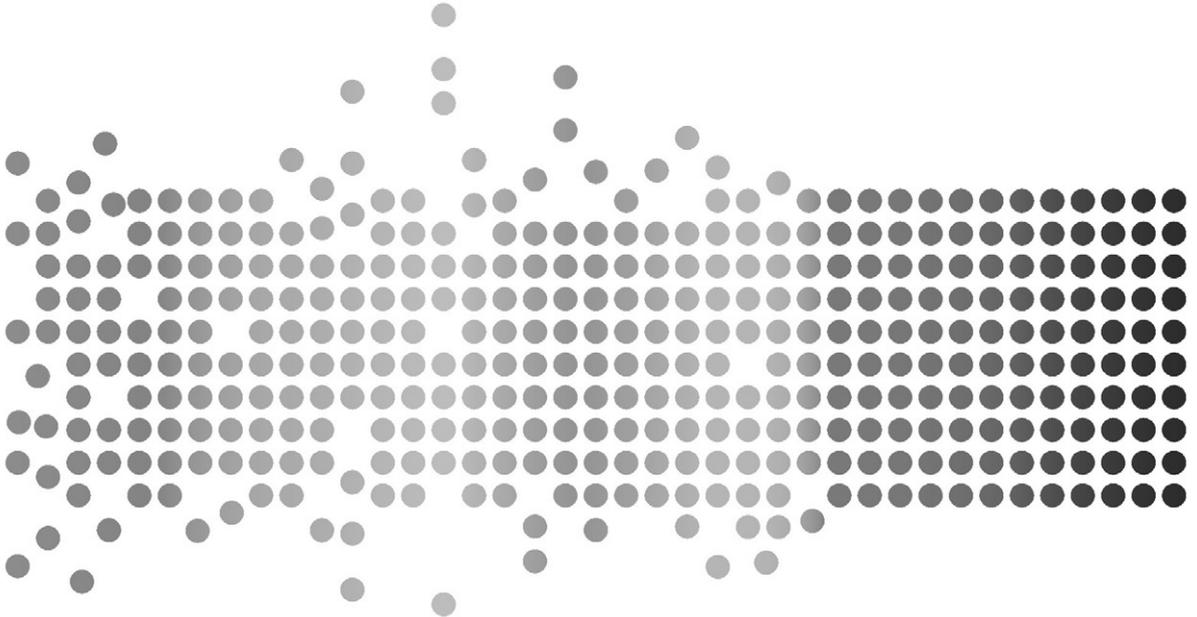


노후준비실태를 반영한 노후소득보장체계 구축방안

- 노후소득보장제도와 관련 복지제도간 연관성을 중심으로

A study on building up old-age income security based on current status with focus on connections between income support schemes

윤석명 · 신화연 · 최미선 · 양혜진 · 김원섭 · Ismo Risku · Mika Vidlund ·
Mikko Juhani Sankala · Ole Christian Lien



연구보고서 2011-12

**노후준비 실태를 반영한 노후소득보장체계 구축방안:
노후소득보장제도와 관련 복지제도간 연관성을
중심으로**

발행일 2011년 12월
저자 윤석명 외
발행인 김용하
발행처 한국보건사회연구원
주소 서울특별시 은평구 진흥로 235(우: 122-705)
전화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄 대명기획
가격 7,000원

© 한국보건사회연구원 2011

ISBN 978-89-8187-781-1 93330

머리말

우리나라는 국민연금제도를 축으로 하여 퇴직(연)금, 개인연금으로 이루어진 다층노후소득보장제도를 구축하여 외형상 선진화된 소득보장체계를 구축하고 있다. 그러나 국민연금제도는 도입 역사가 짧아 베이비붐 세대를 포함한 현 노령층의 공적인 노후소득보장 기능이 취약하고 퇴직(연)금과 개인연금의 경우 가입자(및 수급자)가 중산층 이상의 고소득층에 집중되고 있어, 노후소득에서의 양극화 문제가 심각하다.

무엇보다도 인구고령화와 저성장을 특징으로 하는 사회·경제적 환경 변화에 부합할 수 있는 방향으로 노후소득보장제도 기본틀의 전환이 필요해 보인다. 1970년대 이전의 경제 황금기 시대의 패러다임에 입각하여 설계된 노후소득보장제도의 기본틀 중 시대변화와 부합하지 않은 제도에 대해서는 과감한 손질이 불가피하며 향후 도래할 인생 100세 시대에 효과적으로 대처하기 위해 과거의 인생 70세 및 고성장 패러다임 하에서 도입된 현행 노후소득보장의 기본틀을 바꾸어야 한다.

이러한 문제의식 하에 본 보고서에서는 100세 시대에도 지속가능한 다층노후소득보장제도 구축방향을 제시하였다. 특히 『다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석연구』에서 나타난 연령별, 소득계층별 다층노후준비 실태 및 노후준비에 대한 인식 조사를 바탕으로 향후 도래할 초고령사회에 효과적으로 대처할 수 있는 생애주기 관점에서의 소득보장체계 구축방안을 연구하고자 하였다. 본 연구는 윤석명 연구위원의 책임 하에 신화연 부연구위원, 최미선 연구원,

양혜진 연구원의 참여로 완성되었다. 특히 외부연구진으로 참석한 핀란드 연금연구소(Finnish Centre for Pensions)의 Ismo, Mika & Mikko, 노르웨이 고용복지청(NAV, The Norwegian Labour and Welfare Administration)의 Ole, 고려대학교 김원섭 교수에게 깊은 감사의 마음을 전하고자 한다. 이와 함께 연구진에 포함되지는 않았으나, 연구자문회의를 통해 조언을 아끼지 않은 국민연금연구원의 이용하 선임 연구위원에게도 감사의 마음을 전하고자 한다.

2011년 12월
한국보건사회연구원장
김 용 하

Abstract	1
요 약	3
제1장 서론	29
제1절 연구의 목적 및 필요성	29
제2장 우리나라 노후소득보장관련 제도 현황	35
제1절 공적 연금보험(1층)의 현황	37
제2절 사적 노후보장제도의 현황	51
제3절 기초보장제도의 현황	60
제3장 노후소득보장 준비 실태	71
제1절 연령별 노후준비 실태 및 인식	71
제2절 소득분위별 노후준비 실태 및 인식	80
제4장 노후준비 실태를 반영한 노후소득보장제도 구축방향	93
제1절 평균수명 증가 추이를 반영한 인구전망과 국민연금	94
제2절 근로빈곤층에 대한 국민연금 보험료 지원 필요성 및 지원방안	108
제3절 베이비붐 세대를 위한 특화된 노후소득보장 방안	119
제4절 공적연금 연계제도와 정책과제	127
제5절 고령근로 활성화를 위한 국민연금제도 개편방향	133
제6절 생애주기 관점에서의 맞춤형 노후설계서비스	143

제5장 국민연금-기초노령연금 재구조화 방안	149
제1절 기초노령연금과 국민연금 수급자수 및 소요재원 전망	152
제2절 기초노령연금 선정기준 대안별 분석	160
제3절 기초노령연금 선정기준 대안 평가	167
제6장 결론 및 정책제언	177
참고문헌	185
부록	193
[부록 1] Evaluation of the old-age pension reforms in the Nordics	193
[부록 2] Pension reform in Norway	206
[부록 3] Flexible retirement - Part-time pension in the Nordic countries	214
[부록 4] 스칸디나비아 국가의 노령연금체계	221

표 목차

〈표 2- 1〉 국민연금의 발전과정	38
〈표 2- 2〉 국민연금 급여의 수준	42
〈표 2- 3〉 급여종류별 수급자 및 수급액 현황	42
〈표 2- 4〉 연령대별 주민등록인구 대비 연금수급자 현황	43
〈표 2- 5〉 공무원연금제도의 발전과정	47
〈표 2- 6〉 공적연금 급여 수준	49
〈표 2- 7〉 국민연금과 특수직역연금의 주요 특징 비교	51
〈표 2- 8〉 2011년 7월 퇴직급여보장법 주요 개정내용	53
〈표 2- 9〉 퇴직연금 총 가입근로자 및 급여형태별 가입자 분포	55
〈표 2-10〉 사업장규모별 퇴직연금 도입현황	56
〈표 2-11〉 기초노령연금 및 장애연금 발전과정	61
〈표 2-12〉 기초노령연금 수급자 선정기준(소득)액의 상향조정 추이	62
〈표 2-13〉 기초노령연금 국고보조비율	63
〈표 2-14〉 기초생활 수급자 수 및 예산 추이	65
〈표 2-15〉 가구유형별 최저생계비 기준	66
〈표 2-16〉 국민기초생활보장 수급자의 가구유형별 구성(2009년)	66
〈표 2-17〉 가구원수에 따른 2010년도 현금급여 지급기준	67
〈표 3- 1〉 연령별 노후준비 여부	72
〈표 3- 2〉 연령별 국민연금 가입실태	73
〈표 3- 3〉 연령별 사적연금(개인연금, 퇴직연금) 가입실태	74
〈표 3- 4〉 연령별 퇴직금 중간정산 여부	75
〈표 3- 5〉 연령별 중간정산 퇴직금 사용 현황	75
〈표 3- 6〉 연령별 노후준비 기간 및 노후준비 부담금액	76

〈표 3- 7〉 연령별 예상 월평균 최소 노후생활비	77
〈표 3- 8〉 소득분위별 노후준비 여부	81
〈표 3- 9〉 소득분위별 국민연금 가입실태	82
〈표 3-10〉 소득분위별 국민연금 가입종류	83
〈표 3-11〉 소득분위별 개인연금 및 퇴직연금 가입 실태	84
〈표 3-12〉 소득분위별 퇴직금 중간정산 여부	85
〈표 3-13〉 소득분위별 중간정산 퇴직금 사용 현황	85
〈표 3-14〉 소득분위별 노후준비 기간 및 노후준비 부담금액	86
〈표 3-15〉 소득분위별 예상 최소 노후생활비	87
〈표 3-16〉 소득분위별 노후준비 주체	87
〈표 3-17〉 소득분위별 노후준비 수단	88
〈표 4- 1〉 우리나라의 기대여명	94
〈표 4- 2〉 인구추계를 위한 출산력(TFR) 가정	96
〈표 4- 3〉 사망력과 출산력 가정에 따른 장래인구추계 시나리오	97
〈표 4- 4〉 시나리오별 인구규모전망	98
〈표 4- 5〉 시나리오별 장수인구 규모 전망	101
〈표 4- 6〉 국민연금 부과대상소득 640천원 이하인 가입자수	110
〈표 4- 7〉 종사상 지위에 따른 국민연금 지역가입자(가구주) 분류	111
〈표 4- 8〉 국민연금 보험료 지원 대상자수 및 소요재원(근로빈곤층 중심 으로)	112
〈표 4- 9〉 국민연금 보험료지원 대상자수(지역가입자 중심으로)	116
〈표 4-10〉 국민연금 보험료지원 소요재원(지역가입자 중심으로)	116
〈표 4-11〉 연령대별 국민연금 가입률	120
〈표 4-12〉 베이비붐 세대 연령대별 국민연금 노령연금 수급률 전망	121

〈표 4-13〉 베이비붐 세대 월 소득분포	122
〈표 4-14〉 베이비붐 세대 가입기간 분포	122
〈표 4-15〉 베이비붐 세대 월 예상연금액	123
〈표 4-16〉 국민연금 특례연금 실시 현황	126
〈표 4-17〉 조기노령연금 신규 수급자 비율	136
〈표 5- 1〉 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망(65세 이상 인구 중 70%, A값의 5% 지급)	153
〈표 5- 2〉 65세 이상 국민연금 노령연금 수급자수 전망	157
〈표 5- 3〉 65세 이상 유족연금을 포함한 국민연금 수급자수 전망	158
〈표 5- 4〉 국민연금 노령연금 급여액 전망	159
〈표 6- 1〉 세대별 소득분위에 따른 노후준비 여부	179
〈Table 1-1〉 Ten-Year Review of the financial balance of the Swedish old-age pension scheme	202
〈Table 3-1〉 The development of the Swedish part-time pension scheme	217

그림 목차

[그림 2- 1] 우리나라의 현행 노후보장체계	36
[그림 2- 2] 연령대별 인구대비 수급자	43
[그림 2- 3] 65세 이상 노인인구 대비 연금 수급자 수 장기 전망	44
[그림 2- 4] 국민연금 적립기금 규모 전망	45
[그림 2- 5] 분기별 퇴직연금 가입자 증가추이	55
[그림 2- 6] 퇴직연금 누적적립금 규모	57

[그림 2- 7] 공적노후소득보장 구조와 수급률 현황	68
[그림 3- 1] 연령별 노후준비 충분도	78
[그림 3- 2] 연령별 노후준비 주체	79
[그림 3- 3] 연령별 노후준비 수단	80
[그림 4- 1] S1(통계청 중위가정) 하에서의 관련인구 전망	99
[그림 4- 2] S4(출산력 및 사망력 고위가정) 하에서의 관련인구 전망 ...	100
[그림 4- 3] 국민연금 적립기금 추이(합계출산율이 1.28명인 경우) ...	103
[그림 4- 4] GDP 대비 국민연금 총비용 추이(합계출산율이 1.28명인 경우)	103
[그림 4- 5] 국민연금 적립기금 추이(합계출산율이 1.70명인 경우) ...	104
[그림 4- 6] GDP 대비 국민연금 총비용 추이(합계출산율이 1.70명인 경우)	105
[그림 4- 7] 재정안정 달성을 위한 필요 보험료율(합계출산율이 1.70명 인 경우) : 기금소진 미발생의 경우	106
[그림 4- 8] 국민연금 사업장가입자 소득분포	110
[그림 4- 9] 국민연금 지역가입자(소득신고자) 소득분포	114
[그림 4-10] 공적연금 전체의 연금수급자수 변화: 적정 연계연금 선택률 ...	128
[그림 4-11] 공적연금 전체 재정수지 변화: 적정 연계연금 선택률 ...	133
[그림 5- 1] 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망(65세 이상 인구 중 70% 적용, A값의 10% 지급)	154
[그림 5- 2] 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망(65세 이상 인구 중 80% 적용, A값의 10% 지급)	155
[그림 5- 3] 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망(65세 이상 인구 중 100% 적용, A값의 10% 지급)	156

[그림 5- 4] 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망(국민연금 수급률 반영, A값의 10% 지급)	160
[그림 5- 5] 기초노령연금 수급률 70% 유지시 선정기준액 전망 ..	162
[그림 5- 6] 국민연금 급여산식 A값 50% 적용시 기초노령연금 선정기준액 및 수급률 전망	164
[그림 5- 7] 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망(국민연금 급여산식 A값 50% 기준으로 수급자 선정)	165
[그림 5- 8] 최저생계비 150% 적용시 기초노령연금 선정기준액 및 수급률 전망	166
[그림 5- 9] 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망(최저생계비 150% 기준으로 수급자 선정)	167
[부그림 4- 1] 노르웨이 노령연금체계(2011년 이전)	221
[부그림 4- 2] 소득수준에 따른 연금액 변화추이(2011년 이후) ..	221
[부그림 4- 3] 핀란드 노령연금체계(2008년 기준)	222
[부그림 4- 4] 핀란드 노령연금체계(2011년 이후)	222
[부그림 4- 5] 스웨덴의 노령연금체계(2008년 기준)	223



Abstract

A study on building up old-age income security based on current status with focus on connections between income support schemes

In order to deal effectively with aging population, this study aims to provide measures of developing old-age income security system based on the examination of current status of multi-pillar old-age income security system and survey on preparation for aging. In particular, the study focuses on analyzing the difference in perception and preparation for old-age income by income and age.

The study also examines the ways to satisfy the needs of the upcoming "Homo Hundred" such as extending the retirement in line with increasing life expectancy; encouraging the elderly to continue working in part-time with partial pension; and strengthening the life planning service of preparation for aging at each stage of the life cycle.

To help the working poor prepare for aging, the study suggests providing the matching fund in National Pensions and estimates

the related cost. The study also considers adopting the temporary policy measure for 7.3 million baby boomers, who were born between 1955 and 1963. To resolve the issue of gaps in coverage in old-age income security system, the study suggests improving the pension linkages.

In the appendix, with collaboration with foreign researchers, the study examines the pension reforms in three advanced welfare states in Scandinavia (Sweden, Finland and Norway) to bring social consensus about the desirable direction of pension reform in National Pensions and Basic Old Age Pension in Korea.

요약

1. 서론

- 우리나라는 국민연금, 퇴직(연)금, 개인연금으로 이루어진 다층노후 소득보장제도를 구축하여 외형상 선진화된 소득보장체계를 구축하고 있음.
 - 그러나 각 제도의 내실화 관점에서 적지 않은 문제점들을 내포하고 있어 이에 대한 보완책 마련이 시급함.

- 이런 문제의식 하에서 본 연구에서는 『다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석연구』에서 나타난 연령별, 소득계층별 다층노후준비 실태 및 노후준비에 대한 인식 조사를 바탕으로 고령사회에 효과적으로 대처할 수 있는 소득보장체계 구축방안을 검토하였음.
 - 본 연구에서는 사회에 갓 진출한 젊은 연령층에서부터 퇴직을 얼마 남겨두지 않은 장년층에 이르기까지의 실태조사 분석결과를 바탕으로 개인별 니드 및 경제여건에 부합하는 맞춤형 소득보장체계 설계를 목표로 하였음.

- 본 연구의 구성은 다음과 같음.
 - 제2장에서 우리나라 노후소득보장관련 제도 현황을 살펴본 후, 제3

장에서는 노후소득보장 준비 실태를 점검하여 소득계층별·연령별로 노후준비 및 인식에 어떠한 차이가 있는지를 분석하였음.

○ 제4장에서는 인생 100세 시대에 부합할 수 있는 노후소득보장제도 구축방향을 제시하였음.

－ 구체적으로 근로빈곤층에 특화된 노후소득보장제도 구축 방안, 1차 베이비붐 세대(1955년부터 1963년 사이 출생자)에 특화된 노후소득보장 방안, 공적연금 사각지대 축소를 위한 공적연금 간 가입기간 연계제도 활성화 방안, 부분근로와 부분연금이 공존할 수 있는 방안, 생애주기적인 관점에서의 체계적인 노후준비 필요성 및 구체적인 정책제언을 시도하였음.

○ 제5장에서는 제3장에서 이루어진 노후준비 및 인식에 대한 분석 결과를 바탕으로 연령별, 소득계층별로 적합한 노후준비 방향을 제시하고 있음.

－ 우리나라 공적 노후소득보장체계 구축과정에서 가장 뜨거운 감자로 떠오르고 있는 국민연금과 기초노령연금의 바람직한 재구조화 방안이 제시되었음.

－ 재구조화 방안에 대한 사회적 공감대 형성 차원에서 외국의 관련제도 개혁상황을 부록에 영문으로 상세하게 수록하였음.

• 특히 복지국가의 전형으로 불리는 스칸디나비아 3국(스웨덴, 핀란드, 노르웨이)이 인구고령화라는 거대한 파고를 헤치기 위해 어떠한 방향으로 제도를 개편하고 있는지에 대해 공동 연구자인 핀란드의 Ismo, Mika and Mikko, 노르웨이의 Ole의 원고를 통해 스칸디나비아 국가들의 연금제도 운영 현황을 생생하게 전달하고 있음.

○ 제6장에서는 이상의 연구결과를 바탕으로 우리나라 노후소득보장 제도가 어떠한 연관성 하에 움직여야 할 것인가에 대한 정책적인

시사점을 도출하였음.

2. 우리나라 노후소득보장관련 제도 현황

2.1 공적연금(1층)의 현황

□ 국민연금

- 국민연금제도는 노령·장애·사망 시 상실된 소득을 보장하는 순수 소득보장제도¹⁾라 할 수 있음.
- 사회보험제도 측면에서는 개인 가입자의 소득활동 및 기여(보험료)에 기초한 급여를 제공하며 완전한 소득비례연금제도로써 강한 소득재분배기능이 내포되어 소득에 완만하게 비례함.
- 18세 이상 60세 미만의 대한민국 국민이 적용대상이나, 다른 공적연금제도에 적용 중 또는 공적연금을 수급 중이거나 혹은 소득이 없거나 보험료 부담능력이 적은(없는) 자는 제도의 적용에서 제외²⁾(적용제외자)됨.
 - 2010년말 기준 총 1,923만명이 국민연금에 가입하고 있으며 이중 약 1,042만명(54.2%)이 사업장가입자, 867만명(45.1%)이 지역가입자, 나머지 14만명(0.7%)이 임의가입자(임의계속포함)임.
 - 지역가입자의 경우 보험료 납부가 유예되는 납부예외자가 약 510만명(지역가입자의 약 59%)에 달하고 있어 이에 대한 적절한 대책 마련이 필요함.

1) 특수직역연금과 달리, 산재보상은 산재보상보험법, 퇴직(연)금은 퇴직급여보장법 등 별도 법률로 보장함.

2) 적용제외자를 구체적으로 살펴보면 특수직역연금가입자, 특수직역연금의 퇴직연금 등 수급자, 국민연금의 노령연금수급자, 기초생활보장급여수급자, 지역가입자로서 18~27세 미만의 학업·군복무 중인 자, 가입자의 배우자로서 별도의 소득이 없는 자 등이 해당됨.

- 향후 제도 성숙과정을 통해 국민연금 수급자가 매년 증가하여 2030년에는 65세 이상 노인의 50.6%, 2050년에는 78.9%에 달할 것으로 전망됨.

□ 특수지역연금

- 특수지역연금은 순수 소득보장제도(퇴직연금+유족연금)뿐만 아니라 재해보상제도(장해급여 등), 퇴직금(=퇴직수당) 및 부조제도의 성격이 혼합되어 있음.
 - － 완전비례연금제도로써 연금급여는 소득에 완전비례(즉, 소득재분배기능 없음)하며 퇴직전 생활수준의 보장을 목표로 운영하고 있음.
- 특수지역연금 적용대상은 공무원, 사립학교교직원, 군인임.
 - － 2010년말 기준 약 150만 가입자가 가입(2010년 12월 기준 31만명이 공무원 연금을 수급하고 있음)하고 있으며 가입자의 대부분을 공무원이 차지하고 있음.
- 특수지역연금의 보험료율은 2011년 기준 13.4%이며 국가와 가입자 본인이 균등부담³⁾하고 있음.

2.2 사적 노후보장제도의 현황

□ 퇴직(연)금

- 퇴직연금제도는 근로보상적 급여의 특성을 가지고 있어 장기근속 근로자의 퇴직 시 기업에 대한 공헌도를 고려한 보상적 수단으로 제공(노후관리적 수단)함.
- 퇴직연금의 적용대상은 1인 이상 근로자를 고용하는 사업장 및

3) 사학연금의 경우 사용자인 사학재단이 부담할 부분의 일부를 국가가 부담하고 있음.

그 사업장에 1년 이상 근속한 근로자이며 해당사업장은 퇴직연금
혹은 퇴직금 중 하나를 선택하여 퇴직급여의 설정이 가능하므로
퇴직연금은 임의적용형태임.

－ 퇴직급여의 대상근로자 규모는 913만명으로 전체 임금근로자
(1,600만명)의 57.1% 수준으로 추정되며 2011년 8월 기준
전체 상용근로자(916만명)의 32.3%인 295만명이 퇴직연금에
가입한 것으로 추정됨.

－ 상용근로자 5인 이상 사업장의 경우 35.3%(총 808만명 중
285만명), 4인 이하 사업장의 경우 9.1%(104만명 중 95천명)
로 추정됨.

－ 퇴직연금을 도입한 사업장 수는 '11년 8월 기준 총 117천개
소로 전체사업장(1,507천개, 고용노동부 『사업체노동실태현
황』, 2009년 12월 기준)의 7.8% 수준임.

－ 5인 이상 사업장의 도입률은 15.2%(총 543,792개소 중
82,739개소 도입), 4인 이하 사업장의 도입률은 3.6%(총
963,366개소 중 34,588개소 도입)로 추정됨.

○ 퇴직연금의 누적적립금 규모는 2011년 8월 기준으로 37.5조원이
며 2010년 이후 급속한 증가추세를 보이고 있음.

□ 개인연금

○ 개인연금은 임의가입 제도적인 성격을 가지며 국민연금 등 공적
연금이나 퇴직급여와는 달리 의무규정은 없음.

○ 세제유인형 급여로써 부담금 납부시(소득공제)와 급여(연금액 중
이자소득에 대한 세감면)시 모두 세제혜택을 부여하며 개인의 납
부능력에 따라 급여를 결정하여 기여비례형 급여로서의 성격도
지님.

- 개인연금의 적용대상은 만 20세 이상 국내거주자이면 누구나 가입가능하며 공식적인 통계가 없으나 (담당부처에 문의 결과) '09년 기준 개인연금 가입자수는 162만명으로 추정됨.

2.3 기초보장제도의 현황

□ 기초노령연금 및 장애인연금

- 기초노령연금 및 장애인연금은 기여를 전제로 하지 않고 연령과 소득수준 등을 기준으로 소득이 낮은 자를 선별하여 급여를 제공⁴⁾하는 무기여(복지)연금제도임.
- 소득대체성격의 급여를 제공하는 공적연금과 달리, 모든 사람에게 동일한 정액의 급여를 제공하는 정액연금제도임.
- 기초노령연금의 대상자범위와 선정기준
 - 65세 이상 노인 중 소득하위 70%를 대상으로 하며 이때 소득하위 70%는 소득인정액(근로, 자산, 연금소득 등 경상소득 + 재산의 소득환산가치)을 기준으로 선별함.
 - '11년 월 소득인정액 74만원(부부 118.4만원) 기준으로 재산이 최대 2억 8,560만원(부부 3억 9,216만원)인 노인까지 지급⁵⁾하고 있음.
- 장애인연금의 대상자범위와 선정기준
 - 18세 이상 65세 미만의 중증장애인 중 소득하위 70%를 대상으로 하며 소득하위 70%는 소득인정액을 기준으로 선별함.
 - 이때 소득인정액 산정방식 등은 기본적으로 기초노령연금과

4) 국민연금 등 공적연금의 수급여부와 관계없이 소득하위 70%에 속하면 급여가 지급되므로 공적연금과의 중복수급이 가능함.

5) 소득인정액 산정시 근로소득 공제(40만원), 금융자산 공제(2,000만원), 주거공제(대도시 1억 800만원, 중소도시 6,800만원, 농어촌 5,800만원)를 적용함.

유사하나 노인세대와 장애인세대간의 소득 및 재산분포가 다른 상황에서 70% 수준을 맞추기 위해 소득인정액 기준 등을 다소 달리하고 있음.

□ 국민기초생활보장제도

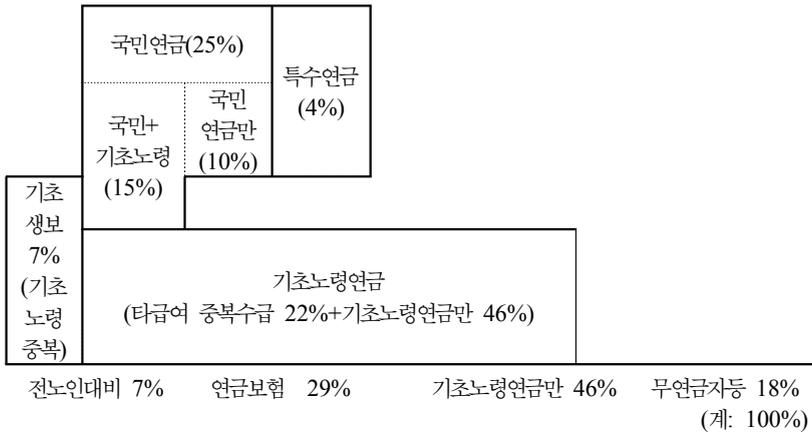
- 국민기초생활보장제도는 공적연금보험, 사적노후준비 등을 통해서도 최저생계비를 충당하지 못하는 극빈한계층을 대상으로 한다는 점에서 최후의 사회안전망으로서의 성격을 지님.
 - 국가가 생존에 필수적인 최저생계비를 설정하고, 최저생계비와 대상자가 보유하고 있는 자원(소득 및 재산의 소득환산액을 합산한 소득인정액)간의 차액을 보충적으로 지급한다는 점에서 정액의 보충급여제도이기도 함.
- 수급자선정기준은 소득기준과 부양의무자기준을 충족하여야 하며 기본적으로 최저생계비 미만의 가용자원을 가진 모든 국민을 지급대상으로 함.
- 국민기초생활보장제도 수급자 현황을 살펴보면 2000년 제도시행 이후 전체 기초생활보장 수급자 규모는 전체인구의 약 3% 수준을 유지하고 있고 2010년 12월 기준으로 1,549천명(878천가구)이 제도의 혜택을 받고 있음.
 - 기초생활보장 수급가구 중 65세 이상 노인가구의 비중은 27.7%를 차지하며, 연금보장(노령+장애+유족)의 대상이 되는 취약계층세대는 전체 세대의 약 61%를 차지하고 있음.

□ 지금까지 개별 제도를 통해 살펴본 우리나라 공적노후소득보장 구조와 수급률 현황은 [그림 1] 과 같음.

- 2010년 말 현재 65세 이상 노인 공적소득보장 수급률은 82%임.

- 구체적으로 구성내역을 살펴보면 기초생보(기초노령연금 중복수급)가 7%, 연금보험의 급여(기초연금 중복수급 포함)가 29%, 기초노령연금만 수급하는 비율이 46%임.

[그림 1] 공적노후소득보장 구조와 수급률 현황



주: 2010년 12월말 기준

3. 노후소득보장 준비 실태

- 『다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석연구(2차연도 사업)』의 노후소득보장 준비실태를 재검토하여 연령별·소득계층별로 노후준비 및 인식의 차이를 중점 분석하였음.

□ 연령별 노후준비 실태

- 연령별 노후준비⁶⁾ 여부

— 30대의 경우 노후준비를 하고 있다는 응답이 73.6%의 비중을 보였고 40대는 66.0%, 50대는 73.9%로 나타남.

6) 윤석명 외(2011a)의 실태조사에서는 노후준비를 국민연금, 저축, 개인연금(생명보험 등 포함), 퇴직연금, 노후대비 부동산 구입 등을 통해 노후를 대비하는 것으로 정의하고 있음.

- 60세는 노후준비가 19.4%에 불과하여 노후준비가 가장 미약한 것으로 나타났음.

○ 연령별 국민연금 가입실태

- 30대·40대·50대의 경우 국민연금 납부자의 비중이 모두 55% 이상으로 높게 나타난 반면, 60세의 경우에는 국민연금 적용제외자의 비중이 83.9%로 가장 높게 나타남.

○ 연령별 개인연금과 퇴직연금 가입실태

- 개인연금 가입률은 30대가 35.0%로 가장 높았으며 60세의 가입률은 9.7%에 불과하여 연령별로 개인연금 가입률에 차이가 있음을 알 수 있음.
- 퇴직연금의 전체 가입률은 16% 이하로 낮았으며, 30대에서 60세로 갈수록 가입률은 낮아졌음(조사시점이 2011년 1~2월 인 관계로 실제 2011년 말 기준 실적자료와 괴리가 있음).
- 이러한 분석결과는 개인연금과 퇴직연금 제도의 도입시기와 관련이 있을 것으로 판단됨.
 - 젊은 세대로 갈수록 다층노후소득보장에 대한 필요성을 높게 인식하고 있어 공적연금 외의 사적연금 가입을 통해서도 노후를 준비하고 있는 것으로 판단됨.

○ 연령별 노후준비 주체

- 30대는 주로 본인이 준비하고 나머지는 국가가 지원해야 한다는 응답이, 40대·50대·60세는 전적으로 본인이 준비해야 한다는 응답이 가장 높게 나타났음.
- 응답 비중의 차이는 있었으나 노후준비는 전적으로 본인이 준비해야 한다는 인식이 높은 것으로 나타났음.

□ 소득분위별⁷⁾ 노후준비 실태

○ 소득분위별 노후준비 여부

- 1분위의 경우 노후준비를 하고 있다는 응답자가 33.1%에 불과하였고 2분위는 57.1%, 3분위는 78.5%, 4분위는 88.9%, 5분위는 94.9%인 것으로 나타났다.

○ 소득분위별 국민연금 가입형태에 따른 국민연금 가입실태

- 윤석명 외(2011a)의 실태조사 결과 저소득 가구에 속하는 1분위의 경우 납부예외자와 적용제외자 비중이 다른 소득 분위에 비해 높은 것으로 나타났다.
- 한편 3분위·4분위·5분위의 경우 납부자의 비중이 약 70% 이상으로 국민연금 보험료를 꾸준히 납부하고 있는 것으로 나타났다.
- 이러한 실태조사 결과를 통해 유추해 보면 1분위와 2분위의 경우 절반 이상의 응답자가 납부예외자, 체납자, 적용제외자에 해당되어 이후 국민연금 수급기간을 채우지 못해 무연금자가 되거나, 기간을 채우더라도 보험료 납부금액이 낮아 저연금자가 될 가능성이 높음.

○ 소득분위별 개인연금과 퇴직연금 가입실태

- 저소득 가구인 1분위와 2분위의 경우 개인연금에 가입한 비중이 25% 미만인 반면, 5분위의 경우 56.5%가 개인연금에 가입하여 노후를 준비하고 있는 것으로 조사되었음.
- 퇴직연금의 소득분위별 가입률은 1분위와 2분위의 경우 4% 미만의 소수의 응답자만이 퇴직연금에 가입한 것으로 나타났고, 대부분이 미가입이거나 비해당인 것으로 조사되었음.
 - 반면 4분위·5분위의 경우 퇴직연금 가입이 각각 15.7%,

7) 소득분위는 5분위로 나누었으며 1분위는 하위소득 20%, 5분위는 상위소득 20%를 의미함.

20.5%인 것으로 나타나 소득수준별로 사적연금을 통한 노후준비 실태에 차이가 있는 것으로 나타났다.

- 소득분위별 노후준비 주체에 대한 인식
 - － 1분위·4분위를 제외한 나머지 2분위·3분위·5분위에서는 전적으로 본인이 준비해야 한다는 인식이 가장 많은 비중을 차지하고 있었음.
 - － 1분위와 4분위는 주로 본인이 준비하고 나머지는 국가가 지원해야 한다는 인식이 높았음.

□ 노후준비 실태조사에 대한 분석결과의 시사점

- 노후준비 관련 실태 및 인식조사 결과는 향후 도래할 100세 시대와 관련하여 다음과 같은 시사점을 제공하고 있음.
 - － 본 연구의 실태조사 분석결과 소득계층별 노후준비에 있어 부익부·빈익빈 현상이 극명하게 나타나고 있음.
 - － 이는 근로기간동안의 소득 불평등이 노후에도 그대로 연결되거나 더욱 심화될 가능성이 높음을 시사하고 있음.
 - － 근로기간동안의 소득 양극화 현상이 노후에도 그대로 연결되지 않도록 다양한 정책수단 마련을 통한 조속한 시행이 시급해 보임.

4. 노후준비 실태를 반영한 노후소득보장제도 구축방향

- 노후준비 실태 및 인식, 향후 도래할 100세 시대에서도 지속 가능할 수 있는 노후소득보장체계 구축 방향을 제시함.
 - 바람직한 노후소득보장체계 구축과 관련하여 가장 논란이 많은 국민연금과 기초노령연금의 재구조화 방향에 대해서는 별도의 장

인 제5장에서 상세하게 분석할 것임.

- 제4장에서는 근로기간 동안의 빈곤이 노후빈곤으로 이어질 수 있다는 점에서 근로빈곤층의 노후소득보장제도 구축 방향을 최우선 과제로 설정하였음.
- 이와 함께 약 730만명에 달하는 1차 베이비붐 세대에 특화된 노후소득보장 방안, 공적연금 간 가입기간 연계제도 활성화 방안, 점진적인 퇴직제도 도입방안, 생애주기적인 관점에서의 노후소득 보장제도 접근 방안을 제시하고자 함.

4.1. 근로빈곤층 보험료 지원방안

□ 근로빈곤층 보험료 지원의 필요성

- 근로기간의 빈곤이 노후빈곤으로 이어지지 않도록 하기 위해, 사업장가입자로 편입되어야 함에도 불구하고 지역가입자로 분류되고 있는 취약 근로자, 저소득 순수 자영자에 대한 보험료 지원제도 도입이 필요함.
- 이러한 문제의식 하에 본 연구에서는 근로빈곤층에 대해 정부가 국고로 국민연금 보험료를 지원할 경우의 대상자 및 소요재원 규모를 추정하였음.
 - － 보험료지원과 관련하여 본 연구가 기여한 부분은 근로빈곤층 중 사업장가입자(이들 집단에 대해서는 정부가 이미 보험료 지원제도 도입을 추진 중에 있음)와 순수 지역가입자를 분리하여 대상자 및 소요재원을 추정하는 것임.

□ 근로빈곤층 보험료 지원 방안 검토

- 저임금근로자(즉 사업장가입자)에 대한 보험료 지원 대상자 선정 및 소요재원 추정

- 보험료 지원 대상으로 상용직·임시직·일용직 근로자를 모두 포함하며, 보험료 지원은 국민연금 보험료 부과대상 소득기준 664천원 이하인 자들을 대상으로 선정하였음.
- 또한 현재 국민기초생활보장제도 수급자 중 근로조건 부과자 4만명을 포함시킴.
- 가정별 예상되는 소요예산을 시산한 결과 국민연금 신고소득이 차상위계층에 속하는 집단에 한정하여 국민연금 보험료 50%를 지원할 경우 최소 890억원에서 최대 1,090억원의 소요재원이 필요할 것으로 전망됨.

〈표 1〉 국민연금 보험료 지원 대상자수 및 소요재원(근로빈곤층 중심으로)

지역 가입자 중 임금 근로자 비중에 대한 가정	지원 대상자수 (천명)				소요재원 (연액, 십억원)			
	합 계	사업장 가입자	지역 가입자	기초생보 수급자 중 근로조건 부과자	합 계	사업장 가입자	지역 가입자	기초생보 수급자 중 근로조건 부과자
47.4%	439	277	122	40	109	69	35	5
19.3%	367	277	50	40	89	69	14	5

자료: 저자계산

- 저소득 지역가입자(순수 자영자)에 대한 보험료 지원 대상자 선정 및 소요재원 추정
 - 저소득 지역가입자 보험료 지원 대상은 소득 신고자 중 현행 신고소득체계를 바탕으로 일정소득 수준 이하인 자 중에서 선정
 - 보험료지원대상자 선정기준을 차상위계층(최저생계비 120%)으로 한정할 경우 대상자 규모는 277천명으로 예상됨.
 - 지역가입자의 평균소득월액 이하로 지원대상자를 확대할 경우

대상자는 2,145천명에 달할 것으로 추정됨.

- 본인 소득의 4.5%인 보험료 50%를 국고로 지원할 경우 소요 재원은 다음과 같음.
 - 차상위계층에 해당하는 277천명에게 지원할 경우 830억원이 소요될 것으로 추정
 - 지역가입자 평균소득 이하인 2,145천명으로 보험료 지원대상을 확대할 경우 9,910억의 재원이 소요될 것으로 전망됨.

○ 정책적 시사점

- 보험료 지원 초기 단계에서는 현재 우리나라가 구축하고 있는 사회적 인프라를 활용하여 관리운영이 가능한 범위 내에서 보수적으로 지원대상자를 설정하는 것이 바람직해 보임.
- 비공식적인 분야의 비중이 적은 여타 OECD 국가들과 달리 자영자 등 비공식적인 분야의 비중이 높은 우리나라의 특성상 저소득층에 대한 보험료 지원 방안 마련시 예상치 못한 문제들이 발생할 가능성이 높음.
- 이러한 문제점에도 불구하고 취약계층을 그대로 방치할 경우 노후빈곤으로 연결되어 근로기간의 소득양극화가 노후에까지 연결될 수 있고, 이들을 부양할 미래세대의 부담이 커질 수 있다는 점에서 저소득층에 대한 보험료 지원은 적절한 정책방향이라고 판단됨.

4.2. 베이비붐 세대 노후소득보장방안

□ 베이비붐 세대를 위한 노후소득보장 지원의 필요성

- 2010년부터 본격적인 1차 베이비붐 세대의 은퇴가 시작되고 이들이 사망하게 되는 2050년까지 장기간에 걸쳐 가장 두터운 노인 인구층을 형성할 것으로 전망되고 있음.

- 그러나 이들은 기존 부모세대 및 자녀양육에 대한 부담으로 정작 자신의 노후는 제대로 준비하지 못해 향후 노인빈곤문제의 중심에 서게 될 수 있다는 전망이 꾸준히 제기되면서 이들의 노후준비 상황이 주목받고 있음.
- 이하에서는 베이비붐 세대의 노후보장을 강화하기 위한 방안의 일환으로 국민연금 수급권 확대 방안을 검토하고자 함.

□ 베이비붐 세대에 대한 노후소득보장 강화 방안 검토

- 본 연구에서는 베이비붐 세대를 위한 노후소득보장 방안으로 국민연금 보험료 대부방안, 국민연금 보험료 추납제도 완화방안, 특별 크레딧 제도 도입방안 등을 검토하였음.
- 국민연금 보험료 대부 방안은 자신의 국민연금 납부보험료를 담보로 보험료를 대출받아 보험료를 납부하는 방식임.
 - 자신이 납부한 보험료를 담보로 소득이 없어서 보험료를 납부하기 어려운 베이비붐 세대를 대상으로 보험료 지원이 이루어질 경우 베이비붐 세대의 무연금 및 저연금 문제를 어느 정도 해소할 수 있을 것임.
- 국민연금에서 운영하고 있는 보험료 추납제도를 조기노령연금 수급자 발생을 최소화하고 가급적 고령근로를 장려한다는 차원에서 베이비붐 세대에 대해서는 보다 관대한 방식으로 운영하는 것을 적극 검토해 볼 필요가 있음.
- 특별 크레딧 도입방안은 베이비붐 세대에 한하여 실제 연금수급에 필요한 최소 가입기간을 충족하지 못하더라도 명목상 가입기간을 충족한 것으로 상정한 뒤 보험료를 납부한 기간에 대해서만 국민연금을 지급하지는 방안임.
 - 그러나 고령근로 활성화라는 활기찬 노후(Active ageing) 정

책과 배치될 가능성이 높으며 제도 도입 이후 전개될 다양한 가능성(또는 부작용)에 대한 심도있는 분석이 이루어질 때까지 제도도입 여부를 유보하는 것이 바람직해 보임.

- 이와 함께 보험료 선납제도 및 퇴직이 가까워질수록 보험료를 높일 수 있는 보험료 차등화 방안도 제도 도입 여부를 신중히 검토하여야 할 것임.
 - 이 경우 사업장 가입자 본인의 제도 순응성은 높아질 것이나, 보험료 일부를 부담하여야 할 사용자의 경우 제도 도입에 반대할 가능성이 커, 이에 대한 대책 마련이 필요하나 이에 대해서는 후속연구로 남겨두고자 함.

4.3. 공적연금 연계 활성화 방안

□ 공적연금 연계제도 도입 배경 및 현황

- 공적연금 연계제도는 노동시장의 유연성 확보 및 노후소득보장의 사각지대 해소차원에서 도입되었음.
- 윤석명 외(2008, 2010)의 연구에 따르면 공적연금 연계제도 도입으로 인해 중장기적인 관점에서 연계연금 수급자가 증가할 것으로 전망되고 있음.
- 중장기적인 관점에서의 연계연금 수급자 증가 전망에도 불구하고 단기적인 측면에서의 연계연금 신청률은 저조한 상황임.

□ 공적연금 연계제도 활성화 방안 및 정책과제

- 연계제도 활성화 방안을 연계제도 운영주체의 명확화, 연계대상 제외기간 완화, 연계신청 시기의 연장, 연계퇴직연금 지급률 조정, 연계후 직역연금합산에 따른 연계취소 문제 해결의 측면에서 검토하였음.

- 4대 사회보험 정보연계센터에 공적연금 연계관련 정보를 제공함으로써 체계적인 정보관리가 이루어질 수 있도록 하여야 함.
- 국민연금 임의계속가입기간에 대하여 최소한 60세 시점부터 연계신청자 본인의 연계연금 수급개시가능연령까지의 기간, 또는 65세 시점까지의 기간을 연계기간으로 인정하는 연계대상 제외기간 완화 필요성을 언급하였음.
- 향후 연계제도가 활성화 될 경우 연계연금 수급자가 증가하여 공적연금 사각지대 해소에 기여한다는 장점이 있는 반면 일시금 수급자가 연금 수급자로 전환됨에 따라 재정 불안정 문제가 심화될 것으로 전망됨.
- 따라서 장기적인 관점에서 공적연금, 특히 공무원연금 등 특수직역연금의 재정 건전성 확보가 가능한 방향으로의 제도 보완이 시급함.

4.4. 고령근로 장려활성화 방안

- 늘어나는 평균수명에 비례하여 은퇴기간이 늘어나는 대신, 부분근로와 부분연금을 통해 가급적 노동시장에 오래 남아있도록 유도
 - 낮아지는 국민연금 소득대체율과 평균수명 증가에 대처할 수 있는 가장 효과적인 방법이 고령근로 장려라는 점에서, 고령근로를 장려할 수 있는 방향으로 재직자 노령연금제도와 조기노령연금제도를 개편하는 방안 제시
 - 구체적으로 정년 이후에는 비정규직(파트타임 근무)으로 전환하여 젊은 층과의 Job sharing을 통한 부분근로와 부분연금제도가 공존할 수 있도록 유도하는 방안 제안
- 비자발적인 조기퇴직이 보편화되고 있는 우리 현실에서 지금 당장

조기노령연금제도를 엄격하게 운용할 경우 적지 않은 부작용이 발생할 가능성이 높음.

- 이러한 측면을 고려하여 점진적으로 조기노령연금 수급요건을 강화시키는 방향으로 제도를 개편하여야 할 것임.
- 기존 수급자들에 대해서는 현행방식을 그대로 적용하되, 소득기준 하향조정 및 조기노령연금 수급연령의 상향조정을 통해 근로능력이 있는 자에게 조기노령연금이 조기퇴직의 유인으로 작용하는 부정적인 효과를 최소화하여야 함.

□ 100세 시대를 맞이하여 고령근로자의 근로유인을 강화할 수 있는 방향으로 재직자노령연금의 지급제한 규정을 합리화할 필요가 있음.

- 제도의 정착률을 유도하기 위해 일정기간 동안 연령이 아닌 소득기준을 적용하여 재직자노령연금의 감액률을 적용하되, 감액률도 지급보다는 현격하게 낮추는 방향(예를 들면 10% 이하)으로 재직자노령연금제도를 완화시켜 운영할 필요가 있음.
- 특히 국민연금 수급연령이 상향조정되는 2013년 이후에는 재직자노령연금제도 자체를 폐지하는 것이 바람직해 보임.

4.5. 생애주기 관점에서의 맞춤형 노후설계서비스

□ 100세 시대에서의 노후설계 필요성

- 향후 도래할 100세 시대에선 기존의 ‘인생 80년 시대’와는 전혀 다른 인생설계(life planning)가 필요함.
- 특히 세계경제가 날로 상호의존적이 되면서, 경제성장이 지식기반(Knowledge-based) 또는 정보산업에 기반하여 이루어지다보니 소수의 경쟁력 있는 집단에게 고용 및 부의 창출기회가 집중되면서 근로기간 뿐 아니라 노후생활기간 동안에도 소득의 양극화가

심화될 것으로 전망되고 있음.

- 이러한 상황의 도래를 방지 또는 최소화하기 위해서는 젊은 시절부터 개인들이 노후를 스스로 준비해나갈 수 있도록 생애주기 관점에서 노후설계가 이루어지는 방향으로 사회 분위기를 바꾸어 나갈 필요가 있음.

□ 100세 시대에 대처하기 위한 바람직한 노후설계 서비스 제공방향

- 준비된 장수시대는 축복이 될 수 있으나 준비되지 않은 장수는 재앙이 될 수밖에 없다는 점에서, 100세 시대를 대비한 노후설계를 젊었을 때부터 시작하도록 유도
- 특히 100세 시대에서 활기차고 행복하게 살 수 있도록 개별적인 니드가 충족될 수 있는 방향으로 우리나라의 현행 노후설계 서비스가 한층 진화하여야 할 것임.

5. 국민연금-기초노령연금 재구조화 방안

□ 기초노령연금제도 도입당시 제도 도입의 주된 목적이 현 노령층의 노후빈곤 완화에 있었다는 점에 주목하여 국민연금과 기초노령연금의 재구조화 방안을 검토하였음.

- 향후 도래할 저출산·고령사회에서의 제도 지속 가능성 확보 차원에서 수급자수를 최저생계비의 일정비율에 연동시킴으로써 노인인구가 급증한 미래에도 재정적으로 지속가능한 대안을 제시하였음.

□ 현재 노인들의 소득수준을 반영하면서도 장기적인 관점에서의 제도 지속 가능성 제고를 위해 기초노령연금 수급자 선정기준을 현행 65

세 이상 인구 비율(70%)에서, 최저생계비 대비 150% 전후로 전환할 것을 제안하였음.

- 이렇게 선정기준을 변화시킬 경우 2030년경 65세 이상 노인의 수급율이 51% 선으로 하락할 것으로 전망됨.
- 수급을 하락으로 인해 절감될 소요재원은 국민연금에의 가입유인을 해치지 않는 범위 내에서 기초노령연금 급여인상 재원으로 활용함으로써 향후 도래할 저출산·고령사회에서도 정치적(사회적)·재정적으로 지속 가능할 수 있는 방안을 제시하였음.

〈표 2〉 최저생계비 150% 적용시 기초노령연금 선정기준액 및 수급률 전망

연도	선정기준액 (1인 기준, 천 원, 월액)			기초노령연금	
	경상가	2010년 불변가	국민연금 A값 대비	수급지수 (천 명)	65세 이상 인구수 대비
2010	700	700	39.1%	3,748	70.0%
2011	760	740	39.0%	3,877	70.0%
2012	821	778	39.6%	4,089	71.0%
2015	889	778	35.7%	4,365	67.7%
2020	1,001	778	30.0%	4,875	62.3%
2030	1,221	778	21.8%	6,093	51.2%

자료: 윤석명 외(2010b), 『기초노령연금 선정기준 연구』

6. 결론 및 정책제언

- 주지하다시피 인생 100세 시대를 맞이하여 변화하는 사회·경제적인 환경에 적응하기 위한 복지제도 개편 논의가 국내외에서 뜨겁게 진행되고 있음.
- 본 연구보고서의 부록에 수록된 내용을 통해 확인할 수 있는 것처럼 복지국가의 대명사로 불리는 스칸디나비아 국가들은 초고령사회에 대처하기 위해 보편적인 제도 적용의 기초연금제도를 폐지하는 대신,

저소득층을 대상으로 최저보증연금을 도입하는 방향으로 노후소득보장제도에서의 선택과 집중을 강화하고 있음.

