

국민연금제도의 가입자 집단별 형평성 분석



崔秉浩

한국보건사회연구원 부연구위원

1. 머리말

국민연금제도가 금년 4월 도시지역 자영자들에
게 확대되고, 재정안정화를 위하여 국민연금 급여
수준을 하향조정하도록 국민연금법도 개정되었다.
이러한 변화에 수반하여 연금가입자들간에 부담의
형평성 문제가 심각한 사회적인 이슈로 떠올랐다.
그러나 이러한 이슈들을 구체적인 수치(數值)로서
검증하는 작업은 필요하다. 본고는 이러한 검증작
업을 시도한 것이다.

현재 국민연금제도에 대해 제기되고 있는 몇 가
지 형평성 이슈는 다음과 같다.

첫째, 가장 심각한 이슈는 도시자영자 집단이
소득을 실제보다 낮게 신고함에 따라 봉급이 완전
히 노출되는 기존 근로자 집단에 비해 부담을 적

▶ 본 원고의 분석에 필요한 전산작업은 김대철 연구원이, 그래픽은 박효숙 연구조원이 담당하였다.

게 한다는 것이다. 그렇다면 과연 근로자 집단이 도시자영자 집단에 비해 손해를 더 많이 보는가라는 의문에 답하고자 한다.)

둘째, 국민연금제도는 고소득자와 저소득자간에 소득재분배가 이루어 진다는데, 과연 그럴 것인가에 대한 의문에도 답하고자 한다.

셋째, 국민연금은 민간의 개인연금에 비해 수익성이 낮고 하는데 과연 그런 것인가에 대한 의문에 답하고자 한다.

넷째, 국민연금제도는 구조적으로 후세대에게 부담을 전가하게 되어 있다는데, 초기 가입세대와 후기 가입세대간에 얼마나 부담이 불공평하게 되어 있는지에 대해 답하고자 한다.

2. 분석방법

연금제도에서 부담의 형평성이란 가입자가 불입하는 보험료의 부담총액과 장래에 받게 될 연금수령총액을 비교하여야 정확한 측정이 가능할 것이다. 따라서 본 분석에서는 비교대상이 되는 집단의 국민연금 보험료 부담총액과 연금수령총액의 현재가치를 비교하고, 보험료 부담총액과 연금수령총액간의 비율을 수익비로서 계산하였다.

각 집단 공히 국민연금이 40세부터 가입하여 59세까지 20년간 가입하고, 60세부터 15년간 노령연금을 수령하고 이후 7년간 유족연금을 수급하는 경우를 가정하였다.

비교대상 집단에 대한 가정은 다음과 같다.

첫째, 근로자와 도시자영자 집단: 근로자는 1988년 제도 도입시 40세에 가입한 집단이며, 1999년 현재 사업장가입자의 월평균소득 144만원에 해당하는 자를 기준으로 계산하였다. 도시자영자는 1999년 현재 40세에 가입한 집단이며, 도시지역가입자의 월평균 신고소득 84만 2천원에 해당하는 자를 기준으로 계산하였다. 참고로 1999년 연금액

연금제도에서 부담의 형평성이란 가입자가 불입하는 보험료의 부담총액과 장래에 받게 될 연금수령총액을 비교하여야 정확한 측정이 가능하다.

1) 금년 4월 현재 도시지역 가입자의 신고소득 평균은 84만 2천원으로 서 사업장가입자의 소득 평균인 144만원에 훨씬 못미치고 있다.

계산에 필요한 전체가입자 평균소득(A)은 127만원이다.²⁾

둘째, 저소득 - 중소득 - 고소득의 소득계층별 집단: 소득계층별 집단은 1988년 제도도입시 40세인 사업장가입자를 대상으로 저소득층은 월소득 40만원, 중소득층은 월 127만원, 고소득층은 월 280만원에 해당하는 자를 대상으로 하였다. 이는 사업장가입자의 소득계층을 5분위로 나누어 I, III, V분위를 분석대상으로 한 것이다.

