

## | 사회적 대화 논단 |

# 노후소득보장과 격차 해소, 그리고 사회적 대화

**오건호** 내가만드는복지국가 운영위원장

- 전 글로벌정치경제연구소 연구실장
- 전 사회공공연구소 연구실장
- 전 국민연금실무평가위원회 위원



경제사회노동위원회(이하 경사노위)가 연금 개혁을 다룬다. 경사노위가 지닌 사회적 대화기구라는 위상과 연금개혁이 요구하는 사회적 합의의 필요성이 맞물린 선택이다. 이번 연금개혁 논의가 성과를 거둔다면 한국사회가 초고령시대 노후소득보장이라는 난제에 대응하고, 나아가 사회적 대화의 토대를 구축하는 역사적 일로 기록될 것이다.

그만큼 연금개혁을 다루는 경사노위의 역할이 무겁고 중요하다. 이는 단순히 어떠한 합의를 만들어내는 형식적 결과를 의미하지 않는다. 그 과정과 내용이 우리 사회 모두의 이해를 균형 있게 반영해야 한다. 연금은 미래세대의 목소리까지 감안해야 하는 제도이기에 이번 자리는 세대 간 역사적 대화의 성격도 지닌다.

## 국민연금, '있는 그대로' 바라보기

과연 이 과업을 달성할 수 있을까? 무엇보다 국민연금의 현실을 '있는 그대로' 바라보는 게 중요하다. 사회적 대화에서 서로의 시각을 인정하면서도 이를 조정할 수 있는 근거는 사안에

대한 객관적 진단이기 때문이다.

특히 국민연금은 무척 복잡하고 뜨거운 주제이다. 일반 국민이 실체를 인식하기가 쉽지 않고, 정치권과 언론은 여론에 편승해 논란만 부추겨 왔다. 노동계, 경제계 역시 자신의 이해관계를 넘어 전체 계층의 시야에서, 또한 미래세대까지 생각하며 연금개혁을 이야기해 왔는지 이번 기회에 되돌아보아야 한다. 앞으로 연금개혁 논의에서 주목할 몇 가지를 제시한다.

## 국민연금액의 평균과 격차

첫째, 국민연금에서 평균의 착시를 주의하자. 연금개혁 논의에서 소득대체율은 핵심 주제 중 하나이다. 2017년 국민연금 수급자의 평균연금액이 39만 원에 불과하고, 올해 신규 수급자의 평균연금액도 대략 50만 원 수준에 머문다. 2028년까지 40%로 낮아질 예정인 소득대체율을 올해 수준인 45%로 멈추거나 50%로 상향하자는 제안이 나오는 이유이다. 만약 소득대체율을 50%로 올려 국민연금 평균액이 60만 원 중반까지 이르면 기초연금 30만 원을 합쳐 '궁적연금 100만 원'이라는 상징적 목표도 가능하다는 구상이다.

나름 솔깃한 제안이나 노후소득보장 해법은 '격차'의 문제도 함께 풀 수 있어야 한다. 국민연금은 노동시장의 구조를 그대로 반영한다. 젊었을 때 소득이 적고 가입기간이 짧으면 은퇴 이후 받을 국민연금액도 적다. 작년 국민연금 평균 수령액이 39만 원이지만, 수급자 365만 명 중 244만 명(67%)이 40만 원에 미치지 못하고 반면 100만 원이 넘는 사람도 17만 명에 이른다.

〈표 1〉 소득대체율 40%(50%): 소득/가입기간별 국민연금 월수령액 (원)

(2028년 가입 기준, 2018년 현재가 기준)

	100만 원 소득자	평균소득자 (227만 원)	최고소득자 (468만 원)
15년 가입	25 (31)	34 (43)	52 (65)
25년 가입	41 (51)	57 (71)	87 (109)
35년 가입	57 (72)	79 (99)	122 (152)

\* 출처: 국민연금공단(2018), "소득대체율 인상의 연금액 효과" (국정감사 윤소하 의원 요구자료)(2018.10.)

미래에는 어떨까? <표 1>은 2028년 신규 가입자를 기준으로 소득과 가입기간을 조합해 연금액을 전망한 결과이다. 100만 원 소득자가 15년 가입하면 연금액은 25만 원, 국민연금 평균소득자가 25년 가입하면 57만 원, 소득상한 468만 원인 노동자가 35년 가입하면 122만 원을 받는다. 노동시장의 구조를 반영해서 실제 연금액에서도 격차가 크다. 이러한 상황에서는 소득대체율을 50%로 인상해도 격차는 그대로 이어진다. 100만 원 소득자의 연금액은 31만 원으로 6만 원, 상한소득 노동자는 152만 원으로 30만 원 오른다. 연금개혁 논의에서 '소득대체율 50%'의 효과에 대해 진지한 평가가 필요하다.