- 사회·경제 환경 및 노후소득보장제도 성숙도 측면에서 이들 국가와 상당한 격차가 존재하는 우리의 현실을 고려할 때 정치적·사회적인 측면에서 지금 당장 이들 국가와 동일한 방향으로 제도 개편을 단행하는 것이 수월하지 않음.
- 이러한 한계에도 불구하고 이들 국가들보다 인구고령화가 더 급속하게 진행되고, 국민연금 등 공적연금의 제도성숙이 더 급속하게 진행된다는 점에서 한발 앞선 선제적 대응 조치가 필요함⁸⁾

□ 우리나라의 다층노후준비 실태조사를 분석한 결과, 노후준비에서도 부익부 빈익빈 현상이 나타나고 있음을 알 수 있었음.

- 실태분석 결과에 의하면 연령별·소득분위별로 노후준비에 차이가 있었으나, 노후준비에 대한 인식에서는 큰 차이가 없었음.
 - 저소득층일수록 국민연금 및 사적연금 가입율이 낮아 노후준비를 제대로 하지 못하고 있는 반면, 고소득층의 경우 노후준비기간이 길고 노후준비에 사용하는 금액도 많음.
- 인식조사 결과 특이한 점으로는 저소득층을 포함한 대다수가 노후준비 주체로 본인을 지목하고 있다는 사실임.

□ 이같은 실태 및 인식조사 결과가 우리나라의 노후소득보장체계 구축

8) 본 연구보고서 책임자(윤석명)는 2011년 12월 8일부터 9일까지 이틀간 프랑스 파리 OECD 본부에서 개최된 OECD Working party on Social Policy에 한국 대표단으로 참가하였음. 동 회의에서는 연금분야에서 OECD 회원국들이 공통적으로 직면하고 있는 문제들에 대한 해결방안을 모색하였는데, “Evaluation Adequacy and Sustainability of Pension Systems”이라는 회의자료를 통해 알 수 있듯이 제도 적용의 보편성, 급여의 적절성을 강조하던 과거와 달리, 연금급여 적절성 훼손을 최소화하면서도 제도의 지속 가능성을 확보하는 방안을 심각하게 고민하고 있음.

방향에 대해 시사하는 바는 다음과 같음.

- 획일적인 제도가 아닌 다양한 수단을 통해 다층노후소득보장체계를 구축하여야 하며, 근로기간동안에 효과적인 노후설계가 이루어질 수 있도록 연령별·소득수준별로 맞춤형 노후설계 서비스 제공 및 적절한 지원이 필요함.
- 특히 근로기간동안의 빈곤이 노후빈곤으로 이어지지 않도록 근로빈곤층에 대한 국민연금 보험료 지원제도가 도입되어야 함.
 - － 특히 사업장가입자로 편입되어야 함에도 불구하고 지역가입자로 분류되고 있는 취약 근로자, 저소득 순수 자영자에 대한 보험료 지원이 필요함.
 - － 이에 덧붙여 이들 취약계층에 대해서는 국민연금 외에도 저소득층을 배려한 독일의 Riester Pension과 같은 새로운 유형의 사적연금 가입기회도 부여되어야 할 것임.

□ 한편 이미 주된 일자리에서 퇴직하고 있는 1차 베이비붐 세대, 그 중에서도 노후준비를 제대로 하지 못한 취약계층에 대한 대책 마련이 시급해 보임.

- 국민연금에의 가입기회를 충분히 확보하지 못한 1차 베이비붐 세대에게는 국민연금 수급권을 확보할 수 있는 방안 및 저연금 문제를 해소하는 방안에 대한 대책 마련이 필요함.
- 여러 대안들 중 여타 연령층과의 형평성 및 제도 발전측면에서 볼 때 연금 수급에 필요한 최소가입기간 충족이 가능하도록 자신이 기납부한 보험료를 담보로 국민연금보험료를 대부해 주는 방안이 가장 적절한 정책대안인 것으로 판단됨.

□ 노동시장의 유연성 확보 및 노후소득보장 사각지대 축소 목적으로

도입된 공적연금간 가입기간 연계제도가 그다지 활성화되고 있지 않아 제도 도입취지를 제대로 살리지 못하고 있다는 점을 감안하여 연계제도 활성화 방안을 제안하였음.

- 연계제도 활성화를 위해 공적연금간 이동정보를 4대 사회보험 정보연계센터에 제공하여 가입기간 연계제도를 활성화시키는 방안을 제안하였음.
- 특히, 사각지대 축소라는 가입기간 연계제도 도입취지를 제대로 살리기 위해서는 취약계층 대상으로 연계제도를 활성화시키는 방안이 필요함을 강조하였음.

□ 다음으로 초고령사회에서도 지속 가능하며 정치적인 요인에 의해 수급 대상자의 비율이 좌우되지 않는 국민연금-기초노령연금의 바람직한 재구조화 방안을 제시하였음.

- 현재 노인들의 소득수준을 반영하고 장기적인 관점에서의 제도 지속 가능성 제고 차원에서 기초노령연금 수급자 선정기준을 현행 65세 이상 인구 비율(70%)에서, 최저생계비 대비 150% 전후로 전환할 것을 제안하였음.
 - 기초노령연금 선정액 기준을 최저생계비 150%에 연동할 경우 선정기준액은 778천원(2010년 불변가)으로 추정됨.
 - 65세 이상 인구수 대비 기초노령연금 수급자수는 2012년 71%에서 점차 감소하여 2030년 51.2%로 전망됨.

□ 다층노후실태조사 결과를 통해 알 수 있는 것처럼 연령별·소득계층별 노후준비에 상당한 차이가 존재하고 있음.

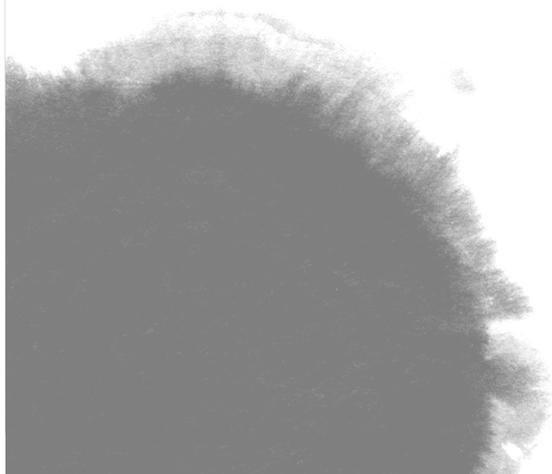
- 다행인 것은 저소득층의 경우에도 노후준비의 주체는 본인이 되어야 하고, 자신의 힘만으로 노후준비가 어렵다는 점에서 정부의

지원이 필요하다는 입장을 보이고 있다는 점임.

- 이러한 실태조사 및 인식조사를 바탕으로 개개인이 처한 사회·경제적 상황에 부합되는 방향으로 노후준비가 생애전반에 걸쳐 진행될 수 있도록 생애주기 관점에서의 맞춤형 노후준비 컨설팅 체계가 구축되어야 할 것임.

01

서론



제1절 연구의 목적 및 필요성

우리나라는 국민연금, 퇴직(연)금, 개인연금으로 이루어진 다층노후소득보장제도를 구축하여 외형상 선진화된 소득보장체계를 구축하고 있다. 그러나 개별 제도 하나 하나를 들여다보면 제도 내실화 관점에서 적지 않은 문제점들을 내포하고 있어 이에 대한 보완책 마련이 시급한 실정이다.

국민연금의 경우 1,960여만 명의 가입대상자 가운데 평균적으로 500여만 명이 보험료 납부를 면제받는 납부예외자로 분류되고 있다. 현재와 같은 상태가 지속될 경우 저연금·무연금을 특징으로 하는 노후소득보장 사각지대에 노출될 가능성이 높다.

다층소득보장체계의 한 축을 담당하여야 할 퇴직(연)금의 경우 퇴직금 수급이 가능한 근로자들의 퇴직연금 전환율이 낮으며, 퇴직금 수급이 가능한 근로자도 상당수가 중간정산을 통해 생활비 충당 등의 목적으로 사용하고 있다. 이와 함께 개인연금은 중산층 이상의 고소득층이 절세수단으로 활용되는 측면이 강하며, 가처분 소득이 제한된 중산층 이하 저소득층은 가입률이 저조한 상황이다.

이런 문제의식 하에 본 연구에서는 『다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석연구』에서 나타난 연령별·소득계층별 다층노후준비 실태 및 노후준비에 대한 인식 조사를 바탕으로

고령사회에 효과적으로 대처할 수 있는 소득보장체계 구축방안을 연구하고자 한다.

기존의 노후소득보장체계 구축과 관련된 연구 대부분은 외국의 연금 개혁 동향, 국제기구의 연금개혁 권고안 등을 중심으로 당위론적인 관점에서의 제도발전 방향 제시가 주축을 이루고 있다.

또한 대안별 재정전망 또는 소득대체율 전망 등을 통해 적정한 노후 소득 확보를 위해 어떠한 방향 또는 어떠한 모형이 적합할 것인가에 중점을 두었다. 즉, 정확한 실태파악에 기초한 개별적 니드에 최대한 부합할 수 있는 방향으로의 제도개선 노력보다는, 퇴직 후 노인들의 사회·경제적 여건이 동일하다는 전제 하에서 동일한 노후소득보장체계를 구축하는 방향으로의 연구가 대부분이었다.

이에 따라 본 연구에서는 사회에 갓 진출한 젊은 연령층에서부터 퇴직을 얼마 남겨두지 않은 장년층에 이르기까지, 2011년 보건복지부 연구용역과제인 『다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석연구(2차연도 사업)』의 실태조사 분석결과를 토대로 하여 연령·경제수준에 따른 개인별 니드 및 경제여건에 부합하는 맞춤형 소득보장체계 설계를 목표로 하고 있다. 여기에 덧붙여, 기초노령연금 등 전반적인 노인복지제도에 대한 종합적인 접근을 통해 개인별 니드를 적절히 반영하면서도 소요재원을 효과적으로 운영하는 방안을 모색하고자 한다.

이러한 문제의식에서 출발한 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 우리가 직면하고 있는 현실을 되짚어본다는 측면에서 우리나라 노후소득보장관련 제도 현황을 폭넓게 살펴보고자 한다. 이처럼 외형적으로 구축된 제도를 살펴본 뒤, 제3장에서는 실제로 이루어지고 있는 노후소득보장 준비 실태를 점검해볼 것이다. 소득계층 및 연령별로 노후 준비 및 인식에 어떠한 차이가 있는지에 대한 중점적인 분석이 이루어

질 것이다.

4장에서는 최근 시대적 화두로 떠오르고 있는 인생 100세 시대에 부합할 수 있는 노후소득보장제도 구축방향을 제시할 것이다. 우리나라 노후소득보장에서 가장 중요한 역할을 담당할 국민연금제도가 인생 100세 시대에서는 어떠한 모습을 보일 것인가에 대한 전망도 함께 시도할 것이다. 이와 함께 근로빈곤층에 특화된 노후대처 방안으로 국민연금 보험료 지원제도의 도입 필요성 및 대안별 소요재원에 대한 추정치를 제공할 것이다. 또한 약 730만명에 달하는 1차 베이비붐 세대(1955년부터 1963년 사이 출생자)에 특화된 노후소득보장 방안도 검토할 것이다. 노후소득보장의 사각지대를 축소하기 위해 도입된 공적연금 간 가입기간 연계제도 활성화 방안도 검토될 것이다. 그리고 무엇보다도 중요한 늘어난 평균수명에 비례하여 퇴직시점을 연기할 수 있는 방안들, 구체적으로 고령근로 장려를 통한 부분근로와 부분연금이 공존할 수 있는 방향으로의 제도 개편방향을 검토할 것이다.

제5장에서는 노후준비 및 인식에 대한 제3장에서의 분석 결과를 바탕으로 연령별·소득계층별로 적합한 노후준비 방향을 제시할 것이다. 특히 생애주기관점에서의 체계적인 노후준비에 대한 정책제언을 시도하고자한다. 이와 함께 우리나라 공적 노후소득보장체계 구축과정에서 가장 뜨거운 감자로 떠오르고 있는 국민연금과 기초노령연금의 바람직한 재구조화 방안도 제시할 것이다.

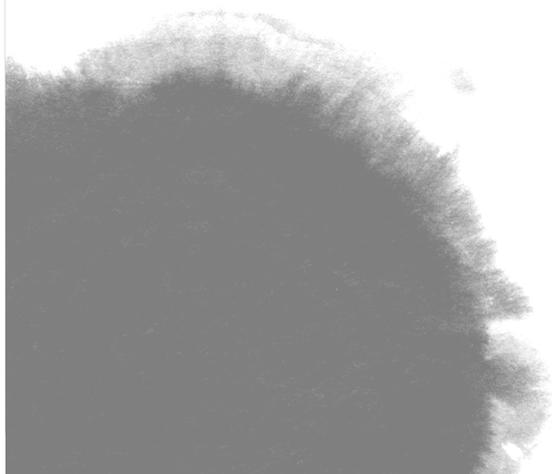
재구조화 방안에 대한 공감대 형성 차원에서 외국의 관련제도 개혁상황을 부록에 상세하게 수록할 것이다. 복지국가의 전형으로 불리는 스칸디나비아 3국(스웨덴, 핀란드, 노르웨이)이 인구고령화라는 거대한 파고를 헤치기 위해 어떠한 방향으로 제도를 개편하고 있는지에 대해 공동 연구자인 핀란드의 Ismo, Mika and Mikko, 노르웨이의 Ole의 원고를 통해 스칸디나비아 국가들의 연금제도 운영 현황을 생생하게 전달

하고자 한다.

제6장에서는 이상의 연구결과를 바탕으로 우리나라 노후소득보장제도와 관련복지제도가 어떠한 연관성 하에 움직여야 할 것인가에 대한 정책적인 시사점을 도출할 것이다.

02

우리나라 노후소득보장관련 제도 현황



제2장 우리나라 노후소득보장관련 제도 현황

우리나라에서 노후소득보장관련 제도로 크게 1층의 공적연금, 2·3층의 사적보장제도(퇴직금/퇴직연금/퇴직수당, 개인연금) 그리고 0층의 무 기여 연금(기초노령연금, 장애인연금)과 기초생활보장제도 등이 있다. 따라서 외형적으로는 선진외국처럼 공·사연금의 다층보장체계를 갖추고 있다. 물론 아직 각 제도의 도입역사가 짧아 보완할 점이 많다는 점에서는 아직도 가야할 길이 많다고 할 수 있다.

먼저, 가장 기본적인 제도(1층)인 공적연금은 기여를 전제로 연금급여를 제공하는 보험제도로 국민연금과 특수직역연금으로 구성되어 있다. 국민연금(1988년)은 특수직역종사근로자를 제외한 전체 근로자와 자영자를 포괄하는 우리나라의 중추적인 노후보장제도이다. 특수직역연금은 공무원(1960년 도입), 사립학교교직원(1975년), 군인(1963년, 공무원연금법에서 분리) 그리고 별정우체국직원 등이 가입하며 직역별로 별도의 제도와 관리체계로 운영되고 있다.

이러한 기본적 공적제도를 보완하는 2·3층 노후소득보장제도로서 퇴직(연)금(특수직역연금의 경우 퇴직수당)과 개인연금 등이 있다. 퇴직연금은 2005년 기존 퇴직금제도에 퇴직연금급여를 추가한 ‘퇴직급여보장법’이 시행되면서 실질적인 노후보장제도로 자리매김 되었다. 1994년부터 도입된 개인연금은 소득공제(세제혜택)를 가입유인의 기제로 활용하고 있다.

마지막으로 공·사 노후소득보장제도를 통해 스스로 노후준비를 하지 못한 경우에 대비하는 기초보장제도(0층제도)가 있다. 0층 제도는 크게 기초노령연금(장애인연금포함)과 기초생활보장제도)로 구분된다.

[그림 2-1] 우리나라의 현행 노후보장체계

3층	개인연금(162만명, '09)			
2층	퇴직수당	퇴직금/퇴직연금 (8.3%) (295만명: '11.8)		
	특수직역연금 ¹⁾²⁾ (14%, 62.7%) (대략 150만명)	국민연금 ¹⁾ (9%, 40%) (1,925만명: '10.12)		
1층				
0층	기초노령연금 및 장애인연금 (조세, 5%, 65세 노인의 70%)			
	기초생활보장(조세, 155만명)			
대상	공무원등	민간피용자	자영자	비경활인구

주: 1) 공적연금부분의 ()에서 전자는 보험료 또는 부담률, 후자는 표준급여수준을 의미
 2) 특수직역연금은 최대가입가능기간인 33년 기준 기준소득월액 대비 급여수준, 국민연금의 경우는 40년 가입기준 급여수준임.

이하에서는 우리나라 노후소득보장관련제도를 크게 1층의 공적연금, 2·3층의 사적 노후보장제도(퇴직연금과 퇴직수당 + 개인연금), 0층의 기초보장제도로 구분하여 살펴보고자 한다.

공적연금 중 특수직역연금은 4개의 제도로 분류되지만, 이들 제도는 도입시점과 발전과정, 적용대상과 관리조직만 달리할 뿐 제도의 내용(급여와 급여권 등)이 거의 대동소이하다. 이에 따라 특수직역연금제도 중 역사가 가장 오래된 ‘공무원연금’을 중심으로 살펴보고자 한다. 특수직

9) 본 연구에서의 기초보장제도란 기초생활보장제도뿐만 아니라 기초노령연금(장애인연금)을 포함한 포괄적 용어로 사용됨.

역연금에 포함되어 있는 즉, 순수한 연금기능의 특수직역연금과 분리되지 않는 퇴직수당은 특수직역종사자를 위한 2층의 노후소득보장제도가 아니라 본 연구에서는 1층제도와 통합하여 살펴보았다.

한편, 무기여연금인 기초노령연금과 장애인연금은 제도의 성격과 발전방향이 아직 불명확한 상황(노인 및 장애인을 위한 최저보장제도인지 아니면 기초연금제도인지 발전방향이 아직 정해지지 않은 상태)이지만 본 연구에서는 일단 0층의 기초보장제도의 하나로 설정하여 분석하였다.

제1절 공적 연금보험(1층)의 현황

1. 국민연금

가. 도입배경 및 발전과정

국민연금의 도입배경에는 산업화 시기의 내지동원의 필요성과 80년대 경제적 안정¹⁰⁾ 및 정치적 민주화에 따른 국민복지 욕구 증대 등의 이유가 있었다. 사회적으로는 고령인구의 증가에 따른 노인빈곤 문제 노정과 함께 공무원 외의 일반 국민에 대한 적절한 노후보장제도의 부재로 인한 형평성 문제가 제기되면서 도입되었다. 물론 60년대부터 기업퇴직금제도가 있으나, 적용범위가 제한적인데다 급여형태(일시금)가 노후보장제도로써 부적절하다는 평가가 나오면서 국민연금제도가 도입되었다.

국민연금제도는 1988년 10인 이상 사업장의 근로자를 대상으로 제도가 시행되었고 1992년 5인 이상 사업장근로자, 1995년 농어민 등 농어

10) 현행 국민연금법의 전신인 ‘국민복지연금법’은 원래 1972년에 제정되어 시행될 예정이었으나 당시 발생한 제1차 오일쇼크 등으로 무기한 연기됨.

촌지역주민, 1999년 도시지역 주민 등 빠른 대상자 확대로 전국민연금 시대를 개막하게 되었다. 국민연금은 '90년대 말 IMF 외환위기와 세계화, 나아가 인구고령화 등에 대한 경각심 등이 작용하면서 제도가 정착·성숙되기도 전에 이미 재정안정 개혁이 시작되었다. 이에 따라 공무원연금과 달리, 국민연금은 제도도입·정착단계와 함께 (제도성숙 및 확충단계를 뛰어 넘어) 바로 제도축소·개편단계로 진입하였다.

〈표 2-1〉 국민연금의 발전과정

구분	발전과정
1988년 ~1990년대 (도입·정착 단계)	<ul style="list-style-type: none"> - 제도 시행과 대상자 확대 <ul style="list-style-type: none"> · 1988년 10인 이상 사업장의 근로자를 대상으로 제도 실시 · 그 후 1992년에는 5인 이상 사업장의 근로자가, 1995년에는 농어민 등 농어촌 지역주민으로 적용확대 - (1998년 제1차 개혁) '97년 외환위기, 이미 이전부터 제기되어오던 재정불안 및 기금운용 상의 문제, 자영자확대 등에 대한 종합대응책 마련 <ul style="list-style-type: none"> · 급여수준 축소(70%→60%). 지급개시연령의 단계적 상향조정(60세→65세, 2013년~2033년). 재정계산제도의 도입. 기금운용 투명성 및 효율 제고조치 등 · 도시지역 주민에 대한 적용확대로 전국민연금 실현 이외에도 최소가입기간요건 완화(10년→5년) 등 약간의 수급권 강화 및 합리화 조치도 있었음.
2000년~ 현재까지 (축소·개편 단계)	<ul style="list-style-type: none"> - (2003년) 제1차 재정계산 실시 <ul style="list-style-type: none"> · 이때 인구고령화 등으로 인한 재정위험감이 크게 고조되면서 급여수준 축소(60%→50%), 보험료율(9%→15.85%) 단계적 인상 등 재정안정화 방안. 이외에도 제도내실화 및 급여합리화 방안 등이 제안되었으며, 이를 정부가 적극 수용하여 입법안이 마련됨. · 그러나 당시 정부의 입법안은 근본적인 사각지대 대책이 없다는 비판(이에 기초연금 도입론 강력 대두)에 직면함과 동시에 때마침 불거진 연금안티사태 등으로 무기한 표류 - (2007년 제2차 재정개혁) 현행 국민연금 유지 안과 기초연금 인간 오랜 논란 끝에 절충안이 마련되었고 마침내 2007년에 국회 통과 <ul style="list-style-type: none"> · 사각지대 대책: 경로연금을 확대한 기초노령연금 도입(노인 70%, A값의 5% 지급) · 국민연금 재정안정화 방안: 급여수준 60%→40%(2008년 50%, 2009~2028년 50→40%)로 대폭 삭감. 대신 보험료율은 현행 유지 · 이외에도 출산 및 군복무기간에 대해 크레딧 도입 등 제도내실화 및 급여의 합리화 조치 - (2008년) 제2차 재정계산 실시 <ul style="list-style-type: none"> · 1차 재정계산에 이은 오랜 개혁피로감 등의 배경에서 재정전망 제시와 함께 차기 재정계산 시 재정안정화 방안을 마련할 것을 정부에 건의하는 수준에서 종료

자료: 국민연금공단(2008), '국민연금 20년사' 참조.

나. 제도의 기본성격

국민연금제도는 노령·장애·사망 시 상실된 소득을 보장하는 순수 소득보장제도¹¹⁾라 할 수 있다.

사회보험제도 측면에서는 개인 가입자의 소득활동 및 기여(보험료)에 기초한 급여를 제공하며 완만한 소득비례연금제도로써 강한 소득재분배 기능이 내포되어 소득에 완만하게 비례한다. 저소득층일수록 연금의 소득대체율이 상대적으로 커지고 고소득층일수록 소득대체율은 적어진다. 또한 소득수준에 따라 급여액 격차가 크지 않아 퇴직 전 생활수준 보장 보다는 ‘기본적’ 소득보장을 추구한다.

다. 적용대상

적용대상은 18세 이상 60세 미만의 대한민국 국민이며 다만, 동 연령대에 속하더라도 이미 다른 공적연금제도에 적용 중이거나 연금을 수급하는 경우 혹은 소득이 없거나 부담능력이 적은 자는 제도의 적용에서 제외¹²⁾(적용제외자)된다. 적용제외자 외의 모든 국민(=민간부문 경제활동인구)은 가입의무를 지게 된다(당연가입자). 또 적용제외자 중 일부(특수직역연금 가입자나 국민연금의 조기노령연금 수급자 등)를 제외한 모든 자는 임의가입이 가능(임의 혹은 임의계속가입자)하다. 당연가입자는 다시 가입형태와 보험료 부담방식에 따라 사업장가입자(노사균등부담)와 지역가입자(본인 전액부담)로 구분된다.

2010년 말 기준 총 1,923만명이 국민연금에 가입하고 있으며 이중

-
- 11) 특수직역연금과 달리 산재보상은 산재보상보험법, 퇴직(연)금은 퇴직급여보장법 등 별도 법률로 보장함.
 - 12) 적용제외자를 구체적으로 살펴보면 특수직역연금가입자, 특수직역연금의 퇴직연금 등 수급자, 국민연금의 노령연금수급자, 기초생활보장급여수급자, 지역가입자로서 18~27세 미만의 학업·군복무 중인 자, 가입자의 배우자로서 별도의 소득이 없는 자 등이 해당됨.

약 1,042만명(54.2%)이 사업장가입자, 867만명(45.1%)이 지역가입자, 나머지 14만명(0.7%)이 임의가입자(임의계속가입자 포함)이다. 특히 지역가입자의 경우 소득을 신고하면 소득신고자, 특정한 사유로 신고하지 않으면 보험료납부가 유예되는 납부예외자가 된다. 납부예외는 실업·사업중단, 학업·군복무, 3개월 이상 입원 등 보험료납부가 어려운 상황에 있는 경우 신청이 가능한데, 납부예외자 규모는 약 510만명(지역가입자의 약 59%)에 달하고 있다.

라. 급여종류 및 수급요건

국민연금의 급여종류와 수급요건을 연금(노령연금, 장애연금, 유족연금)과 일시금(반환일시금, 사망일시금, 장애일시금)으로 구분¹³⁾하여 살펴보면 다음과 같다. 노령연금의 경우 수급연령과 가입기간에 따라 완전노령, 조기노령, 재직자노령연금, 감액 및 특례노령연금 등으로 구분한다. 노령연금은 기본적으로 최소 10년 이상 가입과 55세 도달 시 수급 가능하나 감액없는 온전한 연금액(완전노령연금)을 수급하려면 20년 이상 가입과 60세 도달이 전제되어야 한다. '98년 개정법에 따라 60세의 지급기준연령은 2013~2033년까지 5년마다 1세씩 단계적 상향조정을 계획하고 있으며 2033년부터 65세가 적용될 예정이다. 납부예외기간은 '가입중'으로는 인정되나 연금산정을 위한 가입기간으로는 인정되지 않는다. 군복무 및 출산크레딧 기간은 이를 포함한 납부기간이 최소 가입기간 이상일 경우에만 연금액 산정에 반영된다. 장애연금의 경우 가입 중 장애발생시 고지기간의 2/3 납부요건 및 장애요건(1~4등급) 충족 시 지급하게 된다. 다만, 4등급인 경우에는 장애일시금만 지급한다. 유족연금의 경우 가입 중 및 연금수급 중 사망시 지급하며 고지기간의

13) 이러한 현금급여 외에도 국민연금에서는 현물급여로서 노후설계서비스도 제공 중임.

2/3납부요건 충족 시 지급한다.

앞서 살펴본 국민연금의 주요 연금급여의 수준은 다음과 같다. 연금액은 수급권자에게 지급되는 기본연금과 수급권자의 피부양자에게 지급되는 정액(부가)급여인 부양가족연금으로 구성¹⁴⁾되며 연금액은 매년 물가상승률에 연동하여 상향조정된다. 기본연금액은 40년 가입 평균소득자 기준 생애평균소득의 40%(’28년부터)이다.

기본연금액 = 1.2 (A+B)(1+0.05n) * 1.2 = 급여수준 40%를 결정하는 계수(’88~98: 2.4, ’99~07: 1.8, ’08: 1.5, ’09~28: 1.2가 각각 적용됨) * A : 최근 3년간 전가입자 평균소득월액 * B : 수급직전까지의 가입자 개인의 생애평균소득월액 * n : 20년 초과가입년수
--

〈표 2-2〉 국민연금 급여의 수준

구분	연금급여의 수준
노령연금	기본연금액 참조
장애연금	장애등급(1~3등급)에 따라 기본연금액의 60~100%(장애1등급 100%, 2등급 80%, 3등급 60%)
유족연금	가입기간 구간에 따라 기본연금액의 40~60%(10년미만 40%, 10~19년 50%, 20년 이상 60%)

주: 장애 및 유족연금의 경우 가입자의 실제가입기간이 20년 미만인 경우 20년으로 인정하고 기본연금액 산정

〈표 2-3〉 급여종류별 수급자 및 수급액 현황

구분	노령연금					장애연금			유족 연금	
	원천	감액	조기	특례	분할	1급	2급	3급		
수급지수(천명)	62	425	221	1,620	5	10	23	37	414	
급여액 (천원)	최고	1,309	1,158	1,192	869	563	1,232	993	817	715
	평균	773	414	430	186	141	528	419	326	224

주: 수급자 수(11.2월 기준) : 총 2,817천명(노령연금 2,333천명, 장애연금 70천명, 유족연금 414천명)

14) 부양가족연금액은 배우자·자녀·부모에게 지급되며, 2011년 기준 배우자의 경우 연간 227,270원, 자녀·부모의 경우 연간 151,490원이 지급됨. 이는 전가입자 평균소득월액(180만원)의 1% 내외 수준임.

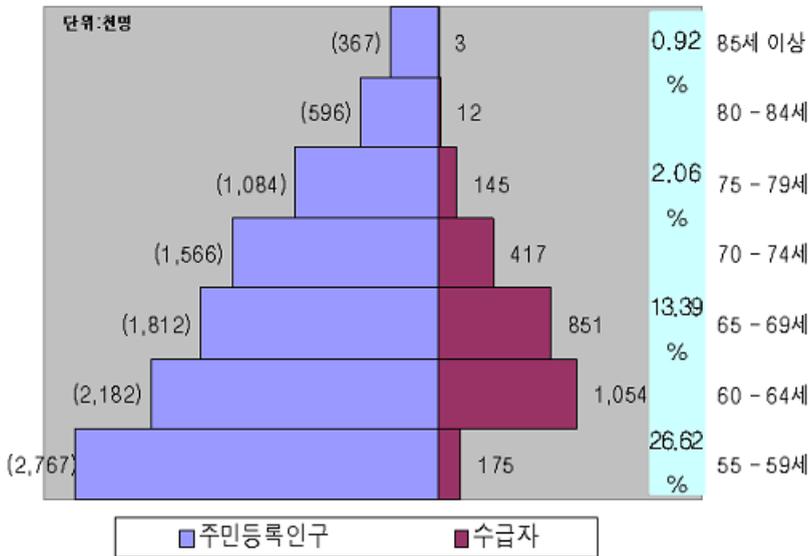
〈표 2-4〉 연령대별 주민등록인구 대비 연금수급자 현황

(단위: 천명, %)

연령별	2010년 인구 (55세 이상)			2010년 수급자 (55세이상, 일시금 제외)			인구대비 수급자 비율		
	합계	남자	여자	합계	남자	여자	합계	남자	여자
전 체	10,373	4,615	5,758	2,657	1,665	992	25.62	36.08	17.23
55~59세	2,766	1,360	1,405	174	78	96	6.32	5.79	6.83
60~64세	2,182	1,057	1,125	1,054	706	348	48.30	66.73	30.99
65~69세	1,812	834	978	850	542	308	46.95	65.06	31.54
70~74세	1,566	673	893	416	248	168	26.62	36.87	18.89
75~79세	1,084	411	673	145	83	62	13.39	20.20	9.24
80~84세	595	186	409	12	7	5	2.06	3.58	1.37
85세상	366	95	271	3	1	2	0.92	1.33	0.77

주: 2010년 12월 기준

〔그림 2-2〕 연령대별 인구대비 수급자

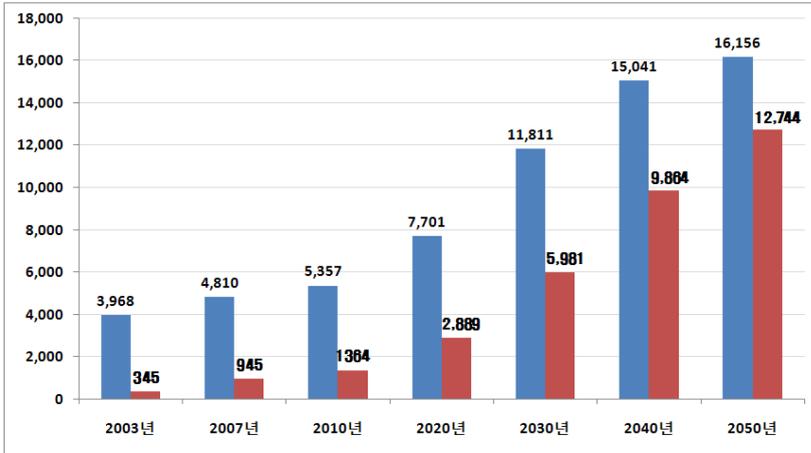


주: 노령, 장애, 유족연금 포함.
자료: 국민연금공단(2011), 내부자료

국민연금 수급자는 매년 증가하여, 65세 인구 중 연금 수급자 비중 전망은 2020년 37.5%에서 2030년 50.6%, 2040년 65.6%, 2050년 78.9%로 예상되고 있다.

[그림 2-3] 65세 이상 노인인구 대비 연금 수급자 수 장기 전망

(단위: 천명)



자료: 제2차 재정재계산(노령, 장애, 유족연금 포함)의 결과치에 의거함.

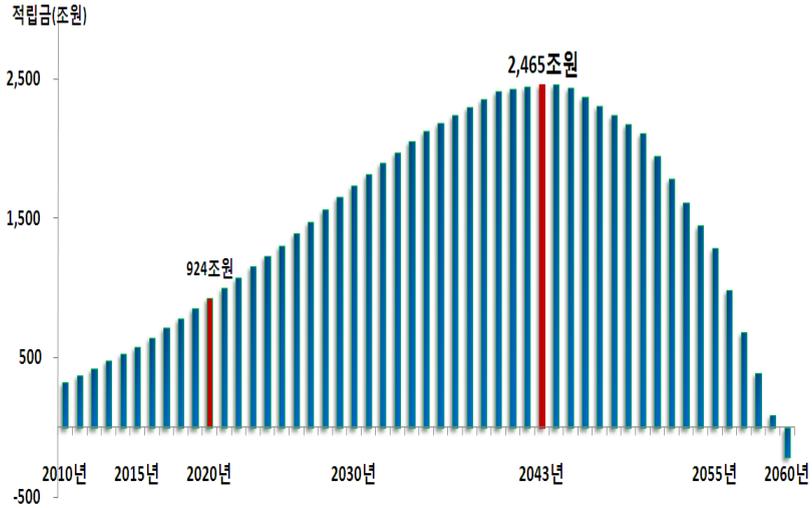
마. 재정방식 및 자원조달

국민연금은 제도초기단계에 지출보다 수입이 많도록 보험료를 설정한 ‘수정적립방식’을 채택하였다. 기본적으로 재원은 보험료로 조달하며 국고지원은 미미(농어민보험료지원+출산·군복무크레딧)한 실정이다. 보험료율은 현재 기준소득월액의 9%이며 보험료 부과소득의 상·하선(2011년 23만원, 375만원)은 전가입자 평균소득상승률에 연동하여 조정한다.

국민연금은 '10년 말(잠정) 기준으로 기금 적립금이 324조원이며 이는 우리나라 '10년 GDP의 27.6%, '10년 12월 말 국내 총 금융자산의 3.2%에 해당하는 수준이다. 구체적으로 연금보험료 등 누적 조성액 384조원 중 연금급여 등으로 60.1조원을 지출하고 있으며 324조원은

운용 중에 있다. 적립금은 '20년 924조원, '43년에는 2,465조원까지 증가가 예상된다.

[그림 2-4] 국민연금 적립기금 규모 전망



자료: 국민연금 장기재정추계(2008년), 제2차 국민연금재정계산위원회.

바. 관리체계

보건복지부(정책입안 및 관리감독)와 국민연금공단(실무업무 수행)이 공동 관리체계를 구축하고 있으며 2011년부터 고지 및 채납처분 등 징수업무가 건강보험공단으로 이관(4대 사회보험 통합징수제도)되었다.

2. 특수직역연금

가. 도입배경 및 발전과정

특수직역연금은 당시 권위주의적 정권의 정치적 기반강화 차원(공무원, 군인, 교사나 교수 등)으로 도입되었고, 공무원 등의 퇴직이나 사망, 폐질 등 사회적 위험 발생 시 본인 및 그 가족의 복리증진과 생활안정의 기여에 목적이 있었다. 또한 인사행정관리 상 장래 생활불안감 해소로 사기진작 및 (장기)근무의욕 고취, 나아가 입·퇴직의 원활한 순환구조 확보 차원에서 도입되었다.

주지하는 바와 같은 여러 가지 이유로 도입된 특수직역연금은 공무원·군인, 사립학교교직원, 별정우체국직원 순으로 대상을 확대해 왔고, 이중 도입이 가장 오래된 공무원연금을 중심으로 제도발전과정을 살펴보면 <표 2-5> 와 같다.

〈표 2-5〉 공무원연금제도의 발전과정

구분	발전과정
1960년대 (도입· 정착단계)	<ul style="list-style-type: none"> - (1962년) 오늘날 공무원연금법의 기초 마련 · 국가공무원법의 부수법에서 독립법으로 재탄생. 오늘날 공무원연금법의 기초 마련 · 이때 군인연금법도 분리·독립(1963년) - (1967년) 퇴직연금 급여수준 40~50% → 50~70%로 인상 등 급여 확충
1970~80년대 (확충· 성숙단계)	<ul style="list-style-type: none"> - 이 기간 동안 각종 급여제도의 신설과 확충 등이 이루어짐과 동시에 공무원연금공단 설립(1982년)으로 제도가 성숙단계로 진입. · 특히 1985년에 퇴직급여가산금(연금기금에서 조달)이 신설되었는데, 1996년부터는 사용자인 국가가 비용을 부담하는 퇴직수당으로 발전함.
1990년대 이후~ (축소· 개편단계)	<ul style="list-style-type: none"> - 1993년부터 재정적자가 발생함에 따라 재정위기감 대두 - (1995년 개혁) 보험료율 인상과 가벼운 급여제한 조치 등으로 임시대응 <ul style="list-style-type: none"> · 1996년부터 신규임용자부터 적용되는 지급연령제 및 조기퇴직연금제 도입(이전에는 연령에 관계없이 퇴직 즉시 수급이 가능하였음) - (2000년 개혁) 1997년 IMF 외환위기에 따른 일시적 대량 퇴직 등으로 재정불안정 문제가 다시 대두 <ul style="list-style-type: none"> · 보험료율의 재인상과 함께 1995년 이전 임용된 자에게도 지급개시연령제의 단계적 확대적용. 연금인상율(보수→보수+물가) 및 평균보수월액 산정기준(퇴직전 최종보수 → 퇴직전 3년 평균)의 조정. 소득조사제도 확대(민간부문에서의 취업소득 포함). 연금재정적자 시 무제한적 국고보전의 법제화 등 보다 강력한 재정안정화 조치 시행 - (2009년 개혁) 인구고령화 등으로 장기적 재정불안 및 국민연금개정에 따른 제도간 형평성 논란 극복 차원 <ul style="list-style-type: none"> · 보험료의 단계적 인상과 함께 연금산정기준 변경(퇴직전 3년 평균보수월액→ 생애평균 및 과세소득), 지급개시연령 상향조정(60세→ 65세; 개정법 시행이후 신규임용자부터 지급연령 65세 적용, 완전한 물가연동 연금인상제도의 점진적인 전환. 연금산정기준소득의 상한제 도입(가입자평균소득의 1.8배) 등 급여축소 중심의 개혁* * 2009년 이전 개혁에서는 실질적 급여수준 축소는 없었으나 2009년 개혁에서는 급여산정기준의 생애평균소득으로 전환 등으로 다소의 간접적인 급여수준 감축이 있었음. * 임직연도별로 개혁내용이 차별적으로 적용된다는 점에서 향후 공무원 사회의 갈등 요인으로 작용할 가능성이 높음.

자료: 김종양·최재식(2004), 공무원연금제도 등 참조하여 재구성.

나. 제도의 기본성격

특수직역연금은 종합사회보장제도로서 순수 소득보장제도(퇴직연금+유족연금)뿐만 아니라 재해보상제도(장해급여 등), 퇴직금(=퇴직수당) 및 부조제도의 성격이 혼합¹⁵⁾되어 있다. 이와 함께 연금급여의 비용은 사용자인 국가와 근로자(가입자)인 공무원 등이 공동으로 부담하고 급여가 기여에 연계되는 전형적 사회보험 성격을 갖는다. 다만 2000년 개혁 시 무제한적 국고지원에 의한 적자보전 규정의 도입으로 부양제도의 성격도 일부 혼재되어 있다. 완전비례연금제도로써 연금급여는 소득에 완전비례(즉, 소득재분배기능 없음)하며 퇴직전 생활수준의 보장을 목표로 운영되고 있다.

다. 적용대상

특수직역연금 적용대상은 공무원, 사립학교교직원, 군인 등이며 2010년 말 기준 대략 총 150만 가입자가 가입(2010년 12월 기준 31만명이 공무원 연금 수급하고 있음)하고 있으며 가입자의 대부분을 공무원이 차지하고 있다.

라. 급여

급여종류별로 살펴보면 소득보장성격의 급여 중 퇴직연금은 20년 이상 최소 재직기간요건¹⁶⁾ 및 60세(2010년 신규임용자: 65세) 도달요건

15) 부조제도는 의미가 크지 않으므로 분석대상에서 제외함.

16) 재직기간은 순수한 재직기간 외에도 임용전 군복무기간에 대해서도 임의보험료 납부 시 재직기간으로 인정. 보험료부과 및 연금산정에 반영되는 재직기간은 최대 33년까지만 인정함.

을 충족하고 퇴직 혹은 공무상 폐질상태가 되었을 때 지급하고 유족연금은 퇴직연금수급요건을 충족하고 재직 중 혹은 연금수급 중 사망한 경우 지급한다. 퇴직일시금 및 유족일시금의 경우 퇴직연금 및 유족연금의 최소가입요건을 충족하지 못하고 사망할 시 지급한다.

재해보상성격의 급여에는 장해연금, 유족보상금, 공무상 요양비가 있다. 장해연금의 경우 공무상 질병이나 사고로 폐질·퇴직할 경우 지급하며 최소가입요건은 없다. 유족보상금은 공무상 질병·사고로 사망(최소가입요건은 없으나 일시금으로만 지급. 즉 연금형태 급여 없음)시 지급하며 공무상 요양비(현금급여)는 공무상 질병이나 부상으로 요양할 때 2년 이내 소요되는 비용 전액 등을 지급한다.

마지막으로 퇴직금성격의 급여로 퇴직수당이 있다. 퇴직수당은 1년 이상 재직하고 퇴직 또는 사망한 때 일시금으로 지급한다.

지금까지 살펴본 공무원연금의 주요 급여수준은 다음과 같다.

〈표 2-6〉 공적연금 급여 수준

구분	급여수준
퇴직연금	<ul style="list-style-type: none"> · 퇴직연금의 급여산식 : $1.9\% \times \text{재직년수} \times \text{생애평균소득월액}$ · 퇴직연금은 20년~33년 가입자 기준 생애평균소득의 38%~62.7%를 보장
유족연금	<ul style="list-style-type: none"> · 유족연금은 퇴직연금의 70%(단 2010년 이후 신규임용자부터 60%)
장해연금 및 유족보상금	<ul style="list-style-type: none"> · 장애정도(1~14급)에 따라 생애평균소득의 9.75~52% · 기준소득월액의 23.4배에 상당하는 금액
퇴직수당	<ul style="list-style-type: none"> · 퇴직직전 평균보수월액 \times 재직년수 \times 지급율(1~5년 10%, 5~10년 35%, 10~15년 45%, 15~20년 50%, 20년 이상 60%)

주: 이상의 각 급여는 성격이나 재원이 다르므로 병급수급 가능. 예를 들어, 공무상 장애발생 시 퇴직연금+장해연금+퇴직수당 등을 모두 무제한 수급하는 것이 가능(병급·중복조정기제가 없음).

마. 재정방식 및 재원조달

일부 적립금을 쌓고 있는 사학연금을 제외하고는 거의 완전부과방식으로 운영된다. 노후보장성격의 급여는 보험료+국고보전, 이를 제외한 모든 급여(산재보상+퇴직금+부조금 등)는 전액 사용자(국고 등) 부담이다. 보험료율은 2011년 현재 13.4%(2012년부터 14%로 인상예정)이며, 사용자인 국가와 개인이 균등부담(단, 사학의 경우 사용자인 사학재단이 부담할 부분의 일부를 국가가 부담)하고 있다. 보험료 부과기준 및 연금산정기준이 되는 소득의 상한선(전가입자 평균소득월액의 1.8배)은 있으나 하한은 없다. 연금재정수지(2010년 12월 공무원연금 기준)는 총수입이 7.3조원(기여금 6조 + 정부보전금 1.3조원)이고 총지출은 7.3조원, 이중 퇴직+유족연금 지급금은 6.9조원에 이르고 있다.

바. 관리체계

공무원연금은 행정안전부와 공무원연금공단, 사학연금은 교육과학기술부와 사학연금공단, 군인연금은 국방부, 별정우체국연금은 기획재정부와 별정우체국연금관리단이 개별적으로 제도를 관리하고 있다.

〈표 2-7〉 국민연금과 특수지역연금의 주요 특징 비교

구분	국민연금	특수지역연금
제도 연혁	<ul style="list-style-type: none"> · 1988년 10인 이상 사업장대상 도입 · 1999년 4월 도시지역 확대로 전국 민연금시대 개막 	<ul style="list-style-type: none"> · 1960년 제도도입(1962년 군인연금은 분리) · 1975년 사학연금 등
기본 특징	<ul style="list-style-type: none"> · 순수연금보험 · 강한 재분배기능 · 기본적 생활수준보장 	<ul style="list-style-type: none"> · 연금+재해+퇴직금 등 종합보험 · 완전비례연금 · 퇴직전 생활수준보장
적용 대상	<ul style="list-style-type: none"> · 18~60세 민간부분 경제활동인구 · 총 1,960만명 	<ul style="list-style-type: none"> · 공무원 등 특수지역종사자 · 약 150만명
급여 체계	<ul style="list-style-type: none"> · 기준소득월액의 40%(40년, 60세) · 노령+장애+유족연금(산재, 퇴직연금 등은 별도 법률적용) 	<ul style="list-style-type: none"> · 기준소득월액의 약63%(33년, 60세) · 퇴직·유족연금+재해보상+퇴직금+재해보조금 등
재원 조달	<ul style="list-style-type: none"> · 수정적립방식 · 보험료(9%) 	<ul style="list-style-type: none"> · 부과방식 · 보험료(14%)+국고(적자보전)
관리 운영	<ul style="list-style-type: none"> · 보건복지부와 국민연금공단으로 일원화 	<ul style="list-style-type: none"> · 행정안전부와 공무원연금공단 등 제도별로 다원화

제2절 시적 노후보장제도의 현황

1. 퇴직(연)금

가. 도입배경 및 발전과정

퇴직연금이 도입된 배경에는 1960년에 도입된 기존 퇴직금제도가 일시금인데다 중간정산 등으로 노후보장기능을 거의 상실한 상황과 인구 고령화 시대에 재정적으로 취약한 국민연금 등 공적연금기능의 후퇴가 불가피함에 따라 사적연금의 강화 등을 통한 노후소득원 다각화 차원에서 다층체계 구축의 필요성이 대두되면서이다. 1961년 1년 이상 동일 사업장에서 재직한 근로자가 퇴직할 경우 1년당 1월치 급여를 지급하도

록 규정한 퇴직금제도¹⁷⁾를 도입하였고 2005년 일시금형태의 퇴직금제도에 퇴직연금급여를 추가한 ‘퇴직급여보장법’이 도입되었다. 2011년부터는 퇴직급여제도의 적용범위가 확대되어 1인 이상 근로자를 고용하는 전사업장으로 확대되었다. 물론 그에 고용된 근로자는 1년 이상 근속하여야 하며 사업장이 설정하고 있는 퇴직급여종류에 따라 퇴직금 혹은 퇴직연금 가입이 가능하다. 퇴직금과 퇴직연금의 설정에 대한 사업장의 자유선택권이 보장되었으나 퇴직연금의 조속한 확산이 필요하여 2011년 7월에 법개정¹⁸⁾이 이루어졌다. 이로써 노후보장의 기능이 더욱 강화되었다.

2011년 7월에 있었던 퇴직급여보장법의 주요개정 내용은 <표 2-8>과 같다.

17) 퇴직금제도는 원래 500인 이상 대규모 사업장을 대상으로 적용되었으나 2000년대 초에 5인 이상 전 사업장으로 확대되었음.

18) 법시행일(2012년 6월) 이후의 신설사업장에 대해서는 퇴직연금 설정의무를 부과함.

〈표 2-8〉 2011년 7월 퇴직급여보장법 주요 개정내용

구분		주요내용
노후 보장 기능 강화	퇴직금 중산정산 요건 강화	현재는 근로자의 요구에 따라 자유롭게 허용된 퇴직금 중 간정산의 요건을 무주택자의 주택구입, 가입자 및 부양가족의 6개월 이상 요양 시 등 대통령령으로 정하는 사유로 한정함.
	조기퇴직자 적립금 지급 시 IRA 이용 의무화	55세 이하의 근로자가 퇴직 시에는 퇴직금 또는 적립된 퇴직연금을 개인퇴직계좌로 이전하는 방법으로 지급함
	재직자, 자영업자 등의 IRA 가입 허용	개인퇴직계좌 가입 대상에 DB/DC형에 가입한 재직자와 자영업자, 특수형태근로자 등 안정적인 노후소득 확보가 필요한 사람으로서 대통령이 정하는 사람을 포함시킴.
	신설 사업장의 퇴직연금 도입 의무화	법 시행일 이후 새로이 설립되는 사업장의 경우 1년 이내에 퇴직연금제도를 설정하여야 함.
퇴직 급여 안정성 제고	최소 적립금 검증 의무화	퇴직연금사업자는 매 사업연도 종료 후 6개월 이내에 산정된 적립금이 최소적립금을 상회하는지 여부를 사용자 및 근로자 대표에게 알리고 부족 시에는 사업자가 적립금 부족을 해소하도록 함.
퇴직 연금 가입 편이성 확대	복수사용 제도 도입	중소기업의 퇴직연금 가입 유도를 위해 확정기여형 퇴직연금제도에 한하여 다수의 기업이 하나의 퇴직연금제도 설정이 가능하도록 허용함.
	근로자의 복수퇴직 연금제도 설정 허용	근로자가 원하는 경우, 확정급여형과 확정기여형 퇴직연금제도를 혼합하여 퇴직급여를 설정할 수 있도록 허용함.