셋째, 국민연금과 민간 개인연금 가입집단: 전자는 1999년 현재 평균소득에 해당하는 월 127만원으로 신고한 도시지역가입자를 대상으로 하며, 후자는 전자의 국민연금 가입자가 동일한 보험료를 개인연금에 불입하는 경우이다.

넷째, 가입자 세대별 집단: 사업장가입자로서 평균소득자(월 127만원)에 해당하는 집단이며, 각 가입세대를 연도별로 구분하여 1988년, 1993년, 1998년, 2003년, 2008년, 2013년, 2018년 등 5년단위로 구분하였다. 즉, 각 해당연도에 40세인 자가 가입하여 20년간 불입하고 60세부터 연금을 수령하는 경우이다.

본 분석에서의 경제변수에 대한 가정은 실질소득상승률 4%, 실질이자율(할인율)을 6%로 고정시킴으로써 정태적인 경제(static economy)를 상정하였다.

보험료율은 『국민연금제도개선기획단』(1997년)에서 제시한 인상 계획에 따르도록 하였다. 사업장가입자의 경우 1988~1992년 3%, 1993~1997년 6%, 1998~2009년 9%, 2010~2014년 11.55%, 2015~2019년 14.10%, 2020~2024년 16.6%, 2025년 이후 19.1%를 따르도록 하였다. 그러나 1999년에 적용되는 도시지역가입자는 3%에서 시작하여 매년 1% 포인트씩 증가하여 9%까지 인상되고 2010년부터는 사업장가입자와 같은 보험료율이 적용되도록 하였다.

연금수령액은 1999년 도시지역 확대를 계기로 법 개정이 이루어져 1988~1998년간 가입기간에 대해서는 개정전의 국민연금법을 적용하고, 1999년 이후 가입기간에 대해서는 개정이후의 국민연금법을 적용하도록 하였다.³⁾

3. 분석결과와 해석

가. 근로자집단과 도시자영자집단간 형평성

일반적으로 도시지역 가입자는 소득을 낮게 신고함으로써 근로자보다 보

- 2) 전체가입자 월평균소득은 연금월액 계산식 $0.3 \times (A+B) \times n/40$ 에서 A에 해당함. 여기서 B는 가입자의 전가입기간 월평균소득이며, n은 가입연수임.
- 3) 개정이전 기본연금산식은 $0.4 \times (A+0.75B) \times n/40$ 이며, 개정이후 연금산식은 $0.3 \times (A+B) \times n/40$ 이다. 유족연금은 20년가입시 기본연금의 60%이다.

험료를 적게 내고 연금급여산식에 내재되어 있는 재분배 기능 때문에 근로자보다 더 높은 수익성을 얻게 된다고 이해하고 있다. 이에 따라 가난한 근로자 집단이 부유한 자영자 집단을 도와주는 허점에 대해 공박하고 있다.

그러나 분석결과, <표 1>에서와 같이 근로자집단이 자영자집단에 비해 부과소득수준이 높기 때문에 보험료불입은 많다. 그러나 연금수령액의 절대액수가 훨씬 많기 때문에 절대이익폭은 더 크다. 따라서 연금수령액에서 보험료불입액을 제외한 수익금은 근로자집단은 2728만원인 데에 반해 자영자집단은 1371만원에 불과하다. 더구나 보험료불입액 대비 연금수령액은 근로자집단이 2.17인 반면 자영자집단은 1.87로서 수익비에 있어서도 근로자집단이 유리한 것으로 나타났다.