## 국민연금의 역설

둘째, 현행 국민연금의 역진성을 직시하자. 보통 국민연금은 재분배제도로 소개된다. 급여산식이 가입자 개인의 소득과 연동하는 비례급여가 절반, 가입자 전체 평균소득과 연동하는 균등급여가 절반으로 구성돼 있다. 이 덕분에 소득대체율은 평균소득자 기준으로 40%이지만, 소득별로 30~100%의 누진구조를 지닌다.

하지만 이는 급여 구조만을 설명할 뿐이다. 여기에 가입자가 납부한 기여 몫을 결합해 분석하면, 납부한 총액보다 더 받는 '순혜택'에서 고소득자일수록 많다. <표 2>에서 보듯이, 가입기간이 20년으로 동일해도 100만 원 소득자는 순혜택이 6,779만 원, 상한소득자는 8,887만

<표 2> 국민연금 소득별/가입기간별 순혜택 (만 원)

(2028년 가입 기준, 2018년 현재가 기준)

	100만 원 소득자	평균소득자 (227만 원)	300만 원 소득자	최고소득자 (468만 원)
10년 가입	3,236	3,541	3,716	4,119
20년 가입	6,779	7,507	7,925	8,887
30년 가입	10,320	11,471	12,131	13,654
40년 가입	13,942	15,548	16,470	18,594

\* 연금액은 노령연금과 유족연금을 합산한 금액이고, 수급기간은 기대여명을 반영해 25년 적용.

\* 출처: 국민연금공단(2018), "국민연금의 순혜택 분석" (국정감사 윤소하 의원 요구자료)(2018.10.)

월이다. 더 중요한 건 가입기간을 반영한 격차이다. 만약 100만 원 소득자가 10년 가입하면 순혜택이 3,236만 원이지만, 상한소득자가 30년 가입하면 1억 3,654만 원으로 약 1억원의 차이가 발생한다. 국민연금이 두 사람의 경제적 처지를 노후에 더 벌어지게 하는 ‘역진적’ 역할을 하는 셈이다.

왜 이러한 일이 발생할까? 가입자가 받을 연금에 비해 납부하는 보험료율이 낮기 때문이다. 연금수리적으로 40% 소득대체율에 조응하는 수지균형 보험료율은 약 16~18%이다. 보험료율은 소득비례 구조이기에, 현행 9%에서는 소득이 높을수록 덜 내는 보험료 절대액, 즉 순혜택이 크다. 여기에 노동시장 요인에 따른 가입기간 차이까지 결합하면 순혜택의 격차는 더욱 벌어진다. 이는 상당한 수준의 보험료율 인상 없이 소득대체율을 올릴 경우 역진성이 심화될 수 있음을 시사한다.

## 국민연금의 세대 간 형평성

셋째, 미래세대의 재정 부담을 유념하자. 국민연금공단은 지금까지 국민연금의 수익비를 평균소득 기준으로 1.8~1.9배로 소개해 왔다. 하지만 올해 국정감사에서 정의당 윤소하 의원이 국민연금연구원에 의뢰해 새롭게 분석한 결과에 따르면 수익비가 2.6배로 나타났다. 기존에는 국민연금공단이 수급기간을 20년으로 가정하고, 수급자가 사망하면 가족에게 승계되는 유족연금을 급여총액에 포함하지 않고 계산해 왔는데, 이번에 통계청의 실제 기대여명 25년을 적용하고, 유족연금까지 포함했다. 이 수익비가 현재 국민연금의 기여/급여 구조를 가장 근접하게 보여주는 수치라고 판단된다. 예전에 알려진 것보다 현행 국민연금에서 우리세대가 미래세대에게 넘기는 재정 몫이 크다는 의미이다.

일부에선 현세대가 부모도 부양하고 자신의 노후도 대비하는 ‘이중 부담’ 상태에 있기에 미래세대에게 재정을 의존할 수 있다고 주장한다. 현세대의 어려운 처지를 강조하는 진술이지만, 미래세대의 눈으로 보면 그리 설득력이 있어 보이지는 않는다. 수명연장 시대에 노후부양 무게는 뒷 세대로 갈수록 무겁다. ‘우리는 부모세대의 증가된 의료비와 기초연금, 여기에 부모의 국민연금 보험료 부족분과 자신의 노후까지 준비하는 4중 부담에 있다고 항변하면 우리가

무슨 말을 할 수 있을까?

