

명목소득대체율 50% 거짓과 진실

정재철 민주정책연구원 사회정책 박사

1 소득대체율을 둘러싼 오해

<논점 1> 소득대체율 40% → 50%로 상향하는데 필요한 보험요율은 얼마인가?

○ 보건복지부 공식 답변자료에는 2060년을 기금 소진 기준시점으로 하면 필요보험료가 10.01%라고 명기되어 있음

- 보건복지부가 지난 3월 26일 대타협기구 노후소득보장분과에 제출한 자료에 의하면, 소득대체율 50% 상향 시, 기금 소진이 2060년에서 2056년으로 4년 앞당겨지기 때문에 장기재정전망에서 추계한 2060년 기금 소진시점을 유지한다는 전제로 2015년 이후 필요 보험료율은 10.01%라고 적시되어 있음

○ 문형표 장관의 2배 이상이 필요하다는 발언은 기금 소진시점의 차이에서 발생

<표 1> 소득대체율 변화와 기금소진 시점에 따른 필요보험요율

	기금소진 시점에 따른 필요보험요율			
소득대체율	2060년 (기금소진)	2095년 (기금소진)	2100년 (기금소진)	2100년 이후 (수입>지출)
40%	9%	13.48%	14.11%	15.85%
50%	10.01%	15.80%	16.69%	18.85%

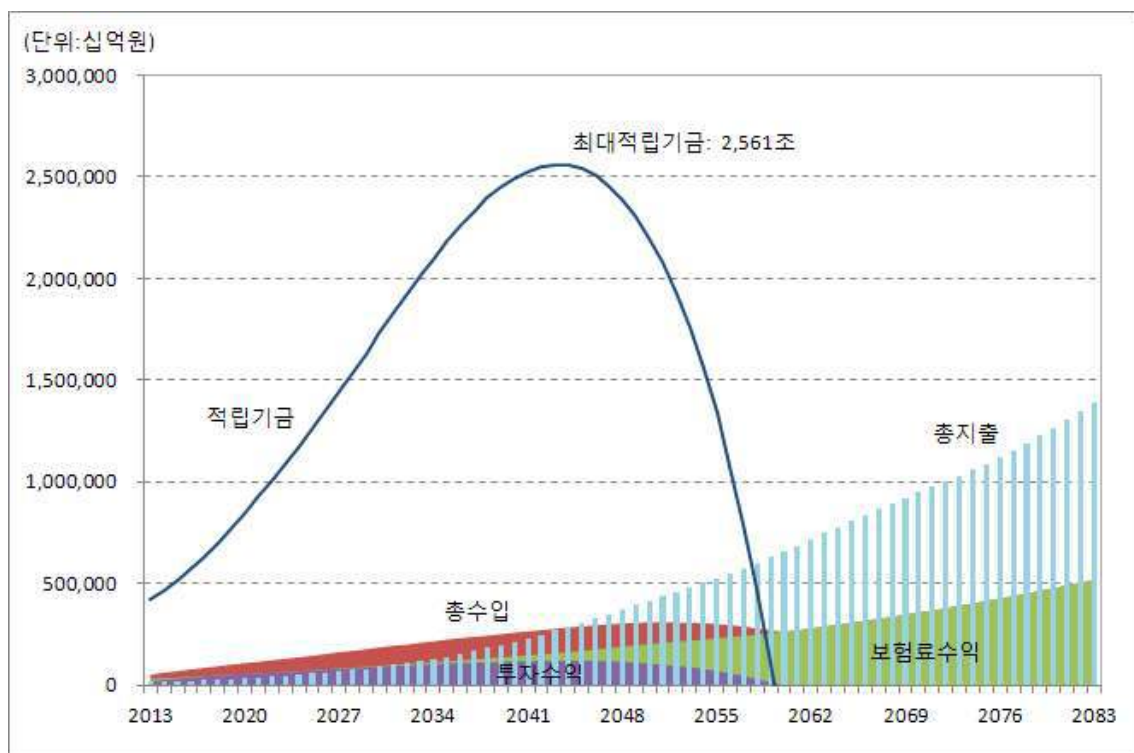
- 문형표장관이 발언한 현행 보험요율(9%)의 2배가 필요하다거나 언론에

