

# 공적연금의 지속 가능성에 관한 연구

## 재정적 · 정치적 지속 가능성 중심으로

A Study on the Sustainability of Public Pension:  
With a Focus on Financial and Political Sustainability

윤석명 · Hiroshi Yamabana · 신화연

# 공적연금의 지속가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성 중심으로

연구보고서 2008-08

---

발행일	2008년 12월
저자	윤석영 외
발행인	김용하
발행처	한국보건사회연구원
주소	서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화	대표전화: 02) 380-8000
홈페이지	<a href="http://www.kihasa.re.kr">http://www.kihasa.re.kr</a>
등록	1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처	예원기획
가격	7,000원

---

© 한국보건사회연구원 2008

ISBN 978-89-8187-493-3 93330

## 머리말

출산을 저하 및 평균수명 연장에 따라 세계에서 유례없이 빠른 속도로 인구고령화가 진전되고 있는 상황에서 바람직한 노후소득보장제도 구축방향에 대한 논란이 뜨겁게 전개되고 있다. 공무원연금 등 특수직역연금에 비해 제도 도입 역사가 짧은 국민연금은 1988년의 제도 도입 당시와 달라진 사회·경제적 환경에 대처하기 위해 덜 받는 방식으로의 연금개혁을 이미 두 차례나 단행하였다. 반면에 이미 성숙단계에 진입한 공무원연금 등 특수직역연금의 경우 2000년 재정안정화를 위한 연금개혁이 있었으나 이해관계자들의 반발로 인해 당초 의도와 달리 온건한 제도 개선이 이루어졌다. 미흡한 재정안정화 조치에 기인하는 재정 불안정 문제를 해결하기 위해 특수직역연금의 경우 2006년부터 제도 개선 논의가 진행되고 있으나, 연금법 개정안에 대한 이견으로 인해 2008년 말 현재 국회에 제출된 연금법의 개정 시기 및 구체적인 개정 방향을 잡치기 어려운 상황이다.

직관적으로 판단할 때 연금수급자 및 고령인구가 증가할수록 ‘저부담·고급여’, 즉 적게 내고 많이 받는 제도를 적당히 내고 적당히 받는 제도로 고치기가 어려울 것이다. 눈앞에서 자신들의 기득권이 박탈되는 것을 좋아할 이해 관계자가 별로 없을 것이기 때문이다. 특히 투표를 통해 정책방향을 결정하는 민주주의 사회에서는 인구고령화로 인해 연금수급과 밀접한 이해관계가 있는 고령인구가 증가할수록 이들의 단합된 의사표시를 통해 제도 개선 노력이 실패할 확률이 높아질 것이다.

이러한 문제의식 하에 본 연구보고서에서는 인구고령화가 정치·경제학적인 관점에서 연금제도 개혁논의에 미치는 영향을 분석하고 있다. 정도의 차이는 있으나 전 세계 대부분 국가의 공적연금제도에 내포된 부과방

식 속성의 연금제도가 인구고령화와 어떠한 연관관계가 있는지를 분석하고 있다. 이를 위해 중위투표자 모형(Median Voter Model)을 이용하여 부과방식 속성 공적연금제도의 도입초기단계와 성숙단계에서, 사회구성원들이 선호하는 연금체계 분석 및 이에 따른 시사점 도출을 시도하였다. 이같은 원론적인 분석을 바탕으로 전 세계에서 가장 빠른 속도로 인구고령화가 진행되고 있는 우리나라에 중위 투표자 모형을 적용할 경우 예상되는 효과도 분석하고 있다. 이같은 정치적 관점에서의 연금제도에 대한 분석과 함께 연금재정 측면에서 인구 고령화 추세에 부합할 수 있는 연금제도 개선방향도 모색하였다.

본 연구는 본원의 윤석명 사회보험연구실장의 책임 하에 ILO의 Social Security Specialist인 Hiroshi Yamabana, 본원의 신화연 선임연구원이 연구진으로 참여하였다. 또한 본 과제 수행과정의 일환으로 개최되었던 연금 관련 국제 학술대회에서 발표되었던 논문 세편을 독자들의 편의를 위해 부록에 수록하였다. 연구진은 보고서를 마무리하는 과정에서 편집에 수고를 아끼지 않은 윤지혜 전문원에게 깊은 사의를 표하고 있다. 다수의 국내외 연금 전문가가 참여하여 완성된 본 연구가 아무쪼록 초고령사회에 대처하기 위한 노후소득보장제도 구축과 관련하여 좋은 참고자료가 될 수 있기를 기대해 본다. 이같은 기대에도 불구하고 본 연구에 수록된 연구내용은 연구자 개인의 의견일 뿐 한국보건사회연구원의 공식 견해가 아님을 밝히는 바이다.

2008년 12월

한국보건사회연구원  
원 장 김 용 하

# 목 차

Abstract .....	11
요 약 .....	13
제 I 부 서 론 .....	25
제 II 부 정치·경제학적 관점에서의 공적연금개혁 가능성 검토 .....	29
제1장 부과방식 속성 공적연금제도와 중위투표자 모형 .....	31
제1절 부과방식(Pay-as-you-go) 속성 공적연금제도의 작동 원리 ...	32
제2절 중위투표자 모형과 공적연금제도 .....	34
제3절 공적연금 부담 및 급여수준에 대한 여론조사 및 국민투표사례 ...	43
제2장 초고령사회에서의 민주적인 연금개혁 가능성 검토: 중위투표자 (Median Voter) 모형 중심으로 .....	46
제1절 중위투표자 모형 .....	46
제2절 중위투표자 모형과 우리나라의 공적연금 개혁 전망 .....	52
제3장 우리나라의 공적소득보장제도 발전방향: 국민연금과 기초노령연금의 관계설정 중심으로 .....	62
제1절 문제 제기 .....	62
제2절 공적소득보장의 국제적 추세: Social pension에 대한 평가 중심으로 .....	64
제3절 공적소득보장제도 개편 대안별 파급효과 분석 .....	75

제Ⅲ부 동아시아 지역의 특성을 고려한 공적연금 개선방향: 재정적·정치적 지속가능성 중심으로 .....	113
---	-----

제1장 Overview of Social Security Pension in Some Developing Countries in East Asia - Issues and Challenges .....	115
1. Social and economic context .....	117
2. Rough classification of social security pensions in Asia .....	119
3. Viewpoints on the design of social security pensions .....	121
4. Country examples .....	129
5. Concluding remarks .....	144

제2장 Old-age Income Security in Korea: Balancing Social Insurance and Public Assistance .....	146
1. Current status of public pension schemes .....	149
2. Prospects of public income protection system .....	152
3. Post-retirement Income Support System to prepare for the coming aged society: A general view .....	158
4. Reform direction of public pension schemes .....	159

참고문헌 .....	171
------------	-----

[부록] “International Symposium on Fighting Old-age Poverty” (2008년 7월 16일~17일) 국제심포지엄 발표자료 .....	175
A1. Pension Reform in the Context of Aging Population and Reform Blockades: The Case of Taiwan .....	177
A2. Old-age Income Security in Canada: Balancing the Welfare State and a Liberal Market Economy .....	195
A3. The Current Situation and Issues of Corporate Pension Plans in Japan .....	231

## 표 목 차

〈표 II-1- 1〉 부과방식 공적연금제도의 작동 원리 .....	33
〈표 II-2- 1〉 인구고령화가 수익률과 중위 투표자 연령에 미치는 이중효과 .....	48
〈표 II-2- 2〉 GDP 대비 공적연금 미적립 총부채 전망 .....	55
〈표 II-2- 3〉 GDP 대비 국민연금 미적립 총부채 전망 .....	56
〈표 II-2- 4〉 우리나라의 중위투표 연령 증가추이 .....	57
〈표 II-2- 5〉 연령대별 유권자 및 투표율 .....	60
〈표 II-3- 1〉 OECD 회원국의 사회수당형 연금 운영 현황 .....	66
〈표 II-3- 2〉 OECD가 분류한 사회수당형 연금제도의 특성 .....	66
〈표 II-3- 3〉 주요 개발도상국의 사회수당형 연금제도 운영현황 .....	67
〈표 II-3- 4〉 보편적인 사회수당형 연금제도 도입시 국가별 소요비용 추계 .....	70
〈표 II-3- 5〉 사회수당형 연금제도 도입관련 세계은행 평가기준 .....	71
〈표 II-3- 6〉 국가별 사회수당형 연금제도 소요비용 추정 .....	72
〈표 II-3- 7〉 2008년 이전(야당 시절) 한나라당에서 제안하였던 보편적인 제도적용의 조세방식 기초연금 도입시 소요비용 추계 .....	73
〈표 II-3- 8〉 2006~2007년 민노당에서 제안하였던 기초연금 (현애자의원 발의) 도입 시 소요재정 추계 .....	73
〈표 II-3- 9〉 국민연금 재정전망 .....	79
〈표 II-3-10〉 국민연금 수급부담구조 .....	80
〈표 II-3-11〉 기초노령연금 대상자수 및 소요재원 전망: 65세 이상 인구 중 70%, A값의 5% 지급 .....	81
〈표 II-3-12〉 기초노령연금 대상자수 및 소요재원 전망: 65세 이상 인구 중 70%적용, A값의 10%지급 .....	83

〈표 II-3-13〉 기초노령연금 대상자수 및 소요재원 전망: 국민연금 수급률 반영, A값의 10% 지급 .....	84
〈표 II-3-14〉 국민연금 재정전망: 2028년부터 소득대체율을 30%로 유지할 경우 .....	86
〈표 II-3-15〉 기초노령연금 대상자수 및 소요재원 전망: 65세 이상 70%에게 적용, A값의 15% 지급 .....	89
〈표 II-3-16〉 기초노령연금 대상자수 및 소요재원 전망: 국민연금 수급률 반영, A값의 15% 지급 .....	90
〈표 II-3-17〉 국민연금 재정전망: 2028년부터 소득대체율을 20%로 유지할 경우 .....	92
〈표 II-3-18〉 기초노령연금 대상자수 및 소요재원 전망: 65세 이상 70%에게 적용, A값의 20% 지급 .....	95
〈표 II-3-19〉 기초노령연금 대상자수 및 소요재원 전망: 국민연금 수급률 반영, A값의 20% 지급 .....	96
〈표 II-3-20〉 소득비례 국민연금 재정전망: 2028년부터 소득대체율을 30%로 유지할 경우 .....	98
〈표 II-3-21〉 기초연금 대상자수 및 소요재원 전망: 2028년부터 국민연금 가입자 평균소득의 10% 지급 .....	100
〈표 II-3-22〉 국민연금 소득비례 30%와 기초연금 도입시 수급부담구조 ..	102
〈표 II-3-23〉 소득비례 국민연금 재정전망: 2028년부터 소득대체율을 25%로 유지할 경우 .....	103
〈표 II-3-24〉 기초연금 대상자수 및 소요재원 전망: 2028년부터 국민연금 가입자 평균소득의 15% 지급 .....	105
〈표 II-3-25〉 국민연금 소득비례 25%와 기초연금 도입시 수급부담구조 ..	106
〈표 II-3-26〉 소득비례 국민연금 재정전망: 2028년부터 소득대체율을 20%로 유지할 경우 .....	107



〈표 II-3-27〉 기초연금 대상자수 및 소요재원 전망: 2028년부터 국민연금 가입자 평균소득의 20% 지급 .....	109
〈표 II-3-28〉 국민연금 소득비례 20%와 기초연금 도입시 수급부담구조 ..	110
〈TableIII-1-1〉 Social pensions in low- and middle-income countries .....	127
〈TableIII-2-1〉 Long-term financial prospects of the NPS (based on the contents of the public pension reform in 2007 and adopted the assumptions from 'Committee on Civil Service Pension Reform') .....	155
〈TableIII-2-2〉 Financial projections of Civil Service Pension .....	157
〈TableIII-2-3〉 Financial Projections of Private Teachers Pen .....	158
〈TableIII-2-4〉 Financial projections of Military Personnel Pen .....	159
〈TableIII-2-5〉 Benefits differences by income levels under the change in the upper limit on insurable income (upper limit to 4,800,000 KRW per month) .....	162
〈TableIII-2-6〉 Projected pension amounts by income levels if the income redistributional function of the NPS has been reduced. ....	164
〈TableIII-2-7〉 Number of enrollees, contribution rates and pension benefits (if the government supports the 50% of contributions for the people whose standard incomes are lower than minimum living costs (below the 12th grade) .....	166
〈TableIII-2-8〉 Long-term projections on the number of beneficiaries and expenditures under the introduction of the Basic Old-age Pension. ....	168
〈TableIII-2-9〉 Growing trends of the NPS beneficiaries older than 65 years (including Survivor's Pension) .....	169

## 그 립 목 차

[그림 II-1- 1] 공적연금제도 도입 초기단계 .....	37
[그림 II-1- 2] 성숙단계의 부과방식 연금제도 .....	41
[그림 II-2- 1] 중위 투표자 모형 개요 .....	48
[그림 II-2- 2] 15개 EU 회원국민의 공적연금제도에 대한 입장 .....	50
[그림 II-2- 3] 유럽연합의 중위연령과 평균연령의 변화 추이 .....	51
[그림 II-2- 4] 인구고령화에 따른 미국과 스페인의 중위투표자 연령 변화추이 .....	52
[그림 II-2- 5] 우리나라의 평균수명 증가추이 .....	53
[그림 II-2- 6] GDP 대비 공적연금 미적립 총부채 전망 .....	55
[그림 II-2- 7] GDP 대비 국민연금 미적립 총부채 전망 .....	56
[그림 II-2- 8] 우리나라 중위투표자 연령 증가추이 .....	58
[그림 II-2- 9] 우리나라 중위투표자 연령(성별) 증가추이 .....	58
[그림 II-2-10] 인구고령화에 기인한 우리나라 중위투표자 연령증가 추이 ..	59
[그림 II-3- 1] 남미 국가들의 연금제도 적용현황 .....	75
[그림 II-3- 2] 국민연금 재정전망 .....	80
[FigureIII-2-1] Current Income Security System for the Elderly .....	152
[FigureIII-2-2] Old-age people (older than 65 years) outside of public income protection system (As of end of 2006) .....	153
[FigureIII-2-3] Long-term financial prospects of the NPS .....	156

# Abstract

## **A Study on the Sustainability of Public Pension Schemes: Focusing on Political and Financial Sustainability**

This study analyzes through the Median Voter Model the reform possibility of pay-as-you-go public pension schemes in a super-aged society with the proportion of the elderly increasing rapidly. Chapter 1 in Part II analyzes how and on what motivation people in different age groups make a decision related to public pension schemes, dividing pay-as-you-go public pension schemes into the start-up phase and maturity phase. If a decision about pay-as-you-go public pension schemes is made democratically, the study explains, it is inevitable for public pension to expand, that is, low-contribution and high benefit payment pension schemes will be ossified.

Based on this analysis, Chapter 2 analyzes the expected effects from the application of the Median Voter Model to S. Korea's public pension schemes. The model shows that the country, aging at the fastest rate in the world, is highly likely to be one of the countries which find it most difficult to reform the pension system through a democratic decision-making process.

Chapter 3 studies, in a way to reduce the size of the gaps of the pension coverage, the country's public pension reform direction in the coming super-aged society based on the concept of social pension, which has drawn the attention of international organizations, and its country by country applications. To specifically put, the chapter studies an optimal policy mix of social-insurance type pension and social pension.

Meanwhile in Part III, which is in English, Chapter 1 describes the status

of the public pension plans of East Asian countries and their public pension development direction, reflecting their unique country characteristics. Based on this analysis, it is derived that public pension schemes should be developed by taking into account each country's own socioeconomic conditions.

Chapter 2 in Part III presents, based on the analyses made so far, the status of National Pension and Special Occupational Pension and suggests their desirable reform directions. The chapter suggests a policy mix of social-insurance type pension plan, whose benefit payment is in proportion to the contributions made by the insured and social pension, managed by government tax regardless of the contributions made, as an alternative to reduce the burden of the future generation in the coming super-aged society and to guarantee the retirement income at the same time.

# 요 약

## I. 연구의 목적과 방향

- 공적연금제도와 관련된 기존의 연구 대부분이 재정적인 측면에서의 제도의 지속 가능성을 기초로 연금제도 개혁대안을 검토하고 있음.
- 부연하면 현재의 제도를 유지할 경우 장기적인 관점에서 제도 유지가 가능할 것인가, 나아가 새로운 개혁대안을 모색할 경우 동 제도가 장기적인 관점에서 재정 건전성을 확보할 수 있을 것인가 등에 대한 분석을 기초로 연금제도 개혁대안을 검토하고 있음.
- 주기적인 재정계산을 통해 공적연금제도의 지속 가능성을 점검하고 이에 따른 대응책을 모색하는 우리나라의 국민연금, 공무원연금 등 특수직역연금에서 채택하고 있는 공적연금 재정계산제도가 이같은 재정적인 관점에서의 지속 가능성 점검 방식이라 할 수 있음.
  - 이러한 연구흐름은 지나치게 연금재정안정화만을 강조하고 연금제도 도입 본연의 목적인 제도 적용의 보편성 및 적정급여를 제공하기 위한 연금제도 설계에 대한 고민이 부족하다는 비판에 노출되어있음.
- 한편 당위론적인 측면에서 적절한 노후소득 보장이 가능한 연금제도의 설계를 강조하는 연구흐름을 들 수 있음.
- 즉 연금제도 도입 본연의 목적인 가급적 많은 노인에 대해 안정적인 생활이 가능한 노후소득을 제공할 수 있는 연금제도 설계를 모색하고 있음.

14 공적연금의 지속가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성  
중심으로

- 그러나 이같은 접근방법 역시 노후소득보장이라는 공적연금제도 도입 목적에 충실할 수 있다는 장점이 있는 반면, 장기적인 관점에서 이같은 제도가 유지되기 위한 재정적인 측면에 대해서는 과소평가하고 있다는 비판에 직면하고 있음.
  - 이는 당위론적인 측면에서 급여의 적절성을 논의하고 있거나, 아니면 정책당국이 마음만 먹으면 언제든지 연금개혁을 달성할 수 있다는 전제하에서 바람직한 연금제도를 검토하고 있기 때문임.
  - 특히 이러한 연구방법론들은 기득권 상실에 반대하는 노인계층으로 인해 초고령사회에서는 적기에 민주적인 방법으로 연금제도를 개혁하기 어려울 것이라는 현실을 연금제도 설계과정에서 명시적으로 고려하지 않고 있기 때문임.
- 이같은 문제의식 하에 본 연구에서는 전체 인구 중 노인인구 비율이 급격하게 증가하는 초고령사회에서 부과방식 속성을 내포한 공적연금제도의 개혁 가능성을 중위투표자 모형(Median Voter Model)을 통해 분석하고 있음.
- 중위 투표자 모형을 부과방식 속성의 공적연금제도에 접합시킬 경우 예상되는 정책적 함의를 모색함으로써 우리나라 공적연금제도의 개혁 방향에 대한 시사점을 도출하고자 함.
- 이러한 정책적 판단을 기초로 초고령사회에서도 지속 가능한 우리나라 공적연금의 제도개선방향을 모색하고 있음.
  - 연구내용이 우리나라라는 하나의 특정국가에 편향되는 문제점을 극복하기 위해 ILO Social Security Specialist와의 공동연구를 통해 동아시아 지역 국가들의 공적연금 제도운영 현황 및 정책과제를 점검하고 있음.

## II. 정치·경제학적인 관점에서의 공적연금 개혁가능성 검토

- 제 II부의 제 1장에서는 전체 인구 중 노인인구 비율이 급격하게 증가하는 초고령사회에서 부과방식 속성을 내포한 공적연금제도의 개혁 가능성을 중위투표자 모형을 통해 분석하고 있음.
- 부과방식 속성을 내포한 공적연금제도를 제도 도입 초기단계와 성숙단계로 구분하여, 연령별로 어떠한 동기 하에 연금제도와 관련된 의사결정을 할 것인지에 대해 분석하고 있음.
- 중위투표자 모형을 이용하여 연금가입자를 연령별, 즉 청년층, 중년층, 장년층으로 구분하여 부과방식 속성을 내포한 연금제도의 발전방향을 예측하고 있음.
  - 중위투표자 모형은 민주적으로 의사결정이 이루어질 경우 공적연금제도의 급여수준이 확대되는 방향으로 결론이 날 수 밖에 없다는 점을 시사하고 있음.
  - 부연하면, 민주적인 사회에서는 ‘저부담·고급여’ 구조의 연금제도가 고착화될 수밖에 없다는 것임.
- 이같은 분석을 바탕으로 제 II부의 제 2장에서는 우리나라 공적연금제도에 중위투표자 모형을 적용할 경우 예상되는 효과를 분석하고 있음.
- 우리나라에 중위투표자 모형을 적용시킬 경우 전 세계에서 가장 빠른 속도로 인구고령화가 진행되는 우리나라의 경우 민주적인 의사결정을 통해 연금개혁을 달성하기 가장 어려운 국가중의 하나가 될 수 있음을 보여주고 있음.
- 한편 제 II부의 제 3장에서는 공적연금 사각지대 해소차원에서 최근

16    공적연금의 지속가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성  
      중심으로

국제기구 등으로부터 각광받고 있는 사회수당형 연금(Social Pension)의 개념 및 국가별 적용 현황을 바탕으로 초고령사회에 대처하기 위한 우리나라 공적연금의 제도개선방향을 모색하고 있음.

- 구체적으로 본인 기여의 사회보험식 공적연금과 무기여 방식의 사회수당형 연금제도의 최적 정책조합을 모색하고 있음.

- 부연하면 사회보험방식으로 운영되고 있는 국민연금과 제도 성격이 모호한 기초노령연금제도 개편방향과 관련하여 상정 가능한 대안들에 대한 예상효과를 분석하고 있음.

- 이를 위해 사회보험방식 국민연금의 소득재분배 기능을 유지한다는 전제 하에 기초노령연금을 공공부조형의 사회수당형 연금으로 개편할 경우의 예상효과를 분석하였음.

- 다음으로 현행 국민연금을 이원화하여 조세방식 기초연금과 소득비례연금(또는 소득재분배 기능 유지)으로 이원화시키는 안에 대한 파급효과를 분석하였음.

- 제 II부의 제 3장에서 검토된 대안모형들은 크게 다음과 같은 2가지 범주에 속하고 있음.

- 첫째, 대안모형 1로서 사회보험방식 국민연금(소득재분배 기능유지) + 공공부조 속성의 기초노령연금의 정책 조합을 채택하는 경우임.

- 다음으로는 대안모형 2로 사회보험방식 국민연금(100% 소득비례연금) + 조세방식의 보편적으로 적용되는 기초연금의 정책조합을 택하는 경우임.



- 본 연구에서 검토된 모형을 보다 구체적으로 살펴보면, 대안모형 1의 경우 국민연금(2028년부터 급여수준 40% 지급) + 기초노령연금(국민연금 A값의 5% 지급)의 정책조합을 들 수 있음.
- 상기 대안의 경우 제도 유지비용이 2009년 GDP 대비 1.3%(국민연금 0.9% + 기초노령연금 0.4%)에서 2070년 GDP 대비 8.8%(국민연금 7.2% + 기초노령연금 1.6%)로 증가하는 것으로 추계되고 있음.
  - 여타 선진국과 비교시 GDP 대비 공적연금 비중이 그다지 높지 않는 것으로 나타나고 있어 적어도 2070년까지는 제도 유지에 별다른 어려움이 없을 것으로 전망됨.
- 이 경우 효과적인 제도 설계차원에서 두 가지 문제점이 제기될 수 있음.
  - 첫째 국민연금제도가 여타 국가들에 비해 상대적으로 강력한 소득재분배 기능을 내포하고 있어, 조세로 재원을 충당하는 기초노령연금과의 관계설정이 모호하다는 비판에 노출될 수밖에 없음.
  - 다음으로 국민연금이 소득재분배 기능을 내포하고 있음에도 불구하고 사회보험방식으로 운영됨에 따라, 저소득층의 경우 상대적으로 짧은 가입기간 및 낮은 근로소득으로 인해 국민연금으로부터 예상되는 연금액이 매우 낮다는 문제에 직면하게 됨.
- 대안모형 1에서 검토한 두 번째 대안은 국민연금(2028년부터 급여수준 40% 지급) + 기초노령연금(국민연금 A값의 10% 지급)의 정책조합임.
- 상기 대안의 경우 소요비용 측면에서의 제도 유지비용을 검토하면 2009년 GDP대비 1.3%(국민연금 0.9% + 기초노령연금 0.4%)에서 2070년 GDP 대비 10.5%(국민연금 7.2% + 기초노령연금 3.3%)로 예상됨.
  - 2028년 이후 65세 이상 노인 40%에게 기초노령연금을 지급할 경우

18    공적연금의 지속가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성  
         중심으로

GDP 대비 9.1%(국민연금 7.2% + 기초노령연금 1.9%)로 추정되고 있어 적지 않은 제도 유지비용이 소요될 것으로 전망됨.

- 대안모형 1의 첫 번째 안과 비교할 때 상대적으로 고비용이 예상되나,
  - 중간소득 이하 저소득 노인의 낮은 노후소득수준을 일정부분 보충해 줄 수 있다는 측면에서, 첫 번째 안에 비해 급여 적절성을 상당부분 충족시키는 장점이 있음.
- 다음으로 대안모형 2에서 검토된 2가지 대표적인 대안을 평가하였음.
- 대안모형 2에서 검토한 첫 번째 중요한 대안으로는 국민연금(2028년부터 급여수준 30% 지급) + 기초연금(국민연금 A값의 10% 지급)의 정책 조합임.
  - 30% 소득대체율을 지급하는 완전 소득비례연금의 국민연금과 보편적인 제도 적용의 기초연금제도를 동시에 고려할 경우, 2009년 GDP 대비 1.4%에서 2070년 10.2%로 증가할 것으로 전망되고 있음.
  - 보편적인 제도적용을 통해 연금사각지대를 해소하면서 GDP 대비 10% 정도의 제도 유지비용을 수반하는 상기 대안은 나름대로 설득력이 있는 대안이 될 수 있을 것임.
- 이러한 긍정적인 평가에도 불구하고 상기 대안 역시 두 가지 관점에서 비판받을 여지가 다분함.
  - 먼저 소득의 적절성 관점에서 평가할 때 저소득층의 연금액이 안정적인 노후생활을 위해 충분하지 않을 것이라는 점임.
  - 10%의 기초연금 소득대체율과 함께, 여타 대안에 비해 높은 30%의 국민연금 소득대체율이 제공되고 있으나 이 경우에도 중산층 이하 저소득층의 경우 전체 소득대체율이 급격하게 낮아진다는 문제가 있음.

- 부연하면 강력한 소득재분배 기능을 내포하고 있는 현행 국민연금제도  
도와 비교할 때 저소득층의 연금액이 현격하게 낮아진다는 문제가 발  
생한다는 것임.
- 대안모형 2에서 검토한 두 번째 중요한 대안으로는 국민연금(2028년부  
터 급여수준 20% 지급) + 기초연금(국민연금 A값의 20% 지급)의 정책  
조합임.
  - 현재 국민연금 A값의 5%인 기초노령연금을 2009년부터 65세 이상 노  
인 전부에 대해 기초연금을 지급하되 2028년까지 단계적으로 20%까  
지 소득대체율을 인상한다는 가정 하의 연금지출액은 2009년 GDP 대  
비 0.5%에서 2070년 GDP 대비 9.4%까지 급격하게 증가할 것으로 전  
망되고 있음.
  - 전체 노인에게 기초연금을 지급하고 저소득 노인의 적절한 노후소득  
보장 차원에서 기초연금 소득대체율을 20%로 인상할 경우의 지출액  
은 국민연금 지출액(2070년 GDP 대비 3.7%)의 두 배 이상을 상회할  
것으로 전망됨.
- 이 경우 연금급여의 적절성 확보라는 정책효과를 대가로, 기초연금 지  
출이 급격하게 증가함으로써 후세대 부담이 급격하게 증가한다는 대가  
를 치러야 함.
  - 이와함께 중산층 이하 저소득층 중심으로 기여원칙의 국민연금제도로  
부터 벗어나려는 유인이 급격하게 증가할 가능성이 매우 높음.
  - 왜냐하면 보편적인 기초연금으로부터 나름대로 상당한 수준의 연금액  
을 보장받고 있는 반면(국민연금 가입자 평균소득의 20%), 완전 소득  
비례연금으로 전환된 국민연금으로부터 지급받을 연금액은 상대적으  
로 미미한 수준에 불과할 것이기 때문임.

20    공적연금의 지속가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성  
         중심으로

- 지금까지 검토된 대안을 요약하면 다음과 같은 시사점 도출이 가능함.
- 우리나라는 급속한 인구고령화와 연금제도 성숙으로 인해 장기적인 관점에서 그 어느 나라보다도 연금재정 불안정에 대한 우려가 높은 국가에 해당됨.
  - 주지하는 것처럼 가급적 많은 노인들에 대해 조세방식 기초연금을 지급할 경우, 여타 국가들과 달리 초고령사회에서 후 세대의 부담이 급격하게 증가한다는 문제가 있음.
  - 이를 위해서는 재정안정화조치가 불가피하나, 이미 중위투표자모형을 통해 살펴본 것처럼 노인들의 정치적 영향력이 커지는 초고령사회에서는 재정불안정 문제를 해결하기 위한 연금개혁이 민주적인 절차를 통해 성공적으로 이루어지기가 매우 어렵다는 시사점을 도출하였음.
- 상황이 이리함에도 불구하고 우리나라에서는 취약노인에 대해 선별적으로 지급하는 공공부조형 연금보다는 제도 적용의 보편성 등을 들어 보편적인 제도로 운영하는 조세방식 기초연금제도 도입 쪽으로 상당수 이해관계자들의 선호가 기울어져 있는 듯함.
  - 그러나 지금 당장에는 별 문제가 없어 보이는 제도라도 장기적인 관점에서는 커다란 문제를 야기할 제도의 도입에 대해서는 신중을 기할 필요가 있음.
- 이론상으로는 사각지대 해소차원에서 다양한 제도들에 대한 선택이 가능할 것이나, 정부의 재정여력과 연금제도의 정치경제학적인 측면을 고려할 때 기여와 급여의 연계 고리가 약한 사회수당형의 연금제도는 가급적 보수적으로 운영하는 것이 바람직할 것임.
  - 이러한 맥락에서 국민연금 소득대체율 40%와 기초노령연금 소득대체율 10% 또는 15%(2030년대 이후 65세 이상 노인 40%정도로 대상 축

소)의 정책 조합이 바람직할 것으로 판단됨.

- 이 경우 저소득층에 대한 추가지원 및 장기간 국민연금에의 성실 가입자에 대해서는 최저보증연금제도(Minimum pension guarantee)와 같은 보완장치가 도입되어야 할 것임.
- 그럼에도 불구하고 상당수 이해 관계자들이 선호하는 보편적인 제도 적용의 기초연금을 반드시 도입하여야 한다면, 지금까지의 분석 결과를 바탕으로 판단하건대 완전소득비례 국민연금(30% 소득대체율)과 보편적인 제도적용의 기초연금(10% 소득대체율)의 정책조합이 바람직할 것으로 판단됨.
- 이 경우 고소득층에 대해서는 캐나다에서 채택하고 있는 Claw-back 제도 도입을 검토하고 동시에 저소득 노인을 대상으로 하는 추가적인 소득지원제도가 수반되어야 정치적인 지속 가능성을 확보할 수 있을 것임.

### Ⅲ. 동아시아 지역의 특성을 고려한 공적연금 개선방향

- 영문으로 기술된 제 Ⅲ부의 제 1장에서는 동아시아 국가의 공적연금 현황 및 국가 특성을 반영할 수 있는 공적연금 설계방향을 기술하고 있음.
- 먼저 공동 연구자로 참여한 ILO Social Security Specialist인 Hiroshi Yamabana가 ILO 시각에서 동아시아 지역 연금제도 현황 및 주요 정책과제를 기술하고 있음.
- Yamabana의 논문에서는 ILO가 모든 국민에게 최소한의 소득수준(social floor)을 보장해 줄 것을 장려하고 있음을 강조하고 있음. 여기에는 해당 국가가 처한 상황에 따라 고령인구에게 기초연금을 제공

22 공적연금의 지속가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성  
중심으로

함으로써 빈곤문제를 줄일 수 있도록 하는 것도 포함되어 있음.

- 또한 ILO는 충분한 수준의 급여를 제공하고 재정적으로 그리고 행정적으로 지속가능할 수 있는 소득비례연금을 통해 2층 연금체계의 제도개혁을 장려하고 있음.
- 그 중에서도 선진국의 경험, 특히 전국민 연금제도를 달성하였고, 나아가 재정안정화를 위해 점진적인 제도 개선과정을 수행했던 한국의 연금관련 역사적 경험이 아시아 개발도상국가들이 자국의 연금제도를 개혁하고 가입대상 및 수급대상을 확대시키는데 귀감이 될 수 있다는 점을 언급하고 있음.

□ 제 Ⅲ부의 제 2장에서는 사회보험방식 공적연금제도와 공공부조제도의 적절한 정책조합을 통한 우리나라의 노후소득보장체계 구축방안에 대해 별도의 영어 논문이 수록되어 있음.

- 우리나라의 공적연금, 즉 국민연금과 공무원연금 등 특수직역연금의 현황 및 바람직한 제도 개선방향을 제시하고 있음.
- 초고령사회에 효과적으로 대처하기 위해서는 사회보험식 연금제도와 사회수당식 연금제도의 적절한 정책조합이 바람직할 것이라는 전제하에, 보험료 인상과 같은 계수적 조정을 통한 공적연금 제도개선방안을 제시하고 있음.

□ 먼저 국민연금의 제도개선 방향으로 언급된 내용은 다음과 같음.

- 국민연금제도는 가입자의 개혁 피로감에도 불구하고 보험료를 인상하는 방향으로의 재정안정화가 불가피함.
- 잦은 제도개혁에 따른 국민적인 피로감을 고려할 때 보험료 인상시키는 제3차 재정계산 결과를 반영한 2013년 경 부터, 보험료는 장기적

(2018년 또는 2028년 까지)으로 13% 선까지 인상하는 것이 바람직할 것임.

- 또한 13년 동안 고정된 국민연금 기준소득 상한(현재 월 360만원)을 480만원 안팎으로 조속히 인상함으로써 평균소득 이상 고소득층으로부터 제기되는 국민연금이 용돈연금이라는 비판을 잠재울 필요가 있음.
- 한편 현재 50%인 국민연금의 소득재분배 기능을 25%로 약화시켜 재정안정화 조치로 삭감된 평균소득 이상 소득계층의 연금액을 보충해 주어야 할 것임.
  - 특히 평균소득 이하 저소득계층에 대해서는 소득수준별로 정부 일반 재정을 통한 보험료 차등지원 조치(Matching-fund 형식)가 필요함.
  - 장기적으로 국민연금 성실 가입자(국민연금제도가 성숙단계에 진입하는 2028년 전후에 도입하되, 15~20년 이상 국민연금제도에 성실하게 가입한 자를 대상으로)에 대해서는 최저생계비 수준의 연금을 지급하는 최저연금보장(Minimum pension guarantee)제도를 도입할 필요가 있음.
- 2008년에 도입된 기초노령연금은 국민연금에 통합시키지 말고 국민연금 수급자가 본격적으로 발생하기 이전까지는 제도적용 측면에서 매우 관대한 공공부조제도로, 2030년 이후 국민연금 성숙단계에서는 저소득 노인을 대상으로 급여측면에서 관대한 공공부조제도로 발전시켜야 할 것임.
  - 부연하면 국민연금제도 성숙추이에 맞추어 기초노령연금제도의 적용대상을 65세 이상 노인 70%(2009년)에서 40% 수준(2028년 경)으로 대폭 낮추되, 현재 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 5%에 불과한 연금액을 장기적으로 10%~15%까지 인상함으로써 실질적인 의미에서의 노후소득보장을 달성할 수 있도록 하여야 함.

24    공적연금의 지속가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성  
         중심으로

- 공무원연금을 포함한 특수직역연금제도에 대해서는 실질적인 의미에서의 재정안정화 조치를 마련하는 것이 시급함.
- 현재 연금, 퇴직금, 산재보험, 고용보험 등의 속성이 복합적으로 녹아 있는 공무원연금제도를 공무원연금, 퇴직(연)금, 개인연금으로 구성되는 다층소득보장체계로 개편하여야 함.
  - 공무원연금 개혁과정에서 재직자의 경우 연금기득권은 보장하되, 개혁 시점 이후부터는 신규 공무원과 동일한 제도를 적용시켜야 할 것임.
- 중장기적으로는 국민연금과 통합운영이 가능하도록 통합에 장애가 되는 요인들을 미리 손질할 필요가 있음.
  - 민간부문과 구별되는 공직의 특수성에 대한 보상은 향후 공무원에게 도입될 개인연금에 대한 정부의 보험료 지원으로 해결하는 것이 공적연금(국민연금과 특수직역연금)간 형평성에 대한 논란을 최소화시키는 지름길이 될 것임.



## 제 I 부 서 론

공적연금제도와 관련된 기존의 연구 대부분은 재정적인 측면에서의 제도의 지속 가능성, 즉 현재의 제도를 유지할 경우 장기적인 관점에서 제도 유지가 가능할 것인가, 나아가 새로운 개혁대안을 모색할 경우 동 제도가 장기적인 관점에서 재정 건전성을 확보할 수 있을 것인가 등에 대한 분석을 기초로 연금제도 개혁대안들을 검토하고 있다. 주기적인 재정계산을 통해 공적연금제도의 지속 가능성을 점검하고 이에 따른 대응책을 모색하는 우리나라의 국민연금, 공무원연금 등 특수직역연금에서 채택하고 있는 공적연금 재정계산제도가 이같은 재정적인 관점에서의 지속 가능성 점검 방식이라 할 수 있다.

이처럼 공적연금제도의 재정 건전성을 강조하는 연구흐름 또는 정부의 정책목표에 대해, 지나치게 연금재정안정화만을 강조하고 연금제도 도입 본연의 목적인 가급적 많은 노인에 대해 안정적인 생활이 가능한 노후소득을 제공하려는 연금제도 설계에 대한 고민은 부족하다는 비판 또한 적지 않은 실정이다. 이러한 맥락에서 재정계산을 통한 재정적인 측면에서의 재정안정화 방안 마련과는 대조되는 연구 흐름으로는 공적연금제도의 도입 목적 및 이같은 목적에 충실하기 위한 연금제도 설계 노력을 들 수 있다. 그러나 상기 연구방식은 노후소득보장이라는 공적연금제도 도입 목적에 충실할 수 있다는 장점이 있는 반면, 장기적인 관점에서 이같은 제도가 유지되기 위한 재정적인 측면을 소홀히 한다는 비판이 직면하고 있다. 요약하면 재정적인 측면에서의 연금 재정안정화 방안, 또는 당위론적인 측면에서의 적정 노후소득을 보장할 수 있는 연금제도 설계노력 모두가 공적연금제도를 둘러싼 주변 환경을 주의 깊게 살피지 못한다는 비판

26    공적연금의 지속가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성  
         중심으로

에 공통적으로 노출되어 있는 것도 사실이다. 부연하면 재정계산을 통해 장기적인 관점에서 재정건전성을 달성하기 위한 제도 개선안을 제시할 경우 통상 장기간에 걸쳐 제도 개선이 이루어지는 안들이 채택되고 있다. 반면에 연금급여의 적절성을 강조하는 연구 흐름에서는 연금제도에 대한 재정계산을 시행한 결과가 지금 당장 또는 향후 상당기간 동안까지는 재정 안정을 달성할 수 있을 경우, 재정 불안정 문제가 현실화되기 이전 장기적인 관점에서 재정건전성 문제를 검토하기보다는 재정 불안정이 가시화되는 시점에 가서 연금제도 개선을 논의하여도 충분하다는 입장을 보이고 있다. 2028년까지 연금급여수준을 점진적으로 하향 조정하도록 개정한 2007년의 국민연금법 개정이 전자에 해당될 것이다. 반면에 2008년 국민연금 재정계산 결과 2007년 국민연금개혁으로 인해 향후 상당기간 동안 재정 건전성 확보가 가능하므로 국민연금 재정 불안정이 현실화되기 이전까지는 더 이상 국민연금 재정안정화 문제를 거론하지 말자는 것이 후자의 연구흐름에 해당된다할 것이다.<sup>1)</sup>

그러나 이같은 연금제도와 관련된 제도개선 논의들이 우리나라가 직면하고 있는 정치·사회적인 측면을 제대로 고려하지 못하고 있다는 비판을 주목할 필요가 있다. 전 세계에서 가장 빠른 속도로 인구 고령화가 진행되는 우리나라의 경우 시간이 흐를수록 전체 인구 중 고령인구가 급증하여 주요 정책결정에 노인층의 영향력이 커질 것이라는 점을 간과하고 있다는 비판이 제기되고 있기 때문이다. 투표권을 통한 다수의 의견을 중시하는 민주주의 사회에서 전체 인구 중 고령인구 비율이 증가할 경우 민주적인 방식을 통해 노인층에게 불리한 방향으로 제도 개선을 단행하기가 매우 어려울 것이라는 정치적인 면을 주목하고 있기 때문이다.

---

1) 국민연금의 경우 제2차 재정계산결과를 반영하여 장기적인 관점에서의 재정건전성 확보를 위해 국민연금보험료를 12.9%까지 인상하자는 안이 국회에서 논의되었으나, 다양한 정치세력 간의 의견 조율과정에서 보험료 인상시점이 무기한 연기되었던 전례가 있다.

한편 당위론적인 측면에서 적절한 노후소득을 보장하기 위해 연금제도를 설계하여야 한다고 주장하는 또 다른 연구 흐름도 재정적인 측면보다는 급여의 적절성만을 부각시킨다는 비판에 노출되기는 마찬가지이다. 향후 도래할 고령사회에서 더 이상 ‘저부담·고급여’체계의 연금제도를 지탱하기 어려움에도 불구하고 기득권 상실에 반대하는 노인계층으로 인해 초고령사회에서 민주적인 방법으로 연금제도를 개혁하기 어려울 것임에도 재정안정화 문제를 재정 불안정이 도래할 초고령사회로 전가한다는 비판을 받고 있기 때문이다.

이같은 문제의식 하에 본 연구에서는 전체 인구 중 노인인구 비율이 급격하게 증가하는 초고령사회에서 부과방식 속성을 내포한 공적연금제도의 개혁 가능성을 중위투표자 모형(Median Voter Model)을 통해 분석하고 있다. 이를 위해 제 II부 제 1장에서는 부과방식 속성을 내포한 공적연금제도를 제도 도입 초기단계와 성숙단계로 구분하여, 연령별로 어떠한 동기하에 연금제도와 관련된 의사결정을 할 것인지에 대해 분석하고 있다. 연령을 청년층, 중년층, 장년층으로 구분하여 부과방식 속성을 내포한 연금제도에 대해 민주적인 의사 결정을 내릴 경우 공적연금제도가 확대될 수밖에 없음을, 즉 ‘저부담·고급여’ 구조의 연금제도가 고착화될 수밖에 없다는 점을 이론적으로 설명하고 있다.

이같은 분석을 바탕으로 제 2장에서는 우리나라 공적연금제도에 중위투표자 모형을 적용할 경우 예상되는 효과를 분석하고 있다. 중위투표자 모형을 적용시킬 경우 전 세계에서 가장 빠른 속도로 인구고령화가 진행되는 우리나라가 민주적인 의사결정을 통해 연금개혁을 달성하기 가장 어려운 국가가 될 수 있음을 보여주고 있다.

제 3장에서는 공적연금 사각지대 해소차원에서 최근 국제기구 등으로부터 각광받고 있는 사회수당형 연금(Social Pension)의 개념 및 국가별 적용현황을 바탕으로 초고령사회에 대처하기 위한 우리나라 공적연금 제도개

28    공적연금의 지속가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성  
         중심으로

선방향을 모색하고 있다. 구체적으로 본인 기여의 사회보험식 공적연금과 무기여 방식의 사회수당형 연금제도의 최적 정책조합을 모색하고 있다.

한편 영문으로 기술된 제 Ⅲ부의 제 1장에서는 동아시아 국가의 공적연금 현황 및 국가 특성을 반영할 수 있는 공적연금 설계방향을 기술하고 있다. 이같은 분석을 바탕으로 공적연금제도는 특정 국가가 직면하고 있는 사회·경제적 여건에 부합할 수 있는 방향으로 제도를 설계할 필요성이 있다는 시사점을 도출하고 있다. 제 2장에서는 지금까지의 분석 내용을 바탕으로 우리나라의 공적연금, 즉 국민연금과 공무원연금 등 특수직역연금의 현황 및 바람직한 제도 개선방향을 제시하고 있다. 주된 시사점으로는 초고령사회에 효과적으로 대처하기 위해서는 사회보험식 연금제도와 사회수당식 연금제도의 적절한 정책조합이 바람직할 것이라는 점이다.

마지막으로 본 연구과제 수행과정에서 개최되었던 국제 학술대회에서 발표되었던 논문 중 노후소득보장과 관련된 논문을 부록에 수록함으로써 공적연금제도 및 퇴직연금(기업연금) 개선 방향과 관련된 다양한 국제적 시각을 공유할 수 있도록 하였다.

## 제Ⅱ부

### 정치·경제학적 관점에서의 공적연금개혁 가능성 검토



## 제1장 부과방식 속성 공적연금제도와 중위투표자 모형

흔히 언급되는 보험수리적인 측면에서의 공적연금 재정상황 및 노후소득보장제도 본연의 목적 달성을 위한 조건 충족차원에서의 연금논의 이외에도, 정치·경제적 관점에서 공적연금제도를 분석해볼 필요가 있다. 이는 공적연금제도가 경제적 효율성 관점에서보다는 정치적인 이해관계, 특히 세대간 이해관계에 의해 운영될 수 있다는 점에 착안하였기 때문이다. 즉, 참정권을 바탕으로 다수결 원칙에 의해 운영되는 민주주의 사회에서 이해관계가 상이한 각 세대가 동일한 제도에 대해 어떠한 대응방식을 보일 것인가를 공공선택 이론을 응용하여 분석할 경우 적지 않은 시사점 도출이 가능하기 때문이다. 민주적인 사회에서 국민투표에 의한 연금급여수준 및 보험료(또는 조세) 부담수준 결정과정을 분석하기 위한 구체적인 예로 부과방식의 연금재정 방식을 상정해보도록 한다. 이를 위해 각기 다른 3세대를 상정한 중위투표자 모형(Median Voter Model)을 통해 분석하도록 한다.<sup>2)</sup>

---

2) 이하에서는 Edgar K., Browning(1975)의 논의를 중심으로 분석하고자 한다. 부과방식의 연금재정 방식을 상정하는 이유는 우리나라 공적연금제도가 실질적인 의미에서 부과방식 속성으로 운영되고 있기 때문이다. 이하의 논의에서는 공적연금 보험료를 사회보장세(Social Security payroll tax)로 간주하고 있다. 우리나라 공적연금제도 보험료가 순수한 보험료인가, 아니면 세금인가에 대해서는 많은 논란이 있을 수 있으나 본 글에서는 연금급여·보험료 또는 연금급여·세금 연계(benefit·tax linkage)가 긴밀(close)하지 않다는 점에서 세월에 가까운 것으로 간주하였다. 그러나 보험료인가 아니면 세금인가의 여부가 중위투표자 모형(Median Voter)에서 유도되는 결론에 영향을 미치지 않을 것이라는 점을 주목하기 바란다. 이하의 내용은 “공적연금제도의 문제점과 개선방향”(윤석명, 재정논집 제15권 제1호, 2000년 8월)에서 발췌하였음을 밝히는 바이다.

## 제1절 부과방식(Pay-as-you-go) 속성 공적연금제도의 작동 원리

다수결 원칙을 따르는 민주주의 사회에서 부과방식 공적연금제도가 시사하는 바를 이해하기 위해서는 부과방식 공적연금제도의 작동원리를 정확하게 이해할 필요가 있다. <표 II-1-1>에서는 경제에 존재하는 개인들을 A, B, C, D, E, F, G로 표시하며 연도 1(기간 1)에 개인 C가 청년(Young)세대, B가 중년(Middle)세대이며 각각 25만원의 근로소득이 있다고 가정하고 있다. 개인 A의 퇴직시점인 연도 1에서는 이 경제에 연금제도가 존재하지 않기 때문에 개인 A는 연금관련 소득이 없다. 다음해(기간 2)에는 개인 C가 중년세대가 되고, B가 퇴직하는 반면 새로운 세대 D가 노동시장에 진입하게 된다. 논의의 편의를 위해 <표 II-1-1>에서는 경제가 연간 100%씩 성장하며 개인 C와 D는 50만원의 근로소득이 있다고 가정하고 있다. 이제 기간 2에 10%의 사회보장세(Social Security payroll tax)를 청년, 중년 세대로부터 각출하여 노령(퇴직)세대에게 지급하는 부과(Pay-as-you-go)방식의 공적연금제도를 도입한다고 가정하자.

이러한 가정 하에 개인별 보험료 납부와 연금급여가 <표 II-1-1>의 괄호에 기술되어 있다. <표 II-1-1>에 따르면 개인 C와 개인 D는 기간 2에 5만원을 납부하고 개인 B는 10만원을 연금급여로 지급받는다. 반면 개인 D는 기간 2에 5만원, 기간 3에 10만원 도합 15만원의 보험료를 납부하여 기간 4에 40만원의 연금급여를 수령한다.



〈표 II-1-2〉 부과방식 공적연금제도의 작동 원리

(단위: 천원)

연도(Year):	1	2	3	4	5
사회보장세율(Social Security payroll tax Rate)	0	10%	10%	10%	10%
청년(Young) 세대	C250 (0)	D500 (-50)	E1000 (-100)	F2000 (-200)	G4000 (-400)
중년(Middle-aged) 세대	B250 (0)	C500 (-50)	D1000 (-100)	E2000 (-200)	F4000 (-400)
연금수급(Retired) 세대	A(0)	B(+100)	C(+200)	D(+400)	E(+800)

자료: Browning, Edgar, and Browning Jacqueline, Public Finance and the Price System, 4th edition, Macmillan Publishing Company, 1994.

