



국민연금의 실질소득대체율과 정책적 시사점

김대환 연구위원 / 오병국 연구원

요약

- 국민의 노후소득보장을 위한 가장 기초적 사회안전망인 국민연금은 재정악화 문제를 해결하기 위해 보장성을 지속적으로 축소시키고 있음.
 - 1988년 제도 초기 70%의 소득대체율을 1998년 말 60%로 하향 조정한 이후, 2007년 법 개정으로 2028년까지 40%가 되도록 조정함.
 - 연금수급 개시 연령도 현재 60세에서 2013년부터 2033년까지 5년마다 1세씩 상향하여 65세로 조정함.
- 더욱이, 국민연금의 실질소득대체율이 목표소득대체율 40%를 크게 하회할 것으로 예상됨에도 불구하고 국민 노후소득보장과 관련된 제도들이 큰 틀에서 연계되어 논의되지 못함.
 - 국민연금공단이 강조하는 소득대체율 40%는 가입기간 40년을 가정했을 때이며, 실제로 평균가입기간은 27년에 불과해 향후 국민연금의 실질소득대체율은 25.8~30.7%에 불과할 것으로 추산됨.
 - 하지만, 제도개혁으로 인해 축소된 공적연금의 보장성을 보완하기 위한 관련 제도들이 충분히 고려되지 못하고 있음.
- 늘어나는 은퇴기간 동안 국민들에게 안정적인 소득흐름을 제공하기 위해서는 국민연금뿐 아니라 사적연금 및 노동시장 관련 제도들도 충분히 논의되어야 하며, 이들 제도들 간 상호보완적 역할에 대한 인식도 필요함.
 - 국민들이 퇴직적립금을 일시금이 아닌 연금으로 수령하도록 퇴직연금제도를 보완함으로써 국민연금의 보장성 축소에 따른 노후소득보장기능 약화에 대비할 필요가 있음.
 - 또한, 국민연금의 재정안정과 소득대체율 제고를 위해 단순히 보험요율 인상하기보다는 국민들이 장기간 안정적으로 근로할 수 있도록 노동시장의 환경을 개선하는 방법으로 국민연금의 보장성을 확대하려는 노력이 선행되어야 함.

1. 검토 배경



■ 급속히 진행되는 고령화로 사회·경제적 문제가 대두되면서 공·사적연금의 노후소득보장기능의 중요성이 더욱 커지게 됨.

- 기대수명 증가로 은퇴 이후 생존기간이 늘어남에 따라 안정적인 노후소득보장의 중요성이 강조되고 있음.
- 은퇴 후 필요한 노후소득을 안정적으로 유지하기 위해서는 기초노령연금(0층), 국민연금(1층), 퇴직연금(2층) 및 개인연금(3층)으로 구성된 다층노후소득보장체계의 견고한 구축이 매우 중요함.

■ 국민연금의 지속적인 보장성 축소에도 불구하고 국민들의 노후소득보장을 위한 제도적 장치에 대한 논의는 여전히 부족함.

- 국민연금 발족 초기에 설계된 ‘근로소득 대비 높은 연금급여수준’으로 인하여 재정안정성 악화가 우려됨에 따라 목표소득대체율을 하향 조정하고 연금수급연령을 상향 조정함.
- 이러한 목표소득대체율의 하향 조정은 곧바로 은퇴 후 받게 될 국민연금 소득수준의 감소로 이어질 것임.
- 하지만 축소된 국민연금의 노후소득보장을 보완할 수 있는 관련 제도들의 개선이나 협조체계는 충분히 논의되지 못하고 있음.

■ 이에 보고는 국민연금공단이 제시한 목표소득대체율과 별도로 국민연금의 실질소득대체율을 추산하고, 퇴직연금 및 노동시장과 연계된 정책적 시사점을 제시하고자 함.