서 보도되는 18.85% 등의 수치는 기금소진 시점이 2060년이 아닌 2095년, 2100년, 2100년 이후 중 하나가 됨. 즉 소득대체율이 40%든 50%든 상관없이 기금 소진 시점을 늦추면 늦출수록 필요보험요율은 증가하고 기금 소진 시점을 앞당기면 앞당길수록 필요보험요율은 낮아지게 됨

- 정리하면, 소득대체율을 40% → 50%로 인상할 경우, 기금소진 시점을 2060년으로 하면, 필요보험료율은 10.01%로 현행보다 1.01%(직장인의 경우, 노사절반 부담임으로 본인은 0.505%)더 부담하면 됨

<논점 2> 명목 소득대체율 50% 달성 방법은?

<그림 1> 국민연금 장기재정전망



출처: 국민연금연구원(2013) “국민연금 장기재정전망”

- 국민연금 장기재정전망에 따르면, 2043년 정점, 2044년부터 수지적자가 발생하기 시작해 2060년에 기금이 소진되는 것으로 추계되어 있음(<그림1> 참조). 이러한 조건하에서 명목소득대체율 50%를 달성하는 방법은 크게 3가지로 나눌 수 있음

① 보험료를 올리지 않고 적립금을 사용하는 방법

- 보험료를 올리지 않고 소득대체율을 50%로 10%p 올리면 2056년에 기금이 소진되어 예정(2060년)보다 4년 앞당겨짐

② 보험료를 올리되 적립금을 사용하지 않는 방법

- 적립금이 2060년에 소진되도록 하려면 보험료를 1.01%만 인상하면 됨. 만일 더 오래 더 많이 적립금을 보유하려하면 보험요율을 더 많이 인상해야 함

③ 보험료를 단계적으로 인상하고 적립금을 사용하는 방법

- 기금 소진 시점을 늦추고 소진 이후 급격한 보험요율 인상 충격을 사전에 완화하기 위해서는 단계적으로 보험요율을 인상하고 동시에 기금의 급격한 소진에 따른 경제적 충격을 완화해야 함
- 이를 위해서는 보험료를 단계적으로 인상하여 소득대체율을 높이고 적립금을 단계적으로 줄이는 것이 합리적임

○ 엄청난 규모의 기금을 조금씩 천천히 소진시키는 현실적인 방법은

③ 보험료를 단계적으로 인상하고 적립금을 사용하는 방법이라고 판단됨

- 적립금을 어느 상태로 유지해야 매크로 경제에 바람직한 상태인가에 대한 매크로경제학은 실로 애매모호한 입장만을 제시
- 경제학의 이러한 약점 때문에 보험 수리적으로 안정된 재정예측을 하는 것에 무거운 가치를 두는 ‘보건복지부 연금국의 논리’와 경제상황을 고려해가면서 보험료와 적립상태를 고려해야 한다는 ‘경제학자의 논리’ 사이에 누가 맞는지 주저할 수밖에 없게 됨
- 2043년부터 2060년까지의 약 17년 동안에 2,561조원이란 엄청난 적립금을 현금화해야 하는 상황에서 금융시장 이곳저곳에 stock이든 flow로 형태로 완전히 녹아있던 적립금을 매크로 경제에 영향을 미치지 않으면서 현금화해 연금으로 지급할 수 있을지 전례가 없어 세

계가 주목하고 있는 상황

○ 급격한 기금소진은 해당시기의 근로세대의 생활을 위협

- 2045년부터 2060년까지 적립금이 급격히 현금화되면서 경제에 미치는 영향으로 인해 당시 대학생이거나 취업준비생, 직장생활을 하고 있는 근로세대에 미칠 악영향은 무엇이며 어느 정도의 규모인지 심각하게 고려해야 함. 이러한 배려없이 적립금을 불과 17년 만에 소진하겠다는 것은 실업, 퇴직의 공포를 후세대에게 이전시키는 것으로 현세대가 해서는 안 되는 무책임한 행동임

<논점 3> 2060년 기금 고갈 이후의 필요 보험요율은 25.3%로 현행 9%보다 2배 이상으로 증가하여 부담할 수 없다는 주장은 사실인가?