기간 4에 개인  $D$ 가 부여받는 40만원의 급여는 100%의 연간 수익률이 보장되어 이같이 도입된 부과방식 연금제도에서는 개인  $D$ 부터 경제성장률과 동일한 수익률을 연금제도로부터 부여받는다.<sup>3)</sup> <표 II-1-1>을 통한 지금까지의 논의가 시사하는 바는 부과방식의 공적연금제도에 가입하여 사회보장세를 납부함에 따라 기대되는 개인들의 수익률이 경제 성장률과 같다는 것이다. 그러나 여기서 주목할 점은 개인  $E, F, G$  등은 개인  $D$  경우처럼 100%의 수익률이 보장되나 개인  $B, C$ 는 경제성장률을 초과하는 수익률이 지급된다는 것이다. 이는 개인  $B$ 가 사회보장세를 전혀 납부하지 않았음에도 10만원의 연금급여가 지급되고 있으며, 개인  $C$ 는 기간 2에 5만원의 사회보장세를 납부하여 20만원의 연금급여를 지급받고(300%의 수익률) 있기 때문이다.

이하의 분석에서 알 수 있는 바와 같이 초기세대와 후세대의 수익률 차이가 다수결모형에서 부과방식의 공적연금제도를 적정수준 이상으로 확대 시킴에 있어 중요한 역할을 하게 된다. 부과방식의 연금제도에서 어느 특

3) 모든  $i$ 에 대해  $400 = 50(1+i)^2 + 100(1+i)$ 에서 100%의 수익률이 유도된다.

정인이 부여받는 연금급여 수준은 퇴직시점에 부과되는 사회보장세와 직접적인 연관이 있다. 개인의 관점에서 볼 때 가장 이상적인 경우는 근로 기간 중에는 사회보장세를 전혀 납부하지 않고 퇴직 후에 높은 수준의 사회보장세가 생겨나는 경우이다. 좀 더 일반적으로 설명하면 사람들은 나이가 들어감에 따라 더 높은 수준의 사회보험료를 선호하게 된다는 것이다. 이는 짧은 기간 동안 높은 사회보장세를 납부하는 반면 퇴직 후 높은 수준의 사회보장세가 보장하는 높은 수준의 연금급여 혜택을 누릴 수 있기 때문이다.

## 제2절 중위투표자 모형과 공적연금제도

이제 간단한 모형에서의 다수결 원칙에 따르는 결과가 시사할 바를 검토해보기로 한다. 퇴직 전 개인들은 그들이 퇴직 후 수급할 연금급여 수준과 대비하여 다양한 사회보장세율의 대안들을 비교하게 된다. 여기서 개인들은 일단 사회보장세율이 결정된다면 자기 생애동안은 사회보장세율이 변화하지 않을 것으로 믿고 있다고 가정한다. 따라서 개개인의 선호와 함께 사회보장세 대비 연금급여 수준이 적정 사회보험료 수준을 결정하게 된다. 이 경우 다수결원칙에 따라 적정 사회보장세에 관해 3개인이 특정 연도에 투표권을 행사하는 경우 균형세율은 가장 선호되는 사회보장세의 중위수(Median)에 의해 선택될 것이다.

이제 논의의 단순화를 위하여 모든 개인들이 생애소비에 대해 동일한 선호를 갖고 있다고 가정한다. 예를 들면, 100% 연간 수익률 하에서 개인들은 근로소득의 10%를 저축하기 희망한다고 가정한다. 이러한 가정 하에서 적정 사회보장세 결정을 위해 다수결원칙에 따르는 경우 10%의 사회보장세가 중위수가 되리라 생각하기 쉬우나 실제로 있어서는 이와 다르게 나타난다는 점에 주목하여야 한다.

이하의 분석에서는 <표 II-1-1>이 시사하는 바와 같이 초기세대 구성원들의 경우 후기 세대와 비교시 납부한 사회보장세 대비 더 높은 수익률이 보장된다는 점을 주목하여야 한다. 이제 기간 2에 개인 *B*, *C*, *D*가 어떻게 투표할 것인가를 검토해 보도록 한다. <표 II-1-1>에서 개인 *D*는 100%의 수익률이 보장되는 10%의 사회보장세를 선호하나, 개인 *B*가 개인 *C*, *D*의 후생을 무시하는 경우 자기 자신은 아무런 추가 부담 없이 높은 수준의 연금급여를 지급받을 수 있기 때문에 보다 높은 수준의 사회보장세를 선호하게 된다. 따라서 개인 *C*의 선택이 다수결 원칙에서 중요한 역할을 하게 되며, 만약 그가 10%보다 높은 수준의 사회보장세를 선호하는 경우 그는 중위 투표자가 된다. 개인 *C*는 어떠한 세율 하에서도 300%의 수익률이 기대되기 때문에 무작정 높은 수준의 사회보장세를 선호하지는 않는다. 가령, 개인 *C*가 20%의 사회보장세를 선호한다면 20%가 중위 사회보장세율이 되어 다수결 원칙에 따른 투표결과의 균형 사회보장세율이 된다.

얼핏 생각하면 다음해 균형 세율이 20% 아래로 떨어질 것이라 예상할 수 있다. 그러나 기간 3이 도래되면 개인에게 가용한 기회가 기간 2의 경우와 전적으로 틀려지기 때문에 이러한 경우는 발생하지 않게 된다. 왜냐하면, 전년도에 10%의 세율을 선호했던 개인 *D*가 20% 세율을 유지하도록 투표하는 경우 그는 기간 4에 80만원의 연금급여를 수급하게 되나, 10%의 세율이 균형세율로 결정되면 연금급여가 40만원으로 감소하기 때문이다. 즉, 기간 3에서 사회보장세 납부액 10만원의 차이가 1년 후 연금급여에서 40만원의 차이를 유발하기 때문에 추가적인 10만원에 대한 잠재적인 수익률이 300%가 되어 개인 *D*는 20%의 사회보장세를 선호하게 되며 기간 3에 중위 투표자가 된다. 따라서 각 개인이 비록 부과방식 연금제도에 참가하는 시점에 자기 자신의 3기간 동안 최적 세율로 10%를 선호할지라도 다수결원칙에 따른 균형세율은 20%로 항상 유지될 수가 있다.

## 1) 부과방식(Pay-as-you-go) 속성 공적연금제도 초기단계

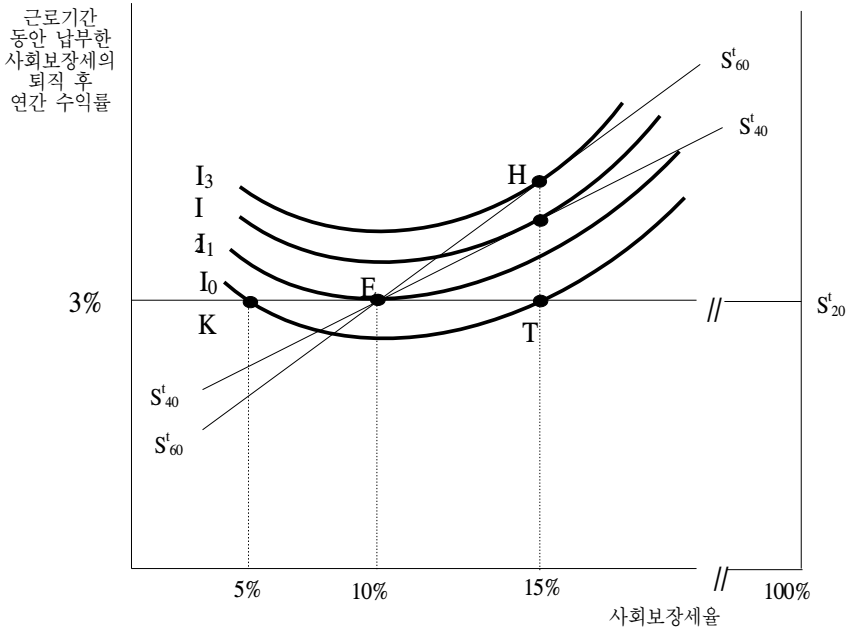
이제 그림을 이용하여 상기 언급된 논점을 좀 더 구체적으로 분석하기 위해 다음과 같은 가정을 도입하도록 한다. 투표권을 가진 인구가 시간의 흐름과 상관없이 각 연령별로 동일하며 20-70세 인구로 구성된다고 가정한다.<sup>4)</sup> 매년 3%의 경제성장률이 유지된다는 가정 하에 20-64세 연령 근로 계층에 사회보장세를 부과하여 여기서 생겨나는 재원을 65-70세의 연령층에게 연금형식으로 지급되는 공적연금제도를 도입한다고 가정하자. 이에 덧붙여 연금급여가 생애동안 납부한 총사회보장세에 비례적이라고 가정하여 각각 연령층의 모든 구성원들이 납부한 사회보장세에 대해 동일한 수익률이 제공되며, 모든 개인들은 조세방식에 대해 동일한 선호를 갖고 있다고 가정한다. 즉, [그림 II-1-1]에서는 U자 모양의 근로세대 무차별곡선을 보여주고 있다. 만약 사회보장세의 수익률이 3%와 같다면, 근로세대의 예산제약은  $S'_{20}$ 와 같은 수평선이 되어 10%의 사회보장세가 균형 세율로 선택될 것이다(이하에서 하첨자는 연령, 상첨자는 연도를 나타냄). 사회보장세율이 5%인 경우에도 [그림 II-1-1] K점에서처럼 3%의 수익률이 보장되나, 개인들의 효용을 나타내는 무차별 곡선( $I_0$ )이 10% 사회보장세에서의 무차별곡선( $I_1$ )보다 낮은 효용을 보장하기 때문에 5% 사회보장세율은 선택되지 않는다.

이제 논의의 출발점을 명확하게 하기 위하여 10%의 사회보장세가 오랫동안 부과·유지되어 공적연금제도로부터 경제성장률 이상의 초과 이득을 수혜 받은 초기세대 구성원들이 사망한 시점이  $t$ 시점이라고 하자. 이때  $t$  시점에 살아있는 사람들이 선택하는 균형점은 그림의 E점이 될 것이며,

4) “투표권을 가진 인구가 각 연령별로 동일하다는 가정”은 인구성장률을 고려하는 경우 현실과 동떨어진 가정일 수 있다. 그러나 평균수명 증가에 따른 고령인구의 급격한 증가를 감안하는 경우 청년, 중년, 장년세대로 구분하는 상기 분석은 커다란 문제점이 없을 것으로 판단된다.

사회보장세율이 변하지 않는다면 균형점은 이 점에 머물게 될 것이다. 이 경우 사회보장세율이 변하지 않는다면 납부한 사회보장세의 수익률은 경제성장률이 될 것이다.

[그림 II-1-1] 공적연금제도 도입 초기단계



이제  $t$ 년도에 적정 사회보장세를 개인들의 투표를 통해 결정한다고 가정하자. 20세 연령층의 제약조건은  $S_{20}^t$ 으로 3% 수익률이 어느 수준의 사회보장세(5%, 10%, 15%)에서도 가능하다는 것을 시사한다. 이러한 제약 하에서 20세 연령층은 10%의 사회보장세가 가장 높은 효용을 보장하기 때문에 10%의 사회보장세를 선호한다. 그러나  $t$ 년도에 60세 연령층인 사람들은 이와 상이한 제약조건에 직면한다. 사회보장세율이 10%에서 15%로 증가하는 경우 단지 5년 동안만 인상된 사회보장세를 납부하는 경우

사망시점까지 50%의 연금급여가 증가하기 때문이다.<sup>5)</sup> 전 근로기간 동안 15%의 사회보장세를 납부하는 경우 이 경제의 경제성장률인 3%가 연금 수익률로 지급될 것이나, 사회보장세가 60세에 인상되는 경우 낮은 비용으로 높은 수익을 달성할 수 있게 된다.

이러한 논리에 의해 60세 이상 연령층의 경우 사회보장세율이 높을수록 더 높은 수익률이 보장된다. 이는 연금 수급액이 사회보장세율에 비례하여 증가하는 반면 사회보장세 부담액은 비례적으로 증가하지 않기 때문이다. 이에 따라 60세 연령층이 직면하는 제약은  $S'_{60}$ 과 같은 모양이 된다. 이 경우 60세 연령층의 제약선  $S'_{60}$ 에서의 균형 사회보장세율은 15%이 되어  $H$ 점이 선택될 것이다.

이제 40세 연령층의 경우를 상정해 보자. 40세 연령층은 60세 연령층에 비해 장기간 높은 사회보장세를 납부해야 되기 때문에 10% 보다 높은 사회보장세율에 대한 수익률은 60세 연령층에 비해 낮게 되며 이에 따라 40세 연령층의 제약은  $S'_{40}$ 로 나타나게 된다. 해당 연령층이 낮으면 낮을수록 20세가 될 때까지 제약선은 점차 수평선에 가까워지며, 20세 연령층의 경우 이미 언급한 것처럼 수평선인  $S'_{20}$ 이 된다.

$t$ 년도에 사회보장세가 증가하는 경우 21세 이상의 연령층은 3% 경제성장률을 초과하는 수익률을 받게 될 것이다. 실제로, 이들 연령층은 자기들 생애에 적정 사회보장세를 납부하지 않음으로부터 혜택을 볼 초기 세대가 된다. 이러한 세대가 바로 <표 II-1-1>의 개인  $B$ 에 해당하며, 사회보장세가 0%로부터 2년도에 10%로 증가할 때 경제 성장률보다 높은 수익률을 받는 연령층이 된다.

5) 사회보장세(Social Security payroll tax) 방식에서 노령층의 높은 사회보장세 선호 경향은, 보험료(Insurance premium) 방식에서의 동일한 보험료 대비 높은 급여수준의 선호 경향과 동일하다고 볼 수 있다. 따라서 분석의 편의를 위해 사회보장세 방식으로 논의를 전개하고 있는 본 글을 우리나라의 공적연금제도에 적용함에 있어 논리적 비약이 없을 것으로 판단된다.

지금까지의 논의를 토대로 왜 10%의 사회보장세가 다수결을 따르는 투표(majority voting) 모형에서 균형점이 될 수 없는가를 분석해 보자. 20세 연령층을 제외한 21세 이상 생존해 있는 모든 연령층은 사회보장세의 증가로 인해 보다 높은 수익률이 보장되기 때문에 높은 사회보장세율을 선호하게 된다. 이러한 선호도의 결과로 [그림 II-1-1]에서 20세 연령층에서의 균형점인  $E$ 점을 제외하고는 무차별곡선과 제약식의 탄젠트(tangencies) 조건에 따른 개인들의 효용 극대화 결과가 모두  $E$ 점의 오른쪽에 나타나게 한다. 이러한 선호도를 다수결 원칙에 반영하는 경우 사회보장세의 증가가 불가피할 것이라는 추론이 가능하다.

여기서 주목할 점은 이러한 초과 수익률은 사회보장세 인상시점인  $t$ 기 생존자에게만 가능하다는 것이다.  $t$ 기 이후 세대들이 인상된 사회보장세 납부를 계속하는 한,  $t$ 기 이후 세대들은 경제 성장률에 해당하는 사회보장세의 수익률을 기대할 수 있다. 상기 추론에 의하면 지속 가능한 균형점은  $S'_{20}$  상에 놓여야 된다는 것을 알 수 있다.

## 2) 부과방식 속성 공적연금제도 성숙단계

일반적인 상황에서는 지속가능(sustainable)한 균형점에 도달하는 기간 조정과정이 불명확하지만, 우리가 상정한 가정 하에서는  $S'_{20}$  선상에 균형점이 존재한다.<sup>6)</sup> 이러한 균형이 15%의 사회보장세이며 동 세율이  $t$ 년도에 선택되어 50년 동안 지속되었다고 가정하자. 이 경우 다른 조건들이 변하지 않는 상황에서  $t+50$ 년에 생존해 있는 모든 사람들은 3%의 수익률이 보장된다. [그림 II-1-2]는  $t+50$ 년에서의 상황을 나타내고 있다.

사회보장세율이 변하지 않는 한 모든 개인들은 15%의 사회보장세를 납

6) 각 개인들의 연령이 증가함에 따라 직면하는 제약이 수평선으로부터 가파르게(steeper) 되어 각 개인들이 선호하는 사회보장세율은 시간이 감에 따라 변화하게 된다. 따라서 기간  $t$ 에서의 균형점은 기간  $t+1$ 에서는 더 이상 균형점이 되지 않게 된다.

부하고 연금급여 지급시 3%의 수익률이 보장된다. 이것이 [그림 II-1-2]에서  $T^{50}$ 점으로 나타나고 있다. 이 경우 중위 투표자(median voter)가 15%의 사회보장세를 선호하기 때문에 사회보장세율은 변하지 않게 된다. 우리 모형에서 중위 투표자는 45세 연령층으로서  $S^{t+50}_{45}$  제약에 직면하는 45세 연령층으로 3% 경제성장률에서는  $I_0$ 에서 최적화가 이루어진다.

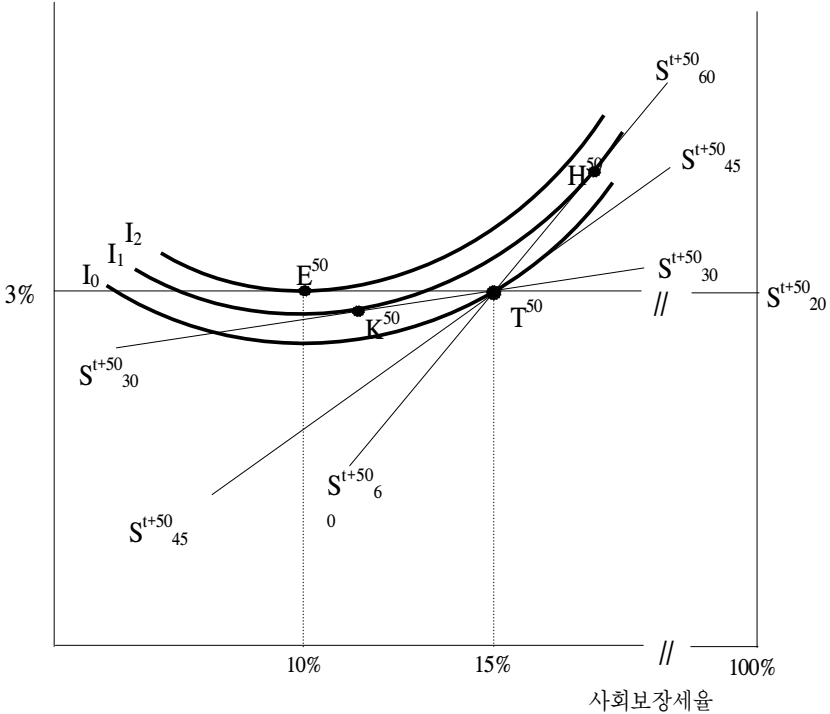
45세 연령층은 여타 사회보장세율 및 수익률 조합의 대안에 비해 15% 사회보장세를 선호한다. 그러나 45세 이상 노령층은  $T^{50}$ 점을 관통하는 가파른 제약에 직면함으로써 더 높은 사회보장세를 선호한다. 반면 청년 세대들은  $T^{50}$ 점을 관통하는 완만한 제약에 직면하여 낮은 사회보장세율이 낮은 수익률을 시사함에도 불구하고 낮은 사회보장세를 선호하게 된다. 그러나 45세 연령층이 중위 투표자이며 15%보다 높은 사회보장세를 원하는 사람과 낮은 세율을 원하는 사람이 동수이기 때문에 15% 사회보장세가  $t+50$ 에서 균형 사회보장세가 된다. 만약 경제 성장률이 변하지 않고 후세대의 선호도가 바뀌지 않는다면 15%의 사회보장세율은 무한정 유지될 수 있을 것이다. 예를 들면, 15년이 경과하여  $t+50$ 년도에 45세이던 사람이 60세가 되었을 때  $S^{t+50}_{60}$ 과 동일한 제약에 직면하게 될 것이다.

$t+50$ 기 45세 연령층은  $S^{t+50}_{45}$ 와  $S^{t+50}_{60}$  사이의 제약 조건에 놓이는 46-59 연령층의 모든 사람들처럼 15년 뒤 보다 높은 사회보장세를 선호하게 된다. 비록  $t+50$  기에 31세부터 45세까지의 15명의 개인들이 15년 후 15년 전에 비해 높은 사회보장세를 선호할지라도 동기간 동안 15명의 높은 사회보장세를 선호하는 개인들이 사망하였기 때문에 높은 사회보장세를 선호하는 사람들의 순수한 증가는 없다. 이와 함께 낮은 사회보장세를 선호하는 인구의 증가와 감소가 동일한 비율로 변화하기 때문에 낮은 사회보장세를 선호하는 사람들 수의 감소도 없다. 이러한 과정이 균형 사회보장세율의 변화 없이 무한정 지속될 수 있다.



[그림 II-1-2] 성숙단계의 부과방식 연금제도

근로기간동안 납부한 사회보  
장세의 퇴직후 연간수익률



그러나 시간의 흐름과 상관없이 균형을 유지하고 있는 사회보장세율이 적정규모 이상의 공적연금제도 규모를 함축하고 있음에 주목하여야 한다. [그림 II-1-2]의  $T^{50}$ 점이  $E^{50}$ 점보다 낮은 무차별 곡선 상에 놓여있다는 것이 바로 적정 규모 이상의 공적연금제도가 운영되고 있다는 사실을 입증하고 있다. 이는 특정 개인이 20세에 도달하여 투표에 참가할 때 20세 시점에서의 모든 개인들이 자기의 일생동안 최적 사회보장세율로 10%를 선호하고 있음에도 15%의 사회보장세율이 감소하지 않기 때문에 발생하는 것이다.

지금까지의 분석을 통해 유도된 적정규모 이상의 공적연금제도가 시사

하는 바를 주의 깊게 해석할 필요가 있다. 이는  $t$ 년도 사회보장세율이 10%에서 15%로 인상됨으로써  $t$ 년도 생존하였던 사람들에게 부여되었던 초과수익이 그 이후의 모든 후세대 구성원들의 낮은 후생수준을 대가로 제공되었다는 사실을 함축하고 있기 때문이다. 그러나 경제성장의 대가로 후세대가  $t$ 기에 생존했던 세대보다 경제적으로 보다 풍족한 삶을 영위하는 경우 후세대가 부담하는 비용을 풍족한 세대가 가난한 세대를 도와주었다는 측면으로 이해하는 경우 세대 간의 평등성 문제는 어느 정도 희석될 수도 있다.

### 3) 중위투표자 모형의 시사점

지금까지 부과방식 속성으로 운영되는 공적연금제도를 도입초기단계와 성숙단계로 구분하여 중위투표자 모형을 이용하여 제도 전개과정을 분석하였다. 상기 분석이 시사하는 바는 기본적으로 「저부담·고급여」 속성을 내재하는 부과방식 속성의 공적연금제도는 제도도입 초기 적정수준 이상으로 확대되려는 유인이 매우 강할 것이라는 추론을 도출하고 있다. 즉, 경제 주체들이 「저부담·고급여」 속성을 이용할 수 있는 한 다수결 원칙을 중시하는 민주주의 사회에서는 보험료 부담대비 과다한 수준의 사회보장급여가 지급되는 경향이 매우 높을 것이라는 예측이 가능하다.

상기 모형이 예측하는 바를 현실세계에 접목시키는 경우 공적연금제도 도입 초기단계에서는 「저부담·고급여」 속성의 공적연금제도 도입 및 동속성이 유지되는 한 일정수준까지 공적연금제도 급여수준이 확대될 것이라는 유추가 가능하다. 반면, 성숙단계에서는 「저부담·고급여」 속성의 부재에 따른 더 이상의 제도 확대 유인이 사라짐에 따라 연금재정 불안정 문제 해결을 위한 사회보장세 또는 보험료의 추가적인 인상 및 기존 급여수준의 하향조정에 반대할 것이라는 추론이 가능하다. 이하에서는 국·내외 사례를 통해 이와같은 추론을 검증해 보도록 한다.

### 제3절 공적연금 부담 및 급여수준에 대한 여론조사 및 국민투표사례

#### 1) 미국 사회보장제도(OASDHI)의 경우

흔히 사회보장(Social Security)이라 불리는 미국의 노후보장제도는 노령·유족·장애연금 및 노인을 위한 의료보험(OASDHI: Old-Age, Survivors, Disability and Health Insurance)을 지칭한다. 동 제도는 근로자와 고용주가 납부하는 사회보장세를 재원으로 연방 정부에 의해서 운영되는 부과방식의 확정급여형(Defined Benefits) 공적연금제도이다. 미국의 사회보장제도는 현물급여의 경우 노령·유족연금(OASI: Old-Age and Survivors Insurance) 신탁계정과 장애연금(DI: Disability Insurance) 신탁계정으로 구분되며 상기 두 계정은 흔히 OASDI 계정으로 불린다. 의료보장(Medicare)은 병원 보험(HI: Hospital Insurance) 신탁계정과 보충적 의료보험(SMI: Supplementary Medical Insurance) 신탁계정으로 구분된다. 따라서 현행 미국의 사회보장제도는 총 4개의 신탁계정으로 구성되어 있다

1940년부터 급여가 시작된 미국의 사회보장제도는 2차 세계대전 이후의 베이비붐 세대가 본격적으로 은퇴하기 시작하는 2030년 경 재정불안정이 예상되고 있다. 이러한 연금재정 불안정 문제를 해결하기 위한 연금제도 개혁 필요성에 대한 최근의 여론조사들을 살펴보면 다음과 같다.

미국 사회보장제도 개혁에 관해 1998년 4월에 실시된 자그비 여론조사(Zogby poll) 결과의 핵심은 연금제도 개혁 필요성에 대해 청년층(young)과 장년층(old)의 견해가 상반된다는 것이다. 구체적으로 18- 29세 연령집단의 경우 37%만이 현 제도의 부분적인 수정을 통해 연금제도의 불안정 문제를 해결할 수 있다고 믿고 있는 반면, 65세 이상 연령집단의 경우 67%가

현 사회보장 체계 유지에 찬성하고 있다(Bowman, 1999).

한편, 사회보장제도의 연금재정 불안정 해소를 위한 사회보장제 인상에 대한 여론 조사로는 ‘99년 3월에 실시된 「여론 동향 및 폭스 뉴스(Opinions Dynamics and Fox News)」가 있다. 동 조사에서는 조사 대상자의 54%가 연금재정 불안정 해소를 위한 사회보장제 인상에 반대한 반면, 37%만이 사회보장제 인상을 찬성하고 있다.<sup>7)</sup>

이와 병행하여 사회보장제도의 장기적인 안정성 확보를 위한 연금급여 삭감에 대한 여론조사가 ‘99년 3월 「NBC 뉴스 및 월스트리트 저널(NBC News/Wall Street Journal)」에 의해 실시되었다. 동 조사에 따르면 조사 대상자의 74%가 급여 삭감에 반대한 반면, 22%만이 급여 삭감에 찬성하였다.

## 2) 뉴질랜드 국민노령연금제도(National Superannuation)의 경우

뉴질랜드에서 시행되고 있는 강제가입의 공적연금은 1898년의 노령연금법(Old Age Pensions Act)에 의해 도입되어 지금까지 시행되고 있는 오래된 제도이다. 우리나라를 비롯한 주요 선진국들은 근로세대에 연금보험료를 부과하여 생겨나는 재원을 노인 등의 퇴직자 세대에게 연금을 지급하는 사회보험방식을 채택하고 있다.

뉴질랜드의 경우에 있어 주목할 점은 뉴질랜드의 연금제도가 보험료 방

7) 미국 사회보장제도의 재정안정화를 위한 사회보장제 인상에 대한 여론조사가 사회보장제 인상에 대해 반대하는 결과로 나타나는 것을 주의 깊게 해석할 필요가 있다. 가입자 부담 기준(사용자 부담분 제외)으로 1937년 1%에 불과했던 사회보장세율(OASDHI)은 1950년 1.5%, 1960년 2.5%, 1970년 4.8%, 1980년 6.13%, 1990년 7.65%로 지속적으로 증가하였다(U.S. Social Security Administration, 1997). 미국의 경우 사회보장제도가 성숙단계(Mature phase)에 진입함에 따라 「저부담·고급여」 체계에서 파생하는 연금재정 불안정 문제가 현재 사회문제화되고 있으며, 이에 따라 사회보장제를 추가적으로 인상하는 경우에도 현재의 가입자가 퇴직하는 시점에서의 급여 수급 가능성이 불확실하기 때문에 발생하는 현상으로 이해하여야 할 것이다. 이는 사회보장제가 무한정 증가하지 않을 것이라는 본문의 분석과도 일치하는 것이다.

식이 아닌 조세 방식이라는 독특한 형태를 갖추고 있다는 사실이다. 뉴질랜드에서는 소득세 등 통상의 조세에 ‘퇴직세(retirement tax)’ 명목의 세율을 추가 부과·징수하여 여기서 확보된 재원을 연금급여로 충당하고 있다. 물론 조세 방식으로 연금재원을 마련하는 나라는 뉴질랜드 이외에도 다수 존재하며 대표적인 나라로 미국을 들 수 있다. 가령 미국의 경우 이미 언급한 것처럼 연금·의료 등 사회보장에 소요되는 재원을 사회보장세라는 명목으로 부과하고 있다. 그러나 미국의 사회보장세가 독립된 세목(ear-marked)으로 근로소득에만 과세되는 데 반해 뉴질랜드의 퇴직세는 거의 모든 소득에 대해 부가세 형태로 과세되고 있다는 점에서 커다란 차이가 있다.

뉴질랜드의 경우 1974년 당시의 노동당 정부가 조세방식에서 보험료방식으로 전환을 시도하였으나 이것이 화근이 되어 1975년 총선에서 패배한 경험이 있다. 조세방식에 의한 공적연금제도로부터 예상되는 재정압박 문제해결을 위해 1996년 발족한 국민당과 뉴질랜드 제1당의 연립정권은 공적연금제도의 민영화를 시도하였다. 강제적 퇴직저축방식의 신연금계획(RSS: registered savings fund)이라 불리는 연금개혁안의 주요내용은 기존의 조세방식을 전면 수정하여 강제적인 저축을 의무화하되 시장원리 및 자기책임원칙을 강화하는 것이었다. 즉, 「저부담·고급여」 속성을 내재한 기존 제도를 「적정부담·적정급여」에 충실한 제도로 전환하는 것이었다.

동 개혁안을 1997년 9월 26일 국민투표에 부친 결과 74.4%의 투표율(184만 명 참여)에 투표자의 92.4%가 현행 조세방식 제도로부터 퇴직저축 방식으로의 전환에 반대한 반면, 투표자의 7.6%만이 찬성하였다(小松 隆二, 1998). 뉴질랜드에서의 연금개혁안 부결은 여기서 그치지 않고 신연금 제도로의 개혁에 대한 불만 등으로 내각이 붕괴되어 정권마저 바뀌는 결과를 초래하였다(武田 眞理子, 1999).

## 제2장 초고령사회에서의 민주적인 연금개혁 가능성 검토: 중위투표자(Median Voter) 모형 중심으로

본 장에서는 이미 1장에서 논의되었던 중위투표자 모형을 인구고령화와 연계하여 검토하고자 한다. 이를 위해 중위투표자 모형을 간결하게 요약한 뒤, 우리나라의 인구 고령화 전망과 연계시켜 적절한 연금개혁 시점에 관한 시사점을 도출하고자 한다.

### 제1절 중위투표자 모형

1장에 기술된 것처럼 Browning(1973)은 부과방식 속성의 공적연금제도가 민주적인 사회에서 적정수준이상으로 확대될 수밖에 없는 운명에 처해 있음을 이미 오래 전에 예견하였다. 부과방식 속성의 공적연금제도를 민주적으로 운영할 경우 특정 국가에 청년세대, 중년세대, 장년세대의 인구 구성이 동일할 경우 퇴직시점에 도달한 장년세대와 퇴직시점까지의 기간이 상대적으로 짧은 중년세대가 ‘저부담·고급여’속성의 연금제도가 지속 또는 확대되는 것을 선호함에 따라 설사 청년세대가 이같은 공적연금제도를 반대할지라도 기존제도가 유지 또는 확대될 수밖에 없다는 결론을 유도한 것이다. 이하에서는 인구고령화로 인해 이같은 현상이 더욱 심화될 것이라는 문제 인식 하에 유럽국가의 경우에 있어 민주적 의사 결정에 의한 연금개혁 가능성을 중위투표자 모형을 통해 검토해 보도록 한다.

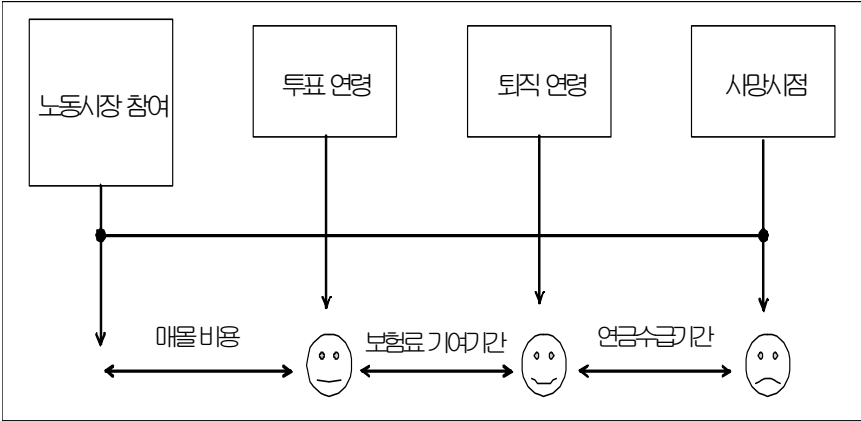
## 1) 중위투표자(Median Voter) 모형 개요

인구 고령화가 진전됨에 따라 특정형태의 공적연금제도에 대한 의사결정과정에서 중위투표자 모형이 중요한 시사점을 제공하는 이유는 다음과 같은 논거에 기인한다. 통상 ‘저부담·고급여’형태로 운영되는 공적연금제도의 경우 미래세대의 부담과 상관없이 투표자 자신 즉 퇴직 후에 자기가 사망할 시점까지 안정적으로 연금급여가 지급된다는 확신이 있으면 현행 제도가 계속 유지되기를 원한다는 가정 하에 의사결정이 이루어질 것이라는 논리에 기반하고 있다. 부연하면 ‘저부담·고급여’제도로 인해 후세대의 부담이 아무리 높아지더라도 자신의 연금급여 지급이 보장된다면 이같은 제도의 유지를 강력하게 선호한다는 이론적 근거에 기반하고 있다.

저출산 및 저성장으로 인해 부과방식 연금제도의 수익률이 장기적인 관점에서 하락할 것으로 예상될 경우 낮은 수익률을 적용받게 될 청년층은 ‘저부담·고급여’속성 공적연금제도의 축소 또는 폐지를 선호할 것이다. 왜냐하면 다른 사적인 금융상품에 가입할 경우 공적인 연금제도를 통해 예상되는 수익률보다 높은 수익률을 예상할 수 있기 때문이다. 반면에 이미 연금수급 시점에 도달한 연령층과 상당기간 연금 보험료를 납부하여 보험료를 납부한 기간이 퇴직시점까지의 잔여기간을 초과하는 중장년층의 경우 기존의 ‘저부담·고급여’제도를 유지할 경우 상대적으로 높은 수익률, 환언하면 기여대비 높은 연금액을 지급받을 수 있어 현행제도 유지 또는 부과방식 속성을 강화하는 연금제도를 선호한다는 것이다.

특정 국가에 적절한 연금제도를 민주적으로 결정함에 있어 인구고령화와 관련하여 중위투표자 모형이 시사하는 중요한 대목은, 인구고령화가 급속하게 진행될수록 전체 인구 중에서 중위투표자의 연령이 상향조정됨으로써 오히려 과거에 비해 부과방식 속성의 공적연금제도가 확대되는 방향으로 의사결정이 이루어질 수 있다는 것이다.

[그림 II-2-1] 중위 투표자 모형 개요



자료: Galasso and Profeta, "Lessons for an ageing society: The Political sustainability of social security systems, CRR working Paper, 2004.

〈표 II-2-1〉 인구고령화가 수익률과 중위 투표자 연령에 미치는  
이중효과

해당 국가	공적연금제도의 기대수익률		중위투표자 연령	
	2000	2050	2000	2050
프랑스	2.7%	1.3%	43	53
독일	3.6%	2.2%	46	55
이태리	2.6%	1.3%	44	57
스페인	4.0%	1.4%	44	57
영국	3.1%	0.7%	45	53
미국	3.3%	2.2%	47	53

자료: Galasso and Profeta(2004), 전제서.

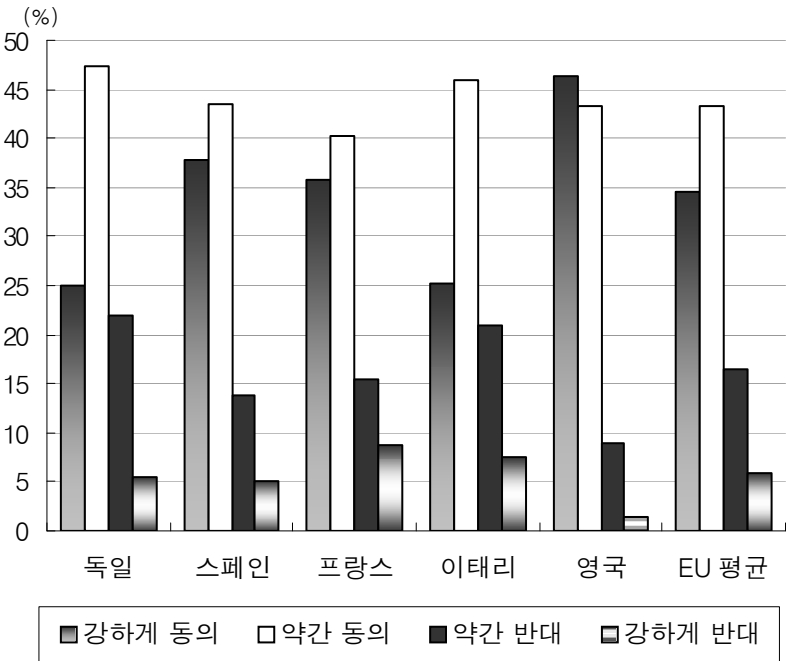


## 2) 국가별 중위투표자(Median Voter) 모형 적용사례

중위 투표자 모형이 부과방식 속성의 공적연금제도를 분석함에 있어 유용하게 활용될 수 있는 이유는, 인구 고령화가 급속하게 진행됨에 따라 ‘저부담·고급여’속성의 공적연금제도를 오히려 ‘적정부담·적정급여’제도로 시급하게 전환하여야 함에도 불구하고 이와는 정반대 방향으로 제도가 확대되는 현상을 설명해 줄 수 있기 때문이다. 다수결을 중요시하는 민주사회에서 국민들의 표심에 의존하는 정치인들은 이같은 표심의 흐름에 좌우될 수밖에 없다. 이러한 상황에서 의사결정을 좌우할 중위투표자의 연령이 급속하게 높아지기 전에 연금개혁을 실행에 옮기지 못할 경우 해당 국가의 공적연금제도가 파국에 달하기 전까지 민주적인 의사결정을 통해 ‘적정부담·적정급여’제도로 전환하는 것이 사실상 불가능하다는 예측을 제공한다.

[그림 II-2-2]는 유럽연합 15개 회원국 국민들에 대한 인터뷰 결과 설사 세금 또는 보험료를 대폭 인상하더라도 기존의 연금급여가 삭감되는 것을 원하지 않는다는 의견이 압도적임을 보여주고 있다. 이같은 인터뷰 결과는 초고령사회에서 부과방식 공적연금제도를 유지하기 위한 보험료 또는 세금이 상당한 수준으로 인상될지라도 개의치 않겠다는 의사표현으로 해석될 수 있을 것이다. 연금형태를 투표를 통해 민주적으로 해결함에 있어 고령인구 급증이 야기할 또 다른 문제점으로는 노인인구의 투표참여율이 청년층에 비해 앞도적으로 높다는 점이다. 미국의 경우 60대의 투표율이 20대 투표율의 2배에 달하는 반면, 프랑스에서는 60대 투표율이 50% 높은 것으로 나타나고 있어 이같은 사실을 뒷받침하고 있다(Galasso and Prota, 2004).

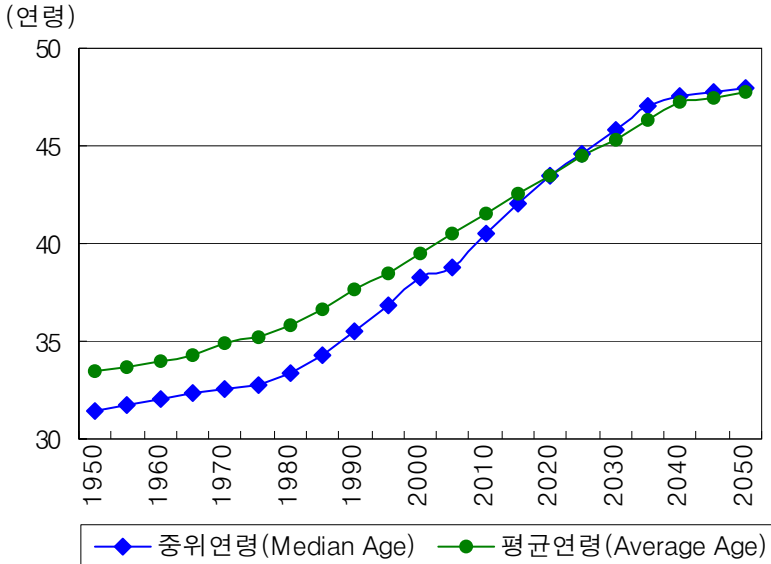
[그림 II-2-2] 15개 EU 회원국민의 공적연금제도에 대한 입장



주: ‘저부담-고급여’제도 유지를 위해 대폭적인 세금 또는 보험료 인상에 대한 인터뷰 자료

자료: Galasso and Profeta(2004), 전제서.

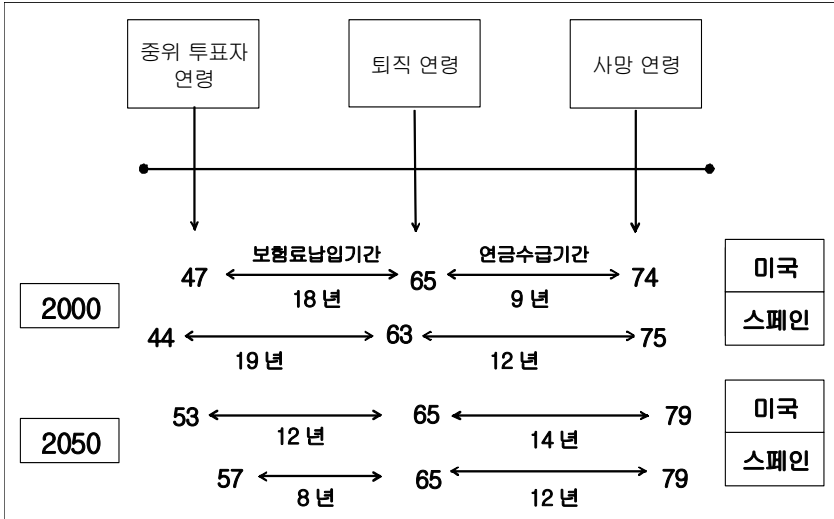
[그림 II-2-3] 유럽연합의 중위연령과 평균연령의 변화 추이



자료: Commission of The European Communities(2005), 전제서.

지금까지 논의된 급속한 인구고령화가 연금제도에 관한 민주적 의사결정에 미치는 영향에 대해 미국과 스페인의 경우를 살펴보도록 한다. 미국의 경우 퇴직시점 대비 중위투표자의 보험료 납입기간이 2000년 18년에서 2050년 12년으로 6년 단축될 것으로 예상되는 반면, 스페인은 11년이 단축될 것으로 전망된다. 중위투표자 모형을 통해 초고령 사회에서 ‘저부담·고급여’제도의 확대 가능성을 분석하면 미국에 비해 급속한 인구고령화가 예상되는 스페인이 미국보다 훨씬 확대될 가능성이 높음을 알 수 있다. 왜냐하면 중위투표자 기준으로 퇴직시점까지의 보험료 납입기간이 감소할수록 관대한 연금제도 유지에 대한 유혹이 강할 것이기 때문이다. 이러한 분석결과는 전 세계에서 가장 빠른 속도로 인구고령화가 진행되고 있는 우리에게 시사하는 바가 매우 크다 할 것이다.

[그림 II-2-4] 인구고령화에 따른 미국과 스페인의 중위투표자 연령 변화추이



자료: Galasso and Profeta(2004), 전제서.

## 제2절 중위투표자 모형과 우리나라의 공적연금 개혁 전망

앞서 논의된 중위투표자 모형을 원용할 경우 세계에서 가장 빠른 속도로 인구고령화와 연금제도가 성숙단계로 진입하는 우리나라의 경우 그 어느 나라보다도 연금개혁이 절박할 것이라는 유추가 가능하다. 이하에서는 우리나라 국민연금 개혁이 시급한 이유를 보다 구체적으로 검토해 보도록 한다.

### 1) 급격한 평균수명 연장

공무원연금제도가 도입되었던 1960년대 초반 우리나라 국민의 평균수명

은 50대 후반에 불과하였다. 40여년 만에 20년, 국민연금이 도입된 '80년대 후반기준으로는 20년이 채 못 되는 기간 동안 10세 안팎으로 평균수명이 연장됨에 따라 제도도입 당시와는 비교하기 어려울 정도의 재정 불안정 요인이 발생한 것이다. 세계 최초로 공적연금제도를 도입한 독일의 연금 수급개시연령이 60세였던 반면, 당시 독일 국민들의 평균수명이 40세였으며 60세까지 생존한 국민들의 평균기대여명이 5년에 불과하였다는 사실을 되새겨볼 필요가 있다. 평균적으로 퇴직 후 약 5년 동안 연금을 수급하리라는 가정 하에 도입된 연금제도가 의학기술의 발달 등으로 인해 20년 가까이 연금수급기간이 연장된 상황에서도 과거와 동일한 제도를 고집한다는 것 자체가 어불성설이 될 수밖에 없기 때문이다.

[그림 II-2-5] 우리나라의 평균수명 증가추이



자료: 통계청

## 2) 연금제도 성숙에 기인한 공적연금 미적립 부채 급증

연금가입자에게 부여된 연금수급권대비 부족한 연금적립금으로 정의되는 미적립부채(Implicit pension liability)는 ‘저부담·고급여’ 연금제도가 성숙단계로 진입함에 따라 급격하게 증가하는 경향이 있다. 왜냐하면 2003년 국민연금 재정계산결과에 따르면 현행 국민연금제도를 민간보험의 경우에서와 같이 완전적립방식으로 운영한다는 가정 하에서의 적립방식 보험료는 24.98%로 시산된 반면 국민연금 보험료는 9%에 불과하기 때문이다.

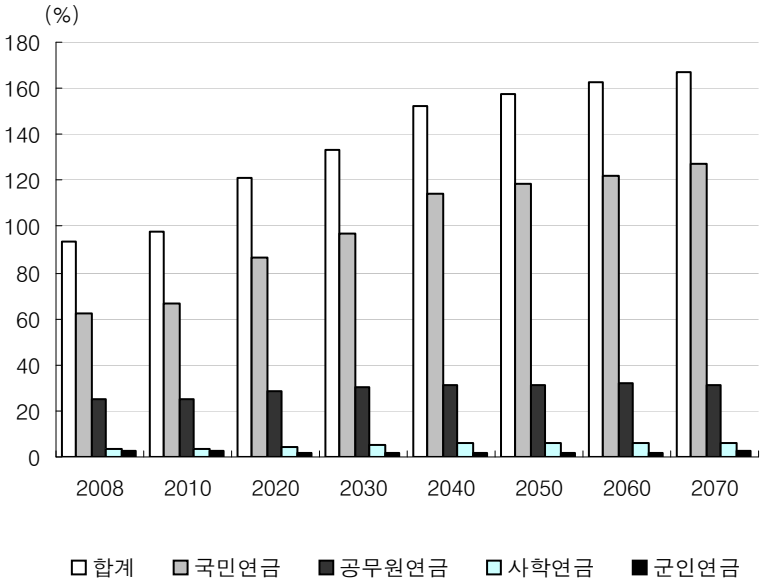
세계은행 연금추계모형인 Prost를 이용하여 한국보건사회연구원에서 우리나라 공적연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금)의 미적립부채를 산정한 결과는 다음과 같다. GDP 대비 총부채 기준으로 2008년의 미적립부채가 93.2%에 달하고 있으나, 적절한 재정안정화 조치를 취하지 않을 경우 2020년 120.9%, 2040년 152.6%로 급증할 것으로 전망되고 있다. 국민연금의 경우 2008년 GDP 대비 62.4%인 미적립부채가 지속적으로 증가하여 2050년 118.7%, 2070년 126.9%에 달할 것으로 전망되고 있다. 민간부문에 적용되는 미적립부채의 개념을 100% 공적연금제도에 원용하여 국민연금제도의 재정불안정 문제에 결부시키는 것에 대해 문제 제기를 할 수도 있을 것이나, 국가의 연금제도운영 능력 차원에서 GDP 대비 100%를 초과하는 미적립부채의 존재는 향후 연금정책 나아가 재정정책 운용에 있어 상당한 제약요인으로 작용할 수밖에 없다. 국민연금을 포함한 공적연금의 미적립부채를 하루라도 빨리 적정규모로 축소시킬 필요가 있다는 측면에서 재정안정화 방안 마련이 시급하다.