자료: 김병덕(2011), 주간금융브리프, 한국금융연구원, 2011년 7월, 저자 재구성

나. 제도의 기본성격

퇴직연금제도는 근로보상적 급여의 특성을 가지고 있어 장기근속 근로자의 퇴직 시 기업에 대한 공헌도를 고려한 보상적 수단으로 제공(노후관리적 수단)한다. 또한 이연임금 및 노후보장수단으로 재직기간 동안 지급하지 못한 임금을 퇴직 시 지급하는 것으로 보는 이연임금설이 우리나라에서는 보편적으로 받아들여지고 있다. 기업공헌도에 비례하는 급

여 측면에서는 임금과 근속기간에 비례하여 급여가 책정되고 세제유인형 급여로서의 성격도 가지고 있다. 퇴직금충당금(기업부담금)에 대한 세제혜택이 있으나 퇴직연금제도로의 전환을 유도하기 위해 동 세제혜택은 점진적으로 축소할 예정이다. 퇴직연금의 경우 기업부담금에 대한 법인세 감면혜택과 연금 수급시 과세감면혜택이 부여¹⁹⁾된다.

다. 적용대상

퇴직연금의 적용대상은 1인 이상 근로자를 고용하는 사업장 및 그 사업장에 1년 이상 근속한 근로자이며 해당사업장은 퇴직연금 혹은 퇴직금 중 하나를 선택하여 퇴직급여의 설정이 가능하므로 퇴직연금은 임의적용형태이다. 다만, 2011년 신설사업장에 대해 퇴직연금의 의무설정 규정이 도입됨에 따라 점진적으로 퇴직연금의 의무화가 이루어질 전망이다. 퇴직급여(퇴직금+퇴직연금) 설정 사업장 규모 및 적용대상 근로자 수 현황을 살펴보면 다음과 같다. 퇴직급여는 1인 이상을 상용으로 고용하는 모든 사업장(1,507천개)이 의무적으로 제공해야 한다(단, 퇴직연금으로 제공할 것인지는 선택사항임). 퇴직급여의 대상근로자 규모는 913만명으로 전체 임금근로자(1,600만명)의 57.1% 수준으로 추정되며 2011년 8월 기준 전체 상용근로자(916만명)의 32.3%인 295만명이 퇴직연금에 가입한 것으로 추정된다. 상용근로자 5인 이상 사업장의 경우 35.3%(총 808만명 중 285만명), 4인 이하 사업장의 경우 9.1%(104만명 중 95천명)로 추정되었다.

19) 개인이 추가적으로 부담금을 납부할 경우 개인연금 납부금과 함께 최대 400만원까지 소득공제 가능함.

〈표 2-9〉 퇴직연금 총 가입근로자 및 급여형태별 가입자 분포

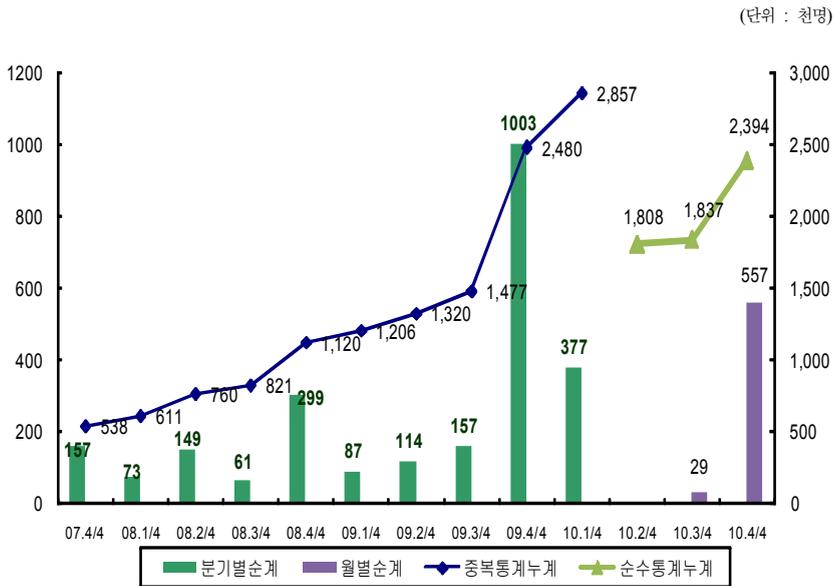
구 분	합 계	DB형	DC형	IRA 특례
총가입근로자수 (%)	2,948,032 (100)	2,059,643 (69.9)	813,429 (27.6)	74,960 (2.5)

주: 1) 전체 상용근로자 9,125,795명(고용노동부 사업체 노동실태현황, 2009년 12월 기준)

2) 개인형 IRA 가입근로자수는 35,985명

자료: 고용노동부(2011), 퇴직연금통계(2011년 8월말).

〔그림 2-5〕 분기별 퇴직연금 가입자 증가추이



퇴직연금을 도입한 사업장 수는 2011년 8월 기준 총 117천개소로 전체사업장(1,507천개²⁰)의 7.8% 수준이다. 5인 이상 사업장의 도입률은 15.2%(총 543,792개소 중 82,739개소 도입), 4인 이하 사업장의 도입률은 3.6%(총 963,366개소 중 34,588개소 도입)로 추정된다.

20) 고용노동부 사업체노동실태현황(2009년 12월) 참조함.

〈표 2-10〉 사업장규모별 퇴직연금 도입현황

(단위: 개소, %)

구 분	10인 미만	10인~ 29인	30인~ 99인	100인~ 299인	300인~ 499인	500인 이상	합 계
(A)도입 사업장수	64,780	32,744	14,557	3,849	627	770	117,327
(B)전체 사업장수	1,277,326	167,033	50,007	10,309	1,363	1,120	1,507,158
도입비율 (A/B,%)	5.1	19.6	29.1	37.3	46.0	68.8	7.8

자료: 고용노동부(2011), 퇴직연금통계(2011년 8월말).

라. 급여

급여종류에 대해 살펴보면 사업장의 퇴직급여의 설정방식에 따라 퇴직금 혹은 퇴직연금 수급이 가능하다. 퇴직연금은 다시 급여결정방식에 따라 다시 확정급여형, 확정기여형, 개인계좌형(IRA)으로 구분되고 퇴직금은 1년 이상 근속한 근로자에게 지급하고 있다. 이는 어떤 급여결정방식으로 가입하든 기본적으로 10년 이상 가입하고 55세 이상 도달 시 지급 가능하며 퇴직금은 일시금형태로 지급한다. 반면, 퇴직연금은 55세 도달 시 연금 혹은 일시금이든 수급이 가능하다. 다만 일시금형태나 최소한 5년 이상 연금형태로 수급하지 않는 경우 세제혜택을 받을 수 없다.

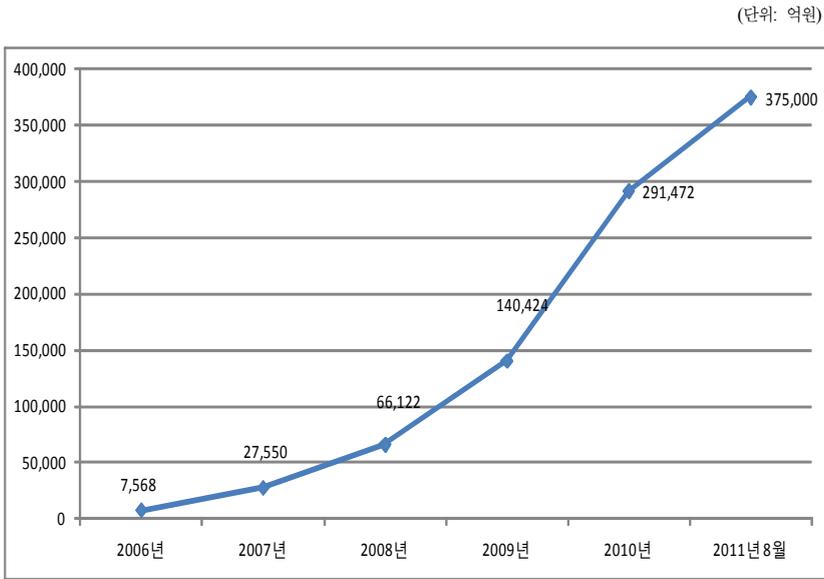
현재 퇴직금의 수급자 현황에 대한 공식 집계자료가 없으며 퇴직연금의 경우도 아직 시행한 지 얼마되지 않아 수급자는 미발생하였다.

마. 재원

퇴직금이든 퇴직연금이든 전적으로 사업주의 부담금(연간소득의 8.3%)으로 조달된다. 퇴직급여 중 퇴직연금만이 사외적립의무가 있어

공식적인 가입 및 적립금규모가 집계 중에 있다. 퇴직연금(퇴직금형태의 사내충당금 제외)의 누적적립금 규모는 2011년 8월 기준으로 37.5조원이며, 급속한 증가추세를 보이고 있다²¹⁾.

[그림 2-6] 퇴직연금 누적적립금 규모



바. 관리체계

퇴직연금은 고용노동부가 주로 관장하고 있으며 퇴직금은 사업주(사내적립)가, 퇴직연금은 퇴직연금사업자로 선정된 민간금융기관이 퇴직연금부담금의 징수, 급여지급, 기금관리(사외적립) 등의 업무를 수행하고 있다.

21) 2020년경 퇴직연금의 가입자 수는 약 470만 명, 적립금 규모 약 149조원 예상(미래에셋퇴직연금연구소 '09년 전망치)하였음.

2. 개인연금

가. 도입배경 및 발전과정

개인연금은 개인이 임의적으로 가입하는 사적연금이다. 노령화 사회의 진전으로 노후소득보장제도 확충의 필요성이 높아지고, 국민연금, 공무원연금, 기업의 퇴직금제도 등 공적 연금의 미비점을 보완하며, 국민의 장기저축에 대한 관심을 제고시켜 금융권의 장기수신기반을 확충함으로써 장기금융시장의 발전을 도모하기 위하여 1994년부터 도입되었다. 사실 당시 금융실명제 실시에 따른 금융권 자금이탈 등을 억제하기 위한 보완조치가 필요하였던 점도 개인연금 도입의 주요 배경 중의 하나이다.

개인연금은 임의제도로 처음부터 20세 이상 모든 국민이 가입 가능하여 대상자 측면에서의 확대과정은 없었다. 다만, 2000년 초 퇴직연금(이자분)에 대한 과세규정이 도입되었으며, 2010년 말에는 부담금에 대한 소득공제수준의 확대²²⁾등의 차원에서 변화가 있었다.

나. 제도의 기본성격

개인연금은 임의가입제도적 성격을 가지며 국민연금 등 공적연금이나 퇴직급여와는 달리 의무규정은 없다. 또한 세제유인형 급여로써 부담금 납부시(소득공제)와 급여(연금액 중 이자소득 에 대한 세감면)시 모두 세제혜택을 부여하며 개인의 납부능력에 따라 급여를 결정하여 기여비례형 급여로서의 성격도 지닌다.

22) 개인연금 납부액의 40%(최대 72만원) → 개인연금납부액 + 퇴직연금 개인납부금의 합산액 기준 최대 400만원임.

다. 적용대상

개인연금의 적용대상은 만 20세 이상 국내거주자이면 누구나 가입가능하며 공식적인 통계가 없으나 (담당부처에 문의 결과)대략 '09년 기준 개인연금 가입자수는 162만명으로 추정된다.

라. 급여

개인연금 급여는 10년 이상 월 100만원 이내로 적립한 후 만 55세부터 5년 이상 연단위 연금형태로 수급 가능하다. 만약 일시금형태로 수급하거나 5년 이내의 기간 동안 수급할 경우 세제혜택은 상실²³⁾하게 된다. 개인연금은 시행된 지 15여년이 지남에 따라 상당수의 수급자가 발생했을 것으로 추정되나 공식적으로 집계된 통계가 없는 실정이다.

마. 재원

개인연금은 전액 개인 부담이며 개인연금의 부담금은 연간 400만원을 한도로 소득공제 혜택이 부여된다. 다만, 퇴직연금에 대한 개인의 추가부담금이 있는 경우 소득공제액은 두 부담을 합산하여 최대 400만원을 초과할 수 없다.

바. 관리운영

기획재정부(조세제한특별법)와 금융감독위원회 공동 소관하고 있으며 은행, 생명보험, 손해보험, 투자신탁, 농협, 수협, 축협 및 우체국 등이

23) 연금에 포함된 이자소득에 대해서는 일정한 비과세의 혜택이 주어짐.

취급가능하다. 은행권 등은 신탁형, 보험권은 보험형 개인연금상품을 제공하고 있다.

제3절 기초보장제도의 현황

1. 기초노령연금 및 장애인연금

국민연금의 도입 당시 이미 고령 등으로 인해 가입을 할 수 없었던 기존노인세대는 자연히 연금혜택을 받지 못하게 되는 사각지대에 처하게 되는 바 이들에 대한 최소한의 보호장치가 필요하였다. 나이가 국민연금 등 공적보험이 도입되었지만, 소득과약 곤란 및 가입기피 등으로 사각지대가 다량으로 발생함에 따라 이들에 대해서도 최소한의 보장장치를 마련할 필요가 있었다. 이러한 문제의식 하에 '03~'07년 국민연금 개혁논의과정에서 국민연금 사각지대 문제가 크게 대두되면서 이를 완화할 목적으로 기초노령연금제도를 도입하였다.

한편 장애인연금은 선천성 장애인이나 충분한 가입기간을 확보하지 못한 채 장애인이 된 경우에도 국민연금(장애연금)의 혜택을 받을 수 없는 사각지대에 있게 되므로 이들에 대한 보호가 필요하였고 이러한 사회적 요구에 따라 장애인연금이 도입되었다. 장애인연금은 기초노령연금이 도입된지 2년 후인 '09년에 도입되었는데, 기초노령연금 수혜자와 형평성 완화 및 장애로 인한 빈곤문제 해소 차원에서 도입하게 되었다.

한편 사적 노후보장제도 역시 그 역사가 미천하고 제도적 기능이 미흡하여 현존하는 공사 노후보장제도(기초생활보장제도 포함)로는 노인빈곤문제 완화가 곤란한 상황²⁴⁾이었다. 종합하면, 기초노령연금 및 장애

24) 우리나라 노인빈곤율이 45.1%로 OECD 국가 중 최고(OECD, Pensions at a Glance, 2009)라는 비판이 제기되고 있으나, 이는 우리나라 공적연금제도 등 제 사회보장제도의 성숙도가 낮음에 기인하는 바가 큼.

인연금은 공사적 노후보장제도의 낮은 적용률에 따른 사각지대를 보완하는 차원에서 도입되었다.

기초노령연금과 장애인연금의 기본골격은 도입 당시 그대로 유지되고 있으나 기초노령연금은 원래 법상으로 급여수준을 5%에서 10%(2028년까지)로 점진적으로 상향조정하도록 되어 있으나, 국민연금과의 재구조화 등 바람직한 제도 발전방향에 대한 공감대 형성이 시급한 실정이다.

〈표 2-11〉 기초노령연금 및 장애인연금 발전과정

구분	발전과정
기초노령연금	· '07년에 도입된 기초노령연금은 '08년 65세 이상 노인의 60%에서 '09년부터 70%로 확대
	· '07년 4월 「기초노령연금법」을 제정하였으며, '07년 7월 개정을 거쳐 '08년 1월부터 전국적으로 시행
	· ('07년 4월 제정) '08년 1월부터 70세 이상 노인의 60%에게 A값의 5%를 지급하되, '08년 7월부터 65세 이상 노인으로 대상 확대
	· ('07년 7월 개정) '09년 1월부터는 65세 이상 노인의 70%에게 A값의 5%를 지급하되, '28년까지 A값의 10%로 연금액 인상
장애인연금	· '09년에 시행된 장애인연금은 처음부터 중증장애인의 70%를 지급대상으로 설정함.

나. 제도의 기본성격

공적연금보험 등과 달리, 기초노령연금 및 장애인연금은 기여를 전제로 하지 않고 연령과 소득수준 등을 기준으로 소득이 낮은 자를 선별하여 급여를 제공²⁵⁾하는 무기여(복지)연금제도이다. 이와 함께 소득대체성격의 급여를 제공하는 공적연금과 달리, 모든 사람에게 동일한 정액의 급여를 제공하는 정액연금제도이다.

25) 국민연금 등 공적연금의 수급여부와 관계없이 소득하위 70%에 속하면 급여를 지급함으로써 공적연금과 중복수급 가능함.

다. 대상자범위와 선정기준

기초노령연금의 경우 65세 이상 노인 중 소득하위 70%를 대상으로 하며 이때 소득하위 70%는 소득인정액(근로, 자산, 연금소득 등 경상소득 + 재산의 소득환산가치)을 기준으로 선별한다. '11년 월 소득인정액 74만원(부부 118.4만원) 기준으로 재산이 최대 2억 8,560만원(부부 3억 9,216만원)인 노인까지 지원²⁶⁾하고 있다.

〈표 2-12〉 기초노령연금 수급자 선정기준(소득)액의 상향조정 추이

(단위: 만원)

구 분	' 08년	' 09년	' 10년	' 11년	' 10년 대비
노인단독가구	40	68	70	74	4 ↑
노인부부가구	64	108.8	112	118.4	6.4 ↑

자료: 보건복지부(2011), 기초노령연금제도 안내

장애연금의 경우 18세 이상 65세 미만의 중증장애인 중 소득하위 70%를 대상으로 하며 소득하위 70%는 소득인정액을 기준으로 선별한다. 이때 소득인정액 산정방식 등은 기본적으로 기초노령연금과 유사하나 노인세대와 장애인세대간의 소득 및 재산분포가 다른 상황에서 70% 수준을 맞추기 위해 소득인정액 기준 등을 다소 달리하고 있다.

라. 급여

법상으로는 2008년부터 2028년까지 국민연금 A값의 5%에서 10%로 상향조정하도록 되어 있으나 상향조정이 실제 이루어지지 않고 있

26) 소득인정액 산정시 근로소득 공제(40만원), 금융자산 공제(2,000만원), 주거공제(대도시 1억 800만원, 중소도시 6,800만원, 농어촌 5,800만원) 적용함.

며, 2011년 현재도 A값의 5%를 기준으로 지급하고 있다.

또 일정소득구간의 수급자에게는 연금을 감액하여 지급하는 감액규정이 있다. 그러나 감액규정은 효력이 크지 않아 현재 노인 단독 수급자의 99.3%, 부부 동시 수급자의 98%가 각각 최대 연금을 받고 있다.

기초노령연금 수급자 및 지급액 현황을 살펴보면 기초노령연금법에 따라 현재 65세 이상 전체 노인의 약 70% 수준인 약 379만명이 수급하고 있으며 1인 기준 월 최대 91,200원('11년 기준)을 지급하고 있다. 부부가 동시 수급자인 경우 1인 기준의 80%만 지급한다.

마. 재원

기초노령연금과 장애인연금에 필요한 재원은 기본적으로 지자체가 부담하나 우리나라 지자체의 재정자립도가 낮은 점을 감안하여 국고로 상당부분을 보조하고 있다. 대략 7:3의 비율로 국고와 지자체가 부담하고 있다. 노인 비율과 재정 자주도를 고려하여, 40%~90% 범위 내에서 국고 보조금을 지자체에 차등 지원('11년 평균 국고보조율 74.46%)하고 있다.

〈표 2-13〉 기초노령연금 국고보조비율

구 분 (괄호안은 지자체 수)		노인인구 비율			
		계	14% 미만	14~20%미만	20% 이상
재정 자주 도	90% 이상	1	40% (1개)	50% (0개)	60% (0개)
	80~90% 미만	9	50% (9개)	60% (0개)	70% (0개)
	80% 미만	219	70%(111개)	80%(41개)	90%(67개)
	계	229	121	41	67

자료: 보건복지부(2011), 기초노령연금제도 안내

기초노령연금의 '11년 총 소요 예산은 약 3.8조원(국비+지방비)에 달하며 기초노령연금 예산규모 추이는 ('09년) 34,106억원 → ('10년) 37,110억원 → ('11년) 37,903억원으로 나타났다.

바. 관리운영

보건복지부가 정책을 관장하고, 지자체에서 실질적인 관리업무를 수행하는 구조이나 국민연금공단은 지자체를 대신하여 수급안내, 수급신청서 영수, 수급자정보관리 등의 업무를 일부 대행하고 있다.

2. 기초생활보장제도

가. 도입배경

기초생활보장제도는 노후보장에 초점을 둔 제도라기보다는 전국민의 빈곤문제에 대응하는 것을 목적으로 하는 제도로 사실상 노후보장과 직접적인 관련성은 낮다고 볼 수 있다. 그러나 우리나라의 최후의 사회안전망 제도이고 노인, 장애인 등 근로능력이 없는 계층을 중요한 보장대상자로 하고 있다는 점에서 노후소득보장제도 측면에서의 접근도 필요하다.

현행 기초생활보장제도는 그 이전에 시행되던 (구)생활보호제도를 확대·개편한 것으로 2000년부터 시행되었다. 생활보호제도는 노인, 장애인 등 근로무능력계층 중 극빈계층으로 그 대상이 엄격히 제한된 반면, 기초생활보장제도는 근로능력유무와 관계없이 소득이 낮은 전국민을 포괄하고 자활기능을 추가한 점 등에서 종전제도보다 한차원 선진화된 제도라고 할 수 있다. 이러한 기초생활보장제도는 단순보호차원의 시혜적 생활보호제도로부터 저소득층에 대한 국가책임을 강화하는 복지시책으

로 전환한 점, 국가의 보호를 필요로 하는 절대빈곤층의 기초생활을 보장하되, 적극적인 탈빈곤 정책을 추구하고 있다는 점이 특징이다.

제도 도입 이후 기본적 형태에는 변함이 없었지만 수급자 선정기준, 부양의무자 기준 등에 있어 지속적인 완화 조치가 이루어졌다. 이로 인해 수급자규모와 예산액이 지속적으로 증가하였다.

〈표 2-14〉 기초생활 수급자 수 및 예산 추이

(단위: 천명, 억원)

연도	' 01년	' 02년	' 03년	' 04년	' 05년	' 06년	' 07년	' 08년	' 09년	' 10년
수급자수	1,420	1,351	1,374	1,424	1,513	1,535	1,550	1,530	1,569	1,549
예산(편성)	15,536	15,181	15,555	16,548	19,716	23,195	26,474	29,417	32,248	31,477

자료: 보건복지부, 국민기초생활보장사업 안내, 각년도.

나. 제도의 기본성격

국민기초생활보장제도는 공적연금보험, 사적노후준비 등을 통해서도 최저생계를 충족하지 못하는 극빈한계층을 대상으로 하고 있다는 점에서 최후의 사회안전망으로서의 성격을 갖는다. 또한 국가는 생존에 필수적인 최저생계비를 설정하고, 최저생계비와 대상자가 보유하고 있는 자원(소득 및 재산의 소득환산액을 합산한 소득인정액)간의 차액을 보충적으로 지급하는 정액의 보충급여제도이기도 하다.

다. 적용대상 및 수급자 현황

수급자선정기준은 소득기준과 부양의무자기준을 충족하여야 하며 기본적으로 최저생계비 미만의 가용자원을 가진 모든 국민을 지급대상으

로 한다. 이때 가용자원이라 함은 개인이 속한 가구의 모든 소득과 재산(소득환산액)을 합한 소득인정액을 말한다. 또한 기초생활보장급여의 신청자는 위에서 언급한 소득기준의 충족과 함께 부양의무자(1촌이내의 직계혈족 및 그 배우자: 자녀 및 자녀의 며느리·사위, 부모)가 부양능력이 없음을 증명할 수 있어야 한다.

〈표 2-15〉 가구유형별 최저생계비 기준

구 분	1인	2인	3인	4인	5인	6인
2010년(원/월)	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	1,867,435
2009년(원/월)	490,845	835,763	1,081,186	1,326,609	1,572,031	1,817,454
2008년(원/월)	463,047	784,319	1,026,603	1,265,848	1,487,878	1,712,186

주: 7인 이상 가구의 경우, 1인 증가시 252,172원씩 증가(7인 가구 2,119,607원)
 자료: 보건복지부, 국민기초생활보장사업 안내, 각년도.

국민기초생활보장제도 수급자 현황을 살펴보면 2000년 제도시행 이후 전체 기초생활보장 수급자 규모는 전체인구의 약 3% 수준을 유지하고 있고 2010년 12월 기준으로 1,549천명(878천가구)이 제도의 혜택을 받고 있다.

기초생활보장 수급가구 중 65세 이상 노인가구의 비중은 27.7%를 차지하며 아울러 연금보장(노령+장애+유족)의 대상이 되는 취약계층세대는 전체 세대의 약 61%를 차지하고 있다.

〈표 2-16〉 국민기초생활보장 수급자의 가구유형별 구성(2009년)

(단위: %)

계	일반세대	취 약 계 층 세 대						기타
		소계	노인세대	장애인세대	모자세대	부자세대	소년소녀가장세대	
100.0	34.2	60.9	27.7	19.4	9.9	2.4	1.5	4.9

자료: 보건복지부(2010), 2009년 국민기초생활보장 수급자 현황

라. 급여

최저생계비기본급여(현금급여=가구원수에 는 따라 차등화된 생계급여+주거급여)와 부가급여(교육, 의료·장제, 자활, 해산급여)로 구성된다. 구체적으로 현금급여는 기본급여와 가용자원(소득인정액)간의 차액만큼 지급되고, 부가급여는 모든 기초보장급여대상자에게 자동으로 지급된다.

〈표 2-17〉 가구원수에 따른 2010년도 현금급여 지급기준

구 분	1인	2인	3인	4인	5인	6인
최저생계비	504,344	858,747	1,110,919	1,363,091	1,615,263	1,867,435
현금급여기준	422,180	718,846	929,936	1,141,026	1,352,116	1,563,206
주거급여액	86,982	148,104	191,595	235,085	278,576	322,067
생계급여액	335,198	570,742	738,341	905,941	1,073,540	1,241,139

주: 7인 이상 가구 최저생계비: 1인 증가 시 245,423원 증가(7인 가구: 2,062,877원)
 자료: 보건복지부(2010), 2010년도 국민기초생활보장사업 안내

마. 재원

2010년 기준으로 약 3.2조원이 소요(예산기준)되었고 기초생활보장제도 급여의 재정부담은 특별시(50:50)를 제외한 모든 지방자치단체에 대해 국고보조가 80%, 지자체 부담이 20%의 형태로 운영되고 있다.

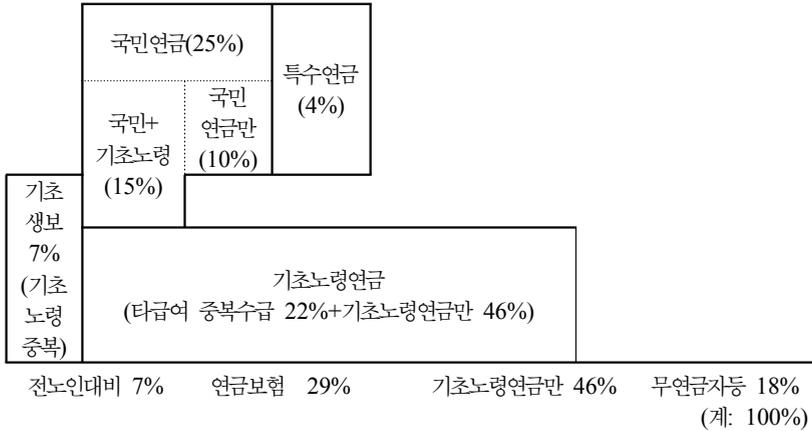
바. 관리운영

보건복지부에서 관장하며 지자체에서 신청서 접수, 대상자 선정, 급여 지급 등의 업무를 수행한다.

3. 공적노후소득보장제도 수급률 현황

지금까지 살펴 본 기초생활보장제도를 포함한 전체 공적제도에 의한 노후보장 현황은 다음 그림과 같다. 2010년 말 기준 65세 이상 노인 공적소득보장 수급률은 82%에 달하고 있다. 구체적으로 기초생활보장(기초노령연금 중복수급) 7% + 연금보험의 급여(기초연금 중복수급 포함) 29% + 기초노령연금만 수급하는 46%로 구성되고 있다.

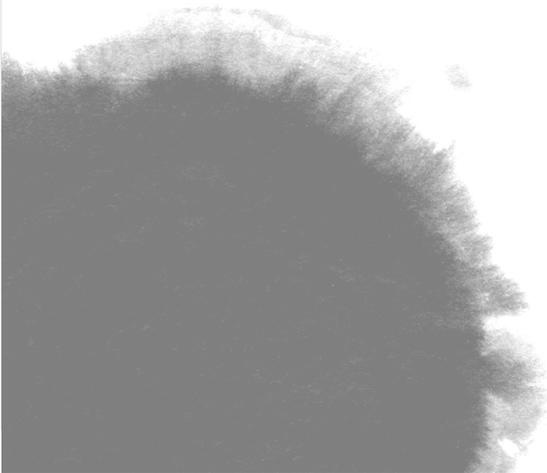
[그림 2-7] 공적노후소득보장 구조와 수급률 현황



주: 2010년 12월말 기준

03

노후소득보장 준비 실태



제3장 노후소득보장 준비 실태

본 장에서는 2011년에 실시한 윤석명 외의 『다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석연구』 결과를 바탕으로 연령별·소득계층별 니드 및 노후준비 실태를 파악²⁷⁾하고자 한다. 윤석명 외(2011)의 실태조사에서는 총 3,027가구를 조사하였으며 실태조사의 데이터를 활용하여 연령은 30대, 40대, 50대, 60세로, 소득은 5분위로 나누어 분석하였다.

제1절 연령별 노후준비 실태 및 인식

이하에서는 윤석명 외(2011)의 다층노후소득보장 실태조사의 결과를 활용하여 연령에 따른 노후준비 실태를 살펴보고자 한다. 사회에 갓 진출한 젊은 연령층에서부터 퇴직을 얼마 남겨두지 않은 장년층에 이르기 까지, 이들의 노후준비 실태를 살펴보기 위해 30세 이상~60세 이하의 국민을 대상으로 조사하였으며, 연령별로는 30~39세가 927명, 40~49세는 1,072명, 50~59세는 996명, 60세는 32명을 조사²⁸⁾하였다.

27) 이하 기술 내용 중 일부 분석은 윤석명 외(2011)의 『100세 행복연금 프로젝트』의 내용을 참조하였음.

28) 본 수치는 추정량의 편향문제를 해결하기 위해 추정단계에서 가중치를 이용하여 모집단에 대한 특성치인 모수의 비편향추정량을 얻는 방법을 사용한 결과임.

윤석명 외(2011)의 실태조사에서는 노후준비를 국민연금, 저축, 개인연금(생명보험 등 포함), 퇴직연금, 노후대비 부동산 구입 등을 통해 노후를 대비하는 것으로 정의하고 있다. 이러한 기준에 입각하여 연령별 노후준비 여부를 살펴보면 전체 응답자 중 노후준비를 하고 있는 비중이 70.5%로 높게 나타났다. 구체적으로 60세를 제외하고는 각 연령별로 60% 이상의 응답자가 노후준비를 하고 있는 것으로 나타났다. 반면 노후준비가 가장 필요한 60세의 경우 19.4%만이 노후를 준비하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-1〉 연령별 노후준비 여부

(단위: %, 명)

구분	노후준비 하고 있음	노후준비 하고 있지 않음
30~39세	73.6	26.4
40~49세	66.0	34.0
50~59세	73.9	26.1
60세	19.4	80.6
전체(N)	70.5(2,132)	29.5(894)

자료: 윤석명 외(2011b), 『100세 행복연금 프로젝트』, 보건복지부·한국보건사회연구원

다음으로 노후소득보장의 주축이 되는 국민연금 가입실태를 연령별로 살펴본 결과, 60세를 제외하고는 연령별 차이가 크게 나타나지 않았다. 구체적으로 30대·40대·50대의 경우 납부자의 비중이 모두 55% 이상으로 높게 나타난 반면 60세의 경우에는 적용제외자의 비중이 83.9%로 가장 높게 나타났다.

〈표 3-2〉 연령별 국민연금 가입실태

(단위: %, 명)

구분	연금가입			적용제외자
	납부자	납부예외자	체납자	
30~39세	61.7	27.3	5.4	5.7
40~49세	57.5	30.5	1.9	10.1
50~59세	66.1	21.3	0.5	12.1
60세	10.7	5.4	0.0	83.9
전체(N)	61.2(1,852)	26.2(794)	2.5(75)	10.2(308)

자료: 윤석명 외(2011b), 전제서

〈표 3-3〉에서는 연령별 개인연금과 퇴직연금의 가입실태를 통해 노후준비 실태를 분석하였다. 개인연금의 전체 조사 대상자의 가입률은 35% 이하로 절반에 훨씬 못 미치는 수준이었고 연령별로는 30대의 가입률이 35.0%로 가장 높았으며 60세의 가입률은 9.7%에 불과하여 연령별로 개인연금의 가입률에 큰 차이가 있음을 알 수 있다.

한편 퇴직연금은 2005년 「근로자퇴직급여보장법」이 국회를 통과한 이후 퇴직연금제도 도입이후 지금까지 가입자 증가추세가 꾸준히 이어지고 있다. 노동부 조사자료에 따르면 2011년 9월말 기준 우리나라 전체 상용근로자²⁹⁾ 약 9,125,795명 중 32.4%인 약 2,959,479명이 퇴직연금에 가입한 것으로 집계되고 있다. 그러나 2011년에 실시된 실태조사 결과 퇴직연금의 전체 가입률은 16% 이하의 낮은 수준을 보였고 30대에서 60세로 갈수록 가입률은 낮아졌다. 이러한 분석결과는 개인연금과 퇴직연금 제도의 도입시기와도 관련이 있을 것으로 판단되며, 젊은 세대로 갈수록 다층노후소득보장에 대한 필요성을 높게 인식하고 있어 공적연금 외의 사적연금 가입을 통해서도 노후를 준비하고 있는 것으

29) 퇴직금제도는 그동안 5인 이상 사업장에 대해서만 강제적용이었으나 법 개정을 통해 2011년 1월부터는 5인미만 사업장으로 퇴직금제도가 확대 적용되었음.

로 보인다.

〈표 3-3〉 연령별 사적연금(개인연금, 퇴직연금) 가입실태

(단위: %, 명)

구분	개인연금		퇴직연금 ¹⁾		
	가입	미가입	가입	미가입	비해당 ²⁾
30~39세	35.0	65.0	15.6	59.1	25.3
40~49세	32.5	67.5	9.8	54.7	35.5
50~59세	25.7	74.3	6.9	47.3	45.9
60세	9.7	90.3	0	56.3	43.8
전체(N)	30.8(932)	69.2(2,096)	10.7(289)	53.7(1,455)	35.6(963)

주: 1) 퇴직연금 가입여부는 비경제활동인구를 제외한 대상만을 조사한 결과임.

2) 비해당에는 자영자, 고용주, 1인 가구 내 고용되어 있는 자, 농·어업인, 특수지역연금 가입자 등이 포함됨.

자료: 윤석명 외(2011a), 『다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원

제1장 서론에서 퇴직금은 일시금으로 중간정산을 하는 경우가 많아 노후소득보장제도로서 기능을 하지 못함을 지적한바 있다. 이러한 측면을 반영하여 윤석명 외(2011)의 실태조사에서는 현재 일자리에서 퇴직금을 중간정산한 적이 있는지 조사하였다. 실태조사 결과를 연령별로 살펴보면 퇴직금을 중간 정산한 경험이 있다는 응답자 중 50대가 36.3%로 비율이 가장 높았고, 40대, 30대 순으로 나타났다. 이들이 현재 일자리에서 퇴직했을 경우, 특히 정년이 얼마 남아있지 않은 50대의 경우 중간정산 비율이 높아 퇴직(연)금을 노후소득보장 수단으로 활용하기에 상당한 제약이 있음을 알 수 있다.

〈표 3-4〉 연령별 퇴직금 중간정산 여부

(단위: %, 명)

구분	중간정산한적 있음	중간정산한적 없음
30~39세	26.1	73.9
40~49세	35.4	64.6
50~59세	36.3	63.7
60세	0.0	100.0
전체(N)	31.6(361)	68.4(782)

자료: 윤석명 외(2011b), 『100세 행복연금 프로젝트』, 보건복지부·한국보건사회연구원

현재 일자리에서 중간정산한 퇴직금을 어떻게 사용하였는지를 연령별로 분석한 결과, 30~40대의 주된 사용처는 자산형성 및 사업투자자금 이었고, 50대는 생활비 및 내구재 구입비용인 것으로 나타났다. 또한 50대의 경우에는 자녀교육비 및 사업자금, 투자금으로 사용하였다는 응답 비율이 8.1%로 타 연령층에 비해 높게 나타났다.

생활비 등 내구재 구입비용으로 사용한 경우가 모든 연령대에 걸쳐 30~40%로 높게 나타나, 일정 부분은 생활비 용도로 퇴직금 중간 정산액이 활용된 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-5〉 연령별 중간정산 퇴직금 사용 현황

(단위: %, 명)

구분	생활비 내구재 구입 등에 지출	자녀의 교육자금 결혼(준비) 자금 또는 사업자금	부채 상환	자산형성 및 사업투자 자금	기타
30~39세	34.5	6.5	14.1	44.8	0
40~49세	30.2	3.2	24.2	41.3	1.1
50~59세	45.0	8.1	9.5	37.4	0
60세	-	-	-	-	-
전체(N)	35.6(129)	5.5(20)	16.9(61)	41.4(150)	0.6(2)

자료: 윤석명 외(2011a), 『다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원

다음으로 공적연금과 사적연금, 그 외의 다른 수단을 통해 노후를 준비하고 있는 기간과 월평균 어느 정도의 금액을 노후를 위해 부담하고 있는지를 연령별로 살펴보았다. 현재까지 노후를 준비한 기간이 30대를 제외한 연령층에서 10년 이상인 것으로 나타났다. 반면에 현재 노후준비를 위한 월평균 부담금액을 살펴보면 노후준비기간과는 반대로 30대가 가장 많은 금액을 노후준비를 위해 지출하는 것으로 나타났고 60세가 가장 적은 금액을 지출하고 있었다.

〈표 3-6〉 연령별 노후준비 기간 및 노후준비 부담금액

(단위: 년, 만원)

구분	현재까지 노후를 준비한 기간			현재 노후준비에 사용하는 금액		
	평균	중위수	표준오차	평균	중위수	표준오차
30~39세	7.14	7	0.16	17.04	10	0.73
40~49세	10.46	11	0.23	16.58	10	0.69
50~59세	12.65	12	0.27	13.70	9	0.58
60세	12.29	10	1.85	4.29	0	1.89

자료: 윤석명 외(2011a), 전계서.

〈표 3-7〉에서는 연령별로 예상하는 월평균 최소 노후생활비가 어떠한지를 분석하였다. 부부기준으로 살펴보면 30대의 월평균 최소 노후생활비가 가장 높았으며 60세와는 약 30만원 가량 차이가 있었다. 본인기준으로는 30대가 약 114만원, 60세가 112만원으로 약 2만원 가량 차이가 있었다. 앞서 살펴보았던 것처럼 노후준비 기간과 노후준비 금액에서는 연령에 따른 차이가 있었으나 노후생활을 위한 최소 생활비 예상금액에는 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

〈표 3-7〉 연령별 예상 월평균 최소 노후생활비

(단위: 만원)

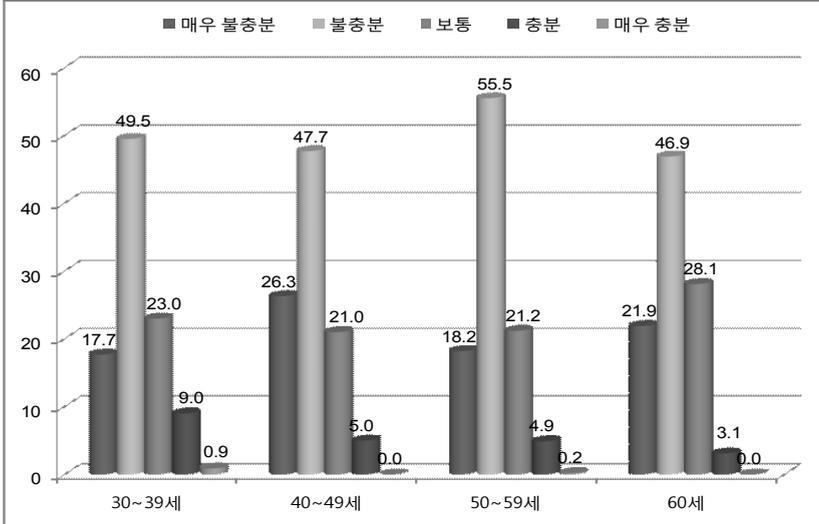
구분	최소 노후생활비(부부기준)			최소 노후생활비(본인기준)		
	월평균	중위수	표준오차	월평균	중위수	표준오차
30~39세	189.33	200	2.27	114.06	100	1.33
40~49세	179.80	150	2.02	104.20	100	1.37
50~59세	163.64	150	2.11	98.70	80	8.45
60세	158.54	150	10.47	112.34	100	0.82

자료: 윤석명 외(2011a), 전제서.

이하에서는 연령별 노후준비에 대한 인식 차이를 살펴보았다. 먼저 자신의 연령에 비해 현재 준비하고 있는 노후준비가 충분한지에 대해 살펴보면, 전 연령에 걸쳐 절반 이상의 응답자는 노후준비가 불충분(매우 불충분+불충분)하다고 느끼고 있었다. 이는 본인의 노후준비 기간과 노후준비 부담금액에 비해 노후에 필요로 하는 최소 노후생활비가 불일치하는 것과도 관련이 있을 것으로 판단된다.

[그림 3-1] 연령별 노후준비 충분도

(단위: %)



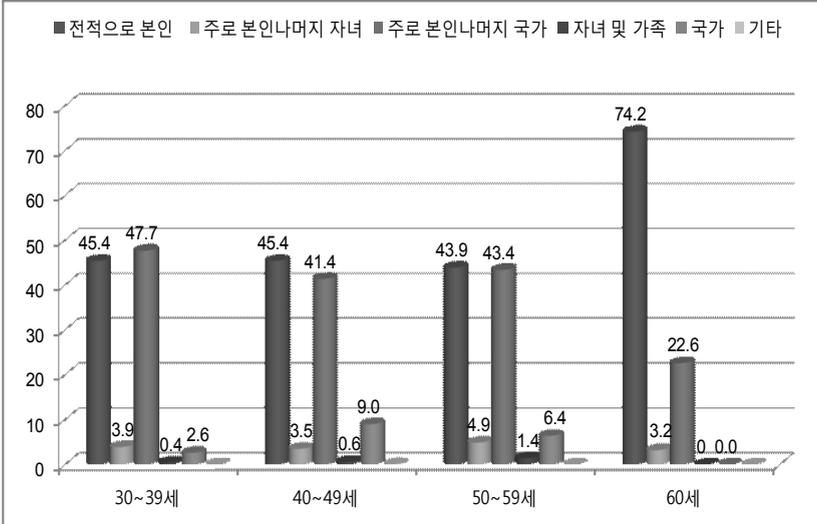
자료: 윤석명 외(2011b), 『100세 행복연금 프로젝트』, 보건복지부·한국보건사회연구원

다음으로 [그림 3-2]에서는 노후준비를 위해서 누가 주체적으로 준비해야 하는지에 대해 연령별로 분석한 결과 30대는 주로 본인이 준비하고 나머지는 국가가 지원해야 한다는 응답이 가장 높게 나타났다. 반면 40대·50대·60세는 전적으로 본인이 준비해야 한다는 응답이 가장 높게 나타나 응답 비중의 차이가 나타났다. 응답 비중의 차이는 있었지만 노후준비는 전적으로 본인이 준비해야 한다는 인식이 높은 것으로 나타나고 있어, 취약계층에게 국가가 보험료를 지원할 경우 이에 대한 정책효과가 크게 나타날 수 있을 것으로 예상된다.³⁰⁾

30) 연령별로 분석한 결과이므로 소득계층이 낮은 취약계층의 경우 이보다 정책효용도가 낮을 가능성이 높음.

[그림 3-2] 연령별 노후준비 주체

(단위: %)

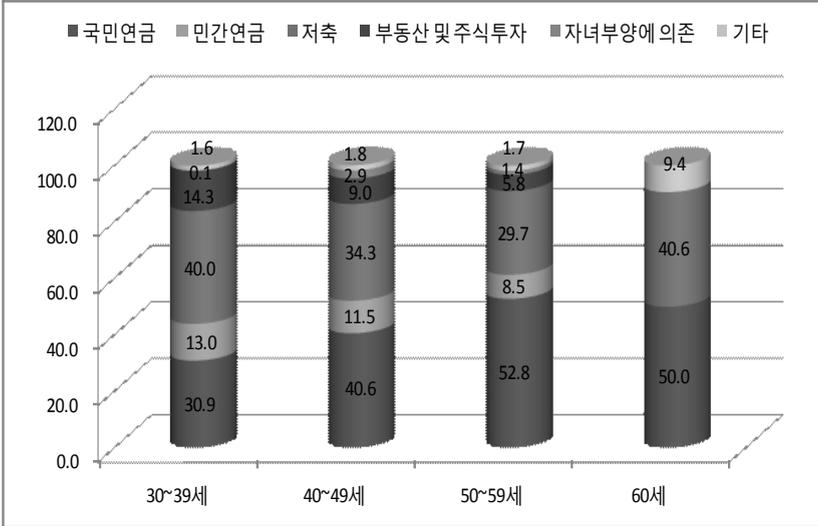


자료: 윤석명 외(2011b), 전계서

한편 노후준비에 있어 중요하다고 생각하는 수단에 대해 연령별로 살펴보면 30대는 저축이 가장 중요하다고 인식하고 있는 반면, 40대·50대·60세는 국민연금을 중요한 수단으로 인식하고 있었다. 30대의 경우에는 다양한 수단을 통해 노후를 준비하려고 하는 반면에, 연령이 높아질수록 안정적인 수단을 활용하여 노후를 준비하려는 경향이 높은 것으로 보인다.

[그림 3-3] 연령별 노후준비 수단

(단위: %)



자료: 윤석명 외(2011b), 전계서

제2절 소득분위별 노후준비 실태 및 인식

이하에서는 소득분위에 따라 노후를 준비하는데 있어 어떠한 차이가 있는지에 대해 살펴보고자 소득을 5분위로 나누었으며 1분위는 하위소득 20%, 5분위는 상위소득 20%를 의미한다.

우선 소득분위에 따라 노후준비에 차이가 있는지를 <표 3-8> 에서 살펴보았다. 1분위의 경우 노후준비를 하고 있다는 응답자가 33.1%에 불과하였고 2분위는 57.1%, 3분위는 78.5%, 4분위는 88.9%, 5분위는 94.9%인 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 노후준비 여부가 소득분위에 따라 차이가 있음을 보여주며 소득이 높을수록 노후준비를 하고 있는 가구가 많다는 것을 확인시켜주고 있다.

〈표 3-8〉 소득분위별 노후준비 여부

(단위: %, 가구)

구분	노후준비 하고 있음	노후준비 하고 있지 않음
1분위	33.1	66.9
2분위	57.1	42.9
3분위	78.5	21.5
4분위	88.9	11.1
5분위	94.9	5.1
전체(N)	70.4(2,131)	29.6(894)

주: 소득분위는 5분위로 나누었으며, 1분위는 하위소득 20%, 5분위는 상위소득 20%를 의미함.
 자료: 윤석명 외(2011b), 전계서

다음은 노후준비 차이를 발생하게 하는 구체적인 요인에 대해 분석하였다. 국민연금 가입실태를 보다 구체화하여 국민연금 가입자 중 실제 납부자와 납부예외자, 체납자의 비중과 적용제외자의 비중은 어떠한지에 대해 분석하였다. 저소득 가구에 속하는 1분위의 경우 납부예외자와 적용제외자 비중이 다른 소득 분위에 비해 높은 것으로 나타났다. 한편 3분위·4분위·5분위의 경우 납부자의 비중이 약 70% 이상으로 국민연금 보험료를 꾸준히 납부하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 실태조사 결과를 통해 유추해 보면 1분위와 2분위의 경우 절반 이상의 응답자가 납부예외자·체납자·적용제외자에 해당되어 연금 수급권 확보에 필요한 최소가입요건을 충족하지 못함으로써 무연금자가 되거나, 기간을 채우더라도 보험료 납부금액이 낮아 저연금자가 될 가능성이 높은 것으로 전망된다.

〈표 3-9〉 소득분위별 국민연금 가입실태

(단위: %, 가구)

구분	국민연금가입			적용제외자
	납부자	납부예외자	체납자	
1분위	27.4	56.2	1.8	14.5
2분위	48.7	38.9	5.5	6.9
3분위	69.8	21.2	4.3	4.7
4분위	77.7	10.8	0.5	11.1
5분위	82.3	3.8	0.2	13.7
전체(N)	61.2(1,849)	26.2(793)	2.4(74)	10.2(308)

주: 소득분위는 5분위로 나누었으며, 1분위는 하위소득 20%, 5분위는 상위소득 20%를 의미함.
 자료: 윤석명 외(2011b), 『100세 행복연금 프로젝트』, 보건복지부·한국보건사회연구원

윤석명 외(2011)의 실태조사에서는 고소득층일수록 사업장가입자 비중이 높고 저소득일수록 지역가입자 비중이 높다는 결과를 보여주고 있다. 1분위의 사업장 가입자는 16.6%에 그친 반면 5분위의 사업장가입자는 72.2%의 비중을 차지하고 있었다. 지역가입자는 국민연금 보험료 전액을 본인이 부담하므로 1분위에 해당하는 저소득층은 보험료 납부에 부담을 느껴 납부예외자가 될 확률이 높은 것으로 추정된다. 저소득층일수록 납부예외자 비중이 높다는 사실을 통해서도 이러한 추론을 확인할 수 있다.

