없는데, 한국도 국민연금의 개입률을 높이고 적극적으로 제도의 사각지대를 해소하기 위한 정책을 추진할 필요가 있다.

일본 정부는 재정 건전성의 확보를 목적으로 1989년 4월에 세율 3%의 소비세를 도

입한 이후, 2019년 10월까지 총 세 차례의 증세를 거듭하였다. 소비세는 당초 노인복지 예산을 충당하기 위한 목적으로 도입되었다.⁵⁾ 이후 단계적인 증세를 거듭하여, 2014년 4월에는 기존의 연금, 의료, 개호에 더하여 저출산 대책을 포함한 소위 '사회보장4경비'에 소비세 중 지방소비세분의 일부(1/10)를 제외한 전액을 충당하는 '사회보장재원화'가 결정되었다. 2024년 현재 세율은 표준세율 10%(경감세율 8%)⁶⁾로, 이는 여타 국가들과 비교하면 낮은 수준의 세율이라 할 수 있다.⁷⁾ 일본 정부는 2019년 소비세율 인상(5% → 8%) 시에 증세분(약 2조 엔)의 사용 용도를 변경하였고, 2019년에는 소비세율을 8%에서 10%로 인상하고 일부 항목에 경감세율을 적용하는 조치를 단행하였다.

소비세의 사회보장재원화를 둘러싼 일본 학계 내의 평가는 다양하다. 재정학자 및 공공경제학자들 사이에서는 역진성을 해소하기 위한 추가적인 조치가 필요하다는 조건 아래에서, 소비세가 사회보장을 위한 안정된 재원을 마련하는 데 가장 적합하다는 합의가 형성되어 있다(湯本 2015: 93).⁸⁾ 그 논거로는 세무행정 비용이 적은 반면 징수 규모가 크며(深澤 2020; 橋木 2010), 경기 상황에 좌우되지 않는 안정적인 재원이고, 미래 세대에 부담을 전가하지 않고 연령대와 상관없이 모든 국민이 공평하게 조세를 부담한다는 '중립성'의 강조 등을 들 수 있다(土居ほか 2015a: 4).

한편, 소비세의 사회보장재원화에 대한 비판적 견해도 존재한다. 이러한 견해는 크게 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 2019년 증세 이후 세수 개선에 의해 사회보장경비의 상당 부분을 소비세로 충당할 수 있게 되었으나, 적자는 매년 누적되어, 문제에 대한 본질적인 해결책으로 기능하지 못한다. 鈴木(2020)에 따르면 총GDP 대비 국가채무 잔고는 2042년까지 꾸준히 상승할 것이 예측된다. 따라서 최소 18%에서 20%까지의 추가적인 증세 혹은 사회보장

5) 1993년에 고령화율이 14%를 돌파하여 고령사회에 진입할 것이라는 예측이 구체화되면서, 개호를 담당하는 헬퍼(ヘルパー)의 공급 확대에 필요한 재원을 어떻게 마련할 것인가에 대한 논의가 여당인 자민당 내부에서 1980년대 후반에 본격화되었다. 그 결과 자민당은 대형 간접세를 고령사회에의 대응을 위한 재원의 축으로 설정하고, 1987년 다케시타(竹下登) 내각에서 세법개정을 통해 소비세 도입을 결정했다(澤井 2019: 144 · 145).

6) 이 중 지방소비세율은 2.2%이며, 경감세율 적용 시 소비세율은 6.24%, 지방소비세율은 1.76%이다. 경감세율의 대상은 ① 주류/외식을 제외한 음식료품 ②정기구독계약을 체결한 주 2회 이상 발행되는 신문 등이다.

7) EU는 가맹국에 대해 부가가치세의 표준세율을 15% 이상으로 설정할 것을 규정하고 있음에 따라, 유럽 국가 중 일본보다 세율이 낮은 국가는 스위스(7.7%)가 유일하다. 북미/아시아/오세아니아 지역에서는 대만(5%), 태국(7%), 싱가포르(9%) 등 3개 국만이 일본보다 낮은 세율을 설정하고 있다. OECD 회원국의 부가가치세 평균 표준세율은 17.7%이다.

8) 생애소득에 대한 소비세의 역진성 해소 방안으로는 복수세율화 및 환급형 세액공제(refundable tax credit) 등이 제기되고 있다(深澤 2020; 橋木 2010). 현재 실시되고 있는 경감세율은 역진성에 대한 비판과 조세저항을 의식한 부분이다.

비용 삭감이 수반되어야 하는 상황이다(町田 2012; 鈴木 2020; 徳田・風間 2012).

둘째, 목적세로서의 한계다. 渡辺(2012)는 소비세수의 일부가 지방소비세 및 지방교부세로 사용되며, 사회보장제도의 주요 세입항목은 여전히 사회보험료라는 점에서 목적세로 간주하기에는 무리가 있음을 지적한다. 그리고 세율 인상이 급여의 보장 수준 강화로 이어지지 않는다는 점도 비판하였다.

셋째, 세제의 역진성이다. 松本(2017)에 따르면 소비세 증세는 무직인 고령자 세대와 현역 세대 중 특히 20대의 청년층에게 큰 부담으로 작용하여 세대 간 불평등을 강화한다. 특정 세목의 역진성은 전체 세제 및 분배 기제를 함께 검토하여 판단해야 하는데(深澤 2020: 8), 높은 주민세와 낮은 금융투자소득세, 경제정책의 일환으로 행해진 법인세의 대폭 감면 등에 대한 역진성이 지적되고 있는 가운데(不公平な税制を正す会 2018), 사회보장재원으로서 소비세만이 검토되어야 할 필연성과 논리적 근거가 희박(田近 2012; 渡辺 2012)하다는 것이다.

넷째, 급여-부담의 미스매치다. 연금 미가입자 및 충분한 가입기간을 확보하지 못한 자는 소비세를 납부하더라도 무연금자가 되는 문제가 발생한다.

3 자동안정화 장치 도입

「국민연금법」 제4조 제1항은 급여 수준과 연금보험료는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록 조정되어야 한다고 규정하고 있다. 제도의 지속가능성을 고려했을 때, 해당 규정은 기간, 급여 수준 및 연금 보험료의 조정 수준 등을 명확하게 제시하여 구체화될 필요가 있다. 이처럼 제도 운영의 기본이 되는 법률에 급여 수준과 연금 보험료 조정을 명기하여둔 것은 재정적 지속가능성 확보를 위한 자동안정화 장치 도입의 단서가 될 수 있다. 자동안정장치는 인구구조 변화와 경제 상황 등과 연동시켜 연금액을 조정하는 방식이다. 즉, 지출(급여액) 또는 수입(보험료율)을 변경하는 방식으로 제도의 지속가능성을 확보하는 방식인데, 급여액과 보험료율 모두 높은 국가에서는 급여액을 삭감하는 방식으로 자동안정장치를 활용하고 있다.

정부가 발표한 연금개혁안은 연금액 ‘자동조정장치’ 등을 도입해 국민연금의 보장 수

준을 깎는 데 초점을 두고 있다. 지금은 연금액을 해마다 물가 상승률만큼 올리지만, 이 장치를 도입하면 물가 상승률에 ‘기대여명 증가 폭’과 ‘3년 평균 국민연금 가입자 감소 폭’을 뺀 만큼 인상한다.

일본의 공적연금제도사에서는 총 두 차례의 구조개혁이 있었는데, 국민연금(1961년) 및 기초연금(1985년) 도입이 이에 해당한다.⁹⁾ 이후 1989년부터는 5년에 한 번씩 연금 제도의 지속가능성 담보를 목적으로 재정 건전성 검토를 실시하고, 이를 바탕으로 한 모수개혁을 실시해왔다.¹⁰⁾

그중 2004년에 단행된 개혁은 현행 제도의 근본이 되는 내용을 담고 있다. 핵심적인 내용으로는 ①보험료 상한 고정 및 단계적 인상 ②기초연금의 국고부담 2분의 1 항구화 ③유한균형방식(현재의 적립금을 재원화하여 사용하는 방식) 도입, ④거시경제슬라이드 도입 등을 들 수 있다.¹¹⁾ 이러한 개혁이 단행된 배경에는 1999년 연금개혁을 통해 피용자연금의 보수비례부분 지급 개시 연령 인상(65세까지 단계적 조정), 보수비례 부분 급여 수준 5% 인하, 1973년에 도입된 물가슬라이드 정지 등을 결정했음에도 불구하고 2001년에 후생연금 재정이 첫 적자를 기록하게 되면서, 소득대체율 조정이 불가피했기 때문이다. 이에 급여 수준 인하에 대한 국민들의 저항을 의식하면서 도입하게 된 것이 거시경제슬라이드이다.¹²⁾

9) 1961년에 도입된 국민연금은 주로 피용자연금제도의 대상에서 배제되는 자영업자를 포괄하기 위한 것이었다. 그러나 각 직역 간 제도의 분립에 따른 문제들이 지적되면서, 1985년에 국민연금의 대상을 전 국민으로 재설정하면서 기초연금으로 전환하고 (1층), 민간근로자를 포괄하는 후생연금(厚生年金)과 국가공무원 및 지방공무원, 사립학교교직원 등을 포괄하는 공제연금(共済年金)을 2층으로 하는 다층연금체계를 확립했다. 공제연금은 2015년에 단행된 피용자연금제도 일원화에 의해 후생연금으로 통합되면서 폐지되었다.

10) 1985년 이후 연금개정은 1989년, 1994년, 2000년, 2004년, 2019년 등 총 5번 실시되었으며, 지난 2024년 7월 3일에 재정검증 결과가 발표되었다. 1999년이 아닌 2000년에 개정이 이루어진 이유는 보수비례부분(2층)의 급여 수준 대폭 삭감 등이 담긴 연금제도개정안대강안(年金制度改正案大綱案)에 대한 야당의 격렬한 반대에 의해 해당 연도 국회 회기가 마감되면서 의결이 미루어졌기 때문이다(宮武 2001: 18). 국세조사 결과를 바탕으로 보험료율을 조정하는 것을 목적으로 하는 ‘재정재계산(財政再計算)’은 2004년까지 실시되었으며, 이는 거시경제슬라이드의 도입에 의한 보험료 상한 고정제에 따라 ‘재정검증(財政検証)’이라는 명칭으로 변경되었다.

11) 후생연금의 경우, 보험료를 2008년 9월까지 15.35%로 인상한 다음, 매년 9월마다 0.354%씩 인상하여 18.3%에 달하는 2017년 9월에 보험료 수준을 고정하기로 결정하였다. 또한 국민연금 보험료의 경우, 2005년 4월 이후부터 원칙적으로 매년 월액 280엔씩 인상(임금상승률에 연동)하여 그 수준이 1만 6,900엔에 달하는 2017년 4월에 보험료 수준을 고정하기로 하였다.

12) 거시경제슬라이드와 같은 사회보장 삭감 정책은 그 효과가 매우 점진적으로 나타난다는 점에서 일반 시민들의 즉각적인 반발을 불러일으키지 않는다(조영훈 2021: 28). 본 과제를 위해 2024년 5월 13일에 실시한 전문가조사에 응한 가쿠슈인대학(学習院大学) 경제학부 스즈키 와타루(鈴木 梧) 교수는 거시경제슬라이드의 도입에 대해 당시 후생노동성 관료들의 논의 내용과 정책 과정을 근거로 ‘난해한 구조의 정책을 도입한 이유는 국민들의 저항을 회피하면서 급여 삭감이라는 목적을 달성하

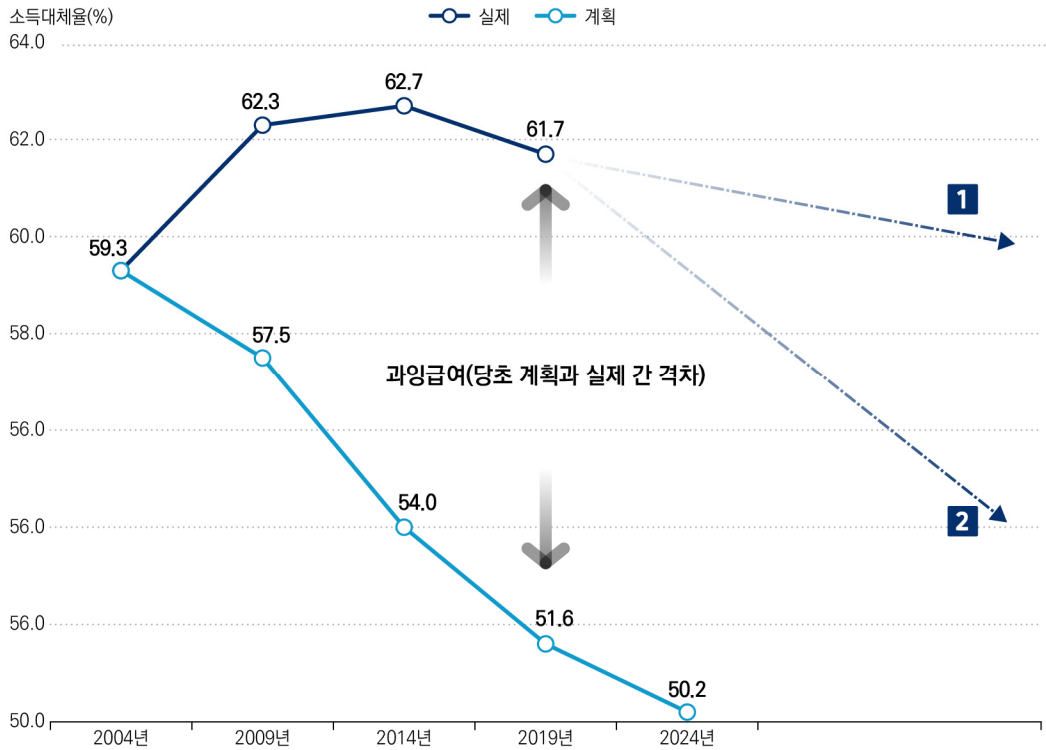
거시경제슬라이드는 미래 세대의 부담이 과중하지 않도록 보험료율의 최종 상한과 소득대체율의 하한선(50%)을 미리 설정하고, 급여 수준을 현세대의 경제력을 고려하여 급여 총액의 규모를 자동적으로 삭감하는 메커니즘이다(小塩ほか 2014: 214). 이는 1990년대에 스웨덴 연금개혁에서 도입된 명목확정기여방식(NDC: Notional Defined Contribution)을 참고하여 고안한 것이다(木下ほか 2017; 타케가와 2005). 이는 위에서 언급한 1973년 연금개혁에서 도입된 물가슬라이드의 구조를 일부 변형한 것이라 평가할 수 있다. 물가슬라이드는 연금급여 인상을 위해서는 법률 개정이 필수였던 종래의 문제를 개선하기 위해 도입된 조치로, 급여 수준을 물가변동에 연동시킴으로써 보장성을 강화하는 것에 목적이 있었다. 반면 거시경제슬라이드는 연금급여의 삭감에 목적을 둔 것이라는 점에서 차이가 있다.

거시경제슬라이드의 구체적인 내용은 이러하다. 급여액의 수준은 물가 및 임금에 연동시키되, 고령화율의 상승분에 해당하는 ‘연동조정율(공적연금 전체 피보험자의 전년 대비 감소율+평균수명 연장에 따른 지급기간의 변화를 반영하는 고정비율(0.3%))’을 공제한다. 예를 들면, 물가가 2% 상승하더라도 연동조정율(0.9%)이 공제되므로 연금은 1.1% 늘게 되며, 실질적으로 연금이 0.9% 줄게 된다(고마무라 2023: 35). 이에 따라 2004년부터 19년에 걸쳐 연금급여액은 매년 0.9%씩 줄어들어, 최종 소득대체율이 50%가 되는 2023년에 거시경제슬라이드의 작동은 종료된다. 일본 정부는 이에 따라 향후 100년간은 50%의 소득대체율과 적립금이 유지될 것이라 공표하고, 이를 ‘100년 안심플랜’이라 부르고 있다.¹³⁾

그러나 이는 매우 낙관적인 해석이다(木村ほか 2017: 68). 거시경제슬라이드에 의한 급여 조정은 지금까지 거의 발동되지 않고 있으며, 그 효과 또한 매우 미미하다(臼杵 2022). 당초 계획에 따르면 거시경제슬라이드는 매년 작동해야 함에도 불구하고, 도입 이후 지금까지 작동한 것은 총 다섯 차례(2015년, 2019년, 2020년, 2023년, 2024년)에 불과하다.

기 위한 것’이라고 해석했다.

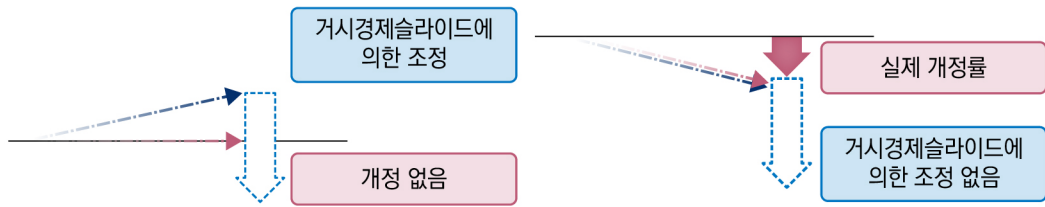
13) 「平成16年改正年金財政フレームと財政検証」후생노동성 홈페이지. (https://www.mhlw.go.jp/stf/nenkin_shikumi_05.html)



[그림 4-11] 거시경제슬라이드에 의한 소득대체율의 추이

출처: 鈴木亘(2023). 「2025年年金改正の課題：2つの国民年金救済案をめぐって」 p. 87.

그 원인으로는 첫째로 경제 상황을 꼽을 수 있다. 2004년 개정 이후 일본 경제는 장기적 디플레이션에 돌입하였다. 아베노믹스의 영향으로 탈디플레이션에 성공한 것처럼 보였으나, 2014년 4월에 실시된 소비세 인상에 따라 경제 상황이 다시 악화되었고, 2019년 10월의 소비세 인상과 2020년 코로나19의 유행으로 악화일로를 걸으면서 거시경제슬라이드는 목적을 달성하지 못했다(鈴木 2023: 89). 이는 본질적으로 정부와 후생노동성이 비난을 회피하기 위하여 낙관적인 경제전망을 전제로 재정검증을 실시한 것에 비롯하는 것이며, 연금 재정의 “분식결산”이라 할 수 있다(鈴木 2023: 88). 둘째는 제도적 요인이다. 거시경제슬라이드는 두 가지 조건을 상정한 특례규정을 마련하고 있었다.



[그림 4-12] 거시경제슬라이드 특례규정(~2017년)

출처: 일본연금기구 홈페이지. (<https://www.nenkin.go.jp/service/jukyu/kyotsu/kaitei/20150401-02.html>).

