

## OECD 국가 비교를 통한 국민연금 보장성 강화 방안\*

김태일\*\*

신영민\*\*\*

본 연구에서는 국민연금의 노후소득보장 강화를 위해 가장 필요한 것은 사각지대를 해소하고 가입기간을 늘리는 것임을 논증하고 이를 위한 대안을 제시하였다. 이를 위해 먼저 한국 공적연금의 보장성을 OECD 주요 국가와 비교 평가하고 현 근로세대의 국민연금 가입 실태를 분석하였다. 이를 통하여 한국의 제도 설계상의 공적연금 보장성은 다른 OECD 국가와 비교해서 크게 낮지 않지만, 실제의 노후보장성은 매우 낮는데 이는 국민연금 미가입자가 많고 가입기간이 짧기 때문임을 보였다. 국민연금제도가 성숙한 미래에도 한국의 국민연금 평균 가입기간은 다른 OECD 국가에 비해 매우 짧을 것으로 추정된다. 또한, 소득수준과 성별에 따라 가입여부 및 가입기간 차이가 크다. 짧은 가입기간의 주요 원인은 학업 및 군 복무로 인한 늦은 노동시장 진입, 출산으로 인한 소득활동 중단, 다른 OECD 국가보다 5년 정도 짧은 가입연령 상한이다. 본 연구에서는 가입기간 확충을 위해 대안으로서 ① 가입연령 상한의 지급개시 직전까지 상향, ② 현행 크레딧 제도의 대폭 확대, ③ 국민연금의 18세 자동가입을 제안하였다. 그리고 궁극적으로는 ④ 기초연금 대신 관대한 기여보조로 대다수 국민에게 연금수급권을 보장할 것을 제안하였다.

주제어: 국민연금, 보장성 강화, 가입기간

\* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A5A2A01036986). 이 논문의 일부는 한국조세재정연구원의 조세재정네트워크 보고서에도 실렸음.

\*\* 제1저자: 미국 카네기 멜론 대학교에서 정책학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 재정, 복지, 정책분석 등이다(E-mail: [tikim@kora.ac.kr](mailto:tikim@kora.ac.kr))

\*\*\* 공동저자: 성균관대학교에서 정치학 석사학위를 취득하고 고려대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 사회정책, 노동시장 정책, 정책분석 등이다(E-mail: [ymshin@korea.ac.kr](mailto:ymshin@korea.ac.kr))

## I. 서론

국민연금 개혁논의가 한창이다. 국민연금 개혁은 윤석열 대통령의 대선공약이었으며 국정과제에 포함되어 있다. 국민연금을 포함한 공적연금 개혁을 위해 국회는 연금개혁 특별위원회를 설치하였다. 향후 이루어질 국민연금개혁은 어떤 방향일까. 우선 보험료율 인상이 포함될 것은 분명해 보인다. 현행 국민연금이 낸 것보다 많이 받는 구조여서 현행구조를 그대로 유지하면 2050년대 중반에는 연금기금이 소진되며, 그 이후에 연금급여 지급을 위해서는 보험료율을 30% 가까이 높여야 하는 것으로 알려져 있다(국민연금재정추계위원회, 2018). 기금소진 때까지 현행구조를 그대로 유지하다가 갑자기 보험료율을 몇 배로 높인다는 것은 현실성이 없다. 당연히 기금소진 이전에 보험료율을 높여서 연금 재정의 지속가능성을 높여야 한다. 기금소진 이전에 연금보험료율을 높여야 한다는 것 자체는 대부분 동의한다. 문제는 언제부터 얼마씩 어떤 방식으로 높일지나를 정하는 것이다.

이번 연금개혁에서는 보험료율 인상에 대한 구체적인 방안이 핵심의제가 될 것이다. 하지만 다른 한편으로, 노후보장성 강화도 이번 연금개혁의 주요 의제가 되어야 한다. 공적연금이 갖춰야 할 기본요건은 노후소득보장과 지속가능성이다. 유럽연합은 이를 적절성(adequacy)과 재정적 지속가능성(financial sustainability)으로 표현한다(EC, 2003). 우리 국민연금법은 제1조에서 연금의 목적을 “국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지 증진에 이바지하는 것”이라고 규정하고 있으며, 4조1항에서 “급여 수준과 연금보험료는 국민연금 재정이 장기적으로 균형을 유지할 수 있도록” 조정되어야 한다고 규정하고 있다.

한국의 노인빈곤율이 40%에 달해서 OECD 국가 중 가장 높다는 것은 잘 알려져 있다.<sup>1)</sup> 한국의 노인빈곤율이 높은 데는 취약한 공적연금이 큰 몫을 차지한다. 전체평균소득 대비 노인 공적이전소득의 비중을 보면 OECD 평균은 50%가 넘는데 한국은 17% 정도에 불과하다(뒤의 <표 1> 참조). 현재의 제도가 계속 유지되면 미래에도 한국 공적연금의 노후소득보장 기능은 OECD 국가 중 최하위권에 머물 전망이다(뒤의 <표 4>와 <표 5>의 논의 참조).

내는 것보다 많이 받는 구조여서 지속가능성이 결여되었다는 것도 문제지만, 노후소득보장 기능이 취약하다는 것 역시 국민연금의 중요한 문제이다. 그래서 국민연금 개혁에서는 두 문제를 모두 다루야 한다. 현실적으로도 노후소득보장 강화를 제외하고

1) 한국의 노인빈곤율은 2019년 43.2%, 2020년 40.4%이다(oecd.stat에서 인용)

보험료율만 인상하기는 어렵다. 노후소득보장 기능에 문제가 있는 것이 분명한데, 이는 도외시하고 부담만 늘리는 개혁안은 국민(혹은 이해관계집단)이 받아들이지 않을 것이기 때문이다. 즉 개혁안의 수용성을 높이기 위해서도 보험료율 인상과 노후소득보장 강화는 함께 가야 한다.

본 연구에서는 보험료율 인상과 노후소득보장 강화라는 두 과제 중 노후소득보장 강화에 대해 논의하고 대안을 제시한다. 전술했듯 보험료 인상 대안도 언제부터 얼마씩 어떤 방식으로 높이느냐에 대해서는 학자들 간 견해가 같린다. 하지만 보험료를 인상해야 한다는 것 자체는 합의가 형성되어 있으며, 구체적인 방식을 택하는 데는 전문가 분석도 필요하겠지만 그보다는 사회적인 합의가 좀 더 중요할 것이다. 이에 비해 노후소득보장 강화에 대해서는 다양한 방향과 방안이 존재하며, 사회적 합의에 앞서 전문가의 대안 설계 및 비교 평가가 필요하다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 서론에 이은 2장에서는 국민연금의 보장성을 다른 OECD 국가와 비교 평가한다. 이를 통해 국민연금의 소득 보장성이 낮은 주된 이유는 가입기간이 짧기 때문임을 밝힌다. 3장에서는 한국노동패널조사자료를 이용하여 현 근로세대의 국민연금 가입실태를 분석한다. 국민연금 개혁은 현 노인세대를 위한 측면도 있지만, 미래 노인세대를 위한 측면이 더 크다. 따라서 현 근로세대의 국민연금 가입실태를 분석함으로써 미래 노인세대에 대한 국민연금의 소득보장성을 평가하고 문제점을 파악한다. 4장에서는 보장성 강화를 위한 대안을 제시한다. 본 연구는 가입기간을 확충하고 대다수 국민이 연금수급권을 갖도록 하는 것이 노후소득보장 강화를 위하여 가장 중요함을 제시한다.

## II. OECD 국가 비교를 통한 국민연금 보장성 평가

### 1. 현 노인세대에 대한 보장성

〈표 1〉에는 OECD 국가의 노인소득 및 노인소득에서 공적 이전소득이 차지하는 비율이 제시되어 있다. ‘평균 대비 노인소득비율’은 국민 전체 평균소득대비 65세 이상 노인소득의 비율을 나타낸다. 그리고 ‘소득 중 공적이전 비중’은 노인소득에서 공적 이전소득이 차지하는 비율을 나타낸다. 공적 이전소득에는 우리의 기초생활보장급여 같은 공공부조도 포함되지만 대부분 연금소득이다. 한국의 경우 65세 이상 노인의 평균 소득은 국민 전체 평균소득의 65.8%이며, 65세 이상 노인소득 중 공적 이전소득은

25.9%를 차지한다. 한국의 (국민 전체 평균소득 대비) 노인소득은 OECD 국가 평균의 74.9%로서 비교 대상 37개 국가 중 가장 낮다. 그리고 노인소득 중 공적 이전소득 비중은 OECD 국가 평균의 45.4%인데, 이는 멕시코(5.1%)와 칠레(18.3%) 다음으로 낮은 수치이다. 그런데 멕시코와 칠레의 연금은 강제적용 민간퇴직연금 중심이다. 따라서 공적 이전소득만을 대상으로 하면 연금의 노후보장기능을 과소평가하게 된다. 그래서 연금에서 강제적용 민간퇴직연금이 중심이거나 공적연금과 비슷한 정도의 중요성을 갖는 국가(호주, 칠레, 이스라엘, 멕시코, 네덜란드, 스위스, 영국)의 경우는 민간퇴직연금을 포함한 규모(공적 이전소득+강제적용 민간퇴직연금)를 괄호 안에 제시하였다.<sup>2)</sup> 이를 기준으로 하면 멕시코와 칠레도 우리보다 연금소득 비중이 높다.<sup>3)</sup>

마지막 열(보장성수준)은 노인소득 규모와 노인소득 중 공적 이전소득의 규모를 곱한 것이다. 이는 국민 전체 평균소득 대비 노인의 공적 이전소득 규모를 나타내므로, 공적연금의 노후소득보장 수준을 보여준다. 이의 계산에서도 민간퇴직연금이 중요한 7개국은 이를 포함하여 계산한 수치를 괄호 안에 제시하였다. 보장성 수준 역시 공적 이전소득 비중과 유사하게, 공적 이전소득만 포함하면 멕시코가 가장 낮고 그다음이 한국과 칠레이다. 그리고 7개국의 민간퇴직연금을 포함하여 계산하면, 한국이 OECD 국가 중 가장 작다.<sup>4)</sup> 한국은 공적 이전소득만 포함하면 OECD 평균의 33.9% 수준이며, 7개국의 민간퇴직연금을 포함하여 계산하면 OECD 평균의 30.9% 수준이다.