〈표 3-10〉 소득분위별 국민연금 가입종류

(단위: %, 가구)

구분	사업장가입자	지역가입자	임의가입자 및 임의계속가입자
1분위	16.6	82.8	0.6
2분위	38.0	62.0	0.0
3분위	51.5	48.2	0.3
4분위	64.1	35.7	0.2
5분위	72.2	27.6	0.2
전체(N)	48.5(1,319)	51.3(1,394)	0.2(6)

주: 소득분위는 5분위로 나누었으며, 1분위는 하위소득 20%, 5분위는 상위소득 20%를 의미함.
 자료: 윤석명 외(2011b), 『100세 행복연금 프로젝트』, 보건복지부·한국보건사회연구원

앞서 살펴본 국민연금 가입상태에서는 저소득 가구일수록 국민연금을 통해 노후소득보장을 위한 준비를 충분히 하지 못하는 것을 알 수 있었다. 이에 따라 1분위·2분위의 응답자들이 공적연금을 통해 노후준비를 하지 못한다면 다른 수단인 사적연금을 통해 노후준비를 하고 있는지 여부를 〈표 3-11〉에서 살펴보았다. 개인연금을 통해 노후준비를 하고 있는지 소득분위별로 가입상태를 보면 저소득 가구인 1분위와 2분위의 경우 개인연금에 가입한 비중이 25% 미만인 반면 5분위의 경우 56.5%가 개인연금에 가입하여 노후를 준비하고 있는 것으로 조사되었다.

다음으로 퇴직연금 가입상태를 살펴보면 1분위와 2분위의 경우 4% 미만의 소수의 응답자만이 퇴직연금에 가입한 것으로 나타났고 대부분이 미가입이거나 비해당인 것으로 조사되었다. 반면에 4분위·5분위의 경우 퇴직연금 가입이 각각 15.7%, 20.5%인 것으로 나타나 소득수준별로 사적연금을 통한 노후준비에 상당한 차이가 있는 것을 알 수 있다.

〈표 3-11〉 소득분위별 개인연금 및 퇴직연금 가입 실태

(단위: %, 가구)

구분	개인연금		퇴직연금 ¹⁾		
	가입	미가입	가입	미가입	비해당 ²⁾
1분위	12.4	87.6	1.5	58.7	39.8
2분위	23.6	76.4	3.3	62.5	34.2
3분위	25.0	75.0	9.3	54.3	36.4
4분위	36.7	63.3	15.7	50.8	33.5
5분위	56.5	43.5	20.5	44.5	35.0
전체(N)	30.8(932)	69.2(2,093)	10.7(288)	53.8(1,454)	35.6(961)

주: 1) 소득분위는 5분위로 나누었으며, 1분위는 하위소득 20%, 5분위는 상위소득 20%를 의미함.

2) 퇴직연금 가입여부는 비경제활동인구를 제외한 대상만을 조사한 결과임.

3) 비해당에는 자영자, 고용주, 1인 가구 내 고용되어 있는 자, 농·어업인, 특수직역연금 가입자 등이 포함됨.

자료: 윤석명 외(2011a), 『다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원

상기 분석한 결과를 통해 퇴직연금에 가입하지 않고 있다는 응답자가 절반 이상을 차지한다는 사실을 확인할 수 있었다. 다음으로 퇴직금을 활용하여 노후준비를 할 가능성이 있는지를 살펴보고자 현재의 일자리에서 퇴직금을 일시금으로 중간 정산한 경험이 있는지를 분석하였다. 소득분위별로 살펴보면 1분위의 경우 22.6%, 5분위의 경우 40.5%가 중간정산을 한 것으로 나타났다.³¹⁾

31) 1분위의 응답자들의 비중이 더 낮게 나타난 것은 중간정산의 필요성이 없다기보다는 현재 직장에서 퇴직금이나 퇴직연금을 받을 수 없거나 비해당인 경우가 85%로 높은 비중을 차지하고 있기 때문인 것으로 추정됨. 한편 4분위·5분위의 경우 퇴직금이나 퇴직연금을 받을 수 있다는 응답이 각각 53.1%, 57.6%로 나타났다.

〈표 3-12〉 소득분위별 퇴직금 중간정산 여부

(단위: %, 가구)

구분	중간정산한 적 있음	중간정산한 적 없음
1분위	22.6	77.4
2분위	18.5	81.5
3분위	31.7	68.3
4분위	30.6	69.4
5분위	40.8	59.2
전체(N)	31.6(361)	68.4(781)

자료: 윤석명 외(2011b), 『100세 행복연금 프로젝트』, 보건복지부·한국보건사회연구원

현재 일자리에서 퇴직금 중간정산을 한 361명을 대상으로 일시금으로 받은 퇴직금의 사용현황을 소득분위별로 분석하였다. 저소득가구의 경우에는 생활비 및 내구재 구입 등의 지출이 높게 나타난 반면에, 4분위와 5분위는 자산형성 및 사업투자자금 비중이 높은 것으로 나타났다. 이를 통해 중간정산 퇴직금의 사용처가 소득수준별로 상이하다는 사실을 확인할 수 있다.

〈표 3-13〉 소득분위별 중간정산 퇴직금 사용 현황

(단위: %, 가구)

구분	생활비 내구재 구입 등에 지출	자녀의 교육자금 결혼(준비) 자금 또는 사업자금	부채 상환	자산형성 및 사업투자 자금	기타
1분위	57.1	21.4	14.3	7.1	0
2분위	71.9	3.1	3.1	21.9	0
3분위	45.9	9.4	18.8	24.7	1.2
4분위	35.9	2.2	18.5	43.5	0
5분위	18.1	4.3	18.1	58.7	0.7
전체(N)	35.5(128)	5.5(20)	16.9(61)	41.6(150)	0.6(2)

자료: 윤석명 외(2011a), 『다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원

다음으로 소득분위별 현재까지 노후를 준비한 기간과 노후준비에 사용하는 금액을 분석하였다. 소득이 높을수록 노후준비 기간이 길었으며 노후준비에 사용하는 금액도 많았다. 1분위와 5분위의 노후준비 부담금액에 약 27만원 차이가 발생하고 있어, 저소득 가구일수록 노후준비 기간도 짧았으며 노후준비에 사용하는 금액도 적은 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 저소득층의 노후소득보장을 위한 국가차원에서의 다양한 지원이 매우 절실하고 시급하다는 시사점을 제공하고 있다.

〈표 3-14〉 소득분위별 노후준비 기간 및 노후준비 부담금액

(단위: 년, 만원)

구분	현재까지 노후를 준비한 기간(년)			현재 노후준비에 사용하는 금액		
	평균	중위수	표준오차	월평균	중위수	표준오차
1분위	9.24	10	0.93	18.87	16	1.85
2분위	9.56	8	0.51	21.73	20	1.22
3분위	11.17	11	0.4	26.60	25	1.25
4분위	14.21	13	0.39	33.61	31	0.98
5분위	16.07	17	0.29	46.36	39	1.6

주: 소득분위는 5분위로 나누었으며, 1분위는 하위소득 20%, 5분위는 상위소득 20%를 의미함.

자료: 윤석명 외(2011a), 전개서.

이하에서는 노후생활에 필요하다고 예상하는 최소 노후생활비가 소득에 따라 어떤 차이가 있는지를 분석하였다. 저소득 가구인 1분위와 고소득 가구인 5분위의 부부기준 최소 노후생활비에 약 33만원의 차이가 나타났다. 본인기준 최소 노후생활비의 경우도 1분위와 5분위는 약 20만원의 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 노후에 필요한 최소 노후생활비가 소득이 높을수록 높아지나, 1분위와 5분위 가구가 예상하는 최소 노후생활비 차이는 노후준비 부담금액의 차이와 유사한 것으로 나타났다.

〈표 3-15〉 소득분위별 예상 최소 노후생활비

(단위: 만원)

구분	최소 노후생활비(부부기준)			최소 노후생활비(본인기준)		
	월평균	중위수	표준오차	월평균	중위수	표준오차
1분위	184.16	150	10.83	115.25	100	6.7
2분위	170.42	150	4.54	107.42	100	3.42
3분위	187.72	200	5.43	117.29	100	3.48
4분위	199.40	200	3.89	128.26	100	2.61
5분위	217.01	200	3.36	134.97	150	2.3

주: 소득분위는 5분위로 나누었으며, 1분위는 하위소득 20%, 5분위는 상위소득 20%를 의미함.
 자료: 윤석명 외(2011a), 전계서.

소득분위별로 노후준비의 주체가 누가 되어야 할 것인지를 살펴본 결과 2분위·3분위·5분위에서는 전적으로 본인이 준비해야 한다는 인식이 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 반면에 1분위와 4분위는 주로 본인이 준비하고 나머지는 국가가 지원해야 한다는 인식이 높았다. 노후준비의 주체에 대해서는 소득분위별 차이가 크지 않으며 전반적으로 본인이 준비해야 한다는 인식이 높은 것으로 나타났다.

〈표 3-16〉 소득분위별 노후준비 주체

(단위: %, 가구)

구분	전적으로 본인	주로 본인 나머지 자녀	주로 본인 나머지 국가	자녀 및 가족	국가	기타
1분위	35.0	4.0	44.4	0.5	16.2	0
2분위	44.0	4.6	43.5	1.0	6.8	0
3분위	46.5	4.3	46.2	0.2	2.9	0
4분위	45.4	3.7	47.7	1.2	1.8	0.2
5분위	55.2	3.8	37.1	1.0	2.8	0
전체	45.2 (1,366)	4.1 (123)	43.8 (1,323)	0.8 (23)	6.1 (185)	0.0 (1)

주: 소득분위는 5분위로 나누었으며, 1분위는 하위소득 20%, 5분위는 상위소득 20%를 의미함.
 자료: 윤석명 외(2011b), 『100세 행복연금 프로젝트』, 보건복지부·한국보건사회연구원

다음으로 노후준비 수단을 살펴보면 소득분위별 응답 비중의 차이는 존재하나 전체적으로 국민연금과 저축을 중요한 노후준비 수단으로 인식하고 있었다. 구체적으로 1분위와 2분위는 저축이 가장 중요하다고 인식하는 반면, 3분위·4분위·5분위는 국민연금을 가장 중요한 수단으로 인식하고 있었다. 1분위의 경우 부동산 및 주식투자가 다른 소득분위에 비해 낮은 비중을 보인 반면, ‘자녀 부양에 의존’한다는 비중이 다른 소득분위에 비해 높게 나타났다.

〈표 3-17〉 소득분위별 노후준비 수단

(단위: %, 가구)

구분	국민연금	민간연금	저축	부동산 및 주식투자	자녀부양 에 의존	기타
1분위	34.2	9.9	44.0	5.5	6.1	0.3
2분위	34.0	10.9	42.8	11.1	0.7	0.5
3분위	46.6	10.1	31.4	11.1	0.2	0.7
4분위	47.7	11.4	25.8	11.1	0.5	3.5
5분위	46.0	12.1	29.1	8.9	0.3	3.5
전체	41.7 (1,261)	10.9 (329)	34.6 (1,047)	9.5 (288)	1.6 (47)	1.7 (51)

주: 소득분위는 5분위로 나누었으며, 1분위는 하위소득 20%, 5분위는 상위소득 20%를 의미함.
자료: 윤석명 외(2011a), 전계서.

지금까지의 분석결과를 종합하면 연령별·소득분위별로 노후준비 실태에 있어서는 큰 차이가 있었으나 노후준비에 대한 인식에서는 큰 차이가 나타나지 않았다. 먼저 연령별로는 30대, 40대, 50대의 경우 현재 노후준비를 하고 있는 응답율이 50% 이상으로 높게 나타난 반면, 60세는 20% 미만으로 낮게 나타났다. 국민연금 가입률과 개인연금, 퇴직연금 가입률 역시 젊은 세대인 30대가 높았다. 노후준비 수단으로 30대를 제외하고는 전 연령층에서 국민연금을 가장 중요한 노후준비 수단으로

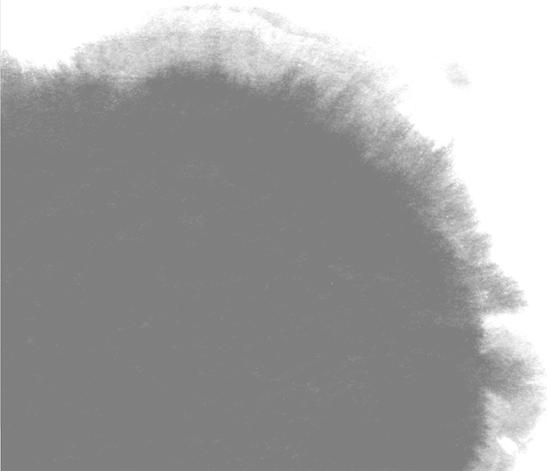
인식하고 있었다.

소득분위별로는 저소득층일수록 노후를 제대로 준비하지 못하여 국민연금 및 사적연금(개인연금, 퇴직연금) 가입률이 현저하게 낮았다. 반면에 고소득층일수록 노후준비 기간이 길고 노후준비를 위해 부담하는 금액도 높은 것으로 나타났다. 노후준비 주체에 대해서는 소득분위에 상관없이 주로 본인이 준비해야 한다는 인식이 높게 나타났으며 노후준비 수단으로 저소득층은 저축을, 3·4·5분위는 국민연금을 중요한 수단으로 인식하고 있었다.

주목할 대목으로는 소득계층별로 노후준비에 있어 부익부·빈익빈 현상이 극명하게 나타나고 있다는 것이다. 이는 근로기간동안의 소득 불평등이 노후에도 그대로 연결되거나, 더욱 심화될 가능성이 높음을 시사한다. 근로기간동안의 소득 양극화 현상이 노후에도 그대로 연결되지 않도록 다양한 정책수단 마련을 통한 조속한 시행이 매우 시급해 보인다.

04

노후준비 실태를 반영한
노후소득보장제도 구축방향



제4장 노후준비 실태를 반영한 노후소득보장제도 구축방향

인생 60세를 축하하던 시대가 엇그제 같은데, 이제는 인생 100세가 시대적 화두로 등장하고 있다. 불과 수년 전만 하여도 대다수 사람들에게 100세라는 단어는 극소수의 사람들에게만 해당되는 단어, 그리하여 나와는 상관없는 다른 사람들의 이야기로 간주되었다는 점에서 격세지감이 느껴진다. 우리나라에서도 머지않은 장래에 100세 시대가 본격화된다면, 인생설계에 대한 기본 틀이 바뀔 수밖에 없을 것이다. 왜냐하면 근로기간 동안 열심히 일하고 인생 후반기에는 여유로운 노후를 보내는 정도로 인식되던 노후생활 설계에 대한 근본적인 변화가 불가피할 것이기 때문이다.

주지하다시피 우리나라는 OECD 회원국 중 가장 빠른 속도로 인구고령화가 진행되는 국가 중의 하나이다. 낮은 출산율과 급속하게 이루어지고 있는 평균수명 연장으로 인해 인구고령화가 가속화될 것으로 전망되고 있으나, 이러한 사회적 변화에 효과적으로 대처하기 위한 준비가 제대로 되어있지 않는 것도 사실이다. 단적인 예로 1955년부터 1963년 사이에 출생한 약 730여만명에 달하는 1차 베이비붐 세대의 30% 정도만이 적극적으로 노후를 준비하고 있는 것으로 나타나고 있어, 이들 베이비붐 세대 대다수가 지금처럼 별다른 준비없이 노후를 맞이할 경우 장수가 축복이 아니라 재앙이 될 가능성이 높다.

이러한 문제의식 하에 최근의 평균수명 증가추이를 반영할 경우 인구구조가 어떠한 형태로 전개될 지를 전망해 보고자 한다. 이러한 인구

구조 변화추이 전망을 앞서 분석한 노후준비실태 조사 결과와 결부시켜
초고령사회에서도 지속 가능할 수 있는 노후소득보장제도 구축방향을
검토해보도록 한다³²⁾.

제1 절 평균수명 증가 추이를 반영한 인구전망과 국민연금

1. 통계청 인구전망 개관

2000년 통계청은 우리나라 기대수명을 ‘2010년 78.8세, 2020년 80.7세, 2030년 81.5세’로 전망하였고, 5년 뒤인 2005년에는 '2010년 79.6세, 2020년 81.5세, 2030년 83.1세’로 불과 5년 사이에 1세 이상 오래 사는 것으로 전망치를 상향조정하였다. 이처럼 기대여명을 상향조정하였음에도 불구하고 통계청은 2010년 기준 우리나라의 기대수명의 실적치가 예상치보다 1세 정도 연장된 80.5세(남자 77세, 여자 83.8세)라고 발표하였다. 불과 10년 사이에 통계청의 전망치와 실제 기대수명이 2세 정도 차이가 나고 있으며, 이같은 추세는 당분간 계속될 것으로 전망되고 있다.

〈표 4-1〉 우리나라의 기대여명

(단위: %)

구분	2005	2010	2020	2030	2040	2050
남자 0세	75.14	76.15	78.04	79.79	81.39	82.87
여자 0세	81.89	82.88	84.68	86.27	87.67	88.92
남자 60~64	19.56	20.20	21.41	22.59	23.73	24.82
여자 60~64	24.32	25.04	26.38	27.61	28.73	29.74

자료: 통계청 전국장래인구추계, 2006년 12월

32) 이하의 내용은 윤석명 외(2011)의 『100세 행복연금 프로젝트』를 참고하였음.

이처럼 다양한 요인들에 의해 결정되는 인구 및 평균수명 변화추이를 정확하게 추정한다는 것은 수월한 일이 아니다. 단적인 예가 1960년대 초의 우리나라 국민 평균수명이 60세 이하였다는 사실이다. 50년 전인 1960년 그 누가 오늘날 우리나라 국민들의 평균수명이 80세를 넘어서리라고 예상할 수 있었겠는가? 상당수 국민들이 60세까지만 살아도 장수하였다고 생각했던 시절인지라 1980년대 중반까지도 60세를 축하하는 환갑잔치가 우리의 중요한 사회적 관습 중의 하나였다.

이처럼 평균수명에 영향을 미치는 다양한 요인으로 인해 초장기적인 관점에서의 인구추계에 상당한 어려움이 있어, 현재 우리나라의 공식적인 인구전망은 통계청에 의해 2050년까지만 발표되고 있다. 통계청 전망에 의하면 2050년 남자는 82.87세, 여성은 88.92세로 요즘 화두가 되고 있는 100세 시대와는 다소 거리가 있어 보인다. 이에 따라 최근 논의되고 있는 평균수명 연장추이를 반영하여, 기존 통계청의 추계기간 보다 장기간에 걸친 인구 전망을 시도해 볼 필요가 있다.

2. 한국보건사회연구원의 인구전망

이미 언급된 것처럼 통계청의 공식적인 인구전망이 2050년에 머물고 있어, 보다 장기적인 관점에서의 인구 전망 및 이를 바탕으로 한 정책 시사점 도출에는 상당한 한계가 있다.

최근 100세 시대가 화두로 등장하면서 이에 대한 다양한 정책수요가 증가함에 따라, 한국보건사회연구원에서는 기존의 인구추계를 연장하여 2100년까지의 인구를 전망하였다.³³⁾ 2100년까지의 인구 추계를 위해 출산력(합계출산율, TFR)의 경우 2개의 가정을 상정하여 인구추계를

33) 이삼식·신영석·윤석명·김진수·정경희, 『100세 대응을 위한 미래전략인구 및 사회보험재정 전망과 과제』 중 평균수명 연장에 따른 시나리오별 인구전망(이삼식), 한국보건사회연구원, 2011.2.

시도하였다. 구체적으로 중위가정으로는 통계청이 2006년 인구추계에서 적용하였던 가정을 그대로 사용하였고, 고위가정으로는 2차 “저출산고령사회기본계획”에서 제시된 정부의 목표치를 사용하였다. 중위가정인 통계청의 출산력가정에서는 합계출산율이 2015년에 1.17명에서 2020년 1.2명, 그리고 2030년에 1.28명으로 증가한 이후 1.28명이 지속되는 것으로 설정되어 있다. 반면에 또 다른 가정인 고위가정인 2차 “저출산고령사회기본계획”에서 목표로 하고 있는 합계출산율은 2015년 1.35명, 2032년 1.7명으로 증가한 이후 1.7명이 계속 유지되는 것으로 가정하고 있다.

〈표 4-2〉 인구추계를 위한 출산력(TFR) 가정

연도	중위가정 (통계청, 2006년)	연도	고위가정 (2차 저출산고령사회 기본계획목표)
2005	1.08	2009	1.15
2010	1.15	2010	1.18
2015	1.17	2015	1.35
2020	1.20	2020	1.70
2025	1.25	2025	1.70
2030	1.28	2030	1.70
2035 이후	1.28	2035 이후	1.70

자료: 이삼식·신영석·윤석명·김진수·정경희(2011), 『100세 대응을 위한 미래전략-인구 및 사회보협제정 전망과 과제』, 한국보건사회연구원.

인구추계시 출산력과 함께 중요한 변수인 사망력에 대해서도 중위가정과 고위가정을 채택하였으며, 사망력에 대한 고위가정의 경우 통계청 가정보다 빠른 속도로 사망률이 낮아지는 것으로 가정하였다.³⁴⁾ 특히 성별, 연령별 사망확률의 최저치가 일본³⁵⁾의 2055년 사망확률까지 감

34) 구체적으로 1990년대 이래 사망확률(log-lineal변환) 변동의 추세식(성별, 각세별)을 구하여, 2010~2100년간 사망확률을 추정하였음.

소하리라는 가정을 채택하였으며, 통계청 추계와 달리 2050년 이후부터 2100년까지 사망확률 감소 추세가 지속된다는 가정을 채택하였다. 이처럼 사망확률 최저치를 일본의 2050년 수준으로 반영하고 이러한 추세가 2050년 이후에도 지속된다는 가정으로 인해, 장기로 갈수록 통계청과 한국보건사회연구원의 평균수명 추정치에 큰 차이가 발생하고 있다.

〈표 4-3〉 사망력과 출산력 가정에 따른 장래인구추계 시나리오

구분		출산력	
		중위가정: (TFR=1.28)	고위가정: (TFR=1.70)
사망력	중위가정: (2050년 최대평균수명 남 82.9세, 여 89.9세)	시나리오 1 (S1)	시나리오 3 (S3)
	고위가정: (2100년 최대평균수명 남 91.8세, 여 96.1세)	시나리오 2 (S2)	시나리오 4 (S4)

자료: 이삼식·신영석·윤석명·김진수·정경희(2011), 전계서.

〈표 4-4〉의 시나리오별 인구규모를 살펴보면, 통계청 중위가정(S1)을 채택할 경우에는 2020년 5,088만명, 2050년 4,299만명, 2070년 3,116만명, 2100년 1,782만명으로 전망되고 있다. 반면에 S4, 그러니까 출산력이 정부목표대로 1.7명으로 증가하고 평균수명 역시 일본수준으로 증가하여 2100년 남자가 91.8세, 여자가 96.1세에 이를 것이라는 가정을 채택할 경우에는, 2020년 5,195만명, 2050년 4,803만명, 2070년 3,972만명, 2100년 3,006만명으로 전망되고 있어, 시간이 흐를수록 통계청의 중위가정(S1)을 채택하는 경우와 비교시 인구 규모에서 상당한 차이를 보이고 있다.

35) 국립사회보장인구문제연구소(2007).

〈표 4-4〉 시나리오별 인구규모전망

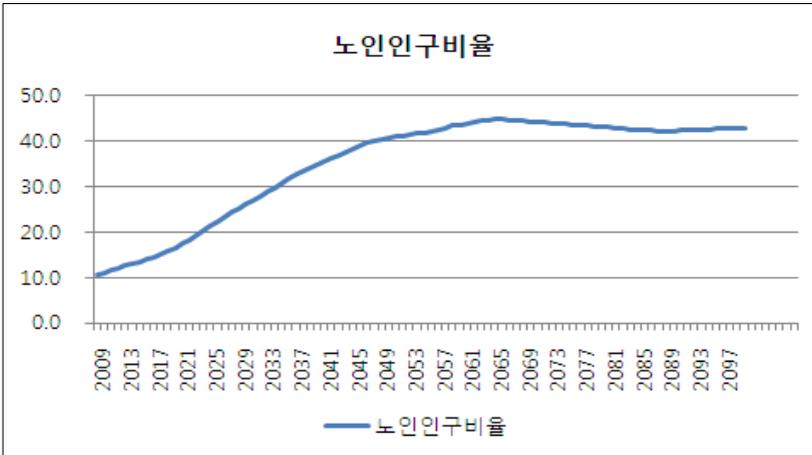
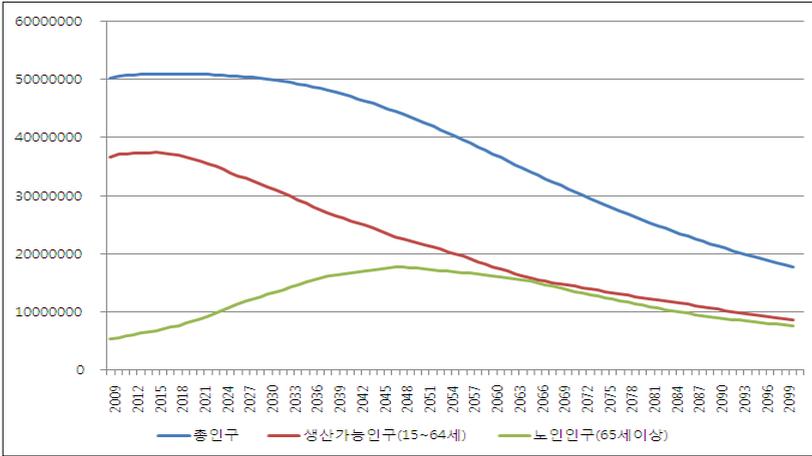
(단위: 만명)

인구 규모	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2100
총인구										
S1 (통계청 중위가정)	5057	5088	5002	4741	4299	3717	3116	2581	2134	1782
S2	5058	5112	5055	4830	4420	3891	3346	2847	2407	2043
S3	5058	5171	5203	5016	4681	4237	3741	3311	2981	2710
S4	5059	5195	5256	5106	4803	4412	3972	3580	3266	3006
노인 인구										
S1 (통계청 중위가정)	560	847	1302	1659	1754	1624	1380	1114	903	765
S2	561	867	1351	1744	1871	1793	1604	1374	1170	1020
S3	560	847	1302	1659	1754	1624	1380	1134	1026	948
S4	561	867	1351	1744	1871	1793	1604	1395	1303	1235

자료: 이삼식·신영석·윤석명·김진수·정경희(2011), 전제서.

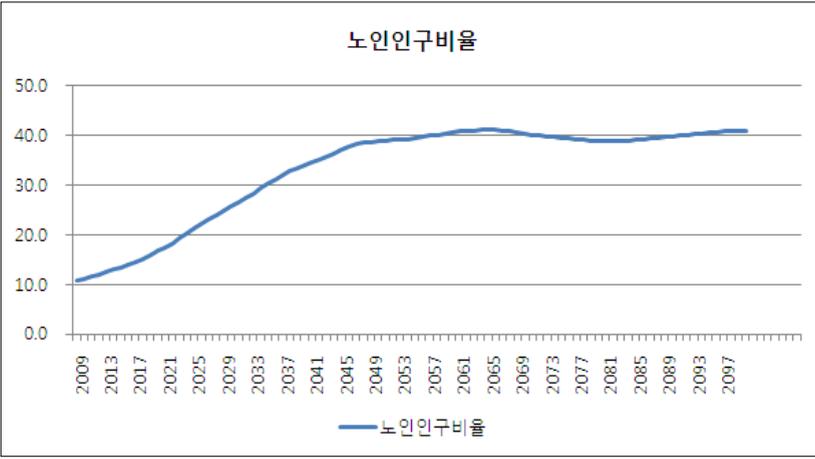
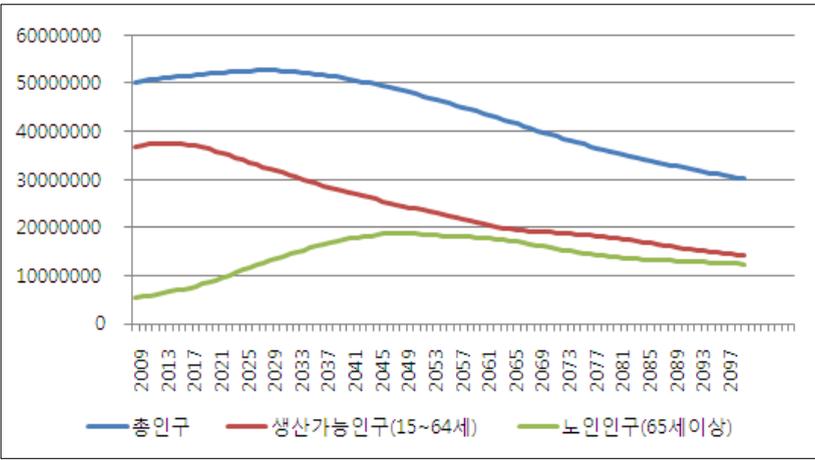
시나리오별 노인인구를 살펴보면, 통계청 중위가정(S1)을 채택할 경우에는 2020년 847만명, 2050년 1,754만명, 2070년 1,380만명, 2100년 765만명으로 전망되는 반면, 고위가정(S4)에서는 2020년 867만명, 2050년 1,871만명, 2070년 1,604만명, 2100년 1,235만명으로 전망되고 있어, 시간이 흐를수록 가정별로 통계청 추계와 비교시 노인인구 규모 차이가 현격하게 증가하고 있다.

[그림 4-1] S1(통계청 중위가정) 하에서의 관련인구 전망



자료: 이삼식(2011), 「평균수명 연장에 따른 시나리오별 인구전망」, 이삼식·신영석·윤석명·김진수·정경희, 전계서.

[그림 4-2] S4(출산력 및 사망력 고위가정) 하에서의 관련인구 전망



자료: 이삼식(2011), 전계서.

한편 정부의 적극적인 출산장려정책에도 불구하고 출산율의 급격한 증가가 수월하지 않다는 전제 하에, 출산율 중위가정(TFR=1.28) 하에서 사망력 중위 및 고위가정의 경우에 예상되는 장수인구 규모를 추정하면 다음과 같다.

〈표 4-5〉 시나리오별 장수인구 규모 전망

(단위: 천명)

구분		2010	2020	2030	2050	2070	2100
80세 이상인구	시나리오1	657	1256	1838	4252	3799	2044
	시나리오2	657	1311	1974	4751	4863	3193
90세 이상인구	시나리오1	83	200	403	1105	1373	730
	시나리오2	83	209	442	1288	1962	1499
100세 이상인구	시나리오1	9.7	7.5	19.6	64.6	158.3	102.3
	시나리오4	9.7	7.5	20.7	73.8	231.2	270.7

주: 1) 동일한 출산율 가정(TFR=1.28) 하에서 시나리오1은 고사망 가정, 시나리오2는 저사망 가정임.

2) 2010년과 2020년 동안 100세 이상 인구가 감소하는 것은 통계청의 현행 연령별 인구분류체계에서 100세 이상의 인구를 별도로 구분하지 않음에 따라 발생하는 결과임.

자료: 이삼식(2011), 전계서에서 발췌.

〈표 4-5〉의 추계결과에 의하면 2050년 경 총인구 대비 80세 인구 비율이 약 10%, 생산가능인구 대비 80세 이상 인구비율이 20%에 달할 것으로 전망되고 있어 본격적인 장수시대에 접어들 것으로 전망된다. 특히 80세 이상 인구 대비 90세 이상 인구비율이 20% 정도를 차지할 것으로 예상되어, 말로만 듣던 100세 시대가 본격화될 것으로 전망된다. 이러한 상황에서는 통상적인 의미에서의 생산가능연령 정의가 무의미해질 것이며, 늘어난 기대여명에 부합될 수 있는 방향으로 사회가 작동하기 위해서는 기존의 틀을 완전히 뛰어넘는 새로운 패러다임 마련이 불가피할 것이다.

3. 평균수명 연장과 국민연금

평균수명연장이 우리나라의 대표적인 노후소득보장제도인 국민연금에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 분석해 보면, 지속 가능한 방향으로의 노후소득보장제도 설계에 대한 대략적인 윤곽이 잡혀질 것이다. 이하에서는 합계출산율에 대한 가정별로 늘어난 평균 수명 하에서의 재정안정

달성이 가능한 국민연금 필요보험료율을 산정해 보도록 한다.

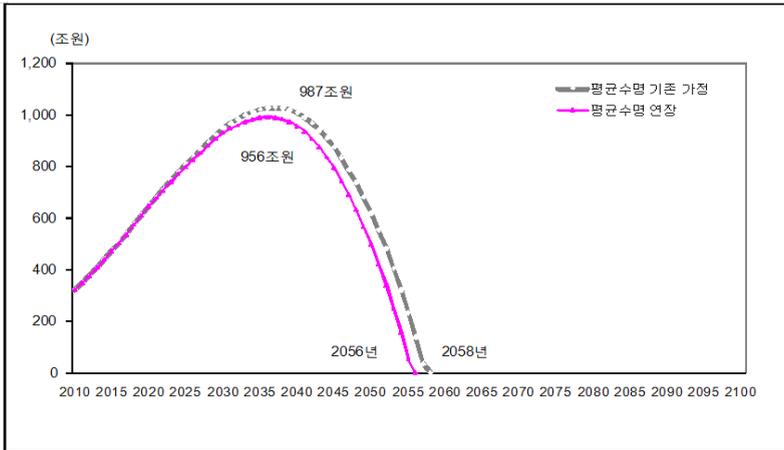
가. 국민연금 재정전망

1) 합계출산율을 1.28명으로 가정할 경우

기준에 채택하고 있는 평균수명 가정(〈표 4-3〉의 S1 가정)일 경우, 국민연금 수급자가 본격적으로 발생하는 2040년대 이전까지는 수입이 지출보다 많은 구조를 유지하나, 이후부터 급여지출이 증가하면서 2042년에 처음으로 수지적자가 발생할 것으로 전망된다. 이에 따라 2041년에 적립기금이 최고 987조원(2010년 불변가)에 달한 이후 급속히 감소하여 2058년에 기금이 소진될 것으로 예상된다. GDP 대비 총지출 비율은 2010년 0.8%에서 급격하게 증가하여 2050년에는 4.6%로 나타나고 이후에도 꾸준히 증가하여 장기적으로 7.3%(2100년 기준)에 달할 것으로 전망된다.

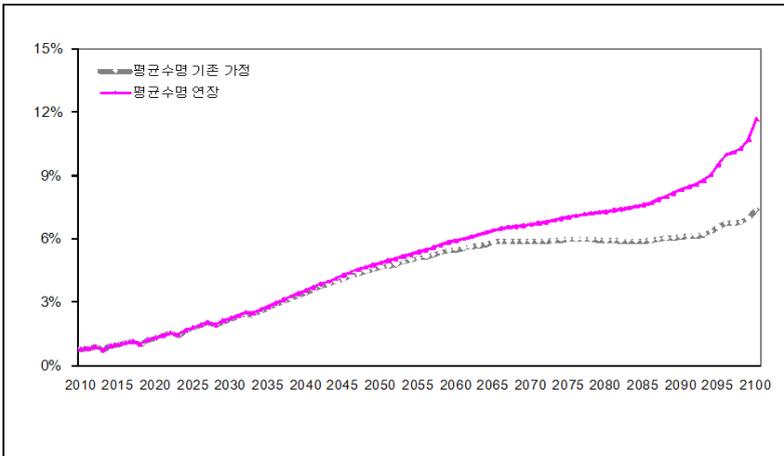
반면에 평균수명이 연장(〈표 4-3〉의 S2 가정)될 경우, 기존 가정과 유사한 패턴으로 나타나면서 수지적자 및 기금소진 시점은 기존가정에 비해 앞당겨질 것으로 전망된다. 구체적으로 2040년에 적립기금이 최고 956조원(2010년 불변가)에 이른 후 급속히 감소하여 2056년에 기금이 소진될 것으로 예상된다. GDP 대비 총지출 비율의 경우 평균수명 연장에 따른 연금수급기간 증가로 인해 지출비율이 높아져 2050년 4.9%에서 2100년에는 11.7%(2100년 기준)까지 증가할 것으로 전망된다.

[그림 4-3] 국민연금 적립기금 추이(합계출산율이 1.28명인 경우)



자료: 저자 계산

[그림 4-4] GDP 대비 국민연금 총비용 추이(합계출산율이 1.28명인 경우)



자료: 저자 계산

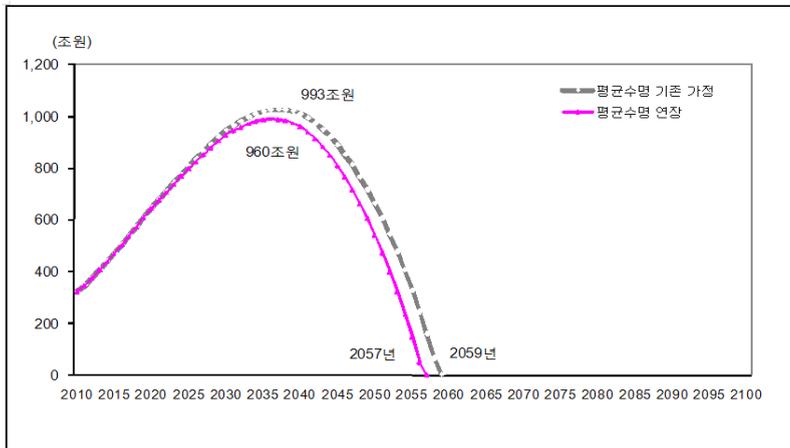
2) 합계출산율을 1.70명으로 가정할 경우

평균수명이 기존 가정(〈표 4-3〉의 S3 가정)일 경우, 즉 평균수명 연장추이를 반영하지 않을 경우 수지적자가 2042년에 발생할 것으로

전망된다. 국민연금 적립금은 2041년에 최고 993조원(2010년 불변가)에 이른 후 급속히 감소하여 2059년에 기금이 소진될 것으로 전망되어 합계출산율 가정이 1.28명일 경우에 비해 기금소진연도가 1년 연기되는 것으로 나타나고 있다. GDP 대비 총지출 비율은 2010년 0.8%에서 급격하게 증가하여 2050년에는 4.6%로 나타나고 이후에도 꾸준히 증가하여 장기적으로 8.6%(2100년 기준)에 달할 것으로 전망된다.

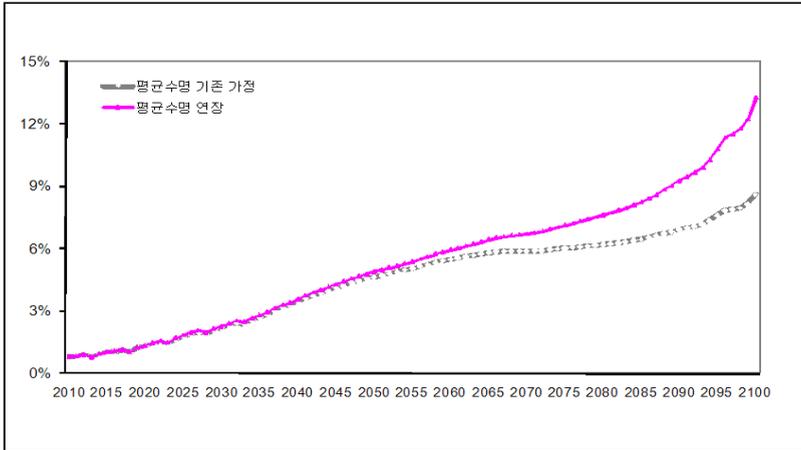
반면에 평균수명이 연장(〈표 4-3〉의 S4 가정)될 경우, 기존 가정과 유사한 패턴으로 나타나나 수지적자 및 기금소진 시점이 기존가정에 비해 앞당겨질 것으로 예상된다. 구체적으로 2040년에 적립기금이 최고 960조원(2010년 불변가)에 이른 후 급속히 감소하여 2057년에 기금이 소진될 것으로 예상된다. GDP 대비 총지출 비율의 경우 평균수명 연장에 따른 연금수급기간 증가로 인해 지출비율이 높아져 2050년 4.9%에서 2100년에는 13.2%(2100년 기준)까지 급증할 것으로 전망된다.

[그림 4-5] 국민연금 적립기금 추이(합계출산율이 1.70명인 경우)



자료: 저자 계산

[그림 4-6] GDP 대비 국민연금 총비용 추이(합계출산율이 1.70명인 경우)



자료: 저자 계산

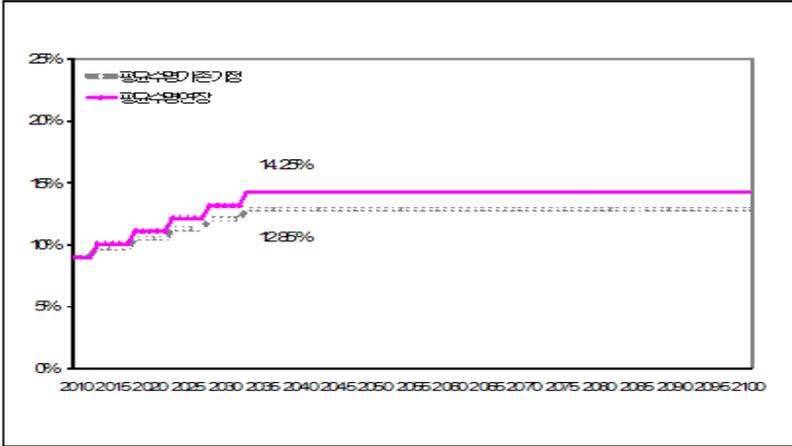
다. 국민연금 재정평가 및 정책적 시사점

국민연금재정평가시점을 2008년 제2차 국민연금재정계산에서와 유사한 2080년으로 설정하여 합계출산율 1.28명 가정을 적용할 경우 기금 소진 미발생을 목표로 하는 필요보험료율은 14.3%에 달할 것으로 전망된다.³⁶⁾ 반면에 “제2차 저출산·고령사회 기본계획”을 통해 정부가 목표로 하는 합계출산율 1.70명이 달성되고 평균수명 연장 추이를 반영하지 않는다는 가정 하에서는 2080년 기금 소진 미발생을 위한 필요보험료율이 12.85%일 것으로 예상된다. 그러나 재정평가시점을 2080년이 아닌 2100년까지 연장하고 평균수명이 연장된다는 가정 하에서는 기금 소진 미발생을 위해 필요한 보험료율이 17.30%까지 급격하게 인상되어야 할 것으로 전망된다.

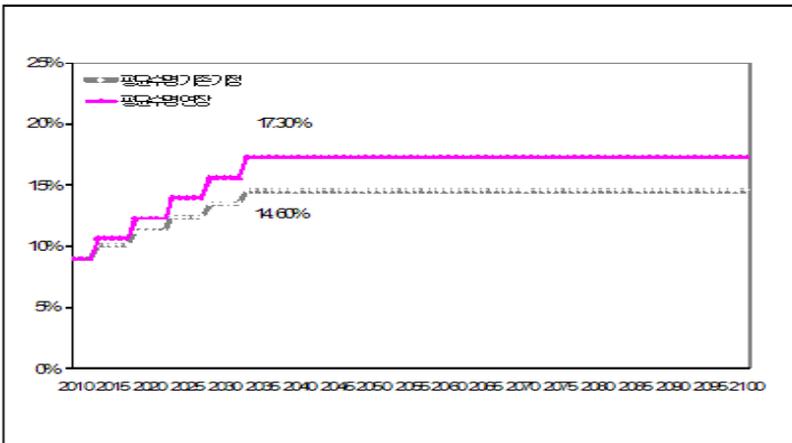
36) 국민연금 재정평가를 위해 통상 최종추계년도 기준으로 “기금소진 미발생”, “적립배율 2배”, “적립배율 5배” 등의 지표가 사용되며, 이 중 “기금소진 미발생”이 가장 보수적 또는 낙관적 지표(필요보험료율을 제일 낮게 요구한다는 측면)라는 점을 고려하여야 함.

[그림 4-7] 재정안정 달성을 위한 필요 보험료율(합계출산율이 1.70명인 경우) : 기금 소진 미발생의 경우

재정평가시점: 2080년



재정평가시점: 2100년



주: 재정평가 기준연도말 기준으로 적립기금 2배의 재정평가기준을 사용하거나, 낮은 합계 출산율 가정을 채택할 경우 재정안정 달성을 위한 필요 보험료율은 이보다 높아질 수밖에 없음. 그러나 본 재정전망은 평균수명 증가 추이를 반영하러 재정전망을 하였음에도, 평균수명 증가 추이에 맞추어 노동시장에서 늦게 퇴직할 가능성을 배제하였다는 점에서는 필요 보험료가 과대 추정된 측면이 있다는 점을 밝히고자 함.

자료: 저자 계산

이러한 장기 추계결과가 시사하는 바는 출산율을 지금보다 올리는 것이 수월하지 않음에도 장기적인 관점에서 출산율이 높아진다는 매우 긍정적인 가정 하에서도, 급격하게 늘어나는 평균수명 증가추이를 반영할 경우 초장기적인 관점에서 국민연금 재정불안정 요인이 상존하고 있다는 것이다.

지금까지 살펴본 평균수명 증가추이를 반영한 국민연금 재정전망 및 재정평가 결과가 시사하는 바는, 공식적인 국민연금 수급시점을 대폭 늦추거나 출산율이 급격하게 증가하지 않는 이상 국민연금 재정안정 달성을 위한 보험료 인상이 불가피하다는 것이다. 국민들의 부담능력을 고려할 때 재정안정 달성을 위해 보험료를 무작정 올릴 수도 없다는 점에서 장기적인 관점에서의 재정 건전성 유지를 위한 다양한 정책적 노력이 필요하다. 40년 가입기준으로 국민연금 소득대체율이 40%(2028년 이후의 소득대체율)까지 낮아진 현실에서 재정안정 달성을 위해 추가로 소득대체율을 인하한다면 노후소득보장의 적절성 측면에서 공적연금제도로서의 존립 기반자체가 흔들릴 수 있기 때문이다.

기존 패러다임 하의 단순한 접근방식에서 한 걸음 나아가, 소득수준별·건강상태별·노동시장에서의 경쟁력 등을 종합적으로 고려하여 개별 국민연금 가입대상자가 처한 사회·경제적 여건을 충분히 고려한 맞춤형 노후소득보장제도 구축이 시급한 이유가 바로 여기에 있다 할 것이다. 이하에서는 우리나라 국민들에 대한 연령별·소득계층별 노후준비 실태 파악자료를 기초로 하여 초고령사회에서도 지속 가능한 노후소득보장제도 개편방향(국민연금제도 중심)을 살펴보도록 한다.³⁷⁾

37) 우리나라 노후소득보장체계 구축과정에서 가장 중요한 이슈 중의 하나인 국민연금과 기초노령연금의 재구조화 문제는 사안의 중요성을 고려하여 별도의 장(제5장)에서 심층 분석하고자 함.

제2절 근로빈곤층에 대한 국민연금 보험료 지원 필요성 및 지원방안³⁸⁾

제3장의 노후소득보장 준비 실태분석에 의하면 소득계층별로 노후준비에 있어 부익부·빈익빈 현상이 극명하게 나타나고 있다. 이는 근로기간동안의 소득 불평등이 노후에도 그대로 연결되거나, 더욱 심화될 가능성이 높음을 시사하고 있다는 점에서, 근로기간동안의 소득 양극화 현상이 노후에도 그대로 연결되지 않도록 다양한 정책수단 도입이 매우 시급하다. 이러한 상황에서도 한가지 다행스러운 사실은 노후준비 주체에 대해서는 소득분위에 상관없이 주로 본인이 준비해야 한다는 인식이 높게 나타나고 있다는 점이다. 취약계층이 자신의 힘으로 노후를 준비할 수 있도록 국가가 지원해 줄 수 있는 효과적인 방법 중의 하나가 보험료 부담을 경감시켜주는 차원에서의 보험료 지원이라는 점에서 근로빈곤층에 대한 보험료 지원제도 도입이 필요한 시점이다. 이러한 문제의식 하에 이하에서는 근로빈곤층에 대한 국민연금 보험료 지원방안을 구체적으로 검토하고자 한다.

1. 저임금근로자에 대한 보험료 지원 대상자 선정 및 소요재원 추정

이하에서는 저임금근로자(사업장가입자)에게 국민연금 보험료를 지원할 경우의 대상자 및 소요재원 규모를 추정하고자 한다. 보험료 지원 대상으로는 상용직·임시직·일용직 근로자 모두를 포함하며, 보험료 지원은 국민연금 보험료 부과대상 소득기준으로 664천원 이하인 자들을 대상으로 선정하였다. 본 연구에서 보험료 지원기준으로 664천원을 설

38) 이하 내용은 윤석명 외, 『100세 행복연금 프로젝트』, 보건복지부·한국보건사회연구원(2011) 방법론을 바탕으로 2012년 최저생계비 및 최근 실적자료 등을 반영하여 재산정하였음.

정한 이유는, 664천원이 2012년에 적용될 최저생계비 553천원(1인 가구 기준)³⁹⁾의 120%, 즉 흔히 언급되는 차상위계층에 속하기 때문이다.

여기에 덧붙여 현재 국민기초생활보장제도 수급자 중 근로조건 부과자⁴⁰⁾ 4만명, 즉 자활대상자의 경우 본인의 근로활동을 통해 보험료 납부가 가능할 수 있다는 관점에서 보험료 지원대상에 포함시켰다. 보험료 지원은 국민연금 부과대상소득의 4.5%를 모든 대상자에게 동일하게 지원하는 것으로 가정하였다.

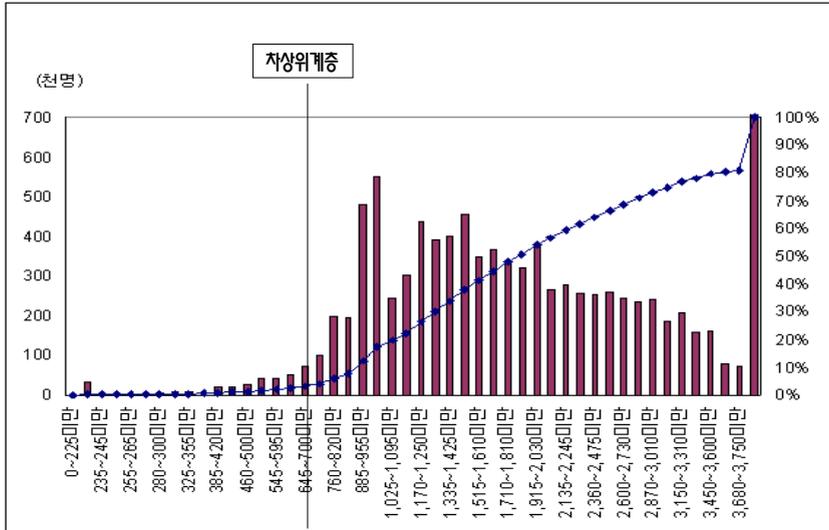
국민연금공단의 국민연금 가입자의 소득분포자료를 실적자료로 활용할 경우 국민연금 부과대상소득 664천원 이하인 가입자수는 2011년 8월 기준으로 사업장가입자가 279천명, 지역가입자가 294천명에 달하고 있다. 국민연금의 보험료부과대상소득 분포를 살펴보면, 사업장가입자의 경우 소득상한부분⁴¹⁾을 제외하면 사업장가입자 평균소득인 213만원을 중심으로 고르게 분포하고 있는 반면, 지역가입자의 경우는 신고소득수준이 거의 120만원 이하수준에 몰려있다.