첫 번째 조건은 임금 및 물가 상승률의 정도가 미미할 경우다. 거시경제슬라이드에 의한 조정의 결과로 연금급여 수준의 명목하한이 유지되지 못할 경우, 거시경제슬라이드는 작동하지 않는다. 두 번째 조건은 임금 및 물가가 하락한 경우, 즉 경제침체기다. 이와 같은 두 가지의 특례조건과 경제 상황이 맞물리면서, 거시경제슬라이드는 기능하지 못했다. 이를 해결하기 위해 일본 정부는 2016년 연금개정을 통해 이월규정을 도입하였다.¹⁴⁾ 그러나 전술한 연금급여 수준의 명목하한 유지 규정, 즉 전년도 대비 명목금액이 더 낮아져서는 안 된다는 제약조건이 있기 때문에 이월규정 발동의 조건 역시 한정적이며, 이월분을 해소할 수 있는 호조건이 갖춰지지 않는 이상 유명무실한 조치가 될 수밖에 없다(權丈 2016; 鈴木 2023).

14) 정식 명칭은 「キャリアオーバー制度(캐리오버 제도)」이다. 이는 디스플레이션 상황에서 거시경제슬라이드가 정지되었을 경우, 해당 연도 삭감분을 그다음 해로 이월시킨 다음 합한 수치의 삭감을 실시할 수 있도록 하는 것이다. 실시 조건은 경기회복기, 즉 임금 및 물가 상승률의 일정 수준 이상의 상승이다.

제3절 **적정 노후소득 보장**

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 국민연금 가입기간의 연장 산입

국민연금 급여가 낮아 실질적인 소득대체율이 정부가 제시하고 있는 명목소득대체율에 미치지 못하는 주요 원인은 국민연금 가입기간이 짧기 때문이다. 실질적인 소득대체율은 명목소득대체율(지급률)과 가입기간의 곱으로 결정되기 때문에, 실질적인 소득대체율을 높이기 위해서는 지급률을 높이거나 가입기간을 늘리는 방식으로 접근할 수 있다.¹⁵⁾ 그러나 국민연금 이외의 노후소득보장체계 구성 정책들을 살펴보면, 국민연금의 명목소득대체율을 높여 적정 노후소득을 보장하는 방식보다는 국민연금과 기초연금, 퇴직연금 등의 조정을 통해 실질적인 소득 보장률을 높이는 것이 바람직하다. 사회보험인 국민연금을 중심으로 노후소득보장체계가 구성되어 있으면서도, 기초연금과 의무가입이 원칙인 퇴직연금이 노후소득보장체계를 구성하고 있는 경우는 드물다.

유럽 주요 국가와 한국의 공적연금 가입 현황을 살펴보면, 한국의 국민연금 가입기간과 지급률이 현저히 낮은 것을 알 수 있다. 한국의 국민연금 가입기간은 17.8년으로, 유럽 8개국 평균인 36.1년의 50% 수준인 것으로 나타났다. 이뿐만 아니라, 공적연금의 지급률이 한국의 경우 44.5%인 것으로 확인되었으나, 비교 대상 유럽 국가들은 대부분 노인 인구 전체가 공적연금을 지급하고 있는 것으로 조사되었다.

15) 소득대체율을 현행대로 40%로 유지하거나 42%를 보장하더라도 자동조정장치를 도입하게 되면 실가입기간을 EU 평균 수준(36년)으로 늘린다 해도 연금급여 수준이 노후최소생활비에 미달하게 되며, 36년을 국민연금에 가입한 후 퇴직하고 받는 연금급여가 노후최소생활비에 미달한다면 그 국민연금은 국민들의 신뢰를 상실할 것이고 그것이야말로 국민연금의 지속 가능성을 저해하는 일이 될 것이라는 견해도 있다.

[표 4-4] 유럽 주요국과 한국의 공적연금 가입 현황 비교: 2019년 기준

지역	국가	준)기여자 비율(%)		기여기간(년)	수급률(%)
		전체 대비	경찰 대비		
북유럽	핀란드	75.2	91.5	34.7	102.2
	스웨덴	100.3	114.8	40.5	109.3
서유럽	프랑스	75.9	97.2	33	102.6
	오스트리아	78.5	97.8	37.3	-
	벨기에	72.3	97.0	37.5	98.6
남유럽	이탈리아	66.8	84.8	36.2	91.8
	스페인	80.7	102.1	38.9	87.7
	포르투갈	83.6	102.6	30.3	98.8
유럽 8개국 평균		79.1	99.7	36.1	99.0
한국		59.1	81.4	17.8(25)	44.5(77.2)

출처: EU The 2021 Ageing Report. 한국은 국민연금공단 통계 및 5차 재정추계 결과. 한국은 2022년 및 2060년 추정치(괄호).

이상에서 살펴본 바와 같이, 한국의 경우 국민연금의 명목소득대체율(지급률)을 높여 적정 노후소득을 보장하기 전에 우선적으로 국민연금 가입기간을 늘리고 국민연금의 혜택을 보는 노인 인구 비중을 높여 제도의 사각지대를 해소하는 정책을 추진할 필요가 있다. 이뿐만 아니라, 소득계층별 가입기간 격차가 커 가입기간을 늘리기보다 지급률을 높이는 방식은 안정된 직장의 장기 재직자에게 유리한 조치가 될 것이라는 견해도 있다(김태일, 2024). 즉, 소득대체율 인상의 효과는 고소득층일수록 높아 공적연금을 통한 적정 노후소득 보장이 필요한 취약계층은 실질적인 지급률 인상의 혜택을 보기 어렵다.

[표 4-5] 유소득수준별 명목소득대체율 인상의 효과: 2021년 기준

소득계층	가입기간(년)	월 연금급여액		차이(만 원)
		40%(현행)	50%	
저소득(2분위)	15.3	25.9	32.3	6.5
중간소득(3분위)	18.9	42.0	52.5	10.5
고소득(5분위)	25.2	98.0	122.5	24.5

출처: 김태일(2024).

이에 따라, 국민연금을 통한 적정 노후소득 보장을 위해 취해야 하는 우선적인 조치는 적극적으로 국민연금 가입기간을 연장하여 산입하는 방식의 각종 크레딧 제도이다.¹⁶⁾ 이를 통해, 국민연금 가입기간을 확대할 수 있기 때문에, 실질적인 소득대체율을 높이는 데 긍정적인 영향을 미친다. 구체적으로, 군 복무 크레딧, 출산·양육 크레딧, 실업 크레딧을 확대하고, 저소득 자영업자에 대한 보험료 지원 정책을 확충할 필요가 있다. 이뿐만 아니라, 국민연금 가입 연령을 65세까지 상향하는 방안에 대해서도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

대부분의 연금 선진국에서는 연금 사각지대를 해소하기 위해 다양한 크레딧 제도를 활용하고 있다. 해외에서는 한국보다 훨씬 더 폭넓은 사회적 기여 행위를 크레딧 제도 안에서 인정하고 있다. 스웨덴의 경우 양육 크레딧, 의무봉사 크레딧, 학업 크레딧, 장애 크레딧 제도를 운영하고 있다. 양육 크레딧이나 의무봉사 크레딧(군 복무 등 국가를 위한 의무봉사 기간을 인정)은 한국의 크레딧 제도와 유사하지만, 학업 크레딧과 장애 크레딧 제도는 다소 생소하다. 학업 크레딧은 장학금을 받으며 공부하는 학생을 위한 연금 크레딧 제도로, 공부로 인해 발생할 수 있는 소득의 상실이나 감소에 대해 보상하기 위해 도입된 제도다. 장애 크레딧은 장애연금을 받는 기간을 연금 가입기간으로 인정해주는 제도다. 독일에서는 자녀 양육 기간, 군 복무 기간, 질병급여 또는 상해급여 수급 기간, 실업급여 수급 기간, 간병인의 돌봄 기간 등을 연금 가입기간으로 인정해주는 크레딧 제도를 운영하고 있다. 프랑스 역시 자녀 양육 기간, 다양한 소득보장급여 수급 기간, 실업급여 수급 기간, 돌봄 기간 등을 인정하고 있다.

16) 크레딧이나 저소득 가입자의 가입 지원은 소득보장론자나 재정안정론자 모두 찬성하는 것이지만 이들 조치로 늘릴 수 있는 가입기간은 법정 최대 가입기간을 초과할 수 없다는 점에 유의할 필요가 있다. 예컨대, OECD 기준으로 한국의 국민연금의 소득대체율은 31.2%인데(평균임금가입자 기준) 이는 38년 가입을 가정한 것으로 OECD의 계산법에 의하면 국민연금에 대해 최대 가입기간을 가정한 것이다(OECD는 22세 입직을 가정하므로 국민연금에 59세까지 가입하면 최대 38년을 가입하게 됨). 즉, 이미 최대 가입기간을 가정한 계산된 국민연금의 소득대체율이 31.2%인 것이고 이것이 OECD 평균 42.3%에 크게 미달하는 것이다. 그런데 5차 재정계산에서 2060년대 이후에도 국민연금의 실가입기간은 평균 26년 내지 27년으로 전망되었는데, 이 실가입기간을 적용하여 OECD 기준으로 소득대체율을 계산해보면 국민연금의 실제 소득대체율은 24% 정도에 불과하다. 크레딧을 강화하고 저소득자 가입 지원을 강화하여 실가입기간을 늘려도 그 최대치는 38년인 것이다. 따라서 실가입기간을 아무리 늘려도 OECD가 이미 최대 가입기간을 가정한 31.2%를 넘지 못하는 상황이 벌어진다. 크레딧이나 저소득자 가입 지원이 중요하고 여기에 노력을 경주해야 한다는 것에는 아무도 반대하지 않는다. 다만, 크레딧과 저소득자 가입 지원 등에 의한 실가입기간 연장이 마치 소득대체율 인상과 대체관계에 있는 것처럼 주장하는 것은 사실 왜곡이라는 점에 주의해야 한다. 양자는 대체관계가 아니며 보완관계여서 소득대체율 인상과 사각지대 해소는 병행되어야 한다.

2 기초연금의 역할 재정립

OECD는 그림과 같이 다층적 노후소득보장체계를 구축하여 고령화에 따른 인구구조 변화에 대응할 필요가 있음을 강조하고 있다. 한국은 기초연금, 국민연금, 퇴직연금, 개인연금을 모두 갖춘 국가에 해당하나, 기본보장과 그 이상의 소득 보장 수준이 노후생활을 유지하는 데 충분하지 못하다는 비판을 받고 있다. 이에 따라, 저소득층에 대해서는 기초연금과 국민연금의 조합을 통하여, 중산층 이상의 소득계층에 대해서는 국민연금과 퇴직연금의 조합을 통하여 노후소득보장체계를 통한 보장 수준을 높여나갈 필요가 있다.

[표 4-6] OECD 회원국의 연금체계

유형	공적연금		사적연금	
가입 조건	의무가입(혹은 자동가입)			자발적 가입
목적	기본보장	기본보장 이상의 소득 보장		
해당 연금	기초연금 (0층)	국민연금 (1층)	퇴직연금 (2층)	개인연금 (3층)

기초연금의 성격에 대해서는 제도 도입 시부터 다양한 논쟁이 있어왔다. 기초연금을 사회부조로 볼 것인가 사회수당으로 볼 것인가가 기초연금 성격 논쟁의 핵심이라 할 수 있는데, 당초 정부는 기초연금의 대상을 노인 인구의 70%로 설정하고 소득기준을 적용하는 방안을 채택하였다. 즉, 대상자 규모를 정한 뒤에 소득기준을 결정하는 방식으로 제도가 운영되기 시작한 것이다. 이에 따라, 노인 인구의 대다수라 할 수 있는 70%에게 일정한 급여가 지급된다는 점에서는 사회수당으로 볼 수 있지 않겠느냐는 견해와 대상자의 규모가 상당히 넓기는 하지만 소득기준을 바탕으로 대상자를 선정한다는 점에서는 사회부조적 특성을 지녔다고 볼 수 있다는 의견이 제기되었다.

한편, 2024년 기준 기초연금 수급 기준소득은 노인 단독가구의 경우 월 213만 원, 부부가구의 경우 월 341만 원이다. 다른 수급 기준을 살펴보면, 대도시 거주 노인부부가 공시지가 7억 원 집을 소유하고 7,000만 원의 통장 잔고를 보유하고 있으며 월 300

만 원의 근로소득이 있어도 기초연금 수급이 가능한 상황이다. 따라서 기초연금이 저소득 노인을 위한 사회부조의 기능을 수행하는 제도라고 보는 데는 한계가 있다고 할 수 있다.

기초연금의 성격을 사회부조로 규정할지 사회수당으로 규정할지에 대해서는 좀 더 체계적인 이론적 논의가 필요할 수 있겠으나, 현실적으로 국민연금 급여가 절대적으로 부족한 상황에서는 기초연금을 최대한 광범위한 노인 인구를 대상으로 집행함으로써 노인 빈곤 문제를 해소하는 데 긍정적인 효과를 거둘 수 있다. 그러나 국민연금이 제도 성숙기에 접어들면서, 국민연금 수급률이 높아지는 상황이 전개된다면 중산층 이상은 국민연금과 퇴직연금의 조합을 통해 노후소득을 보장받도록 하고, 저소득층 중심으로 기초연금제도를 운영하여 노인 빈곤 문제를 해소하는 데 기여할 수 있도록 노후소득보장체계를 재구조화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

기초연금의 목적은 노인의 빈곤을 완화하기 위해 일정 수준의 생계를 보장하는 것이다. 따라서 현행 노인 인구의 70%를 대상으로 하는 자격요건보다는 일정 소득 이하 노인을 대상으로 좀 더 두터운 소득보장체제로 운영되도록 할 필요가 있다. 하지만 한국의 노인 빈곤 현실을 고려했을 때 급격한 제도 개편보다는 중장기적인 시계에서 점진적으로 제도의 성격을 변경하는 과정이 요청된다. 이 과정에서 일반적인 빈곤선에 해당하는 OECD 빈곤선 기준인 중위소득 50% 등을 자격요건으로 설정하기보다는 어떠한 기준이 노인 인구의 최저 소득 보장에 적합한가에 대한 다각적인 검토가 필요하다.¹⁷⁾

이와 관련하여, 영국에서는 연금위원회(Pension Commission)의 소득대체율이 적용되고 있기는 하지만, 실질적으로 적정한 노후소득을 보장받기 위해서는 어느 정도 수준의 급여가 지급될 필요가 있는가에 대한 대안적인 논의가 진행되었다. 영국 연금 및 평생 저축 협회(The UK Pensions and Lifetime Savings Association; PLSA)는 은퇴 후 필요한 생활비에 대한 정보를 제공하기 위해 은퇴 생활 수준을 최소, 중간, 편안함의 세 가지로 구분한 기준을 발표하였다.

17) 현재 국민연금의 월평균 급여액이 약 65만 원인데 기초연금의 기준연금액이 약 33만 원으로 이는 국민연금에 10년 이상 가입해야 받을 수 있는 금액이어서 기여방식의 국민연금과 무기여방식의 기초연금 간 급여 수준의 형평성이 높지 않은 상태이다. 이러한 상황에서는 기초연금의 급여액을 높이기도 어려울뿐더러 기초연금의 수급 범위를 하위 30~40%로 낮추고 대신 이들의 기초연금액을 높이는 것도 어렵다는 견해도 있다. 왜냐하면 저소득층일수록 국민연금의 급여액도 더 낮아서 자칫 기초연금 급여액을 높일 경우 기여방식의 국민연금으로부터 받는 연금액이 기초연금보다 낮아질 수 있기 때문이다. 이는 국민연금에 대한 신뢰를 훼손할뿐더러 기초연금과 국민연금의 관계를 합리적으로 설정하는 데에도 큰 어려움을 주게 된다.

이 기준은 은퇴를 준비하는 개인에게 중요한 정보를 제공하는데, 특히 은퇴를 위해 저축할 때 가장 큰 고민 중 하나인 예상 생활비를 구체적으로 제시해준다. 세 가지 생활 수준과 그에 따른 생활비를 제시함으로써, 현재의 저축이 원하는 생활 수준을 충분히 유지할 수 있을지 예측하는 데 도움이 된다. 이 정보는 개인뿐만 아니라 연금 상품을 제공하는 기관에도 적극적인 은퇴 계획의 필요성을 강조하는 유용한 자료로 활용된다. 다만, PLSA의 은퇴 생활 기준은 해당 연도의 구매력을 기준으로 산정되며, 거시경제적 변화에 따라 달라질 수 있다는 점을 고려해야 한다.

이뿐만 아니라, 기존의 전 국민 대상 공공부조인 기초생활보장제도와와의 역할을 어떻게 설정할 것인지에 대해서도 사회적인 논의가 필요하다. 즉, 최저 소득 보장을 목표로 하는 기초연금을 노인을 대상으로 하는 범주형 사회부조로 운영하고 노인이 아닌 빈곤 인구에 대한 사회부조로 기초생활보장제도를 운영할지, 아니면 기초생활보장급여 수급 노인에 대해서는 사회부조의 보충성의 원리에 입각하여 기초연금 수급액을 감액하는 방식이 적절할지에 대한 깊이 있는 검토가 필요한 것이다.

영국은 공공부조에 해당하는 유니버설 크레딧 제도를 노령연금 수급자에 대하여는 연금 크레딧 제도로 전환하는 동시에 다양한 지원 프로그램에 접근할 수 있도록 노후소득보장체계를 구성하여, 빈곤 노인에 대한 사회보장체계를 갖추고 있다. 연금 크레딧(Pension Credit)은 낮은 연금 소득을 받는 사람들에게 소득을 보충해주는 제도로, a) 보장 크레딧(guarantee credit)과 b) 저축 크레딧(savings credit)으로 구성된다. 정해진 연금 수급 연령에 도달하면, 개인은 유니버설 크레딧(Universal Credit)을 받을 자격은 없지만, 연금 크레딧을 받을 자격이 주어진다. 자산이 1만 파운드 미만인 경우, 자격을 갖춘 독신자는 주당 218.15파운드, 부부는 332.95파운드의 추가 소득을 받을 수 있으며, 자산이 1만 파운드를 초과하면 500파운드당 1파운드씩 줄어드는 금액을 받게 된다. 이 자산에는 저축 및 투자가 포함된다(DWP, 2024). 2023년 2월 기준, 약 140만 명이 연금 크레딧을 수령 중이며, 이 중 3분의 2는 여성이다(DWP, 2023). 같은 보고서에 따르면, 연금 수급 연령 증가와 신연금제도(nSP) 도입으로 인해 연금 크레딧 수급자 수가 감소했으나, 최근 몇 년 동안은 안정세를 보인 것으로 추정된다.

연금 크레딧 자격을 갖춘 사람들은 a) 주택 수당(housing benefit), b) 생활비 지원금(cost of living payments), c) 주택 모기지 이자 지원 및 TV 라이선스, 에너지 비

용 할인과 같은 다양한 생활비 할인 혜택을 받을 수 있는 다른 사회적 지원 프로그램에 접근할 수 있다(UK Pension Credit).

