

수 신 각 언론사 정치부·사회부
발 신 참여연대 이경민 사회경제2팀장 02-723-5056 / 공적연금강화국민행동 오종현 사무국장
070-4211-6578
제 목 [보도자료] 공적연금 이슈리포트① 국민연금 급여수준, 과연 낮지 않은가?
날 짜 2022. 4. 25. (총 2 쪽)

보도자료

공적연금강화국민행동, 올바른 연금개혁을 위한 시리즈 이슈리포트

공적연금 이슈리포트①

국민연금 급여수준, 과연 낮지 않은가?

우리 국민연금 수준 기초연금 포함해도 OECD 평균보다 낮아
가입기간 지나치게 짧은 우리나라 국민연금 현실 고려해야
재정안정론 프레임 벗어나 국민연금 보장성 강화 방안 논의 필요

1. 국민연금은 국민의 적정한 노후소득을 보장하기 위하여 도입된 제도입니다. 그러나 정부와 정치권은 적정노후보장보다는 재정안정성을 더 강조하며 1998년과 2007년 2차례의 연금개혁을 통해 급여를 삭감해왔고, 특히 2007년의 제2차 연금개혁에서는 국민연금 소득대체율을 2028년까지 40%까지 인하토록 했습니다. 공적연금의 본격적 급여가 개시되기도 전에 2차례나 급여축소개혁을 한 사례를 외국에서는 찾아보기 어렵습니다. 또한 최근에는 기금고갈론과 미래세대부담론 등이 제기되면서 또다시 국민연금급여 축소론이 제기되는 등 노후소득보장제도가 위기에 직면했습니다. 인구구조문제가 심각할수록 사회전체가 공동대응하는 연대의 접근이 필요합니다. 이미 다른 많은 나라들은 노후소득보장제를 국가의 문제로 보고 국가재정으로 노후문제 해결에 앞장서고 있습니다. 정확한 정보에 기초하지 않은 채 기금고갈과 세대론에만

기대어 과도한 재정불안을 부추기는 것은 노후소득보장문제에 대한 사회연대적 접근에 결코 도움이 되지 않습니다. 이에 **공적연금강화국민행동은 국민연금을 둘러싼 논란에 대해 시민들에게 제대로 된 정보를 제공하고, 국민연금 개혁의 올바른 방향을 제시하고자 이슈페이퍼를 발간할 예정입니다.** 그 첫번째 이슈페이퍼로 우리나라 국민연금의 급여수준이 OECD 평균에 비해 낮지 않다는 주장에 대해 사실에 기초한 객관적 평가를 담았습니다.

2. 이슈페이퍼①_국민연금의 급여수준, 과연 낮지 않은가?

1) 일각에서는 국민연금 소득대체율이 낮지 않다고 주장하고 있음. 그러나 이들은 ▲ 우리나라 국민연금이 독특하게 하후상박 구조이다, ▲ 지급률을 사용해야 한다, ▲ 기초연금을 포함하면 우리나라 소득대체율은 낮지 않다, ▲ 실질소득대체율에 주목해야 한다고 주장함. 하지만 이 주장은 OECD 보고서에 대한 잘못된 해석과 과장에 기초하여 국민연금 급여수준을 과장한 것(이하 급여과장론)임. 정확하게 계산할 경우 우리나라 국민연금의 급여수준은 OECD 평균보다 낮음. 국민연금 급여수준에 대한 올바른 평가는 연금개혁의 논의 방향을 결정하는 데 매우 중요하기 때문에 수치와 통계에 입각해서 국민연금 소득대체율에 대한 객관적인 평가를 하고, 제대로 된 정보를 시민들에게 제공해야 함.

2) OECD는 2021년 보고서에서 38개 회원국의 공적연금 급여수준을 계산함. 여기서 우리나라 국민연금의 소득대체율*은 저임금노동자, 평균임금노동자, 고임금노동자 모든 수준에서 OECD 평균보다 낮은 것으로 나타났음.