〈표 1〉 OECD 국가의 노인소득 규모 및 공적이전소득 비중(%)

국가	평균 대비 인소득비율	소득 중 공적이전비중	보장성수준
그리스	95	75.8	72
네덜란드	85.6	45.2(84.3)	38.7(72.1)
노르웨이	91.4	60.1	54.9
뉴질랜드	86.2	41.7	35.9
덴마크	81.3	45.9	37.3
독일	88.8	68.3	60.7

- 2) 북유럽 국가인 덴마크, 노르웨이, 스웨덴도 민간퇴직연금 비중이 매우 높다(각각 14.5%, 14.0%, 18.6%). 그러나 이 국가들은 공적연금이 중심이므로 제외하였다.
- 3) 우리도 강제적용 민간퇴직연금이 있으므로, 동일한 비교가 되려면 이를 포함해야 할 수도 있는데, 이 문제는 조금 뒤에 논의한다.
- 4) 전술했듯 공적 이전소득에는 공적연금 외에 우리의 국민기초생활보장 급여 같은 공공부조도 포함된다. 그러나 대부분은 연금소득이므로, 이를 공적연금의 노후소득보장 기능으로 파악해도 무리는 없다.

국가	평균 대비 인소득비율	소득 중 공적이전비중	보장성수준
라트비아	67.1	55.9	37.5
룩셈부르크	107.8	85.7	92.4
리투아니아	70.5	62.4	44
멕시코	92.2	5.1(31.3)	4.7(28.9)
미국	93.8	41.3	38.7
벨기에	80	82.4	65.9
스웨덴	86.3	52.2	45.1
스위스	82.8	42.5(71.6)	35.2(59.3)
스페인	95.8	71.4	68.3
슬로바키아	87	66.8	58.1
슬로베니아	85.3	73.1	62.3
아이슬란드	95	58.1	55.2
아일랜드	83.9	76.1	63.8
에스토니아	67.4	61.1	41.2
영국	81.3	42.8(73.0)	34.8(59.4)
오스트리아	94	80.8	75.9
이스라엘	103.4	27.6(56.1)	28.5(58.0)
이탈리아	100	75	75
일본	85.2	50.1	42.7
체코	73.3	75.9	55.6
칠레	93.5	18.3(45.5)	17.1(42.5)
캐나다	90.8	34.4	31.2
코스타리카	107.8	49.7	53.6
튀르키예	97.6	54.1	52.9
포르투갈	99.1	76.6	75.9
폴란드	85.7	65.8	56.4
프랑스	99.8	78.2	78.1
핀란드	82.6	81.7	67.5
한국	65.8	25.9	17.1
헝가리	93.2	73	68.1
호주	75.2	32.7(55.5)	24.6(41.7)
OECD 평균	87.9	57.1(61.8)	50.5(55.3)

출처: OECD(2021), p. 185, Table 7.1 및 Figure 7.1

## 2. 제도 설계상의 보장성 비교

〈표 1〉은 한국 공적연금의 노후소득 보장성이 취약함을 보여준다. 그런데 이는 현 재 노인들에 대한 분석이다. 전술했듯 국민연금의 보장성이 취약한 주요 이유로서 국민연금이 아직 충분히 성숙하지 못하여 현 노인세대에는 수급권 없는 사람도 많고 수급권이 있더라도 보험료 납부 기간이 짧아서 수급액이 적다는 것이 지적된다. 따라서 현 노인세대에 대한 분석만으로는 국민연금 보장성이 미래에도 다른 국가에 비해 낮을 지(즉 제도적으로 낮게 설계된 것인지)는 판단하기 어렵다. 이를 위해서는 국민연금이 충분히 성숙했을 때를 상정하고 비교해야 한다. 그러려면 연금급여의 소득대체율을 비교하는 것이 필요하다. 소득대체율은 연금급여액이 근로시기 평균소득의 몇 %인가를 나타내는 지표이다. 이 지표는 2020년 22세에 연금에 가입하여 가입기간 끝까지 보험료를 내고 연금 수급 연령에 도달하여 처음 받는 연금액을 기준으로 계산한다. 따라서 국민연금의 미성숙은 영향을 미치지 않는다.

〈표 2〉 OECD 주요 국가의 연금 소득대체율(2020년 기준)

국가	수급 개시 연령	공적연금만			강제적용 사적연금 포함		
		절반 소득	평균 소득	두배 소득	절반 소득	평균 소득	두배 소득
그리스	66	84.7	72.6	66.5	84.7	72.6	66.5
네덜란드	69	58.4	29.2	14.6	73.1	69.7	68
노르웨이	67	54.1	39.4	22.5	60.6	46.6	28.9
뉴질랜드	65	65.9	39.8	19.9	65.9	39.8	19.9
덴마크	74	74.6	29.5	10.7	125.1	80	61.3
독일	67	46.5	41.5	33	46.5	41.5	33
라트비아	65	43.4	43.4	43.4	43.4	43.4	43.4
룩셈부르크	62	90.4	76.6	69.7	90.4	76.6	69.7
미국	67	49.6	39.2	27.9	49.6	39.2	27.9
벨기에	67	67.5	43.4	29.2	67.5	43.4	29.2
스웨덴	65	49.5	41.3	23.9	61.4	53.3	67.2
스위스	65	33.3	22.1	12	53.1	44.1	23
스페인	65	73.9	73.9	67	73.9	73.9	67
아일랜드	66	59.4	29.7	14.9	59.4	29.7	14.9
영국	67	43.3	21.6	10.8	70.6	49	38.2
오스트리아	65	74.1	74.1	57.3	74.1	74.1	57.3

국가	수급 개시 연령	공적연금만			강제적용 사적연금 포함		
		절반 소득	평균 소득	두배 소득	절반 소득	평균 소득	두배 소득
이탈리아	71	74.6	74.6	74.6	74.6	74.6	74.6
일본	65	43.2	32.4	26.9	43.2	32.4	26.9
캐나다	65	53.2	38.8	22.3	53.2	38.8	22.3
프랑스	66	60.2	60.2	51.9	60.2	60.2	51.9
핀란드	68	56.6	56.6	56.6	56.6	56.6	56.6
한국	65	43.1 (62.8)	31.2 (43.1)	18.6 (22.7)	43.1 (62.8)	31.2 (61.1)	18.6 (36.6)
호주	65	31.4	0	0	62.7	31.3	31.3
OECD 평균	66.1	55.6	42.2	34.4	64.5	51.8	44.4

출처: OECD(2021), p. 141

주: OECD 평균은 표에 포함되지 않은 국가를 감안한 평균임.

‘평균소득’은 전일제 상용근로자 평균소득을 버는 사람을 의미한다. ‘절반소득’은 평균 소득자의 50%를 버는 사람을 의미하며 ‘두배소득’은 평균소득자의 200%를 버는 사람을 의미한다. 강제적용 사적연금은 우리의 퇴직연금처럼 의무가입이지만 운용은 민간 금융기관이 맡는 것을 말한다. 민간이 운용하지만, 의무가입이므로 역시 노후보장체계의 일부이다. 한국의 경우 괄호 안의 수치는 보고서에 제시된 것이 아니며, 다른 국가와 유사한 조건(동일 가입기간, 기초연금과 퇴직연금 포함)으로 비교할 때의 추정치인데, 이에 대해서는 후술한다.

평균소득자 공적연금 소득대체율을 보면 OECD 평균은 42.2%인데, 한국은 31.2%이다. 강제적용 사적연금 포함 총연금 소득대체율은 OECD 평균이 51.8%인데, 한국은 31.2%이다. 이것만 보면 한국의 소득대체율은 매우 낮다. 공적연금 기준 OECD 35개국(공적연금 없는 3개국 제외) 중 25위이고, 총연금 기준 OECD 38개국 중 33위이다. <표 2>는 우리 공적연금의 노후소득 보장성(제도상 소득대체율)은 다른 국가에 비해 매우 낮게 설계되어 있음을 보여준다. 이하에서는 왜 우리의 소득대체율이 낮은가를 따져보기로 한다.

첫 번째 이유는 가입기간 가정이 다르기 때문이다. 우리는 60세 이전까지 38년 가입하는 것을 전제로 소득대체율을 계산했다. 그런데 다수 OECD 국가의 가입연령 상한은 우리보다 높아서 가입기간도 길다. 다른 OECD 국가 소득대체율 계산에 적용된 가입기간 평균은 44.1년이다.

다음으로 우리는 소득대체율 계산에서 기초연금은 제외하고 국민연금만 포함했다는 점도 중요하다. 기초연금은 국민연금보다 수급자 수가 훨씬 많으며 조세를 재원으로 한다. 당

연히 공적연금이다. OECD는 각국 정부가 보고한 것을 취합해서 자료를 만든다. 다른 국가에도 우리처럼 소득을 기준으로 노인 중 일부에게 정액 급여하는 연금이 있고, 이를 공적연금으로 보고한다. 그런데 왜 우리 정부는 공적연금 보고에서 기초연금을 누락시켰을까? 정부 설명으로는 다른 OECD 국가들은 수급 이전 일정 기간 거주를 조건으로 지급하는데 우리는 '일정 기간 거주' 조건이 없어서 제외하였다고 한다. 그럴 수도 있다. 하지만 그보다는 기초연금을 처음 시작할 때는 액수도 작고 가난한 노인을 지원하는 공공부조로 여겨서 OECD에 공적연금으로 보고하지 않았는데, 이후 액수가 훨씬 커지고 공적연금으로 확실하게 자리 잡았으나 기존 관행대로 제외했다고 봐야 할 것 같다.

논란의 소지는 있지만, 강제적용 사적연금을 포함한 총연금액 산정에서 퇴직연금이 제외된 것도 감안할 필요는 있다. 퇴직연금은 강제이다. 그렇다면 의무가입 사적연금을 포함하는 총연금액에 포함되어야 한다. 퇴직연금이 강제적용 사적연금에 포함되지 않은 이유는 퇴직연금 대신 일시금인 퇴직금을 지급하는 회사가 많고, 퇴직연금을 도입했더라도 매달 지급되는 퇴직연금 대신 일시금으로 수급하는 경우가 많기 때문이다. 일시금은 연금이 아니다. 하지만 법적 강제이고 퇴직자 노후보장에 중요한 역할을 한다.

