PPA 공적연금강화국민행동
Public Pension for All

공적연금 이슈리포트①

국민연금 급여수준, 과연 낮지 않은가?

오류와 과장을 걷어내고 사실에 기초한 객관적 평가를 위하여

발행일 2022. 04. 25 / 발행처 공적연금강화국민행동

차례

서론 — 3

OECD 국가들의 연금체계와 소득대체율 — 4

국민연금 소득대체율이 낮지 않다는 주장에 대한 비판적 고찰 — 7

- 하후상박 구조론 — 7
- 지급률 사용론 — 9
- 기초연금 누락론 — 11
- 실질소득대체율 주목론 — 13

결론 — 15

부표 — 16

참고문헌 — 17

작성자

남찬섭 동아대학교 사회복지학과 교수

서론

- 최근 OECD에서 발간한 보고서(OECD, 2021a)에서 제시된 국민연금의 급여수준을 다시 계산할 경우 OECD 평균에 비해 결코 낮지 않다는 주장이 제기됨.
  - 주장의 요지는 국민연금의 소득대체율은 38.0~45.8%로 OECD 평균인 42.2%와 별반 차이가 없다는 것임(오건호, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d).
- 하지만 이 주장은 오류와 과장으로 점철되어 있어 사실에 기초한 객관적 평가를 통해 대중에게 국민연금 보장 수준에 대한 정확한 정보를 제공할 필요가 있음.
- 국민연금 급여수준에 대한 올바른 평가는 연금개혁의 논의 방향을 결정하는 데 매우 중요하기 때문에 국민연금 소득대체율이 낮지 않다는 주장의 논거를 비판적으로 고찰하고 수치와 통계에 입각한 객관적인 평가를 시도해보고자 함.

OECD 국가들의 연금체계와 소득대체율

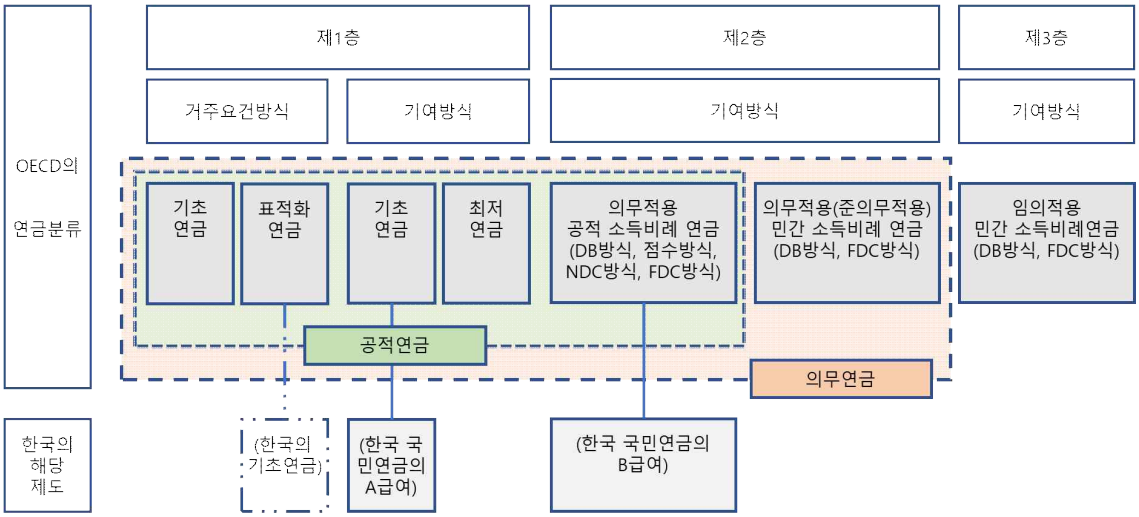
- 먼저 OECD 보고서(OECD, 2021a)[1] 에서 분류한 연금체계에 대해 살펴보면, OECD는 38개 회원국의 연금제도를 제1층과 제2층, 제3층의 다층체계로 분류하고 있음.
- 다층체계
  - 제1층(first-tier) 연금
    - 공적연금으로서, ① 보험료 납부 여부에 따라 거주요건방식 혹은 기여방식으로 분류되고, ② 수급자 선정 방식에 따라 보편 방식 혹은 선별 방식(표적화 방식)으로 분류.
    - 급여는 대체로 정액(flat-rate)급여이지만 소득조사나 연금조사를 통해 보충(top-up) 급여 형태로 지급될 수도 있음
  - 제2층(second-tier) 연금
    - 의무적용되며(mandatory) 공적연금일 수도 있고 민간연금[2] 일 수도 있음(의무적용되지 않는 민간연금으로서 노동자의 85% 이상이 가입한 경우 준(准)의무적용(quasi-mandatory) 민간연금[3] 으로 분류되어 제2층 연금에 포함됨)
    - 급여는 대체로 소득비례(earning-related) 방식이며, 국가별로 보장 수준은 상이
  - 제3층(third-tier) 연금
    - 임의가입방식(voluntary)의 민간연금으로 소득비례연금임.

---

1 여기서 말하는 OECD 보고서는 OECD가 2년마다 발표하는『한눈에 보는 연금』보고서의 2021년판을 말함. 이하 본문에서 특별히 다른 언급이 없으면 OECD 보고서는 이를 가리킴.

