

연구보고서2007-06

# 고령사회를 대비한 한국적 노후소득보장체계 구축방안

한국보건사회연구원



## 머리말

출산을 저하 및 평균수명 연장에 따라 세계에서 유례없이 빠른 속도로 인구고령화가 진전되고 있는 상황에서 바람직한 노후소득보장제도 구축방향에 대한 논란이 뜨겁게 전개되고 있다. 소득보장제도 본연의 목적을 강조하는 입장에서는 빈틈없는 노후소득보장제도 구축에 관심을 집중하고 있다. 다소 비용이 들더라도 현재 뿐 아니라 미래에 급격하게 증가할 노인들의 노후소득을 확실하게 보장해 줄 노후소득보장체계 구축이 불가피하다는 점을 강조하고 있다.

반면에 전 세계에서 가장 빠른 속도로 인구 고령화가 진행되고, 국민연금을 포함한 공적연금제도 역시 가장 빠른 속도로 성숙단계로 진입할 한국적 특수성을 고려할 경우 소요재원에 대한 철저한 분석을 바탕으로 가급적 수급자 본인의 기여에 입각한 노후소득보장제도 구축이 불가피하다는 입장도 강하게 제기되고 있다. 이처럼 상반된 시각은 사회보험 방식으로 운영되고 있는 국민연금제도 개편방향, 2008년부터 도입 예정인 기초노령연금제도의 발전방향에 대한 사회적 합의 도출이 수월하지 않을 것임을 시사한다.

이 같은 문제의식 하에 본 연구에서는 한국적 현실을 고려한 노후소득보장체계 구축방향을 모색하고 있다. 국민기초생활보장제도와 경로연금, 기초노령연금과 국민연금, 공무원연금 등 특수직역연금의 관계 설정 및 바람직한 제도 개편방향을 검토하고 있다. 이를 위해 약 4년간의 진통 끝에 입법화된 2007년 7월 국민연금법 개정안에 대한 평가를 시발로, 국민기초생활보장제도와 기초노령연금의 현황 및 문제점을 분석하고 있다.

초고령사회에 효과적으로 대처할 공적연금 개혁방향에 관한 사회적 공

감대 형성이 수월하지 않다는 현실을 감안하여 외국의 연금개혁 노력을 통한 시사점을 도출하고자 하였다. 이를 위해 먼저 주요 선진국들이 공적 연금 개혁과정에서 추구하였던 목표 및 연금개혁의 커다란 줄기를 잡아보려고 하였다. 이를 바탕으로 우리와 유사한 환경에 직면하였던 국가들의 연금개혁 과정을 보다 구체적으로 살펴봄으로써 우리나라 공적연금 개혁 방향의 지침을 삼고자 하였다. 이를 위해 핀란드, 노르웨이의 최근 공적연금 개혁내용과 함께, 스웨덴 NDC제도의 적용 가능성 여부에 대해서도 심도있는 분석을 시도하였다. 이러한 분석을 바탕으로 공공부조제도와 사회보험 방식으로 운영되는 국민연금의 역할 분담 및 발전방향을 제시하였다.

본 연구는 본원의 윤석명 연금보험팀장의 책임 하에 정경희 연구위원, 신화연 선임연구원이 연구진으로 참여하였다. 다수의 외부교수 및 외국의 연금 전문가가 참여하여 완성된 본 연구가 아무쪼록 초고령 사회에 대처하기 위한 노후소득보장제도 구축과 관련하여 좋은 참고자료가 될 수 있기를 기대해 본다. 이 같은 기대에도 불구하고 본 연구에 수록된 연구내용은 연구자 개인의 의견일 뿐 한국보건사회연구원의 공식 견해가 아님을 밝히는 바이다.

2007년 12월

한국보건사회연구원

원 장 김 용 문

## 차 례

머 리 말 .....	3
Part I. 서 론 .....	9
Part II. 한국 노후소득보장체계 현황 .....	13
1. 2007년 국민연금개혁의 평가와 정책적 시사점 .....	15
2. 기초노령연금 제도의 특징과 향후 과제 .....	81
Part III. 해외사례 연구 .....	101
1. 선진국의 연금개혁목표와 전략적 선택 .....	103
2. 스웨덴 NDC연금제도의 이해와 시사점 도출 .....	143
3. Finnish and Norwegian Pension Reform - Implications for Preparing Aged Society .....	181
Part IV. 한국적 노후소득보장체계 구축방안 .....	273
1. 기초노령연금 도입과 소득계층별 후생수준변화 분석 .....	275
2. 국민연금과 기초노령연금의 보완적 발전방안 .....	335



## **Restructuring of an Old-age Income Security System to prepare for the Aged Society**

Old-age income security system in Korea is comprised of the National Basic Living Security Scheme for the low-income people, Basic Old-age Pension for the elderly who have been excluded from the National Pension Scheme, and the public pension systems such as the NPS for the general public and Special Occupational Pensions including Civil Service Pension. Meanwhile, the Retirement Pension, which uses retirement allowance as an old-age income source, was introduced in December 2005 and since then has been operating in parallel with the existing retirement system. And the Private Pension Scheme, which is based on individuals' spontaneous participation, was first introduced in 1994 and revised into New Private Pension Scheme since 2001.

As such, Korea's old-age income security system has a multi-tier protection structure in which both the government and individuals bear responsibilities. Thus, it appears that Korea have an advanced old-age income protection system with multi-tier protection which many international organizations recommend to implement. However, a closer examination of its eligibility and management reveals that it has more than a few problems that may keep it from working in an efficient manner in the future. That is, the seemingly advanced old-age income security system in Korea is actually far from providing a real multi-tier protection. In this regard, this study proposes suggestions with which to revamp the old-age income protection system in a way that fits an aged Korea.





## Part I. 서 론

우리나라 노후소득보장체계는 저소득 층 노인대상의 국민기초생활보장제도, 국민연금에의 가입기회를 부여받지 못한 노령층에게 지급되는 경로연금, 일반국민대상의 국민연금, 공무원 등 특수직역 대상의 특수직역연금을 포함한 공적소득보장체도로 구성된다. 2008년부터는 65세 이상 노인 60%를 대상으로 국민연금 가입자 평균소득의 5%(2008년 기준 월 8만 4천 원)를 연금으로 지급하는 기초노령연금제도가 도입될 예정이다. 이처럼 2008년에 도입될 기초노령연금은 2009년부터 대상폭이 65세 이상 노인의 70%로 확대되고, 급여율은 2028년까지 국민연금 가입자 평균소득의 10%로 확대될 예정이다.

한편 일반 근로자들이 퇴직하는 경우에 지급되는 퇴직금을 외국에서처럼 노후소득원으로 활용하기 위한 퇴직연금제도가 2005년 12월부터 도입되어 기존의 퇴직금제도와 병립 운영되고 있다. 또한 개인들의 자발적인 참여를 원칙으로 하는 개인연금제도가 1994년 도입된 후, 2001년부터는 신개인연금제도로 변경되었다.

이처럼 우리나라 노후소득보장제도는 국가와 민간이 공동 책임을 지는 다층소득보장제도의 기본 틀을 구축하고 있다. 따라서 외견상 국제기구 등에서 권고하는 다층소득보장체계를 구축하고 있어 선진화된 노후소득보장제도를 구축한 것으로 평가받을 수도 있다. 그러나 제도 적용대상 및 구체적인 제도 운영 현황을 보다 세밀하게 들여다 볼 경우 개별제도간 제도 도입의 취지 및 발전방향, 향후 도래할 초고령사회 대처 측면에서 적지 않은 문제를 내포하고 있다.

먼저 공공부조속성의 국민기초생활보장제도, 경로연금, 기초노령연금제

도별 발전방향이 불명확하다는 점을 들 수 있다. 왜냐하면 현 노인계층의 연금사각지대 문제를 해결하기 위해 공공부조 속성의 기초노령연금제도를 도입하는 것이 공공부조제도와 사회보험 방식 국민연금제도의 안정적인 제도정착을 위해 바람직할 것이냐에 대한 의문이 제기될 수 있기 때문이다. 현 노령층의 사각지대문제를 해소하기 위한 목적이라면 국민기초생활보장제도를 연령별로 구분하여 노인대상 공공부조제도로 개편할 수도 있기 때문이다. 2008년부터 도입될 기초노령연금은 수급대상자가 2009년 기준으로 65세 이상 노인의 70%에 달할 전망이다. 전체 노인의 70%에게 지급되는 제도를 공공부조제도로 볼 수 있을 것 인가하는 문제 역시 커다란 논란거리가 될 수 있다.

흔히 언급되는 것처럼 기초노령연금제도를 보편적인 제도 적용의 조세방식 기초연금의 전 단계로 상정할 경우, 이 역시 향후 급증할 노인인구 비율을 감안할 때 재원조달 문제에 대한 비판으로부터 자유로울 수 없다. 조세방식 기초연금의 경우 제도 유지에 소요되는 비용도 중요하나, 소요 재원을 누가 부담하느냐의 문제가 중요한 쟁점 사항으로 대두되고 있다. 현행 사회보험 방식의 국민연금은 ‘저부담·고급여’ 구조로 인해 가입자들이 받을 연금액에 비하여 보험료를 적게 부담한다는 문제가 있으나, 보험료를 납부한 자에 대해서만 연금을 지급한다는 측면에서 수급자 자신이 연금 보험료를 부담한다는 원칙은 지켜지고 있다. 특히 ‘저부담·고급여’에 기인하는 재정 불안정 문제는 정치적으로 어렵더라도 적극적인 홍보 노력을 통해 ‘적정부담·적정급여’체제로 전환할 경우 후세대에 전가하는 부담을 대폭 축소할 수 있다는 장점이 있다.

반면에 대한민국 국민에 대한 권리로 지급될 조세방식 기초연금을 도입할 경우 제도 자체가 순수한 부과방식(PAGO)제도로 전환하게 된다. 즉 당해연도 연금지출액에 대한 재원을 당해연도 경제활동 참가자들이 부담하는 구조로 변경되는 것이다. 이 경우 전 세계에서 가장 빠른 속도로 인

구 고령화가 진행되는 우리나라의 경우, 연금 수급자는 급격히 증가하나 낮은 출산율로 인해 이들을 부양할 경제활동인구의 비율이 감소할 것으로 전망된다는 점에서 후세대의 부담이 급격하게 증가할 것으로 예상된다. 즉 노후소득보장 사각지대 해소라는 명분에도 불구하고 후 세대의 부담이 급격하게 증가한다는 측면에서 이 같은 방향으로 제도개편이 과연 초고령 사회에 대처하기 위해 효과적인 연금개혁 방향이 될 수 있을 것인가에 대해서는 적지 않은 의문이 들게 된다.

전 세계적인 연금개혁이 과거에 비해 가입자의 기여와 연금급여의 연계 고리를 강화하는 방향으로 이루어지고 있다는 점을 상기할 때 우리의 연금개혁 방향은 후 세대의 부담을 덜어주는 것이 아니라 오히려 후세대의 부담을 가중시키는 방향으로 연금제도를 개편하는 우를 범할 수 있다. 현 노령층의 연금사각지대 문제, 사회보험 방식으로 운영됨에 따라 불가피하게 대두될 현 근로계층의 연금사각지대 문제를 인식하면서도 비용대비 효과적인 연금제도 개편방향을 모색하여야 할 필요가 바로 여기에 있는 것이다.

한편 퇴직금의 퇴직연금 전환노력 역시 근본적인 측면에 대한 재검토가 불가피하여 보인다. 근로자들이 퇴직금과 퇴직연금을 선택할 수 있게 허용하는 한, 퇴직연금제도가 노후소득보장제도의 한 축으로 자리 잡기가 요원할 것이다. 더욱이 퇴직연금으로의 전환을 추진하는 퇴직금 해당자가 전체 근로자를 대변하지 못하고 있다는 점 역시 보편적인 노후소득보장제도로 자리 잡기 위해 해결되어야 할 선결과제라 할 것이다.

이미 도입된 지 15년 가까이 경과한 개인연금 역시 일부 고소득층의 절세수단으로만 활용되고 있어 노후소득보장제도의 한 축으로 자리 잡지 못하고 있다. 국민연금 외에도 공무원연금을 비롯한 특수직역연금은 이미 재정 불안정이 가시화되어 특단의 조치가 없는 이상 제도 지속이 불가능한 실정이다.

이처럼 외형상으로는 선진화된 다층소득보장체계를 구축한 듯 보이는 우리나라의 노후소득보장제도도 제도 하나 하나의 문제로 인해 진정한 다층소득보장제도 구축과는 상당한 거리가 있다는 것이 객관적인 평가라 할 수 있을 것이다. 이러한 문제의식 하에 본 연구에서는 초고령사회에 대처할 수 있는 한국적 노후소득보장체계 구축방향을 모색하고 있다.

이를 위해 우선 2007년 국민연금 개혁에 대한 평가를 시도하고자 한다. 재정 안정성 측면에서 2007년 국민연금 개혁을 냉정하게 평가해 봄으로써 향후 나아갈 방향에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 이와함께 2008년부터 도입 예정인 기초노령연금과 국민연금의 관계, 국민기초생활보장제도와와의 관계를 종합적으로 검토함으로써 공공부조제도와 사회보험제도의 운영 원칙 명확화 및 향후 바람직한 발전방향을 모색할 것이다.

또한 한국적 노후소득보장체계 구축을 위해 외국의 연금개혁 추세와 개혁 논점들을 정리하고자 하였다. 거시적인 차원에서의 외국 연금개혁에 대한 흐름 파악을 바탕으로 우리에게 시사점을 제공할 국가들의 연금개혁 내용을 구체적으로 살펴볼 것이다. 대표적인 복지 선진국인 스칸디나비아 국가들, 그 중에서도 우리에게 약간은 생소한 핀란드와 노르웨이의 초고령사회에 대처하기 위한 연금개혁 노력을 살펴봄으로써 우리나라 연금개혁에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 다음으로 1998년 NDC라는 특별한 형태의 연금개혁을 단행한 스웨덴의 제도개혁 내용과 한국에서의 적용가능성을 구체적으로 검토하고 한다.

이 같은 연구 내용을 바탕으로 초고령사회에 대처할 수 있는 국민연금(공적연금) 개편방향, 기초노령연금과 국민기초생활보장제도의 개편방향이 집중 거론될 예정이다. 퇴직연금과 개인연금의 발전방향에 대해서는 원론적인 수준에서의 논의가 이루어질 것이다. 이들 분야에 대한 보다 상세한 논의는 후속 연구에서 이루어질 것이다.

## Part II. 한국 노후소득보장체계 현황



1. 2007년 국민연금개혁의 평가와 정책적  
시사점





## I. 서 론

공적연금제도는 노후소득보장을 위한 가장 기초적인 사회안전망으로서, 선진복지사회를 구현하기 위한 필수적 요소이다. 특히 우리나라는 세계에서 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 인구고령화 현상이 빠르게 진행되고 있으며 이에 따라 사회적인 노인부양의 부담도 급격히 늘어나고 있어, 연금제도의 중요성은 그 어느 때보다도 더욱 커지고 있는 실정이다. 따라서 이제 겨우 정착되기 시작한 각종 공적연금제도를 장기적으로 보다 건설하고 신뢰받을 수 있는 성숙된 제도로 발전시켜 나가는 것이 중요한 정책과제가 되고 있다. 이와 아울러 기업연금이나 개인연금 등 사적연금시장도 보다 활성화시켜 나가야 할 것이다.

특히 국민연금제도는 향후 우리나라의 노후소득보장체계에서 가장 핵심적인 역할을 담당하게 될 것이다. 그러나 불행히도 현행 국민연금제도가 고령화사회에 제대로 부합할 수 있으며 지속가능할 것인가에 대해서는 회의적인 견해가 지배적이다. 국민연금제도는 구조적 결함에 따른 지속가능성상의 문제뿐만 아니라, 연금사각지대문제, 세대간·계층간 형평성 문제 등 다양한 문제점을 내포하고 있으며, 지난 2007년 7월의 국민연금법 개정에도 불구하고 이러한 문제점을 해결하는데 한계를 드러내고 있다. 또한 선진국의 경험에 비추어 볼 때 추후 인구고령화의 진전에 따라 고령노동자의 조기은퇴 문제도 새로이 부각될 것이며, 아울러 노후소득보장체계의 구축에 있어 정부와 민간의 역할분담방안도 중요한 정책과제로 대두될 것이 예상된다.

우리나라 공적연금의 근간을 이루고 있는 국민연금제도는 1988년에 처음 실시되었으며, 1999년부터는 도시지역 자영업자에게까지 전면적으로

확대·적용되면서 본격적인 전국민연금의 틀이 갖추어졌다. 그러나 이러한 외형적인 제도성장에도 불구하고, 국민연금제도는 제도도입 당시부터 후한 급여혜택과 낮은 보험료 수준으로 인해 심각한 구조적 불균형 문제를 안고 있었다.

이러한 ‘저부담·고급여’의 불균형을 시정하기 위해 1998년 제1차 국민연금법의 개정이 이루어졌다. 그 당시 정부안은 기존의 일원적 연금체계의 기본 틀을 유지하면서 40년 가입시 평균소득대체율 수준을 기존의 70%에서 55%로 낮추고 지급개시연령을 65세까지 연장하는 방안 및 ‘재정재계산제도’(2003년부터 매 5년 실시)를 채택하였으나, 법안의 국회 통과라는 정치적 결정과정을 거치면서 소득대체율이 55%에서 60%로 상향조정되는 등 당초 목표에 미치지 못하는 수준으로 법 개정이 이루어졌다.

그 결과, 제1차 국민연금법 개정이 있는 지 불과 5년도 채 지나지 않은 상황에서 실시된 2003년도 재정재계산에 의하면 국민연금재정은 2036년에 당년도 수지적자가 발생하고, 2047년에는 기금이 소진될 것으로 전망되었다(국민연금제도발전위원회[2003]). 이에 따라 국민연금의 장기 재정불안정의 문제가 다시 부각되고, 제도가입자의 국민연금에 대한 신뢰성이 심각하게 위협받게 되었다. 이러한 문제에 대응하기 위해 정부는 2003년 국민연금의 재정안정화와 함께 각종 제도의 내실화 방안 및 기금운용위원회의 상설화 등을 주요 내용으로 하는 제2차 「국민연금법」 개정(안)을 마련하여 국회에 제출하였으나, 만 4년간의 진통 끝에 비로소 2007년 7월 당초 개정안과는 변형된 모습으로 국회를 통과하게 되었다.

이에 대해 본 연구에서는 이번 국민연금법 개정의 기대효과 및 한계를 다각적으로 평가해 보고 정책적 시사점을 논의해 보고자 하였다. 이를 위해 이번 법개정이 국민연금제도의 재정적 지속가능성, 소득계층간 및 세대간 형평성, 노후소득원으로서의 적정성, 고령근로에 대한 친화성 등의 측면에 미치는 영향에 대해 다양한 시뮬레이션 분석을 통해 정량적으로

평가해 보았으며, 이를 토대로 향후 제도의 지속적 발전을 위한 추가적인 제도개선과제를 도출해 보았다. 본고의 순서는 다음과 같다. 다음 2장에서는 이번에 통과된 국민연금개정법의 주요내용을 간략히 소개하였으며, 3장에서 이러한 법개정 효과를 다양한 시뮬레이션 분석을 통해 정량적으로 평가해 보았다. 4장에서는 이러한 분석결과를 토대로 향후 제도개선시 중점을 두어야 할 정책과제들에 대해 논의해 보았다. 끝으로 5장에서는 본 연구의 주요분석결과 및 정책적 시사점을 요약하였다.

## II. 국민연금개혁의 주요내용

국민연금제도는 수급구조 불균형이라는 내재적 요인과 급속한 인구고령화로 대표되는 대외적 요인이 복합적으로 작용하여 재정불안정 및 세대간 불형평성에 대한 문제를 안고 있었으며, 지난 2003년 제1차 국민연금 재정재계산 과정에 대한 개혁필요성이 다시 제기되었다. 정부는 2003년부터 재정 안정화 및 사각지대 해소 등을 위해 법 개정을 추진해 왔으나, 개정안이 오랫동안 국회에서 계류되어 오다 2007년 7월에 와서야 비로소 개혁법이 국회를 통과하게 되었다.

2003년 이후 국민연금법 개정 추진과정은 <표 2-1>에 간략히 정리되어 있다. 2003년 4월 재정재계산제도 도입하고 지급개시 연령 65세로 연장하였다. 같은 해 10월, 정부는 보험료율을 9%에서 15.9%로 올리고, 평균소득대체율(40년 가입기준)은 60%에서 50%로 낮추는 개정안을 국회에 제출하였으나 17대 국회에서 자동폐기 되었다. 이후 열린우리당은 보험료율을 고정하고 급여율은 50%로 낮추는 것을 기본으로 하고 효도연금 및 출산크레딧 제도를 도입하는 등의 수정안을, 한나라당은 표준소득액의 20%를 완전적립하고 보험료율은 7%로 낮추며 기초연금과 소득비례연금으로 분리하는 방안을 제시하여 법 개정의 타협점을 찾지 못해 왔다. 이후 오랜 논쟁 및 조정과정 끝에 지난 2007년 4월 국회에서 65세 이상 노인의 60%에게 국민연금 전체가입자 평균소득월액(A값) 5% 수준의 급여를 지급하는 기초노령연금법이 통과되었으며, 이어 같은 해 7월에는 여야 합의를 거쳐 재정안정화 방안과 급여제도 합리화 및 제도 내실화 방안을 담고 있는 국민연금개정안이 국회본회의를 통과하게 되었다.

정부의 제2차 국민연금 개혁안은 1차 개혁의 경우와 마찬가지로 현행

국민연금제도의 구조적인 골격을 그대로 둔채 급여 및 보험료 수준의 조정을 통해 재정적 불균형을 완화하는 계수적(parametric) 개혁의 형태를 견지하였다. 즉, 이번 개정법의 재정안정화방안은 보험료율을 현행 9%로 유지하되 급여수준을 40년 동안 가입한 평균소득자 기준으로 현행 60%에서 2008년에는 50%로 낮추고 이후 매년 0.5%p씩 인하해서 2028년에는 40%까지 인하하는 것이다. 또한 국민연금 급여제도 합리화 및 제도 내실화 방안으로 병역 의무자의 노령연금 수급기회를 확대하는 군복무 크레딧 제도와 여성가입자의 연금수령기회를 증대시키기 위한 출산 크레딧 제도, 그리고 고령자에게 근로유인을 제공하기 위한 연기연금제가 도입되었다. 그리고 조기노령연금의 수급연령에 따른 지급률 하향조정 및 감액폭 확대를 통해 조기은퇴 유인을 줄이고, 중복급여 조정제도의 개선, 급여 압류제한 설정, 분할연금 수급권자 재혼 시 분할연금 계속지급, 부양가족연금 지급대상 범위 확대 등의 제도합리화를 위한 개정도 포함하고 있다.

〈표 2-1〉 국민연금개정 추진 과정

일시	내용	법안 내용
2003년 10월	정부, 국민연금법 개정안 국회 제출	급여율 60%→50%('08) 보험료율 9%→15.9%('30) 독립적 국민연금운용기구 설립
2004년	17대 국회 개원	국민연금법안 자동 폐기
	정부, 국민연금법 개정안 국회 제출	2003년 안과 동일
	열린우리당, 국민연금법 개정안 국회 제출	급여율 60%→50%(단계적 조정) 보험료율 현행 수준 유지
	한나라당, 국민연금법 개정안 제출	완전적립방식 채택(표준소득액의 20%), 보험료율 9%→7%, 기초연금, 장애연금 신설
2005년	국회, 국민연금특별위원회 설치	연금제도 개선안 조율
2006년	국민연금법 개정안, 보건복지위 통과	급여율 60%→50%('08) 보험료율 9%→12.9%('18)
	기초노령연금법 제정안, 보건복지위 통과	65세 이상 노인의 60%에 평균소득의 5% 지급
2007년 3월	국민연금법 개정안·기초노령연금법 법사위 통과	복지위안과 동일
2007년 4월	국민연금법 개정안 및 기초노령연금법 본회의 상정	국민연금개정안 국회서 부결, 기초노령연금법 본회의 통과(65세 이상 노인의 60%에게, 평균소득의 5%('08) 지급)
2007년 7월	국민연금법 개정안 여·야 합의, 국민연금법 및 기초노령연금법 개정안 본회의 통과	급여율 60%→40%('28) 보험료율 현행 유지 기초노령연금: 65세 이상 노인의 60%→70%에게 국민연금가입자 평균소득의 5%→10%('28) 지급

자료: 이데일리뉴스(2007.7.4) 재구성.

〈표 2-2〉 국민연금법 개정 주요내용

주요 개정내용	현행제도	개정법	
장기재정안 정화 방안	보험료율	평균소득월액의 9%	좌 동
	소득 대체율	40년 가입기준 평균소득 대체율1): 1988~97년 : 70% 1998~2007년 : 60%	2008년 : 50% 2009~28년 : 매 1년마다 0.5%p 인하 2028년 이후: 40%
급여제도 합리화 및 제도내실화 방안	감액노령 연금	10~20년 미만 가입자 2.5% 추가감액을 적용 47.5%(‘10년)~92.5%(‘19 년)	추가감액을 폐지 50%(10년)~95%(19년)
	조기노령 연금	• 정상수급개시연령 5년 전 (현 55세)부터 신청 가능 • 조기수급 1년당 연금 급여 5%p씩 감액	조기수급 1년당 감액을 상향조정(5%p→6%p)
	조기노령 연금 수급 자 재근로 인센티브	소득활동 종사시 연금지 급 정지 60세 이후 조기노령연금 적용	소득활동 종사시 지급정지 60세 이후 재직자노령연금 적용, 재가입기간만큼 지급률 인상(재 가입기간 1년당 6% 가산)
	연기연금 제도	없 음	• 정상수급개시연령에 도달한 자가 수급개시 시점을 연기할 경우 증액급여 지급 • 가산율: 매 1개월당 0.5%p (1 년당 6%p)
	군복무 크 레딧	없 음	병역의무 이행한 자에게 군복무 기간 중 6개월 가입기간으로 인 정
	출산 크레 딧	없 음	둘째자녀 이상 출산시 추가가입 기간 인정(최장 50개월)
	사각지대 해소방안	기초노령 연금제도 없 음	65세 이상 노인의 60%→70%에 게 국민연금가입자 평균소득의 5%→10%(‘28) 지급

주: 1)중위소득자의 재평가된 평생평균소득 대비수급 첫년도 연금월액기준임.  
자료: 보건복지부 보도자료(2007) 재구성.

## 24 고령사회를 대비한 한국적 노후소득보장체계 구축방안

이와 함께 저소득 노인계층의 사각지대 해소방안으로 도입된 기초노령연금법은 2008년 1월부터 소득인정액이 대통령령에서 정하는 기준 이하인 65세 이상인 자를 대상으로 국민연금 전체가입자 평균소득월액(A값)의 5%에 해당하는 금액을 지급하도록 되어 있다. 다만 급여수준은 2008년 A값의 5%에서 2028년 10%수준으로 단계적으로 조정하고, 지급대상은 2008년 7월 1일 이후 최초 연금지급 시에는 65세 이상인 자의 60%에서 2009년 1월에는 70%로 확대하는 것으로 되어 있다.



### Ⅲ. 국민연금법 개정에 대한 평가

위에서 살펴보았듯이 이번 국민연금법의 개정은 상당폭의 급여인하조정 및 기초노령연금제의 도입, 그리고 제반 급여합리화 조치 등을 포함하고 있는 바, 향후 연금급여구조에 상당한 변화를 초래하게 될 것이다. 이러한 법개정 효과를 평가하는 데 있어서는 연금재정적 측면뿐 아니라 사회보험적 기능 등 다각적 측면에 대한 검토가 필요할 것이다. 따라서 이하에서는 이번 법개정 효과를 연금제도의 장기적 지속가능성, 세대간 및 소득계층간 형평성, 급여의 적정성 및 사회여건변화에 대한 대응성 등의 측면에서 평가해 보았다. 특히 각 부문별 평가에 있어서는 다양한 시뮬레이션 분석을 바탕으로 법개정 효과를 보다 정량적으로 분석해 보는 데에 주안점을 두었다.

#### 1. 지속가능성(Sustainability)

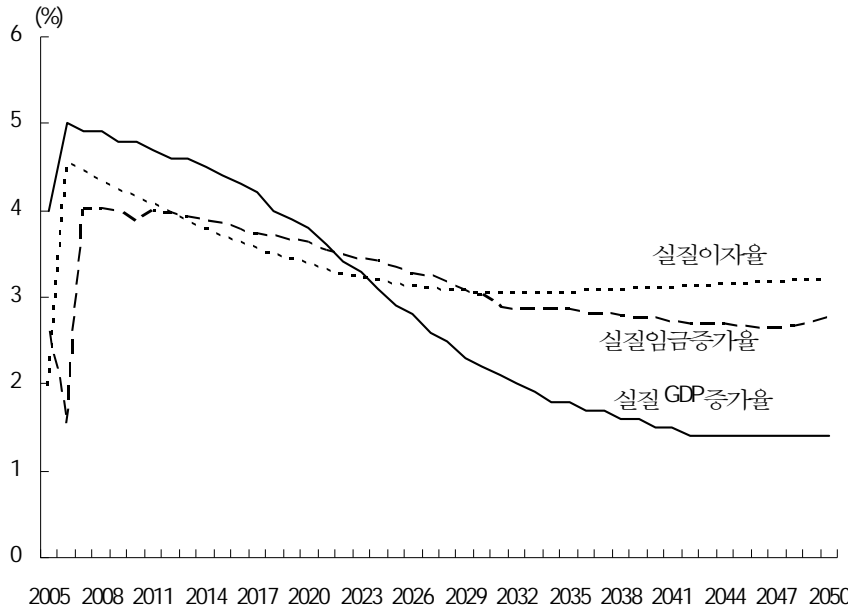
이번 법 개정의 요체는 무엇보다도 도래하는 고령사회에 대응한 국민연금제도의 장기적 재정안정화에 있을 것인 바, 과연 이러한 개혁조치가 제도의 지속가능성의 제고에 어느 정도 기여하였는가를 평가해 보는 것이 우선과제일 것이다. 본 연구에서는 이를 위해 장기재정추계모형을 이용하여 이번 법 개정이 국민연금재정에 미칠 영향을 분석해 보았다. 이러한 재정추계에 있어서는 세계은행에서 개발한 PROST 모형을 우리나라 국민연금제도의 틀에 맞추어 재구성한 추계모형을 사용하였으며, 인구통계는 통계청의 최근 자료를 적용하였다.<sup>1)</sup>

이러한 연금재정추계에 있어 중요한 경제변수는 임금상승률과 이자율, 그리고 경제성장률에 대한 가정이다. 이들 변수들 간의 상호관계는 연금 재정추계뿐 아니라 보험계리적인 제도평가에 있어서도 핵심적 역할을 담당하는 바, 이에 대한 가정치는 각 변수간의 역학관계를 충분히 고려하여 설정되어야 할 것이다. 본 분석에서는 이를 위해 1988년 이후 현재까지는 과거 실적치를 사용하되, 미래 기간에 대해서는 한진희 외(2006)의 성장회계방식(growth accounting)에 근거하여 도출된 실질경제성장률, 실질임금상승률 및 실질이자율의 전망치를 사용하였다. 이러한 전망치는 일관성 있는 경제구조모형의 틀 내에서 도출된 것이기에 각 변수간의 구조적인 상호연관성을 체계적으로 반영할 수 있다는 장점을 지닌다.<sup>2)</sup> 이러한 경제변수 가정치는 [그림 2-1]에 제시되어 있다.

1) 구체적인 국민연금재정추계 절차에 대해서는 문형표·심혜정(2005)을 참조바람.

2) 이러한 가정치의 차이로 인해 본 연구의 국민연금 재정추계 결과는 기존의 연구(문형표[2005] 등)나 국민연금공단의 공식추계결과와는 다소 상이하게 나타날 수 있다는 점을 지적해 둠.

[그림 2-1] 주요 경제변수의 시계열적 변화 전망



자료: 한진희 외(2006).

장기 연금재정추계에 있어서는 이자율과 기금운용수익률의 개념을 구분하는 것이 보다 엄밀할 것이다. 실제로 적립식 연금의 경우 기금운용수익률이 연금재정에 직접적인 영향을 미치게 될 것이며, 이러한 기금운용수익률이 이자율 가정과 반드시 일치하지 않을 수 있다. 즉, 기금운용수익률은 기금운용의 효율성이나 전략적 자산배분 등에 따라 상이해 질 수 있을 것이다. 그러나 이와 동시에 기금운용수익률이 사전적으로 가정된 이자율과 지속적인 괴리를 유지할 것으로 전제하는 것에도 어려움이 있을 것이다. 따라서 본 연구의 재정추계에 있어서는 기존의 관례대로 기금운용수익률이 가정된 이자율수준과 일치하는 것을 기본가정(baseline)으로 삼았다. 그러나 뒤의 정책적 논의에 있어서는 이를 구분하여 기금운용수익률

이 이자율 가정과 달라질 경우 연금재정에 미치는 효과를 분석해 보았다.

이러한 전제하에 추계된 법개정 전·후의 연금재정전망에 대한 비교결과는 <표 2-3> 및 [그림 2-2]에 나타나 있다. 표 및 그림에서 보듯이, 이번 2007년 제2차 재정안정화 조치로 인해 장기적으로 연금재정의 불안정성이 상당정도 개선되는 것으로 추계된다. 즉, 이번 조치로 인해 국민연금의 재정적자 발생시점은 기존의 2025년경에서 개정 후에는 2035년 경으로 약 10년간 늦추어지게 될 전망이며, 추가적 제도조정이 없을 경우 예상되는 기금고갈시점은 2045년경에서 2060년경으로 약 15년 정도 연기되는 것으로 추계된다. 또한 기금적립금의 GDP 대비 비율도 2035년에는 46.2%에 달할 것으로 전망되며, 이후 기금의 감소속도도 개정 전에 비해 다소 완만해 지는 것으로 나타난다.

이처럼 이번 법개정은 급여수준의 인하조치를 통해 장기적으로 국민연금재정을 크게 개선하였으며, 동시에 급여-보험료 부담상의 구조적 불균형도 상당정도 완화시킨 것으로 평가할 수 있다. 특히 40년 가입기준 평균소득대체율을 60%에서 40%까지 단계적으로 20%p 인하한 것은 세계적으로 유례를 찾기 힘들뿐 아니라, 대부분의 선진국들과 달리 제도시행 초기에 단행되었다는 점에서도 큰 의미를 찾을 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 이번 재정안정화 조치는 기존의 ‘고급여-저부담’구조를 근본적으로 수정하여 보험계리적 수지균형(actuarial balance)을 확립하는 데에는 미흡한 것으로 평가된다. 전망추계 결과가 보여 주듯이 법개정으로 장기적으로 급여지출이 크게 하락(2070년 기준 GDP 대비 2.5%p 하락)함에도 불구하고 급여와 보험료 수준간의 격차는 여전히 남아있게 된다.

이에 따라 현 보험료 수준이 그대로 유지될 경우 2060년경에 가서는 기금고갈이 불가피해질 전망이다. 그 이후에는 국민연금의 재정방식이 순수 부과식(PAYG)으로 전환될 수밖에 없다. 그러나 이 경우 제도의 성숙화와 인구고령화의 진전에 따라 차후세대 근로계층의 보험료 부담은 엄청나게

늘어나게 될 것이다. 표에서 보듯이 부과방식으로 전환된 이후의 근로자 1인당 보험료율은 현재의 9% 수준에서 2065년 23.9%, 2070년에는 24.3%로 급격히 증가하게 될 것으로 추정된다. 즉, 차후세대의 근로자들은 국민연금제도가 부분적립방식을 계속 유지할 경우에 비해 1.5배가 넘는 보험료 부담을 떠안게 될 뿐 아니라(뒤 4장 참조), 자신이 납부한 보험료의 현재가치에 훨씬 미달하는 급여혜택을 받게 되어 결과적으로 후세대로부터 전세대로의 세대간 소득이전이 불가피하게 발생하게 될 것이다.

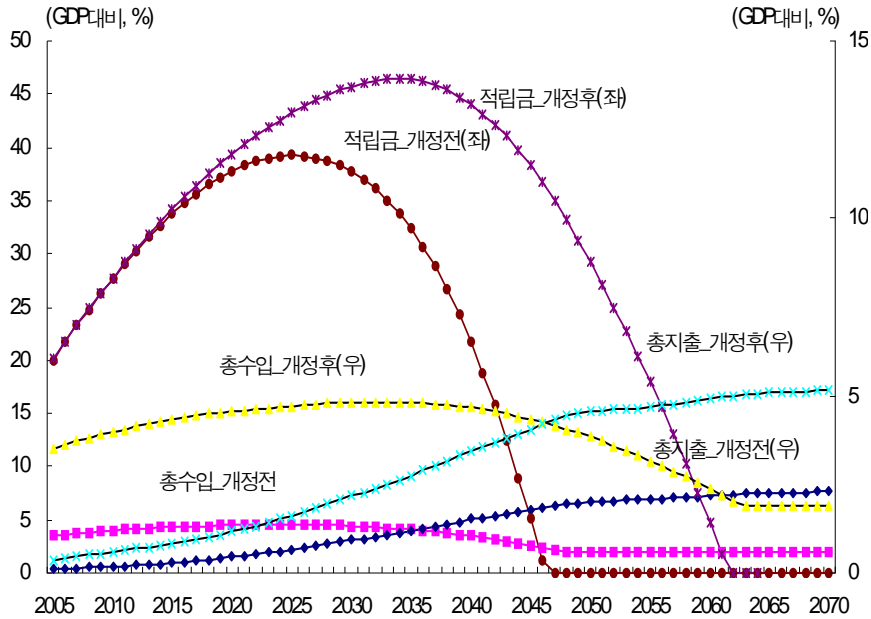
〈표 2-3〉 국민연금 개정 전·후의 재정전망 비교(KDI 추계)

(단위: 조원, %)

	총수입		총지출		수지		적립금		필요보험료율 (%)	
	개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후
2005	30.2 (3.5)	30.2 (3.5)	3.2 (0.4)	3.2 (0.4)	27.0 (3.1)	27.0 (3.1)	173.0 (20.1)	173.0 (20.1)	9.0	9.0
2010	50.7 (4.0)	50.7 (4.0)	8.1 (0.6)	7.6 (0.6)	42.6 (3.3)	43.1 (3.4)	353.7 (27.7)	357.3 (27.9)	9.0	9.0
2015	79.9 (4.3)	80.4 (4.3)	17.6 (1.0)	15.5 (0.8)	62.3 (3.4)	64.9 (3.5)	625.3 (33.8)	638.4 (34.5)	9.0	9.0
2020	117.1 (4.5)	119.1 (4.6)	39.3 (1.5)	30.5 (1.2)	77.8 (3.0)	88.6 (3.4)	988.8 (37.8)	1,031.9 (39.4)	9.0	9.0
2025	160.6 (4.5)	167.8 (4.7)	78.7 (2.2)	57.9 (1.6)	82.0 (2.3)	109.9 (3.1)	1,397.6 (39.2)	1,535.0 (43.1)	9.0	9.0
2030	206.2 (4.4)	225.5 (4.8)	143.2 (3.1)	101.3 (2.2)	63.0 (1.3)	124.2 (2.7)	1,761.8 (37.7)	2,124.1 (45.5)	9.0	9.0
2035	242.1 (4.1)	285.7 (4.8)	236.4 (4.0)	163.5 (2.7)	5.7 (0.1)	122.2 (2.1)	1,924.1 (32.3)	2,748.8 (46.2)	9.0	9.0
2040	259.9 (3.5)	348.3 (4.7)	376.9 (5.0)	258.1 (3.5)	-116.9 (-1.6)	90.2 (1.2)	1,619.6 (21.7)	3,298.9 (44.1)	9.0	9.0
2045	237.3 (2.6)	403.0 (4.3)	553.8 (6.0)	377.3 (4.1)	-316.5 (-3.4)	25.6 (0.3)	478.4 (5.1)	3,613.3 (38.9)	9.0	9.0
2050	234.4 (2.0)	443.6 (3.8)	772.8 (6.7)	524.9 (4.5)	-538.4 (-4.7)	-81.2 (-0.7)	-	3,488.9 (30.2)	29.7	9.0
2055	284.4 (2.0)	454.1 (3.2)	992.2 (6.9)	672.5 (4.7)	-707.8 (-4.9)	-218.4 (-1.5)	-	2,781.5 (19.4)	31.4	9.0
2060	346.4 (1.9)	424.5 (2.4)	1,295.8 (7.3)	876.6 (4.9)	-949.5 (-5.3)	-452.1 (-2.5)	-	1,131.2 (6.3)	33.7	9.0
2065	425.5 (1.9)	425.5 (1.9)	1,671.4 (7.5)	1,128.5 (5.1)	-1,246.0 (-5.6)	-703.0 (-3.2)	-	-	35.4	23.9
2070	525.1 (1.9)	525.1 (1.9)	2,101.1 (7.6)	1,415.3 (5.1)	-1,576.0 (-5.7)	-890.2 (-3.2)	-	-	36.0	24.3

주: ( ) 안은 GDP 대비 비율임.

[그림 2-2] 국민연금개정법에 대한 재정전망(KDI 추계)



이번 법개정이 국민연금제도의 구조적 불균형 완화에 어떠한 역할 및 한계가 있었는지는 폐쇄형 측정법(closed measure)을 이용한 국민연금제도의 보험계리적인 평가를 통해 보다 잘 파악할 수 있다. 아래의 <표 2-4> 및 [그림 2-3]에는 국민연금법 개정 전·후의 총연금채무 또는 책임준비금의 규모변화를 예측급여방식(PBO)에 의거하여 계산한 결과가 제시되어 있다. 표에서 미적립연금부채(unfunded actuarial liability: UAL)은 총연금채무와 실제기금적립금과의 차액을 의미하며, 기금적립률(funding ratio)은 기금적립금이 총연금채무에서 차지하는 비율을 뜻한다. 따라서 완전적립식의 경우에는 미적립 연금부채는 0(기금적립율은 1.0)이 될 것이며, 완전부과식의 경우에는 미적립연금부채가 총책임준비금과 일치하게 된다.

표 및 그림에서 보듯이 이번 개혁으로 인해 미적립연금부채의 규모는

2005년을 기준으로 개정 전의 278조원에서 개정 후 150조원으로 크게 줄어들 것으로 추정된다. 이처럼 미적립연금부채가 규모가 제도개혁에 따라 감소하는 이유는 예측급여방식의 경우 연금채무 계산시 현 가입자의 미래 가입기간을 함께 고려하기 때문이다. 즉, 법개정으로 인해 미래가입기간에 대한 연금지급률이 낮아지게 되면, 총가입기간 평균지급율도 함께 낮아지게 되어 과거근무채무의 크기에도 영향을 미치기 때문이다. 이에 따라 기금적립률도 2005년 기준으로 개정 전의 38.4%에서 개정 후에는 53.5%로 향상된 것으로 추정되어 보험계리적인 불균형이 크게 개선될 것임을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 법개정 이후에도 2030년대 이후부터는 미적립연금부채의 GDP 대비 규모가 다시 지속적으로 상승하기 시작하여 2070년경에는 부채규모가 GDP의 100%에 육박하게 될 것으로 계산된다. 또한 기금적립률의 경우에도 2035년까지는 70% 이상의 수준까지 상승할 것이나, 이후 가파른 속도로 하락하는 모습을 보이고 있다. 이는 법개정 이후에도 국민연금의 보험계리적 불균형은 여전히 잠재해 있으며, 이후 제도성숙화 및 인구고령화로 인해 더욱 심화될 것임을 시사해 준다. 따라서 국민연금제도의 보다 근본적인 재정균형을 달성하기 위해서는 현재의 낮은 보험료 수준을 상향조정하거나 추가적인 급여조정 등의 조치를 빠른 시일내에 강구해야 할 것이다.

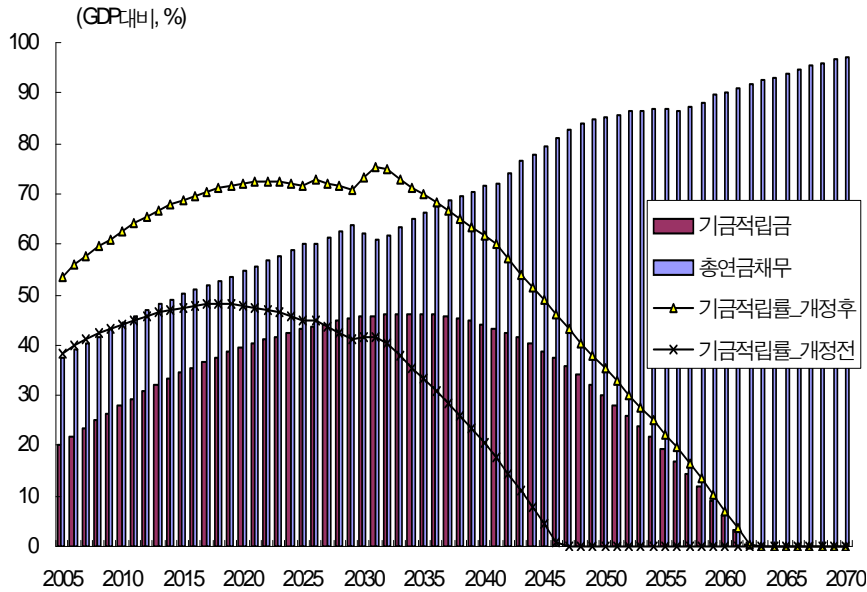


〈표 2-4〉 국민연금 개정 전·후의 보험계리적 평가

(단위: 조원, %)

	기금적립금(A)		총연금채무(B)		미적립연금부채(B-A)		기금적립률	
	개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후
2005	173 (20.1)	173.0 (20.1)	451 (52.2)	323.2 (37.5)	278 (32.2)	150.1 (17.4)	38.4	53.5
2010	354 (27.7)	357.3 (27.9)	801 (62.7)	569.7 (44.6)	448 (35.0)	212.4 (16.6)	44.1	62.7
2015	625 (33.8)	638.4 (34.5)	1,320 (71.2)	928.6 (50.1)	694 (37.5)	290.1 (15.7)	47.4	68.8
2020	989 (37.8)	1,031.9 (39.4)	2,071 (79.1)	1,430.4 (54.6)	1,082 (41.3)	398.5 (15.2)	47.7	72.1
2025	1,398 (39.2)	1,535.0 (43.1)	3,110 (87.3)	2,138.9 (60.0)	1,712 (48.1)	604.0 (17.0)	44.9	71.8
2030	1,762 (37.7)	2,124.1 (45.5)	4,221 (90.4)	2,891.7 (61.9)	2,459 (52.7)	767.6 (16.4)	41.7	73.5
2035	1,924 (32.3)	2,748.8 (46.2)	5,782 (97.2)	3,940.0 (66.2)	3,858 (64.8)	1,191.2 (20.0)	33.3	69.8
2040	1,620 (21.7)	3,298.9 (44.1)	7,846 (104.9)	5,342.5 (71.5)	6,226 (83.3)	2,043.7 (27.3)	20.6	61.7
2045	478 (5.1)	3,613.3 (38.9)	10,853 (116.7)	7,386.4 (79.4)	10,374 (111.6)	3,773.1 (40.6)	4.4	48.9
2050	-	3,488.9 (30.2)	14,504 (125.5)	9,865.3 (85.4)	14,504 (125.5)	6,376.4 (55.2)	-	35.4
2055	-	2,781.5 (19.4)	18,351 (127.8)	12,473.9 (86.8)	18,351 (127.8)	9,692.4 (67.5)	-	22.3
2060	-	1,131.2 (6.3)	23,645 (132.5)	16,050.8 (89.9)	23,645 (132.5)	14,919.6 (83.6)	-	7.2
2065	-	-	30,765 (138.7)	20,845.3 (94.0)	30,765 (138.7)	20,845.3 (94.0)	-	-
2070	-	-	39,550 (143.5)	26,754.1 (97.1)	39,550 (143.5)	26,754.1 (97.1)	-	-

[그림 2-3] 국민연금개정법에 대한 보험계리적 평가



이번에 국회를 통과한 국민연금개정법상의 재정안정화 방안은 지난 2003년 정부가 처음 국회에 제출했던 개정안과는 급여수준 및 보험료 수준에 있어 차이를 보이고 있다. 당초 정부안은 2003년 제1차 재정재계산의 추정결과를 바탕으로 급여수준(평균소득대체율)을 현행 60%에서 50%로 낮추고 보험료율은 현행 9%에서 점진적으로 15.9%로 인상하는 방안을 담고 있었다. 이러한 당초 개정안은 ‘향후 2070년까지 국민연금기금의 적립배수를 2배 이상으로 유지’한다는 재정안정화 목표에 준거하고 있다(국민연금제도발전위원회[2003]). 비록 이러한 재정안정화 목표 자체에 대한 비판이 있음에도 불구하고,<sup>3)</sup> 당초 개정안은 예전과 달리 구체적인 재정목표를 설정하고 이에 입각하여 급여 및 보험료 수준을 구조적으로 조정하려는 시도를 했다는 점에서 진일보한 것으로 평가할 수 있을 것이다.

3) 이러한 2003년 국민연금법 개정안의 문제점 및 한계에 대한 비판적 평가는 문형표(2005)를 참조.

그러나 이러한 정부의 당초 개정안의 기본취지는 지난 4년에 걸친 국회의 조정과정에서 크게 훼손되었다. 즉, 급여수준에 있어서는 기초노령연금제를 도입하는 대신 평균소득대체율을 장기적으로 40% 수준까지 낮추었으나, 보험료 수준에 있어서는 가입자의 반발을 의식하여 현 수준을 그대로 유지하기로 하였다. 그러나 이러한 조정은 장기재정안정화를 위한 구체적인 재정목표에 입각하지 않은 정치적 타협의 산물이었기에, 결국 1998년의 1차 연금개혁시처럼 임기응변적인 대응을 반복하는 결과를 초래하였다. 이러한 측면에서 이번 국민연금제도의 장기재정안정화 조치는 미완의 개혁으로 평가하는 것이 보다 객관적일 것이다.

## 2. 형평성(Equity)

국민연금법 개정에 따른 형평성 측면의 효과는 크게 소득계층간 형평성과 세대간 형평성으로 구분하여 평가해 볼 수 있을 것이다. 이러한 형평성 평가를 위해서는 구체적으로 이번 국민연금법 개정이 각 소득계층별 및 세대별 연금급여가치를 어떻게 변화시켰는지를 먼저 분석해보아야 할 것이다. 본 연구에서는 이를 위해 국민연금법 개정 전·후의 세대별·소득계층별 연금급여가치의 변화를 보험계리적 시뮬레이션 분석을 통해 파악해 보았다. 이러한 시뮬레이션 분석을 위한 전제조건 및 주요 가정변수에 대한 설명은 다음과 같다.

### 가. 분석절차

본 연구에서는 각 연령대 및 소득계층별로 가상적인(synthetic) 가입자를 설정해 보았다. 즉, 연령대별로는 2008년을 기준으로 55세, 40세 및 25세인 독신남성근로자를 설정하였으며, 소득계층별로는 각 연령별 평균임금

근로자를 기준으로 하여 기준소득의 1/3, 1/2 및 2배인 경우를 분석대상으로 삼았다. 각 연령대별 평균소득수준은 「2005년도 임금구조기본통계조사」(노동부)를 기초로 계산하였다. 참고로 2005년 당시의 각 연령대별 남성 근로자 평균소득수준은 52세의 경우 3,096,366원, 37세의 경우 2,940,189원 및 22세의 경우 1,180,269원으로 산정되었다. 또한 모든 근로자는 25세부터 국민연금에 가입하여 중도탈퇴없이 연금수급시점까지 근로를 지속하는 것으로 가정하였다.

각 분석대상의 은퇴 후 연금급여를 계산하기 위해서는 특정연도의 소득수준 뿐 아니라 각 가입자의 연령에 따른 소득변화경로에 대한 가정이 필요하다. 즉, 각 근로자의 전근로 기간에 걸친 연령-소득표(age-earnings profile)를 작성하기 위해서는 매년 평균임금 상승률 외에도 연령 및 재직기간의 증가에 따른 자연승급률에 대한 추가적 가정이 필요하다. 본고에서는 이를 위해 위의 노동부 통계자료에 나타난 평균소득분포의 curve-fitting값을 기준으로 연령별 승급률을 설정하였으며, 이러한 분포형태가 향후 일정하게 유지된다는 가정 하에 모든 연령층에 동일하게 적용하였다. 단, 본 연구의 분석대상은 연금수급개시시점까지 전시간 근로에 종사하는 것으로 가정하고 있기에, 가상적 연령-소득표의 설정에 있어서는 50세 이후에는 연령증가에 따른 소득수준의 변화는 없는 것으로 가정하였다.

또한 기대연금 급여가치의 규모추정에 있어서는 각 세대에 대하여 연령별 사망률을 가중치로 보험료 및 연금급여액을 조정하는 절차가 필요하게 된다. 그러나 본고에서는 세대별 생존확률에 대한 자료상의 제약으로 각 가입자가 현 조기노령연금 수급연령인 55세까지 생존했을 경우의 기대여명을 기준으로 급여가치를 산정하였다. 이러한 조건부 기대여명은 통계청의 「2005년도 완전생명표(각 세대별)」 자료에 의거하여 산출하였다. 계산결과에 의하면 각 세대별 남성근로자의 생존기간은 각각 2008년 당시 55세의

경우 78.5세, 40세의 경우 80.5세 및 25세의 경우 82.5세로 나타나, 시간경과에 따라 연금수급기간이 지속적으로 늘어나게 됨을 알 수 있다.

제도변수에 대해서는 지난 2007년 7월의 국민연금법 개정 전·후를 구분하여 법개정 효과를 비교분석해 보았다. 또한 완전노령연금의 수급개시연령은 현재의 60세에서 2033년까지 점진적으로 65세로 연장되는 것을 반영하였다. 각 가입자별 연금급여액의 산출에 있어서는 국민연금의 소득재분배 기능을 고려하여야 한다. 즉, 현 제도상으로는 가입자 개인의 재평가된 평생평균소득(B값)에 의거한 소득비례부분과 전체가입자의 연금수급권 3년간의 평균소득(A값)에 입각한 균등부분이 반반씩 결합되어 있다. 따라서 A값에 대한 가정이 필요한 바, 본 분석에 있어서는 2005년도 A값 실제치인 1,412,428원을 기준으로 매년 실질임금상승률에 따라 증가하는 것으로 가정하였다.

보험료의 적용에 있어서는 고용주의 분담금이 실질임금의 하락을 통해 종국적으로 근로자에게 전가된다는 전제하에 근로자가 총 보험료를 부담하는 것으로 간주하였다. 이러한 보험료율은 제도도입 이후 1992년까지는 3%, 1993~97년 기간에는 6%, 그리고 1998년 이후부터는 현재의 9% 수준이 계속 유지될 것으로 가정하였다. 또한 보험계리적 수익성 평가에 있어 핵심적 역할을 하는 실질임금상승률과 실질이자율은 위의 재정추계시 적용한 가정치를 그대로 사용하였다. 끝으로, 본 분석에 있어 모든 가격변수들은 2005년 불변가격을 기준으로 하였다.

#### 나. 분석결과

이러한 전제 및 가정 하에 시행된 시뮬레이션 분석을 통해 나타난 이번 연금법개정 전·후의 급여가치 변화에 대한 주요지표들은 <표 2-5>에 정리되어 있다. 연금법 개정의 형평성효과는 연령대별 및 소득계층별로 연금급여의 순(net)가치가 어떻게 변화되었는가를 통해 측정해 볼 수 있을

것이다. 표에는 이러한 측정기준인 수익비, 즉 기대연금급여의 납부보험료에 대한 현재가치 비율과, 내부수익률(internal rate of return: IRR)에 대한 추정결과가 나타나 있다.

〈표 2-5〉 국민연금법 개정 전·후의 급여수준 변화

a. 2008년 당시 55세인 남성독신근로자 경우

(단위: 천원, 배, %)

소득수준	평균근로자의 1/3		평균근로자의 1/2		평균근로자		평균근로자의 2배	
	개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후
연금급여액(B)	694	666	828	794	1,230	1,180	1,375	1,318
평생평균소득(y)	1,377	1,377	2,065	2,065	4,130	4,130	8,713	8,713
소득대체율(B/y)	50.38	48.37	40.09	38.46	29.79	28.56	15.79	15.13
수익비	3.35	3.22	2.67	2.56	1.98	1.90	1.89	1.82
(개정 후/개정 전)		(96.1)		(95.9)		(96.0)		(96.3)
내부수익률(IRR)	10.59	10.37	9.34	9.11	7.71	7.48	7.46	7.23

〈표 2-5〉 국민연금법 개정 전·후의 급여수준 변화(계속)

b. 2008년 당시 40세인 남성독신근로자 경우

(단위: 천원, 배, %)

소득수준	평균근로자의 1/3		평균근로자의 1/2		평균근로자		평균근로자의 2배	
	개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후
연금급여액(B)	1,744	1,473	2,075	1,751	3,069	2,586	3,696	3,112
평생평균소득(y)	2,266	2,266	3,399	3,399	6,799	6,799	14,790	14,790
소득대체율(B/y)	76.94	64.98	61.04	51.51	45.15	38.04	24.99	21.04
수익비	3.03	2.56	2.41	2.03	1.78	1.50	1.64	1.38
(개정 후/개정 전)		(84.5)		(84.2)		(84.3)		(84.1)
내부수익률(IRR)	7.70	7.06	6.82	6.17	5.66	4.99	5.30	4.65

〈표 2-6〉 국민연금법 개정 전·후의 급여수준 변화(계속)

c. 2008년 당시 25세인 남성독신근로자 경우

(단위: 천원, 배, %)

소득수준	평균근로자의 1/3		평균근로자의 1/2		평균근로자		평균근로자의 2배	
	개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후
연금급여액(B)	2,711	1,926	3,250	2,309	4,868	3,458	5,784	4,109
평생평균소득(y)	3,595	3,595	5,393	5,393	10,786	10,786	23,532	23,532
소득대체율(B/y)	75.40	53.57	60.27	42.81	45.13	32.06	24.58	17.46
수익비	2.73	1.94	2.18	1.55	1.64	1.16	1.51	1.08
(개정 후/개정 전)		(71.1)		(71.1)		(70.7)		(71.5)
내부수익률(IRR)	6.98	5.75	6.18	4.93	5.12	3.85	4.77	3.55

## 1) 소득계층간 형평성

우선 수익비의 경우 기존 국민연금제도의 순연금 가치는 소득계층별로 현저한 차이가 나는 것을 알 수 있으며, 이는 국민연금제도의 균등분배에 의한 소득재분배효과를 반영하고 있다. 예로, 2008년 당시 55세 근로자의 경우, 평균소득자는 현재가치 기준으로 21년 동안 납부한 보험료의 약 두 배에 달하는 총연금 급여 혜택을 받게 되는 것으로 추산되며, 이는 기존 국민연금제도가 심각한 고급여-저부담의 불균형 구조를 지니고 있음을 반영한다. 반면 평균소득의 1/3 수준의 근로자 경우에는 수익비가 약 3.4배로 나타나, 저소득층으로 갈수록 보험료현가와 급여현가의 격차가 더욱 크게 벌어짐을 알 수 있다.<sup>4)</sup>

표에서 평균소득의 2배를 버는 근로자의 경우 수익비가 평균근로자의 경우에 비해 별로 떨어지지 않게 나타나고 있는 것은, 이러한 고소득자의 경우 연금적용소득의 상한(현재 360만원)에 제한을 받기 때문이다. 그럼에도 불구하고 도입초기세대인 55세의 경우 고소득층의 수익비도 약 1.9배로 보험계리적 균형수준(수익비 1.0)에 비해 매우 높게 나타나고 있다. 이러한 구조적 불균형은 내부수익률의 산정결과를 통해서도 동일하게 파악해 볼 수 있다. 즉 55세의 경우, 국민연금제도상 중위소득가입자와 유사한 평균근로자의 1/2소득수준의 경우에는 법 개정 이후에도 실질내부수익률이 9% 이상으로 계상된다. 이는 추계상의 실질이자율 또는 실질기금운용 수익률의 2배가 넘는 수준인 바, 제도초기세대의 상대적 연금혜택이 보험계리적으로 지나치게 높은 것을 알 수 있다.

이번의 국민연금법 개정은 급여수준을 일률적으로 하향조정하였기에, 그 삭감비율은 소득수준별로 거의 비례적으로 나타나게 된다. 따라서 이

4) 본 시뮬레이션에 있어 평균근로자의 소득수준은 A값의 두 배 수준을 약간 상회하고 있다. 따라서 국민연금제도의 중위소득가입자는 평균근로자의 1/2의 소득수준과 유사하다고 보아야 할 것이다.



변 법개정 소득계층간 형평성에 미치는 효과는 비교적 중립적인 것으로 평가할 수 있을 것이다. 이러한 급여인하조정의 비례적 효과는 2008년 당시 40세 및 25세의 경우에도 마찬가지이다. 그러나 이번에 추가로 도입된 기초노령연금이 하위 60%의 노인계층에 지급될 것임을 감안한다면, 전체적으로는 국민연금제도의 소득재분배기능은 더욱 강화되었을 가능성이 있을 것이다.

이번 법 개정의 급여인하 조정에도 불구하고 55세 근로자의 경우 법개정 이후에도 수익비는 모든 소득계층에서 여전히 매우 높게 나타나고 있다. 이는 기득권 보호의 차원에서 과거 가입기간에 대해서는 기존법상의 급여수준을 보장해 줄 뿐 아니라, 향후의 급여인하조정도 장기간에 걸쳐 서서히 인하되기 때문이다. 따라서 55세의 경우, 이번 법 개정으로 인한 수익비 감소효과는 전 소득계층에 있어 약 -4%에 불과할 것으로 예상된다. 그러나 이러한 법 개정으로 인한 수익비 감소효과는 후세대로 갈수록 보다 현저해 지는 것으로 나타난다.

## 2) 세대간 형평성

국민연금제도의 세대간 순연금혜택의 차이 및 법 개정 효과는 <표 2-5>에 나타난 2008년 당시 55세, 40세 및 25세의 연금수익비 및 내부수익률을 비교해 봄으로써 가늠해 볼 수 있을 것이다. 우선 기존제도를 살펴볼 경우 1998년의 1차 급여인하조치로 인해 연금수익비 및 내부수익률이 후세대로 갈수록 낮아지는 것으로 나타난다. 그러나 이에 불구하고 연금수익비의 값이 모든 연령대 및 소득계층에서 1.0을 상회하고 있어 모든 현제도가입자들에게 순연금혜택을 부여하고 있음을 알 수 있다. 이를 뒤집어 말하면, 기존 국민연금제도가 매우 심각한 구조적 불균형을 내포하고 있다는 점을 의미할 것이다.

이번의 법 개정은 이러한 연령대별 연금혜택에 상당한 변화를 초래하는

것으로 나타난다. 표에서 보듯이 2008년 당시 55세의 경우 법 개정에 의한 연금수익비의 감소정도는 각 4%에 불과한 반면, 40세 및 25세의 경우에는 각각 약 16% 및 약 29% 정도로 나타나고 있다. 이로 인해 2008년 당시 55세 및 25세의 평균근로자의 수익비를 기준으로 할 경우, 개정 전에는 각각 1.98배 및 1.64배로 17.2%의 차이를 보였던 반면, 법 개정 후에는 각각 1.90배 및 1.16배로 변화하여 38.8%의 격차가 발생하고 있다. 물론 이러한 세대별 법 개정 효과의 차이는 과거 가입기간에 대한 기득권보호조치(grandfathering) 및 추후 급여수준의 점진적 인하조치로 인해 법 개정으로 인한 급여감소효과가 서서히 발생하기 때문이다.

이처럼 본 연구의 분석대상의 경우 법 개정으로 인해 연령대별 순연금혜택의 차이가 더욱 벌어지게 되는 것으로 나타나고 있으나, 이를 이번 법 개정이 국민연금제도의 세대간 형평성에 부정적인 영향을 준 것으로 해석해서는 안될 것이다. 앞서 살펴보았듯이 기존제도를 유지했을 경우 부과방식으로 전환으로 인해 차후세대의 보험료율은 30% 이상의 수준으로 인상되는 것이 불가피하였다. 그러나 이번 법 개정으로 도입초기 세대의 순연금혜택을 줄임으로써 차후세대의 보험료 부담을 큰 폭으로 낮출 수 있었던 점을 감안해야 할 것이다. 즉, 이러한 결과는 기득권 보호로 인해 경과기간 중에 발생하는 불가피한 현상이며, 보다 장기적 시각에서 볼 경우 이번 법 개정은 국민연금제도상 구조적 불균형을 완화시켜 세대간 형평성을 제고한 것으로 평가해야 할 것이다.

이번 법 개정 이후에도 역시 모든 연령층 및 소득계층의 연금수익비는 제도균형수준(1.0)을 초과하고 있는 것으로 나타나고 있어, 모든 현 가입자들이 여전히 상당폭의 순연금혜택을 받게될 것으로 평가된다. 물론 이번 추계결과를 차후세대까지 연장할 경우 일부 고소득근로자의 수익비가 1.0 이하로 떨어질 가능성이 있겠으나, 이를 감안하더라도 국민연금제도의 구조적 불균형은 개정 이후에도 계속해서 지속될 수밖에 없다. 특히 초기

세대의 연금순혜택을 축소하여 세대간 형평성을 제고하기 위해서는 급여 조정과 함께 보험료의 인상이 병행되어야 할 것인바, 재정안정화나 형평성제고 측면에서 추가적인 보험료의 인상조치가 조속히 뒤따라야 할 것이다.

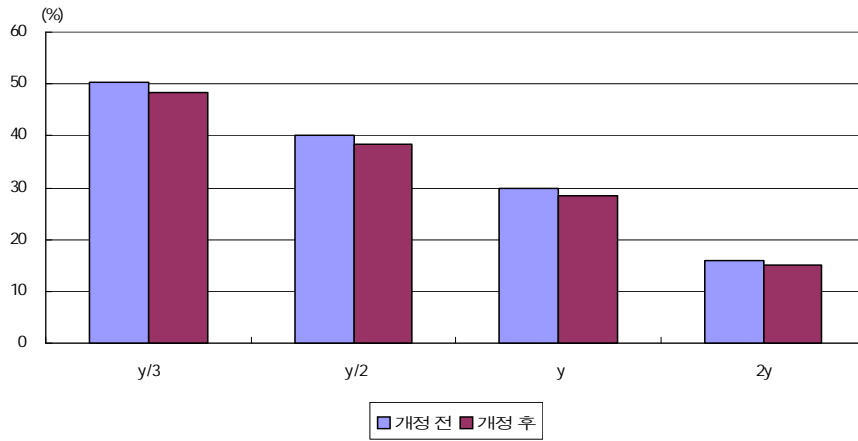
### 3. 적정성(Adequacy)

적정성이란 국민연금제도가 노후소득보장 측면에서 충분한 역할을 수행할 것인가에 대한 평가기준이다. 그러나 이러한 노후소득대체수준의 적정성은 1층의 국민연금제도 뿐 아니라 기업차원의 퇴직연금이나 개인차원의 민간연금 또는 노후대비저축 등을 함께 고려해서 판단해야 할 것이며, 또한 적정노후소득의 대체수준은 각 가입자의 가족구성형태나 건강상태, 또는 타소득원의 존재여부 등에 따라 다르게 계산될 것이다. 따라서 국민연금의 적정성에 대한 절대적 평가기준을 제시하기는 어려우며, 법 개정에 따라 국민연금의 소득대체율 수준이 어떻게 변화하였는가를 기준으로 간접적으로 적정성 여부를 가늠해 보아야 할 것이다.

아래 [그림 2-4]는 이번 국민연금법 개정에 따른 각 가입자의 근로기간 중 재평가된 평생평균소득대비 연금급여액의 소득대체율 변화정도를 보여주고 있다. 그림에서 보듯이 법 개정으로 인한 소득대체율의 감소정도는 기존 가입기간이 상대적으로 길었던 55세의 경우에는 매우 미미한 반면 후세대로 갈수록 그 감소폭이 커지게 됨을 한눈에 알 수 있다. 특히 25세의 경우 소득대체율은 전 소득계층에서 개정 전에 비해 약 30%에 가까운 하락 폭을 보이고 있는 바, 이번 개정으로 인해 국민연금의 노후소득 보장기능이 시간경과에 따라 전반적으로 약화될 것이 예상된다.

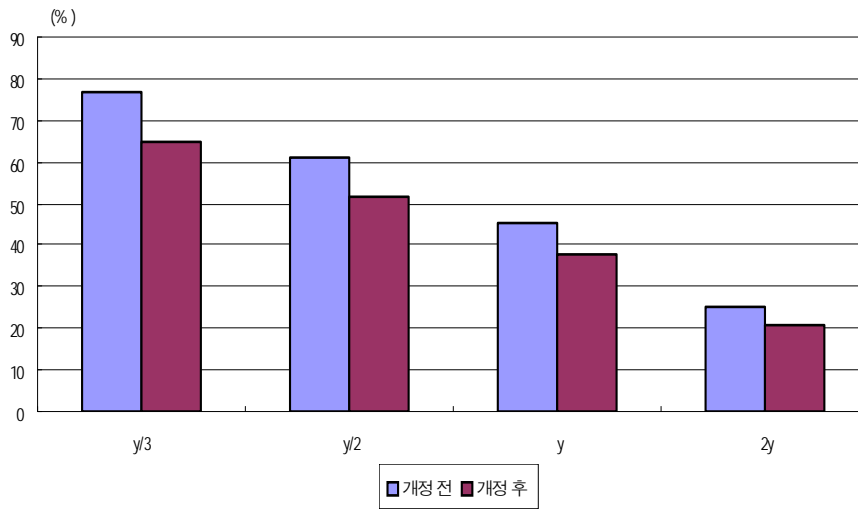
[그림 2-4] 국민연금법 개정 전·후의 소득대체율 변화

a. 55세의 경우



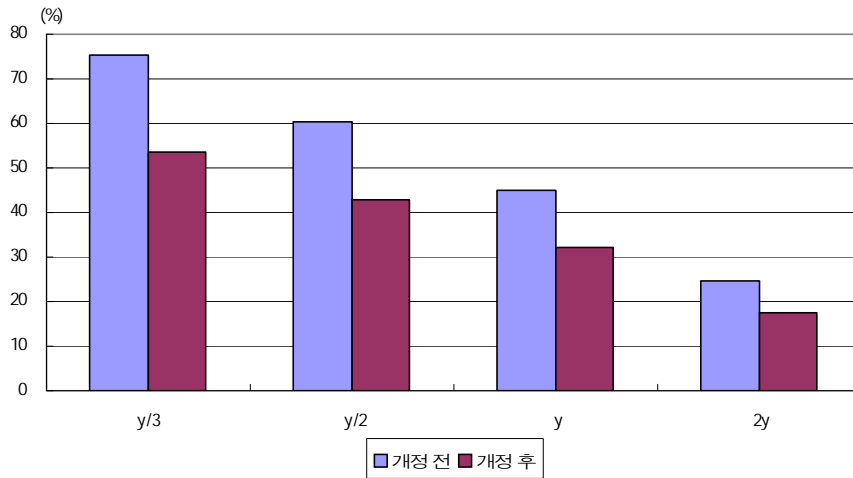
[그림 2-5] 국민연금법 개정 전·후의 소득대체율 변화(계속)

b. 40세의 경우



[그림 2-4] 국민연금법 개정 전·후의 소득대체율 변화 (계속)

c. 25세의 경우



물론 이러한 국민연금의 노후소득보장의 수준은 소득계층별로 다르게 나타난다. 국민연금의 중위가입자와 유사한 수준인  $y/2$ 의 경우, 법개정 이후에도 장기적으로 소득대체율은 40% 이상의 수준을 유지할 것으로 나타나 상당한 사회보험의 기능을 수행할 수 있을 것이다. 또한 저소득계층( $y/3$ 의 경우)에 있어서는 소득재분배 기능으로 인해 이러한 노후소득보장의 기능은 보다 현저해지게 된다. 그러나 평균소득 근로자의 경우에는 법 개정 후 소득대체율이 전 가입기간동안 근로를 할 경우에도 장기적으로 30%를 약간 상회하는 수준에 머물게 되며, 특히 고소득층( $2y$ )의 경우에는 소득대체율 수준이 장기적으로 17%대로 떨어지게 되는 것으로 나타난다. 다시 말해, 이번 급여인하조치에도 불구하고 국민연금은 추후 저소득계층에 대해서는 상당정도 노후소득원으로서의 기능을 수행하게 될 것이 예상되나, 평균근로소득 이상자에 대해서는 이러한 노후소득보장기능이 크게

약화될 것임을 알 수 있다. 따라서 이를 보완하기 위해서는 중산층 이상 계층을 대상으로 다양한 노후소득원의 발굴이 필요할 것이다.

그림에서 제시된 고소득층(2y)의 소득대체율이 현저히 낮아지게 되는 것은 국민연금의 소득재분배 기능뿐 아니라 연금적용 소득의 상한제 적용에 기인한 바가 크다. 즉, 현 제도상 연금대상소득의 상한은 월 360만원으로 제한되어 있기에 이를 초과하는 소득은 보험료 및 급여대상에서 제외되는 바, 이로 인해 소득상한에 걸린 고소득층의 실제 소득에 대비한 대체율은 더욱 낮아지게 된다. 그러나 그동안 실질소득의 증가 및 물가인상에도 불구하고 이러한 소득상한 수준은 지난 1988년 제도로입시부터 지금까지 20년간 명목적으로 고정되어 있었다. 이러한 이유로 인해 현재 소득상한수준은 근로자평균소득의 약 1.2배 수준으로 상대적으로 크게 낮아지게 되는 바, 이는 상당수의 중산층이상 계층의 추가적 연금적용기회를 제약하는 결과를 초래하고 있다. 특히 이번 급여인하조치로 인해 상대적 고소득층의 노후소득보장의 역할이 크게 약화될 것임에 비추어, 이러한 소득상한을 보다 합리적으로 재조정하여 사회보험기능을 확대하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

#### 4. 사회변화에의 대응성

주지하다시피 우리사회는 저출산·고령화로 인한 급격한 인구구조변화를 경험하고 있으며, 이에 따라 고령근로자의 경제활동참가율을 가능한 한 제고시키는 것이 중요한 정책과제로 대두되고 있다. 또한 우리나라의 경우에도 이미 남성고령층의 경제활동참가율의 추세적 하락현상이 많은 통계자료에서 지적되고 있는 실정이다. 이러한 측면에서 볼 때 우리나라 국민연금제도가 고령층 근로자들에게 불필요한 조기은퇴를 조장하거나 근로유인을 약화시키는 구조적 요인들을 지니고 있는지를 가늠해 보고 연금제

도를 보다 고령근로 친화적인 방향으로 개선해 나가는 것은 도래하는 고령사회에 대비한 중요한 정책과제가 될 것이다. 본 연구에서는 우리나라 국민연금제도상의 구조적 은퇴유인을 파악해 보고 고령사회에 대비한 정책적 시사점을 논의해 보고자 하였다. 아울러 이번 2007년 7월에 단행된 국민연금법 개정이 이러한 국민연금제도상의 구조적 은퇴유인에 어떠한 변화를 초래하였는지에 대해서도 평가해 보았다.

### 가. 추정방법

국민연금의 은퇴유인효과를 파악하기 위해서는 국민연금제도상의 수급 개시연령에 따른 대체효과의 분석이 필요하다. 이러한 대체효과의 분석에 있어서는 다양한 접근방법이 있겠으나, 본 연구에서는 Gruber and Wise(1999)가 11개국에 대한 은퇴유인효과의 비교분석시 적용했던 추정방법을 준용하고자 한다. 이들의 추정방법은 기본적으로 기대연금자산(expected social security wealth)의 은퇴시점에 따른 변화정도를 기준으로 은퇴유인의 크기를 측정하는 비교적 단순한 방법이다.

먼저 가입자가 최초 연금수급자격(조기노령연금)이 발생한 시점(a)의 기대연금자산을  $SSW_a$ 라 하면, 조기노령수급시점에서 계산한 향후 기대연금급여 현재가치의 합계를 의미한다. 만일 가입자가 조기노령연금 수급연령이후 t기간 동안 추가근로를 할 경우 기대되는 순연금자산의 규모는 다음과 같다.

$$SSW_{a+t} = PVB_{a+t} - PVC_{a+t}, \quad \text{단, } PVC_{a+t} = \sum_{i=a}^{a+t} C_i$$

즉,  $SSW_{a+t}$ 는 (a+t)시점 이후 받게 될 기대연금급여의 현재가치합계에서 추가근로기간 동안 납부한 보험료의 현재가치합계를 공제한 금액이 된다. 따라서 (a+t)연령의 근로자가 추가적으로 1년간 계속 근로를 선택할

경우 기대연금자산의 변동분( $SSA$ )은 다음과 같이 표현된다.

$$SSA_{a+t} = SSW_{a+t+1} - SSW_{a+t}$$

위 식의 값이 음(-)일 경우는 연금수급자격을 지닌 근로자가 연금신청을 하지 않고 계속근로를 할 경우 순(net)기대연금자산이 감소하게 됨을 의미하며, 다른 조건이 일정할 경우 이는 추가근로유인을 약화시키게 될 것이다. 즉, 이 경우 연금제도는 추가근로에 대한 벌칙(penalty)효과를 발생시키게 되며, 그 크기는 순기대연금자산의 변동률로 측정해 볼 수 있다.

$$\text{연금자산 변동률(Accrual Rate)} = SSA_{a+t} / SSW_a$$

또한 이러한 연금자산의 변동효과는 다음과 같이 근로소득에 대한 조세의 형태로도 표현이 가능하다.

$$\text{암묵적 연금세율 (Implicit Tax/Subsidy Rate)} = -SSA_{a+t} / Y_{a+t+1}$$

여기서  $Y_{a+t+1}$ 은 추가근로기간 중의 근로소득을 의미한다. 위 식은 계속근로로 인한 연금자산가치의 변화발생을 추가근로소득에 대한 조세 또는 보조금으로 해석한 것이다. 예를 들어 연금신청을 연기하고 근로를 계속할 경우 향후 받게 될 연금가치가 하락하게 된다면, 이는 마치 추가로 발생된 근로소득에 대해 연금가치 하락분 만큼의 조세를 부과하는 것과 동일한 효과를 가지게 될 것이다. 이러한 연금세율은 연금자산 변동률과 반대의 부호를 가지게 되며, 그 값이 클수록 은퇴유인효과는 커지게 될 것이다.

본 연구에서는 우리나라 국민연금제도상의 조기노령연금 및 재직자 노령연금, 그리고 올해 신규로 도입된 연기연금제도에 대해 이러한 연금자산변동률 및 암묵적 연금세율의 정량적 크기를 시뮬레이션분석을 통해 파악해 보았다. 시뮬레이션 분석을 위한 가정은 앞의 경우와 동일하게 설정하였다. 또한 연금급여 및 보험료의 현재 가치화에 있어서는 각 가입자가



조기노령연금 수급자격이 발생하는 시점으로 계산하였다.

#### 나. Base Case 분석

본 시뮬레이션 분석에서는 2008년 55세에 도달하는 남성평균임금소득자를 기본 Case로 설정하였다. 이 분석대상의 경우 1988년 35세의 연령으로 처음 국민연금에 가입한 후, 21년의 가입기간이 경과한 56세에 조기노령연금의 수급권이 발생하게 된다. 또한 완전노령연금의 수급권은 61세부터 발생하게 되며, 61세 이후에 근로를 계속할 의사가 있을 경우에는 재직자 노령연금 및 연기연금의 신청의 두가지 중 하나를 선택할 수 있다. 만일 재직자 노령연금을 신청할 경우에는 61세부터 연금수급이 가능하되 66세까지는 연령별로 감액률을 적용받게 된다. 반면 연기연금을 신청할 경우에는 연금지급이 연기되는 대신 연장기간에 해당되는 가산율의 적용을 받을 수 있다.

##### ① 조기노령연금의 경우

아래 <표 2-6>에는 해당가입자가 56세 이후 조기노령연금을 수급할 경우에 비해 추가적으로 1년 동안 근로를 계속할 경우에 순연금자산이 어떻게 변화하는가에 대한 시뮬레이션 결과가 정리되어 있다. 표에서 보듯이 조기노령연금의 신청이 가능한 전기간에 걸쳐 계속 근로시의 순연금자산이 증가하게 됨을 알 수 있으며, 그 증가율은 기존법 적용시 56세 당시의 5.6%에서 60세 당시에는 3.8%까지 점진적으로 낮아지게 된다. 또한 이러한 연금자산 변동분을 추가 근로시 얻게 되는 소득액대비 비율, 즉 암묵적 연금세율로 환산해 보면 전기간에 걸쳐 임금소득에 대해 13% 이상의 보조금(subsidy)을 주는 효과와 동일해 짐을 알 수 있다. 즉, 기존제도상 조기노령연금의 경우 계속 근로시 순연금자산을 오히려 증대시킴으로써

조기은퇴유인보다는 근로장려 효과가 매우 큼을 시사한다.