3 퇴직연금의 소득 보장 기능 강화

퇴직연금은 퇴직하는 근로자의 노후소득 보장을 위해 기업이 퇴직금을 금융기관에 적립하고, 근로자가 퇴직할 때 연금 또는 일시금으로 지급하는 법정 퇴직급여제도이다. 고용주는 근로자의 계속근로기간 1년에 대하여 30일분 이상의 평균임금을 퇴직금으로 퇴직근로자에게 지급할 수 있는 제도를 설정해야 한다. 국민연금 보험료로 적립되는 금액이 급여의 18%라는 점(근로자 9%, 고용주 9%)을 감안하면, 1년에 1개월분의 임금을 퇴직연금에 투입하도록 규정하고 있기 때문에 퇴직연금으로 적립되는 금액은 급여의 8.3% 수준에 해당한다. 따라서 퇴직연금으로 조성되는 재원의 규모가 상당한 수준임을 알 수 있다.

퇴직연금은 크게 세 가지로 구분된다. 확정급여(Defined Benefit; DB)형과 확정기여(Defined Contribution; DC)형, 그리고 근로자가 스스로 관리하는 개인형 퇴직연금(IRP)으로 나누어 볼 수 있다.

확정급여형은 퇴직 시점에 목돈을 지급받는 전통적인 방식으로, 퇴직연금 액수가 정해져 있어 확정급여형이라 부른다. 근로자가 받을 퇴직급여액(benefit)이 정해진 금액으로 확정(defined)되고, 기업의 부담금(적립금, contribution)이 적립금 운용 결과에 따라 변동되는 퇴직연금제도이다. 만약 투자가 잘된다면 회사가 돈을 더 적게 줘도 되므로 이득이 된다. 물론 반대의 경우라면 모자란 만큼 회사가 돈을 더 줘야 한다.

확정기여형은 일정 금액을 꾸준히 연금계좌에 지급받는 방식이다. 회사가 개인의 퇴직연금에 기여하는 금액이 정해져 있지만, 이것을 어떻게 운용할지는 개인의 몫이라 확정기여형이라 부른다. 회사가 내는 부담금(contribution)이 사전에 정해져(defined) 있고, 근로자가 받는 퇴직급여(benefit)가 운용 수익에 따라 달라지는 퇴직연금제도인 것이다. 회사의 부담금이 정해져 있으므로 회사는 이 금액을 입금하면 근로자에 대한 퇴직금 지급 의무를 다하게 된다. 이렇게 납입된 부담금(contribution)은 근로자 개인

이 직접 운용관리하게 된다. 회사가 준 부담금을 직원(근로자) 스스로 원하는 투자상품으로 운용할 수 있으며, 수익이 발생하면 직원의 퇴직금에 더해지게 된다. 따라서 퇴직금은 본인이 낸 수익에 따라 달라질 수 있다. DC형은 직원 본인이 추가 부담금을 납입하는 것이 가능하다. 직원은 사업주가 납입한 부담금과 직원 본인의 의사로 추가 납입한 금액을 기반으로 운용한 수익을 최종 퇴직급여로 지급받게 된다.

IRP는 퇴직연금 서비스를 제공하는 금융기관이면 어디서든 가입할 수 있다. 퇴직자는 IRP를 통해 퇴직금을 펀드, ETF와 같은 실적 배당 상품이나 예금이나 저축보험과 같은 원리금 보장 상품 등에 투자할 수 있다. 이때 실적 배당 상품은 확정기여형(DC형) 퇴직연금과 동일하게 주식 등 위험자산에 70%까지만 투자할 수 있기 때문에 비교적 안정적인 투자가 가능하다. 또한, 퇴직연금 전용 상품이므로 일반 펀드에 비해 수수료 부담도 적다.

퇴직연금의 적립 규모는 2005년 제도 도입 후 1년이 경과한 2006년에는 1조 원, 2016년에는 174조 원, 2023년에는 382.4조 원으로 급격하게 증가해왔으며, 10년 뒤에는 1,000조 원에 달할 것으로 전망되고 있다. 전술한 바와 같이 국민연금 보험료율은 급여의 9%, 퇴직연금 보험료율은 8.33%에 해당하지만, 국민연금은 월 소득 617만 원이라는 소득상한선이 있는 반면 퇴직연금은 이러한 제약이 없어서, 월소득 900만원인 사람을 예로 들면 실제 국민연금 보험료율은 6.2% 수준으로 퇴직연금 보험료율보다 낮아진다. 그럼에도 불구하고 퇴직연금의 수익률은 국민연금의 수익률을 고려했을 때 지속적으로 낮은 수치를 보이고 있다. 2023년 기준 국민연금의 수익률은 13.59%인 데 비하여, 퇴직연금의 수익률은 5.26%에 불과한 것으로 나타났다. 최근 5년 동안의 연평균 수익률은 국민연금은 7.63%, 퇴직연금은 2.35%인 것으로 확인되었다.

이처럼 퇴직연금의 수익률이 낮은 이유는 퇴직연금에 가입한 개인과 이를 운용하는 사업자 간 정보 비대칭 등에 의한 것으로 판단된다. 퇴직연금의 수익률을 연평균 2%로 가정하면, 2017년 말 150조 원이었던 적립금이 2023년 말(적립금 382.4조 원)까지 7년간 매년 7%의 수익률을 냈다면, 2024년 초 약 69조 원이 더 축적되었을 것이라고 추정할 수 있다.

외국에서는 다양한 방식으로 퇴직연금의 수익률을 높여 노후소득보장체계를 강화하기 위해 노력하고 있다. 스웨덴은 공공의 중개조직인 연금청에서 단일 디폴트 옵션으로

퇴직연금을 운영하여 다른 상품보다 높은 수익률을 내고 있다. 네덜란드는 국민연금처럼 기금운용본부가 집합적으로 퇴직연금제도를 운영하고 있으며, 호주는 복수의 공공 및 민간 중개조직을 통해 엄선된 디폴트 옵션으로 퇴직연금제도를 운영하도록 하고 있다.

이처럼 퇴직연금의 수익률이 낮기 때문에 2023년 기준 퇴직연금 수급자 중 연금 선택자는 10.4%에 불과(적립금 평균 1억 4,000만 원)한 것으로 나타났다. 연금 선택자의 대부분이 종신연금을 선택하지 않은 것으로 확인되었다. 퇴직연금이 연금으로 기능하기 위해서는 수익률을 높일 필요가 있다. 이에 대하여, 김태일(2024)은 국민연금공단이 퇴직연금 사업자로 참여하도록 하는 등 국가가 책임성을 가지고 퇴직연금이 노후소득 보장을 위한 연금으로 실질적인 정책효과를 발휘할 수 있도록 다양한 정책적 개입 방안을 모색할 필요가 있다고 강조하였다.¹⁸⁾

18) 퇴직연금이나 개인연금이 노후소득 보장 역할을 적절히 할 가능성에 대해 좀 더 면밀한 검토가 필요하다는 입장도 있다. 통계청의 연금통계에 의하면, 2022년 현재 65세 이상 인구 중 퇴직연금 수급률은 0.2%에 불과하며 개인연금 수급률은 4.2%에 그친다. 게다가 퇴직연금의 낮은 수익률 개선을 위해 국민연금공단을 퇴직연금 사업자에 참여시키는 방안에는 보험사 측에서 강하게 반대하고 있다. 퇴직연금이 다층체계의 일원으로 자리 잡아야 한다는 점에 반대하는 사람은 없지만, 수급률이 0.2%밖에 안 되는 제도를 놓고서 이것이 수급률이 48%(2022년 기준)인 국민연금과 단기간 내에 동등한 혹은 그에 버금가는 역할을 할 것이라고 가정하는 것이 얼마나 현실성이 있는 것인지를 신중하게 판단해야 한다는 것이다.

제4절 노동시장 참여 활성화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 노인 인구의 노동시장 참여 활성화의 필요성

노인의 노동시장 참여 활성화가 국가 재정 건전성을 확보하는 데 긍정적인 역할을 할 수 있다는 견해가 제시되고 있다. 고령사회로 접어들면서 노인 인구의 비율이 증가하고 있으며, 이에 따라 연금 및 복지 지출이 확대되고 있다. 노인의 경제적 활동을 촉진함으로써 이들의 소득을 증가시키고, 세수 기반을 강화하는 것은 국가 재정의 지속가능성을 높이는 데 중요한 역할을 한다. 특히, 노동시장에 적극 참여하는 노인은 자립적인 경제 생활을 영위할 수 있으며, 이는 장기적으로 재정 부담을 경감시키는 효과를 가져온다.

첫째, 노인의 노동시장 참여는 사회적 비용을 줄이는 효과가 있다. 고령자들이 일을 통해 경제활동을 하게 되면, 노인복지와 관련된 정부 지출이 감소할 수 있다. 이는 연금 수급액의 증가를 억제하고, 의료비 및 사회복지 비용을 절감하는 데 기여한다. 노인이 노동시장에서 활동할 경우, 사회적 안전망에 대한 의존도가 줄어들어 국가 재정에 긍정적인 영향을 미친다.

둘째, 노인의 경제적 기여는 국가 세수 확대에 보탬이 된다. 노동시장에서 활동하는 노인은 소득세 및 소비세 등의 세금을 납부하게 된다. 이는 국가 재정 수입의 증가로 이어지며, 다른 세출 항목의 재원을 마련하는 데 도움이 된다. 세금 수입이 증가하면 국가가 국민에게 제공할 수 있는 서비스와 복지의 수준도 향상될 수 있다.

셋째, 노인의 노동시장 활성화는 인력 부족 문제 해결에도 기여한다. 인구 고령화가 심화되면 일부 산업에서 인력 부족 문제가 발생할 수 있다. 노인이 노동시장에 참여함으로써 이러한 인력 부족 문제를 완화할 수 있으며, 기업의 생산성을 높이고 경제 성장에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 이는 국가의 경제적 안정성을 높이는 데 기여하며, 결과적으로 재정 건전성을 강화하는 효과를 가져온다.

전술한 이유들뿐만 아니라, 국민연금의 지속가능성을 높이기 위해 보험료 납입기간을

연장하는 등의 조치가 취해진다면 노인의 노동시장 참여를 활성화하여 사회보장제도에 기반하여 노후소득이 보장되기 전까지는 자력으로 생계유지에 필요한 소득을 올릴 수 있도록 할 필요가 있다.

이처럼 다양한 측면에서 노인의 노동시장 참여 활성화의 정책 효과에 대한 논의가 이루어지고 있으나, 실제로 노인의 노동시장 참여 활성화가 국가 재정에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 분석은 드물다. 본 연구에서는 노인의 노동시장 참여를 전체 일자리에 서 노인이 종사하는 일자리가 차지하는 비중과 노동시장에 참여하고 있는 노인의 임금 수준이 국가 재정에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 이를 통하여, 노인 노동시장 참여의 양적·질적 확대가 재정적자 및 채무, 조세수입, 고령자 대상 사회지출 등 국가의 재정적 지속가능성에 어떠한 영향을 미치는가를 파악하고자 한다.

2 분석 방법

가. 자료원

본 연구에서는 OECD 38개 국가 대상 최대 확보 기간 기준 2000년 이후부터 2022년까지(변수별 데이터 확보 기간 차이 존재)의 일반정부채무(General government debt), 일반정부적자(General government deficit), 수입통계(Revenue statistics), 공공사회지출(SOCX: The OECD Social Expenditure database)¹⁹⁾ 자료 등을 수집하여 패널자료를 구축하였다. 각 국가의 기본 인구통계학적 현황(노인부양비, 합계출산율), 경제적 현황(실업률) 데이터 역시 통제변수로 활용하였다.

패널자료를 구성하는 주요 자료 및 변수 목록은 다음 [표 4-7]과 같다.

첫째, 본 연구를 위한 주된 독립변수는 ‘노인일자리점유율’ 및 ‘시니어 상대적 임금수준’이다. ‘노인일자리점유율’은 각국의 전체 고용인구 중 65세 이상 고용인구가 차지하는 비율(%)을 의미한다. 즉, 15~64세 근로가능인구와 65세 이상 노인 인구가 일자리를 어떻게 세어(share)하는가를 보여주는 지표이다. 또한, ‘시니어 상대적 임금수준’은 25~54세 ‘프라임(prime)’ 집단과 55~64세 ‘시니어(senior)’ 집단 간 임금격차를 프

19) 정부단위 지출과 사회보험급여를 포함한 일반재정 및 민간지출의 일부를 포함하는 포괄적 통계이다.

라임 집단임금 대비 비율(%)로 나타낸 것이다. 즉 프라임 집단 대비 시니어의 상대적 임금수준을 보여주는 지표이다.

둘째, 종속변수는 재정지속가능성을 나타내는 정부부채, 정부재정적자, 조세수입, 고령자 대상 사회지출 등으로 구성된다.

셋째, 통제변수는 인구통계학적 요인으로 노인부양비와 합계출산율을, 경제학적 요인으로 실업률을 포함한다.

[표 4-7] 분석 활용 주요 변수

구분	정의	자료 수집 기간(연도)
[독립변수] 노인일자리점유율 및 노인일자리 상대적 임금수준		
노인일자리 및 임금	65세 이상 노인일자리점유율 (Composition_Share of employment, % of GDP) : 전체 고용인구 중 65세 이상 고용인구 비율	독립변수에 따라 상이
	시니어 상대적 임금수준 (wage gap by age, Senior over Prime-age(mean or median) = 100*(A-B)/A, % of prime-age employees wage A: 25~54세 정규근로임금(full time, prime-age employees wage) B: 55~64세 정규근로임금(full time, senior-age employees wage)	
[종속변수] 재정지속가능성		
재정적자 및 채무	재정적자(deficits, % of GDP)	1) 노인일자리 셰어: 2000~ 2022
	정부채무(debt, % of GDP)	
조세수입	총 조세수입(tax revenue, tax to GDP ratio, % of GDP)	2) 시니어 상대적 임금수준: 2010~ 2022
	소득세 및 자본이득세 (Taxes on income profits and capital gains, % of GDP)	
	사회보장기여금(Social security contributions, % of GDP)	
	급여 및 인력과세(Taxes on payroll and workforce, % of GDP)	
	자산세(Taxes on property, % of GDP)	
고령 대상 사회지출	재화 및 서비스세(Taxes on goods and services, % of GDP)	
	고령자 대상 사회지출(old-age, cash & in-kind, % of GDP)	
[통제변수]		
인구통계학적 요인	노인부양비(%) : 생산연령인구(15~64세) 100명에 대한 고령(65세 이상) 인구의 비 합계출산율(Children/woman)	
	경제적 요인	

자료: OECD Database(<https://data-explorer.oecd.org>) 기반 추출 분석 대상 주요 변수 저자 작성.

나. 분석모형: 시스템 GMM 동태적 패널분석

본 연구는 OECD 국가 단위의 국제비교가 가능한 DB를 활용하여 연구 목적에 맞게 변수를 결합한 양적 패널자료를 이용하여, 국가 단위 분석을 실시한다. 국가 단위에서 각 변수들 간 내생성(endogeneity)을 통제하고 전기 종속변수의 영향으로 인한 경로의 존적 효과를 통제하기 위해 시스템 GMM(System Generalized Method of Moments) 분석 방법을 적용한다.

우선, OECD 국가들이 직면하는 저출산, 고령화 등 환경변화와 함께 노인일자리점유율, 시니어 상대적 임금수준 등 주요 독립변수의 추이 변화(time-series)를 살펴본다. 또한, 주요 독립변수 요인과 종속변수 요인들, 즉 정부재정적자 및 정부부채 현황, 재원조달 및 고령자 대상 사회지출 배분 등과의 관계 추이를 이원플롯을 통해 살펴본다. 나아가 독립변수와 종속변수 간 동태적 관계를 시스템 GMM으로 분석한다.

본 연구의 분석은 크게 다음 두 파트로 구성된다.

첫째, OECD 국가들의 노인일자리점유율이 재정지속가능성에 어떠한 영향을 미치는가를 분석한다. 이때, 재정지속가능성은 재정적자 및 정부채무, 조세수입, 고령자 대상 사회지출 등에 미치는 영향을 각기 분석하여 종합 판단할 수 있다.

둘째, OECD 국가들의 시니어 일자리 상대적 임금수준이 재정지속가능성에 어떠한 영향을 미치는가를 분석한다. 앞서와 마찬가지로 프라임 대비 시니어의 임금격차가 크거나 작을 때 재정지속가능성의 변화 추이를 재정적자 및 정부채무, 조세수입, 고령층(old age) 대상 사회지출 등 다각적 측면에서 살펴보도록 한다. 조세수입은 재원조달과 관련되며, 세수(tax revenue)를 구성하는 정부 재원조달 유형별, 다시 말해 주요 세부수입원(사회보장기여금, 소득·이윤 및 자본소득세, 급여 및 인력과세, 재산세, 재화 및 용역세) 등이 각각 GDP에서 차지하는 비율(% of GDP) 증감에 미치는 영향을 살펴보는 것이다. 또한, 고령층 대상 사회지출의 경우 연금, 조기 퇴직연금, 노인을 위한 가사도우미와 레지덴셜 서비스 등을 포함한다(OECD, 2019).

패널 GMM 모형은 설명변수가 내생적인 동적 패널 모형(dynamic panel model)에서 많이 사용한다. 종속변수의 1기 시차(lag) 변수가 설명변수에 포함되어 있는 경우로 식 (1)과 같다.

$$\text{식 (1)} \quad y_{it} = \alpha + \gamma y_{it-1} + \beta_1 x_{it} + u_i + e_{it}$$

이 같은 동적 패널 모형에서 y_{it-1} 은 내생적 설명변수가 되며 설명변수가 내생적인 경우 OLS 추정량은 일치추정량이 될 수 없으므로 적절한 도구변수를 이용하거나 GMM 추정량을 이용한다(민인식·최필선, 2012: 92).

전통적인 고정효과 모형이나 차분 GMM(Difference GMM)은 패널 데이터의 고유한 문제, 특히 내생성이나 상관관계가 있는 오차항 문제를 해결하지 못할 수 있는 반면, 시스템 GMM에서는 레벨(level) 방정식과 차분 데이터를 활용한 적률 방정식(moments equations)을 동시에 사용하여 추정계수를 얻는다. 즉 원래 수준의 레벨(level) 데이터와 1차 차분 데이터를 모두 활용해 보다 정확한 추정을 수행하여, 차분 GMM이 가질 수 있는 도구변수의 약점을 보완할 수 있는 방식이다.