2 의무적용되는 민간연금(mandatory private pension)의 경우, 가입이 법적으로 강제되어 있고, 연금제도의 운용 및 관리는 민간보험회사나 금융회사가 담당. 통상, 완전 적립식(fully-funded)의 확정기여(defined contribution) 급여를 제공함.

3 준의무적용 민간연금을 가진 나라는 덴마크, 네덜란드, 스웨덴, 영국이 대표적임(OECD, 2021a, p. 136).



<그림 1> 연금제도의 구조

주: DB 확정급여, NDC 명목확정기여, FDC 적립식 확정기여; OECD의 분류에서 한국은 국민연금만 언급되어 있고 '기초연금'은 없음. 따라서 여기서 '기초연금'을 점선으로 표시함.

출처: OECD (2021), p. 122~123; OECD (2021c).

- 한국 공적연금 체계
  - OECD의 연금제도 분류에서 한국의 공적연금은 국민연금만 포함되었고, '기초연금'은 분류에 포함되지 않았으며 소득대체율 계산에도 반영되지 않았음[4] .
  - 국민연금은 급여별로 다르게 분류되었는데, A급여는 기여방식의 기초연금, B급여는 제2층의 소득비례연금으로 분류되었음[5] .
- OECD는 의무적용되는 연금제도의 보장수준을 평가하기 위한 목적으로 회원국의 연금제도별 소득대체율*을 산출하여 비교 제시.

  * 연금 급여 수준을 나타내는 대표 지표로 가입자의 가입기간 동안의 생애평균소득 대비 연금 급여의 비율

  - 소득대체율 계산에서 OECD는 가상의 노동자를 상정하여 계산을 수행하였음.
    - 2021년 보고서의 경우, ① 22세(1998년생)의 노동자가 ② 2020년에 상시고용으로 취업하여 ③ 경력단절 없이 근속하고 ④ 근속 기간 소득수준 변동 없이 ⑤ 정상퇴직연령(연금수급개시연령 또는 가입상한연령)에[6] 퇴직한다고 가정[7] *.

4 OECD 보고서 125쪽의 표 3.2에는 한국 '기초연금'의 소득대체율이 7.8%로 표기되어 있지만 123쪽의 표 3.1 제도분류표에는 '기초연금'이 표시되어 있지 않음. 그리고 실제 소득대체율 계산에도 반영되지 않았음.

5 국민연금의 A급여가 기여방식의 기초연금으로 분류된 것은 OECD가 기초연금을 가입기간 동안의 소득수준에 관계없이 급여가 결정되는 것으로 규정하고 있다는 점(OECD, 2021a, p. 122)에 근거한 것이며 이런 분류는 OECD의 2019년 보고서(OECD, 2019)에서도 마찬가지였음.

* 한국의 경우 2020년에 취업한 22세 노동자가 정상퇴직연령에 퇴직하는 경우 가입 기간은 38년이 됨(OECD 회원국의 평균 가입기간은 약 44.1년)[8] .

- 가상의 가입자가 받을 것으로 예상되는 연금급여액의 소득대체율을 계산(OECD, 2021a, p. 136)하여 전체 회원국의 연금제도 보장성을 비교.

• 소득수준별 소득대체율을 비교하기 위해 임금 수준이 평균(average wage; AW)* 인 노동자와 평균임금의 1/2(0.5AW)인 노동자(저임금노동자를 대표) 및 평균임금의 2배(2AW)인 노동자(고임금노동자를 대표)의 소득대체율을 각각 제시

* 한국의 2020년 기준 근로자 월 평균임금은 383.5만 원이었음(OECD, 2021a, 2021e).

• OECD에서 계산한 한국의 의무연금 소득대체율은 <표 1>과 같은데, 모든 소득계층에서 한국 국민연금의 소득대체율은 OECD 평균에 크게 미달함.

<표 1> 공적연금의 소득대체율 (상시고용 노동자 기준, 2064년경)

	의무공적연금			의무연금 계(의무공적연금+의무민간연금)		
	저임금노동자 (0.5AW)	평균임금노동자 (1AW)	고임금노동자 (2AW)	저임금노동자 (0.5AW)	평균임금노동자 (1AW)	고임금노동자 (2AW)
한국	43.1	31.2	18.6	43.1	31.2	18.6
OECD 평균	55.8	42.2	34.4	64.5	51.8	44.4

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

출처: OECD (2021a), pp. 139, 141.

6 정상퇴직연령(normal retirement age)이란 연금급여액의 감액 등과 같은 불이익이 없이 연금액 전액을 수령할 수 있는 퇴직연령으로 나라에 따라 다름.

7 기타 경제변수 등에 대해서는 OECD 보고서 참조(OECD, 2021a, pp. 136~137).

8 한국의 경우 2020년에 22세로 최초 취업한 경우 실제 정상퇴직연령은 65세로 2063년에 연금을 수령하게 되지만 현행 제도상 60세까지만 가입할 수 있기 때문에 가입기간은 38년임.