39) 보건복지부는 2011년 8월 19일 개최된 중앙생활보장위원회에서 2012년 최저생계비는 올해보다 3.9% 인상하기로 심의 및 의결하였음.

40) 근로조건 부과자는 자활사업 및 고용부 취업지원 패키지 참여자를 의미함.

41) 2011년 8월 현재 적용되고 있는 소득상한(월액)은 375만원으로, 375만원 이상 가입자는 전체 사업장 가입자 중 19%를 차지하고 있음.

[그림 4-8] 국민연금 사업장가입자 소득분포(2011년 8월 기준)



주: 국민연금공단 2011년 8월 기준 국민연금 월별통계자료를 바탕으로 계산함.

<표 4-6> 국민연금 부과대상소득 640천원 이하인 가입자수

(단위: 천명)

기준	사업장 가입자	지역가입자(소득신고자) ¹⁾²⁾
국민연금 부과대상소득 640천원 이하	279 (2.6%)	294 (7.9%)

주: 1) 납부예외를 제외한 지역가입자(소득신고자)임.

2) 지역가입자 소득신고자 중에는 근로소득 뿐 아니라 과세소득 대상자도 포함함.

3) 괄호()는 가입종별 전체 가입자수 대비 비중임.

자료: 국민연금공단(2011), 2011년 8월 기준 국민연금 월별통계자료, <http://www.nps.or.kr>에서 2011년 11월 인출.

윤석명 외(2011) 실태조사의 연구결과에 기초하여 국민연금 지역가입자 중 임금근로자의 비중을 다음과 같이 가정하였다.⁴²⁾ 첫 번째는 지역가입자(납부예외자 포함) 중 임금근로자 비중이 47.4%라고 가정하였고, 두 번째로는 지역가입자(납부예외자 제외) 중 임금근로자 비중이 19.3%

42) 윤석명 외(2011) 다층노후소득보장 실태조사의 전체 가구수는 3,027명이나, 본 연구에서는 상용직, 임시직, 일용직, 고용주, 자영업자로 구성된 1,177명만을 대상으로 추계하였음.

라고 가정하였다. 첫 번째 가정에서는 지역가입자의 범주에 소득신고자와 납부예외자를 포함시킨 반면, 두 번째 가정에서는 소득신고자만을 포함시켰다.

〈표 4-7〉 종사상 지위에 따른 국민연금 지역가입자(가구주)¹⁾ 분류(2010년 말 기준)

(단위: 명, %)

구분		지역가입자	
		소득신고자와 납부예외자	소득신고자
임금 근로자	상용직	54 (4.6)	18 (3.2)
	임시직	180 (15.3)	37 (6.7)
	일용직	324 (27.5)	52 (9.4)
	소계	558 (47.4)	107 (19.3)
비임금 근로자	고용주	57 (4.8)	53 (9.6)
	자영업자	562 (47.7)	393 (71.1)
합계		1,177 (100.0)	553 (100.0)

주: 1) 가구주 중 국민연금 지역가입자를 종사상 지위별로 분류함.

2) 괄호 ()는 납부예외자 포함여부에 따른 지역가입자의 종사상 지위 구성비

자료: 윤석명 외(2011a), 『다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원.

저임금근로자 중에서 국민연금 보험료 납부지수를 산정하기 위하여 2011년 8월 기준의 징수율을 적용시켰다. 이에 따라 사업장 가입자는 99.3%, 지역가입자는 87.6%가 보험료를 납부할 것으로 가정하였다.⁴³⁾ 한편 기초생활보장 수급자 중 근로조건부과자, 즉 자활대상자를 보험료 지원대상에 포함시키기 위해서는 이들의 국민연금 신고소득에 대한 가정이 필요하다. 본 연구에서는 자활에 성공할지라도 이들의 소득수준이 매우 낮을 것이라는 전제 하에, 국민연금 가입시 부과대상소득의 하한인 230천원으로 가정하였다.

43) 보다 정확한 추계결과를 얻기 위해서는 소득수준별 징수율 실적자료가 필요하다.

〈표 4-8〉 국민연금 보험료 지원 대상자수 및 소요재원(근로빈곤층 중심으로)

지역가입자 중 임금근로자 비중에 대한 가정	지원 대상자수 (천명)				소요재원 (연액, 십억원)			
	합 계	사업장 가입자	지역 가입자	기초생보 수급자 중 근로조건 부과자	합 계	사업장 가입자	지역 가입자	기초생보 수급자 중 근로조건 부과자
47.4%	439	277	122	40	109	69	35	5
19.3%	367	277	50	40	89	69	14	5

자료: 저자계산

가정별로 예상되는 소요예산을 추정해 보면, 지역가입자의 범주에 소득신고자와 납부예외자를 포함시킬 경우, 즉 지역가입자 중 임금근로자의 비중이 47.4%인 경우에는 연간 1,090억원이 소요될 것으로 전망된다. 반면에 지역가입자 범주에 소득신고자만을 포함시킬 경우에는 연간 890억원이 소요될 것으로 추정된다.

상기 시산결과에 의거할 경우 국민연금 신고소득이 차상위계층에 속하는 집단(최저생계비 대비 120%)에 한정하여 국민연금 보험료 50%를 지원할 경우 소요재원으로 최소 890억원에서 최대 1,090억원이 필요할 것으로 전망된다. 지역가입자에 대한 정확한 소득과약이 어려운 상황에서 여타 사회복지제도의 소득과약 인프라를 활용할 경우 차상위층에 속하는 집단에 대한 국민연금 보험료 지원사업은 행정적인 측면에서는 그리 어려운 사업이 될 것 같지 않아 보인다. 왜냐하면 2010년부터 활용 가능한 행복e음 통합전산망을 활용할 경우 잘못된 지원 대상자를 판별해 내는 작업들이 상당히 수월해졌기 때문이다.

상기 방식처럼 보수적인 관점에서 저소득층에 대한 보험료 지원사업을 시행할 경우, 대규모 사업수행에 따른 막대한 재정소요 및 잘못된 수급자 선정 문제를 우회할 수 있다는 장점이 있다. 보험료 지원 초기 단계에서는 이처럼 현재 우리나라가 구축하고 있는 사회적 인프라를 활

용하여 관리운영이 가능한 범위로 지원대상을 한정하는 것이 바람직해 보인다. 가장 취약한 집단을 대상으로 우선 보험료 지원사업을 수행해 나가되, 제도 시행에 따른 문제점들을 충분히 파악한 뒤, 지원대상을 점차 늘려나가는 것이 제도의 안정적인 발전을 위해 효과적일 것이라고 판단하기 때문이다. 이처럼 취약계층에 대한 보험료 지원사업을 통해 국민연금의 잠재적 사각지대를 점차 축소시킬 경우, 그렇지 않았을 때에 비해 상대적으로 자신의 힘으로 노후를 준비하는 비율이 높아져 후세대에 대한 부담전가가 그만큼 줄어들 것이라는 점에서 지금 당장은 정부의 재정소요가 있음에도 불구하고 향후 도래할 초고령 사회에 대비하는 효과적인 정책수단이 될 수 있을 것이다.

2. 저소득 지역가입자에 대한 보험료 지원방안⁴⁴⁾

보험료의 50%를 고용주가 부담하는 사업장가입자와 달리 지역가입자는 보험료 100%를 가입자 자신이 부담하고 있다. 이에 따라 소득수준이 낮은 지역가입자, 특히 최저생계비를 조금 웃도는 차상위계층에 해당하는 지역가입자는 보험료 부담이 과중하다고 느낄 수밖에 없다. 이하에서는 이들 취약계층에게 보험료 부담을 경감시켜준다는 차원에서 저소득 지역가입자를 대상으로 본인 부담 보험료의 50%를 지원해 주는 방안을 구체적으로 살펴보고자 한다.

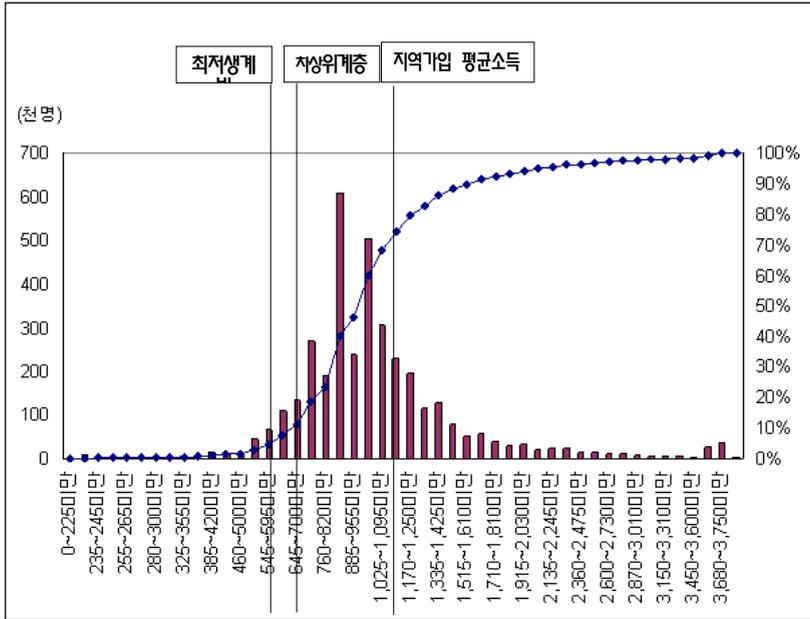
저소득 지역가입자에 대한 보험료지원 대상은 소득신고자(농어민 국고보조금 대상자 제외) 중 현행 신고소득체계를 바탕으로 일정소득수준 이하인 자 중에서 선정한다. 이를 위해 소득신고자 3,734천명(2011년 8월 기준)에서 농어민 국고보조 대상자 257천명⁴⁵⁾을 제외한 3,478천명

44) 이하 내용은 윤석명 외(2009)에서의 방법론을 바탕으로 2012년 최저생계비 및 최근 실적자료 등을 반영하여 재산정하였음.

45) 전체 농어민 국고보조 대상자 289천명 중 사업장 가입자 32천명을 제외한 지역가입자는

을 모집단으로 하여 보험료지원 선정기준에 따라 대상자 규모 및 소요 재원을 추정하였다.

[그림 4-9] 국민연금 지역가입자(소득신고자) 소득분포(2011년 8월 기준)



주: 국민연금공단 2011년 8월 기준 국민연금 월별통계자료를 바탕으로 계산함.

먼저 보험료지원 대상자 선정기준을 차상위계층(최저생계비 120%)으로 한정할 경우 대상자 규모는 277천명(소득신고자 3,478천명의 8%)으로 예상된다. 반면에 지역가입자의 평균소득월액 이하로 지원 대상자를 확대할 경우에는 대상자가 2,145천명(소득신고자의 62%)에 달할 것으로 추정된다.

본인 소득의 4.5%인 보험료 50%를 국고로 지원할 경우 소요재원을 살펴보면 차상위계층에 해당하는 277천명에게 지원할 경우 830억원이 소요될 것으로 추정된다. 지역가입자 평균소득 이하인 2,145천명으로

약 257천명임(2009년 5월 기준).

보험료 지원대상을 확대할 경우에는 9,910억원의 재원이 소요될 것으로 전망된다.

한편 실제 소득활동을 하고 있었음에도 그 동안에는 납부예외자로 분류되었던 자가 보험료 지원제도 도입으로 인해 소득신고자로 전환할 것으로 예상되는 바, 이처럼 납부예외자 규모가 축소되는 경우를 고려할 필요가 있다. 이러한 가능성을 감안하여 보험료지원제도 도입으로 인해 예상되는 소득신고자 증가분이 고려된 보험료 지원대상자 및 소요재원을 추정하였다.

보험료 지원제도 도입 이전 납부예외되었던 자가 지원제도 도입이후 납부자로 전환할 경우 기존 납부예외자 4,870천명(2011년 8월 기준) 중 실제로 소득활동을 하는 비중 29%⁴⁶⁾을 고려하였다. 또한 납부예외자 중 소득활동을 하더라도 대부분이 영세사업장 근로자나 영세자영업자일 것으로 추정된다는 점을 감안하여, 1년간 평균 8개월간 소득활동을 한다고 가정하였다. 이러한 가정을 반영하여 보험료 지원제도를 도입할 경우 기존 납부예외자 4,870천명 중 19%⁴⁷⁾가 향후 보험료를 납부하는 것으로 설정하였다.

먼저 차상위계층에 보험료를 지원할 경우의 보험료지원 대상자는 약 376천명(기존 소득신고자 중 보험료 지원 대상자 277천명 + 납부예외자였던 자 중 보험료를 납부하는 자 99천명)일 것으로 예상된다. 다음으로 지원대상자를 지역가입자의 평균소득이하로 확대할 경우의 보험료 지원대상자는 2,879천명(기존 소득신고자 중 보험료 지원 대상자 2,145천명 + 납부예외자였던 자 중 보험료를 납부하는 자 734천명)일 것으로 추정된다.

46) 국민연금연구원(2008), 『2008년 국민연금 지역가입자 실태조사 보고서』 참조

47) 국민연금연구원(2008), 전계서 참조

〈표 4-9〉 국민연금 보험료지원 대상자수(지역가입자 중심으로)

(단위: 천명)

보험료 지원 대상	현재 지역가입자(소득신고자)만 고려할 경우	보험료 지원제도로 인해 예상되는 납부자 증가를 고려할 경우
최저생계비 553천원 이하 소득계층	104	139
차상위계층 664천원 이하 소득계층	277	376
지역가입자 평균소득월액 1,123천원 이하 소득계층	2,145	2,879

자료: 저자계산

차상위계층까지 본인의 신고소득에 의거하여 보험료의 절반인 4.5%를 지원할 경우 1,130억원의 재원이 필요할 것으로 전망되며, 지역가입자의 평균소득 이하까지 보험료 지원대상을 확대할 경우 1조 3,330억원의 재원이 소요될 것으로 추정된다.

〈표 4-10〉 국민연금 보험료지원 소요재원(지역가입자 중심으로)

(단위: 십억원)

보험료 지원대상	현재 지역가입자(소득신고자)만 고려할 경우	보험료 지원제도로 인해 예상되는 납부자 증가를 고려할 경우
최저생계비 553천원 이하 소득계층	25	34
차상위계층 664천원 이하 소득계층	83	113
지역가입자 평균소득월액 1,123천원 이하 소득계층	991	1,333

자료: 저자계산

실질적인 의미에서 전 국민에게 국민연금제도가 적용되지 않을 경우 장기적으로 노후빈곤문제 해소 차원에서 더 큰 노후소득보장비용이 소요될 수 있다는 측면에서 취약계층에 대한 보험료지원을 통해 자신의 힘으로 노후소득원이 확보될 수 있도록 하는 정책당국의 적극적인 노력이 필요하다. 특히 대표적인 취약계층인 저소득 지역가입자의 국민연금 보험료 일부를 지원하는 제도가 도입될 경우, 이러한 조치가 없을 경우 발생할 가능성이 높은 다수의 ‘무연금’ 및 ‘저연금자’를 최소화시킴으로써 장기적인 관점에서 이들의 노후를 보장하기 위해 소요될 재정을 절감하는 효과가 기대된다.

3. 정책적 시사점

자영업자 등 비공식적인 분야의 비중이 높은 우리나라의 특성상 저소득층에 대한 보험료 지원 방안 마련시 직면하게 되는 문제들이 적지 않을 것이다. 첫째 실제로 취약계층이 누가 될 것인가의 문제로부터 출발하여 지원대상 취약계층 중 우선순위를 설정할 경우 어떠한 방식으로 순위를 결정할 것인가의 문제가 대두될 수 있기 때문이다. 실제로는 제일 우선적으로 보험료 지원이 이루어져야 함에도 불구하고 지원대상에 대한 파악의 어려움과 소득을 제대로 파악한다 할지라도 지속되는 관리상의 어려움 등으로 인해 보다 관리가 수월한 집단에게 보험료 지원의 우선순위가 부여될 가능성이 높다는 문제도 발생할 수 있다. 여기에 덧붙여 저소득층을 중심으로 한 취약계층에게 보험료를 지원할 경우 소득과 악이 어려운 우리의 현실에서 소득 하향신고 유인이 높아진다는 점도 감안하여야 할 사항이다. 이러한 문제점에도 불구하고 취약계층을 그대로 방치할 경우 노후빈곤으로 연결되어 근로기간의 소득양극화가 노후에까지 연결될 수 있다는 점에서 저소득층에 대한 보험료 지원은 적절한 정책방향이라고 판단된다. 특히 국민연금의 경우 현재 지역가입자로

분류되는 가입자 상당수(건설 일용직, 특수고용관계에 있는 근로자 등)가 실제로는 사업장에 편입되어야 한다는 점에서 이들 비정규직 및 일용 근로자에 대한 보험료 지원이 하루빨리 이루어져야 할 것이다. 여기에 덧붙여 소득과약 및 대상자 선정의 어려움 등으로 인해 정책 지원대상에서 항상 후순위로 밀리는 진정한 의미의 저소득 지역가입자(자영자)에 대한 보험료 지원제도가 하루 빨리 도입되어야 할 것이다.

다행인 것은 정부도 최근 들어 이같은 문제의식을 공유하여 취약계층에 대한 사회보험료 지원제도를 도입하기로 결정하였다는 사실이다. 구체적으로 2012년부터 5인 미만 사업장 근로자에게 정부가 보험료의 1/3을 지원하기로 결정한 것이다. 구체적인 제도 시행방안 마련을 위해 국무총리실에 “사회보험 가입확대 추진기획단”을 발족시켜, 2012년 상반기에 시범사업을 실시한 뒤, 하반기부터 본격적인 보험료 지원제도를 도입할 예정이다.

이러한 정부 대책마련에도 불구하고 아쉬운 대목은 보험료 지원이 사업장 근로자에게 국한되고, 저소득 국민연금 지역가입자에 대한 보험료 지원은 유보되었다는 점이다. 자영자에 대한 정확한 소득과약의 어려움 등으로 인해 자영자에게 보험료 지원제도가 도입될 경우 소득 하향신고 등 예상치 못한 부작용 등이 발생할 것을 우려하였기 때문인 것으로 이해는 되나, 평균적으로 자영자의 소득수준이 낮고 보험료도 본인이 100% 모두 부담한다는 점에서 자영자에 대한 대책도 서둘러 마련되어야 할 것이다.

사업장가입자는 사용자가 보험료의 50%를 부담하고 있는데 반해, 지역가입자는 보험료 100%를 모두 부담하고 있어 가입종별 보험료 부담의 형평성에 대한 논의가 오래 전부터 있어왔다. 이러한 상황에서 발생한 전 세계적인 금융위기는 저소득 지역가입자의 보험료 납부를 더욱 어렵게 만들고 있다. 근로기간 동안 보험료 일부를 정부가 지원함으로써

써 자신의 노력으로 노후를 준비할 수 있도록 도와주는 노력은 향후 도래할 초고령 사회 대처 차원에서도 매우 효과적인 정책수단이 될 수 있을 것이다. 국민연금 보험료 지원제도와 함께 독일의 Riester Pension과 같은 취약계층에 대한 사적연금 지원제도의 도입 가능성에 대해서도 적극 검토할 필요가 있다.

제3절 베이비붐 세대를 위한 특화된 노후소득보장 방안

최근 들어 베이비붐 세대(1955~1963년생)의 노후보장문제가 공론화되며 베이비붐 세대의 노후준비 상황이 주목받고 있다. 이들의 노후소득보장 문제가 주목받고 있는 이유는 연령대별 인구규모면에서 최대를 차지하고 있으며('10년 추계인구 4,887만 명의 14.6% 차지), 2010년부터 1차 베이비붐 세대들의 본격적인 은퇴가 시작되고, 이들이 사망하게 되는 2050년까지 장기간에 걸쳐 가장 두터운 노인인구층을 형성할 것으로 전망되고 있기 때문이다. 게다가 베이비붐 세대들은 기존 부모세대 및 자녀양육에 대한 부담을 동시에 지면서 정작 자신의 노후는 제대로 준비하지 못해 향후 노인빈곤문제의 중심에 서게 될 수도 있다는 전망 등이 꾸준히 제기되고 있다는 점도 눈여겨볼 필요가 있다.

이러한 배경 하에서 본 절에서는 베이비붐 세대의 노후보장 현황을 살펴보고 이들에 대한 노후보장을 강화하기 위한 일환으로 국민연금의 수급권 확대방안을 검토하고자 한다. 베이비붐 세대의 노후소득보장 차원에서의 국민연금 수급권 확대를 위한 방안으로 크게 3가지를 검토해 볼 수 있다. 첫 번째 방안으로는 이미 납부한 국민연금 보험료를 대부분 하여 베이비붐 세대들이 국민연금 수급권을 확보하도록 지원한 뒤, 연금 수급시 매달 대출금을 갚아가는 방안이다. 두 번째 방안은 베이비붐 세대에게는 보다 관대한 보험료 추납제도를 도입하여 본인 희망시 보험

료를 추납할 수 있도록 허용하는 방안이다. 마지막 방안은 베이비붐 세대에 특화된 특별 크레딧 제도 도입으로 10년을 채우지 못하더라도 베이비붐 세대의 연금 수급권을 인정하여 연금을 지급하는 방안이다. 이하에서는 베이비붐 세대 노후준비 현황을 살펴본 뒤, 100세 시대 대처 차원에서 각각의 대안을 평가해 보도록 한다.

1. 베이비붐 세대 노후준비 현황 : 국민연금 중심으로

베이비붐 세대의 국민연금 가입률은 다른 젊은 연령대와 비교시 특별히 차이가 나지는 않지만 생애전반에 걸친 가입률이 선진 외국과 비교할 때 매우 낮은 수준인 것도 사실이다. 특히 베이비붐 세대는 상대적으로 짧은 국민연금 가입기회 등으로 충분한 가입기간을 쌓지 못할 것으로 전망되고 있다.

〈표 4-11〉 연령대별 국민연금 가입률

(단위: 천명, %)

구분	연령별 추계인구(A)	연령별 경활인구 (B)	소득 신고자수(C)	가입률 1 (C/A)	가입률 2 (C/B)
총계	33,569	23,076	14,073	41.9	61.0
18~19세	1,361	77	50	3.7	64.9
20~24세	3,113	1,248	579	18.6	46.4
25~29세	3,721	2,692	1,738	46.7	64.6
30~34세	3,828	2,832	1,921	50.2	67.8
35~39세	4,270	3,218	2,128	49.8	66.1
40~44세	4,184	3,399	2,199	52.6	64.7
45~49세	4,192	3,357	2,112	50.4	62.9
50~54세	3,908	3,012	1,956	50.1	64.9
55~59세	2,805	1,979	1,342	47.8	67.8
60~65세	2,187	1,262	49	2.2	3.9

자료: 통계청 인구 및 경제활동인구통계, 국민연금공단(2010), 국민연금 주요통계(2010년 9월말).

베이비붐 세대의 연령대별 국민연금 노령연금 수급률 전망을 살펴보면 전체 가입자(남성과 여성 모두를 포함시켰다는 의미에서) 중 출생연도별로 35~50%에 이를 것으로 예측되고 있다. 성별 베이비붐 세대의 노령연금 수급률은 남성 가입자가 50~70%, 여성 가입자는 15~30% 수준에 이를 것으로 전망되고 있다.

〈표 4-12〉 베이비붐 세대 연령대별 국민연금 노령연금 수급률 전망

(단위: %)

출생년도 /수급년도	1955 /2016	1956 /2017	1957 /2019	1958 /2020	1959 /2021	1960 /2022	1961 /2024	1962 /2025	1963 /2026
전체	35.9	37.2	40.2	41.8	43.9	46.1	48.3	49.9	50.3
남성	57.6	58.5	62.8	66.2	67.3	70.5	73.0	74.6	74.4
여성	15.4	16.5	18.4	19.8	21.6	22.9	25.4	26.5	27.4

자료: 국민연금공단 내부자료, 2009년 12월 말.

베이비붐 세대 국민연금 가입자의 월 소득분포는 100만원 이하가 151만명(43.4%)으로 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 베이비붐 세대 역시 소득수준이 높을수록 가입기간이 높고, 소득수준이 낮을수록 가입기간이 짧아 소득수준과 가입기간 간에 높은 상관관계를 보이고 있다.

〈표 4-13〉 베이비붐 세대 월 소득분포

(단위: 만명, %)

구분		100만원 이하	100~200만원	200~300만원	300만원 이상	총계
계		151 (43.4)	98 (28.2)	33 (9.5)	66 (18.9)	348 (100.0)
사업장가입자		54 (27.0)	55 (27.5)	28 (14.0)	63 (31.5)	200 (100.0)
지역소득자		97 (65.5)	43 (29.1)	5 (3.4)	3 (2.0)	148 (100.0)
가입기간	5년 미만	24 (59.4)	14 (33.8)	2 (3.9)	1 (2.9)	41 (100.0)
	5~10년	23 (47.1)	21 (41.7)	3 (6.3)	2 (4.9)	49 (100.0)
	10~20년	77 (39.5)	72 (36.9)	21 (11.0)	24 (12.6)	194 (100.0)
	20년 이상	6 (9.6)	10 (15.7)	8 (11.7)	40 (63.0)	64 (100.0)

자료: 국민연금공단 내부자료, 2009년 12월 말.

베이비붐 세대 중 국민연금 가입자의 가입기간 분포는 10년 이상~20년 미만인 경우가 약 194만명(55.7%)으로 가장 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표 4-14〉 베이비붐 세대 가입기간 분포

(단위: 천명, %)

구분	합계	5년 미만	5년 이상~10년 미만	10년 이상~20년 미만	20년 이상
계	3,475 (100.0)	408 (11.8)	494 (14.2)	1,935 (55.7)	638 (18.3)
남자	2,289 (100.0)	39 (1.7)	107 (4.7)	1,533 (66.9)	610 (26.7)
여자	1,186 (100.0)	369 (31.1)	388 (32.7)	402 (33.9)	27 (2.3)

주: 2009년 12월 기준 가입자를 대상으로 가입기간을 산정하였음(납부예외기간 포함).

자료: 국민연금공단 내부자료, 2009년 12월 말.

베이비붐 세대의 예상연금액⁴⁸⁾은 10년 미만 가입기간인 경우에는 약 289천원, 10~20년인 경우에는 403천원, 20년 이상인 경우에는 701천원으로 전망되고 있어, 상당수 베이비붐 세대들이 안정적인 노후생활을 영위하기에 충분한 급여를 지급받지 못할 것으로 전망되고 있다.

〈표 4-15〉 베이비붐 세대 월 예상연금액

(단위: 천원)

구분		100만원 이하	100~200만원	200~300만원	300만원 이상	평균
가입기간	10년 미만	137~344	192~446	262~548	332~609	289
	10~20년	137~470	192~622	262~774	332~866	403
	20년 이상	213~477	428~634	571~792	715~886	701

주: 1) 2010년 A궤(179만원 적용), 각 소득구간의 최저소득과 최소가입기간을 적용한 최저 예상연금액부터 최대소득과 최대가입기간을 적용한 최대 예상연금액까지의 범위로 표현함.

2) 다만 노령연금 수급을 위한 최소 가입기간이 10년이고, 베이비붐세대의 추가가입을 고려하여 10년 미만 가입기간의 경우에는 10년 가입을 기준으로 분석하였음.

3) 평균의 경우에는 각 소득구간별 가입자에 대한 월 예상연금액의 가중평균을 이용하여 산출함.

4) 2010년 현재가 기준임.

자료: 국민연금공단 내부자료, 2009년 12월 말.

2. 베이비붐 세대 노후소득보장 방안

가. 국민연금 보험료 대부 방안

상당수 베이비붐 세대들의 경우 이미 노동시장에 진출한 이후 국민연금제도가 도입된 관계로 실질적으로 국민연금에 가입할 수 있는 기간이 매우 제한되어 있다. 극단적인 경우, 즉 1999년 4월에 도시지역에서 자영업에 종사했던 베이비붐 세대의 경우 그동안 꼬박꼬박 보험료를 납부

48) 예상연금액은 2009년 12월까지의 가입을 기준으로 계산되었으며, 향후 노령연금 수급시 점에는 가입기간 증가로 인해 더 커질 수 있음.

하였다고 할지라도 가입기간이 12년에 불과한 실정이다. 반면에 직장이 동 및 폐업 등의 이유로 인해 보험료 납부유예를 받은 납부예외기간이 긴 가입자들의 경우 국민연금 수급에 필요한 최소가입기간 10년을 충족시키지 못하는 경우가 적지 않을 것으로 예상된다.

사회보험방식으로 운영되고 있는 국민연금제도의 운영원칙을 훼손하지 않으면서도 베이비붐 세대의 무연금 및 저연금 문제를 해소할 수 있는 가장 효과적인 방법으로는 다름 아닌 자신의 국민연금 납부 보험료를 담보로 보험료를 대출받아 보험료를 납부하는 방식이 될 수 있다. 부연 설명하면 주된 직장에서 은퇴하여 소득이 없어 보험료 납부가 어려울 경우, 자신이 그동안 납부한 보험료를 담보로 대출받아 연금수급에 필요한 최소한의 가입요건을 충족시킬 경우 무연금자로부터 탈출할 수 있는 길이 열릴 수 있을 것이다. 대출받은 보험료를 연금 수급시 매달 일부를 떼어내어 대출금을 갚는 방식으로 운영할 경우, 베이비붐 세대는 연금 수급권을 확보할 수 있으며, 국민연금제도의 관리를 담당하는 공단은 대출금을 떼일 염려가 없어서 서로에게 도움(win-win)이 될 수 있을 것으로 예상된다.

나아가 국민연금 수급을 위한 최소가입기간인 10년은 충족하였으나, 가입기간을 연장하고자 하는 베이비붐 세대에게도 자신의 보험료 납부액을 담보로 보험료 대출이 이루어질 경우 저연금 문제 해소에 일정부분 기여할 수 있을 것으로 전망된다. 이처럼 자신이 납부한 보험료를 담보로 소득이 없어서 보험료를 납부하기 어려운 베이비붐 세대를 대상으로 보험료 지원이 이루어질 경우 베이비붐 세대의 무연금 및 저연금 문제를 어느 정도 해소할 수 있을 것으로 예상된다.

나. 국민연금 보험료 추납제도 도입방안

국민연금 수급권 확보 및 저연금 문제 해결 차원에서 운영하고 있는 보험료 추납제도 역시 적극 활용할 필요가 있어 보인다. 비자발적인 강제퇴직이 보편화된 우리의 현실에서 50대 후반으로 치닫고 있는 상당수 베이비붐 세대들은 직업 및 고용의 불안정으로 인해 제 때에 보험료를 납부하기 어려워질 확률이 매우 높다. 이들을 그대로 방치할 경우 연금 수급에 필요한 최소 가입기간을 충족하게 되면 조기노령연금 수급자로 전락할 가능성이 높다. 조기노령연금 수급자가 될 경우 당장은 연금 수급이 가능해질 것이나, 그렇지 않아도 적은 가입기간으로 인해 많지 않은 연금액이 조기 수급 1년당 6%씩 감액됨에 따라 안정적인 노후생활에 커다란 위협이 될 수 있다. 따라서 100세 시대에 대처하기 위해 가급적 고령근로를 장려한다는 차원에서 베이비붐 세대에 대한 보험료 추납제도는 보다 관대한 방식으로 운영하는 것이 바람직할 것이다.

다. 특별 크레딧 도입 방안

국민연금은 제도도입 당시 이미 연령제약으로 10년 이상의 최소가입기간을 충족하기 어려운 고령가입자에 대해 5년 이상 가입할 경우 특례 연금을 지급한 바 있다. 이를 특례연금이라 하며 이 특례연금은 최대 1950년생까지만 적용되었으며, 60세 도달시 20년 미만으로 가입한 경우 65세까지 계속가입도 허용되었다. 이러한 사례를 예로 들어 국민연금제도의 늦은 적용으로 인해 국민연금에의 충분한 가입기간을 부여받지 못한 베이비붐 세대에 한해 특별 크레딧을 도입하는 방안이 제시되고 있다.

〈표 4-16〉 국민연금 특례연금 실시 현황

구분	1988년 (사업장가입자)	1995년 (농어촌 지역가입자)	1999년 (도시지역가입자)
법률조항	부칙 제2조	부칙 제6조	부칙 제9조
대상자	'88년 1월1일 45~60세 (1943~1928년생)	'95년 7월1일 45~60세 (1950~1935년생)	'99년 4월1일 50~60세 (1949~1939년생)
임의계속	60세에 도달 시 가입기간 20년 미만인 자로서 신청에 의해 65세까지 가입 허용		

예를 들어 베이비붐 세대에 속하는 국민연금 가입자의 보험료 납부이력이 8년 6개월일 경우, 연금수급에 필요한 최소가입기간인 10년을 충족하지 못하더라도 베이비붐 세대에 한하여 명목상 가입기간은 충족한 것으로 상정한 뒤 보험료를 납부한 기간에 대해서만 국민연금을 지급하는 방안이다. 이러한 방안은 국민연금 사각지대를 해소한다는 차원, 즉 무연금자 해소차원에서는 매우 효과적인 정책대안이 될 수 있을 것이다. 그러나 100세 시대를 코앞에 둔 지금 베이비붐 세대에게 특별 크레딧을 부여할 경우, 고령근로 활성화라는 활기찬 노후(Active ageing) 정책과 배치될 가능성이 높다. 더 이상 소득활동을 하지 않으면서 확보된 연금수급권을 바탕으로 낮은 연금액에 의존하여 생활하려 할 경우 노후빈곤에 노출될 가능성이 높다는 측면에서 제도도입에 따른 부정적인 효과도 적지 않을 것으로 예상된다.

이러한 측면을 고려할 경우 베이비붐 세대에게 특별 크레딧을 부여하여 연금수급권을 확보하도록 하는 방안은 제도 도입이후 전개될 다양한 가능성(또는 부작용)에 대한 심도있는 분석이 이루어질 때까지 제도도입 여부를 유보하는 것이 바람직해 보인다.

제4절 공적연금 연계제도와 정책과제

1. 제도 도입 배경 및 현황

공적연금간 가입기간 연계제도는 2003년 철도청 민영화를 계기로 연금의 사각지대 해소 및 민·관 교류 활성화 차원에서 도입된 제도이다. 2009년 8월부터 시행되고 있는 공적연금간 가입기간 연계제도가 도입되기 이전에 개별 연금제도를 통해 연금 수급권을 확보하기 위해서는 국민연금은 10년, 공무원연금 등 직역연금은 20년 이상의 가입기간을 충족시켜야 했다. 극단적인 경우 국민연금에 9년 가입하였던 자나, 공무원연금 등 직역연금에 18년을 가입하였던 자는 어느 연금제도로부터도 연금을 받지 못하고 일시금을 수령하는 연금 사각지대로 남아있었다.

그러나 연계제도 도입으로 인해 국민연금과 직역연금 가입기간을 합산한 기간이 20년 이상이 되면 단일 연금제도에서 연금수급권을 확보하지 못하더라도 양 제도로부터 모두 연금을 수급할 수 있게 되었다. 이처럼 연계제도를 통해 국민연금의 가입기간과 직역연금의 재직(또는 복무)기간을 연계시킴으로써, 상당한 수준의 공적연금 사각지대 해소 효과가 기대되고 있다.

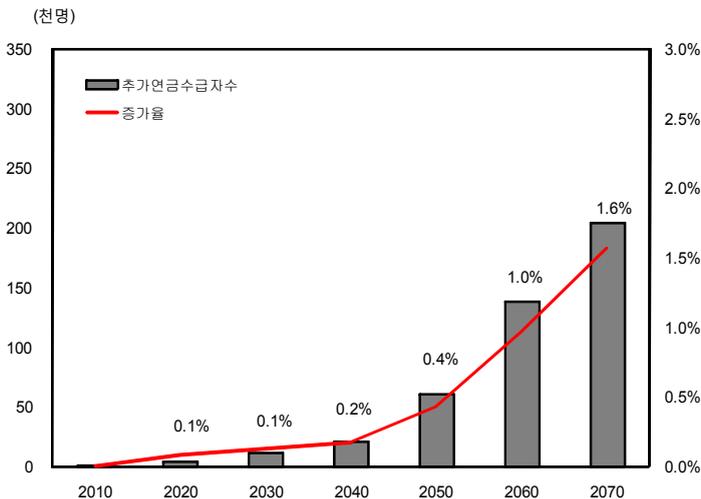
연계제도 도입 이전 수행하였던 윤석명 외(2008)의 연구에 따르면 2010년말 연계연금 수급자수가 약 1,000명으로 추정되었으나, 2010년 10월 기준으로 연계연금 수급자수가 50명, 연계신청자는 779명에 지나지 않아 전망치와 실적치 사이에 상당한 차이가 발생하였다.⁴⁹⁾ 동 연구결과는 연계제도 도입 이전 연계대상자의 약 50%가 연계를 선택할 것이라는 가정 하에 추정되었다. 그러나 2008년 제정된 연계법에서 연계

49) 상기 전망은 연계연금 대상자의 50%가 연계연금을 신청할 것으로 가정한 결과임. 여기에 덧붙여 윤석명 외(2008)에서는 국민연금과 직역연금간 이동자에 대한 관리방법상의 한계로 인해 연계연금 수급자수 전망이 과대 추정된 측면이 있음.

대상자가 반환일시금을 지급받은 경우에는 2년, 반환 일시금을 지급받지 않은 경우에는 5년까지 연계 선택의 기회를 제공한다는 점 등을 반영한 보다 현실적인 가정을 채택하여 연계 대상자를 다시 추정하였다.

상황변화를 반영한 후속연구(윤석명 외, 2010a)에 따르면 연계연금 수급자가 2030년부터 본격적으로 발생할 것으로 전망되고 있다. 적정 연계연금 선택률을 적용할 경우 먼저 연계제도 도입으로 인한 공적연금 전체의 연금수급자수를 살펴보면, 2010년 약 100명에서 2030년대부터 증가하기 시작하여 2070년에는 204천명(도입전 공적연금 수급자수 대비 1.6% 증가)의 수급자가 추가로 발생할 것으로 전망된다. 부연하면 중장기적으로 연계연금 수급자가 증가할 것으로 전망되어 연계제도 도입이 공적연금 사각지대 해소에 기여할 것으로 예상된다.

[그림 4-10] 공적연금 전체의 연금수급자수 변화: 적정 연계연금 선택률



자료: 윤석명 외(2010a), 『공적연금 연계제도 도입에 따른 재정전망 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원.

이처럼 중장기적인 관점에서의 연계연금 수급자 증가 전망에도 불구하고, 단기적인 측면에서의 연계연금 신청률은 매우 저조한 상황이다.

2011년 5월말 기준 연계연금 신청자가 661명, 연계연금수급자는 41명에 불과한 실정이다. 공적연금 간 가입기간 연계제도 도입을 통해 노후 소득보장의 사각지대를 해소하고자 하는 제도 도입 취지가 상당부분 희석되고 있는 것이다. 이에 따라 현행 연계제도의 기본틀을 크게 훼손하지 않으면서도 연계제도를 활성화시킬 수 있는 방안들을 적극 검토해 볼 필요가 있다. 연계제도를 통해 한 사람이라도 더 연금을 받을 수 있다면, 향후 도래할 초고령사회, 또는 100세 시대에서의 노후빈곤 완화에 기여하는 효과가 클 것이기 때문이다.

2. 연계제도 활성화 방안 및 정책과제

연계제도 활성화를 위해 검토해 볼 수 있는 대안들로는 연계제도 운영주체의 명확화, 연계대상기간 제한완화, 연계 신청시기 연장, 연계후 직역연금합산에 따른 연계취소 문제 방지 등을 들 수 있다. 이하에서는 이들 각각에 대해 보다 구체적으로 검토해보도록 한다.

가. 연계제도 운영주체의 명확화

연계제도를 국민연금과 4개의 직역연금이 얽혀 운영하고 있으나 연계제도의 종합적인 운영·관리주체 및 책임소재가 모호하여 이를 명확히 할 필요가 있다. 특히 군인연금 등 특수직역 종사자들에 대한 정보 연계가 제대로 되지 않고 있어 효과적인 제도 운영에 애로를 겪고 있다.

현재 4대사회보험 정보연계센터로 사회보험 관련 각종 정보가 모이고 있다는 점을 고려하여, 공적연금간 가입기간 연계대상자에 관한 정보를 4대사회보험 정보연계센터에 제공할 경우 제도운영 및 대상자 관리가 보다 효과적으로 이루어져 연계제도 활성화에 크게 기여할 수 있을 것으로 전망된다.

나. 연계대상 제외기간 완화

국민연금 임의계속가입기간에 대하여 최소한 60세 시점부터 연계신청자 본인의 연계연금 수급개시가능연령까지의 기간, 또는 65세 시점까지의 기간을 연계기간으로 인정함으로써 연계대상 제외기간을 완화시킬 필요가 있다. 한편 현행 연계법 제7조 제1항1호에서는 국민연금 임의가입기간과 군 복무기간(6개월)은 국민연금 가입기간으로는 인정하고 있으나 연계기간에서는 제외시키고 있어 이를 완화할 필요가 있다. 직역연금의 경우 군 복무기간을 포함한 전체 재직기간이 연계기간으로 인정되나 국민연금법에 의한 군복무기간은 연계기간에서 제외되고 있어 직역연금과의 형평성 차원에서라도 부합되지 않는 측면이 있기 때문이다.

다. 연계신청 시기의 연장

연계법 제8조는 직역연금에서 퇴직하여 급여를 수령한 후 국민연금에 가입할 경우에는 2년 이내에 연계신청을 하도록 하고 있는데, 이는 종전에 직역연금 합산신청 기한이 임용 후 2년 이내로 규정된 것을 따른 것으로 해석할 수 있다. 그러나 현재직역연금법(공무원 및 사학)상 재직기간합산의 신청기한이 폐지되었다는 점을 고려하여 연계신청 기한도 폐지함으로써 60세 이전에는 언제든지 연계 신청이 가능할 수 있도록 할 필요가 있다. 그러나 퇴직 후 직역연금 급여 미수령한 자의 경우에는 현행 제도(퇴직 후 직역연금을 5년 이내 연계신청)를 그대로 유지하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 급여 미수령자에게까지도 연계신청기한을 폐지할 경우 제도의 효과적인 운영에 상당한 장애요인으로 작용할 것이기 때문이다.

라. 연계퇴직연금 지급률 조정

연계퇴직연금의 지급수준이 개별 연금법에서 정한 가입기간당 지급률(1년당 1.9%)로 정해져 있어 급여수준이 과도한 측면이 있다는 지적들이 제기되고 있다. 무엇보다도 공적연금 가입기간 연계제도 도입으로 인해 일시금 수급자들이 대거 연금수급자로 전환됨에 따른 장기적인 관점에서 개별 연금제도, 특히 직역연금제도의 재정 불안정 문제가 심화될 것으로 전망된다.

이러한 문제를 고려할 때 직역연금 가입기간 20년 이상인 자의 지급률과 연계대상자들의 지급률을 차등 적용하는 방안이 적극 검토되어야 할 것이다. 부연하면 재정불안정 심화 요인의 완화 차원에서 연계대상자들에 대한 가입기간 1년당 연금지급률을 현행 1.9%보다 낮게 설정하는 방안을 심도있게 고민하여야 할 것이다.

마. 연계후 직역연금합산에 따른 연계취소 문제 해결

현행 연계법상 직역연금 퇴직 후 국민연금으로 이동하여 연계를 신청한 후 다시 직역연금으로 이동(예 ; 사학연금→국민연금(연계신청)→공무원연금)하여 직역연금 가입기간간 합산을 신청할 경우 연계신청을 취소하고 합산을 신청하여야 하나 연계신청을 취소할 법률이 정비되어 있지 않다. 이러한 문제를 해결하기 위해 「연계취소→합산신청→연계신청」이 가능하도록 연계제도를 정비할 필요가 있다.

바. 향후 연계제도가 활성화될 경우 대두될 정책과제

연계제도 활성화 방안이 효과적으로 작동하여 [그림 4-11]의 적정 연계연금 선택률이 실제로 작동할 경우 앞서 언급한 것처럼 연계제도

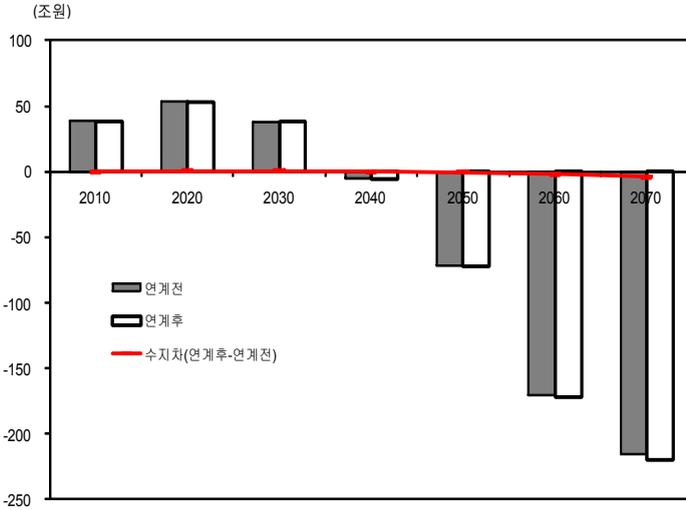
도입이전에 비해 공적연금 수급자수가 1.6% 증가할 것으로 전망된다. 이 경우 중장기적으로 연계연금 수급자가 증가하여 공적연금 사각지대 해소에 기여한다는 장점이 있는 반면, 일시금 수급자 연금수급자로 전환됨에 따른 재정 불안정 요인으로 작용하게 된다.

이를 보다 구체적으로 살펴보면 연계제도 도입 초기에는 반환일시금 수급자에 대한 급여의 미지급으로 인해 연계제도 도입 전과 비교시 수지흑자가 발생한다. 그러나 연계제도 도입으로 인해 본격적으로 연금수급자가 발생하는 2030년대 후반부터는 상황이 반전되어 수지적자 규모가 확대될 것으로 전망된다.

2070년까지의 수지차를 누적한 결과에 따르면⁵⁰⁾, 연계제도 도입으로 인해 약 34조원(2010년 불변가) 추가재원이 소요될 것으로 추계되어 추가적인 재원 마련이 불가피하다. 가뜩이나 재정이 불안정한 공무원연금 등 특수직역연금의 경우 연계제도 도입으로 인해 장기적인 관점에서의 재정 불안정을 심화시키는 요인으로 작용할 것이다. 연계제도가 단기적으로는 오히려 재정에 긍정적인 역할을 한다는 점에서 사태의 본질을 왜곡할 가능성이 높은 바, 제도에 내재된 문제점을 직시하며 장기적인 관점에서의 재정 건전성 확보가 가능한 방향으로의 제도 보완이 시급하다.

50) 연계제도 도입 전후 재정수지의 차액을 2010년부터 2070년까지 61년간 합산한 금액임.

[그림 4-11] 공적연금 전체 재정수지 변화: 적정 연계연금 선택률



자료: 윤석명 외(2010a), 『공적연금 연계제도 도입에 따른 재정전망 연구』, 보건복지부·한국보건사회연구원.

제5절 고령근로 활성화를 위한 국민연금제도 개편방향

1. 초고령사회에 대처하기 위한 연금제도 개편 방향 개관

OECD에서는 이미 1990년대 중반부터 고령사회에 효과적으로 대처하기 위한 방안으로 활기찬 노후(Active ageing)를 제안하였다. 활기찬 노후란 고령근로자의 육체적, 정신적 능력이 유지되는 한 가급적 오랫동안 노동시장에 남아있도록 국가차원의 각종 고령근로 장려정책을 총칭한다고 할 수 있다. 이에 따라 퇴직시점을 늦출수록 연금 가산율을 높게 적용하여 조기퇴직을 억제하며, 부분근로와 부분연금제도 활성화시켜 가급적 노동시장에 오랫동안 잔류하도록 유도하고 있다.

대표적인 복지선진국인 스칸디나비아 국가들의 최근 연금개혁 과정에

서 이러한 정책방향이 두드러지게 나타나고 있다. 2011년부터 새로 적용되는 노르웨이 연금개혁에 따르면 퇴직시점을 62세부터 75세까지 선택할 수 있도록 하였으나, 노후빈곤에 노출되지 않을 정도의 연금액이 보장되는 경우에 한해 조건부로 조기퇴직을 허용하고 있다. 고령근로를 통해 퇴직시점을 늦출수록 보험수리적으로 중립적인 급여승률(actuarial neutrality)을 적용하여 그만큼 연금액이 많이 지급되도록 연금급여산식을 변경하여 유연한 퇴직(Flexible retirement)이 활성화될 수 있도록 관련제도를 정비하고 있다. 이와 함께 지속적인 평균수명 연장추세에 대처하기 위해 연금액을 기대수명 증가추이에 연동시키는 방향으로 제도를 개편하였다.

이러한 연금개편 과정에서 노후빈곤에 노출될 가능성이 높은 취약계층에 대해서는 국가가 적극적으로 보호하는 최저보증연금제도가 도입되었다. 노인인구 및 연금수급기간 증가에 따른 재정압박에 대처하기 위해 노르웨이는 2011년부터 40년 거주한 모든 국민들에게 지급하던 기초연금제도를 폐지하는 대신 취약계층을 대상으로 최저보증연금제도를 도입하였다. 무연금자나 저연금자의 노후소득보장을 위해 도입된 최저보증연금(Guarantee Pension)은, 소득비례연금과 급여를 조정하여 최대 80%까지 급여가 삭감된다. 즉 철저하게 노후소득이 없거나 적은 자들 중심으로 제도를 운영하며, 여타 소득이 있을 경우 급여지급을 제한하는 방식으로 엄격하게 최저보증연금제도를 운영함으로써 초고령사회에서도 정부재정이 지속 가능할 수 있도록 제도를 개편하였다.

핀란드 역시 유연한 퇴직을 장려하며 정부재정 투입을 최소화한다는 점에서 초고령사회에 대처하기 위한 연금제도 개편방향이 노르웨이와 유사하게 작동하고 있다. 개인이 처한 상이한 여건에 따라 부분근로와 부분연금을 자유롭게 선택할 수 있도록 유도하고 있는 것이다. 구체적으로 본인의 연금액 기준으로 20%, 40%, 60%, 80% 를 자신의 여건

에 따라 연금액을 선택할 수 있으며, 부분근로를 통해 부족한 노후생활비를 보충할 수 있도록 제도를 운영하고 있다.