2007년 7월 국민연금법의 개정이 은퇴유인에 영향을 미치는 주요 경로는 조기노령연금에 대한 감액률의 인상조치이다. 즉 개정법에서는 61세 이전에 조기노령연금을 신청할 경우 1년당 감액률을 기존의 5%p에서 6%p로 상향조정하였기에, 조기은퇴에 따른 벌칙효과가 더욱 커지게 되었다. 그러나 위에서 살펴본 대로 기존 제도상 1년당 5%p의 급여감액효과가 이미 충분한 근로장려유인을 주고 있는 점을 감안할 때, 이번의 감액률 인상조치는 보험계리적 측면에서 다소 과도한 것으로 판단할 수 있을 것이다.

〈표 2-7〉 국민연금제도의 은퇴유인효과(Base Case): 조기노령연금의 경우1)

(단위: 천원)

구분	소득대체율 (RR)2)		순연금자산 (SSW)		연금자산 변동분 (SSA)		연금자산 변동률 (AR)		연금세율 (TR)	
	개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후
56세	0.183	0.169	120,124	111,273	6,743	7,225	0.056	0.065	-0.157	-0.168
57세	0.204	0.190	126,867	118,498	6,601	7,027	0.052	0.059	-0.154	-0.164
58세	0.225	0.213	133,469	125,525	6,350	6,712	0.048	0.053	-0.148	-0.157
59세	0.247	0.236	139,819	132,237	6,111	6,399	0.044	0.048	-0.142	-0.149
60세	0.273	0.260	145,930	138,636	5,594	5,812	0.038	0.042	-0.130	-0.135

주: 1) 2008년 당시 55세인 독신남성근로자로서 평균임금소득자의 경우를 기준으로 함.

2) 가입자의 평생평균소득대비 수급 첫년도 연금급여액의 비율

## ② 재직자 노령연금의 경우

재직자 노령연금의 은퇴유인에 대한 분석결과는 <표 2-7>에 제시되어 있다. 이러한 재직자노령연금의 기본취지에도 불구하고 표에서 보듯이 그 실제효과는 상이하게 나타나고 있다. 예를 들어 완전노령연금 수급시점인 61세에 은퇴할 경우 순연금자산의 규모는 약 152백만원으로 계산되나, 재직자 노령연금을 신청할 경우 추가근로기간중 연금액이 50%가 삭감되어 순연금자산의 규모는 145백만원으로 줄어들게 된다. 이러한 자산감축효과는 마치 추가근로로 발생하는 소득에 대해 13.5%의 세금을 부과하는 것과 동일한 효과를 갖는 것으로 나타난다. 따라서 이 경우 재직자 노령연금은 은퇴유인을 강화시키는 방향으로 작용하게 될 것이다.

또한 표에서 보듯이 이러한 암목적 연금세율은 연령이 낮을수록 높은 것으로 나타나며, 이로 인해 상대적으로 낮은 연령층의 은퇴유인효과가 오히려 커지게 된다. 이는 현 제도상 재직자 노령연금의 감액률을 연령별로 차등을 두고 있기 때문이다. 이러한 연령별 차등감액방식은 우리나라 국민연금에 적용되는 독특한 제도로서, 미국을 비롯한 많은 선진국들에서 적용하고 있는 소득조사방식(earnings-test)과는 큰 차이가 있다. 일반적인 소득조사방식은 연금수급권이 발생한 후에 계속 근로를 할 경우 실제 발생된 소득수준에 따라 급여를 삭감 지급하는 형태를 취하고 있다. 즉, 이러한 소득조사방식은 연령에 관계없이 연금수급의 필요성 정도에 따라 급여수준에 차등을 두는 사회보험원리를 반영한 것이다. 그러나 국민연금제도의 재직자 노령연금의 경우에는 소득수준이 아닌 연령에 따른 차등을 둬으로써 은퇴결정과정에서 영향을 주는 것은 근로유인제고 및 사회보험원리에 비추어 볼 때 근본적인 재검토가 필요할 것이다.

〈표 2-8〉 국민연금제도의 은퇴유인효과(Base Case): 재직자 노령연금의 경우

(단위: 천원)

구분	소득대체율 (RR)1)		순연금자산 (SSW)		연금자산변동분 (SSA)		연금자산변동률 (AR)		연금세율 (TR)	
	개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후	개정전	개정후
61세	0.149	0.143	151,525	144,448	-6,068	-5,817	-0.040	-0.040	0.141	0.135
62세	0.179	0.171	145,457	138,631	-4,681	-4,487	-0.032	-0.032	0.109	0.104
63세	0.209	0.200	140,775	134,144	-3,389	-3,249	-0.024	-0.024	0.078	0.075
64세	0.238	0.228	137,386	130,895	-2,181	-2,091	-0.016	-0.016	0.050	0.048
65세	0.268	0.257	135,205	128,805	-1,054	-1,010	-0.008	-0.008	0.024	0.023

주: 1)가입자의 평생평균소득대비 수급 첫년도 연금급여액의 비율.

### ③ 연기연금의 경우

연기연금제도는 2007년 법 개정시 신규로 도입된 제도로서 완전노령연금 수급연령 이후 계속 근로를 원할 경우 연금지급 개시 시점을 뒤로 늦추는 대신, 줄어든 수급기간에 상응하여 연금급여를 1년당 6%p씩 상향조정해 주는 제도이다. <표 2-8>에는 기본 Case 분석대상이 61세 이후 연기 연금을 신청할 경우 기대효과에 대한 시뮬레이션결과가 제시되어 있다. 표에서 보듯이 가산율의 적용에도 불구하고 순연금자산은 계속 줄어드는 것으로 나타나고 있다. 또한 암묵적 연금세율의 경우 61세의 5.8%에서 65세에는 13.7%까지 상승할 것으로 추계된다. 이는 연기연금제도가 도입되더라도 현 가산율 수준으로는 충분한 계속 근로유인을 제공하지 못함을 의미한다.

〈표 2-9〉 국민연금제도의 은퇴유인효과(Base Case): 연기연금의 경우  
(단위: 천원)

구분	소득대체율 (RR)2)	순연금자산 (SSW)	연금자산 변동분 (SSA)	연금자산 변동률 (AR)	연금세율 (TR)
61세	0.286	144,448	-2,505	-0.017	0.058
62세	0.303	141,943	-3,437	-0.024	0.080
63세	0.320	138,506	-4,323	-0.031	0.100
64세	0.337	134,183	-5,156	-0.038	0.119
65세	0.354	129,027	-5,951	-0.046	0.137

주: 1) 가입자의 평생평균소득대비 수급 첫 년도 연금급여액의 비율

#### 다. 연령대별 분석

이상의 시뮬레이션 결과는 2008년 당시 55세인 평균근로소득자를 기본 대상으로 분석한 것이다. 그러나 이러한 국민연금의 은퇴유인이 제도성숙화 과정에서 어떻게 변화할 것인가를 파악하기 위해서는 차후 세대에 대한 검토가 병행되어야 할 것이다. 본 분석에서는 이를 위해 2008년 당시 40세 및 25세인 가상적 가입자에 대해 위와 동일한 방법으로 시뮬레이션을 시행해 보았다.

〈표 2-10〉 국민연금제도의 은퇴유인효과: 연령대별 비교

a. 2008년 당시 40세(평균소득자 기준)의 경우

(단위: 천원)

구분	연령	소득대체율		SSW		SSA		Accrual Rate		Tax Rate	
		전	후	전	후	전	후	전	후	전	후
조기노령연금	59	0.298	0.241	340,055	275,373	15,667	14,727	0.046	0.053	-0.199	-0.188
	60	0.326	0.267	355,722	290,101	14,288	13,318	0.040	0.046	-0.182	-0.169
	61	0.356	0.294	370,010	303,420	12,727	11,823	0.034	0.039	-0.162	-0.150
	62	0.387	0.322	382,738	315,243	10,622	9,867	0.028	0.031	-0.135	-0.126
	63	0.419	0.351	393,361	325,110	8,197	7,633	0.021	0.023	-0.105	-0.097
재직자노령연금	64	0.226	0.190	401,558	332,743	-15,809	-13,319	-0.039	-0.040	0.202	0.170
	65	0.271	0.228	385,748	319,424	-12,267	-10,335	-0.032	-0.032	0.157	0.132
	66	0.316	0.266	373,481	309,089	-8,923	-7,518	-0.024	-0.024	0.115	0.096
	67	0.361	0.304	364,557	301,570	-5,770	-4,861	-0.016	-0.016	0.074	0.063
	68	0.406	0.342	358,786	296,709	-2,798	-2,357	-0.008	-0.008	0.036	0.030
연기연금	64	-	0.380		332,743		-6,152	-	-0.018	-	0.079
	65	-	0.415		326,591		-8,451	-	-0.026	-	0.108
	66	-	0.449		318,140		-10,635	-	-0.033	-	0.136
	67	-	0.483		307,504		-12,708	-	-0.041	-	0.163
	68	-	0.517		294,796		-14,675	-	-0.050	-	0.189
	69	-	0.552		280,120			-	-	-	-

〈표 2-11〉 국민연금제도의 은퇴유인효과: 연령대별 비교(계속)

b. 2008년 당시 25세(평균소득자 기준)의 경우

(단위: 천원)

구분	연령	소득대체율		SSW		SSA		Accrual Rate		Tax Rate	
		전	후	전	후	전	후	전	후	전	후
조기노령연금	60	0.298	0.199	564,318	377,466	23,731	18,453	0.042	0.049	-0.187	-0.146
	61	0.326	0.222	588,049	395,920	21,699	16,943	0.037	0.043	-0.172	-0.134
	62	0.356	0.245	609,748	412,863	19,297	15,140	0.032	0.037	-0.154	-0.121
	63	0.387	0.269	629,046	428,003	16,343	12,919	0.026	0.030	-0.131	-0.104
	64	0.418	0.295	645,390	440,922	12,763	10,216	0.020	0.023	-0.103	-0.082
재직자노령연금	65	0.226	0.160	658,153	451,138	-25,000	-17,761	-0.038	-0.039	0.202	0.144
	66	0.271	0.192	633,152	433,377	-19,380	-13,768	-0.031	-0.032	0.158	0.112
	67	0.316	0.224	613,771	419,609	-14,084	-10,006	-0.023	-0.024	0.115	0.082
	68	0.361	0.257	599,687	409,603	-9,098	-6,463	-0.015	-0.016	0.075	0.053
	69	0.406	0.289	590,588	403,139	-4,408	-3,131	-0.007	-0.008	0.036	0.026
	70	0.451	0.321	586,180	400,007			0.000	0.000	-	-
연기연금	65	-	0.380		451,138		-7,182	-	-0.016	-	0.058
	66	-	0.349		443,956		-10,211	-	-0.023	-	0.083
	67	-	0.378		433,745		-13,082	-	-0.030	-	0.107
	68	-	0.407		420,663		-15,802	-	-0.038	-	0.129
	69	-	0.436		404,861		-18,377	-	-0.045	-	0.151
	70	-	0.465		386,483			-	0.000	-	-

국민연금의 각 세대별 은퇴유인의 차이 역시 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있을 것이다. 우선 차후세대로 갈수록 연금가입기간이 늘어남에 따라 연금자산의 규모가 커지게 될 것이며, 이는 자산효과를 통해 은퇴유인을 강화시키게 될 것이다. 이는 국민연금제도가 성숙화 됨에 따라 은퇴결정 과정에 있어서의 역할이 점점 커지게 될 것임을 시사해 준다. 대체효과,

즉 은퇴연령에 따른 순연금자산의 변화는 연령대별로 매우 유사한 모습을 보이고 있다.

지난 2007년 7월의 법 개정 효과를 연령대별로 살펴볼 경우, 개혁 전·후의 조기노령연금에 대한 암묵적 연금세율의 변화는 55세의 경우와 그 이후 세대 간에 차이를 보이고 있다. 즉, 2008년 당시 55세의 경우에는 개혁 전에 비해 개혁후의 부(-)의 연금세율의 절대값이 증가한 반면, 40세 및 25세의 경우에는 그 절대값이 줄어드는 것으로 나타나고 있다. 이처럼 후기세대의 경우 조기노령연금의 근로소득에 대한 보조금적 역할이 줄어드는 것은 법 개정으로 인한 연금자산의 감소효과가 후세대로 갈수록 더욱 커지기 때문이다.

#### 라. 소득계층별 비교

국민연금제도의 구조적인 은퇴유인효과는 소득계층별로도 다르게 나타날 것이 예상할 수 있다. 이는 현 제도상의 강한 소득재분배 기능으로 인해 연금자산변화의 소득효과 및 대체효과가 계층별로 달라지기 때문이다. 이를 위해 본 분석에서는 각 연령대별로 기준소득(평균근로소득)의 1/3, 1/2 및 2배 수준의 가상적 가입자를 설정하여 차이를 비교하여 보았다.

국민연금의 소득재분배 기능은 대체효과를 통한 은퇴유인에 있어서도 소득계층별로 차이를 발생시킨다. 조기노령연금의 계속근로유인은 저소득층으로 갈수록 커지게 된다. 이는 저소득 계층일수록 조기은퇴로 인한 급여 감축 및 자산감소 효과가 상대적으로 증가하게 되어, 은퇴의 기회비용을 높이기 때문이다. 반면에 일단 완전노령의 수급자격이 발생한 이후에는 동일한 원리에 의해 저소득층일수록 은퇴유인이 커지게 된다. 재직자노령연금의 경우 추가근로 기간 동안에는 감액된 연금을 받게 되는 바, 이 경우 소득대비 급여수준이 높은 저소득층일수록 자산감축 효과가 상대적으로 커지게 된다. 또한 연기연금의 경우에도 연금수급이 연기되는 동안 상



실되는 소득대비 연금가치가 저소득층일수록 상대적으로 커지게 되므로, 동일한 가산률을 적용한다 하더라도 저소득계층의 기회손실이 고소득층에 비해 늘어나게 된다. 이처럼 국민연금의 소득재분배 기능으로 인해 조기 노령연금의 계속근로유인이나 재직자노령연금 및 연기연금의 은퇴유인은 저소득층으로 갈수록 더욱 증폭되어 나타나게 될 것이다.

## IV. 정책적 시사점

이상에서 지난 2007년 7월에 단행된 국민연금법 개정의 주요내용을 살펴보고 기대효과를 다각적인 측면에서 평가해 보았다. 전반적으로 이번 국민연금법 개정은 재정안정화, 수급권 강화 및 제도합리화 등을 통해 도래하는 고령사회에 대한 선제적 대응을 모색하였다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있을 것이나, 동시에 경제적·복지적 차원에서 추가적으로 보완되어야 할 사항들도 잔존해 있는 것으로 판단된다. 특히 이번 연금법 개정은 연금재정의 지속가능성 및 제도상의 형평성 측면에 상당한 기여를 하였음에도 불구하고, 제도상의 구조적 불균형의 문제를 근본적으로 해결하는데 있어서는 한계를 보이고 있다. 또한 큰 폭의 급여인하조치로 인해 불가피하게 국민연금의 노후소득보장의 기능이 약화된 것도 부인할 수 없을 것이다. 다음에서는 이러한 법개정 효과에 대한 평가를 바탕으로 향후 추진되어야 할 정책과제들을 논의해 보았다.

### 1. 재정안정화 목표의 수립

위에서 살펴본 바와 같이 국민연금제도의 재정불안정 및 세대 간 불평등이 야기되는 원인은 수급구조의 불균형이라는 내재적 요인과 급속한 인구고령화라는 대외적 요인이 복합적으로 작용하기 때문이다. 특히, 만일 노인인구의 급증이라는 인구변동이 없다면 부과식 또는 적립식 등 재정운용방식의 차이에 따른 세대 간 형평성의 문제나 지속가능성상의 문제는 크게 완화될 수 있을 것이다. 그러나 급격한 인구구조의 변화가 불가피한

상황 하에서 국민연금의 지속가능성과 세대 간 형평성을 제고할 수 있는 대안은 적립식 재정운용을 최대한 유지시켜 나가는 방안일 것이다(문형표 [2005]).

국민연금의 재정안정화를 위한 개혁논의에 있어 가장 우선시되어야 할 점은 제도개혁의 목적을 보다 명확하게 정립하는 것이며, 이는 다시 국민연금제도에 어떠한 재정운영방식을 적용해 나갈 것인가에 대한 사회적 선택의 문제와 직결된다. 또한 향후 급속한 인구고령화 속에서 국민연금의 지속가능성을 확보하기 위해서 국민연금제도의 부분적립식 운영방식을 유지해야 한다면, 구체적인 연금개혁방안도 이러한 목표를 달성할 수 있도록 합리적으로 짜여져야 할 것이다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 2007년 국민연금개정법의 내용은 정책목표와 정책수단의 양자 모두에 있어 한계를 지니고 있는 것으로 평가된다.

이번 법 개정으로 인한 상당 폭의 급여수준 인하에도 불구하고 국민연금에 내재된 구조적 불균형의 문제를 해소하지 못한 근본원인은 재정안정화를 위한 개혁조치가 구체적인 재정목표에 입각하지 못한 채 무원칙적으로 조율된 것에 기인하고 있다. 특히 지난 2003년 「국민연금제도발전위원회」에서 제안한 최소한의 재정안정화 목표마저도 정치적 논의과정에서 훼손된 것은 매우 유감스러운 일이다. 따라서 차후 재정안정화개혁을 시도함에 있어서는 급여 및 보험료 수준의 계수조정에 앞서 ‘국민연금의 재정방식을 어떻게 유지할 것인가?’, ‘이를 위해 재정안정화 목표를 어떻게 정할 것인가?’ 등에 대한 심도 있는 논의가 반드시 선행되어야 할 것이다.

## 2. 구조적 불균형의 시정

앞에서 살펴본 대로 2007년 법 개정 이후에도 국민연금제도의 구조적 불균형은 완전히 해소되지 못하였으며, 이로 인해 연금재정의 장기적 불

안전성 및 순연금혜택상의 세대간 불형평성의 문제가 계속 잠재되어 있는 것으로 평가된다. 따라서 이러한 구조적 불균형의 해소가 국민연금의 지속가능성 및 세대간 형평성의 제고를 위한 핵심과제가 될 것이며, 이를 위해서는 현재의 보험료 및 급여수준에 대한 재조정이 불가피할 것이다. 또한 이러한 구조조정이 빠르면 빠를수록 재정건전화 효과 및 후세대 부담경감효과는 커지게 될 것이다.

### 가. 보험료의 조정

이번 법 개정으로 인해 중산층 이상에 대한 소득대체율은 40년을 가입 하더라도 30% 이하의 수준으로 낮아지게 될 것인바, 연금급여수준을 일률적으로 추가 삭감하는 데에는 한계가 있을 것이다. 따라서 향후 재정안정화를 위한 추가조치의 마련에 있어서는 보험료 수준의 인상에 우선적으로 초점을 맞추어야 할 것이다.

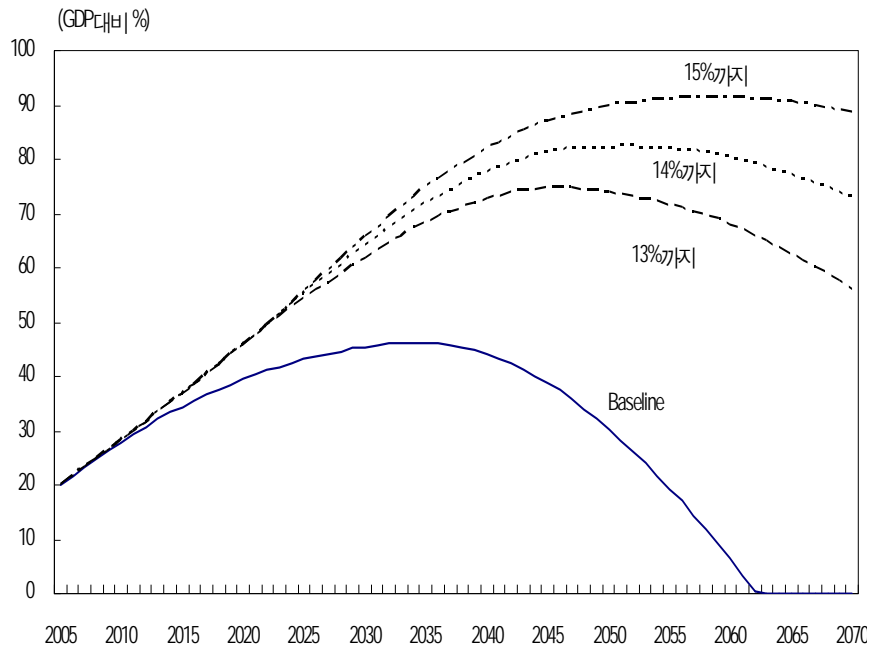
당초 2003년 당시 정부가 제시한 개선안은 2070년까지 부분적립방식을 계속 유지하는 것을 목표로 하여 소득대체율을 10%p(60→50%) 낮추는 대신 보험료율을 점진적으로 15.9%의 수준까지 인상하는 방안이었다. 이러한 재정안정화 목표를 그대로 적용하면 이번 개정법대로 소득대체율을 장기적으로 40%까지 낮출 경우 보험료율은 12.9%까지 인상해야 되는 것으로 추정된다(국민연금제도발전위원회[2003]). 그러나 이러한 보험료율 인상수준은 장기적 제도균형을 유지하는 데에는 못미치는 것으로 판단된다.

이러한 보험료 수준으로는 2070년까지 기금고갈을 방지할 수는 있겠으나 그 이후에는 다시 부과방식으로의 전환이 불가피해지게 되며, 기금고갈 이후의 제도유지를 위한 필요보험료율은 24% 이상까지 상승하게 된다(앞의 표 2-3 참조). 따라서 이러한 사태를 방지하기 위해서는 부분적립식 제도운영을 지속하는 방안 외에는 대안이 없으며, 또한 기금적립률을 높게 유지하면 할수록 후세대의 보험료 부담은 낮아지게 된다(문형표[2005]).

즉, 현재의 낮은 보험료 수준을 조속히 인상하는 것이 제도초기세대의 과도한 순연금혜택을 낮춤으로써 제도의 지속가능성을 제고하고 과도한 세대간 소득이전을 줄일 수 있는 대안일 것이다.

보험료율의 인상수준 및 조정속도는 위에서 언급한 구체적 재정안정화 목표에 입각하여 결정되어야 할 것이다. 만일 향후 국민연금제도의 부분적립방식을 계속 유지시켜 나가야 한다면 보험료율도 이러한 원칙에 맞추어 조정되어야 할 것이며, 이 경우 보험료율의 상당 폭 인상은 불가피할 것으로 보인다. 아래 [그림 2-5]에는 보험료율을 2010년부터 매 3년마다 1%p씩 상향조정해 나갈 경우 기금적립금의 변화정도에 대한 시뮬레이션 분석결과가 나타나 있다. 그림에서 보듯이 현 급여체계를 유지하면서 장기적으로 기금적립비율을 안정적인 수준으로 유지해 나가기 위해서는 보험료율을 약 15% 수준까지 인상해야 하는 것으로 추정된다. 만일 보험료 조정시기와 조정속도를 이보다 늦추게 되면 보험료 인상수준은 더욱 높아지게 될 것인바, 차후 개혁조치의 마련시에는 이러한 보험료율의 조속한 인상조정에 대해 보다 과감한 결단을 내려야 할 것이다.

[그림 2-5] 보험료율 상승에 따른 효과(2010년부터 3년마다 1%p씩 인상)



#### 나. 급여의 조정

위에서 지적하였듯이 향후 보완적인 노후소득원의 발굴없이 연금급여 수준의 추가적 인하조치는 어려울 것으로 판단된다. 그러나 연금재정수지의 장기적 균형을 위한 보험료의 인상수준을 가급적 억제하기 위해서는 일률적인 급여인하 조치 외에도 급여지출 부담을 낮출 수 있는 대안에 대한 지속적인 검토가 필요할 것이다. 이러한 입장에서 고려해 볼 수 있는 다른 대안으로는 첫째, 향후 예정된 급여인하 속도를 가능한 한 앞당기는 방안과, 둘째 인구고령화에 대응하여 급여수준이 자동적으로 조절될 수 있도록 인구변수(demographic factor)를 반영한 급여자동조정장치의 도입가

능성을 검토해 볼 수 있을 것이다.

2007년도 법 개정 내용에 의하면 급여수준(40년 가입기준 평균소득대체율)은 2028년에 10%p(60→50%)가 인하된 후, 2009년부터 매년 0.5%p씩 인하하여 2008년에는 40%가 될 때까지 단계적으로 조정이 될 예정이다. 이처럼 급여수준의 점진적 조정을 도모한 것은 갑작스런 급여인하 조치에 따른 충격을 가급적 완화하고, 민간의 퇴직연금 및 개인연금 등의 타 노후소득보장 수단이 활성화될 수 있도록 시간적인 여유를 갖고자 하는 데에 그 취지가 있다(보건복지부[200.7.7]). 그러나 이처럼 급여인하 속도를 늦출 경우 제도초기세대의 순연금혜택은 계속 유지될 수밖에 없으며, 재정적 부담도 늘어나게 될 것이다. 또한 급여인하조치를 즉시에 단행하더라도 과거가입기간에 대한 기존법 적용이라는 기득권 보호조치로 인해 그 실질적인 인하효과는 서서히 발생하게 된다. 이러한 점을 고려해 볼 때 향후 20년에 걸쳐 급여를 점진적으로 인하하는 방안은 현 가입세대의 이익만을 고려한 정치적 배려의 측면이 클 것이다. 따라서 향후 추가적인 재정안정화 방안의 마련시에는 이러한 급여인하조정의 속도를 최대한 앞당기는 방안을 강구해야 할 것이다.

급여수준의 조정과 관련하여 검토해 볼 수 있는 한가지 대안은 인구고령화 현상에 대응하여 최근 스웨덴, 독일 및 일본 등 선진국에서 도입·시행하고 있는 자동조정장치일 것이다.<sup>5)</sup> 이들 국가들은 공히 인구고령화로 인한 공적연금의 재정적 위기를 극복하기 위해, 평균수명이 연장되는 속도에 맞추어 급여수준이 자동적으로 인하 조정될 수 있도록 하는 조정 장치를 도입하였다. 이러한 조정 장치는 인구고령화로 인한 지속적 보험료 인상 압력이나 재정적 불안전성을 완화해 줄 뿐 아니라, 평균수명연장에 따라 연금수급기간이 늘어난 만큼 급여수준을 보험계리적으로 조정해 줌으로써 세대간 형평성 제고측면에서도 긍정적인 역할을 하게 된다. 특히

5) 연금급여 자동조정장치의 구체적 도입방안에 대한 검토는 김상호(2007)를 참조할 것.

세계에서 유례를 찾기 힘든 급속한 인구고령화를 경험하고 있는 우리 사회의 경우 이러한 인구변수를 감안한 자동조정장치의 도입가능성을 적극적으로 검토할 필요가 있을 것이다.

### 3. 기금운용 수익률의 제고

국민연금제도와 같이 (부분)적립식으로 운영되는 연금제도에 있어서는 적립된 연금기금을 얼마나 잘 운용하는가가 재정건정성의 유지에 핵심적인 역할을 하게 된다. 확정급여(defined benefits)제도 하에서는 연금산식에 의해 정해진 급여지출 부담을 보험료 수입과 기금운용수익을 통해 조달하게 되며, 이에 따라 기금운용수익이 낮을수록 보험료의 인상압력은 커지게 된다. 따라서 국민연금제도의 구조적 불균형의 문제는 기금운용 수익률과 불가분의 관계를 지니고 있다. 더욱이 이번 법 개정으로 인해 기금적립률은 기존에 비해 상당히 높아질 것이 예상되는바([그림 2-3] 참조), 이로 인해 기금운용 수익성제고의 상대적 중요성은 더욱 커지게 되었다.

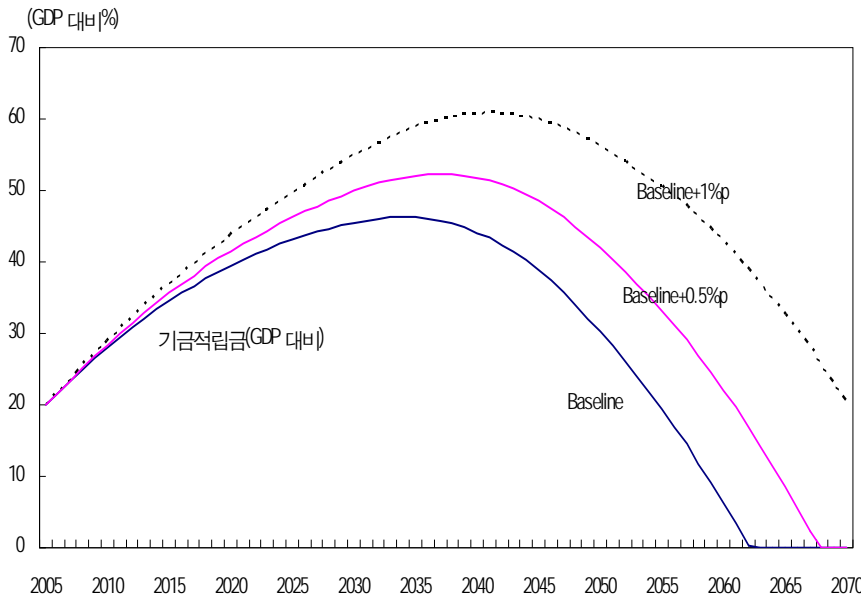
이러한 기금운용 수익률 제고의 연금재정에 대한 효과는 아래 [그림 2-6]에 나타난 시뮬레이션 결과를 통해 보다 확연하게 드러난다. 그림에서 보듯이 실질기금운용수익률이 당초 가정했던 실질이자율보다 매년 0.5%p씩 높아질 경우, 국민연금의 기금고갈시점이 5년 이상 늦추어지는 것으로 추정된다. 또한 이러한 수익률 격차를 매년 1.0%p씩으로 가정한다면, 현 제도상의 급여수준이나 보험료 수준의 추가적 조정이 없이도 2070년까지 부분적립방식을 계속 유지시켜 나갈 수 있을 것으로 추정된다.

이처럼 기금운용 수익률의 제고는 연금재정의 지속가능성 제고에 있어 핵심적인 역할을 할 뿐 아니라, 차후세대의 보험료 수준의 결정에도 큰 영향을 미치게 될 것이다. 기금운용수익률의 변화가 향후 보험료 부담에 미치는 영향을 보다 정량적으로 파악해 보기 위해, [그림 2-6]의 실질기금



운용수익률의 변화와 유사한 재정효과를 발생시키려면 현재의 보험료율(9%)을 얼마나 인상해야 하는가를 시뮬레이션분석을 통해 살펴보았다. [그림 2-7]에서 보듯이 기금운용수익률을 0.5%p 증가시키는 것은 보험료율을 약 0.9%p 인상하는 효과와 동일하게 나타나며, 수익률이 1.0%p 증가할 경우에는 보험료율을 약 2.3%p 인상하는 효과와 유사한 것으로 추계된다. 이처럼 기금운용수익률을 제고시킬 경우 추후 보험료 부담을 상당 정도 완화시키는 효과를 발생시키는 바, 적립기금의 효율적 운용은 부분 적립식 제도를 성공적으로 유지해 나가는 데 관건이 됨을 시사해 준다.

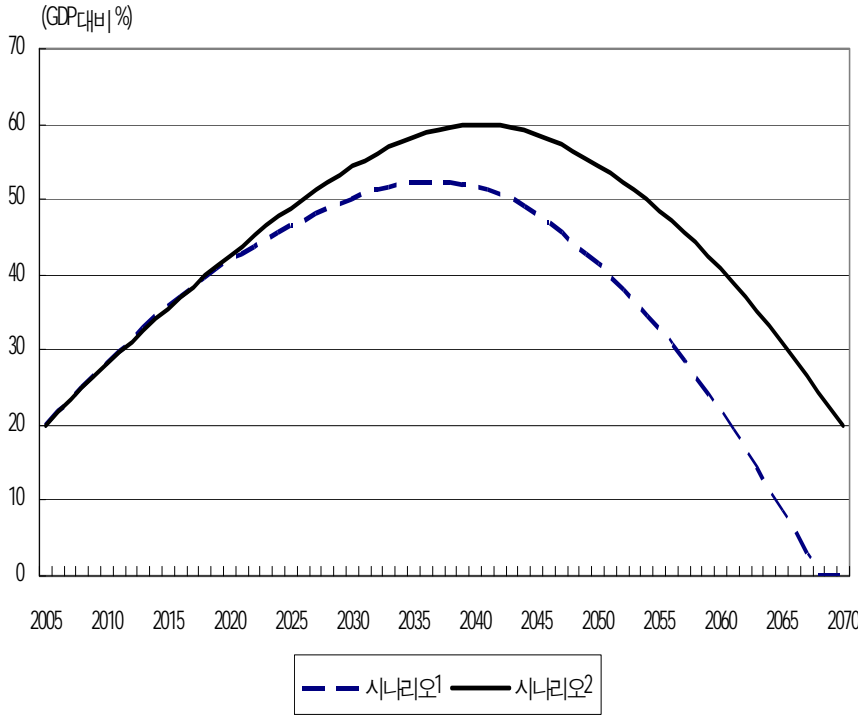
[그림 2-6] 기금운용수익률에 따른 기금적립금의 변화



아래 <표 2-11>에는 우리나라 국민연금의 2000~06년 기간 중의 기금운용성과를 세계 10대 공적연금기금들의 운용성과와 비교해 본 결과가 제시되어 있다. 지난 6년간의 운용성과를 평가해 볼 경우 국민연금기금의 기

간평균 수익률은 국제 비교상 중상위권에 해당하며, 동기간 중의 수익률 등락 정도도 상당히 안정적인 것으로 나타나고 있다. 이러한 통계자료에 나타나듯이 그동안 국민연금기금은 상대적으로 안전성을 보다 중시하는 방향으로 운용되어 왔음에도 불구하고, 수익성 측면에서도 비교적 긍정적인 평가를 받을 수 있을 것이다. 그러나 최근 3년간의 성과만을 비교할 경우에는 국민연금기금의 운용수익률은 타기금들 수익률의 약 절반수준으로 나타난다. 이러한 원인은 우리나라 국민연금기금이 그동안 채권투자 위주의 보수적 운용기조를 계속 유지해 왔기 때문이다. 그러나 이러한 안전성위주의 투자배분원칙은 국내금융시장의 환경변화, 외환위기 이후 지속적 금리하락 및 주식시장회복 등 투자환경변화에 대하여 전략적 자산배분을 보다 신축적으로 조정하는 데 걸림돌이 될 수도 있을 것이다.

[그림 2-7] 보험료 조정에 따른 기금적립금의 변화



주: 시나리오1은 2010년 이후 보험료율이 9.9%고정  
 시나리오2는 보험료율이 2010~12년: 9.5%, 2013~15년: 10%, 2016~18년: 10.5%, 2019~21년: 11%, 2022년 이후: 11.3%를 가정함.

〈표 2-12〉 각국 공적연금 기금의 운용성과 비교

(단위: %)

	2006	2005	2004	2003	2002	2001	3년 평균 (2004~06)	6년 평균 (2001~06)
한 국	4.93* (5.77)	9.55 (5.61)	5.69 (8.07)*	7.83	6.35	8.99	6.72	7.40
스웨덴 API	9.8	17.5	11.4	16.5	-13.8	-5.6	12.90	5.97
미 국 (CalPERS)	15.7	11.1	13.4	23.3	-9.5	-6.2	13.40	7.97
캐나다 CPP	15.5	8.50	17.6	-1.5	4.0	7.0	13.87	8.52
캐나다 QPP	14.6	14.7	12.2	15.2	-9.6	-4.99	13.83	7.02
네덜란드	9.5	12.8	11.5	11	-7.2	-0.7	11.27	6.15
아일랜드	12.4	19.6	9.3	12.8	-16.1	3.3	13.77	6.88
일 본	3.04**	14.37	4.43	13.01	-8.63	-2.65	7.28	3.93

\* : 한국의 수익률은 장부가 기준 수익률임. ( ) 안은 시가 수익률임.

\*\* : 2006년도 12월까지 수익률임. 일본 연금기금의 회계연도는 3월 31일임.

자료: 문형표 외(2007)에서 재인용.

이러한 국민연금 기금운용의 효율성 제고에 대한 구체적 논의는 본 연구의 주제를 벗어나기에 여기에서는 다루지 않기로 한다.<sup>6)</sup> 단, 문형표 외(2007)에서는 현행 국민연금의 기금운용체계에 있어서의 다양한 문제점을 검토하고, 이에 대한 개선방안으로 정부부처 및 정치권으로부터 독립된 「국민연금기금운용공사」(가칭)를 설립하고 민간전문가로 구성된 「기금운용위원회」가 최종적 의사결정을 담당케 함으로써 기금운용의 전문성·독립성

6) 국민연금기금의 금융시장에 대한 영향, 자산배분구조, 기금운용체계 및 주주권 행사 등의 이슈에 대해서는 본 보고서의 각론 부분 제3권에서 자세히 다루고 있는 바, 이를 참조하기 바람.

· 책임성을 강화하는 방안을 제시하였다. 이러한 기금운용체계의 선진화를 통해 국민연금기금운용의 수익성 및 안전성 제고 등 수탁자 의무(fiduciary duties)를 강화해 나갈 경우, 국민연금의 재정건실도 및 부담수준완화에 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

#### 4. 노후소득보장기회의 확대

##### 가. 연금적용 소득상한의 조정

적정성 평가에서 검토했듯이 이번 법 개정으로 인해 평균근로자의 40년 가입기준 소득대체율은 장기적으로 30%의 수준으로 낮아지게 될 것이며, 더욱이 고소득자의 경우에는 소득대체율이 20%에도 못미치게 될 것이 예상된다. 이처럼 평균소득 이상자의 소득대체율이 크게 감소하는 이유는 현 제도상 연금적용 소득상한이 너무 낮게 책정되어 있기 때문이다. 즉, 이러한 소득상한은 제도도입 당시 설정된 360만원이 지난 20년간 명목적으로 고정해 왔으며, 이로 인해 현재 소득상한은 평균근로소득의 1.2배까지 떨어지게 되었다. 이로 인해 이미 상당수의 근로자가 소득상한의 제한을 받음으로써 실질적인 추가연금 가입기회를 상실하는 결과를 초래하고 있다.

따라서 이러한 소득상한의 수준을 그동안의 소득증가에 맞추어 보다 현실화함으로써 연금적용소득의 범위를 조속히 넓혀나가야 할 것이다. 일례로, 미국 사회보장연금의 경우 소득상한의 수준은 2004년 현재 연간 USD 87,900으로 정해져 있는 바, 이는 평균소득(average earnings)의 2.9배에 달하는 수준이다(OECD[2007]). 또한 이러한 사회보장연금의 소득상한을 매년 사회전체의 평균소득 증가율에 연동하여 상향조정함으로써 평균소득과

의 일정한 비율을 유지시키고 있다. 국민연금제도에 있어서도 이처럼 소득상한을 높이는 것과 동시에 향후 소득수준 향상을 반영한 연동방식을 하루빨리 도입해야 할 것이다. 이러한 조치를 통해 중산층 이상 계층에 대한 국민연금의 사회보장적 기능을 제고해야 할 것이다.

#### 나. 타 노후소득원의 활성화

선진형 다층 노후소득보장제도란 국가차원의 공적연금, 기업차원의 퇴직연금 및 개인차원의 개인연금 및 노후대비저축을 포함하고 있다. 이번의 국민연금의 급여인하 조치는 이중 국가차원 노후소득보장기능의 축소를 의미하는 바, 이를 보완하기 위해서는 민간연금시장의 조속한 활성화가 필요할 것이다. 우리나라의 경우 개인연금제도가 1994년에 도입된 데 이어 지난 2005년에는 퇴직연금제도가 시행됨으로써 명목상의 다층 노후소득보장제도의 기틀이 마련되었으나, 아직 이러한 민간연금시장의 기능은 제대로 활성화되지 못한 상태이다.<sup>7)</sup> 이에선 세제혜택등 가입유인의 부족, 수급자 보호 및 건전성 규제의 미비성, 제도이동권(portability)의 보장미흡 등 다양한 문제에 기인하고 있다(류건식[2007]). 따라서 이러한 제약요인들을 개선해 나감으로써 민간연금시장을 조속히 활성화해 나가는 것이 매우 중요한 정책과제일 것이다.

이와 관련하여 고려할 수 있는 또 한가지 대안은 최근 도입된 주택연금(reverse mortgage) 시장의 활성화일 것이다. 이러한 주택연금은 주거확보에 대한 염려 없이 은퇴 후 일정한 노후소득원을 확보할 수 있는 제도로서 일반연금제도에 대한 보완적 역할을 가능케 해 준다. 특히 우리나라의 경우 60세 이상 노인층의 총 보유자산 중 80% 이상이 부동산 자산이며, 이

7) 2007년 9월 현재 퇴직연금 적용대상 사업장의 약 4.58%만이 퇴직연금에 가입하고 있으며, 또한 개인연금제도도 최근 가입세대율의 급감으로 제대로 역할을 수행치 못하고 있는 실정인 것으로 지적된다(류건식[2007]).

들 중 70% 정도가 자가주택을 보유하고 있는 점을 감안할 때 이러한 주택연금의 활성화는 추가적인 노후소득원으로서의 유용성이 매우 클 것이다(박창균[2004]). 아직은 주택연금의 도입초기로서 그 인지도가 낮고 적용대상주택의 범위도 제한적이거나, 이를 보다 적극적으로 활성화시켜나갈 경우 향후 중산층 이상 계층을 대상으로 한 다층노후소득보장체계내의 부분적 역할을 담당할 수 있을 것이다.

## 5. 고령근로유인의 제고

### 가. 조기노령연금의 경우

앞서 살펴본 대로 조기노령연금제도의 대체효과는 조기은퇴를 조장하기 보다는 오히려 고령근로자에게 추가근로유인을 제공하는 방향으로 작용하고 있어 고령사회에의 대응측면에서 바람직한 것으로 평가할 수 있을 것이다. 특히 금년도 국민연금법개정의 조기노령연금 감액률 상향조정에 의해 이러한 근로유인효과는 한층 더 강화된 것으로 평가된다. 동시에 이를 보험계리적 공정성의 측면에서 평가해 볼 경우에는 이번 법 개정은 조기은퇴에 대한 연금혜택상의 벌칙효과를 다소 지나치게 조정한 측면도 있는 것으로 판단된다. 그러나 보험료 수준에 비해 과도한 연금혜택을 제공하고 있는 불균형적 구조를 감안하면 이러한 조치가 조기은퇴에 대해 보험계리적 순수실을 초래하지는 않을 것이기에 큰 무리는 없어 보인다.

### 나. 재직자노령연금

근로유인의 제고를 위해서는 현행 재직자노령연금을 연금수급자격 이후에도 정규적인 소득기회를 보장받고 있으면 이에 상응하여 연금혜택을 삭

감하는 소득조사방식(earnings test)으로 전환하는 방안을 검토해야 할 것이다. 즉, 연령과 관계없이 소득대체수준이 높을수록 급여의 삭감정도가 커지도록 조정하는 방식을 강구해 볼 수 있을 것이다. 구체적인 대안으로는 현행 제도와 같이 A값(가입자 평균소득)까지는 소득공제를 허용하되, 이를 초과하는 소득분에 대해서는 이에 상응하여 연금급여를 50%씩 삭감하는 방안을 강구해 볼 수 있을 것이다. 이러한 소득조사방식으로서의 전환은 특히 현행 제도상 완전노령연금 수급개시연령 이후 초기의 은퇴유인을 약화시키는 데에 기여를 할 수 있을 것이다.<sup>8)</sup> 또한 소득조사상의 소득기준도 재산소득을 제외한 근로소득만을 대상으로 하는 것이 근로유인제고의 측면에서 보다 바람직할 것이다.

#### 다. 연기연금제도

이번에 새로이 도입된 연기연금제도는 완전노령연금 수급개시연령 이후 계속 근로시 연금신청을 연기하는 만큼 이에 상응하여 연금급여액을 상향조정하는 방식으로, 국민연금제도의 근로유인효과의 제고 측면에서 매우 고무적인 개선조치로 평가된다. 따라서 향후 연기연금제도의 추가근로를 보다 강화할 수 있는 방향으로의 제도개선책이 마련될 필요가 있을 것이며, 이를 위해서는 크게 두 가지의 정책대안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 첫 번째 대안은 현재 적용되고 있는 가산율을 상향조정하는 방안이다. 또 다른 대안으로는 연금신청을 연기하는 기간 동안 계속 보험료 납부를 허용해 주는 방안이다. 특히 계속 가입을 허용할 경우 현행 가산율을 재조정하지 않더라도 고령근로자의 계속 근로유인을 상당히 강화시킬 수 있을

8) 이러한 소득조사방식으로서의 전환은 저소득층 및 시간단축 근로에 대한 근로유인을 제고할 수 있는 반면, 고소득 근로자에 대해서는 근로유인을 약화시킬 가능성도 있을 것임. 그러나 고소득 근로자들이 신규로 도입된 연기연금제도를 활용할 경우 이러한 부정적 효과는 상당히 완화될 수 있을 것임.



것으로 평가된다.

## 6. 효과적인 사각지대의 완화방안

연금사각지대의 해소를 위한 효과적인 대책을 마련하기 위해서는 기초 연금에 국한하지 말고 보다 넓은 시각으로 다양한 정책적 수단들을 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 또한 이러한 다양한 방법 중 효율성과 형평성, 그리고 지속가능성 등의 기준 하에서 우리 실정에 가장 적합한 방안을 선택해야 할 것이다. 연금사각지대의 해소는 궁극적으로 빈곤노인에 대한 정부지원의 문제로 귀착될 수밖에 없다. 즉, 현재 연금가입 대상자임에도 불구하고 실업이나 불안정한 소득활동으로 인해 보험료를 제대로 납부하지 못하는 영세자영자들은 향후 국민연금급여를 못 받게 되거나, 설령 받더라도 그 급여수준은 매우 낮을 것이다. 이에 따라 이들 중 다수는 빈곤노인계층으로 전락하게 될 위험성이 매우 큰 것이 사실이다. 그렇다면 추후 이러한 문제에 어떻게 대응해야 할 것인가? 이들 계층에 대해 어차피 보험료를 강제 징수하는 데에 한계가 있다면, 결국 정부가 재정지원을 통해 이들이 적어도 최저생계수준을 유지할 수 있도록 노후소득을 보장해주는 방안을 강구할 수밖에 없을 것이다. 이 경우 정책적으로 결정해야 할 사항은 과연 전체노인의 어느 범위까지, 그리고 어느 수준으로 지원을 해 줄 것인가 일 것이다.

예를 들어, 보편적인 전국민 기초연금을 도입한다면, 이는 조세재원을 토대로 모든 노인계층에게 소득수준과 관계없이 일정수준의 노후소득보장을 해주는 것을 의미한다. 이를 통해 연금사각지대를 원천적으로 해소할 수는 있으나, 추후 급속한 인구 고령화로 인해 노인계층이 급격히 늘어나게 됨에 따라 기초연금의 소요재원이 엄청나게 늘어날 것이라는 점이 문제가 된다. 예를 들어, 기초연금재원을 부가가치세의 인상을 통해 조달할

경우, KDI의 추계에 의하면 2070년에는 부가비율이 현행 10%에서 28~32%까지 늘어나야 할 것으로 추계된다. 만일 65세 이상 인구 중 하위 80%에게만 기초연금을 지급하더라도 부가세율은 적어도 22% 수준 이상까지 인상되어야 한다.

그렇다면 우리가 던질 수 있는 질문은 ‘과연 이처럼 막대한 비용을 지불하면서도 보편적 기초연금제를 도입하는 것이 연금사각지대 해소를 위해 불가피한가?’일 것이다. 연금사각지대 해소의 근본 목적이 노후생계수단의 부족으로 인해 빈곤층으로 전락하는 노인계층을 보호하기 위한 것이라면, 굳이 보편적 기초연금제를 통해 부유한 계층을 포함한 모든 노인계층에게 사회부조형 급여를 제공할 필요는 없을 것이다. 더욱이 이러한 제도가 향후 후세대에게 막대한 조세부담을 떠넘기게 된다는 점을 고려하면 더욱 신중할 필요가 있을 것이다.

그렇다면 연금사각지대의 해소를 위해 보편적 기초연금제 대신 다른 대안은 없을까? 다양한 선진국의 연금제도들을 검토해 보면 이에 대한 대안으로 충분한 연금수급권을 확보하지 못한 노인인구중 소득조사(means test)를 통해 생계유지가 어려운 계층에 한해 공적부조를 제공하는 방안들이 있다. 이러한 선별적 접근방법으로는 크게 최저연금보장(minimum pension guarantee)나 최저소득보장(minimum income guarantee)제도 등이 있다. 최저연금보장이란 연금급여수준이 일정수준 이하일 경우 정부가 그 차액을 보전해줌으로써 최소한도의 연금급여를 보장하는 제도이다. 반면 최저소득보장의 경우에는 연금급여수준과 관계없이 총 소득수준이 빈곤선 이하일 경우 보충급여적 공적부조를 제공하는 방법이다. 이처럼 소득조사를 통해 빈곤노인계층에 국한하여 재정지원을 해줄 경우 기초연금제에 비해 재정적 부담이 크게 감소하게 될 것은 자명할 것이며, 그 적용범위나 지원수준에 있어서도 재정적 여건을 고려하여 보다 신축적으로 운용할 수 있을 것이다. 물론 이러한 제도를 도입할 경우에는 연금가입자의 도덕적

해이가 발생할 수 있으므로, 정부는 행정기능강화를 통해 소득과약을 제고, 납부예외자 축소 및 징수율 제고 등 사각지대범위를 축소하는 노력을 병행해야 할 것이다.

이와 같이 연금사각지대 문제에 대한 접근방법은 크게 기초연금과 같이 보편적 접근방법과 최저 연금·소득보장과 같이 소득조사형 접근방법으로 구분해 볼 수 있다. 그렇다면 이러한 방안중 우리에게 적합한 대안은 무엇일까? 향후 급속한 인구고령화를 감안할 때 세대간 형평성, 비용효과성 그리고 지속가능성 측면에서 기초연금보다는 소득조사형 접근방식이 보다 합당하다고 판단된다. 특히 소득조사형 방식에 있어서도 이미 국민기초생활보장제도가 도입되어 있는 점을 감안한다면 최저소득보장의 형태가 제도적 마찰을 최소화할 수 있는 방안으로 판단된다. 즉, 국민기초생활보장제도 중 노인계층에 대해서는 부양의무자 기준 및 재산소득기준 등을 완화하여 그 적용범위를 확대하고 경로연금의 수준을 보다 현실화하여 빈곤 노인계층의 소득보장체계를 구축하는 것이 가장 용이하면서도 합리적인 접근방식이 될 수 있을 것이다.

## V. 요약 및 결론

본 연구에서는 지난 2007년 7월 단행된 국민연금법 개정이 국민연금제도의 지속가능성, 형평성, 적정성 및 사회변화에의 대응성 등의 측면에 대해 어떠한 영향을 줄 것인가에 대하여 시뮬레이션 분석을 토대로 정량적으로 평가하고, 향후 제도발전을 위한 정책적 시사점을 모색해 보았다. 전반적으로 볼 때, 이번 법 개정은 재정안정화, 수급권 강화 및 제도합리화 등을 통해 도래하는 고령사회에 대한 선제적 대응을 모색하였다는 점에서 긍정적으로 평가되나, 동시에 경제적·복지적 차원에서 추가적으로 보완되어야 할 과제들도 여전히 잔존해 있는 것으로 평가된다. 이러한 법 개정 평가에 나타난 주요 분석결과 및 향후 정책과제들을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 이번 연금개혁은 큰 폭의 급여감축에도 불구하고 연금재정의 장기수지균형의 확보에는 미흡한 수준으로 평가되며, 이는 재정안정화를 위한 기본원칙이 정치적 논의과정에서 훼손된 것에 근본적으로 기인하고 있다. 따라서 향후 제도개선에는 있어서도 가급적 정치적 논리를 배제하고, 보다 명확한 재정운영방식 및 재정안정화목표설정을 통해 보다 합리적인 재정건전화 방안을 마련해야 할 것이다. 이를 위해서는 보험료의 단계적 인상과 함께, 급여인하조정기간의 단축 및 평균수명연장에 따른 자동급여조정장치의 도입하는 방안 등을 강구해 나가야 할 것이다. 이러한 대책들은 연금재정의 안정뿐 아니라 세대간 형평성의 제고에도 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 시뮬레이션 분석에 의하면 기금운용수익률을 매년 0.5%p 향상시킬 경우, 국민연금기금의 고갈시점을 5년 이상 연장할 수 있는 것으로 추

정되는 바, 기금운영체계의 선진화를 통한 수익성 및 안정성의 제고도 연금재정안정 및 보험료 부담완화를 위한 매우 중요한 정책과제가 될 것이다. 아울러 출산률 제고 및 여성·노인인력의 노동시장 참여유인제도 등을 위한 제도 외적인 정책수단들도 국민연금 재정안정화에 간접적으로 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 이번 법 개정으로 인해 중산층 이상 계층에 대한 국민연금의 노후소득보장기능은 장기적으로 약화될 것이 예상되는 바, 이를 보완하기 위한 다양한 노후소득원의 발굴노력이 필요할 것이다. 이를 위해서는 지난 20년간 월 360만원으로 명목적으로 고정되어 있는 소득상한(earnings ceiling)의 상향조정 및 연동방식의 도입을 통해 연금적용 소득범위를 조속히 확대해 나가야 할 것이다. 또한 기업차원의 퇴직연금 및 민간개인연금의 활성화를 위한 제도정비 및 지원 대책을 조속히 마련하여 보다 선진화된 다층노후소득보장체계를 구축해 나가야 할 것이다. 아울러 우리나라의 경우 노인계층의 총 보유자산 중 부동산자산이 8할을 차지하고 있는 점에 비추어, 최근 도입된 주택연금시장을 확산시켜 나가는 것도 효과적인 보완대책이 될 수 있을 것이다.

넷째, 기존의 재직자 노령연금은 구조적인 은퇴유인을 제공하고 있으며, 이러한 은퇴유인 효과는 저소득 근로계층일수록 더욱 커지게 되는 것으로 분석된다. 특히 연령별 차등지급으로 인해 수급 첫 년도의 연금금액률이 50%나 되어 계속근로 및 시간단축근로 등에 대한 상당한 벌칙효과가 발생될 것이 우려된다. 따라서 현행의 연령별 차등지급방식을 폐지하는 대신, 소득수준에 따라 차등을 두는 소득조사방식(earnings test)으로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다. 또한 2007년 법 개정 시 새로이 도입된 연기연금제도는 고령근로자의 계속근로에 대한 국민연금의 구조적 유인을 강화하는 데 기여를 할 것으로 판단된다. 그러나 현재의 가산율(1년당 6%p)은 보험계리적으로 충분한 근로유인을 제공하기에는 미흡한 수

준으로 평가된다. 따라서 연기연금제도의 계속근로유인을 강화하기 위해서는 연기기간 중 계속제도가입을 허용하는 방안이나 현행 가산율 수준을 상향조정하는 방안 등을 강구해 나가야 할 것이다.

끝으로, 이번에 신규 도입된 기초노령연금은 그 적용대상의 범위나 지급수준에 있어 그 정체성상의 한계를 보이고 있는 것으로 평가된다. 따라서 추후 제도보완에 있어서는 연금사각지대를 겨냥(targeting)한 사회부조형 보충연금제도로서의 기능을 강화시켜 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 기초노령연금 지급대상의 범위를 빈곤노인층에게로 국한시키는 대신, 지급수준을 보다 현실화함으로써 노후소득보장체계 중 0층 보장단계로서의 기능을 자리매김 시켜 나가야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김상호, 「국민연금과 소득재분배」, 『인구고령화와 노후소득보장』(문형표 편), KDI, 2005.
- 김상호, 「국민연금급여의 자동조정장치 도입방안에 관한 연구」, 『우리나라 노후소득보장체계 구축에 관한 정책연구』(문형표 편), KDI, 2007.
- 국민연금관리공단, 「국민연금 개정법 주요내용」, 2007.7.
- 국민연금제도발전위원회, 『2003 국민연금 재정계산 및 제도개선방안』, 2003.6.
- 노동부, 「임금구조기본 통계조사」, 2005.
- 류건식, 「퇴직연금 운용실태 평가와 제도개선과제」, 『우리나라 노후소득보장체계 구축에 관한 종합연구』(문형표 편), KDI, 2007.
- 문형표, 「국민연금의 지속가능성」, 『인구고령화와 노후소득보장』(문형표 편), KDI, 2005.
- \_\_\_\_\_, 「국민연금법 개정에 대한 평가와 향후정책과제」, 『우리나라 노후소득보장체계 구축에 관한 종합연구』(문형표 편), KDI, 2007.
- 문형표·심혜정, 「공적연금추계모형의 개발 : 간이추계모형을 중심으로」, 연구자료, KDI, 2005.
- 문형표·이기영·한성운·박영석·이지혜, 『선진 국가자산운용체계 구축방안: 국민연금기금의 지배구조 개선방안』, 용역보고서, KDI, 2007. 9.
- 문형표·이지혜, 「국민연금의 은퇴유인에 대한 구조적 분석 및 시사점」, 『우리나라 노후소득보장체계 구축에 관한 종합연구』(문형표 편), KDI, 2007.

박창균, 「인구고령화와 주택금융: 역저당상품을 중심으로」, 『인구고령화와  
거시경제』 (문형표 편), KDI, 2004.

보건복지부, 「국민연금법개병법률 설명자료(급여부분)」, 2007. 7.7.

보건복지부, 「기초노령연금 선정기준액 잠정발표」, 2007.9.

윤석명·김대철, 「조기퇴직에 따른 연금수급 사각지대 해소방안: 근로유인  
극대화를 통한 고령사회 대처가능성을 중심으로」, 『한국사회보장연  
구』, 제22권 제1호, 179-215, 2006.

한진희·최경수·임경목·신석하, 「한국경제의 중장기 경제전망 : 잠재성장률  
전망을 중심으로」, KDI, 2006.

Diamond, P. and J. Gruber, “Social Security and Retirement in the United  
States,” in Social Security and Retirement Around the World (J.  
Gruber and P. Wise eds.), The University of Chicago Press, 1999.

Gruber, J. and D. Wise, Social Security and Retirement Around the World,  
The University of Chicago Press, 1999.

OECD, Ageing and Employment Policies : Korea, 2005.

OECD, Pensions at a Glance, 2007.



## 2. 기초노령연금 제도의 특징과 향후 과제



## I. 기존 노후소득보장제도의 특징과 문제점

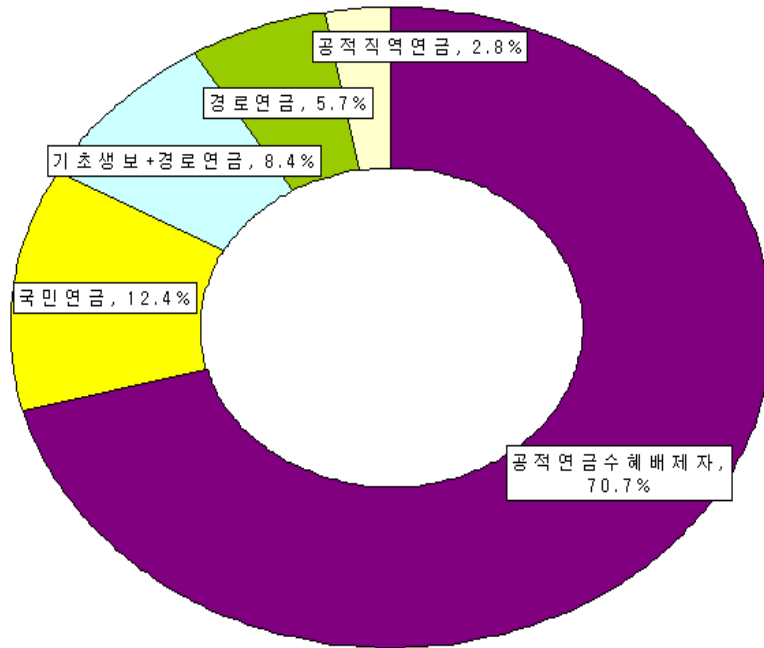
새로이 도입되는 기초노령연금제도가 노후소득보장제도에서 갖는 위상을 명확히 이해하고 향후 과제를 정리하기 위해서는 현행 노후소득보장제도의 개요와 각 요소들 간의 관계를 명확히 할 필요가 있다. 현행 노후소득보장제도는 공적연금을 1차 안전망으로 깔고, 공적연금 적용에서 제외된 저소득층에게 경로연금을 지급하며, 빈곤선 이하의 계층에게는 최종안정망으로서 기초생활보장제도를 통하여 최소한의 소득을 보장하고 있다. 또한 추가적인 소득보장제도로서 피용자의 경우 퇴직금이 있으며, 특수직역종사자의 경우 퇴직수당이 연금제도내에 있으며, 모든 국민은 자발적인 개인연금 가입을 통하여 추가적 소득보장이 가능하다.

이러한 노후소득보장제도의 근간을 이루는 국민연금이 도입된 지 19년을 경과하고 있으나, 전가입자의 50% 이상이 8년 전인 1999년 4월 도시지역 확대적용을 통하여 적용되었기 때문에 현재 노인 중 연금수급권을 확보한 계층은 많지 않다. 제도적으로 초기가입자를 위하여 특례노령연금을 통하여 5년만 가입하여도 연금수급권을 가질 수 있도록 배려하고 있으나, 연금수급권을 확보한 노인은 아직 낮은 수준이다.

2005년 12월말 기준 65세 이상 노인 중 국민연금 노령연금을 수급하고 있는 노인은 약 54.2만 명으로 65세 이상 노인의 12.4% 수준이다. 공적연금 이외에 공공부조(국민기초생활보장제도)나 경로연금 등 여타 공적소득보장제도로부터 급여를 받는 경우는 65세 이상 인구 중 61.8만 명으로 14.1% 수준이다. 기초생활보장 수급자가 36.8만 명이고, 경로연금만 수급하는 차상위저소득 노인이 25만 명으로, 각각 8.4%와 5.7% 수준이다. 따라서 65세 이상 438만명의 노인 중 공적연금 수급자 15.2%, 기초생활보장

및 경로연금 등 공공부조 수급자가 14.1%로, 총 29.3%인 128만명만이 공적소득보장의 혜택을 받을 뿐이며, 나머지 70.7%인 310만명의 노인은 공적소득보장제도로부터는 아무런 보장도 받지 못하는 공적소득보장의 사각지대에 놓여있다고 할 수 있다. 이와 같이 공적연금은 아직 노후소득보장 제도로서의 기능을 충분히 수행하기에는 미성숙한 상태이다.

[그림 3-8] 65세이상 노인인구 대비 공적연금 수혜비중



자료: 국민연금관리공단, 『국민연금통계연보』, 2005; 공무원연금관리공단, 『공무원연금통계연보』, 2005; 사학연금관리공단, 『사학연금통계연보』, 2005; 통계청 홈페이지, 인구통계자료, 보건복지부 홈페이지. 석재은, “국민연금 사각지대 해소방향” 2007년도 한국사회정책학회 춘계학술대회 자료집, 한국사회정책학회. 2007 재인용.

안정적인 노후소득보장제도의 근간이 되는 국민연금이 미성숙한 상태에서 노인의 빈곤율은 높을 수밖에 없고, 그 결과 우리 나라 국민기초생활보장제도 수급자의 1/4 이상이 65세 이상 노인이다. 노인이 전체 인구에서 차지하는 비중에 비하여 기초보장 수급자 대비 노인의 점유율이 매우 높아 노인인구의 기초보장 수급자 확률이 3배를 넘고 있다. 그러나 빈곤한 노인이 많아 최종안전망인 국민기초생활보장제도 수급자 중에 노인 수급자가 비율이 높은 것은 사실이지만, 노인 중 국민기초생활보장 수급자는 8.4% 수준으로 다수의 노인들은 국민연금도, 국민기초생활보장제도의 수급자도 아닌 공적소득보장의 사각지대에 놓여 있다.

## II. 기초노령연금제도의 개요<sup>9)</sup>

기초노령연금제도는 위에서 살펴본 것처럼 노후소득보장제도의 근간을 이루는 국민연금의 사각지대를 해소하고 현세대가 경험하고 있는 노인빈곤 문제를 해결하는 것을 목표로 하는 제도이다. 기초노령연금제도는 2008년부터 도입될 예정이며 2007년 4월 25일 기초노령연금법이 제정. 공포 됨으로써 구체적인 모습을 갖게 되었다. 65세 이상 노인의 60%인 300만 명을 대상으로 국민연금 가입자전체 평균소득월액의 5%를 지급하도록 설계되어 있다. 선정기준은 전체 노인의 60%수준에 해당하는 금액으로 대통령령에 위임하는 것으로 되어 있다.

2007년 9월 13일에 선정기준액을 잠정발표(노인부부 소득인정액 64만원, 배우자가 없는 노인은 소득인정액 40만원)하였으며 신청을 받은 후 금융재산 조회결과와 신청자 수를 보고 12월 말에 확정 고시하도록 되어 있다. 기초노령연금 수급자로 선정되면 매월 8만4천원을 받으며, 노인부부의 경우 20%를 감액하여 부부 합계 13만4천원을 받게 된다. 다만, 소득인정액이 선정기준액에 근접한 노인가구의 경우 일부 감액된 금액을 받게 되는데, 이는 선정기준액을 조금이라도 초과하여 전혀 못 받는 노인과 수급자 사이에 발생하는 불공평 문제, 즉 소득역전 현상을 완화하기 위한 것이다. 구체적인 가구유형, 소득 및 재산 규모별 급여액을 살펴보면 <표 3-1>과 같으며, 이에 의할 경우 감액급여 대상은 지급대상자의 6%이다. 2008년의 경우 원활한 제도 도입을 위하여 1월에는 70세 이상('37.12.31. 이전 출생)에게 7월부터는 65~70세 노인('38.1.1.~'43.6.30)에게 지급될 예

---

9) 기초노령연금법과 하위법령, 보건복지부에서 발표한 보도자료 등에 기초하여 정리하였음.

정이다.

2007년 7월 27일의 일부개정법률안 공포를 통하여 2009년에는 노인의 70%(약 363만 명)에게 지급할 예정이지만, 연금제도 성숙 등에 따라 장기적으로 지급률은 점차 감소할 것으로 전망하고 있다. 또한 급여수준은 현재는 국민연금 가입자전체 평균소득월액의 5%이지만 2028년까지 10%로 단계적으로 이상하되 구체적인 시기·방법은 국회 내 별도 위원회를 설치하여 논의하는 것으로 되어 있다.

재원부담은 기초자치제별 노인인구 비율 및 제정자주도를 기준으로 하여 40~90% 범위 내 국고 차등보조를 하는 것을 원칙으로 하고 있다(표 3-2 참조).

선정기준에 기초가 되는 소득인정액은 소득과 재산을 함께 고려한 것으로 재산(부채가 있을 경우 부채를 차감한 값)에 연5%의 소득환산율을 적용하여 소득인정액 산출하게 된다. 또한 부부노인의 경우 독거노인과의 생활비 차이를 감안하여 1.6의 가구균등화 지수 준용하여 차등적용하게 된다. 소득과 재산의 구체적인 범위는 <표 3-3>과 같다.

〈표 3-1〉 지급 연금액 유형

구 분	선정기준액 - 소득인정액				
	연 금 액				
노인단독	8만원 초과	6만원 초과 ~ 8만원 이하	4만원 초과 ~ 6만원 이하	2만원 초과 ~ 4만원 이하	0원 ~ 2만원 이하
초과분감액	84천원	80,000원	60,000원	40,000원	20,000원
노인부부		12만원 초과	8만원 초과 ~ 12만원 이하	4만원 초과 ~ 8만원 이하	0원 ~ 4만원 이하
노인부부 중 2인 수급시 (부부감액)		134천원	120,000원	80,000원	40,000원

주: 노인부부 중 1인 수급시 연금액은 노인단독과 동일

〈표 3-2〉 차등보조 기준

구 분		노인인구 비율		
		14% 미만	14% 이상 ~ 20% 미만	20% 이상
재정1) 자주도	90% 이상	40% (3)	50%	60%
	80% 이상 ~ 90% 미만	50% (27)	60%	70%
	80% 미만	70% (108)	80% (41)	90% (52)

주 : 재정자주도 =  $\frac{\text{자체수입} + \text{자주재원}}{\text{일반회계총계예산규모}} \times 100\%$

\* 자체수입 : 지방세 및 세외수입의 합계액

\*\* 자주재원 : 지방교부세, 재정보전금 및 조정교부금의 합계액



〈표 3-3〉 기초노령연금 선정기준에 포함되는 소득과 재산 항목

1. 소득범위

근로소득	소득세법 상의 근로소득
사업소득	농업소득(*09년까지 불포함), 임업소득, 어업소득, 기타 사업소득
재산소득	부동산임대소득
	이자소득(배당소득 포함)
기타소득	공적연금(국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금, 별정우체국연금)
	개인연금(연금저축, 연금보험)
	보훈급여금(국가유공자 연금, 독립유공자연금, 고엽제 후유의증 수당), 산재보험급여

※ 자녀의 용돈 등 사적이전소득은 소득에 포함되지 않음(부양의무자의 소득·재산을 고려하지 않음)

2. 재산 범위 및 평가기준

구 분		기준 가격
일반재산	주택	시가표준액(공시가격)
	건축물(주택이외)	시가표준액
	토지	시가표준액(공시지가)
	자동차	시가표준액
	선박·항공기	시가표준액
	임차보증금(전세금)	계약서상의 보증금, 전세금
	골프장회원권	국세청 기준시가
금융재산	예금, 적금	최근 6개월 이내 평균 잔액
	채권, 수표, 어음	액면가액
	주식	상장주식(최종시세가액)
	각종 보험상품	해약시 환급금
부동산 취득권	조합원 입주권	기존건물평가액+청산금
	분양권	조사일 현재까지 불입금액
증여재산	증여일로부터 5년간 타인에게 증여된 재산	재산종류별 산정가액 적용

※ 재산의 소득환산율은 연 5%로 단일기준 적용(다만, 금융재산의 이자소득 확인이 어려운 경우에는 연 3%에 해당하는 금액을 이자소득으로 적용)

### Ⅲ. 기초노령연금제도의 특징

기초노령연금은 국민연금의 사각지대를 해소하고 노인빈곤 문제를 해결하기 위하여 도입되는 제도라는 점에서 1998년에 도입된 경로연금제도와 맥을 같이 한다. 경로연금도 1998년 7월 공적소득보장 혜택의 사각지대에 놓여 있는 현 저소득층 노인의 소득보장을 위하여 도입된 제도이며, 그 이전 1991년부터 생활보호대상 노인에게 지급되던 노령수당제도를 흡수·통합한 것으로 공공부조 수급 노인에 대한 노령수당의 성격과 노령으로 공적연금 가입기회를 갖지 못한 현 노인세대를 위한 공적연금의 보완적인 무각출연금제도의 성격을 복합적으로 가지고 있는 제도이다. 따라서 장기적으로 공공부조 수급 노인에 대한 노령수당적 성격은 지속되지만, 공적연금의 보완적인 무각출연금제도 기능은 국민연금의 제도성숙에 따라 점차 소멸되는 것으로 설계되어 있다.

경로연금의 수급자격은 65세 이상의 국민기초생활보장제도 수급자이거나 차상위저소득 노인으로 1998년 7월 기준 65세 이상(1933년 7월 1일 이전 출생자)이다. 2007년 6월 현재 차상위저소득 노인의 경로연금 수급가능 연령기준은 만 73세이며, 7월에는 만 74세로 될 것이다.

경로연금 수급자 선정(차상위저소득) 소득기준은 본인 및 배우자와 부양의무자의 월소득을 합산한 금액을 가구원수로 나누어 얻은 월평균소득액이 도시근로자가구의 1인당 월평균소득의 65%이하인 자로 규정(2001년 60%에서 65%로 변경)하고 있다. 2007년의 경우 적용된 소득기준은 618천 원으로, 국민기초생활보장제도 소득인정액(=소득평가액+재산의 소득환산액)의 약 142% 수준이다. 재산기준은 본인 및 배우자와 부양의무자의 재산합계액을 가구수를 나눈 금액이 국민기초생활보장법 기본재산액의

175%이하인 경우로 설정하고 있다. 이에 따라 2007년도 현재 적용되는 재산기준은 시가기준 농어촌 5,075만원, 중소도시 5,425만원, 대도시 6,650만원이다. 단, 부양의무자가 없는 노인독신가구(독거노인) 및 노인부부가구의 경우 해당 노인가구의 재산기준액을 50% 추가하여 인정하며, 부양의무자와 노인이 주거 및 생계를 같이하는 가구의 경우 해당 노인가구의 재산기준액은 3세대 가정은 100% 추가, 4세대 이상 가정은 150%를 추가하여 인정하고 있다.

이와 같은 경로연금 선정기준에서 제도도입 이후 매년 1세씩 수급자격 연령이 상향조정되도록 하고 있는 연령기준이 본래 제도목표대로 노령으로 공적연금의 가입기회에서 배제된 노인을 충분히 포괄할 수 있는 것인가라는 점에서, 연령의 지속적 상향조정으로 인한 경로연금의 소멸속도가 공적연금의 성숙속도보다 더 빨라 공적연금과 경로연금의 사각지대에 놓여진 저소득 노인이 상당수 발생하고 있는 것으로 분석된다. 국민연금제도가 갖고 있는 폭 넓은 사각지대와 더불어 이러한 경로연금제도의 문제점들이 새로운 제도의 도입을 요구하게 된 것이다.

〈표 3-4〉 경로연금과 기초노령연금제도의 비교

	경로연금(2007년 기준)		기초노령연금
	기초생활보장 수급자	저소득노인	
연령기준	65세 이상	73세 이상(7월 이후 74세 이상) (1933년 7월 1일 이전 출생자)	65세 이상
소득기준	소득인정액 1인 가구 435천원	1인당 618천원 (도시근로자가구 1인당 평균소득의 65%)	소득인정액 무배우: 40만원 부부: 64만원
재산기준	기본재산액 농어촌 2,900만원 중소도시 3,100만원 대도시 3,800만원	농어촌 5,075만원 중소도시 5,425만원 대도시 6,650만원 (국민기초생활보장제도 기본재산액의 175%)	
자산조사 방법	전담공무원에 의한 실사		행정자료 중심
대상규모	406,488명 (전체노인의 8.4%)	247,739명 (전체노인의 5.2%)	약 300만명 (전체노인의 60% 목표)
지급액	65~79세: 45,000원 80세 이상: 50,000원	단독수급:35,000원 부부수급(배우자):30,630원	8만4천원 (감액조항)
재원분담	서울-50:50    기타-70:30		재정자주도와 노 인인구비율에 기초 한 차등보조

※ 소득 및 재산조사시 금융자산 조사는 신청자 및 배우자에 대해서만 실시하고 부양의무자는 제외토록 하며, 출가한 딸은 재산조사는 실시하지 않고 소득조사만 실시

기초노령연금제도는 이러한 제도 개요를 가진 경로연금을 확대개편하는 제도라는 의미를 갖고 있기 때문에 경로연금제도와 비교를 통하여 제도의 특징이 가장 잘 파악될 수 있을 것이다. 두 제도의 제 특성을 비교해보면 <표 3-5>와 같다. 첫째 적용대상과 포괄성이라는 측면에서 두 제도를 비교해보면, 2007년 현재 기준으로 경로연금을 수급하는 노인은 65세 이상 전체 노인의 13.6%인 65만 4천명에 불과한 것에 비하여 기초노령연금제도는 노인의 60%를 대상으로 하고 있으며, 2009년에는 70%로 확대될 예정이다. 따라서 적용대상과 포괄성이 경로연금제도에 비하여 월등히 향상된 것으로 평가할 수 있다. 경로연금이 제도의 목표였던 공적연금의 보완적 기능을 제대로 수행하지 못했던 반면에 기초노령연금은 이 부분을 상당 부분 해소할 것으로 기대된다.

둘째, 기초노령연금제도는 선정기준과 지급액이 일원화되어 제도의 명료성이 증대되었다. 경로연금이 동일한 제도 하에 기초생활보장대상 노인에 대하여는 노령으로 인한 추가지출소요를 충당해준다고 하는 요소와 공적연금 가입기회 갖지 못한 노인 중 차상위 저소득노인에 대하여는 소득보조를 해준다고 하는 상이한 2가지 요소를 갖고 있었고 그로 인하여 선정기준과 지급액 등이 이원화되어 있었던 것에 비하여 기초노령연금제도는 선정기준과 지급액이 일원화되어 있으며 이는 기초노령연금이 노령으로 인한 추가지출소요를 고려하지 않고 있음을 의미한다 하겠다. 또한 공적연금가입기회가 있었는가 여부가 아니라 소득과 재산 수준이 어떠한가 하는 것만이 선정 기준이 됨으로써 기초노령연금은 공적연금과 배타적인 관계를 갖고 있지 않다.

셋째, 기존의 경로연금의 급여수준과 적절성이 증대되었다. 2007년 현재 경로연금 급여수준은 기초생활보장노인 수급자의 경우 80세 이상 노인은 5만원, 65~79세 노인은 4.5만원이며, 차상위저소득노인 수급자의 경우에는 3.5만원, 부부수급시에는 각각 3.1만원을 지급하고 있다. 그런데 차상위

저소득 계층의 경우 3.5만원의 지급액은 너무 낮다는 평가를 받고 있다<sup>10)</sup>. 이에 비하여 기초노령연금은 대상자에게는 동일하게 국민연금 가입자전체 평균소득월액의 5%를 지급하게 되어 있는데, 2008년에는 8만4천원이 될 것이며, 향후 국민연금제도의 성숙에 따라서 지급액은 향상될 것이다. 따라서 급여수준이 대폭 상향된 제도로 노인의 빈곤문제 해결에 있어 실효성이 증대될 수 있는 제도이다.

넷째, 부양의무자의 소득 및 재산을 전혀 고려하지 않고 있다. 노인 본인 및 배우자의 자산만을 조사하여 수급자를 고려한다는 점에서 매우 큰 차이를 갖는다. 또한 사적 이전 소득을 전혀 고려하지 않는다. 자녀가 부모님에게 드리는 생활비 용돈 등은 소득에 포함하지 않고 있다<sup>11)</sup>. 이는 전통의 효문화를 존중하고 장려한다는 의미를 가질 뿐만 아니라 공적인 소득보장을 통하여 안정적인 노후소득을 보장한다는 취지를 갖고 있다. 다른 제도가 부양의무자라는 기준을 통하여 가족부양을 전제로 하고 있는데 비하여 기초노령연금제도는 노인과 노인의 배우자라는 부부단위에 초점을 뒀으로써 가족부양 특히 자녀에 의한 부모 부양을 전제로 하고 있지 않다. 반면 일정한 소득수준까지 보장하는 것이 공적인 책임임을 분명히 인식하고 있다는 점에서 사회경제문화적 변화와 흐름을 같이 하는 제도이다.

다섯째, 자산구성에 있어서의 노인이 다른 연령층과는 다른 특성을 갖고 있다는 점을 분명히 인식하고 있는 제도이다. 즉, 경로연금은 기초보장제도의 소득환산액 개념을 그대로 차용함으로써, 재산을 단기간 내에 생활비로 소비될 것으로 파악하고 있는 반면 기초노령연금제도에서는 재산

10) 2007년 현재 국민연금 최저표준소득등급(22만원)의 최저가입기간(5년) 충족자의 특례 노령연금 급여수준은(노령연금 6.4만원+가급연금 1.6만원) 약 8만원 수준임.

11) 2004년도 전국노인생활실태 및 복지욕구조사에 의하면 노인의 78.9%가 사적이전소득을 갖고 있으며, 노인개인소득 중 28.2%를 차지하고 있음. 평균 사적이전 소득은 평균 17만6천원의 규모임.

을 평생 동안의 노동을 통한 결과로 재산의 처분 가능성을 매우 낮게 본다. 즉 기초생활보장제도와 경로연금은 본인의 재산을 최대한 활용하여도 최저생계유지가 곤란한 저소득층이 대상이기 때문에 소득환산율을 높게 책정하여 일반재산 월4.17%, 금융재산 월6.26%, 승용차 월100%의 소득환산율을 적용하고 있지만, 기초노령연금제도에서는 노인들이 본인의 재산을 20년간 연금화(annuitization)하는 수준인 연 5%의 환산율을 적용하고 있다.