국민연금 소득대체율이 낮지 않다는 주장에 대한 비판적 고찰

- 국민연금 소득대체율이 OECD 회원국과 비교 할 때, 낮지 않다는 주장은 과장된 급여 수준을 전제하고 있어, '국민연금 급여 과장론' (이하, "급여과장론")이라 할 수 있음.
  - 급여과장론이 내세우는 내용은 대체로 ① 하후상박 구조론, ② 지급률 사용론, ③ 기초연금 누락론, ④ 실질소득대체율 주목론의 네 가지로 구분할 수 있음.

1. 하후상박 구조론: 급여의 하후상박 구조는 우리나라만의 독특한 특징이 아니며, '후하다' 는 저임금노동자의 소득대체율도 OECD 국가 중 낮은 수준임

- 급여과장론은 OECD에서 국가간 비교를 위해 평균임금을 기준으로 계산한 소득대체율(한국, 31.2%)만을 봐서는 안된다고 주장함(오건호, 2021a, 2021b, 2021d).
  - 그 근거로 국민연금은 가입자의 평균소득을 고려하여 연금급여를 산정하고 있어 저소득 가입자의 소득대체율은 높은 반면 고소득 가입자의 소득대체율은 낮은 하후상박 구조를 제시.
- 하지만 공적연금, 특히 2층의 연금제도에서 하후상박 구조는 국민연금만의 독특한 특징이 아님. 이를 보기 위해 OECD 국가 공적연금의 소득수준별 소득대체율을 보면 <표 2>와 같음.

<표 2> 제2층 의무공적연금 급여의 하후상박 구조 여부

구분	평균소득의 0.5배(0.5AW)	평균소득(1AW)	평균소득의 2배(2AW)
한국	43.1	31.2	18.6
미국	49.6	39.2	27.9
벨기에	67.5	43.4	29.2
폴란드	31.8(31.9)	30.6(23.4)	30.0(22.8)
포르투칼	76.3	74.9	72.5
슬로바키아	62.6	53.1	46.7
오스트리아	62.7(59.8)	31.3(28.4)	31.3(28.4)
핀란드	56.6	56.6	56.6
프랑스	60.2	60.2	51.9
헝가리	62.5(58.1)	62.5(58.1)	62.5(58.1)
이탈리아	74.6	74.6	74.6
스페인	73.9	73.9	67.0
스위스	53.1(52.5)	44.1(43.5)	23.0(22.7)
평균	59.6	52.0	45.5

주: 남성과 여성의 소득대체율이 다를 경우, 여성의 소득대체율은 괄호( ) 안에 제시. 평균은 전체(또는 남성과 여성이 다를 경우, 남성)를 대상으로 한 평균 값임

출처: OECD (2021a)를 참조하여 필자 분류.

- 하후상박 구조의 보다 객관적인 비교를 위해, 의무공적연금의 소득대체율 계산에 기초연금이 포함되지 않은 주요 국가만 제시하였음. 이를 보면 다수의 OECD 국가들의 공적연금급여도 하후상박 구조임을 알 수 있음.
- 그리고 의무공적연금 소득대체율 계산에 기초연금이 포함되는 경우에는 주로 저소득자에게 기초연금이 지급됨에 따라 하후상박 구조가 강화되는 결과로 이어지고 있음.

● 또한 급여과장론은 국민연금의 급여체계가 하후상박 구조이기 때문에 저임금노동자의 국민연금 급여 수준이 OECD 평균에 근접할 것처럼 말하나 이 역시 사실이 아님.

- 위의 <표 2>에서는 의무공적연금 소득대체율 계산에 기초연금이 포함되지 않은 국가들의 소득계층별 의무공적연금 소득대체율을 각각 제시하고 있는데, 국민연금의 저임금 노동자 소득대체율은 43.1%로 OECD 회원국 중 유사 국가들의 평균 59.6%보다 월등하게 낮음.

● 결론적으로, 공적연금의 하후상박 급여구조는 급여과장론의 주장과 달리 다수의 OECD 회원국에서도 찾아볼 수 있음.

- 하후상박 구조를 감안하여 저임금 가입자를 기준으로 계산한 소득대체율을 비교해도 국민연금의 급여수준은 OECD 평균에 비해 낮음.
- 물론, 한국 국민연금의 하후상박 정도가 다른 국가들에 비해 다소 큰 것은 사실이지만 유사 OECD 회원국과 비교할 때, 전 계층에서 소득대체율이 낮으며, 특히 많은 보험료를 부담하는 고소득 가입자의 소득대체율이 상대적으로 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 전적으로 타당한 것으로 논란의 여지가 없음.

2. 지급률 사용론: 국민연금의 지급률은 OECD 평균보다 낮으며, 가입기간이 짧은 경우에 지급률이 갖는 현실적인 의미가 반감된다는 한계를 가짐.

● 급여과장론은, 보험방식 연금제도의 보장 수준이 가입기간에 따라 달라지므로 보다 객관적인 비교를 위해서는 지급률(accrual rate)*을 사용해야 하며 실제로 지급률을 비교하면 국민연금의 급여수준이 낮지 않다고 주장함(오건호, 2021a; 2021c).

* 지급률 : 평균소득을 가진 가입자가 1년 동안 보험료를 납부했을 때, 소득의 몇 %가 연금 급여로 발생하는지(혹은 소득의 몇 %가 연금급여로 보장되는지)를 알려주는 지표(OECD, 2021a, p. 128)로서, 지급률 1%는 1년 보험료를 납부하면 해당 시점의 소득 1%를 이후 연금 급여로 보장받는다는 의미.