3 노인일자리점유율이 재정지속가능성에 미치는 영향

가. 저출생·고령화 시대, 노인일자리점유율과 재정지속가능성 추이

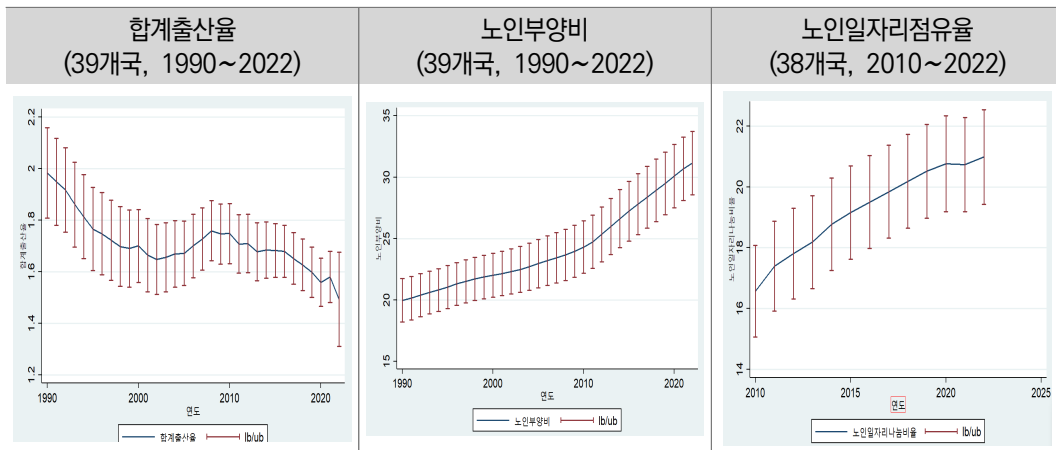
저출산은 OECD 국가 데이터에서 합계출산율(total fertility rates)에 대한 분석으로 추이를 확인할 수 있다. 합계출산율은 여성 한 명당 출산 아동 수(children per woman)로 측정된다(OECD, 2022). 2020년 기준 OECD 평균 합계출산율은 1.59인 반면 한국은 0.84로 OECD 국가 중 출산율 최하위권, 저출산 국가에 속한다. [그림 4-13]은 합계출산율의 추이를 보여주며 특히 2010년대 이후 급격한 하락세를 보인다.

고령화 추세는 노인부양비(Old-age dependency ratio)로 추정 가능하며 이는 20~64세 근로연령인구 대비 65세 이상 노령인구 비율로서 [그림 4-13]은 OECD 국가들의 고령화 추세에 따른 노인부양비 증가 추세를 보여준다. 연금 수혜자 수가 점차 급속히 증가할 것으로 추정된다. 2022년 기준 OECD 평균 노인부양비는 32.4%이고 한국은 26.2%로 OECD 평균보다 낮으나 한국의 급속한 고령화 추이 속도로 인해 시간이 지날수록 2030년 이후 한국의 노인부양비는 매우 가파르게 증가하여 2050년 78.8%로

OECD 국가 평균(52.7%)을 훨씬 상회할 것으로 추정된다.

노인일자리점유율(Share of employment)은 전체 취업 인구 집단 중에서 65세 이상 취업 노인이 차지하는 비중을 의미한다. 이는 노인 인구 중 취업자 비중(%)을 의미하는 노인 고용률과는 구분되며, 각국 전체 고용률 구성(composition)을 보여준다. 즉, 15~64세 근로연령집단과 65세 이상 노인집단 간 고용세어 비중을 알 수 있다.

예컨대, 2022년 OECD 국가 38개국 대상 노인일자리점유율은 약 21%, 15~64세 근로연령인구 일자리세어율은 79%(= 100-21)에 해당한다. 이하, [그림 4-13]에서 2010년부터 2022년 기간 동안 OECD 38개국의 노인일자리세어율을 확인할 수 있으며, 지속적으로 상승하는 추이를 보인다. 실제 분석 대상 자료 기준으로 2010년 평균 16.571%에서 2022년 20.988%로 지속적인 상승세를 보여준다.

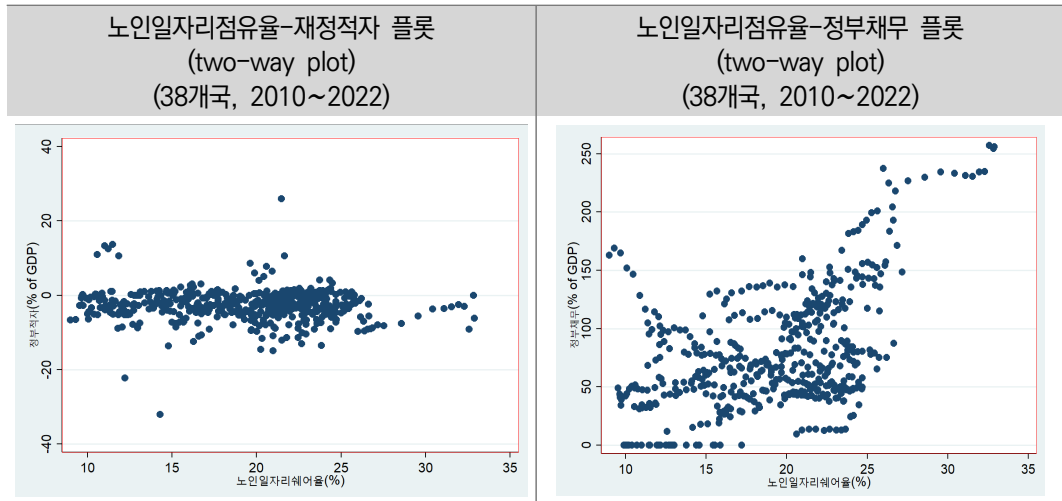


자료: 패널구축 원자료 분석.

[그림 4-13] 저출생·고령화, 노인일자리점유율의 추세 분석

나. 노인일자리점유율이 정부채무 및 재정적자에 미치는 영향

본 파트에서는 노인일자리점유율이 정부채무 및 재정적자에 미치는 영향을 분석하기로 한다. 우선 [그림 4-14]는 2010~2022년 분석 대상 기간 중 OECD 38개국을 대상으로 노인일자리점유율과 재정지속가능성 간 관계에 대한 추이를 분석한 그래프이다.



자료: 패널구축 원자료 분석.

[그림 4-14] 노인일자리점유율과 재정지속가능성 관계 추세 분석

[표 4-8]은 노인일자리점유율이 재정적자에 미치는 동태적 영향을 시스템 GMM을 이용해 분석한 결과이다. 분석 결과, 노인일자리점유율과 정부 재정적자는 정(+)의 관계를 보인다. 즉, 노인일자리점유율이 1% 증가 시 정부재정적자율은 약 0.173% 증가하는 경향을 보인다. 이는 정부가 노인일자리점유율 증가를 위해 정부투자나 노인층 대상 사회지출을 늘리는 속도가 총 세수증대 속도보다 높았을 가능성과 그에 기인한 패턴으로 추정해볼 수 있다.

반면 분석 대상 기간인 2010년부터 2022년 기간 동안 노인일자리점유율과 정부채무 간은 부(-)의 관계에 있고 노인일자리점유율 1% 증가 시 정부채무가 약 1.429% 둔화되는 추세를 보이고 있다. 이는 노인일자리점유율 증가로 노인 소득 및 재산에 대한 세원 확보 가능성이 높아지면서 정부의 추가 차입 등 채무 증가 속도를 완화하는 데 기여하였기 때문일 것으로 추정된다.

[표 4-8] 노인일자리점유율이 재정적자에 미치는 동태적 영향(OECD 38개국 대상, 2010~2022)

	정부적자(deficit)		정부부채(debt)	
	coef. (s.e)		coef. (s.e)	
	Panel GMM	95% CI	Panel GMM	95% CI
(t-1기) lagged 종속변수	0.788***(.026)	0.737 to 0.839	0.476(0.109)	-0.166 to 0.262
노인일자리점유율	0.173***(.066)	0.044 to 0.302	-1.429*(0.856)	-0.299 to 0.227
노인부양비	-0.102(.076)	-0.252 to 0.046	2.158*(1.213)	-0.221 to 4.536
합계출산율	-0.032(0.078)	-0.185 to 0.122	-1.825(1.195)	-4.166 to 0.517
실업률	0.103***(.017)	0.070 to 0.136	-0.960(0.659)	-2.251 to 0.332
상수항	0.575**(.0239)	0.106 to 1.044	-0.379(2.436)	-5.153 to 4.395
Wald chi2(5)	1108.66		262.82	
Prob > chi2	0.000		0.000	
N(obs)	38(458)		38(458)	

주: 1) 정부수입, 정부재정적자, 정부채무 측정 단위: ln(% of GDP), 모든 독립변수와 종속변수는 로그변환됨.
개별 패널그룹별 계수는 생략.

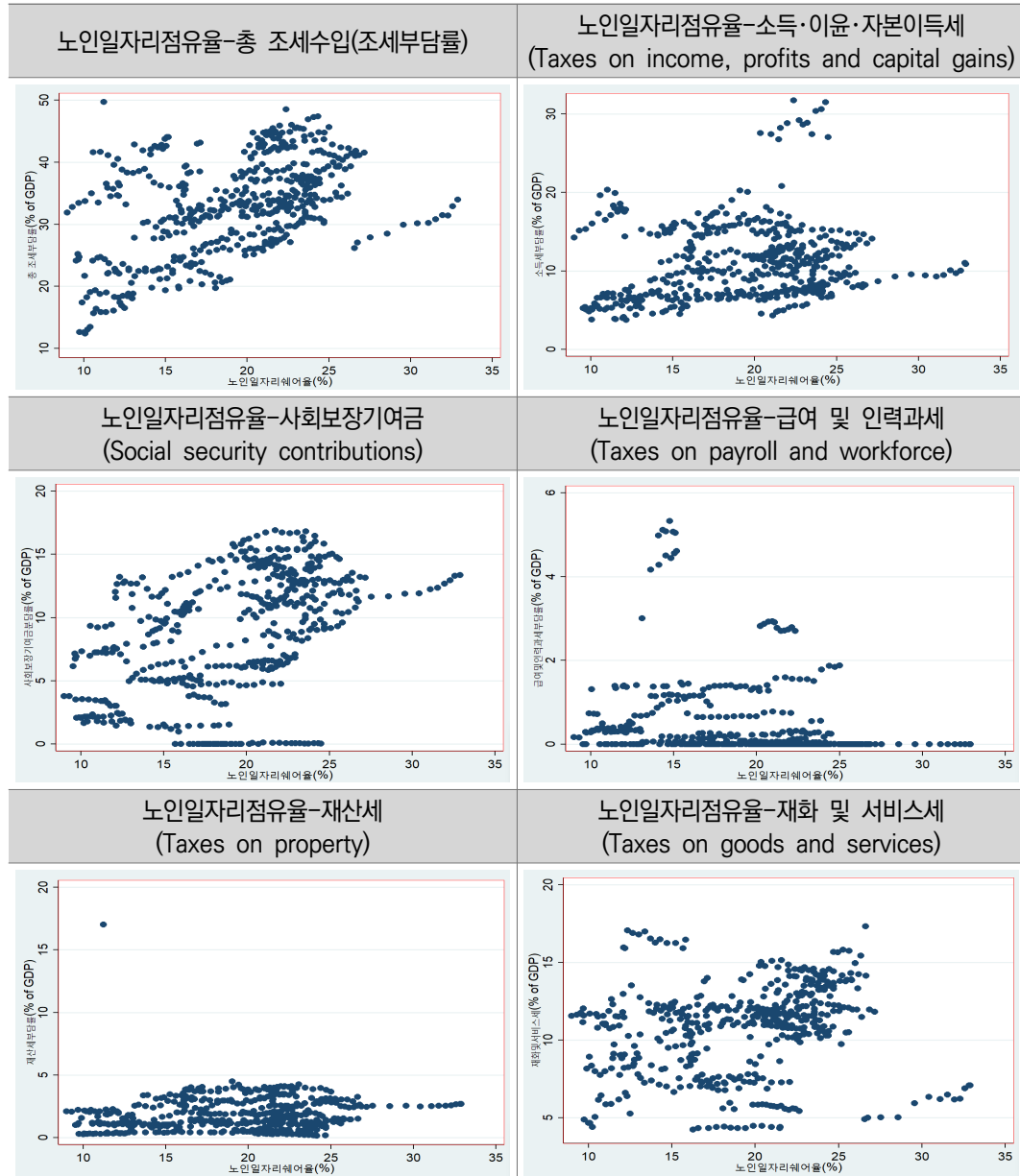
2) N은 패널그룹 수, obs는 관측개체 수.

3) *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

다. 노인일자리세어가 정부 재원조달(국민조세부담률)에 미치는 영향

정부의 사회정책 재원조달 원천은 조세수입(tax revenue)이며, 이는 동시에 GDP에서 차지하는 비중(tax to GDP ratio, % of GDP)으로 표현 시 국민의 조세부담률을 의미한다. 즉, 전체 조세수입은 정부가 조세를 통해 걷는 부분으로 정부가 경제자원을 통제하는 정도를 의미하기도 한다. 본 연구에서는 2010년부터 2022년 기간 동안 노인일자리점유율이 국제 조세 분류체계 등을 기준으로 한 주요 조세수입원에 미치는 영향을 분석한다. 이는 OECD 데이터에서 제공하는 자료를 토대로 구축된 패널 원자료를 사용하여 추이를 분석해볼 수 있다. 우선, 분석 대상 기간 중 노인일자리점유율과 정부 조세수입을 구성하는 주요 세원들, 즉 사회보장기여금(social security contributions), 재화 및 용역세(taxes on goods and services), 소득·이윤·자본이득세(taxes on income profits and capital gains), 급여 및 인력과세(taxes on payroll and

workforce) 등과의 관계 변화 추이를 살펴보면 다음 [그림 4-15]와 같다.



자료: 패널구축 원자료 분석.

[그림 4-15] 노인일자리점유율과 조세수입(조세부담률) 관계 추세 분석(38개국, 2010~2022)

[표 4-9] 노인일자리점유율이 조세수입(조세부담률)에 미치는 동태적 영향(2010~2022, OECD 38개국 대상): 시스템 GMM 분석

	총 조세수입	소득·이윤·자본이득세	사회보장기여금	급여 및 인력과세	재산세	재화 및 서비스세
	coef. (s.e)	coef. (s.e)	coef. (s.e)	coef. (s.e)	coef. (s.e)	coef. (s.e)
	Panel GMM	Panel GMM	Panel GMM	Panel GMM	Panel GMM	Panel GMM
(t-1기) lagged 종속변수	0.690*** (0.032)	0.878*** (0.027)	0.995*** (0.007)	0.920*** (0.022)	0.450*** (0.035)	0.780*** (0.025)
노인일자리점유율	0.036 (0.031)	0.116** (0.054)	0.045 (0.050)	-0.750*** (0.181)	0.288** (0.122)	0.041 (0.031)
노인부양비	0.109*** (0.037)	-0.045 (0.052)	-0.017 (0.052)	0.748*** (0.199)	-0.420*** (0.159)	0.014 (0.038)
합계출산율	0.024 (0.029)	-0.042 (0.050)	0.091* (0.051)	0.083 (0.148)	-0.519*** (0.154)	0.102*** (0.034)
실업률	0.023*** (0.008)	-0.026* (0.014)	0.009 (0.013)	0.034 (0.043)	0.093** (0.038)	0.036*** (0.009)
상수항	0.575** (0.239)	0.174 (0.159)	-0.128 (0.152)	-0.472 (0.484)	0.794 (0.493)	0.231** (0.110)
Wald chi2(5)	1109.99	1653.34	21967.77	2734.33	245.99	1235.40
Prob > chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
N(obs)	38(458)					

주: 1) 총 조세수입 및 주요 세원 측정 단위: ln(% of GDP), 모든 독립변수와 종속변수는 로그변환됨. 개별 패널그룹별 계수는 생략.

2) N은 패널그룹 수, obs는 관측개체 수.

3) *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

[표 4-9]는 노인일자리점유율이 조세수입(조세부담률)에 미치는 동태적 영향을 분석한 결과이다. 분석 결과, 노인일자리점유율은 총 조세수입에는 유의미한 영향을 미치지 못한다. 그러나 주요 세원별 세부 분석 결과 유의미한 영향을 살펴보면, 노인일자리점유율이 높아지면 소득세, 재산세가 증가하고 급여 및 인력과세는 감소하는 경향을 보임을 발견할 수 있다. 즉 각국의 전기 노인일자리점유율이나 기타 외생적 인구통계학적, 경제적 요인을 통제한 상태에서, 노인일자리점유율이 1% 증가하면 소득·이윤 및 자본이득세가 약 0.116% 증가하고 재산세는 약 0.288% 증가하는 반면, 급여 및 인력과세는 0.75% 감소한다.

라. 노인일자리점유율이 고령자 대상 사회지출에 미치는 영향

앞서 정부 재원조달 측면을 살펴보았다면 본 파트에서는 노인일자리점유율이 고령자 대상 사회지출에 미치는 영향을 살펴본다.

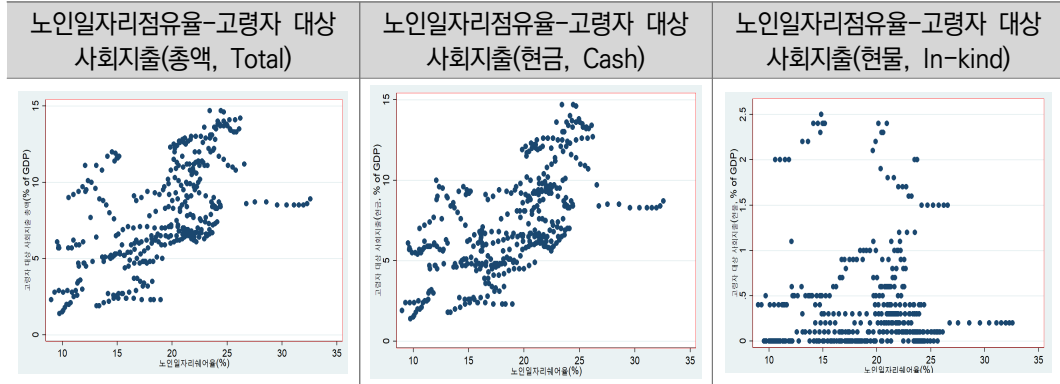
사회지출(social expenditure)은 현금급여(cash benefits), 직접적 재화나 서비스 등 현물 제공(direct in-kind provision of goods and services) 그리고 세금면제(tax breaks with social purposes) 등으로 구성된다. 이때 현금급여는 주로 저소득 가구, 고령층, 장애인, 질병자, 실업자, 청년층을 대상으로 제공된다. 동 지표는 GDP의 %(a percentage of GDP or USD per capita)로 측정될 수 있다(OECD, 2022c)

[그림 4-16]은 노인일자리점유율과 고령층(old age) 대상 사회지출, 즉 연금, 조기 퇴직연금, 노인을 위한 가사도우미와 레지덴셜 서비스 등(OECD, 2019)과의 관계 추세를 보여준다.

[표 4-10]은 OECD 38개국 대상 2010년부터 2022년까지 기간 동안 노인일자리점유율이 고령자 대상 사회지출에 미치는 동태적 영향을 시스템 GMM을 이용하여 분석한 결과이다.

분석 결과, 노인일자리점유율은 총 사회지출 증가에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며 그 주된 요인은 현금급여성 사회지출 증가에 기인한다. 고령자 대상 현물급여성 사회지출의 증가에는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 노인일자리점유율이 1% 증가 시, 총 사회지출은 약 0.054%, 현금급여성 고령자 대상 사회지출은

약 0.061% 증가하는 것으로 나타났다. 이 외에도 노인부양비 증가 또는 실업률 증가를 총 사회지출을 증가시키는 것으로 나타났다.