이러한 결과가 나온 이유로서는 첫째, 소득액이 높은 근로자집단이 자영자집단과 비교하여 불입하는 보험료에 비하여 연금수령액이 상대적으로 더 크기 때문이다. 둘째, 근로자집단의 보험료율은 3%에서 9%까지 인상되는 기간에 속해 있으나 자영자집단은 3%에서 14.1%까지 인상되는 기간에 속해 있기 때문에 자영자집단이 근로자집단에 비하여 부담이 더 크기 때문이다. 셋째, 근로자집단의 연금수령액은 1988~1998년간 가입기간에 대해서는 개정전 국민연금법의 적용을 받아 수령금액이 높은 데에 반해 자영자집단은 1999년부터 가입하므로 개정이후의 국민연금

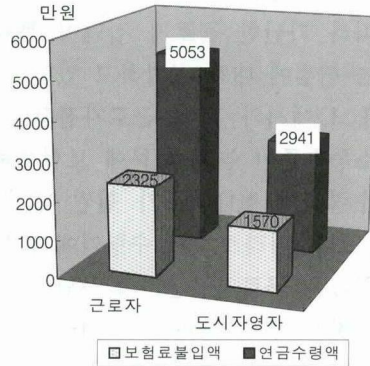
근로자집단이 자영자집단에 비해 부과소득수준이 높기 때문에 보험료불입은 많으나 연금수령액의 절대액수가 훨씬 많기 때문에 절대이익폭은 더 크며, 수익비에 있어서도 근로자집단이 유리한 것으로 나타났다.

표 1. 국민연금의 근로자집단과 도시자영자집단간
형평성(1999년 현재가치)¹⁾

	보험료 불입액(A)	연금수령액 (B)	수익 (B-A)	수익비 (B/A)
사업장가입자	2325만원	5053만원	2728만원	2.17
도시지역가입자	1570만원	2941만원	1371만원	1.87

주: 1) 국민연금에 40세부터 20년간 가입, 60세부터 노령연금 15년간 수령, 유족연금 7년간 수령하는 경우를 가정하였으며, 근로자는 1988년 가입(월소득 144만원), 자영자는 1999년 가입(신고소득 월 84만 2천원)임.

그림 1. 국민연금의 근로자집단과 도시자영업자집단간 형평성



주: 1999년 현재가치로 계산하였으며, 근로자는 1988년 40세부터 20년 가입(월소득 144만원), 자영업자는 1999년 40세부터 20년 가입(신고소득 월 84만 2천원)한 경우임.

법을 적용받기 때문에 수령액에 있어서 상대적으로 손해를 보기 때문이다.

나. 소득계층간 형평성

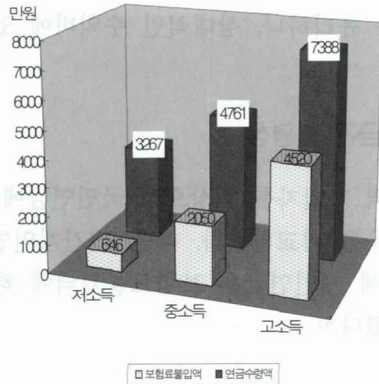
국민연금의 사업장가입자를 대상으로 소득계층간 형평성을 분석한 결과는 <표 2>와 같다. 고소득자가 저소득자에 비해 보험료부담을 많이 하지만 연금수령액은 그 이상으로 더 많이 받게 되어 저소득자에 비해 수익폭(연금수령액-보험료불입액)이 더 크게 나타나고 있다. 1999년 현재가치로 계산할 때 고소득자(월평균 280만원 소득자)는 2868만원의 수익을, 중소득자(월평균

표 2. 국민연금의 소득계층간 형평성(1999년 현재가치)¹⁾

	보험료불입액(A)	연금수령액(B)	수익(B-A)	수익비(B/A)
저소득	646만원	3267만원	2622만원	5.06
중소득	2050만원	4761만원	2711만원	2.32
고소득	4520만원	7388만원	2868만원	1.63

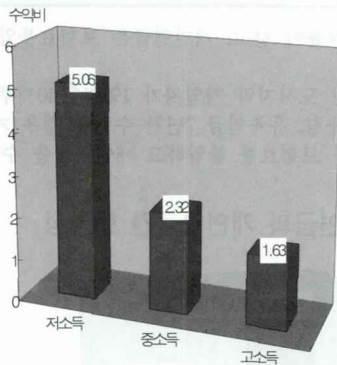
주: 1) 사업장가입자가 1988년 40세부터 20년간 가입하고, 60세부터 노령연금 15년간 수령, 유족연금 7년간 수령한 경우를 가정하였으며, 소득계층은 5분위로 나누어 I, III, V분위별로 저소득계층은 월평균 40만원, 중소득계층은 월평균 127만원, 고소득계층은 월평균 280만원인 경우(소득액은 가중평균)임.