이처럼 부분연금과 부분근로를 활용하여 고령근로를 장려하는 반면, 정부재정 압박요인으로 작용하던 기초연금제도는 필요한 집단에게만 선별적으로 지급하는 방향으로 제도운영의 기본틀을 변경하였다. 구체적으로 1990년대 초까지만 해도 65세 이상 노인 95% 정도에게 지급되던 기초노령연금 지급율이 2011년 현재 50%로 하락하였다. 더욱 중요한 사실은 기초노령연금 수급자 중 만액연금(Full basic pension) 수급자 비율이 7%에 불과하다는 사실이다. 급증하는 노인인구 및 증가하는 연금수급기간에 대처하기 위해 국가의 지원이 꼭 필요한 취약계층에 대해서만 기초연금을 전액 지급하고 있다는 사실은 초고령사회, 나이가 100세 시대 대처차원에서 국가와 개인에게 시사하는 바가 매우 크다고 할 것이다. 이하에서는 초고령사회 대처차원에서 노르웨이와 핀란드 정부가 단행한 연금개편 방향을 참고하여, 고령근로를 장려하기 위한 우리나라의 국민연금제도 개편방안을 논의하고자 한다.

2. 조기노령연금 현황 및 제도개선 방안

가. 제도 개요 및 도입 취지

국민연금의 조기노령연금제도는 10년 이상 국민연금에 보험료를 납부한 이력이 있는 가입자가 일정수준의 소득(2009년 기준으로 소득공제 전 270만원, 소득 공제 후에는 175만원) 이하일 경우, 본인의 희망에 따라 55세부터 일정 비율로 감액하여 연금을 지급하는 제도이다. 조기수급 1년당 6%씩 감액하여 연금이 지급되며, 55세에 조기노령연금을 신청할 경우 연금액의 70%, 56세 신청시 76%, 57세 신청시 82%, 58세 신청시 88%, 59세 신청시 94%의 지급률을 적용하고 있다.

조기노령연금제도는 조기퇴직자가 많은 우리나라의 현실을 고려하여, 조기 실직 후 소득활동에 종사하지 않는 국민연금 가입자를 대상으로 생계유지 보장 차원에서 도입된 제도라 할 수 있다.

나. 현황 및 문제점

2006년 3월부터 소득이 있는 업무 기준을 기존의 연 500만원에서 국민연금 가입자 평균소득(A값, 2009년 기준으로 175만원)으로 상향 조정함에 따라 조기노령연금 신청자가 급증하였다. 2011년 현재 조기노령연금 수급자가 약 23만명에 달하며, 노령연금 수급자 대비 조기노령연금 수급자 비중이 빠르게 증가하였다. 특히 조기노령연금 신규 수급자의 경우 2005년 6.0%에서 2010년 6월 17.0%로 증가 속도가 훨씬 가파르게 나타나고 있다.

〈표 4-17〉 조기노령연금 신규 수급자 비율

(단위: 명, %)

연도	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년 6월
노령연금신규 수급자(A)	208,436	180,681	232,434	239,595	224,495	112,415
조기노령연금 신규수급자 (B)	12,554	16,385	24,110	27,436	34,792	19,291
비율(B/A)	6.0%	9.1%	10.4%	11.5%	15.5%	17%

자료: 국민연금공단 내부자료(2011).

특히 조기노령연금 수급자 대부분이 55세부터 연금을 신청함으로써, 연금수급시점에 대한 일반 국민들의 인식에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 매우 높은 상황이다.

과거에 비해 조기노령연금에 대한 접근성이 용이해져 대부분의 조기노령연금 신청자들이 급여액의 손해를 감수하고서라도 55세부터 조기노령연금을 신청하고 있는 것이다. 조기노령연금 수급자가 급증한다는 것은 두가지 측면에서 심각한 문제를 내포하고 있다. 첫째, 여타 선진국에 비해 평균적인 가입기간이 짧은 상황에서 정상적인 수급연령이 아닌 조기노령연금을 수급함에 따라 그만큼 연금액이 삭감되어 낮은 급여수준으로 인해 노후소득보장 기능이 취약해지고 있다는 점이다. 두 번째로는 100세 시대가 현실화되는 상황에서 55세부터 연금을 수급함에 따른 연금수급기간 장기화 문제를 들 수 있다.

앞서 소개된 외국 사례를 통해 알 수 있듯이 초고령사회 대처차원에서 연금수급시점을 늦추기 위한 각국 정부의 노력이 현실화되는 상황에서 우리만 조기노령연금제도를 관대하게 운영함에 따라 국제적인 연금개혁 동향과는 정반대의 길을 가고 있다는 사실을 주목할 필요가 있다. 충분히 근로할 수 있는 나이임에도 불구하고 조기노령연금을 수급하는 경우 다시 노동시장으로 돌아가는 확률이 낮아져 실질적으로 조기퇴직효과를 유발하는 방향으로 제도가 역기능을 할 수 있다는 점이다. 이같은 추론은 조기노령연금 수급요건이 관대해진 2006년 이후의 조기노령연금 정지자 추이를 통해 확인되고 있다. 노동시장으로 다시 돌아가 소득활동을 함에 따라 조기노령연금 지급이 정지된 자의 숫자가 2006년 약 8,000명에서 2010년 약 460명으로 급격하게 감소했다는 사실은 과거에 비해 관대해진 조기노령연금 수급요건이 실질적으로 조기퇴직효과를 유발하였다고 볼 수밖에 없을 것이다.

다. 조기노령연금제도 개선방향

비자발적인 조기퇴직이 보편화되고 있는 우리 현실에서 지금 당장 조

기노령연금제도를 엄격하게 운용할 경우 적지 않은 부작용이 발생할 가능성이 높다. 이러한 측면을 고려하여 점진적으로 조기노령연금 수급요건을 강화시키는 방향으로 제도를 개편하여야 할 것이다. 제도개편방향으로는 기존 수급자들에 대해서는 현행방식을 그대로 적용하되, 소득기준 하향조정과 조기노령연금 수급연령의 상향조정을 통해 근로능력이 있음에도 조기노령연금을 선택함으로써 조기퇴직을 유인하는 부정적인 효과를 최소화하여야 할 것이다.

소득기준의 경우 현행 국민연금 가입자 평균소득(A값) 이하 규정을 최저임금(2009년 기준 83.6천원, 공제전 기준으로는 164.5천원) 수준으로 하향 조정하여 불가피한 경우에만 조기노령연금을 수급할 수 있도록 하여야 할 것이다. 수급 연령의 경우 평균수명 증가추이에 맞추어 노령연금 수급연령이 2013년에 60세로부터 61세로 상향 조정된다는 사실을 상기하여 단기적으로는 적어도 1세 이상, 장기적으로 60세까지 상향 조정함으로써 초고령사회에 효과적으로 대처할 수 있도록 유도하는 것이 올바른 정책방향이 될 것이다.

3. 재직자노령연금 현황 및 제도개선 방안

가. 제도 개요 및 취지

국민연금 수급권이 발생한 자가 60세 이후에도 계속해서 소득활동을 하는 경우 수급연령에 따라 연금액을 감액하여 지급(60세는 기본연금액의 50%, 64세는 기본연금액의 90%)하는 제도로, 2011년 현재 국민연금 가입자 평균소득(A값, 월 약 180만원) 이상인 경우 재직자노령연금이 적용된다.⁵¹⁾

51) 재직자노령연금이 적용되는 소득이 근로소득일 경우에는 근로소득공제액을 제외하고, 사업소득일 경우에는 경비를 제외한 후에 적용되는 소득인 관계로 실제 적용되는 소득은

당초 재직자노령연금제도를 도입한 취지는 소득활동을 하는 사람과 하지 않는 사람간의 연금급여액 조정을 통해 양자간 소득을 재분배함으로써 사회적 공평성을 제고하지는 것이었다. 여기에 덧붙여 정규퇴직연령이 지나서 계속 근로활동을 할 경우 근로소득에 덧붙여 연금이 지급됨에 따른 과보장 문제를 방지하고 급여삭감에 따른 연금재정 안정화에 기여할 수 있다는 점을 고려하였다.

나. 현황 및 문제점

2011년 8월 기준으로 60세~64세의 국민연금 수급자 중 소득이 있는 업무에 종사한다고 인정되어 연령에 따라 감액된 연금을 수급하는 대상자가 약 4만명에 달하고 있다. 특히 평균수명이 급격하게 증가하여 고령근로 장려가 일반화되는 상황에서는 고령근로를 억제하는 기제로 작용할 가능성이 높은 재직자노령연금제도의 도입 취지가 약화되고 있는 실정이다.

여기에 덧붙여 퇴직 후에도 일정한 소득활동을 함으로 인해 발생하는 과잉소득 방지가 목적이라면, 현행처럼 연령에 따라 연금 지급액을 차등 감액하는 것은 재직자노령연금제도 도입 취지를 제대로 반영하지 못하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 재직자노령연금제도의 도입 취지를 살리려면 연령기준보다는 소득기준을 적용하여 감액률을 선정하는 것이 오히려 올바른 접근방향이 될 수 있을 것이다.

다. 재직자노령연금제도 개선방향

100세 시대를 맞이하여 고령근로자의 근로유인을 강화할 수 있는 방

공제전 소득기준으로 월 270만원 이상인 자가 해당됨.

향으로 재직자노령연금의 지급제한 규정을 합리화할 필요가 있다. OECD는 이미 오래 전에 우리나라의 재직자노령연금제도가 실질적으로 조세로 작용한다는 점에서 고령근로를 억제하는 요인으로 지목하여 재직자노령연금제도 폐지를 제안하였다.

그러나 지금 당장 재직자노령연금제도를 폐지할 경우에는 국민연금제도 운영 전반에 대한 일관성 결여로 인한 국민들의 국민연금제도에 대한 불신 요인으로 작용할 가능성이 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 제도 연착륙 유도 차원에서 일정기간 동안 연령이 아닌 소득기준을 적용하여 감액률을 적용하되, 감액률도 지금보다는 현격하게 낮추는 방향(예를 들면 10% 이하)으로 재직자노령연금제도를 완화시켜 운영하되, 국민연금 수급연령이 상향조정되는 2013년 이후에는 제도 자체를 폐지하는 것이 바람직해 보인다.

4. 연기연금제도 현황 및 제도개선 방안

가. 제도 개요 및 취지

연기연금제도는 재직자노령연금 수급권자가 소득이 있는 업무에 종사할 경우 연금 감액대신 연금수급을 1회에 한하여 연기할 수 있도록 하고, 연기한 기간만큼 1년에 6%씩 급여액을 증액해 주는 제도로 2007년에 도입되었다. 제도도입 배경으로는 국민연금 수급권 발생 이후에도 소득활동에 종사할 경우, 재직자노령연금 적용에 따른 연금금액 대신 연금수급을 연기함으로써 연기한 만큼 연금액이 증액되어 소득활동에 대한 유인을 제공하기 위함이었다.

나. 현황 및 문제점

2011년 8월 기준 연기연금 신청자가 약 1,900명으로 전체 재직자노령연금 수급자의 4.9%에 불과한 실정이다. 현재 공단에서는 노령연금 청구서 접수시, 소득이 있는 업무 종사가 확인된 때에 대상자에게 연기연금제도를 안내하고 있으나, 연기연금제도에 대한 인지도가 매우 낮은 실정이다.

또한 연기연금 선택으로 인한 연금 수급연장에 대한 보상지표인 급여승률이 1년당 6%의 급여승률로 인해 연기연금제도를 인지하고 있음에도 불구하고 제도 선택 유인효과가 적다는 문제가 있다.

다. 연기연금제도 개선방향

무엇보다도 연기연금 신청 자격이 확대되어야 할 것이다. 현행 연기연금제도의 경우 재직자노령연금 수급권자에게만 연기연금을 신청할 수 있도록 제한하고 있다. 연기연금제도 도입 취지가 인구고령화에 대처하기 위해 고령근로를 장려하여 증가한 근로기간에 비례하여 연금액을 증가시키기 위함이라는 측면을 고려할 때 연기연금 신청자격을 노령연금 수급권자에게도 확대하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.⁵²⁾

연기연금 선택 유인을 강화하기 위해 현재 6%인 연간 급여승률을 7%~8% 수준으로 인상하는 것이 제도의 성공적인 정착을 위해 필요한 조치로 보여진다. 이는 가급적 퇴직시점을 늦추기 위해 주요 국가들이 채택한 최근 연금개혁 방향과도 부합되는 조치라 할 수 있다.

이와 함께 현행 1회로 제한되어 있는 연기연금 신청가능횟수를 공단

52) 조기노령연금 수급권자의 경우, 2007년 법 개정을 통해 60세 이후 소득활동시 재직자노령연금을 적용하도록 한 취지를 고려할 때, 연기연금 신청대상에 포함시키는 것이 논리적으로 타당해 보임.

이 실무적으로 감내할 수 있는 범위까지 확대하는 것이 바람직할 것이다. 연기연금제도 도입취지가 고령근로 장려라는 측면에서, 그리고 고령근로의 연속성이 여타 연령층에 비해 상대적으로 낮을 가능성이 높다는 측면에서 연계신청 횟수는 제도 운영에 크게 저해가 되지 않는 범위 내에서 최대한 허용하는 것이 올바른 제도 개편방향이 될 수 있을 것이다.

5. 요약 및 결론

현행 국민연금제도의 조기노령연금, 재직자노령연금, 연기연금제도는 급격하게 고령화되는 우리 현실에 비추어 볼 때 제도 도입취지가 상당 부분 퇴색하였다고 판단된다. 100세 시대 도래와 함께 활기찬 노후가 화두인 시대에서 시대정신과 부합할 수 있는 방향으로 제도를 개편하여야 할 것이다. 가급적 자신의 힘으로 노후를 준비할 수 있도록 하되, 육체적·정신적 능력이 유지되는 한 노동시장에 오랫동안 잔류할 수 있도록 유도한다는 측면에서 조기노령연금제도는 지금보다 자격요건을 엄격하게 적용할 필요가 있다. 구체적으로 적용 연령의 상향 조정, 조기노령연금 신청기준이 되는 소득의 하향 조정을 통해 수급 대상자를 점차 줄여나가야 할 것이다.

재직자노령연금의 경우 현행처럼 연령별로 상이한 감액률을 적용하는 것은 제도 도입취지와도 부합되지 않아 보인다. 부작용 최소화 차원에서 단기적으로 제도를 유지해야 한다면 연령기준보다는 소득기준으로 감액률을 적용하는 것이 바람직해 보이며, 감액률 역시 최소화되어야 할 것이다. 연기연금 활성화를 위해 연기연금 신청 자격 완화, 급여승률 인상, 연기연금 대상연령의 대폭적인 연장(노르웨이의 경우 이미 75세까지 연장하였음)이 이루어져야 할 것이다.

제6절 생애주기 관점에서의 맞춤형 노후설계서비스

1. 초고령 사회에 효과적으로 대처하기 위한 노후설계 필요성 개관

향후 도래할 초고령 사회, 즉 100세 시대에선 기존의 ‘인생 80년 시대’와는 전혀 다른 인생설계(life planning)가 필요하다. 인생 80년 시대에선 출생에서부터 노동시장에 진입하기 전까지의 교육기간으로 소요되는 30년, 노동시장에 진입하여 퇴직하기 전까지의 생애근로기간을 의미하는 30년, 퇴직하여 사망하기 전까지 은퇴생활을 영위하는 20년으로 생애가 구성된다는 전제 하에 인생을 설계하였다. 즉 태어나서 30년간 공부하고, 30년간 사회생활을 한 후 은퇴하여, 20년간 노후생활을 한다는 전제 하에 노후를 설계하는 것이 일반적이었다.

그러나 ‘인생 100년 시대’에서는 생애주기가 기존의 ‘30년-30년-20년’에서 ‘30년-30년-40년’으로 바뀔 것으로 전망된다. 태어나서 30년 동안 교육을 받고나서, 30년 동안 직장생활을 한 뒤, 40년간 은퇴생활을 하는 개념으로 생애주기가 바뀌게 되어 과거보다 노후기간이 2배나 증가할 것으로 전망되고 있다.⁵³⁾ 물론 과거에 비해 급속하게 증가하고 있는 평균수명 증가추이를 고려할 때 노동시장에서 경쟁력을 확보한 소수의 고령근로자들의 경우에는 정신적·육체적 능력이 유지되는 한 고령근로가 가능하여 75세 이후까지도 노동시장에 잔류할 것으로 전망되나, 적지 않은 근로자들에게는 오히려 직장생활 기간이 단축될 가능성도 높다.

특히 세계경제가 날로 상호의존적이 되면서, 경제성장이 지식기반(Knowledge-based) 또는 정보산업에 기반하여 이루어지다보니 소수의

53) 전홍택·박명호·윤석명 외(2011), 『100세 시대, 어떻게 행복하게 살 것인가?』, 경제·인문사회연구회.

경쟁력 있는 집단에게 고용 및 부의 창출기회가 집중되면서 근로기간 뿐 아니라 노후생활기간 동안에도 소득의 양극화가 심화될 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 평균수명이 급속하게 증가하는 상황에서 직장에서 조기 은퇴한 사람들은 노후생활 기간이 40년 이상으로 늘어날 가능성도 있다. 이러한 우려가 현실화된 상황에서 노후를 제대로 준비하지 못할 경우 노후빈곤에 노출되어 개인의 문제 뿐 아니라 국가 차원에서도 커다란 사회문제로 대두될 가능성이 높다.

이러한 상황의 도래를 방지 또는 최소화하기 위해서는 젊은 시절부터 개인들이 노후를 스스로 준비해나갈 수 있도록 생애주기 관점에서 노후설계가 이루어지는 방향으로 사회 분위기를 바꾸어 나갈 필요가 있다. 향후 도래할 100세 시대에서 개인들이 노후준비 차원에서 은퇴와 관련된 재무설계(financial planning)를 제대로 하지 못하였음에도, 이들을 사회적으로 부양하기 위한 재정지출 급증으로 인한 재정불안정으로 인해 노인복지 지출 삭감 등이 현실화될 경우에서의 노인빈곤 심화가 매우 우려되기 때문이다. 이러한 문제의식 하에 생애주기적인 관점에서의 노후설계서비스 제공방향을 검토하고자 한다.

2. 100세 시대에 대처하기 위한 바람직한 노후설계 서비스 제공방향

현재 우리나라의 국민연금공단이 제공하고 있는 노후설계서비스 현황과 실적은 다음과 같다. 2009년 225천건의 상담을 시작으로, 2010년 276천건, 2011년 6월 기준 241천건의 상담이 진행되어 노후상담 건수가 점진적으로 증가하는 추세에 있다. 구체적인 제도 운영 현황으로는 무연금·저연금 예상자에 대한 1:1 노후설계 상담으로 265천명이 가입기간 확대를 신청하는 성과를 올리고 있다. 이와 함께 현장홍보(대학, 지역축제 참여 등), 청소년 체험프로그램(사회봉사, 여름캠프), 내연금 갖기 캠페인 등 다양한 활동을 전개하여 노후준비의 필요성 및 국민연

금에 대한 이해 제고를 통한 자발적 참여 분위기 조성에 힘쓰고 있다.

이러한 국민연금공단의 노후설계서비스 운영 현황을 보면 향후 도래할 100세 시대라는 장수사회에 대비하여, 안정적인 노후생활 및 건강상태 유지, 이를 통한 저비용 장수사회가 가능할 수 있는 방향으로 제도를 운영하고 있는 것으로 평가된다. 우리나라 노후준비의 근간이 되는 국민연금의 관리운영을 담당하고 있는 국민연금공단이 노후설계 서비스를 종합적으로 제공하고 있다는 측면에서 노후설계 서비스 제공의 방향은 제대로 설정된 것으로 평가할 수 있다. 국민연금공단은 현재처럼 노후설계 서비스 관련하여 기본적이고도 중추적인 역할을 계속 수행하도록 하되, 개별 상세한 내용에 대해서는 민간 전문기관(금융기관 및 전문 컨설팅 업체)과의 유기적인 협조체제를 구축하여 개인의 노후설계에 특정기관의 이해관계가 개입하지 않고 객관적으로 노후설계 서비스가 제공될 수 있도록 사명의식을 가지고 노후설계 서비스를 제공하여야 할 것이다.

일반 국민에게 다소 부정적인 이미지가 있었던 국민연금공단 및 지사가, 일반 국민들의 노후를 객관적이고도 효과적으로 설계하되, 진행상황을 주기적으로 평가해주는 든든한 사랑방이 될 수 있도록 개별 서비스 질 확보 및 체계적인 관리에 더욱 힘을 쏟아야 할 것이다. 이와 함께 향후 도래할 초고령사회에서는 연령별, 소득수준별로 매우 다양한 노후 준비 니드가 존재할 것으로 예상됨에 따라 이들 수요를 충족시킬 수 있는 보다 전문적이고 상세한 서비스는 민간의 영역으로 남겨두는 것도 효과적인 대응책이 될 수 있을 것으로 판단된다.

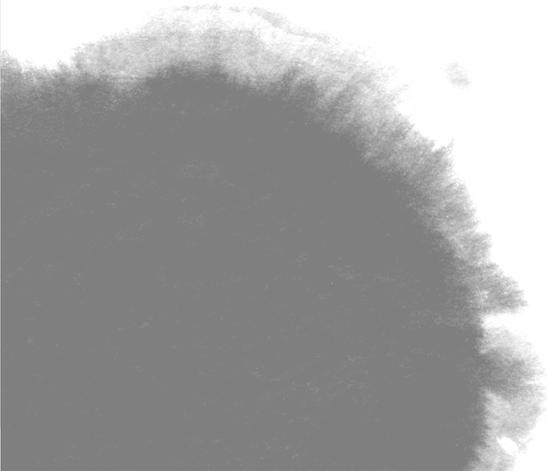
향후 도래할 100세 시대를 대비한 노후설계는 젊었을 때부터 시작하는 것이 효과적이다. 이러한 맥락에서 외국의 관련제도 운영사례가 시사하는 바가 적지 않은 것 같다. 일본의 글로벌 캠퍼스(Global Campus)가 대학시절부터 출발하여 모든 세대를 대상으로 고령친화적인

마인드 형성에 주력하고 있다는 점은 우리나라의 노후설계관련 서비스 제공에서 눈여겨보아야 할 대목일 것이다. 또한 미국의 ‘와이어 하우스’ 은퇴교육이 연령별로 차등화된 교육을 제공함으로써 노후에 발생할 문제들에 대해 생애 전반에 걸쳐 충분히 대처할 수 있도록 하고, 은퇴교육도 직원에 국한하지 않고 부부를 동참시켜 교육효과를 극대화시키고 있다는 점도 본받아야 할 것이다.

준비된 장수시대는 축복이 될 수 있으나, 준비되지 않은 장수는 재앙이 될 수밖에 없다는 냉혹한 현실을 우리 국민 모두가 직시할 수 있도록 하여야 한다. 향후 도래할 100세 시대를 활기차고 행복하게 살 수 있도록 준비하기 위해 유아시절부터 시작하여 청년기, 중년기, 장년기에 걸쳐 개별적인 니드가 충족될 수 있는 방향으로 우리나라의 현행 노후설계 서비스가 한층 진화하여야 할 것이다.

05

국민연금-기초노령연금 재구조화 방안



제5장 국민연금-기초노령연금 재구조화 방안

국민연금 재정안정화 방향을 논의하는 과정에서 대두된 현 노령층의 연금사각지대 해소차원에서 2007년에 도입되어 2008년부터 시행되고 있는 기초노령연금은 65세 이상 노인의 70%를 수급 대상으로 하여 월 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 5%를 연금으로 지급하고 있다.⁵⁴⁾ 제도 도입으로 인해 현 노령층의 연금사각지대를 획기적으로 개선하는데 기여하였으나, 기초노령연금제도는 출발부터 제도의 성격이 명확하지 않았다. 국민연금의 무수급자에게 소정의 연금을 지급한다는 측면에서 보면 일종의 무기여 복지연금 성격을 가지고 있고, 다른 한편으로는 국민연금의 저연금 수급자에게도 자산조사를 통해 동 급여를 중복 지급한다는 점에서 보면 최저보장제도의 성격도 갖고 있기 때문이다.

이처럼 제도의 발전방향에 대한 명확한 비전없이 도입된 현 제도를 그대로 유지할 경우 국민연금과 기초노령연금의 미래 지향적인 발전이 수월하지 않을 것으로 전망된다. 65세 이상 노인의 70%에게 지급되는 기초노령연금제도의 수급비율을 그대로 유지할 경우 연금수급자 선정을 위한 소득인정액의 지속적인 인상이 불가피하게 되기 때문이다.

이와 함께 향후 고소득 베이비붐 세대가 대거 퇴직할 경우, 재산환산액의 공제 범위 확대 및 여타 금융소득의 공제 범위도 확대시켜야 70%

54) 기초노령연금은 65세 이상 전체 노인 중 소득과 재산이 적은 하위소득 70%를 선정하는 소득·재산 기준은 1인 가구의 경우 70만 원 이하, 노인부부 가구의 경우는 112만 원 이하임(2010년 적용기준).

수급자 선정이 가능할 것으로 예상된다. 수급대상자에 대한 조정없이 연금액을 현실화시킬 경우 베이비붐 세대가 본격적으로 퇴직하는 시점 부터는 연금액 지출이 급증할 것으로 전망되어, 제도의 보완이 시급한 실정이다. 또한 수급자의 절대수(인구고령화에 따라) 증가에 따른 재정 압박심화, 노인 소득보장 관점에서 불충분한 급여수준의 현실화 압력이 지속적으로 제기될 것이다.

아무런 준비없이 노후를 맞이한 현 노령층에 대해서는 기초노령연금 지급에 대한 충분한 논거가 존재하나, 향후 노후를 준비할 충분한 시간이 있는 연령층에게까지 무조건적인 기초노령연금을 지급하는 것에 대해서는 상당한 비판이 제기되고 있다. 제도 도입 초기단계인 현재에도 기초노령연금 급여지급으로 인해 상당수 지방정부의 여타 복지예산이 대폭 축소되고 있다는 사실이 이를 간접적으로 입증하고 있다.

이처럼 제도의 발전 방향에 대한 명확한 비전이 결여된 상황에서 전체 인구 중 노인인구 비중이 급속하게 늘어나는 초고령 사회에 진입할 경우 노인의 정치적 영향력 확대에 따른 적기 및 제대로 된 방향으로의 제도 개혁이 어려울 것이다. 이에 따라 정치적 환경변화에 구애받지 않도록 수급대상을 매년 자동으로 선정하도록 하여 향후 도래할 초고령사회에서도 효과적으로 작동할 수 있는 제도로 개편할 필요가 있다.

특히 저출산, 평균수명 연장, 저성장이라는 과거와는 달라진 사회·경제적 환경변화에 적극 대처할 수 있는 방향으로의 제도 보완 방안을 모색하고 향후 (절대적인 숫자 측면에서) 급증할 베이비붐 세대 전후 노인에 대해서는 ‘자동적인 장치(틀)’에 따라 노인세대에 진입하는 코호트 별로 제도 적용범위를 차등적용(즉 적용대상을 점진적으로 축소)하는 방안을 구체적으로 검토할 필요가 있다.

지금까지의 문제 제기를 통해 알 수 있는 것처럼 향후 도래할 초고령사회에의 효과적인 대처차원에서의 국민연금과 기초노령연금의 바람

직한 재구조화 논의에 대한 사회적 공감대 형성이 시급한 상황이다. 이러한 문제의식 하에 2011년초부터 국회에 연금개선특별위원회가 설치되어 재구조화방향을 논의하고 있으나, 아직까지 명확한 결론을 내리지 못하고 있는 실정이다.⁵⁵⁾

이러한 문제의식 하에 본 연구에서는 우리나라보다 앞서 노후소득보장제도를 운영하고 있는 외국사례 검토를 통해 시사점을 도출하고자 하였다(이에 대한 상세한 내용은 부록에 수록된 스웨덴, 노르웨이, 핀란드의 연금개혁 동향을 참조하기 바람). 외국 유사제도 운영사례와 함께 현행 기초노령연금제도의 기본틀을 유지할 경우 예상되는 장기 지출추이를 분석하고자 한다. 이를 위해 현행 기초노령연금제도(65세 이상 인구 중 70%에게 지급하는 제도)를 장기적으로 그대로 유지할 경우와 향후 증가할 국민연금 수급자수를 반영하여 기초노령연금 수급률을 감소시킬 경우에 예상되는 소요재원 및 수급자 수 등도 비교분석하였다.

이러한 분석을 바탕으로 매년 수급을 70%를 맞추어가는 현행 방식 대신, 사전에 정해진 기준에 의거하여 수급대상자가 자동으로 선정되는 방안 및 이 경우 예상되는 파급효과를 분석하였다. 이러한 연구 배경에는 제도도입 초기단계에 제도발전 방향에 대한 명확한 기준을 설정해 놓지 않을 경우 급속한 인구고령화로 인한 수급자 증가 및 이에 따른 급여지출 증가가 본격적으로 발생하는 시점에서 이런 저런 이유로 적기에 제대로 된 방향으로의 대응이 어려울 것이라는 판단에 기인한다.

수급자 자동선정기준 대안별 분석 결과를 바탕으로 기초노령연금 선

55) 2011년 4월 28일 1차 공청회(노후소득보장을 위한 공적연금제도의 개선방안), 2011년 8월 25일 2차 공청회(기초노령연금과 국민연금의 관계정립방안)가 개최되었으나, 재구조화 방안에 대한 정부, 여당, 야당의 이견으로 인해 아직까지 구체적인 재구조화 방안이 확정되지 못하고 있음. 이하의 재구조화 관련 기술내용은 두차례 공청회의 진술인으로 모두 참석하였던 윤석명의 1차 진술문(노후소득보장을 위한 공적연금제도의 개선방향), 2차 진술문(국민연금과 기초노령연금제도의 바람직한 개편방향)과 2010년 보건복지부 용역과제로 수행하였던 윤석명 외 『기초노령연금 선정기준 연구』를 참고하였음을 밝히는 바임.

정기준 대안별 장단점을 검토한 뒤, 외국의 유사제도 운영사례를 참고하여 부작용을 최소화하면서도 정책효과를 극대화할 수 있다고 판단되는 정책대안을 제시할 것이다.

앞서 검토한 노후준비 실태조사가 시사하는 것처럼 노후준비 정도에 상당한 차이가 존재할 수밖에 없는 연령별·소득계층별 특성을 반영한 기초노령연금 발전방향을 제시하고자 한다. 부연하면 급속한 산업화 과정에서 자신의 노후준비를 제대로 하지 못한 현 세대 노인에 대해서는 지금과 같은 준보편적인 기초노령연금을 지급하되, 현 노령세대에 비해 평균적인 의미에서 상대적으로 부유하고 자신의 노후를 준비할 기회(시간 및 학습효과 측면에서)를 가진 베이비붐 세대 및 이후 세대에 대해서는 다른 방식으로 제도를 적용하는 방안을 적극 검토하였다. 특히 전 국민 대상의 기초연금이 먼저 도입된 후 소득비례연금제도가 도입된 캐나다 등 여타 선진국들과 달리, 자신의 기여를 기반으로 하는 사회보험 방식의 국민연금이 도입된 이후 조세방식의 기초노령연금이 도입된 우리나라의 특성을 고려한 제도 발전방향을 모색하고자 한다.

제1 절 기초노령연금과 국민연금 수급자수 및 소요재원 전망

1. 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망

기초노령연금제도를 현행대로 유지할 경우, 즉 2070년까지 65세 이상 전체인 70%에게 기초노령연금을 지급할 경우의 수급자수 및 소요재원을 전망해보도록 한다. 기초노령연금 급여수준을 국민연금 전체가입자의 평균소득을 나타내는 급여산식 A값의 5%로 가정할 경우, 수급자수는 2010년 376만명에서 2050년경 1,106만명까지 증가할 것으로 전망된다. 비용 측면(2010년 불변가)에서는 2010년에 4조원에서 급격하

계 증가하여 2050년 41조원, 2070년 54조원이 소요될 것으로 전망된다. 국내총생산 대비 기초노령연금 비용을 살펴보면 2010년 0.4%에서 2050년 1.4%, 2070년 1.6%에 이를 것으로 예상된다.

〈표 5-1〉 기초노령연금 지급자수 및 소요재원 전망(65세 이상 인구 중 70%, A값의 5% 지급)

연도	65세이상 인구수 (천 명)	대상 자수 ¹⁾ (천 명)	1인당 평균급여액 (월액, 천 원) ²⁾		총비용(십억 원)		
			경상가격	2010년 불변가 ³⁾	경상가격	2010년 불변가 ³⁾	GDP 대비 총비용
2010	5,354	3,759	90	90	3,711	3,711	0.4%
2015	6,445	4,512	125	109	6,743	5,902	0.4%
2020	7,821	5,475	167	130	10,948	8,511	0.5%
2030	11,899	8,329	280	179	27,992	17,851	0.8%
2040	14,941	10,459	454	237	56,922	29,780	1.1%
2050	15,793	11,055	713	306	94,606	40,603	1.4%
2060	14,583	10,208	1,108	390	135,786	47,808	1.5%
2070	12,925	9,047	1,721	497	186,893	53,980	1.6%

주: 1) 65세 이상 인구 중 70%

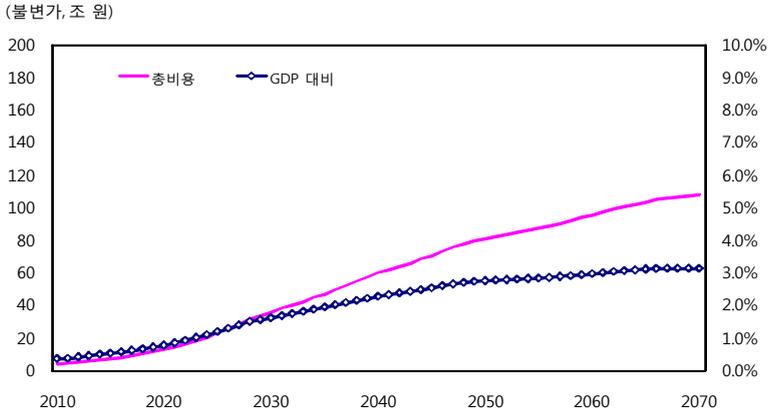
2) 국민연금 급여산식 A값의 5%를 지급함.

3) 물가상승률로 할인함.

자료: 윤석명 외(2010b), 『기초노령연금 선정기준 연구』

한편 기초노령연금 급여수준을 현재 국민연금 A값의 5%에서 2012년부터 매년 인상하여 2028년 A값의 10%로 인상할 경우의 급여지출 규모를 전망해보면, 2010년에 4조원에서 2030년 36조원으로 급격하게 증가하여 2050년 81조원, 2070년 108조원이 소요될 것으로 전망된다. 국내총생산 대비 기초노령연금 총비용은 2010년 0.4%에서 2070년 3.1%로 증가할 것으로 추계되고 있다.

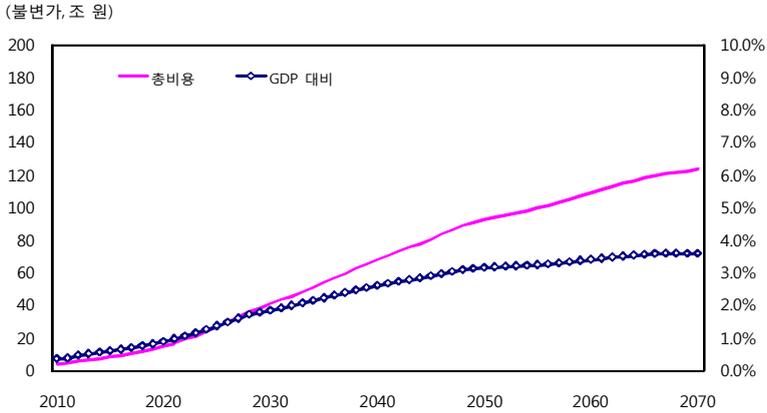
[그림 5-1] 기초노령연금 지급자수 및 소요재원 전망(65세 이상 인구 중 70% 적용, A값의 10% 지급)



자료: 윤석명 외(2010b), 전계서

다음으로 지급대상을 현재 수준인 65세 이상 전체 인구 중 70%에서 확대할 경우에 대해 살펴보도록 한다. 먼저 65세 이상 인구 중 80%로 확대할 경우 지급자 수는 2020년 626만명에서 2050년에는 1,264만명 까지 증가할 것으로 예상된다. 지급대상이 확대됨에 따라 2020년에 15조원, 2030년 41조원으로 점차 증가하여 2050년 93조원, 2070년 123조원이 소요될 것으로 전망된다. 국내총생산 대비 기초노령연금 총비용은 2020년 0.9%에서 2070년 3.6%까지 증가할 것으로 추계되고 있다.

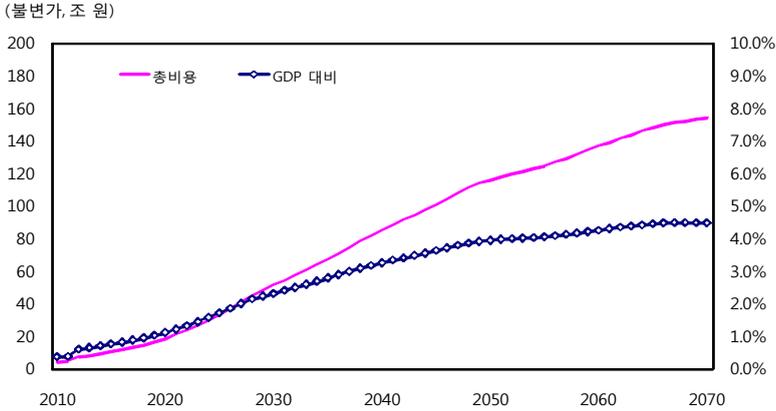
[그림 5-2] 기초노령연금 지급자수 및 소요재원 전망(65세 이상 인구 중 80% 적용, A값의 10% 지급)



자료: 윤석명 외(2010b), 전체서

일부에서 주장하는 보편적인 기초연금제도의 달성, 즉 65세 이상 전체 인구에게 기초노령연금을 지급할 경우에는, 지급자수가 2020년 782만 명에서 2050년에는 1,579만 명까지 증가할 것으로 예상된다. 지급 대상이 확대됨에 따라 소요재원은 2020년에 19조 원에서 2070년 154조 원으로 증가할 것으로 전망되며 이는 국내총생산 대비 4.5%(2070년 기준)에 달하는 수준이다. 초고령사회에서의 노인인구 비율 등을 고려할 때 보편적인 기초노령연금제도를 유지하기 위해 GDP 대비 4.5%를 지출하는 것이 그리 크지 않은 액수로 보일 수도 있으나, 국민연금과 달리 기초노령연금 지출액 전액이 100% 세금으로 조달된다는 측면(100% Pay-as-you-go 방식)에서 미래세대가 감내하기 어려운 부담수준이 될 가능성이 매우 높다.

[그림 5-3] 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망(65세 이상 인구 중 100% 적용, A값의 10% 지급)



자료: 윤석명 외(2010b), 전계서

2. 국민연금 연금수급자수 및 급여액 전망

현재 기초노령연금 수급률(65세 이상 인구수 대비 수급자수) 70%를 향후 증가할 국민연금 수급자 규모를 반영하여 조정할 경우 기초노령연금 수급자수 및 소요재원을 분석하기 위해 이하에서는 먼저 국민연금 수급자수의 증가추이를 살펴보고자 한다.

국민연금 노령연금 수급자 증가추이를 전망한 결과에 따르면, 2010년 120만명에서 급격하게 증가하여 2050년대에는 1,000만명을 넘어서는 것으로 나타난다. 이후 전체 노인수가 감소하면서 노령연금 수급자수도 감소하여 2070년에는 892만명에 달할 것으로 전망된다. 65세 이상 인구수 대비 노령연금 수급자는 2010년 22.4%에서 급격하게 증가하여 2030년에는 50%를 넘어서는 것으로 나타나고 2050년에는 66.0%로 증가한 이후에는 그 수준을 유지할 것으로 전망된다.

〈표 5-2〉 65세 이상 국민연금 노령연금 수급자수 전망

연도	65세 이상 (천 명)		인구수 대비 연금수급자수 (나/가)
	인구수 (가)	노령연금 수급자수 (나)	
2010	5,354	1,200	22.4%
2015	6,445	1,755	27.2%
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%

자료: 윤석명 외(2010b), 전제서

한편 유족연금 수급자수를 포함한 국민연금 연금수급자 증가추이를 살펴보면, 전업주부가 유족연금을 수급할 수 있다는 점에서 유족연금 수급자를 포함한 수급자수를 고려할 경우 국민연금 연금수급자 비율이 높아짐을 알 수 있다. 65세 이상 인구 대비 유족연금을 포함한 연금수급자 비율은 2020년 41.3%에서 2050년 73.3%로 급격하게 증가할 것으로 전망된다.

〈표 5-3〉 65세 이상 유족연금을 포함한 국민연금 수급자수 전망

연도	65세 이상 (천 명)		인구수 대비 연금수급자수 (나/가)
	인구수 (가)	유족연금 포함 연금수급자수 (나)	
2010	5,354	1,353	25.3%
2015	6,445	2,292	35.6%
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%

자료: 윤석명 외(2010b), 전제서

한편 국민연금 노령연금 평균급여액(월액)을 전망한 결과에 따르면, 2010년 244천원에서 2030년 945천원(2010년 불변가 603천원), 2050년 2,455천원(2010년 불변가 1,054천원), 2070년 6,003천원(2010년 불변가 1,734천원)로 증가하는 것으로 나타난다.

그러나 국민연금 연금수급자 비율이 급격하게 증가할지라도 수급자 상당수가 평균급여액을 받는다는 논리로 비약되는 것에 대해서는 주의가 요망된다. 왜냐하면 수급자 비율이 괄목하게 증가할지라도 적지 않은 연금수급자가 최저생계비에도 못 미치는 연금액을 수급할 것으로 전망되기 때문이다.

〈표 5-4〉 국민연금 노령연금 급여액 전망

연도	노령연금 수급자수 (천 명)	노령연금 총급여액 (십억 원)	1인당 급여액(월액, 천 원)	
			경상가	2010년 불변가 ¹⁾
2010	2,345	6,879	244	244
2015	2,855	12,070	352	308
2020	3,975	24,488	513	399
2030	6,599	74,872	945	603
2040	9,157	172,049	1,566	819
2050	10,455	308,041	2,455	1,054
2060	10,201	468,701	3,829	1,348
2070	8,978	646,782	6,003	1,734

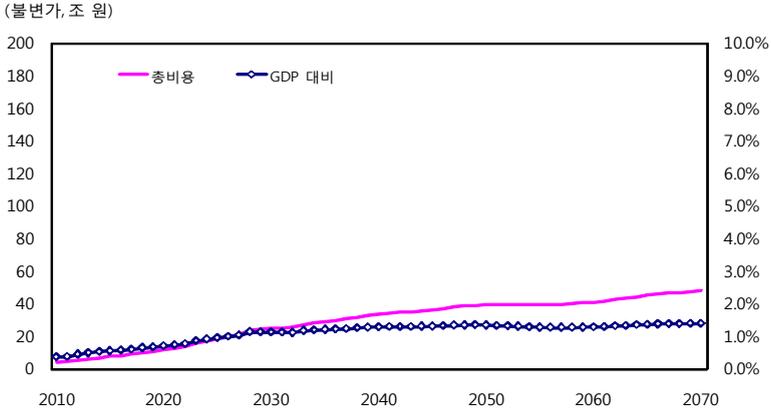
주: 1) 물가상승률로 할인함.
자료: 윤석명 외(2010b), 전계서

3. 국민연금 수급자 증가추이를 반영하여 기초노령연금을 지급할 경우

향후 기초노령연금 수급률(65세 이상 인구수 대비 기초노령연금 수급자수)을 국민연금 수급자수 증가추이를 반영하여 조정할 경우, 국민연금 수급자수가 증가함에 따라 기초노령연금 수급률은 2010년 70%에서 2040년경 40% 수준으로 급격하게 감소하고 이후에도 점차 감소하여 2050년대 후반 이후 30%를 유지할 것으로 전망된다.

현재 기초노령연금 수급률 70%에 비해 기초노령연금 수급자 규모가 감소함에 따라 기초노령연금 급여지출을 위해 2070년 기준으로 GDP 대비 1.4%의 재원이 소요될 것으로 전망되어, 적어도 재정적인 측면에서는 지속 가능한 대안임을 알 수 있다.

[그림 5-4] 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망(국민연금 수급률 반영, A값의 10% 지급)



자료: 윤석명 외(2010b), 전계서

제2절 기초노령연금 선정기준 대인별 분석

현재 기초노령연금은 소득자산조사를 토대로 65세 이상 인구 중 하위소득 70%에게 지급되도록 매년 선정기준을 산정하고 있다. 기초노령연금 지급대상을 기초노령연금 수급률(65세 이상 인구수 대비 수급자수)이 아니라 근로세대의 평균소득이나 최저생계비 등 경제·사회 여건을 대변할 수 있는 지표에 연계하여 매년 자동으로 선정할 수 있도록 중장기적 관점에서 타당한 기준을 제시하고 도입효과를 살펴보고자 한다.

이하에서는 기초노령연금 수급자 선정의 기준이 될 수 있는 지표로 근로세대의 평균소득을 반영하고 있는 국민연금 급여산식 A값과 국민 기초생활보장제도의 최저생계비를 고려하여 기초노령연금 선정기준을 검토하고자 한다.

이를 위해 현재 기초노령연금 수급률 70%를 그대로 유지할 경우 선정기준액을 중장기적으로 전망하고 국민연금 급여산식 A값과 최저생계

비를 기준으로 기초노령연금 수급자를 선정할 경우 각각의 대안별로 도입효과를 분석할 것이다. 앞서 선정기준으로 제시한 국민연금 급여산식 A값과 최저생계비의 향후 추이도 전망할 것이다.

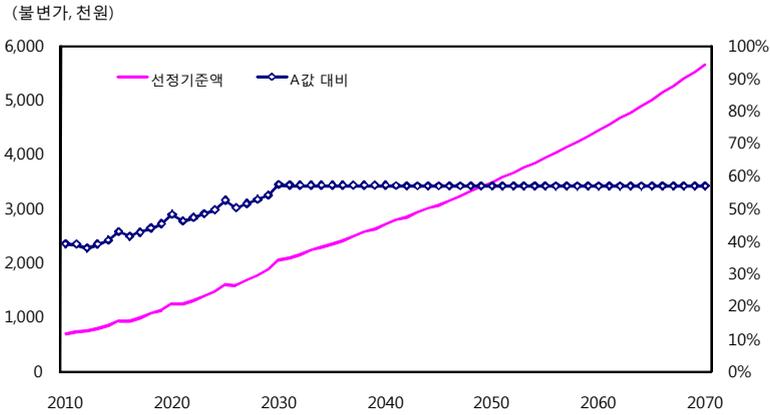
1. 기초노령연금 수급률 70% 유지시 선정기준액 전망

기초노령연금 수급률 70%를 장기적으로 유지할 경우 선정기준액은 2011년에 760천원에서 2030년에는 3,204천원으로 급격하게 증가하고 2050년에는 8,000천원을 넘어서서 2070년에는 20,000천원에 육박하는 것으로 전망된다. 선정기준액을 2010년 불변가로 살펴보면, 2011년 740천원에서 2030년 2,043천원, 2050년 3,479천원, 2070년 5,646천원으로 증가하는 것으로 나타난다.

중장기적으로 현재 수급대상자 선정기준인 수급률 70%를 유지하기 위해서는 노인의 소득인정액이 증가함에 따라 선정기준액의 지속적인 인상이 불가피할 것으로 판단된다. 구체적으로 국민연금 급여산식 A값 비율로 살펴보면, 2010년 39%에서 2020년 48%, 2030년 57%로 급격하게 증가한 이후 57%를 유지할 것으로 전망된다. 최저생계비 대비 선정기준액은 2010년대 중반이후 1.5배를 넘어서서 향후 급격하게 증가하여 2040년부터는 5배를 넘어서는 것으로 전망되고 추계최종연도인 2070년에는 10.9배로 나타난다.

이같은 추정결과는 초장기적으로도 현재의 기초노령연금 선정기준을 유지할 경우 상대적으로 가난한 근로세대(A값)가 상대적으로 부유한 은퇴세대(은퇴세대 모두가 부유하다는 것이 아니라 근로세대보다 부유한 은퇴세대의 비율이 지금보다 매우 높을 것이라는 사실을 암시)까지도 부양해야 할 것임을 시사함에 따라 정치적으로 지속 가능하기 어려운 상황에 직면할 가능성이 높을 것으로 전망된다.

[그림 5-5] 기초노령연금 수급률 70% 유지시 선정기준액 전망



자료: 윤석명 외(2010b), 전계서

2. 국민연금 급여산식 A값을 선정기준으로 적용할 경우

앞선 분석이 시사하는 바는 초장기적인 관점에서 정치적·재정적으로 지속 가능할 수 있는 기초노령연금 선정기준 마련이 필요하며, 이에 대한 효과적인 대안으로는 선정기준을 정치적 판단이 아닌 사전에 정해진 원칙에 의거하여 매년 자동으로 선정하는 기준을 마련하는 것이 될 것이다. 이러한 대안의 하나로 전 국민을 대상으로 하는 국민연금제도의 전체 가입자 평균소득을 반영하는 급여산식 A값을 선택할 경우, 공적 노후소득보장제도인 국민연금을 기준으로 기초노령연금 수급자를 선정한다는 측면에서 높은 정책적 타당성을 확보할 수 있을 것이다. 그러나 비공식적인 소득분야의 비중이 높은 우리나라의 상황에서 국민연금 사업장가입자와 지역가입자를 포괄함에 따른⁵⁶⁾ (노후소득보장 관련 기준 소득으로서) 국민연금 급여산식 A값이 실제 추이를 제대로 반영하지 못

56) 신고소득에 입각하여 소득관리가 이루어지고 있는 국민연금제도 운영 현실상 지역가입자의 소득신고 누락 및 하향신고 등의 문제가 발생하고 있음.

함에 따라 발생할 노후소득보장의 적절성 문제에 노출될 가능성이 높다.

이러한 측면에서 중단기적인 관점에서는 적지 않은 문제가 있을 것이나, 장기적인 관점에서 EITC 제도와의 연계 등을 통해 자영자의 소득 파악 인프라가 지금보다 획기적으로 개선된다면 현재 국민연금 급여산식 A값과 관련된 문제점들이 상당부분 해소 가능할 것이다.