- 하지만 지급률을 기준으로 OECD 회원국과 비교하더라도 한국 국민연금의 보장 수준은 OECD 평균(OECD, 2021a, p. 129, 표 3.4)에 비해 낮음.
  - OECD는 한국 국민연금의 지급률을 0.51%로 제시하고 있는데, 이는 B급여만 반영한 것임.
    - 그런데 급여과장론은 국민연금 급여는 A급여와 B급여가 지급되기 때문에 A급여의 지급률도 고려해야 한다고 주장하면서 국민연금 B급여의 지급률 0.51%를 단순히 2배 하여 총지급률을 1.02%라고 하고(오건호, 2021a) 이것이 OECD 평균 1.1%와 비교하여 낮지 않다고 주장.
- 하지만 이는 완전히 잘못된 계산임. 국민연금의 지급률이 1.02%라는 것은 A급여와 B급여의 지급률이 똑같이 0.51%라는 것인데 OECD의 소득대체율 계산시 기준이 된 평균임금을 기준으로 하면 A급여와 B급여의 지급률은 다름.
  - 평균임금노동자의 국민연금 급여를 계산하면 그 금액은 월 119.2만 원이고 이때 A급여는 월 46.3만원, B급여는 월 72.9만 원임(<표 3> 참조)[9] . 그리고 국민연금급여의 소득대체율은 31.2%이며 A급여는 12.1%, B급여는 19.0%임. 따라서, B급여의 지급률은 0.51%가 맞지만(19.0%÷38년), A급여의 지급률은 0.31%(12.1%÷38년)임.
  - 따라서 OECD 보고서에 제시된 지급률 0.51%를 단순히 2배로 계산하여 국민연금의 지급률을 1.02%로 제시하는 것은 국민연금의 급여산식과 임금수준을 전혀 고려하지 않은 오류이며, 올바로 계산하면 국민연금의 지급률은 0.82%임<표 3>.

9 국민연금의 급여산식은 X(A+B)(1+0.05N)인데, 여기서 XA(1+0.05N)이 A급여, XB(1+0.05N)이 B급여임(X는 소득대체율을 결정하는 상수, A는 가입자 전체의 평균소득(A값), B는 가입자 개인의 가입기간 동안의 생애평균소득, N은 20년 초과가입연수). 2020년을 기준으로 하면 A값은 243.9만원, B는 평균임금노동자의 경우 383.5만원, N은 18년(총가입기간이 38년이므로)임. X는 2020년에 1.32인데 매년 0.05씩 감소하여 2028년에 1.2가 됨. 여기서 계산상 편의를 위해 X에 2028년의 1.2를 대입하여 계산하면, A급여는 (1.2×243.9만원)(1+0.05×18) 식으로 계산할 수 있고 B급여는 (1.2×383.5만원)(1+0.05×18) 식으로 계산할 수 있음. 이렇게 계산하면 본문 <표 3>과 같은 값을 구할 수 있음.

<표 3> 국민연금의 지급률 계산의 올바른 결과와 OECD와의 비교

	한국			OECD 평균(B)	OECD 평균 대비 한국의 지급률(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.

- 한편, 의무연금의 OECD 평균 지급률은 1.1%로 되어 있으나(OECD, 2021a, p. 128), 이것은 의무공적연금과 의무민간연금을 합한 것이므로 의무공적연금에 대해서만 지급률을 계산하면 0.96%(의무공적연금 평균소득대체율을 평균가입기간(44.1년)으로 나눈 값)임.
- 따라서 이 0.96%와 비교한 한국 국민연금의 지급률 0.82%는 그 85.4% 수준임. 즉 지급률을 산출해봐도 한국 국민연금의 지급률은 OECD 평균보다 낮은 수준인 것임.

● 급여과장론의 더 심각한 오류는 지급률이 실제 은퇴하고 연금 수급 개시 연령에 도달했을 때 받을 수 있는 연금의 급여수준을 보여주지 못한다는 데서 발생.

- 연금에 가입한 동안에는 육아나 실업 등 다양한 이유로 경력단절이 발생할 수 있는데 이 경력단절 기간이 보완되지 않는다면 지급률이 높아도 실제 퇴직 후 받을 수 있는 연금급여는 적음. 가령, 경력단절없는 평균임금노동자의 소득대체율에 비해 경력단절자의 소득대체율은 OECD 평균이 93~98% 수준인데 반해, 한국은 89.6% 내외에 불과<표 4>.

<표 4> 육아 또는 실업로 인한 5년 경력단절 시의 소득대체율

	육아로 인한 5년 경력단절 시 소득대체율 (장기근속한 평균임금노동자 소득대체율=100)		실업으로 인한 5년 경력단절 시 소득대체율 (장기근속한 평균임금노동자 소득대체율=100)	
	OECD	한국	OECD	한국
저임금노동자	98.2	89.6	95.9	89.6
평균임금노동자	95.3	89.6	93.7	89.5

출처: OECD (2021a), pp. 156~159.