그림 2. 국민연금의 소득계층간 형평성



주: 1999년 현재가치, 1988년부터 20년간 가입, 월소득수준은 저소득 40만원, 중소득 127만원, 고소득 280만원(소득 5분위별로 I, III, V분위의 가중평균소득)

그림 3. 국민연금의 소득계층간 수익비



주: 1999년 현재가치, 1988년부터 20년간 가입, 월소득수준은 저소득 40만원, 중소득 127만원, 고소득 280만원(소득 5분위별로 I, III, V분위의 가중평균소득)

127만원 소득자는 2711만원의 수익을, 저소득자(월평균 40만원 소득자)는 2622만원의 수익을 얻게 되는 것으로 계산되었다.

그러나 보험료불입액에 대한 연금수령액의 비율인 수익

저소득계층일수록 수익성이 높아지는 재분배기능을 갖추고 있으나 고소득자가 저소득자에 비해 보험료부담에 비해 더 많은 연금을 수령하기 때문에 저소득자에 비해 수익폭(연금수령액-보험료불입액)이 더 크게 나타나고 있다.

비는 저소득자는 5.06배, 중소득자는 2.32배, 고소득자는 1.63배로서 저소득일수록 수익성이 높아지는 강한 재분배기능을 갖고 있다. 따라서 절대적인 수익액에 있어서는 고소득자가 유리하나, 상대적인 수익비에 있어서는 저소득자가 유리하다.

다. 국민연금과 민간 개인연금간 형평성

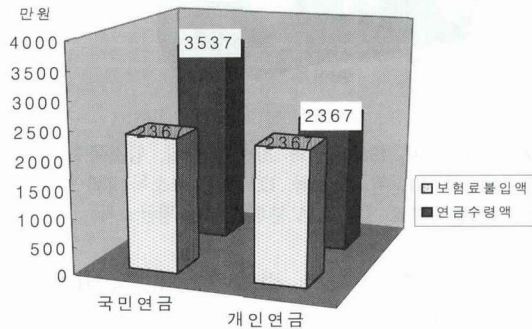
1999년 현재 40세인 도시지역 가입자를 대상으로 국민연금에 가입하는 경우와 개인연금에 가입하는 경우를 비교하였다. 다만, 민간개인연금과 국민연금의 이식률은 같다는 가정하에 개인연금은 보험료불입액에 해당하는 연금액을 지급하는 것으로 간주하였다.⁴⁾

표 3. 국민연금과 민간 개인연금간 형평성(1999년 현재가치)¹⁾

	보험료불입액(A)	연금수령액(B)	수익(B-A)	수익비(B/A)
국민연금 ²⁾	2367만원	3537만원	1170만원	1.49
민간개인연금 ³⁾	2367만원	2367만원	0	1.0

- 주: 1) 민간개인연금과 국민연금의 이식률이 같고, 개인연금은 보험료불입액에 해당하는 연금액을 지급한다고 가정
- 2) 월소득 127만원(연금산식상 A)인 도시지역 가입자가 1999년 40세부터 20년간 가입하고, 60세부터 노령연금 15년간 수령, 유족연금 7년간 수령한 경우 가정
- 3) 동일한 도시지역가입자가 동일한 보험료를 불입하고 개인연금을 수령하는 경우 가정

그림 4. 국민연금과 개인연금간 형평성



주: 도시지역 가입자가 평균소득으로 신고하고 1999년 40세부터 20년간 가입, 개인연금은 동일한 보험료를 불입하고 연금을 수령하는 경우

분석 결과, 국민연금은 1999년 현재가치로 개인연금에 비해 1170만원이 더 많은 연금액을 수령하게 된다. 수익비도 약 1.5배로서 개인연금에 비해 50% 정도가 더 많은 연금을 수령하는 수익성을 보이고 있다.