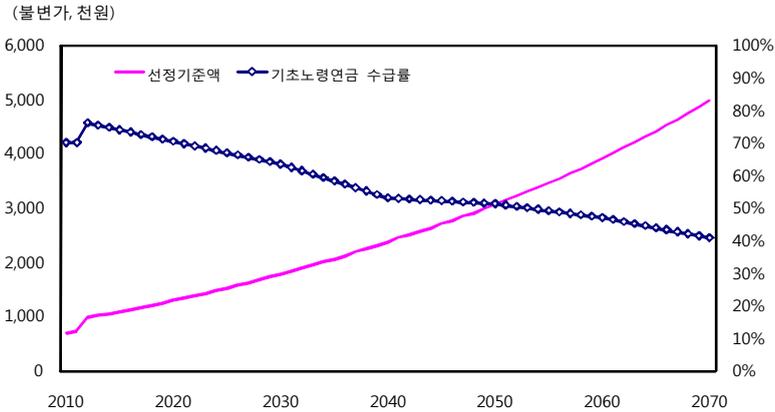
그러나 이러한 문제가 해결된다할 지라도, 기초노령연금 수급자 선정 기준을 국민연금 급여산식 A값을 기준으로 할 경우 구체적으로 A값의 몇 %가 적절한지에 대한 정책적 판단이 수월하지 않을 것이다. 이러한 문제점을 인식하면서 이하에서는 현재 국민연금 A값 대비 선정기준액과 향후 노인의 소득인정액 증가추세 등을 반영하여 하나의 사례로서 선정 기준을 제시하고 분석해보도록 한다.

2010년 선정기준액인 700천원은 국민연금 급여산식 A값 대비 40% 수준이나, 향후 베이비붐 세대 은퇴 등으로 인해 65세 이상 인구의 소득인정액이 빠르게 증가할 것으로 전망된다. 이러한 추세를 반영하여 현재 수준인 A값의 40%를 50%로 상향 조정할 경우의 기초노령연금 수급률 및 예상되는 소요재원 등을 분석하고자 한다.

2012년부터 기초노령연금 선정기준으로 매년 국민연금 급여산식 A값의 50%를 적용할 경우, 선정기준액이 2010년 불변가 기준으로 2012년에 983천원에서 2030년 1,786천원, 2050년 3,061천 원, 2070년 4,972천원으로 증가하는 것으로 나타난다.

선정기준을 국민연금 급여산식 A값 대비 50%로 적용할 경우 단기적으로는 현재 목표수급률인 70%를 넘어서나, 65세 이상인구의 소득인정액이 증가함에 따라 중장기적으로는 수급률이 40%로 하락할 것으로 전망된다. 즉 65세 이상 인구수 대비 기초노령연금 수급자수는 2010년대에는 70%를 넘어서나, 이후 점차 감소하여 2030년 63.4%, 2050년 51.2%, 2070년에는 40.7%로 전망된다.⁵⁷⁾

[그림 5-6] 국민연금 급여산식 A값 50% 적용시 기초노령연금 선정기준액 및 수급률 전망

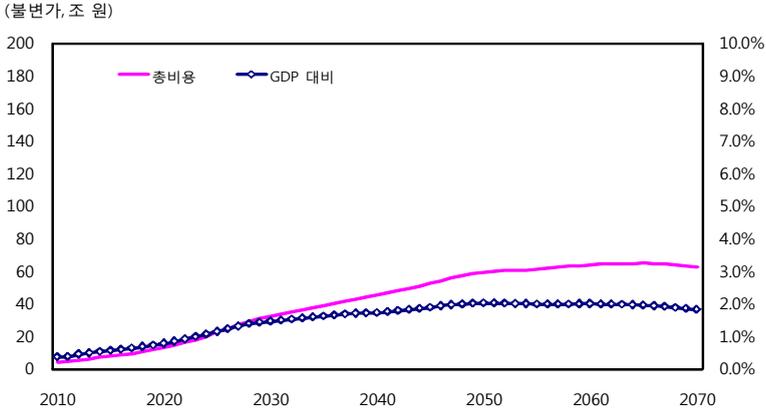


자료: 윤석명 외(2010b), 전제서

기초노령연금 선정기준을 국민연금 급여산식 A값의 50%로 하여 기초노령연금을 지급할 경우 소요재원을 2010년 불변가 기준으로 살펴보면⁵⁸⁾, 2010년에 4조원, 2030년 32조원으로 증가하여 2050년 59조원, 2070년 63조원이 소요될 것으로 전망된다. 국내총생산 대비 기초노령연금 총비용은 2010년 0.4%에서 2070년 1.8%까지 증가하는 것으로 전망된다. 이에 따라 기초노령연금 선정기준을 국민연금 가입자 평균소득인 A값에 연동시킬 경우 적어도 재정적인 측면에서는 제도의 지속 가능성은 높아질 것으로 예상된다.

- 57) 상기 분석에서는 기초노령연금 선정기준이 국민연금 급여산식 A값에 미치는 영향은 고려하지 않았음. 실제로는 기초노령연금 선정기준과 급여수준에 따라 국민연금 가입자의 가입유인이 약화될 수 가능성이 있음. 이에 따라 국민연금 A값 전망치 또한 영향을 받을 수 있으나, 국민연금제도가 노후소득보장체계로서의 제 역할을 한다는 가정 하에서 기초노령연금의 개선안을 논의하고자 하므로 이러한 경우는 고려하지 않고 분석하였음.
- 58) 현재 국민연금 급여산식 A값의 5%인 급여수준을 2012년부터 매년 인상하여 2028년 A값의 10%까지 인상하는 것으로 가정함.

[그림 5-7] 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망(국민연금 급여산식 A값 50% 기준으로 수급자 선정)



자료: 윤석명 외(2010b), 전계서

3. 최저생계비를 선정기준으로 적용할 경우

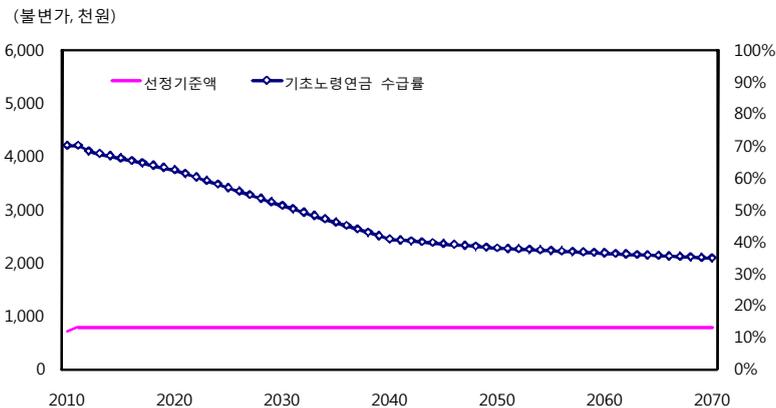
기초노령연금 선정기준을 국민연금 가입자 평균소득인 A값에 연동시킬 경우 재정적인 측면에서의 제도 지속 가능성이 높아진다는 장점이 있으나, 자영자 등 비공식적인 부문에 대한 실제소득피약 측면에서 한계가 있는 국민연금제도의 특성 상 실제 제도운영에서 적지 않은 문제가 발생할 것으로 예상된다. 이러한 문제의식 하에 효과적인 정책 대안으로서 기초노령연금 선정기준을 최저생계비에 연동하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

최저생계비 기준 역시 국민연금 급여산식 A값에 연동시킬 경우와 마찬가지로 구체적으로 최저생계비의 몇 %가 적절한지에 대해서는 현실적으로 한계가 있다. 이러한 문제점을 인식하며, 앞선 분석에서와 마찬가지로 현재 최저생계비 대비 선정액과 향후 소득인정액 증가 등을 고려하여 선정기준으로서의 타당성 여부를 분석해보도록 한다.

2010년 기초노령연금 선정기준액인 700천원은 최저생계비 140% 수준이나, 향후 은퇴세대의 소득인정액이 지금보다는 높아질 것을 반영하여 최저생계비 150%를 선정기준으로 적용하여 선정기준액 및 지급자수 등을 분석하고자 한다.

최저생계비 150%를 기초노령연금 선정기준으로 적용할 경우 선정기준액은 2010년 불변가로 778천원으로 추정된다. 65세 이상 인구수 대비 기초노령연금 지급자수가 2012년 71%에서 점차 감소하여 2030년 51.2%, 2050년 37.9%, 2070년에는 34.8%에 이를 것으로 전망된다. 이처럼 선정기준을 최저생계비 150%로 적용할 경우 현재 노인들의 70%에게 연금을 지급하는 제도가 장기적인 관점에서는 자연스럽게 저소득층을 대상으로 하는 제도로 전환됨을 알 수 있다.

[그림 5-8] 최저생계비 150% 적용시 기초노령연금 선정기준액 및 지급률 전망



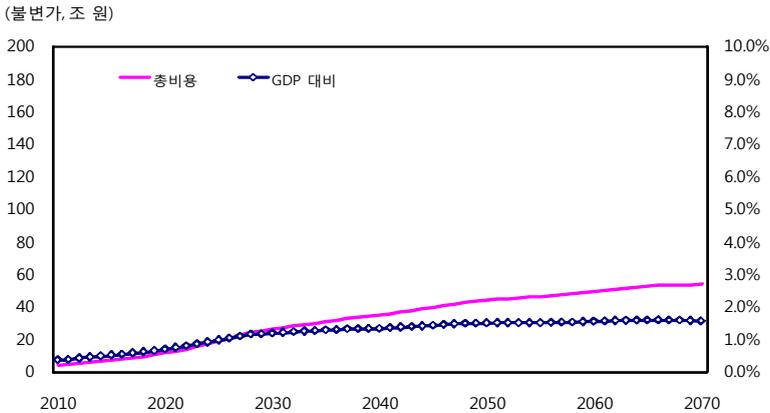
자료: 윤석명 외(2010b), 전계서

기초노령연금 선정기준으로 최저생계비의 150%로 적용할 경우 소요 재원을 2010년 불변가 기준으로 살펴보면⁵⁹⁾, 2010년에 4조원, 2030년

59) 현재 국민연금 급여산식 A값의 5%인 급여수준을 2012년부터 매년 인상하여 2028년 A

26조원으로 증가하여 2050년 44조원, 2070년 54조원이 소요될 것으로 전망된다. 국내총생산 대비 기초노령연금 총비용은 2010년 0.4%에서 2070년 1.6%까지 증가하는 것으로 나타나, 재정적인 측면에서의 제도 지속 가능성이 높을 것으로 전망된다.

[그림 5-9] 기초노령연금 수급자수 및 소요재원 전망(최저생계비 150% 기준으로 수급자 선정)



자료: 윤석명 외(2010b), 전계서

제3절 기초노령연금 선정기준 대안 평가

이하에서는 지금까지 논의된 선정기준 대안별 장단점 분석을 통해 초고령사회, 즉 향후 도래할 100세 시대에서도 정치적·재정적으로 지속 가능할 수 있는 국민연금과 기초노령연금의 재구조화 방안을 제시하고자 한다.

앞선 분석결과를 통해 알 수 있는 것처럼 65세 이상 노인의 70%에

값의 10%까지 인상하는 것으로 가정함.

게 지급되는 기초노령연금제도의 수급비율을 그대로 유지할 경우 연금 수급자 선정을 위한 소득인정액의 지속적인 인상이 불가피하다. 향후 고소득 베이비붐 세대가 대거 퇴직할 경우, 재산환산액의 공제 범위 확대 및 여타 금융소득의 공제 범위를 확대시켜야 70% 수급자 선정이 가능할 것이기 때문이다.

이러한 문제의식 하에 이하에서는 이미 검토한 선정기준 대안별 장단점을 평가한 뒤, 외국의 유사제도 운영 사례에 비추어 가장 현실성이 높다고 판단되는 대안을 제시하고자 한다.

1. 기초노령연금 선정기준을 국민연금 A값에 연동시킬 경우

노후소득보장제도인 국민연금 가입자 소득을 기준으로 기초노령연금을 선정할 경우, 소득과 관련된 동일한 잣대를 적용하여 노후소득보장제도를 운영할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 신고소득에 입각하여 소득관리가 이루어지고 있는 국민연금제도 운영 현실에서, 자영자 등 소득과악이 어려운 집단의 소득 하향 신고로 인해 국민연금 가입자 평균 소득이 실제 소득수준을 제대로 반영하지 못함에 따라 발생할 노후소득보장의 적절성 문제에 노출될 가능성이 높다. 현재에도 도시근로자 평균임금과 국민연금 가입자 평균소득 사이에 상당한 괴리가 발생하고 있어, 두차례에 걸친 연금개혁으로 인해 낮아진 소득대체율과 결부되어 급여수준 차원에서의 노후소득보장 적절성 문제를 야기하고 있기 때문이다.

그러나 무엇보다도 65세 이상 인구의 소득인정액에 대한 장기전망치와 국민연금 가입자 평균소득(A값)의 장기 전망치에 대한 오차가 야기할 불확실성에 주목할 필요가 있다. 국민연금 A값을 기준으로 기초노령연금을 선정할 경우, A값의 몇 %, 구체적으로 A값의 40% 또는 A값의 50% 등의 형식을 빌어 법제화가 가능할 것이며, 이러한 방식으로

법제화를 하여야 (장기적인 관점에서의 수급자 비율 조정 등) 선정 기준액 법제화에 따른 정책효과가 나타나게 될 것이다.

문제는 이러한 방식으로 법제화할 경우 특정 시점의 선정 기준액에 대한 추정치와 실제 실현치와의 괴리로 인해, 선정 기준액에 대한 주기적인 수정이 불가피해 질 것이라는 점이다.⁶⁰⁾ 오차를 수정하기 위해 선정 기준액을 수정할 때마다 선정 기준액의 적절성에 대한 논란이 불거져 당초 의도했던 정책효과, 즉 한번 정한 원칙에 따라 정치·사회적인 여건변화와 상관없이 중립적으로 제도를 운영할 수 있을 것이라는 정책 목표 달성이 어려워질 것으로 예상된다.

요약하면 국민연금 A값을 기준으로 기초노령연금 수급대상자를 선정할 경우에는 주기적으로 선정 기준액 수정이 불가피하며, 이러한 측면을 고려할 때 현 시점에서 가능한 사전적인 법제화는 매우 원론적인 수준으로 제한될 수 밖에 없을 것이다. 가령 “기초노령연금 선정기준액은 국민연금 가입자 평균소득을 기준으로 하되, 선정기준액은 상황 변화를 반영하여 탄력적으로 조정한다”라는 정도의 법제화가 가능할 것이다. 이러한 수준의 법제화가 주변 여건변화, 특히 정치·사회적인 여건변화에 대한 사전 대응차원에서 얻어질 실익이 크지 않을 것이라는 점에서 국민연금 A값을 활용한 기초노령연금 선정기준은 현실성 있는 정책 대안이 되기 어려워 보인다.

60) 기초노령연금 선정기준액은 근로소득과 자산소득의 가중치 조정을 통해 얻어지는 반면, 국민연금 가입자 평균소득인 A값은 근로소득을 기준으로 얻어지는 수치임. 선정 기준이 다른 두 지표를 결합하여 법제화할 경우, 장기로 갈수록 괴리가 커질 수 밖에 없다는 점을 주목할 필요가 있음.

2. 기초노령연금 선정기준을 최저생계비에 연동시킬 경우

기초노령연금 선정기준을 최저생계비에 연동시키는 방안은 국민연금 A값 기준으로 연동시키는 방안에 비해 불확실성이 줄어드는 장점이 있다. 부연하면, 소득인정액에 대한 장기 추계치에 대한 불확실성 문제가 여전히 남아있는 반면, 국민연금 가입자 평균소득 추정치에 대한 불확실성이 해소됨에 따라 최저생계비를 기초노령연금 선정기준으로 활용할 경우 선정 기준액 변동폭이 감소할 수 있을 것으로 예상된다.

최저생계비에 연동시킬 경우 상대적으로 기준액 변동폭이 감소한다는 장점이 있으나, 이 기준 역시 최저생계비의 몇 %로 할 것인가에 대한 논란이 적지 않을 것으로 예상된다. 시간의 흐름에 따라 소득인정액이 변해 최저생계비 기준으로 수급 대상자를 조정하려 할 경우, 수급자 선정기준으로 최저생계비의 몇 %가 적정할 것인가의 문제로 비화될 여지가 농후하기 때문이다. 이 경우 정치·사회적 여건변화에도 중립적일 수 있는 기준을 마련한다는 취지가 퇴색할 수 있다.

이와는 별도로 최저생계비를 선정기준으로 활용할 경우 기초노령연금의 성격이 불분명해진다는 문제가 제기될 수 있다. 기초노령연금제도가 노인 대상의 연금제도인지, 빈곤층 대상의 공공부조제도인지 제도의 정체성 및 발전방향에 대한 논란이 예상될 수 있기 때문이다. 특히 장기적인 제도 발전방향 측면에서 국민기초생활보장제도와의 통합 운영을 포함한 제도 발전방향에 관한 논란이 가열될 가능성이 높다.

특히 기초노령연금 대상자를 최저생계비에 연동시켜 선정할 경우 장기적으로 최저생계비 보전차원에서 기초노령연금액이 급격하게 증가하는 방향으로 논의가 모아질 수도 있다. 이미 노후소득보장 차원에서 기초노령연금액 현실화에 대한 사회적 압력이 높은 점을 고려하면 중장기적인 관점에서 기초노령연금액이 상향 조정될 가능성이 높다. 이러한 전망이 현실화된다면, 기여에 입각하여 연금을 지급하는 국민연금에 대

한 중산층 이하 가입 대상자의 참여율이 현저하게 떨어지게 될 것이다. 두 차례에 걸친 연금개혁으로 인해 국민연금 소득대체율이 70%에서 40%로 낮아진 상황에서, 저소득층의 경우에는 국민연금으로부터 예상되는 급여수준에 비해 높아진 기초노령연금 급여가 더 매력적일 것이기 때문이다.

이러한 문제점에도 불구하고 기초노령연금 선정기준 대안 검토결과에 의하면, 불확실성이 상대적으로 낮다는 측면에서 국민연금 A값보다는 최저생계비 기준이 더 적절해 보인다. 또한 최저생계비를 활용하여 기초노령연금 수급대상자를 선정할 경우, 중단기 관점에서 65세 노인인구 대비 기초노령연금 수급자 비율 목표 달성이 국민연금 A값을 기준으로 할 때보다 수월할 것으로 예상된다.

3. 바람직한 국민연금과 기초노령연금의 재구조화 방향

지금까지의 논의가 시사하는 바는 국민연금 A값을 기준으로 할 때나, 최저생계비를 기준으로 기초노령연금 수급자를 선정할 경우 적지 않은 논란이 생겨날 수 있다는 것이다. 향후 도래할 고령사회에서 정치·사회적으로 중립적인 선정기준액 설정 차원에서 애초의 목적달성이 수월하지 않다는 것이다. 그러나 다양한 이해관계자가 공존하는 현실적인 제약 속에서는 완전무결한 정책대안을 마련하는 것이 사실상 불가능하다. 이러한 현실적인 제약이 시사하는 바는 여러 대안들 중 상대적으로 부작용이 적으면서도 정책효과가 나타날 수 있는 대안을 차선(Second-Best)으로 선택하여 가급적 빠른 시일 내에 정책수단으로 활용하는 것이 바람직하다는 것이다.

이러한 추론을 따를 경우 장기적으로 다양한 이해관계자들의 정치적 압력으로부터 기초노령연금 선정기준을 중립적으로 유지하면서도 재정적으로 지속 가능할 수 있는 방안으로는 최저생계비의 일정비율로 기초

노령연금 수급자 선정기준을 변경하는 것이 바람직해 보인다. 왜냐하면 현행 65세 이상 노인인구 70% 기준은 장기적인 관점에서의 노인의 적정한 연령에 대한 정의문제(노르웨이의 경우 이미 노령연금의 수급권을 75세까지 연장할 수 있는 법안을 시행 중에 있음)에서부터 시작하여 70%를 충족시키기 위해 선정기준액을 지속적으로 인상함에 따른 근로세대와의 형평성 문제 대두가 불가피하기 때문이다.

이러한 접근방법은 과거 노인과 달리 노인들의 절대빈곤 문제 이상으로 향후 노인이 될 집단들의 동일 세대내 부익부 빈익빈 현상이 심각하게 나타날 것이라는 노후준비 실태분석 결과에 근거한다. 향후 도래할 초고령사회를 효과적으로 대처하기 위해서는 현재의 상황, 즉 이미 노후준비를 할 수 없는 은퇴한 노인들을 기준으로 초장기적인 관점에서 파급효과가 나타날 노후소득보장제도를 설계하기보다, 앞으로 노인이 될 집단의 노후준비 실태 분석 결과를 바탕으로 맞춤형 노후설계 서비스를 제공하는 것이 바람직할 것이기 때문이다.

이러한 논거에 입각하여 하루빨리 기초노령연금 선정기준을 법제화하는 쪽, 그것도 국민연금 가입자 평균소득인 A값보다는 최저생계비의 일정비율(140%~150% 정도)로 기초노령연금 선정기준을 확정하는 것이 지금 시점에서 선택할 수 있는 최선(이론적으로 최선은 아니나 현실적으로 선택 가능한 정책수단들 중에서는 최선이라는 의미)의 정책 대안인 것으로 판단된다.⁶¹⁾

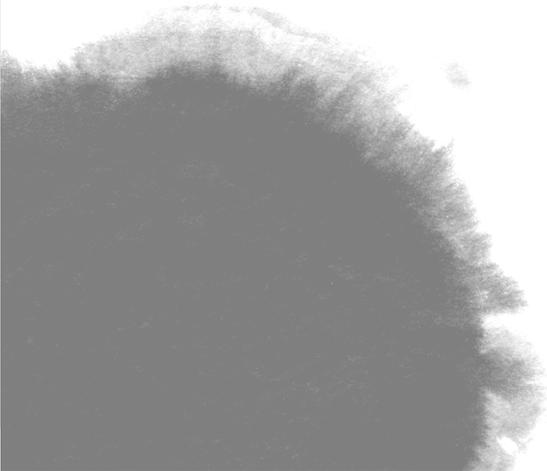
61) 외국의 유사사례를 참고할 경우 다음과 같은 정책 대안도 효과적인 정책대안이 될 수 있을 것임. 일단 65세 이상 노인의 70%에 대해 급여가 지급되는 수급율은 그대로 두되, 노인들의 소득 인정액 변화에 따라 연금액을 조정하는 방안이 바로 그것임. 호주, 핀란드 등의 기초연금 운영사례가 시사하는 바는 수급을 자체에 손을 대는 대신, 수급 대상자의 소득수준 변화에 따라 연금액을 조정하는 방식으로 제도를 개편하는 것이 효과적일 수 있다는 것임. 즉 수급대상자의 소득 인정액 상향 추이에 맞추어 지급되는 연금액 감액율을 높일 경우, 향후 도래할 고령사회에서 급증하는 노인에게 지급될 기초노령연금으로 인한 정부 재정 불안정 문제를 회피할 수 있을 것임. 그러나 외국에서 운영하는 상기 정책대안을 우리나라에 도입할 경우 중단기적으로 제도 운영이 수월하지 않을 것이라는 점을 주목할 필요가 있음. 국민연금제도의 미성숙으로 인해 상당기간 동안 국민

결론적으로 향후 도래할 초고령사회에 효과적으로 대처하기 위해서는 공적 소득보장제도가 필요한 취약계층 노인에 대해서는 정부가 적극적으로 지원하되, 자신의 힘만으로도 충분히 노후생활을 영위할 수 있는 집단에 대해서는 정부 지원이 최소화되어야 할 것이다. 이를 위해 소득 인정액에 근거하여 연금급여를 차별화하는 규정을 보다 정교화시킬 필요가 있으며, 이러한 조치가 실행에 옮겨질 경우 필요한 집단에게 한정된 재원이 보다 효과적으로 배분될 수 있을 것이다. 향후 도래할 초고령사회를 대비하기 위해 노후소득보장제도에 대한 국가의 선택과 집중이 명확해질 경우, 이러한 조치가 취해지지 않을 경우에 지나치게 비대화될 연금 지출로 인해 정부재정이 불안정해지는 현상도 예방이 가능할 것이다. 이와 관련하여 연금재정 불안정 문제가 본격적으로 도래하기 이전에 초고령사회에 효과적으로 대처할 수 있는 방향으로 연금제도를 개편한 스웨덴, 핀란드 등과 달리, 적기에 올바른 방향으로 제도개편을 단행하지 못한 그리스 등 남유럽 국가들이 2008년 글로벌 금융위기 이후 겪고 있는 재정적인 어려움이 시사하는 바를 우리 모두 가슴 깊이 새겨야 할 때가 아닌가 싶다.

연금의 평균 급여액이 높지 않아 연금조사(Pension test)의 역할이 제한적일 수밖에 없으며, 더욱 중요한 대목은 중산층 이하 저소득층의 경우 사회보험방식의 국민연금 참여 유인을 극대로 약화시킬 가능성이 매우 높기 때문이다.

06

결론 및 정책제언



제6장 결론 및 정책제언

인생 100세 시대를 맞이하여 변화하는 사회·경제적인 환경에 적응하기 위한 복지제도 개편 논의가 국내외에서 뜨겁게 진행되고 있다. 본 연구보고서의 부록에 수록된 내용을 통해 확인할 수 있는 것처럼 복지 국가의 대명사로 불리는 스칸디나비아 국가들이 보편적인 제도 적용의 기초연금제도를 폐지하는 대신, 소득비례연금을 축으로 하되 저소득층을 대상으로 최저보증연금을 도입하는 방향으로 노후소득보장제도에서의 선택과 집중을 강화하고 있다.

이는 과거에 비해 급격하게 늘어나는 평균수명, 저성장 추세로 인한 전통적인 소득보장제도의 지속 가능성 저하, 그리고 소득 및 근로 조건 등에서의 양극화 심화로 인한 사회 구성원 간의 형평성 문제 대두로 인해 Rawls의 정의론에 기반한 스칸디나비아 복지국가의 존립기반이 위협받고 있기 때문이다.

사회·경제 환경 및 노후소득보장제도 성숙도 측면에서 이들 국가와 매우 커다란 차이가 존재하는 것이 우리의 현실인 관계로 지금 당장 이들 국가와 동일한 방향으로 제도 개편을 단행하는 것이 정치적·사회적으로 수월하지 않을 것이다. 국민연금제도 등 사회보장제도의 성숙도가 낮아서 이기도 하나, 부인할 수 없는 사실은 지금 당장은 우리나라의 노인빈곤율이 OECD 회원국에서 손꼽을 정도로 높다는 것을 현실로 받아들여야 하기 때문이다. 그렇다고 이러한 우리의 현실을 내세워, 다양

한 이해 관계자들의 반발에도 불구하고 인구 고령화에 대처할 수 있는 방향으로 제도 개편의 물꼬를 트고 있는 복지 선진국들의 최근 동향을 마냥 무시할 수만도 없는 것이 또 다른 우리의 현실이기도 하다. 이러한 면들을 종합적으로 고려한 노후소득보장체계 구축방안 마련이 시급한 이유가 여기에 있다 할 것이다.

이러한 문제의식 하에 출발한 본 연구는 본문에 기술된 내용을 통해 알 수 있듯이, 노후준비에서도 부익부 빈익빈 현상이 나타나고 있음을 실태조사의 심층분석 결과를 통해 알 수 있었다. 구체적인 정책제언을 시도하기에 앞서 올바른 정책제언을 위한 공감대 형성 차원에서 연령별·소득수준별 노후준비 실태조사 결과를 요약·정리해보도록 한다. 윤석명 외(2011a, 심층분석 보고서)의 세대별 노후준비 여부를 살펴보면 전체적으로 1954년 이전 출생집단과 베이비붐 세대, 1964년 이후 출생 집단은 노후준비를 하고 있다는 응답이 68% 이상으로 나타났다. 구체적으로 소득분위별 노후준비의 차이를 살펴보면 1954년 이전 출생집단의 경우 소득분위별로 정도의 차이는 있으나 평균적으로 각 분위별로 50% 이상이 노후준비를 하고 있는 것으로 나타났다. 반면에 베이비붐 세대는 1분위의 노후준비를 하고 있다는 응답이 30.6%, 5분위의 노후준비를 하고 있다는 응답이 97.1%로 나타나, 소득수준에 따른 노후준비 정도의 차이가 매우 큰 것으로 나타났다. 이러한 현상은 1964년 이후 출생한 집단의 경우에서도 유사하게 나타나고 있다.

〈표 6-1〉 세대별 소득분위에 따른 노후준비 여부

(단위 : %, 명)

구분		1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	전체
1954년 이전 출생집단	하고 있음	51.2	65.1	85.8	76.8	74.1	68.6 (268)
	하지 않고 있음	48.8	34.9	14.2	23.2	25.9	31.4 (123)
1955~196 3년 출생집단 (베이비 붐 세대)	하고 있음	30.6	64.6	75.0	89.2	97.1	70.8 (670)
	하지 않고 있음	69.4	35.4	25.0	10.8	2.9	29.2 (276)
1964년 이후 출생집단	하고 있음	27.3	53.1	78.6	91.6	97.3	70.7 (1,193)
	하지 않고 있음	72.7	46.9	21.4	8.4	2.7	29.3 (496)

자료: 윤석명 외(2011a), 『다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의 실태조사 및 분석연구- 심층분 석보고서』, 보건복지부·한국보건사회연구원

세대별 노후준비 부담금액은 1964년 이후 출생집단이 17만원, 베이비붐 세대가 15만원, 1954년 이전 출생집단은 12만원인 것으로 나타났다. 소득분위별로는 1954년 이전 출생집단의 경우 1분위와 5분위의 차이가 약 4배 정도인 반면, 베이비붐 세대는 약 11배, 1964년 이후 출생집단은 약 12배로, 출생연도가 늦어질수록 노후준비 부담금액에 차이가 크게 나타나고 있는 것이다. 부연하면, 퇴직시점까지 시간이 많이 남아있어 상대적으로 노후준비를 체계적으로 할 수 있는 1964년 이후 출생집단의 경우, 소득수준 차이에 기인한 노후준비 수준에 현격한 차이가 발생하고 있는 것이다.

특이한 점은 연령별·소득분위별로 노후준비 실태에 있어 커다란 차이가 있었으나, 노후준비에 대한 인식에 있어서는 큰 차이가 없었다는 것이다. 소득분위별로는 저소득층일수록 노후준비를 하지 않았고, 국민연금 및 사적연금 가입율이 낮은 반면, 고소득층은 노후준비기간이 길

고 노후준비에 부담하는 금액도 많은 것으로 나타났음에도, 저소득층을 포함한 대다수가 노후준비 주체가 본인이어야 한다는 인식이 높게 나타났다는 것이다.

이같은 실태 및 인식조사 결과는 획일적인 제도가 아닌 다양한 수단을 통한 다층노후소득보장체계 구축이 필요하며, 근로기간동안에 효과적인 노후설계가 이루어질 수 있도록 연령별·소득수준별로 맞춤형 노후설계 서비스 제공 및 적절한 지원이 필요하다는 시사점을 제공한다고 할 수 있다. 특히 근로기간의 빈곤이 노후빈곤으로 이어지지 않도록 하기 위해 정부의 근로빈곤층에 대한 국민연금 보험료 지원제도가 하루빨리 도입되어야 할 것이다. 부연하면 사업장 가입자로 편입되어야 함에도 불구하고 지역가입자로 분류되고 있는 취약 근로자, 저소득 순수 자영자에 대한 보험료 지원이 필요하다.

자영자소득 파악의 어려움 등 제반 사회적 인프라의 한계를 고려할 때 일단 5인 또는 10인 미만 영세사업장, 자영자의 경우 차상위계층까지 보험료 지원제도를 도입한 뒤, 제도 운용과정에서 부작용을 최소화 한다는 전제 하에 대상자를 점차 확대하는 방안도 심도있게 검토하여야 할 것이다. 단 대상자 확대 검토시 소득수준에 따라 보험료 지원 정도를 차등하는, 즉 소득수준이 올라감에 따라 지원수준을 하향 조정하는 방안을 적극 검토함으로써 국민연금에의 참여유인 제고 및 정부 부담의 지속 가능성 모두가 확보될 수 있도록 하여야 할 것이다.

다음으로 이미 주된 일자리에서 퇴직을 하고 있는 1차 베이비붐 세대, 그 중에서도 노후준비를 제대로 하지 못한 취약계층 대상으로의 대책 마련이 시급해 보인다. 1차 베이비붐 세대 중에는 국민연금에의 가입기회를 충분히 확보하지 못하여(구체적인 예로는 소득이 불안정하거나 국민연금 제도 도입시 이미 중고령자가 되어) 국민연금 수급권을 확보하지 못할 것으로 예상되는 집단이 상당수에 달한다. 국민연금 수급권

확보가 어려울 것으로 예상되는 베이비붐 세대에 대한 지원 방안으로는 국민연금 보험료 대부방안, 국민연금 보험료 추납제도 완화방안, 특별 크레딧 제도 도입방안 등이 검토될 수 있다. 이들 대안들 중 여타 연령 층과의 형평성 및 제도 발전 측면에서 볼 때 최소가입기간 충족이 가능하도록 기납부한 보험료를 담보로 국민연금보험료를 대부하는 방안을 가장 적절한 정책대안으로 제시하였다.

이와 함께 보험료 선납제도 및 퇴직이 가까워질수록 보험료를 높일 수 있는 보험료 차등화 방안도 도입 여부를 신중히 검토하여야 할 것이다. 이 경우 사업장 가입자 본인의 제도 순응성은 높아질 것이나, 보험료 일부를 부담하여야 할 사용자의 경우 제도 도입에 반대할 가능성이 커, 이에 대한 대책 마련이 필요하나 이에 대해서는 후속연구로 남겨두고자 한다.

다음으로 노동시장의 유연성 확보 및 노후소득보장 사각지대 축소 목적으로 도입된 공적연금간 가입기간 연계제도가 그다지 활성화되고 있지 않아 제도 도입취지를 제대로 살리지 못하고 있다는 점을 고려하여 연계제도 활성화 방안을 제안하였다. 현재 직역간 이동자에 대한 연금 관리기간 사이의 정보공유가 원활하게 이루어지지 않아 활성화에 제약이 되고 있다는 측면을 감안하여 4대 사회보험 정보연계센터에 공적연금간 정보를 제공하여 가입기간 연계제도를 활성화시키는 정책을 제안하였다. 가입기간 연계제도 도입취지를 제대로 살리기 위해 누구보다도 공적연금간 가입기간 연계가 필요한 취약계층 대상으로 연계제도를 활성화시키는 방안이 필요하다는 점을 강조하였다.

다음으로 노후소득보장제도에서 가장 중요한 역할을 담당하게 될 국민연금-기초노령연금의 바람직한 재구조화 방안을 제시하였다. 65세 이상 노인 70%에게 국민연금 A값의 10%(2028년까지)를 기초노령연금 급여로 제공할 경우 급여지출이 2070년 기준으로 GDP 대비 3.1%에

달할 것으로 전망되고 있다. 이 경우 취약계층에 대해서는 적절한 수준의 급여가 지급되지도 못하면서 막대한 재원이 소요된다는 측면에서 제도 발전방향에 있어서의 선택과 집중이 필요함을 강조하였다. 나아가 연금제도 개편 논의가 정치적 쟁점이 되는 것을 사전에 예방한다는 차원에서 기초노령연금의 수급대상을 사전에 법제화할 필요성에 대해서도 언급하였다.⁶²⁾

기초노령연금제도 도입의 주된 목적이 현 노령층의 노후빈곤 완화에 있었다는 점을 감안하여 당분간은 기초노령연금 수급비율을 현행대로 유지하되 향후 도래할 저출산·고령사회에서의 지속 가능성 확보차원에서 중·장기적으로 기초노령연금 수급자 비율을 최저생계비의 일정비율에 연동시키는 방안을 제시하였다. 현재 노인들의 소득수준을 반영하고 장기적인 관점에서의 제도 지속 가능성 제고 차원에서 본문에서는 기초노령연금 수급자 선정기준을 현행 65세 이상 인구 비율(70%)에서, 최저생계비 대비 150% 전후로 전환할 것을 제안하였다. 이렇게 선정 기준을 변화시킬 경우 장기적으로 65세 이상 노인의 수급율은 55% 선으로 하락할 것으로 전망된다. 이처럼 수급율을 떨어뜨리는 대신 이를 통해 절감된 예산을 국민연금에의 가입유인을 해치지 않는 범위 내에서 기초노령연금 급여를 인상하는 재원으로 활용하는 것이 향후 도래할 저출산·고령사회에서의 정치적·재정적 지속 가능성에 기여할 수 있을 것이다.

마지막으로 다층노후실태조사 결과를 통해 알 수 있는 것처럼 연령

62) 본 연구보고서 책임자(윤석명)는 2011년 12월 8일부터 9일까지 이틀간 프랑스 파리 OECD 본부에서 개최된 OECD Working Party on Social Policy에 한국 대표단으로 참가하였음. 동 회의에서는 연금분야에서 OECD 회원국들이 공통적으로 직면하고 있는 문제들에 대한 해결방안을 모색하였는데, "Evaluation Adequacy and Sustainability of Pension Systems"이라는 회의자료 제목을 통해 알 수 있듯이 제도 적용의 보편성, 급여의 적절성을 강조하던 과거와 달리, 연금급여 적절성 훼손을 최소화하면서도 제도의 지속 가능성을 확보하는 방안에 대해 심각하게 고민하고 있음.

별·소득계층별 노후준비에 상당한 차이가 존재하고 있다. 다행인 것은 저소득층의 경우에도 노후준비의 주체는 본인이 되어야 하고, 자신의 힘만으로 노후준비가 어렵다는 점에서 정부의 지원이 필요하다는 입장을 보이고 있다는 점이다. 이러한 실태조사 및 인식조사를 바탕으로 개개인이 처한 사회·경제적 상황에 부합되는 방향으로 노후준비가 생애 전반에 걸쳐 진행될 수 있도록 생애주기 관점에서의 맞춤형 노후준비 컨설팅 체계가 구축되어야 할 것이다.

참고 문헌

- 고용노동부(2011), 퇴직연금통계.
- 구인회 외(2008), 사회보장의 사각지대, 사회보장연구 제24권 제1호, pp.175~204.
- 국민연금공단(2008), 국민연금 20년사.
- 국민연금연구원(2008), 국민연금 장기재정추계.
- 국민연금연구원(2008), 2008년 국민연금 지역가입자 실태조사 보고서, 국민연금연구원(내부자료).
- 경제인문사회연구회(2011a), 100세 시대 : 어떻게 행복하게 살 것인가?.
- 경제인문사회연구회(2011b), 베이비부머 은퇴 대비 정책개발연구, 인적 자원관리와 관련산업 활성화를 중심으로.
- 김연명(2011), 기초노령연금의 도입 취지와 현행 기초노령연금의 문제점과 개선방안.
- 김병덕(2011), 주간금융브리프, 한국금융연구원.
- 김중양·최재식(2004), 공무원연금제도.
- 김혜원 외(2010), 사회보험 사각지대 해소대책 연구, 한국노동연구원.
- 보건복지부(2010), 2009년 국민기초생활보장 수급자 현황.
- 보건복지부(2011), 기초노령연금제도 안내.
- 보건복지부, 국민기초생활보장사업 안내, 각년도
- 연금제도개선특별위원회(2011), 노후소득보장을 위한 공적연금제도의

- 개선방안 공청회 자료 중 윤석명 진술문(2011.4.28).
 연금제도개선특별위원회(2011), 기초노령연금과 국민연금의 관계정립방
 안 공청회 자료 중 윤석명 진술문(2011.8.25).
 윤석명·김대철(2006), 조기퇴직에 따른 연금수급 사각지대 해소방안 :
 근로유인 극대화를 통한 고령사회 대처 가능성 중심으로 사회보
 장연구, 제22권 제1호 제36집 (2006. 3), pp.179-215.
 윤석명 외(2008), 공적연금 가입기간 연계방안 연구 II, 보건복지부·한
 국보건사회연구원.
 윤석명 외(2009a), 취약계층에 대한 사회보험 확대적용 방안-국민연금
 중심으로-, 한국보건사회연구원.
 윤석명 외(2009b), 저소득 지역가입자에 대한 국민연금 보험료 지원방
 안 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.
 윤석명 외(2010a), 공적연금 연계제도 도입에 따른 재정전망 연구, 보
 건복지부·한국보건사회연구원.
 윤석명 외(2010b), 기초노령연금 선정기준 연구, 보건복지부·한국보건
 사회연구원
 윤석명 외(2011a), 다층노후소득보장체계 구축을 위한 국민연금 등의
 실태조사 및 분석연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.
 윤석명 외(2011b), 100세 행복연금 프로젝트, 보건복지부·한국보건사
 회연구원.
 윤석명·신화연(2011), 100세 대응을 위한 미래전략-국민연금 재정전망
 과 정책과제. 한국보건사회연구원.
 이광석(2008), 국민연금 지역가입자의 사각지대 해소에 관한 연구, 한국
 사회와 행정연구, 제19권 제3호, pp.173~201.
 이병희 외(2010), 근로빈곤의 실태와 지원정책, 한국노동연구원.
 이병희(2011), 사회보험료 지원을 통한 사회보험 사각지대 해소방안, 동

- 향과 전망, 2011년 여름호(통권 82호), 한국사회과학연구소.
- 이삼식·신영석·윤석명·김진수·정경희(2011), 100세 대응을 위한 미래전략-인구 및 사회보험재정 전망과 과제, 한국보건사회연구원.
- 통계청(2006), 전국장래인구추계.
- Christensen Arne Magnus, Fredriksen Dennis, Lien Ole Christian and Stølen Nils Martin(2009), *Pension reform in Norway*.
- Christensen Arne Magnus, Fredriksen Dennis, Lien Ole Christian and Stølen Nils Martin(2011), *Pension reform in Norway*. Forthcoming publication. To be published by World Bank (eds.) Robert Holzmann and Edward Palmer.
- Delsen L.(1996), Gradual Retirement: Lessons from the Nordic Countries and the Netherlands, *European Journal of Industrial Relations*, 1996 March;2(1):55 -67.
- European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG)(2009), *The 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG). European Economy 2/2009. Brussels.
- FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY(2011), *Pension insurance key figures 2007-2009*, Helsinki.
- FINNISH CENTRE FOR PENSIONS(2007), *The Finnish Pension System*.
- FINNISH CENTRE FOR PENSIONS(2010), *The Finnish Statutory Earnings-Related Pension Scheme*. Helsinki.

Ginsburg Helen(1985), *Flexible and partial retirement for Norwegian and Swedish workers*, MONTHLY LABOR REVIEW, October 1985: 33-43. Retirement Programs in Norway and Sweden.

Herbertsson Tryggvi Thor, Orszag J Michael, and Orszag Peter R. (2000), *Retirement in the Nordic Countries. Prospects and Proposals for Reform*, Nordic Council of Ministers.

Hietaniemi Marjukka ja Takala Mervi (eds)(2008), *Osa-aikaeläke ja eläkeuudistuksen tavoitteet*(Part-time pension and the objectives of the pension reform), Eläketurvakeskuksen raportteja (The Finnish Centre for Pensions, Reports) 2008:2.

Holzmann Robert and Palmer Edward(eds)(2006), *Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, The World Bank.

KELA, The Social Insurance Institution of Finland(2011a), *Statistical Yearbook of the Social Insurance Institution*.

KELA, The Social Insurance Institution of Finland(2011b), *Pocket Statistics*, Helsinki.

NOSOSCO, The Nordic Social-Statistical Committee(2009), *Old-age Pension Systems in the Nordic Countries*.

NOSOSCO, The Nordic Social-Statistical Committee(2008), *Old-age Pension Systems in the Nordic Countries*.

Lachowska Marta, Sundén Annika and Wadensjö Eskil(2009), *The Impact of a Phased Retirement Program: A Case Study*, IZA, Discussion Paper No. 4284.

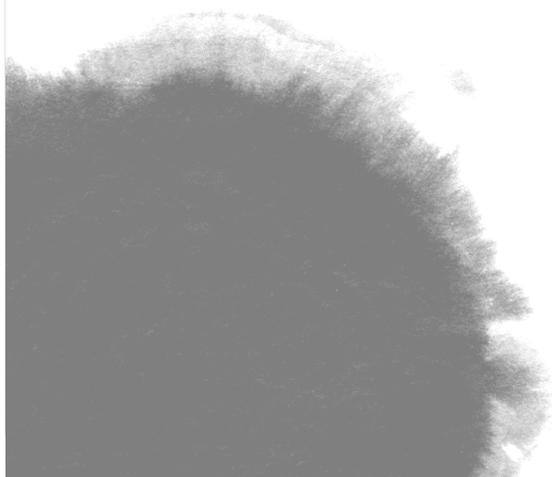
OECD(2011), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income*

- Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing.
- Palmer Edward(2008), *The Market for Retirement Products in Sweden*, The World Bank. Policy Research Working Paper 4748.
- Packard Michael(1982), Retirement Options Under the Swedish National Pension System. *Social Security Bulletin*, November 1982, Vol. 45, No. 11.
- Pensionsmyndigheten(2010), *Orange Report. Annual Report of the Swedish Pension System 2009*.
- Pensionsmyndigheten(2011), *Orange Report. Annual Report of the Swedish Pension System 2010*.
- Queisser Monica and Edward Whitehouse(2006), *Neutral or Fair? Actuarial Concepts and Pension-System Design*. OECD SOCIAL, EMPLOYMENT AND MIGRATION WORKING PAPERS NO. 40.
- Rocha Roberto, Vittas Dimitri and Rudolph Heinz(2011), *Annuities and Other Retirement Products. Designing the Payout Phase*, The World Bank. Washington, D.C.
- Statistics Sweden(2009), *The future population of Sweden 2009-2060*.
- Wadensjö Eskil(2006), *Part-Time Pensions and Part-Time Work in Sweden*, Discussion Paper No. 2273. IZA, the Institute for the Study of Labor, Germany.
- West Pedersen Axel(2011), *Annual National Report 2011 Pensions, Health Care and Long-term Care*. GVG. European Commission.

West Pedersen Axel(2009), *Annual National Report 2009, Pensions, Health and Long-term Care.*

Norway(2009), *European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.*

부 록



부록

[부록 1] Evaluation of the old-age pension reforms in the Nordics⁶³⁾

1. Introduction

During the last decades demographic and economic pressures have put pension reform on the political agenda around the globe. Scandinavian countries make no exception in this respect. Swedish pension reform at the end of the 1990s has gained a large international reputation as an innovative reform for how to adjust pension system to population ageing in a sustainable way. Swedish model is well known and key features of the Swedish pension system have been copied by a number of countries.

Nowadays, Finland and Norway share many similarities in their pension reforms with Sweden and in preparation for ageing society. They have made the largest pension reforms since establishment of the schemes. Finland established its reform in 2005 and Norway followed these paths in 2011. Strengthening the

63) This paper is written by Ismo (Finnish Centre for Pensions), Mika (Finnish Centre for Pensions), and Kasimir (National Institute for Health and Welfare).

incentives for work and stabilizing pension expenditure as well as contribution levels have been the main principles when countries have renewed their pension schemes.

The reforms brought a closer connection between life time earnings and the pension. Likewise by increasing flexibility and rewarding for later retirement people are encouraged to work longer. One of the main factors for increasing the sustainability of the pension system is the establishment of the life expectancy based pension adjustment. The idea of the automatic stabilizer is to adjust the level of the old age pension to reflect the changes in the longevity.

Long-term pension projections indicate that Nordic countries have successfully managed to cap the increase in the pension expenditure. Though, due to ageing population and especially in Finland the baby-boomers' effect increases the pension expenditure from the current level. The purpose of this paper is to describe and evaluate the Nordic countries' pension systems through comparison of pension projection models and projection results. The models used for the projection of pension expenditure are developed for country-specific purposes. In Finland, like in most of the EU-countries⁶⁴), the projection model is based on a semi-aggregated simulation approach, whereas Sweden and

64) See e.g. European Commission(2007). Pensions Schemes and Projection Models in EU-25 Member States. *The Economic Policy Committee and Directorate-General for Economic and Financial affairs*. Number 35. November 2007.

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary10175_en.htm

Norway apply a dynamic micro simulation model, based on individual data.

This paper primarily reviews the public pension schemes and the pension models used for the projections in Norway, Finland and Sweden. Denmark and Iceland are not included in this review. This is due to institutional differences in pension projection settings which reflect the differences in the structure of the pension system. In both countries the statutory pension is only based on residence based flat-rate pension and the earnings-related pension is organized through decentralized occupational pension contracts. Thus, no single model or comprehensive models for describing the system are available.

A clear difference to Finland, Norway and Sweden exist. Finnish projection model incorporates all the several pension acts and is very comprehensive due to the coverage of the earnings-related pension system, e.g. no pension or income ceiling exist in employees' earnings-related pension system. In contrast to Norway and Sweden, where the earnings ceiling exists and supplementary compulsory occupational pensions play an important role but are not covered by projection models. Otherwise, the statutory pension in all these three countries is based on the earnings related pension, covering all the employees and self-employed people, which is supplemented by residence based national or guaranteed pension. Thus, the pension projections are more comprehensive and centralized in these three Nordic countries than in Denmark and Iceland. Though, differences in

pension models can be found.

The paper is structured as follows. First we give a description of the structure of the pension schemes in the Nordics. Then, we take a look in more detail to the pension models, assumptions behind the models as well as the main differences between them. Finally, we will present results of the country-specific projections and end with the conclusions.

2. Structure of the Nordic old-age pension system

In the description of the structure of the pension system we concentrate on old-age pensions and our main focus is on the reformed earnings-related pension scheme⁶⁵). All the Nordics have a residence based minimum or basic pension. One common feature of the Nordic pension reform is that universal basic pension is replaced with a targeted minimum pension guarantee that is financed separately out of the general state budget. The guaranteed or national pension shall contribute to ensuring a pension for people with little or no pensionable earnings. A 40

65) In Finland the earnings-related pension is calculated according to reformed rules since 2005. In Norway persons born in 1953 or earlier will earn their pension entitlements according to the old rules. People born between 1954-1962 will earn their pension entitlements partly from the old scheme and partly from the new scheme. People born in 1963 or later will earn their pensions according to the new scheme. Flexible retirement from the age of 62 was introduced for all new pensioners since 2011 and the new indexation of the old age pension has applied to all old age pensioners since 2011. In Sweden the transition rules affect persons born from 1938 up to 1954. Those born in 1954 or later will earn their pensions entirely according the reformed old-age pension scheme. The new indexation has been applied to all old age pensioners.

years residence period is required to receive a full pension. It is tested against earnings-related pensions. Only public or statutory pensions are taken into account, thus the benefit guarantee does not constitute a negative incentive against private and voluntary efforts to save for retirement.

Minimum pension is price-indexed in Finland and Sweden. In Norway the level of the guaranteed pension will be adjusted by the growth in wages, but then adjusted by the annual annuity factor. In the long term population projections from Statistics Norway life expectancy at 67 is assumed to increase by about 0.5 per cent a year. According to the projections the guaranteed pension will be adjusted by wage growth, but will then be reduced by a factor of about 0.5 per cent a year due to the life expectancy adjustment (Christensen et al. 2009).