자료: 패널구축 원자료 분석.

[그림 4-16] 노인일자리점유율과 고령자 대상 사회지출 관계 추세 분석(OECD 38개국, 2010~2022)

[표 4-10] 노인일자리점유율이 고령자 대상 사회지출에 미치는 동태적 영향(OECD 38개국 대상, 2010~2022): 시스템 GMM 분석

	총 사회지출	고령자 대상 사회지출(현금)	고령자 대상 사회지출(현물)
	coef. (s.e)	coef. (s.e)	coef. (s.e)
	Panel GMM	Panel GMM	Panel GMM
(t-1기) lagged 종속변수	0.901*** (0.024)	0.891*** (0.023)	0.759*** (0.038)
노인일자리점유율	0.054*** (0.016)	0.061* (0.034)	0.075 (0.164)
노인부양비	0.028** (0.013)	-0.062 (0.042)	0.201 (0.260)
합계출산율	-0.241 (0.179)	-0.121*** (0.034)	0.097 (0.167)
실업률	0.036** (0.010)	0.025** (0.010)	-0.011 (0.054)
상수항	0.668 (0.503)	0.249*** (0.096)	-1.150 (0.819)
Wald chi2(5)	3785.28	4480.74	428.12
Prob > chi2	0.000	0.000	0.000
N(obs)	38(392)	38(392)	26(266)

주: 1) 고령자 대상 사회지출(전체, 현금, 현물) 측정 단위: ln(% of GDP), 모든 독립변수와 종속변수는 로그변환됨. 개별 패널그룹별 계수는 생략.

2) N은 패널그룹 수, obs는 관측개체 수; 현물급여의 경우 관측개체 결측치 등으로 26개국만 분석.

3) *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

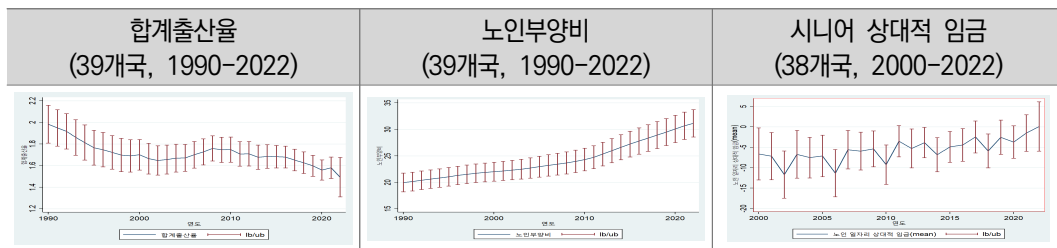
4 노인의 상대적 임금수준이 재정지속가능성에 미치는 영향

가. 저출생·고령화 시대, 시니어 상대적 임금수준과 재정지속가능성 추이

시니어 상대적 임금수준은 OECD Data에서 제공하는 ‘연령별 임금격차(Wage gap by age, senior over prime-age)’ 지표를 통해 추정할 수 있다.

OECD 데이터셋(dataset)의 ‘연령별 임금격차’는 25~54세 주된 풀타임 근로연령집단(이하, ‘프라임’ prime) 소득과 55~64세(이하, ‘시니어’ senior) 풀타임 연령집단 소득의 차이를 풀타임 근로연령집단 임금 대비 비율(% of prime-age employees wage)로 정의한다. 이 값이 음수(양수)이면 시니어는 프라임 연령집단보다 X% 더 많은(적은) 임금을 버는 것으로 해석된다²⁰⁾.

이하 [그림 4-17]은 2000년부터 2022년 기간 동안 OECD 38개국의 노인일자리 평균임금과 주 근로연령대 평균임금과의 상대적 격차 추이를 보여주며, 주기적으로 상승과 하락이 반복되는 추이를 확인할 수 있다. 실제 분석 대상 자료 기준으로 2000년 -6.624% 2010년 -9.253% 2020년 -3.705% 2022년 0.100%로 변화하였는데, 이는 2000년대 초반에는 시니어 집단 임금수준이 프라임 집단 임금수준 대비 약 6.6% 더 높았고 2010년에는 약 9.25% 더 높았으나 2020년대 이후에는 상대적 임금수준이 낮아지면서 2022년에는 프라임 임금수준이 시니어 집단보다 약 0.1% 더 많은 것을 의미한다.



자료: 패널구축 원자료 분석.

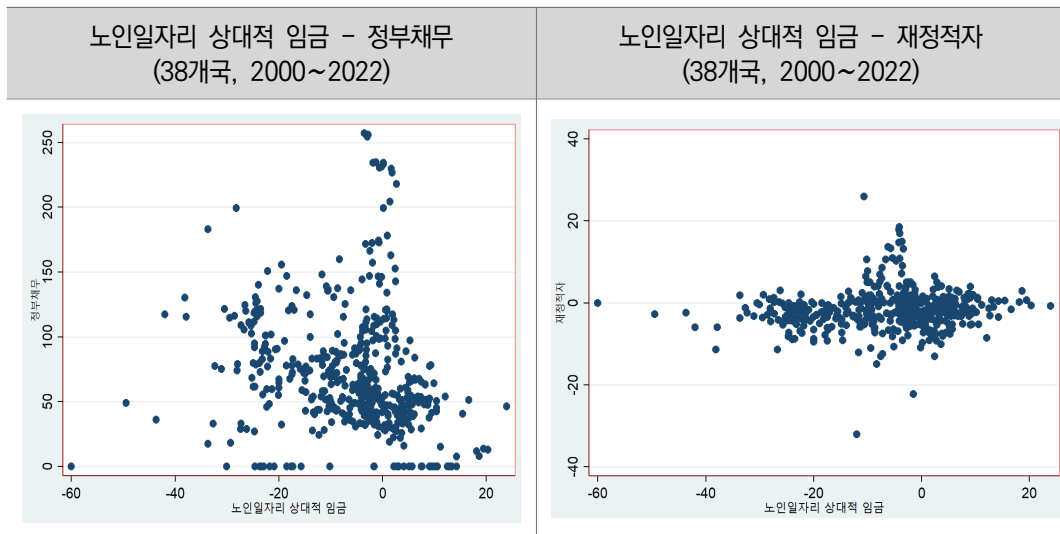
[그림 4-17] 저출생·고령화, 시니어 상대적 임금의 추세 분석

20) OECD 데이터 익스플로러 지표정의 참고(검색일: 2024.08.20.)

([https://data-explorer.oecd.org/vis?df\[ds\]=DisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_EARNINGS%40AGE_WAGE_GAP&df\[ag\]=OECD.ELS.SAE&df\[vs\]=1.0&dq=.S_PA_WP....MEAN._T&pd=2000%2C&to\[TIME_PERIOD\]=false&ly\[cl\]=TIME_PERIOD&ly\[rw\]=REF_AREA&vw=tb](https://data-explorer.oecd.org/vis?df[ds]=DisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_EARNINGS%40AGE_WAGE_GAP&df[ag]=OECD.ELS.SAE&df[vs]=1.0&dq=.S_PA_WP....MEAN._T&pd=2000%2C&to[TIME_PERIOD]=false&ly[cl]=TIME_PERIOD&ly[rw]=REF_AREA&vw=tb))

나. 시니어 상대적 임금수준이 정부채무 및 재정적자에 미치는 영향

본 파트에서는 노인일자리 상대적 임금수준이 정부채무 및 재정적자에 미치는 영향을 분석하기로 한다. 우선 [그림 4-18]은 2000~2022년 분석 대상 기간 중 OECD 38개국을 대상으로 노인일자리 상대적 임금수준과 재정지속가능성 간 관계에 대한 추이를 분석한 그래프이다.



자료: 패널구축 원자료 분석.

[그림 4-18] 시니어 상대적 임금수준과 재정지속가능성 관계 추세 분석: 이원플롯(two-way plot)

[표 4-11] 시니어 상대적 임금수준이 재정적자에 미치는 동태적 영향(OECD 38개국 대상, 2000~2022년)

	재정적자(deficit)		정부부채(debt)	
	coef. (s.e)		coef. (s.e)	
	Panel GMM	95% CI	Panel GMM	95% CI
(t-1기) lagged 종속변수	0.607***(0.034)	0.540 to 0.673	0.906***(0.030)	0.848 to 0.964
노인일자리 상대적 임금(연령별 임금격차)	-0.014(0.025)	-0.064 to 0.036	0.153(0.096)	-0.034 to 0.341
노인부양비	-0.090**(0.038)	-0.165 to 0.015	0.273(0.171)	-0.064 to 0.609
합계출산율	-1.833**(0.819)	-3.438 to -0.229	-3.650(3.029)	-9.587 to 2.285
실업률	-0.442*** (0.074)	-0.587 to -0.296	0.814*** (0.224)	0.375 to 1.254
상수항	7.641(2.155)	3.418 to 11.864	2.926(7.686)	-12.138 to 17.990
Wald chi2(5)	563.51		2519.51	
Prob > chi2	0.000		0.000	
N(obs)	38(494)		38(494)	

주: 1) N은 패널그룹 수, obs는 관측개체 수, 개별 패널그룹별 계수는 생략.

2) *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

시니어 상대적 임금수준은 정부 재정적자나 정부채무에는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 시니어 집단의 프라임 집단 대비 상대적 임금수준은 임금의 충분성 유지 등 고용의 질 확보 과정과 밀접한 관련이 있으나, 정부재정적자나 공공부채 규모 증감에 직접적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이후 분석에서 재원조달(조세부담률)이나 고령자 대상 사회지출 측면에는 어떠한 영향을 미치는지를 추가적으로 살펴보도록 한다.

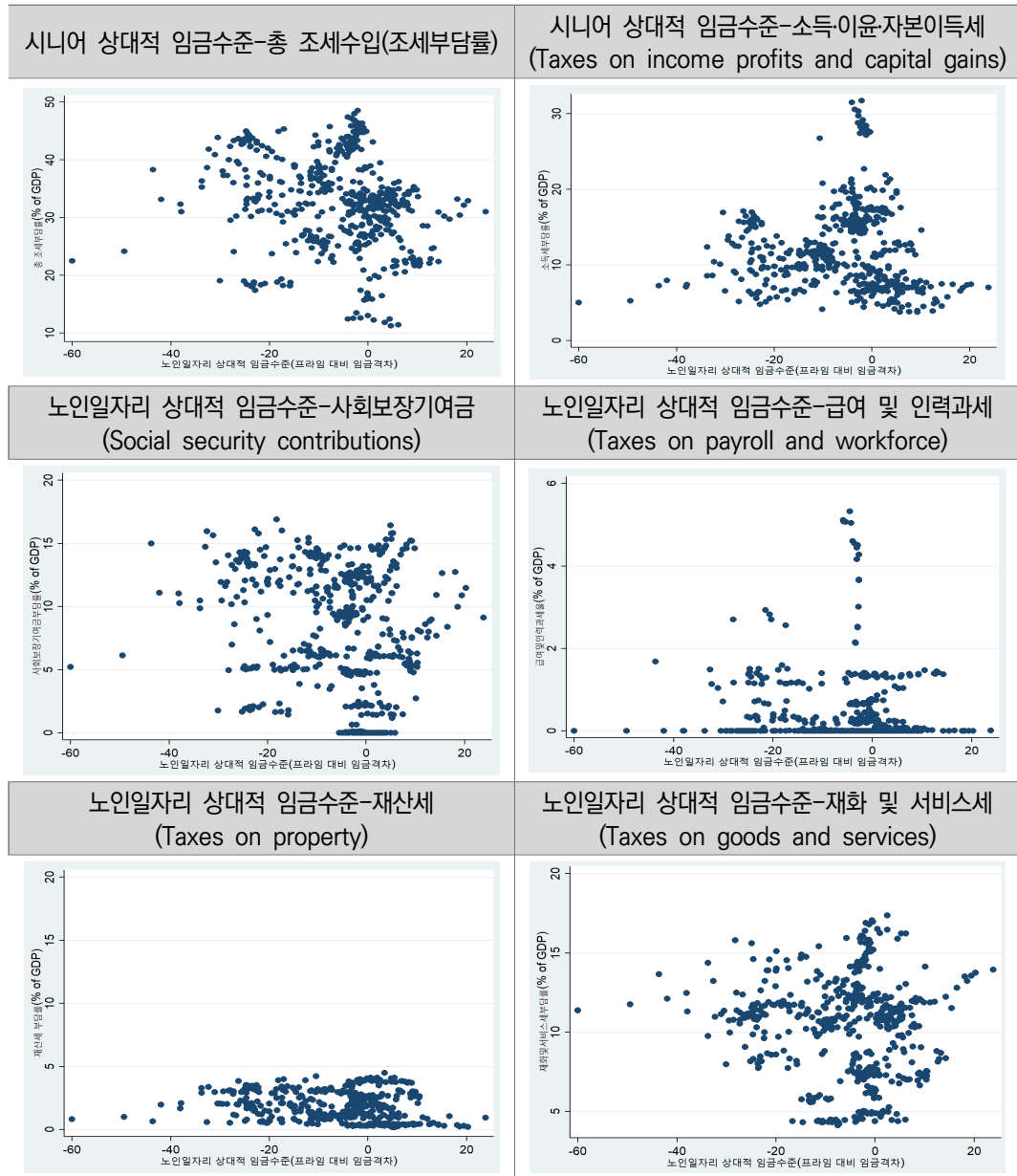
기타 유의미한 결과를 보면, 노인부양비 증가는 재정적자에 부(-)의 영향을 미치는 부분이 주목되며 이는 고령화가 진전된 국가일수록 재정적자 감축을 위한 연금개혁 등 다각적 조치를 취해온 결과에 기인했을 가능성이 높다고 추정할 수 있다. 또한, 합계출산율은 재정적자에 부(-)의 영향을 미치며 저출산 기조에 따라 이에 대한 정부의 출산장려정책 등 대응책으로 재정적자가 확대되어왔을 가능성을 보여준다. 한편, 실업률은 재

정적자에 부(-)의 영향을 미치나 정부부채에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 실업률이 높아지는 시기에 정부는 재정적자를 감축하고 적극적 노동시장 정책을 확대했을 가능성과 함께, 실업정책 대응 과정에서 정부부채 증대를 통한 경기 제고 노력 추세가 유의미하였음을 추정해볼 수 있다.

다. 시니어 상대적 임금수준이 재원조달(국민조세부담률)에 미치는 영향

본 파트에서는 2000년부터 2022년 기간 동안 노인일자리 상대적 임금수준이 국제 조세 분류체계 등을 기준으로 한 주요 조세수입원에 미치는 영향을 분석하도록 한다. 이는 OECD 데이터에서 제공하는 자료를 토대로 구축된 패널 원자료를 사용하여 추이를 분석해볼 수 있다.

우선, 분석 대상 기간 중 노인일자리 상대적 임금수준이 정부 주요 조세수입을 구성하는 각 세원들, 즉 사회보장기여금(social security contributions), 재화 및 용역세(taxes on goods and services), 소득·이윤·자본이득세(taxes on income profits and capital gains), 급여 및 인력과세(taxes on payroll and workforce) 등과의 관계 변화 추이를 살펴보면 다음과 같다.



자료: 패널구축 원자료 분석.

[그림 4-19] 시니어 상대적 임금수준과 조세수입(조세부담률) 관계 추세 분석(OECD 38개국, 2000~2022년)

[표 4-12] 시니어 상대적 임금수준이 조세수입(조세부담률)에 미치는 동태적 영향(OECD 국가 대상, 2000~2022): 시스템 GMM 분석
유의미한 결과 중심(총 조세수입, 소득·이윤·자본이득세, 급여 및 인력과세)

	총 조세		소득·이윤·자본이득세 (자본이득세 포함)		급여 및 인력과세	
	모델1(Mean)	모델2(Median)	모델1(Mean)	모델2(Median)	모델1(Mean)	모델2(Median)
	coef. (s.e)	coef. (s.e)	coef. (s.e)	coef. (s.e)	coef. (s.e)	coef. (s.e)
	Panel GMM	Panel GMM	Panel GMM	Panel GMM	Panel GMM	Panel GMM
(t-1기) lagged 종속변수	0.906***(0.017)	0.891***(0.020)	0.945***(0.015)	0.938***(0.022)	1.002***(0.011)	0.973***(0.013)
시니어 상대적 임금수준 (연령별 임금격차)	-0.020**(0.010)	-0.037***(0.011)	-0.022**(0.009)	-0.031***(0.011)	0.002(0.001)	0.002***(0.001)
노인부양비	0.062***(0.013)	0.071***(0.016)	0.034***(0.011)	0.044***(0.014)	0.004*(0.003)	0.004***(0.001)
합계출산율	-0.600**(0.267)	-0.485(0.313)	-1.046***(0.256)	-0.886***(0.293)	0.106**(0.047)	0.044**(0.020)
실업률	0.011(0.025)	0.018(0.027)	-0.059***(0.022)	-0.072***(0.025)	0.006(0.004)	0.006***(0.002)
상수항	2.402***(0.855)	2.386***(0.968)	1.904***(0.658)	1.600***(0.753)	-0.324***(0.132)	-0.197****(0.058)
Wald chi2(5)	3665.73	3231.18	4243.07	3586.20	11889.21	5570.08
Prob > chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
N(obs)	38(494)	34(402)	38(494)	34(402)	38(494)	34(402)

주: 1) N은 패널그룹 수, obs는 관측개체 수, 개별 패널그룹별 계수는 생략; 시니어 상대적 임금수준을 평균으로 측정한 경우 모델1, 중위값으로 측정한 경우 모델2로 함. 모델1은 38개국 대상, 모델2는 결측치로 34개국만 분석 가능.

2) 주요 세입원 중 사회보장기여금, 재산세, 채화 및 서비스세 관련 분석 결과에서 시니어 상대적 임금수준(연령별 임금격차)의 유의미한 영향이 발견되지 않았으며, 분석 결과 생략.

3) *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

분석 대상 기간 중 모델1, 2 모두에서 시니어 평균(중위값) 임금이 프라임 연령대 임금보다 낮을 때(즉 연령별 임금격차 값이 +일 때), 총 조세부담률이 유의미하게 감소하는 경향을 보인다. 이는 시니어 상대적 임금수준이 프라임 연령대 대비 높아질수록 총 조세부담률, 정부 입장에서는 총 조세수입이 늘어나는 경향이 있음을 의미한다.

소득·이윤 및 자본이득세의 경우도 마찬가지로 분석 대상 기간 중 모델1, 2 모두에서 노인일자리 평균 또는 중위값 임금이 프라임 연령대 임금보다 낮을 때(즉 연령별 임금격차 값이 +일 때) 해당 세수가 유의미하게 감소하는 경향을 보인다.