라. 국민연금의 가입세대간 형평성

국민연금제도의 보험료율은 1988년 도입 당시에 3%로부터 시작하여 1998년까지 9%로 인상된다. 그 이후에는 법률에 정해지지 않았으나 국민연금제도개선기획단(1997년)에서 제시하는 보험재정안정을 위한 보험료율은 2010년부터 11.55%로 인상조정되고, 2015년부터 14.10%, 2020년부터 16.6%, 2025년 이후 19.1%이다. 따라서 초기 가입세대는 보험료부담이 적게 출발하지만 후기 가입세대일수록 보험료부담이 커지므로 가입세대별로 형평성 문제가 갈수록 심화될 것이다. 더구나 1988~1998년간 가입기간에 대한 연금액은 개정이전의 국민연금법에 의해 계산되므로 초기 가입세대는 보험료부담 측면에서의 혜택뿐 아니라 연금수령액 측면에서도 유리한 입장에 있다.

평균소득자를 대상으로 언제 제도에 진입하느냐에 따라 가입연도별로 진입세대의 수익비를 분석한 결과, 예상한 대로 1988년 제도도입 당시에 가입한 세대는 수익비가 2.32배이며, 5년후인 1993년에 가입한 세대는 수익비가 1.71배로 떨어지고, 1998년 가입세대의 수익비는 1.35배, 2003년 가입세대의 수익비는 1.17배로 계속 떨어지고 있지만 수익비는 1 이상으로서 보험료불입액에 비해 더 많은 연금액을 수령한다. 그러나 2008년 가입세대의 수익비는 1로서 보험료불입액과 연금수령액이 균형을 이루는 것을 시작으로 하여 그 이후 가입세대의 수익성은 악화된다. 2013년 가입세대는 0.85배의 수익비를 나타냄으로써

국민연금은 1999년 현재가치로 개인연금에 비해 1170만원이 더 많은 연금액을 수령하고, 개인연금에 비해 50% 정도가 더 많은 연금을 수령하는 수익성을 보이고 있다.

4) 본 가정이 반드시 현실과 합치하지는 않을 수 있다. 개인연금의 기금운용이식률이 다소 높을 수 있더라도 운용기관이 이윤을 확보하여야 하기 때문에 실제 운용이식률은 비슷할 수 있다.

보험료불입액보다 15% 적은 연금액을 수령하게 된다. 2018년 가입세대는 수익비가 0.77배가 됨으로써 보험료불입액 보다 23% 적은 연금액을 수령하게 된다. 다만, 여기서 유의할 점은 수익비 크기의 절대값이 중요한 것이 아니라 후기세대에 갈수록 부담에 비해 수급액이 적어지는 경향성에 주의를 기울여야 하는 것이다. 수익비의 절대값은 이자율, 소득상승률 및 물가상승률 등 경제변수에 민감하게 반응하기 때문이다.

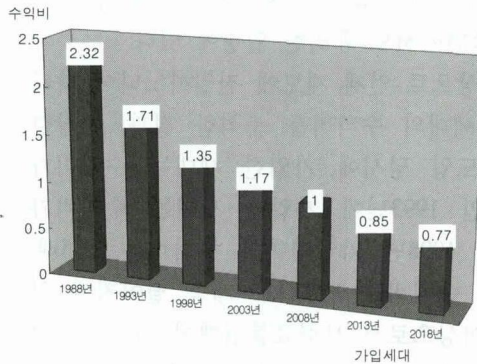
표 4. 국민연금의 가입세대간 형평성¹⁾

	1988년	1993년	1998년	2003년	2008년	2013년	2018년
수익비 ²⁾	2.32	1.71	1.35	1.17	1.0	0.85	0.77

주: 1) 전체가입자 평균소득 127만원(연금산식상 A)에 해당하는 사업장가입자가 40세부터 20년간 가입하고, 60세부터 노령연금 15년간 수령, 유족연금 7년간 수령하는 경우를 가정하였으며, 가입세대는 각 연도별로 40세에 해당하는 사업장가입자를 대상으로 함.