여섯째, 관리운영의 효율성이 증대될 수 있을 것이다. 기존의 경로연금이 전담공무원에 의한 실사에 의하여 노인가구의 자산조사를 파악하고 있는데 비하여 기초노령연금제도는 행정자료 중심으로 자산조사를 한다. 이는 대규모 수급자를 관리하는데 소요되는 행정비용을 최소화하기 위한 것으로 정부는 이를 뒷받침하기 위한 조치로 정보시스템 및 업무관리시스템을 개발하고 있다. 현행 기초생활보장제도의 시스템은 중앙센터 없이 10여개의 행정자료를 수작업을 통하여 확인·조회하도록 설계되어 있어 업무량 과다와 불필요하게 소요시간이 길어지고 있어 이를 극복하기 위한 방안으로 중앙정보시스템을 구축하고, 신청즉시 상담이 가능하도록 시·군·구 복지행정시스템간의 실시간 연계도 가능하도록 하고 있다. 따라서 이를 통하여 선정과제에서의 관리운영의 효율성 뿐만 아니라 적절한 사후관리, 관련 정보 및 통계의 가공·생산·배포가 신속하고도 체계적으로 이루어질 수 있을 것으로 기대된다.

일곱째, 지방자치단체간의 고령화율과 재정적 상황의 차이를 반영하고 있다는 점에서 경로연금에 비하여 지역적 특성을 좀 더 적극적으로 반영하고 있는 제도라고 할 수 있다. 기초노령연금대상자 규모와 재정자립도에 있어서의 지방자치단체간의 차이가 매우 큰 상황에서 제도의 실현가능성을 높이기 위한 방안의 모색이 요구되기도 했다. 즉, 기존의 제도들이 중앙정부와 지방정부의 재정부담 분담에 있어서 서울과 그 외 지역 등으

로만 구분하고 있었던 것에 비하여 기초노령연금제도는 고령화율과 재정적 상황이라는 요소를 고려하여 6개 집단으로 세분화하고 있다는 점에서 지역적 특성을 좀 더 적극적으로 반영하고 있는 제도로 평가할 수 있다.



## IV. 향후 과제

기초노령연금제도가 효과적으로 노인의 빈곤문제를 해소하고 국민연금 제도의 사각지대를 해소하기 위해 검토되어야 할 과제를 정리해보면 다음과 같다.

### 가. 기초노령연금제도의 원활한 도입을 위한 준비작업

제도도입의 필요성에 대한 국민의 공감대 형성과 원활한 신청접수를 위해서는 적극적인 홍보가 요구된다. TV, 신문, 라디오 등을 통한 광고, 노인 가정이나 읍면동 등을 통한 홍보물 배포 등 다양한 홍보작업이 이루어져야 할 것이다. 또한 원활한 행정적인 진행을 위해서는 준비하고 있는 정보 시스템의 구축이 원활히 이루어져야 할 것이며, 이와 동시에 기초노령연금의 신청·접수·사후관리 등에 참여할 인력에 대한 충분한 교육을 통하여 혼란을 줄이고 노인의 불만을 최소화하도록 하여야 할 것이다.

### 나. 제도의 성격과 관련제도와의 관계성 정립을 통한 노후소득보장 제도의 체계성 제고

국민연금제도의 사각지대 해소라는 맥락에서 볼 때 기초노령연금 도입을 통하여 노후소득보장(연금) 사각지대에 놓인 노인들의 상당수에 대한 사각지대 해소 효과가 있는 것이 사실이지만, 아직 연금수급자는 15% 남짓임을 감안할 때, 25% 정도는 여전히 공적소득보장의 사각지대에 놓이게 된다고 볼 수 있다. 따라서 국민연금제도의 사각지대 해소라는 목표에 비추어 볼 때 목표를 완전히 달성하고 있는 것이라고는 볼 수 없다. 또한

국민연금제도의 제도적 내용이 변하면 그에 따라서 국민연금제도의 사각지대 해소의 한 수단으로서의 기초노령연금제도의 위상과 내용도 달라질 수 있다. 따라서 제도 설계의 방향성을 설계함에 있어서 기초노령연금제도만을 독자적으로 논의해서는 안 될 것이며, 국민연금제도의 개편과 유기적 연계를 갖도록 함으로써 안정적인 노후소득보장에 있어서의 공적 책임을 강화하여야 할 것이다.

한편, 기초노령연금제도의 도입에 따라 국민연금 제도 유지에 문제가 생길 수 있다는 우려도 존재하고 있는 것이 사실이다. 따라서 건전한 납부자 보호 및 도덕적 해이를 방지하기 위한 대책도 마련되어야 할 것이다.

기초노령연금제도가 목표로 하고 있는 또 하나가 노인빈곤의 해소이다. 이런 점에서 볼 때 기초노령연금제도와 국민기초생활보장제도의 관계를 명확히 할 필요가 있다. 현재 국민기초생활보장제도가 여타의 자구적 소득가득활동 혹은 사회보장제도를 통한 급여를 적용한 후에도 최저생활수준에 미치지 못하는 부분만큼을 보장해주는 최종안 전망적 성격의 제도로 작동하고 있기 때문에 기초노령연금과의 관계에서도 원칙적으로는 기초노령연금을 수급한 이후에도 빈곤한 경우에 한하여 빈곤한 만큼의 소득을 보전해주는 제도로써 국민기초생활보장제도가 역할을 수행하는 방식으로 제도간 관계를 정립하면 될 것이다.

그러나 국민기초생활보장제도가 기존 경로연금과의 관계에서 경로연금을 노인의 추가적인 지출소요에 대한 급여로 인정하여 경로연금을 소득인정액 산정시 제외시킴으로써 노인 기초생활보장수급자는 경로연금만큼을 생계비에 더하여 추가로 받아왔다. 따라서 경로연금의 확대 연장선상에 있는 기초노령연금도 국민기초생활보장제도와의 관계에서 경로연금과 같은 방식으로 운영되어야 할 것인지가 쟁점이 된다. 노화로 인하여 다른 연령계층에 비하여 추가적으로 생계비가 더 필요하다는 것이 증명되지 않

는다면, 경로연금을 소득인정액 산정시 제외시킨 것은 정당성이 없다. 연령계층별 소비지출 분석결과에 따르면 노인이 다른 연령계층에 비하여 추가지출이 더 필요한 것으로 나타나지 않고 있다. 따라서 원칙적으로 기초노령연금은 노령수당적 사회보장급여로서 국민기초생활보장제도 수급자 선정시 소득인정액에 감안하여 산정하여야 할 것이다.

다만, 정책의 일관성 및 수급자의 수용성 차원에서 볼 때, 기초노령연금을 소득인정액으로 산입하게 되면, 기초수급자에서 탈락하는 노인들도 다수 발생하고, 국가로부터의 보장수준도 자연증감분을 제외하면 이전보다 경로연금액만큼 줄어들게 될 것이기 때문에 반발이 우려되므로 경과조치가 요구된다.

〈표 3-5〉 국민연금, 기초노령연금, 국민기초생활보장제도의 비교

	국민연금	국민기초생활보장제도	기초노령연금제도
대상위험	노령/장애/사망시 소득상실	빈곤	연금의 사각지대 해소 + 빈곤
제도목표	노령계층 소득보장 - 노령기 빈곤방지 - 근로연령기 생활수준 유지	최저생활보장	노년기의 빈곤 방지
제도기능	1차적 안전망	최종 안전망	최종안전망의 일부
수급조건	최소 10년간 각출 60세 이상 노령(최소 55세 이상)	자산조사/빈곤연령 관계없음	자산조사 65세 이상
재원	연금보험료	조세	조세

#### 다. 교통수당제도의 재검토

교통수당은 본래 노인소득보장제도의 목적을 갖고 도입된 제도는 아니

지만, 첫째, 노인의 취약한 경제상황이 교통이용에 있어 장애로 작용하는 것을 우려하여 교통이용요금을 지원하는 제도의 성격을 갖고 있다는 점과 둘째, 교통수당이 현금으로 지급되면서 사실상 소득보전제도로서의 역할을 수행해왔다는 점, 셋째, 외국에는 교통이용할인 및 무료이용제도는 있지만 교통이용을 지원하기 위한 교통수당제도 형태는 찾아보기 어렵다는 점을 감안한다면, 교통수당을 우리나라 노인들의 열악한 경제상황을 반영하여 특수한 형태로 운영되어 온 노인소득보장제도의 하나로 볼 수 있다. 따라서 노인빈곤 완화를 목적으로 하는 기초노령연금제도가 도입되면 교통수당이 수행하던 소득보전기능을 포괄적으로 담당하게 됨으로써 교통수당의 제도 조정이 필요하다. 그러나 교통수당과 기초노령연금은 포괄대상에 차이가 있어, 기초노령연금도입으로 교통수당을 완전 흡수 통합하는데 문제가 있을 수 있다. 교통수당은 65세 이상 전체노인을 수급대상으로 하는 반면, 기초노령연금은 노인의 60%만을 대상으로 하고 있기 때문이다.

지방자치단체의 재원만으로 운영되고 있는 교통수당을 폐지하지 않고 기초노령연금제도를 도입할 경우 지방자치단체의 재정 부담이 엄청날 것이며 이는 원활한 기초노령연금제도의 도입을 저해하고 다른 노인복지분야 사업의 위축을 가져올 수 있다는 점에서 교통수당의 폐지를 모색하되, 충격을 완화하기 위하여 단계적으로 폐지하는 방안을 구체화하는 것이 현실적인 대안으로 판단된다.

### Part III. 해외사례 연구



## 1. 선진국의 연금개혁목표와 전략적 선택





## I. 서론

공적연금제도는 1889년 독일에서 최초로 탄생된 이래 2차 대전 직후에 이르면 유럽과 북남미에 위치한 거의 모든 국가, 오세아니아의 뉴질랜드와 오스트레일리아, 아시아의 일본 등에서 실시될 정도로 급속히 전 세계로 확산되었다. 이후 이들 국가들은 약 삼십년간에 걸쳐 진행된 경제적 호황에 힘입어 공적연금제도의 적용대상을 지속적으로 확대하고, 급여수준을 대폭 인상하며, 급여액을 물가 또는 임금 변화에 연동하는 등의 조치들을 취해 나감으로써 공적연금을 노후소득보장의 중추적인 제도로 자리 잡게 하였다.

그러나 성장일변도로 발전해 온 공적연금은 1970년대 초반 석유위기를 거치면서 경기침체현상이 장기화되고 여기에 인구노령화 및 조기퇴직의 대량발생에 따른 근로자 대비 연금수급자 비율이 점차 높아지면서 빠르게 증가하고 있는 연금급여 지출에 필요한 재원을 어떻게 충당하느냐가 중요한 사회적, 정치적 쟁점으로 등장하였다.

이러한 맥락에서 1970년대 중반 공적연금제도의 구조와 내용 및 재정방식을 근본적으로 재검토해야 한다는 목소리가 나오기 시작하였고, 1980년대에 들어오면 일부 국가들에서 기존의 공적연금제도를 개혁하기 위한 입법적 조치들이 가시화 되는 수준에 이르렀다. 미국은 1983년에 연금수급연령을 65세에서 67세로 연장하고, 근로자와 자영자의 보험료를 동일하게 하며, 급여의 물가연동을 연기하는 등의 조치를 취했다(Myers, Robert. 1993). 영국 또한 1986년 법개정을 통해 국가소득비례연금의 급여수준을 축소하고, 직업연금에 가입한 근로자뿐만 아니라 개인연금에 가입한 근로자에 대해서도 국가소득비례연금(SERPS)으로부터의 적용제외를 광범위하

게 인정하는 조치를 도입하였다.

1980년대 일부 국가를 중심으로 진행되었던 공적연금제도 개혁은 1990년대에 들어오면서 전 세계 수많은 국가들로 확산되기 시작하였는데, 독일이나 일본의 경우에는 불과 10여 년 사이 연금 개혁이 몇 차례나 단행되었다. 이 시기에 있어서 공적연금 개혁은 서유럽국가 뿐만 아니라 중남미 국가를 넘어 계획경제에서 시장경제로 전환한 동유럽국가 등 수십 년의 공적연금 역사를 가진 대부분의 국가에서 찾아볼 수 있는 현상이 되어 버렸다. 국민연금제도를 도입한 지 10여년에 불과한 우리나라조차 예외는 아니어서 1998년에 대폭적인 연금 개혁이 실시되었다.

이와 같이 전 세계 수많은 국가들에서 공적연금 개혁을 불러일으킨 가장 중요한 직접적인 요인이라면 그것은 인구노령화로 인해 점차 악화되고 있거나 조만간 악화가 가시화 될 것으로 전망되는 공적연금재정의 위기에 서 찾을 수 있을 것이다. 그래서 대부분의 국가에서 공적연금 개혁을 통해 달성하고자 했던 가장 주요한 목적은 인구노령화에 적절히 대응하여 공적연금제도의 재정적 균형을 유지함으로써 제도의 지속가능성(sustainability)을 확보하는 것이다. 이러한 목적 달성을 위해 각국은 공적연금 급여의 관대성을 축소하거나 급여 지출의 수입기반을 강화하는 등의 전략들을 채택하였다.

대부분의 국가에서 단행한 공적연금개혁전략들을 고찰해 보면 매우 유사한 전략들이 채택되었음을 알 수 있다. 예컨대 대부분의 OECD국가들에서는 급여수준 축소, 기여기간 확대, 연금수급연령 연장 내지 유연화 등 대부분의 국가에서 공통적으로 찾아볼 수 있는 연금개혁전략들이 선택되었다. 그렇지만 연금개혁전략들이 개별적인 수준에서 유사성이 크다고 해서 반드시 그것들을 구성요소로 하는 전체 연금체계 개혁의 특성이나 성격이 유사하다고는 할 수 없다. 이는 비록 공적연금재정의 위기 해결이란 공통의 출발점을 가지고 있기에 개별적 전략 면에서 보면 다소 유사해 보

일 수 있으나 그러한 전략들은 국가가 처한 사회인구학적 상황, 국가행정 관리능력, 연금체계의 역사적 유산 등의 영향을 받을 수밖에 없기 때문에 개혁 전략들의 관계 내지 체계 관점에서 보면 상당한 차별성을 보일 수 있다.

각국에서 단행한 공적연금개혁들은 공적연금제도를 단순히 현재의 사회경제적 상황에만 국한하여 조율시키기보다는 향후 예상되는 미래의 사회경제적 변화까지 반영함으로써 공적연금제도가 미래에도 계속 지속될 수 있도록 하는데 초점을 두는 경향이 있다. 이는 공적연금제도가 다른 사회보장제도와는 달리 장기소득보장적인 성격을 가지고 있기 때문에 미래의 사회경제적, 인구학적, 재정적 변화를 예측하여 그것들에 대응하지 않으면 결국 그러한 변화들이 실제 도래했을 때는 제대로 된 대응책을 찾기 어렵기 때문일 것이다.

우리는 1988년에 국민연금을 도입하였는데, 이는 도입 시기 면에서 전세계 국가 중 131번째에 해당할 정도로 매우 늦은 것이었다. 그렇기 때문에 공적연금의 역사가 장구한 선진산업국들에서 전개되고 있는 공적연금 관련 상황들은 우리와는 다소 거리가 있는 것으로 비춰질 수도 있다. 더욱이 우리는 완전노령연금이 본격적으로 지급되기도 전에 이미 연금수급연령을 연장하고 급여수준을 축소하는 등 기존의 국민연금제도를 이미 상당 정도 개혁하였기 때문에도 더욱 그럴 수 있을 것이다. 그러나 선진산업국가들에서 단행된 공적연금 개혁들이 비록 대폭적으로 이루어 졌다고는 하지만 그것들만으로 미래의 변화되는 사회경제적 인구학적 상황에 충분히 대응할 수 있으리라고 예견하는 전문가들을 찾아보기란 극히 어렵다. 기존의 연금개혁은 여전히 불완전한 개혁에 지나지 않는 것으로 보는 견해가 오히려 지배적이다.

우리나라는 국민연금제도를 제도 도입한지 불과 20여 년 사이 두 차례에 걸쳐 대폭적인 연금개혁을 단행함으로써 미래의 사회경제적 변화에 대

응할 수 있는 능력이 상당 정도 개선되었다. 그렇지만 다른 국가의 연금 개혁과 마찬가지로 우리의 연금개혁 역시 여전히 불완전한 개혁일 뿐이다. 더군다나 우리나라는 사회경제적 환경 변화 면에서 매우 빠르게 진행되고 있고, 특히 인구노령화는 세계에서 전례를 찾아보기 어려울 정도로 빠르게 전개되고 있기 때문에 어쩌면 두 차례의 연금개혁으로 불확실성을 가득찬 미래의 사회경제적 환경 변화들에 충분히 대응할 수 있는 연금체도를 기대하는 것 자체가 무리일 수도 있다.

미래의 불확실성이란 반드시 미래의 사회경제적 변화들에 대한 예측이 불가능하다는 의미일 수는 없다. 이것은 미래에 대한 예측은 기본적으로 불확실성으로 인해 실제와 차이가 날 가능성이 크다는 개연성의 의미를 띠고 있음을 의미할 뿐이다. 그렇다면 장기소득보장제도로서의 성격을 가진 공적연금제도가 미래의 환경 변화에 잘 대응하도록 하기 위해서는 그러한 변화를 합리적 수준에서 예측하여 변화된 환경에 적용할 수 있는 체계 및 내용을 사전에 구축하고 있어야 할 것이다. 그렇지 않고 그러한 환경 변화가 도래되었을 때 연금체계나 내용을 변경시키려고 하면 그것은 거의 불가능하거나 가능할지라도 수급자든 가입자든 상당한 희생이 수반되어야 할 것이다.

국민연금제도가 앞서 언급한 시행착오를 최소화 하기 위해서는 무엇보다도 현재 시점에서 과연 우리 사회경제가 어떻게 변화될 지에 대한 전망 및 분석이 요구되며, 분석된 사회경제적 환경 변화에 현재의 국민연금제도가 과연 적절히 대응할 수 있는 요소들을 내포하고 있는지를 체계적으로 검토해야 할 것이다. 그 결과 기존의 국민연금제도가 예측된 사회경제적 변화에 대응할 수 있는 적절한 내용을 구비하지 않고 있는 것으로 판단되면 기존의 어떤 요소들을 어떻게 변화시켜야 나가야 할지, 새롭게 도입해야 할 요소들은 무엇이고 제거해야 할 요소들을 무엇인지 등에 대해 충분히 숙고하고 대책들을 강구해야 할 것이다.

사회경제적 환경 변화에 대한 국민연금제도의 정합성을 높여, 제도의 지속가능성을 확보하기 위해서는 위의 질문들에 대한 적절한 해답을 내릴 수 있어야 할 것이다. 그러나 이는 단기간 내에 개별 연구자 차원에서 수행하기에는 너무나 어려운 작업으로써 매우 높은 수준의 통찰력과 분석력이 요구된다고 하겠다. 그러나 다행스럽게도 우리는 공적연금제도를 뒤늦게 도입함으로써 공적연금의 역사 면에서 장구한 선진국들의 경험 및 시행착오, 특히 최근에 단행된 연금개혁 전략들의 사회경제적 재정적 효과를 사전에 파악할 수 있다는 점에서 매우 유리한 위치에 있다고 할 수 있다.

이와 같이 국제비교연구는 사회경제적, 제도적 조건, 특히 인구노령화와 제도적 유산이란 두 가지 상황적 맥락에서 각국이 어떤 문제에 봉착하였으며, 이를 타개하기 위해 어떤 연금개혁전략을 채택하였고 그것들의 특성과 기대효과는 무엇인지, 국가 간 상이한 연금체계를 채택하고 있는데 연금체계 유형별로 개혁전략의 선택에 차이가 있는지, 차이가 있다면 주요 내용은 무엇인지 등을 고찰하게 함으로써 간접적으로나마 우리의 사회경제적, 재정적 환경 변화에 조응하는 방향으로 국민연금제도를 개선할 수 있는 대안을 마련하는데 큰 도움을 줄 것이다.

## II. 공적연금의 목적과 개혁의 배경

### 1. 공적연금의 목적

공적연금제도의 목적은 다양할 수 있지만 대략 가장 주요한 목적이라면 크게 두 가지일 것이다(OECD, 2001: 22-27). 첫째, 퇴직 시 소득의 급격한 하락으로부터 보호하는 것이다. <표 4-1>은 EU 소속 국가들의 1990년대 중반 소득십분위별 18-64세 인구의 가처분소득 대비 65세 이상 인구의 가처분소득의 비율을 보여주고 있는데, 소득분위별로 다소 차이는 있지만 대체로 대부분의 국가에서 노인들의 준소득대체율은 70-80%에 근접하고 있음을 알 수 있다. 이러한 수치는 노인들의 경우 주택자산 보유비율이 높고 또한 노동 관련 비용을 거의 지불하지 않는 점을 고려할 때 퇴직 이후 물질적 생활수준이 하락할 가능성이 매우 낮음을 보여주는 것이라고 하겠다. 노인들이 20세기 후반 이러한 생활수준을 누리게 된 가장 중요한 근원에는 바로 공적연금이 자리 잡고 있다.

〈표 4-1〉 노후소득원천에 대한 국제비교

(단위: %)

	캐나다	핀란드	독일	이태리	일본	네덜란드	스웨덴	영국	미국
1분위	148	101	102	128	72	83	89	76	80
2분위	107	83	90	92	73	77	84	69	78
3분위	94	78	84	86	75	74	81	66	77
4분위	87	75	82	81	77	72	80	64	78
5분위	85	73	80	78	77	74	79	64	78
6분위	86	72	79	76	78	77	79	65	81
7분위	86	72	78	76	81	80	79	67	83
8분위	86	72	79	77	84	82	83	72	94
9분위	87	73	81	77	87	80	79	67	83
10분위	96	75	79	75	94	82	83	72	94

자료: OECD, 2001. p.24.

둘째, 노후에 최저소득 미만으로 전락할 위험 즉, 노후빈곤으로부터 보호하는 것이다. 20세기 중반 이전에는 선진국에서조차 노인들은 빈곤집단을 상징하는 가장 대표적인 인구집단이였다. 그러나 2차 세계대전 이후 지속된 경제성장의 결과 연금 수급대상이 확대되고, 연금 급여수준이 확대해지는 등 일련의 제도 개선 조치들이 취해지면서, 공적연금은 노후의 주 소득원으로 확고하게 자리 잡게 되었고 그 결과 노인인구 곧 빈곤인구라는 등식은 서구국가들에서 시대착오적 관념이 되어 버렸다. <표 4-2>를 보면 EU 15개 국가의 경우 노인들의 평균 빈곤율은 9%로 비노인계층의 빈곤율 10%보다 오히려 낮음을 알 수 있다

〈표 4-2〉 노인들의 빈곤율 국제비교

(단위: %)

국가	빈곤율(중위소득의 50% 미만 비율)			
	남성	여성	전체	0-64세 인구
벨기에	11	12	12	6
덴마크	10	14	12	5
독일	5	6	6	6
그리스	24	25	25	12
스페인	7	7	7	14
프랑스	8	12	10	8
아일랜드	7	19	14	10
이탈리아	7	9	8	13
룩셈부르크	3	4	4	6
네덜란드	4	5	4	6
오스트리아	8	12	10	6
포르투갈	18	25	22	12
핀란드	1	8	6	5
스웨덴	2	3	3	5
영국	7	13	11	12
15개국 평균	7	10	9	10

자료: Council of the European Union. 2003. p.28

## 2. 공적연금제도 개혁의 배경

이와 같이 공적연금은 지난 20세기 선진국들에서 퇴직 후 소득의 유지 및 노후 빈곤 완화라는 목적을 달성하는데 비교적 성공적인 역할을 수행해 왔다. 그러던 공적연금이 1970년대 전 세계에 강타한 석유위기로 인해 경제성장이 둔화되면서 급여자출에 필요한 수입을 확보하는데 재정적인 어려움을 겪게 되고 장기적으로 제도의 재정적 지속가능성을 우려하는 목소리들이 사회적으로 확산되는 이른 바 ‘공적연금의 위기의 시대’가 도래



하면서 1990년대 이후 거의 예외 없이 각국에서는 공적연금 제도를 구성하는 요소들을 부분적으로 개선하는 것에서부터 제도의 구조를 개혁하는데 이르기까지 다양한 대응책들을 모색하여 변신을 꾀하는 중에 있다.

이와 같이 공적연금제도가 지속가능성 조차 의심을 받을 정도로 위기에 직면하게 된 이면에는 인구노령화가 자리 잡고 있다. 선진국들의 경우 거의 모든 공적연금제도는 근로인구가 노인인구의 연금급여지출에 필요한 재원을 부담하는 부과방식에 의존하고 있다. 따라서 공적연금지출에 필요한 재원을 책임지는 근로인구 대비 연금을 지급받는 노인인구의 상대적 비율이 크면 클수록 연금재정에 미치는 부정적인 영향은 크다고 할 수 있다.

<표 4-3>에서 보듯이 OECD 국가들의 근로인구 대비 노인인구 비율 즉, 노인부양율은 2000년 27.6%(한국 미포함)로 3.6명의 근로자가 1명의 노인을 부양하는 인구구조에서 2050년 노인부양율 55.1%로 1.8명의 근로자가 1명의 노인을 부양하는 구조로 급격히 바뀔 것으로 추정되고 있다.

〈표 4-3〉 OECD 국가들의 노년부양비(65+인구/20-64세 인구) 전망

(단위 : %)

국가	2000	2010	2020	2030	2040	2050
덴마크	25.5	29.6	35.7	42.0	47.0	43.7
독일	28.0	34.1	38.6	50.3	57.0	56.1
스페인	28.7	30.7	35.2	44.7	59.8	68.7
프랑스	28.5	29.5	38.1	46.4	52.1	53.2
이탈리아	30.7	35.5	42.1	52.9	67.8	69.7
네덜란드	23.1	26.2	34.7	44.2	50.1	46.9
오스트리아	26.3	30.1	34.5	47.0	57.0	57.7
포르투갈	26.7	28.5	32.2	37.2	46.3	50.9
스웨덴	30.9	33.8	39.8	45.4	48.9	48.5
영국	27.8	28.5	33.9	43.1	49.1	55.9
한국	11.4	14.7	23.1	38.5	55.7	67.5

자료: Eurostat for EU countries; 한국은 통계청 자료를 활용하여 직접도출

이러한 인구노령화는 결국 공적연금지출을 폭발적으로 증가시키는 반면 근로인구를 감소시켜 공적연금의 수입기반을 급속히 침하시킬 것으로 전망된다. <표 4-3>은 OECD 국가들에서 기존의 공적연금제도를 유지한다고 가정할 경우, 1994년에서 2070년까지의 연금기여금, 급여지출, 기여금과 급여 지출간 수지차의 현재가치를 추정한 결과이다. 이 표에서 알 수 있듯이 전 국가가 연금급여지출에 비해 기여금 수입이 부족하여 수지적자를 시현하는 것으로 나타나고 있다. 공적연금 급여수준이 상대적으로 낮은 영국과 미국의 경우에는 수지적자 폭이 각각 GDP의 23.8%, 23.0%로 비교적 낮은 반면, 공적연금 급여수준이 상대적 높은 독일이나 이탈리아의 경우에는 급여지출 규모가 워낙 커서 수지적자가 GDP 대비 약 60%에 이르고, 스웨덴의 경우에는 무려 132%나 되는 것으로 나타났다.

〈표 4-4〉 기여금, 지출, 수지차의 현재가치(1994-2070년)

(단위: 1994년 GDP 대비 %)

	핀란드	독일	이태리	일본	네덜란드	스웨덴	영국	미국
기여금	294.4	286.3	341.5	192.2	160.1	219.4	118.2	133.9
급여지출	384.2	347.9	401.3	299.4	213.5	369.6	142.0	162.5
수지차	-64.8	-61.6	-59.7	-70.0	-53.3	-132.3	-23.8	-23.0

자료: OECD, 1996, pp.36-37.

### Ⅲ. 공적연금 개혁의 목표 및 전략

#### 1. 연금개혁의 목표

1970년 중반 이후 임금 증가의 둔화와 고용 위축으로 인한 경기 침체는 공적연금제도의 수입 기반을 크게 약화시켰다. 동시에 유럽 대륙 국가들에서 공적연금제도 자체가 노동시장에서 조기퇴직 하는 수단으로 활용되었다. 그 결과 공적연금제도에서 수입과 지출 간 차이가 현저히 커져갔다. 바로 이것이 단기적 측면에서 선진국들이 연금개혁을 추진하는 동인이 되었다. 그러나 1990년대 이후 붓물 터지듯 전개되고 있는 공적연금개혁은 단순히 단기적 차원의 수지차를 메우기 위한 임시방편이라기보다는 인구 노령화에 따른 장기재정의 불안정을 해소하여 제도의 지속가능성을 확보하려는 목적이 더 크다고 할 수 있다.

이와 같이 선진국들에서 최근 전개되고 있는 공적연금 개혁의 가장 주된 목표는 연금제도의 재정건전성을 확보하여 제도가 장기간 유지될 수 있도록 하는 동시에 개인 및 사회의 재정여력 내에서 부담을 지움으로써 감당할 수 없는 재정적 결과를 초래하지 않도록 하여 제도의 지속가능성을 확보하는 것이다(World Bank, 2005: 6). EU 또한 연금제도의 재정적 지속가능성을 연금개혁의 가장 상위 목표 중의 하나로 설정하고, 재정적 지속가능성이야말로 연금제도의 적절성을 유지 발전시키기 위한 필수 전제조건이라고 하였다(Council of The European Union, 2003: 6).

공적연금 개혁과 관련하여 흔히 언급되는 두 번째 목표는 노인들의 경제적 복지수준을 유지시켜 주는 것이다. 공적 노후소득보장체계의 성공에 힘입어 서구국가들에서 노인들의 경제적 복지 수준은 과거와 비교할 수

없을 만큼 높아졌다. 그렇지만 여전히 저소득에 놓여 있거나 놓일 수 있는 노인들이 상당수 존재하고 있는 만큼 재정안정성 차원에서 공적연금 급여수준을 축소하더라도 그들이 빈곤으로 전락하지 않도록 보완대책들이 취해져야 한다(OECD, 2001:70). EU 또한 인구고령화와 그것이 연금제도에 미치는 영향과 관련한 대책들을 논의하면서 주요 목표 중의 하나로 대부분의 국민들이 연금수급권을 획득하도록 보장하며 연금수급권이 불충분한 노인에게는 최저소득을 보장해 주어야 한다고 천명하였다(Council of The European Union, 2003: 5).

공적연금개혁과 관련한 세 번째 목표는 경제적, 인구학적, 정치적 환경의 가변성에도 견뎌낼 수 있도록 건설해야 한다는 것이다. 이는 EU에서 제시한 연금제도의 현대화 목표와 일맥 상통하다고 할 수 있다. EU는 전통적인 보호체계로부터 배제되는 경향이 있는 비정규직의 증대, 양성평등 차원에서 가사와 노동의 병행, 여성의 경제활동참가 증대 등의 새로운 사회경제적 환경 변화에 연금체계가 유연하게 대응할 수 있는 구조를 갖추어야 한다고 하였다(Council of The European Union, 2003: 8).

## 2. 공적연금개혁전략의 특성 분석

앞 절에서 언급한 공적연금 개혁의 세 가지 목표들을 달성하기 위한 전략들은 헤아릴 수 없이 많다. 그렇다면 정책결정자들은 사회경제적 인구학적 환경 변화에 대응하여 그들의 공적연금체계를 적절하고도 지속가능한 기반 위에 올려놓기 위해서는 어떤 연금개혁전략들을 선택해야 할 것인가? 이러한 질문에 대한 해답을 구하는 것은 평가기준들에 의거하여 다양한 연금개혁전략들을 분석해 봄으로써 그것들의 장점과 단점을 파악해 보는 방법일 것이다.

다양한 공적연금 개혁전략들은 기준에 따라 몇 가지 범주 내지 유형으

로 묶여질 수 있다. Berghman(1991)은 노령화가 공적연금재정에 부정적 효과를 완화하기 위한 방안으로 추진될 수 있는 전략을 실업축소, 여성 및 고령자 경제활동 참가 증대 등과 같은 공적연금의 경제적 기반을 강화하는 전략과 연금수급조건의 강화, 급여수준 하향 조정, 급여연동방식 전환 등과 같이 연금급여 지출을 축소하는 전략으로 구분한 바 있다. 권문일(1998)은 Berghman의 분류가 사회보장 영역을 넘어서는 대안들을 포함하고 있고 적용대상 확대, 최저보증연금 도입 등과 같은 노후소득의 적절성을 강화하는 전략들은 제대로 포괄하지 못한다고 지적하고, 공적연금 개혁전략들은 재정기반 강화 전략, 총지출 억제전략, 노후보장 기능 확충 전략, 공·사연금 혼합전략 등 네 가지 유형으로 구분하였다. 그러나 권문일(1998)의 유형 구분은 소득비례연금의 급여수준 축소를 전제로 하여 조세재원의 최저보증연금을 도입하는 것과 같이 총지출을 억제하면서 동시에 저소득층에 대한 노후보장 기능을 확충해 주는 혼합형 전략들은 어디에도 분류해 내기 어렵다는 단점을 갖고 있다. 그래서 여기서는 연금개혁 전략의 효과와 관련하여 방향성을 제시 없이 유형화를 시도한 Schludi(2005)의 유형구분을 따라서 연금개혁전략들을 나누고 그것들의 특성을 살펴보고자 한다.

Schludi는 연금개혁 전략들을 네 가지 평가기준, 즉 경제적 파급효과, 특히 고용에 미치는 파급효과, 국가예산 및 연금재정에 미치는 효과, 소득재분배 효과, 정치적 법적 실현가능성 등의 평가기준에 입각하여 장단점을 분석하고 있다(Schludi: 20-43).

## (1) 수입 기반의 연금개혁 전략

### 가. 기여율 인상

기여율 인상은 1990년대 이전만 하더라도 공적연금의 재정문제를 해결 하는데 가장 널리 활용되었을 뿐 아니라 가장 효과적인 재원확보 전략으로 받아들여졌다(권문일, 1998). 그러나 세계경제의 통합이 가속화 되면서 기여율 인상은 비임금노동 비용을 높이는 작용을 함으로써 고용, 특히 저소득층의 고용에 부정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 재분배에 부정적인 영향을 미치는 결과, 경제적, 정치적으로 비용이 높은 댓가를 지불하는 것으로 인식됨으로써 과거에 비해 실효성이 많이 떨어졌다고 할 수 있다.

### 나. 적용대상 확대

비스마르크 형 공적연금체계, 즉 사회보험 기반의 소득비례연금제도를 채택하고 있는 국가들의 경우 자영자나 비정규 근로자는 적용대상에서 제외된 경향이 있다. 이들에 대한 공적연금의 적용확대는 연금의 수입기반을 확충하는 동시에 고용형태 변화에 대한 취약성을 약화시키는 효과가 있다. 더욱이 장기간 비정규 고용 기록을 가진 근로자들에게는 노후보장의 수준을 높여주는 효과도 갖게 된다. 하지만 장기적으로 이들 계층이 수급자로 전환되게 되면 인구노령화에 따른 재정문제는 완화되기보다는 악화되기 쉬울 것이다. 결국 적용대상 확대는 단기적으로 수입기반 전략이 될 수 있지만 장기적으로 보면 수입기반 전략으로서 유효성이 낮다고 할 것이다.

#### 다. 기여금의 조세 재원로서의 전환

공적연금의 재원을 근로소득에 대한 기여금에 전적으로 의존하던 것에서 벗어나 전부 또는 일부라도 일반조세 수입으로부터 충당할 수 있다면 국민경제와 분배 면에서도 많은 이점을 가져다 줄 수 있을 것이다. 우선 조세 재원으로서의 전환은 수입 기반을 확대할 뿐만 아니라 비임금 노동비용을 감소시켜 고용을 진작하는 효과가 있다. 기여금을 조세재원으로 대체하면 할수록 저소득계층의 부담은 상대적으로 크게 줄어들 수 있는 반면 고소득계층에게는 추가부담이 발생하게 된다. 이러한 재원 변경은 능력에 따라 비용을 부담시키는 응능부담 원칙 면에서 그리고 노동에 대한 과세가 저소득계층의 고용에 악영향을 미칠 수 있다는 점에서 정당화 될 여지가 많다.

그러나 사회보험연금의 재원을 조세재원으로 수입 기반을 전환하는 것은 정치적 저항을 불러일으켜 현실화 되는 데는 많은 난제가 있을 것이다. 또한 전국민을 대상으로 하는 보편적 소득비례 공적연금제도가 아니라면 연금수급권에서 애초부터 배제되었던 가난한 조세 납부자가 부유한 가입자의 연금수급권에 보조금을 주는 분배왜곡 현상이 발생할 수도 있다.

#### 라. 소득비례연금을 보편적 기초연금으로의 대체

조세 재원의 보편적 기초연금을 도입하면 앞서 언급했던 소득비례연금의 재원을 조세로 했을 때 나타나는 분배왜곡현상은 방지될 수 있다. Miegel(1999)은 독일의 사회보험연금을 조세를 재원으로 한 정액급여를 지급하는 보편적 기초연금으로 전환하는 방안을 제안하였다. 그에 따르면 기초연금은 고용 친화적인 동시에 노령빈곤을 방지하는데 효과적인 수단 이 되며 또한 소득비례연금을 유지하는 것보다 비용을 적게 부담하면서



인구학적 충격에는 오히려 잘 대응하는 이점이 있다고 보았다.

이러한 Miegel의 제안에 대해서 다방면에서 비판이 제기되었다. 첫째, 정액급여체계 하에서는 기여금과 급여 간에 연계가 되지 않기 때문에 근로동기를 약화시키고 지하노동시장을 부추기는 효과가 있을 수 있다. 둘째, 경과조치에 따라 다르겠지만 사회보험연금에서 보편적 기초연금으로의 전환에 따라 기대되는 재정절약 효과는 장기적으로 발생하는 경향이 있다. 셋째, 국가재정으로부터 연금 재원을 전적으로 충당할 경우 다른 필수적인 공적 서비스의 제공능력이 제한받을 수 있다. 역으로 조세 재원의 연금체계에서 연금수급권은 기여에 기반한 수급권이 아니기 때문에 재정 긴축조치의 대상이 되기 쉽다. 넷째, 보편적 기초연금의 분배적 우월성에 대한 의혹이 제기될 수 있다. 기초연금은 본질상 정치적 우선순위에 따라 급여를 차등지급할 수 있는 통로가 막혀있기 때문에 아동양육이나 노인수발 등과 같은 사회적으로 가치 있는 행위에 대해 보상을 행할 수 없다. 더욱이 소득대체기능은 전적으로 시장에 맡기고 있기 때문에 수급자간 소득불평등은 보다 커질 수 있다. 다섯째, 기여 기반의 연금제도에서 조세 기반 연금제도로의 전환을 관리하기에는 정치적으로 어렵다. 왜냐하면 세금보다는 기여금을 지불할 용의가 높고 기여에 대한 대가로 반대급부가 명확한 급여체계에서 조세 저항이 훨씬 낮기 때문이다. 여섯째, 조세 기반의 기초연금 도입은 근본적으로 조세체계 전반 및 공적연금체계의 근본적 재구조화를 수반해야 한다(Schludi, 2005).

#### 마. 소득대체와 빈곤완화 목표의 제도적 분리

이것을 소득비례연금을 두 개의 기능적으로 분리된 독립 제도로 분리하되 그중 1층 연금은 빈곤 완화를 목표로 하는 조세재원의 보편적 기초연금으로 하고, 2층 연금은 비기여 급여를 제거함으로써 오로지 소득대체 기능만을 담당하게 하여 1층 연금을 보충하는 기능을 하도록 구성하자는

것이다. 이 때 2층 연금은 전적으로 기여금을 통해 연금 지출 재원을 충당한다. 비스마르크형 연금체계는 재분배 요소(비기여 급여)와 보험 요소(소득대체)를 비체계적으로 혼합한 형태였는데 이를 이층 구조의 연금체제로 전환하여 각기 상이한 재분배 기능을 한 제도에서 조직적으로 분리하여 두 개의 별도의 연금제도에 할당함으로써 공적연금체계의 재분배적 합리성을 증진할 수 있다는 것이다. 또한 이렇게 되면 총연금비용의 상당부분을 임금에 비례한 기여금에서 일반 조세로 전가시킴으로써 보다 고용친화적인 재정구조를 가질 수 있다는 것이다.

그러나 이층 형태의 연금체계는 비용 면에서 문제가 클 수 있다. 왜냐하면 이층 형태의 연금체계가 도입되기 전까지는 연금을 받지 못하거나 저액의 연금을 받던 사람들이 완전한 기초연금을 받게 되고 동시에 소득 비례연금지출도 여전히 계속되기 때문에 총연금지출이 불가피하게 커질 것이기 때문이다.

## (2) 지출 기반의 연금개혁 전략

### 가. 급여 타겟팅(targetting of benefits)

정액급여 형태의 공적연금제도를 실시하고 있는 국가에서 자산조사(means test), 소득조사(income test), 풍요조사(affluence test)의 도입을 통한 수급대상자를 선별하는 타겟팅 전략은 연금지출을 억제하고자 할 때 광범위하게 활용된다. 이런 전략은 진정으로 욕구를 가진 자에게만 공적 인급여를 제한하거나 부자를 배제하려는 근거에서 정당화 되었다. 예컨대, 스웨덴의 경우 보편적 기초연금은 1998년 연금 개혁에서 연금이 없거나 소액의 연금을 획득한 자에게 제공되는 보증연금 형태로 전환되었다. 그러나 이 전략은 Bonoli(2000)나 Myles와 Pierson(2001)이 지적했듯이 연금수

급권이 획득권리(acquired right)로 간주되는 소득비례공적연금에서는 정치적으로 실현하기 쉽지 않다.

#### 나. 연금수급연령 연장

연금수급연령 연장은 연금수급기간 축소를 통해 총지출을 억제하는 가장 직접적인 전략이라고 할 수 있는데, 이것은 급여자의 수를 줄이는 효과 외에 총생애급여를 축소하는 효과를 가짐으로써 연금급여의 총지출을 억제하는 효과적인 전략 중의 대표적인 하나로 받아 들여 지고 있다. 또한 수급연령의 연장은 고령근로자를 보다 오랫동안 노동활동에 종사하도록 하여 국가전체의 노동공급을 증가시켜 연금부양률을 감소시키는 결과, 공적연금의 수입 기반을 확대하는 효과를 동시에 지니고 있다.

연금수급연령 연장은 총연금지출을 줄이기 위한 주요수단의 하나로서 수많은 국가들에서 채택되었다. 그 결과 OECD 국가들 대부분은 2007년 현재 연금수급연령이 65세로 되어있으며 극히 예외적인 경우로서 프랑스와 한국만이 60세를 연금수급연령으로 하고 있다(Whitehouse, 2007: 14-15). 아이슬란드, 노르웨이, 미국은 연금수급연령을 67세로 다소 높게 설정하고 있다.

#### 다. 기여와 급여간 연계를 강화

소득비례공적연금체계에서 흔히 적용되는 개혁전략 중의 하나는 등가원칙을 강화하는 것이다. 등가원칙은 개인의 기여금과 급여의 가치가 거의 일치하도록 하는 것이다. 기본적으로 등가원칙은 두 가지 형태를 띠고 있다. 하나는, 학업 또는 실업기간에 대한 크레딧과 같은 비기여급여를 축소 내지 폐지하는 것이다. 이러한 크레딧은 기여에 기반한 수급권에 비해 법적 보호수준이 낮고 획득권리로 인정될 가능성이 낮기 때문에 크레딧의

축소는 정책결정가들에게 상대적으로 문제가 될 소지가 적다.

등가원칙의 다른 하나는 연금급여산정공식의 변화이다. 이것은 비기여급여 축소 내지 폐지에 비해 연금지출을 종합적으로 줄일 수 있는 잠재력이 크다. 급여산정공식에 포함된 기본적인 세 가지 매개변수는 준거기준소득, 기여사정기간, 급여승률인데, 이들 매개변수를 변화시킴으로써 기여와 급여간 연계를 강화할 수 있다. 준거기준소득은 퇴직직전년도의 소득에서부터 최근 일정기간의 평균소득, 가장 소득이 높았던 10년 또는 20년의 평균소득, 생애평균소득에 이르기까지 다양하다. 준거기준소득을 산정하는 평가기간이 짧은 연금체계에서는 생애소득이 같더라도 소득증가율이 높은 근로자가 소득증가율이 낮은 근로자에 비해 고액의 연금을 받기 쉽다. 이러한 모순은 생애평균소득을 사용하게 되면 거의 해결된다. 기여평가기간은 국가별로 상당한 차이를 보인다. 일반적으로 완전연금을 지급하는데 필요한 기여기간은 30년에서 50년으로 기여평가기간이 짧을수록 경제활동참여기간이 짧은 근로자에게 유리한 경향이 있다. 기여기간 1년당 급여승률은 대부분의 국가에서 기준소득의 1%에서 2% 범위내로 정해진다.

연금급여산정공식의 세 가지 매개변수들이 생애소득의 원칙에서 벗어나 있을수록 등가원칙에 따라 정당화 될 수 있는 연금재정 긴축조치의 여지는 크다고 하겠다.

한편 기여와 급여간 연계를 급여산정공식에 포함된 매개변수들을 변화시켜 부분적으로 강화하기보다는 근본적으로 연계를 강화하는 전략 중의 하나로 부과방식에 기초한 확정급여방식의 공적연금제도를 부과방식에 기초한 확정기여 방식의 공적연금, 소위 명목확정기여 공적연금(Notional Defined Contribution, NDC)으로 전환하는 방법이 있다. 명목확정기여 공적연금에서는 완전적립의 확정기여연금제도와 유사하게 개별 계정을 두고 그 계정에 근로자의 기여금을 기입하고, 적립식 계정에서 마치 이자를 산

입하듯이 주기적으로 계정 잔고를 재평가하여 가치를 상향 조정하지만 실제 계정에 기금을 예탁하지는 않는다. 명목확정기여 공적연금에서 지불되는 연금액은 생애총기여금, 개인이 속한 코호르트의 연금수급시점에서의 기대여명, 국민소득 또는 국내총생산 등의 경제성장지수, 연금수급연령 등에 의해 결정된다.

#### 라. 연동기제의 변화

연금급여에 있어 연동기제의 변화는 연금지출을 억제하는 매우 강력한 수단이기 때문에 대부분의 OECD국가들은 다양한 이유들에서 연금지출 증가를 억제하기 위한 수단으로 연동기제를 변화시켜 왔다. 첫째, 연동기제의 변화는 단기적으로 활용될 수 있다. 연동기제 개혁은 모든 연금급여 및 전수급자에게 적용될 수 있기 때문에 단지 제한된 수급자에게만 영향을 미치는 전략들에 비해 재정절약 효과가 매우 뛰어날 수 있다. 둘째, 일단 연동기제를 변화시키면 국민들의 원성을 살 수 있는 정부에 의한 재정적 개입이 되풀이 되지 않는다하더라도 항구적으로 급여수준에 영향을 미침으로써 실질적으로 상당한 재정절약 효과를 얻을 수 있다.

많은 국가들이 임금연동을 물가연동으로 전환하였는데 그 이유는 임금 상승률이 소비자물가상승률보다 높은 경향이 있기 때문이었다. 영국은 임금 성장률과 물가상승률 중 높은 것에 급여를 연동해 오다가 1980년에 물가상승률로 단일화 하였다. 그러나 실질임금이 정체 또는 하락하는 시기나 심각한 경제위기 및 예산위기가 있는 시기에는 물가연동조차 비용부담이 커서 연금정책결정자들은 연동을 유예하거나 부분적으로 연동하는 등과 같이 임시방편적인 개입을 고려하기도 한다.

#### 마. 공적연금제도간 상이한 급여규칙의 통일

일반적으로 비스마르크형 공적연금체계에서는 직업에 따라 분절화 된 공적연금체계 형태를 띠고 있다. 분절화가 연금 급여의 관대성의 차이와 나란히 공존하려면 특정 연금수급자 집단에 대한 특권들이 축소되어야 한다. 이는 민간부문의 근로자보다 유리한 급여 규정을 적용받는 공공부문의 근로자들에게 주로 해당된다. 예컨대 급여 산정시 기준소득을 퇴직전 소득으로 하거나 조기퇴직시 감액 없이 연금을 지급하는 등과 같은 유리한 조항이 공무원에게 적용되는 것이다. 예산 관점에서 볼 때 연금지출을 통제할 필요성은 공무원을 포괄하는 연금제도의 경우에는 명약관화하다고 할 수 있다. 그러나 공무원과 민간 근로자 간 연금급여를 완전히 일치시키는 것은 쉽게 성취될 성질의 것이 아니다. 예컨대 독일의 경우 공무원 연금의 기준소득을 최종소득에서 생애소득으로 전환하는 조치를 취하는데도 헌법 조항을 변경하고 상·하양원 3분의 2 찬성을 필요로 한다

#### 바. 자산조사 기반의 최저보호제도

앞서 언급한 공적연금 개혁전략들은 연금지출의 증가를 억제하는데 두고 있다. 그렇기 때문에 연금정책결정자들은 급여감축의 결과 연금수급자가 생활수준의 급격한 하락을 경험하지 않도록 하거나 빈곤에 빠지지 않도록 하는 전략들을 개발해야 한다. 급여를 엄격하게 개인의 기여금과 연계시키는 연금체계에서 연금 축소는 저소득 계층의 비율을 증가시키고 불완전한 노동 경력을 가진 근로자들을 노후빈곤으로 몰아넣을 가능성이 있다. 그래서 비스마르크형 국가들은 자산조사 내지 소득조사에 기반한 최저수준보장제도를 통해 노후빈곤을 효과적으로 방지할 필요성이 있다. 그런데 최저수준보장을 공적연금제도 내로 흡수하여 설치할지 또는 별개의 독립제도인 사회부조의 틀내에서 설치할지는 미지수인데, 독일을 제외하

면 대다수 유럽국가들은 전자를 채택하고 있다. 독일에서는 자산조사 기반의 최저보장제도를 공적연금 내에 설치하려는 계획이 강력한 비판을 받았다. 특히 제기된 우려는 엄격한 소득비례연금제도를 손상시킬지도 모른다는 것과 장기적으로 기초연금으로의 전환을 촉진하는 매개자일 수 있다. 독일에서는 최저생계수준에 미치지 못하는 자원을 가진 수급자들은 사회부조제도로부터의 급여에 전적으로 매달려야 한다.

#### 사. 사적연금의 강화

오늘날 많은 국가들에서 공적연금체계에 대한 수요를 완화하는 전략의 일환으로서 공적연금 책임의 전부 또는 일부를 민간부문에 전가시키는 전략을 선택하고 있다. 이러한 공적부문으로부터 사적부문으로의 책임이동은 통상 정부 관리의 부과방식에 기초한 확정급여 연금체계에 민간 관리의 사전적립식 확정기여방식을 추가하는 형태를 취한다(Devereux, 1998).

사적연금은 크게 네 가지 형태로 구분된다(Reynaud, 1995). 첫째, 개별 기업주의 결정에 주도되는 기업연금으로서 미국, 일본, 영국 등 대부분의 국가에서 지배적인 사적연금이다. 둘째, 산업별 연금체계로서 근로자 대표와 사용자 대표의 협약에 의해 공동으로 관리되며, 관련 산업에 종사하는 근로자에게는 강제적으로 적용된다. 덴마크와 네덜란드가 이런 방식을 채택하고 있다. 셋째, 특정산업에 국한되지 않고 전국적 차원의 단체협상에 의해 관리되는 연금으로서 민간부문에 종사하는 모든 근로자들을 대상으로 하고 있다. 프랑스와 스웨덴이 대표적인 국가라고 할 수 있다. 넷째 개인별 연금계정으로 은행이나 보험회사를 통해 관리되는 연금이다. 영국의 경우, 근로자들은 국가소득비례연금이나 기업연금으로부터 적용제외를 받아 개인연금에 가입할 수 있다.

최근에 들어와 사적연금을 확대하는 전략이 전 세계적으로 매우 강조되고 있다. 그러나 사적연금이 확대되는 배경은 각국이 처한 상황에 따라 다르

며, 확대되는 사적연금의 형태와 공적연금과의 역할분담 면에서도 상당한 차이를 보이는데 대략 네 가지 유형으로 구분할 수 있다(권문일, 1998).

첫째 공적연금의 지불능력에 심각한 위기를 경험했던 국가들에서 주로 채택된 것으로서 기존의 부과방식에 기초한 공적연금을 대체하여 국가의 재정지출을 억제하고, 저축증대를 통해 경제성장이란 거시경제정책적 목적을 달성하며, 사회보험관리체계의 비효율성에 따른 보험료납부회피·소득하향신고 등 순응관련 문제들을 해결하려는 차원에서 사적연금의 역할을 확대한 국가들이다. 이 유형에는 칠레, 페루, 콜롬비아, 아르헨티나, 멕시코 중남미권 국가들이 주로 포함된다.

둘째, 사적연금의 확대가 공적연금의 전부 또는 일부를 대체하는 것이 아니라 공적연금에 추가되어 공적연금을 보충하는 형태이다. 주로 공적연금의 급여수준이 낮거나 기초연금제도만을 운영하고 있는 국가들에서 발견된다. 이 유형에 속하는 국가들은 다시 추가된 사적연금의 형태 및 강제여부에 따라 다시 두 가지 유형으로 구분될 수 있다. 하나는 국가의 강제에 의한 개인연금 형태로서 호주 및 스위스가 이에 해당된다. 다른 하나는 단체협약에 의한 산업별 연금형태이다. 덴마크는 1990년대 초에 산업별 수준의 단체협약을 통해 확정기여식 연금제도를 도입하였다. 네덜란드도 덴마크와 거의 유사한 시기에 유사한 제도를 도입하였다.(Voinin, 1995).

셋째, 기존의 공적연금체계에서 빈곤완화를 목표로 하는 기초연금은 여전히 국가가 관리하고 소득비례연금의 전부 또는 일부를 사적연금으로 대체할 수 있는 선택권을 주는 형태이다. 그래서 사적연금을 선택하지 않는 자는 국가가 관리하는 소득비례연금이 계속 남아있을 수 있다. 또한 이 모형의 또 다른 특징은 소득비례연금을 대체하는 사적연금은 새로 도입된 것이라기보다는 기존의 사적연금을 소득비례연금의 대체 자격조건에 적합하도록 개선한 것이다. 이는 성격상 기존의 사적연금과 공적연금과의 역할 재조정된 것이라고 할 수 있다. 이 모형은 공적연금의 장기적 재정지



출을 억제하려는 목적을 지녔다는 점에서는 첫 번째 모형과 유사하지만 기존의 공적연금과 사적연금에 공히 부담을 갖고 있는 고용주의 비용부담을 경감시켜주는 효과 또한 동시에 지니고 있다는 점에서 차이점이 있다. 영국은 1978년에 기초연금과 소득비례연금으로 이원화된 형태의 공적연금 체계를 출범시키면서 피용인에게 국가의 소득비례연금에 상응하는 사적연금을 제공하는 기업에 대해서는 적용제외를 인정하였다. 그리고 1986년의 사회보장법 개혁에서 개별 근로자에 대해서 기업연금으로부터 적용제외를 받을 수 있도록 허용함으로써 개인에게도 국가소득비례연금으로부터 적용제외를 받을 수 있는 선택권을 부여하였다. 일본은 1960년대부터 후생연금기금을 설립하여 후생연금의 소득비례급여 일부를 적용제외받을 수 있는 사적연금을 운영해 오고 있다.

넷째, 공적연금에 사적연금을 추가한다는 점에서 두 번째 모형과 유사하나 추가되는 사적연금의 적용대상이 자발적 차원에서 자유시장원리에 의해 결정됨으로써 앞의 유형에 비해 매우 적용이 제한되어 있다는 점과 주로 그것의 형태가 개인저축계정으로 이루어져 있다는 것이 대표적인 차이이다. 이 모형에서 국가는 사적연금의 확대를 촉진하기 위해서 사적연금에 대한 기여금 및 이자소득에 대해 특별한 세제혜택을 주는 것이 일반적이다.

## IV. 국가별 전략적 연금개혁 선택 및 특성분석

최근까지 선진국들에서 채택하였거나 추진 중인 공적연금의 개혁전략들은 많지만 앞장에서 살펴본 것처럼 크게 두 가지 범주 즉 수입 기반의 전략과 지출 기반의 전략으로 분류될 수 있다. 그런데 대부분의 선진국들은 공적연금을 개혁하면서 두 가지 범주에 해당하는 전략들 중에서 어떤 특정 전략에 의존하기 보다는 두 가지 범주에 속한 개혁방안들을 다양하게 활용하되 전략적으로 선택하는 경향을 보이고 있다. 여기서 우리는 이러한 각국이 채택한 다양한 연금개혁전략들을 체계적으로 분석하여 국가 내지 연금체계 유형별로 전략적 선택의 경향성을 찾아내고자 한다.

### 1. 연금체계 개혁의 분류모형

Devereux(1998) 공적연금개혁과 관련하여 국가별 경향성을 지역을 기준으로 세 가지 유형으로 분류하였다. 첫째 기존 틀 내에서의 점진적 개혁형으로서 인구의 노령화가 상당히 진행되었고, 비교적 관대한 급여수준을 제공하고 있고, 제도가 성숙된 유럽국가 및 일본, 미국과 같은 선진국들의 공적연금 개혁전략은 전반적인 개혁보다는 미래의 요구들에 기존 연금체계를 적용시키는 점진적 변화를 모색하고 있다. 둘째, 근본적 개혁 전략형으로서 연금체계의 지불능력, 적용대상, 순응도와 관련된 문제들이 현안과제로 부상되었던 라틴아메리카 국가들은 기존의 공적연금체계를 확정기여형태의 사전적립식 강제개인연금으로 전부 또는 일부 대체하는 근본적인 개혁을 단행하였다. 셋째, 기존 연금제도의 적용대상 확대형으로 주로 공

무원 또는 도시지역 근로자 등에 연금적용대상을 제한해 왔던 아·태평양 국가들은 공적연금체계 개혁의 우선순위를 적용대상 확대에 두고 보다 많은 국민들을 공적연금체제로 포괄하려는 특징을 보이고 있다.

이러한 Devereux의 공적연금개혁에 대한 국가별 유형화는 전 세계적으로 진행된 공적연금개혁의 대체적인 흐름을 지역별로 간결하게 보여주고 있는 점에 의의를 찾을 수 있지만 각 지역 내 국가들 간에 나타난 연금개혁전략의 차이에 대해서는 아무런 설명을 하고 있지 않다는 점에서 분류 모형으로서 한계를 가지고 있다.

Esping-Andersen(1990)은 공적연금과 사적연금의 상대적 역할에 주목하여 서구복지국가들의 공적연금체계를 아래와 같이 크게 세 가지 유형으로 분류하였다. 첫째, 조합주의적 연금체계(*corporative state-dominated insurance systems*)이다. 이 체계 내에서는 지위(*status*)가 연금제도의 구조에 있어 주요한 요소이다. 노후보장에 있어 시장은 일반적으로 주변적인 역할을 하고, 공적연금은 직업에 따라 적용대상이 분절화 되는 특성을 보이는데, 여기에는 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 이탈리아 등이 해당된다. 둘째, 잔여적 체계(*residualist systems*)이다. 이는 자유주의적 시장순응체계로서 노후보장에 있어서 사회보장보다는 시장이 주도적인 영향을 미치는 경향이 있다. 즉, 노후소득 구성면에서 근로소득, 사적연금, 재산소득 등이 상대적으로 큰 역할을 수행한다. 공무원의 특권은 조합주의적 국가 우위의 보험체계와는 달리 인정되지 않는 경향이 있다. 호주, 미국, 캐나다, 스위스 등이 해당된다. 셋째, 보편주의적 연금체계(*universalistic state-dominated systems*)이다. 거의 모든 국민들에게 사회권 차원에서 연금수급권이 부여되고 지위에 따른 특권은 인정하지 않는 경향이 있다. 또한 노후보장에 있어 시장의 역할은 매우 제한적이다. 여기에는 스웨덴, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 네덜란드 등이 포함된다.

Esping-Andersen의 분류는 지난 십 수 년 간 국가별 사회복지 분석에 가

장 영향력 있는 모형 중의 하나로 여전히 설명력이 크지만 최근에 나타난 공적연금 개혁의 새로운 양상, 즉 중남미권 국가들에서 진행된 연금개혁을 설명하는 데는 한계가 있다. 또한 Esping-Andersen의 분류는 방법론적으로 다소 문제가 있다(Arza, 2006). 첫째, Esping-Andersen은 국가별 유형화에서 탈상품화 지수(decommodification index) 또는 층화지수(stratification index) 점수를 활용하는데 문제는 서로 다른 체계 간을 구분지우는 경계선이 없다는 점이다. 따라서 모든 국가에서 유사한 방향으로 동시에 개혁이 이루어진다면 각국의 체계 유형은 변함이 없음으로써 개혁의 성격을 모호하게 하게 할 수 있다. 둘째, 연금체계를 경험적으로 평가할 때 그가 사용한 탈상품화지수(decommodification indices)는 주로 평균연금 비교에 초점을 두고 있고 세대내 세대간 분배를 고려하지 않음으로써 연금개혁의 분배적 효과를 반영하기 어렵다.

이와 같은 이유들로 인해 Esping-Andersen의 분류모형보다는 연금개혁의 궤적을 평가하기 위한 분류모형으로 흔히 사용되는 비스마르크형 연금체계와 베버리지형 연금체계 분류모형이다(Bonoli, 2003; Myles and Quadagno, 1997). 이 분류모형은 제도 내용을 기준으로 공적연금체계를 구분하고 있다. 베버리지형 연금체계는 전형적으로 빈곤방지를 목적으로 하며 보편주의적 정액급여 내지 자산조사 급여를 제공한다. 이와는 대조적으로 비스마르크형 연금체계는 사회보험원칙에 기반해서 노후에 과거 지위 유지를 목적으로 하여 퇴직전 소득에 연계된 소득비례급여를 제공한다. 연금정책에 있어서 베버리지형 전통을 가진 국가들 중 스웨덴, 핀란드, 노르웨이 등과 같이 1950년대 및 1960년대에 정액급여의 기초연금에 소득비례연금을 2층연금으로 추가함으로써 비스마르크형 연금모형으로 이동하기도 하였다.

이러한 비스마르크-베버리지 분류모형은 공적연금의 제도 내용을 기준으로 분류를 시도했다는 점에서 앞서 본 분류 유형보다 연금개혁 분석에

서 보다 빈번하게 활용되는 분류모형이기는 하지만 국가간 공적연금제도의 차이를 지나치게 단순화 하여 이분법적으로 구분함으로써 미국, 일본 등과 같이 소득비례 급여를 제공하면서도 급여수준이 낮은 국가들은 분류해 내기 어렵다는 단점이 있다. 또한 이 분류모형은 공적연금제도에 주로 초점을 두었으므로 최근 세계은행(World Bank)이나 경제개발협력기구(OECD)가 권장하고 있는 공적연금과 사적연금의 혼합체제로 구성된 다층연금체계를 분류해 내기 어렵다.

Bonoli와 Shinkawa(2005)은 비스마르크-베버리지 분류모형이 가진 장점을 살리면서 단점을 완화한 새로운 형태의 공적연금 분류모형을 제시하였는데 사회보험연금체계(Social Insurance Pension Systems), 다층연금체계(Multipllar Pension Systems), 약한 비스마르크연금체계(Bismarckian Lite Pension Systems)가 바로 그것이다.

사회보험연금체계는 비스마르크적 영감에 바탕을 둔 연금체계로서 기여에 기반한 소득비례급여를 제공한다. 수급권을 전형적으로 소득활동기 동안 기여금을 지불했느냐에 달려 있다. 한편 사회보험연금체계는 기여를 하지 않았거나 적절한 수준의 연금급여를 받기에는 불충분한 기여 기록을 가진 노인들에 대해서는 자산조사 방식의 최저연금을 대체로 제공한다. 사회보험연금체계에 속한 국가들에서 사적연금제도는 사회보험연금의 관대한 급여수준과 포괄적 적용으로 인해 발달되지 못했다. 여기에 속한 대표적 국가로는 독일, 프랑스, 이탈리아, 스웨덴 등이다.

다층연금체계는 공적연금을 통해서 기초육구만을 충족할 수 있을 정도의 정액 형태의 최저급여를 제공한다. 다층연금체계 하에서 공적연금의 목표는 퇴직 이후의 소득유지가 아니라 노후 빈곤을 방지하는데 있다. 이러한 연금체계에 있어 국가의 제한된 역할은 사적연금이 발달될 수 있는 여지를 풍부하게 만드는 결과를 가져왔다. 실제 이 유형에 속한 국가들에서 사적연금은 강제 내지 준강제적 수단에 의해 점진적으로 확대되어 연

금체계 내로 통합되는 형태로 발달되어 왔다. 다층연금체계에 속하는 대표적인 국가로는 영국, 네덜란드, 덴마크, 호주 등을 들 수 있다. 스위스의 경우 기초연금이 소득에 비례하는 형태로 되어있지만 비례 정도가 매우 낮고 강제적으로 직업연금이 실시되고 있기 때문에 이 유형에 포함할 수 있다.

약한 비스마르크 연금체계에는 미국, 캐나다, 일본 등과 같이 앞서 언급한 두 가지 분류모형 어디에도 포함시키기에 딱히 적합하지 않은 국가들이 속한다. 이들 국가들은 기여에 기초하여 소득에 비례하는 급여를 제공하는 공적연금 급여를 갖고 있지만 사회보험연금체계에 속한 국가들에 비해 급여수준은 상당히 낮은 경향을 보이고 있다. 예컨대 미국의 경우 평균소득자라면 공적연금의 소득대체율이 40%로서 독일의 목표 대체율 70%에 비해 현저히 낮은 수준이다. 또한 다층연금체계 모형에 속한 국가들처럼 낮은 수준의 공적연금은 직업/기업연금 또는 개인연금을 통해 일반적으로 보충이 되지만 다만 사적연금이 강제적이지도 않고, 적용 면에서도 광범위하지 않은 점에서 차이가 있다.

## 2. 연금체계유형별 연금개혁 전략의 특성

연금체계와 관련 국가마다 상이한 인프라 구조는 정책결정자에게 상이한 자극을 주고 국가별로 매우 상이한 연금 정치를 형성시킨다. 인구노령화와 같은 전세계 공통의 사회적 변화조차 기존 연금체계의 구조에 매개됨으로서 연금체계에 미치는 영향을 다르다. 이 절에서는 선진국들이 선택한 다양한 연금개혁전략들을 Bonoli와 Shinkawa(2005)의 연금체계 분류모형에 의거하여 분석함으로써 연금체계 유형별 연금개혁 전략의 특성 내지 성격을 규명하고자 한다.

### (1) 사회보험연금체계 국가

사회보험연금체계에 속한 국가들은 공적연금 축소에 대한 압력이 가장 높으면서 공적연금 축소 움직임에 대한 저항은 가장 강력한 연금체계라고 할 수 있다. 공적연금 축소에 대한 압력은 사회보험체계의 제도적 특징에 기인한다(Bonoli and Shinkawa, 2005:8-9).

첫째, 세대간 이전의 대부분은 부과방식연금제도에 의해 수행되는데 이 유형에 속한 국가들에서 연금제도는 근로인구 대비 퇴직인구의 상대적 비율 변화에 매우 민감한 경향이 있다. 둘째, 부과방식 연금체계는 장래의 재정 상황을 예측하기에 비교적 용이하다는 사실로 변화의 압력이 커기 쉽다. 정부의 보험계리사나 통계기관들은 연금제도가 미래의 어느 시점에 도산할지 비교적 잘 추정할 수 있다. 셋째, 사회보험연금체계는 본질적으로 고용주-피용인 기여금에서 재원을 충당하고 있기 때문에 노동비용에 직접적인 영향을 미치고 그 결과 일자리 창출에 부정적인 영향을 미치는 것으로 여겨져 축소 압력을 받기 쉽다. 한편 세계화 물결속에서 자본이동이 자유로운 상황에서 국제투자자들은 높은 연금지출과 그로 인해 대규모 예산적자를 발생시키는 국가들에 대해서는 투자대상국으로 선호하지 않는 성향을 보인다. 또한 연금지출, 연금기여금, 노동비용 간 관계를 우려하는 사용자들 또한 연금지출의 삭감을 선호하는 경향이 있다.

한편 사회보험연금의 제도적 구조는 변화에 대한 격렬한 저항을 불러일으킬 수 있다(Bonoli and Shinkawa, 2005: 9-10). 첫째, 근로자들, 특히 퇴직 연령에 임박한 근로자들은 퇴직생활에 필요한 재원을 확보하는데 있어 기대만큼 다른 대안을 가지고 있지 않다. 그래서 고령근로자의 공적연금에 대한 축소 시도는 대규모 저항을 불러일으키기 쉽다. 둘째, 급여축소가 퇴직을 대비해서 충분한 자금을 축적할 가능성이 높은 젊은 근로자에게만 적용된다고 가정하면 연금제도는 이른 바 이중부담 이슈에 노출되게 된

다. 즉 자신의 노후를 대비해 저축을 해야 하는 젊은 근로자들은 여전히 기존의 사회보험연금의 급여지출을 위해 기여를 계속 해야만 한다. 셋째, 사회보험연금체계는 국가와 시민간 사회적 계약으로 광범위하게 인식되고 있는 결과 연금의 축소는 그러한 계약을 일방적으로 취소한 것으로 여겨지기 쉽다. 결국 이는 대규모 저항 내지 선거에서의 패배로 나타나기 쉽다.

이와 같이 상호 모순된 두 가지로 대비되는 압력 요인들로 인해 정부가 운신할만한 폭은 크지 않다. 공적연금 축소는 거의 재난 수준에 가까운 경제적 정치적 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 이런 맥락에서 거의 모든 사회보험국가들이 채택한 전략은 비난회피(blame avoidance)와 지연과 점진적 변화(procrastination and incremental change)였다.

비난회피는 대부분의 유권자들이 공적연금의 축소를 명확히 알 수 없도록 급여산정공식 등을 복잡하게 변화시킴으로서 연금 축소를 이해하기 어렵게 만드는 방법이다. 스웨덴과 이탈리아는 연금개혁에서 급여와 기여간 연계를 강화하는 전략으로 확정급여방식의 연금을 명목확정기여연금(NDC)으로 전환하였는데 공적연금의 급여수준이 축소되었음에도 불구하고 급여산정공식이 복잡하여 일반 국민들이 실제 급여 축소의 의미를 명확히 이해하기는 어려웠다. 독일 또한 2004년 연금개혁을 통해 연금산정공식에 인구구조 변화와 노동시장 변화를 반영한 지속성 계수를 산입하여 장기적으로 급여수준을 실질적으로 축소하였고 또한 이는 확정급여방식의 공적연금을 준명목확정기여연금으로 전환하는 의미를 내포하고 있다. 이러한 지속성계수를 통한 급여 축소를 독일의 일반 국민들이 이해하기는 매우 어렵다. 일본은 2004년 연금개혁을 통해 기존의 물가연동에 임금수준과 인구노령화를 반영한 거시경제연동을 추가로 도입하여 연금급여산정을 일반 일본 국민들이 이해하기에는 매우 복잡하게 만들었다. 그 결과 공적연금의 급여수준은 향후 약 20년에 59.3%에서 50.2%로 축소될 것으로



로 전망된다(배준호·김상호, 2005: 263; 타케가와 쇼고, 2005).

지연과 점진적 변화는 연금개혁의 효과를 지연시키는 전략이다. 예컨대 스웨덴은 1998년 연금개혁을 단행하면서 1937년 이전 출생자에게는 구제도를 적용하는 반면 1954년 이후 출생자에 대해서는 순전히 신제도를 적용시키되 1938-1953년 출생자에 대해서는 20년에 걸쳐 1/20씩 신제도와 구제도 적용비율을 조정하여 적용하도록 하였다(권문일 외, 2005:530-531).

한편 이탈리아는 1995년에 공적연금을 개혁하였는데 그것이 완전한 효과를 발휘하는 것은 2030년 이후이다. 그 결과 개혁 당시 대부분의 근로자들은 연금개혁에 의해 영향을 받지 않거나 부분적으로만 영향을 받았다. 이는 연금개혁의 효과를 지연하는 것이 대규모의 항의와 선거에서의 패배를 방지하는 효과적인 전략으로 받아들여졌기 때문이다.

## (2) 다층연금체계 국가

다층연금체계 국가에서도 부과방식에 의한 기초연금을 포함하고 있기 때문에 사회보험연금체계에서 볼 수 있는 것과 같은 동일한 형태의 인구노령화 문제들에 노출되어 있다. 다만 차이가 있다면 문제의 규모가 사회보험연금체계에 비해 작다는 점이다. 다층연금체계에 속하는 대표적인 국가라고 할 수 있는 스위스나 영국의 공적연금지출은 국내총생산의 7%에도 미치지 못하지만 사회보험연금체계에 속하는 이탈리아나 독일은 국내총생산의 10%를 훌쩍 넘어서는데 이러한 차이가 미래에는 보다 커질 것으로 추정된다.

다층연금체계의 공적연금을 둘러싼 정치 또한 사회보험연금체계와 별반 다르지 않을 것이다. 정부나 정치행위자들은 인구고령화와 관련된 경제적 압력에 민감하여 현재 및 미래의 연금수급자들에게 비용억제 조치를 부과하려고 노력하나 그러한 노력들에 대해 국민들로부터 지지를 끌어내는 데는 상당한 어려움을 겪고 있다. 그에 따라 정책이 합리적으로 추동되더라

도 전반적으로 비난회피의 틀 내에서 움직이는 경향이 있다.

다층연금체계의 공적연금제도에서 공통적으로 찾아볼 수 있는 연금개혁 전략은 타겟팅을 통한 무연금 내지 저연금 노인에 대한 최저수준 보장이 다. 타겟팅 전략은 희소한 사회보장자원을 특정한 범주의 집단, 자산조사에 의한 일정 재산 또는 소득 미만의 집단, 특정 욕구를 가진 집단 등에 한정하여 할당하는 전략이다(Gilbert, 2001: 9-11). 이 연금체계에서는 일반적으로 공적연금의 급여수준이 높지 않기 때문에 사적연금을 통해 보충되어야만 적절한 수준의 소득이 보장되는데 저소득층의 경우에는 사적연금의 혜택을 받지 못하거나 적은 경우가 많으므로 다른 보완대책이 마련되지 않는다면 공적연금 축소는 저소득 노인들의 빈곤을 초래하기 쉽다. 그래서 이 연금체계에서는 공적연금 축소를 통해 연금재정지출을 절약하더라도 노후소득의 적절성을 유지하기 위해서 자산조사 내지 소득(연금소득)조사에 기반한 다양한 형태의 최저보증연금제를 도입하여 노후빈곤을 완화하려고 하는 경향을 보인다.

영국은 공적연금을 전반적으로 축소하면서 저소득노인계층의 최저생계 문제를 해결하기 위해 기존의 공공부조제도인 소득지원제도(income support)를 최저소득보장(minimum income guarantee)과 연금크레딧(pension credit)이란 새로운 제도로 개편하여 수혜대상과 급여액을 증가하는 조치를 취하였다. 최저소득보장은 1999년에 도입된 제도로서 자산조사를 거치는 일종의 공공부조로서 이전의 소득지원제도에 비해 급여액이 대폭 증가되었다. 영국 정부는 2003년 10월에 최저소득보장제도가 저축과 임금소득에 미치는 부정적 효과를 완화하려는 차원에서 제안된 또 다른 형태의 빈곤방지제도로써 연금크레딧 제도를 도입하였다(문형표 외, 2005:20). 덴마크는 기초연금의 약 절반 정도를 자산조사를 통해 급여액을 지급하는 형태를 취하고 있는데 이는 인구노령화에 대응하여 공적연금 급여수준을 축소하더라도 저소득 노인들에 대해서는 생활 곤란에 빠지지 않도록 최저생

활수준을 확고히 보장해 주는 수단이 되고 있다.

다층연금체계에서는 1층인 공적연금의 역할을 보충하는 형태로 2층 연금인 사적연금을 강화하는 전략을 공통적으로 활용하고 있다. 그런데 2층 연금은 앞서 언급한 1층 연금과는 처한 상황 면에서 매우 상이하다. 2층 연금은 일반적으로 완전적립방식에 기초한 사적연금 형태를 띠고 있어서 전통적으로 인구노령화의 영향에 그다지 민감하지 않은 것으로 알려져 있다. 그러나 최근에는 완전적립의 사적연금조차 인구노령화의 직접적 영향으로부터는 다소 자유로울 수 있으나 기대여명 증가에 따른 연금가치의 축소, 금융시장에 미치는 효과 등을 통해 인구노령화의 간접적인 영향을 받는다는 것이다.

### (3) 약한 비스마르크연금체계 국가

약한 비스마르크형 연금체계 모형에서의 연금정치는 다음과 같은 두 가지 특성을 지니고 있다(Bonoli and Shinkawa, 2005: 17). 첫째, 인구통계수치를 불변인 것으로 가정했을 때 지속가능성 면에서 이 유형에 속한 공적연금제도는 사회보험체계에 속한 공적연금들보다 문제가 심각하지 않다. 둘째, 중간계층에게 소득대체급여를 보장해 주는 것과 관련한 국가 약속의 부재는 직업연금을 사회보험연금체계나 다층연금체계에서보다 덜 정치화 시켜 놓았다.

이 연금체계 모형에 속한 국가들에서 찾을 수 있는 연금개혁의 특성은 앞서 사회보험연금이나 다층연금체계에서 발견될 수 있었던 특성들과 별반 다르지 않다. 약한 비스마르크형 연금체계 국가들도 다른 연금체계 국가들과 마찬가지로 지속가능성 문제에 직면하고 있지만, 일반적으로 사회보험연금체계 국가들에서 경험하는 문제와는 규모 면에서 비견이 되지 않을 정도로 작다. 그래서 약한 비스마르크형 국가들에서 연금개혁은 대체로 기존의 제도의 틀을 유지한 채 제도의 구성 요소들을 부분적으로 변화

시키는 모수적 연금개혁 형태를 취하는 경향이 있다.

약한 비스마르크형 연금체계에 속한 국가들이 채택한 연금개혁전략은 유형이나 정도 면에서 국가별로 다소 편차를 보이지만 사적연금인 직업연금과 관련해서 보면 오히려 유사성이 크다고 하겠다. 직업연금들은 강제적으로 적용되지는 않지만 전반적으로 공적연금 급여수준이 낮기 때문에 중간소득계층에게는 광범위하게 활용될만한 이점을 갖고 있다.

## 참고문헌

- 권문일. “공적연금개혁의 추세 및 유형화”. 한국사회보장학회. 사회보장연구 제14권 제2호.
- 배준호·김상호. 2005. 연금, 이렇게 바꾸자. 한국경제연구원.
- 타케가와 쇼고. 2006. “일본의 2004년 연금개혁: 복지정치의 생성과 레짐 시프트. 미발간논문.
- Berghman, Jos. 1991. Ageing and Social Security Financing. Report at the request of the Secretary of the Secretary General of the Council of Europe.
- Arza, Camila. 2006. “Welfare Regimes and Distributional Principles: A Conceptual and Empirical Evaluation of Pension Reform in Europe”. European University Institute. EUI Working Paper. RSCAS No. 2006/30.
- Bonoli, G. 2000. The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonoli, Giuliano and Shinkawa, Toshimitsu. 2005. Aging and Pension Reform Around the World. Cheltenham: Edward Elgar.
- Council of The European Union. 2003. Adequate and sustainable pension. in <http://europa.eu.int/>.
- Devereux, Susan. 1998. “Pension system reforms in response to the growth in retired populations.” International Social Security Association 26th General Assembly. Marrakech.
- Esping-Anderson. 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism.

Cambridge:Polity Press.