한편, 급여 및 인력과세의 경우 모델2, 즉 중위값 기준 임금수준으로 측정 시에만 유의미한 결과가 도출되었으며, 분석 대상 기간 중 노인일자리 중위값 임금이 프라임 연령대 임금보다 낮을 때(즉 연령별 임금격차 값이 +일 때), 급여 및 인력과세 부담률이 미약하지만 유의미하게 증가하는 경향을 보인다.

종합하면, 2000년 이후 2022년까지 OECD 국가들에서 노인일자리 상대적 임금수준을 프라임 연령대 대비 높게(낮게) 유지한 국가일수록, 정부 총세입과 소득세 기반 재원 확보가 증가(감소)하는 추이를 보이는 반면, 고용주로부터의 급여 및 인력과세를 통한 재정 확보가 감소(증가)하는 추세를 보인다고 할 수 있다. 즉 시니어 상대적 임금수준을 어떻게 유지하느냐는 정부 세원 조달 방식의 구조와 재정 확보 가능성에 영향을 미칠 수 있다.

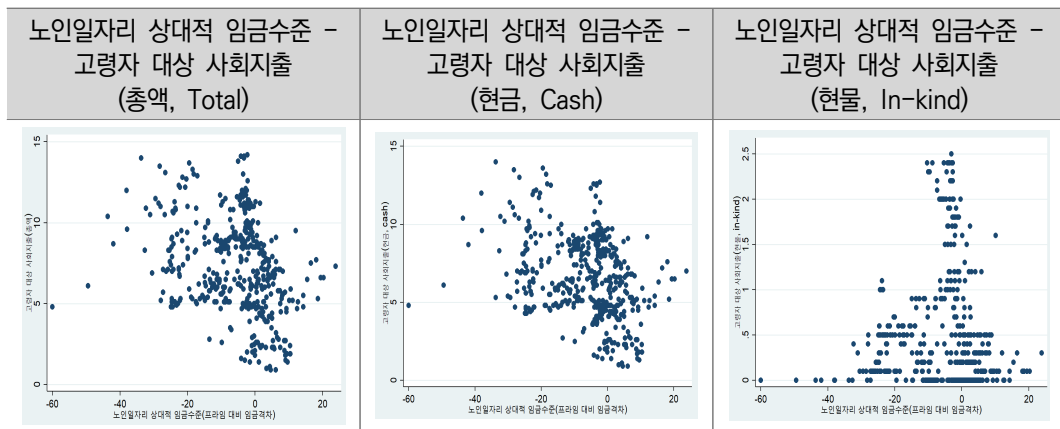
라. 시니어 상대적 임금수준이 고령자 대상 사회지출에 미치는 영향

앞서 정부 재원조달 측면을 살펴보았다면 본 파트에서는 시니어 상대적 임금수준이 고령자 대상 사회지출에 미치는 영향을 살펴본다. 사회지출(social expenditure)은 현금급여(cash benefits), 직접적 재화나 서비스 등 현물 제공(direct in-kind provision of goods and services) 그리고 세금면제(tax breaks with social purposes) 등으로 구성된다.

[그림 4-20]은 시니어 상대적 임금수준과 고령층(old age) 대상 사회지출, 즉 연금, 조기 퇴직연금, 노인을 위한 가사도우미와 레지덴셜 서비스 등(OECD, 2019)과의 관계 추세를 보여준다. [표 4-13]은 OECD 38개국(현물급여는 35개국) 대상 2000년부터

2022년까지 기간 동안 시니어 상대적 임금수준이 고령자 대상 사회지출에 미치는 동태적 영향을 시스템 GMM을 이용하여 분석한 결과이다.

분석 결과, 시니어 상대적 임금수준은 총 사회지출 증가에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이 외에 실업률 증가는 총 사회지출과 현금급여형 사회지출을 증가시키는 것으로 나타났다.



자료: 패널구축 원자료 분석.

[그림 4-20] 시니어 상대적 임금수준과 고령자 대상 사회지출 관계 추세 분석(OECD 국가 대상, 2000~2022)

[표 4-13] 시니어 상대적 임금수준(평균)이 고령자 대상 사회지출에 미치는 동태적 영향(OECD 국가 대상, 2000~2022년)

	총 사회지출	고령자 대상 사회지출(현금)	고령자 대상 사회지출(현물)
	coef. (s.e)	coef. (s.e)	coef. (s.e)
(t-1기) lagged 종속변수	0.952***(0.019)	0.947***(0.018)	0.916***(0.017)
노인일자리 상대적 임금수준(연령별 임금격차)	-0.004(0.004)	-0.003(0.003)	-0.001(0.001)
노인부양비	0.007(0.006)	0.009*(0.005)	-0.0004(0.002)
합계출산율	-0.081(0.129)	-0.069(0.005)	-0.054(0.041)
실업률	0.018*(0.010)	0.019***(0.010)	-0.004(0.004)
상수항	0.239(0.322)	0.152(0.244)	0.178(0.106)
Wald chi2(5)	5759.25	8125.36	2982.22
Prob > chi2	0.000	0.000	0.000
N(obs)	38(462)	38(462)	35(426)

주: 1) N은 패널그룹 수, obs는 관측개체 수, 개별 패널그룹별 계수는 생략; 현금 분야는 OECD 38개국 대상인 반면, 현물 분야는 결측치 존재로 35개국만 분석 대상으로 함.

2) 노인일자리 상대적 임금수준을 중위값으로 측정한 경우에도 고령자 대상 사회지출(전체, 현금, 현물)에 미치는 영향은 유의미하지 않게 나타났으며 분석 결과 생략.

3) *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

5 소결

지금까지 OECD 국가들을 대상으로 한 패널분석을 통해 분석된 결과를 요약해보도록 한다. OECD 국가들은 2010년대 이후 2022년까지 저출산, 고령화 추세 속에서 노인일자리점유율에 있어서 다양한 전략을 사용하고 있으나 기본적으로 노인일자리점유율 증가는 소득세, 재산세 증가에 기여하고 동시에 고령자 대상 사회지출 증가(특히 현금급여)에 영향을 미친다.

즉, 노인일자리점유율을 통해 고령자 대상 사회지출의 주된 수혜 대상이 되는 노인이 동시에 조세부담자로서 정부 세원 확보에 기여하는 대상이 될 수 있음을 추정할 수 있다. 노인일자리 기여에 기반한 사회정책 수혜자로서 노인의 위상을 높이고 정부의 재정지속가능성에도 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 정부수입과 정부지출의 동시적 영향을

받는 정부재정적자는 노인일자리점유율 증가에도 여전히 늘어나는 경향을 보이는데 이는 세입 대비 지출 증가 속도가 빠르기 때문일 것으로 추정된다. 그러나 노인일자리점유율 증가 시 정부채무가 감소하는 경향을 보이는 부분은 추가차입이 감소하거나 기존 채무를 상환하고 있음을 의미할 수 있으며 재정 건전성 확보에 긍정적이다.

또한, OECD 국가들은 2000년대 이후 2022년까지 프라임 집단 대비 시니어 상대적 임금수준이 높을수록 총 조세수입, 특히 소득·이윤 및 자본이득세가 증가하는 경향을 보이는 한편 사회지출은 유의미한 변화를 보이지 않는다. 시니어 집단의 프라임 집단 대비 상대적 임금수준은 임금의 충분성 유지 등 고용의 질 확보 과정과 밀접한 관련이 있는데, 전체적 재정적자나 공공부채 규모 증감에 직접적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

저출생·고령화 추세 속에서 OECD 국가들은 65세 이상 노인일자리 확보와 주된 근로연령층과의 일자리세어를 통해 소득 및 재산세 등 세수를 확보하고 재정에 기여하는 동시에 일정 사회지출 수요 증대에 대응할 수 있다. 또한, 정부채무를 감소시키는 적정 세수구조와 사회지출 구조의 조합을 모색할 수 있는 가능성이 있다.

또한, 시니어 일자리의 임금수준 등 고용의 질을 보장할 때 정부적자 및 채무, 사회지출에 특별한 영향을 미치지 않으면서 세수 확보에 기여할 가능성이 있다. 특히, 소득·이윤·자본이득세를 포함한 총 조세수입을 늘려 재정 건전성 확보에 기여할 가능성이 있다.

본 연구는 현존 OECD 공개 데이터의 한계로 거시적 정부세입 외 고령자 대상 세원에 대한 세부 규모 파악이나 사회지출에 대한 세분화된 항목별 분석이 곤란한 한계를 지닌다. 이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 노인일자리점유율과 시니어 상대적 임금수준 보장이 재정지속가능성에 영향을 미치는 주요한 요인임을 밝혀낸 점에 의의가 있다. 향후 보다 다각적인 분석을 거쳐 노인일자리점유율과 시니어 임금수준의 전략적 관리를 통한 정부 세수구조와 사회지출의 적정 조합을 모색하는 지속가능한 재정정책 방향을 구체화해나가는 것이 필요하다.

제5절 시사점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

본 장에서는 노후소득보장체계의 개편 방안을 국가 재정의 건전성 고려, 제도의 지속 가능성 확보, 적정 노후소득 보장, 노동시장 참여 활성화의 측면에서 검토하였다.

노후소득보장체계 개편에 있어서 대전제는 국가의 재정 건전성을 유지하면서, 증가하는 노인 인구에 대한 각종 정책이 추진되어야 한다는 점이다. 이에 따라 국가 재정의 건전성 차원에서 한국의 국가채무 수준을 살펴보았다. 국가채무(D1)는 중앙정부와 지방정부의 회계 및 기금을 포함한 현금주의 기준으로 산출되고 있으며, 2022년 기준으로 GDP 대비 45.9%에 이른다. 이는 코로나19 팬데믹 대응을 위한 확장적 재정정책으로 인한 결과로, 세계 주요국들 역시 비슷한 상황을 겪고 있다. OECD 평균 국가채무 비율은 2019년 107.9%에서 2020년 127.4%로 증가했으며, 한국 역시 2019년 39.7%에서 2020년 45.9%로 크게 증가하였다. 하지만 한국은 저출생과 급격한 고령화가 장기적으로 국가 재정에 큰 부담이 될 가능성이 높다. 인구 고령화로 인한 사회복지지출 증가와 연금, 건강보험 등의 지속적인 재정 지원이 요구됨에 따라 장기적으로는 세입을 확대하고 지출을 통제하는 정책적 조치가 필수적이다.

국민연금의 재정적 지속가능성 확보는 한국의 노후소득보장체계에서 중요한 문제로 대두되고 있다. 국민연금 보험료율은 현행 9%로, 이는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지하기에 충분하지 않다. 2024년 9월 발표된 정부 개혁안에서는 국민연금 보험료율을 13%로 인상하고, 소득대체율을 42%로 유지하는 방안이 제시되었다. 이 방안은 기금 운용 수익률을 4.5%에서 5.5% 이상으로 높인다는 전제 아래 기금 소진 시점을 2072년까지 연장할 수 있을 것으로 예측된다. 따라서 지속적인 보험료율 인상을 추진할 계획이 아니라면, 실제로 제도의 지속가능성을 확보하는 데 필요한 적정 보험료율을 산정하여 연금개혁을 단행할 필요가 있다.

한편, 보험료율 인상만으로는 국민연금의 지속가능성을 보장할 수 없다. 국민연금 기금이 소진된 이후에도 보험료율 인상이 불가피할 가능성이 높으며, 소득대체율과 보험

료율 간의 균형을 맞추는 것이 핵심적인 과제이다. 국민연금의 장기적인 지속가능성을 위해서는 기금 운용의 효율성을 극대화하는 동시에, 정부의 재정적 지원을 적절히 활용할 필요가 있다. 예를 들어, 목적세를 신설하여 국고를 선제적으로 투입하여 국민연금 기금 수익률을 높일 수 있도록 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이뿐만 아니라, 자동안정장치를 도입하여 연금 수급액을 조정(주로 감액)하는 방안도 검토해볼 수 있는데, 이 경우는 일본의 사례를 참고하여 실질적인 효과를 발휘하지 못하는 제도가 되지 않도록 치밀하게 제도를 설계할 필요가 있다. 이에 더하여, 연금 수급액을 줄이는 자동안정장치의 도입은 국민연금의 재정적 지속가능성을 확보한 뒤 순차적으로 진행하여 미래 세대와 현세대 노인 간의 형평성을 보장할 수 있도록 할 필요가 있다.

국민연금의 소득대체율은 정부가 설정한 명목소득대체율 40%에 비해 실제 수령액이 낮다. 그 이유는 국민연금 가입기간이 짧기 때문이다. 현재 한국의 국민연금 가입기간은 평균 17.8년으로, 이는 유럽 8개국 평균인 36.1년의 절반에 불과하다. 소득대체율은 명목소득대체율과 가입기간의 곱으로 산출되므로, 가입기간이 짧을수록 실질소득대체율은 크게 떨어지게 된다. 국민연금의 실질소득대체율을 높이기 위해서는 국민연금의 가입기간을 연장하는 것이 중요하다. 그러나 단순히 국민연금만을 통한 소득대체율을 높이기보다 퇴직연금, 기초연금 등 다양한 연금제도를 결합하여 전체적인 소득 보장률을 높이는 것이 바람직하다. 한국은 노후소득보장체계에서 국민연금을 중심으로 한 다층적 구조를 통해 안정적인 노후소득을 보장하는 것이 필요하며, 기초연금과 퇴직연금을 포함한 다양한 제도를 활용해 실질적인 소득대체율을 높일 수 있어야 한다.

또한, 국민연금의 실질소득대체율을 높이는 데 있어, 국민연금과 다른 노후소득 보장수단을 조정하는 방안도 고려되어야 한다. 이를 통해 국민연금의 재정적 부담을 줄이는 동시에 개인의 노후소득 보장을 강화할 수 있다. 구체적으로, 저소득 노인은 기초연금과 국민연금의 조합을 통해, 고소득 노인은 국민연금과 퇴직연금을 통해 적정 노후소득을 보장받을 수 있도록 기초연금과 퇴직연금을 재정비할 필요가 있다. 국민연금이 제도 성숙기에 도달하여 기초연금의 대상을 저소득 노인에게 집중하여 운영하고, 퇴직연금의 수익률을 높이는 동시에 퇴직연금에 대한 국가의 책무성을 높이는 조치 등을 취할 필요가 있다.

끝으로, 노후소득보장체계의 개편은 노동시장 참여와 밀접하게 연관되어 있다. 고령

사회에서 노년층의 노동시장 참여는 중요하며, 퇴직 후에도 경제활동을 지속할 수 있도록 유연한 고용 체계와 노동 환경을 조성하는 것이 필요하다. 이를 통해 노후소득을 확보하도록 하고 국민연금에 대한 부담을 줄일 수 있다. 특히 고령화가 진행됨에 따라 은퇴 후에도 노동시장에서 일정한 역할을 지속할 수 있도록 정책적 지원이 필요하다. OECD 데이터를 바탕으로 실증 분석을 실시한 결과, 노인의 노동시장 참여가 활성화되고, 숙련된 노동력을 보유한 노인에게 양질의 일자리가 주어질수록 국가의 재정 건전성에 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 높은 것으로 나타났다. 즉, 현금성 급여 지급을 확대하여 노후소득을 보장하는 방식만을 고집하기보다는 좀 더 오랜 시간 노동시장에 머물도록 하여 은퇴 시기를 늦추는 한편, 인구 감소를 고려하여 숙련된 노인의 노동력을 활용하는 방안을 모색하는 것은 단순히 노인 개인의 근로소득을 늘리는 역할뿐만 아니라 국가 수준의 재정 건전성을 강화하는 데도 긍정적인 영향을 미치는 것이다.

한국의 노후소득보장체계는 저출생과 급격한 고령화라는 인구구조 변화 속에서 큰 도전에 직면해 있다. 국민연금의 재정적 지속가능성을 확보하기 위해서는 보험료율 인상, 기금 운용 수익률 제고, 정부의 재정 지원 등이 복합적으로 이루어져야 한다. 또한, 국민연금 외에도 퇴직연금과 기초연금 등이 연계된 노후소득보장제도를 구축하여 실질적인 소득대체율을 높이는 방향으로 나아가야 한다. 노동시장에서의 고령층의 지속적인 참여를 유도하고, 고령화에 따른 사회적·경제적 부담을 최소화하기 위해 정부와 사회의 적극적인 대처가 요구된다. 이를 바탕으로, 종합적인 노후소득보장체계를 구축하여 안정적인 재정 운영과 적절한 노후소득 보장을 실현할 필요가 있다.

제 5 장

결론

본 연구는 노후소득보장체계 개편 방안을 도출하기 위하여, 노후소득보장체계 관련 논의에 대한 분석을 토대로 국민연금 개혁 추진 경과를 살펴보았다. 이를 바탕으로, 노후소득보장체계의 개편을 위해서는 어떠한 쟁점들이 고려되어야 하는가에 대하여 논의하였다.

노후소득보장체계 관련 논의를 분석한 결과, 노후소득보장체계 재구성을 통한 안정적인 노후생활 실현 도모를 위하여, 공적연금의 강화, 사적연금의 활성화와 더불어 노인일자리사업을 통한 다층적 소득보장체계 내실화 등을 추진할 필요성이 있다는 주장이 제기되었다. 공적연금 강화와 관련하여서는 국민연금 개혁에 있어서 순차적 접근(재정적 지속가능성 확보 후 소득대체율 인상이나 국민연금 사각지대 해소 등의 정책 추진)이 필요하며, 국민연금뿐만 아니라 기초연금제도의 기능에 대한 사회적 합의를 통해 다층적 노후소득보장체계가 원활하게 작동할 수 있도록 해야 한다는 의견이 제시되었다. 이뿐만 아니라, 퇴직연금을 비롯한 사적연금의 활성화를 통해 국민연금 등 공적이전소득을 제외하고도 총 노후소득이 적절한 수준으로 은퇴 이전의 소득을 대체할 수 있도록 해야 한다는 데 의견이 수렴되었다.

한편, 노인일자리사업에 대해서는 부족한 노후소득으로 인하여 저소득 노인의 소득을 보충하는 방식으로 사업이 확장되어왔으나, 중장기적으로 노동시장을 은퇴하여 노인 인구 집단에 편입되는 인구의 구성이 달라질 것이므로 당초 정책의 목표인 사회참여 독려에 집중하는 방식으로 사업을 수행해야 한다는 의견이 다수를 차지하였다. 다만, 민간형 노인일자리의 경우는 경쟁력을 강화하는 방안을 모색할 필요가 있다고 보았다.

노인 연령 조정과 노인의 노동시장 참여와 관련하여서는 노인일자리사업과 결부하여 노후소득보장체계 개편 방안을 모색하기보다 노인 연령 조정, 정년 연장, 국민연금 납부기한 연장 등 개별 정책 단위가 아닌 거시적인 차원에서 노후소득보장체계가 작동하는 정책 환경이 어떻게 변화할 필요가 있는가를 고려하여 정책 추진 방향이 논의되어야 한다는 데 의견이 모였다. 즉, 노인일자리사업이 노후소득보장체계 구성 정책이기는 하지만 전체 노인의 노동시장 참여를 아우르지 못하고 있다는 점을 고려하여, 보다 거시적인 차원에서 노인의 연령 조정이나 정년 연장 등의 조치가 취해질 경우 어떠한 방식으로 진행하는 것이 전반적인 노후소득보장체계의 개편 방안에 조응하는가에 대해 살펴볼 필요가 있다는 것이다.