- 국민연금제도에 대한 이해를 바탕으로 산정한 실질소득 대체율을 통해 현행 국민연금제도의 노후소득보장 수준을 재검토함.
- 아울러 국민연금의 축소된 노후소득보장기능을 보완할 수 있는 방안으로서 퇴직연금 및 노동시장과 연계된 제도적 개선점을 제시하고자 함.

2. 국민연금 재정안정화를 위한 보장성 축소



가. 국민연금의 보장성 축소 배경

■ 공적연금제도는 노후소득보장을 위한 가장 기초적인 사회안전망으로서 선진복지사회를 구현하기 위하여 당연적용 범위를 지속적으로 확대함.

- 1988년 제도 초기 10인 이상 사업장에 대하여 국민연금제도를 강제적용함.
- 그 후, 1992년 5인 이상 사업장에 확대 적용하였고, 1995년 7월부터 농어촌지역에 적용되었으며, 1999년 4월 도시지역에도 적용함에 따라 제도 도입 11년 만에 전 국민이 적용받게 됨.

■ 하지만 외형적인 성장에도 불구하고 국민연금제도는 후한 급여혜택과 낮은 보험료 수준으로 인해 재정 악화라는 구조적인 문제에서 벗어나지 못함.

- 세계에서 가장 빠른 인구 고령화를 경험하고 있는 우리나라의 경우 2035~2040년경에는 국민연금 재정이 적자로 전환될 것이며, 2045년경에는 연금 자체가 고갈될 것으로 예상됨.

〈그림 1〉 국민연금의 재정수지 추이(국민연금법 개정 이전)

(단위: 조 원)



주: 문형표(2007, 12), 「공적연금제도의 평가와 정책과제」의 자료를 인용하여 작성함.

나. 국민연금의 보장성 관련 제도적 변화

■ 국민연금제도의 시행 초기에 설계된 ‘저부담-고급여’ 체계¹⁾에 따른 재정악화 우려로 국민연금법 개정을 통한 모수적 개혁이 이루어지면서 보장수준이 점진적으로 축소됨.

- 국민연금제도는 ‘저부담-고급여’의 구조적 불균형 및 급속한 인구고령화로 인해 재정이 불안정해지고, 세대 간 불형평성 우려가 커지면서 ‘저부담-고급여’ 체계로의 변화가 불가피함.
- 이에 따라 법정소득대체율을 점진적으로 하향 조정하여 재정안정화를 도모함.
 - 국민연금의 소득대체율은 1988년 제도 초기 평균소득자를 기준으로 70%였으나, 1998년 말 법 개정 시 60%로 하향 조정된 후, 2007년 7월 법 개정 시 2028년까지 40%가 되도록 조정됨.

〈표 1〉 법정소득대체율의 조정 현황

연도	법정소득대체율
1988~1998	70%
1999~2007	60%
2008~2028	60%에서 매년 1%p씩 소득대체율 하향 조정
2028년 이후	40%

자료: 국민연금공단(<http://www.nps.or.kr>).

■ 국민연금의 재정안정화를 위해 법정소득대체율을 하향 조정했을 뿐만 아니라, 국민연금의 수급개시 연령을 지속적으로 상향 조정함.

- 현재 국민연금의 수급개시 연령은 60세이나, 2013년부터 2033년까지 5년마다 1세씩 상향되어 65세까지로 조정됨.

1) 1988년 제도시행 초기의 보험료는 3%(2011년 현재 9%), 소득대체율은 40년 평균소득자 기준으로 70%였음.

〈표 2〉 노령연금 수급연령

출생연도(년)	수급개시연령(세)
1953~1956	61
1957~1960	62
1961~1964	63
1965~1968	64
1969년생 이후	65

자료: 국민연금공단(<http://www.nps.or.kr>).

■ 2008년 재정계산 결과에 의하면, 2007년 국민연금법 개정²⁾의 결과로 국민연금은 향후 2060년경까지 적립기금을 보유할 수 있을 것으로 보이지만 장기적인 수지구조는 여전히 취약함.