〈표 II-2-2〉 GDP 대비 공적연금 미적립 총부채 전망  
(단위: %)

연도	2008	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
국민연금	62.4	66.4	86.3	96.7	113.8	118.7	122.1	126.9
공무원연금	24.9	25.3	28.6	30.3	31.4	31.2	32.4	31.4
사학연금	3.5	3.7	4.6	5.2	5.7	5.8	6.0	6.1
군인연금	2.4	2.2	1.5	1.5	1.7	1.9	2.1	2.2
합계	93.2	97.6	120.9	133.7	152.6	157.5	162.6	166.6

자료: 저자 계산

[그림 II-2-6] GDP 대비 공적연금 미적립 총부채 전망



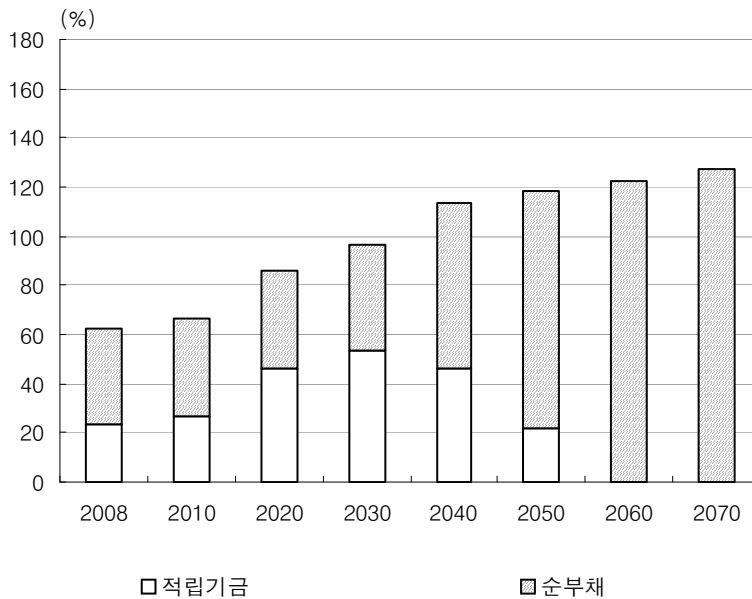
〈표 II-2-3〉 GDP 대비 국민연금 미적립 총부채 전망

(단위: %)

연도	2008	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
순부채 ①	39.0	39.3	40.3	43.4	67.2	96.6	122.1	126.9
적립기금 ②	23.4	27.1	46.0	53.3	46.6	22.1	0.0	0.0
총부채 ①+②	62.4	66.4	86.3	96.7	113.8	118.7	122.1	126.9

자료: 저자 계산

[그림 II-2-7] GDP 대비 국민연금 미적립 총부채 전망





### 3) 인구고령화에 따른 중위투표 연령의 급격한 상승

전 세계에서 가장 빠른 속도로 인구고령화가 진행되고 있는 우리나라의 경우 중위투표 연령역시 전 세계에서 가장 빠른 속도로 가장 높은 수준에 도달할 것으로 전망되고 있다. 우리나라의 중위투표연령은 2007년 43세에서 2020년 48세, 2040년 59세, 2070년 63세에 달할 것으로 예측되고 있어 전 세계에서 가장 빠른 속도로 가장 높은 수준에 달할 것으로 전망된다. 이같은 사실은 ‘저부담·고급여’ 속성의 연금제도를 초고령사회까지 유지할 경우, 더 극단적으로는 100% 부과방식의 연금제도를 도입할 경우 사실상 국민연금제도가 파국에 도달하기 전까지는 민주적인 방식에 의한 연금개혁이 사실상 어려울 것이라는 매우 우울한 전망을 시사한다.

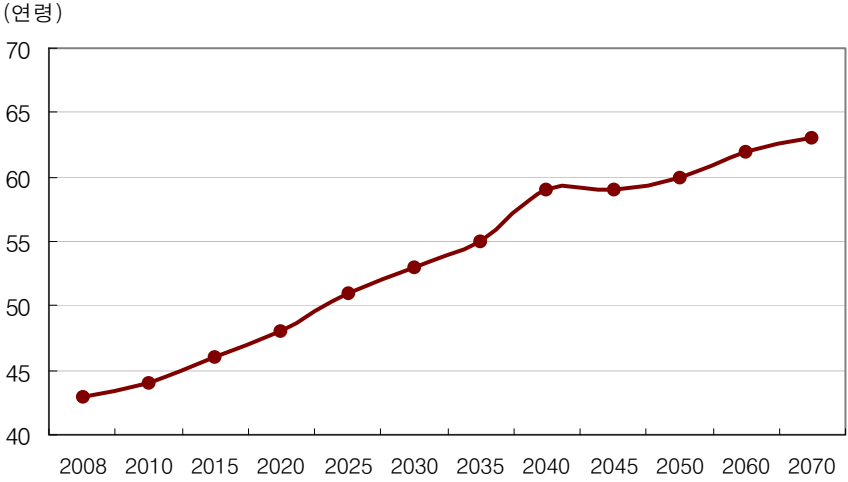
노인들의 결속력과 높은 투표율을 고려할 때 민주적인 절차에 따라 ‘저부담·고급여’ 속성의 연금제도를 개혁할 수 있는 시간이 얼마 남아있지 않음을 알 수 있다. 국민연금 개혁과 관련된 쟁점사항을 탈정치화함으로써 하루라도 빨리 ‘적정부담·적정급여’체제로 전환할 필요가 절실함을 급격한 중위투표 연령증가 추이를 통해 알 수 있는 것이다.

〈표 II-2-4〉 우리나라의 중위투표 연령 증가추이

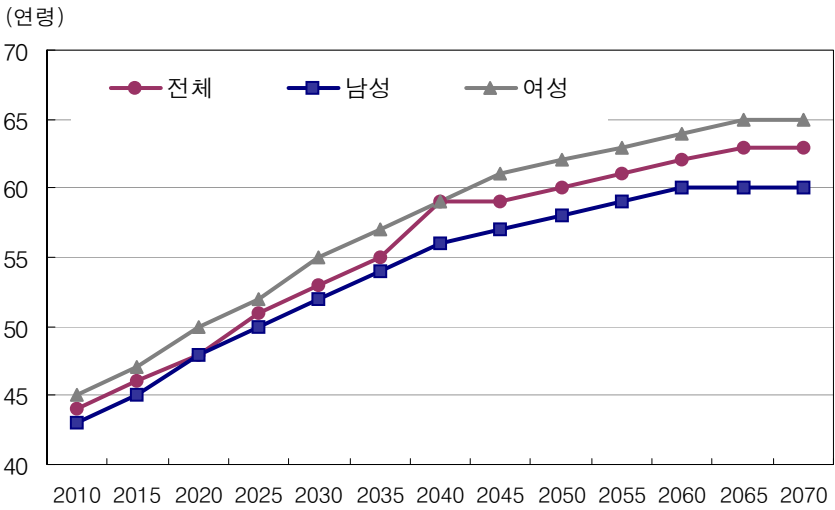
연도	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
중위투표연령(세)	44	48	53	59	60	62	63

주: 현행 최소투표연령 20세를 기준으로 산정한 수치임.  
자료: 저자 계산

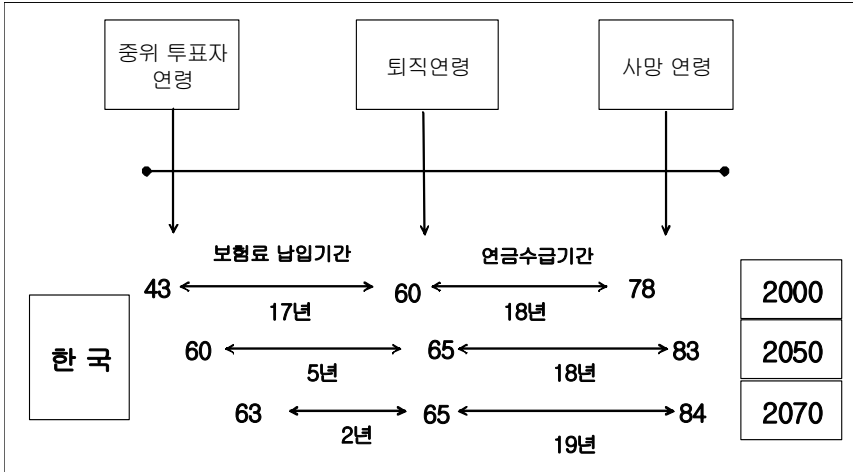
[그림 II-2-8] 우리나라 중위투표자 연령 증가추이



[그림 II-2-9] 우리나라 중위투표자 연령(성별) 증가추이



[그림 II-2-10] 인구고령화에 기인한 우리나라 중위투표자 연령증가 추이



자료: 저자 계산

중위투표자 연령변화와 함께 인구 고령화와 관련된 중요한 논점으로 연령별 상이한 투표 참여율을 들 수 있다. 우리나라의 경우 이미 40대 이상 장년층 유권자가 급증하고 있다(월간중앙, 2007. 2). 40대 이상 유권자 비율이 51.7%(2002년 16대 대선)에서 54.4%(2006년 5. 31. 지방선거)로 급증하였다. 이처럼 50대 유권자 증가율이 가장 높은 것은 베이비붐 초기세대가 50대에 접어들었기 때문이다. 향후 평균수명 증가, 급속한 고령화로 인해 60대 이상 노년층이 전체 유권자에서 차지하는 비중이 계속 커질 수밖에 없는 구조를 형성하고 있다.

특히 ‘청저장고’(靑低長高=청년층은 낮고 장년층이 높음) 형태를 띠는 투표율을 감안할 경우 향후 40대 이상 장년층의 정치적 영향력은 더욱 커질 것으로 예상되고 있다. 구체적으로 16대 대선 투표율을 살펴보면 20대가 56.5%, 30대 67.4%, 40대 이상의 장년층이 70~80%대에 달하고 있어,

전체 인구에서 노인인구의 높아지는 비율과 함께 고려할 경우 시간이 경과할수록 기득권을 침해하는 연금개혁이 어려워질 것이라는 점이 명백해지고 있다.

〈표 II-2-5〉 연령대별 유권자 및 투표율

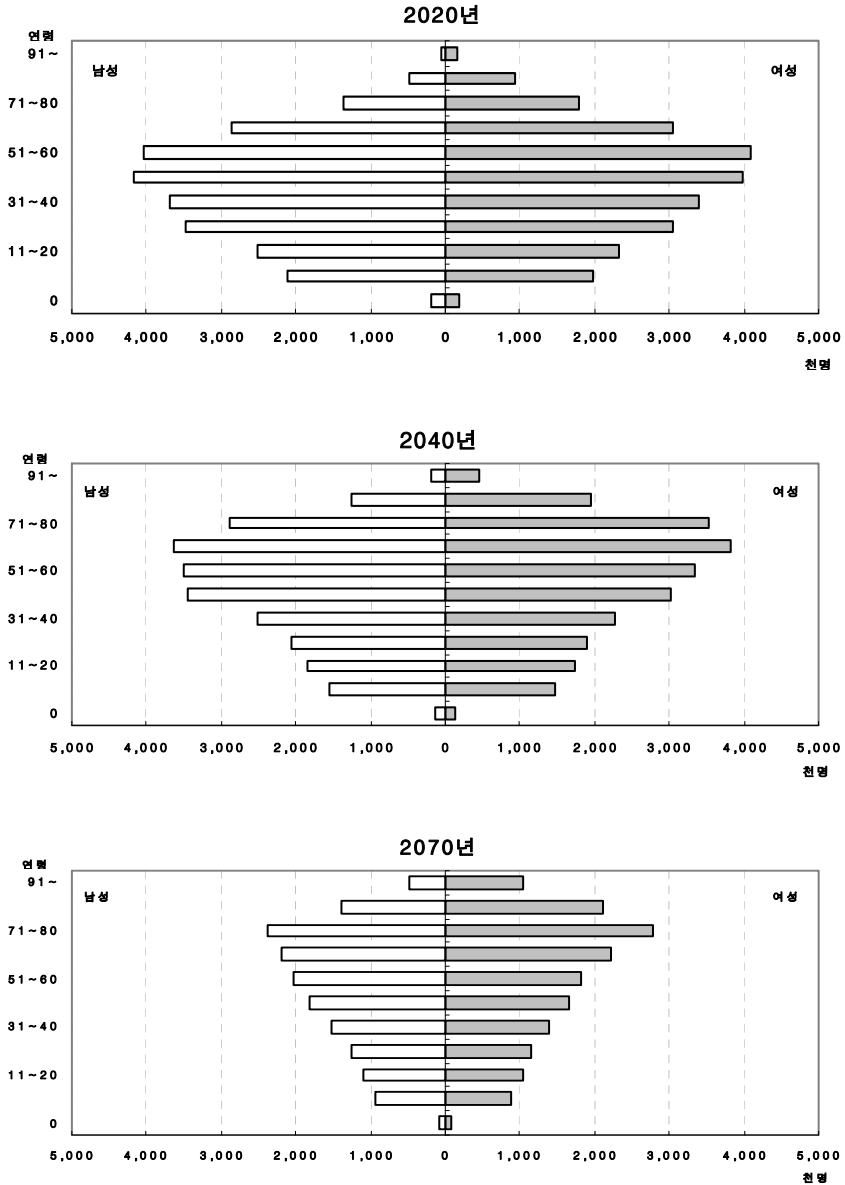
(단위: 만명, ( )안은 비중, %)

		계	20대	30대	40대	50대	60대 이상
2002년 12월 19일 16대 대통령 선거	유권자	3,499.20 (100)	810.7 (23.2)	879.1 (25.1)	784.5 (22.4)	452.7 (12.9)	572.2 (16.4)
	투표율 (%)	평균 70.8	56.5	67.4	76.3	83.7	78.7
	투표자	2,478.50 (100)	458.4 (18.5)	592.6 (23.9)	598.6 (24.1)	378.7 (15.3)	450.3 (18.2)
2006년 05월 31일 지방선거	유권자	3,706.40 (100)	19세 61.7 (1.7)	875.5 (23.6)	838.3 (22.6)	540 (14.6)	638.2 (17.2)
			20대 752.7 (20.3)				

연령별 인구구조의 변화에서 오는 문제점 외에도 연금개혁에 대한 이해관계자들의 반발이 이미 가시화되고 있다. 더내고 덜받는 방향으로 연금개혁을 추진했던 보건복지부 장관이 국민의 복지를 책임지는 보건복지부장관으로서의 자격을 상실하였다는 맥락에서 국민의 이름으로 불신임장<sup>8)</sup>을 제출하였기 때문이다. 이러한 정치적 압력 하에서 표를 의식하는 정치권이 미래를 생각하며 연금개혁을 단행하는 것은 매우 어려울 수밖에 없을 것이다.

8) 2007년 2월 23일 시민사회단체에서 제출한 ‘국민불신임장’ 참조

[참고자료] 우리나라 장래인구추계



## 제3장 우리나라의 공적소득보장제도 발전방향: 국민연금과 기초노령연금의 관계설정 중심으로

본 장에서는 공적소득보장의 국제적 동향을 검토한 뒤, 1장과 2장의 분석을 바탕으로 초고령사회에서 재정적·정치적으로 지속 가능한 공적연금제도 발전방향을 제시하고자 한다.

### 제1절 문제 제기

지난 수년간 우리나라의 일반 국민대상 공적소득보장제도는 국민연금제도의 미성숙에 기인한 현 노령층의 연금사각지대 문제, 보험료 납입자에 계만 연금을 지급하는 사회보험방식에 따른 다수의 보험료 미납자로 인해 발생할 잠재적 연금사각지대문제에 대한 우려로 인해 적절한 해결방안 마련에 대한 사회적 압력이 매우 거세게 제기되었다.

특히 세계에서 가장 빠른 속도로 인구고령화가 진행되는 상황에서 연금 재정 안정과 연금 사각지대해소라는 두 마리 토끼를 잡기위한 노력 끝에 2007년 국민연금법 개정을 통해 국민연금재정안정화 조치와 기초노령연금 제도가 도입되기에 이르렀다. 수년간의 논란 끝에 어렵게 통과된 국민연금 재정안정화 조치는 당초안과 달리 보험료가 인상되지 않아 장기적인 관점에서 불안정한 재정안정화 방안으로 평가되고 있다. 어렵게 마련한 재정안정화 조치에도 불구하고 연금 급여수준만 삭감되고 보험료가 인상되지 않아 2060년경에 기금이 소진될 것으로 전망되고 있기 때문이다(제2차 국민연금재정계산 결과 참조).

한편 65세 이상 전 국민대상의 보편적인 기초연금(조세방식으로 운영)을 도입하는 대신 이에 대한 타협안으로 도입된 기초노령연금은 아직까지도 제도의 기본적인 성격이 모호한 상황이다. 이는 노인대상의 선별적인 공공부조제도인지 아니면 보편적인 노후소득보장제도인지에 대한 방향이 설정되지 않은 상황에서 정치권에서 타협의 산물로 기초노령연금제도가 도입되었기 때문이다.

이에 따라 본인의 기여를 바탕으로 연금급여가 지급되는 사회보험 방식의 국민연금과 제도성격이 모호한 기초노령연금제도의 효과적인 관계설정 에 대한 청사진이 결여되어 있는 실정이다. 2007년 입법화되어 2008년부터 도입된 기초노령연금은 조세로 재원을 조달하되 제도 도입 첫해인 2008년에는 수급자가 60%이나, 2009년부터는 70%까지 확대될 예정이다.

이처럼 노인인구 상당수를 기초노령연금 수급자로 포괄하고 있음에도, 연금액이 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 5%(1인 기준, 선정기준 충족 시 부부에게 추가연금 지급)에 불과하여 장기적인 관점에서 노후소득보장 제도로서의 역할과 효과성에 의문이 제기되고 있다. 여기에 덧붙여 조세로 재원을 조달하는 기초노령연금제도가 도입되었음에도 불구하고 국민연금은 여전히 높은 소득재분배 기능(소득재분배 비율이 50%를 차지)을 내포하고 있어 공적소득보장제도에서의 적정 소득재분배에 대한 논란도 끊이지 않고 있다. 이에 따라 국민연금 급여산식에서의 A값과 B값의 비중 조절 또는 분리여부, 국민연금과 기초노령연금의 관계설정이 중요한 정책 과제로 대두되고 있다.

이와 함께 저소득층 중심으로 국민기초생활보장제도(노후소득보장의 경우 저소득노인대상)가 운영되고 있어 종합적이고 통일된 관점에서 공적소득보장 제도를 재구축할 필요성이 제기되고 있다. 이러한 문제의식 하에 본 연구에서는 2007년 7월 연금제도 개혁이후의 국민연금 현황(재정안정화 및 사각지대 해소차원)을 분석한 뒤 제도 개편대안별 기대효과를 분석

하고자 한다. 특히 선별적인 제도와 보편적인 제도 적용의 기초(노령)연금 대안들을 두루 살펴봄으로써 우리에게 적합한 공적노후소득보장제도 개편 방향을 모색해보고자 한다.

## 제2절 공적소득보장의 국제적 추세: Social pension에 대한 평가 중심으로

국민연금 개혁방향에 대한 지난 3년간의 논쟁을 거쳐 기초노령연금제도를 도입함으로써 현 노령계층의 사각지대 해소방향에 대해서는 어느 정도 공감대가 형성되었으나, 잠재적 사각지대에 대한 해소방안에 대해서는 아직까지 상당한 시각차이가 존재하고 있다. 차제에 이미 도입된 기초노령연금제도를 보편적인 기초연금으로 전환시키자는 주장과 국민연금제도가 성숙단계에 진입하기 이전에는 (수급 대상자 선정 폭에 있어서) 관대한 공공부조형 노령연금제도로, 국민연금제도가 성숙단계에 진입한 이후부터는 선별적(Targeted)인 사회수당형의 저소득 노인대상제도로 전환시키자는 주장이 팽팽하게 대립하고 있기 때문이다. 이러한 상황에서 전 세계적으로 연금 사각지대 해소차원에서 주목받고 있는 사회수당형 연금제도(Social pension)의 논의 배경을 정리해보도록 한다.

전 세계 대부분 개발도상 국가들의 경우 본인의 기여에 입각하여 연금을 지급하는 사회보험방식의 공적연금제도를 도입한 후 수 십년이 지났음에도 연금제도 적용의 사각지대가 광범위하게 발생함에 따라 노인 빈곤문제 해결차원에서 가입자 본인의 기여여부와 상관없이 연금을 지급하는 사회수당형 연금제도 도입에 많은 관심을 보이고 있다. 이러한 정책수요에 대응하기 위해 세계은행, OECD 등의 국제기구 역시 최근 들어 사회수당형 기초연금제도에 많은 관심을 보이고 있다.



본 절에서는 우리나라의 경우 국민연금 개혁방향에 대한 지난 3년간의 논쟁을 거쳐 현 노령계층의 사각지대 해소방향에 대해서는 어느 정도 공감대를 형성하였으나, 잠재적 사각지대 해소방안에 대해서는 아직까지 상당한 시각차이가 존재하고 있다는 점을 감안하여 사각지대 해소차원에서 주목받고 있는 사회수당형 연금제도에 대한 성격 규명을 시도하고자 한다. 특히 국가별로 사회수당형 연금제도를 도입한 배경, 이 제도를 도입한 국가들의 노후소득보장 관점에서의 제반 여건, 동 제도에 대한 국제기구들의 평가 중심으로 정리할 것이다.

#### 1. 사회수당형 연금(Social Pension)에 관한 국제기구의 입장

##### 가. OECD(2006)

연금제도적용의 사각지대 해소와 관련하여 최근 OECD는 본인의 기여 내력과 급여수급조건을 연계하지 않은 사회수당형 연금제도를 언급하고 있다. OECD(2006)는 사회수당형 연금을 기초연금, 선별적인(Targeted) 연금제도, 최저소득비례연금(Minimum earnings-related pension), 공공부조(Social Assistance)형 연금제도로 분류하고 있다.

〈표 II-3-1〉 OECD 회원국의 사회수당형 연금 운영 현황

유형	해당 국가
기초연금	캐나다, 일본, 영국 등 11개국
선별적 연금제도	총 18개 회원국에서 도입·운영 · 자산조사형(호주, 캐나다, 영국) · 소득조사형(아이슬란드) · 연금조사형(핀란드, 스웨덴)
최저소득비례연금	프랑스, 스페인 등 13개국
공공부조형 연금제도	독일

자료: Mark Pearson, "Pension policy in OECD countries", in Policy Forum on Low Fertility and Ageing Society Facing the Future: Policy Challenges in the Ageing Era, September 2006.

한국의 노후소득보장문제와 관련하여 OECD는 정부에서 준비 중인 국민연금개혁안이 실행에 옮겨질 경우 상당한 수준의 급여삭감이 이루어질 것으로 평가한 반면, 노후대비 목적의 자발적인 저축이 충분하지 않은 상황에서 국민연금제도의 적용율(coverage/density)이 낮다는 점을 우려하였다. 이러한 문제 해결을 위해 한국적 특성에 부합될 수 있는 적절한 유형의 사회수당형 연금제도 도입 필요성을 언급하고 있다.

〈표 II-3-2〉 OECD가 분류한 사회수당형 연금제도의 특성

	빈곤유형	저축에 대한 유인	지출비용
자산조사대상 연금	잔여적	낮음	낮음
기초연금	일반적	양호	높음

자료: Mark Pearson(2006) 전거서 재정리

특히 OECD 회원국 중 가장 빠른 속도로 고령화가 진전되고 있는 한국의 현실에 대해 다음과 같이 기술하고 있다(Mark Pearson, 2006). “한국의 경우 현재 국민연금지출 비중이 낮고 개혁에 대한 준비가 효과적으로 진행되고 있다는 측면에서 여타 OECD 회원국과 비교시 고령사회 대비차원에서 매우 긍정적인 것으로 평가할 수 있다. 고령화에 대한 구체적인 대처방안으로 연금급여 삭감, 고령근로 장려, 사적연금을 활성화시킬 필요가 있다. 한편 사회보험방식 현행 국민연금제도의 사각지대 문제를 해소하기 위해서는 적절한 유형의 사회수당형 연금제도가 필요하다”는 것으로 결론 맺고 있다.

결국 OECD는 한국적 특수성에 반영한 바람직한 노후소득보장체계 구축과 관련된 구체적인 제도 설계에 대해서는 외국의 제도 운영사례 및 개혁방향을 참고하여 우리 자신이 결정하도록 공을 넘기고 있는 것이다.

#### 나. 세계은행(The World Bank, 2006)

세계은행(The World Bank)은 개발도상 국가들의 경우 본인의 기여에 입각하여 연금급여를 지급하는 공적연금제도의 제도 적용율이 제도 도입이 후 수십 년이 경과한 지금에서도 매우 낮은 상태로 유지됨에 따라 이를 해결할 대안으로 사회 수당형연금에 대해 관심을 보이고 있다.<sup>9)</sup> 상당수 연금 연구자들이 연금 사각지대 해소차원에서 사회수당형 연금을 정책대안으로 제기하고 있는 상황에서, 최근 여러 국가들이 사회수당형 연금제도를 이미 도입하였거나 도입 여부를 심각하게 고려하고 있음에도 사회수당형 연금제도에 대한 명확한 개념정립이 이루어지지 않고 있다는 점에

---

9) Robert Palacios and Oleksiy Sluchynsky, “The role of social pension”, Power Point Version, The World Bank, 2006(April). Robert Palacios and Oleksiy Sluchynsky, “Social Pensions Part I: Their Role in the Overall Pension System”, SP Discussion Paper No. 0601, 2006.

착안하여 세계은행이 이에 대한 연구를 시작한 것이다. 특히 사회수당형 연금의 경우 어느 시점에 어떤 유형의 국가에 도입하여야 할 것인가에 대해 세계은행조차도 명확한 가이드라인을 확보하지 못하고 있는 것에 대한 반성차원에서 관련 연구를 시작하였다. 이하에서는 사회수당형 연금과 관련하여 아직 초기단계에 머물고 있는 세계은행의 연구결과를 요약함으로써 우리나라에 적절한 제도의 도입여부, 도입방식 등에 관한 시사점을 도출해 보도록 한다.

## 1) 사회수당형 연금에 대한 정의관련

세계은행은 본인의 기여이력과 상관없이 노인에게 다양한 형태로 지급되는 현금이전제도를 사회수당형 연금으로 통칭하고 있다. 이같은 성격규명에도 불구하고 제도 적용대상에서의 상이함으로 인해 소득보장과 관련하여 한정된 정보만을 제공할 수밖에 없다는 한계도 인정하고 있다.

급여수준과 적용범위 차원에서 다양한 형태의 사회수당형 연금제도가 상정될 수 있는 반면, 실제 제도운영에 있어서는 사회수당형 연금제도가 해당 국가에서 보충적인 제도(supplementary)로 운영되는가 아니면 핵심제도(core)로 운영되는가에 따라 명확한 차이가 발생할 수 있기 때문이다.

## 2) 핵심제도 대 보충적 제도(Core vs Supplementary Social Pensions)

세계은행은 특정국가에서 운영하고 있는 사회수당형 연금제도가 핵심제도인가 아니면 보충적 제도인가를 구분하기 위해, 65세 이상 인구대비 연금 수급자 비율을 일인당 소득 대비 연금액 수준으로 곱한 지표를 사용하고 있다. 이같은 분류기준에 따라 남아공(27·8%선), 나미비아(20%선), 브라질(17%), 볼리비아(12.5%) 등은 핵심형(Core)의 사회수당형 연금제도를

운영하는 것으로 파악되고 있다.

반면에 이집트와 네팔(4% 안팎), 코스타리카·콜롬비아·칠레(2.5% 안팎), 방글라데시·인디아·우루과이(1% 이상), 러시아(1%선), 아르헨티나·에스토니아·알제리·도미니카 공화국(1% 미만)의 경우 보충적(Supplementary) 제도로써 사회수당형 연금제도를 운영하는 것으로 평가되고 있다.

〈표 II-3-3〉 주요 개발도상국의 사회수당형 연금제도 운영현황

	해당연도	65세 이상인구 대비 수급자 비율	1인당 소득대비 급여수준(%)	수급연령 (M/F)	수급대상 선별 정도 <sup>주)</sup>
알제리	1998	6%	3%	-	-
아르헨티나	2000	1%	22%	70	98%
칠레	2001	15%	12%	65	85%
콜롬비아	1998	5%	40%	65	95%
코스타리카	2000	22%	10%	65	78%
이집트	2004	18%	13%	65	82%
에스토니아	2003	2%	12%	63	99%
인디아	1999	14%	10%	65	86%
러시아	2004	9%	7%	65/60	93%
남아공	2003	86%	32%	65/60	32%
터키	2005	21%	10%	65	79%
우루과이	2001	4%	24%	70	94%

주: 수급대상 선별정도(Targeting) 측정수단은 (1-수급 가능연령 인구의 적용율)임. 추정 적용율이 100%를 초과할 경우 선별정도가 0으로 표시됨.

자료: Palacios and Sluchynsky(2006)

〈표 II-3-4〉 보편적인 사회수당형 연금제도 도입시  
국가별 소요비용 추계

연도	2005		2010		2025		2040	
연금 수급연령	60	65	60	65	60	65	60	65
OECD 회원국	3.0%	2.2%	3.2%	2.4%	4.2%	3.2%	4.8%	3.8%
남미, 캐리비안 연안 국가	1.3%	0.9%	1.4%	0.9%	2.0%	1.4%	2.8%	2.0%
유럽과 중앙아시아	2.3%	1.8%	2.4%	1.7%	3.2%	2.3%	3.8%	2.8%
중동과 북아프리카	0.9%	0.6%	1.0%	0.6%	1.5%	1.0%	2.2%	1.5%
사하라 지역 아프리카	0.7%	0.4%	0.7%	0.4%	0.8%	0.5%	1.0%	0.7%
중동과 태평양 연안국	1.5%	1.0%	1.6%	1.1%	2.5%	1.7%	3.4%	2.6%
남부아시아	1.1%	0.7%	1.1%	0.7%	1.5%	1.0%	2.1%	1.4%

주: 상기 비율은 일인당 GDP 대비 15%의 급여를 지출한다는 가정 하에서의 연금급여의 GDP 비율

자료: Palacios and Sluchynsky(2006)

### 3) 사회수당형 연금제도 도입관련 전제조건: 초기조건(Initial conditions)

세계은행은 사회수당형 연금제도의 도입 여부 결정시 다음과 같은 관점에서 해당 국가에게 고유한 상황들(country-specific conditions)이 고려되어야 한다고 강조하고 있다. 구체적으로 이미 사회수당형 연금제도가 (부분적으로라도) 도입되어 운영되고 있는가? 나아가 폭넓은 공공부조제도(social assistance)가 활용되고 있는가? 노인들의 빈곤율이 여타 연령층에 비해 높은가? 이미 도입되어 운영되고 있는 기여형 연금제도의 적용률은 높은가? 사회수당형 연금제도를 도입할 경우 효과적으로 관리 운영할 수

있는 능력이 있는가? 사회수당형 연금제도 도입시 소요될 비용대비 기대 효과(expenditure tradeoffs)는 무엇일까? 등의 매우 구체적인 질문들을 제기하고 있다.

세계은행은 이러한 질문에 답할 수 있도록 평가기준을 설정하여 특정 국가에게 고유한 상황에 근거하여 사회수당형 연금제도의 도입을 지지 또는 반대하는 지표로 활용하고 있다.

〈표 II-3-5〉 사회수당형 연금제도 도입관련 세계은행 평가기준

사회수당형연금제도 도입 여부	기여형 연금제도 적용상황	공공부조	비노인 가구 대비 노인가구 빈곤율
도입 지지	낮음	제한되거나 전혀 존재하지 않음	높음
도입 반대	높음	광범위함: 높은 지출비율	낮음

자료: Palacios and Sluchynsky(2006)

상기 평가기준에 의거하여 사회수당형 연금제도가 사각지대 해소의 대안이 될 수 있음을 언급하고 있다. 그러나 세계은행은 이미 다양한 성격의 공공부조제도가 존재하는 상황에서 이미 도입된 기여형 연금제도의 적용율이 높은 국가에서는, 대규모 사회수당형 연금제도를 도입하는 것은 과잉제도가 될 수 있음(may be redundant)을 분명히 하고 있다. 나아가 대규모 사회수당형 연금제도를 도입할 경우 소요될 막대한 재원을 여타 생산적인 용도로 사용하였을 경우와 비교하여 제도 도입의 타당성을 평가할 것을 제안하고 있다.

〈표 II-3-6〉 국가별 사회수당형 연금제도 소요비용 추정  
(2004-2005 회계연도 기준)

수급연령	노인/전체인구		사회수당형 연금 지출 / GDP		사회수당형 연금 / 총정부지출		가정	
	60+	65+	60+	65+	60+	65+	정부지출 /GDP	연도
이집트	7.0%	4.7%	1.1%	0.7%	3.9%	2.6%	27%	2003/04
엘살바도르	6.4%	5.3%	1.0%	0.8%	5.2%	4.3%	19%	2003
케냐	3.7%	2.8%	0.6%	0.4%	2.6%	2.0%	22%	2004
파키스탄	5.3%	3.8%	0.8%	0.6%	4.9%	3.5%	16%	2005
세네갈	4.1%	3.1%	0.6%	0.5%	2.7%	2.0%	23%	2003
태국	8.9%	6.9%	1.3%	1.0%	7.7%	5.9%	17%	2004
튀니지아	7.5%	6.2%	1.1%	0.9%	4.2%	3.4%	27%	2003
베네수엘라	7.2%	4.9%	1.1%	0.7%	4.6%	3.2%	23%	2001
베트남	6.9%	5.5%	1.0%	0.8%	3.9%	3.1%	27%	2002

주: 상기 비율은 일인당 GDP대비 15% 연금급여지급을 위한 정부재정 지출의 비율임.

자료: Palacios and Sluchynsky(2006)

#### 4) 우리나라에의 도입여부 평가

<표 II-3-6>에 언급된 국가들의 경우 우리와 달리 인구고령화 정도 및 연금제도 성숙도가 매우 빠르지 않아 급격한 비용지출 요인이 없는 반면, 우리나라에 보편적인 제도 적용의 조세방식 기초연금을 도입할 경우 장기적으로 비용부담이 급격히 증가할 것으로 예상된다.



〈표 II-3-7〉 2008년 이전(야당 시절) 한나라당에서 제안하였던 보편적인  
제도적용의 조세방식 기초연금 도입시 소요비용 추계  
(단위: 천명, 조원)

연도	대상자수 (65세 이상 인구)	총비용			
		경상가격		불변가격(2006년 기준)	
		100% 수급	80% 수급	100% 수급	80% 수급
2008	5,021	10.8	8.7	10.2	8.2
2010	5,354	14.4	11.5	12.8	10.3
2020	7,821	54.9	43.9	36.3	29.0
2030	11,899	178.3	142.6	87.7	70.2
2040	14,941	364.7	291.7	133.5	106.8
2050	15,793	627.9	502.3	171.0	136.8
2060	14,583	900.3	720.3	182.5	146.0
2070	12,925	1,239.2	991.4	186.9	149.5

자료: 저자 계산

〈표 II-3-8〉 2006~2007년 민노당에서 제안하였던 기초연금(현애자의원  
발의) 도입 시 소요재정 추계  
(단위: 천명, 조원)

연도	대상자수 (65세 이상 인구)	총비용	
		경상가격	불변가격(2006년 기준)
2008	5,021	5.2	4.9
2010	5,354	7.5	6.7
2020	7,821	36.6	24.2
2030	11,899	131.0	64.5
2040	14,941	273.2	100.0
2050	15,793	475.1	129.4
2060	14,583	690.9	140.0
2070	12,925	953.9	143.9

주: 연금급여 중 노령기초연금만을 고려한 소요비용 추계결과임.  
자료: 저자 계산

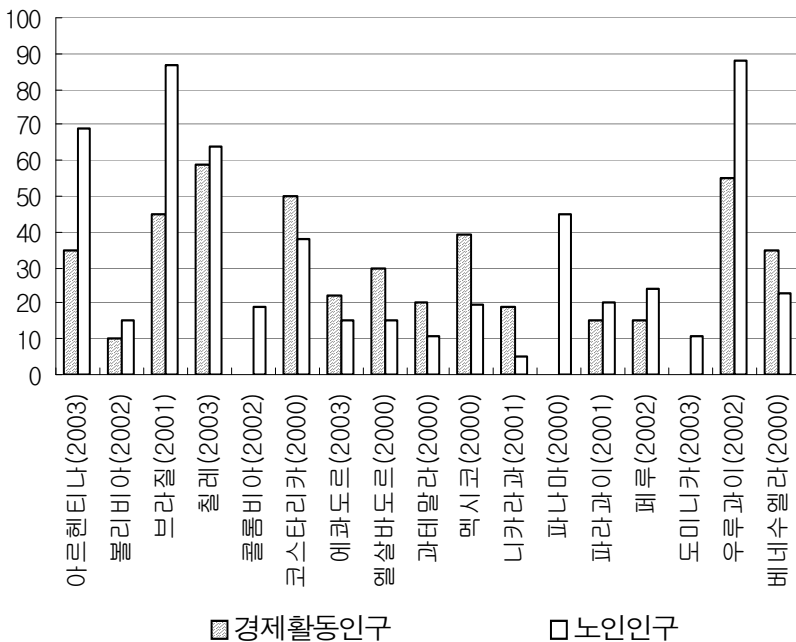
상기 재정추계 결과를 통해 알 수 있는 바와 같이 2008년 이전 우리나라에서 제안되었던 기초연금 대안들의 경우, 장기적인 관점에서의 비용부담이 막대할 것으로 예상된다. 이같은 정책대안은 저출산·고령사회로 인해 초래될 재정 불안정에 대처하기 위해 후세대의 부담을 경감시켜 주자는 연금개혁의 기본취지와 부합되기 어려운 측면이 있다. 왜냐하면 지금 당장 조세방식 기초연금을 도입할 경우 노인빈곤 문제를 상당부분 해결할 수 있는 반면, 장기적으로 국가의 재정여력이 노인 집단에게 대부분 할애됨으로써 후세대의 부담가중 및 여타 국가 경쟁력 제고에 필요한 제 투자(청소년에 대한 교육 투자 등)가 소홀해 질 우려가 높기 때문이다.

이같은 측면이 사회수당형 연금도입의 적절성 여부를 판단하는 세계은행의 평가기준에도 포함되어 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 이상의 논의를 경제활동인구 대비 노인의 비율이 급격하게 높아지는 초고령사회에서의 바람직한 공적소득보장제도 구축방향 관점에서 고려할 경우 권리로써 제공되는 보편적인 제도적용의 기초연금 도입보다는 기존 공공부조제도의 내실화를 통한 현 노령층 및 잠재적 빈곤노인의 소득보장을 강화하는 것이 바람직한 대안의 하나가 될 수 있을 것이라는 시사점 도출이 가능할 것이다.

이와는 별도로 우리나라 국민연금제도의 개편 필요성으로 흔히 언급되는 낮은 제도 참여율, 즉 잠재적 사각지대가 주요 선진국과 비교시 매우 높은 수준이기는 하나, 우리와 유사한 사회·경제적 환경에 놓여있는 국가들과 비교할 경우에는 국민연금제도 참여율이 결코 낮지 않다는 사실을 주목할 필요가 있다는 것이다. [그림 II-3-1]을 통해 알 수 있는 것처럼 남미 국가 대부분은 우리보다 연금도입 역사가 훨씬 오래되었음에도 불구하고 연금제도 적용율이 매우 낮음을 알 수 있다. 즉 우리의 비교대상을 자영자 비중이 매우 낮은 선진국들이 아닌 개발도상국들과 비교할 경우 상대적으로 우리 국민연금에의 참여율이 높다는 것이다. 이러한 사실들을

종합적으로 고려할 경우 세계은행에서 제시한 평가기준에 따라 사회수당형 연금을 수급자 측면에서 선별적인 제도로 활용하는 것이 바람직할 것이다.

[그림 II-3-1] 남미 국가들의 연금제도 적용현황



자료: Rafael Rofman, "Social Security Coverage in Latin America", the World Bank, 2005.

### 제3절 공적소득보장제도 개편 대안별 파급효과 분석

본 절에서는 사회보험방식으로 운영되고 있는 국민연금과 제도 성격이 모호한 기초노령연금제도 개편방향과 관련하여 상정 가능한 대안들에 대

한 예상효과를 분석하고자 한다. 먼저 사회보험방식 국민연금의 소득재분배 기능을 유지한다는 전제 하에 기초노령연금을 공공부조형의 사회수당형 연금으로 개편할 경우의 예상효과를 분석할 것이다. 다음으로 현행 국민연금을 이원화하여 조세방식 기초연금과 소득비례연금(또는 소득재분배 기능 유지)으로 이원화시키는 안에 대한 파급효과를 분석하고자 한다. 부연하면 선별적으로 수급자를 선정하는 현행 기초노령연금제도를 보편적인 제도 적용의 기초연금으로 전환시키는 경우가 이에 해당될 것이다. 이같은 대안모형 검토를 바탕으로 초고령사회에도 효과적으로 작동할 수 있는 공적소득보장제도 개편방향을 제시할 것이다.

#### 1. 대안모형 1: 사회보험방식 국민연금(소득재분배 기능유지) + 공공부조 속성의 기초노령연금

국민연금 재정안정화 차원에서 보험료 인상노력이 있었음에도 불구하고 보험료 인상에 대한 정치권 및 이해관계자들의 거센 반발로 인해 2007년 국민연금 개혁시 보험료가 인상되지 못하였다. 또한 2008년 6월에 완료된 제2차 국민연금 재정계산결과, 잦은 재정안정화에 따른 일반 국민들의 개혁 피로감을 고려하여 2013년까지 보험료를 인상하지 않도록 하였다(제2차 국민연금재정계산 보고서, 2008년 11월).

이러한 흐름을 고려하여 본 연구에서는 보험료를 9%로 유지한다는 가정 하에서의 다양한 국민연금 소득대체율(소득재분배 기능은 그대로 유지)에 대응하는 국민연금 재정 상태를 분석할 것이다. 국민연금 소득대체율을 현행처럼 50%(2008년) → 40%(2028년)로 하향 조정하는 경우(1안), 2028년부터 30%를 유지하는 방안(2안), 20%로 소득대체율을 대폭 하향 조정하는 방안(3안) 각각의 경우에 대한 재정상태를 분석하고자 한다. 이러한 국민연금 소득대체율 조정에 대응하여 기초노령연금은 현행처럼 2070

년까지 65세 이상 전체노인 70%에 대해 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 5%를 지급하는 방안부터, 국민연금 수급자 증가추이에 맞추어 점진적으로 수급자수를 감소시키는 대안들을 검토할 것이다.

### 1) 국민연금(2028년부터 40%) + 기초노령연금(국민연금 A값의 5% 지급)하는 경우

2007년 국민연금법 개정에 따라 보험료는 9%를 유지하되 2008년 50%로 낮아진 소득대체율이 2028년까지 40%로 하향 조정될 경우 2060년에 기금이 소진될 것으로 예상되며, 2009년 국내총생산(GDP)대비 0.9%에 불과한 국민연금 총지출비율이 2070년 말에는 7.2%에 달할 것으로 전망되고 있다.

한편 기초노령연금의 경우 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 5%를 65세 이상 노인 70%에게 지급할 경우 대상자수가 2009년 360만 명에서 2050년경 1,100만 명까지 증가할 것으로 예상된다. 비용 측면에서는 2008년 가격기준으로 2009년에 4조원, 2050년에 11조원이 소요될 것으로 전망된다. 국내총생산 대비 기초노령연금 총비용은 2009년 0.4%에서 2050년 1.4%, 2070년 1.6%에 이를 것으로 예상되고 있다.

이 경우 제도 유지비용이 2009년 GDP 대비 1.3%(국민연금 0.9% + 기초노령연금 0.4%)에서 2070년 GDP 대비 8.8%(국민연금 7.2% + 기초노령연금 1.6%)로 증가하는 것으로 추계되고 있다. 여타 선진국과 비교시 GDP 대비 공적연금 비중이 그다지 높지 않는 것으로 나타나고 있어 적어도 2070년까지는 제도 유지에 별다른 어려움이 없을 것으로 전망된다.

그러나 효과적인 제도 설계차원에서는 두 가지 문제점이 제기될 수 있을 것이다. 첫째 국민연금제도에(여타 국가들에 비해 상대적으로 강력한) 소득재분배 기능을 내포하고 있어, 조세로 재원을 충당하는 기초노령연금

과의 관계설정이 모호하다는 점이다. 다음으로는 국민연금이 소득재분배 기능을 내포하고 있음에도 불구하고 사회보험방식으로 운영됨에 따라 근로기간 저소득층의 경우 상대적으로 짧은 가입 기간 및 낮은 소득으로 인해 국민연금으로부터 예상되는 연금액이 매우 낮을 수밖에 없다는 것이다.

이러한 상황에서 가입자의 소득수준과 국민연금 급여수준과 상관없이 65세 이상 노인 70%에게 동일한 액수의 기초노령연금액이 지급됨에 따라 상당수 저소득 노인들에게 최저생계비에 미달하는 연금액(국민연금 + 기초노령연금)이 지급될 것이다. 따라서 공적소득보장제도의 여러 정책 목표들 중 제도의 지속 가능성을 일부 충족(2060년에 기금 소진)한 반면, 연금급여의 적절성은 충족하지 못하고 있다는 점에서 보다 효과적인 대안을 검토해 볼 필요가 있다.

〈표 II-3-9〉 국민연금 재정전망

(단위: 조원, 배)

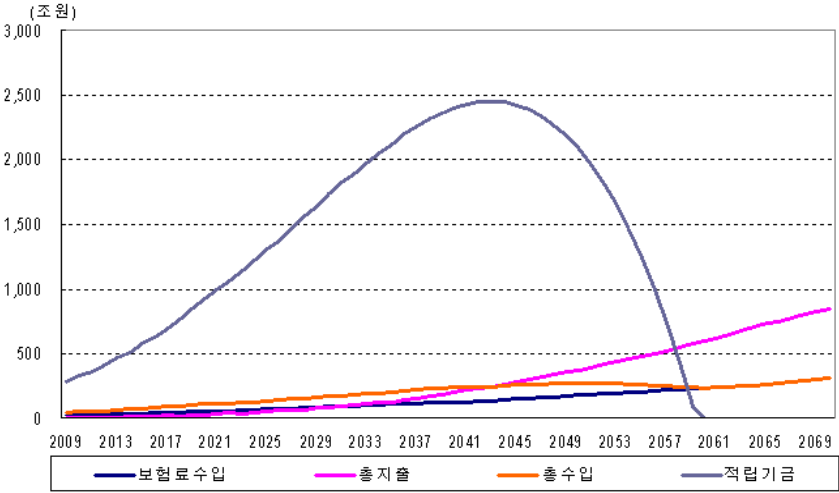
연도	총수입			총지출	수지차	적립기금	적립률 <sup>2)</sup>	GDP 대비 총지출
	계	보험료 수입 <sup>1)</sup>	투자 수익					
2009	46	26	20	9	37	285	26.6	0.9%
2010	51	28	23	10	40	325	27.5	0.9%
2015	76	39	36	18	58	574	29.2	1.1%
2020	110	54	56	32	78	923	26.5	1.5%
2025	136	69	66	55	80	1,304	22.1	2.0%
2030	176	87	89	87	90	1,739	19.1	2.5%
2035	204	106	98	130	74	2,126	15.8	3.2%
2040	240	128	112	199	40	2,401	11.8	4.0%
2045	261	152	109	282	-21	2,419	8.7	4.9%
2050	278	182	96	379	-102	2,077	5.7	5.6%
2055	264	205	58	477	-214	1,240	3.0	6.1%
2060	232	232	-	599	-366	-275	0.2	6.6%
2065	267	267	-	728	-461	-	-	7.1%
2070	309	309	-	846	-536	-	-	7.2%

주: 1) 보험료율 9% 유지

2) 해당연도 총지출 대비 전년도 적립기금

자료: 저자 계산

[그림 II-3-2] 국민연금 재정전망



〈표 II-3-10〉 국민연금 수급부담구조

(단위: 천원(월액), 2008년 가격기준, 배)

소득등급별		부담액	수급액					수익비 (배)				
			10년	20년	30년	40년	22년	10년	20년	30년	40년	22년
B=0.2A	336	30	90	177	263	263	196	5.38	5.28	5.23	3.91	5.29
B=0.5A	840	76	112	220	327	434	243	2.67	2.62	2.60	2.58	2.63
B=0.7A	1,176	106	127	249	369	490	275	2.16	2.12	2.09	2.08	2.12
B=A <sup>1)</sup>	1,680	151	149	292	433	574	322	1.77	1.74	1.72	1.71	1.74
B=1.2A	2,016	181	163	320	475	630	353	1.62	1.59	1.57	1.56	1.59
B=1.5A	2,520	227	185	363	539	714	401	1.47	1.44	1.43	1.42	1.45
B=2.0A	3,360	302	222	435	645	854	480	1.32	1.29	1.28	1.27	1.30
B=2.5A	4,200	378	258	506	751	994	559	1.23	1.21	1.19	1.18	1.21
B=3.0A	5,040	454	258	506	751	994	559	1.02	1.00	0.99	0.99	1.01

주: 1) 2008년 급여산식에 적용된 A값으로 1,680천원을 기준으로 함.



〈표 II-3-11〉 기초노령연금 대상자수 및 소요재원 전망  
: 65세 이상 인구 중 70%, A값의 5% 지급

연도	대상자수 <sup>1)</sup> (천명)	1인당 평균급여액 (월액, 천원) <sup>2)</sup>		총비용(조원)		
		경상가격	2008년 가격기준 <sup>3)</sup>	경상가격	2008년 가격기준 <sup>3)</sup>	GDP 대비 총비용
2009	3,635	88	82	4	4	0.4%
2010	3,748	93	82	4	4	0.4%
2015	4,512	127	82	7	4	0.4%
2020	5,475	170	82	11	5	0.5%
2025	6,944	222	83	19	7	0.7%
2030	8,329	288	83	29	8	0.8%
2035	9,479	368	84	42	10	1.0%
2040	10,459	467	84	59	10	1.2%
2045	10,883	589	84	77	11	1.3%
2050	11,055	737	84	98	11	1.4%
2055	10,512	920	84	116	11	1.5%
2060	10,208	1,147	84	140	10	1.6%
2065	9,797	1,429	84	168	10	1.6%
2070	9,047	1,781	84	193	9	1.6%

주: 1) 65세 이상 인구 중 70%

2) 국민연금 전체가입자의 평균소득(A값)의 5% 지급

3) 임금상승률로 할인함.

자료: 저자 계산

## 2) 국민연금(2028년부터 40%) + 기초노령연금(국민연금 A값의 10% 지급)하는 경우

앞서 검토한 대안 1)의 경우 저소득층 노인에게 충분한 수준의 노후소득을 제공하기 어렵다는 문제점을 받아들여 저소득 노인에게 추가적인 연금액이 지급될 수 있는 대안을 검토해 보도록 한다. 국민연금 급여수준은

대안 1)과 마찬가지로 40%의 소득대체율을 유지한다는 전제 하에, 중산층 이하 저소득 노인에 대한 추가 소득보장 차원에서 2028년까지 점진적으로 국민연금 A값의 10% 수준을 기초노령연금으로 지급하는 대안을 분석하도록 한다.