국민연금 가입기간이 다른 OECD 국가와 유사하다면, 가령 64세까지 가입한다면 국민연금 소득대체율은 4.1%P 높아진다. 기초연금 30만 원의 소득대체율은 절반소득자 기준으로는 15.6%, 평균소득자 기준으로는 7.8%이다.<sup>5)</sup> 가입기간 연장에 기초연금까지 더하면 평균소득자의 공적연금 소득대체율은 43.1%가 된다. 같은 방식으로 계산하면, 절반소득자의 공적연금 소득대체율은 62.8%가 된다.<sup>6)</sup> 두배소득자의 공적연금 소득대체율은 22.7%로서 여전히 매우 낮다. 이는 두배소득자는 국민연금의 소득대체율 자체가 낮고, 기초연금 지급기준인 하위 70%에 포함되지 않는 것으로 가정했기 때문이다.

한편, 퇴직연금의 소득대체율은 40년 가입을 가정하면 18% 정도 된다. 퇴직연금까지 고려하면, 총연금액 소득대체율은 평균소득자의 경우 60%가 넘으며, 두배소득자의 경우는 36% 정도 된다. 절반소득자는 퇴직연금을 수급하지 못하는 경우가 많을 것이므로 퇴직연금은 포함하지 않는 것이 타당할 것이다.

이처럼 가입기간을 다른 OECD와 동일하게 놓고 기초연금 및 퇴직연금까지 고려하면 한국 연금체계의 제도상 노후소득보장 기능은 OECD 평균과 비교해도 크게 떨어지지 않는다. 하지만 이러한 판단에는 주의가 필요하다. 현실은 전혀 다르기 때문이다. 현행 국민연금 가입연령 상한은 다른 OECD 국가보다 5년 이상 낮아서 전체 가입기간도 그만큼 짧다.

5) 평균소득자가 기초연금 지급대상인 하위 70%에 포함될지는 불명확하다. 재산 규모에 따라 포함될 수도 있고 제외될 수도 있을 것이다.

6) 절반소득자는 국민연금과의 연계금액 없이 기초연금을 전액 수령하는 것으로 가정했다.



게다가 실제 가입기간은 소득대체율 계산에 적용한 38년보다 훨씬 짧다. 물론 현행 노인세대는 국민연금이 미성숙하여 가입기간이 짧을 수밖에 없다. 문제는 국민연금 도입 이후 노동시장에 진입한 현행 근로 세대 역시 예상 가입기간이 짧아서 연금수급액이 낮을 것, 즉 실제 연금액은 소득대체율에 훨씬 못 미칠 것으로 전망된다는 점이다. 다른 OECD 국가들은 우리와 상황이 다르다. 다른 국가들은 소득대체율 계산에서 가정한 가입기간(44년)을 모두 채우지는 않더라도 우리보다는 훨씬 장기간 가입한다.

### 3. OECD 국가의 공적연금 가입 및 수급 현황 분석

EU의 노령보고서에는 회원국의 공적연금 기여자 비율, 기여기간, 수급률, 수급액 통계를 제시되어 있다. 그중 주요국 통계를 제시하면 <표 3>과 같다. 기여자 비율 중 '전체대비'의 분모는 20세-64세 인구 전체이며 '경활대비'의 분모는 20세-64세 경제활동인구이다. 분자는 기준연도의 연금 기여자(보험료 납입자) 수이다. 기여기간은 2019년 신규 연금수급자의 평균 기여(보험료납입)기간이다. 수급률은 65세 이상 인구 중 연금수급자 비율이며, 수급액은 근로자 평균소득 대비 연금수급액 평균의 비율이다.

스웨덴 등 3개국 경제활동인구 대비 기여자 비율은 100%가 넘는다. 이는 비경제활동인구 중에도 기여자가 있기 때문이다. 스웨덴은 전체 대비로도 100%가 약간 넘는데 이는 20-64세 연령대 이외의 기여자가 있기 때문일 것이다. 노르웨이를 제외한 8개국 기여자 비율 평균은, 20-64세 전체 대비 79.1%이며 경제활동인구 대비로는 99.7%이다.

<표 3> 유럽국가의 공적연금 통계(2019년 기준)

지역	국가	기여자 비율(%)		기여기간 (년)	수급률 (%)	수급액 (%)
		전체 대비	경활 대비			
북유럽	핀란드	75.2	91.5	34.7	102.2	52.2
	스웨덴	100.3	114.8	40.5	109.3	35.5
	노르웨이	-	-	38.6	101.1	56
서유럽	프랑스	75.9	97.2	33	102.6	40.9
	오스트리아	78.5	97.8	37.3	-	53.6
	벨기에	72.3	97.0	37.5	98.6	45
남유럽	이탈리아	66.8	94.8	36.2	91.8	60.8
	스페인	80.7	102.1	38.9	87.7	60
	포르투갈	83.6	102.6	30.3	98.8	58.9
평균		79.1	99.7	36.3	99.0	51.4

출처: EC(2021)

연금 수급률, 즉 65세 이상 노인 중 공적연금 수급자 비중은 이탈리아(91.8%), 스페인(87.7%)만 100%에 다소 못 미칠 뿐, 나머지 국가는 거의 100%이다. 4개국에서 100%가 넘는 수치가 나온 정확한 이유는 파악하기 어려우나, 유족연금과 노령연금의 중복 수령, 북유럽 국가 노인 중 해외 거주 연금수급자는 연금수급 통계에는 포함되지만 65세 이상 인구 통계에서 제외된 것 등에 기인한 것으로 판단된다. 어쨌든 65세 이상 인구의 거의 전부가 연금을 수급한다고 이해할 수 있다. 단, 이 수급률 통계에는 기여와 상관없는 연금 수급자(기초연금 수급자 등)도 포함되어 있다는 점에 주의해야 한다. 우리도 국민연금만 보면 수급률이 절반에도 못 미치나, 특수직역연금과 기초연금을 포함한 모든 공적연금 수급률은 90%에 육박한다.<sup>7)</sup>

연금가입기간(기여기간)은 모두 30년 이상이며, 평균은 36년이 넘는다. 가입기간이 길어서 근로자 평균소득 대비 공적연금 수급액 비율은 50%가 넘는다. 한편, <표 3>의 수급액 규모(51.43%)는 <표 1>에 제시된 9개국의 평균 보장성수준(67.4%)보다 낮은데, 이는 두 표의 분자는 동일하지만 분모가 다르기 때문이다. <표 3>의 수급액 규모 분모는 근로자 평균소득인데, <표 1>의 보장성수준 분모는 평균 가구균등화소득이다. 가구균등화소득은 가구소득을  $\sqrt{n}$  으로 나눈 것으로 근로자 평균소득보다 작다. 2019년 기준으로 9개국의 가구균등화소득은 근로자평균소득의 75.8%인데, '보장성수준'에 이를 곱해서 분모를 맞추면 51.1%가 되어 <표 3>의 수급액 규모와 거의 일치한다.

정리하면, <표 3>의 유럽국가들은 연금 기여자 비율과 수급률이 높고, 수급자 가입 기간도 상당히 길다. 그런데 <표 3>에 제시된 국가들은 OECD 국가 전체로 보면 다소 예외일 수 있다. 북유럽 3개국은 대표적인 복지국가이며, 서유럽과 남유럽 6개국은 OECD 국가 중 연금지출이 많은 대표적인 국가들이기 때문이다. 따라서 이 국가들이와 다른 국가들의 상황도 파악할 필요가 있다.

OECD 국가의 연금 기여자 비율 자료는 국제노동기구(ILO) 보고서에서 구할 수 있다. 이는 <표 4>에 제시되어 있다. '전체'는 15세 이상 64세 이하 인구 대비 기여자 비율을 나타낸다. 그리고 '경활인구'는 15세 이상 경제활동 인구 대비 기여자 비율을 나타낸다. <표 3>과는 분모가 다르다는 점에 주의할 필요가 있다. 평균1은 OECD 국가 중 비교적 선진국에 해당한다고 할 수 있는 국가(20개 국가로 표의 왼쪽에 제시)에 대한 평균값이며 평균2는 표에 제시된 전체 OECD 국가(한국제외)의 평균값이다.<sup>8)</sup>

7) 가계금융복지조사를 이용한 노대명외(2020)에 따르면 66세 이상 노인의 공적연금(기초연금 포함) 수급률은 88.1%이다.

8) 표에 제시된 국가별 통계는 기준연도가 동일하지 않다는 데 주의할 필요가 있다. 특히 한국 통계는 2009년으로서 비교 국가 중 가장 오래되었다. 다른 국가들은 10여년 사이에 연금

〈표 4〉 OECD 국가의 연금 기여자 비율

국가	전체	경활 인구	기준 연도	국가	전체	경활 인구	기준 연도
그리스	59.7	86.6	2013	라트비아	72.4	92.6	2013
네덜란드	74.6	91.4	2013	리투아니아	54.5	76	2010
노르웨이	76.2	94.1	2013	멕시코	18.8	27.6	2015
덴마크	78.1	96.6	2010	슬로바키아	60	84.4	2013
독일	68.6	86	2015	슬로베니아	60.7	83.3	2013
룩셈부르크	100	100	2013	에스토니아	63.6	82.3	2010
미국	78.5	100	2010	이스라엘	69.8	100	2011
벨기에	63.2	92	2013	체코	70	92	2013
스웨덴	67.5	79.3	2013	칠레	41.4	60	2015
스페인	56.2	75	2013	코스타리카	50	71.9	2015
아일랜드	75.4	100	2013	튀르키예	27.8	52.1	2011
영국	71.4	92.9	2005	폴란드	59.1	88	2010
오스트리아	68.3	88.6	2013	헝가리	59.7	87.5	2013
이탈리아	61	93.4	2013	평균1	69.9	89.2	
일본	84.9	100	2010	평균2	63.8	84.3	
캐나다	56.1	71.1	2015	한국	53.7	77.8	2009
포르투갈	58.6	74.5	2010				
프랑스	63.6	88.6	2013				
핀란드	65.7	84.9	2013				
호주	69.6	88.8	2008				

출처: ILO(2018).

평균1: 왼쪽 20개 국가 대상, 평균2: 전체국가(한국제외) 대상.

15세-64세 인구 대비 기여자 비율은 한국이 평균1보다 16.2%p 낮다. 그리고 15세 이상 경활인구 대비 기여자 비율은 11.4%p 낮다. 경활인구 대비 보다 15세-64세 전체 인구 대비 격차가 더 큰 것은, 한국은 15세 이상 중 비경활 인구가 다른 OECD 국가보다 많기 때문일 것이다. 이 통계는 특정 시점(기준연도)의 연금 기여자(보험료 납입자) 규모로서 연금 수급률과는 다르다. 그러나 연금 기여자 비율이 낮으면 그만큼

기여율이 크게 변하지 않았겠지만, 한국은 다소 높아졌을 것이다. 이 표와 동일 기준에 의한 한국의 최근 통계는 구할 수 없지만 유사한 통계는 구할 수 있다. 분모를 18세-59세로 할 때 2020년의 '전체'와 '경활인구' 대비 기여자 비율은 각각 59.1%와 81.4%로서 〈표 3〉에 제시된 53.7%와 77.8%보다 약간 높다.