- 국민연금의 보장성 축소를 단행한 제도적 개혁에도 불구하고 2060년경에는 연금이 고갈될 것으로 예상되며, 보험료 수입이 총지출의 38.8%에 불과할 것으로 추정됨.

3. 국민연금의 실질소득대체율과 관련 문제점



가. 국민연금의 실질소득대체율 추산

■ 현재 국민연금제도상 평균소득을 가진 사업장가입자가 평균가입기간을 유지할 경우 향후 실질소득대체율은 약 25.8~30.7%에 불과할 것으로 추산됨.

- 우리나라 근로자의 경우 월평균소득이 203만 원³⁾, 국민연금의 평균가입기간이 27년⁴⁾임을 감안할 때 은퇴 이후 받게 될 국민연금 수급액은 월 525,340~622,940원 수준⁵⁾임.
- 이상의 조건에 따라 근로자의 국민연금 실질소득대체율은 약 25.8~30.7% 수준임.

2) 2007년 국민연금법 개정의 주요내용은 소득대체율 하향 조정(40%), 수급개시 연령 상향 조정(65세)등임.

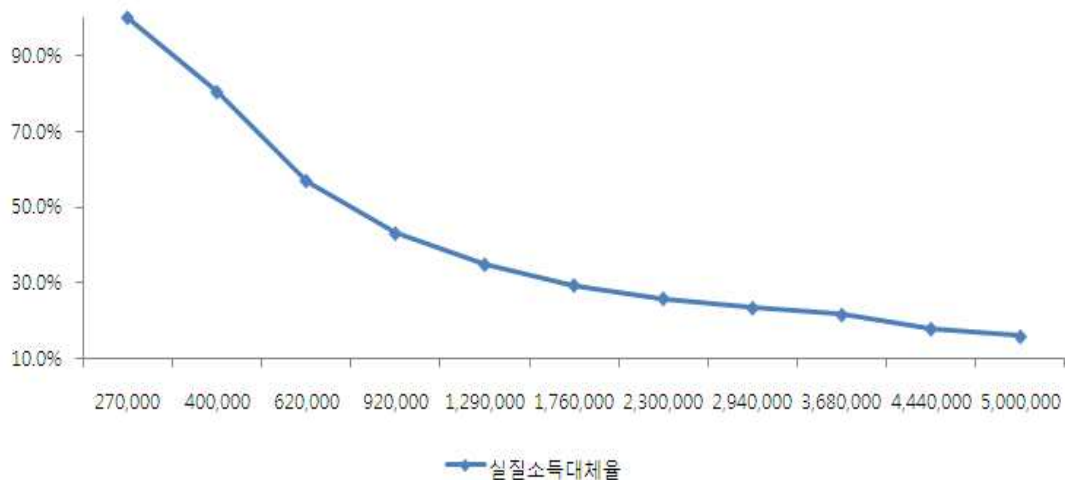
3) 통계청 기준(2011. 3)의 월평균 근로자소득을 국민연금가입자의 월평균소득으로 가정함.

4) 국민연금연구원의 생애국민연금소득 산출 시 추정된 피용자의 가입기간을 근로자(사업장가입자)의 평균가입기간으로 가정함.

5) '노령연금 예상월액표'를 참조함. 국민연금공단(<http://www.nps.or.kr>).

- 실질소득대체율은 “(완전노령연금 수급액/가입자 월평균소득)×100”산식에 의하여 산출함.
- 이를 이용하면 실질소득대체율의 하한선은 $25.8\% (= \frac{525,340}{2,030,000} \times 100)$ 이며, 상한선은 $30.7\% (= \frac{622,940}{2,030,000} \times 100)$ 임.
- 국민연금 가입기간 중 소득수준이 높은 자일수록 실질소득대체율은 하락하는데, 월소득이 3백 68만 원 이상인 사업장가입자의 실질소득대체율은 급격히 하락함.
 - 월 소득이 5백만 원인 근로자의 실질소득대체율은 15.9%에 불과함.

