

kiri Weekly

2016.3.7. 제374호

주간 포커스

국민연금의 소득상한 인상 타당한가?

이슈 분석

「보험사기방지 특별법」 제정 의의와 기대효과
퇴직연금 재무건전성 규제 강화 필요성
중위험·중수익 투자상품으로서의 추가연계증권(ELS)

글로벌 이슈

영국보험자협회, 보험사기 경감방안 제시
유럽 보험상품판매지침(IDD) 개정

금융시장 주요지표

kiri 보험연구원
Korea Insurance Research Institute

이슈와 포커스는 연구자 개인의 의견이며, 보험연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.
서울시 영등포구 국제금융로 6길 38 (여의도동 35-4) 8층 보험연구원 (문의 : 변철성 수석담당역 / 02-3775-9115)



국민연금의 소득상한 인상 타당한가?

최장훈 연구위원, 강성호 연구위원

요약

- 국민연금제도에서 소득상한을 인상해야 한다는 주장이 학계 및 언론에서 제기되고 있음.
 - 이러한 주장은 소득상한 인상의 경우 그만큼 고소득자가 보험료를 많이 내므로 소득계층 간 보험료 부담의 형평성이 개선됨과 동시에 연금급여액이 올라간다는 논리에 바탕을 두고 있음.

- 그러나, 소득상한 인상은 위에서 언급한 긍정적 측면도 있으나, 국민연금기금 재정을 악화시키고 노후 소득 격차를 확대하며 기업의 자원 부담을 증가시키는 등 또 다른 부작용을 발생시킬 수도 있음.
 - 첫째, 퇴직 시 연금소득을 증가시키게 되나, 이로 인해 국민연금 재정은 현재(2060년 기금소진 예상) 보다 빠른 속도로 악화될 우려가 있음.
 - 둘째, 고소득층에 대한 보험료 부담 증가로 형평성이 다소 개선될 수 있지만, 수급 시 받게 될 연금급여 또한 그 이상으로 증가하여 고소득층에게 추가적인 부(富)의 이전이 발생하게 됨.
 - 셋째, 기업 측면에서는 사업주 부담(보험료의 4.5%)이 증가하게 되어 신규 고용 및 고용 유지에 부정적인 영향을 미칠 수 있음.

- 따라서 국민연금의 소득상한을 인상하자는 제안은 가입자의 노후보장수준이나 보험료 부담의 형평성뿐만 아니라 연금 재정 악화, 기업(사업주)의 자원부담 문제 등을 종합적으로 감안하여 재검토되어야 할 것임.

1. 검토배경

최근 출산율이 낮아지고 노인인구비중이 확대되면서 우리나라 국민연금제도의 지속가능성(sustainability)에 대한 우려가 제기되고 있다. 여기서 지속가능성이란 현행 연금시스템이 장기적으로도 유지될 수 있는 것을 의미한다.

그리고 이러한 문제점을 해결하기 위한 방안으로 국민연금제도에서 보험요율 인상, 연금 급여 조정, 보험료와 급여의 연계 강화 등이 제시되고 있다. 특히, 연금급여 조정과 관련하여서는 소득상한을 인상해야 한다는 주장이 학계 및 언론에서 중요 이슈로 제기되고 있다.

소득상한을 인상해야 한다는 논거로 첫째는 소득계층 간 보험료 부담의 형평성을 개선하기 위함이고, 둘째는 모든 가입자의 노후소득을 증대시킬 필요가 있다는 점을 들고 있다. 본고에서는 이러한 주장이 어느 정도 설득력이 있는가를 진단해 보고자 한다.

2. 국민연금제도의 특징

국민연금제도는 국민의 노령, 장애, 사망 등 예기치 않은 사회적 위험으로 인해 소득이 중단되거나 상실되는 경우에 일정 수준의 생활을 안정적으로 확보해 주기 위하여 1988년부터 채택·시행되고 있다. 국민연금은 특히 상기와 같은 세 가지 사회적 위험 중 노령과 관련된 노후소득보장이 가장 큰 비중을 차지한다.