- 결국, OECD 국가들은 각종 크레딧 제도를 통해 경력단절 기간을 보완하여 경력단절이 없는 자와의 격차를 최소화하고 있으나, 한국의 경우는 육아나 실업 등으로 인한 경력단절을 보충해주는 노력이 크게 미미함을 알 수 있음.
- 이에 더하여 한국은 늦게 입직하고 일찍 퇴직하는 노동시장 특징을 가지고 있어 전

체 가입자의 가입기간이 매우 짧음. 예컨대, 2018년 제4차 재정계산에서 추계연도 말인 2088년에도 전체 가입자의 평균가입기간은 27년으로 전망되었음(국민연금제도 발전위원회, 2018, 14쪽). 따라서, 가입기간이 짧은 한국의 경우 지급률만 비교하는 것은 급여수준의 반쪽만 이야기하는 한계가 있음.

3. 기초연금 누락론: 기초연금을 포함해도 국민연금의 소득대체율은 낮음

- 급여과장론은 한국의 경우 '기초연금'이[10] 소득대체율 계산에서 누락되어 의무공적연금 소득대체율이 낮게 계산되었으므로, '기초연금'의 소득대체율 7.8%를 포함하면 한국 의무공적연금의 소득대체율은 최대 45.8%까지 상승하여 OECD 평균에 근접한다고 주장함(오건호, 2021a, 2021b, 2021c).
- 하지만 이 경우에도 급여과장론의 계산은 과장과 오류를 내포하고 있음.
  - 우선 '기초연금'을 소득대체율 계산에 포함할 때 급여과장론은 기준연금액 30만 원의 소득대체율 7.8%(기준연금액 30만 원 ÷ 평균임금 383.5만 원)를 평균임금노동자의 국민연금 소득대체율에 그대로 더하고 있지만 이는 제도 특성을 고려하지 못한 오류임.
  - 평균임금노동자가 퇴직 후 '기초연금'을 받을 가능성은 높지 않다고 생각되나 현행 제도상 이를 예단하기 어려우므로 '기초연금'을 받는다고 가정할 경우[11] 그 급여는 기준연금액 30만 원이 아니라 그 절반인 15만 원(부가연금액)임.
  - 왜냐하면, 현행 '기초연금' 제도는 국민연금 월급여액이 기준연금액의 1.5배를 초과하는 경우 연계감액을 적용하여 기준연금액의 절반인 부가연금액을 지급하도록 하고 있기 때문임[12]. 따라서 평균임금노동자의 국민연금 소득대체율에 '기초연

10 한국의 기초연금을 가리킬 때는 따옴표를 사용하여 '기초연금'이라 하고 일반적인 기초연금은 따옴표 없이 기초연금이라 지칭함.

11 평균임금노동자가 퇴직 후 '기초연금' 수급자가 될 수 있는지 여부는 다소 불분명함. 2020년도 '기초연금'의 1인 가구 수급자 선정기준은 월 148만원인데 평균임금노동자가 퇴직 후 받는 국민연금 급여는 월 119.2만원임(국민연금 급여액은 본문 <표 3> 참조). 그리고 그가 국민연금 급여 외 다른 소득이 전혀 없다고 가정할 경우 재산의 소득환산액이 28.8만원을 초과하지 않아야 '기초연금' 수급자가 될 수 있음. 평균임금노동자가 퇴직 후 금융재산도 전혀 없고 일반재산(즉, 주거)만 있다고 할 경우 기본공제(대도시의 경우 1억 3천만원)를 고려하면 재산의 소득환산액이 월 28.8만원이 되기 위한 일반재산가액은 2억 2천만원임('{[(x-1억 3천만원)×0.04]÷12}=28.8만원' 식에서 x값). 평균임금을 벌었던 대도시 거주 노동자가 퇴직 후 2억 2천만원의 주거도 가지지 못하리라 가정하는 것은 다소 무리한 점이 없지 않으나, 그렇다고 '기초연금'을 못받으리라 예단하기도 어려워 여기서는 '기초연금'을 받는 것으로 가정하였음. 실제로 OECD의 다른 회원국 중 기초연금이 소득대체율 계산에 포함된 경우도 덴마크를 제외하면 대부분이 중위임금(0.7AW 내지 0.8AW) 노동자까지의 소득대체율에만 반영되어 있음(OECD, 2021d 참조). 이런 점에서 OECD 국가들의 기초연금이 평균임금노동자의 소득대체율에까지 포함된 것처럼 말하는 급여과장론의 주장은 오류임.

금’을 포함하면 7.8%가 아니라 그 절반인 3.9%를 더해야 함.

- 그러므로 평균임금노동자의 국민연금 소득대체율 31.2%에 ‘기초연금’ 소득대체율 3.9%를 더하면 그 값은 35.1%로 OECD 평균 42.2%의 83% 수준에 불과(<표 5> 참조).
  - 저임금(0.5AW)노동자의 경우는 ‘기초연금’ 소득대체율이 7.8%일 가능성이 크고[13] 이를 국민연금 소득대체율 43.2%에 더하면 합계 51.0%가 되는데, 이는 OECD 평균(55.8%) 대비 91.4% 수준에 불과.