<표 2> 기금 고갈 후 부과방식 전환 시 필요보험료율

국민연금 기금 2060년 고갈 시 예상 보험료율

단위: %, 자료: 보건복지부	2060년	2065년	2070년	2075년	2080년	2083년
현행 제도 유지 시 (보험료율 9%-소득대체율 40%)	21.4	22.5	22.6	22.5	22.6	22.9
소득대체율 인상 시 (보험료율 10.01%-소득대체율 50%)	25.3	27.1	27.6	27.7	28	28.4

○ 가처분소득의 증가를 무시한 과도한 공포마케팅

- 보건복지부는 2060년 기금이 소진되면 현행 수정적립방식에서 완전부과방식으로 전환됨에 따라 2061년부터는 그해 걷은 보험료로 그해 고령자의 연금을 지불해야 하기 때문에 필요한 보험요율은 25.3%로 현재보다 2배 이상의 보험요율이 필요하다고 주장하며 부담하기 어려운 수준이라고 주장하고 있으나,

- 공무원연금에 시작된 1960년의 2%의 보험료를 납부한 후의 98% 가 처분소득보다 지금부터 46년 후인 2061년의 25%의 보험료를 납부한 후의 75%의 가처분소득이 훨씬 더 많을 것이란 점은 쉽게 예측 가능함
- 따라서 여력이 없을 때는 낮은 보험료율을 납부하지만 여력이 있을 때 좀 더 부담하기로 약속하여 제도를 운영하는 것은 합리적이고 선진국도 낮은 보험료율 시작하여 현재 20%정도의 보험요율을 유지하고 있는 상황

○ 보험요율의 단계적 인상은 제도 발족 시부터 고려된 사안이며, 급격한 보험요율 인상이 가져올 국민생활 불안을 완화시키기 위해 반드시 필요

- 국민연금제도가 시작된 1988년의 보험료율은 약속한 급여수준에 필요한 보험요율이 아니고 향후 단계적으로 인상하겠다는 계획하에 3%로 낮게 설정되어 시작되었음
- 또한 기금이 소진되는 2060년까지 보험요율을 현행 9%에 고정시킨 채 운영한 후, 2061년부터 한꺼번에 25.3%로 거의 3배 가까운 보험료율을 인상하겠다는 것은 2061년의 해당 경제상황과 근로세대의 생활상의 충격을 전혀 고려하지 않은 무책임한 발상임. 즉 2061년 이후 근로세대는 미리미리 조금씩 올리지 왜 한꺼번에 25.3%를 올리냐며 불만을 토로할 것이 뻔함
- 따라서 2061년부터 부과방식으로 전환되어 필요하게 될 보험료를 사전에 조금씩 단계적으로 인상하는 것이 보건복지부의 임무며 합리적인 선택임을 감안하면, 보험요율의 인상은 언젠가는 반드시 해야 할, 시기의 문제에 불과한 것임

<논점 4> 명목 소득대체율 50%가 가지는 의미는 무엇인가?

○ 국제 평균수준에 대한 중부담·중복지 추구

- 지난 2007년 우리 사회는 노후 기본적인 생활유지를 위해서는 최

소한 50%의 소득대체율이 보장되어야 한다는데 합의를 하였음

- OECD 등 국제기구에서도 은퇴 후 기본적 생활 영위를 위해서는 국민연금과 같은 공적연금의 소득대체율이 50% 이상이 되어야 한다고 권고하고 있음
- 이번 실무기구 합의에서 우리나라의 심각한 노인빈곤률(48.6%)을 향후 30년에 걸쳐 OECD 국가 평균(12.8%)수준으로 완화시켜 나가기로 함. 이를 위한 첫 걸음이 국민연금의 명목소득대체율을 적절한 수준으로 끌어올리는 것임
- 노후빈곤을 사전에 방지하기 위해서는 국제 평균수준의 소득보장을 구축하여 새누리당 유승민 원내대표도 동의하는 중부담·중복지 복지국가 상을 구현의 발판을 마련하자는 것임