- Gibert, Neil. 2001. "Targeting Social Benefits." *International Social Security Series Vol 1*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Miegel, M. and Wahl, S. 1999. *Solidarische Grundsicherung-private Vorsorge*. in Schludi. Martin. 2005에서 재인용.
- Myles, J. and Pierson, P. 2001. "The Comparative Political Economy of Pension Reform". in P. Pierson. (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Myles, J. and Quadagno, J. 1997. "Recent Trends in Public Pension Reform. a Comparative Vies". in Banting, K. and Boadway, R. (ed.). *Reform of Retirement Income Policy-International and Canadian Perspective*. Kingston: Queen's University: 247-272.
- Myers, Robert. 1993. *Social Security*. Philadelphia: Pension Research Council.
- OECD. 2001. *Aging and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*. Social Issues.
- Reynaud, E. and Hege, A. 1996. " Italy : A Fundamental Transformation of the Pension System." in *International Social Security Review*. Vol. 49-3:65-74.
- Schludi. Martin. 2005. *The Reform of Bismarckian Pension Systemm: a Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*. Amsterdam University Press
- Voirin, Michel. 1995. "Private and public pension schemes:Elements of a comparative approach." in *International Social Security Review*. Vol. 45:91-141.
- Whitehouse, Edward. 2007. *Pension Panorama: Retirement-Income Systems in 53 Countries*. The World Bank

## 2. 스웨덴 NDC연금제도의 이해와 시사점 도출





## I. 서론

1999년 4월 김대중정부 하에 국민연금이 그동안 포괄하지 못했던 도시 자영업자와 5인 미만 영세사업장에까지 확대 적용됨으로써 한국 사회보장의 새로운 장을 열었다. 1988년에 도입된 후 11년 만에 전국민에게 적용이 된 것이다. 유럽국가의 경우 임금근로자를 대상으로 시작된 연금이 전국민에게 적용되는데 최소한 40년 이상이 걸리고, 우리보다 반세기 가까이 먼저 연금제도를 도입한 라틴아메리카의 경우도 아직 전국민 적용이 이루어지지 않은 것을 고려한다면, 국민연금의 급속한 확장은 세계적으로 유례가 드문 “압축 성장”에 해당한다(김연명, 2000 : 8).

하지만 국민연금제도는 전국민연금 시대를 열기 이전부터, 수급 부담의 구조적 불균형 및 인구구조의 노령화에 따른 장기적인 재정 불안정 문제로 개혁의 불가피성이 지속적으로 거론되어 왔다. 급기야 김영삼 정부시절에는 국민연금제도개선기획단이 구성되고, 도시지역 확장이전에 국민연금을 이원화하는 방안(순수 소득비례연금제도+기초연금)이 개혁대안으로 제시가 되기도 하였다(국민연금제도개선기획단, 1997). 그러나 김대중 정부는 국민연금의 기존틀은 그대로 유지하면서 내적으로 점진적 개선을 통해 국민연금의 정착을 도모하는 전략이 채택되었다. 주로 보험료율을 높이고 소득대체율을 떨어뜨리는 방법을 통해 재정안정화를 도모하는 방안이 모색되고 있는 것이다. 금년 7월 국민연금법의 개정도 이러한 점진적 개혁의 연장선상에서 소득대체율을 장기적으로 현행 60%에서 40%로 낮추는 데 주안점을 두고 있다. 그러나 ‘용돈 연금’이라는 비난을 받을 정도로 소득대체율을 떨어뜨리고서도 재정위기가 말끔히 해소되었다고 보는 사람은 거의 없는 상황이다. 이러한 재정문제는 국민연금뿐만이 아니다.

공무원연금이나 군인연금 그리고 사학연금 등 소위 특수직역연금의 문제는 더욱 심각하다. 공무원연금 하나만 하더라도 당장 2008년에 1조원 이상의 적자를 국고로 보전해야 하는 상황이다.

재정문제만 해결되면 되는가? 그것도 아니다. 사각지대의 문제 또한 심각하다. 국민연금이 성숙하게 되더라도, 우리나라 국민연금비수급자와 최저생계비를 밑도는 소액연금수령자를 합한 ‘실질’사각지대의 규모는 연금제도가 성숙한 2040년 이후에도 전체노인인구의 47~50%정도에 이를 것으로 추정되고 있다(김용하, 2005). 게다가 국민연금의 소득대체율이 60%에서 40%로 낮추어짐에 따라 향후 실질사각지대의 규모는 더 크게 증가하게 될 수밖에 없다. 다행히 기초노령연금이 도입되어 사각지대 해소에 청신호가 켜졌다. 하지만 낮은 급여액은 차지하고, 국민연금의 A값(연금액 산정에 있어서 소득재분배를 담당하는 균등부문)과의 관계나 공적 부조와의 역할 분담 등 기초보장의 합리화 과제는 여전히 남아 있다. 한마디로, 우리나라의 공적연금제도는 재정적 지속가능성을 확보하고 기초보장을 체계화하기 위해서 개혁이 필요하다. 그리고 개혁의 시점은 빠를 수록 좋다. 현행 국민연금제도가 성숙되어 특수직역연금처럼 이해관계가 착종되기 전에, 그리고 특수직역연금이 더 깊은 수렁에 빠지기 전에 개혁을 단행하는 것이 공공의 이익이 되기 때문이다.

이러한 상황에서 스웨덴의 연금개혁 사례는 우리에게 시사 하는 바가 매우 크다. 스웨덴은 점진적인 개혁보다는 구조개혁을 통해 항구적으로 작동하는 연금제도를 선보였다. 명목확정기여방식(NDC)에 입각한 소득비례연금(income pension)을 중추로 하여 완전적립방식(FDC)의 프리미엄연금(Premium pension)과 기초보장을 담당하는 보장연금(guarantee pension)의 3층구조로 합리화된 것이다. 과거 연금제도에서 담당하던 장애연금과 유족연금은 분리되어 일반재정에서 운영되는 독자적인 사회정책프로그램으로 바뀌었다. NDC소득비례연금과 프리미엄연금은 순수 노후소득 보장을 위

한 저축과 보험기능만 수행하는 것으로 고용주와 가입자의 기여금으로 충당되고, 보장연금은 저소득 노인의 기초보장을 목적으로 하며 조세로 재원이 충당된다. NDC소득비례연금은 확정기여(DC) 방식으로서 기여와 급여의 연계성을 구조적으로 확보하여 재정안정화의 토대를 마련하였고, 미세한 수지불균형마저 용인하지 않기 위해 자동조절장치(즉, balance index)가 삽입되어, 전체 연금자산과 연금부채의 균형을 맞추고 있다. 연금제도는 순수하게 저축과 장수에 대한 보험기능만을 충실히 수행할 수 있게 만들어지되, 인구구조의 고령화에 영향 받지 않고 재정적으로 지속가능하도록 개혁이 이루어진 것이다. 그리고 이를 위해 사회보험으로서 연금제도에 혼재되어 있던 여러 사회복지기능(저소득 노인에 대한 기초보장과 장애와 유족에 대한 소득보장)은 분리시켜, 연금보험수입이 아닌 일반재정으로 운영되는 독립된 사회보장제도로 개편된 것이다.

덧붙여, 스웨덴 연금개혁에 주목해야 하는 이유는, 의석의 80%이상을 점하는 5개의 여야정당(사민당, 보수당, 자유당, 중앙당, 기독교민주당)이 10년 동안 여러 정부를 거치면서 합의에 의해 구조적 연금개혁을 성사시켰다는 것이다. 그리고 구조적 연금개혁이 논의될 당시 GDP의 40%에 달하는 연기금이 쌓여 있었고, 연금개혁법안이 통과된 1998년에도 GDP의 대비 37%에 달하는 연기금을 보유한 상태였다는 것이다. 여야합의로 기금이 고갈되어 재정문제가 현재화되기 이전에 제도개혁을 단행한 유례가 드문 사례인 것이다.

그동안 우리나라에 NDC연금제도에 대한 많은 소개가 있었고(윤석명, 1999; 2000, 양재진, 2002; 2003; 주은선, 2004), NDC에 기초한 새로운 연금제도모형을 제시한 글들도 있었다(양재진, 2006, 고령화미래사회위원회, 2005)이 있었다. 그리고 이에 못지 않게, 국내외적으로 NDC연금제도에 대한 비판도 제기되고 있다(Barr, 2006정창률, 2007; 윤석명.김문길, 2004). NDC연금제도에 대한 비판, 특히 한국에의 도입을 우려하는 것은 기본적

으로 연금제도가 갖추어야 할 덕목에 대한 철학적 비전 차이 때문에 발생한다. 그러나 상당부분은 스웨덴의 신연금제도에 대한 이해가 부족하여 생기고 있기도 하다. NDC연금제도가 아직까지도 다소 생소하고 일반화된 연금모형이 아니기 때문일 것이다. 따라서 본 연구는 명목확정기여(NDC) 방식을 주축으로 한 스웨덴의 새 연금제도가 작동하는 원리와 방식을 되도록 쉽게 설명하는 데 1차적인 목표를 두고 있다. 그리고 이를 토대로 스웨덴의 새 연금제도가 우리나라에 주는 시사점을 정리해보고자 한다.

## II. 스웨덴의 새 연금제도 도입 이유와 개혁과정

### 1. 확정기여(DC)방식으로의 전환에 대한 불가피성 인정

다른 나라와 마찬가지로, 스웨덴도 연금제도의 장기적 지속가능성 문제를 해결하고, 고령자의 근로의욕 저하를 막기 위해 노력해왔다. 1981년 보수당 정부(Fälldin government)에서 시작된 연금개혁은 주로 모수적개혁(parametric reform)에 의존하는 비구조적인 것이었다. 연금액 산정의 기초가 되는 기초표준금액(base amount)의 고시 시, 물가상승을 반영하지 않고(1981년 비사민당 보수연립정부), 나아가 이를 매년 2%씩 축소하기도 하였다(1993~1998, 비사민당정부와 사민당정부 공히). 또 60세부터 받을 수 있었던 부분연금(partial pension, 조기노령연금)의 수령개시 연령을 61세로 인상하고 급부율을 65%에서 55%로 낮추는 등의 방법(1981년과 1993년, 비사민당 보수연립정부)이 동원되었다. 하지만 두 가지 이유에서 기존의 확정급여(DB, Defined Benefit)방식의 연금제도를 확정기여(DC, Defined Contribution)방식으로 바꿔야 한다는 인식이 점차 확산되었다(Ministry of Health and Social Affairs, 2000; Palmer, 2002: 185-188; 양재진, 2002).

첫째, 초고령사회에서도 지속가능한 연금제도의 확립이다. 여타 선진국과 마찬가지로 스웨덴도 고령화가 급속히 진전되고 있다. 15-64세 인구대비 65세 이상 인구비중이 이미 1990년 27.6%에 이르는 등 높은 수준이었고, 2030년에는 39.4%로 증가될 것이 예상되고 있다. 이에 따라 2000년에 100명의 근로소득자가 30명의 연금생활자를 부양하던 것이, 2025년에는 41명을 부양해야하는 상황이 되었다. 기대 여명이 증가해 연금지출이 기하급수적으로 늘어나는 상황에서, 믿을 수 있는 것은 더 높은 수준의 경

제 성장일진데, 이 또한 1970년대 이후 성장률이 2%대로 하락하게 되어 구제도의 지속가능성에 대한 의문은 더해만 갔다.<sup>12)</sup> 만약 개혁이 이루어지지 않는다면, 2025년에 현 수준의 연금급여를 유지하기 위해서는 노동세대가 임금총액의 36%까지 연금 각출료를 올려야 했다. 그렇지 않으면, 1990년 GDP에 40%에 달했던 연기금은 2020년경에 고갈되는 것으로 추산되었다. 이러한 상황에서 기존의 모수적 개혁을 언제까지 반복해야 하는 것인지, 그리고 과연 그 결과 연금제도의 지속가능성은 담보할 수 있는 것인지 회의가 일어나고 패러다임의 변화가 필요하다는 점에 공감대가 형성되었다.

둘째, 재분배의 형평성을 높여야 하는 필요성이 제기되었다. 종전 소득 비례연금(ATP)에서는 15/30년 규정으로 인해 연금 급여 산정시 가입자의 가장 높았던 15년간의 평균소득을 사용한다.<sup>13)</sup> 때문에 단기간 고소득 직종에 근무하는 사람에게 유리한 급여구조였던 것이다. 일반적으로 생산직 노동자(blue color)의 경우, 노동시장에 진입하는 시점이 빨라 생애노동기간이 길게 되나, 직무급에 의해 임금의 상승 폭은 크지 못하다. 반면에, 사무직 노동자(white collar)와 전문직들은 교육기간이 길어 생애소득기간은 상대적으로 짧으나 임금의 상승폭이 높다. 따라서 15/30년 규정 때문에, 생산직 노동자에 비하여 사무직과 전문직 종사자들은 기여기간이 짧음에도 연금액은 상대적으로 훨씬 많게 되는 문제점이 발생하였다.

위의 두 가지 근본적인 문제를 풀어내는 해결의 열쇠는 확정기여(DC)방

12) 기존의 DB형 연금체계에서의 수입은 contribution base의 실질성장률에 의하여 증감이 결정된다. 1950년대 ATP 설계시 당시 경제성장률은 4-5% 정도였기 때문에 경제학자들은 장기적으로 3% 이하로 하락할 것은 예측하지 못하였고, 따라서 3% 실질성장률에 근거해 연금제도를 설계하였다. 하지만, 1990년대 들어 경제성장률은 3% 밑으로 하락하였고, 이후 장기추계에 의하면 앞으로도 2%대에서 경제성장이 이루어질 것으로 예상되고 있다(Palmer, 2002).

13) 15/30년 규정이란 30년 가입으로 최대연금권 확보, 30년 중 최고 소득기간 15년의 평균을 기준으로 소득대체를 적용하는 방식을 의미함.

식으로의 전환을 통해 기여와 급여의 연계를 강화하는 것이었다. 가입자의 연금자산에 근거하여 급여가 결정되면, 고령화가 진전되어도 정부는 이로 인해 발생하는 추가적인 연금 지출 부담을 짊어지지 않아도 된다. 직종이나 임금상승 패턴에 상관없이 동등한 조건에서 연금액이 결정되게 되면, 의도하지 않은 소득이전을 둘러싼 불필요한 논쟁은 필요없게 된다. 후술하겠으나, 사용자단체(SAF)를 포함한 일각에서는 ATP전체를 칠레식으로 완전적립방식(FDC)으로 전환하는 구조적 연금개혁을 거론하였다. 하지만, 연금개혁에 나선 5개 정당은 FDC방식은 소규모 프리미엄연금(premium pension)에서만 실현하고, 대부분은 명목확정기여(NDC)로의 전환을 통해 기여와 급여의 연계를 강화하는 방향을 택하였다. 사회복지적 지출은 연금재정이 아닌 일반재정에서 발생하도록 계리상의 구분을 명확히 하여 연금재정의 누수가 발생하지 않도록 하였다. 재정안정화의 토대 위에서 국가는 보험기능에 충실하게끔 사망시까지 연금지급을 보장하고 있다

## 2. 구조개혁의 정치적 합의와 주요 내용<sup>14)</sup>

사민당 정부는 1984년에 보건사회부 주도하에 기존의 연금 제도를 검토하고 대안을 제시할 연금위원회(Pension Commission)를 구성하고 1990년에 첫 보고서를 발표했다. 하지만 동 위원회의 연금제도 개선안에 대한 여론은 스웨덴 연금제도의 근본적인 문제점을 해소하기에는 부족하다는 의견이 압도적이었다. 1991년 9월 총선에서 승리한 非사민당 보수연합은 11월 야당이 된 사회민주당과 좌파당(the Left Party, 舊공산당)등 의회의 주요 7개 정당이 모두 참여하는 의회소속의 실무 작업단(parliamentary working

14) 이 부분은 Anderson and Immergut(2007), 주은선(2004), Ministry of Health and Social Affairs(2000), 그리고 Palmer(2002)에 크게 의존하였다.

group)을 구성하고 새로운 개혁안 마련에 들어갔다.

실무작업단장은 사회복지부 장관인 자유당 소속의 Bo Könberg가 맡았고, 의석수가 많은 사민당에서는 2명, 나머지 정당들은 1명씩 파견하여 구성하였다. 특이한 것은 기존의 관례와 달리, 노조대표와 사용자 대표가 배제되고, 각 당으로부터 사실상의 전권을 위임받은 당내 연금전문가들로 구성되었다는 점이다. 이익집단의 배제는 1984년 연금위원회가 TCL(Tjänstemännens Centralorganisation, 사무직노조)의 반대로 이렇다 할 개혁대안제시도 못하고 해산된 것에 대한 반성 때문이었다.<sup>15)</sup> 광범위한 의견수렴 절차(Remiss)가 제도화된 스웨덴의 정책결정 과정상, 실무작업단에 이익집단이 배제되었다고 하여 이들의 의견이 무시되는 것은 아니었다. 하지만 이익집단이 배제되자 정책합리성이 작동하는 공간이 전보다 폭 넓게 된 점은 분명했다. 게다가 이 과정에서 이념적으로 가장 좌편향된 구공산당계열의 좌파당과 신민주당(New Democracy)이 연금개혁의 방향에 반발하여 탈퇴함에 따라, 나머지 5개 정당으로 구성된 실무작업단은 향후 개혁의 3대 원칙들에 대해 어렵지 않게 합의할 수 있었다. 이 3대 원칙은 1992년 8월에 보고서를 통해 천명되는데, i)생애소득에 근거한 확정기여방식으로서의 전환, ii)물가연동제에서 전체 보험료부과대상소득(contribution wage base)의 증감률에 연동, 그리고 iii)완전적립방식의 배제와 부과방식의 기본 틀 유지였다.<sup>16)</sup> 이후 동 작업단은 1994년 2월 기여와

15) 이 위원회에서 추진했던 15/30년 규정을 20/40년으로 바꾸는 개혁안을 위원으로 참여했던 TCL(사무직노조)가 끝까지 반대하고 최종단계에서 언론플레이 등을 통해 반대여론을 일으켜 무산시켰다(주은선, 2004).

16) 하지만 쟁점사안이 없던 것은 아니었다. 가장 큰 이슈는 보험료부과 소득상한(ceiling)을 넘는 소득에 대한 보험료 부과 문제였다. 자유당과 보수당은 보험료를 부과하면 안 된다는 입장이었고, 사민당은 재분배 효과가 발생할 수 있도록 종전처럼 소득상한이 넘는 부분에 대해서도 보험료를 부과되 이는 연금액 산정에서 제외해야 한다고 주장하였다. 이 문제로 1993년에 발표하기로 한 최종보고서가 1년 뒤로 미뤄지는 우여곡절을 겪었으나, 결국 부과소득상한 초과 소득분의 50%에만 보험료를 부과하고, 연금권이 주어지지 않으므로 보험료가 아닌 세금(tax)로 명명하여 연기금이 아닌 국고



급여의 연결고리를 강화하는 명목확정기여(NDC) 방식의 도입을 주요 내용으로 하는 연금 개혁안을 발표하였다.

주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. ①DB형 소득비례연금인 ATP는 NDC소득비례연금으로 개편한다. ②보험료는 사용자와 근로자가 반씩 부담한다(최종적으로는 근로자가 7%, 사용자는 10.21% 부담). ③연금액은 물가상승률이 아닌 실질경제성장율과 기대수명의 변화에 연동시킨다. ④배우자의 연금권(pension right)을 인정할 수 있으며, 병역, 양육, 그리고 고등교육에 대해 크레딧을 부여하되 일반재정에서 그 비용을 충당한다. ⑤기여율 2%짜리 의무가입의 완전적립방식(FDC) 개인연금계정을 도입한다(최종적으로는 2.5%짜리로 시행). ⑥정부는 매년 연금가입자에게 연금개시연령에 따라 변화하는 연금예상수급액이 담긴 통지서를 발부한다. ⑦기초연금(basic pension)과 보충연금(pension supplement)은 보장연금(guarantee pension)으로 대체된다. ⑧부분연금(partial pension)은 폐지하고, 대신 61세부터 개인의 선택에 따라 연금을 수령할 수 있게 유연수급개시연령(flexible pension age)제를 도입한다. ⑨1954년 출생자부터는 새 연금제도에 따라 연금액이 결정되고, 1934년 이전 출생자는 구제도에 의해 연금을 지급받는다. 1935년에서 1953에 태어난 사람은 매년 5%씩 신제도의 규정이 확대 적용되도록 한다(Anderson and Immergut, 2007: 375-377).

개혁안이 발표되자, 노조와 사민당내 평당원들의 반발이 표면화되었다. 17) 자칫하면 선거 국면에서 좌초될 수 있음을 염려한 5개 정당은 9월

로 귀속시키는 선에서 합의를 도출하였다.

17) 특히 15/30년 규정에 가장 큰 수혜자였던 TCO(사무직 중앙노조)가 가장 크게 반발하였다. 가장 정치적 영향력이 큰 LO(Landsorganisationen i Sverige, 생산직 중앙노조)의 경우, 공식적으로는 반대 입장이었으나 지도부는 개혁의 불가피성을 인정하고 있었고, 15/30년 규정의 폐지와 기초보장수준이 올라간 보장연금에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있었다. 단지 종전에 전적으로 사용자 부담이던 연금보험료를 가입자도 50%를 부담해야 하는 점에 대해서는 반대의사를 굽히지 않았다.

SAF(Svenska Arbetsgivareföreningen, 사용자단체)는 개혁안을 환영하고, 기여와 급여의 연계를 대폭 강화한 점을 높이 평가했다(Anderson and Immergut, 2007).

총선 전에 서둘러 개혁안을 입법화하기로 합의하였다. 이에 따라 1994년 6월 8일 279대 19라는 압도적 표차로 개혁안을 통과시켰다. 1994년 9월 총선에서 승리한 사민당은 개혁법안의 시행을 책임지게 된다. 그러나 당내 반발이 거세지자, 당내 의견을 수렴하고 전환과정의 기술적인 문제를 해결하기 위해 시행을 두 차례 연기하고 1999년 1월부터 시행에 들어가게 되었다.<sup>18)</sup>

18) 사민당 지도부가 시행을 전제로 평당원과 노조와 합의한 사항은 ①의무가입의 완전적립방식(FDC) 개인연금인 프리미엄연금(*premium pension*)은 국가가 관리한다는 것과 ② 새로 신설된 연금보험료에 대한 근로자 부담을 상쇄하기 위해 의료보험료(7%)를 면제하여 사실상 근로자에게 부담이 발생하지 않도록 하고, 의료보험료는 전액 사용주가 책임지게 한다는 것이었다.<sup>1)</sup> 사민당은 내부합의를 바탕으로 연금개혁에 합의했던 4개 야당과 다시 협상에 착수하였다. 야4당은 사민당의 위의 두 가지 제안은 물론 사용자가 추가적으로 1%p 보험료를 더 부담하는 안을 수용하고, 사민당은 대신 프리미엄연금의 보험료율을 2%에서 2.5%로 인상하는 데 합의하였다. 그리고 1998년 총선이전에 위 합의사항을 포함한 시행법안을 의회에서 통과하기로 의견을 모으고, 1998년 4월 2일 마침내 소득비례연금법과 보장연금법을 통과시켜 연금개혁의 새장을 열었다 (Anderson and Immergut, 2007). .

### Ⅲ. 스웨덴의 신연금제도

스웨덴의 구 공적연금제도는 보편주의적인 사회수당식 기초연금(basic pension)과 저소득자를 보조하는 부가연금(pension supplement)으로 기초보장을 하고, 그 위에 ATP라 불리는 확정급여(DB)방식의 소득비례연금으로 구성되어 있었다. 그리고 ATP 위에 법정제도는 아니나, 보통 기여율 2.5%~4.5%짜리 (대부분의 생산직노동자는 3.5%) 기업연금이 단체협상에 의거해 사용자부담으로 주어지고 있는 3층구조였다. 1994/1998년 개혁을 통해 ATP는 NDC소득비례연금(income pension)과 완전적립방식(FDC)의 프리미엄연금(premium pension)으로 전환되었고, 기초연금과 부가연금은 보충급여형의 보장연금(guarantee pension)으로 대체되었다. 기업연금은 연금 개혁에 발맞추어 노사 자출에 의거 DB형 기업연금에서 빠른 속도로 DC형 기업연금으로 전환이 이루어지고 있다. 이번 연금개혁의 핵심인 NDC 소득비례연금(income pension), 프리미엄연금(premium pension), 그리고 보장연금(guarantee pension)의 순으로 작동원리를 살펴보면 아래와 같다.

#### 1. NDC소득비례연금제도(Income Pension)

##### 1) NDC의 기본 원리

NDC소득비례연금은 근로기간동안 납부한 기여에 대한 원리금을 개인별 계정에 기록하고, 연금 지급 시 그동안 모은 총 누적액을 연금자산으로 하여 급여액을 결정하는 제도이다. 따라서 민간금융시장의 개인연금과

같이 기여와 급부를 명백하게 연계시키는 확정기여방식과 동일한 원리로 운영이 된다. 그러나 원리금과 이자가 개인별 계정에 축적되는 것이 아니고 명목상 기록만 되며, 기여금은 현 은퇴자들의 노령연금으로 사용된다. 이는 점에서 현 공적연금 하 부과방식의 재정 운영 방식과 동일하다. 부과방식으로 인해 축적된 적립금이 없는 까닭에 이자율이 시장에서 투자된 성과에 따라 결정될 수가 없다. 따라서 국가가 일정한 방식에 의해 이자율을 인정해 주어야 하는데, 스웨덴의 경우 인정이자율은 근로자 일인당 평균임금상승률로 같음한다(Disney, 1999; Cichon, 1999 ; Palmer, 2000; 윤석명, 2000).

## 2) 보험료와 비용분담

정부는 가입자 세전 소득의 17.21%를 보험료로 징수하는데, 가입자가 7%, 나머지 10.21%는 사용자가 부담한다. 17.21%의 보험료는 가입자가 부담하는 7%를 제하고 남은 소득(after-contribution income)대비로 환산하면 18.5%가 되는데, 편의상 18.5%가 연금보험료로 이해된다. 이 18.5% 중에서 16%는 NDC소득비례연금의 재원으로 4개의 완충기금(buffer fund)에 1/4씩 나누어 들어가고, 나머지 2.5%는 프리미엄 연금의 개인계좌에 입금 이 된다. 실업 등으로 사회보장급여에 의해 소득을 유지하게 되는 경우에도, 보험료를 납부해야 하며 이때 국가는 마치 사용자처럼 10.21%를 매칭으로 납부해준다. 이 때 재원은 일반재정에서 세금으로 충당한다.

## 3) 연금액의 산정: 수지균형을 위한 다단계 자동안정화 장치

### (1) 1단계: 확정기여방식에 의한 기본연금액 산정

NDC소득비례연금의 연금 급여는 기본적으로 다음과 같은 급여 계산식

을 통해 계산된다(윤석명, 2000 : 75).

$$P_n = \frac{\sum_{i=k}^n (c_i \prod_{j=i}^n (1+r_j))}{G_n}$$

$P_n$  : n연령에서의 연금급여

$c_i$  : i연도에 납입하는 기여금

$r_j$  : 기여금에 대해 j연도에 부여되는 이자율

$k$  : 연금제도예의 가입연도

$G_n$  : 퇴직시점에서의 평균 기대여명

상기 급여 산식에 나타나 있듯이, 가입자별 연금 급여액은 가입 기간 동안 납부한 기여액에 이자가 합쳐진 금액을 퇴직 시점에서의 기대여명으로 나누어 결정되게 되어있다.<sup>19)</sup> 따라서 연금개시연령(즉, 61세) 이후에도 수급을 하지 않고 계속해서 근로자가 노동시장에서 소득을 발생시켜 기여를 하는 경우, 개인계정의 명목자산이 증가하게 된다. 연금수급 개시를 늦출 수록 기대여명은 단축된다. 따라서 개인에게 지급될 연금급여액이 증가하게 되고 소득대체율 또한 상승하게 된다(아래 표 6-1 참조). 스웨덴에서 연금액 산정시 사용되는 잔여 여명은 남녀를 구분하지 않고 통산한 평균을 사용하며 은퇴시점에서 동일한 연령대에 동일한 잔여여명이 부여된다. 잔여여명은 과거 4년간의 통계를 바탕으로 계산되고, 향후 증가할 것으로 예상되는 수명연장 분은 계산에 반영하지 않는다.

19) 총 연금자산에서 가입기간동안 발생한 행정비용은 공제된다. 2006년의 경우, 공제액은 연금자산의 0.0312%이다(Swedish Social Insurance Agency, 2007: 23)

〈표 6-1〉 NDC소득비례연금의 수급개시연령별 소득대체율 변화(예시)

연령	소득 (\$US)	Capital Balance (\$US)	남녀 통산 잔여여명	연금액 (\$US)	소득 대체율 (%)	1.6% 가산 선지급방식 연금액		
						남녀통산 잔여여명	연금액 (\$US)	소득 대체율 (%)
22	27,061	5,006						
23	27,602	10,213						
24	28,154	15,626						
60	57,432	414,368						
61	58,580	433,493	24.24	17,096	0.30	19.69	21,043	0.37
62	59,752	453,217	23.41	18,516	0.32	19.14	22,654	0.39
63	60,947	473,557	22.59	20,061	0.34	18.58	24,397	0.41
64	62,166	494,528	21.78	21,746	0.36	18.02	26,287	0.43
65	63,409	516,150	20.97	23,588	0.38	17.45	28,342	0.46
66	64,677	538,438	20.16	25,603	0.40	16.88	30,580	0.48
67	65,971	561,411	19.36	27,814	0.43	16.30	33,024	0.51
68	67,290	585,088	18.55	30,262	0.46	15.72	35,716	0.54
69	68,636	609,488	17.76	32,944	0.49	15.14	38,654	0.57
70	70,009	634,629	16.96	35,927	0.52	14.54	41,906	0.61

주: 표본 대상은 22세에 일을 시작해 61세에서 70세 사이에 퇴직을 결정하기 전까지 매년 근로한 개인의 경우이다. 임금증가율은 매년 실질기준으로 2%이며, 잔여여명은 남녀통산(unisex) 기준이다.

자료: Palmer(2000).

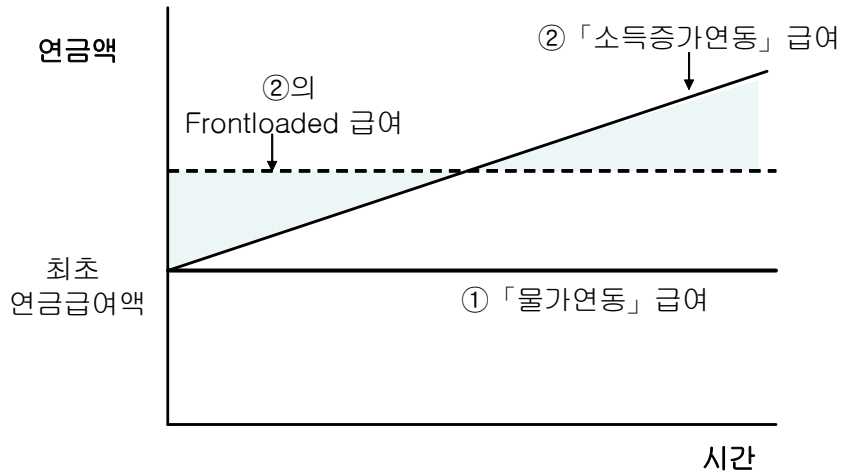
(2) 2단계: 선지급방식에 의한 연금액 조정

스웨덴의 연금급여는 인플레이션에 연동되어 있는 것이 아니라 소득증가율에 연동되어 있다. 실질임금이 상승하면 그만큼 연금의 실질가치가 올라가고, 실질임금이 하락하면 그만큼 연금가치도 떨어지게 만들어 놓은 것이다. 그리고 실질소득상승에 따라 인상될 것으로 기대되는 연금인상분

(예정증가율은 1.6%)을 미리 지급하는 선지급방식(front-loading system)을 채택하고 있다. 따라서 일반적인 NDC의 경우보다 수급개시시 소득대체율이 높다(위 표 6-1의 오른쪽 이탤릭체 부분 참조).

다소 생소한 부분이므로, 풀어 설명하면 다음과 같다(아래 그림 6-1 참조). 스웨덴에서 연금액은 현재가치만 보존되는 인플레이션연동 방식과 달리 실질임금상승률에 연동이 되어 있다. 따라서 경제가 정상적으로 작동하는 경우 연금의 실질가치는 지속적으로 증가한다(그림 6-1의 ②번 선). 선지급 연금(frontloaded annuity)은 훗날에 증가할 것으로 예상된 연금액 상승분을 평탄화한 후 앞서 당겨 지급하는 것이라고 이해하면 된다(그림 6-1의 Frontloaded 급여 점선). 나중에 받을 것을 앞당겨 받는 개념이기에 개인의 입장에서 사망시까지 받는 연금총액에는 변함이 없다. 선지급방식을 도입한 이유는 첫째, 활동량이 상대적으로 많은 ‘젊은’ 노인시절에 더 높은 가처분소득을 보장해주는 것이 경제적 측면에서 합리적이며, 둘째, NDC소득비례연금으로 전환시 불가피한 소득대체율의 하락폭을 줄여주는 것처럼 보이는 ‘착시’ 효과가 있어 정치적으로 유용하다는 데 있다(Palmer, 2000; 2002).

[그림 6-1] 선지급방식 연금액의 비교



(3) 3단계: 경제조정연동식(economic adjustment index)의 적용

선지급된 연금은 실질임금상승률이 1.6%가 될 것이라고 예상하고 미리 지급된 것이기에, 매년 실제 상승률과의 차이를 보정해야만 연금재정의 균형을 달성할 수 있다. 보정 방법은 물가상승률과 실질 임금상승률을 동시에 고려하는 경제조정연동식(the economic adjustment index)을 적용하여 연금급여를 조정하는 것이다. 예를 들어, 아래 <표 6-2>에 예시되어 있는 것처럼, 실질임금증가율이 선지급 시 예정되었던 것과 동일하게 1.6%인 경우, 연금급여는 물가상승률만 반영하여 3.1% 명목 증가시켜 현재가치만 유지시켜 준다. 그러나 만약 실질임금증가율이 0.6%에 불과해 기준 상승률인 1.6%를 밑도는 경우, 연금급여인상은 물가상승률에 못 미치는 2.1%로서 연금의 실질가치를 떨어뜨린다(Ministry of Health and Social Affairs, 2000).



〈표 6-2〉 경제조정연동식에 의한 연금급여 조정

	실질임금상승률		
	1.6%	2.3%	0.6%
물가상승률(A)	3.1%	3.1%	3.1%
기준 임금상승률 1.6%와의 차이(B)	0%	0.7%	-1%
총 연금급여 인상률(A+B)	3.1%	3.8%	2.1%

자료 : Ministry of Health and Social Affairs(2000 : 8)에서 재구성.

#### (4) 4단계: 연기금운용수익금과 균형지수(balance index)의 적용

비적립의 NDC방식에서는 국가차원의 재정적 수지균형(financial equilibrium)여부는 인정이자율을 어떻게 설정하느냐에 좌우된다. 인정이자율을 지나치게 높게 설정하면 아무리 DC방식이라 할지라도 그만큼 재정적자가 발생하게 된다. 구조적인 수지균형을 이루기 위해서는 인정이자율을 1인당 소득(혹은 1인당 임금)상승률이 아닌, 전체 가입자의 부과대상 소득총액(sum of covered earnings, or contribution base)의 증감률에 연동시켜야 한다. 국가의 연금지급능력은 개개인의 소득수준보다는 전체 부과대상 소득(contribution base)의 규모에서 결정되기 때문이다. 그런데, 스웨덴의 경우, 1인당 임금상승률을 인정이자율로 정하고 있다. 따라서 contribution base의 증가가 1인당 소득증가율을 따라가지 못할 경우 지출이 수입을 초과하게 된다. 그리고 스웨덴 NDC소득비례연금액의 결정시 사용하는 잔여여명의 경우에도 향후 증가할 평균수명을 감안하지 않고 과거 4년의 통계치만을 토대로 결정한다. 따라서 실제 평생동안 수령하는 연금총액은 자신이 축적한 명목연금자산을 웃돌게 되어, 국가 전체적으로 볼 때 초과지출이 발생하게 된다.

다행히, 스웨덴은 연기금이 GDP대비 37%만큼 쌓여 있을 때 연금개혁을 단행했다. 이중 개혁이후 일반재정에서 부담하게 된 기수급자의 유족

연금지급분을 국고에 귀속시키고 남은 약 4년 치 지급분에 해당하는 연기금을 완충기금(buffer fund)이라는 이름하에 4개로 나누어 수익을 창출하고 있다. 이 수익금은 전액 연금재정에 투입되며 앞서 두 가지 요인에 의해 발생하는 추가지출을 상쇄하고 있다. 또한 제도적으로 보다 완벽하게 수지균형을 100% 보장하기 위해 자동조절장치로서 균형지수(balance index)를 도입하였다. 연기금운용수익이 추가지출을 상쇄하지 못할 경우, 균형지수가 작동하여 연금지급액을 자동삭감토록 한 것이다. 즉, 매년 NDC소득비례연금의 총 자산(보험료 수입 + 완충기금 수입)과 지급해야 할 연금부채(pension liability)의 비율을 계산하여 1.0을 하회할 경우, 연금액을 해당 비율만큼 삭감하는 조치를 취하도록 만들어 놓은 것이다(1999년 개혁이후 아직 한번도 균형지수가 작동되어야 할 상황에 이른 적은 없다)(Ministry of Health and Social Affairs, 2000; Palmer, 2002).

## 2. 프리미엄 연금(Premium Pension)

프리미엄 연금은 NDC소득비례연금과 동일하게 개인계정으로 운영된다. 하지만, 부과방식으로 운영되어 기금이 적립되지 않는 NDC와 달리 완전적립(full funding)방식이기에 개인계좌에 연금자산이 축적된다. 연금자산은 금융시장에 투자되고 이를 통해 발생한 수익은 연금자산에 다시 더해진다. NDC소득비례연금(이하 NDC연금)과 동일하게 61세부터 연금수급이 가능하며, 연금자산을 잔여여명으로 나누어 연금액이 결정된다. NDC연금처럼 원칙적으로 배우자 승계권이 없으나 옵션에 따라 유족연금 지급이 가능하다. 단, 이 경우 연금액의 감소가 불가피하다.<sup>20)</sup> 연금액 결정에 사

20) NDC소득비례연금에서 개인별 잔여 연금자산에 대해 배우자나 가족 승계권이 부여되지 않는다. 장수의 위험에 대한 보험기능을 극대화하고 추가적인 국가부담을 없애기 위한 조치로, 단명자의 연금자산은 장수자의 연금지급에 사용된다. 그렇다고 유족연금

용되는 잔여여명에는 NDC소득비례연금과 달리 미래에 예상되는 수명연장 증가분이 포함된다. 이자율은 투자수익에 따라 주어지고, 선지급방식이 적용되지 않으며, 잔여여명 또한 미래연장분까지 감안되므로, NDC소득비례연금과 달리 경제연동식이나 균형지수 같은 추가적인 자동조절장치가 부가되지 않는다(Swedish Social Insurance Authority, 2007).

프리미엄 연금의 재원은 앞서 언급한대로 국가에 납부하는 총 18.5%의 연금보험료 중 2.5%로 마련된다. 단, 개인은 778개(2006년 현재)의 운영펀드 중 하나를 선택할 수 있고, 선택이 이루어지지 않은 경우 프리미엄저축펀드(Premium Savings Fund)라는 국가에서 운영하는 주식투자펀드에 자동 가입된다.<sup>21)</sup> 스웨덴은 칠레와 달리 공공기관인 프리미엄연금청(PPM, Premium Pension Authority)에서 보험료 징수와 연금지급을 통합적으로 관리한다. 따라서 펀드의 운영만이 민간위탁의 형태로 민간에서 이루어지는 것이다(Swedish Social Insurance Authority, 2007; Weaver, 2007). 사적펀드이면서도 징수와 관리를 공공기관이 통합적으로 하기에, 관리운영비가 2006년 평균적으로 운용기금의 0.4%에 불과할 정도로 매우 저렴한 것으로 평가되고 있다(Weaver, 2007)

### 3. 보장연금(Guarantee Pension)

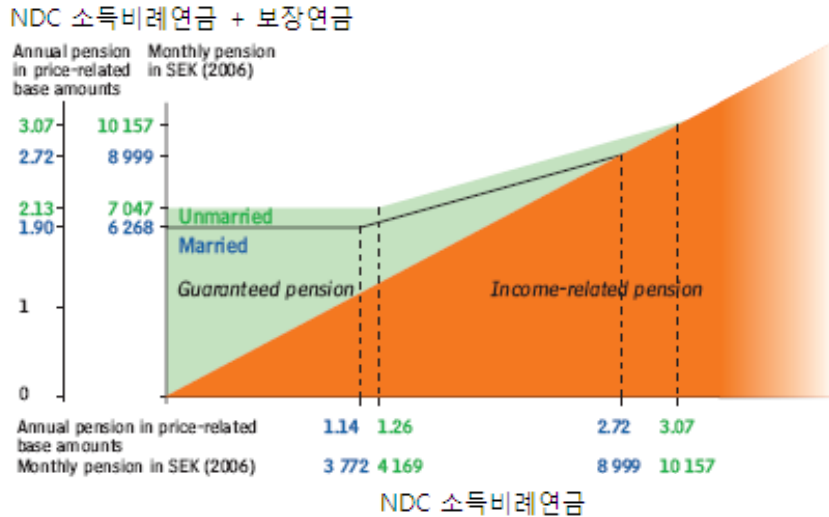
보장연금은 저소득 혹은 소득이 없는 노인을 위해 일반재정에서 지원되는 기초보장제도이다. NDC소득비례연금이나 프리미엄연금에 대한 기여여부와 상관없이 스웨덴 시민에게는 누구에게나 65세부터 보장연금의 수급 자격이 주어진다. 단, 최대한의 보장연금을 수급받기 위해서 개인은 원칙

---

이 완전히 폐지된 것은 아니다. 다만, 한시적으로 주어지며 일반재정에서 조세로 재원이 충당되는 것이 과거와 달라진 점이다.  
21) 가입한 펀드의 변경은 행정비용의 절감을 위해 1년에 한번만 허용된다.

적으로 25세 이후부터 40년간 스웨덴에 거주해야 한다. 다른 EU/EES 국가에서 거주하더라도 보장연금의 수급자격은 그대로 인정된다. 2006년 현재 1인 연금수급자가 최대한으로 받을 수 있는 보장연금액은 월 7,047SEK(원화로 약 986,580원)이며, 부부수급자의 경우 월 12,572SEK(원화로 약 1,760,000원)이다.<sup>22)</sup>

[그림 6-2] 보장연금의 감액슬라이드



자료: Swedish Social Insurance Authority, 2007

보장연금은 보충급여방식으로 운용된다. 즉, 소득비례연금수급액(NDC연금+프리미엄연금)이 보장연금에서 설정한 기초선 이하로 산정되는 경우, 모자란 차액만큼 보장연금이 지급되는 것이다.<sup>23)</sup> 그러나, 보충급여 방식의

22) 1 SEK: 140.72원(매매기준율, 10/9 기준)

23) 엄밀히 얘기하면, 보장연금이 산정될 때, 프리미엄연금의 수령액은 무시된다. 하지만 NDC소득비례연금의 연금액을 16%가 아닌 18.5%의 기여율에서 얻어진 것으로 간주하여 적용하기에 사실상 프리미엄연금액이 포함된 것으로 이해하는 것이 옳다. 실제 프

단점인 기초선 부근에서의 근로와 기여회피 문제를 완화하기 위해, 소득 비례연금액 산정시 감액률을 적용한다. 감액은 EITC처럼 연금소득구간에 따라 감액률을 달리한다. 위 <그림 6-2>에 나타나 있듯이, 저소득구간에서는 최대보장금액에서 소득비례연금 수령액의 100%를 감액하나, 연금액이 4169SEK(원화로 583,660원, 단독가구 수급자의 경우)이상인 구간에서는 연금수령액의 48%만을 감액하여 근로와 기여회피 동기를 약화시키고 있다. 감액률의 적용으로 인해, 2006년 현재, 단독가구 노인의 소득비례연금수령액이 10,157SEK(원화로 1,421,980)인 경우까지는 조금씩이라도 보장연금을 받으나 그 이후는 받지 못한다.

#### 4. ATP의 NDC연금제도로의 단계적 전환: 경과규정

새 제도가 시행된 1999년에 61세가 넘는 1938년 이전 출생자들은 새 제도의 적용을 받지 않는다. 이들은 기존 규정에 따라 산정된 ATP 급여를 받는다. 1954년 이후 출생자는 향후 은퇴시 새 연금제도의 규정에 따라 NDC소득비례연금과 프리미엄연금을 받게 된다. 1938~1953년 사이에 태어난 사람들은 과도기적인 연금지급 규정이 적용된다. 연금의 일정 부분은 과거 ATP규정에 의해 지급받고, 나머지는 NDC소득비례연금과 프리미엄연금에 의거하여 지급받는데, 나이가 어릴수록 ATP의 비율이 작아지고 새제도인 NDC와 프리미엄연금의 비중이 커지게 된다. 경과규정에 따르면, 1938년 출생자는 과거 ATP규정에 의해 연금액의 80%를 지급받고, 이

---

레미엄연금액 사용하지 않고 NDC와 통합하여 추정치를 사용하는 것은 보장연금의 행정을 단순화하기 위함이다. 또 프리미엄연금에 대한 투자의욕을 북돋우기 위한 고려 때문이기도 하다. 보장연금은 기본적으로 보충급여형이기에, 만약 실제 프리미엄연금액을 보장연금액 산정시 사용하게 되면, 프리미엄연금의 수익이 높은 경우 그만큼 보장연금액이 낮아진다. 보장연금에 의존할 수 있는 합리적 인간은 힘들여 프리미엄연금의 수익을 높이기 위해 시간과 노력을 들이지 않게 된다.

후 1년씩 젊어질수록 그 비중이 5%씩 줄어들어, 1953년생은 ATP규정에 의해 5%를 적용받고 나머지 95%는 새 제도의 적용을 받게 되며, 1954년생부터는 100% 새 제도의 적용을 받는다. 과거 ATP시절에 납부한 기여금은 그대로 개인별 NDC연금계정에 명목자산으로 기재되어 연금액 산정시 기준이 된다. 원금에 대한 명목이자는 1인당 임금증가율이 적용된다.

## IV. 스웨덴 신연금제도의 시사점

### 1. 기능분리에 입각한 다층구조화의 필요성

공적연금제도가 갖추어야 할 조건, 혹은 공적연금제도의 목표로 보통 3가지가 제시되고 있다(Barr, 2006). 첫째, 개인의 생애주기에 걸쳐 소비의 평탄화이다. 이는 연금의 강제저축기능을 통해 달성된다. 소득이 높은 시기에 일정부분을 저축하게 한 후 소득이 없거나 적게 되는 퇴직이후 시점에 사용하게 하는 것이다. 둘째, 장수의 위험에 대한 공동대응이다. 즉, 보험기능이다. 개인별로는 퇴직이후 잔여여명이 얼마나 될지 그 아무도 예측할 수 없다. 이러한 불확실성은 개인별로 합당한 저축의 양을 결정하지 못하게 만든다. 그러나 집단차원에서는 과거 평균수명에 근거해 집단별 잔여여명의 예측이 가능하고, 이를 근거로 집단차원의 부양비 예측 또한 가능하다. 따라서 집단 차원에서 보험료 형식으로 거두어 놓고, 동일 연령 집단내의 단명자로부터 장수자로의 소득이전을 가능케 하여, 장수의 위험에 대한 사회적 대응을 하는 것이다. 셋째, 노인에 대한 기초보장과 소득 재분배이다. 노인은 빈곤층의 대다수를 차지하는 집단이며 따라서 이들에 대한 보호는 공적연금의 주요 목표가 된다. 그리고 연금가입자의 장애는 물론 연금수급자의 사망으로 인해 배우자 등 유가족의 생활보장을 책임지는 것도 공적연금이 갖추어야 할 기본적 요건으로 인식되고 있다. 대부분의 공적연금제도는 위 3가지 기능을 모두 가지고 있으며, 보험료(contribution)형식으로 재원을 조달한다. 보험료라는 형식을 빌리고 있으나, 사회복지적 기능을 위해서도 사용되기에 세금(tax)으로도 간주된다.

스웨덴의 1994/1998 연금개혁의 특징은, 위 3가지 기능 중 사회복지기능

을 연금제도에서 분리하고, 기능별로 다층구조화한 데 있다. 즉, 장애연금과 유족연금은 과거 ATP에서 분리하여 연금재정이 아닌 일반재정에서 부담하는 독립된 사회정책프로그램으로 개편되었다. 연금가입자에게 주어지는 육아크레딧, 대학교육과 군복무기간에 대한 크레딧 또한 미래 정부가 연금재정에서 부담하는 것이 아니라, 현재 정부가 일반재정으로 개인별 비용을 납부해주도록 설계되었다. 그리고 연금제도가 갖추어야 할 저축기능은 NDC소득비례연금과 프리미엄연금에서 담당하고, 보험기능은 NDC소득비례연금제도에서 이루며, 기초보장은 보장연금에서 담당하도록 하였다. 이러한 기능별 분리의 실익에 대해서 의문을 제기할 수 있다. 연금제도에 혼재되어 있던 사회복지비용을 일반재정에서 부담하던가(보장연금), 후세대 정부가 부담해야 했던 것을 현재 정부가 부담(장애·유족연금과 각종 크레딧)하는 것일 뿐 사회 전체적으로는 비용부담의 총액은 동일하다고 볼 수 있기 때문이다.

하지만 사회복지 기능을 담당하는 비용을 동물의 보험료에서 염출하는 것보다는 누진세적 효과가 상대적으로 큰 일반재정에서 부담하는 것이 사회정의에 더 부합한다. 그리고 재정운용과 책임의 명확해짐에 따라 제도의 합리적 운용이 가능해지고 장기적으로 볼 때 비용절감도 예상이 된다. 예를 들어, 장애연금이나 크레딧제도 비용을 후세대가 부담하게 되어 있는 경우, 비용제약에 대한 고려가 약해져 조기퇴직이나 각종 크레딧제도가 남발되는 등 모럴헤저드의 위험성이 높아진다. 이는 연금재정의 악화로 이어지고, 연금제도에 대한 불신으로 확대 재생산될 수도 있다. 따라서 연금제도의 혼재된 기능을 구분하여 다층 구조화하는 것이 세계은행은 물론 국제노동기구의 공통적인 권고이기도 하다(ILO, 2000; World Bank, 1994).

우리의 경우는 어떠한가? 우리나라의 연금제도는 외형적으로는 다층구조를 띠고 있다. 기초노령연금이 1층을 형성하고, 그 위에 소득비례연금으



로서 국민연금이 2층을 구성하며, 임의가입의 퇴직연금과 개인연금이 3층을 이루고 있다고 할 수 있다. 하지만 외견상 다층일 뿐, 기능분리는 제대로 이루어지 지지 않았다. 국민연금의 경우, 소득비례연금으로서 저축과 보험기능을 가지고 있으며, 동시에 소위 A값(균등부문)을 통해 저소득자에게 소득이전이 일어나도록 재분배 기능이 내재되어 있다. 기초노령연금이 도입되었음에도 불구하고, 재분배기능은 그대로 유지되고 있다. 그리고 이번 국민연금법 개정을 통해 저출산·고령화대책의 일환으로 육아크레딧 제도 등이 신설되었으나, 비용부담은 후세대 정부에게 미루고 있다. 퇴직수당은 물론 산재보험 등 종합사회보장제도적 성격을 띠고 있는 공무원연금 같은 특수지역연금의 기능상의 혼재성은 더 심한 편이다. 우리나라의 연금제도는 수차례의 개혁을 거치고 있으나, 스웨덴이 택한 기능분리에 입각한 다층구조화라는 개혁의 방향과는 거꾸로 가고 있는 것이다.

향후 한국 연금제도를 합리화하는 데 있어, 현재 국민연금에 혼재되어 있는 노후소득 보장과 재분배기능을 구분하여, 명실상부하게 기능구분에 입각한 다층구조의 연금체제를 형성토록 해야 할 필요성이 있겠다. 1층은 기초보장 기능을 담당하고 일반재정에서 재원 조달하여 소득재분배 효과를 갖도록 하고, 2층은 기여와 급부의 연계가 명확한 확정기여(DC)형 소득비례연금으로 운영하여 저축과 보험기능에 충실하게 만들며, 3층은 노후소득의 적절성을 확보하기 위해 기업연금이나 개인연금 등을 배치해야 할 것이다(양재진, 2006).

## 2. 확정기여(DC)방식의 수용 필요성

스웨덴 연금개혁의 또 다른 특징은, 연금제도의 중추인 소득비례연금의 경우 항구적인 지속가능성을 구조적으로 확보하였다는 데 있다. 구조적 지속가능성은 확정급여(DB)에서 확정기여(DC)로 전환함으로써 가능하게

되었다. 먼저 스웨덴은 사회적으로 감당할 수 있는 수준의 기여율을 확정하여 고정시키고(즉, 18.5%), 고령화로 인한 부양비용의 증가는 각기 개인이 근로를 연장하거나 은퇴 전에 저축을 증가시켜 흡수하도록 하였다. 기여율의 고정, 자세히 후술하겠으나, 연금이 경제와 노동시장에 주는 왜곡효과와 다른 사회복지 지출에 미치는 구축효과(crowding out effect)를 최소화하기 위함이다.

사실 굳이 DC로 전환하지 않더라도, DB방식 하에서 구조적 지속가능성을 확보하는 것이 이론적으로 불가능한 것은 아니다. 그러나 DB방식 하에서는 적립을 달성하기는 현실적으로 쉽지 않다. 첫째, 장기추계의 어려움 때문이다(Palmer, 2006: 15; 김수완·김순옥, 2006: 27~29). DB방식 하에서는 정부가 최소 60년의 시계를 가지고 전체 가입자의 기대수명을 정확히 예측할 수 있어야 가입시점부터 보험수리적으로 정확한 보험료를 부과하여 약속한 소득대체율을 지킬 수 있다. 게다가, 정확한 보험료를 산출하기 위해서는 경제성장률과 물가상승률 등 연금재정에 영향을 미치는 여러 요인들에 대한 정확한 추계가 전제되어야 함도 물론이다. 그러나 이 모든 것들이 현실적으로는 불가능하다. 둘째, 따라서 지속적으로 재정상황을 체크하여 보험료를 인상하고 수급연령을 조절하며 급부율을 떨어뜨리는 모수적 개혁을 부단하게 이루어야 한다. 그러나 ‘비난회피’가 일반적인 정치적 문제로 인해 제 때에 모수적 개혁을 이루지 못하는 게 상례이다(Weaver, 1986). 아무리 장기추계가 정확히 이루어졌다 하더라도, 정치적 문제로 인해 제 때 보험수리적으로 필요한 만큼 보험료와 급부율의 조정을 이루지 못하는 게 역사적 사실인 것이다. 따라서 부단한 모수적개혁을 통한 구조적 지속가능성의 확보는 현실에서 달성하기 매우 어려운 정책목표이며, 궁극적인 해법도 되지 못한다.

따라서 확실하게 연금제도의 지속가능성을 확보하는 방안은, 은퇴시 근로기간 중 축적한 연금자산에 한정하여 급부액을 결정하는 확정기여(DC)

방식으로의 전환이다. 스웨덴은 현존하는 두 가지의 확정기여방식을 모두 도입하였다. 기여율 2.5%짜리 프리미엄 연금에는 칠레식 완전적립형 확정기여방식(FDC)을, 기여율 16.5%짜리 소득비례연금에는 새로 창안한 비적립형(즉, 부과방식) 확정기여방식(NDC)을 적용하였다. 스웨덴이 소득비례 연금의 중추로 FDC가 아닌 NDC방식을 채택한 이유는 칠레식 의무가입의 개인연금제도가 지나친 개인책임화로 인해 노후소득의 안정성을 저해시킨다는 단점과 칠레식 FDC연금이 막대한 전환비용(transition cost)을 야기한다는 문제점 때문이다.<sup>24)</sup>

NDC연금은 DC로서 기여와 급부의 연계성 강화에 획기적으로 기여하지만, 비적립형이기에 FDC처럼 개인별로 투자수익을 이자로 정확히 환산할 수는 없다. 따라서 스웨덴처럼 전체 contribution base의 증감률에 개인별 이자를 연동시키지 않는 한 ‘오차’가 발생하게 된다. 스웨덴은 이를 보정하기 위해 완충기금을 운영하여 수익을 창출하고, 이것도 불충할 경우 균형지수(Balance Index)를 통해 지출이 자동 삭감되도록 만들었다. 소득비례 연금은 철저하게 지속가능하도록 설계된 것이다.

우리의 경우는 어떠한가? 우리는 국민연금이나 특수직역연금이나 공히 DB방식을 유지하고 있다. 재정안정화를 위해서는 5년마다 재정재계산을 통해 필요한 조치를 단행하도록 법에 명시되어 있다. 하지만, 최근의 국민연금법 개정사례를 보면, 장기추계에 대한 시비는 차지하고라도, 모수적 개혁이 정치적 문제로 제때 일어나지 못함을 목도하게 된다. 시기를 놓치

24) 칠레처럼 FDC로 전환하게 되는 경우, 근로세대는 연금보험료를 국가에 내는 것이 아니라 자신의 선택한 연금펀드의 개인계좌에 적립한다. 회사는 이를 투자하여 이자를 발생시켜 가입자(고객)의 연금자산을 늘려준다. 문제는 보험료를 징수할 수 없게 된 국가는 생존하는 연금수급권자에 대한 지급 약속을 지키기 위해 세금을 인상하거나 다른 재정지출을 축소하여 연금을 지급해야 하는 상황을 맞게 된다. 결국 부과방식의 전통적인 공적연금제도에서 완전적립의 확정기여연금제도로의 전환은 해당 근로세대에게 자신의 연금과 노후세대의 연금을 동시에 책임지우는 이중부담(double burden)을 야기하는 것이다(Beattie, and McGillivray, 1994/1995).

는 만큼, 후세대가 부담해야할 재정안정화 비용은 커져만 간다. DC방식의 수용을 통해, 연금제도의 지속가능성을 구조적으로 확보해야 할 것이다. 그렇다면 FDC와 NDC 중에 어떠한 방식을 도입하여야 할 것인가? 스웨덴 처럼 양자를 공히 받아 들여, 현행 DB방식의 국민연금은 스웨덴식 비적립형(즉, 부과방식) 확정기여방식(NDC)으로 전환하고 이와 병행적으로 퇴직연금은 적립방식의 DC형(즉 FDC)로 발전시키는 것이 필요하다고 본다.

스웨덴의 경우에서 보듯이, 연금제도의 수익률 측면만 본다면, FDC의 평균수익률이 NDC보다 높은 것으로 나타나고 있어, 되도록 FDC의 비중을 높이는 것이 필요할 것이다(아래 표 6-3). 하지만, FDC의 경우, 수익률이 어떤 해는 -31.1%까지 떨어지다가 어떤 해는 30.5%에 이르는 등, 은퇴시점 선택 여하에 따라 연금액의 차이가 크게 벌어질 것이 예상된다. 그만큼 노후소득의 안정성과 예측가능성이 떨어지는 단점이 있는 것이다. 따라서 전적으로 FDC에만 의존하는 것은 위험부담이 너무 크다.

〈표 6-3〉 NDC소득비례연금과 프리미엄 연금의 이자(수익률) 비교,

1995-2006

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	평균
NDC소득비례연금	1.8	1.8	2.8	3.4	1.7	1.4	2.9	5.3	3.4	2.4	2.7	3.2	2.9
프리미엄연금(FDC)	4.6	4.6	4.6	5.0	3.7	0.7	-8.6	-31.1	17.7	7.9	30.5	12.2	5.9

자료: Swedish Social Insurance Authority, 2007

게다가, 우리나라의 국민연금은 수정적립방식을 취하고는 있으나, 구조적으로는 노령세대의 연금지급에 소요되는 재원을 근로세대의 보험료(혹은 사회보장세)형태로 거둬서 충당하는 세대간 소득이전방식에 근거하고 있다. 2005년 말 현재 국민연금의 미적립 잠재부채가 286조원에 이르고,

2010년이 되면 잠재부채는 458조원, 즉 GDP의 50%에 달할 것으로 추산되고 있다. FDC로 전환하여 국고(즉, 국민연기금)로 들어오는 보험료수입이 차단되게 될 경우 발생하는 전환비용 문제가 결코 간과할 일이 아닌 상황인 것이다(보건복지부, 2006). 이미 부과방식으로 전환된 공무원연금 등 특수지역연금의 경우는 말할 나위도 없다.

따라서 현행 국민연금과 특수지역연금은 NDC로 전환하는 것이 바람직하고 현실적이다. 국민연금의 경우, 현행 보험료율(9%)을 더 이상 올리지 않는다면, 소득대체율 약 30%짜리 연금제도로 바뀌게 될 것이다. 현재 정부가 약속한 40%보다 낮아지는 소득대체율을 보완하기 위해서는, 국민연금과 병행적으로 DC방식의 적립형 퇴직연금제도(목표 소득대체율 30%)를 발전시키는 것이 필요하다. 이미 정부는 퇴직금을 적립형의 퇴직연금제도로 전환하고자 노력하고 있다. 문제는 강제적용이 아니라 노사자율에 맡겨져 있기에 퇴직연금제도의 발전이 지체되고 있는 점이다. 따라서 시급히 노사정합의를 새로이 도출하여, 퇴직금을 DC방식의 적립형 퇴직연금으로 의무 전환하도록 법을 개정하는 것이 필요하다. 이렇게 되면 근로자는 추가적인 부담 없이도 보험료율 9%짜리 NDC소득비례연금(국민연금)과 (사용자가 부담하는) 보험료율 8.33%짜리 FDC형 소득비례연금(퇴직연금)을 통해 보다 적절한 노후소득(양자 합하여 60%)을 이루게 될 것이다. 근로자 입장에서 퇴직금이 사라지는 것이 아쉽다고 할 수 있겠으나, 노후 소득보장의 안정성과 적절성을 위해 불가피한 선택이라고 본다.

퇴직연금의 대상이 되지 못하는 자영업자의 경우에는 NDC국민연금과 별도로 보험료율 4~5%짜리 의무가입의 DC형 연금제도를 새로 도입하거나 세제혜택을 부여해 이를 활성화하는 방안을 생각해 볼 수 있겠다. FDC방식의 퇴직연금제도나 개인연금을 시행시 스웨덴처럼 보험료 징수와 가입자 관리는 통합하여 운영하고 펀드운영만 아웃소싱하는 식으로 관리비용을 절감해야 할 것이다.

특수직역연금의 경우도, 기존 보험료를 유지하면서 NDC로 전환하면 된다. 보험통률이 국민연금보다 높은 관계로 소득대체율은 국민연금보다 높겠지만, 그동안 상대적인 특혜를 누려왔으므로 급부율 저하 폭은 훨씬 클 것이다. 특수직역연금가입자들의 반발이 예상되는 대목이지만, 국민연금과 마찬가지로 기여와 급여의 연계성을 강화하는 대의를 저버릴 수는 없다. 퇴직수당은 민간처럼 FDC형의 퇴직연금제도로 전환하되, 정부(사용자)의 기여율은 민간수준으로 현실화하여 퇴직연금제도의 내실화를 기해야 할 것이다.

### 3. 경제성장과의 호순환 구조 형성

복지국가는 안정적인 경제성장이 뒷받침이 되지 않고서는 재정적으로 유지될 수가 없다. 비록 사회보장프로그램들은 일차적으로 시장경제의 사회적 위험으로부터 근로자들을 보호함을 목표로 하고 있지만, 사회정책의 설계 시, 경제와의 영향관계를 긴밀히 검토하여 적어도 경제행위에 영향을 주지 않도록 중립적(neutral)으로 설계될 것이 요청된다. 특히, 보통 GDP의 10% 혹은 사회지출의 50%를 차지하는 가장 큰 사회보장 프로그램인 연금제도가 경제에 미치는 영향은 이루 말할 수 없다. 경제에 대한 고려가 필수적인 것이다.

스웨덴은 DB방식의 ATP를 NDC소득비례연금제도로 전환시키고 FDC 프리미엄연금을 새롭게 도입하였다. DC방식의 채택은 연금의 재정적 지속가능성을 획기적으로 개선시키고, 적립이 이루어지는 FDC의 경우에는 국민저축으로서 금융시장의 발전에 기여할 수 있을 것이 기대되고 있다. 한편, 새 연금제도는 고령자의 근로를 유인하게 될 것이다. 연금액이 근로 기간 동안 축적한 연금자산에 직접 연계되는 것뿐만 아니라, 은퇴시점을 늦추면 늦출수록 연금액이 많아지게 설계되어 있기 때문이다. 따라서 연

금제도가 (초)고령사회에 필수불가결한 고령인구의 고용률을 증대시키는 효과를 낼 것으로 기대된다. 그리고 개인별 계정화로 인하여 직업이동성이 높아져 유연해진 노동시장 환경에 높은 적응력을 갖게 될 것으로 보인다. 그리고 출산·보육, 병역, 직업훈련, 평생학습 등에 대한 연금크레딧 혜택은 개인의 선호와 행태 변화에 영향을 주어, 성장잠재력을 확충하는 데 도움이 될 것으로 기대가 되고 있다.

우리의 경우는 어떠한가? 재정적으로 지속가능하지 않은 DB형 연금제도를 유지하고 있고, 급격한 기금축적과 뒤이은 급속한 기금고갈로 인해 발생할 금융시장의 왜곡에 대한 우려가 매우 높은 실정이다. 국민연금의 경우 아직 성숙하지 않아 연금제도에 의한 노동시장의 왜곡효과는 크게 발생하고 있지 않다. 그러나 성숙시점에 다다른 특수지역연금의 경우, 퇴직시기 결정에 중요한 변수로 작용하고 있다. 그리고 연금권한의 부여 조건이 다르고 급부산식이 서로 다르기에 국민연금과 특수지역연금 가입자 사이의 직업이동성이 제약을 받고 있다.

따라서 NDC방식을 통해 연금재정상 수입과 지출을 안정적으로 유지시켜 연기금의 급속한 고갈을 방지하고, 사회투자성격의 타 사회보장이나 경제개발비용을 구축하지 않도록 해야 할 것이다. FDC방식의 퇴직연금 도입을 통해 일정규모의 국민저축을 확보하여 금융시장의 안정적 발전에 기여하게 하는 것 또한 필요하다. 또 개인계정의 NDC와 FDC는 국민연금과 특수지역연금 사이의 직업이동성을 저해한 장벽을 제거하게 될 것이다. 그리고 무엇보다, 연금제도가 성숙하더라도, DC형에서는 고령근로가 활성화되어 중·고령자의 고용률 증대에 기여할 수 있게 될 것이다. 중·고령자의 고용률 증대는 (잠재)성장률의 확충뿐만 아니라, 연금제도의 부양비를 낮추는 효과가 있다. 게다가, 연금지출이 줄고 FDC를 통해 금융시장에 투자되는 기금이 늘면 보다 많은 자원이 효율성이 높은 민간부문에서 운용되는 효과까지 발휘하게 될 것으로 기대된다(양재진, 2006).

## V. 결 론

복지국가의 모델을 제시해 온 스웨덴의 연금개혁이 우리에게 주는 의미는 심대하다. 스웨덴의 스웨덴은 전 국민을 단일 연금제도하에서 통합한 최초의 국가이며, 사회보장원칙을 제도적으로 구현하는 데 앞장서온 복지국가의 전형이다. 그런 스웨덴이 확정급부에서 확정기여로 기존 공적연금의 가장 중요한 원칙을 바꾸었다. 인구의 노령화와 경제의 저성장을 현실로 받아들이고, 대안을 모색한 결과이다. 한국의 공적연금제도가 성장하고 있는 토양은 매우 척박하다. 급격한 노령인구의 증가, 출산율의 저하로 인한 노동인구의 감소, 성장률의 둔화 등 매우 어려운 환경에 처해 있다. DC방식에 입각한 구조적 개혁의 필요성이 그 어느 나라보다도 높은 것이다.

제도 전환은 빠르면 빠를수록 좋다. 뒤로 미룰수록 제도전환비용은 커지기 마련이기 때문이다. 스웨덴은 기금고갈이 30년 후 예상되는 시점에서 일찌감치 개혁에 나섰다. 그리고 그것도 약 10년 가까이 정파와 계급을 초월하여 합의하에 구조개혁을 이루었다. 국민연금법의 개정으로 기금고갈 시점을 단지 10여년 뒤로 늦춘 것에 만족하지 않는다면, 하루빨리 정치적 합의구조를 형성하고 우리나라 연금제도의 근본적인 성찰과 대안 모색에 나서야 할 것이다.



## 참고문헌

- 국민연금제도개선기획단. 1997. 「국민연금제도 개선」 자료집.
- 김순옥. 2005. “스웨덴 NDC연금의 연금화(annulization) 방식” 「연금포럼」 18권. 여름호.
- 김연명. 2000. “변혁기 한국 사회보험의 현황과 과제” 「사회복지」 146호, 7-21.
- 김용하. 2005. “국민연금제도의 포괄적 개혁방안” 보건복지부 고위전략과정 2005년 10월 26일 토론회.
- 양재진. 2002. “연금 개혁의 제3의 길: 스웨덴의 명목확정기여방식 연금개혁과 한국에의 도입 필요성” 「행정논총」 40권 2호.
- 양재진. 2006. “한국연금제도의 대안적 개혁모형: NDC소득비례연금과 보충급여형 기초보장연금” 「사회보장연구」. 22권 4호.
- 윤석명·김문길. 2004. “연금정책 목표 달성을 위한 NDC제도의 타당성 검토” 한국사회보장학회 2004년 춘계대회 발표논문.
- 윤석명. 2000. “공적연금과 명목확정각출제도” 「보건복지포럼」 4월 : 71-79.
- 윤석명, 1999, “스웨덴 공적연금제도 개혁과 시사점”, 「보건복지포럼」 9월 : 59-69.
- 정창률. 2007. "NDC방식의 한국 적용 타당성에 대한 비판적 고찰" 사회보장연구 제23권 2호.
- 주은선. 2004. “금융자본의 자유화와 스웨덴 연금개혁의 정치” 서울대학교 사회복지학과 박사학위논문.

- Anderson and Immergut, 2007. "Sweden: After Social Democratic Hegemony" in Immergut et. al. (eds.) *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford University Press.
- Barr, Nicholas. 2006. "Non-Financial Defined Contribution Pensions: Mapping the Terrain", in Robert Holzmann and Edward Palmer (eds.), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution(NDC) Schemes*, Washington D.C.: The World Bank.
- Beattie, Roger and McGillivray, Warren. 1995. "A risky strategy : Reflections on the World Bank Report, Averting the old age crisis". *International Social Security Review* 48 : 5-22.
- Cichon, Michael. 1999. "Notional Defined-Contribution Schemes : Old Wine in New Bottles?" *International Social Security Review* 52(April) : 87-105.
- Disney, Richard. 1999. "Notional Accounts as a Pension Reform Strategy: An Evaluation." Social Protection Discussion Paper #9928, Washington D.C.: The World Bank.
- ILO. 2000. *Social Security Pensions: Development and Reform*, Geneva: ILO.
- Ministry of Health and Social Affairs. 2000. "Pension Reform in Sweden." [http : //www.pension.gov.se](http://www.pension.gov.se)(검색일 2000. 12. 15).
- Palmer, Edward. 2000. "The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues." World Bank Pension Reform Primer Series, [http//www.worldbank.org/pensions](http://www.worldbank.org/pensions)(검색일 2000. 6. 28).
- Palmer, Edward. 2002. "Swedish Pension Reform: How Does It Evolve, and What Does It Mean for the Future?" in Martin Feldstein and Horst Siebert (eds.), *Social Security Pension Reform in Europe*.
- Palmer, Edward. 2006. "Conversions to NDCs - Issues and Models", in

Robert Holzmann and Edward Palmer (eds.), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution(NDC) Schemes*, Washington D.C.: The World Bank.

Swedish Social Insurance Agency, 2007. "Orange Report: Annual Report of the Swedish Pension System 2006"

Weaver, R. Kent. 2007. "Design and Implementation Issues in a Centrally-Administered System of Individual Accounts: The Case of Sweden", paper presented at the *International Research Symposium on Pensions, Department of Public Administration, Yonsei University*, 2007. 6. 7.

World Bank. 1994. *Averting the Old Age Crisis*, New York : Oxford University Press.

3. Finnish and Norwegian Pension  
Reform - Implications for Preparing  
Aged Society



## **Abstract**

Norway and Finland are expected to face relatively strong pressure in their public finances due to an ageing population and the resulting growing age related public expenditure. The population of Finland is ageing faster during the next two decades than the rest of the EU member states. Although ageing in Norway is expected to be less pronounced than in Finland and most other OECD countries, Norway has been projected to experience one of the sharpest increases in public expenditures as a share of GDP. In Finland the largest pension reform since the initial years of the scheme has taken effect from the beginning of 2005. Likewise in Norway, the current national pension insurance scheme will in 2010 entail the most comprehensive reform since it was introduced. This paper gives an overview of the structure and functioning of Finnish and Norwegian pension provision. The focus is on major features of the 2005 reform in Finland and the forthcoming 2010 reform in Norway.

Norway and Finland share many similarities in their pension reforms and thus in preparation for ageing society. The recent reform in Finland and the forthcoming reform in Norway should significantly reduce the pressures to increase pension contributions. One of the main factors in this respect is the establishment of the life expectancy based pension adjustment. Due to life expectancy adjustment pension expenditure will in practice remain unaffected by the changes in the longevity. In both countries the average effective retirement age is clearly below the official retirement age. Strengthening the incentives for work has been one of the main principles when countries have renewed their pension schemes. The reforms will bring a closer connection between work throughout the life and the pension. Likewise by increasing flexibility and rewarding for later retirement people are encouraged to work longer.

## 1. Introduction

Finland and Norway are both on their way to renew their pension systems. Actually, in Finland the largest pension reform since the initial years of the scheme (1962) has already taken effect from the beginning of 2005. Likewise in Norway, the national pension insurance scheme will entail the most comprehensive reform since it was introduced in 1967. The new pension system should take effect from 2010.

Norway and Finland will face a significant ageing of population over coming decades, thus the need for pension reform is quite similar to the situation in other OECD countries. However, in Finland ageing occurs earlier and is more rapid than in most other OECD countries. Many similarities between these two countries can be found in preparing for ageing society. Both countries are moving towards a more actuarial system neutralizing the effects from further growth in life expectancy. In addition, in both countries the reforms aim to stimulate labor supply. Even though both countries have large pension funds the pension scheme will be based on an intergenerational solidarity contract and the pension systems are to be financed mainly on PAYG basis.

The purpose of this paper is to give an overview of the structure and functioning of Finnish and Norwegian pension provision. The focus is on major features of the 2005 reform in Finland and the forthcoming 2010 reform in Norway. This paper will describe the main reasons behind the reforms as well as the main goals and changes caused by these reforms in both countries.

The rest of this paper is structured as follows. First, a short economic demographic overview is given from both countries serving as background information for the reader. After this the forthcoming pension reform in Norway will be presented in section 3.

This section will include a short look to the history and a brief description of the current pension system. The main focus is, however, on the 2010 reform. The chapter will concentrate on changes to the old age pension scheme due to fact that for the other pension arrangements the reform is

still under discussion. Thus, an overall picture of all the elements of the reform can not be provided. However, the old age pension of the National Insurance Scheme is the core of the overall pension system, thus providing a basis for all the other pension arrangements. In chapter 4 we shall turn our look to the Finnish pension system and its reform. As the pension reform has already taken effect, a more thorough picture can be given. Finally concluding remarks will be made as well as summarizing the main similarities and differences between Norway and Finland.

## **2. Economic demographic overview of Norway and Finland**

### **2.1 Population**

Finland and Norway, like most OECD countries, will experience significant population aging in the next decades. Population aging is particularly fast in Finland. However, current trends imply that in the longer run the rest of the EU will become older than Finland. According to the Eurostat 2005 population forecast old age dependency ratio (65 + per 15 - 64 years old) in Finland will rise from 2002 level of 22 per cent to 41 by 2025 and 44 by 2050. The corresponding EU25 figures are 25, 36 and 53 per cent.

Population aging in Norway is milder and comes later than in Finland or in EU25 countries. In fact old age dependency ratio in Norway has been falling from early 1990s and it will still fall (Figure 8-1). To some extent differences in projected old age dependency ratios are caused by different projection assumptions (Table 8-1). However, differences in the existing population structures are also driving these results. Largest cohorts in Finland are aged between 50 and 60 years whereas in Norway largest cohorts are aged between 30 and 40. Even though the total population in Finland exceeds that of Norway by 14 per cent, number of children aged between 0 and 10 years is slightly smaller in Finland than in Norway



(Figure 8-2).

Figure 8-1 Old age dependency ratios in Norway and Finland, 1950-2060.<sup>1)</sup>

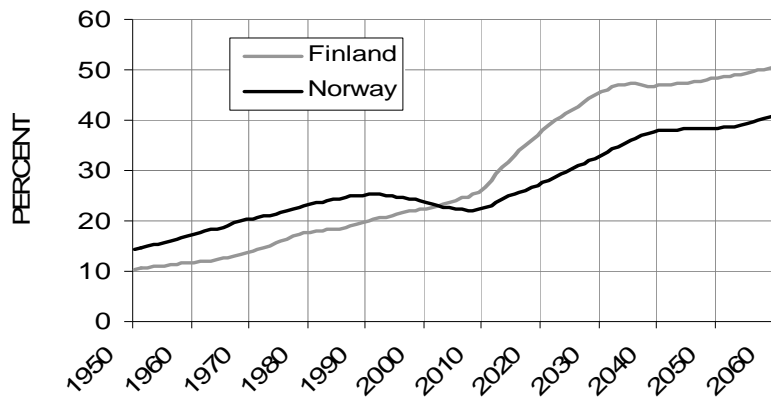
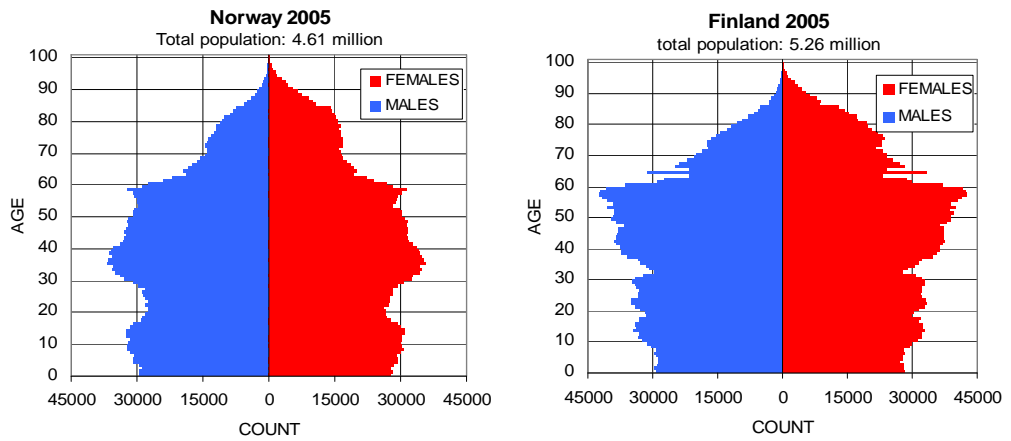


Figure 8-1 Population pyramids, Norway and Finland 2005.



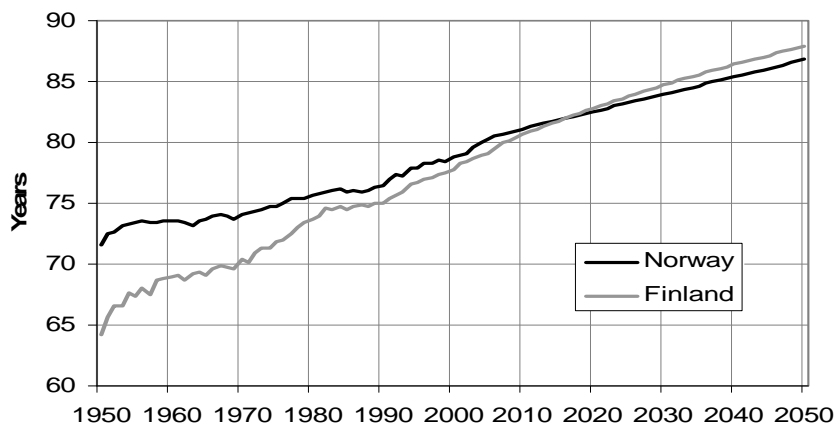
Sources: Statistics Norway and Statistics Finland.

Table 8-1 Overview of the assumptions for the population projections.