기여를 조건으로 하는 연금 수급률도 낮아진다. 따라서 한국의 (기여 조건) 연금 수급률은 다른 OECD 국가에 비해 상당히 낮을 것임을 짐작할 수 있다.

〈표 3〉에 제시된 국가의 기여자 비율 통계를 〈표 4〉와 비교하면, 〈표 3〉의 통계가 다소 높는데 이는 기여자 비율 계산에 적용된 두 표의 분모가 다르기 때문일 것이다. 〈표 3〉의 분모는 20-64세 인구지만 〈표 4〉는 15-64세(전체대비) 또는 15세 이상(경찰대비) 인구로서 〈표 3〉보다 분모 범위가 넓다.

한편, OECD 국가의 기여기간과 수금액 통계는 직접 구할 수 없었다. 하지만 〈표 1〉과 〈표 2〉를 활용하면 어느 정도 짐작할 수 있다. 〈표 1〉 마지막 열의 ‘보장성수준’은 국민 전체 평균소득 대비 노인의 공적 이전소득 규모(a)를 보여준다. 그리고 〈표 2〉의 ‘공적연금 기준 평균소득자 소득대체율’은 상용근로자 평균소득에 해당하는 사람이 22세부터 연금 가입기간 끝까지 계속 가입했을 때의 평균소득 대비 연금액 규모(b)를 보여준다. 그래서 a를 b로 나눈 값(=a/b)은 현행 노인의 공적 이전소득 금액이, 22세부터 연금 가입기간 끝까지 채웠을 때의 예상 연금액 대비 어느 정도인지를 보여준다. 현행 노인의 공적이전소득은 대부분 공적연금이므로 근로시기 때 연금에 오래 가입했을수록 이 값은 커진다. 단, 이 값의 계산과 도출된 값의 해석에서는 주의할 것들이 있다. a값의 분모는 국민 전체의 가구균등화소득인데 비해 b값의 분모는 (상용)근로자 평균소득이다. 근로자 평균소득은 가구균등화소득 평균보다 크다.<sup>9)</sup> 이 차이를 보정하려면 각 국가의 평균 가구균등화소득과 근로자소득을 구한 후, a/b 값에 각 국가의 가구균등화소득/근로자소득(c) 값을 곱해줘야 한다(=ac/b). c값은 국가에 따라 다른데 0.62-0.95 사이에 분포한다. 그런데 이처럼 보정을 해도 a와 b 계산에 사용한 소득 기준이 다르다는 문제는 완전히 해결되지 않는다. 소득대체율 b는 ‘상용근로자 평균소득을 버는 사람’에게 기대되는 소득대체율이다. 하지만 ac는 노인들의 평균 공적소득이 상용근로자 평균소득 대비 얼마인가를 보여준다. 이는 ‘상용근로자 평균소득을 버는 사람이 노후에 얼마나 공적소득을 수급할 것인가’와는 다소 다른 개념이다. 이 문제는 자료의 한계로 해결할 수 없다. 그 대신 ac/b의 해석에서 이를 감안해야 한다. 〈표 2〉의 소득대체율은 현행제도를 기준으로 한 것으로, 지금의 노인세대가 근로시기 때의 연금 소득대체율과 다를 수 있다는 점도 고려해야 한다.<sup>10)</sup> 대체로 과거의 소득대

- 
- 9) 근로자 평균소득은 시장소득이며, 가구균등화소득은 가처분소득이라는 것도 두 소득의 차이를 가져오는 한 요인이다.
- 10) 시기에 따른 소득대체율 차이가 얼마나 큰가를 판단하기 위해 pensions at a glance 2011년 판에 제시된 소득대체율과 2021년 판의 소득대체율을 비교해봤다. 대부분은 큰 차이가 없었으나, 그리스, 아이슬란드, 이스라엘, 폴란드는 2011년 판에서 20%P 이상 높아서 차이가 컸다.

체율이 현재의 소득대체율보다는 높을 것이다. 아울러 공적 이전소득에는 연금 이외에 공공부조급여도 포함된다는 점도 고려해야 한다.

ac/b를 구하는 이유는 각 국가의 연금 가입기간을 알기 위함이다. 앞서 지적한 한계들로 인한 오차가 크지 않다면, ac/b 값은 대략 '실제 노인들이 수급하는 공적연금액은 <표 2>의 소득대체율에 해당하는 연금액(약 44년 가입했을 때의 연금액) 대비 어느 정도인가'를 보여줄 것이다. 그리고 공적연금액 크기가 가입기간에 비례한다면, 이는 실제 가입기간은 제도상 가정하는 가입기간에 비해 어느 정도인가를 보여줄 것이다. 그런데 공적연금액에는 가입기간과 상관없는 연금(기초연금, 최저보장연금)도 포함된다. 그래서 이 값은 가입기간과 정비례하지는 않는다. 이에 따라 ac/b 값의 정확한 의미는, '〈표 2〉에서 가정하는 연금액(가입기간을 모두 채웠을 때의 수급액)의 몇 % 정도를 실제로 수급하겠는가'가 된다.

각 국가의 ac/b 값은 <표 5>로 정리했다. 한국의 값을 계산할 때 분모 b는 기초연금을 포함한 것(39.2%)을 기준으로 하였다. 전술했듯 ac/b값에는 다양한 오차가 포함되어 있다. 따라서 개별 국가의 값에 큰 의미를 부여하기보다는 전반적인 경향을 파악한다는 정도로 활용하는 것이 적절하다.<sup>11)</sup>

**〈표 5〉 제도상 소득대체율 대비 노인의 실제 공적이전소득 비율(%)**

비율(%)	해당 국가
100 이상	이스라엘, 리투아니아, 폴란드, 아일랜드, 영국, 일본, 에스토니아, 스위스, 프랑스, 체코, 벨기에
100 미만-90	노르웨이, 슬로바키아, 슬로베니아, 헝가리, 포르투갈, 핀란드
90 미만-80	룩셈부르크, 네덜란드, 그리스, 이탈리아, 스웨덴
80 미만-70	미국, 덴마크, 오스트리아
70 미만-60	뉴질랜드, 스페인, 코스타리카, 라트비아
60 미만-50	튀르키예, 캐나다
50 미만	멕시코(29), 한국(28)

비교 대상 국가 34개국 중 절반 이상에서 공적 이전소득 비율은 제도상 소득대체율

11) 한편, ac/b 값은 소득대체율 대비 실제 공적소득의 비율을 보여주는 것으로 공적연금의 보장성을 보여주는 것은 아니라는 점에 주의할 필요가 있다. 가령 스페인의 ac/b 값은 0.67로서 낮은 편이다. 하지만 스페인의 경우 분모인 소득대체율(b)이 73.9%로 매우 높다. 그래서 공적연금의 보장성은 <표 1>에서 확인할 수 있듯 OECD 국가 중에서 상당히 높은 편에 속한다.

의 90%가 넘는다. 다수 국가는 1이 넘는데, 이는 전술한 오차의 개입, 특히 과거의 연금제도가 현행보다 후한 영향이 클 것으로 판단된다. 대부분 국가에서 공적 이전소득 비율은 50%가 넘는데, 멕시코와 우리만 30%에 미달해서 다른 국가와 차이가 매우 심하다.<sup>12)</sup>

우리의 현행 노인집단은 국민연금의 미성숙으로 가입기간이 짧을 수밖에 없었다. 따라서 OECD 국가 중 ac/b 값이 가장 작은 것은 이해할 수 있다. 문제는 지금의 근로연령 세대가 노인이 되었을 때도, 즉 국민연금이 도입되고 전 국민 대상으로 확장된 뒤에 노동시장에 진입한 집단의 가입기간도 다른 국가에 비해 매우 짧을 것으로 추정된다는 점이다. 우리의 경우 2020년 신규수급자 기여기간은 18.6년, 2050년 신규수급자 평균 가입기간은 23.3년, 2088년 신규수급자 평균 가입기간은 26.8년으로 추정된다(2018년 4차 국민연금 장기재정추계). 또한, 평균 가입기간이 짧을 뿐만 아니라 소득과 성별에 따른 차이가 매우 심한데, 이에 대해서는 다음 절에서 좀 더 상세히 논의한다.

### Ⅲ. 국민연금 가입기간 특성 분석

3장에서는 현 근로세대의 국민연금 가입실태를 분석하기 위해 한국노동패널 23차년도 개인용 설문과 직업력 자료를 결합하여 활용하였다. 노동패널은 1998년부터 조사된 국내에서 가장 오래 조사된 패널자료이고 임금수준 및 종사상 지위와 같은 응답자의 근로활동 특성과 국민연금 가입 정보를 포함하고 있다. 특히 직업력 자료를 통해 국민연금 가입기간을 추정할 수 있다는 점에서 현 근로세대의 국민연금 가입실태를 분석하기에 적합한 자료이다.<sup>13)</sup>

〈표 6〉에는 연령대 및 소득계층별 국민연금 가입률과 평균가입기간이 제시되어 있다. 마지막 열의 ‘격차’는 소득 5분위 집단과 1분위 집단 가입률의 % 포인트 격차를

- 
- 12) 선진국 중 캐나다의 공적 이전소득 비율이 상대적으로 낮다. 그런데 캐나다는 노인소득에서 자본소득의 비중이 43.6%로서 다른 국가보다 월등히 크다(OECD 평균은 9.75). 자본소득 중 대부분은 민간개인연금이며, 캐나다의 민간개인연금은 다른 국가의 공적연금 성격을 지닌 것으로 판단된다.
  - 13) 현 근로세대의 국민연금 가입 특성을 분석할 수 있는 다른 자료로는 노후보장패널과 한국복지패널조사가 있다. 다만 노후보장패널의 경우 만 50세 이상을 모집단으로 하고 복지패널은 조사목적 상 저소득층 가구가 과표집되므로 본 연구의 분석 목적에는 노동패널이 좀 더 적합하다.