먼저 65세 이상 노인 70%에게 2028년부터 10%의 기초노령연금을 지급할 경우의 소요비용은 2009년 기준으로 GDP 대비 0.4%에서 2070년 3.3%까지 증가할 것으로 추계되고 있다. 반면에 국민연금 수급자 증가추이를 반영하여 65세 이상 인구 중 40%를 대상으로 국민연금 A값 10% 수준의 기초노령연금을 지급할 경우에는 2070년 기준으로 GDP 대비 1.9%의 재원이 소요될 것으로 전망되고 있다.

이 경우 제도 유지비용이 2009년 GDP 대비 1.3%(국민연금 0.9% + 기초노령연금 0.4%)에서 2070년 GDP 대비 10.5%(국민연금 7.2% + 기초노령연금 3.3%)로 증가하는 것으로 추계되고 있다. 여타 선진국과 비교시 GDP 대비 공적연금 비중이 그다지 높지 않는 것으로 나타나고 있어 적어도 2070년까지는 제도 유지에 별다른 어려움이 없을 것으로 전망된다.

국민연금 소득대체율(40%)과 기초노령연금(10%) 조합이 결합될 경우 소요비용 측면에서의 제도 유지비용을 검토하면 2009년 GDP 대비 1.3%(국민연금 0.9% + 기초노령연금 0.4%)에서 2070년 GDP 대비 10.5%(국민연금 7.2% + 기초노령연금 3.3%) 또는 2028년 이후 65세 이상 노인 40%에게 기초노령연금을 지급할 경우 GDP 대비 9.1%(국민연금 7.2% + 기초노령연금 1.9%)로 추정되고 있어 적지 않은 제도 유지비용이 소요될 것으로 전망된다(기초노령연금은 <표 II-3-11>, <표 II-3-12>참조).

이처럼 대안 1)에 비해 추가적인 비용이 예상되고 있음에도 불구하고 중간소득 이하 저소득 노인의 낮은 노후소득수준을 어느 정도 보충해 줄 수 있다는 측면에서 급여의 적절성을 충족하지 못한다고 비판받고 있는 대안 1)의 한계를 상당부분 해소해 줄 수 있다는 장점이 있다.

〈표 II-3-12〉 기초노령연금 대상자수 및 소요재원 전망  
: 65세 이상 인구 중 70%적용, A값의 10%지급

연도	1인당 급여액 (월액, 천원) <sup>1)</sup>		65세이상 인구 중 70% 적용			
	경상가격	2008년 기준가격 <sup>2)</sup>	대상자수 (천명)	총비용(조원)		GDP 대비 총비용
				경상가격	2008년 기준가격 <sup>2)</sup>	
2009	88	82	3,635	4	4	0.4%
2010	98	86	3,748	4	4	0.4%
2015	162	105	4,512	9	6	0.6%
2020	246	119	5,475	16	8	0.8%
2025	351	131	6,944	29	11	1.1%
2030	575	166	8,329	57	17	1.7%
2035	736	167	9,479	84	19	2.0%
2040	935	167	10,459	117	21	2.4%
2045	1,177	168	10,883	154	22	2.7%
2050	1,474	168	11,055	196	22	2.9%
2055	1,841	168	10,512	232	21	3.0%
2060	2,294	168	10,208	281	21	3.1%
2065	2,858	168	9,797	336	20	3.3%
2070	3,562	168	9,047	387	18	3.3%

주: 1) 2028년까지 국민연금 전체가입자 평균소득의 10%까지 인상

2) 임금상승률로 할인함.

〈표 II-3-13〉 기초노령연금 대상자수 및 소요재원 전망  
: 국민연금 수급률 반영, A값의 10% 지급

연도	1인당 급여액 (월액, 천원) <sup>1)</sup>		국민연금 수급률 반영 <sup>2)</sup>			
	경상가격	2008년 기준가격 <sup>3)</sup>	대상자수 (천명)	총비용(조원)		GDP 대비 총비용
				경상가격	2008년 기준가격 <sup>3)</sup>	
2009	88	82	3,635	4	4	0.4%
2010	98	86	3,748	4	4	0.4%
2015	162	105	4,512	9	6	0.6%
2020	246	119	5,190	15	7	0.7%
2025	351	131	5,681	24	9	0.9%
2030	575	166	5,841	40	12	1.2%
2035	736	167	6,032	53	12	1.3%
2040	935	167	5,976	67	12	1.4%
2045	1,177	168	6,219	88	13	1.5%
2050	1,474	168	6,317	112	13	1.6%
2055	1,841	168	6,007	133	12	1.7%
2060	2,294	168	5,833	161	12	1.8%
2065	2,858	168	5,598	192	11	1.9%
2070	3,562	168	5,170	221	10	1.9%

주: 1) 2028년까지 국민연금 전체가입자 평균소득의 10%까지 인상

2) 국민연금 수급률을 반영하여 향후 65세 이상 인구 중 40%수준을 유지하는 것으로 가정함.

3) 임금상승률로 할인함.

자료: 저자 계산

### 3) 국민연금(2028년부터 소득대체율 30% 수준 유지) + 기초노령연금(국민연금 A값의 10% 지급)하는 경우

국민연금 보험료는 9%를 유지하되 소득대체율을 2028년까지 30%로 하

향 조정할 경우, 2070년 말 기준으로 국민연금 적립률(해당연도 총지출 대비 전년도 적립기금)이 1.8배에 이르러 장기적인 관점에서의 재정 건전성 확보가 가능할 것으로 나타나고 있다. 이 경우 2009년 국내총생산(GDP)대비 0.9%인 국민연금 총지출비율이 2070년 말에 5.4% 수준에 달할 것으로 추계되고 있다.

앞서 검토된 국민연금(40%)과 기초노령연금(65세 이상 노인 70%에게 A값의 5% 지급) 정책조합의 경우 저소득층의 연금액이 최저생계비에 미치지 못한다는 문제점을 고려하여 기초노령연금액을 A값의 5%에서 10%로 인상하는 대안을 검토할 필요가 있다. 기초노령연금액을 10%로 인상하는 방안에는 여러 대안이 있을 수 있으나, 국민연금 소득대체율이 2028년까지 30%로 하향 조정된다는 현실을 고려할 경우 기초노령연금의 소득대체율을 2028년까지 점진적으로 10%까지 상향 조정한다는 가정이 현실적인 대안이 될 수 있을 것이다.

소득대체율을 10%로 상향조정하는 경우에도 두 가지 대안의 검토가 가능할 것이다. 65세 이상 노인 70%에게 10%의 기초노령연금을 지급하는 방안과 국민연금 수급자수 증가에 맞추어 기초노령연금의 수급대상을 점진적으로 40%까지 하향 조정하는 방안이다. 먼저 65세 이상 노인 70%에게 2028년부터 10%의 기초노령연금을 지급할 경우의 소요비용은 2009년 기준으로 GDP 대비 0.4%에서 2070년 3.3%까지 증가할 것으로 추계되고 있다. 반면에 국민연금 수급자 증가추이를 반영하여 65세 이상 인구 중 40%를 대상으로 국민연금 A값의 10% 수준의 기초노령연금을 지급할 경우에는 2070년 기준으로 GDP 대비 1.9%의 재원이 소요될 것으로 전망되고 있다.

〈표 II-3-14〉 국민연금 재정전망

: 2028년부터 소득대체율을 30%로 유지할 경우

(단위: 조원, 배)

연도	총수입			총지출	수지차	적립기금	적립률 <sup>2)</sup>	GDP 대비 총지출
	계	보험료 수입 <sup>1)</sup>	투자 수익					
2009	46	26	20	9	37	285	26.6	0.9%
2010	51	28	23	10	41	325	27.6	0.9%
2015	76	39	36	17	58	576	29.8	1.1%
2020	110	54	57	31	80	929	27.6	1.4%
2025	136	69	67	53	84	1,323	23.6	1.9%
2030	179	87	91	80	99	1,789	21.1	2.3%
2035	209	106	103	116	93	2,248	18.6	2.8%
2040	252	128	124	171	81	2,677	15.2	3.5%
2045	285	152	133	232	53	2,989	12.6	4.0%
2050	323	182	142	300	24	3,162	10.5	4.4%
2055	341	205	136	361	-20	3,143	8.8	4.6%
2060	357	232	124	449	-92	2,843	6.5	5.0%
2065	357	267	90	546	-189	2,085	4.2	5.3%
2070	350	309	41	634	-284	857	1.8	5.4%

주: 1) 보험료율 9% 유지

2) 해당연도 총지출 대비 전년도 적립기금

자료: 저자 계산

국민연금 소득대체율(30%)과 기초노령연금(10%) 조합이 결합될 경우 소요비용 측면에서의 제도 유지비용을 검토하면 2009년 GDP 대비 1.3%(국민연금 0.9% + 기초노령연금 0.4%)에서 2070년 GDP 대비 8.7%(65세 이상 노인 70%에게 기초노령연금을 지급할 경우) 또는 GDP 대비 7.3%(2028년 이후 65세 이상 노인 40%에게 기초노령연금을 지급할 경우)로 추정되고

있어 제도 유지비용이 그다지 높지 않은 것을 알 수 있다(기초노령연금은 <표 II-3-12>, <표 II-3-13> 참조).

이같은 정책조합을 통해 중산층 이하 저소득층의 노후소득보장 적절성은 어느 정도 충족될 수 있고 제도 유지비용 또한 초고령사회에서도 지속 가능한 수준으로 유지할 수 있을 것이다. 문제는 이같은 정책조합을 실행에 옮길 경우 고소득층의 소득대체율이 지나치게 낮아진다는 문제가 발생한다. 어느 경우든 65세 이상 노인중 소득수준이 상위 30%에 해당되는 노인들은 국민연금에서 제공하는 30%의 소득대체율만이 보장된다는 것이다.

상기 정책 조합에서 채택한 국민연금이 소득재분배 기능을 포함하고 있는 관계로 상위 30% 노인들의 실제 소득대체율은 30%에 훨씬 못 미친다는 문제가 발생한다. 이같은 측면에서 국민연금 소득대체율(30%)과 선별적으로 지급되는 기초노령연금(10%) 정책조합은 적절한 제도개편 대안이 되기 어려워 보인다.

#### 4) 국민연금(2028년부터 30%) + 기초노령연금(국민연금 A값의 15% 지급)하는 경우

연금제도 도입을 통한 노후소득보장의 적절성을 강조하는 연구자들은 이미 검토된 국민연금(30%)과 기초노령연금(A값의 10% 지급) 정책조합의 경우도 저소득층의 연금액이 최저생계비에 미치지 못한다는 문제점을 지적하고 있다. 이러한 측면을 고려할 경우 기초노령연금액을 A값의 15%로 인상하는 대안이 검토될 수 있다. 기초노령연금액을 15%로 인상하는 방안에는 여러 대안이 있을 수 있으나, 국민연금 소득대체율이 2028년까지 30%로 하향 조정된다는 현실을 고려할 때 기초노령연금의 소득대체율을 2028년까지 15%로 상향 조정한다는 가정이 현실적인 대안이 될 것이다.

앞선 경우와 마찬가지로 소득대체율을 15%로 상향조정하는 경우에도 두 가지 대안에 대한 검토가 가능할 것이다. 65세 이상 노인 70%에게 A 값의 15%를 기초노령연금으로 지급하는 방안과 국민연금 수급자수 증가에 맞추어 기초노령연금의 수급대상을 점진적으로 40%까지 하향 조정하는 방안이 바로 여기에 해당된다. 65세 이상 노인 70%에게 기초노령연금으로 15%(2028년부터) 지급할 경우 소요비용은 2009년 GDP 대비 0.4%에서 2070년에는 GDP대비 4.9%까지 증가할 것으로 추계되고 있다. 반면에 국민연금 수급자 증가추이를 반영하여 65세 이상 인구 중 40%에게 15% 수준의 기초노령연금을 지급할 경우 2070년 GDP 대비 2.8%의 재원이 소요될 것으로 전망되고 있다.

국민연금 소득대체율(30%)과 기초노령연금(15%) 조합이 결합될 경우 소요비용 측면에서의 제도 유지비용을 검토하면 2009년 GDP 대비 1.3%(국민연금 0.9% + 기초노령연금 0.4%)에서 65세 이상 노인 70%에게 기초노령연금을 지급할 경우에 2070년 GDP 대비 10.3%(국민연금 5.4% + 기초노령연금 4.9%) 또는 2028년 이후 65세 이상 노인 40%에게 기초노령연금을 지급할 경우에는 GDP 대비 8.2%(국민연금 5.4% + 기초노령연금 2.8%)로 추정되고 있어 적지 않은 제도 유지비용이 소요됨을 알 수 있다(기초노령연금은 <표 II-3-15>, <표 II-3-16>참조).

이같은 정책조합을 통해 중산층 이하 저소득층의 노후소득보장을 상당 수준 충족시킬 수 있다는 측면에서 검토해볼만한 대안이라 할 수 있을 것이다. 이처럼 중산층 이하 저소득층의 노후 적절성 측면에서 대안 4)가 나름대로 효과적인 정책대안이 될 수 있으나, 국민연금과의 관계설정이 모호하다는 문제가 최적 노후소득보장제도 구축 차원에서는 한계점으로 지적될 수 있다. 부연하면 이미 강력한 소득재분배 기능을 내포한 국민연금(30%)에 덧붙여 조세로 재원을 충당하는 기초노령연금의 소득대체율을 15%로 상향 조정할 경우 전체 공적소득보장제도에 소득재분배 기능이 지



나치게 강하게 도입될 것이라는 비판으로부터 자유롭기 어려울 것이기 때문이다.

〈표 II-3-15〉 기초노령연금 대상자수 및 소요재원 전망  
: 65세 이상 70%에게 적용, A값의 15% 지급

연도	1인당 급여액 (월액, 천원) <sup>1)</sup>		65세 이상 인구 중 70% 적용			
	경상가격	2008년 기준가격 <sup>2)</sup>	대상자수 (천명)	총비용(조원)		GDP 대비 총비용
				경상가격	2008년 기준가격 <sup>2)</sup>	
2009	88	82	3,635	4	4	0.4%
2010	103	90	3,748	5	4	0.4%
2015	197	127	4,512	11	7	0.7%
2020	322	156	5,475	21	10	1.0%
2025	479	179	6,944	40	15	1.5%
2030	863	249	8,329	86	25	2.5%
2035	1,104	251	9,479	126	29	3.0%
2040	1,402	251	10,459	176	31	3.6%
2045	1,766	252	10,883	231	33	4.0%
2050	2,211	252	11,055	293	33	4.3%
2055	2,761	253	10,512	348	32	4.5%
2060	3,441	253	10,208	421	31	4.7%
2065	4,288	253	9,797	504	30	4.9%
2070	5,343	253	9,047	580	27	4.9%

주: 1) 2028년까지 국민연금 전체가입자 평균소득의 15%까지 인상

2) 임금상승률로 할인함.

〈표 II-3-16〉 기초노령연금 대상자수 및 소요재원 전망  
: 국민연금 수급률 반영, A값의 15% 지급

연도	1인당 급여액 (월액, 천원) <sup>1)</sup>		국민연금 수급률 반영 <sup>2)</sup>			
	경상가격	2008년 기준가격 <sup>3)</sup>	대상자수 (천명)	총비용(조원)		GDP 대비 총비용
				경상가격	2008년 기준가격 <sup>3)</sup>	
2009	88	82	3,635	4	4	0.4%
2010	103	90	3,748	5	4	0.4%
2015	197	127	4,512	11	7	0.7%
2020	322	156	5,190	20	10	0.9%
2025	479	179	5,681	33	12	1.2%
2030	863	249	5,841	60	17	1.8%
2035	1,104	251	6,032	80	18	1.9%
2040	1,402	251	5,976	101	18	2.0%
2045	1,766	252	6,219	132	19	2.3%
2050	2,211	252	6,317	168	19	2.5%
2055	2,761	253	6,007	199	18	2.5%
2060	3,441	253	5,833	241	18	2.7%
2065	4,288	253	5,598	288	17	2.8%
2070	5,343	253	5,170	331	16	2.8%

주: 1) 2028년까지 국민연금 전체가입자 평균소득의 15%까지 인상  
2) 국민연금 수급률을 반영하여 향후 65세 이상 인구 중 40%수준을 유지하는 것으로 가정함.  
3) 임금상승률로 할인함.

5) 국민연금(2028년부터 20%) + 기초노령연금(국민연금 A값의 15% 지급)하는 경우

중산층 이하 저소득층의 노후소득보장 적절성 차원에서 장기적으로 기

초노령연금액이 A값의 15% 이상 지급되어야 한다는 주장을 수용할 경우 노후소득보장 목적의 급여 적절성은 달성될 수 있을 것이나, 국민연금의 소득대체율(30%)을 동시에 감안할 경우 장기적인 관점에서 제도 유지비용이 높아진다는 문제가 발생한다.

이러한 문제를 해소하기 위해 국민연금 소득대체율을 점진적으로 20%까지 하향 조정하되, 국민연금 급여삭감을 보충하기 위해 기초노령연금을 A값의 15% 수준으로 조정하는 방안을 검토해 보도록 한다. 구체적으로 국민연금의 소득대체율을 2028년까지 20%로 하향조정하는 대신 기초노령연금액을 2028년까지 15%로 상향 조정하는 대안을 분석해 보도록 한다.

〈표 II-3-17〉 국민연금 재정전망: 2028년부터 소득대체율을 20%로  
유지할 경우

(단위: 조원, 배)

연도	총수입			총지출	수지차	적립기금	적립률 <sup>2)</sup>	GDP 대비 총지출
	계	보험료 수입 <sup>1)</sup>	투자 수익					
2009	46	26	20	9	37	285	26.6	0.9%
2010	51	28	23	10	41	325	27.6	0.9%
2015	76	39	36	17	59	576	30.3	1.1%
2020	111	54	57	30	81	934	28.5	1.4%
2025	137	69	68	50	87	1,338	24.9	1.8%
2030	181	87	93	75	106	1,831	23.1	2.2%
2035	213	106	108	103	110	2,355	21.8	2.5%
2040	263	128	135	144	118	2,929	19.5	2.9%
2045	307	152	156	184	123	3,521	18.5	3.2%
2050	367	182	185	221	146	4,194	18.3	3.3%
2055	416	205	211	245	171	4,978	19.6	3.1%
2060	481	232	249	299	182	5,881	19.0	3.3%
2065	542	267	274	364	177	6,752	18.1	3.5%
2070	622	309	313	423	199	7,697	17.7	3.6%

주: 1) 보험료를 9% 유지

2) 해당연도 총지출 대비 전년도 적립기금

국민연금 소득대체율(20%)과 기초노령연금(15%) 조합이 결합될 경우 소요비용 측면에서의 제도 유지비용을 검토하면 2009년 GDP 대비 1.3%(국민연금 0.9% + 기초노령연금 0.4%)에서 2070년 GDP 대비 8.5%(65세 이상

노인 70%에게 기초노령연금을 지급할 경우) 또는 GDP 대비 6.4%(2028년 이후 65세 이상 노인 40%에게 기초노령연금을 지급할 경우)로 추정되고 있어 제도 유지비용이 그다지 높지 않은 것을 알 수 있다(기초노령연금은 <표 II-3-15>, <표 II-3-16>참조).

이같은 정책조합을 통해 중산층 이하 저소득층의 노후소득보장 적절성은 어느 정도 충족될 수 있고 제도 유지비용 또한 초고령사회에서도 지속 가능한 수준으로 유지할 수 있을 것이다. 그러나 이같은 정책조합을 실행에 옮길 경우 고소득층의 소득대체율이 지나치게 낮아진다는 문제가 발생한다. 어느 경우든 65세 이상 노인중 소득수준이 상위 30%에 해당되는 노인층들은 국민연금에서 제공하는 20%의 소득대체율만이 보장되기 때문이다.

더욱이 상기 정책조합의 경우 국민연금에 소득재분배 기능이 포함된 관계로 상위 30% 노인들의 실제 소득대체율은 20%에도 훨씬 못 미친다는 문제가 발생한다. 이같은 맥락에서 국민연금 소득대체율(20%)과 선별적으로 지급되는 기초노령연금(15%) 정책조합은 적절한 제도개편 대안이 되기 어려워 보인다.

#### 6) 국민연금(2028년부터 20%) + 기초노령연금(국민연금 A값의 20% 지급)하는 경우

정책대안별 장단점 분석 차원에서 장기적으로 국민연금 소득대체율을 20%로 하향 조정하되, 이를 보충하는 방안으로 선별적인 기초노령연금을 A값의 20% 수준으로 조정하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 국민연금과 기초노령연금의 소득대체율 조정 스케줄이 정책조합 5)와 동일하다는 가정하에서 기초노령연금액을 A값의 20%로 상향 조정하는 경우의 제도 유지비용을 검토하면, 2009년 GDP 대비 1.3%(국민연금 0.9% + 기초노령연금

0.4%)에서 2070년 GDP 대비 10.2%(65세 이상 노인 70%에게 기초노령연금을 지급할 경우) 또는 GDP 대비 7.4%(2028년 이후 65세 이상 노인 40%에게 기초노령연금을 지급할 경우)에 달할 것으로 전망되어 대안 5)에 비해 제도 유지비용이 상당히 증가함을 알 수 있다(기초노령연금은 <표Ⅱ-3-18>, <표Ⅱ-3-19>참조).

이같은 정책조합을 채택할 경우 중산층 이하 저소득층의 노후소득보장 적절성이 상당히 충족될 수 있는 반면 제도 유지비용이 상대적으로 높다는 문제가 발생한다. 이보다 심각한 문제점으로는 대안 5)와 마찬가지로 고소득층의 소득대체율이 지나치게 낮아진다는 문제점을 피하기 어렵다. 어느 경우든 65세 이상 노인 중 소득수준이 상위 30%에 해당되는 노인층들은 국민연금에서 제공하는 20%의 소득대체율만이 보장되기 때문이다. 이러한 맥락에서 국민연금 소득대체율(20%)과 선별적으로 지급되는 기초노령연금(20%) 정책조합은 적절한 제도개편 대안이 되기 어려울 것이다.

〈표 II-3-18〉 기초노령연금 대상자수 및 소요재원 전망  
: 65세 이상 70%에게 적용, A값의 20% 지급

연도	1인당 급여액 (월액, 천원) <sup>1)</sup>		65세 이상 인구 중 70% 적용			
	경상가격	2008년 기준가격 <sup>2)</sup>	대상자수 (천명)	총비용		GDP 대비 총비용
				조원, 경상가격	조원, 2008년 기준가격 <sup>2)</sup>	
2009	88	82	3,635	4	4	0.4%
2010	108	94	3,748	5	4	0.4%
2015	232	150	4,512	13	8	0.8%
2020	399	193	5,475	26	13	1.2%
2025	608	227	6,944	51	19	1.9%
2030	1,150	332	8,329	115	33	3.3%
2035	1,472	334	9,479	167	38	4.1%
2040	1,870	334	10,459	235	42	4.7%
2045	2,355	336	10,883	308	44	5.3%
2050	2,948	336	11,055	391	45	5.8%
2055	3,681	337	10,512	464	43	5.9%
2060	4,588	337	10,208	562	41	6.2%
2065	5,717	337	9,797	672	40	6.5%
2070	7,124	337	9,047	773	37	6.6%

주: 1) 2028년까지 국민연금 전체가입자 평균소득의 20%까지 인상  
2) 임금상승률로 할인함.

〈표 II-3-19〉 기초노령연금 대상자수 및 소요재원 전망  
: 국민연금 수급률 반영, A값의 20% 지급

연도	1인당 급여액 (월액, 천원) <sup>1)</sup>		국민연금 수급률 반영 <sup>2)</sup>			
	경상가격	2008년 기준가격 <sup>3)</sup>	대상자수 (천명)	총비용		GDP 대비 총비용
				조원, 경상가격	조원, 2008년 기준가격 <sup>3)</sup>	
2009	88	82	3,635	4	4	0.4%
2010	108	94	3,748	5	4	0.4%
2015	232	150	4,512	13	8	0.8%
2020	399	193	5,190	25	12	1.2%
2025	608	227	5,681	41	15	1.5%
2030	1,150	332	5,841	81	23	2.3%
2035	1,472	334	6,032	107	24	2.6%
2040	1,870	334	5,976	134	24	2.7%
2045	2,355	336	6,219	176	25	3.0%
2050	2,948	336	6,317	224	25	3.3%
2055	3,681	337	6,007	265	24	3.4%
2060	4,588	337	5,833	321	24	3.6%
2065	5,717	337	5,598	384	23	3.7%
2070	7,124	337	5,170	442	21	3.8%

주: 1) 2028년까지 국민연금 전체가입자 평균소득의 20%까지 인상

2) 국민연금 수급률을 반영하여 향후 65세 이상 인구 중 40%수준을 유지하는 것으로 가정함.

3) 임금상승률로 할인함.

자료: 저자 계산



## 2. 대안모형 2: 사회보험방식 국민연금(100% 소득비례연금) + 조 세방식의 보편적인 기초연금

지금까지 논의된 대안모형의 공통점은 국민연금의 경우 소득재분배 기능을 내포하고 있고, 기초노령연금은 소득수준에 따라 선별적으로 지급되는 공공부조형 제도라는 것이다. 그러나 여타 선진국에 비해 자영자 비중이 높고 자영자에 대한 소득 파악이 제대로 이루어지지 않은 우리의 현실을 감안할 때 연금 가입자들의 제도 참여유인 측면에서 상대적으로 높은 소득재분배 기능을 국민연금제도에 포함시키는 것이 적절한 대안일 것이냐에 대한 논란이 적지 않은 것이 우리의 현실이다. 더욱이 조세를 재원으로 운영하는 기초노령연금제도가 도입된 마당에 국민연금의 소득재분배 기능을 계속 유지하는 것이 바람직 하느냐에 대한 논란도 제기되고 있다.

이와는 별도로 소득수준에 따라 선별적으로 지급되는 기초노령연금의 경우 노인에 대한 소득파악의 어려움으로 인해 대상자 선정이 수월하지 않은 상황에서 수급자와 비수급자간의 노후소득 차이에 따른 비수급자의 반발을 무시하기가 어렵다는 문제제기 역시 설득력이 있어 보인다.

이러한 논란을 염두에 두고 지금과는 다른 제도 틀 하에서의 다양한 정책조합을 검토해보도록 한다. 이를 위해 국민연금은 100% 소득비례연금으로 전환시키되 65세 이상 노인 모두에 대해 연금급여의 적절성 관점에서 보편적인 제도 적용의 조세방식 기초연금을 지급하는 정책조합들을 검토해보도록 한다.

### 1) 국민연금(2028년부터 30% 소득대체율 적용) + 기초연금(급여는 A값의 10% 지급)하는 경우

국민연금 보험료를 9%로 유지하되 2008년에 50%로 낮아진 소득대체율을 2028년까지 30%로 하향 조정할 경우 2070년 말 기준으로 적립률이 0.9

배에 달할 것으로 전망됨에 따라 국민연금 재정 안정 달성이 가능할 것으로 전망된다. 이 경우 국민연금은 현행 국민연금에 내포된 소득재분배 기능을 폐지하여 완전 소득비례연금으로 운영되는 제도로 변경될 것이다.

〈표 II-3-20〉 소득비례 국민연금 재정전망  
: 2028년부터 소득대체율을 30%로 유지할 경우

(단위: 조원, 배)

연도	총수입			총지출	수지차	적립기금	적립률 <sup>2)</sup>	GDP 대비 총지출
	계	보험료 수입 <sup>1)</sup>	투자 수익					
2009	46	26	20	9	37	285	26.6	0.9%
2010	51	28	23	10	41	325	27.5	0.9%
2015	76	39	36	17	58	575	29.7	1.1%
2020	110	54	57	31	79	927	27.3	1.4%
2025	136	69	67	53	83	1,318	23.2	2.0%
2030	178	87	91	82	97	1,776	20.6	2.4%
2035	208	106	102	118	90	2,222	18.1	2.9%
2040	250	128	122	174	75	2,630	14.7	3.5%
2045	282	152	130	237	45	2,908	12.1	4.1%
2050	318	182	136	305	12	3,032	9.9	4.5%
2055	333	205	128	368	-35	2,946	8.1	4.7%
2060	345	232	112	458	-113	2,552	5.8	5.1%
2065	341	267	73	557	-216	1,672	3.4	5.4%
2070	328	309	18	647	-319	283	0.9	5.5%

주: 1) 보험료를 9% 유지  
2) 해당연도 총지출 대비 전년도 적립기금  
자료: 저자 계산

65세 이상 모든 노인에게 연금을 지급하는 조세방식 기초연금의 경우 2009년 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 5%로 출발하여 2028년까지 10%로 인상한 후 이 수준을 유지할 경우 예상되는 연금액 및 소요비용을 검토해보도록 한다.

기초연금의 수급대상자는 2009년 520만 명으로부터 2050년에 1,580만 명으로 급격하게 증가할 것으로 전망되고 있다. 1인당 연금액이 2009년 82천원(경상가격 88천원)에서 2050년에 168천원(2008년 가격기준)으로 증가하는 반면, 제도 유지비용은 2009년 GDP 대비 0.5%에서 2050년 4.1%, 2070년 4.7%에 달할 것으로 추정되고 있다.

〈표 II-3-21〉 기초연금 대상자수 및 소요재원 전망  
: 2028년부터 국민연금 가입자 평균소득의 10% 지급

연도	65세 이상 인구수 (천명)	1인당 평균급여액 (월액, 천원) <sup>1)</sup>		총비용(조원)		
		경상가격	2008년 가격기준 <sup>2)</sup>	경상가격	2008년 가격기준 <sup>2)</sup>	GDP 대비 총비용
2009	5,192	88	82	5	5	0.5%
2010	5,354	98	86	6	6	0.6%
2015	6,445	162	105	13	8	0.8%
2020	7,821	246	119	23	11	1.1%
2025	9,920	351	131	42	16	1.5%
2030	11,899	575	166	82	24	2.4%
2035	13,542	736	167	120	27	2.9%
2040	14,941	935	167	168	30	3.4%
2045	15,547	1,177	168	220	31	3.8%
2050	15,793	1,474	168	279	32	4.1%
2055	15,017	1,841	168	332	30	4.2%
2060	14,583	2,294	168	401	29	4.5%
2065	13,996	2,858	168	480	28	4.7%
2070	12,925	3,562	168	552	26	4.7%

주:1) 2009년부터 국민연금 전체가입자의 평균소득(A값)의 5%를 지급하고 매년 일정하게 인상하여 2028년 이후 10% 지급

2) 임금상승률로 할인함.

30% 소득대체율을 지급하는 완전 소득비례연금인 국민연금과 보편적인 기초연금제도를 동시에 고려할 경우의 제도 유지비용은 2009년 GDP 대비 1.4%에서 2070년 10.2%에 달할 것으로 전망된다. 보편적인 제도적용을 통

해 연금사각지대를 해소하면서 GDP 대비 10% 정도의 제도 유지비용을 수반하는 상기 대안은 나름대로 설득력이 있는 대안이 될 수 있을 것이다.

이러한 평가에도 불구하고 상기 대안역시 다음과 같은 관점에서 비판받을 여지가 남아있다. 소득의 적절성 관점에서 저소득층의 연금액이 안정적인 노후생활을 위해 충분하지 않을 것이라는 점이다. 기초연금 소득대체율이 10%인 반면 30%의 소득대체율을 제공함으로써 추후 논의될 여타 대안에 비해 국민연금의 소득대체율이 높음에도 불구하고 중산층 이하의 저소득층의 소득대체율이 급격하게 낮아진다는 문제가 있다. 부연하면 강력한 소득재분배 기능을 내포하고 있는 현행 국민연금제도와 비교할 때 저소득층의 연금액이 현격하게 낮아진다는 문제가 발생하게 되는 것이다.

이러한 상황에서도 상기 대안이 정치적인 지속 가능성을 확보하기 위해서는 저소득층 대상의 추가적인 소득지원제도 도입이 불가피할 것이라는 점이다. 기초생활보장 명목이든 최저 연금보장 명목이든 저소득층에 대해 추가적인 소득지원이 수반되어야만 노후소득보장의 적절성 차원에서 지속 가능한 제도로 자리 잡을 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 실제 제도를 운영함에 있어서는 상기 추계결과보다 더 많은 비용이 소요될 수밖에 없을 것이다.

〈표 II-3-22〉 국민연금 소득비례 30%와 기초연금 도입시 수급부담구조  
(단위: 천원(월액), 2008년 가격기준, 배)

소득등급별		국민연금 수급액					현행 대비 수급액 (배)				
		10년	20년	30년	40년	22년	10년	20년	30년	40년	22년
B=0.2A	336	22	43	64	84	47	1.5	1.2	0.9	1.0	1.1
B=0.5A	840	55	107	159	210	118	1.5	1.2	1.0	0.9	1.2
B=0.7A	1,176	77	150	222	294	166	1.5	1.3	1.1	0.9	1.2
B=A <sup>1)</sup>	1,680	109	215	318	421	237	1.5	1.3	1.1	1.0	1.3
B=1.2A	2,016	131	257	381	505	284	1.5	1.3	1.2	1.1	1.3
B=1.5A	2,520	164	322	477	631	355	1.5	1.3	1.2	1.1	1.3
B=2.0A	3,360	219	429	635	841	473	1.5	1.4	1.2	1.2	1.3
B=2.5A	4,200	274	536	794	1,051	592	1.5	1.4	1.3	1.2	1.4
B=3.0A	5,040	274	536	794	1,051	592	1.5	1.4	1.3	1.2	1.4
기초연금액		114	166	167	168	166					

주: 1) 2008년 급여산식에 적용된 A값으로 1,680천원을 기준으로 함.

## 2) 국민연금(2028년부터 25% 적용) + 기초연금(A값의 15% 지급) 하는 경우

상기 대안 1), 즉 완전소득비례연금인 국민연금 소득대체율 30%와 보편적인 제도 적용의 조세방식 기초연금 소득대체율 10%의 정책조합을 채택할 경우 저소득층의 노후소득 적절성 문제로 인해 추가적인 소득 지원이 불가피할 것이라는 인식 하에 저소득층의 소득대체율을 상향 조정하는 대안을 검토해 보도록 한다.

현재 50%인 국민연금 소득대체율을 2028년까지 25%로 하향 조정하여 이 수준을 유지하되, 현행 국민연금제도에 내포된 소득재분배 기능을 폐지하여 100% 소득비례연금으로 전환시킬 경우의 재정전망은 <표 II

-3-23>과 같다. 보험료를 9%로 유지한다는 가정 하에서는 2070년 말 기준으로 적립배율 7배 달성이 가능하여 재정 건전성 확보에 별다른 문제가 없을 것으로 예상된다. 한편 2009년 GDP 대비 0.9%인 지출규모가 2070년에는 GDP 대비 4.6%에 달할 것으로 예상되고 있다.

〈표 II-3-23〉 소득비례 국민연금 재정전망  
: 2028년부터 소득대체율을 25%로 유지할 경우

(단위: 조원, 배)

연도	총수입			총지출	수지차	적립기금	적립률 <sup>2)</sup>	GDP 대비 총지출
	계	보험료 수입 <sup>1)</sup>	투자 수익					
2009	46	26	20	9	37	285	26.6	0.9%
2010	51	28	23	10	41	325	27.6	0.9%
2015	76	39	36	17	58	576	29.9	1.1%
2020	110	54	57	31	80	929	27.7	1.4%
2025	137	69	67	52	84	1,324	23.7	1.9%
2030	179	87	92	79	100	1,794	21.4	2.3%
2035	210	106	104	112	98	2,270	19.4	2.7%
2040	255	128	127	161	94	2,746	16.5	3.3%
2045	292	152	140	212	80	3,162	14.5	3.7%
2050	339	182	157	266	73	3,534	13.0	3.9%
2055	370	205	164	309	60	3,849	12.2	4.0%
2060	407	232	174	382	25	4,062	10.6	4.2%
2065	433	267	165	464	-31	4,003	8.7	4.5%
2070	464	309	154	539	-76	3,711	7.0	4.6%

주: 1) 보험료를 9% 유지

2) 해당연도 총지출 대비 전년도 적립기금

자료: 저자 계산

이러한 국민연금제도에 대응하는 정책조합으로 15%의 소득대체율을 보편적인 제도 적용의 기초연금제도를 도입할 경우의 예상 효과를 검토해보자. 현재 국민연금 A값의 5%인 기초노령연금을 2009년부터 65세 이상 노인 전부에 대해 기초연금을 지급하되 2028년까지 단계적으로 15%까지 소득대체율을 인상한다는 가정 하의 급여지출액은 2009년 GDP 대비 0.5%에서 2070년 GDP 대비 7%까지 급격하게 증가하는 것으로 나타나고 있다. 전체 노인에게 기초연금을 지급하고 저소득 노인의 적절한 노후소득보장 차원에서 기초연금 소득대체율을 15%로 인상할 경우의 지출액이 국민연금의 지출액(GDP 대비 4.6%)을 상회하게 되는 것이다. 이 경우 연금급여의 적절성은 어느 정도 달성 가능할 것이나, 기여방식의 국민연금제도가 부과방식으로 운영될 보편적인 기초연금제도에 의해 구축(crowding-out)될 가능성이 높아질 것이라는 문제를 예상할 수 있다.



〈표 II-3-24〉 기초연금 대상자수 및 소요재원 전망  
: 2028년부터 국민연금 가입자 평균소득의 15% 지급

연도	65세 이상 인구수(천명)	1인당 평균급여액 (월액, 천원) <sup>1)</sup>		총비용(조원)		
		경상가격	2008년 가격기준 <sup>2)</sup>	경상가격	2008년 가격기준 <sup>2)</sup>	GDP 대비 총비용
2009	5,192	88	82	5	5	0.5%
2010	5,354	103	90	7	6	0.6%
2015	6,445	197	127	15	10	1.0%
2020	7,821	322	156	30	15	1.4%
2025	9,920	479	179	57	21	2.1%
2030	11,899	863	249	123	36	3.6%
2035	13,542	1,104	251	179	41	4.4%
2040	14,941	1,402	251	251	45	5.1%
2045	15,547	1,766	252	329	47	5.7%
2050	15,793	2,211	252	419	48	6.2%
2055	15,017	2,761	253	498	46	6.4%
2060	14,583	3,441	253	602	44	6.7%
2065	13,996	4,288	253	720	42	7.0%
2070	12,925	5,343	253	829	39	7.0%

주: 1) 2009년부터 국민연금 전체가입자의 평균소득(A값)의 5%를 지급하고 매년 일정하게 인상하여 2028년 이후 15% 지급

2) 임금상승률로 할인함

〈표 II-3-25〉 국민연금 소득비례 25%와 기초연금 도입시 수급부담구조

(단위: 천원(월액), 2008년 가격기준, 배)

소득등급별		국민연금 수급액					현행 대비 수급액 (배)				
		10년	20년	30년	40년	22년	10년	20년	30년	40년	22년
B=0.2A	336	18	36	53	70	39	1.8	1.6	1.2	1.2	1.5
B=0.5A	840	46	89	132	175	99	1.7	1.5	1.2	1.0	1.4
B=0.7A	1,176	64	125	185	245	138	1.7	1.5	1.2	1.0	1.4
B=A1)	1,680	91	179	265	350	197	1.6	1.5	1.2	1.0	1.4
B=1.2A	2,016	109	215	318	421	237	1.6	1.4	1.2	1.1	1.4
B=1.5A	2,520	137	268	397	526	296	1.5	1.4	1.2	1.1	1.4
B=2.0A	3,360	182	358	529	701	394	1.5	1.4	1.2	1.1	1.3
B=2.5A	4,200	228	447	662	876	493	1.4	1.4	1.2	1.1	1.3
B=3.0A	5,040	274	536	794	1,051	592	1.6	1.6	1.4	1.3	1.5
기초연금액		146	249	251	251	250					

주: 1) 2008년 급여산식에 적용된 A값으로 1,680천원을 기준으로 함.

### 3) 국민연금(2028년부터 20% 적용) + 기초연금(A값의 20% 지급)하는 경우

이제 또 다른 대안으로 OECD와 야당시절 한나라당에서 제도 도입을 제안한 완전소득비례 국민연금(20%)과 보편적인 제도 적용의 조세방식 기초연금(20%) 조합을 선택할 경우의 예상 효과를 분석하도록 한다.

이를 위해 현재 50%인 국민연금 소득대체율을 2028년까지 20%로 하향 조정된 뒤 이 수준을 유지하되, 현행 제도에 내포된 소득재분배 기능은 폐지하여 100% 소득비례연금으로 전환시킬 경우의 재정전망은 <표 II

-3-26>과 같다. 국민연금의 보험료를 9%로 유지한다는 가정 하에 2070년 말 기준으로 적립배율 16.4배 달성이 가능하여 상당한 수준의 재정 건전성 확보가 가능하다. 반면에 지출액은 2009년 GDP 대비 0.9%에서 2070년에는 GDP대비 3.7%에 달할 것으로 예상되고 있다.

〈표 II-3-26〉 소득비례 국민연금 재정전망  
: 2028년부터 소득대체율을 20%로 유지할 경우

(단위: 조원, 배)

연도	총수입			총지출	수지차	적립기금	적립률 <sup>2)</sup>	GDP 대비 총지출
	계	보험료 수입 <sup>1)</sup>	투자 수익					
2009	46	26	20	9	37	285	26.6	0.9%
2010	51	28	23	10	41	325	27.6	0.9%
2015	76	39	36	17	59	576	30.2	1.1%
2020	111	54	57	30	80	932	28.2	1.4%
2025	137	69	68	51	86	1,333	24.5	1.9%
2030	180	87	93	76	104	1,819	22.6	2.2%
2035	212	106	107	105	108	2,331	21.2	2.5%
2040	261	128	133	147	114	2,886	18.9	3.0%
2045	304	152	153	187	117	3,450	17.8	3.2%
2050	362	182	181	225	137	4,084	17.5	3.3%
2055	409	205	204	250	159	4,816	18.6	3.2%
2060	472	232	240	305	167	5,649	18.0	3.4%
2065	529	267	261	371	157	6,430	16.9	3.6%
2070	604	309	295	431	173	7,258	16.4	3.7%

주: 1) 보험료를 9% 유지

2) 해당연도 총지출 대비 전년도 적립기금

자료: 저자 계산

이제 상기 국민연금제도에 대응하는 정책조합으로 20%의 소득대체율을 지급하는 보편적인 제도 적용의 기초연금제도를 도입할 경우의 예상 효과를 검토해보자. 현재 국민연금 A값의 5%인 기초노령연금을 2009년부터 65세 이상 노인 전부에 대해 기초연금을 지급하되 2028년까지 단계적으로 20%까지 소득대체율을 인상한다는 가정 하의 지출액은 2009년 GDP 대비 0.5%에서 2070년 GDP 대비 9.4%까지 급격하게 증가할 것으로 전망되고 있다. 전체 노인에게 기초연금을 지급하고 저소득 노인의 적절한 노후소득보장 차원에서 기초연금 소득대체율을 20%로 인상할 경우의 지출액이 국민연금 지출액(GDP 대비 3.7%)의 두 배 이상을 상회할 것으로 전망된다. 이 경우 연금급여의 적절성 확보라는 정책적 효과를 대가로, 기초연금 지출이 급격하게 증가함으로써 후세대 부담이 급격하게 증가한다는 대가를 치러야 할 것이다. 이와 함께 중산층 이하 저소득층 중심으로 국민연금제도로부터 벗어나려는 유인이 급격하게 증가할 것이다. 이유인즉 보편적인 기초연금으로부터 나름대로 상당한 수준의 연금액을 지급받는 반면(국민연금 가입자 평균소득의 20%), 완전 소득비례연금으로 전환된 국민연금으로부터 지급받을 연금액은 미미한 수준에 불과할 것이기 때문이다.

〈표 II-3-27〉 기초연금 대상자수 및 소요재원 전망  
: 2028년부터 국민연금 가입자 평균소득의 20% 지급

연도	65세 이상 인구수(천명)	1인당 평균급여액 (월액, 천원) <sup>1)</sup>		총비용(조원)		
		경상가격	2008년 가격기준 <sup>2)</sup>	경상가격	2008년 가격기준 <sup>2)</sup>	GDP 대비 총비용
2009	5,192	88	82	5	5	0.5%
2010	5,354	108	94	7	6	0.6%
2015	6,445	232	150	18	12	1.1%
2020	7,821	399	193	37	18	1.7%
2025	9,920	608	227	72	27	2.7%
2030	11,899	1,150	332	164	47	4.8%
2035	13,542	1,472	334	239	54	5.8%
2040	14,941	1,870	334	335	60	6.8%
2045	15,547	2,355	336	439	63	7.6%
2050	15,793	2,948	336	559	64	8.2%
2055	15,017	3,681	337	663	61	8.5%
2060	14,583	4,588	337	803	59	8.9%
2065	13,996	5,717	337	960	57	9.3%
2070	12,925	7,124	337	1,105	52	9.4%

주 :1) 2009년부터 국민연금 전체가입자의 평균소득(A값)의 5%를 지급하고 매  
년 일정하게 인상하여 2028년 이후 20% 지급

2) 임금상승률로 할인함

〈표 II-3-28〉 국민연금 소득비례 20%와 기초연금 도입시 수급부담구조  
(단위: 천원(월액), 2008년 가격기준, 배)

소득등급별		국민연금 수급액					현행 대비 수급액 (배)				
		10년	20년	30년	40년	22년	10년	20년	30년	40년	22년
B=0.2A	336	15	29	42	56	32	2.1	2.0	1.4	1.5	1.9
B=0.5A	840	36	72	106	140	79	1.9	1.8	1.3	1.1	1.7
B=0.7A	1,176	51	100	148	196	110	1.8	1.7	1.3	1.1	1.6
B=A <sup>1)</sup>	1,680	73	143	212	280	158	1.7	1.6	1.3	1.1	1.5
B=1.2A	2,016	88	172	254	336	189	1.6	1.6	1.2	1.1	1.5
B=1.5A	2,520	109	215	318	421	237	1.5	1.5	1.2	1.1	1.4
B=2.0A	3,360	146	286	424	561	316	1.5	1.4	1.2	1.1	1.3
B=2.5A	4,200	182	358	529	701	394	1.4	1.4	1.2	1.0	1.3
B=3.0A	5,040	182	358	529	701	394	1.4	1.4	1.2	1.0	1.3
기초연금액		177	332	334	336	332					

주: 1) 2008년 급여산식에 적용된 A값으로 1,680천원을 기준으로 함.

### 3. 결론을 대신하여: 바람직한 국민연금과 기초노령연금의 개편방향

지금까지의 논의 결과를 종합할 때 재정안정화 이후의 국민연금제도와 2008년부터 도입될 기초노령연금제도, 일각에서 도입을 주장하는 조세방식 기초연금과 소득비례연금제도 조합 모두 연금급여의 적절성과 재원의 효율적인 운영 측면에서 적지 않은 문제를 야기 시킬 것으로 예상된다. 특히 이미 입법화된 국민연금과 기초노령연금제도 조합의 경우 상당한 재원이 소요됨에도 불구하고 저소득층에게는 충분하지 못한 노후소득이 제공되는 반면, 중간소득층에게는 개별제도의 속성이 불분명한 상황에서 추

가적으로 연금이 지급될 가능성이 매우 높다. 이같은 문제의식을 받아들일 경우 이미 도입된 기초노령연금제도가 보편적인 기초연금제도로 자리잡기 이전에 국민연금 가입자 자신의 노력을 통해 적절한 노후소득원을 확보할 수 있는 다양한 정책 대안을 검토할 필요가 있다.

우리나라는 급속한 인구고령화와 연금제도 성숙으로 인해 장기적인 관점에서 그 어느 나라보다도 연금재정 불안정에 대한 우려가 높은 국가에 해당된다. 주지하는 것처럼 가급적 많은 노인들에 대해 조세방식 기초연금을 지급할 경우, 여타 국가들과 달리 초고령사회에서 후 세대의 부담이 급격하게 증가한다는 문제가 있다.

그럼에도 불구하고 취약노인에 대해 선별적으로 지급하는 공공부조형 연금보다는 제도 적용의 보편성 등을 들어 보편적인 제도로 운영하는 조세방식 기초연금제도 도입에 대해 상당수 이해관계자들의 선호가 기울어져 있는 듯하다. 그러나 지금 당장에는 별 문제가 없어 보이는 제도라도 장기적인 관점에서는 커다란 문제가 야기될 수 있다. 현 세대가 도입을 결정한 연금제도의 부정적인 파급효과에 그대로 노출될 후세대에 대한 동의 없이 우리세대만을 위해 특정제도를 도입할 경우 후세대에 게 무책임한 선배세대가 될 수 있기 때문이다.

이론상으로는 사각지대 해소차원에서 다양한 제도들에 대한 선택이 가능할 것이나, 정부의 재정여력과 연금제도의 정치경제학적인 측면을 고려할 때 기여와 급여의 연결고리가 약한 사회수당형의 연금제도는 가급적 보수적으로 운영하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 맥락에서 국민연금 소득대체율 40%와 기초노령연금 소득대체율 10% 또는 15%(2030년대 이후 65세 이상 노인 40%정도로 대상 축소)의 정책 조합이 바람직할 것으로 판단된다. 이 경우 저소득층에 대한 추가지원 및 장기간 국민연금에의 성실 가입자에 대해서는 최저보증연금제도(Minimum pension guarantee)와 같은 보완장치가 도입되어야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 상당수 이해관계자들이 선호하는 보편적인 제도 적용의 기초연금을 반드시 도입하여야 한다면, 지금까지의 분석 결과를 바탕으로 판단하건대 완전소득비례 국민연금(30% 소득대체율)과 보편적인 제도적용의 기초연금(10% 소득대체율)의 정책조합이 바람직할 것으로 판단된다. 이 경우 고소득층에 대해서는 캐나다에서 채택하고 있는 Claw-back 제도를 도입할 필요가 있을 것이다. 이 경우 저소득 노인에 대해서는 추가적인 소득지원제도가 수반되어야 정치적인 지속 가능성이 확보될 수 있을 것이다.



## 제Ⅲ부

동아시아 지역의 특성을 고려한 공적연금  
개선방향: 재정적·정치적 지속가능성 중심으로



# 제1장 Overview of Social Security Pension in Some Developing Countries in East Asia - Issues and Challenges

by Hiroshi Yamabana(ILO, Social Security Specialist)

## 국문요약(Summary)

아시아 국가의 공적연금제도는 매우 다양한 형태를 보이고 있다. 이는 아시아 국가의 사회경제적 다양성을 반영한 결과로 볼 수 있다. 특히, 이들 국가의 연금제도는 각기 다른 연금모델의 영향 아래 오랜 발전과정을 겪었다는 차이가 있는데, 영국이나 구동독과 같은 사회주의 국가, 독일과 같은 비사회주의 유럽대륙 국가 등이 그 모델이 되었다. 아시아의 공적연금제도는 다음의 4가지로 분류할 수 있다. 즉, (1) 조세방식 기초연금 및 강제저축형태를 보이는 선진국 유형, (2) 전국민 연금제도 형태를 보이는 선진국 유형, (3) 개발도상국 및 후진국의 사회보험제도, 그리고 (4) 퇴직(연)금제도가 바로 그것이다.