	Norway		Finland	
Total Fertility rate	1.8		1.84	
Net immigration per year	16 000		10 000	
Life expectancy at birth	2002	2050	2002	2050
Men	76.5	84.7	74.9	85.8
Women	81.6	88.9	81.5	89.7

Relatively high fertility is characteristic to both Norway and Finland. Birth rates close to replacement rate and significant net immigration together mean that new birth cohorts will not decline in their size. Growth in life expectancy is projected to be strong in both countries. At first sight life expectancy gains may seem exaggerated, at least in Finland. However, these assumptions fit nicely to the observed trend (Figure 8.3). One consequence of these assumptions is that the populations of these two countries will grow until the end of the projection period

Figure 8-3 Life expectancy at birth, Norway and Finland 1950-2060.<sup>1)</sup>



## 2.2 Macroeconomic trends

### *Finland*

In Finland the total production growth has been strong since deep recession in early 1990s. Between 1995 and 2006 an average growth rate has been close to 4 per cent. Among old EU countries only Ireland has enjoyed stronger growth rates. Economic growth is expected to cool somewhat in 2008 to about 2½ to 3 per cent. Inflation has also been among the lowest in the EU, with the general government surplus nearing 4 per cent of GDP, a surplus expected to persist in 2007. The budget has benefited from higher than expected growth combined with a determined implementation of the government's multi year spending limits on outlays. The debt ratio has fallen below 50 per cent of GDP (and expected to fall below 40), and the pension systems' assets now approach 70 per cent of GDP.

The labour market has improved markedly since the mid 1990s, with rising participation rates and comparatively strong employment growth. Following the recession of the early 1990s, the unemployment rate reached 16.8 per cent in 1994 and the employment rate fell to a low of 60 per cent. From 1995 onward, the recovery allowed for a reduction in the unemployment rate to current 7 per cent, and a rise of the employment rate close to 70 per cent. The employment rates for, in particular, people aged from 59 to 64 years have increased. This latest employment figure leaves Finland above the OECD average at 65.5 per cent, but well below other Northern European countries. Although Finland has experienced improvement in unemployment and employment rates over the past 15 years, it is now broadly in line with the OECD average. Especially men lag clearly behind the OECD average, whereas women's participation in the labour market has traditionally been high. (Table 8.1.)

The total development of the social protection expenditure has been moderate despite the increased demand for pension security and social welfare and health care services and the high unemployment rate. In 2005 - 2007, the ratio of social spending to the GDP continued to be 26 - 27 per cent, which is still below the EU average (for a decomposition of

social expenditure in 2005 see Annex 1).

### *Norway*

Growth in the Norwegian economy has been strong for the past three years. Since the summer of 2003, the Norwegian economy has seen a recovery. The gross domestic product (GDP) increased by 2.9 per cent in 2006, while the GDP for “mainland Norway” (excluding income from oil and foreign shipping trade) increased by 4.6 per cent., with mainland GDP expanding by around 4½ per cent annually. The high oil prices, which are a result of vigorous growth in the world economy for several years, have contributed to steep growth in Norway’s disposable real income. The strong growth is expected to continue in 2007. Also wage and price inflation have been remarkably subdued. This has been underpinned by the two strong macroeconomic policy pillars of inflation targeting (target of 2½ per cent) and the fiscal guidelines, both adopted in 2001. Fiscal policy has been prudent, and in 2007, for the first time since 2001, the central government non oil structural deficit is set to meet the target of 4 per cent of the assets of the Government Pension Fund Global (GPF), in line with the fiscal guidelines.

The large oil and gas revenues, as well as the policy of saving these revenues and investing them abroad through the GPF, have allowed Norway to run large budget surpluses and amass large net government assets. For example, according to IMF (2007) in 2006, the budget surplus of the general government was estimated at 25.9 per cent of its mainland GDP. At the end of 2006, net assets of the general government equaled 150.2 per cent of mainland GDP. The Government Pension Fund was about 121 per cent of mainland GDP (80 per cent of GDP) in 2006. Although the government’s net cash flows from petroleum operations are expected to gradually decline, Norway is expected to run large fiscal surpluses for many years to come.

Employment has increased substantially and the unemployment rate is now the lowest in almost 20 years. Norway represents high participation rates for both men and women. The unemployment rate is expected further to

decline from an average of 3.4 per cent in 2006 to 2.5 per cent in 2007. Employment is expected to grow by 2.1 per cent in 2007.

The labor market has tightened significantly over the last couple of years. However, the ability to absorb substantial numbers of immigrant workers testifies to its flexibility. The tightening of the labor market contributes to higher wage growth. Based on the wage negotiations concluded so far, wage growth is estimated at 4¾ per cent in 2007. Higher wage growth is expected to lead once again to higher underlying consumer price inflation in 2007.

*Table 8-2 Key figures of the Finnish and Norwegian economies, 2005.*

	Norway	Finland	OECD
GDP billion, PPPs, US\$, current prices	218.2	162.4	
GDP per capita at PPPs, US\$, current prices	47 207	30 959	30 065
Employment rate, total, % (15-64 years)	75.2	68.0	65.5
Men	78.3	69.4	75.0
Women	72.0	66.5	56.1
55-64 years old (men and women)	67.6	52.6	52.0
Unemployment rate, %	4.6	8.4	6.6
Total tax revenue, % of GDP	44.0	44.2	35.9
Gross public debt % of GDP	50.6	48.3	76.9
Consumer price index (CPI), change 2004-05, %	1.6	0.7	2.6

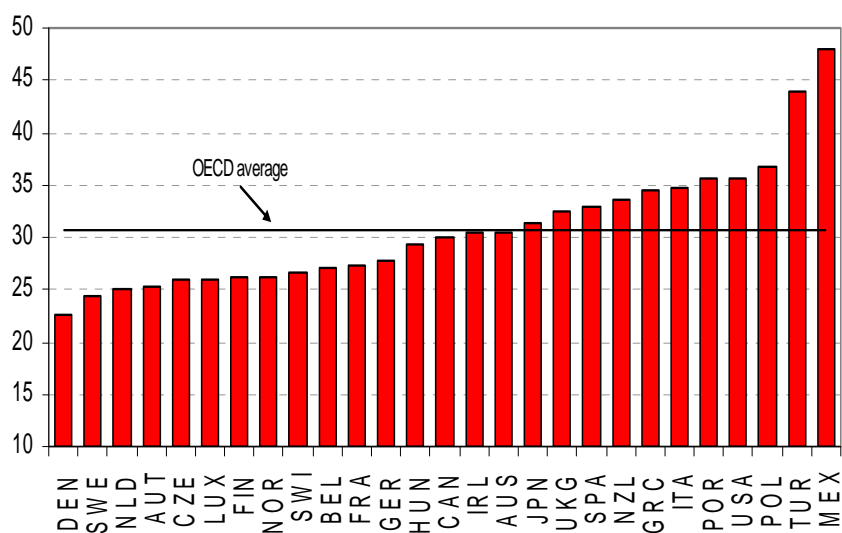
Source: OECD Factbook 2007

### 2.3 Income distribution and relative poverty

The basic principles of the Finnish and Norwegian social security system are founded on the Nordic welfare model which is described as comprehensive or universal. One of the main principles is that the statutory social insurance provides insurance cover for all citizens against loss of income or high costs arising from major social risks such as illness, disability, unemployment, accidents, old age, spouse's death or childbirth.

The Nordic model has also proven to be egalitarian. Essentially all benefits are "gender neutral", in that women are treated as individuals with needs and rights of their own. In addition general taxation has the effect of redistributing income. Several previous studies have shown that the differences in the income levels are smaller in the Nordic countries than in most of the OECD countries (Figure 8-4). Income distribution in the Nordic countries has also stayed below the OECD average for decades. Even though income inequality has increased since the early 1980s in Norway and especially in Finland, the Gini coefficient is still among the lowest in the OECD area (see annex 2). Income inequality among the elderly population has tended to be lower than among the population of working age. The distribution of income among the households is very similar in Norway and Finland (see Annex 3).

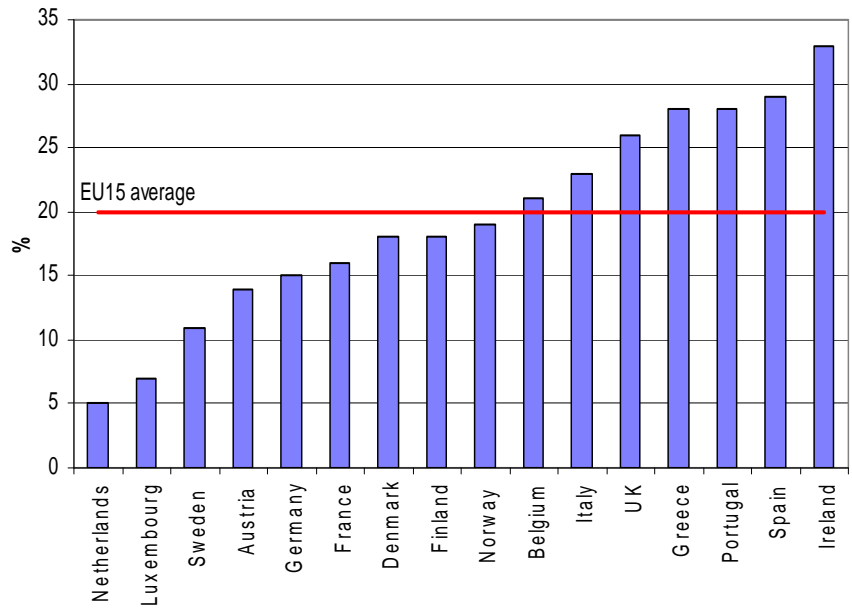
Figure 8-4 Gini coefficients of income concentration in 27 OECD countries, 2000.



Source: OECD

As a result of the Nordic countries' universal, redistributive social insurance systems, poverty rates are among the lowest in comparison to EU 15 or OECD countries. In the following (Figure 8-5) at risk of poverty rate comparison has been made for persons aged 65 years and over in EU 15 countries and Norway. As can be seen Finland and Norway look very similar standing side by side below the EU 15 average.

Figure 8-5 The share of persons (65 years and over), in EU 15 countries and Norway, with an equivalised disposable income below the risk of poverty threshold, which is set at 60 % of the national median equivalised disposable income (after social transfers), 2005.



Source: Eurostat

Similarities and dissimilarities in living conditions across countries come more into focus when the situation of different household types is

examined. Table 8.2 shows the ratio of the population living in households with an income of less than 50 and 60 per cent of the median equivalent disposable income in 2004. The use of two different kinds of thresholds provides an indication of the number of people with incomes just above or below the chosen threshold. In both countries the poverty risk of the elderly clearly increases when the threshold is set at 60 per cent. Once again these two countries look very similar. The poverty risk is highest among those living alone. Especially single people over 65 have a higher poverty risk than others in both countries. The results support the fact that relative income poverty among the elderly tends to be concentrated among the very old and those living alone. These features concern especially women as they live longer than men and they have not been able to accrue a sufficient earnings related pension. Otherwise, the relative risk of poverty for the elderly is very close to all the other households.

*Table 8-3 Proportion of the population living in households with an income of less than 50 and 60 per cent of the median equivalent disposable income, per cent, 2004.*

	Finland		Norway	
	50 %	60 %	50 %	60 %
Single childless people under 65/67 years	15.4	26.9	19.1	25.2
Single providers	6.3	20.3	10.0	18.7
Childless couples under 65/67 years	2.8	5.3	2.3	4.0
Couples with children	3.1	7.9	2.8	5.7
Single people over 65/67 years	11.5	36.0	10.5	37.1
Couples, where one or both partners are over 65/67 years	2.5	8.6	0.7	5.0
All households	5.1	11.7	6.0	11.0

Source: Nososco 2007

In both countries the most important long term fiscal challenge is posed by the effects of population aging, expected to begin in the next decade. In



both countries the reforms, once implemented, promise improved work incentives likewise long term pension savings. In the following these will be discussed more thoroughly.

### **3. Pension schemes in Norway**

#### **3.1 Important years in the National Pension Insurance Scheme**

The Norwegian pension system has remained quite intact since the introduction of the national pension insurance scheme. The national pension insurance scheme secures an income in the event of old age, incapacity for work and death of the family breadwinner. The scheme is administered by NAV, the Norwegian Labour and Welfare Organisation, which was established on July 1, 2006. NAV is a merger of three former organizations: the National Insurance organisation (state), the National Employment Service (state) and The Social Welfare System (municipal).

The old age pension insurance scheme was introduced in 1936 with the retirement age of 70 years. The pension was means tested and paid to poor. The means testing was removed in 1957 and the old age pension was paid as an equal amount to all. The current National Pension Insurance Scheme<sup>25)</sup> was established in 1967 introducing a basic pension to all pensioners, and a new element - the employment based supplementary pension, which is paid in addition to the basic pension. The supplementary pension is earnings related whereas the residence based basic pension provides a flat rate minimum income. In 1969 an income test was once again incorporated in the national pension scheme in the form of special supplement for pensioners who have no, or only small earnings related supplementary pension.

---

25) The National Insurance Act came into force on 1 January 1967. Currently benefits from the National Insurance Scheme are granted according to an act of 28 February 1997.

Disability pensions date back to 1936 as temporary measures were introduced to provide assistance to the blind and disabled, but these were replaced in 1960 by a general disability insurance scheme which in turn became part of the National Insurance Scheme in 1967. Likewise, survivors' benefits were made part of the National Insurance Scheme of 1967, replacing earlier allowances for surviving children from 1957 and widows' allowances from 1964.

Later on main changes have been made to the retirement age and to determining factors of the earnings related pension especially by changing the earnings limits upon which the pension is calculated. Under the National Pension Insurance Scheme pensions are determined in relation to the basic amount (B.a). For example, a full basic pension equals 100 per cent of the B.a. and a full special supplement is 79.33 per cent of the B.a. The basic amount is adjusted by Parliament each year, in accordance with changes in the general income level. The adjustment takes place 1 May each year. The B.a. is €8,352 (NOK 66,812) per 1 May 2007<sup>26</sup>). In calculation of earnings related supplementary pension (so called pension points) the average B.a. is used and its value per 1 May 2007 is €8 190 (NOK 65 505).

The ceiling for pensionable earnings and for earnings from which contributions are collected was at first set at 8 times the B.a. In 1970 the ceiling was raised to 12 B.a. However, only income up to 8 B.a. was credited at full rate and income between 8 B.a. and 12 B.a. at 1/3. Pension contributions were collected at full rate up to the ceiling. In 1986 this ceiling for national insurance contributions was erased, so that nowadays contributions are also paid from incomes that do not give any pension right. In 1992 the benefit level was reduced so that the bending point was lowered from 8 B.a. to 6 B.a. and income between 6 B.a. and 12 B.a. was credited at 1/3. Also the supplementary pension per centage (wage benefit ratio) was lowered from 45 per cent to its current 42 per cent level. On the other hand, pension accruals granted in the case of unpaid care was

---

26) Exchange rate used: 1 Norwegian krone (NOK) = 0,125 euros (average rate August 2007)

introduced. In 1998 the special supplement was raised from 63.2 per cent up to current 79.33 per cent of the B.a. Originally (in 1969) it was set at 7.5 % B.a.

The retirement age was reduced from 70 to current 67 in 1973. The retirement age was made flexible in that sense that it is possible for the insured person to continue at work and accrue a pension until the age of 70. However, the pension is reduced (40 per cent of the exceeding income) if the earnings exceed a determined limit (2 B.a. in 2007) in the period between the age of 67 and the age of 70. It is not possible to draw old age pension from the National Pension Insurance Scheme before the general retirement age, except for certain categories of insured persons<sup>27)</sup>. However, other pension schemes make retirement possible several years earlier.

### 3.2 Description of the current pension scheme

Today, every insured person is guaranteed a minimum old age pension, which consists of the aforementioned basic pension and a special supplement. The minimum old age pension is independent of previous income and contributions paid. A full pension is paid if the insurance period (residence) is at least 40 years. If the insurance period is shorter the pension will be proportionally reduced. For a single pensioner the full minimum old age pension is €1,250 (NOK 9,985) a month per 1 May 2007. The special supplement is reduced by 100 per cent of the earnings related supplementary pension. In addition a pensioner may receive possible supplements (income tested) for children and spouse.

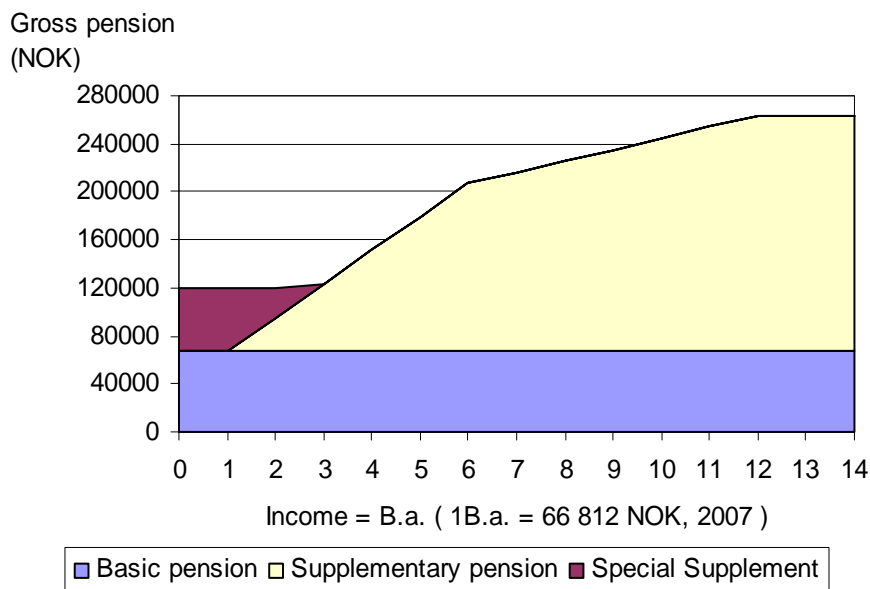
The amount of the supplementary pension depends on the number of pension earning years and the yearly pension points. A full supplementary

---

27) There are pension schemes that are adapted to the National Insurance Scheme and they function as special early retirement schemes for people under the age of 67. Pension insurance for seamen was introduced in 1949. The retirement age for seamen is 60. Pension insurance schemes for forestry workers and fishermen were introduced in 1952 and 1958 respectively. The retirement age is 63 for forestry workers and 62 for fishermen. The scheme for forestry workers ceased to exist as per 31 December 2005.

pension requires as a general rule 40 years of accrual. Otherwise the pension is reduced proportionally. A full annual supplementary pension is 42 per cent of the amount which appears when the current B.a. is multiplied by the average pension point for the person's twenty best income years (final pension point). The maximum of pension points, which could be credited for any one year before 1992, was 8.33. For earnings from year 1992 on, the maximal pension point is 7. Example of pension calculation can be found in Annex 5. Figure 8-6 shows the pension recipient's statutory pension consisting of the minimum pension and the earnings related pension.

Figure 8-6 Basic structure of the Norwegian statutory pension.



The number of old age pensioners at the end of 2006 was 634,216 (see also Annex 6). The number of pensioners who receive the special supplement is declining, 184,123 pensioners (29 %) received the supplement at the end of 2006. About 88 % of these were women (161 434).

Supplementary pension was received by 580,784 pensioners (91.6 %). (NAV.)

The average old age pension was about 1 516 euros per month (NOK 12,131) at the end of 2006. Average old age pension for men was 1,800 euros (NOK 14,419) and for women 1,310 euros (NOK 10,478) per month. (NAV.) The average wage was 3 945 euros per month (NOK 31,565) in 2006; for men €4,130 (NOK 33,060) and €3,590 (NOK 28,707) for women (Statistics Norway). Large differences in the benefits payable to men and women can be seen to be due to a larger accumulation of earnings related pension for men.

### *Financing*

The national pension scheme is a PAYG system and is financed by contributions from employees, self employed persons and employers and financial support from the State. Norway also has a large pension fund, which is fully integrated into the state budget (see below for further information).

The contribution rates and the level of state grants are decided upon by Parliament. In addition to pensions the following contributions finance the whole National Insurance Scheme. The pension reform should establish a separate pension premium to make old age pension saving more visible. This is now under consideration by the Government. The pension commission proposal for the pension premium was about 17 ½ per cent corresponding to an accrual rate of pension credits 1.25 per cent for each year of employment at today's life expectancy and retirement at the age of 67.

At the moment the social insurance contribution rate for employees is 7.8 % of pensionable income (gross wage income). The rate of a self employed person's contribution is 10.7 % of pensionable income<sup>28)</sup> (income from self employment). The contribution rate for other kinds of personal

---

28) For certain categories of self employed persons (fishing, forestry, agriculture) the contribution rate is 7.8 %.

income (pensions etc.) is 3.0%.

The employer's contribution is assessed as a per centage of paid out wages. The contributions are differentiated according to the regional zone in which the employees reside. There are seven regional zones reflecting inter alia the level of economic development. The employer's contributions are 14.1% (zones I and I a), 10.6% (I a and II), 6.4% (III), 5.1% (IV), 7.9 % (IV a) and 0 % (V) according to the zone.

#### Government Pension Fund

The origin of the Government Pension Fund can be traced back to 1990 when the Norwegian Government Petroleum Fund was formally established. However, the fund mechanism entails that money will only be allocated to the fund when there is a budget surplus. In the first half of the 1990s there were budget deficits due to the strong recession. Only in 1995 was the budget back in surplus, and the first transfer from the state budget to the Petroleum Fund was made in 1996 for fiscal year 1995. After that the Fund has grown strongly.

In order to strengthen the public's sense of ownership of the Fund and make it easier to accumulate financial assets for the state, the Norwegian Parliament adopted the Act relating to the Government Pension Fund in 2005 and establishment in 2006. The name change underlines the aim of the Fund to support savings for financing future pension payments. The pension system under the National Insurance Scheme will, however, remain financed over government budgets on an ongoing basis ("pay as you go").

The Government Pension Fund consists of two parts: "The Government Pension Fund Global", which is a continuation of the Petroleum Fund, and "The Government Pension Fund Norway", which was previously known as the National Insurance Scheme Fund (Folketrygdfondet). The Ministry of Finance is responsible for the management of the Government Pension Fund. The operational management of the Pension Fund Global is carried out by the Central Bank (Norges Bank), which invests the fund's capital in bonds and equities outside Norway in accordance with guidelines

issued by the Ministry. Equities account for 60 % of the Fund's strategic benchmark portfolio, consisting of equities listed on exchanges in Europe (50%), America/Africa (35 %) and Asia/Oceania (5%). Fixed income instruments account for 40 % of the portfolio, consisting of fixed instruments issued in currencies from Europe (60%), America/Africa (35 %) and Asia/Oceania (5 %). At the moment actual benchmark portfolio somewhat differs as the equity portion is being gradually increased from 40 to 60 per cent following the guidelines of Report No. 24 (2006 2007) presented to the Parliament on 13 April, 2007 (Ministry of Finance 2007).

The operational management of the Pension Fund - Norway is carried out by Folketrygdfondet and it is primarily invested domestically. Equities account for 60 % of Fund's portfolio, consisting of equities invested in Norway (85 %) and in Denmark, Finland and Sweden (15 %). Fixed income instruments account for 40 % of the portfolio with the same portfolio as for equities.

The Government Pension Fund Global consists of petroleum revenues whereas the basic capital of Government Pension Fund Norway originates primarily from surpluses in the national insurance accounts from the introduction of the National Insurance Scheme. The market value of the Government Pension Fund Global at 31 December 2006 was €223 (NOK 1,783.7) billion (NOK 1,966.6 billion at 31 August 2007), about 114 % of mainland GDP<sup>29)</sup> (i.e. excluding petroleum activities). (Norges Bank 2007.) The market value of the Government Pension Fund Norway was €13.6 (NOK 109.1) billion i.e. about 7 % of mainland GDP.

The fund is created to meet the rapid rise in public pension expenditures in the coming years. Still, the fund is not earmarked for pension expenditures. The outflow from the fund is the sum needed to cover the non oil budget deficits. This also means that net allocations to the fund reflect the total budget surplus. Fiscal policy, which regulates the outflow from the fund, is anchored in the guideline that over time the structural, non oil budget deficit shall correspond to the real return on the fund, estimated at 4 %.

---

29) Mainland GDP (2006):NOK 1 563 243 million ; GDP (2006, total): NOK 2 151 670 million (Statistics Norway)

Thus, in a way real return can be seen to provide a partial pre funding of pension liabilities. Operation of the Pension Fund is further discussed in chapter 3.5.1.

### **3.3 AFP collectively bargained early retirement scheme**

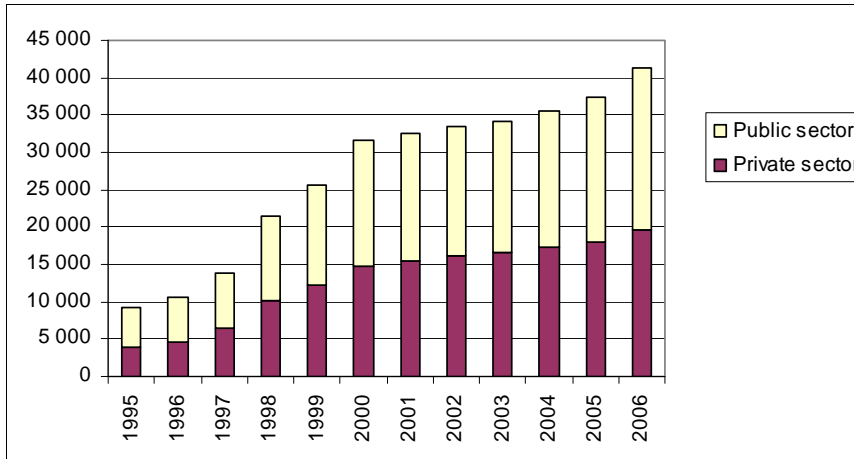
In addition to the national pension scheme a large share, about 60%, of the working population is covered by the AFP arrangement, an early retirement scheme which was introduced through the 1988 collective negotiations, and extended in later bargaining rounds during the 1990s<sup>30</sup>. People covered by the AFP scheme can retire at the age of 62 years with little or no reduction in the pension amount (compared to the amount the person would receive if retired at the age of 67 years). The rationale behind the establishment was not to allow for a combination of work and pension, but to relieve older employees who for health reasons wanted to retire earlier than the general retirement age of 67. At the time the retirement age was set at 66 years, but has later been reduced on several occasions; to 65 in 1990, 64 in 1992, 63 in 1997, and finally 62 in 1998. It was not until 1997 that the introduction of the so called 'partial pension' opportunity enabled employees to combine pension with paid employment in the AFP. On several occasions the scheme has been criticised for being too generous in the meaning that too many people leave early and that many of the employees who leave could have stayed in employment longer. The number of pensioners has risen and at the moment there are over 40,000 AFP pensioners (figure 8-7). Both the employers' organisations and the Government have argued that the scheme should be revised (or abolished). The trade unions and in particular the Norwegian Trade Union Confederation (LO) have strongly defended the scheme.

---

30) The AFP was first introduced in 1988 by means of an agreement between the Norwegian Confederation of Trade Unions (Landsorganisasjonen i Norge, LO) and the Confederation of Norwegian Business and Industry (Næringslivets Hovedorganisasjon, NHO).



Figure 8-7 Number of AFP pensioners in 1995-2006.



Source: NAV

### 3.4 Occupational pension schemes

In the public sector, occupational pensions have existed for many years. Pension arrangements for state employees and The Norwegian Public Service Pension Fund were established by law in 1917 and cover all central government employees. During the years after the Second World War, occupational pensions were gradually introduced both in the municipal and the private sector. The Municipal Insurance Company was established in 1949 and administers almost all the special pension schemes for local government employees. Practically also all municipal employees are covered by occupational pensions. In the public sector extensive coordination rules exist governing the relationship between public sector pension schemes and the National Insurance Scheme. E.g. civil service pension scheme guarantees employees 66 per cent of their wage level at the time of retirement (regardless of changes in the level of the national pension insurance scheme) after 30 years of service.

Coverage of occupational pensions was unequal before the Act relating to

mandatory occupational pensions entered into force on 2006. Before this, approximately 40% of the employees were covered by occupational pension schemes in the private sector.

In the private sector the great majority of the occupational schemes are company specific and mainly defined benefit schemes. Up to 2000, only defined benefit schemes were given the special taxation treatment, which is the reason why so few defined contribution schemes were developed in Norway. From 2001, the Act on Defined Contribution Occupational Pensions has regulated defined contribution plans<sup>31)</sup>. The new regulations provided tax allowances also for companies with DC plans.

Based on the white paper regarding the future pension system in Norway (St. meld. nr 12 (2004 2005)), the Storting decided 26 May 2005 that legislation regarding mandatory occupational pension should enter into force from 1 January 2006. The 2006 Act relating to mandatory occupational pensions means that most employers must either have a DC or a DB pension scheme for their employees. Employers who already have an occupational pension scheme must ensure that the scheme satisfies the Act's minimum requirements. The Act does not apply to employers who have a pension scheme in accordance with legislation or collective agreements that apply to state or local authority employees.

Employers will pay contributions into the scheme every year and the contribution must be at least 2 per cent of the employees' earnings between 1 B.a. and 12 B.a. in a DC scheme. A corresponding requirement applies to DB schemes. In addition to the contribution, the pension scheme shall also contain an insurance element that ensures that employees continue to accrue pension entitlements in the event of disability. It is permitted to exclude employees under the age of 20 and those in part time employment of less than 20 per cent of a full time position from the pension scheme. Employees may be required to also contribute to their own pensions, but such contributions will not reduce the minimum requirement for employers'

---

31) The new Act relating to defined benefit pension plans also took effect on 1 January 2001. The regulation of occupational pension schemes was previously covered by the Act relating to taxation on property and income.

contributions. The main rule is that pensions shall be paid for at least 10 years from the age of 67 years.

### **3.5 The 2010 pension reform**

#### **3.5.1 Challenges facing the pension system**

The most important long term fiscal challenge is posed by the effects of population ageing. The ageing of the population is caused by the fact that pensioners live longer than previous generations. In addition the share of the working age population is shrinking due to declining birth rates.

The latest population projections from Statistics Norway, which were used in the Pension Commission's work, estimate that the remaining life expectancy for a 67 year old will increase from about 17 years today to 22 years in 2050. It was 14 years in 1973 when the retirement age was lowered to 67. The share of the population 65 years and older is projected to almost double towards 2050 as a share of the working population, from slightly more than 22 per cent today, to approximately 40 per cent in 2050.

It is estimated that expenditure on old age, disability and dependents' pensions within the National Insurance Scheme increases from 9 per cent of mainland Norway GDP at present to almost 20 per cent in 2050 under a continuation of the current pension system. This is mainly caused by expenditure on old age pension which is estimated to increase from 6 to about 15 per cent of mainland Norway GDP. (St.meld. nr. 5 (2006 2007.) This is a significant increase and well above the average when compared to other OECD countries (see Bellone and Bibbee 2006).

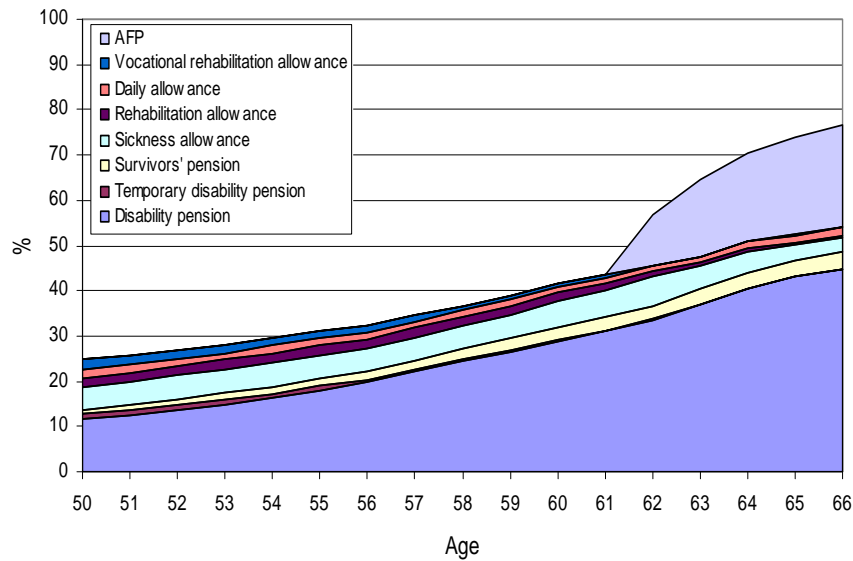
In addition to growing financial burden there are a number of other, so called system related challenges in Norwegian pension system that have become more evident over the almost 40 years that have passed since the introduction of the current pension system. The main challenges relate to:

- Poor correlation between the overall career income and the pension

- Uneven possibility for flexible retirement as it is not possible to draw oldage pension under the statutory pension system before the age of 67. Early retirement for non health related causes is today only available for those who have access to pension schemes outside the National Insurance Scheme, such as the AFP or occupational pension schemes with special retirement ages.
- Lack of incentives to remain at work after the age of 62 as the AFP scheme is designed to give the same pension at the age of 62 as if one had remained working until reaching the age of 67
- The civil service pension guarantee a total pension benefit (66%). This implies that government employees are sheltered against changes to the statutory pension system. In addition, as long as private and government pension schemes differ, this may to some extent prevent mobility between the private and the public sector.

Despite Norway's relatively high statutory retirement age a key problem over the past decade has been the fall in the effective retirement age (see Annex 4). Consequently, even though Norway boasts the highest OECD employment ratios for older workers (aged 55 to 64), employment rates fall sharply with age, particularly from age 62. This kind of development can largely be seen to be encouraged by the AFP scheme. The effect of the AFP scheme can be seen from the following figure describing the pathways to early retirement in Norway.

Figure 8-8 Share of population aged 50 to 66 on different kind of “early retirement” benefits, 2005.



Source: White paper. St.meld. nr. 5 (2006-2007)

*Limited petroleum wealth*

The petroleum revenues place Norway in a more favourable financial position than most other countries when it comes to dealing with the growth in pension expenditure. Projections presented in the Norwegian Government’s white paper indicate that the Pension Fund will grow to 195 per cent of mainland GDP at the end of 2010. Given the present guidelines for fiscal policy, the Fund is expected to reach a level of around 250 per cent of mainland GDP by the year 2020, before starting to gradually decline.

However, as can be seen (Figure 8-8) the accrued pension liabilities substantially exceed the assets of the Government Pension Fund. According to the Ministry of Finance the value of the old age pensions accrued was

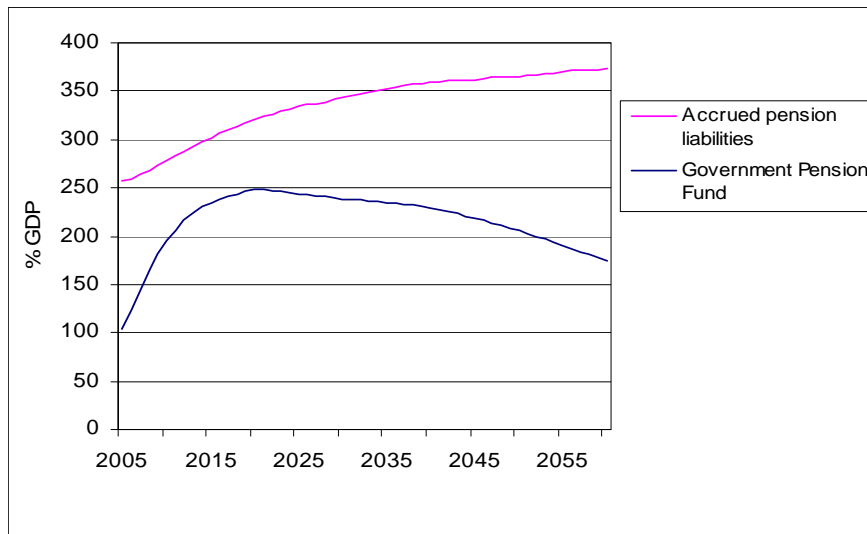
about €480 (NOK 3,874) billion at the beginning of 2006 and the amount of pension assets approximately €236 (NOK 1,890) billion. Thus, about 49 per cent of the accrued old age pensions were funded in advance. In 2007 the corresponding ratio has risen almost to 55 per cent.

Taking into account also disability and survivors' pensions, the pension liabilities were estimated at slightly over 300 per cent of mainland GDP in 2006, increasing up to 420 per cent of GDP in 2050.

In addition, unlike most pension funds, the capital of the Government Pension Fund Global cannot be dedicated to meeting future pension obligations, only its expected real return of 4%, given the fiscal rule. The guidelines for economic policy stipulate that fiscal policy shall be geared towards a gradual and sustainable use of petroleum revenues. Over time the structural non oil deficit shall correspond to the expected real return on the Government Pension Fund Global, estimated at 4 per cent. Therefore, only real return can be seen to provide a partial pre funding of future pension liabilities. The fund is mainly a transformation of depleting resources (oil and gas) into financial assets. As this wealth belongs in theory to present and future Norwegian generations, the capital stock should be preserved, and only the returns consumed, to allow future generations their own choices in allocating these earnings. However, since the fiscal guidelines were established in 2001, the use of petroleum revenues has exceeded the expected real return on the Pension Fund - Global. This is also one of the reasons why the Government proposed a revised Fiscal Budget for 2007 with an estimated structural, non oil deficit somewhat lower than in the approved budget and below the expected 4 per cent real return on the Fund.

From 1997 until year end 2006, the average annual return on the Government Pension Fund Global was 6.5 per cent, whilst the average annual real return (after management costs and inflation) which is of relevance under the fiscal rule adopted for budget policy purposes was 4.6 per cent, as measured in foreign currency (Ministry of Finance 2007) (for closer look see Annex 7).

Figure 8-9 The Government Pension Fund and accrued pension liabilities, per cent of mainland GDP 2005 - 2060.



Net interest rate 2 per cent; with real annual growth rate in earnings 2 per cent and real rate of return 4 per cent

Source: Ministry of Finance

### 3.5.2 Background of the reform process

On 30 March 2001, the Stoltenberg Government appointed a Commission, with members from the parties holding seats in the Parliament (Storting) and independent experts, to examine the main objectives and principles of a reform of the overall pension system (incl. reforms to national pension insurance scheme, AFP scheme and occupational schemes). The Commission published a preliminary report on 4 September 2002.

The Commission was to submit its final report to the Ministry of Finance and the Ministry of Health and Social Affairs within 1 October 2003. In autumn 2003, the deadline for completion of the Pension Commission's work was somewhat extended, and the Commission submitted its final report on 13 January 2004 in a green paper (NOU 2004:1 Modernised

National Insurance Scheme Sustainable Pensions for the Future). A broad majority of the members of the Pension Commission, comprising all members except those from the Party of Progress and the Socialist Left Party, supported, in the final report, a reform of the old age pension under the National Insurance Scheme. The Commission assumed a gradual introduction of a modernised National Insurance Scheme from 2010 onwards. The report of the Pension Commission was circulated for consultation on 14 January.

On 10 December 2004, the Norwegian government issued a White Paper (Stortingsmelding nr. 12 (2004–2005)) proposing changes to the present pension system on the basis of the Commission's report. On 26 May 2005, the Norwegian Parliament, Storting, made decision on the main principles for a pension reform. The Storting asked the government to return with evaluations and proposals for amendments in the pension system in a number of fields.

Following the compromise reached by parliament in the spring of 2005 the Norwegian government presented its proposal for a new pension system in October 2006. (White Paper: Stortingsmelding nr.5 (2006–2007)). Finally on 23 April 2007 parliament reached broad based agreement on reform. Agreement closely follows the government's 2006 white paper. Although some questions still remain unresolved, the main characteristics are clear.

In connection with the old age pension reform also disability and survivors' pensions must be adapted to the new old age pension. Government appointed a public committee on 5 August 2005 which was mandated with committing a study on a new disability pension scheme. The committee published a report (proposal) for a new disability pension scheme on 16 May 2007 (NOU 2007:4). The report was circulated for consultation on 13 June with the final date of 1 October 2007. Evaluations and proposals as regards the survivors' pension scheme will be examined later on by the Government.

In addition to the statutory pension schemes the AFP (early retirement pension) scheme is to be renewed and integrated with the new general early retirement scheme. A tripartite commission set up by the Norwegian



government in June 2007 is expected to propose a new early retirement pension scheme by the end of 2007 and the scheme will be incorporated into the wage settlements for 2008.

As a part of the overall pension reform, an obligation was introduced for enterprises to establish an occupational pension scheme securing their employees an old age pension in accordance with the requirements of the Act on mandatory occupational pensions. The deadline for establishing such a mandatory occupational pension scheme was set at the end on 2006, and it had to have economic effect for the employees from 1 July 2006 (latest). The main principles of mandatory occupational pension were already presented in this paper as part of the current pension system description.

### **3.5.3 Main aspects of the pension reform**

The pension reform is to be gradually phased in from 2010. The main goals of the Government in pursuing a reform are:

- (1) Making the pension system economically and socially sustainable. This means a pension system which over time does not impose too great a financial burden on the occupationally active. A prerequisite for an economically and socially sustainable pension system is that it gives good incentives for work.
- (2) Having a good income redistribution profile and gender profile. This is pursued by ensuring that all retirees receive a guaranteed minimum state pension and furthermore that all those who have had pension earning get something in return, on top of the minimum pension. This is also of importance for women as long as women have lower incomes than men. Today, many occupationally active women receive a minimum pension in the same way as people without previous income from work. In addition, pension earning must reflect the work effort throughout life. Thus, it is also important to compensate for loss of income due unpaid care.
- (3) Being simple and comprehensible the reform should contribute simplicity to make the individuals able to calculate the size of their

pension under different circumstances. People should also be able to make well founded decisions on when to retire and on the need for saving for one's old age.

Following the overarching aims the forthcoming pension reform is based on the following main principles:

Calculation of benefits based on lifelong earnings

A flexible retirement age under the National Insurance Scheme

Introduction of a life expectancy adjustment ratio

Changing indexation rules

Basic security in the form of a guaranteed pension

Redefining and extending pension rights for non working periods

The main principles above bring new model for pension accrual likewise for drawing pensions when compared to the present system (see Table 3.1). Each element of the reform will be further discussed below.

*Table 8-4 The main changes to the Norwegian pension system.*

	Pre reform	After reform
Retirement age	67	From the age of 62 (flexible)
Insurance period	40 years	Lifelong earnings
Pensionable wage	Best 20 years	All career earnings
Life expectancy adjustment	Not applicable	Life expectancy adjustment ratio
Upper earnings limit (ceiling)	Staggered ceiling from 6 B.a to upper limit 12 B.a	All income up to 7.1 B.a. (linear) <sup>1</sup>
Wage benefit ratio	42% + 1 B.a/	1.35 % of the income per year
Unpaid care (minimum amount)	Pension earning equal to 4 B.a.	Pension earning equal to 4.5 B.a.
Unpaid care for children	up to the age of	up to the age of 6 years <sup>1</sup> 2.5 B.a. as the basis for pension

Military service Indexing pension payments	7years Not pensionable earning	earning Average of wage and price growth
Indexing pension entitlements	Wage growth	Wage growth
Minimum pension (amount)	Wage growth 1,7933 x B.a	Guarantee pension at the current level, reduced by 80 % of the income based pension
O c c u p a t i o n a l pensions	Voluntary	Mandatory

1 The Governments original proposal for income ceiling was 7 B.a. and unpaid care for children up to the age of 4 (see also Annex 8 for original Pension Commission's proposal and the other three alternative accrual models that have been considered).

*New model for pension accrual*

A new accrual model for the old age pension consists of the following qualities:

- An income based pension which entails annual pension accrual equal basically to 1.35 per cent of the income for a person that starts drawing the pension at the age of 67, given the life expectancy in 2010.
- All income between 0 B.a. and 7.1 B.a. (€ 58 100; NOK 465 000 in 2007) shall result in a pension.
- A guaranteed pension at the level of the current minimum pension.
- The guaranteed pension to be reduced by 80 per cent of the earned earnings related pension.

Even after the reform the National Pension Insurance Scheme continues to be a defined benefit system financed on a pay as you go basis. Likewise the pension benefit continues to include two elements, a guaranteed residence based minimum benefit and an income based benefit.

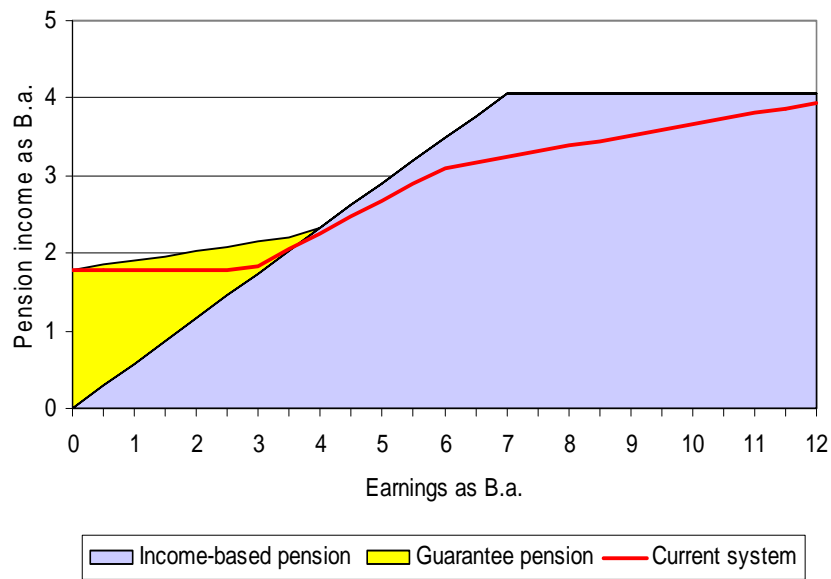
Contrary to the basic benefit in the present system, however, it is means tested against the earnings related pension benefit (see Figure 8-9).

Reform will bring a stronger relationship between earnings and pension benefits as the earnings related pension will be based on all years rule. Every year pension entitlements will be credited in a pension account in accordance with the person's employment income and on the basis of unpaid care work.

The reform ensures equal pension for equal lifetime income, irrespective of how this is divided over the working career, as long as the annual income is below the ceiling. In the new pension system there is a lower limit for pension earning thus providing a good ground for supplementary private pension scheme. The pension of the individual will in future consist of the pension from the statutory pension scheme combined with a pension from the supplementary scheme.

The clear correlation between work throughout life and the pension makes the model also easier to understand.

Figure 8-10 The structure of new old age pension scheme in comparison to the current scheme.



*A new model for drawing pensions*

A new model for drawing the old age pension consists of the following qualities:

- It will be possible to draw a pension from the age of 62.
- The flexible old age pension is designed in such a way that the annual pension reflects the expected number of years as a pensioner.
- It will be possible to draw a full or partial old age pension as long as the pension from age 67 exceeds the level of the minimum pension.
- It will be possible to combine the drawing of an old age pension with work, without the pension being reduced.

The reform will establish a general, flexible retirement age under the

National Insurance Scheme. Nevertheless, the AFP scheme shall be maintained, however, with adjustments which are decided later on (2008) in negotiations with the social partners. According to the Government's guidelines all employees subject to the AFP will receive a supplementary pension regardless of whether they decide to leave early before the age of 67 years. Currently, only those who choose to leave early benefit from this arrangement.

After the reform the pension can be drawn fully or partially from the age of 62 and contrary to the current system it will become possible to combine pension and work without the pension being reduced. There will be no upper limit on retirement age. The aim is to ensure a good balance between incentives for work and freedom of choice. This will be reached by linking the benefits to life expectancy for each cohort. The pension will be adjusted in accordance with retirement age and remaining life expectancy, thus making the system also more actuarial. By remaining in the labour force for a longer period of time the individual's pension will increase, and vice versa.

Annual pension is increased by approximately 5 per cent for each year the retirement is deferred, because there will be one less year to divide the earned pension entitlement by. In addition, one additional year in the labour force will give extra pension accrual, which increases the annual pension by approximately 2.5 per cent. The proposed drawing model increases the total amount of the annual pension by approximately 7.5 per cent for each additional year in the labour force without drawing a pension.

It is estimated that the life expectancy based pension adjustment will mean that an individual will have to work an additional 8 months in order to maintain the same replacement rate when the life expectancy of the population is increased by one year. This will result in a career 2 ½ to 3 years longer in 2050, with the expected increase in the life expectancy. An example of the effect of the adjustment is presented in the following table, where reference is made to a person born in 1943 and retiring at the age of 67 in 2010. Those born in 1948 are the first who can choose to retire at the age of 62 in 2010. However, as it can be seen from the table, if

they leave early their pension is going to be about 21 per cent smaller than those from the 1943 cohort retiring at 67. Likewise, persons born in 1963 will get about 8 per cent and those born in 1983 about 17 per cent lower pensions than reference level if they retire at the age of 67. Thus, the younger cohorts should work until the age of 69 or 71, respectively, in order to compensate for the effect of the life expectancy adjustments.

*Table 8-5 Old age pension in relation to reference level<sup>1</sup> classified by retirement age and cohort, %.*

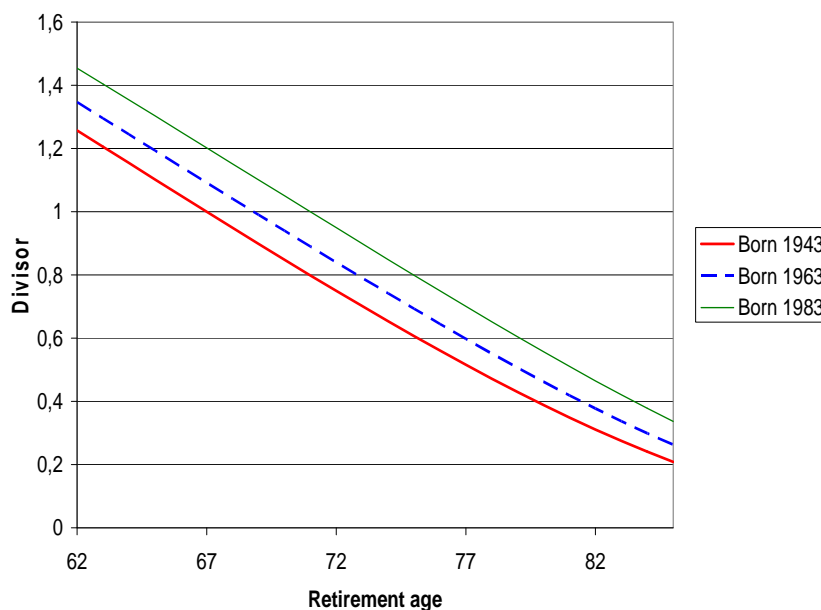
Age	1943 cohort	1948 cohort	1963 cohort	1983 cohort
62	80	79	74	69
63	83	82	77	71
64	87	86	80	74
65	91	90	84	77
66	95	94	88	80
67	100	99	92	83
68	105	104	96	87
69	111	109	101	91
70	118	116	106	95
71	125	123	112	100
72	133	131	119	105
73	143	140	127	111
74	153	150	135	118
75	165	161	144	125

<sup>1</sup> Old age pension to a person born in 1943 and who takes retirement at the age of 67 in 2010 is equal to 100

Source: Stensnes et al. 2007

Thus, for a given retirement age, increasing life expectancy is reflected in an increasing divisor. The divisors at different retirement ages for individuals belonging to the above mentioned cohorts are illustrated in Figure 8-11

Figure 8-11 Divisor by retirement ages for selected cohorts.



Source: Stensnes and Stølen 2007

The Government's proposal gives better incentives for work. At the same time, the overall effect on the pension level will also depend on e.g. life expectancy adjustment ratio and how the individuals adapt to it. The introduction of the life expectancy based pension adjustment ratio is also the most important measure in order to make the statutory pension scheme sustainable in the long run. When the annual pension amounts are adjusted with this ratio the expenditure on old age pension will remain more or less unaffected by the increased longevity. Individuals will be able to counteract the effect on their annual pension amount by deferring the reduction of their work effort and the drawing of their pensions. The ratio shall be the same for men and women.

In a flexible pension system, the differences in the annual pensions may increase, as a consequence of the individuals' own choice concerning time



of retirement. In addition, everybody will not have the same opportunities to remain in work after having attained the age of 62.

*Redefining and extending pension rights for non working periods*

The pension reform improves the minimum security of pension accruals for non working periods. Today, pension accrual is granted in the case of unpaid care for children under the age of 7 and in the case of care for elderly, sick and disabled. After the reform everybody shall get a minimum pension accrual in case of unpaid care equal to an annual income of 4.5 B.a. (NOK 295 000; € 36 850), i.e. ½ B.a. higher than today. Otherwise pension entitlements from unpaid care work will be based on previous employment income, with an upper limit corresponding to the basis for calculating statutory maternity pay. Originally the Government proposed granting pension rights for care for children up to the age of 4. However, after the Parliamentary discussions this was changed up to the age of 6 years.

In addition, conscripts are given pension earning. According to the Government's proposal mandatory military service means that one has to refrain from an ordinary income from work, and thus from pension accrual. In the Government's opinion, there are thus good reasons for the introduction of a pension crediting arrangement for persons serving as conscripts. 2.5 B.a. (NOK 163,760; €20,470) is suggested as the basis for pension accrual for completed military service. It is suggested that such credit should be given in addition to any pension accrual based on income from work. The aim is to introduce this arrangement with effect for new conscripts from 2010.

The reform will also improve the provisions for pension accrual for unemployed persons, including persons who are involuntarily working part time, while receiving unemployment benefits, so that unemployed will be credited with pension accrual based on previous income from work. In the current scheme, pension accrual is based on the unemployment benefits.

According to the pension settlement in the Storting, the Government was also asked to consider crediting students with pension earning. The

Government reached the conclusion not to credit students with pension accrual. According to Government's proposal persons with a higher education will often have a higher overall lifetime income than persons without higher education, something which will be reflected in higher pensions.

#### *Changing indexation rules*

The income dependent entitlements shall continue to be adjusted by wage growth until retirement, while paid out pensions shall be adjusted by an average of wages and prices. This change will remove the indexing rule on wages passed in 2002. The guaranteed pension will be adjusted against wages, less the effect of the life expectancy adjustment ratio. This implies that the guaranteed pension may be adjusted by almost 0.5 per centage point less than wage growth, based on Statistics Norway's estimates for future life expectancy developments. Different indexation rules imply that the minimum benefit over time is reduced relative to the income component.

#### *Transitional provisions*

There is no final decision on the transitional provisions for the new accrual model for old age pension in the National Insurance Scheme. According to the Government's recent bulletin persons born in 1953 or earlier would have their pension entitlements determined on the basis of the present regulations.<sup>32)</sup> Persons born in 1963 or later will have their pensions determined solely on the basis of the new system. Persons born during the years 1954-1962 will have their pensions determined proportionally on the basis of the present and the new system.

The Government has also not made final decision on retroactive pension entitlements for unpaid care work under the present National Insurance Scheme.

However, the Government proposes that the life expectancy adjustment ratio

---

32) see [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no) news published 29.11.2007

is to be applied to new retirees from 2010 onwards, with flexible retirement being introduced at the same time. Likewise the new system for the indexing of pensions is to be applied to all retirees from 2010 onwards.

The Government should present a proposal for legislation on a new pension scheme before the year end 2007.

Even after the reform, civil service pensions equivalent to two thirds of the wage at the time of retirement are continued. However, the civil service pension schemes are adjusted to the new National Insurance Scheme model, without decreasing the level of the civil service pensions, but so that they are also covered by the provisions on the adjustment ratio based on life expectancy and the new indexation. The final adjustments will be made through negotiations between the social partners of the public sector. Also the AFP scheme shall be maintained, however, with adjustments which are decided later on (2008) in negotiations with the social partners.

#### **3.5.4 The main consequences of the reform**

The Government's proposal means that the expenditure on old age pensions as a per centage of mainland GDP is estimated to be reduced from 15 to 12 per cent in 2050 when compared to the present system.

In a pay as you go system where public pension expenditures are financed by current tax revenues, the ratio of workers to old age pensioners has a significant impact on the fiscal balance sheet. One measure of the fiscal burden of the public pension scheme is the so called contribution rate defined by Disney (2004) as "the average rate (on earnings) that would be required to finance current spending on public pensions without budgetary transfers or the accumulation or decumulation of public pension funds". The contribution rate  $C$  may be formally defined as:  
$$C = P / (L + 0.5P).$$

Where  $P$  represents the yearly general pension expenditures in the National Insurance Scheme, and  $L$  represents aggregate yearly labour incomes, included compensation for the labour effort among the self employed. It has also been taken into account that pension benefits are taxed at about

half the tax rate on labour incomes (for further information see Stensnes et al. 2007; Fredriksen and Stølen 2005). The contribution rate is expected to double from about 11 per cent in 2006 to about 22 per cent in 2050. According to projections presented in the Government's white paper the reform will reduce the contribution rate needed for financing the old age pension expenditure from 21.8 per cent to 17.6 per cent in 2050 when compared to present system<sup>33</sup>).

The tax burden of financing the sum of old age, disability and survival pension benefits has increased from a level of about 7 per cent in 1967 to about 15 per cent in the early years of 2000s. The contribution rate is estimated to increase to 25 - 30 per cent after 2040. This increase of about 10 - 15 per centage points is equivalent with the estimated increase in the expenditures in the Insurance Scheme from about 9 per cent of GDP in 2002 to almost 20 per cent in 2050 according to the report from The Pension Commission.

The effects on the contribution rate (base line scenario) for financing old age pension expenditure are presented in Figure 3.7. A decomposition of the main elements of the reform reveals that the new earning model increases pension expenditures, when seen in isolation. This is caused especially by the increased connection between pension entitlements and former labour incomes, likewise the proposed accrual rate of 1.35 % which is higher than at present. The effect of this element to is estimated to increase the contribution rate with 1.3 per centage point when compared to the present system. The old age expenditure in 2050 is estimated to rise to NOK 238.4 billion in comparison to current system NOK 223.6 billion (as measured in 2006 values).

The introduction of the life expectancy based pension adjustment ratio is

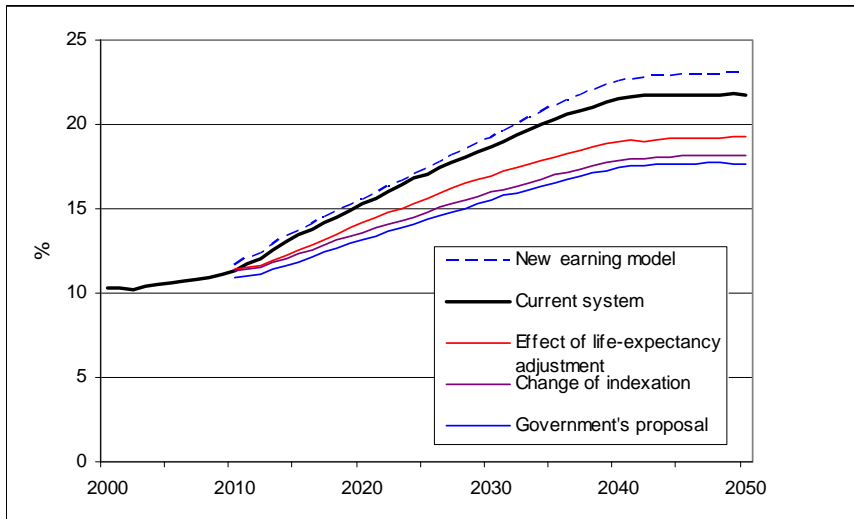
---

33) The future pension burden i.e. challenges of financing the increasing pension expenditures depend on the development in demographic characteristics like fertility, mortality and immigration, as well as characteristics affecting supply of labour, like education, disability, retirement age, participation rates and part time work (especially for women), and the design of the pension system. The effects on the contribution rate have been analyzed by use of Statistics Norway's dynamic micro simulation model, MOSART, documented in Fredriksen (1998).

the main factor of the reform regarding reduction of the contribution rate. As life expectancy is assumed to increase during the entire period of projection, the effect of this element increases. This element also includes the effect of the flexible retirement permitting retirement from age 62. In total the contribution rate is reduced by 3.8 per centage points in 2050 (difference to upper curve).

Likewise the change in indexation rules is estimated to further reduce the rate by 1.2 per centage points in 2050. The difference between the two lowest curves represents the effect of increased supply of man hours among persons of working age. Although labour supply is estimated to increase as much as 4 per cent as a result of closer connection between contributions to and benefits from the pension system, the partial effect on the contribution rate of this element is only about 0.5 per centage point in 2050. Thus, in total the Government's proposal is estimated to reduce the contribution rate by 4.2 per centage point.

Figure 8-12 Effects on the contribution rate caused by a shift to a new old age system, decomposition in different elements.



Source: White paper. St.meld. nr. 5 (2006 2007)

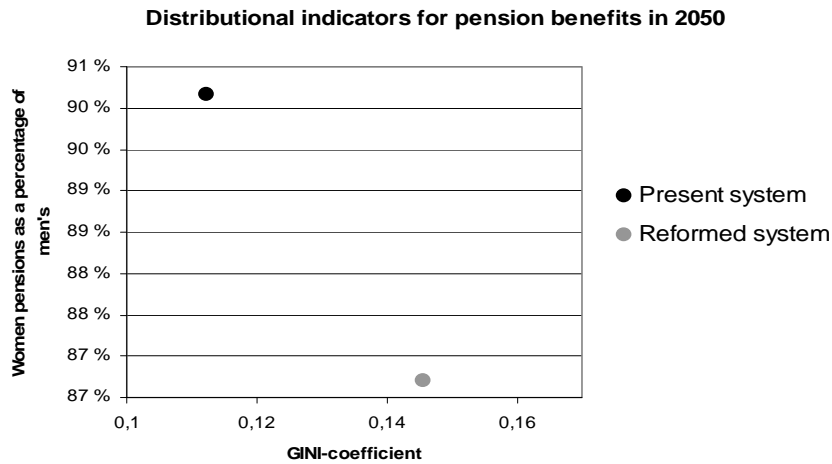
According to the Government's white paper the new system should give the average future pensioner, regardless of wage level, more money than existing pensions that take effect at age 67. But there are two complicating factors that make a real comparison harder to measure, and they are both likely to work against future pension levels. One is an adjustment for life expectancy. All future pensioners will have their pensions reduced in step with increases in national life expectancy. The other is that pensions will not be increased completely in step with national wage increase rates, meaning pensioner purchasing power will be under that of the work force. Even so, pensions are increased more than the price growth.

A changed indexation of paid out pensions is, when seen in isolation, estimated to reduce the average replacement rate by 7-8 per cent after 10 years as a pensioner, compared to the situation if the pensions were indexed in line with the growth in wages.

Moreover, the reform seeks to maintain the redistributive characteristics of the present system. Stensnes and Stølen (2007) have analyzed the consequences of the reform by using the MOSART model and the first impressions of how different accrual schemes distribute income between individuals at system maturity in 2050 are shown in Figure 3.8. The horizontal axis measures the GINI coefficient of inequality and the vertical axis shows women's pensions as a share of men's, on average. Along the two dimensions, the reformed system would indicate growing inequality.

However, it is worth noting that there is greater inequality in labor incomes than pension benefits. The public old age pension scheme is redistributive, due to components such as a minimum benefit and the annual income ceiling on accumulating pension entitlements. Income replacement ratios are therefore higher at the lower end of the income scale. A closer link between earnings and pensions in the accrual scheme will therefore tend to increase inequality in benefits, while this very link is also at the heart of improving work incentives by reducing the implicit tax rate on social security contributions. In deciding on a pension accrual scheme, government is faced with the classical trade off between equality and efficiency.

Figure 8-13 Distributional indicators for pension benefits in 2050.



Source: Stensnes and Stølen 2007

Stensnes and Stølen (2007) have also analyzed distributional consequences of the present and reformed old age pension systems in more detail breaking annual pension benefits in 2050 down by pension income percentile (see Annex 9). For the bottom four deciles, pension levels will remain largely unchanged with pension reform. This is mainly caused by a guarantee pension at the same level as the minimum pension in the present system before taking adjustments for increasing life expectancy into account. The distributional impact of the other elements affecting the lowest deciles is not large, and the different elements partly counteract each other.

The top six pension income deciles will experience an increase in the pension level, reflecting both the increased accrual coefficient for pension entitlement and the sharpened actuarial properties of the system in general. The gains are largest for the highest income groups. For both schemes the curves are convex for the uppermost deciles, because they exhibit an increasing gap compared with the average incomes.

## **4. Pension schemes in Finland<sup>34)</sup>**

### **4.1 History of pension provision**

#### **4.1.1 The first National Pension Act and Start of Earnings Related Pension**

The national pension scheme covering the whole population was established in 1937. The insurance based on personal pension saving accounts was mandatory for persons aged 18-65. An independent Social Insurance Institution, supervised by Parliament, was established to implement the act. This administrative model still applies to the national pension scheme.

The National Pension Act of 1937 never achieved its aims. Due to the modest 2 per cent contributions, the level of the pensions could never have become very high. In addition high inflation during the war and reconstruction period gnawed the scheme. The low level of the national pension was the cause of dissatisfaction.

The employers and the employees had together established pension funds for the employees already prior to the National Pension Act. However, administration of these funds lacked actuarial know how and their affairs were not supervised. At the end of the 1950s they covered about 220 000 people. The pension entitlements were usually lost when changing jobs. In addition pensions for 25 000 persons were arranged in private insurance companies.

The State had its civil servants' pensions, and many municipalities had their own pension regulations for their officials. According to the Public Welfare Act, the employer was liable to provide for his long term employee in case of loss of work capacity due to old age or illness. It was required that the employee did not get an income elsewhere. Until 1970 children had a legal obligation to provide for their ageing parents.

---

34) Chapter 4.1 draws on Kontio (2007) and, chapter 4.3 on Börsch Supan (2005).



#### 4.1.2 “Civil servants’ pensions for all”

In the 1950s the structure of the labour force was changing with industrialization and the number of rural population started to decrease. Women continued to participate in the labour market after the war, so the social security in old age based on home care diminished. Assistance pensions for war widows, orphans and invalids provided a new model for pension provision.

There was a general agreement on the need to reform the National Pension Act, but all the more disputes about the direction of the change, even within parties. The flat rate scheme financed by tax revenues came into force in 1956. This solution was supported by the representatives of the rural population. The level of the national pensions increased even 2.5 times. The abolishment of the pension accounts was felt as an income transfer to farmers. This caused resentment especially in the employees’ organizations.

The earnings related pension committee was established at the end of 1956. When shaping the earnings related pension scheme the motto was “civil servant’s pensions for all”. The committee suggested creation of two pension acts, which would cover most of the private sector employees. The general private sector pensions act Employees’ Pensions Act, (TEL) and the Temporary Employees Pensions Act (LEL) were enacted in 1961 and 1962. Financing of the pensions was and is still based partially on the pay as you go principle and partially on pre funding.

The employers got the right to borrow the accumulated pension funds through so called premium loans. The employers’ support for the act was also sought through suggesting that earnings related pensions be handled by private insurance providers. The committee saw a decentralised scheme also as cheaper than a centralised scheme.

The employees found the guarantee of receiving the accrued pensions from different employment contracts very important. Due to this vesting principle the competing pension providers needed a liaison body, maintaining a common register of the pension entitlements. The Finnish Centre for

Pensions was founded. The Finnish Centre for Pensions was also to handle pension components financed jointly on the pay as you go principle.

#### **4.1.3 Period of broadening pension benefits**

The 30 year period after the enactment of TEL in 1961 was a period of extension of the range and level of the pension benefits. As the number of pensioners was still low, the financing base was favourable for benefit enhancing reforms. The period was also dominated until the mid 1970s by the dispute over the direction in which to develop the pension system. Rivalry alternatives were the earnings related pension scheme and the national pension scheme.

Originally the earnings related pensions covered only old age and disability. The TEL target level was 40 per cent of the final wage. An old age pension accrued from employment contracts of at least six months from the age of 23, and a full old age pension based on final wage accumulated in 40 years. The old age pension could start at the age of 65. In contrast, in the LEL industries, where the work typically consisted of short term employment contracts, average earnings were the basis of the pension. In the beginning earnings related pensions were very small. They mainly supplemented the national pension.

In case of incapacity for work the person's pension was calculated as if he or she had continued to working until the age of 65. The time from the beginning of the disability to the age of 65 is called the projected pensionable service. Survivors' pensions extended the scope of the scheme in 1967.

The Employees' Pension Act affected the modernisation of the civil servants' pensions. Local government pensions were harmonised through a separate act (Local Government Employees' Pension Act KVTEL). The State Employees' Pensions Act (VEL) was enacted in 1966.

In 1970 also entrepreneurs and farmers obtained statutory pension provision through the Self Employed Persons' Pensions Act (YEL) and the Farmers' Pensions Act (MYEL). The following year the pension benefits were

extended by the unemployment pension.

Earnings related pension provision was improved especially through an overall increase in 1975, when the accrual rate was increased from 1 per cent to 1.5 per cent and the target level of the pension rose from 40 to 60 per cent. In this connection the roles of the national pension and the earnings related pension were redefined. The primary role of the earnings related pension was emphasised. Instead of the earlier full wage indexation a half way index (50 % weight on wages and 50 % weight on consumer prices) was applied to pension calculation and revaluation of pensions from 1977.

The individual early retirement pension was introduced in 1986. The individual retirement pension was a disability pension, with milder incapacity requirements than the normal disability pension. Also certain independent professionals and remaining non covered temporary workers obtained their own pensions act, Pensions Act for Performing Artists and Certain Groups of Employees (TaEL) in 1986. The part time pension was introduced in 1987. It subsidises aged workers who want to shift to the part time work. The age limit has varied between 56 and 58.

#### **4.1.4 Cost cutting reforms in the 1990s**

The statutory pension scheme, as well as the whole society, faced a real challenge during the recession in the early 1990s. The unemployment rate reached almost 17 per cent in 1994 and GDP fell from 1990 to 1993 almost 11 per cent.

In order to lessen the cost burden of the employers the employees were made directly responsible for part of the earnings related pension costs from the beginning of 1993. The pension contribution was divided into the employers' and the employees' shares. Further changes of the contribution rate were equally divided by the employers and the employees. This principle still applies. The 66 per cent target level in the public sector pension replacement rates was abandoned. Accrual rates were lowered and age limits were raised to match the private sector basis.

In 1996 an extensive pension reform took effect. Previously the pensionable wage was calculated by taking into account the two middle most years from the four last years in each employment contract. The calculation base gradually changed to the ten last years of each employment contract. Pensions paid to persons aged over 65 were revalued by a new index, in which consumer prices have a weighting of 80 per cent and wages a weighting of 20 per cent. The accrual rate for projected pensionable service was weakened from 1.5 after the age of 50 being 1.2 between 50 and 60 and 0.8 between the ages 60 and 65. The basic amount of the national pension, which was paid to all pensioners, was abolished.

## **4.2 The 2005 reform**

### **4.2.1 The national pension scheme**

The 2005 reform kept the national pension scheme by and large untouched. It guarantees a minimum pension if the person's earnings related pension is small. The benefits include old age, disability and unemployment pensions as well as the survivors' pension. The national pension scheme contains also special supplements including housing allowance for pensioners. Unemployment pensions will be abolished from the national pension scheme due to the 2005 reform.

The national pension is usually awarded at the same time as the earnings related pension. Each Euro paid by the earnings related pension scheme reduces the national pension by 50 cents until the national pension is zero (Figure 8-14). Approximately half of all retirees receive income from this scheme, but only 7 per cent have a national pension as their only pension income.

All benefits and earnings limits in the national pension scheme are linked to the consumer price index. From time to time an overall increase to the national pension is made by decision of the Parliament, so that the level of national pensions would not lag too much behind the general living

standard. The latest overall increase was carried out in 2006 and the next will take effect at the beginning of 2008.

Figure 8-14 Total pension in 2007 according to earnings level, euros/month.



#### 4.2.2 The earnings related pension scheme

Focus of the 2005 reform is the earnings related pension scheme. It pursues three major aims:

- (1) to make the earnings related scheme more sustainable by
  - (a) linking old age and survivors' benefits to life expectancy
  - (b) increasing the extent of prefunding
- (2) to decrease labour market distortions by
  - (a) restricting access to early retirement

- (b) introducing a window of flexible retirement age
  - (c) sharply increasing the accrual rate within the window of retirement
  - (d) abolishing the cap on the replacement rate
  - (e) abolishing the link between benefit calculation and employment relationships
- (3) to make the system more equitable by
- (a) basing benefits on life time earnings and harmonizing benefit rules
  - (b) equalizing the minimum age for benefit computation and contribution requirement
  - (c) changing indexation rules
  - (d) redefining and extending accrual for non working periods
  - (e) redefining pensionable pay for the projected pensionable service

One principle of the reform was that each earned euro should contribute to the pension. Below each element of the reform will be discussed.

### *1. Increasing the sustainability of the earnings related pension scheme*

- (a) **Linking benefits to life expectancy.** From 2010 onwards old age and survivors' benefits will be indexed by life expectancy. The aim of the life expectancy factor is to adjust benefit levels so that the present value of the benefits does not change when life expectancy changes. Beginning with the cohort of 1948, the starting level of the old age pension of each cohort is multiplied by this factor. Each year the factor is the annuity value of the unit pension for a person aged 62 years relative to the annuity value of the unit pension for a person who is aged 62 in 2009.

Estimates of the life expectancy factor based on two different population projections are presented in Figure 4.2. The effect of the factor has increased in between the population projections. For the

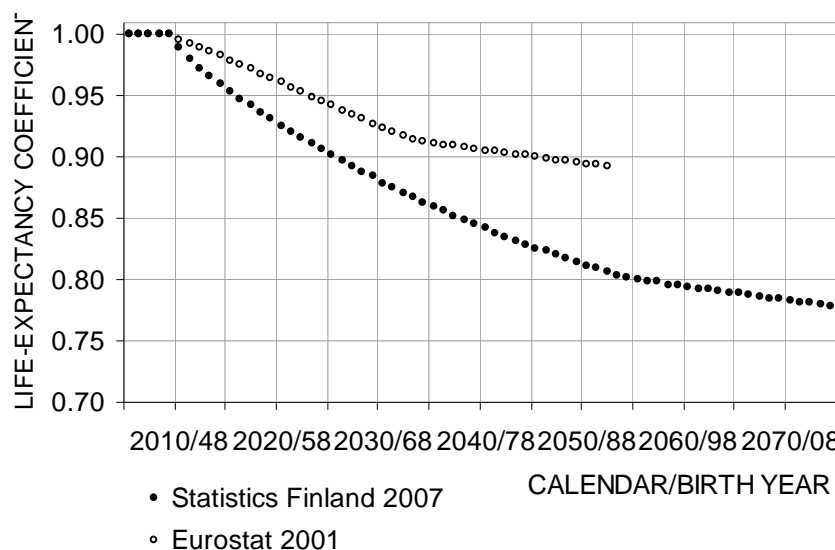
younger cohorts the factor will create a substantial “pension gap”. Whether this gap will be filled by working longer, saving privately or a smaller pension is simply accepted is up to the individual.

- (b) **Increasing the extent of pre funding.** The Finnish earnings related pension scheme is a partly pay as you go and partly funded system which has about 120 billion euros worth of assets, invested both domestically and internationally (see Chapter 4.4).

The funds are not individualized at the employee level, in the sense that an employee would be able to differentiate the funded part from the pay as you go part nor to make an individual investment decision. The funded part affects the contribution rate, not benefits.

The 2005 reform included a decision to increase funding by 7.5 per cent of private sector wages during the next 8 years. This is additional funding on top of normal funding required by the scheme’s rules. The build up of the 7.5 per cent fund is financed by an increase in the contribution rate of about 0.9 per centage points

Figure 8-15 The life expectancy coefficient according to a pre reform (Eurostat 2001) and the latest projection (Statistics Finland 2007). The coefficient is determined for each birth cohort.



## 2. Decreasing labour market distortions

The effective retirement age among Finnish workers is low compared with other OECD countries (Annex 4). The 2005 reform takes a number of measures to increase the labour force participation among elder workers. The aim is to increase the effective retirement age by three years until the year 2050.

- (a) **Restricting access to early retirement.** The pre reform pension scheme had a multitude of pathways into retirement, including unemployment pension, variants of disability pensions and the part time pension.

The unemployment pension will be abolished for persons born 1950



or later. However, these individuals can still receive earnings related unemployment benefits from the age of 57 until they are eligible for old age pension. This is two years later than the corresponding unemployment tunnel for older generations.

The individual early retirement pensions among the disability pensions will be abolished for individuals born after 1943. However, social factors in addition to medical factors will be taken in the account when granting disability pensions to individuals older than 60 years.

The part time pension is made less attractive by reducing the accrual rate and increasing the eligibility age by two years. Workers can take up part time pensions now two years later at age 58. Part time earnings contribute to the old age pension at the same rates as full time earnings. In addition, the difference between full time and part time wage also enjoys pension accrual. The difference enjoyed an accrual rate of 1.5 per cent, in the reform this was reduced to 0.75 per cent.

- (b) **Introducing a window of flexible retirement.** The old system had an old age retirement age of 65 and the possibility to retire earlier between ages 60 and 64 at the cost of actuarial adjustment to the pension. The adjustment was 0.4 per cent per month (4.8 per cent p.a.). The reform changes this to a window of retirement between ages 63 and 68 plus an early retirement option at age 62. The adjustment is 0.6 per cent per month (7.2 per cent p.a.). Retirement incentives during the window period are mainly governed by a high accrual rate (see c below).
- (c) **Increasing accrual rates at older ages.** Benefits are calculated by multiplying indexed pensionable earnings with the accrual rate. In the pre reform system the accrual rate was 1.5 per cent for earnings between ages 23 and 59 and 2.5 per cent for earnings between ages 60 and 64. New accrual rates are 1.5 per cent between ages 18 and 52, 1.9 per cent between ages 53 and 62 and 4.5 per cent between ages 63 and 67. Age dependent accrual rates

value earnings in later life more than earlier earnings. Therefore they create an incentive to work later.

- (d) **Abolishing the cap on the replacement rate.** The pre reform scheme provided a cap on replacement rate through so called pension integration. The private sector earnings related pension could not exceed 60 per cent of the highest pensionable wage during the career. In the public sector the limit was 66 per cent. This mechanism created a disincentive to work once the cap was reached. The new system abolishes the cap and there is no maximum on the replacement rate anymore.
- (e) **Abolishing the link between benefit calculation and employment contracts.** In the pre reform scheme the pensionable wage was calculated as an average from the ten last years of each employment contract. In practice this was a complicated rule with special clauses. However, if salaries increased with seniority, it created a disincentive to change job.

### 3. Increasing equity

There are many elements in the 2005 reform designed to make the earnings related pension scheme more equitable and more actuarial. In addition the reform added some “carrots” to reduce the impact of many “sticks”.

- (a) **Basing benefits on life time earnings and harmonizing benefit rules.** As described above, the pre reform scheme had elements of a final salary system. This procedure ignores earning differences among workers earlier in the career. It tends to benefit individuals with increasing salaries and stable employment contracts. However, in some sectors (self employed, farmers and LEL workers) life time average earnings have always been the basis of benefit calculation. One undesirable property of the old benefit rule was that even exactly identical earnings careers produced different pensions, if the number (or timing) of employment contracts varied between

individuals.

After the reform the scheme bases the pensionable wage on all earnings and does not distinguish among jobs in different sectors of the economy. The number or timing of the employment contracts does not affect the benefit level.

(b) **Minimum age for benefit computation and contribution requirement.**

In the pre reform system employers and employees had to pay contributions into the scheme from age 14 on. The benefit accrual, however, started at age 23. Individuals who started their careers early were penalized relative to individuals starting their career at age 23. In the reformed scheme contributions are due for workers aged 18 and over and benefit accrual starts at the same age.

(c) **Changing indexation rules.** The reform introduced a subtle change in the indexation formula applied to the pensions in payment. In the pre reform scheme benefits of retirees aged less than 65 were indexed according to the half way index (50 % wages 50 % prices). After age 65 the index was changed to a 20 80 mixture. This created dissatisfaction among pensioners older than 65. The new scheme applies the 20 80 mix between wage and price increases to all retirees. However, in order to prevent large relative benefit decreases a lump sum increase to young and middle aged pensioners was introduced. For individuals under 27 years of age the lump sum increase is 21 per cent of their earnings related (disability) pension. This increase is granted when the pension has been five years in payment. For persons older than 27 years the increase is reduced by 0.7 percentage points until it has disappeared.

The working age index (or wage coefficient) which is used to convert nominal money to real valued money to form the basis for the benefit calculation was also changed. Before the reform the 50

50 index was applied. In the new system this was changed to an index with 80 per cent weight to wage changes and 20 per cent weight to price changes. It was estimated that this index together

with basing benefits on life time earnings would be cost neutral.

- (d) **Redefining and extending accrual for non working periods.** The reform unifies and extends accrual calculation during non working periods. Earnings related unemployment periods had been covered also in the pre reform scheme. Also non working periods lasting less than one year, given that they were inside an ongoing employment relationship accrued a pension. Under the new system a pension accrues during earnings related unemployment, parental leave, sickness leave and studies which terminate with qualification. There are also some less significant non working periods accruing a pension.
- (e) **Redefining pensionable pay for the projected pensionable service.** Before the reform an individual either had or had not a right to the projected pensionable service in the case of disability. Without the projected pensionable service the disability pension equals the accrued pension. The accrued pension is always low if the individual is young. The projected pensionable service was granted if the end of the last employment relationship was not too distant from the occurrence of the disability. This meant that one single day could be decisive when calculating the amount of the pension. In the reformed scheme the wage used for the projected pensionable service is the average wage from the five years preceding the disability. One day can not be decisive anymore when granting the disability pension.