보여준다. 군 복무, 학업 등을 마치고 노동시장에 진입했을 30세 이상의 국민연금 가입률은 70%가 넘는다. 30-34세 가입률과 5년 위 집단인 35-39세 가입률이 큰 차이를 보이지 않는 것은 뒤의 <표 7>에 제시하듯 여성의 가입률 차이에 기인한다. 여성의 가입률은 30-34세 집단은 67.7%인데 비해 35-39세 집단은 59.7%로 8%p 이상 낮다. 이는 30대 후반 집단의 경우 출산·육아로 노동시장에서 탈퇴하는 여성이 많기 때문일 것이다. 마지막 열의 '격차'를 보면 소득계층에 따른 가입률 차이가 크다는 것을 알 수 있다. 소득 5분위와 1분의 격차는 30대에서는 20%p가 넘으며 40대 후반에서는 37%p가 넘는다. 35-59세의 가입률을 보면 5년 단위로 끊은 모든 연령대에서 평균 가입률은 60%가 넘지만 소득1분위 집단의 가입률은 60%에 못 미친다.

<표 6> 연령대·소득계층별 국민연금 가입특성

	연령대	전체	1 분위	2 분위	3 분위	4 분위	5 분위	격차
가입률 (%)	18~24	15.2	18.2	9.8	17.7	15.7	15.2	-3.0
	25~29	61.5	48.8	43.2	61.5	69.5	67.4	18.6
	30~34	72.6	62.0	58.1	67.2	79.5	82.1	20.0
	35~39	73.0	56.0	62.5	76.6	78.8	76.6	20.6
	40~44	73.9	55.7	64.9	75.5	80.4	77.6	21.8
	45~49	72.9	44.1	68.9	71.5	77.6	81.9	37.8
	50~54	71.2	50.3	62.9	71.6	76.0	79.2	28.9
	55~59	67.6	40.8	56.2	67.6	74.8	77.2	36.3
가입 기간 (개월)	18~24	23.7	13.3	26.7	24.8	22.2	24.7	11.4
	25~29	41.6	24.2	42.6	40.6	46.1	41.1	16.9
	30~34	69.8	60.3	64.6	72.2	70.5	70.6	10.3
	35~39	101.6	74.7	83.1	97.9	97.6	114.6	39.9
	40~44	130.4	83.0	102.9	124.6	129.0	146.0	62.9
	45~49	157.1	120.0	113.4	149.1	159.0	173.2	53.2
	50~54	177.5	133.8	148.9	159.8	174.0	198.6	64.8
	55~59	198.0	154.7	164.9	180.4	187.7	223.7	69.0

출처: 한국노동패널 23차년도 개인용 설문 및 직업력 병합 자료

가입기간에서도 큰 차이를 보이는데 30대 초반 약 10개월 차이인 소득5분위와 소득1분위의 가입기간 차이는 연령대가 높아짐에 따라 증가해서, 40대에는 약 58개월, 50대에는 66개월 가량의 가입기간 차이를 보인다. 특히 50대 후반 소득 5분위의 평균

가입기간은 223.7개월로 약 18.6년이지만 1분위는 154.7개월(12.9년)에 그쳐 5분위보다 5년 이상 짧다.

소득분위에 관계없이 평균가입기간 자체가 짧다는 점 역시 문제이다. 50대 후반의 평균 가입기간은 198.0개월(16.5년)이다. 50대 후반도 지급개시연령 전까지 납부를 통해 가입기간을 늘릴수 있다. 그러나 50대 후반의 가입기간을 추정한 윤희원 외(2021) 등의 연구를 참조하면, 50대 후반이 남은 기간 동안 계속 납부를 해도 평균 가입기간은 20년을 넘기 어렵다. 현 근로세대의 기여기간이 현 노인세대보다는 길지만 여전히 노후소득보장에 충분하지 못함을 알 수 있다.

〈표 7〉 성별·연령대별 국민연금 가입특성

연령대	가입률(%)			가입기간(개월)		
	남성	여성	격차	남성	여성	격차
18~24	12.0	18.1	-6.0	22.0	24.7	-2.7
25~29	54.1	69.3	-15.3	35.9	46.2	-10.4
30~34	78.0	67.7	10.3	66.6	73.1	-6.5
35~39	87.0	59.7	27.3	110.9	88.7	22.2
40~44	87.6	60.5	27.1	144.9	109.9	35.0
45~49	84.5	60.9	23.6	180.9	122.9	58.0
50~54	84.1	58.2	25.9	212.5	126.4	86.1
55~59	79.8	56.8	23.0	236.2	150.1	86.1

출처: 한국노동패널 23차년도 개인용 설문 및 직업력 병합자료

〈표 7〉에는 연령대 및 성별 국민연금 가입률과 가입기간이 제시되어 있다. 마지막 열의 '차이'는 남성과 여성 가입률의 %P 격차를 보여준다. 여성은 20대 때는 남성보다 가입률이 높다. 그러나 30대 중반에서 40대 초반까지 여성의 가입률은 남성보다 27%p 이상 낮다. 여성의 가입률은 50대 후반에도 50%대 후반으로 20대 후반의 수준을 회복하지 못한다. 가입기간의 경우, 30대 중반까지는 여성이 더 길지만 30대 후반부터는 역전되어 남성이 더 길고, 그 격차는 연령이 높아질수록 더 커진다. 50대 후반의 경우 여성의 평균 가입기간은 남성보다 8년 이상 짧다.

〈표 8〉에는 종사상 지위 특성별(상용직, 임시·일용직, 비임금직) 가입기간 특성이 제시되어 있다. 비임금직은 자영업자와 무급가족종사자이다. 격차는 상용직과 임시·일용직의 차이를 보여준다. 상용직의 가입률은 전 연령대에서 90%에 근접하지만 임시·일용직 및 비임금근로자 가입률은 전 연령대에서 상용직에 비해 크게 낮으며, 특히 임



시·일용직은 50대 후반에도 60대에 머문다. 가입기간에서도 상용직과 임시·일용직의 격차는 크며, 연령대가 높아질수록 더 벌어져서 50대에서는 6년이 넘는다.

〈표 8〉 연령대·종사상 지위별 가입특성 및 남녀 상용직 비율(%)

연령대	가입률(%)				가입기간(개월)			
	상용직	임시·일용직	비임금	격차	상용직	임시·일용직	비임금	격차
18~24	90.9	31.5	0.00 <sup>14)</sup>	59.4	24	22.5	0.00	1.5
25~29	89.9	59.3	55.9	30.6	44.7	39.9	35.3	4.8
30~34	87.5	75.0	69.1	12.5	76.9	57	60	19.9
35~39	88.4	73.7	76.8	14.7	113.4	74	98.6	39.4
40~44	89.2	71.6	85.0	17.6	144.9	101.8	127.6	43.1
45~49	89.6	69.6	82.3	20	176.5	102.4	158.9	74.1
50~54	90.0	69.8	79.0	20.2	197.9	112.6	195.4	85.3
55~59	90.9	62.8	80.8	28.1	212.4	136	238.2	76.4

지금까지의 논의를 정리하면 국민연금 가입률과 가입기간은 소득수준, 성별, 종사상 지위에 따라 큰 차이를 보여서 저소득, 여성, 임시·일용직의 가입률이 낮고 평균 가입기간이 짧다. 또한, 50대 후반의 고소득자라 해도 평균 가입 기간은 20년이 되지 않아 다른 국가에 비해 매우 짧다. 그런데 성별과 종사상 지위, 소득 간에는 일정한 상관관계가 존재한다. 그래서 국민연금 가입에 미치는 인적특성의 개별 영향을 파악하려면, 가입률과 가입기간을 종속변수, 연령, 성별, 소득, 종사상 지위 등 인적특성을 독립변수로 하는 회귀분석을 실시해야 한다. 이 결과는 〈표 9〉에 제시되어 있다.

〈표 9〉의 결과를 보면, 다른 인적특성의 영향을 통제한 뒤에도, 성별, 연령, 가구소득, 근로 특성(종사상 지위)에 따른 국민연금 가입률과 가입기간 차이는 뚜렷하다. 연령, 소득, 근로 특성을 통제했을 때 남성은 여성보다 가입률이 4%p 정도 높으며, 평균 가입기간은 39개월 정도 길다. 성별, 연령, 가구소득을 통제한 뒤에도 경제활동에 종사하지 않는 사람은 상용직 근로자에 비해 가입률이 58%p 이상 낮으며, 가입기간은 71개월 정도 낮다. 또한 임시일용직 근로자는 상용직 근로자에 비해 가입률은 223%p 이상 낮으며, 가입기간은 54개월 정도 낮다.

14) 18-24세 비임금 종사자 표본은 7개로 적음에 유의해야 한다.

〈표 9〉 국민연금 가입특성 회귀분석 결과

	가입여부 <sup>15)</sup>	가입기간(개월)
성별(기준: 남성)	0.039(0.000)	38.708(0.000)
연령	0.005(0.000)	3.146(0.000)
가구소득(로그)	0.024(0.000)	18.255(0.000)
	임시·일용	-0.234(0.000)
종사상 지위	비임금	-0.124(0.000)
	실업/비경활	-0.583(0.000)
	상수항	-189.304(0.000)
표본 수	13,419	
$\bar{R}^2$	0.35	0.38

괄호는 p-value. 종사상 지위의 기준변수는 상용직임.

## IV. 보장성 강화 대안

지금까지의 논의를 정리하면, 현재는 물론 미래에도 우리의 공적연금 지급액은 다른 OECD 국가보다 훨씬 작을 것이다. 그 이유는 우리의 연금 제도가 지급액을 낮게 설계했기 때문이 아니다. 국민연금 미가입자가 많으며, 가입자라도 실제 가입기간(기여기간)이 제도 설계상의 가입기간에 훨씬 못 미치기 때문이다. 그리고 미가입 및 짧은 가입기간으로 인한 미수급권자와 낮은 지급액 문제는 저소득층과 여성에게서 훨씬 심각하다. 그렇다면 해법은 가입자를 확충하고 가입기간을 늘리는 것이 되어야 한다.

국민연금 사각지대에는 제도 내적 사각지대와 제도 외적 사각지대가 있다. 제도 내적 사각지대는 국민연금 적용대상이지만 보험료를 내지 않는 경우(납부예외, 보험료 체납)이며 제도 외적 사각지대는 국민연금 적용대상이 아닌 경우(적용제외)이다. ‘적용제외’에는 거의 비경제활동인구가 해당되는데, 27세 미만의 비경제활동인구와 27세 이상의 무소득배우자로 구분된다. 기초생활수급자와 공무원연금 등 다른 직역연금에 속하는 경우도 적용제외에 해당된다. ‘납부예외’는 적용대상이지만 소득이 없는 경우로 실직(사업중단 포함)과 병역이 대표적이다. ‘장기체납’은 보험료 납부를 해야 하지만 하지 않은 경우로서 자영업자와 영세사업장이 대표적이다. 모두 사각지대에 속하지만 ‘적용

15) 가입여부는 이항변수(가입이면 1, 아니면 0)이므로 OLS보다는 로짓이나 프로빗 회귀분석이 더 적합할 것이다. 하지만 포짓이나 프로빗은 계수값 해석이 어렵다. 그래서 계수값 해석의 용이성을 위해 본 연구에서는 OLS를 적용했다.