아시아의 여러 개발도상국 및 후진국에서 적용하고 있는 노령(연금)제도는 임금노동자에게만 적용되고 있는 것이 현실이다. 아시아 국가에 광범위하게 퍼져있는 비공식 부문 경제(informal economy)의 영향으로 연금제도 가입비율은 전체 노동인구 중 20%~30%에 지나지 않는다. 따라서 전 국민으로의 공적연금제도 가입확대는 아시아 국가에게 앞으로 해결해야 할 중요한 과제라고 할 수 있다.

필리핀이나 베트남과 같은 국가에서 연금제도를 당연적용 또는 확대적용하고자 정책적으로 많은 노력을 기울이고 있으나 특히 저소득 노동자의 연금제도 적용은 쉽지 않을 것으로 보인다.

저소득층은 연금제도에 기여할 여력이 없고, 대부분 비공식 부문 경제에 속해있는 저소득 노동자에게 제도가입을 유인할 경우 행정적으로 보험료 부과 및 징수관리 등에서 어려움이 예상되므로 개발도상국에서 저소득 노령층의 빈곤문제에 있어서는 조세방식 연금제도가 보다 효과적이라고 할 수 있다.

현재 아시아 국가의 공적연금제도는 제도수용성(특히 영세사업장 근로자) 및 실제소득과약 등에서 심각한 문제점을 드러내고 있는데 이는 미래 연금수급자의 급여액에도 영향을 미칠 것으로 예상된다. 따라서 연금제도를 영세사업장 근로자에게 보다 효과적으로 확대적용하기 위해서는 보험료 부과 및 징수체계를 함께 개선할 필요가 있다.

아시아의 지속적인 경제 발전과 빠르게 진행되고 있는 고령화 추세 속에서 아시아 국가의 공적연금제도는 재정적 측면에서의 지속가능성을 보장하고 고용을 증진시키기는 방향으로 연금제도개혁을 단행하고 있다. 확장급여제도를 시행하고 있는 아시아 국가들은 이미 선진국에서 단행한 개혁 절차를 밟고 있다. 구체적으로 소득대체율 인하, 보험료율 인상, 연금수급연령 연장, 연금액 연동방식 개선, 연금액 산정시 적용되는 임금수준을 퇴직직전이 아닌 전체 근로기간의 평균임금으로 전환하는 등의 제도개혁을 단행하고 있다. 퇴직(연)금제도를 실시하고 있는 아시아 국가들은 퇴직 이전에 중간정산을 강력하게 금지하고, 퇴직시에는 일시금이 아닌 연금형태로 지급하는 방향으로 제도를 개선하고 있다.

ILO는 사회보장제도가 전국민에게 최소한의 소득수준(social floor)을 보장해 줄 것을 권고하고 있다. 즉 노령인구 전체를 대상으로 하는 기초연금 도입을 권장하고 있다. 이와 함께 ILO는 적절한 수준의 급여를 제공하고 재정적으로 그리고 행정적으로 지속가능한 소득비례 연금제도를 통해 2층 연금체제로의 제도개혁을 장려하고 있다. 선진국 특히, 전국민 연금제도 달성과 재정안정화를 위해 점진적으로 제도 개선과정을 수행했던 한국의 연금관련 경험이 아시아 국가의 연금개혁에 있어서 귀감이 될 수 있다.

## 1. Social and economic context

Countries in Asia and the Pacific are substantially different in their socio-economic profiles and in their historical developments. By simply looking at their economic developments through their Gross Domestic Product (GDP) per capita, countries in the Region are wide-ranging from the most developed economies with more than 20,000 USD GDP per capita (e.g. Australia, Japan, New Zealand, Republic of Korea, Singapore) and middle income countries (e.g. China, Malaysia, Thailand) to low income countries with less than 1,000 USD GDP per capita IMF web-pages: <http://www.imf.org/external/data.htm>. The national systems at present and their historical developments are also various and hence it is not an easy task to provide a comprehensive overview of the systems.

Social security systems in Asia, as those of many European countries, have been developing in line with social and economic changes, such as the development of economy as a whole, including the shifts of industrial and employment structures (e.g. the shift of the labour force from the primary to the secondary and tertiary industries) and associated increase in wage workers and the average income and wage level, urbanization and increase in the nucleus families. Although the roles of the family in providing income security to the family and extended family members are still important in many Asian countries, it has been steadily weakened mainly due to the rapid urbanization, the migration of younger population from rural to urban areas and the rapidly decreasing fertility which has led to the smaller number of family members. In addition to the weakening role of the families for providing income support to the family members, the rapid aging in many Asian countries has made the role of income security measures for the elderly essential.

Asia is also characterized with its labour structure, namely still substantial percentage working in the informal economy, for example, as self-employed persons, unpaid domestic workers and rural farmers and fishermen. The

substantial percentage of workers in the informal economy workers poses a major challenge to cover this significant share of the population under social security. Those informal economy workers and non-workers are difficult targets for classical social insurance mainly due to their low income and low affordability of social insurance contributions and difficulties in the registration and the contribution collections. Some of the coverage extension could be done through the formalization of the employment, which is observed in some of Asian countries such as China and Thailand, but not necessarily happening in all countries. In addition, as seen in Japan and Republic of Korea, some segment of workers will still stay as self-employed workers, farmers and fishermen although the economy and society become more industrialized and developed and hence the coverage of non-wage earners still pose a challenge even in developed countries where social insurance schemes provide basic security to all the elderly. In some countries in Asia, the compliance even for the salaried workers is still a major issue, especially for those working in small enterprises (e.g. Indonesia).

In addition to the coverage extension challenge, the rapid aging of the population in many Asian countries, especially in East Asia, poses a major challenge of the financial sustainability of social security schemes, especially social security pension schemes. Defined-benefit social insurance schemes will have to be gradually reformed in the scheme designs, mainly through parametric reforms on the contribution rate and benefit design such as annual accrual rates, the pensionable age, wages for calculating pensions (e.g. the final salary versus the working time average) and the pension indexation. Defined-contribution schemes also will face this challenge, for example, making benefits adequate in the face of longer retirement period with proper annuitization, hopefully with proper indexation, securing a proper investment return in the aging society and in the possible volatile and lower economic developments.

## 2. Rough classification of social security pensions in Asia

Social security pension schemes in Asia, from the design view point, are roughly classified into three major groups: (1) a group of providing tax-based basic pension plus individual savings (e.g. Australia, New Zealand), (2) an insurance group (e.g. China, Japan, Mongolia, the Philippines, Republic of Korea, Thailand, Viet Nam) and (3) a Provident Fund / saving group (Indonesia, Malaysia, Singapore, Sri Lanka, Pacific Island countries (e.g. Fiji)).

The second groups can be further classified into developed countries with European influences (e.g. Japan, Republic of Korea), middle-income countries influenced by the defined benefit model (e.g. the Philippines, Thailand) and a socialist country group with influences of socialist countries such as ex-East Germany (China, Lao PDR, Mongolia, Viet Nam). India is historically considered as the third group (Provident Fund group), but now has both defined-benefit and defined contribution schemes at the same time because of the introduction of the defined benefit scheme in 1995.

It is interesting to see that the pension design is not necessarily related to the economic development but more related to consensus built historically under influences of other 'model' countries. Countries of Anglo-Saxon (i.e. Australia, New Zealand) adopt tax-based basic poverty prevention tier (Australia, 40% of the average wage for couples, 25% for a single) or basic tier with higher replacement (New Zealand, around 65 - 72.5% of the standard earnings) plus savings. Japan influenced mainly by Germany and Republic of Korea influenced by Japan and continental European countries, have insurance-based defined-benefit schemes. Some middle-income countries like the Philippines and Thailand under European / American / Japanese influences and many of socialist countries like China, Mongolia and Vietnam under the influences of European socialist countries (e.g. ex-East Germany), adopt insurance-based defined-benefit schemes. Many countries under the influence of the Great Britain adopt provident funds.

This is not only specific to social security pensions but also with other social security benefits. As for health care, roughly speaking, many countries of social insurance group (group previously mentioned as (2)) adopt social health insurance, while many countries of countries under British influences (groups previously mentioned as (1) and (3)) mainly rely on tax-based public health care, although there are some exceptions such as Thailand where a social insurance scheme for the formal economy workers, including the health insurance, began firstly, but has been supplemented by tax-based Universal Health Care (UC) Scheme to those not covered by the scheme, around 80% of the population, since 2002.

A similar pattern applies to work injury benefits, where the social insurance group provide a relatively comprehensive package of work injury benefits, including periodical cash compensations for work-related disabilities and survivorship through social insurance mechanism, while many countries of provident fund group provide either direct compensations of employers or rely on private insurance companies, with only lump-sum cash compensation instead of periodical cash payments, except for Malaysia which has a long history of providing a comprehensive package of work injury benefits through a social insurance mechanism under Social Security Organization (SOCISO).

It can be concluded that the design of social security systems, including social security pension, are the product of the countries' history and peoples' mid-set in the history, rather than social and economic development. Although there are steady developments and reforms of the systems in line with changing socio-economic conditions, it is fairly rare to see in Asia major and drastic changes in the architecture of social security systems.

In history, international organizations, mainly the International Labour Organization (ILO), the Asian Development Bank (ADB) and the World



Bank (WB), have sometimes made different recommendations on the reforms of pension scheme design in some of Asian countries. The ILO has made recommendations of the partial conversion of provident fund into defined-benefit pension schemes in order to guarantee the adequacy of benefits (e.g. Indonesia, Malaysia), while ADB and the WB have made recommendation of the conversion of defined-benefit pension schemes into saving schemes (e.g. China, Mongolia, Thailand, Viet Nam). With a few exceptions, such as the plan of Mongolia of the conversion of the defined-benefit scheme into the notional defined-contribution scheme and the introduction of the second pillar of Chinese pension scheme (although it could well end up with the NDC instead of full DC contrary to WB recommendations), no drastic reforms in the design have been achieved in Asia, except some of central Asian countries. Different from many Latin-American and Central-Asian countries, many Asian countries have taken cautious approaches to drastic reforms.

This paper provides an overview of social security pensions in Asia and to summarise issues and challenges on social security pensions, by taking up some examples of countries, representing issues and challenges, mainly in East Asia.

### 3. Viewpoints on the design of social security pensions

#### 3.1. *Coverage*

Social security coverage in a country depends on the national policy and cannot be necessarily linked to the economic development. However, the development of the economy, especially the high income level, leads to higher affordability of insurance contributions as well as a wider fiscal space in the national budget to be allocated to social security, and the majority of the formalized labour force, comprising of wage earners facilitates the administration in collecting social insurance contributions, general tax revenues and also supports the structure of earnings-related

social security schemes. People's demands to social security are also high because many workers are wage-earners with a smaller number of children or no children to support them in the future. Hence there is no wonder that developed nations in Asia, such as Australia, Japan, New Zealand and Republic of Korea have achieved universal coverage of social security pensions, in principle, although there are still 'blind spots' of non-coverage or low pensions in the cases of the insurance systems seen in Republic of Korea and Japan.

### 3.2. *Benefit structure, adequacy and financing*

Regardless of financial resources of benefits (e.g. general taxation, social insurance contributions) or the design such as defined-benefit or defined-contribution schemes, it is important to look at the benefit structure from the view point of 'adequacy' of benefits, a core element of social security pensions.

When talking about the adequacy of benefits, it is important to distinguish two major roles of social security pension benefits, namely, (1) the role of the 'universal' poverty alleviation as 'safety net' and (2) the other role of income replacement of the previous earnings.

As for the poverty alleviation or the role to guarantee of certain 'minimum' level of income, the level of social security pensions should be reviewed by taking into account major benchmarks such as the national poverty line, the national minimum subsistent level, the level of social assistance benefits and the minimum wages, many of which are composed by taking into account the basket of goods and services, such as food, housing, clothes, fuels and energies, water and so on, essential for all people including the elderly to live a life with the human minimum standard. The measurement and the basket of goods and services can be different from one country to another and from one area to another in a country, reflecting different situations, for example, how much extent the

housing and /or health care cost should be compensated by social security pensions since this depends on the situation whether low cost housing and / or low cost / free public health care is available or not. The coverage of these benefits should be, in principle, universal or to those under a certain level of income and assets so that all elderly should not fall into poverty.

However, when talking about the classical income-related social security pensions, the emphasis is more on the smoothing the individual income gap before and after one's retirement. Especially, civil service pensions in many countries are considered as (partial) continuation of the salaries of their working age. Therefore, a major benchmark for income-related social security pensions is the replacement rate, expresses as the percentage of pension benefits compared with salaries. Coverage of these benefits are also extended to self-employed in many developed countries where the share of the self-employed are limited in the employment, the schemes are administratively well-managed and/or there are strong organizations for professional self-employed workers. However, in many middle- income and low-income countries, schemes are voluntary with fairly limited coverage or, even though the coverage is compulsory in the legislation, the coverage is still very limited due to low compliance of pension contributions (e.g. the Philippines).

### *3.2.1. Poverty alleviation role of social security pensions*

One of the major challenges on social security pensions in Asian countries is the lack of the basic / poverty alleviation tier for pensions, except for (1) countries with tax-based non-contributory pensions such as Australia (means-tested), Brunei and New Zealand (both universal) and (2) countries with compulsory insurance systems with relatively strong enforcements such as Japan and Republic of Korea. Japan has achieved, in principle, the universal coverage since the introduction of its contributory basic pension in 1961, but strictly speaking, has not achieved the universal coverage mainly due to compliance problems which will lead to future increases in people without pensions and pensioners with low benefit

amount.

In many middle- and low-income countries in Asia, there are almost no basic tier / poverty alleviation tier pensions. The coverage of insurance-based schemes / provident funds is in general limited to salaried workers. Hence the self-employed persons are usually out of the scope of the schemes and even in case they should be compulsorily covered, the coverage of self-employed persons is low as seen in the case of the Philippines.

Social insurance benefits have often minimum pensions, especially in many socialist countries, which serve, at least partially, to guarantee the minimum level of benefits for those who satisfy qualifying conditions of pensions including minimum years of contributions to the schemes. In many socialist countries, the level of the minimum benefits is linked to the minimum wages. For example, the minimum pensions in Viet Nam is equal to the minimum wage for those with contributing period of 20 years or more and the minimum pensions in Mongolia are 75% of the minimum wages for those with contributing period of 20 years and more and 50% of the minimum wages for those with contributing period between 10 and 20 years. In case of provident funds, there is no minimum guarantee on the level of benefits with substantial part of savings to be withdrawn before retirement and this often leads to very low lump-sum payments at the time of retirement, especially for low wage earners and those with unstable careers.

In general, there is a consensus that the Government has a responsibility in guaranteeing the basic income support for the elderly and that is why Australia, Brunei and New Zealand provide widely-distributed means-tested / universal pensions to the elderly (Australia: 67% of the population of the elderly of 65 years old and over, Brunei, New Zealand: all elderly, universal).

In Japan, although mainly rely on contribution income for the schemes, one third of the basic pension payments are subsidized by Government by using general taxation revenues and the percentage of the subsidization is planned to be increased from one third to half. In developed countries, tax-based and means-tested social assistance supplement insurance-based social security pensions in case people do not get pensions or get low pension benefits. This is possible because the coverage of mandatory social insurance systems is fairly extensive and the number of the elderly who need general social assistance provisions is limited because of the wide coverage of pension systems.

However, in many middle- and low-income countries, because of the existence of many self-employed workers, especially rural farmers, and the compliance problems of social insurance / provident fund schemes even for wage earners, the coverage of social security pensions are limited and social assistance schemes do not provide cash compensations to most of the elderly population, mainly due to the imitated financial allocation to social assistance, even though social assistance schemes are 'theoretically' in place in the legislation.

Social pensions, non-contributory and financed from general taxation for the elderly, become more popular in many middle-and low-income countries, especially in Latin America and Africa, as a mean to poverty alleviation of the elderly. There are several countries in Asia to provide social pensions, including low-income countries such as Bangladesh and Nepal. With strong political commitments to the introduction of social pensions for the elderly, it is still affordable in many middle-and low-income countries with relatively young demographic profiles so long as schemes are carefully designed.

〈TableIII-1-1〉 Social pensions in low- and middle-income countries

Country	Pensionable age	Universal (U) or means-tested (M)	Monthly amount, equivalent in USD	% of population over 60+	% of beneficiaries over population 60+	Cost as % of GDP	Low (L) or middle (M) income countries
Argentina	70	M	88	14	6	0.23	M
Bangladesh	57	M	2	6	16(1)	0.03	L
Bolivia(2)	65	U	18	7	69	1.3	M
Botswana	65	U	27	5	85	0.4	M
Brazil Beneficio de Prestacao Continuada	67	M	140	9	5	0.2	M
Brazil Previdencia RuralM	60 for men 55 for women				27(3)	0.7	
Chile	65	M	75	12	51	0.38	M
Costa Rica	65	M	26	8	20	0.18	M
India	65	M	4	8	13	0.01	L
Lesotho	70	U(4)	21(4)	8	53	1.43	L
Mauritius	60	U	60	10	100	2	M
Moldova	62 for men 57 for women	M	5	14	12	0.08	L
Namibia	60	M	28	5	87	0.8	M
Nepal	75	U	2	6	12	N.A.	L
South Africa	65 for men	M	109	7	60	1.4	M
Tajikistan	63 for men 58 for women	M	4	5	N.A.	N.A.	L
Thailand	60	M	8	11	16	0.0582	M
Uruguay	70	M	100	17	10	0.62	M

Viet Nam	60	M	6	7	2	0.022	L
	90	U			0.5	0.0005	

- (1)Percentage of people over 57 receiving social pensions  
(2)Paid annually  
(3)Includes women over 55  
(4)Universal with a few exceptions, primarily people who are ready receiving substantial government pensions (about 4% of those who would otherwise be eligible)

Source: HelpAge International

3.2.2. *Income replacement role of social security pensions*

Poverty alleviation and minimum income guarantee for the elderly is an essential role of social security pensions. And the ‘classical’ role of partially replacing one’s income at the time of retirement and thus to smoothen individual income, is also very important, especially for wage earners who have to retire at some point without family supports / individual business / assets to rely on.

Hence, the level of benefits, measured as the percentage of the income during the life time, is considered as a good indicator for measuring the adequacy of the benefit and called as the ‘replacement’ rate of the previous earnings. As known very widely, there are many technical issues and difficulties of defining the replacement rate, for example; What does the ‘previous’ earnings mean, just before retirement or the ‘average’ income of the working age? In case of the ‘average’ income, what is the adjustment of salaries in order to adjust to the time of retirement, CPI or increase rate in salaries? Are we talking about the gross or net replacement rate? What are major assumptions such as the working career, income profiles and the model family structure for the calculation? What about the future prospect for tax increase in case of calculating the net replacement rate? How should the lump-sum payments be converted to the pensions?

In addition to those technical questions, there are also fundamental difficulties of setting an ‘appropriate’ replacement rate, which could depend on such factors as individual income (e.g. Lower income earners in general need higher replacement rate due to the fixed cost of living.) and the assets of the individuals at the time of retirement, especially the ownership of houses. Nevertheless, the ILO Conventions on social security, namely No. 102. Social Security (Minimum Standards) Conventions, 1952 and No. 128. Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967, set, as a consensus of member states, the minimum replacement rates of 40% and 45% for the model family of husband and wife with two children, but it does not stipulate any ‘appropriate’ level of social security pensions.

With all these well-known limitations, the replacement rate is still considered as a good indicator, especially in comparing income-related social security pension schemes. For the average income earners of OECD countries, based on a simple set of assumptions (e.g. the entry age of 20 years old with continuous career up to the retirement age, hence assuming fairly longer contribution period than the reality), the gross replacement level of OECD average is estimated at 58.7% and the net replacement rate of 70.1%, with wide ranging differences seen such as Japan (34.4% gross replacement rate and 39.2% in net replacement rate, although a non-working spouse basic pension is not included in the calculation.) and Greece (95.7% gross replacement rate and 110.1% in net replacement rate) where substantial pension reform are on-going to keep financial sustainability Pension at a Glance, OECD and World Bank, 2007. Similar studies for selected Asian countries are on-going Pension at a Glance, Asia/Pacific Edition, OECD and World Bank, 2008. The replacement rate gives hints not only adequacy questions of benefits but, as the other side of the coin, some warnings in case it is set too high compared to the level of the present and future planned contribution rate since the PAYG cost rate is, very roughly speaking, the product of the demographic rate (i.e. the percentage of pensioners over contributors) and the replacement rate.



It is needless to say that, whenever serious policy recommendations should be made in a specific country, there should be in-depth country-specific studies on adequacies of pension provisions and long-term financial assessments and actuarial valuations, rather than looking at the replacement rate or some key pension parameters and the design, since the starting point is already influenced from the past experiences and there should be complex future reforms including gradual transitional arrangements. International studies and comparisons have their own limitations of ignoring country-specific situations and of lacking necessary details, however, provide a bird view of major design issues by looking at major parameters such as the coverage, the benefit calculation formulae composed of the annual accrual rate and the reference wage for the calculation and its adjustment, the pension indexation, the minimum pensions, the pensionable age and the financing including the contribution rate and the past liabilities of the past non-contributing period seen in many socialist countries.

In the next chapter, existing pension schemes and reform directions are observed, by paying due attentions to these parameters.

#### 4. Country examples

##### 4.1. *Developed countries social insurance groups (Japan, Republic of Korea)*

Needless to say, a major social security pension challenge for Japan and Republic of Korea is to maintain financial sustainability of the schemes by gradually reducing the benefit level, but without sacrificing the core adequacy of pension benefits (level of pensions in particular) and with adequate basic pension provisions for non-wage workers and non-workers amidst rapid population aging.

The reduction mechanisms of pension benefits are different. Republic of Korea has adopted a straight forward pension reduction by gradually reducing the accrual factor from the present ‘proportional’ factor of 1.5 (in 2008) with the replacement rate of 50% for the people with 40 years contributing period, to the future proportional factor of 1.2 (in 2028) with the replacement rate of 40% Amendments to the National Pension Act, Korea National Pension Service, 2007. Japan has adopted a reform of fixing the future plan of contribution rate increase to the ultimate contribution rate of 18.3% after 2017 and automatically modifying the benefit level in order to attain financial equilibrium. The replacement level for a model couple of husband with 40 years of career with a non-working spouse is estimated to decrease from the present rate of 59.3% to the ultimate rate of 50.2% in 2023 Roles of the Social Security Pension Schemes and the Minimum Benefit Level under the Automatic Balancing Mechanism, NRI Papers No. 125, Junichi Sakamoto, 2008.

Challenges of these countries in similar situations but taking different approaches are clear. Japan has adopted a fixed contribution schedule and has not touched directly the calculation formulae of pensions in order to avoid future political battles on these critical issues at every time of actuarial valuation and has introduced an automatic formulae, similar to Germany, to gradually reduce the benefit level in order to stabilize the finance without political interferences. However, the ‘estimated’ future benefit level is nothing guaranteed, but only an estimate based on the set of demographic and economic assumptions and hence there will be surely another political battle in case the replacement level becomes ‘unacceptable’ due to a possible future development of demography and economy worse than the estimate. Some argue about the stipulation of the minimum benefit level, which could trigger another major political debate (hopefully fruitful, not a ‘pure political game’) and reforms, including debates on major parameters such as the further increase of pensionable age, with gradual labour market reforms to further enhance the employment of the elderly.

Challenges of Republic of Korea seem different from Japan. Firstly, challenges could be the acceptance on the 'adequacy' of the ultimate replacement rate of 40% and the financial sustainability of the scheme with the present contribution rate of 9%. Even with the drastic reform of reducing the replacement rate from the previous 70% before 1998 to the ultimate level of 40% and future increase in the pensionable age to 65, it seems unavoidable to have further major reforms, including the increase in contribution rates. Room for further fine-tuning (or reduction) through indexation formula could be small, taking into account the future ultimate replacement level of 40%.

Needless to say, both countries have similar challenges with regard to the coverage of non-wage earners, especially, self-employed persons and the adequacy of benefits for people with low salaries, unstable careers or no careers since both countries adopt social insurance pension schemes for attaining the universal coverage. Republic of Korea, in addition, has problems of under-declaration of income of self-employed persons since the system is earnings-related but with a strong redistribution function in the system, which could lead to strong incentives for under-declaration of wages. These 'blind spots' problems still remain even in many developed countries and it seems that only substantial tax financing can solve this kind of problem; namely either setting up a tax-based universal tier like New Zealand or tax-based guarantee pension to supplement the earnings-related pension for low pensions like Sweden, combined with functioning general social assistance system.

#### 4.2. *Non-socialist middle income countries with social insurance systems (the Philippines, Thailand)*

Social Security System (SSS) Philippines has been started its operation in 1957, followed the promulgation of Social Security Act of 1954 and hence already have over 1 million pensioners (1.16 million pensioners at the end of 2006) while Social Security Office (SSO) Thailand has started its contribution collection for pensions in 1999 and will wait for the first

pensioner to appear in the year of 2014 due to the qualifying condition of contributory period of at least 15 years Concerns were raised by the ILO on the non-payments of pensions for the first 15 years and a recommendation was made to provide special pensions for those with shorter contributing period. But SSO Thailand took a conservative attitude for this issue..

#### 4.2.1. Coverage

##### *The Philippines*

SSS Philippines has a long history of the coverage extension. It started with the compulsory coverage of employees working in enterprises with 30 and more employees in 1957, extended to employees in the smallest enterprises in 1960, started the compulsory coverage of professional self-employed persons in 1980 and extended to all self-employed persons in 1995. It has also started to cover non-working spouses of overseas Filipino workers on the voluntary basis. SSS Philippines has made a lot of efforts to cover non-wage earners, but the ‘real’ coverage, namely the percentage of contributors over all employed persons, still suffers, especially for self-employed workers.

Although the insured persons of SSS, together with the insured persons of Government Service Insurance System (GSIS), amount to around 90% of the total employed persons, it is roughly estimated that real ‘contributors’ to the systems are around 30% of all employed persons Aging and Pension Investment, Vol. 26, No 4, Research Institute for Policies on Pension and Aging, 2008 (in Japanese). This large gap is mainly due to non-coverage of those engaged in the informal economy, for example, those working for small enterprises including family enterprises, self-employed persons especially in urban areas and rural farmers and fishermen. SSS Philippines still has challenges to ‘actually’ cover those who are, in general, more vulnerable to the risks including the non-income at the time of the old age.

### *Thailand*

SSO Thailand started its operation in 1991 with the benefits of sickness, maternity, invalidity and death and extended its benefit package in 1999 to old-age and child benefits. The coverage has been extended from the initial coverage of employees working for enterprises with 20 and more employees to employees working for smallest enterprises since 2002. The pilot programme to cover the self-employed on the compulsory basis, instead of the voluntary basis stipulated in the present legislation, with regard to the benefits of maternity, invalidity and death has started since 2008, but it has not yet included yet old-age for self-employed persons.

Due to the compulsory coverage of wage earners and to the fact that many people are still working as self-employed persons, unpaid family workers and rural farmers and fishermen, the coverage of SSO, together with the coverage of Civil Servant Pension Scheme, is roughly estimated at the order of 25% of the labour force. Future coverage of the self-employed persons, especially rural farmers and fishermen with low income, is one of the major challenges for social security system in Thailand. However, it should be also stressed that increase in the number and percentages of wage earners in Thailand has contributed to steady increase in SSO coverage in line with the industrialization and the formalization of the labour force.

### **Benefit structure and finance**

#### *The Philippines*

Old-age benefits of SSS Philippines are characterized with its generosity. Benefit amount is calculated by adding (1) the fixed amount of 300 Pesos (around 8 US dollars) and (2) the earnings-related amount of 20% plus 2% annual accrual for contributing years over 10 years multiplied by the last 5 years' (simple) average earnings. There are two minimum benefits; (1) 40% of the last 5 years' (simple) average earnings or (2) 1,200 pesos for those

contributing between 10 and 20 years and 2,400 pesos for those contributing over 20 years and more.

As seen in the calculation, the benefit level amount to the fixed 300 pesos plus 60% replacement rate for 30 years contributors and 80% for 40 years contributor, with possible minimum of 40% replacement rate or the fixed amount of 1,200 or 2,400 pesos according to the contributing period. Monthly benefits are provided 13 times as Christmas bonus is paid in December on top of the usual monthly payments (and hence another 8% increase of benefits) and 10% of pension amount is added to every unmarried child under 21 years old up to the maximum of 5 children. The indexation of pension has been very often affected by politics, seen as annual adjustments of 10% to 20% during the time of 1980 and 1990s. Pensions were not adjusted between 2000 and 2006 due to financial difficulties, but adjusted by 10% in 2006 and 2007.

Although the absolute amount of benefits is not necessarily high with a relatively low contribution ceiling (15,000 pesos per month, not adjusted since 2002) and the retirement ages of 60 with a retirement condition or 65 with no conditions are not low compared with other Asian countries, the structurally high replacement level causes financial challenges to the system.

Contribution rate for old-age pensions, sickness, maternity and funeral benefits, kept at 8.4% total for a long period of 1980 to 2003, was increased to 9.4% from March 2003 and again increased to 10.4% from January 2007. The increase was the increase of employers' contributions 1% each from 5.07% to the present level of 7.07% with the employees' contributions kept at 3.33%. With these increases in the contributions and more stringent compliance measures, the benefits, financed by using both contribution and a part of the investment income during the period from 1999 to 2004, has been financed by only using the contribution income since 2005.

Major challenges include gradually reforms of the scheme design and the adjustment of major parameters, such as further increase in the contribution rates, the increase in pensionable age, the increase in the ceilings of wages, the reduction of the benefit level by reducing the accrual rates, the rationalization of the pension indexation instead of discretionary increases seen in the past and the using the working time average salaries instead of the simple average of the last 5 years' average in the pension calculation.

### *Thailand*

Contrary to old-age benefits of SSS Philippines, old-age benefits of SSO Thailand is modest with the calculation of 20% plus 1.5% annual accrual over 15 years multiplied by the 5 years' (simple) average earnings, amended in 2007 instead of the previous calculation of 15% plus 1% accrual over 15 years, leading to the modest replacement rate of 42.5% after 30 years' contributions, following the ILO recommendation to comply with Convention No. 102 with 40% replacement rate after 30 years' contributions. Pensionable age is 55 years old and the indexation of benefits is not stipulated in the law and will be surely one of the major topics toward the first year of pension payments in 2014.

Contribution rate for old-age pensions is 3% each from employers and employees and the ceiling of contributions have been kept 15,000 Baht (about 450 US dollars) since the inception of the scheme.

Pensions have not been paid due to the recent inception of the scheme in 1999 and the contribution requirements of minimum 15 years and it is in the middle of the collecting and the investment period. However, an actuarial valuation conducted by the ILO in 2004 has pointed out the reserves of the fund will be depleted in 2048 in case the contribution rate is kept as 6% Thailand, Actuarial review of the old-age benefit branch of the Social Security Fund, ILO, 2004. As the general average premium is the order of 12% with Pay-as-you-go cost rate of more than 20% in the

long future, further reforms are inevitable: for example, increase in the contribution rate, increase in the pensionable age, pension calculation based on the working time average instead of the last 5 years' average and the fine-tuning of the indexation.

#### 4.3. *Socialist countries with social insurance systems (Lao PDR, Mongolia, Viet Nam)*

##### 4.3.1. *Coverage*

The coverage rate of social insurance system in Mongolia is fairly good compared to other developing countries in Asia. It covers more than 40% of all employed persons although the coverage has been stagnating and slightly decreasing these years Mongolia, Assessment report on social protection, ILO, 2002 while in Vietnam the coverage still remains around 17% Experiences of Social Security in Viet Nam(2000 - 2007), papers contributed to International Seminar on Pension Reforms in Asia and the Pacific, Tran Van Son, 2008. The main difference comes from the very low coverage rate of Viet Nam of the non-state sector workers.

As for Lao PDR, the scheme for the private-sector workers started its operation in 2001 and its coverage is still the order of 30,000 people and limited to several provinces for workers in enterprises with 10 and more workers. The coverage is around one third of all employed persons in private enterprises and state-own-enterprises, or around 1% of total employed persons. Public-sector workers who belong to the other scheme comprise about 7% of the employed. As around 80% of the employed are still working in the agricultural sector and 10% of the employed are working as the self-employed, the potential coverage of two schemes combined is around 10% of the working population Lao People's Democratic Republic, Report to the Government on the Actuarial Valuation of the Social Security Fund, ILO, 2007.



Major challenges to both Mongolia and Viet Nam are to increase the compliance in the private enterprises and also the coverage of self-employed persons and workers in the primary sector of industry, mainly rural herders in Mongolia and rural farmers in Viet Nam. As for the enforcement, both Mongolia and Viet Nam still struggle, but there are movements of more strict enforcements with severe sanctions and penalties, for example, started in Ho Chi Minh City in Viet Nam. Viet Nam is in the middle of narrowing the gap of benefits between civil servants and private workers. Although Mongolia has a system of voluntary coverage for non-covered persons, the coverage is still very limited and efforts of coverage have not achieved a good result. Viet Nam will start a new voluntary pension scheme for non-covered population in 2008. Mongolia is still in the reform of its social security system, mainly on pensions, and a universal basic pension to all, instead of the existing minimum pension for the covered population only, is considered as one of options of the future reform.

Lao PDR, as one of the least developed countries, have a challenge to strengthen the enforcement for private enterprises and also to extend to all provinces in Lao PDR. A major revision of the labour law has passed since 2007 and workers in the smallest enterprises, namely with one employee or more, should be covered under social security according to the new labour law and hence the revision of social security decree and the implementation of the future new decree poses another challenge. The legislation for the enforcement is lacking and needs to be established. There is still a long way to go in case Lao PDR likes to launch the coverage for self-employed and farmers on insurance basis.

#### *4.3.2. Benefit structure and finance*

Mongolia and Viet Nam have similar benefit structures and hence face similar problems. Both schemes have their origins of tax-based civil service pensions, which have been transformed into social insurance schemes to cover both civil servants and people working for the private sector. Both schemes have similar problems such as the high replacement rate with a

short contributing period, pension calculation wage base for the last 5 years, 5 earlier pensionable age for women, additional early pensionable ages for special groups of workers, minimum pension levels related to the minimum wages and past liabilities for non-contributing period. Reforms of pension provisions and the financing structure are on-going in both countries.

Firstly, the benefit level in terms of the replacement rate is structurally high and the pension formulae provide incentives to retire earlier rather than to stay longer in the labour market. It is well-known that the absolute amount of pension is still low because (1) civil servants' salaries are catching up with wages with those in private-sector workers but still low and because (2) declared wages of private-sector workers are sometimes not real wages but nominal wages on non-renewed contracts or just under-declared wages by employers, and as a consequence, it is misleading to say that benefits are 'generous' in the absolute amount, but from the point of view of the financial balance, the structurally high replacement rate should be gradually reformed in line with the increase in the civil service salaries and in line with the stricter enforcement mechanism on the declaration of private-sector wages.

The pension formula for Mongolia is 45% plus 1.5% accrual rate after 20 years multiplied by the last simple 5-year average salary for those born before 1960, which results in 60% replacement rate for 30 years of contributions and 75% replacement rate for 40 years contribution. Mongolia passed a reform law in 1999 to provide notional-defined benefits for those born after 1960 with the calculation of benefits of dividing the accumulated individual account amount, with the notional investment return equal to the salary increase, by the life-expectancy factor. Minimum pension for those born before 1960 is 75% of the minimum wage for those with contributions of 20 years and more and 50% of the minimum wage for those with contribution less than 20 years and minimum pension for those born after 1960 (reform) is 20% and 1.5% annual accrual for more than 15 years contributions multiplies with the national average wage. In Mongolia, due to

huge compliance problems and early prevailing early retirement provisions, around half of the pensioners end up getting minimum pensions and the abolishment of minimum pensions and the introduction of a new basic first-tier is now being discussed.

A major challenge of this drastic reform is that the benefit level will be substantially reduced for those to be awarded with the new notional-defined benefits with the present contribution rate of the net contribution of 15% to be dedicated to the notional account (Contribution rate for the long-term benefit branch 19% with employers' contribution rate of 13.5% and employees' contribution rate of 6.5%, with 4% to be devoted to the minimum pensions, invalidity and survivors' pensions according to the main guidelines in 2001 The main guidelines for the pension reform to be followed by the state to the year 2021, Appendix to Parliament Resolution 38, 1999). Furthermore, there is a possible risk of even reducing contribution rate in the future since discussions are on-going for reducing the employers' contribution in order to rectify substantial under-declarations of wages and non-registrations of workers.

The pension formula for Viet Nam is more generous. The basic formula is 45% plus 2% accrual for men and 3% accrual for women multiplied by the last 5-year adjusted average wage for civil servants and by the simple average of whole working time for private-sector workers. The formulae in general provide generous replacement ratio for civil servants while provide much less generous pensions to private-sector workers and hence has led to concerns of Vietnamese Government trying to improve compliance for fast growing private-sector workers by making the scheme more equitable between civil servants and private workers. Vietnam passed a new social insurance law, instead of the previous decree on social insurance, in 2006, which provides the gradual prolongation of the last 5-year average to the last 10 years average and also the adjustment of the private-sector workers wages by CPI increase. Differences between civil servants and private-sector workers have become substantially narrower, but still remain. Contribution

rate for long-term benefits, old-age and survivors' benefits (since Viet Nam has abolished invalidity pensions due to substantial abuses in the past) which is presently 16% (employers: 11%, employees: 5%), will be increased to the ultimate rate of 22% (employers: 14%, employees: 8%) in 2014 as stipulated in the new law.

Secondly, pensionable ages are different for men (60) and women (55) and there are many provisions of early retirements for both countries, such as those working as miners and under hazardous conditions (5 years earlier and even 10 years earlier in some special cases both in Mongolia and Viet Nam). From the point of view of gender equality and the promotion of women's participation in the labour market, the difference of pensionable ages between men and women should be gradually equalized. Early retirement provisions should be also gradually abolished and adequate invalidity pensions with proper assessments should be provided instead. In the long future, pensionable ages should be gradually increased in line with future increase in job opportunities for the elderly.

Thirdly, the issue of past liabilities, arising from the non-contributory period before 1995, is a major concern for both countries. In case of Viet Nam, annual cost for pensions awarded before 1995 is transferred from the national treasury by using the tax revenues, but the pensions awarded after 1995 with the period prior to 1995 are all financed from contributions. The pension fund is still in surplus, but this contributes to relatively high contribution rate in Viet Nam, causing equity problems between civil servants and private-sector workers and also leading to the low compliance of the private enterprises. In Mongolia, Government is currently providing subsidies to the scheme for deficit financing, namely to fill the gap between benefits paid and contribution collected without any clear policies on the past liabilities. From the viewpoint of balancing equities between civil servants and private-sector workers, there should be a clear policy to be established on the financing of these past liabilities to be borne by the Government, which could lead to lower contribution rates for pensions. The

contribution split between employers and employees is also very much skewed to employers, which could lead to low compliance of enterprises.

In Lao PDR, as the scheme for civil servant and the scheme for private-sector workers are separate, there is no problem of equities between civil servants and private-sector workers. Major issues of the private-sector scheme is the extension of social security coverage for private-enterprise workers and the investment of funds since the scheme is very young and the investment opportunities are limited in Lao PDR. Civil servants' scheme has similar issues as Vietnam and Mongolia with the annual accrual rate of 2% (still reduced from 75% for the first 25 years and 1% after 25 years of service) and the reference wage of the last 5 year period (changed from last monthly wage). Private-sector scheme is characterized with the modest level, 1.5% multiplied by the total pension points earned during the working life (1 for the average salary of all insured) and the salary of the present year, hence considered roughly as the scheme with 1.5% annual accrual rate based on the whole working life average salary with the indexation to the level of average salary of the insured population. Special pension points were awarded for the period before the introduction of the scheme up to 15 years according to the age at the time of the scheme inception.

#### *4.4. Countries only with provident fund (Indonesia, Malaysia, Singapore)*

##### *4.4.1. Coverage*

Singapore Central Provident Fund (CPF) compulsorily covers all employees and self-employed person with annual income around 4,500 USD and over while Malaysia Employees Provident Fund (EPF) compulsorily covers only private-sector employees, with voluntary coverage of self-employed persons. Indonesia JAMSOSTEK in charge of the Provident Fund for private employees covers employees in establishments of with 10 or more employees.

Coverage rate is different for countries, mainly reflecting the development of economy and its labour structure. In Singapore, the percentage of contributors of CPF Singapore is roughly estimated 80% of all workers Central Provident Fund Board Annual Report 2006. Malaysia Employees Provident Fund (EPF) covers around 55% of the working population EPF 2006 Annual Report while Indonesia JAMSOTEK, together with other schemes for civil servants and military and police (TASPEN and ASABRI), covers only 17% of the all employed population or 47% of the formal economy employment Social Security in Indonesia, advancing the Development Agenda, ILO 2008. Except for Singapore, a city state, a major issue is also the coverage of the self-employed and even the compliance improvement in the formal economy in case of Indonesia.

#### 4.4.2. *Benefit adequacy and financing*

The benefit adequacy in the old age is very often a centre of debates of provident funds which provide in principle lump sum at the time of retirement instead of periodical pension payments.

In case of Indonesia, as the contribution rate is fixed at unrealistically low, namely, 2% from employees and 3.7% from employers, the level of even a lump sum is not considered as an adequate payment at the time of retirement. In case of EPF Malaysia, the present contribution rate is 23% (employees: 11%, employers: 12%) in total, but the past period, especially before 1980, contribution was set low as 10% till 1975 and 13% till 1980, which has been increased to the order of 20% in 1980 and slightly modified thereafter. CPF Singapore imposes contribution rates varying according to the ages of employees, 34.5% up to the age of 50 gradually reduced to 10% for those over 66 years old.

Premature withdrawals from the individual saving account are major problems. In Indonesia, it is possible to withdraw the saving in case of unemployed of more than 6 months after 5 years of membership, and

therefore, the most vulnerable part of the population tend to use up all their saving before reaching retirement. Because of prevailing problems of the early withdrawals for housing and education, CPF Singapore and EPF Malaysia have tightened the control of the early withdrawal.

EPF Malaysia, once equipped with three individual accounts of old-age savings (60%), housing and education (30%) and medical saving (10%), has changed the individual accounts into two, namely old-age saving (70%) and education, housing and health care (30%) and the old-age saving account cannot be withdrawn in principle, except for cases of deaths or the migrating abroad. EPF Malaysia allows members to invest a part of old-age saving by themselves with the limitation 20% of total savings and with the condition of total amount exceeding a prescribed minimum.

CPF Singapore has three accounts, namely, (1) Ordinary Account which can be used for housing, education and investment and the remaining of which transferred to the Retirement Account at the age of 55, (2) Special Account which is transferred to Retirement Account at the age of 55 and (3) Medisave Account which is utilized for medical care in principle. The allocation percentages to these accounts are varying with the ages, starting with 66.67%, 14.49% and 18.84% for each account for those under the ages of 35 and below, changing to 10%, 0% and 90% for those over 66 years old and over. CPF Singapore is increasing the 'minimum sum' to be secured in the Retirement Account from 99,600 SD at present to 120,000 SD (around 90,000 USD, the price of 2003) in 2013. It is in principle prohibited to use CPF account money to buy more than two properties except for case the total amount of Ordinary Account and the Special Account is more than 47,300 SD.

In spite of these changes, the substantial withdrawal before the retirement mainly for housing, still keeps the amount accumulated low at the time of retirement and major parts of the amount are still to be received as lump

sums instead of pensions. Nearly-three fourth of total contribution have been consistently withdrawn over the years, primarily for housing and real estate investment in CPF Singapore Asher, M.G. and Newman D., Singapore Central Provident Fund: The Pitfalls of a Single-Tier System in Taste of a Pie: Searching for Better Pension Provisions in Developed Countries (Takayama N. ed.).

## 5. Concluding remarks

As seen in some of the country examples, many developing countries in Asia have either earnings-related insurance systems or provident funds only for workers in the formal economy, and lack first-tier basic pension systems to provide modest poverty-alleviation benefits to all the elderly. Although efforts to cover the non-covered under insurance schemes and provident fund should be promoted, it does not seem to reach substantial part of the population at present. Therefore, it seems that the introduction of tax-based basic pension schemes is an only solution to provide modest poverty-alleviation basic pensions to all the elderly.

Many earnings-related insurance systems of developing countries will face challenges of securing financial sustainability amidst the population aging and future reforms are inevitable, as in many developed countries, on key parameters such as the annual accrual rates, the base salary for the calculation of benefits, the pensionable age, the pension indexation and the contribution rates, with due attentions to be paid to the adequacy of benefits. Special attentions should be also paid so that pension schemes promote employment and improve gender equality on employment and benefits. As for social insurance schemes in socialist countries, past liabilities arising from the past non-contributing period and prevailing early retirement are important issues to be tackled.

Provident funds have major deficiencies of premature withdrawals during



the working time and of the fact that major parts of benefits are not paid not in the form of life-time pensions with proper indexations but in the form of lump sum. Further efforts on limiting premature withdrawal and on the annitization of benefits are sought.

Due attentions should be also paid to other social security provisions, especially health care, elderly care, invalidity and survivors' pensions and general social assistance, should be paid on the linkage with the elderly pensions (e.g. the level could be affected by the existence / non-existence of these systems, especially for the elderly) and the financial allocation among these schemes. Hence the challenges go beyond a simple issue of provision of old-age pensions.

It seems that no drastic reforms of earning-related pensions will happen in many developing countries in Asia and that they will follow similar paths of gradual reforms of their systems, which developed countries have already experienced and are still exploring. This long process of pension reforms is not well-known to many developing countries in Asia and there are substantial demands of developing countries to learn experiences acquired in developed countries through a long history.

## 제2장 Old-age Income Security in Korea: Balancing Social Insurance and Public Assistance

by Yun, Suk-myung(KIHASA)

### 국문요약(Summary)

2007년 7월 국민연금 재정안정화 법안과 현 노령층의 연금 사각지대를 해소하기 위한 기초노령연금법안이 국회에서 통과되었다. 그러나 국민연금 재정안정화법안의 경우 원안과 달리 보험료 인상내용이 빠져있어 불완전한 재정안정화 방안으로 평가되고 있다. 한편 2008년부터 도입된 기초노령연금제도는 현 노령층의 연금사각지대 해소라는 명분하에 다양한 이해관계자와의 합의과정에서 도입된 관계로 제도의 성격 및 향후 발전방향이 모호하다. 반면에 재정 불안정이 국민연금보다 심각한 공무원연금 등 특수직역연금은 제도개선에 대한 논의만 무성할 뿐 구체적인 제도개선방향이 제시되지 못하고 있다. 이처럼 공적연금 개혁방향에 대한 사회적 합의도출이 수월하지 않은 상황에서 본 논문은 초고령사회 대처차원에서 다음과 같은 우리나라의 공적연금 개혁방향을 제시하고 있다.

국민연금은 가입자의 개혁 피로감에도 불구하고 보험료를 인상하는 방향으로의 재정안정화가 불가피하다. 잦은 제도개혁에 따른 국민적인 피로감을 고려할 때 보험료 인상시기는 제3차 재정계산 결과를 반영한 2013년경 부터, 보험료는 장기적(2018년 또는 2028년 까지)으로 13% 선까지 인상하는 것이 바람직할 것이다. 또한 13년 동안 고정된 국민연금 기준소득상한(현재 월 360만)을 480만원 안팎으로 조속히 인상함으로써 평균소득

이상 고소득층으로부터 제기되는 국민연금이 용돈연금이라는 비판을 잠재울 필요가 있다. 나아가 현재 50%인 국민연금의 소득재분배 기능을 25%로 약화시켜 재정안정화 조치로 삭감된 평균소득 이상 소득계층의 연금액을 보충해 주어야 한다.

한편 평균소득 이하 저소득계층에 대해서는 소득수준별로 정부 일반재정을 통한 보험료 차등지원 조치(Matching-fund 형식)가 필요하다. 장기적으로 국민연금 성실 가입자(국민연금제도가 성숙단계에 진입하는 2028년 전후에 도입하되, 15~20년 이상 국민연금제도에 성실하게 가입한 자를 대상으로)에 대해서는 최저생계비 수준의 연금을 지급하는 최저연금보장(Minimum pension guarantee)제도를 도입할 필요가 있다.

2008년에 도입된 기초노령연금은 국민연금에 통합시키지 말고 국민연금 수급자가 본격적으로 발생하기 이전까지는 제도적용 측면에서 매우 관대한 공공부조제도로, 2030년 이후 국민연금 성숙단계에서는 저소득 노인 대상의 급여측면에서 관대한 공공부조제도로 발전시켜야 한다. 부연하면 국민연금제도 성숙추이에 맞추어 기초노령연금제도의 적용대상을 65세 이상 노인 70%(2009년)에서 40% 수준(2028년 경)로 대폭 낮추되, 현재 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 5%에 불과한 연금액을 장기적으로 10%~15%까지 인상함으로써 실질적인 의미에서의 노후소득보장 기능을 달성할 수 있도록 하여야 한다.

공무원연금을 포함한 특수직역연금제도에 대한 재정안정화 조치를 마련하는 것도 시급하다. 나아가 현재 연금, 퇴직금, 산재보험, 고용보험 등의 속성이 복합적으로 녹아있는 공무원연금제도를 공무원연금, 퇴직(연)금, 개인연금으로 구성되는 다층소득보장체제로 개편하여야 한다. 공무원연금 개혁과정에서 재직자의 연금기득권은 보장하되, 개혁시점 이후부터는 신규 공무원과 동일한 제도를 적용시켜야 할 것이다. 중장기적으로는 국민연금과 통합운영이 가능하도록 통합에 장애가 되는 요인들을 미리 손질할 필요가 있다. 민간부문과 구별되는 공직의 특수성에 대한 보상은 향후 공무원에게 도입될 개인연금에 대한 정부의 보험료 지원으로 해결하는 것이

148    공적연금의 지속가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성 중심으로

공적연금(국민연금과 특수직역연금)간 형평성에 대한 논란을 최소화시키는 지름길이 될 것이다.