현재 국민연금에 적용되는 소득은 기준소득월액으로 그 상한은 421만 원이며, 보험료는 기준소득월액의 9%로 산출된다. 기준소득월액은 연금 보험료를 산정하고 가입자의 급여를 산출하는 데 기준이 되는 금액으로 실제 소득과 차이가 있다. 즉, 기준소득월액은 가입자의 실제 소득월액을 기초로 상·하한을 정하여 가입자가 신고한 소득이 하한 이하이면 하한 값(27만 원), 상한 이상이면 상한 값(421만 원)으로 한다. 따라서 국민연금 기준소득월액은 27만 원~421만 원 범위 내에 있게 된다.

연금 보험료의 부담방식은 가입자의 유형에 따라 상이하다. 사업장 가입자의 보험료 부담은 사용자와 가입자가 보험료를 각각 절반씩 부담하는 반면, 지역 가입자는 보험료 전부를 본인이 부담하는 구조를 갖고 있다.

연금보험료는 앞의 기준소득월액을 사용하여 다음과 같이 산출된다. 실제 소득월액이 1,000만 원이라면 기준월소득액이 421만 원(상한소득)이 되고 납입 보험료는 ‘1,000만 원×보험요율(9%)’인 90만 원이 아니라 ‘421만 원×9%’인 37만 8,900원이 된다. 따라서 소득월액이 1,000만 원인 국민연금 가입자와 소득월액이 421만 원인 가입자는 동일한 연금 보험료를 내고 할 수 있다. 한편, 연금급여는 기본연금액을 기초로 매년 물가상승률에 의해 조정되며 소득재분배의 기능이 내재되어 있다. 기본연금액은 가입자 전체의 소득평균에 해당되는 소득(A값)과 자신의 소득평균에 해당하는 소득비례 부문(B값), 그리고 가입기간으로 구성되어 있다.¹⁾ 소득

재분배효과는 A값의 존재로 나타난다. 예컨대, 전자가 후자보다 큰(작은) 경우에 해당되는 계층은 평균소득 대비 저(고)소득층으로 분류할 수 있으며 이들의 연금급여액은 소득재분배의 혜택을 평균소득계층보다 상대적으로 많이(적게) 받게 된다.

여기서 A값은 연금수급 직전 3년간의 연도별 평균소득월액²⁾을 전국소비자물가지수에 의하여 연금수급 전년도에 환산하여 합산한 금액을 3으로 나눈 금액으로 정의된다.

B값은 가입자 개인의 전체 가입기간에 대한 기준소득월액을 연금수급 전년도에 환산하여 재평가한 생애평균소득을 의미한다. 따라서 저소득자는 자신의 소득평균(B값)보다 A값이 높으므로 상대적으로 높은 급여액을 받고 고소득자는 낮은 급여액을 받게 된다.

다음으로 우리나라 국민연금제도의 특징을 살펴보면, 연금급여 산출식에 소득재분배기능이 있을 뿐만 아니라 1보다 큰 수익비를 갖고 있다. 소득재분배기능은 이미 위에서 설명하였으므로 생략하고 수익비가 1보다 높게 적용되고 있다는 사실이 의미하는 바는 다음과 같다. 수익비란 자신이 납부한 총 보험료 대비 사망시까지 받게 되는 총 연금급여액의 비율을 의미한다. 수익비가 1보다 크다는 것은 낸 돈보

다 더 많이 받는다는 것을 의미하며 이는 민영보험에 적용되는 수지상등의 원칙을 따르지 않는다는 것을 의미한다. 보험료 대비 연금급여가 초과되는 부분만큼 궁극적으로 재정지원으로 충원될 수밖에 없다.³⁾

3. 국민연금제도하에서 소득상한의 역할

국민연금제도하에서 소득상한은 제도 도입 이후 상향조정되어 오고 있다. 1988년 국민연금제도가 시작된 이후 1995년에 한 차례 조정이 있었으며, 2010년부터는 법 개정을 통하여 상한액이 A값 변동률에 따라 변하게 되었다.

이에 따라 상한액은 제도초기인 1988~1994년에는 200만 원이었으나 2015년 7월 이후 421만 원으로 증가하였다. 상한에 속한 가입자 비중은 2010년 이후 13.15%와 14.1% 사이에서 연도별로 등락을 반복하고 있으나 전체적으로는 약간 증가하고 있는 상황이다.

상한에 속한 가입종별 가입자⁴⁾의 분포를 비교하면 사업장가입자가 96% 이상으로 대부분을 차지하고 있다.