The most important changes of the 2005 reform from the point of view of long term expenditures are collected in Table 4.1 sign (+ / -) shows a direction of the impact.

Table 8-6 The most important changes affecting pension expenditures in the 2005 reform.

	Before the reform		After the reform		Cost
Pensionable earnings	The last 10 years from each employment contract		Life time earnings		
Indexing entitlements	Wage 50 / Price 50		Wage 80 / Price 20		+
Accrual rates	23-59	1.5 %	18-52	1.5 %	+
	60-64	2.5 %	53-62	1.9 %	
			63-67	4.5 %	
General retirement age	65		63-68		?
Accrual for non working periods	One year rule and earnings related unemployment benefit		Almost all earnings related benefits		+
Life expectancy coefficient	No		Yes		
Restricting early retirement			Individual early retirement and unemployment pension abolished. Start of the part time pension from 56 years to 58 years		

#### Transition rules

The main rule is that the changes take effect from the beginning of the 2005. The pensions earned prior to 1.1.2005 are calculated as if the employment relationship ends 1.1.2005. This pension accrual is vested. After 1.1.2005 pensions accrue according to the reformed legislation.

There are several qualifications to this general rule. Private sector employees who retire from the job they are holding on 1.1.2005 by 2012 are guaranteed a pension calculated according to the old legislation. However, if the new legislation results in a higher pension, it will be paid. Public sector employees must work until retirement in jobs they are holding

1.1.2005 if they want to enjoy special accruals based on old more generous benefit rules which were in force until early 1990s (see Chapter 1.3).

Restrictions of early retirement affect only younger cohorts. The right to the part time pension at the age of 56 is kept for cohorts born in 1946 or earlier. Younger cohorts have the right to the part time pension after the age of 58. The individual early retirement pension is abolished for cohorts born in 1944 or later. The removal of the unemployment pension will affect cohorts born after 1949. The life expectancy coefficient affects cohorts born in 1948 or later.

#### *Unification and renaming of pension acts*

As a consequence of the 2005 reform the private sector employee pension acts TEL, LEL and TaEL were unified into the Employees Pension Act (TyEL). Also the local government and the state employees' pension acts were rewritten and renamed (KVTEL → KuEL, VEL → VaEL).

### **4.3 Effect of the 2005 reform on long term prospects**

The Finnish Centre for Pensions calculated long term contribution and expenditure effects of the 2005 reform in 2002. These projections are described below. The projections include only private sector employee schemes (TEL, LEL and TaEL), though the effects would be roughly similar if all the earnings related pensions were included into the projection. Main assumptions of the projections are shown in Table 8-7.

Table 8-7 Main assumptions of the long term projection 2002.

	In 2002	In 2050	
		Old legislation	New legislation
Life expectancy, men	74.9	80 years	
women	81.5	85 years	
Old age dependency ratio	22 %	44 %	
Employment rate	67.7 %	70.4 %	72.0 %
Effective retirement age	59 years	60.4 years	62.0 years
		2005	2050
Growth in earnings level (p.a.)		1.75 %	
Investment yield (p.a.)		3.5 %	

It was estimated that the 2005 reform would postpone the effective retirement age by 1.6 years in the long run. Furthermore due to earlier reforms there was an assumption of an increase in the effective retirement age of 1.4 years. Therefore the total postponement would be three years. In 2002 it was anticipated that the effective retirement age would increase by 0.6 years by 2008. This change was in fact achieved by 2006.

The old legislation implied ever increasing expenditure and contribution rates. These were consequences from ever increasing life expectancies. The reform stabilised the expenditure level after the 2030s to 31 per cent of the wage sum (Figure 8.17). As far as the long term expenditures are considered, the most important reform element was the life expectancy factor. In fact, according to the latest population forecast it is even more important than estimated before the reform (Figure 8.16).

The contribution effects of the reform follow mostly from the expenditure effects. However, the effect of the extra funding is also visible in Figure 4.4. Taken together, according to the long term projections the reform would cut expenditure and contribution rates approximately by 4 percentage points in the long run.

Figure 8-16 The projected expenditure rate for private sector employees' pension schemes (TEL, LEL, TaEL), 2002 - 2050.

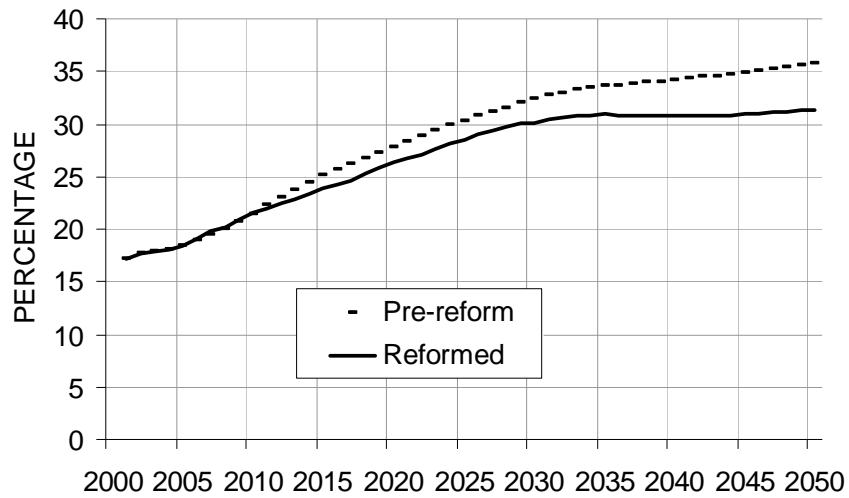
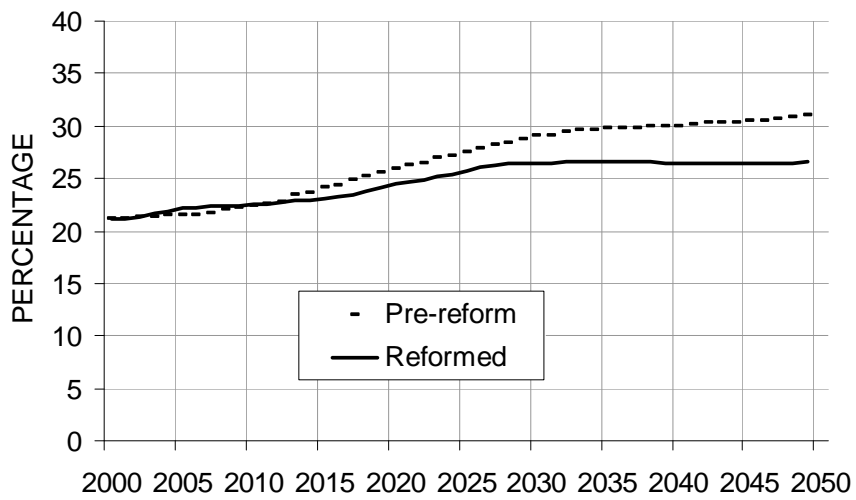


Figure 8-17 The projected contribution rate for private sector employees' pension schemes (TEL, LEL, TaEL), 2002 - 2050.





#### 4.4 Pension financing

After the 2005 reform benefit rules in the earnings related pension scheme are mainly the same for all insured regardless of pension act. However, financing arrangement vary between the acts.

The employers, the employees and the state contribute to the financing of the pensions. The role of these contributors varies between the schemes. Pensions are mainly financed through the pay as you go (PAYG) principle, but some schemes also include significant pre funding (Table 8-8). The employees have paid part of the pension contribution since 1993 (Chapter 1.4).

*Table 8-8 Insured, contributors and assets in pension schemes.*

Act	Insured	Contributors	Assets (31.12.06)
TyEL	Private sector employees	Employers, employees	78.9 bn €
MEL	Seamen	Employers, employees and the state	0.7 bn €
YEL, MYEL	Self employed	Self employed and the state	≈ 0
VaEL, KuEL	Sivil cervants	Employers, employees and the state	34.8 bn €
National Pension	Residents	Employers and the state	≈ 0

##### 4.4.1 Private sector

Since their introduction private sector employee pensions are being financed through partial funding. Part of the pensions is funded in advance and part is financed from current pension contributions. The implementation of private sector employee pension provision has been decentralised to pension insurance companies (7 companies), company pension funds (30 funds) and industry wide pension funds (8 funds).

The employer chooses the pension provider. However, the pension benefits

do not depend on the pension provider. The pension providers may give bonuses or rebates on the pension contributions to the employers as permitted by its solvency. The level of the bonuses has varied considerably both between pension providers and over time. Bonuses vary also between insurance contracts within the pension company.

The pension insurance companies' pension contribution includes pooled (or PAYG), old age and disability components. The assets for future pensions are accumulated through the latter two components. Average contributions for the year 2007 are shown in Table 8.9.

The pensions of self employed persons are financed purely on the PAYG principle. The self employed persons' contributions are used to cover the pension expenditure for the year in the question and the state finances the remaining portion.

*Table 8-9 Average components of the TyEL contribution in 2007.*

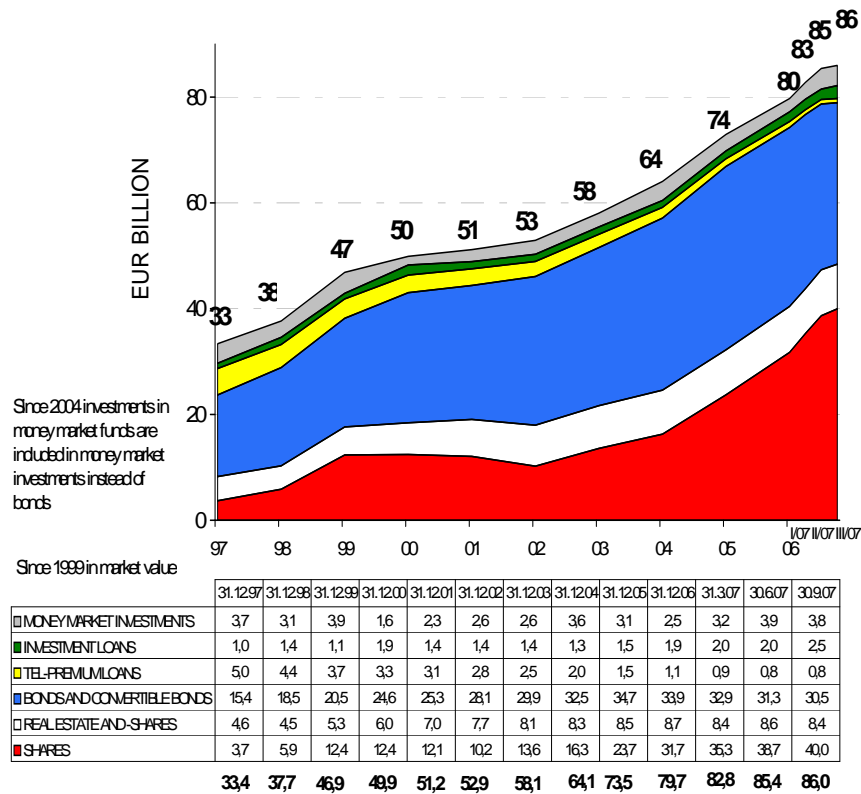
Component	Per centage
Pooled (PAYG)	16.1
Old age	3
Disability	2
Other expenses	0.9
Bonuses	0.4
Temporary rebate	0.5
Total contribution	21.1

#### *Asset allocation and realised returns*

Premium lending directed at the employers and investment loans were the most important investments up to the beginning of the 1990s. The deregulation of the financial market from the 1980s and the recession in the 1990s significantly reduced the demand for premium lending. During the recession in the early 1990s the Finnish state rapidly acquired debts, and by 1997 Finnish government bonds had become the most important asset class

for the private sector earnings related pension scheme. Investment regulations were reformed in 1997. The aim was in general to diversify more investments and in particular direct more assets to stocks. The proportion of share investment grew between 1997 and 2006 from 11 to 40 per cent (Figure 8-18).

Figure 8-18 Investment portfolio of the private sector pension providers in 1997 - 2006. Source: the Finnish Pension Alliance TELA



The market value of the invested capital has more than doubled between 1997 and 2006. The growth is due to the investment returns on and the fact that the funded contribution components have so far exceeded the funded components of pensions paid. At the end of 1997 the proportion of investment in shares in the private sector was 11.0 per cent and at the end of 2006 as high as 39.3 per cent of all investments.

The period 1997–2006 is divided into three sub-periods according to the development in the stock market. The years of 1997–1999 and 2003–2006 were years of strong increase in share prices and the years 2000–2002 were years of strong decrease in share prices. The realised average return over the whole period was 7.3 per cent (money-weighted average, MWR). The average real rate of return was 5.8 per cent a year. Yearly returns are presented in Annex 7.

The realised real rate of return of almost 6 per cent clearly exceeds typical values used in the long-term projections. Even though the return has been achieved through fairly low-risk investments, there is reason to use a lower return assumption in the projections. The high realised returns are partly a consequence of the exceptionally good returns on Finnish shares during this particular period. Also decreasing interest rates have contributed to realised returns. The prevalence of either phenomenon cannot be relied on for the future.

#### *Investment and financing reform in 2007*

The investment operations and financing technique of the private sector earnings-related pension scheme were reformed significantly through legislative changes at the beginning of 2007. The main aim of the reform is to increase the risk-bearing ability of the pension providers so that they can increase the proportion of investments in shares in their investment allocation. This raises the expected return and risk level of pension assets. When realised, the improved investment returns reduce the need to increase the pension contribution in coming decades.

Financing rules in force prior to 2007 implied that the ratio of pension assets to wage sum would increase continuously. At the beginning of 2007

regulations were changed so that asset accumulation will slow down in the long term. As a consequence the contribution level will be more stable over time.

#### **4.4.2 Public sector earnings related pension financing**

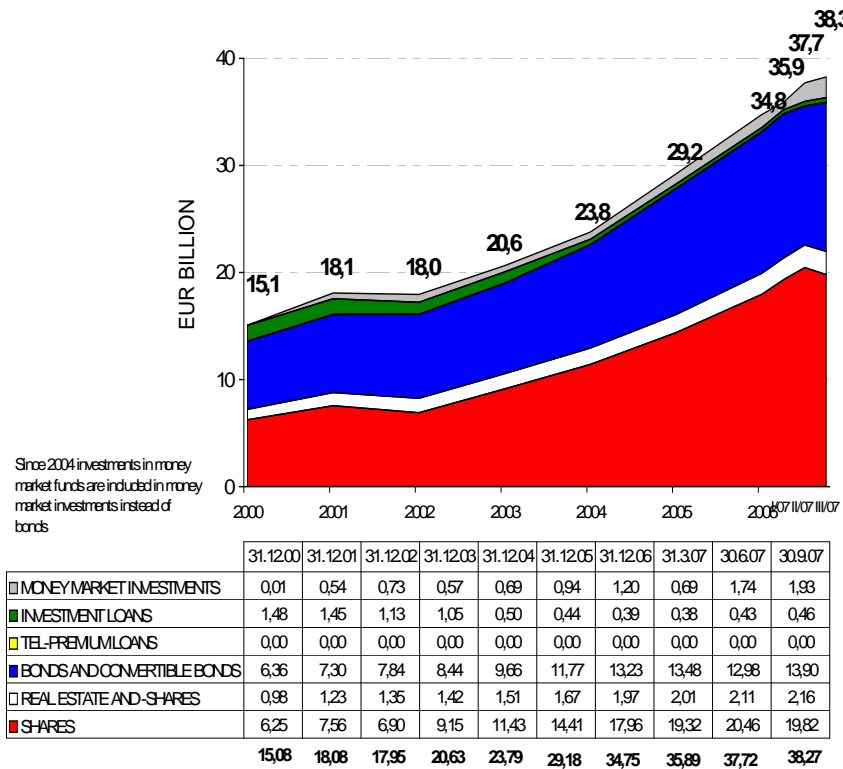
Public sector pension financing was based on the PAYG principle until the late 1980s. At that time the Local Government Pension Institution started pre funding aiming to prevent contribution rates increasing to unsustainable levels. The target is to stabilise the contribution rate slightly under 30 per cent of wages.

The premium income under the local governments' pension scheme (KuEL) consists of the salary based employer and employee contributions. In addition, there are pension contributions based on pension expenditures and early retirement pensions. These contribution components help to maintain the salary based contribution level close to the private sector level. Otherwise local governments would be biased to privatise their services production because of the pension contribution.

All the pension contributions from the state pension scheme (VaEL) are collected to the State Pension Fund. However, this fund does not pay the pensions. The state pensions are paid by the State Treasury from the state budget and the State Pension Fund may contribute and usually does contribute to the budget. The aim of the State Pension Fund is to accumulate funds until the assets correspond to one quarter of the state pension liabilities. In 2007 almost half of the target was achieved.

At the end of 2006 the Local Government Pensions Institution held 22.0 billion euros worth of assets and the State Pension Fund 10.3 billion. Figure 8-19 shows the development of earnings related pension assets of the whole public sector from the end of 2000 to the end of 2006.

Figure 8-19 The investment portfolio of the public sector pension providers, 2000 - 2006.



Source: the Finnish Pension Alliance TELA

Of the public sector earnings related pension assets approximately 52 per cent are invested in shares. The proportion of foreign investments in all investments was about 80 per cent. The proportions of investments in shares and foreign investments were clearly higher than in the private sector.

The higher proportion of investments in shares is explained by the

difference in funding mode. In the public sector only the amount of the employee's accrued pension rights has been determined, but not the share funded from it or thus the pension liability to be covered. The investment operations are based on the target allocation of investment objects as decided by the administrative bodies, from which deviations can be made within certain limits, for instance, on the basis of development in the view on interest rates or share prices.

The Local Government Pensions Institution has also set a long term target for the real rate of return, which is four per cent a year as of the start of funding. The average annual real rate of return of the investments of the Local Government Pensions Institution has been 4.9 per cent from the beginning of 1988 to the end of 2005. The State Pension Fund sets its targets annually.

The public sector investment returns have varied more than the private sector returns (Annex 7). In years of falling share prices returns have been lower and in years of rising share prices higher than in the private sector. The larger variation is due to the larger proportion of investments in shares in the public sector assets.

## **4.5 Future prospects**

The projections below have been prepared at the Finnish Centre for Pensions in autumn 2007 (Biström et. al. 2007). The expenditure projections are based on the legislation which took effect in 2005. The calculations concerning the financing of private sector pensions follow the rules which take effect from the beginning of 2007.

### **4.5.1 Assumptions**

The most significant assumptions of the long term calculations presented in the following are:

#### Population forecast by Statistics Finland 2007

The effective retirement age increases by 1.6 years by 2025 and by 2.4 years by 2050 (2006: 59.5 years)

The employment rate increases to 71 per cent by 2025 and to 72 per cent by 2050 (2006: 69 per cent)

The real annual growth rate in earnings is 1.75%

The real return on pension assets is 4.0%

Figure 8-20 showed the development of the life expectancy coefficient. Other aspects of the Statistics Finland population forecast were presented above (Chapter 2.1). Rapid population ageing during the next 20 years is characteristic to Finland. In the longer run, however the pace of the population ageing is likely to slow down.

The long term retirement age, employment rate assumptions are similar to those used in 2002 projection. Furthermore the assumed growth rate of the earnings level is unaltered. The 1.75 per cent growth rate is close to Finnish historical experience. Investment yields are assumed to be 0.5 per cent higher in this latest projection compared to the earlier projections. Historical experience of close to six per cent yield as well as the financing reform of 2007 motivated a higher rate. This last assumption is significant when evaluating the development of pension contributions and funds.

#### **4.6 Expenditures, contributions and assets**

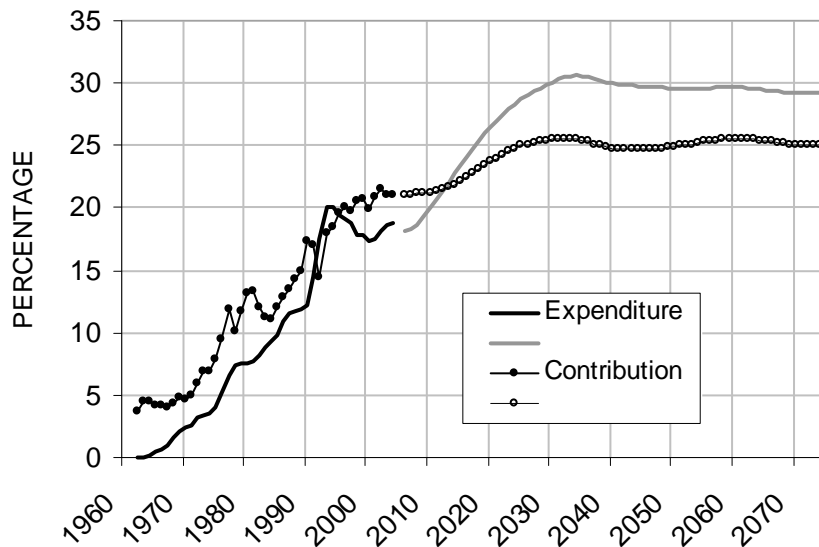
The pension expenditure under the pension acts for private sector employees (TEL, LEL and TaEL/TyEL) in proportion to the wage bill has been increasing since the acts entered into force in the early 1960s (Figure 8.20). The overall increase of 1975 can be seen in the figure (Chapter 1.3). The recession in the 1990s and the recovery from this recession are the main deviations from the trend. In 2005 the expenditures amounted to 18.1 per cent of the wage bill. The growth in expenditure continues up to the 2030s, after which the expenditures settle at a good 30 per cent of the



wage bill.

The partial funding is visible in Figure 8-20. The contributions have exceeded the expenditures, except for the worst years of the recession. The difference between contributions and expenditures as well as the asset yields has been used to accumulate pension assets. The expenditure level will exceed the contribution level permanently from the initial years of the 2010s onwards. The difference between expenditures and contributions is financed through yields on the assets.

Figure 8-20 Pension expenditure and contribution as per centages of the wage bill for TEL, LEL and TaEL/TyEL in 1963 - 2075.



The expenditure and contribution rates have been trending up because the scheme is maturing and the population is ageing. The pension acts are still in the maturation phase, since the oldest age groups have not had time to accrue an earnings related pension during their whole work history.

However, mostly the future increase in expenditures is a consequence of population ageing.

Although the expenditure level under TyEL will exceed the contribution level in the near future, the value of the assets of the pension providers handling TyEL insurance increases over the whole projection period. Even the ratio of TyEL assets to the wage bill increases till the early 2030s. At the end of 2005 the TyEL assets amounted to approximately 1.8 times the corresponding wage bill. The pension assets will amount to almost 2.5 times the wage bill in 2030 and roughly this level is maintained later on.

Public sector pension expenditure in proportion to earned income has been about 10 per centage points higher than private sector expenditure. This difference will continue to grow in the next few years, but in the longer term the differences in pension expenditure per centages between the sectors will narrow (Figure 8-21).

The current difference in pension expenditure per centages is due to the historically more generous pension benefits of the public sector and privatisations. They have transferred jobs from the public to the private sector. On the other hand, there are no significant differences in current pension accruals between the sectors. In the projection the labour force shares of the different sectors are assumed to remain at their current levels.

The total statutory pension expenditure can be divided into private sector earnings related pensions, public sector earnings related pensions and national pensions as well as the group other pensions, which includes pensions from workers' compensation and motor liability insurance, military accident compensations and pensions for front veterans (Figure 8-21).

Figure 8-21 Earnings related pension expenditure, per centage of the wage bill by sector, 1985 - 2075.

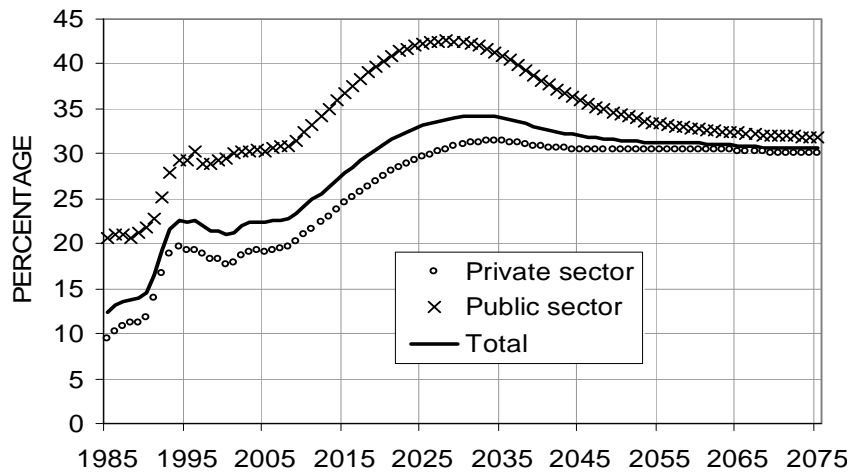
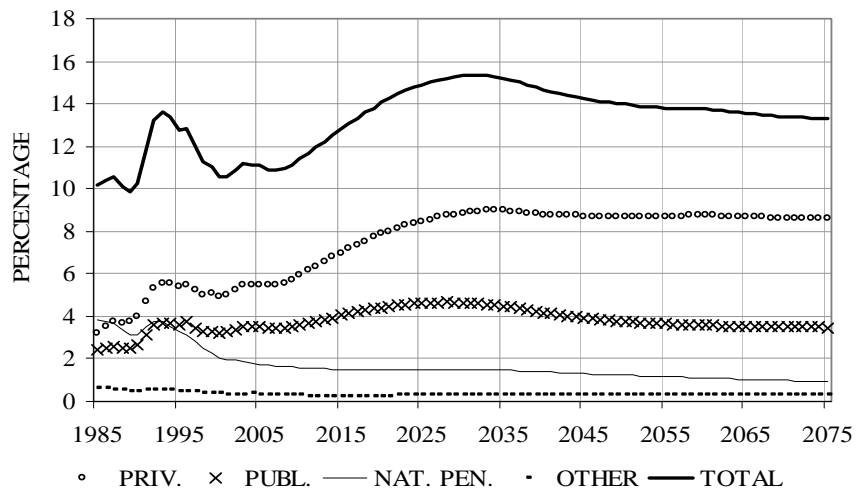


Figure 8-22 Statutory pension expenditure in per cent of GDP in 1985 - 2050.



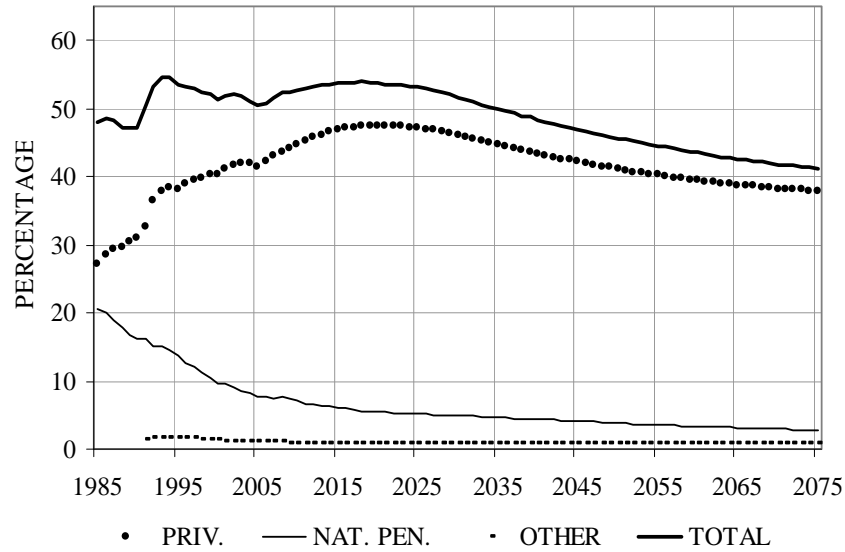
The recession in the 1990s dominates the historical GDP share of pension expenditures. The GDP share of the statutory pension expenditures is currently not significantly higher than 20 years ago. This is slightly surprising because the old age dependency ratio of the population has increased continuously and the earnings related pension scheme has been in its maturation phase. The significance of national pensions has declined. Also the GDP share of the labour income in general has declined after the recession.

The projected growth in earnings related pension expenditures is mainly a consequence of population ageing. Decreasing trend after 2030 comes from various sources. The life expectancy coefficient limits expansion of earnings related pension expenditures. Also public sector pension accruals are lower than they used to be. The decrease in national pension expenditures is mainly due to the fact that in the projection national pensions follow by 50/50 weight prices and wages. On the other hand the labour force does not shrink after 2030.

#### **4.7 Benefit level**

Average benefit levels can be deduced from the expenditure projection. The ratio of the average pension to the average wage has been close to 50 per cent during the last 20 years. The earnings related pension has grown faster than the wage level and the national pension has grown at slower pace. These trends will continue until the 2020s. At that time the earnings related pension scheme, which was established in 1962, will mature. From 2010 the life expectancy factor will cut the level of the earnings related pensions, but it takes time to make a significant effect on the average benefit level.

Figure 8-23 Statutory pensions in per cent of the average wage.<sup>1)</sup>



The ratio of average pension to average wage is of course an imperfect income measure. Currently close to one third of the working age population are not employed or self employed, that is they are not paid a wage. On the other hand, all pensioners by definition receive a pension. Different household sizes, paid and received income transfers as well as capital income also affect the purchasing power. All things considered, pensioner households' disposable income was 80 per cent of the population average in 2004 (Rantala 2006)

## 5. Conclusions

Norway and Finland are expected to face relatively strong pressure in their public finances due to an ageing population and the resulting growing age related public expenditure. The population of Finland is ageing faster during the next two decades than the rest of the EU member states. Although ageing in Norway is expected to be less pronounced than in Finland and most other OECD countries, Norway has been projected to experience one of the sharpest increases in public expenditures as a share of GDP.

However, at the moment both countries are in a good financial position when compared to many other OECD countries. Growth in the economies has been strong in recent years and it is expected to continue. As a consequence employment has increased and unemployment decreased. Strong economic growth has affected positively to the general governments' financial positions. Substantial pension funds place these two countries in a more favorable financial position than most other countries when it comes to dealing with the growth in pension expenditure. However, in Norway the pension funds are not earmarked for pension expenditures only. Revenues are partially used to cover overall budget deficits and the fund is fully integrated into the state budget. Another specific feature in the Norwegian pension fund is that it is mainly based on oil and gas revenues. Despite large assets, the funds will only be able to absorb only a relatively small share of the rising expenditure. As was shown in this paper the pension fund in Norway has been projected to gradually decline after 2020. Naturally, as the petroleum wealth is limited this will bring fluctuation in the projections. Anyway, in both countries the increase in pension expenditures will have to be compensated for also by other means.

The fiscal policy has been prudent in both countries and Governments are aiming to achieve stronger economic growth especially by boosting employment, among other things. This would strengthen the general governments' financial position. This aim, strengthening the incentives for work has also been one of the main principles when countries have

renewed their pension schemes. In both countries the average effective retirement age is clearly below the official retirement age. Low effective retirement age run contrary to the substantial projected increase in life expectancy. Besides expenditure pressure, the shrinking labor supply threatens to narrow down the tax base, which could jeopardize the sustainability of pension schemes.

Norway and Finland have succeeded to prevent poverty among the elderly quite efficiently. This can largely be seen to be due a residence based national pension which aims to reduce poverty and comprehensive earningsrelated pension schemes. The replacement levels in comparison to previous earnings are quite high among those with low or no earnings related pension. However, as the national pensions in Finland are mainly adjusted in line with the increase in prices the relative benefit level among low earners is likely to reduce over time. In Norway national pensions are better guaranteed as benefits are adjusted in line with the increase in wages.

In both countries the pension reforms are intended to improve long term fiscal sustainability, basically by stimulating employment. Earnings related pensions are modified so that benefits are calculated on the basis of incomes received during the whole professional career. This also brought reforms for pension accrual for non working periods. Pension accrual for non working periods became more transparent and comprehensive. In total the reforms will bring a closer correlation between work throughout life and the pension. Likewise in comparison to previous system the new pension system ensures equal pension for equal lifetime income. Previously, in practice both countries had elements of final or last years salary system. This was visible especially in Finland, as pensionable wage was calculated as average from ten last years of each employment contract. All years rule is thus an important step towards making the pension system more sustainable and fair. Reforms will make the pension scheme easier to understand and more robust over time.

Norway is also establishing a similar guarantee pension as in Finland. Thus, incentives for work are added also for people with low incomes compared

to current system when insured may not receive any pension in excess of the national pension.

At the same time, the overall effect on the pension level will depend on e.g. the life expectancy based pension adjustment and how the individuals adapt to it. Together with the flexible retirement age individuals have a possibility to choose whether they want to compensate the effect of the life expectancy adjustment and remain in the work force for a longer period of time or retire with a lower pension. In both countries life expectancy adjustment will begin to affect the level of new pensions from 2010 onwards. In Norway flexible retirement age and the effect of life expectancy adjustment affect also the guarantee pension, contrary to Finland.

As a result of the reforms adopted, the replacement rate is over time projected to decline due to the life expectancy adjustment and the extension of the calculation of pensions on whole career earnings, unless retirement is postponed. Also indexation rules were changed. Norway is to change the indexation of paid out earnings related benefits which shall be adjusted in line with the average of the growth in prices and wages. Otherwise earnings related pension entitlements and guarantee pensions shall continue to be adjusted in line with changes in wages. In Finland the 2005 reform brought only minor changes to indexation of pensions in payment. The pension entitlements are adjusted with a mixture of wages at 80% and of prices at 20% after the reform instead of 50 - 50 weights before the reform. This index change together with the extension of the calculation of pensions on whole career earnings was estimated to be cost neutral. Guarantee pensions in Finland continue to be indexed with the consumer price index increased with discretionary overall adjustments by the Parliament.

Norway established mandatory occupational pensions which is partially planned to compensate the reductions in future benefit levels. In Finland the strategy is different, concentrating to the development of statutory pension scheme and there has been no active policy for development of private pension provision or a "multipillar" pension system. As a major difference to Norway and a specific feature of the Finnish earnings related pension



scheme is that there is no income or pension ceiling.

The reformed pension scheme in Finland and the forthcoming pension reform in Norway make pension schemes far more sustainable. The recent reforms of the pension system should significantly reduce the pressures to increase pension contributions. Due to life expectancy adjustment pension schemes expenditure will in practice remain unaffected by the increased longevity. In both countries the last reforms imply a rise in the effective retirement age. In Finland the latest results indicate that the older employees are remaining in the labor market longer than they did before the reform of 2005.

## Sources

Bellone, Benoît and Bibbee, Alexandra. 2006. The ageing challenge in Norway: ensuring a sustainable pension and welfare system. Economics department working papers No. 480. OECD, Paris. Also available:

[http://www.ois.oecd.org/olis/2006doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/bd5d569a43e9b96cc125711d0031b46e/\\$FILE/JT00201167.PDF](http://www.ois.oecd.org/olis/2006doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/bd5d569a43e9b96cc125711d0031b46e/$FILE/JT00201167.PDF)

Biström P., Klaavo T., Risku I. and H. Sihvonen. Pension expenditure, contributions and funds until the year 2075, Finnish Centre for Pensions, Reports 2005:3

Biström P., Klaavo T., Risku I. and H. Sihvonen. Lakisäätöiset eläkkeet - pitkän aikavälin laskelmat 2007, Eläketurvakeskus, Raportteja 2007:2.

Biström P. and K. Elo. Väestöennustekatsaus, Eläketurvakeskus, Katsauksia 2007:5.

Disney, R. (2004): Are contributions to public pension programmes a tax on employment? *Economic Policy*, July 2004, 267-311.

Börsch Supan A. (2005). The 2005 Pension Reform in Finland, Finnish Centre for Pensions, Working Papers 2005:1.

Folketrygdfondet. [www.ftf.no](http://www.ftf.no)

Fredriksen, D. (1998): Projections of Population, Education, Labour Supply and Public Pension Benefits Analyses with the Dynamic Microsimulation Model MOSART. Social and Economic Studies 101, Statistics Norway.

Fredriksen, Dennis and Stølen, Nils Martin. 2005. Effects of demographic development, labour supply and pension reforms on the future pension burden. Discussion Papers No. 418. Statistics Norway, Research Department. Also available: <http://www.ssb.no/publikasjoner/DP/pdf/dp418.pdf>

Förster, Michael and M.Mira d'Ercole. 2005. Income Distribution and Poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s. OECD Social Employment and Migration Working Papers. No. 22, OECD, Paris.

IMF, International Monetary Fund. 2007. IMF Country Report No. 07/197. Norway.

Kontio K. (2007) History of Pension Provision (in "The Finnish Pension system" ed. Hietaniemi M. and S. Ritola). Finnish Centre for Pensions Handbooks 2007:6.

Ministry of Finance. 2007. On the management of the Government Pension Fund in 2006. Report No.24 (2006 2007) to the Storting. Also available at: [http://www.regjeringen.no/pages/1966215/PDFS/STM200620070024000\\_EN\\_PDFS.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/1966215/PDFS/STM200620070024000_EN_PDFS.pdf)

Ministry of Finance. 2006. Country fiche on pensions: Finland.

[www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents).

NAV, the Norwegian Labour and Welfare Organisation. [www.nav.no](http://www.nav.no).

Norges Bank (The Central Bank). [www.norgesbank.no](http://www.norgesbank.no)

NOU 2004:1(Norges offentlige utredninger, in English: Norwegian Public Reviews). Modernising the National Insurance Scheme Sustainable Pensions for the Future.

Pdf:

[http://www.pensjonsreform.no/dokumenter/pdf/pensjon\\_med%20bokmerker.pdf](http://www.pensjonsreform.no/dokumenter/pdf/pensjon_med%20bokmerker.pdf)

NOSOSCO 2007. Social Protection in the Nordic Countries 2005. Scope, Expenditure and Financing <http://www.nos.dk/nososco.htm>

NOU 2007:4 (Norges offentlige utredninger, in English: Norwegian Public Reviews). Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre

Pdf:

<http://www.regjeringen.no/pages/1976657/PDFS/NOU200720070004000DDDPDFS.pdf>

Pension Commission's Preliminary Report. 2002. Mål, prinsipper og veivalg for pensjonssystemet. Foreløpig rapport fra Pensjonskommisjonen 4. september 2002.

[http://www.regjeringen.no/Upload/AID/kampanjer/pensjonsreformen/dokumenter/Rapport\\_pensjonskommisjonen\\_forelopig2002.pdf](http://www.regjeringen.no/Upload/AID/kampanjer/pensjonsreformen/dokumenter/Rapport_pensjonskommisjonen_forelopig2002.pdf)

Rantala J. Tulojen muuttuminen siirryttäessä eläkkeelle, In "Eläkeläisten toimeentulo 1990 luvulla" (eds. Hagfors, R., Hellsten, K., Ilmakunnas, S. and H. Uusitalo). Finnish Centre for Pensions, Studies 2003:1.

Social Insurance Institution. Kelan hoitama sosiaaliturva 2005 2050, Kansaneläkelaitoksen aktuaarijulkaisuja 7 (actuarial publications of the Social Insurance Institution), 2006.

SSB, Statistics Norway, Statistisk sentralbyrå. [www.ssb.no](http://www.ssb.no)

Stensnes, Kyrre and Stølen, Nils Martin. 2007. Pension Reform in Norway: Microsimulating effects on government expenditures, labour supply incentives and benefit distribution. Statistics Norway. Discussion paper to be published.

Stensnes, Kyrre; Stølen, Nils Martin and Texmon, Inger. 2007. Pensjonsreformen: Virkninger på statsfinanser, effektivitet og fordeling. Statistisk sentralbyrå (Statistics Norway). Reports. 2007/11. Also available: [http://www.ssb.no/emner/12/01/rapp\\_200711/rapp\\_200711.pdf](http://www.ssb.no/emner/12/01/rapp_200711/rapp_200711.pdf)

The Norwegian Public Service Pension Fund. (Statens Pensjonskasse, SPK). [www.spk.no](http://www.spk.no)

The Municipal Insurance Company (Kommunal Landspensjonskasse, KLP) [www.klp.no](http://www.klp.no)

Työeläkelaitosten sijoitustoimintaa koskeva selvitys (survey of the investment

activities of the authorised pension providers), Helsinki 2006.

White Paper. St.meld. nr. 12 (2004 2005). Pensjonsreform - trygghet for pensjonene.

<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20042005/012/PDFS/STM200420050012000DDDPDFS.pdf>

White Paper. St.meld. nr. 5 (2006 2007). Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden.

<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20062007/005/PDFS/STM200620070005000DDDPDFS.pdf>

## ANNEX

**ANNEX 1 The social expenditure in Norway and Finland as per centage of GDP by main group and type (cash vs. services) 2005**

	Norway		Finland	
	As % of GDP	Of which in cash (%)	The social expenditure in per cent	Of which in cash (%)
Families and children	2,9	56	3,1	55
Unemployment	0,6	85	2,5	90
Illnes	7,7	32	6,9	18
Old age	7,1	74	9,0	89
Disability	4,6	82	3,4	73
Survivors	0,3	98	1,0	100
Housing	0,1	0	0,3	0
Other	0,6	49	0,5	54
Total	23,9	59	26,7	63
GDP million NOK/EUR	1942887		157162	

**ANNEX 2 Distribution of household disposable income among individuals,  
Gini coefficients, mid 1980s to years around 2000**

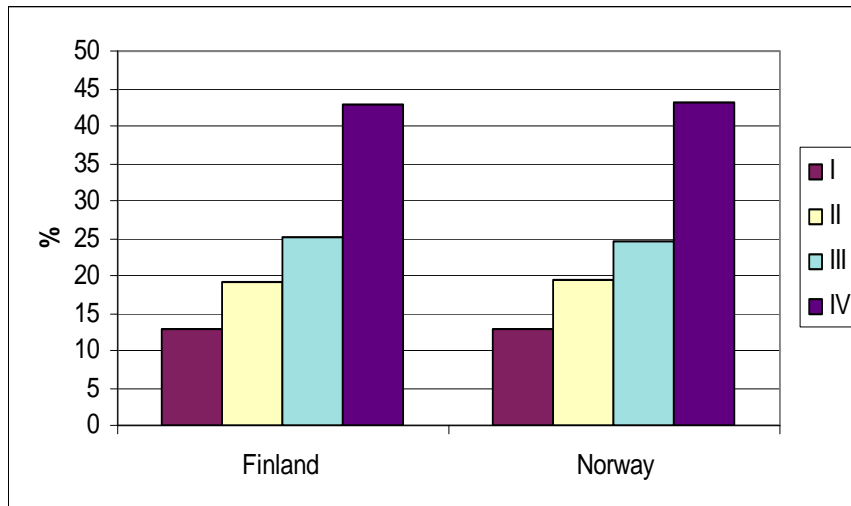
	Mid 1980s	Mid 1990s	2000
Australia	31,2	30,5	30,5
Austria	23,6	23,8	25,2
Canada	28,7	28,3	30,1
Czech Republic	..	25,7	26
Denmark	22,8	21,3	22,5
Finland	20,7	22,8	26,1
France	27,6	27,8	27,3
Germany	..	28,3	27,7
Greece	33,6	33,6	34,5
Hungary	..	29,4	29,3
Ireland	33,1	32,4	30,4
Italy	30,6	34,8	34,7
Japan	27,8	29,5	31,4
Luxembourg	24,7	25,9	26,1
Mexico	45,1	52	48
Netherlands	23,4	25,5	25,1
New Zealand	27	33,1	33,7
Norway	23,4	25,6	26,1
Poland	..	38,9	36,7
Portugal	..	35,9	35,6
Spain	36,7	33,9	32,9
Sweden	19,9	21,1	24,3
Switzerland	..	..	26,7
Turkey	43,5	49,1	43,9
United Kingdom	28,6	31,2	32,6
United States	33,8	36,1	35,7
OECD average 1	29,3	30,9	31
Slovenia	..	..	22,3
Notes		Mid 1980s rather than 1985	
		Mid 1990s rather than 1995	
1		OECD average includes listed countries for which data are available for mid 1980s	

Source: OECD Factbook 2007: Economic, Environmental and Social Statistics For further information: Förster, Michael and M.Mira d'Ercole 2005.



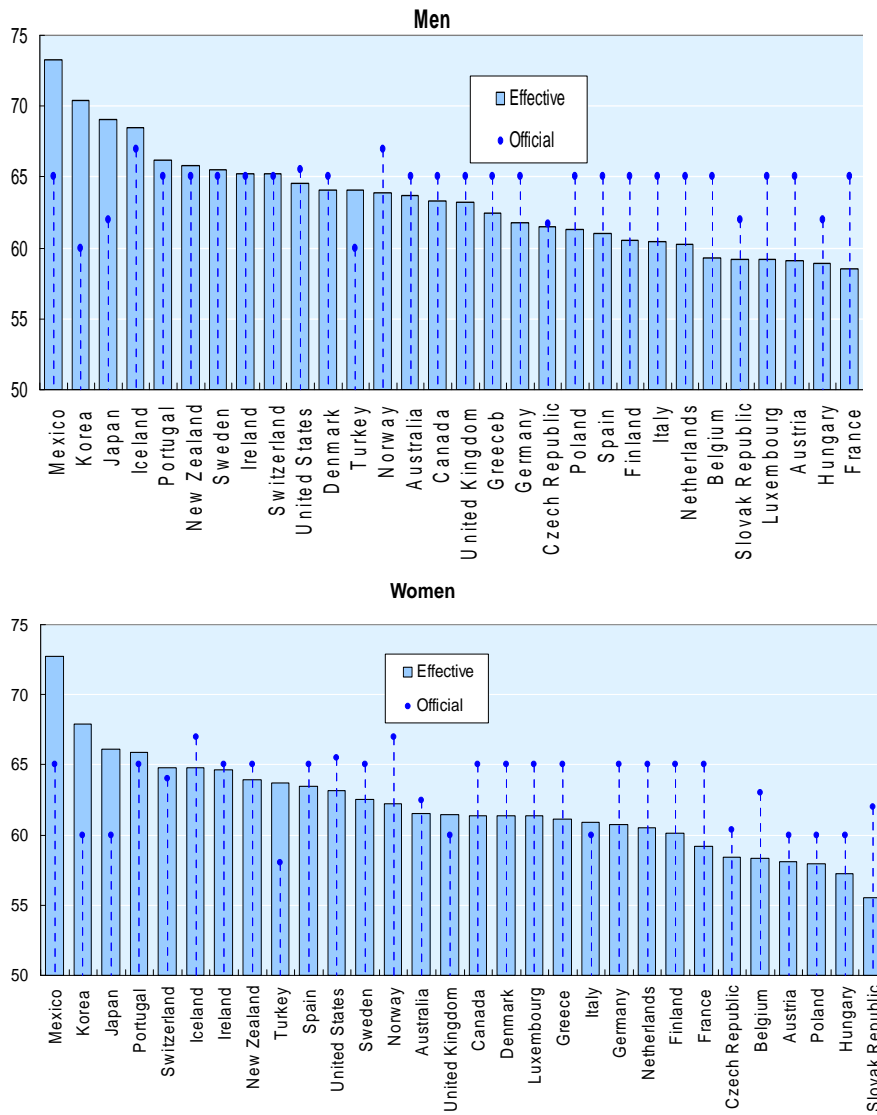
**ANNEX 3 The distribution of the disposable household income for Finland and Norway in 2004, broken down by quartiles. The quartiles have been calculated on the basis of the equivalent disposable income.**

*The first quartile is made up of the households with the lowest incomes, whereas the households with the highest incomes are found in the fourth quartile.*



Source: Nososco

**ANNEX 4** average effective age of retirement versus the official age, 2005.



Source: www.oecd.org

**ANNEX 5 Example of old age pension calculation in Norway.**

*Example 1. Calculation of pension points, if pensionable income at the bending point i.e. 6 x average B.a. in 2007:*

Insured's annual income = 6 x average B.a., year 2007: $6 \times 65\,505 \text{ NOK} - 65\,505 \text{ NOK} = 5 \text{ pension points}$ $65\,505 \text{ NOK}$
---

*Example 2. Calculation of pension points, income exceeding 6 x average B.a.:*

Insured's annual income: 423 900 NOK 6 x average B.a. : 393 030 NOK Exceeding income: 30 870 NOK, where 1/3 is taken into account = 10 290 NOK Income from which the pension points are calculated: $393\,030 + 10\,290 = 403\,320 \text{ NOK}$ $403\,320 \text{ NOK} - 65\,505 \text{ NOK} = 5.16 \text{ pension points}$ $65\,505 \text{ NOK}$
--

*Example 3. Pension amount*

Insured's average pension point figure (20 best years) = 5.16 (final pension point) 40 pension earning years, with 15 pension earning years prior to 1992: 1) $66\,812 \text{ NOK} \times 5.16 \times 25 \times 45$ $\frac{40 \times 100}{40 \times 100} = 96\,960,91 \text{ NOK}$ 2) $66\,812 \text{ NOK} \times 5.16 \times 15 \times 42$ $\frac{40 \times 100}{40 \times 100} = 54\,298,11 \text{ NOK}$ 3) Supplementary pension (in total) = 151 259,02 NOK 4) A full basic pension = 66 812 NOK 5) Old age pension, total = 218 071 NOK
--

### ANNEX 6 Number of pensioners in Norway and Finland at year end 2006

31.12.2006	Norway	Finland 1)
Old age pensioners	634 216	918 930
Disability pensioners	327 818	256 276
Part time pensioners		30 628
Unemployment pensioners		47 621
Special pension for farmers		30 545
Surviving spouse	24 009	259 162
Surviving children	14 043	24 625
<b>Total</b>	<b>1 000 086</b>	<b>1 313 566</b>

1) One person may simultaneously receive several different pension benefits. For line Total, each person has been counted only once.

Source: NAV, Finnish Centre for Pensions

### ANNEX 7 Annual real returns on the Pension Funds in Norway and Finland, 1997 - 2006, %.

	Net real return	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	Average
FINLAND	Private sector	6.3	10.5	10.9	1.5	1.3	0.7	7.3	7.4	10.4	6.4	5.8
	Public sector				0.1	3.4	9.2	8.5	8.2	13.8	8.4	4.9
NORWAY	Pension Fund Global <sup>2</sup>	7.2	8.2	10.9	0.4	3.7	6.6	10.8	6.3	8.5	5.6	4.6
	Pension Fund Norway <sup>3</sup>	5.6	2.3	6.2	3.1	1.0	0.5	13.3	10.1	7.3	8.6	5.2

Source: Norwegian Ministry of Finance 2007; The Finnish Pension Alliance (TELA)

<sup>1</sup> The real return is calculated by deflating the nominal return by the change in consumer prices for the relevant year. The average return has been calculated by

weighting the observed return for each year with the average bound capital during the year (money weighted average, MWR).

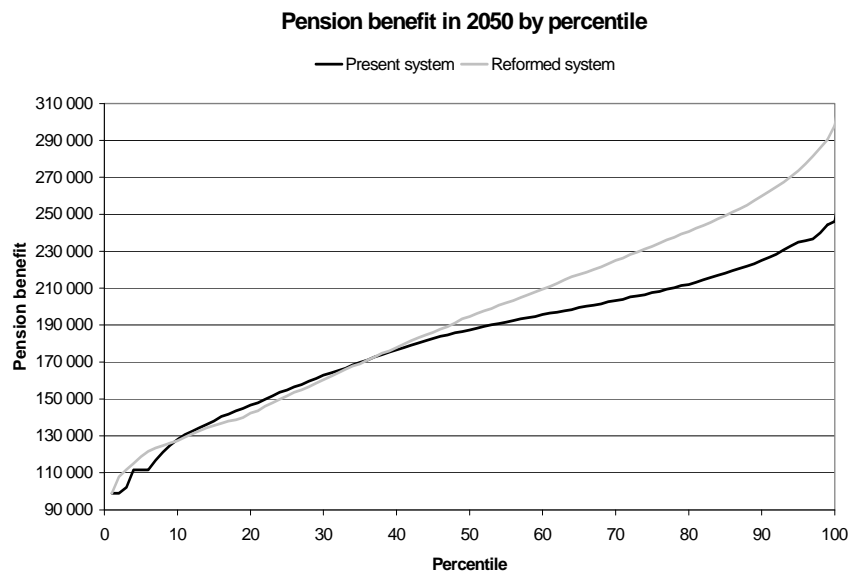
- 2 Geometric real return in international currency calculated on the basis of a weighted average of retail price growth in the countries included in the Fund's benchmark portfolio. Average management costs were 0.09 pct. of the assets under management over this period.
- 3 Geometric real return in Norwegian kroner. Management costs are assumed, for technical calculation purposes, to have been 0.05 pct. of assets under management.

**ANNEX 8 Main differences between the proposed pension accrual models in the Norwegian pension scheme**

	Government's proposal	Pension Committee's proposal	Model with basic pension (Model D)	"Bending point" model (Model A) <sup>1</sup>
Accrual rate	1.35 %	1.25 %	0.85 %	1.7 % for 0 - 3 B.a. 0.8 % for 3 - 8 B.a.
Lower limit for pension earning	0 B.a. 7 B.a.	0 B.a. 8 B.a.	1.79 B.a. 8 B.a.	8 B.a.
Ceiling	0 B.a.	0 B.a.	1.79 B.a.	0 B.a.
Basic pension	1.79 B.a.	1.79 B.a.	-	8 B.a.
Guarantee pension	1.79 B.a.	1.79 B.a.	1.79 B.a.	0 B.a.
Minimum pension	80 % of the earned income pension	100 % up till 1 B.a. and 60 % over 1 G	-	1.79 B.a.
Reduction of guarantee pension				1.79 B.a. 100 % up till 1 B.a. and 60 % over 1 G
Unpaid care	4.5 B.a. for child under 4 years	5 B.a. for child under 6 years	5 B.a. for child under 6 years	5 B.a. for child under 6 years

<sup>1</sup> Another variation of this type of model is model B. Model B gives an income based pension equal to 2.3 % of the income up to 2 B.a., and 0.7 % of the income between 2 and 8 B.a.. The guaranteed pension will be reduced with 100% of the income based pension.

**ANNEX 9 Pension benefits\*(NOK) in 2050 by per centile**



\* Benefits are shown before indexation and exposure to the life expectancy adjustment divisor for a constant level of the B.a., which is given a nominal anchor equal to its 2006 mean value (NOK 62 161).

As corrections for life expectancy and indexation are excluded from the distributional analysis, this is the main reason why a majority of income groups seem to gain from the reform. The figure is therefore a good indication of distributional consequences, but misleading seen from a fiscal perspective.



## Part IV. 한국적 노후소득보장체계 구축방안





1. 기초노령연금 도입과 소득계층별 후생수준변화  
분석



## I. 들어가며

우리의 노인 중에는 노후를 경제적으로 어렵게 지내는 이들이 적지 않다. 안정적인 소득원이 없는 노인이 많기 때문이다. 다른 선진국들과 달리 우리의 노인들은 경제적 취약계층이며 특히 독거 노인<sup>35)</sup>들이다. 주지하듯이 우리의 노후소득보장 체계는 오랜 전통을 가진 가족 및 친족 부양체계에서 사회 모두가 노인을 부양하는 사회적 부양 체계로 전환하고 있다. 국민연금 제도가 주요국에 비해 늦게 도입된 탓에 2008년 현재의 노인 생활보장은 자녀중심의 가족부양, 사회적 부양 그리고 본인 취업에 의한 자조노력 등 다양한 형태로 지지되고 있다.

국민연금 수급자가 늘어나 국민연금이 노후생활보장의 주된 역할을 맡기까지는 앞으로 십수년이 더 소요될 전망이다. 이러한 현황을 감안하여 무연금자 등 저소득노인을 대상으로 한 기초노령연금 제도가 2008년부터 시행되고 있다. 65세 이상으로 기준 소득인정액<sup>36)</sup> 이하의 노인에게 지급하며 2008년의 경우 전체 노인의 60% 정도가 수급하고 2009년부터 70%

35) 정경희 외(2004)가 '2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사' 자료를 토대로 정리한 바에 따르면 여성노인의 무배우자 비율이 66.1%로 남성노인(11.6%)보다 월등히 높고 독거 비율도 29.3%로 남성노인(6.6%)보다 높다.

36)

선정기준액(단위, 만원)		2008년	2009년(안)
노인 단독 (부부)	기준 소득인정액	40(64)	68(108.8)
	소득	월 40(64) 이하	월 68(108.8) 이하
	재산	9,600(15,380) 이하	16,320(26,112) 이하

'소득'은 재산없이 소득만 있는 경우이고 '재산'은 소득없고 재산만 있는 경우이며 재산은 공시가격기준으로 소득환산율(년 5%)을 적용하여 소득환산한 값임(예, 2009년의 소득 68만원 = 16,320만원 × 5% / 12개월)

로 적용범위가 확대될 예정이다. 급여수준은 단독가구 최대 8만 4천원, 부부가구 최대 13만 4천원(2008년 기준)이며 국민연금전가입자 평균소득월액(A값)의 5% 해당 금액이므로 A값 상승시 매년 자동인상된다.

기초노령연금이 최초로 시행된 2008년의 소요예산은 2조 2,428억 원으로 국비가 1조 5,908억 원이고 지방비가 6,520억 원이다. 예산대로 집행된다면 전체 기초노령연금 급여의 71%를 중앙정부가 부담하고 29%는 지방정부가 부담한다. 하지만 각 기초자치단체별 보조율은 각 지역의 노인인구 비율과 재정자주도 차이를 감안하여 40%에서 90%까지 차등화되어 있다. 같은 국고보조금 사업인 국민기초생활보장(78.4%)과 비교해도 국고보조율이 다소 낮은 편이다. 이로 인해 재정력이 취약한 기초자치단체에서는 보조율을 올려달라고 아우성을 치고 있다.

2009년에는 수급권자가 65세 이상 노인인구의 70% 수준으로 확대됨에 따라 소요예산은 55%가 증가한 3조 4,731억 원으로 전망된다. 중앙정부 예산은 2조 4,659억 원으로 2008년과 같이 전체 사업비의 71% 수준으로 예정되어 있다. 1인당 만액지급액은 2008년의 8만 4천원보다 2천원이 오른 8만 6천원을 예정하고 있다.

제도 시행 첫 해이다 보니 각가지 시행착오가 발생하고 있다. 대상자 선정과정에서 규정을 엄격히 정하다 보니 적용대상자가 당초 목표로 하였던 60% 수준에 이르지 못할 것으로 예상되었다. 그러자 당국은 2008년 7월부터 관계 규정을 바꿔 금융재산의 소득환산율을 인하하고 근로소득 공제를 도입 등의 조치를 통했다. 이러한 조치로 전체노인의 60% 수준으로 수급자가 늘어날 전망이다.

기초노령연금 수급자중에는 국민연금 수급자도 포함되어 있고 장차 두연금 동시에 수령하는 이들은 크게 늘어날 것이다. 기준소득인정액이 낮지 않고 금융소득에 대한 일정수준의 공제까지 허용될 예정이므로 향후 기초노령연금 제도가 바뀌지 않으면 국민연금 수급자 중 60% 이상이 기

초노령연금을 함께 수령할 가능성이 있다. 이렇게 되면 2028년에 퇴직하는 40년 가입의 국민연금 만액연금 수급자는 기초노령연금까지 고려할 때 소득대체율은 부부가구 63%, 단독가구 60%로 전망된다<sup>37)</sup>. 하지만 향후 국민연금 수급자의 경우 대부분이 30년 전후의 가입기간을 가질 것으로 예상되고 소득대체율이 가입기간에 비례한다는 점을 감안할 때 1988년의 최초가입자가 30년 가입 후 퇴직, 수급할 경우 부부가구 49%(국민연금 41%, 기초노령연금 8%), 단독가구 46% 정도의 소득대체율이 예상된다<sup>38)</sup>.

유의할 점은 가입시기가 늦어지면서 낮은 소득대체율 적용기간이 길어지므로 국민연금 가입자의 소득대체율은 위에서 제시된 값이 최대치이고 실제로는 이보다 낮은 수준이 될 것이고, 기초노령연금이 소득에 연동되는데 비해 국민연금이 물가에 연동되어 수급초기와 달리 노년후기에 들어갈수록 전체 수급액 중에서 기초노령연금의 상대적 비중이 커질 것으로 전망된다는 사실이다.

본고의 중심주제는 향후의 기초노령연금 운용방식을 바꿀 경우 사회후생에 미치는 파급효과를 분석하는 것이다. 2007년의 제도 도입 논의 당시, 장기적인 운영방식과 관련하여 몇 가지 방향이 제시된 바 있다. 가령 무연금 수급자가 많은 지금과 달리 중장기적으로 국민연금 수급자가 크게 늘어날 경우 기초노령연금의 운영방식을 바꿔 적용대상을 줄이고 지급액

37) 국민연금의 소득대체율은 1988년의 제도 발족이후 1997년까지 70%, 2007년까지 60%, 2008년에 50%, 이후 단계적으로 낮아져 2028년에 40%가 된다. 2028년에 퇴직, 수급하는 완전 노령연금 수급자라면 초기 10년은 70%, 다음 10년은 60%, 이후 20년은 약 45%의 소득대체율이 적용되어 가중평균 소득대체율은 55%이다. 여기에 기초노령연금 분으로 부부가구 8%, 단독가구 5%가 추가되면 부부가구는 63%, 단독가구는 60%가 된다.

38) 가입시기가 1998년인 가입자는 국민연금이 38%로 예상되므로 기초노령연금 포함시 부부가구 46%, 단독가구 43%로 전망된다. 이상은 국민연금에 가입한 평균소득자를 기준으로 한 것이며 소득계층별로 크게 달라진다. 1988년 가입한 저소득자(평균소득의 1/2소득자)의 소득대체율은 기초노령연금 포함시 74%(국민연금 62%, 기초노령연금 12%), 고소득자(평균소득의 2배소득자)는 31% 수준으로 나온다. 고소득자는 기초노령연금이 적용되지 않는다고 가정하였다.

을 인상하여 지원에 따른 효과를 강화하는 등의 방안이다. 물론 이러한 방안외에 적용대상과 지급액을 늘려 명실공히 ‘기초연금’으로 전환하고 현행 국민연금을 소득비례연금으로 재편하는 것이 또다른 방안의 하나로 검토될 수 있을 것이다.

위의 두 가지 선택 중 본고는 앞의 시나리오에 따라 기초노령연금의 적용대상을 줄이고 지급액을 인상하는 방안이 지금과 같은 방식에 비해 어떠한 사회후생효과를 가져오는지를 분석하고 있다<sup>39)</sup>. 그리고 기초노령연금의 재원이 중앙정부와 기초자치단체의 일반재정이라는 점에서 소득세와 소비세 중 어떠한 조세에 의해 조달하는 것이 사회후생 측면에서 나은 수단인지에 대해서도 분석하고 있다.

이하의 기술은 II절에서 기초노령연금제도의 특성을 주요국 사례와 비교하면서 간략히 살펴보고 III절에서는 기초노령연금 도입이 중산층 가구와 저소득층 가구로 구분한 소득계층별 사회후생의 변화에 미치는 파급효과를 시뮬레이션 분석을 통해 살펴본다. IV절에서는 앞 절에서의 분석을 토대로 기초노령연금의 향후 운용방향 재편에 대해 검토하는데 이 때는 국민연금과의 연계 등 현행 기초노령연금 제도의 근본적인 변경방안 등을 함께 살펴본다. V절에서 분석내용을 요약하고 남은 과제를 정리한다.

39) 뒤 시나리오에 따라 기초연금과 소득비례연금으로의 전환에 따른 사회후생 변화 분석은 기초노령연금의 운영방식 변경에 따른 효과를 분석해보려는 본고의 연구목적과 다른 내용이라고 판단하여 다루지 않고 있다.

## II. 기초노령연금제도의 특성과 문제점 : 주요국 사례와의 비교

### 1. 기초노령연금의 특성 : 주요국 사례와의 비교

기초노령연금의 성격은 솔직히 모호하다. 재분배 기능을 지닌 기초보장 제도임에는 틀림이 없는데 이를 한 국가의 노후소득보장의 핵심기능을 담당하는 1주 공적연금으로 보기에 부족한 점이 적지 않기 때문이다. 우리의 국민연금이 1주 연금의 성격을 지니고 있다고 할 때 기초노령연금을 이를 보완하는 보충연금 혹은 노년기 무연금, 저연금자 등 저소득노인을 지원하기 위한 광범위한 공적부조 혹은 노인수당 제도로 인식할 수 있을 것이다.

OECD(2007) 분류에 따르면 소득·자산조사연금(resource tested plans)에 가장 유사한 제도가 아닐까 싶다. 소득자산조사연금은 “저연금자에게 급여를 지급하고 고소득자의 연금을 깎는 제도로 저연금자, 고소득자 구분은 보유 소득자산이나 타소득원 소득에 따른다<sup>40)</sup>. 일부 국가는 공적부조(혹은 사회부조) 급여로 고령자에게 안전망을 제공한다”고 규정하는데 우리의 기초노령연금은 “무연금자 등 저소득 고령자에게 지급하는 공적부조(혹은 사회부조) 성격의 급여로 일정소득 이상자는 연금을 깎거나 지급하지 않으며 일정소득 이상자 구분은 보유 소득과 자산에 따른다”고 규정할 수 있을 것이다. 우리나라를 포함하면 OECD 30개국 중 17개국이 이같은

---

40) 보유자산과 소득수준을 파악하는 자산조사(means test)에 인력과 시간이 소요되어 연금액 조사만으로 지원대상을 정하는 최저연금, 보완제도 등에 비해 행정비용이 많이 든다.



제도를 운영중인 셈이다.

일부 연구자<sup>41)</sup>는 기초노령연금을 ‘원시적 기초연금’의 형태로 구분하기도 한다. OECD 정의에 따르면 기초연금은 “정율 혹은 정액으로 퇴직자에게 지급되며 근로연수(혹은 가입연수)에 따라 달라지기도 하지만 근로기 소득수준과는 무관하며 추가 소득이 있다고 연금 수준이 달라지지 않는 연금”이다. 기초노령연금은 추가소득이 있을 경우 연금급여가 지급정지되거나 삭감된다는 점에서 이 정의에 위반된다. OECD는 우리 국민연금의 공통부분(A값)을 ‘기초연금’으로 구분하므로<sup>42)</sup> 기초노령연금을 OECD 기준에 따른 기초연금으로 구분하기는 힘들 것이다.

OECD(2007)는 재분배 성격의 기초보장제도로 소득·자산조사연금과 기초연금외에 최저연금을 들고 있는데 기초노령연금은 최저연금과도 구분된다. 최저연금이 저연금자의 연금소득을 보충해주는 점은 소득·자산조사연금과 유사하지만 저연금자, 고소득자 구분시 (대표적인) 연금소득 수준만을 고려하고 기타소득과 자산 수준은 고려하지 않는다. 이 제도는 최저소득보증제(minimum income guarantee)나 최저연금보증제(minimum pension guarantee)<sup>43)</sup> 등의 형태로 운영되며 기초연금 등의 국민연금 수급액이 일정수준 미달시 지급하는 부가급여<sup>44)</sup>다.

41) 이용하(2007)는 이와 달리 기초노령연금을 ‘원시적’ 또는 ‘미완의’ 기초연금이라고 기술하고 있다. 소득자산조사를 통해 선별된 노인에게 지급하지만 적용대상이 상당히 보편적이고 국민연금과 크게 베타적이지 않다는 점 등을 고려할 때 ‘부조방식 기초연금’과 흡사하다고 볼 수 있다고 주장한다. 전체노인의 70%가 지급대상이며 국민연금 수급자중 다수가 기초노령연금을 수급하게 된다. 부조방식의 호주 기초연금 수급율이 80%인 점을 감안하면 기초노령연금의 수급자범위는 보편적이라고 할 수 있다. 그는 급여수준이 국민연금 A값의 5%에서 10%로 확대될 예정이라는 점에서 최소한 당분간 원시적 기초연금의 역할을 할 것으로 내다보고 있다.

42) 기초연금은 OECD 회원국중 일본, 영국, 캐나다, 뉴질랜드, 네델란드 등 13개국에서 운영중이다.

43) 스웨덴, 핀란드 등에서 시행되고 있다.

44) 전체 수급자의 3할 전후 정도를 선별하여 이들의 연금갭(pension gap)을 해소하여 빈곤에서 완전 탈피할 수 있도록 지원하는 제도이다. 최저연금(혹은 최저보증제)은 OECD 16개국에서 운영중이다.

한편 기초노령연금은 OECD(2007) 구분에 없는 재분배 성격의 기초보장제도인 사회연금<sup>45)</sup>(혹은 복지연금)과도 구별된다. 사회연금의 지급대상은 공적연금(국민연금) 배제자이지만 기초노령연금은 지급대상을 공적연금 미수급자로 제한하지 않는다. 사회연금의 급여수준은 최저연금이나 공적부조보다 낮으며 최저연금 등과 연계되어 운영된다.

정리하면 기초노령연금은 소득·자산조사연금에 가장 유사하다고 말할 수 있다. 다만 지급대상과 지급액 수준에서 OECD 국가에서 사용중인 통상의 소득자산조사연금과 다른 점이 있다. 일반적인 소득자산조사연금은 지급대상이 무연금 및 저연금 노인으로 제한되고 급여수준(소득대체율)이 20-30% 수준으로 높다. 보충제도<sup>46)</sup>인 캐나다의 GIS와 미국의 SSI 등이 대표적이다. 하지만 장차 기초노령연금의 지급대상이 축소되고 급여수준이 상향되면<sup>47)</sup> 기초노령연금은 국민연금을 보충하는 소득·자산조사연금으로 기능할 수 있을 것이다.

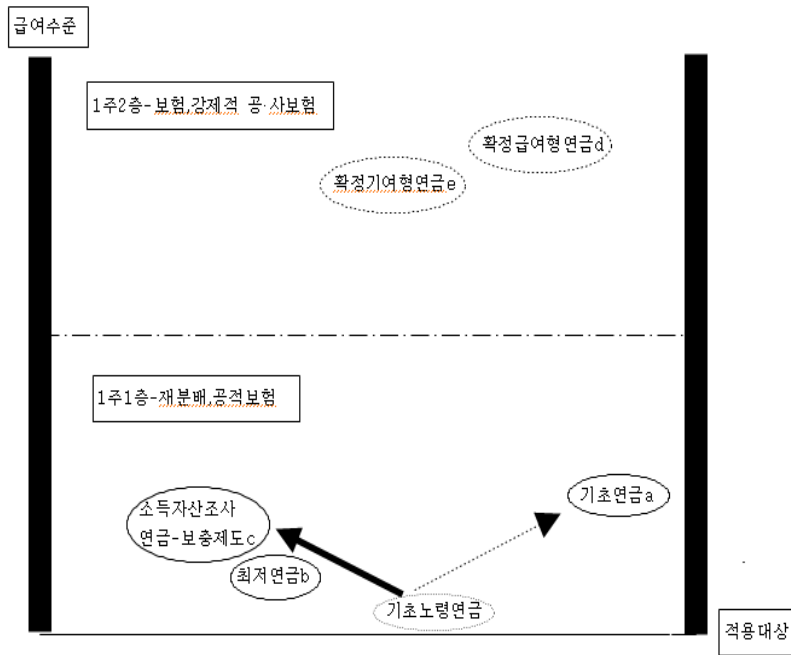
<그림 1>에는 OECD 국가의 1주 공적연금의 기본적인 형태를 보여주고 있다. 적용대상과 급여수준을 두 축으로 1층의 재분배 성격의 제도와 2층의 보험 성격의 제도로 구분하여 제시한다. 기초노령연금의 경우 성격이 모호하지만 굳이 유사한 제도를 찾는다면 소득·자산조사 연금이라고 할 수 있으며 장차 그와 같은 방향으로 자리 매김되기 위해서는 굵은 화살표와 같은 방향으로 즉 적용대상 축소와 급여수준의 상향변화가 요망된다. 한편 점선 화살표 방향으로의 이동은 기초연금으로의 변화를 의미한다.

45) 스페인, 그리스 등 남유럽 국가와 같이 연금 사각지대가 큰 국가에서 많이 도입되어 있다.

46) ‘보충제도’는 통상 사회부조형으로 제공되며 기초연금 등의 공적연금과 대체관계에 있다. 즉 공적연금 수급액이 일정수준을 넘으면 지급대상에 제외되거나 감액된다. 반면 ‘보완제도’는 통상 사회(연금)보험이나 사회수당형으로 제공되며 기초연금 등의 공적연금과 보완관계를 지닌다.

47) 캐나다 등 외국 사례를 고려할 때 지급대상이 전체노인의 70% 수준에서 50%, 30% 수준으로 줄고 지급액이 국민연금가입자 평균소득의 5%에서 10%, 15% 수준으로 늘어나는 것은 예상해볼 수 있는 시나리오다.

[그림 1] OECD 국가 1주 공적연금의 구조 비교



## 2. 기초노령연금의 문제점

여기서는 기초노령연금 제도가 안고 있는 문제점을 정리한다. 문제점은 크게 다섯 가지로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 관련법에 소요재원의 조달 방안이 명기되어 있지 않아 재원조달 전망이 불확실하다. 국채나 지방채 발행에 의존하면 중앙정부와 지방 기초자치단체<sup>48)</sup>의 채무가 빠르게 증가할 가능성이 있다. 기초자치단체는

48) 박인화(2008)에 따르면 기초노령연금 총소요예산의 평균 29%를 부담해야 하는 기초자치단체이지만 231개 단체의 재정자주도와 노인인구 비율이 크게 다른 경우가 많아 중

소요재원의 일부(10~60%)<sup>49)</sup>를 부담해야 한다. 중앙정부의 소요예산은 2008년이 2조 4,659억원이고 이후 2009년 이후 4년간은 3조원대, 그리고 2013년 이후 4조원대를 넘어설 전망이다. 안정된 재원조달방안을 마련하지 못하면 향후 예정된 급여수준의 상향조정이 계획대로 추진되지 못할 가능성도 있다.

재원조달 방안으로는 주요 조세를 중심으로 한 일반재원에서의 일정비율 할애, 특정 목적세 창설, 국채발행 등의 다양한 방식이 검토되고 있다. 부가가치세나 소득세, 법인세 등 주요세목 세수의 일정비율을 할애받거나 이들 조세의 세율을 상향조정하고 그 상향분을 ‘복지목적세’나 ‘기초노령연금세’ 명칭으로 활용하는 방안, 채권발행 등이 그것이다. 하지만 2008년 10월 현재까지 법상에 관련 규정을 설정하지 못하고 있다.

둘째, 수급에 따른 한계효용 증대가 높지 않은 중간층 이상의 계층에 까지 지급함으로써 비용의 지출효율이 낮아져 사회적 후생 손실이 발생할 수 있다. 실제로 정부는 2008년 7월 전체 노인의 60%에게 기초노령연금을 지급한다는 당초 약속을 지키기 위해 무리수를 두면서 까지 지급대상을 확대하고 있다. 제도 시행과정에서 수급자가 전체 노인의 53% 정도로 추정되자 2008년 7월초에 선정기준액(2008년, 단독가구 40만원, 부부가구 64만원)은 유지하면서 금융재산의 소득환산을 인하, 일정 수준의 금융재산 공제, 근로소득 공제 등을 도입하여 지급대상을 확대하였다<sup>50)</sup>. 사실이 같은 후속조치로 기초노령연금을 지급받는 이들에게 기초노령연금이 주는 효용 증대효과는 미미할 것이다. 우선도가 더 높은 곳에 사용되어야

양정부의 차등보조율(40-90%)에도 불구하고 지방의 재정력에 비해 버거운 부담을 강요받는 기초자치단체가 적지 않다고 보고되고 있다. 그리고 같은 국고보조금 사업인 국민기초생활보장(22%)과 비교해도 기초자치단체의 부담률이 너무 높게 설정된 것도 문제점의 하나로 지적되고 있다.

49) 이때의 보조율은 노인인구비율과 재정자주도를 기준으로 기초지방자치단체별로 산정한다.

50) 보건복지가족부 보도자료(2008년 7월 7일)

할 예산이 우선도가 낮은 곳에 사용되는 예산지출에 따른 사회적후생이 감소되는 하나로 지적될 수 있다.

셋째, 수급자의 지역간 편차가 크고 수도권 중간층이 역차별받을 가능성이 높다. 정부는 지급대상 선정시 각 시·군별이 아닌 전국단위의 하위 60%를 선정하기 때문에 소득수준이 높은 수도권 노인의 다수가 수급대상에서 배제될 전망이다<sup>51)</sup>. 선정기준액 산정시 보유재산이 소득으로 환산되므로 부동산가격이 높은 수도권 노인층이 대상에서 누락될 확률이 높다. 지역별로 상이한 물가수준이 고려되지 않음으로 인해 물가수준이 높은 수도권 노인의 복지수준이 제도 시행이후 상대적으로 낮아질 것으로 예상된다.

이러한 문제점을 예상하여 역모기지 제도인 주택연금이 2007년 7월부터 판매되고 있는데 이용자가 많지 않다<sup>52)</sup>. 주택연금은 보유 부동산을 담보로 매달 일정금액을 금융기관에서 지원받는 제도로 정부의 지급보증에도 불구하고 신규 제도가 갖는 불확실성 등으로 인해 보급률이 낮다. 다만 이용자들의 경우 주택연금만으로 노후생활비를 대부분 충당하고 있는 것으로 나타나고 있다<sup>53)</sup>.

넷째, 수급과 탈락의 경계선 설정이 자의적일 수 있다는 점이다. 그간의

- 
- 51) 노인인구비율이 14% 이상인 고령지역은 10%, 노인인구비율이 20% 이상인 초고령지역은 20%를 추가로 국고에서 지원할 예정인데 이 조치 역시 고령노인이 많은 지방정부의 수급자 확대에 이어지는 정책이다.
- 52) 출시 이후 1년간 가입건수는 854건이며 2008년 3월 이후 증가세를 나타나고 있지만 당초 기대수준에 크게 미치지 못하고 있다. 수도권 가입이 650건으로 전체의 76%를 점하고 있으며 평균 월지급금은 수도권 111만원 지방 53만원 수준이고 평균주택가격은 수도권 2억 8천만원, 지방 1억 2천만원이다. 가입자 평균연령은 74세(부부의 경우 낮은 연령 기준)로 가입 기준연령(65세)보다 9세 정도 많다. 한국주택금융공사(2008).
- 53) 이용자 실태조사(총 681명 응답)에 따르면 생활비는 경조사비를 포함하여 월평균 95만원이며 이들 가구의 월평균 수입은 124만원이고 이중 주택연금이 94만5,000원이다. 주택연금의 최저액은 월 10만2천원, 최고액은 326만 8천원으로 나타나고 있다. 이들 가구의 지출에는 생활비외에 의료비, 금융비용, 자녀생활비 등이 있다. 한편 60세 이상 일반 노인가구의 경우 월평균 수입액은 159만원으로 주택연금 이용가구(평균 74세)보다 높게 나타나고 있다. 한국주택금융공사(2008).

기초생활보장에서도 빈곤층으로서 탈락된 이들에 대한 대책이 큰 과제였듯이 기초노령연금에서도 유사한 문제가 발생할 수 있다. 다만 기초생활보장에 비해 급여액이 작고, 경계영역에 놓여 있는 이들이 중간소득층이라는 점에서 저항과 마찰은 상대적으로 약하고 이로 인한 후생손실도 크지 않을 것으로 전망된다. 경계 계층에의 급여가 급격히 주는 것을 막기 위해 4단계 감액체계를 도입하고 있는데 소기의 효과를 거두고 있는지 불분명하다.

다섯째, 선정기준액에 포함되는 소득과 재산을 정확히 파악하지 못해 자격이 없는 대상자가 수급자로 선택되는 사례가 발생할 수 있다. 사업소득과 임대소득과 같이 소득파악도가 낮은 소득을 지닌 이들이 근로소득, 연금소득 자보다 유리할 수 있다. 행정비용이 많이 들고 민원의 소지가 있다는 이유로 부양의무자인 자녀 등의 지원액을 포함하지 않음으로 해서 실 수입액이 선정기준액을 월등히 초과하는 이들이 수급자로 선정되고 있다.

선정기준액에는 근로·사업·재산(임대, 이자 등)·기타소득(국민연금, 공무원연금 등) 등의 소득과 부동산재산(토지, 주택, 건축물 등)과 금융재산(예금, 적금, 보험 등), 자동차, 기타 재산(분양권, 골프장 회원권 등), 3년 이내 증여재산 등이 포함되지만 기초생활보장에서 채택하는 부양의무자 기준은 채택되지 않고 있다.