## 1. Current status of public pension schemes

Since public pension plans in Korea differ widely in the time of their implementation, they are not the same in their financial status and income security. The Civil Service Pension Scheme and the Military Personnel Pension Scheme which were introduced in the early 1960s have revealed their serious financial instability problems mainly due to "low contributions and more benefits" structure. Although in order to resolve the financial issues, the two schemes the reforms in 2000, the financial instabilities remain. It is estimated that in 2008 there would be government subsidy for deficit financing of the Civil Servant Pension as much as 1 trillion and 250 billion KRW and for Military Personnel Pension amounted 950 billion KRW. The Private Teachers Pension introduced in 1975 is now in surplus. But because of its "low contributions and more benefits" structure, by 2026 its fund will be drained. In terms of setting the proper level of pension payment for the old-age, the Special Occupational Pensions including Civil Service Pension are giving away more generous than the NPS, and thus they are regarded to fulfill the objective of public pension of old-age income security protection. However, since its pension entitlements are limited to those who have enrolled more than 20 years, many portions of the insured receive a temporary allowance, not pension.

Meanwhile, the NPS for the general public shows relatively stable financial status than the Special Occupational Pensions including Civil Service Pension. But because of a short history of implementation of the NPS, it reveals a number of problems related to benefit levels and income protection of current old-age people. In other words, NPS introduced in 1988 have undergone financial stability measures in 1998 and 2007, and as a result, the income replacement rate is expected to reduce to 40% in 2028 from 70% in 1988. Therefore, financially the NPS is stronger than Special Occupational Pensions with the income replacement rate of 76% averaged for the three years right before retirement. However, the low level of pension has becoming an important issue, byproduct of the gap between real income replacement rate and theoretical income replacement rate, which is caused by the short history of the NPS.<sup>10)</sup>

In addition, because of the social insurance characteristics of the NPS that provides pensions only to enrollees who have paid the insurance premium more than 10 years, it would be unavoidable for large number of enrollees to be excluded from receiving pensions. This is highly conceivable considering the fact that in 2006 there were about 4.9 millions out of total 17 million enrollees who had not contributed to the NPS.<sup>11)</sup>

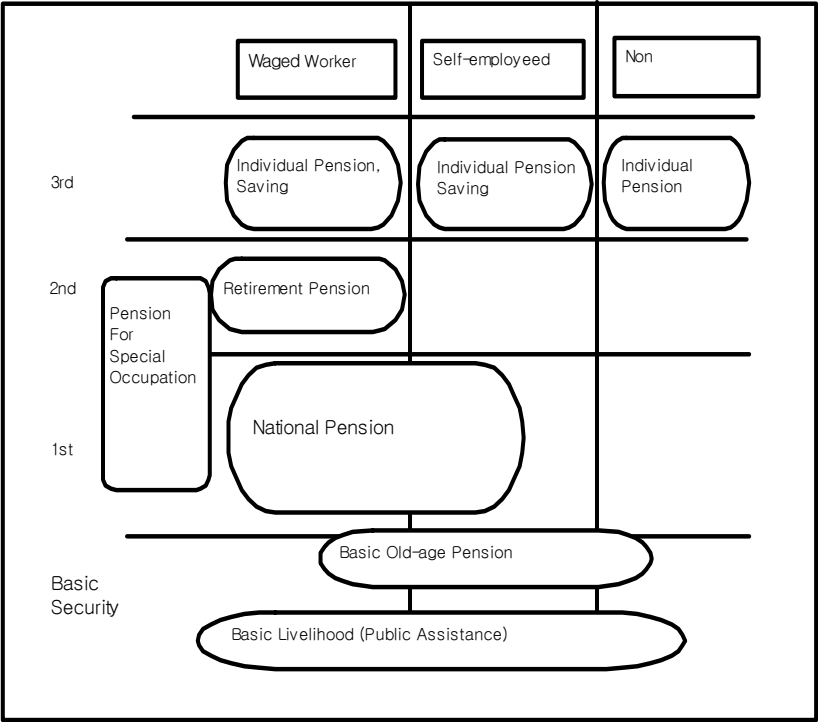
Furthermore, income protection for those who could not enroll in the NPS—in 1988, when the scheme was introduced and again in 1999 when the scheme was expanded to cover the urban self-employed—continues to be a significant issue. In 2006, among the old-age people who are older than 65 years, 67% were outside of public income protection system and thus protecting current elderly people's income has becoming an important policy agenda along with the issue of potential exclusion of NPS enrollees from receiving pensions.

---

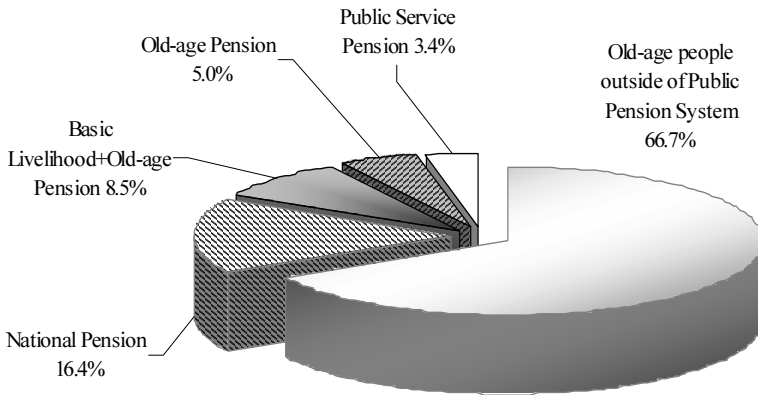
10) As a result of the revision of the National Pension Scheme in July 2007, the income replacement rate will be reduced from current 60% to 50% in 2008, a 10% points reduction, and to 40% by 2028. However, the income replacement rate of 50% in 2008 is a theoretical one because it is eligible only for the people with 40 years of enrollment. Considering the average enrollment period of 21.7 years based on the projection in 2003, the real income replacement rate is merely 25%, and thus there is a large gap between real and theoretical income replacement rate.

11) Although there are on average about 4.9 million enrollees who have not contributed to the NPS, it should be noted that their components change continuously. In other words, the number of people can be maintained as some people who were once among the components may start to pay their insurance premium with advancement of their economic situations, but some people who had contributed regularly may stop to pay. Considering this, in a way, the size of potential blind spot can be said to be exaggerated.

[FigureIII-2-1] Current Income Security System for the Elderly



[FigureIII-2-2] *Old-age people (older than 65 years) outside of public income protection system (As of end of 2006).*



Source: KIHASA, 2007

## 2. Prospects of public income protection system

### A. Basic Old-age Pension

Basic Old-age Pension was introduced in July 2007, after nearly four years of political wrangling over the National Pension bill, which was drafted based on actuarial estimates and submitted in October 2003 to the National Assembly and which many saw as overly leaned toward financial stabilization, not protecting elderly individuals who remained outside the National Pension.

The then-opposition and now-ruling Grand National Party insisted on a basic pension for all elderly people, but the Participatory Government, in consideration of the financial burden such a large-scale pension program might cause, proposed a Basic Old-age Pension bill intended to provide



tax-financed pensions to 45% of the elderly over 65. During the political process with the interested parties who had maintained the idea to introduce the Universal Basic Pension for the most of elderly using taxpayers' money, the Basic Old-age Pension had created. In April 2007, the Basic Old-age Pension Bill that 60% of senior citizens who are 65 years or older receive 5 % of the average income (value A) of the contributors of the NPS was passed in the National Assembly. But in July 2007, as a compromise to pass in the National Pension Financial Stability Bill, it was revised even before implementation as follows. That is, the number of recipients should be increased by 10% points from 60% to 70% until 2009, and the pension levels should also be increased to 10% of the value A till 2028.

From this we can learn that there is no clear vision or development direction for the basic old-age pension. As such, it is urgent to build a road map for the direction of the basic old-age pension development in the context of constructing the old-age income protection system overall such as establishment of proper relation with the NPS.

### *B. Additional financial stability building and structural reform of the NPS*

Although the National Pension Financial Stability Bill passed in the National Assembly in 2007, there will be serious debates on the measures to implement additional financial stability and the direction of structural reform of the NPS. The original National Pension Financial Stability Bill submitted to the National Assembly in 2007 was to increase the contribution rate from current 9% to 12.9% by 2018, along with to reduce the income replacement rate. However, in the process of political compromise, only the reduction of income replacement rate was passed in the National Assembly, and thus the financial crisis in the long-run would be inevitable. Therefore, both the direction of financial stability of the NPS and, if needed, when would be the best time for the additional financial stability measures will be very important agendas.

Aside from this, there will be serious discussion on the relation between Basic Old-age Pension and NPS (income redistribution + proportional to

income), and the necessity of the structural reform of the NPS such as the separation of income redistribution and pension proportional to income.

〈TableⅢ-2-1〉 Long-term financial prospects of the NPS (based on the contents of the public pension reform in 2007 and adopted the assumptions from 'Committee on Civil Service Pension Reform')

(unit: trillion KRW,%,multiple)

Year	Total incomes			Total expenditures	Difference (income and expenditure)	Accumulated fund		Contribution rates	Funding ratio2)
	Total	Contribution	Return of investment			Current price	Constant market price1)		
2007	38	22	16	6	32	244	230	9.0	37.1
2009	47	25	22	10	37	317	282	9.0	29.2
2010	52	27	24	10	42	359	310	9.0	31.5
2015	77	37	40	17	60	619	461	9.0	32.4
2020	113	49	64	31	83	989	635	9.0	29.5
2025	142	63	79	55	87	1,402	776	9.0	23.9
2030	183	78	105	91	93	1,856	886	9.0	19.4
2035	208	90	118	141	67	2,234	920	9.0	15.4
2040	234	104	130	213	21	2,437	866	9.0	11.3
2041	237	107	131	228	9	2,446	844	9.0	10.7
2042	240	109	131	243	-3	2,443	818	9.0	10.1
2045	246	119	127	291	-45	2,354	722	9.0	8.2
2050	243	139	103	379	-136	1,861	492	9.0	5.3
2055	199	155	44	472	-273	769	175	9.0	2.2
2058	161	164	-3	539	-378	-254	-53	9.0	0.2
2060	172	172	0	589	-417	-	-	9.0	-
2070	225	225	0	842	-617	-	-	9.0	-

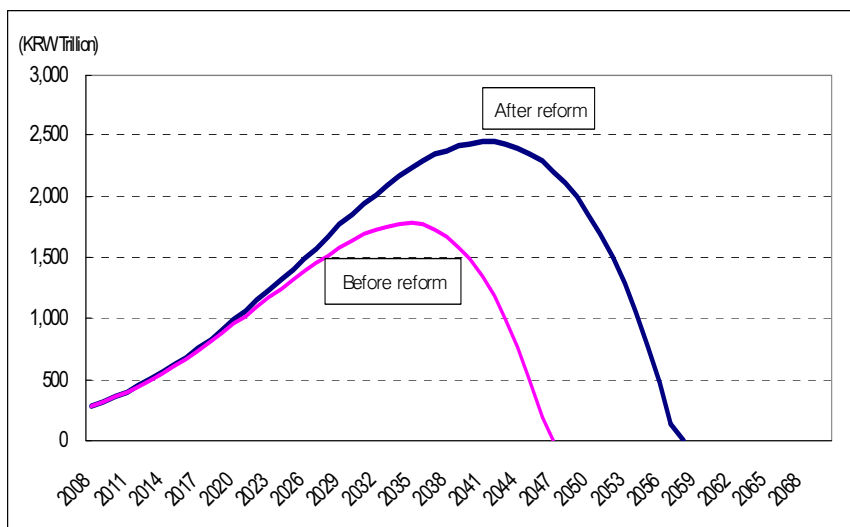
Note: Income replacement rate is to be reduced to 50% in 2008, and will be stabilized at 40% after 2028 while contribution rate will be around 9%.

1) Constant Market Price (2005).

2) Previous fund accumulation as a percentage of the total expenditures of each year.

Source: KIHASA, 2007

[FigureIII-2-3] Long-term financial prospects of the NPS  
(before and after reform in 2007)



Source: KIHASA, 2007

### C. Social pressure on Special Occupational Pension reform

There will be a strong pressure on the reform of the Special Occupational Pension plans because of their serious financial instability, even compared to the NPS. The NPS that is stronger than the Special Occupational Pensions has already undergone two series of the financial stability measures, but the Special Occupational Pension plans with relatively long history and more unstable financial status has never been in a meaningful financial stability act. Thus the pressure on the reform will be grave. The National Pension has a short history. In fact, it is so new that even its early participants are yet to have full pension rights. Yet, it has undergone two rounds of reform to increase its financial stability. Special Occupational Pensions, which have been around much longer with many pensioners who are in receipt of benefits and therefore are in serious financial woes, have never experienced reform measures. What is looming large in these circumstances is a public backlash insisting that measures be

taken to stabilize the National Pension, perhaps even in the form of a reduction in pension amount to an extent similar to those seen in the National Pension.

〈Table III-2-2〉 *Financial projections of Civil Service Pension*

(unit: trillion KRW)

Year	Current price			Fixed price in 2005		
	Total expenditures	Revenues from contributions	Government subsidy	Total expenditures	Revenues from contributions	Government subsidy
2007	6	5	1	5	4	1
2010	7	6	1	6	5	1
2015	14	6	8	11	4	6
2020	25	8	17	16	5	11
2025	41	11	30	23	6	16
2030	63	15	48	30	7	23
2035	88	23	65	36	9	27
2040	113	32	81	40	11	29
2045	151	44	106	46	14	33
2050	199	57	141	53	15	37
2060	362	97	265	71	19	52
2070	630	158	473	92	23	69

Note: Financial projections above are calculated based on the same life-expectancy reference as the one for the NPS. Thus the projections are more optimistic and conservative than the real financial situation of the Civil Service Pension. According to the life-expectancy reference from the Civil Service Pension administrative office, the life-expectancy of civil servants is higher than people with the NPS. Although the projections are set-up to prospect based on separate information on mortality for the people in the special occupations including civil servants, because of lack of enough data for their mortalities, the projections are based on the same assumption as people in the NPS.

Source: Yun Suk-myung, "Projection on Social Protection Expenditures in Korea and its Implications - With a Special Focus on Social Insurance", Health and Welfare Forum, November issue, KIHASA, 2007.

〈TableIII-2-3〉 *Financial Projections of Private Teachers Pen*

(unit: trillion KRW)

Year	Current price				Fixed price in 2005			
	Total incomes	Total expenditures	Difference (income and expenditure)	Accumulated fund	Total incomes	Total expenditures	Difference (income and expenditure)	Accumulated fund
2007	2	1	1	10	2	1	1	10
2010	3	2	1	14	2	1	1	12
2015	4	3	1	19	3	3	0	14
2018	5	5	0	19	3	3	0	13
2019	5	6	-1	18	3	4	0	12
2020	5	6	-1	17	3	4	-1	11
2025	6	11	-5	1	3	6	-3	0
2026	6	12	-6	-5	3	7	-3	-3
2030	8	17	-10	-	4	9	-5	-
2040	14	39	-25	-	5	15	-10	-
2050	24	79	-55	-	7	23	-16	-
2060	44	160	-116	-	10	36	-26	-
2070	80	307	-227	-	14	54	-40	-

Source: Yun Suk-myung(2007), op. cit.

〈TableIII-2-4〉 *Financial projections of Military Personnel Pen*

(unit: trillion KRW)

Year	Current price			Fixed price in 2005		
	Total Expenditures	Revenues from Contributions	Government subsidy	Total expenditures	Revenues from contributions	Government Subsidy
2007	1.8	0.9	0.9	1.7	0.8	0.8
2010	1.9	1.0	0.9	1.6	0.9	0.7
2015	2.6	1.4	1.3	2.0	1.0	0.9
2020	3.2	1.8	1.5	2.1	1.1	0.9
2025	4.3	2.3	2.0	2.4	1.3	1.1
2030	5.9	2.9	3.0	2.8	1.4	1.4
2035	8.2	3.6	4.6	3.4	1.5	1.9
2040	10.9	4.5	6.4	3.9	1.6	2.3
2045	15.4	5.6	9.8	4.7	1.7	3.0
2050	21.6	6.9	14.7	5.7	1.8	3.9
2060	39.2	11.2	28.0	7.7	2.2	5.5
2070	68.4	18.2	50.2	10.0	2.7	7.3

Source: Yun Suk-myung(2007), op. cit.

### 3. Post-retirement Income Support System to prepare for the coming aged society: A general view

In order to build a sustainable old-age income protection system in the coming super-aged society where elderly population grow sharply while the ratio of working population who support the elderly people decrease, the principle of public pension as a social insurance should be maintained, according to which benefits that a worker receives after retirement presupposes his or her contributions over his or her working life. A post-retirement income protection system, which has its basis public pension schemes, requires improvement to ensure that most, if not all, of the elderly population are guaranteed a minimum standard of living. In this regard, it is urgent to develop a measure to minimize the potential blind spot of the current NPS.

Apart from the social-insurance type public pension schemes, it would be necessary to develop a separate old-age protection system targeted to the socially vulnerable tier so as for them not to remain in poverty in later of their lives. For them, it would be desirable to implement a social-allowance or public-assistance type pension scheme that benefits are paid regardless of their contributions. In addition, those who receive pensions far less than the minimum cost of living due to a lack in their contribution either in period or amount should be given incentives to contribute more and longer.

It is needed to ensure a sustainability of public pension system, among others assuring the financial stability of the Special Occupational Pension plans. Any attempt to reform Korea's Special Occupational Pensions should take into account the cases where some of the advanced countries have come to reduce the previous wide gap in benefits between their national pensions and occupations pensions.<sup>12)</sup>

In practical respect, by building a multi-tier income protection system comprised of public pension, retirement pension and individual pension, we should prepare for the coming super-aged society. In order for a multi-pillar income protection system to be up and running, it is necessary to rearrange the roles of each pillar so that it can become a fully functioning element. The effect of one of the pillars, retirement pension, for example, has to date been out of the reach of most people.

#### 4. Reform direction of public pension schemes

##### *1) Raising the upper limit of insurable income for a proper level of National Pension*

---

12) Current Civil Service Pension Scheme which has mixed characteristics of pension, retirement allowance, worker's compensation, and unemployment insurance should be reformed to clarify the characteristics of the scheme. That is, it is desirable that the scheme be divided into civil service pension, retirement pension, and individual pension. But it is also needed to consider the special characteristics (such as job-related many obligations) of civil servants by governmental support such as subsidy of matching-fund type for individual pension.

The NPS should be revised in order to secure the pertinent level of income replacement rate suitable for the later lives of people. The upper limit of standard income has remained at the same level for 12 years (3,600,000 KRW/Month) which means that it is failing to reflect the income growth rate. Unlike Special Occupational Pensions that are exclusively earnings related, the National Pension is strongly income-redistributive in nature with its income replacement rate far lower for high income groups than for low income groups.

On the other hand, the Special Occupational Pensions are operated based fully on pension calculation proportional to income, and have no upper limit on insurable income. The amount of pension benefits one will be receiving after retirement differs widely depending on whether one is in the National Pension or a Special Occupational Pension, which is due to the differences they have in terms of income-redistributive element and contribution rules. To reduce such a gap would require substantially increasing the upper limit of income which the National Pension takes as the basis for contribution calculation.. By increasing the upper limit to 4,800,000 KRW per month there should be a compensation for the reduced income replacement rate of the NSP as a result of the two times financial stability acts.



*〈TableIII-2-5〉 Benefits differences by income levels under the change in the upper limit on insurable income (upper limit to 4,800,000 KRW per month)*

(unit: multiple)

Income levels (thousand KRW)	Periods			
	40 years	30 years	20 years	10 years
220	4.19	5.44	7.92	8.00
729	2.98	2.97	3.02	3.06
1,238	2.12	2.11	2.15	2.18
1,747	1.76	1.75	1.79	1.81
2,256	1.57	1.56	1.59	1.61
2,764	1.44	1.44	1.47	1.48
3,273	1.36	1.35	1.38	1.40
3,782	1.30	1.29	1.32	1.33
4,291	1.25	1.24	1.27	1.28
4,800	1.21	1.20	1.23	1.25

Source: KIHASA, 2007.

However, along with the "carrot" measure in the benefit side, there should also be a "stick" measure that would increase the contribution rate to 12.9% till2018 from current 9% as indicated in the original National Pension Financial Stability Bill of 2007 in order to assuage the financial instability led by the upper limit raise.<sup>13)</sup>

Meanwhile, if the upper limit of income subject to National Pension contributions is raised, high income individuals with a monthly income of more than 3.6 million won will be made to pay more than they do now

13) The reason why during the past 12 years there has been no change in the standard income of the NPS is that, if raised, the financial instability of the NPS would be more serious due to the fact that the NPS has a characteristics of "low burden and high benefit." This is the very reason why there should also be a financial stability measure if raised the standard income level.

into the pension scheme. Thus, the clear fact that more contributions mean more benefits should be reached to the general public. That is, there should be an effort to relieve the general public's concerns by emphasizing the fact that as the contribution rate increases there is also an increase in pension amounts.

## *2) Lessening the income redistribution function of the NPS*

The high portion of the income-redistributive element (50% of the average income of all participants) in the National Pension induces self-employed individuals to underreport their incomes, often because it is technically hard for the government to keep track of how much they make. This continues to be a problem in Korea where the percentage of the self-employed is much higher than in many of the advanced countries. This is because there are many people whose income status is hard to grasp such as the self-employed and thus that emphasis on income redistribution weakens the incentive to join the NPS. In this respect, by enhancing the income-based pension function, it would be possible to integrate employees at workplace whose income levels are open transparently and the self-employed whose income levels are hard to estimate, and so to minimize complaints related to their difference in income level transparency.

Meanwhile, because the current NPS takes the form of social insurance that pays pension based on his or her contribution, low-income people unable to contribute don't like the NPS itself. When they struggle to survive right now, it would be a luxury idea to contribute to the NPS expecting for the returns in far future. There are also complaints from people who earn more than average incomes due to high income redistribution and low upper limit of the NPS. Accordingly, the National Pension is increasingly perceived by the public as something they would rather do without if they could. Those with high income slight what they will receive from the National Pension under the current benefit formula as mere pocket money. For those earning less than the national average, contributing into the National Pension is a financial albatross around their necks.

Therefore, as long as the NPS keep its form as a social insurance, at least there should be a proper answer for the criticism by the high-income tier people. In this context, through raising the upper limit of insurable income and reducing the income redistribution function, the high-income tier people should be convinced that the NPS is a safe and sure way to old-age income protection.

〈TableIII-2-6〉 *Projected pension amounts by income levels if the income redistributinal function of the NPS has been reduced.*

(unit: monthly amount, 1,000 KRW (price in 2007))

Income levels	Periods			
	40 years	30 years	20 years	10 years
220	184	158	107	54
596	312	232	158	80
971	412	307	209	106
1,347	513	382	260	132
1,722	613	457	312	158
2,098	714	532	363	184
2,473	815	607	414	210
2,849	915	682	465	236
3,224	1,016	757	516	262
3,600	1,116	832	567	288

Source: KIHASA, 2007.

On the contrary, for those who are struggling to survive right now and thus considering that the NPS with expectation for the returns in far future is a luxury idea, it is needed to develop a separate policy

*3) Contribution supplement for the low-income tiers and introduction of the Minimum Pension Guarantee System*

It is highly conceivable that when there is a reduction of income redistribution function of the NPS, for the low-income tiers the NPS can no longer be an instrument for an old-age income protection as a result of large decrease in pension received. To prevent this in advance, there should be an incentive for the low-income tier people to join the NPS. And this will be possible by revamping the policy toward governmental support in the form of sharing the costs they contribute to the NPS. Along this line, as a first step, government should share the 50% of contribution costs for the people whose incomes are below the minimum living costs. And then with an improvement in income estimation there should be further expansions in terms of both coverage (as the number of people receiving governmental supports) and amount (as percentage supported by the government for the insurance payment).

〈TableIII-2-7〉 Number of enrollees, contribution rates and pension benefits (if the government supports the 50% of contributions for the people whose standard incomes are lower than minimum living costs (below the 12th grade)

(unit: 1,000,000 KRW (price in 2007))

Grade	Standard income (month)	Number of enrollees	Monthly amount			Annual amount		
			Contribution rates		Benefits	Contribution rates		Benefits
			Total contribution amounts	Government Subsidy		Total contribution amounts	Government Subsidy	
1	220	8,317	165	82	1,480	1,976	988	17,762
2	230	664	14	7	128	165	82	1,532
3	240	605	13	7	117	157	78	1,403
4	250	1,404	32	16	273	379	190	3,273
5	260	1,264	30	15	247	355	177	2,962
6	270	1,668	41	20	327	486	243	3,928
7	290	3,177	83	41	630	995	498	7,558
8	310	7,249	202	101	1,451	2,427	1,213	17,418
9	340	12,098	370	185	2,459	4,442	2,221	29,502
10	370	23,945	797	399	4,938	9,568	4,784	59,251
11	400	32,327	1,164	582	6,763	13,965	6,983	81,152
12	440	30,329	1,201	601	6,465	14,412	7,206	77,586
Total		123,047	4,111	2,055	25,277	49,329	24,664	303,326

Note: This estimate is based on the assumptions that the people below the 12th grade (KRW 123,000)<sup>14)</sup> are to enroll during the average 22 years, and that the government will support 50% from the general tax revenue.

Source: Yun Suk-myung et al., Policy Direction for the Establishment of Old-age Income Protection in Korea, KIHASA, to be published in 2007.

Despite the supplementary measure above, for the enrollees whose pensions are below the minimum living costs as a result of low income during the working periods it is necessary to protect minimum living standards by introducing the Minimum Pension Guarantee System.

14) As of August 2007

Regardless of their income levels, it will be an effective way of confronting the incoming super-aged society for the NPS enrollees to participate in the scheme actively during their working periods by providing them with incentives to join. One of the policy measures Korea should take for its increasingly aging population as a whole is to head off any path through which people with an ability to prepare for their old age by paying into the National Pension could evade the social insurance and rely instead on a tax-financed basic pension or the Basic Social Security, adding to the financial burden of future generations.

#### *4) Complementary development of the NPS and the Basic Old-age Pension*

The Basic Old Age Pension will need to be developed into a public assistance to provide support for poor elderly individuals who will have failed to receive sufficient benefits from the National Pension by 2028, when it will reach maturity. The need to turn the current basic old-age pension into a public assistance program and have it complement the National Pension is clear considering the increase expected in the number of pensioners after 2028 and the financial burden future generations will have to bear.<sup>15)</sup>

---

15) It should be noted that this policy proposal is not based on the assumption that the blind spot of the NPS would be resolved completely after 2030s during which it reaches the mature stage. The point is that although even then the income insecurity would be not a small issue, through income protection measures and efforts, the blind spot will be reduced significantly.

〈TableIII-2-8〉 Long-term projections on the number of beneficiaries and expenditures under the introduction of the Basic Old-age Pension.

Year	Recipients (thousand)	Average benefit per person (monthly amount, 1,000 KRW)		Total costs(billion KRW)	
		Current price	Price in 2007	Current price	Price in 2007
2008	3,012	85	80	3	2
2010	3,748	105	87	5	4
2020	5,475	276	128	18	8
2030	8,329	596	161	60	16
2040	10,459	979	163	123	20
2050	11,055	1,595	163	212	22
2060	10,208	2,501	164	306	20
2070	9,047	3,884	164	422	18

Source: KIHASA, 2007.

In this respect, it would be a desirable policy direction for the current poor elderly people whose income is not secured by the NPS to increase the coverage by the Basic Old-age Pension and for the future old-age people to decrease the coverage by the pension as the NPS reaches maturity with decrease in its blind spot. Along this line, it would be necessary that while reducing the number of people covered by the Basic Old-age Pension, as a measure of real income protection, the pension amounts to people under the Basic Old-age Pension should be increased significantly. But it is also required to stigmatize for the Basic Old-age Pension recipients as a way of distinguishing the NPS enrollees who have contributed their fair share from enrollees who haven't.

〈TableⅢ-2-9〉 *Growing trends of the NPS beneficiaries older than 65 years (including Survivor's Pension)*

(unit: thousand people, %)

Year	Total number of people older than 65 years(A)	NPS beneficiaries (including Survivor's Pension)(B)	(B)/(A)
2007	4,822	975	20.2
2010	5,354	1,353	25.3
2020	7,821	3,230	41.3
2030	11,899	6,795	57.1
2040	14,941	10,049	67.3
2050	15,793	11,572	73.3
2060	14,583	11,272	77.3
2070	12,925	9,789	75.7

Source: KIHASA, 2007.

One of the ways balance the cost and effect of Korea's old-age income protection system would be to reduce the number of basic old-age pension recipients as the number of National Pension recipients rises, while at the same time raising the amount of old-age pension benefits to a level high enough to help poor elderly individuals afford a basic standard of living.

Likewise, by specifying its coverage and characteristics, it is needed to prevent the Basic Old-age Pension from an universal scheme covering all the elderly people. This is because when the coverage is expanded to the high-income elderly and other old-age people with the ability to live by themselves, the burdens on workers who are responsible for support the elder people will be seriously worsened in the coming super-aged society.



*5) Reform direction of the Special Occupational Pensions: Preparation for the financial stability bill and integration with the NPS*

The most urgent measure for the Special Occupational Pensions would be implementing the financial stability act at a similar level to the NPS in any time soon. In case of current civil servants, their pension rights should be maintained, but after the reform, they should be treated the same as the newly entered ones under a scheme.

Although new civil servants may be imposed the same level of income replacement rate (50% in 2008, 40% in 2028) and contribution rate with the NPS, it would be more realistic for them to be remained in the Civil Service Pension for a while rather than to be joined in the NPS.<sup>16)</sup> This is because if, as some insist, they join the NPS right away, there will be more budget deficits for the Civil Service Pension since the contributions from the new civil servants are not linked to the pensions for the retired civil servants. In this case, even though it could be beneficial financially in long-term perspective, governmental deficits increase right after the reform would bring about the general public's opposition. Considering this, it would be a more realistic policy measure for the new civil servants to be remained in the Civil Service Pension rather than to be joined in the NPS right away.

Meanwhile, among the Special Occupational Pension plans, Military Personnel Pension should be an exception, to a certain degree, to the reform direction on the whole. This is coming from the fact that because of the particular requirement for the military personnel, the Pension is also sort of life allowance. Indeed, the Military Personnel Pension will also be required a financial stability measure. However, it should be revised to increase budget deficits relative to Civil Service Pension or Private Teachers

---

16) Reform should be implemented in a similar way to the NPS. Specifically reform should includes the following measures: income replacement rate(76% →0%), pension indexation(the growth rate in consumer price + policy adjustment →the growth rate in consumer price), pension accrual reference(final three years → life-time average), Contribution period(33years →40years), first age for receiving pension benefit(60years →5years), Survivor's Pension(70% →60%).

Pension.

Apart from the financial stability measure, the extremely low retirement allowance (10%~60% of incomes during the service) of the Civil Service Pension should be revamped toward the same level as private sector's one. This retirement allowance increase should first be applied to newcomers whose pensions would decrease as soon as they enter the sector, but then it should be gradually applied to current civil servants whose pension rights need to be secured.<sup>17)</sup>

In addition to this, from the mid- and long-term perspectives, the Special Occupational Pension schemes should be prepared for the integration with the NPS. According to the newly revised National Pension Bill (2007), it is expected that the income replacement rate of the NPS will be gradually decreased until 40% by 2028. Before the year of 2028, at the latest, in order to be integrated with the NPS, the related articles of the Special Occupational Pension schemes should be revised to be in parallel with those of the NPS.

Lastly, by introducing a system to link the participation periods for the NPS to the Special Occupational Pension schemes as soon as possible, the problem incurred from the enrollment gap in-between should be minimized.<sup>18)</sup>

---

17) This is because, if the retirement allowance increase is applied to the current civil servants right after the reform, some of them, depending on the time of retirement, would experience the total pension increase(Civil Service Pension + retirement pension) compared to the benefits before the reform. This results from the fact that the retirement pension benefit would be calculated based on the final three months' average income.

18) For more information, see Yun Suk-myung et al. *The Study on Relating Participation Periods of the National Pension Scheme to the Special Occupation Pensions*, 2007.

## 참고문헌

- 공·사연금제도개선실무위원회(2005), 「공사연금제도 개선의 기본구상」
- 국민연금발전위원회(2003), 「2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선방안」
- 국민연금제도개선기획단(1997), 「전국민연금 적용확대에 대비한 국민연금제도 개선」
- 국민연금재정추계위원회·국민연금운영개선위원회(2008), 「2008 국민연금재정계산 장기재정추계 및 운영개선방향」 보고서
- 국민연금재정추계위원회·국민연금운영개선위원회(2008), 「2008 국민연금재정계산 장기재정추계 및 운영개선방향」 자료집
- 노사정위원회 (2006), 『공적연금제도 사각지대 해소방안 논의자료』
- 문형표·김동석·윤희숙 외(2006), 「인구구조 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제」, 한국개발연구원.
- 배준호·김상호(2006), 「연금, 이렇게 바꾸자」, 한국경제연구원.
- 양재진(2007), 「한국연금제도의 대안적 개혁모형: NDC소득비례연금과 보충급여형 기초보장연금」, 서울대 행정대학원 정책지식센터
- 윤석명,(2000a), 「공적연금제도의 문제점과 개선방향」, 『재정논집』, 제15집 1호, 한국재정학회.
- \_\_\_\_\_(2001), 「OECD 연금개혁안 평가」, 『연금포럼』, 가을호, 국민연금연구센터.
- \_\_\_\_\_(2004), 「외국연금개혁 동향과 우리나라의 연금개혁 방향 - Parametric reform을 중심으로-」, 2004년 한국사회보장학회 추계학술발표대회 발표문.
- \_\_\_\_\_(2005a), 「2005년 세계은행 연금보고서의 주요내용 및 시사점」, 『연금포럼』, 여름호, 국민연금연구원.
- \_\_\_\_\_(2005b), 「공적연금의 구조개혁 현황과 향후과제(발표자 김용하) 토론문」, 2005년도 제2차 재정개혁 심포지엄, 한국·재정공공경제학회, 국가경영전략연구원 NSI 포럼, 한국경제신문사 공동주최, 국가경영전략연구원.
- \_\_\_\_\_(2006a), 「핀란드 연금개혁 동향 및 시사점」, 『국제사회보장동향』, 2006년 가을호, 한국보건사회연구원.
- \_\_\_\_\_(2006b), 「사회수당형연금 도입에 관한 비판적 검토」, 『보건복지포럼』, 통권 제121호, 한국보건사회연구원.

- 윤석명·김대철·신화연(2005), 「국민연금제도의 점진적 개혁방안」, 제5차 한국응용경제학회 정책세미나 발표자료집.
- 최경수·문형표·신인석·한진희(2003), 「인구구조 고령화의 경제적 영향과 대응과제(Ⅰ)」, 한국개발연구원.
- 한국개발연구원(2005), 「인구고령화와 재정운영방향」, 기획예산처 세미나자료.
- \_\_\_\_\_(2006), 「공적연금제도의 평가와 정책과제」, 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 07-01-02.
- 한나라당 TF(2004), 「국민연금제도 개선방안」, 한나라당 공청회 자료.
- Browning, Edgar(1973), "Social Insurance and Inter-generational Transfers," The Journal of Law and Economics.
- Galasso and Profeta(2004), "Lessons for an ageing society: The Political sustainability of social security systems, CRR working Paper.
- Mark Pearson(2006), "Pension policy in OECD countries", in Policy Forum on Low Fertility and Ageing Society Facing the Future: Policy Challenges in the Ageing Era.
- Rafael Rofman(2005), "Social Security Coverage in Latin America", the World Bank.
- Robert Palacios and Oleksiy Sluchynsky(2006), "The role of social pension", Power Point Version, The World Bank, 2006(April). Robert Palacios and Oleksiy Sluchynsky, "Social Pensions Part I: Their Role in the Overall Pension System", SP Discussion Paper No. 0601.
- World Bank(2000), "The Korean Pension System at a Crossroads", Report No. 20404-KO.
- IMF(2001), "Korea: Selected Issues", IMF Country Report No. 01/101.
- OECD(2001), Economic Survey - Korea 2001.
- Sukmyung Yun(2004), "Rapid aging and old-age income security in Korea". Economic and Labour Relations Review, New South Wales University.
- \_\_\_\_\_(2005), "Public Pension Reform Directions for Korea in the Changing Socioeconomic Environment", University of Toronto.
- \_\_\_\_\_(2008), "Old-age Income Security in Korea: Balancing Social Insurance and Public Assistance", 「고령화와 노후소득보장」, International Symposium on Fighting Old-age Poverty.

---

# 부 록

---



[부록] “International Symposium on Fighting  
Old-age Poverty”(2008년 7월 16일~17일)  
국제심포지엄 발표자료<sup>19)</sup>

**A1. Pension Reform in the Context of Aging Population and Reform  
Blockades: The Case of Taiwan**

*Prof. Jen-Der Lue(National Chung-Cheng Univ., Taiwan)*

**A2. Old-age Income Security in Canada: Balancing the Welfare State  
and a Liberal Market Economy**

*Prof. Thomas R. Klassen(York University, Canada)*

**A3. The Current Situation and Issues of Corporate Pension Plans in  
Japan**

*Mr. Junichi Sakamoto(Nomura Research Institute, Japan)*

---

19) 본문과 직접적인 관련은 없으나 본 연구과제 수행 중 개최된 “고령사회와 노후소득보장 International Symposium on Fighting Old-age Poverty” 국제심포지엄(2008년 7월 16일, 17일 2일간 개최) 발표자료 중 3편을 참고용으로 수록함.





# A1. Pension Reform in the Context of Aging Population and Reform Blockades: The Case of Taiwan<sup>20)</sup>

*Preliminary version*

*- please do not quote without permission!*

*Comments welcome!*

by

Jen-Der Lue

Associate Professor of Department of Social Welfare, National Chung-Cheng  
Univ. Taiwan

---

20) Paper to be presented at the international symposium on 'Fighting Old-age Poverty', Korea Institute for Health and Social Affairs, 16 - 17 July 2008. And the paper still represents work in progress.

The family structure has experienced a tremendous shift in the past two decades. The two waves survey (1990 and 2000) of the Bureau of Statistical and Accounting Affairs shows the nuclear family has decreased from 63.6% in 1990 to 55.1% in 2000. On the other hand, the type of single family has risen the most compared to other forms of family.

The single family has increased from 13.4% in 1990 to 21.5% in 2000. The aged single family accounts for the main part of the single families and is 40%.

Chen(1996) indicated the percentage of living alone elderly or aged couple has increased to one-third in the past three decades.

Traditionally, the elderly are cared by the sons (or daughters) though the co-habitation arrangements in Taiwan. In the process of modernization, however, the pattern of caring the elderly has changed enormously. In 1986, 65.8% of the aged people are cared by the sons or daughters. This percentage has decreased to 52.3% in 1993 and 48% in 1996 (Hu, Chen and Lii, 2000). Chen found there are only 43% of the elderly live for the incomes from their children. The increase of aged single family implies the economic dependence of elderly on another resources.

Theoretically, the aged people can protect themselves from income loss risks through savings. However, this option has also become less favorable due to the weakening of saving capacity in Taiwan since 1980s according to a economic study (Lin, 1993). The option of savings become vulnerable because of the rise of CPI index and inflation.

Altogether, the change of family structures and social changes have made the transfer between generations in one household less practical. The income dependence of elderly on the public means has increased in Taiwan by the process of modernization. Under this circumstance, the policy makers are forced to forge some measures to protect the elderly from the income loss risks after retirement.

The Taiwanese government has implemented some policy measures to address the old-age poverty problems since 1994. The policy makers responded reluctantly under the pressures of partisan competition in the

process of democratization. These measures include:

Apart from the pension for labors and public employees, there have developed many allowance programs targeting to the disadvantaged groups due to the party competition between KMT and DPP in the process of democratization since 1987. To win the election, the DPP has attacked the underdevelopment of pension system in Taiwan due to the neglecting of then rules government party, KMT. The DPP demanded to set out an institutionalized pension system to all citizens and offering allowance programs for certain disadvantaged aged people in the transitional period. The DDP won the local and parliament elections since 1992 partly due to this topic. The KMT was therefore forced to offer allowance programs and engaged in the establishment of an institutionalized pension system. "Living Allowance for Low-Income Families' Elderly" (NT\$ 3000-6,000 per Month), "Welfare Subsidies for Elderly Farmers"(3,000 per month), "Subsidies for the Elderly" (3,000-8,000 per month) and "Living Allowance for the Veterans" (14,625 per month). All of the programs are financed by tax. These tax-financed pension systems in Taiwan are so fragmented that the eligibility and benefit level among different social groups results in the problem of equality and equity.

Until 2004 the receiptents of Living Allowance for aged Farmers are numbered 680.3 thousands, Living Allowance for Aged Citizens is 670.1 thousands, Living Allowance for Middle-Low Income Aged Citizens is 160.0 thousands, Living Allowance for Disabled Citizens is 60 thousands, the for Vetrants is 100 thousands. About 1.69 million aged people are included in these tax-financed schemes. About 80% of the aged population are covered by these programs. Until June 2004 the government expenditure for financing these schemes estimates 45.25 billions N.T. dollars, including 1.4 billion for Living Allowance of Indigenous Aged Citizens. These schemes are important programs for fighting the old-age poverty in Taiwan. The policy impact can be measured by reducing the poverty rate of aged people.

表8台灣地區各項老年經濟安全保障方案

保障體系	Schemes	Eligibility of Benefits	給付方式	Level of Benefits	Financing
Social insurance	Insurance for Public Servicemen	1.被保險人依法退休、資遣者 2.繳5年且滿55歲	lump sum payment	保險年資每滿1年給付1.2個月，最高36個月	政府、雇主和受雇者所繳
	Employee Insurance	1.加保滿1年，男性滿60歲 女性滿55歲退職 2.保險年資滿15年且年滿55歲退職 3.保險年資滿25年且年滿50歲退職 4.在同一投保單位加保滿25年退職 5.從事特殊工作满5年且年滿55歲	Lump sum payment	保險年資滿1年給付1個月；年資逾15年部分每滿1年給付2個月；最高45的月為	政府、雇主和受雇者所繳
Social Allowance	Welfare Allowance for Old-Aged Farmers	65歲以上；且加入農保6個月以上，或已領取勞保老年給付之漁會甲類會員具6個月以上會員年資者	定期給付	6,000	Budget
Social Assistance	Living Allowance for Aged Citizens	年滿65歲以上，排除已領軍公教月退休金和其他津貼者，有排富條款	定期給付	每月三千元	政府預算
	Living Allowance for Low-Income Aged Citizens中低收入戶老人生活津貼	家庭總收入按全家人口平均分配，未達最低生活費二點五倍，且未超過台灣地區平均每人每月消費支出之一點五倍者	定期給付	3000-6000 Per month	Budget
	Living Allowance for Indigenous Aged	年滿55至未滿65歲之原住民，排除已領軍公教月退休金或身心障礙生活補助或榮民就養給與者，有排富條款	定期給付	3000/ Month	Budget

	Citizens原住民敬老福利生活津貼				
--	---------------------	--	--	--	--

資料來源：王宏仁等，2004，人口組成變遷與未來人口政策方向，內政部委託研2。

To confront the political challenge from the DPP and integrate all the fragmented schemes, the KMT had nominated in 1994 a task force designate to the CEPD to set out a reform program of the pension system. After enduring debate and discussion, a reform program was completed in 1998. According the plan, it should have been scheduled to be legislated and implemented in 2001, but was postponed in the end, because the KMT was defeated in the presidential election in 2000.

KMT’s pension reform program is based on the principle of social insurance, which is by far the most popular model in the world. The guideline of this system is targeted at "providing all citizen the basic elderly protection with the supplementary pension benefits worked out by different occupational groups and the market mechanism where each citizen can purchase further protection as needed from the private insurance"(Chen, 2001: 13). The so-called three-tier protection system suggested by the World Bank is set as the blueprint for the planning of the pension system in Taiwan.

Theoretically, to add supplementary levy on personal income tax, payroll tax, and/or business income tax should be a viable way of raising funds for pension. Nevertheless, viewing the fact that there exists rather narrow tax base and business income tax increase may cause inflation, the policy maker has to give this alternative up.

After winning the presidential election of 2000, the DPP tries to redefine the social policy. Compared to the KMT as sticker of social insurance model, it seems that it is still difficult to observe the blueprint of ruling party’s social policy program. The DPP had set out the so called ‘Three 3’s’ and ‘Five 5’s’welfare program as the party program during the election. This program plans to grant 1) those who is aged above 65 aN.T

\$ 3,000 monthly living allowance; 2) for children under three years old free medical care; and lastly 3) those first-time house buyers an interest rate as low as 3%. In addition, ‘five 5’s’ program are also on the way. They plan to 1) increase 50% of the number of day-care and kindergarten teachers; 2) increase 50% of female labor participation rate; 3) cut down 50% of the number of school dropouts; 4) 50% decrease of woman care burdens at home; 5) 50% decrease of women’s victims of violent crimes.

There still lacks a comprehensive pension program to cover all citizens into one comprehensive system.

台灣目前並沒有一個完整的社會安全制度足以提供所有國民老年生活保障，主要是依照職業身份別參加不同的社會保險，於退休或老年時領取不同的給付與福利津貼（見表8），而各制度之間也存在著多元差異。

The old-aged pension system in Taiwan is constructed along occupational lines and is characteristic of fragmentation. The recipients receive different pension benefits and welfare allowances. The old-aged pension system in Taiwan encounters the following problems (Wang et al., 2004). Firstly, the stipulated retirement age for PSI and EI is so low that the insured workers have the incentive to retire earlier than necessary. It results in the financial over-burden of the pension schemes and the ineffective loss of the labor force. Secondly, the coverage of the pension program is still quite limited. According to a statistics, about 5.30 million (40%) of the employed people are still not covered by any public pension schemes. Thirdly, most of the pension benefits are the lump-sum based payment. The average amounts of the PSI is 1.38 million N.T. and 880 Thousands for EI respectively. This amount is evidently too low for fighting old-age poverty. The inadequacy of the social insurance pension schemes force the government to put forth welfare allowances programs based on budget. As many scholars have indicated, these measures have the problems of. These welfare allowance programs have covered about 72% of the aged populations since 1993. These temporary allowance schemes are developed to alleviate the old-age

poverty problems prior to the legislation of comprehensive National Pension Act. However, as the institutionalism asserts, these allowance schemes exert its negative influences in the national pension reform process.

These fragmented allowance schemes results in the financial problems for the government. The average expenditure for financing these welfare allowance programs is estimated about 47 billion N.T. dollars every year and results in serious financial problems for the government. It is expected to increase by the aging population. Furthermore, the existing allowance systems are divided according to different status. The eligibility and benefit level diverges according to different schemes. It results in the unequal welfare treatments among different allowances schemes. As a result, the reform of Taiwan's pension programs should focus on extending the coverage of pension programs and solving the unequal problems among fragmented schemes.

#### The Demographic Change in Taiwan:

According to the population estimation of the Committee for Economic Construction (CEC), Administrative Yuan, the aged population above 65 in Taiwan will increase from 2,73 million (11.6%) in 2014 to 3,92 million(16,54%) in 2021. The aged population will account for 20% of the population until 2026. This ratio will increase to one-third until 2051.

The coming of aging population in most East-Asian countries is more speedy than European countries. The aging population has increase from 2.5% in 1956 to 8.6% in 2000. According to the estimation of CEC, the aging population will increase to 29.8% in 2051. The aging of the demographic structure results in the increase of aging households. According to the statistical data, the percentage of aged household has increased from 600.5 thousands in 1996 to 980.0 thousands in 2003. Differing the households into five deciles, 60% of the aged falls into the category of the lowest 1/5 deciles of income group. Their average income reaches only 50% of the whole family. The economic vulnerability status of the aged families is quite obvious.

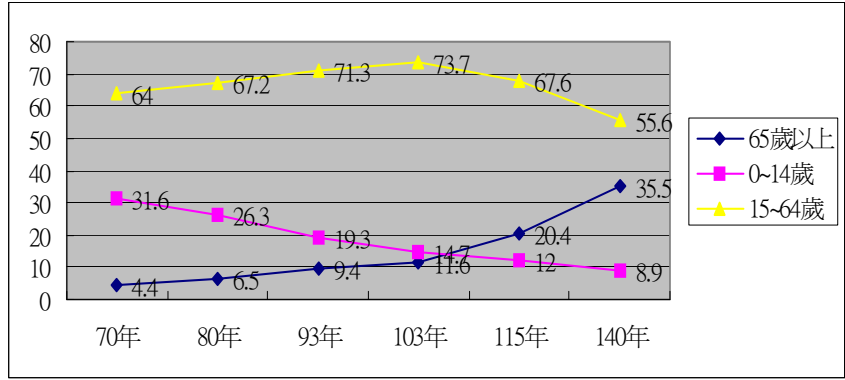
未來人口老化將加速進行著，而這樣的現象會因二次世界大戰後，嬰兒潮人口進入老年期起，老人人口將更加急速增加，從2014年273萬人（11.6%），增加到2021年的392萬人(16.54%)。到了2026年，我國人口中將有五分之一是老人；又到了2051年，每3位國民中就有一位是65歲以上的老人（見表2）。

表2 台灣未來三階段人口年齡結構

Year Age	1980		1990		2004		2014		2026		2051	
	人口 數 (千人)	百分 比	人口 數 (千人)	百分 比	人口 數 (千人)	百分 比	人口 數 (千人)	百分 比	人口 數 (千人)	百分 比	人口 數 (千人)	百分 比
above 65	798	4.4	1,336	6.5	2,137	9.4	2,734	11.6	4,824	20.4	6,947	35.5
0~14	5,731	31.6	5,406	26.3	4,397	19.3	3,451	14.7	2,837	12	1,746	8.9
15~64	11,607	64	13,814	67.2	16,228	71.3	17,308	73.7	15,947	67.6	10,896	55.6

資料來源：行政院經濟建設委員會，2004年，中華民國台灣地區民國93年至140年人口推計，頁15。

圖1台灣未來三階段人口年齡結構圖



資料來源：行政院經濟建設委員會，2004年，中華民國台灣地區民國93年至140年人口推計，頁15。



According to the estimation of the CEC (2004), the population of the aged people above 65 and that under 15 is 320 million respectively in 2017. After that, the population of aged people will outnumber that under age 15. The dependence ratio between aged and productive population will increase from 13% in 2003 to 23.45% in 2021. It means that every 7.7 young people have to care an elderly in 2003. This ratio will increase to 4.26 in 2021 and 2.65 in 3031. The caring burdens will be quite enormous by then.