이처럼 국민연금제도하에서 소득상한액을 두고 있는 것은 연금재정을 안정화시키고 수급 시 연금급여의 격차를 적정수준에서 관리하기 위함이다.

소득상한을 통해 연금재정이 안정화될 수 있는 이유는 아래와 같다. 국민연금은 수지상등원칙을

1) 기본연금액=

$$[2.4(A+0.75B) \times P_1/P + 1.8(A+B) \times P_2/P + 1.5(A+B) \times P_3/P + 1.485(A+B) \times P_4/P + \dots + 1.2(A+B) \times P_{23}/P] \times (1+0.05n/12)$$

(P: 전체 가입월수, P₁, ..., P₂₃: 기간별 가입월수)

2) 가입자의 실제 월 소득의 평균이 아닌 기준소득월액의 평균을 의미함.

3) 현재 인구 추세가 지속되는 경우를 가정하고 있음.

4) 가입자는 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자, 임의계속가입자로 구분됨.

적용하지 않고 개인이 납부하는 보험료에 비해 연금급여 수준이 높도록 설계되어 있다. 따라서 보험료가 올라가면 연금급여 수준은 더 높아지고 이에 따라 재정이 더욱 악화되는 문제가 발생한다. 따라서, 현행 소득상한(421만 원)은 재정이 추가적으로 악화되는 것을 방지하는 기능도 하는 것이다. 이러한 상황에서 소득상한 수준을 더 올리게 되면 고소득층이 추가적으로 납부한 보험료보다 더 많은 급여금을 받게 되어 그만큼 연금 재정이 악화될 수 있다(현행 국민연금 급여산식에 따르면 최고 소득에서도 수익비가 약 1.2가 됨).

4. 소득상한 인상 주장에 대한 평가

먼저 소득상한을 주장하는 사람들의 논리를 좀 더 상세하게 살펴보기로 하자. 첫째는 현재 국민연금제도하에서 소득상한이 낮아 고소득층의 보험료 부담이 상대적으로 적다는 것이다. 고소득층의 보험료 부담이 상대적으로 적다는 내용은 월 소득이 상한인 421만 원 이하일 경우에는 소득에 비례해서 보험료를 부담하는데 비해 상한 이상일 경우에는 월 소득이 1,000만 원이든 1억 원이든 똑같이 37만 8,900원의 보험료를 납부하기 때문에 소득계층 간 부담의 형평성에 맞지 않는다는 것이다.

둘째, 저부담과 저급여로 되어 있는 현재 제도의 경우 노후소득보장 기능이 미흡한 상태인데 상한을 올리면 전체 가입자의 급여수준도 올라간다는 것이다. 왜냐하면 소득상한이 올

라가면 가입자 전체의 소득평균인 균등 부문(A값)이 상승하기 때문이다. 가입자의 급여수준이 올라간다는 내용은 다음과 같이 설명할 수 있다. 만일 국민연금 소득상한액이 421만 원에서 600만 원으로 오르게 되면 421만 원~600만 원에 해당하는 소득이 추가적으로 평균소득월액을 증가시켜 기존 값보다 높은 A값이 산식에 적용되게 된다. 증가된 A값은 상한소득 이상자뿐만 아니라 모든 수급자에게 적용되므로 전반적으로 급여수준이 올라가게 되는 것이다.

그러나 소득상한을 인상할 필요가 있다고 주장하는 사람들은 적립기금 고갈 문제, 소득계층별 형평성 문제, 그리고 사업주 부담 문제를 종합적으로 고려하고 있지 않다.

첫째, 소득상한 인상은 현행 국민연금 제도를 고려할 때 장기적으로 국민연금의 기금재정을 악화시킨다. 국민연금 적용 소득의 상한을 높이면 그만큼 보험료 수입이 증가하겠지만, 수급시점에서 연금 수급액이 납부한 보험료보다 더 많아지기 때문에 국민연금의 기금재정은 더 악화될 수밖에 없다. 이는 현행 국민연금의 평균 수익비가 고소득층의 경우에도 1보다 큰 제도적 특성을 가지고 있기 때문이다. 즉, 기금재정수지 악화 수준은 상한선 확대 대상자 수에 대상자의 평균 수지차를 곱한 수준(‘총급여액 현가’-‘총납부액 현가’)만큼 추가적으로 기금재정수지가 악화된다고 하겠다. 이때 수익비가 1보다 크다는 의미는 ‘총급여액 현가’가 ‘총납부액 현가’보다 크다는 것을 의미하므로 기금재정에는 부정적이게 된다.