<표 5> 한국의 ‘기초연금’이 계산에 포함될 경우의 올바른 소득대체율

		잘못된 계산		올바른 계산		OECD 평균	
		0.5AW	1AW	0.5AW	1AW	0.5AW	1AW
국민연금	월급여액(만원)	-	-	82.8	119.2	-	-
	소득대체율(%)	미계산	38.0	43.2	31.2	-	-
기초연금의 소득대체율(%)		미계산	7.8	7.8	3.9	-	-
소득대체율 계 (%)		미계산	45.8	51.0	35.1	55.8	42.2
OECD와 비교한 급여수준		-	-	91.4%	83.2%		

주: 국민연금 월급여가 기준연금액의 1.5배를 초과하는 자에 대한 한국 ‘기초연금’ 급여산식은 「기준연금액-2/3×A급여)+부가연금액」임. 국민연금의 A급여는 46.3만원(본문 <표 3 참조)이므로 이를 적용하면 ‘기초연금’ 급여액은 15만원이며 이는 저임금(0.5AW)의 7.8%이며 평균임금(1AW)의 3.9%임.

출처: 잘못된 계산은 오건호 (2021a, 2021c); 그 외는 OECD 보고서와 보건복지부 자료를 참조하여 필자 계산.

- 앞서 지급률 분석에서 언급한 바 있지만, 한국 국민연금 가입자들의 평균가입기간은 27년 정도에 불과할 것으로 전망(제4차 재정계산 결과, 2088년 기준).
  - 그래서 38년 가입을 전제로 계산한 OECD의 소득대체율 자체가 한국의 경우에는 사실상 과장된 결과라 할 수 있는데, 가입기간을 27년으로 볼 때 저임금노동자의 국민연금 소득대체율은 27%가 되며 여기에 ‘기초연금’ 소득대체율 7.8%를 합해도 34.8% 정도로 매우 낮음.
- 또한, 객관적인 국가 간 비교를 위해 동일한 가상 모델을 공통으로 적용해야 하는 것은 불가피하지만 그렇다고 실제 가입기간이 매우 짧다는 사실을 무시하고 소득대체율과 지급률 수치만 강조하는 것도 현실을 외면할 우려가 있다는 점에서 주의가 필요.

12 평균임금노동자의 국민연금 월급여액 119.2만원(A급여는 46.3만원)은 기준연금액(30만원)의 1.5배를 초과함. 이런 경우 ‘기초연금’ 급여는 「(기준연금액-2/3×A급여)+부가연금액」의 식으로 계산됨. 따라서 ‘기초연금’ 급여는 「(30만원-2/3×46.3만원)+부가연금액」이 되고 여기서 부가연금액 15만원만 남음(‘기초연금’ 급여산식 중 앞부분 식(즉 「(30만원-2/3×46.3만원)」)에 의한 값이 음수일 경우 0으로 처리함).

13 저임금(0.5AW)노동자의 국민연금 월급여액은 82.8만원(본문 각주 9번의 급여산식에서 B값에 191.7만원을 투입하고 나머지는 동일하게 하여 계산하면 A급여와 B급여를 합쳐서 82.8만원이 산출됨)인데 이 역시 기준연금액(30만원)의 1.5배를 초과함. 따라서 이 경우도 ‘기초연금’ 급여는 15만원이지만 소득대체율은 7.8%임(15만원 ÷ 119.7만원).

4. 실질소득대체율 주목론: 보장성강화론에 입각한 논리 전개 필요

- 실질소득대체율이 중요하다는 주장은, 보험료의 추가인상이 따르는 명목소득대체율 인상보다 가입기간 연장 등을 통해 보장성을 강화해야 한다는 것이 골자임(오건호, 2021b).
  - 즉, 명목소득대체율 인상은 재정 불안을 강화하기 때문에 가입기간 연장이나 크레딧 확대, 저임금노동자 보험료 지원 강화 등의 조치를 통해 명목소득대체율 인상 없이도 국민연금의 보장성을 강화하는 효과가 나타난다는 것임.
- 하지만 급여과장론의 이런 주장은 스스로의 논리와 모순되는 역설을 유발함
  - 급여과장론은 명목소득대체율 인상이 초래할 연금 재정 불안에 대한 부담을 피한다는 명분을 내세우지만, 그들이 주장하는 가입기간 연장, 크레딧 확대, 저임금노동자 보험료 지원 강화 역시 부담을 초래할 수 있음.
  - 예컨대 크레딧 확대와 보험료 지원 강화는 비용 부담을 초래할 것이며, 가입기간 연장은 노동시장 조정과 관련된 사회적 부담을 초래할 수 있음.
  - 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 모순적임.
- 또한 명목소득대체율 인상이 보험료 인상을 초래할 수 있다는 것에 대해서도 그 보험료 인상이 실현가능성이 없는 급격한 인상을 주장하는 것이 아니라면 이를 지나치게 부정적으로 볼 이유는 없음.
  - 명목소득대체율 인상은 보험료 기여를 전제로 한 보장성 강화이기 때문에 설사 보험료의 추가인상이 있더라도 이것이 적정인상이라면 이는 보험료 부담의무를 성실히 이행한 가입자들에게 국민연금을 통한 노후보장을 강화해주는 것임과 동시에 일부 재정부담을 완화하는 조치의 성격(기금운용수익을 포함하여)도 가질 수 있음.
  - 이에 반해 급여과장론이 주장하는 크레딧 확대나 보험료 지원 강화하는 재정기여분 없는 보장성 강화라는 점에서 오히려 소득대체율 인상이 재정불안을 야기할 수 있다는 본인들의 주장과 상반되는 것이라 할 수 있음.
- 중요한 것은 노후소득보장에 수반되는 비용을 어떻게 평가할 것이며 또 그 비용을 누가 어떻게 부담할 것인가의 문제임.
  - 연금 지출에 대한 비용 부담을 가볍게 봐서도 안되겠지만 노인세대를 부양하는 비용은 어느 사회에나 발생하는 것이므로 이를 지나치게 과장할 필요도 없음.
  - 또한, 후세대 부담을 늘려서는 안된다는 명분으로 소득대체율 인상에 반대하는 것