제외, '납부예외', '장기체납'의 보험료를 내지 않는 사유는 다르므로, 해법도 각각의 경우에 달라져야 한다.

### 1. 사각지대의 유형

앞서 살펴보았듯 국민연금 가입률은 20대가 가장 낮고 전반적으로 여성이 남성보다 낮으며 30대 후반 여성의 가입률이 30대보다 낮다. 18-26세 연령대 가입률이 낮은 것은 대부분 학업과 군복무 등의 이유로 노동시장에 진입하지 않은 사람이 많기 때문일 것이다. 여성 30-59세 연령대 사각지대 규모가 많은 것은 무소득배우자가 많기 때문일 것이다. 이는 성별·연령별 사각지대를 다시 사각지대 유형별(적용제외, 납부예외, 장기체납)로 구분한 <표 10>을 보면 분명하다.

<표 10> 유형별·성별·연령별 국민연금 사각지대 규모(2020년 12월 기준, %)

	구분	계	18-26	27-29	30-39	40-49	50-59
납부 예외	남성	13.5	3.7(4.1)	1.9(6.2)	3.2	2.6	2.2
	여성	11.0	2.7(3.0)	1.3(4.5)	2.6	2.0	2.4
적용 제외	남성	28.0	13.9(15.5)	1.3(4.2)	3.0	4.2	5.6
	여성	39.4	11.8(13.1)	1.5(4.9)	7.7	9.7	8.8
장기 체납	남성	4.2	0.1(0.1)	0.1(0.4)	0.8	1.5	1.8
	여성	3.9	0.1(0.1)	0.1(0.3)	0.7	1.4	1.6

출처: 유희원 외(2021), 74쪽 <표 IV-3>로부터 계산

각 셀의 통계를 보면 18-26세의 남녀 적용제외자 규모가 두드러지게 크다. 그다음으로는 40-49세, 50-59세, 30-39세 여성 적용제외자 순이다. 27세 미만 남녀 적용제외자는 학업과 군 복무가 대표적 사례일 것이며, 30세 이상 여성 적용제외자는 무소득 배우자가 대표적 사례일 것이다. 한편, 사각지대 유형을 보면 적용제외가 67.4%(남성 28.0%, 여성 39.4%)로 가장 많다. 그다음이 납부예외 24.5%(남성 13.5%, 여성 11.0%)이며, 장기체납은 8.1%(남성 4.2%, 여성 3.9%)로 가장 작다.

<표 11>에는 적용제외 사유가, <표 12>에는 납부예외 사유가 제시되어 있다. 적용제외 사유로는 무소득배우자가 가장 많으며, 그다음이 27세 미만이다. 이 둘이 93% 이상을 차지하며, 기초생활수급이 6.4%이다. 납부예외 사유로는 소득활동중단이 85.4%로 압도적이다. 그다음이 재학(9.9%)이며, 그다음은 재해·생활곤란 2.7%, 병역 1.0%이다.

〈표 11〉 적용제외 사유(%)

무소득배우자	27세 미만	기초생활수급자	기타
62.4	30.8	6.4	0.3

출처: 유희원 외(2021), 75의 〈표 IV-5〉

〈표 12〉 납부예외 사유(%)

소득활동중단	재학	재해·생활곤란	병역	기타
85.4	9.9	2.7	1.0	0.8

출처: 유희원 외(2021), 75의 〈표 IV-4〉

〈표 10〉-〈표 12〉의 내용을 정리하면 다음과 같다. ①사각지대의 2/3 이상은 제도 외적 사각지대(적용제외)이다. ②적용제외는 대부분 무소득배우자와 27세 미만에 기인한다. ③사각지대의 1/4을 점유하는 납부예외는 거의 소득활동 중단과 재학에 기인한다. ④보험료를 내야 하는데 내지 않아서 사각지대에 속한 경우(장기체납)는 전체 사각지대의 8% 정도이다.

## 2. 사각지대 해소(가입기간 확충) 방안

### 1) 현행제도 평가

보험료를 납입하지 않는 사각지대의 유형은 ① 소득이 없어서 보험료를 낼 의무가 없는 경우(적용제외, 납부예외)와 ② 소득이 있어서 내야 하지만 내지 않는 경우(장기체납)로 구분된다. 사각지대 해소를 위한 현행 정책도 사각지대 유형에 따라 구분할 수 있다. ①에 대한 대책에는 크레딧(군 복무, 실업, 출산 크레딧) 부여와 추후납부제도가 있으며, ②에 대한 대책은 보험료 지원(두루누리 사업)이다.

두루누리 사업은 10인 미만 사업장의 월평균 보수 230만 원 미만 신규가입 근로자를 대상으로 보험료의 80%를 3년까지 지원하는 제도이다. 두루누리 사업의 사각지대 감소 효과는 크지 않다는 것이 일반적인 평가이다(김도형, 2016; 유경준 외 2016). 두루누리 사업의 효과가 크지 않다는 것은 이 사업의 타당성에 의문을 제기하게 한다. 그런데, 보다 근본적으로 내야 하지만 내지 않는 장기체납은 전체 사각지대 중 규모가 크지 않다. 사각지대 대부분은 적용대상이 아니거나 보험료 납부가 유예된 경우이다. 따라서 가입기간 확충을 위한 정책 대안으로는 적용제외와 납부예외에 대한 대책이 남

부 대상자에 대한 보험료 지원보다 더 중요하다.

적용제외자와 납부제외자에 대한 대책인 크레딧에는 출산, 군 복무, 실업의 세 유형이 있다. 출산 크레딧의 경우, 첫째아는 혜택이 없고 둘째아 12개월, 셋째아부터는 18개월을 부여하되 최대 50개월까지 인정한다. 실업크레딧은 실업급여 수급기간 동안 정부가 보험료의 75%를 지원하는 것으로, 1인당 생애 최대 1년까지만 지원된다. 그리고 군 복무 크레딧은 6개월만 인정한다. 정리하면 기존 크레딧 제도로 늘어나는 기여기간은 출산 크레딧이 아이를 2명 낳는다면 1년, 실업 크레딧은 최대 1년, 군복무 크레딧은 6개월이다. 이 정도의 크레딧으로는 수급권 확충 및 수급자의 기여기간 연장 효과가 매우 제한적이다. 추후납부제도는 국민연금 가입 이후 소득활동 중단으로 납부제외 혹은 적용제외가 되었더라도, 나중에 해당 기간(최대 10년 미만)의 보험료를 납부하면 그만큼 가입한 것으로 인정해 주는 제도이다.

## 2) 개선안

현행의 크레딧 제도는 최대한 적용하더라도 2년 이하이다(예. 두 아이 출산+실업의 경우 최대 2년, 군 복무+실업의 경우 최대 1년 6개월). 기간이 짧을 뿐만 아니라, 출산과 실업 혹은 군 복무와 실업 등 크레딧의 중복 사례도 많지는 않을 것이다. 그래서 현행제도는 가입기간을 늘리는 효과적인 대안이 될 수 없다. 우리가 벤치마킹하는 국가들 수준으로 미수급권자를 줄이고 수급권자 가입기간을 늘리려면 훨씬 적극적인 크레딧 정책이 필요하다. 이를 위해 본 연구에서는 다음과 같은 개선안을 제안한다.

### (1) 가입기간 상한 연령 상향

연금은 은퇴 이후의 소득을 보장하기 위한 것이다. 재직 기간에 보험료를 납부하고 은퇴 이후 연금을 수급하는 게 원칙이다. 연금 수급 이전까지는 일해서 돈 버는 것을 기본으로 하며, 일하는 기간에는 연금보험료를 납부하는 것을 원칙으로 한다. 그렇다면 연금 가입기간 상한은 수급개시 직전 해가 되어야 한다. 65세에 연금 수급이 시작되면 64세가 가입기간 상한 연령이 되어야 한다.

우리는 현재 59세까지 보험료를 납부하고 62세부터 수급이 시작된다. 이전에는 60세부터 수급이 시작되었으나 연금개혁 과정에서 수급개시 연령이 조금씩 높아졌으며, 2033년부터(1969년 이후 출생자)는 65세에 수급이 시작된다. 한국의 60-64세 연령대 노동시장 참여율은 OECD 평균보다 훨씬 높다.<sup>16)</sup> 60-64세 인구 중 일하는 사람이 많

16) 2020년 기준 우리는 60.4%이고 OECD 평균은 50.7%이다(oecd.stat <https://stats>).

으며, 연금 수급은 62세에서 65세 사이에 시작하는 데도 가입기간을 59세로 제한하는 것은 불합리하다. 가입연령 상한과 수급개시 연령 차이 문제를 해결하기 위해 임의계속가입제도가 존재하기는 한다. 임의계속가입제도에 의해 59세가 넘어도 희망하면 64세까지 가입할 수 있다. 그런데 60세 이후에는 보험료 전액을 개인이 부담해야 한다. 그래서 59세 이후 근로 활동에 종사해도 임의계속가입을 신청하는 경우가 많지는 않다.

다른 국가보다 낮은 가입연령 상한은 우리의 가입기간을 다른 국가보다 짧게 만드는 중요한 원인이다. 보다 근본적으로 가입연령 상한과 연금 수급개시 연령 간에 2-5년의 괴리가 존재하는 것은 연금 취지와 맞지 않는다. 임의계속가입이 아니라 가입기간 상한 연령을 연금 개시 직전 해까지로 높여야 한다.<sup>17)</sup>

## (2) 현행 크레딧 제도 대폭 확충

모든 근로자는 일해서 급여를 받으면 보험료를 납부한다. ‘국방’이라는 공적 역할을 수행하면서 급여를 받는 군인도 마찬가지다. 군인의 특성상 다른 사회보험은 제외하더라도 국민연금은 제외할 이유가 없다. 따라서 군 복무 크레딧은 현행의 6개월 가입기간 인정 대신 입대하면 국민연금에 가입되고 복무기간 동안 보험료를 내는 것으로 바뀌어야 한다. 물론 사병의 급여는 통상적인 임금근로자의 급여와는 다르며, 최저임금도 적용되지 않는다. 하지만 그렇다고 해서 연금보험료를 내지 않아야 할 정당성은 없다. 비록 재정 여건상 높은 급여를 지급하지는 못하더라도 군 복무로 인해 노후 연금소득에서 불이익을 받는 것은 최대한 줄이는 것이 타당하다. 사병 급여가 낮아서 연금보험료의 50%를 급여에서 제하는 것이 어렵다면, 전액을 정부가 부담하도록 규정을 두면 된다.