둘째, 현행 소득상한 이상의 소득층인 고소득층을 중심으로 추가적인 순이전연금소득(‘연금액 현가’-‘보험료 현가’)을 발생시켜 고소득자와 저소득자 사이의 연금액 격차를 더욱 확대시킬 우려가 있다. 즉, 현행 국민연금에 적용되는 상한 소득 421만 원은 매년 국민연금 A값 상승률만큼 증가하고 있지만, 이를 낮다고 보아 일시에 500만 원, 600만 원으로 증가시킬 경우 그 차액만큼 보험료를 추가적으로 더 내게 되겠지만 급여수준도 그 이상으로 증가하게 된다. 이러한 결과는 수익비가 1보다 큰 구조에서 소득상한을 인상하게 되면 고소득층에게 더 큰 수혜가 발생하게 됨을 의미한다.

이러한 현상은 상한소득이 수익비가 1이 되는 선(월소득 약 800만 원)까지 나타나게 된다. 따라서 현행 급여산식을 변경하지 않는 한 상한선 확대는 국민연금의 소득재분배 기능을 약화시키고 재정문제를 심화시킬 수 있다는 점에서 신중한 접근이 요구된다고 하겠다. 한편, 국민연금 제도의 급여수준을 평가함에 있어 수익비뿐만 아니라 순이전연금소득을 동시에 고려할 필요가 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

셋째, 상한 인상의 필요성을 주장하는 대부분은 가입자의 입장에서만 바라보는 경향이 있을 뿐, 상한 인상만큼 급여수준도 올라가 정부와 기업의 입장에서는 새로운 문제가 불거질 수 있다는 점을 간과하고 있다. 소득상한을 높이면 보험료도 올라가게 되는데, 사업장 가입자의 경우 보험료의 절반을 기업이 부담하므로 사업주의 부담이 가중될 것이기 때문이

다. 이는 최근 정년연무화 조치와 경기침체로 인해 기업의 경영이 어려운 상황에서 추가적인 인건비 부담을 초래하게 되어 기업들의 신규 고용 창출이 어려울 수 있다는 점 또한 고려되어야 할 것으로 보인다.

따라서 위에서 제시한 요인들을 종합적으로 평가해 보면, 즉 소득상한을 인상함으로써 인한 긍정적인 기능과 부정적인 기능을 종합해 보면 부정적인 기능이 더 큰 것으로 판단된다.

5. 요약 및 시사점

앞에서는 국민연금의 급여수준을 높이기 위한 시도 중의 하나로 소득상한을 높여야 한다는 주장에 대해 평가하였다.

이를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 국민연금 소득상한을 높이면 현재의 국민연금기금 재정문제를 더 심화시킬 수 있다는 점이다. 모든 소득계층에 수지상등의 원칙보다 노후보장 강화를 기본으로 하고 있는(수익비가 1보다 큼) 공적연금의 특성상 소득상한 인상은 기금의 재정수지를 더 악화시키기 때문이다.

둘째, 상한을 올리게 되면 상위 14%에 속하는 고소득층의 소득보장을 강화하게 되어 계층 간 소득격차는 더 커진다는 점이다. 특히, 고소득자는 사적연금을 통해서도 노후소득을 강화할 수 있는 여력이 있으므로 이들에게는 소득상한이 중요한 이슈가 되지 않을 수 있다. 물론 소득상한 인상을 통해 고소득층에게 보

혐료 부담을 증대시킬 수 있다고 볼 수도 있지만 이는 단기적 현상이고, 장기적으로는 나중에 받게 되는 연금액도 커지게 되어 오히려 고소득층에게 강한 부의 이전이 발생할 수 있다.

셋째, 소득상한을 올리게 되면 기업(사업주)의 부담이 가중되어 신규채용 등 노동시장에

서도 추가적인 문제가 발생할 우려가 있다.

이러한 요인들을 종합적으로 진단하면, 소득상한 인상은 이로 인한 긍정적인 기능보다는 부정적인 요인들이 보다 크다고 할 수 있다. 따라서 국민연금 적용소득의 상한을 인상해야 된다는 주장은 재검토해 볼 필요가 있다. **kiri**