전술한 내용을 고려하여 국민연금 개혁 추진 경과를 살펴보고, 국가 재정의 건전성 고려, 제도의 지속가능성 확보, 적정 노후소득 보장, 노동시장 참여 활성화의 측면에서 노후소득보장체계 개편 방안을 검토하였다.

노후소득보장체계 개편의 가장 중요한 전제는 국가의 재정 건전성을 유지하면서, 증가하는 노인 인구에 적절한 정책을 시행하는 것이다. 이를 위해 한국의 국가채무 수준을 살펴본 결과, 2022년 기준으로 국가채무(D1)는 GDP 대비 45.9%에 달하고 있다. 이는 코로나19 팬데믹에 대응한 확장적 재정정책으로 인한 결과이며, 세계 주요국들도 유사한 재정적 상황을 겪고 있다. OECD의 국가채무 비율은 2019년 107.9%에서 2020년 127.4%로 증가하였고, 한국 역시 같은 기간 39.7%에서 45.9%로 급증하였다. 이러한 상황에서 한국은 저출생과 급속한 고령화로 인해 장기적으로 국가 재정에 큰 부담을 안을 가능성이 높다. 인구 고령화로 인해 사회복지지출, 연금, 건강보험 등 지속적인 재정 지원이 요구됨에 따라 장기적인 재정 건전성을 유지하기 위해서는 세입을 확대하고 지출을 통제하는 정책적 조치가 필수적이다.

국민연금의 재정적 지속가능성 또한 한국의 노후소득보장체계에서 중요한 문제로 부각되고 있다. 현재 국민연금 보험료율은 9%로, 장기적으로 국민연금 재정을 안정적으로 유지하기에는 부족하다. 이에 2024년 9월 발표된 정부 개혁안은 국민연금 보험료율을 13%로 인상하고, 소득대체율을 42%로 유지하는 방안을 제시하였다. 이 방안은 국민연금 기금 운용 수익률을 4.5%에서 5.5% 이상으로 높이는 것을 전제로, 기금 소진 시점을 2072년까지 늦출 수 있을 것으로 전망된다. 따라서 지속적으로 보험료율을 인상할 계획이 아니라면, 연금제도의 지속가능성을 보장할 수 있는 적정 보험료율을 산정하고 개혁을 단행해야 한다.

하지만 보험료율 인상만으로는 국민연금의 지속가능성을 보장하기 어렵다. 국민연금 기금이 소진된 이후에도 추가적인 보험료율 인상이 불가피할 가능성이 높다. 이를 방지하고 소득대체율과 보험료율 간의 균형을 맞추기 위해서는 기금 운용의 효율성을 극대화해야 하며, 정부의 재정적 지원도 적절히 활용하여야 한다. 예를 들어, 목적세를 신설하여 정부가 국민연금 기금에 선제적으로 재정 지원을 할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한, 연금 수급액을 조정하는 자동안정장치를 도입하는 방안도 검토할 수 있는데, 이 경우 일본의 사례를 참고하여 실질적인 효과를 거두기 위한 치밀한 제도 설계

가 필요하다. 자동안정장치를 도입하는 경우에도 재정적 지속가능성을 확보한 후 미래 세대와 현세대 간의 형평성을 보장하는 순차적 추진이 중요하다.

국민연금의 소득대체율도 중요한 이슈이다. 정부가 설정한 명목소득대체율은 40%이지만, 실제로 국민이 수령하는 소득대체율은 가입기간이 짧아 이에 미치지 못한다. 한국의 국민연금 가입기간은 평균 17.8년으로, 유럽 주요국 평균 36.1년의 절반에 불과하다. 소득대체율은 명목소득대체율과 가입기간의 곱으로 산정되므로, 가입기간이 짧을수록 실질소득대체율은 크게 떨어지게 된다. 실질소득대체율을 높이기 위해서는 국민연금 가입기간을 연장하는 것이 중요하지만, 퇴직연금이나 기초연금 등 다양한 연금제도를 결합하여 전체적인 소득 보장률을 높이는 것이 보다 바람직하다. 국민연금을 중심으로 한 다층적인 노후소득보장체계를 구축하고, 기초연금과 퇴직연금을 통해 실질소득대체율을 향상시킬 수 있어야 한다.

또한 국민연금의 실질소득대체율을 높이기 위해서는 국민연금 외 다른 소득 보장 수단들과의 조정을 고려할 필요가 있다. 이를 통해 국민연금의 재정적 부담을 줄이고, 개인의 노후소득을 더욱 강화할 수 있다. 예를 들어, 저소득 노인은 기초연금과 국민연금을 결합해 적정한 노후소득을 보장받도록 하고, 고소득 노인은 국민연금과 퇴직연금을 통해 안정적인 노후소득을 확보할 수 있도록 기초연금과 퇴직연금을 재정비해야 한다. 특히 국민연금제도가 성숙기에 도달함에 따라 기초연금은 저소득층에 집중적으로 운영되고, 퇴직연금의 수익률을 높이는 동시에 퇴직연금에 대한 국가의 책임성을 강화하는 정책적 조치가 필요하다.²¹⁾

노후소득보장체계의 개편은 노동시장 참여와도 밀접하게 연관되어 있다. 고령사회에서 노년층의 노동시장 참여는 매우 중요한 문제로, 퇴직 후에도 경제활동을 지속할 수 있도록 유연한 고용 체계와 노동 환경을 조성하는 것이 필요하다. 이를 통해 노후소득을 확보하고 국민연금에 대한 재정적 부담을 경감할 수 있다. 특히 고령화가 진행됨에

21) OECD는 회원국의 공사연금 소득대체율 계산 시 퇴직연금이 일정한 기준에 부합할 경우에만 퇴직연금의 소득대체율을 계산하는데 이렇게 일정 기준에 부합하여 소득대체율 계산에 포함되는 퇴직연금을 가진 나라는 38개 회원국 중 10여 개국에 불과하다. 실제로 OECD가 소득대체율 계산에 포함시키는 퇴직연금(즉, 일정 기준을 통과한 퇴직연금)을 가진 나라들을 보면 저소득 가입자에 대해서도 소득대체율이 계산되어 있다. 이는 이들 나라의 퇴직연금이 중산층 이상만을 대상으로 한 제도가 아니라 거의 대부분의 근로자들(저임금 근로자를 포함하여)을 대상으로 한 제도라는 것을 보여준다. 정부가 연금제도를 운영하면서 국민들을 소득수준에 따라 구분하는 것은 자칫 국민들을 소득수준에 따라 분할하여 정책을 집행하는 것으로 오해를 받을 우려가 있어 신중해야 한다.

따라 은퇴 후에도 노동시장에서 일정한 역할을 지속할 수 있도록 정책적 지원이 필수적이다. OECD 데이터를 바탕으로 한 실증 분석 결과, 노인의 노동시장 참여가 활성화되고, 숙련된 노동력을 보유한 노인에게 양질의 일자리를 제공할수록 국가 재정 건전성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 현금성 급여 지급을 확대하여 노후소득을 보장하는 방식만을 고집하기보다는, 은퇴 시기를 늦추고 숙련된 노인의 노동력을 활용하는 방안이 국가 재정에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

한국의 노후소득보장체계는 저출생과 급속한 고령화라는 인구구조 변화 속에서 큰 도전에 직면해 있다. 국민연금의 재정적 지속가능성을 확보하기 위해서는 보험료율 인상, 기금 운용 수익률 제고, 정부의 재정적 지원이 복합적으로 이루어져야 한다. 또한, 국민연금 외에도 퇴직연금과 기초연금 등을 연계한 노후소득보장제도를 구축하여 실질적인 소득대체율을 높여야 한다. 동시에 노동시장 참여를 장려하고, 고령화에 따른 사회적·경제적 부담을 최소화하기 위한 적극적인 정부와 사회의 대응이 필요하다. 이를 바탕으로 종합적인 노후소득보장체계를 구축하여 안정적인 재정 운영과 적절한 노후소득 보장을 실현해야 한다.

효율적인 노후소득보장체계 개편을 위해서는 국민연금을 비롯한 노후소득 보장을 위한 현금급여 관련 제도들을 정비하는 동시에 노인의 노동시장 참여를 제고하는 정책이 함께 수행될 필요가 있다.

전자와 관련하여서는 우선적으로 국민연금의 보험료율을 인상하는 조치가 취해져야 한다. 국민연금 기금의 고갈 시점을 늦추는 동시에 제도가 성숙되어 당초 목표한 수준의 노후소득 보장 기능을 수행할 수 있도록 하기 위함이다. 이러한 조치는 국민연금제도의 지속가능성을 높이고, 나아가 국가채무를 관리하는 데에도 긍정적인 기여를 할 수 있다. 다음으로는 적절한 노후소득을 보장하기 위한 다양한 방안을 모색해야 한다. 국민연금 가입기간을 늘리기 위해 출산 및 군 복무 크레딧을 확대하고, 기초연금-국민연금과 퇴직연금 간 관계를 정립하여 실질적인 소득대체율을 높이기 위한 다양한 방법이 검토되어야 한다. 필요하다면, 별도의 재원을 마련하여 국민연금에 투입하여 장기간 투자하여 국민연금의 수익률을 높이는 등의 조치를 취하는 방안도 모색할 필요가 있다. 요컨대, 단기적으로는 보험료율을 인상하여 제도의 지속가능성을 확보하고, 이후 순차적으로 실질소득대체율을 높이기 위한 다양한 방법들을 추진해야 한다.

후자와 관련하여서는 연금 가입 연령과 수급 연령의 차이를 줄여, 은퇴 후 바로 노후 소득보장체계에 편입되도록 관련 제도를 정비할 필요가 있다. 이뿐만 아니라, 노인의 노동시장 참여율을 높이고, 적정 수준의 임금을 지급받도록 노동시장정책을 펼치는 방안을 검토해야 한다. 즉, 현금급여 중심의 노후소득보장체계에 의존하기보다는 앞으로 폭증할 것으로 예상되는 노인 인구가 노동시장에서 제 역할을 해내고 근로소득으로 생활을 유지해나갈 수 있도록 지원해야 한다. 이러한 접근 방식은 장기적으로 노인 인구가 20% 이상을 차지하는 초고령사회에서 노후소득보장체계 가동의 재정적 부담을 완화하는 동시에 감소하는 인구에 대응하여 숙련된 노인 인력을 활용할 수 있다는 점에서 국가 경제에 기여할 수 있다.

참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1. 문헌자료

- 강은나, 김재호, 황남희, 김현정, 손동기, 배혜원. (2015). 은퇴전환기 중고령자의 일·여가 현황과 여가증진방안 연구(연구보고서 2015-21-06). 한국보건사회연구원.
- 강은나, 박세경, 배혜원, 이민홍, 박은정, 오세웅, 홍이진. (2014). 초저출산·초고령사회의 위험과 대응전략 : 초고령사회와 노인복지서비스(연구보고서 2014-22-1-3). 한국보건사회연구원.
- 고마무라 고헤이(駒村康平). (2023). 일본 연금제도의 현황과 과제. 국제노동브리프, 2023년 6월호, 29-42.
- 구인회, 손병돈. (2005). 노후 소득보장의 사각지대 : 1990년대 후반기의 변화 추이와 변화 요인. 한국노년학, 25(4), 35-52.
- 국회예산정책처. (2012). 2012~2060년 장기 재정전망 및 분석.
_____. (2014). 2014~2060년 장기 재정전망.
_____. (2016). 2016~2060년 NABO 장기 재정전망.
_____. (2019). 2020년도 예산안 총괄 분석 I.
_____. (2022). 2022~2070년 NABO 장기 재정전망.
- 기획재정부. (2015). 2060년 장기재정전망.
_____. (2024. 8). 월간 재정동향.
- 김경래, 황남희, 정진욱, 송기민, 양찬미, 이수현. (2016). 초고령사회 고령후기 노인을 위한 생애말기 정책 지원방안 연구(연구보고서 2016-39). 한국보건사회연구원.
- 김경래, 황남희, 진화영, 유재언. (2020). 초고령사회 노인의 다양성과 사회정책적 대응 (연구보고서 2020-45). 한국보건사회연구원.

- 김기홍, 장창원, 심인선. (2010). 고령인력 고용지원서비스 강화 방안(기본연구(2010-12)). 한국직업능력연구원.
- 김성조. (2018). 일본의 연금개혁과 정당정치: 2004년 연금개혁 사례를 중심으로. 한국정치학회보, 52(2), 81-100.
- 김소영. (2021). 기축 통화국과 비기축통화국 간 재정여력 차이. 해외 재정동향 및 이슈 분석, 한국조세재정연구원.
- 김은희, 변나향, 김기훈, 민승기, 강지영, 송정아, 이광수, 이승준, 이지현. (2017). 고령 사회 노인주거복지시설의 안전성 확보를 위한 제도개선 연구(기본연구보고서 2017-7). 건축공간연구원.
- 김정미. (2010. 7). 남유럽 재정위기와 정책시사점. 국회예산정책처 경제현안분석 제53호.
- 김정선, 오수진, 박우성, 황은미, 정진욱, 김연정, 강창렬, 김경래. (2021). 노인 식사서비스 질 제고를 위한 자원 효율화 방안 연구(연구보고서 2021-14). 한국보건사회연구원.
- 김진희, 김경애, 이정우, 김지혜, 임종현, 김영석, 이로미, 강충서. (2023). 커리어 전환기에 놓인 4050 성인학습자의 평생교육 지원 방안(현안보고 OR 2023-04). 한국교육개발원.
- 김태완, 김수진, 지민웅, 조덕상, 금종예, 홍민기, 심재현 외. (2023). 한국사회 격차현상 진단과 대응전략 연구(협동연구총서 23-56-01). 경제·인문사회연구회.
- 김태일. (2024). 연금개혁 공론화 과정 평가와 향후 국민연금 개혁 방향. 연금연구, 14(1), 1-28.
- 김학수, 이태석. (2021). 코로나19 이후 조세·재정정책 방향의 재검토. 한국개발연구원.
- 남상열, 한동교. (2014). 고령화의 도전과 기회 - ICT를 활용한 대응의 국제적 논의와 시사점 -(기본연구 14-12). 정보통신정책연구원.
- 노대명, 백혜연, 김명중, 쿠엔웬, 장인수, 한솔희. (2017). 아시아 사회보장정책 비교연구 - 노후소득보장제도를 중심으로(연구보고서 2017-43). 한국보건사회연구원.

- 대한민국 정부. (2020. 9). 2020~2060년 장기재정전망.
- _____. (2020. 9). 2020~2024년 국가재정운용계획 첨부서류.
- 민인식, 최필선. (2012). 고급패널데이터, 한국STATA 학회, (주) 지필미디어.
- _____. (2013). 패널데이터, 한국STATA 학회, (주) 지필미디어.
- 박병준, 홍경자, 오은영, 김진명, 신승배. (2015). 고령화 사회를 위한 행복의 인문학 : 노인의 삶의 질 향상을 위하여(인문정책보고서 2015-02). 경제·인문사회연구회.
- 박성정, 최인희, 김승연, 장희영, 김주현, 서제인. (2015). 노년기 여성의 생산적 삶을 위한 정책과제(III): 지역사회활동 참여 활성화(2015 연구보고서-12). 한국여성정책연구원.
- 손병돈. (2012). 한국 노후 소득보장제도의 소득보장효과 분석 : 최저생활보장과 적용 대상의 포괄성을 중심으로. 노인복지연구, 58(1), 7-28.
- 송지연. (2019). 일본 연금개혁의 정치경제. 국제 지역연구, 28(4), 71-99.
- 어유경, 권영지, 안수란, 고정은, 장유리. (2022). 비대면 사회서비스 제공현황 및 개선 방안 연구 : 노인 대상 서비스를 중심으로(연구보고서 2022-19). 한국보건사회연구원.
- 오영희, 선우덕, 양찬미, 이성국. (2012). 100세 시대 건강한 노화의 양상과 정책과제 - M시 종적연구(II)(연구보고서 2012-47-15). 한국보건사회연구원.
- 우해봉, 신화연, 박인화, 김선희. (2014). 인구구조 변화와 복지지출 전망(연구보고서 2014-22-7-1). 한국보건사회연구원.
- 윤홍식, 김주호, 박찬중, 송원섭, 양종민, 정재환. (2019). 저출산·고령사회 신진학자 협동연구 : 인구정책의 새로운 대안 모색 - 정치경제를 통해 본 한국 복지체제의 형성 -(정책자료 2019-02). 한국보건사회연구원.
- 이강구, 최종하. (2019). 한국의 장기재정전망 : 문헌연구. 입법과 정책, 11(1), 205-236.
- 이상림, 권오용, 박해남, 임소정, 김석호, 김미영, 박효민, 유경원, 유재언, 이동규, 임동균, 장덕진, 정준호, 지은숙, 하상응, 홍민기, 임지영, 차정음, 배윤정. (2022). 인구 변동에 따른 사회변화 전망 및 대응체계 연구(협동연구총서 22-14-01). 경제·인문사회연구회.

- 이승윤, 백승호, 김윤영. (2019). 한국 이중노동시장과 노후소득보장제도의 이중화 : 공적연금개혁안 시뮬레이션 분석. *비판사회정책*, (63), 193-232.
- 이윤경, 정경희, 오영희, 남효정. (2012). 100세시대 대응 고령화 지역 연구(2012-47-21). 한국보건사회연구원.
- 장민성, 김지은, 송수정. (2022). 초고령사회의 돌봄서비스로서 커뮤니티 케어의 정착을 위한 법제도적 기반 구축 연구(연구보고 | 22-09). 한국법제연구원.
- 전진아, 박은자, Etsuji Okamoto, Peishan Yang, 백상숙, 송은솔, 김민지, 한솔희, 배정은. (2017). 아시아 주요국의 노인 건강 수준과 건강 노화를 위한 보건의료정책 비교 연구(연구보고서(수시) 2017-03). 한국보건사회연구원.
- 정경희, 염주희, 황남희, 김정석, 이금룡, 오신휘. (2013). 중·노년층의 삶의 질과 정책 과제(연구보고서 2013-31-14). 한국보건사회연구원.
- 정경희, 오영희, 황남희, 권중돈, 박보미. (2014). 노인단독가구의 생활 현황과 정책 과제(연구보고서 2014-22-8). 한국보건사회연구원.
- 정경희, 오영희, 황남희, 오미애, 이선희, 김정석. (2017). 노인의 삶의 질 지수 개발(연구보고서 2017-25). 한국보건사회연구원.
- 정해식, 김성아, 고혜진, 여유진, 권지성, 정선욱, 김지원, 이정윤. (2020). 한국인의 행복과 삶의 질에 관한 종합 연구 II(협동연구총서 20-76-01). 한국보건사회연구원.
- 정다운, 임현. (2016). 노후소득보장수단으로서의 기초연금제도의 적정성에 대한 검토. *법과 정책연구*, 16(4), 111-147.
- 조성원. (2009). 국가채무 수준의 국제비교와 정책적 시사점. *자본시장연구원*.
- _____. (2013). 기업의 최적자본구조와 국가의 적정채무비율. *한국경제학보*, 20(2), 213-246.
- 조영훈. (2021) 아베내각의 사회보장정책에 대한 평가: 사회보장지출 추이를 중심으로. *한국사회정책* 28(1), 11-31.
- 주보혜, 이선희, 임덕영, 김수정, 김혜진. (2020). 노인의 지역사회 연속적 거주를 위한 주거지원과 서비스 연계 방안(연구보고서 2020-04). 한국보건사회연구원.