〈그림 2〉 소득수준별 실질소득대체율의 추정



나. 제도적 보완책 미비

1) 사적연금제도와 연계성 부재

- 주요국의 경우 공적연금의 한계를 인지하고 사적연금을 통해 국민의 노후소득재원을 마련하려는 제도적 개선이 이루어지고 있음.
- 특히, 공적연금의 역할 축소를 보완하기 위해 퇴직연금의 연금수령을 강화하는 제도적 장치가 마련되어 있음.
 - 영국 및 칠레의 경우 은퇴 이후에도 안정적인 노후소득 흐름을 제공하기 위해 제도적으로 퇴직연금의 연금수령을 강화하고 있음.

■ 반면, 우리나라의 경우 국민연금의 보장성 축소 과정에서 사적연금을 충분히 고려하지 않음.

- 일시금 수령은 국민연금의 소득대체율이 40%일 경우 큰 문제가 되지 않을 수도 있으나, 실질소득 대체율이 낮을 경우 노후소득보장 기능이 크게 약화되므로 퇴직연금의 연금수령이 필수적임.
- 그럼에도 불구하고 우리나라 근로자들의 경우 퇴직적립금을 일시금으로 수령하여 생활자금화 하는 경향이 강함.
- 이러한 경향은 우리나라 퇴직연금 수령에 대한 기준이 일시금 또는 연금으로 규정했을 뿐, 연금수령을 강화하는 제도적 개선이 이루어지지 않고 있기 때문임.
- 뿐만 아니라 일시금 수령에 따른 세제적인 혜택도 여전히 커서 연금수령이 활성화 되지 못하고 있음.
 - 일시금 수령의 경우 금액의 40%에 달하는 기본공제와 근속연수별 공제혜택을 제공하며, 특히 산출세액을 도출하는 과정에서 근속연수에 따른 연분연승법을 적용하는 세제혜택을 제공함.

2) 노동시장환경 개선과의 연계성 부재

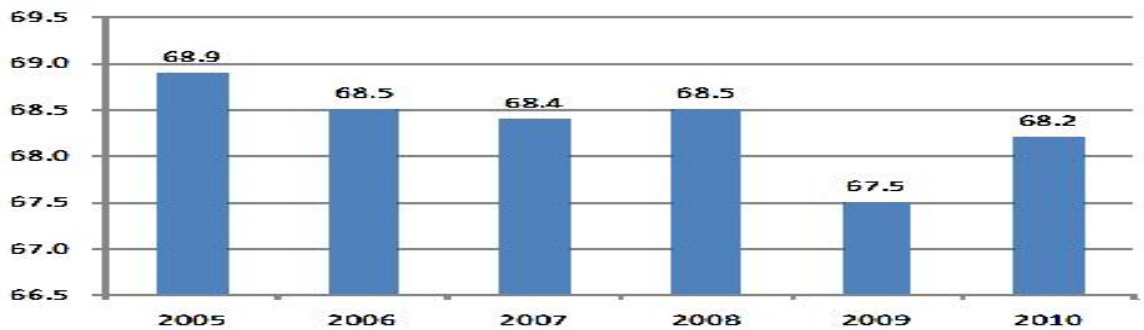
■ 국민연금의 보장성 축소는 사적연금제도뿐만 아니라 노동시장과 관련한 제도적 개선과도 병행하여 보완되어야 하지만, 우리나라의 경우 노동시장환경 개선을 통한 노후소득보장 기능 제고는 여전히 부족한 실정임.

- 영국의 경우 사적연금 활성화 및 연금수령 강화 이후 정년을 65세에서 68세로 연장하는 방안을 검토 중이며, 네덜란드는 공적연금의 수급연령을 65세에서 67세로 연장하는 대신 조기퇴직을 제한하고 고령자의 장기고용을 유도하는 정책을 마련하고 있음.
- 반면, 우리나라의 경우 노동시장 진입연령이 높고 은퇴연령은 낮아 국민연금 가입자의 가입기간이 개선되지 못하고 있음.
 - 노동수요 감소, 고학력자의 증가, 구직기간의 증대 등으로 주취업층(25~29세)의 고용률은 2005년(68.9%) 이후 꾸준히 낮아져 2010년 68.2%를 나타냄.
 - 또한, 우리나라 근로자의 평균 은퇴연령이 58.7세⁶⁾에 불과한 가운데, 조기퇴직 및 명예퇴직 등이 빈번함.