○ 명목소득대체율 50%는 단순히 보험요율 인상을 통해서만 해결해야 할 문제가 아님

- 경제성장을 통한 임금상승, 출생율의 회복을 통한 노동력의 확보 등 전체적인 경제사회발전을 통해서 달성해야 할 일종의 목표수치로서 정부 및 국민이 상호 적극적인 정책노력을 기울여야 달성되는 목표치임

○ 소득대체율 50% 보장이 주는 공적연금에 대한 신뢰 및 안심감

- 소득대체율이 50%이상이면 ‘안심’이며, 이하면 ‘불안’하다는 명확한 기준은 없으나 심리적으로 공적연금이 종전소득의 50%를 보장한다는 안심감을 제공할 수 있음(일종의 게임이론)
- 49.999% 와 50.001%의 두 가지 소득대체율의 월액은 거의 차이가 없다고 해도 국민이 받아들이기에는 다른 의미. 48%, 46%...소득대체율도 마찬가지. 즉 “절반도 보장 못하는 연금, 반쪽도 안 되는 연금” 등등 공적연금의 라이벌인 민간 연금과의 영업 마케팅으로 활용되는 것을 원천적으로 차단할 필요가 있음

〈논점 5〉 명목 소득대체율 50%를 보장하면 노후빈곤문제는 해소되는가?

○ 명목소득대체율 50%는 장기적 목표로 설정하고 명목과 실질의 괴리를 줄이기 위한 구체적인 사각지대 해소방안 병행 필요

- 국민연금 명목소득대체율은 40년 가입 기간을 기준으로 하는 것임. 그런데 40년의 가입기간을 다 채우는 경우는 극히 드뭄. 어려운 취업 현실과 조기퇴직 경향, 출산·육아·실업 등 다양한 경력단절 요소로 많은 사람들의 가입기간이 채 20년이 되지 않음

〈표 3〉 국민연금 실질소득대체율 추이

연도	소득대체율(%)	연도	소득대체율(%)
2013	19.9	2040	21.8
2020	24.8	2050	20.4
2030	23.3	2060	22.3

자료 : 국민연금연구원(2013)

- 이 때문에 실질소득대체율은 그나마 명목소득대체율의 절반 수준에도 미치지 못함. 이러한 사정은 앞으로도 나아지지 않음. 정부의 적극적 지원 없이는 국민연금은 앞으로도 ‘용돈’ 수준의 연금에서 벗어날 수 없음
- 출산, 육아, 실업, 군복무 등 사회적 가치가 높은 일에 대해 연금 크레딧을 적용함으로써 연금의 실질소득대체율을 제고하는 선진국들의 정책을 도입, 확대할 필요가 있음
- 특히, 저소득 자영업자 등 국민연금 사각지대 문제가 심각하기 때문에, 보험료 지원 등을 통해 가입을 유도하여 사각지대를 줄여나가는 꾸준한 정책적 노력이 필요함(〈표 4〉 참조)

〈표 4〉 납부예외 및 장기체납 현황

전체	사업장가입자	지역가입자		납부예외자
		소득신고자	장기체납자	
2,113만명	1,230만명	387만명	112만명, (5.3%)	457만명 (21.6%)

* 국민연금공단 내부 자료. '14.12월 기준 (임의(계속)가입자 등은 제외)

2 국민연금으로 전선을 넓힌 이유

〈논점 1〉 공무원연금개혁에 난데없이 국민연금이 갑자기 논의되어 엉뚱하게 전선을 넓힌 것은 아닌가?