### Ⅲ. 기초노령연금 도입과 소득계층별 후생수준의 변화

여기서는 기초노령연금의 도입에 따른 소득계층별 후생 수준의 변화를 살펴봄으로써 향후의 기초노령연금의 운영방식 개선과 관련한 기본방향을 모색한다. 분석방법은 모형의 설정과 이를 이용한 시뮬레이션 분석이며 재원조달방안은 조세에 의존하되 하나는 소득세, 다른 하나는 소비세에 의존하는 경우를 가정하였다. 현실에 있어선 기초노령연금의 재원은 법으로 특정화되어 있지 않으며 2008년 기준으로는 중앙정부가 71%, 지방 기초자치단체가 29%를 부담하는데 각 정부의 일반재정에서 예산상황을 고려하여 적절히 염출, 배분하고 있다. 중앙정부는 물론 지방정부가 징수하는 조세에는 소득세와 소비세가 섞여 있기 때문에 이상의 현실이 본고의 문제 설정에 제약점이 되지는 않는다. 기본모형은 2기간 모형으로 저소득층가구와 중산층가구의 두 대표 가구로 구성되는 경제를 상정하며 각 가구는 주관적 효용을 극대화하는 형태로 제1기, 제2기 소비수준을 정한다. 이렇게 정해진 소비의 함수로 두 가구의 효용수준이 결정되며 두 대표 가구의 효용수준에 의해 사회후생 수준이 얻어진다. 가구 효용함수와 사회후생함수는 분석의 편의를 위해 CES함수의 특정 형태인 콥-더글러스형을 가정하였다.

소득은 1기에 발생하는 근로소득만을 고려하며 이 소득에서 소득세(혹은 소비세)와 국민연금 보험료 납부후 소비후 일정액을 저축하고 하고 2기에는 저축 원리금과 국민연금 급여 및 기초노령연금(소득세 혹은 소비세 재원으로 배분)으로 생활비를 충당한다. 국민연금의 수익비는 저소득

증가구과 증산증가구 공히 1보다 큰 값을 가정하였으며 기초노령연금은 증산증가구보다는 저소득증가구에 더 많은 비율을 배분하는 것으로 전체 하였다.

본 고의 분석은 기초노령연금 도입이 미치는 과급효과 분석에 초점이 맞추어져 있기 때문에 국민연금은 대부분의 분석시 수익비를 1.0으로 놓아 기간별 소비지출 배분에 영향을 미치지 않도록 하였고 마지막에 국민연금 도입 효과와 기초노령연금 도입의 효과를 비교하는 과정에서 대표 가구별 국민연금 수익비를 가정하여 분석에 사용하고 있다. 그리고 기초노령연금 도입이 미치는 과급효과를 분석할 때에는 소요재원을 소비세로 조달할 것인지, 소득세로 조달할 것인지에 따라 구분하여 재원별 과급효과와 차이를 제시하고 있다.

이하에서는 먼저 1항에서 기초노령연금의 재원을 소비세로 조달 모형을 설명하고 이어서 2항에서 소득세 조달 모형을 기술한 다음 3항에서 분석에 채용한 각종 가정과 모수치에 대해 설명하고 4항에서 분석결과를 제시하고 그 의미를 해석한다.

### 1. 소비세 재원 모형

두 대표 가구를 상대로 다음과 같은 2기간 모형을 고려한다. 먼저 증산증가구의 예산제약식은 (1a) (1b)식을 통해 (1)식과 같이 정리할 수 있으며 저소득증가구의 경우는 (2a) (2b) 식을 거쳐 (2)식과 같이 정리할 수 있다.

$$(1) \quad (1+t_c)C_{np}^1 + (1+t_c)C_{np}^2/(1+r) = (1-p)I_{np} + PB_{np}/(1+r) + BP_{np}/(1+r)$$

$$(1a) \quad (1+t_c)C_{np}^1 + S^1 = (1-p)I_{np}$$

$$(1b) \quad (1+t_c)C_{np}^2 = (1+r)S^1 + PB_{np} + BP_{np}$$



$$(2) (1+t_c)C_p^1 + (1+t_c)C_p^2/(1+r) = (1-p)I_p + PB_p/(1+r) + BP_p/(1+r)$$

$$(2a) (1+t_c)C_p^1 + S^1 = (1-p)I_p$$

$$(2b) (1+t_c)C_p^2 = (1+r)S^1 + PB_p + BP_p$$

여기서  $C_{1np}$ 는 중산층가구의 1기소비,  $C_{2np}$ 는 중산층가구의 2기소비,  $I_{np}$ 는 중산층가구의 1기소득,  $PB_{np}$ 는 중산층가구의 국민연금급여,  $BP_{np}$ 는 중산층가구의 기초노령연금급여를 지칭한다. 저소득층가구의 경우 하첨자  $p$ 로 표기되어 있다.  $t_c$ 는 소비세율,  $p$ 는 국민연금 보험료율,  $r$ 은 이자율,  $S$ 는 1기저축이다.

소비세 수입은 다음과 같이 표기되며 전액이 기초노령연금의 재원이다.

$$(3) T = t_c (C_{np}^1 + C_p^1)(1+r) + t_c (C_{np}^2 + C_p^2)$$

$$(3a) BP = BP_{np} + BP_p = T$$

중산층가구 및 저소득층가구의 기초노령연금은 (4a) 및 (4b)와 같이 표기된다.  $\delta$ 는 기초노령연금 재원인 소비세 수입의 중산층가구에의 배분율이다.

$$(4a) BP_{np} = \delta T$$

$$(4b) BP_p = (1-\delta)T$$

한편 중산층가구 및 저소득층가구의 국민연금 급여는 (5a) 및 (5b)와 같이 표기할 수 있다.

$$(5a) PB_{np} = pI_{np}(1+r)\beta_{np}$$

$$(5b) PB_p = pI_p(1+r)\beta_p$$

여기서  $\beta_{np}$ 는 중산층가구의 수익비 즉 수급 개시시점에서 연금급여를 보험료 현가(現價)로 나눈 값이다. 국민연금의 소득재분배 효과를 고려하여 중산층가구와 저소득층가구 공히 1보다 크다고 가정한다<sup>54)</sup>.

이상의 예산제약 즉 식 (1), (3),(4a), (5a) 그리고 식 (2), (3), (4b), (5b) 제약하에 중산층가구와 저소득층가구는 (6a) 및 (6b)로 표시되는 효용함수가 최대화되도록 1기와 2기 소비수준을 결정한다.

$$(6a) U_{np} = U_{np}(C_{np}^1, C_{np}^2) = C_{np}^1{}^\alpha \cdot C_{np}^2{}^{1-\alpha}$$

$$(6b) U_p = U_p(C_p^1, C_p^2) = C_p^1{}^\alpha \cdot C_p^2{}^{1-\alpha}$$

라그랑지안을 풀어서 얻은 해 즉 중산층가구의 1기소비와 2기소비는 (7a), (7b)로 저소득층가구의 1기소비와 2기소비는 (8a), (8b)로 정리할 수 있다.

$$(7a) C_{np}^1 = \alpha / [1+(1-\delta)t_c] \cdot [(1-p)I_{np} + pI_{np}\beta_{np} + \delta \{t_c C_p^1 + t_c C_p^2 / (1+r)\}]$$

$$(7b) C_{np}^2 = (1-\alpha)(1+r) / [1+(1-\delta)t_c] \cdot [(1-p)I_{np} + pI_{np}\beta_{np} + \delta \{t_c C_p^1 + t_c C_p^2 / (1+r)\}]$$

$$(8a) C_p^1 = \alpha / [1+\delta t_c] \cdot [(1-p)I_p + pI_p\beta_p + (1-\delta) \{t_c C_{np}^1 + t_c C_{np}^2 / (1+r)\}]$$

$$(8b) C_p^2 = (1-\alpha)(1+r) / [1+\delta t_c] \cdot [(1-p)I_p + pI_p\beta_p + (1-\delta) \{t_c C_{np}^1 + t_c C_{np}^2 / (1+r)\}]$$

(7a) (7b) 식을 보면 알 수 있지만 중산층가구의 1기소비와 2기소비는 저소득층가구의 1기소비 및 2기소비의 함수로 되어 있다. 그 역도 마찬가지로

54) 제도발족후 일정기간까지는 세대간 이전효과가 플러스로 나타나 중산층가구라도 수익비가 1을 크게 상회할 수 있다. 1988년의 국민연금 발족 당시의 가입자를 포함하여 발족후 십수년 이내에 가입한 중산층가구의 경우 수익비가 1을 크게 상회한다. 물론 장기적으로는 중산층가구의 수익비는 1 혹은 이를 약간 밑도는 수준이 될 것으로 전망된다.

지다. 이는 (4a) (4b)에서 보듯이 소비세 징수세액을 기초노령연금 재원으로 하기 때문에 발생하는 불가피한 현상이다. 미지수와 식이 4개씩이므로 위의 식은 해를 갖는다. 가령 (8a) (8b)를 각각 (7a) (7b)에 대입하여 C1np, C2np에 대한 2원 연립방정식을 만들고 이를 풀어 구한 해를 (8a) (8b)에 대입한다.

이 같은 방식으로 수식으로 풀 수도 있지만 해가 지나치게 복잡하게 표시되므로 여기서는 이 방법대신 시뮬레이션 작업을 통해 해를 찾는다. 즉 초기에 C1p, C2p에 대해 임의 값을 가정하여 C1np, C2np 값을 구하고 이렇게 구한 값을 (8a) (8b)에 대입하고 이렇게 해서 얻은 C1p, C2p를 다시 (7a) (7b)에 넣어 이들 4개의 변수 값이 안정된 값으로 수렴할 때까지 반복한다. 이 같은 반복계산을 통해 4개의 식을 동시에 만족하는 변수값 C1np, C2np, C1p, C2p 를 찾는다.

이렇게 해서 중산층가구와 저소득층가구의 효용수준이 결정되면 이를 토대로 한 사회적후생은 (9a) (9b)식으로 표시할 수 있다. 사회적후생(SW) 함수로는 분석의 편의상 대체탄력도가 일정한 콥-더글러스 형(9a)과 대체탄력도가 무한대인 가중합형(9b)의 2개 함수를 가정한다. (9a)형은 양자간의 조화로운 효용수준에서 사회적후생이 가장 극대화되어 평등주의 함수 형태이고 (9b)형은 양자 효용의 가중합에 의해 효용수준이 단조적으로 증가하는 공리주의 함수 형태이다.

$$(9a) SW = SW(U_{np}, U_p) = U_{np}^k \cdot U_p^{1-k}$$

$$(9b) SW = SW(U_{np}, U_p) = kU_{np} + (1-k)U_p$$

## 2. 소득세 재원 모형

모형은 앞의 소비세 모형과 동일한 2기간 모형이다. 먼저 중산층가구의 예산제약식은 (1a) (1b)식을 통해 (1)식과 같이 정리할 수 있으며 저소득층가구의 경우는 (2a) (2b) 식을 거쳐 (2)식과 같이 정리할 수 있다.

$$(1') \quad C_{np}^1 + C_{np}^2/(1+r) = (1-t_{inp}-p)I_{np} + PB_{np}/(1+r) + BP_{np}/(1+r)$$

$$(1a') \quad C_{np}^1 + S^1 = (1-t_{inp}-p)I_{np}$$

$$(1b') \quad C_{np}^2 = (1+r)S^1 + PB_{np} + BP_{np}$$

$$(2') \quad C_p^1 + C_p^2/(1+r) = (1-t_{ip}-p)I_p + PB_p/(1+r) + BP_p/(1+r)$$

$$(2a') \quad C_p^1 + S^1 = (1-t_{ip}-p)I_p$$

$$(2b') \quad C_p^2 = (1+r)S^1 + PB_p + BP_p$$

여기서  $t_i$ 는 소득세율이고 소득세 수입은 다음과 같이 표기되며 전액이 기초노령연금의 재원이다.

$$(3') \quad T = t_{inp}I_{np} + t_{ip}I_p$$

중산층가구 및 저소득층가구의 기초노령연금은 (4a) 및 (4b)와 같이 표기되고 중산층가구 및 저소득층가구의 국민연금 급여는 (5a) 및 (5b)와 같이 표기할 수 있다.

이상의 예산제약 즉 식 (1'), (3'), (4a), (5a) 그리고 식 (2'), (3'), (4b), (5b) 제약하에 중산층가구와 저소득층가구는 (6a) 및 (6b)로 표시되는 효용 함수가 최대화되도록 1기와 2기 소비수준을 결정한다.

라그랑지안을 풀어서 얻은 해 즉 중산층가구의 1기소비와 2기소비는 (7a'), (7b')로 저소득층가구의 1기소비와 2기소비는 (8a'), (8b')로 정리할 수 있다.

$$(7a') \quad C_{np}^1 = a \cdot [(1-t_{inp}-p)I_{np} + pI_{np}\beta_{np} + \delta(t_{inp}I_{np} + t_{ip}I_p)]$$

$$(7b') \quad C_{np}^2 = (1-a)(1+r) \cdot [(1-t_{inp}-p)I_{np} + pI_{np}\beta_{np} + \delta(t_{inp}I_{np} + t_{ip}I_p)]$$

$$(8a') \quad C_p^1 = a \cdot [(1-t_{ip}-p)I_p + pI_p\beta_p + (1-\delta)(t_{inp}I_{np} + t_{ip}I_p)]$$

$$(8b') \quad C_p^2 = (1-a)(1+r) \cdot [(1-t_{ip}-p)I_p + pI_p\beta_p + (1-\delta)(t_{inp}I_{np} + t_{ip}I_p)]$$

위의 네 식에서 중산층가구의 1기소비와 2기소비, 저소득층가구의 1기소비 및 2기소비의 값을 구할 수 있다. 소비세를 재원으로 할 때와 달리 각각의 변수는 외생변수인 소득, 보험료율, 소득세율, 국민연금 수익비, 기초노령연금의 중산층가구 배분율, 이자율의 함수로 표시되어 해를 쉽게 구할 수 있다.

구해져 해되어 있다. 그 역도 마찬가지다. 이는 (4a) (4b)에서 보듯이 소비세 징수세액을 기초노령연금 재원으로 하기 때문에 발생하는 불가피한 현상이다. 미지수와 식이 4개씩이므로 위의 식은 해를 갖는다. 가령 (8a) (8b)를 각각 (7a) (7b)에 대입하여  $C_{1np}$ ,  $C_{2np}$ 에 대한 2원 연립방정식을 만들고 이를 풀어 구한 해를 (8a) (8b)에 대입한다.

이상의 계산을 통해 얻어진 변수를 (6a) (6b)의 식에 넣어 개인별 효용 함수를 구하고 이를 다시 (9)식에 넣어 사회적 후생함수를 구하는 것은 소비세 모형과 동일하다.

### 3. 외생변수와 모수치 설정 및 관련 가정

본 분석에서 사용하는 외생변수의 값은 다음과 같이 가정하였다. 먼저 소득의 경우 중산층가구의 소득이 저소득층가구에 비해 3.33배 높게 설정하여 중산층가구 333, 저소득층가구 100으로 가정하였다. 이는 통계청

(2008)이 조사한 2008년도 제1/4분기 전국가구의 소득을 기준으로 한 것으로 중상위층인 3분위-5분위 가구의 평균소득이 474만원이고 하위층인 1분위-2분위 가구의 평균소득이 142.5만원 으로 나타나 배수가 3.33배에 달하고 있는 점을 감안한 것이다. 소득분위별 흑자율은 1분위가 -57.6%, 2분위가 0.5%로 하위층은 거의 저축을 하지 못하며 3분위 8.9%, 4분위 20.0%, 5분위 35.3%로 이들 중상위층에서 대부분의 저축이 행해지고 있다.

기초노령연금의 재원은 조세로 충당하는데 소비세로 충당할 경우와 소득세로 충당할 경우의 두 가지를 고려하며 조달재원은 가입자(가구) 평균소득의 5%와 8%의 두 가지사례를 고려하였다. 5%는 저소득 노인 독신가구에 지급하는 기준금액이며 8%는 저소득 노인 부부가구에 지급하는 기준금액이다. 현실에서는 양자의 중간 수준에서 조달재원 규모와 세율이 정해질 것으로 예상된다. 우리는 이 사이의 특정한 값을 가정하여 사용하기보다 구간값을 이용하여 분석하고 있다. 조세로 조달된 이들 재원은 전부가 저소득가구에 배분되는 경우와 중산층가구에도 일부가 배분되는 사례를 가정하여 분석한다.

소비세로 조달하는 경우 평균소득의 5%인 11.99를 얻기 위해서는 세율 2.77%가 1기, 2기에 걸쳐 모든 가구에 부과되며 8%인 19.18을 얻기 위해서는 세율 4.43%가 부과되어야 한다. 이 때의 평균소득은 전체 인구의 60%인 중산층가구 소득 333과 40%인 저소득층가구 100의 가중합인 239.8로 가정하였다. 한편 같은 규모의 재원을 소득세로 조달하는 경우 5%의 경우에는 세율 3.6%, 8%의 경우에는 세율 5.76%가 부과된다. 소득세는 중산층 이상의 가구에만 부과하는 것으로 가정하였다.

국민연금보험료는 2기 모형의 특성을 고려하여 보험료율을 책정하였다. 1기를 대략 30년 정도로 고려할 때 은퇴기의 소득대체율은 중산층 가구 22.5%, 저소득층가구 45%로 가정하고 이들 가구별 수익비를 고려하여 보

보험료를 17.65%<sup>55)</sup>로 가정하였다. 수익비는 중산층 가구 1.275<sup>56)</sup>, 저소득층 가구 2.55배를 상정하였다<sup>57)</sup>. 이는 2007년 7월의 법 개정으로 평균소득 가입자의 소득대체율이 1.7배로 추정되는 것과 중산층 가구와 저소득층 가구의 소득대체율이 평균소득 가입자<sup>58)</sup>의 75%와 150% 수준이라는 점을 감안한 것이다. 이렇게 가정하면 저소득층 가구는 근로기에 17.65%의 보험료를 내고 은퇴기에 근로기 소득의 45%에 상당하는 연금급여를 받고 중산층 가구는 동 22.5%의 연금급여를 받게 된다.

한 가지 유의할 점은 본 분석에서 국민연금의 소득이전 효과는 영향을 미치지 않는다는 사실이다. 우리의 분석이 조세재원으로 지급하는 기초노령연금의 배분을 즉 중산층가구와 저소득층가구에의 배분 비율 조합에 따른 이들 가구의 소비지출, 효용수준의 상대적 변화에 초점을 맞추고 있기 때문에 대부분의 분석에서 국민연금의 수익비는 1.0으로 가정되어 국민연금의 영향이 배제된다. 다만 기초노령연금의 도입과 국민연금 도입의 효과를 비교할 때는 위에서 가정한 수익비를 고려한다. 이 때도 국민연금에 따른 이전소득이 후세대 부담소득으로 본 고에서 고려하는 대표적 두 가구의 소득 배분과 무관하므로 두 제도의 효과에 대한 비교를 통해 얻을 수 있는 시사점도 제한적일 것이다.

55) 보험료율이 현실의 9%보다 높은 것은 2기 모형에서는 근로기와 은퇴기를 같은 한 기간으로 가정하므로 현실과 비교할 때 근로기가 짧게 설정되고 그에 따라 보험료를 높게 설정해야 소정의 소득대체율을 확보할 수 있다.

56) 중산층 가구의 연금수익비는 장기적으로 1.0보다 낮은 값을 지닐 수 있지만 본 모형의 중산층 가구는 상위 60%를 대표하므로 이와 같이 가정하였다.

57) 근로기 인구가 늘지 않는 경제라면 장기에 걸쳐 이러한 연금수익비가 지속될 수 없을 것이다. 이 가정은 세대간 소득이전을 기대할 수 있는 현존 세대 등을 대상으로 한 제한적인 상황에 적용된다고 보아야 할 것이다.

58) 평균소득 가입자의 30년 가입시 소득대체율은 30%이다. 급여승율이 1년에 1%이기 때문이다. 이에 비해 소득이 평균소득의 2배인 가입자는 소득대체율이 22.5%, 절반인 가입자는 45%이다. 본 모형에서 고려하는 중산층 가구 소득(333)은 평균소득(240)의 2배가 되지 않고 저소득층 가구 소득(100)은 평균소득의 절반 이하지만 중산층이 상위 60%, 저소득층이 하위 40%를 대표하는 점을 감안하여 이와 같이 가정하였다.

2기간 모형에서 1기의 소비 분배율( $\alpha$ )은 0.6을 가정하였다. 이는 근로기가 은퇴기에 비해 상대적으로 긴 것을 반영하기 위함이다. 기초노령연금의 은퇴기 배분은 중산층 배분비율( $\delta$ )에 따라 달라지는데 현행 제도가 전체 노인의 60% 내지 70%를 수급대상으로 고려하고 있는 점을 감안하여  $\delta$ 를 0.4로 가정한다<sup>59)</sup>. 아울러 이를 기초노령연금을 저소득층(본 분석에서는 40%) 가구에만 지급하는 경우( $\delta = 0$ )와 비교한다.

이자율은 0.4로 가정한다. 이는 장기적으로 물가상승율을 고려한 실질이자율을 연간 2% 전후 수준, 그리고 이러한 이자율이 적용되는 제1기의 기간을 고려한 것이다<sup>60)</sup>.

그리고 (9a) (9b)로 정의되는 두 유형의 사회후생함수에서 사용되는 가구별 가중치( $k$ )는 0.6을 기준치로 사용한다. 본 고에서 고려하는 중산층이 전체 인구의 60%를 대표하는 점을 감안한 것이다. (9a)는 대체탄력성이 일정한 함수로 양 가구 특히 저소득층 가구의 효용수준에 일정한 배려를 하여 이들이 조화를 이루면서 증가하는 것을 높이 평가하는 가치관을 반영하는 평등주의가 고려된 함수이고 (9b)는 대체탄력성이 무한대인 함수로 양 가구의 효용수준 배려 수준에 대해 중립적인 가치관을 반영하는功利주의형 함수이다.

59) 본 분석에서 가구는 중산층 가구 60%, 저소득층 가구 40%로 구성되는데 전체 노인의 70%에게 기초노령연금을 지급한다면 중산층 가구 일부(30%)도 지급받는다. 여기서  $\delta$  값이  $30/70 = 0.43$ 으로 얻어지고 전체 노인의 60%에게 지급한다면 중산층 가구 일부(20%)가 지급받게 되고 여기서  $\delta$  값이  $20/60 = 0.33$ 으로 얻어진다. 사이값을 택하여  $\delta = 0.4$ 를 사용한다.

60) 실질이자율을 2, 3% 수준으로 보고 제1기의 기간을 30년 정도로 볼 때 이자율을 0.8-1.2와 같이 높게 가정하는 것이 현실적일지 모른다. 다만 이렇게 가정하여 분석하면 제2기 소비가 제1기 소비에 비해 크게 나와 적감적 이해를 저해할 우려가 있다. 이 점을 고려하여 실질이자율을 낮게 잡아 0.4의 값을 사용한다.



#### 4. 얻어진 해와 의미 해석

이상과 같은 모형과 가정에서 기초노령연금 도입이 중산층 가구와 저소득층 가구에 미치는 소비수준, 생애후생, 그리고 사회후생의 변화를 숫치와 백분을 변화로 정리한 것이 <표 1>부터 <표 12>에 정리되어 있다. <표 1>부터 <표 4>까지는 기초노령연금의 재원을 소비세로 조달할 경우, <표 5>부터 <표 8>은 동 재원을 소득세로 조달할 경우의 각각의 변화량을 나타내고 있다. 그리고 <표 9>와 <표 10>은 국민연금 도입에 따른 파급효과를 정리한 것으로 기초노령연금 도입에 따른 효과와의 비교를 위해 제시되어 있다.

##### 1) 기초노령연금 도입 효과 : 소비세 재원

<표 1>과 <표 2>는 기초노령연금 도입이 중산층가구와 저소득층가구의 소비수준과 생애효용, 그리고 사회후생에 미치는 파급효과를 숫치변화와 백분을 변화로 정리한 것이다. 기초노령연금의 재원은 조세로 조달하는 일반재정에서 지출되며 여기서는 소비세를 이용하여 중산층과 저소득층을 구별하지 않고 징수하는 것으로 가정하였다. 국민연금은 모형에 들어가 있지만 중산층과 저소득층 가구 공히 수익비 1.0을 가정하여 국민연금이 각 가구의 소득과 소비 수준 변화에 영향을 미치지 않도록 하였다. 제시된 숫치 변화와 백분을 변화는 기초노령연금 도입에 따른 소득, 소비 수준 변화와 그에 따른 생애효용, 사회후생의 변화를 나타내고 있다.

사회후생은 두 가구간의 소비지출 변화에 중립적인 공리주의 가치를 반영하는 함수와 두 가구간의 조화로운 소비지출을 어느 한쪽에 치우친 소비지출보다 높게 평가하는 평등주의 가치관을 반영하는 함수로 제시하고 있다. 중산층에 과세하여 저소득층에 재배분할 경우 공리주의 시각에서는 사회후생이 감소하고 평등주의 시각에서는 사회후생이 증가하는 형태로

나타난다. 표에서는 사회후생의 변화를 수치 변화와 더불어 백분율 변화로 제시하고 있다.

<표 1>에 제시된 값은 가정에 따라 설정된 수치 변화를 나타낼 뿐 특정 단위가 있는 것은 아니다. 따라서 의미 있게 봐야할 사항은 <표 2>에 제시된 이들 수치의 백분율 변화라고 할 수 있다. 기초노령연금은 노인 독신가구에 가입자 평균소득의 5% 상당 금액으로 지급되고 노인 부부가구에 동 8% 수준으로 지급된다. 이에 필요한 소비세 세율은 5%(독신가구)일 때 2.77%, 8%(부부가구)일 때 4.43%로 나타나 부과해야 할 소비세율은 2.77%와 4.43%의 중간수준의 값일 것으로 전망된다. 징수한 재원은 중산층 가구의 일부를 포함하여 전체 노인가구의 60, 70%에게 지급되고 있는 점을 감안한 것이  $\delta = 0.4$ 이고, 이에 비해  $\delta = 0$ 은 징수한 재원을 하위 40%의 저소득층 가구에 모두 배분하는 가상의 사례이다. 여기서  $\delta$ 는 기초노령연금 재원의 중산층가구 분배율로 0.4는 전체 노인가구의 66% 정도가 기초노령연금을 수급하는 것을 나타낸다<sup>61)</sup>.

기초노령연금이 도입되면 중산층 독신 가구의 소비수준과 생애효용은 1.3%가 줄고 저소득층 독신 가구는 반대로 4.3% 증가하는 것으로 나타났다. 아울러 이 같은 변화는 사회후생을 변화시키는데 공리주의 시각에서는 0.4% 감소, 평등주의 시각에서는 0.9%가 증가하는 것으로 나타났다. 한편 중산층 가구에 대한 기초노령연금 지급을 중지하고 전액을 하위 40% 저소득층 가구에 배분할 경우에는 기초노령연금 도입 이전에 비해 중산층 가구는 소비지출과 생애효용이 2.7% 감소하고 저소득층가구는 8.9%가 증가하며 사회후생은 각각 -0.8%와 1.8%로 현행 방식에 비해 2배 정도의 파급효과를 가져오는 것으로 전망된다.

한편 중산층 부부 가구의 경우 소비수준과 생애효용은 2.0%가 줄고 저소득층 부부 가구는 반대로 6.8% 증가한다. 그리고 사회후생에서는 공리

61) 주 25의 기술 참조

주의 시각에서 0.6% 감소, 평등주의 시각에서는 1.4% 증가하여 독신가구에 비해 증감폭이 확대되어 나타난다. 가령 중산층 가구에 기초노령연금 지급을 중지하고 전액을 저소득층 가구에 배분하면 기초노령연금 도입 전에 비해 중산층 가구는 소비지출과 생애효용이 4.3% 감소하고 저소득층 가구는 14.1%가 증가하며 사회후생은 각각 -1.2%와 2.8%로 나타나 독신가구와 비교할 때 지원금액의 차이만큼 증감폭이 확대된다.

〈표 1〉 기초노령연금 도입과 생애효용과 사회후생의 수치 변화(소비세, 국민연금수익비=1.0, 독신가구)

구 분			독신가구				
			소비수준		생애 효용	사회후생	
			제1기	제2기		공리 주의	평등 주의
기초노령연금 재원 소비세 tc=0 ↓ tc=0.0277	tc=0	중산층가구	199.8	186.5	194.4	140.0	120.1
		저소득층가구	60.0	56.0	58.4		
	tc=0.0277 δ=0.4	중산층가구	197.2	184.1	191.9	139.5	121.2
		저소득층가구	62.6	58.4	60.9		
	tc=0.0277 δ=0.0	중산층가구	194.4	181.5	189.1	138.9	122.3
		저소득층가구	65.4	61.0	63.6		

주 : 1) 표의 숫치는 본 고의 가정(III절 3)과 모형(III절 1)에 입각하여 계산된 값임  
 2) 노인 독신가구에는 가입자 평균소득의 5%에 상당하는 기초노령연금을 지급  
 3) δ는 기초노령연금의 중산층 가구에의 배분비율  
 4) 국민연금수익비가 1이므로 소비수준과 생애효용 등에 영향주지 않음  
 자료 : 필자 시산

〈표 2〉 기초노령연금 도입과 생애효용과 사회후생의 백분율 변화(소비세, 국민연금수익비=1.0, 독신가구)

(단위 : %)

구 분			독신가구				
			소비수준		생애 효용	사회후생	
			제1기	제2기		공리 주의	평등 주의
기초노령 연금도입 효과 tc=0 ↓ tc=0.0277	δ=0.4	중산층가구	-1.3	-1.3	-0.4	0.9	
		저소득층가구	4.3	4.3			
	δ=0.0	중산층가구	-2.7	-2.7	-0.8	1.8	
		저소득층가구	8.9	8.9			

주: <표 1>의 주 참조  
자료: 필자 시산

〈표 3〉 기초노령연금 도입과 생애효용과 사회후생의 수치 변화(소비세, 국민연금수익비=1.0, 부부가구)

구 분			부부가구				
			소비수준		생애 효용	사회후생	
			제1기	제2기		공리 주의	평등 주의
기초노령 연금재원 소비세 tc=0 ↓ tc=0.0443	tc=0	중산층가구	199.8	186.5	194.4	140.0	120.1
		저소득층가구	60.0	56.0	58.4		
	tc=0.044 3δ=0.4	중산층가구	195.7	182.7	190.4	139.2	121.8
		저소득층가구	64.1	59.8	62.3		
	tc=0.044 3δ=0.0	중산층가구	191.3	178.6	186.1	138.3	123.4
		저소득층가구	68.5	63.9	66.6		

주: 1) <표 1>의 주 참조  
2) 노인 부부가구에는 가입자평균 소득의 8%에 상당하는 기초노령연금을 지급  
자료 : 필자 시산

〈표 4〉 기초노령연금 도입과 생애효용과 사회후생의 백분율 변화(소비세, 국민연금수익비=1.0, 부부가구)

(단위 : %)

구 분			부부가구				
			소비수준		생애 효용	사회후생	
			제1기	제2기		공리 주의	평등 주의
기초노령 연금재원 소비세 tc=0 ↓ tc=0.0443	δ=0.4	중산층가구	-2.0	-2.0	-0.6	1.4	
		저소득층가구	6.8	6.8			
	δ=0.0	중산층가구	-4.3	-4.3	-1.2	2.8	
		저소득층가구	14.1	14.1			

주: <표 3>의 주 참조  
자료: 필자 시산

## 2) 기초노령연금 도입 효과 : 소득세 재원

<표 5>와 <표 6>은 기초노령연금의 재원을 소득세를 이용하여 확보하는 경우로 소득세는 중산층 가구에만 부과하는 것으로 가정하였다. 기초노령연금 지급에 필요한 소득세 세율은 독신가구에서 3.6%, 부부가구에서 5.76%로 부과해야 할 소득세율은 3.6%와 5.76%의 중간수준의 값일 것으로 전망된다. 소비세에 비해 세율이 높은 것은 소비세가 전 가구에 부과되는데 비해 소득세는 중산층 가구에만 부과되기 때문이다.

소득세 재원의 기초노령연금이 도입되면 중산층 독신가구의 소비수준과 생애효용은 2.2%가 줄고 저소득층 독신가구는 반대로 7.2% 증가하는 것으로 나타나며 사회후생 변화는 공리주의 시각에서는 0.6% 감소, 평등주의 시각에서 1.5%가 증가한다. 한편 중산층 가구에의 기초노령연금 지급을 중지하고 전액을 저소득층 가구에 배분하면 기초노령연금 도입전에 비

해 중산층 가구는 소비지출과 생애효용이 3.6% 감소하고 저소득층가구는 12.0%가 증가하며 사회후생은 각각 -1.0%와 2.4%로 현행 방식에 비해 1.6배 정도 파급효과가 확대된다.

중산층 부부가구에서는 소비수준과 생애효용은 3.5% 줄고 저소득층 부부가구는 반대로 11.5% 증가한다. 그리고 사회후생은 공리주의 시각에서 1.0% 감소, 평등주의 시각에서 2.3% 증가하여 독신가구에 비해 증감폭이 확대된다. 그리고 중산층 가구에의 기초노령연금 지급을 중지하고 전액을 저소득층 가구로 돌리면 기초노령연금 도입 전에 비해 중산층 가구는 소비지출과 생애효용이 5.8% 감소하고 저소득층가구는 19.2%가 증가하며 사회후생은 각각 -1.6%와 3.6% 나타나 독신가구와 비교할 때 지원금액의 차이만큼 증감 폭이 확대된다.

〈표 5〉 기초노령연금 도입과 생애효용과 사회후생의 수치 변화(소득세, 국민연금수익비=1.0, 독신가구)

구 분			독신가구				
			소비수준		생애 효용	사회후생	
			제1기	제2기		공리 주의	평등 주의
기초노 령연금 재원 소득세 ti=0 ↓ tc=0.036	ti=0	중산층가구	199.8	186.5	194.4	140.0	120.1
		저소득층가구	60.0	56.0	58.4		
	ti=0.036 δ=0.4	중산층가구	195.5	182.4	190.2	139.1	121.9
		저소득층가구	64.3	60.0	62.6		
	ti=0.036 δ=0.0	중산층가구	192.6	179.8	187.4	138.6	123.0
		저소득층가구	67.2	62.7	65.4		

- 주: 1) 표의 숫치는 본 고의 가정(III절 3)과 모형(III절 2)에 입각하여 계산된 값임  
 2) 노인 독신가구에는 가입자 평균소득의 5%에 상당하는 기초노령연금을 지급

3)  $\delta$ 는 기초노령연금의 중산층 가구에의 배분비율

4) 국민연금 수익비가 1이므로 소비수준과 생애효용 등에 영향주지 않음

자료: 필자 시산

〈표 6〉 기초노령연금 도입과 생애효용과 사회후생의 백분율  
변화(소득세, 국민연금수익비=1.0, 독신가구)

(단위 : %)

구 분			독신가구				
			소비수준		생애 효용	사회후생	
			제1기	제2기		공리 주의	평등 주의
기초노령 연금도입 효과 $t_i=0$ ↓ $t_i=0.036$	$\delta=0.4$	중산층가구	-2.2	-2.2	-0.6	1.5	
		저소득층가구	7.2	7.2			
	$\delta=0.0$	중산층가구	-3.6	-3.6	-1.0	2.4	
		저소득층가구	12.0	12.0			

주: <표 5>의 주 참조  
자료: 필자 시산

〈표 7〉 기초노령연금 도입과 생애효용과 사회후생의 수치 변화(소득세, 국민연금수익비=1.0, 부부가구)

구 분			부부가구				
			소비수준		생애 효용	사회후생	
			제1기	제2기		공리 주의	평등 주의
기초노령 연금재원 소득세 ti=0 ↓ ti=0.0576	ti=0	중산층가구	199.8	186.5	194.4	140.0	120.1
		저소득층가구	60.0	56.0	58.4		
	ti=0.057 6δ=0.4	중산층가구	192.9	180.0	187.6	138.6	122.9
		저소득층가구	66.9	62.4	65.1		
	ti=0.057 6δ=0.0	중산층가구	188.3	175.7	183.2	137.7	124.4
		저소득층가구	71.5	66.7	69.6		

주 : 1) <표 5>의 주 참조

2) 노인 부부가구에는 가입자 평균소득의 8%에 상당하는 기초노령연금을 지급

자료 : 필자 시산

〈표 8〉 기초노령연금 도입과 생애효용과 사회후생의 백분율 변화(소득세, 국민연금수익비=1.0, 부부가구)

(단위 : %)

구 분			부부가구				
			소비수준		생애 효용	사회후생	
			제1기	제2기		공리 주의	평등 주의
기초노령연 금재원소득 세 ti=0 ↓ ti=0.0576	δ=0.4	중산층가구	-3.5	-3.5	-1.0	2.3	
		저소득층가구	11.5	11.5			
	δ=0.0	중산층가구	-5.8	-5.8	-1.6	3.6	
		저소득층가구	19.2	19.2			

주: <표 7>의 주 참조

자료: 필자 시산



## 3) 재원간 파급효과 비교 : 소비세와 소득세

독신가구를 대상으로 소득세 부과를 소비세 부과와 비교하면 중산층의 소비지출과 생애효용이 더 많이 감소하고 저소득층의 소비지출과 생애효용은 더욱 증대되는 것으로 나타난다. 이러한 차이를 보이는 이유는 소득세가 중산층에만 부과되는데 비해 소비세는 중산층, 저소득층 모두에게 부과되어 소비세하에서 저소득층의 소비지출이 소득세하에서 보다 축소되기 때문이다.<sup>62)</sup>

부부가구의 경우에도 소득세 부과가 소비세 부과보다 중산층의 소비지출과 생애효용이 더 많이 줄고 저소득층의 소비지출과 생애효용은 더 증대된다. 이러한 차이가 나타나는 것은 소득세가 중산층에만 부과되는데 비해 소비세는 중산층, 저소득층 모두에게 부과되어 소비세하에서 중산층의 소비지출이 소득세하에서 보다 확대되기 때문으로 해석된다.

중산층 가구가 소득세를 부담할 때 소득세를 차감하고 소비지출을 결정해야 하므로 소비지출 감소폭이 1기, 2기에 걸쳐 크게 나타나는데 비해 소비세는 저소득층 가구와 함께 부담하므로 부과되는 소비세를 고려하더라도 1기, 2기 소비지출을 좀더 늘릴 수 있는 것으로 이해된다.<sup>63)</sup>

정리하면 소득세로 재원을 조달하면 소비세로 조달할 때에 비해 중산층 가구의 소비지출과 생애효용이 더 많이 감소하고 대신 세부담이 없는 저

62) <표 1>의 소비세하에서 저소득층의 경우 소비세분 포함 소비지출이 <표 5>의 소득세하에서 (소득세 부담없는) 저소득층 소비지출과 일치한다. 소비세 과세분 만큼 저소득층의 소비가 줄고 중산층의 소비지출이 증대된다.

63) <표 1>의 소비세하 중산층 가구 2기 소비를 1기로 할인하고 여기에 1기 소비를 더한 값에 소비세분을 포함시킨 값이 <표 5>의 소득세하의 중산층 가구 2기 소비를 1기로 할인하고 여기에 1기 소비를 더한 값을  $1-t_i(t_i$ 는 소득세율)로 나눈 값과 일치한다. 이는 중산층 가구가 1기, 2기 소비지출 배분을 결정할 때 소비세 포함 소비지출(1기, 2기 합계)이 소득세가 없었을 경우의 소비지출(1기, 2기 합계)과 동일하도록 배분함을 의미한다. 이는 주26)에서 설명한 저소득층가구의 소비지출 결정에도 그대로 적용된다.

소득층 가구는 소비세 조달시에 비해 오히려 소비지출과 생애효용이 더 늘어나는 결과를 보이고 있다. 그 결과 사회후생의 증감폭도 소득세 조달이 소비세 조달보다 크게 나타나고 있다. 이로 부터제도 도입에 따른 사회적 충격을 상대적으로 줄이려면 소득세 보다 소비세 재원에 의존하는 것이 바람직하다는 시사점이 얻어질 수 있다<sup>64)</sup>. 하지만 사회후생의 경우 앞에서 보았듯이 공리주의나 평등주의 등의 구성원 가치관에 따라 값이 다르게 얻어지므로 이상의 시사점이 보편성 있는 것이라고 말하기는 힘들 것이다.

#### 4) 국민연금과 기초노령연금의 파급효과 비교

<표 9>와 <표 10>은 국민연금이 도입되었을 때의 파급효과를 도입 전후로 구분하여 중산층 가구와 저소득층 가구별 순치와 백분율 변화로 제시하고 있다. 수익비가 상대적으로 낮은 중산층 가구는 소비지출과 생애효용이 4.8% 증가하는데 비해 저소득층가구는 수익비가 높아 동 순치가 27.3%나 증가하고 있다. 국민연금 도입으로 인한 사회후생 변화는 양 대표 가구의 소비지출이 모두 증가하는 것을 반영하여 공리주의 시각에서 8.6%, 평등주의 시각에서는 13.3%가 증가하고 있다. 평등주의에서 더 높게 나타나는 것은 저소득층 가구의 소비지출 증대가 두드러졌기 때문이다.

유의할 점은 두 대표가구가 얻는 소득증대분은 후세대로부터의 소득이전에 의한 것이라는 사실이다. 이 소득은 모형이 당초 설정한 두 대표가구의 총소득(433)에서 유래하지 않는 별도의 외생소득이다. 그 결과 사회

64) 여기서는 소득세와 소비세 부과가 유발할 수 있는 소득효과, 대체효과와 징세비와 납세협력비용 등의 납세관리비 측면은 고려하지 않는다. 다만 본 분석에서는 소득세, 소비세의 선택과 무관하게 (1기) 저축수준이 동일하여 세제가 저축에 미치는 효과는 중립적으로 나타나고 있다.

후생이 두 가지 시각에서 공히 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이러한 점을 감안하면 과세를 통한 모형내 소득 이전과 그에 따른 변화를 추적하는 기초노령연금 도입 논의와 국민연금 도입 논의를 직선적으로 비교하는 것은 무리라고 할 수 있다. 여기서는 이러한 문제점이 수반한다는 사실을 사전에 양해하고 국민연금과 기초노령연금의 도입에 따른 효과를 비교한다.

기초노령연금의 도입으로 중산층 가구의 소비지출과 생애효용이 감소하지만 국민연금도입은 이들을 오히려 증가시킨다.<sup>65)</sup> 기초노령연금과 국민연금은 공히 저소득층 가구의 소비지출과 생애효용을 늘리지만 증대폭은 국민연금이 기초노령연금보다 3.8배(소득세 재원)에서 6.3배(소비세 재원) 정도 크다. 사회후생도 국민연금은 공리주의, 평등주의 양 시각에서 공히 그 수준을 높이고 개선폭도 평등주의 시각의 경우 8.9배(소득세 재원)에서 14.8배(소비세 재원) 정도 크다. 공리주의 시각에서는 기초노령연금 도입이 사회후생을 감소시키는 것으로 나타난다.

이 같은 차이점은 앞에서 지적하였듯이 국민연금 도입이 세대간 소득이전 효과를 지녀 별도 소득이 두 대표가구 소득에 추가되고 특히 저소득층에게 상대적으로 많이 추가되었기 때문에 발생하고 있다. 다만 이같은 국민연금의 세대간 소득이전 효과는 인구의 지속적 증가와 경제의 지속적 성장을 전제로 한다. 그런데 우리 경제가 직면해 있듯이 인구 감소가 예견되고 있기 때문에 국민연금을 통한 세대간 소득이전 효과는 한시적이라고 할 수 있으며 이 점에서 위에서 분석한 내용도 비교도 현 세대 정도에 적용 가능한 것으로 이해되어야 할 것이다.

65) 본 분석의 수익비 가정이 1.0을 넘기 때문이다.

〈표 9〉 국민연금 도입과 생애효용과 사회후생의 수치  
변화(국민연금수익비 중산층 1.275, 저소득층 2.55)

구 분			홀벌이 가구				
			소비수준		생애 효용	사회후생	
			제1기	제2기		공리 주의	평등 주의
기초노령 연금없음	도입전	중산층 가구	199.8	186.5	194.4	140.0	120.1
		저소득 층가구	60.0	56.0	58.4		
국민연금 도입	도입후	중산층 가구	209.5	195.5	203.8	152.0	136.1
		저소득 층가구	76.4	71.3	74.3		

주: 1) 기초노령연금이 도입되지 않은 상태에서 국민연금 도입을 고려  
자료: 필자 시산

〈표 10〉 국민연금 도입에 따른 생애효용과 사회후생의 백분율  
변화(국민연금수익비 중산층 1.275, 저소득층 2.55)

(단위 : %)

구 분		홀벌이 가구				
		소비수준		생애 효용	사회후생	
		제1기	제2기		공리 주의	평등 주의
국민연금 도입후	중산층가구	4.8		4.8	8.6	13.3
	저소득층가구	27.3		27.3		

주: 1) <표 9>의 주 참조  
자료: 필자 시산

한편 2008년부터 시행되고 있는 기초노령연금 제도는 장기적으로 그 운영방식이 개편될 가능성이 없지 않다. 법 제정 당시에도 논의되었듯이 국민연금 제도가 성숙단계에 접어드는 2030년 이후에는 조달재원을 전액 저소득층 가구에만 배분하면서 급여수준을 상향하는 방안이 그것이다. 여기서는 장기적으로 예정하고 있는 기초노령연금의 급여수준의 확대(국민연금 가입자 평균소득의 10% 수준<sup>66</sup>)와 지급대상 축소(저소득층가구에만 지급)를 곧 바로 시행하였을 경우를 상정하여 분석해 보았다.

<표 11>부터 <표 14>에 분석 결과가 제시되어 있다. <표 11>과 <표 12>는 소비세를 재원으로 할 경우이고 <표 13>과 <표 14>는 소득세를 재원으로 할 경우의 백분율 변화를 독신가구와 부부가구별로 제시하고 있다. 먼저 소비세 재원의 사례를 보면 지원액이 늘어난 만큼 중산층 가구의 소비수준과 생애효용은 더 감소하고 저소득층 가구는 반대로 더 증가하며 증감 폭은 대략적으로 2배 수준이다. 이는 급여수준의 확대 폭과 유사하다. 사회후생 역시 증감 폭이 급여수준의 변화량만큼 바뀌고 있다. 하지만 이 같은 대폭적인 증가에도 불구하고 국민연금과 비교하면 저소득층 가구의 소비수준 등의 개선 폭은 1/3 수준에도 미치지 못한다. 이는 늘어난 기초노령연금에 비해서도 급국민연금의 급여수준이 2배 정도 규모<sup>67</sup>)이고 이렇게 확보된 기초노령연금 재원이 중산층 가구에도 일부 배분되는데 기인한다. 부부가구의 경우에도 역시 증가한 급여(60%)에 유사한 수준으로 소비수준과 효용이 증가하고 사회후생 역시 비슷한 변화를 보여준다.

66) 기초노령연금법 부칙 제4조의 2(연금액의 단계적 인상에 관한 경과조치)로 2028년까지 10%까지 단계적으로 상향조정하도록 규정되어 있다.

67) 저소득층 가구의 국민연금 급여는 45(100\* 0.45, 0.45는 소득대체율)이고 확대된 기초노령연금 급여는 24(5%일 때 11.99의 2배)로 국민연금 급여의 절반이 조금 넘는다. 그런데 확보 재원의 일부(9.6, 24의 40%)가 중산층 가구에 배분되므로 저소득층 가구 배분액은 24를 훨씬 밑돌아(14.4) 국민연금 급여의 1/3 이하 수준이 된다. 현실에서는 기초노령연금 수급자로 지정되면 10% 전액을 받지만 두 대표가구와 이들 가구간의 기초노령연금 재원(평균소득의 5%, 혹은 10%) 배분을 논의해야 하는 본 모형에서는 이 같은 배분을 고려하지 않을 수 없다.

다음으로 소득세 재원의 사례를 보면 소비세와 마찬가지로 지원액이 늘어난 만큼 중산층 가구의 소비수준과 생애효용은 더 감소하고 저소득층 가구는 반대로 더 증가하며 증감 폭은 대략적으로 2배 수준이며 소비세 재원과 비교하여 중산층 가구의 소비수준 감소폭과 저소득층 가구의 소비수준 확대 폭이 확대되었다. 따라서 사회후생도 소비세에 비해 공리주의 시각의 감소폭이 확대되고 평등주의 시각의 증가폭이 확대되었다. 소비세 재원시보다 소득세 재원시에 저소득층 가구의 소비수준 증가폭이 확대되지만 독신가구(국민연금의 홀별이 가구)를 기준으로 국민연금과 비교하면 증가폭은 1/2 수준에 머물고 있다.

정리하면 기초노령연금은 가입자 세대에서 징수한 조세로 재원으로 급여를 지급하므로 중산층 가구는 제도 도입으로 소비지출과 생애효용이 낮아지지만 저소득층 가구는 이득 값이 높아지는 결과가 얻어지고 사회후생은 주류와 가치관(공리주의, 평등주의)이 어디냐에 따라 다른 값이 얻어질 수 있다. 또 장래 기초노령연금의 급여수준이 배 수준으로 상향 조절되면 이 같은 추세가 양적으로 더 확대될 것으로 기대된다. 하지만 국민연금에 비해 저소득층 가구의 소비수준과 생애효용을 개선하는 정도는 낮게 나오는데 기초노령연금의 급여수준을 배 수준으로 늘리고 지급대상을 저소득층 가구로 한정할 경우 국민연금 도입과 비교하여 64%(소비세)내지 88%(소득세) 수준의 소비수준 개선효과 거둘 수 있는 것으로 전망되고 있다. 단 이 때 중산층 가구의 소비수준은 오히려 감소하며 이를 종합적으로 고려한 사회후생은 평등주의 시각에서는 확대되고 공리주의 시각에서는 축소하는 것으로 나타난다.

〈표 11〉 기초노령연금 급여수준 확대와 생애효용과 사회후생의 백분율 변화(소비세, 국민연금수익비=1.0, 독신가구)

(단위 : %)

구 분			독신가구				
			소비수준		생애 효용	사회후생	
			제1기	제2기		공리 주의	평등 주의
기초노령연금 급여수준 tc=0 ↓ tc=0.0554	δ=0.4	중산층가구	-2.5	-2.5	-0.7	1.7	
		저소득층가구	8.4	8.4			
	δ=0.0	중산층가구	-5.3	-5.3	-1.5	3.2	
		저소득층가구	17.5	17.5			

주: 1) <표 1>의 주 참조

2) 노인 독신가구에는 가입자 평균소득의 10%에 상당하는 기초노령연금을 지급

자료: 필자 시산

〈표 12〉 기초노령연금 급여수준 확대와 생애효용과 사회후생의 백분율 변화(소비세, 국민연금수익비=1.0, 부부가구)

(단위 : %)

구 분			부부가구				
			소비수준		생애 효용	사회후생	
			제1기	제2기		공리 주의	평등 주의
기초노령연금 재원소득세 tc=0 ↓ tc=0.0886	δ=0.4	중산층가구	-3.9	-3.9	-1.1	2.6	
		저소득층가구	13.0	13.0			
	δ=0.0	중산층가구	-8.2	-8.2	-2.3	4.7	
		저소득층가구	27.1	27.1			

주: 1) <표 3>의 주 참조

2) 노인 부부가구에는 가입자 평균소득의 16%에 상당하는 기초노령연금을 지급

자료: 필자 시산

〈표 13〉 기초노령연금 급여수준 확대와 생애효용과 사회후생의 백분율 변화(소득세, 국민연금수익비=1.0, 독신가구)

(단위 : %)

구 분			독신가구				
			소비수준		생애 효용	사회후생	
			제1기	제2기		공리 주의	평등 주의
기초노령연 금도입효과 ti=0 ↓ ti=0.072	δ=0.4	중산층가구	-4.3	-4.3	-1.2	2.7	
		저소득층가구	14.4	14.4			
	δ=0.0	중산층가구	-7.2	-7.2	-2.0	4.2	
		저소득층가구	24.0	24.0			

주: 1) <표 5>의 주 참조

2) 노인 독신가구에는 가입자 평균소득의 10%에 상당하는 기초노령연금을 지급

자료: 필자 시산

〈표 14〉 기초노령연금 급여수준 확대와 생애효용과 사회후생의 백분율 변화(소득세, 국민연금수익비=1.0, 부부가구)

(단위 : %)

구 분			부부가구				
			소비수준		생애 효용	사회후생	
			제1기	제2기		공리 주의	평등 주의
기초노령 연금재원 소득세 ti=0 ↓ ti=0.1152	δ=0.4	중산층가구	-6.9	-6.9	-1.9	4.1	
		저소득층가구	23.0	23.0			
	δ=0.0	중산층가구	-11.5	-11.5	-3.2	5.8	
		저소득층가구	38.4	38.4			

주: 1) <표 7>의 주 참조

2) 노인 부부가구에는 가입자 평균소득의 16%에 상당하는 기초노령연금을 지급

자료: 필자 시산



#### IV. 기초노령연금의 운용방향 재검토 : 국민연금과의 연계

##### 1. 기초노령연금의 재편 관련 기존논의

앞에서 2008년에 도입된 기초노령연금이 소득계층별 후생수준에 미치는 변화를 시뮬레이션 분석을 통해 살펴보았다. 이 분석에서 제시되었듯이 기초노령연금은 중산층 가구의 소비수준과 생애효용을 감소시키는 반면 저소득층 가구의 소비수준과 생애효용을 증가시키는 효과가 있으며 소요 재원을 조달함에 있어 소비세보다 소득세에 의존하는 율이 높을 수록 저소득층 가구의 후생수준 개선폭이 확대되고 있다.

문제는 이러한 기능을 지닌 기초노령연금도 국민연금에 비하면 저소득층 가구의 후생수준을 개선하는 효과면에서 크게 뒤지는 것으로 나타나고 있다. 따라서 향후 기초노령연금의 운영방식을 현행 방식에서 새로운 방향으로 틀어 국민연금의 부족한 노후소득보장 기능을 보충하는 ‘보충연금’ 성격을 지닌 제도로 확립시키는 등의 새로운 방안 모색이 필요하다는 주장이 제기될 수 있다.

이와 관련하여 김성숙외(2007)<sup>68)</sup>는 우리의 노후소득보장체계가 초기의 고급여형 대륙형 사회보험 중심 체계에서 ‘중저급여형의 사회보험 + 조세재원의 기초노령연금’ 체계로 바뀌면서 지금은 기존의 노후소득보장체계가 구조적 변화를 거치고 있다고 지적한다. 따라서 중저급여형 사회보험으로 모습을 바꾼 국민연금과 조세재원의 기초노령연금의 관계를 어떠한

68) pp.298-302에 기술된 ‘우리나라 노후기초소득보장의 발전방향’

형태로 설정할 것인지가 향후의 과제라고 할 수 있다.

OECD(2007) 한국경제보고서<sup>69)</sup>가 “금융시장의 발달과 함께 생애 소득재분배(저축)에 대한 정부개입은 타당성을 많이 상실한 반면 빈곤해소에서 정부의 역할이 커지고 있다”고 지적하듯이 노후기초소득보장 강화를 통한 빈곤해소는 이제 정부가 지금까지 이상으로 정책적 노력을 기울여야 할 핵심과제의 하나가 되었다. 이와 관련하여 향후의 기초적 소득보장의 역할을 국민연금에 계속하여 맡기면서 기초노령연금을 보충연금으로 활용할 것인지, 이와 달리 기초노령연금을 기초연금 등의 보편적 급여로 확대, 발전시켜 국민연금을 대체하거나 상호 병렬적인 제도로서 기능토록 할 것인지 등의 방안모색이 검토될 수 있을 것이다.

먼저 김성숙외(2007)는 “1) 가능한 한 공적소득보장제도로 기본적 생활 유지 2) 장기에 걸쳐 비용조달이 가능하고 이 과정에서의 국민경제 파급 효과가 적정수준 3) 일정한 소득재분배 기능이 효율적으로 작동하여 사회 안정 도모에 기여 4) 낮은 관리비용 5) 노령근로와 사적저축을 저해하지 않는 제도” 라는 다섯 가지 노후기초소득보장제도 발전방향 설정 원칙을 세우고 이에 입각하여 우리의 노후기초소득보장 제도 재구축방향을 모색하고 있다. 기본 방향은 미국, 일본, 캐나다, 호주처럼 공적비용을 줄이는 모형으로 두 가지 방향을 전망하고 있다(상세한 내용은 부도 1 참조).

하나는 현 정부의 예상대로 국민연금이 성숙하여 현 형태가 유지되고 기초노령연금이 그 역할을 축소하는 경우이다. 이 때 기초노령연금의 수급률은 하락해도 급여수준은 높아질 수 있다. 급여수준이 높아지면 기초생활보장제도 중 생계급여가 폐지되고 기초노령연금제도가 그 역할까지 담당할 수도 있을 것이다. 다만 기초노령연금의 조세재원 확보가 용이하지 못할 때는 현재 같은 노령기초소득보장 모형이 장기간 유지되면서 소득보장 향상이 매우 느리게 진전될 수도 있다.

69) p.122

다른 하나는 기초노령연금제도를 보다 보편적 급여인 사실상의 기초연금으로 확대되는 경우다<sup>70)</sup>. 이때는 국민연금의 급여수준이 더 축소될 수 있으며 기초노령연금의 급여수준이 최저생활 보장수준으로 높아지면 노인 대상의 기초생활보장 생계급여가 폐지되고 기초노령연금제도에 흡수될 수 있다고 전망하였다. 김성숙외(2007)는 두 가지 방향 중 어느 쪽을 강하게 추천하기보다 중립적 차원에서 미래 전망을 내놓고 있다.

한편 비슷한 시기에 나온 이용하(2007)도 기초노령연금의 성격이 모호하다는 점에 착안하여 장기적으로 이를 기초연금으로 확대하여 대부분의 노인에게 지급함으로써 현 국민연금을 대체하는 방안을 제시하고 있다. 다만 이러한 제도 이행에 따른 비용의 추계, 비용의 부담방안 등에 대해서는 구체적인 대안을 제시하지 않고 있다.

이에 비해 윤석명(2007)과 배준호(2007)는 비슷한 시기에 기초노령연금과 국민연금을 연계하여 발전시키는 방안을 모색할 경우 기초노령연금의 기초연금화보다 조기에 공적부조로서의 제도적 위치를 명확히 하여 최저생계비 이하의 저연금자 지원제도로 자리매김시키는 것이 바람직할 것이라고 제안하고 있다. 관련하여 배준호(2007)는 김성숙외(2007)에서 제안한 내용을 토대로 이를 변형한 방안을 제시하고 있다(상세한 내용은 부도 2 참조).

70) 국내에서 기초연금제 논의가 본격화하기 시작한 것은 오래되지 않았다. 국민연금법 개정법률안(2004.12, 한나라당 윤건영 전의원 대표발의)과 김용하(2005)의 기초연금제 제안이 구체적인 내용을 지닌 제안이라고 할 수 있다. 이들은 재원을 전적으로 조세(부가가치세 등)에 의존하고 지급대상이 대부분의 노인인 기존의 사회보험형 제도의 틀을 근본적으로 바꾸는 내용을 담고 있다. 이들의 제안은 많은 근로자와 은퇴자로부터 환영받았지만 근로자와 약자의 이익을 대변한다는 참여정부는 제도 운영에 따른 '고비용'의 문제점을 지적하면서 도입을 미뤘다. 그러다가 2007년 12월의 대선을 앞두고 야당인 한나라당의 대선우위가 예상되면서 정부여당이 양보하여 2007년 4월, 기초연금을 축소 변형시킨 기초노령연금법안이 국회에서 통과되었다. 기초노령연금은 한나라당이 주장하던 기초연금에 비해 적용대상이 2/3, 급여수준이 1/4 수준으로 줄어 연금이라기 보다 공적부조 성격이 강한 제도가 되었다.

그리고 18대 대통령직인수위원회(2008)에서는 이명박 정부의 중점 국정과제의 하나로 기초노령연금과 국민연금을 통합하는 안을 제시하였다<sup>71)</sup>. 기초노령연금을 기초연금으로 이름을 바꿔 국민연금법내 제도로 통합하여 전 수급자에게 기초연금을 지급하고 기초연금 수급액만큼 국민연금 수급액을 차감하는 안이다. 이를 통해 국민연금의 재정안정을 기하면서 저소득층에게 지나치게 유리하게 되어 있는 현 국민연금과 기초노령연금 구조를 개편하자는 것이다. 기초노령연금을 수급하지 못하는 중상층의 경우, 기존 국민연금을 기초연금과 소득비례연금으로 구분하여 기초연금은 재정으로, 소득비례연금은 가입자와 고용주의 보험료로 지급토록 하는 내용을 담고 있다.

## 2. 기초노령연금 재편의 기본방향과 제안

기초노령연금은 2008년부터 시행되어 집행에 따른 운영 노하우가 아직은 충분하지 않고 이 과정에서 적지 않은 시행착오가 발생하고 있다. 제도 시행과정에서 적용대상이 당초 목표로 하였던 60% 수준에 이르지 못할 것으로 예상되자 당국에서는 2008년 7월부터 관계 규정을 바꿔 금융재산의 소득환산율을 인하하고 근로소득 공제를 도입 등의 조치를 통해 전

71) 당시 정부는 기초노령연금을 노인 대부분이 받을 수 있는 기초연금으로 바꾸고 재원을 전액 국고가 지원하는 방안을 추진한 바 있다. 새 정부 들어서 국민연금과 기초노령연금을 통합하되 기초노령연금을 기초연금으로 전환하고 지급 대상을 현재의 65세 이상 하위소득 노인 60%에서 2009년 70%로, 이명박 정부 임기 중에 80%로 확대할 계획이었다. 이를 위해 정부는 2009~2012년 4년간에 걸쳐 매년 평균 7천337억원씩, 총 2조9천349억원의 예산을 추가로 확보할 계획까지 세운바 있다. 당시 정부는 기초노령연금의 재원이 국고와 지방비로 나뉘어 있는 것을 국고로 통합하는 방안도 검토하였다. 하지만 이 제안은 이명박 정부 발족 이후 임기중 검토해야 할 중장기 과제의 하나로 선정되면서 추가적인 논의가 이어지지 않았다. 이는 국민 다수가 추가적인 국민연금 개혁에 식상해 하고 2007년 7월에 큰 법개정을 단행한 바 있기 때문인 것으로 추정된다. 연합 2008.2.27외

체노인의 60% 수준으로 수급자를 늘리는 작업을 하고 있다. 아마도 이 과정에서 기초노령연금을 수급하지 않아도 될 경제적으로 여유있는 계층이 적지않게 수급대상에 포함될 것은 불보듯 뻔한 사실이다. 이는 그 만큼 제도 개편의 여지가 많이 있다는 것을 반증하는 사례라고 할 수 있다.

우리는 배준호(2007, 부도 2)를 통해 기초노령연금의 개편을 통한 우리나라 노후기초소득보장강화 방안을 제시한 바 있다. 여기서 제시한 방안은 지금도 그대로 유효하다고 판단된다. 왜냐하면 3절의 시뮬레이션 분석에서 입증되었듯이 기초노령연금은 지급대상을 축소하고 지급수준을 확대하는 것이 저소득층 가구를 빈곤에서 탈피할 수 있게 하고 이들의 후생을 증대시켜 사회전체의 후생도 증대될 수 있기 때문이다.

우리가 검토하는 기초노령연금의 개편방안은 다음과 같다. 우리의 기초노령연금은 지금처럼 보편적인 제도로 활용하기 보다 선별적 ‘보충연금’으로 자리매김하여 저연금자 의 노후기초소득보장수단으로 활용하자는 것이다. 이와 관련한 해외 벤치마크 사례로는 캐나다의 보충연금(GIS, Guaranteed Income Supplement)을 잘 참조할 필요가 있다. 캐나다는 기초연금(OAS, Old Age Security) 수급자 중 일정 자격을 갖춘 사람을 대상으로 자산조사를 거쳐 약 36% 정도에게 기초연금보다 평균적으로 더 적은<sup>72)</sup> 기초노령연금이 시행되면서 주변에서 이 제도가 지니는 실효성 여부에 대한 인식이 확대되고 있다. 이러한 인식이 확산되면 향후의 개편논의시 공감대 형성이 쉬워질 지 모른다. 지금과 같이 노인 다수에게 얇게 뿌리는 형식의 제도 운영이 좋은지 꼭 필요한 소수 노인에게 두툼하게 지원하는 형식으로 바꾸는 것이 좋을지에 대해서는 시간이 대답해 줄 가능성도 없

72) 개인특성에 따라 다르며 더 많은 경우도 있다. 일부에서는 GIS를 공적부조로 규정하기도 한다. OAS와 GIS의 연계 운영으로 장기 노후기초소득보장 비용이 증대할 것을 우려하는 목소리가 일부에서 나오고 있으나 GIS 수급시 매년 본인의 소득신고를 필수화하는 등 제도 남용을 방지할 수 있는 조치 등을 도입, 강화함으로써 비용증대를 최소화하고 있다.

지 않다.

지금의 기초노령연금은 독신가구의 경우 9만원, 부부가구라도 14만원이 채 안되어 용돈 수준에 불과하다는 인식이 확산되고 있다. 제도 도입을 논의 할 때 정부당국에서는 향후 국민연금이 성숙하면 이 제도를 축소시행하겠다고 공표한 바 있다. 즉 국민연금이 성숙하기 전까지 빈곤노인 지원을 위한 수당성격의 제도로 운영하겠다는 것이 당시 당국자의 속내였는지 모른다. 하지만 평소부터 기초연금제 시행을 주장해온 일부 시민단체와 노동계, 그리고 당시의 야당(지금의 여당인 한나라당, 민주노동당 등)에서는 이 제도를 조기에 확대하여 보편적 기초연금으로 발전시키길 희망한 바 있다. 물론 당시 일부 정당의 공세에는 정권쟁취라는 고도의 정치적 계산이 깔려 있었다는 사실도 부정하기 힘들 것이다.

명확하지 않던 국민들의 선호도 기초노령연금의 시행이 정착되면서 조금씩 뚜렷해질 것이다. 지금은 제도 시행과정에서의 낭비를 최소화하면서 제도 운영의 실효성을 높이는 작업에 매진해야 할 때이다. 어떠한 규정이 소중한 국민세금을 헛되이 쓰이게끔 하는지 예의 관찰하여 향후의 제도 개편시 이들 규정부터 바꿔 나가고 필요하다면 근본적인 개혁도 추진해야 할 것이다.

사실 아직까지 노령기초연금의 재원 확보책이 구체적으로 마련되지도 않았다. 어떤 세목의 세수에서 얼마 만큼을 확보한다는 식의 구체적인 재원확보책이 마련되어야 이 제도가 장기적으로 안정되게 운영되고 필요시 확대운영의 방향성도 모색할 수 있을 것이다. 최근의 재정운영이 건설하여 우선 당장은 재원 염출이 가능할 지라도 경기 여하에 따라선 향후 재원확보가 쉽지 않고 이 경우 제도 운영이 본의아니게 축소될 수도 있다. 이러한 사태의 발생을 예방하기 위해서는 조기에 노령기초연금의 재원을 법상에 특정화하는 작업에 착수해야 할 것이다.

지방자치단체의 부담능력이 취약한데도 기초지자체에 평균 29% 정도의

재정부담을 요구하는 것도 검토할 과제이다. 박인화(2008)는 2008년도 상반기 기초노령연금 예산지출 자료에 대한 분석을 통해 중앙정부가 기초노령연금을 보조금 사업으로 운영하면서 차등보조율을 설정하고 있는데 40-90%에 이르는 국고보조율 중 70%에 106개(46%)가 분포하고 있으며<sup>73)</sup> 그 결과 기초자치단체의 재정력에 걸맞지 않은 형태로 보조금 제도로 운영되고 있다고 지적한다. 그 결과 기초노령연금 지출이 기초자치단체 예산에서 점하는 비율은 자치단체에 따라 크게 차이나 0.6%(과천시)에서 6.5%(부산영도) 등으로 차이를 보이고 있다고 지적한다(전국 평균 2.3%).

이처럼 지금 우리 주변에서는 기초노령연금이 저소득층 노인가구와 기초자치단체에 미치는 파급효과와 각종 문제점 등에 대해 정보가 지속적으로 축적되고 있다. 이를 토대로 장기적으로 기초노령연금을 공적부조인 국민기초생활보장과 같이 국고보조금 사업으로 운영하는 것이 타당할지, 전액 국고사업으로 전환하여 수행하는 것이 타당할지 등에 대해 정책적 판단을 내려야 할 것이다.

### 3. 본고 제안의 모델인 캐나다 보충연금(GIS) 동향

우리는 앞에서 지적하였듯이 기초노령연금의 재편방향은 캐나다의 GIS를 참고모델로 한 보충연금화이다. 일반적으로 캐나다는 공적연금과 사적연금의 균형이 잡혀 있어 중상층은 노후소득의 많은 부분을 사적연금에 의존하고 중저소득층은 공적연금 의존도가 높은 나라로 알려져 있다. 또 공적연금 급여지출의 대GDP 비율은 5%대로 선진국 중에서는 호주, 미국,

73) 보조율 70% 그룹에는 재정자주도가 77%(서울 관악구)와 47%(부산 북구)로 차이가 나는 지자체가 포함되어 있고 노인비중이 14%(부산 동구)와 5%(울산 북구)가 함께 들어 있다. 광역시 자치구와 특별시의 일부 자치구에서 기초노령연금의 지출이 예산에서 점하는 비중이 특히 높게 나타나고 있다.

뉴질랜드 등과 더불어 아주 낮은 나라에 속한다. 이는 일본 8-9%, 독일, 프랑스, 이탈리아 등이 13-15% 인 것과 대조된다. 그리고 전체 공적연금 급여지출의 48%를 국고에서 지원하여 호주(100%), 뉴질랜드(100%), 영국(52%)에 이어 높은 수준을 보이고 있다.

기초연금인 OAS(1952년)<sup>74)</sup>을 운영해 오고 있는데 이 기초연금액이 적고 기타소득이 일정수준(\$15,672 독신, \$20,688 부부, 2008년 10-12월) 이하면 자산조사를 거쳐 보충연금인 GIS(OAS법상 보충연금, 1967년)을 지급하여 저소득층의 노후기초소득을 보장한다. 캐나다는 이상의 두 가지 연금에 배우자수당(SPA)과 유족연금을 추가하여 지난 20여년 이상에 걸쳐 저소득층의 빈곤문제를 거의 대부분 해결하였고<sup>75)</sup> 국가재정 차원에서도 이들 제도유지가 큰 부담이 되지 않고 있는 것으로 판단하고 있다. 다만 향후의 인구고령화가 피크에 달하는 2050년대를 대비하여 보험료 인상과 급

74) 이 제도는 1927년 이후 지방정부가 주도적으로 운영해온 자산조사부 노령연금을 연방정부가 공동부담하여 운영하는 것으로 재원은 일반조세수입이다. 1952년부터 1969년까지는 가입자 기여금으로 운영하였으나 1970년부터 일반재정으로 재원을 조달하고 있다. 2005년 기준, OAS 지출액은 GDP의 1.7%를 점하고 있다. 1965년에는 70세인 수급개시 연령을 65세로 낮추었고 1972년에는 물가연동을 도입하였으며 1973년에는 분기별 연동제를 도입하였다. 1975년 배우자수당 도입, 1977년 부분연금 도입, 그리고 1985년에는 배우자수당이 모든 60대 전반 저소득 미망인으로 확대되었다.

75) 2005년의 캐나다 빈곤율(LICO 라는 지표로 측정한 캐나다 특유의 비공식 빈곤선, 총소득 중 의식주 소비지출 비율이 평균보다 20% p 이상 높은 가구의 비율)이 10.8%로 1996년(15.7%)에 비해 크게 낮아진 것으로 알려지면서 자그마한 논란이 일고 있다. 캐나다 통계청은 2005년 기준 빈곤선(LICO: low-income cut-off)을 밑도는 빈민이 350만명으로 1996년에 비해 110만명 줄었다고 발표하였다. 이에 대해 브리티시 컬럼비아의 사이먼 프레이저(Simon Fraser)대 John Richards 교수는 C.D. Howe Institute 보고서(Reducing Poverty: What has worked, and what should come next)를 통해 두 상위 정부의 정책변화 즉 거친 사랑(tough love)과 부드러운 사랑(soft love)이 효과를 발휘했다고 주장한다. 90년대 중반 주정부들이 social worker가 고용할 수 있는 이들을 지원 대상에서 배제하고 실업수당 수급자격을 강화하였으며 중앙정부가 자녀급여(National Child Benefit)를 창설하여 중하층 가족의 급여를 보조해준 것이 효과적이었다고 지적한다. 이에 대해 불황하 구조조정기이던 90년대 중반과 경제상태가 좋은 최근을 비교하는 것이 문제라는 지적도 있다. 실제로 지금의 빈곤율은 80년대 후반 수준이다. CBC News Online. November 12, 2007.



여수준 인하 등 약간의 제도변경이 검토되어야 한다는 주장이 나오고 있다.<sup>76)</sup>

GIS는 OAS법에 규정된 보충연금으로 공적부조라고 하기 힘들다. 최대 지급액은 독신(\$652.51)이 기초연금 평균(\$479.07)보다 많고 부부(\$707.32)는 약간 적다. 독신 평균(\$434.40)이 기초연금보다 적다. 이러한 지원조치로 저소득층(퇴직전소득 \$15,000)의 소득대체율은 100% 이상(맞벌이·홀벌이 부부는 145%, 독신 95%)이고 중하층(\$30, 000)도 54% 이상(맞벌이·홀벌이 부부 80%, 독신 54%)으로 높다

캐나다 사례를 고려할 때 우리의 기초노령연금을 재편할 때 수급대상을 줄이고 급여수준을 높여 이를 비용이 많이 들지 않는 자산조사를 수반하는 (국민연금의) 보충연금 형태로 운영하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 재원의 효율성을 고려하면 캐나다처럼 공적연금의 지원대상을 중저소득층으로 제한하여 지원하는 형태가 장기적으로 지속가능하며 빈곤인구를 줄이는 바람직한 제도운영의 방향일 것이다.

---

76) Julie Cain and Stephane Jette, "Old Age Security Program and Options", Department of Finance May, 2006. 이 논문에서 필자들은 현재의 캐나다 은퇴소득체계(RIS)의 기초가 지난 20년간 큰 변화가 없이 지속해 왔지만 그 기반이 꽤 튼튼하다는 사실을 확인하고, 장래의 인구고령화를 대비해 OAS, GIS 등의 급여인상, GIS 지급대상 심사시의 근로소득 면제 등 소득수준 완화, OAS 이연수급제 도입 등의 가상의 제도변경이 미칠 파급효과를 분석하고 있다.

## V. 나오며 : 요약과 남은 과제

본고에서는 2008년 1월에 도입된 기초노령연금의 특성과 문제점, 그리고 이 연금이 소득계층별 후생수준에 미칠 파급효과에 대해 분석하고 이를 토대로 향후 기초노령연금의 개편 방안에 대한 기본방향과 제안을 제시하였다.

제도 시행 이후 일천하여 아직 이 분야에 대한 연구, 조사 업적이 많지 않은 가운데 본고는 중산층가구와 저소득층가구라는 두 대표가구에 의한 2기간 모형을 설정하고 이를 토대로 시뮬레이션 기법을 활용하여 기초노령연금의 바람직한 장기 운영방향으로 적용대상 축소와 지급액의 상향조정이 사회후생 증대로 이어질 수 있는 개편안임을 제시하였다.

아울러 기왕에 도입된 국민연금 제도가 미치는 효과와 기초노령연금이 미치는 효과를 비교하여 국민연금 도입에 따른 후생개선 효과는 중산층가구, 저소득층 가구 모두에 플러스 방향으로 그리고 크게 나타남을 보여주었다. 이에 비해 기초노령연금 도입은 저소득층 가구의 후생 증대에 크게 기여하지만 중산층 가구의 후생을 부분적으로 감소시키는 효과가 있다는 점을 함께 제시하고 그 크기까지 제시하고 있다.

이들 제도의 도입과 운영방식 변경이 사회후생에 미치는 효과는 공리주의 시각과 평등주의 시각에 따라 다르게 나타나, 국민연금 도입은 두 시각에서 모두 사회후생이 증가하지만 기초노령연금 도입은 평등주의 시각에서는 후생개선 효과가 크게 나타나는데 비해 공리주의 시각에서는 후생수준이 약간 낮아진다. 이는 당대 정책을 집행하는 정치권 주류파 및 국민 다수의 사조나 가치관과도 연관을 지녀 평등주의 사고가 강했던 국민의 정부와 참여정부에서 국민연금 적용대상이 확대되고 기초노령연금의

도입된 것과 무관하지 않다고 할 수 있다.

하지만 본고와 같은 시뮬레이션 작업은 모형의 설정, 각종 모수와 외생 변수의 가정 및 계수화 작업을 단계를 거치면서 현실과 점점 동떨어져 가는 모습을 보일 수 있다. 우리의 분석도 시뮬레이션 작업이 지니는 이같은 한계를 크게 벗어나지 못했다는 점에서 분석 결과의 해석에는 일정수준의 주의가 요구된다고 할 수 있다.

기초노령연금의 운용에 따른 예산규모는 시행 첫해인 2008년에 2조 2천억 원대로 정부 재정규모 대비 1%에도 미달하였지만 2009년에는 3조 5천억 원대로 증가하여 정부 재정규모대비 1%를 넘어설 전망이다. 그리고 향후의 제도운영 정책 여하에 따라선 그 규모가 더 늘어날 가능성도 없지 않다. 기초노령연금법 부칙(제4조의 2)에 의거하여 2028년까지 단계적으로 급여수준을 상향하도록 규정되어 있기 때문이다. 물론 이 같은 급여수준의 상향과 더불어 지급대상을 축소하면 예산증가를 일정수준 이하로 억제할 수 있겠지만 지급대상의 축소 역시 대상자들의 강한 반발을 살 수 있다는 점에서 쉽게 실행에 옮길 수 있을지는 불확실하다.

앞에서 기술하였듯이 당분간은 기초노령연금의 운영과 집행과정에서 발생하는 각종 행정상의 문제점외에 제도의 실효성 여부와 수급자간 형평성 등에 대해 지속적으로 모니터하여 제도 도입 취지에 걸맞는 형태로 운영될 수 있도록 하는 것이 중요할 것이다. 주변의 노인 다수가 제도의 수혜 대상인 만큼 국민 모두가 이 제도의 필요성과 유효성, 그리고 문제점 등에 대해 머지않아 나름의 인식을 가질 것으로 예상된다. 이를 토대로 향후 미세한 제도 개편방향을 모색, 추진하는 작업이 단기 과제일 것이다.

그리고 중장기적으로 법 부칙이 규정하고 있듯이 급여수준의 단계적 상향조정이 필요한지, 아니 그 수준보다 더 올려야할 필요성은 없는지, 그리고 지급대상을 지금처럼 유지하는 것이 좋은지, 더 넓히거나 좁히는 것이 나올지 등에 대해서도 지속적으로 현실동향을 모니터하고 필

요시 실태와 원인을 분석함으로써 재원의 유효활용과 빈곤퇴치라는 소정의 목표에 접근할 수 있는 해법을 모색하는 것이 또다른 남은 과제라고 할 것이다.

끝으로 본 고에서 사용한 모형을 정치화하여 좀더 엄밀한 시뮬레이션 분석을 시도하는 우리가 제시한 개선방향을 재점검하는 작업도 남은 과제이다.



## 참고문헌

- 김성숙외, 『주요국의 노령기초보장제도와 우리나라에 대한 시사점』, 국민연금연구원, 2007.9.
- 김용하, 「국민연금제도의 포괄적 개혁방안」 『응용경제』 제7권 제2호, 한국응용경제학회, 2005.9, pp.227-266.
- 이용하, 『공적 노후보장수준의 국제비교 연구』, 국민연금연구원, 2007.12.
- 박인화, 「지방자치단체 기초노령연금 지출과 문제점 분석」 『재정지출 동향분석』 제3호, 국회예산정책처, 2008.10, pp.29-61.
- 배준호 · 김상호, 『연금 이렇게 바꾸자-노후30년 부양비 50%에 지속가능한 자조형연금체계』, 한국경제연구원, 2005.12.
- 배준호, 「우리나라의 노후기초소득보장 강화방안」 『공적연금제도의 평가와 정책과제』 문형표(편), 한국개발연구원, 2007, pp.124-180.
- 보건복지가족부, 보도자료 2008년 7월 7일, “기초노령연금 소득기준 완화로 수급자 확대”. 연합뉴스, 2008.2.27.
- 윤석명, 「국민연금과 기초노령연금의 보완적 발전방안」 『공적연금제도의 평가와 정책과제』 문형표(편), 한국개발연구원, 2007, pp.88-123.
- 정경희 외, 「2004년도 전국 노인생활실태 및 복지욕구조사」, 2005. 통계청, 「2008년 1/4분기 가계수지동향」, 2008.5.
- 한국주택금융공사, 보도자료 2008년 7월 15일 “주택연금 노후생활 안정에 큰 도움”.
- Cain Julie and Stephane Jette, “Old Age Security Program and Options,” Department of Finance May, 2006.