* 연금급여수준을 나타내는 대표지표로 가입자의 가입기간 동안의 생애평균소득 대비 연금 급여의 비율

<표1> 공적연금의 소득대체율 (상시고용 노동자 기준, 2064년경)

구분	의무공적연금		
	저임금노동자(0.5AW)	평균임금노동자(1AW)	고임금노동자(2AW)
한국	43.1	31.2	18.6
OECD평균	55.8	42.2	34.4

주: AW는 평균임금을 의미함. 제3층의 임의연금의 소득대체율은 제시하지 않음. OECD 회원국 전체의 의무연금 소득대체율은 <부표 1> 참조.

출처: OECD (2021a), pp. 139, 141.

3) 첫째, 우리나라는 하후상박론 구조이다?

- 급여과장론의 주장 : 우리나라 국민연금은 독특한 재분배구조로 인해 소득대체율이 저임금노동자는 높고 고임금노동자는 낮은 하후상박 구조이므로 평균임금노동자 기준 소득대체율만 봐서는 안된다고 주장.
- 사실 확인: 공적연금급여의 하후상박 구조는 우리나라만의 독특한 특징이 아님. 미국, 벨기에, 포르투갈, 스위스 등 다수의 국가도 공적연금급여가 하후상박 구조임. 우리나라 국민연금의 하후상박 정도가 다른 국가들에 비해 다소 큰 것은 사실이지만 이러한 점을 감안하더라도 저임금가입자 소득대체율은 43.1%로 OECD 평균 55.8%보다 낮음. 실제로 우리나라 국민연금의 소득대체율은 모든 소득수준에서 OECD 평균보다 낮을 뿐만 아니라 특히 고소득 가입자의 소득대체율이 18.6%로 OECD 평균 34.4%에 비해 너무 낮은 것이 문제임. 또한 OECD가 나라마다 조금씩 다르게 설계된 공적연금의 노후소득 보장 수준을 비교하기 위해 회원국 모두에 공통으로 평균임금을 기준으로 소득대체율을 계산 및 비교하고 있는 것은 타당함.

4) 둘째, 객관적 비교를 위해서는 지급률을 사용해야 한다?

- 급여과장론의 주장 : 보험방식의 연금제도는 보장 수준이 가입기간에 따라 달라지므로 보다 객관적인 비교를 위해서는 지급률(accrual rate)*을 사용해야 하는데 실제로 지급률을 비교하면 국민연금의 급여수준이 낮지 않다고 주장.

*가입기간 1년당 가입자 소득의 몇 %가 연금급여로 전환되는가를 나타내는 지표

- 사실 확인 : OECD는 우리나라 국민연금을 A급여와 B급여로 구분하면서 B급여의 지급률을 0.51%로 제시하고 있음. 반면 급여과장론은 B급여의 지급률과 A급여의 지급률이 같다고 보고 우리나라 국민연금의 지급률을 1.02%(0.51%*2)라고 하면서 이를 OECD 평균 지급률 1.1%와 비교하면 낮지 않다고 주장함. **올바로 계산하면 국민연금의 지급률은 0.82%이고, OECD 국가 평균은 0.96%라 할 수 있음.** OECD 보고서에는 지급률의 OECD 평균이 1.1%로 되어 있으나 이것은 의무공적 및 의무민간 연금을 합한 것이라 의무공적연금의 OECD 평균소득대체율을 평균가입기간 44.1년으로 나누어 계산한 결과 OECD의 평균지급률은 0.96으로 볼 수 있음. 결국 **OECD 평균지급률 0.96% 와 비교하면 우리나라 국민연금의 지급률은 OECD 평균의 85.4% 수준에 불과함.** 또한 연금에 가입한 기간 동안에는 육아나 실업 등 다양한 사유로 경력단절이 발생할 수 있어서 가입기간 1년당 연금급여를 기계적으로 계산한 지급률은 가입자들이 퇴직 후 실제 받을 수 있는 연금의 급여수준을 보여주지 못함. 우리나라 국민연금의 지급률이 설사 1%라고 해도 가입자 전체의 실제 소득대체율은 평균 27%에 불과한 것임. 이런 점에서 지급률만 거론하는 것은 가입기간이 지나치게 짧은 우리나라 국민연금의 현실을 간과하는 것임.