2) 수익비는 연금수급 시작시점(60세)에서 보험료불입액과 연금수령액의 현재가치를 비교한 것임.

그림 5. 국민연금의 가입세대간 형평성



주: 평균소득자가 20년 가입한 경우, 수익비는 연금수급 시작시점(60세)에서 연금수령액의 현재가치를 보험료불입액의 현재가치로 나눈 것임.

4. 마침말

본고에서 얘기하고자 하는 결론의 골자는 다음과 같다.


첫째, 국민연금이 도시지역 자영자에게 적용이 확대되면서 근로자 집단이 일방적으로 손해를 본다는 믿음은 잘못된 것이다. 20년 가입시 1999년 현재

가치로 계산할 때 근로자 집단이 오히려 1357만원 정도 더 이익을 본다. 보험료불입액에 대한 연금수령액의 비율도 근로자집단은 2.17배로서 도시자영자집단의 수익비 1.87배보다 더 높다.

둘째, 소득계층간에 소득재분배 효과가 발생한다는 믿음은 옳다. 그러나 보험료불입액과 연금수령액간의 차액인 절대적인 이익폭은 고소득자가 더 많다. 다시 말하면, 저소득자가 고소득자에 비하여 수익률은 높아 재분배효과를 누리지만 수익액은 적다는 것이다. 따라서 현재 도시지역 자영자들이 소득을 낮게 신고하는 만큼 수익률을 높일 수 있을지 모르지만 장래에 받는 연금수령액에 있어서는 그만큼 손해를 볼 것이다.

특히 소득을 낮게 신고하는 만큼 보험료부담이 적어지지만 연금수령액은 더 큰 규모로 적어지므로 장기적으로는 오히려 보험재정 안정에 기여하게 된다. 따라서 소득을 낮게 신고함으로써 보험재정을 악화시킨다는 믿음은 잘못된 것이다.

셋째, 국민연금이 민간의 개인연금 보다 수익성이 낮을 것이라는 믿음은 잘못된 것이다. 평균적인 소득을 신고한 자영자가 금년부터 국민연금에 20년간 가입하는 경우 동일한 보험료를 내고 개인연금에 가입하는 것보다 50% 정도 더 많은 수익을 올릴 것이다. 이를 1999년 현재가치로 환산하면 약 1170만원 정도가 된다.

마지막으로 현재의 국민연금제도는 부담을 후기 세대에게 전가하게 되므로 세대간 부담의 형평성 문제에 대해 장기적으로 대책을 세워나가야 함을 강조하고자 한다. 일정한 가정하에서 2008년에 새로 가입하는 세대는 보험료 부담과 연금수령액이 수지균형을 이루지만, 그 이후에 진입하는 세대는 보험료부담이 연금수령액보다 크다. 따라서 현재 도시지역 가입자의 낮은 소득신고 문제로 비화된 근로자와 자영자간 부담의 형평성 문제보다는 세대간 부담의 형평성 문제가 사실상 더 중요한 사회적 이슈가 되어야 하고, 보다 많은 논의가 이루어져야 할 것이다. 

도시지역 가입자의 낮은 소득신고 문제로 비화된 근로자와 자영자간 부담의 형평성 문제보다는 세대간 부담의 형평성 문제가 사실상 더 중요한 사회적 이슈가 되어야 하고, 보다 많은 논의가 이루어져야 할 것이다.