依經建會（2004）的推估，約在2017年時，我國的老人與15歲以下幼年人口同為320萬，此後，老年人口數將超過幼年人口數，扶老比也跟者上升，從2003年的13%，上升到2021年的23.45%。亦即，從2003年每7.7個青壯人口扶養一個老人，到2021年每4.26個青壯人口養一個老人。如果情況不變，到了2031年時，已經是每2.65個青壯人口要養一個老人了（見表3）。由此可知，國民扶養老人的負擔將非常沉重。

表3 台灣未來人口結構 - 中推估

年齡層 年別	年底人口數 (千人)			年底人口結構 (%)			扶養比	
	0~14歲 (1)	15~64 歲 (2)	65歲以 上 (3)	0~14歲	15~64 歲	65歲以 上	幼年人 口 (1)/ (2)*100	老年人 口 (3)/ (2)*100
2004年	4,397	16,228	2,137	19.32	71.30	9.39	27.09	13.17
2011年	3,696	17,164	2,463	15.85	73.89	10.56	21.54	14.35
2021年	3,079	16,701	3,916	12.99	70.48	16.52	18.43	23.45
2031年	2,586	15,039	5,657	11.11	64.60	24.30	17.19	37.61
2041年	2,092	13,153	6,610	9.57	60.18	30.25	15.19	50.26
2051年	1,746	10,896	6,947	8.91	55.62	35.47	16.02	63.76

資料來源：行政院經濟建設委員會，2004年，中華民國台灣地區民國93年至140年人口推計，頁16。

The reasons for the aging population are manifold. Except for the length of the life expectancy, one of the most important factors is the low fertility rate. Table four shows, the most aging countries, Italy and Japan for example, also have lowest fertility rate. Once the fertility rate iscontinuing under the replacement rate, the demographic structure will experience an unbalanced structure and have the negative consequences for the dependence ratio.

人口老化的重要原因除了壽命的延長外，就是人口增加率趨緩。這與死亡率 and 出生率均低的狀態有關。從表四可知，世界各國老人人口比例較高的國家，如義大利、瑞典，人口自然增加率低，其生育率也低，當一個國家生育率持續低於人口替換水準，將導致人口負成長現象，而幼年人口減少，促使老人人口比例相對上升，增加人口老化之嚴重性。

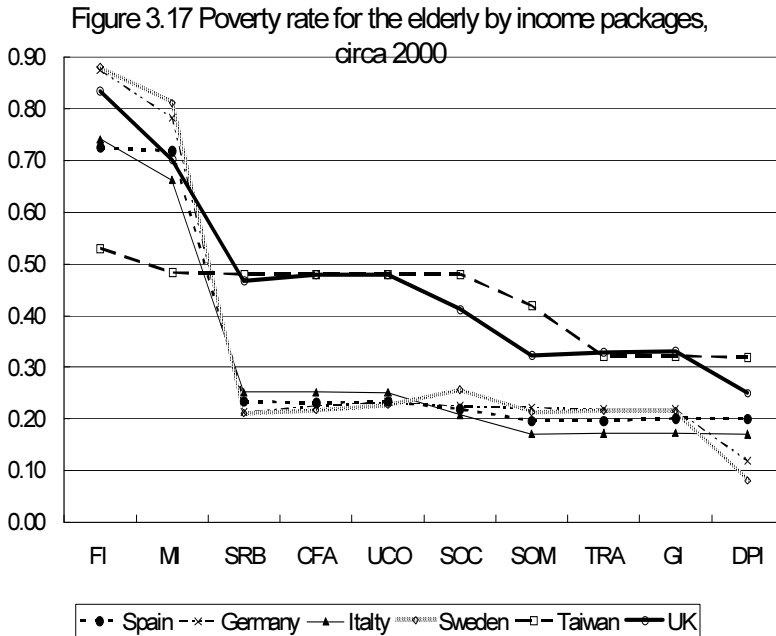
表4 International Comparison of Old-Aged Population Percentage and Total Fertility Rates (TFRs)老人人口比例與總生育率之國際比較

Countries	Percentage of Aged People above 65(%)	Populations (Mil.)	自然增加率 (%)	TFR (persons)	Life Expectancy (Ages)	
					Male	Female
Italy	19	57.2	0	1.2	77	83
Japan	19	127.5	0.2	1.3	78	85
Sweden	17	9.0	-0.1	1.6	78	82
United Kingdom	16	59.2	0.1	1.6	75	80
France	16	59.8	0.4	1.9	76	83
U.S.A.	13	291.5	0.6	2.0	74	80
Hong Kong	11	6.8	0.2	0.9	78	85
Taiwan	9.2	22.5	0.5	1.22	73.2	78.9
South Korea	8	47.9	0.8	1.3	72	80
Singapore	7	4.2	0.8	1.4	76	81

Sources : 1. U.S. Population Reference Bureau , 2003 Population Data Sheet ,September 2003.

2. 行政院經濟建設委員會根據內政部92年1-12月人口統計月報表估計全年資料。

(引自吳榮義，2004)。



- FI - Total factor income (Total Earnings + Cash property income)
- MI - Market income (factor income + private occupational pensions + public sector pensions)
- SRB - Market income + Social retirement benefits
- CFA - SRB + Child or family allowances
- UCO - CFA + Unemployment compensation
- SOC - UCO + OTHSOCI (Sick pay, Accident, Disability, Maternity, Military benefits, Other social insurance)
- SOM - SOC + Means-tested income
- TRA - SOM + Private transfers
- GI - Total gross income

因應人口老化的經濟安全需求主要靠四個支柱：第一個支柱是國家保證的年金 (state-guaranteed pension) 體系，這種年金方案通常採隨收隨付制 (pay-as-you-go, PAYG) 的所得相關年金給付 (earning related benefit)。但是，也有一些國家如瑞典、英國、丹麥、荷蘭等國，同時存在定額給付 (flat-rate) 的最低保證年金給所得偏低，或未加入勞動市場的女性家庭照顧者。第二支柱是職業年金 (occupational pensions)，由部分職業別的雇主協助其員工辦理團體退休金保險。某些國家，如英國已經容許職業年金可以選擇替代國家保證的年金。第三支柱是私人年金保險，這是由個人在保險市場中選購合乎自己經濟與財務規劃條件的私人年金保險。第四支柱是資產調查式的社會救助，這通常被認為是最後的手段 (林萬億等，2005)。

The pension system accounts for the sheer part of the expenditure of social security system and is the main institution to protect the economic security of the aged. However, this system is quite underdeveloped in Taiwan and demand great reform. Nowadays there are some 4,000,000 citizens in Taiwan who are still excluded from the public pension system. The only way for protecting their economic security after retirement depends either on their private savings or on the support of their children. Due to the declining role of nuclear family, the social support function of family will be increasingly eroded in the process of modernization. Furthermore, the aging problem has been a serious problem for the future of social security system. The aged people above 65 has reached 8.4% of the total population by now. It is estimated that it will grow to 10% in 2011 and 20% in 2031 respectively.

The Labor Insurance, the Civil Servants' Servants' and Teachers' Insurance now offers retirement benefits. According to the 1984 Basic Labor Standard Act, the private enterprises should provide old age pension for employees when retired. But it is benefited in a lump sum payment rather than an annuity plan. This system has been severely criticized for their lump sum payments which can't protect labor's income security over an extended period of time and counter against the pressures if inflations. Among those who are covered by the public pension system, the public officials, military

personnel and teachers are the most privileged groups. They are covered by a generous retirement pension system. This system is similar to German public official's retirement pension scheme which is financed by government's budget. Following a 1993 revision, however, it resembles Japan's public official's retirement fund system which is a social security fund system by nature. In other word, they can enjoy a two-tier insurance. After 25 years employment in the government or aged above fifty years old, they can be retired and entitled to receive an annuity. The income replacement rate of the pension could be equivalent to 80% of their wage. Compared with the other countries, this system is quite generous and have resulted in financial burden for government.

我國經濟安全保障體系呈現以下的問題（王宏仁等，2004）：（1）公教保和勞保所規定的退休年齡偏低，高齡就業者提早退出勞動市場，除了造成社會保險財政的負擔，也導致勞動力的浪費；（2）社會保險的涵蓋率不足，以91年底為例，就業年齡人口中約有530萬人（40%），未能納入社會保險的老年給付保障範圍；（3）社會保險老年給付仍維持一次給付，且公教保養老給付平均金額每件僅138萬元，勞保老年給付平均金額每件僅88萬元，不足以保障老人長期的經濟安全；（4）由於上述社會保險體系之不足，使得高比率之老人需依靠各項完全以政府稅收為財源老人福利津貼，造成嚴重之政府財政負擔，各項老人福利津貼的請領人口總計已達全體老人之72%，政府支出一年超過470億元。隨人口老化程度持續增高，此項支出將持續增加。此外，現行各項老人生活津貼大都是以身份別為基礎，各項津貼之受益資格和請領條件各有不同，給付水準也互有差異，造成不同人口群間之不公平。因此，我國的老年經濟安全制度設計，如何克服涵蓋人口群不夠普及、制度設計混亂、給付不公平、私有化的壓力，以及財政負擔的疑慮等課題，都是應該積極研商因應的。

Instead of aiming at the institutionalization of social insurance system, i.e. the public pension system, it seems that the social policy of DDP concentrates on the welfare services. Most of the items of 'Five 5's' are targeting to women's welfare. Compared to other OECD countries, The female labor participation rate of Taiwan still lags behind the average

standard. This is mainly due to the underdeveloped supply of the public welfare facilities, e.g. the community care for the elderly and the child caring. This results in the heavy loading for the women in the family and retards the work incentive of the women to enter into the labor market.

To lessen the care burden of women in the family, more day-care and long-term care organizations for the elderly are planned to establish. As for the children welfare, the most important is education voucher up to NT \$ 10,000 per year for every child visiting the kindergarten. Further more, the 'Equal Employment for the Female and Male Act' has been set out in the agenda for legislation. This act aims to ensure the equal employment and education opportunities. These measures and programs intend to release the care burden of women and enhance their incentive to participate in the labor market, particularly the service sector. For financing these programs, it needs to levy tax or widen the tax base to implement them. According to the agenda of the K.M.T. government before the president election, the public pension system should have been implemented from 2000. It is expected that its implementation would be helpful to solve the problem of elderly economic security. Due to the unintended 921 earthquake in 1999 and the accompanying global economic recession since 2000, the governmental revenues become more limited. The government is forced to forge out the pension system and implement only part of the welfare programs selectively. The government claims to put the allowance program for the elderly above 65 in the coming year (2002) into practice. It has been criticized by the opposition party as a political instrument flattering the aged people for winning the Parliament election in the end of 2001. Without an adequate financing resource, it is quite apparent that the implementation of these welfare programs will unavoidably create squeeze effects on other aspects of governmental expenditures.

The central criterion for judging a pension scheme is the proportion of the population that benefits from it. Though old-age income security for all is desired, full coverage may well not be easily achieved. Particularly in developing countries, where regional developments are often unequally

promoted, the exclusion of rural population from the state pension scheme tends to be a common phenomenon, whereas some categories of workers, such as civil servants and members of the military services, are covered by special pension schemes. This holds especially for countries with authoritative regimes or similar historical experiences of dictatorship. In East Asia, South Korea and Taiwan are prominent examples. Even in the PR China, a transitional country with one-party rule, civil servants and members of the armed forces still enjoy more generous pension schemes. The primary task of many developing countries is therefore to unify rudimentarily pension systems and broaden pension scheme provision to cover socially weak groups (Gillion et al. 2000: 409ff.).

舉例說明（假設基本工資調整為17280元）：

開辦時 加保年齡	年資	保費總計	月領金額	17年總計領取金額
60歲	5	37,320	3,475	708,941
50歲	15	111,960	4,426	902,822
40歲	25	186,600	5,376	1,096,704
30歲	35	261,240	6,653	1,357,212
25歲	40	298,560	7,603	1,551,012

前三者給付計算公式依A式：

■ A式=月投保金額× 0.55% ×保險年資+3000元

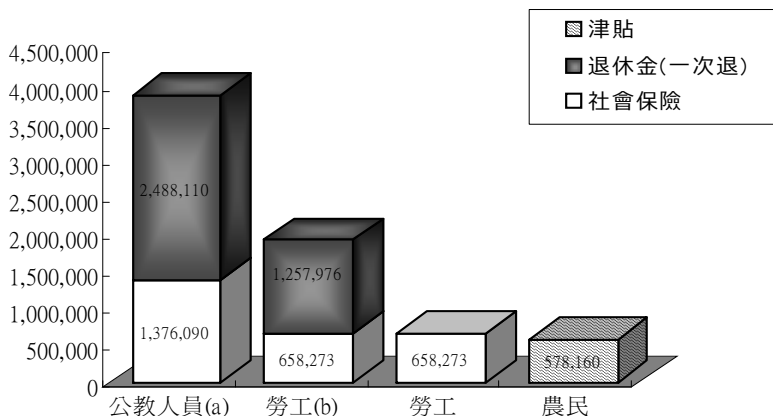
後二者給付計算公式依B式：

■ B式=月投保金額× 1.1% ×保險年資

As figure one shows, the public servicemen enjoy generous pension benefits compared to other social groups. The public servicemen are expected to receive 3,864,200 N.T. dollars.

The public servicemen are entitled to receive about 46,899 N.T. dollars

附圖一：老年經濟安全終身保障比較圖



說明：

1. 針對八十九年支領一次退休金及公保養老給付金額者，並未計入優惠存款每年利息所得為 695,556 元。
2. (a) 八十九年退休公教人員實際領取公保養老給付人數為 13,587 人，另外實際支領一次退休金人數計有 3,384 人。
3. (b) 八十九年度依勞基法實際領有退休金之勞工，人數為 19,378 人，占當年退休勞工 17 %。
4. 老農津貼計算方式 = 3 千元 × 12 個月 × 16.06 年 (八十九年台灣地區六十五歲兩性之平均餘命)。
5. 資料來源：八十九年公教人員保險統計、八十九年勞工保險統計年報、銓敘部八十八下半年及八十九年決算統計。
6. 計算基礎：公教人員退休人數、勞工退休人數及老農津貼請領人數均以八十九年度為準。

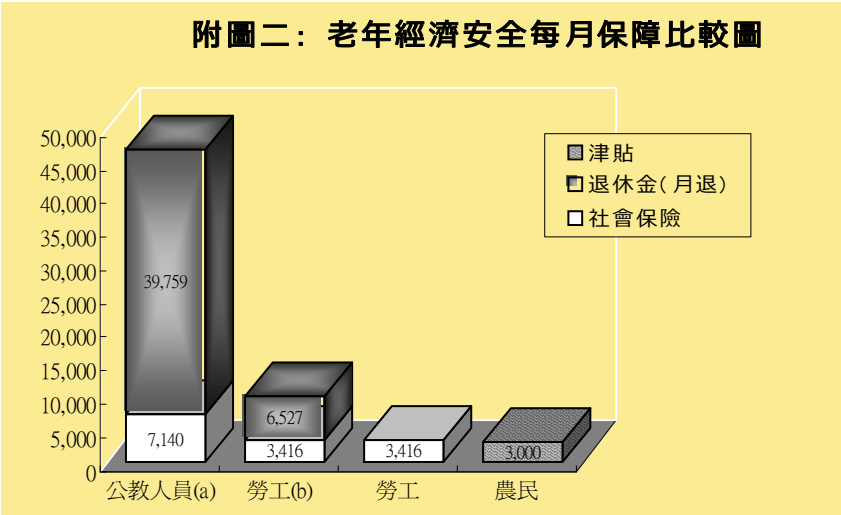
pension benefits per month, compared to 10,000 for the LI workers and 3,000 for the farmers. The PSI enjoys five times more than LI insured persons and even 16 times more than the farmers. The inequality of benefits level between different occupational statuses is so enormous that this issue has sparked severe political confrontations in the electorate campaigns since 1993.



給付金額若介於7,600~8,000元間，則未來基本工資若調整為7,280元時，費率、給付金額、保費等詳如下表

每年所得替代率		1.1%
投保40年所得替代率		44%
投保40年月給付金額		7,603元
保險費率		6%
保 險 費	全額	1,037元
	政府補助40%	415元
	民衆0%	622元
40年民衆繳		298,560元
40年政府補助保費		199,200元
17年餘命領取金額		1,551,012元

The principles mentioned above apply at most in transitional countries where pension reforms are high on the political agenda. Due to various changes, their flawed old pension systems are subject to reform. The overall trend is towards a more comprehensive scheme with wider coverage and more generous benefits. But problems arise since these countries have to develop simultaneously their own economies as well as political system which lack sound framework for appropriate functioning. The author deals with this subject in another report. Numerous examples have shown that even a multipillar pension system requires a political and economic environment that can support the pluralistic arrangements for old-age security.



**Literature**

Gillion, Colin 2000, The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labour Office, in: International Social Security Review 53 (1): 35-63.

## A2. Old-age Income Security in Canada: Balancing the Welfare State and a Liberal Market Economy

Thomas R. Klassen

Associate Professor

Department of Political Science, and School of Public Policy and  
Administration

York University

4700 Keele Street Toronto, ON Canada M3J 1P3

E-mail: [tklassen@yorku.ca](mailto:tklassen@yorku.ca)

voice: +1-416-736-2100 ext. 88828 fax: +1-416-736-5686

web: [www.arts.yorku.ca/politics/tklassen](http://www.arts.yorku.ca/politics/tklassen)

Prepared for:

International Symposium on Fighting Old-age Poverty

July 16-17, 2008

Seoul, South Korea

Hosted by the Korea Institute for Health and Social Affairs

## 1.0 INTRODUCTION

Measures to ensure adequate old-age income security are critical in economically advanced nations, where most workers are employed in the service and manufacturing sectors, and spend years, if not decades, in post-employment retirement. Indeed, the history of modern welfare states generally begins with public provisions for those who are "old and possibly alone in a wage labor economy" (Finer, 2000, p. 17). In agrarian and pre-industrial societies, retirement was largely unknown and old age poverty took a quite different form from that of contemporary societies. In economically developed societies, retirement requires that individuals - primarily in a manner prescribed and directed by the state - save funds during their 'working lives' in pensions so as to have these available post-retirement. These funds are supplemented by state programs in an effort to minimize the number of older individuals facing poverty.

In the past several decades, Canada has dramatically reduced old-age poverty. This is particularly surprising for a nation which has a liberal market economy and liberal welfare state. In other words, the role of the state is small, certainly in comparison with European countries, and employment in the labour market, along with individual initiative, is expected to address the income security needs of households. The first part of the paper provides an overview of old-age poverty and income security programs for the elderly in Canada. The second part of the paper reviews the nature of the Canadian welfare state and the major private and public income security programs, especially pensions. The third paper of the paper analyzes recent developments, including policies that extend the working life of individuals. The last part provides conclusions and suggests lessons that might be applicable to South Korea.

## 2.1 OLD-AGE POVERTY AND INCOME

A logical starting point for any analyses of old-age poverty is the definition of old and poor. In both cases, the issue is not simple. At the

beginning of the welfare state in Canada, (as well as many other countries) 70 was set as the age for eligibility for state support, and thus the age at which one became "old." In contrast, for example in Korea, age 60 was initially set at the age for the full receipt of a public pension (and even lower ages for some occupational groups). In addition, many nations have had, and some still have, different eligibility ages for income security programs for men and women. As such, gender influences the age at which an individual become "old" in the context of public policy. Finally, the entitlement age for public pensions (and other income support programs) changes over time for example, increasing gradually from 65 to 67 in the United States with regard the Social Security program, and from 60 to 65 for public pensions in Korea. In Canada, age 65 has since the mid 1960s been the age of eligibility for most income support programs, and (as discussed later) until recently been the age at which many workers had to retire. As such, age 65 is typically used as the start of old-age in Canada, and is also adopted for this paper.

Unlike some countries, Canada has no official 'poverty line', partly because there is disagreement on whether and to what extent low income should be defined in absolute terms (inability to meet basic needs) or in relative terms (distance from the community norm). The measure most commonly used, and also adopted in this paper, is the post-tax Low Income Cut-Offs (LICOs), which defines a low income household as one which spends much more than an average equivalent household on the necessities of life - food, shelter and clothing - and thus has much lower absolute and relative 'discretionary' income than the norm. To reflect differences in the costs of necessities among different community and family sizes, LICOs are constructed for five categories of community size and seven of family size. The approach is to estimate an income threshold at which families spend 20 percentage points more than the average family on food, shelter and clothing. For example, if the average family of four living in an urban community spent 43% of its after-tax income on food, shelter and clothing, then a family that spent 63%, or more, of after tax income would be

considered low income (i.e. 43% plus the 20 percentage point margin). In reference to Table 1 below, a one person household in a large city would be considered to be low-income if his or her income was below \$17,954 in 2007.

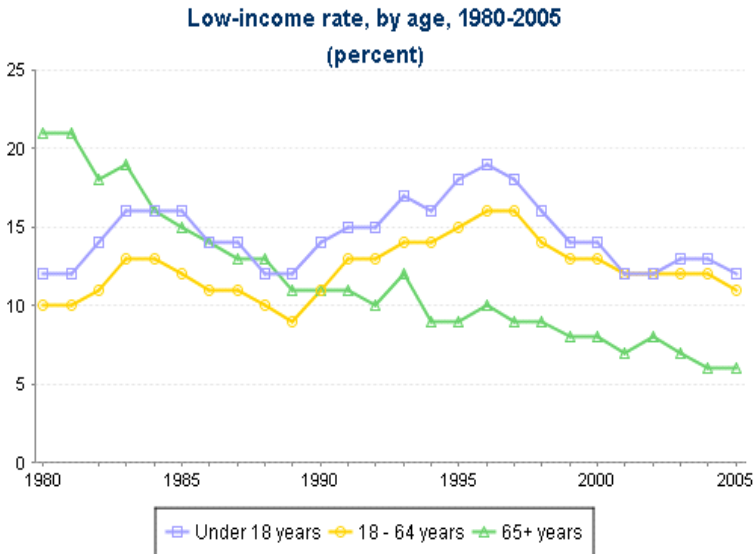
*Table 1: Low income cut-offs, 2007, in Canadian dollars*

	Community size				
	Rural areas		Urban areas		
		Less than 30,000	30,000 to 99,999	100,000 to 499,999	500,000 and over
Size of family unit					
1 person	11,745	13,441	14,994	15,184	17,954
2 persons	14,295	16,360	18,250	18,480	21,851

Therefore, both old age and poverty are conditions that are subject to different definitions and understandings. Using an age other than 65 to mark old age in Canada will alter the number of individuals deemed to be poor. Similarly, using a poverty measure other than the low-income cut-offs will also change the number of persons in poverty.

A distinguishing feature of Canada is that poverty among the elderly has declined dramatically as shown in Figure 1. Indeed, the trend for low income among seniors has been decreasing over time. The low-income rate among seniors fell below that of the overall population in 1990 and continued to decrease, reaching 6% in 2005. Because seniors draw less of their income from working and more from pension, governmental transfers, and other non-employment sources of include, their income does not fluctuate as much with economic conditions as that of working-age adults.

Figure 1:



Note: Based on after-tax Low Income cut-Offs.

Source: Statistics Canada. Persons in low income, annual (CANSIM Table 202-0802).

Ottawa, Statistics Canada, 2007. Available at:

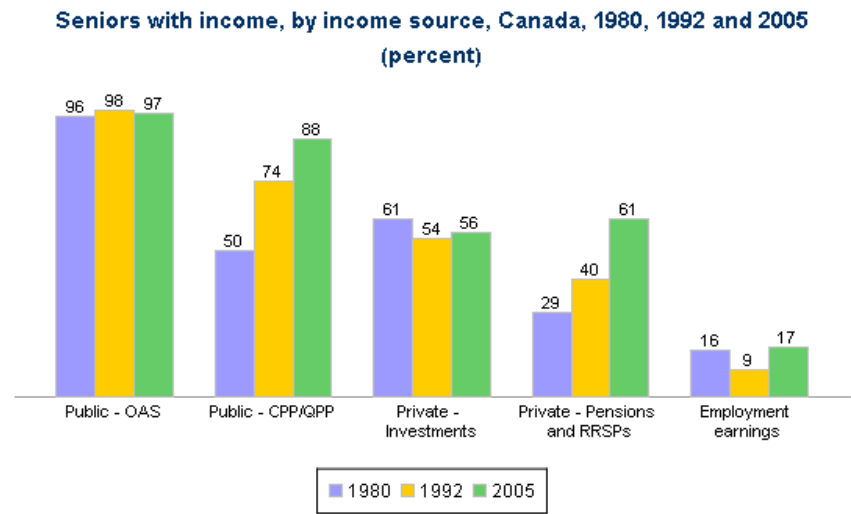
[http://www4.rhdsc.gc.ca/indicator.jsp?lang=en&indicatorid=23#MOREON\\_3](http://www4.rhdsc.gc.ca/indicator.jsp?lang=en&indicatorid=23#MOREON_3)

Unlike some other nations, seniors in Canada draw their retirement income from multiple sources. As illustrated in Figure 2, below, in terms of public pensions, almost all seniors receive benefits from the quasi-universal flat-rate pension financed from general tax revenues – the Old Age Security (OAS) program – and in 2005, 88% of seniors received benefits from one of the two earnings-related mandatory pension plans: the Canada Pension Plan or Quebec Pension Plan (CPP and QPP). In terms of private sources of income, 56% of Canadian seniors also received income from investments, while 61% received moneys from employer (occupational) pensions and individual retirement savings plans (known as registered retirement savings plans or RRSPs) in 2005. However, a much greater proportion of Canadian seniors received income from employer pensions (58%) than from RRSPs

(10%). Very few elderly received money from family member, particularly children.

Over the last 25 years, the proportion of seniors with public pension (CPP/QPP), and private pensions and RRSPs has grown noticeably. The proportion earning CPP/QPP benefits increased from 50% to 88%, while the proportion with private pensions and RRSPs doubled between 1980 and 2005 from 29% to 61%. The increase in the number receiving public pensions reflects the maturation of the CPP/QPP pension scheme, which came into existence in 1966. The decline from 1980 to 1992 in those having employment income, and then its increase to 17% in 2005 is partially due the mean age of retirement that decreased in the 1980s and early 1990s from an average of 65 to 61, but has increased again in recent years.

Figure 2:



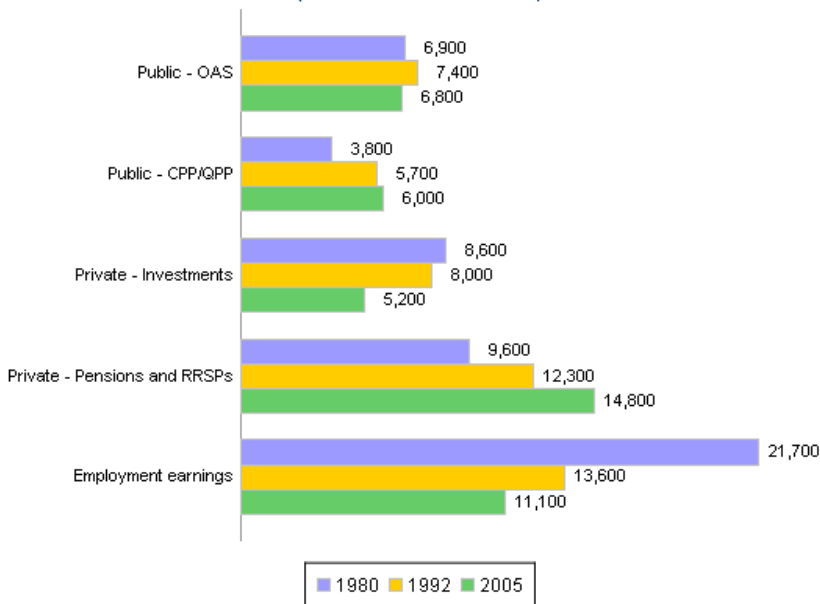
Source: HRSDC calculations based on Statistics Canada's data from the surveys of Consumer Finances and of Labour and Income Dynamics, CANSIM table 202-0407.



As shown in Figure 3 below, between 1980 and 2005, average income from OAS remained steady at about \$7,000 per year (in 2005 constant dollars), however average income from CPP/QPP increased from \$3,800 to \$6,000. Average income from employer pensions and RRSPs increased the most, from \$9,600 to \$14,800. However, average income from investments decreased from \$8,600 to \$5,200, and employment earnings decreased from \$21,700 to \$11,100.

*Figure 3:*

**Seniors' average income, by income source, Canada, 1980, 1992 and 2005  
(2005 constant dollars)**

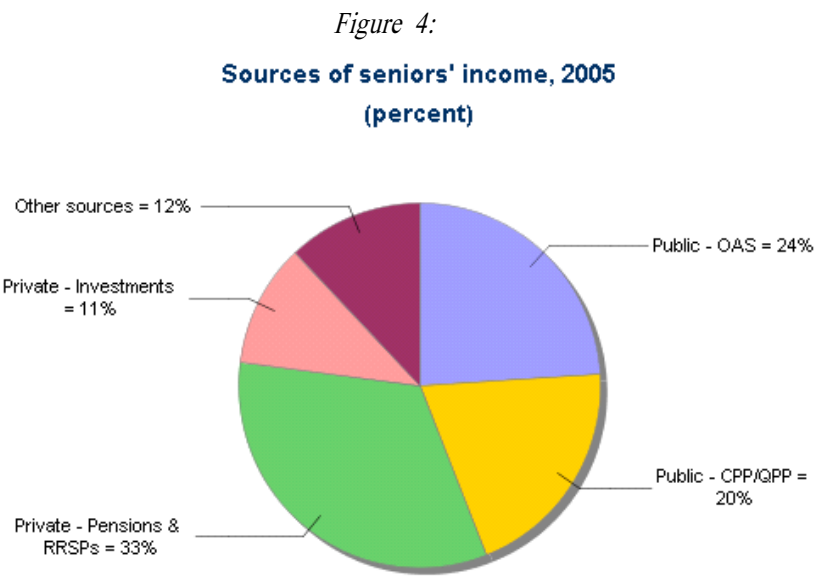


Note: Averages are for those receiving the source of income in question.

Source: Statistics Canada, Survey of Consumer Finances and Survey of Labour and Income Dynamics, CANSIM table 202-0407.

As shown in Figure 4, below, public pensions (OAS and CPP/QPP combined) represented 44% of seniors' total income in 2005. About a third

of seniors' income came from private pensions and withdrawals from their RRSPs. The remaining 23% was split between investment income (11%) and other income sources (12%), including earnings and other government transfers.

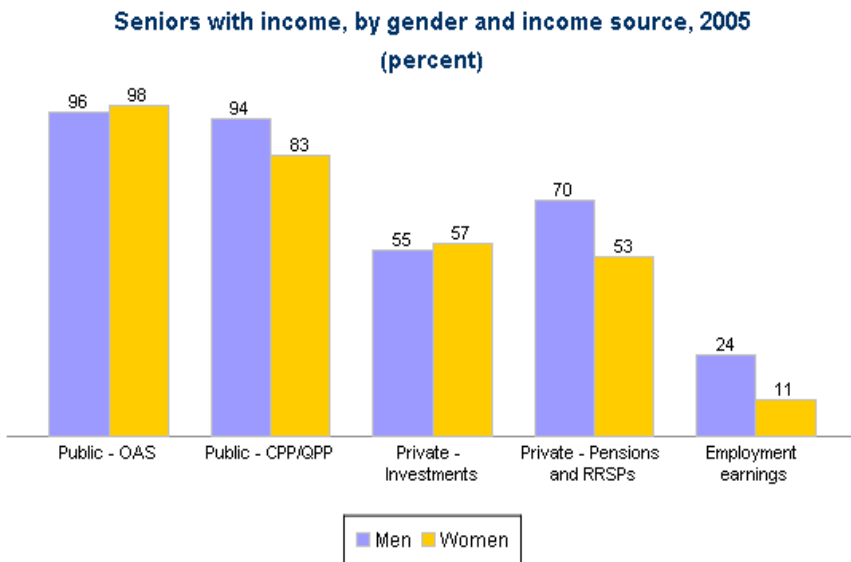


Note: 'Other sources' includes employment earnings, other income, and all government transfers other than OAS/GIS and CPP/QPP.  
Source: HRSDC calculations based on "Aggregate income of recipients" in CANSIM table 202-0407. Statistics Canada. Surveys of Consumer Finances and of Labour and Income Dynamics.

There are gender differences in terms of sources of income as highlighted in Figure 5 below. Although, almost equal percentages of women and men over the age of 65 received OAS benefits, fewer women (83%) than men (94%) received CPP or QPP. However, in 1980, only 35% of women and 69% of men received the CPP or QPP.

More men than women earned income from jobs or private pensions and RRSPs in 2005: 24% of men compared to 11% of women had earnings, and 70% of men compared to 53% of women had income from private pensions and RRSPs. A slightly larger proportion of women (57%) than men (55%) had private investment income.

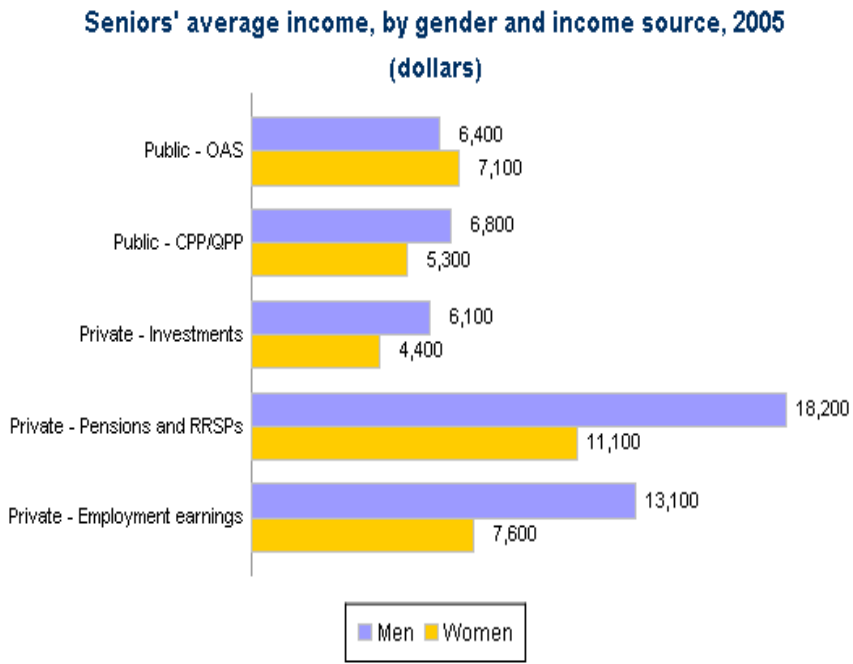
*Figure 5:*



Source: HRSDC calculations based on Statistics Canada's data from the surveys of Consumer Finances and of Labour and Income Dynamics, CANSIM table 202-0407

Figure 6 shows that for all of these income sources, women's income was on average lower than men's, except in OAS benefits. The largest discrepancy was with respect to income from private pensions and RRSPs: \$18,200 for men, compared to only \$11,100 for women.

Figure 6:

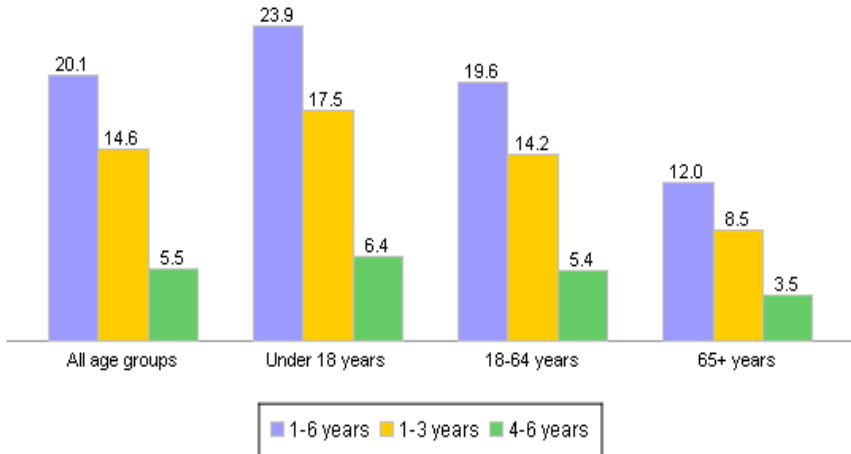


Source: HRSDC calculations based on Statistics Canada's data from the surveys of Consumer Finances and of Labour and Income Dynamics, CANSIM table 202-0407. Source: <http://www4.rhdsc.gc.ca/indicator.jsp?lang=en&indicatorid=27>

In studying old age poverty, it is also necessary to examine the persistence of low income. In other words, to what extent do those who are poor remain so. Seniors were the least likely to have low income for four years or more 1999 and 2004. As seen below, a smaller percentage of seniors (3.5%) low income for at least four years during a six year period compared to individuals under the age of 18 years (6.4%) or those aged 18 to 64 years (5.4%). This suggests that poverty is a persistent condition for only a very small percentage of those 65 and over in Canada

Figure 7:

**Canadians with low income over a 6-year period, by age, 1999-2004  
(percent)**



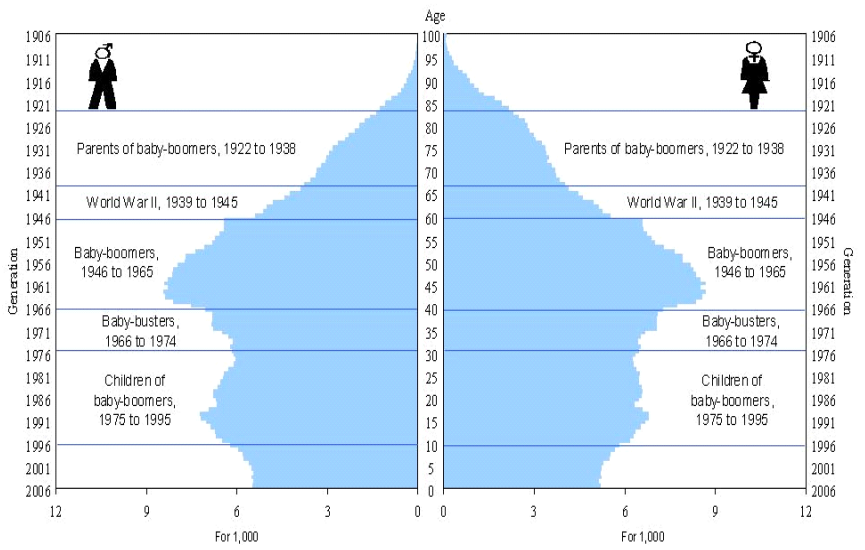
Note: Years spent in low income are not necessarily consecutive. Source: HRSDC calculations based on Statistics Canada. Persistence of low income, by selected characteristics, every 3 years (CANSIM Table 202-0807). Ottawa, Statistics Canada, 2007. See:  
<http://www4.rhdsc.gc.ca/indicator.jsp?lang=en&indicatorid=83>

In summary, very few older Canadians are poor. Older individuals and families have a minimum guaranteed income that largely prevents poverty, and many have additional pension and investment income sources. As such, the Old Age Security program and the public pension plan provide virtually all seniors with an income above or very close to the low income lines, and have greatly reduced low income among the elderly (as well as income inequality) among those 65 and older since the 1960s. Nevertheless, women are more likely to be poorer than men.

2.2 DEMOGRAPHIC CONTEXT AND THE LIFE CYCLE

Like many Western developed countries, Canada’s demographic profile is dramatically shaped by the large post-World War II baby boom generation. As such, Canada’s population is currently aging, as shown in Figure 8 below. The aging population impacts on old-age poverty trends and public policy to alleviate it.

Figure 8: Age pyramid of the Canadian population in 2006

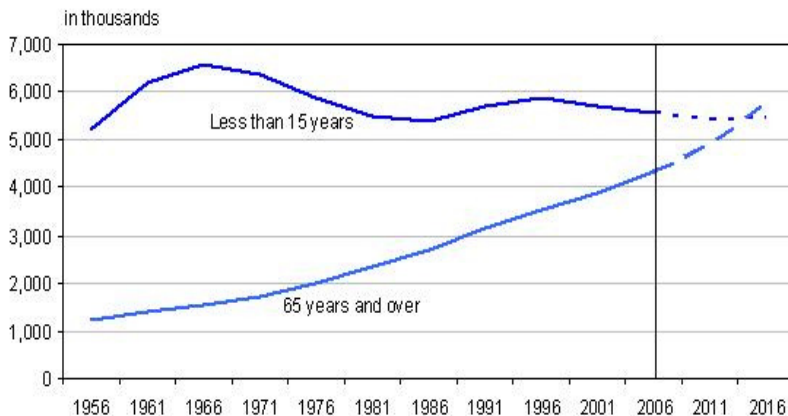


Source: Statistics Canada, Census of Population, 2006.

Due to its large size, the baby boom cohort has influenced many societal institutions, and will do so with regard to retirement in the decades to come. As Figure 8 above illustrates those born during the baby boom passed into their young adult years in 1981; became established in the labour market and family life by 1991; and, in 2006 first reached age 60 (and thus become eligible for Canada Pension Plan benefits).

As with Korea and other nations, not only is the baby boom generation aging, but the annual number of births in Canada has been steadily falling for well over a decade. Since 1989, the annual number of births has fallen by almost 20%, from about 400,000 in 1989 to 330,000 in 2002 and 352,000 in 2006. This is one third less than the 480,000 births at the height of the baby boom in 1959 (Kerr & Beaujot, 2005). Figure 9 below illustrates how in less than a decade from now those 65 and older will outnumber those 15 and younger.

*Figure 9: Number of persons aged 65 years and over and number of children aged less than 15 years in Canada, 1956 to 2016*



Source: Statistics Canada, Censuses of Population 1956-2006, and Alain Bélanger, Laurent Martel and Éric Caron-Melanfant, 2005. Population Projections for Canada, Province and Territories 2005-2031, Statistics Canada Catalogue no. 91-520, scenario 3.

In addition to the movement of the baby boom generation through the age structure, and low fertility, there has been a dramatic increase in lifespan. The life span of Canadians is longer than ever before, with

significant increases between 1931 and 1991. For males, life expectancy at birth increased from 60.0 years in 1931 to 75 years in 1992 (a rate of 2.4 years per decade). For females, the increase was 3.1 years per decade from 62.1 years in 1931, to 81 years in 1992. Canadians reaching age 65 today will live longer and healthier than has ever been the case: at age 65, Canadian women can expect to live another 20 years, and men another 16 years. This places particular pressures on income security policies and efforts to minimize old-age poverty.

Canada accepts more immigrants per person than just about any nation in the world. In 2006, almost 20% of Canada's population was foreign-born, compared to only 12.5% in the U.S. As such, it might be supposed that immigration will alleviate the problem of population aging, in that young immigrants in the labour force will support an aging society. However, immigration has little effect on the age structure, because recent immigrants represent a small part of the total labour force, and at present, have a median age that is not very different from the receiving population.

Not only have demographic trends created an aging society, but in the past thirty years there has been a shift in the life cycle of Canadians, with an increase in divorce rates (and re-marriages), later child birth and blended or second families. These changes have diminished the ability of individuals to predict their life course, and to forecast their future financial needs, and hence accurately predict their financial situation in old age.

A second major change to the life cycle of Canadians has been with regard to fertility patterns. In women in their 20s and older accounted for only 6% of live births, however by 2006, this proportion had reached 50%. A similar pattern is found for men in that in 1983, men in their 20s and older fathered 6% of the babies of first-time mothers, but by 2006, this exceeded 50%. The current fertility of Canadian women is 1.5 births per woman, a level that has remained unchanged since 2000. One consequence of the above two



developments is that older individuals may well have financial commitments, such as young children, that would have been uncommon in previous decades.

More generally, a result of these changes is that many, if not the majority of, Canadians can expect a less predictable life cycle than was the case in the decades immediately after the Second World War. Although individuals are living longer than before, they are actually spending fewer years employed. This is because the number of years of formal education has increased, and because the average age of retirement in Canada has decreased during the 1980s and 1990s from 65 to 61. Because workers are entering the labour market later than ever before and leaving relatively early, while living longer, more financial resources for more years of non-employment must be saved for in a comparatively short period. This is particularly the case for women who on average earn lower lifetime income, have less pension and investment income, and will live longer than men do.

These demographic and aging trends, as well as some of the life cycle changes, are not unique to Canada, but exist for most developed countries. Demographic change in Canada is becoming as pronounced as in Europe, and it will be more rapid once the large baby-boom generation move more fully into retirement ages in the next decade. In Canada in 1986 just over one in ten people were over 65, but in less than thirty years, in 2036, projections are that about a quarter of the population will be over 65. Along with a median age of 45 years, and more than 12% of the population aged 75 and over, this will make an aged society (Kerr and Beaujot, 2005). These demographic and life cycle changes are taking place in the context of a particular welfare state, as discussed in the next section.

### 3.1 THE CANADIAN WELFARE STATE

Income security programs and policies to mitigate old-age poverty are not primarily shaped by demographic conditions, but the nature of the welfare

state. Indeed, this explains the variety of policies and programs to combat poverty among the elderly that are unique to each nation. Canada most closely resembles Esping-Andersen's liberal regime type welfare state, but most scholars maintain that it is distinct from the model found the United States. Typically, Canada is viewed as 'impure-liberal' due to the presence of universal elements in its social security system (Haddow, 1993). Although from an international perspective, the two countries have similar welfare regimes, "especially for the poor and for marginal social groups, the differences between Canadian and American social programmes are important" (Banting, 1997).

The broadest elements in Canada's welfare state emerged after the Second World War. Significant departures from pure liberalism began during the 1940s, stimulated by a significant shift to the political left - reflected in growing support for the social democratic parties and rising union membership - during the war. With respect to the elderly population, the universal Old Age Security pension was created in 1951; a contributory Canada Pension Plan, matched with a parallel program (the Quebec Pension Plan) in the province of Quebec, was established in 1966. A nation-wide, tax financed, public health insurance scheme was established in the 1960s.

The 1980s and 1990s witnessed a retreat to a liberalism that is more consistent with an underlying institutional order dominated by business-oriented parties in a context of modest working class mobilisation. Compared with Britain, however, neither the move away from unalloyed liberalism, nor the subsequent retreat, has been as dramatic (Pierson, 2001). To the extent that the Canadian welfare state has become more selective, moreover, it has not witnessed the rise of income polarisation observable in other liberal countries. As Myles and Pierson observed, writing in 1997, the relative generosity of programs meant that "the Canadian system of social transfers has been successful in stabilising the final distribution of family incomes and containing child poverty" and protecting income security program for the elderly (Myles & Pierson, 1997, p. 3). As such,

notwithstanding, the retreat of 1980s and 1990s; the Canadian welfare state continues to be impurely liberal, but is closer to that ideal type today than it was in the 1970s (Haddow & Klassen, 2006).

An interesting feature of the Canadian welfare state, and more generally Canadian society, which impacts on old age poverty was the existence and widespread acceptance, until the past few years, of forced retirement at age 65. Mandatory retirement imposed by employers at this age became institutionalized relatively late during the creation of the welfare state. Canada's Old Age Pension Act, in force from 1927 to 1952, set the pensionable age at 70, rather than 65, as was the case in most other developed nations at that time. Even in the 1950s when the Old Age Security Act and in 1966 when the Canada and Quebec Pension Plans were introduced, age 70 was set as the age when recipients were eligible for full benefits (Guest, 1997). It was only in the mid-1960s that age 65 became the accepted marker for exit from the labour market and entry into old age, primarily because federal income support programs began to adopt this age as the trigger for full entitlement to the Old Age Security program and the Canada and Quebec pension plans. Until the start of the 21st century, a range of other legislation and public policies, including taxation, health care and human rights, supported the institutionalization of 65 as the age at which employees must retire. Employers and unions incorporated this age into collective agreements and other workplace arrangements, especially with regard to private pensions.

The demographic context and life cycle changes reviewed earlier have called into question to utility of mandatory retirement in an aging society. In particular, the increase in longevity of Canadians, along with increases in the overall health of older individuals, also have prompted calls to revise the definition of "old" and of the arbitrary markers, such as age 65, that have been commonly used to define the start of old age (Denton & Spencer, 2002). This paper returns to this topic in the context of analyzing recent policy.

### 3.2 CANADA'S MULTI PILLAR PENSION REGIME

Canada's pension regime conforms in many ways to the three pillar model advocated by the World Bank and some other organizations (World Bank, 1994). The first pillar is a quasi-universal flat-rate pension financed from general tax revenues composed of three separate programs: The Old Age Security program, begun in 1951, provides a modest income beginning at age 65 for all citizens and permanent residents who have lived in Canada for at least 10 years since age 18. The maximum yearly payment for 2008 is \$6,060. Individuals who have lived in Canada for less than 40 years receive a reduced pension, with each year of non-residency reducing the payment by 2.5%. The program is quasi-universal in that individuals with a high net income (above \$65,000) do not receive the entire amount, while those with income above \$105,000 do not receive any payment at all.

A component of the Old Age Security program - the Guaranteed Income Supplement - provides additional money, on top of the Old Age Security pension, to very low-income seniors. In 2008, the maximum annual payment is \$7,656, while the average payment is \$5,220. The supplement is not paid once the annual income of an individual exceeds \$15,336 annually, with a higher cut-off threshold for a couple.

A much smaller component of the Old Age Security program - the Allowance - provides income support for those ages 60-64 whose spouse or partner receives the Old Age Security pension and the Guaranteed Income Supplement, or has died. The vast majority of the recipients of the Allowance are women. The Allowance is determined based on the annual income from the previous tax year. At age 65, most people who receive the Allowance have their benefit automatically changed to the Old Age Security Pension and, for those with low income, also the Guaranteed Income Supplement.

In combination, the Old Age Security program and Guaranteed Income Supplement provide a minimum income floor for older Canadians. For the single elderly, the floor currently (as one mid 2008) amounts to \$13,716. In reference to Table 1, this amount is higher than the low income cut-off for rural areas, but somewhat lower than the cut-off for urban areas. However, most provinces (sub-national jurisdictions) have supplementary income support programs that ensure that very few of the urban older residents fall below the poverty line, while some further moneys are credited to the poorest elderly via the tax system.