은 자칫 노인빈곤문제를 심화시켜 오히려 공공부조제도나 사적이전을 통해 후세대의 빈곤경감부담을 증가시킬 수 있음.

- 비용부담의 합리화를 위해서는 재정원천을 노동소득만이 아니라 플랫폼과 디지털 등 새로운 형태의 자본소득으로 확대할 필요가 있음.

- 급여과장론이 자가당착의 상황에 빠지지 않기 위해서는 가입기간 연장과 크레딧 확대, 저임금노동자 보험료 지원 강화 등의 조치를 소득대체율 인상을 포함한 보장성 강화론의 틀에 입각하여 주장할 필요가 있음.
- 가입기간연장과 크레딧 확대, 저임금노동자 보험료 지원 강화 등의 조치는 이를 보장성 강화론의 틀에서 시도될 때 보다 일관된 논리 하에 추진될 수 있으며, 나아가 이들 조치는 경제의 기본체력을 강화하여 장기적으로 노후소득보장에 필요한 경제 전반의 체력을 향상시킬 수 있을 것임.

결론

- 지금까지 급여과장론의 주요 내용을 비판적으로 고찰하는 과정에서 수많은 오류와 자의적인 과장으로 점철되어 있음을 검증하였음. 그리고 이를 통해 한국 국민연금의 소득대체율에 대해 객관적인 평가를 시도하였음. 이러한 비판과 평가를 통해 얻은 결론을 다시 한번 요약하면 다음과 같음.
  - 첫째, 급여의 하후상박 구조는 국민연금만의 독특한 특징이 아님. 다수의 OECD 국가의 의무공적연금이 하후상박의 급여구조를 가지고 있음. 또한, 저임금노동자를 기준으로 해도 국민연금의 소득대체율은 43.1%로 OECD 평균 55.8%보다 낮음.
  - 둘째, 지급률과 관련하여 한국처럼 전체 가입자의 평균가입기간이 짧은 경우 그것은 실제의 급여수준을 보여주지 못하는 한계가 있음. 또한, 실제로 지급률을 산출해봐도 국민연금의 지급률은 평균임금노동자 기준 0.82%로 OECD 평균인 0.96%보다 낮음.
  - 셋째, '기초연금' 누락론과 관련하여 '기초연금'을 포함해도 평균임금노동자의 공적연금 소득대체율은 35.1%로 여전히 OECD 평균에 비해 낮음. 저임금노동자의 소득대체율에 '기초연금'을 포함할 경우 공적연금 소득대체율은 51.0%로 상승하지만 이 경우에도 OECD 국가 중 낮은 수준이라는 점은 변동이 없으며 또 국민연금의 가입기간이 27년 정도로 매우 짧은 점을 감안하면 실제 소득대체율은 높지 않다고 할 것임. 특히, 저소득 노동자의 경우 가입기간은 더 짧을 것이기 때문에 실제 소득대체율은 더 낮다고 보는 것이 타당함.
  - 넷째, 가입기간 연장, 크레딧 확대, 저임금노동자 보험료 지원 강화 등을 통한 실질 소득대체율 인상은 연금개혁과정에서 충분히 추진해야 할 방안들일 뿐만 아니라 보장성강화의 틀에 입각하여 이를 추진하는 것이 보다 일관된 시행을 가져올 수 있음.
- 결국 '급여과장론'은 사실관계에 대한 전면적 혹은 부분적 오류에 빠져 있으며 국민연금 소득대체율을 과장하여 마치 국민연금이 낮은 비용부담 속에서 과도한 혜택을 주고 있는 것처럼 호도하고 있음.
- 국민연금의 소득대체율에 대한 평가는 연금개혁의 방향을 결정하는데 매우 중요한 요소임. 따라서 오류와 과장으로 점철된 '급여과장론'의 소득대체율 평가를 배격하고 보다 객관적이고 과학적인 평가와 비교를 통해 국민연금의 소득대체율이 OECD 평균에 비해 낮다는 사실을 자각하고 보장성 강화를 위한 노력에 최선을 다해야 할 것임.