- 주보혜, 황남희, 정찬우, 김미리, 안서연, 박신아. (2023). 베이비부머 생애전환지원 과제: 사회참여 활성화 방안을 중심으로(연구보고서 2023-42). 한국보건사회연구원.
- 최인혁, 조희평. (2023). 노인 일자리 사업이 노동시장에 미치는 영향 분석(연보 23-10). 한국조세재정연구원.
- 최인희, 홍승아, 김주현, 정다은. (2014). 중장년 및 노년기 남성의 가족생활 현황과 지원방안 연구(2014 연구보고서-3). 한국여성정책연구원.
- 최혜진, 고경표, 임완섭, 한기명, 신혜리, 이민아. (2022). 사회재난 영향평가 : 코로나 19가 유럽과 한국의 고령층에 미친 영향을 중심으로(연구보고서 2022-40). 한국보건사회연구원.
- 타케가와 쇼고. (2005). 일본의 2004년 연금개혁-복지정책의 생성과 레짐시프트-. 한국사회정책, 12, 225-259.
- 한국개발연구원. (2018). 지속가능한 재정 운용을 위한 국가채무 수준에 관한 연구.
- 한수경, 성은영, 이세진. (2021). 인구감소시대 노후공동주택 빈집의 실태진단 및 관리방안 연구(기본연구보고서 2021-10). 건축공간연구원.
- 허문구, 장인수, 박승규, 한은주, 이용균, 장재홍, 윤영모, 이명종 외. (2022). 지방소멸 시대의 인구감소 위기 극복방안 : 지역경제 선순환 메커니즘을 중심으로(협동연구 총서 22-44-01). 경제·인문사회연구회.
- 허진욱, 황순주. (2018). 공공부문 부채에 관한 연구 : 공기업 부채를 중심으로(연구보고서 2018-07). 한국개발연구원.
- 황남희, 유재연, 김세진, 이선희, 김난주. (2018). 초고령사회 대응 노년기 생산적 활동 지원 방안(연구보고서 2018-44). 한국보건사회연구원.

Age UK. (nd). Paying for Care. <https://www.ageuk.org.uk/information-advice/care/paying-for-care/>

Baxter, K., Wilberforce, M., & Birks, Y. (2021). What Skills Do Older Self-Funders in England Need to Arrange and Manage Social Care? Findings from a Scoping Review of the Literature. The British Journal of Social

- Work, 51(7), 2703-2721. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcaa102>
- Berry, C. (2016). Austerity, ageing and the financialisation of pensions policy in the UK. *British Politics*, 11(1), 2-25. <https://doi.org/10.1057/bp.2014.19>
- Caner, Mehmet, Thomas Grennes & Fritz Koehelr-Geib. (2010). "Finding the Tipping Point – When Sovereign Debt Turns Bad," Policy Research Working Paper 5391, World Bank, 2010.
- Charmaz, K. (2015). Grounded theory. *Qualitative psychology: A practical guide to research methods*, 3, 53-84.
- Cribb, J., Emmerrson, C., Johnson, P., & Karjalainen, H. (2023). The future of the state pension.
- Cribb, J., Karjalainen, H., & O'Brien, L. (2024). Pensions: Five key decisions for the next government. <https://ifs.org.uk/publications/pensions-five-key-decisions-next-government>
- Csárdi G, Nepusz T, Traag V, Horvát Sz, Zanini F, Noom D & Müller K. (2024). *igraph: Network Analysis and Visualization in R*. R package version 2.0.3.
- Cutcliffe, J. R. (2000). Methodological issues in grounded theory. *Journal of advanced nursing*, 31(6), 1476-1484.
- Dey, I. (2004). Grounded theory. *Qualitative research practice*, 80-93.
- Dilnot, A., Warner, N., & Williams, J. (2011). *Fairer Care Funding: The Report of the Commission on Funding of Care and Support*. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20130221121534/http://www.dilnotcommission.dh.gov.uk/our-report/>
- Disney, R. (2016). Pension reform in the United Kingdom: An economic perspective. *National Institute Economic Review*, 237, R6-R12. <https://doi.org/10.1177/002795011623700111>
- DWP. (2022). *State Pension Statistics from November 2020 to February 2022*.

- DWP. (2023). Analysis of future pension incomes. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/statistics/analysis-of-future-pension-incomes/analysis-of-future-pension-incomes>
- DWP. (2023). DWP benefits statistics: August 2023. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/statistics/dwp-benefits-statistics-august-2023/dwp-benefits-statistics-august-2023>
- DWP. (2024). A detailed guide to Pension Credit for advisers and others (April 2024). GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/publications/pension-credit-technical-guidance/a-detailed-guide-to-pension-credit-for-advisers-and-others>
- Ebbinghaus, B. (2021). Inequalities and poverty risks in old age across Europe: The double-edged income effect of pension systems. *Social Policy & Administration*, 55(3), 440-455. <https://doi.org/10.1111/spol.12683>
- FCA. (2023). Financial Lives 2022: Key findings from the FCA's Financial Lives May 2022 survey. <https://www.fca.org.uk/publication/financial-lives/financial-lives-survey-2022-key-findings.pdf>
- Freeman, L. C. (1978). Centrality in social networks conceptual clarification. *Social Networks*, 1(3), 215-239.
- Gov.UK. (2020). Review of the automatic enrolment earnings trigger and qualifying earnings band for 2020/21: Supporting analysis (Research and Analysis). Department for Work and Pensions (DWP). <https://www.gov.uk/government/publications/automatic-enrolment-review-of-the-earnings-trigger-and-qualifying-earnings-band-for-202021/review-of-the-automatic-enrolment-earnings-trigger-and-qualifying-earnings-band-for-202021-supporting-analysis>
- Gov.UK. (2021, September 8). National Insurance. <https://www.gov.uk/national-insurance/how-much-you-pay>
- Gov.UK. (2024). Housing Benefit. <https://www.gov.uk/housing-benefit/what->

youll-get

- Grady, J. (2010). From Beveridge to Turner: Laissez-faire to neoliberalism. *Capital & Class*, 34(2), 163–180. <https://doi.org/10.1177/0309816810365118>
- Handscorn, K., & Try, L. (2021). Age-old or new-age? The changing incidence of social security benefits by age. Resolution Foundation. <https://www.resolutionfoundation.org/publications/age-old-or-new-age/>
- Hills, J. (2006a). A New Pension Settlement for the Twenty-First Century? The UK Pensions Commission's Analysis and Proposals. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), 113–132. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grj008>
- Hills, J. (2006b). From Beveridge to Turner: Demography, distribution and the future of pensions in the UK. Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE), London School of Economics and Political Science (LSE). <http://sticerd.lse.ac.uk/case>
- Hills, J. (2007). Demographic Trends and the Future of Pensions in the UK. *Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland*, XXXVI, 167–191.
- IMF. (2003). public debt in emerging markets: is it too high?.
- Just. (2023). Care Report 2023: No Policy. No Planning. <https://www.justgroupplc.co.uk/~media/Files/J/Just-Retirement-Corp/news-doc/2023/231018-just-3051-2023-care-report-v8.pdf>
- Kings Fund. (2024). The NHS Budget And How It Has Changed. The King's Fund. <https://www.kingsfund.org.uk/insight-and-analysis/data-and-charts/nhs-budget-nutshell>
- Newman, M. E. J. & Girvan, M. (2004). Finding and evaluating community structure in networks. *PHYSICAL REVIEW*, E 69, 026113.
- OBR. (2024). National Insurance Contributions (NICs). Office for Budget Responsibility. <https://obr.uk/forecasts-in-depth/tax-by-tax-spend-by-spend/national-insurance-contributions-nics/>

- OECD. (2019). The OECD SOEX Manual 2019 Edition: A guide to the OECD Social Expenditure Database.
- _____. (2020). Revenue Statistics 2020.
- _____. (2022a). Fertility rates (indicator).
- _____. (2022b). Old-age dependency ratio (indicator).
- _____. (2023). Revenue Statistics 2023. Tax Revenue Buoyancy in OECD Countries.
- _____. (2024). OECD Data: Net pension replacement rates as of 2022. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/net-pension-replacement-rates.html>
- Oktaý, J. S. (2012). Grounded theory. Oxford University Press.
- ONS. (2022). Private rental affordability, England, Wales and Northern Ireland. Office for National Statistics. <https://www.ons.gov.uk/people-populationandcommunity/housing/bulletins/privaterentalaffordabilityengland/2022>
- Park, EL. & Cho, S. (2014). KoNLPy: Korean natural language processing in Python. Proceedings of the 26th Annual Conference on Human & Cognitive Language Technology.
- Park, Jong Hee, Lee, Jung hwan, & Iida, Takeshi. (2017). Consumption Tax Increase and Government Trust: Assessing Citizen Responses to the 2014 Consumption Tax Increase in Japan. Korean Political Science Review, 51(3), 27-52.
- Peachey, K. (2021. 7). Pensions: What is the triple lock and why has it been ‘suspended’? BBC. <https://www.bbc.co.uk/news/business-53082530>
- Pidgeon, N., & Henwood, K. (2004). Grounded theory. Handbook of data analysis, 625-648.

- PLSA. (2024). Home – PLSA – Retirement Living Standards. <https://www.retirementlivingstandards.org.uk/>
- Price, D., Glaser, K., Ginn, J., & Nicholls, M. (2016). How important are state transfers for reducing poverty rates in later life? *Ageing and Society*, 36(9), 1794–1825. <https://doi.org/10.1017/S0144686X15000690>
- Reinhart, C. M. & Rogoff, K. S. (2010). Growth in a Time of Debt. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 100, 573–578.
- Rowlingson, K. (2002). Private Pension Planning: The Rhetoric of Responsibility, The Reality of Insecurity. *Journal of Social Policy*, 31(4), 623–642. <https://doi.org/10.1017/S0047279402006773>
- Silge, J. & Robinson, D. (2016). tidytext: Text Mining and Analysis Using Tidy Data Principles in R. *Journal of Open Source Software*, 1(3), 37.
- Stewart, H. (2021. 7). Pensions triple lock to be suspended next year, government says. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/politics/2021/sep/07/pensions-triple-lock-suspended-next-year-government-says>
- The Pensions Commission(PC). (2004). Pension s: Challenges and Choices—The First Report of the Pensions Commission.
- The Pensions Policy Institute(PPI). (2021). What is an adequate retirement income?. <https://www.pensionspolicyinstitute.org.uk/sponsor-research/>
- 白杵政治. (2022). マクロ経済スライドはなぜ効かないのか—原因とその影響、超越ルールの効果. *オイコノミカ*, 57(1), 3–25.
- 宮武剛. (2001). 世紀末の年金改正を検証する—その政策形成の特徴と課題—. *社会保障研究*, 37(1), 17–28.
- 権丈善一. (2008). なぜ、社会保障目的消費税案が出てきたのか? : 2001年に書いた論文、いや1995年に書いた研究ノートを振り返る. *三田商学研究*, 50(6), 91–204.

- 権丈善一. (2016). 将来世代のために今やるべき公的年金の改革—キャリアオーバー方式が残す禍根を減らすための提案. みずほ年金レポート, 118, 4-22.
- 橘木俊詔. (2010a). 基礎年金ないし最低保障年金金額を消費税で賄う政策はなぜ好ましいか. 学術の動向, 15(11), 77-81.
- 橘木俊詔. (2010b). 消費税の逆進性とその緩和策. 会計調査研究, (41), 35-53.
- 金子宏. (2017). 租税法 (第22版). 弘文堂.
- 渡辺智之. (2012). 消費税は社会保障財源か?. 税研, 28(2), 16-22.
- 鈴木善充. (2020). 消費税増税による財政再建の検討—世代会計による分析—. 近畿大学短大論集, 53(1), 87-97.
- 里見賢治. (1982). 「日本型福祉社会」論の福祉政策：経済政策との関連を中心にして. 社会問題研究, 1982-31, 93-122.
- 梅原英治. (2018). 消費税の「社会保障目的税化」「社会保障財源化」の検討. 大阪経大論叢, 69(2), 253-266.
- 木下武徳, 吉田健三, 加藤美穂子. (編) (2017). 日本の社会保障システム—理念とデザイン. 東京大学出版会.
- 本多俊毅. (2012). マクロ経済と公的年金財政—公的年金積立金運用の視点から—. 現代ファイナンス, (32), 55-85.
- 不公平な是正を正す会. (2018). 消費税を上げずに社会保障財源38兆円を生む税制. 大月書店.
- 富田愛優, 大野裕之, 亀田啓悟, 川瀬晃広, 玉岡雅之, 中澤克佳, 宮崎智視, 横山直子. (2020). 消費税増税、納税意欲および租税抵抗：「消費税の増税および財政再建に関する意識調査」を踏まえたtaxpayer paradoxの考察. 公共選択, 2020(73), 143-160.
- 富田愛優, 玉岡雅之. (2020). Twitterデータを用いた消費税増税に対する人々の感情の分析. 国民経済雑誌, 222(5), 17-32.
- 濱田弘潤. (2019). 賦課方式年金財源に関する一考察—所得税から消費税へ—. 新潟大学経済論叢, 108, 1-2.

- 森信茂樹. (2024). 第2次安倍政権の経済政策を点検する—アベノミクスと消費増税—. 会計調査研究, (69), 5-11.
- 上川龍之進. (2016). 日本の財政赤字の政治的要因 -「大蔵省統制」から「首相官邸統制」へ-. 問題と研究, 45(4), 53-98.
- 西村淳. (2019). 高齢者の所得保障制度体系の検討. 日本年金学会誌, 38, 14-23 .
- 小塩隆史, 田近栄治, 府川哲夫. (2014). 日本の社会保障政策：課題と改革. 東京大学出版会.
- 松本淳. (2017). 税制と社会保障制度の一体的考察：所得税と公的年金、消費税と公的年金の関連を中心に. 大阪市立大学博士学位請求論文.
- 神野直彦. (2007). 財政学(改訂版). 有斐閣.
- 深澤映司. (2020). 消費税の本質をどのように考えるか—所得税との比較による論点整理. 調査と情報=Issue brief, (1118), 1-11.
- 安中進, 鈴木淳平, 加藤言人. (2022). 福祉国家に対する態度決定要因としての普遍的社会保障と逆進課税—消費税に関するサーヴェイ実験. 年報政治学, 2022-1, 212-235.
- 田近栄治. (2012). 社会保障・税一体改革と消費税. 税研, (162), 20-25.
- 湯本雅史. (2015). 日本の財政はどうなっているのか. 岩波書店.
- 澤井勝. (2019). 高齢者福祉重視から全世代対応型社会保障へ—消費税と介護保険、そして子どもの貧困対策. 地方自治総合研究所・研究所資料, 127(1), 141-150.
- 土居丈朗, 鶴光太郎, 井伊雅子, 小塩隆士, 西沢和彦, 柳川範之. (2015a). 社会保障改革しか道はない. NIRAオピニオンペーパー, 13, 1-4.
- 土居丈朗, 鶴光太郎, 井伊雅子, 小塩隆士, 西沢和彦, 柳川範之. (2015b). 社会保障改革しか道はない (第2弾). NIRAオピニオンペーパー, 14, 1-4.
- 土居丈朗, 鶴光太郎, 井伊雅子, 小塩隆士, 西沢和彦, 柳川範之. (2015c). 社会保障改革しか道はない (第3弾). NIRAオピニオンペーパー, 16, 1-4.
- 坂田周一. (2003). 社会福祉における資源分配の研究. 立教大学出版会.

2. 웹사이트

기획재정부, 국가채무관리계획, 각 연도.

통계청, 장래인구추계.

OECD Database. <https://data-explorer.oecd.org>.

World Bank. 1인당 GDP 자료.

Abstract

A Study on Reforming the Elderly Income Security System: Emphasizing National Pension Reform and the Labor Market Participation of Seniors

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

Korea is poised to transition into a super-aged society by 2025, presenting a range of social challenges, including ensuring income security for the elderly, addressing healthcare needs, mitigating labor force reduction, and fostering intergenerational relationships. Among these, securing the financial sustainability of the pension system has emerged as a critical concern, driven by rapid aging and low birth rates. The urgency for pension reform is growing, with the National Pension Fund projected to deplete by 2055. The 21st National Assembly initiated discussions on pension reform through a Special Committee, but partisan disagreements have hindered progress. In response, the government proposed a systematic and multi-faceted reform strategy for the National Pension. This study examines Korea's income security system for the elderly and explores policy alternatives to design a sustainable pension system.

An analysis of prior research identified key issues, such as inconsistencies among major systems like the National Pension, Basic Pension, and retirement pensions, along with weak integration with labor market participation. Expert interviews underscored the need to strengthen public pensions, encourage private pensions, and establish a multi-tiered income security framework. Strategies to enhance income security by reducing pension blind spots and boosting labor market participation were also highlighted.

A comprehensive approach to reforming the income security system for the elderly is necessary, encompassing fiscal soundness, system sustainability, adequate income guarantees, and labor market activation. To address rising aging-related costs, policy measures should include expanding revenue, controlling expenditures, and raising contribution rates. Encouraging older adults to participate in the labor market to leverage their economic potential is also vital. For low-income groups, integrating support from the Basic Pension and National Pension is recommended, while high-income earners could benefit from combining retirement pensions with the National Pension. This strategy aims to simultaneously enhance national fiscal stability and economic productivity by aligning pensions with labor market dynamics.

Improving the efficiency of National Pension Fund management is another critical aspect, including increasing allocations to overseas and alternative investments and adopting strategies for stable, long-term returns. Efforts to raise the fund's return rate from the current 4.5% to over 5.5% are underway, alongside institutional reforms to enhance transparency. Additionally, organically linking the National Pension and Basic Pension systems is essential for providing adequate income security while promoting labor market participation among older adults to support their economic independence.

Pension reform and the restructuring of the elderly income security system must be built on public consensus and social agreement. Active involvement of diverse stakeholders is crucial for ensuring that policy design and implementation reflect both public opinion and expert insights. A long-term perspective is indispensable for establishing a sustainable and stable pension system.

노후소득보장체계 개편 방안 연구:

국민연금 개혁과 노인의 노동시장 참여를 중심으로

발 행 2024년 12월 30일
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 (주)케이에스센세이션(02-761-0031)

©2024 국회미래연구원

ISBN 979-11-94650-05-8 (95330)