2.1 NDC-model-a guiding principle

The pension reforms have strengthened the link between contributions and benefit. All the three countries have given up the elements of a final salary system and after the reforms earnings related pensions are based on life-time earnings. This includes incomes from employment, as well as sickness benefit, parental benefit, unemployment benefit and other social welfare benefits as well as taking care of children. In Sweden and Norway old-age pension reform has signified a shift from a defined benefit (DB) system to a defined-contribution (DC) system

with a fixed contribution. In contrast to Finland where the pension accrues on DB principle, though in the end it does not fundamentally differ from the NDC-model that has been established in the Sweden and Norway. A more detailed description about the NDC-model and differences to the traditional PAYG DB-model can be found from Holzmann and Palmer (2006).

The Swedish old-age pension entitlement is 18.5% of the annual pensionable income up to the pension ceiling, approximately 3,700 Euros per month (average wage level). Out of this 16 percentage points goes to PAYG and DC earnings-related pension (i.e. NDC income pension) and 2.5 p.p. to fully funded DC premium pension. In Norway the individuals will each year increase their pension entitlements corresponding to 18.1% of their pensionable income, up to a ceiling 5,600 Euros per month. The ceiling on pension earnings is approximately 115 per cent of an average wage.

In Finland, pension accrues at 1.5% of annual income (without any ceiling) for the aged 18~52; 1.9% for the aged 53~62 and 4.5% for those who have reached the age of 63 up to age of 68.

2.1.1 Flexible retirement age

All the countries have also introduced a window of flexible retirement age with a life-expectancy adjustment as part of the old-age reforms. In Sweden the earnings-related old-age pension

(both the income pension and the premium pension) can be drawn from the age of 61 upwards based on the principle of actuarial neutrality. The residence based guaranteed pension cannot be taken early, and the retirement age is 65. The principle of neutrality implies that each individual carries the full costs associated with the timing of retirement. The total amount must be great enough so as not to trigger the guarantee at age 65. Individuals can take pension as a full or only a share (25%, 50% or 75%) of their pension whilst continuing to work.

In Norway retirement age is flexible between ages 62 and 75 on an actuarial basis. Individuals who choose to retire early at age 62 will face a reduction in yearly benefits of about 30% compared to the situation when retiring at age 67. By postponing retirement to 70 (instead of 67) the gain is approximately 25% (West Pedersen 2009). It is possible to draw a full or partial old age pension as long as the pension from age 67 exceeds the level of the guaranteed pension. Wide range of options to draw a partial (20%, 40%, 50%, 60% or 80%) pension is available. The guarantee pension alone can be drawn only from the age of 67. For people that receive both earnings-related pension and some guarantee pension it is possible to retire from the age of 62 in the new system, but both elements will be actuarially adjusted depending on the age of retirement (Christensen et al. 2009).

In Finland the retirement age is flexible between the ages 62 and 68. Both residence-based national pension and earnings-related pension can be drawn from the age of 62, though pension will

then be reduced. If the earnings-related old-age pension is taken early i.e. before the age of 63, the pension will be reduced by 0.6% per month (i.e. maximum of 7.2% for a year). On the other hand, if the earnings-related pension is deferred it will be increased by 0.4% per month after the age of 68. In national pension these adjustments are vice versa and the adjustments are made from the age of 65. Like in many countries with DB schemes these adjustments fall short of actuarial neutrality (see e.g. Queisser and Whitehouse 2006). In addition, an automatic stabilizer so called life-expectancy coefficient adjusts the level of the old age pension to reflect the changes in the longevity, i.e. it will cut the pension at the time of retirement if the life expectancy increases, but a person can compensate the cutting by working longer and retiring later. Thus, future pensioner cohorts carry the full costs of increases in longevity which actually is a typical and an important feature of the NDC-model. Although, in Sweden and Norway owing to the interest rate of 1.6 percent and 0.75 (see indexation for further information), the annuity divisor is less than life expectancy, and the initial pension is higher than it would have been otherwise. In Norway there is less likelihood of a negative trend in purchasing power for pensioners and the starting level of pension is lower than in Sweden.

2.1.2 Indexation of the earnings-related pension scheme

A crucial difference between the countries is that in NDC-model adjustments are made on the benefit side of the system, whereas in the Finnish DB-model the option is to raise the contribution rate to address financial imbalances in the system.

In the Swedish NDC-model in order to guarantee the long-term financial stability of the system a complementary mechanism, the so called automatic balancing mechanism is applied if the finances appear insufficient. Producing an actuarial balance sheet is a practice that has been carried out in Sweden since 2001. The balance mechanism is based on the concept of ‘balance ratio’ - a ratio of assets to liabilities. When the ratio is below 1 (liabilities exceed assets), it will act like a brake: it will slow down the indexation of notional pension accounts as well as of pension benefits (balance index). In such situations pensions in the PAYG system is reduced. Any surpluses arising after balancing has been activated are used directly to increase indexation to the extent possible and thus to restore the value of pensions.

The balancing ensures that the system’s expenditure in the long term does not exceed its income. Each year an accounting report is compiled on the assets and liabilities of the income pension system and how these are changing. This annual reporting makes it possible to monitor the trend in the economic and demographic factors that impact on the financial position of the system and the size of pension. The main data for the period 2001~2010 are

shown in Table 1-1 below. For the first time, the balance ratio was calculated in 2008 at less than 1.0000 and “the brake” was activated affecting the indexation in 2010. This was due to the financial crisis and because of the sudden collapse of the value of the buffer funds. For smoothing the effect to the pensions the value of the funds for the calculation of balance ratio has been evaluated on the basis of three year average since 2008. At the end of 2010, assets were 1.40 percent higher than the pension liability. Though, due to adjustments made in the calculation, the balance ratio of the system is 1.0024 and will raise indexation only by 0.24 percent for 2012 (Pensionsmyndigheten 2011).

〈Table 1-1〉 Ten-Year Review of the financial balance of the Swedish old-age pension scheme(billions of SEK)

	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
Buffer fund, mean value	810	811	821	-	-	-	-	-	-	-
Buffer fund	895	827	707	898	858	769	646	577	488	565
Contribution asset	6575	6362	6477	6116	5945	5721	5607	5465	5301	5046
Total assets	7469	7189	7184	7014	6803	6490	6253	6042	5789	5611
Pension liability	7367	7512	7428	6996	6703	6461	6244	5984	5729	5432
Result	103	-323	-243	18	100	28	9	58	60	179
Balanceratio*	1.0024	0.9549	0.9826	1.0026	1.0149	1.0044	1.0014	1.0097	1.0105	1.03
Financial position	1.0140	0.9570	0.9672							

Note: The balance ratio according to the previous definition (through 2007), that is, it is calculated solely on the basis of the market value of the buffer funds as of December 31 of the respective year.

Source: Pensionsmyndigheten 2011

Otherwise, NDC-pension is calculated annually with the change

in income index less 1.6 percentage points (an imputed real rate of return), the interest that has already been credited in the annuity divisor when the pension amount is calculated at the time of retirement. The indexation method is known as adjustment indexation. Basically, negative real indexation will occur any time the real growth is lower than 1.6%. Adjustment indexation is not used for pension entitlements which are indexed in line with the income index.

Similarly, in Norway a fixed factor of 0.75 percentage points is reduced from general wage level development⁶⁶). However, the benefit indexation formula gives neither reference to the economic position (e.g. number of employed persons) nor the demographics of the system. The same argument stands for Finland as well, where the pension rights are index linked with 80% weight on wages and 20% on consumer prices during working years and benefits respectively with 20% and 80% weights after retirement.

In the Swedish premium pension system changes in the value of fund shares result in direct changes in the system assets of pension savers. At the retirement indexation depends on the product (fund or conventional insurance) the insured chooses to take.

2.2 The financial structure of the reformed systems

In Sweden the DC old-age pension is self-financing and

66) The pension entitlements are each year adjusted in line with average wages.

autonomous in relation to the central government budget. Old-age pension fund assets (AP-funds) were approximately 40% of GDP in 2010. However, disability pensions or benefits⁶⁷⁾ and survivor pensions are part of the government budget. The insured pays an individual pension contribution to the national public pension of 7% of her/his earnings and any benefits received from the social insurance and/or unemployment insurance schemes up to the ceiling. For each employee, employers pay a pension contribution of 10.21% of that individual's earnings. The employers' contribution is levied on the whole wage. The employer contribution levied for the share of the wage which exceeds the earnings ceiling is transferred to government funds, and it therefore can be seen as a particular form of taxation that is unrelated to the pension system.

The total old-age pension contribution is thus 17.21%, whereas the pension credit and the pension contribution are 18.5% of the pension base. The reason for the difference is that the individual pension contribution of 7 % is not included in the pension base; i.e. the contribution base is reduced by the individual pension contribution when pension credit is calculated ($0.1721/0.93 \approx 0.185$) (Pensionsmyndigheten 2011).

The Norwegian reformed pension system has many features in common with the Swedish system, but not with regard to financing: the pensions are part of the government budget.

67) Disability pensions/benefits (activity compensation and sickness compensation) are part of the sickness insurance.

Another big difference to the Swedish system is that the 18.1% accrual rate does not correspond to an earmarked contribution to the pension system. The new system is, as before, fully integrated in the general state budget. In addition, even though the State Petroleum Fund has been renamed ‘The State Pension Fund’ since 2006, it is operated independently of the pension system by a rule linked to the balance of the general state budget. The size of the fund was approximately 120% of GDP in 2010 (Finansdepartementet). The expenditures of the Norwegian public pension scheme are financed on PAYG-principle.

Finnish pensions are principally financed by pension contributions and partly by tax revenue (seamen, self-employed and farmers includes state’s share). The main act, employees’ pension act (TyEL) is self-financing, i.e. it is covered by contributions and fund revenues. The Finnish earnings-related system has collected funds (80% in relation to GDP in 2010) since the beginning of the scheme to smoothen the contribution increases due to population ageing in the future. Funding is collective but based on individual pension rights. Individual pension benefits do not depend on the existence or yield of funds. Funds only affect contributions. The average TyEL-pension contribution rate in 2011 is approximately 22% of wages, of which the employee’s share is 4.7 p.p. if the employee is under 53 years of age and 6.0 p.p. if the employee is aged 53 and over. The employees pay part of the higher accrual rates starting from the age of 53 by themselves.

[부록 2] Pension reform in Norway⁶⁸⁾

The pension system of Norway is expected to face substantial challenges in the coming decades due to ageing population. When the public old age pension scheme was established in 1967, there were about 4 people in the labour force for each old age and disability pensioner and the ratio was reduced to 2.7 in 2008. Without reform in the pension system, the ratio is expected to decline further to 1.8 in 2050 according to Statistics Norway.

The process of reforming the pension system in Norway started in 2001, when Prime Minister Stoltenberg's first government appointed the Pension Commission with representatives from the political parties. The Commission presented its conclusions in a report from 2004. The ensuing work on pension reform resulted in two settlements in the Parliament in 2005 and 2007. The settlements implied that a broad majority in the Parliament supported a pension reform along the lines suggested by the Pension Commission, but with some adjustments. The settlements were followed up by a White Paper in 2009 where the new system and transitional rules were presented in more detail, and the new system was approved by the Parliament in the spring of 2009.

One part of the reform is a new model for accumulating pension entitlements which will be introduced gradually for

68) This paper is written by Ole Christian Lien (Norwegian Labour and Welfare Service).

cohorts born after 1954 and fully for cohorts born after 1963. Other parts are the introduction of life expectancy adjustment of pensions, flexible retirement from the age of 62, and new rules for indexation of pensions which have been introduced from 2011.

In the reformed system of public old age pension, there are two types of pensions; income pension and guarantee pension. Income pension entitlements are accumulated through income from work or through other types of pension earning between the ages of 13 and 75. Every year individuals increase their pension entitlements corresponding to 18.1 per cent of their pensionable income, up to a ceiling of 7.1 times the basic amount (measurement unit, 1 basic amount= NOK74,721 in 2010). Also, the pension entitlements are adjusted in line with wage growth every year.

At the time of retirement the annual pension is calculated by dividing the accumulated pension entitlements by an annuity divisor mainly reflecting remaining life expectancy. The annual pension will increase the longer retirement is postponed both as a result of higher pension entitlements and a lower annuity divisor. As life expectancy at retirement increases, new cohorts will have to remain in the labour force a little longer in order to achieve the same replacement rate as earlier cohorts.

The old age pension may be drawn wholly or partially from the age of 62 and work and pension can be freely combined without an earnings test. If one continues to work after having started to draw a pension, pension earnings will continue. Pension entitlements in the accumulation phase are indexed to wage

growth. Previously earned pension entitlements consequently retain their value relative to the average wage in society. After retirement the pension is indexed to wages, but subtracted a fixed factor of 0.75 per cent a year.

Guarantee pension is a basic safety net in the new system ensuring an acceptable minimum pension level for people with little or no pension earnings. The guarantee pension will be at the same level as our current minimum pension and in 2010 the minimum pension was 2 basic amounts for single and 1.85 basic amounts for married pensioners. 40 years of residence period is required to receive a full guarantee pension. The guarantee pension will be income-tested by 80 per cent of the income pension, implying that people with a low income pension will receive a total pension above the minimum level.

The income pension is linear with annual income up to the ceiling. Those with no or low pension entitlements will in addition receive a guarantee pension. The minimum pension applies only to those with no pension entitlements at all, and the pension will exceed the minimum level even for those with very modest pension entitlements. The guarantee pension will apply up to quite high wage levels - up to about 70 per cent of average wage.

Until 2010 the retirement age was fixed at 67 years in the public old age pension scheme. It was possible to postpone retirement until the age of 70, but most people retired with an old age pension at the age of 67. From 2011 flexible retirement

was introduced for the age group 62-75 years in the public old age pension scheme based on actuarial neutrality. An upper age limit of 75 was set to avoid very large differences in annual pensions paid out. The limit is harmonized with the new age limit for earning of income pension.

Life expectancy adjustment of the pension for new pensioners was also introduced in 2011. The annuity factors are determined for each cohort, based mainly on remaining life expectancy. The factors are determined when the cohorts are 61 years, and will not be adjusted later. Each cohort receives a separate annuity factor from the age of 62 until the age of 75. Life expectancy adjustment will lower pensions at a given retirement age if life expectancy continues to increase. Given mortality projections from Statistics Norway, future generations must postpone retirement by about one year for every ten cohorts in order to fully compensate for this effect.

The level of the minimum/guaranteed pension is adjusted by the growth in wages, but then adjusted by the changes in the annual annuity factor at 67 years. In the long term population projections from Statistics Norway life expectancy at 67 is assumed to increase by about 0.5 per cent a year. According to the projections the guaranteed pension will be adjusted by wage growth, but will then be reduced by a factor of about 0.5 per cent a year due to the life expectancy adjustment.

The indexation of the minimum pension from 2011 is lower than it has been historically in Norway, but it will usually be

higher than price indexation. In the long-term projections of pension expenditures it has often been assumed annual real wage growth of 1.5 percent, and the guarantee pension could then be expected to grow by about 1 percent a year in real terms.

Employees in Norway have supplementary pensions through the company they work in. Supplementary pensions were made mandatory by law in 2006. Reasons to make the system mandatory were to ensure that all workers should have some pension income in addition to the public pension system, and to contribute to a more equal distribution of supplementary pensions. There is huge variation among supplementary pension schemes concerning benefits levels, duration of benefits, indexation and whether the schemes are defined benefit or defined contribution. Before the reform supplementary pension could, with some exceptions, not be drawn before the age of 67. As a part of the reform the minimum retirement age is reduced to 62 from 2011.

Although the retirement age in the public old age pension scheme was 67 years until 2010, collectively agreed early retirement scheme(AFP) made it possible to retire between 62 and 66 years for about 70-80 per cent of wage earners. All employees in the public sector and about 60 per cent of employees in the private sector are covered by an AFP agreement. The annual benefit level was independent of the retirement age and of about the same size as the public old age pension. The AFP schemes in the private sector were reformed for new pensioners from 2011 and on. The new AFP is paid out as an addition to the public

old age pension (typically an addition of slightly above 20 per cent) for the entire remaining lifetime. It is also adjusted for remaining life expectancy at the age of retirement, in the same way as for the public old age pension. Furthermore, it can also be combined with work income without an earnings test.

In the public sector no agreement on a similar reform was reached, and AFP still remains a pension that is paid out from 62 to 66 years. It cannot be combined with the public old age pension. For people that combine work and public sector AFP, the AFP pension will be reduced proportionally. The incentives to work after the age of 62 for public sector employees are therefore weaker than for other employees. On the other hand public sector workers may at least in some cases receive a higher pension at the age of 62 than private sector workers. Also public sector pensions will be adjusted for life expectancy from the age of 67, and they are also indexed in the same way as public old age pensions from 2011.

In the long run, when people have been contributing to the supplementary pension for their total working career, public old age pension will constitute about two thirds of the initial total pension. AFP and supplementary pension will both constitute about one sixth. This is when it is assumed a duration of payments from the supplementary pension of 10 years, whereas the AFP pension is paid out for the entire lifetime. The present value of the lifetime AFP pension will therefore be higher than for the mandatory supplementary pension at the minimum level in

these examples.

Replacement rates without the pension reform were fairly similar for all cohorts and retirement ages. After the pension reform the replacement rates will be highly dependent on retirement age, due to the adjustment of pensions in accordance with remaining life expectancy. Increasing life expectancy will lead to lower old age pensions at a given retirement age, but in the examples this effect will be counteracted by increasing supplementary pensions due to longer contribution periods.

The reform is expected to lead to a strong improvement in economic incentives to continue working and postpone retirement compared to the current system. Postponing retirement one year will typically increase the annual old age pension with about 7.5 per cent. About $\frac{2}{3}$ of this effect is caused by the actuarial adjustment and about $\frac{1}{3}$ by the accumulation of additional pension entitlements. These incentives only apply to a part of the population, however, since about 40 per cent of Norwegian retire on disability pension at some point during their working career before the age of 67. This group is mainly unaffected by the economic incentives of the reform.

With the new system the contribution rate interpreted as the tax rate sufficient to finance the future old age pension expenditures may be limited to grow to 16.6 per cent in 2050 compared to 10.3 in 2008. The life expectancy adjustment is the main tightening element of the new system. Lower indexing of pension benefits than wage growth after the age of retirement so reduces

future old age pension expenditures, while a more generous model for earnings of entitlements works in the opposite direction. Pension expenditures will however continue to increase in relative terms in the coming decades, partly due to the effect of the “baby-boom” generation reaching retirement.

The new model for accrual of pension entitlements implies a closer connection between former labor incomes and pension benefits. However, a means tested guarantee pension equal to the level of the minimum pension in the present system, and a ceiling on annual income for accrual of pension entitlements are two important distributional elements. By comparing distributional effects without taking adjustments for increasing life expectancy and lower indexing of benefits into account, persons with high incomes and long working careers seem to gain from the reform.

[부록 3] Flexible retirement – Part-time pension in the Nordic countries⁶⁹⁾

1. Sweden

Sweden had a special part-time old-age pension scheme between 1976 and 2001. The impetus for this pension came from organized labour. Proposed at the 1973 Congress of the Metalworkers, then the largest union affiliated with the Swedish Confederation of Trade Unions, it was viewed more as a social reform than as a labour market reform. The aim was to provide a bridge between work and full-time retirement and to ease the abrupt shock of retirement after a lifetime of work. In 1974, a Parliamentary Commission was established to investigate the matter further. By 1975, legislation was enacted. The partial pension became effective in 1976, at the same time that the normal pensionable age was reduced from 67 to 65.

Subsidized part-time pension, which was introduced in 1976, was economically very attractive. The part-time pension system became very popular in a short time. Many applied for and received a part-time pension. The ease of finding part-time work resulted from a general rise in part-time employment during the 1970's and from the recession in Sweden during the late 1970's. Many firms, especially those in the commodity manufacturing

69) This paper is written by Mikko Sankala, Mika Vidlund and Ismo Risku (Finnish Centre for Pensions).

sector, used the partial retirement of their older workers as a means of reducing employment in times of economic hardship (Packard 1982).

The most important steps in the development of the part-time pension system are presented in Table 5. Part-time pension was available to those between the ages 60 and 65 (in 1994 changed to 61-65). To qualify, workers had to reduce the hours worked, for example, working part-time every day or full-time every second day, week or month. The partial pensioner must work no less than 17 and no more than 35 hours per week on average. The partial pension then replaced between 55 and 65 per cent of the lost income from the reduction of hours (up to a maximum, i.e. earnings ceiling). A take-up of such a pension did not reduce the old age pension taken out at 65.

The self-employed, not originally covered by the part-time pension, have been included since 1980. However, they were less likely than employees to collect it. One reason was that they were subject to more stringent rules (Ginsburg 1985; Packard 1982).

Part-time pension became very popular with a high take-up rate and was criticized for being too expensive. As a part of the decision on the old age pension scheme in 1994, the partial pension scheme was made less generous, and the scheme was totally abolished from year 2001 (Wadensjö 2006). The number of early part-time pensioners in 1980 was close to 70 000 (peak) declining to approximately 51,000 in 1994 (which was a year with high unemployment in Sweden) and crashing down to only

2,700 in 1999. After the abolition of the part-time pension the partial benefits from sickness insurance increased clearly (Hietaniemi & Takala 2008).

In 2003 a new special part-time pension scheme based on the occupational agreement was introduced for state employees in 2003 and in 2007 for those employed by local government. Employees 61 years and older can apply for a part-time pension up to the age of 65 (see e.g. Lachowska et al).

Under the current general statutory pension scheme pensions are claimable from age 61 on a partial basis. Workers older than 61 are entitled to draw 100%, 75%, 50% or 25% of the full pension. Annuity amounts are calculated using actuarial principles so that those who retire or take part of their pension early receive lower pensions. With partial retirement the individual can continue to work and accumulate additional notional capital from contributions on earnings, and hence, enhance the value of a recalculated pension upon full retirement.

〈Table 3-1〉 The development of the Swedish part-time pension scheme

Date	Event
July 1, 1976	The part-time pension system started - possible to get a part-time pension from 60 years of age
January 1, 1980	Possible for self-employed to get a part-time pension; working
January 1, 1981	The replacement rate decreased to 50 per cent
July 1, 1987	The replacement rate increased to 65 per cent
July 1, 1994	Several types of restrictions - the minimum age increased to 61 years
January 1, 1999	The special payroll fee was discontinued
December 31, 2000	Last day for the start of a new part-time pension

Source: Wadensjö(2006).

Wadensjö (2006) analyses the Swedish part-time pension scheme and its consequences for participation and labour supply with the conclusion that the positive effect of increased participation clearly outweighs the negative effect of full-time workers reducing their hours to part-time, so that the total effect of the partial pension programme on labour supply is positive.

2. Denmark

The Danish system introduced part-time pension in 1987 and it applied to workers aged 60-66. A part-time pension was proportional to the reduction in working time. Although the Danish scheme was modelled after the Swedish model, it was much less popular among the elderly. Less than 1% of the aged 60-66 have used this opportunity (Statistics Denmark). Delsen

(1996) has argued that this was due mainly to the unfavourable labour market at the time of its introduction – a severe recession, with pressure on older workers to take full rather than partial early retirement. In Denmark part-time pension is being phased out as it was abolished in 2007. Those born after 1.1.1959 are not able to have part-time pension.

A far more attractive option has existed since 1979, a voluntary early-retirement pension, which is a voluntary retirement scheme for members of an unemployment fund, aged 60-64 years. The generosity of this scheme (and disability pension scheme with socioeconomic factors) was such that lowering the state pension retirement age from 67 to 65 in 2004 was anticipated to reduce overall government costs, because reducing the state pension retirement age restricts access to the more generous early retirement payments (Herbertsson et al. 2000). In 1999, a number of changes of the voluntary early-retirement pension were introduced to make it more financially advantageous to postpone transfer to voluntary early retirement until the age of 62 years.

Financial incentives created did not ease the pressure for early retirement reform, and recently as part of the Welfare Agreements in 2006 and 2011, the age of early-retirement pension will be gradually raised by two years, i.e. the age threshold is gradually raised from 60 to 62 years in the period 2014-2017 and further up to 64 by 2023. The threshold for public old-age pension age is gradually raised as well, from 65 to 67 years in the period 2019-2022. Also as part of the Welfare Agreement in 2006 there

was an introduction of a demographic adjustment so that increases in longevity are translated into retirement ages. Adjustment will take effect starting in 2027 for the early-retirement scheme and 2030 for the old-age pension.

3. Norway

The Norwegian partial pension withdrawal resembles the Swedish model; both have flexibility in determining the age and extent of retirement. However, it used to differ considerably as originally the Norwegian plan encouraged to partial retirement not prior but after attaining normal retirement age.

Until 1973, the general pensionable age in Norway was 70, when it was lowered to 67. Only some occupations had lower pensionable ages; for example, seafarers, 60; fishermen, 62 and forestry workers, 63. No other statutory early retirement option existed. However, in 1988 in the middle of a serious economic downturn, social partners together with government agreed on voluntary early retirement (so-called AFP) for employees covered by wage agreement of the Norwegian Confederation of Trade Unions (LO) and employer organization (NHO). The scheme initially allowed the covered employees to withdraw at age 65 with benefits calculated as an ordinary old-age benefit in the National Insurance scheme, i.e. with no reduction. Part-time retirement has also been possible under AFP. During the 1990s the earliest age of retirement was lowered in several steps to

reach the age of 62 in 1998 (West Pedersen 2011).

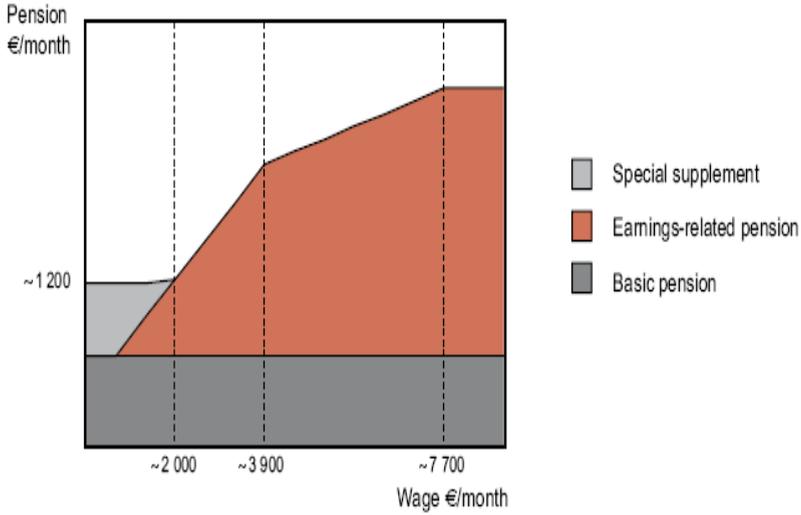
Recent (2011) pension reform lowered retirement age and it became flexible between the ages 62 and 75. Partial pension possibilities were also introduced. Insured between 62 and 75 may now take 0%, 20%, 40%, 60%, 80%, or their entire old-age pension without this having negative impact on incentives to work (no earnings test). According to latest statistics 84% of early leavers (aged 62-66) take out their total old-age pension (NAV, September 2011). Before the 2011 reform, the only option for partial pension existed for persons between 67 and 70 and they were able to take 0, $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$, $\frac{3}{4}$, or all of their old-age pension. However, according to the earnings test pension plus earnings could not total more than 80 percent of previous earnings.

Alongside the old-age pension reform the AFP scheme that used to offer a heavily subsidised early retirement option, has for employees in the private sector been completely transformed into a kind of (additional) occupational pension scheme paying life-long benefits as a supplement to National Insurance benefits. Benefits from the new private sector AFP-scheme can be drawn from age 62 on flexible and neutral terms just like the National Insurance benefits. Also AFP benefits can be drawn alongside full-time or part-time work. However, the new flexible system does not apply to public sector employees who make up between a $\frac{1}{4}$ and a $\frac{1}{3}$ of the entire workforce (West Pedersen 2011).

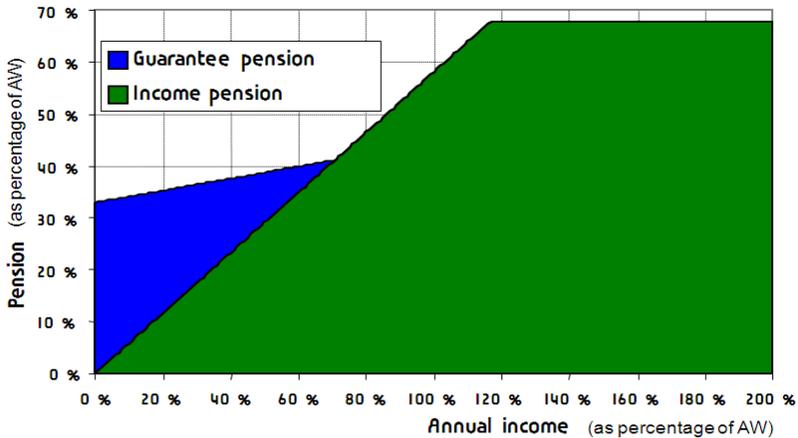
[부록 4] 스칸디나비아 국가의 노령연금체계

1. 노르웨이 연금제도

[부그림 4-1] 노르웨이 노령연금체계(2011년 이전)



[부그림 4-2] 소득수준에 따른 연금액 변화추이(2011년 이후)

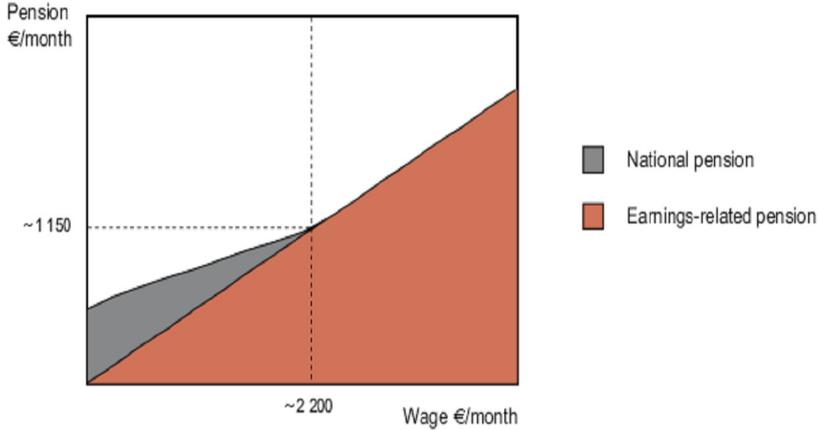


주: 43년 근로기준

자료: 노르웨이 현지 출장사 NOV의 Mr. Ole Christien Lien 발표자료에서 발췌, 2011.

2. 핀란드 연금제도

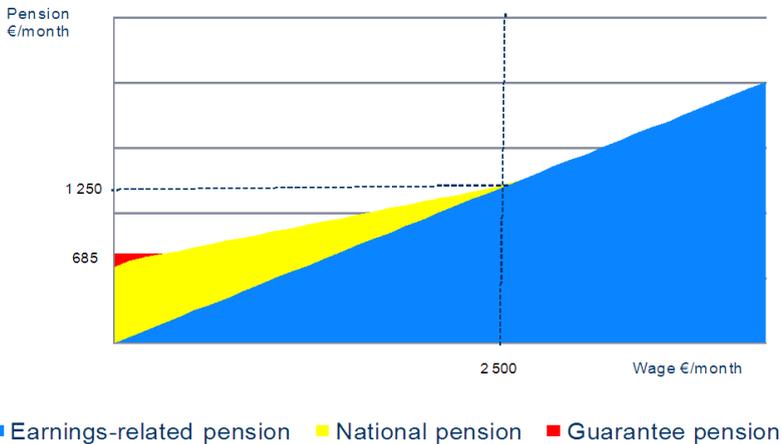
[부그림 4-3] 핀란드 노령연금체계(2008년 기준)



주: 핀란드는 국민연금(National Pension)과 소득비례연금(Earnings-related pension)을 합한 총 (목표) 소득 대체율(근로기간 임금대비)이 50%로 설정되어 있었음.

자료: Finnish Centre for Pensions(2011).

[부그림 4-4] 핀란드 노령연금체계(2011년 이후)

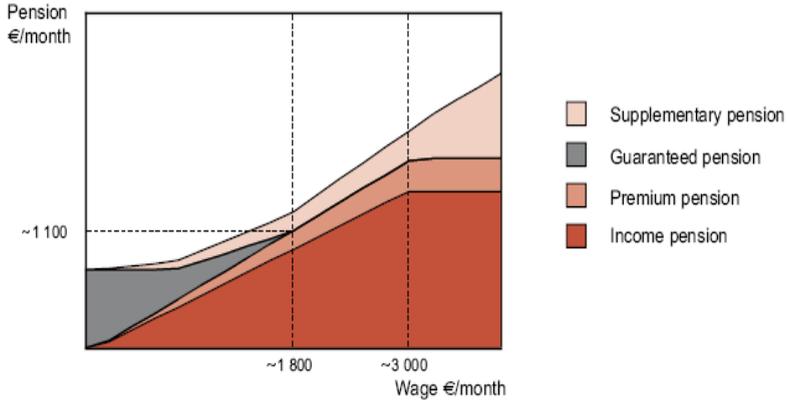


주: 보증연금제도(Guarantee pension)가 2011년 3월 1일부터 시행될 예정임. 보증연금제도 도입으로 인해 현재 월 500 유로인 최소연금(Minimum pension)이 685유로로 인상될 예정임. 약 12만 명의 연금수급자가 보증연금으로 인해 현재 월 500유로에서 685유로로 연금액이 증가할 것으로 예상됨.

자료: Finnish Centre for Pensions(2011).

3. 스웨덴 연금제도

[부그림 4-5] 스웨덴의 노령연금체계(2008년 기준)



주: 스웨덴은 노르딕 국가 중 제일 먼저 기초연금제도를 폐지하고 보충연금제도를 도입하였음. 저소득층 대상으로 보증연금(Guaranteed pension)이 도입되었으나, 근로소득이 월 1,800 유로를 초과했던 가입자에게는 보증연금이 지급되지 않음.

간행물회원제 안내

▶ 회원에 대한 특전

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

▶ 회비

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

▶ 가입방법

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

▶ 회비납부

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

▶ 문의처

- (122-705) 서울특별시 은평구 진흥로 268 한국보건사회연구원 국제협력홍보팀
간행물 담당자 (Tel: 02-380-8303)

Kihasa 도서 판매처

- | | |
|---|---|
| ▪ 한국경제서적(총판) 737-7498 | ▪ 교보문고(광화문점) 1544-1900 |
| ▪ 영풍문고(종로점) 399-5600 | ▪ 서울문고(종로점) 2198-2307 |
| ▪ Yes24 http://www.yes24.com | ▪ 알라딘 http://www.aladdin.co.kr |

■ 2011년	11-01	u-Health 현황과 정책과제	송태민	9,000원
	11-02	보건의료분야 여건변화에 따른 의료기관의 지출 및 수입구조 분석	조재국	미정
	11-03	친서민 건강관리서비스 확충을 위한 건강관리서비스제도 활성화 방안	이상영	6,000원
	11-04	약제비 지출의 효율화를 위한 고비용 의약품 관리방안	박살비아	5,000원
	11-05	식품안전 환경변화에 대응하기 위한 국가야채다 개발 등 추진전략 수립	정기혜	7,000원
	11-06	소비자 중심의 유기식품의 관리체계 및 개선방안 -유기농식품 표시제 중심으로-	곽노성	7,000원
	11-07	저소득층 아동비만 및 저체중문제의 진단과 대응방안	김혜련	6,000원
	11-08	치료에서 예방으로의 패러다임전환에 따른 건강증진정책 개선방안에 관한 연구	최은진	6,000원
	11-09	인구집단 의료이용 형평성 현황 및 형평성에 영향을 미치는 요인 분해	김동진	6,000원
	11-10	통일대비 북한 위기상황에 따른 보건복지 대응 방안	황나미	미정
	11-11	건강보험 보험료 부담의 공정성 제고방안	신영석	7,000원
	11-12	노후준비 실태를 반영한 노후소득보장체계 구축방안: 노후소득보장제도와 관련 복지제도간 연관성을 중심으로	윤석명	7,000원
	11-13	사회보장제정과 계원조달에 관한 연구	최성은	5,000원
	11-14	보편적복지와 선별적복지의 조화적 발전방안에 관한 연구	유근춘	미정
	11-15	장애연금제도 발전방안 연구 -장애·장해·장애인 연금간 효과적인 역할정립 중심으로	신화연	6,000원
	비발간	해외사회보장제도 정보서비스 제공	강유구	미정
	11-16-1	선진국의 아동사례관리체계비교연구: 영국, 미국, 뉴질랜드를 중심으로	김미숙	미정
	11-16-2	호주 사회보장체계 연구	여유진	6,000원
	11-17-1	정부의 복지재정지출 DB구축방안에 관한 연구(5차년도): 복지수요와 사회복지제정 수준에 관한 연구	고경환	6,000원
	11-17-2	노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영 -지방정부를 중심으로-	고경환	8,000원
	11-17-3	2011 사회예산분석	최성은	7,000원
	11-17-4	2011 보건복지 제정의 정책과제	유근춘	10,000원
	11-17-5	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	미정
	11-17-6	사회복지제정 추계모형개발	원종욱	8,000원
	11-17-7	건강친화적 재정정책 구축을 위한 연구	정영호	5,000원
	11-18	공정사회를 위한 친서민 정책 개선 방안	이태진	미정
	11-19	한국인의 복지의식에 대한 연구: 사회통합을 위한 정책과제	노대명	7,000원
	11-20	계층구조 및 사회이동성 연구	여유진	6,000원
	11-21	한국복지패널 연계 질적패널 구축을 위한 기초연구 -저소득층 양적 & 질적 연계 패널조사-	최현수	미정
	11-22	기초생활보장제도 재정평가 및 재정추계 기본모형 개발연구	김태완	6,000원
	11-23	공공부조 정책 내용과 집행의 상호조응성 분석 -TANF의 배경과 그 집행의 특징-	이현주	7,000원
	11-24	2011 빈곤연계연보	김문길	8,000원
	비발간	2011 기초보장평가 및 정책대안 모색	이태진	미정
	비발간	2011 기초보장모니터링 및 현장보고	최현수	미정
	11-25	사회복지제도 운영체계 국제비교 연구: 호주·뉴질랜드·캐나다 영국을 중심으로	강혜규	미정
	11-26	중산층가족의 복지제감도 증진방안 연구	김유경	미정

11-27	다문화가족이동의 사회적응실태 및 아동복지서비스 지원방안 연구	김미숙	미정
11-28	지역별 건강수명의 형평성 분석과 정책과제	변용찬	5,000원
11-29	장애노인 서비스 연계방안 연구	김성희	7,000원
11-30	장애인 복지지표를 통해 살펴 본 OECD 국가의 장애인정책 비교 연구	김성희	6,000원
11-31	사회적기업의 사회복지서비스제공 실태 및 운영구조 연구	강혜규	미정
11-32	저출산·고령사회에서 외국인 유입의 파급효과분석	이삼식	7,000원
11-33	건강지표 산출을 위한 보건기관통합정보시스템 활용 및 제고방안	정영철	5,000원
11-34	보건복지통계의 품질관리표준화 방안 연구	손창균	6,000원
11-35	사회복지 통계생산 효율화방안 연구	도세록	6,000원
11-36	한국의 보건복지동향 2011	장영식	미정
11-37-1	출산율 예측모형 개발	이삼식	6,000원
11-37-2	저출산에 대한 만혼의 영향과 정책과제	김태홍 (외부)	미정
11-37-3	출산관련 행태 변화에 따른 신생아 건강 동향과 정책과제	최정수	7,000원
11-37-4	소득계층별 출산 양육 행태 분석 및 정책방안	김은정	6,000원
11-37-5	보육의 공공성 강화를 위한 정책방안	백선희 (외부)	미정
11-37-6	일가정양립정책과 보육정책간 연계방안 연구	이삼식	7,000원
11-37-7	지방자치단체 저출산 대책의 효율적인 운영방안 연구	박종서	6,000원
11-37-8	외국의 이민정책변천과 사회경제적 영향	임정덕 (외부)	미정
11-37-9	베이비 부머의 삶의 다양성에 관한 연구	정경희	9,000
11-37-10	저출산고령화 시대의 노인인력 활용 패러다임모색: OECD 국가별 비교를 중심으로	이소정	미정
11-37-11	노인장기요양보험제도의 형평성 평가	이윤경	미정
11-37-12	노인장기요양보험의 재정지출 분석 및 정책방안	선우 덕	8,000원
11-37-13	예방적 관점에서의 효과적인 노인건강관리서비스의 개발 연구- M시 종적연구기반(1)	오영희	6,000원
11-37-14	고령친화 여가산업 활성화 방안	김수봉	미정
11-37-15	저출산·고령사회 대응 국민인식 연구	오영희	8,000원
11-37-16	저출산대책 관련 국제동향 분석 -스페인·폴란드 판	이삼식	5,000원
11-37-17	선진국 고령사회 대응정책 동향	정경희	7,000원
11-37-18	저출산고령사회 대응 관련 쟁점연구 -저출산고령사회 정책 사각지대 분석	이소정	6,000원
11-37-19	출산관련 조사자료DB구축	신창우	10,000원
비발간	국제신포자음	이삼식	미정
비발간	저출산고령사회연구관련 학술대회	이삼식	미정
11-37-20	결혼이주여성의 성공적 정착과 농촌사회 유지방안에 관한 연구	김기홍 (외부)	미정
11-37-21	북한인구의 동태적 및 정태적 특징과 사회경제적 함의	이삼식	미정
비발간	저출산고령화와 사회갈등	이삼식	미정
11-37-22	저출산 시대 아동의 안전한 사회환경 조성방안	(미정) (외부)	미정
11-37-23	저출산고령화대응영세자영업자생활실태연구	박종서	미정
11-38	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영 -2006~2010년 결과 보고서-	오영호	8,000원
11-39-1	건강영향평가의 제도화 방안 연구	이상영	10,000원
11-39-2	건강도시산업의 건강영향평가 및 기술 지원	김동진	11,000원
11-39-3	아태 지역 유럽 지역의 건강영향평가의 정책동향	최은진	10,000원

	11-39-4	건강영향평가 DB구축	김동진	10,000원
	11-40-1	기후변화 관련 건강문제 적응대책에 대한 평가체계 개발	김남순	9,000원
	11-40-2	기후변화에 따른 식품안전사고 위기대응방안 연구	김정선	8,000원
	11-41-1	아시아 국가의 사회보장제도	홍석표	8,000원
	11-41-2	한국 보건의료분야 공적개발원조(ODA)의 효율적 운영방안	홍석표	5,000원
	11-42	취안, 위기 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 연구(2차년도)	김승권	11,000원
	11-43	친서민정책으로의 사회서비스일자리 확충 전략 I: 아동분야 사회서비스 중심으로	김미숙	13,000원
	11-44-1	한국의 복지실태	남상호	미정
	11-44-2	2011년 한국복지패널 자료를 통해 본 한국의 사회지표	강신욱	8,000원
	비발간	한국의 사회복지분석	남상호	미정
	11-45	2009년 한국의료패널 기초분석보고서(II)	정영호	7,000원
	비발간	한국의료패널을 활용한 보건의료정책방향 모색	박실바아	미정
	비발간	한국의료패널을 활용한 보건의료분석	조재국	미정
	11-46	2011년 인터넷 건강정보 게이트웨이 시스템 구축 및 운영	송태민	7,000원
	11-47	2011년 보건복지통계정보시스템구축 및 운영(3년차)	이연희	6,000원
■ 2010년	10-01	지역보건의료정책의 현황과 개선방안	이상영	5,000원
	10-02	화귀난치성질환자의 의약품 접근성 제고 방안	박실바아	5,000원
	10-03	해의의료시장 개척의 투자효과 분석과 중장기 발전 전략	조재국	7,000원
	10-04	식품안전분야의 사회적 위험 요인 중장기 관리전략 수립	정기혜	6,000원
	10-05	단체급식의 영양관리 개선을 통한 국민식생활 향상 방안	김혜련	7,000원
	10-06	식품안전 규제영향분석의 실효성 제고 방안	곽노성	7,000원
	10-07	식품위해물질 모니터링 중장기 추진 계획 수립	김정선	5,000원
	10-08	건강보험 정책현황과 과제	신영석	7,000원
	10-09	의료비 과부담이 빈곤에 미치는 영향	신현웅	5,000원
	10-10	국민연금기금 해외투자 환경 분석을 위한 주요 해외금융시장 비교 연구	원종욱	5,000원
	10-11	사회통합을 위한 복지정책의 기본방향	이태진	5,000원
	10-12	한국 제3세대 육성방안에 대한 연구	노태명	8,000원
	10-13	기초보장제도 생계보장 평가와 정책방향	김태완	7,000원
	10-14	주거복지정책의 평가 및 개편방안 연구 : -기초보장제도 시행 10년 주거급여를 중심으로-	이태진	7,000원
	10-15	자활정책에 대한 평가 및 발전방향	노태명	7,000원
	10-16	2010년도 빈곤통계연보	김문길	8,000원
	10-17	OECD 국가 빈곤정책 동향분석: 복지자본주의 체제 변화에 따른 공공부조제도의 조응성 분석	여유진	7,000원
	10-18	근로장려세제(EITC) 확대 개편방안의 효과성 분석 및 소득보장체계 연계방안 연구	최현수	8,000원
	10-19	아동복지정책 유형과 효과성 국제비교	김미숙	6,000원
	10-20	공공 사회복지서비스 최저수준 설정을 위한 연구: 돌봄서비스를 중심으로	윤상용	8,000원
	10-21	사회복지서비스의 이용자중심 제도 운영에 관한 연구	강혜규	8,000원
	10-22	장애인의 통합사회 구현을 위한 복지정책 연구: 장애인정책발전5개년계획 복지분야 중간점검	김성희	8,000원
	10-23	민간 복지지원 확충을 위한 자원봉사 활성화 방안의 모색	박세경	7,000원
	10-24	자살의 원인과 대책연구: 정신의학적 접근을 넘어서	강은정	5,000원
	10-25	한국 노인의 삶의 변화 분석 및 전망을 통한 노인복지정책 개발	이윤경	7,000원
	10-26	보건복지통계 발전방안 연구	송태민	7,000원
	10-27	보건복지통계 생산 표준화 방안 연구: 메타정보관리를 중심으로	손창균	6,000원
	10-28	한국의 보건복지 동향: 2010	장영식	10,000원
	10-29	지역별 보건통계 생산방안	도세록	6,000원

10-30-1	저출산 원인과 파급효과 및 정책방안	이삼식	17,000원
10-30-2	생애주기 변화와 출산수준 간의 상관성에 관한 연구: 교육, 경제활동 및 결혼을 중심으로	이삼식	5,000원
10-30-3	결혼행태 변화와 출산율의 상관성 연구	변홍찬	5,000원
10-30-4	출산관련 의식변화와 출산율간 인과관계 연구	김나영	6,000원
10-30-5	평균수명 연장에 따른 자녀가치와 출산율 관계 연구	김은정	5,000원
10-30-6	저출산의 거시경제적 효과분석	남상호	6,000원
10-30-7	저출산·고령화가 가족형태 및 개인의 삶의 질에 미치는 영향	김은지 (외부)	6,000원
10-30-8	자녀 양육비용 추계와 정책방안 연구	신윤정	6,000원
10-30-9	저출산고령화에 따른 사회보험 개편방안	윤석명	7,000원
10-30-10	한국의 인구정책 동향과 전망	장영식	6,000원
10-30-11	입양실태와 정책방안	김유경	10,000원
10-30-12	인공임신중절 실태와 정책과제	최경수	6,000원
10-30-13	저출산 극복을 위한 불임부부 지원사업 현황과 정책과제	황나미	6,000원
10-30-14	저출산·고령화시대 노동력 부족과 인력활용 방안	염지혜	5,000원
10-30-15	저출산정책 효과성 평가 연구	이삼식	5,000원
10-30-16	저출산·고령사회 정보관리체계 및 통계DB 구축방안 연구	송태민	7,000원
10-30-17	산노년층의 특징과 정책과제	정경희	6,000원
10-30-18	베이비 부머의 생활실태 및 복지욕구	정경희	10,000원
10-30-19	에비노년층의 일과 여가에 대한 욕구와 정책적 함의	이소정	6,000원
10-30-20	산노년층(베이비붐세대)의 건강실태 및 장기요양 이용욕구 분석과 정책과제	신우덕	5,000원
10-30-21	산노년층의 소비행태 특성과 고령친화산업적 함의	김수봉	7,000원
10-31-1	2010 사회예산 분석	최정은	8,000원
10-31-2	2010 보건복지재정의 정책과제	유근춘	9,000원
10-31-3	정부의 사회복지재정 DB구축에 관한 연구(4차년도): DB의 활용성 측면을 중심으로	고경환	7,000원
10-31-4	사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구	최정은	6,000원
10-31-5	복지경영의 이론적 논의와 과제	고경환	6,000원
10-31-6	공적연금 재정평가 및 정책현안 분석	윤석명	7,000원
10-31-7	건강보험 재정평가	신영석	5,000원
10-32-1-1	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제1권	김동진	8,000원
10-32-1-2	건강도시 건강영향평가 사업 및 기술 지원 제2권	김동진	11,000원
10-32-2	건강영향평가 DB 구축	서미경	5,000원
10-32-3	건강마을의 건강영향평가	최은진	5,000원
10-33	보건의료자원배분의 효율성 증대를 위한 모니터링시스템 구축 및 운영(3년차)	오영호	9,000원
10-34	보건사회 기후변화 모니터링센터 운영 (1년차)	신호성	14,000원
10-35	취약위험 및 다문화가족의 예방맞춤형 복지체계 구축 및 통합사례 관리 (1년차)	김승권	10,000원
10-36	아시아 복지국가 자료 및 전략센터 구축 (1년차): 아시아 국가의 사회안전망	홍석표	8,000원
10-37-1	2010년 한국복지패널 기초분석 보고서	강신욱	14,000원
10-37-2	2009년 한국복지패널 심층분석 보고서: 한국복지패널을 활용한 사회지표 분석	김미곤	6,000원
10-38-1	2008년 한국의료패널 기초분석 보고서(II)	정영호	11,000원
10-38-2	2009년 한국의료패널 기초분석 보고서(I)	정영호	7,000원
10-39	인터넷 건강정보 평가시스템 구축 및 운영 (10년차)	정영철	7,000원
10-40	보건복지통계정보시스템 구축 및 운영 (2년차)	이연희	5,000원