The second pillar of Canada's pension regime is composed of two earnings-related pension programs: the Canada Pension Plan and the Quebec Pension Plan. The Quebec Plan is almost identical to the Canada Pension Plan but applies only to those working in the province of Quebec (the Canada Pension Plan does not apply to those working in the province of Quebec). The sub-national provinces, other than Quebec, share constitutional responsibility for the Canada Pension Plan, with any change to the plan requiring approval from two-thirds of the provinces. The plans are not of the fully-funded type, but are closer to the pay-as-you-go model. Upon retirement, the pension plans provide monthly benefits based on an employee's average earnings, up to certain maximums. The pension is designed to replace about 25 percent of the earnings on which a person's contributions were based. The replacement rate and basic benefits have remained unchanged since the creating of the plans 40 years ago.

With very few exceptions, every person in Canada over 18 who earns more than the basic exempted amount, in 2007, of \$3,500 in employment income must pay into one of the two pension plans. The contribution rate is 4.95% for the worker and the same for the employer, for employment income between \$3,500 and \$42,100 to a maximum annual contribution of \$ \$1,989.90 for each party. The self-employed must pay both portions, namely 9.9% of income.

The plans allow for retirement at age 60, unlike the Old Age Security program that is only available at age 65. However, for those accessing the Canada or Quebec pension plans early, payments are reduced permanently by 0.5% for each month prior to age 65. The maximum monthly pension payment at age 65 in 2008 is \$10,608 while the average payment is considerably less at \$5,772. Receipt of pensions can also be delayed to age 70 (and payments are increased accordingly).

Private pension plans are the third pillar of Canada's income security regime for older persons. Two types of private arrangements exist: employer (occupational) pension plans and individual retirement savings plans. Although these plans are private, there is a substantial cost borne by the federal treasury for the plans in terms of lost tax revenues.

Other than the mandatory participation under the Canada or Quebec pension plans, employers in Canada are not required to establish or participate in any type of pension or savings arrangement for the benefit of their employees. a number of employers have established company pension plans. These plans must be registered with the appropriate federal or provincial regulatory authorities, and comply with tax and pension standards rules. The plans are funded through tax-deductible contributions by both employees and employer, while the investment income is tax-deferred.

Registered individual retirement savings plans are savings schemes for individuals, including the self-employed, that have been registered for the purposes under the federal Income Tax Act. Annual contribution limits to such an individual plan are based on earned in the previous year. The current the limit is 18% of income to a maximum of \$20,000. Contributions from individuals are tax deductible, while the investment income is tax-deferred until funds are withdrawn from the plan. The moneys in individual savings plans may be invested in a wide variety of ways, including cash and equivalents, fixed-income and equity investments.

Workers who are members of an employer pension plan can also establish an individual retirement saving plan, but their contribution limit to their individual plan is reduced by the amount of a ‘pension adjustment’ that reflects contributions made by, and on behalf of, the employer pension plan. In other words, all workers in Canada are limited to contributing 18% of their income, to a maximum of \$20,000, towards employer or individual plans or some combination thereof.

Private pensions in Canada, as is the case with most nations, reproduce the inequalities of work life, with those in the primary labour market much more likely to be covered. In 2004, half of Canadians age 25 to 64 contributed to either an employer or individual pension plan. The percentage of workers covered by an employer plan was 39%, a decline from 45% a decade earlier. With regard to individual savings plans, 38% of workers made contributions in 2004, a percentage that has remained unchanged in the past decade. Not surprisingly, an individual's income affects both the likelihood of participating in an individual plan and the amount contributed. In 2004, just three percent of income earners aged incomes less than \$10,000 and eligible to contribute, in fact made contributions. This compares with of workers with incomes of and over, who also made the highest average contribution: per person.

#### 4.1 MAJOR REFORM EFFORTS

In the past nearly 25 years there have been several efforts to reform components of the three pillars of Canada's income security regime. In 1985, shortly after gaining a large majority in the federal Parliament, the centre-right party - as a means to reduce the national deficit - proposed to partially de-index payment under the Old Age Security program. According to the government's proposal, in response to increases in the consumer price level, benefits would only be raised to a set maximum (three percent or less). This would decrease the value of benefits paid over time. However, this proposal was abandoned within weeks after an

atypically - for Canada - potent negative reaction from nearly all stake holders.

In part, the reforms proposed were solely for the purposes of reducing the expenditures under the program. This, in and of itself, placed the government in a precarious situation, as arguably those without the opportunity for income for employment will have the most difficulty in adjusting to lower transfer payments. This was the major argument made by the coalition of groups that arose to oppose the reforms. The partial de-indexation proposed in 1985 was seen as especially harsh since during the late 1970s and throughout the 1980s inflation had been high, with the consumer price index increasing at a rate of 10% for several of these years. Even groups that might not normally support income security programs for the elderly were convinced that targeting this group was unfair. The government's reforms in 1989 that limited Old Age Security payments for those with high incomes and eliminated it altogether for very high income earners saw little opposition as these impacted a very small group of people.

A critical factor in the mobilization of the fierce opposition to the 1985 proposal, including the mass protests by many senior citizen and age-advocacy groups that had emerged or expanded during the 1970s and 1980s. In some cases, these groups were launched with government grants during the 1970s aimed at creating senior citizen clubs and community organizations (Pratt, 1993).

The reforms planned in 1996 were more dramatic than those proposed in 1985 in that a relatively large pool of retirees would stop receiving Old Age Security payments. To avoid a backlash, the government wanted to exempt current Old Age Security and Guaranteed Income supplements recipients from the reform, as well as all those 60 and over, as well as their spouses. Nevertheless, the plan to abandon one quasi-universal program



and one income-tested program was not acceptable to groups representing the interests of the elderly, but also professional associations, organized labour and investment firms (Béland & Myles, 2005). Part of their argument was that the proposed 'seniors benefit' was not a benefit, but rather a tax that would discourage individual savings. Other groups - especially those representing women - opposed the scheme because it would be based on the income of a couple, rather than individual income as was the case for the Old Age Security program. Women feared that they might lose the seniors benefit, and their financial independence, if their spouse had a high income. In any case, the use of family income was atypical for income security programs in Canada, which tend to use individual income (other than programs for children) as one would expect in a liberal welfare state.

In both the 1985 and 1996, the governments did not follow the Canadian tradition of social-policy making; namely extensive consultation in advance of government announcements. Rather, the announcement of significant retrenchment came as a surprise to stakeholders, which served to engender the mass protests and rapid one-time coalition building. That the 1985 proposal had no policy rationale other than expenditure reduction, and was seen as engendering decreases in benefits 'by stealth' doomed it from the start. In 1996, the plan to abolish a long cherished program and universal program was unacceptable to its beneficiaries, especially when its planned replacement would be so different.

In 1989 the same government successfully introduced a policy that limited Old Age Security payments to high income individuals and eliminated these altogether for those with very high income. Moreover, the income at which the benefits were reduced was only indexed to inflation in excess of three percent, such that over time more seniors would receive lower payments. However, in 2000 full indexation of the cut-off point was restored as the government achieved a series of budget surpluses. At present only five percent of seniors are affected by the income test, so that the

program does remain almost universal in character.

Some reforms were made to the Canada and Quebec pension plans in 1987, after extensive federal-provincial negotiation. The amendments extended benefits to those 60 years of age, rather than 65 as previously had been the case, payments for the disabled were increased, and premiums began to rise slowly from the 1.8% for employees and employers that had been in place since the start of the pension plans. However, by the early 1990s, it became more and more obvious that the pay-as-you-go structure of the plans was not sustainable at then current contribution levels, due to Canada's aging population and the longer life expectancy of Canadians. The impending crisis generated an extensive review by the federal and provincial governments including public consultations, academic studies and so forth.

Unlike the widespread opposition to changes to the Old Age Security, the reforms to the Canada Pension Plan were accepted without raising many concerns at all. After lengthy bargaining with the province of Quebec, as well a consultation with the other provinces, both the federal and Quebec provincial government enacted a series of minor adjustments to the programs, as well as increases in premiums (from 5.6 percent to 9.9 percent). In this case, the rationale for changes was perceived by most stakeholders to be the preservation of the program, in light of demographic pressures. The business community, which might have been most opposed, realized that by continuing to support the Canada and Quebec pension plans, workers would be placated from pressuring for more costly employer-sponsored retirement plans.

The reforms that were proposed and implemented in 1998 were three-fold: 1) some modest reductions in benefits, 2) increases in contribution rates, and 3) changes to the pay-as-you-go model of the Canada Pension Plan. Each of these is discussed below.

The minor reductions included freezing the base level of income exempted

from contributions at \$3,500 so that, due to inflation, over time a lower real level of income would be exempted from contributions to the plans, thereby raising effective average contribution rates. As well, the calculation for benefits was altered to the average of maximum pensionable earnings in the last five years, instead of three years. Disability pensions were reduced so that applicants must have worked an extra year or two to be eligible, while retirement pensions for disability beneficiaries was calculated using the average wage at the time of disablement instead of when the recipient turns 65. Lastly, the one-time death benefit paid to all plan recipients, was reduced slightly and fixed permanently at \$2500. The restrictions in disability benefits reduced the number of new beneficiaries by about 50 percent: from about one percent of the population to about 0.5 percent. As a result, the percentage of disability benefit recipients among older workers declined within a few years from about eight percent of the population to about six percent (OECD, 2005).

With regard to contribution rates, these were increased annually from three percent for both employees and employers in 1997 to 4.95% for each party by 2003, from which time the rate is to remain unchanged for the foreseeable future. The final element of the reforms was to move the plans further towards a hybrid structure to take advantage of investment earnings on accumulated assets. Instead of being a completely "pay-as-you-go" structure, the plans are expected to be 20% funded by 2017. The Quebec plan already had the Quebec Deposit and Investment Bank to actively manage its pension funds and thus was already operating more like a hybrid fund. The federal government created an arms-length body to do the same for the Canada Pension Plan: The Canada Pension Plan Investment Board.

In developing proposals to reform the Canada and Quebec pension plans the governments did undertake the traditional and expected extensive public consultations with stakeholders and social partners, as well as academic and expert discussions across the country (Lam, Cutt, & Prince, 1997). The

federal and provincial governments decided not to make major cuts in pension benefits or to increase the age of eligibility for benefits, unlikely many nations that have done so when reforming their pay-as-you-go pension systems in the past decade (Galasso, 2006). The experience with attempting to shrink benefits under the Old Age Security program had convinced politicians that a gradual rise in the contribution rates would generate less resistance, especially when coupled with reforms on how accumulated assets would be invested.

That the Canada Pension Plan Investment Board is fully independent, had a clear and simple investment-optimizing mandate, and would have diversified assets was essential in reassuring the business community of the policy reforms, especially given that payroll tax would increase significantly over a few years (Mendelson, 2005). Indeed, the successful operation for several decades of the Quebec Deposit and Investment Bank provided a model for decision-makers in establishing the Canada Pension Plan Investment Board and reduced fears that this policy innovation might under-perform (Weaver, 2004).

Although some business groups and political parties advocated different policy directions, such a privatization of the plans, this was never a serious possibility. The province of Quebec would never agree to this, and in any case, the fact that the federal government and all provinces agreed on the reform directions - a rare situation in Canada on almost any matter - forestalled the further debate. The changes made in 1998, especially its most radical aspect - the partial marketization of the Canada Pension Plan - have been summarized as "modest" but ones that received "relatively widespread support from labour, business and social policy groups outside Quebec. Typically, no group is entirely happy with the initiative... But most agree that the reform provides greater public confidence about the financial future of the scheme (Grover, 2002, p. 86).

Developments over the past 25 years with respect to private pension plans have played an important role in reducing old age poverty by allowing individuals to use funds in a manner that (hopefully) would reduce the likelihood of old age poverty. Two reforms to the individual plans are noteworthy. First introduced in 1992, first time home buyers (those not having owned a home in the previous five years) are permitted to withdraw up to \$20,000 as a loan from their individual plan to use as a down payment. The loan is not considered income and is not taxed as long as it is repaid within 15 years. Second, as of 1999, individuals are also permitted withdraw up to \$20,000 toward the cost of full-time training or education for the individual or spouse, but not children. The funds must be repaid to the pension plan within 10 years after the completion of the educational program. The impact of these policies is to allow individuals to build capital (either in homeownership or education) that will provide benefits in old age, such as larger savings or higher income.

With regard to private plans, the view in Canada - dating to the first employer plans in the late 19th century - has been that whether such a plan exists at all, and its provisions, are matter to be decided between employers and workers. In the same manner, households are responsible for decisions about whether to establish individual plans, and the level of contributions to these. This conforms to what would be expected in a political economy where the welfare state seeks to maximize citizens' reliance upon, and loyalty to, the free market including the labour market, especially for working-age households. Individual plans have proven to be popular among middle and higher income Canadians, in part because of extensive advertising by the financial community. The option to borrow money for home ownership has been universally lauded; one third of first-time home-buyers utilize funds from their individual pension plans.

## 4.2 EXTENDING WORKING LIVES AND OTHER CURRENT INITIATIVES

In the past several years it has become common in Western nations to propose that longer working lives are a solution to ensuring adequate income for older individuals (Munnell & Sass, 2008). In other words, that creating flexibility for older workers to participate in the labour force, especially by removing mandatory retirement at an arbitrary age such as 65, is the best public policy to respond to demographic and life cycle shifts, the changing nature of the labour market and work. By doing so, individuals have more opportunity to earn income and save, prior to having to rely on the retirement income programs.

In preparation for the changing demographic conditions, and in keeping with basic human rights principles that prevent discrimination based on age, governments in many nations, including the United States, Australia and New Zealand in the 1980s and 1990s enacted legislation to eliminate mandatory retirement policies. Several provinces in Canada, such as Quebec and Manitoba, did so as well in the 1980s.

The experience of those jurisdictions has been that banning retirement is not a radical change nor does it have the alleged adverse effects emerged (Gillin & Klassen, 1995; Gillin, MacGregor, & Klassen, 2005). Furthermore, the majority of economists have concluded that mandatory retirement, even if in a contractual agreement between workers and their employer, cannot be justified on economic grounds. The economic theory underpinning mandatory retirement hinges on a series of unrealistic assumptions, thus undermining its policy prescriptions (Kesselman, 2005).

As a consequence, in the past several years mandatory retirement has been eliminated by government laws for nearly all workers in Canada, permitting workers to retire at an age they decide. Of course, most workers

will still retire as soon as they can, but Canadians increasingly express the desire to work longer. Those who say they want to work past 65 or as long as they are able increased from 15 per cent in 1996 to 26 per cent in the 2003.

Other more minor public policy developments illustrate that the thrust of Canadian government policy to reduce old-age poverty is to provide the option, and the incentives, for individuals to extend working lives. A review of development in the past year highlights this. In 2007, the government began to allow individuals to contribute to their private retirement savings plans until the year they turn 71, from the previous age of 69. This recognizes that more Canadians will have income into their mid and late 60s, while also encouraging individuals to continue to save for retirement. As well, phased retirement was permitted to encourage older workers to stay in the workforce. An employer will be allowed to pay a partial pension to an employee and at the same time provide further pension benefit accruals to the employee.

Also, in 2007, the government simplified the application process for the Guaranteed Income Supplement, essentially automatically determining eligibility via tax returns (rather than requiring individuals to re-apply). This addressed a weakness in that some individuals were eligible for the Supplement but failed to apply for it or did not realize they qualified. Lastly, with regard to the Canada Pension Plan, the government has initiated a plan to provide electronic access to individuals of their contributions to-date and estimates of how much they can expect to receive in benefits when they retire. Previously this and related information could only be obtained by individuals once per year via an unduly cumbersome process. As a result, many Canadians were unsure of their Canada Pension Plan (and Old Age Security) entitlements.

## CONCLUSIONS AND LESSONS

The old-age security programs and reforms undertaken in Canada during the past quarter century are unique, reflecting the particular conditions and characteristics of the nation. Nevertheless, there are seven insights that can be drawn that might be of value for South Korean policy makers and public administrators.

First, notwithstanding considerable economic restructuring in the past two decades - much of it the result of globalization and particularly the Canada-United States Free Trade Agreement which came into effect in 1989 and the North American Free Trade Agreement which came into force in 1994 - as well as demographic changes, the income security programs have remained surprisingly unaltered. As a result, they enjoy a degree of legitimacy and popularity that they might not, had a series of significant reforms indeed taken place and created a sense of uncertainty. Reforms to the Canada Pension Plan have been restricted to contribution rates, not payment or eligibility, while the Old Age Security program is effectively unaltered. The lesson is that frequent policy shifts or debates can undermine the necessary consensus and stability required for individuals, and organizations, to make longer term financial plans.

Second, the existence of the Canada and Quebec pension plans - which, unlike Korea, apply to all workers - allow employers, particularly those of medium and small enterprises, to argue that there is no need to institute their own occupational plans. That the pension scheme applies to all have avoided the schisms and debates found in some other nations. As thus, the Canada and Quebec pension plans have typically been supported by the business community, even as premiums were increased in the 1990s. At the same time, that the two plans provide only modest benefits has permitted the labour movement to press for more and improved occupational plans. Therefore, unions also, have supported the two public plans. The lesson from Canada is that a modest mandatory public plan will tend to draw



widespread acceptance, at least within a liberal welfare state.

Third, the existence of three pillars of the Canadian income security regime, and that two of the pillars (the Old Age Security program and the private pension) are composed of several components, means that most Canadians do not rely solely on any one component of the pension regime. Consequently, it may well be that debates and controversies are less deep among the social partners and other stakeholders, compared to a nation where many elderly persons rely on one or two pension or income support programs (Schludi, 2005). As illustrated in the first section of this paper, the multi-pillar pension system means that the vast majority individuals depend on a combination of income from several public and private pension schemes for maintaining their standard of living in retirement.

Fourth, that a publically (tax) funded universal income security program, established before the national pension plan, has considerable legitimacy and will be highly valued. The existence of strong civic society groups able to resist reforms, has made the Old Age Security program, like its counterpart in the United States, the third-rail of politics (in other words: a program not to be tampered with).

Fifth, unlike Korea, there are no retirement allowances in Canada that can compete as income security schemes. During Korea's industrialization, the allowance served both as unemployment insurance for the jobless and old-age income security for the retired. A public pension scheme was not introduced until 1988, and the unemployment insurance program was not introduced until 1995 (Phang, 2001). Initially the allowance was compulsory only for enterprises with 30 or more workers, but since 1990 has applied to employers with five or more workers. The severance allowances are a unique feature of the Korean labour market with only Japan and Italy having similar, but less generous arrangements (OECD, 2004, pp. 68-70).

Sixth, retirement policies in Canada have recently been reformed such as to eliminate that possibility that older workers can be involuntarily terminated based solely on age. The effect of this is to increase the working lives. In contrast, a distinguishing feature of retirement in Korea is that for many, if not most, workers it occurs twice. The first retirement is involuntary and often at a very young age, such as 55 or even earlier. What follows is a second career in the secondary labour market, which might last a decade or more, marked with low pay and an absence of job security. Of course, the situation is different for agricultural and self-employed workers, for whom there is no institutionalized path to retirement. In 2006 in Korea, the average retirement age of enterprises with 300 or more employees was 56.8. Of these large employers, 96 percent had a mandatory retirement age, with three quarters having one retirement age for all workers, and the rest different retirement ages based on job characteristics. Among the companies with single age limit, 55 years old was the most common retirement age, adopted by 43 per cent nearly half, while only 17 per cent of organizations had age 60 or older as the mandatory retirement age (Korea, 2007). Involuntary retirement from relatively well paying positions is clearly a factor that can contribute to old-age poverty. A strategy to avoid old-age poverty should include policies that protect the employment opportunities and income of older workers.

Seventh, it must also be recognized that there is a dramatic difference between the role played by the family in Canada and Korea. Historically, throughout the world, the family has been the major, if not the only, source of income and other support for the elderly. In North America and Europe, the role of the family has been largely supplanted by a shift toward both individual responsibility (overseen and enforced by the state) and the welfare state. In contrast, Confucian values, larger and extended families (partly due to later urbanization and industrialization) and a small welfare state have kept the family as the central institution for income security for the elderly in Korea. Nevertheless, Korea is now "facing a time when the smaller family with limited resources must turn to the state for

assistance in caring for the increasing number of elderly citizens" (Sung, 2005, p. 191). Canada faced this situation in the 1950s, and created a number of distinct programs over the years "in a fairly logical, ordered manner based on experience" (Pratt, 1993, p. 149).

In summary, North Americans have tended to look to the market as their source of welfare, rather than the state, especially when compared to Europeans. Canada's old age income support system, established in its current form during the 1950s and 1960s is comprised of three equally important pillars. The first pillar, the Old Age Security program provides a tax-financed universal flat-rate pension for all age 65 and older. For those without additional sources of income, a guaranteed income supplement is provided, also financed from general tax revenues.

The second pillar is composed of the Canada and Quebec Pension Plans that provide earnings-related public pensions financed from contributions from workers and employers. The two plans are largely identical, but the province of Quebec has decided to operate its own scheme, as permitted by the nation's constitution. The third pillar is composed of voluntary private, albeit tax-subsidized employer sponsored retirement plans and individual savings accounts. Neither the first or second pillars are particularly generous, while the third pillar is typically only available to middle class or higher income individuals. Nevertheless, working in tandem, the three pillars have almost eliminated old-age poverty in Canada.

The key strength of the retirement income system is that it spreads risks and responsibilities across its three parts: Old Age Security, the Canada Pension Plan and personal savings. As such, the retirement income system is well prepared for the future, and particularly an aging population. Recent policy developments have sought to provide workers with the option to extend their working lives in recognition that this is one major strategy to minimize old-age poverty.

## REFERENCES

- Béland, D., & Myles, J. (2005). Stasis Amidst Change: Canadian Pension Reform in an Age of Retrenchment. In G. Bonoli & T. Shinkawa (Eds.), *Aging and Pension Reform around the World* (pp. 252-272). Cheltenham: Edward Elgar.
- Denton, F. T., & Spencer, B. G. (2002). Some Demographic Consequences of Revising the Definition of 'Old Age' to Reflect Future Changes in Life Table Probabilities. *Canadian Journal on Aging*, 21(3), 349-356.
- Finer, C. J. (2000). Aging in Industrial Societies, East and West: A Western Comparative Perspective. In V. L. Bengtson, K.-D. Kim, G. C. Myers & K.-S. Eun (Eds.), *Aging in East and West: Families, States and the Elderly* (pp. 17-40). New York: Springer.
- Galasso, V. (2006). *The Political Future of Social Security in Aging Societies*. Cambridge: The MIT Press.
- Gillin, C. T., & Klassen, T. R. (1995). Age discrimination and early retirement policies: a comparison of labor market regulation in Canada and the United States. [Feature Article]. *Journal of Aging and Social Policy*, 7(1), 85-102.
- Gillin, C. T., MacGregor, D., & Klassen, T. R. (2005). Time's up!: Mandatory retirement in Canada. Toronto, Ont.: J. Lorimer.
- Grover, G. (2002). Tilting Toward Marketization: Reforms of the Canada Pension Plan. *The Review of Policy Research*, 19(3), 85-107.
- Guest, D. (1997). *The Emergence of Social Security in Canada*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Haddow, R., & Klassen, T. R. (2006). *Partisanship, globalization and Canadian labour market policy : four provinces in comparative perspective*. Toronto: University of Toronto Press.
- Kerr, D., & Beaujot, R. (2005). Demographic Change and Mandatory Retirement. In C. T. Gillin, D. MacGregor & T. R. Klassen (Eds.), *Time's Up! Mandatory Retirement in Canada* (pp. 102-117). Toronto: James Lorimer & Company Ltd., Publishers.
- Kesselman, J. (2005). Challenging the Economic Assumptions. In C. T. Gillin, D. MacGregor & T. R. Klassen (Eds.), *Time's Up: Mandatory Retirement in Canada* (pp. 161-191). Toronto: James Lorimer & Company
- Korea, L. R. (2007). People Retired at 56.9, 5.48% of Elderly Employed Korea Labor

- Review, 3(14), 35.
- Lam, N., Cutt, J., & Prince, M. (1997). The Canada Pension Plan: Retrospect and Prospect. In K. Banting & R. Boadway (Eds.), *Reform of the Retirement Income System: International and Canadian Perspectives* (pp. 105-134). (Kingston: Queen's University, School of Policy Studies.
- Mendelson, M. (2005). *Financing the Canada and Quebec Pension Plans*. Washington: AARP Public Policy Institute.
- Munnell, A. H., & Sass, S. A. (2008). *Working Longer: The Solution to the Retirement Income Challenge*. Washington: Brookings Institution Press.
- Myles, J., & Pierson, P. (1997). *Friedman's Revenge: The Reform of 'Liberal' Welfare States in Canada and the United States*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.
- OECD. (2004). *Korea: Ageing and Employment Policies*. Paris: OECD.
- OECD. (2005). *Aging and Employment Policies: Canada*. Paris: OECD.
- Phang, H. (2001). *Reform Options for Korean Retirement Allowance System: A Critical Review of the Current State and Policy Proposals*. Paper presented at the Korean Pension Reform in Transition - March 2.
- Pierson, P. (2001). *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*. In P. Pierson (Ed.), *The New Politics of the Welfare State* (pp. 410-456). Oxford: Oxford University Press.
- Pratt, H. (1993). *Gray Agendas: Interest Groups and Public Pensions in Canada, Britain, and the United States*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Schludi, M. (2005). *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Sung, K.-t. (2005). *Care and Respect for the Elderly in Korea: Filial Piety in Modern Times in Korea*. Paju: Jimoondang.
- Weaver, R. K. (2004). *Whose Money it is Anyhow? Governance and Social Investment in Collective Investment Funds*. In M. Rein & W. Schmahl (Eds.), *Rethinking the Welfare State: The Political Economy of Pension Reform*(pp. 296-303). Cheltenham: Edward Elgar,.
- World Bank. (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford: Oxford University Press.



## **A3. The Current Situation and Issues of Corporate Pension Plans in Japan**

Mr. Junichi Sakamoto

Nomura Research Institute, Japan

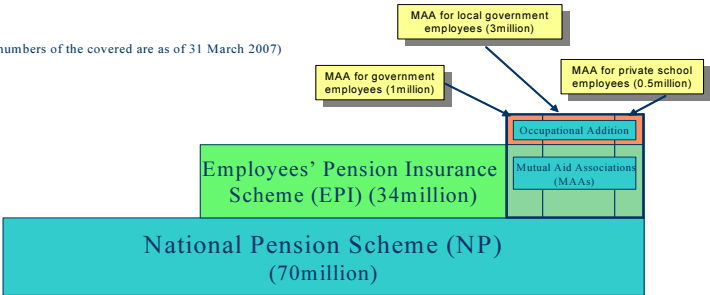
**The Current Situation and Issues of  
Corporate Pension Plans in Japan**  
*the relationship between the social security  
pension schemes and the corporate pension plans*

*Presentation at International Symposium on Fighting Old-age  
Poverty held by the Korea Institute for Health and Social Affairs*  
Seoul, Wednesday, 16 July, 2008

Junichi Sakamoto, F.I.A.J.  
Nomura Research Institute  
Tokyo, Japan  
TEL: +81-3-5533-3712  
FAX: +81-3-5533-3755  
E-mail: j-sakamoto@nri.co.jp

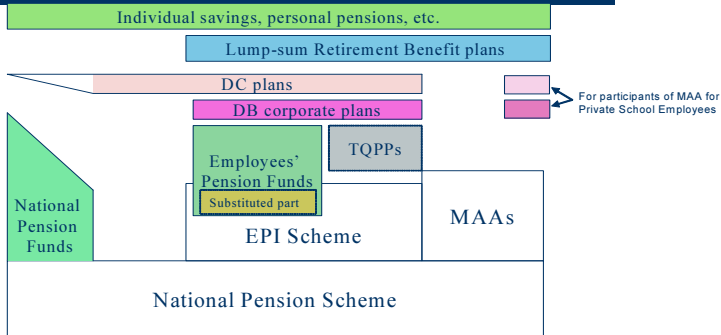
**Social Security Pension Schemes  
in Japan**

(The numbers of the covered are as of 31 March 2007)





## Complementary Pensions in Japan



3

### [Brief History of Corporate Pension Plans in Japan (1)]

## Lump-sum Retirement Benefits

- Existed in pre-war days
- Became prevalent in 1950s
- Purpose of introducing the plan:
  - to secure competent manpower
- Nature of the plan:
  - rewarding the retiring for their performance
  - deferred payment of wage or salary
  - income security
- Financing: book reserve
- Tax treatment: The fixed portion of the reserve was tax-deductible until 31 March 2002.

4

## How many companies have introduced the LSRB Plans?

<i>At the beginning of the calendar year</i>	<i>Percentage of the number of companies that have introduced the LSRB plans to the total</i>
1993	92.0%
1997	88.9%
2002	86.7%
2005	92.0%

Source: "Comprehensive survey of working conditions" by the Ministry of Health, Labour and Welfare until 2002, "The result of the survey on retirement benefits of private companies in 2008" by the National Personnel Authority for 2005  
Note: They are surveys of companies with 30 employees or more in the former case and 50 employees or more in the latter case.

5

### [Brief History of Corporate Pension Plans in Japan (2)]

## Needs for Corporate Pensions

- Increase of the cost for the LSRB.
  - due to increase of wage or salary (The LSRBs are normally linked to the final wage or salary.)
- Employers wanted to level the cost.
  - This led to introduction of pension plans.
  - It did not contradict to the employees' needs.
- Employers also asked for tax advantages.
- Introduction of the Tax-qualified Pension Plans (TQPP) in 1962
  - external funding
  - contracts with trust banks or insurance companies
- Transfer of a whole or a part of the LSRB to the TQPP in most cases
  - In most cases, TQPPs are within the framework of LSRB plans.

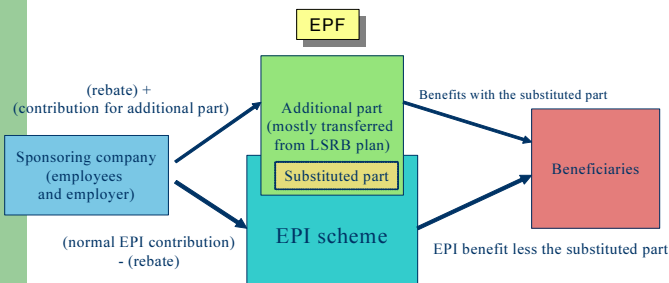
6

## [Brief History of Corporate Pension Plans in Japan (3)] Employees' Pension Funds

- Conflicts between the Ministry of Health and Welfare and the Employers
  - The EPI scheme was introduced in 1942.
  - Lost value due to super-inflation shortly after the WWII
  - The MHW proposed raising of benefit level in 1950s.  
The employers were strongly against it.
  - The EPI benefits were so humble that some occupational groups quitted the EPI scheme and many other large companies threatened to do so.
- 1965 reform of the EPI scheme
  - a reconciliation between the MHW and the employers
  - raising of the EPI benefit level
  - allowing employers to substitute a portion of the old-age EPI benefits

7

## EPI & EPF



8

## Number of TQPPs and EPFs

	EPF		TQPP	
	number of funds	number of participants	number of contracts	number of participants
1995	1,878	12.1million	91,465	10.8million
1997	1,874	12.3million	88,312	10.4million
2000	1,801	11.4million	77,555	9.7million
2004	838	6.2 million	52,761	6.6 million
2007	624	4.8 million	32,825	4.4 million

Note: at the end of each fiscal year

## [Brief History of Corporate Pension Plans in Japan (4)] Burst of Bubbly Economy

- Steady growth of TQPPs and EPFs until early 1990s
- Burst of bubbly economy in early 1990s
  - long-lasting stagnant economy
  - long-lasting poor investment return
- Burden on sponsors
  - lingering under-funding
- Other environmental changes
  - Change of the Accounting Standard based on the IAS since FY 2000
  - Deregulation of investment

## [Brief History of Corporate Pension Plans in Japan (5)] Measures Taken

- Allowing the accrued benefit reduction upon agreement by employees and beneficiaries since FY 1997
- Allowing the EPFs to stop substituting a portion of the old-age EPI benefits (Daiko Henjoh) since FY 2002
  - This necessitated the introduction of the statutory framework under which the corporate pension plans left after stopping the substitution should continue to work.
  - DB Corporate Plans (since FY 2002), DC Plans (since FY 2001)
  - by returning the 'buy-back reserve' to the government
- Changing the way to calculate the buy-back reserve since October 1999
  - provisional until FY 2004; statutory since FY 2005
  - neutralizing, as much as possible, the financial relationship between the EPI scheme and the EPFs

11

## DB Plans

- Started in FY 2002
- Abolition of the TQPPs by the end of March 2012
  - only taxation framework; no consideration of security for benefit rights (example) TQPPs are not allowed to have surplus. The surplus should be returned to the sponsors by paying tax or consumed by raising the benefit level.
  - TQPPs are to be converted into EPFs, DB plans or DC plans, or to be wound up by then. They can be converted into the contracts with the Workers' Retirement Allowance Mutual Aid Fund for Small Companies if their sponsors are of 300 employees or less.
- Number of plans:
 

At the end of FY 2002	43
FY 2004	1,103
FY 2007	3,099

Note. Number of plans that were converted from EPFs: 803  
 Number of plans that were converted from TQPPs: 2,245 (by 1 March 2008)

12

## DC Plans

- Started in FY 2001
- Motivations:
  - sharing the risks with the employees
  - the accounting standard
  - increase of manpower mobility
- Two types: corporate & individual
- The monthly upper ceiling of the contributions:
  - corporate type: JPY 46,000 if there is no other corporate pensions  
JPY 23,000 if there are other corporate pensions
  - individual type: JPY 18,000 if he/she is an employee  
JPY 68,000 if he/she is self-employed
- Number of employers sponsoring corporate-type plans and participants:
  - At the end of FY 2001 70 (88 thousand participants)
  - FY 2007 10,334(2,710 thousand participants)
- Number of participants in the individual type: 93,000 (FY 2007)

13

## Benefit Reduction (EPFs)

FY	Number of cases (A)	Number of cases out of (A) that reduced beneficiaries benefits
1997	7	0
1998	16	1
1999	52	1
2000	177	3
2001	131	2
2002	99	3
2003	219	15
2004	158	19
2005	111	17

14

## Winding-up of EPFs

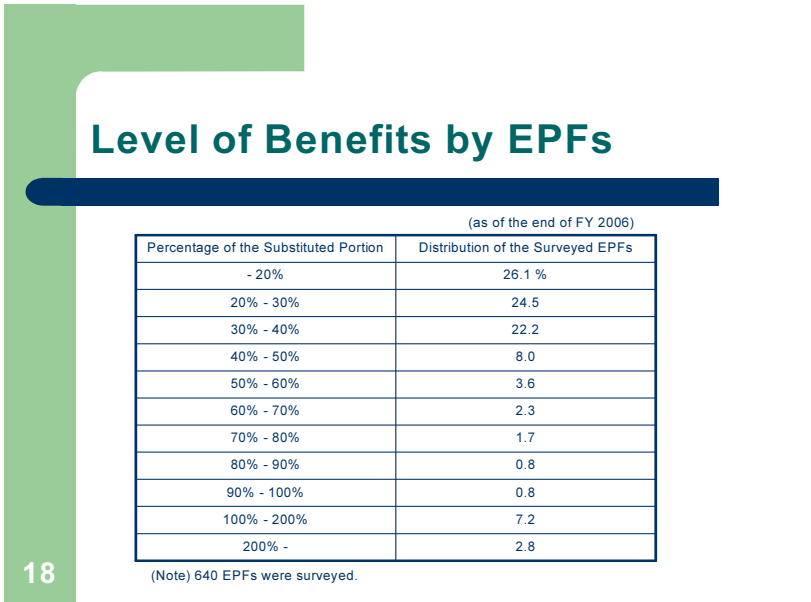
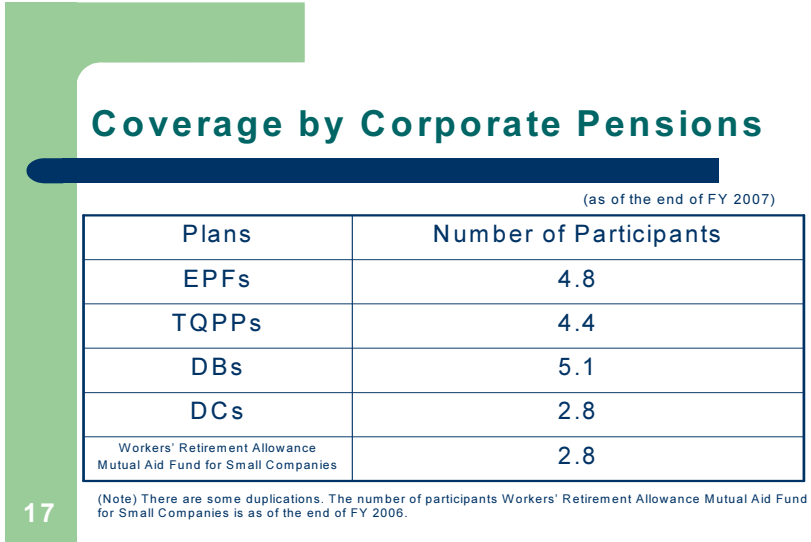
<i>FY</i>	<i>Number of winding-ups during the year</i>
1993	0
1994	1
1995	1
1996	7
1997	14
1998	18
1999	16
2000	29
2001	59
2002	73
2003	92
2004	81
2005	30
2006	8

15

## Stopping the Substitution

<i>FY</i>	<i>Number of EPFs that stopped substitution</i>
2003	203
2004	438
2005	121
2006	21

16





## The Reserve Funds

- Strictly regulated until the end of 1980s
- Almost totally de-regulated since 2000
- Size of the reserve funds of EPFs, TQPPs and DB plans at the end of March 2007:

(in JPY trillion)

<i>EPFs</i>	<i>TQPPs</i>	<i>DBs</i>	<i>DCs</i>	<i>Total</i>
23.9	15.6	23.8	3.1	66.4

Note. Survey by the Pension Fund Association for EPFs and DBs, by the Trust Companies Association of Japan, the Life Insurance Association of Japan and the Mutual Aid Agricultural Cooperatives Association of Japan for TQPPs and by the Pension Bureau of the Ministry of Health, Labour and Welfare for DCs

19

## Characteristics of Corporate Pension Plans in Japan

- Based on the Lump-sum Retirement Benefit
  - interest not in annuities but in the magnitude of lump-sums
- Few life annuities
- No indexation
- Even accrued benefits can be reduced when the sponsoring company is in financial trouble and the reduction is approved by the employees and beneficiaries
  - flexibility to management of EPFs and DBs

20

## Government Policy

- Understanding that the corporate pension plans can never replace the roles played by the social security pension schemes
- Priority to maintain adequacy of the social security pension benefits
  - This enables companies to reduce accrued benefits in case they are in financial trouble.
  - People depend on the social security pension benefits for the annuities.

21

## Percentage of Social Security Pension Benefits to the Total Income in the Elderly Household

Annual Income	- 80%	80% - 100%	100%
-1 (JPY million)	15.2	3.4	81.4
1 – 2	23.3	7.1	69.6
2 – 3	19.2	11.7	69.1
3 -	50.6	13.9	35.5
Total	31.8	10.0	58.2

(Note) 2006 Comprehensive Survey of Living Conditions of the People on Health and Welfare by the Ministry of Health, Labour and Welfare

22

## Challenges

- Improvement of mortality and decline of fertility
- Introduction of automatic balancing mechanism
  - automatic reduction of benefits through modified indexation
- Provision of minimum benefit level
  - another drastic reform might be necessary:
    - >raising the pensionable age
    - >raising the contribution rate
- Priority to maintain adequacy of the social security pension benefits
  - Complementary roles of corporate pensions will increase, but roles replacing the social security pensions will never happen.

23

Thank you very much  
for your attention!



## 간행물회원제 안내

### ▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

### ▶ 회비

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원

### ▶ 가입방법

- 홈페이지 - 발간자료 - 간행물회원등록을 통해 가입
- 유선 및 이메일을 통해 가입

### ▶ 회비납부

- 신용카드 결제
- 온라인 입금 : 우리은행(019-219956-01-014) 예금주 : 한국보건사회연구원

### ▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 지식관리센터  
간행물 담당자 (Tel : 02-380-8234)

## 도서판매처

- |   |   |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498   | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900  |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600  | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307   |
| ■ Yes24 <a href="http://www.yes24.com">http://www.yes24.com</a> | ■ 알라딘 <a href="http://www.aladdin.co.kr">http://www.aladdin.co.kr</a> |

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 08-01	건강수명의 사회계층간 형평성과 정책과제	강은정	6,000
연구 08-02	여성 흡연과 음주의 요인 및 정책대안	서미경	9,000
연구 08-03	공공보건조직의 효율성 분석 및 운영 합리화 방안	신호성	7,000
연구 08-04	건강한 미래세대를 위한 영양 관련 요인 분석과 정책과제: 모유수유 및 아동청소년 영양문제를 중심으로	김혜련	7,000
연구 08-05	남북한간 보건의료 교류협력의 효율적 수행체계 구축방안 연구	이상영	6,000
연구 08-06	저소득층 생계비 지원정책의 개선방안 연구	강신욱	7,000
연구 08-07	건강보험 지불제도와 의료공급자의 진료행태: 의료공급자의 유인 수요와의 연관성 파악	허순임	7,000
연구 08-08	공적연금의 지속 가능성에 관한 연구: 재정적·정치적 지속 가능성 중심으로	윤석명	7,000
연구 08-09	국민연금 기금운용 성과 평가	원종욱	7,000
연구 08-10	사회통합을 위한 사회적 배제계층 지원방안 연구: 사회적 배제의 역동성 및 다차원성 분석을 중심으로	김안나	9,000
연구 08-11	사회재정지출의 효율성과 형평성 분석	최성은	6,000
연구 08-12	한국복지모형에 대한 연구: 그 보편성과 특수성	노대명	6,000
연구 08-13	한국인의 행복결정요인과 행복지수에 관한 연구	김승권	10,000
연구 08-14	다문화시대를 대비한 복지정책방안 연구 -다문화가족을 중심으로 -	김유경	15,000
연구 08-15	아동·청소년복지 수요 추계 연구 I	김미숙	8,000
연구 08-16	지역복지 활성화를 위한 사회자본형성의 실태와 과제	박세경	6,000
연구 08-17	노년기 사회경제적 불평등의 다차원적 구조분석	이소정	8,000
연구 08-18-1	2008년 국민기초생활보장제도 모니터링 및 평가 연구-조건부 수급자를 중심으로	이태진	7,000
연구 08-18-2	국민기초생활보장제도 모니터링 실효성 제고를 위한 기초연구 - 법, 조직, 정보 인프라를 중심으로	이현주	6,000
연구 08-18-3	2008 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 08-18-4	의료급여 사례관리 효과분석 II	신영석	6,000
연구 08-18-5	의료급여 선택병원제도 모니터링에 관한 연구	신현웅	5,000
연구 08-18-6	서구 근로빈곤문제의 현황과 쟁점	노대명	6,000
연구 08-19-1	국민연금기금의 의결권행사 기준개선을 위한 해외사례 연구	원종욱	6,000
연구 08-19-2	한국의 복지 GNP	홍석표	5,000
연구 08-20-1	저출산고령사회 기본계획의 추진실태와 효율화 방안 연구	오영희	10,000
연구 08-20-2	저출산고령사회관련 주요 현안 및 대응방안 연구	오영희	9,000
연구 08-20-3	저출산 대응 정책의 효과성 평가에 관한 연구	이삼식	7,000
연구 08-20-4	저출산고령사회에 대응한 여성인적자본의 효율적 활용방안	신윤정	6,000
연구 08-20-5	노인 장기요양보장체계의 현황과 개선방안	선우덕	9,000
연구 08-20-6	농촌지역 고령자의 생활기능 자립을 위한 보건복지 지원체계 모형 개발	선우덕	5,000
연구 08-20-7	노후생활안정을 위한 인적 및 물적 자산 활용방안	김수봉	미정
연구 08-20-8	국제적 관점에서 본 고령화에 대한 정책적 대응현황과 과제	정경희	6,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 08-21-1	2008년 한국복지패널 기초분석 보고서	김미곤	15,000
연구 08-21-2	2007년 한국복지패널 심층분석 보고서	여유진	9,000
연구 08-22-1	한국의료패널 예비조사 결과 보고서	정영호	9,000
연구 08-22-2	2008년 한국의료패널 조사 진행 보고서	정영호	8,000
연구 08-23-1	사회재정사업의 평가	유근춘	미정
연구 08-23-2	사회재정사업의 평가 -가족복지서비스 전달체계의 운영평가: 상담서비스 네트워크를 중심으로	고경환	6,000
연구 08-23-2	사회재정평가지침-사례와 분류	유근춘	미정
연구 08-23-3	조세 및 사회보장 부담이 거시경제에 미치는 영향	남상호	5,000
연구 08-23-4	의료급여 재정모형과 재정지출 전망	최성은	6,000
연구 08-23-5	복지제도의 발전방향 모색-가족부문 투자	유근춘	미정
연구 08-23-6	정부의 복지재정지출 DB 구축 방안에 관한 연구(2차년도)	고경환	5,000
연구 08-23-7	2008 사회예산 분석과 정책과제	최성은	7,000
연구 08-24-1	국립소록도병원의 만성병 관리체계에 대한 건강영향평가	강은정	5,000
연구 08-24-2	드림스타트의 건강영향평가	강은정	7,000
연구 08-24-3	KTX의 건강영향평가 -의료이용을 중심으로	김진현	6,000
연구 08-24-4	기후변화에 따른 전염병 감시체계 개선방안	신호성	6,000
연구 08-25	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(1년차)	오영호	5,000
연구 08-26	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영	송대민	8,000
연구 08-27-1	능동적 복지의 개념정립과 정책과제	김승권	8,000
연구 08-27-2	보건복지재정 적정화 및 정책과제	유근춘	미정
연구 08-27-3	능동적 복지개념에 부합된 국민건강보험제도의 체계개편 방안	신영석	6,000
연구 08-27-4	능동적 복지와 사회복지서비스 실천방안	김승권	6,000
연구 08-27-5	능동적 복지 구현을 위한 건강투자 전략	최은진	6,000
연구 07-01	한미 FTA 협상과 의약품 관리제도의 발전적 개선방안	박실비아	8,000
연구 07-02	보건의료 인력자원의 지역별 분포의 적정성과 정책과제	오영호	9,000
연구 07-03	근거기반의 건강증진사업 추진 활성화 전략	최은진	7,000
연구 07-04	고령사회에 대비한 국가영양관리 발전전략 모색	김혜련	10,000
연구 07-05	건강보험 적정 보장성 확보방안	허순임	8,000
연구 07-07	국민연금운용시스템 및 관리감독체계 개선방안	원종욱	7,000
연구 07-08	근로빈곤층에 대한 국제비교연구: 실태와 정책을 중심으로	노대명	6,000
연구 07-09	교육 불평등과 빈곤의 대물림	여유진	7,000
연구 07-10	사회재정지출 성과관리 및 효과분석 방안	최성은	8,000
연구 07-11	한국 사회복지정책의 평가와 발전방안(II) - 지방자치단체를 중심으로 -	김승권	12,000
연구 07-12	사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제 - 국가·시장·비영리민간의 재정분담 및 공급참여 방식	강혜규	10,000
연구 07-13	한국의 아동빈곤실태와 빈곤아동지원방안	김미숙	7,000
연구 07-14	복지욕구 다양화에 따른 장애인 복지지표 개발연구	변용찬	7,000

보고서 번호	서 명	저자	가격
연구 07-15	유비쿼터스 기반의 e-Welfare 현황 및 발전방향 연구	정영철	7,000
연구 07-16	한국의 삶의 질 수준에 관한 연구	장영식	6,000
연구 07-17-1	2007년 국민기초생활보장제도 점검 평가 - 기초보장 수급자 및 담당자 심층면담을 중심으로	이태진	13,000
연구 07-17-2	의료급여 사례관리 및 효과분석	신영석	6,000
연구 07-17-3	2007년 빈곤통계연보	김태완	8,000
연구 07-17-4	기초생활보장제도 효과성에 관한 연구	노대명	5,000
연구 07-17-5	미국 Medicaid의 각주별 모니터링 체계 비교 연구	신영석	7,000
연구 07-17-6	국민기초생활보장제도 자산조사체계 효율화 방안 연구	최현수	8,000
연구 07-17-7	저소득층 의료욕구 측정에 관한 연구	신현웅	6,000
연구 07-17-8	사회정책의 진단과 동향	이태진	16,000
연구 07-18-1	Social Service Provision System: the Issues of Public-Private Partnership in UK, US and Korea	강혜규	5,000
연구 07-18-2	외국의 민간의료보험 정책 연구	홍석표	5,000
연구 07-19-1	국제결혼가족의 결혼·출산 행태와 정책방안	이상식	6,000
연구 07-19-2	양육 지원 정책의 향후 발전방향: 국제 비교를 중심으로	신윤정	7,000
연구 07-19-3	2008년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사 실시를 위한 기초연구	정경희	7,000
연구 07-19-5	노인 장기요양보험제도의 도입에 따른 노인요양시설의 경영전략 개발 연구	선우덕	9,000
연구 07-19-6	저출산·고령화 대책의 조직 및 평가체계 효율화 방안	조남훈	9,000
연구 07-19-7	사회교육기관의 저출산고령화대책 교육실태와 활성화 방안연구: 공공교육기관을 중심으로	오영희	6,000
연구 07-19-8	우리나라 노인의 사회참여 유형 분석 및 정책적 함의	이소정	6,000
연구07-19-9	International Seminar on Low Fertility and Policy Responses in Selected Asian Countries	강유구	7,000
연구 07-20	2006 한국복지패널 심층분석 보고서	김미곤	7,000
연구 07-21	2007 한국복지패널조사 기초분석 보고서	김미곤	12,000
연구 07-22-2	정부의 사회복지재정 DB 구축에 관한 연구(일차년도)-세출예산을 중심으로-	고경환	6,000
연구 07-22-3	사회회계행렬을 이용한 건강투자의 경제성장효과 분석	남상호	5,000
연구 07-22-4	사회예산분석과 정책과제	최성은	8,000
연구 07-22-6	바우처 제도의 효과제고를 위한 평가 방안	최성은	6,000
연구 07-23	2007 인터넷 건강정보 게이트웨이시스템 구축 및 운영	송태민	9,000
연구 07-24	의료이용 및 의료비패널 구축을 위한 1차 예비조사	정영호	9,000