그래서 ‘더 받으려면 더 내자’는 이야기도 나온다. 나름 진지한 제안이나 여기서도 ‘더 내는’ 수준이 관건이다. 예를 들어, 이번에 국민연금제도발전위원회가 내놓은 ‘더 내고 더 받는’ 방안, 즉 국민연금 보험료율을 9%에서 11%로 인상하고 대체율도 40%에서 45%로 올리는 방안을 보자. 여기서 추가 보험료율 2%p는 소득대체율 5%p 인상을 위한 재원일 뿐이다. 기존 40% 체제가 지닌 수지불균형은 그대로 남겨져 있다. 전형적으로 현세대 노동시장 중심권의 이해를 반영한 방안이다.

물론 현재 국민연금의 적립금이 천문학적 규모여서 재정상태가 불안하다고 볼 수 없다는 반론도 있다. 이 역시 그럴듯하게 들리지만 국민연금 재정구조의 특수성을 간과한 주장이다. 국민연금은 처음 40년 동안은 내기만 하고 은퇴 후 20~30년은 받기만 하는 제도이다. 현재 재정구조는 전반전에 5골을 넣고 후반전에 10골을 먹도록 설계된 축구 프로그램과 같다. 전반전도 아직 안 끝난 국민연금에서 기금이 쌓여 있는 건 당연하다. 후반전 지출을 감안해 지금 우리가 해야 할 몫을 정하는 게 바로 연금개혁의 과제이다.

## 연금 삼총사가 이끄는 한국형 다층연금체계

어떻게 해야 할까? 연금개혁의 시야를 다층체제로 넓혀야 한다. 국민연금은 노동시장을 반영한 계층 간 급여 격차, 그리고 수지불균형으로 인한 세대 간 형평성이라는 문제를 지닌다. 이에 연금개혁의 출구는 국민연금을 넘어서야 보일 수 있다. 이전에는 우리나라에서 일반 국민에 적용되는 연금으로 국민연금 하나밖에 없었으나 다행히 이제는 법정 연금이 기초연금, 국민연금, 퇴직연금 세 개다. 우리의 노후소득보장을 위해 연금 삼총사를 불러내야 한다.

한국에서 다층연금체계가 가능할까? 물론이다. 단, 사회적 대화에 참여하는 주체들의 책임과 연대가 요청된다. 첫 번째는 기초연금 강화이다. 기초연금은 국민연금이 빈약한 대다수 노인의 노후보장에 적합하다. 기초연금을 더 올리고 추가로 하위계층 노인을 위한 보충기초연금 도입도 모색하자. 당연히 이는 국가재정의 확충, 즉 증세를 수반하기에 노동계와 경영계는

복지증세 논의로 한 발 더 나아가야 한다.

두 번째는 국민연금의 지속가능성이다. 국민연금이 지닌 계층 간 역진성, 세대 간 형평성 문제를 인정하자. 앞으로 점진적으로 보험료율을 상향해 두 문제를 개선해 나가야 한다. 이에 따른 재정 뭇은 추가 '부담'이 아니라 우리 세대가 누리는 혜택에 대한 '책임'으로 바라봐야 한다.

세 번째는 퇴직연금의 연금화이다. 퇴직연금은 상시고용 노동자에게 적용되기에 중상위계층 노동자를 위한 제도이다. 현재는 이직하는 노동자 대부분이 중간해지하는 관행에다가, 연금 형태로 수령하기엔 적립금이 적어 거의가 일시금으로 받고 있다. 앞으로 퇴직연금 중간해지를 제한하고 연금 형태 선택에 더 많은 인센티브를 제공해 노후연금으로 유도해야 한다. 그러면 퇴직연금은 대략 20% 수준의 소득대체율을 지닌 연금으로 자리 잡을 수 있다. 조합원을 설득하는 노동계의 전향적인 노력이 필요하다.

### 사회적, 역사적 정당성을 지닌 연금개혁을 위하여

연금개혁을 위한 사회적 대화, 결코 쉬운 일이 아니다. 중하위계층은 기초연금과 국민연금, 중상위계층은 국민연금과 퇴직연금을 중심으로 노후를 대비하는 '한국형 다층연금체계'를 모색하자. 이는 지금까지 시야와 이해관계를 넘어서야만 가능하다. 무엇보다 국민연금을 '있는 그대로' 봐야 한다. 그러면 국민연금을 둘러싼 다양한 주체들, 즉 노동시장 중심권과 주변부, 그리고 미래세대 아이들이 등장할 것이다. 이들 모두의 목소리를 모을 때, 비로소 사회적·역사적 정당성을 지닌 연금개혁의 열매가 열릴 수 있다.