6) 국민노후소득보장패널(2차)에 포함된 은퇴자 2,927명을 활용해 분석함(2007년 기준).

〈그림 3〉 주취업층 고용률 추이

(단위: %)



자료: 통계청 KOSIS.

4. 정책적 시사점



- 세계에서 가장 빠른 인구 고령화를 경험하고 있는 우리나라의 경우 국민의 노후소득보장을 위해 국민연금, 사적연금 및 노동시장 관련 제도들이 큰 틀에서 함께 논의되어야 함.
 - 빠르게 늘어나는 은퇴기간 동안 국민들에게 안정적인 소득흐름을 보장하기 위해 관련된 여러 제도가 서로 협력 및 보완될 수 있도록 해야 할 것임.
 - 공적연금과 사적연금제도의 연계를 통해 노후소득보장 수준이 충분히 제고될 수 있도록 하고, 이를 위해 노동시장의 환경개선도 뒷받침되어야 함.
- 공적연금의 낮은 소득대체율에 따른 부작용을 경감시키기 위해 퇴직연금의 연금수령을 강화하는 제도적 개선이 병행되어야 함.
 - 공적연금의 보장성 축소는 사적연금 활성화뿐만 아니라 퇴직연금 적립금의 연금수령 활성화를 병행함으로써 보완되어야 함.
 - 특히, 연금수령이 기본인 공적연금의 소득대체율이 낮은 경우 퇴직연금의 연금수령을 강화하는 유인책이 필수적임에도 불구하고, 최근 퇴직연금과 관련한 제도적 개선은 가입 활성화에만 집중되어 있음.

- 이에 퇴직연금 적립금에 대한 연금수령 유인책을 마련하여 국민들이 은퇴 이후에도 안정적이고 지속적인 소득흐름을 확보할 수 있도록 하여야 함.

■ 소득대체율 하향 조정뿐만 아니라 국민연금의 수급연령 연장에 따른 부작용을 경감시킬 수 있는 방안도 모색되어야 함.

- 국민연금의 수급연령이 점차 늦추어질 경우 가교연금의 중요성은 강조될 수밖에 없음.
 - 물론, 조기노령연금을 통해 수급연령 65세 이전에도 필요한 소득을 확보할 수 있지만, 조기노령연금 감액률(1년 당 6%) 적용으로 고령기에는 심각한 소득부족이 초래될 수 있음.
- 보험회사는 연금지급을 설계하는 과정에서 평균 은퇴연령과 국민연금 수급연령 사이에 연금액을 증가시키는 한편, 국민연금의 수급연령에 도달했을 경우 연금액을 점차 감소시키는 상품을 개발할 필요가 있음.

■ 국민연금의 충분한 소득대체율과 재정안정성 확보를 위해서는 단순한 보험요율 인상에 앞서 노동시장의 환경개선이 우선과제임.

- 주요국보다 낮은 공적연금의 보험요율을 감안할 때 장기적으로 요율 인상도 필요하겠지만, 고용여건이 개선되지 않는 한 국민연금의 요율인상은 큰 의미가 없음.
- 궁극적으로 국민연금의 소득대체율 40%를 달성하기 위해서는 비현실적인 근로기간 40년을 가정하기보다 실질적인 근로기간 연장과 안정적 근로환경 구축을 통해 목표소득대체율과 실질소득대체율간 차이를 줄여나가야 함.
 - 근로기간의 연장은 국민연금의 실질소득대체율 제고와 재정안정을 통한 동 제도의 지속 가능성 확보를 위해 가장 우선시되어야 할 과제임. [kiri](#)