<표2> 국민연금의 지급률 계산의 올바른 결과와 OECD와의 비교

	한국			OECD평균 (B)	OECD 평균대비 한국의지급률 (A/B)
	A급여	B급여	계(A)		
공적연금급여액 (월/만원)	46.3	72.9	119.2		
소득대체율(%)	12.1	19.0	31.2	42.2	
지급률(%)	0.31	0.51	0.82	0.96	85.4%

주 1. 평균임금노동자의 총가입기간은 38년으로 가정(제2절 소득대체율 계산시의 가정에 관한 설명 참조)
 2. 표의 수치는 세부적인 계산에서의 차이로 OECD와 소수점 둘째 자리에서 0.01 내지 그 이하의 오차가 있음.
 3. OECD 보고서에는 지급률의 OECD 평균이 1.1%로 되어 있으나 이것은 의무공적 및 의무민간 연금을 합한 것이어서 여기서 의무공적연금의 OECD 평균소득대체율을 평균가입기간 44.1년으로 나누어 OECD의 평균지급률을 0.96으로 제시함.
 출처: OECD (2021a), pp. 129, 141 및 여타 관련 부분에서 필자 계산.

5) 셋째, 기초연금을 포함하면 국민연금 소득대체율은 높다?

- 급여과장론의 주장 : 기초연금이 소득대체율 계산에서 누락되어 우리나라 공적연금의 소득대체율이 낮고, 기초연금을 소득대체율 7.8%를 포함하면 한국 의무공적연금의 소득대체율은 최대 45.8%까지 상승하여 OECD 평균에 근접한다고 주장.
- 사실 확인 : 평균임금가입자는 퇴직 후 기초연금 수급자가 될 가능성이 낮지만 설사 그가 기초연금 수급자가 된다고 해도 그 경우 기초연금의 급여수준은 7.8%가 아니라 그 절반인 3.9%임. 왜냐하면 평균임금 가입자가 퇴직 후 받는 국민연금급여는 현행 제도로 계산하면 119만 2천원이 되는데 이는 기초연금의 기준연금액 30만 원의 1.5배를 초과하고 이 경우 기초연금은 기준연금액의 절반인 15만 원이 되기 때문임. 따라서 **평균임금가입자의 국민연금에 15만 원을 더하면 최종적인 소득대체율은 35.1%(=31.2%+3.9%)로 OECD 평균 42.2%의 83% 수준에 불과함.** 저임금가입자의 경우도 기초연금급여는 15만 원이지만 그 소득대체율은 7.8%임. 따라서 **저임금가입자의 경우 국민연금 소득대체율 43.2%에 기초연금 소득대체율 7.8%를 더하면 51.0%이지만 이 경우에도 OECD 평균 55.8%의 91% 수준으로 여전히 낮은 수준임.**

6) 넷째, 실질소득대체율이 강조되어야 한다?

- 급여과장론 : 보험료의 추가인상이 따르는 명목소득대체율 인상보다 가입기간 연장 등을 통해 보장성을 강화해야 한다는 것. 명목소득대체율 인상은 재정 불안을 야기하지만 가입기간 연장이나 크레딧 확대, 저임금노동자 보험료 지원 강화 등의 조치를 통해 명목소득대체율 인상 없이도 국민연금의 보장성을 강화할 수 있다는 주장.
- 사실 확인 : **크레딧 확대, 보험료 지원 강화, 가입기간 연장 등 일련의 조치들 모두 재정적 내지 사회적 부담을 증가시키는 데 명목소득대체율 인상은 재정 불안으로 불가하고 다른 조치는 된다는 주장은 모순임.** 게다가 보험료가 적정수준으로 단계적으로 인상된다면 보험료 인상을 동반한 명목소득대체율 인상은 보험료 납부자에게 연금수급권을 보장해주는 것이며 나아가 재정부담을 완화하는 의미도 가질

수 있음. 크레딧 확대, 보험료지원 강화, 가입기간 연장 등은 필요한 조치들이며
재정안정론보다는 보장성강화론의 틀에서 추진하는 것이 훨씬 더 효과적일 것임.

▣ 별첨자료 : [공적연금 이슈리포트① 국민연금 급여수준, 과연 낮지 않은가?](#)

2022년 4월 25일
공적연금강화국민행동
(www.pensionforall.kr)