여성의 가입기간이 남성보다 낮은 가장 큰 이유는 출산과 양육에 기인한 경력단절이다. 출산과 양육의 중요성, 그리고 이에 대한 크레딧 부여의 타당성은 분명하다. 그런데 대부분 가정이 2명 내외의 자녀를 두는 것을 고려하면 현행의 출산 크레딧(둘째 아 12개월, 셋째아부터 18개월)은 여성의 수급권 확보 및 가입기간 연장에 미흡하다. 현행의 출산 크레딧은 출산·양육 크레딧으로 확장하여 인정기간을 늘려야 한다. 출산·양육 크레딧을 운영하는 해외사례를 보면 자녀당 3년 이상의 크레딧을 부여하고 있다. 출산·양육 크레딧 취지에 충실하려면, 우리도 첫 자녀부터 크레딧을 부여하고, 인정기간도 자녀당 24개월 이상으로 늘리는 것이 필요하다.<sup>18)19)</sup>

oecd.org/에서 인용).

17) 이로 인해 60세 이상 근로자의 연금보험료 절란 부담이 의무화되면, 이들에 대한 고용기피 문제가 대두될 수 있으므로, 이러한 부작용에 대한 사전정비가 필요함은 물론이다.

### (3) 18세 자동가입

기존 크레딧 확충과 가입연령 상한 조정을 시행하면 현행보다 사각지대 해소 및 가입기간 연장에 상당 부분 기여할 것이다. 그러나 여전히 한계가 분명하다. 군 복무 크레딧 확대는 여성과 일부 남성에게는 해당하지 않는다. 출산·양육 크레딧도 출산하지 않는 여성에게는 혜택이 없다. 가입기간 5년 연장은 수급권자의 기여기간 연장에는 효과적이지만 미수급권자에게는 큰 도움이 안 된다. 사각지대 및 짧은 가입기간 문제를 획기적으로 개선하려면 보다 전향적인 정책이 필요하다. 그중 하나로 18세가 되면 국민연금에 자동가입하는 것을 제안한다.

누구나 연금수급권을 지니고, 연금수급액이 웬만큼 되려면 일찍 가입하는 것이 중요하다. 한국과 미국, 일본, 영국 20대의 연금가입률을 비교한 연구 결과를 보면, 우리 20대의 연금가입률은 35%인데, 미국, 일본, 영국 20대의 연금가입률은 80% 내외이다(정인영 외, 2018).<sup>20)</sup> 18세 자동가입을 시행하면 모든 20대는 연금에 가입된다. 단지, 학업 등의 사유로 소득이 없으면 납부예외에 해당해서 보험료를 납입하지 않을 수 있다.

‘넛지(nudge)’라는 것이 있다. ‘타인의 행동을 유도하는 부드러운 개입’ 정도의 뜻을 지닌다. 정책 목적 달성을 위해 특정 행위를 강제하는 대신, 자율성을 보장하면서 스스로 정책 목적에 맞게 행동하도록 유도하는 것이다.

국민연금은 18세부터 가입할 수 있지만 27세 이전까지는 소득이 없으면 적용제외에 해당한다. 27세 이후에는 무소득배우자만 적용제외 대상이 되며 나머지는 소득이 없더라도 납부예외 대상으로 전환된다. 이러한 현행규정을 바꿔서 누구나 18세에 자동가입되게 하자는 것이다. 이 경우 소득이 없는 사람은 적용제외가 아니라 납부예외에 해당한다. 사람들이 합리적으로만 행동한다면 18세 이상 소득 있는 사람(혹은 원하는 사람)만 가입하게 하는 현행제도와 18세 자동가입하되 소득 없는 사람은 납부예외자로서 보험료를 내지 않아도 되게 하는 새 제도 간에 가입률(보험료 납부율) 차이는 없어

18) 2022년 12월에 발의된 국민연금법 일부개정법률안(의안번호 2118604)에서는 본 연구의 대안과 마찬가지로 군복무 전기간을 국민연금 가입기간으로 하는 것과 첫째아에게 36개월, 둘째아부터 24개월의 출산 크레딧 부여를 담고 있다.

19) 보다 근본적으로 출산·양육 부담으로 인해 여성이 노동시장에서 퇴출하는 것을 방지하는, 보다 적극적인 일·가정 양립 정책 역시 필요할 것이다.

20) 한국 20대의 연금가입률 35%는 본 연구 <표 7>에 제시된 것보다 낮는데, 이는 대부분 연도 차이에 기인할 것으로 판단된다. 한편, 일본의 20대 가입률에는 약간 설명이 필요하다. 일본의 공적연금은 기초연금과 소득비례연금으로 구성되어 있다. 일본의 기초연금은 우리와 달리 보험료로 운영된다. 이에 따라 기초연금은 원칙적으로 근로유무에 상관없이 의무가입이다. 대학생이라도 의무가입이며, 단지 납부를 연기할 수 있다. 이에 비해 소득비례연금은 임금근로자만 가입대상이다. 그래서 일본 20대의 기초연금 가입률은 94.1%로 매우 높지만 소득비례연금 가입률은 49.9%로 낮다(정인영 외, 2018).

야 한다. 하지만 실재는 매우 다를 것이다. 낮지 효과가 작용하기 때문이다.

연금에 대한 관심이 낮은 젊은 시기에 국가가 국민연금에 가입되었음을 통지하고 연금이 노후대비에 얼마나 필요한지, 일찍부터 보험료를 납부하는 것이 얼마나 중요한지를 홍보하면 현행보다 보험료 납부율은 높아질 것이다. 또한, 20대에는 소득이 없어서 보험료를 납부하지 않더라도 일단 가입되어 있으면 추후납부제도를 활용할 수 있다. 추후납부제도는 가입된 이후 보험료를 납부하지 않은 기간에 대해서 인정되기 때문에, 이 제도를 활용하려면 일단 가입되어야 한다.

18세 자동가입을 하게 되면 본인의 경제활동 시작 이전에 부모들이 대납할 수 있다. 이런 대납은 주로 저소득층보다는 중산층 이상에서 발생할 것이고 이는 형평성 측면에서 문제가 될 수 있다. 하지만 이 문제가 18세 자동가입을 막아야 하는 이유가 될 수는 없다. 국민연금 가입기간 늘리는 것은 국민의 노후소득 보장을 위해 당연히 해야 할 일이다. 중산층 이상에서 일찍부터 노후대비를 하는 것은 권장할 일이지 막을 일은 아니다. 예를 들면 정부가 개인연금에 대해 소득공제를 하는 것도 중산층 이상에서 주로 혜택을 볼 것이므로 형평성 측면에는 문제가 있다. 하지만 자발적인 노후대비를 장려하는 차원에서 시행하고 있다. 더구나 18세 자동가입은 정부가 명시적인 혜택을 주는 것이 아니다.<sup>21)</sup> 단지 자발적인 노후대비가 용이하도록 제도를 변경하는 것뿐이다. 이로 인해 취약계층과 중산층 이상의 가입기간 격차가 커진다면, 취약계층 가입기간 늘리는 정책을 별도로 마련하는 것이 필요하지, 중산층 이상의 자발적인 노후대비를 막을 일은 아니라고 판단한다.

18세 자동가입이 이뤄지면, 20대 후반까지 소득이 없는 집단 중에는 해당 기간에 부모가 대납하는 경우도 있겠지만 나중에 추후납부제도를 이용해서 보험료를 내는 경우도 많을 것이다. 이는 추후납부제도의 목적에 충실한 활용이라고 할 수 있다. 18세 이상 20대 후반까지 가입률이 저조한 이유는 거의 학업, 군 복무, 구직활동 등으로 경제활동에 참여하지 못하기 때문이다. 외국은 이런 사유가 발생했을 때 크레딧을 제공하는 경우가 많다. 우리는 군 복무에만 크레딧을 부여한다. 한국 실정에서 학업 기간 중 크레딧을 부여하는 것은 논란이 있다. 구직활동 크레딧 부여도 학업보다는 덜 하겠

21) 현행 연금제도에는 내는 것보다 받는 것이 많다. 그래서 가입기간이 길수록 이익이 커진다. 따라서 18세 자동가입으로 주로 중산층 이상 가입기간이 길어지면, 그만큼 중산층 더 많은 이익을 보게 된다. 하지만 이 문제는 저소득 계층에 대한 지원, 그리고 내는 것보다 많이 받는 연금구조 개혁을 통해 해결해야 할 문제이다. 한편, 가입기간이 길어지면 현행처럼 낸 것보다 많이 받는 구조에서는 재정부담이 늘어나서 재정의 지속가능성은 약화될 수 있다. 하지만 재정부담 때문에 가입기간 늘리는 정책을 하지 않는 것은 본말이 전도된 것이다. 그리고 이 문제는 점차 보험료를 높여서, 장기적으로 낸 것만큼 받는 구조가 되면 사라진다.