부표

<부표 1> OECD 38개 회원국의 순위별 의무연금 소득대체율

<의무공적연금의 소득대체율(%)>

	0.5AW	1AW	2AW
룩셈부르크	90.4	76.6	69.7
포르투갈	76.3	74.9	72.5
콜롬비아	100.0	74.8	74.8
이탈리아	74.6	74.6	74.6
오스트리아	74.1	74.1	57.3
스페인	73.9	73.9	67.0
터키	73.3	73.3	73.3
그리스	84.7	72.6	66.5
헝가리	62.5	62.5	62.5
프랑스	60.2	60.2	51.9
코스타리카	61.3	60.1	56.2
핀란드	56.6	56.6	56.6
슬로박	62.6	53.1	46.7
체코공화국	81.2	49.0	32.9
벨기에	67.5	43.4	29.2
라트비아	43.4	43.4	43.4
OECD	55.8	42.2	34.4
슬로베니아	62.3	42.0	41.4
독일	46.5	41.5	33.0
스웨덴	49.5	41.3	23.9
뉴질랜드	65.9	39.8	19.9
노르웨이	54.1	39.4	22.5
미국	49.6	39.2	27.9
캐나다	53.2	38.8	22.3
일본	43.2	32.4	26.9
한국	43.1	31.2	18.6
폴란드	31.8	30.6	30.0
아일랜드	59.4	29.7	14.9
덴마크	74.6	29.5	10.7
네덜란드	58.4	29.2	14.6
에스토니아	47.7	28.0	18.2
스위스	33.3	22.1	12.0
영국	43.3	21.6	10.8
리투아니아	31.5	19.7	13.8
멕시코	45.8	15.2	7.6
이스라엘	20.4	10.2	5.1
호주	31.4	0.0	0.0
아이슬란드	21.1	0.0	0.0
칠레	10.8	0.0	0.0

<의무연금의 소득대체율(%)>

	0.5AW	1AW	2AW
덴마크	125.1	80.0	61.3
룩셈부르크	90.4	76.6	69.7
포르투갈	76.3	74.9	72.5
콜롬비아	100.0	74.8	74.8
이탈리아	74.6	74.6	74.6
오스트리아	74.1	74.1	57.3
스페인	73.9	73.9	67.0
터키	73.3	73.3	73.3
그리스	84.7	72.6	66.5
코스타리카	73.1	71.9	68.0
네덜란드	73.1	69.7	68.0
헝가리	62.5	62.5	62.5
멕시코	80.9	61.2	53.6
프랑스	60.2	60.2	51.9
핀란드	56.6	56.6	56.6
스웨덴	61.4	53.3	67.2
슬로박	62.6	53.1	46.7
아이슬란드	72.9	51.8	51.8
OECD	64.5	51.8	44.4
체코공화국	81.2	49.0	32.9
영국	70.6	49.0	38.2
노르웨이	60.6	46.0	28.9
스위스	53.1	44.1	23.0
벨기에	67.5	43.4	29.2
라트비아	43.4	43.4	43.4
슬로베니아	62.3	42.0	41.4
독일	46.5	41.5	33.0
이스라엘	61.7	41.5	20.7
뉴질랜드	65.9	39.8	19.9
미국	49.6	39.2	27.9
캐나다	53.2	38.8	22.3
일본	43.2	32.4	26.9
호주	62.7	31.3	31.3
칠레	41.9	31.2	31.3
한국	43.1	31.2	18.6
폴란드	31.8	30.6	30.0
아일랜드	59.4	29.7	14.9
에스토니아	47.7	28.0	18.2
리투아니아	31.5	19.7	13.8

주 1. AW는 평균임금을 의미함. 의무연금은 의무공적연금과 의무민간연금을 합한 것임.
2. 국가별 순위는 평균임금(1AW)을 기준으로 하였음.

출처: OECD (2021a), p. 141, table 4.2.

참고문헌

국민연금제도발전위원회 (2018), 『2018 국민연금재정계산: 국민연금제도개선방향』, 2018 국민연금재정계산 보고서 2.

보건복지부 (2020), 「기초연금 지급대상자 선정기준액, 기준연금액 및 소득인정액 산정 세부기준에 관한 고시」, 보건복지부 고시 제2020-12호. 2020년 1월 22일.

오건호 (2021a), 「현단계 공적연금 개혁방안 모색」, 내만복 혁신복지 이슈페이퍼 4호: 연금개혁, 내가만드는복지국가.

오건호 (2021b), "국민연금 소득대체율, 외국보다 낮은가?" 연금개혁논의-국민연금 소득대체율①, 프레시안(2022.02.28.). (https://www.pressian.com/pages/articles/2022022510010341629?utm_source=daum&utm_medium=search)

오건호 (2021c), "국민연금 소득대체율 수준을 가리키는 지표는 '지급률'," 연금개혁논의-국민연금 소득대체율②, 프레시안(2022.03.01.). (https://www.pressian.com/pages/articles/2022022510133256897?utm_source=daum&utm_medium=search)

오건호 (2021d), "연금 논의, 사실에 터 잡아야," 국민연금개혁 연쇄기고_반론, 한겨레신문(2022.03.07.). (https://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/1033876.html)

OECD (2019), Pension at a Glance: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en.

OECD (2021a), Pension at a Glance: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en.

OECD (2021b), Pension at a Glance: Country Profile-Australia.

OECD (2021c), Pension at a Glance: Country Profile-Korea.

OECD (2021d), Pension at a Glance: Country Profile-각 회원국.

OECD (2021e), Taxing Wages 2021. OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/83a87978-en.