○ ‘공적연금발전TF’ 공적연금의 정합성과 연계성을 강조

- 우리당은 처음부터 국민연금 등의 공적연금 전체의 전체적인 밸런스와 연계성을 중시하여 ‘공무원연금발전 TF’가 아닌 ‘공적연금발전 TF’를 구성하여 공무원연금개혁 추진
- 국민대타협기구의 구성에 있어서도 공무원연금개혁분과위원회, 노후소득보장제도개선분과위원회, 재정추계검증분과위원회 등 3개의 분과위원회를 구성기로 새누리당과 사전에 합의하여 공무원연금개혁을 공적연금 전반의 따뜻한 개혁의 단초로 삼으려 노력했고 그 결과로서 이번 합의문이 도출되었음
- 국민연금 소득대체율 인상 논의는 ‘갑자기’, ‘줄속’으로 튀어나왔다는 일부 언론의 지적은 3개월 간의 국민대타협기구의 논의 과정을 송두리째 부정하는 것에 다름 아님

〈논점 1〉 국민연금 소득대체율 인상은 세대 간 갈등을 조장하는가?

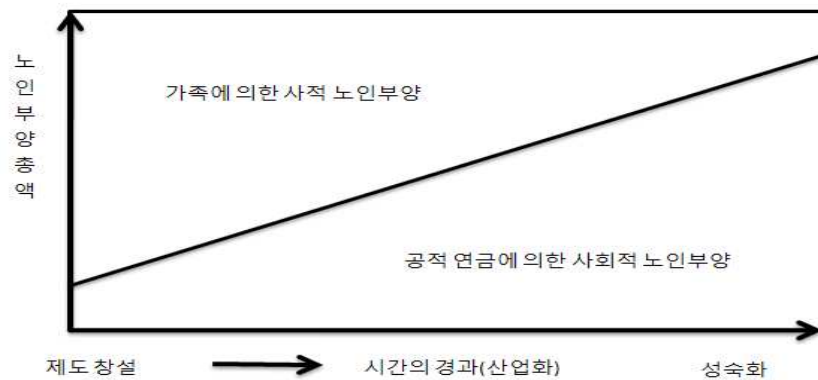
○ 소득대체율 50%를 달성하기 위해 국민연금 보험요율을 현재의 9%에서 10.01%로 인상하든 아니면 2배인 18%로 인상하는 것은 자식 세대에 부담을 떠넘기는 것인가? 미래 세대를 절망시키는 것인가?

- 만일, 그렇다면 보험료율이 20%에 가까운 복지선진국들은 모두 자식세대에게 부담을 떠 넘겨 세대 간 갈등이 심각해야 하는데, 이들 국가들에서는 연금을 둘러싼 세대 간 갈등은 심각하지 않음.
- 그 이유는 ① 공적 연금은 사적 부양을 사회화한 것이며, ②세대 간 부담과 급여 간의 격차(수익비 차)는 공적 연금제도를 운영함에 있어 피할 수 없는 숙명으로 ‘불공평하다’ 라고 생각하고 있지 않기 때문임

① 공적 연금은 사적 부양을 사회화한 것

- 제도 도입 초기에는 사적 부양이 사회적 부양보다 많지만 제도가 성숙화하면서 사적 부양은 줄고 사회적 부양이 늘도록 설계되어 있음
- 따라서 사적 부양과 사회적 부양을 같이 고려해야 함에도 불구하고 사회적 부양인 연금만을 고려하여 낸 것에 비해 얼마를 받는지를 의미하는 수익비로 비교하여 후세대일수록 불리하다는 주장은 공적연금제도의 의의를 부정하는 것임
- 노인의 소득보장방법은 가족에 의한 사적 노인부양이든 공적 연금에 의한 사회적 노인부양이든 상관없이 노인부양총액 그 자체엔 변화가 없다고 가정하면(경제성장분 제외), 결국 사적이전소득(용돈 및 생활비 원조)과 공적이전소득 간의 부담의 ‘분담방법’의 문제에 불과함

〈그림 2〉 공적 부양과 사적 부양



② 세대 간 격차는 불공평한가?