지만 역시 논란이 된다. 학업과 구직활동에 대한 크레딧 부여 여부에 대해서는 좀 더 논의가 필요하지만, 그 이전에 추후납부제도를 활용하는 것은 권장할 일이다.<sup>22)</sup>

#### (4) A 값 기준 변경

가입 연령 상한을 연금 수급개시 직전 해까지 높이는 것은 연금 취지를 고려하면 당연히 해야 할 조치이다. 군 복무 기간에 보험료를 납부하는 것은 6개월의 크레딧 부여보다 훨씬 군 복무 취지에 부합한다. 18세 자동가입 역시 자발적인 노후대비를 위해서 중요하다. 그런데 이런 정책 실행에는 몇 가지 난관이 있다. 대표적인 것이 A 값 하락이다. 국민연금 수급액 산식은  $a(A+B)0.05n$ 이다.  $a$ 는 소득대체율을 결정하는 상수이며  $n$ 은 가입기간이다.  $A$ 는 연금 수급 직전 가입자 3년 소득평균이며  $B$ 는 본인의 과거 보험료납부 기준소득이다. 그래서 수급액 결정에는 본인의 과거 보험료와 납부기간뿐만 아니라 가입자 평균소득도 중요하다. 가입기간 연장으로 60~64세 집단이 가입자에 속하게 되었는데, 이 집단의 평균소득이 기존 가입자 집단보다 낮다면 A 값은 작아진다. 군 복무 중인 사병이 가입자에 포함되면 역시 A값은 작아진다. 18세 자동가입으로 소득이 없는 젊은층이 대거 지역가입자로 편입되어도 A값은 작아진다.<sup>23)</sup> 이처럼 기존 A값 평균보다 소득이 작은 사람이 신규 가입자로 들어오면 연금수급자의 수급액이 줄어드는데, 이는 불합리하다

A값의 존재는 가입기간 확대 정책과 충돌한다. 하지만 이의 해결이 어려운 것은 아니다. A값의 기준대상을 가입자 집단에서 근로자 집단으로 전환하면 된다. 2022년 신규 연금수급자에게 적용되는 A값은 268만 원이다. 그런데 2021년 상용직 임금근로자 평균소득은 월 323만 원이고 중위소득은 280만 원이다. 따라서 A값을 상용직 임금근로자 평균소득의 83.0% 혹은 중위소득의 95.7%로 정할 수 있다. 그러면 가입기간 확대 정책으로 기존 A값보다 기준소득이 낮은 집단이 신규 가입자로 편입되어도 A값은 영향을 받지 않는다.

#### (5) 장기적인 방안: 기초연금의 보편 크레딧 전환

18세 자동가입, 가입기간 상한 연령 상향, 크레딧 확충 등이 이뤄지면 사각지대는 크게 줄고 가입기간은 현행보다 상당히 늘어날 것이다. 하지만 여전히 자발적인 보험

22) 전술했듯 일본의 기초연금은 20세 이상 의무가입이며 보험료를 내야 하는데, 학생의 경우는 대체로 추후납부제도를 활용하여 나중에 낸다.

23) 현행제도에서 임의가입자의 최저 보험료는 월 9만 원인데 이는 이들의 소득을 100만 원으로 간주하는 셈이다.

로 납부가 어려운 취약계층의 가입기간을 늘리는 데는 한계가 있다. 이들을 위해서는 보다 획기적인 지원이 필요하다. 이런 방안으로 본 연구는 보편적 수급권 확보를 위한 기여보조제도를 제안한다. 이는 일본의 기초연금 국고지원이나 영국의 기초연금 자격 인정기간 충족을 위한 각종 크레딧과 유사하다. 일본과 영국의 기초연금은 모든 국민이 대상인데, 기여를 전제로 하고 일정 가입기간을 충족해야 한다. 그 대신 저소득층에게는 높은 수준의 국고지원이 이뤄지고 경제활동을 하지 않는 기간에 대해서는 다양한 크레딧을 제공한다(김명중, 2006; 지은정, 2005).<sup>24)</sup> 우리도 이와 유사하게 경제활동 중단 시기에 관대한 국고보조를 통해 국민연금 가입을 지원할 수 있다. 특히 저소득층이나 양육, 노인돌봄 등의 사유가 있을 때는 높은 수준의 국고보조를 할 수 있을 것이다.<sup>25)</sup> 본 연구에서 구체적인 대안 설계를 제시하지는 않지만, 핵심은 보험료 납부가 어려운 시기에 정부가 보험료를 지원함으로써 가입기간을 확충하자는 것, 이를 통해 국민 대다수가 최소가입기간인 10년을 충족하게 하자는 것이다.<sup>26)</sup>

이와 같은 관대한 크레딧 혹은 국고지원에는 재원이 소요된다. 그래서 장기적으로 기초연금을 이리한 ‘관대한 크레딧+최저소득보장연금’으로 전환하는 것을 제안한다. 현 노인세대의 노후소득보장에는 기초연금이 중요하다. 하지만 이를 미래에도 계속 유지하는 것은 재정의 지속가능성 및 국민연금 활성화 측면에서 바람직하지는 않다. 현 노인세대에게는 기초연금을 지급해야겠지만, 장기적으로는 기초연금지급 대신 근로세대에 대한 관대한 크레딧 제공과 국고지원으로 대다수가 국민연금 수급권을 갖게 하고, 수급권자의 가입기간을 늘리는 것이 더 바람직하다. 물론 국민연금 가입을 적극 지원해도 최소가입기간을 충족하지 못하는 노인집단은 발생할 것이다. 하지만 이 규모는 현행제도를 유지할 때보다는 매우 작을 것이다. 이들에게는 현행 국민기초생활보장제도 급여의 수급조건을 완화한 일종의 최저소득보장연금을 지급할 수 있다.

24) 일본의 기초연금은 정부가 50%를 보조하는데, 저소득층은 보조율이 더 높다. 영국의 기초연금은 비경제활동 기간에 대한 관대한 크레딧을 제공한다.

25) 2022년 11월에 발의된 국민연금법 일부개정법률안(의안번호 2118069)은 보험설계사, 택배원 등의 특수형태근로종사자 및 프리랜서를 사업장가입자로 편입하여 연금보험료 부담을 완화하고자 하는 내용을 담고 있는데, 이러한 연금보험료 지원은 국민연금 가입을 확대하고 가입기간을 늘리는데 유용한 대안이 될 것이다.

26) 이와 관련하여 생애 중 경제활동 중사가 어려운 20대와 50대 중반 이후에 대해 5년간 전액, 5년간 반액의 국고지원을 하자는 김태일·최영준(2017)의 보편적 수급권 확보 대안도 참조할 만하다.

## V. 결론: 보장성 강화 대안과 가입기간 확충

서론에서 공적연금이 갖춰야 할 두 조건으로 지속가능성과 노후소득보장을 들었다. 여기에 하나를 더 추가하자면 '스스로의 노후대비 촉진'을 들고 싶다.

기존의 노후소득보장 강화 대안은 크게 기초연금 강화론과 소득대체를 상향으로 정리할 수 있다. 기초연금 강화론은 현세대 노인 빈곤 완화에는 효과적이지만 국민연금 개선안으로는 미흡하다. 이는 스스로의 노후대비 의욕, 즉 국민연금을 장기간 가입하려는 저해할 수 있다. 소득대체를 인상의 효과는 고용 안정성이 높은 정규직 근로자에게 집중된다. 그리고 미수급권자의 가입동기를 촉진하지 못한다. 이에 비해 본 연구에서 제안하는 대안은 대부분의 사각지대를 없앨 수 있다. 또한, 18세부터 국민연금에 가입함으로써 노후대비 중요성을 일찍부터 학습하여 스스로의 노후대비 의욕을 높일 수 있다. 우리는 이러한 학습효과도 본 연구 대안의 중요한 장점이라고 판단한다.

## ■ 참고문헌

- 구인회 외. 2021. 《행정데이터를 활용한 다층노후소득보장체계 심층분석》. 서울대학교 산학협력단.
- 김도형. 2016. 《일자리 사업 전면개편 심층평가 연구》. 한국개발연구원 보고서.
- 김명중. 2005. “최근 일본의 공적연금제도의 동향과 개정에 대해서.” 《국제노동동향》, 한국노동연구원.
- 김성숙·문형표 외. 2011. 《국민연금과 기초노령연금 역할 정립 방안》. 국민연금공단 한국개발연구원 보고서.
- 김원섭·강성호·김형수·이용하. 2016. “우리나라 공적연금의 보편적 중층보장체계로의 재구조화 방안”에 관한 연구.” 《사회보장연구》, 32(4): 1-29.
- 김태일·최영준. 2017. “노동시장의 변화와 국민연금 사각지대에 대한 대안.” 《한국정책학회보》, 26(2): 395-418.
- 유경준·강창희·최바울. 2016. “사회보험료 지원사업(두루누리 사업)의 효과 : 현대 성과평가론의 적용.” 《경제학연구》, 64(1): 73-106.
- 유희원·류재린·김혜진·김아람. 2021. 《국민연금제도의 사각지대 현황과 대응방안》. 국민연금연구원 보고서.
- 이용하. 2022. 《국민연금과 공무원연금의 관계정립방안:통합·일원화를 중심으로》. 정책기획위원회 발표자료. 2022.
- 정인영·권혁창·유희원. 2018. “미취업 청년층을 위한 국민연금 크레딧제도 개선방안연구.” 충남대학교 사회과학연구소. 《사회과학연구》, 29(1): 153-175.
- 지은정. 2005. “영국의 노후소득보장체계 - 기초소득보장과 기초연금을 중심으로.” 《정책동향》, 한국보건사회연구원.
- 국민연금공단. 2022. 《2021년 국민연금 통계연보》 제 34호.
- 국민연금재정추계위원회. 2018. 《제4차 국민연금 재정계산 장기재정전망 결과》.
- 국회예산정책처. 2019. 《2019~2060년 국민연금 재정전망》. 국회예산정책처 보고서.
- 보건복지부. 2018. 《제 4차 국민연금 재정계산을 바탕으로 한 국민연금 종합운영계획》.
- International Labour Organization. 2018. *Social protection for older persons: Policy trends and statistics 2017-19*. 검색일자: 2022.09.24.
- European Commission. 2003. *Adequate and Sustainable Pensions*. Luxembourg: Publications Office of the European Communities.
- \_\_\_\_\_. 2022. *The 2021 Ageing Report*.
- OECD, *Pension at a glance 2021*. <http://stats.oecd.org>, 검색일자: 2022.08.10.
- \_\_\_\_\_. *Income distribution statistics*. <http://stats.oecd.org>, 검색일자: 2022.08.10.

## Alternative to Strengthen Secure Adequacy of National Pension by Comparison Among OECD Countries

Taeil Kim & Youngmin Shin

The main argument of this study is that the most necessary thing to strengthen security adequacy of national pension is to eliminate blind spots and extend the insured period. To this, the coverage of Korea's public pension was compared with those of major OECD countries and the current working generation's insured period was analyzed. Although the public pension security in Korea's scheme is not low, the actual adequacy is low because there are many non-payers and the insured period is short. In addition, there is a large difference in whether the pension is insured and whether the insured period depends on income level and gender. The main reasons for a short insured period are late entry into the labor market, career interruption, and the upper limit on the payment age. We suggest the following alternatives: ① the upper limit of the payment age is raised until just before the start of the pension, ② a significant expansion of the credit system, and ③ automatic pension insuring at the age of 18, and ④ guarantee the right to receive pension benefits for the majority of the people through generous contribution subsidies instead of a basic pension.

※ Keywords: National Pension, Protection of national pension, insured period