CBC News Online. November 12, 2007.

OECD, Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries, 2005.

OECD, Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries, 2007.

OECD, OECD Economic Surveys, Korea,2007.

Service Canada, <http://www.hrsdc.gc.ca/en/isp/oas/oasrates.shtml>

## 부 록

〈부표 1〉 기초노령연금 급여수준 확대와 생애효용과 사회후생의 수치 변화(소비세, 국민연금수익비=1.0, 독신가구)

구 분			독신가구				
			소비수준		생애 효용	사회후생	
			제1기	제2기		공리 주의	평등 주의
기초노령 연금재원 소비세 tc=0 ↓ tc=0.0554	tc=0	중산층가구	199.8	186.5	194.4	140.0	120.1
		저소득층가구	60.0	56.0	58.4		
	tc=0.05 54δ=0.4	중산층가구	194.8	181.8	189.5	139.0	122.2
		저소득층가구	65.0	60.7	63.3		
	tc=0.05 54 δ=0.0	중산층가구	189.3	176.7	184.2	137.9	124.0
		저소득층가구	70.5	65.8	68.6		

주: 1) <표 1>의 주 참조

2) 노인 독신가구에는 가입자 평균소득의 10%에 상당하는 기초노령연금을 지급

자료: 필자 시산



〈부표 2〉 기초노령연금 급여수준 확대와 생애효용과 사회후생의 수치 변화(소비세, 국민연금수익비=1.0, 부부가구)

주: 1) <표 3>의 주 참조

구 분			부부가구				
			소비수준		생애 효용	사회후생	
			제1기	제2기		공리 주의	평등 주의
기초노령 연금재원 소득세 tc=0 ↓ tc=0.0886	tc=0	중산층가구	199.8	186.5	194.4	140.0	120.1
		저소득층가구	60.0	56.0	58.4		
	tc=0.088 6δ=0.4	중산층가구	192.0	179.2	186.8	138.4	123.2
		저소득층가구	67.8	63.3	66.0		
	tc=0.088 6δ=0.0	중산층가구	183.5	171.3	178.5	136.8	125.7
		저소득층가구	76.3	71.2	74.2		

2) 노인 부부가구에는 가입자 평균소득의 16%에 상당하는 기초노령연금을 지급

자료: 필자 시산

〈부표 3〉 기초노령연금 급여수준 확대와 생애효용과 사회후생의 수치 변화(소득세, 국민연금수익비=1.0, 독신가구)

구 분			독신가구				
			소비수준		생애 효용	사회후생	
			제1기	제2기		공리 주의	평등 주의
기초노 령연금 재원 소득세 ti=0 ↓ ti=0.072	ti=0	중산층가구	199.8	186.5	194.4	140.0	120.1
		저소득층가구	60.0	56.0	58.4		
	ti=0.072 δ=0.4	중산층가구	191.2	178.4	186.0	138.3	123.4
		저소득층가구	68.6	64.1	66.8		
	ti=0.072 δ=0.0	중산층가구	185.4	173.1	180.4	137.2	125.2
		저소득층가구	74.4	69.4	72.4		

주: 1) <표 5>의 주 참조

2) 노인 독신가구에는 가입자 평균소득의 10%에 상당하는 기초노령연금을 지급

자료: 필자 시산

〈부표 4〉 기초노령연금 급여수준 확대와 생애효용과 사회후생의 수치 변화(소득세, 국민연금수익비=1.0, 부부가구)

구 분			부부가구				
			소비수준		생애 효용	사회후생	
			제1기	제2기		공리 주의	평등 주의
기초노 령연금 재원소 득세 ti=0 ↓ ti=0.115 2	ti=0	중산층가구	199.8	186.5	194.4	140.0	120.1
		저소득층가구	60.0	56.0	58.4		
	ti=0.115 2δ=0.4	중산층가구	186.0	173.6	180.9	137.3	125.0
		저소득층가구	73.8	68.9	71.8		
	ti=0.115 2δ=0.0	중산층가구	176.8	165.0	172.0	135.5	127.1
		저소득층가구	83.0	77.5	80.8		

주: 1) <표 7>의 주 참조

2) 노인 부부가구에는 가입자 평균소득의 16%에 상당하는 기초노령연금을 지급

자료: 필자 시산

〈부도 1〉 우리나라 노후기초소득보장 모형과 향후 발전방향

미래 선택 I	현재	미래 선택 II	
개인연금	개인연금	개인연금	부가 소득 보장
퇴직연금	퇴직연금+퇴직금	퇴직연금	
국민연금 유지 급여 : 50%→40%	국민연금 급여 : 50%→40%	국민연금 축소 급여:50%→40%→30% →20% 급여균등부분 축소, 폐지	기초 소득 보장
기초노령연금 축소 급여 : 5%→10%→상승 수급률: 70%→40%→축소	기초노령연금 급여 : 5%→10% 수급률 : 70%	기초노령연금 확대 급여 : 5%→10%→상승 수급률 : 70%→80% (기초생활보장생계급 여→기초노령연금 흡수)	
기초생활보장 생계급여 유지 또는 폐지	기초생활보장		
사회보험 국민연금 중심모형		조세방식 기초노령연금 중심모형	

자료 : 김성숙외(2007), p. 302

〈부도 2〉 우리나라 노후기초소득보장 강화방안 - 중저 소득자 소득보장 강화 -

2008년	2038년	
개인연금	개인연금 (보조금, 세제우대)	부가 소득 보장
퇴직연금+퇴직금	퇴직연금 (퇴직일시금 제한적 허용)	
국민연금 급여 : 50%→40%	국민연금 (유지) 급여 : 50%→40%	기초 소득 보장
기초노령연금 급여 : 5%→10% 수급률 : 70%	기초노령연금(확대) 급여 : 5%→10%→(15%) 수급률 : 70%→30%	
기초생활보장 수급률 : 3%	기초생활보장(확대) (지급대상 확대, 급여 인하) 수급률 : 5%	

-기초노령연금급여율 : 2038년 15%로 인상  
 -기초노령연금수급률 : 2038년 30%로 인하

## 2. 국민연금과 기초노령연금의 보완적 발전방안



## I. 서 론

1988년 10인 이상 사업장 가입자를 대상으로 도입된 국민연금은 점진적인 제도 확대과정을 거쳐 1999년 4월 도시지역 자영자를 국민연금 대상자에 포함시킴에 따라 이른바 전 국민연금시대에 진입하였다. 그러나 다수의 납부 예외자로 인한 잠재적 연금사각지대 문제가 현노령층의 연금사각지대로 인한 노인빈곤문제와 함께 국민연금 제도개선 논의의 핵심으로 자리잡게 되었다.

제1차 국민연금 재정계산을 위해 2002년 발족되었던 ‘국민연금발전위원회’의 재정안정화 방안을 바탕으로 국민연금제도 개선을 도모하던 정책당국에게 국민연금 사각지대 문제는 가장 큰 정책 현안으로 대두되었다. 국민연금 제도개선 논의에서 연금사각지대 해소문제를 최우선 정책과제로 상정할 경우 정책의 효과성 및 이해관계자들의 호응도 측면에서 흔히 언급되는 보편적인 제도적용의 조세방식 기초연금제도만큼 호응을 얻을 수 있는 제도가 없기 때문이다.

이러한 주변 여건으로 인해 국민연금의 재정안정이 먼저냐 연금사각지대 해소가 먼저이냐는 논란으로 인해 3년 반 동안 국민연금법 처리가 지연된 끝에 마침내 2007년 7월 국민연금 재정안정화 법안(현재 60%인 소득대체율을 2008년에 50%로 10% 포인트 하향 조정한 뒤 2028년까지 점차적으로 40%로 하향 조정하는 방안)과 본인의 기여와 상관없이 연금을 지급하는 무기여 기초노령연금제도가 도입되기에 이르렀다.

그러나 정책당국에서 시급하다고 판단한 연금 재정안정화 방안 통과를 위한 정치적 타협의 산물인 기초노령연금제도의 경우 장기적인 측면에서의 제도 발전방향에 관한 명확한 비전 또는 목표 설정없이 도입된 측면이



강하다. 이러한 상황에서 노후소득보장의 사각지대 해소를 중요하게 생각하는 집단에서는 차제에 기초노령연금제도를 보편적인 제도적용의 명실상부한 기초연금으로 전환시켜야 한다고 강하게 주장하고 있다. 반면에 부과방식으로 운영될 기초연금제도를 전체 노인에게 확대 적용할 경우 후세대의 부담이 지나치게 높아져 초고령사회를 대비하기 위한 효과적인 연금제도 개혁이 아니라는 주장 역시 설득력있게 들린다. 이러한 입장을 견지하는 집단에서는 기초노령연금제도를 보편적인 제도적용의 기초연금으로 전환하기보다는 국민연금제도가 성숙단계에 진입하기 이전에 노령층의 사각지대 해소를 위한 공공부조형제도로 발전시키는 것이 바람직하다고 주장한다.

한편 국민연금 재정안정화 측면에서 재정안정화 법안이 어렵사리 국회에서 통과되었으나 당초 안과 달리 보험료 인상부분이 포함되지 않아 추가적인 재정안정화 방안 마련 역시 불가피하다. 국민연금 이해관계자들의 반발에도 불구하고 국민연금 재정 불안정 요인이 상존하고 있다는 사실에 비추어 볼 때 현재의 급여 수준을 유지할 경우 보험료 인상은 불가피하며, 시기적으로도 가급적 조속한 시일 내에 보험료를 인상할 필요가 있다.

이러한 상황에서 국민연금과 기초노령연금에 대한 관계가 명확하게 설정되지 않을 경우 향후 다층노후소득보장체계 구축에도 상당한 걸림돌로 작용할 전망이다. 왜냐하면 세계은행 등에서 제안하고 있는 국민연금, 기업연금(퇴직연금), 개인연금 등으로 구성되는 다층소득보장체계를 구축하기 위해서는 실질적인 의미에서 최저생계비 수준(또는 이상의)의 연금급여를 지급할 수 있도록 국민연금제도를 설계하는 것이 중요하기 때문이다. 노후생활에 필요한 연금급여 적절성 차원 외에도 제도 지속 가능성 확보 및 국민연금을 제외한 여타 노후소득원과 조화를 이룰 수 있는 방향으로의 제도발전방향 모색 역시 시급한 정책과제이다.

본 장에서는 먼저 2007년 7월 제도개혁이후의 국민연금 현황(재정안정

화 및 사각지대 해소차원), 기초노령연금제도 개요 및 사회보험방식으로 운영되고 있는 국민연금과 연관성 차원에서의 문제점을 분석하고자 한다. 이러한 분석결과를 바탕으로 초고령사회에서 효과적으로 작동할 수 있는 국민연금과 기초노령연금의 보완적 발전방향을 제시하고자 한다.

## II. 연구내용 및 방법

### 1. 선행연구와의 관계

가입자 자신의 보험료 납부를 기반으로 하여 연금액이 산정되는 사회보험 방식을 채택하고 있는 국민연금제도는 퇴직시점에서 연금액을 산정하는 급여산식이 소득재분배(A값)와 소득비례(B값)부분으로 구성되어 공무원연금 등 특수직역연금에 비해 강한 소득재분배 기능을 내포하고 있다. 국민연금에 소득재분배 기능을 도입하여 근로기간동안의 소득 불평등문제를 퇴직이후 국민연금으로 완화하겠다는 취지에도 불구하고 여타 선진국과 달리 소득과약이 어려운 자영자 비중이 높은 한국적 특성으로 인해 국민연금제도의 안정적인 정착에 상당한 어려움을 겪고 있다.

특히 자영자 등의 소득과약이 원활하지 않은 상황에서 국민연금급여산식에 소득재분배 기능이 강하게 녹아있어 소득이 노출되는 사업장 가입자들의 불만이 적지 않은 실정이다. 상황이 이러함에도 공무원연금 등 특수직역연금은 100% 소득비례연금으로 운영되고 있어 공적연금제도간 형평성 논의도 제기되고 있다.<sup>77)</sup> 국민연금 가입자들의 소득과약이 어려운 현실을 감안할 때 가입자들의 제도 참여유인 제고 차원에서 국민연금 급여산식상의 소득재분배 비율 하향조정 필요성이 대두되고 있다.

한편 사회보험방식으로 운영되는 국민연금의 특성, 즉 보험료를 납부하고 연금수급을 위한 최소가입기간을 충족한 가입자에게만 연금을 지급하는 특성으로 인한 국민연금 납부예외자들이 직면할 잠재적인 연금사각지

77) 독일, 프랑스 등 대륙형 국가에서의 공무원연금 등 특수직역연금은 100% 소득비례로 운영되고 있다. 주목할 대목은 이들 국가의 경우 일반 국민대상의 국민연금도 소득비례연금으로 운영되고 있다는 것이다.

대 문제 역시 현행 국민연금제도가 전 국민대상의 노후소득보장제도로 자리 잡기 위해 넘어야 할 중요한 걸림돌이 되고 있다.

한편 제도에 성실하게 참여하는 가입자들의 경우 연금액 산정의 기준이 되는 표준소득월액이 현실을 제대로 반영하지 못함에 따라 실제 소득과 상당한 괴리를 보이고 있다. 특히 연금기준소득의 상한선이 설정되어 있지 않은 공무원연금과 달리 국민연금의 기준소득상한이 12년 동안 360만원으로 묶여있어 그동안의 임금 상승률을 반영하지 못하고 있기 때문이다.

상기 언급된 것처럼 현행 국민연금제도는 연금제도 적용의 사각지대문제, 소득과약이 불완전한 상황에서의 강력한 소득재분배 기능 도입, 가입자의 실제 소득을 반영하지 못하는 연금기준소득의 상한 설정이라는 여러 가지 문제에 노출되어 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 일부에서는 조세방식 기초연금제도 도입을 주장하고, 일부에서는 사업장가입자와 자영자를 분리하여 별도의 연금제도를 만들자는 목소리를 높이고 있다. 국민연금의 소득재분배 기능과 관련하여 차제에 100% 소득비례연금으로 국민연금을 전환시키자는 주장도 제기되고 있다.

이 같은 국민연금의 내적인 문제 외에도 내년부터 도입될 기초노령연금 제도로 인한 소득재분배와 기여관점에서의 국민연금(균등부분과 소득비례부분)과의 관계설정 모호, 나아가 기초노령연금의 성격 및 이로 인한 장기적인 발전방향이 모호한 상황이다. 이로 인해 국민연금 재정안정화 법안이 어렵사리 국회에서 통과되었음에도 초고령사회에서 국민연금과 기초노령연금제도가 효과적으로 작동하기 위해서는 해결해야 할 과제가 산적해 있는 실정이다.

재정안정화 차원에서 국민연금 보험료를 12.9%까지 인상하여야 한다는 법안이 제출되었으나 국회 논의과정에서 보험료 인상이 누락되었는 점을 고려하여 재정안정화의 기본 방향에 대한 사회적 합의가 어느 정도 이루

어져 있다고 판단된다. 단지 정치적인 논의과정에서 보험료 인상이 이루어지지 않았을 뿐 제도개혁방향에 대한 전문가들의 공감대가 형성되어 있다는 차원에서 국민연금의 지속 가능성 관련 부분은 본 연구에서 배제하기로 한다. 이 같은 국민연금관련 주변 여건을 염두에 두고 본 연구에서는 제도적용의 보편성, 급여수준의 적절성, 국민연금제도의 적정 소득재분배 비율 등을 주요 논의 주제로 설정하여 국민연금 제도개선방향과 기초노령연금의 보완적 발전방안을 모색해보도록 한다.

국민연금제도 적용의 보편성 확보를 통한 연금사각지대 해소와 관련된 선행연구로는 현행 국민연금제도를 조세방식의 기초연금(20%)과 소득비례연금(20%)으로 이원화시키자는 OECD(2001), 한나라당(2004), 민노당(2006), 김용하(2001)를 들 수 있다. 그러나 국민연금을 기초연금과 소득비례연금으로 이원화시키자는 논의의 시발점이었던 ‘국민연금제도개선기획단(1997)’에서는 현재 논의되고 있는 것처럼 조세방식의 기초연금이 아닌 사회보험방식의 기초연금이 제안되었다는 사실을 주목할 필요가 있다.

국민연금 소득재분배 문제의 경우 제1차 국민연금재정계산을 위한 ‘국민연금발전위원회’에서 일부 논의가 되었으나, 노동계 등의 반대로 본격적인 연구가 이루어지지 못하였다. 그러나 급여 측면에서 현행 국민연금제도의 기본틀을 변경한다는 전제 하에서, 즉 현재 확정급여형(DB)으로 운영되는 국민연금제도를 확정기여형(DB) 또는 이와 유사한 형태로 전환시킨다는 가정 하에서 가장 흔히 거론되는 방향은 스웨덴(1998) 등에서 채택한 명목확정기여형(Notional Defined Contribution, NDC)으로의 전환 가능성을 검토하는 윤석명(2000, 2005), 양재진(2005, 2006, 2007)이 있다.

국민연금 가입자의 보험료 산정기준소득, 즉 표준보수월액 상향조정의 경우 ‘국민연금발전위원회’의 연구과제로 검토되었다(김성숙, 2003). 이후 별다른 논의없이 재정안정화방안에만 논의의 초점이 맞추어졌었으나, 2007년에 접어들면서 표준소득월액 상한 재조정문제가 보건복지부 실무진

중심으로 검토되었다. 그러나 기준소득 상한 조정이 자칫 보험료 인상으로 오해받을 소지가 있어 정부 차원에서의 적극적인 대처가 부족한 실정이다.

한편 2008년부터 도입될 기초노령연금의 경우 제도가 시행되기 전인 관계로 지금까지는 기초노령연금제도의 발전방향에 관한 연구가 본격적으로 진행되지 않고 있다. 이러한 현실을 반영하여 본 장에서는 다음과 같은 연구방법을 동원하여 다층노후소득보장제도 구축을 위한 전제조건으로서의 공적소득보장제도 위상정립 차원에서의 연구를 수행하고자 한다.

먼저 국민연금 사각지대 문제의 경우 현재 노령층에 대한 대책과 잠재적 사각지대 해결을 위한 대책을 분리하여 접근하고자 한다. 잠재적 사각지대의 경우 제도 적용 보편성 차원에서 조세방식 기초연금과 소득비례연금으로 이원화하는 경우에 대한 분석을 바탕으로, 이에 대한 대안으로서의 국민연금과 기초노령연금의 보완적 발전방안이 논의될 것이다. 또한 국민연금의 소득재분배 완화문제, 이에 따른 저소득층의 낮은 연금액 문제 해소차원에서의 보험료 지원문제 등이 논의될 것이다.

기초노령연금제도는 국민연금제도가 성숙단계에 진입하기 이전에 심각한 사회무제로 대두되고 있는 현 노령층의 연금사각지대 해소에 그 주요 목적을 설정하되, 국민연금제도가 성숙단계에 진입하는 2020년대 중반 이후부터는 저소득 노인의 노후생활을 책임질 수 있는 공공부조제도로 발전시키는 방안이 논의될 것이다.

## 2. 국민연금의 현황 및 문제점

우여곡절 끝에 2007년 7월 통과한 국민연금법 개정으로 인해 국민연금의 기금고갈시점은 10여년 연장되었다. 당초 개정안과 달리 보험료 인상(9% → 12.9%)이 이루어지지 않아 재정안정화 수준이 기대에 미치지 못

하는 부분이 있으나, 공무원연금 등 여타 특수직역연금과 달리 본격적인 재정 불안정 도래시점 이전에 두 차례에 걸쳐 재정안정화 방안을 마련하였다는 점은 매우 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 장기적인 관점에서의 국민연금 재정 건전성 확보 차원에서 보험료 인상이 불가피하며, 국민적 합의를 거쳐 적기에 보험료 인상이 이루어지도록 총력을 기울여야 할 것이다. 보험료 인상시기만 남았을 뿐 재정안정화를 위해 국민연금 보험료 인상이 불가피하다는 것에 대한 공감대(적어도 전문가 차원에서)가 형성되었다는 점을 염두에 두며, 본 절에서는 재정안정화 부분이 아닌 연금급여의 적절성과 사각지대 문제를 중점적으로 검토하고자 한다.

#### 가. 국민연금의 장기 재정전망

국민연금 장기 재정추계에 사용되었던 2003년 「국민연금발전위원회」 가정대신 2006년 ‘공무원연금발전위원회’에서 채택한 가정을 이용하여 국민연금 장기재정추계를 시도할 필요가 있다. 왜냐하면 2008년에 발표될 제2차 국민연금재정계산에서는 ‘공무원연금발전위원회’와 유사한 가정을 채택하여 장기 재정추계결과를 제시할 가능성이 매우 높기 때문이다.

2003년 ‘국민연금발전위원회’ 가정을 사용하여 재정추계를 실시했을 때에 비해 기금고갈시점이 2년 (2047년→2045년) 앞 당겨지는 것으로 나타나고 있으며, 2007년 7월 통과한 연금법 개정을 감안할 경우에는 기금고갈시점이 2055년으로 나타나 ‘국민연금발전위원회’ 가정에 비해 기금고갈시점이 5년 정도 앞당겨지는 것으로 전망되고 있다.

이같은 재정추계결과는 국민연금법 개정에도 불구하고 당초 법안에서의 보험료 인상(현재 9% → 12.9%)이 이루어지지 않아 장기적인 관점에서의 재정 불안정이 불가피함을 보여주고 있다. 적절한 시점에 보험료를 인상하는 방향으로 추가적인 재정안정화 방안이 마련되어야 함을 강력하게 시

사하고 있는 것이다.

〈표 7-1〉 국민연금 장기재정전망(2007년 연금법 개정 이전, 2006년  
‘공무원연금발전위’가정 채택)

(단위: 조원,%,배)

연도	총수입			총지출	수지차	적립기금		보험료율	적립률2)
	계	보험료	투자수익			경상 가격	불변 가격1)		
2007	38	22	16	6	32	244	230	9.00	37.1
2010	50	27	23	11	40	356	307	9.00	30.0
2020	110	53	57	36	74	952	611	9.00	24.2
2030	189	91	98	133	56	1,669	797	9.00	12.1
2035	218	109	109	234	-16	1,765	727	9.00	7.6
2040	218	131	87	396	-178	1,241	441	9.00	3.6
2044	175	149	25	560	-386	28	9	9.00	0.7
2045	157	155	2	605	-448	-420	-129	9.00	0.0
2050	187	187	0	884	-696	-	-	9.00	-
2060	262	262	0	1,678	-1,416	-	-	9.00	-
2070	387	387	0	2,773	-2,386	-	-	9.00	-

주: 1) 2005년 불변가격

2) 당해연도 총지출 대비 전년도 적립기금을 뜻함.



〈표 7-2〉 국민연금 장기재정전망(2007년 연금법 개정 이후, '공무원연금발전위' 가정 채택)

(단위: 조원,%,배)

연도	총수입			총지출	수지차	적립기금		보험료율	적립률2)
	계	보험료	투자 수익			경상 가격	불변 가격1)		
2007	38	22	16	6	32	244	230	9.0	37.1
2010	51	27	23	10	41	357	308	9.0	33.1
2020	112	53	59	32	80	984	632	9.0	28.4
2030	202	91	111	99	103	1,931	922	9.0	18.4
2040	294	131	163	262	32	2,701	960	9.0	10.2
2042	305	140	166	311	-5	2,712	908	9.0	8.7
2050	313	187	126	535	-222	1,808	478	9.0	3.8
2055	248	221	27	728	-480	-48	-11	9.0	0.6
2060	262	262	0	995	-734	-	-	9.0	-
2070	387	387	0	1,687	-1,300	-	-	9.0	-

주: 소득대체율은 2008년 50%로 인하한 이후 매년 0.5%씩 인하여 2028년 이후 40%를 유지하고 보험료율은 9%를 유지함.

1) 2005년 불변가격

2) 당해연도 총지출 대비 전년도 적립기금을 뜻함.

#### 나. 국민연금의 사각지대 현황 및 문제점

재정안정을 주요 골자로 한 국민연금법 개정안이 2003년 국회에 제출된 이후 국회에서 3년 이상 표류하였던 이유는 주지하는 바와 같이 국민연금법 개정안에 연금사각지대 문제를 해소할 해법이 결여되어 있다는 비판이

이해관계자들의 호응을 얻었기 때문이었다. 연금 사각지대해소를 위한 타협책의 일환으로 기초노령연금제도가 도입되었으나 제도의 발전방향, 특히 국민연금과의 관계설정이 모호하다는 측면에서 앞으로도 적지 않은 논란이 예상된다.

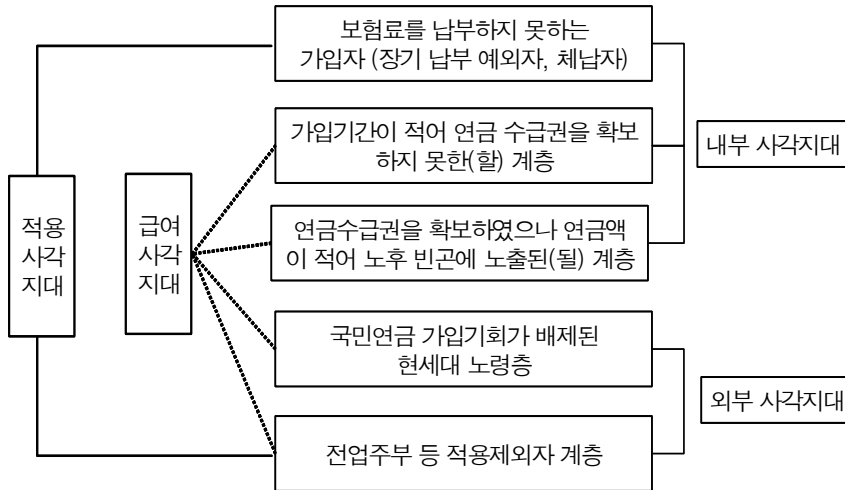
본 절에서는 국민연금과 관련된 사각지대문제, 나아가 노후소득보장사각지대 문제를 함께 검토함으로써 국민연금과 기초노령연금의 발전방안 제시를 위한 기초자료를 제공하고자 한다.

#### 1) 사각지대 개념 정의

노후소득보장관점에서 국민연금과 연관된 사각지대문제는 크게 국민연금 내부·외부 사각지대 문제, 이를 재분류할 경우 제도 적용 차원에서의 내·외부 사각지대와 연금급여사각지대로 구분할 수 있다.

먼저 국민연금 외부 사각지대는 국민연금제도가 도입될 당시 이미 고령층이어서 국민연금에 가입할 기회가 없었던 연령층과 근로활동기간 경제활동을 하지 않아 제도적용에서 배제되는 국민연금 적용제외자(전업주부 등)로 구분할 수 있다. 반면에 국민연금 내부사각지대는 장기 납부예외자와 체납자로 대표되는 보험료 미납자 집단, 근로기간 동안 국민연금에 가입하였으나 가입기간이 짧아 연금수급권 확보에 필요한 최소가입기간(10년)을 충족하지 못한 집단, 마지막으로 연금수급권은 확보하였으나 낮은 연금액 수급자, 즉 최저생계비에 훨씬 못 미치는 연금액을 수령하는 집단으로 구분된다.

[그림 7-1] 국민연금 사각지대 개념 정의



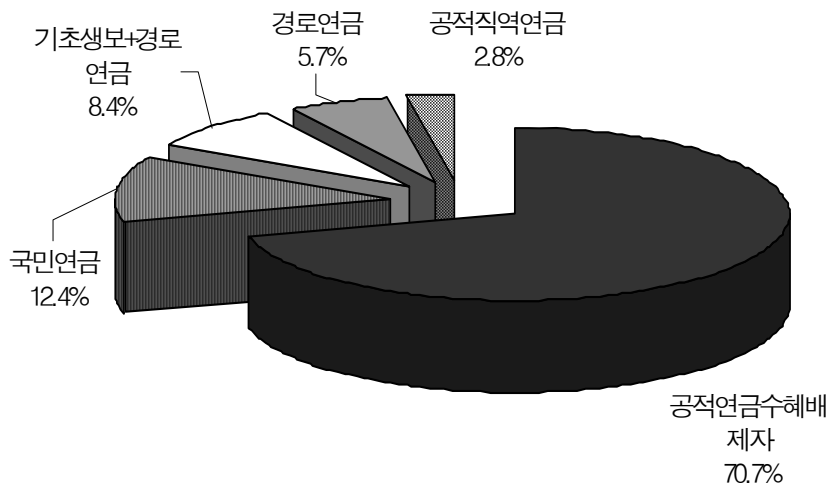
## 2) 사각지대관련 주요 논점

상기 분류처럼 노후소득보장사각지대문제는 국민연금 외부사각지대와 국민연금 내부사각지대로 대별될 수 있다. 사각지대 논쟁과 관련하여 주목할 대목은 국민연금 제도개혁과 관련된 논쟁이 당초 출발점이었던 국민연금 재정안정화 문제를 넘어 국민연금제도 내부 사각지대문제 및 이를 초월한 국민연금 외부 사각지대문제로까지 비화되었다는 점이다.

이 같은 문제 제기가 설득력을 얻을 수 있었던 배경에는 공적연금제도 도입 역사가 오래된 국가들과 국민연금제도 도입 초기국면인 우리나라 연금제도의 역사적 차이에 대한 고려 없이 노인인구 대비 연금수급자 비율로 단순 비교한 자료들이 국민연금 개혁 논의에 개입되었기 때문이다. 환언하면 제도 도입 초기단계인 우리나라의 국민연금은 제도 특성상 전체 노인인구대비 연금수급자 비율이 낮을 수밖에 없다. 구체적으로 2005년 말 기준 65세 이상 노인 중 국민연금수급자 비율은 12.5%에 불과한 실정

이다. 국민연금 제도도입 역사가 오래되어 노인인구의 대다수가 국민연금 수급자인 외국의 사례와 우리 현실을 직접적으로 비교하다 보니, 즉 국민연금 외부사각지대 문제까지 국민연금 문제로 포함시키다 보니 소득보장 사각지대 해소차원에서 국민연금 문제점이 그만큼 커지게 되었고, 이러한 논리를 바탕으로 국민연금의 기본 틀을 바꾸어야 한다는 논리도 힘을 얻기에 이르렀다.

[그림 7-2] 65세 이상 총인구 대비 공적연금 사각지대 현황('05년 말 현재)



[그림 7-2]를 통해 할 수 있는 것처럼 2005년말 현재 65세 이상 노인 중 국민연금 수급자(12.4%), 기초생활보장과 경로연금 동시 수급자(8.4%), 경로연금수급자(5.7%), 공무원연금 등 특수직역연금수급자(2.8%)를 제외한 70.7%가 공적소득보장 비수급자, 즉 공적소득보장의 사각지대에 속해있다. 이 같은 현상을 들어 현행 사회보험방식의 국민연금제도가 노후소득보장

제도로서의 역할을 수행하지 못하고 있으며, 이러한 문제 해결을 위해 국민연금제도의 전면적인 개편이 불가피하다는 주장이 설득력을 얻고 있는 것이 우리의 현실이다.

문제는 연금사각지대와 관련된 이 같은 현상을 어떻게 해석하느냐에 따라 국민연금의 발전방향에 커다란 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 국민연금제도가 성숙단계에 진입한 이후에도 이 같은 현상이 유지된다면 노령층의 소득보장을 위해 도입한 국민연금제도가 실패작이라는 것에 대해 이론의 여지가 없을 것이다. 부연하면 국민연금 성숙단계에서도 노인 대다수가 소득보장의 사각지대에 놓여있을 것으로 예상되는 상황에서도 현행 국민연금제도, 환언하면 이러한 결과를 초래할 연금제도에 대해 계속 미련을 두는 것은 효과적인 노후소득보장체계 구축차원에서 매우 어리석은 행동이 될 수 있을 것이다.

이처럼 현행 국민연금제도의 노후소득보장 사각지대와 관련된 논점을 제대로 평가하기 위해서는 제도 도입 초기단계인 현재의 제도를 유지할 경우 장기적인 관점에서 예상되는 소득보장 사각지대 해소 비율 또는 규모를 파악해 보아야 할 것이다. 이러한 노력이 필요한 이유는 국민연금제도가 지금으로부터 19년 전인 1988년에 10인 이상 사업장을 대상으로 도입되었으나, 가입자의 절반에 해당되는 도시지역 자영자들은 1999년 4월에서야 제도에 적용되었다는 국민연금제도 확대과정상의 특성이 있었기 때문이다. 이에 따라 전 국민을 대상으로 한 국민연금 제도도입 역사가 10년도 되지 않은 전 세계적으로도 매우 젊은 제도에 속한다는 특징이 있다.

이러한 특성을 감안할 때 국민연금제도를 현재와 같이 유지할 경우 향후 예상되는 국민연금 수급자 비율, 나아가 소득보장 사각지대 해소비율 크기를 분석해 본 뒤, 이들 결과에 근거하여 국민연금의 발전방향을 결정하는 것이 올바른 접근방향이라 할 수 있을 것이다.

현행제도를 유지한다는 가정 하에서 국민연금 수급자 증가추이를 살펴 보면 65세 이상 인구대비 국민연금 수급자 비율이 2010년 22.4%, 2030년 51.2%, 2050년 66.0%, 2070년 69.0%로 비약적으로 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이 같은 추계결과가 시사하는 바는 국민연금, 나아가 노후소득 보장의 사각지대문제는 상당부분 국민연금제도 미성숙에 기인하다는 점을 알 수 있다. 그러나 국민연금 수급자 비율이 비약적으로 증가한다 하여 수급자 대부분이 최저생계비 이상의 연금액을 받는다는 논리로 비약되는 것에 대해서는 주의가 요망된다. 왜냐하면 수급자 비율이 괄목하게 증가할지라도 적지 않은 연금수급자가 최저생계비에도 못미치는 연금액을 수급할 것으로 전망되기 때문이다.

〈표 7-3〉 65세 이상 총인구대비 국민연금 수급자 수 증가추이  
(단위: 천명, %)

연도	65세 이상 총인구수 (가)	노령연금 수급자수 (나)	(나)/(가)
2007	4,822	864	17.9
2010	5,354	1,200	22.4
2020	7,821	2,853	36.5
2030	11,899	6,095	51.2
2040	14,941	9,050	60.6
2050	15,793	10,422	66.0
2060	14,583	10,197	69.9
2070	12,925	8,917	69.0

전업주부가 유족연금을 수급할 수 있다는 점에서 65세 이상 인구 중 유족연금 수급자를 포함한 국민연금 수급자수를 고려할 경우 국민연금 수급자 비율이 높아질 수 있다. 구체적으로 2020년에 41.3%, 2050년에 73.3%로 국민연금 수급자수가 대폭 증가할 것으로 전망되고 있기 때문이다.<sup>78)</sup>

〈표 7-4〉 65세 이상 인구대비 국민연금 수급자 수 증가추이(유족연금 포함)

(단위: 천명, %)

연도	65세 이상 총인구수 (가)	유족포함 연금수급자수 (나)	(나)/(가)
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

지금까지의 논의 전개에 커다란 문제가 없다면 국민연금 사각지대, 나아가 노후소득보장의 사각지대 문제는 실제보다 상당히 과대 포장되어 있다는 인상을 지우기 어렵다. 2005년 현재(또는 2007년 현재) 나타나고 있는 국민연금 수급자 비율을 지표삼아 이 같은 비율이 몇십 년 이후에도 동일하게 유지될 것이라는 극단적인 가정 하에서 국민연금과 노후소득보장의 사각지대문제를 제기하고 있기 때문이다.

이러한 논의를 바탕으로 국민연금, 나아가 노후소득보장의 사각지대 문제를 검토하면 크게 두 가지 관점에서의 제도 개선노력이 필요할 것이다. 먼저 국민연금 제도 외부 사각지대문제는 국민연금제도가 성숙단계에 진

78) 유족연금 외에도 국민연금에 도입된 연금분할제도로 인해 평생 전업주부였던 자 중에서도 이혼 등으로 인해 독립적인 연금수급권을 확보하는 자의 비율이 급속하게 증가할 것으로 예상된다. 물론 연금분할로 인해 연금액이 적어지는 문제도 있으나, 적어도 연금 사각지대와 관련된 관점에서는 연금 수급자 비율이 대폭 증가할 것이라는 방향성 자체를 부정하기는 어려울 것이다.

입함에 따라 상당부분 해소가 될 것이라는 점이다. 이에 따라 국민연금에의 가입기회조차를 부여받지 못한 현 노령층에 대한 해법과 국민연금에의 가입기회를 부여받았으나 수급권을 확보하지 못할 잠재적 사각지대에 속하는 집단에 대해서는 차별적인 접근이 불가피할 것이다.

문제는 국민연금 제도 내부 사각지대에 대한 해법이 될 것이다. 내부 사각지대문제를 해결하기 위해 현 노령층의 사각지대 해소대책의 일환으로 도입된 기초노령연금제도를 보편적인 제도로 확대할 것이냐? 아니면 가입자 특성별로 분류하여 가입자의 특성에 부합되는 방향으로 국민연금 제도 내적인 사각지대 규모를 최소화할 것인가의 문제로 인식하느냐에 따라 해결방법이 상이할 수 있기 때문이다.

### 3. 소득보장 사각지대 해소대안별 파급효과 분석

본 절에서는 최근 수년 동안 노후소득보장 사각지대문제가 국민연금의 제도개선방향에 커다란 영향을 미쳤었다는 사실에 입각하여 국민연금, 나아가 노후소득보장사각지대를 해소할 수 있는 대안별 예상효과를 분석하고자 한다. 사각지대 해소 효과 및 예상소요 재원, 나아가 초고령사회에 부합 또는 초고령사회에서도 지속될 수 있는 대안일 것인가에 대해 각각의 대안을 중점 분석할 것이다. 이 같은 분석결과를 바탕으로 바람직한 국민연금 발전방향을 제시할 것이다.

#### 가. 기초노령연금 수급자 및 재정소요액 전망

2007년 7월에 국회에서 최종 통과된 기초노령연금법에 의하면 2008년 상반기에는 70세 이상 노인, 하반기부터는 65세 이상으로 대상 연령을 5년 하향 조정하면서 전체 대상 노인의 60%에 대해 국민연금 가입자 평균



소득의 5%(2008년 8만 4천원)를 지급하도록 예정되어 있다. 2009년에는 가입 대상자를 65세 이상 노인의 70%로 확대하고, 2028년까지 연금 지급액을 국민연금 가입자 평균소득의 10%까지 증가시킬 예정이다.

<표 7-5> 기초노령연금제도 도입에 따른 수급자 및 소요재원 장기전망

연도	대상자수 (천명)	1인당 평균급여액(월액, 천원)		총비용(조원)	
		경상가격	2007년 가격기준	경상가격	2007년 가격기준
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

이 같은 법통과에 따른 기초노령연금 수급자 및 예상 소요재원은 <표 7-5>와 같다. 표를 통해 알 수 있는 것처럼 급속한 고령화에 따른 노인인구 증가로 인해 수급자가 2008년 300여만명, 2030년 830만명, 2050년 1100만명에 달할 것으로 전망되고 있다. 기초노령연금을 지급하기 위한 예산 소요액 역시 2007년 현재가격 기준으로 2008년 2조원, 2010년 4조원, 2030년 16조원, 2050년 22조원으로 급격하게 증가할 것으로 전망된다.

문제는 수급대상자와 재원소요액이 베이비붐세대가 본격적으로 퇴직하기 시작하는 2020년대 이후 급격하게 증가한다는 것이다. 수급대상자와 소요재원과는 별도로 연금급여의 적절성 차원에서 최저생계비에 미달하는

연금액이 지급됨에 따라 중산층 이하 저소득 노인의 경우 추가적인 정부 지원이 불가피할 것이라는 점이다.

기초노령연금제도의 경우 장기적인 관점에서 조세방식 기초연금으로 전환시키자는 일부의 주장과 달리, 국민연금제도가 성숙단계에 이를 때까지 한시적으로 현 노령층의 연금 및 소득보장사각지대를 해소하기 위해 도입되었다는 것이 정부의 기본 입장인 듯하다. 그러나 이 같은 기본 입장에도 불구하고 아직까지도 기초노령연금의 발전방향에 관해 정책당국의 명확한 입장이 표명되지 않고 있다. 이러한 상황이 지속될 경우 국민연금제도가 성숙 초기단계에 진입하는 2020년대 중반 이후에도 기초노령연금제도가 현행제도의 기본 틀을 유지하는, 즉 65세 이상 노인 70%에 대해 세금을 걷어 연금을 지급하는 제도로 자리 잡을 확률이 매우 높다. 기초노령연금과 같은 무기여 연금제도는 제도를 도입하기가 어렵지 일단 제도 시행 후에는 자체의 정치·경제학적인 동력으로 인해 최소한 제도가 그대로 유지되거나 아니면 오히려 확대되는 경향이 있어 왔기 때문이다.

기초노령연금제도가 이러한 형태로 자리 잡을 경우 근로기간 동안 중산층을 유지하면서 성실하게 보험료를 납부한 베이비붐 세대 가입자들의 경우 국민연금 소득대체율(가입시점에 따라 70%, 50%, 40%)에 추가하여 10%의 기초노령연금을 지급받게 되어 가입기간에 따라 최저 50% 이상, 통상적으로 60% 이상의 소득대체율을 예상할 수 있다. 물론 상기 소득대체율이 40년 가입기간을 충족하였을 때의 이론적인 소득대체율이기는 하나, 국민연금 재정 불안정을 우려하여 기초노령연금제도 도입이 고려하지 않은 상황에서 국민연금 소득대체율을 40%로 하향 조정하려했던 당초의 국민연금 개정안과 비교할 때 높은 수준의 소득대체율이 보장된다는 문제가 발생한다.

더욱이 2005년말 도입된 퇴직연금제도가 안정적으로 정착될 경우 퇴직연금으로부터 예상되는 약 20% 안팎의 소득대체율을 추가로 감안할 경우

국제적인 수준으로도 결코 낮지 않은 소득대체율을 예상할 수 있다. 상대적으로 안정적인 직장에 근무하였던 중산층 이상 고소득 근로자들의 경우 다층소득보장체계가 효과적으로 작동할 경우 국민연금과 퇴직연금을 통해 안정적인 노후생활에 필요한 소득원 확보가 가능할 수 있을 것이다. 이러한 상황에서 초고령사회에서 높은 노인 부양비로 인해 허리가 휘게 될 후세대의 부담을 전제로, 독자적인 노력으로 노후소득원 확보가 가능할 부유한 노인에게 대해서도 기초노령연금을 지급하는 것이 타당할 것인가에 대해서는 논란의 여지가 많아질 것이다.

이러한 논의와 별도로 제도 성격상 기초노령연금과 국민연금과의 관계도 모호해질 위험에 노출되어 있다. 연금액 산정시 균등부분(즉 소득재분배 부분)과 소득비례부분의 비중이 각기 50%를 차지하는 국민연금 외에 소득재분배 속성이 강한 기초노령연금이 추가됨으로써 노후소득보장제도에서의 소득재분배 기능이 과도해질 우려가 있기 때문이다.

〈표 7-6〉 소득수준 및 가입기간별 국민연금 수급액 전망

(단위: 월액, 천원(2007년 가격기준))

소득수준(등급)	가입기간			
	40년	30년	20년	10년
220	184	9	174	17
596	411	307	208	105
971	478	356	242	123
1,347	545	406	276	140
1,722	612	456	311	157
2,098	679	506	345	175
2,473	746	556	379	192
2,849	813	606	413	209
3,224	880	656	447	226
3,600	947	706	481	244

중산층 이상 가입자와 달리 저소득 계층의 경우 무기여 기초노령연금제도가 도입됨에 따라 국민연금에의 참여유인이 현격하게 약화될 수 있다. 국민연금제도가 현재의 표준소득월액등급을 유지할 경우, 즉 최저등급인 1등급의 소득기준을 월 22만원(현재가치로)으로 고정시킬 경우 20년 가입한 국민연금 가입자의 연금액과 유사한 액수의 연금액이 기초노령제도를 통해 지급됨에 따라 가뜩이나 참여유인이 저조한 저소득층의 국민연금 참여유인을 더욱 약화시키는 결과가 초래될 수 있다.

지금까지의 논의를 통해 알 수 있는 것처럼 고소득층에게만 과잉급여의 문제가, 저소득층에게는 국민연금에의 참여유인을 약화시킬 가능성이 매우 높은 현행 국민연금과 기초노령연금제도의 바람직한 발전방향 모색이 시급하다. 양 제도의 보완적 발전방향에 대해서는 다음 절이 아닌 다음 장에서 구체적으로 검토하게 될 것이다. 이하에서는 소득보장 또는 연금사각지대 문제를 가장 수월하게 해결할 수 있는 기초연금제도를 도입할 경우 예상되는 문제점을 분석하도록 한다.

#### 나. 조세방식 기초연금 도입방안

본인의 보험료 납부에 기초하여 연금액을 산정하는 사회보험방식 국민연금제도가 현노령층의 연금사각지대 문제 및 보험료를 납부하지 않는 집단과 제도 적용에서 배제된 집단에 대해 노후소득원을 제공하지 못한다는 점에 착안하여 수년전부터 가입자 본인의 보험료 기여내력과 상관없는 보편적인 제도 적용의 조세방식 기초연금제도 도입이 대안으로 대두었다.

OECD(2001), 한나라당(2004), 민주노동당(2006) 등에서 제안하고 있는 조세방식 기초연금은 제도 적용대상 및 급여수준에 따라 제도 유지비용에 상당한 차이를 유발할 수 있다. 이러한 문제를 인식하여 OECD는 전체 노인에게 기초연금을 지급하되 고소득 노인에 대해서는 연금액을 세금으로 전액 환수하는 제도(Clawback)를 제안하였다(OECD, 2005). 한나라당 역시

당초 조세방식 기초연금제도 제안 당시에는 모든 노인에게 지급하는 안을 제시하였으나 2006년 하반기 이후부터는 수급대상자를 20%까지 삭감하는 타협안을 제시하였다.

이러한 논의를 바탕으로 노후소득보장 사각지대 해소차원에서 상정해 볼 수 있는 조세방식 기초연금제도 대안으로 65세 이상 노인 80%와 100%에게 연금을 지급하는 방안을 들 수 있다. 제도 도입에 따른 재정소요액을 산정하기 위해서는 수급대상자 외에도 수급자당 지급되는 연금액이 중요한 정책변수로 작용한다. 대안별 재정소요액 파악을 위해 기초연금액 지급수준은 제도 도입시점에는 국민연금가입자 평균소득(A값)의 5%로 출발하여 2028년에 가서야 20%를 지급하는 대안과 제도 도입 즉시, 즉 2008년부터 국민연금 가입자 평균소득의 20%를 지급하는 대안으로 구분할 수 있다.<sup>79)</sup>

기초연금 수급 대상자 규모 및 연금 지급액을 달리하는 대안별 수급자 규모 및 재정 소요액은 <표 7-7>~<표 7-10>과 같다.

추계결과에 따르면 기초연금 적용대상자 비율과 연금 지급액에 따라 기초연금 재정 소요액에 적지 않은 차이가 발생하고 있으나, 상정된 대안 모두 장기적인 관점에서 상당한 규모의 재원소요가 불가피하다는 점을 시사하고 있다. 특히 베이비붐 세대가 본격적으로 퇴직하는 2020년대 중반 이후부터 지출액이 급증하여 2050년 경에는 2007년 현재가치로 적게는 50조에서 많게는 60조에 달할 것으로 전망되고 있다.

79) 2007년 7월 국회에서 통과한 국민연금법 개정안이 현재 60%인 소득대체율을 2008년에 50%로 10% 포인트 삭감한 뒤, 2009년부터 2028년까지 매년 0.5% 포인트 삭감하여 2028년에 40%에 도달하도록 규정되었다는 점을 착안하여, 장기간에 걸쳐 점진적으로 삭감되는 국민연금 급여를 보충해준다는 차원에서 상기 대안을 제시하였다.

〈표 7-7〉 65세 이상 노인 100%에게 적용(2008년부터 A값의 20% 지급)

연도	대상자수 (천명)	1인당 평균급여액(월액, 천원)		총비용(조원)	
		경상가격	2007년 가격기준	경상가격	2007년 가격기준
2008	5,021	341	320	21	19
2010	5,354	382	316	25	20
2020	7,821	691	319	65	30
2030	11,899	1,191	322	170	46
2040	14,941	1,959	325	351	58
2050	15,793	3,190	325	605	62
2060	14,583	5,002	328	875	57
2070	12,925	7,767	328	1,205	51

〈표 7-8〉 65세 이상 노인 100%에게 적용(2028년부터 A값의 20% 지급)<sup>1)</sup>

연도	대상자수 (천명)	1인당 평균급여액(월액, 천원)		총비용(조원)	
		경상가격	2007년 가격기준	경상가격	2007년 가격기준
2008	5,021	85	80	5	5
2010	5,354	124	103	8	7
2020	7,821	484	224	45	21
2030	11,899	1,191	322	170	46
2040	14,941	1,959	325	351	58
2050	15,793	3,190	325	605	62
2060	14,583	5,002	328	875	57
2070	12,925	7,767	328	1,205	51

〈표 7-9〉 65세 이상 노인 80%에게 적용(2008년부터 A값의 20% 지급)

연도	대상자수 (천명)	1인당 평균급여액(월액, 천원)		총비용(조원)	
		경상가격	2007년 가격기준	경상가격	2007년 가격기준
2008	4,016	341	320	16	15
2010	4,283	382	316	20	16
2020	6,257	691	319	52	24
2030	9,519	1,191	322	136	37
2040	11,953	1,959	325	281	47
2050	12,635	3,190	325	484	49
2060	11,666	5,002	328	700	46
2070	10,340	7,767	328	964	41

〈표 7-10〉 65세 이상 노인 80%에게 적용(2028년부터 A값의 20% 지급)

연도	대상자수 (천명)	1인당 평균급여액(월액, 천원)		총비용(조원)	
		경상가격	2007년 가격기준	경상가격	2007년 가격기준
2008	4,016	85	80	4	4
2010	4,283	124	103	6	5
2020	6,257	484	224	36	17
2030	9,519	1,191	322	136	37
2040	11,953	1,959	325	281	47
2050	12,635	3,190	325	484	49
2060	11,666	5,002	328	700	46
2070	10,340	7,767	328	964	41

#### 다. 기초연금과 소득비례연금을 통한 소득보장효과 분석

보편적인 제도 적용을 특징으로 하는 조세방식 기초연금제도 도입을 고려할 경우 통상 국민연금제도를 기초연금과 소득비례연금으로 분리시켜 이원화시키는 대안이 언급된다. 연금 사각지대 해소차원에서 기초연금을 도입하되 현행 국민연금제도의 소득비례부분은 소득비례연금으로 분리시켜 이원화시키는 방안에서 가장 흔히 거론되는 제도별 소득대체율로는 기초연금 20%, 소득비례연금 20%의 정책조합을 들 수 있다(OECD, 한나라당). 이러한 대안을 상정하여 가입자의 소득수준별 예상연금액을 산정하여 노후소득의 적절성 여부를 평가해 볼 필요가 있다.<sup>80)</sup>

먼저 20%의 소득대체율(40년 가입 시)을 보장하는 소득비례연금제도를 도입하는 경우를 상정해 보도록 한다. 이러한 대안 검토시 현행 국민연금의 표준소득월액 등급, 즉 최저 22만원에서 최고 360만원의 등급이 유지된다는 전제 하에 소득수준별 예상연금액을 산정해 보도록 한다.

현재 국민연금 가입대상자 중 최저등급에 해당하는 월 22만원의 표준소득월액을 신고하는 가입자에게 20% 소득비례연금이 도입되어 20년 가입할 경우에는 월 1만 8천원, 40년 가입할 경우에는 월 3만 7천원의 연금액(2007년 현재가치)이 예상된다. 반면에 현재 국민연금 45등급 중 15~16등급에 해당하는 월 59만6천원인 가입자는 20년 가입 시 4만 8천원, 40년 가입 시 10만원의 연금액(2007년 현재가치)이 예상된다.

특히 안정적인 노후생활을 영위하기 위한 연금급여의 적절성 측면에서의 기초연금과 소득비례연금을 함께 평가하기 위하여서는, 소득수준별로

80) 보편적인 제도 적용의 조세방식 기초연금제도를 도입할 경우 연금재정방식이 완전 부과방식으로 전환됨에 따라 후세대의 부담이 막대해질 것이라는 우려로 인한 재정적인 측면에서의 부정적인 평가가 조세방식 기초연금제도 도입에 대한 비판의 단골 메뉴였다. 조세방식 기초연금에 대한 이 같은 비판이 지속적으로 제기되어 왔었다는 점을 감안하여 본 연구에서는 기초연금제도에 대한 재정적인 측면에 대한 평가는 배제하고자 한다.



기초연금과 소득비례연금액을 합산한 전체 연금액을 산정해 볼 필요가 있다. 이를 위해 기초연금제도 도입 시 대안으로 검토하였던 두 가지 대안 중 처음부터 많은 액수의 연금액이 예상되는 대안, 즉 2008년부터 국민연금 가입자 평균소득의 20%를 기초연금으로 지급하는 방안을 적용해 보도록 한다. 상기 대안은 현재 거론되는 기초연금 중에서 가장 많은 액수의 연금액을 지급하는 대안인 관계로 가장 낙관적인 수치를 인용하여 연금급여의 적절성 여부를 평가한다는 측면에서 의미있는 기준이 될 수 있을 것이다.

〈표 7-11〉 소득비례연금(40년 가입시 20% 소득대체율) 도입시 소득 수준별 예상 연금액

(단위: 월액, 천원(2007년 가격기준))

소득수준	가입기간			
	40년	30년	20년	10년
220	37	27	18	8
596	100	73	48	23
971	163	119	78	37
1,347	226	165	108	52
1,722	288	211	138	66
2,098	351	257	168	81
2,473	414	303	198	95
2,849	477	349	228	110
3,224	540	394	259	124
3,600	603	440	289	139

20% 소득대체율의 기초연금과 20% 소득대체율의 소득비례연금제도로 구성된 이원화된 연금제도를 도입할 경우의 예상연금을 소득수준별로 살펴보면 저소득층의 연금액이 기초연금제도 도입에도 불구하고 매우 낮은

수준에 머무르고 있음을 알 수 있다. 현재 국민연금 표준소득월액 1등급에 해당하는 월 22만원 소득자의 경우 기초연금과 소득비례연금을 합산한 연금액이 20년 가입 시 월 34만 2천원(2007년 현재가치), 40년 가입 시 월 36만 5천원에 불과하여 2008년도 1인 가구기준 최저생계비 46만 3천원에도 미치지 못하고 있다. 이 같은 현상은 2인 가구 기준의 최저생계비 78만 4천원을 적용할 경우에도 동일한 문제를 야기한다(2인 가구 모두가 소득비례연금을 수령한다 할지라도 합산 연금액이 월 68만원에 불과하기 때문이다).

이 같은 현상은 현재 국민연금 45등급 중 15~6등급에 해당하는 월 59만 6천원인 가입자에게도 나타나고 있다. 상기 가입자의 경우 20년 가입 시 38만 3천원, 40년 가입 시 45만원의 연금액(2007년 현재가치)이 예상되기 때문이다. 이 같은 예상연금액이 시사하는 바는 연금 사각지대 해소 및 적절한 노후소득보장 차원에서 도입될 기초연금과 소득비례연금제도가 상당수 저소득층에게는 적절한 노후소득을 제공하는 것과 상당한 거리가 있다는 것이다.<sup>81)</sup>

81) 연금제도를 통해 노후생활에 필요한 적절한 수준의 연금액을 지급하기 위한 기준 선정은 적절한 기준과 관련하여 상당한 논란을 유발할 수 있다. 통상 공적연금의 소득 대체율이 국가별로 차이가 있기는 하나 최저생계비 이상을 목표로 하고 있다는 점에서 연금제도 도입에 따른 소득적절성 평가기준(적어도 연금 정책 차원에서)으로 최저생계비를 설정하는 것에 대해 커다란 이의가 없을 것이다. 이와 관련하여 특히 문제가 될 수 있는 점은 현재의 퇴직(연금) 실태를 고려할 때 이들 저소득 계층은 퇴직(연금)과 개인연금의 혜택을 받을 확률이 매우 낮다는 점이다. 노후소득원을 전적으로 공적연금에 의존하여야 할 집단의 예상연금액이 최생계비보다 낮다면 적어도 이론적인 차원에서의 제도 재설계가 필요할 것이다. 기초연금제도를 도입하였음에도 소득비례연금을 합쳐도 이미 우리나라에 도입된 국민기초생활보장제도보다 낮은 수준의 연금액이 지급된다면 이에 대한 부작용 또한 적지 않을 것이다.

〈표 7-12〉 조세방식 기초연금(20%)과 소득비례연금(40년 가입 시 20% 소득대체율) 도입 시 소득 수준별 예상 연금액  
(단위: 월액, 천원(2007년 가격기준))

소득수준	가입기간			
	40년	30년	20년	10년
220	365	353	342	331
596	428	399	373	345
971	490	445	403	360
1,347	553	491	433	374
1,722	616	537	463	389
2,098	679	583	493	403
2,473	742	629	523	418
2,849	805	675	553	432
3,224	868	721	583	447
3,600	931	767	614	461

상기 추계결과가 시사하는 중요한 대목은 상당수 저소득층의 경우 제도 전환과정 상, 즉 경과규정에서뿐 아니라 제도 성숙단계에서도 최저생계비에 미치지 못하는 연금액이 예상되어 이들 저소득층에 대한 추가적인 지원이 불가피할 것이란 점이다. 이처럼 막대하게 소요될 기초연금 재원에도 불구하고 상당수 가입자들이 이들 제도를 통해 적절한 노후소득을 보장받지 못한다면, 이들 제도가 초고령사회를 대비하기 위한 효과적인 제도로 평가받기 어렵게 될 것이다.

#### 4. 국민연금과 기초노령연금의 보완적 발전방안

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 야기시킬 것으로 예상된다. 특히 이미 입법화된 국민연금과 기초노령연금제도 조합의 경우 상당한 재원이 소요됨에도 불구하고 저소득층에게는 충분하지 못한 노후소득이 제공되는 반면, 중산층 이상의 고소득층에게는 개별제도의 속성이 불분명한 상황에서 적정수준 이상의 연금이 지급될 가능성이 매우 높다. 이같은 문제의식에 입각하여 이미 도입된 기초노령연금제도가 보편적인 기초연금제도로 자립잡기 이전에 국민연금 가입자 자신의 노력을 통해 적절한 노후소득원을 확보할 수 있는 다양한 정책 대안을 검토할 필요가 있다.

본 절에서는 저소득층에 대한 보험료 지원을 통한 적극적인 국민연금 참여유도 방안, 현 노령층의 연금사각지대가 해소되는 시점이후부터는 저소득층 중심으로 지금보다 높은 소득대체율을 지급하는 제도로 기초노령연금제도를 전환시키는 방안, 고소득층의 경우 자신의 노력을 통해 적절한 연금액을 보장받을 수 있도록 국민연금 소득비례부분의 비중을 강화시키는 것으로 요약되는 국민연금과 기초노령연금의 보완적 발전방안을 제시하고자 한다.

##### 가. 국민연금의 발전방안

###### 1) 표준소득월액 현실화

국민연금의 경우 연금액 산정의 기준이 되는 표준소득월액이 지난 12년

동안 고정되어 왔다. 최저등급인 1등급의 월 22만원에서 시작하여 최고등급인 45등급의 월 360만으로 세분화된 기준소득이 그동안의 국민연금 가입자 소득 인상분을 반영하지 못하고 있는 것이다. 상황이 이렇함에도 불구하고 최근 들어 더욱 심화되고 있는 소득 양극화에 따른 저소득층의 보험료 부담여력을 감안할 때 적어도 가입자들의 제도 순응성 차원에서 최저등급인 1등급의 표준소득월액 인상이 수월해 보이지 않는다. 반면에 최고소득기준인 45등급을 360만원으로 고정시킬 경우 그동안 진행된 고소득 근로자들의 소득 증가율을 감안할 때 현실과 상당히 동떨어져 있다는 점을 부인하기 어렵다.

국민연금 외적으로는 공무원연금 등 특수직역연금의 경우 100% 소득비례연금으로 운영되면서도 기준소득 상한이 설정되지 않아 동일한 수준의 소득자임에도 공적연금간 연금액 차이가 지나치게 벌어지는 요인으로 작용하고 있다.<sup>82)</sup> 이러한 문제를 해소하기 위해서는 국민연금의 표준소득월액 상한을 현실에 맞게 조정하는 것이 시급하나, 국민연금에 내재된 잠재적 재정 불안정 요인으로 인해 제도 개선에 상당한 부담이 작용하는 것도 사실이다.

왜냐하면 2007년 7월 국민연금 재정안정화 법안이 입법화되어 과거보다는 덜 받는 연금제도로 개편되었고 강력한 소득재분배 기능을 내포하고 있음에도 불구하고 현행 제도에서 최고등급인 월 360만원 소득자의 경우에도 수익비가 1보다 높은 실정이기 때문이다. 가입기간에 따라 다소 차이가 있으나 45등급의 경우에도 수익비가 1.3 수준을 유지하고 있어 후세대에게 부담을 전가하는 세대간 소득 재분배 현상이 심각한 상황이다.

82) 국민연금 고소득자의 경우 소득재분배 기능(전체 보험료 납입액의 50%만이 소득비례연금으로 산정되고 나머지 50%는 가입자 전체의 평균소득을 기준으로 연금액이 산정됨)과 기준소득상한(월 360만원)으로 인해 동일한 수준의 소득자인 경우에도 국민연금과 공무원연금 등 특수직역연금 간의 소득대체율 차이를 제외하고도 상당한 수준의 연금액 차이를 유발하고 있다.

〈표 7-13〉 국민연금의 표준소득월액 등급 유지시 소득등급별 수익비  
(단위: 배)

소득수준 (천원)	가입기간			
	40년	30년	20년	10년
220	4.19	5.44	7.92	8.00
596	3.45	3.43	3.50	3.54
971	2.46	2.45	2.50	2.53
1,347	2.02	2.01	2.05	2.08
1,722	1.78	1.77	1.80	1.83
2,098	1.62	1.61	1.64	1.66
2,473	1.51	1.50	1.53	1.55
2,849	1.43	1.42	1.45	1.47
3,224	1.37	1.36	1.39	1.40
3,600	1.32	1.31	1.34	1.35

이러한 상황에서 기준소득을 현실화하여 최고등급을 월 480만원으로 상향 조정할 경우 수익비는 현행 기준과 비교시 다소 낮아지기는 하나, 최고소득계층의 수익비가 1.2 이상을 유지하고 있어 후세대에게 전가할 부담 규모가 적지 않다는 것을 알 수 있다. 국민연금 기준소득 현실화와 관련하여 지금까지의 논의가 시사하는 바는, 소득 현실화 차원에서 가입자의 소득 증가를 반영할 수 있도록 기준소득을 인상할 필요가 있으나 이를 위해서는 추가적인 재정 안정 노력이 불가피할 것이라는 점이다.

〈표 7-14〉 표준소득월액 등급 변경(최고등급을 480만원으로 인상)시  
소득등급별 수익비

(단위: 배)

소득수준 (천원)	가입기간			
	40년	30년	20년	10년
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

부연하면 국민연금 급여산식에서 소득비례부분의 비중을 강화하기 위해서는 보험료를 인상하던가 아니면 소득대체율 하락을 통한 연금 재정 안정화 노력이 동시에 추진되어야 한다는 점이다. 그러나 표준소득월액 상향 조정의 경우 국민연금 주변 여건을 고려할 때 정책적인 차원에서는 수월하지 않은 정책 선택이 될 수도 있다. 왜냐하면 보험료를 현재 수준으로 고정시키는 경우에도 표준소득월액의 상향조정으로 인해 고소득층의 보험료 부담이 증가함으로써 자칫 보험료를 인상한 것으로 비추어질 수 있기 때문이다. 더욱이 후세대 부담 전가규모 축소차원에서 보험료 인상을 추진할 경우 상당한 논란 끝에 국민연금 재정안정법안이 통과된 시점이 얼마 되지 않는다는 측면에서 자칫 국민과 이해관계자들에게 국민연금 개혁의 피로감을 초래할 수도 있다.

이러한 우려에도 불구하고 국민연금 재정안정화 법안 처리에서도 그리 하였듯이 국민연금에 내재된 문제점에 대해 일반 국민들과 이해 관계자들이 문제의 실상을 좀 제대로 이해할 수 있도록 적극 홍보함으로써 기준소득 상향 조정의 불가피성에 대한 일반 국민의 이해 및 이를 바탕으로 한 동의가 이루어질 수 있도록 정책 당국의 적극적인 대처 노력이 요망된다 할 것이다.

## 2) 소득재분배 비율 조정

최근 들어 전 세계적으로 진행되고 있는 공적연금 개혁방향은 과거에 비해 보험료 부담과 연금급여의 연계고리를 강화하고 있다는 것이다. 거시적인 차원에서는 과거 또는 기존의 부과방식(PAGO) 재원조달방법을 적립속성을 강화하는 방향으로 변경하고 있다. 개별 가입자 측면에서도 본인의 연금보험료 부담과 연금급여액의 상관성을 높이는 방향으로 제도 개혁을 추진하고 있다. 특히 스웨덴처럼 명목확정기여형(NDC)으로 공적연금의 기본 틀을 변경한 국가들은 기존의 확정급여형(DB) 연금제도를 확정기여형(DC) 속성의 연금제도로 이미 전환하였거나 전환을 추진하고 있다.

그러나 보다 보편적인 차원에서 이들 국가의 연금개혁방향을 정리하면 기존제도 비해 공적연금의 소득비례 속성을 강화하는 것으로 요약할 수 있을 것이다. 과거보다 공적연금제도의 소득비례속성을 강화하는 것은 세대내 소득 재분배 뿐 아니라 세대간 소득재분배 요소를 축소함으로써 지금 당장 또는 장기적인 관점에서의 연금 재정 불안정에 대처하기 위함이다. 즉 보험료 부담액에 비례하여 연금을 수급하도록 연금제도를 재설계함으로써 후세대로부터의 지나친 소득 이전, 환언하면 후세대에게 지나친 부담 전가를 방지하고자 하는 것이다.

이러한 방향으로 연금개혁을 시도하는 또 다른 배경으로는 과거 사회정책의 일환으로서 도입된 공적연금제도를 통한 소득재분배 정책을 상당부



분 완화하는 대신 노후 소득보장제도 본연의 목적을 강화하기 위함이다. 기존의 공적연금제도에 내포된 소득재분배라는 사회정책적 요소와 노후소득보장 성격이 혼재됨에 따른 제도속성의 모호함과 이로 인한 재정 건전성 측면에서의 방만한 제도운영 소지를 원천적으로 차단하고자 한 것이다.

반면에 이들 연금 선진국가들과 달리 연금제도 도입역사가 일천하여 국민연금제도에 대한 일반 국민들의 높은 불신과 이로 인한 제도 순응성이 낮은 우리의 상황에서 지금 당장 확정급여형(DB) 국민연금제도를 확정기여형(DC) 연금제도로 전환시키는 것은 상당한 논란을 야기할 수 있다. 그렇다고 주요 선진국에 비해 소득과약이 어려운 자영업자 등의 비중이 높은 우리 현실을 감안할 때 소득재분배 비중이 높은 국민연금제도를 현행대로 유지하는 것도 올바른 대안이 아닐 것이다.<sup>83)</sup>

이러한 논거를 배경으로 모색할 수 있는 바람직한 국민연금제도 개선방향으로는 점진적으로 현행 국민연금의 소득재분배 기능을 약화시키는 것이 될 것이다. 구체적인 대안으로 현재 50 : 50인 소득재분배와 소득비례부분의 비중을 25 : 75로 변경하여 소득비례 속성을 강화시키는 대안을 적극 검토할 필요가 있다. 이러한 대안이 수용될 경우 고소득층의 연금액은 증가하는 대신 저소득층의 연금액이 삭감된다는 문제가 발생할 것이다. 현행제도를 유지할 경우에도 예상 국민연금액이 최저생계비에도 미치지 못할 것이라는 비판이 제기되는 상황에서 저소득층에 대한 별도의 대책없이 소득비례부분의 비중을 강화하는 것은 사회정책적 관점에서 상당수 이해관계자들의 반발을 초래할 수 있다.

따라서 현행 국민연금 급여산식에서 소득비례부분의 비중을 강화시킬

83) 현재 사업장가입자와 자영업자 집단을 분리하여 국민연금제도를 운영하자는 사회적 압력 또한 적지 않은 실정이다. 그러나 우리의 제반 현실을 감안할 때 연금제도를 분리하는 대신 소득재분배 속성을 약화시키는 방향으로 제도 개선을 도모하는 것이 보다 현실적인 방안이 될 수 있을 것이다.

경우 이같은 문제를 해소할 수 있는 별도 대책마련이 불가피하다. 현행 국민연금제도의 급여산식에서 소득비례부분의 비중을 강화할 경우 초래될 저소득층에 대한 제도 보완은 다음 절에서 구체적으로 언급할 것이다.

〈표 7-15〉 국민연금 급여산식 중 소득재분배 비중을 하향 조정할 경우의  
소득 수준별 예상 연금액

(단위: 월액, 천원(2007년 가격기준))

소득수준	가입기간			
	40년	30년	20년	10년
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

국민연금 급여산식에서 소득비례부분의 비중을 강화할 경우 저소득층의 연금액이 하락하는 문제 외에도, 고소득층의 수익비가 대폭 상향 조정됨에 따라 추가적인 재정안정화 조치가 병행되어야 한다는 문제가 대두될 것이다. <표 7-16>을 통해 알 수 있는 것처럼 고소득층의 수익비가 1.5이상으로 대폭 상향됨에 따라 수익비를 대폭 낮추는 방향으로의 연금제도 개선이 불가피하기 때문이다. 이러한 문제점 해소를 위한 바람직한 재정안정화 방향으로는 소득대체율 삭감보다 보험료를 인상하여 수익비 하락

을 유도하는 것이 노후소득보장의 적절성 차원에서 효과적인 것이다. 구체적으로 국민연금 가입자의 부담여력을 무시한 지나치게 높은 보험료를 요구하는 재정안정화 방안보다는 적절한 범위 내에서의 보험료 인상방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

〈표 7-16〉 국민연금 급여산식의 소득재분배 비중 하향 조정시 소득 수준별 예상 수익비 변화

(단위: 배)

소득수준 (천원)	가입기간			
	40년	30년	20년	10년
220	4.19	4.77	4.87	4.92
596	2.62	2.60	2.66	2.69
971	2.12	2.11	2.16	2.18
1,347	1.90	1.89	1.93	1.96
1,722	1.78	1.77	1.81	1.83
2,098	1.70	1.69	1.73	1.75
2,473	1.65	1.64	1.67	1.70
2,849	1.61	1.60	1.63	1.65
3,224	1.57	1.57	1.60	1.62
3,600	1.55	1.54	1.58	1.60

### 3) 저소득층에 대한 국민연금 보험료 지원

앞서 현행 국민연금 개선방향으로 표준소득월액 상향 조정과 급여산식에서 소득재분배 비중의 약화, 즉 지금보다 소득비례부분의 비중을 강화시킬 경우의 예상효과를 분석하였다. 이러한 분석결과를 통해 알 수 있었던 것처럼 소득비례부분을 강화시킬 경우 저소득층의 연금액 하락이 불가피하다. 이러한 문제를 해소하기 위해 국민연금 표준소득월액의 최저등급,

즉 1등급을 월 22만에서 최저생계비 수준인 월 46만원으로 인상하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

그러나 이 경우 경제 및 사회 양극화로 인해 날로 양산되고 있는 저소득층을 감안할 때 현실적인 대응방안이 되기 어려울 것이다. 부연하면 국민연금 표준소득월액을 상향 조정함으로써 연금액의 인상 효과가 기대되나, 경제 양극화에 따른 저소득층의 보험료 부담 능력 약화로 인해 오히려 국민연금제도 이탈자가 양산되어 국민연금 사각지대를 확대시킬 우려가 있기 때문이다.

이러한 상황을 종합적으로 고려할 때 저소득층 배려 차원에서 저소득층의 표준소득월액을 현행대로 유지하는 것이 바람직할 것이다. 대신 이들 저소득층에 대해 연금재정이 아닌 일반 재정을 통한 보험료 지원 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 소득이 없거나 소득이 낮아서 보험료를 내기 어려운 저소득층에게 보험료 일부를 지원함으로써 국민연금제도에 참여할 유인제고 및 가입자 자신의 힘으로 국민연금을 수급할 여건을 마련하는 것이 제도 순응성 차원에서 효과적이기 때문이다.

그러나 저소득자에 대한 보험료 지원에도 불구하고 상당수 저소득층의 연금액이 최저생계비에 미달할 가능성이 매우 높다. 이러한 문제를 극복하기 위해 국민연금에 성실하게 가입한 저소득 가입자에 대해서는 선진국에서 도입 운영하고 있는 최저연금제도 등을 추가로 도입하는 방안을 적극 검토하여야 할 것이다. 이러한 정책처방이 의미 있는 정책대안이 될 수 있는 이유는 별다른 대책이 없었을 경우와 비교하여 기초노령연금 수급자의 대상폭 및 지급액 절감이 가능하기 때문이다.

〈표 7-17〉 표준소득월액이 최저생계비 이하인 등급(12등급 이하)에  
 보험료 50%를 국고로 지원할 경우의 예상 소요액  
 (단위: 십억 원, 2007년 가격기준)

대상자수(천명)	부담액	국고지원	수급액	비고
123	1,085	543	5,460	

주: 국민연금 표준소득월액 12등급이하 123천명<sup>84)</sup>이 평균가입기간 22년 동안 가입하는 경우 이들의 보험료 50%를 국고로 지원한다는 가정에서의 대상자수와 재원소요액임.

<표 7-17>은 현행 국민연금 표준소득월액체계에서 최저생계비 이하인 등급(12등급 이하)에 대해 보험료의 50%를 국고로 보조할 경우의 예상 소요 재원의 규모를 보여주고 있다. 국민연금 가입자의 소득수준이 현 상태를 유지한다는 극히 단순한 가정에서의 대상자 규모는 약 12만 3천명에 달하며, 국고지원에 따른 재원 소요액은 약 54백억 원(2007년 현재가치)에 달할 것으로 추정되고 있다.

#### 나. 기초노령연금 발전방향

2007년 4월 65세 이상 노인 60%에 대해 국민연금 가입자 평균소득 기준으로 소득대체율 5%(장기적으로 10%로 확대)를 지급하는 내용으로 통과되었던 기초노령연금제도가 7월에 대상자를 65세 이상 노인 70%로 확대하는 내용으로 수정 통과되었다.

이 같은 사실이 시사하는 바는 기초노령연금제도와 같은 무기여 연금제도의 경우 제도도입에 따른 과급효과, 특히 재정부담 측면에서의 부정적인 과급효과가 제도 도입이후 상당한 시간이 경과한 뒤에 나타나는 관계

84) 2007년 8월 기준

로 대중융합적인 차원에서 제도가 확대위주로 전개될 확률이 매우 높다는 점이다. 제도 도입에 따른 부정적인 효과가 지금 당장이 아닌 먼 훗날에 나타날 수 있다는 점에서 기초노령연금제도 발전방향에 관한 청사진을 하루빨리 마련할 필요가 있다.

특히 부과방식으로 운영될 기초노령연금제도가 수급대상자 및 급여수준 측면에서 확대 위주로 전개될 경우 후세대의 부담이 매우 높아질 우려가 있다. 후세대의 부담이 가중될 수 있다는 문제점 외에도 무기여 제도가 보편화될 경우 보험료 납부를 전제로 연금이 지급되는 사회보험방식의 국민연금제도에 대한 국민들의 참여유인이 현격하게 하락할 수 있다.

앞서 소개된 <표 7-5>를 통해 알 수 있는 것처럼 인구고령화로 인해 2020년 이후 기초노령연금 수급자수와 소요재원이 급증할 것이나, 연금액은 국민연금 가입자 평균소득의 10%가 지급되는 관계로 최저생계비에는 턱없이 미달하는 액수의 연금액이 지급될 것이다. 특히 2030년 이후 국민연금 수급자 비율이 65세 이상 노인의 50% 이상을 점할 것으로 예상되는 상황에서 후세대의 부담을 가중시키며 65세 이상 노인 70%에게 기초노령 연금을 지급하는 제도는 정책의 효과성 차원에서 적지 않은 문제점을 초래할 것이다.

이러한 측면을 감안할 때 기초노령연금제도는 공공부조로 운영한다는 원칙을 확고하게 설정할 필요가 있다. 이를 위해 국민연금으로부터 최저생계비 이상의 연금을 지급받는 65세 이상 노인에 대해서는 기초노령연금 수급자격을 배제하여야 할 것이다. 반면에 국민연금에 성실히 가입하였음에도 불구하고 최저생계비 이하의 연금액을 수급할 국민연금 가입자에 대해서는 기초노령연금이 아닌 다른 명목의 보완적인 제도, 최저연금보장제도 등을 통해 최저생계비에 근접할 수 있도록 국민연금 외의 추가적인 연금액을 보충해 주는 제도적인 보완이 필요하다.

한편 현 노령층의 연금 및 노후소득보장사각지대 해소차원에서 도입된

기초노령연금제도는 국민연금과 최저연금보장제도의 정책조합을 통해서도 최저생계비 수준의 연금을 지급하지 못하는 계층에 대한 최후 안전망으로서의 역할을 수행할 노후소득보장체제로 개편되어야 할 것이다.

이러한 목적 하에 장기적으로 기초노령연금제도는 100% 공공부조제도로 운영함으로써 소득조사(또는 자산조사 등)를 거쳐 지급대상자 규모를 최소화하고 나아가 적정한 수준의 스티그마 특성을 부여할 필요가 있다. 이러한 조치를 통해 자신의 노후를 무기여 방식의 기초노령연금제도에 의지하려는 유인을 원천적으로 차단시키는 것이 초고령사회에 대처할 수 있는 효과적인 정책처방이 될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 공·사연금제도개선실무위원회(2005), 「공사연금제도 개선의 기본구상」
- 국민연금발전위원회(2003), 「2003 국민연금 재정계산 및 제도 개선방안」
- 국민연금제도개선기획단(1997), 「전국민연금 적용확대에 대비한 국민연금 제도 개선」
- 노사정위원회 (2006), 『공적연금제도 사각지대 해소방안 논의자료』
- 문형표·김동석·윤희숙 외(2006) 「이구구주 고령화의 경제·사회적 파급효과와 대응과제」, **4.**
- 배준호·김상호(2006), 「연」 한국경제연구원.
- 양재진(2007), 「한국연금」: NDC소득비례연금과 보  
충급여형 기초보장 학원 정책지식센터
- 윤석명,(2000a), 「공적연금」 방향, 『재정논집』, 제  
15집 1호, 한국재정학회.
- \_\_\_\_\_(2001), 「OECD 연금개혁안 평가」, 『연금포럼』, 가을호, 국민연  
금연구센터.
- \_\_\_\_\_(2004), 「외국연금개혁 동향과 우리나라의 연금개혁 방향 -  
Parametric reform을 중심으로-」, 2004년 한국사회보장학회 추계학  
술발표대회 발표문.
- \_\_\_\_\_(2005a), 「2005년 세계은행 연금보고서의 주요내용 및 시사점」,  
『연금포럼』, 여름호, 국민연금연구원.
- \_\_\_\_\_(2005b), 「공적연금의 구조개혁 현황과 향후과제(발표자 김용하) 토  
론문」, 2005년도 제2차 재정개혁 심포지엄, 한국·재정공공경제학회,  
국가경영전략연구원 NSI 포럼, 한국경제신문사 공동주최, 국가경영



전략연구원.

\_\_\_\_\_(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 세미나 자료.

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.

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.



연구보고서 2007-06

---

## 고령사회를 대비한 한국적 노후소득보장체계 구축방안

---

발행일 2007년 12월 일                          값10,000원

저 자 윤 석 명 외

발행인 김 용 문

발행처 한국보건사회연구원

서울특별시 은평구 불광동 산42-14(우: 122-705)

대표전화: 02) 380-8000

<http://www.kihasa.re.kr>

등 록 1994년 7월 1일 (제8-142호)

인 쇄 대명기획

© 한국보건사회연구원 2007

---

ISBN 978-89-8187-440-7 93330