- 국민연금의 수익비(평균수명까지 받게 될 연금액/납부한 보험료액) 및 내부수익율(부과방식 연금제도에서 보험료의 부과대상임금의 증가율, 즉 임금상승율과 인구증가율의 합)에는 ‘세대 간 격차’가 존재

〈표 5〉 국민연금의 인구집단별 1인당 수익비와 내부수익율(2008년 장기재정추계)

세대	수익비	내부수익율(%)
1923년생	10.79	47.9
1953년생	2.26	11.4
1973년생	2.17	7.7
1990년생	2.02	6.5

출처:최기홍(2012) ‘국민연금의 재정안정화 정책이 연령집단별 내부수익율에 미치는 영향: 실험적 추계’, “연금포럼(겨울호)”, 국민연금연구원, p.58

- 국민연금이 시작되던 해에 65세였던 1923년생의 수익비는 10.79, 내부수익율은 무려 47.9%인 반면, 1990년생의 수익비는 2.02, 내부수익율은 6.5에 불과(〈표 5〉 참조)
- 부담급여비율(수익비 등)이 세대 간에 균등하지 않은 것(격차가 존재하는 것)은 제도설계의 실패가 아닌 공적연금제도를 평균보험료 방식의 완전적립방식(수익비=1)이 아닌 단계보험료방식의 수정부과(적립)방식을 채용한 것의 결과에 지나지 않으며 공적연금의 ‘피할 수 없는 선택’의 결과

- 이처럼 내부수익율이 떨어지는 상황에서 연금기금이 고갈하면 후 세대의 부담이 가중된다는 주장이 제기되어 왔고 ‘연금금 고갈론’은 공적연금의 숙명적인 ‘세대 간 격차’ 문제가 ‘세대 간 불공평’ 문제와 혼돈된 채 진행되고 있는 상황임

4 국민연금 소득대체율 인상은 국민의 사전 동의가 반드시 필요한가?

<논점 1> 국민연금제도는 온정주의의 산물임

- 현재 국민연금은 다른 어떤 금융상품과 비교해도 월등히 국민에게 유리한 제도며 특히, 저소득자에게 유리한 제도
 - 제아무리 좋은 제도라 해도 국민이 싫다고 하면 어쩔 수 없다는 논리가 존재. 그러나 강제보험이란 일종의 온정주의(paternalism)에 입각한 것이며 어쩔 수 없이 다소 일방적 성격을 가진다고 볼 때 국민연금가입자에게 보험료를 올려서라도 더 낫은 수익을 강제적으로 적용하는 것은 국가의 가부장적 온정주의의 실천으로 마냥 비판만 해서는 곤란함
 - 즉, 국가가 국민을 위해 사회보험제도를 도입하여 강제적으로 적용하는 것에는 일종의 가부장적 요소가 역사 속에 녹아있음을 인식해야 함. 따라서 보험료율 및 소득대체율의 인상 시 국민의 뜻을 경청하는 과정은 필요하나 국민연금처럼 저소득자일수록 유리하고 다른 어떤 금융상품보다 유리한 제도를 국가가 온정주의에 입각해 선도적으로 제안하고 리드하는 것은 ‘월권’도 아니고 ‘국민무시’도 아니라 판단됨

<논점 2> 2007년 국민연금 프레임을 극복할 수 있는가?

- 보험료율 동결, 소득대체율 40%로 하향 조정 한 ‘연금개혁’의

PTSD(외상 후 스트레스 증후군) 극복 필요

- 2007년 국민연금 개혁 때도 소득대체율 60%를 50%로 낮추고 9%의 보험요율을 12.9%까지 3.9%p 인상하려 했으나 실패하고 보험요율 동결, 소득대체율 40%로 하향 조정
- 이러한 연금개혁의 배경에는 ‘국민연금 8대 비밀’이란 공적연금에 대한 흑색선전 및 인터넷을 통한 확대재생산, 당시 한나라당의 기초연금 공세 등이 맞물려 도저히 국민에게 부담증가를 요구할 수 없었음
- 그러나 이후 국민연금 수급자가 늘어나고 금리인하 등이 겹치면서 노후소득보장 상품으로서 국민연금의 지위가 상승함에 따라 강남 주부들도 국민연금의 임의가입자로 신청가입하는 건수가 증가하는 등 국민연금에 대한 신뢰가 높아지고 있는 상황
- 따라서 1998년 이후 9%로 17년째 고정된 보험요율의 단계적 인상을 모색하고 소득대체율도 단계적으로 46.5%(2015년 현재)에서 50%로 인상하는 연금개혁의 로드맵을 제시할 필요가 있음